

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成31年4月15日（平成31年（行情）諮問第278号）

答申日：令和元年9月18日（令和元年度（行情）答申第202号）

事件名：大島における「特設登記所制度」の廃止を決めた文書等の不開示決定（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及び文書2（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3条の規定に基づく開示請求に対し、平成31年2月5日付け2庶文1第164号をもって東京法務局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）のうち、不開示とした決定を取り消すとの裁決を求める。

#### 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は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

ア 以下の理由により不存在はあり得ない。

（ア）東京法務局特設登記所実施要領（以下、第2において「本件要領」という。）によれば、特設登記所制度は、「大島出張所、新島出張所、三宅島出張所及び八丈島出張所の本局民事行政部不動産登記部門及び同第一法人登記部門への統合廃止に伴い、同出張所の管轄区域内における地域住民に対する統合後の登記行政サービスの低下を防止する方策として、大島、新島、三宅島及び八丈島に特設登記所を開設するものとする。」を目的としている。

つまり、平成22年3月17日をもって廃止した、登記所の代替措置とした制度である。

（イ）特設登記所制度が、登記所廃止の代替となるのは、単に登記官が定期的に巡回して相談に応じるかではなく、登記の申請を受け付け、受理し、補正を命じることができる制度（以下、第2において「申請の受付等」という。）であるからである。

（ウ）不動産登記法6条は、「登記の事務は、不動産の所在地を管轄す

る法務局若しくは地方法務局若しくはこれらの支局又はこれらの出張所（以下単に「登記所」という。）がつかさどる。」とし、同法 18 条は「登記の申請は、申請情報を登記所に提供しなければならない。」、同法 19 条「登記官は、申請情報が登記所に提供されたときは、登記の申請の受付をしなければならない。」とするので、「申請の受付等」は登記所に行わなければならない。

商業登記法もまた、同法 1 条の 3 により、「登記の事務は、当事者の営業所の所在地を管轄する法務局若しくは地方法務局若しくはこれらの支局又はこれらの出張所がつかさどる。」とし、ほか不動産登記法と同旨の定めがある。

(エ) そして、法務省設置法 19 条及び 20 条により、「法務局・支局・出張所の位置、管轄区域、所掌事務及び内部組織は、法務省令で定める。」ものとし「法務省組織令」および同令の委任を受けた「法務局及び地方法務局の支局及び出張所設置規則」は、東京管内においては、大島町・利島村・新島村・神津島村・三宅村・御蔵島村・八丈町・青ヶ島村・小笠原村（以下「島しょ部」という。）の管轄は東京法務局と定める。このことからすると、特設登記所制度及びこれを定めた本件要領は、法の特例を規定した重要な要領であり、「登記行政サービスの低下を防止」といった特別な事情がなければ、そもそも許されない。

(オ) ところが、「広報おおしま 11 月号」によれば、大島の特設登記所は、平成 30 年 12 月をもって、登記相談以外の業務を終了した。

特設登記所制度が、法の特例である理由は、「申請の受付等」が行われていることにある。

単なる登記相談であれば、法内で行うことができるのであるから、もはや特設登記所ではなく、かつ、本件要領に反する。

すると、「申請の受付等」をやめるための決裁等があったことになり、「「特設登記所制度」の廃止を決めた決裁文書等」は存在する。

(カ) 次に、「申請の受付等」を廃止することは明らかな制度後退にあたるので、地域住民、自治体等への説明が行われているはずであり、「地域住民、自治体等への説明内容が分かる書類」は存在する。

(キ) また、平成 31 年から、大島において役場の一部を借りてコンピュータを設置し、テレビ会議システムを利用した、登記相談業務に当たっている。前記の「広報おおしま 11 月号」には、「東京法務局特設登記所で取り扱う業務の変更について（お知らせ）」と題され記述されているが、「申請の受付等」が行われて

いないので、特設登記所ではなく別の制度である。すると、「代替措置の内容が分かる書類」は存在する。

(ク) さらに、大島のテレビ会議システム等新方式は、大島町の公共施設の一部を借りてシステムを常駐させるものであり、公共施設を恒常的に借りるための説明は不可欠である。

そのため、少なくとも設置場所を借りるためにも自治体に対する説明が行われているので、「地域住民、自治体等への説明内容が分かる書類」が存在しないはずがない。

(ケ) 同様に、新島・三宅島・八丈島においても、特設登記所制度を廃止し、テレビ会議システム等の新方式導入を行おうとしているとの情報がある。すると、島しょ部住民にとって明らかな制度の後退的変更であるので、なんらの説明もなく行われることはあり得ず、かつ自治体の公共施設等を借りる必要があるので、説明文書等が存在しないはずがない。

イ 上記のとおり、「本件文書」は存在しないはずがなく、「対象文書を保有していないため、不開示とした。」する本件処分は不当であるので、これを取り消し、開示されるべきである。

## (2) 意見書

### ア 理由説明書に対する認否

#### (ア) 本件審査請求について

平成31年2月5日付け処分庁の不開示決定に対する審査請求であることは認める。

#### (イ) 前提（東京法務局における特設登記所について）

東京法務局、大島出張所・新島出張所・三宅島出張所・八丈島出張所（以下、(2)において「島しょ部の登記所」という。）が、東京法務局に統合廃止されたことは認める。なお、島しょ部の登記所は、平成22年3月12日業務終了している。

統廃合に伴い、地域住民に対する登記行政サービスの低下を防止する方策として、東京法務局特設登記所実施要領（本件要領）に基づき、特設登記所を開設したことは認める。

特設登記所において、登記相談に関する事務、登記申請に関する事務、証明書等の請求に関する事務が行われていることは認める。

提供するサービスの内容については、特設登記所の利用頻度等の地域の実情を踏まえて定めているところであるという主張は、知らないし否認する。

#### (ウ) 本件不開示決定の妥当性について

審査請求の事実は認める。

大島における特設登記所の廃止を決めたことはないとの主張は否

認ないし争う。

大島の特設登記所におけるテレビ会議システムを用いた登記相談等の業務の実施が試行段階にあることは知らない。

特設登記所が法の特例に基づくものでなく、実施要領に基づく運用上の取組として行われているとの主張は、その違いがわからないが、法外サービスであることは争わない。

テレビ会議システムが、特設登記所における業務提供の一形態として検討しているとの主張、特設登記所を廃止することを前提とするものではないとの主張は知らない。

#### イ 審査請求人の反論

(ア) 審査請求人の審査請求の理由は、概ね

- a 特設登記所は、本件要領に基づき、島しょ部の登記所統合後の登記行政サービスの低下を防止する方策として開設された。
- b 特設登記所は、単に登記官が定期的に巡回して相談に応じるだけでなく、登記の申請を受け付け、受理し、補正を命じることができる制度（申請の受付等）である。
- c 特設登記所は、不動産登記法・商業登記法等の法令の委任のない制度であり（運用でもかまわない）、「登記行政サービスの低下を防止」する特別な事情がなければ、そもそも許されない。
- d 大島における特設登記所は、平成30年12月をもって「申請の受付等」を止めた。本件要領に反するものであり、「申請の受付等」をやめるための決裁等が存在する。
- e 「申請の受付等」を廃止することは明らかな制度後退にあたるので、地域住民、自治体等への説明が行われているはずであり、「地域住民、自治体等への説明内容が分かる書類」は存在する。
- f 平成31年からはじまったテレビ会議システムは「申請の受付等」は行われていないので本件要領に基づく制度ではなく、テレビ会議システムの内容が分かる書類は存在する。
- g テレビ会議システムは、公共施設の一部を借りてシステムを常駐させるものであり、公共施設は恒常的に借りる説明のための「説明内容が分かる書類」が存在する。

というものであるが、諮問庁は、理由説明書（下記第3）において、d, e, f, gについて、何らの説明がない。

(イ) 諮問庁は、特設登記所の廃止を決めたことはない、テレビ会議システムが試行段階にある、テレビ会議システムは特設登記所の一形態として検討している、など主張するが、審査請求人が開示を求めているのは「申請の受付等」をやめた理由や根拠がわかる情報であり、テレビ会議システムが特設登記所であるか否かではない。

確かに、本件開示請求は、「特設登記所制度の廃止を決めた文書等」であるが、少なくとも、本件情報公開で開示された平成30年3月28日改正（同年4月1日施行）を最終改正とする本件要領には、5「取扱事務及び事務処理」として「申請の受付等」が定められているのであるから、テレビ会議システムは、本件要領に基づく制度ではなく、文書の特定とすれば、「特設登記所制度の廃止を決めた文書等」で十分である。仮に、本件要領を改正して申請の受付等をしないという決定があったとしたら、その決定文書と読み替えるべきである。

なお、諮問庁の主張が、本件情報公開請求日たる平成30年12月4日の時点において、「申請の受付等」を実施していたというものであり、本件審査請求において、平成30年12月をもって「申請の受付等」をやめた理由に関する文書等の存在について、委員会に諮問をしないというものであるとすれば、申請の受付等をしないという決定は、広報おおしま11月号には掲載されているのであるから、その原稿の期限である10月中旬には、処分庁による意思形成を終えており、外部である大島町に伝えているのであるから、申請の受付等をしないという決めた会議録、決裁文書等は存在するはずであり、不存在とした本件処分は、違法・不当である。

#### ウ 審査請求人の主張

本件開示請求の根底には、島しょ部住民において、「申請の受付等」が重要な住民サービスとして認知され、活用されている運用であり、廃止ないしは制度後退は許されない。

その背景には、島しょ部は、①交通手段が限定的であり、東京法務局までのアクセスに障壁があること、②法律専門家が少数ないしは存在しないこと、③多数の、所有者不明土地問題（数次相続等により相続人が多数に及びなどを含む）、空き家問題などを抱え、その解決が困難なこと、④老年人口の増加による高齢率が全国平均を上回りITリテラシーが高いとはいえないこと、などがある。

そして、法務省組織令60条を根拠とする法制審議会民法・不動産登記法部会（部会長：山野目章夫）は、所有者不明土地が大きな社会問題であることを前提として、相続登記の義務化等を含めて相続等を登記に反映させるための仕組み等を検討している。

すると、法務省は相続登記の義務化等を検討し、機関である法務局がこれまで行ってきた「申請の受付等」を止めるというサービス低下の運用変更をなそうとしていることになり、慎重の上にも慎重に検討がなされているはずである。したがって、運用変更の直前である情報公開請求日（平成30年12月4日）の時点で、特設登記所

廃止（ないしは運用の変更）に関する起案文書等が存在しないことはあり得ない。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求について

本件審査請求は、審査請求人が東京法務局に対して平成30年12月4日付けで請求した開示請求のうち、「大島における「特設登記所制度」の廃止を決めた会議録、起案文書、決裁文書等の全部及び地域住民、自治体等への説明内容が分かる書類。また、特設登記所制度の代替措置が講じられているのであれば、同代替措置の内容が分かる書類。」及び「新島出張所、三宅島出張所、八丈島出張所において、特設登記所制度廃止を予定しているのであれば、同制度廃止の時期が分かる書類。」（本件対象文書）への、東京法務局がした平成31年2月5日付け不開示決定（以下「本件不開示決定」という。）に対して、審査請求がされたものである。

#### 2 前提（東京法務局における特設登記所について）

大島、新島、三宅島及び八丈島には、それぞれ登記所が設置されていたものの、当該登記所の統合廃止により、東京法務局本局の管轄に属することとされた（法務局及び地方法務局の支局及び出張所設置規則（平成13年法務省令第12号））。

その際、これらの離島の地域について、当該登記所の統合廃止後における住民等に対する登記行政サービスの低下を防止するための方策として、登記官等を派遣して「特設登記所」を開設するものとした（「東京法務局特設登記所実施要領」のとおり。以下、第3において「実施要領」という。）。

特設登記所においては、実施要領に記載のとおり、登記相談に関する事務、登記申請に関する事務、証明書等の請求に関する事務等を行っているところ、提供するサービスの内容については、特設登記所の利用頻度等の地域の実情を踏まえて定めているところである。

#### 3 本件不開示決定の妥当性について

##### （1）検討

審査請求人は、「大島における「特設登記所制度」の廃止を決めた会議録、起案文書、決裁文書等の全部及び地域住民、自治体等への説明内容が分かる書類。また、特設登記所制度の代替措置が講じられているのであれば、同代替措置の内容が分かる書類。」及び「新島出張所、三宅島出張所、八丈島出張所において、特設登記所制度廃止を予定しているのであれば、同制度廃止の時期が分かる書類。」（本件対象文書）についての、審査請求人の開示請求に対する原処分庁の文書不存在による不開示決定に対して、審査請求をしたものである。

しかしながら、大島における特設登記所の廃止を決めたことはなく、

また、新島、三宅島、八丈島においても、特設登記所の廃止を予定していないため、審査請求人が開示を求める文書は存在しない。

なお、審査請求人は、特設登記所制度が法の特例である理由は、申請の受付等が行われていることにあるところ、大島の特設登記所は、平成30年12月をもって登記相談以外の業務を終了しており、また、平成31年から大島で行われているテレビ会議システム等を利用した登記相談の業務は、特設登記所とは別の制度であるから、審査請求人が開示を求めている文書が存在しないことはあり得ない等の主張をしている。

しかしながら、大島の特設登記所におけるテレビ会議システムを用いた登記相談等の業務の実施は、未だ試行の段階にある。また、そもそも、特設登記所は、法律の特例に基づくものではなく、実施要領に基づく運用上の取組として行われているものであり、その業務内容については変更し得るものであるところ、上記テレビ会議システムを用いた業務は、特設登記所における業務提供の一形態として検討されているものであり、特設登記所を廃止することを前提にするものではない。

## (2) 結論

したがって、処分庁の文書不存在による不開示決定は妥当であることから、本件審査請求は棄却されるべきである。

## 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31年4月15日 | 諮問の受理         |
| ② | 同日         | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 令和元年5月20日  | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同年7月26日    | 審議            |
| ⑤ | 同年9月13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、本件対象文書を含む複数の文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、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する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分のうち本件対象文書に係る不開示決定を取り消すとの裁決を求めているところ、諮問庁は、同不開示決定は妥当である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) 審査請求人の主張は、上記第2の2記載のとおりである。

#### (2) 検討

ア 上記(1)の審査請求人の主張について、上記第3の3の説明及び

当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させた結果によれば、諮問庁の説明の要旨は、以下のとおりである。

- (ア) 大島、新島、三宅島及び八丈島における特設登記所は、本件開示請求時点においては、「東京法務局特設登記所実施要領（平成28.9.28 2調2第8号通達，最終改正 平成30.3.28 2総1第77号通達）」に基づき実施されており，これらの島において，特設登記所が廃止された事実はないため，「特設登記所制度の廃止を決めた文書等」は作成しておらず，本件対象文書は保有していない。
  - (イ) そもそも特設登記所は，審査請求人が主張するように法律の特例に基づいて実施されたものではなく，上記実施要領に基づいて運用上の取組として行われているものである。
  - (ウ) 特設登記所において取り扱う事務内容については，特設登記所の利用頻度等の調査をし，地域の実情を踏まえ，上記実施要領の改正により，実施内容，実施方法等の見直しを随時行っている。
  - (エ) テレビ会議システムを用いた業務については，特設登記所における業務提供の一形態として検討され，平成30年10月から，東京法務局民事行政部長の了承を得た上で，大島における特設登記所において試行的に実施しているところであり，当該試行にかかる文書は作成していない。
- イ そこで，諮問庁から，①上記ア（ア）記載の実施要領及び②東京法務局特設登記所実施要領（平成31.3.29 2総1第70号民事行政部長依命通達）（平成31年4月1日施行）の提示を受け，当審査会においてその内容を確認したところ，次のとおり認められる。
- (ア) 上記①の実施要領のとおり，本件開示請求時（平成30年12月7日受付）において，特設登記所は開設されている。なお，平成31年4月1日以降も，②の実施要領により，引き続き特設登記所は開設されている。
  - (イ) ①の実施要領には，その目的として，「大島出張所，新島出張所，三宅島出張所及び八丈島出張所の本局民事行政部不動産登記部門及び同第一法人登記部門への統合廃止に伴い，同出張所の管轄区域内における地域住民に対する統合後の登記行政サービスの低下を防止する方策として，大島，新島，三宅島及び八丈島に特設登記所を開設するものとする。」と規定され，また，②の実施要領の目的には，「本要領は，大島，新島，三宅島及び八丈島における特設登記所を開設するに当たり，必要な基本事項を定めることを目的とする。」と規定されている。
  - (ウ) 上記（イ）の各目的によると，特設登記所は，不動産登記法6条

に規定される登記所とは異なり、離島地域の出張所における統合廃止後の登記行政サービスの低下を防止する方策として、東京法務局が定めた実施要領に基づき開設・実施されている。また、派遣登記官等によって、利用件数、来庁者調べをするなどして、利用状況を調査・把握することになっているほか、東京法務局において実施要領の改正を随時行ってきている。

(エ) ①の実施要領は、テレビ会議システムに関する事項について定めていないが、平成31年4月1日施行の②の実施要領の3においては、「特設登記所の取扱事務の実施方法は、次のとおりとする。

(1) テレビ会議システムを用いた方法(以下省略)」と定めている。

ウ 上記イで認定した特設登記所の実施状況等によれば、上記アの諮問庁の説明に不自然、不合理な点は認められず、首肯できる。

エ したがって、東京法務局において、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 付言

本件行政文書開示決定通知書には、不開示とする行政文書の不開示の理由について、「対象文書を保有していないため、不開示とした。」と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1項の趣旨に照らし、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、上記の点について留意すべきである。

### 5 本件一部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、東京法務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1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨

別紙（本件対象文書）

文書1 大島における職員の出張による「特設登記所制度」の廃止を決めた会議録，起案文書，決裁文書等の全部及び地域住民，自治体等への説明内容が分かる書類。また，特設登記所制度の代替措置が講じられているのであれば，同代替措置の内容が分かる書類

文書2 新島出張所，三宅島出張所，八丈島出張所において，特設登記所制度廃止を予定しているのであれば，同制度廃止の時期が分かる書類