

(平成9年度第4号諮問事案)

横公審第4号
平成10年8月25日

横須賀市長 沢田秀男様

横須賀市公文書公開審査会
委員長 藤原淳一郎

公文書公開の却下処分に関する異議申立てについて(答申)

平成10年3月16日付け横都開第79号で諮問された共同住宅の開発計画に係る開発許可申請書案の公開請求に対する却下処分に関する異議申立てについて、次のとおり答申する。

1 審査会の結論

共同住宅の開発計画に係る開発許可申請書案の公開請求を却下した実施機関の決定は、妥当である。

2 本件の異議申立ての対象とされた情報

共同住宅の開発計画に係る開発許可申請書案(以下「本件文書」という。)

3 異議申立ての趣旨

異議申立人は、実施機関に対し、本件文書の公開に対する却下処分の取消しを求めている。

4 異議申立ての経緯

(1) 平成9年12月15日、申立人は、本件文書について、公文書公開条例第9条の規定に基づき実施機関に対し、公文書公開の請求をした。

(2) 同年12月26日、実施機関は、当該文書は不存在であるという理由により、却下と決定し、本人あて通知した。

(3) 平成10年2月16日、申立人は、上記決定に不服があるとして、行政不服審査法に基づき、実施機関へ異議申立書を提出した。

5 両者の主張

(1) 申立人の主張

申立人は、異議申立書及び平成 10 年 4 月 22 日提出の「非公開理由説明書に対する意見書」並びに同年 5 月 28 日の当審査会に対する口頭意見陳述において、次のように主張している。

- ・ 「開発計画事前審査願」の処理に関しては、事業者から提出を受け、承認のための決裁後、決裁日と同日に文書(事前審査願)を収受しており、事務処理に疑義がある。
- ・ この事務処理について、実施機関(開発指導課)は行政指導上の問題であって、法律上の瑕疵はないと言っているが、逆に言えば事務処理方法に不備があると解釈できる。
- ・ 本件文書は不存在といわれたが、「開発許可制度の流れ」によれば、都市計画法第 29 条の開発許可申請書の基本になっている重要な文書であると理解できる。実施機関は、本件文書の提出も行政指導の一環で開発専門連絡会説明資料で代替しており、説明資料が本件文書のエッセンスであると主張しているが、当該資料をもって必要不可欠な本件文書に代替させることは納得できない。
- ・ 事業者が作成する「開発許可申請書案」の表紙を実施機関が作成していることと、当該(案)に添付されている図面の作成日が平成 9 年 5 月 17 日になっているが、これに先立つ実施機関から事業者への回答が 5 月 19 日、通知受理が 5 月 20 日に行われていることから、同図面は 5 月 20 日以降に作成されるべきことなどについても疑義がある。
- ・ 実施機関から都市計画法第 32 条の協議以前は全て行政指導であると言われたが、恣意的と思われる省略を重ねた行政指導を行っている以上、この許認可事務は白紙に戻して欲しい。
- ・ 開発計画連絡会についても、実施機関は開発行為庁中連絡要綱のただし書に基づき、助役決裁をもって 3,000 m²以下の開発行為は対象にしないことを理由に本件については開催していないが、本件開発の重要性から考えて開催するべきと思う。
- ・ 実施機関は行政指導を非常に軽く見ており、本件文書は説明資料で代替できると主張しているが、そうすると要綱そのものについて実施機関はどのように考えているのか疑問を持たざるを得ない。

- ・ 本件文書がないことは重大な誤りと考えるので本件開発を白紙撤回してもらいたいと考えている。

(2) 実施機関の主張

実施機関は、平成 10 年 4 月 13 日提出の非公開理由説明書及び同年 4 月 30 日の当審査会に対する口頭説明において、次のように主張している。

- ・ 開発許可に関する事務は、庁内の多くの部課に関連があり、公共施設管理者の同意協議(都市計画法第 32 条協議)等、事務処理が複雑で多くの時間を要する。
- ・ この事務処理の迅速化については、昭和 57 年 7 月に建設省計画局長から「開発許可に関する事務等の迅速な処理について」通達があり、また、昭和 61 年 5 月には建設省建設経済局長からマニュアルが出されている。
- ・ 通達では、庁内関連部局間の調整について横断的な組織を活用すること、審査手続の定型化を図ることなどを指導している。
- ・ 本市は、昭和 47 年 6 月に開発行為庁中連絡要綱を定め、庁内の横断的な組織として開発計画連絡会及び開発専門連絡会を設置している。
- ・ 本件文書(開発許可申請書案)には様式の定めはなく、実際には、開発許可に先立ち、行政指導の一環として開発行為等指導要綱第 6 条に位置付けている事前審査において、庁内組織の意見調整の場であるこの開発専門連絡会に諮り、実質的な審議を行うための説明、提案資料がこれに相当するが、その資料は既に公開している。
- ・ したがって本件文書は実在せず、公開に応じられない。

6 審査会の判断

当審査会は、本件に係る異議申立人と実施機関の各主張について審議した結果、以下のとおり判断する。

- (1) 申立人は横須賀市発行の『開発行為等の手引き』18 頁にある「開発許可制度の流れ」と題された図(以下「流れ図」という。)に本件文書の語句の記述があることから、本件文書が存在しないことに対し疑義を抱き、異議申立てを行っている。一方、実施機関は、本件文書については横須賀市の開発行為等指導要綱には規定がなく、単に開発許可行為の一連の流れを説明するために便宜的に用いた表現であり、開発行為の申請

者に対し、本件文書の提出を求めておらず、実質的には開発専門連絡会説明資料がこれに相当するが、形式的には本件文書自体は実在しないと主張している。

- (2) 両者の主張の争点が開発許可行為の一連の流れを説明する「流れ図」に記載されている本件文書の実体やその意義にあることに鑑み、当審査会においては、『開発行為等の手引き』にある「流れ図」の持つ性格の確認、本件の開発行為の一連の事務の流れを精査することで、本件文書の実体の検証、本件文書及び他の開発行為許可申請における「開発行為申請書案」の存否の事実確認を行うこととした。
- (3) 「流れ図」については、窓口において、開発業者等が開発許可行為の概要や一連の事務の流れについて、わかりやすく説明するために情報の提供を目的とした資料であり、市の条例・要綱等の明文の規定に基づいて作成されたものではないことが認められる。また、本件文書の表記は、「流れ図」にのみ用いられているもので、要綱等他には一切記載がないことを確認した。
- (4) 次に、本件における開発許可事務の流れを時系列に整理し、本件文書の実体についての検証を行った(開発許可事務の処理経過については、別添の資料1『地内における開発計画に係る開発許可事務の流れ』及び資料2『開発許可制度の流れ』を参照)。その結果、開発許可事務はおおむね、「流れ図」に沿って行われていたが、申請者が実施機関(開発指導課)に対して提出した本件文書に当たるもの(資料2の番号11)は、実質的には、「開発専門連絡会説明資料(平成9年5月)」と表紙に記された一件書類(資料1の番号11)、すなわち設計説明書及び図面がこれに相当し、本件の場合のみならず、一般的に実施機関が申請者に対し、「開発許可申請書案」という名称を冠した文書の提出を求めていないことが認められた。また、本件の開発許可事務に係る一連の関係書類については、申立入の請求に応じて公開されていることを確認した。¹
- (5) 3番目として、本件文書の存否であるが、当審査会規則第5条に定める「意見又は説明を聴取」の一環として、実施機関から説明を受けるべく、当審査会委員長が、実際に都市部開発指導課に出向き、共同住宅の

¹ 資料1及び資料2は当答申には掲載していない

開発計画に係る開発許可関係書類について検証したところ、資料2の番号11の「開発許可申請書案」との表題の本件文書が存在しない事実を確認した。また、他の開発行為申請に関する書類についても同様に「開発許可申請書案」と題する文書は存在していないことが認められた。

(6) したがって、上記の事実を覆すような格別の事情又は客観的資料が見出されない以上、本件文書は形式的には不存在であると認められるため却下処分が妥当であると判断する。

(7) なお、『開発行為等の手引き』は、開発行為を行う業者はもとより、広く一般市民が利用するものであり、開発行為許可事務のバイブル的な存在である。当該手引きにある「流れ図」に、本件文書のように実際には存在しない文書があたかも存在しているかのような記述や流れの時系列に不正確な記述がなされれば、市民等に無用の誤解を与え、又は混乱を招き、ひいては開発行為の手続きそのものに支障を及ぼすおそれがあると考えられるので、当審査会としては、「流れ図」を実態に則したものに修正することを切に要望する次第である。

以上、審査会の結論に記載のとおり答申する。

横須賀市公文書公開審査会

委員長	藤原淳一郎
委員	安達和志
委員	遠藤正敏
委員	金澤亨芳
委員	中條祐介

< 参考 > 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成 10 年 3 月 16 日 (平成 9 年度第 8 回 審査会)	・ 市長からの諮問
平成 10 年 4 月 13 日	・ 実施機関から「非公開理由説明書」を受理した。
平成 10 年 4 月 22 日	・ 異議申立人から「非公開理由説明書に対する意見書」 を受理した。
平成 10 年 4 月 30 日 (平成 10 年度第 1 回 審査会)	・ 実施機関の口頭説明 ・ 審議
平成 10 年 5 月 28 日 (平成 10 年度第 2 回 審査会)	・ 異議申立人等の口頭意見陳述 ・ 審議
平成 10 年 7 月 30 日 (平成 10 年度第 3 回 審査会)	・ 審議