

大情審答申第 228 号
平成 20 年 11 月 17 日

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 川崎 裕子

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて(答申)

平成 18 年 10 月 4 日付け大建第 10664 号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第 1 審査会の結論

大阪市長(以下「実施機関」という。)が、平成 18 年 6 月 30 日付け大建第 10352 号により行った部分公開決定(以下「本件決定」という。)において非公開とされたもののうち、法人の印影以外の情報は公開すべきである。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 18 年 6 月 16 日、大阪市情報公開条例(平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。)第 5 条に基づき、実施機関に対し、「大阪市が平成 6 年 7 月 13 日に株式会社阪神住建と福島区吉野 5 丁目 51 外 2 の土地売買契約した際の手続書類一切(建物補償費等を含む)」の公開請求(以下「本件請求」という。)を行った。

2 部分公開決定

実施機関は、本件請求に係る文書を「福島区吉野 5 丁目 51 外 2 にかかる土地売買契約書、土地買収調書、移転立退契約書、補償金明細書及びその関係資料」と特定した上で、一部を公開しない理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 1 項に基づき、本件決定を行った。

記

「条例第 7 条第 2 号に該当

(説明)

土地売買契約書における契約相手方である法人の印影、及び移転立退契約書における契約相手方である法人の印影は、法人の経営上の内部管理に属する事項に関する情報であり、公にすることにより、偽造されるおそれが生じ、当該会社の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれがあるため。かつ同項ただし書に該当しないため。

条例第7条第5号に該当

(説明)

土地買収調書における評定済の路線価格、補正項目欄の角地の補正率、補正計算及び補正価格、関係資料に含まれる「物件補償金査定調書」(以下「本件文書1」という。))における各建物の㎡当りの「現在価格」、同じく関係資料に含まれる「設計及び工事監理費明細書」(以下「本件文書2」という。))における各建物の工事費欄の「推定再建設費」、「(イ)×(ロ)又はそれ以外の工事費」、算出式欄のA・B棟の同一設計に伴う「補正率算定式」、「補正率N」、「工事費」、及び「算定金額」については、公開することにより個々の物件の特性を考慮せずに他のケースに適用し、誤った判断を導くおそれがあり、同種の用地買収事業の執行に著しい支障が生ずると認められるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成18年8月13日、本件決定のうち、条例第7条第5号に該当するため非公開とした部分を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法第6条第1号に基づき、異議申立てを行った。

なお、実施機関は、平成18年9月22日付け大建第10597号により、本件決定のうち、土地買収調書について条例第7条第5号に該当するため非公開とした部分を取消し、土地買収調書の全部を公開する決定を行っており、また、異議申立人は、この決定を受けて、異議申立てのうち土地買収調書に係る部分を取り下げている。

したがって、本件は、本件文書1及び2(以下「本件各文書」という。))について、条例第7条第5号に該当するため非公開とした部分に係る異議申立てであると認められる。

第3 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 建物の「推定再建設費」とは、実施機関が当該建物の外部だけではなく、

内部にまで入り込み、外観だけでは知ることのできない様々な仕様や形状など、細部にわたる個々の特性を調査し、取得した情報をもとに建物の対価を補償するため算出した情報である。この当該数値の算出に至る過程は極めて複雑であり、この内容は一般に公にされていない。

- 2 また、「補正率 N」情報については、補償対象建物の用途、工事金額、移転工法の詳細等諸条件を勘案して算出するものであり、本市では近畿地区用地対策連絡協議会で申し合わせた算出式を準用しているものの、係数は変動性があり、全国同一の算出式でもないことから、各行政の内部情報として扱われているものである。
- 3 これらを公開すると、今後の用地取得交渉にあたって、交渉相手が他者の情報を入手することにより、建物個別の事情の違いを考慮することなく、自己に有利になるように自ら算出した金額に固執し交渉が難航するうえ、交渉にあたって他者との比較に陥りやすくなる結果、交渉相手以外の個人又は法人の資産に関する情報についてまで説明が求められるなど、更なる交渉の困難化、長期化を招くおそれがある。順調な事業推進を図るためには、計画的かつ円滑な用地取得が重要であり、本件情報を公開することは、用地買収事務事業の遂行に著しい支障を生じることが想定される。
- 4 したがって、上記情報は、条例第 7 条第 5 号イに規定する「契約、交渉又争訟に係る事務に関し、本市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」があるものであり、「公にすることにより、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当すると認められるため、非公開としたものである。
- 5 なお、異議申立人は、地上に物件がある場合は、建物が無い土地に比べて価格が低いはずであると主張するが、公共用地の取得にあたっては、「大阪市の事業用地取得に伴う損失補償基準(以下「損失補償基準」という。)(昭和 38 年 12 月 16 日決裁)において第 8 条に「当該土地に移転すべき建物その他の物件があるときは、当該物件がないものとしての当該土地の正常な取引価格によるものとする。」とし、また損失補償基準第 27 条では「当該建物等を通常妥当と認められる移転先に、通常妥当と認められる移転方法によって移転するのに要する費用を補償するもの」と定めており、本件情報に係る補償もこれに従っている。よって異議申立人の主張は認められない。

第 4 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 実施機関は、条例第 7 条第 5 号に該当するとして非公開決定処分をしたが、これは見張り番が提起した大阪府土地購入価格非公開決定取消訴訟の最高

裁判決(平成 18 年 7 月 13 日)が示すとおり、条例の解釈運用を誤ったものであり、違法であるから即取り消されるべきである。

- 2 情報公開条例は第 1 条の目的のとおり、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。そして、7 条で公開を義務付けたうえで、7 条 5 号で「…公にすることにより、次に掲げるおそれその他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があるもの」としてさらに 5 項目の具体的な範囲に限定して公開の除外ケースを提示している。本件非公開処分は 5 項目のケースを特定していないことから、事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある場合は、本市の事務事業と考えられる。しかし、説明文には「公開することにより、個々の物件の特性を考慮せず他のケースに適用し、誤った判断を導くおそれがあり、同種の用地買収事業の執行に著しい支障が生ずると認められるため」としている。しかし、「特性」とはどのような「特性」か。他のケースに適用すると誤った判断を導くおそれがあるとはどういう場合か。認められる著しい支障の説明がないなど、極めて不鮮明で説明責務を果たしていない。
- 3 この判断こそ違法であることを証する考え方と言わねばならない。そもそも公金による土地購入にあつては、手続き上周辺の公示価格を基本として評価額が定められるのであるから、一般人がおおよその見当をつけることができる範囲内の客観的な価格であるから、非公開情報に該当しないと判示している。従って、客観的な適正な購入価格あるいは補償金額であるのに公開できないのは、価格算定あるいは評価額算定の根拠が不適正である所以であると考えざるを得ない。それは、
 - (1) 本件土地購入価格については、大阪市の契約相手である(株)阪神住建が平成 6 年 2 月 28 日に(株)アークビルドから購入・所有権移転登記し、大阪府が約 5 ヶ月後の平成 6 年 7 月 13 日に阪神住建から購入したものである。購入価格についていえば、大阪府は本件土地(1,160 m²)を単価 687,000 円計 7 億 9,880 万円で購入している。新聞報道によれば当時の周辺公示地価は平米あたり約 40 万円であるから、1.7 倍もの高額で購入している。
 - (2) さらに、地上物件の移転立退補償金については、まず、当時の物件は空家のバラックであつたと近隣住民が証言している。従って、単に解体の必要があるだけで、移転立退補償金を支払うことが問題である。仮に補償金を支払うとしても、公表したところで今後の同類の事業(売買)に支障のないことは明白である。むしろ、地上に物件のある場合は建物がない土地に比べて価格が低いのであるから、高額で購入した説明は不可能である。地上物件の補償金にしても、公開できない理由は適正な価格計算根拠に基づかない算定であるからと考えられる。これらは、市民に対し

説明責任を果たさないばかりか、市民を欺くまさに違法行為である。

- 4 よって、直ちに非公開決定した部分の価格を公表して公金の使途を明確に市民に示すべきである。

第 5 審議会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第 1 条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市の説明責任を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第 3 条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第 7 条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第 7 条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 対象文書について

対象文書は、福島区吉野 5 丁目 51 外 2 の土地売買に伴う建物等の補償にかかわり、実施機関が作成した本件各文書であるが、このうち本件文書 1 には、事業名、所有者又は占有者の氏名、所在地及び工法のほか、補償対象となった各建物等に関する名称、数量、金額、及び㎡当りの推定再建設費に現価率を乗じた「現在価格」などの内訳、並びに建設局用地部審査課の担当者印などの情報が記載されている。

また、本件文書 2 には、所有者又は占有者の氏名のほか、補償対象となった各建物等に関する構造、用途、(イ)延面積、再建設するための㎡当りの「(ロ)推定再建設費」、「(イ)×(ロ)又はそれ以外の工事費」、補償料率、移転工法及び補正率、並びに A・B 棟について同一敷地内に同一設計の建物が存ずる場合の設計報酬額の減額を行う「補正率 N の算出式」、及び各建物等の「工事費」に補償料率と補正率と「補正率 N」を乗じた「補償金額」などの情報が記載されている。

3 争点

実施機関は、本件各文書について、条例第 7 条第 5 号を理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、非公開とした部分を公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件各文書のうち非公開とした部分の、条例第 7 条第 5 号該当性の問題である。

4 条例第 7 条第 5 号該当性について

- (1) 条例第 7 条第 5 号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関及び国等が行う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、次に掲げるおそれその他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があるもの」は公開しないことができると規定しており、特に、契約、交渉又は争訟に係る事務に関しては、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、本市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」を掲げ、このようなおそれがある場合には、公開しないことができると規定している。

他方、市民の権利利益や生活、環境等に大きな影響を与える行政の事務又は事業に関し、必要な情報を公にすることにより、当該事務又は事業についての市民の理解と協力を得ることは、極めて重要である。

このため、「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があるもの」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものでなければならず、また、「支障を及ぼすおそれ」は、抽象的な可能性だけでは足りず、相当の蓋然性が認められなければならない。

- (2) 上記の趣旨を踏まえ、本件各文書に記載されている各記載項目ごとに検討する。

ア 本件文書 2 の「推定再建設費」について

- (ア) 実施機関によれば、推定再建設費は、本市公共事業用地の取得に際し、支障となる建物の移転補償金を算定するための基礎となる金額であり、補償対象建物について同一又は類似の資材を使用して、規模・構造等が同様の建物を積算の時点で新築するのに要する費用のことであり、この推定再建設費などを公開すると、個々の物件の特性を考慮せず他ケースに適用し、誤った判断を導くおそれがあり、同種の用地買収事業の執行に著しい支障が生ずると主張している。

- (イ) これに対して、異議申立人は、「特性」とはどのような特性か、他のケースに適用すると誤った判断を導くおそれがあるとはどういう場合なのかについての説明や、認められる著しい支障についての説明がないなど、極めて不鮮明で説明責務を果たしていないと主張している。
- (ウ) そこで、推定再建設費を非公開とした理由について、実施機関にさらに詳しい説明を求めたところ、仮に推定再建設費を公開すると、交渉相手方は他者の補償に係る推定再建設費を知ることができるようになり、用地取得交渉において、推定再建設費の比較に基づいた変更要求、すなわち、外観からは伺い知れない建物内部の違いを考慮することなく、単に外観が同様であることや、外観の良し悪しの印象だけで、自己の補償に係る推定再建設費の変更を要求することが予想されることである。

他方、他者の補償に係る推定再建設費の積算根拠には、当該建物の権利者の生活や、事業活動上の内部管理に属する事項など事業の詳細を推知させる多数の情報が含まれており、実施機関としては、権利者の了承を得ることなく、これらの詳細情報を他人である交渉相手方に開示することについては、権利者の本市への信頼を損ねるとともに、補償金額を適正に決定するための有益な情報が得難くなり、ひいては、本市の用地取得事務における適正な補償価格の決定に著しい支障が生ずるおそれがあるため、できないと述べている。

その結果、他者の推定再建設費を開示したとしても、その積算根拠に関する詳細な情報を説明することはできないため、交渉相手方は本市の説明に納得せず、むしろ不信感を抱かせることになり、ひいては、交渉相手方自身の補償額についても理解・納得が得られず、任意の契約の締結が困難になることも考えられ、公共事業に必要とされる計画的かつ迅速な用地取得を円満に遂行することが困難になることが予想されることである。

- (エ) しかしながら、一般には、交渉相手方から他者の推定再建設費に係る情報提供の要望があつたにもかかわらず、実施機関が一切の情報を公開しない場合であっても、他者の推定再建設費のみを公開する場合と同様に、交渉相手方が不信感を抱くことになるものと認められる。

また、他者の推定再建設費との比較に基づいた自己の推定再建設費の変更要求を予定していた交渉相手方に対して、実施機関が他者の推定再建設費に関する一切の情報を非公開としても、交渉相手方が自己の推定建設費の変更要求を諦めるとは限らず、場合によっては、一切の情報を非公開とする実施機関の姿勢自体に、交渉相手方が強く反発

することも想定され得る。

したがって、情報提供の要望に対して、推定再建設費を公開しても積算根拠が公開できなければ、交渉相手方に不信感を抱かれ、計画的かつ迅速な用地取得の円満な遂行が困難になるとの実施機関の説明を、推定再建設費を非公開とするための理由として認めることはできない。

特に多額の公金を支出する用地買収事務事業においては、市民が必要とする情報を公開し、説明責任を果たすことによって、交渉相手方の信頼を得るとともに、広く市民一般の理解を得る必要があるが、逆に情報を的確に公開しない場合、市民の当該事務事業に対する不信を招くおそれがある。

さらに、本件で争点となっている推定再建設費は、法人を交渉相手方とした単独の土地買収に係わっての、各補償対象建物ごとの推定再建設費であるが、この推定再建設費を基礎とした補償金は、第三者機関である大阪市補償審査委員会の評定を得て確定されており、移転立退自体、既に完了しているとのことである。

以上の内容を踏まえると、本件の推定再建設費は、これを公開することによって、今後の用地買収事務事業の遂行に看過し得ない程度の支障を及ぼすおそれがあるとは認められないことから、条例第7条第5号には該当しない。

イ 本件文書1の「現在価格」及び本件文書2の「(イ)×(ロ)又はそれ以外の工事費」について

- ・ 実施機関の説明によれば、これらの情報を公開すると、物件補償金額や建物面積など既に公開されている他の項目との関連から、非公開とすべき推定再建設費が明らかになるため、推定再建設費と併せて、条例第7条第5号に該当し非公開としたとのことであるが、推定再建設費は、ア(エ)に記載のとおり同号に該当しないと認められることから、これらの情報についても同様に、同号には該当しない。

ウ 本件文書2の「補正率Nの算出式」、「工事費」、「補正率N」及び「補償金額」について

- ・ 実施機関の説明によれば、これらの情報のうち「工事費」には、「(イ)×(ロ)又はそれ以外の工事費」と同じ金額が記載されており、また、「補正率Nの算出式」、「補正率N」及び「補償金額」については、これらを公開すると工事費が明らかになることから、いずれの情報についても、条例第7条第5号に該当し非公開としたとのことであるが、

「(イ)×(ロ)又はそれ以外の工事費」は、イに記載のとおり同号に該当しないと認められることから、これらの情報についても同様に、同号には該当しない。

エ その他

(ア) なお、実施機関は、推定再建設費の積算根拠の情報には、補償対象建物の外部、内部及び不可視部分における施工資材及び施工数量等、当該建物の権利者の生活や、事業活動上の内部管理に属する事項などの事業詳細を推知させる多数の情報が含まれており、権利者の了承を得ることなく、これらの詳細情報を他人である交渉相手方に開示することはできないと説明している。

(イ) しかし、本件では、あくまでも本件文書 2 に記載の「交渉相手方が法人である場合の、各補償対象建物ごとの推定再建設費」を争点として、公開、非公開を判断するものであり、権利者の生活や事業活動の内部管理事項等に係る詳細情報を含むと実施機関が述べている「推定再建設費の積算根拠の情報」、又は「交渉相手方が個人である場合の推定再建設費」の公開、非公開について判断するものではない。

5 結論

以上により、第 1 記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 川崎裕子、委員 阿多博文、委員 松本和彦、委員 野呂充