

査 答 申 情 第 4 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 日付け生公第 3 2 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

「イモ山公園用地の先行取得について（依頼）」及び「イモ山公園臨時駐車場
用地の先行取得について（依頼）」の部分開示決定に対する異議申立て事案

（諮問情第 4 号）

(別紙)

査答申請第4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日付け生公第13-2号で開示をしないこととした部分のうち、不動産の持ち分を開示すべきである。
- 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、「イモ山公園用地の先行取得について(依頼)」及び「イモ山公園臨時駐車場用地の先行取得について(依頼)」(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 用地所有者の氏名及び住所
- イ 不動産の持ち分
- ウ 取得予定金額及び単価

(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、前号のイについては個人の資産状況が明らかになる情報であるため。

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、交渉の一方の当事者の市が、前号のア、イ及びウを開示すると、今後行われる同種の事務において、相手方の信頼、協力が得られなくなったり、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て折衝が難航したりして、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。

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、用地の元の所有者の持ち分が条例第6条第2号及び第7号に該当するか否か、及びその取得予定金額及び単価が条例第6条第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)のイ及びウの情報であり、本件公文書のうち「イモ山公園用地の先行取得について（依頼）」の2枚目の「取得予定額」の金額、4枚目の「金額」欄にある単価等の各金額及び「備考」欄の持分の割合並びに「イモ山公園臨時駐車場用地の先行取得について（依頼）」の2枚目の「取得予定額」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

「不動産の持ち分」について、取得済の土地は地番と面積が公開されており、持ち分の記載のないものは全部一人の所有であることが分かる。また、所有者は公開されておらず持ち分を公開しても誰であるかは分からない。全部持っているということは分かってもよいが分割で持っている場合はまずいというのは矛盾しており、本号には該当しない。

(2) 条例第6条第7号該当性について

ア 「不動産の持ち分」について

前記(1)と同様の理由で本号には該当しない。

イ 「取得予定金額及び単価」について

(ア) 「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

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。

(イ) 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。

(ウ) 「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

A 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。

B 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。

C 現在交渉中等の土地所有者の場合

前記(ア)と同様の理由で非公開理由にはならない。

(I) 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) 実施機関のいうような理由は、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、生駒市が施行するイモ山公園整備事業の用地について、新たな用地の取得の要望を、市から生駒市土地開発公社（以下「公社」という。）に依頼した文書の起案書である。

本件公文書に係る用地については取得が完了している。

「取得予定金額及び単価」については、取得依頼をした時期と取得予定時期が極めて接近していることから公社の買い取り価格、つまり前所有者の売却金額が容易に推測されることになる。

2 条例第6条第2号該当性について

「不動産の持ち分」は、特定の個人の資産状況が明らかになる情報であり、また、他人に知られたくないと考えるのが通常であるため、条例第6条第2号本文に該当する。

さらに、不動産登記簿にある情報は、必ずしも真の所有関係を表すものとは限らず、同号ただし書きのアに該当しない。また、同号ただし書きのイ、ウ及びエに該当しないことは明らかである。

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) 「不動産の持ち分」及び「取得予定金額及び単価」について

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から、用地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、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) 「取得予定金額及び単価」について

本件公文書に係る用地については取得が完了しているが、イモ山公園及び隣接に計画されている市道芝白谷線支線2号拡幅工事について未買収の用地が残っており、今後交渉が行われる予定である。こういった状況で、売買価格が容易に推測されるような取得予定金額及び単価を開示すると、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10年12月4日付け及び平成11年1月28日付けで生駒市公園緑地課の職員が作成したもので、生駒市が施行するイモ山公園整備事業に係る用地の先行取得の要望を、実施機関が公社に対して行った依頼に当たっての起案書である。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、本件処分において「用地所有者の氏名及び住所」及び「不動産の持ち分」を条例第6条第2号及び第7号に、「取得予定金額及び単価」を同条第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の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、本件公文書に係る用地については取得が完了している。したがって、本件異議申立ての対象となる情報は、「イモ山公園用地の先行取得について(依頼)」の2枚目

の「取得予定額」の金額、4枚目の「金額」欄にある単価等の各金額及び「備考」欄の持分の割合、並びに「イモ山公園臨時駐車場用地の先行取得について(依頼)」の2枚目の「取得予定額」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。

なお、本件対象情報のうち、本号に該当するとしているのは「備考」欄の持分の割合である。

(1) 本号本文の該当性について

異議申立人は、持分の記載のない場合は一人の所有であることが分かり、それは開示されているのに、記載のある場合のみ不開示とするのは矛盾している旨を、また、本件処分では所有者が不開示であり実施機関は地番等では所有者が特定できないとしていることから、持分が出て個人は特定されない旨を主張している。当審査会としても、持分割合の記載の有無によって不開示事項に該当するか否かを判断することは不相当と考える。また、持分割合は所有者が不動産を所有している割合であり個人情報ではあるが、その表記は 分の といったようなもので、それ自体に特定の個人を識別できるようなものとは認められない。しかし、通常、土地の所有者が誰かということ、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、不動産の持分は元の所有者の資産状況に関する情報であると認められ、本号本文に該当する。

(2) 本号ただし書きの該当性について

本件公文書に記載されている不動産の持分については、実施機関の職員が調査を行った上で確定し記載したものであり、その時点においては、不動産登記簿にある情報と必ず一致するとはいえない。しかし、本件処分を行った時点においては、用地の取得は完了しており不動産登記簿にも正当な所有関係の情報の記載がなされていることから、法令等の規定により何人でも閲覧できる情報であるといえる。よって、本号ただし書きアに該当する。

以上のことから、本件対象情報のうち、「備考」欄の持分の割合は、条例第6条第2号には該当しないものと判断する。

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、生駒市が施行するイモ山公園整備事業の用地の先行取得について、生駒市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、不動産の持分については、当該用地の元の所有者の財産状況に関する情報ではあるが、一定の手続きにより何人でも閲覧できる不動産登記簿に記載されているものであり、実施機関がこのような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判断する。

また、取得予定金額及び単価については、本件公文書による依頼が「イモ山公園用地の先行取得について（依頼）」が平成10年12月14日付けでなされ、その取得予定時期が同月下旬となっており、実際の契約も予定どおり同月下旬であったこと、「イモ山公園臨時駐車場用地の先行取得について（依頼）」が平成11年2月3日付けでなされ、その取得予定時期が同月中旬となっており、実際の契約は同月下旬であったとのことである。いずれも極めて近接していることから、公社の取得価格、つまり前地権者の売却金額が容易に推測されると考えられる。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。

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。

前述したように、取得予定金額及び単価は公社の取得価格が容易に推測され得るものであり、本件公文書において面積が開示されていることから、

用地の単価が算出される。本件対象情報に係る用地の取得は完了しているものの、隣接地において市道拡幅工事の用地買収が残っており、今後交渉が行われるものである。当該未買収の用地の地権者に見れば、本件対象情報は隣接する公共用地の実際の契約金額が容易に推測されるものであり、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、実施機関が行う当該進入路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。

よって、本件対象情報のうち取得予定金額及び単価については本号後段に該当する。

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。