

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93号）

答申日：令和4年12月22日（令和4年度（行情）答申第419号）

事件名：特定役職が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「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17日付け環循適発第2109175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

地方自治法と国家公務員法の規定により、環境省の職員が都道府県知事に対して法的根拠や法的拘束力を示さずに地方公共団体の事務処理に関する通知を发出することはできないため。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「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 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。）は、補助事業者による補助事業の適正化を図るための法律ではない。

イ 補助金適正化法は、各省各庁の長による補助金等に係る予算の執行並びに補助金等の交付の決定に係る事務処理の適正化を図ることを目的としている。

ウ 補助金適正化法22条の規定は、「補助事業者等は、補助事業等に

より取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。ただし、政令で定める場合は、この限りでない。」となっている。

エ 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令（以下「補助金適正化法施行令」という。）14条の規定により、補助事業者が、①補助金等の全部に相当する金額を国に納付した場合、②補助金等の交付の目的及び当該財産の耐用年数を勘案して各省各庁の長が定める期間を経過した場合は、各省各庁の承認を受けないで、補助対象財産の処分を行うことができることになっている。

オ 環境省が溶融固化施設の財産処分に対して発出している通知は、補助金適正化法施行令14条の規定に対する特例措置であり、同省が補助事業者である市町村に対する特例措置を定める場合は、当然のこととして環境大臣がその法的根拠を明確にしなければならないことになる。なぜなら、補助金適正化法は、補助金等に係る予算を執行する各省各庁の長の事務処理の適正化を図ることを目的としているからである。

カ 環境省が溶融固化施設の財産処分に対して発出している通知は、補助事業者が行う補助事業に対する通知（国が市町村に対して与える技術的援助に関する通知）ではなく、補助事業者が行う財産処分に対する環境大臣の考え方を示したものである。したがって、大臣には国民に対して大臣の考え方に対する法的根拠を明確にする責務がある。

キ そもそも、環境大臣は、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。そして、環境省も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。したがって、環境大臣と環境省の職員は、市町村による最終処分場の確保と整備を切り離して事務処理を行うことはできないことになる。

ク 審査請求人は、市町村による最終処分場の確保と整備を切り離して行政文書の開示請求は行っていない。なぜなら、市町村は廃棄物処理法4条1項の規定に基づく処理施設の整備に対する市町村の責務を無視して、最終処分場を確保することはできないからである。

ケ 環境省は、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ので、廃棄物処理法4条1項の規定に基づく処理施設には、最終処分場が含まれていることになる。

コ 公文書管理法 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。

サ 環境省が都道府県に対して，市町村に適用される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通知を発出する事務処理は，同法の規定に基づく補助事業者である市町村に対する環境大臣の考え方を地方公共団体に対して示す事務処理になるので，公文書管理法 4 条の規定に基づく軽微な事案には該当しない。

シ 以上により，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の財産処分に対する通知における必須要件から，最終処分場の確保に対する要件を削除した場合，そして，国が廃棄物処理法 4 条 1 項の規定に基づく一般廃棄物の処理施設から最終処分場を除外した場合は，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同省が発出した通知を変更することはできない。そして，国は過去に遡って廃棄物処理法の規定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 21 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 26 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 17 日付けで審査請求人に対し，行政文書を開示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

処分庁は，次の（1）及び（2）の理由により，法 9 条 2 項に基づき不開示決定をしたものである。

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。

##### (1) 文書 1 について

文書 1 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したものである。

(2) 文書2について

本通知は、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るため、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) 環境省の職員が都道府県知事に対して法的根拠や法的拘束力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はできないことについて

審査請求人は、本件不開示決定に係る行政文書を環境省が作成・取得していない場合は、地方自治法と国家公務員法の規定により、環境省の職員が都道府県知事に対して法的根拠や法的拘束力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はできないため必ず作成・取得されているはずであると主張する。

そのため、地方自治法を所管する総務省及び国家公務員法を所管する内閣人事局に規定の有無等について確認したところ、地方自治法及び国家公務員法には、都道府県知事に対して法的根拠や法的拘束力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。

以上の理由から、本件不開示決定に係る行政文書を必ず作成・取得し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、市町村に対して一律に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、また、文書2については、上記2(2)のとおり単に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、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、上記第3の4のとおり、本件対象文書については、保有していない旨説明する。

当審査会事務局職員をして、更に確認させたところ、諮問庁は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、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、本通知の法的拘束力について、検討や明示する必要はないことから、文書2について、環境省において、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 本通知は、廃棄物処理施設整備費国庫補助金で整備された溶融固化設備の財産処分の承認基準を定めるものであり、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、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自治事務として市町村が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 本通知で定められている上記承認基準は、補助金適正化法22条に規定する環境大臣の承認の際の基準を定めた「環境省所管の補助金等で取得した財産処分承認基準の整備について」（平成20年5月15日付け環企発第080515006号）別添「環境省所管の補助金等に係る財産処分承認基準」の「第3 国庫納付に関する承認の基準」において、「市町村合併、地域再生等の施策に伴い、当該地方公共団体が当該事業に係る社会資源が当該地域において充足しているとの判断の下に行う財産処分であって、環境大臣等が適当であると個別に認めるもの」として取り扱うこととされており、補助金適正化法22条の規定により必要となる承認手続等の一層の弾力化及び明確化を図るために定められたものといえることから、本通知の法的拘束力について検討又は明示した文書を作成する必要はないと認められ、文書2を作成・取得は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・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 国家公務員である環境省の環境再生・資源循環局の局長が、整備後1年以上に亘って溶融固化施設を休止している市町村を対象に全国の都道府県知事に発出している通知（環廃対発第1504281号）において、市町村に対して理由もなく都道府県知事を通じて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，都道府県知事に対する環境省の事務連絡等）（文書1）
- 2 国家公務員である環境省の環境再生・資源循環局の局長が、整備後1年以上に亘って溶融固化施設を休止している市町村を対象に全国の都道府県知事に発出している通知（環廃対発第1504281号）の法的拘束力が分かる行政文書（環境省における会議録，都道府県知事に対する環境省の事務連絡等）（文書2）