

答申第244号（諮問第254号）

「群馬県産業廃棄物情報に掲載されている令和2年12月末時点の「特定法人A工場から排出された鉄鋼スラグの使用箇所等調査状況」の中の「2. 民間工事」において、〇〇市〇〇にある〇〇工業団地及びその周辺が使用箇所に含まれていることが分かる情報」の公文書の存否を明らかにしない決定に対する審査請求

群馬県公文書開示審査会
第一部会

第1 審査会の結論

群馬県知事が行った決定は妥当であり、取り消す必要はない。

第2 諮問事案の概要

1 公文書開示請求

審査請求人（以下「請求人」という。）は、群馬県情報公開条例（平成12年群馬県条例第83号。以下「条例」という。）第11条の規定に基づき、群馬県知事（以下「実施機関」という。）に対し、令和4年1月19日付けで、「群馬県産業廃棄物情報に掲載されている令和2年12月末時点の「特定法人Aから排出された鉄鋼スラグの使用箇所等調査状況」の中の「2. 民間工事」において、〇〇市〇〇にある〇〇工業団地及びその周辺が使用箇所に含まれていることが分かる情報」の公文書開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、地域を特定した鉄鋼スラグの使用箇所（民間工事）に関する情報の開示請求に対し、当該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、下記（1）ないし（4）の非開示情報に該当する特定の地域における鉄鋼スラグの使用の有無を明らかにすることになることを理由に、令和4年2月1日付け公文書の存否を明らかにしない決定（以下「本件処分」という。）を行い、請求人に通知した。

（1）条例第14条第2号該当（個人情報）

公にすることで、風評被害等により当該工業団地周辺の土地所有者等の関係者（個人）の権利利益を害するおそれがあるため。

（2）条例第14条第3号該当（法人情報）

公にすることで、風評被害等により当該工業団地及びその周辺の事業者（法人等又は事業を営む個人）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ため。

（3）条例第14条第5号該当（審議検討情報）

公にすることで、風評等により県民の誤解や憶測を招き、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ又は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ため。

（4）条例第14条第6号該当（事務事業情報）

公にすることで、使用箇所（民間工事）の土地所有者等の関係者が、特定法人A（以下「特定事業者」という。）を経由した県への報告による不利益を懸念し、使用箇所の解明等に係る調査への協力を拒否する可能性がある。その場合、県の実施する使用箇所の解明や環境調査に係る事務の適切な遂行に支障

を及ぼすおそれがあるため。

3 審査請求

請求人は、実施機関に対して、本件処分を不服として令和4年3月23日付けで審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 弁明書の送付

実施機関は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第9条第3項において読み替えて適用する同法第29条第2項の規定に基づき、令和4年5月11日付けで弁明書を作成し、その副本を審査請求人に送付した。

5 反論書の提出

請求人は、行政不服審査法第9条第3項において読み替えて適用する同法第30条第1項の規定に基づき、令和4年6月20日付けで反論書を作成し、実施機関に提出した。

6 諮問

実施機関は、条例第26条の規定に基づき、群馬県公文書開示審査会（以下「審査会」という。）に対して、令和4年8月30日、本件審査請求に係る事案（以下「本件事案」という。）についての諮問を行った。

7 意見書の提出

請求人は、条例第32条の規定に基づき、令和4年9月30日付けで意見書を作成し、審査会に提出した。

第3 争点

本件請求に係る公文書を存否応答拒否とした実施機関の決定は妥当であるか。

第4 請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、公文書を開示するとの裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書、反論書及び意見書によるとおおむね以下のとおりである。

(1) 公文書の特定に関する主張

ア 請求人は、場所の情報として地番までも求めているわけではない。個人の

地番が特定できない範囲で、開示できる情報が、処分庁が今回非開示とした情報のなかに含まれていると考えられ、処分庁の今回の判断は、原則開示の条例の趣旨から逸脱するものである。

イ 処分庁は、特定事業者からの報告書等の存在は認めつつもそのスラグに関する情報の存否を明らかにしていないが、「〇〇市〇〇にある〇〇工業団地」において、以前に本件土地を土壤汚染対策法の形質変更時要措置区域に指定しており、本件土地が、ふっ素などの特定有害物質に汚染されていることを知っていた。したがって、処分庁のいう「特定法人Aから提出された民間工事に係る報告書等」以外にも、少なくとも本件土地が土壤汚染されていることを知るに至った公文書が、開示対象文書として存在し、本件請求に係る公文書として特定し得るはずである。

(2) 公文書の存否に関する主張

ア 処分庁は、存否応答拒否の理由として、条例第14条第2号、第3号、第5号及び第6号を挙げたが、下記（ア）ないし（ウ）の理由からいずれも失当である。

(ア) 条例第14条第2号及び第3号について

ふっ素のような特定有害物質を高濃度に含有する鋼鉄スラグの使用箇所と本件請求におけるふっ素汚染との関連性を確認することは、県民の生命、健康、生活又は財産の保護の観点から極めて重要な意義を持つため、条例第14条第2号及び第3号各本文ただし書が適用されるべきである。

群馬県が、特定法人Bが所有する本件土地に特定法人Cが工場建設を行うに際して当該土地を形質変更時要措置区域に指定したことにより、その後、土壤汚染が確認され、その除去費用をめぐり、〇〇市と特定法人Bとの間で訴訟となった結果、〇〇市は一般会計から損害賠償に必要な公金を昨年未までに支出したことが判明している。この公金は〇〇市民、すなわち県民の財産保護の観点から、本来、土壤汚染の原因者が負担すべきである（環境基本法（平成5年法律第91号）第37条）ことから、条例によるただし書きに基づくことなく、処分庁が本件請求に係る公文書を非開示はおろか存否応答拒否とすることは失当である。

(イ) 条例第14条第5号について

今回の場合、法令や環境基準等に照らして判断されたものであるもので、審議検討情報とは言えない。処分庁が本件請求に係る公文書の中に「未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報がある。」としているのは、特定事業者の調査が不十分であることを容認しているとも解釈できる。それにもかかわらず、処分庁が「こうした情報を公にすることで風評等により県民の誤解や憶測を招き、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ又は

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ことから、報告書等の全部が条例第14条第5号に該当する。」と釈明するのは、本末転倒である。不開示はおろか存否応答拒否という非常識な処分を行うこと自体、県民の間に不当な混乱を生じさせる結果を招くものである。事実を示すことで、県民は正しく実態を理解でき、特定の者に利益・不利益となる事態を回避できることに寄与する。

(ウ) 条例第14条第6号について

今回は、民間事業者が行った行為に伴う情報であるため、事務事業情報とは言えない。なぜなら、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）第3条によれば、事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならないと、また、当該廃棄物の再生利用等を行うことによりその減量に努めなければならないと排出事業者責任を定めているためである。

特定法人B以外の土地において、特定事業者の鉄鋼スラグが使用されていた場合、特定法人Bと同様な訴訟が〇〇市に対して提起され、〇〇市が敗訴する可能性は高く、また県民（〇〇市民）に損害が及ぶことを回避するためにも特定事業者の鉄鋼スラグの使用場所が分かる情報の開示が必要である。同様に隣接する農地においても、その所有者や耕作者にとって、特定事業者の鉄鋼スラグが使用された経緯が明らかになることは安心・安全な営農環境の保全に役立つことはあっても、混乱を招くことはない。

〇〇市と特定法人Bの間で係争の結果、〇〇市が汚染土壌の調査及び排客土工事等にかかった費用の賠償義務を負ったのであるから、実施機関である処分庁における事務事業の実施には何ら支障がない。むしろ積極的に開示することにより、汚染土壌の原因者が明らかになる可能性があることから、〇〇市が市民の血税である公金を支払うことが回避され、原因者に正当な負担を求めることが可能となる。

イ 鉄鋼スラグ使用箇所と本件請求におけるふっ素汚染との関連性を確認することは、県民である人の生命、健康、生活又は財産の保護の観点から、極めて重要な意義を持つ。処分庁が特定事業者に本件土地を含む鉄鋼スラグの使用場所の報告を受けたのは、鉄鋼スラグが処分庁により鉱さいとして産業廃棄物に認定されたからである。それなのに、非開示決定はおろか、存否応答拒否としたのは、県民の生活環境の保全より、特定事業者への付度を優先する判断をしたからに他ならない。

第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、弁明書及び実施機関の口頭での説明（以下「口頭説明」という。）によると、おおむね以下のとおりである。

1 弁明書における主張要旨

(1) 本件請求に係る公文書の特定について

実施機関が平成27年9月11日付けで発出した指示書に対して、特定事業者から提出された民間工事に係る報告書等（以下「報告書等」という。）に記載されている情報のうち、使用箇所が「〇〇市〇〇にある〇〇工業団地及びその周辺」に該当するものと判断した。

なお、報告書等の中に、本件請求に係る公文書が存在するか否かは明らかにしない。

(2) 公文書の存否に関する主張

ア 今回の開示請求は、所在地を特定した探索的請求に該当し、開示請求に関する公文書が存在しているか否かを答えるだけで、当該請求の箇所における鉄鋼スラグの使用の有無が判別可能となり、下記（ア）ないし（ウ）のとおり条例第14条第2号、第3号、第5号及び第6号の非開示情報を開示することとなるため、条例第17条の規定により公文書の存否を明らかにしないこととしたものである。

(ア) 条例第14条第2号及び第3号について

報告書等には、工事発注者や所在地の情報など条例第14条第2号（個人情報）及び同条第3号（法人等事業情報）に該当する情報が記載されている。

実施機関は、民間工事の使用箇所においても環境調査を進めており、これまでの調査で判明している鉄鋼スラグ使用箇所において地下水への影響は認められていない。このことから、土地所有者等の関係者の権利等を害するおそれと比べ、人の生命、健康等の保護の必要性が高いとは言えないため、条例第14条第2号又は第3号のただし書には該当しない。

(イ) 条例第14条第5号について

特定事業者は、鉄鋼スラグの出荷記録や問合せ窓口への情報提供により確認した工事箇所について、当該箇所の土地所有者等の関係者の協力を得て調査計画を策定し、調査を実施しており、鉄鋼スラグの使用が確認されたものを報告書等で実施機関に報告している。

報告書等の情報の中には、環境調査が完了していない箇所や対策検討中の箇所に関するものも存在しており、未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報がある。よって、こうした情報を公にすることで風評等により県民の誤解や憶測を招き、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ又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ことから、報告書等の全部が条例第14条第5号に該当する。

(ウ) 条例第14条第6号について

特定事業者は、工事箇所の土地所有者等の関係者の協力を得て、調査計

画を策定し、調査を進めている。報告書等の情報を公にすることにより、使用箇所土地所有者等の関係者が特定事業者を経由した実施機関への報告による不利益を懸念し、今後関係者の協力が得られなくなる可能性がある。その場合、使用箇所として解明されず、環境調査も評価されないことから、生活環境の保全上支障が生ずるおそれがあるかどうかとも評価されない事態に陥ることとなる。

イ 条例第17条の規定を適用する開示請求については、開示請求の内容に関する公文書が存在しない場合に不存在とし、存在する場合にのみ存否を明らかにしないとすれば、開示請求者に当該公文書の存在を類推させることとなる。そのため、実施機関は、開示請求の内容に関する公文書の有無に関わらず、常に存否を明らかにしないとする必要がある。

2 口頭説明における主張要旨

弁明書における主張に加え、次の説明を行った。

(1) 本件請求に係る公文書の特定について

本件請求において特定事業者から県に対して提出された資料を対象としていることから、実施機関が特定事業者に指示書による行政指導として任意に求めた調査状況に関する文書を保有している旨を弁明書で回答したが、本件請求に合致する文書であるか否かは、それを答えるだけで非開示情報を開示することになることから、回答することができない。

(2) 条例第14条第2号及び第3号について

具体的な地名において特定事業者の鉄鋼スラグが使用されていることが公になった場合、土壌が汚染されているとの風評被害により、当該土地の価値が下落する等の土地所有者である個人又は法人の権利を害するおそれがあるため、条例第14条第2号及び第3号に基づき非開示とした。

土壌汚染による健康被害としては、直接口から土などが入る経口摂取と地下水を飲むことによるものが考えられるが、前者は当該土壌の被覆や立入り禁止措置等をとることにより健康被害のリスクが軽減され、後者は地下水の汚染状況を調査する必要があるが、これまでの鉄鋼スラグ使用箇所における地下水の調査では影響は認められていない状況である。

群馬県のホームページにおいて、民間工事における鉄鋼スラグの使用箇所に関する調査状況を公表しているが、風評被害のおそれから市町村ごとの使用箇所数については公表していない。

(3) 条例第14条第5号について

鉄鋼スラグ使用箇所に関する調査は、特定事業者が設置した窓口等への土地の所有者や関係者等による情報提供に基づいて行われているものであり、調査対象地も特定事業者の土地ではなく、民間の方の土地であることから、当該

土地の所有者からの協力がなければ調査を行うことができない状況である。県が保有している調査状況には、まだ調査が完了していない箇所や対策を検討中の箇所も複数含まれており、こういった未熟な情報を公にすることによって不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがあると考えられる。

(4) 条例第14条第6号について

実施機関としては、正確に使用箇所を把握して、そこが環境への影響があるかを調査する必要があるが、実際には特定事業者が行っている調査の段階で、当該土地で鉄鋼スラグを使用しているという情報すら県へ報告して欲しくないという者もいることから、使用箇所に関する情報が公になった場合、これらの者から調査の協力が得られなくなり、実施機関における今後の調査事務に影響がある。

(5) 存否応答拒否について

今回の請求のような〇〇市〇〇にある〇〇工業団地という具体的な名称の限定がある探索的な請求が行われた場合、具体的な地名での鉄鋼スラグ使用の有無が明確になってしまう。

第6 審査会の判断

1 本件審査請求について

本件請求に係る公文書は、「群馬県産業廃棄物情報に掲載されている令和2年12月末時点の「特定法人Aから排出された鉄鋼スラグの使用箇所等調査状況」の中の「2. 民間工事」において、〇〇市〇〇にある〇〇工業団地及びその周辺が使用箇所に含まれていることが分かる情報」である。

実施機関は、本件請求に係る公文書の有無を答えただけで非開示情報を公にすることになるとして、公文書の存否を明らかにしない決定を行った。これに対し請求人は、本件処分を取り消し、対象文書を特定し、公文書を開示することを求めている。

そこで、審査会において当事者の全ての主張内容を吟味した結果を踏まえ、以下、本件処分の妥当性について検討する。

2 公文書の特定について

(1) 特定事業者の製鋼過程で副産物として排出された鉄鋼スラグが建設資材として土壌と接する方法で使用された結果、使用箇所の一部でふっ素による土壌汚染が生じた事案について、実施機関が群馬県ホームページ内の群馬県産業廃棄物情報で民間工事での使用箇所の状況を公表しているが、本件請求に係る公文書は、その使用箇所に請求書記載の特定の工業団地及びその周辺が含まれていることを示す公文書である。

(2) 実施機関は、請求に係る公文書の存否を明らかにすることはできないとし

ているが、文書が存在するとすれば、実施機関が平成27年9月11日付で発出した指示書に対して特定事業者が提出した報告書等がこれに当たると特定した。実施機関によれば、群馬県産業廃棄物情報に掲載している情報は、この報告書等の記載を元にしており、実施機関が当該報告書等を本件請求に係る公文書として特定したことは妥当である。

- (3) 請求人は、実施機関が特定した報告書等以外にも、実施機関が本件土地を土壤汚染対策法の形質変更時要届出区域の指定を行う際に土地が汚染されていることを知るに至った公文書を特定すべきである旨主張するが、請求書の記載からは当該文書を求めていると解することはできないため、失当である。

3 条例の定めについて

(1) 条例第17条について

開示請求に対しては、当該開示請求に係る公文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は開示又は非開示を回答し、存在しない場合は存在しない旨を回答することが原則である。しかしながら、公文書の内容によっては、存在しているか否かを答えるだけで、非開示情報を開示した場合と同様に、個人や法人の権利利益を侵害したり、県の機関が行う事務又は事業に支障を及ぼすことがある。そこで、条例第17条は、開示請求に対し、当該開示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、非開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる、と定め、公文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒むことができる場合を例外的に規定している。

(2) 条例第14条第3号について

条例第14条第3号イでは、法人その他の団体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」を非開示とする旨を規定している。

なお、この「おそれ」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が求められると解する。

また、同号ただし書は、同号イに該当する情報であっても「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であると認められる情報」については開示する旨を定めている。

4 公文書の存否を明らかにしない決定の妥当性について

- (1) 本件請求は〇〇市〇〇に位置する〇〇工業団地及びその周辺で、特定事業者から排出された鉄鋼スラグが民間工事で使用されたことを前提として、その事実が記載された公文書の開示を求めるものである。

よって、本件請求に対して公文書の有無を回答することは、〇〇工業団地及びその周辺の土地において特定事業者から排出された鉄鋼スラグを使用して工事が行われたという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

- (2) 〇〇市のホームページに掲載されている情報によると、〇〇工業団地は造成面積が〇〇ヘクタールで〇つの法人が所在する。当該工業団地の規模や所在する法人の数を鑑みるに、〇〇工業団地及びその周辺の土地において特定事業者から排出された鉄鋼スラグが使用されたことが明らかになれば、各法人が所有する土地が汚染されているとの風評や憶測を招き、当該土地の価格が下落するなど各法人の正当な利益を害するおそれがあるため、条例第14条第3号イに該当すると認められる。
- (3) 他方、鉄鋼スラグが使用されていない場合には法人の正当な利益を害するおそれはないが、鉄鋼スラグが使用されていない土地はその旨を明らかにして、使用された土地のみ存否を明らかにしない決定を行ったのでは、請求者に当該事実の存在を類推させることになる。よって、常に存否を明らかにしないことが必要であり、実施機関が本件請求に対し、その存否を明らかにしない決定を行ったことは妥当である。
- (4) なお、請求者は条例第14条第3号本文ただし書きの適用について主張するが、鉄鋼スラグが使用された箇所においては地下水に関する調査が行われ、地下水への影響はないことが確認されていることから、本件存否情報を公にすることにより保護される県民の生命や健康等の利益が本件存否情報を公にしないことにより保護される法人の権利利益を上回るものとは認められない。
- (5) したがって、本件請求に係る公文書の存否を答えることは、条例第14条第3号イに該当する非開示情報を開示することになるため、同条第2号、第5号及び第6号の該当性について判断するまでもなく、条例第17条の規定により、その存否を明らかにしない決定をしたことは妥当である。

5 請求人のその他の主張について

請求人はその他種々主張するが、本審査会の判断を左右するものではない。

6 結論

以上のことから、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査の経過

当審査会の処理経過は、以下のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	内 容
令和 4年 8月30日	諮問
令和 5年 4月17日 (第92回 第一部会)	審議 (本件事案の概要説明)
令和 5年 6月19日 (第93回 第一部会)	審議 (実施機関の口頭説明)
令和 5年 8月23日 (第94回 第一部会)	審議
令和 6年 2月16日	答申