

住民監査請求（災害廃棄物の広域処理3）について（概要）

平成25年 5月30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。

(1) 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を求める

地方自治法（以下「法」という。）第252条と大阪市（以下「市」という。）「外部監査契約に基づく監査に関する条例」に基づき、別途法242条第1項に基づき、本件請求人が請求する住民監査請求を外部監査人によって監査することを求める。

(2) 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を求める理由

ア 概要

本件請求人は、今年の3月28日に、市長に対して、がれき広域処理に関して、岩手県と大阪府（以下「府」という。）と市で基本合意書を結び、その後府が岩手県と災害廃棄物処理業務委託契約書、府と市が廃棄物処理業務委託契約書を締結し、その後岩手県からのがれきの受け入れに入り、受託した件に関して、違法もしくは不当な公金の支出の疑いがあり、法第242条の第1項に基づき住民監査を行い、当該支出行為を差し止め、もしくは当該契約金の返還を求めることを、市監査委員に提出した。

ところが市監査委員は、「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」と断定し、また再々委託についても、法令で禁止されている「再々委託には当たらない」として、監査請求を却下する旨の通知を行った。

しかしながら、この通知に示された理由は、妥当性を持たないばかりか違法な却下の疑いが濃厚である。以下具体的に示すと、

イ 大阪市への再度の監査請求に対しての却下理由とそれへの反論

(ア) 却下の理由：地方自治法第242条の要件に係る判断—請求内容の特定

「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。」

反論：要するに却下の第一番目の理由として、違法事由について特定していないと言っている。しかし住民監査請求は、ひとつの新聞記事を書証として提出して請求することができることを考えても、最初の住民監査請求の時点から、詳細に記載している。したがっ

て主要には監査委員の読解力の欠如というほかは無いが、これについては、監査委員がたとえ特定されていないと判断した時でもどのようにすべきかについて専門書では次の記載がある。

A 監査委員が特定されていないと読み取った場合でも「直ちに不適法として却下すべきでない」

B 補正を命ずることなく不適法と却下することは違法である。

ここで書かれているのは、法242条住民監査請求に係わる一般論でしかない。ここでいう「特定」については、「特定の有無は、監査請求書、これに添付された事実を証する書面、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して判断すべきですが、これによって特定できないと思われる時でも、直ちに不適法却下すべきではなく、補正を命じ、これによっても補正されない時にはじめて不適法として却下すべきです。」（実務「住民訴訟」著者：大塚康男、伴義聖、出版：株式会社ぎょうせい）

「要説『住民訴訟と自治体の財務』」（碓井光明著 学陽書房）では、行政不服審査法21条は、審査請求が不適法なものであっても、補正可能なものである場合には相当な期間を定めてその補正を命じなければならないとしている。こうした規定のない住民監査請求においても、住民監査請求に形式的な不備があつて、それが補正可能な場合に、補正を命ずることなく却下することは、違法であるという考え方が通用している。

名古屋高金沢支判平成9.9.3「行政手続法7条、行政不服審査法21条、国税通則法91条がそれぞれ、補正を求め、または命ずることを義務付けていることに言及し」、「容易に補正できる形式上の不備がある場合に、監査委員においてその補正を求める権限があることはもとより、補正を促さず直ちに監査請求を却下することは許されない。」上述「住民訴訟と自治体の財務」

反論まとめ：特定されていないという監査委員の解釈は、明らかに読解力不足であり、また監査委員がそのように考えたときでも、補正命令を出すように定めていることや補正を出さず却下することは違法という点について見落としている点が問題といえる。

(イ) 却下の理由：当該自治体に損害をもたらさないものは対象にならない

却下理由として市の監査委員は、「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。」と主張する。

反論：しかし住民監査請求の対象は、財務会計上の問題に絞られるとしても問題とする対象は、違法な契約など多種に渡る。住民監査請求や住民訴訟の意義として地域住民の全体の利益のため、住民の手により、違法な財務会計行為を防止し、是正等することによって、地方行政上の公正な運営を確保しようとする制度である。（最高裁昭和62年4月1日判決）「自治体に損害を与える」ことが要件と言うくくりにはなっていない。

最高裁昭和62年2月20日では、「住民監査請求の趣旨・目的について『普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法もしくは不当な財務会計上の行為又は、怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する機能を住民に与えたもの』」としている。

その上で、住民監査請求の対象となるものについて、「①公金の支出②財産の取得、管理、処分③契約の締結、履行④債務その他の義務負担⑤公金の賦課徴収を怠る事実⑥財産の管理を怠る事実」と示されている。上記「実務住民訴訟」

(ウ) 却下の理由：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。

理由その1：再々委託問題：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め立て処分業務を本市に再委託し、本市が焼却残渣処分業務及び焼却灰の運搬業務並びに焼却灰の埋め立て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。

反論：まず市が環境省に対して文書照会した内容と環境省が示した見解について明らかにすべきである。また付言すれば監査委員は、この件について内容の検討に入っている。にもかかわらず監査請求を受理し審議せず、却下するのは全くの違法対応である。

今回のがれきの受け入れ契約は、岩手県と府が処理委託契約を結び、その上で府が市に再委託した契約である。がれきは、震災特別措置法で一般廃棄物と位置付けられ、廃棄物処理法では、一般廃棄物は廃棄物を排出した市町村が処理責任を負う法の定めになっている。そこで被災市町村が、発生したがれきを処理した上で、処理できない分を岩手県に事務委託し、岩手県も県内処理を試みた上で、処理できない分を広域処理に委ね、受け入れに手を挙げた府との間で、処理委託契約を結ぶという形をとって、2013年2月から受け入れを開始した。

したがって岩手県が、府にがれきの処理を委託し、府がさらに市に委託契約を結んだ段階で再委託となり、市が市の舞洲工場で焼却処理し、排出された焼却灰の埋め立て処分場までの運搬と、処分場への埋め立て管理をそれぞれ民間業者に処理委託した段階で「再々委託」となる。

監査請求の中でこのように事実指摘をしている訳で、監査委員は環境省見解を持ち出すのならば、これら府から市、市から民間業者への再委託、再々委託がなぜ「再々委託」にならないのかを例示すべきである。

私たちの問い合わせに対しての環境省の説明は、市は、がれきの処理を委託されて焼却処理を行い、その残渣物の処理を委託したに過ぎない。これはがれき処理の再々委託とはならないと話していた。しかしこのような解釈、すなわち一部分でも委託されたものを処理し、その残余について委託するものは「再委託」（＝「再々委託」）にならないということになれば、「再々委託」禁止の法令は、有名無実化することになる。

要約的に言えば、府が最初からがれきの焼却処理を市に、焼却処理後の焼却灰の運搬と処分を民間業者にそれぞれ再委託すればよかった訳である。

もしくは岩手県から市に直接処理委託すれば、よかった訳である。従ってそうした選択肢があったにもかかわらず、法令上の「再々委託禁止」の定めを破ったことは間違いはない。

法第2条15項には、自治体は法令に従ってその事務を執り行うことが明記されている。従って今回のがれきの受け入れは、廃棄物処理法令と自治法の違反であるが、ではなぜ府と市は、この法令に違反して処理委託する契約を結んだのか。もし岩手県と市が直接委託

契約を結んでいけば、府は今回のがれき受け入れには直接関与しなかったことになる。その場合、府のもう一つの政令指定都市である堺市に、がれきの受け入れ名目で震災復旧・復興枠での補助金が環境省から降りることがあったのか。いずれにせよ再々委託の禁を破ったことは事実である。

理由その2：市にとっての損害：また、請求人は、岩手県、府及び本市の三者間の基本合意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して、市に損害が発生する可能性のあるような府と市間の契約を中止するよう独自の見解に基づき主張するが、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。

反論：今回のがれきは、震災特別措置法で一般廃棄物と位置付けられ、廃棄物処理法では、一般廃棄物は廃棄物を排出した市町村が処理責任を負う法の定めになっている。そこで被災市町村が、発生したがれきを処理した上で、処理できない分を岩手県に事務委託し、岩手県も県内処理を試みた上で、処理できない分を広域処理に委ね、受け入れに手を挙げた府との間で、処理委託契約を結ぶという形をとった。

その際の法律上の基本条件が、第1 義的に処理責任を負う被災自治体で処理できないことが条件となる。広域処理は、運送費だけでも処理費と同等にかかり、ほぼ倍額かかるからである。契約にあたって岩手県のみならず府もこの点に心がけねばならなかった。

ところが今回のがれきの広域化処理の依頼自治体である岩手県は、府に対して、なぜ広域処理が必要かを、発生自治体である宮古市のがれきの発生量、宮古市が処理した量、宮古市から岩手県が処理委託された量、岩手県内で処理する量、その上で府に処理委託しなければならぬ量について、明確に提示はしていない。

法令に基づき処理される広域処理について、岩手県の対応も対応だが、府も岩手県が求めているからと言う域を越えず、受け入れを開始している。

今回のがれきの受け入れ契約は、受け入れにあたって処理費と約同額の運送費がかかり、がれきの広域化処理が法令に基づき、必要な処理であるかを確認するのは、公金を使用する契約である以上契約自治体双方に課せられた義務と言える。

また監査請求書に記載したように、がれきの広域化必要量は、発表のたびに下方修正され、埼玉県への岩手県への持ち込みに際しては、当初の50分の1、契約を締結した後も10分の1になった。このような事例は埼玉編だけでなく、静岡県への持ち込みも、当初の20分の1に下方修正され、契約後は7分の1になった。

つまり岩手県発のがれきの広域化必要量は、環境省の公式発表として公表されてきたが、発表のたびに下方修正され信用できず、大阪へ本格実施の本年2月前にも、岩手県知事への質問に、「比重等の関係で再調査中」と答えていたのである。広域化必要量が次々と修正されている事実を掴みながら、この点を問いたださず、漫然と受け入れを進めてきたのは、受け入れ側の明らかな財務会計上の瑕疵と言える。

そうした中で法令に基づいて進めていないがれきの広域化処理に、予定通りに補助金が下りることは無く、現状で府、市のがれきの受け入れは、補助金が下りなかった時の自治体が被るリスクを承知で進める違法行為と云うる。

理由その3：財務会計上の問題から逸脱：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妥当を問うものとするのが自然であり、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。

反論：監査委員の勝手な想定でしかない。通常の独立した団体や法人間での契約行為は、法令に適合しているか、合理的かを調べた上で契約を締結する。自治体の場合当然自治法上第2条13項、15項でそのことを問われる。岩手県との関係では、法律上問われる問題にも①がれきは第1義的に被災市町村が処理する。②したがって処理できない時に広域化が成り立つ—その点についての点検をしないで契約を結ぶ問題。

理由その4：本件は先の住民監査請求と実質同趣旨：なお、本件請求は、請求書の記載にもあるように、平成25年1月28日に提出された監査請求を一部添削して提出されたものであり、上記でみたとおり、その内容も実質的には同趣旨のものと考えられる。そうすると、いずれにしても本件請求は、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。

反論：今回のものは提出時に記載したように、「再度の住民監査請求」として提出したものである。

本件は、監査委員が補正命令すら出さず、却下したこと、その場合再度の住民監査請求ができるという最高裁判例に基づき行ったものである。監査委員の見解にはその点が全く触れられていない。

ウ 外部監査人に監査を求める理由 まとめ

監査委員が、監査請求が個別的・具体的に請求していないと判断した時でも、監査委員として補正命令を出さないで却下した時には、「却下」と通知することは違法であるというのが法曹上の通念である。

そこで請求人は、監査委員から「却下」されたが、次の最高裁判例に基づき、再度の監査請求を行い、同時に外部監査人による監査を請求するものである。

「監査委員が適法な住民監査請求により監査の機会を与えられたにもかかわらず、これを却下し監査を行わなかったため、当該行為又は怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正する機会を失くした場合には、当該請求をした住民に再度の住民監査請求を認めることにより、監査委員に重ねて監査の機会を与えるのが、住民監査請求の制度の目的に適合すると考えられる。」（最高裁平成10.12.18）

なお、以上のような理由により、今回の違法な却下通知を寄越した市監査委員ではなく、外部監査人に監査を求めるものである。

(3) 請求の要旨

市長に対し、がれき広域処理に関する違法もしくは不当な公金の支出に対し、法第242条の第1項に基づき住民監査を行い、当該行為を差し止め、当該契約を是正することを求める。

(4) 請求の理由

ア 概要

本件は先に同趣旨で住民監査請求を行った。しかし補正を命ずることなく「却下」が通知されてきた。補正を命ずることなく「却下」することは違法であるという考えが通用している中、また最高裁判例平成10.12.18に基づき「適法な監査請求を却下した場合再度の住民監

査請求を行うことができる」に基づき、一部添削して再度の住民監査請求を行うものである。

イ 大阪府と大阪市による岩手県からのがれきの受け入れ経過

2012年8月3日、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。

2012年11月13日、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2億8525万792円（税込）」を締結した。

なお同契約書（別紙）には、委託料の内訳が記載され、運搬費は1億4510万3458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、次のように明示した。

「一 運搬事業者 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」

「二 大阪市 災害廃棄物の焼却処理及びその焼却灰の埋め立て処分」

2012年11月22日、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、埋め立てする。」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日までの間とする」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「9462万3698円」とすることなどを契約した。

また府・市は、平成25年度分についても予算を組み、契約と受け入れの準備を行い、2013年4月1日、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）（大阪市処理業務分）」「委託期間：平成25年4月1日から平成26年3月31日まで」「委託料12億7675万2050円（税込）」を締結した。「災害廃棄物の種類と数量」は、「木くずを中心とした可燃物」を「30,000トン」とした。

2013年4月1日、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書「廃棄物処理業務契約書」を締結し、府は、岩手県から舞洲工場まで運搬し、市は舞洲工場で焼却したあと焼却灰を北港処分地に運搬し、埋め立てすることを契約した。

ここでも市が委託する（府からいうと再々委託）業者名についても別紙2に記載がある。

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、廃棄物処理法上は、3市町村が処理する責任がある。そのため、当該市町村が処理した上で、処理できない分を岩手県に委託（事務委託）し、岩手県は、その廃棄物の処理を府工場までの運搬を「再委託」し、市に舞洲工場へ運ばれた廃棄物の焼却と埋め立て処分を「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月にかけて処理を行っている。また今年4月1日から新たな契約の元のがれきの受け入れをはじめている。

通常、廃棄物処理法では再委託は禁止されている（廃棄物処理法施行令4条の3号）が、今回の震災廃棄物の場合は、政令（H23、政令第215号）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、契約書によれば、契約に基づき業務を進めたときには、

(ア) 府は、委託先の市や委託運搬事業者から業務完了報告書を受け、確認検査の後、委託料

を支払う

(イ) 府は、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る

また岩手県は、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と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。

ウ 広域化の法令的背景

環境省主導でがれきの広域化は進められてきているが、がれきの処理は、通常の廃棄物と同じく、がれきが発生した被災市町村に第一義的に処理責任がある。したがって被災市町村では、市町村として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するというのが、廃棄物処理法上の法理と言える。

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%が国の交付金(＝補助金)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。

(今回の環境省の交付金は、資源循環利用のための基金も活用しているため、資源化、再利用を第一優先にして、処理策を考えているかどうか点検をうける。)

したがって広域処理にあたっては、法令的に次の2点が問われることになる。

(ア) 被災自治体で本当に処理できないのか、広域化の必要があるかの確認

(イ) 「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

手続き的には、被災自治体は、発生がれきについて、自区内、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、上述した(ア)や(イ)の点で瑕疵(ミスや問題点)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。その場合は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。

被災市町村からがれきの事務委託を受けた被災県は、広域化にあたっては、このように被災自治体として必要性を検証し、広域化を依頼する必要がある。また、受け入れ自治体も、本当に広域化が必要かを被災自治体に確認し、広域化を進める必要があった。

ところが、被災及び受け入れ自治体とも、がれきの広域化に当たってのこの法理を十分に解釈せず、国の交付金が100%支給されるという点に安易に寄りかかる姿勢が見られた。被災自治体は、必要性についての真摯な検証は行わず、一方の受け入れ自治体でも、「被災自治体＝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、貴重な復興予算を使う事業だという認識を欠く対応が目立った。

上述したように、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など」の要件を満たしていることが法令上も必要となる。本件住民監査請求においても、その点を十分に満足したがれきの本格受け入れになっているかを問うている。

もし広域化の必要が無いのに広域化を進め、その点がチェックされ、交付金が下りなくな

れば、被災自治体及び受け入れ自治体とも責任を問われ、広域化にかかった事業費は、両自治体で責任に応じて負担することになり、とりもなおさず両自治体に損害を与えることになる。

エ 大阪のがれき受け入れをめぐる周囲状況

(ア) 環境省主導の広域化事業が終息しつつある

岩手県が府及び富山県・秋田県との広域計画を進めるにあたって、広域がれきを巡る周囲状況の変化がある。

宮城県発のがれきの広域化が、今年度（～2013年3月31日）で終息することが今年1月10日に宣言された。

2013年1月10日、今年になって次の事実が発表される。

A 宮城県の副知事が北九州市を訪れ、がれきの持ち込みは今年3月31日で終了し、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った。

B 同じ日、宮城県は、北九州市だけでなく、東京都、茨城県についても、24年度で終息し25年度分は中止するという記者発表を行った。

がれきの全国広域化は、全国の市町村の清掃工場の焼却炉を使い、木くずや可燃物を焼却する政策として進められた。当初は不燃物も広域化の対象としていたが、不燃物は地元での処理に改められ、木くずや可燃物が広域化の対象として取り扱われてきた。その経過を考えれば、今回の発表によって、宮城県発のがれきの広域化は終息宣言を行ったといえる。

がれきの広域化政策自体、少なくとも宮城県で見ると、この半年を掛けて徐々に修正し、今年になって終息宣言を行う事態に収まったといえる。

(イ) 岩手県発のがれきの広域化の実態

宮城県だけでなく岩手県でも見過ごすことのできない事態が起きている。

岩手県のがれき処理の必要量も発表のたびに削減され、これらの調査事業が専門の事業者へ委託されていることを考えると、現状の推計値やそこから算定した広域化必要量の見直しは、不可欠である。

したがって現状で岩手県発のがれきの広域化事業も、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、このまま安易に広域化を進めれば、法令違反をチェックされ、補助金が下りず、自治体財政に穴を開けることになる。

岩手県は、宮古地区から府にがれきを広域化するとし、今年2月から府に搬出している。富山県や秋田県にも、すでに広域化を実施している。

宮城県で起きたことは、岩手県で起きないのだろうか。

A 広域化必要量が再三にわたって削減

環境省のがれきの見直し（2012年5月21日）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。

見直し後に発表された環境省の担当部署であるリサイクル対策部が「災害廃棄物推進量の見直し及びこれを踏まえた広域処理の推進について」（H24年5月21日）で発表した広域化予定量は、約2か月後（8月7日）に発表された「工程表」では、大きく下方修正された。

市←宮古地区 : 180,000トン⇒36,000トン

静岡県←山田町+大槌町： 77,000トン⇒23,500トン

埼玉県←野田村： 50,000トン⇒11,300トン

秋田県←県北+宮古市： 135,000トン⇒18,900トン

各自治体とも2か月で1/3から1/7に減っている。減ったのが2～3割でも問題になるのが、減ったのが7～8割である。計画そのものの見直しに入らなければならない減り方である。しかし岩手県も環境省も、その点については説明さえしていない。計画がいかに適当だったかは、岩手県も宮城県に負けないレベルだ。

B 埼玉県への岩手県野田村からの広域がれき量は減って終息した。

埼玉県HPによると、岩手県北部の木くずが昨年9月6日から持ち込まれ、11,300トン进行处理する予定が、次のように発表されている。

「平成24年9月6日から平成25年度までの2年を予定していましたが、岩手県野田村周辺の木くず量が当初見込みよりも大幅に減ったため、上記期間（平成24年9月6日から平成24年12月25日）で受け入れを終了しました。」

そしてこの間の受け入れ量は、試験焼却分を除き、1,065トンと言う発表であった。つまり、契約開始時に予定していた量の10分の1になったというのである。

環境省が昨年5月に発表した数量から言うと、約50分の1に減ったということである。

土砂が付着した分を見誤ったとかいう理由が述べられているが、もはや釈明できるレベルの問題ではない。量が半年で50分の1、3ヶ月弱で10分の1。がれきの広域化計画は、ざるで水をすくう様な実態であることが分かる。

そもそも最初から広域化をする必要はなかったということになる。

岩手県の担当者は、「現在広域化を予定しているところで野田村のようなところは無いのか」の質問に「現在数量を見直し中」と言うことである。

見直してから広域化の必要があるのかを判断し、広域化の契約を結ぶことが必要である。

C 岩手県（山田町・大槌町）から静岡県への広域化も終息することが発表された。

今年1月22日、静岡新聞が、岩手県から静岡県に持ち込まれる予定のがれきの木くずが減り、今年度で終息することを報道した。この点を1月24日、岩手県に確かめると事実として認めた。岩手県の発表でも、23,500トンから3,500トンと、広域化必要量が約7分の1に減っている。当初の77,000トンから言うと、約20分の1に減ったことになる。

オ 請求の理由まとめ

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、市の自治体財政に穴を開けることになる。

現状では、府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、「復興の妨げ」「精神面でも大きな負担になっている」となっている。このように今回のがれきの受け入れは、契約の一方の当事者に判断を預けている。しかし「現地が手に余ると言っている」という前提の判断の下にがれきの広域化を進めれば、まったく無駄に税金である広域化費用を使うことになる。

(ア) 広域化の必要性の示されない広域化処理は、財政に欠損を与える。

通常、測定調査会社が実際に測定し、測定結果に誤りが見つかったときには、それ以外の測定結果についても再測定を行い、測定結果に誤りが無いかを見直すのは通常の措置である。そうした事例としては、自動車や給湯器などで一部で事故があったときに、リコールで対処する。

今回は岩手県発のがれきの広域化で、埼玉県（岩手県野田村）、静岡県（山田町、大槌町）へのがれきの持ち込みの終息理由は、再調査の結果、広域化予定していた「木くず」が、それぞれ昨年契約時の予定量の1/10、1/7しかなかったということであった。それも数ヶ月で1/10、1/7になったということである。

この調査は、いずれも岩手県が専門の調査会社「民間業者A」に調査させたものである。埼玉県に持ち込んだ野田村の場合、がれきの処理量が減った理由として、以下の3点を先の埼玉県のHP上で挙げている。

A 重量計算に当たっての比重が予測より低かった。（0.55トン/m³→0.25~0.30トン/m³）

B 柱材・角材の山は、100%と予測。実態は、土砂付着

C 混合物は、「柱材・角材」が10%含まれていると予測。しかし2.5%でしかなかった。

つまり、目の前に積みあがっている柱材や角材から木くずの重量を推定するときに、一番の基本になる容積あたりの重量を示す比重を間違い、がれきの山の下に土砂の山があったことを見落とし、混合物に混入している可燃物の量を4倍近く見誤ったというのである。そしてそれらを加算して、実際の量を10倍も間違えたというのである。

しかし測定したのは役所の職員ではなく、入札の結果依頼した専門調査会社である。

（にわかには信じがたいような測定ミスというより「誤った測定」である）

岩手県発のがれき広域化に係わる場所は、同じ調査会社が担当しているという。当然他の県、府や富山県、秋田県に出すにあたって同じ間違いを犯していることが考えられる。したがって府や、富山県、秋田県などに持ち込む予定のがれきの量を測定し直す必要がある。

測定会社が測定した前のデータのままで、がれきの処理必要量を算定し、がれきの広域化の必要性を計算することは、明らかに必要の無いがれき広域化を進めることになる。

今回の場合がれきの処理には、交付金（＝補助金）が100%つくことになっている。したがってがれきの処理量は、そのまま金銭に換算されることになる。

その点を調査せず、現状のまま広域化の計画を進めることは、意識的に無駄遣いをするものと指摘されるだろう。それは犯罪行為にもなる。

(イ) 岩手県発のがれき広域化量の見直しをせず広域化を行うことは、違法処理となる。

府、富山県、秋田県に持って行く分についても、再調査すれば極端に減ることが確実に予想される。すでに秋田市については、岩手県から「当初の推計よりもがれき量が少ないことが分かり、広域処理の必要がない」との連絡を受け、4月16日付けで受け入れ中止を発表した。25年度の受け入れ予算が3月議会で成立した2週間後のことだった。

処理必要量を再調査によって見直せば、それに基づき「処理必要量」「県内処理可能量」の確定が行われ、「広域化必要量」についても改めて確定されることになる。

1月25日、岩手県知事への「岩手県は広域化を見直しするつもりはないか」という質問に「比重との関係で現在精査中」と答えている。

岩手県は、まずがれきの量の「精査」を行い、広域化がそもそも必要なのかを検証し、必要量を換算し、それから広域化しなければ違法処理となる。

(ウ) 県内処理の確定の上で広域化の必要性の検証が行われていない

がれきの処理量＝処理必要量についてのデータの公開を行っていないことに加え、県内処理でどれだけ処理が可能かについても岩手県は曖昧にしている。

岩手県の県内での処理可能量は、岩手県発表の「岩手県詳細計画・改訂版」（2012年5月）のP49には、岩手県では、

A 既設の清掃工場の焼却炉 日量 225トン

B 仮設焼却炉 日量 195トン

C セメント工場での処理 日量 770トン

と日量1,190トン処理できることが示されている。

もともとのがれきの発生量やその後のがれき処理量の算定値から行って、県内で日量1,190トン処理すれば、十分に県内処理で処理できるという計算が成り立つ。静岡県に市民団体からそのような質問が出されていたが、その後に埼玉県や静岡県で大幅ながれき（＝木くず）の下方修正がなされた。計り方の基本に間違いがあったということであり、新たな計り方で測定すれば、処理必要量は大幅に減ることが予想される。県内処理可能量を示し、広域化が必要かを数字上も示すことが求められている。そのことなしには、やはり広域化は違法処理となる。

(エ) 木くずがなくなって、木くずを中心とした可燃物がなぜ広域化できるのか。

現在、広域化実施中の富山県へは、山田町から「木くずを中心とした可燃物」が持ち込まれています。すでに報告したように、山田町は静岡県に木くずを運び、木くずが無くなったから広域化の必要は無くなったと終息宣言を行っている。

では、木くずが無くなっているのに、なぜ「木くずを中心とした可燃物」が広域化できるのか、まったく論理的な説明は行われていない。

「木くずを中心とした可燃物」というのは、国語的な意味からは、少なくとも木くずが過半を占めなければならないが、その「木くず」がない中で、「木くずを中心とした可燃物」を用意することは、神でも不可能なことである。

(オ) 禁止されている再々委託の契約書が明らかになった。

通常、廃棄物処理法では、再委託は禁止されている（廃棄物処理法施行令4条の3号）が、今回の震災廃棄物の場合は、政令（H23、政令第215号）に基づき再委託が行われていた。しかしこの震災廃棄物についても、再々委託は法令で禁止されていた。

（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（所謂再委託禁止）になっているが、H23年7月8日の「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（新規則附則第四項）。

「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。」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搬する運搬業者と、焼却と埋め立て処分をする市を、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Bに再々委託している。また埋め立て処分を契約変更承諾書で民間業者C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渣処分業務委託（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、自治法第2条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。

契約書の第15条では、契約の当事者が、廃棄物処理法その法令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。

また契約書の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。

(カ) 岩手県への情報開示請求で分かった事実

がれきの広域化の必要量については、環境省発表（「工程表」等）が指標

A 環境省は、岩手県からの報告に基づき発表内容を作成していた。（環境省独自に調査会社に委託はなし。）岩手県は、「民間業者D」にがれき量の測量・計画を業務委託。

ところが岩手県は、環境省への報告とは別の広域化必要量「一覧表」を作っていた。一覧表は、情報開示で提出されたが墨塗りされていた。

B 岩手県からは、環境省への広域化必要量についての報告書は、昨年度については、2012年5月21日と、2013年1月24日の2度行われている。これらは岩手県がそれぞれ2012年の4月と11月に測量したものである。ところがこの間環境省は、広域化必要量を3度発表している。

<以下の数量は宮古地区の数量>

- | | |
|-----------------------------|----------|
| (A) 2012年5月21日「広域処理の推進について」 | 15,200トン |
| (B) 同年 8月7日「処理工程表」 | 80,000トン |
| (C) 2013年1月25日「処理工程表」 | 80,000トン |

そして(A)と(B)の発表では、広域化必要量が、15,200トンから80,000トンへと5倍違っている。ちなみに富山県が受け入れ予定していた山田町は、同じ数量が、(A)と(B)の発表では、800トンから8,000トンとなっている。

つまり環境省が(A)から(B)の発表で5～10倍にも増加させた報告データ上の根拠が無く、環境省内でこの数値を勝手に増加させた疑問が出てきた。

C 岩手県から埼玉県、静岡県へのがれきの持込は、この環境省の(B)の時点での数値を基に、岩手県とそれぞれの受け入れ県で契約を行った。

ところが昨年11月に行った岩手県の再調査では、(B)時点の数値から次のようになった。

- | | |
|-----|-------------------------|
| 埼玉県 | 10,000トン→1,065トン（10分の1） |
| 静岡県 | 23,500トン→3,500トン（7分の1） |

この再調査は、24年度の終了時を迎え、25年度からの必要量を精査するという名目で行われたという。ところが、富山県や府に関係する地域の再調査はどのようになったかと聞いたが、調査結果を精査中という岩手県の担当者の返答が在ったが、結局府や富山県に関係するデータは、環境省の発表（C）の発表では、そのままになっている。

以上まとめると、大阪へのがれきの持ち込み量の根拠となっている数量は、環境省の工程表（2012年8月7日）に発表されている宮古地区80,000トン。（大阪はそのうち36,000トン）ところがこのデータは、これまで環境省が拠り所としていた、岩手県の報告を、5倍も増加させた値でありデータ上の根拠が無い。しかも岩手県が昨年11月に再調査した際の再測定でもその数値は変更されず、現在の大阪への持込の根拠とされている。これらの調査の結果、いよいよがれきの広域化には、根拠が無いことが分かった。したがって住民監査によってその内実を調査することを求める。

(キ) 岩手県の広域化必要量も根拠を提示せず

岩手県は、「民間業者D」にがれき量の測量・計画を業務委託していることから、「民間業者D」の報告データを岩手県に情報開示請求を行ったが、開示されなかったため、情報開示条例に基づく、異議申し立て請求した。

(ク) 「震災瓦礫受け入れ『表明して撤回』でも176億円」

がれき広域化の受け入れは、廃棄物処理施設への、補助金入手が目的
全国で178億円。府でも堺市が、86億円の復旧・復興予算枠で交付金を受け入れていることが分かった。これに対して堺市への情報開示請求と取材によって、次のことが分かった。

堺市は、環境省には「循環型社会形成推進交付金」の「通常枠」で申請。ところが「復旧・復興枠」での内示が降りたことが通知を受け、環境省と府によって「復旧・復興枠」での申請を強制されたという。別途経過資料

今回のがれき広域化については、府が岩手県とのがれきの受け入れの委託契約を結び、委託を受けていた。市そしてその下請けには、再々委託になるという法律で禁止されている契約形態をとったが、府が窓口になり堺市の交付金を得る目的もあってこれを行ったとすると、この点でも今回の受け入れは点検が必要。

(ケ) 結語

本件は、府・市にがれきの広域化を受け入れに当たって、疑義を指摘し、25年度に予定している受け入れ契約を中止し、受け入れを止めることを求める住民監査請求である。がれきの広域化は、岩手県、府・市とのやり取りだけでなく、宮城県とその他の都道府県、市町村を巻き込む大事業として進められてきたため、その点を今回の府・市の受け入れにあたっての背景事情として示してきた。

一昨年、宮城県では広域化予算成立時には、建設ゼネコンJVへの業務委託契約によって、がれきの処理先が決まっていた。宮城県が自由に扱えるがれきは無かったにもかかわらず、架空がれきを想定した広域化予算化が環境省によって企てられた。国家による復興予算の流用化そのものである。そのまま実施されれば、交付金の詐取となった。そのこともあって、一年後の昨年、宮城県は業務委託した震災がれきの契約を大きく変更した。広域化の必要性がなくなったことを宣言するような事実である。

がれきの広域処理には運搬費や諸費用がかかる。交付金の財源は税金であることを考えると、まず必要性を十分検討し事業を運営することが求められるが、時間を経るにつれて

杜撰であった側面が浮き彫りになってきた。

被災自治体では未だ多くの方が避難生活や仮設住宅住まいをしていたり、事業再開のめどが立っていないところも多い。岩手県の復興計画をみても、長期的雇用の促進や災害に強い街づくりをするなど、長期的な事業を行う段階に入っており、復興に必要な資金の投入が強く求められている。その上で、がれきを焼却処理するだけでなく、復興資材として用いる機会を当然考えるべきである。

がれきの処理費用が、税金でまかなわれていることを考え、府と市ががれきの受け入れを平成25年度においても継続することは、違法・不当な疑義があり、このまものがれきの受け入れを進めることは、法第2条第13項（最少の経費で最大の効率）及び15項（法令に違反して事務を行ってはならない）に違反する恐れがあるので、法242条に基づき住民監査請求を行い、がれきの受け入れ契約を中止し、受け入れを止めることを求める。

以上、書証を添え、住民監査請求を行う。

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、岩手県が大阪府に委託した災害廃棄物処理業務のうち、大阪府が災害廃棄物の焼却業務及びその焼却灰の埋め立て処分業務を本市に再委託し、本市が焼却残渣処分業務及び焼却灰の運搬業務並びに焼却灰の埋め立て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、大阪府及び本市の三者間の基本合意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して、市に損害が発生する可能性のあるような府と市間の契約を中止するよう独自の見解に基づき主張するが、住民監査請求の対象となり得る契約の締結若しくは履行という財務会計上の行為に固有の違法性を主張するものではない。
- ・ さらに、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。

- 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。
- また、請求人は、本件請求について、監査委員監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求め、その理由として、これまでに提出した監査請求の却下理由に異論があることを挙げているが、もとより監査委員は、常に公正不偏の態度を保持して、監査を行う義務があるのであって、法に基づき、定められた手続に則り、法律上の要件に照らして適正に審査を行うものであり、請求人の求めは相当とは認められない旨思料するので、この際あえて付言する。