

藤沢市情報公開審査会答申第2号

1991年4月9日

(平成3年)

藤沢市長 葉山 峻 殿

藤沢市情報公開審査会

会長 清水 英 夫

情報公開の請求拒否処分に関する異議申立てについて（答申）

平成2年11月19日付で諮問された、「鵜沼海岸二丁目開発行為に係る情報公開請求文書」のうち、(3)、(4)及び(5)の全部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

鵜沼海岸二丁目開発行為に係る情報公開請求に係る実施機関のなした処分は妥当である。

#### 2. 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張を総合すると、平成2年8月31日、藤沢市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、別紙公開請求に係る情報の内容(1)乃至(5)の文書（以下「本件(1)乃至(5)の文書」という。）の公開を求めたが、同年9月26日付で、条例第6条第1項第1号に該当するとして、情報一部公開承諾決定（本件文書のうち、(1)、(2)の文書は公開するが、(3)乃至(5)の文書は非公開とする内容）の通知を受けた。

しかし、異議申立人は、本件(3)乃至(5)の文書を非公開とする理由はなく、次に

掲げる理由によりこれを公開すべきものと思料し、異議申立てをしたものである。

(1) 本件(3)の文書について

この文書は都市計画法(以下「法」という。)第29条による開発行為に伴う本件(1), (2)の文書に付帯する文書である。

当時の道路管理者もこの文書を添付することにより、現在公道とされている道路を公道として認めたことからしても、「開発許可申請書と一体」をなすものである。

この文書は、通り抜け道路予定地を公道用地とするにつき、現在も拘束力をもつ性質のものであり、申立人は当該開発地の購入者であるから、極めて強い利害関係人であり、当事者の一人である。

条例第6条第1項第1号に該当するとは認められず、むしろ条例第6条第1項第1号ただし書ウに該当する公開すべき文書である。

(2)本件(4)の文書について

昭和59年6月21日付開発行為許可申請書、同年9月3日付開発行為変更許可申請書に基づく開発行為を藤沢市(以下「市」という。)が許可し、同年10月19日付で工事完了の公告(第116号)を行った許可済の事項につき、土地所有者からの変更届を平成元年8月2日付にて受理したことは、行政の一貫性を欠き、行政に対する信用を著しく低下させたものであり、容認できない。

同文書も条例第6条第1項第1号ただし書ウに該当する公開すべき文書である。

申立人は利害関係人であり、当事者の一人である。

(3)本件(5)の文書について

当文書は「平成2年1月26日市当局が受理した」とあるが、「報告書」の趣旨である「通り抜け道路」を取り止めにする場合、当然、現況道路隣接居住者に承諾を受けることは重要な前提条件の筈である。しかし、申立人には家族も含めこの種の打診を受けたことは一切ない。

市当局は、「居住者に周知する様に指導した結果の文書」と説明しているが、申立人は文書内容の事実を知る権利がある。

申立人他 3 名の近隣居住者（現況 6 m 公道隣接者）はこの種の打診を受けたり、署名した記憶はない。

当文書が仮にも当事者である申立人らの氏名を記入してあるとすれば、偽造文書であり刑事事件の疑いもある。

将来にわたり拘束力ある許可事項（通り抜け道路を条件に公道帰属）が、一部の当事者のみの取引により変更された事実は、行政に対する不信感を拭いきれない。

(4) によって重要な関係者である異議申立人は、これら文書の公開を請求する権利を有する。また、これらの文書は条例第 6 条第 1 項第 1 号ただし書ウに該当する公開すべき文書である。

### 3. 実施機関の職員の説明要旨

実施機関の職員の説明を総合すると、本件(3)乃至(5)の文書を非公開とする理由は次のとおりである。

#### (1) 本件(3)の文書について

昭和 59 年 8 月 1 日付「念書」については、公共施設管理者 = 道路管理者の方針に基づき、将来的に具現化の担保として行政指導的に、その提出を受けたものであり、開発事業者の一員（土地所有者）としての市に対する約束行為文書ではあるが、法的拘束力を帯びる行為でもなく、また、第三者に対して具現化へ向けて、その義務を生じさせるものでもないとし、従って当事者以外の第三者に公開する必然性はないものと判断した。

このことから本文書は、条例第 6 条第 1 項第 1 号に規定する個人に関する情報で、特定の個人が識別されるものに該当し、かつ同号ただし書ア，イ，ウに該当する情報でもないと判断し、よって非公開とした。

## (2)本件(4)及び(5)の文書について

本件(3)の「念書」に一連する情報であって、かつ条例第6条第1項第1号に規定する個人に関する情報で、特定の個人が識別されるものに該当し、かつ同号ただし書ア、イ、ウに該当する情報でもないと判断し、よって非公開とした。

## 4. 審査会の判断理由

### (1) 本件非公開文書が作成されるに至った経過

本件開発行為許可がなされた経過

#### ア 本件開発行為許可申請

開発事業者は、宅地数4区画の宅地開発を計画し、市と事前協議を行い、昭和59年6月21日法第29条の規定による開発行為許可申請（以下「本件開発行為許可申請書」という。）を行った（その際の申請書が本件(1)の文書の一部）。

#### イ 事前協議

この開発行為許可申請には、開発区域内に幅員4メートルの道路の設置が計画され、この道路は行為完了後、将来的には自主管理道路（法律上の道路ではあるが、道路施設とその土地の所有権は個人）とすることが予定されていた。

ところで、法第32条の規定では、開発事業者は開発許可の申請前あらかじめ開発行為に関係がある公共施設の管理者の同意を得、かつ開発行為により関係がある公共施設を管理することとなる者と協議しなければならないと規定されており、また、市の開発行為に関する指導要綱（昭和60年9月2日廃止）では、開発行為に関係のある公共施設の編入について、公共施設管理者の同意を得なければならない、と規定されていた。このため開発事業者は、本件開発行為許可申請に先立ち、公共施設管理者等の担当課と事前協議を行った。

その協議の結果、協議書が作成され、この協議書が開発行為許可申請と共に、同日付で市に提出された（その際の協議書が本件(1)の文書の一部）。

#### ウ 本件開発行為許可

この結果、市は同年6月21日付で本件開発行為許可申請を受理し、同年同月25日に許可処分を行った。

本件開発行為変更許可がなされた経過

#### ア 本件開発行為変更許可申請

その後、開発事業者は、開発規模拡大と計画内容の変更を理由に、市に対し昭和59年9月3日付で本件開発行為変更許可申請（以下「本件開発行為変更許可申請」という。）を行った（その際の申請書が本件(2)の文書の一部）。

#### イ 事前協議

計画内容の変更に伴い、開発事業者は市に対し、開発区域内に予定されていた幅員4メートルの道路は、道路の位置及び幅員の変更（4メートルから6メートルに）、並びに自主管理道路から、市の管理する道路へと変更したい旨の意思表示を行い、道路管理者と再協議することとなった。

道路管理者は開発事業者と協議を行い、その結果協議が整い、協議書を交わした（その際の申請書が本件(2)の文書の一部）。

市では、開発事業者に対し「袋小路状道路」について、土地所有者からの念書の提出方を行政指導し、その結果、土地所有者から同年8月14日（日付は8月1日付）念書を受理した（その念書が本件(3)の文書）。

#### ウ 本件開発行為変更許可

この結果、市は同年9月3日付で、本件開発行為変更許可申請を受理し、同年同月7日に変更許可処分を行った。

異議申立人の土地買受

その後、異議申立人は、同年9月30日、開発事業者と本件開発行為区域内

の土地の宅地購入契約を締結した。

異議申立人の主張によれば、異議申立人は宅地購入時において、開発事業者から「現況道路（6m市道）は3ヶ年以内に延長されて、北西側公道（4.5m）と接道することに市の計画で決定している。また市との約束文書も作られている。」と説明されたという。

本件開発行為変更許可に基づく工事の完了等

本件開発行為変更許可に基づく工事は、その後完了し、市は同年10月19日付で開発事業者に対し、工事完了検査済証を交付し、同日付で、藤沢市公告第116号をもって工事完了の公告を行った。

なお、異議申立人は同年11月6日付で、その購入土地上に第三者との間に住宅建築請負契約を締結し、昭和60年7月より入居して居住し、現在に至っている。

通り抜け計画道路が取り止めになった事情

ア 前記イに記載のように、土地所有者から市に対し、本件(3)の文書が出されていたが、同所有者から、平成元年8月2日市に対し計画変更をしたいとして、報告書が提出された（その報告書が本件(4)の文書）。

イ 市は土地所有者より本件(4)の文書の提出を受けたが、本件(3)の文書の提出時の昭和59年8月1日から5年余り経過しており、その間に開発された宅地には住宅が建築され、かつ居住されているから、通り抜け道路計画が取り止めになったことを居住者に周知するよう土地所有者に指導を行った。

その結果、土地所有者は市に対し、平成2年1月26日、その指導のとおりの内容を居住者に周知させたこと、居住者のこれに対する意見をとりまとめ、報告書として市に提出した（この報告書が本件(5)の文書）。

## (2) 非公開事由の存否

当審査会は審議の結果、実施機関がなした処分は妥当であると判断した。

当審査会が、本件で最も考慮したところは、「知る権利」と「個人情報の保

護」とをいかに調和させるかにあった。

そして、その問題点は主として次の二点である。

第一点は、本件(3)乃至(5)の文書は、条例第6条第1項第1号の「特定の個人が識別され、または識別され得る情報の文書」に該当するか否か。

第二点は、本件(3)乃至(5)の文書は、条例第6条第1項第1号ただし書ウの「公開することが公益上必要な文書」といえるかどうか。

そこで、当審査会はこれら問題点を考慮し、判断の理由を述べる。

本件(3)乃至(5)の文書の個人情報の可否

本件(3)乃至(5)の文書に共通することは、いずれも市が開発事業者への行政指導による協議を通じて、土地所有者から同人が作成した文書を徴取した、その文書であることである。それは土地所有者の作成名義にかかる個人情報であり、条例第6条第1項第1号の個人に関する情報であって、特定の個人が識別される情報といえることができる(異議申立人は本件(5)の文書について、異議申立人作成名義の文書が作られている懸念を示しているが、作成名義人は土地所有者となっている)。

いうまでもなく、個人情報を保護することは、個人の尊厳の維持を図るために必要不可欠であり、条例第6条第1項第1号は個人情報を非公開とすることができるものとしている。

ただし、これには同項第1号ただし書ア、イ、ウの例外が定められているので、以下に本件(3)乃至(5)の文書が、この例外に該当するものであるか否かを検討する。

本件(3)乃至(5)の文書の条例第6条第1項第1号ただし書ウへの該当性

ア 本件(3)乃至(5)の文書は、その性質上「何人でも法令その他の定めにより閲覧することができる情報」ないし「公表することを目的として作成し、または取得した情報」とはいえないから、条例第6条第1項第1号ただし書ア、イに該当する情報とはいえない。

イ それ故、同条同項同号ただし書ウに該当するか否かであるが、これには2つの要件を必要としている。

1つは、法令その他の定め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、または取得した情報であること（法的許可等に伴う取得性）

2つは、公開することが公益上必要と認められることであること（公益性）の2つである。

ウ 法的許可等に伴う取得性について

(ア) 本件(3)の文書は、本件(2)の開発行為変更許可申請、及びこれに伴う市の開発事業者に対する行政指導による協議に基づき、土地所有者から提出された文書である。

本件(2)の文書中の変更協議書第3号第4号には、開発区域内の道路について「その先が寄付され公道へ通り抜け可能な道路となることを条件に」公道帰属を認める内容となっており、本件(3)の文書は、その条件を担保するための、土地所有者の市への約束文書となっている。

その限りでは、本件(3)の文書は、本件(2)の開発行為変更許可申請の条件の裏付たる文書であり、条例第6条第1項第1号ただし書ウの法令の定めにより行われた許可に際し作成した情報、または取得した情報ということができる。

(イ) 本件(4)の文書は、土地所有者の、土地利用計画上的の変更に伴い、市に提出した報告書であり、本件開発行為に関連し市が取得した文書である。従って本文書は条例第6条第1項第1号ただし書ウの法令の定めにより行われた許可に際し取得した情報、ということができる。

(ウ) 本件(5)の文書は、土地所有者が本件(3)の文書と異なる本件(4)の文書を市に提出したことに基づき、内容変更についての利害関係人との協議結果についての報告書であり、(イ)と同じく条例第6条第1項第1号ただし書ウ

の法令の定めにより行われた許可に際し取得した情報、ということができ  
る。

## エ 公益性について

個人情報条第6条の例外として公開する場合には、その要件としての  
公益性は可成り厳格に解する必要がある。けだし、そう解しないと個人情報  
保護の目的は期せられないからである。その意味で条例第6条第1項第1号  
ただし書ウにいう「公益上必要と認められるもの」とは、市民生活に重大な  
影響を及ぼすおそれのあるものをいい、市民の生命、身体、健康等を危害か  
ら保護し、公共の安全を守る観点から公益上公開すべき積極的理由があるも  
のをいうと解すべきである。

かかる観点から異議申立人の本件の異議申立を見るとき、本件(3)乃至(5)  
の文書の公開には、こうした意味での公益性が伴っているとは解し難い。

すなわち、市は本件開発変更許可に当り、開発事業者やその利害関係人と  
しての土地所有者らに対し、行政指導として協議を行い、その中で通り抜け  
予定道路に関する本件(3)の文書を土地所有者らより徴収した。

その際、市は通り抜け予定道路が開発区域外の場所にあることや、その所  
有者は開発事業者以外の者であること等を考慮し、土地所有者から約束文書  
を取付けるに当り、将来任意の形で公道帰属をして貰う任意的文書の形で、  
本件(3)の文書を徴収したことが窺われる。

従って、本件(3)の文書は土地所有者の市への約束文書とはなっているが、  
確定的合意約束の文書ではなく、約束の実行を強制できる内容ともなってい  
ない。

ところがその後、土地所有者の内部的事情で、通り抜け道路予定地につい  
て土地利用計画上の変更がされ、市に対し本件(4)の文書が提出された。市と  
しても上記経過に照らし、その申し出を受入れざるを得なかったが、従来の  
経過もあり、行政指導の形で提出されたのが本件(5)の文書である。

こうした場合、市は本件(3)の文書の徴取に当たり、土地所有者から確定的合意約束の文書を徴することも不可能ではなかったと思われるが、本件は市が行政指導としての協議の形で開発事業者以外の土地所有者から開発区域以外の土地について、市への土地の帰属の約束を取付けようとしたものであるから、それが確定的合意約束の形をとることは、必ずしもその場合に適した方法ではなかったことも考えられ、任意的に市へ帰属するようにさせる文書の形で、本件(3)の文書を徴取したことも止むを得ないものであったと解され、もとより行政の妥当性の範囲内のものであり、合法のものであったと解される。

一方、異議申立人の立場に思いを致せば、異議申立人がその購入した宅地について、通り抜け道路予定地が公道となることを期待して土地を購入したにもかかわらず、その希望が果たされないことによる疑問と、本件(3)乃至(5)の文書の公開を得て、その内実を解明したいとの気持は理解されるが、それが公開されなければ異議申立人及びその関係人にとって、市民生活に重大な影響を及ぼし、市民の生命、身体、健康等に危害を及ぼす程の著しい影響を与えるものとまでは認めることができない。

こうした事情に照らし、本件(3)乃至(5)の文書について、これを公開することが公益上必要であるとまでは認定し難いものである。

- (3) 以上の理由により、本件において個人情報保護の要請を上回るまでの公益性があるとまでは認め難いという外はなく、実施機関がなくした処分は妥当であると判断する。

## 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
2・11・19	諮問
11・20	審査会会長から市長に対し、非公開理由説明書の提出要請
11・26 (第4回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・異議申立てまでの経過説明</li> <li>・審議</li> </ul>
12・1	非公開理由説明書の受理
12・3	異議申立人に非公開理由説明書の写しを送付するとともに意見書の提出を要請
12・15	非公開理由説明書に対する意見書の受理
12・17	市長に意見書の写しを送付
12・21 (第5回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・異議申立人から意見聴取</li> <li>・実施機関の職員から非公開理由の説明聴取</li> <li>・審議</li> </ul>
3・1・7 (第6回審査会)	審議
2・4 (第7回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施機関の職員から事情聴取</li> <li>・参考人から事情聴取</li> <li>・審議</li> <li>・現地視察</li> </ul>
3・2 (第8回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・参考人から事情聴取</li> <li>・実施機関の職員からの追加説明聴取</li> <li>・審議</li> </ul>
3・27 (第9回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審議(まとめ)</li> <li>・答申文の検討</li> </ul>
4・9	答申

## 第3期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期 1990.2.1 ~ 1992.1.31)

会長

会長職務代理者

氏名	役職名等
亀田 帛子	・ 津田塾大学国際関係学科助教授
小関 寿一郎	・ (元)神奈川県住宅保全協会常務理事
清水 英夫	・ 青山学院大学法学部教授
長谷川 昇	・ 弁護士
保住 昭一	・ 明治大学法学部教授

(50音順)