

平 20 福情答申第 6 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 5 月 19 日付け香計第 65 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

「平成 19 年 4 月 19 日付け香計第 41 号「公文書公開請求に係る対象公文書の追加公開について (通知)」において述べられている, 追加公開する公文書に関して, 減価補償金相当額により取得した用地について, 使用収益権者に係わる台帳若しくはそれと同一視するのが相当の資料 (取得した時点のもの)」の公開決定処分に対する異議申立て

答 申

1 審査会の結論

「平成 19 年 4 月 19 日付け香計第 41 号「公文書公開請求に係る対象公文書の追加公開について（通知）」において述べられている，追加公開する公文書に関して，減価補償金相当額により取得した用地について，使用収益権者に係わる台帳若しくはそれと同一視するのが相当の資料（取得した時点のもの）」（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 3 月 28 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公開決定の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての経過

- ① 平成 20 年 3 月 18 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 20 年 3 月 28 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 20 年 4 月 17 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 20 年 7 月 8 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 使用収益権の把握に関する施行者（福岡市）の責務について

換地計画において決定された事項を実現する処分を換地処分という。この換地処分を行うためには，宅地の上に存する建物その他の物件をあらかじめ換地となるべき宅地の上に順次移しておいたり，使用収益権の移動を図っておいたりする準備作業が必要である。そのために施行者（福岡市）には，整理前の宅地について使用収益の停止又は指定の権限が与えられている。

従って，福岡市には事業計画決定の公告後は，整理前の宅地について使用収益権者に係わる台帳若しくはそれと同一視するのが相当の資料を作成しておく責務

がある。そうでないと、整理前の宅地に使用収益権者が重複して存する等の不合理を生み、收拾がつかなくなる。

② 施行規程と整理前の住宅の関連について

本件事業の事業計画第2回変更について、施行規程第16条第1項は、換地計画を定めるために基準となる従前の宅地各筆の地積は事業計画の決定の公告の日現在の土地整理簿に登録されている地積とすると定めている。即ち、施行地区内の土地について、整理前の宅地として取り扱うか否かは、事業計画の決定の公告の日決定されるものである。

そして、土地区画整理法（昭和29年法律第119号。以下「法」という。）第2条第6項（宅地の定義）の「公共施設の用に供されている」かどうかの判断は、土地の状況等に照らして行うものであると解するのが理であり、それ以外の解釈では宅地の定義自体の意味がなくなり、法そのものが成り立ち得ないものとなる。

③ 福岡市の整理前の宅地の取り扱いについて

ア 福岡市は施行規程に反することを承知で、事業計画第2回変更において、事業計画の決定の公告の日宅地とされていた土地を公共施設用地として取り扱っている。なおかつ、裁判の口頭弁論において、法第2条第6項の「公共施設の用に供されている」かどうかの判断は原則的には土地の現況によるが、事業の施行権に基づく裁量により事業計画を変更して、買収した宅地を「宅地以外の土地」として取り扱うことは何ら違法ではない。なお、国からの補助金（減価補償金相当額）等により買収した宅地は公有財産であるから、その所有権及び使用収益権は福岡市が有することになると主張している。

イ 即ち、福岡市は法の宅地の定義を無視し、法第2条第6項の定めは原則であり、施行者（福岡市）には法第2条第6項の規程に基づかずに施行地区内の土地について宅地として取り扱うか否かを決定する裁量があると理が通らない減茶苦茶なことを行っている。そして、福岡市は国から内容は減価補償金相当額として補助金の交付を受けているが、施行規程及び法又は補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律に反することを承知で、減価補償金相当額による宅地の買収（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として取り扱う。）を行わず、減価補償金相当額に見合う額による宅地の買収（所有権及び使用収益権は福岡市が有する公有財産の取り扱い。）を行った。

④ 減価補償金と減価補償金相当額の関連について

減価補償金の決定は換地処分時であり、事前段階では整理前・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。

⑤ 減価補償金相当額と土地区画整理事業運用指針（以下「運用指針」という。）の関連について

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、現況に照らして所有権者は公共施設管理者として登記申請し、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がなされている。

即ち、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として取り扱った宅地のことを公共施設充当用地という。

⑥ 減価補償金相当額と減価補償金相当額に見合う額の違いについて

減価補償金相当額は減価補償金と同じ意味であるが、減価補償金相当額に見合う額は、単に額が同じだけで、減価補償金の意味はない。

福岡市は裁判において、減価補償金相当額による宅地の買収は行っていない（買収した宅地の所有権及び使用収益権は福岡市が有する。）と述べている。私は、事業計画書に記載がある減価補償金相当額の意味をもって情報公開請求文書に「減価補償金相当額により取得した用地」と記述したものである。

しかしながら、福岡市は減価補償金により取得した用地は存在しないことを承知で、故意に、請求文書の内容と違う減価補償金相当額に見合う額により取得した用地である本件公文書を公開したものである。

⑦ 情報公開制度と本件公開文書について

情報公開制度は、市がその諸活動の状況を具体的に明らかにし、説明する責務を全うする制度である。そして、この制度を通じて、市政に関する情報が公開されることは、市民がこれを吟味した上で、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・参加も可能となるものである。

本件は、福岡市が裁判において、減価補償金相当額による宅地の買収は行っていない（買収した宅地の所有権及び使用収益権は、福岡市が有する。）と述べていること及び施行規程と違う整理前の宅地の取り扱いをしていることから、減価補償金相当額と減価補償金相当額に見合う額は別物であることを承知のうえ、故意に請求文書の内容と違う公文書が公開されたものである。

本件のように故意に請求文書の内容と違う公文書を公開されると、市民は誤った判断をすることになり、適正な意見を形成することは不可能になることから、情報公開制度の信頼を根底から揺るがすものである。

⑧ 本件事業に係わる情報公開室の対応について

ア 私共の公文書公開請求「平成 17 年 5 月 31 日付け福香振第 30 号で開示された公文書のうち、減価補償金として会計処理がなされているものわかるもの」

についての異議申立てに対する平成18年4月18日付け平成18福情答申第1号において、本件答申に用いた用語の定義の説明に、法の大本である従前の宅地の定義が欠けていたことから、審査会は福岡市の説明を信じて判断されたものと考えられた。よって、情報公開室に審査会が法の大本である従前の宅地の定義に基づき判断されると判断の理由が変わる（福岡市は法に定める換地処分という手法に従わず、用地買収の手法を用いて公共施設用地を生み出すことから、減価補償金としての会計処理は行っていない等。）ことから、その旨を審査会に伝えてもらうよう要望したが、何も変わらなかった。

イ 福岡市は情報公開条例の全部の改正に付随して、事務取扱要綱第10、3、（2）例イ（実施機関が行った公開決定等に瑕疵があったため、・・・）の追加を行っている。本来、行政の公文書は何人もの決裁を経て決定されるものことから、行政には間違いはないものとされており、事務取扱要綱に瑕疵の記述は聞いたことがなく、全国に例がないものである。

従って、この瑕疵の記述は、福岡市が違法を認識のうえで本件事業を推進するため、情報公開において虚偽の説明の必要があることから、わざわざ入れたと考えるのが妥当である。

⑨ 情報公開制度の趣旨と説明責任について

情報公開制度は、制度を通じて公開された情報をもとに、市民は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・参加にも資することになる趣旨である。よって、福岡市は法に従い、それを守って行政事務を行う責務がある前提のもとに情報公開制度があると考ええる。違うとすれば、市民は公開された不確かな情報により誤った判断を招く恐れがありひいては市民による市政の監視・参加に役立つものにもならないことから、情報公開制度自体の意味がないものとなる。

従って、法に従って行われている事業という前提で本件公文書公開請求を行ったものである。しかしながら、本件で公開された公文書は、法に従って行われている事業についてではなく、福岡市独自の判断による事業（法の定めに従って行われていない事業。）により作成されたものである。

従って、福岡市は法に従って減価補償金相当額により用地取得を行っていないことは明白な事実であることから、本件請求に対しその旨を説明し、非公開（不存）決定としなければ説明責任を果たしたことになるのではないかと考える。

(2) 実施機関の主張

実施機関は、平成20年6月26日付け弁明意見書及び平成20年8月7日の当審査会第1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 減価補償金と減価補償金相当額は異なる内容を指す用語である。減価補償金は、土地区画整理事業の施行後の宅地の価額の総額が施行前の宅地の価額の総額より

減少した場合において、その差額に相当する金額を、換地処分公告のあった日における従前の宅地の所有者等に対して交付されるものである。しかし、一般的に事業計画上は減価補償金が生じる土地区画整理事業であっても、減価補償金を交付することはほとんどなく、減価補償金に相当する額の全部をもって整理前の宅地を買収し、公共施設用地に充当し、事業計画を変更の上、減価補償金の生じない土地区画整理事業として施行している。このように、換地処分時には減価補償金は生じないが、減価補償金に相当する額（額が同じ）という意味で減価補償金相当額という用語を使っている。

- ② また、福岡市が減価補償金ではなく減価補償金相当額により買収した土地は、公共施設用地として充当する目的で取得した土地であり、福岡市の行政財産であることから、この土地の所有者、使用収益権者はともに福岡市である。
- ③ 土地の管理上、減価補償金相当額で買収を行った土地の地番や面積を整理した文書を保有しており、本件公文書公開請求については、平成15年10月から平成17年3月末までの減価補償金相当額により取得した土地の一覧である「平成15年度減価補償金相当額による取得用地一覧表」と「平成16年度減価補償金相当額による取得用地一覧表」（以下「取得用地一覧表」という。）を対象公文書として特定し、公開を行ったものである。

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求めた公文書は、平成19年3月20日付け平18福情答第11号の当審査会答申により対象文書に新たに加えることとなった平成15年10月から平成17年3月末までに減価補償金相当額により取得した用地について、使用収益権者に係る台帳若しくはそれと同一視するのが相当の資料(取得した時点のもの)である。
- ② 実施機関は、減価補償金相当額により取得した土地の使用収益権者は福岡市であるため、平成15年10月から平成17年3月末までに減価補償金相当額により取得した土地の一覧である取得用地一覧表を本件対象文書として特定し、公開決定を行ったものである。
- ③ 異議申立人は、本件対象文書は請求内容の公文書ではなく、実施機関が故意に本件対象文書と特定したものであるから、不存在の非公開決定が妥当であり、取り消すべきであると主張している。

そこで、実施機関が行った本件対象文書の特定の妥当性について、以下、検討

する。

(2) 本件対象文書の特定の妥当性について

- ① 実施機関は、福岡市が減価補償金ではなく減価補償金相当額により買収した土地は、公共施設用地として充当する目的で取得した土地であり、福岡市の行政財産であることから、この土地の所有者、使用収益権者はともに福岡市である。そして、土地の管理上、減価補償金相当額で買収を行った土地の地番や面積を整理した文書を保有しており、本件公文書公開請求については、平成 15 年 10 月から平成 17 年 3 月末までの減価補償金相当額により取得した土地の一覧である取得用地一覧表を本件対象文書として特定したものであると主張している。
- ② 異議申立人は、減価補償金の決定は換地処分時であり、事前段階では整理前・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。また、「減価補償金相当額による宅地の買収」と「減価補償金相当額に見合う額による宅地の買収」とは異なる意味として考えており、減価補償金相当額による宅地の買収をした場合は、運用指針により、所有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としての取り扱い、減価補償金相当額に見合う額による宅地の買収をした場合は所有者及び使用収益権を福岡市が有する公有財産の取り扱いとなる。そして、福岡市は買収した宅地の所有者及び使用収益権は福岡市が有すると主張していることから、減価補償金相当額に見合う額による宅地の買収をした場合に該当することとなる。したがって、福岡市は、減価補償金相当額による宅地の買収は行っていない。しかしながら、福岡市は減価補償金相当額により取得した用地は存在しないことを承知で、故意に、請求文書の内容と違う減価補償金相当額に見合う額により取得した用地である本件公文書を公開したものであると主張していると解される。
- ③ 本市の情報公開制度における公開請求のあった対象文書の特定については、原則として、市の情報公開の目的である「市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する市の責務が全うされるように」との趣旨に鑑み、可能な限り多くの情報を公開すべきであると解されることから、当該公開請求の趣旨を十分確認するなどし、対象文書の特定をするとともに、また、公文書公開請求書の請求内容の解釈についても、「公開請求に係る公文書を特定するために必要な事項」として記載された文言の字義どおりに解釈するのではなく、当該公開請求の趣旨にできる限り沿うように解釈した上で特定をすべきであると考えられる。そのため、条例第 42 条においても、実施機関に公開請求の趣旨を十分確認するなど必要な措置を講じる責任があることを規定しているものである。
- ④ 一般的に土地区画整理事業においては、施行後の宅地の評価価額が施行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として減価補償金が換地処分後に各地権者に支払われている。また、事業計画上、減価補償金

の発生が見込まれる場合にも、減価補償金に相当する価格の範囲内で公共施設充当地を先行買収し、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（土地区画整理事業運用指針（平成13年12月国土交通省策定。以下「運用指針」という。））。

そして、実施機関の説明によると、減価補償金相当額とは、運用指針の記述を参考に、発生すると見込まれる減価補償金の額に相当する価格の範囲内という意味を短縮して表現したものであると主張している。

- ⑤ 異議申立人の主張は要するに、減価補償金相当額と減価補償金とは同じ意味であり、使用収益権者は全権利者となる土地という意味で「減価補償金相当額により取得した土地」という表現を使ったものと推察されるが、上記のとおり減価補償金が換地処分後の補償として支払われるものであることからすると、減価補償金による土地取得とは考えられないため、減価補償金相当額と減価補償金と同じ意味とは認められない。
- ⑥ 一方、公開請求書の「公開請求に係る公文書を特定するために必要な事項」には、公開請求者が公文書の名称を明記することができない場合は、公開請求を受けた実施機関が合理的な努力をすることにより公文書を特定することができる程度の記載がされていることが必要であると解される。しかしながら、本件事案のように、異議申立人の請求内容が同人の主張する意味であると理解することは、実施機関の合理的な努力を超えるものと判断せざるを得ない。
- ⑦ また、実施機関の本件対象文書の特定については、一般的に、取得した土地の使用収益権は取得した人にあると考えることが合理的であり、実施機関が先行取得したことは明らかであるから、実施機関に使用収益権があるとの説明は不合理でない。
- ⑧ したがって、実施機関が取得用地一覧表を本件対象文書として特定したことは妥当であると判断する。

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。

6 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 5 月 19 日	実施機関からの諮問

平成20年 6 月 26 日	実施機関が弁明意見書を提出
平成20年 7 月 8 日	異議申立人が反論意見書を提出
平成20年 8 月 7 日 (第 1 部会)	実施機関の口頭意見聴取及び審議
平成20年 9 月 11 日 (第 1 部会)	審議

7 答申に関与した委員

吉野正, 白杵昭子, 多田利隆, 福山道義