

諮問庁：文化庁長官

諮問日：平成29年7月25日（平成29年（行情）諮問第318号）

答申日：平成30年1月31日（平成29年度（行情）答申第450号）

事件名：特定宗教法人の規則変更認証申請に関する文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定宗教法人が名称を「特定名称」と変更したい旨の規則変更認証を申請する特定年月前後に、関係部署は当時の文部科学大臣等に背景及び経緯の説明を行っている。それに関する全ての起案文書，説明文書，参考資料等」（以下「本件対象文書」という。）につき，その全部を不開示とした決定は，妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し，平成29年2月8日付け28受庁文第869号（以下「原処分」という。）により，文化庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定について，その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は，審査請求書及び意見書の記載によると，おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

不開示決定通知書は，不開示とした理由について「請求文書については，国の機関の内部における検討に関する情報であって，公にすることにより，率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため，法5条5号に該当し，また，公にすることにより，争訟に係る事務に関し，国の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため，法5条6号口にも該当するとともに，さらに，公にすることにより，今後の認証業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため，法5条6号柱書きに該当することから，不開示とします」と記しています。

しかし，ここでは法5条5号，同条6号口及び同号柱書きの条文を引き写しているに過ぎず，どのように「中立性が不当に損なわれるおそれがある」のか，あるいは「国の当事者としての地位を不当に害するおそ

れがある」のか、また、「今後の認証業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」のか、それぞれ理由付記がまったくなされていません。

しかも、そもそも宗教法人の名称変更は許認可業務ではありません。文化庁は基本的に、宗教法人が提出した書類が所定の手続を踏んでいるか、また、必要書類がそろっているかを審査するのです。まして今回は、宗教法人の名称を変更するだけの申請であり、不開示決定通知書に書かれたような実質的な「検討」や「率直な意見の交換」あるいは「意思決定」といった性格のものではありません。全てを開示しても、今後の認証業務に支障があるとは到底考えられません。

実際、文化庁文化庁宗務課発行の「宗教法人運営のハンドブック」は、宗教法人の運営に関する規則変更について「2段階の手続が必要です」と説明し、「まず、法人内部の手続があります。法人内部の規則変更手続をどのように定めるかは、各法人の自主性に委ねられており、それぞれの規則でその手続を定めることになっています」と述べています。

この第1段階に関する法令としては宗教法人法26条「宗教法人は、規則を変更しようとするときは、規則で定めるところによりその変更のための手続をし、その規則の変更について所轄庁の認証を受けなければならない」を紹介しています。

第2段階については「法人内部の規則変更の手続が完了したら、法人は、所轄庁に対し認証のための申請手続をとらねばなりません。そのためには、「規則変更認証申請書」に「変更しようとする事項を示す書類」、「規則の変更の決定について規則で定める手続を経たことを証する書類」などを添えて所轄庁に提出することが必要です」と述べています。これに関してハンドブックは宗教法人法の以下を引用しています。

27条 宗教法人は、前条1項の規定による認証を受けようとするときは、認証申請書及びその変更しようとする事項を示す書類2通に左に掲げる書類を添えて、これを所轄庁に提出し、その認証を申請しなければならない。

一 規則の変更の決定について規則で定める手続を経たことを証する書類

28条 所轄庁は、前条の規定による認証の申請を受理した場合においては、その受理の日を附記した書面でその旨を当該宗教法人に通知した後、当該申請に係る事案が左に掲げる要件を備えているかどうかを審査し、14条1項の規定に準じ当該規則の変更の認証に関する決定をしなければならない。

一 その変更しようとする事項がこの法律その他の法令の規定に適合していること。

二 その変更の手続が26条の規定にしたがってなされていること。

30条 宗教法人の規則の変更は、当該規則の変更に関する認証書の交付に因ってその効力を生ずる。

以上のように、今回の不開示決定については①理由の付記がない②宗教法人の規則変更は極めて事務手続的な審査であり、しかも今回は単に名称変更に関する申請であるため、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」等の指摘は当てはまらなないと考えられます。

当方としては、開示を求めた「全ての起案文書、説明文書、参考資料等」には当然、パソコンやサーバー内の電子データも含まれていると認識しておりますので、改めて、これに関する全ての情報の開示を求めます。

(2) 意見書

ア 諮問庁の理由説明書のうち「全部不開示を相当と考える理由」に関する意見

審査請求人は平成29年4月26日付で提出した審査請求書で、処分庁の「不開示決定通知書」には理由が付記されていないと指摘しました。

今回の理由説明書も同様です。「率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれる」は法5条からの引き写しです。その前段には「これが公にされれば（中略）外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどを憂慮し、関係者が不必要に萎縮するなどして」とありますが、法人が名称変更するだけの事案において「外部からの圧力や干渉」あるいは「関係者が不必要に萎縮」とはどのような状況なのか想像することは難しく、理由となっているとは到底考えられません。

参考資料として、文化庁文化部宗務課が宗教法人事務担当者向けに作成した「宗教法人実務研修会資料」を添付します。そのチャート（P40）にあるように、認証までの手続は簡単なものです。また申請に必要な書類（P41）もごく限られています。そのような事務処理過程からしても、「圧力」「干渉」「萎縮」といった表現が当てはまるような事態が生じるとは考えがたく、明らかに誇張した表現です。

また、後段にも「これらの情報が公になった場合、今後、同種の文書の作成・検討に支障が生じ」という表現があります。これも上記と同様で、「率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」の理由たり得ません。

よって、全部を不開示とする理由は存在しません。

イ 諮問庁の理由説明書「個別の記載に関する不開示理由」に関する意見

諮問庁は特定宗教法人からの「相談及び要請」に関する記載を公にすることが法5条2号イに該当するとしています。しかし、今回の事案において、その条文に該当するとは言えません。審査請求人が本年8月14日に行った正式な対面取材に対して、文化庁の担当者は「基本的に、宗教法人の名は宗教活動と連動しているので、あまりこちらから何か言うことはない」「めったにないが、同じ名称で同じ住所という場合は登記が受け付けられない可能性はある（ので指導する）」と回答しています。つまり、名称変更の事案に関する相談・要請の内容が公になっても「法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」が生じる状況は考えにくいのです。

また、後段で「どのように対応すべきかに関する情報」等が記載されていることを理由として、「今後の認証業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」としています。しかし、宗教法人の規則変更に関する文化庁の専決者は文化部長であり、文化庁長官や文部科学大臣ではありません。宗務課が属する文化部のレベルで決裁できるものなのです。極めて高度な判断を要する業務ではなく、所定の要件を満たしていれば認証しなければならない業務ですから、どのように対応すべきかに関する情報が「今後の認証業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は到底あり得ません。

よって、個別の記載に関する不開示理由も存在しません。

ウ 追記

法の1条は「（中略）政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」と定めています。しかしながら、諮問庁の対応はこの精神に逆行するものです。高度な判断を伴わない、今回のような事案まで不開示となってしまうと、法は空文化してしまいます。その意味で、今回の諮問事件は極めて重大な意味を持つと考えています。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 審査請求に係る行政文書等について

当審査請求に係る行政文書は、特定宗教法人が名称を「特定名称」と変更したい旨の規則変更認証を申請する特定年月前後に、関係部署が当時の文部科学大臣等にした背景及び経緯の説明に関する全ての起案文書、説明文書、参考資料等（本件対象文書）である。

本件対象文書につき、法9条2項に基づく不開示決定を行ったところ、審査請求人から、当該文書の開示を求める旨の審査請求がされたところである。

2 諮問に当たったの判断

本件対象文書については、原処分を維持し、全部不開示が相当と考える。ただし、諮問に当たって再検討したところ、不開示理由については、法第5条2号イに該当する部分を追加する。

3 全部不開示を相当と考える理由

本件対象文書は、特定年月に、当時の文部科学大臣に特定宗教法人が申請していた、名称を「特定名称」と変更する旨の規則変更について、その経緯及び対応方針案を説明する際に用いた資料である。これが公にされれば、今後、同種の資料の作成・検討に際し、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどを憂慮し、関係者が不必要に萎縮するなどして率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため、法5条5号に該当する。

本件は全部不開示が相当であって、一部のみを部分開示することはできない。一部の情報が公になれば、どのような情報を組み合わせて説明を行っているか、また、どの点を重要と捉えられていたか等が明らかになるが、このような情報は意思形成過程に関するものであって、国の機関の内部における検討又は協議に係る情報といえ、これらの情報が公になった場合、今後、同種の文書の作成・検討に支障が生じ、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるから、法5条5号に該当する。さらに、公にされた一部の情報から、他の不開示部分の記載内容を推測されるおそれもある。

よって、本件対象文書の一部のみを部分開示することはできず、全部を不開示とすべきである。

4 個別の記載に関する不開示理由

本件対象文書には特定宗教法人から行政庁への相談及び要請に関する記載があり、これらの記載を公にすることにより、当該特定宗教法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、法5条2号イに該当する。

また、本件対象文書には、規則変更申請の受理通知書の発出に関する情報及び本案件にどのように対応すべきかに関する情報等が記載されており、公にすることにより、今後の認証業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号柱書きに該当する。加えて、これらの認証業務に関する情報を公にすることにより、認証業務に関する国に対する今後の争訟に係る事務に関し、国の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため、同号ロにも該当する。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成29年7月25日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受

- ③ 同年8月18日 審査請求人から意見書を収受
- ④ 同年9月4日 審議
- ⑤ 平成30年1月15日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月29日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、法5条5号並びに6号柱書き及び口に該当するとして、その全部を不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対して、審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、法5条2号イの理由を追加した上で、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

(1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、不開示理由等について改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 宗教団体が宗教法人となるには、所轄庁（原則として、その法人の主たる事務所の所在地の都道府県知事が所轄庁となる。ただし、他の都道府県内に境内建物を備える宗教法人等については文部科学大臣が所轄庁となる。）による認証を受ける必要がある。具体的には、宗教法人の設立、規則の変更、合併、解散について、その都度、所轄庁の認証を得る必要がある。

本件対象文書は、特定宗教法人の名称変更に係る規則変更の認証業務についての文部科学大臣への説明資料である。

イ 審査請求人は、宗教法人の規則変更は極めて事務手続的な審査であり、今回は単に名称変更に関する申請であるので、今後の認証業務に支障があるとは考えられない旨主張する。

しかしながら、宗教法人が規則を変更する際には、宗教法人法上「その変更しようとする事項がこの法律その他の法令の規定に適合していること」及び「その変更の手続が26条の規定にしたがってなされていること」を審査しなければならないとされており、名称変更も通常の規則変更と同じ審査が行われるため、審査の際には、同審査に関連する法人の情報を入手するとともに、名称変更の規則変更は、宗教活動と関連して変更されることが多いので、これに関連する情報も入手することとなることから、本件対象文書を公にした場合、特定宗教法人の宗教活動に関連する公となっていない内部情報等を開示することとなる。そうすると、特定宗教法人の他者に知られたくない内部情報等がインターネット上で拡散される事態や、宗教法人との信頼関

係を損なうことにつながる事態が想定され、特定宗教法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ及び今後の認証業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

ウ 審査請求人は、開示を求めた「全ての起案文書、説明文書、参考資料等」には当然、パソコンやサーバー内の電子データも含まれていると認識しているため、改めて、これに関する全ての情報の開示を求め旨主張しているため、念のため、改めて、宗教法人の認証業務を担当している宗務課内のパソコンやサーバー内の電子データも確認したが、本件対象文書の外に該当する文書の存在を確認することはできなかった。

(2) 以下、上記諮問庁の説明を踏まえ、検討する。

ア 審査請求人は、宗教法人の規則変更は極めて事務手続的な審査であるので、今後の認証業務に支障があるとは考えられない旨主張するところ、諮問庁は、宗教法人法により、規則変更の認証業務は、当該業務に係る法律その他の法令の規定に適合していることなどを審査しなければならないので、必然的に宗教活動に関連する情報も入手することとなる旨説明する。

イ そこで、当審査会において、本件対象文書を見分したところ、本件対象文書は、特定宗教法人からの名称変更に関する認証申請（規則変更）に係る経緯及び対応方針案が記載された資料であり、当該資料には、特定宗教法人の宗教活動に関連する公となっていない内部情報等の記載が認められる。

そうすると、本件対象文書を公にした場合、特定宗教法人の公となっていない内部情報等を開示することとなり、これらがインターネット上で拡散される事態も想定され、特定宗教法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとする諮問庁の説明は否定し難い。

ウ したがって、本件対象文書は、法5条2号イに該当し、同条5号並びに6号柱書き及びロについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を法5条5号並びに6号柱書き及びロに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が同条2号イ、5号並びに6号柱書き及びロに該当することから不開示とすべきとしていることについては、同条2号イに該当すると認められるので、

同条 5 号並びに 6 号柱書き及び口について判断するまでもなく，妥当であると判断した。

(第 5 部会)

委員 南野 聡，委員 泉本小夜子，委員 山本隆司