

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和元年11月21日（令和元年（行個）諮問第132号）

答申日：令和2年12月24日（令和2年度（行個）答申第142号）

事件名：本人に対する懲戒処分申立書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件文書」という。）に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、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個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、令和元年7月1日付け総（庶）第95号により特定地方務局長（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。）について、本件文書において不開示とされた①第1のうち、申立人の氏名、②第2申立の事実、③第3申立人の行為と各規定及び④第4被申立人の対応に記載された各情報の開示を求める。

2 審査請求の理由（添付資料は省略する。）

（1）審査請求書

ア 実施機関が令和元年7月1日総（庶）第95号により審査請求人に対してした保有個人情報の開示をする旨の決定（原処分）によれば、審査請求の趣旨にかかる各情報の非開示理由は以下の2点である。

（ア）個人に関する情報であって開示請求者以外の特定の個人を識別できる情報であること（法14条2号）

（イ）懲戒処分申立人を特定することができる情報であり、これを公にすると懲戒処分の申立てを認めた土地家屋調査士法44条1項の趣旨に反し、懲戒処分に係る調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること（法14条7号）

イ 法14条2号柱書該当性について

（ア）第1申立人の郵便番号、氏名、住所及び印影について

開示請求者以外の特定の個人（懲戒処分申立人）を識別することができる情報であることは争わないが、このうち氏名については、後述のとおり法14条2号口該当による開示を求める。

(イ) 第2申立の事実に記載された情報について

本件文書は懲戒処分申立書であるから、申立の事実に記載された情報は土地家屋調査士としての被申立人（審査請求人）の業務上の行為に関する情報のはずであって、一部に開示請求者以外の特定の個人（懲戒処分申立人を含む。）を識別することができる情報が含まれている可能性はあるにしても、その全部が開示請求者以外の特定の個人を識別することができる情報に該当するなどは到底考えられない。

(ウ) 第3申立人の行為と各規定に記載された情報について

申立人の行為に関する情報には開示請求者以外の特定の個人（懲戒処分申立人を含む。）を識別することができる情報が含まれている可能性はあるにしても、その全部、とりわけ「各規定」という客観的かつ公知の法規情報が開示請求者以外の特定の個人を識別することができる情報に該当するなどは到底考えられない。

(エ) 第4被申立人の対応に記載された情報について

「被申立人の対応」とは懲戒申立対象事由が生じた後の懲戒処分被申立人（審査請求人）の行為等に関する情報であると考えられるから、一部に開示請求者以外の特定の個人（懲戒処分申立人を含む。）を識別することができる情報が含まれている可能性はあるにしても、その全部が開示請求者以外の特定の個人を識別することができる情報に該当するなどは到底考えられない。

ウ 法14条2号口該当性について

(ア) 法14条2号口の趣旨は、不開示により保護される開示請求者以外の特定の個人の利益と開示により保護される利益とを比較衡量して、後者が前者に優越するときには開示を義務づけるところにあるとされている（特定著者「特定書籍」特定出版社〇頁）。

(イ) 憲法上の権利である裁判を受ける権利についてさえも、その濫用的行使（不当提訴）は不法行為を構成する（最三判昭和63年1月26日・民集42巻1号1頁，最一判平成11年4月22日・集民193号85頁，最二判平成21年10月23日・集民232号127頁，最二判平成22年7月9日・集民234号207頁等）。

(ウ) これらの裁判例によれば、訴えの提起が不法行為を構成するのは「裁判制度の趣旨目的に照らして著しく相当性を欠くと認められるとき」に限られるのに対し、憲法上の権利ではない懲戒請求が不法行為を構成するのは「懲戒制度の趣旨目的に照らし相当性を欠くと認められるとき」であり、より不法行為が成立する余地が大きい（弁護士会に対する懲戒請求につき最三判平成19年4月24日・民集61巻3号1102頁）。同判決は、「懲戒請求を受けた弁護

士は、根拠のない請求により名誉、信用等を不当に侵害されるおそれがあり、また、その弁明を余儀なくされる負担を負うことになる。そして、同項が、請求者に対し恣意的な請求を許容したり、広く免責を与えたりする趣旨の規定でないことは明らかであるから、同項に基づく請求をする者は、懲戒請求を受ける対象者の利益が不当に侵害されることがないように、対象者に懲戒事由があることを事実上及び法律上裏付ける相当な根拠について調査、検討をすべき義務を負うものというべきである。そうすると、同項に基づく懲戒請求が事実上又は法律上の根拠を欠く場合において、請求者が、そのことを知りながら又は通常人であれば普通の注意を払うことによりそのことを知り得たのに、あえて懲戒を請求するなど、懲戒請求が弁護士懲戒制度の趣旨目的に照らし相当性を欠くと認められるときには違法な懲戒請求として不法行為を構成すると解するのが相当である。」と判示しているところであって、この理は土地家屋調査士に対する懲戒処分申立てにおいても同様に妥当する。

(エ) 本件懲戒処分申立てにおいて、被申立人（審査請求人）は、懲戒処分を受けなかったのであるから（資料2）、根拠のない申立てによって名誉、信用等（人格権）を不当に侵害されたと考える余地があり、少なくとも、弁明を余儀なくされる負担を負うこととなった。これらの利益は法律上の保護を受ける利益であって、法14条2号口の「人の生活又は財産」に該当する。

(オ) これらの法益と不開示により保護される懲戒処分申立人の利益とを比較衡量するに際しては、相当性を欠く懲戒請求に対しては懲戒手続内での防御権（弁明権）だけではなく懲戒手続外で裁判を受ける権利があることを明らかにした前掲最三判平成19年4月24日の趣旨が参照されるべきである。そうすると、審査請求の趣旨にかかる各情報に「開示請求者以外の特定の個人を識別することができる情報」が含まれていたとしても、そのうちの懲戒処分申立人を識別することができる情報については法14条2号口により開示が義務づけられると言うべきである。

エ 法14条7号該当性について

(ア) 原処分は、審査請求の趣旨にかかる各情報を開示すると「懲戒権がより適正に行使できるようにするために広く国民に懲戒処分の申立てを認めた土地家屋調査士法44条1項の趣旨に反し、懲戒処分に係る調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法14条7号に該当する」と不開示理由を説明する。

(イ) しかし、法14条7号の「適正な遂行」の判断に際しては不開示により保護される利益と開示により保護される利益とを比較衡量す

る必要があるところ（特定著者・特定書籍〇頁），「懲戒権がより適正に行使できるようにする」ためには，広く国民に懲戒処分の申立てを認めるだけでなく懲戒請求を受ける対象者の利益が不当に侵害されることがないようにすること（前掲最三判平成19年4月24日）も必要なのであり，このような利益衡量自体が原処分には欠けている。すなわち，原処分には考慮すべき対立利益を考慮していない違法がある。

（ウ）また，法14条7号の「支障」の程度は，名目的なものでは足りず実質的なものである必要があり，「おそれ」も抽象的な可能性では足りず法的保護に値する程度の蓋然性が必要であるところ（特定著者・特定書籍〇頁），「広く国民」一般が懲戒申立てに際しては「懲戒事由があることを事実上及び法律上裏付ける相当な根拠について調査，検討」すべき義務を負う以上，「懲戒処分申立人が特定される」こと自体によって懲戒処分の事務にかかる調査事務の遂行に実質的な支障が生じるという「法的保護に値する程度の蓋然性」があるなどとは到底いえない。

（2）意見書

ア もとより，理由説明書にあるとおり，懲戒処分の申立てがされ，結果として不処分になったからといって，必ずしも当該懲戒処分の申立てが「根拠のない」ものであるかは定かではない（もっとも，懲戒請求申立てが濫用的なものかどうかの判断基準は「根拠がない」か否かではなく「懲戒制度の趣旨目的に照らし相当性を欠くと認められるか否か」である）。また，土地家屋調査士法44条1項の趣旨が「土地家屋調査士法等の関係法令に精通していない者からであっても広く国民からの懲戒申立てを認める」ところにあることも，改めて言うまでもないことであって，もちろん審査請求人としても異存はない。

イ しかし，諮問庁が法14条2号口の要件該当性判断に際して「懲戒処分申立てが「根拠のない」ものであり審査請求人の名誉，信用等を不当に侵害したと認めることができるか否か」という判断基準を用いていることについては，到底，同意することができない。すなわち，法14条2号口の要件該当性判断基準は，不開示により保護される開示請求者以外の特定の個人の利益と開示により保護される利益とを比較衡量して，後者が前者に優越するか否かであるが，「審査請求の理由」3項（オ）（上記第2の2（1）ウ（オ）を指す。）に記載したとおり，その比較衡量に際しては，相当性を欠く懲戒請求に対しては懲戒手続内での防御権（弁明権）だけではなく懲戒手続外で裁判を受ける権利があることを明らかにした最三判平成19年4月24日の趣旨が参照されるべきである。

もちろん、審査請求人は、本件開示請求にかかる個人情報が開示されたからといって、懲戒請求者に対して慰謝料請求等の訴えを提起すると決めているわけではない。懲戒処分申立てが「根拠のない」ものであり審査請求人の名誉、信用等を不当に侵害したといえなければ訴えを提起できない（最三判昭和63年1月26日の趣旨によれば不当提訴になりかねない）のであり、まさに本件懲戒処分申立てが「根拠のない」ものであり審査請求人の名誉、信用等を不当に侵害したといえるのかどうかを判断するためにこそ本件情報公開請求を行っているのである。言い換えるならば、開示により保護される利益は、「審査請求人の名誉、信用等」や「弁明を余儀なくされる負担」の回復自体ではなく、それらを回復する機会（裁判を受ける権利）であって、本件懲戒処分申立てが審査請求人の名誉、信用等を不当に侵害したか否かの判断は、第一次的には審査請求人が提訴可能性を検討する場面で行い、仮に提訴したときには最終的に裁判所が行うことになる。この判断を実施機関が行い、これを法14条2号口の要件該当性判断と同視すれば、実施機関が法の要件該当性判断ではなく民法709条の要件該当性判断を裁判所に代わって行うことになり、土地家屋調査士が不当な懲戒申立てから自己の権利・利益を回復する可能性自体を閉ざしてしまう結果となる。

ウ なお、審査請求人は、過誤による分筆登記を行った各土地の所有者らとは本件懲戒処分申立て前に示談済みであるが（資料2～5）、にもかかわらず上記土地所有者らが本件懲戒処分申立てを行ったのだとしても、関係法令に精通していない者からであっても広く国民からの懲戒申立てを認めるという土地家屋調査士法44条1項の趣旨に照らして、同人らに対し民事訴訟を提起するつもりなどない。しかし、本件懲戒処分申立て前に、特定社団法人特定役職Aだった審査請求人は、同社団法人の過去の会計処理の適正さを検証する第三者委員会を設置し、その検証結果に関して支出当時の特定役職A・Bらとの間に紛争が生じていた（そのうち1名が本件懲戒申立て対象分筆登記について再分筆登記を行っている）。懲戒処分申立てをする者は対象者に懲戒事由があることを事実上及び法律上裏付ける相当な根拠について調査・検討すべき義務を負うところ、この義務の程度は懲戒処分申立てを一般市民が行う場合と「土地家屋調査士法等の関係法令に精通している」土地家屋調査士が行う場合とで大きく異なるから、この点の判断のためにも懲戒処分申立人が一般市民か土地家屋調査士かという情報が不可欠である。およそ懲戒処分申立人が特定されれば懲戒処分申立てを躊躇させるおそれがあるとの諮問庁の意見は、懲戒処分申立人の属性を考慮していない以上、法的保護に値する程度の蓋然性ではな

く抽象的可能性を述べているにすぎないと言わざるを得ない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求に係る保有個人情報開示請求の対象とされた保有個人情報及び原処分

本件開示請求の対象とされた本件対象保有個人情報について、処分庁は、法18条1項の規定に基づき、令和元年7月1日付け総（庶）第95号通知（以下「開示決定通知」という。）をもって、一部開示する旨の決定（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

審査請求人は、特定年月日Bに特定地方法務局において受付された、懲戒処分申立ての被申立人であり、本件審査請求に係る開示請求の対象とされた本件対象保有個人情報は、当該懲戒処分申立書に記録された保有個人情報である。

なお、原処分は、本件対象保有個人情報のほか、開示決定通知別紙1に記載した関連する保有個人情報を開示している。

本件対象保有個人情報は、以下の情報によって構成されている。

- ① 表紙（不開示部分：申立人の郵便番号、住所、氏名、印影）
- ② 第1申立の趣旨（不開示部分：なし）
- ③ 第2申立の事実（不開示部分：全部）
- ④ 第3申立人の行為と各規定（不開示部分：全部）
- ⑤ 第4被申立人の対応（不開示部分：全部）
- ⑥ 添付書類（写し）（不開示部分：全部）

審査請求人は、法14条2号に該当するとして不開示とされた部分のうち、上記①の氏名は、法14条2号口に該当するから開示すべきであり、その他不開示とされた部分については、一部に審査請求人以外の特定個人を識別することができる情報が含まれている可能性はあるにしても、その全部が法14条2号に該当するとは考えられないとし開示すべきであると主張しているものと考えられる。

また、法14条7号に該当するとして不開示とされた部分（上記①から⑥までの不開示部分）については、懲戒処分申立人が特定されること自体によって、懲戒処分事務にかかる調査事務の遂行に実質的な支障が生じるという「法的保護に値する程度の蓋然性」はなく、法14条7号の「適正な遂行」の判断に際しては、不開示により保護される利益と開示により保護される利益とを比較衡量する必要があるところ、懲戒請求を受ける対象者の利益が考慮されておらず、法14条7号に該当し不開示とした原処分は違法であるから開示すべきであると主張しているものと考えられる。

3 原処分の妥当性

(1) 法14条2号該当について

【上記2①の不開示部分について】

審査請求人は、氏名については法14条2号口に該当することから開示を求めている。

その理由としては、根拠のない懲戒処分の申立てによって、被申立人の名誉、信用等（人格権）が不当に侵害されたと考える余地があり、これらの利益は、法14条2号口に該当するから、開示されるべきであるというものである。

しかし、懲戒処分の申立てがされ、結果として不処分になったからといって、必ずしも当該懲戒処分の申立てが「根拠のない」ものであるかは定かではなく、土地家屋調査士法等の関係法令に精通していない者からであっても、土地家屋調査士法又は同法に基づく命令に違反する事実があると思料するときに、広く国民からの申出を認めることにより、懲戒権がより適正に行使できるようにするというのが、懲戒の手続を定めた土地家屋調査士法（昭和25年法律第228号。以下、第3において「調査士法」という。）44条1項の趣旨である。

また、国民からの懲戒事由について通知を受けた（地方）法務局長は、必要な調査が義務付けられており（調査士法44条2項）、その通知の内容から明らかに懲戒事由が含まれていない通知については、当該通知内容を検討することにより必要な調査を行ったとする場合もあり、懲戒処分申立てを契機として、審査請求人に対する所要の調査が実施されていることに鑑みれば、懲戒処分申立てが「根拠のない」ものであり、審査請求人たる被申立人の名誉、信用等（人格権）を不当に侵害したものと認めることができない。

よって、懲戒処分申立人の氏名のほか、申立人の郵便番号、住所、印影を、法14条2号に該当し、不開示とした処分庁の決定は妥当である。

【上記2③から⑤の不開示部分について】

開示請求者以外の個人に関する情報のほか、その他の情報と照合することにより、開示請求者以外の特定の個人を識別することができる情報を含むことから、法14条2号に該当し、不開示とした処分庁の決定は妥当である。

(2) 法14条7号該当について

【上記2①から⑥の不開示部分について】

懲戒処分の申立人を特定することができる情報であり、これを公開すると、今後、被懲戒処分申立人に誰が懲戒処分を申し立てたか知られることをおそれ、懲戒処分申立てを躊躇させることになるおそれがあり、懲戒権がより適正に行使できるようにするために広く国民に懲戒処分の申出を認めた調査士法44条1項の趣旨に反し、懲戒処分に係る調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法14条7号に

該当し、不開示とした処分庁の決定は妥当である。

(3) 以上のとおりであるから、上記について不開示とした原処分は、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 令和元年11月21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12月6日 審議
- ④ 同月23日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和2年11月27日 本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 同年12月22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、本件対象保有個人情報を含む複数の保有個人情報の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象保有個人情報の一部を法14条2号及び7号に該当するとして、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象保有個人情報において不開示とされた①申立人の氏名、②「第2 申立の事実」、③「第3 申立人の行為と各規定」及び④「第4 被申立人の対応」に記録された各保有個人情報（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めているが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象保有個人情報の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 申立人の氏名について（別表記載の番号1）

ア 当審査会において、標記不開示部分を見分したところ、別表の番号1欄記載のとおり、本件文書の表紙部分において、申立人の氏名に関する情報が不開示とされていることが認められる。

したがって、当該情報については、法14条2号本文前段の開示請求者以外の個人に関する情報であって、開示請求者以外の特定の個人を識別することができるものと認められる。

イ 次に、法14条2号ただし書について検討する。

(ア) 審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）ウ）及び意見書（上記第2の2（2）イ）において、本件懲戒処分申立ては根拠のないものであり、法14条2号ただし書口に該当する旨主張するところ、諮問庁は、理由説明書（上記第3の3（1））のとおり、当該申立ては、所要の調査が実施されていることに鑑みれば、必ずしも根拠のないものとはいえず、同号ただし書口には該当しない旨説明する。

(イ) 土地家屋調査士法 44 条 1 項によれば、何人も、土地家屋調査士又は土地家屋調査士法人にこの法律又はこの法律に基づく命令に違反する事実があると思料するときは、当該調査士又は当該調査士法人の事務所の所在地を管轄する法務局又は地方法務局の長に対し、当該事実を通知し、適当な措置をとることを求めることができる旨規定されており、同項が広く国民からの申出を認めることにより、懲戒権がより適正に行使できるようにするものである旨の上記第 3 の 3 (1) の諮問庁の説明と符合する。

(ウ) また、土地家屋調査士法 44 条 2 項によれば、同条 1 項の規定による通知があったときは、同項の法務局又は地方法務局の長は、通知された事実について必要な調査をしなければならないと規定されているところ、諮問書に添付された資料に加え、諮問庁から、本件開示請求に対して開示実施された情報のうち本件対象保有個人情報以外の保有個人情報の提示を受け、当審査会事務局職員をしてこれを確認させたところによれば、本件懲戒処分申立てについては、審査請求人に係る所要の調査が実施されていると認められる。

(エ) 上記 (イ) 及び (ウ) を併せ考えるに、上記 (ウ) の本件懲戒処分申立てに係る所要の調査については、土地家屋調査士法 44 条 1 項の趣旨にのっとり行われたものであって、その内容に照らしても、必ずしも根拠のないものとはいえない旨の諮問庁の説明に、特段不自然、不合理な点はなく、法 14 条 2 号ただし書口に該当するとは認められない。

また、法 14 条 2 号ただし書イ及びハに該当する事情も認められない。

さらに、当該部分は、個人識別部分であって、法 15 条 2 項による部分開示の余地もない。

したがって、当該不開示部分は、法 14 条 2 号に該当すると認められ、同条 7 号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

(2) 上記 (1) 以外の部分について (別表記載の番号 2 ないし番号 4)

当審査会において、標記不開示部分を見分したところ、別表の番号 2 ないし番号 4 記載の本件文書の本文の「第 2」ないし「第 4」の記載内容部分の全てであることが認められる。

当該部分には、本件懲戒処分申立てに係る事実関係やその法的評価等が詳細かつ具体的に記載されており、上記 (1) イ (イ) ないし (エ) に判断したところに照らすと、これらを一部でも開示すると、懲戒処分の申立人が特定され、今後、被懲戒処分申立人に対し、誰が懲戒処分を申し立てたか知られることをおそれ、懲戒処分申立てをちゅうちょさせ

ることになるおそれがあり，懲戒処分に係る調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって，当該不開示部分は，法14条7号柱書きに該当すると認められ，同条2号について判断するまでもなく，不開示としたことは妥当である。

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 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから，本件対象保有個人情報につき，その一部を法14条2号及び7号に該当するとして不開示とした決定については，審査請求人が開示すべきとする部分は，同条2号及び7号柱書きに該当すると認められるので，不開示としたことは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（本件文書）

特定年月日 A 付け「土地家屋調査士の業務執行に関する調査結果について（通知）」（総（庶）秘第 2 号）として、通知がなされた業務執行に関する懲戒処分につき、申立人及び申立ての内容、その調査の内容のうち、
懲戒処分申立書（特定年月日 B 受付け）

別表（本件対象保有個人情報の不開示部分）

番号	区分（項目）	枚目	不開示部分
1	表紙	1	申立人の氏名
2	第2 申立の事実	2 ないし 4（上半分）	記載内容部分の全て
3	第3 申立人の行為と各規定	4（下半分）ないし 6（上半分）	同上
4	第4 被申立人の対応	6（下半分）ないし 7	同上