

平成22年度答申第1号

平成22年 9月27日

松戸市長 本郷谷 健次 様

松戸市情報公開審査会

会長 高 江 四 郎

公文書の一部開示決定に係る異議申立てに対する諮問について（答申）

平成22年1月22日付け松都都住第376号をもって諮問のありました「松戸市常盤平3丁目7番地地先の葬儀場建築に係る宅地開発事業等に関する条例に基づく事前協議申請書及び事前協議承認書（添付書類一式を含む。）」の一部開示決定に対する異議申立てについて、別紙のとおり答申します。

## 答 申

### 1 審査会の結論

松戸市長（以下「実施機関」という。）は、本件異議申立ての対象となった公文書（ただし、個人情報及び法人印影を除く。）を開示すべきである。

### 2 異議申立てに至る経過

#### (1) 開示請求

異議申立人は、松戸市情報公開条例（平成13年松戸市条例第30号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「松戸市常盤平3丁目7番地地先の葬儀場建築に係る宅地開発事業等に関する条例に基づく事前協議申請書及び事前協議承認書（添付書類一式を含む。）」について、平成21年11月9日、公文書の開示請求（以下「本件請求」という。）をした。

#### (2) 実施機関の決定

実施機関は、本件請求について、条例第14条第1項の規定に基づき、同年11月17日、事業者に意見照会をしたところ、事業者は会社の名称、住所及び代表者名を除き、開示に反対した。その後、実施機関は、条例第10条第1項の規定に基づき、同年12月7日、一部開示決定（以下「本件処分」という。）をした。

#### (3) 異議申立て

異議申立人は、本件処分について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、同年12月21日、実施機関に対して異議申立てをした。

### 3 異議申立人の主張要旨

異議申立人の異議申立書及び意見書によると、異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

#### (1) 異議申立ての趣旨

本件処分のうち、事前協議申請書（1枚目裏及び2枚目）、同申請書添付書類

中の協議経過書、土地利用計画図及び事前協議承認書（1枚目裏及び2枚目）に係る処分を取り消し、これらの文書を開示するとの決定を求める。ただし、個人情報及び法人印影を除く。

(2) 本件請求の理由

本件建築計画は、平成21年9月に事業計画公開板が設置され、近隣住民は、松戸市中高層建築物等の建築等に係る紛争の予防及び調整に関する条例（平成19年松戸市条例第33号。以下「紛争予防条例」という。）により、市のあっせんを受けたが、協議の調整はつかず、3回ほどのあっせん会議で終わりとなった。事業者が事前協議に係る図面等の要求をしたが、提示されず、9月の建設計画が示されたときの図面とその後事前協議申請及び承認に係る図面等の建築計画内容が変更されているか不明なこと、松戸市における宅地開発事業等に関する条例（平成13年松戸市条例第35号。以下「宅地開発条例」という。）で定められている基準をどの程度満たした計画かを知るため、本件請求をした。

(3) 本件請求に係る対象文書について

本件請求に係る対象文書は、宅地開発条例に基づく事前協議申請に係る文書である。宅地開発条例及び紛争予防条例は、一定規模の建築物については、宅地開発条例による基準により良好なまちづくりを進め、近隣住民への生活環境への影響が大きい建築事業については、紛争予防条例により事前公開や近隣住民への説明義務を事業者課し、良好な近隣関係を維持しようとしている（紛争予防条例第4条）。本件葬儀場等の特定建築物については、早期の計画公表と住民説明が必要だが、本市の宅地開発条例による事前協議制度は、住民をないがしろにしており、情報公開の運用もその説明責任を果たしていない。

(4) 非開示理由について

ア 条例第7条第3号（法人等情報）の該当性について

松戸市長は、条例第7条第3号への該当性について、本件請求に係る対象文書の開示は当該紛争中の事業者の不利益につながるおそれがあることを説明している。しかし、本号の趣旨は、法人の技術、販売に関する情報や内部管理に関する情報であって、公にすることにより法人等の正当な事業活動及び事業運

営が損なわれると認められるものを非開示とするものであって、法人に関する情報全てが該当するものではない。

本件請求に係る対象文書は、宅地開発条例の規定に基づき事業者が行う建築計画についての事前協議及び当該協議に対する市長の承認の文書であり、当該条例及び規則に基づく整備事項等について記載されたものである。

事前協議申請書及び承認書の敷地内緑化施設、排水施設、消防水利、自動車駐車施設等の数値は、原則として松戸市における宅地開発事業等に関する条例施行規則（平成14年松戸市規則第9号。以下「宅地開発条例施行規則」という。）に定められた基準を満たすものであるはずであり、公にすることが事業者の不利益につながることは到底考えられない。また、本件開示は、建築計画の大方の手続きが進捗している段階での開示であるから、なおさら事業者の不利益になるとは考えられない。

添付書類のうち土地利用計画図は、事前協議を要する整備事項が具体的に図面上明らかにされたものであり、設計者の技術的ノウハウに係るものとは考えられず、同条第3号の法人等情報に該当しない。近隣住民に配布された説明資料中の配置図や誰でも閲覧できる建築計画概要書中の配置図と類似のものならば、開示しても支障はない。

協議経過書は、宅地開発条例及び同条例施行規則に定められた細目的基準に照らし、緑地や排水等の設置計画について事前に各所管課と協議した内容が記載されているものと思われるが、その結果が事前協議申請書及び承認書の各項目に反映されたものであり、特殊な事情がない限り公にしても問題がない。

本件請求に係る対象文書は、公にすることにより、法人等の正当な事業活動及び事業運営が損なわれるものではなく、条例第7条第3号の適用は不当である。

#### イ 条例第7条第6号（事務事業執行情報）の該当性について

松戸市長は、宅地開発条例では、「事業者の裁量の余地を認めた上で、その理解を求めており」、「第三者に開示することは、宅地開発条例の趣旨に反する」などと述べているが、同条例の目的規定では、「生活環境の整備と住民福

社の増進を図ることを目的とする。」としており、開示することがその条例の趣旨に反するというのは理解できない。本市ではまちづくりのための基本条例の整備などが遅れている。今般の理由説明からすると宅地開発条例に対する行政の運用姿勢は誰に対するものか疑問である。本件建築事業が適用される紛争予防条例の目的規定や、市長や事業者の責務規定からしても納得しがたい。

条例第7条第6号の説明では、本件請求に係る対象文書のどの部分という限定は無いようである。本件請求に係る対象文書が公にしないことを前提に約束して入手した文書ならば同条第3号の非開示情報に適合する性質のものと考えられるが、その説明はない。協議経過書を「その他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」として非開示とするならば、そのおそれの蓋然性を具体的に説明すべきである。その上で特殊な情報が記載されていれば、その部分の一部非開示とすることで足りる。

宅地開発条例及び紛争予防条例が、良好な生活環境の保持、より良いまちづくりの推進を図るためのものならば、できる限り公にすべきである。本件請求に係る対象文書を公にすることにより、これらの条例で規定された手続き事項が遵守されず、事業者の協力が得られなくなるということは、対象とする事業が、現代の法治社会の中で行われる正当な経済活動であるならばありえない話である。

以上のとおり、本件請求に係る対象文書は、公にすることにより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とは考えられず、条例第7条第6号を適用した非開示は不当である。事業計画公開板による公開部分を開示したという市長の考え方には、行政の透明性や説明責任を果たそうとする意思がまったく見受けられない。

#### 4 実施機関の説明要旨

実施機関の理由説明は、理由説明書によると、おおむね次のとおりである。

##### (1) 宅地開発事業について

本市は、無秩序な市街化を防止し、生活環境の整備と住民福祉の増進を図るため、事業者と事前協議を行い、事業者に対し、宅地開発条例の基準に従って事業を行うよう指導している。事業者が書類の提出や工事の遂行にあたり、指導に従わない場合の勧告や事業者名の公表制度等の規定はなく、あくまでも事業者の主体性と裁量に拠るところが大きい。本市において良好な宅地開発を進めるに際しては、事業者の理解と協力を得ることが不可欠であるとともに、事業者への指導にあたっては、特定事業者に有利、不利にならないよう公平に行うこととしている。

(2) 申請書類の開示について

宅地開発条例は、都市計画法（昭和43年法律第100号）に基づき、宅地開発の開発基準及び立地基準を定め、事業者は、事業に係る概要及び計画を記載した申請書類を市に提出し、市は当該事業が同条例の基準に適合するか否か判断の上、承認する。宅地開発事業の承認後の申請書類の開示請求があった場合には、条例により、請求の主体、目的等を問わず、同一に決定される。

(3) 開示の可否

ア 条例第7条第3号（法人等情報）の該当性について

本件の宅地開発事業に係る建築物は、紛争予防条例第2条第2項第2号イに規定する特定建築物（斎場）に該当し、事業者は、同条例第5条の規定に基づく標識の設置並びに同条例第6条の規定に基づく近隣住民（特定建築物の敷地境界線から100メートルの範囲内にある土地又は建築物の所有者及び占有者）に対する工事の概要（配置図、立面図等）及び計画内容等の説明を実施してきたところ、近隣住民と紛争になり、同条例第9条第1項の規定に基づき、本市があっせんを行ってきたが、未だ、紛争の解決に至っていない。

このようなことから考えても、紛争が起きている当該宅地開発事業等の事前協議申請書及び承認書中の基準への適合数値及び協議経過書等を開示することは、事業者の不利益につながるおそれがある。

したがって、「法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」（条例第7条第3号）に該当する。

#### イ 条例第7条第6号（事務事業執行情報）の該当性について

申請書類は、その添付書類一式を含め、事業者が宅地開発条例に従い、市から承認を得るため提出したものであり、他の事業者や一般住民に公にすることは、目的としていない。4(1)のとおり、宅地開発条例では、市から事業者に申請書類の作成及び提出を始め、事業者の裁量の余地を認めた上、その理解を求めており、市としては事業者の協力を得ることが必要である。

したがって、市が宅地開発事業の承認のため事業者に提出を求め、受理した書類を一方的に第三者に開示することは、宅地開発条例の趣旨に反する。

さらに、本市としても、協議の実効性を確保し、その公平性を保つためには、事業者に対する指導等に関する情報は、対象の事業者に限って通知するものとして取り扱い、外部に公にすべきものではない。

したがって、「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」（条例第7条第6号）に該当する。

#### (4) まとめ

事業計画公開板の設置（紛争予防条例第5条、宅地開発条例第11条）は何人にも公にすることと同一であるため、申請書類中の事業計画公開板の掲載項目に相当する情報は開示となるが、それ以外の情報（協議経過書、土地利用計画図その他添付書類一式を含む。）は開示できない。

### 5 審査会の判断

#### (1) 本件答申に当たっての基本的な考え方

条例は、その第1条で「地方自治の本旨にのっとり、公文書の開示を請求する権利及び市の情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の有するその諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民の市政への参加を促進し、市民の理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする。」として、その制定の目的を明らかにしている。また、第3条では、「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、この条例に定める公文書の開示を請求する

権利を最大限に尊重しなければならない。」として実施機関の責務を規定し、第1条とともに、条例の解釈及び運用の基本について明らかにしている。

そこで、当審査会は、本件を答申するに当たって、この基本的立場においては、実施機関が「原則公開」の精神に立って、この条例全体を適正に解釈し、運用しなければならないことをいうものであるから、これをもって本件答申の指針とする。

したがって、当審査会は、条例第7条各号に規定する非開示情報の該当性の判断に当たり、市民の公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならないこと、また、非開示情報に該当する理由は、具体的かつ客観的なものであることが要請されること、そして、そのことにより、公文書の開示、非開示の判断の基準が明確なものとなり、実施機関の判断の恣意性が排除されることになるものと考えらる。

## (2) 本件文書について

本件異議申立ての対象となった公文書は、(ア)宅地開発条例第10条第3項及び同条例施行規則第16条第1項の規定に基づき事業者が市長に提出した事前協議申請書（平成21年10月8日付け）の1枚目裏及び2枚目、(イ)同申請書添付書類中の協議経過書、(ウ)土地利用計画図、(エ)同条例施行規則第16条第2項の規定に基づき市長が事業者に交付した事前協議承認書（平成21年11月9日付け松戸市指令第15号の55）の1枚目裏及び2枚目（以下「本件文書」という。）である。

ただし、個人情報（条例第7条第2号）及び法人印影（同条第3号）は、異議申立ての対象から除かれている。

## (3) 本件処分について

実施機関は、本件処分に当たって、当初、条例第7条第2号及び同条第3号を非開示理由としたが、理由説明書により、同条第6号を追加した。

以下、個人情報及び法人印影を除き、同条第3号及び同条第6号について検討する。

ア 条例第7条第3号（法人等情報）の該当性について

本号は、法人等の事業活動の自由、競争上の地位その他の正当な権利利益を保護するため、「公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報」（以下「法人等情報」という。）を非開示とする。

具体的には、(a)法人等の保有する生産技術又は営業上の情報であって、公にすることにより、当該法人等の事業活動が損なわれるおそれがある情報、(b)経営方針、経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報であって、公にすることにより、法人等の事業運営が損なわれるおそれがある情報、(c)その他公にすることにより、法人等の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれるおそれがある情報が該当する。

また、「害するおそれ」とは、法人等の権利利益が情報の開示によって具体的に侵害されることについて法的保護に値する蓋然性が認められなければならないことをいい、単なる抽象的な可能性では足りない。

以下、本件文書について、法人等情報への該当性を検討する。

(ア) 事前協議申請書

事前協議申請書の1枚目（表）の記載事項は、事業者、施工者、設計者、事業地の所在、事業面積、事業目的、用途地域、建築物の概要、住宅の戸数等（区画、戸）、受付欄及び印である。

また、同申請書の1枚目（裏）及び2枚目の記載事項は、1 環境の保全に関する事項（敷地内緑化施設） 2 公共施設等の整備に関する事項 (1)道路（幅員、延長、面積、管理者、用地の帰属、摘要、安全施設） (2)排水施設（種類、形状及び寸法、延長・個数、管理者、用地の帰属、摘要、汚水処理（下水道・合併処理浄化槽）、雨水抑制施設） (3)公園等（種類、面積、施設、管理者、用地の帰属、摘要） (4)消防水利 (5)給水方法 3 良好な市街地環境の整備に関する事項 (1)ごみ収集場（個所数・構造、面積、管理者、用地の帰属、摘要） (2)自動車駐車施設 (3)自転車駐車施設 (4)集会施設 (5)防犯灯 (6)商業施設 4 その他必要な事項（既に許認可等を受けたもの、

今後許認可等を受ける予定のもの、備考)である(宅地開発条例施行規則第5号様式)。

上記のうち、実施機関は、1枚目(表)は事業計画公開板(松戸市中高層建築物等の建築等に係る紛争の予防及び調整に関する条例施行規則(平成20年松戸市規則第5号)第1号様式)の掲載項目を開示したが、1枚目(裏)及び2枚目は非開示とした。

しかし、事前協議申請書は、事業計画の内容を宅地開発条例及び同条例施行規則の基準に適合させることを目的として、事業者が担当部署から各項目について必要な指導・確認を受けた後、作成しており、その記載内容は、各基準に即した数値等の類型的な事項にとどまっていること、さらに、事業者は、担当部署との協議結果を基にした上で事前協議申請書を作成していることからすると、その記載内容について、事業者のノウハウ、創意工夫等があるものとは認定できない。

また、本件において、事前協議申請書の記載内容を公にした場合、事業者に具体的にどのような不利益が生ずるのか、その不利益の発生の蓋然性はあるのかについて、実施機関の説明は具体性を欠いている。

したがって、事前協議申請書は、その記載内容を公にしても、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

#### (イ) 同申請書添付書類中の協議経過書

協議経過書は、事前協議申請書の各項目について、協議事項、協議年月日、事業者・担当部署の担当者名及び確認事項を記録した文書である(松戸市における宅地開発事業等に関する事前協議事務取扱要領(平成14年4月1日施行。以下「事務取扱要領」という。)第2号様式)。

協議経過書の記載内容は、事業計画の内容を宅地開発条例及び同条例施行規則の基準に適合させることを目的として、事業者側の担当者が各担当部署の担当者と個別に協議を行った記録であるため、事業者側の独自の判断等は記録されていないことからすると、その記録内容について、事業者のノウハ

ウ、創意工夫等があるものとは認定できない。

また、本件において、協議経過書の記載内容を公にした場合、事業者に具体的にどのような不利益が生ずるのか、その不利益の発生の蓋然性はあるのかについて、実施機関の説明は具体性を欠いている。

したがって、協議経過書は、その記載内容を公にしても、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

次に、協議経過書の添付書類のうち、(a)建設総務課の別紙確認事項、河川清流課の雨水流出注意事項、下水道整備課の排水設備要領及び工事店一覧は、担当部署が協議の際に各々の事業者に配付していること、(b)水道部の給水図面は、水道局で閲覧可能であること、(c)消防局の消防施設等設置承認申請書及び水道部の宅地開発事業に関する事前協議回答には、事業者のノウハウ、創意工夫等が記録されているものとは認定できないことから、これらの添付書類の記載内容を公にしても、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

#### (ウ) 土地利用計画図

土地利用計画図に明示する主な事項は、(1)地形、境界、街区設定 (2)道路名称、幅員、延長 (3)公園等公共施設の位置、形状 (4)駐車施設、ごみ収集場等の公益的施設の位置、台数、面積 (5)敷地内緑化施設、防犯灯 (6)予定建築物の位置、用途等である（事務取扱要領別表第1）。

本件の土地利用計画図は、建築事務所の1級建築士が作成した図面であるが、事業者は、紛争予防条例第6条第1項の規定に基づき、近隣住民に対し建築等に係る計画の内容、工事の概要等について説明を行う際、細部を除き本図面とほぼ同一内容の配置図を戸別に配付していること、また、本件において、土地利用計画図の記載内容を公にした場合、事業者に具体的にどのような不利益が生ずるのか、その不利益の発生の蓋然性はあるのかについて、実施機関の説明は具体性を欠いている。

したがって、土地利用計画図は、その記載内容を公にしても、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められな

い。

(エ) 事前協議承認書

事前協議承認書は、事前協議申請に係る宅地開発事業が宅地開発条例及び同条例施行規則に定める基準に適合していることを市長が承認した指令文書であり、その記載事項は、事前協議申請書と同一の内容である（宅地開発条例施行規則第6号様式）。

したがって、事前協議承認書は、その記載内容を公にしても、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

(オ) なお、実施機関は、本件文書の開示は、当該紛争中の事業者にとっては、その不利益につながるおそれがある旨を主張するが、5(1)で述べたとおり、公文書の開示を請求する権利は最大限に尊重しなければならないことからすると、非開示理由の該当性の判断に当たり、当該紛争中の事業者について、それ以外の事業者と特に異なる取扱いをすべき理由は認められない。

以上の(ア)から(オ)により、本件文書は、いずれも条例第7条第3号に該当しない。

イ 条例第7条第6号（事務事業執行情報）の該当性について

実施機関は、理由説明書において、本件文書が条例第7条第3号のほか、「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」（第6号）に該当する旨を主張する。

しかし、本号の「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、市の事務事業に関する情報を公にすることによる利益と当該事務事業の適正な遂行を確保することによる利益とを比較衡量した上で判断されるものであり、実施機関に広範な裁量権限を与える趣旨ではない。

また、「支障を及ぼすおそれ」とは、市の事務事業の適正な遂行に支障が生ずることについて、法的保護に値する蓋然性が認められなければならないことをいい、単なる抽象的な可能性では足りない。

実施機関は、宅地開発条例では、市は事業者の協力を得ることを必要としており、市が宅地開発事業の承認のため事業者に提出を求め、受理した書類を一方的に第三者に開示することは、同条例の趣旨に反すること、また、協議の実効性及び公平性を確保するためには、事業者に対する指導等に関する情報は、外部に公にすべきでない旨を主張する。

しかし、5(1)で述べたとおり、公文書の開示を請求する権利は、最大限に尊重しなければならないが、条例に基づく開示請求に対し非開示とするためには、当該開示により、事務事業の適正な遂行に具体的な支障が生ずるおそれがある場合に限定すべきである。また、宅地開発条例に基づき市が行う事業者との協議の実効性及び公平性の確保等は、同条例の適正な運用、同条例の改正等により対応すべき問題であり、公文書の開示の是非を検討するに当たって考慮すべき問題ではない。

本件文書の記載事項は、5(3)アで検討したとおりの内容であり、本件文書を開示することによって、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とは認められない。

したがって、本件文書は、いずれも第7条第6号に該当しない。

#### (4) 結論

以上により、当審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別添のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成22年 1月22日	諮問書の受理
平成22年 2月 4日	第1回審査会（審議）
平成22年 3月25日	第2回審査会（審議）
平成22年 5月27日	第3回審査会（審議） 実施機関の理由説明書の受理 実施機関の理由説明
平成22年 6月18日	異議申立人の意見書の受理
平成22年 7月 1日	第4回審査会（審議） 異議申立人の意見書について
平成22年 7月29日	第5回審査会（審議）
平成22年 9月 2日	第6回審査会（審議）