

練情審査発第20号

平成23年10月19日

練馬区長 殿

練馬区情報公開および個人情報保護審査会

公文書非公開決定に対する異議申立ての審査について（答申）

平成23年3月4日付け22練総情第1066号で諮問（諮問第52号）を受けた「建築計画概要書（平成22年4月1日から同年9月30日までの受理分のうち、個人の情報が特定される氏名、建築地、現住所等を除いた項目）」の非公開決定に対する異議申立てについて、当審査会は、審査の結果を別紙のとおり答申いたします。

（答申第37号）

答申書（答申第 37 号）

1 審査会の結論

練馬区長（以下「実施機関」という。）が、平成 23 年 1 月 4 日付け第 101220000002 号で行った「建築計画概要書（平成 22 年 4 月 1 日から同年 9 月 30 日までの受理分のうち、個人の情報が特定される氏名、建築地、現住所等を除いた項目）」（以下「本件公文書」という。）に係る公文書公開請求について行った非公開決定（以下「本件処分」という。）は、練馬区情報公開条例（平成 13 年 10 月練馬区条例第 61 号。以下「公開条例」という。）上、適法かつ妥当であり、取り消す必要はない。

2 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 22 年 12 月 20 日付で行った本件公文書の公開請求に対し、平成 23 年 1 月 4 日付けで実施機関が行った本件処分の取消しおよび公開決定処分への変更を求めるというものである。

3 異議申立人の主張の要旨

異議申立人は、異議申立書、意見書および口頭意見陳述において本件異議申立てに至る経過および理由を述べた上で、おおむねつぎのように主張している。

(1) 公開条例第 17 条第 1 項の解釈について

公開条例第 17 条第 1 項は、「実施機関は、他の法令等の規定による閲覧もしくは縦覧または謄本、抄本その他の写しの交付の対象となる公文書については、公文書の公開をしないものとする。」とされており、本件公文書は、建築計画概要書に記載された情報であるから、建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）第 93 条の 2 所定の閲覧の対象となるものである。

しかしながら、公開条例第 17 条第 1 項における「対象となる公文書」とは、他の法令等の規定に基づいて現実に閲覧等が可能であるところの当該公文書を指すものと解すべきであって、単に別途閲覧等の手続きが形式的に存在していることのみを理由に公開条例の適用から除外することは、以下のとおり公開条例の解釈を誤ったものである。

ア 公開条例第 17 条第 1 項の趣旨

公開条例による情報公開と他の法令等による情報公開とは、趣旨、目的および手続を異にしており、基本的には両者の規定が並行して適用されるべきものであ

る。ただし、他の制度によって同一情報に対するアクセスが同一ないしより緩やかな条件のもとで確保されているときにまで、公開条例を重ねて適用する必要はないというのが、公開条例第 17 条第 1 項の本来の趣旨である。

すなわち、単に別途閲覧等の制度が形式的に存在しているというのみでは足りず、同一情報に対するアクセスが実質的に確保されている必要があるのである。

このような趣旨であることは、行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成 11 年法律第 42 号。以下、「行政機関情報公開法」という。)第 15 条第 1 項ただし書において「当該他の法令の規定に一定の場合には開示しない旨の定めがあるときは、この限りでない。」と規定していることから裏付けられる。

そして、行政機関情報公開法第 25 条において、地方公共団体に対して少なくとも同法と同程度の情報公開制度を整備すべき義務を課していることを鑑みれば、公開条例第 17 条第 1 項の解釈にあたって同法第 15 条よりも適用除外となる範囲が広がることのないよう、厳格な解釈が求められているというべきである。

イ 適用除外となる範囲

行政機関情報公開法第 15 条において適用除外となるのは、他の法令の規定によって 何人にも(同条第 1 項本文) 例外なく(同項ただし書) 開示される場合に限定されている。他の法令において開示請求権者が限られていたり、一定の場合には開示しない旨が定められている場合には、当該他の法令によって同一情報へのアクセスが実質的に確保されているということはできず、行政機関情報公開法による開示を求める独自の意義があるからである。

この趣旨にのっとれば、公開条例第 17 条第 1 項についても同様に他の条例等の規定によって何人にも例外なく開示される場合のみが除外されているものと厳格に解釈すべきである。

もしこのような解釈をしない場合、別途条例によって閲覧制度等を設けさえすれば、当該制度において請求権者がどれだけ厳しく限定されていたとしても、また非公開事由がどれだけ広範に定められていたとしても、一切公開条例が適用される余地がなくなってしまうことになるが、そのような事態が公開条例による情報公開制度の趣旨を没却してしまうことは明らかである。

ウ 建築基準法第 93 条の 2 による閲覧制度

建築基準法第 93 条の 2 は、建築計画概要書を含む一定の書類について、「閲覧の請求があった場合には、これを閲覧させなければならない。」として、閲覧請求

権者の限定もなければ、一定の閲覧制限事由も定められておらず、何人にも例外なく開示されることが前提とされている。

しかしながら、練馬区建築基準法施行規則（平成5年8月練馬区規則第55号）第45条では、この規則または係員の指示に従わない者、概要書等を汚損し、もしくはき損した者またはそのおそれがあると認められる者、他人に迷惑を及ぼし、またはそのおそれがあると認められる者、建築物を特定しない者、建築基準法第93条の2の規定の趣旨を逸脱して明らかに営業の目的のために閲覧請求する者、について閲覧を制限することができるものとしている。

そして、実際に異議申立人による当該閲覧制度に基づく閲覧請求については、上記を理由として拒絶され、また、上記にも該当する旨の連絡を受けており、このような現状を鑑みれば、建築計画概要書は「何人にも例外なく」開示されているものということとはできない。

よって、公開条例第17条第1項によって適用除外となることはなく、公開条例に定める非公開情報に該当しない限り、公開すべき義務がある。

(2) 実施機関の公開義務について

本件公文書に係る情報は、一定期間に受理された建築計画概要書のうち「提出者個人の情報が特定される氏名、建築地、現住所等を除いた項目」であり、公開条例第7条第1号には該当しない。また、公開条例第7条第6号にいう「法令等の規定により、公にすることができないと認められる情報」とは、法令の規定が公にすることを明らかに禁止している場合や、法令等の趣旨および目的から当然に公にすることができないと判断される情報をいうが、建築計画概要書は建築基準法第93条の2によって公開されることが前提なのであって、練馬区建築基準法施行規則第45条によって閲覧が禁止等される場合があることをもって「公にすることができない」ということはできない。さらに、その余の非公開情報にも該当するものはない。

よって、実施機関には、本件公文書について公開義務がある。

4 実施機関の説明の要旨

上記異議申立人の主張に対し、実施機関は、非公開理由説明書および反論書において本件公文書を非公開とした理由についてつぎのように説明している。

(1) 公開条例上の非公開理由

ア 本件公文書については、建築基準法第93条の2に基づく閲覧制度があり、本区においては、練馬区建築基準法施行規則にその具体的な手続き事項として閲覧

日、閲覧時間、閲覧申込票の提出、閲覧所外の閲覧禁止および閲覧の停止または禁止について定め、閲覧制度の運用を行っている。

イ さらに、本区においては、手続要領を定めて閲覧申込者のうち、申し出のあった者に対しては、閲覧文書の写しの交付も行っている。

ウ 上記のとおり、本件公文書については、建築基準法に基づく閲覧制度により、何人も閲覧し、または写しの交付を受けることができるため、公開条例第 17 条第 1 項の規定に該当するものとして非公開とする処分を決定したものである。

(2) 本件異議申立てに対する実施機関の意見

ア 公開条例第 17 条第 1 項が適用されるのは、他の法令等の規定に基づいて現実に関覧等が可能である場合ないし、同一情報に対するアクセスが実質的に確保されている場合を指すものと解すべきであり、閲覧制度が形式的に存在しているのみでは足りないとの主張について

建築基準法における閲覧制度は、何人も請求することができるものであり、例えば利害関係人や当事者等を指して請求権者の範囲を制限するものではなく、本区においても、練馬区建築基準法施行規則に定める手続により、実質的に利用可能な閲覧制度が存在している。

上記のとおり、何人も請求できる閲覧制度にあって、その具体的手続きとして建築物を特定しないためにこれが閲覧できなかったということをもって、当該閲覧制度が形式的なものとはまではいえぬ、また、このことが公開条例第 17 条第 1 項の適用に際しての解釈運用における閲覧できる者の範囲の制限にあたるとまではいえない。

逆に、何人も請求できる閲覧制度にあって、その具体的手続きの規定に従いたくないとする者に対して、一方で公開条例による公開が許されるのであれば、当該法令等における閲覧制度本来の立法趣旨そのものを否定もしくは無視し、形骸化させてしまうことになり、様々にある法令等を適正に運用することが求められる実施機関としてこれを容認することはできない。

イ 行政機関情報公開法第 15 条の規定の趣旨にのっとり、同条よりも適用除外となる情報の範囲が広がることのないよう、厳格な解釈を求めるとの主張について

本区においては、昭和 61 年 9 月に施行した練馬区公文書公開条例を全面改正した公開条例を平成 14 年 4 月に施行して以来、時代の変化や要請を捉えて情報公開制度の充実を図るための改正を重ねてきたところであり、このことは

行政機関情報公開法の趣旨にものつとるものである。

しかしながら、今般争点となっている情報公開制度と一定の情報を特定の手続によって提供または公開する旨を定める個々の法令とについて、両者間の調整をどのように図るのかということは、公開条例が地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）による条例制定権に基づき制定されたものである以上、あくまでも地方公共団体の立法政策に委ねられている問題である。

よって、本件処分は公開条例の規定の趣旨に基づき適正に判断したものであるから、このことが異議申立人の指摘する公開条例による情報公開制度の趣旨を没却してしまうなどということにはあたらない。

ウ 請求内容として、公開条例第 7 条各号に規定する非公開情報には該当しないため、実施機関には公開する義務があるとの主張について

本件公文書はこれまで述べたとおり、そもそも公開条例第 17 条第 1 項に該当するのであるから、公開条例第 7 条各号に規定する非公開情報に該当するか否かという判断をするまでもなく、公開条例に基づく公開は行わないものである。

5 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1) 判断に当たっての前提

当審査会は、練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 81 号）第 1 条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による公文書非公開等決定に対し異議申立てがあった場合において、公開条例第 18 条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非公開等決定が公開条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査して実施機関に答申する機関である。したがって当審査会は、本件処分の是非を公開条例に則して判断するものである。

(2) 公開条例第 17 条第 1 項について

ア 公開条例第 17 条第 1 項は、法令等による閲覧等制度を目的とする他の制度との調整を図るために定めたものである。

イ 一定の情報を特定の手続によって提供または公開する旨を定める個々の法令と公開条例とでは、制度の目的や手続を異にするため、原則としては、両者が並行して適用されるとみるべきである。

ウ したがって、他の法令で閲覧や写しの交付の対象にならない公文書については、情報公開条例を適用することになり、逆に対象となる場合には、公開条例により

公開する必要性に乏しいことから、公文書を公開しないこととしたものである。

エ この基本的な考え方については、異議申立人および実施機関双方に異論は見られず、その上で、異議申立人は本件公文書に係る閲覧制度では実際に閲覧できないものであるから公開条例の適用があるべきと主張するので、この点を以下検討する。

(3) 公開条例第 17 条第 1 項該当性について

ア 本件公文書については、建築基準法第 93 条の 2 および建築基準法施行規則(昭和 25 年建設省令第 40 号)第 11 条の 4、ならびに練馬区建築基準法施行規則第 43 条から第 45 条までの規定により閲覧に供することが定められている。

イ 建築基準法第 93 条の 2 の規定によれば、当該閲覧制度は特に請求権者の範囲を限定するなどの規定はされておらず、このことから何人も例外なく閲覧できるものと解することが相当である。

ウ このような制度にあって異議申立人が実際に閲覧できなかった理由は、主に閲覧に際して建築物を特定しないためであると認めることができる。

エ 当該閲覧制度において、建築物を特定することが必要であると定めているのは、練馬区建築基準法施行規則第 45 条であるが、同条の規定は、建築基準法の委任を受けて練馬区における当該閲覧制度に係る具体的手続を定めたものである。したがって、練馬区においても何人も閲覧できることが前提の制度であると解するのが相当であり、同条の規定からもそのような制度であると認められ、異議申立人も同規則の定める手続によって閲覧することができるとの実施機関の説明は妥当なものである。

オ 加えて、実施機関が主張するように、法令等に基づき何人も閲覧できることが前提の制度があるところ、恣意的に規定の手続を踏むことなく、これが利用できない場合に、一方で公開条例によって公開がなされるのであれば、当該法令等における閲覧制度本来の立法趣旨そのものを否定もしくは形骸化させてしまうことになるとの考え方も首肯できるところである。

カ つまり、異議申立人が実際に閲覧できないのは、当該閲覧制度における請求権者の範囲として制限を受けたためではなく、具体的手続を踏まないことによってであるのだから、これをもって、当該閲覧制度について本件公文書が閲覧等の対象とならない形式的な制度である、ないしは情報へのアクセスが実質的に確保されていないとまではいうことができないと考える。

キ よって、本件公文書は、当該閲覧制度により閲覧の対象となるものと認められることから、当審査会としては、異議申立人の本件異議申立てには理由がないと判断するものである。

(4) 行政機関情報公開法と公開条例について

ア 異議申立人は、公開条例の解釈にあたり、行政機関情報公開法との関係についても意見を述べているが、地方自治体は情報公開制度の運用にあたって、行政機関情報公開法の趣旨にのっとりその充実を図っていく必要があるということはいうまでもないことである。

イ しかしながら、地方自治体における情報公開制度は、法令の趣旨を逸脱しない範囲において、各自治体が主体的・自律的に運用するものであり、それぞれの条例の規定に則して考えるべき問題であるから、当審査会も5(1)で述べた前提に立って判断するものである。

(5) 公開条例第7条第1号および第6号該当性について

なお、異議申立人は、請求した情報の内容について、公開条例第7条各号に定める非公開情報には該当しないから実施機関には公開する義務があると主張しているが、これまで検討してきたとおり、本件公文書は公開条例第17条第1項の規定に該当するものと認められるので、この点については検討を要さないものと判断する。

以上のとおりであるので、当審査会は、実施機関が行った本件処分は適法かつ妥当であり、取り消す必要はないものと判断する。

6 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成23年 2月21日	・異議申立書の受理
3月 4日	・練馬区長（実施機関）から諮問
3月23日	・本件異議申立てについて審査手続開始決定
	・実施機関へ非公開理由説明書の提出要求
4月 7日 （第6期第4回審査会）	・実施機関の本件異議申立てに対する説明と審議
4月22日	・非公開理由説明書を受理
5月12日 （第6期第5回審査会）	・非公開理由説明書の審査
5月13日	・異議申立人に非公開理由説明書の送付と意見書提出の要請
	・異議申立人に口頭意見陳述の希望について照会
6月 3日	・異議申立人の意見書および口頭意見陳述申立書を受理
6月14日 （第6期第6回審査会）	・意見書の審査 ・実施機関へ意見書を送付
7月12日 （第6期第7回審査会）	・異議申立人の口頭意見陳述の実施
8月 1日	・実施機関の反論書を受理
8月15日 （第6期第8回審査会）	・争点の審査
	・答申内容の検討
9月14日 （第6期第9回審査会）	・答申内容の検討
10月19日 （第6期第10回審査会）	・答申内容の検討および答申文の作成
	・練馬区長（実施機関）への答申