

(平成15年度第1号諮問事案)

横情審第5号

平成16年(2004年)9月13日

横須賀市長 沢田秀男様

横須賀市情報公開審査会

委員長 安達和志

公文書の非公開決定に関する異議申立てについて(答申)

平成15年6月5日付け横都審第9号で諮問された「計画変更建築確認申請図書(第H14確更建築横須賀市40218号)のうち、東側立面図、南、北側立面図、断面図1、断面図2」に係る公文書非公開決定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

横須賀市長(以下「実施機関」という。)が、「計画変更建築確認申請図書(第H14確更建築横須賀市40218号)のうち、東側立面図、南、北側立面図、断面図1、断面図2」について、平成15年3月31日付け横都審第70号により非公開とした決定(以下「本件処分」という。)は妥当ではなく、その全部を公開すべきである。

2 本件の異議申立ての対象とされた公文書

計画変更建築確認申請図書(第H14確更建築横須賀市40218号)のうち、東側立面図、南、北側立面図、断面図1及び断面図2(以下「本件文書」という。)

3 異議申立ての趣旨

異議申立人は、実施機関が平成15年3月31日付けで行った本件処分の取消しを求めている。

4 異議申立ての経緯

(1) 平成15年2月18日、異議申立人(以下「申立人」という。)は、本件文書について、条例10条1項の規定に基づき実施機関に対し、公文書公開請求を行った。

- (2) 同年2月27日、実施機関は、公開請求の対象となった文書は第三者が作成した文書であるため、申立人あて「公文書公開諾否決定期間延長通知書」を送付し、同年同日、本件処分の第三者たるマンション事業者及び設計者に対して、条例13条1項の規定に基づき意見照会をした。結果、同年3月10日に同第三者から公開に反対する「意見書」の提出がありその理由は、次のとおりであった。

東京高等裁判所において仮処分命令申立事件が継続中であり、また、横浜地方裁判所において裁判継続中のため。

公開することにより不利益が生じたり、悪用されるおそれがあるため。

著作権の侵害に抵触するため。

設計者に著作権があり、技術的な知識に関する内容であるので、法的に公開の義務を有するものを除いて一切公開する意思はないため。

- (3) 同年3月31日、実施機関は本件文書が条例7条2号ア及び同条6号に該当するとして非公開決定を行い（横都審第70号）、公開しないこととした理由を記して、申立人あて通知した。その理由は次のとおりであった。

本件文書には、設計者が建築設計に関する高度な専門的知識と技術を駆使して独自の作品として作成されたもので、限定された敷地に建築主に十分納得される建築物とするための技術上の情報が記録されており、公開することにより当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため。

本件文書は、第三者から提出された公文書であり、当該第三者に意見照会したところ「著作権を有し、技術上の内容のため、公開に反対である。」との意見が出されており、著作権法の公表権を侵害することを否定できないことから、当該設計者の不利益になるおそれがあるため。

- (4) 同年5月23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（昭和37年法律第160号）6条に基づき、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

申立人が、平成15年5月23日提出の「異議申立書」、同年7月22日提出の「諾否決定理由説明書に対する意見書」及び同年10月3日の当審査会に対する「口頭意見陳述」において主張した異議申立ての理由は、次のように要約することができる。

公文書公開請求をした趣旨について

申立人は、斜面地に建設される本件マンションが日照、景観に与える影響の範囲及び地盤の安全性に関心を持った。マンション事業者は、最初の建築確認に際し説明会を実施したが、申立人が満足する情報提供が受けられなかった。その後も同事業者は、当該マンションの建築確認変更申請をしていたが、これについての説明会はなされていない。そのため、市民の正当な権利として、日照等への影響及び地盤の安全や京浜急行電鉄の安全性を確認したいとの趣旨で本請求に至った。

条例7条2号ア及び同条6号の該当性について

実施機関は、「本件図書は設計者が建築確認済証を取得するために作成したもので、公開されることを想定して作成したものではない」としている。しかし、公開を想定して作成された文書でなくても、市職員が作成または取得した公文書は、条例上原則として公開することになっている。実施機関が述べていることは、原則公開を定めている情報公開制度を形骸化させるものである。

また、本件文書は、第H13確認建築横須賀市00860号の確認申請（以下「当初の確認申請」という。）に関する2回目の変更確認である第H14確認建築横須賀市40218号の申請図書の添付図面である。マンション事業者は、当初の確認申請についての確認済証を取得後に、立面図、間取り図及び設計の工夫など詳細に記載したパンフレット等の広告を当該建設工事周辺の住民に配布している。そのため、ごく一部の内容を変更したに過ぎない本件文書に秘匿を必要とする情報が含まれている可能性は、極めて低いと判断する。

なお、本件の公開請求と同時に請求をした都市部開発指導課が所管する土地の高低を示す造成計画断面図等については、本件処分に先行して公開されているが、当該図書は極めて詳細に記述された審査用図書である。このことから、本件文書が公開されることにより、第三者の競争上の地位その他正当な利益を害し、または、著作権法の公表権を侵害するとは考えられない。したがって、条例7条2号ア及び同条6号をもって非公開とするのは不当である。

条例7条2号本文括弧書きの該当性について

実施機関は、「建築確認済証の交付を受けたことで、人の生命等に危険や損害が発生することなく、これ（条例7条2号本文括弧書き）に該当しない」としているが、この論理では、建築確認済の建築物には、全く危険や損害が発生しない

ことになり、大雨や台風のとくに生ずる建築物の被害について説明がつかないと考える。また、学識経験者等の専門家は、当該建設用地とその周辺について「この一帯の地層は崩れやすく、地中の水みちの変化も重なって、危険な状況を生じる恐れがある」と警告している。条例7条2号では、「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するために、公開することが特に必要と認められる情報を除く」という非公開情報の例外を定めている。したがって、実施機関が「これに該当しない」として非公開とするのは不当である。

(2) 実施機関の説明要旨

実施機関が、平成15年6月26日提出の「諾否決定理由説明書」、同年12月17日の当審査会に対する「口頭説明」において主張した内容は、次のように要約することができる。

条例7条2号ア及び同条6号の該当性について

本件文書は、建築主より依頼を受けた設計者が、建築確認済証を取得するために作成し、横須賀市建築主事へ提出されたものであるが、当該設計者は、建築計画概要書以外は公開されることを想定して作成したものではない。

本件文書は、建築士法により設計資格を必要とする図書であり、建築設計に関する高度の専門的な知識と技術を駆使して、独自の作品として作成されたもので、限定された敷地に建築主に十分納得される建築延べ面積や間取り等を確保する工夫、各住戸の規模や価格等に照らし付加価値となる各種仕様や付帯設備等の選択等、営業上、設計上及び技術上の情報が記録されている文書である。それらの利用によって得られる利益は、設計者、またはその設計者に依頼した建築主に専属するものであるため、公開することは明らかに不利益を与えると認められることから、条例7条2号アに該当する。

さらに、本件文書は、ノウハウを有する著作物であり、著作者が公開に反対しているため、公開すると著作権法に規定されている著作者の公表権を侵害するおそれがあると認められることから、条例7条6号に該当する。

条例7条2号本文括弧書きの該当性について

条例7条2号では、「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するために、公開することが特に必要と認められる情報を除く」という非公開情報の例外を定めている。

建築基準法の規定による建築確認申請の確認済証の交付を受けたことで人の

生命等に対する危険や損害を発生することはなく、本件文書は、条例7条2号本文括弧書きの規定には該当しない。

実質的に公開されている文書について

当初の確認申請について、本件とは別の請求者から行われた公開請求に応じて、東側立面図、南、北側立面図や断面図1を公開しているが（平成13年10月10日付け横都審第76号）これらは説明会ですでに公開されていた情報と同じ情報であるという理由で公開したものであったが、本件文書は説明会等により公開されていない。関連事案において同様の文書が公開されているが、本件文書はそれらと同質な文書ではない。

6 審査会の判断

審査会は、条例に基づき異議申立ての対象となった本件文書について、申立人及び実施機関の主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

(1) 本件文書について

本件文書は、建築主が当初の確認申請で確認済証の交付を受けた建築確認の計画変更（第H14確更建築横須賀市40045号）をさらに計画変更するために、平成15年1月24日に横須賀市建築主事に提出し、同建築主事が平成15年1月31日に「第H14確更建築横須賀市40218号」で確認済証の交付をした、計画変更確認申請書に添付されている東側立面図、南、北側立面図、断面図1及び断面図2である。

(2) 条例7条6号の該当性について

建築確認図書の著作物性について

本件文書において、著作者の公表権を根拠に条例7条6号を適用したことについて、これらが著作権法の保護の対象となる著作物に当たるものかどうかを検討する。

著作権法にいう「著作物」とは、同法2条1項1号の規定により、「思想または感情を創作的に表現したものであって、文学、学術、美術又は音楽の範囲に属するものをいう」と定義される。この条文中、「創作的に表現」とは、思想又は感情の表現に創作性がなければならないが、創作性とは、著作者の独自性に基づくものであればよく、独自性における質の高低まで問うものではない。また、「文学、学術、美術又は音楽の範囲」については、包括的に大枠の中に入れてよいとされている。

まず、建築確認申請関係文書を複写し添付した文書の著作物性について検討す

る。神奈川県公文書公開条例事件に関する東京高裁平成3年5月31日判決によれば、「本件各図面（各階平面図、立面図及び断面図）は、専門的知識と技能を有する設計者が、その知識、技能、経験を駆使して作成したものであり、設計者は、ノウハウないし創意工夫があると考えていることが認められる」とし、また各図面についての認定事実によれば、「本件各図面は、著作権の目的として保護される著作物といわなければならない」としている。加えて、「著作権法2条1項1号、10条1項6号、文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約2条(1)によれば、設計図書は、学術的な性質を有する図面として、著作物の目的となると解するのを相当とする」との判断を示している。

したがって、著作権法等の規定及び上記の判決からすれば、本件文書は著作物であるということがいえる。

実施機関は、本件処分の理由に条例7条6号（法令秘に関する情報）をあげているので、以下この点について検討する。

条例7条6号該当性の有無について

（ア）著作権法の関係規定の趣旨について

本件において問題となる著作権法18条の公表権に関する規定は、まず1項において、著作者は、その著作物でまだ公表されていないものを公衆に提供し、または提示する権利を有するとしている。

次に3項3号においては、著作物でまだ公表されていないものが、情報公開条例に基づき公開請求された場合、実施機関が非公開理由に該当しないと判断して、公衆に提供、提示しようとする場合には、著作者は公開決定するまでに別段の意思表示をしなければ、その公開（公表）に同意したものとみなされるとしている。したがって、許認可の申請等において著作物が添付されている場合、著作者は非公開の意思表示をしない限り、情報公開条例に基づく公開については同意したことになる。本件においては、本件文書の提供者に対し条例13条1項に基づく意見聴取がなされており、当該第三者から公開に反対する意が表されている。

さらに、著作権法18条4項1号においては、公表権の規定の不適用について定めており、著作物が、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため公開することが必要と認められる情報（本市の条例では7条1号工及び2号本文括弧書き）に当たるときは、例外的に公表権の規定は適用されない。した

がって、著作物を公表するか否かは、この場合、著作権法ではなく情報公開条例の解釈に左右されることとなる。これは、著作者（第三者）の情報が公開されるという例外的な取扱いをすることとなることから、第三者の権利を保護するため、条例13条2項及び3項（第三者に対する必要的意見聴取等）を適用したうえで、当該著作物を公開することとなる。

（イ）法令秘に関する情報について

条例7条6号は、「法令等の定めるところにより、公開することができないとされている情報」と規定する。この規定により非公開とされる情報は、法令等の定めるところにより、明らかに公開することができない情報であり、「法令等」とは、法律、政令、府省令等及び条例（他の地方公共団体の条例を含む。）をいい、原則として市の規則や規程は含まないものである。

条例7条6号の適用が認められる場合は、法令等がその規定自体により一義的に公開することができないとされている場合に限られると解すべきである。したがって、公開・非公開の決定に際して、著作者の同意を得るという行為や別段の判断が介在する余地がある場合についてまで、ただちに法令秘に関する情報に該当すると断ずることは妥当でない。

よって、本件文書の一部に著作物性が認められるとしても、著作者の公表権を理由としてただちに法令秘に関する情報とすることはできず、条例7条6号の非公開事由には該当しないと判断する。

（3）条例7条2号アの該当性について

条例7条2号アは、「公開することにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」のある情報については、非公開とする情報である旨を規定している。

当該規定は、法人等の自由な事業活動を尊重し、その競争上の地位その他正当な利益を保護するために、当該法人等に不利益を与えることが明らかに認められる情報については、人の生命、健康、財産等を保護するために必要な情報であって、法人等の利益に優越する法益が認められる場合を除き、非公開としている。

公開によって当該法人等の正当な利益を侵害したときは、事後の救済には限界があるので、「正当な利益を害するおそれのあるもの」の該当性については慎重に判断しなければならない。

そこで、本件文書が条例7条2号アに該当する文書であるかについて検討する。

工事禁止仮処分申立等との関係について

本件文書の場合、第三者から「東京高等裁判所において仮処分命令申立事件が継続中であり、また、横浜地方裁判所において裁判継続中のため公開に反対する」との意見書が出されており、このことに関し、公開によって当該第三者に不利益を与えることになるかどうかの問題になる。

条例の中で、争訟中であることを理由に非公開とする規定をみると、条例7条4号イによれば、実施機関が争訟中の立場にある場合において、情報を公開することによって当事者たる地位に不当に支障を及ぼすおそれのあるときは、当該情報は非公開となる。この場合、非公開の理由としては、単に争訟中であることのみをもって理由とするのでは足りず、当該情報を公開することによって、争訟の当事者たる地位等に不当に支障を及ぼし、その正当な利益を害するおそれがある場合でなければならないと解する。

そこで、本件についても同様の趣旨から、争訟中の立場にあるというだけではなく、本件文書の公開が当該法人の利益をどのように侵害するものといえるかが問題になるが、本件ではその不利益性の立証がなお十分ではない。

したがって、東京高等裁判所において仮処分命令申立がなされ、かつ、横浜地方裁判所において裁判継続中という理由だけで、条例7条2号アに該当すると認めることはできない。

建築確認申請図書のノウハウ性について

本件建築物の設計は、1級建築士の資格を有する者による設計でなければならない。建築士に求められることは、敷地内の諸条件を勘案し、建築基準法の規定の範囲内で、顧客ニーズに応え間取りや外観等について経済性及び居住の安全性を考慮した工夫を追求することにあると考えられる。

建築士が作成する設計図面等は、質の高低はともかく創意工夫等に基づくものであり、また、その一部についての著作物性は前述のとおり著作権法等の規定及び先の判決により認められるところである。これらの文書が具体的にどの程度の独自性を有しているかは必ずしも明らかでないが、全体としてノウハウ性又は創意工夫及び著作物性がそれなりにあると認められ、公開することにより当該法人等の正当な利益を害するおそれのあるものとして、条例7条2号アに該当すると一応判断することができる。

もっとも、事業者から実質的に公表されていると認められる文書については、

著作権法上の公表権の問題はなく、ノウハウ性又は創意工夫として保護すべき正当な利益もないから条例7条2号アには該当しないと考えられるので、このことについて検討することとする。

実質的に公開されている文書について

本件文書は、当初の確認申請、及び第1回目の計画変更確認申請書に添付された同名の図書に建築計画の変更に伴う修正を加えたものである。

当初の確認申請時の東側立面図、南、北側立面図、断面図1については、地元説明会で事業者が自ら公表していた文書であったため、実施機関は別の請求者による公開請求に応じて公開している。

だが、本件文書については、説明会等は開催されておらず事業者自ら公表していないため、それらと同一の文書ではないので非公開とした、と実施機関は説明している。

しかし、当初の確認申請に際して、事業者が地元説明会において文書配付した情報については、その情報の内容及び性格に照らして、事業者自ら公表に支障がないと判断したものと考えることができる。加えて、市の「開発行為等指導要綱」(平成7年6月1日施行)8条では、開発行為及び中高層建築物の建築について事業者が周辺住民への周知等をなすべきことを定めている。その趣旨に照らせば、たとえ本件において地元説明会が開催されていないとしても、変更前の説明会で事業者が近隣住民に提供した情報と内容上及び性格上実質的に同等と判断しうるものに関しては、特段の事情のない限り、これを公表しても事業者の正当な利益を害することにはならないと解される。本件文書のうち東側立面図、南、北側立面図、断面図1については、当初の確認申請に添付され、全部公開とされている同名の文書と、内容及び性格において実質的に同等と判断されるものであって、これを非公開とすべき特段の事情が認められない以上、これを公開したとしても法人等の正当な利益を害するおそれはないと考える。

断面図2については、実施機関は、第H14確更建築横須賀市40045号に係る建築確認申請に添付された同名の図面に関して別の請求者が行った公開請求に対して、非公開と決定していたが、敷地・地盤の安全性に関わる図書として条例7条2号本文括弧書きに該当するものとして例外的に公開とするのが妥当とする当審査会の答申に応じて、実施機関は公開とする再決定を行っている。

なお、申立人が本件の公開請求と同時に請求をした都市部開発指導課が所管する土地の高低を示す造成計画断面図等については、本件処分に先行して公開されているが、当審査会が、審査会規則5条により、関係者である都市部開発指導課から意見聴取したところ、同課が公開した文書は本件文書とは必ずしも同一のものではないこと、開発行為関係文書は一般に公開すべき文書と考えていることについて説明があり、その理由は次のとおりであった。

公開した文書は、都市計画法施行規則60条の規定による証明書の交付を受けるための造成計画断面図等であり、建築確認申請書に添付される断面図等とは審査する観点が異なる。また、公開した文書は、その行為が開発行為に該当するか否かについて審査するために提出されたものである。その審査対象は、地盤と建築物の接点であり、造成における切り盛りがどのように行われるかということである。測量や造成は特殊な技術にあらず、地盤と建築物の係わりについて著作権等を考慮する必要性を考えたことはない。

以上のことから、公開されている造成計画断面図等は、建築確認申請書に添付される断面図等と必ずしも同一の図書ではないとしても、少なくともその記載内容、ノウハウ性の程度において極めて類似性の高いものとみることができる。したがって、この点からも本件文書を非公開とすべき特段の事情が認められるとは考えにくい。

かくして、東側立面図、南、北側立面図、断面図1及び断面図2を非公開とした本件処分については、それを取消し、全部公開することが妥当である。

以上、審査会の結論に記載のとおり答申する。

横 須 賀 市 情 報 公 開 審 査 会

委 員 長 安 達 和 志

委 員 原 田 一 明

委 員 木 村 キ ヌ 子

委 員 千 賀 重 義

(遠藤正敏委員は、横須賀市情報公開審査会審議要領12条に基づく回避の申出により本件審議から除斥されている。)

審査会の経過

年 月 日	処 理 等 の 内 容
平成15年 5 月23日	・ 異議申立ての提起
平成15年 6 月 5 日	・ 市長からの諮問（横都審第 9 号）
〃	・ 実施機関に対する「諾否決定理由説明書」の提出依頼
平成15年 6 月26日	・ 実施機関から「諾否決定理由説明書」の受理
平成15年 7 月22日	・ 異議申立人から「諾否決定理由説明書に対する意見書」の受理
平成15年 7 月25日	・ 審議
平成15年10月 3 日	・ 異議申立人の口頭意見陳述
平成15年12月17日	・ 実施機関の口頭説明
平成16年 2 月20日	・ 関係者（都市部開発指導課）の口頭説明
平成16年 7 月13日	・ 審議
平成16年 8 月25日	・ 審議