

諮問庁：環境大臣

諮問日：令和4年7月4日（令和4年（行情）諮問第394号）

答申日：令和4年12月22日（令和4年度（行情）答申第439号）

事件名：市町村が他の市町村に一般廃棄物を搬出する前提で単独で作成した循環型社会形成推進地域計画を適正な計画と判断した理由が記載された文書の不開示決定（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4年3月29日付け環循適発第22032912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

ア 循環型社会形成推進交付金交付要綱（以下「要綱」という。）は、循環型社会形成推進基本法（以下「循環基本法」という。）と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。）と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。）に基づいて作成されている。

イ 要綱における循環型社会形成推進交付金（以下「交付金」という。）は、市町村が、①循環基本法15条に規定する循環基本計画を踏まえ、②廃棄物処理法5条の3に規定する廃棄物処理施設整備計画との調和を保つように努め、③廃棄物処理法5条の2に規定する基本方針に沿って作成した循環型社会形成推進地域計画（以下「地域計画」という。）に基づく事業等の実施に要する費用に充てるため国が交付する交付金とされている。

ウ 循環基本計画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を基本としている。

- エ 廃棄物処理法の規定に基づく廃棄物処理施設整備計画は、環境大臣が、大臣が定めている同法の基本方針に即して5年毎に案を作成して、政府が閣議決定することになっている。
- オ 廃棄物処理法4条1項の規定により、市町村は一般廃棄物処理事業において、必要な施設の整備に努めなければならないことになっている。
- カ 廃棄物処理法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及び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。
- キ 法制度上、要綱における交付金の交付は、廃棄物処理法4条3項の規定に基づく市町村に対する国の財政的援助に該当する事務処理になる。
- ク 国は、市町村に対する財政的援助に当たって、法的根拠のない予算を確保及び執行することはできない。
- ケ 補助金適正化法3条1項の規定により、環境大臣は、補助金等に係る予算の執行に当たって、補助金等が法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるように努めなければならない。
- コ 要綱における交付金の交付対象施設には、最終処分場が含まれている。
- サ 結果的に、廃棄物処理法4条1項の規定に従って市町村が整備を行うことに努めなければならない施設には、最終処分場が含まれていることになる。
- シ 環境大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針において、大臣は「一般廃棄物処理施設の整備については、地域における循環型社会の形成を推進するための総合的な計画となるよう一般廃棄物処理計画を作成して実施することを基本とする。」としている。（重要）
- ス 環境大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針において、大臣は「一般廃棄物の適正かつ効率的な処理体制が確保されるよう、中間処理施設及び最終処分場の整備に取り組むものとする。」としている。（重要）
- セ 環境大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針において、大臣は「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。（重要）
- ソ 結果的に、一般廃棄物の最終処分場は、市町村が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。）を策定して整備を実施しなければ、継続的に確保することができない施設になる。
- タ 審査請求人が令和4年2月10日付けで総務省から受領した環境省の不開示決定に対する理由説明書（行政文書）において、環境省は

- 「市町村による焼却施設の整備に当たって最終処分場の整備は交付金の交付要件になっていない。」としていた。（重要）
- チ 環境省は、市町村による焼却施設の整備に当たって、市町村による「最終処分ゼロ」の継続を交付金の交付要件にしていない。
- ツ 審査請求人が令和4年2月10日付けで総務省から受領した環境省の不開示決定に対する理由説明書（行政文書）において、環境省は「市町村が最終処分場の整備を行うことを放棄して民間委託処分を継続する場合であっても、交付金を利用して焼却施設のみを整備することは可能である。」としていた。（重要）
- テ 結果的に、市町村が整備する焼却施設に対して環境省が財政的援助を与えた場合であっても、焼却施設から排出される焼却残渣等に対する最終処分場の整備を実施する者は存在していないことになり、市町村は地域ごとに必要となる最終処分場を継続的に確保することはできないことになる。
- ト 廃棄物処理法5条の4の規定により、国は、政府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画（以下「整備計画」という。）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。
- ナ 政府が平成30年度に閣議決定している整備計画において、政府は、①「一般廃棄物の最終処分場の残余年数については20年分を維持する。」②「最終処分場の設置又は改造、既埋立物の減容化等により一般廃棄物の最終処分場の整備を推進する。」、③「市町村は廃棄物処理施設の整備と併せて適正な中間処理及び最終処分を行う体制を確保する。」としている。（重要）
- ニ そもそも、環境省は自省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」において、大臣が定めている基本方針と同様に「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。
- ヌ そもそも、環境省は自省が作成した「ごみ処理基本計画策定指針」に対する都道府県への通知において、「市町村は、一般廃棄物の処理に対する統括的な責任を有している。」としている。
- ネ そもそも、環境省は自省が作成している「災害廃棄物対策指針」において「市町村は、地域に存在する廃棄物処理施設や最終処分場を最大限活用し、極力、自区内において災害廃棄物処理に努める。」としている。
- ノ そもそも、環境省は自省が作成している「災害廃棄物対策指針」において、災害廃棄物の処理主体は、市町村である。」としている。
- ハ 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

において、市町村は、生活環境の保全と公衆衛生上の支障の防止の観点から、災害廃棄物を含む域内の一般廃棄物についての処理責任を有している。」としている。（重要）

- ヒ 廃棄物処理法の規定に基づく廃棄物の処理には処分も含まれているので、市町村は一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の処分に対する総括的な責任も有していることになる。
- フ 要綱において、市町村は地域計画と一般廃棄物処理計画との整合性を確保する必要があるとしている。
- ヘ 市町村は廃棄物処理法4条1項の規定に基づく市町村の責務を無視して一般廃棄物処理計画を策定することはできないので、当然のこととして、市町村は廃棄物処理法4条1項の規定に基づく市町村の責務を無視して地域計画を作成することもできないことになる。
- ホ 自区内に民間業者が整備を行っている最終処分場がある市町村は、当該市町村が一般廃棄物処理計画において民間業者に業の許可を与えることによって間接的に最終処分場の整備を行っていることになるので、当該市町村は、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に整備を行う努力を放棄していないことになる。
- マ このため、他の市町村に一般廃棄物を搬出して民間委託処分（以下「自区外民間委託処分」という。）を継続する前提で市町村が策定している一般廃棄物処理計画は、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に整備を行う努力を放棄している計画になるので、廃棄物処理法6条3項の規定に従って、自区内において民間委託処分を行っている他の市町村が策定している一般廃棄物処理計画との調和を保つことはできないことになる。
- ミ そもそも、一般廃棄物の処理（処分を含む）に対する統括的な責任を有している市町村は、廃棄物処理法7条10項の規定により、当該市町村において処分を行うことが困難な状況になっていなければ民間業者に対して業の許可を与えてはならないことになっているので、地方公共団体である市町村は最終処分場の整備を行う努力をする前に、努力を放棄して、故意に処分を行うことが困難な状況を演出（偽装）するような卑劣な手段を用いて、事務処理を行ってはならない。
- ム そもそも、市町村は民間業者に対して他の市町村から排出される一般廃棄物の処分を行うことを前提にして業の許可を与えることはできない。
- メ いずれにしても、市町村が民間業者に対して与える一般廃棄物の処分に対する業の許可は、廃棄物処理法施行令4条の8の規定により2年を超えて与えることはできないことになっているので、いかなる市町村であっても自区外民間委託処分を2年を超えて継続する一般廃棄

物処理基本計画（10年から15年）を策定することはできないことになる。

モ いずれにしても、一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の自区外民間委託処分を行うことができる市町村は、地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行う努力を放棄していない市町村であって、社会通念に照らしてやむを得ない事由（想定外の災害廃棄物が発生している場合等）があると認められる市町村に限られている。

ヤ そして、自区外民間委託処分を行う市町村は、法制度上、市町村の自治事務において2年を超えて最終処分場を確保することはできないことになる。

ユ 結果的に、地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行う努力を放棄して、自区外民間委託処分を継続する前提で一般廃棄物処理計画を策定している市町村は、自区外民間委託処分を継続する前提で地域ごとに必要となる焼却施設の整備を行うための地域計画を作成することはできないことになる。

ヨ 環境省が市町村が行う焼却施設の整備に当たって最終処分場の整備を交付要件にしていない場合は、廃棄物処理法4条1項の規定において市町村は最終処分場の整備を行う責務を有していないと判断していることになるので、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（要綱において交付金の交付対象施設にする法的根拠）を失うことになる。

ラ 環境省が市町村が行う焼却施設の整備に当たって最終処分場の整備を交付要件にしていない場合は、廃棄物処理法を所管している国の行政機関として同法5条の4の規定に従って整備計画（最終処分場の整備に対する計画を含む。以下同じ。）の達成を図るために、その実施につき必要な措置を講じていないことになる。

リ 環境省が市町村が行う一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の焼却施設の整備に当たって最終処分場の整備を交付要件にしていない場合は、整備計画に基づく政府の施策に反して事務処理を行っていることになり、廃棄物処理法4条3項の規定に違反して（同法4条1項の規定に基づく市町村の責務を無視して）市町村に対して財政的援助を与えていることになる。

ル 環境大臣が、市町村が作成した地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行わずに地域ごとに必要となる焼却施設の整備を行う地域計画を承認している場合は、大臣が自ら定めている廃棄物処理法の基本方針に反し事務処理を行っていることになる。

レ 環境大臣が、市町村が作成した地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行わずに地域ごとに必要となる焼却施設の整備を行う地域計画

- を承認して交付金を交付している場合は、大臣が補助金適正化法3条1項の規定に違反して補助金等に係る予算を執行していることになる。
- ロ 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条の規定により、環境省の職員は、①閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む）の決定又は了解及び経緯と、②複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しく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の文書を作成しなければならないことになっている。
- ワ 環境省は、明らかに、政府が閣議決定している整備計画と廃棄物処理法5条の4の規定に適合しない事務処理を行っているので、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、職員が公文書管理法4条の規定に違反して職務を遂行していることになる。
- ヲ いずれにしても、環境大臣が、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針に適合しない地域計画を承認している場合は、整備計画を閣議決定している政府に対してその理由を明確にしなければならない。
- ン 環境大臣が、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針に適合しない地域計画を承認している理由を明確にしない場合は、大臣が要綱における交付金の定義に反して交付金の交付を行っていることになる。
- A 環境大臣が、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針に適合しない地域計画を要綱に従って承認していると判断している場合は、要綱そのものが循環基本法と廃棄物処理法と補助金適正化法の規定に違反して作成されていることになる。
- B 環境大臣が、市町村が作成している最終処分場の整備を行う努力を放棄して自区外民間委託処分を継続する前提で焼却施設の整備を行う地域計画を、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針に適合する適正な計画であると判断して承認している場合は、大臣が承認している地域計画と大臣が定めている基本方針との整合性を確保するために、大臣が定めている基本方針を変更しなければならないことになる。
- C いずれにしても、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、同法5条の2第3項の規定により関係行政機関の長と都道府県知事を無視して基本方針を変更することはできない。
- D 以上により、環境大臣は、政府と国内のすべての都道府県と市町村に対して大臣と大臣の部下である環境省の職員が行っている事務処理が、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針に適合する適正な事務処理であることを証明しなければならない。そして、その証として、大臣は審査請求人（国の主権者である国民）が大臣に対して請求している行政文書を開示しなければならない。（重要）

(2) 意見書

- ア 環境省の交付金には補助金適正化法の規定（罰則規定を含む）が適用される。
- イ 補助金適正化法は補助金等の交付の不正な申請及び補助金等の不正な使用の防止その他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3条1項の規定により、環境大臣は交付金に係る予算の執行に当たって、法令及び予算で定めるところに従い、交付金が公正に使用されるように努めなければならない。
- エ 補助金適正化法6条1項の規定により、環境大臣は交付金交付対象事業の目的と内容が適正であることを確認した上で交付金の交付を決定しなければならない。
- オ 補助金適正化法6条1項の規定により、環境大臣は交付金交付対象事業の目的が適正であっても、その内容が不適正な場合は交付金の交付を決定することができない。
- カ 環境大臣が、交付金交付対象事業の内容が適正であるかどうかを確認するためには、補助金適正化法6条1項の規定に従って必要な調査を行わなければならない。
- キ 環境大臣が、補助金適正化法6条1項の規定に従って、交付金交付対象事業の内容が適正であるかどうかを確認するために必要な調査を行う場合は、当然のこととして当該市町村が関係法令（補助金適正化法を含む）を遵守して適正な一般廃棄物処理事業を行っていることを確認しなければならない。
- ク そして、当該市町村が策定している一般廃棄物処理計画に是正しなければならない法令違反や解消しなければならない負の遺産がないことを確認しなければならない。
- ケ ちなみに、環境省は同省の内規である循環型社会形成推進交付金交付取扱要領において、交付金交付対象事業の目的と内容に対する“審査”を都道府県に委託しているが、交付金交付対象事業の目的と内容に対する“審査”は、都道府県の第一号法定受託事務には含まれていない。
- コ そもそも、補助金適正化法6条1項の規定に基づく都道府県の第一号法定受託事務は市町村が作成した交付金交付申請書に対する審査（審査に必要な現地調査を含む）に関する事務であり、交付金交付対象事業の目的と内容に対する“調査”は、環境大臣が行うことになっている。
- サ したがって、都道府県が環境省の内規に従って交付金交付対象事業の目的と内容に対する“審査”を行っている場合であっても、環境大

- 臣が補助金適正化法6条1項の規定に従って、交付金交付対象事業の目的と内容に対する“調査”を行っていることにはならない。
- シ また、都道府県が第一号法定受託事務において市町村が作成した交付金交付書に対する“審査”を行っている場合であっても、環境大臣が補助金適正化法6条1項の規定に従って、交付金交付対象事業の目的と内容に対する“調査”を行っていることにはならない。
- ス なお、環境省が内規で定めている交付金交付申請書だけでは、交付金交付対象事業の内容が適正であるかどうかを確認することはできない。
- セ いずれにしても、補助金適正化法6条1項の規定に基づく交付金交付対象事業の目的と内容に対して調査を行う権限は環境大臣だけが有しており、環境省は同規定に基づく大臣の責務と権限を無視して内規（循環型社会形成推進交付金交付要綱及び循環型社会形成推進交付金交付取扱要領）を定めることはできない。
- ソ 廃棄物処理法7条10項1号の規定により、市町村長は当該市町村において処分を行うことが困難な状況になっていなければ、民間業者に対して業の許可を与えることができない。
- タ 当然のこととして、市町村は当該市町村において処分を行うことが困難な状況になっていなければ、一般廃棄物の民間委託処分を継続する一般廃棄物処理計画を策定することができない。
- チ そもそも、最終処分場の整備を行う努力を放棄している市町村は、処分を行うことが困難な状況になっている市町村には該当しない。
- ツ 市町村長は他の市町村において民間業者に対して一般廃棄物の処分に係る業の許可を与えることはできない。
- テ 市町村長は自区域内において他の市町村のために民間業者に対して一般廃棄物の処分に係る業の許可を与えることはできない。
- ト 廃棄物処理法6条1項の規定に基づいて市町村が策定する一般廃棄物処理計画は、一般廃棄物の適正な処理（処分を含む）に対する統括的な責任を有している市町村の自治事務に関する法定計画であり、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、市町村が策定する一般廃棄物処理基本計画について「一般廃棄物処理施設や体制の整備、財源の確保等について十分検討するとともに、それを実現するための現実的かつ具体的な施策を総合的に検討する必要がある。」としている。
- ナ 廃棄物処理法施行令4条の8の規定により、市町村は他の市町村において処分に係る業の許可を受けている民間業者と2年を超えて委託処分に係る契約を締結することはできない。
- ニ 廃棄物処理法施行令4条の8の規定により、市町村は他の市町村に

- において処分に係る業の許可を受けている民間業者と2年後以降における委託処分に係る予約契約を締結することはできない。
- ヌ 廃棄物処理法施行令4条の8の規定により、市町村は他の市町村において例外的かつ一時的に一般廃棄物の民間委託処分を行う一般廃棄物処理実施計画を策定することはできるが、他の市町村において恒常的かつ長期的に一般廃棄物の民間委託処分を継続する一般廃棄物処理基本計画（10年から15年）を策定することはできない。
- ネ 市町村が一般廃棄物処理基本計画において継続的に最終処分場を確保する方法については、①市町村が自ら最終処分場の整備を行う方法、②市町村が他の市町村と共同で最終処分場の整備を行う方法、③市町村が既に最終処分場の整備を行っている市町村に対して地方自治法の規定に基づいて処分を委託する方法、④市町村がPFI方式を採用して民間と共同で最終処分場の整備を行う方法、⑤市町村が自区域内において民間業者に業の許可を与えることによって間接的に最終処分場の整備を行う方法等の選択肢があるが、市町村が他の市町村において処分に係る業の許可を受けている民間業者に対して処分を委託する方法は、市町村の責任において実施する市町村の自治事務における重要な施策を、当該市町村において何の権限も有していない他者（民間業者）に委託する極めて不安定な方法になるので選択肢にならない。
- ノ いずれにしても、市町村が策定する一般廃棄物処理基本計画（10年から15年）は、市町村の自治事務に関する法定計画になるので、他の市町村において他の市町村長から業の許可を受けている民間業者を受け皿にして市町村の自治事務に対する長期計画を策定することはできない。
- ハ なお、自区域内において民間業者に対して業の許可を与えている市町村は、民間業者に対する業の許可を2年毎に更新する前提で、自区域内において民間委託処分を継続する一般廃棄物処理基本計画を策定することができる。
- ヒ 最終処分場の整備を行う努力を放棄して他の市町村において一般廃棄物の民間委託処分を継続する一般廃棄物処理基本計画を策定している市町村は、自区域内において一般廃棄物の民間委託処分を継続する一般廃棄物処理基本計画を策定している市町村とは異なる考え方をしているため、廃棄物処理法6条3項の規定に従って双方の一般廃棄物処理基本計画の調和を保つための事務処理を行うことができない。
- フ なお、環境省は同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。
- へ そして、環境省は都道府県に対する「ごみ処理基本計画策定指針」に関する通知（環廃対発第1410081号・平成26年10月8日）において「市町村の処理責任の性格については、（中略）市町村以外の者に委託して行わせる場合でも、引き続き市町村が有するものである。」としている。
- ホ 結果的に、最終処分場の整備を行う努力を放棄して他の市町村において一般廃棄物の民間委託処分を継続する一般廃棄物処理基本計画を策定している市町村は、他の市町村において一般廃棄物の民間委託処分を継続する前提で焼却施設の整備を行う地域計画を作成することはできないことになる。
- マ 結果的に、環境大臣は、最終処分場の整備を行う努力を放棄して他の市町村において一般廃棄物の民間委託処分を継続する一般廃棄物処理基本計画を策定している市町村が単独で作成した、他の市町村において一般廃棄物の民間委託処分を継続する前提で焼却施設の整備を行う地域計画を承認することができないことになる。
- ミ 結果的に、環境大臣は、交付金交付対象事業の目的が廃棄物処理法の規定に適合する適正な目的であっても、交付金交付対象事業の内容が廃棄物処理法の規定に適合しない不適正な内容である場合は、補助金適正化法6条1項の規定に従って交付金の交付を決定することができないことになる。
- ム 交付金交付対象事業の内容が廃棄物処理法の規定に適合しない不適正な内容である場合に環境大臣が交付金の交付を決定した場合は、大臣が補助金適正化法6条1項の規定に違反して交付金の交付を決定していることになる。
- メ 交付金交付対象事業の内容が廃棄物処理法の規定に適合しない不適正な内容である場合に環境大臣が交付金に係る予算を執行した場合は、大臣が補助金適正化法3条1項の規定に違反して交付金に係る予算を執行していることになる。
- モ 環境省が特定の市町村に特段の配慮をして交付金に係る予算を執行していることが判明した場合は、関係者（大臣と職員を含む）に対して補助金適正化法33条2項の罰則規定が適用されることになる。
- ヤ 環境省が定めている内規（循環型社会形成推進交付金交付要綱等）にかかわらず、廃棄物処理法4条3項の規定が適用される環境省は、一般廃棄物処理事業の実施に当たって同法4条1項の規定に従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を放棄している市町村（廃棄物処理法の規定に基づく市町村の責務を十分に果たすように努めていない市町村）に対して市町村の責務が十分に果たされるよう

- に必要な技術的援助を与えずに財政的援助を与えることはできない。
- ユ そもそも、廃棄物処理法4条3項の規定に基づく市町村に対する国の責務は、市町村の自治事務に対する国の責務になっているので、環境省は市町村に対して必要な財政的援助を与えることに努める前に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。
- ヨ 廃棄物処理法4条3項の規定に基づいて環境省が市町村に対して与える技術的及び財政的援助は、地方自治法の規定に基づく市町村の自治事務に対する国の関与に該当するので、環境省が市町村に対して技術的及び財政的援助を与える場合は、文書等によりその法的根拠を明確にしなければならない。
- ラ いずれにしても、環境省は同省の内規である循環型社会形成推進交付金交付要綱等において、廃棄物処理法に規定に基づく市町村の責務を免除することはできない。そして、補助金適正化法の規定に基づく環境大臣の責務を免除することはできない。
- リ 環境省が最終処分場の整備を放棄して焼却施設の整備を行う市町村に対して必要な財政的援助を与えることに努めているが、必要な技術的援助を与えることに努めていない場合は、結果的に、同省が焼却施設に対する財政的援助を推進するために最終処分場を所有していない特定の市町村に特段の配慮をして最終処分場の整備を免除していることになる。
- ル なお、自区域内において民間業者に業の許可を与えることによって民間委託処分を継続している市町村は、廃棄物処理法4条1項の規定に従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を放棄していない市町村になるので、焼却施設の整備を行う地域計画を作成することができることになる。
- レ いずれにしても、環境省は市町村に対して同省が定めている内規のみを根拠にして、技術的及び財政的援助を与えてはならない。
- ロ そして、環境大臣は環境省が定めている内規を根拠にして、補助金適正化法の規定に基づく大臣の責務を放棄してはならない。
- ワ それでも、環境大臣が、最終処分場の整備を行う努力を放棄して他の市町村において一般廃棄物の民間委託処分を継続する一般廃棄物処理基本計画を策定している市町村が単独で作成した、他の市町村において一般廃棄物の民間委託処分を継続する前提で焼却施設の整備を行う地域計画を承認することができる判断している場合は、廃棄物処理法4条1項の規定に従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をしている市町村のために、廃棄物処理法の基本方針を定めている大臣の責任において審査請求人が請求している行政文書を環境省が作成して保有していなければならないことになる。

ヲ 以上により、公文書管理法4条の規定に基づく職員の責務にかかわらず、環境省の理由説明書における同省の説明は、①同省の職員が法的拘束力を持たない同省の内規を根拠に、②市町村による最終処分場の整備が市町村の自治事務であることをことさらに強調して、③職員の事務処理を正当化するために行っている法的根拠のない恣意的な説明になっているので、④本件審査請求に係る処分庁の決定は不当である。

なお、環境省が補助金適正化法の規定に適合しない不適正な内規（循環型社会形成推進交付金交付要綱及び循環型社会形成推進交付金交付取扱要領）を同法の規定に適合する適正な内規に変更した場合は、審査請求を取り下げる用意がある。

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4年3月7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8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4年3月29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4年4月4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5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。

本件対象文書は、市町村が策定する一般廃棄物処理計画に適用される廃棄物処理法6条3項を無視して、地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行わず、他の市町村に一般廃棄物（災害廃棄物を含む）を搬出して民間委託処分を継続する前提で当該市町村が作成した「地域計画」を、環境大臣が廃棄物処理法の基本方針に適合する適正な計画であると判断して承認している理由が記載されている行政文書である。

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。

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、環境省から市町村に対し、地域ごとに最終処分場の整備を行うことは求めているところである。

そのため、最終処分場の整備を行わず、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ことを前提とする一般廃棄物処理計画を市町村が策定しても廃棄物処理法6条3項を無視していることにはならないため、該当する行政文書は存在しないと判断し、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) 環境大臣と環境省の職員が行っている事務処理が、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針に適合する適正な事務処理であることを証明しなければならないことについて

審査請求人は、廃棄物処理法の基本方針、平成30年度に閣議決定している「廃棄物処理施設整備計画」などを踏まえれば、

ア 市町村が作成した地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行わずに地域ごとに必要となる焼却施設の整備を行う地域計画を環境大臣が承認している場合は、大臣が自ら定めている廃棄物処理法の基本方針に反して事務処理を行っていることになる(上記第2の2(1)リ)

イ 市町村が作成した地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行わずに地域ごとに必要となる焼却施設の整備を行う地域計画を環境大臣が承認して交付金を交付している場合は、大臣が補助金適正化法3条1項の規定に違反して補助金等に係る予算を執行していることになる(上記第2の2(1)ル)

ウ 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、職員が公文書管理法4条の規定に違反して職務を遂行していることになる(上記第2の2(1)レ・ロ)

エ 基本方針に適合しない地域計画を承認している場合は、整備計画を閣議決定している政府に対してその理由を明確にしなければならない(上記第2の2(1)ワ)

オ エの理由を明確にしない場合は、大臣が要綱における交付金の定義に反して交付金の交付を行っていることになる(上記第2の2(1)ン)

カ 大臣が、基本方針に適合しない地域計画を要綱に従って承認していると判断している場合は、要綱そのものが循環基本法と廃棄物処理法と補助金適正化法の規定に違反して作成されていることになる（上記第2の2（1）ン）

と主張する。

アについては、上記2のとおり、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、環境省から市町村に対し、地域ごとに最終処分場の整備を行うことは求めているところ。さらに、地域計画の承認に際し確認等する事項については、循環型社会形成推進交付金交付取扱要領、循環型社会形成推進地域計画作成マニュアル（平成17年6月環境省環境再生・資源循環局）で示しているが、自治事務として市町村自らが判断すべき事項である最終処分場の整備について地域計画に必ず記載する取扱いとはしていない。そのため、地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行わずに地域ごとに必要となる焼却施設の整備を行う地域計画を環境大臣が承認しても、基本方針に反した事務処理を行っていることにはならないと認識しているところである。

イについては、補助金適正化法3条1項では「各省各庁の長は、その所掌の補助金等に係る予算の執行に当っては、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに特に留意し、補助金等が法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるように努めなければならない」旨を規定している。

市町村が作成した地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行わずに地域ごとに必要となる焼却施設の整備を行う地域計画を環境大臣が承認することは、上記のとおり、法令や要綱等に違反することとはならないため、同項の規定に違反しているものではないと認識しているところである。

ウについては、環境大臣が基本方針に適合する適正な計画であると判断して承認している理由が記載されている行政文書は、事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないものに該当するものであることから、環境省職員が作成する義務はないものと認識しているところである。

エないしカについては、上記のとおり、地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行わずに地域ごとに必要となる焼却施設の整備を行う地域計画を環境大臣が承認しても、基本方針に反した事務処理を行っていることにはならないと認識しているところであるが、さらにいえば、循環型社会形成推進交付金交付要綱第2 1. 循環型社会形成推進交付金において「廃棄物処理法5条の2に規定する基本方針に沿って作成した地

域計画に基づく事業等の実施に要する経費に充てるため、この要綱に定めるところに従い国が交付する交付金」である旨を明記していることを踏まえ、基本方針に適合していることを確認した上で地域計画を承認している。

さらに、基本方針に適合しない地域計画を承認している場合は、整備計画を閣議決定している政府に対してその理由を明確にすることを求めている規定は存在しない。

以上のことから、審査請求人の主張は当たらない。

(2) 環境大臣と環境省の職員が行っている事務処理が廃棄物処理法の基本方針に適合する適正な事務処理である証として、審査請求人が大臣に対して請求している行政文書を開示しなければならないことについて

審査請求人は、環境省は、明らかに、政府が閣議決定している整備計画と廃棄物処理法5条の4の規定に適合しない事務処理を行っているので、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、職員が公文書管理法4条の規定に違反して職務を遂行していることになると主張する(上記第2の2(1)ロ)。

しかし、上記(1)のとおり、環境大臣が基本方針に適合する適正な計画であると判断して承認している理由が記載されている行政文書は、事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないものに該当するものであることから、環境省職員が作成する義務はないものと認識しているところである。

以上のことから、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7月4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8月2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、原処分を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、本件対象文書を保有していない理由として、以下のとおり説明する。

一般廃棄物の処理は、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、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、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、環境省から市町村に対し、地域ごとに最終処分場の整備を行うことは求めている。

そのため、最終処分場の整備を行わず、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ことを前提とする一般廃棄物処理計画を市町村が策定しても、審査請求人のいう廃棄物処理法6条3項を無視していることにはならない。また、循環型社会形成推進交付金交付取扱要領及び循環型社会形成推進地域計画作成マニュアルで示しているとおり、最終処分場の整備について地域計画に必ず記載する取扱いとはしていない。

以上の理由により、本件対象文書は保有していない。

(2) 廃棄物処理法6条の2第2項及び同施行令4条において、市町村が一般廃棄物の収集、運搬又は処分を市町村以外の者に委託する場合の基準が規定されていることから、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ことを前提とする一般廃棄物処理計画を市町村が策定することは可能であり、このような計画を市町村が策定しても、審査請求人のいう廃棄物処理法6条3項を無視していることにはならない。また、一般廃棄物の収集、運搬又は処分は、市町村の自治事務とされており、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ていると解され、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、環境省から市町村に対し、地域ごとに最終処分場の整備を行うことを求めている事実も認められない。そうすると、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こと又は最終処分場の整備を行わないこととした地域計画が、循環基本法、廃棄物処理施設整備計画及び廃棄物処理法の基本方針に適合しないとはいえないから、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

廃棄物処理法を所管している環境省の長である環境大臣が市町村の自治事務として市町村が策定する一般廃棄物処理計画に適用される廃棄物処理法6条3項の規定（市町村による一般廃棄物の越境処理に対する規定）を無視して、①市町村が焼却施設の整備を行うために、②当該市町村が地域ごとに必要となる最終処分場の整備を行わずに、③当該市町村が他の市町村に一般廃棄物（災害廃棄物を含む。）を搬出して民間委託処分を継続する前提で、④当該市町村が単独で作成している「地域計画」を、⑤環境省が定めている循環型社会形成推進交付金交付要綱において循環型社会形成推進交付金を交付するための必須要件になっている、⑥循環基本法の規定に基づいて政府が閣議決定している循環基本計画と、⑦廃棄物処理法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と、⑧大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針に適合する適正な計画であると判断して承認している理由が記載されている行政文書（都道府県に対する事務連絡、通知。環境省と都道府県とのFAX・メール・電話による「やり取りの記録」等を含む。）