

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 16 日付け大ゆ第 20176 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 3 月 23 日付け大ゆ第 20327 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）を一部取り消し、別表 2 に掲げる文書を特定した上で、公開の可否を含めて改めて公開決定等すべきである。

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 22 年 2 月 4 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、「住吉スポーツセンター・住吉屋内プール（以下「本件指定管理施設」という。）管理業務に関連して、指定管理者が作成または取得した次の文書。1. 再委託先がさらに業務を委託することに関して、指定管理者が再委託先から取得した文書（再々委託の届出書・承諾願・通知書等）2. 再委託先がさらに業務を委託したことについて、指定管理者が記録・作成した文書 3. 共同企業体の損益計算書、貸借対照表、キャッシュフロー計算書等の財務諸表（平成 18 年度から 20 年度まで）4. 共同企業体の総勘定元帳のうち、再委託料が記録されている勘定科目（委託料・外注費など）の勘定口座の部分（全期間分）5. 平成 21 年 2 月に大阪労働局から事情聴取を受けた際に、労働局の担当官から受け取った文書（名刺等）」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 不存在による非公開決定

実施機関は、本件請求に係る公文書のうち、「2. 再委託先がさらに業務を委託したことについて、指定管理者が記録・作成した文書（以下「本件文書 1」という。）3. 共同企業体の損益計算書、貸借対照表、キャッシュフロー計算書等の財務諸表（平成 18 年度から 20 年度まで）（以下「本件文書 2」という。）4. 共同企業体の総勘定元帳のうち、再委託料が記録されている勘定科目（委託料・外注費など）の勘定口座の

部分（全期間分）（以下「本件文書3」といい、本件文書1から本件文書3までを総称して「本件各文書」という。）を保有していない理由を別表1の（お）欄に記載のとおり付して、条例第10条第2項に基づき、本件決定を行った。

なお、あわせて別表1の（け）欄に記載の公文書（以下「本件関連文書」という。）を特定し部分公開決定を行い、また、別表1の（さ）欄に記載の公文書を特定し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4月30日、本件決定を不服として、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 本件文書1について

- (1) 本件指定管理施設の指定管理者であるシンコースポーツ株式会社・株式会社ビケンテクノ共同企業体（以下「共同企業体」という。）の構成員である株式会社ビケンテクノ（以下「ビケンテクノ社」という。）は大阪市の書面による承諾を得て、設備運転管理業務（以下「本件業務」という。）についてアサカ・パーソナル・リレーションズ株式会社（以下「再委託先」という。）に本件業務の再委託を行っていた。

さらに、大阪市の承諾を得ることなく再委託先は阪神千代田株式会社（以下「再々委託先」という。）に本件業務の委託を行っていた。

- (2) 平成21年10月9日、大阪市会文教経済委員会において、大上ゆとりとみどり振興局スポーツ部生涯スポーツ担当課長は、本件業務について「再々委託先が本件業務を行い、再委託先が再々委託先に対する本件業務の指導・点検を行い、ビケンテクノ社が本件業務の履行確認を行っている。」旨答弁している。

したがって、ビケンテクノ社が本件業務の履行確認を行っていたのであれば、本件業務について再々委託されている事実、再々委託先の現場責任者名、履行確認の方法・日時、確認者、確認の結果などについて何らかの形で記録していると考えるのが自然である。

- (3) 大阪市が承諾していない業者に対して再々委託することを認めるからには、指定管理者はその責任を果たすために十分な管理監督を行い、そのことを大阪市の対して説明できるようにするために記録や文書を作成していると考えるのが自然である。
- (4) 実施機関は、指定管理者が「本件業務に関して再委託先と再々委託先とで交わされた本件関連文書を取得して」いるので、「指定管理者は本件業務が再々委託されている事実について把握して」と主張する。

しかし、本件関連文書を取得したからといって、指定管理者は本件業務が再々委託されている事実について把握していたとは限らない。いつ、誰が、本件関連文書を取得して、どのような社内及び共同企業体内における手続きをとったかが分からないからである。

実施機関の主張するように指定管理者が再々委託の事実について把握しているというのであれば、再々委託の契約書等の書類について審査・決裁した事実を証する文書があるはずであるし、本件業務について再々委託先の履行確認をしているのであれば、再々委託に関する履行確認の記録が存在しなければならない。

- (5) よって、指定管理者は、履行確認の実施、説明責任の遂行などの必要から、本件業務の再々委託に関して何らかの記録を保有しているはずであり、実施機関は本件文書1を取得し公開すべきである。

2 本件文書2及び本件文書3について

- (1) 平成18年4月1日付けで締結された「大阪市立西淀川スポーツセンター・阿倍野スポーツセンター・住吉スポーツセンター・住吉屋内プールに関する管理業務基本協定書」(以下「基本協定書」という。)第23条によると、指定管理者は当該施設管理業務運営に係る会計については、指定管理者の他の事業と独立して行われなければならないと会計独立の原則が定められている。また、共同企業体結成に係る協定書により共同企業体の決算は指定期間の毎年度末に締め、4月30日までに行うものと定められている。

これらの規定どおりであれば、指定管理者のもとには平成18年度、平成19年度、平成20年度の3期分の財務諸表が存在しているはずである。

また、同協定書の規定をみる限り、共同企業体の各構成員の会計処理とは別に、共同企業体としての会計帳簿が存在すると考えることが十分可能である。

もし本件文書2及び本件文書3が存在しないのであれば、協定書どおりに共同企業体が運営されていないということになり、管理上も不適切である。

- (2) 実施機関は、本件文書2及び本件文書3について、共同企業体としては作成されていないが、共同企業体の構成員が作成していることを本件決定の判断をした時点において認識していた。つまり、本件請求に係る公文書の特定は行われていたわけである。

法人格を有していない共同企業体として本件文書2及び本件文書3を作成又は保有していないのであれば、構成員名義で保有する情報も検索対象とすべきであり、実施機関は構成員から本件文書2及び本件文書3を取り寄せて公開すべきであって、共同企業体としては作成されていないことを理由として本件決定をすることは著しく不当といえる。

- (3) 実施機関は、「構成員ごとに保有する文書については指定管理者において保有しているため、情報提供が可能である。」としている。しかし、本件請求に対する本件決定を維持したまま、実施機関の任意の情報提供の形で処理するならば、条例が保障する公開請求権の行使を妨げた上で問題を処理することになってしまう。

よって、本件決定を取り消して公開決定を行い、公開請求権の行使に応じる形で公文書の公開を実施するべきである。

- (4) 条例第36条の規定において、「実施機関は、公開請求をしようとするものが容易かつ的確に公開請求をすることができるよう、当該実施機関が保有する公文書の特

定に資する情報の提供その他公開請求をしようとするものの利便を考慮した適切な措置を講じるものとする。」とされている。

しかし、実施機関は、本件決定を行うまで、異議申立人に対して公文書の特定を容易にするために何らの情報提供や教示も行わなかった。

3 本件関連文書について

本件関連文書について、不自然かつ不合理な点が多くあり、疑問に感じている。

例えば、業務請負委託契約書と覚書はいずれも平成18年4月1日付けで作成されているにもかかわらず、それぞれの文書に記載された再委託先の代表取締役氏名が異なっている。

また、当該契約書第3条によると、業務請負等を個別に発注するときは、「指定の注文書」を交付して「所定の請書」を提出することになっているが、なぜか契約金額の記載がない「覚書」を用いて業務委託がなされている。

契約内容を併せみても、当該契約書は当該業務に関して偽装請負が問題になった平成21年以降に急遽作成されたと思われる。

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 本件文書1について

指定管理者は本件業務が再々委託されていることについての文書は記録・作成をしていないものの、本件業務に関して再委託先と再々委託先とで交わされた本件関連文書を取得しており、本件請求で異議申立人に対して部分公開している。

よって、指定管理者は本件業務が再々委託されている事実について把握しており、そのことを記録した文書を作成していなくても不自然とはいえない。

2 本件文書2及び本件文書3について

(1) 本件文書2に関して、指定管理者によると、損益計算書、貸借対照表、キャッシュフロー計算書等の財務諸表（平成18年度から20年度まで）については、それぞれの構成員ごとには作成しているが共同企業体としては作成していないとのことであった。

(2) 本件文書3に関しても、再委託を行っている構成員によると、再委託料が記載されている勘定口座の部分を記載した文書は作成しているが、共同企業体としては作成していないとのことであった。

(3) 本市スポーツ施設の指定管理者として管理を行うための共同企業体について、実施機関は、その設立条件として2以上の法人等で任意団体を結成又はSPC（特定目的会社）などを設立し、指定管理申請の際は、共同企業体結成にかかる協定書を任意様式にて提出することを求めているが、会計処理の一元化までは求めていないため、対象文書が不存在であっても、本市として認容の範囲である。

(4) なお、異議申立人は、異議申立書の中で、構成員ごとに保有する文書も対象とす

るべきと主張しており、構成員ごとに保有する文書については指定管理者において保有しているため、情報提供が可能である。

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。

2 争点

実施機関は、本件各文書が存在しないことを理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件決定を取り消し、公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件各文書の存否である。

3 本件文書1の存否について

(1) 異議申立人は、前記第3の1(2)に記載のとおり、指定管理者が本件業務の履行確認を行っていたのであれば、何らかの形で記録していると考えるのが自然であると主張している。

そこで、指定管理者が本件業務の履行確認をどのように行っているかについて、実施機関を通じて指定管理者に改めて説明を求めたところ、再々委託先から再委託先、及び再委託先から指定管理者へ提出された作業日報及びシフト表により履行確認を行っており、履行確認にあたって指定管理者自身が別途作成した文書は存在しないとのことであった。

(2) また、異議申立人は、前記第3の1(3)及び(4)に記載のとおり、指定管理者は再々委託について、何らかの文書を作成していると考えるのが自然であると主張している。

これに対し、実施機関は前記第4の1に記載のとおり、指定管理者は本件関連文書により本件業務が再々委託されている事実について把握しており、そのことを記録した文書を作成していなくても不自然とはいえないと主張している。

そこで、再々委託を開始したことについて、指定管理者が許可や承認を与えたなど、指定管理者の意思決定に係る記載がある文書の存否について、改めて実施機関を通じて指定管理者に確認したところ、指定管理者はあくまでも本件関連文書のみをもって再々委託の事実を把握しており、その他の文書は存在しないとのことであった。

また、指定管理業務について再委託及び再々委託を行う場合に、何らかの文書の作成を求める規程等が存在しないかについて確認するため、当審査会において基本協定書を見分したところ、指定管理者が業務の処理の一部を他に委託する場合には、

書面により実施機関の承諾を得なければならない旨が規定されていたものの、再々委託については特段の定めが存在しなかった。

さらに、本市が設置する公の施設に係る指定管理者制度の導入及び運用に当たって想定される事務処理等についての考え方及び標準的な取扱いを示すものとして、総務局が作成した「指定管理者制度の導入及び運用に係るガイドライン（改訂版）」においても、再々委託についての特段の記載はなかった。

- (3) 以上のことから、本件文書 1 を指定管理者において作成又は取得しておらず存在しないとする実施機関の説明に、不自然不合理な点は認められない。

4 本件文書 2 及び本件文書 3 の存否について

- (1) 異議申立人は、前記第 3 の 2 (1) に記載のとおり、基本協定書の規定をみる限り、共同企業体としての本件文書 2 及び本件文書 3 が存在するはずであると主張している。

これに対し、実施機関は前記第 4 の 2 (3) に記載のとおり、会計処理の一元化までは求めているため、対象文書が不存在であっても認容の範囲であると主張している。

そこで、当審査会において基本協定書及び共同企業体結成にかかる協定書を確認したところ、基本協定書において指定管理業務に係る会計については他の事業と独立しなければならない旨が規定されていたものの、会計処理の一元化までを求める規定は存在しなかった。

- (2) しかしながら、共同企業体結成にかかる協定書において共同企業体としての決算を行うことと規定されていたことから、決算の状況等について実施機関を通じ指定管理者に確認したところ、本規定により決算を行っており、指定管理業務に係るものとして抽出した種々の経費の数値を基に、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 244 条の 2 第 7 項に規定する事業報告書を作成し、実施機関へ提出しているとのことであった。

そこで、平成 18 年度から平成 20 年度までの事業報告書を当審査会において見分したところ、本件指定管理施設における収支の状況が記載されており、本件文書 2 に該当するものとして特定すべき文書であると認められるものであった。

- (3) なお、事業報告書においては、支出である管理運営経費について、平成 18 年度及び平成 19 年度は人件費と物件費の 2 費目、平成 20 年度は人件費や事務費など 6 費目に分けて記載されていた。

ここで、実施機関によれば、事業報告書に記載すべき管理運営経費の費目分けについては、本件指定管理者に限らず、各区スポーツセンター等の各指定管理者に対し、実施機関が画一的に指示をしており、平成 18 年度及び平成 19 年度については人件費と物件費の 2 費目で記載するよう、平成 20 年度については各指定管理者の当初提案での費目に応じて記載するよう、それぞれ指示していたとのことであり、また、事業報告書以外に各費目の内訳を記載した文書の提出は求めておらず、指定管理者においても作成していないとのことであった。

(4) 一方、異議申立人は、前記第3の2(2)及び(3)に記載のとおり、本件文書2及び本件文書3について、共同企業体として当該公文書を作成又は保有していないのであれば、構成員ごとに保有する文書を対象文書とすべきであり、この文書については情報提供の形で処理するのではなく、本件決定を取り消した上で改めて公開決定を行うべきであると主張している。

ここで、実施機関によれば、前記第4の2(4)に記載のとおり、各構成員の決算報告書については指定管理者において保有しているとのことである。

そこで、当審査会において決算報告書を見分したところ、貸借対照表や損益計算書などから構成された文書であって、構成員が営む全ての業務の総体としての記載がなされているに過ぎず、本件指定管理施設の指定管理業務に係る個別の状況を確認することはできなかった。

したがって、異議申立人の本件請求の当初の趣旨は、前記第3の2(1)に記載のとおり、本件指定管理施設の指定管理業務に係る共同企業体としての財務諸表や会計帳簿に該当する文書を求めるものであると解されるところ、決算報告書は本件請求に対して対象とすべき文書とまでは認められない。

5 異議申立人のその他の主張について

(1) 異議申立人は、前記第3の3のとおり本件関連文書についての疑義を指摘している。この点について実施機関及び指定管理者を通じて再委託先に確認したところ、次のとおりであった。

ア 平成18年4月に再委託先と再々委託先の間で本件業務に係る業務請負委託契約書を締結している。

イ しかしながら、本件業務はそれ以前も再委託先と再々委託先の間で覚書により委託がなされていた。

ウ この覚書については、平成12年9月に交わしており、自動更新としていたため、改めて作成する必要はないと考えていた。しかしながら、業務請負委託契約書と日付を合わせた覚書が必要ではないかと考え、平成21年2月に平成18年4月1日に日付を遡って作成した。その際に、誤って平成21年時点の代表取締役氏名で作成したものである。

(2) 以上のとおり、確かに本件関連文書について双方の主張に違いがあるものの、本件関連文書の記載の内容は本件各文書の存否に影響するものではない。

6 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

(あ)	諮問書	平成22年 7 月16日付け大ゆ第20176号
(い)	決定	平成22年 3 月23日付け大ゆ第20327号 不存在による非公開決定 【本件決定】
(う)	請求日	平成22年 2 月 4 日
(え)	請求する公文書の件名 又は内容	住吉スポーツセンター・住吉屋内プール管理業務に関連して、指定管理者が作成または取得した次の文書。 1. 再委託先がさらに業務を委託することに関して、指定管理者が再委託先から取得した文書（再々委託の届出書・承諾願・通知書等） 2. 再委託先がさらに業務を委託したことについて、指定管理者が記録・作成した文書 【本件文書 1】 3. 共同企業体の損益計算書、貸借対照表、キャッシュフロー計算書等の財務諸表（平成18年度から20年度まで） 【本件文書 2】 4. 共同企業体の総勘定元帳のうち、再委託料が記録されている勘定科目（委託料・外注費など）の勘定口座の部分（全期間分） 【本件文書 3】 5. 平成21年 2 月に大阪労働局から事情聴取を受けた際に、労働局の担当官から受け取った文書（名刺等）
(お)	公開請求に係る公文書を保有していない理由	当該公文書を指定管理者においてそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。
(か)	担当	ゆとりとみどり振興局スポーツ部生涯スポーツ担当
(き)	異議申立て	平成22年 4 月30日
(く)	本件関連決定 1	平成22年 3 月23日付け大ゆ第20326号 部分公開決定
(け)	公文書の件名	①覚書（アサカ・パーソナル・リレーションズ株式会社と阪神千代田株式会社間（平成18年 4 月 1 日付け）） ②業務請負契約書（アサカ・パーソナル・リレーションズ株式会社と阪神千代田株式会社間（平成18年 4 月 1 日付け）） 【本件関連文書】
(こ)	本件関連決定 2	平成22年 3 月23日付け大ゆ第20325号 公開決定
(さ)	公文書の件名	大阪労働局担当者の名刺

別表2 改めて公開決定等すべき文書

・ 平成18年度 西淀川、阿倍野、住吉スポーツセンター、住吉屋内プール管理業務に関する事業報告書
・ 平成19年度 西淀川、阿倍野、住吉スポーツセンター、住吉屋内プール管理業務に関する事業報告書
・ 平成20年度 西淀川、阿倍野、住吉スポーツセンター、住吉屋内プール管理業務に関する事業報告書

(参考) 答申に至る経過

平成22年度諮問受理第8号

年 月 日	経 過
平成22年7月16日	諮問
平成22年11月26日	異議申立人から意見書の提出
平成22年12月15日	実施機関理由説明
平成22年12月24日	審議（論点整理）
平成23年4月11日	審議（論点整理）
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20日	審議（答申案）
平成23年7月20日	答申