

第 1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）は、本件異議申立ての対象となった行政文書について、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定を取り消し、改めて開示・不開示等の決定を行うべきである。

第 2 異議申立てに至る経過

1 開示の請求

異議申立人は、平成 18 年 6 月 20 日、広島県情報公開条例（平成 13 年広島県条例第 5 号。以下「条例」という。）第 6 条の規定により、実施機関に対し、「宗教法人法第 25 条第 2 項に規定されている次の書面で宗教法人〇〇〇に関するもの ②役員名簿 ④境内建物に関する事務処理簿 ⑥第 6 条の規定による事業を行う場合にはその事業に関する書類」の開示を請求（以下「本件請求」という。）した。

2 請求に対する決定等

実施機関は、本件請求の対象となる行政文書として、宗教法人「〇〇〇」に係る宗教法人法第 25 条第 4 項に基づく書類のうち、役員名簿、境内建物に関する書類及び事業に関する書類（以下「本件対象文書」という。）を特定した上で、本件請求に対し、本件対象文書の存否を答えるだけで保護されるべき利益が損なわれることになることを理由として、平成 18 年 7 月 3 日、本件対象文書の存否応答を拒否する決定（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として、平成 18 年 9 月 1 日、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条の規定により、実施機関に対し異議申立てを行った。

第 3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、開示を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書口頭による意見陳述で主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 宗教法人法（以下「法」という。）第 25 条第 1 項から第 4 項までの書類は、毎会計年度終了後 4 ヶ月以内に所轄庁に提出しなければならないとなっており、行政文書が存在していることが明らかになっていることから、本件対象文書を開示すべきである。
- (2) 私は、信者あるいは利害関係人として不当な目的を持っていないのであるから、

速やかに開示されることを要求する。

- (3) 私とすれば、財産目録とかは不要であり、〇〇〇の役員名簿が知りたいだけである。知って何をするかと言えば、その当時の議事録があるからそれを見せていただきたいということである。
- (4) 実施機関（学事課）は、守秘義務があるとか何とか言っているが、宗教法人というのは税法上優遇されているわけであるから、開示に向けてもう少し何とかならないものかと考える。
- (5) 5年くらい前に、今の〇〇〇という〇〇〇の寺が、社の広い駐車場を買った後に〇〇〇は一角全部を売却した。この件について、我々には何ら報告なしで売却処分をしている。財産の処分に関しては、県の方が監督官庁であるので、議事録等々を保有しているはずである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び口頭による意見陳述で説明している内容を総合すると、本件対象文書を特定した理由及び不開示とした理由などについては、おおむね次のとおりである。

1 書類の閲覧及び届出制度について

(1) 事務所備付書類の提出

宗教法人の事務所には、①規則及び認証書、②役員名簿、③財産目録及び収支計算書及び作成している場合には貸借対照表、④境内建物に関する書類、⑤議事録等、⑥事業に関する書類を備えなければならないとされている（法第25条第2項）。

上記のうち、②、③（収支計算書及び貸借対照表を作成していない場合を除く）、④（作成の必要がある場合）及び⑥事業に関する書類（法第6条の規定による事業を行っている場合）の写しを毎会計年度終了後4ヶ月以内に、所轄庁に提出しなければならないとされている（法第25条第4項）。

(2) 事務所備付書類提出の目的

法第25条第4項の規定に基づき一定の書類の写しを提出させることは、信仰あるいは宗教活動の内容について提出させることが目的ではなく、法第79条、80条、81条の所轄庁の権限の適正な運用のため、所轄庁が、宗教法人の設立後においても宗教団体としての要件を備えているかどうか等について把握するための資料とすることを目的としている。

(3) 所轄庁へ提出された事務所備付書類の取扱い

これら事務所備付書類の閲覧については、法第25条第3項の規定により、「信者その他の利害関係人であって前項の規定により当該宗教法人の事務所に備えられた同項各号に掲げる書類又は帳簿を閲覧することについて正当な利益があり、かつ、その閲覧の請求が不当な目的によるものでないと認められる者から請求があったときは、これを閲覧させなければならない。」となっている。このように宗教法人法が所轄庁に提出する書類は、一般的に公にされていない書類であることから、公にすると、特定の個人を識別できる情報が開示され、また憲法で保障された信教の自由

に基づく当該法人の権利を害するおそれがある。

これについては、平成 16 年 2 月 19 日付け 15 庁文第 340 号文化庁次長通知により「宗教法人から提出された書類の開示請求があった場合の取扱いについては、当該書類が宗教法人の内部情報であり、法第 25 条第 3 項に規定する閲覧請求権者が、閲覧することについて正当な利益があり、かつ、不当な目的をもたない信者その他利害関係人に限定されている趣旨及び第 25 条第 5 項の規定を踏まえると、当該情報の開示により当該宗教法人及びその関係者の信教の自由が害されるおそれがあることから、登記事項等の公知の事項を除き、原則として不開示の取扱いとすること。」とされている。

また、所轄庁に提出された書類を取り扱いについては、法第 25 条第 5 項の規定により、宗教法人の宗教上の特性及び慣習を尊重し、信教の自由を妨げることのないように特に留意することが求められている。

2 存否応答拒否決定を行った理由について

- (1) 提出書類制度は、宗教法人がその目的に沿って活動していることを把握することを目的としているため、当然のことながら不活動状態にある宗教法人については書類が提出されていない。そのため、文書不存在である旨回答すると、どの法人が現在不活動状態にあるかとの情報を開示する結果になる。

広島県でも、平成 14 年 7 月 4 日付け文化庁文化庁宗務課の事務連絡に基づき、活動している宗教法人については不開示又は部分開示決定をし、不活動状態の宗教法人については、文書不存在であると回答すると、どの宗教法人が現在不活動状態にあるかとの情報を開示する結果となるため、不活動宗教法人の法人格を買収して悪用する契機を与えることになりかねず、不活動宗教法人の解散を推進し、法人格の悪用防止といった不活動法人対策に支障をきたすおそれがあることから、条例第 13 条の規定により、全宗教法人の事務所備付け書類の開示請求については、存否を答えずに開示を拒否する存否応答拒否としている。

- (2) 上記の悪用する契機を与える懸念については、例えば、宗教法人の役員名簿を明らかにした場合、役員の氏名連絡先を把握できることから、当該関係役員に接触して不活動宗教法人を買収する契機を与えるおそれがあり、また、代表役員については登記簿に載っているため、その異動状況によって不活動宗教法人であることが推測される可能性はあるが、役員名簿を開示することにより不活動宗教法人であることが推測される可能性が高まるといった事態を想定している。
- (3) 宗教法人に関する事務については一律に対応する必要があり、請求対象とされた〇〇が有名な寺院であって不活動法人でないことが明らかであるからという理由により、対象文書の存否を明らかにするといった対応をすることは適切でない。
- (4) 宗教法人から書類の提出を受ける事務は、法定受託事務であり、前記 1 の(3)のとおり、平成 16 年 2 月 19 日付け文化庁次長通知により地方自治法に基づいた処理基準が定められているため、当該書類の開示可否については、原則として不開示とすることとされている。その一方、前記(1)の平成 14 年 7 月 4 日付け事務連絡は、上記平成 16 年 2 月 19 日付け通知と異なり都道府県に対する法的拘束力を有してはいないが、

宗教法人法を所管する文化庁から参考として通知されたものであるため、その内容を尊重した上で事務を行う必要がある。そのような意味で、存否応答拒否をする必要があるという制約を受けている。

この場合に、本件対象文書を不開示にするか、又は、存否応答拒否にするかについては、各都道府県が宗教法人法の所轄庁として取扱いを判断することになると考えているが、平成16年10月14日には、役員名簿等の開示請求に関する京都府からの照会に対し、文化庁から存否応答拒否が妥当であるという課長通知が出ていることもあり、広島県としては、基本的には文化庁の見解を尊重すべきと考えている。

第5 審査会の判断

1 本件対象文書について

法第25条第4項による備付け書類の写しの提出制度は、所轄庁が備付け書類の写しの提出状況及びその内容を確認して、宗教法人の活動実態を把握し、法を適正に運用できるよう、設けられたものであり、本件対象文書は、本件宗教法人が所轄庁である広島県知事に対して提出すべき備付け書類の写しのうち、役員名簿、境内建物に関する書類及び事業に関する書類である。

2 本件処分の妥当性について

(1) 存否応答拒否制度について

条例第13条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、保護されるべき利益を損なうこととなるときは、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定している。

開示請求に対しては、当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は開示又は不開示を回答し、存在しない場合は存在しない旨を回答することが原則である。

しかし、行政文書の内容によっては、存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示した場合と同様に、個人や法人等の権利利益を侵害したり、県の機関又は国等の機関が行う事務事業に支障を及ぼしたりすることがあり得る。このため、条例第13条は、対象となる行政文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否することができる場合を例外的に規定しているものである。

(2) 本件対象文書の存否応答拒否の当否について

実施機関は、本件対象文書の存否を回答すると、どの宗教法人が現在不活動状態にあるかとの情報を開示する結果となるため、不活動宗教法人の法人格を買収して悪用する契機を与えることになりかねず、不活動宗教法人の解散を推進し、法人格の悪用防止といった不活動法人対策に支障をきたすおそれがあり、条例第10条第6号に規定する「県の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、・・・当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当することから存否応答拒否としたと主張している。

そもそも行政文書の開示が請求された場合、開示が原則であり、その例外として条例第13条に規定する存否応答拒否は、前述のとおり、行政文書が存在しているか否かを答えるだけで直ちに県の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるような極めて限られた場合にのみ、対象となる文書の存在自体を回答しないことができるとするものである。

この場合の支障を及ぼすおそれの程度については、抽象的な可能性では足りず、当該事務又は事業の適正な執行に支障を生じることについて、法的保護に値する程度の蓋然性が必要である。

以下、このことを踏まえて、実施機関の主張を検討する。

まず、行政文書の存否を明らかにすること自体が直ちに特定の者に対し不活動宗教法人の買収の契機を与え、実施機関の不活動宗教法人対策に支障を及ぼすことになるのかについて、検討する。

ア そもそも不存在決定の対象となる不活動宗教法人は、役員名簿の作成及び提出をしていないため、当該法人の代表役員以外の役員の氏名及び連絡先を把握して、当該役員に接触することは困難と認められる。

イ 法務局の登記簿上で代表役員の異動状況を確認できることから、本件役員名簿等の開示を経ずとも、誰でもある程度はどの法人が不活動宗教法人であるかを推測できるという面があるのであって、仮に不活動宗教法人を買収して悪用するケースが確認できたとしても、必ずしも、本件提出書類の存否を明らかにしたが故に発生するものとは認められない。

ウ 他の自治体においては、行政文書が存在している場合であっても存否応答拒否とはせず、部分開示で対応している例が見受けられるにもかかわらず、全国的に見て実施機関が危惧しているような事態が多発しているとまでは認められない。

エ 行政文書の存否を明らかにすることが不活動宗教法人の買収への端緒になる可能性は、否定しきれないが、実施機関自身は、広島県内において、不活動宗教法人が買収されて法人格を悪用されたようなケース自体を把握しておらず、実施機関の主張する懸念は、抽象的なものにとどまるものと認められる。

文化庁は、不活動宗教法人対策マニュアルを策定しているが、当該マニュアル上では、宗教法人法上の提出義務のある書類が提出されていないような場合にあっては、不活動の疑いがあるものとして、各種の対策を採ることが求められている。これらの対策が十分であれば、実施機関の主張する支障は極小化されるものと認められる。

仮に、これらの対策が不十分であったとしても、そのことによって生じる行政課題への対応は、基本的には、宗教法人監督行政の中で対応すべき性質のものであるから、例外措置である存否応答拒否決定を一律に行うことにより不活動宗教法人対策を補完するという形を採ることは、公開を原則とする情報公開制度の趣旨に反し、不合理というべきである。

加えて、本件請求対象となった〇〇〇は、異議申立人が口頭意見陳述で説明しているとおおり、〇〇〇〇〇〇〇の〇〇〇であったというように由緒ある寺院であり、本件のように著名な宗教法人に限定した個別請求の場合においてまで不活動

宗教法人対策のために存否応答拒否をしなければならないとは認められない。

オ 宗教法人から提出を受けた書類の開示可否については、宗教法人法を所管する文化庁宗務課から平成 14 年 7 月 4 日付け事務連絡により参考意見として存否応答拒否とする旨の通知がなされており、かつ、平成 16 年 10 月 14 日付けで、役員名簿等の開示請求に関する京都府からの照会に対し、存否応答拒否が妥当であるという文化庁宗務課長名での回答が出されていることから、実施機関は、平成 14 年の事務連絡については尊重した上で事務を行うという制約を受けていると主張している。

しかしながら、上記事務連絡は、実施機関自らも認めているとおり、法定受託事務における事務処理基準と同様の法的拘束力を有するものではないことから、制約があるとは認められず、実施機関が条例の規定に沿って自らの裁量において判断することが可能なものである。

以上のことから、本件対象文書の存否を明らかにした場合における実施機関の不活動宗教法人対策に著しい支障を及ぼすおそれの程度は、単なる抽象的な可能性にとどまり、法的保護に値する蓋然性があるとまでは認められず、本件対象文書は、条例第 13 条の存否応答拒否事由に該当しないと判断する。

3 結論

よって、当審査会は、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

4 付言

本件審査の過程で、本件請求の対象となる年度に係る宗教法人から県への提出書類を、実施機関が誤って廃棄したことが判明した。当審査会において、廃棄の経緯や原因を確認したところ、平成 17 年度に提出された書類について、3 年間の保存期間が満了したということで平成 21 年 4 月から 6 月までの間に誤って廃棄したものであり、仮に、本件処分が開示決定であったならば、諮問機関として対象文書を別個に保管していたはずであるが、存否応答拒否決定であったことから、通常書類と同様に保管していたが故に発生した事態であることがうかがわれた。

そもそも、異議申立ての対象となった行政文書については、実施機関の原処分とは異なる決定がなされることがあるため、当該文書の保存については、慎重に対応すべきである。

開示請求権は、条例上の県民の権利であり、県が県民に説明する責務を全うするよう努めることとする情報公開制度の重要性にかんがみれば、今後、開示請求に係る文書について、このようなことのないよう適切な文書管理に努めるよう留意されたい。

第 6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
18. 10. 20	・ 諮問を受けた。
18. 11. 1	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
19. 1. 31	・ 実施機関から理由説明書を收受した。
19. 2. 5	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に意見書の提出を要求した。
21. 11. 12 (平成 21 年度第 8 回)	・ 諮問の審議を行った。
21. 12. 10 (平成 21 年度第 9 回)	・ 異議申立人から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
22. 1. 15 (平成 21 年度第 10 回)	・ 実施機関の職員から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
22. 2. 10 (平成 21 年度第 11 回)	・ 諮問の審議を行った。
22. 3. 17 (平成 21 年度第 12 回)	・ 諮問の審議を行った。
22. 4. 22 (平成 22 年度第 1 回)	・ 諮問の審議を行った。
22. 5. 27 (平成 22 年度第 2 回)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（五十音順）

【第2部会】

荒 井 秀 則	弁護士
中 坂 恵美子	広島大学大学院准教授
山 本 一 志 ※平成22年7月27日まで	弁護士
横 藤 田 誠 （ 部 会 長 ）	広島大学大学院教授