

平 19 福情答申第 4 号  
平成 19 年 10 月 15 日

福岡市長  
吉田 宏 様  
(都市整備局香椎振興整備事務所換地課)

福岡市情報公開審査会  
会長 吉 野 正  
(総務企画局総務部情報公開室)

公文書公開請求に係る一部公開決定処分に対する異議申立てについて (答申)

福岡市情報公開条例 (平成 14 年福岡市条例第 3 号) 第 20 条第 2 項の規定に基づき, 平成 19 年 2 月 2 日付け香振第 767 号により諮問を受けました下記の異議申立てについて, 別紙のとおり答申いたします。

#### 記

「福岡都市計画事業香椎駅周辺土地区画整理事業仮換地図」の一部公開決定処分に対する異議申立て

## 1 審査会の結論

「福岡都市計画事業香椎駅周辺土地区画整理事業仮換地図」（以下「本件対象文書」という。）について、福岡市長（以下「実施機関」という。）が行った一部公開決定（以下「本件決定」という。）において非公開とされた部分については、公開することが妥当である。

## 2 異議申立ての趣旨及び経過

### (1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、平成 18 年 12 月 1 日付けで実施機関が異議申立人に対して行った本件決定を取り消し、新たに公文書全部を公開決定するよう求めるというものである。

### (2) 異議申立ての経過

- ① 平成 18 年 11 月 21 日、異議申立人は、実施機関に対し、福岡市情報公開条例（平成 14 年福岡市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定により、本件対象文書について公開請求を行った。
- ② 平成 18 年 12 月 1 日、実施機関は、本件対象文書について、条例第 11 条第 1 項の規定により本件決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。
- ③ 平成 19 年 1 月 15 日、異議申立人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

## 3 異議申立人及び実施機関の主張の要旨

### (1) 異議申立人の主張

異議申立人は、異議申立書及び平成 19 年 3 月 19 日付け反論意見書において、おおむね次のように主張している。

- ① 実施機関より香椎駅周辺土地区画整理事業の施行区域内の地権者に郵送された「仮換地の位置・地積について（お知らせ）」（平成 18 年 11 月 20 日付け、香換第 133 号）には、地権者の仮換地先街区の全ての画地に地番が記されている。
- ② 約 20.7 ヘクタールの狭い区域であり、各権利関係者には知人及び親類縁者が多数おり利害が絡み合うことから、情報交換が行われることは容易に予想がつくことである。
- ③ 実際に権利関係者間で仮換地図（各街区）の情報交換が行われているが、混乱

は起きていないのが現状である。

- ④ したがって、情報交換が行われる予測のもと、地番を公開もしくは公開したと同一視できることから、実施機関の地番を公開しない理由は正当でない。

(2) 実施機関の主張

実施機関は、平成19年2月27日付け弁明意見書及び平成19年6月28日の当審査会第2部会における口頭意見陳述において、おおむね次のように主張している。

① 非公開事由の判断

本件公文書上の各画地に記載する地番は、当該画地に指定された地権者が権利を有する従前（仮換地前）の土地の地番である。土地の地番だけでは、特定の個人を識別することはできないが、土地登記簿と照合することにより、地権者が誰であるかは容易に特定することができることから、条例第7条第1号に規定する個人情報に関するもの（他の情報と照合することによって特定の個人が識別できることとなる。）に該当し、また、同号ただし書のアからウにも該当しないものである。

また、事業途中であり仮換地図の内容が確定したものでないことから、現段階での本件公文書の公開は、当該仮換地の指定が確定したかのような印象を与え、地権者間に無用の混乱を招き、結果として今後の事業の円滑な推進に著しい支障が生じるおそれがあると判断した。このため、個人が特定される部分（地番）を除き、公開を行ったものである。

② 異議申立人の主張について

異議申立人は「各権利関係者には知人及び親類縁者が多数おり利害が絡み合うことから、情報交換が行われることは容易に予想がつく。実際に情報交換が行われているが、混乱は起きていないのが現状である。情報交換が行われる予測のもと、地番を公開もしくは公開したと同一視できることから、実施機関の地番を公開しない理由は正当でない。」と主張しているが、地区内の権利関係者間の個別の情報交換と市が行う情報公開とは直接関係がない。また、情報公開制度は、地区内の権利関係者といった特定の者のみが利用できる制度ではなく、広く何人でも利用できる制度であり、関係者のみが知り得る情報を関係者の間でのみ交換したとしても、それは未だ公知されたものとは言えず、異議申立人が主張する地番を公開もしくは公開したと同一視できることには繋がらない。

#### 4 審査会の判断

上記のような異議申立人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

(1) 仮換地について

土地区画整理事業は、複雑に入り組んだ土地を整形な使いやすい土地に整理するもので、地権者から土地の一部を提供してもらい、新たに道路や公園等の公共施設を整備するものである。そのため従前の宅地と施行後の宅地では、形状、面積、位置等が変化する。この従前の宅地に代わるべきものとして交付される宅地を換地といい、施行者が換地計画において定められた事項を関係権利者に通知することを換地処分という。換地処分については、換地計画の決定にあたって照応の原則（土地区画整理法（昭和29年法律第119号）第89条）の基準や必要な手続きが定められている。照応の原則とは、換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めるといふ原則であり、これにより各権利者の間に不均衡が生じないように換地を定めることとなっている。

この換地処分を行う前において、土地の区画形質の変更若しくは公共施設の新設若しくは変更に係る工事のため必要がある場合又は換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合において、各権利者のために指定された仮の換地のことを仮換地といい、実際に使用や収益をできる部分を定め、権利者に通知することを仮換地指定という。仮換地指定は、土地区画整理審議会の意見を聴いた上で、仮換地の位置・地積などを通知して行う。また、従前の宅地と施行後の宅地では、形状、面積、位置等が変化するが、換地処分後に施行者が地番等を含めて一括して不動産登記簿に登録するため、換地処分前は従前の土地の地番等のみが存在することになる。

(2) 本件対象文書について

ア 本件対象文書は、香椎駅周辺土地区画整理事業（以下「整理事業」という。）において、土地区画整理事業の施行者である実施機関が、仮換地指定を行う前に、地権者に通知した仮換地の決定・お知らせに添付された画地ごとの仮換地の位置と地権者が有する従前の土地の地番を記載した図面である。

イ 実施機関は、仮換地図に記載されている従前の土地の地番を公開することが条例第7条第1号及び同条第5号に該当するものとして非公開としたため、非公開部分の妥当性について、以下検討する。

(3) 条例第7条第1号（個人情報）該当性について

ア 条例第7条第1号（以下「第1号」という。）は、個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、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、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。）又は特定の個人を識別することはできないが公にすると個人の権利利益を害するおそれがあるものについては、同号ただし書のアからウまでに掲げる情報を除いて、非公開とするものと定めている。

イ 実施機関は、仮換地図に地権者が有する従前の土地の地番が記載されていることから、他の情報と照合することによって特定の個人の土地がどこへ移ると言うことが判明し、特定個人の財産状況を識別することができる情報が含まれている

ため、第1号に該当する旨を主張している。

ウ 実施機関が非公開とした地番とは、不動産の所在地を表示するものとして、土地につけられている番号のことで、土地を特定するために市、区、町、村、字又はこれに準ずる区域を地番区域とし、その区域ごとに起番して定められる番号をいうものである（不動産登記規則（平成17年法務省令第18号）第97条、同規則第98条）。不動産の地番は1筆ごとに定められるのであり、不動産登記では、全て地番を用いている。また、地番は、その番号自体からは特定の個人を識別することはできないが、不動産登記簿と照合することにより、土地の所有者である特定の個人を識別することができることとなる情報と認められるため、個人情報に該当するものと認められる。

そこで、第1号ただし書のアからウまでのいずれかに該当するか否かについて以下検討する。

エ まず、第1号ただし書のアは、法令等の規定により又は慣行として公にされている情報又は公にすることが予定されている情報を、非公開とする情報から除外することを定めたものである。

オ 一般的に、不動産登記は、土地や建物の所在・面積のほか、所有者の住所・氏名などを登記簿に記載し、不動産に権利を有する者の権利を確実に保障し、さらに不動産の真実の権利移転過程を可能な限り公示して不動産取引に関わる者の取引の安全を図るものであり、これを何人も閲覧できることにより、権利関係等の状況が誰にでもわかるようにしていることに鑑みると、土地の所有権に関する情報は極めて公示性が高く、プライバシー性の希薄な情報であると考えられる。

カ また、本件対象文書に記録された地番は、仮換地図に付された従前の土地の地番ではあるが、仮換地は従前の土地と位置・面積等が異なるにもかかわらず、土地区画整理事業上、仮換地は従前の土地の地番を使用することになっていることから、この地番は、不動産登記簿における仮換地の所在地を表示するものではなく、仮換地図への地権者名の記載に替えて、地権者各人の仮換地が分かるために地権者ごとの従前の土地の地番を記載しているにすぎないものである。

キ 以上のことを踏まえて、地番の第1号ただし書のアの該当性について検討すると、土地区画整理事業においては、仮に、地番を非公開としても、施行地区は明らかになっていることから、当然施行地区内の住所は容易に分かるものであり、住所が分かれば不動産登記簿を閲覧することにより所有者や地番は明らかになることからすると、土地の地番は第1号ただし書のアの法令等の規定により公にされている情報に該当するものと認められ、非公開とすることは妥当でないと判断する。

ク なお、土地区画整理事業における土地の位置、形状、権利等の変更は、換地処分により確定し、登記は換地処分後にされる制度となっているため、仮換地の段階での位置変更案が不動産登記簿において公示されることはない。しかし、土地の位置、形状、権利等に関する情報は、上記4(3)オで述べたように極めて公示性が高いものである。このことは、土地区画整理事業遂行中においても、土地の位置、形状、権利等の変動予定及び変動過程をできる限り公表して、土地権利者の権利を保障、確保し、また不動産取引に関わる者の取引の安全を保障しようとする不動産登記法の理念が、土地区画整理事業の長期にわたる遂行過程においても尊重されるべきもので、土地の位置、形状、権利等の変動過程たる仮換地図を公開することも取引の安全に資するものと考ええる。

ケ また、地権者の財産状況についても、従前の土地等の財産状況については、登記簿により土地又は建物の所在、地番、地積、家屋の構造、床面積等は明らかであること、土地区画整理事業における換地は照応の原則により従前地とほぼ同じ条件となるよう考慮し行うこと及び土地に関する権利関係もそのまま移るものであることからすると、それを公けにしても財産状況上、特に問題は発生しないと考える。

(4) 条例第7条第5号（行政運営情報）該当性について

ア 条例第7条第5号（以下「第5号」という。）は、市の機関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、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を非公開情報と規定し、その例示として、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市の財産上の利益又は当事者としての地位を著しく害するおそれがある情報等を挙げている。

イ 本件対象文書は、整理事業の施行者としての実施機関が仮換地指定を行う前に地権者に交付したものであり、そこに記載されている情報は、第5号に規定する市の機関が行う事務又は事業に関する情報と認められる。

ウ 実施機関は、「仮換地決定のお知らせ」で示した仮換地の位置は個々の地権者において変更される可能性があることから、仮換地の位置は確定したものでなく、現段階での本件対象文書の公開は、当該仮換地の指定が確定したかのような印象を与え、地権者間に無用の混乱を招き、結果として今後の事業の円滑な推進に著しい支障が生じるおそれがあると判断したと主張している。

また、実施機関の説明によると、仮換地の位置については、個人情報に該当するとの認識から、他の地権者に対しても公開しない旨約束していること、さらに、地権者から仮換地の情報は漏らさないよう強い要望もあることから、第三者に公開すると地権者との信頼関係が壊れ、今後の仮換地の合意や補償交渉の合意が得られず、整理事業の実施が遅延するおそれがあるため第5号に該当するものとして非公開としている。

エ まず、仮換地の指定が確定したかのような印象を与え、地権者間に無用の混乱を招き、結果として今後の事業の円滑な推進に著しい支障が生ずるという主張については、「仮換地決定のお知らせ」は、仮換地指定の前段階で、仮換地指定とは異なるものとして地権者に通知したものであることは明白であり、個々の地権者はもちろん第三者においても仮換地指定が確定したかのような印象を与えるものではなく、今後の事業の推進に著しい支障が生ずるとは認められない。

オ 次に、地権者との信頼関係について、土地区画整理事業においては、施行者である実施機関が、土地区画整理法に規定されている地権者の権利保護に配慮して事業を実施すべきものであるから、整理事業の実施に当たって、可能な限り当該地権者等の意見を十分聞き、地権者との信頼関係を築きながら、事業を進めていくことが望ましいことはいうまでもないところである。

カ しかし、地権者にとっては、実施機関からの自己の仮換地についての説明のみならず、仮換地計画全体、すなわち他の地権者がどのような仮換地を指定されるのかを知らなければ、自己の仮換地指定について十分な説明を受けたことにはならず、仮換地についての自己の意見を形成し、述べることも難しく、ひいては実施機関との信頼関係のみならず、地権者相互間の信頼を築くことも難しいと考えられる。さらに、地権者に仮換地全体についての情報を提供することは、土地区画整理法に規定されている地権者間の平等を旨とする照応の原則を実効あらしめることとなり、ひいては整理事業の円滑な遂行に資することになるものと考えられる。

キ 他方、地権者以外の者についても、当該整理事業には多額の公金が支出されて道路、公園等の公共施設が整備されることからすると、整備事業に係る情報はできる限り公開されることが要請されているものと解される。

ク したがって、仮換地図を公にすることは、整理事業の推進に著しい支障が生ずるとは認められず、第5号に該当するものとは認められないため、公開することが妥当である。また、仮換地図を公にすることにおいて、他の地権者へ公開しない旨の実施機関の約束や仮換地の情報を漏らさないようにとの地権者の要望などに拘束されるものとは認められない。

以上により、本件決定について、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
-------	---------

平成19年 2 月 2 日	実施機関からの諮問
平成19年 2 月 27 日	実施機関が弁明意見書を提出
平成19年 3 月 19 日	異議申立人が反論意見書を提出
平成19年 5 月 24 日 (第 2 部会)	審議
平成19年 6 月 28 日 (第 2 部会)	実施機関からの口頭意見聴取及び審議
平成19年 7 月 26 日 (第 2 部会)	審議
平成19年 9 月 27 日 (第 2 部会)	審議

## 6 答申に関与した委員

吉野正，今泉博国，大橋洋一，勢一智子，安河内恵子