

## 答 申

### 審査会の結論

武蔵野市長（以下「実施機関」という。）は、違反建築物等調査及び処理報告書（監察平成10年度第48号）、同（同第49号）（以下これらの文書を「本件文書」という。）に関して、記載の非開示を相当とする部分を除き、開示すべきである。

実施機関が、平成10年11月2日付でした、建築確認番号第136号、同第137号、同第138号に係る建築監察係の指導等の法的所要措置並びにその経過を示す文書（以下これらの文書を「その余の文書」という。）を非開示とする決定は、相当である。

### 異議申立ての趣旨

異議申立人は、武蔵野市情報公開条例（以下「条例」という。）第8条に基づき、平成10年10月20日実施機関に対し、本件文書およびその余の文書の開示を請求したが、実施機関は、同年11月2日、本件文書については、条例第11条により非開示とすることのできる公文書に当たることを理由として、また、その余の文書については、存在しないことを理由として、いずれも非開示の決定を行った（以下この決定を「本件決定」という。）。

これに対して異議申立人は、本件文書には、個人名の記載はあるものの、それは、条例が保護する「個人に関する情報」には当たらないこと、行政庁の裁量権は文書を非開示とするだけの正当な理由とはなり得ないこと、などを主張して、本件異議申立てを行ったものである。

### 実施機関による本件決定の理由説明要旨

本件文書には、建築主から入手した個人に関する情報が含まれている（条例第11条2号）。本件文書は、違反是正指導中に作成されたものであり、実施機関としての最終的な意思決定が得られた段階のものではない（同条5号）。違反建築物の建築主等に対して、どのような是正の指導を行うかは、実施機関の裁量に委ねられているところ、是正の具体的な内容を示す文書を開示した場合には、今後の事務の遂行に著しい支障をきたすおそれがあり（同条7号）、また、一定程度の違反は許容されるかのような誤解を与えかねず、今後の取締り等に著しい支障をきたすおそれがある（同条8号）。

## 審査会の判断

### 1 本件文書

本件文書は、性質の異なる数個の文書が編綴されているものであり、一体としてその開示の是非を論ずるのは適切でないから、以下では、各文書の概要を示したうえで、開示すべきか否かについての判断を加えることとする。

#### (1) 違反建築物等調査及び処理内容

(内容) 文書の標題、起案者、稟議印等が記載されたもの。

(判断) 特段の問題はないので、本文書は開示すべきである。

#### (2) 違反建築物等調査書

(内容) 違反建築物の建築場所、建築主(本件の場合個人)、施工者(その担当職員)、設計者(その担当職員)のほか、都市計画法上の地域地区に関する事項が記載されたもの。

(判断) 本文書の内容は建築現場に掲示されるものと同様であり、すでに公開されている情報である。また、本文書に記載されている施工者および設計者の担当職員の氏名は、いずれも「個人に関する情報」とは認め難く、建築主の氏名等も、本件建築物が竣功後分譲を目的としていると考えられることから見て、むしろ「事業を営む個人の当該事業に関する情報(条例 11 条 3 号本文)」に当たると考えられる。他に非開示とすべき特段の理由もないので、本文書は開示が相当である。

#### (3) 案内図

(内容) 違反建築物付近の市販住宅地図の写し。

(判断) 広く市販されている住宅地図の当該部分の写しであり、他に非開示とすべき特段の理由もないので、開示が相当である。

#### (4) 建築計画概要書

(内容) 建築基準法に基づき建築主が建築指導課に提出したもの。

(判断) 市役所において一般の閲覧に供している情報であり、他に非開示とすべき特段の理由もないので、開示が相当である。

#### (5) 是正措置内容

(内容) 違反の内容と建築主等が建築指導課の指導に従って是正措置をとった結果の内容とを記載したもの。

(判断) まず、本文書には本件建築物についてその階ごとの面積および延べ床面積が記載されている点が問題となる。一般に居宅の床面積は、ある種の個人情報ではないかという考え方もあり得るからである。しかし、床面積は、間取りそのものとは異なり、単に

面積を数字で示したものにすぎないから、これをもって「個人に関する」情報とまでいうことはできない。

次に、是正の内容が公開されると、今後、違反建築物に対する取締り、指導を行ううえで重大な支障をきたすという見解がある。これは、どの程度の違反に対してどの程度の是正が求められるかの、いわば「相場」を示すことになり、実施機関が手の内を見透かされ、一定程度の違反であれば取締当局から大目に見てもらえるはずだという誤解が生じ、悪徳業者に悪用される可能性がある、という懸念に由来する見解である。

また、実施機関がすべての違反建築物に対して指導・警告等の措置をとっているのではないことは周知の事実であるところ、ある特定の建築物に対してだけいかなる内容の措置をとったかが具体的にわかると、実施機関に対する信頼が著しく損われてしまうという懸念も表明されている。

これらの懸念は一応もったもなものである。しかしながら、どの程度の違反に対してどの程度の是正が求められるかという「相場」は、すでに業者間では周知のことともいわれ、本文書を開示しても、その影響は限定的であると思われる。

また、本文書を開示したからといって、今後実施機関が建築行政を遂行するに当たって、そこで示された「相場」に拘束されるいわれがないことは改めていうまでもない。逆にいえば、一定程度の違反は見逃してもらえるという期待は、法律上まったく保護に値しないものにすぎないから、実施機関は、具体的な違反建築物の存在を認知した場合、違反の程度や態様、近隣に与える影響、本市の街づくりの方針に照らして宥恕しうる限界、等諸般の事情を総合考慮して、法令の認める裁量権の範囲内で寛厳宜しきを得た取締・指導を行う権限を有する。

したがって、本文書を開示することが、今後の建築行政の遂行を「著しく困難」にすると認めがたい。

なお、数多く存する違反建築物のうちある特定の建築物に対してだけ是正の指導をしたことに関する情報が開示されると、実施機関に対する信頼を損うという懸念も根拠のないものではない。具体的にいえば、是正の指導を受けた者が、同種の違反建築物について同種の指導がなされていない事実を知ったならば、「なぜ自分だけが指導を受けなければならないのか」という疑問をもち、実施機関としては、これに対応しなければならない立場に追い込まれることとなる。

しかし、実際には、まったく同種の違反というものが存在するとは思われず、実施機関としては、諸般の事情を総合考慮した結果、ある違反建築物については是正の指導をし、他の違反建築物についてはそうしなかったとしても、それは、法令の認める裁量権の範囲内での適切な措置であったと説明することができ、またそうすべき性質のものであると考えられる。してみれば、この点を考慮しても、本文書を開示することが、今後の建築行政の遂行を「著しく困難」にすると認めがたい。

もっとも、地方公共団体による違反建築物に対する取締りが十分行き届いていないのは、法令の定める権限の不備、大都市における土地利用の実態、予算や人員の制約等、地方公共団体の力では如何ともし難い要因によるところが大きいことは、周知の

事実である。それだけに、本文書の開示の是非を論ずるに当たっても、実施機関のこうした窮境は、十分に配慮されなければならない。今回、当審査会は、本文書については開示すべきものという結論に達したが、将来にわたって同種の文書が一律に開示されるべきであるとはいえず、文書に示された情報内容はもとより、違反の程度や態様、指導の経緯や内容、によっては、開示することが適当でない場合も十分あるうることを付言しておく。

他に非開示とすべき特段の理由もないので、本文書は開示が相当である。

以上は、当審査会の委員の多数による判断であるが、本文書の開示については、次の反対意見があった。

本文書は、建築主等がとった是正の内容を具体的かつ詳細に記載したものであるが、是正の内容が公開されると、今後、違反建築物に対する取締り、指導を行ううえで重大な支障をきたすおそれがある。本文書を開示したからといって、今後実施機関が建築行政を遂行するに当たって、そこで示された「相場」に拘束されるいわげがないことは改めていうまでもないが、実際には、膨大な数の違反建築に対して限られた人員予算で実効的な取締りを実施することは現在でも困難を極めており、さらに上記のような期待を生ぜしめることが事実として避けがたい以上、いかに法的にいわれのないものとはいえ、実施機関がこの期待を裏切る措置をとった場合には、実施機関に寄せられるであろう苦情の処理などに忙殺されることは目に見えている。

多数意見は、実施機関としては、こうした場合にも、法律の建て前通りに筋論で対抗することを求めるものようであるが、それは現場の実情を無視した理想論というほかはない。

実施機関としては、筋論がどうあれ、現に与えられている権限、人員、予算等の範囲内で事務事業を遂行していくほか選択肢はないのであり、この点を前提として考えれば、本文書を開示することによって、事務事業の遂行が困難になるとしても「著しく」困難になるとは認め難い、とする多数意見の見解に与することはできない。したがって、本文書を非開示とした実施機関の判断は結局において相当である。

## (6) 是正計画書

(内容)建築主等が市長に対して提出したもの(建築主等の印鑑証明書、違反建築物の案内図、間取り図、立面図が添付されている)。

(判断)本文書には個人名が記載されているが、上記「(2)違反建築物等調査書」と同様の理由で事業関係情報と解すべきであるので、非開示の理由とはならない。

ただし、本文書には印鑑証明書が添付されているので、その取扱いについて考慮をしなければならない。印鑑証明書は、本人にしか交付しないのが原則である(商業登記法施行規則24条1項、武蔵野市印鑑条例21条)から、「法令等の定めにより、開示することができないと認められる情報」(条例11条1号)に当たると考えられる。

もっとも、本市以外の市区町村において印鑑証明書が非開示情報に当たるとされているか否かは、当該市区町村の条例における印鑑証明書の扱いをそのまま準用すべきであると考えられる。

よって、印鑑証明書は非開示とすべきである。

次に、本文書中の図面は、「著作物」に当たると解する余地があり、その場合、本文書がいまだ公表されていないとすれば、これを開示することは「公表」に当たり、著作者の公表権（著作権法 18 条 1 項）を侵害するがゆえに、条例第 11 条各号の規定する非開示事由のいずれにも当たらないとしても、著作権法上開示が許されないのではないかと、という疑問が生じるところであり、実際にもこうした考え方に沿って開示を認めなかった裁判例が存する（東京高判平成 3 年 5 月 31 日判時 1388 号 22 頁）。

しかし、少なくとも本件に限っていえば、本文書を開示しても、特定少数の者に開示するに止まるから、「公衆」（著作権法第 2 条第 5 項）に提供することにはならず、公表権を侵害するものではないと考えられる。もっとも、図面のなかでも、間取り図は、個人生活の本拠である居宅の内部を窺い知るに十分な情報を与えるものであり、プライバシーを侵害する程度が大きいものと思われるし、また、居住する者を特定することは通常容易であるから、個人に関する情報であって個人を識別しうるものに当たると解すべきである。

したがって、間取り図は非開示とすべきである。

以上を要するに、本文書のうち、印鑑証明書と間取り図を除く部分は、開示すべきである。

#### (7) 処理経過

（内容）市の担当者が、本件違反建築に係る事件の処理の経過を、日記体でその都度記録したものの。

（判断）本文書は、意思形成過程情報（条例 11 条 5 号）に当たると考えられなくもないが、担当職員が事案を処理した経過を日記風に淡々と記載したものであって、意思形成の各段階を示したものとは必ずしもいえない。他に非開示とすべき特段の理由もないので、本文書は開示が相当である。

ただし、担当者に対して情報を提供した第三者たる市民を識別しうる部分は、個人に関する情報であって個人を識別しうるものに当たると解すべきであるから、非開示とすべきである。

#### (8) 写真ファイル

（内容）本件違反建築物およびその敷地の状況の写真をファイルしたものの。

（判断）本件建築物および敷地の外観は、見ようと思えば誰でも見られるものであるから、これらを撮影したものについては、他に非開示とすべき理由はないので、開示すべきである。

ただし、間取りの推認できるもの、建物の内部を撮影したもの、建物の敷地に立ち入って撮影したものについては、いずれも個人情報が記載されているものとして非開示とすべきである。

#### (9) 委任状

(内容) 建築主が事案の処理を第三者に委任した書面。

(判断) 個人の氏名が記載されているが、上記「(2)違反建築物等調査書」について述べたように、非開示の理由とはならない。他に非開示とすべき理由はないので、開示すべきである。

ただし、委任事項のうち、市当局との交渉に係る部分以外はプライベートな用務に関するものであり、特に開示を正当化する理由はないと考えられるので、非開示とすべきである。

#### (10) 照会書

(内容) 市民が本件違反建築についての善処方を市に対して要望したもの。

(判断) 市民が市当局に対して上記事項を要望したものであり、特に非開示とすべき理由はないので、開示すべきである。

ただし、要望をしたこと自体は、個人に関する情報と見るべきであるので、本文書の作成名義人の住所・氏名の部分は非開示とすべきである。

## 2 その他文書

その他の文書が存在しないとする実施機関の説明に格別疑問を差し挟むべき点は見られないので、これを非開示とした本件決定は相当である。

### 審査の経過

年 月 日	審 議 経 過
平成 11 年 1 月 22 日	諮 問
平成 11 年 1 月 28 日	実施機関より理由説明書受理
平成 11 年 1 月 29 日	実施機関職員より説明聴取 審 議 ( 第五期第 2 回審査会 )
平成 11 年 2 月 15 日	異議申立人より意見書受理
平成 11 年 2 月 23 日	異議申立人代理人より意見書受理
平成 11 年 2 月 26 日	審 議 ( 第五期第 3 回審査会 )
平成 11 年 3 月 30 日	異議申立人・同代理人の口頭意見陳述聴取 実施機関職員より意見聴取 審 議 ( 第五期第 4 回審査会 )
平成 11 年 4 月 16 日	審 議 ( 第五期第 5 回審査会 )
平成 11 年 5 月 13 日	審 議 ( 第五期第 6 回審査会 )