

静情審第12号
令和7年5月30日

静岡県公営企業管理者様

静岡県情報公開審査会
会長 下田明宏

静岡県情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について（答申）

令和7年3月3日付け企西総第15号-16-2による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

特定不動産に関する不動産鑑定評価書等の部分開示決定に対する第三者による審査請求（諮問第268号）

別紙

1 審査会の結論

静岡県公営企業管理者（以下「実施機関」という。）が、特定不動産に関する実施機関発注の不動産鑑定評価書及びその関連文書の一部につき、公益上の理由による裁量的開示をしたことは、結論において妥当である。

2 審査請求に至る経過

- (1) 令和6年11月5日、開示請求者は、静岡県情報公開条例（平成12年静岡県条例第58号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、実施機関に対し、別記1に掲げる公文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、同月6日、実施機関は、本件開示請求を受け付けた。
- (2) 令和6年11月19日、実施機関は、本件開示請求に対して、別記2に掲げる対象公文書（以下「本件対象公文書」という。）を特定し、その一部に条例第15条第1項に規定する開示請求者以外の者に関する情報が記録されているため、開示の可否について、対象となる不動産鑑定業者二者に対して意見書を提出する機会を付与した。
- (3) 令和6年11月26日、上記(2)の事業者のうち一者（以下「審査請求人」という。）から、同年8月発注分に係る本件対象公文書のうち、不動産鑑定評価書（別記2-1）及び不動産鑑定評価業務に係る確認書（別記2-5）（以下「請求対象公文書」という。）の全部並びに見積書（別記2-6）及び請書（別記2-7）のうち、不動産鑑定業者の住所、事務所名、氏名、電話番号及び印影について「公文書を開示されることについて支障がある。」旨の意見書の提出がなされた。
- (4) 令和6年12月20日、実施機関は、本件開示請求に対して、条例第11条第1項の規定に基づき、本件対象公文書に条例第7条第2号、第3号又は第6号の規定に該当する非開示情報が含まれていたため、本件対象公文書の一部（上記(3)で請求対象公文書を開示されることについて支障がある旨の意見が出された部分を含む。）を開示する旨の決定（以下「本件決定」という。）を行い開示請求者に通知するとともに、同日、条例第15条第3項の規定に基づき、開示決定をした旨の通知書を審査請求人に通知した。
- (5) 令和7年1月9日、審査請求人は、本件決定のうち、請求対象公文書の非開示を求め、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により実施機関に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、同日、実施機関は、これを受け付けた。
- (6) 令和7年1月10日、実施機関は、請求対象公文書の開示による不利益を回避するため、行政不服審査法第25条第2項の規定により、本件審査請求

に対する裁決がされるまでの間、本件決定のうち、請求対象公文書に係る効力を停止し、開示請求者及び審査請求人に対し、公文書の開示を停止する旨の通知を発出した。

3 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、請求対象公文書は、条例第7条第1号の規定により、公にすることができないと認められる情報に該当すると判断されるため、本件決定を取り消し、請求対象公文書の全部を非開示とするよう求めるというものであり、審査請求人が審査請求書で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 請求対象公文書である不動産鑑定評価書は、著作権法（昭和45年法律第48号）に基づく著作物に該当する。その理由については以下のとおりである。

ア 不動産鑑定士が作成する不動産鑑定評価書は、国土交通省が定める不動産鑑定評価基準（以下「基準」という。）第9章第2節の記載事項について記載することが求められ、その内容は客観的な事実を述べているものではあるが、基準上では実質的にその項目を列挙しているに過ぎず、これらの詳細な内容や文量、表現方法は各不動産鑑定士により異なる。

イ 特に対象不動産の確認に関する事項や鑑定評価額の決定の理由の要旨については、調査結果、情報収集内容における分析と知見、構成、言い回し、評価対象不動産に対する専門家としての判断等について、説明責任を果たすべく、不動産鑑定士の創意工夫が最も現れるところであり、画一的、形式的に作成できるものではない。よって、不動産鑑定評価書は創作性が高いといえ、著作権法上の著作物に該当すると判断する。

(2) 本件不動産鑑定評価業務の受任前から下記のとおり、著作権法第18条第3項における別段の意思表示を行っていることから、条例に基づく開示に同意したものとはみなされないと判断する。

ア 著作権法第18条第3項では著作者が「未公表の著作物」を地方公共団体に対し開示決定の時までに別段の意思表示をせずに提供した場合には、情報公開条例に基づく開示に同意したものとみなすこととされている。

イ 当該業務は令和6年8月22日に請書を発行したものであるが、当該業務の受任前に発行した令和6年8月20日付け「価格等調査業務に係る確認書」において、依頼者である静岡県企業局西部事務所以外の者への公表、開示、提出については開示先を浜松市のみとしており、当該開示先以外の者への開示が行われない旨を記載している。また、当該内容については委任者と受任者との間で認識の齟齬がないよう令和6年8月13日のメールでも伝えている。

ウ 令和6年10月9日に行われた不動産鑑定評価書ドラフト版の説明会では、当該会議に出席した静岡県企業局西部事務所の担当者に確認書及び不動産鑑定評価書の3頁「IX. 関与不動産鑑定士及び関与不動産鑑定業者に係る利害関係、依頼者、利用者の範囲等（6）公表・開示・提出」にて開示先として記載している浜松市以外への公表、開示、提出は承諾しない旨を口頭にて伝えており、意思表示をしている。その後、当該確認書の一部内容に変更はあったが、公表、開示、提出における内容についての変更はしていない。

- (3) 以上により、本件不動産鑑定評価書は条例第7条第1号の「法令若しくは条例の規定により、公にすることができないと認められる情報」に該当すると判断する。
- (4) 「価格等調査業務に係る確認書」についても、不動産鑑定評価書に係る内容が含まれており、同様に該当すると判断する。

4 実施機関の主張要旨

実施機関が弁明書で述べている主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 請求対象公文書のうち、「開示しないこととした部分」以外の部分については、条例第7条第1号から第7号のいずれにも該当しないため、開示することとした。
- (2) 審査請求人は、価格等調査業務に係る確認書等で著作権法第18条第3項の「別段の意思表示」を行っているから同項は適用されないと主張している。審査請求人の主張は、請求対象公文書は著作権法第18条第1項の「著作物」に該当するから、「著作者」である審査請求人が「別段の意思表示」をした以上、請求対象公文書には「法令若しくは条例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」が記録されているとの主張であると解される。
- (3) しかし、著作権法第18条第4項第5号は、著作者の公表権の適用除外として「情報公開条例の規定で行政機関情報公開法第7条の規定に相当するものにより地方公共団体の機関又は地方独立行政法人が著作物でまだ公表されていないものを公衆に提供し、又は提示するとき。」と規定している。
- (4) 請求対象公文書の不動産鑑定評価書が県有地を評価の対象としたものであることを考慮すると、財産の評価が適正に行われているか否かの判断材料として、条例第9条による公益上の理由による裁量的開示を行うべき場合であり、著作者の公表権の適用除外となることから、部分開示は妥当である。
- (5) この考え方は、内閣府情報公開・個人情報保護審査会答申（平成22年度（行情）答申第560号「特定不動産に関する総務省独自発注の不動産鑑定評価書の一部開示決定に関する件（第三者不服申立て）」）で示された考え方に沿うものである。

5 審査会の判断

当審査会は、請求対象公文書に係る本件決定について審査した結果、以下のとおり判断する。

(1) 請求対象公文書について

請求対象公文書は、令和6年8月に実施機関が審査請求人に発注した不動産鑑定評価業務（以下「本件業務」という。）の結果作成された「不動産鑑定評価書」及び本件業務の「価格等調査業務に係る確認書」である。

本件業務の対象地は、実施機関が浜松市中央区内において浄水場の一部として所有していた県有地（以下「本件県有地」という。）である。本件業務の背景として、令和4年度以降二度の豪雨による浸水被害を受けた本件県有地周辺住民のために、浜松市が水害対策として雨水調整池を整備する目的で本件県有地の譲渡を実施機関に要請したという事情があり、請求対象公文書は、有償による譲渡の手続を進める際に作成されたものである。

請求対象公文書のうち不動産鑑定評価書は、本件県有地の売却価格を決定するに当たり必要な不動産鑑定評価額を算定するためのものであり、価格等調査業務に係る確認書は、国土交通省が定める「不動産鑑定士が不動産に関する価格等調査を行う場合の業務の目的と範囲等の確定及び成果報告書の記載事項に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）に基づき、不動産鑑定業者が業務の目的と範囲等について確定し、価格等調査業務の契約の締結までに鑑定業務の依頼者に交付しなければならないものである。

なお、本件業務は、随意契約により、不動産鑑定業者で不動産鑑定士である審査請求人との契約に至っている。その理由は、別記2-10「単独随意契約理由書」によれば、公共用地売却における不動産鑑定については、令和2年3月17日付け中央用対第13号「公共事業に係る不動産鑑定報酬基準について（通知）」に基づき不動産鑑定業者に発注するものであり、価格面での競争の余地はないことから、地方公営企業法施行令（昭和27年政令第403号）第21条の13第2項の規定による単独随意契約としたためということである。また、委託先の選定に当たっては、「局所有財産の売却における不動産鑑定評価の発注に係る手順書」に基づき、静岡県交通基盤部土地対策課作成の地価調査鑑定評価員一覧のうち、対象物件の所在地である浜松市を管轄する公益社団法人静岡県不動産鑑定士協会第4分科会所属の評価員16名から乱数表を用いた無作為抽出により選定したということである。

(2) 本件審査請求について

審査請求人は、請求対象公文書はいずれも著作権法上の著作物に該当し、かつ、著作権法第18条第3項における別段の意思表示をした場合に該当することから、これらは、同条第1項の公表権に基づき非開示とされるべきであっ

て、条例第7条第1号の非開示情報に該当すると主張している。

これに対し、実施機関は、本件は条例第9条による公益上の理由による裁量的開示を行うべき場合に該当し、著作者の公表権の適用除外となることから本件決定を行ったと説明する。

すなわち、本件審査請求における争点は、審査請求人が公表権を主張している請求対象公文書に係る条例第7条各号の該当性及び条例第9条による公益上の理由による裁量的開示の妥当性である。

そこで、以下、請求対象公文書の開示することとされた部分について、まず、審査請求人が主張している条例第7条第1号の該当性を中心に検討し、次に、その結果を踏まえ、条例第9条による開示の妥当性を検討する。

(3) 条例第7条第1号（法令秘情報）の該当性について

本号は、法令若しくは条例の規定又は実施機関が法律上従う義務を有する国の機関の明示の指示その他これに類する行為により公にすることができないと認められる情報（法令秘情報）が記録されている公文書は非開示とすることを定めたものである。法令秘情報は、法令等によって開示が禁止されている情報であり、開示の余地のないものであることから裁量的開示の対象から除外されている。法令、指示等により明らかに公にすることができないと認められる情報として、例えば、個別法により守秘義務が課されている情報や、手続の非公開が定められている調停等に関する情報がこれに該当する。

以下、請求対象公文書の開示することとされた部分の本号該当性について検討する。

ア 請求対象公文書のうち、不動産鑑定評価書については、不動産鑑定評価を業務とする審査請求人がその職務上、本件県有地の価格形成要因を分析し鑑定意見として鑑定評価額とその結論に至る経緯を表したもので、審査請求人の名義で鑑定委託者である実施機関に納品したものであることが認められる。また、価格等調査業務に係る確認書は、本件業務に係る契約締結前（令和6年8月20日）に依頼者である実施機関に交付されたものであり、また、契約締結後の変更を反映し、令和6年10月16日付けで再交付されたものであると認められる。

イ 請求対象公文書に記載されている内容は、不動産鑑定評価書については、対象不動産に係る鑑定評価額、表示・所有者、種別・類型、価格・賃料の種類、価格時点、鑑定評価を行った日、依頼目的、鑑定評価の条件、利害関係、鑑定評価額決定の理由の要旨である。このほか、附属資料として位置図、付近図、航空写真、公図、現況写真等が添付されている。

価格等調査業務に係る確認書については、不動産鑑定依頼目的、対象不動産概要、依頼者以外の者への公表、開示、提出、価格等調査の基本的事項、基準に則った鑑定評価との相違点、利害関係等が記載されている。

ウ 当該不動産鑑定評価書は、審査請求人の専門的知識と経験に基づき、対象不動産の状況に応じ各種資料を駆使した上で不動産の価格を評価したもので、文書全体として審査請求人の思想を創作的に表現したものと見える。よって請求対象公文書のうち、不動産鑑定評価書は著作権法第2条第1項第1号の著作物に該当すると認められる。また、価格等調査業務に係る確認書についても、不動産鑑定評価書と同様の記載が随所であり、その取扱いは不動産鑑定評価書と同様にする必要があると認められることから、著作物に該当すると認められる。

エ 請求対象公文書が審査請求人により既に公表されている事実も認められないため、これらは著作権法上の未公表の著作物に該当すると認められる。

著作権法では、著作物の扱いについて著作者がコントロールする権利を認めているため、実施機関が保有する開示請求者以外の第三者の未公表著作物を著作者本人の許諾を得ずに開示することは、著作権法第18条第1項で「著作者は、その著作物でまだ公表されていないもの（その同意を得ないで公表された著作物を含む。略）を公衆に提供し、又は提示する権利を有する。」と定める公表権の規定に抵触することとなる。

このため、開示請求に係る公文書が第三者の著作物である場合は、著作権法上の公表権等との調整が必要となることから、著作者が情報公開制度に基づく開示に同意しない旨を表明していない場合には開示に同意したものとみなすこと（同条第3項）、公益上の理由により開示する場合には公表権を害することにはならないこと（同条第4項）などの調整措置が講じられている。

オ 審査請求人によれば、上記3(2)のとおり、依頼者である実施機関及び浜松市以外への公表、開示等に支障があることを実施機関へ伝えたということである。さらに、審査請求人は、本件決定より前の令和6年11月26日付け意見書にて請求対象公文書の全てについて開示されることに支障がある旨の意思表示をしている。そうすると、これらの意思表示は、著作権法第18条第3項第3号の括弧書に規定する「開示する旨の決定の時までに別段の意思表示をした場合」に該当し、請求対象公文書の公開に著作者が同意したものとみなすことができないことから、未公表の著作物である請求対象公文書を公にすることは審査請求人の著作権法上の公表権を侵害することになる。

カ 本件の参考事例として、次の情報公開・個人情報保護審査会答申がある。

「特定日に提出された特定会社による特定不動産の鑑定評価書の一部開示決定に関する件（第三者不服申立て）（平成22年度（行情）答申第559号）」、「特定不動産に関する総務省独自発注の不動産鑑定評価書の一部開示決定に関する件（第三者不服申立て）（平成22年度（行情）答申第560号）」、「特定会社による特定不動産の鑑定評価書の一部開示決定に関する

件（第三者不服申立て）（平成 23 年度（行情）答申第 562 号）」

いずれも審査請求人による公表権を理由とした不開示の主張に対し、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「行政機関情報公開法」という。）第 7 条に定める公益上の理由による裁量的開示をすべき場合であるとして、著作権法第 18 条第 4 項第 1 号の規定（行政機関情報公開法第 7 条の規定により行政機関の長が著作物でまだ公表されていないものを公衆に提供し、若しくは提示するとき）に基づき、同条第 1 項（公表権）を適用しないこととされたものである。

なお、上記答申のうち、平成 22 年度（行情）答申第 559 号は、同審査会を所管する総務省が、過去の同審査会答申の中から国の行政機関や地方公共団体の参考になるものとして抜粋し、「答申選（行政機関情報公開法第 7 条関係）」として公表しているものである。

キ 行政の説明責任や公正で民主的な行政の推進といった情報公開制度の趣旨・目的は行政機関情報公開法と条例で共通であるところ、行政機関情報公開法が適用される国の行政機関の場合には不動産鑑定評価書の裁量的開示が認められ、条例では認められないとするのは不合理である。

ク 以上により、少なくとも、行政機関情報公開法の仕組みで開示することが想定されている情報については、法令等により明らかに公にすることができない情報とは認められないため、条例第 7 条第 1 号に該当しないと判断する。

ケ ただし、審査請求人の主張は、要するに請求対象公文書に係る公表権の保護を求めるものであると考えられるところ、これが法令秘情報には当たらないとしても、請求対象公文書が著作権法上の未公表著作物に該当し、当該文書を公表することにつき著作者の同意がない場合、これを公にすることにより著作権法上の公表権を侵害することとなるため、その意味において、審査請求人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることは認められるため、請求対象公文書記載の内容は条例第 7 条第 3 号には該当するといえる。

(4) 条例第 9 条による開示の妥当性について

実施機関は、請求対象公文書である不動産鑑定評価書が県有地を評価の対象としたものであることから、財産の評価が適正に行われているか否かの判断材料として、条例第 9 条による公益上の理由による裁量的開示を行うべきであると説明している。

本条は、開示請求に係る公文書に非開示情報が記録されていても、実施機関が公益上特に必要があると認めるときは、その裁量により開示できることを定めたものである。

条例の「解釈及び運用の基準」では、「公益上特に必要があると認めるとき」とは、条例第 7 条第 2 号ただし書イ及び第 3 号ただし書の規定による人の生

命、健康、生活などの保護のため必要な場合の開示義務に比べ、より広い社会的、公共的な利益を保護する特段の必要性のある場合をいうとされている。

以下、請求対象公文書の性格を踏まえて、上記(3)ケで記載したとおり、公表権の侵害という意味において条例第7条第3号に該当するといえる請求対象公文書を公益上の理由による裁量的開示とした決定の妥当性について検討する。

ア 著作権法上、公表権は対象が未公表の著作物でありさえすれば生じることから、著作者から行政機関に提出された文書は、別段の意思表示があれば非開示とされることとなり、そうすると、広く行政機関が保有する情報を対象とする情報公開制度の趣旨は損なわれることとなる。

そこで、行政機関情報公開法や条例に基づき、一定の場合については著作者の意思のいかんを問わず、公表権の規定を適用しないこととされており（著作権法第18条第4項）、具体的には、未公表の著作物に記録された情報について、①行政機関情報公開法第5条第1号ロ又は第2号ただし書に該当する場合、②同条第1号ハに該当する場合及び③同法第7条による開示の場合（情報公開条例の規定でこれらに相当するものを開示する場合を含む）には、公表権の規定は適用されない。

したがって、請求対象公文書に関する公表権によって保護されるべき利益は、情報公開制度の趣旨・目的に照らし、事柄の性質・内容に沿って判断する必要がある。

イ 請求対象公文書のうち、不動産鑑定評価書は、本件県有地の有償譲渡に当たり、本件県有地の売却価格決定の材料となる文書である。また、価格等調査業務に係る確認書は、不動産鑑定業者と依頼者との間で業務の目的、範囲、成果報告書の記載事項などを明確にし、不動産鑑定業務における鑑定評価の正確性や信頼性を確保するために、不動産鑑定業者である審査請求人から依頼者である実施機関に交付された文書である。

ウ 上記(3)エで記載したとおり、請求対象公文書は著作権法上の未公表の著作物に該当し、別段の意思表示がある以上、著作者である審査請求人の公表権を踏まえると、請求対象公文書に記載されている内容は、条例第7条第3号に規定する事業活動情報に該当する。

エ 請求対象公文書に記載されている対象不動産の確認に関する事項や鑑定評価額の決定の理由の要旨等については特に不動産鑑定士の創意工夫が現れる部分ではあるものの、記載すべき事項は、不動産鑑定評価書については基準に、価格等調査業務に係る確認書についてはガイドラインに定められており、請求対象公文書の創作性及び独自性において、絵画や小説などの著作物に比べ著作者の人格との結合性の程度は強いとはいえないものと認められる。

オ 本件県有地の有償譲渡は本件県有地周辺住民及び浜松市からの要請により行われており、さらに浜松市議会（令和5年11月定例会）における一般質問に対し、「静岡県企業局神原浄水場敷地（本件県有地）を候補地として雨水貯留施設の設置を検討しており、県企業局と協議、調整を進めている」との答弁がされているなど、市民及び県民の関心は高く、請求対象公文書の公開により土地の適正な鑑定評価を基に公正に取引を遂行していることを県民に明らかにすることは、県政に対する信頼を確保することにも繋がり、公益上の必要性は高いと判断できる。

カ 著作者人格権である公表権は本来保護されるべきものであるものの、上記エのとおり、請求対象公文書の公表権を保護する必要性はさほど強いとはいえず、上記オのとおり、市民及び県民の関心の高い本件県有地を有償譲渡するに当たっての価格算定に係る文書という請求対象公文書の性質に着目した場合、少なくとも本件決定において実施機関が開示するとしている部分については、本件業務の手續の透明性の確保や県有地の売却を巡る説明責任の充足といった公益の実現のため、請求対象公文書の公表権が制約を受けることは、情報公開制度の趣旨・目的に照らしてやむを得ないものと認められる。

キ したがって、請求対象公文書の開示することとされた部分について、条例第9条による公益上の理由による裁量的開示を行うべき場合であるとの実施機関の主張は妥当であり、著作権法第18条第4項第5号の規定（情報公開条例の規定で行政機関情報公開法第7条の規定に相当するものにより地方公共団体の機関（略）が著作物でまだ公表されていないものを公衆に提供し、又は提示するとき。）に基づき、同条第1項（公表権）を適用しないこととすべきである。

(5) 結論

以上により、請求対象公文書における開示することとされた部分の記載内容は、条例第7条第1号には該当しないが、審査請求人が請求対象公文書について公表権を有することを考慮すると条例第7条第3号には該当するものである。しかし、公表権を保護する必要性（非開示とすることによる利益）と開示すべき公益上の必要性とを比較衡量した結果、後者の必要性が上回り、条例第9条により開示することができる場合に該当すると認められることから、実施機関が請求対象公文書の一部について条例第7条各号に該当せず条例第9条により開示するとしたことは、結論において妥当である。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

別記 1 本件開示請求の内容

静岡県企業局が令和5年9月以降に発注した不動産鑑定評価に係る以下の書類
1 鑑定評価書
2 業務に関し取り交わした依頼書、確認書、承諾書、見積書、請書等
3 静岡県の支出命令書
4 鑑定業者の選定基準又は選定に至った理由などが記載された文書

別記 2 本件対象公文書

No.	文書の名称	令和6年1月 発注分	令和6年8月 発注分
1	不動産鑑定評価書	○	○
2	不動産（土地）鑑定評価見積依頼書	○	○
3	土地鑑定評価依頼書		○
4	業務の目的と範囲等の確定に係る確認書	○	
5	価格等調査業務に係る確認書		○
6	見積書	○	○
7	請書	○	○
8	支払伝票	○	○
9	業者選定理由	○	
10	単独随意契約理由書		○

※ 表中の○は、対象公文書について、各発注分の該当の有無を表したものである。

※ 別記2のうち、請求対象公文書は、令和6年8月発注分のNo.1及びNo.5である。

別記 3 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容	審査会
令和7年3月3日	実施機関から諮問書を受け付けた。	
令和7年4月22日	審議	第387回
令和7年5月27日	審議、答申	第388回

静岡県情報公開審査会委員の氏名等（氏名は、五十音順）

氏 名	職 業 等	調査審議した審査会
鎌 塚 優 子	静岡大学教育学部 教授	第 388 回
久保田 誠 実	弁護士	第 387 回、第 388 回
下 田 明 宏	静岡産業大学経営学部 特任教授	第 387 回、第 388 回
武 田 恵 子	看護師、静岡県看護協会監事	第 387 回、第 388 回
森 下 文 雄	弁護士	第 387 回、第 388 回