

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

公文書の部分公開決定に関する異議申立てについて(答申)

平成15年10月22日付け横都審第30号で諮問された「計画変更建築確認申請書(第H14確更建築横須賀市40218号)に添付され提出された一切の書類」に係る公文書部分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書(第H14確更建築横須賀市40218号)に添付され提出された一切の書類」について、平成15年9月10日付け横都審第25号により非公開または部分公開とした決定のうち、東側立面図、南、北側立面図、断面図1、断面図2についてはその全部、構造検討書については添付されている図面を除いた部分、矩計図については地盤の安全に関わる情報が記載されている部分、自己敷地レベルによる日影図及び日影図については近隣住宅の邸名を除いた部分を公開するべきである。

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書(第H14確更建築横須賀市40218号)に添付され提出された一切の書類」のうち非公開または部分公開となった文書(別表の表2及び表3、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9月10日付けで行った決定のうち、情報公開条例(平成13年横須賀市条例第4号。以下「条例」という。)7条2号ア及び6号の規定に基づき非公開とした部分の決定(以下「本件処分」という。)の取消しを求めるといふものである。

4 異議申立ての経緯

(1) 平成15年7月24日、異議申立人(以下「申立人」という。)は、「計画変更建築

確認申請書(第H14確更建築横須賀市40218号)に添付され提出された一切の書類」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8月6日、実施機関は、申立人あて「公文書公開諾否決定期間延長通知書」を送付すると同時に、同年8月13日、本件処分の第三者たるマンション事業者に対して、条例13条1項の規定に基づき意見照会を行った。結果、同年8月29日、事業者から公開に反対する「意見書」が提出された。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9月10日、実施機関は本件について部分公開決定を行い、条例7条2号アまたは同条6号に該当するとして、それぞれ公開しないこととした部分及びその理由を記して、申立人あて通知した。その理由は次のとおりであった。

公開しない部分の概要に記載した情報は、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せ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。

また、同概要に記載した情報は、設計者が作成した著作物に該当し、公開に反対する意見が出されているため、著作権法の公表権を侵害することが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10月1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、「異議申立書」、平成15年11月20日提出の「諾否決定理由説明書に対する意見書」、平成16年10月15日の当審査会に対する「口頭意見陳述」において主

張した主たる異議申立ての理由は、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

設計図面等は、何らノウハウ性を有するものではない。これは、すでに事業者が住民に示している各文書からも明らかである。限定された敷地に建築延べ面積や間取り等を確保する工夫等も、何らノウハウ性を有するものではない。申請添付図面等は、一定の一般基準に適合するかどうかの、審査対象図面であるから、そもそも秘密性はなく、また提出された時点で、そのような利益は放棄されていると考えられる。

特に、面積等算定図、平面図、立面図、断面図、日影図、構造検討書については、条例7条2号アの該当性を具体的に検討してもらいたい。

は建築基準法令に基づいた一般的な検討資料であり、は単なる外形的な設計図面である。は周辺への建物を投影した図面に過ぎない。なかでも、は構造計算式によって検討した客観的な計算の結果で秘密性を有するものではなく、建物及び地盤の強度を検討している基本的な建物の安全性の審査書類であるため、特に人の生命・財産等を保護するために公開することが必要な情報に該当する。

また、本文書は、法令適合性のための一般的検討文書にしかすぎず、著作物性はなく、著作物であるから公開できないというのは論理の飛躍である。仮に著作物であるとしても、公表されている図面もあり、これを第三者が模倣しても利益を損なうような性格のものではない。安全性に関わる部分は公表されるべきである。

条例7条2号本文括弧書きの該当性について

本件予定建築物は、過去に大崩落事故を起こした危険な地盤上にあるため、10階建ての建物建設が危険な地盤である急斜面を崩落させるおそれがあり、そのことが周辺住民の人の生命、身体、健康、生活または財産に重大な危険を及ぼす。そのために、建物の構造計算等とともに開発行為としての斜面の安定計算等もなされるべきであるが、建築確認申請しかなされていない状況である。

よって、安全性を再検討しないまま建築が行われると建物や周辺の地盤の崩落によって重大な事態を招くおそれがあるので、基本的に建築物の安全性の審査書類である本文書は「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するために、公開することが必要であると認められる情報」に該当する。

建築確認取消訴訟との関係について

申立人は、現在、本件文書が添付されている当初の建築確認、1回目、2回目の計画変更建築確認について、取消しを求める行政訴訟を提起しており、建築主事を被告として裁判係争中である。その争点は「本件に係る建築行為は開発行為に該当するにも関わらず建築確認のみで行われたものではないか。」というものであるが、開発行為に該当するか否か確認できる文書は、法G L算定図、B 2平面図、東側立面図、南、北側立面図、断面図1、断面図2と考えている。

なお、建築主事は、法G L算定図、南、北側立面図、断面図2、配置図・1階平面図を裁判所に提出しており、そのうち特に法G L算定図及び南、北側立面図により、申立人は、このマンション建設が開発行為である可能性が高いと再認識した。そのため、人の生命・財産等を保護するうえで、開発行為か否かが確認できる文書は重要な情報であるので公開を望む。

(2) 実施機関の説明要旨

実施機関が、平成15年11月11日提出の「諾否決定理由説明書」、平成16年11月12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、計画変更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、建築計画変更前のものと内容が同一でなく、また、変更後には事業者は近隣住民に対する説明会の開催や文書の配布を行っていないから当該図書自体は未だ公表されているとはいえず、公開することにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあること、また、本件文書は設計者に著作権があり、ノウハウを有する著作物で未だ公表されていないものを公開することは、公開に反対している著作者の公表権を侵害するおそれがあるものに該当する。

また、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

人の生命、身体、健康、生活または財産を保護するために公開することが必要な場合に限って公開できるものとする条例7条2号本文後段の括弧書きの適用については、建築基準法の規定による建築確認申請書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が発生するおそれはなく、条例7条2号本文後段の括弧書きに該当しないと認められる。

建築確認取消訴訟との関係について

裁判所に提出した文書は、裁判上で当初の建築確認処分から変更の建築確認処分までの経緯を説明するために提出したものである。また、申立人は開発行為の該当性を問題にしているが、本件文書は、開発行為の該当性を検討するものではない。開発行為に該当するか否かは建築確認の審査の対象外であり、本件文書にはこのことを説明するための文書はない。

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建築確認申請書添付図書の一部である。これは建築主が当初の確認申請(第H13確認建築横須賀市00860号)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行った建築確認申請に関するものである。

(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、「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、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、思想また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、「文芸、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、「著作権法第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。しかし、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、生活また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号エ及び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。

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また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。

なお、本件文書のうち「構造検討書」については、添付されている図面はノウハウ性等がある文書ととらえることができるが、その説明書きをした文書はノウハウ性等があるものとは認められない。

実質的に公開されている文書について

本件文書のうち、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、ノウハウ性また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。

本件文書は、当初の確認申請、及び1回目の計画変更建築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、実施機関は同一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、特段の事情のないかぎり、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。

また、断面図2及び矩計図（ただし、地盤の安全に関わる情報が記載されている部分）については、当初の確認申請に係る図書について当審査会の答申（平成15年6月30日付け横情審第2号）に沿って公開されているので、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。

よって、以上のことから、東側立面図、南、北側立面図、断面図1、断面図2及び矩計図（ただし、地盤の安全に関わる情報が記載されている部分）については、公開するのが相当である。

なお、2回目の計画変更建築確認申請書（第H14確更建築横須賀市40218号）

に添付された本件文書と同一の文書である東側立面図、南、北側立面図、断面図 1、断面図 2 につき、別の請求者からなされた公開請求において、実施機関は、当審査会の答申(平成16年9月13日付け横情審第5号)に沿って既に公開している。

また、自己敷地レベルによる日影図及び日影図については、当初の確認申請に添付された同名の図面のうち近隣住宅の邸名を除いた部分を、実施機関は条例に基づき請求に応じて公開している。その決定理由として、実施機関は、作成方法が画一化されており、画一的な基準により作成された文書であるため条例7条2号アに該当しないことをあげていた(平成13年10月10日付け横都審第76号)。したがって、本件における当該図面に関しても、同様の理由から、自己敷地レベルによる日影図及び日影図は、近隣住宅の邸名を除いた部分を公開することが相当である。

次に、実施機関は裁判所に法G L算定図及び配置図・1階平面図を提出しているが、これが公開と同じ意義をもつか否かについて検討する。

憲法において裁判は原則公開と規定されており、その審理情報は何人も傍聴さえすれば知りうる情報である。また、行政事件訴訟法7条により準用される民事訴訟法91条1項の規定において、訴訟記録については、何人も閲覧請求が可能とされている。しかし、同法91条2項は、公開を禁止した口頭弁論に係る訴訟記録については、当事者及び利害関係人のみ閲覧請求ができる旨を規定している。また、同法92条は秘密保護のための閲覧等の制限を規定しており、それによれば、同条1項2号においては、裁判所は、訴訟記録中に、当事者が保有する営業秘密が記載されている場合は、当事者の申立てがあれば、その請求を当事者に限ることができ、同条2項は、その申立てについての裁判が確定するまで、第三者は秘密記載部分については閲覧等の請求をすることができないとしている。したがって、公文書公開請求が何人でも行え、かつ、その写しの交付を受けることも可能であることと比較すると、裁判で提出された文書が実質的に公開されている文書とは言いがたいと判断できる。

(4) 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号本文括弧書きは、「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必要と認められる情報」については、法人等に関する情報で保護されるべき情報から例外的に除外する旨を規定している。そこ

で、例外的に公開の対象となしうる情報が否かの判断は、結局のところ、法人等の保護すべき利益の程度と人の生命、身体、健康、生活または財産に対する危険の程度との比較衡量の問題になるものと考えられる。したがって、人の生命、身体、健康、生活または財産が現実には侵害されるような事態が発生したか、またはその発生が予想されるようなときはもとより、そのような懸念をもつことに相当の理由があると認められるときについても、法人等の保護すべき利益の程度によっては、公開すべき情報になる場合があると解される。

申立人は、本件文書が審査対象としている予定建築物の建設地が、過去の大崩落事故を起こしている危険な場所であり、このような建築計画は周辺住民の生命、身体、健康、生活または財産に重大な影響を及ぼすものと主張しており、不安感ないし危険への認識を抱いている。このような状況から、現実には危険な現象が発生するかはともかくとして、申立人が、人の生命、身体、健康、生活または財産の保護について懸念を持つことには相当の理由があると認められる。

申立人は、本件建築が開発行為の許可を得ず、建築確認のみで実施されようとしていることを問題視している。そして、法G L算定図等の非公開文書から地盤の高低差（2メートル以上の切土の有無）がわかり開発行為に該当するかが確認できるので、本件文書には人の生命、身体、健康、生活または財産に影響を及ぼすものが含まれていると主張している。

しかし、仮に当該文書を公開することによって、開発行為該当性の判断が可能になり、本件建築が開発行為の許可を得ていないことの適否を問われるとしても、当該文書自体が、ただちに人の生命、身体、健康、生活または財産に対して危険を生じるおそれが認められ、またはそのような懸念を持つことに相当な理由があることを示す文書に当たるとはいえない。したがって、条例7条2号本文括弧書きに該当するということとはできない。

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10月3日	・異議申立ての提起
平成15年10月22日	・市長からの諮問（都市部建築審査課）
〃	・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11月11日	・実施機関から「諾否決定理由説明書」の受理
平成15年11月14日	・異議申立人に対する「諾否決定理由説明書に対する意見書」の提出依頼
平成15年11月20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16年10月15日	・異議申立人の口頭意見陳述 ・審議
平成16年11月12日	・実施機関の説明聴取
平成16年12月22日	・審議
平成17年1月26日	・審議
平成17年3月7日	・審議

本件申請書の文書一覧

(本件における審査対象外の文書)

表1 公開文書

図書の種類	公開部分の概要
建築計画概要書と同様な情報が記録されている文書	建築計画概要書、 計画変更確認申請書(建築物)第一面～第五面(正本)
法人に正当な利益を害するおそれがない文書	委任状、開発行為又は建築等に関する証明書交付申請書

(本件における審査対象の文書)

表2 部分公開の文書(条例第7条第2号ア及び第7条第6号)

図書の種類		主な明示事項	部分公開文書の概要
意匠設計図	配置図・1階平面図	方位、敷地境界線、建物の位置、擁壁、土地の高低、道路の位置及び幅員並びに1階の住戸の間取り、各室の用途及び大きさ等を明示した図書	配置図・1階平面図のうち、1階平面図に係る次の部分は非公開 1階の間取りが記載されている1階平面図 1階の間取りのうちタイプ別部分平面図(2箇所) 1階部分の採光・換気の凡例及び計算値 建物階段の階高、段数、踏面、蹴上の数値及び戸境壁の構造、防火戸の構造及び防火区画方法 1階建物内の歩行(避難経路)距離の数値(2箇所) 建築物の避難器具の位置と開口寸法

表3 非公開文書（条例第7条第2号ア及び条例第7条第6号）

図書の種類		主な明示事項	本件における非公開部分の文書
意匠設計図	面積等算定図	建物面積、住戸面積、平均地盤、階の算定計算を明示した図書	建物全体法G L算定表、法G L算定図、地下判定算定図、地下判定算定図（階高）
	平面図	住戸の間取り、各室の用途及び大きさ等を明示した図書	B 3階平面図、B 2平面図
	立面図	外壁の位置及び開口部の位置等を明示した図書	東側立面図、南、北側立面図
	断面図	床の高さ、各階の天井の高さ及び建築物の高さ	断面図1、断面図2、矩計図、
	日影図	日影の形状及び等時間日影線を明示した図書	自己敷地レベルによる日影図、日影図
構造検討書	変更に伴う構造の検討	変更に伴う構造計算書の検討をした文書	