

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第 9 号)

平成 2 0 年 4 月 1 6 日

答 申 第 9 号
平成20年 4月 16日

尼崎市長
白 井 文 様

尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会
会 長 村 上 武 則

公文書不開示決定処分に対する異議申立てに係る
諮問について（答申）

平成18年3月15日付け尼建指第277号の2による下記の諮問について、別紙のとおり答申いたします。

記

平成17年10月11日付け尼建指第247号の2による公文書不開示決定処分に対する異議申立てに係る諮問

以 上

答 申

第1 本審査委員会の結論

尼崎市長（以下「実施機関」という。）が平成17年10月11日付け尼建指第247号の2で行った不開示決定処分（以下「本件不開示決定処分」という。）については妥当である。

第2 異議申立ての趣旨及び理由

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成17年9月21日付けで尼崎市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により行った「平成17年4月1日から平成17年8月31日までに確認申請のおりた建築計画概要書」の公文書開示請求に対し、実施機関が、条例第2条第2号に規定する「公文書」として保有している「平成17年4月1日から平成17年8月31日までに確認申請のおりた建築計画概要書」を開示請求の対象文書と特定したうえ、平成17年10月11日に行った本件不開示決定処分の取消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人は異議申立書で次のように主張している。

- (1) 不開示理由として、尼崎市情報公開条例第7条第1号、「法令・・・の規定・・・により、・・・公にすることができないと情報」としているが、ここでいう法令等の規定は、市町村が行う印鑑証明の発行制度のようなものであることが一般的である。建築基準法第93条の2、尼崎市建築計画概要書閲覧規程の閲覧の行為は、情報を「公」にする行為の一手段である。特別法の性格により、「公」にする方法に一定の制限があることも承知している。公文書不開示決定通知書に建築基準法第93条の2の閲覧制度や建築計画概要閲覧規程の制度を認めているにもかかわらず、不開示理由に尼崎市情報公開条例第7条第1号の「法令・・・の規定・・・により、・・・公にすることができないと情報」としているのは、法令・条例の解釈・適用を誤っている。
- (2) 請求者が公文書開示請求書で請求した開示の方法は、「閲覧」ではなく「写しの送付」である。「写しの送付」の根拠は、尼崎市情報公開条例第16条第1項「公文書の開示は、文書、図面又は写真については閲覧又は写しを交付により・・・を行う」となっている。請求者は尼崎市長に、尼崎市情報公開条例により「写しの送付」を請求した。それにもかかわらず、不開示決定通知書には「閲覧」にのみ言及している。このことでも法令・条例の解釈・適用を誤っている。
- (3) 条例第17条(法令等による開示の実施との調整)については、他の法令・条例で公文書を閲覧し、若しくは縦覧し、又は公文書の謄本、抄本その他の写しの交付を受けること(以下「閲覧等」という)ができる場合には、当該公文書の閲覧等については、当該他の制度の規定による。つまり、条例と同一の方法でできるのであれば、「他の法令・条例」の適用を受けるのである。しかし、同条ただし書きから、「他の法令・条例」において一定の場合に同一の方法で開示をしない場合、例えば、閲覧のみとか、個別の特定とか、利用目的の提示が条件などの定めがあるときは、尼崎市情報公開条例の適用を受けるのが一般的な法解釈である。尼崎市の建築計画概要書等の閲覧に関

する規程の適用ではなく、尼崎市情報公開条例の適用により開示(写しの送付)を受けるものである。このことでも法令・条例の解釈・適用を誤っている。

- (4) 行政の保有する個人情報の保護の観点から、建築計画概要書の建築主の住所・氏名についての取扱いに疑問が生じた。建築基準法第93条の2(書類の閲覧)の制度については、立法主旨は理解できるところであるが、時代の変遷・技術革新等その要請も多岐にわたるものである。法令に規定があるからといっても、建築主の大半は、建築概要書(1面)に自己の住所・氏名が閲覧に供しているとは理解していないのが現状である。平成17年4月から個人情報保護法・行政の保有する個人情報の保護に関する法律も施行された。同様に、尼崎市個人情報保護条例においても第4条の(個人情報の取得の制限)・第8条(利用及び提供の制限)において、一定の場合を除き、本人(建築主)の同意書等が求められている。一方、所管課が、条例8条の建築主の同意を得ることは、多大な時間を要し、現実的ではない。よって、開示請求者としては、初めから個人情報(建築主)が閲覧できない尼崎市情報公開条例の適用(建築主の住所氏名を閲覧しない写しの交付)を希望した次第である。
- (5) 請求に係る「建築計画概要書」の記載事項の一部に尼崎市情報公開条例第7条第2号に該当する事項が存することは承知している。特に建築主の住所・氏名については典型的な個人に関する情報といえる。ただし、当該公文書の一部について個人に関する情報があることを理由に当該公文書のすべての情報を不開示とすることは条例の不当な適用である。少なくとも、建築主の住所・氏名等の個人情報等を不開示とする、尼崎市情報公開条例第8条1項の「部分開示」の適用により、開示(写しの送付)を受けると理解する。また、同条第2項においても、建築主の住所・氏名を除くことによる「部分開示」の適用が認められるのは自明のことである。西日本の特定行政庁141の大部分の行政からも同様の写しを入手している。

第3 実施機関の主張要旨

実施機関の不開示理由説明書、不開示理由補足説明書及び意見聴取時の主張の要旨は、次のとおりである。

1 条例第7条第1号に該当

条例第7条第1号の趣旨は、情報公開制度は、条例によって創設された制度であり、より上位の法規範である法令に公にできないとの規定がある場合や、開示についての一般法である尼崎市情報公開条例に対して、他の条例で特別法として公にできないとの規定がある場合は、それらの趣旨及び目的からして、尼崎市情報公開条例に優先し、不開示とするものである。

このような趣旨からするならば、「公にすることができない」かどうかは、単なる公にすることができないとの法令上の文言のみならず、その趣旨及び目的をも考慮して、公にすることができないと認められるかどうかにより判断するのが妥当であると考える。

建築計画概要書については、その公開の手段として、建築基準法第93条の2に閲覧を認めている規定があり、「近隣住民への情報提供」及び「不動産適正流通の為の特定物件調査」を目的として閲覧に供されてきたものである。このことは建築基準法第93条の2の閲覧規定につき旧建設省が

「営利目的で確認に関する書類の閲覧請求があった場合においては、本制度の趣旨を逸脱しており認めない。」との趣旨で解釈している資料からも明らかである。

また本市においも、建築計画概要書閲覧希望者には窓口まで来てもらい、建築物を特定（建築場所、建築確認番号、建築主等）し、「近隣住民への情報提供」及び「不動産適正流通の為の特定物件調査」という目的であることを確認し、建築計画概要書閲覧名簿に記入させうえで閲覧に供しており、当該目的の閲覧ではない営業目的等の閲覧については閲覧を断っている。

以上のことから、建築基準法第93条の2の規定は、「近隣住民への情報提供」及び不動産適正流通の為の特定物件調査」という趣旨・目的から閲覧を認めているのであって、これに反するような閲覧は許されない。よって、建築物を特定せず、地図メンテナンスのための資料を目的とする今回の請求は、条例第7条第1号の不開示事由に該当すると判断し、不開示としたものである。

2 条例第7条第2号に該当

異議申立人は個人情報保護の観点から、建築主の名前を記載しない建築計画概要書の写しの交付を求めたとしているが、すでに各種の法律によって公にされている情報、例えば住民基本台帳、登記台帳、住宅地図の情報などと、建築主等の名前を消した本件公文書とを照合すれば、建築主等の名前を特定することは容易である。すなわち、条例第7条第2号に規定される「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」に該当するといえる。また、建築計画概要書は、上記のとおり建築基準法第93条の2規定されている閲覧制度は趣旨・目的に反する閲覧を許さないと解されるものであることから、条例第7条第2号アに規定される個人情報の除外規定「法令等の規定により公にされ、又は公にすることが予定されている情報」にも当たらない。実質的に見ても、建築計画概要書に記載されている情報は、建物配置図、平面図、建物構造、階数、面積など、建築主にとって重大な財産的価値を有する情報であり、個人の重要な情報に関するデータベースが作成され、閲覧制度の本来の目的から逸脱された予想外の使われ方に発展したり、悪用されたりすることを強く不安視するものである。

3 条例第7条第6号に該当

本市においては、建築基準法の閲覧制度の趣旨及び目的を守り、かつ、近年の情報公開と個人情報保護との調和を図るため、「建築計画概要書の諸団体等への閲覧提供について」の取扱いを定めて、閲覧手続きの明確化を行い今日まで運用してきている。その内容は、公共性や公益性ある団体において複数の建築計画概要書を閲覧希望の場合は、閲覧依頼書を提出させ、閲覧の趣旨及び目的を審査して認めたものについて建築指導課内において閲覧させているというものである。また、閲覧後すみやかに閲覧報告書の提出と併せて、転記したメモ等を提示させて個人住宅の建築主の氏名・住所・電話番号・建築場所が記載されていないかを確認する。さらに閲覧許可した団体等が発行した新聞等を送付させ、先の個人情報に記載されていないか確認を行っている。なお、団体等の閲覧中に近隣住民が閲覧にきた場合は住民を優先するとの方針で進めてきた。

異議申立人が封書一通で請求している平成17年4月1日から平成17年8月31日までの「建築計画概要書」の件数は784件であり、総枚数は5枚（表裏）×784件の3920枚という膨大な量である。これを開示するとなれば、今後も類似請求は続き、さらにはセメント業界、建設会

社、内装業者、その他多業種からの請求も当然に発生することが想定される。関東においては、大量閲覧して建築主の名簿を作成した業者からその名簿を入手し、建具販売業者が建築主に対して建具のダイレクトメールを送付したケースがあったとの情報を得ている。本市においては、これらの業界からの請求に対しては、閲覧制度の目的及び趣旨を説明し、時には厳しい言葉をあびながらもお断りして、先の取扱いを遵守している。

このように本市として確立してきた閲覧制度を崩してしまうと、閲覧制度における本来の目的である「近隣住民への情報提供」と「不動産適正流通の為の特定物件調査」に対し悪影響を与えるだけでなく、請求された建築計画概要書の選別、複写、送付など閲覧制度の目的とはずれた方向に多夫な事務労力を取られてしまい、建築計画概要書の閲覧事務および建築行政事務の適正な遂行に大きな支障を生じてしまうものである。

以上のことから、本件開示請求を認めて開示することは、実施機関における建築計画概要書の閲覧実務、他業務等の適正な執行に多大な障害を生じさせるものであり、条例第7条第6号「その他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」に該当し、不開示処分とするものである。

4 条例第17条第1項について

異議申立人は、本件公文書に記載された情報が条例の不開示情報に該当しないことを前提として条例第17条第1項ただし書の規定をもって、情報公開請求により写しの交付を請求することができると主張しているが、そもそも本件公文書に記載された情報が条例上の不開示情報に該当する場合には、その前提を欠くものである。

5 職権濫用に当たる

建築計画概要書の閲覧手段として建築基準法第93条の2に規定があり、本市としては閲覧規程を定め一定の手続きのなかで、公文書公開と個人情報の保護の観点から取り扱いを定めて実務を運用してきた。異議申立人の開示請求は明らかに営業目的であり、請求件数も784件、総枚数3920枚と膨大な量にのぼる。このような大量の開示請求が認められるとするならば、今後も類似請求は続き、閲覧制度の本来の目的である「近隣住民への情報提供」、「不動産適正流通の為の特定物件調査」のために行う閲覧制度実務に多大な支障を生じさせることとなり、ひいては、公文書開示請求制度により閲覧制度自体が崩れ去ってしまうものです。このような開示請求はまさに権利濫用そのものであると考える。

6 第二面について

建築計画概要書の第二面のうち、「3.都市計画区域及び準都市計画区域の内外の別等」「4.防火地域等」「5.その他の区域、地域、地区、街区」「7.ロ.用途地域等」「7.ハ.建築基準法第52条第1項及び第2項の規定による建築物の容積率」「7.ニ.建築基準法第53条第1項の規定による建築物の建ぺい率」は、本市のホームページにて公開しており、条例第2条第2項アに該当するため、公文書公開対象とはならない。また、第二面のその他の部分は、個人情報に該当することから、開示することはできないと判断している。

第4 審査委員会の判断

1 判断に当たっての本審査委員会の基本的な考え方

条例第7条では、「実施機関は、開示請求があったときは、当該開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが含まれている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない」と公文書の原則開示を規定している。

これは条例第1条に規定する条例の目的「地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を具体化するため、公文書の開示を求める権利を明らかにし・・・実施機関の保有する情報の一層の公開を図り・・・市民の的確な理解と批判の下にある公正で開かれた行政を推進し、市民による市政への参画を進めるのに資することを目的とする。」を保障するためである。

一方、同条各号において不開示情報を規定し、条例の目的を保障することに対し、個人や法人の権利利益の保護や行政の公正かつ円滑な運営との調和を図っている。

そこで、以下では本件公文書が、条例の目的と原則開示とする趣旨と照らすなか、明確かつ合理的な理由をもって不開示情報に該当するといえるのかを判断をしていくものとする。

2 条例第7条第1号該当性の判断

- (1) 条例第7条第1号においては、「法令若しくは条例（以下「法令等」という。）の規定又は実施機関が法令上従う義務のある国若しくは他の地方公共団体の機関の指示により、公にすることができない情報」については不開示情報と規定されている。
- (2) 異議申立人は、ここでいう法令等の規定は、市町村が行う印鑑証明の発行制度のようなものであることが一般的である。建築基準法第93条の2、尼崎市建築計画概要書閲覧規程の閲覧の行為は、情報を「公」にする行為の一手段であり、そのことは実施機関が公文書不開示決定通知書に不開示の理由として建築基準法に定める「書類の閲覧」規定が適用されるとし、認めているところである。にもかかわらず、条例第7条第1号の不開示情報とするのは、その解釈・適用を誤っていると主張している。
- (3) 一方、実施機関は、ここでいう「公にすることができない」かどうかは、単なる公にすることができないとの法令上の文言のみならず、その趣旨及び目的をも考慮して判断するのが妥当であるとし、建築基準法第93条の2の閲覧規定は、「近隣住民への情報提供」及び「不動産適正流通の為の特定物件調査」を目的として閲覧に供されるものであり、旧建設省が「営利目的で確認に関する書類の閲覧請求があった場合においては、本制度の趣旨を逸脱しており認めない。」とする資料からも明らかであると主張している。
- (4) 両者の主張の違いは、建築基準法93条の2の閲覧制度の解釈の違いである。すなわち異議申立人は「閲覧を禁止しているのではなく、閲覧を認めているもの」と解釈し、実施機関は「近隣住民への情報提供」及び「不動産適正流通の為の特定物件調査」を目的とする以外は閲覧を禁止するもの」と解釈しているのである。

実施機関が示している旧自治省が閲覧制度を解釈している資料は、趣旨を逸脱した営業目的の閲覧請求があった場合は拒否することができることを示しているのものであって、当該閲覧請求を禁止しているのではないと理解するのが妥当と考える。また、各自自治体でホームページや閲覧申請

書上で大量閲覧や建築物を特定しない閲覧はできない旨を表示しているのは、そのような閲覧があった場合には拒否することを表しており、拒否することについて違法ではないというのが旧自治省の見解であろう。さらには、総務省が国土交通省に対し建築計画概要書の閲覧制度の見直し（営業目的の閲覧、大量閲覧及び建築物が特定されない閲覧の制限）をあっせんしている事実があり、これは、現在の建築基準法では大量閲覧等の禁止しているものではないことをいっそう明確にしているといえる。

よって、本審査委員会では、本件公文書の開示請求は建築基準法により禁止されたものではなく、条例第7条第1号には該当しないと判断する。

3 条例第7条第2号該当性の判断

- (1) 条例第7条第2号においては、「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、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。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」については不開示情報と規定されている。
- (2) 異議申立人は、本件公文書に対する処分は、建築主の住所・氏名を除くことによる部分開示の適用が認められるべきと主張している。
- (3) 実施機関は、住民基本台帳、登記台帳、住宅地図の情報などと、建築主等の名前を消した本件公文書とを照合すれば、建築主等の名前を特定することは容易であることから「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」に該当する。また、建築計画概要書に記載されている情報は、建物配置図、平面図、建物構造、階数、面積など建築主にとって重大な財産的価値を有する個人情報であると主張している。
- (4) 住所、氏名、電話番号の記載のある部分については、不開示とすることに両者とも異議はないところであるが、建築計画概要書第二面及び第三面に記載のある地名地番、住居表示、敷地面積、付近見取図、配置図等に関して両者に隔たりがある。

実施機関が主張するように、確かに、地名地番や住居表示を開示すれば、他の法律により閲覧が可能な登記台帳や住宅地図等により氏名等の個人情報を特定することができる。また、付近見取図や配置図はその記載内容により、建築物の所在地（地名地番や住居表示）を特定することができるため、氏名等の個人情報を特定することに至る。したがって、地名地番、住居表示、付近見取図、配置図にあっては、条例第7条第2号にいう「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」に該当すると判断する。

しかし、敷地面積、主要用途、工事種別及び建築面積については、個人を特定する情報を不開示とするにより、個人情報とはなり得ず、不開示とすることはできない。

なお、第二面のうち「3. 都市計画区域及び準都市計画区域の内外の別等」「4. 防火地域等」等はホームページにおいて既に公開しているため、不開示とする実施機関の主張については、当該項目以外の全てが不開示となった場合に成り立つものである。

以上のことから、本審査委員会においては、条例第7条第2号の理由をもって、全てを不開示

とすることはできないと判断する。

4 条例第7条第6号該当性の判断

- (1) 条例第7条第6号においては、「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」については不開示情報と規定されている。
- (2) 実施機関は、本件公文書の開示請求を認めてしまうと、これまで市として法の趣旨に基づき確立してきた閲覧制度を崩してしまうことになり、本来の目的である「近隣住民への情報提供」と「不動産適正流通の為の特定物件調査」に悪影響を与えるだけでなく、請求されている建築計画概要書（以下「概要書」という。）の件数が784件、枚数にして3920枚という量にのぼることから、選別、複写、送付などに多大な事務労力を取られ、今後類似の請求に対しても応じなければならなくなり、概要書の閲覧事務および建築行政事務の適正な遂行に大きな支障が生じると主張し、条例第7条第6号に該当するとしている。
- (3) 前述のとおり、建築基準法第93条の2に規定する閲覧制度は、営利目的の閲覧等を拒否しても違法ではないという趣旨であり、閲覧を禁止しているものではないこと、また条例第5条により開示請求権は「何人」にもあり、利用目的も問わないため、今回の請求が営利目的であるので「近隣住民への情報提供」と「不動産適正流通の為の特定物件調査」に悪影響を及ぶと実施機関が主張する部分については言及せず、本審査委員会では今回の請求が大量であり、事務事業に支障を生じると主張する点について判断を行うものとする。
- (4) 先に述べたとおり、本件公文書である概要書には、条例7条第2号に該当する項目が含まれており、開示するとなれば、当該項目を消して部分開示にする必要がある。実施機関が提出した資料によると、1件の概要書を部分開示するためには、次のような作業が必要で、およそ15分/件の時間を要するとしている。

ア 第1段階

- ・対象となる概要書の選別（計画変更分は除外）
- ・バインダーから抜き取り
- ・1面、2面、3面の5枚のホッチキス留めのはずし
- ・複写（コピー）
- ・1面、2面、3面の5枚のホッチキス留め
- ・バインダーへ綴じ込み（番号順になるように）

イ 第2段階

- ・複写後の概要書の不開示項目のマスキング（マジック黒塗り）
 - ・マスキングした概要書を再複写（マジック黒塗りだけでは透かして見える）
 - ・再複写後の概要書の確認（不開示項目が完全に消えているかの確認）
 - ・再複写後の概要書のホッチキス留め
 - ・再複写後ホッチキス留めした概要書をバインダー等へ番号順に綴じ込み（整理のため）
 - ・再複写後の概要書に対象と原本の概要書とを比較し、漏れがないか確認
- (5) 1件当たり15分の作業量については、機械的に一括作業できる内容ではなく、1件ずつの作

業となるため、概ね近い作業量になると見込まれる。この作業量で、本件公文書の開示請求に係る総時間を計算すると、15分/件×784件=11,760分=24.5日(1日8時間と換算)となり、1人月(20日/月と換算)を超す事務量となる。

また、今回の請求は5月間のみの請求であったが、地図メンテナンスを目的とする請求であることから、以降新たに確認申請のおりた概要書を開示請求することは十分考えられる。さらに、大量閲覧等を許可された公共性や公益性ある団体にあつては、閲覧時に必要に応じて不開示項目を除く項目を転記していることから、本件公文書の開示請求が認められた場合には、同様の開示請求をすることも十分考えられる。

そうした場合、今後確認申請のおりた概要書について、少なくとも1回は(4)に示す作業が必要となってくるものと考えられ、平成18年度の実績で確認申請のおりた概要書の件数が1546件であることを基に事務量計算すると、年間で2.4人月の事務量となり、毎年2.4人月の事務量増になる。

- (6) 実施機関における担当部門(建築指導課)が概要書の閲覧事務及び建築行政事務を適正に遂行していくうえで、毎年2.4人月もの公文書の開示事務が上乘せされるとなると、その負担は小さいとはいえない。むしろ、2.4人月という事務量は年1回の概要書の請求を想定したものであるが、必ずしも年1回の請求とは限らず、複数から同様の開示請求される可能性も十分考えられ、さらなる負担増を強いられるおそれがある。よって、本件公文書の開示請求に対し、部分開示とすることは条例第7条第6号に規定する「事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当すると判断する。

5 その他

- (1) 条例第17条第1項について

条例第17条第1項においては「実施機関は、法令等の規定により、何人にも開示請求に係る公文書が前条第1項本文に規定する方法と同一の方法で開示することとされている場合・・・には、同項本文の規定にかかわらず、当該公文書については、当該同一の方法による開示を行わない。ただし、当該法令等の規定に一定の場合には開示をしない旨の定めがあるときは、この限りでない。」と規定しているが、この解釈等について、異議申立人と実施機関に行き違いが生じている。本審査委員会においては、本件公文書について、前述のとおり第7条第6号により不開示妥当と判断したため、この件について言及しないものとする。

- (2) 権利濫用について

実施機関は、今回の大量の開示請求は、公文書開示請求制度により閲覧制度自体が崩れ去ってしまうものにつながり、権利濫用であると主張しているが、民法第1条第3号の権利の濫用とは、熊本県の不開示決定に係る答申例にもあるように、請求者の不当な意図が伺える場合等行政にいやがらせをする目的で請求されるときに適用されるものであり、今回の請求に関していえば、請求者にいやがらせ等の不当な意図は見当たらず、権利の濫用を適用することはできない。

6 結論

上記の理由により、「第1 本審査委員会の結論」のとおり答申する。

なお、本件については、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、本審査委員会の第1部会において審議を行ったものである。

以 上