

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく栗東市職員措置請求の結果を、同条第5項の規定により次のとおり公表する。

令和4年1月21日

栗東市監査委員 井之口 秀行

栗東市監査委員 田中 英樹

栗東市職員措置請求にかかる監査結果

第1 監査の請求

1 請求の要旨

(1) 栗東市は栗東市環境センターの操業にあたり、栗東市一般廃棄物処理施設に係る周辺地域活性交付金交付規則（平成16年規則第38号。以下「周辺地域活性交付金交付規則」という。）に基づき、地元4自治会に今日まで交付金を交付しているが、この規則には対象事業又は対象経費の定義付け並びに個別交付の額又は率及び算定方法が記載されていない。また地元自治会とは平成12年にそれぞれ契約書、確約書を交わした上で別途協定書を結び交付金を交付しているが、平成16年に改正した協定書の交付金算定根拠が、異なる制度である従前の協力金交付金額を算定の基本額として今日まで交付金が支払われている。これは継続的不法行為にあたり違法である。

①平成16年8月3日以降交付されている今日に至るまでの交付金の増額分にあたる相当分を、國松前市長と野村市長はそれぞれの在任期間に応じて賠償することを求める。

②来年度以降は、不法行為前の年間交付額に減額変更することを求める。

(2) 4自治会との間で交わされた契約書、確約書に以下の共通した条文が存在している。

①「甲（栗東市長）は地元協力金について、乙（自治会）と誠意を持って協議・調整する。」という条文が、共同不法行為に当たる。

②「更新施設の存続期間は、施設稼働後最長25年間とする。」という条文が民法第1条第3項の権利の濫用に当たる。

③「次期施設の設置場所は現在地及びその周辺地としない。」という内容が、憲法第14条の平等の原則に反する。

④「跡地利用については公共施設を設置するものとする。」という内容が、憲法第29条の財産権の侵害に当たる。

よって、上記4項目について、早急に市長と4自治会とで協議の場を持ち、関連条文の合意解約を求める。

2 請求人

住 所 栗東市

氏 名

3 請求のあった日

令和3年11月22日

第2 請求書の受理

本件請求は、令和3年11月22日に提出され、同日受付け、令和3年11月29日に地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に定める要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第3 監査の実施

1 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して、令和3年12月9日に陳述の機会を設け、請求の趣旨を補足する陳述を受けた。

2 監査対象事項

請求の要旨及び陳述の内容から、次の事項を監査対象とした。

- (1) 栗東市一般廃棄物処理施設に係る周辺地域活性交付金（以下「本件交付金」という。）の支出に伴う損害賠償請求権にかかる債権の管理を怠る事実の有無
- (2) 平成12年3月21日に六地蔵自治会の代表者と締結したごみ処理施設更新の同意に係る契約書、同年5月1日に林自治会の代表者と締結したごみ処理施設更新の同意に係る確約書、同年6月1日に伊勢落自治会の代表者と締結したごみ処理施設更新の同意に係る契約書及び同年8月3日に六地蔵団地自治会の代表者と締結したごみ処理施設更新の同意に係る確約書（以下、「本件契約書等」という。）の締結及び履行に伴う財産の管理を怠る事実の有無

3 監査対象部局

監査対象部局を栗東市生活環境部環境センターとし、令和3年12月20日に関係職員から事情聴取を行い、経過等の確認を実施した。

第4 監査の結果

1 監査の対象に係る違法性または不当性についての請求人の主張の要旨

(1) 主張する事実

① 栗東市（以下「市」という。）は、環境センター（栗東市環境センター設置条例の一部を改正する条例（平成14年栗東市条例第31号）による改正後の栗東市環境センター設置条例（昭和49年栗東町条例第45号）により設置された栗東市環境センターをいう。以下同じ。）の操業にあたり、周辺地域活性交付金交付規則に基づき伊勢落自治会、林自治会、六地蔵自治会及び六地蔵団地自治会（以下「地元自治会等」という。）に交付金を交付しているが、平成16年に締結した栗東市一般廃棄物処理施設に係る周辺地域活性交付金協定書（以下「周辺地域活性交付金協定書」という。）に基づき、算定根拠が異なる制度である従前の環境施設地元協力金の交付金額を算定の基本額として今日まで本件交付金が支出されている。また、この周辺地域活性交付金交付規則には対象事業又は対象経費の定義付け及び個別交付の額又は率及び算定方法が記載されてお

らず、交付する側の市と交付される側の地元自治会等が協議をし、周辺地域活性交付金協定書を交わして交付金額を決定することは共同不法行為であり、この共同不法行為に基づき本件交付金が支出されており継続的不法行為に該当する。

② 本件契約書等には以下の共通した条項が存在しており、これら4項目に関連する条項の内容は、法令違反となる行為であり無効である。

- ・「甲（栗東市長）は地元協力金について、乙（自治会）と誠意を持って協議・調整する。」は、これが共同不法行為に当たる。
- ・「更新施設の存続期間は、施設稼働後、最長25年間とする。」は民法第1条第3項の権利の濫用禁止に該当する。
- ・「次期施設の設置場所は現在地及びその周辺地としない。」は、憲法第14条の平等の原則に反するものであり、また、このため20億円の負担を栗東市民が被ることになり民法第1条第3項の権利の濫用禁止に該当する。
- ・「跡地利用については公共施設を設置するものとする。」が、憲法第29条の財産権の侵害に当たるものである。

(2) 措置要求

市長に対して、次の2点について措置を要求する。

- ① 平成16年8月3日以降交付されている本件交付金について、周辺地域活性交付金協定書により増額した部分に相当する額を、國松前市長と野村市長がそれぞれの在任期間に応じて賠償することを求める。また、来年度以降は交付金額を従前の年間交付額160万円に減額変更することを求める。
- ② 本件契約書等について、早急に市長と地元自治会等とで協議の場を持ち、関連条項の合意解約を求める。

2 監査対象部局に対する監査の実施により確認された事実関係

監査対象事項について、関係書類の調査及び栗東市生活環境部環境センターの関係職員から事情を聴取した結果、以下の事実関係が確認された。

(1) 栗東市環境センター設置協力交付金（以下「環境センター設置協力交付金」という。）、栗東市環境施設地元協力金（以下「環境施設地元協力金」という。）及び本件交付金（以下これらを「交付金等」と総称する。）の交付状況について

(ア) 環境センター設置協力交付金の交付

昭和51年度から平成13年度まで、地元自治会等に対して環境センター設置協力交付金を交付していた。

（ただし、平成11年度までは、六地藏団地自治会には交付していない。）

(イ) 環境施設地元協力金の交付

平成14年度、平成15年度は、環境施設地元協力金を地元自治会等に対して交付していた。

交付規定：栗東市環境施設地元協力金交付規則（平成14年栗東市規則第15号）

(ウ) 本件交付金の交付

平成16年度以降現在まで、本件交付金を地元自治会等に対して交付している。

交付規定：周辺地域活性交付金交付規則

- (エ) 交付金等のいずれも、地方自治法施行規則（昭和22年内務省令第29号）第15条第2項の規定による歳出予算に係る節の区分は、負担金、補助及び交付金であり、そのうちの交付金として支出されている。

(2) 交付金等の性質

環境施設地元協力金、本件交付金のいずれの支出も、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃掃法」という。）第9条の4の規定に基づく周辺地域への配慮として交付している。周辺地域活性交付金交付規則が、平成16年8月3日に施行されているが、これは湖北広域行政事務センターに係る平成14年（行コ）第114号公金支出差止請求控訴事件の大阪高等裁判所の判決（以下「大阪高裁判決」という。）が平成15年9月19日になされたことを受け、平成14年4月1日に施行した栗東市環境施設地元協力金交付規則を全部改正したものである。当該全部改正において、地元自治会等への公金の支出の根拠が廃掃法第9条の4にあることを改めて明記した上で、その名称を本件交付金に改めたとのことである。

また、本件契約書等において、前環境センターの稼働時に支出していた環境施設地元協力金についても、環境センターの稼働後市と地元自治会等が誠意を持って検討し調整すると明記されている。

市は、上記のことから、環境施設地元協力金及び本件交付金は、それぞれ名称は異なるものの同質の公金としている。

(3) 交付金等の交付額算定について

前環境センター及び環境センターの稼働に際して、平成14年度まで（ただし、六地蔵団地自治会に対しては平成12年度から平成14年度まで）は、環境センター設置協力交付金又は環境施設地元協力金として、伊勢落自治会及び六地蔵自治会に対しては60万円、林自治会及び六地蔵団地自治会に対しては20万円が支出されている。また、平成15年度以降は、環境施設地元協力金又は本件交付金として、伊勢落自治会及び六地蔵自治会に対して106万6千円を、林自治会及び六地蔵団地自治会に対して35万5千円を支出している。

環境施設地元協力金の算定根拠を示す文書については、現在その存在を確認することはできないが、平成15年1月16日付けの「環境施設地元協力金（環境センター）の見直しについて」と題する文書において、「昭和51年からの環境センター地元協力金については、ごみ量に対して金額の協議がされた経緯がありますが、詳細については不確かなところがあり、はっきりしていないのが現状であります。」との記述があり、平成15年当時に既に算定根拠を示す文書が存在しなかったことが窺われる。なお、ごみ量に対して金額の協議がされた経緯について、昭和51年7月28日付けの伊勢落自治会からの「環境センター建設に伴う要望事項」と題する文書においては、「年間協力金は、ゴミ1トンに対して年間200円を最低として区に支払うこと」とあり、当該文書に当時の担当者が昭和51年度のごみ量として2,982トンと手書きしていることから、これらを根拠として環境センター設置協力交付金の額を60万円としたことが推定される

としている。

現在において、環境施設地元協力金の算定根拠を示す文書が不存在であるが、環境施設地元協力金はごみ量をベースとして算定されたことが推定され、本件交付金はこの額をベースにして処理能力の増強分及び敷地面積の拡大分を加算している。仮に、伊勢落自治会に交付する本件交付金を環境施設地元協力金の算定方法として推定されるごみ量をベースに再算定すると、平成14年度のごみ量が20,480トンであったことから409万6千円となり、この額は当時改定した額の約3.8倍である。この算定方法で4自治会分の総額を算出すると、本件交付金の総額は1,092万2千円になる。

(4) 本件交付金の交付制度について

請求人の、種々の交付制度においては制度設計の権限が交付する側にのみ存在し、周辺地域活性交付金交付規則には交付対象事業または交付対象経費および個別の交付の額または率およびその算定方法等を定めておく必要があるとの主張に対し、市は、補助金及び交付金その他これらに類するものの制度を設計する場合、制度の対象となる者と協議を行うことについて、大阪高裁判決において、「協議の結果契約された本件交付金のような地元自治会に対する金銭給付も、内容が社会通念上不合理なものでない限り、許されると解される。」との判示があり、環境施設地元協力金の額の改定に当たって、市が地元自治会等と、本件契約書等の規定に従い協議したとのことである。平成16年6月22日に実施した近隣自治体の施設周辺対策費の調査結果では、草津市では1団体に対し300万円が、守山市では3団体に対し540万円が、野洲市では1団体に対し250万円が支出されている。栗東市では、4団体に対し284万2千円を支出している。

また、周辺地域活性交付金交付規則の改正により、交付金の用途を確認するため、実績報告書の提出を求める条項を追加した。

(5) 本件契約書等における地元協力金にかかる協議・調整について

本件契約書等における「誠意を持って協議、調整する」との規定に関して、地元自治会等から環境施設地元協力金の増額要望があったのは、平成14年度である。これは、環境センターの更新により、処理能力が増強され環境への影響が増大すると懸念されたためであり、本件契約書等の規定を受けたものではないとのことである。平成14年度の地元自治会等からの環境施設地元協力金の増額要望を受けて、平成15年1月20日、1月21日及び2月14日に、地元自治会等と環境施設地元協力金の額にかかる協議がなされた。その時の協議で、六地蔵自治会は環境施設地元協力金の額を120万円へ増額要望されたが、他の自治会については額については言及されていない。市は、環境施設地元協力金の改定に当たり、能力加算及び敷地拡張加算を根拠として算定し伊勢落自治会及び六地蔵自治会については106万6千円を、林自治会及び六地蔵団地自治会については35万5千円を提示し、地元自治会等は当該額を受け入れられた。

(6) 廃棄物処理施設の更新・改良について

環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課が平成27年3月に改訂した廃棄物処理施設の基幹的設備改良マニュアルにおいて、「ダイオキシン類対策のため平成当初以降に整備したごみ焼却施設も更新時期を迎え、これまで耐用年数とされてきた20年

を大幅に超える施設が多数あることから、老朽化した施設の更新・改良を適切なタイミングで進める必要がある」とあり、環境省は、ごみ焼却施設の耐用年数をこれまでは20年としていたこと、老朽化した施設を適切なタイミングで更新・改良を進める必要があるとしており、必ずしも改良を行うことだけに限定はされていない。

また、環境省では、基幹的設備改良（基幹改良）事業を「燃焼（溶融）設備、燃焼ガス冷却設備、排ガス処理設備など、ごみ焼却処理施設を構成する重要な設備や機器について、概ね10年～15年ごとに実施する大規模な改良事業」と定義しており、国庫補助金の交付対象となる事業は、単なる延命化だけではなく、省エネや発電能力の向上などCO₂削減に資する機能向上や災害廃棄物処理体制の強化が求められている。環境センターは、平成15年3月から稼働しており、稼働後10年が経過した平成25年3月頃は新幹線新駅の中止による負の影響に対応するため、財政再構築プログラム、更なる財政再構築プログラム及び（新）集中改革プランによる3次の行財政改革を行っていた時期であり、当時の財政状況では基幹的設備改良事業を実施できる状況にはなかったとのことである。

(7) 次期ごみ処理施設の建設候補地の公募について

次期ごみ処理施設の建設候補地の公募については、栗東市ごみ処理施設建設候補地公募要項に基づき、令和3年6月から9月にかけて実施しており、応募者の資格として建設応募用地の所在地の自治会長と定めており、地元自治会等の長は除外されていない。

3 判断

以上を踏まえ、次のように判断する。

(1) 監査対象事項について

(ア) 市が、地元自治会等と本件交付金について協議、調整して交付金額を決定し、協定を締結したことが共同不法行為であり、この共同不法行為に基づき交付金を支出し市に損害を与えており、そのことに対し損害賠償請求権を行使すべきで、違法もしくは不当にその行使を怠っているか。

(イ) 本件契約書等には以下の共通した条項が存在しており、これら4項目に関連する条項の内容が法令違反行為に該当し無効であり、本件契約書等の締結及び履行が違法もしくは不当に財産の管理を怠ることに当たるのか。

・「甲（栗東市長）は地元協力金について、乙（自治会）と誠意を持って協議・調整する。」は、これが共同不法行為に当たるのか。

・「更新施設の存続期間は施設稼働後、最長25年間とする。」は民法第1条第3項の権利の濫用禁止に該当するのか。

・「次期施設の設置場所は現在地及びその周辺地としない。」は、憲法第14条の平等の原則に反するものであり、また、このため20億円の負担を栗東市民が被ることになり民法第1条第3項の権利の濫用禁止に該当するのか。

・「跡地利用については公共施設を設置するものとする。」が、憲法第29条の財産権の侵害に当たるのか。

(2) 本件交付金の支出は不法行為に当たるか。

請求人は、本件交付金について、市が地元自治会等と協議、調整し、決定しているこ

とが法的根拠を欠き不法行為であると主張する。

そこで、交付金給付の法的根拠についてみると、法第232条第1項は「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務をするために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする。」と規定する。また、廃掃法第9条の4は、一般廃棄物処理施設と周辺住民との調和が図られるよう、一般廃棄物処理施設の設置者が当該施設に係る周辺地域の生活環境の保全及び増進に配慮すべきことを責務と規定している。

本件交付金は、その性格を見れば上記廃掃法に規定する周辺地域への配慮義務を具体化したものに相当し、市がこれを支出することは法第232条第1項に定める普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費の支弁に該当すると認められる。したがって、市が、平成16年8月3日に、それまでの栗東市環境施設地元協力金交付規則を全部改正した周辺地域活性交付金交付規則を施行したことは、同規則により交付金の支出根拠を明確にし、あわせて実績報告書の提出を求める規定も加えたことにより、交付の適正化を図ったものであるということができ、同規則に基づき地元自治会等と協議、調整し、交付金を決定した行為は適法な行為と認められる。なお、本件交付金の予算は、一般会計予算に計上され市議会の議決を経たうえで、適正に執行されている。

因みに、地方自治体と自治会が契約書や確約書等に基づき交付金額を協議している裁判例についてみると、「し尿処理施設は、その公共性にもかかわらず、いわゆる嫌悪施設として、周辺住民から強い反対を受ける等して設置に困難を伴うことが少なくないことは公知に属する。そして、臭気等の問題が現実には生じる場合はもちろん、高度な設備を施す等してその具体的危険性がきわめて小さい場合でも、このような施設がなお周辺住民等に心理的な負担をかけることは容易に推認でき、また、このような施設が存在することにより、周辺地域が好ましくない印象を持たれることも無いとはいえないから、上記のような反対もあながち理由のないものということとはできず、これに対しても相応の配慮が求められることがあり得るべきである（廃掃法第9条の4参照）。そして、このような配慮の一内容として、行政事務センターが地元の区と話し合いをして、合意内容を書面にして確認することは許されるというべきである。」、かつ「協議の結果、約定された本件協力金のような地元関係団体に対する金銭給付も、内容が社会通念上不合理なものでない限り許されると解される。」とある。

そして「本件協力金は、管内のし尿を衛生的に処理し、清潔な生活環境を確保するために行政事務センターが設置した本件プラントの存続についての地元住民の負担感を軽減させ、本件プラントの存続・運営に対する協力、理解を促進させるためのものであって、し尿処理費として行政事務センターの一般会計に計上され、地元関係団体との協議を経て支出されるものであるから、行政事務センターのし尿処理事業の安定化、業務の円滑な遂行を図り、ひいては、管内の住民の清潔な生活環境の確保を実現するという趣旨のものとして、法第232条第1項に規定されている所定の事務処理費にあたりと解するのが相当である。」と判示したもの（大阪高裁判決）がある。

さらに、交付額の決定においても、前環境センター稼働に伴う環境施設地元協力金の算定根拠を示す文書は不存在であるものの、環境センターの更新に伴い環境施設地元協力金の額をベースに処理能力増強分と敷地拡張分を加算した額により地元自治会等と協議を行い、了承されている。額の改定を行った同時期の近隣自治体の施設周辺対策費等

の支出状況調査がなされているが、近隣自治体におけるごみ処理施設の状況、地理的条件が異なりはするものの、市が支出している本件交付金が近隣自治体と比較して多大な額とはなっていない。交付金の使途についても、規則において実績報告書の提出を求めており、使途の確認を行うことにより交付の適正化が図られている。

したがって、本件交付金の交付額の決定について、市の裁量権行使に逸脱又は濫用は認められない。

よって、市と地元自治会等が協議して本件交付金を増額交付したことが、不法行為には該当せず、違法もしくは不当に損害賠償請求権の行使を怠っているとは言えないと解すべきである。

(3) 本件契約書等の締結は、無効な契約であり是正すべきもの当たるか。

① 本件契約書等の締結について

請求人の主張している4項目の内容を含んだ本件契約書等を締結していることが、違法もしくは不当であるのかを検討してみる。

ごみを適正に処理、処分するための廃棄物処理施設の設置については、市民が等しく受け入れるべき施設ではあるが、施設の周辺地域住民にとっては、嫌悪施設として受け止められ、忌避されるという現実がある。このため、住民の理解と協力を得るため、廃棄物処理施設の建設、操業に当たり、周辺地域における生活環境保全に関する公害防止協定の締結と、地域活性化に資するため協力金を交付する等の内容について廃掃法第9条の4を根拠とし本件契約書等を締結したものである。

犠牲を強いられた地元住民らにとっては、嫌悪感・不公平感が相当年数を経過してもなお消えることなく残っていることも、容易に推察でき、周辺住民感情の緩和に向け環境センター更新に当たってこのような契約等を結ぶことは、廃掃法第9条の4に規定する配慮として、社会的に相当な範囲内であれば違法な契約とは言えず、市に履行する義務が生じる。

② 4項目の個別の内容に係る適否の検討について

(ア) 「甲（栗東市）は地元協力金については、乙（地元自治会）と誠意を持って協議・調整する。」について

このことについては、前述の(2)で述べたとおりである。

(イ) 「更新施設の存続期間は施設稼働後、最長25年間とする。」について

環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課が平成27年3月に改訂した廃棄物処理施設の基幹的設備改良マニュアルでは、「ダイオキシン類対策のため平成当初以降に整備したごみ焼却施設も更新時期を迎え、これまで耐用年数とされてきた20年を大幅に超える施設が多数あることから、老朽化した施設の更新・改良を適切なタイミングで進める必要がある」とあり、ごみ焼却施設の耐用年数が概ね20年程度であることを前提に老朽化した施設を適切な時期に更新、改良することに言及している。

また、平成11年3月に滋賀県においてごみ処理施設の広域化計画が策定されており、それには平成29年度以降に栗東市と草津市との共同処理化という案が記述されていて、そのことを踏まえて20年から25年と設定されたことが推察さ

れる。

これらの事から、施設の存続期間を稼働後最長25年としたことが不合理とまでは言えないと考える。

(ウ) 「次期施設の設置場所は現在地及びその周辺地としない。(除く、4地区)」について

環境センターは平成15年に更新されており、前環境センターから併せると設置期間が50年余りになり、更に次期ごみ処理施設も現在地となることは、将来において半永久的に嫌悪施設が立地することになる。このことは、負担の公平性という観点からは好ましくないことであり、可能な限り避けられるべきである。もちろん、当該地以外に適地を確保することができず、結果として当該地に再築する場合も考えられる(本件でも当該地を候補地から除外はしていない。)が、本件契約書等の定めはこのような事態を排除するものではないものとして読むべきである。その意味において、周辺地域住民の理解と協力を得るため次期ごみ処理施設の設置場所を現在地及び周辺地としないという取り決めは、周辺地域への配慮として著しく不合理なものとは言えないと解する。

(エ) 「跡地利用については公共施設を設置するものとする。」について

行政財産の執行に係ることであり、跡地利用については行政目的に使用が限定されており、憲法第29条にある財産権の侵害に当たるわけでもなく、違法な内容とは言えない。

以上のとおり、本件契約書等に定められた内容は不合理なものとは言えず、社会的に相当な範囲内にとどまるものと言うことができる。

③ ごみ処理施設の延命化について

請求人は、本市におけるごみ処理施設の整備事業の実施については、現行の環境センターの改良工事による延命化が経費の面において最も合理的であり、本件契約書等の存在はこの事業選択を不当に制約するものであると主張する。しかしながら、ごみ処理施設の延命化については、単に設備更新工事費用のようなイニシャルコストのみならず、国等の補助対象事業としての要件充足、設備更新工事期間中のごみ処理業務委託先確保、ごみ処理委託料負担等、請求人の主張する設備更新工事費用以外の事業実施に係る条件に適用することも求められる。さらに、経費以外の事情として上記②の(イ)及び(ウ)で述べた諸事情も考慮されなければならない。

したがって、市は、ごみ処理施設の整備にかかる事業については、これら諸般の事情を総合的に考慮して、最も合理的と考えられる計画で実施していかなければならず、そうすると、現行の環境センターの改良工事を行うことなく、その耐用年数の経過に合わせて別の地域において新たな施設を設置するという選択も十分有り得ることであるから、本件契約書等が市の事業選択を不当に制約するものとは言うことはできないと考える。

これらを総合して判断すると、上記のような地元自治会等との契約等の締結が、無効なものとは言えず、したがって、その合意解約等の措置をとらないことが財産の管理を怠っているとは言えないと考える。

第5 結論

以上のことから、本件請求は理由がないものとして、これを棄却する。