

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 小谷 寛子

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成22年7月28日付け大健福第639号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が、平成 22 年 1 月 15 日付け大健福第 4707 号により行った部分公開決定で公開しないこととした部分のうち、別表 1 に掲げる部分を公開すべきである。

第2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 21 年 12 月 2 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「大阪市健康福祉局所管の大阪市立いきいきエイジングセンター指定管理者募集にかかる以下の書類一式 ・ 指定管理者候補に選考された申請者の申請書類一式（以下「本件請求 1」という。） ・ 平成 18、19 年度分の事業報告書（以下「本件請求 2」という。） ・ 平成 18、19 年度分の評価報告書（以下「本件請求 3」という。）」の公開請求を行った。

2 部分公開決定

実施機関は、本件請求 1 に係る公文書として、大阪市立いきいきエイジングセンター（以下「本件施設」という。）指定管理者応募書類（以下「本件文書」という。）を特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、別表 2 の（き）欄に掲げる情報を公開しない理由を別表 2 の（く）欄に記載のとおり付して、部分公開決定（以下「本件決定 1」という。）を行った。

なお、本件請求 2 及び本件請求 3 に対しては、別途公開決定を行っている。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 2 月 4 日、本件決定 1 を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条第 1 号に基づき異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件決定1を取り消し、公開するとの決定を求める。本件決定1は、条例の解釈適用を誤ったもので公開すべきであり、また、公開しない理由は非公開事由として掲げている条例の条項に該当しないと考える。

ただし、個人情報を除いてよい。条例第7条第2号を争い、条例第7条第1号は争わない。

- 2 本件施設の指定管理者に選定された財団法人大阪キリスト教青年会(大阪YMCA)(以下「本件法人」という。)は、応募段階で、条例があることは納得しているはずで、公開されることは予定されているはずである。

そもそも、行政が管理していたものは公開の対象であるのに、指定管理者になったからといって非公開になったのでは、結果的に選定制度の公平性や透明性が損なわれることになり、改正された地方自治法(昭和22年法律第67号)の趣旨や行政の透明化の観点からしても、おかしいと考える。

申請書類の要件部分は、自治体によってはすべて公開されている。要件が公開されないと、審査が公平であったかどうか、分からない。

- 3 特に、財務諸表や収支計画の部分について、条例第7条第2号を付しているが、数字だけでは法人等の競争上の利益は害されないのではないか。公益法人については、監督官庁に行けば財務諸表は閲覧できることになっている。本件法人は財団法人とあるが、非営利団体の指定管理者への応募であるので、その営利活動が非課税団体の要件にあたる基準を保っているのか、確認したい。

また、本件法人に聞けば、貸借対照表を公開しないでくれとはいわないのではないか。財団法人としての縛りがあるはずで、公開が予定されているといえる。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 異議申立て以後の経過について

本件請求1がなされた平成21年12月2日が指定管理者の選定期間中であったことから、実施機関は、本件決定1に当たり、法人等の競争上の地位において正当な利益を害するおそれがあるとの判断を過度に慎重に行っていたが、本件異議申立てを受けてこれを見直した。

その結果、実施機関は、非公開とした箇所のうち、独立監査人の監査報告書における監査内容や、障害者雇入れ計画書における記載内容、大阪市立いきいきエイジングセンターの管理運営に関する事業計画書に記載された情報については、本件請求1の時点で公開していたとしても法人の正当な利益を害するおそれなかったと判断し、平成22年6月29日、大健福第1476号により本件決定1の取消し及び新たな部分公開決定(以下「本件決定2」という。)を行い、平成22年6月30日に、通知書及び対象文書を送付した。

平成22年7月8日、実施機関は、電話により異議申立人へ対象文書の受領を確認するとともに、本件異議申立ての取下げの意思を確認したものの、異議申立人は、本件請求1のあった時点であっても全ての箇所について公開すべきであると主張し、理解を得られなかったため、審査会に諮問したものである。

2 本件決定の理由

(1) 個人情報（条例第7条第1号に該当）

個人に関する情報が含まれており、当該情報そのものにより、または他の情報と照合することにより、特定の個人を識別できるもの又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものであり、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。

(2) 署名及び印影並びに法人内部管理情報（条例第7条第2号に該当）

法人の内部情報に属する事項であって、公開することにより、印影等の偽造のおそれや、法人等事業者の事業運営が損なわれ、正当な利益を害するおそれがあり、かつ同号ただし書にも該当しないため。

(3) 法人ノウハウ（条例第7条第2号に該当）

どのような費用配分で施設を管理運営するかについて、当該法人のノウハウが反映されているものであり、公にすることにより、当該法人の正当な利益を害するおそれがあり、かつ同号ただし書にも該当しないため。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定め趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 本件文書について

本件文書は、大阪市立いきいきエイジングセンター指定管理者応募書類であって、合計20の文書から構成されており、各文書の構成や非公開部分は別表3に記載のとおりである。

本件施設の指定管理者募集要項に基づき本件法人から提出された指定管理者指定申

請書として「大阪市立いきいきエイジングセンター指定管理申請書」（以下「文書①」という。）のほか、「大阪市立いきいきエイジングセンター指定管理申請にかかる誓約書」（以下「文書②」という。）、「法人等の概要」（以下「文書③」という。）、「財団法人大阪キリスト教青年会寄附行為」（以下「文書④」という。）が存在する。

本件法人の経営に関する書類として、「独立監査人の監査報告書」（以下平成 18 年度分を「文書⑤」、平成 19 年度分を「文書⑦」、平成 20 年度分を「文書⑨」という。）及び「会計報告書」（以下平成 18 年度分を「文書⑥」、平成 19 年度分を「文書⑧」、平成 20 年度分を「文書⑩」という。）が存在する。

また、本件法人全体に係るものとして、「2009 年度大阪 YMCA 全体事業計画」（以下「文書⑪」という。）、「平成 21 年度予算書」（以下「文書⑫」という。）、「2008 年度事業報告書」（以下「文書⑳」という。）が存在し、本件施設の管理運営に係るものとして、「大阪市立いきいきエイジングセンターの管理運営に関する事業計画書」（以下「文書⑰」という。）、「大阪市立いきいきエイジングセンターの管理運営に関する収支計画書」（以下「文書⑱」という。）及びその内訳（以下「文書⑲」という。）が存在する。

その他、「印鑑証明書」（以下「文書⑬」という。）、「指定管理者申請団体役員名簿」（以下「文書⑭」という。）、「納税証明書」（以下「文書⑮」という。）及び「障害者雇入れ計画書」（以下「文書⑯」という。）が添付されている。

3 争点

実施機関は、本件文書について、条例第 7 条第 1 号及び第 2 号を理由に本件決定 1 を行ったのに対して、異議申立人は、本件決定 1 を取り消し、本件文書の公開を求めているが、条例第 7 条第 1 号該当性は争わないとしている。

また、実施機関は本件異議申立てを受けて改めて行った本件決定 2 において、本件決定 1 において公開しないこととした部分のうち一部を公開していると認められ、また他の一部の情報については、公開しないという結論は変わらないものの、公開しないこととした理由を変更していると認められる。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件決定 2 における非公開部分のうち、条例第 7 条第 2 号を理由とした部分の同号該当性である。

4 条例第 7 条第 2 号該当性について

(1) 条例第 7 条第 2 号の基本的な考え方

条例第 7 条第 2 号は、法人その他の団体や事業を営む個人（以下「法人等」という。）の事業活動や正当な競争は、社会的に尊重されるべきであるとの理念のもとに、「法人等に関する情報であつて、公にすることにより、当該法人等の権利、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」は、原則として公開しないことができると規定している。

そして、この「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」とは、①法人等が保有する生産技術上又は販売上の情報であつて、公開することにより、当該法人等の事業活動が損なわれるおそれがあるもの、②経営方針、経理、

人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報であって、公開することにより、法人等の事業運営が損なわれるおそれがあるもの、③その他公開することにより、法人等の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれるおそれがあるものがこれに当たると解される。

なお、同号ただし書において、「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」は、条例第7条第2号本文に該当する場合であっても、公開しなければならない旨規定している。

(2) 条例第7条第2号該当性について

本件決定2において、実施機関が条例第7条第2号に該当するとして非公開としている部分について、以下のとおり分類し、それぞれ条例第7条第2号該当性を検討する。

ア 本件法人に係る財務諸表等の閲覧について

異議申立人は、財団法人である本件法人の財務諸表が監督官庁で閲覧できるものであって、公開できる旨を主張しているので、まず、本件法人の位置づけ等を確認した。

本件法人は、平成23年4月1日付けで公益財団法人大阪YMCAとなっているが、本件指定管理申請時点においては財団法人であって、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人等の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成18年法律第50号。以下「整備法」という。）第42条に規定する特例民法法人（特例財団法人）であったと認められる。

本件法人の主務官庁である大阪府教育委員会は、整備法第95条の規定を受けて、「大阪府教育委員会の主管に属する民法第34条の法人の設立及び監督に関する規則」第7条及び第8条の規定に基づき、事業計画の届出及び事業報告を受けるなど、指導監督を行っているとして認められる。

また、同委員会に確認したところ、提出を受けた書類等については、平成8年9月に閣議決定された「公益法人の設立許可及び指導監督基準」の7(2)に基づき、一般の閲覧に供しているとのことである。

そこで、当審査会が事務局職員に主務官庁において本件法人の財務諸表等を閲覧させたところ、文書⑦、⑧、⑨及び⑫が閲覧に供されていた。

以上の内容を踏まえると、閲覧できた文書⑦、⑧、⑨及び⑫に加えて同種の書類に該当する文書⑤、⑥及び⑩についても、法令等又は慣行として公にすることが予定されているものであるといえ、これを公にしても本件法人の正当な利益を害するおそれはないと認められる。

したがって、文書⑤から⑩及び⑫に記載される各情報は、条例第7条第2号に該当しない。

イ 印影について

上記アで判断した各文書以外に、印影が確認できる文書は、文書①、②、⑬及び⑯である。

これらの各印影を確認したところ、すべて本件法人の社印の印影であることか

ら、本件法人の事業活動に関する情報であることは明らかである。また、一般に法人の印影については、事業活動を行う上での内部管理に属する事項であり、公開することにより偽造、悪用されるなど、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることは否定できない。

したがって、これらの印影を公開すると、偽造等のおそれが否定できず、条例第7条第2号本文に該当し、また、その性質上、同号ただし書に該当しないことは明らかである。

ウ 会社法人等番号及び納税証明書中の各項目について

文書⑬の印鑑証明書中に記載されている会社法人等番号については、印鑑証明書自体の第三者に対する閲覧等が認められていないことに鑑みると、公にされている情報であるとは認められず、本件法人の内部管理に関する情報であるといえ、公開することにより、本件法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められることから、条例第7条第2号本文に該当し、また、その性質上、同号ただし書に該当しないことは明らかである。

また、文書⑮の納税証明書中の各項目の記載内容についても、本件法人の内部管理に関する情報であって、公開することにより、本件法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められることから、条例第7条第2号本文に該当し、また、その性質上、同号ただし書に該当しないことは明らかである。

エ 収支計画書及び収支計画書内訳について

当審査会において、文書⑱の収支計画書及び文書⑲の収支計画書内訳を見分したところ、文書⑱においては、収支計画のうち、収入及び支出の各項目名のほか、収入合計、支出合計及び収支差引の部分が公開されており、各項目の金額が非公開とされている。また、文書⑲においては、指定管理期間の年度ごとに収入及び支出の各項目のより細かな項目が示され、その項目名は公開されているが、文書⑱と同様、その金額については非公開とされている。

これら非公開とされている部分の判断の妥当性について、以下で検討する。

指定管理者の選定に当たっては、本件施設の指定管理に係る募集要項中で「施設の目的に照らしその効用を最大限に発揮するとともに、市費の縮減が図られるものであること。」等の観点も考慮し総合的に審査選定すると明記されているところ、これらの収支計画についての公開の要請は高いものと認められる。

一方で、指定管理者制度が、多様化する住民ニーズにより効果的・効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上と経費の節減等を図ることを目的として導入されていることに鑑みると、民間事業者の創意工夫や独自のノウハウの活用を期待した運営が求められており、それらの結集ともいべき指定管理者の応募書類には、条例第7条第2号で保護されるべき法人ノウハウと評価されうる部分が含まれる場合があると解される。

ここで、収支計画の立案の前提条件となる各種情報の実施機関からの説明状況を確認したところ、実施機関は、収入の基礎となる本件施設の過去5年の業務委託料の推移その他必要経費等を指定管理申請予定者に対する現地説明会で提示するなどしているとのことである。

また、本件施設の指定管理者に選定されなかった他の申請者の収支計画書の提出を実施機関に求め当審査会で見分したところ、他の申請者の記載の程度は詳細なものから比較的簡易なものまで千差万別であった。

一般的に、収支計画や予算に係る費用の詳細な積算根拠やどの程度の金額をどの項目に配分するかといった内容に係る記載は、公金の使途としての結果を事後的に広く市民に示す決算とは異なり、本件のように指定管理者への応募など競争的文脈に置かれた場合には、法人としての本件施設の運営の方向性や考え方など戦略的意思を数字で表明したものとして、競合相手など特定人にとって持つ意味合いも一定考慮すべきであると考えられる。

したがって、その記載が精緻であればあるほど、法人独自の施設運営に対する考え方や創意工夫が項目毎に配分された金額によって詳細に示されることとなり、また、これらが指定管理者選定に係る重要な要素の一つでもあることから、法人のノウハウとしての意味合いも高まると解される。

その一方で、指定管理者としての説明責務を果たし市民が選定過程を検証する公益に資する観点からは、この種の申請書類そのものは公開の要請が高い情報でもあるから、指定管理者として選定された法人の情報であることを考慮し、その記載の程度を踏まえ、法人の正当な利益を害するおそれがあるか否かを実質的に判断すべきものと解される。

これを文書⑱及び⑲についてみると、文書⑱の各項目の金額及び文書⑲のこれに相当する記載部分は、収入及び支出の大項目に係る金額といえ、また、見積もりの参考数値があらかじめ公表されていることも考慮すると、これらの情報を公開しても、ただちに本件法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められず、条例第7条第2号には該当しない。

他方、文書⑲のうち、上記条例第7条第2号に該当しないとした部分以外の、いわゆる細目にあたる部分の金額は、指定管理申請時における本件法人の予算配分の詳細部分であって、収入及び支出の大項目を公開する以上に、本件施設の運営方針の機微ともいべきこれらの情報を公開すると、本件法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、また、その性質上、同号ただし書に該当しないことは明らかである。

オ 条例第7条第2号該当性についての総括

以上のことから、実施機関が本件決定2において条例第7条第2号を付した情報のうち、文書⑤から⑩及び⑫に記載される各情報並びに文書⑱の各項目に係る金額及び文書⑲のこれに相当する記載部分は、条例第7条第2号に該当しない。

5 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小谷寛子、委員 井上英昭、委員 松戸浩

別表1 公開すべき部分

<ul style="list-style-type: none"> ・ 文書⑤、⑦及び⑨中の公認会計士の氏名、印影 ・ 文書⑥、⑧及び⑩中の公認会計士の氏名、印影、金額並びに財務諸表に対する注記 ・ 文書⑥中の総主事・常任理事の印影 ・ 文書⑫中の金額 ・ 文書⑬中の金額 ・ 文書⑭中の金額のうち、人件費、事務費、管理費、光熱水費、その他経費等の小計に係る金額、支出合計及び収支の金額、業務代行料、講座等主催事業収入に係る金額並びに収入合計の金額

別表2

(あ)	諮問書	平成22年7月28日付け大健福第639号
(い)	本件決定1	平成22年1月15日付け大健福第4707号 部分公開決定
(う)	本件決定2	平成22年6月29日付け大健福第1476号 部分公開決定の取消し及び新たな部分公開決定
(え)	請求日	平成21年12月2日
(お)	請求する公文書の件名又は内容	大阪市健康福祉局所管の大阪市立いきいきエイジングセンター指定管理者募集にかかる以下の書類一式 <ul style="list-style-type: none"> ・ 指定管理者候補に選考された申請者の申請書類一式 ・ 平成18、19年度分の事業報告書 ・ 平成18、19年度分の評価報告書
(か)	公文書の件名	大阪市立いきいきエイジングセンター指定管理者応募書類
(き)	公開しないこととした部分	別表3の(い)列に記載のとおり
(く)	上記の部分を開示しない理由	<p>条例第7条第1号に該当 (説明) 個人に関する情報であって、当該情報そのものにより、または他の情報と照合することにより、特定の個人を識別できるもの又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものであり、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。</p> <p>条例第7条第2号に該当 (説明) 法人等の事業者に関する事項であり、公にすることにより、当該法人の権利・競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、かつ同号ただし書にも該当しないため。</p>
(け)	異議申立て年月日	平成22年2月4日
(こ)	担当	健康福祉局高齢者施策部いきがい担当

別表3 本件文書の構成並びに公開しないこととした部分及びその理由

	(あ) 文書件名	(い) 公開しないこととした部分	(う) 公開しない理由 (本件決定1)		(え) 公開しない理由 (本件決定2)	
			第7条 第1号	第7条 第2号	第7条 第1号	第7条 第2号
文書①	大阪市立いきいきエイジングセンター指定管理申請書	・法人の印影		○		○
		・担当者氏名及びE-mail	○		○	
文書②	大阪市立いきいきエイジングセンター指定管理申請にかかる誓約書	・法人の印影		○		○
文書③	法人等の概要	—				
文書④	財団法人大阪キリスト教青年会寄附行為	—				
文書⑤	独立監査人の監査報告書	・公認会計士の氏名、印影	○			○
		・監査内容		○		
文書⑥	2006(平成18)年度会計報告書	・監事の氏名及び印影	○		○	
		・総主事・常任理事の印影		○		○
		・公認会計士の氏名、印影	○			○
		・金額		○		○
		・財務諸表に対する注記		○		○
文書⑦	独立監査人の監査報告書	・公認会計士の氏名、印影	○			○
		・監査内容		○		
文書⑧	2007(平成19)年度会計報告書	・監事の氏名及び印影	○		○	
		・公認会計士の氏名、印影	○			○
		・金額		○		○
		・財務諸表に対する注記		○		
文書⑨	独立監査人の監査報告書	・公認会計士の氏名、印影	○			○
		・監査内容		○		

文書⑩	2008（平成20）年度会計報告書	・監事の氏名及び印影	○		○		
		・公認会計士の氏名、印影	○			○	
		・金額		○		○	
		・財務諸表に対する注記		○		○	
文書⑪	2009年度大阪YMCA全体事業計画	—					
文書⑫	2009（平成21）年度予算書	・金額		○		○	
文書⑬	印鑑証明書	・ <u>理事長の生年月日（※）</u>			○		
		・法人の印影、 <u>会社法人等番号（※）</u>		○		○	
文書⑭	指定管理者申請団体役員名簿	・理事長・常任理事・理事の性別、生年月日、住所、本籍地、 <u>最終学歴、履歴事項（ただし、理事長の住所を除く）（※）</u>	○		○		
文書⑮	納税証明書	・税目、年度及び区分、納付すべき税額、納付済額、未納税額、法定納期限等、徴管（証明）、税証		○		○	
文書⑯	障害者雇入れ計画書	・障害者の雇用計画人数、雇用計画の期間、就業予定場所等、計画を実現するための具体的な取組み、法人の印影		○		○ (法人の 印影)	
文書⑰	大阪市立いきいきエイジングセンターの管理運営に関する事業計画書	・「1 施設の管理運営」の一部 ・「2 事業計画、サービス向上策等」の一部 ・「3 施設の有効利用」の一部 ・「4 実績・専門性当」の一部 ・「5 社会的責任・市の施策との整合について」の一部		○			
文書⑱	大阪市立いきいきエイジングセンターの管理運営に関する収支計画書	・金額		○		○	
文書⑲	大阪市立いきいきエイジングセンターの管理運営に関する収支計画書（内訳）	・金額		○		○	
文書⑳	2008年度事業報告書	・役員・委員の氏名	○		○		

注：○印は非公開事由該当を示し、下線部分は本件決定2においてのみ実施機関が付している公開しないこととした部分を指す。

(参考) 答申に至る経過

平成22年度諮問受理第12号

年 月 日	経 過
平成 22 年 7 月 28 日	諮問
平成 22 年 11 月 11 日	実施機関理由説明
平成 22 年 11 月 26 日	審議 (論点整理)
平成 22 年 12 月 24 日	異議申立人意見陳述
平成 23 年 2 月 7 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 2 月 16 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 4 月 11 日	審議 (答申案)
平成 23 年 4 月 25 日	審議 (答申案)
平成 23 年 5 月 23 日	審議 (答申案)
平成 23 年 6 月 6 日	審議 (答申案)
平成 23 年 6 月 29 日	答申