

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和5年2月22日（令和5年（行情）諮問第219号）

答申日：令和5年7月27日（令和5年度（行情）答申第210号）

事件名：特定個人が申請した特定の筆界特定事件に関する文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）の開示請求につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、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、令和4年8月22日付け総第425号により特定地方法務局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）の取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由の趣旨は、審査請求書によると、おおむね別紙の2のとおりである。なお、意見書については、諮問庁に閲覧させることは適当ではない旨の意見が提出されているため、その内容は記載しない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求に係る行政文書開示の対象とされた行政文書及び原処分

本件審査請求に係る行政文書開示の対象とされた行政文書は、本件対象文書であるところ、処分庁は、法9条2項の規定に基づき、令和4年8月22日付け総第425号通知をもって、その存否を明らかにせず、不開示決定（原処分）を行った。

2 審査請求人が主張する本件審査請求の趣旨及び理由

審査請求人が主張する本件審査請求の趣旨及び理由は以下のとおり。

- (1) 開示請求の対象となる文書は、法5条にいう個人に関する情報にあたらぬこと
- (2) 「公にすることが予定されている情報（法5条1号イ）」にあたること
- (3) 「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報（法5条1号ロ）」にあたること

(4) 法8条の要件を満たしていないこと

以上のことから、審査請求人は、原処分を取り消し、本件対象文書の開示を求めるものであると考えられる。

3 原処分の妥当性

審査請求人は、上記2のとおり、本件対象文書について開示すべきであると主張するので、本件対象文書の存否を明らかにせず不開示とした原処分の妥当性について、以下検討する。

(1) 本件開示請求は、筆界特定の申請をした特定個人である申請人に係るものであり、本件対象文書を特定し、当該文書の存否を答えることは、申請人という特定の個人が特定年の特定月日に筆界特定の申請したことの有無及び申請に係る調査の有無という個人のプライバシーに関する事実の有無（以下、第3において「本件存否情報」という。）を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

(2) 本件存否情報は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められることから、法5条1号本文前段に該当する。

次に、法5条1号ただし書イ該当性について検討すると、筆界特定申請があった場合には、不動産登記法（平成16年法律第123号）133条の規定により公告するとともに、関係人に対して通知を行っているが、手続番号及び関係土地の所在地番しか公表されておらず、申請人の氏名を含むその余の具体的な内容については「公にされている情報」とも「公にすることが予定されている情報」と認められず、同号ただし書イには該当しないと認められる。

なお、請求者は、本件の筆界特定申請の関係人と思われ、対象文書が存在することを既に知り得る立場にあることが推測された。しかしながら、法に基づく開示請求は「何人も」行い得るものであり、その開示・不開示の判断も、請求者が誰であるかによって左右されるものではなく、また、仮に同種の情報が通知等されていたとしても、それが当該被通知者限りのものにとどまる限り、「公にされている情報」とも「公にすることが予定されている情報」にも該当しない。

また、本件存否情報は、法5条1号ただし書ロ及びハに該当すると認めるべき特段の事情も存しない。

(3) その他、上記2の審査請求人の主張は、いずれも上記(1)及び(2)の判断を左右するものではない。

(4) 以上のことから、本件対象文書の存否を答えることは、それだけで法5条1号の不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで、法9条2項の規定に基づき、本件開示請求を拒否した原処分は、妥当である。

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 令和5年2月22日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年3月31日 審査請求人から意見書を収受
- ④ 同年6月23日 審議
- ⑤ 同年7月21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るところ、処分庁は、本件開示請求に係る行政文書の存否を答えるだけで法5条1号の不開示情報を開示することと同様の結果となるため、法8条により不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について

(1) 本件対象文書は、特定年に特定個人Aが特定地方法務局に申請した、審査請求人を関係人とする筆界特定事件に係る書類であることから、その存否を答えることは、特定個人Aが、特定年に特定地方法務局に対して筆界特定の申請を行ったという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

(2) そして、本件存否情報は、法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであると認められるところ、これが法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報に該当するとは認められないから、同号ただし書イに該当しない。

そして、審査請求人は、審査請求書（別紙の2（3））において、筆界特定の結果は、関係人である請求人の土地所有権について、極めて大きな影響を与えるなどと主張するが、当該主張によっても、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために何人に対しても公にすることが必要な情報であるとする特段の事情があるとまでは認められず、法5条1号ただし書ロに該当する事情も認められない。

また、審査請求人は、審査請求書（別紙の2（1））において、本件対象文書は、「当該個人が公務員等（中略）である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるとき（法5条1号ハ）」に当たるなどと主張するが、特定の個人が筆界特定の申請を行うことは、公務

員の職務遂行の内容に係る情報とはいえないことから同号ただし書ハに該当する事情も認められない。

(3) したがって、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号の不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により、本件対象文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条1号に該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同号に該当すると認められるので、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙

1 本件対象文書

「特定年に、申請人特定個人Aが特定地方法務局に申請した、私を関係人とする筆界特定事件にかかる書類一式（付属書類及び証拠物を含む。）」

2 審査請求書

処分庁は、令和4年8月22日、開示請求のあった行政文書は、その存否を答えることにより、法5条1号の不開示情報が開示されるのと同様の効果が生じることとなるという理由により、不開示とする旨の決定をしたが、この決定には、下記の違法があるため、その取消しを求める。

なお、本件はきわめて複雑な事案であるところ、審査請求の期間が3か月と短いため、現時点では十分な主張ができる状態ではない。したがって、以下の記載は、あくまで現時点における請求人の主張を記載したものとどまり、追ってさらに詳細な主張をする予定である。

(1) 開示請求の対象となる文書は、法5条にいう個人に関する情報にあたらぬこと

処分庁がなした前記決定（原処分）は、法5条1号の不開示情報が開示されるのと同様な効果が生じることとなると主張するが、本件開示請求の対象となる文書は、法5条にいう個人に関する情報にはあたらない。

まず、申請人及び関係人の住所及び氏名は、不動産登記法59条4号により、登記事項とされているから、「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報（法5条1号イ）」に当たり、同条本文にいう「個人に関する情報（中略）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（中略）により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」には当たらない。

したがって、申請人及び関係人の住所及び氏名を推知し得る情報を開示したとしても、「不開示情報を開示することとなる時（法8条）」には当たらない。なお、生年月日については、登記事項ではないが、他の情報から生年月日を推知し得るということは、通常は想定し得ない上、生年月日のみを不開示にしたとしても、それによって生年月日が推知し得ないことはいうまでもない。

この点、法5条は、「特定の個人を識別することができるもの」としている以上、特定の個人を識別し得るか、という点が決定的に重要なのであって、不動産登記法59条が権利者の住所及び氏名を登記事項としている以上、当該土地の権利関係に関しては、法が個人の権利を容認しているというべきであって、その意味で、法5条1号の適用の前提を欠いているというべきである。

次に、申請人ないし関係人が、本件筆界特定手続においてした主張書面、書証及び証拠物について、一般に申請人ないし関係人の「権利利益を害するおそれ（法5条1号）」が生ずることは、およそ想定し得ない。

この点、かかる書面等は、例えば筆界確定訴訟などにおいて証拠となり得るところ、筆界特定訴訟が係属した場合には、裁判所は、当該訴えに係る訴訟において、訴訟関係を明瞭にするため、登記官に対し、当該筆界特定に係る筆界特定手続記録の送付を囑託することができる（不動産登記法147条）のであり、そうである以上、筆界特定訴訟との関係においては、上記書面等を開示することによって、申請人ないし関係人の権利利益を害するおそれは、想定し得ない。

また、上記書面等は、いずれも筆界特定手続において用いられることが予定されているものであるから、もっぱら筆界特定事件に関する事項が記載されているものと考えられ、それを開示することが、申請人ないし関係人の「権利利益を害するおそれ（法5条1号）」が生ずるとは考え難い。

次に、本件開示対象となっている文書は、特定地方法務局筆界特定登記官が審査する筆界特定事件の一件記録であるところ、筆界特定登記官その他の同法務局職員が作成した文書や、市役所その他の公務所の職員が同法務局の求めに応じて作成した文書、あるいはそれらの職員の供述等を録取した書面は、いずれも「当該個人が公務員等（中略）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるとき（法5条1号ハ）」にあたるから、同条本文にいう「個人に関する情報」に当たらない。したがって、それらの文書の存在及びその内容を推知し得る情報を開示したとしても、「不開示情報を開示することとなるとき（法8条）」には当たらない。

また、筆界特定調査員は非常勤の国家公務員であるから、筆界特定調査員が作成した文書についてもこれと同様である。

次に、本件筆界特定事件においては、申請人代理人として土地家屋調査士特定個人Bが、関係者として土地家屋調査士特定個人Cが、それぞれ本件手続に関与しているが、土地家屋調査士の氏名等は、特定県土地家屋調査士会のホームページにおいて公開されているから、土地家屋調査士を識別し得る情報は、「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報（法5条1号イ）」に当たるから、同条本文にいう「個人に関する情報」に当たらない。

また、土地家屋調査士は、「常に品位を保持し、業務に関する法令及び実務に精通して、公正かつ誠実にその業務を行わなければならない（土地家屋調査士法2条）」ものである以上、土地家屋調査士の業務は公益性があり、その業務に関する事項は、本来的に透明性を要求されているというべきであって、土地家屋調査士の業務に関する事項にかかる情報について、これを開示することが、当該土地家屋調査士の権利利益を害するおそれは、

想定し得ないというべきである。

これらのことから、本件開示請求の対象となる各文書は、いずれも法5条1号に該当せず、これに当たることを理由として全部不開示とした原決定は違法である。

(2) 「公にすることが予定されている情報（法5条1号イ）」にあたること

そもそも、筆界特定申請人に対する通知がされた場合における筆界特定手続記録は、対象土地の所在地を管轄する登記所において保管され（不動産登記法35条）、何人も、利害関係を有する場合には、登記官に対し、手数料を納付して、筆界特定手続の閲覧を請求することができる（同法49条2項）のであるから、「公にすることが予定されている情報（法5条1号イ）」に当たる。

なお、請求人は本件筆界特定手続における関係人であり、利害関係を有することは明らかである。

しかも、上記のとおり、筆界特定訴訟が係属した場合には、裁判所は、当該訴えに係る訴訟において、訴訟関係を明瞭にするため、登記官に対し、当該筆界特定に係る筆界特定手続記録の送付を囑託することができる（不動産登記法147条）ところ、何人も、裁判所書記官に対し、訴訟記録の閲覧を請求することができる（民事訴訟法91条1項）。したがって、この意味でも、本件開示請求の対象となる文書は、「公にすることが予定されている情報（法5条1号イ）」に当たる。

このことから、本件開示請求の対象となる各文書は、いずれも法5条1号に該当せず、これに当たることを理由として全部不開示とした原決定は違法である。

(3) 「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報（法5条1号ロ）」にあたること

本件開示請求の対象となる各文書は、筆界特定事件にかかる一件記録であるところ、請求人は同事件における関係人である。

筆界特定事件は、あくまで筆界を特定するものであり、所有権界を特定するものではないものの、筆界と所有権界は通常は一致するものであるから、筆界が所有権界に影響を与えることも事実であり、筆界特定の結果は、関係人である請求人の土地所有権について、きわめて大きな影響を与えるものである。

したがって、筆界特定事件にかかる一件記録は、「財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報（法5条1号ロ）」であるといえる。

しかも、筆界特定事件が関係人の権利関係に重大な影響を与えることからすれば、関係人である請求人には十分な主張・立証の機会が与えられるべきであって、不動産登記法39条1項が、「筆界特定の申請があったと

きは、筆界特定の申請人及び関係人は、筆界特定登記官に対し、対象土地の筆界について、意見又は資料を提出することができる。」と定めていることからしても、同法が関係人に十分な主張・立証の機会を与えることを予定しているというべきである。

そして、十分な主張・立証の機会が与えられるべきであるという観点からは当然のことながら、相手方の主張に対する反論の機会も与えられるべきであって、その前提として、相手方の主張・立証を知る機会を与えられなければならない。

この点、特定地方法務局筆界特定室の職員は、筆界特定事件は訴訟とは違う、などという何ら根拠のない理由によって、申請人の主張・立証を関係人に知らせることを拒んでいる（なお、この点については、追って証拠により立証する。）。

しかしながら、申請人の主張・立証を知る機会が与えられなければ、関係人が十分な主張・立証をすることは、およそ不可能であり、その意味で、関係人の「財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報（法5条1号ロ）」にあたる。

ところで、行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人自ら利用し、又は提供してはならない（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「法律」という。）8条1項）。

本件では、特定地方法務局筆界特定登記官が、関係人の主張を申請人ないしその他の関係者に開示している可能性がある。そして、処分庁は、申請人ないしその他の関係者の供述を、法5条に該当するとして関係人に開示しなかった以上、仮に、関係人の主張を申請人らに開示していたとすれば、法律8条1項に違反して、違法に関係人の主張を申請人らに開示したことになることに、留意すべきである。

また、本件は、追って主張するが、土地家屋調査士らによる不正が強く疑われる事案であるところ、請求人には、土地家屋調査士らに対して、不法行為ないし債務不履行に基づく損害賠償請求権を有するとともに、土地家屋調査士に対する懲戒請求をする可能性がある。その意味でも、関係人の「財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報（法5条1号ロ）」にあたるというべきである。

(4) 法8条の要件を満たしていないこと

処分庁は、開示請求のあった行政文書は、その存否を答えることにより、法5条1号の不開示情報が開示されるのと同様の効果が生じることとなると主張する。

この点、東京地判平成19年9月20日判時1995号78頁によれば、法8条によって行政文書の存否を明らかにしないことが許されるのは、当

該行政文書の存否を回答すること自体から不開示情報を開示したこととなる場合や、当該行政文書の存否に関する情報と開示情報に含まれる情報とが結合することにより、当該行政文書は存在するが不開示とする、または当該行政文書は存在しないと回答するだけで、不開示情報を開示したことになる場合に限られるとする。

そして、その控訴審である東京高判平成20年5月29日判例集不登載は、行政機関の長は、開示請求を拒否するときは、開示請求にかかる文書の存否を明らかにしたうえで拒否することが原則であるから、法8条の規定に基づき開示請求を拒否するときは、当該拒否決定において、必要にして十分な拒否理由を提示しなければならないものと解されるどころ、本件処分において提示された理由は、本件文書の存否を答えるだけですでに公になっているほかの情報と相まって、個別具体的な外交活動及び事務に関する情報で、法5条3号及び6号に規定する不開示情報を開示することになるといえるものであって、具体性を欠く不十分な理由であるといわざるをえず、また、当該理由を根拠づける事実の立証があったとも認められないから、同条に基づき本件文書の存否を明らかにしないでされた処分は違法と言わざるをえないと判示している（特定著者「特定書籍」〇頁）。すなわち、法8条によって不開示とするためには、当該行政文書の存否を回答すること自体から不開示情報を開示したこととなるなどの点について、具体的に明らかにしなければならないのである。

ところが、本件は、「開示請求のあった行政文書は、その存否を答えることにより、法5条1号の不開示情報が開示されるのと同様の効果が生じることとなる」というだけで、そもそも法5条のうちいずれにあたる文書であるかですら、全く明らかにしない。

しかも、開示請求の対象となる文書は、筆界特定事件の事件記録にすぎないから、機密性が高い文書でなく、不開示の理由を記載することによって、直ちに何人かの権利利益を侵害するということはおよそあり得ないから、理由をあえて記載しないことには何らかの合理性もなく、したがって原決定には理由不備の違法があることが明らかである。

ところで、本件の開示対象の文書は、特定地方法務局筆界特定登記官が審査する筆界特定手続の一件記録であり、当然のことながら、複数の独立した文書によって構成されているものである。

そうすると、仮に、一件記録全体としては、法5条によって開示すべき部分と、開示が許されない部分が混在していたとしても、個々の文書について、開示が許されない部分が何ら存在しないものがあつた場合、文書の表題、作成日付及び作成者によって、開示すべき文書を容易に特定し得る。したがって、「存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示すること（法8条）」にはおよそなり得ないのである。