

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27号）

答申日：令和5年3月30日（令和4年度（行情）答申第716号）

事件名：災害廃棄物対策指針における「自区域内」がどの区域内であるか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2209309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、環境省が作成している「災害廃棄物対策指針」において、「市町村は、国が策定する廃棄物処理施設整備計画、本指針及び行動指針等を踏まえながら、都道府県が策定する災害廃棄物処理計画、災害対策基本法に基づく地域防災計画その他の防災関連指針・計画等と整合を図るとともに、各地域の実情に応じて、非常災害に備えた災害廃棄物対策に関する施策を一般廃棄物処理計画に規定し、非常災害発生時に備えた災害廃棄物処理計画を策定するとともに、適宜見直しを行う。」としている。

イ 環境省は、環境省が作成している「災害廃棄物対策指針」において、「都道府県は、国が定める廃棄物処理施設整備計画、本指針及び行動指針等を十分に踏まえつつ、災害対策基本法に基づき策定される地域防災計画その他の防災関連指針・計画等と整合を図りながら、各地域の実情に応じて、災害廃棄物処理計画の策定又は見直し、自区域内の市町村の災害廃棄物処理計画策定への支援を行う。」としている。

ウ そして、環境省は、環境省が作成している「災害廃棄物対策指針」

- において、「都道府県は、市町村が行う災害廃棄物対策に対する技術的な支援を行う。」としている。
- エ しかし、環境省が、審査請求人が開示を求めている行政文書を作成していない場合は、市町村における「自区域内」の定義が曖昧になっていることになるので、都道府県は市町村が策定する災害廃棄物処理計画や市町村が行う災害廃棄物対策に対して適切な支援を行うことができないことになる。
- オ そして、環境省が、審査請求人が開示を求めている行政文書を作成していない場合は、都道府県も、適切な災害廃棄物処理計画を策定することができないことになる。
- カ なお、特定県の特定村Aと特定村Bは、市町村の自治事務に対する法定計画である一般廃棄物処理基本計画（10年計画）において、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計画を策定している（重要）。
- キ そして、環境省は特定市と特定村Aと特定村Bが環境省の循環型社会形成推進交付金を利用して「ごみ処理の広域化」を推進するために作成した循環型社会形成推進地域計画を適正な計画であると判断して承認している。
- ク しかも、環境省は既に特定市と特定村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に係る予算を執行している。
- ケ したがって、環境省は特定村Aと特定村Bが策定している一般廃棄物処理基本計画についても適正な計画であると判断していることになる。
- コ しかし、その場合は、特定村Aと特定村Bは環境省の判断に基づいて災害廃棄物についても他の市町村に搬出して民間委託処分を行う災害廃棄物処理計画を策定することができることになる。
- サ 常識的に考えて、市町村における自区域内は、市町村が策定している一般廃棄物処理計画の対象区域内になる。
- シ そして、市町村において他の市町村は、一般廃棄物処理計画の対象区域外になり、自区域外になる。
- ス しかし、環境省が特定村Aと特定村Bが策定している一般廃棄物処理基本計画を適正な計画であると判断している場合は、2村においては他の市町村も自区域内になる。
- セ なぜなら、環境省は環境省が作成している「災害廃棄物対策指針」において、「市町村は、（中略）極力、自区域内において災害廃棄物処理に努める。」としているからである。
- ソ ちなみに、環境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、大臣は「市町村は、国が策定する廃棄物処理施設整備計画，災害廃棄物対策指針等を十分踏まえながら，都道府県が策定する災害廃棄物処理計画等と整合を図りつつ，災害廃棄物対策に関する施策を一般廃棄物処理計画に規定するとともに，非常災害発生時に備えた災害廃棄物処理計画を策定し，適宜見直しを行うものとする。」としている。

タ また，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「市町村は，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おり，平時から，災害対応拠点の視点からの施設整備や関係機関・団体との連携体制の構築，災害廃棄物処理に係る訓練等を通じて，非常災害時にも対応できる強靱な廃棄物処理体制の整備を図る。」としている。

チ なお，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において，政府は「災害廃棄物については様々な規模及び種類の災害に対応できるよう公共の廃棄物処理施設を，通常の廃棄物処理に加え，災害廃棄物を適正かつ円滑・迅速に処理するための拠点と捉え直す必要がある。」としている。

ツ そして，環境省が作成している「災害廃棄物対策指針」に即して特定県が定めている「特定県災害廃棄物処理計画」において，県は「災害廃棄物は，廃棄物処理法２２条等を勘案すると，基本的には市町村（一部事務組合を含む）が処理の主体となる。」としている。

テ さらに，環境省が作成している「災害廃棄物対策指針」において，環境省は「都道府県は，市区町村等が行う災害廃棄物対策に対する技術的な支援を行う。」としている。

ト また，環境省が作成している「災害廃棄物対策指針」において，環境省は「都道府県は，人材育成支援として，市区町村等向けの災害廃棄物対策セミナーや演習を開催し，災害廃棄物対策の実行性の向上に努める。」としている。

ナ しかも，環境省が作成している「災害廃棄物対策指針」において，環境省は「地方公共団体等向けの災害廃棄物対策セミナー等を開催し，災害廃棄物対策の実行性を高める。」としている。

ニ 法制度上，災害廃棄物処理施設は廃棄物処理法の規定に基づく一般廃棄物処理施設になる。

ヌ いうまでもなく，都道府県が設置許可を与えて民間業者が整備を行っている一般廃棄物処理施設は公共の廃棄物処理施設には該当しない。

ネ そもそも，市町村は都道府県の許可を受けずに届出だけで一般廃棄物処理施設（公共施設）の整備を行うことができるが，民間業者が設置する一般廃棄物処理施設（最終処分場を含む）に対する許可権を有

していない。

- ノ しかし、特定県の特定村Aと特定村Bは、特定市と共同で循環型社会形成推進地域計画を作成する前から、県が民間業者に設置許可を与えている他の市町村にある一般廃棄物の最終処分場において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）。
- ハ そして、特定県の特定村Aと特定村Bは、特定市と共同で循環型社会形成推進地域計画を作成した後も、県が民間業者に設置許可を与えている他の市町村にある一般廃棄物の最終処分場において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）。
- ヒ このことは、特定県の特定村Aと特定村Bは、通常時の一般廃棄物だけでなく災害時の一般廃棄物（災害廃棄物）についても、県が民間業者に設置許可を与えている他の市町村にある一般廃棄物の最終処分場において処分を行う一般廃棄物処理計画を策定していることになる（重要）。
- フ ところが、環境省と特定県は、特定村Aと特定村Bが策定している一般廃棄物処理計画を適正な計画であると判断して、特定市と2村による「ごみ処理の広域化」を推進するための事務処理を行っている。
- ヘ そもそも一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の最終処分場の整備を行う努力を放棄している特定村Aと特定村Bは、廃棄物処理法4条1項の規定に従って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なる。
- ホ その場合、環境省は廃棄物処理法4条3項の規定、そして特定県は同法4条2項の規定に従って、特定村Aと特定村B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援助を与えることに努めなければならない。
- マ したがって、環境省と特定県が特定村Aと特定村Bに対して必要な技術的援助を与えずに環境省と特定県が連携して財政的援助を与えている場合は、結果的に環境省と特定県が2村に対して廃棄物処理法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免除して財政的援助を与えるための事務処理を行っていることになる。
- ミ いうまでもなく、その場合は、環境省と特定県は特定村Aと特定村Bに対して必要な技術的援助を与える努力を放棄していることになる。
- ム いずれにしても、環境省は環境省が作成している「災害廃棄物対策指針」において、「市町村は、（中略）極力、自区域内において災害廃棄物処理に努める。」としているので、環境省と都道府県（特定県を含む）と市町村（特定村Aと特定村Bを含む）は、環境省が特定している「自区域内」の定義を共有してい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作成していない場合は、「災害廃棄物対策指針」を作成している環境省の責任において審査請求人が開示を求めている行政文書を作成した上で、審査請求人に開示しなければならない。

(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に基づく循環型社会形成推進基本計画において、政府は「一般廃棄物の処理においては、市町村がその地域内における一般廃棄物処理の統括的責任を有している。」としている。

イ 廃棄物処理法の規定において、災害廃棄物は一般廃棄物に含まれているので、市町村は災害廃棄物の処理においても統括的な責任を有していることになる。

ウ また、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「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。

エ そして、環境省が作成している災害廃棄物対策指針において、同省は「市町村は、極力、自区域内において災害廃棄物処理に努める。」としている。

オ これらのことを総合的に判断すると、循環型社会形成推進基本法における「地域内」と廃棄物処理法の基本方針における「域内」と環境省の災害廃棄物対策指針における「自区域内」は同じエリアを指していることになり、より正確に言えば、市町村における「自らの行政区域内」のことを指していることになる（重要）。

カ そして、市町村において他の市町村は、「自らの行政区域外」のことを指していることになる（重要）。

キ 環境省は、理由説明書において、「市町村が自らの行政区域外において災害廃棄物を処理することを妨げていない。」としているが、市町村が自らの行政区域外において災害廃棄物の民間委託処分を行う場合は、他の市町村において都道府県知事が設置許可を与えている民間の一般廃棄物最終処分場を利用しなければならないことになる。

ク しかし、都道府県は災害廃棄物を含む一般廃棄物についての処理責任を有していない（重要）。

ケ また、市町村長は民間業者が設置する一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の最終処分場に対する許可権を有していない（重要）。

コ 地方自治法の規定により、市町村は最終処分場の整備を放棄して、最終処分場を整備している他の市町村に一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の処分を委託することができるが、市町村が最終処分場の整備を

- 放棄して、他の市町村において一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の民間委託処分を継続するためには、都道府県知事の助けが必要になる。
- サ そもそも、都道府県と市町村は、地方自治法2条6項の規定により、その事務を処理するに当って、相互に競合しないようにしなければならないことになっている。
- シ また、廃棄物処理法4条2項の規定により、都道府県は同法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おり、都道府県の判断に基づいて、同法4条1項の規定に基づく市町村の責務を免除することはできない。
- ス そして、都道府県は廃棄物処理法5条の5の規定により環境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なければならないことになっており、同大臣は基本方針において「一般廃棄物処理施設の整備については市町村が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。」としているので、都道府県知事が民間業者に設置許可を与えることによって一般廃棄物処理施設の整備を推進することはできない。
- セ したがって、市町村は市町村の自治事務として、他の市町村において都道府県知事が設置許可を与えている一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の最終処分場を利用して民間委託処分を継続する一般廃棄物処理事業を実施することはできないことになる（重要）。
- ソ 特定県の特定村Aと特定村Bは最終処分場の整備を放棄して他の市町村（自らの行政区域外）において県知事が設置許可を与えている民間の一般廃棄物最終処分場において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ため、結果的に、2村は、環境省が作成している災害廃棄物対策指針に即して自区域内において災害廃棄物の処理を行うことに努めていないことになる。
- タ したがって、最終処分場の整備を放棄して他の市町村（自らの行政区域外）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特定村Aと特定村Bが、自らの行政区域外（他の市町村）において災害廃棄物を処理することを環境省が妨げていない場合は、当然のこととして、2村を含む国内のすべての市町村が同省が作成している災害廃棄物対策指針に関わらず、自区域内において災害廃棄物の処理を行う努力を放棄することができることになる（重要）。
- チ また、環境省は、理由説明書において、「環境省が個別の一般廃棄物処理基本計画について適正な計画であるか否かを判断している事実もない。」としているが、同省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」においては、市町村が「循環型社会形成推進地域計画」を策

定する場合には、「一般廃棄物処理計画との整合性に配慮する必要がある。」としているので、同省は市町村が作成した「循環型社会形成推進地域計画」の審査に当たって、当該市町村が策定している一般廃棄物処理基本計画が適正な計画であるか否かを判断しなければならないことになる。

ツ したがって、環境省において同省が個別の一般廃棄物処理基本計画について適正な計画であるか否かを判断している事実がない場合は、同省は市町村が作成した循環型社会形成推進地域計画の審査に当たって、当該市町村が策定している一般廃棄物処理基本計画が適正な計画であるか否かに関する審査を行っていないことになる（重要）。

テ 環境省の循環型社会形成推進交付金に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。）の規定が適用されるので、仮に、環境省が市町村が作成した循環型社会形成推進地域計画の審査に当たって、当該市町村が策定している一般廃棄物処理基本計画が適正な計画であるか否かに関する審査を行っていない場合は、交付金に係る予算の執行に当たって、環境大臣が同法3条1項の規定に従って交付金が公正に使用されるように努めていないことになる（重要）。

ト また、環境省が市町村が作成した循環型社会形成推進地域計画の審査に当たって、当該市町村が策定している一般廃棄物処理基本計画が適正な計画であるか否かに関する審査を行っていない場合は、交付金の交付決定に当たって、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対象事業の目的と内容が適正であるか否かの調査を行っていないことになる（重要）。

ナ 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、「市町村が自らの行政区域外において災害廃棄物を処理することを妨げていない。」としている同省が、同省が作成している災害廃棄物対策指針においては、「市町村は、極力、自区域内において災害廃棄物処理に努める。」ことを求めているので、同省は、廃棄物処理法の規定に基づく災害廃棄物に対する法令解釈を誤っていることになる。

ニ なお、環境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（災害廃棄物を含む）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、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、同省が作成している「災害廃棄物対策指針」を変更しなければならないことになる。

ヌ そして、環境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（災害廃棄物を含む）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であっても、同省が作成している「災害廃棄物対策指針」を変更しない場合は、同指針において同省が考えている「自区域内」がどの区域内であるかを明確にしなければならない。

ネ いずれにしても、環境省は、市町村の自治事務として一般廃棄物（災害廃棄物を含む）の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特定県の特定村Aと特定村Bに対して、同省が作成している「ごみ処理基本計画策定指針」や「災害廃棄物対策指針」に即して必要な技術的援助を与えずに財政的援助を与えている（重要）。

ノ 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、同省が廃棄物処理法を所管している国の行政機関として、災害廃棄物の適正な処理に対する事務処理を怠っていることになるので、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、「環境省が考えている自区域内がどの区域内であるかが分かる行政文書」について開示請求がなされているところ、「区域」という文言は廃棄物処理法にも使われる一般的な言葉であるため、環境省が「自区域内がどの区域内であるか」について改めて考えを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、環境省が作成している災害廃棄物対策指針には、「市区町村は、一般廃棄物についての処理責任を有しており、地域に存在する資機材、人材、廃棄物処理施設や最終処分場を最大限活用し、極力、自区域内において災害廃棄物処理に努める。」という記載があるが、特定県の特定村Aと特定村Bが策定している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を環境省が適正な計画であると判断しているため、2村においては他の市町村も自区域内になると主張している。

しかし、同指針の記載は、「極力、自区域内において災害廃棄物処理に努める。」となっており、市町村が自らの行政区域外で災害廃棄物を処理することを妨げておらず、環境省が個別の一般廃棄物処理基本計画について適正な計画か否かを判断している事実もない。

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、諮問庁は、「区域」という文言は廃棄物処理法にも使われる一般的な言葉であるため、環境省が「自区域内がどの区域内であるか」について改めて考えを示したことはなく、本件対象文書を作成・取得していない旨説明する。
- (2) 災害廃棄物対策指針において、「自区域内」という用語は、第3章基本的事項(1)本指針の位置付けを始め多数使用されているが、特別に定義されている用語ではなく、災害廃棄物対策指針が、地方公共団体における災害廃棄物対策の推進、特に地方公共団体が行う災害廃棄物処理計画の策定に資することを目的に整理したものであることから、「自区域内」とは、その字義どおり、当該地方公共団体の行政区画内を指すものと考えられる。そうすると、あえて各地方公共団体ごとに自区域の範囲を示した文書を作成する必要があるとはいえず、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不自然、不合理とはいえない。
- (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

環境省が作成している災害廃棄物対策指針において、環境省は「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、自区域内において災害廃棄物処理に努める。」としているが、環境省が考えている自区域内がどの区域内であるかが分かる行政文書（都道府県に対する事務連絡の記録を含む）