

広島県情報公開・個人情報保護審査会（諮問（情）第171号）

第1 審査会の結論

1 件名（1）関係

広島県知事（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった公図に赤く線引きした根拠となる地図及び図面等について、不存在であることを理由に不開示とした決定については、「官民境界の判断材料」に係る文書を広く開示請求の対象となる行政文書として特定し、改めて開示決定等をすべきである。

2 件名（2）関係

実施機関が、本件異議申立ての対象となった法務局の3枚の公図のつなぎ合わせたものについて、作成又は取得していないことを理由に不開示とした決定は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経緯

1 開示の請求

異議申立人は、平成17年5月17日、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、「〇〇〇川と尾道市〇〇〇、尾道市〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇の官民境界線に関する件で、

（1）なぜ添付2の公図の赤線のように線引きしたのか根拠となるもの（地図及び図面等）の書面。（2）法務局の3枚の公図（尾道市〇〇〇、尾道市〇〇〇、尾道市〇〇〇）のつなぎ合わせたもの。」の開示を請求（以下「本件請求」という。）した。

2 請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、〇〇〇川と尾道市〇〇〇、尾道市〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇の官民境界線に関する件で（1）公図に線引きした赤線（以下「本件官民境界」という。）の根拠となる地図及び図面等（以下「本件対象文書甲」という。）及び（2）法務局の3枚の公図（尾道市〇〇〇、尾道市〇〇〇、尾道市〇〇〇）のつなぎ合わせたもの（以下「本件対象文書乙」という。）について、作成又は取得していないため、不存在を理由とする行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成17年5月31日付けで異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、平成17年7月27日、本件処分を不服として、行政不服

審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、実施機関に対し異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、開示の決定を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、意見書及び口頭による意見陳述で主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件官民境界に関しては、法務局で取り寄せた尾道市〇〇〇と〇〇〇の町境付近の公図4枚を貼り合わせたものと公図の原図とを司法書士及び土地家屋調査士数名の方に見てもらったが、すべての方からこの貼り合わせが自然のように思うとの見解をもらっている。
- (2) しかしながら、県（尾三地域事務所建設局管理課）は、上記の公図の貼り合わせに基づき推定した官民境界とは異なる官民境界を確定していることから、この決定に対し、数回となく意見しても鼻にかけてもらえない状況で、県のやったことに間違いはない、何を文句を言っているのかといわんばかりの態度であった。
- (3) 本件官民境界によると、〇〇〇町〇〇〇の山筆と〇〇〇町〇〇〇の山筆に接しているはずの〇〇〇の筆が〇〇〇町〇〇〇、〇〇〇の畑まで伸びている地点まで線引きされていることにより、公図で見る字界、町界ともに不合理が生じている。実施機関は、この不合理をどのように理解し、どのように解決しようとしているのかが知りたいと考え、また、本件官民境界の確定に当たっては、はっきりとした理由があるものと思い、理由付けられる地図及び図面等の本件請求を行ったが、不開示決定（不存在）となったものである。

そして、官民境界を確定する際には、公図を貼り合わせないと地目の並びがわからないと思い、法務局の公図3枚をつなぎ合わせたものも併せて開示請求したが、これも不開示決定（不存在）となったものである。

ちなみに、実施機関は、当初から本件官民境界を確定するに当たっては、付近の3枚の公図でもって説明をしており、平成〇〇年〇月に現地で実施された境界立会の際にも、当該3枚の公図を貼り合わせた状態ではなく、別々に持って来て、私を含む関係者に説明を行った。それ以降も、私は、実施機関の担当者が公図を貼り合わせたものを所持しているのを見たことはない。

- (4) そもそも官民境界を決定する時に図面、付近の地図、書類等を作成せずに実際に線引きできるものなのだろうか。国から委託されている広島

県（尾三地域事務所建設局）が官民境界確認の際、図面及び書類を作成しなくて、その後の維持管理をどのようにしてゆくのか県の行政に対し不審がつのるばかりである。

(5) 河川法において、河川管理者は、河川現況台帳を調整して、保管しなければならないとなっており、河川現況台帳の調書の図面には付近の地形及び方位を表示した縮尺2500分の1以上の平面図に、河川区域の境界、官民境界等を記載すると定められているが、実施機関は官民境界の載った図面を作成していない。この図面が作成されていれば、この3年間、実施機関に対して、本件官民境界の位置の妥当性に係る意見を申し上げなくても済んだのではないかと考えている。

(6) 実施機関は、本件対象文書甲に関して、参考とした平面図等はあるが、それらは境界確定の根拠としたものではないため不存在としたと説明しているが、参考にしても根拠にしても、理由付けられる図面、判断材料となる図面は、言葉は違っても同じものを指しており、参考にするようなものも含めてというつもりで本件請求を行ったものである。

このため、本件請求により、平成〇年の道路改良工事の平面図や用地計画図などは開示されるものと思っていた。また、公図というものはある程度きちんと国の法務局で管理されているものであるため、公文書化されたものであることから、根拠に含まれるというつもりで請求した。

(7) 尾三地域事務所が決定した本件官民境界は間違っているのではないかということから、この点について平成〇〇年〇〇月以降ずっと指摘してきたところであり、貴審査会におかれては、実施機関から関係資料を取り寄せた上で当該資料と私が提出した資料でもって、当事者双方の主張を精査していただき、審査会委員の総意の見解をお聞かせいただきたい。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び口頭による意見陳述で説明している内容を総合すると、本件対象文書甲及び乙を不存在とした理由は、おおむね次のとおりである。

1 本件対象文書甲について

(1) 本件対象文書甲の「本件官民境界の根拠となる地図及び図面等」については、参考とはその資料を基に境界線を推測することであり、根拠とはその資料又は事実をもって境界線が確定できるもの（不動産登記法第17条（現行第14条）に規定する地図・地積測量図・過去の立会事例等及び現地に残された構造物や境界線）と考え、参考とした平面図等はあるが境界線確定の根拠としたものではないため、作成又は取得していないためとして不存在とした。

(2) 理由説明書に「総合的に」という言葉を使っているが、一つだけでは

どれも確定的な証拠にならないという状況であった。このため、いろいろな資料を総合して、境界確定した次第である。

(3) 異議申立人からの開示請求は「根拠となる図面」という請求内容であったので、根拠というものを当時は厳密に解したものである。「根拠となる図面」とは、現地で誰からも異論が出ないような境界確定をすることが可能な図面のことである。しかし、実際にはそういったものがないので、数種の資料を総合して初めて判断したのであるから、一つ一つは根拠となる図面とはならないということである。

(4) 河川管理者である県知事は、河川法第12条及び同法施行令第5条に基づく「河川現況台帳の図面」を作成・保有することになっている。

河川現況台帳は、2500分の1以上の縮尺で作る必要があり本件藤井川についても、2500分の1の縮尺で、上から見た図面である平面図及び河川を直角に切った横断図の2種類の図面を備えている。ただし、現地で境界を復元するといったことはできないといった精度のものである。

官民境界線が分かるような図面の保有義務を定めた河川法の規定はなく、現実的にも無理なことのため、法律もそこまで義務づけていない。

2 本件対象文書乙について

そもそも公図の貼り合わせ方については、公図を管理する法務局において定められた方法があるわけではなく、また、距離や角度が不正確とされる公図を貼り合わせても現地とは一致せずこれにより境界線を判断できるものではない。

本件対象文書乙に係る本件請求への対応については、3枚の公図をめくりながら見ることは不便なため3枚の公図を1枚の用紙に貼り合わせて見やすくしたものであって、実施機関（尾三地域事務所建設局管理課）として検討協議するために公式に作成したものではなく、担当係が参考に作成したメモに過ぎず、本件請求がなされた時点では行政文書に該当するようなものではないと認識していたことから、不存在としたものである。

本件異議申立てがなされ、公図の貼り合わせが争点となったので、参考記録として残しておく必要が生じ、その時点をもって初めて行政文書として保管をしようということに考え方が変わったものである。

3 以上により、本件請求に合致する行政文書は存在しないことから開示することはできないとした本件処分は妥当である。

第5 審査会の判断

1 当審査会の任務及び審議対象について

異議申立人は、当審査会に提出した意見書及び口頭による意見陳述にお

いて、本件官民境界の位置の妥当性について疑義を表明し、異議申立人自身が入手した資料、実施機関が保有している関係図面及び公図をつなぎ合わせたものなどを比較考量した上で、当該官民境界の位置について、当審査会が精査した上での見解を表明することを希望している。

しかしながら、当審査会の任務は、条例に基づき、実施機関の行った行政文書不存在という判断の妥当性を審査することであり、それ以外の土地の境界確認といった事実認定などについて判断する権限を有していない。

したがって、当審査会においては、行政文書不存在という判断の妥当性に限って判断することとする。

2 本事案の争点について

(1) 本件対象文書甲関係

本件対象文書甲に係る当事者双方の主張の争点は、行政文書開示請求書の「請求する行政文書の件名又は内容」欄に記載された「なぜ添付2の公図の赤線のように線引きしたのか根拠となるもの（地図及び図面等）の書面。」という表記のうちの「根拠」に対する双方の解釈の相違という点にあると認められる。

つまり、この表記を、異議申立人は「理由付けられる図面等、すなわち、判断材料となる図面等」を意味するものとして開示請求を行ったのに対して、実施機関は根拠とは「その資料又は事実をもって境界線が確定できるもの」のことを指すと解釈し、具体的には「不動産登記法第17条（現行第14条）に規定する地図・地積測量図・過去の立会事例等及び現地に残された構造物や境界線」のことを指し、それらを文書としたものが開示請求されたと解釈したものである。

その結果、異議申立人が本件請求を行ったにもかかわらず、実施機関は「判断材料となる図面等」はあくまでも参考資料に過ぎず、根拠に該当しないということから対象外と判断し処理したものである。

(2) 本件対象文書乙関係

異議申立人は、官民境界を確定する際には、公図を貼り合わせないと地目の並びがわからないことから、法務局の公図3枚のつなぎ合わせたもの（本件対象文書乙）を、実施機関が必ず作成しているはずであると考え、本件対象文書甲と併せて開示請求した旨を主張している。

これに対し、実施機関は、「3枚の公図の貼り合わせたものを作成してはいたものの、本件請求を受けた時点においては、検討協議するために公式に保存していたわけではなく、担当係が参考程度に保存していたメモに過ぎなかったのであって、行政文書に該当するようなものではなかった旨」を説明していることから、メモとしての3枚の公図の貼り合わせたものが行政文書に該当し、異議申立人が請求するところの3枚の公図のつな

ぎ合わせたものを作成又は取得していたことになるのかが争点である。

3 本件対象文書甲の特定の妥当性について

本件対象文書甲は、〇〇〇川と特定の民有地との間における官民境界の根拠となる文書（地図及び図面等）である。

条例第6条第1項によれば行政文書の開示を請求しようとするものは、実施機関に対して、開示請求をしようとする行政文書を特定するために必要な事項を記載した書面を提出しなければならないとされているところであり、開示請求のあった行政文書が何であるのか、すなわち対象文書の特定にあたっては、開示請求書に記載された内容により合理的にとらえるべきである。

実施機関は、根拠というものを厳密に解し、特定の一枚の図面を持って現地に行けば、誰もが官民境界線の位置が容易に判定できるような図面を根拠とみなして対象文書を選定したところ、そういった決定的証拠となるものがないので、不存在決定を行ったと説明している。

確かに、実施機関が根拠を、境界を確定するための決定的な証拠と解したことも理解できる。

しかしながら、開示請求書上の「なぜ添付2の公図の赤線のように線引きしたのか根拠となるもの（地図及び図面等）の書面。」との文言及び「異議申立人が根拠となるものには、判断材料とした図面といったように参考にしたものも含まれる旨の意見陳述をしている点」からすると本件請求の趣旨は、直接的な証拠となり得る図面等のみに限定した請求であると限定して解釈するのは妥当ではなく、むしろ、官民境界の確定に際して「判断材料」とした資料も広く含めて開示請求したものと認められる。

そうすると、本件開示請求書上の根拠という文言には、直接的な証拠のみならず、間接的な証拠も含まれるというべきであって、「官民境界の判断材料」に係る文書を広く開示請求の対象となる行政文書として特定し、改めて開示決定等をすべきである。

4 3枚の公図を貼り合わせたものの行政文書該当性について

(1) 条例第2条第2号の規定について

この条例において行政文書とは、

「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、写真及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

ア 官報，公報，白書，新聞，雑誌，書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの

イ 県立の文書館，図書館その他実施機関が定める施設において，歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

ウ 前2号に掲げるもののほか，規則で定めるもの」

と規定されている。

(2) 行政文書該当性の判断に当たっての考え方について

前記(1)の規定を適用するに当たって，検討段階にある職員の個人的なメモについては，職務上作成したことは明らかであるが，常に行政文書に該当するとは限らないのであって，組織的に用いるもの（組織的共用文書）であることが必要である。

そして，作成段階では個人的なメモとして作成されたものであっても，その後，業務上の必要性の観点から，内部検討に付された場合や起案文書に添付された場合のように，「組織的に用いるもの（組織的共用文書）」として保有される状態になったときは，その状態になった時点で行政文書に該当するに至ることとなるものである。

したがって，単に職員の個人的なメモであるか否かによって行政文書でないとして即断することは適切ではなく，上述のとおり，職員の個人的なメモであっても行政文書に該当する場合もあることを念頭に置きながら，メモとされている文書の作成の目的・経緯及びその後の利用・保存の状態を踏まえ，「組織的に用いるもの（組織的共用文書）」としての実体を備えているかどうかにより，行政文書に該当するか否かを判断すべきものである。以下，この点について検討する。

(3) 3枚の公図を貼り合わせたものの行政文書該当性について

異議申立人は，官民境界の確定にあたっては，公図を貼り合わせないと地目の並びがわからず，法務局の公図3枚をつなぎ合わせたものを作成しているはずである旨を主張している。

これに対し，実施機関は，公図は距離や角度が不正確で，公図の貼り合わせ方については公図を管理する法務局において定められた方法があるわけではなく，並べ合わせても現地とは一致せず，官民境界を判断できるものではない。当時の担当者が3枚のままでは見にくいので見やすくするために1枚にまとめて3枚の公図を貼り合わせたものを仮に作成したが，これは尾三地域事務所建設局管理課として検討協議するために公式に作成したものではなく，担当係が参考に作成したメモである旨を説明している。

この3枚の公図を貼り合わせたものの使用状況に関しては，作成した担当者だけでなく，他の職員が事実上閲覧できる状態にあったことは認

められる。しかし、異議申立人等への状況説明の際には、3枚の公図を貼り合わせたものではなく、別々の公図を使用していたことは異議申立人も認めているところである。

そして、3枚の公図を貼り合わせたものについて、その貼り合わせ方を見ると字(あざ)界に空白部分を設けて1枚に貼り合わせていることが認められ、官民境界のつながりを検討した図面であるとまでは認められない。

したがって、実施機関の担当者が3枚の公図を見やすくするために1枚にまとめて貼り合わせたもので仮に作成したものであるとの説明が不自然であるとは認められない

また、実施機関は、「公図の貼り合わせ方については公図を管理する法務局において定められた方法があるわけではないことから、本件土地境界確定の立会に際して、事前に当該図面上に、実施機関が想定するところの官民境界を明確に図示したものを作成していたものではなく、その時点においては、3枚の公図がどのように貼り合わせるべきかの点について白紙の状態で当該立会に臨んでいた」と説明している。この説明には、上記のとおり実施機関が当該図面を異議申立人を含む関係者に提示したという事実がうかがえないことから不自然ではなく、当該図面が「組織的に用いるもの(組織的共用文書)」として保有されるという実体を備えた行政文書ではなかった点が認められる。

以上のことから、実施機関が作成していた3枚の公図を貼り合わせたものは行政文書に該当せず、異議申立人が請求するところの3枚の公図のつなぎ合わせたもの(本件対象文書乙)を作成又は取得していないため開示することができないとした決定は妥当であると判断する。

5 異議申立人のその他の主張

異議申立人は、官民境界の決定について不審があり、尾三地域事務所が決定した本件官民境界は間違っていると主張するが、これらの主張については、本件対象文書甲及び乙の存否には関係がないため、当審査会の結論に影響を及ぼすものではない。

6 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
17. 9. 8	・ 諮問を受けた。
17. 9. 20	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
17. 11. 22	・ 実施機関からの理由説明書を收受した。
17. 11. 29	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に意見書の提出を要求した。
18. 1. 12	・ 異議申立人から意見書を收受した。
18. 1. 16	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
20. 5. 19 (平成20年度第2部会第2回)	・ 諮問の審議を行った。
20. 6. 23 (平成20年度第2部会第3回)	・ 実施機関の職員から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
20. 7. 14 (平成20年度第2部会第4回)	・ 異議申立人から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
20. 8. 21 (平成20年度第2部会第5回)	・ 諮問の審議を行った。
20. 9. 22 (平成20年度第2部会第6回)	・ 諮問の審議を行った。
20. 10. 21 (平成20年度第2部会第7回)	・ 諮問の審議を行った。
20. 11. 18 (平成20年度第2部会第8回)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（第2部会・五十音順）

飯 岡 久 美 （ 部 会 長 ）	弁 護 士
山 田 園 子	広島大学大学院社会科学研究科教授
山 本 一 志	弁 護 士
横 藤 田 誠	広島大学大学院社会科学研究科教授