

諮問庁：環境大臣

諮問日：令和4年1月24日（令和4年（行情）諮問第88号）

答申日：令和4年12月22日（令和4年度（行情）答申第414号）

事件名：特定の通知において市町村に対して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ることになった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「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9月8日付け環循適発第2109082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

審査請求人が開示を請求している行政文書を環境省が作成・取得していない場合は、環境省が都道府県知事に対して発出した通知において、理由や法的根拠を示さずに、市町村に対して環境省が強権的に一律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こととなるため。また、環境省の職員には、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条の規定に基づく「文書主義の原則」に従って審査請求人が開示を請求している行政文書を作成する責務があるため。

（2）意見書

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。）の規定により、民間が一般廃棄物の最終処分場の整備を行う場合は、都道府県知事の許可が必要になる。

イ 廃棄物処理法の規定により、民間が一般廃棄物の最終処分場の営業を行う場合は、市町村長の許可が必要になる。

- ウ 廃棄物処理法の規定により、市町村長が民間に対して一般廃棄物の最終処分場の営業に対する許可を与える場合は、当該市町村において一般廃棄物の処分が困難な状況になっている場合に限られている。
- エ 行政機関による許可とは禁止を解除する行為になるので、民間が一般廃棄物の最終処分場の整備を行うことや一般廃棄物の最終処分場の営業を行うことは禁止されていることになる。
- オ 廃棄物処理法の規定により、一般廃棄物は「産業廃棄物以外の廃棄物」として定義されているので、都道府県は市町村を無視して民間が行う一般廃棄物の最終処分場の整備に対する許可を与えることはできない。
- カ 市町村が民間に一般廃棄物の最終処分場の営業に対する許可を与える場合は、その市町村において一般廃棄物の処分を行うことが困難な状況になっていることが条件になっているので、はじめから最終処分場の整備を行う努力を放棄している市町村は民間に最終処分場の営業に対する許可を与えることができない。
- キ 自ら最終処分場の整備を行う努力を放棄しているだけでなく、民間に営業許可を与えることによって地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行う努力も放棄している市町村と、民間に営業許可を与えることによって地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行っている市町村において、廃棄物処理法6条3項の規定に従って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。）の調和を確保することはできない。
- ク 一般廃棄物処理計画において最終処分場の整備を行う努力を放棄している市町村は、結果的に、他の市町村に一般廃棄物を搬出して民間委託処分を行うことはできないことになる。
- ケ 法制度上、市町村長以外に、民間に最終処分場の営業に対する許可を与えることができる者は存在していないので、市町村以外に、最終処分場の整備に必要な措置を講じることができる者も存在していないことになる。
- コ 環境省は「ごみ処理基本計画策定指針」について都道府県に発出している通知において、一般廃棄物の処理を「許可業者に行わせる場合にあっても、市町村が統括的な責任を有するものであり、一般廃棄物処理計画にこれを位置付け、一般廃棄物の適正な処理の継続的かつ安定的な実施が確保されるよう、業の許可の運用を行うことが重要である。」としている。
- サ 環境省は、同省が作成している「災害廃棄物処理指針」において、「災害廃棄物の処理主体は市区町村等である。」としている。そして、「市区町村は、一般廃棄物についての処理責任を有しており、地域に

- 存在する資機材，人材，廃棄物処理施設や最終処分場を最大限活用し，極力，自区域内において災害廃棄物処理に努める。」としている。
- シ 環境省の循環型社会形成推進交付金交付要綱は，市町村による一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の処理施設（最終処分場を含む）の整備を推進するために循環基本法の規定に基づく循環基本計画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に即して定められている。
- ス 廃棄物処理法 4 条 3 項の規定により，国は市町村に対して財政的援助を与えることができるが，同法 4 条 1 項の規定に基づく市町村の責務である一般廃棄物の最終処分場の整備を行う努力を放棄している市町村に対して財政的援助を与えることはできない。なぜなら，国が財政的援助を与えた場合は，国が同法 4 条 1 項の規定に基づく市町村の責務を免除していることになるからである。
- セ 市町村が環境省の技術的援助によって，最終処分場の整備を行う努力を放棄して民間委託処分を行う一般廃棄物処理計画を策定することができる場合は，同省は同省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」と「災害廃棄物処理指針」と環境大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針を変更しなければならないことになる。
- ソ すべての市町村が最終処分場の整備を放棄して民間委託処分を行う一般廃棄物処理計画を策定することができる場合は，すべての都道府県が廃棄物処理法の基本方針に即して定めている廃棄物処理計画を見直さなければならないことになる。
- タ すべての市町村が最終処分場の整備を放棄して民間委託処分を行う一般廃棄物処理計画を策定することができる場合は，政府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画を変更しなければならないことになる。
- チ 市町村が最終処分場の整備を放棄して民間委託処分を継続することができる場合は，廃棄物処理法 4 条 3 項の規定に従って，国が市町村に対して財政的援助を与えることによって，最終処分場の整備を推進する国の責務を放棄していることになる。
- ツ 環境省が市町村に対して最終処分場の確保を求めているにもかかわらず，地方自治法の規定に基づく自治事務であることを根拠にして，市町村に対して廃棄物処理法 4 条 1 項の規定に基づく最終処分場の整備を行う努力を免除する施策は，廃棄物処理法の基本方針を定めている環境大臣と廃棄物処理法を所管している環境省において大臣の部下として職務を遂行している職員（国家公務員）による，暴挙であると言わざるを得ない。
- テ 環境省において，市町村に対して最終処分場の整備を求めている事実が存在していない場合は，国はすべての市町村が最終処分場の整備

を行う努力を放棄した場合を想定して、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、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。

ト 以上により、市町村に対して最終処分場の確保を求めている事実は存在しているが最終処分場の整備を求めている事実は存在していないという主旨の主張が記載されている環境省の理由説明書は、環境大臣や環境省の職員が作成した行政文書ではないことになるので、本件審査請求に対す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。

なお、環境省が、溶融固化施設を1年以上休止している市町村を対象にして、令和3年度において財産処分の承認手続に当たって最終処分場の確保を求めない通知を都道府県に対して発出した場合は、審査請求を取り下げる用意がある。

ただし、環境省は過去に遡って通知を発出することはできない。

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7月9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12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9月8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3年10月25日付けで処分庁に対して、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、同月26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。

開示請求で明示されている「環廃対発第1504281号」の通知（以下「本通知」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されたことにより、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取消しを求めているので、その主張について検討する。

(1) 環境省が理由や法的根拠を示さず、市町村に対して強権的に一律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ことについて

審査請求人は、本件対象文書を環境省が作成・取得していない場合は、環境省が都道府県知事に対して発出した通知において、理由や法的根拠を示さず、市町村に対して環境省が強権的に一律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たことになるため必ず作成・取得されているはずであると主張する。

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。

また、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、環境省が市町村に対し、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一律に求めている事実も存在しない。

なお、本通知は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律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、市町村に対し、強権的に一律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。

以上の理由から、当該行政文書が必ず作成・取得されているはずだとする審査請求人の主張は当たらない。

(2) 審査請求人が開示を請求している行政文書を作成する責務について

審査請求人は、環境省職員には、公文書管理法4条の規定に基づく「文書主義の原則」に従って審査請求人が開示を請求している行政文書を作成する責務があるため必ず作成・取得しているはずと主張する。

しかし、上記(1)のとおり、環境省が市町村に対し、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事実は存在しないため、当然、審査請求人が開示を請求している行政文書を環境省

職員が作成する責務も存在しない。

以上の理由から、当該行政文書が必ず作成・取得されているはずだとする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24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3月1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、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、本通知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、市町村に最終処分場の整備を求めているものではないことから、本件対象文書を作成・取得していないと説明する。
- (2) 当審査会において、諮問庁から提示を受けた本通知を確認したところ、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認められるが、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って、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、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・審査請求を受け、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 平成22年3月19日付で全国の都道府県知事に対して発出していた溶融固化施設の財産処分に関する通知（環廃対発第100319001号）において、市町村に対して15年以上の残余容量が確保されている最終処分場の整備を求めている環境省が、平成27年4月28日付で全国の都道府県知事に対して発出している溶融固化施設の財産処分に関する通知（環廃対発第1504281号）において、市町村に対して15年以上ではなく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ることになった理由が分かる行政文書（環境省における会議録，都道府県に対する環境省の通知，事務連絡等）
- 2 環境省が平成27年4月28日付で全国の都道府県知事に対して発出している溶融固化施設の財産処分に関する通知（環廃対発第1504281号）において、溶融固化施設を休止している年数にかかわらず、市町村に対して一律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理由と法的根拠が分かる行政文書（環境省における会議録，都道府県に対する環境省の通知，事務連絡等）