

## 住民監査請求（災害廃棄物の処理業務委託）について（概要）

平成25年 2月 7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。

大阪市（以下「市」という。）と大阪府（以下「府」という。）は、平成24年11月22日岩手県内で生じた災害廃棄物の処理につき廃棄物処理業務委託契約書を締結し、業務委託料合計94,623,698円（内訳 処理処分費88,413,400円、放射能測定費1,477,350円、その他測定・処分費2,834,838円、事務費1,898,110円）を支出しようとしている。

平成24年 8月 3日岩手県、府及び市の三者は、東日本大震災により発生した被災地の廃棄物の処理に関する基本合意書を締結した。

岩手県の木くず等可燃物を、平成26年 3月31日まで、処理量の上限を36,000トンとして、府は、被災地の廃棄物を運搬し、市は、被災地の廃棄物を焼却し、その焼却灰を北港処分地まで陸上輸送し、埋立を行うというものである。

上記基本合意に基づき、平成24年11月 1日岩手県と府は、災害廃棄物処理業務委託契約書を締結した。

委託業務名は災害廃棄物処理業務（宮古地区）（市処理事業分）、委託期間は平成24年11月13日から平成25年 3月31日まで、委託料は285,250,792円（税込）であり、その内訳は、運搬費145,103,458円、処理処分費88,413,400円（焼却及び焼却灰の埋立処分）、借上料28,271,614円、放射能測定費10,860,307円、事務費12,602,013円である。

本契約書によると、府は、市に災害廃棄物の焼却処理及びその焼却灰の埋立処分の再委託を行い、その再委託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。）に基づいて行う。

さらに、上記基本合意に基づき、府と市は、平成24年11月22日廃棄物処理業務委託契約書を締結し、業務委託料は合計94,623,698円、その内訳は、処理処分費88,413,400円（焼却及び焼却灰の埋立処分）、放射能測定費1,477,350円、その他測定・処分費2,834,838円、事務費1,898,110円である。

本契約書によると、府は市に、焼却、焼却灰の陸上輸送及び埋立（以下「焼却等」という。）と焼却等の実施に係る安全性確認のための調査その他焼却等の実施に附帯する業務を委託し、市は、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。

市は府から再委託された事業をさらに民間業者に委託した。

府から市に再委託された焼却灰の運搬について、市は、平成24年11月15日、民間業者Aと災害廃棄物の焼却によって生じた焼却残滓処分業務委託（概算契約）契約を締結した。

同契約の仕様書によると、平成24年11月15日から平成25年 3月31日の期間、東日本大震災により発生した災害廃棄物を含む焼却残滓7,810トンを舞洲工場から10トンダンプトラックを使用して積み込み、北港処分地に運搬する業務であり、7,511,658円が委託料である。

府から市に再委託された焼却灰の埋立について、市は平成24年 9月20日、民間業者Bと北港処分地廃棄物埋立処分業務委託（その3）契約を締結している。委託料は、113,400,000円である。

同契約書の仕様書には、「なお、稼働日数等契約内容に変更が生じた場合は、発注者の基準により積算し協議のうえ変更金額を確定する。また、東日本大震災により生じた廃棄物の広域処理に関する受入に伴い、別途業務が生じた場合にも同様の扱いとする。なお、想定される業務は別紙5のとおりとするが、詳細については、発注者より別途指示する。」と記載されており、別紙5は東日本大震災により生じた廃棄物の広域処理に関する受入関係とされ、試験焼却と本焼却の受け入れ期間と、予定数量、埋設場所、業務内容、機材等が記載されている。

市と民間業者Bは、東日本大震災により生じた廃棄物の広域処理に関する受入にあたり、上記契約に記載した契約内容を平成24年11月20日契約変更承諾書により変更した。

同契約書の平成24年度北港処分地廃棄物埋立処分業務委託（その3）設計変更仕様書の設計変更概要には、「東日本大震災により生じた廃棄物の広域処理に関する受入実施に伴う標準業務人員配置の内、埋立業務等ダンプトラック誘導、ダンプトラック荷台シートの取り外し補助、ブルドーザー誘導、ゼオライト敷きならし業務のための要員を1名追加する。飛散防止のための即日シート掛けを毎日行う。」と記載され、東日本大震災により生じた廃棄物の広域処理に関する受入関係の業務内容には、「業務内容については、基本的に『事前覆土→ゼオライト敷設→焼却残滓埋立→中間覆土→焼却残滓埋立→最終覆土』となるが、飛散等防止のための即日シート掛けを毎日行う。」ことが明記された。

そして、当初113,400,000円であった契約額は809,550円の増額となり114,209,550円に変更された。

市の民間業者A及びBに対する各委託契約は、廃棄物処理法上の再々委託に該当し、違法である。

廃棄物処理法上、廃棄物は一般廃棄物（以下「一廃」という。）と産業廃棄物（以下「産廃」という。）とに分類され、別個に規定がなされており、震災がれきは一廃に分類されている。

基本的には、一廃の場合は廃棄物処理法第7条第14項、産廃の場合は同法第14条第16項により双方とも再委託は認められていない。

しかし、産廃の場合は、同法第14条第16項但し書きに政令で定める基準に従って委託する場合、その他環境省令で定める場合は例外措置が認められている。

産廃については、再委託を認める例外規定が置かれているが、一廃には無く、再委託は絶対禁止であったところ、東日本大震災が発生し、災害廃棄物の広域処理を進めるべく一廃については再委託を認める特例を設けた。即ち、東日本大震災により生じた廃棄物の処理を委託する場合の特例が定められ、平成26年3月31日までの間に限り、一定の基準の下で受託者が処理を再委託することができる。（新令附則第4条の規定により読み替えて適用する新令第4条第3号）

一定の基準（再委託基準）は、新規則附則第4項に記載されている。

岩手県と府との契約書第2条により、府は、運搬事業者に藤原埠頭から舞洲工場までの災害廃棄物の運搬を再委託し、市に焼却処理及びその焼却灰の埋立処分の再委託を行うと規定している。そして、府は市との契約書第3条で、府は市に、その焼却灰を運搬し、埋立することを再委託した。

しかし、市は、上記記載のとおり、焼却灰の運搬と埋立を他者（民間業者A及びB）に委託した。従って、この他者への委託は、府から再委託を経由しての再々委託となり、新令第4条第3号ハ「自ら当該受託者から委託を受ける業務を実施すること」に違反し、違法である。

市は、焼却灰は市のものとなり、府から再委託された業務の対象物ではなくなったので、市独自の委託契約が可能となるから再々委託ではないのだという。

産廃においては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令第6条の12に定められている政令で定める基準に従って委託する場合と環境省令で定める場合の中間処理産業廃棄物に限って再委託が認められてはいるが、一廃にはこのような規定は置かれておらず、市の主張には何ら法的根拠がない。

また、震災がれきは、程度の如何にかかわらず放射能に汚染されており、がれきが焼却されて灰になれば、放射能の濃度は非常に高くなる。当然、業務委託契約の趣旨としても、高濃度の放射能を含む焼却灰が発生すること及び焼却灰を環境に漏れないよう埋め立てなければならないとの認識があるのは当然であり、焼却灰になった後の最終処理には特別の意味がある。

岩手県と府、府と市の業務委託契約においても、その焼却灰の埋立処分も含めて締結されており、焼却灰は依然として府からの再委託を受けた業務委託の目的物である。これを業務委託契約から除外し、市のものとして独自に処理することは業務委託契約の趣旨に反することとなり許されない。

市は、焼却灰が市の廃棄物になるというのなら、焼却灰は府との業務委託契約の目的物ではなくなり、岩手県と府、府と市の各業務委託契約における業務の内容として、焼却灰の運送及び埋立については契約できない。

市は、市のものを独自に委託して処分させたことになるから、これに要した費用については、市の負担であり、受託料として府に請求する根拠はない。したがって、市が焼却灰の運送・埋立に関する処理費用を府に請求することはできない。根拠なき費用を府に請求することは、結局国民の負担になることになり、不当な請求として許されるものではない。

また、市が焼却灰の運送及び埋立の費用を負担するとしても、そのことについての大阪市会の承認は得ておらず、市は震災がれきの受入及び処理業務を執行することはできない。

それにも拘らず、岩手県と府、府と市の各業務委託契約においては、焼却灰の埋立処理までの業務を委託の内容として明記し、その委託料も支払うこととされている。

ゆえに、市の説明は、廃棄物処理法の趣旨を無視しているだけでなく、論理破たんし、到底採用できない。

以上のとおり、市が府から業務委託契約で再委託された焼却灰の運送・埋立を業者に委託する行為は廃棄物処理法上認められていない一廃の再々委託に該当し、違法である。したがって、違法な事業を含む市の当該廃棄物処理事業は、地方自治法（以下「法」という。）第2条第16項「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。」に反し、法第2条第17項「前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする。」事業である。

よって、市は、違法・無効な当該廃棄物処理事業を即刻中止し、違法な事業の公金の支出の差し止めを求める。

## 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。

- これらを本件請求についてみると、請求人は、岩手県、府及び市の三者の基本合意に基づき、岩手県が府に災害廃棄物処理業務を委託し、府が市に焼却、焼却灰の陸上輸送及び埋立等の業務を再委託し、市が府から委託された目的物である焼却灰の運搬及び埋立業務を他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ない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。
- 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。