

答 申

1 審査会の結論

福岡県知事（以下「実施機関」という。）が、平成29年8月4日29監指第484号-2で行った公文書非開示決定（以下「本件決定」という。）において非開示とした公文書のうち、別表の「開示妥当と判断した部分」は、開示すべきである。

2 審査請求に係る対象公文書の開示決定状況

(1) 審査請求に係る対象公文書

審査請求に係る対象公文書（以下、「本件公文書」という。）は、「産業廃棄物監視指導マニュアル（様式、資料、参考資料を除く。）」である。

(2) 開示決定状況

実施機関は、本件公文書が、福岡県情報公開条例（平成13年福岡県条例第5号。以下「条例」という。）第7条第1項第4号（行政運営情報）に該当するとして、条例第11条第2項の規定に基づき、本件決定を行った。

3 審査請求の趣旨及び経過

(1) 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、実施機関が行った本件決定の取消しを求めるというものである。

(2) 審査請求の経過

ア 審査請求人は、平成29年6月12日付けで、実施機関に対し、条例第6条第1項の規定により、本件公文書の開示請求を行った。

イ 実施機関は、平成29年6月27日付けで、条例第12条第2項の規定により、非開示情報の確認作業に時間を要することを理由に、開示決定の期間を同年7月12日まで延長する旨の決定を行い、審査請求人に通知した。

ウ 実施機関は、平成29年8月4日付けで、本件決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。

エ 審査請求人は、平成29年8月15日付けで、本件決定を不服として、実施機関に対し、審査請求を行った。

オ 実施機関は、平成29年11月8日付けで、当審査会に諮問した。

4 審査請求人の主張要旨

審査請求書、反論書及び口頭意見陳述における審査請求人の主張の要旨は、次のとおりで

ある。

- (1) 審査請求人が本件開示請求書の提出をしてから公文書非開示決定通知書が審査請求人に送付されるまでの期間は、57日経過しており、条例第11条ないし第13条に違反する処分であることは、明らかである。
- (2) (1)のとおり、本件決定については手続的な瑕疵があるものの、裁判例等を踏まえ、本件処分が取り消されなければならないかについては、理由の付記の不備を問題とする。
実施機関は、非開示理由について「産業廃棄物監視指導マニュアルは、その内容を公にすれば、処分庁の検査、取締り等に係る事務において、その対象となる事業者の違法又は不当な行為を容易にしてしまうことにつながる蓋然性が高く、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であって、それは、内容のみならず、その構成等も同様である」としている。
しかし、「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」については、名目的、抽象的に当該事務または事業の適正な遂行に支障が生じる可能性があるだけでは足りず、実質的、具体的に当該事務または事業の遂行に支障が生じる相当の蓋然性が認められることが必要であり、実施機関の非開示理由の説明は抽象的であり具体的な非開示理由ではない。
したがって、本件決定の非開示理由は不備であると言わざるを得ず、本件決定は取り消されなければならない。
- (3) 産業廃棄物の監視指導については、県民の生活環境の保全及び公衆衛生の向上の面から、県民はそれを知る権利を有するものと考えられる。県民の知る権利と産業廃棄物処理業者の取締りを比較衡量した場合に、産業廃棄物処理業者の取締りのために県民の知る権利が制限される場合のみ、本件公文書の非開示が許されると解する。
- (4) 事業者は、行政庁の指導を受けたり、監視されたりすることを望まないものであり、本件公文書が公にされることにより、行政庁の指導・監視の方法等を把握することができるようになることで、健全な事業を営むことができるようになると考えられる。
- (5) 仮に、本件マニュアルが公にされることにより悪質な事業者の脱法行為を助長すると考えられる場合には、その部分だけを非開示にすることを検討すれば良い。

5 実施機関の説明要旨

- (1) 実施機関が本件決定を行った理由を要約すると、次のとおりである。

本件公文書は、その内容を公にすれば、処分庁の検査、取締り等に係る事務において、その対象となる事業者の違法又は不当な行為を容易にしてしまうことにつながる蓋然性が高く、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であって、それは、内容のみならず、その構成等も同様である。

構成等が明らかとなれば県の監視指導業務における対応順序や具体的な検査手法が予測でき、それにより悪質な事業者が違法事実の隠蔽や指導逃れのための対策を講じることにつながるものであり、産業廃棄物監視指導マニュアルは全体が条例第7条第1項4号イに該当するものである。

(2) 当審査会において、実施機関の職員から説明を聴取したところ、以下の説明を新たに行っている。

本件公文書の個別の記載内容の中には、条例第7条第1項第3号（審議・検討情報）、第5号（任意提供情報）、第7号（法令秘情報）も含まれている。

6 審査会の判断

(1) 産業廃棄物の監視指導業務について

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃掃法」という。）は、廃棄物の排出を抑制し、廃棄物の適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし、並びに生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とし、廃棄物の保管、運搬及び処分方法に関する基準や環境保全上の禁止事項、排出事業者、地方公共団体等の責務等が規定されている。

都道府県知事等は、産業廃棄物の適正な処理を確保するため、廃掃法その他産業廃棄物処理に係る立入検査の根拠となる法令に基づき、産業廃棄物の排出事業者や処理業者、処理施設等への立入検査を実施し、廃掃法に違反する処理等が行われた場合には、改善命令、措置命令、業の停止、業許可の取消し等の行政処分を行っている。

(2) 本件公文書の性格について

本件公文書は、産業廃棄物の適正な処理を確保するため、実施機関が、排出事業者及び処理業者に対する指導、産業廃棄物処理施設等への立入検査及び違反行為等の是正（行政処分）を行うに当たり、職員の対応の目安となるよう作成されたマニュアルである。

(3) 条例第7条第1項第4号該当性について

ア 本号の趣旨

本号は、県の機関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、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について、非開示とすることを定めている。

本号イに規定する、監査、検査、取締り又は試験に係る事務については、いずれも事実を正確に把握し、その事実に基づいて評価、判断を加えて、一定の決定を伴うことがある事務である。

これらの事務に関する情報の中には、例えば、監査の対象、実施時期、調査項目等の

詳細な情報や、試験問題等のように、事前に公にすれば、公正かつ適正な評価や判断の前提となる事実の把握が困難となったり、行政客体における法令違反行為又は法令違反に至らないまでも妥当性を欠く行為や巧妙な隠蔽行為を助長したりするなどのおそれがあるものがあり、このような情報については、非開示とするものである。

また、公にすることによる支障は、本号イからホまでに例示的に掲げたものに限定されるものではなく、これらの事務又は事業以外にも、同種のもので反復されるような性質の事務又は事業であって、ある個別の事務又は事業に関する情報を開示すると、将来の同種の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等、「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」がある限り非開示となる。

なお、「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求される。

イ 該当性の判断

(ア) 全部非開示とする実施機関の主張について

実施機関は、本件決定に係る理由の説明において、本件公文書は、その内容のみならず、構成等が明らかになれば、県の監視指導業務における対応順序や具体的な検査手法が予測でき、それにより悪質な事業者が違法事実の隠蔽や指導逃れのための対策を講じることにつながるため、全体が本号に該当し、全部非開示が妥当であると主張している。

しかしながら、本件公文書は、廃掃法その他関係法令に定められた立入検査における対応など、県の監視指導業務の遂行に当たり職員の対応の目安となるよう作成されたマニュアルであり、その構成等から把握できる対応順序は、廃掃法やその他関係通知等に規定されている事項から読み取ることができる、あるいは予測できる情報と大差ないものと認められる。

また、実施機関が全部を非開示とした説明に対し、審査請求人は、事業者の違法又は不当な行為を容易にする情報については、これを区分し、条例第8条第1項による部分開示をすべきである旨を主張しており、本件決定における実施機関の説明は、当該主張を否定するほどの合理性があるとまでは認められない。

したがって、本件公文書について全部非開示とした実施機関の説明は妥当ではなく、本件公文書に記載された具体的な情報の内容に着目して、これを開示した場合の、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれの有無を判断することが適当である。

(イ) 本号該当性の判断について

当審査会において、本件公文書を見分したところ、本件公文書には次のような情報が記載されていることが認められる。

- ① 立入検査に係る準備事項、確認事項、留意事項及び対応方針等の具体的かつ詳細な検査手法
- ② 立入検査の現場対応をはじめとした一連の監視指導業務における職員の判断のための指針となる考え方、着眼点及び対応方法例
- ③ 他の機関等から情報提供を受けた内容であることが確認できる事項及びその提供元に係る情報（以下①、②、③を総称して「特殊情報」という。）

これらの情報を開示した場合、立入検査における具体的な検査手法や着眼点が知られ又は容易に推測されることにより、検査の対象者やその関係者が、立入検査に先んじて違法事実に係る証拠の改ざんや隠蔽を行うなど、県からの指導や不利益処分を免れるための対策や妨害手段を講じることが可能となるものと認められる。

また、記載された立入検査及びその後の対応に係る方針等を逆手に取り、悪質な事業者が検査に対する妨害手段を講じ、あるいは検査後もなお巧妙に不適正処理を継続するなどの違法又は不当な行為を助長するおそれがあると認められる。

さらに、特殊情報のうち③については、これを開示した場合、提供元との信頼関係が損なわれ、今後、提供元からの情報提供を受けることが困難となると認められる。

これに対して、特殊情報以外の部分については、次のような情報が記載されていることが認められる。

- ・ 標題、項目名等のマニュアルの体系を表すための表記
- ・ 廃掃法など産業廃棄物処理に係る立入検査の根拠となる法令の規定
- ・ 一般に公開している関係通知の内容
- ・ 実施機関内部での報告等の内部の事務処理に係る事項
- ・ 具体的かつ詳細とまでは認められない検査手法

これらの情報については、これを開示したとしても、このことにより、検査の対象者やその関係者が、立入検査に先んじて違法事実に係る証拠の改ざんや隠蔽を行うなど、県からの指導や不利益処分を免れるための対策や妨害手段を講じることが可能となるとまでは認められず、その他県の産業廃棄物監視指導業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとまでは認められないというべきである。

他方、条例の目的に鑑み、県民の生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図る観点からは、県の産業廃棄物監視指導業務がどのように行われているかについては、一定の範囲で県民が知ることは尊重に値するというべきである。

以上のことから、特殊情報以外の情報については、開示したとしても、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれその他県の産業廃棄物監視指導業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとまでは認められず、本号には該当しないと判断される。

したがって、上記のとおり条例第7条第1項第4号に該当しない特殊情報以外の部分については、開示すべきである。

(4) 実施機関及び審査請求人のその他の主張について

ア 条例第7条第1項第4号以外の該当性

当審査会が実施機関に説明を求めたところ、本件公文書に記載されている情報の中には、条例第7条第1項第3号（審議・検討情報）、第5号（任意提供情報）、第7号（法令秘情報）が含まれていると、非開示とした理由を追加して回答している。

しかしながら、当審査会が、実施機関が追加した理由と本件公文書の記載内容について精査したところ、いずれの理由も条例の解釈又は適用において適切ではないと判断される。

イ 理由の付記

審査請求人は、本件決定の理由は抽象的であり具体性がないため、理由に不備があり、本件決定は取り消されるべきであると主張している。

理由の付記については、条例上の明文の規定はないが、福岡県行政手続条例（平成8年1月4日福岡県条例第1号）第8条第1項において、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する場合（略）は、申請者に対し、同時に、当該処分（略）を示さなければならない。」と定めている。

これを受けて、知事が管理する公文書の開示等に関する規則（平成13年6月29日福岡県規則第51号）第3条第2号に定める公文書部分開示決定通知書（様式第3号）には「開示しない部分及び理由」欄が、同条第3号に定める非開示決定通知書（様式第4号）には「開示しない理由」欄が、それぞれ設けられている。

また、条例の解釈運用を示した「情報公開事務の手引」によれば、「開示しない理由」欄についての運用を次のとおり定めている。

- i 開示請求に係る公文書について開示しないこととした場合の理由の提示は、当該決定を受けた開示請求者が、当該決定を不服として審査請求又は訴訟の提起により救済を求めたり、あるいは開示請求する内容を変更して再度開示請求を行ったりするなどの対応を行う場合にその便宜を図るものであるため、非開示情報の内容が明らかにならない限りにおいて、どのような種類の情報が記録されているかを記載する。
- ii 非開示理由の記載方法として、該当する非開示情報の号数を明記することだけでなく、開示請求に係る公文書のどこの部分に記載されているどの情報（又はどのような類型）を開示するとどのような支障等があり、条例第7条第1項第○号に該当するかを記載する。

当審査会が本件決定に係る非開示決定通知書を確認したところ、本件公文書のうち、

どのような情報が非開示とされているのかが明確となっておらず、開示請求者にとって分かりにくいものとなっていることは否定できない。

しかしながら、情報公開制度においては、非開示とした公文書の内容自体を明らかにしてしまうような理由付記ができないという特殊性があること、本件決定において、単に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との理由に止まらず、「正確な事実の把握を困難にするおそれ」や、「違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」があることを理由にしていること等を踏まえると、手続的瑕疵があり、本件決定の取消事由となるとまでは認められないと判断される。

以上の理由により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

7 付言

(1) 理由の付記について

上記6(4)イで述べたとおり、理由の付記の手続的瑕疵はないとしても、審査請求人が主張するように、開示請求者にとって分かりにくい記載となっていると認めざるを得ない。

今後、実施機関においては、非開示理由の記載について、条例の条文を引用するに止まらず、支障の内容について可能な限りを具体的に記載するなど、適切な対応が行われるよう注意を喚起する。

(2) 本件決定における実施機関の対応について

実施機関は、平成29年6月27日付けで条例第12条第2項により、開示決定の期間を同年7月12日まで延長する旨の決定を行い、審査請求人に通知したが、本件決定は、延長後の決定期限の23日後になされている。

このような実施機関の対応は不適切であると言わざるを得ず、今後、実施機関においては、条例の適正な運用に努めるよう強く注意を喚起する。