

答 申

第 1 審査会の結論

2018 年 11 月に札幌市オンブズマン（以下「オンブズマン」という。）による調査が終了した案件の苦情等調査結果に係る公文書公開請求に対して、札幌市長（以下「諮問庁」という。）が行った一部公開決定（以下「原決定」という。）のうち、苦情等調査結果通知書第 30-46 号（以下「本件対象公文書」という。）に係る原決定について、非公開部分及びその非公開理由の記載に不備があることから、本件対象公文書に係る原決定を取り消し、再決定を行うべきである。

第 2 審査請求に至る経緯**1 公文書の公開請求**

審査請求人は、札幌市情報公開条例（平成 11 年条例第 41 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づき、平成 30 年 12 月 1 日付けで、諮問庁に対し、次の文書に関して、公文書公開請求を行った。

- (1) 2018 年 11 月にオンブズマンによる調査が終了した案件の調査実施通知書
- (2) 2018 年 11 月にオンブズマンによる調査が終了した案件の苦情等調査結果通知書
- (3) 2018 年 11 月に調査結果を通知せずに調査を終了した案件の苦情内容及び調査をしない理由について確認できる文書

2 原決定

諮問庁は、本件請求に係る対象公文書として、苦情等調査結果通知書（6 件）、調査実施通知書（6 件）、苦情について調査しない旨の通知書（1 件）及び取下げの経緯（1 件）を特定し、平成 30 年 12 月 17 日付けで原決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は、原決定を不服として、平成 31 年 2 月 4 日、諮問庁に対して、行政

不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 2 条の規定に基づき、審査請求を行った。

第 3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

原決定のうち、本件対象公文書で非公開扱いとされた苦情申立てのあった日（以下「本件苦情申立日」という。）を公開するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

(1) 原決定に係る公文書一部公開決定通知書（以下「本件通知書」という。）において、本件対象公文書については、申立人の来館日（以下「来館日」という。）が非公開部分と記載されているが、交付された写しでは、本件苦情申立日も非公開とされていた。

札幌市情報公開条例施行規則（平成 12 年規則第 9 号。以下「規則」という。）第 4 条第 1 項において、一部公開決定の場合は「公開しない部分及びその理由」を公文書一部公開決定通知書に記載しなければならないこととなっているが、本件通知書の「公開しない部分」には本件苦情申立日の記載がなく、それに伴い、本件苦情申立日を非公開とする理由の記載もない。

このように、本件苦情申立日を非公開とする取扱いは、条例及び規則が規定する、一部公開決定の場合には「公開しない部分及びその理由」を明示するという、所定の手続を満たさずになされたものであり、本件苦情申立日を非公開とする取扱いは、違法かつ不当な取扱いである。

(2) 来館日と本件苦情申立日が同日であったとしても、両者は次元を異にする事実の経緯に関する日付であり、概念を異にするものであるため、本件通知書の「公開しない部分」に「申立人の来館日」と記載していることをもって、本件苦情申立日も「公開しない部分」として明示したことにはならない。

また、本件対象公文書には、苦情申立人が来館日に苦情申立てをしたことを明示する記載はなく、推測も成り立たない。

(3) 来館日と本件苦情申立日が同日であるとする処分庁の弁明は、本件対象公文書の記載からは知り得ない苦情申立人の行動について、処分庁が審査請求人に漏え

いするかのごときものであり、条例第3条の趣旨に抵触する。

(4) 諮問庁は、本件苦情申立日が来館日と同日であるという以外に、非公開情報の該当性について何ら弁明していない。

(5) 札幌市の情報公開制度において、一部公開決定の場合に「公開しない理由」の提示を求める趣旨は、公開しない理由の有無について、処分庁の判断の慎重と公正妥当を担保して、その恣意を抑制するとともに、公開しない理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨であると解される。

したがって、公文書一部公開決定通知書には非公開とする部分の理由を提示し、公開請求人において条例第7条各号所定の非公開情報のどれに該当するか、その根拠とともに了知しうるものとしなければならない（最判平成4年12月10日判例時報1453号116頁（以下「平成4年最高裁判決」という。）、参照）。

(6) 諮問庁は、本件苦情申立日の非公開情報該当性を主張するが、平成4年最高裁判決では、「本件において、後日、実施機関の補助職員によって、被上告人に対し口頭で非開示理由の説明がなされたとしても、それによって、付記理由不備の瑕疵が治癒されたものということとはできない。」と判示しており、本件通知書に本件苦情申立日を公開しない理由が記載されていない以上、公開しない理由を提示していないという瑕疵が事後的に治癒されることはないと考える。

(7) 過去に一部公開決定を受けた苦情等調査結果通知書において、苦情申立日が非公開とされた事例はなく、そのような従前の取扱いと、条例がその目的において「市政について市民に説明する市の責任が全うされるようにし」と規定していることを考慮すれば、本件苦情申立日を非公開とする取扱いは不当である。

(8) 本件苦情申立日が、交付された文書において非公開とされていたことをもって、本件苦情申立日を非公開とする決定自体はなされていたと解されたとしても、本件苦情申立日を非公開とする理由の提示がないことから、本件苦情申立日を非公開としたことは違法である。

(9) 審査請求人が苦情申立人の来館日を知りうることとなった場合、公の秩序に著しい支障を及ぼすものとして、審査請求を棄却されるおそれがあるが、過去にも、諮問庁の過誤により非公開情報が公になったことがあることから、請求人が来館日を知りうることになったとしても、公の秩序に著しい支障を及ぼすとはいえない

い。

- (10) 苦情申立日を公開するか否かの判断には、裁量権が及ぶとしても、過去の決定において公開されていた苦情申立日が本件においてのみ非公開とする取扱いをするのは、裁量権の行使として不当である。

第4 諮問庁の説明要旨

1 非公開とする理由

- (1) 本件対象公文書には、施設の職員対応に関する苦情について記載されており、原決定において、来館日を非公開としている。また、本件対象公文書には、来館日と同日にオンブズマンへの苦情申立てを行ったことを推測させる「これからオンブズマンに行く」といった苦情申立人の発言内容が記載されており、実際に、苦情申立人は、来館日と同日にオンブズマンへの苦情申立てを行っていることから、本件苦情申立日も非公開としている。

本件苦情申立日を公開された場合、非公開としている来館日が明らかになり、来館日当日に当該施設を利用していた者に、苦情申立人が識別され、苦情申立人の権利利益を害するおそれがあると認められるため、条例第7条第1号の本文に該当する。

- (2) オンブズマン制度が適正に運営されるためには、苦情の内容についてその秘密が守られるというオンブズマンに対する市民の信頼が不可欠であり、情報公開等を通じて、苦情の内容が公になるとしても、個人が特定されない範囲で適切に取り扱われなければならない。

本件苦情申立日が公にされた場合、本件苦情申立日と同日の来館日が公にされ、オンブズマンと市民との信頼関係が損なわれるとともに、他人に知られたくない情報が第三者に公開されることをおそれ、市民がオンブズマンへの苦情申立てをちゅうちょすることとなり、結果として、オンブズマンが適切な調査を行うことができなくなる。

よって、本件苦情申立日を公にすることにより、オンブズマン制度の適正な遂行に著しい支障を生じると認められるため、条例第7条第5号オにも該当する。

- (3) 審査請求人は、本件通知書において、本件苦情申立日が非公開部分として記載

されないまま非公開とされており、非公開部分に記載されている来館日と本件苦情申立日が同日であったとしても、本件苦情申立日について非公開部分として明示したことにはならず、違法かつ不当な取扱いである旨主張するが、実際に苦情申立人は、来館日と同日にオンブズマンへの苦情申立てを行っていることから、来館日である本件苦情申立日を非公開としたことに違法又は不当な点はない。

- (4) 審査請求人は、本件対象公文書において、非公開部分である来館日と本件苦情申立日が同日であることを明示する記載はなく、推測も成り立たないため、来館日と本件苦情申立日が同日であるとする処分庁の弁明は、処分庁が、審査請求人が知り得ない情報を漏えいするかのときのものであり、条例第 3 条の趣旨に抵触する旨主張する。しかし、本件対象公文書の記載内容を鑑みれば、来館日と同日にオンブズマンへの苦情申立てを行ったことを推測させる苦情申立人の発言内容が記載されているのは明らかであり、処分庁の弁明は同条の趣旨に抵触するものではない。

第 5 審査会の判断

1 本件苦情申立日を非公開とする取扱いの妥当性について

諮問庁は、本件通知書において本件対象公文書中、来館日及び申立人が職員に同行を求めた際の具体的な発言内容が分かる部分を非公開とする旨記載したが、審査請求人に交付した文書では、本件苦情申立日も非公開とされていた。

審査請求人は、本件通知書に本件苦情申立日を非公開とする旨の記載及び非公開とする理由の記載がないまま、本件苦情申立日を非公開とする取扱いは不当であると主張しているのに対し、諮問庁は、本件苦情申立日と来館日が同日であるため、本件苦情申立日を非公開とする取扱いは妥当であると主張していることから、以下検討する。

(1) オンブズマン制度について

オンブズマン制度は、「市民の権利利益を擁護し、並びに市政を監視し、及び市政の改善を図り、もって開かれた市政の推進、市民の市政に対する理解と信頼の確保及び市民の意向が的確に反映された市政運営に資すること」を目的として設けられている制度で、市の業務について、当該業務に関して利害関係を有する者

が、オンブズマンに苦情申立てを行うことができる制度である。

(2) 本件対象公文書について

本件対象公文書はオンブズマンに対する苦情申立てに関して、オンブズマンが市の担当部局等を調査し、判断した結果が記載された調査結果通知書である。

苦情申立人にとっては、苦情申立てを行ったことが公にされないという前提であることは明らかではあるが、市民が、市に対する苦情内容や当該苦情に対する市の対応を知ることは、条例の目的である、市政についての市民に対する市の説明責任の全うと、市民の参加と監視の下にある公正で民主的な市政の発展に資するものであるから、本件対象公文書については、条例第7条各号に定める非公開情報を除き、公開すべきである。

(3) 審査会における諮問事案に対する判断について

当審査会が、条例第17条に基づく諮問を受け、審査請求に係る諮問庁の決定の妥当性を判断するに当たっては、対象公文書のみで判断するものではなく、行政不服審査法に基づく審理手続並びに当審査会による調査における諮問庁及び審査請求人の主張等を踏まえて判断すべきであると考える。

(4) 本件苦情申立日と来館日の関係性について

審査請求人は、苦情申立日と来館日は異なる概念であり、対象公文書中に本件苦情申立日と来館日が同日であることが記載されていない旨主張する。

この点、審査請求人が主張するとおり、苦情申立日と来館日は、それぞれ異なる意味をもつ情報であり、対象公文書を見分するに、確かに請求人の主張のとおり、来館日と同日に苦情申立てを行ったとする記載もない。

しかしながら、諮問庁は、審査請求人に対し、弁明書及び理由説明書において、実際に来館日と同日に苦情申立てが行われた旨を説明しており、この点、当審査会において諮問庁に対し事情聴取を行ったところ、同様の説明があったことから、本件苦情申立日と来館日が同日であると認められる。

なお、本件対象公文書中には、これからオンブズマン等に行くといった苦情申立人の発言が複数確認されたことから、苦情申立人が来館日と同日にオンブズマンに対して苦情申立てを行うことはある程度の蓋然性をもって推測できる内容であると認められる。

(5) 本件苦情申立日の取扱いについて

審査請求人は、過去に苦情申立日が非公開とされた事例がない旨主張するが、公文書公開請求においては、対象公文書中の情報について公開・非公開の判断をするに当たり、当該文書の内容や文脈から個別的に判断するものである。

本件においては、本件苦情申立日それ自体が直ちに非公開情報に該当するわけではない。しかしながら、前記(4)のとおり、本件苦情申立日と来館日は同日であると認められる。本件苦情申立日を公にすることによって、条例第7条第5号次に定める非公開情報に該当する来館日が明らかになることから、本件苦情申立日を非公開としたものである。

また、過去の決定において苦情申立日が非公開とされた事例がないことをもって、本件苦情申立日を公開することにはならない。

以上により、本件苦情申立日を公開した場合、非公開情報である来館日を公にすることとなるため、本件苦情申立日を非公開とした取扱いは妥当である。

2 非公開部分及び非公開理由の記載について

札幌市における公文書公開請求制度において、公文書公開請求に対し、公文書の一部を公開する旨の決定をした場合にあっては、規則第4条第1項で定める様式により、請求人に対して通知を行うこととされており、当該様式には公開しない部分及びその理由を記載しなければならない。

審査請求人は、本件通知書に本件苦情申立日を非公開とする旨の記載及び非公開とする理由の記載がないまま、本件苦情申立日を非公開とする取扱いは不当であると主張している。

当審査会で本件通知書を見分したところ、審査請求人の主張のとおり、非公開とする部分について、本件苦情申立日を非公開とする旨の記載はなく、よってその非公開とする理由についての記載も確認されなかった。

上記1のとおり、本件苦情申立日を公にした場合、本件苦情申立日と同日である来館日が明らかとなることから、本件苦情申立日を非公開とする取扱い自体は妥当であるが、たとえ本件対象公文書の内容から本件苦情申立日が来館日と同日であることが強く推測されたとしても、両者は異なる概念であることから、本件通知書の

非公開部分の欄に「来館日」と記載したことをもって、本件苦情申立日を非公開とすることを明示したとは認められない。

よって、本件通知書に本件苦情申立日を非公開としたことが分かるよう記載するとともにその理由を記載したうえで、再決定を行うべきである。

3 結論

以上の理由により、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

4 付言

(1) 来館日の非公開情報該当性について

本件審査請求においては、来館日の非公開情報該当性については争いがないところである。しかしながら、諮問庁が、本件苦情申立日を非公開とした理由は、前述のとおり、本件苦情申立日を公にすることで来館日が明らかになる点に求められることから、来館日が非公開情報に該当しないとすれば、本件苦情申立日を非公開とする取扱いは不当であると考えられる。

このように、本件苦情申立日を非公開とするか否かを判断するに当たり、来館日が非公開情報に該当するか否かは重要な論点であると考えられる。よって、以下では、来館日の非公開情報該当性について検討する。

ア 諮問庁は、来館日は条例第7条第1号の本文及び同条第5号オに該当すると主張する。

イ 条例第7条第5号オは、「市又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報」のうち、「事務又は事業の性質上、公にすることにより当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすと認められるもの」は公開しないことを定めている。

ウ 来館日は、苦情申立ての原因となった事実の年月日であって、苦情申立人が受けた精神的被害に直接関係するものや個人的な事情に関するものと認められ、公にした場合、オンブズマン制度に対する信頼が損なわれるとともに、今後、市民がオンブズマンに対する苦情申立てをちゅうちょすることになる等、オンブズマン制度の適正な遂行に著しい支障を及ぼすと認められる。

エ 前記ウのとおり、来館日は同条第5号オに該当するため、非公開が妥当である。

(2) 非公開部分及び非公開理由の記載について

本件では、原決定において、本件苦情申立日を非公開情報に該当すること、及びその理由が本件苦情申立日と来館日が同日である点に求められることが、いずれも明示されず、後日、本件審査請求に係る手続の中で、諮問庁によりこれらのことが明らかにされた。

平成4年最高裁判決において、「後日、実施機関の補助職員によって、被上告人に対し口頭で非開示理由の説明がなされたとしても、それによって付記理由不備の瑕疵が治癒されたものとはいうことはできない。」と判示されており、本件においても、諮問庁が本件審査請求に係る手続の中で非公開部分及び非公開理由について説明をしたとしても、その瑕疵は治癒されないのであり、本件通知書に本件苦情申立日を非公開としたこと及びその非公開理由について記載しなかったことに関しては、原決定において不備があったと言わざるを得ない。

よって、今後、諮問庁においては、公文書公開請求に係る対象公文書に非公開とする部分が含まれている場合に、公文書一部公開決定通知書等に非公開部分及びその理由を明記するよう注意を喚起する。

第6 審議経過

審議経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 議 経 過
平成31年 4月 8日	諮問書、諮問庁の一部公開決定理由説明書等を受理
平成31年 4月 11日	審査請求人に諮問庁の一部公開決定理由説明書を送付するとともに意見書の提出等を要請
平成31年 4月 22日	意見書を受理

令和元年 8月 28日 (第175回審査会)	審議（事案の経過・概要等）
令和元年 10月 10日 (第176回審査会)	審査請求人からの意見聴取、諮問庁からの事情聴取 及び審議
令和元年 11月 13日 (第177回審査会)	審議
令和元年 12月 11日	答申