

諮問庁：環境大臣

諮問日：令和3年12月9日（令和3年（行情）諮問第554号）

答申日：令和4年12月22日（令和4年度（行情）答申第411号）

事件名：特定の通知において熔融固化施設を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、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6月24日付け環循適発第2106241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

国の行政機関である環境省が法的根拠もなく都道府県知事に対して熔融固化施設の財産処分に関する通知を発出することはできないため。また、都道府県知事に対する環境省の通知を無視して熔融固化施設の運用を7年以上休止している特定一部事務組合（以下「組合」という。）の構成市町村であり特定市との「ごみ処理の広域化」（既存施設の集約化を含む）を推進している特定村Aと特定村Bに対して環境大臣が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。）6条1項の規定に従って補助金等の交付を決定しているため。

##### （2）意見書

###### ア 「文書1について」に対する意見

そもそも、環境省は、平成15年度に、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（残存容量：概ね15年以上を確保）を行う場合は、例外措置として、熔融固化施設の整備を補助要

件から除外する施策を講じていた。そして、平成22年度に、溶融固化施設の財産処分に当たって、政府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画（平成19年度閣議決定）における最終処分場に対する重点目標（残余年数：15年を維持）を鑑みて、最終処分場の整備（残余年数：15年以上を確保）を行う場合は補助金等の返還を要しないとする施策を講じていた。

しかし、環境省は、平成26年度に、会計検査院から溶融固化施設の財産処分に対する意見表示を受けたことにより、平成27年度に発出した通知において、廃棄物処理施設整備計画（平成25年度閣議決定）における最終処分場に対する重点目標（残余年数：20年を維持）を鑑みることなく、溶融固化施設の運用を1年以上休止している市町村が、5年以上の残余年数を有する最終処分場の整備を行う場合は溶融固化施設の財産処分に当たって補助金等の返還を要しないとする施策を講じていた。しかも、この5年以上という規定は、国の施策との整合性が確保されていない規定であり、平成9年度から平成27年度までの18年間（令和2年度通知を前提にすれば23年間）において、各市町村が溶融固化施設の運用を休止していた期間（1年以上の期間）さえも問わない一律的な規定になっている。

審査請求人は、平成22年度及び平成27年度において環境省が溶融固化施設の財産処分について講じた施策に対する法的根拠は、補助金適正化法施行令14条2項の規定に対する例外措置になると考えている。したがって、環境省が平成22年度に講じた施策と平成27年度に講じた施策は、会計検査院の意見表示にかかわらず、整合性が確保されていなければならないと考えている。そして、整合性が確保されていない場合は、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。）を所管している同省の責任において、その理由と法的根拠を明確にしなければならないと考えている。

なお、審査請求人が主張している「最終処分場の整備」については、一般廃棄物の適正な処理に対する総括的な責任を有している市町村が廃棄物処理法4条1項の規定に従って主体的に行うことになる「施設の整備」を根拠にしており、整備の方法については市町村において様々な選択肢（PFI方式を含む）があると考えている。

ただし、市町村が最終処分場の整備を放棄して、他の市町村に一般廃棄物を搬出して「民間委託処分」を継続する方法は、廃棄物処理法4条1項の規定に基づく「施設の整備」には該当しないと考えている。なぜなら、同法の規定に基づく「施設の整備」は、同法の規

定に従って市町村が主体的に取り組まなければならない施策になるからである。そして、市町村長は、同法7条10項の規定により、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からである。このことは、民間業者は市町村の施策を無視して主体的に一般廃棄物の最終処分場の整備を行うことができないことを意味している。そして、都道府県も市町村の施策を無視して民間業者に対して一般廃棄物の最終処分場に対する設置許可を与えることができないことを意味している。

ちなみに、特定県において、最終処分場の整備を放棄して他の市町村に一般廃棄物を搬出して「民間委託処分」を継続す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。）を策定している市町村は特定村Aと特定村Bの2村だけであり、結果的に、2村は廃棄物処理法6条3項の規定に従って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ができない瑕疵のある不適正な一般廃棄物処理計画を策定していることになる。

なお、2村との「ごみ処理の広域化」を推進している特定市は、最終処分場の整備と民間委託処分を回避するために、特定県において唯一「最終処分ゼロ」を継続する一般廃棄物処理計画を策定している。そして、審査請求人は、2村が最終処分場の整備を放棄する場合は、同市と同様に市町村の責任において「最終処分ゼロ」を継続する一般廃棄物処理計画を策定する必要があると考えている。さらに、環境省が、2村における一般廃棄物の最終処分に対する施策を適正な施策であると判断している場合は、特定県の市町村（特定市を含む）だけでなく国内のすべての市町村（溶融固化施設を1年以上休止している市町村を含む）が、2村と同様に最終処分場の整備を放棄して、他の市町村に一般廃棄物を搬出して「民間委託処分」を継続することができることになり、その場合は環境省が発出している通知は、その法的根拠を失うことになると考えている。しかし、環境大臣は、そのことを容認（又は無視）して、2村に対して交付金の交付を決定していた。

いずれにしても、環境大臣は、補助金適正化法の規定に基づく国民に対して特に留意して補助金等が公正に使用されるように努めなければならないことになっている。また、同法の規定に基づく補助事業者には市町村も含まれている。

そして、廃棄物処理法の規定に基づく国民は同法2条の4の規定（義務規定）により、国と地方公共団体の施策に協力しなければならないことになっている。しかも、環境大臣は同法の規定に基づい

て廃棄物の適正な処理に対する基本方針を定めており、政府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画の案を作成している。また、都道府県は大臣が定めている基本方針に即して廃棄物処理計画を定めている。

したがって、環境省が補助金等を交付している市町村に対して一般廃棄物の処理施設（最終処分場を含む）に関する通知を発出する場合は、市町村が処理施設の整備を行う場合の選択肢についても、廃棄物処理法4条3項の規定に基づいて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ことになる。なぜなら、同法4条1項の規定に基づく市町村には、国（防衛省を含む）の財政的援助を受けて処理施設の整備を行っている市町村（補助金適正化法の規定に基づく補助事業者）も含まれているからである。

ちなみに、国は、市町村に対して国の施策に反して財政的援助を与えることはできない。そして、国の施策に反して財産処分に対する例外措置を講じることができない。

なお、環境大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針と環境省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」においては、一般廃棄物の最終処分場について「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こと。」としている。また、政府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画においては、「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。」としている。したがって、環境省が都道府県知事に対して発出している通知において、同省が市町村に対して最終処分場を「確保」することは求めているが「整備」を行うことは求めていない場合は、過去に遡って廃棄物処理法4条1項の規定に基づいて市町村が整備を行う一般廃棄物の処理施設から「最終処分場」を除外しなければならないことになり、国は市町村が整備する「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。そして、廃棄物処理法の基本方針と「ごみ処理基本計画策定指針」と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整備に関する国の施策から「整備」の文字を削除しなければならないことになる。

さらに言えば、市町村は、焼却施設の整備に当たって国の財政的援助を受ける場合に、市町村の判断に基づいて最終処分場の整備を放棄することができることになるので、環境省は、平成15年度に熔融固化施設の整備に対する例外措置を講じたときに、重大な過失を犯していたことになる。

いずれにしても、国は、過去に遡って法律や国の施策を変更するこ

とはできない。そして、廃棄物処理法を所管している国の行政機関であっても、環境省の判断だけで同法の規定や同法の規定に基づく国の施策を変更することはできない。

故に、環境省において「該当する行政文書は存在しないと判断」している場合は、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、同省の職員が該当する行政文書を作成しなければならないことになる。

#### イ 「文書2について」に対する意見

最終処分場の整備や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はあるが、市町村が国の財政的援助を受けて一般廃棄物の処理施設を整備している場合は、補助金適正化法の規定に基づく補助事業者になるので、当該市町村は補助金等の交付の目的や交付の条件に従って判断しなければならないことになる。

そして、国は国の施策に即して補助金等の交付を行っているので、国の財政的援助を受けて一般廃棄物の処理施設を整備している市町村は、国の施策を無視して、自らの判断だけで最終処分場の整備や溶融固化施設の休止に対する施策を講じることはできないことになる。

また、地方財政法8条の規定により、市町村は所有財産の所有の目的に応じた最も効率的な運用を行わなければならないことになっている。そして、同法2条1項の規定により、市町村は国の財政に壘を及ぼすような施策を行ってはならないことになっている。

なお、廃棄物処理法の規定に基づく「国」には「防衛省」も含まれている。そして、環境大臣が廃棄物処理法の基本方針を定めるとき（変更するときを含む）は、関係行政機関の長（防衛大臣を含む）と協議をしなければならないことになっている。また、廃棄物処理施設整備計画を閣議決定している政府にも「防衛省」が含まれている。したがって、防衛省であっても廃棄物処理法を所管している国の行政機関である環境省の施策を無視することはできないことになる。そして、防衛省の財政的援助を受けて一般廃棄物処理施設の整備を行っている組合も環境省の施策を無視することはできないことになる。その証拠に、組合は防衛省の施策ではなく、環境省の施策に即して溶融固化施設の整備を行っていた。そして、防衛省も環境省の施策に即して、組合が整備する溶融固化施設に対して財政的援助を与えていた。さらに、組合が溶融固化施設の整備を完了した平成15年度は、環境省が発出している通知における対象施設の整備期間に当てはまっている。

なお、環境省は廃棄物処理法を所管している国の行政機関になるので、同省が都道府県知事に対して一般廃棄物処理施設の整備に関する通知等を発出する場合は、同省の施策と国の施策との整合性を確保するために、政府を構成している他の行政機関（防衛省を含む）に対して、何らかの事務連絡等を行わなければならないことになる。

ちなみに、環境省は平成27年度に総務省から市町村が廃棄物処理法の規定に従って整備を行っている一般廃棄物処理施設の適正な運用に関する勧告を受けている。したがって、市町村が防衛省の財政的援助を受けて一般廃棄物処理施設の整備を行っている場合であっても、環境省は当該市町村に対して、廃棄物処理法を所管している国の行政機関として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ことになる。

いずれにしても、環境省は組合の構成市町村である特定村Aと特定村Bに対して補助金適正化法6条1項の規定に従って循環型社会形成推進交付金の交付を決定しているので、当然のこととして補助対象事業の目的と内容が適正であることを確認していなければならないことになる。そして、同省は市町村の自治事務である補助対象事業に対する2村の判断が適正な判断であることも確認していなければならないことになる。

故に、環境省において「該当する行政文書は存在しないと判断」している場合は、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、同省の職員が該当する行政文書を作成しなければならないことになる。

#### ウ 「検討（1）」についての意見

審査請求人が求めている法的根拠は、補助金適正化法22条の規定の但し書きに基づく同法施行令14条2項の規定における例外措置に関する法的根拠であり、より具体的に言えば、環境省が会計検査院の意見表示に基づいて平成27年度に発出した通知において求めていた最終処分場の確保に関する残余年数を、同省が会計検査院の意見表示を受ける前の平成22年度に発出していた通知において求めていた15年以上から1/3の5年以上に減らした（国の施策におけるハードルを下げた）法的根拠である。そして、審査請求人が法的根拠を求めている理由は、22年度通知には市町村に対して最終処分場の確保（注：審査申請人は「確保」と「整備」はほぼ同じ意味になると判断している）を求める理由と背景が明記されていたが、27年度通知には、明記されていないからである。

そのため、審査請求人が開示を求めている行政文書を環境省が作成、取得していない場合は、結果的に、環境省が溶融固化施設の運用を

休止している市町村に対して財産処分に対する事務処理を行うことを促すために、同省の判断に基づいて22年度通知を廃止して、法的根拠もなく国の施策におけるハードルを勝手に下げていたことになる。しかし、それが真実であれば、同省は国の行政機関として都道府県知事に対して発出してはならない通知（記載されている数値等に法的根拠がない通知）を発出していたことになるので、審査請求人が国民を代表してその真意を確認する意味で、当事者である環境省に対して法的根拠が分かる行政文書の開示を求めている。

いずれにしても、審査請求人は、環境省が通知を発出した「行為」に対する法的根拠は求めている。

なお、国が市町村の自治事務に対して、国の施策に基づく通知を発出する場合は、当然のこととして、通知の内容に対する法的根拠を明確にしなければならない。なぜなら、環境省が発出した通知に対する法的根拠が同省が主張している補助金適正化法22条の規定である場合は、最終処分場の確保や整備に関する規定にかかわらず、溶融固化施設の運用を1年以上休止している市町村に対して22条の規定に従って適正な財産処分（補助対象財産の残存年数に応じた財産処分）を行うことを求めなければならないことになるからである。そして、その場合は、国が市町村に対して、単に法令違反（22条違反）に対する「是正の要求」を行えばよいことになり、わざわざ但し書きにおける施行令に対する例外措置に関する通知を発出する必要はないからである。

いずれにしても、補助金適正化法22条の規定は、環境省が通知を発出している「行為」に対する法的根拠にはなるが、発出している通知の「内容」に対する法的根拠にはならない。

そして、市町村が「最終処分場の整備を行うか等については市町村の判断に委ねているところであり、通知を発出した法的根拠とは全く関係のない話である。」という同省の理由説明は、廃棄物処理法を所管している国の行政機関として極めて乱暴な理由説明になる。なぜなら、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、同省は計画を策定する市町村に対して「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こと。」としており、市町村に対して明確に最終処分場の整備を行うことを求めているからである。

したがって、環境省が「最終処分場の整備を行うか等については市町村の判断に委ねている」ことが本当であれば、同省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」は、市町村の自治事務に対して不当に関与していることになるので、直ちに廃止しなければならない

ことになる。そして、廃止する法的根拠を国内のすべての市町村に対して明確にしなければならないことになる。しかし、その場合は、国内のすべての市町村が国の施策にかかわらず市町村の判断に基づいて「ごみ処理基本計画」を策定することができることになる。

故に、環境省において該当する行政文書を作成・取得していない場合は、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、同省の職員が該当する行政文書を作成しなければならないことになる。

#### エ 「検討（２）」についての意見

特定村Aと特定村Bが特定市と共同で推進している補助対象事業は、環境省の財政的援助を受けて特定市が整備している既存施設（特定市クリーンセンター）と、防衛省の財政的援助を受けて組合が整備している既存施設を廃止して集約化することを目的としている。なお、環境大臣が市町村に対して交付金の交付を決定する場合は、補助金適正化法6条1項の規定に従って、補助対象事業の目的と内容が適正であるかどうかの調査を行わなければならない。しかし、大臣が既に交付金の交付を決定している補助対象事業の内容は、組合が整備している既存施設に対して補助金を交付している防衛省と同省の補助目的と同省の財産処分の承認基準における補助対象財産の経過年数（補助事業者が補助目的のために事業を実施した年数）を完全に無視した内容になっている。

ちなみに、2村が構成市町村になっている組合は、防衛省の補助金を利用して既存施設の整備を行った平成15年5月から平成29年11月まで、同省の補助目的を達成するための条件になっていた「米軍ごみ」の処理を一度も行っていなかった。そして、平成29年12月から「米軍ごみ」の処理に着手しているが、焼却施設を使用して「可燃ごみ」の処理だけを行っており、「不燃ごみ」と「粗大ごみ」と「資源ごみ」の処理は行っていない。したがって、組合が平成26年度から運用を休止している溶融固化施設は、組合が既存施設を整備した平成15年度から令和3年度まで「米軍ごみ」の処理を行うために一度も使用されていないことになる。しかし、環境大臣はそのことを容認（又は無視）して2村に対して交付金の交付を決定していた。

いずれにしても、国は廃棄物処理法4条3項の規定により、市町村（国の財政的援助を受けて既存施設の整備を行っている市町村を含む）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。そして、補助金適正化法3条1項の規定により、補助金等が公正に使用されるよう

に努めなければならない。

したがって、環境省は、組合が整備している既存施設に対して補助金を交付している防衛省と同省の補助目的を無視したまま、組合の構成市町村である特定村Aと特定村Bに対して財政的援助を与え続けることはできないことになる。

なお、溶融固化施設に対する平成15年度からの環境省の施策を振り返って見れば、同省が最終処分場を溶融固化施設の代替施設として捉えていることは明白な事実であり、そのことは、防衛省においても同様の施策を講じることができることを意味している。なぜなら、廃棄物処理施設整備計画を閣議決定している政府には防衛省も含まれているからである。

ちなみに、廃棄物処理法の規定に基づく国（防衛省を含む）は、同法5条の4の規定（義務規定）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。したがって、環境省が2村に対して財政的援助を与える場合は、防衛省と連携して、政府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画に対する国の責務を果たさなければならないことになる。

さらに言えば、国（防衛省を含む）が市町村に対して交付する補助金適正化法の規定に基づく「補助金等」に関する施策は、総務省が所管している地方交付税法の規定に基づく「交付税」に関する施策と直結しているので、環境省は防衛省だけでなく、総務省とも連携して国の責務を果たさなければならないことになる。また、環境省は2村に対する交付金の交付に当たって、防衛省と総務省を無視して補助対象事業に対する調査を行うことはできないことになる。そして、防衛省と総務省を無視して交付金の交付を決定することもできないことになる。

いずれにしても、環境省の通知は防衛省の財政的援助を受けている組合に「適用されるものではない」という同省の理由説明は、同省が2村に対して補助金適正化法の規定に基づく補助金等の交付を決定していることを無視した理由説明であり、同法における財産処分の規定（22条）だけを論拠にして無理矢理組み立てた言い訳に過ぎない。故に、環境省において該当する行政文書を作成・取得していない場合は、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、同省の職員が該当する行政文書を作成しなければならないことになる。

オ 環境省の「結論」に対する審査請求人の結論

審査請求人は、廃棄物処理法2条の4の規定（義務規定）に基づく

国民として、一般廃棄物の適正な処理と一般廃棄物処理施設の適正な整備に関する国の施策（廃棄物処理法の基本方針と廃棄物処理施設整備計画を含む）に協力する責務があることを前提にして、同法を所管している国の行政機関である環境省に対して、同省の施策に対する法的根拠が分かる行政文書の開示を求めている。

なお、環境省は、審査請求人に対して、市町村による「ごみ処理事業」が、地方自治法の規定に基づく自治事務であることをことさらに強調しているが、そうであるならば、都道府県知事に対して法的根拠が曖昧な通知を一方的（強権的）に発出することはできないことになる。

また、環境省は、残余年数に対する最終処分場の「確保」と「整備」がまったく異なる施策であるような印象を与えることによって、巧妙に審査請求人の審査請求に対する論点をずらしている。なぜなら、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針と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こと。」としているからである。このことは、同省が、市町村が最終処分場を継続的に「確保」するためには「整備」を行う必要があると考えていることを意味している。そして、同省は明らかに市町村に対して、地域ごとに必要となる最終処分場の「整備」を行うことを求めていることになる。

したがって、環境省が市町村に対して、市町村による「ごみ処理事業」が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最終処分場の「整備」を行うことを求めているない場合は、国が市町村の自治事務に対して不当に関与していることになるので、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針と環境省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」における市町村による最終処分場の整備に関する施策から「整備」という文字を完全に削除しなければならないことになる。

ちなみに、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最終処分場の整備に関する国の施策には、市町村が既に整備を行っている最終処分場の延命化を図ることによって同計画に基づく最終処分場の残余年数を維持（確保）する施策も含まれている。

したがって、環境省が、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針と同省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」における市町村による最終処分場の整備に関する施策から「整備」という文字を削除した場合は、熔融固化施設の財産処分に対する環境省の通知は、はじめから法的根拠のない通知になる。なぜなら、市町村は、そも

そも最終処分場の残余年数を「確保」するために「整備」を行う必要はないことになるからである。そして、最終処分場の残余年数を「確保」するために市町村の判断に基づいて「民間委託処分」を選択すればよいことになるからである。さらに言えば、既に最終処分場の整備を行っている市町村であっても既埋立物を掘り出して「民間委託処分」を行うことにより、半永久的に最終処分場の残余年数を「確保」することができることになる。

ただし、そうなった場合は、廃棄物処理法を所管している国の行政機関である環境省が同省の施策において、民間業者に対して循環型社会形成推進交付金とは異なる補助金等に係る予算を執行して、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。なぜなら、同省は平成27年度通知において、同省が財政的援助を与えている市町村に対して明らかに最終処分場の残余年数を「確保」することを求めており、同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ない場合は、都道府県に対して「整備」を行うことを求めることもできないことになり、結果的に通知を発出している同省が地方自治法の規定が適用されない民間業者と連携して、市町村が最終処分場の残余年数を「確保」することができるように、必要な措置（法改正を含む）を講じなければならないことになるからである。

しかし、環境省は、令和3年度においても、そのような措置は講じていない。しかも、市町村が「整備」（延命化を含む）を行う最終処分場に対して、正々堂々と、循環型社会形成推進交付金を交付している。そして、国の財政的援助を受けて整備した溶融固化施設の運用を7年以上「休止」したまま、最終処分場の「整備」を放棄して他の市町村に一般廃棄物を搬出して「民間委託処分」を継続している特定県の特定村Aと特定村Bに対して、県と連携して、正々堂々と、循環型社会形成推進交付金を交付するための事務処理を行っている。

なお、特定県は、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において、一般廃棄物の最終処分場については「循環型社会を支える基盤施設として、今後も計画的に整備を進めていく必要がある。」としている。しかも、県は県の廃棄物処理計画を「市町村が定めている一般廃棄物処理計画と一体となって取り組むための計画」として位置付けている。

しかし、県は、国（防衛省）の財政的援助を受けて「ごみ処理施設」の整備を行っている組合と組合の構成市町村である特定村Aと特定村Bに対して、平成時代から令和時代に至るまで、一貫して廃

棄物処理法6条の2の規定だけを根拠にして、最終処分場の整備を行わず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ができるという技術的援助を与えている。そして、防衛省の財産処分の承認基準における補助対象財産の経過年数（補助事業者が補助目的のために事業を実施した年数）を無視して組合が所有している溶融固化施設を補助金適正化法の規定に基づく報告のみで廃止することができるという技術的援助を与えている。

したがって、県は、環境省が発出している通知における「例外措置」に対する法的根拠を十分に理解していない状態で、2村に対して環境省の交付金を交付するための事務処理を行っていることになる。そして、環境省は県の事務処理に従って、2村に対して交付金の交付を決定していることになる。

このことは、環境省が県に対して同省の通知における「例外措置」に対する法的根拠を十分に説明していない状態で、2村に対する交付金の交付を決定していることになる。また、審査請求人に対して、市町村による最終処分場の整備（確保を含む）や溶融固化施設の休止（廃止を含む）が、地方自治法の規定に基づく自治事務であることだけを根拠にして、同省の通知に対する法的根拠が分かる行政文書の開示を拒否していることになる。

しかし、地方公共団体は、国の技術的援助や財政的援助にかかわらず地方自治法2条16項の規定により、法令に違反してその事務を処理してはならないことになっている。そして、環境大臣は、補助金適正化法6条1項の規定により、法令に違反して補助金等の交付を決定してはならないことになっている。以上により、審査請求人は、都道府県知事に対する通知の発出や特定村Aと特定村Bに対する交付金の交付決定に当たって、環境省は法令に基づく国の責務を十分に果たしていないと判断している。それが、審査請求人の主張における本質的な部分である。

なお、国の行政機関に適用される法1条の規定は「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」となっている。そして、この規定は、当然のこととして環境省にも適用されることになる。

いずれにしても、国は市町村に対して国の施策に即して補助金等を交付している（国の施策に反して補助金等を交付することはできない）ので、国が補助金適正化法の規定に基づく補助対象財産の財産

処分について例外措置等を講じる場合は、審査請求人の主張にかかわらず、同法3条1項の規定に基づく国民（審査請求人を含む）に対して、その法的根拠を明確にしなければならない。

故に、本件審査請求に係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。

#### カ 〈追記〉

審査請求人は、特定県の特定村Aと特定村Bは、2村と組合における法令違反を是正して、過去の不適正な「ごみ処理事業」によって2村と組合に累積している「負の遺産」を解消するための措置を講じなければ、特定市との「ごみ処理の広域化」に当たって国の財政的援助を受けることができないと判断している。

なぜなら、2村が構成市町村になっている組合が国の財政的援助を受けて既存施設を整備したときから、国の施策（廃棄物処理法の基本方針と廃棄物処理施設整備計画を含む）と法令の定め（補助金適正化法と地方財政法を含む）に反して一般廃棄物（米軍ごみを含む）の処理と処理施設（熔融固化施設を含む）の運用を行っていたからである。そして、国は、特定の市町村に特段の配慮をして補助金等に係る予算を執行することはできないからである。

なお、特定村Bは、村が策定している一般廃棄物処理計画の対象区域に特定米軍施設を含めているが、「米軍ごみ」に対する処理計画を策定していない。にもかかわらず、同村の村長は「米軍ごみ」の収集運搬を行っている民間業者に対して業の許可を与えている。また、同村の村長が管理者になっている組合も、組合が策定している一般廃棄物処理計画の対象区域に特定米軍施設を含めているが、「米軍ごみ」に対する処理計画を策定していない。にもかかわらず、「米軍ごみ」のうち「可燃ごみ」の処理だけを行っている。そして、組合は、「米軍ごみ」の処理に一度も使用しないまま、補助金適正化法の規定に基づく財産処分の承認手続を行わずに平成26年度から熔融固化施設の運用を休止している。さらに言えば、特定村Bは平成25年度まで廃棄物処理法の規定に基づく市町村の法定計画である一般廃棄物処理計画そのものを策定していなかった。

このことは、裁判所に判断を委ねるまでもなく、同村と同組合は廃棄物処理法6条と6条の2の規定に違反して、その事務（自治事務）を処理していることになる。そして、環境省は、特定県の事務処理にかかわらず、結果的に、同村と同組合が法令の定めに従って適正な事務処理を行っているとは判断（勘違い）して、特定村Aと特定村Bに対して行ってはならない交付金の交付を決定していたことになる。

したがって、廃棄物処理法を所管している環境省が発出している溶融固化施設の財産処分に関する平成27年度通知における「例外措置」に対する法的根拠を同省が明確にしないまま、令和3年度においても2村に対して交付金の交付を決定していた場合、及び、組合に対して補助金を交付している防衛省と地方交付税法を所管している総務省を無視したまま、令和3年度以降も2村に対して財政的援助を与え続けた場合は、環境大臣が、特定県の特定の市町村（特定村Aと特定村B）に特段の配慮をして、公平性・公正性を欠く不正な事務処理を行っていることになると考えている。

また、その場合は、補助金適正化法の規定に基づく各省各庁の長である環境大臣が、故意に、同法6条1項及び3条1項の規定に違反して、国の補助金等に対する不適正な事務処理を行っていることになると考えている。そして、環境省の職員（事務次官と予算執行職員を含む）も法令の定め反して職務を遂行していることになると考えている。

なお、環境省が令和3年度以降においても、2村に対して財政的援助を継続する場合は、国の公平性・公正性を確保するために、令和3年度において、国の行政機関（防衛省と総務省を含む）を代表して、①特定県が平成時代から2村と組合に対して与えていた技術的援助の実態を精査する必要があると考えている。そして、2村と組合に対して、②県を介さずに、直接、県の不適正な技術的援助によって2村と組合に累積している「負の遺産」を解消するために講じなければならない措置についても必要な技術的援助を与える必要があると考えている。

なぜなら、2村と組合は県とは異なる地方公共団体であり、環境省は地方自治法の規定に基づく市町村（一般廃棄物処理施設の整備に当たって国の財政的援助を受けている市町村を含む）の自治事務である一般廃棄物の適正な処理（収集運搬と最終処分と処理施設の確保と整備を含む）に対して、日本の社会秩序を維持するために一定の法的規制を定めている日本の「廃棄物処理法」を所管している国の行政機関だからである。

最後に、情報公開・個人情報保護審査会設置法13条1項の規定により、貴事務局に対しては意見書又は資料のどちらかしか提出することができないようなので、やむを得ず意見書を提出することを選択したが、審査請求人は、組合が平成26年度から国（防衛省）の財政的援助を受けて整備した溶融固化施設の運用を休止するときに、特定県（地方自治法の規定に基づく第一号法定受託事務の処理を行っている都道府県）が組合に対して県の裁量権を濫用して与えてい

た環境省も知らない（はずの）不適正な技術的援助の実態が分かる「公文書」の写し（2通）を保有しているのも、可能であれば、廃棄物処理法2条の4の規定に基づく国民として、市町村の自治事務である一般廃棄物の適正な処理（処分を含む）に対する国の施策に協力するために、資料として提出したいと考えている。

### 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5月26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、処分庁は同月27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6月24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9月13日付けで処分庁に対して、原処分について「行政文書の不開示決定を取り消す。」との裁決を求める」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15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については、本件対象文書である。処分庁は、次のア及びイの理由から、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

開示請求で明示されている「環廃対発第1504281号」及び「環循適発第2103032号」の通知（以下「両通知」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、市町村に最終処分場の整備を求めているものではないため、該当する行政文書は存在しないと判断したものである。

##### (2) 文書2について

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、また、当該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

ところである。

最終処分場の整備，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，さらに，組合が運用を休止している溶融固化施設は，防衛省の補助金を活用して整備されたものであるため，環境省の補助金を受けて整備した施設を対象としている両通知の適用を受けるものではない。

以上の理由から，該当する行政文書は存在しないと判断したものである。

### 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) 環境省が都道府県知事に対して溶融固化施設の財産処分に関する通知を発出した法的根拠について

審査請求人は，本件対象文書は，環境省が法的根拠もなく都道府県知事に対して溶融固化施設の財産処分に関する通知を発出することはできないから必ず作成・取得されているはずであると主張する。

両通知は，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，両通知を発出した法的根拠は補助金適正化法22条である。

一方，審査請求人は「環境省が溶融固化施設を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ている法的根拠」及び「環境省と特定県が最終処分場の整備を求めずに溶融固化施設の休止の継続を容認している法的根拠」の開示を求めているが，最終処分場の整備や溶融固化施設の休止の判断は，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いるため，最終処分場の整備を行うか等については市町村の判断に委ねているところであり，通知を発出した法的根拠とは全く関係のない話である。

以上のことから，審査請求人の主張は当たらない。

#### (2) 環境省の通知を無視して溶融固化施設の運用を休止している組合の構成市町村である特定村Aと特定村Bに対して環境大臣が補助金等の交付決定をしていることについて

審査請求人は，本件対象文書は，環境省の通知を無視して溶融固化施

設の運用を休止している自治体に対して環境大臣が補助金等の交付決定をしているから必ず作成・取得されているはずであると主張する。

しかし、組合が平成26年度から運用を休止している溶融固化施設は、防衛省の補助金を活用して整備されたものであり、両通知が適用されるものではないため、環境省の通知を無視しているという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3年12月9日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和4年1月12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・保有していないことから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、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、本件対象文書を作成・取得していない旨説明する。
- (2) 当審査会において、諮問庁から提示を受けた両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 環境省が平成27年4月28日付けで全国の都道府県知事に対して発出している「環廃対発第1504281号」及び令和3年3月3日付けで全国の都道府県知事に対して発出している「環循適発第2103032号」において、環境省が溶融固化施設を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ている法的根拠が分かる行政文書（都道府県に対する環境省の通知，事務連絡等）（文書1）
- 2 特定県において平成26年度から溶融固化施設の運用を7年以上休止している組合に対して、環境省と県が最終処分場の整備を求めずに溶融固化施設の休止の継続を容認している法的根拠が分かる行政文書（特定県に対する環境省の通知，事務連絡等）（文書2）