

(判例評釈)

市に対する建築計画概要書および住居表示台帳の情報公開請求を他の法令に公開 手続が定められていることを理由として 非開示とした処分が認容された事例

湯 浅 壑 道

平成19年2月8日山口地方裁判所判決 不作為の違法確認等請求事件

平成18年（行ウ）第12号

本稿執筆時点で判例集未登載

1. 事実の概要

松山市の地図製作会社である原告は、山口市情報公開条例（以下、「本件条例」という。）の規定に基づき、山口市長（被告）に対し、平成17年4月1日から11月30日までに確認のおりた建築計画概要書および同年12月1日から平成18年3月31日までに確認のおりた建築計画概要書、ならびに平成17年10月1日から平成18年3月31日までに新築の届出のあった建築物の住居表示台帳について、写しの交付の方法による公開請求を行った。

これに対して山口市長は、平成18年7月18日、他の法令等の規定により公開の手続が定められている情報は市の情報公開の適用対象外とすることを本件条例16条で定めていることから、いずれの請求に対しても公開しない旨の決定を

行った。原告は、非公開処分は違法であるとして、市に対して取消を求める訴訟を提起した。

なお、本件請求の対象である建築計画概要書については建築基準法93条の2、住居表示台帳については住居表示に関する法律9条2項に、それぞれ閲覧による開示の規定がある⁽¹⁾。

2. 判旨

請求棄却。

2.1. 本件条例16条の性質

本件条例16条は、「他の法令等の規定により公開の手続が定められている情報及び市民の利用に供することを目的として作成され、又は保管されている情報」については本件条例を適用しないことを定め、本件条例2条3号は、公開とは「実施機関が情報を閲覧に供し、又はその写しを交付することをいう」と規定している。

本件条例16条は、他の法令等の規定により閲覧または写しの交付の手続が定められている情報についてはその規定に基づいて情報を開示するものとし、本件条例による情報公開の対象外とすることを定めたものと解するのが自然である。本件条例について被告（山口市）が作成した情報公開事務マニュアルにおいては、山口の条例、規則等も含めて他の法令に公開規定がある場合にはその規定により公開を行うものとし、その例示として住居表示台帳の閲覧、固定資産課税台帳の閲覧、納税証明書の交付を挙げていることから、本件条例16条の規定は本件条例の適用除外を定めたものと被告が解釈していることがうかが

(1) 建築計画概要書の閲覧制度は、昭和46年1月1日に施行された改正法により創設されたもので、建築物の周辺住民が建築物に関する概要を閲覧することにより、違反建築物を未然に防止し、違反建築物の売買を防止しようとするものとして設けられた。閲覧の対象となる情報は、建築主、設計者、施工者、建築敷地の地名地番、建築計画の概要等である。

われる。

以上により、「本件条例16条は、他の法令等の規定により閲覧又は写しの交付による情報開示の規定がある情報については当該法令等による開示に委ね、本件条例の適用の対象としない趣旨を定めたものと解するのが相当である」。

2.2. 本件条例16条と情報公開法15条との異同

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、「情報公開法」と略。）15条は、他の法令の規定により何人にも開示請求に係る行政文書が情報公開法14条に規定する方法（文書又は図画については閲覧又は写しの交付により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して政令で定める方法）と同一の方法で開示することとされている場合には当該行政文書について当該同一の方法による開示を行わないと規定しており、他の法令による開示手続との重複を避ける趣旨と解されるが、本件条例16条は情報公開法15条で用いられている「当該同一の方法で」という文言を欠いており、情報公開法15条とは明らかに文言を異にしている。

また、本件条例3条の規定、情報公開法26条の規定は、本件条例16条を情報公開法15条と同趣旨に解釈すべき根拠とはならない。

3. 判決の検討

3.1. 他の法令との調整規定の性質

本件の争点は、市の保有する情報のうち、他の法令（本件においては建築基準法および住居表示に関する法律）に公開の手続が定められているものについて、市の情報公開制度の対象となるかという点である。

本件条例は、「この条例は、他の法令等の規定により公開の手続が定められている情報及び市民の利用に供することを目的として作成され、又は保管されている情報については、適用しない。」と定めている。しかし、本件条例にお

いては公開の方法として「情報を閲覧に供し、又はその写しを交付すること」(2条3号)と規定されているところ、他の法令では本件の開示請求対象となった情報につき公開の方法として閲覧だけが定められていたので、本件条例によって写しの交付による公開を求めることができるかどうかが問題となったものである。すなわち、本条は他の法令に公開手続が定められている場合はその手続に定める方法による公開だけを行い、本件条例による公開は行わないという趣旨なのか、他の法令に公開手続が定められている場合であっても、その方法が本件条例の公開手続に定める方法と同一でない場合(たとえば他の法令では閲覧だけを規定している場合)にあつては、本件条例も適用され、条例の規定に基づき写しの交付を請求できるという趣旨なのかが問われたのである。

原告は、本条の性質について、他の法令による公開手続との重複を回避する趣旨を定めたものにすぎないから、他の法令に公開手続が定められていても本件条例とは相互に排斥しあう関係にはなく併存して適用される関係にあると主張し、特に他の法令による公開手続が閲覧のみを定め、写しの交付について規定していない場合には、写しの交付については本件条例が適用されるとした。

これに対して被告は、本件条例16条は、他の法令等の規定により閲覧または写しの交付の手続が定められている情報については、その規定に基づいて情報を開示するものとし、本件条例は適用されないという不適用を規定したものであると主張した。

一般に、各自治体の情報公開条例には本件条例16条とおなじように他の法令との調整に関する規定が置かれており、他の法令等にも公開手続が定められている場合における対応が定められている。

しかし、その条文の内容についてはかならずしも文言が統一的ではなく、情報公開法15条の条文と同様に他の法令に定める公開の方法と「同一の方法」によっては公開しないと規定しているものと、本件条例のように「同一の方法」という文言を欠くものがある。

実施機関における運用について、情報公開法15条と同様に「同一の方法」と

いう限定を条文で付している自治体の場合は、他の法令等の公開に関する規定において閲覧だけを認めているときには情報公開条例の規定に基づき写しの交付の請求が可能であるとするものが多いように思われる。その例としては、次のようなものがある。

○北九州市情報公開条例

(他の法令による開示の実施との調整)

第17条

実施機関は、他の法令の規定により、何人にも開示請求に係る行政文書が前条第1項に規定する方法と同一の方法で開示することとされている場合(開示の期間が定められている場合にあつては、当該期間内に限る。)には、同項の規定にかかわらず、当該行政文書については、当該同一の方法による開示を行わない。ただし、当該他の法令の規定に一定の場合には開示をしない旨の定めがあるときは、この限りでない。

この規定につき、実施機関の運用の手引きにおいては、「他の法令において閲覧の方法による開示が規定されており、写しの交付に関する規定がない場合は、閲覧の方法による開示については、この条例では行わず、他の法令によることとなり、写しの交付の方法による開示については、この条例に基づき、開示請求を行い、開示決定があれば、第16条第2項の規定により写しの交付の方法を申し出ることが可能である。」⁽²⁾としている。

○三重県情報公開条例

(他の法令等による開示の実施との調整)

第19条

(2) 『北九州市情報公開制度の手引』(北九州市総務市民局文書館、2002年)55頁。

実施機関は、法令、他の条例、規則、規程等（以下「法令等」という。）の規定により、何人にも開示請求に係る公文書が前条本文に規定する方法と同一の方法で開示することとされている場合（開示の期間が定められている場合にあつては、当該期間内に限る。）には、同条本文の規定にかかわらず、当該公文書については、当該同一の方法による開示を行わない。ただし、当該法令等の規定に一定の場合には開示をしない旨の定めがあるときは、この限りでない。

三重県の情報公開条例の場合、実施機関の逐条解説においては、「法令等の定める開示の方法が本条例の開示の方法と同一でない場合には、本条例が並行して適用される。例えば、道路法28条3項等は閲覧を認めるのみであるから、写しの交付については本条例が適用されることとなる。」としており、他の法令の公開手続では閲覧のみを定めており写しの交付を規定していない場合には、条例上の制度を利用して写しの交付を請求することができることを、例も示して、明確に定めている。

いっぽう、本件条例と同様に「同一の方法」という限定を情報公開条例の条文の文言において付していない自治体においても、実施機関の運用において、本件被告の主張や本件判決とは異なる解釈が採られている場合がある。

実施機関によって本件判決とは異なる解釈が採られている例としては、次のようなものがある。

○栃木県情報公開条例

(他の制度等との調整)

第34条

法令等の規定により、実施機関に対して公文書の閲覧若しくは縦覧又は公文書の謄本、抄本その他写しの交付を求めることができる場合における当該公文書の閲覧及び写しの交付については、当該法令等の定めるところによ

る。

本条について、実施機関の解釈・運用基準によれば、「法令又は他の条例の規定により、閲覧若しくは縦覧又は謄本、抄本等の交付が認められている公文書については、この条例の規定に基づく当該公文書の閲覧及び写しの交付は行わず、当該法令等が定めるところに従って行うものである。」が、「法令等の規定により、閲覧又は縦覧の手続が定められていても、謄本、抄本等の交付に関する規定が定められていない場合」は、「当該公文書の閲覧及び写しの交付についてこの条例の規定が適用されることとなる。」とされている⁽³⁾。

他の法令の公開手続では閲覧のみを定めており写しの交付を規定していない場合には、条例上の制度を利用して写しの交付を請求することが可能であると解していることになる。

○高槻市情報公開条例

(他の制度との調整)

第28条

この条例は、法令により公文書の閲覧若しくは縦覧又は写しの交付の手続が定められている場合は、適用しないものとする。

高槻市の場合も、実施機関の手引では「法令により公文書の閲覧等の手続、対象者、期間等を限定的に定めている場合に、当該閲覧等の手続等によらない次のようなときは、法令による請求にあたらぬので、公開請求に応ずるものとする。」とし、次のように例を示している⁽⁴⁾。

(3) 『栃木県情報公開条例解釈及び運用の基準』。 <http://www.pref.tochigi.jp/koukai/kaiji/02/kaishaku.html>

(4) 『高槻市情報公開制度・個人情報保護制度の手引』(2005年)。 <http://www.city.takatsuki.osaka.jp/db/johokokai/db4-tebiki.html>

(1) 法令が閲覧又は縦覧の手続についてのみ定めている場合において、写しの交付の請求があったとき。

(法令が閲覧又は縦覧の手続のみを定めている例)

都市計画法第20条第2項の規定による都市計画図書の縦覧
建築基準法第93条の2による確認申請書に関する書類の閲覧

ここでは、本件において原告が写しの交付の請求を行った建築確認申請書に関する書類についても、建築基準法93条の2では閲覧のみを規定しているため、条例による公開請求に応じるものとして明確に例示している。

本件判決は、あきらかにこのような解釈とは相違するものであり、条例本文中に「同一の方法」という限定を付していないにもかかわらず、他の法令に公開手続が定められている場合はその手続に定める方法による公開だけを行うべきものとし、他の法令に定められている公開の方法と、条例に定められている公開の方法が同一でない場合であっても、条例の適用除外とすることができるとしている。このような解釈が、今後の自治体における情報公開の実務に与える影響は小さくないものと思われる。

3.2. 情報公開制度と大量請求

本件において実施機関である被告（山口市）が非開示処分を行ったのは、直接的には本件開示請求の対象となった情報について他の法令に公開手続が定められていたからである。

しかし本件の背景には、近年各地の自治体において民間企業等による開示請求が急増しており、かつ開示請求される情報の量が大量であるという事情があるものと思われる。また請求の対象となる情報の性質が、国の情報公開制度における大量請求とは異なり、⁽⁵⁾ 営利目的と推察されるものが増えている。

(5) 国の行政公開制度における大量請求の事例では、「警視庁（機動隊分）、長崎県警察本部等に係る平成7年度から12年度の総理府所管一般会計の計算書類」の対象文書量が、

本件原告は、一定期間に確認のおりた建築計画概要書と届出のあった建築物の住居表示台帳の情報公開を、写しの交付の形式により請求しているが、山口市の平成18年度の建築確認・計画通知の受付件数は合計で1,376件であったから⁽⁶⁾、もし本件で開示が認められていれば、写しの形式による開示が行われる文書類の分量は数千枚以上になったものと想像される。民間業者等が、他の法令等による情報公開手続が存在するにもかかわらず、情報公開請求の形式を利用して行政の保有する情報を入手しようとするのは、他の法令等による開示手続においては閲覧のみが認められ写しの交付を受けられない場合があること、情報公開の手続においては一般に手数料が低廉であること、という理由によるものであろう。

このような大量請求に対しては、これを許容する見解と、否定する見解がある。

前者の理由としては、営利企業であっても情報の公開を請求することは条例上の権利行使であるから大量請求に違法性はない、大量請求が否定的にとられるのは実施機関の事務量が增大するためであり大量請求自体を抑止する必要性はない、大量請求に対しては開示までの期間を特例として延長することで対応できるといったものが挙げられ、大量請求を制限するべきではないという見解が導出される。これに対して、後者の見解の理由としては、大量請求は権利濫用である、民間業者等が僅少の実費で大きな経済的利益を上げていることは自治体の情報公開の趣旨に反する、特に区域外の民間事業者の大量請求に応じることは当該区域の住民の税金で区域外業者を利することになる、情報公開の事務処理は煩雑であり特に小規模自治体にとっては他の行政事務停滞の原因になりかねないといったものが挙げられ、「自治体の機能を麻痺させる一種の“テ

201,367枚となった事例がある。行政管理研究センター編『情報公開制度改善のポイント』（ぎょうせい、2006年）277頁。

(6) 『平成18年版山口市統計年報』。

口でさえあり得る」という指摘もある⁽⁷⁾。一般に、情報公開の事務に係るコストは、①開示請求書の記載事項の確認等の受付事務、②請求のあった文書の探索事務、③開示・不開示の審査事務、④決定通知書の記載等の書面作成事務、⑤決定通知書の送付事務等であると考えられるが、特に③が不開示とすべき部分を一方所ずつ墨塗りするという手作業によって行われているため、請求の対象となる情報の量が多い場合には事務作業量が膨大となる。

しかし、実際には大量請求を抑止する有効な手段がなかなか見当たらないのが現状であろう。

このような大量請求に対して、民間業者等が情報公開制度を利用して大量に公開を請求する情報の多くは自治体の許認可にかかわるものであるから、実施機関が行う許可等についての情報を公開する場合には、通常の情報公開の場合とは別に手数料を徴収することで対処するという方法もある⁽⁸⁾。

たとえば、東京都中野区の情報公開条例では、つぎのように定めている。

○中野区区政情報の公開に関する条例（昭和61年3月31日条例第9号）

（公開の事務手数料等）

第12条

区政情報のうち、実施機関が行う許可、認可、確認その他これに類する行為又は実施機関に対して行う事業所開設等の届出で規則で定めるもの（以下「許可等」という。）に関して調製し、又は保管する公簿等について、その全部又は一部を公開する場合は、事務手数料を徴収するものとする。

2 前項の規定により徴収する事務手数料の額は、1件につき300円とし、請求者から公開の際に徴収する。この場合の件数の計算については、許可等の申請又は届出ごとに1件とし、これによることが適当でない場合は、

(7) 今里 滋「情報公開制度の新展開—自治体実務での経験から—」法政論究69巻2号（2004年）211頁。

(8) 宇賀克也「情報公開条例と個人情報保護条例の諸問題」アカデミア80号（2007年）7頁。

実施機関の定めるところによる。

3 区政情報の公開請求が次の各号のいずれかに該当する場合は、実施機関は、請求者の申請により、前項に定める事務手数料を免除することができる。

- (1) 許可等の当事者からの公開請求であるとき。
- (2) 許可等の利害関係人からの公開請求で、営利のための請求でないとき。
- (3) 公益上の理由による公開請求であるとき。
- (4) 中野区事務手数料条例（昭和33年中野区条例第2号）第5条に規定する事由に該当する公開請求であるとき。

いっぽう、情報公開制度の利用者の責務に関する規定を厳格化することにより、大量請求に対処しようとする方向もあり得る。たとえば横須賀市においては、情報公開審査会が平成19年6月18日に次のような答申を市長宛に行っている⁽⁹⁾。

例外的な大量請求など通常業務に著しい支障が生じる場合であって権利の濫用と認められるような請求を抑止するため、利用者の責務の規定内容を厳格なものとし適正な利用を担保する必要がある。また、公文書の公開を受けた後にも条例の目的に沿った利用を明確にする旨の規定を設けるべきである。

本答申においては、次のように権利濫用にあたる事例を例示的に列挙しているのが注目される。

- ① 請求対象が特定されずに大量請求が行われたが、請求者が請求対象につ

(9) 横須賀市公文書公開審査会『公文書公開制度の一部見直しについて』（2007年）3頁。

いて補正に応じない場合。

- ② 実施機関が諾否決定期間の延長により対応するものの同一請求者から頻回に著しく例外的な大量請求が行われ、実施機関の通常業務に多大な支障が生じる場合。
- ③ 著作物性を含む財産的価値が認められる公文書について、当該公文書に記載された情報を販売に供するために大量請求を行う場合。
- ④ 市が保有するデータベースシステムそのものを取得するために請求を行う場合。

特定の民間業者等による大量請求は、上記横須賀市の答申の例でいえば、「同一請求者から頻回に著しく例外的な大量請求が行われ、実施機関の通常業務に多大な支障が生じる場合」に該当するであろう。

3.3. 本件判決と大量請求への対処

前述したとおり、本件において実施機関である被告（山口市）が非開示処分を行ったのは、直接的には本件開示請求の対象となった情報について他の法令に公開手続が定められていたからであって、情報公開の請求者が大量請求を行ったからではない。

しかし本件判決後、原告は本件判決のうち平成17年10月1日から平成18年3月31日までに新築の届出のあった建築物の住居表示台帳についての分のみ広島高等裁判所に控訴したが、広島高等裁判所は本件判決とほぼ枠組みにより判断し、平成19年6月29日に控訴を棄却している（広島高等裁判所平成19年6月29日、不作為の違法確認等請求控訴事件、平成19年（行コ）第7号）。本件判決の判断が高裁でも支持されたことによって、大量請求に対しては他の法令により公開の手続が定められていることを理由として非開示の決定を行う実施機関が増える可能性があり、今後の動向が注目されるところである。

【参考】

○山口市情報公開条例（抄）（平成17年10月1日条例第11号）

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 実施機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、水道事業管理者、消防長及び議会をいう。
- (2) 情報 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、写真、図画及び電磁的記録で、決裁若しくは供覧の手続が終了し、実施機関が保有しているもの又は決裁若しくは供覧の手続の終了前であっても、その事案の重要性を考慮して公開することが必要であると判断されるものをいう。
- (3) 公開 実施機関が情報を閲覧に供し、又はその写しを交付することをいう。

（実施機関の責務）

第3条 実施機関は、この条例の運用に当たっては、情報の公開を求めるものの権利を最大限に尊重するとともに、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう十分に配慮しなければならない。

2 実施機関は、市民の市政に対する理解を深めるため、必要な情報を市民に積極的に提供するよう努めなければならない。

（他の法令等との調整）

第16条 この条例は、他の法令等の規定により公開の手続が定められている情報及び市民の利用に供することを目的として作成され、又は保管されている情報については、適用しない。

○行政機関の保有する情報の公開に関する法律 (抄)

(平成11年 5月14日法律第42号)

(他の法令による開示の実施との調整)

第15条 行政機関の長は、他の法令の規定により、何人にも開示請求に係る行政文書が前条第1項本文に規定する方法と同一の方法で開示することとされている場合(開示の期間が定められている場合にあつては、当該期間内に限る。)には、同項本文の規定にかかわらず、当該行政文書については、当該同一の方法による開示を行わない。ただし、当該他の法令の規定に一定の場合には開示をしない旨の定めがあるときは、この限りでない。

2 他の法令の規定に定める開示の方法が縦覧であるときは、当該縦覧を前条第1項本文の閲覧とみなして、前項の規定を適用する。

○建築基準法 (抄) (昭和25年 5月24日法律第201号)

(書類の閲覧)

第93条の2 特定行政庁は、確認その他の建築基準法令の規定による処分並びに第12条第1項及び第3項の規定による報告に関する書類のうち、当該処分若しくは報告に係る建築物若しくは建築物の敷地の所有者、管理者若しくは占有者又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがないものとして国土交通省令で定めるものについては、国土交通省令で定めるところにより、閲覧の請求があつた場合には、これを閲覧させなければならない。

○建築基準法施行規則 (抄) (昭和25年11月16日建設省令第40号)

(書類の閲覧等)

第11条の7

法第93条の2の規定により国土交通省令で定める書類は、別記第3号様

式による建築計画概要書又は第11条の3第1項若しくは第2項のフレキシブルディスクに記録されている当該建築計画概要書に明示すべき事項（当該フレキシブルディスクに記録されている事項が特定行政庁の使用に係る電子計算機に記録されている場合にあつては、当該電子計算機に記録されている事項のうち当該建築計画概要書に明示すべき事項を含む。）を記載した書類（当該建築計画概要書に明示すべき事項のうち一部の事項が当該フレキシブルディスクに記録されている場合にあつては、当該フレキシブルディスクに記録されている当該一部の事項（当該フレキシブルディスクに記録されている事項が特定行政庁の使用に係る電子計算機に記録されている場合にあつては、当該電子計算機に記録されている当該一部の事項を含む。）を記載した書類及び当該一部の事項以外の事項を記載した建築計画概要書）及び別記第37号様式による建築基準法令による処分の概要書（当該処分の概要書に記載すべき事項が特定行政庁の使用に係る電子計算機に記録されている場合にあつては当該電子計算機に記録されている事項のうち当該処分の概要書に記載すべき事項を含む。次項において同じ。）とする。

- 2 法第88条第2項において準用する法第93条の2の規定により国土交通省令で定める書類は、別記第12号様式による築造計画概要書又は第11条の3第1項若しくは第2項のフレキシブルディスクに記録されている当該築造計画概要書に明示すべき事項（当該フレキシブルディスクに記録されている事項が特定行政庁の使用に係る電子計算機に記録されている場合にあつては、当該電子計算機に記録されている事項のうち当該築造計画概要書に明示すべき事項を含む。）を記載した書類（当該築造計画概要書に明示すべき事項のうち一部の事項が当該フレキシブルディスクに記録されている場合にあつては、当該フレキシブルディスクに記録されている当該一部の事項（当該フレキシブルディスクに記録されている事項が特定行政庁の使用に係る電子計算機に記録されている場合にあ

つては、当該電子計算機に記録されている当該一部の事項を含む。)を記載した書類及び当該一部の事項以外の事項を記載した築造計画概要書)及び別記第37号様式による建築基準法令による処分の概要書とする。

- 3 特定行政庁は、前2項の書類を当該建築物が滅失し、又は除却されるまで、閲覧に供さなければならない。
- 4 特定行政庁は、第1項及び第2項の書類を閲覧に供するため、閲覧の場所及び閲覧に関する規定を定めてこれを告示しなければならない。

○住居表示に関する法律(抄)(昭和37年5月10日法律第119号)

(住居表示台帳)

第9条 市町村は、第3条第3項の告示に係る区域について、当該区域の住居表示台帳を備えなければならない。

2 市町村は、関係人から請求があつたときは、前項の住居表示台帳又はその写しを閲覧させなければならない。