

諮問庁：防衛大臣

諮問日：令和4年3月2日（令和4年（行情）諮問第171号）

答申日：令和4年12月22日（令和4年度（行情）答申第430号）

事件名：特定一部事務組合が灰溶融設備の運用を休止するときに最終処分場の整備を行うことを求めていなかった理由が分かる文書の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和3年11月19日付け特定記号第6263号により特定防衛局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである。

##### （1）審査請求書

ア 防衛大臣は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）5条の3第1項の規定に基づいて政府が閣議決定している「廃棄物処理施設整備計画」を無視して事務処理を行うことはできない。

イ 国の行政機関であり市町村が整備する一般廃棄物処理施設に対して財政的援助を与えている防衛省は、国に適用される廃棄物処理法5条の4の規定に従って、政府が閣議決定している「廃棄物処理施設整備計画」の達成を図るために必要な措置を講じなければならない。

ウ 防衛省と同じ国の行政機関であり防衛省と同様に市町村が整備する一般廃棄物処理施設に対して財政的援助を与えている環境省は、平成22年3月に都道府県知事に対して発出した通知（環廃対発第100319001号）において、環境省の財政的援助を受けて灰溶融設備を整備している市町村に対して、当該市町村が同設備に対する財産処分を行う場合は、代替施設として政府が閣議決定している「廃棄物処理施設整備計画」における重点目標を鑑みて最終処分場（15年分）

の整備を行うことを求めている。

エ 審査請求人が開示を請求している行政文書を特定防衛局が保有していない場合は、大臣と防衛省が廃棄物処理法の規定に従って必要な事務処理を行うことを怠っていたか同法の規定に反して事務処理を行っていたことになる。

オ 以上により、防衛大臣と防衛省（特定防衛局を含む）が、特定一部事務組合（以下「組合」という。）が行っている「ごみ処理事業」に対して法令で定めるところに従って適正な事務処理を行うためには、審査請求人から開示請求があった行政文書を作成して、特定防衛局が組合に対して最終処分場（15年分）の整備を行うことを求めているが、正当な理由を明確にしなければならない。また、国の行政機関に対して適用される公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）1条の規定に従って国の諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにするために同法4条の規定に基づく「文書主義の原則」に従って防衛省（特定防衛局を含む）の職員が審査請求人から開示請求があった行政文書を速やかに作成する必要がある。なお、防衛省の地方支分部局である特定防衛局において同局が組合に対して最終処分場（15年分）の整備を行うことを求めているが、正当な理由を明確にすることができない場合は、法令で定めるところに従って必要な措置を講じるとともに、その記録を作成して開示しなければならない。

## （2）意見書

ア 組合に対する補助金等（約40億円）に対して防衛省が補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律7条の規定に従って補助金等の交付の目的を達成するために附している条件は、組合が補助対象財産である特定一般廃棄物処理施設を使用して特定米軍施設から排出される「米軍ごみ」の処理を行うことになっている。

イ 防衛省が定めている財産処分の承認基準における補助対象財産の経過年数は、所有年数ではなく、補助事業者が「補助目的のために事業を実施した年数」になっている。

ウ 組合は防衛省の補助金等を利用して特定一般廃棄物処理施設を整備した平成15年5月から平成29年11月まで、補助事業者として「米軍ごみ」の処理を一度も行っていなかった。そして、平成29年12月からは焼却設備を使用して「米軍ごみ」のうち「可燃ごみ」の処理だけを行っていた。

エ 組合が平成26年度から運用を休止している灰溶融設備は、「米軍ごみ」の処理に一度も使用されることがない補助対象財産になる。

オ 組合が平成28年度に改正した一般廃棄物処理基本計画は、特定一

- 般廃棄物処理施設の運用を停止するときまで灰溶融設備の休止を継続する計画になっている。
- カ 結果的に、組合は、平成26年度に灰溶融設備を廃止していたことになるが、組合は灰溶融設備に対する財産処分の承認手続を行っていなかった。
- キ 廃棄物処理法の規定に基づく国は、環境省だけではない。
- ク 廃棄物処理法の規定に基づく国には、防衛省も含まれている。
- ケ 廃棄物処理法の規定に基づく政府には、防衛省が含まれている。
- コ 防衛省は廃棄物処理法4条3項の規定に基づく国の責務を放棄することはできない。
- サ 政府は、廃棄物処理法5条の3の規定に基づいて閣議決定している廃棄物処理施設整備計画において、最終処分場の残余年数等に対する重点目標を定めている。
- シ 法制度上、廃棄物処理施設整備計画を定めているのは、環境省ではなく政府になる。
- ス 防衛省は廃棄物処理法5条の4の規定に基づく国の責務を放棄することはできない。
- セ 防衛省は廃棄物処理法4条1項の規定に基づく市町村の責務を免除することはできない。
- ソ 廃棄物処理法4条1項の規定に基づく市町村の責務には、一般廃棄物の適正な処理に必要な施設（最終処分場を含む）の整備に努める責務が含まれているが、組合は防衛省の財政的援助を受けて特定一般廃棄物処理施設を整備した平成15年度から令和3年度まで、最終処分場の整備を行う努力を放棄して他の市町村に一般廃棄物を搬出して民間委託処分（廃棄物処理法4条1項の規定に適合しない自区外民間委託処分）を続けていた。
- タ 環境省は防衛省に対して廃棄物処理法4条3項の規定に基づく国の責務を免除することはできない。
- チ 環境省は防衛省に対して廃棄物処理法5条の4の規定に基づく国の責務を免除することはできない。
- ツ 廃棄物処理法5条の4の規定は市町村ではなく国の責務に関する規定なので、政府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画の達成を図るために、その実施について、国が国の責任において必要な措置を講じなければならない。
- テ 環境省は都道府県に対して、平成22年3月に市町村による灰溶融設備の財産処分に対する通知を発出していたが、防衛省は市町村による灰溶融設備の財産処分に対して何の措置も講じていなかった。
- ト 市町村が灰溶融設備の運用を休止した場合は、当然のこととして政

府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画における最終処分場の残余年数に大きな影響を与えることになるので、組合が整備している灰溶融設備に対して財政的援助を与えている防衛省は、環境省と同様に廃棄物処理法5条の4の規定に従って必要な措置を講じなければならないことになる。

ナ 防衛省は、廃棄物処理法5条の4の規定に基づく国の責任を市町村に転嫁してはならない。

ニ 防衛省は、廃棄物処理法4条3項及び同法5条の4の規定に基づく国の責任を環境省や都道府県に転嫁してはならない。

ヌ 防衛省は、同省（特定防衛局を含む）の職員の判断（法令解釈）に従って、廃棄物処理法の規定に基づく国の責務を放棄することはできない。

ネ 自衛隊員倫理法3条1項の規定により、防衛省の職員は国民全体の奉仕者として、常に公正な職務の遂行に当たらなければならない。

ノ 防衛省の職員が公文書管理法4条の規定に従って審査請求人が請求している行政文書を作成していない場合は、法1条の規定に基づく国民に対する政府（国）の責務を果たすために、組合に対して財政的援助を与えている防衛省が、政府の一員であり廃棄物処理法を所管している環境省から該当する行政文書（市町村による灰溶融設備の財産処分に対する国の考え方が分かる行政文書）を確保して国民（審査請求人）に開示しなければならない。

ハ 環境省は平成22年3月に都道府県に対して発出した市町村による灰溶融設備の財産処分に対する通知において、政府が平成20年3月に閣議決定していた廃棄物処理施設整備計画を鑑みて、市町村に対して15年以上の残存容量がある最終処分場の確保を求めていたので、廃棄物処理法を所管している環境省の考え方が分かれば、防衛省が廃棄物処理法の規定に基づく国として組合に対して講じなければならない措置についても分かることになる。

ヒ 防衛省が環境省から、廃棄物処理法の規定に基づく国の責務を果たすために必要な行政文書を確保していない場合は、同省の職員が必要な職務の遂行を怠っていることになる。

フ いずれにしても、理由説明書を作成したのは防衛大臣ではなく防衛省の職員であり、原処分を維持することが妥当であると判断したのも防衛大臣ではなく自衛隊員倫理法3条1項の規定が適用される防衛省の職員である。

ヘ 以上により、理由説明書を作成した防衛省の職員は同省の職員ではないことになるので、同省の長である防衛大臣が原処分を維持することは不当である。

なお、廃棄物処理法の規定における国と政府に防衛省が含まれていない場合は審査請求を取り下げる用意がある。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

本件開示請求は、本件対象文書については、保有を確認することができなかったことから、令和3年11月19日付け特定記号第6263号により、法9条2項の規定に基づき、文書不存在による不開示決定処分（原処分）を行った。

本件審査請求は、原処分に対して提起されたものである。

#### 2 本件対象文書の保有の有無について

本件開示請求を受け、特定防衛局において、本件開示請求に該当する行政文書を探索したが、組合による「ごみ処理施設」の整備については、防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律8条に基づく民生安定助成事業として、組合が、特定村A、特定村B及び特定米軍施設から排出される廃棄物を継続的かつ安定的に受け入れるため補助しており、また、当該補助事業は、組合が計画する施設の整備に対する補助事業であるところ、「廃棄物処理法」、「廃棄物処理施設整備計画」の達成を図るために施設を整備・運用（維持管理）することについては、補助事業者である組合が行っていくものであり、その際の必要な措置については、組合がごみ処理に関する所管省庁等（環境省及び都道府県）との調整により措置を講ずるものである。特定防衛局は、審査請求人が主張する廃棄物処理法5条の3第1項の規定に基づいて閣議決定している「廃棄物処理施設整備計画」における重点目標になっていた最終処分場（15年分）の整備を行うことを求めていなかった理由が分かる行政文書は保有しておらず、本件対象文書の保有を確認することができなかったことから、不存在につき不開示とする原処分を行ったものである。また、本件審査請求を受け、念のため改めて行った探索においても、本件対象文書についてはその存在を確認できなかった。

#### 3 審査請求人の主張について

審査請求人は、「防衛大臣と防衛省（特定防衛局を含む）が、組合が行っている「ごみ処理事業」に対して法令で定めるところに従って適正な事務処理を行うためには、審査請求人から開示請求があった行政文書を作成して、特定防衛局が組合に対して最終処分場（15年分）の整備を行うことを求めていなかった正当な理由を明確にしなければならない。」として、原処分を取り消し、対象文書を開示するよう求めるが、上記2のとおり、本件対象文書の保有を確認することができなかったことから、不存在につき不開示としたものであり、本件審査請求を受けて念のため所要の探索を行ったが、再度の探索においても保有を確認できなかった。

なお、審査請求人は、「また、国の行政機関に対して適用される公文書管理法1条の規定に従って国の諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにするために同法4条の規定に基づく「文書主義の原則」に従って防衛省（特定防衛局を含む）の職員が審査請求人から開示請求があった行政文書を速やかに作成する必要がある。なお、防衛省の地方支分部局である特定防衛局において同局が組合に対して最終処分場（15年分）の整備を行うことを求めていなかった正当な理由を明確にすることができない場合は、法令で定めるところに従って必要な措置を講じるとともに、その記録を作成して開示しなければならない。」と主張するが、法3条に定める開示請求権は、あるがままの形で行政文書を開示することを求める権利であり、新たに行政文書を作成する義務はない。

よって、審査請求人の主張には理由がなく、原処分を維持することが妥当である。

#### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |   |          |               |
|---|----------|---------------|
| ① | 令和4年3月2日 | 諮問の受理         |
| ② | 同日       | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同年4月4日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同年12月1日  | 審議            |
| ⑤ | 同月15日    | 審議            |

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件対象文書について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書の保有を確認できなかったとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分を維持することが妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

##### 2 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 諮問庁は、組合による「ごみ処理施設」の整備について、防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律8条に基づく民生安定助成事業として、組合が、特定村A、特定村B及び特定米軍施設から排出される廃棄物を継続的かつ安定的に受け入れるために補助をしているものであり、「廃棄物処理施設整備計画」の達成を図るための必要な措置については、組合がごみ処理に関する所管省庁等（環境省及び都道府県）との調整により措置を講ずるものであることから、特定防衛局において、本件対象文書を作成していない旨説明する。
- (2) 「廃棄物処理施設整備計画」は、廃棄物処理法5条の3第1項におい

て、環境大臣がその案を作成し閣議決定するものとされており、同計画達成のための必要な措置は諮問庁が上記（１）で説明するとおり、所管官庁である環境省が廃棄物処理施設が所在する地方自治体と調整するなどして講ずるものであると認められる。そうすると、特定防衛局が組合に対し、最終処分場の整備を行うよう求めることは、同局の所管外の事項であるから、同局において、本件対象文書を作成していないという上記（１）の諮問庁の説明は首肯できる。

（３）また、本件対象文書の探索について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、本件開示請求及び本件審査請求を受け、特定防衛局において、同局企画部周辺環境整備課の執務室及び書庫（机・書庫、倉庫、端末、共有サーバー、可搬記憶媒体）の探索を行ったものの、本件対象文書の存在は確認できなかった旨説明するが、その探索の方法や範囲等が不十分とはいえない。

（４）したがって、特定防衛局において本件対象文書を保有しているとは認められない。

### 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

### 4 付言

原処分の不開示理由について、「請求に係る行政文書の保有を確認できないため不開示としました。」と記載されているところ、一般に文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実だけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのか等、当該文書が存在しないことの要因についても理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法８条１項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであるといわざるを得ず、処分庁においては、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

### 5 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、特定防衛局において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

## （第４部会）

委員 小林昭彦，委員 白井玲子，委員 常岡孝好

## 別紙

### 本件対象文書

組合が平成26年度から灰溶融設備の運用を休止するときに、組合や特定県の考え方にかかわらず、特定防衛局において政府（防衛省を含む）が廃棄物処理法5条の3第1項の規定に基づいて閣議決定している「廃棄物処理施設整備計画」における重点目標になっていた最終処分場（15年分）の整備を行うことを求めていなかった理由が分かる行政文書