

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第316号)

平成16年8月17日

横情審答申第316号

平成16年8月17日

横浜市長 中田 宏 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 三 辺 夏 雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に
基づく諮問について（答申）

平成14年11月5日都北開第178号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「京塚橋歩道橋階段2つの実際の供用開始時期を示す文書」の非開示決定に
対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「京塚橋歩道橋階段2つの実際の供用開始時期を示す文書」を不存在として非開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「京塚橋歩道橋階段2つの実際の供用開始時期を示す文書」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が、平成14年8月13日付で行った非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件申立文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第2条第2項に規定する行政文書が存在しないため非開示としたものであって、その理由は、次のように要約される。

- (1) 港北ニュータウン事業は、住宅・都市整備公団（当時。現在は、独立行政法人都市再生機構。以下「公団」という。）施行による土地区画整理事業で、宅地造成工事も公団が施行している。

横浜市は、宅地造成等規制法（昭和36年法律191号。以下「宅造法」という。）第11条の規定に基づく公団からの宅地造成工事に関する協議の申出を受け、同法に基づき宅地造成工事に関する審査・検査業務を行い、平成9年3月31日にすべて完了している。

また、土地区画整理事業により整備された公共施設（道路）は、土地区画整理法（昭和29年法律第119号）第105条及び第106条の規定により、公団から管理引継を受けて横浜市に帰属する。

- (2) 土地区画整理事業等の施行区域内道路に関する事務取扱要綱（以下「事務取扱要綱」という。）第3条の規定により、横浜市が管理引継を受けるまでの間の道路は、公団が管理しており、公団が住民の利便性や通行の安全性等に配慮し実際の供用開始（使用開始）の時期を決定する。したがって、供用開始（使用開始）の時期を示す文書を横浜市は取得も作成もしていない。

- (3) 異議申立人（以下「申立人」という。）が、横浜市が京塚橋歩道橋階段2つ（以下

「本件階段」という。)の事実上の供用開始時期を認知していたことを示す根拠であると主張している、横浜市と公団との間で取り交わされた横浜国際港都建設事業横浜北部新都市第一地区及び第二地区土地区画整理事業の事業計画に関する覚書(以下「覚書」という。)第19条は、土地区画整理法第99条及び第100条の規定により制限される「宅地の使用」に関する規定であり「公共施設」には適用されない。

- (4) 開示請求のあった文書は、「京塚橋歩道橋階段2つの実際の供用開始を示す文書」であり、竣工(引受)に係る図書ではないので、異議申立理由には該当しないものと思慮する。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、異議申立書及び意見書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 道路の供用開始に当たっては、まず横浜市の竣工検査を受けなければならず、公団が、横浜市に無断で勝手に行きよというものではない。橋や階段については、安全性の確認が必要であり、これらの竣工(引受)に係る図書を横浜市が取得していないことなどありえない。
- (2) 申立人が求めているのは、本件階段が、事実上供用開始をされた時期であり、交通開放(バリケード撤去等により道路が一般交通の用に供される)が初めて行われた時期という意味である。一方、正規の供用開始とは道路法(昭和27年法律第180号)第18条第2項に基づくものであり、ある土地が、認定・区域決定・権原等の取得を経て、道路法上の道路となるための最終手続き及び成立要件である。港北ニュータウンでは、事実上の供用開始と正規の供用開始では、数か月から10年の時差が生じている。
- (3) 道路の事実上の供用開始の時期は、公団が勝手に決めてよいものではない。公団と横浜市との間で交わされた覚書第19条には、「公団は、土地の使用収益を開始しようとする場合には、あらかじめ関係局と協議するものとする。」と規定されている。
- (4) 公団管理の下で事実上の供用開始を行うことは、公団施行の土地区画整理事業では、頻繁に行われていることであり、公団管理を理由とする文書不存在は、その根拠を失うものである。現在進行中の土地区画整理事業(港北ニュータウン中央地区及び長津田区画整理事業施行区域)においても、公団管理のまま事実上の供用開始が行われているが、供用開始日を横浜市が認知していた事実は文書でも示されている。
- (5) 申立人の要求は、使用収益開始時期を示す文書であり、竣工検査からもその情報を得ることができる。すなわち、竣工検査は、京塚橋歩道橋の事実上の供用開始に先立

って行われたものであり、時期的に非常に接近している。申立人は、供用開始時期を示す文書が他にないのならば、竣工検査の資料が開示されるべきであり、それもないのなら引受検査の資料でもよいと言っているのである。

- (6) 実施機関は、覚書第19条は、宅地の使用収益開始についての規定であり、公共施設の供用開始には適用されないと主張しているが、宅地が単独で使用収益開始をされることなどはありえず、宅地が供用開始されるということは、その区域の道路、下水、学校等がすべて同時に供用開始されることを意味している。そのため、覚書第19条で関係局との事前協議を求めているのである。同じ区域内における「土地収益の開始の時期」は、「道路の事実上の供用開始の時期」とまったく同じものである。横浜市が、供用開始の時期を関知していないということはありません、港北ニュータウン建設事務所はもちろん、道路局、下水道局、教育委員会等のいずれかが何らかの資料を保有しているはずである。
- (7) 横浜市が道路の実際の供用開始を認知していたことは、港北ニュータウン建設事務所が「港北ニュータウン」の広報紙で自ら、「区域の供用開始」を発表していることから明らかである。「区域の供用開始」は、その区域の道路の実際の供用開始と同じ意味であるから、本件申立文書として本件階段を含む区域の供用開始を発表する記事の元原稿に相当するものを要求する。
- (8) 京塚橋歩道橋は、荏田東第一小学校のスクールゾーン及び通学路にあたるので、新設道路の開放・校区の拡大の知らせが、教育委員会に行っていないということは考えにくい。現実に、他の事例では、事実上の供用開始日を示した文書が存在し、他課へも送付されている。
- (9) 本来保存されるべき道路工事検査済書は誤って廃棄され、本来作成されるべき橋梁台帳は京塚橋歩道橋に限り作成されておらず、宅造変更図面は散逸したと言われ、着工届は誤りであるとされ、開示された文書は航空写真（事実）と矛盾しているにもかかわらず当該文書であると言われ、今回のように事実と相反する理由をもとに非開示とされたのでは住民は立つ瀬がない。不存在ならせめて正しい理由を示すべきである。

5 審査会の判断

(1) 港北ニュータウン事業について

港北ニュータウン事業は、公団施行の土地区画整理事業であり、宅地造成工事も公団が施行している。

港北ニュータウン（第二地区）宅地造成工事は、宅造法に基づき、横浜市と公団との間で宅地造成工事に関する協議が成立し、横浜市は、宅地造成工事に関する審査・検査業務を行い、平成9年3月31日にすべての工事が完了している。

港北ニュータウン土地区画整理事業により整備された公共施設（道路）は、土地区画整理法第105条及び第106条の規定により、横浜市が公団から管理引継ぎを受け横浜市に帰属することになっている。

(2) 本件申立文書について

申立人は、申立人が求めているものは、「京塚橋歩道橋の階段2つの実際の供用開始時期を示す文書」であり、実際の供用開始時期とは工事中のバリケードが撤去されて人が初めて通行できるようになった時期を意味すると主張している。京塚橋歩道橋とは、港北ニュータウン内にある歩道橋である。さらに、申立人は、正規の供用開始とは、道路法第18条第2項に基づくものであり、港北ニュータウンでは、事実上の供用開始と正規の供用開始では、数か月から10年の時差が生じていると述べていることから、本件申立文書は、本件階段の道路法上に基づく供用開始の期日ではなく、公団管理下で本件階段が実際に交通の用に供された日を記録した文書であると考えられる（以下、便宜上、道路が初めて交通の用に供されたことを「使用開始」という。）。

(3) 本件申立文書の不存在について

ア 公団が管理している道路の使用開始について

(ア) 申立人は、道路の使用開始に当たっては、まず横浜市の竣工検査を受けなければならないと主張し、公団が横浜市に無断で勝手に行きよというものではないと主張し、横浜市が本件階段の使用開始時期を認知している根拠として公団と横浜市との間で交わされた覚書第19条を示している。

覚書第19条は、「公団は、土地の使用収益を開始しようとする場合には、あらかじめ、関係局と協議するものとする。」と規定している。

それに対し、実施機関は、覚書第19条の規定は公共施設には適用されないとし、土地区画整理事業の施行区域内の道路は、事務取扱要綱第3条の規定に基づき、横浜市が管理引継ぎを受けるまでの間は、公団が管理しており、公団が住民の利便性や通行の安全性等に配慮し使用開始時期を決定するため、横浜市は使用開始の時期を示す文書を取得も作成もしていないと主張している。

事務取扱要綱第3条は、「工事着工の承認を受けた日から事業道路の管理引継が行われた日までの間は、事業施行者が事業道路の管理を行うものとする。」と

規定している。事業施行者とは公団を、事業道路とは港北ニュータウン土地区画整理事業で造成されたすべての道路をいい、本件階段も含まれる。

(イ) 当審査会では、実施機関の主張について調査するため、平成16年6月18日に実施機関から事情聴取を行ったところ、実施機関の説明は、次のとおりであった。

a 公団が管理していた港北ニュータウン事業区域内の道路の使用開始時期については、住民の利便性や安全性に配慮し、公団が自主的に判断していたため、使用開始をするに当たって横浜市への事前協議は行われていない。

b 港北ニュータウン事業区域は広域であるため、宅地造成工事が完了した区域から段階的に使用収益の開始を行っていた。そのため、宅地造成工事中でも事業区域の一部には人が住み始めるという状況であった。また、事業開始時からすでに1,500人程度の住民が事業区域内で生活をしていた。その住民の交通の便を確保するために、公団は、工事の進捗状況及び範囲並びに住民の安全性を考慮しながら道路の使用開始及び一時的な使用停止を日常的に行っていた。工事中の道路であっても、必要に応じて一部分の使用開始も行っていた。

c 覚書第19条に規定している協議とは、宅地の使用収益を開始するに当たり、支障なく宅地が使用できることを確認するための協議であり、道路や橋等の公共施設の使用を認めるための協議ではない。

(ウ) 当審査会では、実施機関のこのような説明について調査及び検討を行った。

本件階段が存在する港北ニュータウン第二地区は、約768ヘクタールに及ぶ広大な区域であり、公団は、宅地造成工事が完了した区域から順次仮換地を指定し使用収益の開始を行っている。申立人が意見書の中で記載している区域の供用開始とは、区域の使用収益の開始のことであると判断する。使用収益を開始した区域の宅地は、建物を建築し住民が生活し始める。このような段階的な使用収益開始は、一般的な土地区画整理事業区域では行われず、港北ニュータウン事業区域が広域で事業期間が長期にわたることから選択した方法であると思われる。

申立人は、道路の使用開始に当たっては、横浜市の竣工検査を受けなければならないが、公団が横浜市に無断で勝手に行きよというものではないと主張しているが、宅地造成工事中でも部分的に居住者が存在するという港北ニュータウンの特殊な状況を考えると、事業期間中の区域内道路の管理を行っていた公団が居住者の利便性を維持するために現地の状況に即して工事中の道路の一部も含めて港北ニュータウン事業区域内の道路の使用開始を独自に行っていたという実施機関の

主張に特段不自然な点は認められない。

土地区画整理法は、使用収益させ、又は停止させる土地は、宅地又はその部分と規定しており、同法第2条では宅地の定義を公共施設の用に供される国又は地方公共団体の所有する土地以外の土地と規定していることから、覚書第19条に規定する「使用収益」とは「宅地の使用」を意味していると考えられる。よって、覚書第19条に規定している協議とは、宅地の使用収益を開始するに当たり、支障なく宅地が使用できることを確認するための協議であり、道路や橋等の公共施設の使用を認めるための協議ではないという実施機関の主張は妥当なものであると判断できる。

- (I) 以上のことから、本件階段の使用開始時期は公団が決定するため、横浜市は使用開始時期を示す文書を取得も作成もしていないという実施機関の主張に特段不合理的な点は認められない。

イ 申立人が本件申立文書に該当すると主張する文書について

- (ア) 申立人は、意見書の中で本件階段の使用開始時期を知ることができる文書として、本件階段の竣工検査の資料及び引受検査の資料並びに本件階段を含む区域の使用収益開始時期が記載されている文書も本件申立文書に該当すると主張しているため、それら文書について検討を行った。

- (イ) 道路の路線全体の工事が完了した時に、横浜市は、公団の届出を受けて路線ごとに検査を行い、適合していれば道路工事検査済書を公団に交付する。

申立人が本件申立文書に該当すると主張している竣工検査の資料とは、本件階段を含む道路の道路工事検査済書であると考えられる。しかし、道路の使用開始は、現地の状況に即して行われていたことから、工事中の道路でもその一部を使用開始していたと考えられ、道路工事検査済書が道路の使用開始時期を示しているとは言えない。

なお、当審査会で調査したところ、本件階段の竣工検査図書一式については、平成14年9月11日都北開第126号により平成9年4月に廃棄済みのため不存在である旨、申立人に非開示決定されていることが確認された。

- (ウ) 路線ごとに道路竣工検査を実施した後、一部の区域の宅地、道路、上下水道、公園等すべての宅地造成工事が完了したときに、横浜市は、公団の申請を受け宅造法に基づく工事の一部完了検査を行い、適合している場合に一部完了検査済証を公団に交付する。その後、一部完了検査が終了した区域がまとまり、ある程度

の広さになると、公団は横浜市にその区域の公共施設を移管する。この移管のときには、検査は行われておらず、引受検査を実施しているという事実は認められなかった。

(I) 港北ニュータウンでは、宅造法に基づく一部完了検査に合格した区域がある程度の広さになると公団はその区域の使用収益を開始する。申立人は、本件階段を含む区域の使用収益開始の時期が記載されている文書も本件申立文書であるとし、区域の使用収益開始とその区域内の道路の使用開始は同時期であると主張している。

区域の使用収益開始は、区域内の道路がすべて完成した後に行われる一部完了検査後に実施されるものであり、他方、道路の使用開始は、現地の状況に即して工事中の道路でもその一部を使用開始していたことから、区域の使用収益開始と道路の使用開始は同時期であるとは限らないと判断できる。

したがって、本件階段を含む区域の使用収益開始時期が記載された文書は、本件申立文書には該当しない。

ウ 申立人が、横浜市が使用開始時期を認知していたことを示すと主張する文書について

(ア) 申立人は、横浜市が本件階段の使用開始時期を認知していたことを示す文書として、佐江戸北山田線（大柵地区）関連文書及び霧が丘長津田線関連文書をあげている。

(イ) 当審査会で申立人が提出した文書を見分し、調査を行ったところ、次のことが確認できた。

佐江戸北山田線（大柵地区）関連文書及び霧が丘長津田線関連文書は、どちらも土地区画整理事業区域内にある都市計画道路について記載された文書であり、各文書ともそれぞれの道路の使用開始時期が記録されている。

佐江戸北山田線（大柵地区）は、港北ニュータウン内の都市計画道路であり、横浜市が事業施行者として整備した道路である。本件階段は、公団が事業施行者であり、事業期間中は公団が管理を行っているのに対し、佐江戸北山田線（大柵地区）は、横浜市が事業施行者として道路の使用開始時期も横浜市が決定し、実施したものであるため、横浜市は使用開始時期を認知していたものであると判断できる。

霧が丘長津田線は、長津田特定土地区画整理事業区域内の都市計画道路であり、

公団が事業施行者として設置した道路である。当時、この道路の開通によって、東名高速道路に分断されていた霧が丘地区と長津田地区との連絡が強化され、交通の利便性の大幅な向上が期待されていたため、横浜市は、利用者に開通を広く周知するために情報提供を行っている。

一方、本件階段を含む道路は、歩行者専用道路であり主な利用者が周辺居住者に限定される。そのため、横浜市は、本件階段の使用開始時期を広く利用者に周知する必要はないと判断し、他に認知すべき理由もなかったため、本件階段の使用開始時期を認知しなかったことは、特段不自然ではないと認められる。

(ウ) 以上のように、横浜市が本件階段の使用開始時期を認知していたことを示す文書として申立人が提出した文書は、本件階段とは異なる状況で作成されたものであるから、これらの文書の存在によって、横浜市が本件階段の使用開始時期を認知していたとは言えない。

エ 当審査会としては、横浜市に本件階段の使用開始時期の認知を義務づける規定は見受けられず、本件申立文書が他に存在すると推認させるような事情も認められないため、本件階段の使用開始の時期を示す文書を取得も作成もしていないという実施機関の主張に特段不合理な点を認めることはできなかった。

(4) 結 論

以上のとおり、実施機関が、本件申立文書について条例第2条第2項に規定する行政文書は存在しないとして、非開示とした決定は、妥当である。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成14年11月5日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受 理
平成14年11月15日 (第2回第一部会) 平成14年11月22日 (第3回第二部会)	・諮問の報告
平成15年3月13日 (第280回審査会)	・部会で審議する旨決定
平成15年3月20日	・異議申立人から意見書を受理
平成15年10月21日	・異議申立人から意見書(追加分)を受理
平成16年6月11日 (第37回第二部会)	・審議
平成16年6月18日 (第38回第二部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成16年6月25日 (第39回第二部会)	・審議
平成16年7月23日 (第40回第二部会)	・審議