

住民監査請求および監査結果の概要

平成23年度

1 びわこモーターボート競走場等の水草処理の違法確認等に関する請求

請求日 平成23年4月 8日

結果通知日 平成23年6月13日（滋賀県公報号外）

請求人の主張

請求人は、

- (1) 水草を有償で販売しながらそれ以上の積み込み運搬費用を支払うことは、廃棄物を処理したことになり、県は許可のない業者に収集運搬を委託し廃棄物の処理及び清掃に関する法律第6条の2第6項に違反し、受託業者であるAは同法7条第1項に違反する。

また、このような取引を定めた契約は無効である。

- (2) 刈り取りした水草は有効利用しているというが、有効利用された形跡は存在せず、水草は単に野積み放置され、腐敗し、悪臭や汚水を地下に浸透させるようなずさんな処理であり、一般廃棄物の処分にあたり、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する。

- (3) 1年を経過した後に請求することの正当な理由についての請求人の主張

請求人は、職員措置請求書および陳述によると、1年を経過した後に請求することにつき、次のとおり正当な理由があると述べている。

平成17年度以降の水草刈り取り業務において、水草の処理は旧態依然の処理がなされており、その業務全般において一般廃棄物の適正処理について関係する法律に違反している。

以上の理由から、水草の有効活用に関する契約の無効確認および同契約に基づく積み込み運搬費用のAからの返還ならびに水草の有効活用に関する契約に基づく行為および水草の刈り取り事業が廃棄物処理法に違反していることの確認および告発を求めている。

監査結果

一部却下一部棄却

- (1) 水草の有効活用に関する契約が違法無効であるとの主張について

ア 廃棄物の処理及び清掃に関する法律違反について

県は、9月1日および9月14日に水草12トンを6,300円で有償売却するとともに売却費用を上回る90,300円の積み込み運搬費用を支出していたが、平成17年3月25日付け環廃産発第050325002号環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長通知の「第四「廃棄物」か否か判断する際の輸送費の取扱い等の明確化」（「産業廃棄物の占有者（排出事業者）がその産業廃棄物を、再生利用するために有償で譲り受ける者へ引渡す場合の収集運搬においては、引渡し側が輸送費を負担し、当該輸送費が売却代金を上回る場合等当該産業廃棄物の引渡しに係る事業全体において引渡し側に経済的損失が生じている場合には、産業廃棄物の収集運搬に当たり、法が適用されること。一方、再生利用するために有償で譲り受ける者が占有者となった時点以降においては、廃棄物に該当しないこと。」）および関係人調査で津市長から得た回答から判断すると、県の行った行為は、費用が収入を上回る、いわゆる「逆有償」行為で、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第6条の2第6項（「事業者は、一般廃棄物処理計画に従ってその一般廃棄物の運搬又は処分を他人に委託する場合その他その一般廃棄物の運搬又は処分

を他人に委託する場合には、その運搬については第7条第12項に規定する一般廃棄物収集運搬業者その他環境省令で定める者に、(中略)委託しなければならない。」)の規定が適用される。

また、地方自治法第199条第8項の規定に基づき、大津市長および甲賀市長に対して行った関係人調査の結果、Aは一般廃棄物の収集運搬の許可を得ていないことを確認している。

このことから、県が、一般廃棄物の収集運搬の許可業者でないAに水草の積み込み運搬を委託したことは、違法な行為であったと認定される。

なお、請求人は、Aも廃棄物の処理及び清掃に関する法律第7条第1項(「一般廃棄物の収集運搬を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域(運搬のみを業として行う場合にあつては、一般廃棄物の積卸しを行う区域に限る。)を管轄する市町村長の許可を受けなければならない。(以下略)」)に違反していると述べているが、今回の取引が「業」(「業」とは、廃棄物の収集または運搬を特定または不特定の人を対象に社会性をもって反復継続して行うことを意味し、無償で行うか、処理料金を受け取るかを問わない。)(出典「廃棄物処理法の解説」廃棄物処理法編集委員会編著)として行われたかどうかについては、地方自治法第199条第8項に関係人調査に関する規定はあるものの、監査委員には捜査機関のような強制力を伴う調査権限までは与えられていないことから、自ずと限界があり、また、そもそも、地方公共団体の違法または不当な財務会計行為による当該団体の損害を補填することを目的とする住民監査請求の監査において、民間事業者であるAの業務の実態を判断する必要はないと考える。

イ 損害の発生

地方自治法第242条第1項により住民監査請求は、「違法若しくは不当な公金の支出、(中略)契約の締結若しくは履行(中略)があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し(中略)当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」とされ、住民監査請求の成立の要件として、地方公共団体の損害の発生が要件とされている。

今回の「水草の有効活用に関する契約」に基づいて行われた財務会計行為によって、県が支出したのは、前記事実関係のところで述べたとおりAに対する水草の積み込み運搬費用90,300円であり、水草の売却代金としてAから県に支払われた6,300円との差額84,000円のうちのいくらかが県の損害であると認定されたならば、住民監査請求の要件が整うが、損害がなければ住民監査請求の要件を満たさず、却下されるべきものとなる。

損害の認定にあたって参考とすべき判例として、昭和55年2月22日の最高裁判例があり、地方公共団体の違法な資金調達に伴う利息の支出について、次のとおり判示している。

「原審が確定した事業の要旨は、(1) a町は、昭和38年10月1日、訴外E株式会社から本件土地を公共用地として取得するについて、町議会の議決を経たうえ、これを買受ける旨の売買契約を締結した、(2) a町は、購入代金の支払にあてるため、D信用金庫から総額1億2384万5000円を利息日歩2銭1厘ないし2銭3厘の約定で借り入れ、これを同年12月27日までにE株式会社に支払つて本件土地を取得した。(3) a町は、借入時から昭和42年3月23日までの利息合計3263万9719円(以下「本件利息額」という。)を同信用金庫に支払った。(4) 本件借入れは、地方自治法に定める地方債または一時借入金の方法によるものでなかった、というのである。

原審は、右の事実関係のもとにおいて、本件借入は地方自治法に定める地方債

又は一時借入金のいずれの方法にもあたらない違法な措置であり、右違法な借入れに基づく本件利息の支払も違法であるから、a町は本件利息相当額の損害を受けた旨判断した。

ところで、右の事実によれば、a町は本件土地の購入代金支払いのため会計年度を超える長期資金の借入れを必要としていたところ、a町が地方債を起し資金を調達したとしても利息等の費用の負担を余儀なくされるのであるから、本件利息額の全額をa町が受けた損害と解すべきでなく、地方債の発行に伴いa町が通常負担するであろう利息等の費用に相当する額は、損害にあたらないものと解するのが相当である。」

このことを、今回の取引に当てはめると、水草を有効活用するために売却したが売却代金を上回る積み込み運搬費用を支出したことにより、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第6条の2第6項に違反したが、県が一般廃棄物の収集運搬の許可を有する業者に委託したとしても積み込み運搬の費用の負担を余儀なくされるのであるから、本件積み込み運搬費用の全額(90,300円)を県が受けた損害と解すべきでなく、水草の収集運搬に伴い本県が通常負担するであろう積み込み運搬の費用に相当する額は、損害にあたらないものと解するのが相当である。

そこで、実際の支出額が、通常負担するであろう積み込み運搬の費用と比べて多いのか少ないのかによって損害の有無が判断されることになるので、これまでの水草の一般廃棄物としての処分の実態、民間事業者の収集運搬の経費、重機を持ち込んでトラックに積み込む経費について、種々検討したところ、県がAに対して支払った金額(22,575円/3トン車・台:重機を持ち込み、トラックに積み込み、約27km運搬)は、通常負担するであろう積み込み運搬費用に相当する額であると認定でき、住民監査請求の要件である損害は発生していないとの判断に至った。

以上のことから、請求人がいう、今回の行為は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反するものであり、水草の有効活用に関する契約は無効であり、同契約に基づく公金の支出は、返還させるべきとの主張は、県に損害が発生していないことから、地方公共団体の損害の補填を求める住民監査請求の要件を満たしておらず、請求人の主張は、認められない。

(2) 水草刈り取り事業が違法であるとの主張について

ア 廃棄物該当性の判断について

廃棄物の処理及び清掃に関する法律第2条において、廃棄物、一般廃棄物、産業廃棄物がそれぞれ定義されているが、平成17年8月12日付け環廃産第05081203号環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長通知の「第1 総論」の「4 事実認定について」の「(2)廃棄物該当性の判断について」には「廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で譲渡することができないために不要となったものをいい、これらに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常の見取り形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断すべきものであること。(中略)各種判断要素の基準に基づいて慎重に検討し、それらを総合的に勘案してその物が有価物と認められるか否かを判断し、有価物と認められない限りは廃棄物として扱うこと。なお、以下は各種判断要素の一般的な基準を示したものであり、物の種類、事案の形態等によってこれらの基準が必ずしもそのまま適用できない場合は、適用可能な基準のみを抽出して用いたり、当該物の種類、事案の形態等に即した他の判断要素をも勘案するなどして、適切に判断されたいこと。(中略)」

ア 物の性状(中略) イ 排出の状況(下略) ウ 通常の見取り形態(中略)

エ 取引価値の有無(中略) オ 占有者の意思(中略)」とされ、さらに同通知では、「 廃棄物該当性の判断については、法の規制の対象となる行為ごとにその着手時点における客観的状況から判断されたいこと。例えば、産業廃棄物処理業の許可や産業廃棄物処理施設の設置許可の要否においては、当該処理(収集運搬、中間処理、最終処分ごと)に係る行為に着手した時点で廃棄物該当性を判断するものであること。」とされている。

県が行っている水草刈り取り事業に伴い発生する水草が、廃棄物に該当するかどうかは、上記通知の判断基準等をもとに判断することになるが、次の諸点から廃棄物に該当しないものと考えられる。

(ア) 県が行っている事業は、水草を用いた有効活用の事業であること。

各事業の事実を確認したところ、いずれの事業も刈り取った水草の占有者である県は、水草を廃棄物として扱う意思がないことが、各事業の仕様書等において確認ができ、耕土化、堆肥化、飼料化等、水草の有効活用を目的としていた。

(イ) 滋賀県における過去の事実から、かつては、有価物として取り扱っていたこと。

各種文献によると琵琶湖の藻はかつて有価物として取り扱われていたとの記載があったので、「滋賀県統計全書」により確認したところ、昭和5年から昭和13年までの水産統計の中に、自治体別に「藻類」の金額と販売量が記載されていることが確認でき、過去ではあるが有価物として取引されていた時期があったことが確認できた。

文献によると、水草の施肥の方法についての研究が滋賀県農事試験場で前記滋賀県統計全書の記録と同時期に行われるなど、滋賀県においては自然のサイクルを活用した農業が実施されていたこともあったようであるが、戦後の農業近代化による化学肥料の普及により1950年代なかば頃から水草の活用は行われなくなったようである。

現在においても、有機農業の観点から、自然の循環サイクルを活用して、水草の耕土化や堆肥化を行うことは、意義のある取り組みと考える。

イ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律違反について

各所管課が行った事業のうち、水草の取扱いについて個別に判断した事項は次のとおりである。

(ア) 近江八幡市津田干拓地での耕土化の取り組み

琵琶湖政策課、流域政策局の事業では、刈り取った水草を近江八幡市津田干拓地に搬入し、水草を耕土化する取り組みがなされているが、耕土化を行っている土地の使用権限を有し、自己の管理のもとで行っていることから、廃棄物として処分されたとはいえない。

(イ) 高島市藁園での土壌改良材としての田へのすき込み

琵琶湖政策課が刈り取った水草を使用貸借した土地に仮置きした後、希望する農家が自ら無償で引取り、田に土壌改良材としてすき込んでいることから、有用物として無償で引き取られており、廃棄物として処分されたとは言えない。

(ウ) 長浜市山門での土壌改良実験の取り組み

琵琶湖政策課が刈り取った水草を、賃貸借契約を締結し使用権限のある長浜市山門地先の仮置き地に一旦置き、その水草を土壌改良実験を依頼している農家の田まで経費をかけ運搬を行っているが、これは水草の実験を依頼しており、廃棄物を有償で運搬したとは言えない。

一般廃棄物の収集運搬業の許可権限を有する長浜市長に地方自治法第199条第8項の規定に基づき関係人調査を実施して得た回答でも、実際に運搬した業

者に対して収集運搬業の許可は与えていないが、土壌改良材として適切に利用されている場合は、廃棄物ではないと考えられるとの回答を得た。

関係職員から土壌改良材としての実験の状況がわかる資料を提出させるなどして取組内容を確認したところ、一定実験を行っていることが確認できたので、廃棄物の処理ではなく、運搬を有償で行っていたが、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく許可が必要であるとは言えない。

(I) 近江八幡市牧町での土壌改良材としての活用

下水道課が刈り取った水草は、近江八幡市牧町に所在する賃貸借契約を締結し使用権限のある土地に仮置きし、その後希望する農家が圃場にすき込んでいことから、廃棄物として処分したとは言えない。

(オ) 山田漁港で陸揚げされた水草の有効活用

流域政策局が行った水草刈り取り事業のうち、82.25トンは有償売却され、畜産飼料の原料として有効活用されており、また、有償売却時の積み込み運搬費用は買い取り業者の負担であったので、いわゆる「逆有償」でないことから、廃棄物の処理及び清掃に関する法律の適用を受ける取引でもないと言える。

以上のことから、水草は廃棄物処理法上の一般廃棄物とは認められず、請求人の主張は、認められない。

(3) 行為のあった日から1年を経過した後に請求することについて、正当な理由があるとの主張について

平成21年度の水草刈り取り委託業務については、契約の締結、前金の支出、精算金の支出という3つの財務会計行為がなされているが、住民監査請求の始期は、平成14年7月16日最高裁判例によれば「公金の支出を構成する支出負担行為、支出命令および支出については、地方自治法242条2項本文所定の監査請求期間は、それぞれの行為があった日から各別に計算すべきである。」とされていることから、前記、
、
それぞれの行為があった日から各別に1年の計算をすることになる。

また、平成7年2月21日最高裁判例によれば「概算払は、地方自治法が普通地方公共団体の支出の一方法として認めているものであるから、支出金額を確定する精算手続の完了を待つまでもなく、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為としての公金の支出にあたるものというべきである。そして、概算払による公金の支出に違法又は不当の点がある場合は、債務が確定していないからといって、これについて監査請求をすることが妨げられる理由はない。」とされていることから、
の前金の支出についても概算払と同様、債務が確定していないからといって、監査請求の対象とならないわけではなく、前金の支出の日から1年の計算をすべきことになる。

そこで、1年を経過した後に請求されている平成21年度事業の
契約の締結および前金の支出について、正当な理由があったかどうかについて判断する必要があるが、平成14年9月12日最高裁判例によれば、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて住民監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在または内容を知ることができなかった場合における地方自治法第242条第2項ただし書にいう正当な理由の有無の判断は、「特段の事情のない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである」とされている。

今回の請求について、過年度の事業のうち平成17年度までの事業に関する公金の支出の存在については、請求人が請求書に添えて提出している事実証明書に記載さ

れており、平成18年10月13日の面談記録からもその当時請求人自身が知っていたことは明らかであり、その当時住民監査請求をせず、面談記録が作成されてから4年以上も経過した後に請求することについて、正当な理由があるとは認められない。

また、平成18年度以降の事業についても、情報公開請求等すれば、知り得る情報であり、1年を経過した後に請求することについて、正当な理由は認められない。

以上のことから、請求人がいう、財務会計上の行為があった日から1年を経過した後に監査請求をすることについて、正当な理由があるとの主張は認められず、契約および支出が行われてから1年以上経過している財務会計行為については、住民監査請求の対象とならないため、本案審理を行わず、却下する。

意見

今回の請求の対象となった事業の執行に関しては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する行為が認められたほか、水草の刈り取り事業の実施に当たって県として改善すべき事項が認められたので、次の諸点について改善検討され、県民の理解を得る事業とするよう知事に対し意見を付す。

なお、これらの意見に対する対応の方針を速やかに監査委員あて報告されるとともに、方針に基づき具体的な対応をされた時点においては、その内容についても、併せて監査委員あて報告されたい。

1 廃棄物の処理及び清掃に関する法律違反について

今般の事案は、水草の有効活用に関する契約の締結に当たり、本来は関係法令に違反することはないか、十分な調査と検討が必要であったにもかかわらず、経済性を重んじる余り、慎重な検討や組織的なチェックがなされないまま締結し、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反するという結果に及んだものである。

法令を遵守し公正、適正に事務を執行する立場にある県の職員が、違法であるという認識がなかったとはいえ、結果として、違法行為を行った事実は重く、あってはならないことである。

については、今回の事案に携わった職員に対しては、事柄の重大性を認識させるため、必要な措置を講じるとともに、全庁挙げて、二度とこうしたことが起こることのないよう、特に、法務やコンプライアンス意識の向上を図るための研修の一層の充実など適切な措置を講じ、再発防止を徹底されたい。

2 水草の有効活用事業について

昨今の琵琶湖における水草の異常繁茂は、水質への影響のほか、船舶の航行障害や悪臭など生活環境保全上の支障となって現れており、これらの障害を取り除くことは、滋賀県民のみならず下流府県の住民にとっても重要な関心事である。

水草の除去対策として、耕土化や肥料化といった循環型のサイクルに乗せ、有用資源として用いることは古くから行われており、これに習って有効利用することは本県ならではの取り組みとは言え、今後ともその考え方、政策理念のもとに、計画的かつ効果的な事業執行がなされることが望まれる。

しかるに現在行われている事業は、中長期的な視点に立って計画的に進められているとは言い難く、また、事業の執行方法も関係部局間で統一がみられないなど、改善できる余地が多々あると思われ、そのことが今回の住民監査請求がなされた背景にあるものと思料された。

このため、水草刈り取り事業およびその有効利用に関しては、早急に関係部局が連携して基本方針を策定するとともに、これらの事業を所期の目的に沿って計画的かつ効果的・効率的に実施するための具体的方策を検討されたい。