

答申第 4 4 号（ 諮問第 45 号 ）

による廃棄物処分場設置手続きに関して、水利面で影響を受ける河川及び用水路に係る地権者・耕作者など関係者の同意・不同意を示す一切の書類の不存在決定に対する異議申立ての件に係る答申書

1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当であり、取り消す必要はない。

2 諮問事案の概要

(1) 公文書開示請求

異議申立人（以下「申立人」という。）は、群馬県情報公開条例（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、平成14年11月5日、「による地区の廃棄物処分場設置手続に関して、同施設設置により水利面での影響を受ける河川及び用水路に係る地権者・耕作者など関係者の同意・不同意を示す一切の書類。（放流先500㍍以内の水利用者の同意・不同意を含む）」の開示請求（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、平成14年11月19日、本件請求に係る公文書を「による地区の廃棄物処分場設置手続に関して、同施設設置により水利面での影響を受ける河川及び用水路に係る地権者・耕作者など関係者の同意・不同意を示す一切の書類。（放流先500㍍以内の水利用者の同意・不同意を含む）」（以下「本件公文書」という。）と特定し、本件公文書について不存在決定（以下「本件処分」という。）を行い、本件処分の公文書の不存在理由を次のとおり付して、申立人に通知した。

・に対する一般廃棄物処理施設設置許可が平成11年8月30日で行われていることもあり、群馬県情報公開条例の施行日である平成13年1月1日以降、請求に係る書類の提出がなされていないため。

(3) 異議申立て

申立人は、行政不服審査法第6条の規定に基づき、平成14年11月26日、本件処分を不服として実施機関に対し異議申立てを行った。

(4) 諮問

実施機関は条例第26条第1項の規定に基づき、群馬県公文書開示審査会（以下「審査会」という。）に対して、平成14年12月27日、本件処分の取り消しに係る異議申立事案の諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

3 申立人の主張要旨

申立人が主張している異議申立ての理由を要約すると、次のとおりである。

(1) 異議申立ての趣旨

本件処分の取り消しと、文書の開示を求める。

(2) 条例における不存在の解釈について

情報開示に関しては条例が施行される以前にも「群馬県公文書の開示等に関する条例」（以下「旧条例」という。）が制度化され運用されていた。条例は旧条例を発展的に改定したものだとして実施機関は県民に説明してきた経緯があり、自治体の事務事業にも継続性が欠かせないことはよく認識しているところのはずである。それにもかかわらず、実施機関は本件処分を行うにあたり、旧条例による申請ができる

のかどうかなどの教示を行わなかった。実際に情報を保有しているにもかかわらず、条例対象にないと決めつけて情報を出さないのは新旧条例の目的を否定するものであり、直ちに是正しなければならない。

(3) 本件公文書の内容と開示すべき理由について

実施機関は、廃棄物処分場設置手続を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。）と判断し本件処分を行ったが、本件公文書は、廃棄物処分場の一連の設置手続において、平成11年8月30日に為された廃棄物処理法による審査のほか、農地法、農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）、河川法など当該施設及びその関連施設についての個別法による審査の際に、知事が判断の根拠としていることから、本件公文書が存在していないということとは手続上あり得ない。

4 実施機関の主張要旨

実施機関が主張している不存在の理由を要約すると、次のとおりである。

(1) 条例における不存在の解釈について

条例における公文書とは条例第2条第4項において「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図書及び電磁的記録であって、当該実施機関が組織的に用いるものとして当該実施機関が保有しているもの」と規定している。

また、条例附則第3項において「この条例の規定は、この条例の施行の日（以下「施行日」という。）以後に実施機関の職員が作成し、取得した公文書について適用する」とこととしている。条例第11条において「何人もこの条例に定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができる」という場合の公文書は、条例附則第3項の規定により、条例の施行日である平成13年1月1日以後に職員が作成し、又は取得した公文書を指すのであり、同日前に職員が作成し、又は取得した公文書は条例による公文書開示請求の対象とならないこととされている。

そして、実施機関が公文書を保有していない場合は、条例第18条第2項及び同施行規則第4条第3号八の規定により、公文書不存在決定通知書により、請求者に対し通知することとされている。

(2) 公文書を開示しない理由

申立人は、本件請求は、廃棄物処理法による審査のほか、個別法による審査の際の手続における文書も含むものと主張するが、社会通念上「廃棄物処分場設置手続」とは廃棄物処理法に定める手続をいうものであり、根拠となる法律やその趣旨を異にする手続を含めて捉えられるものではない。

例えば、農地法の許可制度は優良な農地を確保し、農地が徒に農地以外のものにされることを防ぐため規制しているものであり、規制を受ける土地利用目的は廃棄物処理施設に限っているものではない。が行った農地法の手続は、同社の廃棄物処分場設置計画をそのきっかけとしてはいるが、農地を転用する場合に要する手続であり、これを「廃棄物処分場設置手続」と通常表現するものではない

また、申立人は廃棄物処理法その他の法律による手続が一体的な手続であるかのように言っているが、これらの手続は個別法に基づき個々に行われるものであり、

それぞれ別個の利益を有する独立した行政処分であるから、一連の設置手続としてまとめられるものではない。

この点に関しては、申立人が実施機関を被告として提起した廃棄物処分場設置許可取消請求事件において同様の主張がなされたが、同事件判決において「本件処分（廃棄物処理施設設置許可処分）と本件処分場の農地転用許可処分とは独立の行政処分であって」と判示し、申立人の主張を退けている。更に、同事件の控訴審においてなされた判決においても「本件処分と本件処分場予定地の農地転用許可処分とは別個、独立の行政処分であって、格別段階的な性格を有すると認められず」として原判決を維持している。

このように、「廃棄物処分場設置手続」とは実施機関に当然に廃棄物処理法に定める手続を想起させるものであり、かつ、一連の手続として、農地法等の個別法の手続を「廃棄物処分場設置手続」に含まれるものとするには理由がなく、本件請求に農地法等による手続に係る文書が含まれるものとは解することはできない。

したがって、が行った「廃棄物処分場設置手続」である廃棄物処理法に基づく手続は平成11年8月30日付けで終わっており、本件請求の根拠とする条例の施行日である平成13年1月1日以降、当該手続について職員が公文書を作成し、又は取得する必要がなく、また現に文書を作成及び取得することがなかったため、本件処分を行ったものである。

5 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

(1) 判断に当たっての基本的な考え方について

条例は、第1条に規定されているとおり、公文書の開示を請求する権利を明らかにし、県が県政に関し県民に説明する責務を全うすることにより、県民の理解と信頼の下に公正で透明な行政を推進し、県民による県政への参加を進めていくことを目的として制定されたものであり、原則開示の理念のもとに解釈・運用されなければならない。

しかし、条例の前文にあるとおり、情報の公開により、県民のプライバシーや公共の利益の侵害など、本来の目的が阻害されてはならないとされており、この公文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、条例第14条各号に規定されている非開示情報に該当するかどうかによって決せられるべきものである。

なお、本件事案は不存在が争われているものであるため、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件公文書が不存在である合理的な理由が存在するかどうかをその文理及び趣旨に従い、事案の内容に即し具体的に判断するものである。

(2) 公文書の特定について

審査会で検討したところ、社会通念上「廃棄物処分場設置手続」とは廃棄物処理法に定める手続をいうもので、根拠となる法律やその趣旨を異にする手続を含めて一連の手続として捉えられるものではないとする実施機関の主張に、特段の不合理な点は認められない。

また、が行うべき廃棄物処分場建設に関連した各種個別法の手続に際して、

実施機関が保有する公文書のうち、申立人が本件請求に記載した「水利面での影響を受ける河川及び用水路に係る地権者・耕作者など関係者の同意・不同意を示す一切の書類。（放流先500㍍以内の水利用者の同意・不同意を含む）」を添付する旨の規定は、廃棄物処理法の事前協議の手続を除いて確認できず、当該事前協議の規定においては「排水先の河川、水路等の管理者、水利権者等の関係者の同意書を添付する」旨の規定が存在することが確認された。

最初に検討したように、請求の趣旨から、本件公文書に廃棄物処理法以外の個別法の手続に関する公文書を含めることはできないと判断されるうえ、廃棄物処理法の事前協議に際して本件請求における同意書の添付を求める規定があることを勘案すれば、本件公文書は、廃棄物処理法の事前協議の手続に際して実施機関に提出された書類であることが認められる。

（３）公文書の不存在について

審査会で確認したところ、に対する一般廃棄物処理施設設置許可が平成11年8月30日付で行われ、これにより廃棄物処理法上の手続が終了したことから、実施機関が、条例の施行日である平成13年1月1日以降、本件請求に係る書類の提出がなされていないとする説明に特段不合理な点は認められない。

以上のことから、本件公文書は不存在であることが認められる。

6 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
平成14年12月27日	諮問
平成15年 1月21日	実施機関からの理由説明書を受領
平成15年 2月 4日	異議申立人から意見書を受領
平成15年 3月 3日 (第85回審査会)	審議(本件事案の概要説明) (異議申立人の口頭意見陳述) (実施機関の口頭意見陳述)
平成15年 3月26日 (第86回審査会)	審議(実施機関の補足説明及び質疑応答)
平成15年 4月25日 (第87回審査会)	審議
平成15年 6月 6日 (第88回審査会)	審議
平成15年 6月23日 (第89回審査会)	審議
平成15年 7月29日	答申