

平24福情答申第1号

平成 24年 6月 5日

福岡市長

高島 宗一郎 様

(港湾局港湾振興部港湾管理課)

福岡市情報公開審査会

会 長 川 副 正 敏

(総務企画局行政部情報公開室)

公文書公開請求に係る非公開決定処分に対する異議申立てについて (答申)

福岡市情報公開条例 (平成14年福岡市条例第3号) 第20条第2項の規定に基づき、平成23年9月27日付け港港第246号により諮問を受けました下記の異議申立てについて、別紙のとおり答申いたします。

記

「『自衛艦の博多港に入港した際、その許可行為の事跡が分かる文書 (直近分)』のうち『係留施設利用の許可書』」の非公開の件

答 申

第1 審査会の結論

「『自衛艦の博多港に入港した際、その許可行為の事跡が分かる文書（直近分）』のうち『係留施設利用の許可書』（以下「本件対象文書」という。）について、福岡市長（以下「実施機関」という。）が保有していないことを理由として行った非公開決定（以下「本件決定」という。）は妥当である。

第2 異議申立ての趣旨及び経過

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、平成23年8月17日付けで実施機関が異議申立人に対して行った本件決定を取り消すよう求めるものである。

2 異議申立ての経過

- (1) 平成23年7月22日、異議申立人は、実施機関に対し、福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号。以下「条例」という。）第5条の規定により、公開請求を行った。
- (2) 平成23年8月2日、実施機関は、本件請求に対し、「福岡市海の日協賛会の行事計画」と「自衛隊からの入港通知書」を対象文書として特定し公開決定を行ったが、異議申立人は「自衛隊からの入港通知書」は本件請求の対象文書にはあたらないとして、実施機関へ申入れを行った。
- (3) 平成23年8月17日、実施機関は、異議申立人の申入れを受け、「係留施設利用の許可書」については、改めて条例第11条第2項の規定により本件対象文書不存在を理由に非公開とする本件決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。
- (4) 平成23年8月29日、異議申立人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

第3 異議申立人及び実施機関の主張等の要旨

1 異議申立人の主張

異議申立人は、異議申立書及び平成23年12月15日付けの反論意見書、並びに平成24年3月22日の当審査会第2部会における口頭意見陳述においておおむね次のように主張している。

(1) 異議申立人は、博多港の軍事利用を許さない立場から、軍艦に対しては「係留施設利用の許可書」の発行を止めるよう実施機関に求めてきた。しかし、本件請求において、博多港の港湾施設管理者たる実施機関は、入港した船舶に、許可書を発行しないまま、管理する港湾施設を使用させ続けていたことが判明した。従来、許可書で港湾施設の使用許可をしていたものが、港湾EDIシステムの導入によって許可書を発行しなくなったということに不信感を抱く。入港を許可した実績を公文書として残さなければ、その適否を市民が検証することができなくなってしまう。そのようなことは情報公開条例の趣旨を没却するものであり許されない。

(2) 実施機関は弁明意見書において、「申請に対する処分について、書面で行うか否かは、福岡市行政手続条例第8条の逐条解釈で『当該処分の根拠である条例等の規定により決められるべきものである』」とし、博多港港湾施設管理条例及び同条例施行規則には許可書は規定されていないことを挙げて許可書を発行しないことが妥当であるとしている。しかし、実施機関が引用する逐条解釈の記載は拒否処分についてのものであり、これを許可処分に類推適用するのは妥当ではなく、行政手続条例第8条をもって許可書の発行は不要とする実施機関の結論には疑義がある。また、福岡市公文書の管理に関する規則第6条で「事案の処理に係る意思決定及び報告は、公文書を作成することにより行わなければならない。」と明記しており、博多港港湾施設管理条例で許可制としている係留施設の利用申請に対し、その許可判断を示す公文書を残さないのは同規則違反である。

(3) 博多港港湾施設管理条例第5条は「市長は、港湾施設を利用しようとする者がその利用に際し、次の各号のいずれかに該当するものを取り扱う場合は、利用の許可をすることができない。ただし、特に市長が必要と認めたときは、この限りでない。」として、爆発物・劇薬物など5項目を列記して許可を規制し

ている。実施機関によると、同条例は、港湾施設で荷役を行う場合に適用され、自衛艦の装備品については考慮しないとのことである。しかし、停泊している間も積荷として船内にある危険物は、当然に危険物として判断すべきもので、それが港湾施設の安全利用を目的とした条例の趣旨に合致するものである。

- (4) 港湾施設の利用は実施機関に責任がある。そのため、責任の所在を明確にするためにも、実施機関が許可行為を行ったことを明確に公文書として残すべきである。

2 実施機関の主張

実施機関は、平成23年10月21日付け弁明意見書及び同年12月22日の当審査会第2部会における口頭意見陳述において、おおむね次のように主張している。

(1) 弁明の趣旨

本件決定は、実施機関が、条例に基づき、慎重に判断したうえで行ったものであり、正当かつ妥当な処分である。

(2) 本件対象文書について

実施機関は、港湾施設管理者として、博多港利用者からの係留施設の利用申請手続、許可、許可に係る事項の変更及び利用の取り止めについて所管している。本件で公開請求の対象となった公文書は、この港湾施設の利用申請に対する許可行為が分かる資料としての係留施設使用許可書である。

(3) 係留施設の利用許可について

ア 利用許可の申請について

一般に係留施設の利用については、港湾EDIシステムというインターネットを利用した手続で処理が行われる。具体的には、係留施設の利用を電子申請し、許可の確認は同システム内の専用電子掲示板を用いて行われる。また、同システムに加入していない利用者については、実施機関が同システム上の空き状況等を確認し、そのうえで利用許可申請書の提出を求めている。

イ 本件利用許可申請について

本件で対象となっている自衛艦については、海上自衛隊が前述の港湾ED

Iシステムに加入しておらず、当該自衛艦からの申出に伴い、実施機関が、利用岸壁、着・離岸の予定日時、入港目的、他の商船の荷役に支障がないこと等の項目を博多港港湾施設管理条例及び同条例施行規則に則り審査・判断し、利用許可申請の提出を受け、その受理をもって許可としたものである。

ウ 許可書の発行について

申請に対する処分について、書面で行うか否かは福岡市行政手続条例第8条の逐条解釈で「当該処分の根拠である条例等の規定により決められるべきものである」とある。港湾施設の利用について規定した博多港港湾施設管理条例及び同施行規則には許可書を発行することについては特に規定されていない。

(4) 非公開理由について

前述のとおり、一般の船舶については港湾EDIシステム上で処理を行う。すなわち、申請者専用の電子掲示板を設け、許可等の通知を行い、例えば、係留施設の許可・通知情報については、原則として利用日前日のおおむね15時を目途に許可情報を通知し、許可の決定情報は、入港予定船各種申請状況画面にも表示される。そして、非加入の船舶については利用許可申請書を受理することで港湾施設の利用を許可したものとしており、許可書を作成する必要はなかった。異議申立人に対し、受理印が押印された利用許可申請書を対象文書として回答したが、異議申立人は許可書には当たらないとしている。そのため、異議申立人がいう利用許可申請に対する許可書という形式では文書を保有しておらず、本件の非公開決定を行ったものである。

(5) 許可判断について

異議申立人は、自衛艦には爆発物等の危険物を搭載していると主張しているが、博多港港湾施設管理条例第5条は、施設の利用に際しての項目であり、船舶内部に装備品として爆発物を搭載している場合は、本条例の対象とはならない。

第4 審査会の判断

上記の異議申立人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

1 本件対象文書について

- (1) 異議申立人によると、本件対象文書は、海上自衛隊所属の自衛艦(以下「自衛艦」という。)が博多港に停泊した際、福岡市がその係留を許可した事跡が分かる書類としての「係留施設使用許可書」である。
- (2) もっとも、対象文書に関して、実施機関の説明では、自衛艦が入港した際の係留時間等の結果の記録はあるとのことである。しかし、異議申立人によると、実施機関が許可をしたことを示す文書が必要であり、入港の実績については本件請求の対象ではないとのことであるから、同記録については、本件の対象文書からは除外するものとする。
- (3) そして、博多港港湾施設管理条例(昭和39年福岡市条例第78号。以下「管理条例」という。)によると、一般に、船舶が港湾施設を使用する場合、港湾施設管理者である福岡市長の許可を受ける必要があるものと認められるから、本件では、実施機関がこの許可行為を行ったことがわかる文書が対象文書にあたる。

2 係留施設の利用手続について

実施機関に確認したところ、現在の港湾施設の利用申請は、一般に、インターネットを利用した港湾EDIシステムにより行われ、同システムに加入をしていない利用者の場合には、利用許可申請を文書で行うということが認められた。詳細は次のとおりである。

(1) 港湾EDIシステムについて

港湾EDIシステムは、国における港湾諸手続の電子化、ワンストップ化への取組みとして総合物流施策大綱(平成9年4月4日閣議決定)に盛り込まれ、福岡市では博多港港湾情報システムとして平成11年11月1日より採用されてサービスを開始している。このシステムでは、利用者は、予め登録したユーザーIDとパスワードでシステムにログインし、港湾施設の利用申請手続の電子化や、係留施設の空き状況等の港湾に関する情報提供等のサービスを受けることができる。

(2) 係留施設の利用許可手続について

ア 博多港港湾情報システムの加入者の場合

利用者は、システム上で係留施設の空き状況を確認のうえ、電子申請を行う。申請は、システム上で項目のチェックが行われた後に申請情報として登録され、許可等の情報は利用者専用の電子掲示板に通知される。

イ 博多港港湾情報システム非加入者の場合

利用者は、書面にて申請を行うことになるが、施設の空き状況等が確認できないため、事前に福岡市港湾局へ連絡を行い、同局がシステム上で空き状況の確認、調整を行った後に利用者による申請が行われることとなる。

3 対象文書の存否等について

(1) 本件請求の対象となった自衛艦については、海上自衛隊が港湾EDIシステムに加入していないことから、前記2の(2)のイの手順で許可を受け入港しているものと判断される。そこで、当審査会で実施機関が受け付けた当該自衛艦の利用許可申請書について見分を行ったところ、現に、同文書には実施機関の受付印が押印されてはいるが、実施機関が許可を行ったのか否か、明確に了知できるものとは言い難い点があった。確かに、実質的には利用許可申請書の写しに受付印が押捺された文書でもって許可されたことが推察できるとも考えられるが、前記第2の2の経過のもとで、他に実施機関が自衛艦に対して許可行為を行ったことが確認できる文書も存在しない以上、対象文書が不存在であるとして行った本件処分自体は、妥当とするほかはない。

(2) 本件処分についての結論は、以上のとおりであるが、以下のとおり付言する。

まず、福岡市行政手続条例（平成7年福岡市条例第56号）の規定については、行政処分の形式までも定める趣旨のものとは解されない。よって、港湾EDIシステムに非加入の利用者について、利用申請を書面で確認し、受理をもって許可とする仕組みそのものは、入港船舶の港湾施設利用の実情を考え合わせると、妥当なものと考えられる。

しかしながら、管理条例が施設利用を許可制と明記し、港湾EDIシステム上では利用者に許可情報の通知が行われていることに鑑みると、同システムに非加入の利用者に対する許可行為の事跡が、公文書として一見して明確になっていな

いことは行政処分として十全ではない。

したがって、当審査会としては、情報公開制度の基盤となる公文書の管理をより適切なものにするとの観点から、実施機関において、船舶の入出港の実情もふまえつつ、システムに加入していない利用者への許可については、利用許可申請書上の受理印のほか、許可する旨の表記を加えるなどの方法を検討する余地があるものとする。

(3) なお、異議申立人は、本件自衛艦の装備品が、管理条例第5条に規定する、港湾施設の利用の許可をすることができない取扱上危険なものに該当する旨主張している。しかし、当該許可に当たって、実施機関が行った管理条例の解釈判断の当否については、本件決定の妥当性と直接関わるものではなく、当審査会の上記判断を左右するものではない。

以上により、本件決定について、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第5 審査会の処理経過

当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23年9月29日	実施機関が審査会に諮問
平成23年10月24日	実施機関が弁明意見書を提出
平成23年12月15日	異議申立人が反論意見書を提出
平成23年12月22日（第2部会）	実施機関より意見聴取
平成24年3月22日（第2部会）	異議申立人より意見聴取
平成24年4月26日（第2部会）	審議

第6 答申に関与した委員

川副正敏，井上禎男，勢一智子，安河内恵子