

## 裁 決 書

審査請求人 X

処分庁 尼崎市長

審査請求人が令和4年2月2日にした、処分庁尼崎市長（以下「処分庁」という。）による令和3年10月22日付けの審査請求人に対する公文書部分開示決定処分についての審査請求（令和3年度審査請求第11号。以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

### 主 文

本件審査請求を棄却する。

### 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」の欄に記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り下げを行った。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。

#### 審理関係人の主張の要旨

##### 1 審査請求人の主張

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

###### ア 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当たり、受動喫煙が生じる可能性が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。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。

イ 上記アのとおり、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だと認められる情報」に該当する。

###### ウ 条例第7条第3号ただし書該当性について

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とはできず、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はないということとはできない。

#### エ 条例第7条第5号該当性について

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。

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、担当者は委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。

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ず、条例第7条第5号に該当しない。

## 2 処分庁の主張

処分庁が、令和4年3月17日付け弁明書、令和4年7月28日付け回答書及び令和4年10月21日付け回答書で主張している内容は、次のように要約される。

### (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

#### ア 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指針－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15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) 喫煙者以外の人が、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。

イ 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。

ウ 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、各禁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。

エ 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。

理 由

1 条例第7条第3号ア該当性について

- (1) 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。

- (2) 「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）
- (3) 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。
- (4) 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の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。さらに、受動喫煙の可能性は、通行人等からも一定程度の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。
- (5) 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

- (1) 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。

- (2) 尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会（以下「審査委員会」という。）における調査において、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されなかったことから判断すると、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ぎ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。

- (3) 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い者」に不利益を及ぼすおそれがある場合」が考えられ（「尼崎市情報公開制度の手引き」参照）、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。その一方で、処分庁は、審査委員会による令和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、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状況を踏まえ、店舗の出入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。

イ 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、実情に応じて判断する旨の解釈が示されており、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。

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当たっては、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。

- (4) 以上のことから、本件開示情報は、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。

### 3 結論

以上のとおり、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により、本件審査請求には理由がないことから、主文のとおり裁決する。

令和6年8月20日

審査庁 尼崎市長 松本 眞