

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第427号)

平成17年11月11日

横情審答申第427号

平成17年11月11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17年2月25日建北指第1699号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成16年11月11日港北区日吉の調査関係資料（違法建築物についての調査結果 建築局北部建築事務所検査課井坪係長及び望月係員が平成16年11月11日午前、港北区日吉で調査した結果 実測図面及び調査結果（メモ等も含む）一式調査に先立ち施工業者から建築局北部建築事務所検査課に渡された実測図面も含む）」の非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、「平成16年11月11日港北区日吉の調査関係資料（違法建築物についての調査結果 建築局北部建築事務所検査課井坪係長及び望月係員が平成16年11月11日午前に港北区日吉で調査した結果 実測図面及び調査結果（メモ等も含む）一式 調査に先立ち施工業者から建築局北部建築事務所検査課に渡された実測図面も含む）」を非開示とした決定は、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、「平成16年11月11日港北区日吉の調査関係資料（違法建築物についての調査結果 建築局北部建築事務所検査課井坪係長及び望月係員が平成16年11月11日午前に港北区日吉で調査した結果 実測図面及び調査結果（メモ等も含む）一式 調査に先立ち施工業者から建築局北部建築事務所検査課に渡された実測図面も含む）」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が、平成16年12月1日付で行った非開示決定（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 実施機関の非開示理由説明要旨

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5号及び第6号に該当するため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5号の該当性について

本件請求時においては、初期指導中の段階だったが、初期指導中に行政文書が開示された場合、違反者の氏名等が明らかになり、周辺住民等から違反処分や処罰を求めるなどの圧力が高まることが考えられ、初期指導により違反の是正を図るなど違反の解消方法の選択をできにくくし、指導方法の意思決定に影響を及ぼすおそれがある。また、指導に応じようとしていた相手方と周辺住民との間に対立的な状況を生み出すなど不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあることから、本号に該当し非開示とした。

(2) 条例第7条第2項第6号の該当性について

本件申立文書は、まちづくり調整局北部建築事務所建築審査課検査係（当時は、建築局北部建築事務所建築審査課検査係。以下「検査係」という。）が初期指導として事実確認等をする過程で取得した文書等であり、施工業者から任意提出を受けた残存の建物図面も含まれており、これらの文書が開示されると任意提出を求めた建築主との信義則に反し信頼関係を失うこととなって、事情聴取に応じなくなったり、書類提出を拒否されるなど正確な事実の把握を困難にし、是正指導の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。また、任意提出した図面が開示されることがわかると、今後行われる同様の業務の遂行にも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。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書及び意見書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 異議申立てに係る処分を取り消すとの決定を求める。
- (2) 申立人にとっては、この調査結果がなければ、違法建築物より被る被害状況について正確に把握することが困難になるため、非開示決定の取消しは必須である。
- (3) 今回、横浜市の情報公開制度に従い違反建築物に関する文書等の開示請求を行ったが、その取扱いが以下のように余りにも杜撰なため、非開示決定通知書（建北指第1537号）は、本当に横浜市長が出された文書かどうか非常に困惑している。

ア 開示請求書の請求者欄に、戸籍に登録されている申立人の正式な氏名を記載したが、その回答となる通知書には戸籍とは異なった氏名が記載されていた。

イ 開示の決定は請求の翌日から14日以内に行われることになっているが、15日後に確認の電話を入れたところ、まだ手続き中で慌てて手続きを行うといった状況だった（通知上の日付は14日以内に行われたことになっていた。）。

ウ 事前に該当する文書を口頭で請求したところ、担当部署（検査係）より、開示請求を行えば開示できると聞いたため、わざわざ休暇をとって請求を行ったにもかかわらず、同じ部署の同じ担当の方が非開示の決定を行っている（この件では、事前に横浜市の法律相談をお願いし、担当弁護士の方に相談したところ、今回の開示請求をした文書、図面などは問題なく開示されると聞いていた。）。

エ 非開示決定通知書中の非開示とする根拠規定と理由について、第7条第2項第5号及び第6号が記載されているが、今回の開示請求内容は、現状では既に違反が確

定した建築物についての調査結果を求めているものであるため、全く該当しない根拠規定を適用して非開示の決定を行っている。

オ 担当の方（検査係長）の説明では、横浜市では通例として進行中、係争中の案件については一切の文書請求には応じないとのことだった。であれば何故、絶対出せない文書について開示請求すれば出すと言ったのか。また、実際そのとおりであれば、これは情報公開の趣旨に反するのではないか。特に、その案件の当事者に対しては、進行中であっても当然公開されるべきものとする（当然非開示となる文書があることは理解できるが、全ての文書が非開示ということはないと思う。）。また、このことを検査係の上司にあたる北部建築事務所長に確認したく11月2日に面会を申し込んだところ、在席とのことだったが、結局1時間半待たされた挙句、本人はそのまま外出してしまった。残念ながら北部建築事務所、特に検査係長の対応については、都合により毎回話を変える、忙しいのでなかなかできないと言う、また、違反建築の施工業者を指導する立場なのに、いまだに違反を実施した業者が誰なのか特定していないなど、市民として信頼するに耐えられない。このことについても検討し、市長の回答を文書にてお願いする。

- (4) 開示請求（平成16年11月）の時点では、初期指導中であつたため開示できなかったと説明されているが、それから4か月以上経過した現在（意見書提出時点）であれば開示できるのか。対象物件に関しては、口頭にて違反がある旨回答を得ている。その内容とこれまでの指導経過、今後の指導方針とその目途を知りたい。申立人は、違反の直接の影響を受けるいわば被害者に当たる可能性が大きく、その意味では本件の当事者たり得ると考える。
- (5) 初期指導により是正指導に応じた違反解消の処理がなされた場合にあっては、解消まではあくまでも「違反であつた」事実には変わりはないと考える。その点では、初期であれ、末期であれ、違反事実は何ら差異はなく、初期指導に時宜を失するものである。初期で是正指導に従えば、情報を非開示として違反があつた事実も秘匿するのは、法令の裁量範囲を逸脱した判断と考える。
- (6) 本件申立てはあくまで情報開示だが、仮に他方、例えば建築基準法の適用により、相手側への指導及び違反事項の適法な揭示がなされれば、申立人が知るべき情報の大半は結果として開示されるものと思慮される。しかしながら、既に申立て後相当期間において担当課より正しく情報が提示されず、住民間の関係は悪化し、見たところ何ら違法行為への処置がなされないまま、精神的、物理的な被害を受けた事実がある。

これが誤った行政判断に基づくものだ判断された場合には、申立人としてもしかるべき対処に移行せざるを得ず、が為に、情報開示の是非については経過を含めて正確に認識しておきたいと考え、異議申立てに及んだ。ついては、開示請求時には非開示の判断が下されたもので、現時点、新たに開示請求すれば開示の判断が得られるものは何か、また変わらず非開示の判断がなされるものは何か、またその具体的な理由について示して欲しい。

(7) 条例第7条第2項第5号の該当性についての反論

ア 非開示による混乱回避の配慮をしたとのことだが、現に当事者間で混乱が生じている。行政が一体何を懸念して当該適用を判断したのか。審議の経過、審議員の言動を開示せよと求めているのではないのであるから、合わせて本件事実にそくした具体的な非開示理由を示して欲しい。「特定のもの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もの」に申立人が該当するなら、むしろ開示が妥当であろう。

イ 本号の該当性は、行政側の指導方針の問題である。被害者の権利保護への配慮を欠く判断で、行政指導の脆弱性を住民の当然の主張に責任転嫁するものである。現に相手方と周辺住民に混乱を生じさせている現状を考えるに、非開示は誤った判断と言わざるを得ない。

(8) 条例第7条第2項第6号の該当性についての反論

ア 非開示の理由が正確な事実の把握を困難にするとあるが、既に違法と分かっていることであり、検査、監査を含む適切な是正措置は速やかに行われるべきである。しかるにこの件は、発生して既に3か月以上経過（異議申立て時点）しており、正確な事実の把握事務の適正な遂行は既に完了していかねるべきである。もし、非開示の理由が通知書のとおりであるとするならば、適正な職務を怠っており、開示・非開示とは全く次元が異なるものであり、早急な対応が求められるはずである。また、開示することが、本当に当該事務の遂行に支障を及ぼすのであれば、いつ支障がなくなるのか、いつ開示することができるのか明確な回答が欲しい。

イ 本号の主旨は、行政側の手法も含めた事務・事業の開示により、違反者側のこれを逆手に取った情報の秘匿、情報操作を招く危険性を危惧して定めたもので、本件の申立人の開示主旨に該当しないことは明白である。違反者の不正への懸念を被害者たる当事者に当てはめて判断するのは、本号主旨のはき違えに他ならないのではないか。申立人の意見を踏まえた本号の解釈と過去における同様の解釈による非開

示理由を示して欲しい。

ウ 「任意に提出した図面が開示されることがわかる」ことが、誰に分かるとどのような不都合が生じるのか。仮に、図面が任意提出されなければ行政として法令違反を看破できないということであれば、そのこと自体が問題であり、一般論として、不正を行ったものが任意の協力を拒むのは自明の理であることを前提とした対応こそ行政は行うべきである。当事者、被害者からの開示請求に応えないことをもって任意提出拒否の理由とすることは、本号の適用主旨のはき違えと並ぶ重大な錯誤であると考えるが、「同様の業務の遂行にも支障を及ぼすおそれ」と本件非開示決定との因果関係を具体的に述べて欲しい。

5 審査会の判断

(1) 違反指導業務について

検査係では、建築物の中間検査、完了検査、住宅金融公庫の融資物件に対する検査等の検査業務、民間指定確認検査機関が引き受けた建築確認に対する指導、建築に伴う違反防止のパトロールや査察、住民からの陳情や相談の受付け等を行っている。

検査係では、違反の陳情や相談を受けた場合、最初に対象となる建築物を特定し、違反の有無、違反の内容を確認するために現場調査、必要書類の収集、関係者への事情聴取等を行っている。その結果、建築基準法（昭和25年法律第201号。以下「法」という。）等の法令違反が明らかな場合は、法第9条に基づき初期指導として是正指導を行い、この過程で建築主が指導に従って是正に応じた場合は、違反解消として処理される。建築主が初期指導に応じない場合は、まちづくり調整局違反对策課（当時は、建築局監察指導課。以下「違反对策課」という。）に報告し、違反对策課から違反是正の指導を行うこととなっている。

なお、実施機関によれば、初期指導とは違反建築物等の建築主や施工者などに対して、是正勧告することや是正計画書の提出を求めるなどによる是正指導のことであり、初期指導の期間については、違反にはさまざまな状況があるため、その内容や周辺への影響などを踏まえ、個々に判断するとしている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、敷地を2分割した一方の敷地において一部解体して残存させた建築物に違反があるのではないかとの陳情を受け、実施機関が違反の有無を確認するため現場調査を行った際の調査結果及び調査資料である。調査資料は、施工業者から入手した残存の建物図面並びに検査係が公用で取得した登記簿謄本3通（土地

2 件、家屋 1 件）、地籍測量図、撤去前の建物図面及び公図で構成され、施工業者から入手した残存の建物図面には現地調査の結果が記録されている。

(3) 条例第 7 条第 2 項第 5 号の該当性について

ア 条例第 7 条第 2 項第 5 号では、「市の機関並びに国・・・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あつて、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ものに不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれのあるもの」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、本件請求が初期指導中の段階であつたことから、初期指導中に行政文書が開示された場合、意思決定の中立性が損なわれるおそれ及び不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあり、本号に該当し非開示としている。また、申立人は本件請求に即した具体的な非開示理由が示されていないことや本件請求に係る事案は発生から数か月が経過しており、いつ支障がなくなりいつ開示することができるのかを示してほしいと主張している。

ウ 本件処分の妥当性について検討するため、平成17年 8 月26日に実施機関から事情聴取を行ったところ、以下のとおり説明があつた。

(ア) 申立人が本件請求を行った時期は、検査係の職員が違反の内容を確認するために現場調査を行った後に、関係者からの事情聴取等を行おうとしていた初期指導中の段階であつたことから、本件申立文書に含まれる情報は意思形成過程の情報であり、未成熟な情報である。

(イ) このような段階で、本件申立文書が開示された場合、周辺住民等から違反処分や処罰を求めるなどの圧力が高まることが考えられ、初期指導により違反の是正を図る等違反の解消方法の選択をできにくくし、指導方法の意思決定に影響を及ぼすおそれがある。

また、指導に応じようとしていた相手方と周辺住民との間に対立的な状況を生み出すなど不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあることから、本号に該当し非開示とした。

(ウ) なお、本件請求に係る事案は、本年 3 月に建築主からは是正計画書の提出を受け違反事項が確定している。その後検査係において指導したが是正されないため本年 6 月 2 日に違反对策課に建築基準法に違反する建築物等に係る措

置依頼書（以下「措置依頼書」という。）を送付しているので、現時点で再度本件申立文書を開示請求されれば、昨年、審査会から受けた答申第346号及び第347号にそって、公用で取得した文書は基本的に開示することとなる。

エ 当審査会では、実施機関の説明から、検査係で行う初期指導においては違反が是正されないため違反对策課に措置依頼書が提出され、現時点で再度本件申立文書の開示請求がなされれば、本件処分とは異なった決定がなされることが判明したが、本件処分の妥当性の判断については、本件処分をした平成16年12月1日を基準日として行うこととする。

違反建築物への対応としては、検査係職員による現地調査、関係者からの事情聴取等による違反の有無や是正の意思等の確認、具体的な是正計画の検討、違反者による任意の是正の促進等を経て、それでも是正に応じない場合、違反对策課において法に基づく強制的な是正措置を採ることが一般的であると認められる。また、実施機関としては、違反の事実があったからといって直ちに法に基づく強制措置を採ることよりも、できるだけ違反者による任意の是正により解決することが望ましいと考えていることが認められた。

本件処分がなされた平成16年12月1日にどのような段階であったかを知るために、実施機関から提出された措置依頼書を見分したところ、検査係の職員が違反の内容を確認するために現場調査を行った後に、関係者からの事情聴取等を行っていた段階であり、実施機関として違反の事実については認識していたものの、どのような方針で解決すべきかを検討していたところであった。仮に、その段階で本件申立文書が開示されると、調査や事情聴取を受けている建築主の氏名やどのような事項を調査しているのかなどが明らかとなり、周辺住民等から強制的な違反是正や処罰を求めるなどの圧力が高まることが想定される。したがって、不当に市民の間に混乱を生じさせたり指導方法の意思決定に影響を及ぼすおそれがあるとする実施機関の主張は妥当なものであると判断でき、本号に該当する。

(4) 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、本件申立文書には施工業者から任意提出を受けた残存の建物図面も含まれており、これらの文書が開示されると任意提出を求めた建築主との信義則に反し信頼を失うことになって、事情聴取に応じなくなったり、書類提出を拒否されるなど正確な事実の把握を困難にし、是正指導の適正な遂行に支障を及ぼすとともに、今後行われる同様の業務の遂行にも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と主張しているが、前記(3)で述べたように、本件申立文書は同項第5号に該当し非開示とすべきものであるから、本号の該当性について判断するまでもない。

(5) 結 論

以上のとおり、実施機関が、本件申立文書について条例第7条第2項第5号に該当するとして非開示とした決定は、妥当である。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成17年 2 月 25 日	・ 実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成17年 3 月 18 日 (第291回 審査会)	・ 諮問の報告
平成17年 3 月 24 日	・ 異議申立人から意見書を受理
平成17年 4 月 8 日 (第292回 審査会)	・ 部会で審議する旨決定
平成17年 7 月 22 日 (第67回第二部会)	・ 審議
平成17年 8 月 12 日 (第68回第二部会)	・ 審議
平成17年 8 月 26 日 (第69回第二部会)	・ 実施機関から事情聴取 ・ 審議
平成17年 9 月 9 日 (第70回第二部会)	・ 審議
平成17年 9 月 30 日 (第71回第二部会)	・ 審議
平成17年10月14日 (第72回第二部会)	・ 審議