

諮問庁：林野庁長官

諮問日：平成29年1月25日（平成29年（行情）諮問第28号）

答申日：平成29年12月4日（平成29年度（行情）答申第356号）

事件名：特定の国有森林の旧国有林地籍台帳等の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書1ないし文書4（以下、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については、文書3につき、改めて開示決定等をすべきである。

### 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28年7月27日付け特定記号第79号-1により特定森林管理局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、全ての文書を隠ぺいすることなく開示することを強く求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書（不服申立書）の記載によると、おおむね次のとおりである（なお、意見書及び資料の内容は省略する。）。

##### （1）特定国有森林の旧国有森林地籍台帳（面積5,896町5反歩）

特定地裁の判決文4項には、（ア）から（キ）の国有林が記載されており、その面積は合計で、5,896町5反歩となり、「明治40年に、初めて施業案を編成し以来右国有林を管理経営し現在に至っている」と記載されていることから、この面積が当初の管理面積であるとすれば、これに対応した地籍台帳（施業案と一致する旧簿）が存在しなければなりません。

更に、特定国有森林地籍台帳の旧簿面積内訳には、判決文と同様の8か所の国有林が記載されており、その合計面積は、判決文と同様の5,896町5反歩となっていることから、この旧簿が、明治40年の施業案に対応する地籍台帳ということになります。

開示された特定国有森林地籍台帳には、欄外に、査定図442号、査定全図442号と記載されています。

しかし、甲2号証の査定全図442号の面積は、3,476町1畝23歩となっており、特定国有森林地籍台帳の面積とは一致していますが、

旧簿の面積とは大きく異なったものとなっています。

旧簿の面積，5，896町5反歩に対し，明治40年に初めて施業案を作成したとすれば，その査定全図の面積も当然のこととして，同一でなければなりません。

すなわち，査定の面積が3，476町1畝23歩の甲2号証査定全図は，明治40年の施業案作成当時のものではないこととなります。

となれば，明治40年に，一連のものとして作成されたとする，査定簿（甲4号証），査定図（甲3号証）も，同様に，明治40年の施業案作成当時のものではないこととなります。

更に，「特定国有森林」の「国有森林地籍台帳」には，旧簿面積5，896町5反歩を，大正3年9月1日に，特定小林区Aと特定小林区Bに分属し，その面積は，3，476町1畝23歩との記載が最初のものとなっています。

では，この5，896町との差，2千数百町の国有森林は，何時，どのように処理されたのでしょうか。

その経過を詳細に記載してあるのが，旧簿であると思われます。

施業案まで作成して，詳細に管理しているというのに，どの部分が二つの小林区に分割され，それ以外の国有森林はどの林区の所属となったのか，または不要存置となったのかが全く分からない，それを記載した地籍台帳が存在しないということがあるのでしょうか。

これでは，2千数百町の森林が，いつの間にか消えてしまったということになってしまいます。

このように考えると，旧簿は，保有していないのではなく，当然のこととして，保有しているが，何らかの理由で開示できない状況であると思えませんが。

2千数百町の森林が，消えてしまったのではなく，適正に管理されていたことを明らかにするためにも，旧簿を速やかに開示することを強く求めます。

(2) 上記地籍台帳作成のために行った全ての国有林境界査定図（最も古いもの）

地籍台帳を作成するためには，当然のこととして，立会通告，立会，境界査定簿作成，査定図作成，査定全図作成との一連の事務処理がなされていることが必要となります。

この旧簿を作成したのが明治時代であるとするならば，これの基となる国有林境界査定図が，今までに開示されてきた，査定簿，査定図，査定全図でなければなりません。

しかし，先に記載したとおり，甲2号証が旧簿の面積に対応していないことから，甲3号証も，旧簿の関係書類とは考えられないこととなり

ます。

この開示請求は、甲3号証と旧簿の基となる査定図が同じなのかどうか、違うならばその理由は何なのかを検証するためのものであります。

しかし、旧簿も、それに付随する境界査定図も保有していないということになると、では甲3号証の査定図は、一体どの管理簿の基となる図面なのかという根本的な疑問を生じさせることとなります。

先に記載したとおり、「明治40年には、施業案を作成して」とされていますが、地籍台帳も査定図もないとしたならば、施業案はどのようにして作成されてきたのでしょうか。

このような、基となるものが存在しない査定図が、甲3号証として、裁判の証拠として提出されていてよいのでしょうか。

旧管理簿の査定図は保有していないが、甲3号証の査定図はあるという理解できない対応を取ることなく、旧簿関連の査定図を速やかに開示することを求めます。

- (3) 甲3号証の国有林境界査定図其4, 其5と同時に作成された, 其6, 其7, 其8, 其9, 其10, 其11, 其12, 其13

甲3号証として開示された査定図は、明治36年に、国有林の管理を適正なものとするために、作成されたものとされています。

現地での調査により国有林境界査定簿が作成されたとすれば、当然のこととして、査定の始点から終了点までが査定簿に査定標番号として記載され、その番号に従って一連の図面が作成されていなければなりません。

しかし、訴訟に証拠として提出された甲3号証の査定図と同時に作成されたとされる、一連の査定図の番号(14-乙, 15, 16-甲, 18, 19, 20, 21)は、なぜか連番となっておりません。

しかも、その番号は飛んでおり、更に、甲, 乙との表示がある査定図もあります。

これでは、本当に、明治36年に作成されたものなのかどうかという疑念を払拭できません。

甲3号証と同時に作成された残りの査定図は、同時に作成されたならば、当然のこととして一連の番号でなければなりません。

甲3号証が、真実のものであるということを示すためにも、保有している、其6~13番の査定図を、隠すことなく、速やかに開示することを求めます。

- (4) 特定地A, 特定地B, 特定地C, 特定地D, 特定地Eの国有森林地籍台帳及びその添付図面

先に開示された、「特定国有森林地籍台帳」には、旧簿面積内譯として、上記の国有林名が記載されています。

訴訟においては、係争地は、特定地B国有林にほぼ該当し、被告らの主張する土地は、特定地Aに介在するとされています。

特定地裁判決文の11頁には、「その後特定大林区署は本件係争地を含む前記7筆の国有林を一括して■■■と称するようになった」と記載されています。

当方が求めているものは、この、明治36年の査定等を行うまで、別々に管理されていた7筆の地籍台帳です。

訴訟においては、係争地は、特定地B国有林にほぼ該当し、被告らの主張する土地は、特定地Aに介在するとされています。

このことを明らかにするために、それぞれの台帳の開示を求めましたが、これらの地籍台帳及びその添付図面が存在しないとすれば、では、訴訟においては、どのような方法により、この二つの山林は別のものであるとされたのでしょうか。

甲4号証は、あくまでも民地との境界を査定したものであり、査定簿には、各国有林の表示は一切ありません。

どこからが、特定地Bで、どこからが特定地Aなのか、実際に踏査した査定簿には記載されていないものが、甲3号証には記載されていますが、どこからどこまでなのかは、明記されていません。

それなのに、なぜ、地籍台帳には面積まで詳細に記載されているのでしょうか。

個々の国有林の管理簿があり、調査した結果があり、それを基に台帳及び管理図が作成されていなければ、このような、記載はできないはずです。

個々の管理簿及び関連図面は、訴訟での主張を裏付けるものであり、なくてはならないものであります。

隠ぺいすることなく、速やかに開示することを求めます。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 原処分における開示決定の状況等

審査請求人の行政文書開示請求に対し、処分庁は、開示請求された行政文書については、保有していないことから不開示決定を行った。

#### 2 原処分を維持する理由

##### (1) 上記第2の2(1)について

審査請求人は、「特定国有森林の旧国有森林地籍台帳（面積5,896町5反歩）」の開示を求めているが、特定国有林A（本件開示請求書には「特定国有森林」と記載されている。以下同じ。）については、当該国有林が成立した時点から現在まで、同一の森林地籍台帳を使用しており、旧国有森林地籍台帳なるものは作成していないことから、不開示としたものである。

(2) 上記第2の2(2)について

審査請求人は、上記第2の2(1)の「地籍台帳作成のために行った全ての国有林境界査定図(最も古いもの)」の開示を求めているが、上記(1)のとおり旧国有森林地籍台帳を作成していないため、当該地籍台帳作成のための国有林境界査定図も作成していないことから、当該国有林境界査定図についても、不開示としたものである。

(3) 上記第2の2(3)について

審査請求人は、審査請求において、真の特定国有林A境界査定図13枚に付された番号は、当然連続するはずであるにも関わらず、平成27年11月24日付け及び平成28年5月26日付け別件開示決定により開示された特定国有林A境界査定図13枚に付された番号が連続していないことから、真の特定国有林A境界査定図其6, 其7, 其8, 其9, 其10, 其11, 其12, 其13を開示すべきと主張するが、当該番号が連続していないのは、当該番号が特定村に所在する国有林(特定国有林A及び特定国有林Bを含む。)にかかる境界査定図全24枚に対する通し番号の一部であるためである。

今般、審査請求人が開示請求を行った文書は、境界査定図中其拾四ノ内乙, 其拾五, 其拾六ノ内甲, 其拾七, 其拾八, 其拾九, 其二拾及び其二拾一に当たるものであり、平成28年5月26日付け別件開示決定により既に開示を行っている。

このため、本件開示請求を受け、処分庁の担当者が電話により再度開示を行う必要があるか確認したところ、開示請求する真の特定国有林A境界査定図13枚に付された番号には連続性がないことを説明する文書を送付することで了解を得たものである。

(4) 上記第2の2(4)について

審査請求人は、「特定地A, 特定地B, 特定地C, 特定地D, 特定地Eの国有森林地籍台帳及びその添付図面」の開示を求めている。処分庁において国有林境界査定図を確認したところ、開示請求のあった国有林及びその他複数の国有林は、明治40年4月に「特定国有林A」及び「特定国有林B」に統合後の名称に修正されており、統合後は2つの国有林の地籍台帳が新たに作成され現存している。

このことを踏まえ、統合前の国有森林地籍台帳及びその添付図面について、特定森林管理局の事務室内の書類棚, 文書を保管している倉庫及び電子記録媒体を探索したが、保有していることは確認できなかったことから、不開示としたものである。

なお、森林管理局等標準文書保存期間基準(平成26年3月28日版)において、国有林野地籍台帳の保存期間は30年であることから、当該行政文書を保有している事実はない。

以上の理由から、本件審査請求に係る行政文書について、不開示とした処分庁の判断は妥当であり、原処分を維持することが適当である。

3 その他の主張について

審査請求人のその他の主張は、上記2の判断を左右するものではない。

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1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2月27日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年11月9日 審議
- ⑤ 同月30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、これを保有していないとして、不開示とする決定（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ているところ、諮問庁は、文書1、文書2及び文書4については、これを保有していないとし、文書3については、開示請求者（審査請求人）から開示しないことについて了解を得た旨の説明をして、原処分を維持することが適当であるとしているので、以下、文書1、文書2及び文書4の保有の有無並びに文書3を不開示としたことの妥当性について検討する。

2 文書1、文書2及び文書4の保有の有無について

(1) 文書1及び文書2について

ア 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、文書1及び文書2の保有の有無等について改めて確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

(ア) 国有森林地籍台帳は、国有林野台帳規程（明治39年農商務省令第27号）に基づき作成するものであるが、特定国有林Aについては、明治40年に特定国有林Aが成立した時点で当該地籍台帳を作成し、現在に至るまで同一の地籍台帳を使用していることから、審査請求人が開示を求める「特定国有森林の旧国有森林地籍台帳」（文書1）についてはそもそも作成しておらず、保有していない。

なお、審査請求人は、上記地籍台帳に「旧簿」との記載がある旨主張しているところ、確かに当該地籍台帳には「舊（旧）簿面」との記載があるが、これは、当該地籍台帳の記載から明らかとなっており、特定地A、特定地B、特定地C、特定地D及び特定地Eの各国有林等が統合されて特定国有林Aとなったことに関する

ものであり、当該地籍台帳より前に作成された特定国有林Aに係る国有森林地籍台帳が別に存在したことを示すものではない。

他方で、「舊（旧）簿面」の記載が上記のようなものであるとすると、文書1に係る開示請求については、上記5つの国有林等に係る統合前の各国有森林地籍台帳の開示を求める趣旨のものとも解し得るようにも思われるが、本件開示請求においては、それら地籍台帳については、文書4として別途開示が求められていることから、文書1に係る開示請求については、飽くまで、上記5つの国有林等が統合されて成立した「特定国有林A」に係る「旧」国有森林地籍台帳の開示を求める趣旨のものとして解したところである。

以上の次第であるから、特定森林管理局において、文書1を作成・取得した事実はなく、これを保有していない。

(イ) そして、文書1をそもそも作成していない以上、審査請求人が開示を求める「当該台帳作成のために行った全ての国有林境界査定図（最も古いもの）」（文書2）についても作成・取得しておらず、保有していない。

イ 当審査会において、諮問庁から上記ア（ア）の特定国有林Aの国有森林地籍台帳の写しの提示を受けて確認したところ、当該地籍台帳は、特定地Aないし特定地Eの各国有林等が統合されて成立した特定国有林Aのものであることが認められる。

まず、上記地籍台帳の写し及び本件開示請求書の記載に照らせば、文書1に係る開示請求の趣旨については、飽くまで「特定国有林A」に係る「旧」国有森林地籍台帳の開示を求めるものと解される。

また、上記地籍台帳の写しの記載内容に照らせば、諮問庁が上記ア（ア）で説明するとおり、「舊（旧）簿面」との記載は、特定地Aないし特定地Eの各国有林等が統合されて特定国有林Aとなったことに関するものであると認められる。

そうすると、特定国有林Aの成立から現在に至るまで同一の地籍台帳を使用しているため文書1は作成・取得していないとする諮問庁の上記ア（ア）の説明に不自然、不合理な点はないと認められ、また、文書1を作成していない以上文書2も作成・取得していないとする諮問庁の上記ア（イ）の説明にも不自然、不合理な点はないものと認められる。

そのほか、文書1及び文書2の存在をうかがわせる事情も認められない。

ウ 以上によれば、特定森林管理局において、文書1及び文書2を保有しているとは認められない。

(2) 文書4について

ア 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、文書4の保有の有無等について改めて確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

(ア) 審査請求人が開示を求める「特定地A、特定地B、特定地C、特定地D及び特定地Eの国有森林地籍台帳及びその添付図面」(文書4)については、明治40年に特定地Aないし特定地Eの各国有林等が統合されて特定国有林Aが成立する前までは、少なくとも各特定地の国有森林地籍台帳は存在していたものと考えられる。

(イ) もっとも、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」(平成13年3月30日付け各府省庁官房長等申合せ)において、昭和20年までに作成され、取得された文書については、独立行政法人国立公文書館(以下「国立公文書館」という。)に移管すべきものと位置付けられており、各森林管理局が国有林資料(昭和20年以前の全文書など)の国立公文書館への移管を始めた平成19年の「独立行政法人国立公文書館での保存を適当と認める行政文書」の目録(以下「移管目録」という。)には、「特定森林管理局特定事務所における歴史資料一式」との記載がある。

移管目録の記載は上記の程度にとどまり、かつ、林野庁においては、歴史資料である国有林資料に該当する膨大な行政文書を一度にまとめて国立公文書館に移管したこともあって、当該移管された文書の中に実際に文書4が含まれていたかどうかまでは確認できないが、上記「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」及び移管目録の記載内容に照らせば、平成19年の移管の時点で文書4を保有していた場合には、これについても、その移管の際に国立公文書館に移管していたものと考えられる。

(ウ) また、文書4について当時定められた保存期間はもはや確認できないが、これが現用に供されなくなったのが明治40年であることを踏まえると、これが既に滅失・紛失してしまったなどの可能性も否定はできないところである。

(エ) いずれにしても、本件開示請求を受けて、上記第3の2(4)のとおり探索を実施したが、文書4を発見することはできなかった。

(オ) 以上の次第であるから、文書4については、これを作成した後に移管又は滅失等したことにより、本件開示請求時点では保有していなかった。

イ 当審査会において、諮問庁から、上記ア(イ)の「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」及び移管

目録の写しの提示を受けて確認したところ、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」の内容は諮問庁が上記ア（イ）で説明するとおりであり、また、移管目録の「行政文書ファイル名」の欄には、諮問庁が上記ア（イ）で説明するとおり、特定森林管理局が保有していた歴史資料である国有林資料について、「特定森林管理局特定事務所における歴史資料一式」と記載されているのみであり、それ以上に具体的な行政文書ファイル名は記載されていないことが認められる。

ウ 以上を踏まえ、以下検討する。

特定国有林 A が統合により成立した時期や文書 4 の性質等を踏まえると、文書 4 については、本件開示請求の時点で、既に国立公文書館に移管されていた可能性は十分にあるものと考えられるほか、滅失等していた可能性も否定はできないところであり、これを保有していないとする諮問庁の上記ア（ウ）の説明は特段不自然、不合理とはいえない。

また、諮問庁が理由説明書（上記第 3 の 2（4））において行ったとする探索の範囲も不十分であるとはいえない。

そのほか、文書 4 は保有していないとする諮問庁の上記ア（ウ）の説明を否定するに足る事情は認められない。

エ 以上によれば、特定森林管理局において、文書 4 を保有しているとは認められない。

### 3 文書 3 を不開示としたことの妥当性について

（1）当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、文書 3 を不開示とした理由等について改めて確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

ア 審査請求人が開示を求める「甲第 3 号証の国有林境界査定図其 4，其 5 と同時に作成された，其 6，其 7，其 8，其 9，其 10，其 11，其 12，其 13」（文書 3）は、特定森林管理局において保有しているものであるが、これらは、本件開示請求に先立ち、審査請求人からの別件開示請求を受けた別件開示決定によって、既に審査請求人に開示済みの文書に含まれるものであった。なお、上記別件開示請求の請求文言は、本件開示請求の文書 3 に係る文言と必ずしも同一ではない。

そこで、本件開示請求を受けて、処分庁の担当者が、平成 28 年 7 月 22 日、開示請求者（審査請求人）に対し、文書 3 については既に開示済みであるにもかかわらず再度開示を行う必要があるかを電話で確認したところ、当該査定図に付された番号について説明する文書を開示請求者（審査請求人）に送付すれば再度開示する必要はない旨了解を得た。

イ これを受けて、処分庁の担当者が、当該査定図に付された番号につ

いて理由を説明する文書を開示請求者（審査請求人）に送付した。

開示請求者（審査請求人）に対しては、当該文書の送付を受けたことをもって疑念が晴れたか否かなどを改めて尋ねることはしていないが、開示請求者（審査請求人）からこの点について異議を述べられるようなことはなかった。

(2) 当審査会において、諮問庁から、上記(1)ア記載の電話に係る電話応対記録及び上記(1)イ記載の文書の控えの提示を受けて確認したところ、それらの内容は、おおむね諮問庁が上記(1)ア及びイで説明するとおりと認められる。

(3) 以上を踏まえ、以下検討する。

そもそも、一般的に、既に開示を受けた文書について再度開示請求を行うことに合理性がないとはいいい切れないところであるが、上記(1)の経緯があることを踏まえると、開示請求者（審査請求人）が諮問庁から送付された上記(1)イの文書の内容に納得したのであれば、文書3に係る開示請求を取り下げの旨考えるに至ることもあり得ると思われる。

しかしながら、本件においては、まず、原処分に当たって、開示請求者（審査請求人）に対して開示請求を取り下げの可否の確認は行われておらず、文書3に係る開示請求が明示的に取り下げられたとは認められない。

また、上記(1)アの電話がされた日（平成28年7月22日）から原処分の日（同月27日）まで3開庁日しかないこと、上記(1)イの文書の記載内容や、上記第2の2のとおり、審査請求人がなおも上記(1)の査定図記載の番号について疑義がある旨述べていることに照らせば、当該文書の送付を受けて、原処分までの間に文書3に係る開示請求が取り下げられたとも認め難い。このことは、原処分に係る不開示決定通知書の「1 不開示決定した行政文書の名称」欄に、文書3の名称が記載されていることとも整合する。

以上によれば、文書3に係る開示請求が取り下げられたとは認め難く、特定森林管理局において文書3を保有しているとのことであるから、これについて改めて開示・不開示を判断の上で開示決定等を行うべきである。

#### 4 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。

#### 5 付言

諮問庁は、特定森林管理局は文書3を保有しているものの、これについては、原処分に先立ち、開示請求者（審査請求人）から開示しないことに

ついて了解を得たため不開示とした旨説明しているが、本件不開示決定通知書には、文書3を不開示とする理由として、上記事情についての言及はないばかりか、「開示請求された行政文書については、保有していないので不開示とします。」として、事実と異なる記載がされているところである。

さらに、文書1、文書2及び文書4の不開示理由についても、文書3と同じ記載がされているところ、そもそも、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のであるから、文書1、文書2及び文書4を不開示とする理由も、理由提示を必要とする行政手続法8条の趣旨に照らし、適切さを欠くものであるといえる。

このように、本件不開示決定通知書の記載には不適切な点が認められるところであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について十分に留意すべきである。

#### 6 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、文書1、文書2及び文書4を保有しているとは認められず、これを不開示としたことは妥当であるが、文書3を保有していると認められるので、これにつき改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第4部会)

委員 山名 学，委員 常岡孝好，委員 中曾根玲子

## 別紙

### 開示を求める文書

文書1 特定国有森林の旧国有森林地籍台帳（面積5,8965町5反歩）

文書2 上記地籍台帳作成のために行った全ての国有林境界査定図（最も古いもの）

文書3 甲第3号証の国有林境界査定図其4,其5と同時に作成された,其6,其7,其8,其9,其10,其11,其12,其13

文書4 特定地A,特定地B,特定地C,特定地D,特定地Eの国有森林地籍台帳及びその添付図面