

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

平成25年11月6日

徳島市監査委員	久米川 文 男
同	工 藤 誠 介
同	岡 南 均
同	吉 本 八 恵

住民監査請求に係る監査結果

第1 請求の受付

1 請求書の受付日

平成25年8月29日

2 請求人

省略

3 請求の内容

請求書の内容

以下枠内のとおり、ほぼ原文のまま記載する。

第1 請求の趣旨

徳島市は、徳島市より産業廃棄物の収集・運搬・処理及び再生処理等の許可を有する事業者が、違法に他町村より廃棄物を持ち込み処理していることを知りながら放置している。徳島市の損害額は¥44,407,680-である。

違法である事を確認し損害賠償金に対して徳島市長、第一副市長、市民環境部長、東部環境事業所長、西部環境事業所長、5名で損害賠償金を徳島市に返還することを求める。

第2 請求の理由

徳島市から許可を受けている違法事業者(以下「甲社」とする。)は徳島市以外の他市町村から収集した廃棄物を自社に持ち帰り積み替え保管し、徳島市内より収集した一般廃棄物と混同し、廃棄物を分類ごとに分別し徳島市が指定する処理事業所に持ち込んでいる。

同様に産業廃棄物も収集し一部を一般廃棄物に混同させ徳島市が指定する処理事業所に持ち込んでいる。

平成18年から平成24年までの他市町村からの一般廃棄物の持ち込み数量の内訳は、鳴門市2,800t 松茂町400t 藍住町400t その他県内一円400tでありこの内徳島市の処理事業所で処理された数量は384t×7年=2,688tである。

徳島市区域外の市町村から搬入される一般廃棄物の処理に関する要項では、一般廃棄物処理施設に搬入される一般廃棄物が適切に処理される為に事前協議が必要であると明記されている。しかしこれだけの長期間、大量の廃棄物を他市町村からの持ち込みを認めている理由はない。

第3 徳島市の対応

徳島市は甲社の元従業員数名が内部告発等をしているにも関わらずなんの調査も行わず必要な措置を怠っている。市民生活に悪影響を及ぼすばかりでなく莫大な被害を一日でも早く防ぐ措置を求める。

第4 徳島市の責任

徳島市は内部告発者から通報を受け早急に対処しなければいけない案件で有り放置しておく問題でない。徳島市民の税金において、廃棄物の処理を行っている以上損害金の返還は免れることはできない。

内部告発者から告発状を提出されたのが平成25年7月19日であり1ヶ月もの月日が過ぎている。市民の信頼を裏切る行為であり市長以下4名の責任は重大で有り明確である。

第5 まとめ

今回の他市町村の一般廃棄物及び産業廃棄物の持ち込みは日常的に行われている行為であり徳島市民に対する裏切り行為である。市税を投入して処理をしている以上許すことが出来ない。闇雲に時間と損害金のみが増えている。現状を鑑み一日も早い解決策を考え市民に説明する責任がある。

又徳島市の一般廃棄物の収集・運搬・処理及び再生処理の許可を受けた甲社に対しても速やかに行政指導等を行い許可の取り消しを求める。長期間違法行為を続け悪質で損害金も多大である。

当該行為を防止若しくは是正し若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補填する為必要な措置を講ずべき事を請求する。

第6 以上の次第で監査請求人らは請求の趣旨記載の監査請求に及んだ。

事実証明書

- ・ 損害賠償金（算出表）
- ・ 徳島市区域外の市町村から搬入される一般廃棄物の処理に関する要綱

請求の要旨

上記請求書及び事実証明書の内容から勘案し、請求の要旨を次のように解した。

ア 請求の対象行為等

徳島市長、第一副市長、市民環境部長、東部環境事業所長、西部環境事業所長の5人（以下「市長等」という。）が、少なくとも平成18年から、徳島市より廃棄物の収集・運搬・処理及び再生処理の許可を受けている甲社が違法に他市町村からの廃棄物を持ち込み処理しているのを放置し、その処理に係る費用を徳島市が負担（支出）している。

イ 違法不当理由と損害の発生

市長等が甲社の違法な当該持ち込み処理を放置すること、さらにその処理に係る費用について支出することは違法不当であり、その結果、違法に持ち込んだ廃棄物の処理に係る費用から当該処理に伴い徴収した手数料を控除した差額分について、徳島市に損害が生じている。

ウ 求める措置

徳島市に対し、次の措置を求める。

市長等が、上記損害を徳島市に賠償すること。

甲社に対し、速やかに行政指導等を行い、許可を取り消すこと。

当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって、徳島市の被った損害を補てんするために必要な措置を講ずること。

4 請求の受理

請求内容等に一部不明な点があったので、補正を求めた。

なお不明な点が残り、請求の対象について一部疑義があったが、陳述等を受けることにより明らかになる可能性もあると考え、地方自治法（以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、平成25年9月26日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 請求人の陳述等

法第242条第6項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を設け、平成25年9月26日に請求人から陳述を受けた。

2 監査対象事項

本件監査請求書並びに事実証明書及び請求人の陳述（以下「本件監査請求書等」という。）の内容を勘案し、次を監査の対象事項とした。

甲社が他市町村から持ち込み処理した廃棄物の処分費用に係る支出は、法第242条に規定する違法不当な公金の支出に当たるか。

請求人が主張する廃棄物処理に関する管理や調査について、市長等に法第242条に規定する違法不当に怠る事実があるか。

請求人が措置を求める許可の取り消しは、住民監査請求の対象となる財務会計行為に当たるか。

3 監査対象課等

市民環境部市民環境政策課を監査対象課とした。

監査対象課から関係書類の提出を求めるとともに、平成25年9月26日に、市民環境部長及び副部長、市民環境政策課長、その他担当職員から事情聴取を行った。

4 監査対象課の説明

他市町村の廃棄物の処理について

許可業者が他市町村から廃棄物を搬入することの違法性については、当該廃棄物が産業廃棄物の場合と一般廃棄物の場合で異なる。

産業廃棄物については、許可業者が産業廃棄物収集運搬業の許可を有していれば、当該廃棄物を県内の市町村間で移動することは適法である。なお、産業廃棄物に関しては県の所管であり、県に許可権限がある。

一方、一般廃棄物については、廃棄物の移動に当たり市町村間で事前協議がない場合は違法となる（廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令第4条第9項）。市町村は、自区内における一般廃棄物を適正に処理する責任があり、他市町村の区域に搬出しなければならない場合は、搬出先の市町村の処理計画に影響を及ぼすため、市町村間の協議及び搬出先の市町村の容認が必要となる。

本市において、一般廃棄物については、法に基づく通知（市町村間の協議）により他市町村からの搬入状況は把握している。仮に、事前協議なく本市に一般廃棄物の搬入があった場合は、直ちに搬入を停止させるとともに、搬出先の市町村に対して法に基づく手続（市町村間の協議）をしよう求めることになる。

許可業者に対する管理・監督について

本市では、許可業者による一般廃棄物の処理が適正に実施されることを確認するため、通常業務においては、東・西環境事業所におけるごみピット監視カメラによる不適正搬入廃棄物のチェック及び展開検査、不燃物減量・再資源化施設における施設職員による目視チェック及び本課職員による搬入ごみの展開検査を実施している。

また、許可業者に対しては、2年ごとの許可更新時において関係法令の遵守等について誓約書を提出させるとともに、定例的及び臨時的に開催する連絡会においても、各業者に対し許可条件の遵守の徹底について指導するなどの取り組みを行っている。

告発状に対する本市の対応について

本市は、提出された告発状で指摘された内容について事実確認を行うため、再三にわたり、甲社社長等関係者への事情聴取、甲社の営業所及び工場への立入調査を実施しており、さらには関係市町（鳴門市、藍住町、松茂町）への聞き取り調査等も行っている。調査等は現在も継続中である。

第3 監査の結果

1 判断理由

本件監査請求書等から、請求人は、「甲社が他市町村の廃棄物を徳島市が指定する処理事業所へ違法に持ち込み処理するのを、市長等が放置し、その処理に係るコストを負担（費用を支出）していることは違法不当であり、これによって市に生じた損害を市長等が賠償するべきである。」と主張していると解することができる。

以下、本件監査請求について判断する。

住民監査請求制度は、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、当該地方公共団体の長などの執行機関や職員の違法不当な財務会計上の行為又は怠る事実（以下「財務会計行為」という。）について、その監査と予防、是正等の措置を監査委員に請求する制度である。そして、請求の対象とされる財務会計行為は、公金の支出、財産の取得、管理、処分、契約の締結、履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課、徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られている（法第242条第1項）。

したがって、本来、住民監査請求において監査委員の監査の対象となるのは、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員についての違法不当な上記 ~ に該当する財務会

計行為そのものについてである。そうすると、少なくとも、執行機関又は職員の行為等を直接の対象としていないと認められる場合や、違法不当とする執行機関又は職員による行為等が上記財務会計行為のいずれにも当たらないと認められる場合は、当該監査請求は要件を満たさないものとして却下される。

ところで、本件請求書等から勘案すると、本件請求人が執行機関又は職員による違法不当な行為等として請求の対象としているものとして、第一に市長等が違法に持ち込まれた他市町村の廃棄物を処分するための費用を支出していること、第二に違法な甲社の持ち込み処理を知らず放置し廃棄物処理等に係る管理を怠っていることの2点が認められる。これは、上記財務会計行為のうち、 の違法不当な公金の支出、あるいは の違法不当に怠る事実それぞれに対応する。

そこで、請求の対象としている上記の二つの市長等の行為について、より総合的・実質的な見地から、財務会計行為との関係や住民監査請求の適否をも含めて検討し、市長等に請求人の主張する措置を求めるべきであるかどうかについて判断する。

公金の支出について

請求人は、「市長等が、違法に持ち込まれた他市町村の廃棄物を処分するための費用を支出している」と主張している。

本件監査請求書等において、公金の支出が違法不当であるという主張が明確に示されているわけではないが、処分コストを市の損害として捉え市長等にその賠償を求めていることから、請求人は、財務会計行為のうち、ひとつには処分に係る公金の支出を請求の対象にしようとしていると解することができる。

ところで、法242条に定める住民監査請求においては、請求人は、対象とする違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、他の事項から区別し特定して認識できるように、個別的、具体的に摘示することを要するとされている。

請求対象の特定に関して、最高裁判所は、法第242条第1項は「一定の期間にわたる当該行為等を包括して、これを具体的に特定することなく、監査委員に監査を求めるなどの権能まで認められたものではないと解するのが相当である」とし、「当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要する」と判示し、3年度にわたる5千万円以上の架空接待費支出は違法不当であると

する住民監査請求は請求対象の特定を欠き不適法であるとしている（平成2年6月5日判決）。以後、多くの裁判例において、この判決の趣旨が受け継がれている。

本件監査請求においても、公金の支出についての請求とする場合には、さらに、対象とする公金の支出行為が他の支出行為と区別できるよう特定して摘示されていることが必要である。

そこで、上記判例等に照らして本件監査請求をみると、対象とする公金の支出行為は、「平成18年度から平成24年度までの他市町村から違法に持ち込まれた廃棄物の処理に関する支出」と捉えざるを得ず、かかる支出行為の特定は、包括的、概念的なものとなっており、個別・具体的に特定されたものとはいえない。

結局のところ、請求人は、市長等による公金支出行為を請求の対象としていても、請求人の主張するところの甲社による不正行為を専ら示そうとすることに主眼が置かれ、市長等による公金支出行為の具体的な事象を捉えてその違法不当性を吟味したうえで監査を求めているとは解されず、損害の発生も概念的に示されたものであり、違法不当とする公金支出行為を個別的、具体的に摘示して請求しているとはいえない。そうすると、違法不当な公金の支出を対象とした本件請求は、法第242条の要件を満たさないものと判断する。

管理を怠る事実について

ア 廃棄物の持ち込みに係る管理等について

請求人は一方で、市長等が廃棄物の違法な持ち込み処理を放置するなど、廃棄物処理上の管理を違法不当に怠っていると主張している。本件監査請求書等からは、市長等が財務会計行為との関係で何を怠っていると主張しているのかが明確ではないが、記載の上では、違法な廃棄物の持ち込みの取り締まり、告発状を受けての調査を行わないことなどを問題にしていると解される。

ところで、住民監査請求において対象となる怠る事実は、「公金の賦課、徴収を怠る事実」と、法第237条第1項に規定する公有財産、物品、債権、基金の財産的価値そのものの維持・保全等の財務的処理を直接の目的とする管理の懈怠である「財産の管理を怠る事実」に限られる。

しかし、請求人が問題にしている廃棄物の取り締まりを怠ることや告発に対する調査を行わないことは、「公金の賦課、徴収を怠る事実」あるいは「財産（公有財産、物品、債権、基金）の管理を怠る事実」のいずれにも該当しない。したがって、これらの懈怠については、そもそも住民監査請求により措置を求める対象とはならないも

のである。

イ 損害賠償請求権の行使等について

ただし、本件監査請求書等をみると、請求人は、「怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補てんするため必要な措置を講ずべきこと」を求めている。これを法第242条の条文を形式的に記載したもので特段の具体的な意味はないと解することもできるが、本件請求の趣旨をより総合的、実質的に検討し、「請求人の求める必要な損害補てん措置には、他市町村の廃棄物の持ち込みにより徳島市に処分コストを負担させる原因となった甲社に対する損害賠償請求権の行使（以下「当該請求権の行使」という。）が想定されている」と広義に捉えるならば、当該請求権の行使を怠っているとの主張も含まれていると解する余地がないとはいえない。そして、かかる主張が含まれているとすれば、本件請求を市長等の財産（債権）の行使を怠る事実を対象とした請求であると認め、適法な住民監査請求として取り扱うことも可能であると考える。

そこで、請求の対象に含まれているとして、市長等が当該請求権の行使を怠っているのかについて検討する。

市（市長等）が甲社に対して当該請求権を行使するならば、民法第709条によらなければならないことになる。その場合、市（市長等）は、具体的な事実に基づき不法行為の存在、損害発生の実事、損害額、行為者の故意・過失及び不法行為と損害発生との相当因果関係の存在について立証することが必要となる。請求人は損害が明らかなものとして主張しているが、市（市長等）が事実関係を詳細に把握し、他市町村の廃棄物の持ち込みを具体的な損害の発生に結びつけ、損害等について立証するのは容易ではないと推察される。

一方、請求人は、市が告発者の通報を受けているにもかかわらず調査も行わず必要な措置を怠っていると主張しているが、市長等においては、告発状の内容等について再三にわたり事情聴取や立入調査などを実施し、現在も調査を継続しており、事実認定のための調査努力を怠っているとはいえない。

これらのことから、市長等が当該請求権を行使していないことをもって、違法不当に財産（債権）の管理を怠っているとはいえない。したがって、財産（債権）の管理を怠る事実から生じる損害賠償を市長等に求める請求には理由がない。

許可の取り消し等について

以上のほかに、請求人は、甲社に対して速やかに行政指導等を行い、一般廃棄物の

収集・運搬・処理及び再生処理の許可を取り消すなどの措置を市長等に求めている。

しかし、財務的処理を目的としない一般行政目的上の行為は、その行為の結果として地方公共団体の財政や財産に影響を及ぼすものであっても監査請求の対象とはならないとされている。

本件請求の場合、請求人が求める措置の前提となる行政指導の実施や許可の取り消しを決定する行為は、行政上の管理についての行為であって、専ら財務処理を目的とした財務会計上の行為ではないので、当該措置を求める請求はそもそも住民監査請求にはなじまないものと判断する。

2 結 論

以上のことから、次のように決定する。

本件監査請求のうち、市長等が損害賠償請求権の行使を怠っているので市への賠償を求めるとする請求については、理由がないので棄却する。

その余の請求については法第242条に規定する住民監査請求の対象とは認められないので却下する。

3 付 記

結論は以上のとおりであるが、監査の過程において、本市における廃棄物処理に係る業務について、監査委員として「本市に対し廃棄物処理に係る告発状が提出されているような状況に鑑み、担当部課においては適正な廃棄物処理行政を推進するという観点からも、例えば、廃棄物処理等の許可を受けている業者に対する指導を徹底するなど、廃棄物の適正な処理に向けたより一層の取り組みが求められているのではないか。」との意見があったので付記する。