

# 宗教法人が提出した書類への情報開示決定取消請求 事件 広島高松江支判平18年10月11日判例時報1983 号68頁(佐藤信夫教授 須賀昭徳教授 退職記念号)

著者名(日)	清水 知佳
雑誌名	山梨学院大学法学論集
巻	74
ページ	208-190
発行年	2014-07-30
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1188/00003029/">http://id.nii.ac.jp/1188/00003029/</a>

## 判例研究

### 宗教法人が提出した書類への情報開示決定取消請求事件

広島高松江支判平18年10月11日判例時報1983号68頁

清水 知 佳

#### 【事実】

一、鳥取県内の宗教法人 X（原告、被控訴人、被上告人）は、宗教法人法25条4項等の規定に基づいて、法人の規則等の写しを本件所轄庁である鳥取県 Y（被告、控訴人、上告人）知事に対し提出した。第三者 A は、平成17年4月5日に、Y 知事に対し、鳥取県情報公開条例（平成12年鳥取県条例第2号。以下「本件条例」という。）に基づき、X の最新及び前年度の規則、役員名簿、財産目録、収支計算書、貸借対照表について、公文書開示請求をした。同年5月6日に鳥取県総務部総務課長が X に意見照会したところ、X は、規則前文、同規則変更事項、並びに平成14年3月31日及び平成15年3月31日当時の代表役員名簿（以下「原告規則等」という）については開示されても支障を生じないが、その他の文書については開示により支障を生ずる旨回答した。Y 知事は、平成17年5月10日に、下記文書を同月24日に開示するとの公文書部分開示決定（以下「本件開示決定」という）をした。

- ア 宗教法人甲野寺規則全文（昭和40年3月15日変更認証）及び規則変更事項（昭和49年6月10日変更認証）
- イ 平成14年3月31日及び平成15年3月31日現在の次の書類
  - （ア）代表役員名簿

2 法学論集 74 [山梨学院大学]

(イ) 責任役員名簿

(ウ) 財産目録

ウ 平成13年度及び平成14年度の通常会計収支計算書

エ ただし、次の部分を除く。

(ア) 規則及び役員名簿の代表役員の生年月日及び代表役員以外の責任役員の氏名、生年月日、住所の部分

(イ) 財産目録の宝物の数量

(ウ) 財産目録の取引金融機関名と預金種別

(エ) 財産目録の現金の額、普通財産合計額、資産合計額、及び賞味財産額の部分

なお、文化庁次長は、Y 知事を含む各都道府県知事に対し、本件開示決定以前の平成16年2月19日付け「宗教法人法に係る都道府県の法定受託事務に係る処理基準について（通知）」（15庁文第340号）を発していた。本件通知は、宗教法人法25条4項の規定により、宗教法人から提出された書類につき情報公開条例等に基づく開示請求があった場合、登記事項などの公知事項を除き、原則として不開示の取り扱いをすることを定めている。二、本件は、X が、本件開示決定により開示された文書のうち、平成14年3月31日及び平成15年3月31日現在の責任役員名簿及び財産目録（前記イ（イ）、イ（ウ））、及び平成13年度及び平成14年度の通常会計収支計算書（前記ウ）（以下、「本件書類」という）についてのYの開示決定は法律及びYが従うべき主務大臣の指示等に反し、Xの信教の自由を侵害するなど主張してその取消しを請求した事案である<sup>(1)</sup>。

主な争点は、次の三つに集約される。[争点一] 本件開示決定は本件条例9条2項1号に違反するかという点（本件文書は、法令等の規定又は実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報か。）、[争点二] 本件開示決定は本件条

例9条2項3号アに違反するかという点（本件文書は公にすることにより、当該法人等の権利その他正当な利益を害するおそれがある情報か。）、〔争点三〕本件開示決定は憲法20条に違反するかという点である。但し、原審および本裁判所のいずれも、争点一しか判断していない。

三、原審は、書類の管理事務自体は自治事務としながらも、法定受託事務である書類の提出を受ける事務と密接に関連していることから、文部科学大臣等は、その事務にかかる法的拘束力を有する処理基準を定めることができるとした上で、Yが本件通知に違反して開示したことは違法であるとし、本件開示決定の一部を取り消した<sup>(2)</sup>。

四、原審判決を不服としてYが控訴したのが本件である。

#### 【判旨】 控訴棄却

一、争点（1）中、本件文書は法令等の規定により公にすることができない情報かについて

「宗教法人法25条3項は、信者その他の利害関係人の宗教法人に対する、当該宗教法人の事務所に備えられた書類又は帳簿の閲覧請求に関する規定であって、所轄庁が宗教法人から提出を受けた書類（公文書）に関する規定ではない。また、同条5項も、所轄庁が上記提出書類を取り扱う場合の留意事項を規定するに止まり、上記文書の開示を一般的に禁止したり、開示に関する具体的基準を定めたものではない。」

二、争点（1）中、本件文書は実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報かについて

宗教法人法87条の2は、「25条4項を第一号法定受託事務と規定し、25条5項は第一号法定受託事務と規定していない。」

「宗教法人法25条4項は、…宗教法人の所轄庁への書類提出義務を規定

しているのであって、文言上、これに対する所轄庁の事務（法定受託事務）は何かを合理的に解釈する必要がある。この点、書類の提出を受ける事務であると限定的に解釈することも可能ではある。しかし、書類の提出を受ければ、同書類を保管し管理する事務が当然に発生するのであるから、上記のように限定的に解釈することが当然であるとはいえない。」

「同法25条5項は、同条4項を前提として、宗教法人から提出された書類を所轄庁が取り扱う場合の留意事項を規定したものにすぎないと解されるから、同条5項の規定は、同条4項が、書類を管理する事務を含めて規定していると解することの妨げとなるものではない。

そうすると、法定受託事務の趣旨や宗教法人法25条4項の趣旨等、さらには、事務遂行上の合理性を考慮して、結論を出すしかない。」

#### 1. 法定受託事務の趣旨

地方自治法2条9項1号の規定によると、「宗教法人の所轄庁への書類提出義務に対応する所轄庁の事務について、単なる受領行為や事務的な保管行為のみを観念することは、上記法定受託事務の趣旨からは外れるといわざるを得ず、実質的な管理行為を観念することが、上記法の趣旨により合致すると考えられる。」

#### 2. 宗教法人法25条4項の趣旨

「…所轄庁が宗教法人から書類の提出を受ける趣旨は、法定受託事務である規則の認証及びその取消しなどの所轄庁の上記権限を適正に行使させるためのものである。そうすると、書類の提出のみに意義があるのではなく、むしろ提出された書類を所轄庁が適切に保管して利用することによって、当該宗教法人の業務又は事業の管理運営の実態を継続的に把握することに重要な意義を有するといえる。」

宗教法人法25条3項の趣旨は、「宗教法人として適正な管理運営を行い、その結果を書類として整えて事務所に備え付け、一定の信者その他の利害

関係人に閲覧請求権を認めることにより、これらの者の利便を図るとともに、宗教法人の民主性、透明性を高めるというものである。」「そして、上記規定は、宗教法人及びその他の利害関係人に限定するとともに、閲覧の目的に正当な利益があり、閲覧請求が不当な目的によるものでないことを要件としており、閲覧請求を制限している。……同条3項は、所轄庁が宗教法人から提出を受けた書類に関する規定ではないものの、宗教法人の有する書類について、その閲覧によって当該宗教法人及びその関係者の信教の自由が害されることがないように配慮すべきであるとの宗教法人法の原則的な立場を示したものであるといえる」

「宗教法人法25条5項が、所轄庁が宗教法人から提出を受けた書類の取り扱いについて、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がないように特に留意しなければならないと規定していることをあわせ考慮すれば、所轄庁が宗教法人から提出を受けたことにより、提出された書類は公文書として管理されることになるが、同文書の閲覧や開示についての宗教法人法の上記原則的立場には変化がないといえる。」

### 3. 事務遂行上の合理性

「……宗教法人法が規定する事務については、都道府県知事と文部科学大臣がそれぞれ所轄庁となる場合があり、都道府県知事が所轄庁である場合においても、文部科学大臣等が関与することがあり得るのである。」

「宗教法人法の事務について、都道府県知事と文部科学大臣等が関与する仕組みになっていることからすると、宗教法人から提出された書類の管理、特に、その開示についての取扱いは、……宗教法人法の原則的立場に照らしても、全国一律の基準に基づいて処理されるのが合理的であり妥当性を有すると認められる。また、上記扱いについて、地方の特殊事情を考慮すべき特段の必要性があるとは考えがたい。」

「上記の検討によれば、宗教法人法25条4項は、その文言解釈からも、

書類の提出を受ける事務にとどまらず、提出された書類の管理についても規定したものと解釈する余地があるところ、同項の事務が法定受託事務であると規定されていることとの整合性、宗教法人法の上記基本立場、上記書類の管理については、上記立場を考慮した上で、全国一律の基準に基づいて処理することが合理的かつ妥当であると考えられることからすれば、書類を管理する事務は、法定受託事務であると解するのが相当である。

本件通知は、文部科学大臣から文化庁次長に対して与えられた職務権限に基づいて定められた処理基準であると認められ、本件条例9条2項1号にいう「実施機関が従わなければならない各大臣の指示その他これに類する行為」に該当する。原則として不開示の取扱いをするものとしていところ、本件文書は、いずれも一般に公開されていない非公知の事項であり、本件において、本件文書を例外的に開示すべき特段の事情を認めるに足りる証拠はない。

したがって本件文書は、実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報と認められ、これを開示した本件開示決定は、本件条例9条2項1号に違反する。」

## 【評釈】

### 一、本判決の意義

分権改革前の時点では、機関委任事務に係る公文書について、これを管理する事務を機関委任事務とみなすか否かが重要な法律問題とされてきた。なぜならば、旧地方自治法14条1項は、条例制定権は自治事務にのみ及ぶと定めており、同文書を情報公開条例の対象とできるか否かに争いがあったからである。この点につき、昭和57年の国会における政府答弁（昭和57年4月23日）参議院決算委員会において、機関委任事務に係る公文書の管理事務は原則として自治体の固有事務であるという自治省見解および内閣

法制局見解が示された。上記見解を支えとして、自治体は機関委任事務に係る公文書も対象とする情報公開条例の制定に着手してきた<sup>(3)</sup>。そして、地方分権一括法の施行によって機関委任事務が廃止された後も、法定受託事務に係る公文書の管理事務の性質については、原則として自治事務であるという総務省解釈が引き続き示されている。

このように行政実務上は上記論点について一応の決着がついているとも理解されているなかで、本判決は宗教法人から提出を受けた書類を管理する都道府県の事務について法定受託事務であるとの判断を初めて示したという点で注目される。分権改革後、国と自治体が対等になり、自治拡大および法定受託事務の抑制が支持される世論のもとで、敢えて裁判所は上記事務を法定受託事務と判断した。そこには、法定受託事務として明示されていない事務を目的論的解釈によって正面から法定受託事務と認定することを避ける一方で、関連法令の趣旨および画一的な処理の必要性から当該管理事務をそのもととなる法定受託事務に含ませることで問題を解決しようとする姿勢がみてとれる。そこで以下では、このようなアプローチが地方分権の趣旨から許容されるのかという点を中心に本判決の論理構造を検討することとしたい<sup>(4)</sup>。

## 二、問題の所在

鳥取県情報公開条例は、9条1項において公文書の原則公開を明示する。但し、同条項において例外的に公文書が開示されない場合（不開示情報）を定めており、本件との関係では、Xが宗教法人法25条4項に基づいてYに提出した書類が、同条例9条2項1号の「法令等の規定又は実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為により公にすることができない情報」を含むかが問題となる。

本件ではY知事による開示決定より前に、文化庁次長が各都道府県知

事に対し、通知「宗教法人法に係る都道府県の法定受託事務に係る処理基準について」を発していた。同通知は宗教法人が宗教法人法25条4項に基づいて提出した書類について、情報公開条例に基づく開示請求があった場合には登記事項等の公知の事項を除き、原則として不開示の取り扱いをすることを求める処理基準である。したがって、本件通知が条例9条2項1号が定める「実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為」に該当するか否かが本判決の直接の争点となり、該当すれば本件開示決定は同条例に違反すると解される。但し、処理基準は法定受託事務について定めるものであることから、上記検討の前提として、そもそも25条4項に基づいて宗教法人から提出された書類を管理する事務が法定受託事務に該当するのか、それとも自治事務に該当するのが本件の主な争点となっている。

この点に関して、宗教法人法87条の2および地方自治法2条10項別表第1は、25条4項に係る事務を法定受託事務として明記する。法定受託事務は、地方分権推進計画にメルクマールが示されているところ、25条4項に係る事務は「国の統治の基本に密接な関連を有する事務」というメルクマールに該当するとされたのである。都道府県が上記規定により法定受託事務として処理する事務は、その文言に照らすところ、宗教法人から書類の写しの提出を受ける事務を指す。ところが、宗教法人から書類の提出を受けた場合には、自ずとそれを管理する事務というのが生ずることとなるが、宗教法人法および地方自治法は、同管理事務についての規定であると解釈し得る宗教法人法25条5項に係る事務を法定受託事務とは定めていない。そのため、宗教法人から提出を受けた書類等の管理事務が自治事務と法定受託事務のいずれであるかが本件の主な争点となるわけである。

裁判所は、本件条例9条2項1号を、「法令等の規定によって公にすることができない情報」と「実施機関が従わなければならない各大臣等の指

示その他これに類する行為によって公にすることができない情報」に分け、本件書類がそれぞれの情報を含み、知事による開示決定が同条項に違反するかについて判断した。そこで、以下では、裁判所の検討順序に沿って、その判断を分析することとする。

### 三、宗教法人が所轄庁に提出する書類（本件書類）に関する開示禁止規定の有無

本件書類が鳥取県条例9条2項1号の「法令もしくは条例等の規定によって公にすることができない情報」に該当するか否かについて、Xは宗教法人法25条3項および同条5項が本件書類の開示を禁止していると主張した。しかし、裁判所は両条項が宗教法人から提出された書類の開示を禁止するものではないことを次のように判断した。

まず同法25条3項について裁判所は、同条項は宗教法人の事務所に備え付けられた書類等の閲覧請求に関する規定であって、宗教法人から所轄庁に提出された書類に関する規定ではないと判示した。つづいて同法25条5項について裁判所は「宗教法人から提出された書類を取り扱う場合の留意事項を規定するに止まり、開示を一般的に禁止したり、開示に関する具体的基準を定めたりするものではない」と説明した。すなわち、裁判所は25条3項についてはそもそも規定対象が異なることを理由にして開示禁止規定の該当性を否定し、25条5項についてはその規定対象が宗教法人から提出された書類であることを認めつつも、留意事項を定める規定（以下、留意規定という）と開示に関する具体的基準を定めた規定の違いを強調した。後者についての判断は、25条5項の「特に留意しなければならない」という文言を忠実に解釈したものであろう<sup>(5)</sup>。

#### 四、宗教法人が提出した書類を管理する事務の性質

三、で検討したように、本件書類については、本件条例9条2項1号前半の「法令によって公にできない情報」への該当性が否定されたところ、今度は同号後半の「実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為によって公にできない情報」への該当性が問題となる。裁判所は1号前半の判断において、留意規定の、禁止規定とは異なるという性格を根拠としたが、さらに後半の判断においては留意規定のもうひとつの性格を利用した。それは、留意規定とは本体たる規定の存在を前提としてそれに付随する規定であるという性格である。

Yは宗教法人法25条5項を提出書類の管理について定める規定であると解釈し、かかる規定があるにもかかわらず地方自治法2条10項別表1が5項を挙げていないことは、5項に係る事務を法定受託事務から敢えて除外するという地方自治法の立法者意図を示していると主張していた。同主張のとおり5項が管理について定める規定であるならば、4項（法定受託事務）に管理事務が含まれると解釈する余地はなくなると考えられよう。かかる主張に対して裁判所は、5項が留意規定であることを再び強調し、5項は「留意事項を規定したものにすぎないと解されるから、同条5項の規定は、同条4項が書類を管理する事務を含めて規定していると解することの妨げとなるものではない」とする。すなわち、裁判所は5項を留意規定と位置づけることによって、管理事務について直接的に定める規定の存否を曖昧にし、4項が定める提出を受ける事務に同管理事務が含まれる可能性を示したといえる。

では、宗教法人から提出された書類の管理事務が、「書類の提出を受ける事務」という法定受託事務に実際に含まれるのか否かについて、裁判所はどのような判断をしているのか。本判決は、（1）法定受託事務の趣旨、（2）宗教法人法25条4項の趣旨等、（3）事務遂行上の合理性の3要素

を考慮した上で、当該管理事務が本体たる法定受託事務に含まれるという結論を導いている。

### (1) 法定受託事務の趣旨

本判決は、法定受託事務の趣旨一般から、法定受託事務である25条4項に係る事務が具体的にどのような内容をもつかについて判断した。

裁判所は法定受託事務の趣旨として、地方自治法2条9項1号（「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」）を挙げ、裁判所は上記引用の後に、本件における提出に係る事務とは、「単なる受領行為や保管行為ではなく、実質的な管理行為を観念すること」が上記法の趣旨に合致するとした。

一般に、法定受託事務には、①「国が本来果たすべき役割に係るもの」であるという事務の性質を持つこと、②「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」という当該事務の処理についての国等としての責任と関心が高いこと、および、③「法律またはこれに基づく法令で特に定めるもの」という法定受託事務である旨の明示的規定があることの3つの要件が有るとされる。法定受託事務はこれら3要件を備えることが求められる<sup>(6)</sup>。裁判所は同3要件を挙げた後に「そうすると」という接続詞を用いて上記結論に至るが、そこにはいささか論理の飛躍がある感是否めない。推測するところ、4項の厳格な解釈により導き出される「書類の提出を受ける事務」では、明示的規定という上記③の要件を満たすが、①事務の性質および②国の責任および関心の程度という要件を満たさないと裁判所は考えたのであろう。そこで、両要件（①および②）を満たすように、4項に係る事務の範囲を拡大したと思われる。

(2) 宗教法人法25条4項の趣旨等

あ) 宗教法人法25条4項の趣旨

本判決は、宗教法人に対し所轄庁に各種書類の提出を義務付ける宗教法人法25条4項の趣旨を、規則の認証及びその取り消し、公益事業以外の事業の停止命令、解散命令の請求等の所轄庁が有する宗務行政上の権限を適正に行使させることとした。同趣旨を導くのに、本判決は提出から始まる3つの段階を示した。すなわち、①書類の提出を受ける、②受けた書類を判断資料として保管、利用することによって宗教法人の業務又は事業の管理運営の実態を継続的に把握する、③把握した結果として上記各種権限を適正に行使する、という3つのプロセスである。宗務行政の適切な運営という目的のために、提出を受ける行為と保管・利用行為が前置し、さらにかかる3つの行為は相互に関係していることを示した。そして、同目的の達成の上で、提出を受ける行為と保管・利用行為を比較し、後者がより大きな意義を有すると判示している。

以上のような本判決の判断について、まずは、宗教法人法25条4項の立法者意図という観点から分析してみよう。宗教法人法は昭和26年に制定され、同法25条4項が定める書類提出制度は平成7年に行われた同法の一部改正によって新設された。これは、宗教法人法の制定当初と比べ、宗教法人の活動の広域化および複雑化が著しく進んだため、宗教法人の「実態の継続的な把握」が必要とされたことによるものである（平成7年11月29日参議院宗教法人等に関する特別委員会）<sup>(7)</sup>。本改正の一端となったと言われているオウム真理教事件を見れば、書類提出制度による宗教法人の継続的な実態把握が必要であることは、一目瞭然であろう。そのため、同法25条4項の趣旨が「実態の継続的な把握」から導かれるとし、書類の保管・利用行為をその重要な手段とする裁判所の判断は、立法者意図に合致するということができよう<sup>(8)</sup>。

次に、本判決が強調する「提出を受ける行為」と「保管・利用行為」の区別、そして両者の位置づけという観点から分析してみよう。本判決は、「保管・利用行為」の具体的内容を示していないものの、宗教法人の実態を継続的に把握するという点において、保管・利用行為の方がより大きな意義を有すると指摘し、そのことを理由の一つとして、管理事務が法定受託事務であるという結論を導いている。ここからは、裁判所は、「保管・利用行為」に「開示決定を含む管理事務」を含むと整理しているようである。加えて、裁判所のいう「意義を有する」という言葉の意味は、おそらく25条4項の趣旨の達成に強い影響を及ぼすということであろう。そうすると、同条4項の趣旨である宗教法人の実態の継続的な把握には「管理事務」が強い影響を及ぼすと構成することができ、その結果、本判決のように、4項に係る事務は管理事務を含むという解釈が可能になるわけである。

#### い) 宗教法人法25条4項の同条3項および5項との関係

本判決は閲覧請求権を定めた宗教法人法25条3項の趣旨ならびに提出書類の取り扱いについて定めた25条5項の趣旨が宗教法人法の原則的立場（宗教法人及びその関係者の信教の自由を害することのないように配慮すべきである）を示したものであると判断した後に、両趣旨を併せて考慮すれば4項についても同原則的立場が及ぶとした。

まず、裁判所は同条3項の趣旨を、「宗教法人として適正な管理運営を行い、その結果を書類として整えて事務所に備え付け、一定の信者その他の利害関係人に閲覧請求権を認めることにより、これらのものの利便を図るとともに、宗教法人の民主性、透明性を高める」ことであるとした。他方で、裁判所は、閲覧請求に要件を課したことについて、宗教法人およびその関係者の信教の自由が害されることがないように配慮した現れであると指摘する。

次に、裁判所は同条5項が提出された書類の取扱いに際して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がないように特に留意しなければならないと規定することを確認する。

裁判所は、以上のような点から、同条4項についても宗教法人法の原則的立場である信教の自由の保護の考え方が及ぶとするが、それだけでは管理事務が法定受託事務に含まれるか否かを明らかにしているとはいえないし、裁判所もその点については明示していない。それにもかかわらず、裁判所がこの点に言及したのは、信教の自由が強く保護されるべき事務を自治体に委ねることは適切ではないという発想からではないか。そうであるとするならば、この判断にもそれなりの意味があろう。

### (3) 事務遂行上の合理性

本判決は、所轄庁を定めた宗教法人法5条1項・2項および不服申立ての手續における諮問等を定めた80条の2第1項を挙げて、宗教法人法が規定する事務の遂行状況について言及し、書類管理事務を法定受託事務に含むべきか否かを判断している。

まず、同法5条1項は、宗教法人の所轄庁を原則として当該宗教法人の主たる事務所の所在地の都道府県知事と定め、同条2項は宗教法人が2つ以上の地域で活動する場合等は例外的に文部科学大臣が所轄庁となると定める。宗教法人が提出した書類は、前者においては各情報公開条例に基づいてその開示請求がなされ、後者においては国の情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）3条に基づいてなされる。この点、文部科学大臣が所轄庁となる場合にかかる開示請求に対してどのような対応をするかについては、情報公開法案の審議過程において、「非公知の事実に係るものについては、原則として不開示情報として取り扱う」という国会答弁がなされている。したがって、現状では、文部科学大臣を所轄庁と

する宗教法人の提出書類は、原則として不開示となるのに対し、都道府県知事を所轄庁とする宗教法人の提出書類は常に開示のリスクを負っていることになる。すなわち、提出先の如何によって、その提出された書類の取扱いが異なることとなる。

次に、同法80条の2第1項は、宗教法人法の規定に基づく規則認証及びその取消し等行政処分についての不服申立て（審査請求、異議申立て）に対する裁決、決定は、却下する場合を除き、あらかじめ宗教法人審議会に諮問すべき旨を規定する。したがって、所轄庁が都道府県知事であっても、知事の行政処分に対して異議申立てがなされると、国の機関である宗教法人審議会の意見を聞かなければならないとされる。また、都道府県知事による宗教法人の認証の取消し等は法定受託事務であることから同処分への審査請求は文部科学大臣の所轄となるところ（地方自治法255条の2第1項）、ここでも国の文部科学大臣の関与が認められる（いわゆる「裁定的関与」）<sup>(9)</sup>。

以上のように、裁判所は、宗教法人法の事務において国と自治体間に事務遂行上の不合理な差異があること、不服審査手続きにおいて国等が関与する仕組みがあることを指摘し、その上で同仕組みを根拠として、提出書類の管理事務も全国一律の基準に基づいて処理されるのが合理的であり妥当性を有すると判示した。この判断は、宗教法人法の事務に全体として国の関与が認められていることを踏まえ、書類提出の管理事務についても整合的な解釈をすべきだという裁判所の姿勢を示したものと整理できる。

##### 五、その他の論点 一処理基準の法的拘束力一

以上検討してきたように、本判決は、提出された書類の管理事務を法定受託事務であると位置づけた。このような判決の考え方を前提にした場合には、さらに文化庁次長の処理基準に必ず従わなければならないのかとい

う点が問われることになる。というのも、この点が肯定されるか否かによって、Y知事による開示決定が条例に違反するか否かが最終的に決せられるからである。しかしながら、この点における本判決の判断は明確ではない。処理基準とは一般的な基準であって地方自治体はそれに基づいて事務を処理することが法律上予定されているものであるが、第一に、そもそも処理基準に法的拘束力があるか、第二に、処理基準が条例の不開示条項に該当するかという問題がある。これに対して本判決は第一の問題について言及せず、さらに第二の問題については理由を示すことなく、本件処理基準が鳥取県条例9条2項1号のいう「従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為」に該当すると判示した。

裁判所は本件処理基準を条例9条2項1号の「従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為」のうち、「類する行為」に該当すると解釈したように思われる<sup>(10)</sup>。そこで、処理基準が法的拘束力を有する指示と同様の法的性質を有するかが問題となるが、まず、処理基準一般に法的拘束力があるかは議論の余地がある。すなわち、処理基準については、地方分権後における国と地方の対等・協力関係の下では、法的拘束力を認めるべきではないという見解が支配的である<sup>(11)</sup>。次に、処理基準は法定受託事務を処理するにあたりよるべき一般的基準であることから、個別具体的内容を有する指示とはその性質には大きな違いがあるといわざるをえない<sup>(12)</sup>。したがって、管理事務を法定受託事務と位置づけたとしても、本件処理基準を条例9条2項1号の「類する行為」とみなすことは上記法的性質の違いから妥当でないと思われる<sup>(13)</sup>。

## 六、本判断に対する私見

法定受託事務が各省庁と地方分権推進委員会間の「膝詰め談判」を経て制度化された経緯、および、法定受託事務の抑制を明記する地方分権一括

法附則250条からすると、法定受託事務は原則として自治法別表第一に掲げられている事項に限定すべきであり、それ以外の事項は自治事務として位置づけるのが分権改革の趣旨に適う。但し、本件で明示されている法定受託事務が「書類の提出を受ける事務」という形式的な事務であるため、例外的に関連法令の趣旨から範囲を確定することは許容されるのではないか。とはいうものの、本判決は以下論点のなかには理由付けが不十分なものもあるために、管理事務を法定受託事務であるという結論は是認できず、同事務は自治事務と解すべきと思われる。例外を認めるためには極めて慎重な論理展開が必要となろう。

#### 1、法定受託事務の趣旨について

本判決は、法定受託事務の①「国が本来果たすべき役割に係るもの」および、②国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」の要件を満たすように、4項に係る事務の範囲を拡大しているが、かかる2つの要件は漠然としているために、同要件をもって法定受託事務か否かを分析することには違和感がある。とりわけ、第二の要件にある「適正な処理」という多義的な用語によって線引きすることは、法定受託事務の範囲を不当に拡大することにつながりかねない。また、法定受託事務の定義は、多種多様な事務をすべていいきるものでなければならぬために、かなり抽象的にならざるを得ないという限界をもつことから、問題となる事務の範囲確定を定義のみに委ねることには疑問を感じる。

#### 2、宗教法人法25条4項の趣旨等について

本判決は宗教法人の実態の継続的な把握には管理事務が影響を有すると解釈することで、管理事務を法定受託事務と導く。この点については、都道府県知事による開示を恐れて提出を差し控える宗教団体がでてくる可能性もあり（実際に本判決後、曹洞宗鳥取支部は鳥取県への書類提出を差し控えていた）、また提出の実効性を確保する手段は、提出違反に対するわ

ずか10万円の過料が法定されているだけであることから、宗教法人の実態の継続的な把握への影響力は否定できない。したがって、この点に限定していえば判決の判断は是認できると思われる。

### 3、事務遂行上の合理性について

本判決は所轄庁による取扱いの差異および国の関与制度を根拠とし、管理事務を法定受託事務と構成した<sup>(14)</sup>。しかし、本判決の言及する国の関与の仕組みは、画一的な処理の必要性を肯定する根拠というよりはむしろ、地域による異なる処理を担保する制度として否定的に働くように思える。すなわち、高度な専門性を有する宗教法人審議会への諮問制度は、自治体独自の権限行使の公平性を保障する一面をもつ。

裁判所は最後に、「地域の特殊事情を考慮すべき特段の必要性があるとは考えがたい」といとも簡単に切り捨てている。しかしながら、一口に自治体といっても、伝統的に信仰心が強い住民の多い自治体や、オウムなどの一連の事件から宗教に警戒する住民の多い自治体などが存在する。裁判所は、それぞれの自治体の性格に適した対応が認められるか否かについてより慎重に検討すべきであったであろう。

### 注

- (1) 前記ア、宗教法人甲野寺規則全文（昭和40年3月15日変更認証）及び規則変更事項（昭和49年6月10日変更認証）及びイ（ア）平成14年3月31日及び平成15年3月31日現在の代表役員名簿については、開示の違法性を主張していない。なお、本件は、開示決定の取り消しを求めるものであるが、磯部哲「宗教法人法に基づく提出文書と情報公開条例」法教402号109頁（2014年）は、開示決定以前の段階において開示決定の差止訴訟を提起できる可能性について検討し、本条例13条が行政機関情報公開法13条と同様に、開示決定から開示の実施まで少なくとも2週間を置かなければならないと定めていることから、第三者の争訟の機会が実質的に保障されているとして否定している。
- (2) 鳥取地判平18・2・7判時1983号73頁。

上告審決定では、本件を棄却としたため、開示決定を取り消す旨の控訴審判決が確定した。最一小決平19・2・22判例集未登載。

- (3) 兼子仁『自治体法学』（学陽書房、1988年）105-110頁。
- (4) 本判決の評釈として、石村耕治「宗教法人が提出した書類への情報開示決定取消請求」白鳳大学法科大学院紀要1号249頁（2007年）、磯部哲「法定受託事務と処理基準の意義をめぐって—宗教法人財務情報開示決定取消請求事件—」自治総研372号42頁（2009年）、同「法定受託事務に関する情報公開と国の処理基準」別ジュリ215号32頁（2013年）、金子優子「宗教法人法25条4項に基づき宗教法人から所轄庁に提出された書類の管理事務が法定受託事務に該当するとされた事例」判時2002号164頁（2008年）、田中孝男「宗教法人の財務情報等に関する公開決定の取消しが確定した事例」速報判例解説1号43頁（2007年）、人見剛「分権改革と自治体政策法務」ジュリ1338号96頁（2007年）がある。
- (5) この点、法令が管理事務を具体的に非開示と規定しているものとして、統計法15条1項の指定統計調査表や医療法72条の診療録がある。西鳥羽和明『情報公開の構造と理論』（敬文堂、2001年）179頁参照。
- (6) 松本英昭『新版逐条地方自治法（第7次改訂版）』（学陽書房、2013年）50頁。
- (7) 当時の状況については、渡部翁『逐条解説 宗教法人法（第4次改訂版）』（ぎょうせい、2009年）206-213頁参照。
- (8) 石村・前掲注（4）259-260頁。
- (9) 松本・前掲注（6）1404-1405頁。
- (10) 田中・前掲注（4）46頁は、処理基準と異なる処理には法的拘束力ある指示等が背後に控えていることを理由として、本判決が処理基準を「類する行為」と解釈したとする。
- (11) 塩野宏『行政法Ⅲ（第4版）』（有斐閣、2012年）242、245頁、兼子仁『自治体行政法入門（改訂版）』（北樹出版、2008年）29頁、宇賀克也『地方自治法概説（第5版）』（有斐閣、2013年）357、358頁。
- (12) 成田頼明監修・川崎政司編集代表『地方自治法改正のポイント』（1999年、第一法規）53頁。
- (13) 磯部・前掲注（4）同旨。
- (14) 金子・前掲注（4）168頁は、所轄庁による取扱いの差異を認めることは、宗教法人法という国の統治の基本に関わる制度を規定する法の運用における平等に反し、法的安定性を著しく欠くことになるとして、本件管理事務は法定受託事務に該当するとする。