

平 20 福情答申第 4 号

平成 20 年 9 月 30 日

福岡市長
吉 田 宏 様
(住宅都市局香椎振興整備事務所計画課)

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非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 20 年 3 月 31 日付け香振第 656 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の事業計画第 2 回変更決定において, 施行前の道路 (公共用地) として取り扱われているものについて, 路線価指数 (当初事業計画のものではなく, 26,279.09 m²増加分の道路が含まれているもの) が表示されている図面」の非公開決定処分に対する異議申立て

答 申

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の事業計画第 2 回変更決定において、施行前の道路（公共用地）として取り扱われているものについて、路線価指数（当初事業計画のものではなく、26,279.09 m²増加分の道路が含まれているもの）が表示されている図面」（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。）が保有していないことを理由として行った非公開決定（以下「本件決定」という。）は、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 20 年 2 月 21 日付けで実施機関が異議申立人に対して行った本件対象文書に係る非公開決定処分を取消し、新たに、公文書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

ア 平成 20 年 2 月 12 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。

イ 平成 20 年 2 月 21 日、実施機関は、本件対象文書については、条例第 11 条第 2 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。

ウ 平成 20 年 2 月 29 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、平成 20 年 5 月 12 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 条例第 7 条及び第 10 条第 1 項について

本件事業計画変更決定の取り消しを求めて最高裁に上告受理の申立てを行い、最高裁は、平成 19 年 12 月 5 日大法廷回付を決定した。

以上のことから、福岡市は、本件変更決定に係わる整理前の宅地の評価について、路線価指数によるか否かを応答することは、本件変更決定の違法を認識していたことになるため地方公務員の守秘義務を盾にとり、応答拒否を主張しているに過ぎない。よって、条例第 7 条及び第 10 条第 1 項には該当しない。

- ② 路線価指数が付けられたものを必ず保有していなければならない理由について
ア 土地区画整理事業（昭和 29 年法律第 119 号。以下「法」という。）にいう土地
区画整理事業の目的の一つである宅地の利用の増進は、整理前の評価に対する
整理後の評価を宅地の利用増進率で表される。

イ 土地評価に関して、福岡市は本件事業土地評価基準において、第 3 条で評価
方法、第 4 条で路線価を付す道路、第 7 条で路線価の表示が規定されている。

ウ 本件変更決定において、当初事業計画では宅地とされていた地積 26.279.09
㎡を地方公共団体所有の道路に変更がなされており、地方公共団体の所有する
道路が約 3.8 倍にもなっていることから、路線価指数が付けられているものを
必ず保有しなければならない。

- ③ 公文書非公開決定通知書の理由について

ア 土地区画整理事業を施行するにあたり、現況調査は必ず実施しなければならない。
そのためには、土地の状況を把握するための現況図の作成は必要なもの
である。また、路線価式評価法による整理前の宅地の評価をするためには、現
況図の道路（公共施設のように供されている国又は地方公共団体の所有する土
地）に路線価指数が表示されている図面（以下「整理前路線価指数図」という。）
の作成も必要なものである。そして、当初事業計画では必要があるため、現況
調査の実施、現況図及び整理前路線価指数図を作成し、それに基づき整理前の
宅地の評価を行っている。

イ しかしながら、守秘義務を盾に取り、本件変更決定においては、整理前路線
価指数図を作成する必要がなかったと述べられているだけなので、整理前の宅
地の評価を何で行ったのか判断することができない。

- ④ 減価補償金相当額と土地区画整理事業運用指針（平成 13 年 12 月 26 日国都市第
381 号国土交通省都市・地域整備局長通知。以下「運用指針」という。）の関連
について

減価補償金の額の決定は換地処分時であり、事前段階では施行前後の宅地価額
の総額を予測で行うことから、減価補償金相当額といい、減価補償金と同じ意味
である。土地区画整理事業は、宅地とは、公共施設の用に「供されている」土地以
外の土地をいう（法第 2 条第 6 項）と現状に照らして「供する」と「供されてい
る」の区別がなされている。

減価補償金相当額により宅地の買収を行えば、その権利者は換地処分時の全宅
地の権利者である。しかし、登記簿（所有権の登記）の変更が必要であり、買収
時点では特定できないことから、運用指針において、減価補償金相当額により「公
共施設充当用地」として宅地を買収した場合においては、現況に照らして公共施

設の用に「供する」土地としては登記申請するよう通知がなされている。

即ち、公共施設用地は、換地処分によって減歩により生み出されるものであることから、「公共施設充当用地」とは、全宅地の権利者からの一率の減歩に充当する用地という意味である。従って、買収した宅地について、所有権者は公共施設管理者、使用収益権者は換地処分時の全宅地の権利者（但し、買収時点は特定できない。）として取り扱う旨の通知である。

⑤ 土地評価方式の手法としての路線価式評価法について

本件事業では、土地評価の手法は路線価式評価法によるものとされている。施行者は施行地区内の従前の全ての公道に路線価指数を付けなければ、客観的な土地評価はできないものであり、公道の半分にしか路線価指数を付けないやり方は、路線価式評価法による土地評価ではない。

⑥ 本件事業における福岡市の違法性の認識について

ア 福岡市は減価補償金相当額により取得した土地の目的外使用許可を大量に行っていた。そこで、減価補償金相当額により取得した土地の取り扱いについて、平成16年3月31日、現場事務所で説明が行われ、その際に渡された資料（先行取得した公共用地の目的外使用について：建設省都市局区画整理課）には、地方単独費により先行取得した土地と減価補償金により先行取得した土地の目的外使用についての違いを述べてあり、減価補償金により取得する土地は、「将来、公共施設用地として充当する」という目的で取得すると説明がなされている。

イ この件について福岡市は、資料はそうであるが、当初事業計画の従前の宅地を換地処分によらずに、公共施設用地に変更できると説明している。

⑦ 福岡市の主張について

ア 福岡市は、裁判の答弁書で、「原則的には」と述べていることから、「供する」と「供されている」の違いを認識していたものであり、又、運用指針は宅地として取り扱う旨の通知であることも認識していたものである。

それにもかかわらず、最高裁判所の青写真判決（事業計画（その変更計画をも含む。）は、青写真の性質を有するに過ぎない。）の存在を盾に取り、事業の施行は原則的には法令に基づかずに施行することもできると主張している。

しかしながら、事業計画（その変更計画も含む。）は、法及び法施行規則の定めるところに基づき決定されるものであり、従前の宅地地積及びそれを決定する時点は施行規程と同じでなければならない。（法施行令第1条第1項第2号、法施行規則第6条第2項第2号及び同項第3号）。

従って、福岡市は、本件事業の施行を、法令の規定に基づき行わなければならないのは当然のことである。

イ 福岡市の見解は、法令遵守は原則である。よって、路線価式評価法による土地評価においても、どの公道に路線価指数を付けるかは、施行者の裁量である。そのため、宅地の評価等に変更は生じず、公開請求に係る図面を作成する必要もないと主張している。しかしながら、従前の宅地面積が減少すれば、宅地の総額の評価等に変更が生じるのは常識である。本件事業土地評価基準は、路線価式評価によるものとされており、当初事業計画よりも公道の取り扱いが約2倍にもなっていることから、公道の半分にしか路線価指数を付けないやり方は、路線価評価法による土地評価ではない。

⑧ 本件弁明意見書と情報公開制度の信頼について

ア 情報公開制度は、市民からの請求に対して、その保有する公文書が公開されることは、市がその諸活動の状況を明らかにし、説明する責務を全うすることであり、市民はこれを吟味したうえで、適正な意見を形成することを可能とするものであり、市民による市政の監視、参加も可能となるという趣旨である。

イ 弁明意見書では、条例第7条及び第10条第1項に該当しないと主張している。しかしながら、異議申立人が受け取った非公開決定通知書には、福岡市情報公開条例第7条第 号、第10条第1項に該当と記載されている。

また、土地区画整理事業は特殊な事業であるため、審査会は事業に関して詳しくない想定のもと、故意に法をねじ曲げ、都合がよい勝手な言い分によって虚偽の説明がなされているのが本件弁明意見書である。

ウ 情報公開制度は、福岡市は虚偽の説明をしないという信頼のもとに成り立つものである。本件弁明意見書のように、故意に虚偽の説明がなされると、事業に関して詳しくない者は、情報公開制度の信頼性のため、誤った判断を下すことになり、適正な意見を形成することは不可能となる。

従って、本件弁明意見書は、情報公開制度の信頼を根底から揺らがすものである。

⑨ 結論

以上のことから、福岡市の本件公開請求文書に係わる図面を作成する必要がない理由は、虚偽の説明である。本件弁明意見書も、本件公開請求文書に対する福岡市の説明する責務に含まれる公文書であり、福岡市の情報公開制度の信頼のため、審査会に適正な処置を望むものである。

(2) 実施機関の主張

実施機関は、平成20年4月21日付け弁明意見書及び平成20年6月10日の当審査会における口頭意見陳述において、次のように主張している。

① 本件当初事業計画では、本件事業の施行により整理後の宅地の価額の総額が整

理前の宅地の価額より減少し、減価補償金が生じる事業であったが、法第2条第1項（事業の定義）に規定する「公共施設の整備改善」及び「宅地の利用の促進」を図る方策として、法第3条第4項により認められる土地区画整理事業の施行権に基づく裁量により、法第109条（減価補償金）の趣旨に反しない限度、すなわち、減価補償相当額の全部をもって整理前の宅地を予め取得し、事業計画上、これを公共施設用地として取り扱う（充当する）ことで整理前の宅地面積を減少させて、各宅地の所有者の減歩率を緩和している。これは、法第109条に規定された減価補償金として各権利者に交付するかわりに、予め売却を希望する者の宅地を買収し、公共施設用地へ充当することによって、他の換地を定める権利者の減歩率を図り、もって事業の円滑な遂行を図るためであり、運用指針に基づき運用している。

② 第2回事業計画変更決定について

平成11年度から行ってきた、減価補償金相当額の全部をもって行う公共施設充当用地の先行取得が、平成16年度に終了し、減価補償金の生じない事業に移行したので、整理施行前後の地積及び減歩率に変更が生じ、事業計画の変更を行った。請求人が主張している増加分については、地方公共団体所有地の道路の増加分のことである。

③ 路線価指数が表示されている図面については、事業計画策定時において、保留地の予定地積の整理前宅地価格総額及び整理後宅地価格総額の二つの価格を算出し、整理前後の宅地価格総額の比較をすることにより、減価補償金が生じるのか、あるいは、保留地を定めるべきかを判断するために策定している。整理前路線価図をもとに、整理前の全ての宅地の価格総額を算出しており、そして、整理後路線価図をもとに、区画整理がなされ、道路等の公共用地が整備された後の全ての宅地の価格の総額を比較し、減価補償金が生じるのかを判断する。本事業では、この結果をもとに計画策定当初、減価補償金が生じると判断した。よって、第2回事業計画変更においては、その取得した用地を含む路線価図面を作成していない。

④ 事業計画上、減価補償金相当額の全部をもって予め取得した整理前の宅地を公共施設用地として取り扱う（充当する）とは、この予め取得した整理前の宅地の地積を事業計画における土地の種目別施行前後対照表の宅地の欄から公共用地の欄へ移項することであり、その事業計画変更を行うにあたっては、宅地の評価等に変更は生じず、公開請求に係わる図面を作成する必要もない。そのため、公開請求に係る公文書は存在していない。

⑤ 路線価指数が表示されている図面（当初のものではなく、26,279.09 m²増加分の道路がふくまれているもの）を作成する必要がなかったとしても、どのように宅地の評価を行ったのか判断できないとの主張については、本件変更事業計画に

においては、宅地の評価等に変更が生じないことから、宅地の評価の見直しは行っていない。

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) 本件対象文書について

- ① 本件において、異議申立人が公開を請求した公文書は、福岡市が福岡都市計画事業香椎駅周辺土地区画整理事業（以下「本件事業」という。）を実施するに当たって作成する路線価指数図について、平成18年7月に行った事業計画第2回変更決定において増加した26,279.09㎡の公共用地（道路用地）を含めた施行前の路線価指数図として作成したものである。
- ② 実施機関は、事業計画第2回変更を行うにあつては、宅地の評価等に変更は生じず、公開請求に係わる図面を作成する必要もない。そのため、公開請求に係る公文書は存在していないとして非公開決定を行った。

(2) 土地区画整理事業について

- ① 土地区画整理事業（以下「整理事業」という。）は、道路、公園等公共施設の整備・改善と宅地の利用の増進を一体的に進めることにより、健全な市街地の造成を図る事業手法である。
- ② 事業計画とは、整理事業を施行する者が事業の内容を定めるもので、事業計画においては、環境の整備改善を図り、交通の安全を確保し、災害の発生を防止し、その他健全な市街地を造成するために必要な公共施設及び宅地に関する計画を適正に定めることになっている（法第6条第6項）。さらに、公共施設その他の施設又は整理事業に関して都市計画が決定されている場合には、都市計画に適合して定めることとされており（法第6条第8項）、その内容は施行地区、設計の概要、事業施行期間及び資金計画からなっている（法第6条第1項）。また、事業計画は、地方公共団体施行などの場合は2週間縦覧され、利害関係者は意見書を提出することができる（法第52条、法55条第1項）。

事業計画において定めた設計の概要の変更をしようとする場合においては、その変更について、市町村にあつては都道府県知事の認可を受けなければならない（法第55条第12項）と規定されている。

- ③ 整理事業における路線価は、道路に接する標準的な土地（標準奥行）1平方メートルあたりの価格であり、その土地が接している道路に付けられ、区画整理前後の道路にその利用価値（道路幅員・駅などへの近さ・上下水道の布設状況など）に応じて付けられる。したがって利用価値の上がった区画整理後の道路には、区

画整理前より高い路線価が付けられることになる。また、路線価は、通常、区画整理前の一番高い路線価を 1000 とした指数で表し、この指数を路線価指数といい、これを図面に記したものを路線価指数図という。

④ また、土地の評価は、この路線価によりそれぞれの土地の面積、位置、形状、利用状況を考慮し、一宅地ごとに基準にもとづき土地の評価指数として計算されるものである。土地の価格は、その土地が道路に接する長さや奥行の長さ、形が整っているかどうか、道路との高低差などに着目して、路線価により計算するのが最も普通の方法である。

⑤ 減価補償金は、土地区画整理事業においては、通常、その目的が健全な市街地を造成することにあることから、事業後の宅地の評価価額は事業前より上昇することとなる。しかしながら、公共施設を整備改善するためには各宅地の所有者が一定量の土地を供出する「減歩」が必要であるため、宅地の総面積は事業前に比べて減少する。宅地の評価価額は土地の面積と単価により決まるため、宅地の総面積が少なくなると事業前の宅地の評価価額を下回る場合もある。この事業前に比べて下回った価額分を補償する必要があるため、その補償に要する費用を減価補償金といい、地方公共団体、行政庁、又は地方公社が施行する場合に生ずる。（法第 109 条）

⑥ 一方、事業計画上は減価補償金の発生する土地区画整理事業であっても、減価補償金に相当する価格の範囲内で公共施設充当用地を先行買収し、事業計画を変更して、減価補償金の発生しない土地区画整理事業として施行することができるものとされている。（運用指針）

(3) 本件対象文書の存否について

① 実施機関の説明によると、整理前・整理後の路線価指数図は事業計画作成時に減価補償金が発生するのかどうかを確認するために作成したものであると主張している。

② 異議申立人が公開請求した事業計画第 2 回変更後の整理前の路線価指数図は、当初事業計画の策定時に作成されたものではなく、先行取得した土地 26,279.09 m²の増加分が道路として含まれているもので、先行取得した土地が道路の用に供される土地であるから当初の事業計画に比較して道路の面積が増加することになり、道路の状況が異なってくることから、道路の状況が異なれば先行取得した土地以外の土地の路線価は異なってくるとの考えから請求となったものと解される。

③ そこで、路線価指数図の作成について検討すると、本件事業は、事業計画において減価補償金が発生する整理事業であったことは明らかである。そして、減価

補償金は整理前・後の土地の評価によって発生するかどうか判断できるものであるから、土地の評価を記載する整理前・後の路線価指数図を作成したとの実施機関の説明は特段不合理ではない。しかし、そもそも道路の用に供する土地を先行取得するとは、指針に示された減価補償金が発生しない整理事業とするために行うものであり、減価補償金が発生しない以上、その発生するかどうかの確認は必要ないものと考えることが合理的で、事業計画の第2回変更時に新たに整理前の路線価指数図を作成していないという実施機関の主張は是認できる。

④ したがって、実施機関が、保有していないことを理由に非公開決定を行ったことは妥当である。

(4) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、本件対象文書の存否に関するもののほか、情報公開制度の信頼性等について、種々の主張をしているが、これらの主張は、本件決定の妥当性に関するものではなく、当審査会の上記判断を左右するものではない。

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20年 3月31日	実施機関からの諮問
平成20年 4月21日	実施機関が弁明意見書を提出
平成20年 5月 9日(第1部会)	審議
平成20年 5月13日	異議申立人が反論意見書を提出
平成20年 6月10日(第1部会)	実施機関からの口頭意見聴取及び審議
平成20年 8月 7日(第1部会)	審議
平成20年 9月11日(第1部会)	審議

6 答申に関与した委員

吉野正，臼杵昭子，多田利隆，福山道義