

査 答 申 情 第 3 号

平成 1 2 年 1 0 月 3 0 日

生駒市長 中 本 幸 一 殿

生駒市情報公開及び個人情報保護審査会

会長 石 田 榮仁郎

公文書の部分開示決定に対する不服申立てについて（答申）

平成 1 2 年 4 月 2 6 日付け生街第 3 号で諮問のあった下記の事案について、別紙のとおり答申します。

記

「用地先行取得に係る平成 1 1 年度予算の計上について」の部分開示決定に対する異議申立て事案

（諮問情第 3 号）

(別紙)

査答申請第3号

## 答 申

### 第1 審査会の結論

1 生駒市長(以下「実施機関」という。)は、平成12年4月21日付け生街第1-1号で開示をしないこととした部分のうち、次に掲げる部分を開示すべきである。

(1) 街路事業用地売却要望内訳の表中の合計欄の金額

(2) 街路事業用地売却要望内訳の表の下の用地費、金利及び合計の金額

(3) 街路事業用地売却要望内訳の最下段の平成11年度売却要望の金額

2 その他の部分を不開示としたことは、妥当である。

### 第2 諮問事案の概要

#### 1 公文書の開示請求

異議申立人は、平成12年4月7日、実施機関に対し、生駒市情報公開条例(平成9年12月生駒市条例第26号。以下「条例」という。)第8条の規定により、「土地開発公社に依頼した取得の依頼に関する文書、同公社からの取得についての報告に関する文書」の開示請求を行った。

#### 2 実施機関の決定

実施機関は、平成12年4月21日、本件請求に対応する公文書として、「用地先行取得に係る平成11年度予算の計上について」(以下「本件公文書」という。)を特定した上で、本件公文書のうち、次の「(1) 開示をしないことと決定した部分」を除いて開示をする決定(以下「本件処分」という。)を行い、次の「(2) 開示をしない理由」を付して異議申立人に通知した。

##### (1) 開示をしないことと決定した部分

ア 街路事業用地取得要望内訳の地番、所有者及び位置図

イ 街路事業用地取得要望内訳の単価、金額及び総額

ウ 街路事業用地売却要望内訳の用地費、金利、金額及び合計額

##### (2) 開示をしない理由

ア 条例第6条第2号該当理由

前号のアについては特定の個人が識別される情報であり、前号のウに

については元の所有者の収入が推測される情報であるため。

#### イ 条例第6条第7号該当理由

用地買収事務は、相手方の任意の協力と合意により成立するものであり、取得要望に係る用地については現在買収交渉が進行中で、前号のア及びイを開示すると相手方との信頼関係、協力関係を損なったり市の方針が明らかになって折衝が難航し、当該買収事務及び同種の事務の公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるため。また、前号のウについては、開示をすることにより元の所有者の収入が推測されて信頼関係、協力関係を損なったり、近隣の用地等を買収する際に当該所有者がこの金額に固執したりして、今後同種の事務を行う際に折衝が難航し、公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるため。

### 3 不服申立て

異議申立人は、平成12年4月24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、実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。ただし、その趣旨において、所有者及び用地取得の完了していないものに関する部分の開示は求めない旨の記述がなされた。

### 4 諮問

実施機関は、平成12年4月26日、条例第12条第1項の規定により、生駒市情報公開及び個人情報保護審査会（以下「当審査会」という。）に、本件異議申立てに係る諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

### 5 争点

本件異議申立てで開示の可否が争われるのは、取得が完了した用地の用地費等が条例第6条第2号及び第7号に該当するか否かということになる。したがって、対象となるのは、前述の2の(1)のウの情報であり、本件公文書の6枚目の「街路事業用地売却要望内訳」の表中の「用地費」欄、「金利」欄、「金額」欄及び「合計」欄にある金額並びに同表の下の「用地費」、「金利」、「合計」及び「平成11年度売却要望」の金額となる。

## 第3 異議申立人の主張要旨

### 1 異議申立ての趣旨

非公開となった、所有者以外の取り消しを求める。ただし、用地取得の完了したもの

## 2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書、意見書及び口頭意見陳述において主張している本件異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

### (1) 条例第6条第2号該当性について

本件の開示請求で知りたかったのは、生駒市の土地購入価格及び売買契約金額である。本件異議申立てで土地所有者の公開は求めておらず、かつ、本件処分において、実施機関は用地の地番及び登記簿は公開しても所有者名等を非公開とし、個人は特定できないとしている。金額はただの数字であり、数字で特定の個人が識別されるとの理解はできないので取得用地の金額等が出ても当該個人の収入が分かることはない。したがって、第2号には該当しない。

### (2) 条例第6条第7号該当性について

ア 実施機関は、土地取得交渉はその内容を公にしないことを前提に行われているので非公開としているが、これでは、原則公開で事務事業等に著しい支障が生ずると認められるものだけを非公開としている情報公開の非公開理由にはならない。また、交渉内容を非公開にするとの約束を証明できるものはなく、事実証明＝立証ができないもので非公開理由にはならない。

イ 「市と土地所有者との信頼関係や協力関係が損なわれ、交渉の拒否や非協力といった事態を招く」との理由について

(ア) 既に契約が終了し関連事業等の用地関係者ではない土地所有者の場合  
今後の相手方とはなり得ず、この理由は発生しない。

(イ) 既に契約が終了した者で関連事業等の別の土地について現在交渉中等の土地所有者の場合

前の契約価額を当然に知っているものであり、過去に多数行われてきたこのような交渉において支障は発生していない。同一人にこの支障が発生していないのであるから、別の所有者に発生するという論理は成り立たず、この理由は虚偽とするしかない。

(ウ) 現在交渉中等の土地所有者の場合

市が事業を行う場合は、事前説明会を開催しており、誰がどの土地を持っているとかいくらかで契約したということは周辺住民は知っている。住民同士の情報交換が全くないことを前提に組み立てられた実施

機関の理由は客観性合理性がない。また、公共用地の取得価格は、鑑定評価額を上限として決められるもので、それ以外の要因が価格に影響を及ぼすことはあってはならず、従って支障は生じない。用地取得の困難度は、価格に関係なく売らないと決めている場合、価格提示後にそれ以上の買い取りを要求される場合、事業に反対の場合に多いのであって、価格等の公開は用地取得の成否とは関係ない。

ウ 「近隣の事業の土地所有者が公開した価格に固執して著しい支障が生ずる」との理由について

前記ア及びイと同様の理由で非公開理由にはならない。

エ 一定規模以上の用地の取得については、議案として公表されている。

また、同様の情報を公開している自治体も多数ある。それでも支障は生じていないのであるから、実施機関のいう理由は成り立たない。

(3) 実施機関のこのような理由は、情報公開条例の非公開理由には当たらない旨の判例が出ている（原審・横浜地裁平成9年（行ウ）第59号及び控訴審・東京高裁平成11年（行コ）第51号）。

(4) 公共用地の取得価格等は、公共の利益の享受者であり税負担者である国民に公開されるべきであり、そうすることが公正であることの担保にもなる。

#### 第4 実施機関の説明要旨

##### 1 本件公文書について

本件公文書は、生駒市が施行する谷田大路線整備事業及び元町菜畑線整備事業に係る用地の先行取得の要望と、既に生駒市土地開発公社（以下「公社」という。）が取得している谷田大路線整備事業用地の市への売却要望を市から公社に依頼した文書の起案書である。

本件公文書にある事業のうち取得要望内訳にある用地については取得が完了しておらず、売却要望内訳にある用地については既に公社において取得が完了しているものである。

##### 2 条例第6条第2号該当性について

売却要望内訳の用地費は、公社が元の所有者から買い取った金額、すなわち契約金額そのものであり、これは、元の所有者の収入に当たるものである。また、金利、金額及び合計額については、一般に公表している公社の決算書等から公社の保有期間と借入利率を元に計算すれば、用地費が算出され得るものであり、同内訳書において各用地の地番を開示しているので、不動産登記簿を確

認すれば、当該前所有者が判明する。したがって、用地費、金利、金額及び合計額は前所有者の「個人資産、収入等財産状況に関する情報」に当たるものであり、条例第6条第2号本文に該当する。

さらに、用地費、金利、金額及び合計額は同号ただし書きのア、イ及びウに該当しないことは明らかであり、また、エの法令等の規定により行われた行為に際して取得したものでない。

以上のことから、条例第6条第2号に該当するとして不開示としたものである。

### 3 条例第6条第7号該当性について

(1) 用地買収における交渉内容は、交渉当事者以外の者には明らかにしないという相互認識の下に行われている。今回、報道により本件開示請求を知った市民や、現在行っている用地買収交渉の相手方から、交渉内容を開示するようであれば協力しないといった旨の意見もいただいております。一般的に市民は用地交渉の内容は公開しないものであるとの認識がある。また、公共事業といえども、地権者にとって自己の所有地の売買は私的な経済行為であり、交渉当事者である生駒市から一方的に個人の資産に関わる情報を開示することは、市に対して不信感を生じさせ、地権者の任意の協力と合意により成立する用地買収事務において最も重要な、相互の信頼関係、協力関係が築けなくなり、今後、生駒市が行う用地買収交渉に対して交渉拒否や非協力といった事態が起こることが多分に予想される。

その結果、現在行っている関連道路の用地買収事務や、将来市が行う用地買収事務の円滑な執行に著しい支障が生ずることになる。

(2) 谷田大路線整備事業用地については、本件公文書の取得要望内訳にある各用地を始め、現在用地取得交渉を行っている未買収の用地が多数ある。こういった状況で、売却要望内訳の用地費等を開示すると、本件処分において開示をした面積から単価が算出され、当該未買収の用地の地権者が、鑑定時期の違いや画地条件の違い等を正しく認識せずに、その時点での適正価格を提示したとしてもその価格（単価）に固執されてしまい、交渉が難航、長期化して用地買収事務の円滑な執行に著しい支障が生ずる。

(3) 継続している用地買収事務への支障や将来の用地買収事務への支障を認め、不開示を認めた判例がある（原審・東京地裁平成9年（行ウ）第25号及び控訴審・東京高裁平成10年（行コ）第75号）。

以上のことから、条例第6条第7号に該当するとして不開示としたものである。

## 第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

### 1 基本的な考え方

条例は、公文書の開示を請求する市民の権利を保障することにより、市民の市政への参加を促進するとともに、市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにし、もって公正で開かれた市政を推進することを目的とし(第1条)、実施機関は、その解釈運用に当たっては公文書の開示を請求する市民の権利が十分に尊重されるようにする(第3条前段)としている。

このように、市民の「公文書の開示請求権」を保障し、「開示を原則」とする理念の下にあっても、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をし(第3条後段)、開示をすることにより個人、法人等の正当な権利・利益を侵害したり、市民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適正な執行を妨げ、市民全体の利益を著しく害することのないよう、例外として開示をしないことができる情報(第6条)を定めている。

実施機関は、公文書に条例第6条各号に定める情報がある場合を除いて開示をしなければならないものであり、当審査会は、実施機関が本件公文書において開示をしないことと決定した部分が同条各号に該当するかどうかについて、原則開示の理念に照らし、判断することとする。

### 2 本件公文書について

本件公文書は、平成11年1月に生駒市事業用地課(現街路事業課)の職員が作成したもので、生駒市が施行する谷田大路線整備事業及び元町菜畑線整備事業に係る用地の先行取得並びに公社が保有している谷田大路線整備事業用地の市への売却の要望を、実施機関が公社に対して行った依頼に当たったの起案書である。したがって、条例第2条第2号の「公文書」に該当し、開示の請求があった場合、実施機関は原則として開示をしなければならない。

### 3 本件異議申立ての対象情報について

実施機関は、本件公文書のうち、「取得要望内訳の地番、所有者及び位置図」を条例第6条第2号及び第7号に、「取得要望内訳の単価、金額及び総額」を同条第7号に、及び「売却要望内訳の用地費、金利、金額及び合計額」を同条第2号及び第7号に該当するとして不開示としており、これに対し異

議申立人は本件異議申立てにおいて「用地取得の完了したものについて所有者以外の取り消しを求める。」としている。当審査会で確認したところ、本件公文書のうちで、売却要望内訳に記載のある各用地については現に公社が保有しているものであり当然に取得も完了しているが、取得要望内訳に記載のある用地については、現在用地取得の交渉中であるなどまだ取得できていない。したがって、本件異議申立ての対象となる情報は、本件公文書の6枚目の「街路事業用地売却要望内訳」の表中の「用地費」欄、「金利」欄、「金額」欄及び「合計」欄にある金額並びに同表の下の「用地費」、「金利」、「合計」及び「平成11年度売却要望」の金額（以下「本件対象情報」という。）であるので、以下これらについて検討する。

#### 4 条例第6条第2号該当性について

条例第6条第2号は、個人の尊厳を守り、基本的人権を尊重する観点から、個人に関する情報を最大限に保護するため、その本文において「特定の個人が識別され、又は識別され得る情報」が記録されている公文書については開示をしないことができると規定している。この規定は、個人のプライバシーの具体的な内容やその保護すべき範囲が、法的にも社会通念上も必ずしも明確ではなく、いったん侵害されるとその回復は極めて困難であることから、特定の個人が識別され得る情報、いわゆる「識別説」に拠っている。したがって、本号にいう「個人に関する情報」は、氏名、住所のほか、病歴、学歴、職歴、思想、信条、資産、収入、家庭状況等個人に関する一切の情報をいい、「特定の個人が識別され、又は識別され得る」とは、その情報から特定の個人が識別可能な場合はもとより、他の情報と結びつけることにより識別できる場合をもいうものである。

また、本号ただし書で、本号本文に該当する情報であっても、例外的に開示をする情報を規定している。

##### (1) 本号本文の該当性について

各用地の用地費が、公社と元の所有者とが締結した土地売買契約の契約金額であることは実施機関及び異議申立人とも異論はない。異議申立人は、本件公文書に所有者の氏名等がないこと、実施機関が地番等では所有者が特定できないとしていることなどから、用地費が出て個人は特定されない旨を主張している。しかし、通常、土地の所有者が誰かということは、近隣の住民は了知している場合が多く、また、無関係の第三者であっても、土地の地

番が分かれば一定の手続きにより閲覧できる不動産登記簿から知り得るものと考えられる。本件公文書には各用地の地番の記載があり、当該用地の元の所有者が特定できることから、各用地の用地費は元の所有者の収入状況が分かる情報であると認められ、本号本文に該当する。

また、各用地の金利の額及び金額については、一般に公表されている会社の決算書等にある当該用地の保有期間、借入利率から、当該用地の用地費の算出が可能であり、元の所有者の収入状況が分かる情報であると認められ、本号本文に該当する。

次に、表中の「合計」欄の金額並びに表の下の「用地費」、「金利」、「合計」及び「平成11年度売却要望」の金額については、公表されている資料等から個々の用地の用地費を算出することは不可能であり、各用地の元の所有者の収入状況が分かる情報とはいえず、本号本文には該当しない。

## (2) 本号ただし書きの該当性について

本件対象情報は、その内容からみて、法令等の規定により何人でも閲覧できる情報及び公表することを目的として作成等された情報とは認められず、公務員の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職及び氏名ではないことは明らかである。また、法令等の規定により行われた行為に際して取得したものとは認められない。よって、本号ただし書きア、イ、ウ及びエのいずれにも該当しない。

以上のことから、本件対象情報のうち、各用地ごとの「用地費」欄、「金利」欄及び「金額」欄の金額は、条例第6条第2号に該当する。

## 5 条例第6条第7号該当性について

条例第6条第7号は、市又は国等が行う事務事業の公正かつ円滑な執行を確保するという観点から「市又は国等が行う立入検査、監査、許可、認可、試験、審査、争訟、入札、交渉、渉外、人事その他の事務事業に関する情報であって、開示をすることにより、当該事務事業若しくは同種の事務事業の目的を損ない、又はこれらの事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」が記録されている公文書については開示をしないことができる」と規定している。

### (1) 本号前段の該当性について

本件公文書は、生駒市が施行する谷田大路線整備事業及び元町菜畑線整備事業の用地の先行取得と、公社が保有している谷田大路線整備事業用地

の市への売却について、実施機関が公社に要望した内容が記載されている。

本号に規定されている「事務事業」とは、条文に例示されている事務事業に限定されず、市又は国等が行う一切の事務事業をいうものと解される。

よって、本件公文書は本号前段に該当する。

(2) 本号後段の該当性について

実施機関は本号後段の該当理由として「交渉当事者間の信頼関係、協力関係が損なわれることによる事務事業への支障」と、「価格（単価）が明らかになることによる事務事業への支障」を述べている。

まず、「交渉当事者間の信頼関係、協力関係が損なわれることによる事務事業への支障」について検討する。

公共用地の買収の場合、その多くが事業主体である行政側からの依頼によるものであり、対象地権者にしてみれば自発的意志によるものではない。そして、用地買収交渉は、実施機関の職員が対象地権者と協議を重ねながら進められ、当該地権者の任意の協力と合意により成立するものであり、その交渉過程における当事者間の信頼関係、協力関係の構築は、円滑な交渉による契約の成立にとって重要な要素である。また、公共事業に係る契約といえども、地権者にとってみれば、それは私的な経済活動であり、その内容を当事者以外に知られたくないと考えることは、理解できるところである。

そこで、本件対象情報を見ると、まず、用地費については、当該用地の元の所有者の収入に当たる情報であり、当事者以外に知られたくないと考えられ、また、金利及び金額は、前述したとおり用地費が算出され得ることから、用地費と同様の扱いが相当である。そして、公共用地の買収事務は各種の事業において現在行われており、また、将来も行われるものであるが、仮にこういった情報を開示するとなると、当該用地の地権者が自己の収入状況を開示されることを恐れて用地交渉に応じないなどの事態が発生することは十分に予想され、用地交渉事務の円滑な執行に著しい支障が生ずるものと認められる。

また、用地費、金利及び金額の合計額並びに平成11年度売却要望の総額については、前述したとおり個々の用地の用地費を算出することは不可能であり、このような内容の情報が、前述したような対象地権者が知られたくないと考えるものであるとまではいえず、用地交渉事務に著しい支障

となるほどの信頼関係、協力関係への影響はないものと認められる。

次に、「価格（単価）が明らかになることによる事務事業への支障」について検討する。

まず、用地費であるが、前述したように、本件対象情報は既に買収が終わった用地の取得金額等であるが、本件公文書において面積が開示されていることから、個々の用地の単価が算出され得る。本件対象情報に係る用地の取得は完了しているものの、同一の事業（路線）において、未買収の用地が残っており、現在用地取得交渉を行っているものや、今後交渉が開始されるものがある。当該未買収の用地の地権者にしてみれば、個別の用地の単価は連続する同一の路線における実際の契約に係る金額であり、自己の所有地を評価するについての重要な情報と考えられる。そうすると、今後、実施機関が行う同路線の用地交渉において、当該地権者が対象地の鑑定時期の違いにより、鑑定額が下がった時点での適正価格を提示したとしても、下がる以前の元の当該単価に固執して交渉が難航、長期化し、買収事務の円滑な執行に著しい支障が生ずるものと認められる。また、金利及び金額は、前述したとおり用地費が算出され得ることから、用地費と同様の扱いが相当である。

また、用地費、金利及び金額の合計額並びに平成11年度売却要望の総額については、前述したように、複数の用地の合計の金額であり、本件公文書において面積が開示されていることから、平均の単価が算出される。本件対象情報に係る事業（路線）には未買収の用地が残っているということであり、当該未買収地の地権者にしてみれば、平均の価格の単価といえども実際の契約に係る金額であり、自己の所有地を評価するについての情報の一つと考えられる。そうすると、今後、実施機関が行う当該用地の買収交渉において、当該地権者がこの単価に影響されて、実施機関が提示する価格との違いの説明を要するなど、支障がないとはいえない。しかし、平均の単価が算出されたとしても個別の用地の単価は算定できないので、当該地権者の理解を得られなくなるとまではいえず、著しいといえるほどの支障は生じないものと判断する。

よって、本件対象情報のうち、個々の用地の用地費、金利及び金額は本号後段に該当するが、用地費、金利及び金額の合計額並びに平成11年度売却要望の総額は、本号後段に該当しない。

なお、異議申立人は、開示をしないことが前提という理由では不開示事項に該当しない旨、また、その事実証明 = 立証ができない旨を主張している。当審査会としても、最初から開示をしないことを前提に行われるような事務は、そのような事務自体が原則開示の情報公開制度の精神に反するものであり、開示をしないことが前提という理由では不開示事項に該当せず、したがって、そのことについての立証の有無は当初から論外といわざるを得ないものであるとの観点から、本件事案の審議に当たったものであり、当審査会は本件公文書にある事務事業の背景、経緯、現状等を検証した上で、前述のような判断に至ったものであることを申し添えることとする。

## 6 結論

以上の理由から、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第6 審査会の審査経過

本件事案に係る当審査会の審査経過は次頁のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成 1 2 年 4 月 2 6 日	○ 実施機関から諮問を受けた。
平成 1 2 年 5 月 8 日 本件第 1 回審査会 (通算第 6 回審査会)	○ 事務局から本件事案の概要説明があった。
平成 1 2 年 5 月 1 2 日	○ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成 1 2 年 6 月 2 6 日	○ 不服申立人から意見書の提出を受けた。
平成 1 2 年 7 月 4 日 本件第 2 回審査会 (通算第 7 回審査会)	○ 不服申立人の意見の聴取等を行った。 ○ 審議を行った。
平成 1 2 年 7 月 1 8 日 本件第 3 回審査会 (通算第 8 回審査会)	○ 実施機関の不開示理由の聴取等を行った。 ○ 審議を行った。
平成 1 2 年 8 月 8 日 本件第 4 回審査会 (通算第 9 回審査会)	○ 審議を行った。
平成 1 2 年 8 月 2 1 日 本件第 5 回審査会 (通算第 1 0 回審査会)	○ 審議を行った。
平成 1 2 年 1 0 月 3 日 本件第 6 回審査会 (通算第 1 1 回審査会)	○ 答申素案の検討を行った。
平成 1 2 年 1 0 月 2 3 日 本件第 7 回審査会 (通算第 1 2 回審査会)	○ 答申原案の検討を行った。 ○ 答申を確定した。