

諮問（情）第 77 号

答 申

第 1 審査会の結論

令和 2 年度学校法人北海道朝鮮学園（以下「本件学園」という。）及び北海道インターナショナルスクール（以下「本件スクール」という。）に対する補助金に関する文書の公文書公開請求に対して、札幌市長（以下「諮問庁」という。）が行った令和 3 年 6 月 2 日付け札国交第 10016 号による一部公開決定（以下「原決定」という。）により本件学園の代表者印の印影を非公開とした決定は妥当である。また、当該非公開決定に係る理由付記は、違法とまではいえない。

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、令和 3 年 5 月 19 日付けで、諮問庁に対し、令和 2 年度の本件学園並びに本件スクールに対する補助金に係る補助金額の確定及び経費の支出及び補助金支出にあたり行った調査・検査等に係る起案書及び添付資料等のこれら関係する文書すべてに関して、公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 原決定

諮問庁は、次のとおり、令和 3 年 6 月 2 日付けで一部公開決定を行った。

(1) 対象公文書**ア 本件学園に関する文書**

(ア) 令和 2 年度本件学園に対する補助金額の確定及び経費の支出に係る起案文書
(令和 3 年 3 月 31 日決裁)

(イ) 復命書（令和 3 年 3 月 26 日調査分）

イ 本件スクールに関する文書

令和 2 年度本件スクールに対する補助金額の確定及び経費の支出に係る起案文書（令和 3 年 3 月 31 日決裁）

(2) 非公開部分**ア 本件学園に関する文書**

(ア) 学校法人の代表者印

(イ) 学校法人の金融機関名、支店名、口座種別、口座番号及び口座名義人に係る部分

- (ウ) 領収書、支払明細書、出金伝票及び請求書における担当者の氏名、印影、住所、クレジットカード名及びクレジットカード番号に係る部分
 - (エ) 領収書の法人代表者印
 - (オ) 領収書の個人事業主の印
 - (カ) 実地調査の際に対応した本件学園側の担当者の肩書及び氏名
- イ 本件スクールに関する文書
- (ア) 学校法人の代表者印
 - (イ) 学校法人の金融機関名、支店名、口座種別、口座番号及び口座名義人に係る部分
 - (ウ) 請求書、当座勘定照合表、部門別総勘定元帳及びその他資料における個人の氏名、メールアドレス、印影及び署名に係る部分
 - (エ) 請求書、当座勘定照合表、部門別総勘定元帳及びその他資料における学校法人の金融機関名、支店名、口座種別、口座番号、住所等の法人口座情報、クレジットカード名、会員番号及びクレジットカード番号が分かる部分

3 審査請求

審査請求人は、原決定を不服として、令和 3 年 7 月 31 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「法」という。）第 2 条の規定に基づき、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 再決定

諮問庁は、本件審査請求を受け、令和 3 年 9 月 2 日付け札国交第 10357 号により原決定のうち次の部分を公開する再決定（以下「再決定」という。）を行った。

- (1) 本件学園に関する文書中、領収書の法人代表者印
- (2) 本件スクールに関する文書中、学校法人の代表者印

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、条例第 7 条第 2 号アを理由として非公開とした部分（法人代表者印の印影部分に限る。）を取り消し、公開するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

- (1) 本件スクールの代表者印を不開示としたことは、札幌市の規定に明確に違反している。札幌市行政部行政情報課編「情報公開解釈編」には、「代表者印については、当該印影に係る部分をすべて非公開とします。ただし、代表者印の印影が登録印で

ないことを当該法人に確認をしている場合のように、印影を公開しても当該法人等の正当な利益を害すると認められない場合は、印影を公開することとします」と明示している。それ故に処分庁は本件スクールの代表者印の印影についてはこれまで全て開示してきたのではないか。

- (2) MOT084/有限会社KK（以下「本件有限会社」という。）の代表者印については、請求書に押印されたものであり、一般的な業者の商行為における業務態様をみれば、不特定多数の者がその顧客となり得るのが通例であり、見積書、請求書等に押印された法人印等は多数の顧客に知れ渡ることを容認しているものであり、法人の内部管理情報として秘密にすべき性質のものではない。
- (3) 本件学園の代表者印の開示行為と、それによる印鑑偽造及び同行使という犯罪行為の発生の因果関係が必要であり、印影の開示と印章偽造等の犯罪行為との関連は直接的なものではなくその可能性は限りなく低い。
- (4) 重要な書類に押印されている、故にその印鑑は重要な印鑑であるとは処分庁の浅はかな思い込みであり、重要な書類に押印されている印鑑は、重要な印鑑もあるしそうでない印鑑もある。押印の印鑑に指定がない場合、敢えて重要な印鑑を押すのか、そうではない印鑑を押すのかどちらが合理的な推論であるかは明白である。
- (5) 処分庁は、本件再決定は、法に基づく一連の審査請求事務処理の流れの一環として行ったものではなく、あくまで情報公開請求における開示決定の再決定として行ったものであると主張しているが、これは、法の恣意的解釈による一方的な行為である。
- (6) 審査請求が既に提出されている場合、それ以降に処分庁が請求人の主張を自ら認め、原決定の瑕疵を是正しようとする場合は、法の規定に従い、まず本件審査請求に対しての認容の裁決を行い、しかる後に原決定の全部若しくは一部を取り消し、又はこれを変更するという手順を踏まなければならないが、この手順を行っておらず違法である。
- (7) 札幌市行政手続条例（平成 7 年条例第 1 号。以下「行政手続条例」という。）第 1 条では、「行政運営における公正の確保と透明性の向上、すなわち、行政上の意思決定について、その内容及び過程が市民にとって明らかであることをいう。」と規定しており、結果だけを示すのではなくその意思決定について、その内容とその過程を明確に示さなければならない義務があるが、弁明書ではなぜ当初不開示とした決定が突如開示となったかの説明が全くなされておらず違法である。条例第 11 条では、処分庁はその処分等を行うにあたっては、「単に条例上の根拠条項を示すだけでは足りず、請求者が非公開の理由を明確に認識しうるものであることが必要である。」、そして「理由の記載は、行政手続条例に基づき、適法な決定を行うための要件でもあり、理由を記載していない場合又は記載された理由が不明確な場合の公開決定等

は、瑕疵のある行政処分とみなされることがあるので、理由を明確に具体的に記載するものとする。」（札幌市総務局行政情報課編「情報公開ハンドブック」30 頁、第 11 条関係）と規定しているが明らかにこれに反している。

- (8) 法の手順と違う処分庁の方法だけを見ても、原決定に瑕疵があることを認め、それを是正するのであれば、まず原決定を取り消し、その上で判断を違えた 2 法人については開示そして原決定通りの 1 法人については不開示と改めて処分を決定すべきであるが、これを行わず違法である。
- (9) 再決定の「公文書一部公開決定通知書」を見ると判断を違えた 2 法人分については「追加公開します。」と記載されているのみであり、これであれば原決定の 2 法人分を不開示とした処分はまだ生きていたこととなり、この状態に更に 2 法人分の開示決定が追加されているという処分が存在しているという全く考えられない状態であり、不当である。
- (10) 原決定において、本件学園の代表者印の不開示理由は、「当該部分は、法人の内部管理に属する情報であって、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と認められるため、条例第 7 条第 2 号アに該当することから、非公開とする。」とのみしか記載されていない。条例第 7 条第 2 号アの条文規定は「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」である。すなわち、処分庁の処分理由の説明は「法人の内部管理に属する情報であって、」を除くと単に条文をなぞっただけである。行政処分に理由を付記すべきものとしているのは、処分庁の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を請求人に知らせて不服の申し立てに便宜を与える趣旨である。（条例第 11 条、行政情報課編「情報公開ハンドブック」第 11 条関係「運用」及び行政手続条例第 8 条参照）従って、原決定の不開示理由のみでは、当該印影が公開されることにより本件学園がどうして権利、競争上の地位その他正当な利益を害することになるのかを了知するのは困難である。一部開示決定書の「開示をしない部分の概要及びその理由」が不完全であり、この具体的処分理由が原決定の一部開示決定通知書には記載されていないことは明白な事実であり、適法性を欠くものである。また、処分庁が弁明書において新たに具体的処分理由を追加したとしても、理由付記が処分それ自体の慎重、合理性を担保するものである以上、それは処分時の適切な理由付記によってのみ可能であり処分後の治癒は認めることはできない。

第 4 諮問庁の説明要旨

1 非公開とする理由

- (1) 原決定で非公開とした印影のうち、本件スクール及び本件有限会社の代表者印の印影については、諮問庁が再決定により公開しており、請求人には当該印影を非公開としたことについて取消しを求める法律上の利益を有しない。
- (2) 法人が使用する印鑑には、一般に、登記申請などに用いる登録印、銀行取引のために使用する印鑑、その他の契約行為等に際して使用する印鑑など多種存在するが、少なくとも登録印をはじめ、法人にとって重要性の高い事案における使用が通常想定されるものについては、一旦偽造され不正な目的をもって使用された場合には、それに伴い、法人の経済活動及び社会的信用に重大な損害が生じる蓋然性があると認められる。したがって、こうした印鑑及びその印影については、法人の内部管理情報として秘密にすべき要請が高く、自己の意思によらないでみだりに他に開示、公表されない正当な利益を有している。
- (3) 本件学園の代表者印の印影については、補助金交付に係る事業実績報告書に押印されたものであるが、諮問庁が本件学園に確認したところ、当該印鑑は登録印であり、かつ、契約書や行政機関への申請書などに限って使用している印鑑であることが判明しており、本件学園にとって重要性の高い事案に使用される印鑑の印影であると認められることから、本件学園の内部管理情報として秘密にすることが是認され、これを公にした場合には、本件学園の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる。
- (4) 請求人は、原決定を変更する場合、審査請求が提出されている以上、法の規定に従い、認容の採決を経てから変更を行う必要があり、再決定はこの手順を踏んでおらず違法であると主張するが、請求人が本件スクール及び本件有限会社の印影の公開を求めており、かつ、当該印影について、調査の結果、条例第7条第2号アに該当しないと判断した以上、早期に公開すべきとした諮問庁の判断は、社会通念上、請求人の利益にかなうものであり、妥当である。また、裁決を経ていないことをもって違法と判断する根拠は特段存在しない。
- (5) 請求人は、原決定が取り消されていないため、本件スクール及び本件有限会社に係る代表者印の印影に係る非公開の決定がまだ有効であるところに、公開決定が追加されており、不当である旨主張しているが、諮問庁は、再決定において原決定のうち新たに公開する部分を明確にしたうえで、一部変更することとしたものであり、手続上不当な点はない。
- (6) 請求人は、本件学園の代表者印の印影を不開示とした理由は、単に条文をなぞっただけで、具体的処分理由が記載されておらず、適法性を欠くと主張しているが、原決定の一部公開決定通知書では、非公開情報を明示し、当該情報が法人の内部管理情報であり、公開することにより、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と認められる旨記載していることから、適法である。

第 5 審査会の判断

1 審査請求に係る対象公文書について

諮問庁は、外国人学校に通う子の学習環境の整備を支援する目的で、外国人学校に対し補助金を交付している。

本件審査請求に係る対象公文書は、本件学園及び本件スクールに対する補助金額の確定に関する起案文書等である。

2 非公開情報該当性について

本件審査請求は、原決定において諮問庁が本件学園の代表者印、本件有限会社の法人代表者印及び本件スクールの代表者印の印影部分を非公開としたことを不服として提起されたものであるが、諮問庁は本件審査請求を受けて原決定を見直し、本件有限会社の代表者印及び本件スクールの代表者印の印影を公開する再決定を行った。

本件審査請求において、審査請求人は再決定の手續に関する不服を訴えているが、再決定に関しては、審査請求人が別に審査請求を提起し、諮問庁において既に却下の裁決がなされている。また、本件有限会社の代表者印及び本件スクールの代表者印の印影は、審査請求人に対して現に公開されている。

したがって、当審査会では、なおも非公開が維持されている本件学園の代表者印の印影について、審査請求人が条例第 7 条第 2 号アの非公開理由（以下「非公開理由」という。）に該当しないと主張しているのに対し、諮問庁は非公開理由に該当すると主張していることから、その該当性の当否について検討する。

(1) 条例の規定について

条例第 7 条第 2 号は、「法人その他の団体（中略）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、次に掲げるもの」と規定し、同号アにおいて、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」と規定している。

(2) 法人の印鑑の印影について

法人が使用する印鑑には一般に、登記申請などに用いる登録印、銀行取引のために使用する印鑑、その他の契約行為等に際して使用する印鑑など多種存在するが、これら印鑑の用途も様々である。

法人の印鑑の印影の非公開情報該当性については、印影のみをもってはその判断がつかないことから、登録の有無、問題とされる印鑑の法人における取扱い、印鑑が使用された目的、印鑑が押印されている文書の性質等によって、法人の内部管理情報として秘密にされることが是認されるものか否かを個別具体的に判断することが適当である。

近年、コンピューターやスキャナー等を使った複写技術の発展により、印影の偽造の危険性は高まっており、一般に、いかなる印鑑でも、その印影が公開されることに伴い、それが偽造されることによって、印鑑を所有する法人に損害を発生させるおそれがある。とりわけ、法人の印鑑及びその印影のうち、少なくとも登録印をはじめ、法人にとって重要性の高い事案における使用が通常想定されるものについては、一旦偽造され不正な目的をもって使用された場合には、それに伴い、法人の経済活動及び社会的信用に重大な損害が生じる蓋然性があると客観的に認められる。したがって、こうした印鑑及びその印影については、法人の内部管理情報として秘密にすべき要請が高く、自己の意思によらないでみだりに他に開示、公表されない正当な利益を有しているというべきである。

(3) 本件学園の代表者印の印影について

本件学園の代表者印の印影は、本件学園が諮問庁に対して提出した補助金交付に係る事業実績報告書に押印されていたものであるが、諮問庁が本件学園に確認したところによれば、当該印鑑は登録印であり、かつ、契約書や行政機関への申請書などに限って使用している印鑑であり、本件学園にとって重要性の高い事案に使用される印鑑の印影であることが認められる。

上記のことから、当該印鑑が登録印であることに加え、当該印鑑の本件学園における取扱い、当該印鑑が使用された目的、当該印鑑が押印されている文書の性質等に鑑みると、本件学園の代表者印の印影は、法人の内部管理情報として秘密にすることが是認されるものであって、これを公開することにより本件学園の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められることから、条例第7条第2号アに該当し、非公開とすることが妥当である。

3 非公開決定の理由付記について

審査請求人が、原決定における本件学園の代表者印の印影の非公開決定について、理由付記に不備があり適法性を欠くと主張しているのに対し、諮問庁は適法であると主張していることから、その当否について検討する。

(1) 条例の規定について

条例に基づく公文書公開請求に対する決定は、行政手続条例の規定による申請に対する処分に該当し、行政手続条例第8条第1項本文は、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない」と規定している。

法令が行政処分に理由を付記すべきものとしている場合に、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決

定すべきである（最高裁昭和 36 年（オ）第 84 号同 38 年 5 月 31 日第二小法廷判決。最高裁平成 4 年（行ツ）第 48 号同年 12 月 10 日最高裁第一小法廷判決）。

行政手続条例は、申請により求められた許認可等を拒否する処分を行う場合には申請者に対して当該処分の理由を示さなければならないこととしているが、これを条例に基づく公文書公開請求制度に当てはめて考えると、非公開決定通知書にその理由を付記することにより、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、非公開の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に出たものというべきである。

このような理由付記の趣旨にかんがみれば、非公開決定通知書に付記すべき理由としては、公開請求者において、条例第 7 条各号所定の非公開事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならないといえ、単に非公開の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって公開請求者がそれらを当然知りうるような場合は別として、行政手続条例の要請に照らして十分ではない。

(2) 本件学園の代表者印の印影の非公開決定の理由付記について

本件学園の代表者印の印影の非公開の根拠条文である条例第 7 条第 2 号は、「法人その他の団体（中略）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの」と規定し、同号アにおいて「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」と、同号イにおいて「実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供された情報であって、当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」と規定している。

原決定においては、本件学園の代表者印の印影の非公開について、その理由を「当該部分は、法人の内部管理に属する情報であって、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と認められるため、条例第 7 条第 2 号アに該当する」と付記している。

この付記理由の当否について考えてみるに、原決定の付記理由の記載によれば、本件学園の代表者印の印影が法人の内部管理に属する情報に当たることを理由として、条例第 7 条第 2 号アに記載された非公開事由のうち、「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と認められる」ものに該当する旨が説明されている。この記載を見れば、諮問庁が同号アに基づいて本件非公開決定を行うに至った理由付けを了知することは可能であるから、行政手続条例に照らして違法とまではいえない。

なお、適法性の判断とは別に、政策論の視点から、公文書公開請求に対する決定に当たって可能な限り丁寧な対応を心掛けるべきことは論を俟たない。市当局にお

いては、こうした問題意識に立って、より判りやすい形で、公文書にかかる情報提供を推進することを要望する。

4 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3年11月25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3年11月29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4年12月14日	審査請求人に再度意見書の提出等を要請
令和5年 1月11日	審査請求人から意見書の提出
令和5年 1月17日 (第198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5年 2月13日 (第199回審査会)	審議
令和5年 3月10日	答申