

答申第46号

(諮問第61号)

答 申

第1 審査会の結論

大分県知事（以下「実施機関」という。）が平成20年12月12日付けで行った公文書非公開決定処分は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経緯

1 公文書の公開請求

異議申立人は、大分県情報公開条例（平成12年大分県条例第47号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、平成20年11月19日付けで、実施機関に対して、「〇〇線バイパス工事による墓地移転で、〇〇墓地の不動産鑑定士による永代使用料等に関する鑑定書」の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に係る公文書として「鑑定評価書（以下「本件対象公文書」という。）」を特定した上で、条例第7条第5号（県の機関が行う事業に関する情報であって、公にすることにより、今後の同種の事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため）に該当するとして非公開決定を行い、平成20年12月12日付けで異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、上記の非公開決定について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、平成21年1月13日付けで、実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

非公開決定処分を取り消し、（一部を）公開するとの決定を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張は、概ね次のとおりである。

- (1) ○○土木事務所が「○○線バイパス工事」において○○墓地の補償額として提示した価格は、○○円である。

これに対し、○○市が都市計画事業「○○造成工事」において行った鑑定評価では、実勢価格として、○○地区の永代使用料は一区画(3.96㎡)当たり○○円となる。

○○市の行った鑑定評価結果とは17万円の差があり、同一鑑定事務所による同一地域内条件による同一問題の墓地事情からすると、この差額は許容範囲を超えている。
- (2) 「○○線バイパス工事」は公共事業であり、また、当該工事に伴う墓地移転は移転対象者300人の財産権に絡む問題であることから、県は、補償額の算定基礎に関して説明する責任がある。非公開決定処分は、移転対象者の最低限の知る権利をも侵害する行為で、職権の乱用である。
- (3) ○○市は、同じ鑑定事務所が作成した同様な鑑定評価書に係る公文書公開請求に対して、不動産鑑定士の氏名と印影を除き公開した。地方自治体間の情報公開に差があることは問題である。
- (4) 県は、差額が生じることについての疑念を払拭し、説明する責任があるにもかかわらず、「県の機関が行う事務又は事業の性質上、当該事業の適正な遂行に支障を来す」として非公開にすることは、「整合性」に欠ける。
- (5) したがって、○○市の一部公開決定に準ずる処分が妥当である。

第4 実施機関の主張の要旨

本件異議申立てに対する実施機関の説明は、概ね次のとおりである。

1 本件対象公文書の意義、性格について

県が公共工事に必要な用地を取得しようとする場合の補償については、「大分県が施行する公共事業に伴う損失補償基準」（以下「補償基準」という。）に基づきこれを算定している。

補償基準第8条において土地の所有権については「正常な取引価格をもって補償する」とされており、補償基準第11条において「土地に関する所有権以外の権利」に対しては正常な取引価格をもって補償するとされている。

また、補償基準第9条において「正常な取引価格」とは「近傍類地の取引価格を基準とし、これらの土地及び取得する土地について、土地価格形成上の諸要素を総合的比較考量して算定する」とされている。

そして、「大分県が施行する公共事業に伴う損失補償基準細則」第2により正常な取引価格は「土地評価事務処理要領」により算定することになっており、土地評価事務処理要領第15条の2は不動産鑑定業者による鑑定評価によることができるとしている。

本県の公共工事に係る買収価格決定は、不動産鑑定士による鑑定評価額を正常な取引価格とし、これに基づいて決定されている状況であり、本件も墓地の買収のための正常な取引価格を得るため、不動産鑑定業者に依頼し、鑑定評価を行ったもので、本件鑑定評価書はその結果報告書である。

2 条例第7条第5号該当性について

(1) 条例第7条では「実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る公文書の次の各号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。」と規定し、その第5号では「県の機関又は国等の機関が行う事務又は事業に関する情報で、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務事業の性質上、当該事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるもの」と規定している。

(2) 公共事業における用地買収は、通常は土地の所有者もしくは権利者（以下「地権者」という。）との民事上の契約によって行われる。県は契約に先立つ交渉において、不動産鑑定評価による評価額を基に決定した補償額を地権者に提示・説明し、地権者の同意を得て契約を締結している。地権者の希望する補償額に県が提示した補償額が満たない場合、地権者から補償額の増額を要望されても、提示した補償額が補償基準第8条又は補償基準第11条に規定された「正常な取引価格」として算定されている以上、これを増額することは不可能であるため、用地買収事務を担当する職員が、粘り強く説得を繰り返し、なんとか同意を得て契約しているのが実態である。

用地交渉事務が継続中の場合において、鑑定評価書が公開された場合、公開された鑑定書に対抗し地権者が自己に有利な価格を適正な価格であるとする私的な鑑定書を提出し、それを基に価格交渉をすすめようとすることも考えられる。このような場合においても、県は、補償額を増額して解決することは不可能であるため、同意が得られるまで説得を行うことになるが、このような主張をする地権者から同意を得るには多大な期間を要すると考えられ、用地取得業務が大幅に遅延し、公共事業の執行の遅れにつながるおそれがある。

(3) また、すでに買収を完了した地権者についても、同様に買収額への疑問や不満をもつ者が生じる可能性があり、用地買収事務に対する信頼性を失わせ、用地買収に続く工事などへの協力が得難くなり、事業の執行に支障が生じるおそれがある。

(4) 不動産鑑定士は、対象物件所有者をはじめ独自の調査網や情報源から、近傍類地における土地取引に係る取引価格などの情報を入手しているが、これら情報の提供は一般に公開することは前提にされていない。

したがって、鑑定評価書の公開に伴いこれらの情報が公開されるとなると、今後情報の提供に協力してもらえなくなる可能性が生じ、情報の入手が困難に

なって鑑定評価に必要な情報が得られなければ、鑑定評価に支障をきたすおそれがある。

また、鑑定評価書が公開されることが前提となった場合、不動産鑑定業者が前述のような事態になることをおそれて、県からの不動産鑑定依頼に応じないことも考えられる。

- (5) よって本件対象公文書である鑑定評価書の公開は、用地買収事務ひいては公共事業の適正な遂行に支障を生じさせるおそれがあり、条例第7条第5号に該当するとして非公開としたものであるが、加えて以下の非公開事由にも該当すると考える。

3 条例第7条第2号該当性について

- (1) 鑑定評価書が公開され、第三者がこれを取得し、あたかも不当な鑑定であるような印象を与える形でこれを公表したならば、不動産鑑定士は業務上不測の不利益を受け、名誉侵害、社会的評価の低下を余儀なくされるおそれがある。
- (2) 不動産鑑定士及び不動産鑑定業者としても、あくまで本県の内部資料として使用されることを前提に本件鑑定評価書を作成し、本県に提出したものであり、提出の際、本件鑑定書の外部への公表を黙示的に承諾していたと解することはできない。不動産鑑定評価書の提出が、公開を前提としたものでない以上、公開については、当該不動産を鑑定した不動産鑑定士又は不動産鑑定業者の同意が必要と考えられる。本件鑑定評価書を作成した不動産鑑定士は、本件鑑定評価書の公開を拒否しており、同意の得られない公開は、著作者である不動産鑑定士の著作者人格権（公表権）を侵害するおそれがある。
- (3) よって、本件対象公文書である鑑定評価書の公開は、不動産鑑定士あるいは不動産鑑定業者の正当な利益を害するおそれがあり、条例第7条第2号に該当すると判断した。

4 部分公開の可否について

鑑定評価書は、その性質上、内容が相互に関連した一体的なものであり、その一部を区分して公開する余地もないものと判断したことから、本件鑑定書を非公開としたものである。

第5 審査会の判断

審査会は、本件対象公文書を見分し、異議申立人及び実施機関双方から提出された書類を踏まえて審議した結果、次のとおり判断した。

1 著作権の関係について

- (1) 著作権法（昭和45年法律第48号）第18条第1項は、「著作者は、その著作物でまだ公表されていないもの（中略）を公衆に提供し、又は提示する権

利を有する。」と規定しており、著作者は、未公表の著作物を公衆に提供し又は提示する権利（公表権）を有している。公文書を公開することは、この「公衆への提供又は提示」に該当すると解されるため、未公表の著作物を条例の規定により公開した場合、著作者の公表権を害することとなる。

しかしながら、情報公開制度と著作者の公表権との調整を図るため、著作権法第18条第3項第3号において、著作者が未公表の著作物を別段の意思表示なく地方公共団体に提供した場合は、情報公開条例の規定により当該地方公共団体の機関が当該著作物を公衆に提供し、又は提示することに同意したものとみなすこととされている。

- (2) 不動産鑑定評価書である本件対象公文書は著作物に該当するか。

客観的な事実を素材とする表現であっても、単なる社会的な事象、事実の羅列でなく、取り上げる素材の選択、言い回しその他の文章表現に創作性が認められ、作成者の評価、批判等の思想、感情が表現されていれば、著作物に該当するといえることができる。

不動産鑑定評価書は、不動産鑑定士が、客観的事実を羅列するだけでなく、客観的事実を前提として、その専門的知識と経験に基づき不動産の価格を評価するものであるため、通常は、創作的な表現部分も含まれ、著作物と認められる。

本件対象公文書は、対象不動産が墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）の許可を受けていない無許可墓地を含む特殊な形態の墓地であり、その鑑定評価に当たっては、当該不動産鑑定士の経験則や評価先例、各種資料が駆使されており、創作性の高い表現が含まれていることは容易に認められる。

よって、本件対象公文書は、著作物といえる。

- (3) 上記の「別段の意思表示」がなされているか。

当該不動産鑑定士は、本件対象公文書を実施機関に提供するに当たって、公開はしない旨の意思表示をしており、このことは、審議の過程においても確認されている。

- (4) 以上のことからすると、本件においては、著作権法第18条第3項第3号の規定の適用はなく、本件対象公文書を公開することは、著作者の公表権を侵害し、当該法人等の権利を害するおそれがあると認められる。

- (5) よって、本件対象公文書は、条例第7条第6号に規定する「法令等の規定により、公にすることができないと認められる情報」及び同条第2号イに規定する「公にすることにより、当該法人等の権利を害するおそれがあるもの」に該当する。

2 したがって、実施機関の主張している他の理由を検討するまでもなく、本件対象公文書を非公開としたことは妥当であると言わざるを得ない。

3 よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 要望

- 1 本件異議申立てに対する審査会の判断は上記のとおりであるが、実施機関は、本件対象公文書を公開することは、今後の本県の公共事業における用地買収事務に重大な支障を及ぼすおそれがあるとして、条例第7条第5号（事務事業情報）に該当するとの主張をしているので、これについて言及した上で、審査会としての要望を付言する。
- 2 実施機関は、「用地交渉事務が継続中の場合において、鑑定評価書が公開された場合、公開された鑑定書に対抗し地権者が自己に有利な価格を適正な価格であるとする私的な鑑定書を提出し、それを基に価格交渉をすすめようとすることも考えられ、用地取得業務が大幅に遅延し、公共事業の執行の遅れにつながるおそれがある」と主張している。また、「すでに買収を完了した地権者についても、同様に買収額への疑問や不満をもつ者が生じる可能性があり、用地買収事務に対する信頼性を失わせ、用地買収に続く工事などへの協力が得難くなり、事業の執行に支障が生じるおそれがある」と併せて主張している。

しかし、所有者が交渉に当たって自己の財産の評価に関する根拠を知ろうとするのは当然のことである。実施機関の説明では、公共事業における用地買収においては、相手方との交渉等によって補償額が増額されるものではなく、不動産鑑定評価による評価額を基に決定した補償額で買収に応じてもらえるよう、地権者を説得し、契約を締結しているとのことであるが、このような交渉を行う場合には、単に補償額を提示するだけでなく、交渉に当たって必要な情報を開示し、必要な説明をすることが望まれるというべきである。

また、これを開示することにより用地取得業務が遅れることがあるとしても、そのような姿勢が、いずれ所有者の理解を得、ひいては行政に対する信頼を深めることになると考える。

したがって、所有者に対して十分な判断材料（情報）を提供して説明することは、事業の適正な遂行に資するものであり、そのために必要な時間を費やすことは必ずしも「重大な支障」とはならないと考えられる。

- 3 また、実施機関は、「不動産鑑定士は対象物件所有者をはじめ、独自の調査網や情報源から近傍類地における土地取引に係る取引価格などの情報を入手しているが、これらの情報が公開されるとなると、今後情報の提供に協力してもらえなくなる可能性が生じ、情報の入手が困難になって鑑定評価に必要な情報が得られなければ、鑑定評価に支障をきたすおそれがある。また、不動産鑑定業者が前述のような事態になることをおそれて、県からの不動産鑑定依頼に応じないことも考えられる」と主張する。

確かに、取引事例に係る具体的な情報や鑑定に係るノウハウ等を公にすると、鑑定評価に支障を及ぼすおそれがあることは否定できない。

しかし、そうした情報は、それ自体、個人情報等の理由により、条例の非公開情報に該当するものであり、これを非公開とすることは十分に可能である。このことを不動産鑑定業者に理解してもらえば、実施機関が、支障のない範囲内で不動産鑑定評価書を利用し、所有者に対する説明を尽くすことは十分に可能である。

4 このようなことからすると、本件対象公文書については、それが全体として著作物であり、かつ、著作権者において別段の意思表示がなされていることから、第5に記載のとおり判断したが、本件のような用地取得の場面において、その評価の基準となる不動産鑑定評価書をすべて一律に非公開として、公開を拒むのは必ずしも妥当ではないというべきである。

実施機関においては、県民等に対する説明責任を全うし、県政における透明性、公正性の向上を図る観点からも、できるだけ情報を公開していく方向で、不動産鑑定業者との間の開示に向けた協議も含めて検討されることを要望する。

第7 審査会の処理経過

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21年 2月 2日	諮 問
平成21年 2月25日	事案審議 (平成20年度第8回審査会)
平成21年 4月28日	事案審議 (平成21年度第1回審査会)
平成21年 8月26日	事案審議 (平成21年度第4回審査会)
平成21年 9月30日	事案審議 (平成21年度第5回審査会)
平成21年11月 4日	事案審議 (平成21年度第6回審査会)
平成21年11月25日	事案審議 (平成21年度第7回審査会)
平成21年12月25日	事案審議 (平成21年度第8回審査会)
平成22年 1月27日	答申決定 (平成21年度第9回審査会)

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び指定委員

氏 名	職 業	備 考
麻 生 昭 一	弁護士	会長 (H21.3.31退任)
原 口 祥 彦	弁護士	会長 (H21.4.1就任)
宇 野 稔	大分大学経済学部教授	会長代行
武 田 寛	大分県商工会議所連合会専務理事	
森 哲 也	大分合同新聞社特別顧問	
矢野目 真 弓	大分県地域婦人団体連合会会長	