

廃棄物処理法に基づく都道府県知事等による行政処分に
関する行政不服審査請求書の一部紛失に係る調査報告書

平成 27 年 4 月

目次

第1	調査の背景及び調査方法	1
1	調査の背景	1
2	調査方法	1
第2	調査・検証によって明らかとなった経緯及び背景	4
1	紛失の経緯	4
2	紛失の背景	9
第3	紛失の原因	13
1	審査請求書の紛失の原因	14
2	審査請求書紛失の背景としての未処理案件の蓄積の原因	14
第4	再発防止策	15
第5	結語	17

第 1 調査の背景及び調査方法

1 調査の背景

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「廃棄物処理法」という。）に基づく都道府県知事等による行政処分（産業廃棄物処理に係る業の許可の取消処分等）については、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）に基づき、環境大臣に対して審査請求（再審査請求を含む。以下同じ）を行うことができることとされている（担当部署は、廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課）（別添 1 参照）。

廃棄物処理法に係る審査請求の数は、毎年 10 件から 30 件程度であり、平成 26 年末時点で 64 件が未処理案件として残されていた¹。これらの未処理案件について改めて関係書類を整理した結果、このうち以下の 3 件に関して審査請求書を紛失していたことが確認されたため、平成 27 年 1 月 16 日にその旨を公表した（別添 2 参照）。

- ・ 栃木県知事による産業廃棄物収集運搬業許可の取消処分の取消しを求める審査請求（請求日：平成 13 年 4 月 17 日）（以下、「案件 A」という。）
- ・ 和歌山市長による産業廃棄物処理施設設置許可申請の不許可処分の取消しを求める再審査請求（請求日：平成 13 年 7 月 27 日）（以下、案件「B」という。）
- ・ 三重県知事による産業廃棄物処理施設設置許可申請の却下処分の取消しを求める審査請求（請求日：平成 14 年 1 月 15 日）（以下、案件「C」という。）

（注） 審査請求書本体を確認できないため、請求日等については必ずしも正確でない可能性がある。

審査請求書の紛失は行政機関としてあってはならないことであり、環境省では、これら 3 件の関係者の皆様に御連絡し、深くお詫び申し上げたところである。こうしたことは二度と繰り返してはならないという認識の下、今回の反省を踏まえ再発防止策をとりまとめるため、以下のメンバーで、本件に関する事実関係の徹底的な調査・検証を行うこととした（別添 3 参照）。本報告書は、当該調査・検証の結果を取りまとめたものである。

主 査	環境省大臣官房審議官 環境省大臣官房秘書課長 環境省大臣官房総務課長 環境省大臣官房政策評価広報課長 外部有識者（弁護士）	奥主 喜美 深見 正仁 瀬川 俊郎 牧谷 邦昭 高田 敏明
-----	---	---

2 調査方法

（資料調査）

産業廃棄物課の共有フォルダ並びに書庫及び書棚等に保存されていた資料の中から、産業廃棄物課の担当が行政不服審査の処理の進捗管理のために作成していた管理票、

¹ 平成 26 年度末時点の未処理案件は 57 件

部内説明資料及び担当者の引継資料等を中心に、行政不服審査請求に関する資料を調査した。

(関係者に対するヒアリング)

今回紛失が確認された3件の行政不服審査請求のうち、もっとも古いものが提起された平成13年度以降から現在までの関係者(廃棄物・リサイクル対策部長、企画課長、同課総括補佐、同課法令係長、産業廃棄物課長、同課総括補佐、同課課長補佐(規制・基準)、同課規制係長、同課規制係員等)のうち、逝去等によりヒアリングができなかった者を除き、合計72名に対してヒアリングを行った。

なお、平成26年度末時点の産業廃棄物課の組織体制図は、図1のとおりである²。行政不服審査の処理については課長補佐(訟務)が担当することとされている³が、実際には審査専門官が規制係と連携して行政不服審査を担当していた。

2 必ずしもこの組織体制図(図1)どおりの実員が配置されていない場合がある。

3 課長補佐(訟務担当)のポストに実員が配置されていたのは、平成13年1月から平成15年8月までであった。

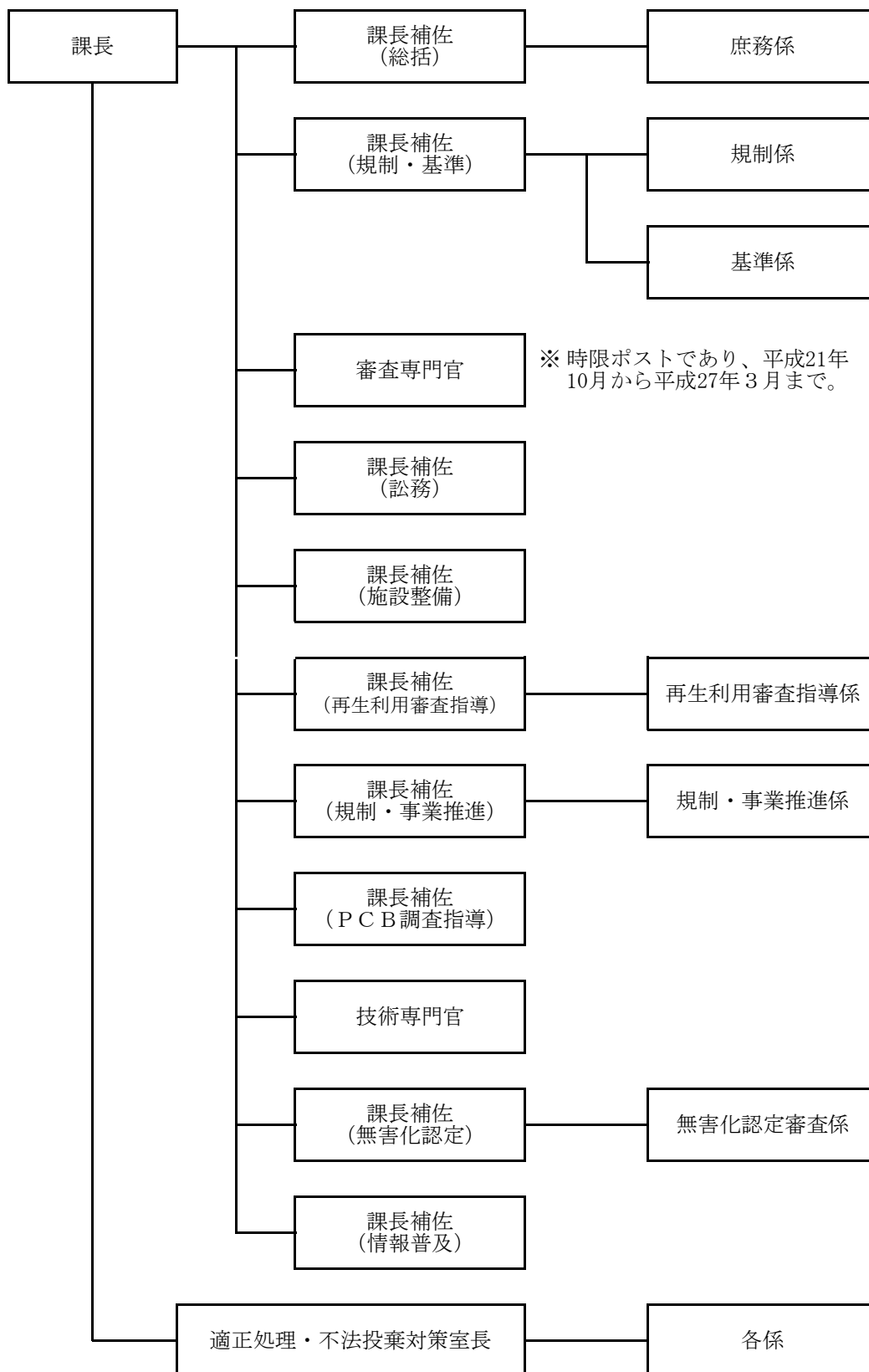


図1 平成26年度末時点の産業廃棄物課の体制図（役職名は辞令上の名称）

第2 調査・検証によって明らかとなった紛失の経緯及び背景

1 紛失の経緯

(1) 紛失案件の審査請求書の接受及び保管等の状況

(ア) 紛失案件の接受等の状況

審査請求書を接受した場合、環境省としての接受について大臣官房総務課の接受簿に記録した後、廃棄物・リサイクル対策部としての接受について同部の接受簿に記録し、その後、担当である産業廃棄物課において接受し、同課の接受簿に記録することとされている。このため、今回紛失が確認された3件について、これらの接受簿の記録を確認したところ、環境省の接受簿及び廃棄物・リサイクル対策部の接受簿は保存期限が終了し廃棄されているため、これら3件に係る省及び部としての審査請求書の接受の状況については確認できなかった。一方、産業廃棄物課の接受簿は保存期限が定められていないため存在したが、これら3件のいずれについても接受の記録はなかった（なお、平成13年4月18日には案件Aの接受に係る発番号⁴の予約を取った形跡があった。）。

また、当時の担当者に対するヒアリングにおいても、案件A、B及びCの審査請求書の接受等の状況について具体的な証言は得られず、これら3件の文書管理の状況の詳細については不明である。

なお、ヒアリングにおいては産業廃棄物課における接受の記録がなかった背景として、当時の文書管理の状況に関しては、押印はしていても文書番号は取得していなかったこと及び文書管理に関する知識がなかったため文書管理簿の使用等について十分に把握していなかったこと等に関する言及があった。

(イ) 保管の状況

案件A、B及びCの審査請求書の保管の状況に関しては、案件Aが提起された当時の担当係員の証言によれば、当時は、文書を受領した後、文書を特定の棚に入れて又はその周辺に段ボールに入れて保管していたとのことであった。また、案件B及びCが提起された当時の担当主査の証言によれば、全ての審査請求書について一箇所に保管しており、案件B及びCについても他の案件とともに保管されていた可能性があるとのことであった。

なお、案件A、B及びCの審査請求書に限らず、これまでの産業廃棄物課における文書管理の状況は、①文書の保管等に係る規程等が徹底されていなかったこと、②業務量が多く、丁寧な文書管理にまで手が回らなかったこと及び③文書の保管スペースが十分ではなかったことから、十分なものではなかったとの言及があった。

また、平成18年8月頃に、行政不服審査の処理を産業廃棄物課内の他の職員に依頼する際（後述）に作成された作業要領の内容及び担当課長補佐の証言によると、行政不服審査の処理の依頼の際には審査請求書の原本を渡して作業を依頼していたとのことであった⁵。

4 接受の際には、接受した文書の管理に用いる当該文書に固有の番号を取得（発番）する必要がある。

5 なお、原本ではなくコピーを用いて作業を依頼していたはずとの証言もあった。

(2) 審査請求書の紛失の時期

(ア) 管理票等における記載

行政不服審査案件に関する担当者の管理票には、案件A、B及びCの審査請求書が不明であることについては、表1のとおり記載があり、管理票上は平成16年4月に初めて審査請求書の所在が不明であるとの記載が登場した。

表1 管理票における案件A、B及びCの審査請求書の紛失に係る記載内容

管理票の日付	管理票における記載内容
平成15年10月	審査請求書の紛失に係る記載はない。
平成16年4月	案件Bについて、「審査請求書不明」との記載されている。
平成19年4月	6件について「資料が不存在」とされ、この6件に、案件A及びBが含まれている。案件Cは含まれていない。
平成22年5月	19件が「請求書不存在案件」とされ、この19件に案件A、B及びCの全てが含まれている。
平成22年8月	12件が「請求書不存在案件」とされ、この12件に案件A及びBが含まれている（案件Cは含まれていない。）。
平成24年3月	7件が「審査請求書不存在案件」とされ、この7件に案件A及びBが含まれている（案件Cは含まれていない。）。
平成24年9月	5件が「審査請求書不存在案件」とされ、この5件に案件A及びBが含まれている（案件Cは含まれていない。）。
平成24年10月	4件が「審査請求書不存在案件」とされ、この4件に案件A及びBが含まれている（案件Cについては「書類不明？」と記載。）。
平成25年9月	案件A及びBを含む3件が「審査請求書不存在案件」との記載（案件Cについては「書類不明？」と記載。）。
平成26年3月	案件A及びBを含む3件が「審査請求書不存在案件」との記載（案件Cについては「書類不明？」と記載。）。
平成26年9月	案件A、B及びCの3件が「審査請求書不存在案件」との記載。

また、平成22年8月の廃棄物・リサイクル対策部長及び産業廃棄物課長への所管事項説明資料並びに平成24年8月の廃棄物・リサイクル対策部長への説明資料には、審査請求書の所在が不明な案件がある旨の記載があった。

なお、案件A、B及びCの処理の状況は表2のとおりであり、関連する県知事や市長に対して案件A、B及びCの物件（原処分に関する決裁の記録等）の提出を要求した際の資料が存在した。案件A及びBに関しては平成20年まで、案件Cに関しては平成15年まで、処理を進めていた形跡が確認された。

表2 案件A、B及びCに関する処理の状況

日付	案件A、B及びCに関する処理の状況
平成13年6月	案件Aについて栃木県知事に物件の提出要求。
平成13年10月	案件Bについて和歌山県知事に物件の提出要求。
平成14年8月	案件Cについて三重県知事に物件の提出要求。
平成14年9月	案件Aに関する裁決書の案が存在。
平成15年5月	案件Cに関する裁決書の案が存在。
平成16年5月	案件Aに関して、宇都宮市に対して物件の再提出依頼。
平成19年4月	案件Bについて和歌山市長に物件の提出要求。
平成20年6月	案件Bに関する裁決に係る起案が存在。
平成20年7月	案件Aに関して、宇都宮市に対して物件の再提出依頼。

(イ) 案件毎の紛失の経緯

ア 案件Aに関する審査請求書の紛失の経緯

案件Aに関しては、平成19年4月の管理票で、「資料が不存在」と初めて記載されている。平成16年4月付けの管理票においては、他の案件に関して「審査請求書不明」とされているにもかかわらず、案件Aに関して審査請求書不明の旨の記載はないことから、平成16年4月頃には審査請求書は存在しており、平成16年4月から平成19年4月までの間に紛失した可能性が高いと考えられる。

イ 案件Bに関する審査請求書の紛失の経緯

平成15年10月の管理票には、案件Bに対して記載があるが、審査請求書の紛失に係る記載はない。一方、平成16年4月の管理票では、「審査請求書不明」と記載されていた。案件Bの審査請求書に関しては、平成16年4月に当時の担当係長が案件の概要、書類の有無及び処理の進捗状況等を整理した際に、審査請求書の所在が不明であることが認識されたと考えられ、少なくとも同年同月以前に紛失していた可能性が高いと考えられる。

ウ 案件Cに関する審査請求書の紛失の経緯

平成19年4月の管理票においては、他の案件に関して「審査請求書不明」とされているにもかかわらず、案件Cに関しては審査請求書不明の旨の記載はされていない。案件Cが「請求書不存在案件」として初めて記載されたのは平成22年5月の管理票である。ただし、同年8月の管理票では、「請求書不存在案件」には案件Cは含まれておらず、その後の平成24年10月から平成26年3月までの管理票では、「書類不明？」と記載されている。当時の担当者である審査専門官の証言によると、着任した時点（平成22年4月）で案件Cの審査請求書の所在は不明であったとのことである（後述）。これらの点を踏まえれば、案件Cが請求書不存在案件として記載されていなかった平成19年4月から平成22年4月頃までの間に、案件Cの審査請求書を紛失していた可能性が高いと考えられる。

(ウ) ヒアリングの結果

案件A、B及びCの審査請求書の紛失の時期については、前述のとおりある程度特定できたものの、当時の担当者へのヒアリングの結果においても、誰が、いつ、どのような経緯でこれらの審査請求書を紛失したのか明らかにするまでは至らなかった。

ア 平成13年度から平成15年度まで（管理票には審査請求書の紛失に係る記載はない）

当時の担当係員及び担当主査によると、審査請求書の所在が不明な案件があったとの記憶はないとのことであった。

また、平成14年9月付けの案件Aに関する裁決書の案が、平成15年5月付けの案件Cに関する裁決書の案が存在することについては、当時の担当主査から明確な記憶に基づく証言は得られなかった。

イ 平成16年度頃（4月の管理票で、案件Bについて「審査請求書不明」と記載）

平成16年4月当時の担当係長によると、環境大臣の指示を受けて、行政不服審査の対応の強化策について検討した際に、行政不服審査案件の概要や処理状況について一覧表で改めて整理したとのことであった。また、案件Bかどうかは覚えていないが、審査請求書の所在が不明な案件があったとの記憶があるとのことであった。

ウ 平成17年度以降（案件Bに関して平成16年4月以降、案件Aに関して平成19年4月以降の管理票において審査請求書の所在が不明である旨の記載。案件Cに関して平成22年5月の管理票及び平成24年10月以降の管理票において、審査請求書の所在が不明である旨の記載）

平成17年度以降の歴代の担当者によると、どの案件であったかは明確に記憶はしていないが、当時、審査請求書の所在が不明な案件があることについては認識していたとのことであった。

なお、案件Bに関して、平成20年度に裁決の起案が存在するが、その当時に審査請求書が存在したかどうかについては、当時の担当係員からは明確な証言は得られなかった。また、案件Cに関して、平成22年5月の管理票で、審査請求書の所在が不明である旨の記載があるが、同年8月から平成24年9月までは審査請求書の所在が不明である旨の記載はない。この点に関して当時の担当者である審査専門官の証言によると、平成22年4月に産業廃棄物課に着任した時点で既に案件Cを含め3件の審査請求書の所在は不明であったとのことであった。

(3) 審査請求書の紛失に対する認識と対応の状況

管理票等の資料及びヒアリングによると、審査請求書の所在が不明であると認識されていた平成16年度以降の審査請求書の紛失に対する対応の状況は以下のとおりであった。審査請求書の一部の所在が不明であることについては、少なくとも平成16年4月以降は部内で認識されていたものの、審査請求書が不明な案件への対応は後回しにされ、十分な対応がとられることはなかった。

なお、歴代の担当者によると、審査請求書の所在が不明な案件があるとの認識を有していた者の多くは、よく探せば審査請求書はどこかに存在するのではないかと考え

ていたとのことであった。また、数多くの未処理案件が存在する中、限られた人的体制で他の業務にも対応を求められる状況の下、行政不服審査の処理を1件でも多く処理するため、事実認定が難しい古い案件や審査請求書の所在が不明な案件の処理は先送りされがちであったこと等から、書類の検索に多くの時間が割かれることはなかったとのことであった⁶。

(ア) 平成16年度頃

前述のとおり審査請求書が所在不明の案件があるとの記載が平成16年4月の管理票に初めて登場したところであり、当時の担当係長によると、産業廃棄物課長に審査請求書の所在が不明な案件があることについて説明し、同課長と相談の上で、関係する都道府県及び政令市（以下「都道府県等」という。）に対して文書の有無等について問い合わせる等の対応を取ったとのことであった。

(イ) 平成17年度から平成24年度まで

平成17年度から平成24年度までの歴代の担当者によると、審査請求書の所在が不明な案件があることについて、産業廃棄物課長に報告したとのことであった。また、平成22年8月の廃棄物・リサイクル対策部長への所管事項説明資料に、審査請求書の所在が不明である旨の記載があり、平成24年8月の廃棄物・リサイクル対策部長への説明資料にも審査請求書の所在が不明である旨の記載があることから、審査請求書の所在が不明な案件が存在することについては、廃棄物・リサイクル対策部内の多くの関係者が認識していたものと考えられる⁷。平成20年度当時の担当係員によれば、こうした中で、平成20年度に案件Aに関して、関係市に審査請求書の写しを保有しているかどうかの確認をしたとのことであった。

(ウ) 平成25年度以降

平成25年4月付けの産業廃棄物課長に対する所管事項説明資料では、行政不服審査請求書について所在不明の案件があることについて記載がある。その後同年6月に、同課長以下で、迅速な処理を進めるための方針について議論された際には、数多くの未処理案件が蓄積する中で⁸、限られた人員体制ですべての案件に対応することは現実的には困難であり、未処理案件の処理を迅速に進めるためには、ある程度優先順位をつけて処理を進めざるを得ないとの考えの下、比較的処理が容易な、過去5年以内（平成21年度以降）に提起された行政不服審査案件の処理を優先することとされた。また、審査請求書の所在が不明な案件を含め、処理が困難な10件の行政不服審査案件については、関係者からの問い合わせや関連する裁判に動きがあれば対応する扱いとされた。

6 行政不服審査の処理に当たっては、過去の案件をなるべく処理しようとしていたとの証言もあった。

7 これらの廃棄物・リサイクル対策部長の証言によれば、審査請求書の所在が不明な案件があることについて説明を受けていない、又は審査請求書の所在が不明な案件があることについて説明を受けたかどうか覚えていないとのことであった。

8 当時の資料では、未処理件数は、「約60件程度」とされている。

2 紛失の背景

今回紛失が判明した3件は、いずれも10年以上前の案件であった。このように長期間未処理案件として残されている案件は、今回の3件に限られるものではなく、産業廃棄物課に係る行政不服審査案件の全体像について見ると、平成26年度末時点での行政不服審査の未処理件数は57件であり、このうち、提起から5年から9年が経過している案件が19件、10年以上が経過している案件が21件あった。このように長期間未処理案件として残されている案件が数多くあることにかんがみれば、今回の審査請求書紛失事案は、長期間にわたる未処理案件の蓄積という文脈の中で捉えることが適当であり、関係者の証言においても、今回の紛失案件の原因・背景として、未処理案件が数多く存在する中で文書管理も十分に行われず、審査請求書の所在が不明な案件への対応も後回しにされがちであったことが指摘されている。

(1) 行政不服審査の処理及び未処理案件の蓄積の状況

過去の管理票から、裁決件数及び新規の申立て件数等について調べたところ、図2のとおりであった。

平成13年度から平成26年度までの年度ごとの行政不服審査請求の新規申立て件数は、平均して23件程度（最多で52件、最少で8件。合計318件）であった。そのうち、毎年平均して3件程度（最多で7件、最少で0件。合計43件）が取り下げられている。裁決件数は平均して17件程度（最多で51件、最少で4件。合計244件）であった。

年度末時点での未処理件数は、平成13年度末が最も少なく35件であったが、平成13年度以降、年度末未処理件数は増え、平成17年度末に未処理件数は合計96件となった。その後平成19年度には未処理件数は60件にまで減少したが、その後未処理件数は再び増加し、平成21年度には86件となっている。平成22年度以降は徐々に未処理件数が減少しつつあり、平成26年度末時点での未処理件数は57件となっている。

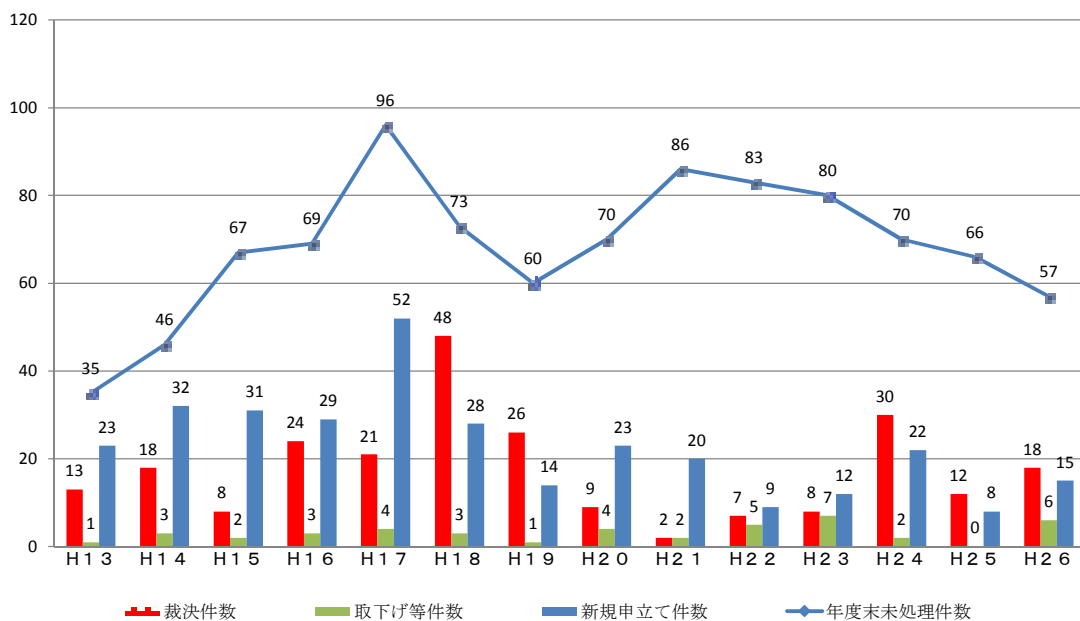


図2 年度ごとの行政不服審査の裁決件数等

(2) 行政不服審査の処理の体制及び処理の状況

(ア) 平成13年度から平成15年度まで：未処理案件の増加

(処理の体制及び未処理案件の蓄積に対する対応等)

平成13年1月、省庁再編に伴って、廃棄物・リサイクル行政が厚生省水道環境部から環境省廃棄物・リサイクル対策部に移管された。移管に当たっては、当時の厚生省水道環境部長の指示の下、行政不服審査の未処理件数を減らすべく、未処理案件の処理が進められた（平成12年度末時点の未処理件数は26件であった。）。

環境省移管後の平成13年度から平成15年度までは、行政不服審査の処理は、規制係（課長補佐、係長及び係員）3名が担当することとされていたが、実際に行政不服審査の処理（審査請求書の接受、裁決案の作成、起案及び決裁等の作業）を担当していたのは、規制係の係長クラス又は係員クラスの職員1名であった。

平成14年の夏から平成15年の春にかけては、担当主査が法案の検討作業に専念することになったため、別の係長クラスの職員が行政不服審査の処理を担当したとのことであった。平成15年4月に当該職員が異動してから平成16年頃までは、その後任の係長だけでなく、課長補佐や主査も行政不服審査の処理の一部を担当したとのことであった。

(処理の状況)

ヒアリングの結果によると、この期間の担当者は、法改正、国会、疑義照会等の対応に深夜まで追われており、回答者によって若干異なるものの、行政不服審査の処理に充てられた時間は、業務時間全体のうち概ね2割から3割程度であったとのことであった。なお、平成15年度頃に行政不服審査の一部を担当していた課長補佐や主査も、ほとんど行政不服審査の処理に時間を充てられなかったとのことであった。

このような状況の下、平成13年度から15年度までは、それぞれ13件、18件及び8件の裁決を出し、取下げもそれぞれ1件、3件及び2件あった一方、新規申立てが、23件、32件及び31件と平均よりもやや多くあったこともあり、年度末での未処理件数は増加し続け、それぞれ35件、46件及び67件となった。

(イ) 平成16年度頃：大臣指示を踏まえた未処理案件の処理の加速化

(処理の体制及び未処理案件の蓄積に対する対応等)

前述のように未処理案件が大幅に増加する中、未処理案件の処理を早急に進めるよう、平成15年末から平成16年の年明け頃（正確な時期については不明）に当時の環境大臣より指示があった。この指示を受け、平成16年3月に、当時66件蓄積していた行政不服審査案件を半年間で半減させるとの方針が環境大臣に報告された。さらに、当該方針に基づいて、当時の産業廃棄物課長から未処理案件の整理及び分析並びに処理の加速化について指示があり、係長クラスの職員を専任に近い担当者として指名し、未処理案件の処理の加速化が図られた。

(処理の状況)

当時の担当係長によると、平成 16 年度頃は、実際に行政不服審査の処理に充てられた時間は、業務時間全体のうち 3 割から 4 割程度であったとのことであった。

このような状況の下、平成 16 年度には 24 件の裁決を出し、取下げが 3 件あったこともあり、新規申立てが 29 件と平均よりもやや多くあったものの、年度末の未処理案件の数は 2 件増加することとどまった。それまでは毎年 10 件以上のペースで増えていた未処理案件の増加に一定の歯止めがかかった形となったが、未処理案件数を減少させるには至らなかった。

(ウ) 平成 17 年度頃から 19 年度頃まで：処理の加速化による未処理案件の減少

(処理の体制及び未処理案件の蓄積に対する対応等)

平成 17 年度には、後述のとおり、同年度に 21 件の裁決が出されたにもかかわらず、新たに 52 件の新規の行政不服審査案件が提起された結果、未処理案件は同年度末に 96 件と大幅に増加することとなった。この時期以降、未処理案件の処理が喫緊の課題であると産業廃棄物・リサイクル対策部長以下、強い問題意識が持たれるようになった。

平成 18 年度には、産業廃棄物課長の指示の下、2 年間で未処理案件を半減するとの目標が掲げられ、当時の担当係員が中心となり、産業廃棄物課の他の職員（課長と総括補佐以外全員）に行政不服審査の案件を振り分けて処理を進めるとともに、行政不服審査の審査集中期間を設定し、処理を進めた。

平成 19 年度及び平成 20 年度も係員クラスの職員が中心となり、平成 18 年度と同様の体制で処理をした。なお、平成 19 年度及び 20 年度には、法務省から産業廃棄物課適正処理・不法投棄対策室に検事が出向してきていたため、法的に判断困難な事項については、当該検事に相談しつつ処理したとのことであった。

この他、処理体制の強化のため、平成 18 年 3 月頃には企画課長及び係員等によって、地方環境事務所との連携について検討されたが、行政不服審査は本省において担当すべき業務であるとの意見もあり、実現には至らなかった。また、平成 18 年度に行った平成 19 年度機構定員要求において、審査係長の新設要求について検討されたが、総務省に対する環境省としての機構定員要求に盛り込まれるには至らなかった。

(処理の状況)

平成 17 年度及び 18 年度頃の担当係員によると、当時行政不服審査の処理に充てられた時間はそれぞれ 1 割程度及び 5 割程度であり、平成 19 年度前半頃の担当係員によると行政不服審査の処理に充てられた時間は 7 割程度であったとのことであった。

このような状況の下、平成 17 年度は 21 件の裁決を出し、取下げが 4 件あったものの、新規申立てが 52 件と平均よりも非常に多くあったため、年度末での未処理件数は前年度から 27 件増え、96 件となった。平成 18 年度及び 19 年度には、それぞれ、48 件及び 26 件の裁決を出し、取下げが 3 件及び 1 件あったこともあり、新規申立てが 28 件及び 14 件あったにも関わらず、年度末での未処理件数は大幅に減少し、それぞれ、73 件及び 60 件となった。

ただし、当時の担当係員によると、平成 19 年 10 月からは、関係する新法に係る関係省庁との調整に対応することになり、行政不服審査への対応は「完全にストップ」してしまったとのことであり、平成 20 年度以降、後述するように再び未処理案

件数が増加に転ずることとなった。

(エ) 平成 20 年度から平成 21 年度まで：廃棄物処理法改正作業等に伴う未処理案件の増加

(処理の体制及び未処理案件の蓄積に対する対応等)

平成 20 年度及び平成 21 年度においては、廃棄物処理法の改正作業に規制系の業務量の相当程度が割かれる結果となり、平成 19 年度に続き、行政不服審査への対応が滞る結果となった。

このような中で、行政不服審査の処理を進めるため、平成 21 年度頃に、産業廃棄物課長以下で、地方環境事務所との連携について再び検討されたが、実現には至らなかった。

また、平成 21 年度以降は、法務省から適正処理・不法投棄対策室に出向してきていた検事のポストがなくなる予定であったことから、行政不服審査の処理体制の維持のため、審査専門官の定員を新たに要求し、平成 21 年 10 月から平成 24 年 3 月まで限定的に審査専門官の定員が認められた⁹。

なお、当時の担当係員によると、平成 20 年度頃には、地方公共団体から派遣されていた環境専門調査員と 2 人で行政不服審査の対応を行っていたとのことであった。

(処理の状況)

平成 20 年度及び 21 年度の担当係員によると、行政不服審査の処理に充てられた時間は、平均すると 2 割程度であったとのことであった。このような状況の下、平成 20 年度及び 21 年度の裁決件数は、9 件及び 2 件とそれ以前と比べて大幅に減少した。取下げが 4 件及び 2 件あったものの、新規申立件数が 23 件及び 20 件であったことも相まって、年度末での未処理件数は、70 件及び 86 件と再び大幅に増加する結果となった。

(オ) 平成 22 年度から平成 26 年度まで：審査専門官の配置

(処理の体制及び未処理案件の蓄積に対する対応等)

審査専門官のポストに実員が配置された平成 22 年 4 月以降は、審査専門官が規制係と連携して行政不服審査の処理（審査請求書の接受、裁決案の作成、起案、決裁及び進捗管理等）を行うこととされた（ただし、審査専門官は、行政不服審査以外の業務も担当することとされ、行政不服審査に専念できる状況でなかった。）。しかしながら、未処理件数は依然として横ばいにとどまっており、平成 22 年 8 月付けの廃棄物・リサイクル対策部長及び産業廃棄物課長に対する所管事項説明資料等の中には、未処理案件数が 78 件との記載がある。こうした中で、当時の産業廃棄物課長によると、廃棄物・リサイクル対策部長から未処理案件の処理について強く指示を受けたとのことであった。また、審査専門官のポストが平成 24 年 3 月までとされていたため、平成 23 年度にその期限の延長を要求し、平成 27 年 3 月までの延長が認

⁹ 定員は平成 21 年 10 月から認められたが、実際に実員が付いたのは平成 22 年 4 月からであった。また、平成 23 年度には、審査専門官の期限延長を要求し、平成 27 年 3 月まで延長が認められた（後述）。

められた。

また、平成24年8月付けの廃棄物・リサイクル対策部長に対する所管事項説明資料の中には、未処理の案件が82件との記載があり、平成24年12月頃から25年1月頃に、産業廃棄物課長及び同課総括補佐の間で審査専門官の業務の見直し及び長期的な不服審査の体制について検討されたが、当時の担当審査専門官によると、業務分担等の変更には至らなかったとのことであった。

同年6月には、審査専門官のポストの期限が切れた後の体制及び迅速な処理を進めるための方針について、前述のとおり産業廃棄物課長以下で議論がなされた。作業の方針に関しては、数多くの未処理案件が蓄積する中で、限られた人員体制ですべての案件に対応することは現実的には困難であり、未処理案件の処理を迅速に進めるためには、ある程度優先順位をつけて処理を進めざるを得ないとの考えの下、比較的処理が容易な、過去5年以内（平成21年度以降）に提起された行政不服審査案件の処理を優先することとされた。

また、平成26年度当初の部内での検討においては、審査専門官の定員延長（または恒久的な定員の要求）について検討されたが、さらなる定員延長は困難であるとして断念された。

（処理の状況）

当時の担当審査専門官によると、平成22年度には行政不服審査以外の業務を担当したため、行政不服審査に充てられた時間は、業務時間全体のうち5割程度ということであった。平成23年度には、これらに東日本大震災への対応が加わったとのことであった。

このような状況の下、平成22年度及び23年度の裁決の件数はそれぞれ、7件及び8件にとどまったが、取下げが5件及び7件あったこと並びに新規申立てが9件及び12件と例年の半分程度であったことから、年度末での未処理件数は、わずかに減少し、それぞれ83件及び80件と横這いとなった。

その後、平成24年度以降になると、行政不服審査を担当していた審査専門官と規制係の連携の下、行政不服審査案件の処理が加速化されることとなった。当時の担当審査専門官によると、平成24年4月から6月頃までは行政不服審査以外の業務を担当したため、ほとんど行政不服審査に対応できなかったとのことであった。その後、行政不服審査に充てられた時間は、7月から9月頃には業務時間全体のうち2割から3割程度、同年10月から平成26年10月ころまでは5割程度であり、平成24年度から26年度までは、それぞれ、30件、12件及び18件の行政不服審査の裁決を出した。取下げが2件、0件及び6件あったこともあり、新規申立件数が22件、8件及び15件あったものの、年度末での未処理件数は、それぞれ、70件、66件及び57件と再び大きく減少することとなった。

第3 紛失の原因

ヒアリングでは、審査請求書に係る文書管理が徹底されておらず、接受印の押印等の基本的な文書管理の手続が行われていなかったとの証言が得られており、このことが審査請求書の紛失の原因の1つとして考えられる。また、大量の文書が担当者の机の上等で山積みになって保管されていたとの証言も得られており、案件A、B及びCの審査請求書も、処理されるまでの間適切に保管されず、そのことが文書の紛失につながった可能性が高いと考えられる。

また、案件A、B及びCを含め多数の行政不服審査案件が未処理案件として蓄積してしまっただ原因としては、ヒアリングでは、行政不服審査の優先順位に対する認識不足、脆弱な組織体制及び行政不服審査の処理の困難さ等が挙げられた。

1 審査請求書の紛失の原因

(1) 文書管理手続の不徹底

審査請求書等の書類を接受した際には、接受印の押印及び行政文書としての登録の手続を行う必要がある。しかしながら、ヒアリングでは、文書管理に関する研修等の不足により、文書管理の手続を知らなかったとの証言や、多忙な中で文書管理を徹底することが困難であったとの発言があり、文書管理の手続が徹底されていなかったものと考えられる。

文書管理の手続が徹底されていないことで、どの文書が、いつ接受されてどこに保管されているかという基本的な情報が組織として共有されず、他の資料に紛れて紛失する可能性が高まったと考えられる。

(2) 文書の不適切な保管

ヒアリングの結果によると、廃棄物・リサイクル対策部内で大量の文書が担当者の机の上等に山積みになって保管されていたとのことであり、このような状況で長期間保管され、結果的に他の文書に紛れて紛失した可能性があると考えられる。なお、文書が山積みになって保管されていた理由としては、文書の保管スペースが十分に存在しないことが挙げられた。

また、未処理案件の処理を進めるため、平成18年度以降に産業廃棄物課内の他の職員に行政不服審査の処理を依頼した際に、コピーではなくて原本を渡して作業を依頼していたとのことであり、このことが審査請求書の紛失の可能性を高めたものと考えられる。

なお、行政不服審査法第22条においては、「審査庁は、審査請求を受理したときは、審査請求書の副本又は審査請求録取書の写しを処分庁に送付し、相当の期間を定めて、弁明書の提出を求めることができる」と規定されている。今回審査請求書を紛失した3件について、仮に、当該規定に基づき弁明書の提出の要求等を行っていれば、原処分庁である都道府県等から、審査請求書の副本又は写しが入手可能であったと考えられる。しかしながら、当時の担当者が関係県等に問い合わせを行ったものの、関係県等にも副本又は写しは保管されておらず入手できなかったことにかんがみれば、そのような手続はとられていなかったものと考えられる。

2 審査請求書紛失の背景としての未処理案件の蓄積の原因

(1) 行政不服審査の優先順位に対する認識不足

ヒアリングでは、行政不服審査の処理に関しては標準審理期間等が設けられておらず、明確でかつタイトな締切りが存在する法改正作業や国会対応等と比べ、行政不服審査の優先順位に対する認識が不十分であったとの指摘があった。

また、政策の企画立案等が重視され、行政不服審査の処理等の法律の施行に係る事務に対する評価が低いとの指摘もあった。上述の締切りの有無以外に、このことも、

行政不服審査の優先順位に対する認識不足の原因の1つと考えられる。

結果として、行政不服審査の処理は、「対応する必要がある」とは認識されつつも、その他の業務よりも優先して処理されることはなかったと考えられる。

(2) 行政不服審査の処理の困難さ

行政不服審査制度は、通常の裁判よりも簡易迅速な手続により国民の権利利益の救済を図る制度であり、裁判と同様の性格を帯びている。このため、行政不服審査の担当者には行政法に関する基本的な知識や廃棄物処理法に係る法的な知識だけでなく、書面審理等を通じて正確な事実認定等を行う能力も求められる。さらに、案件が産業廃棄物処理施設の設置許可等に係るものである場合には、工学的知識も必要とされる。

その一方で、過去に行政不服審査を主に担当していた職員の大半は、平成21年度以前は勤務経験が少ない係長級以下の職員であり、また、平成22年度以降は法律に関する業務経験が少ない職員である等、必ずしも適材適所の人員配置がなされていなかったとの証言があった。さらに、担当者がこれらの知識及び能力を身につけた頃には人事異動により別の職員に担当が替わってしまうため、行政不服審査の処理に必要な知識や能力を確保することが一層困難であったと考えられる。

(3) 脆弱な組織体制

行政不服審査の処理に当たっては、関連情報の収集及び関係する書類の整理等、膨大な作業を行う必要がある。

その一方で、本来行政不服審査の処理を担当するはずの課長補佐（訟務担当）のポストには、一時期を除いて行政不服審査の処理を担当する実員が配置されたことはなかった¹⁰。平成21年以前は、規制系の係長又は係員クラスの職員1名が、法改正等のその他の業務とともに担当していたため、これらの担当者は行政不服審査の処理に十分な時間を費やせていなかったとのことであった。

平成22年度以降は行政不服審査の処理のための審査専門官が配置されたが、審査専門官も、平成21年度以前の規制系の職員と同様にその他の業務を担当していたため、行政不服審査の処理に充てられた時間は限定的であったとのことであった。

第4 再発防止策

○ 文書管理の徹底

審査請求書を始めとする行政文書については、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）等に基づき、適切な作成・保存・管理を行うことが求められており、本来、行政文書の紛失はあってはならないことである。

このため、案件A、B及びCの審査請求書の紛失が発覚したことを受けて、平成27年1月30日に環境省内の各部局に対して官房総務課長名で文書管理の徹底について改めて周知するとともに、環境省以外の機関が実施している文書管理に係る研修の受講を促進した。また、現在、環境省において実施している新任職員向けの文書管理に係る研

¹⁰ 平成13年1月から平成15年8月には課長補佐（訟務）のポストに実員が配置されたことがあったが、当該職員は、行政不服審査の処理を担当していなかった。

修に加えて、新任職員以外の職員向けの文書管理に係る研修の新設等に取り組むこととしている。こうした全省的な取組に加え、産業廃棄物課では、行政不服審査の新規申立て件数が多いだけでなく、未処理案件数がなお多数にのぼることにかんがみ、さらに以下のような取組を行うこととしている。

○ 文書の適切な保管

文書の紛失防止のためには、その適切な保管を徹底することが必要である。ヒアリングでは、文書の保管状況の改善策として保管スペースの確保が挙げられたが、直ちにより広い執務室へ移転することは現実的ではなく、例えば、不要な文書の整理や外部倉庫の活用により文書の保管場所を確保することが有効と考えられる。また、接受した文書については直ちにファイルに綴じること、裁決案の決裁等の作業にはコピーを用いること及び文書を電子化して保存することも、適切な保管のための具体的な取組として考えられる。

このため産業廃棄物課では、今般の紛失事案を契機として、すべての審査請求案件について改めて文書の整理を行ったところである。この他、外部倉庫の活用による保管スペースの確保、文書のファイリングに係るルールの改善及び文書の電子化も並行して進めているところであり、こうした取組を着実に推進し、文書の適切な保管を徹底することとしている。

○ 行政不服審査の優先順位の明確化

行政不服審査の処理を継続的に着実に進めるためには、環境省における行政不服審査の優先順位を明確化する必要がある。具体的には、組織として迅速かつ的確に行政不服審査の処理を進められるよう、例えば、審査の進捗を一覧表として取りまとめ、関係者への事実関係の照会等の接受後の一連の手続を継続的に管理すること及び行政不服審査の処理の進捗状況を管理職及び担当者の人事評価に反映させることが考えられる。また、行政不服審査の処理が他の優先順位が高い案件の影響を受けないようにするために、行政不服審査を担当する職員を他の業務から切り離し、行政不服審査に専念できるよう、業務分担の見直しを行うこと等が考えられる。

こうした観点から産業廃棄物課では、行政不服審査案件の処理状況及び処理方針について、部内で定期的に報告・検討する場を設けることとするとともに、管理職及び担当者の人事評価項目に行政不服審査への対応状況を追記し、人事評価に反映させることとしたところである。また、行政不服審査専属の担当者（特定任期付き職員）を本年4月1日に新たに配置し、関係する職員の業務分担を見直したところである（後述）。今後、行政不服審査の重要性に対する認識を改めて徹底することとしている。

○ 処理体制の強化

行政不服審査の処理を迅速かつ適切に進めるためには、行政不服審査の現在の体制の強化を図ることが重要である。そして、行政不服審査を担当する職員には、行政法に係る基礎的な知識を有する人材に加え、廃棄物処理法の実務に精通した人材を充てることが求められる。また、その時々の特定の担当者だけに業務を委ねるのではなく、他の関係職員も含めたチームで行政不服審査に当たる体制を構築するとともに、必要な廃棄物処理法の法解釈や行政不服審査の処理におけるポイント等をまとめたマニュアルを整備することも有効と考えられる。

また、行政不服審査は裁判と同様の性格を帯びているものであり、その処理に当たっ

ては、当事者双方の主張を十分に踏まえて事実認定を行うことが重要である。このため、審査請求が提起された場合、行政不服審査法第 22 条の規定を活用し¹¹、原則として原処分庁である都道府県等に対して審査請求書等の副本又は写しを送付し、弁明書の提出を求めることとするなど、審査請求人の主張のみならず、原処分庁の主張も聴取することが望ましく、こうした点もマニュアルに盛り込むことが適当である。

こうした観点から、産業廃棄物課では、平成 27 年 4 月 1 日付で、弁護士資格を有する任期付き職員を産業廃棄物課に配置するとともに、課長補佐（訟務担当）に実員を配置したところである。また、行政不服審査法第 22 条の規定の活用を含め、行政不服審査の処理のポイントをまとめたマニュアルを速やかに作成することとしている。今後、特定任期付き職員及び課長補佐（訟務担当）に任せきりにするのではなく、他の職員も含めたチームとしての連携体制を強化し、早急に行政不服審査の処理を進めていくこととしている。

第 5 結語

今回の調査・検証では、案件 A、B 及び C の審査請求書を誰が、いつ、どのような経緯で紛失したのかを明らかにすることはできなかったものの、審査請求書の紛失に至った背景として、行政不服審査が優先順位の高いものとしては扱われず、その処理が後回しにされ、行政不服審査の処理に係る体制が脆弱であったことも相まって、数多くの案件が長期間未処理案件として残されていたことが明らかとなった。こうした状況の下、審査請求書に係る文書管理が徹底されず、審査請求書が適切に保管されていなかったことが、審査請求書を紛失した直接の原因であると考えられる。そして審査請求書の所在が不明な案件があることが部内で認識されるようになった後も、行政不服審査の優先順位に対する認識不足や体制の脆弱さにより、審査請求書の所在が不明な案件への対応は後回しにされることとなったと考えられる。

通常の裁判よりも簡易迅速な手続により国民の権利利益の救済を図るという行政不服審査制度の趣旨にかんがみれば、長期にわたり未処理案件が数多く残されている状況は早急に改善することが必要である。ましてや審査請求書の紛失は行政機関としてあってはならないことであり、二度と繰り返してはならない。こうした反省の下、環境省としては、文書の適切な管理の徹底及び文書の保管状況の改善を図るとともに、本報告書に記載した再発防止策を講じることで行政不服審査の処理の加速化を図り、未処理案件の処理を早急に進め、新たに提起された行政不服審査請求については迅速に処理を終えることができるよう全力を尽くしてまいりたい。

11 行政不服審査法第 22 条第 1 項においては、「審査庁は、審査請求を受理したときは、審査請求書の副本又は審査請求録取書の写しを処分庁に送付し、相当の期間を定めて、弁明書の提出を求めることができる」と規定されている。

(別添 1) 廃棄物処理法に係る行政不服審査の概要

- 行政不服審査制度は、通常の裁判よりも簡易迅速な手続により、国民の権利利益の救済を図る制度。
- 廃棄物処理法では、産業廃棄物の処理を行うにあたっては、都道府県知事等から、産業廃棄物処理業の許可を得なければならないこととされている。産業廃棄物処理施設を設置する場合においても、同様に都道府県知事等の許可が必要とされている。
- 廃棄物処理法に基づく都道府県知事等による行政処分（産業廃棄物処理に係る業の許可の取消処分等）については、行政不服審査法に基づき、環境大臣に対して、審査請求（再審査請求を含む。以下同じ。）による不服申立てをすることが可能（担当部署は、廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課）。
- 審査請求がされた場合、以下のいずれかの裁決をすることが必要。
却下：審査請求が、期間経過後にされたとき、その他不適法なとき
棄却：審査請求は適法にされたが、本案審理の結果、審査請求に理由がないとき
容認（処分の取消し等）：審査請求が適法にされ、かつ、これに理由があるとき
- 環境省では、廃棄物処理法に係る審査請求に係る決裁については、環境省行政文書管理要領上、廃棄物・リサイクル対策部長の専決事項とされており、産業廃棄物課が裁決の案を作成し、廃棄物・リサイクル対策部企画課及び廃棄物・リサイクル対策部長の決裁を得て、大臣名で裁決を発出することとされている。

(別添2) 行政不服審査に係る審査請求書の一部紛失について

平成27年1月16日(金)
環境省大臣官房総務課
代 表 : 03-3581-3351
直 通 : 03-3580-1374
課 長 : 瀬川 俊郎 (内線 6130)
課長補佐 : 細川 真宏 (内線 6153)

大臣官房廃棄物・リサイクル対策部
産業廃棄物課
代 表 : 03-3581-3351
直 通 : 03-5501-3156
課 長 : 角倉 一郎 (内線 6871)
課長補佐 : 水谷 好洋 (内線 6872)

- 廃棄物処理法に基づく都道府県知事等による行政処分に関し、行政不服審査法に基づき環境大臣に対し審査請求(再審査請求を含む。)がなされている案件のうち、別紙の3件について審査請求書を紛失していたことが確認されました。
- 審査請求書の紛失は行政機関としてあってはならないことであり、関係者の皆様に対して深くお詫び申し上げます。本件を受けて、行政文書の適正な管理について改めて省内に周知徹底いたします。また、本件に関する事実関係の徹底的な調査・検証を行うとともに、早急に再発防止策をとりまとめ、その結果が取りまとめ次第公表いたします。

審査請求書の紛失が確認された案件

- ① 栃木県知事による産業廃棄物収集運搬業許可の取消処分の取消しを求める審査請求（請求日：平成13年4月17日）
- ② 和歌山市長による産業廃棄物処理施設設置許可申請の不許可処分の取消しを求める再審査請求（請求日：平成13年7月27日）
- ③ 三重県知事による産業廃棄物処理施設設置許可申請の却下処分の取消しを求める審査請求（請求日：平成14年1月15日）

（注）審査請求書本体を確認できないため、請求日等については必ずしも正確でない可能性があります。

(参考：廃棄物処理法に係る行政不服審査の概要)

- 行政不服審査制度は、通常の裁判よりも簡易迅速な手続により、国民の権利利益の救済を図る制度
- 廃棄物処理法に基づく都道府県知事等による行政処分（産業廃棄物処理に係る業の許可の取消処分等）については、行政不服審査法に基づき、環境大臣に対して不服申立てをすることが可能（担当部署は、廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課）
- 審査請求がされた場合、以下のいずれかの裁決をすることが必要。
 - 却下：審査請求が、期間経過後にされたとき、その他不適法なとき
 - 棄却：審査請求は適法にされたが、本案審理の結果、審査請求に理由がないとき
 - 容認（処分の取消し等）：審査請求が適法にされ、かつ、これに理由があるとき

(別添3) 調査・検証に係る体制について

1. 目的

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく都道府県知事等の処分に関する行政不服審査に係る審査請求書の一部紛失に関し、その全容を解明するとともに、本件事案が生じることとなった原因とその背景を検証し、今後の再発防止策をとりまとめることを目的とする。

2. 調査・検証体制

主 査	大臣官房審議官	奥主 喜美
	官房秘書課長	深見 正仁
	同 総務課長	瀬川 俊郎
	同 政策評価広報課長	牧谷 邦昭
有 識 者	弁護士	高田 敏明

調査・検証作業に関する庶務は、大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課の協力の下、大臣官房総務課が行う。