

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第549号)

平成20年6月24日

横情審答申第549号

平成20年6月24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19年11月14日まち建審第546号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま
す。

「建築基準法第9条第10項の規定による工事施工停止命令の交付について
（平成14年度建中建第38号）」及び「横浜市西区西戸部町特定地番に係る建
築相談票」の一部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、「建築基準法第9条第10項の規定による工事施工停止命令の交付について（平成14年度建中建第38号）」を一部開示とした決定は妥当ではなく、開示すべきである。

横浜市長が、「横浜市西区西戸部町特定地番に係る建築相談票」を一部開示とした決定のうち、違反条項を非開示とした決定は妥当ではなく開示すべきであるが、その余の部分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、「建築基準法第9条第10項の規定による工事施工停止命令の交付について（平成14年度建中建第38号）」（以下「文書1」という。）及び「横浜市西区西戸部町特定地番に係る建築相談票」（以下「文書2」という。以下文書1及び文書2を総称して「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19年10月1日付で行った一部開示決定（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 実施機関の一部開示理由説明要旨

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2号、第4号及び第6号に該当するため一部を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2号の該当性について

文書1の工事停止命令に関する書類及び文書2の建築相談票のうち個人の氏名、住所、並びに関係資料の「建築相談プロット図」については、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであることから本号に該当し、非開示とした。また、文書2の建築相談票のうち相談内容及び調査結果、関係資料の「特定個人邸について」のうち指導経緯等、違反条項及び今後の進め方（案）、是正方針案、写真並びに図面については、個人に関する情報であって、他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができるもので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4号の該当性について

文書2の図面のうち平面図及び矩計図については、家屋内部の間取り等が表記されており、公にすることにより、家屋の構造等が明らかにされ、使用者等が犯罪の被害者となるおそれがある情報であることから、本号に該当し、非開示とした。

(3) 条例第7条第2項第6号の該当性について

文書2の建築相談票のうち相談内容及び調査結果、関係資料の「特定個人邸について」のうち指導経緯等、違反条項及び今後の進め方(案)並びに是正方針案については、違反に至った経緯や違反是正に関する違反者の発言及び横浜市の指導内容等が詳細に記録されており、これを開示することにより、指導対応の傾向を把握できるため、事務の適正な遂行に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) 本件処分を取り消すとの決定を求める。

(2) 条例第7条第2項第2号の該当性について

ア 公文書の非開示部分の内、建築基準法(昭和25年法律第201号)第9条第10項の規定による工事施工停止命令の発令の端緒である「相談者の住所・氏名及び相談内容」については、条例第7条第2項第2号の非開示理由の存在は認める。

イ しかし、その余の非開示部分については、以下の通りである。

第7条第2項第2号を非開示の根拠規定とするのは、本件事案の事実を誤認し、その結果、条例の適用を誤り、一部非開示の結論に達した違法がある。なるほど、土地・建物登記簿謄本によれば本件土地・建物所有者は「特定個人A」であり個人名義である。しかし、建物内部の間取り等は非開示部分とされ、その点からは使用・占有者が誰であるかは推測し難いが開示された公文書によれば、本件建物は「特定団体A寮改修工事」と題して工事が行われており、特定個人A個人の住宅ではない。「特定団体A」は特定個人Aを実質的代表者とした(同法人の過去の代表者には、「特定個人A」が名を連ねている)商法上の営利社団法人である「(有限会社)特定団体A」を表したものであると考えられる。そうであれば、建物の使用・占有者は「(有限会社)特定団体A」ということになる。また、申立人において現地を見聞したところ表札には、「(有)特定団体B・(株)特定団体C・(有)特定団体

D・合資会社特定団体E」等の各商法上の営利社団法人が連なっており、前二者は、名実ともに代表者は特定個人Aであり、有限会社特定団体Dの実質的代表者は、同じく特定個人Aと推測され（同法人の住所地となっている建物所有者は特定個人Aである。）、合資会社特定団体Eもその住所地及び全体の状況から、実質的代表者は、特定個人Aであると推測し得る。これら法人間及び各法人と特定個人A間の関係は、切り離し難い不可分一体の実質的には一心同体の関係である、と考えられる。この事実は、これら法人が共同して使用・占有していることを示すものである。上記事実は、前記各法人の代表取締役としての特定個人Aの各法人等の職務行為と考えられる。この点に関し、最高裁第三小法廷15年11月11日判は、大阪市公文書公開条例6条2号について、（同条例は、規定の趣旨・目的・文言等の点で横浜市の条例と殆ど異なる）「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。）」について、「法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報は、同条2号の非公開情報に当たらないと解すべきである。そして、このような情報には、法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為に関する情報のほか、その他の者の行為に関する情報であっても、権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等に関する情報が含まれると解するのが相当である」（民集57巻10号1378頁）と判示しているのである。それゆえ、非開示に係る情報は、「個人」ではなく、「法人等に関する情報」である。然らざるも、上記事実は、経験則上「特定個人A」と各関係「法人」間に賃料の授受の存在が推測されることから、地方税法（昭和25年法律第226号）第72条の2第8項4号「不動産貸付業」に該当する。従って、公文書の開示の要否を判断するには、第7条第2項第3号によるべきであり、非開示事由も認められず、開示されるべきである。

ウ 諮問庁は、非開示の適用条項として、条例第7条第2項第2号を挙げている。

しかし、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」は、その情報の性格上、法人等に関する情報と同様のものとしてとらえ、3号で判断するものとされる。

申立人は、本件事案は異議申立書記載の主張の通り事案の事実から2号のカッコ書事由が存し3号の該当性の有無による判断によるべきものとする。

諮問庁においては、何故に本件事案が「事業を営む個人の当該事業に関する情報」として捉えていないのか不明である。この点を審査会において諮問庁に対し釈

明を求め、明らかにされたい。

(3) 条例第7条第2項第4号の該当性について

非開示理由は、非開示決定に際して示されなければならない、不服申立手続の過程でそれが示すことを許すと、理由の付記を命じた法令の趣旨（答申第517号）に反する。してみると、不服申立手続の過程で新たな理由を追加することは許されないことは道理であろう。

仮に不服申立手続の過程で理由の追加が許されるとしても、およそ建物利用関係者が人的・物的な側面で犯罪被害者となる可能性があるのは、抽象的・一般的に考えた場合、常に存する。

そうであれば、同条項号の意味するところは、特定の事案において、開示の対象となる情報が、具体的・現実的に犯罪に直結するような場合を指しているものであろうと考えられる。少なくとも、当該建物に関する情報がその建物の性質上定型的に犯罪の誘発させまたは援助することとなる場合（例えば、金融機関の金庫室の位置・構造に関する情報）、または、当該建物利用関係者の特性から犯罪に対する抵抗力が著しく低く、犯罪の被害から隔離する必要性が高くそれについて特別な配慮を必要とする施設（例えば、保育園・幼稚園施設など）に限られるはずである。

本件事案においては、上記事実は全く認められないのである。よって、この点からも諮問庁の追加理由は認められない。

(4) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 「今後の進め方（案）」・「是正方針案」に関する非開示については、答申第548号で主張したことが、また、「調査結果」・「指導経緯等」・「違反条項」については、緊急命令無視及び違反条項の相違に基づく点を除き、いずれも同様にして、答申第548号で主張したことが妥当する。

イ 仮に上記の取消し事由が認められないとしても、非開示事由である条例第7条第2項第6号の適用については、事情を異にする。すなわち、上記条例の条項号は行政機関が、通常想定される手続きの下で後続すべき行政手続を進捗させている場合を前提として、真にやむを得ない理由で公文書の非開示とし得る場合を規定したものであると解される。

この点、本件事案においては、建築基準法第9条第10項により行政処分としての緊急是正命令を発した後、約5年に渡る長期間何等後続の行政行為がなされることなく、日時を徒過・放置され、緊急命令がその対象者によって無視され、その結果、

同是正命令による行政目的は本日現在その達成を完全に阻止される、という異常・異例な条例第7条第2項第6号の全く予想していない事態が生じている経緯が存在する。その原因については、関係職員の説明するところに依れば、「事務引継ぎ上の不備」とのことである。しかし、横浜市においては、緊急命令の発令事案が、毎年数件程度といった極めて僅かな状況である。行政行為中の最も重大な行政処分である重要案件が、格別の事務引継ぎ上配慮もされることなく、担当者の交代があったということは考えにくい。これでは、放置原因について通常一般人を充分納得させ得るものか甚だ疑問である。加えて、緊急命令の発令が平成14年特定月日であり、事務引継上の時間は、通常の担当職員の人事異動時期との関係から十二分に確保できたはずである。従って、合理的で納得しうる説明とは言い難く、反って、他の放置原因の存在を強く疑わせるものとなっている。ともあれ、(A)約5年の長期に渡り緊急命令が放置されていた事、(B)放置の原因は、もっぱら横浜市の側にある事(C)開示請求人には、放置された原因について全く帰責原因が無いことから、上記条項号の適用はできず、公開原則に立ち返り開示されるべきであり、一部非開示は、条例の解釈・適用を誤った違法がある。

ウ また、上記条例の解釈が適切でないとしても、前記事情の下での非開示は、法の一般原則である信義誠実の原則あるいは正義の観念に著しく悖り許されない。よって、開示されるべきである。

エ さらに、上記経緯からすると、行政庁において後続の行政処分等行政行為を継続したい場合でも、被処分者からすると、後続の行政行為不存在により、「もはや如何なる行政上の不利益も課されない」との信頼は、法律上保護されるべきだとの主張が考えられないわけではなく、それが認められるとすると、反射的に「当該事務の適正な遂行」(条例第7条第2項第6号)は想定し難く、この点からも非開示は違法となろう。よって、開示されるべきである。

オ 仮に、本件処分が、違法又は不当ではある一方、本件処分の取消しが諸利益の配慮から認められないとすれば、前記本件事案の特殊性に鑑み事情決定をすべきである。(行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第48条・第40条第6項)

5 審査会の判断

(1) 違反建築物に対する指導、命令、報告等に係る事務について

まちづくり調整局建築審査部建築審査課(現在。平成17年度まではまちづくり調整局建築事務所。以下「建築審査課」という。)は、市民等から違反建築物に係る相談、

陳情、苦情等が寄せられると、対象建築物の敷地地番、相談者等の氏名、相談内容等を確認し、対象建築物等の調査を行い、必要な場合は、違反建築物の所有者、占有者、工事施工者等に対し、是正のための指導や建築基準法第9条第7項及び第10項に基づく命令を行っている。これらの指導及び命令によっても違反が解消されない場合には、建築審査課は、まちづくり調整局建築監察部違反对策課（以下「違反对策課」という。）に措置依頼を行い、違反对策課が引き続き、指導や命令を行っていくこととなる。

本件に係る建築物（以下「本件建築物」という。）については、平成14年に違反者に対し、建築審査課が建築基準法第9条第10項に基づく工事の施工の停止を命令（以下「停止命令」という。）しており、横浜市報にその旨が公告されていることが認められる。

(2) 本件申立文書について

文書1は、建築審査課が建築基準法第9条第10項に基づき停止命令を交付するための起案文書であり、工事停止命令書案、工事停止命令書の写し及び受領証から構成されている。

文書2は違反発見からの本件建築物に係る経過を記録した文書であり、建築相談票並びに関係資料としての「建築相談プロット図」とされた相談者の氏名及び相談者の住所が記録された文書、「特定個人邸について」と表記された文書、「是正方針案」と表記された文書、建物内部及び建物外部の写真、不動産登記事項証明書、図面等から構成されている。

実施機関は、文書1については受領証、文書2については建築相談票のうち相談者の氏名、相談者の住所、相談内容及び調査結果、「建築相談プロット図」、「特定個人邸について」のうち指導経緯等、違反条項及び今後の進め方（案）、「是正方針案」、建物内部の写真並びに図面の一部を非開示としている。

申立人は、異議申立書の記載によると、実施機関が非開示とした情報のうち相談者の氏名、相談者の住所、相談内容及び「建築相談プロット図」を除いた部分の開示を求めていることが認められる。

(3) 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、調査結果、指導経緯等、違反条項、今後の進め方（案）及び「是正方針案」については、違反に至った経緯や違反是正に関する違反者の発言及び横浜市の指導内容等が詳細に記録されており、これを開示することにより、指導対応の傾向を把握できるため、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから本号に該当するとして非開示としている。

ウ 当審査会が本件申立文書を見分したところ、調査結果、指導経緯等、今後の進め方（案）及び「是正方針案」については、是正指導の具体的な内容に関する情報、相談者に関する情報等が記録されていることが認められた。これらの情報を開示すると、相談者等に不信感及び誤解を与えたりすることや、当該違反者又は当該違反者以外の者が、違反者等に対して横浜市が行う是正指導対応の傾向を把握できることとなり、是正指導に従わず、是正命令等の行政処分の対象とまではならない違反が繰り返しなされるおそれがあることなどが考えられる。したがって、現在及び将来の是正指導の業務が適切に行われなくなることから、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、本号に該当する。

エ しかしながら、違反条項については、建築審査課が停止命令をする前に検討していた建築基準法の違反条項が記録されたものに過ぎず、これを開示したとしても是正指導の傾向を把握することができてしまうなど、上記ウのような支障は認められないため、本号に該当しない。

(4) 条例第7条第2項第2号の該当性について

ア 条例第7条第2項第2号本文では、「個人に関する情報・・・であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)」については、開示しないことができると規定している。

また、本号ただし書アでは、本号本文に該当する個人に関する情報であっても、「法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」については、開示しないことができる情報から除くと規定している。

イ 実施機関は、受領証、調査結果、指導経緯等、違反条項、今後の進め方（案）、「是正方針案」、建物内部の写真及び図面の一部については、本号本文に該当する

として非開示としている。

ウ 実施機関が本号に該当するとして非開示とした情報のうち調査結果、指導経緯等、今後の進め方（案）及び「是正方針案」については、前記(3)で述べたように条例第7条第2項第6号に該当し、開示しないことができるとしたものであるから、本号の該当性について改めて判断するまでもないため、その余の部分について、以下検討する。

エ 受領証は、実施機関が違反者に交付した工事停止命令書について、違反者が実施機関に渡した文書である。受領証に記録されている個人の住所及び氏名は、個人に関する情報であって、当該情報それ自体から、特定の個人を識別することができるものであり、本号本文に該当する。

オ 違反条項は、個人が所有する本件建築物に係る情報として記録されており、個人の財産に関する情報であるから、個人に関する情報であって、既に開示されている他の情報と照合することにより本件建築物の建築主及び所有者である特定の個人を識別することができるため、本号本文に該当する。

カ 建物内部の写真及び図面の一部は、本件建築物に係るものであり、既に開示されている不動産登記事項証明書から個人が所有していることが認められる。申立人は個人情報ではなく法人等の事業活動に係る情報に該当すると主張しているが、本件申立文書、申立人から提出された資料等からは当該情報が法人等の事業活動に係る情報であると確認をすることができなかつたため、当審査会としては当該情報を個人に関する情報であると解し、以下判断する。

(ア) 建物内部の写真は、個人が所有する建築物内部のものであり、個人の財産に関する情報であるから、個人に関する情報であって、他の情報と照合することにより、本件建築物の所有者である特定の個人を識別することができるため、本号本文に該当する。

(イ) 図面は、個人が所有する建築物のものであり、個人の財産に関する情報であるから、個人に関する情報であって、既に開示されている不動産登記事項証明書と照合することにより、本件建築物の所有者である特定の個人を識別することができるため、本号本文に該当する。

キ 次に、本号ただし書の該当性について検討する。

(ア) 違反条項について

実施機関は違反条項を非開示としているが、文書1の工事停止命令書に記録さ

れた違反条項は、建築基準法等の規定に基づいて横浜市報により公告されている情報であることから、法令により公にされた情報であると解されるため本号ただし書アに該当する。また、実施機関に確認したところ、特定の建築物が建築基準関係規定に違反しているか否かについて市民等から問い合わせや相談があった場合には、調査等を踏まえて当該建築物の法令適合性の判断を行った結果のうち、違反の有無及び違反していた場合の違反条項については回答しているとのことであった。したがって、工事停止命令書には記録されていない違反条項についても慣行として公にすることが予定されている情報であると解すべきであり、本号ただし書アに該当する。以上により、違反条項については全部を開示すべきである。

(イ) 受領証について

実施機関は、本件建築物の違反者に係る氏名については、既に停止命令を横浜市報により公告しているため、本号ただし書アに該当するとして開示しているが、受領証については、その文書全体を非開示としている。

一般に、行政庁の処分について効力が発生するのは、特別の規定のない限り、意思表示の一般法理に従い、その意思表示が相手方に到達した時であると解されている。建築基準法第9条第10項に基づく停止命令については、効力が発生する時期について特別の規定がないため、違反者に工事停止命令書が到達した時に効力が発生すると考えられる。実施機関が工事停止命令書を交付し、違反者がそれを受領することは、停止命令をするための一連の手続であり、また、受領証を見分したところ、氏名の欄は違反者が自署することとされているため、工事停止命令書を違反者が受領することは、当然予定される事実である。

したがって、停止命令が行われた事実及び対象である違反者が公になっているため、受領証についても、慣行として公にすることが予定されている情報であると解すべきであり、本号ただし書アに該当するものとして開示すべきである。

(ウ) 建物内部の写真及び図面の一部については、本号ただし書のいずれにも該当しない。

(5) 条例第7条第2項第4号の該当性について

ア 条例第7条第2項第4号では、「公にすることにより、人の生命、身体、財産等の保護その他の公共の安全の確保及び秩序の維持に支障が生ずるおそれがある情報」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、図面の一部については、本号に該当すると主張している。

ウ 図面の一部については、前記(4)で述べたように条例第7条第2項第2号に該当し、開示しないことができるとしたものであるから、本号の該当性について改めて判断するまでもない。

(6) 結 論

以上のとおり、実施機関が、文書1を一部開示とした決定は妥当ではなく、開示すべきである。また、文書2を一部開示とした決定のうち、違反条項を非開示とした決定は妥当ではなく開示すべきであるが、その余の部分を非開示とした決定は妥当である。

(第二部会)

委員 金子正史、委員 池田陽子、委員 高見沢 実

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成19年11月14日	・実施機関から諮問書及び一部開示理由説明書を受理
平成19年11月20日 (第50回第三部会) 平成19年11月22日 (第118回第一部会) 平成19年11月30日 (第116回第二部会)	・諮問の報告
平成19年12月11日	・異議申立人から意見書を受理
平成20年2月8日 (第120回第二部会)	・審議
平成20年2月22日 (第121回第二部会)	・審議
平成20年3月14日 (第122回第二部会)	・審議
平成20年3月28日 (第123回第二部会)	・審議
平成20年4月16日 (第124回第二部会)	・審議
平成20年4月30日 (第125回第二部会)	・審議
平成20年5月14日 (第126回第二部会)	・審議
平成20年5月28日 (第127回第二部会)	・審議