

第1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった行政文書について、不存在であることを理由に不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求に至る過程

1 開示の請求

審査請求人は、令和2年7月1日付けで、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、都市計画法（昭和43年法律第100号。以下「法」という。）第6条第1項の基礎調査により、略図（別紙の略図1。以下「略図1」という。）に斜線で示す区域（以下「本件区域1」という。）における面積及び建設省都市局都市計画課監修「逐条問答都市計画法の運用第2次改訂版」（以下「図書」という。）の第7条の説明にある「すでに市街地を形成している区域」の「建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計」（以下これらの面積を「本件面積」という。）に関する書類（以下「本件請求文書」という。）の開示の請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、本件請求文書の作成又は取得をしていないとして、不存在を理由とする行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和2年7月16日付けで審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和2年10月15日付けで、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）第2条の規定により、実施機関に対し審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消すよう求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

法第13条第1項で、都市計画の決定・変更は、都市計画基準に従って行わなければならないが、基準の適用に当たっては、この基礎調査の結果に基づきとあり、令和2年7月1日付けの行政文書開示請求書（以下「行政文書開示請求書」という。）の本件区域1に関する基礎調査の内容について、特に「すでに市街地を形成している区域」であるための条件がどの様に調査されて、市街化調整区域と判定されているかを確認するために行政文書開示請求をした。

法第7条第2項の中で市街化区域は、すでに市街地を形成している区域云々とあり、「すでに市街地を形成している区域」については、都市計画法施行令（昭和44年政令第158号。以下「政令」という。）等でも規定があり、図書の逐条解説の中に、「『すでに市街地を形成している区域』とは次ぎに掲げるもので、集団農地（おおむね20ヘクタール以上の規模の一団の農用地）以外のものである。」とされ、三つの条件が示されている。

- (1) 50ヘクタール以下のおおむね整形の土地（運用では、国勢調査区又はおおむね20～30ヘクタールの土地）ごとに算定した場合における人口密度が1ヘクタール当たり40人以上である区域で、その区域の人口が3,000人以上であること。
- (2) (1)の土地に接続する土地の区域で、50ヘクタール以下のおおむね整形の土地（運用では、国勢調査区又はおおむね20～30ヘクタールの土地）の区域ごとに算定した場合における建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計が、当該区域の面積の三分の一以上であるもの。この場合建築物の敷地に類するものには、運動場、操車場、駐車場材料置場等が含まれる。

(3) (1)及び(2)が、既成市街地とされ、この既成市街地に接続して、現に住宅建設又は宅地化が進行し、おおむね10年以内に既成市街地となることが見込まれる区域

以上の三つの条件に適合する場合は、「市街化区域とする。」とある。

令和2年7月16日付け行政文書不存通知書（以下「通知書」という。）の備考欄に記された本件区域1に関する都市計画基礎調査に関して、次の点で不備がある。

ア 通知書の備考欄に「国勢調査の調査区（字町丁目単位）に基づいて面積を算定しており、略図に示される区域〔本件区域1を指す。〕の面積に関する書類は作成していません。」とあり、個別具体的には、大字単位で面積を算定されているが、図書の掲げる「すでに市街地を形成している区域」に関する条件のうち条件(1)、(2)については面積の要件がある。その要件無しには、条件に適合しているかどうかは判断できない。また、駅家町大字江良の市街化調整区域は本件区域1とは離れた場所にもあり、それぞれに地域の特徴があり、それを一つの市街化調整区域に集約して処理してしまうことには問題があり、法の趣旨に沿った正しい判断ができない。

イ 通知書の備考欄に「略図に示される区域〔本件区域1を指す。以下同じ。〕を含む福山市駅家町大字江良の市街化調整区域内においては、『すでに市街地を形成している区域』の条件である人口密度を満たしていないことから、『すでに市街地を形成している区域』に該当していません。また、『建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計』に関する書類は作成していません。」とある。本件区域1以外にもアで言ったように福山市駅家町大字江良には市街化調整区域があり、それぞれに地域の特徴があり、その区域ごとに事情は違う。

「すでに市街地を形成している区域」の条件(2)の場合は、その区域の人口密度は問題にされていなくて、図書では「(1)の土地に接続する土地の区域」とあり、人口密度の高い土地に接続するかどうかだけが問題になる。

過去少なくとも3回の基礎調査は同じように行われていると思われ、離れた地域にある駅家町大字江良の市街化調整区域が一つのものとして扱われ、「その人口密度が基準に達していないので『すでに市街地を形成し

ている区域』に該当していません。」として処理されている。

条件(2)に関する基礎調査については、全く行われていない。

このように、本件区域1に関する都市計画基礎調査は、地域の特性を無視した内容の無い杜撰な物で、条件(1)の事務処理の都合の良い条件だけを抽出したものであり、法の趣旨に適合した判断ができない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書で説明する本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

本県の都市計画基礎調査は、国土交通省都市局の都市計画基礎調査実施要領（以下「国要領」という。）に基づき作成した広島県都市計画基礎調査の手引き（以下「県要領」という。）により実施している。

審査請求人が行政文書開示請求書で求める本件面積に関連する県要領の調査項目としては、地区別人口調査及び土地利用現況調査が考えられる。

この二つの調査項目の県要領の調査単位は、地区別人口調査については、国要領と同様の「国勢調査の調査区（字町丁目単位）」単位とし、土地利用現況調査については、国要領による市街化区域と市街化調整区域の単位に加えて、より詳しい「国勢調査の調査区（字町丁目単位）」単位としている。

県としては、国要領に準拠した適切な方法で都市計画基礎調査を実施していると考えており、審査請求人が求める特定の区域の面積や建築物の敷地等の面積については、県要領に定める調査単位より詳細であることから、本県では調査を実施していない。

以上のことから、審査請求人が行政文書開示請求書で請求している特定の区域での調査は実施しておらず、請求対象となる行政文書を作成又は取得していないため不存在とした。

第5 審査請求人の反論要旨

審査請求人は、実施機関の弁明に対しておおむね次のとおり反論している。

法第6条第1項に、都道府県知事が行う都市計画に関する基礎調査について規定があり、都市計画区域について、おおむね5年ごとに都市計画に関す

る基礎調査として、国土交通省令に定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。とあり、都市計画法施行規則（昭和44年建設省令第49号。以下「省令」という。）第5条に、法第6条第1項の国土交通省令で定める事項として、具体的に次のとおり掲げられている。

- 1 地価の分布の状況
- 2 事業所数、従業者数製造業出荷額及び商業販売額
- 3 職業分類別就業人口の規模
- 4 世帯数及び住宅戸数
- 5 建築物の用途、構造、建築面積及び延べ面積
- 6 都市施設の位置、利用状況及び整備の状況
- 7 国有地及び公有地の位置、区域、面積及び利用状況
- 8 土地の自然的環境
- 9 宅地開発の状況及び建築の動態
- 10 公害及び災害の発生状況
- 11 都市計画事業の執行状況
- 12 レクリエーション施設の位置及び利用の状況
- 13 地域の特性に応じて都市計画策定上必要と認められる事項

法第6条の趣旨について、図書では、「都市計画の策定とその実施を適切に遂行するためには、都市の現状、都市化の動向等についてできる限り広範囲なデータを把握し、これに基づいて計画を策定することとしなければならない。」とある。

法第13条第1項第20号には、前各号の基準を適用するについては、第6条第1項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づきと、また法第21条第1項には、第6条第1項の規定による都市計画に関する基礎調査又は第13条第1項第20号に規定する政府が行う調査の結果都市計画を変更する必要性が明らかとなったとき、その他都市計画を変更する必要性が生じたときは、遅滞なく、都市計画を変更しなければならないとあり、基礎調査については、図書では、「この基礎調査の結果に基づいて市街化区域及び市街化調

整区域その他の都市計画を見直すべきこととなる。」としている。

また、市街化区域の定義として、法第7条第2項に、市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とするとある。

「すでに市街地を形成している区域」について個別具体的に政令第8条第1項、省令第8条、都市計画法の施行について（昭和44年9月10日建設省都計発第102号建設省都市局長通達）Ⅲ2（1）に示されており、図書では、次のように示されている。

「すでに市街地を形成している区域」とは次に掲げるもので、集団農地（おおむね20ヘクタール以上の規模の一団の農地用）以外のものである。

- (1) 50ヘクタール以下のおおむね整形の土地（運用では、国勢調査区又はおおむね20～30ヘクタールの土地）ごとに算定した場合における人口密度が1ヘクタール当たり40人以上である区域で、その区域の人口が3,000人以上であること。
- (2) (1)の土地に接続する土地の区域で、50ヘクタール以下のおおむね整形の土地（運用では、国勢調査区又はおおむね20～30ヘクタールの土地）の区域ごとに算定した場合における建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計が、当該区域の面積の3分の1以上であるもの。この場合、建築物の敷地に類するものの面積には、運動場、操車場、駐車場材料置場等が含まれる。
- (3) (1)及び(2)が、既成市街地とされ、この既成市街地に接続して、現に住宅建設又は宅地化が進行し、おおむね10年以内に既成市街地となることが見込まれる区域。

このように市街化区域、特に「すでに市街地を形成している区域」であるための条件が法律の適正な施行のために個別具体的に明示されている。

現在、国道、県道及び服部川に囲まれた略図（別紙の略図2。以下「略図2」という。）に斜線で示す区域のうち「当該区域」とある区域（以下「本件区域2」という。）が長年にわたり市街化調整区域と判断されている理由を知るために、「すでに市街地を形成している区域」の条件(2)のうち「(1)の土地に接続する土地の区域で」については個人でも資料の入手ができ、接続して

いることが確認できるが、個人では入手が困難なものについて行政文書開示請求書で「すでに市街地を形成している区域」の条件(2)の「建築物の敷地その他これに類するものの面積」について開示を請求したところ、その回答として通知書が送付され、その中で作成していない理由として「略図に示される区域を含む福山市駅家町大字江良の市街地調整区域においては、『すでに市街地を形成している区域』の条件である人口密度を満たしていないことから、『すでに市街地を形成している区域』に該当していません。また、『建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計』に関する書類は作成していません」とあった。

略図2に示すように駅家町大字江良の市街化調整区域は、二つの区域に地理的に離れた場所にあり、それぞれの地域の特徴も違う。こうした状況の駅家町大字江良の市街化調整区域を現在行われている基礎調査では一まとめにして人口密度を算出してあり、そうして算出された人口密度は意味のない数字と言わざるを得ない。

また、「すでに市街地を形成している区域」であるための二つの条件のうち、条件(1)だけに固執して、「略図に示される区域を含む福山市駅家町大字江良の市街化調整区域内においては『すでに市街地を形成している区域』の条件である人口密度を満たしていないことから『すでに市街地を形成している区域』に該当していません。また、『建築物の敷地その他これに類するものの面積』に関するものの面積の合計に関する書類は作成していません。」としている。そこには、条件(2)についての無知及び錯誤がある。

駅家町大字江良の調整区域の中の本件区域2には、運送会社の支店、繊維会社の工場、幼稚園園舎及び運動場等があり、それらは人口密度を下げる要因であり、そうした事情から「すでに市街地を形成している区域」であるための条件(1)には適合しないのは当然である。先に掲げた施設の面積は、一般住宅の敷地等と比較すると広大であり、駅家町大字江良の全体の面積の何割かを占めるように思われ、条件(2)の項目をどのように調査して、どのような理由で現在本件区域2が市街化調整区域と判断されているのかを知るための行政文書開示請求だったが、「『建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計』に関する書類は作成していません。」との回答であった。作成してい

ないことについての理由の明示はなかった。

弁明書では、「本県の基礎調査は、国要領に基づき作成した県要領により実施している。審査請求人が求める特定の区域の面積や図書の第7条で掲げる『すでに市街地を形成している区域』の『建築物の敷地等の面積』に関連する県要領の調査項目として地区別人口調査及び土地利用状況調査が考えられる。この二つの調査項目の県要領の調査単位は地区別人口調査については、国要領と同様の『国勢調査の調査区（字丁目単位）単位』とし、土地利用状況調査については、国要領による市街化区域と市街化調整区域の単位に加えて、より詳しい『国勢調査の調査区（字丁目単位）』としている。県としては、国要領に準拠した適切な方法で都市計画基礎調査を実施していると考えており、審査請求人が求める特定の区域の面積や建築物の敷地等の面積については、県要領に定める調査単位より詳細であることから、本県では調査を実施していない。」とある。

弁明書の中にあるとおり広島県の基礎調査は「国勢調査の調査区（字丁目単位）」を調査単位として行われ、駅家町大字江良についても江良全体を調査単位として、また土地利用状況調査については市街化区域、市街化調整区域に分けてより詳しく行われている。その結果駅家町大字江良の二つの区域に分かれた市街化調整区域の面積の合計が約45ヘクタールと分かる。

しかしながら、本件区域2が該当するであろう「すでに市街地を形成している区域」の面積の条件については、前述のとおり条件(2)は「50ヘクタール以下のおおむね整形の土地（運用では、国勢調査区又はおおむね20～30ヘクタールの土地）の区域ごとに算定した」とされており、平成30年の土地利用状況調査は地理的に離れた区域を一まとめにしたものであり、法令等が求める条件(2)の「おおむね20～30ヘクタールの土地の区域ごとに算定した」ものとはかけ離れたものである。

弁明書の中で「県としては、国要領に準拠した適切な方法で都市計画基礎調査を実施していると考えており、審査請求人が求める特定の区域の面積や建築物の敷地等の面積については、県要領に定める調査単位より詳細であることから、本県では調査を実施していない。」とあるが、少なくとも過去3回にわたって行われた本件区域2に対して行われた基礎調査については、上述

のように法令等が求める基準に基づいて適正な判断をすることができない全く無意味なものであると言わざるを得ない。

「県要領に定める調査単位より詳細であることから、本県では調査を実施していない。」とあるが、県要領に従っているから適正なのではなく、法令等が示す基準に照らしてどうかを判断できる基礎調査を行うべきで、本件区域2について言えば、本件区域2を調査単位とした法令等が求める基準に基づいた判断ができる基礎調査を行うのが必要不可欠である。

換言すれば、上述のように県要領に基づいて基礎調査を行うことが目的ではなく、あくまでも県要領は手段にすぎない。目的は都市計画法令等の趣旨に従った、そして明示された基準に対して適正な判断ができる基礎調査を行うことが目的であるべきである。

都市計画法令を顧みることなく、県民の信頼の上にあぐらをかいて、前例踏襲の繰り返しが行われてきたことに問題があり、広島県には猛省を促すものである。

第6 審査会の判断

1 本件請求について

本件請求は、法第6条第1項の基礎調査における、本件面積に関する文書の開示を求めるものである。

実施機関は、本件請求文書を作成又は取得していないとして本件処分を行ったため、その存否について検討する。

2 本件処分の妥当性について

実施機関は、広島県の都市計画基礎調査は、国要領に基づき作成した県要領により実施しており、本件面積に関連する県要領の調査項目として、地区別人口調査及び土地利用現況調査が考えられるが、この二つの調査項目の県要領の調査単位は、地区別人口調査については国要領と同様の「国勢調査の調査区(字町丁目単位)」単位とし、土地利用現況調査については国要領による市街化区域と市街化調整区域の単位に加えて、より詳しい「国勢調査の調査区(字町丁目単位)」単位としているが、審査請求人が求める特定の区域の

面積や建築物の敷地等の面積については、県要領に定める調査単位より詳細であることから本県では調査を実施していないため、本件請求文書は存在しない旨説明する。

この点について、当審査会において、実施機関に確認し、また、実施機関から提出された関係文書を見分したところ次のとおりであった。

(1) 審査請求人が略図 1 及び略図 2 に示す区域について

昭和 48 年 3 月 27 日付け都市計画決定図書、昭和 57 年 12 月 16 日付け都市計画変更図書等により、福山市駅家町大字江良の市街化調整区域は、審査請求人が略図 2 に示すように、間に市街化区域を挟んで二つの区域に分かれていること、本件区域 1 と本件区域 2 が同一の区域を示すものであることが確認できた。

(2) 都市計画基礎調査の実施について

都市計画基礎調査の根拠法令を確認したところ、法第 6 条の規定により、都市計画基礎調査は都道府県知事が行うこととされている。

(3) 県要領について

県要領には、都市計画基礎調査についての調査対象範囲、調査方法、作成資料等が定められているが、国勢調査の調査区（字町丁目単位）における市街化区域又は市街化調整区域の範囲をさらに細分化して調査を行う旨の記述はなかった。

(4) 都市計画基礎調査の結果について

都市計画基礎調査の結果は、調査を実施した年度ごとに調査したものが報告書に取りまとめられている。当該報告書を確認したところ、国勢調査の調査区（字町丁目単位）における市街化調整区域の範囲をさらに細分化して調査を行ったものはなく、県要領に示されたとおり調査が行われていた。

これらのことから、都市計画基礎調査は県要領に定める手続に従って行われていることが確認でき、それを踏まえると、都市計画基礎調査においては本件区域 1 に限った調査は実施しておらず請求対象となる行政文書を作成又は取得していないとの実施機関の説明は、不自然・不合理ではない。

以上のことから、実施機関が、本件請求文書について不存在であることを

理由に不開示とした本件処分は妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 結論

よって、当審査会は、「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

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別記

審査会の処理経過

年月日	処理内容
令和3年3月12日	・ 諮問を受けた。
令和4年4月22日 (令和4年度第1回第3部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和4年5月27日 (令和4年度第2回第3部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和4年6月24日 (令和4年度第3回第3部会)	・ 諮問の審議を行った。

参考

答申に関与した委員（五十音順）

【第3部会】

金谷 信子	広島市立大学教授
中根 弘幸 (部会長)	弁護士
山田 明美	広島修道大学准教授

(別紙)

略図 1

(略)

(斜線で示す区域が「本件区域 1」)

略図 2

(略)

(斜線で示す区域のうち、「当該区域」とある区域が「本件区域 2」)