

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第55号)

(令和6年7月24日)

答 申

第1 審査委員会の結論

本件諮問に係る審査請求を棄却すべきとの審理員の意見は、結論において妥当である。

第2 事案の概要

- 1 審査請求人は、令和3年10月7日、尼崎市情報公開条例（平成16年尼崎市条例第47号。以下「条例」という。）第5条及び第6条第1項の規定に基づき、処分庁に対し、同日付けの公文書開示請求書を提出して、処分庁が保有する尼崎市たばこ対策推進プロジェクトチーム（以下「プロジェクトチーム」という。）に係る文書のうち第27回（令和3年5月7日開催）の議事録及び第28回（令和3年7月28日開催）のもの（以下「本件開示請求文書」という。）の開示の請求を行った。
- 2 処分庁は、本件開示請求文書として、「プロジェクトチームの第27回会議の議事録」（以下「第27回会議録」という。）、「プロジェクトチームの第28回会議の資料及び議事録」（以下「第28回会議資料」という。）を特定し、第28回会議資料のうち、「尼崎市喫煙スポット協力店外観調査結果整理表（灰皿あり店舗のみ抜粋50件）及び尼崎市喫煙スポット協力店外観調査結果整理表（調査期間：令和3年5月31日～7月15日）」（以下「本件対象文書」という。）において、受動喫煙の可能性の欄及び営業状況の欄に掲げる情報並びに備考欄の一部に掲げる情報（以下「受動喫煙可能性等」という。）については条例第7条第3号ア（後に第5号を追加）に掲げる情報に該当するとして受動喫煙可能性等以外の部分を開示し、第27回会議録及び第28回会議資料（本件対象文書を除く。）については条例第7条第2号に掲げる個人情報に該当する部分以外を開示する旨の決定（以下「本件処分」という。）を行い、公文書部分開示決定通知書（令和3年10月22日付け尼健第703号）により審査請求人に通知するとともに、令和3年11月2日、本件開示請求文書として特定した文書の写しを審査請求人に交付した。
- 3 審査請求人は、令和4年2月2日、本件処分において部分開示とされた本件対象文書における受動喫煙可能性等のうち、「受動喫煙の可能性」の欄に掲載された情報の開示を求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。
- 4 審査請求人は、令和4年6月17日、行政不服審査法第27条の規定に基づき、審査庁に対し、同日付けの審査請求一部取下書を提出して、「受動喫煙の可能性」の欄に掲載された情報のうち、特定の1店舗（以下「対象店舗」という。）以外の店舗の受動喫煙の可能性の開示を求める部分の取下げを行った。これにより、本件審査請求で開示が求められる情報は、対象店舗についての「受動喫煙の可能性」の欄に掲載された情報（以下「本件不開示情報」という。）となった。

第3 審査請求の趣旨及び理由

本件審査請求において、審査請求人が主張している審査請求の趣旨及び理由は、次のとおりである。

1 趣旨

本件処分にて不開示となった本件不開示情報の開示を求める。

2 理由

(1) 条例第7条第3号ア該当性について

受動喫煙の可能性が「なし」であれば、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おそれがあるといえないことは明らかである。改正健康増進法における「屋内」の定義を踏まえると、商店街の内部にある対象店舗前に設置された灰皿は屋内にあたり、受動喫煙が生じる可能性があることは明らかである。そのため、本件不開示情報が公にされたとしても、風評被害が生じるおそれはないことから、条例第7条第3号アに該当しない。

(2) 上記(1)のとおり、対象店舗において受動喫煙が生じる可能性が明らかであるところ、実施機関が違法性を認識しているにもかかわらず、是正を2年以上もの長期にわたり怠っている実態からすれば、商店街における受動喫煙の危害を有効に除去するには、本件不開示情報を公にするほかに手立てがない。そのため、本件不開示情報は条例第7条第3号ただし書の「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要と認められる情報」に該当する。

(3) 条例第7条第5号該当性について

本件不開示情報は客観的に明らかな情報であるため、公にしたとしても、プロジェクトチームの事業取組に支障が出るおそれがあるとはいえない。そのため、条例第7条第5号にも該当しない。

第4 処分庁の弁明の要旨等

1 趣旨

本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

2 理由

(1) 本件不開示情報について

ア 尼崎市喫煙スポット協力店（以下「喫煙スポット協力店」という。）とは、「尼崎市たばこ対策活動基本方針－尼崎たばこ対策宣言－（平成28年5月31日宣言）」において平成28年度の尼崎市の重点的取組の一つとして掲げているマナーを守って喫煙することができる場所の提供等の事業（以下「本件事業」という。）の実施の協力を得ているたばこの販売店等をいう。

イ 本件対象文書は、プロジェクトチームにおいて本件事業の今後の方向性に係る検討を行うための資料として活用するため、令和3年5月31日から同年7月1

5日までの間に処分庁の職員が喫煙スポット協力店の現状をその外観から調査（以下「本件外観調査」という。）した結果であるが、本件不開示情報は未だ客観的に検証されたものではない。

ウ 喫煙者以外の人、たばこの煙にさらされると評価される具体的な状況はケースバイケースであり、受動喫煙が生じる可能性の有無に関わる判定基準を明確に定義することはできない。受動喫煙の可能性の有無については、具体的な状況を踏まえて客観的かつ慎重な判断が必要となる。

(2) 条例第7条第3号ア該当性について

本件不開示情報が公になると、風評被害が生じるなど、事業者等の事業活動上保護されるべき権利が侵害されるおそれがあるほか、市民の間に、事業者に対する不当な憶測までも喚起した場合には、結果的に事業者等に対する社会的評価を低下せしめかねないことから、本件不開示情報は条例第7条第3号アに該当する。

(3) 条例第7条第3号ただし書該当性について

本件不開示情報は、各喫煙スポット協力店における受動喫煙の可能性に係る正当な評価とはいえないことから、現に他の個人の生命等に危害が与えられる蓋然性があるとはいえない。また、情報を開示しなければ、その危害を有効に除去することができないような場合にも当たらない。さらに、対象店舗の場所は、南北と東西が交差した十字路に位置し、側壁で覆われていることはない。また、東側にアーケードは伸びていないことから、外気の流入を妨げられる場所ではない。したがって、条例第7条第3号ただし書の「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要と認められる情報」とはいえない。

(4) 条例第7条第5号該当性について

本件対象文書は、プロジェクトチームにおいて、本件事業の今後の方向性に係る検討を行うための資料として活用するものであり、また調査、検討の段階にあるものである。公にすると、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれ、今後の事業取組に支障が出るおそれがある。そのため、本件不開示情報は、プロジェクトチームをはじめ、市内部の意思形成過程における情報として、開示することの利益を斟酌しても、なお開示のもたらす支障が重大であり、不開示とすることに合理性が認められる。したがって条例第7条第5号に掲げる不開示情報に該当する。

第5 審理員意見書の要旨

審理員は、本件審査請求は棄却されるべきであるとしており、その理由は次のとおりである。

1 条例第7条第3号ア該当性について

(1) 本件不開示情報は、喫煙スポット協力店における、受動喫煙の可能性があるか否かを、処分庁の担当職員が喫煙スポット協力店を確認し、判断したものであり、法

人等の内部情報ではなく、処分庁の評価についての情報であるといえる。

(2) 本件不開示情報である、受動喫煙の可能性があるか否かについては、対象店舗が保有している高度な機密に関わる情報であるとはいえない。また、喫煙スポット協力店について、受動喫煙の可能性があるかどうかという一定程度の評価を他者からされることについては、想定の範囲内であろうと思われる。受動喫煙の可能性は、他の通行人からも一定程度の判断が可能である以上、それについての処分庁の判断が明らかになったとしても、対象店舗が大きな被害を受ける可能性が高いとはいえない。

(3) 以上のことから、本件不開示情報は、条例第7条第3号アには該当しない。なお、条例第7条第3号アに該当しない以上、同号ただし書の判断は行わない。

2 条例第7条第5号該当性について

(1) 本件不開示情報の内容は、「受動喫煙の可能性」というあくまで可能性についての認定である。しかし、本件不開示情報は、今後、処分庁が喫煙スポット協力店に対し、受動喫煙対策としてどのような対応をするかの根幹ともいえるものである。

(2) 上記(1)にも関わらず、本件不開示情報が、当然に公になるのであれば、例えば、どうしてあの店舗は受動喫煙の可能性がないとされているのに、この店舗は可能性がありになっているのかとの圧力など、喫煙スポット協力店からの事前及び事後の圧力や苦情などを懸念して、判断の担当者が委縮してしまう。受動喫煙の可能性の有無についての判断に明確な基準がないことからすれば、よりそのおそれは顕著といえる。

(3) 以上のことから、本件不開示情報は、条例第7条第5号に規定する「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」に該当する。

第6 審査請求人による意見書の提出について

審査請求人より審査委員会に対し、本件審査請求に係る審理員意見書に対する意見書の提出がなされた。審査委員会は、当該意見書を行政不服審査法第76条に基づく主張書面等の提出があったとみなし、これを受理した。

1 意見書の要旨

(1) 審理員意見書中「第3 審理関係人の主張の要旨 1 審査請求人の主張(1) 条例第7条第3号ア該当性について」の記載内容は正確性を欠き、不当である。商店街の内部は屋内に当たる。対象店舗前に設置された灰皿は、屋内への灰皿設置に当たるため、受動喫煙が生じる可能性が有りであることは明らかであり、健康増進法第30条違反でもある。

(2) 審理員意見書「第3 審理関係人の主張の要旨 2 処分庁の主張(3) 条例第7条第3号ただし書該当性について」に記載されている処分庁の主張は虚偽である。令和4年12月13日開催の兵庫県受動喫煙防止対策にかかる保健所設置市連絡会

議において、尼崎市は「商店街のアーケード内は交差点を含み、「屋内」とみなされ、法や条例の規制対象となります。」及び「屋根があり、道の両サイドを店舗の壁に覆われている商店街は屋内と見なしてよい（※神戸市の質問により「見なすべし。」と訂正）。アーケード内は端から端までが禁煙との基本的解釈。ブロック単位では考えていない。※県についても厚生労働省見解に準ずる。」との記載がされた資料を受領している。これらのことから、十字路に位置していることをもって側壁で覆われていることはないということはず、東側にアーケードは伸びていないことをもって外気の流入を妨げられる場所でないということではない。

- (3) 審理員意見書「第4理由 3 条例第7条第5号該当性について(2)」に記載されている、「本件不開示情報は、今後、処分庁が喫煙スポット協力店に対し、受動喫煙対策としてどのような対応をするのかの根幹ともいえるものである。」を否認する。対象店舗前への灰皿の設置は、健康増進法第30条違反であることからすると、処分庁に求められる対応としては、同法第31条に基づき管理権限者等に対して灰皿の撤去を指導する他になく、このことは、本件不開示情報の内容「受動喫煙の可能性」に左右されるものではない。

「受動喫煙の可能性があるかの判断に明確な基準がない」を否認する。屋内であれば、そのこと自体が明確な基準であるといえる。商店街の内部は屋内であり、受動喫煙の可能性が有りであることは客観的に明らかである。したがって、担当者は萎縮せずに毅然と判断できる。もし、「どうしてあの店舗は受動喫煙の可能性がないとされているのに、この店舗は可能性がありになっているのかとの圧力」があれば、担当者としては、当該商店街は屋内であるから、その内部への灰皿設置は受動喫煙が有りだと判断したと答えれば足りる。よって、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」があるとはいえない。以上のことから、本件不開示情報は、条例第7条第5号に該当しない。

第7 審査委員会における調査審議の経過

1 行政不服審査法第74条に基づく処分庁に対する書面調査について

審査委員会より処分庁に対し、行政不服審査法第74条に基づく調査として、令和5年8月10日付けで書面による調査を実施し、書面による回答を求めた。当該調査に対し、令和5年8月18日付けで処分庁から回答があった。

2 行政不服審査法第74条に基づく処分庁に対する陳述の求めについて

審査委員会より処分庁に対し、行政不服審査法第74条に基づく調査として、令和6年1月9日、審査委員会に処分庁職員を出席させ陳述を求めた。

3 資料提供依頼について

処分庁に対し、令和6年3月15日付けで審査委員会への資料提出を依頼し、令和6年3月30日付けで資料を受領した。

第8 審査委員会の判断

本件審査請求を棄却すべきとの審理員の意見の妥当性について、審査委員会において審議を行った。

1 事実の認定について

審査委員会が職権により上記第7の調査をしたところ、次の事実を認定した。

- (1) 受動喫煙関係法令（以下「関係法令」という。）が令和2年4月に施行され、施設の屋内は原則禁煙になるとともに、屋外であっても、「吸い殻入れ等を設置しないなど受動喫煙の防止等に関して必要な措置を講じなければならない」とされるなど、施設管理者には受動喫煙対策が義務付けられることとなった。
- (2) 処分庁は、令和5年8月10日付けの書面による調査に対する回答において、本件外観調査の実施目的に関し、上記（1）の状況を踏まえ、店舗の出入り口付近等で、受動喫煙の可能性が生じる場所では、吸い殻入れを移設又は撤去する方向で行ったと言及しており、関係法令に抵触するか否かの事実関係に関する調査としての性質を有していたと認められる。
- (3) 令和3年5月から7月までの間に行われた本件外観調査が実施された時点では、商店街アーケード内における対象店舗が位置するような場所（以下「本件対象場所」という。）が、関係法令上、屋内又は屋外のいずれに該当するかについては、関係法令を所管する官署である兵庫県（以下「担当官署」という。）において、その解釈が定まっておらず、本件処分が行われた令和3年10月時点においても同様であった。
- (4) 上記（3）に係る関係法令の解釈については、令和5年3月に、担当官署において、「街路全体がアーケードに覆われた商店街のアーケード内は、交差点を含み「屋内」とみなされ、法や条例の規制対象である」との解釈が示された。しかし、それより前は、「商店街アーケードが屋内か屋外か」についての担当官署の見解は、「施設の屋内とは外気の流入が妨げられる場所として、屋根がある建物であって、かつ、側壁がおおむね半分以上覆われているものを内部とし、これに該当しない場所については屋外となる」との平成31年の厚生労働省通知を踏まえ、実情に応じた個別判断となるとされていた。
- (5) 本件外観調査の結果が、本件処分時点及びその後においても、本件事業に関する方向性に係る検討に活用された事実は確認できなかった。

2 判断

(1) 条例第7条第3号ア該当性について

ア 条例第7条第3号アは、法人等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、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おそれがあるものを、不開示情報として定めている。条例が、開示請求に関わる公文書を原則として開示しなければならない

い旨を定めていることに照らすと、上記不開示情報に当たるものとしては、主観的に他人に知られたくない情報であるというのみではならず、情報を公開することにより、当該法人等の正当な利益を害するおそれが客観的に認められ得ることが必要であると解される。そして、上記のおそれが客観的に認められるか否かを判断するに当たっては、当該情報の内容、性質、当該情報に係る法人等の性質等、総合的に勘案することが相当である。

イ 「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」とは、生産技術上のノウハウ、取引、金融、経営上の秘密等が開示されることにより、事業者等の事業活動上保護されるべき権利や公正な競争の原理を侵害するおそれがある情報、事業者等に対する名誉侵害、社会的評価の低下につながるおそれがある情報をいう。（「尼崎市情報公開制度の手引き」参照）

ウ 本件不開示情報は、喫煙スポット協力店における、受動喫煙の可能性の有無についての処分庁の評価が記録された情報であり、経営上の秘密等の情報ではない。

エ 喫煙スポット協力店に対し、受動喫煙の可能性の有無について一定程度的評価が他者からなされることについては、対象店舗の事業形態からすれば、想定範囲内と考えられる。更に、受動喫煙の可能性は、通行人等からも一定程度的推定が可能である以上、本件不開示情報が公になったとしても、これをもって、対象店舗の社会的評価の低下につながるおそれがあるとまではいえない。

オ 以上のことから、本件不開示情報を開示しても、法人等の正当な利益を害するおそれがあるとはいえないと解され、本件不開示情報は、条例第7条第3号アには該当しない。なお、条例第7条第3号アに該当しない以上、同号ただし書の判断は行わない。

(2) 条例第7条第5号該当性について

ア 条例第7条第5号に規定される情報を不開示情報と定めた趣旨は、市等の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報が公開されると、それが終局的な意思決定がされる前の段階における中間的な意思未成熟な情報であるにもかかわらず、当該意見等について、外部からの圧力や干渉等の影響を受け、率直な意見の交換、又は意思決定の中立性が不当に損なわれる場合があることから、このような事態を防止し、適正な意思決定手続の確保を保護する点にあると解される。また、公開することによって、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれや、特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがある情報についても、条例第7条第5号の規定が適用されることとなる。

このような同号の趣旨及び条例第7条各号が原則的に公文書を開示する義務の例外として定められていることからすれば、同号にいう「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」「特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそ

れ」があると認められるためには、単に処分庁においてそのおそれがあると判断するだけでなく、客観的にそのおそれがあると認められることが必要である。

イ 上記1（5）から判断すると、本件不開示情報が記載された本件対象文書を基にした本件事業に関する施策等の検討等については、本件処分がなされた時点において未だ意思形成の過程にすらない状態であったことから、本件不開示情報が公になったとしても、本件事業に係る施策等の意思形成に影響を与えることはできないと解される。以上のことから、本件不開示情報は、条例第7条第5号の「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」があるものには該当しない。

ウ 一方、条例第7条第5号の解釈としては、「特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがある」情報として、「違法行為の事実関係に関する調査内容などが公にされることにより、結果的に違法又は不当な行為を行っていなかった者に不利益を及ぼすおそれがある場合」が考えられる。（「尼崎市情報公開制度の手引き」参照）

このため、審査委員会においては、この観点から、条例第7条第5号に該当するか否かについて、次のとおり検討を行った。

（ア）本件不開示情報の内容は、「受動喫煙の可能性」という、あくまで可能性についての評価である一方、上記1（2）のとおり、関係法令に係る違法行為の事実関係に関する調査との性質も有していたと認められる。

（イ）上記1（3）のとおり、本件外観調査が実施された時点ならびに本件処分がなされた時点では、担当官署において関係法令の解釈が定まっておらず、実情に応じて判断する旨の解釈が示されていた。

そのため、処分庁としても、令和5年3月に担当官署において解釈が定まるまでは、客観的な基準に基づく評価を行うことが困難な状況にあったと考えられる。そのような状況もあいまって、処分庁は、本件外観調査を行うにあたっては、主観的な評価を行い、当該調査の結果を本件対象文書に記録したものと考えられる。

（ウ）本件不開示情報を開示した場合、本件処分当時においては、本件対象場所の状況は、違法とまでは言い切れない状態であったにも関わらず、違法性が認められるとの客観的な評価が処分庁によりなされたものとの誤解を与えかねず、対象店舗があたかも違法行為を確定的に行っていたかのように受け取られ、その結果、対象店舗に不利益を及ぼすおそれがあったものと考えられる。そして、このようなおそれも、「特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれ」に含まれるものと解される。

エ 以上のことから、本件不開示情報は、条例第7条第5号に規定する「特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」に該当する。

したがって、本件審査請求を棄却すべきとの審理員の意見は、結論において妥当である。

以 上

(参考)

審査の経過	
令和5年 4月26日	諮問書を受理（諮問第55号）
令和5年 6月16日	審査委員会第2部会に付託
令和5年 7月11日	第1回審議 （審査請求人から提出された意見書を受理）
令和5年 8月10日	処分庁に対する書面調査実施
令和5年 8月18日	処分庁からの書面回答受理
令和5年 8月21日	第2回審議
令和6年 1月 9日	第3回審議 （処分庁の陳述）
令和6年 5月13日	第4回審議
令和6年 7月24日	答申

尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会 第2部会		
氏名	現職	備考
中原 茂樹	関西学院大学大学院司法研究科教授	部会長
海道 俊明	関西大学大学院法務研究科准教授	
羽田 由可	弁護士（H&S法律事務所）	