

大情審答申第 460 号
平成 31 年 3 月 28 日

大阪市長職務代理者
大阪市の市長 田中 清剛 様

大阪市情報公開審査会
会長 曾我部 真裕

答申書

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17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成30年1月23日付け大保第7580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

実施機関が、平成 29 年 12 月 15 日付け大保第 7522 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成 29 年 12 月 1 日、条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「営業所の所在地を『大阪市〇〇区〇〇×丁目×一×』、営業所の屋号を『〇〇』とする飲食店営業をなす者に係る、申請日現在における食品営業台帳。下記の条件に係るもの記 営業者の氏名及び営業者の住所」を求める公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を「営業所の所在地を『大阪市〇〇区〇〇×丁目×一×』、営業所の屋号を『〇〇』とする飲食店営業をなす者に係る、申請日現在における食品営業台帳。」（以下「本件文書」という。）と特定した上で条例第 10 条第 1 項に基づき、営業者の住所及び生年月日並びに食品衛生責任者の生年月日を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

条例第 7 条第 1 号に該当
（説明）

上記の情報は、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより、特定の個人

を識別することができ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 審査請求

審査請求人は、平成 29 年 12 月 18 日、本件決定を不服として実施機関に対し、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 4 条第 1 号に基づき審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第 3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 審査請求に係る処分を取消し、対象文書の「営業者の住所」を開示せよ。
- 2 内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室が、地方公共団体がオープンデータの取り組みにあたっての参考となるよう策定した、平成 27 年 2 月 12 日付「地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン」8 頁では、「個人情報が含まれるデータ等についても、オープンデータとして利用が求められているもある」として「個人事業主名や住所等が記載された食品営業施設一覧表等がある。」と記述する。つまり、「個人事業主名や住所等が記載された食品営業施設一覧表」は地方公共団体が公開すべきデータであることを明示する。

大阪市も、新規飲食店営業等営業許可施設一覧のデータセットをオープンデータとして公表している。ただし、個人事業主については氏名も住所もデータ表示をさせないこととしている。つまり上記の地方公共団体オープンデータ推進ガイドラインを全く無視した扱いをしている。
- 3 地方公共団体がオープンデータとして公表すべきと個人事業主名や住所等が記載されている食品営業施設に関する情報が、情報公開請求をしても、開示されないというのは道理に反する。

そのような振れが生じているのは、大阪市が、条例第 7 号第 1 号の解釈を誤っているからである。

ちなみに、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「情報公開法」という。）と条例は別のものであるが、経済産業省は「情報公開法に関する経済産業省審査基準」において、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」の情報公開法 5 条 1 号の個人に関する情報への該当の有無の解釈並びに判断基準として「『事業を営む個人の当該事業に関する情報』は、個人情報の意味する範囲に含まれるが、当該事業に関する情報であるので、法人等に関する情報と同様の要件により不開示情報該当性を判断することが適当であることから、本号の個人情報からは除外されている。また、事業者としてのものではない氏名、住所等の情報は本号で取り扱い、また、事業者としてのものと明らかではない氏名、住所等の情報も「事業を営む個人の当該事業に関する情報」ではないと判断されるのであれば本号で取り扱うことになる。」との基準を示す。

この経済産業省の基準に照らせば、個人事業者の許認可申請及び同申請に基づき許可が与えられた個人事業者の氏名、住所は、情報公開法5条1号の個人の情報には該当せず、個人事業者の氏名、住所は開示されることになる。

4 また、例えば、愛知県は添付した愛知県知事作成の平成27年10月9日付行政文書開示決定通知書のとおり、大阪市とは異なり、食品営業許可を受けた事業者の住所氏名を公開する。

5 食品営業者台帳に記載された個人事業主の氏名及び住所が条例第7条第1号の個人情報に該当することなどない。

大阪市が、審査請求人が公開請求した食品営業者台帳に記載された個人事業主の住所を公開しないことは違法である。

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 本件文書において非公開とした部分について

本件文書は、食品衛生法（昭和22年法律第233号）に基づき申請され、許可処分を行った営業施設の台帳である。

また、本件文書には、営業所情報及び営業者情報、また、基本情報として業種情報や食品衛生責任者情報などが記載されており、実施機関が本件文書において公開しないこととした情報は、営業者情報中の営業者の生年月日及び住所並びに食品衛生責任者情報の食品衛生責任者の生年月日である。

2 本件文書に対して本件決定を行った理由

審査請求人は、審査請求書において、実施機関が公開しないこととした情報のうち営業者の住所の公開を求めているので、以下この点に絞って説明する。

実施機関では事業を営む個人の氏名については、事業を営む個人の当該事業に関する情報として公開情報と判断し、食品営業許可施設一覧に掲載し、公表しているが、住所については、個人事業者の当該事業に関する情報と個人に関する情報とを明確に区分することが困難であるので、広く個人情報を保護する観点から、条例第7条第1号に該当し、非公開と判断している。

3 審査請求人の主張について

情報公開法では、第5条第1項に、「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。」としており、第1号に「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）・・・」を規定している。

審査請求人は、本件審査請求において、経済産業省の「情報公開法に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準」（以下「審査基準」という。）を提示しているが、その

審査基準で、「事業者としてのものではない氏名、住所等の情報は本号で取り扱い、また、事業者としてのものと明らかではない氏名、住所等の情報も『事業を営む個人の当該事業に関する情報』ではないと判断されるのであれば本号で取り扱うことになる。」としている。

経済産業省の審査基準から個人事業者の氏名及び住所は、情報公開法第5条第1号の個人情報に該当せず、公開情報であると審査請求人は断じているが、同審査基準でも記載されているように、事業者としてのものではない氏名、住所等の情報は本号で取り扱い、また、事業者としてのものと明らかではない氏名、住所等の情報も「事業を営む個人の当該事業に関する情報」ではないと判断されるのであれば本号で取り扱うことになる。」とされている。そのため、実施機関では、住所については、先に述べたように、個人事業者の当該事業に関する情報と個人に関する情報とを明確に区分することが困難であるため、広く個人情報を保護する観点から制度の保護対象として非公開情報としており、これは経済産業省の審査基準に記載のとおりでもあり、実施機関の判断は妥当なものである。

また、愛知県の事例については、愛知県の判断基準があることから、実施機関の把握するところではない。上記第3において、食品営業者台帳に記載された個人事業主の住所が条例第7条第1号の個人情報に該当することなどないと審査請求人は断じているが、個人事業主の住所については、上記2のとおり個人情報に該当すると考える。

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。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定め趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ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、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 本件文書について

本件文書は、特定の個人が食品衛生法に基づき実施機関に対し食品営業許可申請を行い、実施機関が許可した営業施設の台帳である。

3 争点

審査請求人は、本件文書で実施機関が公開しないこととした情報のうち、営業者の

住所の公開を求めているのに対し、実施機関は営業者の住所は条例第7条第1号に該当するため非公開であると主張する。

したがって、本件審査請求の争点は、営業者の住所の条例第7条第1号該当性である。

4 条例第7条第1号該当性について

(1) 条例第7条第1号の基本的な考え方について

条例第7条第1号本文は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」は原則的に公開しないことができると規定するが、同号ただし書において、「ア 法令若しくは条例…の規定により又は慣行として公にされ、又は公開することが予定されている情報、イ 人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報、ウ 当該個人が公務員等…である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は、条例第7条第1号本文に該当する場合であっても、公開しなければならない旨規定している。

(2) 営業者の住所の条例第7条第1号該当性について

条例第7条第1号本文は、「個人に関する情報」から「事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く」と規定するところ、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」は個人に関する情報に含まれるものではあるが、その性質上、同条第2号により保護される法人等の事業活動に関する情報と同様の公開基準によることが適当であるので同号で判断するものとし、本号に規定する「個人に関する情報」から除外することとしたものである。

ただし、事業を営む個人に関する情報であっても、その事業とは直接関係がない個人に関する情報については、第1号により、公開・非公開の判断を行うものと解される。

営業者の住所は、本件文書に係る食品営業許可申請を行った個人の自宅住所であり、当該事業とは直接関係がない情報であることから、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」とはいえず、条例第7条第1号本文に該当する。

なお、仮に営業者の住所で事業を行っている事実があったとしても、本件文書において営業所の所在地と営業者の住所が明確に区別されている以上、営業者の住所は個人に関する情報であるため、条例第7条第1号本文に該当する。

(3) 営業者の住所の条例第7条第1号ただし書ア該当性について

条例第7条第1号ただし書アは、「法令若しくは条例の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」は、例外的に公開しなければならない旨を規定している。

この「慣行として」とは、行政機関において、事実として定例又は反復的に行わ

れてきていることをいい、「公にされ…ている情報」とは、現に何人も容易に知り得る状態に置かれている情報をいうと解される。

個人事業主については、いわゆる屋号である「商号」の登記について商法（明治32年法律第48号）第11条に定められており、商業登記法（昭和38年法律第125号）第28条第2項で「商号の登記において登記すべき事項は、次のとおりとする。」として、同項第4号で「商号使用者の氏名及び住所」を定めているが、登記するかしないかは個人事業主の自由であり、商号の登記が義務付けられているわけではない。

この点について実施機関に確認したところ、食品営業許可申請のため、個人事業主の商号登記は必要としていないとのことであり、営業者の住所は必ずしも登記されているとはいえない。

また、実施機関によれば、食品営業許可事業者は、大阪市食品衛生法施行条例（平成12年大阪市条例第50号）第4条第2項の規定により、食品営業許可を受けたことを示す許可証をその営業の施設内の見やすい場所に掲示するよう義務付けられているが、許可証に営業者の住所は記載されていないとのことである。

さらに、実施機関によると営業者の住所を実施機関のホームページや公報等で公表する慣行はないとのことであり、当審査会の事務局の調査によっても、営業者の住所が業界団体や民間事業者により公表されているといった事実を見出すことはできなかったことから、現に何人も容易に知り得る状態に置かれている情報であるということとはできない。

したがって、営業者の住所は条例第7条第1号ただし書アに該当せず、また情報の性質上、同号ただし書イ及びウにも該当しない。

(4) 審査請求人の主張について

審査請求人は、愛知県では食品営業許可を受けた事業者の住所を公開している旨主張している。

当審査会が事務局をして愛知県における決定の理由を確認したところ、愛知県においては愛知県食品衛生規則（昭和33年愛知県規則第7号）第2条第2項により、営業許可証を営業所の見やすい場所に掲げなければならないと定め、また、同条第1項に定める営業許可証の記載事項に営業者の住所が含まれていることから、法令等の定めにより公にされていると認められ、公開すべきと判断しているとのことであった。

しかしながら、実施機関においては上記(3)のとおり、許可証の掲示を義務付けているものの、許可証に営業者の住所は記載されておらず、実施機関と愛知県とでは取扱いが異なることから、営業者の住所は条例第7条第1号ただし書アに該当しないとする上記判断を左右するものではない。

また、審査請求人は、平成27年2月12日付け「地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン」を根拠に、営業者の住所を公開すべきである旨主張するが、当該ガイドラインは、公表の規定がないデータを公表してよいのか取扱いの判断がしにくい事例があることを前提に、今後国において検討を行うという方向性を示したものであり、営業者の住所を公開すべきであることを示しているとは言えない。さ

らに、審査請求人には、「情報公開法に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準」を根拠に、営業者の住所は公開すべきである旨主張するが、当該審査基準は情報公開法第5条第1号の「事業を営む個人の当該事業に関する情報」についての基本的な考え方を示すにとどめており、当該審査基準をもってただちに個人事業主の住所を公開すべきであると判断することはできない。

したがって、いずれの主張も当審査会の上記判断を左右するものではない。

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 曾我部 真裕、委員 川島 裕理、委員 重本 達哉

(参考) 答申に至る経過

平成29年度諮問受理第19号

年 月 日	経 過
平成30年1月23日	諮問の受理
平成30年5月2日	実施機関からの意見書の收受
平成30年8月10日	調査審議
平成30年10月3日	調査審議
平成30年11月21日	調査審議
平成30年3月28日	答申