

## 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 —

磯 部 哲

### はじめに

本稿では、鳥取県の情報公開条例に係る宗教法人財務情報開示決定取消請求事件（一審：鳥取地判平成18年2月7日判例自治281号49頁、控訴審：広島高松江支判平成18年10月11日判例時報1983号68頁）を取り上げる。本件は、情報公開条例に基づき開示決定された行政文書に第三者の情報が記録されており、開示により不利益を被る当該第三者が不服を申し立てた、いわゆる逆FOIAの事案であるが、単に情報公開条例の解釈適用の問題にとどまらず、自治事務と法定受託事務との峻別、処理基準の属性等の観点からも興味深い論点を提供している<sup>(1)</sup>。

### 1. 事実の概要

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

---

(1) 本稿の下敷きとなった研究会報告は、最高裁の決定が出る直前のタイミングである平成19年2月19日に行われた。本研究会が、地方分権改革の意義を正面から問う絶好の素材を迅速にキャッチしているにもかかわらず、論考としてまとめるのがかくも遅延したのは、もっぱら筆者の怠慢によるものである。主査である人見剛教授ほか研究会の諸先生方に衷心よりお詫び申し上げますと同時に、この間、貴重なお助言を賜ったことに対し謝意を表する次第である。

なお本件については、控訴審判決に関する田中孝男「判解」TKCローライブラリー（LEX/DB文献番号28130001、平成19年2月7日）があるほか、人見剛「国の通達と自治体の法令自主解释权」北海道自治研究2007年3月（No.458）号1頁、同「分権改革と自治体政策法務」ジュリスト1338号（2007年）96頁が取り上げている。

に基づき、法人の規則等の写しをXの所轄庁（宗教法人法5条1項）である鳥取県知事に提出した。

鳥取県内に住所を有する第三者Aは、平成17年4月5日、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、実施機関である知事に対し、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、公文書開示請求を行った。同県総務部総務課長がXに対し意見照会を行ったところ、Xは、同年5月6日、規則全文、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。

鳥取県知事は、Aに対し、平成17年5月10日、Xの規則ならびに、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、責任役員名簿及び財産目録、平成13年度及び平成14年度の通常会計収支計算書（ただし、一部を除く。）を同月24日に開示するとの方文書部分開示決定（以下「本件開示決定」という。）をした。そこでXが、鳥取県（被告、控訴人、上告人）に対し、本件開示決定の取消しを求めたのが本件である。もっとも、財産目録のうち財産の額や宝物の数量等、役員の住所等については、すでに意見照会を経て対象文書から除外されていた。また、上記Xの回答に沿って開示された範囲についても、Xは開示の違法性を主張していない。Xが開示の違法性を主張するのは、支障が生じると回答したにもかかわらず県で開示を決定した部分（責任役員名簿、財産目録の一部、平成13年度及び平成14年度の通常会計収支計算書の部分（以下「本件文書」という。））である。

なお、文化庁次長は、鳥取県知事を含む各都道府県知事に対し、本件開示決定以前に、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。以下「本件通知」という。）により、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、当該書類が宗教法人の内部情報であり、その閲覧請求権者は同条3項により制限されていること、及び同条5項の規定を踏まえると、これを開示すると当該宗教法人及び関係者の信教の自由が害されるおそれがあることなどを理由に、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をするよう通知していた。

## 2. 争 点

- (1) 本件開示決定は、本件条例9条2項1号に違反するか（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。）。
- (2) 本件開示決定は、本件条例9条2項3号アに違反するか（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。）。
- (3) 本件開示決定は、憲法20条に違反するか。

## 3. 判 旨

### (1) 鳥取地判平成18年2月7日判例自治281号49頁 【一部認容・一部棄却、控訴】

本件条例に基づいてされた特定の宗教法人の役員名簿、財産目録等を第三者に開示する旨の決定に対し、同法人がした取消請求につき、宗教法人法25条4項により都道府県が提出を受けた役員名簿、財産目録等の書類の写しを管理する事務は、それらの書類の提出を受ける事務とは異なり、これを法定受託事務とする法令の定めがないから、自治事務に該当し、提出書類の公開に関する事務も、書類を管理する事務の一態様として自治事務に含まれると解すべきであるが、宗教法人の業務又は事業の管理運営の実態を正確に把握して、所轄庁としての権限行使の適正を図るという同項の趣旨にかんがみれば、書類の提出を受ける事務と書類を管理する事務とは一連の事務を構成し、相互に密接に関連するものというべきであって、同法を所管する文部科学大臣は、書類を管理する事務ひいては提出書類の公開に関する事務につき、地方自治法245条の9第1項による処理基準を定めることができると解するのが相当である。

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本件通知は、同項にいう処理基準に当たり、同通知によれば、宗教法人法25条4項により提出された書類の開示請求に対しては、登記事項等の公知の事項を除き、原則として不開示とする取扱いをするものとされているところ、前記各文書は、いずれも非公知の事項であり、これを例外的に開示すべき特段の事情も認められないから、各文書は、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」に当たり、これを開示した本件開示決定は違法であるとして、前記請求を一部認容した。

**(2) 広島高松江支判平成18年10月11日判例時報1983号68頁 【控訴棄却、上告】**

控訴審判決は、争点(1)のうち、本件文書が①法令等の規定により公にできない情報か、②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、という2つの場合を区分し、①については25条3項、同5項の規定により開示が禁止されるとのXの主張を退けている(3項は所轄庁が提出を受けた書類に関する規定ではないこと、5項は提出書類を取り扱う場合の留意事項を規定するにとどまり、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りするものではないことから)。

以下は、②に関しての判示であり、本件通知が書類を管理する事務についての処理基準を含むものか、いいかえれば、書類を管理する事務が法定受託事務に該当し、上記通知が処理基準に当たるかを問題にしている。

**ア) 宗教法人法25条4項、5項の規定の文言解釈**

文言解釈上、書類管理事務が法定受託事務に該当する余地がなければ、自治事務であるといわざるを得ない。

第一号法定受託事務と規定されている「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を具体的に規定していない。そこで、上記書類提出義務に対応する所轄庁の事務(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等を考慮して、結論を出すしかない。」

#### イ) 法定受託事務の趣旨

地方自治法2条9項1号の規定からすると、「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觀念することは、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觀念することが、上記法の趣旨により合致すると考えられる。」

#### ウ) 宗教法人法25条4項の趣旨等

「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て、閲覧請求権者を信者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は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。

そして、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併せ考慮すれば、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（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との）上記原則的立場には変化がないといえる。」

## エ) 事務遂行上の合理性

「宗教法人法5条1項は、宗教法人の所轄庁は、その主たる事務所の所在地を管轄する都道府県知事とする旨規定し、同条2項は、2以上の都道府県で宗教活動を行う宗教法人等の所轄庁は文部科学大臣と規定している。また、同法80条の2第1項は、規則の認証及びその取消し等の権限の行使については、所轄庁が都道府県知事であったとしても、国の機関である宗教法人審議会の答申を要件としており、地方自治法255条の2第1項は、上記処分に対する行政不服審査法による審査請求は文部科学大臣の所管と規定している。つまり、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。

上記のとおり、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、上記……で説示した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、上記取扱いについて、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難い。」

## オ) 総合的検討

上記の検討によれば、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り、「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、本件条例にいう『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。本件通知は、登記事項等の公知の事項を除き、原則として不開示の取扱いをするものとしているところ、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。」

(3) 最小決平成19年2月22日判例集未登載 【上告棄却】

本件上告を棄却、控訴審判決が確定した。これを受けて鳥取県では、平成17年5月10日に行った本件開示決定の一部取消しを行った。

## 4. 考 察

本件では、本件通知が本件条例にいう「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直接の争点になっているが、それを考察する前提問題として、「宗教法人から提出された書類を管理する事務」について処理基準の定めを置くことができるのか、すなわち当該事務が自治事務なのか法定受託事務なのか、それをいかなる手がかりをもとに決めればよいか、が問われることとなった。以下本稿では、情報公開に関する固有の論点は最後に若干の考察を行うにとどめ、自治事務と法定受託事務の区分の見極めをどのように行うべきなのか、処理基準の法的効力をいかにどのように評価すればよいかといった、本件が提起した地方分権一括法以降の重要な解釈問題を主に扱うこととしたい。

(1) 「書類の提出を受ける事務」と「書類を管理する事務」

ア) 「法定受託事務」の判断基準

あらためて言うまでもないが、地方分権一括法において機関委任事務制度が廃止され、従前の機関委任事務はごく一部を除いて、引き続き地方公共団体の執行機関において、地方公共団体の事務として処理されることとなった。その際に、地方公共団体の個々の事務にはさまざまな性質等があるところ、性質や背景等によって、国の関与等のあり方や処理の仕方等の面での取扱いに特に差異が認められてよい事務を「法定受託事務」と総称し、それ以外のものを自治事務と総称することとされた。

この法定受託事務は、「国等が本来果たすべき役割」に係る事務の範疇に属する上に、「国等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」である。このように明示的に掲げられた法定受託事務の要件（事務の性質、処理についての国としての責任と関心の程度）を満たす事務をブレイクダウンして示した、「地方分権推進計画」に定められたメル

クマール<sup>(2)</sup>も、「規制的基本準として機能する」ことが期待されている。こうした地方分権推進の観点や制度間のバランス、法律相互間の比較などを考慮したうえで、何を法定受託事務とするかは、最終的には国会において慎重に判断されるものであろう<sup>(3)</sup>。

ところで、地方公共団体の行う事務のうち、公文書の管理は、それが、何の事務に関するものであっても（機関委任事務に係るものであってもその当時から）自治事務であり、かつ、それも自治体固有の規則によって執行される固有事務に由来するものと位置付けられてきた（戸籍事務の一部を除く）<sup>(4)</sup>。

これらのことからすると、控訴審判決が、前記3(2)ア)において、「(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を具体的に規定していない。そこで、上記書類提出義務に対応する所轄庁の事務(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」としながらも、「しかし、書類の提出を受ければ、同書類を保管し管理す

- (2) 法定受託事務とする判断基準として地方分権推進計画で掲げられていたのは、以下の視点であった。①国家の統治の基本に密接な関連を有する事務、②根幹的部分を国が直接執行している事務で以下に掲げるもの（国が設置した公物の管理及び国立公園の管理並びに国定公園内における指定等に関する事務、広域にわたり重要な役割を果たす治山・治水及び天然資源の適正管理に関する事務、環境保全のために国が設定した環境の基準及び規制の基準を補完する事務、信用秩序に重大な影響を及ぼす金融機関等の監督等に関する事務、医薬品等の製造の規制に関する事務、麻薬等の取締りに関する事務）、③全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で以下に掲げるもの（生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務、全国単一の制度として、国が拠出を求め運営する保険及び給付金の支給等に関する事務、国が行う国家補償給付等に関する事務）、④広域にわたり国民に健康被害が生じること等を防止するために行う伝染病のまん延防止や医薬品等の流通等の取締りに関する事務、⑤精神障害者等に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務、⑥国が行う災害救助に関する事務、⑦国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの、⑧国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直し近く予定されている事務。

本件の書類管理事務が、上記のいずれの事務にも該当しないことは言うまでもないであろう。

- (3) 以上参照、松本英昭『要説 地方自治法〔第6次改訂版〕』（ぎょうせい、2009年）182頁以下。
- (4) このことに言及しつつ、近時成立した公文書管理法が自治体の文書管理事務に与えるインパクトをコンパクトに指摘する論考として、田口一博「公文書管理法の成立と自治体」<http://www1.ubc.ne.jp/~jichisoken/movement/2009/move20090801.htm>がある。



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」と述べている点については、慎重な検討を要するように思われる。まさに、可能であるならば限定的に解釈すればよいし、するべきではなかったかとも考えられる（地方自治法2条12項の解釈・運用原則規定の趣旨にも合致しよう）。

また、前記同イ）において、地方自治法2条9項1号の規定を引用したあと、「そうすると」の接続詞を用いて、書類提出義務に対応する所轄庁の事務として、単なる受領行為や事務的補完行為のみを観念してはその趣旨に反すると述べたことにも、違和感を禁じえない。論理の飛躍があるだけでなく、むしろ、地方分権推進の見地からは、新たな法定受託事務の創設ができる限り控えられ、またその見直しも不断に行われるべきとされてきたのであって、できるだけ抑制的に考えることが望ましい。さらに、そもそも機関委任事務時代にも、書類の管理事務が自治体の固有事務と解されてきた経緯などにもかんがみれば、明文上書かれていない事務であれば、基本的にはそれは自治事務と読むべきではないかと思われる。

#### イ) 法定受託事務との密接不可分性

ある有力な見解は、地方公共団体における情報の管理をめぐって、①地方分権一括法施行前の地方公共団体における文書の管理自体は「固有事務」であるとして原則情報公開条例の対象としながら、機関委任事務に係るものについては主務大臣の指揮監督権が及ぶことがあるものとして整理されてきたこと、②地方分権一括法により機関委任事務が廃止されることにより、法定受託事務も含めて地方公共団体の事務であり、それらの事務に係る文書の管理も地方公共団体の事務（基本的には「自治事務」）となること、③ただし、情報の管理自体が法定受託事務と考えられるもの（たとえば戸籍簿）、その情報の管理が法定受託事務の処理と密接不可分の関係を有するもの（たとえば法定受託事務の処理について決裁中の文書）などがあり、これらの情報の管理については各大臣が処理基準の中でその取扱いについて定めることも可能であると考えられること、などを指摘していた<sup>(5)</sup>。

もっとも、およそ「情報の管理」に関する問題であっても、戸籍簿や決裁中の文書の場合と（これらについて、処理基準で定めを置くことに大きな違和感はない）、本来的に自治事務である文書の管理事務及び情報公開条例上の開示・不開示の取扱

---

(5) 参照、松本英昭『新版 逐条地方自治法』（学陽書房、第3次改定版、2005年）1017頁以下。

いの問題とを、同列に論ずることは必ずしも妥当とは思われない。「法定受託事務の処理と密接不可分の関係を有するもの」という場合であっても、決裁中の文書の取扱いと、文書の提出に関連する管理業務とでは、文書の性格、範囲やそれを扱う目的などが異なるであろう。控訴審判決のように、結論的にはここでの2つの事務を一体としてとらえ、書類管理も法定受託事務であるとする立場に対しては、文書の提出に関連する管理業務を法定受託事務として扱おうと、法定受託事務に関する文書の公開事務が際限なく法定受託事務になっていくおそれがあるという指摘もある<sup>(6)</sup>。

以上から、確かに「書類の提出を受ける事務」と「書類を管理する事務」は相互に密接不可分であると考えられなくもないが、従前の取扱いも考慮すれば、なお書類管理事務は、（少なくとも上述のような例外を除けば）基本的に自治事務と解すべき性格のものであると思われる。

一審判決は、これら2つの事務は密接な関係にあるが事務自体としては別個であって、書類管理は自治事務であると解していたが、かかる理解が素直かつ妥当であろう。もっとも、書類管理が自治事務であるといいながら、法定受託事務部分と密接な関係にある以上それについて処理基準の一部として一般的基準を定めることができるとするのは、処理基準の概念上はやや苦しいところであり（地方自治法245条の9参照）、一審判決の理由付けには疑問がある。

## （2） 控訴審判決による「法定受託事務」性の導出方法

法律の文言上、25条4項にいう書類の提出を受ける事務の中に、書類管理事務が含まれるか否かにつき、控訴審判決は、ア) 法定受託事務の趣旨、イ) 宗教法人法25条4項の趣旨、ウ) 事務遂行上の合理性を勘案していたので、以下、判決の論理をたどりながら、さらに検討してみよう。

### ア) 法定受託事務の趣旨

先に指摘したように、控訴審判決は、法定受託事務を定めた地方自治法2条9項1号の規定を引用し、「そうすると」、書類の提出を受ける事務とは、「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觀念すること」が法の趣旨に合致するという。おそらくそうでもない、事務の性質、国の責任及び関心の程度という法定受託事務の実質的要件を満たせないと解したのであろう。しかし実際には、

---

(6) 田中孝男・前掲2頁。

たとえば安全な血液製剤の安定供給の確保等に関する法律（昭和31年法律第160号）に基づく採血事業者の事業の休廃止の許可申請の経由事務（同法13条4項、14条3項、31条参照）などについて、それが「厚生労働大臣に対する採血事業者の事業の休廃止の許可申請の経由事務であり、そのみでは行政目的を達成し得ないものであるため」、これを法定受託事務としたというような表現がされることもある<sup>(7)</sup>。もちろんこれは、国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務であり、それゆえ、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないものという趣旨であるが、いずれにしても、実質的な事務か否かという視点は、少なくともかかる判断における決定打ではないように思われる。

#### イ) 宗教法人法25条4項の趣旨

控訴審判決は、書類の提出を受ける→受けた書類を判断資料として保管、利用することで、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→把握した結果として、規則の認証及びその取消し（宗教法人法14条、80条）、公益事業以外の事業の停止命令（同法79条）、解散命令の請求（同法81条）など所轄庁の諸権限（いずれも第1号法定受託事務）を適正に行使することができる、というプロセスの中で、書類の提出よりも書類を適切に保管利用することにこそ重要な意義があるとする。

宗教法人法25条3項の規定は、平成7年法律第134号による宗教法人法の一部改正によって創設されたものであるが、確かにその背景には、宗教法人法の制定当初と比べ、社会状況が大きく変化し、宗教法人の実態も変わり、広域化、複雑化が進んだので、当然、規則を認証し法人格を付与した所轄庁としては、ある程度の実態把握が必要であり責任であるという認識があったようである<sup>(8)</sup>。しかしながら、法定受託事務の適正な遂行に資する重要な事務であれば、規定上明らかでない時にも法定受託事務と解してよい、という理屈が一般的に妥当してよいかどうかは、先にも述べたようにそれでは法定受託事務に関する文書の公開事務が際限なく法定受託事務になっていくおそれのあることのほか、地方分権改革の精神からしても、慎重に検討するべきであるように思われる。

---

(7) 引用は、地方分権改革推進会議事務局「新たな法定受託事務及び自治事務に係る特別の関与等（平成13年4月1日～平成14年7月31日）」平成15年2月7日より。

(8) 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。渡部蒞『逐条解説 宗教法人法〔新訂〕』（ぎょうせい、1998年）213頁～214頁。

そのうえで控訴審判決は、提出された書類の管理事務のうち、閲覧や開示についての宗教法人法の原則的立場は変わらないと言明する。もっともこの部分の判示からも、なぜ直ちに書類管理事務が法定受託事務に含まれるとの結論が導けるかは明らかではない。むしろこの部分は、要するに信教の自由への配慮が重要であり、それは以下に指摘するように、書類の管理とくにその開示についての取扱いにつき、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また妥当性を有するという部分につながるようである。

#### ウ) 事務遂行上の合理性

控訴審判決は、ここで宗教法人法の所轄庁に関する規定（5条1項及び同条2項）と、不服申立て手続を定めた規定（80条の2第1項、地方自治法255条の2第1項）とに言及する。

前者については、同条2項に基づき例外的に文部科学大臣が所轄庁になることもあるわけであるが、所轄庁が都道府県知事である場合と比べ、提出を受けた書類の取扱い（情報公開法又は情報公開条例に基づく開示請求に対する応答のあり方）が異なることも想定できる。後者については、国のいわゆる「裁定的関与」が認められていることが指摘されている。以上から、裁判所は、宗教法人法の仕組みの中で国の関与が認められていることを踏まえ、全国一律の基準に基づく処理が合理的かつ妥当としたのであろう。法定受託事務として観念する実質的な論拠としてはありうる立論であるように思われるが、そうした「解釈」を通じて法定受託事務の範囲を拡大するという手法には懸念も残るのであり、やはり法律の文言上明らかでない限りは、原則として書類管理事務は自治事務と解するべきであるように思われる。

なお、控訴審判決は、そのうえで最後に、「地方の特殊事情を考慮すべき特段の必要性はない」というのであるが、しかし、法定受託事務であったとしても、それもまた「地域における事務」である。各地方公共団体が地域の実情に応じた書類管理事務を行うことも想定できなくはないであろうから（過去のオウムのように特定の宗教団体の活動を警戒せざるを得ない住民が多い地域など）、この部分はいささか舌足らずであったといわざるを得ない。

### (3) 法令秘情報の中に「処理基準」を含むことの妥当性

#### ア) 処理基準の意義

以上述べてきたことは、法定受託事務であるその他の事務の適正な遂行に資する

等の「書類管理事務」の重要性というような理由から、同事務を法定受託事務と解することは必ずしも適当とは思われないということであり、控訴審判決の論旨には疑問があるということに他ならない。

しかしそのうえで、百歩譲って、書類管理事務が法定受託事務であるとしたら（その場合、書類管理のあり方について処理基準で定めを置くことも可能となるが、とはいえ当然に、自治事務のはずである情報公開条例に基づく開示請求への対処の仕方にまで言及してよいのかどうかは、若干の疑問なしとしない）、それゆえに本件開示決定は当然に適法といえるのか、言い換えれば、本件条例にいう「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」に処理基準を含めることが妥当かどうかは、これもまた問題である。

一審判決は、処理基準について「法的拘束力を有する一般的基準」という表現を用いる。控訴審判決は、処理基準の法的拘束力については言及せず、同処理基準を特段の理由を示すことなく条例所定の「指示その他これに類する行為」に該当すると判断した。これに従わない例外的事情を認めるに足る証拠なしとも言っている。

しかし、そもそも「『処理基準』は、地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為ではなく一般的に定めるものであり、自治法上の関与とは異なる」（地方自治法245条）。「『法定受託事務』に係る『処理基準』は、事務を処理するに当たり『よるべき基準』であり、地方公共団体は、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」とされている<sup>(9)</sup>。学説上も、「処理基準は、下級行政官庁ではない地方公共団体に対し、直ちに法的義務を課するものではないと解するのが、併立的協力関係論からの帰結である。ただし、各大臣は、処理基準に反していると認めるときは、是正の指示をすることがあるという関係にはある<sup>(10)</sup>」、「特定の地方公共団体が一定の個別案件について一定の措置をとるべき旨の…個別具体的な…拘束を課するものではない<sup>(11)</sup>」などと説明されてきた。要するに、「対等・協力の関係にある行政主体に対して示されるものである以上、処理基準は法的拘束力を持つものではない<sup>(12)</sup>」と解するのが一般的であるといえよう。

---

(9) 以上引用、松本英昭・前掲注(3)588頁。

(10) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第三版〕』（有斐閣、2006年）217頁。

(11) 小早川光郎「国地方関係の新たなルール」西尾勝編著『地方分権と地方自治』（ぎょうせい、1998年）116頁。

(12) 宇賀克也『地方自治法概説〔第2版〕』（有斐閣、2007年）241頁。

そうした観点からは、鳥取県知事（当時）の片山善博氏も、書類管理事務が自治事務であるという点をもっぱら問題としていたが、その背景には、仮に法定受託事務であれば、文化庁次長通知には従わなければならないと考えている節があったようであり、かかる理解は適切ではなかったであろう<sup>(13)</sup>。

なお、本件の処理基準は、文化庁次長名義で通知されている。国の行政機関が地方自治法や各個別法（及びこれらに基づく政令）に基づく助言・勧告又は指示等の関与として、書面による通知をなすことはありうるものの、本件ではそれとは異なるものとして、法定受託事務に係る処理基準を定め、その内容を書面により各地方公共団体に対して示そうとするものである。しかもその内容の一部は、自主条例である情報公開条例を運用する県の機関である知事に対してのものを不可避的に含むものであった。いわゆる外部関係上の通知であることを明確にするためにも、また、そもそも法律の規定上も「各大臣」が定めることとされていることからすると、本件でも文部科学大臣の名前で発出される必要があったように思うが（控訴審判決では、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ており、一定の手当てがなされているとの理解は可能であるが）、この点は指摘するにとどめておく。

#### イ) 法令秘情報と処理基準の関係

処理基準の性格からすれば、法令あるいは拘束力ある指示などと肩を並べて、実施機関が「従わなければならない指示その他これに類する行為」と位置付けてよいかどうかは疑問である。

この点、他の地方公共団体における運用では、以下のような例も見られている。

練馬区では、情報公開条例6条1項4号所定の法令秘情報の解釈運用に関して、「地方自治法の改正により、法定受託事務に係る指示で非公開を国等から求められた場合、当区がその指示に従うべきかどうかについて検討をおこなった。法定受託事務は、自治事務と同様に、区の事務事業として区の責任で自律的に処理するものとされており、当区がその指示に従うか否かについては選択の余地があると言える。したがって、公開請求に対する決定についても、区の裁量を自ら否定する規定を設ける必要はなく、『審議、検討および協議に関する情報』などの非公開情報に該当

---

(13) 2007年2月時点でアクセスし確認した、鳥取県知事定例記者会見録（2006-02-15）より。同旨、人見・前掲注(1)「国の通達と自治体の法令自主解釈権」1頁。

するかどうか個別具体的にその指示内容を検討し、処理することが適当である<sup>(14)</sup>」などとして、拘束力ある指示であっても、そのうえで自治体の法令自主解釈権を重視する姿勢を見せていた。

福岡市では、情報公開条例8条1項1号所定の法令秘情報との関連で、法定受託事務に関して各大臣等からなされる指示（法律又はこれに基づく政令の規定に直接根拠を有する場合に限る。）など、地方自治体に法律上義務を課す国等の関与がなお一部存在しているとし、実施機関が、特定の情報について、各大臣等から非公開とすべき趣旨の指示を受けた場合に、当該非公開とすべき趣旨の指示が法的拘束力を有すると認められるときは、法令秘情報の規定により非公開とする必要があるとするが、同時に、「ここでいう指示は、文書により明確に示されたものを指し、法的拘束力のない『処理基準』を含むものではない」旨を明記している<sup>(15)</sup>。

このように、拘束力ある指示であれば法令とは別に扱い、それに従うかどうかを自主的に判断しようとする例（処理基準であればなおさら、その拘束性は否定されるのであろう）、拘束力ある指示であれば従うとしても処理基準はそれと別個に位置付けるなど、いずれにしても従うべき指示等の範囲を明確にしようとする例がみられており、かかる対応が妥当であるように思われる。

他方で、神奈川県条項公開条例5条7号は、「法令等の規定又は地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の9第1項の規定による基準その他実施機関が法律上従う義務を有する国の機関の指示により、公開することができないとされている情報」という定め方をしているが、運用に関して以下のように定めている。

「法定受託事務であっても地方公共団体の事務である限り、自治事務と同様に条例の対象となるものである。

ただし、法定受託事務については、情報の管理自体が法定受託事務と考えられるものや情報の管理が法定受託事務の処理と密接不可分の関係を有するものがあり、これらについては、地方自治法第245条の9第1項の規定による処理基準の中で各大臣がその取扱いを定めることが可能であることから、処理基準の中で一定の情報について公開を認めない旨の定めがされることがある。

---

(14) 参照、練馬区公文書公開および個人情報保護運営審議会「練馬区情報公開制度の見直しについて（答申）」、平成13年6月。

(15) 参照、福岡市情報公開審査会「福岡市における情報公開制度のあり方について（答申）」、平成13年12月。

この場合には、当該処理基準における公開を認めない旨の定めが当該法定受託事務を定めた法令の趣旨に照らして、なお公開することができないと認められるかどうか、具体的に検討して、慎重に判断を行うものとする。なお、処理基準の形式は、告示等に限られていないので、通知として示される場合がある。

また、実施機関が法律上従う義務を有する国の機関の指示について、地方自治法第249条は、是正の要求、指示その他これらに類する行為については、書面によることを求めている。

したがって、権限ある者から書面で非公開とすることを求められている場合には、書面の内容を具体的に検討して、慎重に判断を行うものとする<sup>(16)</sup>。」

かかる見解は、法定受託事務の処理に密接不可分の関係を有する書類（情報）管理事務につき、処理基準の定めが置かれることを容認するものであるが、しかしこの場合でも、それへの対応を具体的に検討し慎重に判断するとしているのであり、当然に拘束されるとしているものではない。なお、この点に関連しては、大阪市の情報公開条例解釈・運用の手引きが、条例7条7号所定の法令秘情報について「公文書の管理は、地方公共団体の自治事務であることから、本市の機関が法定受託事務に伴い作成又は取得した公文書であってもこの条例の対象となることから、その公開・非公開は、当該公文書を管理する実施機関の判断と責任において行われるべきものである」と述べているのが妥当であるように思われる。

以上のいくつかの地方公共団体の例を見ても、本件条例にいう「その他これに類する行為」というあいまいな規定の妥当性は厳しく問われてよいはずであるし<sup>(17)</sup>（少なくとも条例の解釈・運用基準においてその範囲を明確化する必要はある）、同時に、本件二判決における処理基準の位置付け、その性格や意義への理解は十分なものとはいえないように思われる。

#### （４） 本件の処理の問題 — 情報公開条例の解釈問題として

以上の通り、本件条例の規定（9条2項1号）のもとであれば、処理基準を、法

(16) 参照、神奈川県民部「かながわの情報公開ハンドブック」74頁。

(17) 同旨、人見・前掲注(1)「国の通達と自治体の法令自主解释权」1頁、同「分権改革と自治体政策法務」99頁～100頁。人見は、北海道情報公開条例10条1項7号（「法令又は他の条例の規定により明らかに開示することができないとされている情報」）、横須賀市情報公開条例7条6号（「法令等の定めるところにより、公開することができないとされている情報」）を引用し、自治体の自主立法権のあり方こそが問われていると指摘するが、妥当である。



令・条例、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」の中に読み込み、恰も法令等と並列・同列のものとして位置付ける（したがって、同条項該当性を理由に非開示とする）のは妥当でないとするのであるが、とはいえ、本件文書のような情報を、結論的に非開示とする途がないわけではない。

すなわち、そもそも宗教法人法の解釈上、書類の開示が許されないとして、条例9条2項1号のうち「法令…の規定により公にできない」と解釈する余地もあるかもしれない。すなわち宗教法人法では、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に限って、閲覧を認めている（宗教法人法25条3項）。閲覧に慎重たれという法の趣旨について、1審判決は処理基準を定める必要性の判断の中に織り込み、結論として条例に基づく開示を否定していたし、控訴審判決は、閲覧が限定的なことを考慮して、書類管理事務は法定受託事務と結論づけていたが、しかし、たとえば参議院宗教法人等に関する特別委員会（平成7年12月1日）における質疑においては、(a)法人のプライバシー性、(b)機関委任事務、(c)宗教法人法の限定的閲覧の仕組み、の諸点を踏まえ、慎重な取扱いを期する旨が述べられている<sup>(18)</sup>。(b)の事情は今や参酌しようもないが、それ以

---

(18) 財務諸表を含めて、「提出された書類が都道府県の情報公開条例にのっとって開示されるべき情報なのかそうでないのか」という質問に対して、以下のような答弁があった。

「一般的には各都道府県の情報公開制度におきまして非開示事項の基準を明示しております。具体的には、法令等により公開できないこととされている情報、公開することにより不利益を与えたり正当な利益を害することとなる法人等に関する情報などがその非開示事項として定められているところでございます。開示請求がございました場合の具体的な運用は、このような非開示事項の基準を踏まえまして、各都道府県において適切に判断されるものと思っております。なお、宗教法人から提出されました書類につきましては、文部省におかれまして慎重な取り扱いがなされるよう都道府県に対して御指導されると聞いていますところでございます。」  
(松本英昭自治省行政局長（当時）)

「所轄庁に対して宗教法人が財務諸表等について提出をいただくわけでございますけれども、この中身につきましては、…一般に知られていない情報でありまして、宗教法人としてはプライバシーにかかわるような情報も当然含まれておるわけでございます。それから、宗教法人に関する事務は国の機関委任事務でございます。それから、この改正法におきましても閲覧請求権が認められておりますが、この対象も、正当な利益を有し、かつ不当な目的を有しない信者その他の利害関係人、こういった者に限定して認めておるということでございます。

こういったことを勘案いたしますと、各都道府県においても、この情報の開示ということにつきましては宗教法人のプライバシー等を侵害してはならないというふうに思うわけでございますので、慎重な取り扱いがなされますように、法の改正が実現いたしましたならば、都道府県に対して適切に指導を行ってまいりたいというふうと考えているところでございます。」  
(小野元之文化庁次長（当時）)

外の要素を踏まえると、閲覧を制限する法の規定の解釈との抵触をさけるため、条例に基づく文書の開示が制限されるということはあるのであって、明文をもって公開が禁止されている情報以外にも、法律の趣旨、目的からみて明らかに公開することができないと認められる情報であれば、それもまた法令秘情報として解することはできるように思われる。

また、第三者意見照会手続の結果をいかに参酌すればよいか、あるいは第三者から開示反対の意思表示があってもなお開示決定をする際の理由の提示のあり方なども含めた、逆F O I A事案における開示手続上の問題も重要であるように思われるが、さらに、争点(2)の法人情報該当性の問題として、開示による不利益を考慮することは可能であるし、むしろするべきであったろう。実際、情報公開法5条2号イ「権利、競争上の地位その他正当な利益」の個所は、情報公開法要綱案第六(2)イでは「財産権」と規定されていたのが、最終的に「権利」の語に変更されたのは、非財産的権利が対象になることを明確にしうるためであった<sup>(19)</sup>。このように、宗教法人の信教の自由を法人情報の仕組みの中で保護することは、いわば情報公開制度において織り込み済みなのであって、本件においても、終局的にはかかる判断の中で、非開示とすべき妥当な範囲を確定することができたように思われる。

## おわりに

実は本件は、全国学力テストの市町村別・学校別データの開示請求に関する事案として著名な、鳥取県情報公開審査会答申第20-1号(平成20年7月8日)の中で言及されている。

この事案は、「平成19年度に文部科学省が実施した全国学力・学習状況調査結果の内、市町村別・学校別のデータ」の開示請求について、鳥取県教育委員会が非開示としたので、その決定の取消しが求められたものである。平成19年度に文部科学省が実施した全国学力・学習状況調査は、全国で統一的に国が実施する事務であり、その結果については、文部科学事務次官及び文部科学省初等中等教育局長から発出された全国調査に関する通知により取扱いが定められていた(市町村名、学校名を明らかとした公表は行わないよう求め

---

(19) 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第4版〕』(有斐閣、2008年)75頁。

ている)。これを受け、実施機関は、この通知は、国が全国一律の基準で行う全国調査を円滑に実施するため、都道府県教育委員会に調査結果の適切な取扱いを徹底するよう指示したものであるが、広島高裁判決（本件控訴審判決のこと — 筆者注）において、「（法定受託事務及び宗教法人法の趣旨、事務遂行上の合理性等を考慮して、）全国一律の基準に基づいて処理するのが合理的かつ妥当であると考えられることからすれば、（宗教法人から提出された）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。」と判示されており、全国調査事務を法定受託事務と同等の事務と解することができる、との主張を展開したのであった。

開示対象の文書が、情報公開条例の適用上、条例9条2項1号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り公にすることができない情報に該当するという理屈であったが、法律（又はそれに基づく政令）に基づかない法定受託事務などあるわけもなく、かかる主張が成り立ち得ないことは言うまでもないと思われる（同答申も実施機関のこの部分の主張を退けている）。しかし、いずれにしても、法定受託事務の性格をどう見極め、かつ、処理基準の意義や拘束力をいかほどに認めるかという、地方分権改革のもたらした重要な論点について、残念ながら理解の十分でない事例がみられているのは事実であろう。

本件の提起した問題は数多あるが、あらためて、地方公共団体は国の通知に盲従することなく、正しい法令解釈を自ら行い事務を執行するべきである（同時に自主立法権のあり方も重要である）という、頗る当然の要請に応えることが強く求められているといえよう。

（いそべ てつ 獨協大学准教授）

## 【参照条文】

### \*鳥取県情報公開条例<抄>

**第9条第2項** 実施機関は、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報のいずれかが含まれている場合には、…当該開示請求に係る公文書を開示しないものとする。

(1) 法令若しくは条例（以下「法令等」という。）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

(3) 法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び公社を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、次に掲げるもの。

ア 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの

### \*宗教法人法<抄>

#### （財産目録等の作成、備付け、閲覧及び提出）

**第25条** 宗教法人は、その設立（合併に因る設立を含む。）の時に財産目録を、毎会計年度終了後3月以内に財産目録及び収支計算書を作成しなければならない。

2 宗教法人の事務所には、常に次に掲げる書類及び帳簿を備えなければならない。

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並びに貸借対照表を作成している場合には貸借対照表
4. 境内建物（財産目録に記載されているものを除く。）に関する書類
5. 責任役員その他規則で定める機関の議事に関する書類及び事務処理簿
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

3 宗教法人は、信者その他の利害関係人であつ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つたときは、これを閲覧させなければならない。

4 宗教法人は、毎会計年度終了後4月以内に、第2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第2号から第4号まで及び第6号に掲げる書類の写しを所轄庁に提出しなければならない。

5 所轄庁は、前項の規定により提出された書類を取り扱う場合においては、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。

#### （事務の区分）

**第87条の2** …第25条第4項…の規定により都道府県が処理することとされている事務は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務とする。

## 【各都道府県知事あての文化庁からの通知（抜粋）】

（平成16年2月19日付15庁文第340号文化庁次長通知）

### 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

宗教法人には、所轄庁が文部科学大臣であるものと都道府県知事であるものがあり、所轄庁における規則の認証の基準及び所轄庁に提出された書類の取扱い等について、統一的に取り扱われる必要があることから、宗教法人法（以下「法」という。）に係る都道府県の法定受託事務の処理について、地方自治法第245条の9第1項の規定に基づき、都道府県が当該事務を処理するに当たりよべき基準について、下記のとおり定めましたので通知します。ついては、当該事務の処理に当たっては、この基準によることとするとともに、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の上、遺漏のないようお願いします。

なお、この基準は、宗教法人に関する事務の処理に係る従前の通達及び通知を踏まえて定めたものであることを申し添えます。

#### 記

#### 第1 略

#### 第2 事務所備付け書類の写しの所轄庁への提出及びその取扱いについて（法第25条第4項関係）

1 宗教法人の事務所備付け書類の一部の写しの所轄庁への提出が義務づけられた趣旨は、当該宗教法人が規則等に従ってその目的に沿った活動を行っていることを、所轄庁が継続的に確認するためであり、宗教法人が書類の提出を怠っている場合、当該宗教法人に速やかに提出するよう督促を行う等必要な措置を講ずること。

2 情報公開条例等に基づき法第25条第4項の規定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の利害関係人に限定されている趣旨及び法第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。

（以下略）