

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第284号)

平成15年11月17日

横 情 審 答 申 第 284 号

平 成 15 年 11 月 17 日

横浜市長 中 田 宏 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 三 辺 夏 雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に
基づく諮問について（答申）

平成13年3月21日道事第280号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま
す。

「用地の取得に関する契約締結について（平成10年1月29日道用一第524
号）外2件」及び「取得土地等の売買契約の締結について（通知）（平成10
年3月12日開発用第5251号）外2件」の一部開示決定に対する異議申立てに
ついての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「用地の取得に関する契約締結について（平成10年1月29日道用一第524号）外2件」及び「取得土地等の売買契約の締結について（通知）（平成10年3月12日開発用第5251号）外2件」を一部開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「用地の取得に関する契約締結について（横浜環状道路等用地先行取得事業）（平成10年1月29日道用一第524号）」（以下「文書1」という。）、「用地の取得に関する契約締結について（平成10年5月25日道事第8号）」（以下「文書2」という。）、「用地の取得に関する契約締結について（平成10年7月6日道事第48号）」（以下「文書3」という。）、「取得土地等の売買契約の締結について（通知）（平成10年3月12日開発用第5251号）」（以下「文書4」という。）、「取得土地等の売買契約の締結について（通知）（平成10年6月29日開発用第5047号）」（以下「文書5」という。）及び「取得土地等の売買契約の締結について（通知）（平成10年8月25日開発用第5061号）」（以下「文書6」という。以下文書1から文書6までを総称して「本件申立文書」という。）の開示請求に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成13年1月17日付で行った本件申立文書の一部開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

本件申立文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第7条第2項第4号及び第6号に該当するため一部を非開示としたものであって、その理由は、次のように要約される。

(1) 条例第7条第2項第4号の該当性について

本件申立文書に記録された個人及び法人の代表者の印影については、当該印影が押印された書類の性質上登記された印を押印することが予定されており、公にすることにより第三者に偽造されて悪用されるおそれがあるなど財産の保護に支障が生ずるおそれがあり、本号に該当する。

(2) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 本件は、公有地の拡大の推進に関する法律（昭和47年法律66号。以下「公有地拡大法」という。）に基づく先行取得（平成9年10月9日方針決定）に関するもの

であり、平成9年度及び10年度に取得予定地の一部を取得し、現在、未取得の土地について地権者と交渉中である。

したがって、方針決定における取得予定地の範囲のすべてを取得するまでは継続中の事業であり、買収金額、買収予定価格及びそれぞれの1㎡当たり単価（以下併せて「本件買収金額」という。）、評価額及び1㎡当たり単価（以下併せて「本件評価額」という。）、契約金額及び1㎡当たり単価（以下併せて「本件契約金額」という。）を開示することは、今後の用地取得業務に支障を及ぼすおそれがあることから、本号に該当し、非開示とした。

イ 本件評価額について

(ア) 横浜市が公共用地を取得する場合には、横浜市の公共用地取得等に伴う損失補償基準規程（昭和43年6月達第19号。以下「損失補償基準規程」という。）の定める「正常な取引価格」をもって取得するものとされている。

(イ) 他方、横浜市が地方自治法（昭和22年法律第67号）第238条に規定する公有財産を取得する場合には、市長の諮問により、横浜市財産評価審議会（以下「財価審」という。）がその価格を評定するものとされており、その評定価格すなわち評価額は、上記損失補償基準規定に基づき、「正常な取引価格」をもって用地を取得するための拠り所となるものであり、用地取得担当者が、この評価額を踏まえて、過大補償、過小補償にならないよう地権者との折衝に臨み、一連の交渉過程を経て合意に達した場合には、その合意価格すなわち買収価格をもって買収契約が成立する。

(ウ) 一般的に評価額は実際の買収金額の上限を画するものであり、評価額と買収価格との間には乖離があり得る。

(エ) 実際の用地取得交渉においては、用地取得担当者が地権者との度重なる折衝を通じて信頼関係の醸成に努め、その信頼関係に基づいて交渉を進めるが、評価額を開示することはしていない。

地権者が評価額を知り、主観的には上限と考えていた買収価格と評価額との間に乖離があることが明らかになった場合には、地権者との信頼関係が損なわれることが十分予想される。

(カ) 地権者はできるだけ有利な条件で売却しようとするから、売却価格のつり上げを目論んで、横浜市に対し、評価額を明らかにすることを要求し、それが得られるまでは用地交渉に応じないというような態度に出ることも予想される。

(キ) 同様の影響は、今後横浜市が行う他の用地取得事業にも及ぶことが予想される
ところであり、情報公開によって評価額と買収金額との間に乖離があることを知
った地権者が、横浜市に対し、評価額を明らかにすることを要求し、それが受け
入れられない限り用地交渉に応じない態度に出ることも予想され、当該用地取得
交渉が著しく難航し、円滑な用地取得事業の執行に重大な支障が生じるおそれ
がある。

以上から、横浜市の用地取得業務全般に支障を及ぼすおそれがあるため、本件
評価額については、本件先行取得事業完了後も非開示とする。

ウ 本件買収金額及び本件契約金額について

(ア) 実際の用地取得交渉においては、用地取得担当者が地権者との度重なる折衝を
通じて信頼関係の醸成に努め、その信頼関係に基づいて交渉を進める。

(イ) 地権者は用地取得が完了した後の買収金額（契約金額）について、それが公開
されることに神経質になっているのが実情であり、それが公開されることにより
当該地権者との信頼関係が損なわれることが十分予想される。

(ウ) その結果、本件先行取得のように、横浜市が当該地権者との間で別の土地につ
き用地取得交渉を行う場合、当該地権者が、横浜市への用地売却に極めて非協力
的な態度を取ることが容易に想定される。

(エ) 一般的には、公共事業に伴う用地取得が継続中に既買収地の買収金額が明らか
にされると、未買収地の地権者が、自己の所有地と既買収地の画地条件の違い、
価格時点の違い等を正しく認識、評価せずに、既買収地の買収金額を前提に自己
に有利な価格を算定することは十分にあり得ることであり、その結果、用地買収
を行う側で適正な価格を提示したとしても、未買収地の地権者が自己の算定した
価格に固執することにより、用地交渉が難航し、未買収地の円滑な買収に支障が
生じるおそれがある。

以上から、本件先行取得のような継続中の事業においては、同一事業区域内にお
ける近接する土地の買収価格及び契約金額を開示すると、今後の用地取得事業に重
大な支障を及ぼすおそれがあることから、非開示とした。

なお、同一事業区域内の用地取得完了後の買収金額及び契約金額については、開
示とする取扱としていることから、本件買収金額及び本件契約金額についても、近
接する土地の取得が完了し、先行取得の事業完了後は開示することとする。

4 異議申立人の一部開示決定に対する意見

異議申立人が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件申立文書の一部開示決定に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分に係る一部開示決定通知書に記載された理由は、正当な理由とはいえない。横浜地裁が「平成11年（行ウ）第21号事件」で、このような理由を斥け、不動産鑑定書の公開を命じたのもその一例である。
- (2) 本件処分は、条例第7条第2項第6号に基づいてなされたものであり、第2号に該当する理由をしのびこませるのは不当である。

実施機関は、申立人に対して、第6号を理由として処分を行ったが、2月7日付けの「一部開示理由説明書（補足）」には、「地権者は用地買収が完了した後の買収金額（契約金額）について、それが公開されることに神経質になっているのが実情であり、それが公開されることにより当該地権者との信頼関係が損なわれることが十分予想される」と記載されている。公開されることに神経質になっているか否かは不知といわざるを得ないが、もし仮にあったとしても、これは条例第7条第2項第6号に該当するものではない。このことは、第6号アからオまでに入らないことは明らかであり、処分の理由となるものではない。

- (3) 本件評価額について

ア 実施機関は、地権者に対して、極めて悪意に満ちた先入見をもっている。つまり、地権者が「できるだけ有利な条件で売却しようとする」のは当然のことであり、正当な権利である。「売却価格のつり上げを目論んで」といった表現があるが、もし、仮にそのようなことが交渉の過程であったとしても、それをチェックするのが「評価額」のはずである。実施機関の言い分を信ずれば、過大補償とういうことは起こるはずがない。

イ 情報公開によって評価額を知った地権者・住民は、その後「横浜市に対し、評価額を明らかにすることを要求」することはない。問題となるのは、評価額と買収金額が適正なものか否かをめぐってである。

実施機関は、「一般的に評価額は実際の買収金額の上限を画するものであり、評価額と買収価格との間には乖離があり得る」としているが、評価額には上限も下限もなく、適正価格でなければならない。

また、実施機関は、「評価額を開示することはしていない」としているが、これでは、果たして用地取得担当者が示す買収金額が、評価額に達しているものか否か、地権者にわからず、疑心暗鬼を生み出すだけである。過小補償を防ぐためには、横

浜市は評価額で購入するべきである。実施機関の主張は、非開示の理由とはならず、逆に開示の必要性を示すものである。

ウ 地方自治法第10条（住民とその権利義務）には、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」とある。住民は、権利・義務のいずれにおいても平等なのであり、過小補償などということは絶対してはならないことである。処分庁の主張は、これまで過小補償を行ってきたことを自白するものである。

(4) 本件買収金額及び本件契約金額について

ア 基本的には前記(3)で述べたことと同様である。

イ 地権者が「自己の算定した価格」に客観性・科学性を持たせようとした場合には、不動産鑑定士など専門家に依頼して、評価してもらうということもあるであろう。横浜市が評価額を算定する場合にも、不動産鑑定士に鑑定を委託するのと同様、地権者にとってもそれは権利である。両者の評価が違う場合も多々あるであろうが、その正当性は客観的・科学的に検証されるべきである。用地買収担当者が提示する買収金額が正当な価格などとはいえない。評価額を上限としている以上、それはなおさらのことである。

「買収金額等」の非開示は、評価額の非開示と同様、過大補償・過小補償を生み出す温床となっている。「買収金額等」の開示こそ、買収に係わる不透明性を克服する最良の手段なのである。

(5) 実施機関が主張する「支障を及ぼす恐れ」、「支障が生じるおそれ」及び「重大な支障が生じるおそれ」は、いずれも「用地取得事業の執行」に係わるものであるが、それは評価額や契約金額を開示することによって生じるのか。逆に非開示とすることによって、地権者や住民を疑心暗鬼に陥らせ、交渉を長引かせることになっているのではないのか。

契約行為というのは、ある面で相手側にどの程度譲歩させるのかという面をもつものであろうが、その場合でも情報は共有され、その情報の客観性をめぐって争われるべきであろう。行政側のみが評価額等の情報を占有・秘匿し、行う契約は、公正なものとはいえない。

一般の入札行為については、入札価格の公表は当然のこととされており、事前に公表している自治体も存在する。土地取得に関する交渉についても、同じルールが適用されるべきである。

5 審査会の判断

(1) 本件申立文書について

本件申立文書は、公有地拡大法に基づく土地の先行取得に関する文書であり、平成9年度及び平成10年度に行われた横浜市鶴見区馬場七丁目に係る土地（以下「本件土地」という。）の先行取得に係る一連の手續の過程において、実施機関が作成し、又は取得した文書である。

本件土地の先行取得に係る事業（以下「本件事業」という。）は、横浜環状道路の北側区間に当たる横浜環状北線（平成12年7月都市計画決定、平成13年11月事業承認）の予定地の取得を目的として、平成9年10月9日に方針決定がなされ、平成9年度及び平成10年度に、当該方針決定における取得予定地の一部について横浜市土地開発公社（以下「公社」という。）による先行取得が行われており、本件処分時点においては、実施機関が未取得の土地について地権者と交渉中であった。

なお、本件事業においては、実施機関が買収価格等につき地権者と協議を行い、当該協議が成立した後、地権者との間で合意に達した金額をもって土地売買契約の締結等を行うよう公社に依頼したものであることが認められる。

文書1、文書2及び文書3は、実施機関が公社に対して、本件土地に係る売買契約の締結等を依頼する際に作成した起案文書であり、起案用紙、起案本文、依頼文案及び添付書類（用地取得関係内訳書、土地売買契約書案、買収価格の説明、財産（土地）評価回答書の写し、土地価格提示書及び用地取得実施協定書）で構成されている。

文書4、文書5及び文書6は、公社から実施機関に対して提出された、本件土地の売買契約の締結通知に関する文書であり、通知文、土地売買契約書の写し、登記嘱託書の写し、登記済証の写し、案内図及び公図の写し等で構成されている。

(2) 条例第7条第2項第4号の該当性について

ア 条例第7条第2項第4号では、「公にすることにより、人の生命、身体、財産等の保護その他の公共の安全の確保及び秩序の維持に支障が生ずるおそれがある情報」については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、本件申立文書に記録されている個人及び法人の代表者の印影について、本号に該当するとして非開示としている。

ウ 本件申立文書に記録されている法人の代表者の印影については、これを開示すると、第三者に偽造されるなどして、当該法人の財産権が侵害されるおそれがあるこ

とから、本号に該当する。

次に、本件申立文書のうち土地売買契約書に記録されている個人の印影についてであるが、当該契約書は、土地の売買に関する権利義務の変動に係る文書であり、その性質上実印を押印することが予定されているものであることが認められる。したがって、当該契約書に記録されている個人の印影は、これを開示すると、第三者に偽造されるなどして、当該個人の財産権が侵害されるおそれがあることから、本号に該当する。

(3) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 条例第7条第2項第6号では、「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」については、開示しないことができる」と規定している。

イ 実施機関は、文書1、文書2及び文書3に記録されている本件買収金額及び本件評価額並びに文書4、文書5及び文書6に記録されている本件契約金額について、本号に該当するとして非開示としているので、以下、個別に検討する。

ウ 本件評価額について

(ア) 横浜市が公共用地を取得する場合には、損失補償基準規程に定める正常な取引価格をもって補償するものとされている。

他方、横浜市が公有財産を取得する場合における当該財産の価格の決定に際しては、横浜市公有財産規則（昭和39年3月規則第60号）第15条の規定により、財価審に諮問することとされており、財価審における評価額は、実施機関が、損失補償基準規程に定める正常な取引価格をもって用地を取得するための拠り所となっているものであることが認められる。

したがって、本件評価額は、本件土地の公定価格を定めるものではなく、本件土地に係る財価審としての評価額に過ぎないものではあるが、実施機関は、本件評価額を踏まえて地権者との交渉を行っている。

(イ) 実施機関は、一般的に評価額は実際の買収金額の上限を画するものであり、評価額と買収価格との間には乖離があり得ること、実際の用地取得交渉においては、用地取得担当者が地権者との度重なる折衝を通じて信頼関係の醸成に努め、その信頼関係に基づいて交渉を進めるが、評価額を開示することはしていないこと、地権者が評価額を知り、買収金額との間に乖離があることが明らかになった場合

には、信頼関係が損なわれることが予想されること、このような乖離があることを知った地権者が、横浜市に対して評価額を明らかにすることを要求し、それが受け入れられない限り交渉に応じない態度に出ることも予想されることなどから、本件評価額が本号に該当すると主張している。

- (ウ) 評価額と買収価格との間には乖離があり得るとする実施機関の説明についてであるが、本件事業のように、公共目的を有する事業用地の取得とはいえ、地権者との任意交渉により用地を取得する現在の用地取得システムを前提とする限り、売り手と買い手という相対立する当事者が、一方ではなるべく高価格での売却を、他方は過大・過少補償とならないように交渉を進め、最終的には両者合意のもとに契約締結に至るものであるから、交渉の内容によっては、当該評価額と実際の成約価格との間に、当然に乖離が生じ得るものであることが認められる。

このため、契約締結後に当該評価額を開示することにより、当該契約の相手方である地権者が、自己の契約について、評価額と成約価格との間に乖離があることを知った場合には、契約締結時には納得していたはずの成約価格について、それが評価額と一致していないことに不満を持つおそれがあり、本件事業において、このような状況が生じた場合には、実施機関が今後別の土地につき当該地権者との間で交渉を行う際に、評価額を明らかにしない限り交渉に応じないなど、当該地権者が横浜市への土地売却に極めて非協力的な態度をとることが予想され、横浜環状北線予定地という代替性のない土地の取得を目的とした本件事業の適正な遂行に支障が生じるものと考えられる。

また、同様の影響は、今後実施機関が行う他の用地交渉事務にも及ぶことが予想される。すなわち、成約価格と財価審の評価額との間に乖離があり得るという事実が公に広まった場合には、今後、実施機関が同種の用地交渉を行う際に、交渉の相手方である地権者が、評価額を明らかにしない限り交渉に応じないなどして、横浜市への土地売却に極めて非協力的な態度をとることが予想され、交渉事務が難航するなど、今後の用地交渉事務の適正な遂行に支障が生じる可能性は否定できない。

- (I) したがって、本件申立文書に記録されている本件評価額は、本号に該当する。

エ 本件買収金額及び本件契約金額について

- (ア) 本件買収金額は、実施機関が地権者との一連の交渉過程を経て合意に達した本件土地に係る買収予定金額であり、本件契約金額は、実施機関からの依頼を受け、

公社が先行取得した本件土地に係る実際の契約金額である。

(イ) 実施機関は、公共事業に伴う用地買収が継続中に既買収地の買収金額が明らかにされると、未買収地の地権者が、自己の所有地と既買収地の画地条件の違い、価格時点の違い等を正しく認識、評価せずに、既買収地の買収金額を前提に自己に有利な価格を算定し、これに固執することにより、用地交渉が難航し、未買収地の円滑な買収に支障が生じると主張している。

(ウ) しかし、土地の価格というものは、種々の価格形成要因の相互作用によって形成されるものであり、ある土地の取得価格が判明しても、近隣地の価格が当然同じ額になるものではなく、その形状、地形、方位、道路等の公共施設との位置関係などの個別要因によって取得価格に差異が生じることは当然である。

そうであるとすれば、本件事業の継続中に既買収地等の価格を開示することによって、仮に、未買収地の所有者が、将来の土地買収に際し、そのような個別要因の差異を無視して、既買収地等の取得価格と同一の価格条件に固執したとしても、既買収地等との価格決定要因における相違点を説明し、当該土地自体の適正な価格をもって買収等に応じてもらえるよう努力することは、実施機関に課せられた当然の責務であり、このことをもって、今後の用地取得事務の円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるとは言えない。

(エ) また、実施機関は、地権者は用地取得が完了した後の買収金額（契約金額）について、それが公にされたくないと考えているのが実状であり、これを開示すると、当該地権者との信頼関係が損なわれ、その結果、本件先行取得のように、横浜市が当該地権者との間で別の土地につき用地交渉を行う場合、当該地権者が横浜市への用地売却に極めて非協力的な態度をとることが容易に予想されると主張している。

(オ) 公有地の取得価格については、地価公示法（昭和44年法律第49号）第6条による公示価格を規準として算定した価格をもって譲渡価格とする旨が法定されており（公有地拡大法第7条）、通常の私人間の売買と比べて交渉の余地の少ないものではあるが、実際の成約価格は、そのような限られた交渉範囲の中で、地権者の個別的事情等を考慮しながら、用地交渉担当者がその専門的知識と経験を活かして交渉を行い、最終的に両者の間で合意に至るものである。したがって、必ずしも具体的な金額が機械的に算出されるものではなく、成約価格には、地権者の意向や個別的事情等が多少なりとも反映されているものと考えら

れ、さらに、それが当該地権者の収入、財産等の一部を成すものであることから、大方の地権者が、このような情報を開示されたくないと考えているのが実情であると解される。

また、公共事業に伴う用地買収等は、私人間における一般的な商取引とは異なり、通常、地権者の意思とはかかわりなく事業用地を買収し補償しようとするものであることから、地権者との交渉に当たっては、極めて慎重かつ厳格な手続の下での対応が求められるものである。そして、そのために、実施機関は当該地権者との間で信頼関係を構築し、維持していくことが最も重要な要素のひとつであると考えられる。

これらの点を踏まえた上で、本件買収金額及び本件契約金額を開示することによる支障について考えてみると、当該情報は、地権者の収入、資産等の一部を成す情報であるとともに、交渉における地権者の意向や個別的事情等が反映された情報であると考えられるため、これが公にされることにより、当該地権者が実施機関に対して不信感を抱くおそれがあると考えられ、また、本件事業において未だ未取得の土地の地権者の中には、既に買収が完了した土地の地権者が含まれていることから、本件買収金額及び本件契約金額を開示すると、今後当該地権者との間で、未取得の土地につき交渉を行う際に、実施機関が自己の契約金額を開示するならば交渉に応じないとするなど、当該地権者が横浜市への土地売却に極めて非協力的な態度をとることが予想され、本件事業の適正な遂行に支障が生じるおそれがあると考えられる。

(カ) したがって、本件申立文書に記録されている本件買収金額及び本件契約金額は、本号に該当する。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が非開示とした情報は、いずれも条例第7条第2項第4号又は第6号に該当し、開示しないことができるものであるから、実施機関が、本件申立文書を一部開示とした決定は、妥当である。

なお、実施機関は、公共用地の買収については、条例第1条に定める市民に説明する責務を全うし、行政の透明性の確保を図ることにより、適正かつ公正な行政の運営を確保することができるよう、現在の公共用地取得のあり方の見直しを含め、何らかの措置を講じるべきであり、公共用地の取得に要した経費についても、それが個々の地権者の収入、資産等の情報と密接な関連を有するという点を考慮しながら公にして

いくことが必要であるとする。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成13年3月21日	・実施機関から諮問書及び一部開示理由説明書を受理
平成13年3月23日 (第242回審査会)	・諮問の報告
平成14年2月7日	・実施機関から一部開示理由説明書の補足を受理
平成14年2月22日 (第264回審査会)	・審議
平成14年3月8日 (第265回審査会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成14年3月22日 (第266回審査会)	・審議
平成14年4月12日 (第267回審査会)	・審議
平成14年8月23日 (第276回審査会)	・部会で審議する旨決定
平成14年11月1日 (第1回第一部会)	・審議
平成14年12月13日 (第3回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成15年2月14日 (第6回第一部会)	・審議
平成15年2月25日 (第7回第一部会)	・審議
平成15年3月20日 (第8回第一部会)	・審議

平成15年4月18日 (第10回第一部会)	・ 審議
平成15年5月2日 (第11回第一部会)	・ 審議
平成15年6月6日 (第281回審査会)	・ 実施機関から事情聴取 ・ 審議
平成15年7月4日 (第15回第一部会)	・ 審議
平成15年7月18日 (第16回第一部会)	・ 審議
平成15年8月1日 (第17回第一部会)	・ 審議
平成15年8月20日 (第18回第一部会)	・ 審議
平成15年9月26日 (第282回審査会)	・ 審議
平成15年10月3日 (第21回第一部会)	・ 審議
平成15年10月31日 (第22回第一部会)	・ 審議