

函館市監査公表 第1号

平成15年11月18日付けで、函館市日吉町3丁目43番15号大河内憲司ほか7名から請求のあった地方自治法第242条第1項の規定に基づく「函館市長等措置請求書」について監査を実施したので、その結果を地方自治法第242条第4項の規定により、別紙のとおり公表する。

平成16年1月16日

函館市監査委員	横	井	哲	郎
函館市監査委員	佐	藤	憲	一
函館市監査委員	石	井		満
函館市監査委員	志	賀	谷	隆

住民監査請求に係わる監査結果

第 1 監査の請求

1 請求人

函館市日吉町 3 丁目 4 3 番 1 5 号	大河内 憲司
函館市山の手 1 丁目 3 5 番 3 号	山下 勇吉
函館市深堀町 3 3 番 7 号	長谷川 大
函館市東山町 1 9 8 番地の 4 0	山本 洋子
函館市東山町 1 9 8 番地の 4 5	築田 敬子
函館市乃木町 7 番 1 8 号	遠藤 茂
函館市富岡町 1 丁目 4 2 番 5 号	榊 清市
函館市青柳町 1 番 1 3 - 6 0 5 号	大河内 博

2 措置請求書の提出年月日

平成 1 5 年 1 1 月 1 8 日

3 請求の内容

請求人提出の地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づく「函館市長等措置請求書」の要旨は、次のとおりである。

(1) 主張事実の内容

有限会社三和廃棄物処理産業(函館市昭和 2 丁目 3 7 番 2 0 号。以下「三和産業」という。)は、市長が廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和 4 5 年法律 1 3 7 号。以下「廃棄物処理法」という。)第 1 4 条第 4 項(現行第 6 項)の規定に基づき、平成 1 1 年 9 月 2 1 日に許可をした中間処理業者である。

市は、三和産業が行った産業廃棄物の不法投棄に対して措置命令を発し、その原状回復作業に伴い生じた廃棄物が市の七五郎沢廃棄物最終処分場(以下「最終処分場」という。)に搬入されるに際し、これを一般廃棄物として受け入れているが、当該廃棄物

は、産業廃棄物として三和産業に搬入されたものであることから、産業廃棄物として扱うべきであり、かかる市の取扱いは、廃棄物処理法に違反している。

したがって、市が、これまで一般廃棄物として埋立処分手数料（100キログラムまでごとに320円）を徴収していることは、産業廃棄物として埋立処分場使用料（100キログラムまでごとに690円）を徴収すべきところ、これを違法不当に怠っている。

（2）措置請求

よって、本来、産業廃棄物として函館市廃棄物の処理および清掃に関する条例（平成4年条例第43号。以下「条例」という。）に規定する埋立処分場使用料を徴収すべきところ、一般廃棄物として扱い埋立処分手数料を徴収することは、違法不当に公金の徴収を怠るものであり、市にその差額相当分の損害37,000,000円（平成15年10月31日現在）が生じていることから、直ちに埋立処分場使用料を徴収するよう改めるとともに、既に埋立処分手数料を徴収したものについては、その差額を徴収するなどの必要な措置を講ずるよう、函館市長に勧告することを求める。

第2 請求の要件審査

本請求は地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」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15年11月28日、これを受理することと決定した。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出および陳述

平成15年12月11日、請求人に対し自治法第242条第6項の規定による証拠の提出および陳述の機会を与えた。

陳述の場には、次の請求人が出席し、新たな証拠として、不法投棄関連新聞報道記事など6点が追加提出された。

(1) 陳述に出席した請求人

大河内 憲司，山下 勇吉，長谷川 大，山本 洋子，
築田 敬子，遠藤 茂，榊 清市，大河内 博

(2) 陳述における補足説明の概要

請求人が陳述において述べた補足説明の概要については，次のとおりである。

- ・ 市は，廃棄物処理法に規定する産業廃棄物を誤った法解釈により一般廃棄物とみなし，事実上，埋立処分場使用料の減免措置を行っているが，不法投棄を行った業者に対し処分料を減額することは，裁量権の濫用にあたり，条例に違反するもので，違法不当に公金の徴収を怠ることにより市に損害を与えるものである。

2 監査の対象

請求書に記載されている事項，同請求書に添付された事実証明書および陳述内容等から，本件の監査対象事項を次のとおりとした。

(1) 監査対象事項

市は，措置命令に基づく三和産業の原状回復作業に伴い，最終処分場に埋立処分されている廃棄物について，一般廃棄物としてこれまで埋立処分手数料を徴収しているが，当該廃棄物は廃棄物処理法に定める産業廃棄物であり，このことは条例に規定する埋立処分場使用料を徴収すべきところ，これを違法不当に怠っているとする事項

3 監査対象部局

環境部

4 事情聴取

平成15年12月2日，環境部長ほか関係職員の出席を求めて，監査対象事項に係わる事実関係確認のため事情聴取を行った。

(1) 事情聴取における説明の概要

ア 一般廃棄物とした経緯については，廃棄物の不法投棄により措置命令を受けた三和産業から，原状回復作業を行っていくには多額の資金が必要であるとして，埋立処分場使用料の減免もしくは一般廃棄物の搬入料金の適用について申し入れがあり，市は，措置命令を受けた原因者が原状回復作業を行うという極めて稀な事例であることに鑑み，廃棄物処理法上，一般廃棄物と解釈できる余地が少なからずあるとの判断から，一般廃棄物として扱うこととしたものである。

イ 一般廃棄物と解釈した理由については，次のとおりであり，これらを総合的に判断したものである。

(ア) 本件廃棄物は不法投棄現場の現状回復作業から出たものであり，不法な埋立行為によって，木くず，金属くずなどが土砂と混在していることから，搬入当時と比較して，性状を異にしており，当該施設から新たに生じた廃棄物と解したことによるものである。

(イ) 廃棄物処理法において，産業廃棄物は事業活動に伴って生じた廃棄物と規定されているが，本件原状回復作業については，次の事由により事業活動に該当しないと解したことによるものである。

- ・ 行政処分である措置命令により行われている原状回復作業であり，事業者の自由意志による作業ではないこと
- ・ 廃棄物処理業者が行う事業活動は，営利性を求めることが一般的であり，この作業は事業活動の主たる目的の営利性を伴わない作業であること

- ・ 措置命令が完了するまでの間，特定の場所に残存する廃棄物を撤去するとの限定的な作業であり，反復・継続性がないこと
- ・ 清算法人である三和産業は，原状回復作業を進めることを目的とするものであり，原状回復が終了した時点で清算法人の役目を終え，消滅するものであること

ウ 当該判断については，廃棄物処理法の理念に基づき原因者責任を全うさせるべきであるということ，また，行政代執行により多額の税金を投入する最悪の事態を回避するため，原状回復作業の成否を見据えたうえで，最終処分場の搬入料金の決定にあたり，一般廃棄物として受け入れたものであり，搬入料金に関する事務は，市の裁量の範囲内であること，さらに，廃棄物処理法の解釈・運用に関する判断は，保健所設置市である市長の権限において行われるべきものであることから，一般廃棄物と判断したことによる法令違反はないものと考えている。

第4 監査の結果

監査委員による事実関係の確認結果および判断については，以下のとおりである。

1 事実関係の確認

(1) 最終処分場に搬入された本件廃棄物の排出に至る経過等

本件廃棄物は，三和産業による廃棄物の不法投棄に起因し，市の措置命令に基づく原状回復作業の過程において排出された廃棄物であり，これが最終処分場に搬入されているものである。

三和産業は，函館市東山町174番1に廃棄物処理施設を設置し，平成11年9月21日，市長から廃棄物処理法第14条第4項（現行第6項）の規定に基づく産業廃棄物処分業として，がれき類の破碎処理の許可を取得，その後，平成12年8月28日には木くずの破碎処理，平成13年3月23日には廃プラスチック類

および金属くずの破碎処理に関して，それぞれ同法第 14 条の 2 第 1 項の規定に基づく事業範囲の変更許可を取得し産業廃棄物処理業（中間処理）を行っていた。

それらの過程において三和産業が受け入れた産業廃棄物を同社の廃棄物処理施設設置場所の隣地である同町 173 番 22 に堆積させ覆土し，これを継続していたものである。

市は，立入検査において木くずおよびがれき類等の埋め立てを確認し，当該行為は，投棄禁止を規定した廃棄物処理法第 16 条に違反する廃棄物の不法投棄であるとし，このうち木くずについては，腐敗，火災等の生活環境の保全上支障が生ずるおそれがあるとして，同法第 19 条の 5 の規定に基づき平成 14 年 6 月 13 日に，不法投棄された木くずを掘り返し，適正に処理するよう措置命令を発したものである。

本件廃棄物は，当該原状回復作業における選別過程において排出された木くず，廃プラスチック類などの雑ごみであり，これが最終処分場に搬入され，市は一般廃棄物と判断した上で，条例別表第 1 に規定する事業活動に伴って生ずる一般廃棄物を処分するときの料金を準用し，埋立処分手数料を徴収しているものである。

なお，市長は三和産業に対し，本件違法行為により平成 14 年 7 月 9 日に産業廃棄物処分業等の許可を取り消しており，その後同社は平成 14 年 11 月 30 日に解散し清算法人となっている。

また，措置命令の履行期限については，当初，平成 14 年 7 月 13 日までとしていたが，その後 4 回延長され，現在は平成 16 年 3 月 31 日までとなっている。

（ 2 ） 廃棄物の種別および埋立処分に関連する料金

ア 廃棄物の種別

廃棄物については，廃棄物処理法第 2 条第 1 項において，「この法律において，廃棄物とは，ごみ，粗大ごみ，燃え殻，汚泥，ふん尿，廃油，廃酸，廃アルカリ，動物の死体その他の汚物または不要物であって，固形状または液状のもの（放射性物質及

びこれによって汚染された物を除く。)をいう。」と、その範囲を規定している。

さらに、廃棄物は、一般廃棄物と産業廃棄物とに分類され、一般廃棄物については、同条第2項で、産業廃棄物以外の廃棄物をいう旨規定し、産業廃棄物については、同条第4項で、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他廃棄物の清掃及び処理に関する法律施行令（昭和46年政令第300号。以下「廃棄物処理法施行令」という。）で定める廃棄物および輸入された廃棄物としている。

なお、廃棄物処理法施行令で定めるものについては、第2条に、紙くず（建設業、紙製造業等の業種から排出されるもの）、木くず（建設業、木材製造業等の業種から排出されるもの）のほか、工作物の新築、改築または除却に伴って生じたコンクリートの破片その他これに類する不要物などを限定列挙している。

また、条例第2条において、「この条例における用語の意義は、廃棄物の処理および清掃に関する法律の例による。」と規定されており、すなわち、一般廃棄物および産業廃棄物の種別については、廃棄物処理法の規定によることになるものである。

イ 埋立処分に関連する料金

市が廃棄物の処理をする場合の処理区分および処理に伴う徴収額等については、条例において規定し、徴収金の収入科目は一般廃棄物は手数料、産業廃棄物は使用料としている。

このうち、最終処分場に搬入される本件廃棄物の処分に関連する料金については、次のとおり規定している。

(ア) 徴収額

- ・ 一般廃棄物（条例第12条関係の別表第1）

手数料の種類：埋立処分手数料

一般廃棄物の種類等	金額
事業活動に伴って生ずる一般廃棄物を処分するとき。	100キログラムまでごとに320円を乗じて得た額の100分の105

- ・ 産業廃棄物（条例第15条関係の別表第2）

使用料の種類：埋立処分場使用料

処理の区分	金額
産業廃棄物を処分するとき。	100キログラムまでごとに690円を乗じて得た額の100分の105

(イ) 減免

埋立処分手数料については条例第13条第2号，埋立処分場使用料については条例第16条の規定に基づき，市長は，災害その他特別な事情があると認めるときは，その料金を減免することができることとされている。

(3) 最終処分場への搬入量および埋立処分手数料額の実績

請求人は，平成15年10月31日までの最終処分場への廃棄物搬入量を10,000,000キログラムと推定し，その埋立処分手数料の額32,000,000円と埋立処分場使用料として徴収した場合の額69,000,000円との差額37,000,000円を損害額としている。

本件廃棄物の最終処分場への搬入状況について，収入原簿，計量票等の関係書類に基づき調査した結果，搬入は，平成15年3月4日から始まり，平成15年10月31日までに11,351,400キログラムが搬入され，これに係る埋立処分手数料の合計額は38,399,424円となっていることを確認したことから，請求人が損害と主張する額は，埋立処分場使用料として徴収した場合の額82,798,329円との差額44,398,905円となるものである。

2 監査委員の判断

本件廃棄物については，建設業等の排出者の事業活動に伴って排出された産業廃棄物が中間処理業者である三和産業に搬入された後，不法投棄されたことに起因し，同社が市の措置命令による原状回復作業に伴い生じた廃棄物を最終処分場に搬入し，これを市が一般廃棄物として受け入れているものである。

ア 産業廃棄物と一般廃棄物の区分については，廃棄物処理法第2条第2項において，「この法律において一般廃棄物とは，産業廃棄物以外の廃棄物をいう。」と規定されており，その一般廃棄物の範囲は，産業廃棄物の定義により必然的に決まることになるものである。

つまり，産業廃棄物と一般廃棄物の区分は，廃棄物の処理体系という観点からその性状や排出者により分別されており，事業活動から生ずる廃棄物については，事業者が自ら処理しなければならない特定のものを産業廃棄物とする一方，事業活動から生ずるものであっても，一般的には市町村の処理能力をもって対処することが可能なものを一般廃棄物としているものである。

このことから，本件廃棄物が一般廃棄物であるとするためには，事業活動から生ずる産業廃棄物として特定されている廃棄物の例外とされなければならないもので，これを認めるためには，当該解釈の法的根拠が同法令等に規定されていることが必要と解すべきである。

しかしながら，廃棄物について定義している廃棄物処理法第2条および廃棄物処理法施行令第2条，ならびに措置命令に関して定めた廃棄物処理法第19条の5において，市が主張するところの措置命令による原状回復作業は事業活動に含まれないとする解釈を裏付ける規定はないことから，市の判断に法的根拠があると認めることはできない。

イ 加えて、事業者にとっては、産業廃棄物の処理は自ら処理しなければならない旨、廃棄物処理法第11条第1項において規定されており、その場合、産業廃棄物の収集、運搬および処分に関する基準（以下「産業廃棄物処理基準」という。）に従うことと同法第12条第1項において規定されている。

また、事業者が産業廃棄物（産業廃棄物の発生から最終処分が終了するまでの一連の処理の行程の途中において産業廃棄物を処分した後の中間処理産業廃棄物を含む。）の運搬または処分を他人に委託する場合には、廃棄物処理法第12条第3項において、産業廃棄物収集運搬業者および産業廃棄物処分業者などに委託しなければならないとされており、この場合にあっても、これを委託された者は、その処理にあたり産業廃棄物処理基準に従うことと同法第14条第12項において規定されている。

すなわち、このことは、廃棄物を適正に処理するという廃棄物処理法の目的から、同一種類の廃棄物については同一処理基準が適用されるべきとの趣旨と解されることからしても、措置命令による原状回復作業に伴う本件廃棄物を一般廃棄物とする市の解釈は、廃棄物処理法の趣旨から逸脱するものと言わざるを得ない。

ウ 次に、市長には保健所設置市の市長として、廃棄物処理法第8条第1項の規定により、都道府県知事と同様の廃棄物処理法の解釈・運用の権限が与えられているが、言うまでもなく、法の解釈・運用の権限は法の規定の範囲内で認められるものであり、同法のいずれの規定をもってしても、本件廃棄物を一般廃棄物とする解釈・運用が市長権限とする規定はないことから、保健所設置市の市長としての権限を越えており、認められるものではない。

以上のことから、監査委員としては、本件廃棄物については、産業廃棄物と判断せざるを得ない。

3 市長に対する勧告

本件，三和産業が最終処分場に搬入している廃棄物については，廃棄物処理法，廃棄物処理法施行令および条例の規定からして，産業廃棄物と解すべきであり，産業廃棄物として埋立処分場使用料を徴収するよう改めるとともに，既に埋立処分手数料として徴収したものについては，その差額を徴収する等の適切な措置を講ずるよう市長に勧告する。

なお，これらの措置については，本件勧告の日から30日以内に講じられることを求める。