

平18福情答申第 号  
平成18年 月 日

福岡市長  
吉田 宏 様  
(港湾局総務部総務課)

福岡市情報公開審査会  
会長 吉 野 正  
(総務企画局総務部情報公開室)

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17年8月12日付け福港総第194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

「人工島の埋立免許申請時に博多港開発と銀行団の間で結ばれた協定書 免許取得以降に博多港開発と銀行団の間で結ばれた協定書すべて」の非公開決定処分に対する異議申立て

答 申 (案)

**1 審査会の結論**

「人工島の埋立免許申請時に博多港開発と銀行団の間で結ばれた協定書 免許取得以降に博多港開発と銀行団の間で結ばれた協定書すべて」(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処分(以下「本件決定」という。)は、取り消すことが妥当である。

また、実施機関は、改めて博多港開発株式会社(以下「博多港開発」という。)から黒塗り部分のない本件対象文書を取得し、公開決定等を行うことが妥当である。

**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17年7月4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について、取消しを求めるものである。

(2) 異議申立ての経過

ア 平成17年6月23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、本件対象文書について公開請求を行った。

イ 平成17年7月4日、実施機関は、本件対象文書については、「博多港開発株式会社の情報公開に関する協定書」(以下「情報公開協定書」という。)の対象文書に該当しないとして博多港開発から提出されなかったため、実施機関において保有していないことから、条例第11条第2項の規定により本件決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。

ウ 平成17年7月15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。

(3) 黒塗り部分のある本件対象文書の任意提供について

実施機関は、平成17年12月に博多港開発より提供を受けた、融資利率、協調融資分担表の金額、法人の代表者印影、指定預金口座の部分に黒塗りした本件対象文書(以下「黒塗り協定書」という。)を異議申立人に任意提供した。

**3 異議申立人及び実施機関の主張の要旨**

(1) 異議申立人の主張

異議申立人は、異議申立書及び平成17年10月20日付け反論意見書において、おおむね次のように主張している。

ア 博多港開発は、福岡市が51パーセントを出資する第3セクターであり、社長や主要ポストには市の関係者が就任している。福岡市は自ら市民に対する説明責任を果たすという観点から、条例でも、出資法人の保有する文書を積極的に収集するための努力義務を規定していると理解している。

イ 仮に、市の関わりの薄い株式会社について、株式会社と第三者が取り交わした協定書なるものが存在した場合、当方がその協定書を開示するよう要求することは、社会通念上、妥当ではないと考える。金利などの融資条件が外部に漏れてしまうと、株式会社の運営に多大な影響をあたえてしまうことが十分あり得るからである。しかし、今回の開示請求対象の協定書については、市が、博多港開発の運営や融資協定締結にかなりの度合いで影響を及ぼしているのではないかという疑念が生じており、以下の理由により、博多港開発と銀行団との二者間で交わされた文書として取り扱った前提条件そのものに納得しかねる。

ウ 博多港開発のいわゆるケヤキ・庭石事件の刑事事件の公判に検察側が提出した証拠類からは、博多港開発と銀行団との二者間協定に市が深く関与していると考えざるを得ない。

エ 公判で明らかになった経緯を総合的に勘案すると、市と博多港開発は一体となって、銀行団との交渉や協定締結に臨んでいたと考えざるを得ない。そうすると、市が締結文書を保有していないこと自体も非常に不自然であるが、仮に保有しておらずとも、市が関わった行為に関する文書については開示すべき義務が生じるというのが、社会通念上、常識的な考え方ではないであろうか。裏を返せば、市は、情報公開に関する博多港開発との協定を盾にして、博多港開発だけが保有しており開示の対象ではないという理由をつけて、都合の悪い文書は隠蔽しようとしているのではないかという疑念さえ感じる。

オ 協定書の存在や一部の内容は刑事裁判の公判廷で明らかになり、各新聞社や各テレビ局もすでに報道している。市議会の市長答弁でも、協定書の内容を前提に、「債務保証ではない」と述べている。しかし、市は、市民に対する説明責任を果たすための努力義務規定を自らに課しながら、その責務を果たしていない。「開示してしまうと業務に支障が生じる」「銀行も開示しないよう要望している」と漠然とした理由を並べられても、納得できるものではない。

## (2) 実施機関の主張

実施機関は、平成17年9月16日付け弁明意見書及び平成18年2月21日付け再度の弁明意見書並びに平成18年8月24日の当審査会委員による口頭意見聴取において、おおむね次のように主張している。

#### ア 博多港開発について

本件対象文書を保有している博多港開発は、博多港の整備を促進し、その発展に寄与するため昭和36年10月に、広く民間資金を活用し、将来の発展に対応するために福岡市をはじめとし、港湾関係業者並びにその他民間業者の出資により、株式会社として設立された団体である。

なお、本市が51パーセントを出資し本市の施策方針を反映させることとしており、後の49パーセントは76名の民間事業者が出資している。

#### イ 本件対象文書の性格について

本件対象文書は、民間企業同士の事業経営上の取り決めであり、本件決定時点では、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして保有しているもの」ではないことから条例第2条第2号に規定する公文書ではなかった。

また、本件決定後に博多港開発から提出された黒塗り協定書の内容は、金融機関と融資の相手方（博多港開発）との間の融資枠、返済期限、返済方法、融資利率、担保物件の内容について設定したものであり、その内容を公にすることにより他の融資先の融資条件を決定する際に重大な支障を及ぼすことになるため、条例第7条第2号に規定する非公開事由である事業情報を含む文書であるので一部非公開とした旨の説明を受けている。

#### ウ 出資法人に係る現行の情報公開制度について

条例第39条は、本市とは別の独立した法人であるが、本市が公益的な見地から出資している団体は、市民に対する説明責任を果たす必要があることから、出資法人の情報公開を推進するため、実施機関及び出資法人の責務等を定めたものである。

本市及び博多港開発とも、このような情報公開制度に関し共通の認識を持って、当該標準書式で情報公開協定書を平成14年9月2日に締結している。

#### エ 実施機関の情報収集

公開請求時点で本市は本件対象文書を保有しておらず、実施機関の責務として、博多港開発に対し条例第39条の趣旨に基づき、公開を促す公文書により、本件対象文書の提出を求めるとともに、博多港開発と公開に向けた協議を重ねたが、本件決定時点では、博多港開発からは、民間企業同士の事業経営上の取り決めであり、取引金融機関との信頼関係を守るという考え方から、「情報公開協定書の対象文書として定められていないため提出は控えさせていただきます。」との回答がなされている。

しかしながら、本件決定後も情報公開制度の趣旨に鑑み、重ねて博多港開発を通じ、金融機関に公開の方向で検討を依頼してきたところ、銀行側の意向も踏まえ、黒塗り協定書について平成17年12月に博多港開発から任意による提供を受けるに至った（利率や各金融機関の融資割合等については一部非公開。）。

オ 実施機関が本件決定を行うに至った理由

(ア) 情報公開協定書第3条に定める対象文書に該当しない理由

今回の異議申立ては「情報公開協定書の対象文書としないのは不当である」との申立てであり、その申立ては情報公開協定書第3条第2号のア「事業計画の概要が記録されている文書」若しくは同条第3号のキ「会計上の書類」に該当する」という主張と解される。

前者の「事業計画の概要が記録されている文書」を規定した趣旨は、本市が作成し公表している「福岡市の主な出資法人の概要」に掲載されている程度の情報は積極的に市民に開示していくよう定めたものであり、本件対象文書は「事業計画の概要が記録されている文書」には該当しないと判断した。

後者の「会計上の書類」を規定した趣旨は、商法第293条の6の規定により株主が閲覧請求権を行使することによってのみ知り得る文書を、積極的に市民に提供できるように情報公開協定書に明記しているものであり、その対象となる文書の範囲は、商法が規定する範囲と同一となるものと解している。

そして、判例においても「商法二九三条の六は少数株主の閲覧謄写請求権の対象を「会計ノ帳簿及書類」に限定しているところ、ここでいう「会計ノ帳簿」とは、商法三二条及び企業会計原則に基づけば、通常会計学上の仕訳帳、元帳及び補助簿を意味し、「会計ノ書類」とは、会計帳簿作成に当たり直接の資料となった書類、その他会計帳簿を実質的に補充する書類を意味するものと解するのが相当である。」(横浜地方裁判所判決/平成元年(ワ)第2281号)とされている。

本件対象文書は、金融機関が融資の相手方との間で融資枠、返済期限、返済方法、融資利率、担保物件等の融資の条件を定めた文書であり、直接会計帳簿の記録材料とならないため、商法に規定する株主の閲覧請求権の対象となる文書とはいえ、よって情報公開協定書の対象文書ではないと判断したところである。

(イ) 博多港開発における任意の提出について

条例上出資団体は、その公益的性格により、市民に対する説明責任を果たす必要があることから、情報公開協定書の対象外の文書であっても可能な限り福岡市に提出するなど情報公開に関して必要な措置を講じるよう努める責務を負っており、博多港開発もその趣旨は十分に認識しているところである。

しかしながら、本件対象文書には、金融機関と融資の相手方(博多港開発)との間の融資枠、返済期限、返済方法、融資利率、担保物件の内容について記載されており、これらの内容が公表されると、金融機関が他の融資先の融資条件を決定する際に重大な支障を及ぼすこととなり、事業活動を行う上での正当な利益を害するおそれがある。現に、本件決定時点では、銀行からは、本件対象文書は公表しないよう強く申入れを受けている。

その後、博多港開発は本市の要請を受け、金融機関に公開の方向での検討を

依頼し、平成17年12月に一部公開に至ったが、その際にも非公開部分である「利率や各融資銀行団の融資割合等」については、その内容を公にすることにより営業活動に支障が生じるおそれがあることから、公開しないように強く申入れを受けている。

博多港開発の事業は、主として民間の金融機関より資金調達を行って実施していることから、金融機関との信頼関係は博多港開発の事業の実施にとって不可欠であり、経営の根幹に関わる重要なものとなっている。このような中で、金融機関側が難色を示している本件対象文書の公開が行われると、金融機関との間の信頼関係を著しく損ねることとなり、その結果、円滑な資金調達ができなくなるなど、事業の遂行に支障を生じるだけでなく、会社そのものの存亡に関わる極めて重大な事態となるおそれがある。

#### カ 結論

以上の理由により、公開請求時点では、情報公開協定書第3条に規定する対象文書に該当せず、また、金融機関への影響を考え博多港開発が行った、任意の提出も困難であるとの判断は妥当であると考えられ、実施機関が行った本件決定は正当かつ妥当な処分である。

また、本件決定後に本市からの要請に応じ、任意により提出を受けた黒塗り協定書について、博多港開発がその一部を非公開としたことについては、協定の相手方である銀行団から公開できないとする申入れを受けていたこと及び非公開部分が条例第7条第2号に定める法人等事業情報に該当することを考慮すると、適切な措置であったと考えるものである。

### 4 審査会の判断

上記のような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

本件において異議申立人が公開を求めた公文書は、博多港開発と協調融資銀行団との間で締結されたアイランドシティ整備事業資金の融資に係る協定書で融資の条件等について記録されていると認められ、当初の協定書、一部を変更する協定書、改訂協定書及び追加協定書も含めて5件の協定書である。

#### (2) 博多港開発について

博多港開発は、博多港の整備を促進し、その発展に寄与するため昭和36年10月に広く民間資金を活用し、将来の発展に対応するために福岡市をはじめとし、港湾関係業者並びにその他民間業者の出資により、株式会社として設立された団体であり、本市から51パーセントを出資し本市の施策方針を反映させることとしており、残りの49パーセントは76名の民間事業者が出資している。

また、福岡市が51パーセントを出資していることから、条例第39条の適用のある

市が出資する法人に該当するため、条例第39条第4項の規定に基づく情報公開協定書を平成14年9月2日に締結している。

(3) 本件決定の妥当性について

まず、実施機関が不存在を理由として行った本件決定の妥当性について検討する。

ア 実施機関は、公開請求時点では本件対象文書を保有しておらず、情報公開協定書に規定している対象文書でないと判断した上で、実施機関の責務として、博多港開発に対し条例第39条の趣旨に基づき、本件対象文書の提出を求めるとともに、協議を重ねたが、本件決定時点では、博多港開発からは、民間企業同士の事業経営上の取り決めであり、取引金融機関との信頼関係を守るという考え方から、「情報公開協定書の対象文書として定められていないため提出は控えさせていただきます。」との回答があつているため、本件決定を行ったものである旨主張している。

また、その後、博多港開発から黒塗り協定書の提供を受けたため、任意提供した旨主張している。

イ 条例第2条第2号で公文書とは、実施機関の職員（福岡市住宅供給公社及び福岡市土地開発公社にあつては、役員を含む。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）であつて、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいうと規定されており、職員が職務上取得した文書等とは、受領した時点以降のものであつて、組織において利用可能な状態で保有されているものをいうものと解される。

ウ したがって、条例第39条第3項及び第4項の規定に基づき出資法人等から提出された文書等は、実施機関に提出された時点で受領したことになるものと認められるため、提出された時点で実施機関の職員が職務上取得した文書に該当することになる。

また、情報公開制度においては、実施機関が公開決定時点で作成し、又は取得した文書等で、保有している公文書が対象となるもので、保有していないものを対象とすることは認められないと解する。

エ そこで、まず、実施機関の本件対象文書の保有について検討すると、本件決定時においては、実施機関が本件対象文書を保有していない事実は認められるが、その後、実施機関からの働きかけにより、一部黒塗りとされたものとはいえ、黒塗り協定書が博多港開発から提出された時点で実施機関が受領したことになると解される。また、実施機関が受領した黒塗り協定書は、異議申立人が公開請求した対象文書と合致しているものと認められる。

以上のことから、実施機関は、博多港開発から黒塗り協定書を受領した時点以

降は、黒塗り部分のある本件対象文書として保有していると考えるべきである。

オ さらに、実施機関は、黒塗り協定書を異議申立人に任意提供したと主張しているが、その提供は、いわば、事実上、一部公開したものとみることができる。

カ したがって、本件事案においては、実施機関が公開決定時点に本件対象文書を保有していないが、公開決定後に本件対象文書を保有したような場合は、現に保有している以上、不存在とは認められないため、実施機関が不存在を理由に行った本件決定は、取り消すことが妥当であると判断する。

キ なお、当審査会としては、本件事案のように、公開決定時点において保有していない場合であっても、その決定後に公開請求に関連して取得し、異議申立人に提供する場合にあっては、保有する公開請求に係る公文書を公開したものとみることができることから、その提供した範囲で妥当な処分に変更することなどを実施機関において検討されることを要望するものである。

#### (4) 情報公開協定書の対象文書該当性について

次に、本件対象文書に関して、情報公開協定書の対象文書の該当性について検討する。

ア まず、条例第39条は、市が出資している法人（福岡市住宅供給公社及び福岡市土地開発公社を除く。）、市がその者のために債務を負担している法人又は市が補助金、交付金、負担金その他の財政的援助を行っている法人その他の団体で規則で定めるもの（以下「出資法人等」という。）は、本市とは別の独立した法人であり、条例上の実施機関とすることは困難であるが、本市が出資や財政的援助を行っていることから、市民に対する説明責任を果たす観点から、出資法人等の情報公開を推進するため、実施機関及び出資法人等の責務を定めたものである。

イ さらに、条例第39条第4項に規定する出資法人等との情報公開に関する協定は、文書の提出及び当該文書の公開決定等を円滑かつ適正に行うため、その提出を求める文書の範囲その他必要な事項について定めるものであり、その書式内容は、法人の性格、業務内容にも配慮するとともに出資法人等の区別等を勘案して、市民に公開することを念頭に置いた内容として作成され、提出を義務付ける文書を具体的に列挙するものとなっている。

ウ 実施機関は、上記3(2)オ(ア)で述べたとおり、本件対象文書は、情報公開協定書第3条第2号のアの「事業計画の概要が記録されている文書」及び情報公開協定書第3条第3号のキの「会計上の書類」に該当しないものであり、情報公開協定書の対象文書ではないと主張している。



エ そこで、情報公開協定書を見分したところ、契約書は条文上提出を義務付ける文書となることは明らかで、情報公開協定書の対象文書である。一般的に契約とは、当事者が互いに権利を取得し、義務を負担するという当事者の合意であり、その合意を証する書面が契約書であると解されることからすると、本件対象文書は、銀行と博多港開発との間における融資に関する権利と義務が定められ、具体的な融資の基となった文書であると認められることから、書面の表記が契約書でないからといって、契約書でないと解するのは、情報公開協定制度の趣旨を踏まえると、不合理であると考えられる。むしろ、本件対象文書は契約書であると解し、情報公開協定書の対象文書であると考えの方が合理的であると判断する。

したがって、実施機関の主張は妥当でなく、実施機関は、本件対象文書を情報公開協定書の対象文書として博多港開発から取得すべきであると判断する。

オ なお、実施機関が本件決定後に取得している黒塗り協定書は、博多港開発により一部を黒塗りとされたものであるが、出資法人等との情報公開協定制度においては、実施機関が取得した情報公開協定書の対象文書に、条例に規定された非公開情報が含まれている場合、出資法人等の意見も聴きながら、実施機関が非公開情報に該当すると判断した部分を黒塗りにするなどの処理を行うものであり、出資法人等が黒塗りした上で実施機関へ対象文書を提出することは予定されていないことから、博多港開発が本件対象文書の一部を黒塗りとしたことは妥当ではない。

(5) 条例第7条第2号（法人等事業情報）の該当性について

ア 条例第7条第2号（以下「第2号」という。）は、法人等に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの等については、同号ただし書に定める情報を除いて、非公開情報と規定している。

イ 実施機関は、非公開部分が公表されると、金融機関が他の融資先の融資条件を決定する際に重大な支障を及ぼすこととなるなど、事業活動を行う上での正当な利益を害するおそれがあるとして、第2号に該当するため非公開とする旨主張している。

ウ 当審査会は、本件事案の調査審議に当たり、条例第28条により、実施機関が行った公開決定等の妥当性を調査審議するために、当該公開決定等に係る公文書を直接見ることができるインカメラ審理の権限が認められていることから、黒塗り部分のない本件対象文書を提出するよう実施機関に求めたが、実施機関は博多港開発から黒塗り部分のない本件対象文書を取得せず、結果として、当審査会が本件対象文書を直接見ることができなかつたため、実施機関が非公開を主張している黒塗り部分について、第2号に該当することの妥当性を判断できなかったものである。

以上により、本件決定について、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 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17年 8 月12日	実施機関からの諮問
平成17年 9 月16日	実施機関が弁明意見書を提出
平成17年10月20日	異議申立人が反論意見書を提出
平成18年 2 月21日	実施機関が再度の弁明意見書を提出
平成18年 8 月24日	審査会委員による実施機関からの口頭意見聴取
平成18年 9 月28日(第2部会)	審議
平成18年10月24日(第2部会)	審議
平成18年11月21日(第2部会)	審議

## 6 答申に関与した委員

吉野正，今泉博国，大橋洋一，安河内恵子