

諮問庁：環境大臣

諮問日：令和6年7月29日（令和6年（行情）諮問第843号）

答申日：令和6年11月22日（令和6年度（行情）答申第652号）

事件名：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循環型社会形成推進交付金を交付している理由とその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6年3月22日付け環循適発第24032217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 環境省は環境省の内規として定めている循環型社会形成推進交付金交付要綱（以下「交付要綱」という。）の「定義」において、「交付金は、（中略）循環基本法に規定する循環基本計画を踏まえるとともに、廃棄物処理法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努め、廃棄物処理法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をいう。」としている。

イ したがって、環境省は、①循環型社会形成推進基本法（以下「循環基本法」という。）に規定する循環型社会形成推進基本計画（以下「循環基本計画」という。）と、②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。）に規定する廃棄物処理施設整備計画と、③同法に規定する基本方針を無視して、市町村が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。）を承認する

ことはできないことになる（重要）。

ウ また、環境省は、①循環基本法に規定する循環基本計画と、②廃棄物処理法に規定する廃棄物処理施設整備計画と、③同法に規定する基本方針を無視して、市町村に対して循環型社会形成推進交付金（以下「循環交付金」という。）を交付するための事務処理を行うことはできないことになる（重要）。

エ そして、環境省が交付金に対する「交付要件」を定める場合は、当然のこととして、①循環基本法に規定する循環基本計画と、②廃棄物処理法に規定する廃棄物処理施設整備計画と、③同法に規定する基本方針に配慮して定めなければならないことになる（重要）。

オ なお、廃棄物処理法に規定する基本方針において、環境大臣は、①「一般廃棄物の最終処分場については、令和3年3月31日現在の一般廃棄物の最終処分場の残余年数は22.4年であり、この水準を維持するものとする。」としており、②「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。

カ さらに、廃棄物処理法に規定する基本方針において、環境大臣は、③「一般廃棄物処理施設の整備については、市町村が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。

キ したがって、市町村が環境省の交付要綱に従って地域計画を作成する場合は、廃棄物処理法に規定する基本方針（一般廃棄物の最終処分場の整備に関する基本方針を含む。）に沿って作成することが、環境省の交付要綱における交付金の「交付要件」になっていることになる（重要）。

ク 言うまでもなく、廃棄物処理法に規定する基本方針は、同法の目的と趣意に沿って定められている。

ケ しかし、環境省は、過去審査請求人が行った行政文書の開示請求に対する不開示決定に当たって、環境省が作成した理由説明書（令和5年（行情）諮問第664号）において、「他の市町村にある民間の一般廃棄物最終処分場において一般廃棄物の委託処分を継続する一般廃棄物処理計画が廃棄物処理法の目的及び趣意に反するという事実はなく、そのことが焼却施設の整備に影響を与えることはない。」という主旨の説明を行っている。

コ したがって、環境省は、最終処分場の整備を行わずに他の市町村において民間委託処分を継続している市町村が焼却施設の整備を行う地域計画を作成する場合は、廃棄物処理法に規定する基本方針（一般廃棄物の最終処分場の整備に関する基本方針を含む。）に沿って作成す

ることを、環境省の判断に基づいて、環境省の交付要綱における交付金の「交付要件」にしていないことになる（重要）。

サ いずれにしても、環境省は、環境省が内規として定めている交付要綱における「定義」を無視して、市町村に対して交付金を交付するための事務処理を行うことはできない。

シ そして、環境省が、環境省が内規として定めている交付要綱における「定義」を無視して事務処理を行っている場合は、市町村に対して交付金を交付するための事務処理において、環境省が二重行政を行っていることになるので、同要綱を定めている環境省の責任において、その合理的な理由と法的根拠を明確にしなければならない。

ス さらに言えば、環境省が行政文書の開示請求に対する不開示決定に当たって作成した理由説明書（令和5年（行情）諮問第664号）は、環境省が作成して取得している行政文書になるので、環境省は、①環境省が作成した同説明書と、②環境省が内規として定めている交付要綱における「定義」との整合性を確保しなければならないことになる（重要）。

セ そもそも、審査請求人は、これらのことを前提にして行政文書の開示請求を行っている。

ソ 以上により、環境省は、審査請求人が開示を求めている行政文書を作成・取得しているはずなので、不開示決定を維持することはできない。

タ なお、環境省が、当該審査請求に当たって不開示決定を維持する場合は、環境省が、廃棄物処理法に規定する基本方針（最終処分場の整備に関する基本方針）を無視して、市町村に対して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ので、理由説明書に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・取得していない合理的な理由とその法的根拠を明記しなければならない（重要）。

チ また、環境省が、当該審査請求に当たって不開示決定を維持する場合は、結果的に、環境省が環境省の内規として定めている交付要綱における「定義」を無視して、市町村に対して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ので、理由説明書にその合理的な理由と法的根拠を明記しなければならない（重要）。

ツ そして、環境省が、当該審査請求に当たって不開示決定を維持する場合（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・取得していない場合）であっても、環境省が、①廃棄物処理法に規定する基本方針（最終処分場の整備に関する基本方針）と、②環境省が内規として定めている交付要綱における「定義」を無視していることにはならないと判断している場合は、理由説明書にその合理的な理由と法

的根拠を明記しなければならない（重要）。

（２）意見書

ア 環境省の理由説明（第３の４（１）一段目）に対する意見

（ア）環境省は、交付要綱で、市町村が地域計画を作成する場合に、循環型社会形成推進交付金制度Ｑ＆Ａ（以下「Ｑ＆Ａ」という。）に即して、同計画と市町村が策定している一般廃棄物処理計画との整合性を確保することを「交付の条件」として定めていない。

（イ）その結果、環境省は、特定県の特定市と特定村Ａと特定村Ｂが作成した２村が策定している一般廃棄物処理計画との整合性が確保されていない地域計画を承認している。

（ウ）しかも、環境省は、特定県の特定市と特定村Ａと特定村Ｂが作成した地域計画のみを法的根拠にして、１市２村に対して循環交付金を交付している。

（エ）しかし、その場合は、環境省が補助金等を公平公正に使用していないことになる。

（オ）なぜなら、環境省は同省が作成しているＱ＆Ａに即して、一般廃棄物処理計画を策定していない市町村（地域計画と一般廃棄物処理計画との整合性を確保していない市町村）に特段の配慮をして循環交付金にかかる予算を執行していることになるからである。

（カ）いずれにしても、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。）３条１項の規定により、環境省は循環交付金に係る予算の執行に当たって、同交付金が公正に使用されるように努める責務を有している。

（キ）したがって、環境省が同省の事務処理の公平性・公正性を確保するためには、市町村が地域計画を作成する場合に、国計画と市町村が策定している一般廃棄物処理計画との整合性を確保することを循環交付金の「交付の条件」として定めておく必要がある。

イ 環境省の理由説明（第３の４（１）二段目）に対する意見

（ア）廃棄物処理法４条１項の規定は、地方自治法２条及び廃棄物処理法２４条の４の規定に基づく市町村の自治事務に適用される規定であり、市町村は廃棄物処理法４条１項の規定により、一般廃棄物処理事業の実施に当たって必要となる施設（最終処分場を含む。）の整備に努める責務を有している。

（イ）したがって、市町村は、自らの判断に基づいて廃棄物処理法４条１項の規定に基づく市町村の責務（必要となる最終処分場の整備に努める責務）を放棄することはできない。

（ウ）そして、環境省は、同省の法令解釈に基づいて、市町村に対して廃棄物処理法４条１項の規定に基づく市町村の責務（必要となる最

最終処分場の整備に努める責務）を免除することはできない。

- (エ) なお、環境省は、廃棄物処理法 4 条 3 項の規定により、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（必要となる最終処分場の整備に努める責務を含む。）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る責務を有している。
- (オ) したがって、環境省は、同省の法令解釈に基づいて、廃棄物処理法 4 条 3 項の規定に基づく同省の責務（市町村に対して最終処分場の整備に必要な技術的及び財政的援助を与えることに努める責務）を放棄することはできない。
- (カ) ちなみに、廃棄物処理法 5 条の 2 の規定に従って環境大臣が定めている基本方針において、大臣は、①一般廃棄物の最終処分場については、「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。」としており、②一般廃棄物処理施設（最終処分場を含む。）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。
- (キ) そして、廃棄物処理法 5 条の 2 の規定に従って環境大臣が定めている基本方針において、大臣は、「一般廃棄物の最終処分場については、令和 3 年 3 月 31 日現在の一般廃棄物の最終処分場の残余年数は 22.4 年であり、この水準を維持するものとする。」としている。
- (ク) したがって、環境大臣が、大臣が定めている基本方針に従って一般廃棄物の最終処分場の残余年数を維持するためには、市町村が基本方針に従って、一般廃棄物処理計画を作成して、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整備しなければならないことになる。
- (ケ) そして、そのためには、環境省が廃棄物処理法 4 条 3 項の規定に従って、市町村に対して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る。
- (コ) しかし、環境省の理由説明は、これらのことを完全に無視して、地方自治法 2 条及び廃棄物処理法 24 条の 4 の規定のみを根拠にして、一般廃棄物の最終処分場の整備については、市町村の判断に委ねているという説明になっている。
- (サ) しかし、環境省が一般廃棄物の最終処分場の整備に対する判断を市町村の判断に委ねている場合は、環境大臣は、大臣が定めている基本方針に従って「一般廃棄物の最終処分場の残余年数を維持する」ことができないことになる。
- (シ) そして、環境省が一般廃棄物の最終処分場の整備に対する判断を市町村の判断に委ねている場合は、同省は、廃棄物処理法 4 条 3 項

の規定の規定に基づく同省の責務（市町村に対して最終処分場の整備に必要な技術的及び財政的援助を与えることに努める責務）を有していないことになる。

（ス）なぜなら、環境省が一般廃棄物の最終処分場の整備に対する判断を市町村の判断に委ねている場合は、市町村は、廃棄物処理法４条１項の規定にかかわらず、市町村の判断と自主財源によって、最終処分場の整備を行えばよいことになるからである。

（セ）さらに言えば、環境省が一般廃棄物の最終処分場の整備に対する判断を市町村の判断に委ねている場合は、市町村は、廃棄物処理法４条１項の規定にかかわらず、市町村の自主的な判断によって最終処分場の整備を行わずに、他の市町村において民間委託処分を継続することができることになるからである。

（ソ）なお、廃棄物処理法の上位法である循環基本法４条９項の規定により、国（実質的には環境省）は、循環型社会の形成に関する基本的かつ総合的な施策（一般廃棄物の最終処分場の整備に関する施策を含む。）を策定して実施する責務を有している。

（タ）そして、環境大臣は循環基本法４条９項の規定に基づく国の責務を果たすために廃棄物処理法の基本方針を定めている。

（チ）したがって、環境省は、地方自治法２条及び廃棄物処理法２４条の４の規定のみを根拠にして、一般廃棄物の最終処分場の整備に対する判断を市町村の判断に委ねることはできないことになる。

ウ 環境省の理由説明（第３の４（１）三段目）に対する意見

（ア）法制度上、市町村には廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令（以下「廃棄物処理法施行令」という。）４条９号の規定の前に、

①廃棄物処理法４条１項の規定と、②同法６条１項及び同条２項（１号から５号）の規定が適用される。

（イ）したがって、法制度上、廃棄物処理法施行令４条９号の規定は、①廃棄物処理法４条１項の規定に従って、必要となる最終処分場の整備に努めている市町村であり、②同法６条１項及び２項５号の規定に従って、最終処分場の整備を実現するための現実的かつ具体的な一般廃棄物処理計画を策定している市町村に対して適用されることになる。

（ウ）また、廃棄物処理法の基本方針において、環境大臣は、①市町村の役割について、「処分しなければならない一般廃棄物について、適正な中間処理及び最終処分を確保するものとする。」としているが、②一般廃棄物の最終処分場については、「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。」としており、③一般廃棄物処理施設（最終処分場を含む。）

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。

(エ) したがって、環境省の理由説明は、同省の事務処理にとって都合の良い①の基本方針だけを切り取って、同省の事務処理にとって都合の悪い②と③の基本方針を恣意的に無視して行っている極めて不誠実な説明になっている。

(オ) いずれにしても、市町村が廃棄物処理法の基本方針に従って適正な最終処分を確保するためには、同基本方針に従って、最終処分場の整備を行うための施策（一般廃棄物処理計画の策定を含む。）を講じなければならないことになる。

(カ) なお、市町村が最終処分場の整備を行う方法には、①自区域内において自ら整備を行う方法、②自区域内において他の市町村と共同で整備を行う方法、③他の市町村において他の市町村と共同で整備を行う方法、④PFI法を活用して民間業者に整備を委託する方法等がある。

(キ) このように、そもそも、環境省は、必ずしもすべての市町村の区域に最終処分場の設置を求めることはしていない。

(ク) ただし、廃棄物処理法6条1項及び2項5号の規定に従って、最終処分場の整備を実現するための現実的かつ具体的な一般廃棄物処理計画を策定していない市町村が、最終処分場の整備を行わずに他の市町村において民間委託処分を継続して行っている場合は、①同法4条1項の規定に従って必要となる最終処分場の整備に努める責務を果たしていないことになり、結果的に、②同規定に従って最終処分場の整備に努める責務を放棄していることになる。

(ケ) ちなみに、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も、一般廃棄物の最終処分場については、環境大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針と同様に、「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。

(コ) 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において、市町村の役割について「処分しなければならない一般廃棄物について、適正な中間処理及び最終処分を確保するものとする。」としていることだけを根拠にして事務処理を行っている場合は、同省の責任において、大臣が定めている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から、「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。」という記述を削除しなければならないことになる。

(サ) しかし、環境省は、令和6年度においても、大臣が定めている基

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から、「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。」という記述を削除していない。

エ 環境省の理由説明（第3の4（2）一段目）に対する意見
上記イと同旨。

オ 環境省の理由説明（第3の4（2）二段目）に対する意見
（ア）上記ウと同旨。

a 市町村が焼却施設の整備を行う事務処理は、廃棄物処理法4条1項の規定に従って必要となる施設の整備に努める責務を果たすための事務処理になる。

b また、市町村が最終処分場の整備を行う事務処理も、廃棄物処理法4条1項の規定に従って必要となる施設の整備に努める責務を果たすための事務処理になる。

c そして、環境省は、廃棄物処理法4条3項の規定により、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（必要となる施設の整備に努める責務）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る責務を有している。

d したがって、環境省が、最終処分場を整備していない市町村が焼却施設の整備を行う場合は、当然のこととして、最終処分場の整備に努めることも交付要件としなければならないことになる。

e なお、最終処分場を整備していない市町村が焼却施設の整備を行う場合に、環境省が、最終処分場の整備に努めることを交付要件としていない場合は、結果的に、同省が最終処分場を整備していない市町村に対して、廃棄物処理法4条1項の規定に従って必要となる最終処分場の整備に努める責務を免除していることになる。

f そして、その場合は、環境省が、廃棄物処理法4条3項の規定に従って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（必要となる最終処分場の整備に努める責務）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る責務を放棄していることになる。

g しかし、その場合は、すべての市町村が最終処分場の整備を行わずに環境省の循環交付金を利用して焼却施設の整備を行うことができることになる。

h そして、その場合は、環境省の長である環境大臣は、大臣が定めている廃棄物処理法の基本方針に従って、最終処分場の残余年数を維持するために必要な措置を講じることができないことになる。

- i さらに言えば、その場合は、環境省が循環基本法に規定する循環基本計画における国の取り組みとして、「一般廃棄物についての適正処理を推進するために、市町村の統括的な処理責任や一般廃棄物処理計画の適正な策定及び運用について周知徹底を図る。」ことを放棄していることになる。
- j なお、循環基本法に規定する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、環境省が、最終処分場を整備していない市町村が焼却施設の整備を行う場合に、最終処分場の整備に努めることを交付要件としていない場合は、同省は、循環基本計画に従って、「最終処分場に対する残余容量の予測を行いつつ、必要となる最終処分場を継続的に確保する。」ことができないことになる。
- k また、廃棄物処理法5条の3の規定に従って環境大臣がその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、政府は、「一般廃棄物最終処分場の残余年数については、2020年度の水準（22年分）を維持する。」としている。
- l そして、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る責務を有している。
- m したがって、環境省の事務処理によってすべての市町村が最終処分場の整備を行わずに同省の循環交付金を利用して焼却施設の整備を行うことができることになった場合は、同省が、①政府が定めている循環基本計画と廃棄物処理施設整備計画を無視してその事務を処理していることになり、②廃棄物処理法5条の4の規定に基づく国の責務も無視してその事務を処理していることになる。
- n そして、その場合は、当該理由説明書は、同省が不開示決定の正当性を確保するために、同省の事務処理における不適正な事務処理を適正化することだけを目的として作成されている、極めて不適正な説明書になる。
- o しかし、環境省の法令解釈にかかわらず、①国の行政機関である同省と、②同省の長である環境大臣と、③同省の職員は、いかなる場合であっても「法の支配」を逸脱してその事務を処理すること（補助金等に対する交付要件を定めることを含む。）はできない。
- p ちなみに、環境省は、①市町村が廃棄物処理法4条1項の規定

により、一般廃棄物処理事業の実施に当たって必要となる施設の整備に努める責務を有していること、②国が同法4条3項の規定により、市町村が同法4条1項の規定に従っ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及び財政的援助を与えることに努める責務を有していることを根拠にして、循環交付金に対する予算を確保して同交付金に係る予算を執行している。

q　そして、環境省は、循環交付金に対する予算の確保に当たって、焼却施設と最終処分場を同交付金の対象施設にしている。

r　したがって、廃棄物処理法を所管している環境省は、同省が同省の内規として定めている交付要綱における交付要件にかかわらず、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に努めることも循環交付金の交付要件としなければならないことになる。

s　そして、焼却施設の整備に当たって、市町村が最終処分場の整備に努めることを環境省が循環交付金の交付要件としていない場合は、同省は市町村が整備する最終処分場に対する予算を確保することができないことになり、市町村が整備する最終処分場に対して循環交付金に係る予算を執行することもできないことになる。

t　しかし、環境省は、市町村が整備する最終処分場に対する予算を執行している。

u　したがって、環境省は、最終処分場を整備していない市町村が循環交付金を利用して焼却施設の整備を行う場合は、最終処分場の整備に努めることも交付要件としなければならないことになる。

v　さらに言えば、環境省が最終処分場を整備していない市町村が焼却施設の整備を行う場合に、最終処分場の整備に努めることを交付要件としていない場合は、同省は、市町村が整備する最終処分場に対する循環交付金に対する予算を確保して執行することができないことになるので、同省は同省の交付要綱に基づく交付対象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る。

w　しかし、環境省は同省の交付要綱に基づく交付対象施設から最終処分場を除外していない。

x　そして、環境省は最終処分場の整備を行う市町村に対しても、循環交付金に係る予算を執行している。

y　いずれにしても、環境省は政府が閣議決定している循環基本法に規定する循環基本計画と廃棄物処理法に規定する廃棄物処理施設整備計画を無視してその事務を処理すること（補助金等に係る予算を執行することを含む。）はできない。

そして、行政機関である環境省は、司法機関である最高裁判所

の法令解釈を無視してその事務を処理すること（補助金等に係る予算を執行することを含む。）はできない。

- (イ) ちなみに、この理由説明は、結果的に、市町村は廃棄物処理法 4 条 1 項の規定に従って、必要となる最終処分場の整備に努める責務を有していないという説明になっている。
- (ウ) そして、この理由説明は、結果的に、環境省は市町村に対して、廃棄物処理法 4 条 3 項の規定に従って、最終処分場の整備に必要な技術的及び財政的援助を与えることに努める責務を有していないという説明になっている。
- (エ) したがって、廃棄物処理法を所管している環境省は、同省の責任において、最終処分場を整備していない市町村に対して必要な最終処分場の整備に努めることを、循環交付金の交付要件から除外して同交付金を交付している理由が分かる行政文書を作成しておかなければならないことになる。
- (オ) なぜなら、環境省は、①焼却施設の整備を行う市町村だけでなく、②最終処分場の整備を行う市町村に対しても財政的援助を与えている（循環交付金を交付している）からである。
- (カ) なお、①環境省が特定市と特定村 A と特定村 B が作成した地域計画を承認していること、②同省が 1 市 2 村に対して循環交付金の交付を決定して同交付金を交付していること、③ 2 村が廃棄物処理法 6 条 2 項 5 号の規定に違反して一般廃棄物処理計画を策定していること、④特定村 B が廃棄物処理法 6 条 2 項 1 号の規定に違反して一般廃棄物処理計画を策定していること、⑤特定村 B が廃棄物処理法の規定に従って一般廃棄物処理実施計画を策定していないこと、⑥同省が廃棄物処理法の規定に従って一般廃棄物処理計画を策定していない市町村の実名を同省の公式サイトに公表していること、⑦ 2 村が策定している一般廃棄物処理計画が廃棄物処理法の基本方針に則して策定されていないこと、⑧ 1 市 2 村が作成して同省が承認している地域計画と 2 村が策定している一般廃棄物処理計画との整合性が確保されていないこと、⑨ 2 村がごみ処理基本計画策定指針に則して一般廃棄物処理計画を策定していないこと、⑩ 2 村が環境大臣が廃棄物処理法の基本方針を定めた平成 13 年度から現在に至るまで、20 年以上、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に努める責務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いること、⑪同省が 2 村に対して財政的援助を与えたときに、廃棄物処理法 4 条 3 項の規定に従って最終処分場の整備に必要な技術的援助を与えていなかったこと、⑫同省が 2 村に対して財政的援助を与えたときに、2 村に対して適正な一般廃棄物処理計画

の策定に必要な技術的援助を与えていなかったこと、そして、⑬同省が2村に対して財政的援助を与えたときに、同省が地方自治法の規定に従って法令違反の是正を求めていなかったことは事実なので、同省はこれらの事実を無視して事務処理を行うことはできない。

(キ) ちなみに、この理由説明は、結果的に、廃棄物処理法の基本方針において、環境大臣は、①市町村の役割について「処分しなければならない一般廃棄物について、適正な中間処理及び最終処分を確保するものとする。」ということだけを定めており、②一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ものとする。」としていること、一般廃棄物処理施設（最終処分場を含む。）の整備について、「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。」としていること、④一般廃棄物の最終処分場について、「令和3年2月31日現在の一般廃棄物の最終処分場の残余年数は22.4年であり、この水準を維持するものとする。」としていること等は定めていないことになる。

(ク) しかし、環境大臣は、令和6年度においても、①市町村の役割について「処分しなければならない一般廃棄物について、適正な中間処理及び最終処分を確保するものとする。」としているだけでなく、②一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ものとする。」としていること、③一般廃棄物処理施設（最終処分場を含む。）の整備について、「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。」としていること、④一般廃棄物の最終処分場について、「令和3年3月31日現在の一般廃棄物の最終処分場の残余年数は22.4年であり、この水準を維持するものとする。」としている廃棄物処理法の基本方針を変更していない。

(ケ) したがって、廃棄物処理法を所管している環境省は、同省の責任において、最終処分場の整備を行わずに他の市町村において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して循環交付金を交付している理由が分かる行政文書を作成していなければならないことになる。

(コ) なぜなら、環境省は、同省が同省の内規として定めている交付要綱において、市町村が廃棄物処理法の基本方針（最終処分場の整備に対する基本方針を含む。）に適合する地域計画を作成することを、循環交付金の交付要件にしているからである。

(サ) なお、①環境省が特定市と特定村Aと特定村Bが作成した地域計画を承認していること、②同省が1市2村に対して循環交付金の交

付を決定して同交付金を交付していること、③2村が廃棄物処理法6条2項5号の規定に違反して一般廃棄物処理計画を策定していること、④特定村Bが廃棄物処理法6条2項1号の規定に違反して一般廃棄物処理計画を策定していること、⑤特定村Bが廃棄物処理法6条2項1号の規定に従って一般廃棄物処理実施計画を策定していないこと、⑥同省が廃棄物処理法6条2項1号の規定に従って一般廃棄物処理計画を策定していない市町村の実名を同省の公式サイトに公表していること、⑦2村が策定している一般廃棄物処理計画が廃棄物処理法の基本方針に則して策定されていないこと、⑧1市2村が作成して同省が承認している地域計画と2村が策定している一般廃棄物処理計画との整合性が確保されていないこと、⑨2村がごみ処理基本計画策定指針に則して一般廃棄物処理計画を策定していないこと、⑩2村が環境大臣が廃棄物処理法の基本方針を定めた平成13年度から現在に至るまで、20年以上、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に努める責務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いること、⑪同省が2村に対して財政的援助を与えたときに、廃棄物処理法4条3項の規定に従って最終処分場の整備に必要な技術的援助を与えていなかったこと、⑫同省が2村に対して財政的援助を与えたときに、2村に対して適正な一般廃棄物処理計画の策定に必要な技術的援助を与えていなかったこと、そして、⑬同省が2村に対して財政的援助を与えたときに、同省が地方自治法の規定に従って法令違反の是正を求めていなかったことは事実なので、同省はこれらの事実を無視して事務処理を行うことはできない。

(シ) しかし、当該理由説明書は、①環境省が特定市と特定村Aと特定村Bが作成した地域計画を承認していること、②同省が1市2村に対して循環交付金の交付を決定して同交付金を交付していること以外の事実(③～⑬)を無視して作成されている。

(ス) そして、当該理由説明書は、A廃棄物処理法4条1項の規定が市町村の自治事務である一般廃棄物処理事業に適用される規定であること、B同法4条1項の規定に基づく市町村の責務には、一般廃棄物処理事業の実施に当たって、必要となる最終処分場の整備に努める責務が含まれていること、C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(必要となる最終処分場の整備に努める責務を含む。)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る責務を有していること、D他の市町村において民間委託処分を継続している市町村には、廃棄物処理法施行令4条9号の規定の前に廃棄物処理法4条1項の規定が適用されること、E廃棄物処理法の基本方

針において、環境大臣が、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ものとする。」とされていること、F 廃棄物処理法の基本方針において、環境大臣が、一般廃棄物処理施設（最終処分場を含む。）の整備について、「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とする。」とされていること、G 廃棄物処理法の基本方針において、環境大臣が、一般廃棄物の最終処分場について、「令和3年3月31日現在の一般廃棄物の最終処分場の残余年数は22.4年であり、この水準を維持するものとする。」とされていること、H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も、一般廃棄物の最終処分場については、「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。」とされていること、I 廃棄物処理法の上位法である循環基本法4条9項の規定により、国が循環型社会の形成に関する基本的かつ総合的な施策（一般廃棄物の最終処分場の整備に関する施策を含む。）を策定して実施する責務を有していること、J 循環基本法に規定する循環基本計画において、政府が「国の取り組みとして、一般廃棄物についての適正処理を推進するため、市町村の統括的な処理責任や一般廃棄物処理計画の適正な策定及び運用について引き続き周知徹底を図る。」とされていること、K 循環基本法に規定する循環基本計画において、政府が「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。」とされていること、L 廃棄物処理法に規定する廃棄物処理施設整備計画において、政府が「一般廃棄物の最終処分場の残余年数については、2020年度の水準（22年分）を維持する。」とされていること、M 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る責務を有していること、N 最高裁判所が平成26年1月28日に行った判決（一般廃棄物処理業許可取消等，損害賠償請求事件）において、「一般廃棄物の処理は本来的には市町村がその責任において自ら実施すべき事業である。」という極めて明解な法令解釈を示していること、そして、O 環境省が最高裁判所の判決を受けて平成26年10月8日付けで全国の都道府県に発出した通知（環廃対発第1410081号）において、同裁判所の判決が「廃棄物処理法の目的及び趣意に沿ったものである。」という公的判断を示していること等をすべて無視して作成されている。

（セ）しかも、環境省は当該理由説明書（行政文書）において、審査請

求人（国民）の主張には理由がないと断じている。

（ソ）しかし、環境省の理由説明は、①市町村が法令に違反してその事務を処理することはない、②市町村が廃棄物処理法の基本方針に反してその事務を処理することはない、③市町村が同省が作成しているごみ処理基本計画策定指針に反して一般廃棄物処理計画を策定することはない、④市町村が策定している一般廃棄物処理計画と市町村が作成している地域計画との整合性が確保されていないことではないといった“予断”だけを根拠にした“事実”との整合性が確保されていない説明になっている。

（タ）そして、環境省の理由説明は、同省の“予断”と異なる“事実”はあり得ないという希望的な観測に基づく非現実的かつ非論理的な説明になっている。

（チ）したがって、環境省に審査請求人が開示を請求している行政文書が存在していない場合は、同省の職員が、①国家公務員法 96 条の規定に従って、国民全体の奉仕者として、全力を挙げて職務の遂行に専念していないことになり、②同法 98 条の規定に違反して職務を遂行している（法令に従って職務を遂行していない）ことになる。

（ツ）いずれにしても、法の規定における環境省の、①不開示決定通知書②理由説明③裁決書等は、実務的には、同省の職員が作成した行政文書になるので、同省の職員（国家公務員法の規定に基づく国家公務員）は、そのことを十分に理解した上で、職務を遂行しなければならない。

（テ）そして、国家公務員法の規定に基づく国家公務員である環境省の職員は、同省全体の奉仕者ではなく、国民（審査請求人を含む。）全体の奉仕者として職務を遂行する責務を有していることを十分に理解した上で、関係法令（循環基本法と廃棄物処理法を含む。）の定めに従って、その職務を遂行しなければならない。

カ 以上のとおり、当該理由説明書は、当該理由説明書には、事実や法令解釈に対する重大な誤認がある。

したがって、本件審査請求に係る処分庁である環境省の決定は不当であり、同省は本件審査請求を棄却することはできない。

なお、環境省の内規である交付要綱において同省が定めている交付要件や同要綱に従って市町村が作成して同省が承認している地域計画にかかわらず、関係法令（廃棄物処理法を含む。）に違反してその事務を処理している市町村は、補助金適正化法 6 条 1 項の規定における交付客体としての「資格要件」を満たしていないことになる（関係法令に違反してその事務を処理している市町村に対して各省各庁の長は補助金等の交付を決定することはできないことになって

いる)ので、同省が当該理由説明書に従って本件審査請求を棄却する場合は、そのことを踏まえて、裁決書を作成しなければならない。

いずれにしても、環境省が当該理由説明書に従って本件審査請求を棄却する場合は、同省が、同省の交付金を利用するすべての市町村が、補助金適正化法6条1項の規定における交付客体としての「資格要件」を満たしている(同省の交付金を利用するすべての市町村が関係法令を遵守して適正な事務処理を行っている)という“予断”だけを根拠にして、同法の規定に基づく補助金等(循環交付金)の交付を決定して、同法の規定に基づく補助金等(循環交付金)に係る予算を執行していることになる。

ちなみに、日本の裁判所におけるこれまでの判例により、①憲法15条1項の規定に基づく公務員(環境省の職員を含む。)の事務処理が法令の範囲を逸脱している場合、又は、②公務員の事務処理に看過し難い過誤、欠陥がある場合、又は、③公務員の事務処理の基礎とされた事実誤認がある場合、又は、④公務員の事務処理が社会通念に照らして著しく妥当性を欠いている場合、又は、⑤公務員に対する評価が合理性を欠いている場合は、公務員が公務員の裁量権を濫用して職務を遂行していると判断されることになるので、環境省が当該理由説明書に従って本件審査請求を棄却する場合は、そのことも踏まえて、裁決書を作成しなければならない。

最後に、環境省が法令に違反してその事務を処理している市町村に特段の配慮をして(法令違反を無視、容認、免除すること等を含む。)、循環交付金(補助金適正化法の規定に基づく補助金等)に係る予算を執行していることが判明した場合は、同省の関係者(大臣を含む。)に対して補助金適正化法の罰則規定(法33条2項)が適用されるおそれがあるので、同省が当該理由説明書(行政文書)に従って本件審査請求を棄却する場合は、そのことも踏まえて、裁決書(行政文書)を作成しなければならない。

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6年1月19日付けで本件対象文書を含む文書の開示請求(以下「本件開示請求」という。)を行い、処分庁は同月22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6年3月22日付けで審査請求人に対し、行政文書を開示する旨の決定通知(行政文書の開示をしない旨の決定(原処分)を含む。)を行った。
- (3) これに対し審査請求人は令和6年5月1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２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、最終処分場を所有していない市町村が、最終処分場の整備を行わずに他の市町村において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している場合は、廃棄物処理法の基本方針に適合しない地域計画を作成していることになるが、環境省がそのような地域計画を承認して循環交付金を交付している理由が分かる行政文書である。

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、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としている。また、本件に関する文書の探索を実施したが、本件対象文書の保有を確認することができなかったため、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）環境省が、最終処分場の整備を行わずに他の市町村において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している場合は、廃棄物処理法の基本方針に適合しない地域計画を作成していることになるが、環境省がそのような地域計画を承認して循環交付金を交付している理由が分かる行政文書を作成・取得しているはずであるという主張について

審査請求人は、交付要綱のみを根拠にして循環交付金の要件を定めることはできないと解し、最終処分場の整備を行わずに他の市町村において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している場合は、廃棄物処理法の基本方針に適合しない地域計画を作成

していることになるが、環境省がそのような地域計画を承認して循環交付金を交付している理由が分かる行政文書を作成・取得しているはずであると主張する。

補助金等は、公平公正に使われるよう、補助金適正化法7条で「交付の条件」に関する規定を設けており、それぞれの補助金等について、交付要綱で「交付の条件」を定めている。

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いる。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としている。

さらに、廃棄物処理法施行令4条9号には、市町村が民間事業者等へ処分を委託する際、委託元の市町村以外の市町村において処分をする場合の基準を定めていることから、その基準に基づく処理の方法は当然に想定されるものであり、また、廃棄物処理法の基本方針においては、市町村の役割について、「処分しなければならない一般廃棄物について、適正な中間処理及び最終処分を確保するものとする」とされており、必ずしも全ての市町村の区域内に最終処分場の設置を求めることはしていないことから、他の市町村において一般廃棄物の民間委託処分を継続して行うことが、市町村が最終処分場の整備に努める責務を果たしていないということはない。

以上のことから、審査請求人の主張は当たらず、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) 最終処分場の整備を行わずに他の市町村において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している場合は、廃棄物処理法の基本方針に適合しない地域計画を作成していることになるが、環境省がそのような地域計画を承認して循環交付金を交付している理由が分かる行政文書を保有していない場合は、廃棄物処理法に規定する基本方針と交付要綱における定義を無視して、事務処理を行っていることになるという主張について

審査請求人は、環境省が保有していない場合、廃棄物処理法に規定する基本方針と交付要綱における定義を無視して、事務処理を行っていることになるので、その合理的な理由と法的根拠を明記しなければならないと主張する。

しかし、上記(1)のとおりである。よって最終処分場の整備を行わずに他の市町村において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して循環交付金を交付している理由が分かる行政文書は法令上作成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するものに該当しない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6年7月29日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年9月20日 審査請求人から意見書を収受
- ④ 同年11月18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・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、本件対象文書の開示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) 本件開示請求は、審査請求人において、「最終処分場を所有していない市町村が、最終処分場の整備を行わずに他の市町村において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している場合は、環境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作成していることになる」との考えを前提に、環境省がそのような地域計画を承認して循環交付金を交付している理由が分かる行政文書を作成・取得しているはずであると主張して、その開示を求めているものと解される。

(2) 諮問庁は、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において、要旨以下のとおり説明する。

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、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。

廃棄物処理法施行令 4 条 9 号には、市町村が民間事業者等へ処分を委託する際、委託元の市町村以外の市町村において処分をする場合の基準を定めていることから、その基準に基づく処理の方法は当然に想定されるものであり、また、廃棄物処理法の基本方針においては、市町村の役割について、「処分しなければならない一般廃棄物について、適正な中間処理及び最終処分を確保するものとする」とされており、必ずしも全ての市町村の区域内に最終処分場の設置を求めることはしていないことから、他の市町村において一般廃棄物の民間委託処分を継続して行うことが、市町村が最終処分場の整備に努める責務を果たしていないこととはならない。

よって、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循環交付金を交付している理由が分かる行政文書（本件対象文書）を作成しておらず、保有していない。

- (3) 諮問庁の上記 (2) の説明によれば、環境省において、「最終処分場を所有していない市町村が、最終処分場の整備を行わずに他の市町村において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している場合は、環境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作成していることになる」と整理しているとは認められない。

そうすると、環境省において、本件対象文書を作成しておらず、保有していない旨の諮問庁の上記 (2) の説明に不自然、不合理な点は認められない。

- (4) 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、本件対象文書に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。
- (5) 他に本件対象文書の存在をうかがわせる事情も認められないことからすると、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 白井幸夫, 委員 田村達久, 委員 野田 崇

別紙

本件対象文書

廃棄物処理法の基本方針において、環境大臣は、一般廃棄物の最終処分場については、「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。」としているので、最終処分場を所有していない市町村が、最終処分場の整備を行わずに他の市町村において民間委託処分を継続する前提で焼却施設の整備を行う循環型社会形成推進地域計画を作成している場合は、環境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作成していることになるが、環境省がそのような地域計画を承認して循環型社会形成推進交付金を交付している理由が分かる行政文書