

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会 答 申

(答申第53号)

平成30年9月4日

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会

答 申

第1 審査会の結論

大津市長(以下「実施機関」という。)の行った公文書非公開決定については、請求のあった公文書を保有しているとは認められないため、実施機関の判断は妥当である。

第2 異議申立ての経過

1 公開請求

平成26年4月22日、異議申立人は、大津市情報公開条例(以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「①幸福の科学学園の校舎棟敷地と寄宿舎棟敷地に関わる「都市計画法の規定に適合する建築物等であることの証明書の交付申請書」内の「都市計画法に抵触しない理由」の根拠となる文書 ②同上申請書に関わる事前協議なども含む「交付書」に至るまでの経過のわかる文書(公開済みのものは除く)」(以下、①に係る公文書を「本件公文書①」といい、②に係る公文書を「本件公文書②」という。)の公開を請求した(以下「本件公開請求」という。)

2 実施機関の決定

平成26年5月19日、実施機関は、本件公開請求に対応する公文書は存在しないため、本件公文書①及び本件公文書②を非公開とする決定(以下「本件処分」という。)を行い、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

平成26年6月16日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法(平成26年法律第68号による改正前のもの)第6条の規定に基づき、実施機関に異議申立てを行った(以下「本件異議申立て」という。)

第3 異議申立ての趣旨

異議申立てに係る処分の取消しを求める。

第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、異議申立書によると、概ね次のとおりである。

- 1 本件公文書①について、都市計画法に抵触しない理由の根拠が存在しないのであれば、行政として何の法及び根拠に基づいて判断したのかを明確にする必要があり、大規模な建設行為にあたり、法的根拠が存在しないことはありえない。仮に文書が存在しないのであれば、口伝に基づいた判断となり、行政判断としてありえない。故に法的根拠を示す文書の公開を求める。
- 2 「本件公文書②については、未公開文書は存在しないため」の内、公開したものは、一般的チェックリストのみであり、それ以外存在しないにも係らず、一担当者のこの根拠のない判断という、この前例のない決定に至ることなどありえない。必ず担当課として情報を共有するはずの、書類、メモ等を含む、覚書が存在するはずである故に文書の公開を求める。

第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、理由説明書の記載内容及び事情聴取によると、概ね次のとおりである。

- 1 開発基準の判定について、実施機関は、区画整理済の土地で建築をする行為が都市計画法4条12項に定める「開発行為」に該当するか該当しないかの判定は、『『二次的開発における単なる形式的な区画の分割又は統合によって建築物等を建築する行為の取扱基準』に基づく開発基準の判定フロー』（以下「フロー」という。）によって判定している。

このフローによると、形の変更、質の変更、従前敷地の境界変更、いずれかがあると開発行為に該当し開発許可が必要とされている。幸福の科学学園の校舎棟敷地と寄宿舎棟敷地に係る「都市計画法の規定に適合する建築物等であることの証明書」の交付申請書（以下「本件交付申請」という。）に記載されている幸福の科学学園の行為はいずれにも該当しないので、実施機関は、幸福の科学学園の行為は開発行為に該当しないと判定した。

- 2 開発行為の考え方について、実施機関では「大津市開発許可制度に関する基準」において事例で示している。ただ、状況が様々あって、全ての事例を網羅していない。このため、事例にない場合、申請にかかる建築行為を開発行為と考えるかどうかは実施機関内で判断している。
- 3 本件公文書①について、「都市計画法の規定に適合する建築物等であることの証明書」（大開第284号 平成23年8月5日。以下「本件適合証明書」という。）内の「都市計画法に抵触しない理由」に記載した事由でもって、幸福の科学学園の行為は開発行為に該当しないと判断するにあたって異議申立人が実施機関の用いた「土地の形質の変更」の基準の公開を請求したものである。

これについては、前述のとおり、「大津市開発許可制度に関する基準」は全ての申請についてそれが該当する事例を網羅的に示しているものではない。また、都市計画法は同法第4条第12項の「土地の区画形質の変更」について定義をしていないところ、宅地造成等規制法は同法施行令第3条で同法第2条第2号の「土地の形質の変更」について定義をしていることから、この際の判断はこの定義に基づいて行った。なお、同法第8条第1項ただし書きで「都市計画法第29条第1項又は第2項の許可を受けて行われる当該許可の内容に適合した宅地造成に関する工事については、この限りでない。」としていることから、同法の定義が都市計画法に適用できると解することは合理性を有し、これは公知のことである。以上のことから、実施機関は当該公文書を作成及び取得しておらず、存在しないため、非公開と決定した。

- 4 本件公文書②について、幸福の科学学園が本件交付申請をするにあたり、実施機関は幸福の科学学園との協議を記録するべきであると主張し、異議申立人がその記録の公開を請求したものである。実施機関と幸福の科学学園との協議は実施機関の窓口で行われたもので、本件交付申請についての単なる問い合わせである。したがって、単なる受け答えは記録の例外とされていることから、実施機関は当該公文書を作成及び取得しておらず、存在しないため、非公開と決定した。
- 5 上記判断について、異議申立人は、異議申立ての理由を「口伝に基づいた判断となり、行政判断としてありえない。」あるいは「一担当者のこの根拠のない判断という、この前例のない決定に至ることなどありえない。」としているが、いずれも異議申立人の考えに基づいた推定で、どのような定めに基づいて存在すると主張するのか説明がないため不明である。

様々な開発許可申請が提出される状況で、実施機関が示している事例のみで判断するのは

困難である。このために、事例で判断することが困難である場合、開発行為と考えるか否かを実施機関内で判断することには合理性がある。また、公知の基準があるとき、それを改めて文書とせず考え方として実施機関内で共有することを否定するものはない。

また、実施機関と幸福の科学学園との協議は、実施機関の窓口で行なわれたもので、内容が単なる問い合わせに過ぎないことから、大津市職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例第10条第1項第2号に該当し、記録をしないことは可能である。

第6 当審査会の判断理由

1 本件適合証明書と本件公文書①及び本件公文書②との関係について

(1) 都市計画法施行規則第60条に定める適合証明書とは、これから建築物を建築しようとする計画が都市計画法第29条1項に適合している旨を証する書面であり、建築物の建築確認の申請にあたって添付が必要となるものである。本件交付申請は申請に係る計画が開発許可を要する開発行為に該当しない旨の証明を求めるものであるところ、実施機関は、本件適合証明書の交付にあたり、本件交付申請に係る計画が都市計画法に基づく土地の区画及び形質の変更並びに宅地造成等規制法に基づく土地の形質の変更に該当するか否かについて検討を行った。

その結果、実施機関は、「①区画及び質については、独立行政法人都市再生機構により、仰木の里ニュータウン地区土地区画整理事業で整備を完了しており、計画建築物を目的とした新たな区画及び質の変更はない。②形については、断面図等により計画建築物を目的とした造成行為は無く、進入路の設置に伴う造成があるものの、宅地造成等規制法に規定する許可を要する造成行為には該当しないものである。」ことを理由として、都市計画法第4条に規定する区画形質の変更は無いものと判断した（「都市計画法に基づく開発行為又は建築に関する証明について(大津市仰木の里二丁目16番1 14, 004. 97㎡ 学校用地1区画)」文書管理番号0002084650）。

(2)ア 異議申立人は、上記の判断に関連する本件公文書①及び本件公文書②の公開を請求したところ、実施機関は、本件公文書①については「当該公文書を作成及び取得しておらず、存在しないこと」を理由として、本件公文書②については「未公開文書は存在しないため」を理由として、本件処分を行った。実施機関の説明によれば、かかる結論に至った事情は次のとおりである。

イ 本件公文書①について、実施機関は、都市計画法と宅地造成等規制法との関係が分かる文書として、「宅地開発における許可制度のあらまし」、「大津市開発事業指導要綱」及び「大津市開発許可の取扱基準」を公開しようとした。しかし、異議申立人は、市職員が都市計画法の判断をするにあたって宅地造成等規制法の基準を用いる根拠となる公文書を求めているのであり、公開しようとする公文書は請求の意図と異なると主張した。しかし、宅地造成等規制法の基準を用いる根拠となる公文書は存在しないため、実施機関は本件処分を行った。

上記の実施機関の説明に照らせば、異議申立人が公開を求める本件公文書①は、本件適合証明書を交付するにあたって、実施機関が宅地造成等規制法の基準を用いたことにつきその根拠となる公文書を指すものといえることができる。

ウ 本件公文書②について、異議申立人は、都市計画法に基づき適合証明をするにあたり、宅地造成等規制法の基準を用いることは極めて特殊な判断であるから、情報を共有するための書

類、メモ等を含む、覚書が存在するはずであると主張する。しかし、実施機関は、都市計画法においては形の変更の基準が明記されていないところ、宅地造成等規制法においては形の変更の基準が定められており、かつ、実施機関においては宅地造成工事については宅地造成等規制法により判断することから、当時において都市計画法における土地の形の変更を検討するにあたって宅地造成等規制法の基準を用いることは一般的であった。このことから、実施機関は前例のない極めて特殊な判断をしたのではなく、当時一般的に行われていた判断をしたにすぎない。したがって、特別に内部で協議することはなく、よって協議録を作成しなかったため、実施機関は本件処分を行った。

上記の実施機関の説明に照らせば、異議申立人が公開を求める本件公文書②は、本件適合証明書を交付するにあたって、実施機関が宅地造成等規制法の基準を用いることにつき行った内部協議を記録した公文書を指すものといえることができる。

2 本件公文書①の存否について

宅地開発に係る都市計画法に基づく許可を判断するに際しては、併せて宅地造成等規制法に基づく許可及び届出の要否も判断しているところ、本件適合証明書を交付するにあたって、同様に、宅地造成等規制法の適用の要否を検討することが実務的に確立していたことが、本件公文書①の不存在を推認する根拠となる。

そこで、実施機関に資料の提出を求めたところ、提出された資料「大都開第237号 平成24年10月30日 一般社団法人 滋賀県建築住宅センター 理事長 梅影義明 様（宛） 津市長 越 直美（発） 都市計画法第29条第1項に基づく許可を要する同法第4条第12項に定める『開発行為』について（回答）」（以下「大都開237号」という。）及び「大都開第258号 平成24年11月15日 一般社団法人 滋賀県建築住宅センター 理事長 梅影義明 様（宛） 津市長 越 直美（発） 都市計画法第29条第1項に基づく許可を要する同法第4条第12項に定める『開発行為』について（修正回答）」（以下「大都開258号」という。）において次の記述があることが認められる。

「1. 開発行為の判断基準について

(1) 都市計画法、土地区画整理法及び宅地造成等規制法において、一旦適切に造成が行われた宅地について

上記宅地のうち建築物を建築する時点でのスロープ及び階段の局所的で小規模な造成については、建築物の計画地盤高の変更（建築物の敷地としての造成・宅地全体に影響を及ぼす行為）でないことから、建築物の建築時に再度改めて開発許可基準を適用し申請させることは合理的とはいえないので、原則的に開発行為に該当しないと判断しています。

ただし、宅地の安全性をより確保するという観点から、平成19年度以降、「都市計画法施行規則第23条の規定に基づくがけ面の保護の条項」及び「宅地造成等規制法施行令第3条に規定する宅地造成の条項」を総合的に考慮し、宅地造成等規制法施行令第3条の規定を準用して、本市において開発行為該当性について以下の基準を内規として定めています。

* 大都開258号では上記下線部は次のとおりに修正されている。

「開発行為該当非該当を判断することとし運用しています。」

上記によると、津市では適合証明をするにあたって宅地造成等規制法の基準を用いる旨の記載があることが確認できる。このことから、本件適合証明書の交付がされた当時、実施機関に

において、適合証明をするにあたって車庫及び階段等の設置が開発行為に該当するか否かの判断につき宅地造成等規制法の基準を用いる実務が確立していたことが認められる。

したがって、実施機関が、本件交付申請に係る進入路の設置に伴う造成について宅地造成等規制法の基準を適用して、「宅地造成等規制法に規定される許可を要する造成行為には該当しない」と判断し、本件交付申請に係る計画が開発行為に該当しない本件適合証明書を交付したことは、当時において確立していた実務に従ったものである。

よって、実施機関が、本件公文書①について「当該公文書を作成及び取得しておらず、存在しないこと」を理由として、本件処分を行ったことは相当である。

本件公文書②の存否について

- 3 本件公文書②について、異議申立人は、本件適合証明書に係る判断が前例のない特殊な判断であるところ、実施機関において情報を共有するはずであって、そのための書類、メモ等を含む覚書が存在するはずであると主張する。しかし、上記2のとおり、車庫及び階段等の設置が開発行為に該当するか否かの判断につき宅地造成等規制法の基準を用いる実務が確立していたことに照らせば、実施機関において本件適合証明書の交付に係る判断にあたって情報共有を必要はなく、したがって、そのための書類、メモを含む覚書を作成していないことは、特段不合理なものとは認められない。

4 結論

以上のことから、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成26年 9月 2日	諮問書の受理
平成30年 4月19日	異議申立ての概要説明 実施機関からの事情聴取
平成30年 5月24日	本件公開請求当時の担当者からの事情聴取 審議
平成30年 6月21日	審議
平成30年 7月19日	審議
平成30年 8月29日	審議
平成30年 9月 4日	答申