

答申第127号

平成20年12月19日

神戸市長
矢田立郎様

神戸市情報公開審査会
会長 佐伯彰洋

神戸市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について

(答 申)

平成20年6月25日付神都市都第208号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

- (1) 「仮換地指定図」の非公開決定
- (2) 「仮換地指定時の未指定地一覧表」及び「管理地使用状況一覧表」の公開請求に対する公文書を保有していないことによる非公開決定
に対する異議申立てについての諮問

別紙

答 申

1 審査会の結論

- (1) 「仮換地指定図」を非公開とした決定は妥当である。
- (2) 「仮換地指定時の未指定地一覧表」及び「管理地使用状況一覧表」の請求について、実施機関が請求の趣旨に該当する公文書を保有していないとして非公開とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

- (1) 異議申立人(以下「申立人」という。)は、神戸市情報公開条例(以下「条例」という。)に基づいて、以下の公開請求を行った。
- 「現在進行中の神戸国際港都建設事業新長田駅北地区震災復興土地区画整理事業について
- ・ 仮換地指定時の未指定地一覧表とその位置を示す該当図面
 - ・ 管理地使用状況一覧表
 - ・ 事業地区内における神戸市管理地の位置を示す図面」
- (2) 市長(以下「実施機関」という。)は、仮換地指定時の「位置を示す該当図面」及び「事業地区内における神戸市管理地の位置を示す図面」の公開請求に対して、「仮換地指定図」を特定したうえで非公開とする決定を行い、また、「仮換地指定時の未指定地一覧表」及び「管理地使用状況一覧表」の公開請求に対して、公文書を保有していないことによる非公開決定を行った。
- (3) これに対し、申立人は、本件決定を取り消し、非公開決定とされた「仮換地指定図」の公開及び公開請求の趣旨に該当する公文書の公開を求める異議申立て(以下「本件申立て」という。)を行った。

3 申立人の主張

申立人の主張を、平成 20 年 6 月 4 日付の異議申立書、平成 20 年 9 月 10 日付の意見書及び平成 20 年 10 月 28 日の意見陳述から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 仮換地指定図は、以下の理由により条例第 10 条第 1 号アに該当しない。
- 非公開決定通知書における非公開理由には、「仮換地指定の段階では財産状況も暫定的なものにすぎない」との記載があるが、このように暫定的なものにすぎないからといって、「公にしないことが正当」であるとは言えない。また、そもそも暫定的なものに過ぎないのであれば、特定の個人に対する財産状況を判断することは不可能である。
- 区画整理事業においては、照応の原則(土地区画整理法第 89 条第 1 項)があり、当事者間の自由な交渉の結果が反映されることは比較的少ない。どのような土地に対し

てどのような土地が照応するかは、例えば、駅や商店街への接近の程度、周辺の環境、前面道路の状況、公法上の規制、当該土地の形状、地籍等の客観的な諸要素により決まるものである。そして、換地処分の結果、当該土地を取得した事実については不動産登記簿に登録されて公示されるものであるから、性質上その内容が不特定の者に知られ得る状態にあるものとして、公表することがもともと予定されているのである。

仮換地の指定は、従前の宅地と照応しており、権利者相互の間に公平なものである必要があるが、当該仮換地指定において照応の原則が守られているか、他の権利者と不平等はないか等の適法性を担保するためには、従前どのような土地を有していた者に対してどのような仮換地が指定されたかを公表する必要がある。仮換地指定図について「公にしないことが正当である」(条例第10条第1号ア)とは認められないといふべきである。

非公開理由説明書には、「仮換地指定図は、法務局で閲覧できる土地登記簿及び公図等を用いて、従前の位置、形状、面積及び事業の減歩率等により、特定の個人に関する財産状況を判断することが可能な情報」であると記載されているが、仮換地指定図は、事業の時期に応じ変更になるなどの暫定的な図面に過ぎず、このような暫定的な図面を見たところで個人の財産状況を判断することは不可能である。

また、非公開理由説明書には「暫定的なものであるにもかかわらず、それを公にすることで、確定したものと同様に扱われ不必要に混乱を招くおそれが大きい」と記載されているが、具体的にどのような混乱を招くか不明である。暫定的なものであるという前提で公開すれば、確定したものと同様に取り扱い扱われることは考えられない。逆に、公開しないことで、市民が未指定地と既指定地を混同してしまい、換地交渉において不必要な混乱を招くことになる。

非公開理由説明書には、「換地処分に先立つ換地計画は、従前の土地に対して換地が、どの位置に、どれだけの地積で、どのような形状となるかなどを定め、公衆の縦覧に供した上で、決定することになっており、換地処分がなされた結果、換地は、登記簿謄本等により公示されることになるが、仮換地指定図においては、法はこのような規定を設けておらず、仮換地指定図は区画整理途上における暫定的なものであり、公開することが予定されていない」と記載されている。しかし、法に規定があるか否かが公開の要件となるものではない。性質上その内容が不特定の者に知られ得る状態にあるか否かが重要なのである。

また、非公開理由説明書においては、審議会の意見を聴かなければならないこと、清算金を定めることにより不平等がないことが「公にしないことが正当である」理由とされているが、これらは何の理由にもならない。平等に仮換地が指定されているのであれば、市民に見えるように仮換地指定図を公表すれば済む話である。

よって、仮換地指定図は、条例第10条第1号アに該当しない。

(2) 仮換地指定図は、以下の理由により、条例第10条5号イにも該当しない。

国又は地方公共団体が行う事業は、公共的性格を有する。条例が、「市民の知る権利を尊重し、市の保有する情報の一層の公開を行い、及び市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民の市政への参加及び協働のまちづくりを推進し、もって地方自治の本旨に即した市政の実現に資すること」を目的としていること（1条）に鑑みれば、単に正当な利益が害される一般的な可能性が存するのみでは足りず、その侵害の蓋然性が法的保護に値する程度に認められなければならない（大阪高判平成18年5月19日判タ1227号236頁）。

非公開決定通知書における非公開理由は、「未指定地が判明した場合は、多数の権利者が同一土地の仮換地指定を希望する高度の蓋然性がある等、換地交渉が難航」ということであるが、区画整理事業における仮換地の指定は、交渉よりも、その土地が従前地と照応するかという点が重要な点であり、仮換地指定図を公開したとしても、換地交渉が難航する高度の蓋然性が存在しない。逆に、公開しないことにより、未指定地がどこであるかという情報が市民に伝わらず、ある市民は既指定地が未だ未指定地であると思っただけで交渉してしまい、現に換地交渉が混乱し、難航している。非公開決定は、重要な財産であって生活の場でもある自己の土地について、当然に強い関心を有している市民の、当事者としての地位を著しく軽視するものである。神戸市の地位だけを重視する上記処分は取り消されるべきである。

非公開理由説明書には、「交渉」とは、利害関係がある相手方との話し合い、折衝等をいい、土地等の売買にかかる交渉、補償や賠償にかかる交渉等と解されると記載されている。仮換地指定は行政処分であり、当事者間の自由な交渉の結果が反映される売買等とは決定的に異なる。仮換地指定は、従前から土地を有していた者に対し、これに照応する土地として一定の土地を指定する処分であり、その過程で話し合いがなされるとしても、公の財産に不当な影響が及ぶことはない。

よって、仮換地を定める際の話し合いは、条例にいう「交渉」にあたらぬというべきである。

不動産は市民の極めて重要な財産であって生活の場でもある。行政処分によって従前の土地を減歩されて土地面積を減らされる等の重大な影響を受ける市民としては、「本人が望む場所での仮換地」を求めるのは当然のことである。これを非公開の理由とするのは、市民の権利を不当に軽視するものであると言わざるを得ない。

また、仮に同一土地を希望する権利者が多数出てきたとしても仮換地指定が難航することはなく、神戸市は行政処分によって、従前地と照応する土地に仮換地を指定することができ、事業の適正かつ円滑な遂行が不可能となることはない。逆に公開しないことで、行政に不信感を持った市民による苦情が殺到し、多くの訴訟が提起されて事業の円滑な遂行が不可能となる事態も想定されるところである。

よって、仮換地指定図は、条例第10条第5号イに該当しない。

(3) 仮換地指定の未指定地一覧表、及び管理地使用状況一覧表は、地権者に対してどの土

地を仮換地として指定するかを決する上で重要なものであるので、区画整理事業を遂行していく過程で作成されているものと考えられる。大阪市における平成 15 年度公文書公開請求の内容及び処理状況によれば、本件において非公開となったものと同様の文書の開示がなされている。

以上により、本件において非公開とされた各文書は、いずれも開示されるべきである。

4 実施機関の主張

実施機関の主張を、平成 20 年 7 月 31 日付の非公開理由説明書、平成 20 年 9 月 12 日における事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

(1) 条例第 10 条は、公開義務を負わない情報の範囲を定めており、同 1 号は個人の尊厳を守り、基本的人権を尊重するために、プライバシーの保護について定めている。

仮換地指定とは、土地区画整理事業により、従前の宅地の位置や面積がどのようになるのか、いつからそうなるのか文書をもって通知する行為をいう。仮換地指定図は、仮換地の位置、形状、寸法、面積などを記載した図面であり、本件で公開請求されている仮換地指定図は、法務局で閲覧できる土地登記簿及び公図等を用いて、従前の位置、形状、面積及び事業の減歩率等により、特定の個人に関する財産状況等を判断することが可能な情報であり、条例第 10 条第 1 号の「特定の個人が識別されうる情報」にあたる。

そして、個人の財産状況に関する情報は、社会通念上、他人に秘匿すべきものであることが一般に承認されている情報に該当する。

さらに、仮換地指定図は、事業途上の仮換地の指定状況を表しており、事業の時期に応じ仮換地指定図も変更になるなど暫定的な図面である。当地区の仮換地指定図についても、土地登記簿のように登記され公示される確定された書類ではない。暫定的なものであるにもかかわらず、それを公にすることで、確定したものと同様に扱われ不必要に混乱を招くおそれが大きいことから、公にしないことが正当であると考えられる。そこで、仮換地指定図は条例第 10 条第 1 号アに該当するとし、非公開としたものである。

申立人は、土地区画整理事業においては、換地処分の結果、当該土地を取得した事実については不動産登記簿に登録されて公示されるものであるから、性質上その内容が不特定の者に知られ得る状態にあるものとして、公表することがもともと予定されているとし、仮換地の指定にあたり、照応の原則が守られているか、他の権利者との不平等はないか等の適法性を担保するためには、従前どのような土地を有していた者に対してどのような仮換地が指定されたかを公表する必要があるとし、「公にしないことが正当である」とは認められないと主張している。

しかし、まず、換地処分に先立つ換地計画は、従前の土地に対して換地が、どの位置にどれだけの地積で、どのような形状となるかなどを定め、公衆の縦覧に供した上で、決定することになっており、換地処分がなされた結果、換地は、登記簿謄本等により公表されることにはなるが、仮換地指定図においては、法はこのような規定を設けておらず、仮換地指定図は区画整理事業途上の段階における暫定的なものであり、公開することが予定されていない。

また、仮換地の指定にあたっては、施行者は土地区画整理審議会の意見を聴かなければならず、同審議会は照応の原則が守られているか、他の権利者との不平等はないか等を検討して答申している。

なお、従前地と換地相互間の公平を保つため、換地計画において清算金を定めることとされている。

- (2) 条例第 10 号第 5 号は、公にすることにより、市の機関又は国若しくは他の地方公共団体の行う事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす情報を非公開とする要件を定めたものであり、同号イにおいて、支障の内容として、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市・・・財産上の利益又は当事者としての地位を著しく損なうもの」を規定している。そして、「交渉」とは、利害関係がある相手方との話し合い、折衝等をいい、土地等の売買にかかる交渉、補償や賠償にかかる交渉等と解される。

仮換地指定図は、神戸市が実施する土地区画整理事業における仮換地指定状況を表す図面であり、神戸市が行う事業に関する情報にあたり、現在、神戸市は各権利者との仮換地指定にあたり、話し合い、折衝等の交渉を行っている途上にある。

新長田駅北地区土地区画整理事業は、阪神・淡路大震災からの震災復興事業であるため、倒壊・焼失した住宅などの再建を早期に進めるべく、公共施設や宅地の整備状況及び個々の所有権やその他の権利など条件の整った箇所から逐次仮換地指定している。仮換地指定図を公開した場合には未指定地に対し「本人の望む場所での仮換地」というような交渉が数多く惹き起こされ、さらにはそのような交渉により同一土地の仮換地指定を希望する権利者が多数出てくる高度の蓋然性があり、また、既に仮換地の指定を受けたものについても、仮換地指定図が公開されて、未指定地が判明すれば、当該土地の指定を希望して、異議を唱える可能性があることから、交渉が錯綜・難航し、本件土地区画整理事業の適正かつ円滑な遂行が不可能となって、神戸市の当事者としての地位を著しく損なうおそれが大きい。

よって、仮換地指定図は、条例第 10 条第 5 号イに該当するとし、非公開と決定したものである。

- (3) 神戸市は、本件事業において、事業執行上必要ないので仮換地指定時の未指定地一覧表、管理地使用状況一覧表を作成しておらず、保有していないため、非公開としたものである。大阪市の事例は、土地区画整理事業の仮換地を指定するにあたり、施行者において、すべての宅地の仮換地を決定し、一斉に仮換地指定を行うため、公開され

ているようである。このように、土地区画整理事業の進め方は、全国的に画一的に定められているわけではない以上、他都市で未指定地一覧表や管理地使用状況一覧表等及び未指定地等の位置を示す図面を作成・公開していた例があったとしても、その状況が、そのまま、神戸市に該当するわけではない。

5 審査会の判断

(1) 本件申立てについて

本件の争点は、

「仮換地指定図」の非公開決定処分

「仮換地指定時の未指定地一覧表」及び「管理地使用状況一覧表」の不存在決定処分である。以下検討する。

(2) 「仮換地指定図」(以下「本件公文書」という。)の非公開決定について

実施機関によると、新長田駅北地区土地区画整理事業は、阪神・淡路大震災により約8割の建物に大きな被害を受けた新長田北エリア及び鷹取北エリアにおいて安全・安心でかつ快適な復興のまちづくりを行うために、現在実施しているところであるとしている。通常の土地区画整理事業であれば、地権者は従前の住居や店舗等を現に利用している状況の中で、事業計画の策定・減価補償金買収・権利者ヒアリング・換地交渉と段階を経ながら進めていくことができるが、震災復興土地区画整理事業においては地権者の住居や店舗等は被災し利用できない状態であり、仮住まいを余儀なくされている地権者の早期の生活再建を図る必要があるため、事業計画の策定・減価補償金買収・権利者ヒアリング・換地交渉を同時並行で実施しているとしている。

実施機関としては、このような震災復興という特殊性から仮換地も逐次指定しているが、仮換地を指定するにあたっては地権者と交渉を行い、当該区画について土地区画整理審議会から従前地と仮換地との照応性や公平性についての答申を経て、仮換地を指定しているとしている。

審査会が本件公文書を見分したところ、本件公文書には街区ごとに仮換地指定された区画が記載されており、仮換地指定を受けた区画については符号・辺長・面積が記載されているが、まだ仮換地指定を受けていない土地については基本的にこれらの記載がない。本件公文書の記載内容は、逐次仮換地指定を受けた区画をその都度追記していくため、随時更新されている。

実施機関としては、現在も地権者との仮換地指定に向けて交渉を行っているところであり、未指定地が明らかになると、照応の原則を無視して多岐にわたる選択肢があるものとして当該地権者にとってより良い条件の区画を求める交渉が惹き起こされ、交渉が錯綜もしくは難航し、土地区画整理事業の適正かつ円滑な遂行が不可能になるとしている。

本件のように、震災復興という特殊性から、一斉に仮換地指定を行うことが不可能で

あり、逐次仮換地を指定していく場合においては、地権者との交渉は最も重要な要素であろうし、交渉を進めるにあたって仮にすべての未指定地が明らかであるならば、地権者によっては照応の原則に捉われずにより良い条件の区画を模索するであろうし、交渉のやり直しを要求する、あるいは既に仮換地指定を受けた地権者が変更を要求する可能性は否定できない。また、ひとたび交渉が難航する事例が発生すれば、被災者の早期生活再建を目的とする震災復興土地区画整理事業の進捗に著しい支障をきたすおそれがあることが認められる。

したがって、本件公文書を公にすることにより震災復興土地区画整理事業の適正かつ円滑な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められることから、条例第 10 条第 5 号イに該当し、本件公文書を非公開とした決定は妥当である。

なお、実施機関は、本件公文書を非公開とした理由として、条例第 10 条第 1 号アに該当することもあげているが、上記のとおり条例第 10 条第 5 号イに該当すると判断したことから、その余について判断するまでもなく当審査会の判断とするものである。

(3) 「仮換地指定時の未指定地一覧表及び管理地使用状況一覧表」(以下「本件請求資料」という。)の不存在決定処分について

実施機関によると、震災復興土地区画整理事業において、地権者との交渉は当初から街区すべてにおいて未指定の区画割りを行ったうえで任意の区画について交渉を行っているのではなく、仮換地指定に向けての交渉を行い、逐次仮換地の指定を行う段階で当該区画の面積及び辺長が決定されるため、本件請求資料を作成することはないとしている。

上記のとおり、本件区画整理事業においては震災復興という特殊性から、地権者の被災状況、地権者との交渉状況等を勘案して逐次仮換地指定を行っていること、地権者との交渉は当初から街区すべてを区画割りした状態のなかで実施しているのではなく、地権者との交渉の結果において逐次仮換地指定の際に当該区画の辺長等が定まることからすれば、本件請求資料を作成することはないとする実施機関の主張には不合理な点はなく、請求の趣旨に該当する公文書が存在していることを窺わせる事実を確認することはできなかった。

(4) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審査会	経 過
平成 20 年 6 月 25 日	-	* 諮問書を受理
平成 20 年 7 月 31 日	-	* 実施機関から非公開理由説明書を受理
平成 20 年 9 月 11 日	-	* 申立人から意見書を受理
平成 20 年 9 月 12 日	第 221 回審査会	* 実施機関の職員から非公開理由等を聴取 * 審議
平成 20 年 10 月 28 日	第 222 回審査会	* 申立人から意見を聴取 * 審議
平成 20 年 11 月 17 日	第 223 回審査会	* 審議