

答申第104号（諮問第101号）

- (1) 「平成元年3月10日に県は旧 村に対し公衆用道路敷として開拓財産を譲与しているが、その際に県から 村に交付された譲与通知書に記載されている20箇所が開拓財産とする証拠文書
- (2) 平成元年3月10日に県は旧 村に対し公衆用道路敷として開拓財産を譲与しているが、その際に旧 村から県に提出された譲受申込書（農業委員会経由のわかるもの）
- (3) 昭和62年2月5日付けで県が行った表示嘱託登記の正当性を証する文書」の開示決定

に対する異議申立てに係る答申書

第1 審査会の結論

実施機関が以下1～3の各文書を特定して開示とした決定は妥当ではなく、1及び3については公文書不存決定とすべきであり、2については、公文書を特定し直した上で改めて決定すべきである。

- 1 「平成元年3月10日に県は旧 村に対し公衆用道路敷として開拓財産を譲与しているが、その際に県から 村に交付された譲与通知書に記載されている20箇所が開拓財産とする証拠文書」として、自作農創設特別措置法(以下「自創法」という。)第31条の規定により作成された「未墾地買収計画書及び図面」及び自創法第41条第2項の規定により作成された「土地売渡計画書及び図面」(以下「公文書1」という。)
- 2 「平成元年3月10日に県は旧 村に対し公衆用道路敷として開拓財産を譲与しているが、その際に旧 村から県に提出された譲受申込書(農業委員会経由のわかるもの)」として、「平成元年3月3日付け旧 村から県に提出された譲受申込書」(以下「公文書2」という。)
- 3 「昭和62年2月5日付けで県が行った表示嘱託登記の正当性を証する文書」として、「農地法の抜粋(第44条、第61条、第74条の2)及び農地法による不動産登記に関する政令(全文)」(以下「公文書3」という。)

第2 諮問事案の概要

1 公文書開示請求

異議申立人(以下「申立人」という。)は、群馬県情報公開条例(以下「条例」という。)第11条の規定に基づき、群馬県知事(以下「実施機関」という。)に対し、平成18年5月26日付けで、「平成17年9月30日付公開質問状の回答を求めます。平成18年1月10日、平成18年2月20日、平成18年3月27日に続いている請求です(県の開示文章、当方への解答の矛盾・疑問です)」の開示請求(以下「本件請求」という。)を行った。

2 実施機関の決定

- (1) 実施機関は、平成18年6月12日、本件請求に係る公文書を特定できないとして、条例第12条第2項に基づき、相当の期間を定め、申立人に補正を求めたところ、同月19日付けで補正書が提出された。しかし、なお対象公文書を特定できない請求があったため、平成18年7月4日付け再度申立人に補正を求めたところ、同月18日付けで補正書が提出された。
- (2) 実施機関は補正後の対象公文書として、公文書1、公文書2及び公文書3を特定し、開示決定(以下「本件処分」という。)を行い、申立人に通知した。

3 異議申立て

申立人は、行政不服審査法第6条の規定に基づき、平成18年9月25日付けで、本件処分を不服として実施機関に対し異議申立てを行った。

4 諮問

実施機関は条例第26条の規定に基づき、群馬県公文書開示審査会(以下「審査会」という。)に対して、平成19年1月12日、本件異議申立て事案の諮問(以下「本件事案」という。)を行った。

第3 争点

本件公文書に該当するとして、実施機関が公文書1、公文書2及び公文書3を特定して開示したことは妥当であったか。

第4 争点に対する当事者の主張

1 争点1(公文書1の特定について)

(1) 申立人の主張要旨

ア 異議申立書及び釈明書

開拓財産証拠文書内の地図は法務局の公図写しあり、二重登記有り、産業道路の地図は偽造物、群馬県農地委員会承認の日時が入っていないので証拠文書とならない等々、又場所の特定が出来ない。測量した時は存在していない(区域内)。よってこの開示資料での登記は出来ない。

県地域農業支援課が当方分を含む譲与通知書20ヶ所の土地を開拓財産として囑託表示登記申請書作成行使したと言ったのである。その申請に使用したとする開拓財産の資料を求めたものである。この件に関し、最初から県の担当者は県に資料はありませんと言っている。又、測量担当者は測量していない、旧村は土地改良事業で行ったと言っている。県土地家屋調査士会も土地改良で行ったと言っている。

イ 実施機関の理由説明書(以下「理由説明書」という。)に対する意見

これは、旧村が国調の測量図を不正利用し、測量が土地改良区域外及び不存在の土地又二重登記等の虚偽地図を利用、県職員が作成行使した虚偽囑託記に使用した文書である。又、条例9条により県民(国民)の生命、財産を守るための公表がない。又、開示文書に開示年月日及承認印がない。よって、これも不当公権力行使である。

(2) 実施機関の主張

旧村に公衆用道路として譲与した「開拓財産」とは、自創法(昭和27年7月15日廃止、現在は「農地法」が承継)第30条の規定により国が買収した土地のことであると断定した。そして、その「証拠文書」として、本件の土地に係る自

創法第31条の規定により作成された「未墾地買収計画及び図面」を特定した。また、「公衆用道路として譲与」に対する意味(農地用として売り渡されなかった証拠として)として、自創法第41条第2項の規定による「(未墾地)売渡計画及び図面」を特定したものである。

2 争点2 (公文書2の特定について)

(1) 申立人の主張要旨

ア 異議申立書及び釈明書

この譲受申込書について旧 村は、県職員作成行使の譲与通知書による保存嘱託登記申請後(保存登記済) 事後承諾で作成したものであると言っている。

ですから、旧 村は作成者でありながら開示できないと当方に開示していない。これが、偽造譲受申込書と知っているからである。

イ 理由説明書に対する意見

旧 村発行の公衆用道路に使用するとした土地改良事業で行われた農水省嘱託表示登記済の土地の譲受申込書は、嘱託保存登記終了後に受渡しをした、全くの偽造公文書である。この譲受書は不存在の土地、二重登記、区域外の土地及赤道等が記載された虚偽公文書である。農業委員会経由印が押印されている等の形跡のない公文書行使したのは県である。また、当然経由され県に提出した「譲受申込書」と考えて開示したとするが、この譲受書は公衆用道路である。この公衆用道路について、20ヶ所の半数は存在していない。残りの半数は区域外である。よって、重大な犯罪をインペイする不当な公権力の行使である。

(2) 実施機関の主張

開示請求公文書は、旧 村から県に提出された「譲受申込書」と判断し、これを探したところ、当該公文書の発生文書(昭和63年度)の書目名「農地法第74条の2 譲与(地区、 開拓道路、 地区)」の中に該当する譲与起案があり、その起案に開示請求公文書と思われる文書(譲受申込書)が添付されていたためこれと特定した。

なお、特定した公文書には、当該農業委員会の経由印が押印されている等の形跡はないが、農地法施行令第13条の4第1項により「譲受申込書」は「農業委員会を経由して、都道府県知事に提出しなければならない」と規定されていることから、当然、経由され県に提出した「譲受申込書」であると考え開示したものである。

3 争点3 (公文書3の特定について)

(1) 申立人の主張要旨

ア 異議申立書及び釈明書

今回の開拓財産と偽り不正表示嘱託登記偽造譲受譲与通知書から嘱託保存登記は旧 村が主導で行った重大な行政犯罪であり、それに対し県が加わった事である。

今までの県の開示処分はそれらインペイであり、重大な刑法犯罪である。当方はその事実の解明と公表を求め、多くの異議申立て及び審査請求を行っている。

イ 理由説明書に対する意見

重大な犯罪を開拓財産と偽り、農水省の虚偽の教示を使用し、区域外、二重登記、不存在の土地等を違法登記したのは事実で、この不正に関し 測量と測量契約をしたと偽り、虚偽の嘱託登記申請を行い、前橋法務局の公図、謄本を改ざんし、当方の不動産を侵奪し又裁判を受けて立つ1人位で騒いでもどうしようもないと当方を脅し、権利を奪い、関東農政局職員を利用して虚偽私文書、虚偽の条文を使用し、当方を脅し、権利を妨害した事実は、重大な犯罪であり不当な公権力の行使である。

(2) 実施機関の主張

農地法第76条(登記の特例)は「国がこの法律により買収、売渡又は譲与をする場合の登記については、政令で特例を定めることができる」と規定しており、「農地法による不動産登記に関する政令」が制定されている。このため、開示請求公文書である「県が行った表示嘱託登記の正当性を証する文書」として、農地法の抜粋(第44条(未墾地の買収部分)、第61条(未墾地として買収し売り渡す土地等の部分)、第74条の2(道路等の譲与部分))及び「農地法による不動産登記に関する政令」(全文)を開示請求公文書として特定したものである。

なお、この特定公文書については、一般に販売されている書籍の写しであるが、一般県民が特定の法律等について理解し、本件証拠文書として判断することは困難ではないかと考え、条例第1条の趣旨を踏まえ、開示決定としたものである。

第5 審査会の判断

本件事案は、公文書開示決定に対する異議申立てに関するものであるため、当審査会は、実施機関の文書の特定が妥当であったか否かを検討する。

1 本件公文書1の特定の妥当性について

申立人は、平成18年6月19日付け補正書において、「譲与通知書の20箇所の開拓財産とする地図謄本文書等県の証拠文書(県が表示登記したと言っているのだから当然有るはず)」と記載しており、開拓財産であることの証拠文書を求めていると認められる。これに対し実施機関は、公文書1を特定し開示決定を行ったものであるが、申立人は異議申立書及び審査会に提出した意見書において、開示資料での登記はできない、虚偽嘱託登記に使用した文書であると述べている。

そこで、当審査会は、自創法に基づく国有地の売渡手続きについて実施機関から聴取のうえ調査を行った。一般に、開拓財産とは、戦後、農地改革の一貫として食糧の増産と帰農促進のため、国有農地等と同じく自創法やその後制定された農地法等により、国が買収した山林原野(未墾地)等で売渡等の処分が行われていないなどのために、国が管理していたものをいうとされる。

したがって、特定の土地が開拓財産であった証拠とは、まず、「未懇地として自創法により政府に買収された土地」ということであるから、買収手続が自創法の規定にのっとってなされたことが分かる書類ということになる。

本件公文書1として実施機関が特定した未懇地買収計画書における買収面積は、いずれも自創法施行規則第24条で定める面積である10町歩に満たないため、自創法第38条の規定が適用される。同法の規定によれば、市町村農地委員会が定め、都道府県農地委員会の承認があった未懇地買収計画により、知事が未懇地所有者に対し買収令書を交付していることが、政府が未懇地の所有権を取得する要件となる。

次に、本件に係る土地の場合、県から 村へ譲与されるまでの間、国が管理していたこと、換言すれば売渡又は譲与がされていなかったことの証拠ということであるから、これらの行為がなされていなかったことが分かる書類ということになる。

開拓財産の売渡について、自創法では第41条で土地売渡計画書に基づき、買受申し込みをした者に対して、知事が売渡通知書を交付して行うこととされており、また、譲与については農地法第74条の2により、譲与を受けようとする者は知事に譲与申込書を提出し、知事は譲与通知書を作成し交付することとされている。

今回、実施機関が公文書1として開示したものは「未懇地買収計画書及び図面」と「土地売渡計画書及び図面」であるが、そもそも未懇地買収については、買収令書を土地所有者へ交付していることが、また、土地売渡については、土地売渡計画書の内容が記載された売渡通知書を土地売渡計画中の相手方へ交付することが要件であり、土地所有権は買収令書に記載した買収の時期及び売渡通知書に記載された売渡の時期にそれぞれ、国又は売渡の相手方へ移転するのであるから、買収令書及び売渡通知書の存否及び内容がわからない以上、本件に係る土地が開拓財産であったかどうかは確認できない。

実施機関の考えは、現実に表示登記ができたのだから、その際登記所に提出した・提示した書類である公文書1を特定したというものである。審査会での概要説明においても、現在も、表示登記嘱託に添付しているのは土地所在図と地積測量図、それと当該土地に関する未懇地買収計画書と土地売渡計画書であると述べており、実施機関が開示した公文書1で20箇所の表示登記ができるのであれば、そのように特定したこと自体はあながち不合理ではなく、結果的には申立人の意図に合致していることになる。

しかし、別件（答申第100号案件）において実施機関は、本件に係る20箇所の土地を表示登記した際の起案文書は当時の事務慣行として作成しておらず存在しないと主張しており、表示登記した時の嘱託書にどのような書類が添付されていたのかわからない以上、実施機関が開示した公文書1が当時使用した書類と同じであったと判断することはできない。

したがって、実施機関が公文書1を特定し開示決定したことは妥当ではなく、不存決定すべきであったと判断する。

2 本件公文書2の特定の妥当性について

申立人は、村から県に提出された譲受申込書の農業委員会経由のわかる文書を求めているものと認められる。これに対し実施機関は、村農業委員会の経由印が押印されている等の形跡はないが、農地法施行令第13条の4第1項により「譲受申込書は農業委員会を経由して、都道府県知事に提出しなければならない」と規定されていることから、当然、経由され県に提出されたものであると考え公文書2を特定したものであると主張する。

審査会は、本件事案についての概要の説明を実施機関から受けたところ、現在、各市町村からの譲受申込書については、各市町村農業委員会の担当所属の職員が県に持参しており、これについては、本件事案に係る譲受申込書が県に提出された当時も同様であったとのことである。ただし、現在は、各市町村農業委員会の経由印や農業委員長名の県への送付文が付いている譲受申込書が提出されるが、当時の事務慣行としては、農業委員会が経由印を押印したり農業委員長名の送付文を添付することはされておらず、本件事案の地区以外の地区でも農業委員会の経由印や農業委員長名の送付文が付いた譲受申込書はないとのことである。

また、実施機関に対して条例第30条第4項に基づく調査を実施し、公文書2を含む公文書を確認したところ、実施機関が公文書2として開示した譲受申込書は、県から村へ譲与通知書を交付する際の起案文書の一部であり、この他に、回議用紙、村への譲与通知書案及び村農業委員長あての通知案が付いていた。

公文書2の特定に当たり、実施機関が当時の事務慣行からして農業委員会の経由が明確にわかる文書はないが、農業委員会の経由があったと実施機関が判断した文書であると考えたことはあながち不合理であるとは言えないが、実施機関は本来であれば、「経由がわかる文書」について、経由が明確にわかるものが必要なのか、経由があったと実施機関が判断したものが必要なのか、申立人の意思を確認した上で、特定を行うべきであったと考える。

また、実施機関は、申立人の明確な意思を確認することなく起案文書の一部である譲受申込書を抜き出して特定している。条例に基づく開示請求の対象は「情報」ではなく「公文書」であるから、請求の対象を情報単位で特定できたとしても当該情報が記録されている公文書全体が請求の対象となるというべきであり、実施機関の取扱いとしては、開示請求者からの明確な意思表示がある場合に限り、公文書の一部をページ単位で「請求対象外」とすることができるとしているところである。

したがって、実施機関が申立人の意思を確認することなく公文書2を特定したことは妥当ではなく、公文書を特定し直し改めて決定すべきであると判断する。

3 本件公文書3の特定の妥当性について

申立人は、平成18年6月19日付け補正書において、「県が行ったとする開拓財産の嘱託登記の正当性を条文や証拠文書を求めたものである」と記載している。これ

に対し実施機関は、本件請求内容のうち「県が行ったとする開拓財産の嘱託登記の正当性の証拠文書」については公文書1として開示決定をしていることから、残りの条文について公文書3を特定したとする。そして、この特定について実施機関は、一般に販売されている書籍の写しであるが、一般県民が特定の法律等について理解し、本件証拠文書として判断することは困難ではないかと考え、条例第1条の趣旨を踏まえ開示決定としたものであると主張する。

審査会は、実施機関に対して条例第30条第4項に基づく調査を実施したところ、公文書3は本件請求時点では公文書になっておらず、請求があってから写しを作成し開示したとのことであった。そして、本件に係る20箇所の土地のうち2筆については、平成元年1月12日付けで表示登記を行っており、「昭和62年2月5日付けで」としたこの特定は誤っていたとのことである。

ところで、条例に基づく公文書開示制度は、開示請求時において存在する公文書をありのままに開示するというものであり、実施機関が本件請求がなされてから条文の写しを作成し開示したことは、公文書開示制度の趣旨に反するものであるといえる。

したがって、実施機関が「昭和62年2月5日付けで」とした特定は誤っており、また、本件請求がなされてから条文の写しを作成し開示したことは妥当ではない。

さらに、実施機関が「開拓財産の嘱託登記の正当性の証拠文書」として特定した公文書1については、上記1で述べたとおり、別件において実施機関は、本件に係る20箇所の土地を表示登記した際の起案文書は当時の事務慣行として作成しておらず存在しないと主張しており、公文書1が当時使用した書類と同じであったと判断することはできない。

4 結論

以上のことから、「第1 審査会の結論」のとおり、実施機関が公文書1、公文書2及び公文書3を特定して開示決定したことは妥当ではなく、公文書1及び公文書3については公文書不存在決定とすべきであり、公文書2については、公文書を特定し直した上で改めて決定すべきであると判断する。

第6 付言

本件請求において申立人は、「・・・の証拠文書」と請求件名に記載しているが、「証拠文書」とは、例えば訴訟上の「証拠」と同様に、その程度の大小や複数存在することなども予想される。そのため、その中から実施機関が請求内容に沿った文書を特定することは困難であり、例え「証拠文書」の全てを特定した場合であっても、その中に開示請求者の意図する文書が含まれていないこともあり得る。

以上のことから判断すると、「何々の証拠文書」という請求件名は抽象的な表現であり、条例第12条第1項第2号で規定する「開示請求に係る公文書を特定するために必要な事項」が満たされていなかったと言うべきである。

今後、「何々の証拠文書」等の本件請求と同趣旨の開示請求がなされた場合、実施機関は開示請求者に対して、補正の参考となる情報を提供するよう努めた上で請求文書が特定されるよう補正を求め、請求文書が特定されるような補正がなされない場合には、開示請求を拒否するよう要望するものである。

第7 審査の経過

当審査会の処理経過は、以下のとおりである。

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	内 容
平成19年 1月12日	諮問
平成19年 2月26日	実施機関からの理由説明書を受領
平成19年 3月 5日	異議申立人からの意見書を受領
平成19年 6月18日 (第9回 第一部会)	審議(本件事案の概要説明)
平成19年 7月23日 (第10回 第一部会)	審議(実施機関からの意見聴取)
平成19年 8月29日 (第11回 第一部会)	審議
平成19年11月 5日 (第12回 第一部会)	審議(条例第30条第4項による調査を実施)
平成19年12月25日 (第13回 第一部会)	審議
平成20年 2月 4日 (第14回 第一部会)	審議
平成20年 2月 8日	答申