

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100号）

答申日：令和4年12月22日（令和4年度（行情）答申第426号）

事件名：財政的援助を受けて一般廃棄物の最終処分場を整備した市町村が当該処分場の延命化を図るため民間委託処分を行う場合の必須要件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8月3日付け環循適発第2108032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、環境省の財政的援助を受けて最終処分場の整備を行っている市町村が当該最終処分場の延命化を図るために当該最終処分場の使用を半永久的に休止して半永久的に民間委託処分を継続することができることになるため。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。）4条1項の規定により、市町村は一般廃棄物の適正な処理に必要なとなる施設（最終処分場を含む）の整備と施設の能率的な運用に努めなければならないことになっている。

イ 廃棄物処理法の4条3項の規定により、国は同法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。

ウ 廃棄物処理法を所管している環境省が、市町村に対して最終処分場の整備を行うことを求めている場合、同省は市町村が整備を行う最終処分場に対して財政的援助を与える法的根拠を失うことになる。

エ そして、廃棄物処理法の規定に基づく国（環境省を含む）が同法の規定に基づく市町村（特定県の市町村を含む）に対して最終処分場の整備を行うことを求めている場合は、国は、同法5条の4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おける一般廃棄物の最終処分場の残余年数を維持するために、市町村以外の者に補助金等を交付して一般廃棄物の最終処分場の整備を推進しなければならないことになる。

オ しかし、国（環境省を含む）は、令和3年度においても、そのような措置は講じていない。

カ なお、廃棄物処理法の規定において「民間委託処分」によって一般廃棄物の最終処分場の残余年数を確保することができる市町村は、当該市町村において最終処分を行うことが困難な状況になっている市町村だけであり、しかも、当該市町村の区域内において民間業者に最終処分場の営業を許可している市町村だけである。

キ いずれにしても、市町村は、「民間委託処分」によって最終処分場の残余年数を確保するために、他の市町村において民間業者に最終処分場の営業を許可することはできない。

ク また、廃棄物処理法の規定により、自区内において最終処分場の整備を行う努力を放棄して、自区内において民間業者に最終処分場の営業を許可する努力も放棄している市町村は、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。なぜなら、自区内において民間業者に最終処分場の営業を許可している市町村は、最終処分場の整備を行う努力を放棄していないことになるので、自区内において最終処分場の整備を行う努力も、自区内において民間業者に最終処分場の営業を許可する努力も放棄している市町村は、廃棄物処理法6条3項の規定に基づいて、自区内において民間業者に最終処分場の営業を許可している市町村が策定してい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。）との調和を確保することができる一般廃棄物処理計画を策定することができないからである。

ケ その証拠に、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、「市町村が当該市町村の区域を越えて一般廃棄物の搬入又は搬出を行っている場合には、当事者である市町村間で密接に

連絡を取り，相互の一般廃棄物処理計画に齟齬を来さないよう努める必要がある。」としている。

- コ なお，市町村が廃棄物処理法の規定に従って最終処分場を確保する方法には，①自区内において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複数の市町村が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市町村が，すでに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）に対して地方自治法の規定に基づいて処分に対する事務を委託する方法，④市町村が自区内において民間業者に最終処分場の営業を行う許可を与えることによって間接的に整備を行う方法等がある。
- サ ちなみに，一般廃棄物は産業廃棄物ではないので，他の市町村に一般廃棄物を搬出して「民間委託処分」を行うことができる市町村は，社会通念に照らして，やむを得ない事由があると認められる場合に限られており，社会通念に照らして，やむを得ない事由があると認められない場合（はじめから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場合等）は，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。
- シ 一方，環境省の補助金等を利用してすでに一般廃棄物の最終処分場の整備を行っている市町村は，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。）の規定に基づく補助事業者として，補助金等の交付の目的に従って誠実に補助事業を行うことに努めなければならないことになっている。また，補助金等の交付の条件に従い，善良な管理者の注意をもって補助事業を行わなければならないことになっている。
- ス そのため，環境省の補助金等を利用してすでに一般廃棄物の最終処分場の整備を行っている市町村は，当然のこととして，補助目的を達成して最終処分場を閉鎖するときまで，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。ただし，補助目的を達成する前であっても，すでに処分を行っている一般廃棄物を掘り出して，自区内や自区外において再生利用等を行うことはできる。
- セ 環境省の補助金等を利用して一般廃棄物の最終処分場の整備を行っている市町村が，最終処分場の延命化を図るために，補助金適正化法の規定に違反して他の市町村に一般廃棄物を搬出して「民間委託処分」を行っていることが判明した場合は，同省は，同法の規定に従って，当該市町村に対して「民間委託処分」の停止を命じなければならない。
- ソ 環境省の補助金等を利用して廃棄物の最終処分場の整備を行ってい

る市町村が、最終処分場の延命化を図るために、補助金適正化法の規定に違反して他の市町村に一般廃棄物を搬出して「民間委託処分」を行っていることが判明した場合に、同省が、同法の規定に従って、当該市町村に対して「民間委託処分」の停止を命じなかった場合は、同省も同法の規定に違反して事務処理を行っていることになる。なぜなら、市町村に対して補助金等を交付している環境省にも、国民に対して補助目的を達成する責務があるからである。

タ 環境省は、同省の補助金を利用して溶融固化施設の整備を行っているが、同施設の運用を1年以上休止している市町村に対して財産処分の承認基準に対する通知を発出しているため、同省の補助金を利用して最終処分場の整備を行っているが、同処分場の運用を停止して一般廃棄物の「民間委託処分」を行っている市町村に対しても、廃棄物処理法を所管している同省の責任において、何らかの基準を定めて通知等を発出する必要がある。なぜなら、同省は、審査請求人による審査請求に対する同省の理由説明書において、環境省は市町村に対して最終処分場の整備を行うことは求めているので、市町村が最終処分場の整備を行う努力を放棄している場合であっても、市町村の判断に基づいて、一般廃棄物の「民間委託処分」を行うことができる。」という説明を行っているからである。

チ 以上により、環境省の理由説明書は、一貫性のない行政文書になるので、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、環境省が同省の補助金等を利用して最終処分場の整備を行っている市町村を対象にして、都道府県に対して、補助目的を達成する前に最終処分場を閉鎖して、他の市町村に一般廃棄物を搬出して「民間委託処分」を行うことができるという通知を発出した場合は、審査請求を取り下げる用意がある。

ただし、その場合は、廃棄物処理法5条の4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おける一般廃棄物の最終処分場の残余年数を維持するために、廃棄物処理法の規定に基づく国の行政機関として、市町村以外の者に補助金等を交付して一般廃棄物の最終処分場の整備を推進するための措置を講じなければならない。

ツ 追記

(ア) 廃棄物処理法の規定により、政府が閣議決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。

(イ) 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（以下

「循環基本法」という。)に基づく循環型社会形成推進基本計画(以下「循環基本計画」という。)における廃棄物処理施設の整備に関する計画は、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。

(ウ) 循環基本法の規定において、循環型社会における環境基本計画と循環基本計画以外の国の計画は、循環基本計画を基本とすることになっている。

(エ) 以上により、環境省が審査請求人の審査請求に対する「理由説明書」を作成する場合は、同省が所管している廃棄物処理法の廃棄物処理施設整備計画に即して作成することを希望する。

### 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13日付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14日付でこれを受理した。

(2) 本件開示請求に対し、処分庁は、令和3年8月3日付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。

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。

本件対象文書においては、「環境省の財政的援助」という条件や「最終処分場の延命化」という目的を明示して行政文書の開示請求がなされているところ、かかる環境省の財政的援助を受けて一般廃棄物の最終処分場を整備している市町村を対象を限定し、さらに最終処分場の延命化という具体的な条件付きの目的のもとで、当該最終処分場の使用を休止して民間委託処分を行う場合の必須要件、その期間及び根拠を具体的に明示した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 of 取消しを求めているので、その主張について検討する。

#### (1) 本件対象文書について

審査請求人は、本件不開示決定に係る行政文書は、環境省の財政的援助を受けて最終処分場の整備を行っている市町村が当該最終処分場の延命化を図るために当該最終処分場の使用を半永久的に休止して半永久的に民間委託処分を継続することができることになることから、必ず作成・取得されているはずであると主張する。

この点、一般廃棄物の処理は、一般的に、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、民間委託処分も含めた一般廃棄物処理施設の整備等も含まれていると解されているところである。

このため、最終処分場の整備等に関しては、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、環境省において、同省の財政的援助を受けて一般廃棄物の最終処分場を整備している市町村という限定的な対象に対し、さらに最終処分場の延命化という具体的な条件付きの目的のもとで、当該最終処分場の使用を休止して民間委託処分を行う場合における必須要件、その期間及び根拠を具体的に明示して通知等している事実は存在しない。

以上のことから、原処分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・取得されているはずであると主張する。

しかし、上記(1)で記載したとおり、環境省が、同省の財政的援助を受けて一般廃棄物の最終処分場を整備している市町村という限定的な対象に対し、さらに最終処分場の延命化という具体的な条件付きの目的のもとで、当該最終処分場の使用を休止して民間委託処分を行う場合における必須要件等を具体的に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、一般廃棄物の処理は、一般的に、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、当該自治事務には、民間委託処分も含めた一般廃棄物処理施設の整備等も含まれると解されており、最終処分場の整備や民間委託処分に関しては、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、本件対象文書は保有していない旨説明する。
- (2) 廃棄物処理法6条の2第2項において、一般廃棄物の収集、運搬又は処分を市町村以外の者に委託する場合の基準は政令で定めるとされており、当該基準は廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令及び廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則に規定されている。また、一般廃棄物の収集、運搬及び処分は自治事務であり、最終処分場の整備や民間委託処分の判断は市町村が行うべき事項であると認められ、環境省において本件対象文書を作成する必要はないことからすると、本件対象文書を保有していないとする上記(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

の存在は確認できなかった旨説明するが、その探索の方法や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) 環境省の財政的援助を受けて一般廃棄物の最終処分場を整備している市町村が、最終処分場の延命化を図るために当該最終処分場の使用を休止して民間委託処分を行う場合の必須要件が分かる行政文書（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) 環境省の財政的援助を受けて一般廃棄物の最終処分場を整備している市町村が、最終処分場の延命化を図るために当該最終処分場の使用を休止して民間委託処分を行う場合に、民間委託処分を継続することができる期間とその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）