

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92号）

答申日：令和4年12月22日（令和4年度（行情）答申第418号）

事件名：特定の通知において廃棄物処理施設整備計画を根拠に市町村に対して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た法的根拠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1及び文書2（以下、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9月8日付け環循適発第2109083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。）が行った一部不開示決定（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、法的根拠を示さずに「通知の背景」のみを記載して市町村に対する周知を要請していたことになるため。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。）の上位法である循環型社会形成推進基本法（以下「循環基本法」という。）10条の規定は、「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）責務を有する。」となっている

- イ 廃棄物処理法の上位法である循環基本法10条の規定は、「環境基本計画及び循環型社会形成推進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。」となっている。
- ウ 循環基本法に基づく循環基本計画において、廃棄物処理施設の整備については、廃棄物処理法に基づく「廃棄物処理施設整備計画との整合性を確保する。」となっている。
- エ 廃棄物処理法に基づく廃棄物処理施設整備計画において、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。」となっている。
- オ 廃棄物処理法に基づく廃棄物処理施設整備計画には、市町村が整備する一般廃棄物処理施設が含まれている。
- カ 廃棄物処理法に基づく廃棄物処理施設整備計画には、市町村が整備する一般廃棄物の最終処分場が含まれている。
- キ 廃棄物処理法に基づく廃棄物処理施設整備計画において、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とする。」としている。
- ク 廃棄物処理法4条1項に規定に基づいて、市町村が整備を行うことに努める必要がある一般廃棄物処理施設には最終処分場が含まれている。
- ケ 環境省が市町村に対して一般廃棄物の最終処分場を確保することは求めているが最終処分場を整備することまでは求めていない場合は、市町村以外の者が一般廃棄物の最終処分場の整備を行わなければならないことになる。
- コ 国や都道府県には、一般廃棄物の最終処分場の整備に努める責務はない。
- サ 民間は、地方公共団体に無断で、一般廃棄物の最終処分場の整備を行うこと及び一般廃棄物の最終処分場の営業を行うことを禁止されている。
- シ 廃棄物処理法5条の4の規定に従って、国（環境省を含む）が、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残余年数に対する重点目標の達成を図るためには、国が市町村に対して財政的援助を与えることによって、一般廃棄物の最終処分場を確保するための措置を講じなければならないことになる。
- ス 地方自治法の規定にかかわらず、市町村は、廃棄物処理法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措置として、最終処分場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。
- セ 地方自治法の規定にかかわらず、国は、廃棄物処理法4条3項の規定により、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。

ソ そもそも、環境大臣は、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針において、市町村は「地域ごとに必要となる最終処分場を今後とも継続的に確保するよう整備するものとする。」としている。

タ そもそも、環境省は、同省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」においても、市町村は「地域ごとに必要となる最終処分場を今後とも継続的に確保するよう整備するものとする。」としている。

ツ いずれにしても、廃棄物処理法の規定において、市町村だけは、都道府県に対して届出を行うことで、一般廃棄物の最終処分場の整備を行うことが出来る。

テ いずれにしても、市町村が関与しなければ、市町村は廃棄物処理法の規定に従って一般廃棄物の最終処分場を確保することができない。

ト 以上により、環境省は、同省の施策において、市町村による一般廃棄物の最終処分場の確保と整備を切り離すことはでき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、環境大臣が、一般廃棄物の最終処分場の整備に関する基本方針から、整備の文字を削除した場合及び環境省が「ごみ処理基本計画作成指針」における一般廃棄物の最終処分場の整備に関する指針から、整備の文字を削除した場合は、審査請求を取り下げる用意がある。

ただし、環境大臣は過去に遡って廃棄物処理法の基本方針を変更することはできない。そして、環境省も過去に遡って「ごみ処理基本計画策定指針」を変更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12日付けで本件対象文書を含む複数の文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、同月14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、開示請求のあった文書のうち、その一部を全部開示し、本件対象文書についてはこれを保有していないとして不開示とする決定（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

原処分における不開示部分は、本件対象文書であるが、処分庁は、次の(1)及び(2)の理由により、法9条1項に基づき一部開示決定をしたものである。

(1) 文書1について

文書1で明示されている「環廃対発第100319001号」の通知(以下「本通知」という。)では、「「廃棄物処理施設整備計画(平成20年3月25日閣議決定)」の重点目標等において、最終処分場の残余年数について15年分を維持することとされていることに鑑み、最終処分場の残存容量が、15年以上確保されていること。」を承認に必要な条件として規定しているが、この要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た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2について

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(以下「補助金適正化法」という。)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ることから、補助金等を活用して溶融固化施設などの一般廃棄物処理施設の整備を実施する市町村へ周知することが必要であり、また、補助金適正化法22条に基づく通知の内容については、従前より、都道府県知事を通じて市町村に周知していたことから、文書2に係る行政文書は作成しておらず、そのため、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) 本通知において、環境省が法的根拠を示さずに市町村に対する周知を要請していたことになることについて

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、法的根拠を示さ

ずに「通知の背景」のみを記載して市町村に対する周知を要請し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。

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、その根拠を示さなければならないという規定等は存在しないと認識している。

そのため、法的根拠を示さずに市町村に対する周知を要請していたことになるから必ず作成・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、文書1については、上記2(1)のとおり、本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等を定めたものであり、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ものではないため、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は存在せず、さらに、文書2については、上記2(2)のとおり、過去に実施した対応と同様の対応を行っただけであるため、審査請求人が開示を請求している行政文書は、公文書管理法4条に規定する「処理に係る事案が軽微なもの」に該当し、環境省職員が作成する責務はないと認識しているところである。

以上のことから、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、本件対象文書を含む複数の文書の開示を求めるもので

あり、処分庁は、本件対象文書については、これを作成・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、原処分のうち本件対象文書に係る不開示決定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、本件対象文書については、不存在であるとして、以下のとおり説明する。

ア 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 2 4 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、本通知は市町村に最終処分場の整備を求めるものではないことから、文書 1 については、環境省において、作成・取得はしていない。

イ 本通知は、補助金適正化法 2 2 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、同条に基づく通知の内容については、従前より、都道府県知事を通じて市町村に周知しているが、本通知においても、過去に実施した対応と同様の対応を行ったものであり、通知を発出した背景が、本通知内に記載されていることから、文書 2 について、作成・取得はしていない。

(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以下のとおりであった。

ア 本通知には、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 2 4 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、文書 1 を作成・取得していないという上記（1）アの諮問庁の説明は首肯できる。

イ 本通知は、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を示したものであり、本通知の本文において、都道府県知事宛てに、管内の市町村等関係者に対する周知依頼が記載され、別添において、本通知を発出するに至った背景事情が記

載されていることが認められる。審査請求人は、「周知することを要請していた理由が分かる文書」の開示を求めるところ、財産処分の承認基準は財産処分を承認するに当たっての条件を定めたものであるから、本通知の内容を都道府県から市町村等関係者に対して周知してもらう必要があることは当然のことであり、本通知に都道府県への周知依頼及び本通知を発出するに至った背景事情が示されていることから、本通知以外に作成すべき文書があるとはいえないから、文書2を作成・取得していないという上記(1)イ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 本件一部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 市町村において最終処分場の整備を行う責務はないと判断している環境省が、平成22年3月19日付で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100319001号）において、環境省が廃棄物処理法5条の3第1項の規定に基づいて政府が閣議決定している「廃棄物処理施設整備計画」を理由に、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）（文書1）
- 2 市町村において最終処分場の整備を行う責務はないと判断している環境省が、平成22年3月19日付で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100319001号）の内容を、都道府県知事を通じて市町村に周知することを要請してい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）（文書2）