答 申 情 第 1 5 2 号
令 和 5 年 3 月 2 8 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 北 村 和 生
(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和4年5月20日付け文く安第2号をもって諮問のありました下記のことについて、
別紙のとおり答申します。

記

苦情等受付一覧の公文書一部公開決定事案（諮問情第249号）

1 審査会の結論

処分庁が非公開とした部分のうち、別記に示した部分については公開すべきであり、その余の部分について非公開としたことは妥当である。

2 審査請求の経過

- (1) 審査請求人は、令和3年12月14日に、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、「くらし安全推進課の路上喫煙担当が保有する苦情等受付一覧（当課受け・コールセンター受け・市長への手紙）のうち令和3年5月14日付け京都市指令文く安第28号による一部公開決定の対象文書「1（令和2年12月15日～令和3年4月21日通し番号487～596）より後のもの」の公開を請求した（以下「本件請求」という。）。
- (2) 処分庁は、本件請求に係る公文書として、「苦情等受付一覧（当課受け・コールセンター受け・市長への手紙）（令和3年4月22日～令和3年12月15日 通し番号597～756）」（以下「本件公文書」という。）を特定し、公文書一部公開決定処分（以下「本件処分」という。）をし、令和4年1月26日付けで、その旨及びその理由を次のとおり審査請求人に通知した。

条例第7条第1号及び第2号に該当

法人の担当者名は、公開することにより、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるとともに、当該法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められるため。

条例第7条第2号に該当

非公開にした法人情報は、公開することにより、当該法人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められるため。

※ 上記以外の非公開理由については、本件審査請求においては争点とされていないため、記載を省略する（以下同じ。）。

- (3) 審査請求人は、令和4年4月20日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分のうち、次のア及びイに係る処分の取消しを求める審査請求をした。

ア 通し番号「601」「608」「616」「623」「643」「649」「652」「653」「667（「京阪七条駅の出入口」に続く部分に限る）」「675」「686」「711」「712」「729」「730」「739」「740」「746」の「内容」欄の情報のうち、条例第7条第2号に該当するとして非公開とされた情報（以下「本件審査請求1」という。）

イ 本件公文書のうち特定の施設に係る「内容」欄、「回答」欄、「対応」欄の情報（通し番号「611」「630」「720」に限らない。）（以下「本件審査請求2」という。）

3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

4 処分庁の主張

弁明書及び審査会における職員の説明によると、処分庁の主張は、次のとおりであると認められる。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、処分庁等が聴取した路上喫煙等に係る苦情・相談内容や、処分庁が行った指導内容等を詳細に記録した文書であり、案件毎に「通し番号」「受付日付」「受付所属」「受付職員」「受付媒体」「苦情等の内容」「苦情等を受けた際の回答」「苦情等に対する対応」「苦情等の発信者である相手方」等を記載している。

(2) 条例第7条第2号に該当することについて

ア 本件審査請求1について

本件公文書のうち、審査請求の対象となる箇所には、電話や市長への手紙制度などを通じて得た次の(ア)～(ウ)の法人情報を記載している。

なお、当該箇所の一部については、明確に(ア)～(ウ)のいずれかに分類できるものではなく、それらの性質を複合的に備えているものも含まれている。

- (ア) 路上喫煙者が喫煙を行う場所として示された法人名
- (イ) 路上喫煙者が所属する又は所属すると推測される法人名
- (ウ) 通報・相談者としての法人名

(ア)は、公開することで、当該法人が路上喫煙等を発生させた原因であるかのような印象を与え、当該法人が風評被害に遭い、社会的評価の低下につながるおそれがあると認められる情報である。

(イ)は、公表に至らない違反者又は違反者であると推測される情報であることから、公開することで、当該法人が必要以上の社会的制裁を受けて社会的評価の低下につながると認められる情報である。

(ウ)は、公開することで、通報・相談者が不当な批判等の不利益を受けることにつながり、社会活動の自由が損なわれるおそれがあると認められる情報であるとともに、通報・相談がためらわれて指導等の対策を検討する際に必要な情報が処分庁のもとに集まらず、今後の路上喫煙防止対策業務に著しい支障が生じるおそれがあると認められる情報である。

以上から、本件処分において非公開とした情報は、法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するものと認められ、条例第7条第2号に該当する。

なお、審査請求人が条例第7条第2号に該当すると主張する、643（1つ目）、675、730（2つ目）及び740の非公開部分は、違反者個人が特定され得る情報であり、個人が識別されるもののうち、通常他人に知られたくないと認められる情報であるとして、条例第7条第1号に該当するものであり、また、712（1つ目）の非公開部分は、通報・相談者である法人担当者名であり、個人が識別されるもののうち、通常他人に知られたくないと認められる情報及び、当該法人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる情報であるとして、条例第7条第1号及び第2号に該当するものである。

イ 本件審査請求2について

「内容」欄については、前記の理由で非公開とした。

また、「回答」欄及び「対応」欄の非公開部分は、「内容」欄で非公開とした情報と同一の情報又は当該情報を特定し得る情報である。すなわち、「内容」欄、「回答」欄及び「対応」欄に記載した情報は、相互に関連する情報であるといえ、いずれかのみを非公開とただけでは、その他の情報に基づき非公開情報が明るみとなるため、「内容」欄で非公開とした情報は同様に非公開とする必要がある。

なお、原処分では明示していないが、本件事業において処分庁は、通報・相談内容等を踏まえて指導・啓発を検討・実施している。本件事業の対象となった者を公にすると、当該指導・啓発への協力を得られなくなり、今後の路上喫煙防止対策業務に著しい支障が生じるおそれがあり、条例第7条第6号に該当することを申し添える。

5 審査請求人の主張

審査請求書及び反論書によると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 本件審査請求1について

非公開とされた法人情報は、専ら路上喫煙等が行われている場所等を示すために言及されているに過ぎないことからすると、公開したとしても、当該法人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められるとはいえない。条例第7条第2号に該当しない。

「(ア)路上喫煙者が喫煙を行う場所として示された法人名」について、否認する。法人名は、路上喫煙者が喫煙を行う場所として示されたものではなく、路上喫煙者が喫煙を行う路上に近接する場所として示されたものである。そもそも法人の所有する物件は、道路法により路上を占有することはできない。

「(ア)は、公開することで、当該法人が路上喫煙等を発生させた原因であるかのような印象を与え」について否認する。法人名を公にしたとしても、当該法人が路上喫煙等を発生させた原因であるかのような印象を与えることはない。道路上の特定の場所を指し示すにあたり、近接の目立つ建築物に言及することは広く一般的に行われていることである。このことからすると、法人名が示されているからといって、当該法人が路上喫煙等を発生させた原因であるとの印象が持たれるとはいえない。したがって、当該法人が風評被害に遭い、社会的評価の低下につながるおそれがある情報とはいえない。ちなみに、令和元年10月15日付けのくらし安全推進課長による「巡回報告書等における場所等の記載について」と題する文書では、業務で作成する報告書等における場所等の記載規則について、「場所の基点として記載に向くもの」として固有の名称がある物件名が挙げられている。「記載の良い例・悪い例」には、物件名によるものも例示されている。ここには、当該物件が路上喫煙等を発生させた原因であるかどうかといった観点はない。この文書は、処分庁自らが、物件名が場所の特定に有用であると認識していることを示すものである。法人名についても同様のことがいえる。

(2) 本件審査請求2について

本件施設に係る内容、回答、対応が、地方独立行政法人に係る情報であることからすると、条例第7条第2号に規定する法人情報に該当しない。

処分庁は、「「内容」欄については、前記の理由で非公開とした」と主張するが、失当である。本

件施設は、地方独立行政法人であることから、条例第7条第2号には、該当しない。

処分庁は、本件施設を公にすると、指導・啓発への協力を得られなくなり、今後の路上喫煙防止対策業務に著しい支障が生じるおそれがあると主張するが、何の根拠もない。本件施設は他機関からの要請に協力的であり、そのことを記録した公文書を自ら公開している。したがって、処分庁が本件施設を公開したからといって、今後、本件施設の協力を得られなくなるなどということはおおよそ考え難い。したがって、今後の路上喫煙防止対策業務に著しい支障が生じるおそれもない。処分庁の主張は、実態を踏まえない抽象的かつ蓋然性のない名目的なものに過ぎない。条例第7条第6号に該当しない。

6 審査会の判断

当審査会は、処分庁の主張及び審査請求人の主張を基に審議し、次のとおり判断する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、処分庁等が聴取した路上喫煙等に係る苦情、相談内容や、処分庁が行った指導内容等が案件ごとに一覧で記録された文書で、「通し番号」「受付（日時、所属、職員、利用媒体）」「内容」「回答」「対応（分類、対応状況）」等8つの項目についてそれぞれ詳細に記載されている。

(2) 本件審査請求1について

ア 争点について

本件審査請求1における争点は、以下の18件の案件の「内容」欄にある非公開情報のうち、27箇所についての非公開妥当性である。

通し番号「601」「608」「616」「623」「643」「649」「652」「653」「667（「京阪七条駅の出入口」に続く部分に限る）」「675」「686」「711」「712」「729」「730」「739」「740」「746」

イ 本件処分について

(イ) 処分庁は、本件公文書の「内容」欄の非公開情報について、以下のとおり主張する。

- a 路上喫煙者に対する苦情、相談において、その対象となる箇所を示すために近接の店舗や建物名が示されている部分については、当該店舗や建物の所有者等となる法人等が路上喫煙を発生させた原因であるかのような印象を与え、当該法人等の社会的評価の低下につながるおそれがある情報である。
- b 通報の対象となった個人又は法人等の名称は、違反者と推測される情報であることから、個人のプライバシーが侵害されるおそれや、法人等の社会的評価の低下につながるおそれがある情報である。
- c 通報・相談者としての法人等の名称については、通報・相談者が不当な批判等の不利益を受けることに繋がり、社会活動の自由が損なわれるおそれがあるとともに、通報・相談がためられて指導等の対策を検討する際に必要な情報が処分庁のもとに集まらず、今後の路上喫煙防止対策業務に著しい支障が生じるおそれがある情報である。
- d 通報・相談を行った法人等の担当者名については、個人のプライバシーが侵害されるおそれや、当該法人等の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる情報である。

(イ) 一方、審査請求人は道路上の特定の場所を指し示すにあたり、近接の建築物を明示することは一般的であるから処分庁が主張するおそれは生じないと主張する。

ウ 路上喫煙者が喫煙を行う場所に関する情報として示された法人等の名称 (イ(ア)a) について

(ア) 処分庁は、路上喫煙が行われていると苦情等がなされた場所の近接の店舗や建物名は、当該店舗等が路上喫煙を発生させた原因であるかのような印象を与え、当該法人の社会的評価の低下につながることから条例第7条第2号に該当すると主張している。

(イ) 条例第7条第2号は、公開することにより、法人その他の団体又は事業を営む個人(以下「法人等」という。)の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる情報が記録された公文書について、非公開とすることを定めたものである。ここでいう法人には、京都市、国、他の地方公共団体、独立行政法人等(独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。)及び地方独立行政法人並びにこれらに準じる団体を除くとされている。

(ロ) 一般に、建物や店舗の所有者や管理者(以下「建物所有者等」という。)は、当該建物等の敷地内の管理に責任を負うものであり、建物等が接する公道の管理については、道路法に基づく道路管理者がその責任を負うものとされる。

したがって、当審査会としては、本件公文書の「内容」欄に記載されている建物等の情報が、路上喫煙者がいる場所を指し示す性質のみをもつ場合には、当該情報を公開したとしても、当該建物所有者等の管理責任を問われることや、路上喫煙を誘発したかのような社会的評価を受けることがあるとは認め難く、当該建物所有者等の事業活動上の利益を明らかに害するとは認められないため、条例第7条第2号に該当しないと判断する。

なお、処分庁が非公開としている情報の中に、通報者が路上喫煙を指摘している場所の周辺建物に関する情報や、路上喫煙マナーに関する掲示物の掲示場所を示す情報なども含まれていた。当審査会としては、このような客観的事実を示す性質のみをもつ情報についても、公開することによって、建物所有者等の事業活動上の地位を明らかに害するとは認められないと判断する。

エ 通報の対象となった個人又は法人等の名称 (イ(ア)b) について

(ア) 処分庁は、通し番号643(ただし、一つ目の非公開情報)、675、730(ただし、二つ目の非公開情報)、740の非公開情報について、路上喫煙をした者が特定され得る情報であり、条例第7条第1号に該当すると主張する。また、通報対象が法人である場合は、違反者と推測される情報であり、公開することによって、法人の社会的評価の低下につながることから条例第7条第2号に該当すると主張する。

(イ) 条例第7条第1号は、個人のプライバシーの保護に最大限の配慮をし、個人に関する情報が公開されてプライバシーが侵害されることのないよう、特定の個人が識別され、又は識別され得るもののうち、通常他人に知られたいと認められるものについて、非公開とすることを定めたものである。また、「通常他人に知られたいと認められるもの」に該当するか否かについては、一般の感受性を基準として、客観的に通常他人に知られたいものと認められるものであるか否かで判断されるべきである。

条例第7条第2号は、ウ(イ)のとおりである。

(ロ) 当審査会において本件公文書を見分したところ、通し番号675及び730(ただし、二つ目の非公開情報)の「内容」欄の非公開情報については、路上喫煙者がいたとされる特定の日

時や具体的な場所を含む詳細な記載がされており、これらは習慣的に特定の時間に特定の場所を利用する者を示す情報であると認められる。

したがって、処分庁が公開と判断している部分を考慮すると、当該情報を公開することで個人が特定され得る可能性は否定できないことから、条例第7条第1号に該当すると判断する。

一方で、通し番号643（ただし、一つ目の非公開情報）及び740の「内容」欄の非公開情報については、処分庁が公開と判断している部分を考慮しても、個人が特定され得る可能性があるとは認められないため、条例第7条第1号に該当しないと判断する。

次に、本件公文書の「内容」欄に記載されている情報は、通報者の申出内容を書き留めたものであることから、事実関係が不明な情報が記録されていることも十分に予想されるところであり、公開することによって、通報対象となった法人等に関する当該情報が事実であると受け止められること、又は未確認情報に基づき当該法人等の評価が行われることによって不当に低い評価を受けるおそれがあることは否定できない。

したがって、当審査会としては、通報対象とされた法人等の名称については、条例第7条第2号に該当すると判断する。

なお、通し番号740の「内容」欄の非公開部分に含まれる特定の施設の名称については、通報対象となった法人等の情報と認められるため、条例第7条第2号に該当し非公開とすべきものと判断する。

オ 通報・相談者としての法人等の名称（イ(ア)c）について

(ア) 処分庁は、通報者に関する情報について、公開することによって、不当な批判等の不利益を受け社会的活動の自由が損なわれるおそれがあること、また通報が躊躇われることによって今後の路上喫煙防止対策業務に支障が生じるおそれがあると主張する。

(イ) 条例第7条第6号において、本市等が行う監査、契約、調査に係る事務など、当該事務又は事業の性質上、公開することによって、その目的が損なわれたり、公正かつ適切な執行が妨げられる情報については非公開とすることを定めている。

(ウ) 一般に、本件事案のような法令等の違反を発見した者が通報を行う制度においては、通報者は自らの通報内容等が公にされることを予定していないため、通報者に関する情報を公開することで、通報者が不当な批判等を受けるおそれや通報を躊躇う者が生じるおそれは否定できず、その結果、路上喫煙者の情報が収集できなくなり、当該通報制度が形骸化するなど、業務に支障が生じるおそれがあると認められる。したがって、本件事案の通報制度における通報者に関する情報は、条例第7条第6号に該当するとともに、通報者が個人の場合は同条第1号に、通報者が法人等である場合は同条第2号に該当するものと言え、本件公文書のうち通報者に関する情報を記載している「相手方」欄は、非公開情報に該当する。

(エ) これを踏まえ、当審査会において本件公文書を見分したところ、「内容」欄において非公開とされている情報の中には、当該情報自体が通報者を示すもののほか、「相手方」欄に記載されている通報者との関係性が見出され得る情報が認められた。

このうち、当該情報自体が通報者を示す情報は、(ウ)のとおり条例第7条第1号、第2号又は第6号に該当するものと判断する。

しかしながら、「相手方」欄に記載されている通報者との関係性が見出され得る情報については、「相手方」欄を非公開とすることで、当該情報のみでは通報者の特定に至ることができないことから、条例第7条第1号、第2号又は第6号のいずれにも該当しないと判断する。

カ 通報・相談を行った法人の担当者名（イ(ア)d）について

(ア) 処分庁は、通報を行った法人の担当者の氏名について、個人のプライバシーが侵害されるおそれがある情報、かつ当該法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる情報であると主張する。

(イ) 通報者に関する情報は、ウ(ウ)のとおり、非公開として保護すべき情報である。

また、一般に、個人が特定の企業でどのような地位にあり、どのような活動を行ったかについての情報は、通常他人に知られたくないと認められ、条例第7条第1号に規定する非公開情報に該当し、また従業員に関する情報は、法人等の事業活動情報として条例第7条第2号に規定する非公開情報に該当するものと考えられる。

したがって、処分庁が条例第7条第1号及び第2号に該当するとして非公開とした判断は妥当であると認める。

キ 以上から、処分庁が本件審査請求1において非公開とした部分のうち、別記の1に示す部分は、公開すべきであると判断する。

(3) 本件審査請求2について

ア 争点について

本件審査請求2における争点は、本件公文書の「内容」欄、「回答」欄及び「対応」欄の情報のうち、特定の施設に関する情報についての非公開妥当性についてである。

イ 本件処分について

(ア) 処分庁は、「内容」欄について(2)イ(ア)と同様の理由で非公開としており、「回答」欄及び「対応」欄の非公開部分は、「内容」欄で非公開とした情報と同一の情報又は当該情報を特定し得る情報であるから、いずれかのみを非公開としただけでは、その他の情報に基づき非公開情報が明るみとなるため、「内容」欄で非公開とした情報は同様に非公開とする必要があると主張する。また、本件事業の対象となった者を公にすると、当該指導・啓発への協力を得られなくなり、今後の路上喫煙防止対策業務に著しい支障が生じるおそれがあり、条例第7条第6号に該当するとも主張する。

(イ) 一方、審査請求人は、当該施設は、地方独立行政法人であり、条例第7条第2号に該当せず、また、当該施設名を公開したとしても、今後、本件施設の協力を得られなくなることはおよそ考え難く、処分庁の主張は、実態を踏まえない抽象的かつ蓋然性のない名目的なものに過ぎないと主張する。

ウ 通報者及び通報対象となった者に関する情報の非公開該当性について

(ア) 当審査会において本件公文書を見分したところ、「内容」欄、「回答」欄及び「対応」欄の記載内容には、通報者及び通報対象者に関する情報が含まれていることが認められた。

(イ) 通報者に関する情報については、(2)オのとおり条例第7条第1号、第2号又は第6号に規定する非公開情報に該当し、通報対象者に関する情報については、(2)エのとおり条例第7条第1号又は第2号に規定する非公開情報に該当するものとする。

(ウ) また、路上喫煙対策防止業務においては、法令等の違反を解消することを目的とし、通報の対象となった者に対し指導等を行っていることから、通報対象者に関する情報は、行政指導の対象となった者としての性質を有する情報であると認められる。

一般に、行政指導において法令違反の状態の解消を実現させるためには、その手法や手段の有効性の確保が重要であること、また相手方の任意の協力がなければ指導の目的を達成することが困難であることから、処分庁と相手方の信頼関係の構築も重要なものであるといえる。

そうすると、行政指導の対象となった者に関する情報を公開すると、相手方の協力が得られなくなり、これにより指導が停滞することは否定できないから、通報対象者に関する情報は、条例第7条第6号に規定する非公開情報にも該当するものと認められる。

- (エ) したがって、当審査会としては、仮に、審査請求人の指摘する地方独立行政法人に関する情報が本件公文書の「内容」欄、「回答」欄及び「対応」欄に記載されていたとしても、当該情報が、通報者に関する情報又は通報対象者に関する情報としての性質をもつ場合には、条例第7条第6号に規定する非公開情報に該当するものと判断する。

なお、当審査会において、本件公文書のうち、本件審査請求2において争点とされている特定の施設の名称及び当該施設に関する情報が記載されている部分を見分したところ、「内容」欄において処分庁が非公開とした部分には、路上喫煙者がいる場所を指し示す性質のみをもつと認められる情報が認められたため、これについては(2)ウと同様の理由から公開すべきである(別記の2)と判断する。

(4) 結論

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

1 本件審査請求1について公開すべきと判断した情報

通し番号	内容欄のうち公開すべき箇所
601	全て
608	全て
616	全て
623	全て
643	全て
649	全て
652	全て
653	全て
667	非公開箇所のうち、3つ目
686	全て
711	全て
712	非公開箇所のうち、2つ目
730	非公開箇所のうち、1つ目
739	全て
740	非公開箇所のうち、 1つ目の1文字目から17文字目まで及び2つ目
746	全て

2 本件審査請求2について公開すべきと判断した情報

通し番号	内容欄のうち公開すべき箇所
630	全て

(参 考)

1 審議の経過

令和4年 5月20日 諮問
6月20日 諮問庁からの弁明書の提出
9月 2日 審査請求人からの反論書の提出
令和5年 1月13日 諮問庁の職員の口頭理由説明（令和4年度第7回会議）
2月17日 審議（令和4年度第8回会議）
3月28日 審議（令和4年度第9回会議）

2 本件諮問について調査及び審議を行った部会
第2部会（部会長 毛利 透）