

【答申の概要】 諮問第211号 一の開示請求に対してなされた部分開示決定の後にその余の文書が存在しないとして行われた非開示決定に対する審査請求

件名	一の開示請求に対してなされた部分開示決定の後にその余の文書が存在しないとして行われた非開示決定に対する審査請求
本件対象公文書	特定年度に特定地区で実施された地籍調査に係る認証請求書等
非開示理由	条例第7条第2号（個人情報）
実施機関	静岡県知事（経済産業部農地計画課）
諮問期日	平成28年9月23日
主な論点	実施機関が特定した文書以外に請求に係る文書が存在するか。

審査会の結論

別記1に掲げる公文書開示請求に対し、別記2の表（略）記載の文書の一部について、非開示情報該当性について判断を行い、改めて開示決定をすべきである。

審査会の判断

1 本件審査請求について

実施機関は、先行決定に係る開示を実施した際、開示された文書が少ないとの趣旨の指摘を審査請求人から受けたため、別途、先行決定で対象としたもの以外に文書は存在しない旨の後続決定を行ったところ、審査請求人から、後続決定を取り消し、対象となる公文書の全部を公開するよう求めるとの審査請求が提起された。

公文書開示請求は、条例第6条第1項の規定により、所定の事項を記載した書面を実施機関に提出して行うこととされているところ、本件開示請求に対しては、部分開示決定（先行決定）が行われており、先行決定により開示したもの以外には対象となる公文書は存在しないとする、先行決定と実質的に同一の意味を有する非開示決定（後続決定）については、書面による開示請求を欠いたものであるともいえる。

仮に、後続決定については書面による開示請求を欠いているため有効な処分でないとした場合、先行決定に対する審査請求期間（行政不服審査法（平成26年法律第68号）第18条第1項）は本件審査請求時点で既に経過していると考えられるため、本件開示請求に対するいずれの決定についても不服を申し立てることができないという不利益を審査請求人に負わせることとなってしまう。

このことは、先行決定と後続決定が実質的には同一の意味を有する処分であること及び実施機関が後続決定に対して不服を申し立てることができる旨の教示（行政不服審査法第82条第1項）をしていることを踏まえると不合理であるため、先行決定及び後続決定を一体的なものと評価し（以下、これらの決定をあわせて「本件処分」という。）、本件処分は後続決定があった時点で完結したもので、本件審査請求は審査請求期間内に適法に提起されたものと解することが妥当である。

以下、当審査会は、本件処分について判断するが、審査請求人が先行決定で非開示とされた部分について争っていないことから、当該部分に係る非開示情報該当性については判断しない。

2 地籍調査事務について

地籍調査とは、国土の開発、保全、利用の高度化に資するとともに、地籍の明確化を図るため、国土の実態を科学的かつ総合的に調査することを目的として国土調査法（昭和26年法律第180号。以下「法」という。）に基づき行われる調査（国土調査）の一類型で、毎筆の土地について、その所

有者、地番及び地目の調査並びに境界（筆界）及び地籍に関する調査を行い、その結果を地図（地籍図）及び簿冊（地籍簿）にとりまとめることをいう。

地籍図及び地籍簿については、認証手続きを経て、その写しが登記所に送付され、地籍簿の写しに基づいて登記簿の修正が行われるとともに、地籍図の写しが所定の地図として登記所に備えられることになる。

本件のように、市町村が地籍調査の実施主体となる場合の認証事務の流れは、以下のとおりである（法第 19 条～第 21 条及び国土調査法施行令（昭和 27 年政令第 59 号）第 16 条～第 18 条）。

(1) 認証請求

地籍調査を実施した市町村は、地籍図及び地籍簿を都道府県に送付した上で、当該地籍図及び地籍簿（地籍調査の成果）の写し 2 部を添えて、都道府県知事に認証請求書を提出する。

(2) 承認

都道府県知事は、審査の結果、地籍調査の成果の内容を適正と認めたときは、国に対して承認を求める。

(3) 認証

国による承認後、都道府県知事は認証を行い、管轄の登記所及び実施主体である市町村に対してそれぞれ一部ずつ地籍調査の成果の写しを送付するとともに、地籍調査の成果を認証した旨の公告を行う。

3 本件開示請求の趣旨について

審査請求人が別記 1 の内容の開示請求を行ったのに対し、実施機関は、別記 2 の表中、類型欄のア及びイの文書を対象に、本件処分を行っている。

この点、本件開示請求は、地籍調査の認証事務のうち、認証請求に係る部分に限定したのではなく、認証事務全体に係る文書の開示を求めたものであると審査請求人が主張しているのに対し、実施機関は、本件開示請求が行われたのと同じ日に、審査請求人から認証に係る別記 3（略）の開示請求を受けたため、認証事務全体ではなく、認証請求（上記①）に係る開示請求であると理解したものであると主張している。

審査会事務局に上記事実関係を調査させたところ、審査請求人から本件開示請求と同日付で、本件開示請求に係るものと同じ地籍調査の認証事務に関する開示請求が行われていることが確認されており、実施機関の説明に不自然、不合理な点があるとはいえない。

よって、実施機関が上記のとおり本件開示請求の趣旨を理解したことは、本件処分時点におけるものとして、必ずしも不合理とまではいえない。

なお、審査請求人は、承認申請書及び認証書並びに都道府県が行う認証者検査の文書及び土地所有者等の立会に係る文書（地籍調査作業規程準則（昭和 32 年総理府令第 71 号）第 5 条、第 23 条等）が開示されていないと主張するが、本件開示請求は認証事務に係るものであり、かつ、そのうち認証請求に係る公文書の開示を求めたものであると判断したことから、審査請求人の指摘する上記文書は本件開示請求の対象には含まれない。

4 本件対象公文書の性質及び内容について

本件対象公文書は、昭和 46 年に浜松市が篠原地区において実施した地籍調査の認証事務のうち、認証請求に係る公文書で、浜松市から実施機関に提出された認証請求書(別記 2 No 1 から No68 まで)及び当該地籍調査の区域の一部に係る地籍図及び地籍簿の写し(別記 2 No69 から No96 まで)で構成されている。

なお、実施機関によれば、部分的に保管されていた上記の地籍図及び地籍簿の写しは、参考資料として保管されていることのある他の事例のものと同様、認証請求書に添付されたものと推測されるとのことである。

5 文書の探索について

審査請求人は、先行決定後に、対象となる文書が 5、6 千枚あるとの説明を実施機関の職員から受けたのに突然開示されないこととなるなど、不自然極まりない探索であり、先行決定により開示されたもの以外にも開示すべき文書が存在するはずであると主張している。

審査会事務局職員が実施機関に確認したところによると、実施機関においては、審査請求人と本件開示請求前から本件の地籍調査の手続に関してやりとりがあり、当該地籍調査に関する文書がマイクロフィルムにより保存されていることを把握していたが、念のため、文書の保有状況を確認するために執務室内の資料(ファイル管理表及び文書保存カード)を確認したところ、本件開示請求の対象となる可能性のある文書の存在を推認させる情報は確認できなかったとのことである。

また、マイクロフィルムにより保存されたものの探索について実施機関に確認したところ、本件開示請求が昭和 46 年に浜松市篠原地区で実施された地籍調査に関するものであったことから、マイクロフィルムの件名目録の所属年度欄に「昭和 46 年度」と記載されており、かつ、件名欄に「浜松市」と記載された 3 本のマイクロフィルムの内容を実際に閲覧したところ、「地籍調査認証承認請求書浜松市 44」(別記 4 (略))に本件対象公文書が保存されていることが判明したとのことである。

この点、当該マイクロフィルムの内訳について当審査会事務局職員に調査させたところ、別記 4 のとおり、マイクロフィルムに付された頁番号の 1 から 303 までには浜松市内の他地区の地籍調査に係る文書が、304 から 307 までには本件に係る地籍調査の承認申請書等が、308 から 355 までには本件に係る地籍調査の認証請求に係る文書(本件対象公文書)が、356 以降にはマイクロフィルムの撮影証明が保存されていることが確認された。

さらに、実施機関に確認したところでは、先行決定の開示を実施した際、開示された文書が少ないとの趣旨の指摘を審査請求人から受けたため、所属年度を昭和 46 年の前後 2 年まで広げてマイクロフィルムの件名目録の記載や、地籍調査の成果が保管されている可能性のある執務室内の保管場所も確認したが、本件開示請求の対象となる可能性のある文書の存在を推認させる情報は確認できなかったとのことである。

実施機関は、以上の探索の結果、追加して開示すべき公文書を発見することはできなかったと説明しており、この点に不自然、不合理な点があるとまではいえないことから、実施機関の探索の方法や範囲は不合理なものとはいえない。

6 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、先行決定において地籍調査の成果の一部が開示されているため、他にも地籍調査の成果が存在するはずであると主張する。また、先行決定により開示された文書に付された頁番号が飛び飛びになっており、開示された文書の他に、開示の対象となる文書が存在するはずであるとも、審査請求人は主張している。

まず、地籍調査の成果の一部が開示されているとの主張であるが、地籍調査を実施した市町村は、都道府県に対し、地籍調査の成果を送付した上で、その写し2部を添えて認証請求書を提出することとされている。本件開示請求に係る地籍調査でも、浜松市から実施機関に対して、それらの書類が提出されていたものと思われる。

このうち、地籍調査の成果の写しについては、実施主体である浜松市及び管轄法務局に送付されることになっているため（法第20条第1項）、認証後に実施機関において保有していることはないと考えられ、これを覆す事情も伺えない。

他方、地籍調査の成果について実施機関に確認したところ、実施主体から認証主体への提出義務は法定されているものの（法第18条）、認証主体における保管義務は法定されておらず、また、少なくとも認証主体としての事務遂行上、認証事務の完了後に継続的に保管が必要な文書ではないことから、実施機関においては永年保存文書とは位置付けてきておらず、探索の結果、本件においても、地籍調査の成果の存在は確認できなかったとのことである。

上記のような実施機関の説明に、特段、不自然、不合理な点があるとは認められない。

次に、先行決定により開示された文書に付された頁番号が飛び飛びになっているとの主張であるが、審査会事務局職員をして実施機関に確認させたところ、別記2のうち、白紙であったり他の頁と内容が同じであったりしたため、非開示情報該当性の判断対象としていない文書（別記2の表中、類型欄のウ）があること、開示すべき文書だと判断していたが、審査請求人に閲覧をさせていない文書（別記2の表中、類型欄のイ）があることが判明した。

したがって、実施機関においては、別記2の表中、類型欄のウの文書については、非開示情報該当性について判断を行い、改めて開示決定をすべきであり、別記2の表中、類型欄のイの文書については当然に開示の実施を行うべきである。

審査請求人は、この他にも種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

別記1 開示請求の内容

浜松市長から浜松土地改良事務所長あて提出された、昭和46年9月17日付けとされる浜農土指第29号「地籍調査事業費による成果の送付及び認証請求について」とそれに係るすべての文書

別記2 (略)

別記3 (略)

別記4 (略)