

答 申 書

和情審第 1 号
平成26年11月13日

和光市長 松本 武洋 様

和光市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 金 子 正 義

公文書の不開示決定に対する異議申立てについて（答申）

平成26年5月13日付け和北第12号で諮問のあった事案について、下記のとおり答申します。

記

1 審査会の結論

実施機関である和光市長（以下「実施機関」という。）が「平成19年度概略換地設計業務委託の成果品（換地割込み図、換地重ね図）」についての公文書開示請求に対し、不開示決定したことは妥当である。

2 異議申立て及び不服審査の経緯

(1) 異議申立人(以下「申立人」という。)は、平成26年2月10日、和光市情報公開条例第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「平成19年度概略換地設計業務委託の成果品（換地割込み図、換地重ね図）」についての公文書開示請求を行った。実施機関は、この請求に対し、同年2月24日付け和北第113号で、和光市情報公開条例第7条第4号における「審議、検討又は協議に関する情報」で、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがある」とし、不開示決定をした。

不開示決定を受けた申立人は、同年3月3日に異議申立てをした。

なお、申立人は平成25年10月21日及び同年11月15日、駅北口土地区画整理事業業務委託関係について、情報公開請求を行い、平成19年度概略換地設計業務委託の成果品の中に換地割込み図、換地重ね図の存在を知る。

(2) 当審査会は平成26年5月13日付けで実施機関より諮問を受け、本件の異議申立ての審査に当たり、同年5月16日付けで実施機関に対し開示決定に係る公文書の提示及び分類等方法指定資料の提出を求める。また、当審査会は、実施機関及び申立人に口答意見陳述を求め、同年8月7日にこれを実施した。

3 実施機関が決定した不開示理由及び根拠規定

仮換地指定は行政処分であり、実施には内部的な検討を何度も重ねて、適正な意思決定をしていく。

平成19年度に作成した概略換地設計は、

- (1) 平成23年度に見直した事業計画変更（第1回）の設計図に基づいていないものであり、当初事業計画の設計図による換地設計であること
- (2) 意向調査結果も換地設計に反映されていないこと
- (3) 換地設計基準、土地評価基準も承認が得られていない中で作成していること
- (4) 要望や意見の把握もされていないこと

など、意思決定に係る手続の途上にある情報であって、換地設計における早期の検討段階での概略換地割込みであり、その内容が未成熟であること。また、一切外部に提供していない純粋に行政の内部情報であり、一般に過程の秘密を保持する合理性があることと、仮換地指定の実施後において、それを知った市民（権利者）に不正確な理解や誤解を与え、公にすることにより不当に混乱を生じさせる恐れがあるため。

（和光市情報公開条例第7条第4号）

4 申立人の異議申立ての趣旨及び理由

- (1) 請求した文書は当該土地区画整理事業計画決定以前のものであり、土地区画整理法第84条にある関係簿書には当たらない。
- (2) 施行者である市は「丁寧に説明した」と言っており、一方権利者は一方的に当該事業が推進されていると言っている。請求した概略換地図と現在の仮換地図を比較する事により施行者と権利者の協議の末、どのように変化したか知ることが出来、施行者が一方的に推進してきたのではないことが分かる。
- (3) 行政の持てる情報は全て市民のものであり、図に示された個人情報には公開を求めておらず、もし個人情報が記載されている場合は個人情報を抹消した形で開示することを求める。

平成26年4月18日付け補正命令書（同月20日受理）に対する補正。

不開示理由(1)において、平成23年度に見直した事業計画変更（第1回）の設図に基づいていないとあるが、平成19年度事業計画書を作成した時点での概略換地図を求めているのであり、平成23年度見直しの前の資料として要求している。

①請求した概略換地図は平成19年度業務委託した事業計画書の(3)設計方針(イ)土地

利用計画を形に表したものである。また当該概略換地図は事業計画決定前のものであり、事業計画決定後作成され地権者の意向を反映し協議検討する概略換地図とは異なるもので、不開示理由「審議、検討又は協議に関する情報」には当たらない。

5 意見陳述の要旨

(1) 実施機関

ア 現在の区画整理事業の状況は、区画整理事業の認可、仮換地の指定、移転工事、換地計画、換地処分等の流れで言うと仮換地の指定の段階である。

イ 公開を求めている換地割込み図、換地重ね図についての利用は、一つは、事業認可に必要な事業計画書の中の資金計画などを作成するための基礎資料として、二つには、事業認可後の仮換地指定のために、事前に想定的な概略の換地を組むことによって課題を把握することができるので、そのための内部検討資料として使用するものである。

ウ 仮換地の実施後、それを知った市民に不正確な理解や誤解を与え、公にすることにより、不当に混乱を生じさせるおそれを具体的に言うと、公開請求された概略換地図、概略換地重ね図は、現在公開している仮換地の指定図とは、個人情報を除けば、形状、位置ともまったく同じものであるが、これは、内部検討のために作られた、外部には一切提供されていない情報であるので、この公開請求された概略換地図を公にした場合には、必ず権利者の方は比較検討することが考えられる。このように公開請求された概略換地図とすでに行政処分をした仮換地の指定図とを比較することによって、自分の換地が不当に扱われているとか、他の換地が優遇されているとか、また、今回請求している概略換地図の方が良かったとか、というような疑問を生じさせ、権利者にとって都合の良い換地条件の換地を希望したり、換地のやり直しを要求したり、あるいは変更を要求するなどの可能性が非常に高く、またこれを否定できないのではないかと考えている。そして、このようなことが起きた場合は、権利者に対し、不正確な理解、誤解、そして不利益を与え、また不安を生じさせるおそれがあり、異議を唱える権利者が多く出てくる可能性がある。

現状では、まだ換地処分という、従前の土地が最終的な本換地の状態になっていないため、制度上ではまだ変更が可能である。例えば、権利者の要求に対応して仮換地を変更した場合、一つの変更が他の仮換地に大きく影響してくる。このような状態になった場合には、すべてこれに対応することが困難となり、初めから換地設計をやり直すようなことになれば、事業の適正な遂行に重大な支障を及ぼすというように考えられる。

(2) 申立人

異議申立書の理由②の部分の「施行者が一方的に推進してきたのではないことが分かる。」ということは、「市は、一方的に事業をしていない。」ということを明らかにす

るためには、市は、開示請求している資料をきちんと出す必要があるのではないかと
いうことである。

6 審査会の判断について

(1) 異議申立書の理由①について

土地区画整理法第84条は、土地区画整理事業が土地又は土地に定着する物件に関する権利者の利害に影響することが大であることに鑑みて、施行者に対し利害関係者がその土地区画整理事業について、正確な理解と判断とを得ることができる資料を主たる事務所に備え付け、請求に応じて閲覧させる義務を課しているものである。これは事業の性質上、権利者のみに与えられた簿書の閲覧請求の権利を保護することを趣旨とした規定であり、簿書の範囲を政令に委ね範囲を限定している。

以上の観点から、土地区画整理法第84条で備え付けの必要ない簿書については、利害関係者の請求に応じて閲覧させる必要がないものと解されており、権利者であっても、知る権利の行使が限定されていることから、申立人が開示の理由としている「請求した文書は当該土地区画整理事業計画決定以前のものであり、土地区画整理法第84条にある関係簿書には当たらない。」をもって、開示請求に係る開示の理由とはならない。

(2) 異議申立書の理由②、③について（補正命令書に対する補正理由を含む）

開示請求に係る公文書の換地割込み図（概略換地図）及び換地重ね図（概略換地重ね図）（以下「本件成果品」という。）は、市町村が土地区画整理事業を施行する場合、土地区画整理法の規定に基づき事業計画を定め、県知事の認可を受けなければならないが、その認可のための申請資料のための基礎資料として、また事業認可後における仮換地指定の準備資料として平成19年度に作成されたものである。

その本件成果品の目的の一つである認可の申請資料のための基礎資料としては、例えば、概略換地重ね図により建物移転の軒数や移転費用の算出等、資金計画作成のための重要な資料として使用するため、換地設計基準や土地評価基準等、仮換地指定の場合に準拠した基準を定め作成されたものである。しかし、この資料はまだ、事業認可前の事業に着手していない段階のものであるので、実施機関が開示の理由に述べているように、換地設計に必要な換地設計基準や土地評価基準等、土地区画整理法に規定されている土地区画整理審議会（以下「審議会」という。）の承認も得られていないものであり、また、権利者の意見や要望も把握されていないなど、実施事業に使用する資料としては、まだ未成熟な状態の行政の内部資料と言える。

また、目的の二つ目は、この事業区域が外かく環状自動車道（地区外）により東西を2分されていること、和光市駅北口西地区に駅前広場を整備すること、また健全な都市形成のための道路、公園の整備など、その要件を満たすために、あらかじめ行政内部で換地を想定し、事前に仮換地指定を行うに当たっての課題を把握しておくこと

が必要とされるものである。

事業認可後、事業計画について、審議会の意見を聴いた後、関係権利者、個人個人に対し、事業計画や画地ごとの換地に対する意見や要望を聴き、合意形成を図りながら、換地設計に必要な換地設計基準、土地評価基準について審議会の承認を得た上、概略換地設計を行い、再度、その案を審議会と権利者個人の意見を聴いた上、可能な範囲内でその案を修正し、修正案を審議会に諮り、承認を受けた後、仮換地指定を行っている。

途中、合意形成の図れない関係権利者については、数回にわたり説明を行い、可能な範囲において修正をするなど、合意形成に努めている。しかし、換地については、土地区画整理法第89条で規定している照応の原則に基づいて行わなければならないとなっているが、公園や駅前広場等、広い用地を必要とする公共施設の整備を行わなければならないことから、公共施設の上に位置する従前の宅地は離れた位置へ飛び換地を行わざるを得ないため、換地には、おのずと制限が生じ、関係権利者の意見を取り入れられない場合が生じる。

なお、照応の原則とは、土地区画整理法第89条で「換地計画において換地を定める場合においては、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なければならない。」と規定し、位置、地積、土質、水利、環境など6要素が挙げられているが、換地には、おのずと制限があることから、すべて適合するように換地を定めなければならないが、6要素を総合的に考慮して換地を定めることとされている。すなわち、換地では、施行者が土地区画整理事業を一定の限られた施行地区内の宅地について、多数の利益状況を勘案しつつ、それぞれの土地を配置していくものであり、また、仮換地の方法は多数ありうるから、具体的な仮換地指定処分を行うに当たっては、土地区画整理法第89条第1項の照応の原則の基準の枠内において、施行者の合目的見地から裁量的判断に委ねざるを得ない面がある。

本事業において施行者は法令を遵守し、照応の原則を基本として多数の利益状況を勘案し、総合的な見地から数回となく丁寧な説明を行いながら、仮換地指定処分を行ってきたのだから、権利者に対し、当該事業を一方的に推進してきたとは言えない。

次に開示請求に係る公文書の概略換地図の個人情報を除けば、公開している仮換地図と形状、位置がまったく同じであり、作成の過程において、審議会や評価員による換地設計基準などの承認の有無や当初の設計図を平成23年度に見直し変更したものの共通点は多く、仮換地という従前の土地の再配置の形状が示されている。また、仮換地指定の換地設計は、現位置換地を基本として作成されている。そのため、すでに公開している仮換地指定後の仮換地図と開示請求されている概略換地図とは、換地の位置、形状、地積等を比較することが容易であり、権利者も自分の仮換地と概略換地図とを比較することにより、自分の宅地を特定することが可能となる。

仮換地は、法令を遵守して適正に作成されているものであるが、土地区画整理事業

による現状の変化により、個人個人が多種多様な考えを持って資産を活用するため、権利者個人の利害と権利者同士の利害とが生ずることも考えられる。

また、仮換地指定処分後における個人の換地変更は、すでに仮換地が多数の権利者の利益状況を勘案し、照応の原則を基本として総合的な考慮のもとに換地を定めていることに増して、合意形成が計れた権利者、承諾について交渉中の権利者など、多くの権利者に影響するため、他の権利者に影響を与えない権利者同士の換地の交換など、特別な場合を除いては、法の手続上は可能であると言えども、現実には、著しく困難と言わざるを得ない。そのため、これを無理に行おうとすれば、事業の適正な遂行に重大な影響を及ぼすばかりでなく、当該事業が成り立たなくなることが思慮される。

7 審査会のまとめ

- (1) 土地区画整理法第84条は土地区画整理事業の性質上、関係権利者にのみ与えられた閲覧に対する請求の権利規定であり、その閲覧できる簿書の範囲は政令に委ねる範囲に限定している。

それ以外の事業の途中の資料については、手続上、換地の変更が可能であることから、権利者同士の利害関係にも係わることになるため、権利者であっても閲覧を認めないものとしている。

したがって、一般の市民に対しても同様、閲覧を認めることはできない。

- (2) 土地区画整理法の手続上は、仮換地指定処分という仮換地の事業の途中段階の現状の中で、開示請求されている公文書の概略換地図、概略換地重ね図を公にすることは、仮換地指定処分という、まだ事業の途中段階である現状においては、土地区画整理法の手続上は、仮換地の変更も可能であるため、これまで、外部に一切提供されていない未成熟な行政内部の情報を公開することで、すでに公開している個人情報を除いた仮換地図と比較することにより、関係権利者は自分の換地が不当に扱われている、他の換地が優遇されているなど、現状の仮換地処分に対し、不正確な理解や誤解を与え、不当に混乱を生じさせ、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。また利害関係のない一般の市民が権利者の仮換地について、比較、検討をすることは、図面だけの情報であるので、更に大きな誤解と混乱を招くおそれがある。

以上、(1)及び(2)の判断から、申立人が開示請求している公文書に対し、実施機関が和光市情報公開条例第7条第4号の理由により不開示決定したことは妥当である。