

諮問実施機関：滋賀県知事（琵琶湖環境部循環社会推進課）

諮問日：平成30年6月11日（諮問第150号）

答申日：令和元年7月5日（答申（情）第2号）

内容：「〇〇〇〇の不法投棄、不適正処理に関する一切の情報等」の公文書非公開決定に対する審査請求

答 申

第1 審議会の結論

滋賀県知事（以下「実施機関」という。）は、請求1に対して行った処分を取り消すべきである。

第2 審査請求に至る経過

1 公文書公開請求

平成28年11月21日、審査請求人は、滋賀県情報公開条例（平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、次のとおり、公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

（請求する公文書の名称または内容）

請求1 〇〇〇〇の不法投棄、不適正処理に関する一切の情報（行政指導、改善命令、措置命令）

請求2 同社が取り扱っている汚染土壌の処理に関する一切の情報

2 実施機関の決定

平成28年12月2日、実施機関は、請求1に対して、条例第9条の規定に基づき対象公文書の存否を明らかにしないとし、また、請求2に対して、対象公文書が存在しないとして、条例第10条第2項の規定に基づき、公文書非公開決定を行った。

これに対して、平成28年12月8日に審査請求人から行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対して審査請求（以下「当初審査請求」という。）を行い、それに伴う諮問を受けた滋賀県情報公開審査会は、平成30年3月30日に実施機関が請求1に対して行った決定の部分を取り消す旨の答申をした。

その後、実施機関は当該答申の内容を尊重する裁決を行い、当該裁決に基づき、平成30年4月26日、請求1に対して、その内容を①特定の法人の不法投棄、不適正処分の疑いに係る通報、調査等に関する情報、②特定の法人の不法投棄、不適正処分に係る行政指導に

関する情報、③特定の法人の不法投棄、不適正処分に係る改善命令、措置命令に関する情報に類型化したうえで、①、②については、条例第9条の規定に基づき対象公文書の存否を明らかにしないとす（以下「本件処分」という。）、また、③については、対象公文書が存在しないとす、条例第10条第2項の規定に基づき、公文書非公開決定を行った。

3 審査請求

平成30年5月7日、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

審査請求人が、審査請求書、反論書で述べている内容は、次のように要約される。

1 審査請求の趣旨

本件処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由

条例の目的は、行政の執行が法のもとで適正に行われているか否かにあり、この観点からすれば、行政は自ら行った執行行為をできる限り公開して、県民や国民から批判されるべき怠慢があれば、これを指摘される必要があるものであり、存否応答拒否処分をすることは言語道断というべきである。また、法人の正当な利益があるとすれば、それは、部分非公開で対処すべきことであり、存否応答拒否処分をすることではない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、諮問書、弁明書および口頭説明で述べている内容は、次のように要約される。

1 実施機関の決定について

実施機関が行った決定は妥当である。

2 非公開理由について

(1) 請求1の情報類型について

請求1は、特定法人の不法投棄等に関するあらゆる文書の公開が求められたものであるから、特定法人の不法投棄等に関する情報について、不法投棄の事実が判然としない段階から、事実関係が確定した段階以後まで、次のとおり類型化した上で、当該類型毎に存否応答拒否の妥当性を判断した。

（情報の類型）

類型① 特定の法人の不法投棄、不適正処分の疑いに係る通報、調査等に関する情報

(事実が判然としていない疑いの段階の情報)

類型② 特定の法人の不法投棄、不適正処分に係る行政指導に関する情報（事実関係が確定し、自主的な是正を指導する段階の情報）

類型③ 特定の法人の不法投棄、不適正処分に係る改善命令、措置命令に関する情報（自主的な是正が見込めず、行政処分を行う段階の情報）

※本件審査請求の対象は類型①および類型②である。

(2) 類型①の情報に関する存否応答拒否処分について

特定の法人の不法投棄、不適正処分に関して、実施機関が通報を受けている事実や、調査を行っている事実があった場合、こうした情報を、当該法人の関与の事実が判然としない段階で明らかにすれば、いかにも当該法人が不法投棄等を行っているかのような印象を県民等に与え、法人の正当な利益を害するおそれがあるものと認められることから、条例第6条第2号アの非公開情報に該当する。

また、特定の法人に関して通報や調査の事実があるかどうかは、これらの情報が記載された公文書が存在しているか否かを答えるだけで明らかになり、非公開情報の保護利益が害されることになるから、条例第9条の適用が必要な類型の情報に該当する。

したがって、条例第6条第2号アに該当する非公開情報について、条例第9条を適用して公文書の存否を明らかにせず公開請求を拒否した実施機関の判断は、妥当である。

(3) 類型②の情報に関する存否応答拒否処分について

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）に基づき行政処分（取消処分、停止処分、改善命令および措置命令）を行った場合には、処分の内容を積極的に公表することとしているところであり、その趣旨は、他の産業廃棄物の排出事業者が、適正な処理業者に処理委託できるよう、情報提供を行うところにある。

これに対し、行政指導の段階においては、指導対象者の自主的な是正によって、生活環境の保全が図られることが期待される状況にあり、人の生命、健康、生活または財産を保護するため公にする必要があるとまでは言えないことから、処分の内容の公表は行っていない。

したがって、特定の法人の不法投棄、不適正処分に関して、処分庁が当該法人に対して行政指導を行っている事実があった場合、こうした情報を明らかにすれば、当該法人の取引上の信用、評価、名誉等を損なうおそれがあり、公にすることにより法人の正当な利益を害するおそれがあるものと認められることから、条例第6条第2号アの非公開情報に該当する。

また、特定の法人に関して行政処分を行った事実があるかどうかは、これらの情報が記載された公文書が存在しているか否かを答えるだけで明らかになり、非公開情報の保護利益が害されることになることから、条例第9条の適用が必要な類型の情報に該当する。

したがって、条例第6条第2号アに該当する非公開情報について、条例第9条を適用

して公文書の存否を明らかにせず公開請求を拒否した処分庁の判断は、妥当である。

第5 審議会の判断理由

1 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うとの認識のもと、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審査会は、以上のことを踏まえた上で、以下のとおり判断する。

2 本件審査請求について

本件公開請求は、〇〇〇〇（第2-1のとおり、本件公文書公開請求書では「〇〇〇〇」と記載されているが、法人のホームページによると、正確には「〇〇〇〇」という表記である。）の不法投棄等に関する文書および同社の汚染土壌の処理に関する文書の公開が求められたものであり、本件審査請求の対象は前者である。

実施機関は、〇〇〇〇の不法投棄等に関する文書については、第4-2(1)のとおり①、②、③と類型化したうえで、①、②について当該公文書の存否を明らかにすれば、条例第6条第2号アの非公開情報を公開することになるため、その存否を明らかにしないとしているが、審査請求人は、これを不服としていることから、以下、本件処分の妥当性について検討する。

3 本件処分の妥当性について

(1) 関連規定について

ア 条例第9条について

条例第9条は、公開請求に対し、当該公開請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非公開情報を公開することになるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで当該公開請求を拒否することができる」と規定している。

公開請求があったときには、原則として公文書を公開しなければならないものであるが、公開請求における対象公文書の限定の仕方等によっては、当該対象に該当する公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非公開とすべき情報が明らかになるような場合がある。条例第9条は、こうした場合において、非公開情報の保護利益を守るため、公文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否できることとしたものである。

イ 条例第6条第2号アについて

条例第6条第2号アは、法人等に関する情報また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、当該法人等または当該個人の権利、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非公開情報とするものである。

そして、ここでいう「おそれ」があるかどうかの判断に当たっては、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を要するものと解される。

(2) 類型①の情報に関する存否応答拒否処分について

実施機関は、類型①の情報について、対象公文書の存否を明らかにすれば、特定の法人による不法投棄や不適正処分があったかどうかや、通報、調査等があった事実の有無が明らかになることによって、いかにも当該法人が不法投棄等を行っているかのような印象を県民に与え、法人の社会的評価を損なうおそれがあり、条例第6条第2号アに該当する非公開情報の保護利益が害されると主張している。

確かに、一般的に、特定の法人の関与の事実が判然としない段階でこうした情報を明らかにすれば、いかにも当該法人が不法投棄等を行っている可能性が高い印象を県民等に与え、当該法人の社会的評価を損なうおそれがあることが考えられる。

しかしながら、当初審査請求後に審査請求人とは別の者が行った公文書公開請求では、当初審査請求後に作成された文書と思われるが、「〇〇〇〇採石場の不法投棄通報にかかる今後の対応について（協議記録）（平成29年2月6日付）」といった当該法人の名称を冠した複数の文書が特定され、一部公開決定がされていることが認められる。これらの文書は本件公開請求時点では作成されていないものであり、また、本件公開請求の内容である「〇〇〇〇の不法投棄、不適正処理」とは対象文書の指し示す内容が異なると考えられるものであるが、「〇〇〇〇」、「不法投棄」という文字については共通している。

そして、本件処分時においては、こうした事情を加味して判断を行うこととなるが、既に、実施機関として前述のような文書を特定して決定を行っていることからすると、類型①の情報の存否を明らかにすることによって、実施機関が主張するような当該法人の社会的評価を損なうおそれは必ずしも高くはないと考えられるから、「通報、調査等」が行われた事実の有無が明らかになること自体は条例第6条第2号アには該当しない。

したがって、実施機関が、類型①の情報について、その存否について応答を拒否したことは妥当ではない。

(3) 類型②の情報に関する存否応答拒否処分について

実施機関は、類型②の情報について、対象公文書の存否を明らかにすれば、特定の法人の不法投棄、不適正処分に関して、当該法人が行政指導を受けた事実の有無が明らかとなることで当該法人の取引上の信用、評価、名誉等が損われるおそれがあることから、条例第6条第2号アに該当する非公開情報の保護利益が害されると主張している。

そもそも、行政指導とは、「県の機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為または不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないもの（行政手続条例（平成7年滋賀条例第40号）第2条第7号）」と定義されている。また、行政指導は県行政の様々な局面において実施されており、相手方の任意の協力により実現されるものであつて、その範囲は、助言程度のものから、例えば、法令上不利益処分を行う前に行われる改善勧告のように行政処分と要件を同じくするものまで多種多様で幅広いものとなっている。

そのため、単に、行政指導の事実があつたことのみをもって直ちに条例第6条第2号に該当するとは言えないが、一方で相手方の法人を特定して、例えば、行政処分と要件を同じくする規制的な行政指導に係る文書を請求対象文書とする公開請求が行われた場合、対象公文書の存否を明らかにすることで、そのような行政処分に近い行政指導を受けた事実の有無が明らかとなるため、当該特定法人の取引上の信用、評価、名誉等が損なわれるおそれがあり得る。

そこで、本件公開請求の内容をみると、「〇〇〇〇の不法投棄、不適正処理に関する一切の情報（行政指導、改善命令、措置命令）」とあることから、ある程度内容が特定された行政指導とみることもできる。しかし、「〇〇〇〇の不法投棄、不適正処理」との文言は特定されているものの、「に関する一切の情報」とあることから、多様な内容がそこに含まれ得ることが読みとれるのであり、上記のように一般に行政指導が多種多様であることも考え合わせると、行政処分に近い行政指導を受けた事実の有無が明らかになるなど、対象公文書の存否を明らかにすること自体が条例第6条第2号の規定に反することになるとはいえない。

そして、存否応答拒否の趣旨は、当該案件につき存否応答拒否をしないことにより、他の同種案件につき存否応答拒否をする必要がある場合に存否応答拒否をしたとしても、文書の存否が明らかになってしまうことを防ぐ点にあるところ、仮に〇〇〇〇とは異なるA社に関し「A社が不法投棄、不適正処理をしたことに対する行政指導に関する情報」といった内容の公開請求がなされた場合を想定すると、A社に関する公開請求に対し存否応答拒否をする必要があるとしても、A社に関する公開請求の内容は本件公開請求の内容と同様とはいえないことは上記のとおりであり、本件公開請求に対して存否応答拒否をしないことが、A社に関する公開請求につき存否応答拒否をすることの妨げとなるものではない。

存否応答拒否処分は、対象公文書の存否自体を明らかにしない処分であるから、公開

請求権を侵すことのないよう、条例第9条の適用が必要な類型の情報か否かは慎重な判断が求められるところ、条例第6条第2号アにおいては、法人の正当な利益を害するおそれのあるもの、そして、そのおそれは法的保護に値する蓋然性が要求されていることに鑑みると、「不法投棄、不適正処理に関する」何らかの行政指導が行われた事実の有無が明らかになること自体は条例第6条第2号アに該当するものとはいえない。

したがって、実施機関が、類型②の情報について、その存否について応答を拒否したことは妥当ではない。

4 結論

以上のことから、「第1 審議会の結論」のとおり判断するものである。

第6 審議会（審査会）の経過

当審議会（審査会）は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成30年6月11日	・実施機関から諮問を受けた。
平成30年6月25日	・実施機関から審査請求人の反論書の提出を受けた。
平成30年11月19日 (第274回審査会)	・審査会事務局から事案の説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
平成31年2月19日 (第277回審査会)	・実施機関から公文書非公開決定について口頭説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
令和元年5月27日 (第1回第一分科会)	・事案の審議を行った。
平成元年6月25日 (第2回第一分科会)	・答申案の審議を行った。