

諮問庁：環境大臣

諮問日：令和5年1月16日（令和5年（行情）諮問第22号）

答申日：令和5年3月30日（令和4年度（行情）答申第711号）

事件名：市町村が他の市町村に一般廃棄物の民間委託処分を継続する場合であっても最終処分場の残余年数を維持することができると判断している理由と法的根拠が分かる文書の不開示決定（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9月30日付け環循適発第2209304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 環境省は、廃棄物処理施設整備計画に対するパブリックコメントにおいて、「本計画は、廃棄物処理法4条に基づく国及び地方公共団体の責務を前提として策定している。」という回答を行っている。

イ 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処理事業の実施に当たって必要な処理施設（最終処分場を含む）の整備を行うことに努めなければならない。

ウ 廃棄物処理法4条3項の規定により、国は市町村に対して同法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。

エ 行政機関は行政機関に適用される法令に基づく努力義務規定における努力を放棄することはできない。

オ 国は一般廃棄物の処理が市町村の自治事務であることを法的根拠にして、市町村に適用される廃棄物処理法4条1項の規定（努力義務規

- 定)における努力を免除することはできない。
- カ 廃棄物処理法4条3項の規定により、国は市町村に対して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。
- キ 特定県の特定村Aと特定村B、令和時代において最終処分場の整備を行うことに努めず、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一般廃棄物処理基本計画(10年計画)を策定している(重要)。
- ク 特定県の特定村Aと特定村Bは、平成時代においても最終処分場の整備を行うことに努め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継続する一般廃棄物処理基本計画(10年計画)を策定していた(重要)
- ケ 環境省は、特定県の特定市と特定村Aと特定村Bが推進している「ごみ処理の広域化」に対して財政的援助を与えている。
- コ このことは、環境省が特定村Aと特定村Bに対して2村に適用される廃棄物処理法4条1項の規定に基づく最終処分場の整備を行う努力を免除して財政的援助を与えていることになる。
- サ しかし、環境省の施策において国内のすべての市町村に対して一般廃棄物の最終処分場の整備を行う努力を免除して財政的援助を与えることが可能である場合は、政府は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の水準(20年分)を維持することができないことになる。
- シ いうまでもなく、環境省は一部の市町村に特段の配慮をして、廃棄物処理法4条1項の規定に基づく市町村の責務(最終処分場の整備を行うことに努める責務)を免除することはできない。
- ス いずれにしても、環境省は廃棄物処理法5条の4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」の達成を図るため、その実施につき必要な措置を講じなければならない。
- セ ちなみに、特定市は平成時代から「最終処分ゼロ」を継続する一般廃棄物処理基本計画を策定して実際に「最終処分ゼロ」を継続しているので、少なくとも現時点においては最終処分場の整備を行う必要のない市町村に該当する。
- ソ ただし、特定村Aと特定村Bは、最終処分場の整備を行うことに努める必要がある市町村に該当する(重要)。
- タ 以上により、最終処分場の整備を行うことに努め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継続している特定県の特定村Aと特定村Bに対して環境省が廃棄物処理法4条3項の規定に従って必要な技術的援助を与えない場合は、特定村Aと特定村Bに対する財政的援助を停止しなければならないことになる。

チ そして、環境省が特定村Aと特定村Bに対する財政的援助を停止しない場合は、政府の閣議決定事項に対する環境省の事務処理の経緯も含めた意思決定に至る過程並びに環境省の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう環境省の職員が公文書等の管理に関する法律4条における「文書主義」の規定に従って審査請求人が開示を求めている行政文書を作成して、審査請求人に開示しなければならない。

ツ なお、環境省が、①特定村Aと特定村Bに対し必要な技術的援助を与えずに、②審査請求人が開示を求めている行政文書を作成して審査請求人に開示しないまま、③2村に対して財政的援助を与え続けた場合は、④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。）の規定に基づく環境大臣の事務処理に重大な疑義が生じることになる。

(2) 意見書

ア 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。）16条の規定により、循環型社会形成推進基本計画（以下「循環基本計画」という。）及び循環基本計画以外の国の計画は、循環型社会の形成に関しては、循環基本計画を基本とすることになっている。

イ 廃棄物処理法の上位法である循環基本法24条の規定により、国は、循環資源の循環的利用、処分、収集又は運搬に供する施設（移動施設を含む）その他の循環型社会の形成に資する公共的施設の整備を推進するため、必要な措置を講じることになっている（重要）。

ウ 循環基本法24条の規定における公共的施設には、市町村が整備を行う一般廃棄物最終処分場が含まれている（重要）。

エ 廃棄物処理法の上位法である循環基本法25条の規定により、国は、地方公共団体による循環資源の循環的利用、処分に関する施策その他の循環型社会の形成に関する施策の適切な策定及び実施を確保するため、必要な措置を講じることになっている。

オ 廃棄物処理法の上位法である循環基本法26条の規定により、国は、地方公共団体が循環型社会の形成に関する施策を策定し、及び実施するための費用について、必要な財政上の措置その他の措置を講じるように努めることになっている。

カ 廃棄物処理法の上位法である循環基本法32条の規定により、地方公共団体は、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた循環型社会の形成のために必要な施策を、その総合的かつ計画的な推進を図りつつ実施することになっている。

キ 循環基本法に基づく循環基本計画において、政府は「一般廃棄物最

- 終処分場の残余年数については、2017年度の水準（20年分）を維持する。」としている（重要）。
- ク 循環基本法に基づく循環基本計画において、政府は「国の取り組みとして、一般廃棄物の最終処分場については、残余容量の予測を行いつつ、引き続き必要となる最終処分場を継続的に確保する。」としている（重要）。
- ケ 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与えることに努めなければならない。
- コ 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の実施に当たって施設の整備を行うことに努めなければならない。
- サ 廃棄物処理法4条1項の規定により、市町村が一般廃棄物処理事業の実施に当たって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（重要）。
- シ 廃棄物処理法4条1項の規定は市町村の自治事務に対する規定になるが、法制度上、市町村は市町村の判断に基づいて最終処分場の整備を行う努力を放棄することはできない。
- ス 廃棄物処理法4条2項の規定は市町村の自治事務に対する規定になるが、法制度上、国は国の判断に基づいて市町村に対して最終処分場の整備を行う努力を免除することはできない。
- セ 廃棄物処理法4条の規定において市町村には一般廃棄物最終処分場の整備を行うことに努める責務があるが、都道府県や国には一般廃棄物最終処分場の整備を行うことに努める責務はない（重要）。
- ソ 廃棄物処理法5条の3第1項の規定により、環境大臣は、廃棄物処理施設整備事業の計画的な実施に資するため、基本方針に即して、5年ごとに、廃棄物処理施設整備事業に関する計画（廃棄物処理施設整備計画）の案を作成し、閣議の決定を求めなければならないことになっている。
- タ 環境省は、廃棄物処理施設整備計画に対するパブリックコメントにおいて「本計画は、廃棄物処理法4条に基づく国及び地方公共団体の責務を前提として策定している。」という回答を行っている（重要）。
- チ 廃棄物処理施設整備計画において、政府は「一般廃棄物最終処分場の残余年数については、2017年度の水準（20年分）を維持する。」としている（重要）。
- ツ 廃棄物処理法5条の4の規定により、国は、廃棄物処理施設整備計画の達成を図るため、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が、法制度上、国が市町村のために一般廃棄物最終処分場を整備することはできない。

- テ 政府は循環基本計画において、「国の取り組みとして、一般廃棄物の最終処分場については、残余容量の予測を行いつつ、引き続き必要となる最終処分場を継続的に確保する。」としているが、法制度上、国が市町村のために一般廃棄物最終処分場を継続的に整備することはできない。
- ト 廃棄物処理法 8 条 1 項の規定により、都道府県知事は民間業者が設置する一般廃棄物最終処分場に対する許可権を有しているが、市町村長は許可権を有していない（重要）。
- ナ 環境省は、市町村が整備を行う一般廃棄物最終処分場に対して財政的援助を与えているが、民間業者が都道府県知事の許可を受けて設置する一般廃棄物最終処分場に対して財政的援助は与えていない。
- ニ 都道府県や市町村も、民間業者が都道府県知事の許可を受けて設置する一般廃棄物最終処分場に対して財政的援助は与えていない。
- ヌ そもそも、廃棄物処理法の規定において、民間業者は国や都道府県と同様に一般廃棄物最終処分場の整備を行うことに努める責務を有していない。
- ネ 結果的に、廃棄物処理法の規定において、一般廃棄物最終処分場の整備を行うことに努める責務を有しているのは市町村だけになる（重要）。
- ノ 一般廃棄物最終処分場の残余年数は年々減少していくことになるので、政府が循環基本計画と廃棄物処理施設整備計画に従って一般廃棄物最終処分場の残余年数を維持するためには、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。
- ハ 仮に、国が最終処分場の整備を行う努力を放棄している市町村に対して、当該市町村が焼却施設の整備を行う場合に財政的援助を与えた場合は、政府は一般廃棄物最終処分場の残余年数を維持することができなくなる。
- ヒ また、環境省が最終処分場の整備を行う努力を放棄している市町村に対して、当該市町村が焼却施設の整備を行う場合に財政的援助を与えた場合は、全ての市町村が最終処分場の整備を行う努力を放棄して焼却施設の整備を行うことができることになり、政府は一般廃棄物最終処分場の残余年数を維持するための施策を講じることができないことになる。
- フ 環境省は、特定県の特定市と特定村 A と特定村 B が推進している「ごみ処理の広域化」に対する事務処理に対して循環型社会形成推進交付金を交付しているが、2 村は平成時代から最終処分場の整備を放棄して他の市町村において民間委託処分を継続しており、令和 4 年度

- においても、最終処分場の整備を放棄して他の市町村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している（重要）。
- へ したがって、環境省が特定県の特定市と特定村Aと特定村Bが推進している「ごみ処理の広域化」に対して循環型社会形成推進交付金の交付を継続する場合は、結果的に国内の全ての市町村が最終処分場の整備を行う努力を放棄して焼却施設の整備を行うことができることになるので、廃棄物処理法を所管している国の行政機関である同省の責任において、政府が定めている一般廃棄物最終処分場の残余年数を維持するための施策を講じなければならないことになる。
- ホ 環境省は理由説明書において、廃棄物処理施設整備計画の記載は「目標及び指標」であり、環境省が一般廃棄物最終処分場に対して20年分を維持することができると判断している事実はないとしているが、そもそも、廃棄物処理法の上位法である循環基本法に基づく循環基本計画において、政府は「国の取り組みとして、一般廃棄物の最終処分場については、残余容量の予測を行いつつ、引き続き必要となる最終処分場を継続的に確保する。」としているので、同省の理由説明が事実であれば、同省が循環基本計画における国の取り組みを無視又は放棄していることになる。
- マ ちなみに、環境省は理由説明書において審査請求人の主張は誤りであるとしているが、同省が市町村による一般廃棄物処理事業を市町村の自治事務であるとして一般廃棄物の最終処分場の整備に対する施策を市町村の判断に委ねている場合は、市町村が廃棄物処理法4条1項の規定に従って最終処分場の整備を行う努力を国が免除していることになり、同法を所管している国の行政機関である同省が、同法4条3項の規定に基づく国の責務と同法5条の4の規定に基づく国の責務に対する法令解釈を誤っていることになる。
- ミ いずれにしても、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は、市町村の自治事務に適用される同法4条1項の規定に従って市町村が最終処分場の整備を行う努力を免除することはできない。
- ム なお、環境大臣が市町村による一般廃棄物処理事業を市町村の自治事務であるとして一般廃棄物の最終処分場の整備に対する施策を市町村の判断に委ねている場合は、政府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、政府が定めている循環基本計画と政府が閣議決定している廃棄物処理施設整備計画を変更しなければならないことになる。
- メ 以上により、環境省が、審査請求人が開示を求めている行政文書を保有していない場合は、特定県の特定市と特定村Aと特定村Bが推進している「ごみ処理の広域化」に対して循環型社会形成推進交付金を

交付している同省が廃棄物処理法 5 条の 4 の規定に従って廃棄物処理施設整備計画の達成を図るために講じなければならない措置を講じていないことになるので、同省の長である環境大臣が原処分を維持することは不当である。

第 3 諮問庁の説明の要旨

1 事案経緯

- (1) 審査請求人は、法に基づき、処分庁に対し令和 4 年 7 月 29 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、処分庁は同年 8 月 2 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 9 月 30 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 10 月 17 日付けで処分庁に対してこの原処分について「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 19 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。

開示請求においては、環境省が、「一般廃棄物の最終処分場に対して 20 年分の残余年数を維持することができると判断している」理由等について開示請求がなされているところ、廃棄物処理施設整備計画の記載は「目標及び指標」であり、かかる環境省が一般廃棄物の最終処分場に対して 20 年分の残余年数を維持することができると判断しているという事実はないため、その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の取消しを求めているので、その主張について検討する。

審査請求人は、廃棄物処理施設整備計画の記載について、最終処分場の整備を行うことに努めない市町村がある場合、一般廃棄物の最終処分場の

残余年数の水準（20年分）を維持することはできないと考え、その主張と異なる理由について環境省が文書を作成・取得しているはずだと主張している。

しかし、廃棄物処理施設整備計画の記載は「目標及び指標」であり、かかる環境省が一般廃棄物の最終処分場に対して20年分の残余年数を維持することができるかと判断しているという事実はない。

なお、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、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。

以上のことから、原処分に係る審査請求人の主張は誤りである。

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5年1月16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2月14日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同年3月7日 | 審議 |
| ⑤ | 同月23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、本件対象文書を作成しておらず、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) 本件対象文書の保有の有無について、上記第3の2及び4のとおり、諮問庁は、廃棄物処理施設整備計画の記載は飽くまで「目標及び指標」として掲げているものであり、環境省が一般廃棄物の最終処分場に対して20年分の残余年数を維持することができるかと判断しているという事実はなく、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、諮問書に添付された廃棄物処理施設整備計画を確認したところ、「目標及び指標」として、「一般廃棄物最終処分場の残

余年数」を「2017年度の水準（20年）を維持する。」と定められているが、これは「一般廃棄物最終処分場の残余年数」を「2017年度の水準（20年）を維持する。」ことができると判断したものではなく、その達成に向けて事業を推進することを定めたものと認められる。したがって、上記（1）のとおり、環境省が一般廃棄物の最終処分場に対して20年分の残余年数を維持することができると判断しているという事実はなく、本件対象文書を作成・取得していないとの諮問庁の説明は否定できない。

(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、該当する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

環境大臣が案を作成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おいて、大臣と政府は一般廃棄物の最終処分場の残余年数について「2017年度の水準（20年分）を維持する。」としており、そのために、「最終処分場の設置又は改造，既埋立物の減溶化等により一般廃棄物の最終処分場の整備を推進する。」としているが、市町村が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継続する場合であっても、環境省が一般廃棄物の最終処分場に対して20年分の残余年数を維持することができる判断している理由と法的根拠が分かる行政文書（都道府県に対する事務連絡の記録も含む）