

処理量を前年比1.5%減にしか見積もらないのは、廃棄物の減量化を非合理に過小評価しているとし、また「山梨県廃棄物実態調査は、5年ごとの詳細調査とそれの間の4年間の簡易調査を実施しているが、平成20年度の詳細調査で委託処理量が半減していることから、簡易調査の調査手法に問題があり、同じく簡易調査で行った平成21年度の調査結果は、処理業界の意見と矛盾している」ことなどを理由に、「平成23年5月の収支見通しは明野処分場への搬入量を過大に見積もった」としている。

また、「経営審査委員会報告書では、処理業界は企業経営の安定性を考慮すると複数の処分ルートを確認することが必要であるため、センターに搬入できるのは1/3～1/2程度であるにもかかわらず、委託最終処分量の8割以上が搬入されるのは過度に楽観的であるとともに、平成23年5月の収支見通しの搬入見込量のベースとなる7～9月の平均搬入量は、『山梨県環境整備センターの活用促進策に向けた当面の対策について』における当面の対応策によって増加したものであるから、持続可能な搬入量とは言えない。」としている。

従って平成23年5月の収支見通しは過度に楽観的な数値をもとに計算したものであるから、環境整備センターの受入廃棄物量は想定をかなり下回り、最終収支差は平成23年5月の収支見通しより大幅にマイナスになることが予測できると主張している。

産業廃棄物実態調査については、環境省（旧厚生省）で示された「産業廃棄物排出・処理実態調査指針」に基づいて実施しており、そのうち簡易調査については、上記指針にある産業廃棄物の行政報告等（多量排出事業者、処分業者等の報告）を用いた方法によって推計している。

従って、簡易調査の調査手法に問題があり、平成23年5月の収支見通しは明野処分場への搬入量を過大に見積もったとする請求人の主張は理由がない。

また、県が平成22年5月に定めた「山梨県環境整備センターの活用促進に向けた当面の対応策について」は、県公共事業からの廃棄物の搬入確保、産廃処理業者へのセンターの活用要請、市町村等排出事業者へのセンターの活用要請など持続可能な対策がほとんどであり、7～9月の増加は一時的なものではない。

したがって、当面の対応策によって増加したものであるから、持続可能な搬入量とは言えないとする請求人の主張は理由がない。

(6) 漏水検知システムの異常検知の原因究明作業等に要する経費の収支見通しへの算入について

請求人は「平成23年5月の収支見通しは、漏水検知システムの異常検知問題について、何の根拠も示さずに平成23年10月に調査が終了し、廃棄物の受入れ再開するとしているが、平成23年7月現在で原因が究明されていないことから、収支計画よりも調査費用が増大するもの、それらを考慮していいまい。」と主張している。

平成23年5月の収支見通しでは、漏水検知システムの異常検知の原因究明作業の見通しが不透明な中、試算の前提として10月再開を仮定したものであり、楽観的に10月再開を見込んだものではない。

したがって、原因究明作業の長期化により、受入停止期間の長期化が見込まれる場合には、その時点において、改めて収支推計を行う。

(7) センターに係る公金支出等について

請求人は、「第1に『明野処分場の建設及び維持管理に関しては、現時点において大幅な赤字が生じている上、その赤字は今後不可避的に大幅な増加が見込まれる。』、第2に『今後、県内に公共関係の産廃処分場が必要であることは明らかであり、県知事自身もそれを認めている。』、第3に『現時点及び今後増大する同処分場の建設・維持管理に係る赤字は、中銀等からの借入金で賄われているが、それは全額県の損失補償によりなされている。』、第4に『事業団の赤字が今後も増大確定である以上、事業団が上記借入金を今後も増大させることは確実であり、それに応じて、県の損失補償額も増大する。』、第5に『事業団自ら返済能力がない上記多額の債務は、全額県費負担で返済しなければならない事態に至ることは誰の目にも確実な事実である。』とし、知事が事業団の運営を維持するために、県費を支出し、損失補償を続けることは、県に回復不能の損害を与えることにはかならず、行政裁量権を著しく逸脱した、行政裁量権の濫用であり、地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項、廃棄物処理法第3条に違反するものである。」とし、今後、県は事業団に対する貸付金、補助金の支出、損失補償を行わないこと、事業団に派遣した職員の人件費の支出を行わないことを求めている。

前述のとおり、本県の公共関係による最終処分場事業は、産業界・市町村の要請を背景に県が政策的に推進してきた。また、センターは公益性、公共性を有するものであることから、県は事業団と一体となつてその活用等を図ってきた経緯がある。

事業団の運営に必要な経費は、まずは事業団自らの経営努力により確保すべきであることは言うまでもない。しかしながら、こうした経緯やセンターの現状を踏まえ、県は事業団に対して、安全確保のための必要な経費の助成、金融機関からの借入に係る支払利子負担を軽減し経営を安定させるための短期貸付け、事業資金の円滑な調達を支援するための損失補償などの財政支援を行ってきた。これらの財政支援は県議会の議決を経たうえで、法令、規則等に基づいて適正に執行している。

したがって、県の事業団に対する財政支援について、行政裁量権を逸脱し、その濫用があったとは言えない。

また、廃棄物処理法第4条第2項では、産業廃棄物の適正な処理が行われるように必要な措置を講ずることは県の責務とされている。事業団の業務は県の事業を補充、支援する役割を担っていることから、県は事業団に対し職員を派遣を行うとともに、また、派遣した職員の給与については、公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律第6条第2項に基づき適正に支出している。こうしたことから、事業団に派遣した職員に対する人件費の支出について、行政裁量権を逸脱し、その濫用があったとは言えない。

以上のことから、本件措置請求に係る請求人の主張は理由がない。

5 監査対象部局の陳述に対する請求人の意見

平成23年8月23日に行つた監査対象部局の陳述に対し、平成23年8月30日付で、請求人から次のような趣旨の意見書の提出があった。

1 「(3) 『廃棄物処理法第3条』違反について」への反論

「廃棄物処理法第11条 事業者は、その産業廃棄物を自ら処理しなければならない。

2 市町村は、単独に又は共同して、一般廃棄物とあわせて処理することができる産

業廃棄物その他市町村が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる。

3 都道府県は、産業廃棄物の適正な処理を確保するために都道府県が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる。」
廃棄物処理法第3条第1項は、全国的に最終処分場が逼迫するなど、放置しておけば事業者が自らの廃棄物を適正に処理することが出来なくなってしまうような事態が生じている場合には、産廃処理施設を都道府県が確保してもよいことであり、こうした事態のない場合、「都道府県が処理することが必要であると認める産業廃棄物」は実際には生じてこない。そうであれば、廃棄物処理法第11条第1項と第3項は矛盾してしまふ。必要のない処分場を都道府県が事務として行えば、その運営によって赤字が生じ、その赤字が公金で賄われることになってしまふからである。従って、廃棄物処理法11条第3項及び同法15条の5をもって、明野処分場の事業継続のために公金を支出することが同法3条違反にならないとする知事の主張は誤りである。

II 「(4) 『地方自治法第2条第14項』及び『地方財政法第4条第1項』違反について」への反論

山梨県知事は「本件、最終処分場事業に関する支出は、議会の議決を得た予算を法令、規則等に基づいて適正に執行しているものである」から、「知事に行政裁量権の逸脱、濫用」はないとしている。

しかし、もしも議会の議決を得たものはすべて行政裁量権の逸脱、濫用であり得ないとするならば、そもそも住民監査という制度を設けておく必要はない。この制度が認められているということは、たとえ議会の議決を得たものであっても、それが行政裁量権の逸脱、濫用である場合があり得ることが前提とされているわけである。これは大別して、①議会の判断に違法性のある場合と、②議会に提出された議案の情報が不十分のものであり、議会の判断に違法性がないが、結果的に違法になる場合である。そもそも議会の議決が執行機関の違法性を阻却しないことは最高裁の判例でも認められている。従って、議会の議決を得ているから、知事の本監査請求にかかわる行為に行政裁量権の逸脱、濫用がないとする知事の主張は限りである。

III 「(1) 必要性の破綻について」への反論

廃棄物処理法第4条第2項には次のようにある。「都道府県は、市町村に対し、前項の責務が十分に果たされるように必要な技術的援助を与えることに努めるとともに、当該都道府県の区域内における産業廃棄物の状況を把握し、産業廃棄物の適正な処理が行われるように必要な措置を講ずることに努めなければならない。」
廃棄物処理法第4条第2項は、「産業廃棄物の適正な処理が行われるように必要な措置を講ずる」ために「当該都道府県の区域内における産業廃棄物の状況を把握し、そのことを義務付けている。従って、山梨県担当課による非合理的な受入廃棄物の見積及び収支見通しのことを考えれば、山梨県知事はこの法律にも違反しているわけである。

平成5年当時のように、「全国的に最終処分場が逼迫する」という状況であるならば、「産業廃棄物の適正な処理を確保する」ために、「公共関与の処分場の整備維持」ということも合理的な選択肢のひとつとしてあり得るかもしれないが、現状がそのようなものではないことは知事自ら認めるところである。この実情において、「産業廃棄物の適正な処理が行われるよう」講ずべき「必要な措置」とは、少なくとも、赤字を増大させながら処分場を運営し続けることではない。そうではなくて、県内の民間処分場が産業廃棄物を適正に処理しているかどうか徹しくチェックすることである。また、県内事業者が自らの廃棄物を適正に処理しているかどうか徹しくチェックすることである。この実情を無視して明野処分場の運営を継続しようとしていることは、知事の行政裁量権を著しく逸脱した、その濫用に他ならない。

物の適正な処理が行われるよう」講ずべき「必要な措置」とは、少なくとも、赤字を増大させながら処分場を運営し続けることではない。そうではなくて、県内の民間処分場が産業廃棄物を適正に処理しているかどうか徹しくチェックすることである。また、県内事業者が自らの廃棄物を適正に処理しているかどうか徹しくチェックすることである。この実情を無視して明野処分場の運営を継続しようとしていることは、知事の行政裁量権を著しく逸脱した、その濫用に他ならない。

IV 「(5) 非合理的な受入廃棄物量の見積及び収支見通しについて」への反論

① 請求人が主張しているのは、簡易調査が実際の廃棄物最終処分量を反映しているか、簡易調査結果をもとに収支見通しを立てることは妥当かということである。環境省の指針によって推計している、というのは単に事実を示したものであり、請求人への反論になりえない。

② 「持続可能な対策がほとんど」と主張するのなら、7～9月の増加の内訳、特に「山梨県環境整備センターの活用促進に向けた当面の対応策について」のどれがどのくらい効果があつたのか検証すべきであり、その検証を証拠を示して反論しない限り、知事の弁明には全く根拠が無い。

③ 「平成23年5月の収支見通しは過度に楽観的な数値をもとに計算したものであるから、環境整備センターの受入廃棄物量は想定をかなり下回り、最終収支差は平成23年5月の収支見通しより大幅にマイナスになることが予想できる」との請求人の主張に対しては反論が無いので請求人は主張を認めたと考える。

V 「(7) センターに係る公金支出等について」への反論

① 知事は、請求人の主張第5「事業団自ら返済能力がない上記多額の債務は、全額県費負担で返済しなければならない事態に至ることは誰の目にも確実な事実である。」に対して反論していない。

② 返済能力がなく、県からの無利子貸付を金融機関からの借入で返済していることを知悉していながら、毎年貸付を繰り返すこと、事業収支が赤字に転ずる見込みの無い事業団の明野処分場事業への貸付を行うことは、将来回収不能になり県財政に損害を与えることは確実である。このことは行政裁量権を逸脱し、その濫用であると請求人は主張するが、知事はこれに反論していない。

③ 「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法第6条第2項は、当然のことながら、「廃棄物処理法第3条」「地方自治法第2条第14項」及び「地方財政法第4条第1項」違反であっても、職員への給与を支給することを認めているものではない。

VI 「(6) 漏水検知システムの異常検知の原因究明作業等に要する経費の収支見通しへの算入について」

この項については、知事は「請求人の主張は理由がない」と主張しているのですが、請求人の主張を全面的に認めたと考えられる。

Ⅶ 「(2) 公共性のない処分場について」への反論

山梨県知事は「センターは廃棄物処理法に基づき技術基準に適合する計画として認められ設置された施設である」から、「周辺の住民の安全性」は担保出来ていると主張している。しかし、基準に「適合」しているだけでは、「周辺の住民の安全性」を担保出来ていない。そのためには、実際の立地や構造を考慮しなければならぬ。

明野処分場は、構造上、漏水検知システムが検知可能であるのは上層遮水シートの破損だけである。下層遮水シート等からの漏出を検知するためのものとしては、地下水集排水管と施設内の三つのモニタリング井戸が設置してあるのみであり、有害物質の漏出をもれなく検知する能力を持たない。第三号井戸の数値が高い理由についても、事業団はさちんとした調査をせず、モニタリングをしていない意味がない。処分場の下流には明野町住民の水道水源井戸等があり、処分場からの有害物質の漏出があった場合、汚染が避けられない。

6 監査対象部局に対する監査

地方自治法第242条第4項の規定に基づき、森林環境部に対して関係書類の提出を求め、書類調査及び必要に応じて職員からの聞き取りを行った。

7 関係人に対する調査

地方自治法第199条第8項の規定に基づき、財団法人山梨県環境整備事業団に対し、関係人調査を実施した。

第4 監査結果及び判断

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

(1) 本件措置請求のうち、「公共性のない処分場」、「『廃棄物処理法第3条』違反」、「『地方自治法第2条第14項』及び『地方財政法第4条第1項』違反」に係る請求については、理由がないものと判断する。

(2) 本件措置請求のうち、その余の請求については、地方自治法第242条の規定に基づく住民監査請求の対象とはならないものと判断する。

以下、請求書及び請求書に添付された事実を証する書面、平成23年8月23日に実施した請求人の陳述、監査対象部局の陳述並びに監査対象部局に対する監査等により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

1 認定した事実

関係書類の調査、監査対象部局に対する監査及び関係人に対する調査等の結果、次のような事実関係を確認した。

(1) 産業廃棄物に関する諸法令

ア 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。）第3条、第4条、第11条、第15条の5について

(ア) 廃棄物処理法第3条は、事業者が廃棄物の処理に関して、いかなる責務を有するかを規定している。廃棄物の処理に関する事業者の責務は、次の3点に分けられる。

・ 事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理すること。（以下「排出者責任」という。）

・ 事業活動に伴って生じた廃棄物の再生利用等を積極的に行うことにより、減量化に努めるべきこと。

・ 物の製造、加工、販売等に際して、その生産物が終局的には必ず廃棄物になることを考え、その生産物が廃棄物として排出された場合に処理が困難とならないようにすること。

このうち排出者責任については、一般廃棄物は、事業者が自らの手で処理するほか、市町村や許可業者へ処理を委託することができる。一方、産業廃棄物は、事業者が自らの手で処理するほか、許可業者への処理を委託することができる。これらの場合、事業者が処理基準、委託基準等を遵守することに加え、事業者が実際に産業廃棄物を最終処分まで適正処理しなければならない具体的責任を負うこととされている。

(イ) 廃棄物処理法第4条は、第2項で「都道府県は、市町村に対し、前項の責務が十分に果たされるように必要な技術的援助を与えることに努めるとともに、当該都道府県の区域内における産業廃棄物の状況をはあくし、産業廃棄物の適正な処理が行なわれるように必要な措置を講ずることに努めなければならない。」と規定されている。

(ウ) 廃棄物処理法第11条は、産業廃棄物の処理に関する事業者の責務及び地方公共団体の産業廃棄物に関する事務を示したものである。産業廃棄物の処理は事業者自らによる処理が原則である。その上で、県や市町村は必要に応じて産業廃棄物の処理を行うことができることとされている。

(エ) 廃棄物処理法第15条の5は、廃棄物の適正かつ広域的な処理の確保に資することを目的として設立された国若しくは地方公共団体の出資若しくは拠出に係る法人を産業廃棄物処理センターとして指定することができることとされている。

イ その他関係法令等

平成12年の法改正で、国は廃棄物処理について、総合的な政策を推進するための基本方針を策定することとされた。

平成13年5月に廃棄物処理法第5条の2第1項に基づき、国が策定した基本方針（平成13年5月環境省告示第34号）において、地方公共団体の役割として、「(中略) 事業者の責任において適正に処理しなければならないという原則に沿って、民間による処理体制の確保を基本としつつ、必要な処理能力を確保するため、廃棄物処理センター制度を活用する等により、産業廃棄物処理施設を整備することも検討する。」とし、産業廃棄物の適正処理の確保のために公共関係による施設整備を推進することとされた。

(2) 財団法人山梨県環境整備事業団の設立経緯

戦後の我が国における経済発展は、「大量生産、大量消費、大量廃棄」型の社会などと言われるように、多くの廃棄物を発生させ、最終処分場の不足や、不法投棄などの廃棄物の不適正処理が問題となってきた。

平成4年度における全国の産業廃棄物の総排出量は約4億3000万トンであり、発生量の22%に当たる8,900万トンが最終処分されている。最終処分場の残余年数は全国で2.3年と逼迫が著しく、各県においては他県からの廃棄物の搬入を制限するなど、自県内処理の方向に広まった。

こうした中、本県では廃棄物の最終処分をほとんどを他県に依存していたことから、「公共関与による産業廃棄物最終処分場の整備方針」(以下「整備方針」という。)(平成5年9月13日)を策定し、これにより、市町村と協力して廃棄物最終処分場の整備を推進することとした。

この整備方針に基づき、市町村及び産業界からの要請を背景に処分場の整備を進めてきたものであり、県をはじめ市町村及び産業界からの出捐により平成6年11月1日に財団法人山梨県環境整備事業団(以下「事業団」という。)を設立した。

事業団は民法第34条に基づく財団法人である。

なお、事業団は、平成14年11月に廃棄物処理法第15条の5の規定に基づき、国から廃棄物処理センターの指定を受けた法人である。

(3) 事業団の役割と事業内容

事業団の寄附行為には、事業団の目的と事業について次のように規定されている。

(目的)

第3条 事業団は、安全性と信頼性が確保できる産業廃棄物最終処分場等の施設を設置運営し、廃棄物処理の先導的な役割を果たすとともに、産業廃棄物の適正処理に関する調査研究に関する事業等を行い、もって県民の生活環境の保全と産業の健全な発展に寄与することを目的とする。

(事業)

第4条 (1) 産業廃棄物最終処分場の建設に関する事業

(2) 産業廃棄物の処理に関する事業

(3) 市町村の委託を受けて行う特定的一般廃棄物の処理に関する事業

(4) 産業廃棄物の適正処理に関する調査研究事業

(5) 産業廃棄物の減量化等に関する普及啓発事業

(6) その他、第3条の目的を達成するため必要と認める事業

(4) 事業団の組織

平成23年4月1日現在の事業団の役員及び事務局職員は、合計で58名である。役員は、理事21名(うち理事長1名、副理事長3名、専務理事1名(県派遣)、理事16名)、監事2名、評議員21名である。

事務局体制は全14名(うち県派遣14名)で、内訳は事務局長1名、センター所長1名、総務課2名、業務課4名、業務管理課6名である。

(5) 山梨県環境整備センターの設置目的、根拠法令及び建設資金調達

山梨県環境整備センター(以下「環境整備センター」という。「明野処分場」とは

「環境整備センター」の通称。)は、全国的に最終処分場が逼迫する中、産業廃棄物の最終処分のほとんどを他県に依存していた状況を踏まえ、自県内処理を推進し、廃棄物の継続的な適正処理を確保するため、県内初の公共関与による最終処分場として、今後県内他地域で整備される処分場のモデルとして設置された。

施設設置の根拠となる法令は、次のとおりである。

産業廃棄物処理法第8条第1項(一般廃棄物処理施設設置許可)
産業廃棄物処理法第15条第1項(産業廃棄物処理施設設置許可)

建設に要した費用については次のとおりである。

| | |
|-----------------------|------------------------------|
| 明野産業物最終処分場本体建設工事 | 2,164,302,569円 |
| 明野産業物最終処分場浸出水処理施設建設工事 | 1,240,606,381円 |
| 資金調達状況については次のとおりである。 | |
| 国庫補助金: | 458,670,000円 |
| 県補助金: | 926,733,000円 |
| 借入金: | 2,019,505,950円(建設工事費一國・県補助金) |

(6) 環境整備センター建設の経緯

請求書のII.(2)明野処分場の建設の経緯についての記載のうち、整備方針を策定したのは、平成6年9月ではなく、平成5年9月である。

(7) 県と環境整備センターとのかかわり

県は、平成2年2月に消費者、商工団体、市町村などから構成される「ごみ問題を考える懇話会(以下「懇話会」という。))」を設置し、懇話会に対して、廃棄物の適正処理などに関する意見集約を求めた。懇話会は、安定的な産業活動を維持するための産業廃棄物の自県内処理の必要性、公共関与による最終処分場確保の必要性などの意見を取りまとめ、県に対し提出した。

そこで、県は、平成4年に産業界、市町村、学識経験者などから構成される「産業廃棄物処理施設対策委員会(以下「委員会」という。))」を設置し、公共関与による最終処分場の確保を具体的に推進していく方策等の検討を求めた。委員会は、平成5年3月に「最終処分場確保対策の在り方について」との報告書を取りまとめ、県では委員会からの報告をもとに平成5年9月に整備方針を策定した。

整備方針では、

- ① 県内を5地域に区分し、管理型最終処分場を整備する
- ② 最終処分場の用地の選定は、県及び市町村が協力して行う
- ③ 公共関与による安全性を確保するために第3センター方式で整備、運営を行うことなどを定めた。

この整備方針を受け、平成6年11月に最終処分場の整備運営主体として、産業界、市町村、県の出捐からなる事業団を設立するとともに、峡北地域については、峡北地区最終処分場整備検討委員会の検討を踏まえ、平成17年11月に県が北杜市明野町浅尾地区を建設地として決定した。

その後、環境整備センターの整備にあたっては、埋立廃棄物の見直し、処分場規模の見直しなどを経て、北杜市、事業団、県の3者による基本協定の締結(平成17年12月)、公害防止協定の締結(平成18年6月)を行い、平成18年10月に造成工事に着手、平成22年5月に操業を開始した。