

諮問庁：林野庁長官

諮問日：平成28年1月28日（平成28年（行情）諮問第59号）

答申日：平成29年3月6日（平成28年度（行情）答申第773号）

事件名：特定の国有林境界査定図謄本等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定年月日付け 特定文書番号境界査定通告書」に記載されている、特定地域Aの国有林境界査定図謄本」（以下「本件対象文書1」という。）及び「明治36年、37年、38年の特定大林区署の職員名簿」（以下「本件対象文書2」といい、本件対象文書1と併せて「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして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27年9月2日付け特定記号第126号-1により特定森林管理局長（以下「処分庁」という。）が行った一部不開示決定（以下「原処分」という。）について、保有する文書からは確認できなかったとして不開示とした、本件対象文書の開示を求める。

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によると、おおむね次のとおりである（意見書に添付されている資料は省略する。）。

（1）審査請求書

開示を求めた本件対象文書1は、平成27年7月15日付け27林国業第33号で開示された、訴訟関係文書の中で、明治36年頃に行われた国有林査定図として証拠提出されている文書と同様のものです。

訴訟に証拠として提出されいながら、特定大林区署長の公印が押されている文書に記載されている重要な査定図が確認できないとは、考えられない対応です。

また、本件対象文書2は、先に記載した訴訟関係文書の中でも、査定通告書等に記載されている職員が在籍したかどうかが疑問視されている時期の名簿です。

訴訟に当たって、当然のこととして、名簿は訴訟資料として確認すべきものであると考えます。

以上のように、これらの文書を保有していることは明らかであると思われるので、隠すことなく、全ての文書の開示を求めます。

(2) 意見書

ア 訴訟関係書類等に関して

諮問庁の理由説明書の2の(3)(下記第3の2(3))に、「「国有林査定図」とは、上記の判決文中の「国有林境界査定図」を指していると考えられる。」としていますが、当方が求めているものは、特定年月日付け特定文書番号の「境界査定通告書」に記載されている、「隣接地との境界を査定し査定図謄本は特定小林区署に備付置」とされた、この謄本の原本であります。

諮問庁は、訴訟に提出したものが、この「査定図」であるとするのではなく、「考えられる」としていますが、では、この「国有林境界査定図」のもととなる、立会通告書、査定通告書及び査定図原本はどうなっているのでしょうか。

これら一連の書類がなければ、「国有林境界査定図」が、特定年月日付けの文書に記載された「査定図」原本であることにはなりません。

さらに、開示された「国有林境界査定図」を、甲第4号証の「国有林境界査定簿」と突合させていくと、「国有林境界査定図」に示された図面上の地籍は、ほとんどが特定地域Aに関するものであり、特定地域Bの部分は極めて僅かな部分となっています。

林野庁が国有地と主張する土地が、「国有林境界査定図」の中心に位置するならば、この土地は、「国有林境界査定簿」からは、明らかに特定地域Aに存在することとなってしまいます。

そうではなく、特定旧国有林Bに存在することを論証するのが、甲2号証の「国有林査定全図」であるとするならば、それには、更に大きな問題があります。

その理由は、甲2号証には、「特定三角点」と、「特定林班界」との記載があることです。

「境界査定通告書」には、特定旧国有林Aとの境界を査定する旨の記載はありますが、林班に関する記載は全くありません。

同様に、諮問庁が民地との境界を査定して作成したとする、「国有林境界査定図」には、林班に関する記載は一切ないにもかかわらず、甲2号証の「国有林査定全図」にのみ記載されているということは、この二つの査定図は、特定年月日付けの「境界査定通告書」の原本として、同時に作成されたものではないし、さらに、同じ時期に作成されたものでもないということになります。

このことは、甲4号証「国有林境界査定簿」の記載と甲2号証に記

載してある「測量成果一覧表」の精度の違いからも明白であると考えます。

甲2号証は、特定三角点から測り出す起点及び特定林班の記載があることから、起点、林班と、その接する民地との境界査定が既に終了していることを前提としています。

では、この起点と民地との境界査定は何時、どのようにして行われたのでしょうか。

このように、査定が実際に行われて作成されたのか、何時作成されたのか、時代も、作成主体も明らかでない二つの査定図をもとに、「国有林は特定旧国有林Bに含まれ、被告ら主張の土地は、特定旧国有林Aに存在する」とした、地裁の判断は大いに疑問となります。

諮問庁が、このように、作成された時期を隠蔽し、あたかも、同じ時に作成されたようにして訴訟資料として提示する理由は一体何なののでしょうか。

それは、訴訟を有利にするため、林野庁の主張を正当化するための文書操作としか考えられません。

これらの疑問点を明らかにするために、当方が開示を求めたものが、特定年月日付け特定文書番号の「境界査定通告書」という、正式な公文書に記載された「査定図」原本です。

諮問庁は、これに対し、「保有する行政文書からは、確認することができない」として不開示としましたが、諮問庁が、同時期に行った境界査定の結果であると主張する、「甲2号証」、「甲3号証」、「甲4号証」は残されていて、正式な公文書に記載された「査定図」原本が確認できないとはどういうことなのか、その理由は明らかにされていません。

さらに、当方に公開してきた、「甲2号証」、「甲3号証」、「甲4号証」は、所有者、地籍等は塗りつぶされており、隣地は誰の所有地なのか、訴訟対象の土地の地籍はどこなのかですら確認できない状態であり、更には、文書の信憑性の確認にいたっては全く不可能な状態です。

このような、多くの疑問を解消するために、正式な公文書である、特定年月日付けの「境界査定通告書」記載の原本及び「甲2号証」、「甲3号証」、「甲4号証」の塗りつぶし部分を、速やかに、全て開示することを求めます。

イ 職員名簿に関して

特定大林区署と特定森林管理局の関係の説明がありますが、それは、職員名簿がないことの理由とはなりません。

通常は、組織が大きく変わる際には、それまでの歴史を記録してお

く等が行われます。

そのようなことも一切行ったことがなく、更に、全ての名簿が廃棄されているとは考えられません。

保有する名簿を、隠すことなく開示することを求めます。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 処分庁が原処分において一部不開示とした理由

本件対象文書については、保有する文書からは確認できなかったことから不開示としたものである。

2 国有林の境界査定通告書及び境界査定図等について

(1) 国有林の境界査定通告書及び境界査定図について

審査請求書に記載のある「境界査定通告書」及び「境界査定図」について、次のとおり説明する。

明治時代に官有地と民有地が区分され、官有地である国有林と隣接民有地との境界を確定する際に、隣接民有地の所有者に対し、旧国有林野法（明治32年法律第85号）4条に基づき立会いを求める通告をすることとなっていた。この通告をした文書が境界査定通告書である。

また、旧国有林野法施行規則（明治32年農商務省令第25号）5条に基づき、境界の図面である境界査定図の謄本が国の現地機関に備え付けられた。

(2) 特定大林区署について

審査請求書に記載のある特定大林区署は、明治時代に国有林を管理していた国の機関であり、本件審査請求内容に係る国有林（特定村内）は、明治19年に特定大林区署の管轄となった。

特定大林区署は、大正13年に特定営林局となり、現在は特定森林管理局となっている。

大林区署は管内の小林区署を管轄し、小林区署は現在の森林管理署に該当する。

(3) 訴訟関係文書等について

審査請求書に記載のある「訴訟関係文書」及び「国有林査定図」について、次のとおり説明する。

特定村内の特定の国有林については、特定年aに国が複数の者を相手に所有権確認訴訟を提起し、特定年bの最高裁判所判決により国の所有が確定した。

当該訴訟に関する文書を審査庁は審査請求人に対して開示しており（平成27年7月15日付け27林国業第33号により開示決定）、開示した文書中（特定地方裁判所判決文の判決理由）に次の記載がある。

「そして、明治36年ころ右国有林とこれらに隣接又は介在する民有地との境界査定が特定大林区署境界査定官吏山林局書記Aにより右各民

有地所有者等立会のうえで実施されたが、その成果である査定境界点の番号、位置、設置境界標識の種類、隣接民有地の地番、地目、現況、所有者又は管理者の氏名等は国有林境界査定簿（甲第4号証）に登載され、また測量に基づき国有林査定全図（甲第2号証）、国有林境界査定図（甲第3号証の1、2）が作成された。」

「国有林査定図」とは、上記の判決文中の「国有林境界査定図」を指していると考えられる。

3 処分庁による原処分が妥当であるとする理由

本件対象文書については、処分庁において、保有する行政文書からは、確認することができないことから不開示としたことは妥当であり、原処分を維持することが適当である。

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28年1月28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3月1日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 平成29年2月22日 審議
- ⑤ 同年3月2日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は、「特定年月日付け 特定文書番号境界査定通告書」（以下「本件境界査定通告書」という。）に記載されている、特定地域Aの国有林境界査定図謄本（本件対象文書1）及び「明治36年、37年、38年の特定大林区署の職員名簿」（本件対象文書2）であり、処分庁は、これを保有していないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の開示を求めるが、諮問庁は、原処分を維持することが適当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

（1）諮問庁は、本件対象文書について、処分庁において保有する行政文書の中には存在を確認することができないことから不開示としたことは妥当である旨説明するので、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、本件対象文書の探索の範囲及び特定森林管理局における文書の保存期間について確認させたところ、次のとおりであった。

ア 本件対象文書1については、本件境界査定通告書において本件対象文書1が備え付けられたと記載されている特定小林区署の後継組織である特定森林管理署及び特定森林管理局の事務室内の書類棚及び文書を保管している倉庫の探索並びに該当する電子記録の有無についての

探索を行った。

また、農林水産省行政文書管理規則（農林水産省・林野庁・水産庁訓令第1号）に基づき特定森林管理局における行政文書の保存期間基準を定めた森林管理局等標準文書保存期間基準（以下「基準」という。）では、境界査定図等については、保存期間が30年と定められており、保存期間満了後は、これを廃棄することとされている。

イ 本件対象文書2については、特定森林管理局の事務室内の書類棚及び文書を保管している倉庫の探索並びに該当する電子記録の有無についての探索を行った。

また、基準では、特定森林管理局の職員録については保存期間が30年と定められており、保存期間満了後は、これを廃棄することとされている。

(2) そこで検討すると、本件対象文書1については、開示請求時点（平成27年8月5日）では作成から100年以上が経過していることが認められる。また、諮問庁から基準の提示を受けて確認したところ、特定森林管理局における境界査定図等の保存期間については、諮問庁の上記(1)アの説明のとおりであった。

そうすると、現在の境界査定図等の保存期間が30年であることを踏まえれば、本件対象文書1の作成時点において、現在の境界査定図等の保存期間を上回る保存期間を設定していたとは考えにくく、既に廃棄されているものと考えるのが自然である。

なお、審査請求人は、上記第2の2(1)のとおり、本件対象文書1は訴訟に証拠として提出された文書と同様である旨主張していることから、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、特定年aに裁判で国が証拠として提出した文書は保有しているが、開示請求時点では、特定年aから40年弱の年月が経過していることから、これが、特定小林区署に備え付けられていた本件対象文書1であるかについて確認する手段はない、とのことであった。

また、上記(1)アの探索が特段不十分であったとは認められない。

したがって、処分庁において、保有する行政文書の中には存在を確認できないとする諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足る事情も認められない。

(3) 本件対象文書2については、仮に存在していたとしても、開示請求時点では作成から100年以上が経過していることとなり、また、諮問庁から基準の提示を受けて確認したところ、特定森林管理局の職員録の保存期間については、諮問庁の上記(1)イの説明のとおりであった。

そうすると、現在の特定森林管理局の職員録の保存期間が30年であることを踏まえれば、本件対象文書2が、特定森林管理局において現在

に至るまで長期間保存されているものとは考えにくく、また、上記（１）イの探索が特段不十分であったとは認められないから、処分庁において、保有する行政文書の中には存在を確認できないとする諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足る事情も認められない。

（４）したがって、特定森林管理局において、本件対象文書を保有しているとは認められない。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 付言

本件開示決定通知書には、不開示とした理由について、「保有していない」旨記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法８条の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

5 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、これを保有していないとして不開示とした決定については、特定森林管理局において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

（第４部会）

委員 鈴木健太，委員 常岡孝好，委員 中曽根玲子