

住民監査請求（災害廃棄物の広域処理）について（概要）

平成25年 1月18日付けで提出された住民監査請求について、次の理由により住民監査請求とならない旨請求人に通知しました。（却下）

1 請求の要旨

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

市長に対し、がれきの広域処理に関する違法な公金の支出に対し、当該行為を防止し、当該契約を是正することを求める。

岩手県と大阪府（以下「府」という。）、大阪市（以下「市」という。）による、がれきの広域化委託契約について、岩手県と府及び市は、被災地である岩手県の早期復旧に必要な不可欠な被災地の廃棄物の処理を、安全性を確保し、相互に協力して実施するための基本的な事項について基本合意書を結んだ。

府は岩手県と災害廃棄物処理業務委託契約書を委託業務名災害廃棄物処理業務（宮古地区）、委託期間平成24年11月13日から平成25年 3月31日まで、委託料285,250,792円（税込）を締結し、同契約書には、委託料の内訳が記載され、運搬費145,103,458円、処理処分費88,413,400円、借上げ料28,271,614円、放射能測定費10,860,307円、事務費12,602,013円となっている。

この契約第2条において、必要な業務について再委託を行う旨を記載し、再委託先として、運送事業者は、災害廃棄物の藤原埠頭から大阪市環境局舞洲工場までの間の運搬、市は、災害廃棄物の焼却処理及びその焼却灰の埋立処分と明示した。

府と市は、府が岩手県から受託した一般廃棄物の処理業務に関して契約を締結し、第3条において、市が廃棄物を舞洲工場で焼却し、その焼却灰を北港処分地に運搬し、埋立すること、第4条でその契約期間は、契約日から平成25年 3月31日までの間とし、このほか処理委託する廃棄物は木くずを中心とした可燃物とし、その計画数量は6,100トンとすること、業務委託料を94,623,698円とすることなどを契約した。

要するに、岩手県宮古地区（宮古市、岩泉町、田野畑村）の3市町村で発生した災害廃棄物（一般廃棄物）について、3市町村が処理する責任があるため、当該市町村が処理した上で、処理できない分を岩手県に事務委託し、岩手県は、その廃棄物の処理を府に処理委託した。その上で、府は、運送事業者から岩手県から市の舞洲工場までの運送を再委託し、市に舞洲工場に運ばれた廃棄物の焼却と埋立処分を再委託した。

この契約の下に、府と市は、岩手県宮古地区のがれきを今年2月から3月にかけて処理する予定である。

通常、廃棄物処理法では、再委託は禁止されているが、今回の震災廃棄物の場合は政令に基づき再委託が行われていた。

業務完了に伴う支払いは、府は、委託先の市や委託運送事業者から業務完了報告書を受け、確認検査の後、委託料を支払い、業務完了報告書を作成し岩手県に提出し、岩手県の確認検査を受けた後、岩手県から支払いを受け、岩手県は、環境省の交付金の支払いを受け、府に支払う分を充当することになっている。

府市への今回の支払いの原資は、環境省の交付金となっているが、交付金は、被災自治体と受け入れ自治体の間の委託契約があれば、支給されるのかということそうではない。

震災がれきの広域化処理は、国の旗振りによって進められてきたが、国がこの広域化処理を行うのではない。

震災がれき（震災廃棄物）は、廃棄物処理法上は、事業者が処理責任を負う産業廃棄物を除き、一般廃棄物として定義され、市町村は、その区域内から発生した一般廃棄物を「生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し処分しなければならない」（廃棄物処理法第6条の2）とあり、被災自治体（市町村）が処理責任を負う。

従って広域化は、処理責任を負う被災市町村が、処理できない分を他の自治体に委託するという形で行われる。

委託には、自治法上の事務委託と廃棄物処理法上の処理委託があるが、今回の場合、被災市町村が処理できない分を、当該被災県に事務委託し、委託を受けて被災県が、他の都道府県やその他の財団法人に処理委託するという形を取っている。

このため、広域化は被災自治体と受け入れ自治体による委託契約の下に行われ、処理費用は、国の交付金（補助金）によって賄われる仕組みとなっている。

被災自治体が行うがれきの処理については、自区内で行うもの、広域化をするものを問わず、環境省が定めた期限内（平成26年3月31日）で行うものについては、ほぼ100%の交付金が支給される。

震災がれきについては、被災市町村に処理責任があることから言って、広域化にあたっては、被災自治体での処理が前提となり、処理できない分を広域化するというのが大原則となり、処理費用という点で考えても、一般的には自区内で処理するものに比べて、広域化は運送費が余計にかかり、これらを交付金で賄うとなれば、一定の制限が設けられるのは、必然の流れと言える。

交付金を支給する側の環境省は、それについて以下のように発表している。

環境省の損壊家屋等の処理の進め方指針では、「市町村内の中間処理施設での処理可能量が処理必要量を下回っている時には市町村外の中間処理施設の処理の可能性を検討する。」、環境省マスタープランでは、「東日本大震災では、膨大な量の災害廃棄物が発生しているが、被災地では処理能力が不足していることから、被災地以外の施設を活用した広域処理も必要」、また被災自治体の岩手県は、環境省の東日本大震災に係わる災害廃棄物の処理工程表のなかで「平成26年3月末までの処理完了を目指し、県内処理を最大限進めているが、なお処理が間に合わない分について、広域化処理を活用する」としている。

また、岩手県知事は、「県内の処理施設だけでは、期限内に処理することができないことからどうしても広域処理をお願いせざるを得ない状況となっている。」と語っている。

今回の岩手県と府との契約が前提としている基本合意書では、「東日本大震災の被災地である岩手県の早期復旧・復興に必要な不可欠な被災地の廃棄物の処理を、安全性を確保し、相互に協力して実施するため」との記載がある。

要するにこれらの文書が示す広域化の条件は、「期日までに処理するために」、「被災地の処理能力では不足し、不可能な時に」広域化をするとなっている。

被災自治体は、交付金の支給を受けるために、震災がれきの処理にあたっては、環境省に対して交付金の申請書を提出し、環境省はそれが妥当な場合には、その旨査定する。環境省の査定を受けた当該自治体は、がれきの処理事業を行い、事業にかかわった業者に支払いを済ませ、改めて交付金の支給を申請する。

被災自治体の震災がれき処理に対して、ほぼ100%交付金が支給されるとしても、このような手続きが取られ、業者に支払いを済ませた後、当該自治体から交付金の支給申請が行われ、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第6条により交付金を支給するかどうかを環境省が判断したうえで、交付金が支給される。

このようにがれきの広域化事業は、被災自治体の側でがれきの処理に困り、処理が進まなければ、被災地の復興が進まないという点を考えた受け入れ自治体による支援策であり、補助金適正化法に従えば、今回の広域化事業が、本来の趣旨を踏まえて行われているのか問うことになり、目的が法に違背しないか、合理性があるのかが問われ、それに適合しなければ、交付金が支給されなくなる。

本来がれきは被災市町村に第一義的に処理責任があり、被災市町村では、できる範囲でその処理を行い、できない分を被災県に委託し、その委託を受けた被災県は、処理責任を引き継ぎ広域化を進める場合、被災自治体及び近隣自治体、そして当該県で処理することを第一とし、被災自治体で処理できないものを広域化する形で行われてきた。

被災自治体と受け入れ自治体との契約関係でがれきの広域化が進められるとはいえ、この処理費用は、ほぼ100%国の交付金によって賄われるため、本来の事業目的に沿って事業が行われているかの検証を補助金等適正化法の観点から受けることになる。

手続き的には、被災自治体は、発生がれきについて、区内、広域化を問わずその処理について交付金の申請を済ませ、環境省の査定を受け、事業を行った後には、交付金が約束されているが、「被災自治体で本当に処理できないのかの確認」、「補助金等適正化法で問われる事業の目的に合っているのかの審査」の点で瑕疵があるときには、当然に交付金の支給は無くなることになる。

その場合被災自治体と受け入れ自治体の責任分担に応じて、事業費の負担を行うことになる。

府や市の場合、これまでの説明会の説明の上でも、「被災自治体の岩手県が必要と言うから協力する」という説明を繰り返すのみであり、岩手県からの処理委託を受けた契約書の一方の当事者として意識が欠如しているように見える。

交付金の支給に当たっては、「被災自治体で本当に処理できないのか」「補助金等適正化法で問われる事業の目的に合っているのか」等の要件を満たしていることが必要となるが、その点を十分満足した委託契約になっているか。

次にその点を具体的に検証しながら請求理由とする。

がれきの広域処理をめぐる客観的事実を考えたとき、現状で岩手県発のがれきの受け入れは、法令に基づく審査を得て、確実に交付金の支給を受けることができるという保証は無く、自治体財政に穴を開けることになる。

府、市が岩手県との委託契約や再委託契約によって、岩手県宮古地区のがれきの受け入れを進める理由は、説明会で説明では「被災自治体が必要と言っている。」とし、契約の一方の当事者に判断を預けている。しかし、同様の判断の下でがれきの広域化を進めれば、まったく無駄に広域化費用を使うことになる。（岩手県の府への委託契約料、約2億8千万円のうち約半分、1億4千万円運送費）

がれきの処理費のこれまでの使い方やがれきの広域化政策、宮城県発のがれきの広域化が当初計画のほぼ数%で、途中破綻をしている事例を考えたとき、他自治体と同様の破綻と、それによる自治体の負担が避けられない。

被災地のがれきの処理は、一定の条件で交付金が100%支給される形で進められているが、NH

Kで報道された「がれき処理費用自治体間で10倍の差」に見るように、環境省は、交付金の支給に明確な基準を設けていないことが分かった。したがって、被災自治体が、環境省の交付金の査定を受けているといっても、受け入れ自治体による独自の検証が必要になる。

NHKによると今回広域化を進めてきた宮城県及び岩手県の沿岸部にある27の市町村で、がれき1トン当たりの処理経費を調べ、実際に10倍の開きがあった。

環境省は、がれきの処理について基準すら作らず、自治体任せで交付金を支給してきた実態が明らかになり、結局必要などころにお金が回らず、無駄な金が使われることになるため、無駄使いを規制することが必要だった。

また、がれきの広域化に当たって国家予算は、架空のがれきを根拠に予算化している。

がれきの広域化は、当初宮城県と岩手県両県で、400万トンが必要と発表され、宮城県はその内約9割を占め344万トン、岩手県は57万トンと発表されていたが、宮城県発の344万トン自体が架空の数字だったということであり、この点は今後国会等での事実解明が進めば、予算自身の見直しや交付金支給の見直しの可能性すらあり、司直の検証が入れば、この点の可能性がもっと強まり、「被災自治体が必要と言っている」と言う指標の下では、進められない事態にある。

今年1月10日、宮城県の副知事が北九州市を訪れ、予定していた25年度分は県内で処理できると通告し、がれきの北九州市への持ち込みを終了する宣言を行い、同日、宮城県は、北九州市だけでなく、東京都、茨城県についても、25年度分は終了する記者発表を行った。

つまり、この発表によって宮城県発のがれきの広域化は、終息宣言を行ったが、宮城県は、その自治体での業務委託量を数百万トン減らしながら、その1%にも満たない量をなぜ広域化したのか、筋が通らない委託契約でしかなかった。

環境省が主導し、宮城県が引っ張ってきたがれきの広域化政策が、宮城県で終息しつつある状況を、府と市は検証せず、がれきの広域化を進める事は、自立した自治体として失格といえないか、被災自治体の「広域化が必要だ」だけで判断し、自治体の務めを怠れば、大きな損失が発生するという事例が示されている。

岩手県のがれきの広域化の実態を見ても、現状で岩手県発のがれきの受け入れは、法令に基づく審査を得て、確実に交付金の支給を受けることができるという保証は無く、自治体財政に穴を開けることになる。

環境省のがれきの見直し以降も、岩手県でも広域化必要量が再三にわたって下方修正されて来た。

受け入れ表明している自治体ならば、当然その変化に注意を払い、経過についての釈明を求めるべきである。

こうした事実を前にして、改めて検証することなく、がれきを受け入れるというのは、自治体として怠慢であり、このまま推進すれば、交付金の支給すら受けられず、その分自治体の負担になることは、火を見るよりも明らかである。

被災地岩手県で、がれきの広域化が本当に必要かを調べず、昨年11月の契約に基づきがれきの広域化事業を進めることは、無駄な事業を進めることになり、補助金適用事業と成りえず、途中破綻を示すことは明らかである。市は、府からの再委託契約書の解消と、府は岩手県との契約書の解消を求めるものである。

禁止されている再々委託の契約書が情報開示請求の結果明らかになったが、再々委託は、法令で禁止されており、今回の受け入れは地方自治法（以下「法」という。）第2条第15項「法令に違反して事務処理をしてはならない」に違反する。

廃棄物処理法施行第4条の3では、一般廃棄物については、市町村から委託を受けた受託者は、自ら業務を実施することとなっているが、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令の一部を改正する政令等の施行について（通知）では、再委託を了とした。その際の再委託基準として「自ら当該受託者から委託を受ける業務を実施すること。」が示され、再々委託は禁止されている。

今回のがれきの受け入れは、岩手県からの処理委託を受けた府が、再委託先として岩手県から市の舞洲清掃工場まで運送する運輸業者と焼却と埋立処分する市を、岩手県との契約書第2条で指定している。

しかし、市は、災害廃棄物を舞洲工場で焼却した後の焼却残滓と焼却灰の運搬処分を、業務委託契約書で民間業者Aに再々委託している。また埋立処分を契約変更承諾書で民間業者Bに再々委託している。

このような委託にあたっての仕様書を「災害廃棄物等の焼却によって生じた焼却残滓処分業務委託（概算契約）」としてまとめていた。岩手県からがれきの処理委託を受けたのは、府であり、その府から再委託先として処理委託した市が業者に委託していれば、当然それは再々委託となり、法令違反となる。

今回の受け入れは、震災がれきの処理の委託において、法令的にも禁止されている再々委託を組み込んでおり、契約上の違法性を含む。

したがってこのような事業の推進は、法第2条第15項の違反であり、また交付金を得ることができないことから自治体の損失をもたらす。

府と市との契約書の第15条では、契約の当事者が、廃棄物処理法等の法令等に違反すると認められるとき、契約の解除を申し入れることができ、府は市に対して、契約解除を即刻申し入れるべきである。

また、岩手県と府との契約書の第13条でも契約の当事者は、同様の理由で契約解除を申し入れることができ、市が今回の契約から外れ、がれきの処理処分ができなくなれば、実質今回の受け入れ事業は不可能なため、府は、契約解除を岩手県に申し入れるべきである。

岩手県と府との契約では、安全性を確保することが条件として示されている。しかしながら放射性物質、アスベスト他、実態として安全性は担保されていない。契約条件に違反する受け入れが行われようとしている。

一例として毎日新聞で、アスベストの基準をオーバーしたがれき処理の実態が報道された。契約事項に記載されている内容が保障されていない契約は無効となる。

今回の広域化事業は、宮城県の例にもあるように国家的な詐取行為の中で進められてきた。自治体の違法行為に目を光らせ、無駄な金が使われないようにしなければならなかった環境省が、不正に広域化政策を進めていたこともあって、がれきの広域化量は、時間の経過とともに、次々と変更され、数値的な根拠にも乏しい。この事実を隠し、またよく確かめず、費用が高い広域処理契約を進めるのは、自治体として許されず、法第2条14項にも違反する。これは被災地の復興予算を他に流用すると同様に、問題がある。即刻契約を解除し、当該行為を止めることを求める。

2 地方自治法第242条の要件に係る判断

- ・ 法第242条に定める住民監査請求においては、本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）について、違法不当性が主観的に

思料されるだけでなく、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものとされ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があるとされ、監査請求書及び事実証明書の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が上記の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定等を欠くものとして不適法であり、監査委員は監査する義務を負わないとされている。

- ・ また、たとえ違法不当があるとしても、市に損害をもたらさないものは住民監査請求の対象にはならないとされている。
- ・ 以下、本件請求において請求人が主張している点について検討する。
- ・ 請求人は、岩手県が府に委託した災害廃棄物処理業務のうち、府が災害廃棄物の焼却業務及びその焼却灰の埋立処分業務を本市に再委託し、本市が焼却残滓処分業務及び焼却灰の運搬業務並びに焼却灰の埋立処分業務を民間業者に委託していることが、禁止されるべき再々委託にあたり、違法な契約締結である旨主張する。
- ・ しかしながら、本市の業務委託が再々委託にあたるか否かについて、平成23年7月に環境省が示した「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令の一部を改正する政令等の施行について」における再委託の特例措置の考え方に関して、環境省は、本市からの文書照会に対して、本市の業務委託が禁止されるべき再々委託にあたらぬ旨の見解を示しており、請求人の主張は、違法をいう前提を欠くものと言うべきである。
- ・ また、請求人は、岩手県、府及び本市の三者間の基本合意書に基づく災害廃棄物処理について、国からの交付金を得ることができないこととなる蓋然性が高いと独自の見解を主張するが、そもそも、三者間の基本合意書により、廃棄物処理等に要する費用は岩手県が負担することとなっており、基本的に本市に負担が発生する関係にはなっていないのであるから、本市の損害発生の可能性について具体的に摘示しているとは言えない。
- ・ 本件請求については、むしろ、請求人の主張にもあるように、ほぼ100%国の交付金で賄われる災害廃棄物処理に要する費用が、広域化処理をすることにより高くなるにもかかわらず、がれきの広域化必要量や安全性を十分検証することなく進められることが問題であるとして、広域化処理のスキーム自体の政策的当否を問うものと考えるのが自然であり、仮にそうであれば、法が住民監査請求の対象を財務会計行為等に限った趣旨、目的等を逸脱するものと言わざるを得ない。
- ・ そうすると、本件請求は、法第242条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。