

平18福情答申第3号
平成18年8月 日

福岡市長
山崎 広太郎 様
(港湾局アイランドシティ経営計画部経営計画課)

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31日付け港ア第290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

「平成14年8月に銀行団がアイランドシティの土地に根抵当権を設定した件に関し、銀行団からの要請文書、港湾局において対応を協議した文書、博多港開発とやりとりした文書、銀行団との協議内容がわかる文書一式」の非公開決定処分に対する異議申立て

答 申 (案)

1 審査会の結論及び意見

(1) 結論

「平成14年8月に銀行団がアイランドシティの土地に根抵当権を設定した件に関し、銀行団からの要請文書、港湾局において対応を協議した文書、博多港開発とやりとりした文書、銀行団との協議内容がわかる文書一式」(以下「本件対象文書」という。)について、関連すると思われる公文書を調査したが、本件対象文書が存在することを確認できなかったため、福岡市長(以下「実施機関」という。)が不存在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、妥当である。

(2) 意見

実施機関は、博多港開発との協議等について、適切な文書の作成等、公文書の管理を適正に行うことを要望する。

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6月29日付けで実施機関が異議申立人に対して行った本件対象文書に係る非公開決定処分の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての経過

ア 平成17年6月20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6月29日、実施機関は、本件対象文書については、実施機関及び博多港開発株式会社(以下「博多港開発」という。)が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8月1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 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11月29日付け反論意見書並びに平成18年4月27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。

ア 平成16年3月12日の福岡市議会第3委員会での質問に市港湾局が答弁した事実

と矛盾するものである。異議申立人の請求に関する書類を入手することなく議会で答弁するとは考えにくく、少なくとも議会答弁の時点では、事実関係を把握した文書が存在するはずである。本件対象文書は、博多港開発が、銀行団から借り入れた融資に対する担保として、造成した土地に根抵当権を設定するよう求められた経緯について、市民の立場から事実を知ることが出来る数少ない文書の一つである。さらに、異議申立てで指摘した議会答弁について実施機関は、部分的にしか事実関係を把握していないとの趣旨を弁明しているが、議会という公の場で答弁する以上、事実関係を記した証拠に基づいて答弁すべきであり、不確定要素の多い状態で答弁するとは考えにくい。

イ 博多港開発は、福岡市が51%出資する会社であり、港湾局長を始め、市の幹部が取締役に就任している。さらに、銀行団融資の返済を公金による緊急融資貸付枠の設定で保証している。また、博多港開発は、国や市などの当局以外では、博多湾で唯一公有水面の埋立造成事業を行える会社であり、民間企業ではあっても、その事業は資本においても、事業の中身においても極めて公共性が高く、これまでも市と一体となって埋立事業を進めてきた経緯がある。

ウ 然るに、経営の根幹に関わる根抵当権の設定について、博多港開発と市の間で、何ら事前の報告や協議が無かったとは考えにくい。また、当時の博多港開発は融資の返済について当事者能力を有していないとされ、銀行団の交渉相手は、もっぱら市当局であったとの証言を得ている。市当局においては、何らかの協議がなされれば途中経過は作成しない場合もあるが、最終的な協議内容は必ず作るものとの証言も得ている。また、設定交渉は相当な期間を要しており作成する時間がないとは考えにくい。

エ さらに、博多港開発の経営実態やアイランドシティ事業の採算性が繰り返し注目を集めていた時期であり、根抵当権の設定について、銀行団や博多港開発と協議していないとする実施機関の言い分は事実とは異なる可能性が高いと指摘せざるを得ない。

オ また、情報公開条例に基づく情報公開の協定とは別に、地方自治法施行令第152条及び地方自治法第221条に基づけば、普通地方公共団体の長は、貸付けを受けた者について、その状況を調査し、報告を徴することができることされており、これらを行って行使することで、実施機関は、当該文書を入手することができる。

カ さらに、平成15年12月12日付総務省自治財政局長名の「第三セクターに関する指針の改定について」の文書においても、住民への情報公開の重要性が明記されている。以上の点から、福岡市長が行った非公開決定、弁明書での説明は、いずれも情報公開条例、地方自治法の趣旨に違反しており違法である。

キ 情報公開制度は、条例に従い、請求に対して公開・非公開の決定を行うという制度であるという前提があるべきであり、市民も情報公開制度を利用することとなるが、一部公開に際し、実施機関は、一部の市議会議員に対して、公文書を情報提供することとなった旨を事前説明し、資料として提供したと聞いており、公開請求者に先んじて他の者に対象公文書が提供されているようだが、これは、結果として情報公開制度を形骸化する行為である。手続を踏まえずとも、特定の者に頼むことで重要な行政情報を入手できるのであれば、情報公開条例の施行前と何ら変化がなく、むしろ、情報公開制度とこれまでの慣行を使い分ける分、悪質である。今後、情報公開条例の形骸化なきよう、審査会は留意願いたい。

(2) 実施機関の主張

実施機関は、平成17年10月21日付け弁明意見書及び平成17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。

ア 銀行団が根抵当権を設定するに至った経緯

通常、金融機関などが企業へ事業資金等の融資を行う場合には、債務不履行の際に債務の弁済を確保する手段として、あらかじめ企業の所有する土地や建物などの保有資産へ、抵当権などの不動産担保等を設定することが一般的となっている。博多港開発は、昭和36年に本市が資本金の55%を出資（現在の出資比率は51%。）し、設立した第三セクターであることなどから、平成14年8月以前においては、金融機関は本市や博多港開発の信用力により、何らの担保も取ることなく、博多港開発が推進するアイランドシティ整備事業に融資を行ってきた。しかしながら、平成6年の事業着手後、社会経済情勢が大きく変化し、銀行自体の体力の低下や監督官庁による指導・監督強化などにより、第三セクターである博多港開発が施行する事業についても、一般企業への事業資金等の融資の場合と同様に、根抵当権の設定が強く求められた。博多港開発は、本登記を行うとなると多額の登録免許税の納付が必要となることから、仮登記により設定することで銀行団と協議を行ったものであるが、協議の結果、最終的には本登記による根抵当権の設定が平成14年8月になされたものである。

イ 銀行団からの要請文書

根抵当権の設定は、債権者である銀行団と債務者である博多港開発が協議し、その設定がなされたものである。本市は、根抵当権の設定について当事者でないことから、銀行団から要請を受けたことはない。また、博多港開発に問い合わせたところ、根抵当権の設定については、銀行団から口頭で申入れを受けたものであり、文書による要請を受けておらず、要請文書を保有していないことを確認している。

ウ 港湾局において対応を協議した文書

本市は根抵当権の設定について当事者でなく、銀行団から要請を受けたことも

ないことから、その対応について協議したことはない。

エ 博多港開発とやりとりした文書

本市は根抵当権の設定について検討を行っていないことから、博多港開発とその対応について協議を行ったことはない。

オ 銀行団との協議内容がわかる文書

本市は根抵当権の設定についての当事者でないことから、根抵当権の設定に関する協議を銀行団と行ったことはない。また、博多港開発においても、文書による協議を銀行団と行っておらず、請求に係る文書は保有していない。

カ 福岡市議会第3委員会質疑における答弁内容

(ア) アイランドシティ博多港開発1工区の土地に対して、融資銀行団が極度額約900億円の根抵当権を設定するとともに、本市も極度額200億円の根抵当権の設定を行っていること。

(イ) 銀行団の根抵当権の設定に関し、博多港開発が登録免許税を3億2,400万円納付したことは承知しているが、司法書士報酬については確認していないこと。

(ウ) 銀行団とは、根抵当権の設定を行わないことで協議を行ってきたが、厳しい金融情勢の中、銀行団から根抵当権の設定を強く求められた経緯があり、また、仮登記の設定を行うことでの協議も行ったが、最終的に本登記にて設定することとなったものであり、登記に要する費用は、通常は登記義務者が負担するものとして博多港開発が負担することとなったこと。

(エ) 平成15年3月現在、アイランドシティ整備事業に係る博多港開発の銀行団からの借入残高は約785億円であり、将来的に博多港開発2工区が竣工すれば、2工区についても銀行団から根抵当権の設定が求められるものと推測されること。

キ 答弁内容の検証

(ア) 3(2)カ(ア)、(イ)について、本市は根抵当権の設定に関する当事者ではないが、福岡市議会第3委員会における質疑に対して適切な答弁をするため、納付した登録免許税の額について照会を行い、博多港開発から口頭による回答があったことから、答弁したものである。なお、本市もアイランドシティの博多港開発所有地に根抵当権を設定していたことから、その極度額については承知していた。

(イ) 3(2)カ(ウ)について、根抵当権の設定については、融資を行う銀行団と融資を受ける博多港開発が協議を行っていたものであり、根抵当権の設定について当事者でない本市は、協議状況等について博多港開発から話を聞いて経緯は把握していたが、その協議には参加していない。また、協議の当事者でない本市が、銀行団から根抵当権の設定の協議等の要請を受けたことはなく、港湾局内においても検討を行ったことはないことから、異議申立人からの請求に係る公文書は保有していない。

(ウ) 3(2)カ(エ)については、根抵当権の設定に関する本件請求と直接的には関係がない。

ク 以上のとおり、平成16年3月12日の福岡市議会第3委員会における本市の答弁は、極度額や根抵当権の設定に至った経緯等について、博多港開発から入手した情報等に基づいたものであり、異議申立人の「事実関係を把握した文書を保有し、これに基づいた答弁を行ったはず」との主張には理由がない。

なお、博多港開発から入手した情報等は、福岡市議会第3委員会での質問日前日に電話により聴取したもので、その内容を記載したメモは作成したが、答弁後は廃棄している。

ケ 実施機関としては、銀行団の根抵当権を設定するに当たっての博多港開発と銀行団との協議に関する内容が記録された文書については、情報公開協定の対象文書であるとは理解していない。もちろん、博多港開発としても、公開して支障のない文書は広く市民の方に提供するという姿勢である。しかしながら、協定対象文書をいったん広く解釈すると、全てに及ぶことになるため、博多港開発としては、公開請求の対象文書とするのは、情報公開協定に記載されている文書にして欲しい、それ以外は任意で提供できるか検討したいとの回答を得ている。

コ また、銀行団が根抵当権を設定したのは、平成14年8月のことだったが、その時点では、本市は、博多港開発に対して、銀行団の根抵当権の設定経緯に関する資料を提出するようという要求は全くしていなかった。銀行団が根抵当権を設定するようになったということは、電話で連絡があった。もともと銀行団が根抵当権の設定を請求したら速やかに設定するというスキームはあったが、当初は、本市の第三セクターということもあり、設定は求められていなかった。しかし、平成10年頃に、一部の融資銀行からの要望を受け、銀行団として根抵当権の設定の要請があった。これは本市が口を挟める話ではなかったため、銀行団と博多港開発間で協議を行ったところだが、残念ながら根抵当権の設定をすることになったという報告を博多港開発から電話で受けた。また、根抵当権が設定された時も報告を博多港開発から電話で受けた。

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、銀行団が博多港開発の所有するアイランドシティの土地に根抵当権を設定した件に関し、銀行団からの要請文書、港湾局において対応を協議した文書、博多港開発とやり取りした文書、銀行団との協議内容がわかる文書一式である。しかし、実施機関は本件対象文書を保有してい

ない旨を主張している。

そこで、当審査会は、実施機関が不存在による非公開を主張しているため、本件対象文書の存否について、以下検討し、判断することとする。

(2) 本件対象文書の存否について

ア 本件公開請求は、博多港開発と銀行団により事業資金の融資に係る担保のため、博多港開発が埋立てにより生じる土地を担保に根抵当権を設定するに当たり、実務上、担当者、実施機関も含め関係者間において打合せ、協議、確認等が行われることがあることを前提として、その際作成されたメモ、対話記録及び協議内容がわかる文書一式の公開を求めるものであることは、公開請求の趣旨及び異議申立人の主張に照らして明らかで、メモ、対話記録等の公文書はもとより、直接の記録ではなくても協議の内容がわかるものが記録された公文書も対象になるものと認められる。

イ このような協議、確認等は、当該根抵当権の設定手続の遺漏なきを期するため事実上の準備行為として行われるものであるが、実施機関が博多港開発から聴取したところによると、博多港開発においては銀行団からの根抵当権の設定についての申入れも口頭で行われたものであり、協議、確認事項等を文書化することは行っていない旨主張している。

ウ そこで、当審査会としては、公開請求と実質的に等しい情報が他の文書の形で存在するかどうかについて確認するため、博多港開発の埋立免許の申請書類、平成6年9月9日付けで締結された銀行団とのアイランドシティ整備事業資金の融資を行うことについての協定書（博多港開発により一部を黒塗りされている。）（以下「融資協定書」という。）及びその変更協定書や市が創設した博多港開発への緊急融資制度の決裁等の提示を受けその内容を見分したところ、根抵当権の設定については、融資協定書第10条に銀行団が根抵当権設定を請求したら速やかに第1順位で設定するという条項が記録されている事実は認められたが、異議申立人が公開請求により求めている根抵当権の設定についての協議に係る情報が記録されている事実は認められなかった。

エ しかし、当審査会が、公開請求と実質的に等しい情報が存在するかどうかについて確認するため提示を求めた博多港開発の根抵当権の設定に係る稟議書（以下「稟議書」という。）については、実施機関が博多港開発から聴取したところによると、稟議書は捜査当局に押収されており、博多港開発から取り寄せることができない旨説明している。そこで、当審査会としては、稟議書に根抵当権の設定についての協議に係る情報が記録されているか確認するため、実施機関を通して博多港開発に稟議書の閲覧の可否について問い合わせたが、捜査当局から閲覧の許可が認められないとのことであり、稟議書を見分することができないため、本件公開請求に係る公文書かどうか判断できないところであった。

オ また、実施機関の職員が作成した議会答弁に係るメモや銀行団との協議内容について博多港開発から電話報告を受けた際に実施機関が作成したメモは、実施機関が廃棄したため保有していないことが確認できた。

カ したがって、当審査会としては、現時点で確認できる範囲では、実施機関及び博多港開発の文書について、実施機関の説明以上に具体的な本件対象文書の存在を指摘できるものはないと認めざるを得ず、また、実施機関及び博多港開発において本件対象文書の存在を確認できなかったとする上記実施機関の説明を覆すに足る事情も見出し難いことからすれば、本件対象文書が不存在であることを是認せざるを得ず、不存在を理由とする非公開決定は妥当であると認められる。

キ なお、内容確認ができなかった稟議書については、実施機関は捜査当局から返還後に博多港開発にその内容を確認し、公開請求に係る情報が含まれている場合は、博多港開発から取り寄せて公開請求者に情報提供するなど、適切な処置に努められたい。

ク また、議会で答弁する以上、事実関係を記した証拠に基づいて答弁すべきであり、不確定要素の多い状態で答弁するとは考えにくいとの異議申立人の主張については、実施機関が主張するように、議会答弁は、極度額や根抵当権の設定に至った経緯等について、博多港開発から入手した情報等に基づいたものであり、確かに答弁は事実を述べることは必要だが、それを記した文書に基づき答弁しなければならないものとまでは認められないため、実施機関の議会答弁用の公文書は作成していないという主張を覆すに足る理由とは認められない。

(3) 公文書の管理について

ア 実施機関は、博多港開発から電話での報告等に対して、事実の報告であり事後の確認等が必要になるものではないと考えて、報告を受けた協議、確認事項等を文書化することは行っておらず、また、報告の際作成したメモは廃棄し、保有していない旨主張しているため、福岡市の文書に関する内部規定等に照らして公文書の作成や保存が必要でなかったのかについて、次の通り意見を述べる。

イ 本市の文書に関する内部規定である福岡市公文書の管理に関する規則(平成14年福岡市規則第82号。以下「公文書規則」という。)においては、本市が保有する公文書の適正な管理を図り、もって行政事務の適正かつ効率的な遂行に資することを目的に、公文書の作成、分類、保存及び廃棄に関する基準その他公文書の管理に関し必要な事項が定められている。

ウ 公文書の作成については、公文書規則第6条において、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。ただし、

処理に係る事案が軽微なものであるとき、意思決定又は報告と同時に公文書を作成することが困難であるときはこの限りでないとして規定されている。「軽微なもの」とは、一般的に事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくても職務上支障が生じないような場合を言うものとされている。このことは事案の処理に係る意思決定及び報告は、必ずしも、公文書を作成することにより行わなければならないことまで意味するものではないものと認められる。

エ しかし、出資や財政支援など多額の公費が支出されているだけでなく、人的支援も行われている法人や団体については、本市の関与の度合いはきわめて強く、求められる説明責任の程度も非常に高いものであるということができ、博多港開発はまさにこのような法人に該当するものと認められる。さらに、実施機関は、博多港開発からその都度報告を受けるなど、両者の関係は緊密であり、また、アイランドシティ事業は本市の重要な事業であり、博多港開発が行っている埋立事業にも深く関わっているものと認められる状況を考慮すると、根抵当権の設定という重要な事項についての報告内容については、実施機関としては公文書の作成を行ってしかるべきものと考えられる。

オ また、実施機関の職員が作成した議会答弁に係るメモや博多港開発から銀行との協議内容について、電話報告を受けた際に作成したメモは廃棄されているため内容を確認することはできないが、公文書規則に規定されている公文書の保存及び廃棄に関する基準に照らして、公文書の作成と同様に、根抵当権の設定に関する協議等について記録することの重要性、さらに、協議等の記録が作成されていない状況を考えると、少なくとも廃棄することは適切ではないものと考えられる。

カ したがって、実施機関が事後の確認等が必要とされるものでない「軽微なもの」に該当するものとして公文書の作成を行わなかったとの主張や作成したメモを廃棄したことは妥当ではなく、公文書の適正な管理であるとは言い難いものと認められる。当審査会としては、実施機関においては、公文書規則に基づく公文書の適正な管理を行うよう要望するものである。

以上により、本件決定について、「1 審査会の結論及び意見」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31日	実施機関からの諮問
平成17年10月21日	実施機関が弁明意見書を提出

平成17年11月29日	異議申立人が反論意見書を提出
平成17年12月22日(第2部会)	実施機関からの口頭意見聴取及び審議
平成18年1月26日(第2部会)	審議
平成18年4月27日(第2部会)	異議申立人からの口頭意見聴取及び審議
平成18年5月25日(第2部会)	審議
平成18年6月22日(第2部会)	審議
平成18年7月26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