

諮問庁：環境大臣

諮問日：令和5年8月28日（令和5年（行情）諮問第740号）

答申日：令和5年12月18日（令和5年度（行情）答申第551号）

事件名：特定の通知において最終処分場の残余容量について閣議決定している廃棄物処理施設整備計画を無視して所要の残余年数を15年以上から5年以上に変更している理由と法的根拠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5年3月24日付け環循適発第2303248号により環境大臣（以下「環境大臣」、「処分庁」又は「諮問庁」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 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。）に規定する廃棄物処理施設整備計画（平成20年3月25日閣議決定）において、政府は一般廃棄物の最終処分場については15年分の残余年数を維持するとしていた。

イ 溶融固化施設の財産処分に対する環境省の平成22年3月19日通知（環廃対発第100319001号）（以下「平成22年通知」という。）において、環境省は廃棄物処理施設整備計画を鑑みて、市町村が確保すべき最終処分場の残余年数（15年以上）を定めていた（重要）。

ウ 溶融固化施設の財産処分に対する環境省の平成27年4月28日通知（環廃対発第1504281号）（以下「平成27年通知」という。）と令和3年3月3日通知（環循適発第2103032号）（以下「令和3年通知」という。）においても、環境省は市町村が確保す

べき最終処分場の残余年数（５年以上）を定めていたが、その根拠は明記していなかった（重要）。

エ ちなみに、平成２５年５月３１日に政府が閣議決定している廃棄物処理法に規定する廃棄物処理施設整備計画において、政府は一般廃棄物の最終処分場については２０年分の残余年数を維持するとしていた。

オ また、平成３０年６月１９日に政府が閣議決定している廃棄物処理法に規定する廃棄物処理施設整備計画においても、政府は一般廃棄物の最終処分場については２０年分の残余年数を維持するとしていた。

カ 国が地方公共団体に対して国の基準に関する通知を発出する場合は、環境省が平成２２年３月１９日に発出している通知のように、国の基準に対する根拠を明記しなければならない（重要）。

キ しかし、環境省が平成２７年４月２８日と令和３年３月３日に発出している通知（以下「両通知」という。）は、国が地方公共団体に対する国の基準を変更しているにもかかわらず、その根拠を明記していなかった（重要）。

ク したがって、都道府県は、環境省が変更した国の基準に対する根拠を知らずに、市町村に対して通知の内容を周知していることになる。

ケ そして、市町村は、環境省が変更した国の基準に対する根拠を知らずに、都道府県を通じて環境省の通知を受領していることになる。

コ 溶融固化施設の財産処分に対する環境省の通知は、環境大臣ではなく、環境省の職員が作成して発出しているが、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）４条の規定により、行政機関の職員は、地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯について、文書を作成しなければならないことになっている（重要）。

サ 以上により、環境省が審査請求人が開示を求めている行政文書を保有していない場合は、環境省の職員が公文書管理法４条の規定を無視して事務処理を行っていることになるので、速やかに作成して審査請求人に開示しなければならない（重要）。

シ なお、環境省の職員が審査請求人が開示を求めている行政文書を作成しない場合は、職員が補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金適正化法」という。）２２条の規定に基づく財産処分に関する事務処理に当たって、国家公務員の裁量権を濫用して国の基準を変更（緩和）していることになるので、不開示決定に当たって、その理由を明示しなければならない（重要）。

（２）意見書

ア 環境省の理由説明（平成２７年通知及び令和３年通知は、補助金適正化法２２条に基づき、補助金を活用して整備した溶融固化施設の財産処分を承認する際の基準を定めている通知であり、平成２２年通知

からの変更の経緯やその趣旨・理由についても記載している。そのため、両通知が公文書管理法4条3項「地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」に規定する行政文書であると認識している。)に対する意見

(ア) 平成22年通知と平成27年通知は環境省の職員(廃棄物・リサイクル対策部長)が発出しており、令和3年通知も環境省の職員(環境再生・資源循環局長)が発出している。

(イ) 平成27年通知及び令和3年通知には、平成22年通知からの変更の経緯やその趣旨・理由等は記載されているが、承認に必要な条件の1つである市町村が確保する最終処分場の残余年数を15年以上から10年減らして「5年以上」に定めた、年数に関する具体的な根拠は記載されていない。

(ウ) ちなみに、平成22年通知における最終処分場の残余年数(15年以上)は、廃棄物処理施設整備計画(15年分の残余年数を維持する計画)を鑑みて定められていたが、平成27年通知及び令和3年通知における最終処分場の残余年数(5年以上)は廃棄物処理施設整備計画(20年分の残余年数を維持する計画)を無視して定められている。

(エ) 廃棄物処理法が規定している廃棄物処理施設整備計画は、環境大臣が定めている同法の基本方針に即して定められているので、環境省の職員は、いかなる場合であっても廃棄物処理施設整備計画を鑑みてその事務を処理しなければならない。

(オ) したがって、環境省の職員が廃棄物処理施設整備計画を無視して熔融固化施設の財産処分を承認する際の基準を定めている場合は、当然のこととして、最終処分場の残余年数を15年以上から「5年以上」に変更した、年数に対する具体的な根拠を明確にしなければならない。

(カ) なお、環境省は、両通知が公文書管理法4条3項「地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」に規定する行政文書であると認識しているとしているが、両通知において最終処分場の残余年数に対する基準を平成22年通知において設定していた15年以上から「5年以上」に変更した、年数に対する具体的な根拠は示していない。

イ 環境省の理由説明(両通知における最終処分場の残余年数の基準は、補助金を活用して整備した熔融固化施設の財産処分を承認する際の基準等を定めたものであり、強制的に一律5年以上の残余年数が確保されている最終処分場の整備を求めているものではない。そのため、整備計画に規定する残余年数の目標に反するものではなく、あくまでも

補助金適正化法 22 条の規定に基づき、財産処分に関する事務処理を
するところに適用されるものである。) に対する意見

- (ア) 環境省における溶融固化施設に関する財産処分の承認基準は、休
止している溶融固化施設の財産処分に当たって補助金等の返還を要
しない条件を定めているものであって、当然のこととして、同省が
溶融固化施設を休止している市町村に対して強制的に義務付けてい
るものではない。
- (イ) しかし、そのことをもって、整備計画に規定する残余年数の目標
に反するものではないと断定することはできない。
- (ウ) なぜなら、環境省は整備計画に規定する残余年数の目標に関わり
なく、同省において具体的な根拠が分からない残余年数（5 年以
上）を定めて、その基準に基づいて財産処分に関する事務処理を行
っているからである。
- (エ) なお、環境省が補助金適正化法 22 条の規定に基づいて財産処分
に関する事務処理を行う場合であっても、廃棄物処理法を所管して
いる同省は、同法の規定を無視して財産処分に関する事務処理を行
うことはできない。
- (オ) なぜなら、環境省は廃棄物処理法 4 条 3 項の規定に基づいて、市
町村が整備する一般廃棄物処理施設（溶融固化施設を含む）に対し
て財政的援助を与えているからである。
- (カ) したがって、環境省が溶融固化施設の財産処分を承認する際の基
準を定める場合は、その基準と廃棄物処理法の規定に基づく廃棄物
処理施設整備計画との関係を明確にしなければならない。
- (キ) なお、令和 5 年 6 月 30 日に政府が変更した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対する目標及び指標は「22
年分を維持する。」としているので、環境省が溶融固化施設の財産
処分を承認する際の基準として定めている最終処分場の残余年数
（5 年以上）とのギャップが 17 年近く広がっていることになる。
- (ク) いずれにしても、廃棄物処理法を所管している環境省は、補助金
適正化法 22 条の規定のみを根拠にして財産処分の承認基準（承認
に必要な条件）を定めることはできない。
- (ケ) なお、平成 22 年通知も、強制的に一律 15 年以上の残余年数が
確保されている最終処分場の整備を求めているものではないが、同
通知は整備計画に規程する残余年数の目標に即して定められていた。
- (コ) 一方、平成 27 年通知と令和 3 年通知は、整備計画に規定する残
余年数の目標に即して定められていない。
- (サ) したがって、平成 27 年通知と令和 3 年通知は整備計画に規定す
る残余年数の目標に反して定められていることになる。

ウ 以上のとおり，環境省の理由説明は，同省の事務処理を正当化することだけを目的とした乱暴な説明になっているので，同省は本件不開示決定を維持することはできない。

なお，平成26年9月30日に会計検査院が環境省に対して行った処置要求及び意見表示に基づいて同省が溶融固化施設を1年以上休止している市町村に対して早期の財産処分を促すために，同省の職員が具体的な根拠もなく，政府が定めている廃棄物処理施設整備計画の目標及び指標を無視して，財産処分を承認する際の最終処分場の残余年数に対する基準を15年以上から3分の1の5年以上に変更（軽減）していた場合は，同省の職員が明らかに職員の裁量権を濫用して職務を遂行していることになるので，国家公務員法の規定に基づく懲戒処分の対象になる。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 事案経緯

- (1) 審査請求人は，法に基づき，処分庁に対し令和5年1月23日付けで本件対象文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い，処分庁は同月24日付けでこれを受理した。
- (2) 本件開示請求に対し，処分庁は，令和5年3月24日付けで審査請求人に対し，行政文書の開示をしない旨の決定通知（原処分）を行った。
- (3) これに対し審査請求人は令和5年5月26日付けで処分庁に対してこの原処分について「審査請求に係る処分を取り消し，対象文書を開示するよう求める。」という趣旨の審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い，同年5月29日付けで受理した。
- (4) 本件審査請求について検討を行ったが，原処分を維持するのが相当と判断し，本件審査請求を棄却することにつき，情報公開・個人情報保護審査会に諮問するものである。

2 原処分における処分庁の決定及びその考え方

本件開示請求に対する処分庁の考え方は以下のとおりである。

本件開示請求文書は，令和3年通知において，溶融固化施設の財産処分に当たって補助金等の返還を要しない要件として，最終処分場の残余容量について環境省が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所要の残余年数を15年以上から5年以上に変更している理由とその法的根拠が記載されている行政文書である。

令和3年通知における最終処分場の残余年数の基準は，補助金等を活用して整備した溶融固化施設の財産処分を承認する際の基準等を定めたものであり，強制的に一律5年以上の残余年数が確保されている最終処分場の整備を求めているものではない。そのため，整備計画に規定する残余年数の目標と反するものではなく，あくまでも補助金適化法22条の規定に基

づき、財産処分に関する事務処理をするところに適用されるものである。

以上より、環境省が閣議決定した廃棄物処理施設整備計画を無視しているという事実はないため、該当する行政文書は存在しないと判断し、法9条2項に基づき不開示決定をしたものである。

3 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

上記第2の1と同旨。

(2) 審査請求の理由

上記第2の2(1)と同旨。

4 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は原処分の取消しを求めているので、その主張について検討する。

(1) 行政機関の職員は、地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯について、公文書を作成しなければならないという主張について

審査請求人は、国が地方公共団体に対して国の基準に関する通知を発出する場合は、国の基準に対する根拠を明記しなければならないと主張する。また、本件一部開示決定に係る行政文書は、公文書管理法4条の規定より、地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯について、公文書を作成しなければならないため、環境省が審査請求人の求めている行政文書は必ず作成・取得されているはずであると主張する。

関して、令和3年通知の別添において、「1 通知見直しの背景」に基準設定の経緯を以下のとおり記載している。

ア 会計検査院より事業主体に対して財産処分承認基準に基づく取扱方針を示すことを求められたこと。

イ 平成22年通知の条件では依然として多くの溶融固化施設が休止状態にあることから、要件について見直しを行い、適切に財産処分の手続きを進める必要があること。

ウ ダイオキシン対策によって溶融固化処理・減容化の必要性が低下していること。

一方、地方公共団体に対して国の基準に関する通知を発出する場合は、国の基準に対する根拠を明記しなければならないという主張について、環境省が都道府県知事に周知を要請する根拠は地方自治法245条の4であるが、その基準に対する根拠を示さなければならないという規定はない。また、地方自治法を所管する総務省に規定の有無等について確認したところ、地方自治法には、都道府県知事に対して基準に対する根拠を示さずに地方公共団体の事務処理に関する通知を発出することを禁じる規定はないとの回答があったところである。

また、両通知は、補助金適正化法22条に基づき、補助金等を活用し

て整備した溶融固化施設の財産処分を承認する際の基準を定めている通知であり、平成22年通知からの変更の経緯やその趣旨・理由についても記載している。そのため、両通知が公文書管理法4条3項「地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」に規定する行政文書であると認識しているところである。

以上のことから、審査請求人の主張は当たらない。

- (2) 補助金適正化法22条の規定に基づく財産処分に関する事務処理に当たって、国家公務員の裁量権を濫用して国の基準を変更（緩和）していることになるため、不開示決定に当たる理由を明示しなければならないという主張について

審査請求人は、平成22年通知は整備計画に従った15年にしていたところ、両通知では最終処分場の残余年数の基準を5年に変更していることから、不当に基準を変更していると主張する。

しかし、両通知における最終処分場の残余年数の基準は、補助金等を活用して整備した溶融固化施設の財産処分を承認する際の基準等を定めたものであり、強制的に一律5年以上の残余年数が確保されている最終処分場の整備を求めているものではない。そのため、整備計画に規定する残余年数の目標と反するものではなく、あくまでも補助金適正化法22条の規定に基づき、財産処分に関する事務処理をするところに適用されるものである。

以上のことから、審査請求人の主張は当たらない。

5 結論

以上のとおり、審査請求人の主張について検討した結果、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求に係る処分庁の決定は妥当であり、本件審査請求は棄却することとしたい。

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5年8月28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10月11日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 同年11月17日 | 審議 |
| ⑤ 同年12月11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、本件対象文書を作成・取得しておらず、保有していない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) 本件対象文書の保有の有無について、諮問庁は、上記第3の2及び4のとおり、令和3年通知における最終処分場の残余年数の基準は、補助金等を活用して整備した溶融固化施設の財産処分を承認する際の基準等を定めたものであり、強制的に一律5年以上の残余年数が確保されている最終処分場の整備を求めているものではなく、整備計画に規定する残余年数の目標と反するものではないことから、環境省が閣議決定された廃棄物処理施設整備計画を無視しているという事実はなく、本件対象文書を作成・取得していない旨説明する。

(2) 以下、検討する。

当審査会において、諮問庁より提示を受けた令和3年通知及び諮問書に添付された平成22年通知を確認したところ、令和3年通知及び平成22年通知には、いずれも廃棄物処理施設整備費国庫補助金で整備された灰溶融固化設備の財産処分の承認基準の一つとして、最終処分場の残余年数の確保についての規定があることが認められる。しかしながら、これらの規定は、飽くまで財産処分の承認基準に係る残余年数を定めているものであり、廃棄物処理施設整備計画に記載された廃棄物処理施設整備事業の実施の目標である一般廃棄物最終処分場の残余年数とは異なる性質のものであって、必ずしも同じである必要はない。そうすると、令和3年通知の最終処分場の残余年数の基準が、廃棄物処理施設整備計画を無視したことにはならないといえるため、本件対象文書を作成・取得していないとの上記(1)の諮問庁の説明は不自然、不合理とはいえない。

(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・審査請求を受け、環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課の執務室内文書保管場所、執務室外書庫、文書管理システムに保存されている電子ファイル及び同課専用共有フォルダ等の探索を行ったものの、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった旨説明するが、その方法・探索の範囲が不十分とはいえない。

(4) したがって、環境省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 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、環境省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 白井幸夫, 委員 田村達久, 委員 野田 崇

別紙

本件対象文書

環境省は平成22年通知において、熔融固化施設の財産処分に当たって補助金等の返還を要しない要件として、政府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画を鑑みて最終処分場の残余容量について所要の残余年数（15年以上）が確保されていることを条件していたが、環境省が令和3年通知において、最終処分場の残余容量について廃棄物処理法を所管している環境省が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所要の残余年数を15年以上から5年以上に変更している理由とその法的根拠が分かる行政文書（都道府県に対する事務連絡の記録等を含む）