

諮問庁：環境大臣

諮問日：令和4年1月5日（令和4年（行情）諮問第2号）

答申日：令和4年12月22日（令和4年度（行情）答申第412号）

事件名：特定の通知において溶融固化施設を1年以上休止している市町村に対して最終処分場の整備を求める理由が分かる文書等の不開示決定（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、順に「文書1」ないし「文書3」といい、併せて「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7月13日付け環循適発第2107133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

環境省が理由もなく都道府県知事に対して環境省が定めている財産処分の承認基準に対する通知を発出することはできないため。また、環境省は、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。）の規定に違反して補助対象財産の運用を行っている（補助目的を達成する前に溶融固化施設の運用を長期間休止している）特定一部事務組合の構成市町村に対して、無条件で循環型社会形成推進交付金の交付を決定することはできないため。

（2）意見書

ア 「文書1及び文書2について」に対する意見

（ア）環境省が平成22年3月に溶融固化施設の財産処分の承認基準に対する通知を発出したときは、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一般廃棄物の最終処分場の整備に対する重点目標（残余年数：15年を維持）を鑑みて、市町村が確保する最終

処分場の残余年数（15年以上）を定めていた。

しかし、環境省が平成27年4月と令和3年3月に溶融固化施設の財産処分の承認基準に対する通知を発出したときは、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一般廃棄物の最終処分場の整備に対する重点目標（残余年数：20年を維持）を無視して、市町村が確保する最終処分場の残余年数（5年以上）を定めていた。

なお、国の行政機関に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条の規定は、「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するそ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ことを目的とする。」となっている。

そして、同法第4条の規定（文書主義に関する規定）により、「国が地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」については、国の行政機関の職員が文書を作成しなければならないことになっている。

したがって、環境省において審査請求人が請求している行政文書が存在していない場合は、審査請求人の主張にかかわらず、同省の職員が作成しなければならないことになる。

(イ) 実際に、市町村に対して周知を図るのは環境省ではなく都道府県になるので、同省は都道府県に対して、平成22年3月に発出している通知における承認基準の内容と平成27年4月及び令和3年3月に発出している承認基準の内容が異なっている理由や法的根拠等について都道府県に対して十分に説明しなければならないことになる。また、環境省が平成27年4月及び令和3年3月に発出した通知は、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一般廃棄物の最終処分場の整備に対する重点目標（残余年数：20年を維持）を無視して市町村が確保する最終処分場の残余年数（5年以上）を定めているので、当然のこととして同省は都道府県に対してその理由と法的根拠を明確にしなければならないことになる。

(ウ) 環境大臣が定めている、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。）の基本方針と環境省が作成している

「ごみ処理基本計画策定指針」において、同省は市町村に対して「地域ごとに必要となる最終処分場を継続的に確保するよう整備すること」を求めている。

したがって、廃棄物処理法を所管している国の行政機関である同省が市町村に対して最終処分場の確保を求めている場合は、結果的に市町村に対して最終処分場の整備を求めていることになる。

ちなみに、市町村が市町村の自治事務において一般廃棄物の最終処分場の残余年数を確保する方法としては、①市町村が自ら最終処分場の整備を行う方法（PFI方式を含む）、②市町村が他の市町村と一部事務組合等を設立して共同で最終処分場の整備を行う方法（PFI方式を含む）、③地方自治法の規定に基づいて、市町村が、残余年数に余裕のある最終処分場の整備を行っている他の市町村（一部事務組合を含む）に対して処分を委託する方法、④市町村が自区内において、特定の民間事業者に対して廃棄物処理法の規定に従って一般廃棄物の処分に対する業の許可を与えることを前提にして間接的に整備を行う方法等がある。

ただし、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」を継続する一般廃棄物の処理に関する計画（以下「一般廃棄物処理計画」という。）を策定している市町村は、市町村の自治事務において一般廃棄物の最終処分場の残余年数を確保することはできないことになる。

なぜなら、その市町村は、廃棄物処理法4条1項の規定に従って、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）の整備を行うことに努める責務を果たしていない（市町村が法律に違反してその事務を処理している）ことになるからである。

ちなみに、特定村Aと特定村Bは、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」を継続する一般廃棄物処理計画を策定している。なお、審査請求人が求めているのは、環境省の理由説明にあるように「環境省が熔融固化施設の運用を1年以上休止している市町村に対して最終処分場の整備を求めている理由」であるが、その理由は「環境省が熔融固化施設の運用を1年以上休止している市町村に対して、一律に5年以上の残余年数がある最終処分場の確保を求めている理由」とまったく同じ理由である。

(エ) 廃棄物処理法の規定に基づく国（環境省を含む）は、同法4条3項の規定に従って、同法4条1項の規定に基づく市町村の責務が十分に果たされるように必要な技術的財政的援助を与えることに努めなければならないことになっている。

そして、市町村は同法4条1項の規定により、一般廃棄物の適正な処理に必要な施設の整備を行うことに努めなければならないことになっている。

したがって、市町村が整備する一般廃棄物の最終処分場に対して財政的援助を与えている環境省は、地方自治法の規定にかかわらず、廃棄物処理法の規定に基づく国として、同法の規定に基づく市町村に対して最終処分場の整備を求めていることになる。

(オ) 廃棄物処理法の上位法である循環型社会形成推進基本法10条の規定により、地方公共団体は、(中略)循環資源について適正に循環的な利用及び処分が行われることを確保するために必要な措置を実施する(中略)責務を有している。

また、同法16条2項の規定により、環境基本計画及び循環基本計画以外の国の計画は、(中略)循環基本計画を基本とすることになっている。

さらに、循環基本計画における一般廃棄物の最終処分場に対する国の施策は、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整合性を確保することになっている。

そして、廃棄物処理法の規定に基づく廃棄物処理施設整備計画において、①国は、「市町村による施設整備に対する取り組みを支援する」ことになっており、②市町村は、廃棄物処理施設整備計画に示す国の具体的な方向性に合致するよう処理施設を総合的に整備していく」ことになっている。

しかも、廃棄物処理法の規定に基づく国(防衛省を含む)は、同法5条の4の規定(義務規定)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、その実施につき必要な措置を講じなければならないことになっている。

したがって、環境省が、「最終処分場の整備を行うか等については自治事務として市町村が自ら判断すべき事項である」と判断している場合は、国の行政機関である同省が、市町村による最終処分場の確保と整備に対する国の事務処理を、廃棄物処理法の上位法である循環基本法の規定に基づく循環基本計画を基本として行っていないことになる。

なお、環境大臣や環境省の職員であっても、政府が閣議決定している循環基本法の規定に基づく循環基本計画や廃棄物処理法の規定に基づく廃棄物処理施設整備計画を、勝手に変更することはできない。そして、政府であっても、過去に遡って循環基本計画や廃棄物処理施設整備計画を変更することはできない。

(カ) そもそも、環境省は政府が閣議決定している循環基本計画と廃棄

物処理施設整備計画を無視して理由説明を行っているので、審査請求人（国民）に対する理由説明になっていない。

イ 「文書3について」に対する意見

(ア) 循環型社会形成推進交付金には補助金適正化法の規定が適用される。そして、同法6条1項の規定により、各省各庁の長が補助金等の交付を決定するときは、補助対象事業の目的と内容が適正であるかどうかを調査しなければならないことになっている。なお、環境省が特定村Aと特定村Bに対して交付金の交付を決定している補助対象事業は、特定市が環境省の補助金等を利用して整備している既存施設（特定市クリーンセンター）と2村が構成市町村になっている特定一部事務組合が防衛省の補助金等を利用して整備している既存施設を特定市に集約化する事業になっている。

このため、環境省は、2村に対する交付金の交付決定に当たって、2村における既存施設の財産処分が適正に行われることを確認しなければならないことになる。

したがって、環境省が審査請求人が請求している行政文書を作成・取得していない場合は、大臣が補助金適正化法6条1項の規定に基づく補助対象事業の目的と内容に対する適正な調査を行わずに2村に対して交付金の交付を決定していたことになる。

(イ) 循環型社会形成推進交付金は交付要綱等に基づき交付決定を行うことになるとしても、補助金適正化法6条1項の規定により、補助対象事業の目的と内容が適正であることを確認しない限り、各省各庁の長は補助金等の交付を決定することはできない。

また、各省各庁の長が補助金等の交付決定に当たって条件を附す場合は、各省各庁が定めている要綱等ではなく、補助金適正化法7条の規定に従って事務処理を行うことになっている。

なお、環境省は、同省が定めている循環型社会形成推進交付金交付要綱等の規定にかかわらず、市町村に対して廃棄物処理法4条3項に従って必要な技術的援助を与えることに努めなければならない。

したがって、環境省は同省が定めている要綱等を根拠にして審査請求人の主張について検討することはできない。

ウ 「結論」に対する意見

審査請求人の主張について検討を行った環境省の職員の考え方にかかわらず、市町村による一般廃棄物処理施設の確保や整備に対する同省の施策は、廃棄物処理法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に基づく国の施策として実施しなければならない。

また、環境省の職員の考え方にかかわらず、同省が市町村に対し

て補助金適正化法の規定に基づく財産処分の承認基準に対する特例措置等を定める場合も、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国の重点目標等を鑑みて定めなければならない。その証拠に、環境省が平成22年3月に熔融固化施設の財産処分の承認基準に対する通知を発出したときは、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一般廃棄物の最終処分場の整備に対する重点目標（残余年数：15年を維持）を鑑みて、市町村が確保する最終処分場の残余年数（15年以上）を定めていた。

しかし、環境省は、そのことを完全に無視して理由説明を行っている。

なお、国（防衛省を含む）が市町村の自治事務に対して補助金適正化法の規定に基づく補助金等を交付している場合は、当該市町村は、地方自治法の規定に基づく市町村であっても、補助金適正化法の規定に基づく補助事業者になる。

そして、市町村に対して循環型社会形成推進交付金を交付している環境省は、廃棄物処理法4条3項の規定に基づく国として、同法の規定に基づく市町村に対して財政的援助を与えていることになる。

ただし、廃棄物処理法4条3項の規定に基づく国は、市町村に対して財政的援助を与えることに努める前に、財政的援助に対する技術的援助を与えることに努めなければならない。

なぜなら、国が財政的援助を与える市町村において、当該市町村が廃棄物処理法4条1項の規定に基づく市町村の責務を十分に理解していない可能性があるからである。

そして、国が廃棄物処理法4条1項の規定に基づく市町村の責務を十分に理解していない市町村に対して必要な技術的援助を与えずに財政的援助を与えた場合は、国が市町村の自治事務に対して不当に関与している（国が一方向的に財政的援助を与えることによって市町村の自治事務に対して主体的に関与している）ことになるからである。

いずれにしても、廃棄物処理法4条3項の規定により、国（環境省を含む）は市町村に対して同法4条1項の規定に基づく市町村の責務が十分に果たされるように必要な技術的財政的援助を与えることに努めなければならない。そして、同法5条の4の規定により、国（環境省を含む）は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、その実施につき必要な措置を講じなければならない。

したがって、本件審査請求に係る処分庁の決定は不当であり、本件審査請求を棄却することはできない。

エ 追記

環境省が平成30年度に特定村Aと特定村Bに対して循環型社会形成推進交付金の交付を決定する前に、2村に対して与えておかなければならなかった国の技術的援助 ※重要

- (ア) 市町村が策定する一般廃棄物処理計画は、環境省が市町村のために作成している「ごみ処理基本計画策定指針」に準拠して策定する必要がある。
- (イ) 特定一部事務組合が策定している一般廃棄物処理計画と2村が策定している一般廃棄物処理計画との整合性を確保する必要がある。
- (ウ) 2村が特定市と共同で作成している循環型社会形成推進地域計画と2村が策定している一般廃棄物処理計画との整合性を確保する必要がある。
- (エ) 2村が構成市町村になっている特定一部事務組合において、防衛省の財産処分の承認基準に従って、平成26年度から運用を休止している溶融固化施設に対する財産処分の承認手続を済ませておく必要がある。
- (オ) 特定市との「ごみ処理の広域化」に着手する前に、2村が構成市町村になっている特定一部事務組合において、防衛省の補助金に対する補助目的を達成することができることを確認しておく必要がある。
- (注1) 2村と特定一部事務組合が策定している一般廃棄物処理計画は、環境省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」に準拠して策定されていない。
- (注2) 環境省だけでなく、都道府県の第一号法定受託事務として市町村に対して同省の循環型社会形成推進交付金を交付するための事務処理を行っている特定県も、2村に対して、これらの技術的援助を与えていなかった。
- (注3) 環境省は平成29年度に、2村が特定市と共同で作成して特定県が同省に送付した、2村が策定している一般廃棄物処理計画との整合性が確保されていない瑕疵のある不適正な循環型社会形成推進地域計画を、適正な計画であると判断して承認していた。
- (注4) 特定一部事務組合は、補助金適正化法22条の規定に従って財産処分の承認手続を行わずに、平成26年度から溶融固化施設の運用を休止している。
- (注5) 特定一部事務組合は、2村が平成29年度に特定市と共同で循環型社会形成推進地域計画を作成するときまで、防衛省の補助金の交付の条件になっている特定米軍施設から排出される「米軍ごみ」の処理を一度も行っていなかった。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

- (1) 審査請求人は、法に基づき、処分庁に対し令和3年6月29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30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3年7月13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（原処分）を行った。
- (3) これに対し審査請求人は令和3年10月11日付けで処分庁に対して、原処分について「不開示決定処分を取り消す。」との裁決を求める」という趣旨の審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、同月12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

処分庁は、次のア及びイの理由から、法9条2項に基づき不開示決定をしたものである。

(1) 文書1及び文書2について

開示請求で明示されている「環廃対発第1504281号」及び「環循適発第2103032号」の通知（以下「両通知」という。）では、「最終処分場の残余容量について、溶融固化施設の休止に伴い、容量が逼迫するなどの悪化を招いておらず、所要の残余年数（5年以上）が確保されていること」を条件として規定しているが、この条件をどのように満たすかについては、市町村の判断に委ねており、最終処分場の整備を求めているものではないことから、該当する行政文書は存在しないと判断したものである。

(2) 文書3について

最終処分場の整備や溶融固化施設の再稼働は、自治事務として市町村自らが判断する事項であり、さらに、循環型社会形成推進交付金交付要綱や循環型社会形成推進交付金交付取扱要領（以下、併せて「交付要綱等」という。）においても、最終処分場の整備等を行うことを交付の要件とすることとはなっていないため、該当する行政文書は存在しないと判断したものである。

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取消しを求めているので、その主張について検討する。

(1) 文書1及び文書2について

審査請求人は、本件不開示決定に係る行政文書は、理由もなく環境省が都道府県知事に対して財産処分の承認基準に対する通知を发出することはできないから必ず作成・取得されているはずであると主張する。

両通知は、補助金適正化法22条（財産の処分の制限）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等を定めたものであり、両通知を发出した理由は、財産処分の承認基準の周知を図る等のためである。

一方、審査請求人が開示を求めているのは「環境省が溶融固化施設の運用を1年以上休止している市町村に対して最終処分場の整備を求めている理由」である。

一般廃棄物の収集、運搬及び処分は、地方自治法2条及び廃棄物処理法24条の4の規定により市町村の自治事務とされており、また、当該事務には一般廃棄物処理施設の整備も含まれていると解されているところである。

さらに、環境省は、最終処分場の整備を行うか等については自治事務として市町村自らが判断すべき事項であることから、溶融固化施設の運用を1年以上休止している市町村に対し、一律に最終処分場の整備を求めているとの事実も存在しない。

以上のことから、審査請求人の主張は当たらない。

(2) 文書3について

審査請求人は、原処分に係る行政文書は、補助金適正化法の規定に違反して補助対象財産の運用を行っている（補助目的を達成する前に溶融固化施設の運用を長期間休止している）特定一部事務組合の構成市町村に対して、無条件で循環型社会形成推進交付金の交付を決定することはできないから必ず作成・取得されているはずであると主張する。

循環型社会形成推進交付金は交付要綱等に基づき交付決定を行うこととなるが、交付要綱等上、仮に審査請求人が指摘するような状態であるとしても、そのことのみをもって交付決定の際に何らかの条件を付さなければならないこととはなっておらず、そのため、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4年1月5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2月14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、これを作成・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) 諮問庁は、上記第3の4(1)のとおり、一般廃棄物の収集、運搬及び処分については、地方自治法2条及び廃棄物処理法24条の4の規定により市町村の自治事務とされており、当該自治事務には一般廃棄物処理施設の整備も含まれると解されていることから、最終処分場の整備及び溶融固化施設の休止は、市町村が自治事務として自ら判断する事項であり、また、両通知は財産処分の承認基準を周知するために発出したものであり、市町村に最終処分場の整備を求めるものではない旨説明する。

さらに、上記第3の4(2)のとおり、循環型社会形成推進交付金は、交付要綱等において、最終処分場の整備や溶融固化施設の稼働を行うことを交付の要件とはしていないことから、環境省において、本件対象文書を作成・取得していない旨説明する。

- (2) 当審査会において、諮問庁から提示を受けた両通知及び交付要綱等を確認したところ、両通知には、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ものの、同規定は、飽くまで財産処分の承認に必要な条件を定めたものであり、環境省が市町村に対して、最終処分場の整備を求めるものではないと認められる。また、交付要綱等において、循環型社会形成推進地域計画に掲げられた、交付要綱等に掲げる事業等が交付対象事業と定められているところ、最終処分場の整備等を行うことは循環型社会形成推進交付金の交付要件とはされていないことが認められる。さらに、地方自治法2条及び廃棄物処理法24条の4により一般廃棄物の収集、運搬及び処分は自治事務と定められ

ており、最終処分場の整備等の判断は市町村が自治事務として行うべき事項であることからすると、本件対象文書を作成・取得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、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廃棄物適正処理推進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・探索の範囲等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 小林昭彦，委員 白井玲子，委員 常岡孝好

別紙

本件対象文書

- 1 環境省が平成27年4月28日付けで全国の都道府県知事に対して発出している「環廃対発第1504281号」において、溶融固化施設の運用を1年以上休止している市町村に対して最終処分場の整備を求めている理由が分かる行政文書（都道府県に対する環境省の通知，事務連絡等）（文書1）
- 2 環境省が令和3年3月3日付けで全国の都道府県知事に対して発出している「環循適発第2103032号」においても、溶融固化施設の運用を1年以上休止している市町村に対して最終処分場の整備を求めている理由が分かる行政文書（都道府県に対する環境省の通知，事務連絡等）（文書2）
- 3 環境省が平成26年度から溶融固化施設の運用を7年以上休止している特定県の特定一部事務組合の構成市町村である特定村Aと特定村Bに対して、最終処分場の整備や溶融固化施設の再稼働を求めずに循環型社会形成推進交付金を交付している理由が分かる行政文書（特定県に対する環境省の通知，事務連絡等）（文書3）