

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第1400号から第1405号まで)

平成29年7月6日

横情審答申第1400号から第1405号まで

平成 29 年 7 月 6 日

横浜市長 林 文 子 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 藤 原 静 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28年10月11日建建安第715号から第720号までによる次の6件の諮問について、
別紙のとおり答申します。

「指定確認検査機関Xが、平成28年特定月日A付受付けた確認申請書、及びこれに添付された書面図面のすべて」及び「平成28年特定月日B当機関が確認済証を交付した書面及びこれに添付された書面、図面のすべて」ほかの6件の非開示決定に対する審査請求についての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「指定確認検査機関 X が、平成28年特定月日 A 付受付けた確認申請書、及びこれに添付された書面図面のすべて」及び「平成28年特定月日 B 当機関が確認済証を交付した書面及びこれに添付された書面、図面のすべて」ほかの別表に示す行政文書を非開示とした決定は、妥当である。

2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「指定確認検査機関 X が、平成28年特定月日 A 付受付けた確認申請書、及びこれに添付された書面図面のすべて」及び「平成28年特定月日 B 当機関が確認済証を交付した書面及びこれに添付された書面、図面のすべて」ほかの別表の開示請求の内容欄に示す行政文書（以下「本件審査請求文書」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成28年6月15日付で行った6件の非開示決定（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

本件審査請求文書については、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2条第2項に規定する行政文書が存在しない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。

建築基準法（昭和25年法律第201号。以下「法」という。）及び国土交通省令（昭和25年建設省令第40号。以下「省令」という。）により、指定確認検査機関（法第77条の18から第77条の21までの規定の定めるところにより国土交通大臣又は都道府県知事が指定した者をいう。以下同じ。）が建築物の建築等に関する確認済証を交付したとき、適合するかどうか決定することができない旨の通知書を交付したとき、中間検査（法第7条の3に定める検査をいう。以下同じ。）の引受けを行ったとき、中間検査をしたとき及び取りやめの届の提出を受けたときに建築主事又は特定行政庁（法第2条第35号に定める特定行政庁をいう。以下同じ。）へ提出される書類は、確認審査報告書、中間検査引受通知書、中間検査報告書その他国土交通大臣が定める様式によるもの等となり、これらの手続の書類を構成する図書、書類及び図面のすべてを提出するよう定められているものではない。

よって審査請求人の求めるような文書は提出又は送付されておらず保有していないため、非開示とした。

4 審査請求人の本件処分に対する意見

審査請求人が、審査請求書及び反論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) 本件処分を取り消し、個人が識別される特定情報体部分を除き、全部開示するよう求める。
- (2) 本件非開示決定通知の場合は、特定された文書名の具体的記載がないから決定をしない不作為があり、応諾義務違反の非開示処分は瑕疵ある処分であるから、処分の取消しを求め、適正な手続による全部開示処分を求める。

開示請求書の「添付された書面・図面のすべて」とする文言の内容は実施機関が特定するに足りる内容の記載がされている文言である。実施機関はこの請求を受けて、具体的な行政文書名を特定し、行政文書ごとに開示する義務があり、開示請求に対する決定の義務がある。

開示請求者の「添付された書面・図面のすべて」との行政文書の特定方法は条例第6条が容認する範囲があるが、実施機関は具体的に特定した文書名を文書単位で決定しなければならない。

- (3) 開示請求対象文書は実施機関が保有する行政文書である。

確かに、指定確認検査機関が取得、作成した一連の文書群は、実施機関の職員自らが作成した文書・図面ではないが、取得しているか否かは明らかではない。ただ、特定行政庁横浜市に提出義務づけられている文書とこれ以外の文書・図面の二種類の文書群が存在していることがわかる。

この提出義務ある文書群は書類の閲覧（法第77条の35の15）及び横浜市建築基準法施行規則の閲覧制度のためのものであって、文書提出を拒否する根拠ではないから、特定行政庁は「これ以外の文書・図面」の条例に基づく開示請求を受けた場合は、開示請求対象文書を取得した上で、開示請求に応じる義務がある。

- (4) 指定確認検査機関が所持する文書・図面等は全て国又は特定行政庁に提出しなければならない。

指定確認検査機関が特定行政庁から建築確認申請に係る書面・図面の提出を求められた場合、書面・図面の全てを提出する義務を有している。

建築確認申請に係る図書・図面等の書類のすべてを提出するよう定められている

ものではないとする弁明書の誤りは明白である。

実施機関は、開示請求対象文書、特定行政庁横浜市が保有する行政文書であるから、当機関に提出を求め、これを取得し、条例の前文・目的及び各規定に照らし、公正に判断すれば、自づと全部開示になるから、文書不存在を根拠とする非開示処分の取消しは免れない。

- (5) 本件開示請求対象文書群は特定行政庁の建築行政に必要な不可欠な文書群であって、申請書等と添付図書・図面等は建築確認手続上の分離できない不離一体の文書群である。たまたま提出されている文書が完全型文書ではなく不完全型文書であったため、請求時に作成していない場合に相当するとして、漫然と解釈・運用したものであり、条例の知る権利・目的・趣旨に照らして解釈・運用する誤りを犯していることは明らかであり、未取得との認識は誤りである。

実施機関は、不完全型文書を完全型文書に整えて、開示請求に応じる義務がある。なぜなら、特定行政庁は当該機関に対して文書提出を命ずることができるからであり、開示条件を整えて開示請求に応じることは条例運用上の適正な運用であって、条例が実施機関に義務づけているのであり、義務者が権利者に対して義務であるからである。

- (6) 本件非開示通知は、行政文書の不存在の根拠が未取得を原因としているのみの記載があるのみで、なぜ未取得なのかその理由付記が全くない。「すべてを提出するよう定められているものではありません」だけでは理由付記とはならない。文書不存在を証明するに十分な理由付記ではなく、不十分な理由付記に該当する瑕疵ある行政処分である。

なんらかの事情で単に取得していないだけなのか、それとも提出してはならないとする定めによって取得できないだけなのか、その理由が十分付記されておらず、行政処分理由を理解することができない。

保有の意味を特定行政庁と特定行政庁の出先機関との関係から判断して、保有しているかの判断をすべきであって、この理由が付記されていない非開示決定通知及び弁明書は条例第13条の理由付記違反であり、瑕疵ある行政処分である。

- (7) 特定行政庁は、指定確認検査機関に対して指揮命令、監督、図書・図面の説明、提出命令等の権限を有している。

ここからみてとれることは、当該機関が取得する図書・図面及び当該機関が作成する図書・図面等を管理・所持する形式的保有者であり、特定行政庁はこの形式的

保有者が保有する図書・図面等の実質的保有者であるから、実施機関（特定行政庁）宛の開示請求があった場合、指揮命令権を行使して、不完全状態の図書・図面を完全状態の図書・図面等に整え開示請求に応じることが条例上の実施機関の義務である。

- (8) 当該機関と同一内容の事務を行っている建築主事の事務に対して開示請求がなされた場合、建築主事の事務については未取得を理由とする非開示決定はあり得ないから、同一文書に異なる決定は公平を欠く決定となる。

この矛盾解決のためには、未取得を原因とするべきではなく、特定行政庁の外部機関の事務であるから、取得の問題は生じないので、開示請求に応じた図書・図面等を取り寄せて開示請求に応じる義務がある。

5 審査会の判断

- (1) 指定確認検査機関の建築確認及び中間検査に係る事務について

ア 建築主（法第2条第16号に定める建築主をいう。）は、法第6条第1項各号に定める建築物（法第2条第1号に定める建築物をいう。）を建築（法第2条第13号に定める建築をいう。）しようとするときは、当該工事に着手する前に、その計画が建築基準関係規定（同項に定める建築基準関係規定をいう。）に適合するものであることについて、確認の申請書を提出して建築主事の確認（以下「建築確認」という。）を受け、確認済証の交付を受けなければならないと規定されている（法第6条第1項柱書）。

また、当該工事が、法第7条の3第1項各号のいずれかの工程（以下「特定工程」という。）を含む場合は、当該工程に係る工事を終えたときに、その都度、中間検査を申請し、中間検査合格証の交付を受けなければ、特定工程後の工程を施工してはならないと規定されている（法第7条の3第1項及び第6項）。

建築確認及び中間検査（これらを総称して、以下「建築確認等」という。）を指定確認検査機関が行った場合は、法第6条の2第1項及び第7条の4第5項により建築主事による建築確認等とみなすこととされている。

指定確認検査機関は、国土交通大臣又は都道府県知事の指定を受けて建築確認等の業務を行う民間の機関である。指定確認検査機関の指定は、指定確認検査業務を行おうとする者の申請により行うこととされている（法第77条の18）。

イ 指定確認検査機関は、建築確認等を行ったとき又は法第6条の2第4項の通知をしたときは、法第6条の2第5項又は第7条の4第6項に基づき確認審査報告

書又は中間検査報告書（以下「確認審査報告書等」という。）を省令で定める書類を添えて特定行政庁に提出しなければならない。省令で定める書類は、いずれも報告のために指定確認検査機関が作成する文書である。

ウ 特定行政庁は、法第12条第5項により指定確認検査機関に報告を求めることができるほか、法第77条の31第2項に基づき検査を行うことができるとされている。

法第77条の31第2項の検査の結果、当該指定確認検査機関が、確認検査業務規程（法第77条の27に定める確認検査業務規程をいう。）に違反する行為をし、又は確認検査（法第77条の18第1項に定める確認検査をいう。）の業務に関し著しく不適当な行為をした事実があると認めるときは、法第77条の31第3項に基づき、省令で定めるところにより、その旨を国土交通大臣等に報告しなければならない。

なお、横浜市では建築主事を置いており、横浜市長が特定行政庁となる。

(2) 本件審査請求文書について

本件審査請求文書は、別表の「開示請求の内容」欄に示す文書であるが、これらは建築確認等の手続において指定確認検査機関Xに対して申請され、又は指定確認検査機関Xが交付した文書である。

審査請求人は、いずれの文書についても、それぞれ日付と建築確認等の手続を指定して、これらの文書を開示請求している。

(3) 本件審査請求文書の不存在について

ア 実施機関は、指定確認検査機関が建築確認等を行ったときに実施機関に提出される文書は確認審査報告書等及びその添付文書のみであり、建築確認等に際して指定確認検査機関が取得し、又は作成した文書全てではないため、本件審査請求文書は取得しておらず、保有していないと説明している。

これに対し、審査請求人は、実施機関は特定行政庁として指定確認検査機関に対し指揮命令権を有しており、指導、監督する立場であるのだから、本件審査請求文書を取得し、開示すべきであると主張している。

イ 審査請求人が求めている文書は、建築確認等の手続において指定確認検査機関Xが取得し、又は作成したものである。これらの文書を実施機関が取得することがあるかについて、当審査会で実施機関に確認したところ、次のとおり説明があった。

(ア) 実施機関は、建築確認等を行う建築主事を置く立場と、指定確認検査機関を指導、監督する特定行政庁としての立場がある。

(イ) 実施機関は、建築確認報告書等の提出を受け、その内容に明らかな疑義があった場合に、法第12条第5項に基づき報告を求めている。この場合、実施機関は、当該指定確認検査機関から当該建築確認等に係る文書を取得することとなる。

(ウ) 本件開示請求で指定された、特定の年月日に指定確認検査機関Xが行った手続について提出された建築確認報告書等には、明らかな疑義等は認められず、本件審査請求文書を確認する必要性が生じなかったため、本件開示請求の時点において、実施機関は、指定確認検査機関Xに報告を求めておらず、本件審査請求文書を取得していない。

ウ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

(ア) 本件審査請求文書は、建築確認等の手続において指定確認検査機関Xが取得し、又は作成したものである。実施機関が建築確認等の手続において指定確認検査機関から取得する文書は、通常、法令に基づく報告のために作成される文書及びその添付書類であるが、確認審査報告書等に添えて提出しなければならない書類を定めている省令の規定を確認したところ、本件審査請求文書に該当する書類を添付すべきこととはされていなかった。

また、実施機関に確認したところ、本件開示請求の時点においては、指定確認検査機関Xに対して、本件開示請求に係る確認検査等に関して法第12条第5項に基づく文書の提出を求めているとのことであった。

以上のことを考え合わせると、実施機関が本件審査請求文書を取得しておらず、保有していないという説明は不自然ではない。

(イ) なお、審査請求人は、指定確認検査機関が特定行政庁から建築確認申請に係る書面・図面の提出を求められた場合、書面・図面を提出する義務を有していることから、特定行政庁である実施機関が当該文書の実質的保有者であると主張している。

しかし、前述のとおり、指定確認検査機関は国土交通大臣又は都道府県知事の指定を受けて、建築確認等の業務を行う民間の機関であり、自己の権限として、自己の計算によって建築確認等の事務を行うものである。したがって、指定確認検査機関Xが取得し、又は作成した文書を実施機関が保有する文書であると言うことはできない。

(ウ) また、審査請求人は、本件開示請求があった時点で実施機関は指定確認検査

機関Xから本件審査請求文書を取り寄せて開示すべきであったとも主張している。

しかし、本市における開示請求制度は、開示請求時点において、実施機関が現に保有する行政文書を開示するものである。また、本件審査請求文書について、開示請求がされた場合に実施機関が指定確認検査機関Xから取得して開示請求の対象としなければならない事情も認めることはできなかった。

その他、審査請求人は縷々主張するが、当審査会の判断を左右するものではない。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件審査請求文書を取得しておらず保有していないとして非開示とした決定は、妥当である。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 金井恵里可、委員 久保博道

別表

答申番号	開 示 請 求 の 内 容
1 4 0 0	「指定確認検査機関 X が、平成28年特定月日 A 付受付けた確認申請書、及びこれに添付された書面図面のすべて」及び「平成28年特定月日 B 当機関が確認済証を交付した書面及びこれに添付された書面、図面のすべて」
1 4 0 1	「指定確認検査機関 X が、平成28年特定月日 C 適合するかどうか決定することができない旨の通知書及び質疑回答を求めた文書及びその回答書並びに添付書類」
1 4 0 2	「指定確認検査機関 X が平成28年特定月日 D 付で中間検査申請書の申請を受けた文書、添付書類のすべて」、「特定月日 E 確認検査及び検査して判明した計画変更確認相当の変更事項に係る文書、図面添付書類のすべて」及び「特定月日 F 中間検査申請書の取下書の添付書類のすべて」
1 4 0 3	「(1) 指定確認検査機関 X が平成28年特定月日 G 付法適合性に係る質疑があるためとし、適合するかどうか決定することができない旨の通知書及び添付された文書のすべて」、「(2) 上記質疑に対する回答文及び添付された文書のすべて」及び「(3) 上記に係る確認済証を交付した文書及び添付された文書、図面のすべて」
1 4 0 4	「(1) 指定確認検査機関 X が平成28年特定月日 H で受けた中間検査申請書及び添付文書、図面のすべて」及び「(2) 特定月日 I 中間検査合格証を交付した文書、図面のすべて」
1 4 0 5	「(1) 指定確認検査機関 X が平成28年特定月日 J 付で受付けた中間検査申請書及び添付された文書、図面のすべて」、「(2) 特定月日 K の確認検査員が検査した検査結果を記した文書、図面のすべて」及び「(3) 特定月日 L 中間検査合格証が交付された文書、図面のすべて」

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成28年10月11日	・実施機関から諮問書及び弁明書の写しを受理
平成28年10月20日 (第202回第三部会) 平成28年10月28日 (第302回第二部会) 平成28年11月15日 (第297回第一部会)	・諮問の報告
平成28年11月25日	・実施機関から審査請求人の反論書の写しを受理
平成29年3月2日 (第209回第三部会)	・審議
平成29年3月16日 (第210回第三部会)	・審議
平成29年4月6日 (第211回第三部会)	・審議
平成29年4月20日 (第212回第三部会)	・審議
平成29年5月8日	・実施機関から陳述記録を受理
平成29年5月18日 (第213回第三部会)	・審議
平成29年6月1日 (第214回第三部会)	・審議