答 申 第 2 1 号
平成 23 年 7 月 19 日

加古川市長　樽 本 庄 一　様

加古川市情報公開・個人情報保護審査会
委 員 長　　吉　川　直　人

加古川市情報公開条例第 16 条第 1 項の規定に
基づく諮問について（答申）

平成 23 年 1 月 24 日付け加街整第 716－1 号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

「加古川駅北土地区画整理事業において以下に示す○○○○氏に仮換地されたものが照応の原則に基づき換地処理されたことを証明する文書一式（従前地・仮換地先両方の土地の評価額含む）

＜従前地＞　　＜仮換地＞

加古川市加古川町

○○○○○○　○○○○㎡　→　○○街区○○画地　○○㎡

○○○○○○　○○○○㎡　→　○○街区○○画地　○○㎡　」

「平成 19 年 8 月加古川町○○○○○○氏所有地に信号柱を設置するための振替換地にいたる経緯を記載した文書一式（起案書含む）」

に係る公文書部分開示決定に対する異議申立て

別　紙

答　　申

1　審査会の結論

「加古川駅北土地区画整理事業において以下に示す○○○○氏に仮換地されたものが照応の原則に基づき換地処理されたことを証明する文書一式（従前地・仮換地先両方の土地の評価額含む）・加古川市加古川町○○○○○○　○○○○㎡→　○○街区○○画地　○○㎡、・加古川市加古川町○○○○○○　○○○○㎡→　○○街区○○画地　○○㎡」（以下「本件請求文書①」という。）及び「平成19年８月加古川町○○○○○○氏所有地に信号柱を設置するための振替換地にいたる経緯を記載した文書一式（起案書含む）」（以下「本件請求文書②」という。）の開示請求に対し、加古川市長（以下「実施機関」という。）が平成22年12月10日付けで行った公文書部分開示決定のうち、本件請求文書②は決定を取り消し、再度保存文書を調査した上で、改めて決定をする必要があるが、その余の部分を不開示と決定したのは妥当である。

2　諮問までの経過

（１）異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成22年11月25日付けで、加古川市情報公開条例（平成10年条例第27号。以下「条例」という。）第９条第１項の規定により、実施機関に対し、本件請求文書①及び本件請求文書②の開示を請求した。

（２）実施機関は、本件請求文書①については、「換地計算書」（以下「本件開示文書」という。）を公文書として特定のうえ、条例第10条第１項の規定により、次に掲げる不開示情報を除いた部分について開示の決定をした。

ア　本件請求文書における不開示情報

（ア）条例第５条第１号（個人情報）に該当

名寄番号、所有者氏名、基準地積、㎡当り指数、評価指数、権利指数、徴収、交付

（イ）条例第５条第７号（事務事業執行情報）に該当

基準地積、㎡当り指数、評価指数、権利指数、換地面積、換地指数、徴収、交付

また、本件請求文書②については、公文書を作成しておらず文書が存在しないとして不開示の決定をなし、平成22年12月10日付け加街整第638-1号により申立人に通知した。

（３）申立人は、本件開示文書については、○○街区○○画地及び○○画地の底地番となる○○○○○○は加古川市の土地であり、少なくとも土地評価額及び評価指数は開示すべきであるとして、また、本件請求文書②については、信号柱を設置する土地が加古川市に仮換地指定されていないと信号柱は設置できないため、文書不存在はありえないとして、平成22年12月16日付けで、実施機関に対し、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定による異議申立てを行った。

（４）実施機関は、平成23年1月24日付けで条例第16条第1項の規定により、当審査会に対し、本件異議申立てについて諮問した。

３　申立人の主張要旨

（１）異議申立ての趣旨

部分開示決定を取消し、全部開示とするよう求める。

（２）異議申立ての理由

申立人は、主として以下の理由により、異議を申し立てている。

ア　○○街区○○画地及び○○画地の底地番となる○○○○○○は加古川市の土地であり、土地評価額及び評価指数は開示すべきである。

イ　従前の土地（以下「従前地」という。）が仮換地指定によってどこの宅地を使用収益することができるようになったのかを証明するものとしての証明願（以下「仮換地証明」という。）を何人に対しても発行しているので、換地地積や所有者名などは開示すべきである。

ウ　従前地の評価指数及び権利指数は既に確定していることや、照応の原則に基づき仮換地が指定されているかをチェックする必要があることから、清算欄の徴収、交付以外は開示すべきである。

エ　加古川駅北土地区画整理事業（以下「駅北区画整理事業」という。）では、地権者に対し説明会もなく、清算金に関する情報提供も一切していない。

オ　信号柱を設置する土地が加古川市に仮換地指定されていないと信号柱は設置できないため、文書不存在はありえない。

カ　権利者に対して、仮換地変更調書を交付しているため、起案書はあるはずである。

キ　仮換地の変更については、加古川駅北土地区画整理審議会（以下「審議会」という。）に意見聴取しているはずなので文書を作成していないのはおかしい。

4　実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、大要以下のとおりである。

（１）本件開示文書は、仮換地案作成のため、従前地の地積、評価指数等を基準として、換地地積、換地指数の算定をした文書で、権利者の土地に関する個人情報が含まれている。

（２）本件開示文書に記載された数値はあくまでも宅地整地等の工事のために必要とする仮換地の数値であり、駅北区画整理事業の最終時点で各仮換地の位置、面積等が確定した段階で換地計画書を作成する。その後、当該計画書の縦覧を経て、認可を得ることによって初めて確定した数値となるため、現時点での不確定な数値を公にすることは、事務事業の執行に支障を及ぼすおそれがある。

（３）仮換地指定については、第４回（平成 11 年８月 12 日開催）及び第５回（平成 11 年９月 13 日開催）の審議会で意見聴取を行い、すでに仮換地案は決定しているが、当該決定以降、駅北区画整理事業を推進する上で、第三者に影響を与える変更がある場合は、審議会において意見聴取を行い、第三者に影響を与えない権利者間の交換の場合には、加古川駅北土地区画整理審議会委員協議会（以下「協議会」という。）への報告事項という取扱いをしている。

（４）本件請求文書②の信号柱敷地の交換については、駅北区画整理事業推進上、第三者に影響を与えない交換であるため審議会での意見聴取は行わず、協議会への報告事項となるが、平成 20 年度までは、議事録が作成されておらず、また、立会い記録や交渉記録、換地の処理方法についても経緯が記載されたものがないことから、文書不存在とした。

5　審査会の判断

（１）本件請求文書①について

ア　本件開示文書は、以下のような内容の文書である。

（ア）駅北区画整理事業における仮換地案の作成に関する資料である。

駅北区画整理事業認可後、評価員や審議会委員の意見を聴取して作成された東播都市計画事業加古川駅北土地区画整理事業換地設計基準及び同土地評価基準（以下「土地評価基準等」という。）に基づく、従前地の評価と換地後の土地の評価の差を清算欄に示しているものである。

（イ）本件開示文書は、表形式となっているもので、名寄番号、氏名、従前地として、大字、字、地番、地目、登記簿地積（㎡）、基準地積（㎡）、㎡当り指数、評価指数、権利指数、換地として街区、画地、換地地積（㎡）、㎡当り指数、換地指数及び清算として徴収、交付の各欄に文字や数値等が記載されている。

イ　本件開示文書における不開示情報該当性について

（ア）条例第５条第１号（個人情報）該当性

ａ　条例第５条第１号は、実施機関に公文書の開示義務を課し、原則開示の基本原則を示したうえで、例外的に不開示とすることのできる場合を限定列挙している。そして、同条第１号は「個人に関する情報（略）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、開示請求者以外の特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」と、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を侵害するおそれがあるもの」を不開示とすることのできる情報と規定している。

なお、同条第１号の規定の例外として、「ア　法令の規定により、又は慣行として公にされ、若しくは公にすることが予定されている情報」「イ　人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要と認める情報」「ウ　当該個人が（略）当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」を不開示とすることのできる情報から除くことを規定している。

ｂ「名寄番号」

「名寄番号」は、当初の仮換地案を作成する時点において、各権利者に、五十音順に割り振られた個別の番号であり、当該番号が公になると、登記簿の情報と組み合わせることによって、特定の個人が識別でき、条

例第５条第１号ただし書アからウのいずれにも該当しないことから、不開示が相当である。

c 「氏名」

「氏名」は、当初の仮換地案を作成する時点の登記簿に記載されている所有者となっている。以後、加古川市（以下「施行者」という。）が仮換地指定を行う際や、東播都市計画事業加古川駅北土地区画整理事業施行に関する条例（平成４年条例第３号）に規定する権利の異動の届出がなされた場合には、その都度登記簿を確認し変更をしているが、それ以外は登記簿に記載されている所有者と異なる場合がある。

したがって、当該情報は、個人を特定できる情報であり、条例第５条第１号ただし書アからウのいずれにも該当しないことから、不開示が相当である。

d 「基準地積」

「基準地積」とは、登記簿に記載されている地積が、必ずしも実際に測量した地積とは一致しないことから、換地設計等の基準となる従前地について、一般的には、実測図等がある場合はその実測面積、それ以外の場合は、施行区域を適当と認める区域に分割し、実測地積とその区域内の宅地各筆の登記されている地積の合計との間に差異がある場合に、その実測した地積とその区域内の宅地各筆の登記されている地積の合計の比率をそれぞれの宅地各筆の地積に按分して算出されることとなる。

基準地積は、駅北区画整理事業を推進していく過程において算出されるが、個々の土地の基準地積は公にされておらず、土地所有者が実測した場合等でも、登記簿面積を変更するかどうかはそのものの意思に委ねられ、通常、登記簿を閲覧するだけでは知ることができず、条例第５条第１号ただし書アからウのいずれにも該当しないことから、不開示が相当である。

e 「評価指数」「権利指数」「㎡当り指数」

「権利指数」とは、従前地の権利を指数化したものであり、土地評価基準等に基づき、それぞれの土地の面積、位置、形状及び利用状況を考慮し、奥行逓減などの必要な修正を行ったうえで算出される。

また、「評価指数」とは、本来換地として与えられるべき土地の指数を

いう。

「㎡当り指数」は、従前地については、権利指数を基準地積で除したものであり、換地後の土地については、換地指数を換地地積で除したものである。

なお、土地区画整理事業においては、土地を評価する場合には金額で表さず単なる指数で表すことが多く、換地計画作成時に指数単価を乗じることにより金額換算することが一般的である。

これらの指数は、権利者個々の土地に対する評価を表すものであり、土地の所有者名と結びつくことによって、所有者ごとの土地の評価が明らかになる。

したがって、当該情報を公にすることにより、個人の権利利益を侵害するおそれがあると認められ、条例第５条第１号ただし書アからウのいずれにも該当しないことから、不開示が相当である。

ｆ 「徴収」「交付」

土地区画整理事業の施行にあたっては、従前地の利用状況等が、換地において不足していないかなどの条件が総合的に照応しているどうかを検討しなければならないが、換地を定める際に、計算上の換地面積どおりに換地を過不足なく配置することができない場合がある。

このことについて、実際に換地した土地の評価と計算上交付すべき土地の評価の差は清算金の徴収または交付によって調整される。

当該指数は、権利者個々の土地に対する清算金の有無を表すものであり、土地所有者名と結びつくことによって、所有者ごとの従前地と換地後の土地の評価の差が明らかになる。

したがって、当該情報を公にすることにより、個人の権利利益を侵害するおそれがあると認められ、条例第５条第１号ただし書アからウのいずれにも該当しないことから、不開示が相当である。

（イ）条例第５条第７号（事務事業執行情報）該当性

ａ 条例第５条第７号は、「実施機関等の事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるもの」を不開示とすることのできる情報と規定している。

b　「基準地積」「㎡当り指数」「評価指数」「権利指数」「換地面積」「換地指数」「徴収」「交付」

（ａ）土地区画整理事業の流れは、施行区域の都市計画決定から始まり、設計の概要、事業施行期間などの事業計画や施行規程の決定を行い、その後、各権利者の土地の換地設計に着手し、審議会において、意見聴取のうえ、施行者が仮換地案として決定する。

施行者は、決定した仮換地案を基に、道路や公園の整備、建物の移転や宅地整地等の工事を実施するために、随時仮換地指定を行いながら事業を推進していく。

また、全ての工事が完了すると、仮換地の面積や各土地の評価額を確定し、対応する新しい地番を付番した換地計画を作成する。この換地計画は審議会での意見聴取後、権利者に対して２週間の縦覧に付され、兵庫県知事の認可を得て内容を確定する。

その後、換地計画において確定した内容（評価額、清算金など）を各権利者に通知する換地処分の手続きに移行し、それが完了すると、区画整理登記や事業の最終である清算金の徴収・交付となる。

（ｂ）駅北区画整理事業は、平成２年に施行区域を決定し、以後事業計画の認可等を経て、現在は、仮換地指定を行いながら、建物を移転している段階であることから、換地計算書の各項目の指数等は、事業途中での仮の数値である。

申立人は、従前地の権利指数等は既に確定していると主張するが、分合筆が行われた場合には変更になることがある。

今後、仮換地の変更によって、数値が変更される可能性もあり、また、事業の最終段階で、権利者は換地計画書の縦覧ができ、その際、換地処分に対する審査請求などの救済措置も設けられていることから、現時点で指数等を公開することで、あたかも確定した数値と捉えられた場合、権利者間で混乱を引き起こすことなどが考えられ、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、不開示が相当である。

（２）本件請求文書②の存否について

ア　実施機関は、申立人が、これまで複数回行ってきた開示請求にかかるやりとりから、当該文書を特定するにあたり「なぜ換地の交換をしなければならなかったのか」という理由を記載した公文書の開示を求めているとの判断をし、当該理由を記載した文書を作成していないことから文書不存在による不開示決定を行っている。

それに対し、申立人は、仮換地の変更については、審議会に報告しているはずであり文書を作成していないのはおかしく、信号柱を設置する土地が加古川市に仮換地指定されていないと信号柱は設置できないため、文書不存在はありえないと主張する。

一方、実施機関は、仮換地の取扱いとして、第三者に影響を与える変更がある場合は、審議会において意見聴取を行い、第三者に影響を与えない権利者間の交換の場合には協議会への報告事項としてとどめるという区分けで仮換地案件を処理しており、本件請求文書②にかかるケースについては、第三者に影響を与えない権利者間の交換であるとのことから、協議会での報告事項となるが、議事録が作成されておらず、また、立会い記録や交渉記録、換地の処理方法についても経緯が記載されたものがないと主張する。

当審査会は、両者の主張を判断すべく、文書目録等を精査し、審議会運営関係書、仮換地指定通知書綴及び補償等交渉関係書の提出を実施機関に求めた。

イ　審議会運営関係書には、審議会及び協議会に関する資料として、審議会議事録、審議会議案書、協議会概要（平成 21 年 1 月以降）、式次第、議事シナリオ、座席図、審議会委員名簿、審議会等の開催にかかる通知、審議会委員の選挙にかかる起案書等が保存されている。

仮換地指定通知書綴には、現在までに仮換地指定された土地にかかる起案書一式が保存されており、起案書本文には、仮換地、通知先、仮換地の指定の効力発生の日、その他の内容が記載され、参考図面が添付書類とされている。

補償等交渉関係書には、権利者個々との交渉の記録として、日時、場所、対応者、具体的な交渉内容をまとめたものが五十音順で保存されている。

ウ　当審査会において、審議会運営関係書等の個々の文書について詳細な見分を行ったが、信号柱の設置場所となった○○街区○○画地、○○街区○○画地を加古川市の仮換地として指定する起案文書、仮換地の変更を審議会もしくは協議会に報告した記録や個別の権利者との交渉の記録は提出を求めた文書中からは確認することができなかった。

なお、実施機関からは、加古川市や加古川市土地開発公社の所有する土地で、事業が進行する中で変更の可能性がある箇所などは、法第 100 条の２の規定により施行者の管理地として管理するためすぐに仮換地指定は行わず、さらに事業が進行し変更の可能性が少なくなった段階で仮換地指定を行うとの説明を受けている。

一方、申立人が主張するように信号柱を設置するために角きりがされた○○街区○○画地、○○街区○○画地にかかる仮換地指定は行われており、仮換地指定通知書綴の中に関係する起案書が保存されていることを確認した。

エ　実施機関は、本件請求文書②中の「経緯」を、申立人とのやりとりから振替換地に至るまでという狭義の判断をしているが、公文書開示請求書の記載からは、振替換地がされてから実際に信号柱が設置されるまでとの判断もできなくはなく、そういった観点であれば、ウで前述した文書など開示対象の範囲に含まれる可能性がある。

オ　信号柱については、兵庫県公安委員会の判断により設置される。

当該信号柱については、道路の４車供用のため、施行者から早期に設置してほしいと兵庫県公安委員会に対し口頭により要望しているようであるが、通常、外部機関との交渉を、全てを口頭で行ったとは到底考えにくい。

また、信号柱の設置については、駅北区画整理事業を進める中で具体的になってきた話であると実施機関は主張するが、当初未定であったものを途中で設置するとなると、一般的な事務の進め方として、担当者一個人で判断することはなく、少なくとも上司など複数で協議したうえ、組織としての判断を下すことが通例である。

このことに関しては、正式な文書として作成されていなくても、てん末が書かれたメモ的なものが残されていることも考えられる。

条例第３条第２号本文で、公文書は「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（略）で、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、

実施機関が保有しているものをいう。」とされており、職員個人段階でなく組織として業務上必要なものとして作成され、保存されているものは、組織共用文書として公文書に含まれるため、何らかそのような文書が存在するのではないかと考えられる。

以上のことから、実施機関が本件請求文書②について、公文書を作成しておらず不存在であると決定したことに疑義があり、改めて公文書の特定を行うべきであると判断する。

（３）申立人のその他の主張について

ア　申立人は、〇〇〇〇〇〇は加古川市の土地であり、評価指数等は開示すべきであると主張するが、本件開示文書は、個人が所有する従前地が〇〇画区〇〇画地及び〇〇画地に換地される際の換地計算書であり、〇〇〇〇〇〇とは何ら関係がない。

イ　申立人は意見書並びに口頭意見陳述において、駅北区画整理事業の施行の方法について問題があるとの意見を述べているが、このことについては、当審査会の権限外であり判断することではない。

6　結語

以上の次第であるから、当審査会は「１　審査会の結論」記載のとおりに判断する。

（参　考）

審　査　の　経　過

年　月　日	審　査　会	経　　過
平成 23 年１月 24 日	―	・諮問書を受理
平成 23 年２月８日	―	・実施機関から理由説明書を受理
平成 23 年３月３日	―	・異議申立人から意見書を受理
平成 23 年３月 25 日	第 42 回審査会	・実施機関からの意見聴取 ・審議
平成 23 年４月 25 日	第 43 回審査会	・異議申立人等からの口頭意見陳述 ・審議
平成 23 年５月９日	第 44 回審査会	・審議
平成 23 年５月 19 日	第 45 回審査会	・審議
平成 23 年６月 13 日	第 46 回審査会	・答申案審議
平成 23 年７月 19 日	―	・答申