

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20180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 25 日付け大ゆ第 20330 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）により特定した「指定管理者への調査結果について」（以下「本件文書」という。）に加えて、別表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 3 月 11 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、次のとおり公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

記

「大阪市会文教経済委員会（平成 21 年 10 月 9 日）における、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の答弁に関する次の文書。

1. 『運転監視及び保安業務』と『電気機械設備点検整備保守業務』とが指揮命令・工具・資材の負担面等で明確に別の業務として区別されていることを証明する文書（以下「文書 1」という。）
2. 『運転監視及び保安業務』と『電気機械設備点検整備保守業務』とが区別されていることをいつ、どこで、誰が、何を調べて、どのようにして確認したのかがわかる文書（以下「文書 2」という。）
3. 指定管理者である株式会社ビケンテクノが、運転監視及び保安業務の履行確認を行っていたことを証明する文書（以下「文書 3」という。）
4. 指定管理者である株式会社ビケンテクノが運転監視及び保安業務の履行確認を行った場所・時期・確認した者・方法がわかる文書（以下「文書 4」という。）

5. 『アサカ・パーソナル・リレーションズ株式会社は阪神千代田株式会社に対する業務の指導や点検を行っておりました。』という答弁の根拠になる文書（以下「文書5」という。）
6. 『業務の指導や点検を行っておりました。』という答弁の『業務の指導や点検』の内容・時期・場所・相手方が具体的にわかる文書（以下「文書6」という。）」

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書として、本件文書を特定した上で、個人の氏名を公開しない理由を次のとおり付して、条例第10条第1項に基づき、本件決定を行った。

記

「条例第7条第1号に該当
(説明)

個人の氏名については、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別される情報であると認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。」

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。

4 異議申立ての背景にある契約関係

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。）の指定管理者の構成員である株式会社ビケンテクノ（以下「本件指定管理者」という。）は、「運転監視及び保安業務」（以下「当該業務」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。）に当該業務を委託し、再委託先は、阪神千代田株式会社（以下「再々委託先」という。）に当該業務を委託していた。

一方、本件指定管理者は、本件指定管理施設の「電気機械設備点検整備保守業務」を指定管理業務外の入札で請け負っていた。

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 本件文書について

異議申立人は、大阪市会文教経済委員会（平成21年10月9日）における、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の答弁（以下「本件答弁」という。）にあるような公の施設の管理実態を証明する文書またはその管理実態を確認し

た方法がわかる文書、あるいは本件答弁にあるような公の施設の管理実態についてより詳細にわかる文書を公開請求しているのである。

本件答弁が正しいのであれば、本件文書の外にも本件答弁で主張したような公の施設の管理実態を証明する文書が存在するはずである。

また、「問題はないと確認しております」と答弁する以上は、ヒアリングにおける本件指定管理者の言い分だけでなく、その言い分を裏付ける文書や現場での確認行為等の証拠が存在すると考えられる。

本件文書はヒアリングの伝聞内容をまとめた記録であり本件指定管理者の主張は明らかにできても、現場の実態について断定的な表現をしている本件答弁の根拠になる文書ではない。

実施機関は、本件文書が「異議申立人が請求した公文書となりえるものである」と説明するが、異議申立人が請求した意図に合致しない文書であり、公文書の特定に問題がある。

よって、請求した公文書を改めて特定し直した上で、公開するように求める。

2 文書1について

本件文書は、当該業務と「電気機械設備点検整備保守業務」（両業務をあわせて、以下「当該両業務」という。）が指揮命令や工具・資材の負担面等で明確に別の業務として区別されていることを証明することができない。文書1は、指揮命令の実態、工具・資材の所有権や利用の実態等についての記録でなければならない。

3 文書2について

本件文書では、当該両業務の大まかな相違点についてはわかるのであるが、当該両業務が現場において区別されて行われていたことをどのようにして確認したかについては記載されていない。

公開を求めているのは、あくまでも実際の確認行為の詳細であるので、本件文書とは内容が異なる。

4 文書3について

本件答弁において「本件指定管理者は、当該業務の履行確認を行って行っていました。」と明確に答弁しているということは、それを裏付ける記録などの証拠があると考えられる。

本件文書は、本件指定管理者による再委託先に対する管理の実態についての本件指定管理者からの説明ではあっても、本件指定管理者が当該業務の履行確認を行っていたことを証明する文書ではないので、公開を請求した文書とは異なる。

5 文書4について

本件答弁において「本件指定管理者は、当該業務の履行確認を行って行っていました。」と明確に答弁しているということは、履行確認の事実を裏付ける点検マニュアル・点検表などの履行確認のための文書があると考えられる。

本件文書によると、本件指定管理者が作業日報等の提出を受けていたことは推測されるが、履行確認をするために作業日報等を利用したのかどうかも、どのように利用したかも不明である。

公開された文書は、本件指定管理者による再委託先に対する管理の実態についての本件指定管理者からの説明ではあっても、当該業務の履行確認を行った場所・時期・確認した者・方法について記録した文書ではないので、公開を請求した文書とは異なる。

6 文書5について

本件答弁において「再委託先は再々委託先に対する業務の指導や点検を行ってまいりました。」と明確に答弁しているということは、当該業務の指導や点検を行っている事実の存在について、何らかの文書があると考えられる。

本件文書には、再委託先が再々委託先を指導する立場である旨の記載、及び再委託先が週1回程度現場を巡回している旨の記載がある。しかし「当該業務の指導や点検」を行っていた旨の文言は何ら記載がない。

本件文書は、再委託先による再々委託先に対する管理の実態についての本件指定管理者からの説明ではあっても、本件答弁の根拠になる文書ではないので、公開を請求した文書とは異なる。

7 文書6について

本件文書では、「業務の指導や点検」の内容・時期・場所・相手方が全くわからないので、公開を請求した文書とは異なる。

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 平成21年10月9日の大阪市会文教経済委員会においては、本件指定管理者からの再委託先及び再々委託先の状況や管理の実態について問われ、その状況を本件指定管理者にヒアリングし実施機関の職員が答弁した。

本件文書は、そのヒアリング時の状況を記したものであり、本件答弁もヒアリングの内容を基に行った。

異議申立人が請求する対象文書としては本件文書以外に存在しないため、本件請求に対して実施機関は本件文書を公文書として特定したものである。

2 文書1及び文書2について

当該両業務が指揮命令や工具・資材面等で明確に別の業務として区別されているかどうかについて本件指定管理者にヒアリングしたところ、「明確に区別されている」との回答であり、その旨をヒアリング日及びヒアリング相手の氏名と共に本件文書に記載した。よって、本件文書は異議申立人が請求した公文書となりえるものである。

3 文書3及び文書4について

本件指定管理者による再委託先に対する管理の実態についてヒアリングしたところ、施設の現場において当該業務は再々委託先が行い、本件指定管理者及び再委託先の従業員が当該業務が適正に行われているかを現地確認及び作業日報にて確認を行っていたことを聴取した。

本件文書は、本件指定管理者、再委託先、再々委託先の履行確認体制がわかる唯一の文書であり、異議申立人の請求の意図に合致するものであることから、本件文書を公文書として特定したものである。

4 文書5及び文書6について

上記3と同様、再々委託先に対する管理の実態についてヒアリングしたところ、再委託先が再々委託先に対する業務の指導や点検を行っていたことを聴取した。

本件文書には、再委託先の従業員が現地確認を行っていたことを記載しており、この記載内容と本件指定管理者からのヒアリング内容に鑑みて、本件文書を公文書として特定したものである。

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 本件文書について

本件文書は、平成21年9月29日付けで大阪市会議長あてに提出された「指定管理者制度の健全な運用と発展を求める陳情書」において要望された調査項目について、実施機関が本件指定管理者に対して調査し、その結果を記載したものである。

なお、本件文書を基に本件答弁が行われている。

3 争点

実施機関は、本件文書以外には、請求の趣旨に合致する文書は存在しないと主張している。

これに対し異議申立人は、本件文書は異議申立人が請求した公文書とは異なる文書であるため、請求した公文書を改めて特定し直した上で、公開するように求めている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件決定において、本件文書のみを特定したことの妥当性であり、他に特定すべき文書の存否である。

4 文書特定の妥当性について

(1) 当審査会において実施機関に確認したところ、実施機関は本件請求の趣旨を、現に実施機関が保有し、本件答弁の直接根拠とした公文書と解して本件文書のみを対

象文書として特定したとのことである。

これに対して、異議申立人は、前記第3の1に記載のとおり、「本件答弁の内容を裏付けるものとして、現場実態が確認できる文書までを求める趣旨である」旨を主張している。

- (2) 実施機関によると、実施機関は本件文書の作成に至る過程において、本件文書の基となるメモなど、他の文書は作成しておらず、本件文書は異議申立人の請求の意図に合致する唯一の文書であるとのことであつた。

- (3) 対象文書の特定範囲について、異議申立人と実施機関双方の主張には齟齬が見られるところ、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるという指定管理者制度の特性に鑑みれば、本件答弁の根拠のすべてが公文書として存在すべきものとまではいえず、本件指定管理者から聴取した内容に基づき本件答弁が行われたということ自体は、特段、不自然不合理ではない。

しかし、前記第2の1に記載のとおり、本件請求書面には「本件答弁に関する次の文書」として個別具体的な記載があることからすれば、異議申立人は本件答弁を契機として、本件指定管理施設の管理の実態を明らかにする文書を求めていることは明らかである。このことから、請求の趣旨を改めて確認することなどを通じて、他に保有するものはないか、又は本件指定管理者から文書の提供を受けることにより特定しうる対象文書は存在しないかなど、対象文書をより広く検索する必要があつたと考えられる。

- (4) そこで、本件指定管理施設の指定管理業務に係る本件指定管理者への指導監督において、実施機関が作成し、又は取得しているものについて実施機関に確認したところ、指定管理業務の履行確認資料として、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）」に基づき、実施機関が本件指定管理者に提出を求めている「指定管理施設点検シート」が存在した。

実施機関によれば、指定管理業務に係る「指定管理施設点検シート」は、本件指定管理者から実施機関に対して4半期ごとに提出されており、同シートには点検項目として、当該業務を含む指定管理業務全般に係る状況や人員配置・監督責任体制などの職員配置に関するものが挙げられている、とのことである。

- (5) また、再委託先と再々委託先の業務請負契約書において、再々委託先が再委託先に請負業務等の代金を請求するにあたり、「作業完了確認書」を添付するものと定められていた。そこで、本件業務に関して再々委託先から再委託先に提出されている文書について、実施機関に確認したところ、「作業完了確認書」という文書名ではないが、業務の履行確認資料として、再々委託先が作成し、再委託先に提出した後、本件指定管理者に提出されている「作業日誌」、「シフト表」及びそれらの表紙である「月度報告書」（以下総称して「月度報告書等」という。）が存在した。
- (6) 以上のことから、少なくとも「指定管理施設点検シート」及び「月度報告書等」は、本件請求の趣旨に合致する文書であると認められる。

なお、「月度報告書等」は本件指定管理者が保有しているものであり、請求時点で実施機関が保有しているものではないものの、条例第34条の2の趣旨に照らし、実施機関は本件指定管理者から文書を取り寄せ、対象文書として特定した上で改め

て公開決定等すべきである。

- (7) ところで、実施機関によると、本件文書は、本件文書の作成の基となったヒアリングを行った平成21年9月29日に作成されたとのことであるが、本件文書には当該ヒアリング結果のみならず、同年3月11日に行われたとみられるヒアリング結果が記載されていた。

そこで、当該ヒアリング結果に関する文書の存否について実施機関に確認したところ、「住吉屋内プールの設備運転業務の実態についてのヒアリング」という文書が存在した。

実施機関は当該文書について、単なるメモであり公文書に該当しないと認識していたとのことであるが、当該文書の編綴の状況や様式等から判断して公文書に該当するものであり、当該文書は本件請求に対して特定すべき公文書であったと認められる。

- (8) 以上の内容を踏まえ、当審査会は、本件文書に加え、別表に記載の文書も特定すべきであると判断する。

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 改めて公開決定等すべき文書

指定管理施設点検シート、月度報告書等（月度報告書、作業日誌、シフト表）、住吉屋内プールの設備運転業務の実態についてのヒアリング

（参考）答申に至る経過

平成 22 年度諮問受理第 9 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 23 年 1 月 19 日	審議（論点整理）
平成 23 年 3 月 2 日	審議（論点整理）
平成 23 年 4 月 25 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 7 月 4 日	審議（答申案）
平成 23 年 7 月 20 日	答申