

答申第1号

平成元年10月19日

相模原市長 館 盛 静 光 殿

相模原市公文書公開審査会
会 長 高 橋 秀 夫

公文書非公開決定処分に関する諮問について（答申）

平成元年5月2日付けで諮問のあった相模原市建築物等指導要綱に基づく

「近隣住民との協議経過書（報告書）」非公開の件について、次のとおり

答申します。

1 審査会の結論

公開請求のあった「近隣住民との協議経過書（報告書）」は、別紙1に指定する部分を除いて公開すべきである。

2 不服申立人の主張要旨

(1) 不服申立ての趣旨

不服申立ての趣旨は、市内 —— における4階建建築物（以下「本件建築物」という。）の建築計画に係る、相模原市建築物等指導要綱（以下「指導要綱」という。）に基づく近隣住民との協議経過書（報告書）（以下「本件公文書」という。）を相模原市長が平成元年2月10日付けで非公開とした処分の取消しを求める、というものである。

(2) 不服申立ての理由

不服申立人の主張を総合すると、相模原市長が「特定の個人の発言が識別されるため及び今後の事業の円滑な実施を困難にするおそれのあるため」相模原市公文書公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項第1号及び同項第5号に該当するとした非公開の決定は、次に掲げる理由から不当なものであるというものである。

ア 協議経過書は、建主側と近隣住民との間で話し合った内容が記載されたものであり、近隣住民の一人である私（不服申立人）が公開請求したことに対し、非公開の処分を受けたことは納得できない。

イ 本件公文書には、当時の自治会幹部が本件建築物の建築計画について賛同したかのようなことが書いてあるらしく、この点について自治会と話し合ったことと食い違いがあり、その真偽を知りたい。

ウ 提出された協議経過書を公開できないということは、その内容の真偽がどうであれ事務手続きができていればよい、ということになってしまうのではないか。

エ 協議経過書は、建主側と近隣住民との間で十分話し合いを行い、双方納得の上で各々認印を押して市に提出するのが一般的な考えではないのか。

オ 建主側と近隣住民との間で十分話し合いを行った上での協議経過書であれば、公開請求は出されないであろうし、「公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれがある」とする実施機関の主張は問題外である。

カ 実施機関は、「通常、近隣住民との協議経過書には、近隣住民との金銭に関する協議の経過から近隣各人の考え方まで記載されているため、こ

これらの状況が近隣住民に公開されるとなれば、建築主からの正確で詳細な記載が期待できなくなるだけでなく、建築主及び近隣住民双方の協力が得られなくなるおそれがある。」と主張するが、このようなことが一般に行われているとするならば、それこそ近隣の信頼関係はこわされるのではないか。

キ 本件建築物の場合、建主側と近隣住民との話し合いの場は数回あったが、建主側の一方的な話で終わっているときが多く、しかも十分な結論が出ていない前に建築確認がなされたものであり、このような経過は正当なものではない。

ク 協議経過書を公開することにより困難を引き起こす可能性のあるような建築指導行政のあり方に問題はないのか。

3 実施機関の主張要旨

実施機関（主管：都市計画部建築指導課）の主張を総合すると、本件公文書を非公開とした理由は、次のとおりである。

(1) 近隣住民との協議経過書について

ア 指導要綱では、一定規模以上の「指定建築物」を建築しようとする建築主は、建築基準法第6条に規定する建築確認申請書を提出する前に、指定建築物事前協議書を市長に提出し、近隣住民にその計画を説明し、話し合いの上、同意を得るよう努めなければならない旨を定めている。

しかし要綱は、拘束力、強制力を持たないことから、仮に指導要綱で定められたとおりのすべての手続がされていなくても、建築基準法に合致した確認申請が提出されれば、確認処分をせざるを得ない性格のものである。

したがって、要綱行政の円滑な運営のためには、建築主及び近隣住民の協力が不可欠のものである。

イ 指導要綱では、建築主は近隣住民に対し、計画している建築物の説明を行い、話し合いのうえ同意を得るよう努めなければならない、と規定している。この規定の趣旨は、中高層建築物の建築に伴い、想定される紛争の予防手段として話し合いの場を設け、できる限り近隣住民の同意を得るよう努めることを建築主に求めたものである。

「近隣住民との協議経過書」は、建築主がこの話し合いの経過について文書にまとめ、指導要綱の規定に基づいて市長に提出したものである。

(2) 条例第6条第1項第1号該当性について

ア 本件公文書には個人に関する情報が記載されており、条例第6条第1項第1号本文「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する

情報を除く。)であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」に該当する。

また、同号ただし書（公開しないことができる公文書の例外規定）にも該当しない。

イ 本件公文書中、特定の個人が識別され又は識別され得る箇所としては、6 ページ目最後の 9 行及び最終ページ 8 行目～12 行目等の箇所である。

(3) 条例第 6 条第 1 項第 5 号該当性について

ア 「近隣住民との協議経過書」には、建主側と近隣住民との間で話し合った経過が全部記載されており、当事者以外に公表したくないことがらや、結論とはなっていない提案なども含まれているため、公開されれば近隣相互の良好な関係を損なうことにもなりかねない。

イ 「近隣住民との協議経過書」を公開することによって、近隣の同意等の状況が他の近隣の協議に大きな影響を及ぼすこともあり得る。

ウ 通常、「近隣住民との協議経過書」には、近隣住民との金銭に関する協議の経過から近隣各人の考え方まで記載されているため、これらの状況が近隣住民に公開されるとなれば、建築主からの正確で詳細な記載が期待できなくなるだけでなく、建築主及び近隣住民双方の協力が得られなくなるおそれがある。

エ 本件公文書には記載されていないが、本件公文書以外の「近隣住民との協議経過書」には補償額や相隣関係が具体的に書かれたものがあり、本件公文書を公開することは、これら他の協議経過書との取扱い上のバランスを考えた場合に好ましくない。

したがって、本件公文書をも含めて「近隣住民との協議経過書」はすべて、行政事務処理上の内部資料とし、公開しない方がよいと判断している。

オ 「さがみはらの公文書公開（条例の解釈及び運用の基準）」（以下「解釈運用基準」という。）には、条例第 6 条第 1 項第 5 号に該当する情報として、

公開することにより、特定の者に不当に利益又は不利益を与える情報

公開することにより、関係当事者間における信頼関係が著しく害され、その結果、相手方の理解や協力が得にくくなるおそれのある情報

その他公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれのある情報

があげられており、「近隣住民との協議経過書」は、これに該当する情報

である。

カ 不服申立人は、本件については十分な結論が出ていない前に建築確認がなされたと主張し、そのことは、不服申立人の主観で判断されたものと思うが、市としては、確認を受け付けてもやむを得ない状況であるという判断で受け付けたものである。

キ 本件公文書をも含めて従来は建主側からの一方的な協議経過書（報告書）を求めていたが、現在は、最終の報告書に限って、自分の発言がどのように報告されているかを近隣住民に確認していただいている。しかし、報告書全体を公開することは、今の指導行政の中では効果をなくさせると考えている。

4 審査会の判断理由

(1) 条例第6条第1項第1号及び同項第2号該当性について

条例第6条第1項第1号本文は、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るものは公開しないことができる、としている。

ただし、個人に関する情報で、特定の個人が識別されるものであっても、「ア 公表することを目的として作成し、又は取得した情報」及び「イ 法令の規定により行われた許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であって、公開することが公益上必要と認められるもの」は、例外的に公開する旨を規定している。

当審査会は、本件公文書中、特定の個人が識別され得る箇所について、条例第6条第1項第1号該当性の検討を行った。

また、実施機関は指摘をしていないが、団体に関する情報及び個人に関する情報であっても「事業を営む個人の当該事業に関する情報」については、同項第2号（法人等に関する情報）で判断することとなるため、同号該当性についても検討を加えた。

なお、条例第6条第1項第2号は、法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公開することにより、当該法人等又は当該個人に不利益を与えないと明らかに認められるもの以外のものは、公開しないことができる、としている。

ただし、「ア 人の生命、身体又は健康を法人等又は個人の事業活動によって生ずる危害から保護するため、公開することが必要と認められる情報」及び「イ 人の生活を法人等又は個人の違法又は不当な事業活動によって生ずる著しい支障から保護するため、公開することが必要と認められる情報」は、例外的に公開する旨を規定している。

ア 別紙1情報A（3ページ目13行目及び同14行目）について

情報Aは、個人の基本的事項に関する情報であって、特定の個人が識別されるから、条例第6条第1項第1号本文に該当する情報であると判断する。

本件公文書は、公表することを目的として作成し、又は取得した情報ではなく、その一部を構成する情報Aもまた同様であるから、情報Aは、同号ただし書Aには該当しないものと判断する。

また、本体公文書は、指導要綱の規定により建築主が市長に提出したものであり、「法令」の規定により行われた許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報ではないが、仮に「法令」の範囲を「要綱」をも含むと広く解釈したとしても、情報Aは公益上公開すべき情報とはいえず、同号ただし書イにも該当しない情報であると判断する。

よって、情報Aは、非公開とすることが相当である。

イ 別紙1情報B（6ページ目最後の9行）及び同情報C（最終ページ10行目から12行目）について

情報B及び情報Cは、自治会長の発言内容が明らかになっている部分である。

これらの情報については、自治会長個人に関する情報ととらえる考え方と、自治会という団体に関する情報ととらえる考え方の二通りが成り立つ。

前者の考え方を採った場合、情報B及び情報Cは、本体公文書中の他の部分と組み合わせることにより特定の個人が識別され得るため、条例第6条第1項第1号本文に該当する情報であると判断できる。また、前記情報Aと同様の理由により、情報B及び情報Cは、同号ただし書には該当しない情報であると判断できる。

後者の考え方を採った場合、情報B及び情報Cは、条例第6条第1項第2号に規定する「法人その他の団体に関する情報」と判断することができる。情報B及び情報Cの記述内容の真偽は不明であるが、これが公開された場合、当該自治会に不利益を与えるおそれがないとはいえないから、情報B及び情報Cは、条例第6条第1項第2号本文に該当する情報であると判断できる。また、同号ただし書に該当しないことは明らかである。

よって、いずれの考え方を採った場合においても、情報B及び情報Cは、非公開とすることが相当である。

なお、実施機関は、当審査会からの意見聴取の際に、情報Cの直前の

2行についても、これを自治会長の発言内容が明らかになっている部分ととらえていたが、この部分は、自治会長の発言内容が明らかになっている部分とはいえ、条例第6条第1項第1号及び同項第2号による非公開とする情報には該当しない。

ウ 建築主の住所、氏名及び印影の部分（1ページ目4～5行目。以下「情報D」という。）について

本件公文書は、建築主が地方税法第72条第5項に規定する不動産貸付業を営むことを目的に建築しようとした建築物に関して、指導要綱の規定に基づき作成し市長に提出したものである。

したがって、本件公文書における建築主の住所、氏名及び氏名に付随した情報である印影の部分は、建築主が営もうとしていた不動産貸付業（共同住宅の賃貸業）という事業と密接な関連を持つものであるから、条例第6条第1項第2号に規定する「事業を営む個人」に関する情報であると認められる。

そして一般に、建築主の住所及び氏名は、建築基準法第93条の2及び同施行規則第11条の3第1項の規定により、建築計画概要書を閲覧することで何人でも知り得る情報である。

ゆえに、情報Dは、法人等に関する情報のうち何人でも法令の規定により閲覧できるとされている情報（「解釈運用基準」95ページに例示あり）に当たり、条例第6条第1項第2号本文には該当しない情報であると判断する。

よって、情報Dは、公開とすることが相当である。

エ 「自治会長」（1ページ目20行目。以下「情報E」という。）の部分について

本件公文書中、情報Eが記載された箇所は、建主側の近隣住民への説明会の出席者を記述した箇所であり、ここでの「自治会長」は、個人としての立場で出席したものではなく、自治会の代表として出席したものと考えられるので、情報Eは、条例第6条第1項第2号に規定する「法人その他の団体に関する情報」と判断する。

そして、情報Eが公開されたとしても、当該自治会に不利益を与えるおそれは考えられないため、情報Eは、同号本文には該当しない情報であると判断する。

よって、情報Eは、公開とすることが相当である。

オ 「自治会長との話し合いとなる。」（6ページ目17行目。以下「情報F」という。）の部分について

前述情報Eと同様の理由により、情報Fは、条例第6条第1項第2号

に規定する「法人その他の団体に関する情報」と判断する。

本件公文書中、情報Fは、建築主と自治会長が話し合いを行ったという事実のみが記載された部分であり、これを公開したとしても、当該自治会に不利益を与えるおそれはない。

もし仮に、公開することによって当該自治会に何らかの不都合が生ずるとしても、その不都合と公文書の公開を請求する不服申立人の権利とを比較衡量した場合、原則公開の条例の精神から考えて、情報Fについては前者よりも後者を重視することが妥当であると判断する。

よって、情報Fは、公開とすることが相当である。

(2) 条例第6条第1項第5号該当性について

ア 条例第6条第1項第5号は、本市の機関又は国等の機関が行う検査、監査、指導、取締り、渉外、争訟、交渉、入札、試験その他の事務事業に関する情報であつて、公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるものは、公開しないことができる、としている。

本号は、事務事業の公正又は円滑な実施を確保する観点から定められたものである。事務事業の実施に関する情報の中には、実施前の試験の問題に関する情報のように、公開することにより当該事務事業を実施する意味を完全に喪失するものや、用地買収の計画・交渉価格のように、公開することにより経費が著しく増大したり、当該事務事業の円滑な実施を著しく困難にするものなどが存在するため、このような情報を公開しないことができることとしたのが、本号の趣旨である。

そして本号に関して、裁判例が、ある情報が「公開することにより行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかである情報」に該当するというためには、「単に、実施機関の主観において行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずると判断されるだけでは足りず、そのような危険が具体的に存在することが客観的に明白であることを要する」（昭和59年6月11日浦和地裁判決）とするように、本号の適用は厳格かつ限定的であらねばならず、実施機関の主観において本号の適用範囲を広げることのないよう、慎重な運用が要求される。

また、本号の適用に当たっては、条例第3条に規定するとおり、公文書の公開を請求する市民の権利が十分に尊重されるように解釈し、運用すべきことはいふまでもない。

以上のような趣旨及び考え方を踏まえ、本件公文書の本号該当性について検討した結果は次のとおりである。

イ 本件公文書は、本市が行う建築指導業務に関して取得した情報であるから、本号に規定する「本市の機関又は国等の機関が行う検査、監査、指導、取締り、渉外、争訟、交渉、入札、試験その他の事務事業に関する情報」に該当するものであることは問題ないと判断する。

ウ 実施機関は、本件公文書を公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれがあると主張する。

ところで、「当該事務事業」をどのようにとらえるかは種々の考え方があり得るが、本件の場合には、「本件建築物に係る、指導要綱に基づく実施機関の指導業務」ととらえることが最も自然かつ適切である。

さて、本件公文書の公開請求のあった平成元年1月27日の時点においては、すでに本件建築物に係る事前協議は終了し、建築確認もなされていた状況から考えると、本件公文書は、公開することにより当該事務事業の実施の目的を失わせる情報には該当しないものと判断する。

エ また、実施機関は、本件公文書が本号に該当する理由として、「解釈運用基準」108～109ページに示された

公開することにより、特定の者に不当に利益又は不利益を与える情報

公開することにより、関係当事者間における信頼関係が著しく害され、その結果、相手方の理解や協力が得にくくなるおそれのある情報を指摘する。

たしかに、別紙1情報B及び情報Cの自治会長の発言内容が明らかになっている部分については、上記 に該当する余地があると認められる。

しかし、その余の部分については、その内容から考えて、特定の者に不当に利益又は不利益を与えたり、関係当事者間における信頼関係が著しく害されたりすることはないと認められる。

オ さらに、実施機関は、通常「近隣住民との協議経過書」には金銭に関する協議の経過から近隣各人の考え方まで記載されていることなどから、これを公開することとなると、次のような支障や弊害が生ずるため、「近隣住民との協議経過書」は本件公文書をも含めてすべて非公開とすべきことを主張する。

近隣の同意等の状況が他の近隣の協議に大きな影響を及ぼすこと。

今後建築主からの正確で詳細な「近隣住民との協議経過書」の提出が期待できなくなること。

建築主及び近隣住民双方の協力が得られなくなるおそれがあること。
しかしながら、建築主からどの程度詳細な「近隣住民との協議経過書」

を提出してもらうべきかは別の問題として、原則公開を定めた条例の趣旨から考えると、個々の「近隣住民との協議経過書」についてそれぞれ個別に公開の可否を検討すべきである。

そこで本件公文書についてみると、別紙1 情報B及び情報Cの自治会長の発言内容が明らかになっている部分については、これを公開することにより実施機関の主張するような支障や弊害が生ずるおそれがないとはいえない。

しかし、その余の部分については、それを公開することと実施機関の主張する支障や弊害との間に蓋然性があるものとは認められない。

カ また、本号に関する裁判例は、「文書を公開することによって生ずる支障・弊害を検討するだけでなく、文書を非公開とすることによって生ずるおそれのある弊害や、文書を公開することによって当該事務の公正かつ適正な執行に資する面がある場合には、そのような有用性、公益性をも総合考慮して決せられるべきである」（平成元年3月14日大阪地裁判決）としている。

「近隣住民との協議経過書」を非公開とすることによって生ずるおそれのある弊害としては、近隣住民の間に当該協議経過書について種々の憶測を生じさせ、ひいては、建築主や実施機関に対する不信を生じさせかねないことが考えられる。また、公開することによる有用性、公益性としては、近隣住民が協議経過書の記載内容の正確性を検討できることにより、一時的には混乱や支障が生じたとしても長期的かつ将来的にみた場合、建築指導業務の公正、適切さを確保できることが考えられる。

キ 当審査会は、以上のことを総合的に考慮して、本件公文書中、別紙1 情報B及び情報Cは、条例第6条第1項第5号に該当する情報であると判断する。しかし、その余の部分については、同号には該当しないものと判断する。

(3) その他

不服申立人は、不服申立書及び公文書非公開決定に係る理由説明書に対する意見書の中で、建築指導行政のあり方について質しているが、それは本件審査と密接な関連はあるものの、専ら市長の裁量に係る事項であり、当審査会における調査審議の権限の範囲外である。

5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙2のとおりである。

別紙 1

本件公文書中、非公開とすべき情報の部分

情報 A _____

情報 B _____

情報 C _____

別紙2 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
元. 5. 2	諮 問
5. 1 1 (第9回審査会)	審 議
5. 1 2	実施機関（主管：都市計画部建築指導課）に対し、公文書非公開決定に係る理由説明書の提出依頼
5. 2 5	実施機関から、公文書非公開決定に係る理由説明書を受理 不服申立人に対し、公文書非公開決定に係る理由説明書の写しを送付及び当該理由説明書に対する意見書の提出依頼
6. 2	実施機関から、公文書非公開決定に係る理由説明書の参考資料を受理
6. 9	不服申立人から、公文書非公開決定に係る理由説明書に対する意見書を受理
6. 1 2	実施機関に対し、公文書非公開決定に係る理由説明書に対する意見書の写しを送付
6. 1 5 (第10回審査会)	審 議
6. 2 3	不服申立人に対し、意見聴取の実施について通知
6. 2 8	不服申立人から、意見聴取に出席しない旨の回答を受理
7. 6 (第11回審査会)	審 議
7. 1 7	実施機関に対し、意見聴取の実施について通知
7. 2 8 (第12回審査会)	実施機関の職員（建築指導課長ほか2名）から意見聴取 審 議
8. 2 4 (第13回審査会)	審 議
9. 2 9 (第14回審査会)	審 議
10. 1 9 (第15回審査会)	審 議 答 申