

大情審答申第 530 号
令和 5 年 12 月 26 日

大阪市長 横山 英幸 様

大阪市情報公開審査会
会長 玉田 裕子

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。）から令和 4 年 7 月11日付け大健第357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

実施機関が令和 3 年 6 月18日付け大健第267号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）で実施機関が公開しないこととした部分のうち、別表に掲げる部分を公開すべきである。

本件決定のその他の部分は妥当である。

第 2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、令和 3 年 6 月 4 日、条例第 5 条の規定に基づき、実施機関に対し、請求する公文書の件名又は内容として「(恐らく)健康局健康推進部健康づくり課分室が保有する次の施設における改正健康増進法の義務違反に係る通報への対応内容や経緯が分かる文書 / ・ A 店 (大阪市中心部 A 地 a 丁目 b - c) / ・ 居酒屋 (大阪市中心部 B 地 d 丁目 e - f)」と表示して公文書の公開請求（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、「受動喫煙防止対策に係る通報受理記録（通報受付 No2-1001）」（以下「本件文書 1」という。）、「【市民の声：情報提供】店舗前の灰皿設置について（供覧）（供覧開始日 令和 3 年 4 月21日）」（以下「本件文書 2」という。）と特定した上で、(1)本件文書 1 の個人の氏名、肩書、続柄及び電話番号（以下「本件非公開部分 1」という。）(2)本件文書 1 の事業者への対応内容（以下「本件非公開部分 2」という。）(3)本件文書 2 の個人の氏名、肩書及び電話番号（以下「本件非公開部分 3」という。）並びに(4)本件文書 2 の事業者への対応内容（以下「本件非公開部分 4」といい、本件非公開部分 2 及び 4 をあわせて「本件各非公開部分」という。）を公開しない理由を次のとおり付して、条例第10条第 1 項に基づき、本件決定

を行った。

記

条例第 7 条第 1 号に該当

(説明)

本件非公開部分 1 及び 3 については、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別される情報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。

条例第 7 条第 5 号に該当

(説明)

本件非公開部分 2 及び 4 については、本市の事業に関する情報であって、公にすることにより、受動喫煙防止対策事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

3 審査請求

審査請求人は、令和 3 年 9 月 27 日、本件決定を不服として実施機関に対して、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 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 審査請求の趣旨

本件各非公開部分の公開を求める。

2 審査請求の理由

事業者への対応内容には、「本市の事業に関する情報であって、公にすることにより、受動喫煙防止対策事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とはいえない情報が含まれている。違法の有無の事実確認や対応結果等に係る情報は、「本市の事業に関する情報であって」も、「公にすることにより、受動喫煙防止対策事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」情報とはいえない。これら大阪市情報公開条例第 7 条第 5 号に該当しない情報は公開されるべきである。

3 意見書

(1) 本件公文書の公開の意義

受動喫煙が致死的に有害であることは論を待たない。日本において年間 1 万 5 千人もの尊い命が失われている。大阪市の人口を元に単純に計算すると、毎年約 320 人の大阪市民が受動喫煙が原因で死亡している。昼間人口を考慮に入れると、もっと多いと思われる。毎日 1 人以上の市民等が受動喫煙の犠牲になっていると考えら

れる。

以上のように、受動喫煙が人命に破壊的影響を与えることからすると、「受動喫煙防止対策事業の適正な遂行」は極めて重要である。

しかし、処分庁が適正に遂行しているか否かの説明がなければ、間違いがあったとしてもそれは闇に葬られ、是正を働きかけることも叶わず、救える命が救えなくなってしまう。

したがって、処分庁は説明責任を果たすため、本件公文書を公開すべきである。

(2) 処分庁の意見書に対する反論

下記第 5.3 の処分庁の意見に反論する。

第 1 段落は同意。

第 2、3 段落を否認。処分庁は事業者への立入検査を行う権限を有しており、「立入検査の際に、報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは質問に対して答弁せず、若しくは虚偽の答弁をした者は、20 万円以下の過料となる」と令和元年 7 月に厚生労働省健康局健康課が示した「改正健康増進法の施行業務に係るガイドライン（例）」の 18 頁に指摘されることからすると、「事情聴取を回避され、また正確で詳細な供述を得ることが困難となるなど受動喫煙防止対策推進業（ママ）の適正な遂行に支障をきたすおそれがある」とは言えない。そもそも、健康増進法において私的空間は規制対象とされる特定施設とは多数の者が利用する施設と規定されていることからすると、多数の者の目をかいくぐっての違反の継続は困難であり、その発見は容易である。

第 4、5 段落を否認。仮に「事業者の対応を推測することが可能となる」としても、上記のとおり、事情聴取を回避され、また、正確で詳細な供述を得ることが困難となるなど本市の受動喫煙防止対策推進事業に支障をきたすおそれがあるとはいえない。もし、そのようなおそれがあるのであれば、余白や「 」また「 」の部分全てをマスキングすれば、単なる説明に留まったのか、それともその後、何らかの助言、指導があったのかは推測が不可能となるため、やはり、そのようなおそれを払拭できる。この措置を講じた時、通報内容と対応内容との関係を分類・分析することはできなくなるため、本市の対応の方針が推測される可能性があるとはいえない。この余白や「 」また「 」をマスキングする措置は、条例第 8 条の趣旨に反するものではない。なぜならば、処分庁の弁明は、職員の対応及び事業者の対応の記載部分以外の余白部分の範囲の大きさや「 」また「 」といった記号の有無に有意の情報が記録されていると換言しうるからだ。

第 6 段落を否認。

第 7 段落を否認。厚生労働省のウェブサイトで公表されている「たばこ対策の推進に役立つファクトシート - 2021 年版」の「飲食店における受動喫煙防止対策（P）」では、「Q. 飲食店を禁煙にすると売上が落ちるのではないのでしょうか？」との問いに対し、「A. 飲食店が法律で全面禁煙化された国では、飲食店の売上に変化がなかったと報告されています。日本でも、愛知県店舗や大手ファミリーレストランでの検討から全面禁煙化による売上減少はないと報告されています。これは、女性客・家族客の増加や回転率の上昇などの結果と考えられます。喫煙率低下や感染

症流行などの社会情勢による売上減少を避けるために、一部の客層への依存度を下げる工夫が必要です。」と回答されていることから分かります。事業所の喫煙の通報に対する対応は客層や雇用等の経営方針に関わる情報であるとしても、営業収入・売上・課税対象収入を左右するような情報ではないことからすると、公開したとしても、当該事業者の正当な利益を害するおそれがあるとはいえない。

第8段落を否認。健康増進法における行政処分としての公表規定は、本市条例において公文書に記録される情報の公開の可否を左右するものではない。実施機関の対応だけでなく、事業所の対応を公開することにより、法令違反の事実の有無や受動喫煙防止対策に協力的か非協力的であるのかが分かるように公開すれば、「法令違反の事実がないにも関わらず、行政から指導があった、あるいは、受動喫煙防止対策に非協力的なのではないか」といった推測や憶測がなされる可能性はなく、結果、風評被害が生じることもない。

第4 審査請求の一部取下げ

審査請求人は、令和5年6月19日、本件審査請求の趣旨のうち、本件非公開部分2の公開を求める部分について、取下げを行った。

第5 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 決定の理由

審査請求人は、本件決定において公開しないこととした「事業者への対応内容」に関する部分が非公開情報に該当しないことを理由に、本件決定の取り消し及び公開決定を求めており、「事業者への対応内容」に関する部分以外の非公開部分の公開の可否について争っていないため、以下「事業者への対応内容」を公開しないこととした理由に絞って本件決定の理由を説明する。

(1) 本件各文書において非公開とした情報について

健康増進法（平成14年法律第103号）第25条は、「国及び地方公共団体は、望まない受動喫煙が生じないよう、受動喫煙に関する知識の普及、受動喫煙の防止に関する意識の啓発、受動喫煙の防止に必要な環境の整備その他の受動喫煙を防止するための措置を総合的かつ効果的に推進するよう努めなければならない。」と規定している。

本市では、「受動喫煙の防止に必要な環境の整備」として、コールセンターや窓口の設置、行政オンラインシステムなど、受動喫煙防止対策担当へのアクセスが容易になるよう複数の手段を用意している。本件各文書における通報はインターネットを用い込まれたもので、本件各文書は、本件各文書における通報に対する対応終了後、それぞれ実施機関の職員が作成したものである。

実施機関が本件各文書において公開しないこととした情報は、受動喫煙防止対策に係る通報受理記録に記載された事業者への対応内容である。

本件各文書には、通報内容及び日時等のほか実施機関の職員が事業者と対応した内容が記載されており、措置（処理内容）欄に、喫煙状況の確認や確認内容に基づ

く助言等といった通報に対する事業者への対応内容が記載されている。

(2) 本件非公開部分の条例第7条第5号該当性について

本件各文書には、対応結果として通報内容に関わる事業者に対する本市の対応内容や事業者の事業実施における対応内容に関わる事項が記載されており、本件各非公開部分を公開することにより、今後、指導等に係る事務に関し、違反を容易にし、若しくは発見を困難にするなどの支障が生じるおそれや事情聴取を回避され、また、正確で詳細な供述を得ることが困難となるなど事務事業の適正な遂行に支障が生じるおそれがあり、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務の適正な遂行に看過し得ない程度の支障を及ぼす相当の蓋然性があることから、本件各非公開部分は条例第7条第5号に該当するものと判断した。

2 結論

以上の次第であり、本件決定は条例に則った適正なものである。

3 意見の補足

本件決定において、非公開とした部分には、健康増進法に基づく通報に基づき実施機関の職員が事業者に行った対応の内容及びこれに対する事業者の対応が含まれている。

そして、健康増進法に基づく適切な指導等を行うためには、事業者からの正確で詳細な供述が必要不可欠であるところ、本件非公開部分には、実施機関の要請により事業者から聴取した内容が含まれており、これを公開することにより、事情聴取を回避され、また、正確で詳細な供述を得ることが困難となるなど受動喫煙防止対策推進業の適正な遂行に支障をきたすおそれがある。

また、実施機関の対応については、単なる法制度の一般的な説明や経過の説明のほか、健康増進法に違反していない案件について受動喫煙防止の観点から行った助言、健康増進法への違反に対する指導など、様々な内容が含まれるところ、これらの実施機関の対応に事業者がどのような対応を行ったのかを公開すると、事業者の対応によって、どのような場合に単なる説明、助言にとどまり、どのような場合に指導となるかが推測され、今後、指導等に係る事務に関し、違反を容易にし、若しくは発見を困難にするなどのおそれがある。

さらに、本件非公開部分のうち、実施機関の職員の対応については、上述のとおり、様々な内容が含まれるところ、担当者からの健康増進法の制度や一般的な経過の説明などについては、一見するとその記載自体では、事務事業上の支障がないと考えられるが、このような記載を含め、実施機関の職員の対応の一部でも公開すると、事業者の対応を推測することが可能となることから、先に記述したとおり、事情聴取を回避され、また、正確で詳細な供述を得ることが困難となるなど本市の受動喫煙防止対策推進事業に支障をきたすおそれがあるものである。

すなわち、単なる説明の部分のみを公開し、助言、指導等に係る部分を非公開とすると、少なくとも、単なる説明だけなのか、その後、何らかの助言、指導があったのかは推測が可能となるものであるところ、通報内容は公開することとしているため、

これと照合することにより、どのような通報であれば、単なる説明に止め、どのような通報内容であれば助言、指導が行われるのかといった本市の対応の方針が推測される可能性があるから、今後、指導等に係る事務に関し、違反を容易にし、若しくは発見を困難にするおそれがある。

また、健康増進法に基づく実施機関の職員の対応及びこれに対する事業者の対応については、これを公開することにより、事業者の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であることから、大阪市情報公開条例第7条第2号に該当し、非公開とすべきであると考える。

すなわち、本件各文書には、対応結果として通報内容に関わる事業者に対する本市の対応内容や事業者の事業実施における対応内容に関わる事項が記載されており、それらには事業者の今後の経営方針に関わる情報が含まれる。健康増進法では喫煙可能な屋内への20歳未満の立入を禁止しているため、事業所の喫煙の通報に対する対応は客層、雇用等に関わる情報であることから、まさに経営方針に関わる情報であり、それらの情報を公開することにより、周囲の事業者にその経営方針に対応され得られるはずだった利益を失うなど、当該事業者の正当な利益を害するおそれがある。健康増進法への対応以外についても、経営方針等の情報が含まれる場合があり、公開することにより、同様に、当該事業者の正当な利益を害するおそれがある。

また、健康増進法は、勧告に従わなかったときの行政処分として違反者の名称等の公表を規定しているが、指導・助言を行われたものの公表は規定しておらず、現に行っていないが、上述のとおり、健康増進法に基づく実施機関の職員の対応及びこれに対する事業者の対応の一部を公開することにより、当該事業者に対して、健康増進法に基づく助言、指導がなされていることが推測されることとなる。そして、単なる法制度の一般的な説明のみを行っている場合であっても、例えば、同内容の法制度の説明を繰り返し行っている場合には事業者が実施機関の説明に納得しておらず、受動喫煙防止対策に非協力的なのではないかといった推測がなされる可能性がある。したがって、これらを公開することにより、法令違反の事実がないにも関わらず、行政からの指導があった、あるいは、受動喫煙防止対策に非協力的であるといった風評被害が生じ、当該事業者の正当な利益を害するおそれがあり、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務の適正な遂行に看過し得ない程度の支障を及ぼす相当の蓋然性があるものと考えている。

第6 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。また、第9条において、公開請求に係る公文書の存否を答えるだけで、第7条各号に該当する情報を公開することとなる場合には、当該公開請求を拒否することができる旨規定している。もちろん、条例の解釈及び運用は、これらの規定の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言うまでもない。

2 争点

審査請求人は、本件決定による本件非公開部分4が、非公開情報に該当しないと主張するのに対し、実施機関は、本件非公開部分4が条例第7条第2号及び第5号に該当するものとして争っている。

したがって、本件審査請求における争点は、本件非公開部分4の条例第7条第2号及び第5号該当性である。

なお、審査請求人は、本件非公開部分1及び3の条例第7条第1号該当性については争っておらず、また、本件非公開部分2に係る審査請求を取り下げたことから、審査会は、本件非公開部分1から3までの条例第7条各号該当性については判断しない。

3 条例第7条各号の基本的な考え方

(1) 条例第7条第2号の基本的な考え方

条例第7条第2号は、法人その他の団体（以下「法人等」という。）の事業活動や正当な競争は、社会的に尊重されるべきであるとの理念のもとに、「法人等に関する情報であって、公にすることにより、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もの」は、原則として非公開とすることを規定している。そして、この「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」とは、法人等の事業者が保有する生産技術上又は販売上の情報であって、公開することにより、当該法人等の事業者の事業活動が損なわれるおそれがあるもの、経営方針、経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報であって、公開することにより、法人等の事業者の事業運営が損なわれるおそれがあるもの、その他公開することにより、法人等の事業者の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれるおそれがあるものがこれに当たると解される。

(2) 条例第7条第5号の基本的な考え方

条例第7条第5号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は公開しないことができると規定している。

ここで「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものをいい、また、こうした支障を及ぼす「おそれが

ある」というためには、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

4 本件非公開部分 4 の条例第 7 条第 5 号該当性について

(1) 前提

審査会において、本件非公開部分 4 を見分したところ、実施機関の主張のとおり、受動喫煙防止対策に係る通報受理記録に記載された事業者への対応内容であり、健康増進法に関する一般的な説明及びこれに基づく行政指導並びに実施機関の説明等に対する事業者の対応等が記載されている。

(2) 条例第 7 条第 5 号該当性

ア 実施機関の説明等に対する事業者の対応等について

本件非公開部分 4 に係る情報のうち、実施機関の説明等に対する事業者の対応等の部分について、実施機関は、公にすることより、事業者等との信頼関係を損ない、調査への協力を拒まれるなどして、必要な事情聴取を回避され、また、正確で詳細な供述を得ることが困難となるなど当該事務事業の適正な遂行に支障をきたすおそれがあると主張する一方、審査請求人は、実施機関が事業者への立入検査を行う権限を有しており、検査を拒む等をした場合に 20 万円以下の過料が科されることから、事業の適正な遂行に支障をきたすおそれは認められない旨を述べている。

確かに実施機関による立入検査は、事業者に過料が科されることがあり得ることから、間接的に強制力を有するとも考えられる。しかし、本件における実施機関の対応は、行政指導に留まっており、また、実施機関が行政指導的な手法を駆使し、事業者等との信頼関係を築きつつ、指導・助言等の円滑な実施に努めている点を考慮すると、当該情報を公にすることより、事業者の十分な協力を得られず、当該事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする実施機関の主張に不合理、不自然な点はない。

なお、審査請求人は、上記第 3 の主張のほか、他の地方自治体が公開した公文書を資料として審査会に提出している。そして、当該文書を確認したところ、健康増進法違反の通報等に対する他の地方自治体の対応等が記載されており、多くの地方自治体において、事業者名は非公開であるものの、事業者への対応内容に係る部分を公開し、また、一部の地方自治体では、事業者名及び事業者への対応内容に係る部分の双方を公開している状況が見受けられた。

この点、審査請求人の主張は明確ではないが、他の地方自治体が公開している情報は、本件についても公開すべきであると主張しているとも解されるところ、具体的な案件や非公開の根拠となる条例が異なることから、必ずしも他の地方自治体と同様の判断をすべきとは考えられない。

以上のことから、当該情報は、条例第 7 条第 5 号に該当する。

イ 健康増進法に関する一般的な説明及びこれに基づく行政指導について

本件非公開部分 4 に係る情報のうち、健康増進法に関する一般的な説明及びこれに基づく行政指導の部分について、実施機関は、健康増進法の制度や一般的

経過の説明などについては、一見するとその記載自体では、事務事業上の支障がないと考えられるが、このような記載を含め、実施機関の職員の対応の一部でも公開すると、事業者の対応を推測することが可能となり、事務事業に支障をきたすおそれがある旨を主張している。しかしながら、健康増進法に関する一般的な説明及びこれに基づく行政指導の部分から、事業者の対応を推測できるとまでは考え難く、適正な事務の遂行に看過し得ない支障を及ぼすとは認められない。

以上のことから、当該情報は、条例第7条第5号に該当しない。

(3) 小括

以上のことから、本件非公開部分4に係る情報のうち、別表に掲げる部分は、条例第7条第5号に該当しない。

5 本件非公開部分4の条例第7条第2号該当性について

(1) 本件非公開部分4に係る情報のうち、別表に掲げる部分以外は、条例第7条第2号に該当するか否かにかかわらず、上記4のとおり条例第7条第5号に該当し、非公開とすることが妥当であるため、本項では本件非公開部分4に係る情報のうち、別表に掲げる部分について検討する。

(2) 事業者の法令違反等に関する情報については、事業者の社会的評価等を損なうことがありうる情報でもあるが、違反の重大性等を考慮し、公益上、その不利益を事業者等が受忍すべきであると認められる場合には、事業者の「正当な利益」を害するとはいえないことから、公開する。

この点、実施機関は、当該情報について、健康増進法は、勧告に従わなかったときの行政処分として違反者の名称等の公表を規定し、指導・助言を行われたものの公表は規定しておらず、現に行っていないこと、また、単なる法制度の一般的な説明のみを行っている場合であっても、これらを公開することにより、法令違反の事実がないにもかかわらず、行政からの指導があった、あるいは、受動喫煙防止対策に非協力的であるといった風評被害が生じ、当該事業者の正当な利益を害するおそれがある旨を主張する。

しかし、本件非公開部分4に係る情報のうち、別表に掲げる部分は、健康増進法に関する一般的な説明及びこれに基づく行政指導であり、公にすることにより、法令違反の事実が推測され又は明らかになると考えられるものの、これらの情報は、公になったとしても、当該事業者の被る不利益は著しく軽微で、当該事業者が受忍すべきものであると認められる。

なお、実施機関によると、健康増進法は、勧告に従わなかったときの違反者の名称等の公表を予定しているものの、指導・助言を行われた案件の公表は規定していないとのことであるが、これは、指導・助言を行われた案件の公開をしない若しくはできない旨を規定しているとは解されないことから、条例に基づく公開を妨げるものではない。

よって、当該情報は、公にすることにより、当該事業者の社会的評価等を損ない、当該事業者の財産、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は認められない。

(3) 小括

以上のことから、本件非公開部分 4 に係る情報のうち、別表に掲げる部分は、条例第 7 条第 2 号に該当しない。

6 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 玉田 裕子、委員 小林 美紀、委員 重本 達哉

令和 4 年度諮問受理第 28 号

年 月 日	経 過
令和 4 年 7 月 11 日	諮問書の受理
令和 4 年 8 月 8 日	実施機関からの意見書の收受
令和 4 年 10 月 25 日	調査審議
令和 4 年 12 月 23 日	調査審議、実施機関の陳述
令和 5 年 1 月 27 日	調査審議
令和 5 年 5 月 12 日	調査審議
令和 5 年 6 月 19 日	審査請求の一部取下げ、審査請求人からの意見書の收受
令和 5 年 7 月 14 日	審査請求人からの意見書の收受
令和 5 年 7 月 20 日	調査審議
令和 5 年 8 月 17 日	調査審議
令和 5 年 9 月 26 日	調査審議
令和 5 年 12 月 26 日	答申

別表 公開すべき部分

該当箇所			概要
対象文書	枚目	項目	
本件 文書 2	3	「措置(処理内容)」欄の 2、 5 及び 6 行目	健康増進法に関する一般的な説明及びこれに基づく行政指導の部分