

諮問（情）第 67 号

答 申

第 1 審査会の結論

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通知書に対して、令和 2 年 1 月 16 日付けで札幌市長（以下「諮問庁」という。）が行った公文書一部公開決定（以下「本件決定」という。）は妥当である。

第 2 審査請求に至る経緯**1 本件決定の内容**

本件決定は、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 8 条の規定に基づき、諮問庁が平成 30 年 12 月 17 日付けで行った公文書一部公開決定（以下「原決定」という。）に対し、審査請求人から提起された審査請求に係る裁決（以下「先行裁決」という。）で、行政手続の瑕疵を理由に原決定の一部が取り消され、その処分の取消しに伴い、新たに行った決定である。

(1) 対象公文書

平成 30 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のうち苦情等結果通知書第 30-46 号

(2) 非公開部分

ア 申立人の来館日（以下「来館日」という。）

イ 申立人が苦情申立てを行った日（以下「本件苦情申立日」という。）

ウ 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

2 本件決定に対する審査請求

審査請求人は、本件決定を不服として、令和 2 年 4 月 14 日、諮問庁に対して、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号。以下「審査法」という。）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**

対象公文書のうち、本件決定で非公開とされた本件苦情申立日を公開するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

- (1) 対象公文書においては、申立人の来館日が本件苦情申立日と同一であることを示す記述はない。また、「苦情申立日が来館日と同一であることを推測できる内容となっている」との理論も、諮問庁が「本件苦情申立日」を開示できない事情を諮問庁自ら招来したため、そのことを事後的に埋め合わせるためのこじつけに過ぎない。
- (2) 本件決定は、本件苦情申立日を非公開とする決定を行ったが、本件苦情申立日は非公開情報に該当しない。このことは、審査請求人が過去に行った公文書公開請求において、対象公文書以外に苦情申立日を非公開とする決定が存在しないことから明らかである。また、2019年12月17日付けの札幌市情報公開・個人情報保護審査会の答申（以下「先行答申」という。）においても「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。」という見解が示されている。
- (3) 先行裁決は、原処分以後の事情を考慮し、本件苦情申立日が非公開情報に該当すると判断したものである。処分の適否は、処分時を基準として行わなければならない、先行裁決が本件苦情申立日を非公開情報に該当するとしたことは違法である。
- (4) 審査法第48条は、審査請求の審査庁が、審査請求人の不利益に処分を変更することを禁じている。この点、先行裁決は、原決定の一部公開決定通知書に非公開部分として記載されていない本件苦情申立日を非公開とする内容を含む決定を行っている。このような決定は、原決定に比べて非公開部分を追加するという審査請求人に不利益な処分の変更であり、審査法第48条に反し違法である。
- (5) 審査法第52条第1項は、裁決は関係行政庁を拘束すると規定していることから、本件決定は、先行裁決に拘束されることになる。このことは、先行裁決が違法である場合、本件決定も当該違法性を承継することを意味する。したがって、先行裁決には、本件苦情申立日の非公開情報該当性の判断に過誤があるほか、裁決による不利益変更を禁ずる審査法第48条に違反する違法性があることから、本件決定も当該違法性を承継した違法があり、取消しを免れない。
- (6) 先行裁決は、原決定が本件苦情申立日を非公開とする決定がなされたことを認めておらず、原決定において本件苦情申立日を非公開とする決定がなされていたとする本件決定の諮問庁の弁明は誤りである。
- (7) 札幌市の（狭義の）情報公開制度の下では、(1) 公文書公開請求、(2) 決定、(3) 通知、(4) 公開というプロセスを経て公文書が公開されることになるところ、先行裁決は、(2) の一部公開決定という処分がなされた後、(3) の通知の段階において、通知書の記載に違法があることを理由として、原決定の対象公文書に係る部分を取り消した。

- (8) 先行裁決は一部公開決定という原決定がなされた後の事情、すなわち、通知書の記載に違法があるという事情に基づいて遡及的に原決定を取り消しており、違法である。
- (9) 先行裁決及び先行答申において、本件苦情申立日を公開段階において非公開とする扱いについては、その適否は別として、非公開とする決定は存するものの通知に瑕疵があるため、もう一度決定からやり直すことを求める趣旨と解する余地はあると思うが、決定通知書に書かれていない以上決定自体ないという理解をすべきであると考える。

第 4 諮問庁の説明要旨

1 非公開とする理由

- (1) 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、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。

本件苦情申立日は、これが公開された場合、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 号に定める非公開情報に該当する。

- (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一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 号オに定める非公開情報にも該当する。

(3) 審査請求人は、先行裁決が審査法第 48 条に反し違法であると主張する。

先行裁決は、原決定において「本件苦情申立日を非公開とする旨及びその理由の記載を欠く違法がある」とし、「本件苦情申立日を非公開とする旨及びその理由を明示した上で再決定を行う。」としたものであり、本件苦情申立日を非公開とした決定に原決定からの変更はない。

よって本件決定は、審査請求人に対する不利益な処分の変更にあたらないため、審査法第 48 条に反しな思料されることから、審査請求人の主張は失当である。

(4) また、審査請求人は、審査法第 52 条第 1 項を引用し、先行裁決が違法である場合には当該裁決に基づく本件決定は違法であると主張する。しかし、先行裁決は審査請求人が主張するように「非公開情報該当性の判断に過誤がある」と認めたものではなく、審査法第 48 条に反したものではないと考えられることから、先行裁決に基づいて行われた本件決定は適法である。

第 5 審査会の判断

1 検討

審査請求人は、本件苦情申立日を非公開とする本件決定に不服申立てをするに当たって、本件苦情申立日が非公開情報に該当しないとするほか、先行裁決及びこれを受けてなされた本件決定が原決定との比較において、非公開部分が追加されており、これが審査法第 48 条に規定する審査請求人に不利益な処分変更にあたる旨を主張している。

審査法第 48 条は、審査庁が第 46 条第 1 項により処分を裁決で変更し、又は第 47 条により事実上の行為を変更すべき旨を命じ、若しくはこれを変更する場合に、審査請求人の不利益に変更することはできないことを規定している。

本件において審査庁が行った先行裁決は、原決定の取消しのみを行ったに過ぎず、処分の変更を行ったものではないことから、変更裁決を行うに当たり不利益変更を禁止する審査法第 48 条が適用される事例ではない。よって、先行裁決及びこれを受けてなされた処分庁による本件決定が原決定との比較において、非公開部分が追加されており、これが審査法第 48 条に規定する審査請求人に不利益な処分変更にあたるとする審査請求人の主張には理由がない。

次に、本件決定における本件苦情申立日が非公開情報に該当するか否かについて、以下検討を行う。

(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) 対象公文書について

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、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) 本件苦情申立日と来館日の関係性について

諮問庁が本件苦情申立日を非公開とした理由は、本件苦情申立日を公にすることにより非公開情報である来館日が明らかになるためである。

これに対し、審査請求人は、対象公文書中に本件苦情申立日と来館日が同一であることを示す記述はない旨主張していることから、対象公文書の内容から本件苦情申立日と来館日の関係性について検討する。

当審査会で対象公文書を見分したところ、確かに審査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はない。

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、本件苦情申立日と来館日が同一であると認められる。

なお、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。

(4) 来館日の非公開情報該当性について

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であることから、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。

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 号本文及び同条第 5 号オに該当するとして非公開としている。

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。

(5) 本件苦情申立日の取扱いについて

審査請求人は、審査請求人が過去に行った公文書公開請求において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、当該文書の性格その他具体的な事情に即して個別的に判断すべきものである。したがって、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 (3) のとおり、本件苦情申立日と来館日は同一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 号オ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。

以上により、本件苦情申立日を非公開とした取扱いは妥当である。

2 結論

よって、当審査会は、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

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
令和 2 年 6 月 10 日	諮問書、諮問庁の一部公開決定理由説明書等を受理

令和2年 6月 19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
令和2年 6月 30日	意見書を受理
令和2年 8月 4日	諮問に係る追加資料を受理（口頭意見陳述聴取結果記録書（審査法第31条））
令和2年 8月 12日 （第182回審査会）	審査請求人の口頭意見陳述、諮問庁からの事情聴取及び審議
令和2年 10月 13日 （第183回審査会）	審議
令和2年 11月 10日	答申