

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第531号)

平成20年2月1日

横 情 審 答 申 第 531 号

平 成 20 年 2 月 1 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19年7月30日港湾北第1098号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま
す。

別添に示す文書のうち、1から5までの文書の開示決定及び6から10までの文
書の一部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、別添に示す文書のうち、1から5までの文書を特定し開示とした決定及び6から10までの文書を特定し一部開示とした決定は、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、「(平成18年度)大さん橋岸壁の門衛・警備業務の委託(平成19年度)大さん橋岸壁の門衛・警備業務の委託 上記の事業実施に係る各年度の「委託事業実施の執行伺」「委託契約の締結伺」「委託事業の委託契約書・設計書・業務仕様書」「物品役務完了検査調書」(平成18年度実施分)等の「大さん橋岸壁警備業務委託」の実施に関して作成した、伺決裁文書・関連文書の全部」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19年6月18日付で、別添に示す文書(以下「本件申立文書」という。)のうち、1から5までの文書を特定して行った開示決定及び6から10までの文書を特定して行った一部開示決定(以下「本件処分」という。)の取消しを求めるといふものである。

3 実施機関の処分理由説明要旨

実施機関が本件請求に対し本件申立文書を特定した理由は、次のように要約される。

- (1) 大さん橋国際客船ターミナル(以下「ターミナル」という。)は、平成14年6月にオープンし、平成17年度まではターミナルの管理運営業務及び隣接する大さん橋岸壁(以下「本件岸壁」という。)の門衛・警備業務を委託していた。本件岸壁は国有財産であるが、港湾法(昭和25年法律第218号)第54条第1項の規定により、横浜市が国から委託を受け管理することとされている。

平成18年度において指定管理者制度を導入する際に、公の施設であるターミナルと国有財産である本件岸壁を併せて公募した。公募要項及び指定管理者と締結した基本協定書においては、ターミナルの管理運営業務(指定管理者制度に基づく業務)と本件岸壁の警備業務(委託業務)を定めた仕様書としている。これは、ターミナルと本件岸壁が港湾業務実施の点から一体の施設であること、警備の中核施設である防災センターで警備の集中管理を行っていること並びに周辺地区全体の安全対策を実施する上で保安上及び経済性、効率性の点から最も効果的であることなどの理由から、ターミナルと本件岸壁の警備業務を一体として行う必要があるためである。

- (2) (1)のとおり、保安対策の強化の上からもターミナルと本件岸壁の警備業務を一体として行う必要があるため、ターミナルの管理運営業務と本件岸壁の警備業務を併せて仕様書を作成し、指定管理者と協定書を締結している。当該協定書の内容については、異議申立人（以下「申立人」という。）に対して、これまでも「市民からの提案」に対する回答において説明をしており、また本件請求にあたっては再度、説明し、申立人本人から確認をとった上で、本件申立文書を特定している。
- (3) なお、本件申立文書以外には、本件岸壁の門衛警備業務委託に関する文書は作成していない。

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) 「大さん橋岸壁警備業務委託」の実施に関して作成した、伺決裁文書・関連文書の全部についての行政文書の開示を請求したことについて、実施機関においては、市が管理する本件岸壁の「門衛・警備業務」を業務委託として行わせていると主張していることについて、「地方自治法（昭和22年法律第67号）第234条」及び「横浜市契約規則（昭和39年3月横浜市規則第59号）」並びに関係する法令等の規定に基づいて作成されるべきである、開示請求の趣旨に適合している行政文書の開示を求める。

若しくは当該文書が作成されていない場合に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）第10条第2項の非開示とする根拠規定を示し、かつ「当該請求に係る行政文書は、作成しておらず、保有していないため。」との根拠規定を適用する理由を記述した「非開示決定通知書」の交付と、写しの交付分として負担した金1,510円（151枚分）の返還を求める。

- (2) 本件岸壁は市が管理する施設であり、指定管理施設ではないので、指定管理者の業務範囲を定めた「大さん橋国際客船ターミナル指定管理者基本協定書・別紙4仕様書」に、指定管理者の業務範囲ではない「大さん橋岸壁の管理及び警備業務」が「指定管理者の業務」として記述されていることは、横浜市港湾施設使用条例（昭和24年9月横浜市条例第49号）、公募要項及び当該協定書の規定に違反している。実施機関は、理由説明書において本件岸壁は市が管理する施設であることを認識している記述をしながら、当該施設の警備業務を指定管理者の業務仕様書に記述しているのである。

- (3) 市が管理する施設の委託業務は、横浜市契約規則に基づく委託契約を締結して実施しなければならないが、開示に係る行政文書は指定管理者制度の協定書であり、当該委託契約書は作成されていない。指定管理者制度は地方自治法第244条の2を根拠とする制度であり、委託契約は地方自治法第234条を根拠とする契約であるので、指定管理者制度の協定書と委託契約書は根拠法令が異なるものであり、それぞれ個別に作成されるべき行政文書である。
- (4) 実施機関は「本件岸壁の警備業務」について、協定締結当初は「本件岸壁を指定管理業務の及ぶ区域として位置付けて、指定管理者に警備業務を行わせる。」としていた説明を、申立人との応答の結果、平成18年9月以降は「指定管理者の業務ではなく委託業務である。」と変更している。
- (5) 実施機関は、(4)のいずれの場合にも、「本件岸壁の警備業務については、周辺地区全体の安全対策としてターミナルの警備と一体的に実施することが、保安上及び経済性、効率性のうえから最も効果的であり、ターミナルの運営を円滑に行うためにも有効であります。」と法令・条例の根拠のない説明をしている。
- (6) 法令の規定により、5年間の委託契約はできない。
- (7) ターミナルの指定管理者（共同事業体）は、横浜市の物品・委託入札参加資格者ではないので、横浜市契約規則に則った委託契約を締結できる相手方とはならない。
- (8) 指定管理者は、S O L A S条約（1974年の海上における人命の安全のための国際条約）で定める保安対策の「船積貨物等の警備」を業として行うための、港湾運送事業法の資格を有していない。
- (9) 実施機関は、協定書を「委託契約書として有効である。」と主張している。
- (10) 平成18年3月締結の協定書は、現に効力を有している。
- (11) 申立人は、(2)から(10)について、「指定管理業務ではない業務を、指定管理業務として、指定管理者に違法に行わせている。」と理解している。
- (12) 実施機関の理由説明書の「申立人本人から確認をとった上で、本件申立文書を特定し、開示及び一部開示したものです。」との記述は事実と反している。実施機関から申立人に対して、問い合わせがあったので、「実施機関が委託契約書であると判断する行政文書を開示することによい。」と回答したのであって、指定管理者制度関係の文書の開示を委託契約書の開示であると了承したものではない。
- (13) 申立人は、(11)により実施機関が「指定管理者制度に関する文書」を「委託契約に関する文書」として申立人に開示したことは不当であると理解している。

5 審査会の判断

(1) ターミナル及び本件岸壁について

大さん橋ふ頭は横浜港に入港する客船を迎える客船ふ頭としての役割を果たしてきており、近年では全面的な改修工事が進められて平成14年6月に現在のターミナルが開設された。ターミナルの管理運営については、横浜市港湾施設使用条例に基づき地方自治法第244条の2第3項の規定による指定管理者制度が導入されており、平成18年4月から指定管理者による管理運営が始まっている。一方、ターミナルに隣接する本件岸壁は国有財産であり、港湾法第54条第1項により、横浜市が国土交通大臣から委託を受けて管理することとされている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、別添に示す文書であり、ターミナルの管理運営業務等に関係して作成された文書である。

(3) 本件申立文書の特定について

ア 実施機関は、ターミナルと本件岸壁が港湾業務実施の点から一体の施設であり、保安上、経済性及び効率性の点から最も効果的であることなどを理由に、ターミナルの管理運営業務と本件岸壁の警備業務を併せて仕様書を作成していることから、本件申立文書を本件請求の対象行政文書として特定したとしている。

イ 一方、申立人は、指定管理者制度の協定書と委託契約書は根拠法令が異なるものであり、それぞれ個別に作成されるべき行政文書であると主張し、実施機関が「指定管理者制度に関する文書」を「委託契約に関する文書」として申立人に開示したことは不当であるとして、地方自治法第234条及び横浜市契約規則等の規定に基づいて作成されるべきである行政文書の開示を求めているので、実施機関が本件請求の対象行政文書として本件申立文書を特定したことの妥当性について以下検討する。

ウ 本件請求の開示請求書の「1 開示請求に係る行政文書の名称又は内容」欄には、「・・・「大さん橋岸壁警備業務委託」の実施に関して作成した、伺決裁文書・関連文書の全部」と記載されていることから、本件請求の対象行政文書は、本件岸壁の警備業務委託に関連する一切の文書と解される。

エ 当審査会で本件申立文書のうち別添に示す文書の6（以下「基本協定書」という。）を見分したところ、指定管理者が行う管理運営業務の詳細を定めた仕様書の「旅客船入出港に関する業務仕様書」及び「安全管理業務仕様書」において、

門衛・警備業務の対象範囲として本件岸壁が含まれると解される記述がいくつか認められた（基本協定書中、第37頁、第38頁及び第40頁から第43頁まで）。このため、基本協定書は、本件岸壁の門衛・警備業務に関連する文書であると解され、よって本件請求の対象行政文書に該当すると言える。また、基本協定書以外の本件申立文書についても、基本協定書に基づいて作成された年度協定書や指定管理者に支出される経費の執行の伺文書等であることから、これらの文書についても本件岸壁の門衛・警備業務に関連する文書であると解することが適当である。さらに、実施機関は本件申立文書のほかに本件請求の対象行政文書は存在しないと主張しており、本件申立文書以外の対象行政文書が存在すると推認させる事情は認められない。

以上のことから、本件請求の対象行政文書として実施機関が本件申立文書を特定したことは妥当である。

オ なお、本件請求の対象行政文書の特定の経緯について、実施機関と申立人の主張には事実認識に齟齬が認められる。実施機関には、開示請求者がどのような文書を求めているのかを的確に把握して文書を特定することが求められており、これは情報公開制度を適正に運用していく上で重要な手順の一つである。今後、実施機関におかれては十分に留意されたい。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件請求に対し、本件申立文書を特定し、開示及び一部開示とした決定は、妥当である。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 青木孝、委員 早坂禧子

別添

- 1 大さん橋国際客船ターミナル等指定管理者施設の基本協定書の締結について（平成17年度港湾北第10788号）
- 2 大さん橋国際客船ターミナルの指定管理経費の執行について（平成18年度）（平成17年度港湾北第10832号）
- 3 平成19年度大さん橋国際客船ターミナルの指定管理経費の執行について（平成18年度港湾北第2632号）
- 4 大さん橋国際客船ターミナル公募要項収支計画書
- 5 大さん橋国際客船ターミナル指定管理経費物品役務部分検査調書（平成18年度）
- 6 大さん橋国際客船ターミナル指定管理者基本協定書（平成18年3月9日協定締結）
- 7 大さん橋国際客船ターミナル指定管理者との年度協定の締結について（平成18年度）（平成17年度港湾北第10926号）
- 8 大さん橋国際客船ターミナル指定管理者との年度協定の締結について（平成19年度）（平成18年度港湾北第3086号）
- 9 大さん橋国際客船ターミナル管理に関する年度協定書（平成18年4月1日協定締結）
- 10 大さん橋国際客船ターミナル管理に関する年度協定書（平成19年4月1日協定締結）

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成19年7月30日	・実施機関から諮問書及び開示及び一部開示理由説明書を受理
平成19年8月8日 (第44回第三部会) 平成19年8月8日 (第109回第二部会) 平成19年8月9日 (第111回第一部会)	・諮問の報告
平成19年8月17日 (第45回第三部会)	・審議
平成19年8月31日	・異議申立人から意見書を受理
平成19年9月7日	・異議申立人から意見書(補正)を受理
平成19年9月21日 (第46回第三部会)	・審議
平成19年10月5日 (第47回第三部会)	・審議
平成19年10月15日 (第48回第三部会)	・審議
平成19年11月2日 (第49回第三部会)	・審議
平成19年12月7日 (第51回第三部会)	・審議
平成20年1月18日 (第52回第三部会)	・審議