

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和3年3月30日（令和3年（行情）諮問第108号）

答申日：令和4年1月27日（令和3年度（行情）答申第500号）

事件名：特定個人が行った公益通報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

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）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2年12月14日付け庶第1208号により特定法務局長（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。）を取り消し、開示（部分開示を含む）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要旨は、審査請求書によると、おおむね以下のとおりである。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。

（1）不開示とした理由

開示請求に係る当該行政文書の存否を答えるだけで、法5条1号に該当する不開示情報が開示されるのと同様の結果が生じるため、法8条の規定により不開示とした（令和2年12月14日付け行政文書不開示決定通知書（特定法務局 庶第1208号）より）。

（2）不開示の理由がないことについて

上記（1）の不開示とした理由において、「開示請求に係る当該行政文書の存否を答えるだけで、法5条1号に該当する不開示情報が開示されるのと同様の結果が生じるため」とあるが、具体的根拠は示されていない。

本審査請求人は本件開示請求において、特定年月日A付け公益通報2通（甲，乙）に関するすべての文書資料の開示を求めている。大別すると、事務手続きに関する文書等、公益通報書（添付資料を含む）（※）、及び当該公益通報に関し特定法務局及び特定地方法務局においてどのよ

うな調査がなされ、「調査不開始」との結論に至ったかについてわかる文書資料（調査不開始通知書を含む）である。本件不開示決定は、開示請求したすべての文書資料に及ぶことになる。

（※）公益通報の内容は、特定地方法務局で実施された特定の筆界特定手続において他人の土地（財産）を測量し測量図を作成した土地家屋調査士の職務行為に関するものである。

本件開示請求において法5条1号の不開示対象となるのは氏名等の個人を特定できる情報であり、その他については同号における除外規定により、開示対象となると考える。公益通報内容（土地家屋調査士の職務行為）（※）や当該公益通報を受理し調査等を担当した公務員の職務行為については、開示対象となると考える。後者については行政の説明責任の観点においても開示対象となると考える。

（※）不動産登記法において土地家屋調査士により作成された測量図等は何人にも閲覧、交付される規定となっている。

上記（1）の「開示請求に係わる当該行政文書の存否」については、特定の公益通報に関する文書等の保存期間は5年であることから、当該文書資料は現在保存されていることになる。

（3）本件開示請求対象文書が開示されることの利益（公益）について

筆界特定制度は土地の公的境界である筆界を特定することであり公益を有する。公益通報制度も公益を有する。本件開示請求は受理された公益通報に関するものであり、当該文書を開示することは公益を有することになると考える。

本件公益通報（甲）に関する調査不開始決定通知においては、通報内容の論点が変わられ記載され、調査不開始となっている。同調査不開始の説明において、当該筆界特定手続における筆界特定の方法が明らかにされている。

すなわち、当該筆界は、筆界特定書や筆界調査委員（公益通報（甲）の土地家屋調査士）の意見書に記載された方法においてではなく、公益通報（乙）における土地家屋調査士が、対象土地所有者間に筆界または境界問題を生じさせるため根拠なく作成した実測現況平面図上の特定頁の位置に、筆界特定側（筆界特定登記官、筆界調査委員（公益通報（甲）における土地家屋調査士））が、意見書どおりの測量や検証を行うことなく、特定したとするものである。公益通報担当者は、公益通報（甲）における土地家屋調査士は上記実測現況平面図を検査測量しているので、虚偽の測量ではないと結論づけている。

当該筆界特定の実態については、以前にも行政文書（※）の不存在による不開示決定についての不服審査請求において、諮問庁により明らかにされていたが、本件公益通報（甲）の調査不開始通知においても確認

されたことになる。

(※) 筆界調査委員の意見書通りの測量の事実があれば手続（測量）費用が発生し、手続費用に関する書類は存在することになるが、同書類は不存在として不開示とされていた。諮問庁は不存在の理由として、上記の筆界特定方法を記している。筆界調査委員の意見書通りの測量や検証方法により筆界特定したとする当該筆界特定根拠は虚偽であることが明らかとなっている。

当該筆界特定手続における上記筆界特定の方法または筆界特定根拠は、対象土地所有者には知らされておらず、筆界特定手続記録においても確認できないが、特定地方法務局の内部においては周知の事実であり共有されていたと考えられ、当該内容が特定法務局に通知されたと考えられる(※※)。

(※※) 特定年月時点で特定地方法務局には公益通報の窓口はなかった。事案は特定法務局より特定地方法務局に移送されたが、最終結論である調査不開始の通知は特定法務局より発出されている。

公益通報（乙）においても通報内容の論点は取り入れられておらず、当該公益通報は以前に行った懲戒請求において懲戒なしとされたこと（特定地方法務局）をもって、終了としている。

公益通報（甲）（乙）に関し通報内容の論点を変えた上での調査不開始の説明は、逆に、当該公益通報の論点通りの取り扱いがあれば、当該土地家屋調査士らの職務行為は虚偽の調査、測量によるものとなり違法となり、調査は実施されることを示していると考ええる。

当該筆界特定手続が手続全般において法律規定を順守せず、対象土地所有者間において筆界及び境界問題が生じていないところに、事案の捏造により同問題を生じさせ、筆界位置を根拠なく特定するなど恣意的に進められたこと、特定法務局が当該公益通報に関し「調査不開始」との結論を導けるよう公益通報の論点を意図的に変えたと考えられることは、特定地方法務局における筆界特定制度の恣意的運用を特定法務局も是認していることになり、筆界特定制度の恣意的運用が法務局間において了解事項となっている構図が、本件公益通報において、明らかになったと考える。

本件公益通報の調査不開始の通知において、当該筆界特定に関し土地家屋調査士らの不正行為が密接に関連していることが示されており、同土地家屋調査士らの職務行為について調査不開始とする結論に至ったことに関し、特定法務局と特定地方法務局間においてどのようなやり取りがあり、どのような議論があり、結論が導かれたかについてわかる文書等は開示されるべきである。

当該公益通報の事案は「調査不開始」として終了しており、開示請求

対象文書が開示されたとして当該土地家屋調査士に不利益は生じないと考える。不利益が生じたとして、市民にとっては、筆界特定手続における不正が容認される実態のあることを示す文書資料が開示されることの利益が上回ると考える。

本件開示請求対象文書は筆界特定制度の運用の根幹にかかわる内容を含んでおり、同制度の恣意的運用が常態化していると、手続が終了し筆界特定書が公知されるまでその内容について知らされない対象土地関係者は、圧倒的に不利な状況に置かれていることになる。公益通報も調査結果が通知されるまでどのような取り扱いとなっているかを知ることができず、調査内容や結果に疑義が生じても、開示請求において対象文書が開示とならずと当該調査内容について部外者は知ることもできず、訴える機関もない。

筆界特定は市民の日常生活と財産（※※※）に直接かかわるものであり公益性を有する。公益通報は組織内の自浄作用を促す役割を持つと考える。本件公益通報において図らずも明らかとなった特定地方法務局及び特定法務局において筆界特定制度や公益通報制度が恣意的に運用されている実態が対象文書の開示により明らかにされることは、公益通報及び情報公開の趣旨や目的にかなうと考える。

（※※※）土地の登記の申請に際し添付資料として提出される地積測量図において、筆界特定位置は筆界位置として図示し提出することが認められている（特定地方法務局登記部門における確認）。

（４）結語

以上より、審査請求の趣旨どおりに、開示（部分開示を含む）の決定を求める。

第 3 諮問庁の説明の要旨

1 原処分について

審査請求人は、処分庁に対し、本件対象文書につき法 4 条 1 項の規定に基づく行政文書の開示請求（令和 2 年 1 1 月 4 日受付第 2 4 6 7 号。以下「本件開示請求」という。）をした。

処分庁は、本件開示請求について、本件開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、法 5 条 1 号に該当する不開示情報を開示することとなるため、不開示の決定（原処分）を行った。

2 審査請求人の主張について

審査請求人は、本件対象文書を開示することにより、公益通報制度が行政により恣意的に運用されている実態が明らかになり、公益通報及び情報公開の趣旨及び目的に適うものであるから、本件対象文書は開示されるべきであるとして、原処分の取消しを求めている。

3 原処分の妥当性について

本件開示請求は、個人を特定して行われていることから、文書の存否を応答することは、特定の個人が、特定法務局に対して、公益通報の囑託を行った事実の有無（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なる。

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情報に該当するところ（法5条1号）、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ものではなく、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、何人に対しても開示することが必要であると認めるべき特段の事情があるといえないほか、公務員の職務遂行に係る情報に該当するとも認められないため、法5条1号ただし書イ、ロ及びハに規定する情報には該当しない。

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号に該当する不開示情報が開示されるのと同様の結果が生じるため、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで本件開示請求を不開示決定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3年3月30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5月11日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年12月10日 審議
- ⑤ 令和4年1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、本件対象文書につき、その存否を答えるだけで、法5条1号に該当する不開示情報が開示されるのと同様の結果が生じるとして、法8条の規定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等を求めているが、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) 諮問書に添付された本件行政文書開示請求書（写し）によれば、「請求する行政文書の名称等」欄には「別紙の通り」とされており、その「別紙」には、「本件行政文書開示請求者は特定年月日A付けにて特定法務局へ宛て公益通報を行いました。1通報書（甲）、2通報書（乙）の2件です。当該公益通報に関し下記の通り開示請求を行います。」との記載があり、また、「請求する行政文書の名称等」を本件対象文書と

する旨の記載があることが認められる。

そうすると、本件開示請求は、特定の個人が特定法務局に対して行った公益通報に係る文書等の開示を求めるものと認められることから、本件対象文書の存否を答えることは、特定の個人が特定法務局に対して公益通報を行った事実の有無（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) 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号ただし書該当性について検討すると、本件存否情報は、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とは認められないため、同号ただし書イには該当せず、同号ただし書ハ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（上記第2の2（3））において、本件開示請求は受理された公益通報に関するものであり、当該文書を開示することは公益を有するなど主張するが、当該主張によっても、本件対象文書につき、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は認められず、他に法5条1号ただし書ロに該当する事情も認められない。

- (3) 以上によれば、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 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨

別紙（本件対象文書）

公益通報（通報書（甲），通報書（乙））（特定年月日 A 付）から調査不開始通知書（特定年月日 B 付）が発出されるまでの，当該公益通報にかかわる全ての文書資料（記録，メモ等を含む）。

（公益通報書（添付資料を含む），通報後に行った通報者からの問い合わせ，受理通知書，当該公益通報に関する調査内容のわかる文書資料，調査不開始通知書等を含む当該公益通報にかかわる全ての文書資料（記録，メモ等を含む））