

第17回不動産鑑定シンポジウム

会議報告書

平成11年9月22日・23日
愛媛県松山市



社団法人 日本不動産鑑定協会
研究指導委員会

目 次

I 基調講演

- 1. 公共用地の取得に伴う損失補償基準 ー用対連基準改正の概要ー …… 1
- 2. 「情報公開法」をめぐって …… 24

II パネルディスカッション

- 「情報開示と鑑定評価」をめぐって …… 37

III 個別研究発表

1. 第一日目（発表順）

- (1) 損失補償基準に係わる諸問題 ー基準の改正に関する諸問題ー …… 109
- (2) 損失補償基準の正常価格と公共用地買収について …… 122
- (3) 単価と総額の関連 ー小口割高の市場原理についてー …… 128
- (4) 川崎市内における面積別・規模別・新築・中古取引動向について …… 143
- ※ フォーラム・コーナー（質疑応答） …… 151

2. 第二日目（発表順）

- (1) 「情報公開」の歴史的意義 …… 164
- (2) 公共用地取得に関する開示請求とその問題点
 - ー最近の二つの判例を中心としてー …… 172
- (3) 情報公開制度と不動産鑑定士
 - ー公的土地評価の普及の中で鑑定評価はどうかー …… 182
- (4) 情報公開法による鑑定評価書等の開示に伴う問題点と鑑定士の責任について
…………… 193
- ※ フォーラム・コーナー（質疑応答） …… 199

公共用地取得に関する開示請求とその問題点

— 最近の二つの判例を中心として —

大西 泰祐 (不動産鑑定士)

【略歴】

出身地 愛媛県
香川大学経済学部卒業
愛媛県庁経て
株式会社ケンホームズ不動産鑑定部

(発表要旨)

判決文等の資料の入手等々でお世話になった地元の役所からは「なぜ不動産鑑定士が役所の決定する内容（開示、非開示決定）について意見を発表するのか」という指摘がありました。

確かに、行政文書若しくは公文書扱い相当となった不動産鑑定評価（書）を、どこまで開示出来るか、不開示とすべきかという問題は、本来国・自治体等の判断に委ねられた行政領域のmatterであることは、十分承知しているところです。

ただ、鑑定評価業務に内在する、あるいは鑑定評価書が有する特殊な性格に鑑みて、われわれ鑑定士が行政サイドの開示か不開示かの可否の問題、全面開示か一部開示かの是非等をめぐっての諸問題に、鑑定サイドから関心を払うことは当然のことと思われまふ。そこでここでは一つの切り口として、このテーマに関して最近裁判所の判例で示された対照的な二つの見解を紹介することとした次第です。

発表者としては、地元の役所に対して答えた「このテーマについては、公共用地買収のお手伝いをさせて頂いている鑑定士の立場で、あくまでも判例での原告、被告の主張の紹介等に留めまふ」ということが基本的スタンスであることを申し添えておきます。

意見発表

大西 愛媛の大西です。このテーマについての行政庁、起業者側のスタンスは、『用地ジャーナル』の8月号で、中央用地対策連絡協議会の諮問を受けた調査研究成果の特集がありましたので、そちらのほうを詳しく見ていただくことにして、私は若輩で経験もありませんので、それに関連した、結論が異なる最近の二つの判例の争点を二つに絞ってお話ししたいと思います。

午前中、横山先生からお話があった点にちょっと触れたいと思いますが、愛媛県は全国都道府県の中で、情報公開条例の制定がいちばん遅れた県です。先ほど横山先生はちょっと勘違いされたかなと思ったのですが、条例の中では第1条で知る権利については明文化してあります。ただ請求者の制限があり、何人ものというのではなくて県内に住所を有する個人または法人、県内に勤務する者、たしかそういうかたちで請求する側を制限していたような記憶があります。

それでは最初に用地取得事務の特殊性について触れ、法律での非開示項目というか、制限の項目を確認して最後に判例を見ていきたいと思います。

用地取得事務の特殊性については、通常の役所の特徴である特に許認可等の支配関係がまったくなくて、買収の主体が公的機関であるために税金を原資としているという点を除いては、通常の私法上の契約事務と何ら変わりありません。

次に用地交渉は、地権者との交渉の積み重ねによって初めて可能になるもので、何回も交渉に行けば地権者との話し合いの中でだんだん打ち解けてきて、相続の問題とか、いろいろな問題を聞くことがあると思います。そういった中で、相続関係など極めてプライバシー度の高いような問題については非開示にするという点については反論はないかと思いますが、要は土地単価についてはどうかということです。

最後に用地交渉は地権者との信頼関係が損なわれてしまうとストップしてしまいます。原因にはいろいろなことが考えられると思いますが、何でもないようなちょっとしたきっかけで信頼関係が崩れてしまうことがあります。実は私も以前、地元の役所で用地買収の担当をしておりましたのでこのあたりはよくわかるのですが、用地買収の担当者は地権者との信頼関係にいちばん気を使っています。これが崩れると話ができなくなるということで、非常に信頼関係を大事にしているという実態があると思います。

以上のことから、税金を原資としていること、プライバシー、信頼関係という三つのキ

ワードが導かれ、このキーワードの組み合わせの強弱をどのようにとらえていくかということで、開示、非開示の結論が異なってくると考えております。

続きまして、法律での非開示項目をちょっと見ていきたいと思っております。お手元のレジユメの178ページに用地関係の視点から四つに絞っておりますが、各自治体の条例も構成はだいたい同じようなものだと思いますので、法律のほうで見ていきたいと思っております。

1番目は個人情報です。氏名、生年月日、その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの、公にすることにより個人の権利利益を害するおそれのあるものです。ここで気をつけるのは、前段と後段はかつではなくて、またはで結ばれていますから、いずれかに該当すれば非開示となります。私が役所にいたのは条例制定前の要綱の時代でしたが、これでいくと公文書に個人名や住所が出てきた場合には、全部黒でマスキングして、何も出さなくてもいいのかなと同僚と話したことがあります。

しかし、このレジユメには書いていないのですが、但し書きがありまして慣行として公にされ、または公にすることが予定されているものは除くということになっております。この慣行という2文字が非常に曲者ではないかと思っております。

あとは法人情報、行政内部情報、事務事業遂行支障情報というのがありまして、これらの項目を見ていただいたらわかると思っておりますが、条文を読んだだけの分離解釈では、個々具体のケースで結論が出てこないのではないかと。したがってどういう場合に、どんな問題が生じてくるから、どの条文に照らして非開示としなければならないとか、そういった解釈の蓄積が必要になってくるのではないかと。そういった意味でも、新しい判例を常に注視していく必要があるのではないかとと思っております。

さて、すでにご存じの方も多いと思っておりますが、それぞれの事件の概要については、レジユメの179ページと180ページに書いてあります。1番目は179ページのほうですが、用地買収継続中の東京都の清掃工場の事業用地買収に関するものです。原告が用地取得に関する売買契約書等、その他いっさいの書類、資料の開示請求を行ったところ、都が条例に基づく非開示決定をした。そこで取り消しを求めたという事件です。結論は原告の敗訴で非開示となっております。

2番目は180ページですが、横浜市と同市の公社が、公払法に基づき先行取得した代替地一覧表の開示請求を行ったのに対して、市等が所在地と単価の記載を非公開とする一部公開決定をしたために、この所在地、単価の非公開処分の取り消しを求めた事件です。結論は原則の勝訴で、レジユメには現在控訴審で継続と書いてありますが、9月13日に控

訴棄却の決定が出たようです。

主な争点を二つに絞って、181 ページに一覧表にしてあります。争点はこの二つ以外に、法人情報に関するものがあつたのですが、これはほぼ個人情報に関するものとオーバーラップしているような気がしましたので省きました。

順に見ていきたいと思います。左のほうから、非開示理由の1、大きな意味でプライバシーが争点となっていると思います。いちばん上の項目には、条例の該当条項と、法律における同趣旨の条項を入れてありまして、その下に被告、原告、裁判所の判断を一覧表にしてあります。

横浜のほうから見ていきたいと思いますが、被告の主張は、原告が所在地を登記簿と照合することで、特定の個人が識別され、さらに売買価格の公開により、個人の収入及び財産状況が判明する。原告の主張は、仮に個人情報であっても、公有地の所在、取得価格は公益上公開の必要が大きい。

これに対する裁判所の判断は、当該情報は広い意味で個人情報である。しかし公拡法による公的な性質を帯びた売買で、公開することが必要であろう。そして土地の譲渡価格はプライバシー性はあるが、全保有資産が公開されるわけではない。つまり土地という資産が現金になったというだけであって、要保護性は弱い。また公有地の取得価格は公示価格を規準に一律に決められているから、譲渡価格の見当はある程度つく。

したがって広い意味で個人情報であっても、公的性格が強いから、保護性は弱いのではないか。土地の価格にはプライバシー性はあるが、プライバシーの保護法益よりも、公開による公の利益を優先させているのではないかと思います。またもう一つは、公示価格を規準としているから、譲渡価格の見当がつく。したがって要保護性は弱いという判断です。

この点については、平成5年3月22日の東京高裁においても、同様の事案に関して次のような判断があります。土地の所有や価格に関して、土地所有の公共性に鑑みプライバシーとしての性格は比較的希薄である。理由づけの違いはあると思いますが、土地価格そのもののプライバシー性は低いという考え方ではないかと思います。東京都のほうは、プライバシーでの論点はないのですが、個人的にはあえて東京都のほうは訴訟上のテクニックとして触れていないのかなという気がいたしましたので、間違っていたら教えてほしいと思います。

次に2番目の項目ですが、これは開示により関係当事者の信頼関係が損なわれるかどうか、事業の執行に支障が出るかどうかという点です。東京都のほうから見ていきますと、

被告の主張は、公共事業で価格が開示されると、用地買収に応じない者が現れることが予想され、事業に支障が生じる。ここは横浜と違うところですが、現在用地買収中であり、未買収者は開示された情報に基づき買収価格を算定し、自己の算定価格に固執することにより、本件事業の支障が出る。

原告の主張は、税金を原資としている以上公開されるべきであり、法的保護に値する信頼関係は損なわれない。既買収地の買収価格のみを理由として、自己の所有地の買収価格を算定することなどは考えられず、もしそういう人がいたとしても、不合理な価格については容易に説得可能ではないか。

これに対する裁判所の判断は、用地買収継続中に既買収価格が明らかになれば、未買収地の土地所有者が自己の買収価格を算定し、それに固執することは十分にありうる。またそれを容易に説得できるとは限らない。開示により、同種の公共事業において情報開示されることを恐れて、用地買収に応じない者が現れることも予想される。これは控訴審で付加された判断であり、ほぼ被告都の主張が入っていると思います。

引き続いていちばん右の横浜のほうですが、被告の主張は私法上の契約行為にかかる情報を開示すれば、所有者との信頼関係が損なわれる。買収価格が明らかになれば、所有者は開示された価格が自分の所有地にもあてはまると誤解して、支障が生ずる。売買価格が常に公にされると、土地所有者は契約自体を躊躇して用地買収に支障が生ずる。

原告の主張は、東京都のように買収継続中であればともかく、買収済の過去の土地価格を公開しても将来の買収に支障は生じない。土地価格は公示価格を規準としてもので予想はつく。買収済の土地価格は参考になりうるにすぎず、弊害はない。

これに対する裁判所の判断は、公有地の取得価格は公示価格を規準とし、租税措置もあるから、譲渡価格がまったく非公開とされるのは社会通念に反し、相手方の意に反して私的事項が公にされるとはいえない。土地価格は個別性があり、近隣の所有者が個別的要因を無視して同一の価格条件の固執するとは考えがたく、また固執する者がいても、実効性のある行動ではないから支障はない。譲渡価格が判明する取引であっても、租税特別措置という動機づけがあるから、完全非公開でない譲渡に応じないという懸念は現実的ではない。

さらに裁判所の調査囑託結果でも、すでに価格を公開している地方公共団体で特に買収に支障が生じている事実はない。4番目は非常に説得力があると思います、これはたしか川崎市と鎌倉市の公社だったと思います。事案そのものは、企業地そのものの買収で継続

中の東京都の事案と、公拡法による代替地の買収済の事案ということで、性格は異なるのですが価格の公表が事業に影響を及ぼすかどうかという点で、判断がまったく異なっております。

また横浜のほうは、譲渡価格が公表されるというマイナス要因があったとしても、租税特別措置という国民全体の負担によるプラス要因があるから、用地買収に応じないという懸念は現実的ではないという説明があり、非常におもしろい理由だと思います。

それからあとは、ここでは問題になっていないのですが、個人的に感じたのは、公開された譲渡価格の使われ方が限定できないという制度上の問題があると思います。つまりオンブズマンのように、公金の使われ方を監視するという目的なら社会的だから公開する。しかし個人の収入等のデータをセールスなどの営業目的、営利目的に使うのであれば公開しないということが言えない。情報は公開される個人の知らないところで一人歩きをしてしまうという恐ろしさがあると思います。

午前中お話しがあった知る権利と、一方では知られない権利があって、この調整は非常に難しいのではないかという感想を持っております。そしてこの問題は人によって、とらえ方が全然違ってきますし、社会全体の共通認識がどのあたりにあるか、時代や地方によってその程度に差があると思いますが、全体の流れとしては、ある程度公開の方向だという気がします。

「公共用地取得に関する開示請求とその問題点」
(最近の2つの判例を中心として)

- 1 行政機関（起業者）の行う用地取得事務の特殊性
一般の行政事務（特に支配関係たる許認可事務等）と異なり、地権者との信頼関係に基づく交渉の積み上げによって可能となる事務である。

- 2 行政機関の保有する情報の公開に関する法律における非開示項目
(用地情報関係)
法の非開示項目について用地関係の視点からみてみると次のとおりである。
 - ① 個人情報（5条1号）
氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの
公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの
 - ② 法人情報（5条2号）
公にすることにより、権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの
行政機関の要請を受けて、公にしないと条件で任意に提供されたもの
 - ③ 行政内部情報（5条5号）
国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報で、公にすることにより
率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるもの
不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの
特定の者に不当に利益又は不利益となるおそれがあるもの
 - ④ 事務事業遂行支障情報（5条6号）
契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国又は地方公共団体の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるもの
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

- 3 最近の2つの判例の検討（東京高判 H10.12.21、横浜地判 H11.1.25）

1番目の判例は、用地買収継続中の東京都の清掃工場事業用地買収に関するもので、2番目の判例は既に用地買収の完了している点で、東京都とは異なるが、横浜市の依頼を受けて同市公社が公拡法による代替地買収を行った事例に関するものである。なお、2番目の横浜市の事案については、現在控訴審で審理中である。

○ 「土地売買契約書等公文書開示拒否処分取消請求事件」(東京高判 H10.12.21)

(1) 事案の概要

渋谷地区清掃工場の用地取得に係る売買契約書その他契約に関する一切の資料の開示請求に対し、東京都が「東京都公文書の開示等に関する条例」に基づく非開示決定をしたため、請求者がその取消を求めた事件。

(2) 非開示となった文書及び原処分の非開示理由

① 非開示となった文書

・ 売買契約書

(契約の相手方、売買物件、売買価格、代金の支払時期その他契約条件等記載)

・ 売買契約締結の意思決定に係る起案文書

(所有者、所在、現況、価格、契約予定日、税制特例の適用、工作物の撤去条件等記載)

・ 売買契約の代金支払に係る起案文書

② 原処分の非開示理由

・ 当該事業は、現在用地買収継続中であり、開示することにより当該清掃工場建設事業に係る意思形成に支障が生ずるおそれがある。

・ 開示することにより、関係当事者間の信頼関係が損なわれ、当該事業及び将来の同種の事業運営が損なわれる。

・ 法人に関する情報を含み、開示することにより、法人の事業運営が損なわれる。

(3) 争点ごとの双方主張及び裁判所判断

一覧表のとおり

○ 「代替地一覧等非公開処分取消請求事件」(横浜地判H11.1.25)

(1) 事案の概要

横浜市が所有する代替地の一覧表である「代替地一覧表」及び市の依頼等により横浜市土地開発公社が先行取得している土地の一覧表である「資産明細表」のうち、市が所在地及び単価部分を「横浜市公文書の公開に関する条例」に基づき非公開としたことの取消を求めた事件

なお、所在地部分については市及び公社は訴訟中の平成10年5月18日に公開した。

(2) 原処分の非開示理由

- ・非開示とした情報を開示した場合、土地登記簿の情報と組み合わせることにより特定の個人が識別されるおそれがある。
- ・非開示とした情報を開示した場合、法人の経理・財産情報の一部が明らかになり、事業運営が損なわれるおそれがある
- ・非開示とした情報を開示した場合、近隣の土地所有者との用地交渉が難航し、当該事業若しくは将来の同種の事業の円滑な執行に支障が生ずる。
- ・非開示とした情報を開示した場合、前所有者と市・公社との信頼関係が損なわれるおそれがある。

(3) 判決

- ・被告(市・公社)の処分を取消
- ・ただし、所在地部分については訴えの利益が失われたため請求却下。
- ・市が控訴し、現在、控訴審において審理中。

(4) 争点ごとの双方主張及び裁判所判断

一覧表のとおり

東京高裁・横浜地裁 判例の主な争点ごとの各主張・判示

項目	非開示理由1 (市条例9条1項1号、同趣旨法5条1号) 個人に関する情報であって、特定の個人が識別されうるもの(公的機会に作成・取得された情報であって公開することが公益上特に必要なものを除く)		非開示理由2 (都条例9条8号、市条例9条1項6号、同趣旨法5条6号) 開示により関係当事者間の信頼関係が損なわれる。 当該事業若しくは同種の事業の公正・円滑な執行に支障が生ずる	
	東京高裁	横浜地裁	東京高裁	横浜地裁
被告の主張	なし	所在地を土地登記簿と照合することで、特定の個人が識別され、さらに売買価格の公開により個人の収入及び財産状況が判明する。	①開示により土地所有者の私的経済活動に係る情報が明らかになり、都との信頼関係が損なわれる。 ②開示により同種の公共事業において自己の私的経済活動に係る情報を開示されることをおそれて用地買収に応じない者が現れることが予想され、公共事業の円滑な執行に支障が生ずる。 ③現在用地買収中であり、未買収者は開示された買収価格に基づき買収価格を算定し、自己の算定価格に固執することにより本件事業の円滑な執行に支障が生ずる。	①当事者が市であるという理由だけで、私法上の契約行為に係る情報を常に開示することによって、土地所有者と市・公社との信頼関係が損なわれる。 ②代替地については、あくまで任意買収であって、交渉の要素は否定できないから、買収価格を明らかにすることになれば、代替地候補地の土地所有者は開示された買収価格が自然に自己所有地に当てはまると誤解するなど、買収交渉に支障が生ずる。 ③市との売買価格が常に公にされると、そもそも土地所有者が市との契約自体を躊躇し、用地買収に支障が生ずる。
原告の主張		①不動産登記制度を利用する個人・法人は権利変動の内容が一般に知られることを受忍すべきである。 ②本件公文書自体に所有者の名義が書かれているわけではないため個人情報とはいえない。 ③仮に個人情報であったとしても、公有地の所在、取得価格は公益上公開の必要が大きい。	①税金を原資としている以上公開されるべきであり、土地所有者も開示されることにつき予想すべきであるため、法的保護に値する信頼関係は損なわれない。 ②一回的不動産取引の内容の開示を恐れる者などいないため、事業執行に支障は生じない。 ③既買収地の買収価格のみを理由として自己の所有地の買収価格を算定することなど考えられず、もしいたとしても、不合理な価格については容易に説得可能だから事業執行に支障は生じない。	①買収継続中の土地であればともかく、過去に取得した土地の価格を公開した場合に直ちに将来の土地買収に支障を来すとはいえない。 ②地方公共団体が土地取得する場合、公示価格を規準とした価格によるべきであるから、当該土地の価格を予想することは容易である。 ③買収済みの土地価格は、買収予定地の参考になりうるに過ぎず、公開してもさしたる弊害はない。
裁判所の判断		①当該情報は、登記簿との照合で個人が識別されるので広い意味で個人的情報に含めることが相当だが、当該代替地の売買は公法による公的な性質を帯びた売買で、当該情報を非公開とした場合に他の入手手段が皆無となるに等しいため、公開することが公益上特に必要な情報であるといえる。 ②土地の譲渡価格はプライバシー性はあるが、全保有資産が公開されるわけではなく、土地が現金になったとしても資産の保有形態が変わったに過ぎないから要保護性は弱い。また、市・公社の公有地取得価格は公示価格を基準に一律に決められる性格が強いことからある程度譲渡価格の見当はつくため保護の必要性は高いとはいえない。 ③したがって、広い意味での個人情報であっても、公的性格が強く、要保護性の弱い当該情報を公開しても条例(個人情報の非公開)の趣旨には反さない。	①用地買収継続中に既買収価格が明らかになれば、未買収地の土地所有者が開示された買収価格に基づき買収価格を算定し、自己の算定価格に固執することは十分にあり得ることであり、それを容易に説得できるとは限らないため、建設事業の円滑な執行に支障が生ずるといえる。 ②開示することにより、同種の公共事業において自己の私的経済活動に係る情報を開示されることをおそれて用地買収に応じない者が現れることも予想され、他の同種の公共事業の円滑な執行に支障が生ずることにもなる。(控訴審で付加された判断)	①公有地の取得価格は公示価格を規準とする旨法定され、租税措置を受ける特殊なものであるから、譲渡価格が全く非公開とされるのは社会通念に反し、相手方の意に反して私的事項が公にされるとはいえない。 ②市や公社による土地取得は、公示価格を規準とするものとはいえ、個別要因によって差異が生じる。したがって、土地価格を公開しても、近隣の所有者が個別的な要因を無視して、同一の価格条件に固執するとは考え難く、また、固執する者がいても、実効性のある行動ではないから支障は少ない。 ③譲渡価格が判明する取引であっても、租税特別措置という動機付けがある以上、完全非公開でない譲渡には応じないのではないかという懸念は現実的ではない。 ④裁判所による調査嘱託結果によっても、既に価格を公開している地方公共団体で特に買収に支障が生じているという事実はない。