

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30年4月23日30廃第112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、「表題」「右肩に記載された各情報」及び別表における「開示妥当と判断した部分」欄に記載された各情報は、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、「26廃第184号—3 産業廃棄物処分業に係る許可の条件の付与について（通知）に係る産業廃棄物処分業に係る許可の条件の運用について（案）」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30年4月11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（以下「本件請求」という。）を行った。
- イ 実施機関は、平成30年4月23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。
- ウ 審査請求人は、平成30年7月5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。
- エ 実施機関は、平成30年8月23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) 福岡県行政手続条例（平成8年福岡県条例第1号。以下「行政手続条例」という。）第

8条第1項は、「申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し当該処分の理由を示さなければならない。」と規定し、行政手続条例逐条解説の第8条部分の説明においては、「全然理由を付さなかったり、理由らしき理由を付さなかったときは、当該行政行為に形式上の瑕疵があると解され、判例にも取消事由にあたるものがある。」「理由の程度は、一般にどのような事実を基に処分が行われるかが申請者において十分認識しうる程度であることが必要である。」との説明がなされている。また、最高裁判所の判例（最判平成4年12月10日民集第166号773頁）にも、同様の趣旨を述べるものがある。

本件決定における非開示理由は、条例第7条第1項第4号に該当し、「①（許可条件の付与内容が）公になると巧妙な虚偽の事業計画を記載した申請により適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある。②（許可条件の）運用については、違反の是正指示や行政処分の基礎となるものであることから、巧妙な隠蔽行為を助長するなど不当な行為を容易にし、又はその発見を困難にするおそれがある。」というものである。この説明は、抽象的であり、審査請求人が了知できるものではない。よって、本件決定は行政手続条例第8条第1項に違反し、取り消されるべきである。

(2) 本件公文書は、産業廃棄物処分業の保管基準に関するものであり、法令に基づく基準とは異なる基準を設け、申請者にこの基準（条件）に該当する設備を求めるものである。行政庁は、審査請求人の開示請求に対し、条件を付す根拠・条件付与の対象については明らかにしたものの、条件の内容については、「適正に保管できる数量」とし、その基準を明らかにしていない。

産業廃棄物処分業者は事業の許可の取得のために、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。）に関する法令を精査し、具体的な審査基準を基に申請に及んでいる。具体的な審査基準が公にされなければならないことは、審査基準について定める行政手続法（平成5年法律第88号。以下「行政手続法」という。）の規定からして明らかである。

行政手続法第5条第3項は事務所における備付け等により審査基準を公にすることを行政庁に義務付けている。実施機関は附款を審査基準に含めないで公にする必要がないと考えているが、本件の場合、法令の基準が明らかであるにもかかわらず、附款を付すこと理由を明らかにするべきであり、そのためには本件公文書を開示するべきである。

審査基準に附款（許認可の条件・期限等）を付すか否かの基準を含むかについては、処分庁は審査基準に当たらないと主張するが、議論があるところである。附款が実質的に審査基準になる場合は、附款も審査基準になると考える。仮に附款が審査基準に含まれないとしても、行政庁は申請者の利便（許認可を得られる見込みがあるか否かを事前に判断すること）に資するため附款の公開をするべきである。

(3) 行政手続法は不利益処分の処分基準については、公にすることで、不当な行為を助長することが明らかな場合には、処分基準を公にするよう努めなければならないと規定する。しかし、原則は、処分基準についても具体的に定め、これを公にしなければならない。

事業者が法令に違反する行為あるいは不当な行為をしていることが疑われる場合、行政庁は是正指示や指導をすることになる。その結果、不利益処分を課す場合には、何らかの合理的な基準がなければならないことはいうまでもない。

仮に、本件公文書が不利益処分の処分基準を含むものであり、処分基準が公にされることにより悪質な事業者の脱法行為も助長すると考えられる場合に、その部分だけを非開示にすることを検討すればよいことになる。

(4) 本件公文書には、「(案)」という表示がなされていた。「産業廃棄物処分量に係る許可の条件について「(案)」という文書の効力は、申請人に対しどのような効力を有するかは不明であるが、「(案)」のままの運用がなされているのであれば、疑問である。行政手続法が審査基準を定め、これを公にすることを行政庁に求めているのは、行政に対する信頼を国民が持つことを目的としている。本件公文書が非開示とされたことは、行政手続法の目的である行政運営における透明性に反するものであり、行政に対する国民の信頼を損なうことになる。

5 実施機関の説明要旨

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。

(1) 本件公文書には、許可の条件の変更を認めるための判断指標等を記載しており、その内容が公になれば、巧妙な虚偽の事業計画を記載した申請により、産業廃棄物処分量に係る許可の条件の運用及び廃掃法の趣旨に基づく適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある。また、同運用に基づいて設定する条件は、立入検査時に違反の是正指示や指導に応じない場合に検討が必要になる行政処分の基礎となるものであり、開示が巧妙な隠蔽行為を助長するなど不当な行為を容易にし、又はその発見を困難にするおそれがある。

本件決定において、本件公文書を非開示としたのは、本件公文書の内容が条例第7条第1項第4号イに該当するものであると判断したからであり、審査請求人が示している最高裁判所の判例に照らしても、非開示決定通知書において「適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれ」、「巧妙な隠蔽行為を助長するなど不当な行為を容易にし、又はその発見を困難にするおそれ」に該当することを開示しない理由として明示しているのだから、審査請求人の主張には理由がない。

(2) 審査基準は、「許認可等をするかどうかの判断に関する規律であり、附款（許認可等の条件、期限等）を付す場合の基準等は含まれない」と解釈されており、審査請求人の主張は失当である。また、審査請求人は許可の条件が法令に規定する保管基準と異なる基準で

あるかのように主張するが、許可の条件は、許認可等をするかどうかの判断に関する基準ではない。この許可の条件の内容は、申請者が提出した申請書等を精査し適切に保管ができる数量を個別具体的にしたものである。このことから審査請求人が「申請者にこの基準(条件)に該当する設備を求めるものである」との主張も失当である。

- (3) 処分基準については、脱法行為又は不当行為が助長されるおそれがあるため、公にすることが努力義務とされている。しかしながら、この許可の条件は、申請者の申請内容を前提としたものであり、申請者に不利益を課すものではない。また、許可申請者がその申請内容を逸脱した産業廃棄物の保管を行った場合に生活環境保全上の支障を来すおそれがあることから、廃掃法第14条第1項に基づき許可権者の判断により付与するものである。このため、審査請求人の「本件公文書が不利益処分の基準を」含むものである場合の主張は、そもそもこの許可の条件の付与が不利益処分ではないことから、まったく請求の理由とならない。

6 審査会の判断

(1) 廃掃法について

廃掃法は、廃棄物の排出の抑制と適正な処理により、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た法律であり、産業廃棄物の処理等について規定している。

(2) 産業廃棄物処分業に係る「許可の条件」について

産業廃棄物処分業者が産業廃棄物の処理を受託し、処理を行う前の産業廃棄物（以下「処理前産業廃棄物」という。）については、廃掃法第12条第1項の規定に基づき、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令（昭和46年政令第300号）第6条第1項第2号ロ（3）において、保管期間及び保管数量の上限が定められている。

しかし、産業廃棄物処分業者が行う選別、圧縮などの処理（中間処理）の後に当該処理によって廃棄物が生じる場合は、当該廃棄物（以下「処理後産業廃棄物」という。）の保管期間及び保管数量の上限に関して、法令の規定が設けられていないため、実施機関においては、廃掃法第14条第1項の規定の趣旨に基づき、産業廃棄物の過剰保管により生活環境保全上の支障を生じる事態になることを防止するために、処理後産業廃棄物についても、保管数量の上限を「許可の条件」として付すこととしている。

(3) 本件公文書の性格について

本件公文書は、（1）の「許可の条件」を付す際の運用について1から14までの項目及びその他の項目に分けて記載された文書であり、「許可の条件」を付す対象となる許可の種類等が記載されている。

(4) 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。

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

(7) 「対象外業者の基準」の本号該当性について

条例第8条には、「開示請求に係る公文書の一部に非開示情報が記録されている場合において、非開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。」と定められているが、今回、実施機関は、本件公文書の全てを非開示とする本件決定を行っている。

実施機関は、本件公文書の内容が公になれば、巧妙な虚偽の事業計画を記載した申請により、廃掃法等の趣旨に基づく適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあること、また、「許可の条件」は、産業廃棄物の処理実態として確認すべき重要事項であり、立入検査時に違反の是正指示や指導に応じない場合に検討が必要になる行政処分基礎となるものであることから、「許可の条件」の開示が、産業廃棄物処分業者の巧妙な隠蔽行為を助長するなど不当な行為を容易にし、又はその発見を困難にするおそれがあるとして、本号の該当性を説明している。

しかしながら、本件公文書の全てを非開示とする本件決定の妥当性を判断するにあたっては、実施機関が挙げたこうした総論的な理由からだけでは十分な判断を行うことができないため、当審査会は、本件公文書に記載されている個別の情報について開示した場合に、事務の適正な遂行に具体的にどのような支障を及ぼすおそれがあるかについて、条例第25条第4項の規定に基づき調査を行った。

この調査の結果、本件公文書のうち別表項目番号3、4、4(2)、6及びその他に該当する部分には、「産業廃棄物処分業に関する許可の条件を付す対象外となる業者の基準」（以下「対象外業者の基準」という。）に関する情報が記載されていることが判明した。また、実施機関からは、対象外業者の基準に関する情報を開示した場

合、当該基準を逆手にとって、処理後産業廃棄物の保管数量の上限、すなわち「許可の条件」を付されることを逃れようとして、実際の廃棄物処理方法とは異なる処理方法を掲げた事業計画を提出する産業廃棄物処分業者が現れる可能性があり、こうした実態と異なる事業計画の提出だけでは、即座に法令違反に該当することがないため、悪意の産業廃棄物処分業者を事業計画提出の段階で見分けることは非常に困難であること、また、そのことが処理後産業廃棄物の過剰保管等につながる可能性等についても説明を受けたところである。

そもそも、実施機関が、産業廃棄物処分業に関する「許可の条件」を付しているのは、処分後産業廃棄物の過剰保管等により周辺地への産業廃棄物の飛散や火災発生等の生活環境を脅かす事態が生じることを防止するという目的によるものであり、このことは、廃掃法の趣旨である生活環境の保全及び公衆衛生の向上という内容にも合致するものである。

以上を整理すると、対象外業者の基準に関する情報は、これを開示することで、悪意の産業廃棄物処分業者の不適切な行為を助長し、そのことによって、生活環境の悪化を防止するという「許可の条件」の目的等の達成が困難になるという実施機関の説明には合理性があり、条例第7条第1項第4号に該当する情報であると認められる。

(イ) (ア) 以外の部分について

実施機関からは、上記(ア)以外の部分には、条件を付す根拠・対象その他の情報が記載されていることについての説明はあったが、これらの情報を開示することによる事務の支障に関する特段の説明はなされなかった。

当審査会で本件公文書を見分したところ、別表項目番号1に該当する部分には、本件請求において審査請求人に対し既に全部開示している情報が記載されていること、別表項目番号2、3、3(1)～3(4)、7、7(1)、7(2)、10、10(1)～10(4)に該当する部分には、産業廃棄物処分業の許可申請者等に対し許可権限を有する行政機関として当然説明すべき事項が記載されていること、別表項目番号4、4(1)、4(2)、5、8、8(1)～8(3)、9、11～14、その他に該当する部分には、事務担当者の単なる事務処理要領的な事項等が記載されていることから、いずれも事務の適正な遂行に支障を及ぼす情報とはいえず、条例第7条第1項第4号に該当する情報であるとは認められない。

(5) 審査請求人のその他の主張について

ア 理由の付記について

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、行政手続条例第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、当該処分の理由（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はなく、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（又はどのような種類）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、「巧妙な虚偽の事業計画を記載した申請」が想定されることや、「運用に係る条件については、違反の是正指示や行政処分の基礎となるものであり、立ち入り検査時の基礎となるものであることから、巧妙な隠蔽行為を助長する」ことを理由にしていること等を踏まえると、実施機関は十分に非開示理由を明示できているものと判断される。

イ 本件公文書の名称の末尾に「（案）」と表記されていることについて

本件請求を受けた際に、実施機関は「26廃第184号—3産業廃棄物処分業に係る許可の条件の付与について（通知）」のほか、「26廃第184号—3産業廃棄物処分業に係る許可の条件の付与について（通知）」に係る産業廃棄物処分業に係る許可の条件の運用について（案）」に関する文書を特定しているが、これについて審査請求人は、「『産業廃棄物処分業に係る許可の条件について（案）』という文書が『（案）』のまま運用されているのであれば、疑問である。」と主張している。

このことについて実施機関に経緯の説明を求めたところ、実施機関からは、「26廃第184号—3産業廃棄物処分業に係る許可の条件の付与について（通知）」に係る産業廃棄物処分業に係る許可の条件の運用について（案）」に関する文書は、「26廃第184号—3産業廃棄物処分業に係る許可の条件の付与について（通知）」の決裁文書の一部であり、平成26年11月12日に起案され、平成27年1月7日に決裁が終了し、既に施行されているとの説明を受けた。

この説明に従って、当審査会で本件公文書を見分したところ、本件公文書は、平成27年1月7日付けの文書番号26廃第184号—3における通知の中で作成された公文書であること、また平成27年1月7日に決裁が終了しており、実施機関による説明のとおりであることが確認できた。

したがって、審査請求人が主張する上記ア、イのいずれについても当審査会の判断を左右するものではない。

以上の理由により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。