

—岩手県監査委員、県への住民監査請求を「却下」—

監査委員の役割を否定する判断

2013年4月14日 環境ジャーナリスト 青木泰

岩手県は、今年2月26日付けで提出された古館和子さんら16名が「がれきの広域処理の中止」を求めた住民監査請求を、3月25日付けで却下しました。「却下」と言うのは、住民監査請求を受理し、審議すらせず、門前払いにするということです。（これに対して受理した上で審議した時には、「請求に基づき勧告」もしくは「棄却」となります。）

監査請求にあたり請求人が住民ではないと言った原告適格問題や請求内容が財務会計上の問題ではないという形での「却下」はこれまでもありますが、今回のような「却下」は、住民監査請求の意味を否定するような措置です。

請求人は、これによって、住民訴訟への前置条件を得て、住民訴訟が可能になりますが、それでは住民監査請求は、裁判のために「猶予時間を置く」という役割しか持たないこととなります。本来住民監査は、住民の声を行政に生かす別な意味があったはずですが。

一方今回のような「却下」によって、住民の権利がないがしろにされた時には、「再度の住民監査請求ができる」ことが最高裁の判例でも示されていることが分かりました。

1)住民監査制度の意味を理解しない監査委員

住民監査請求は、もともとイギリスで生まれ、米国の各州で行われていた「納税者訴訟」を原型にしたもので、1948年自治法に組み入れられ、1964年の自治法の改正で住民監査請求と住民訴訟と言う形で定式化されました。

元々米国での納税者訴訟は、住民が地方公共団体に財産を信託し、それを公共のために運用させるということから発している制度で、住民投票、リコールと並んで住民側からコントロールする政治的手段の一つとして機能してきたものです。

地方公共団体及びその機関、職員（首長を含む）の違法、不正な行為による資産の減少を防止するために、資産の減少につながる違法行為があれば、訴訟提起できるものとして発展し、日本では、納税者でなくとも居住住民（法人を含む）ならば請求できるようになっています。

住民監査請求は、住民訴訟にあたり裁判で訴えるためには、この請求を行わなければならない前提的な手続きです。一方自治法上このような制度を設けている（監査委員（自治法195条）住民監査請求制度（同242条））趣旨は、住民から地方公共団体の不正や違法行為に対しての訴えがあった時には、監査委員が審査し、行政内部で防止、是正し、損害の回復させようとするものです。

ところが、今回の住民監査請求に対しての「却下」は、下記に示すよう「却下理由」が支離滅裂です。これでは、監査委員が、住民監査請求に対して判断するのが面倒だから「却下」したといえる内容です。これは監査委員が、自治法上の制度設計の意味を解せず、監査委員の存在を自ら否定するような判断といえます。

2) 「却下理由」とその問題点

この住民監査請求は、岩手県が県内の宮古市や山田町、野田村などから事務委託を受けたがれきを、大阪府&大阪市や富山県、秋田県に処理委託し、その岩手県のがれき広域化の中止を求めたものです。

請求の内容は、がれきの広域化は、宮城県発はずでにこの3月末で終息する状況にあり、岩手県発もすでに埼玉県では、期間を前倒しにして昨年末終了し、静岡県も同様に終了しつつある。そのため本当に広域化の必要性があるのか疑われる状況にある。またがれきの広域化にあたり、禁止されている再々委託を行い、このまま受け入れを進めることは、法令に違反するのみならず、岩手県に損害を与えることになるというものでした。

ところが、監査請求書が提出された2月26日から、約30日近く経過した後却下しました。提出から30日も経過しての「却下」自体異例ですが、「却下」の理由として3点を挙げています。要約すると次のとおりです。

第1は、「災害廃棄物の広域処理について」では、請求人は、広域処理について疑念を示すだけで、「財務会計上の行為について個別的、具体的にその違法性を主張しているものとは認められない。」というのです。

第2は、「災害廃棄物処理に係わる再々委託」では、「再々委託は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する」というのは、「請求人の独自の見解である。」というものです。

第3番目は、「損害または損失の発生について」では、「今回の災害廃棄物の

処理についての財源は、当該市町村からの支出であることから岩手県に損害や損失が発生するとは認められない」

というものです。

そこで以下個々について検証してゆきたいと思います。

(1) 「災害廃棄物の広域処理について」

却下の理由として請求人が広域処理に疑念があると述べていることを引用し、「これらは請求人が災害廃棄物の広域処理に疑念を表明し、独自見解を述べているものであり、財務会計上の行為について個別的、具体的にその違法性を主張しているものとは認められない」と述べています。

そしてそれに付け加え、「岩手県では県内の既存施設を最大限活用するとともに、仮説焼却炉を2基設置し、粉碎選別施設については地域ごと(9箇所)に設置し、年内処理を最大限進めているが、なお処理が間に合わない分について、広域化処理を活用する方針として災害廃棄物処理を計画しており、この工程表についても平成25年1月に改訂が行われこの中で広域処理必要量の見直し行われている」(☆1)と述べています。

監査委員は、地方自治法上財務会計上の番人として設置が義務付けられている公職です。その監査委員としては、その資格を疑うような解釈力と論理展開力といえます。

そもそも住民監査を出すのは、がれきの広域化について疑念を持っているからです。しかしその疑念を表明することが、個別的・具体的に財務会計上の違法性を主張することと相容れないわけではありません。

実際、請求の理由として岩手県が業務委託契約を結んでいる大阪との「災害廃棄物処理業務委託契約書」や「基本合意書」さらに再々委託している「業務委託契約書」、そして富山県との基本的な枠組みに対する「覚書書」、秋田との「基本協定書」も提示し問題を具体的に示し、(住民監査請求書 P1~2)その上で具体的な請求理由として

- ① 広域化必要量があいまいで、広域化を進めることは無駄使いとなる
- ② 岩手県発の広域化量の見直しをせず、広域化を行うことは違法処理となる。
- ③ 県内処理の確定の上で広域化の必要性の検証が行われていない。
- ④ 木くずがなくなって「木くずを主にした可燃物」の広域化が行えるのか
- ⑤ 禁止されている再々委託が明らかになった。

というように項目を示し具体的な理由を示して請求が行われています。(住民監査請求書 P6~9)

にもかかわらず、監査委員が、請求の理由が個別的・具体的に示されていないというのは、事実と相違し、請求人の主張を覆い隠す監査委員の公正さが問

われる「却下」理由といえます。

また監査委員は、「却下」理由に「☆1」の内容を付け加えています。

「☆1」では、「岩手県では・・・県内処理を最大限進めているが、なお処理が間に合わない分について、広域化処理を活用する方針として災害廃棄物処理を計画しており、この工程表についても平成25年1月に改訂が行われこの中で広域処理必要量の見直し行われている」という見解が、誰の見解かを示すことなく記載されています。

内容的にはこれまで行政側が示してきた見解ですが、これでは請求人が示した疑問になんら答えていません。

監査委員は、住民監査請求があった時には、行政に「違法」もしくは「不当」が無いかを審査することが役割です。ところが請求人が「個別的・具体的」に示している疑問を覆い隠し、審査しなければならない行政の見解をそのまま監査委員の見解として示しています。監査委員の役割をないがしろにする今回の「却下理由」といえます。

この「☆1」の見解は、今回の請求を受けて、広域処理の現状について行政の見解を聞いたものと解釈できますが、手続き的に言えば、「却下」を出さず、さっさと審議に入ればよかったです。

実際の審議に入ることが憚られる。そのような事情があったのでしょうか？

現在の法令では、監査請求を受理して審議に入れば、請求人の申請により、陳述する機会を与えなければならないことになっています。

これまでの住民監査請求では、住民から出された疑問点に対して、行政が回答すれば、その回答を持って監査委員の見解とすることが多く、それでは審議にならないため、住民に陳述の機会を与えたといえます。また監査委員が住民や行政に意見を聴取する時、双方の傍聴ができる仕組みも作っています。

(2)「災害廃棄物処理に係わる再々委託」

「却下」の理由の第2点目は、「災害廃棄物処理に係わる再々委託」となっています。

その理由は、「再々委託は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する」というのは、「請求人の独自の見解である。」というものです。そしてここでも「岩手県の当該契約について個別的、具体的にその違法性を示したものは、認められない」と書いています。

再々委託の問題は、極めて具体的で且つ個別の案件です。岩手県が大阪府と委託契約を結び、大阪府から大阪市に再委託をし、大阪市が、運搬業者と埋め立て処分業者に再々委託したものです。

各レベルでの契約書も添付されています。請求では、明らかに「個別的、具

体的」な問題として疑問を提示しています。それが「個別的、具体的」でないというのですから、監査委員の眼は、全くの節穴だといわざるを得ません。

その上さらに「なお大阪市が締結した焼却残渣と焼却灰の運搬処分及びその埋め立て処分の委託契約は、同法に違反する再々委託には当たらないものとされている。」と根拠を示すことなく書いています。

請求人は、具体的に再々委託を禁止した法令上の根拠（廃棄物処理法施行令4条の3号と震災廃棄物に関する政令<H23,政令第215号>）を示し、違反だと主張しています。

ところがここではその主張に対し、「再々委託に当たらない」という結論だけが示されています。まるで天のお告げのような書き方です。

監査委員は、公職であり、役割を持つとともに、手当てをもらっている存在です。それが、請求の内容を解釈する読解力に欠け、主張を筋道立てて主張する論理力に欠けるというのでは役職を果たすことができません。

この再々委託問題について、大阪市の監査委員会は、環境省に問合せし、「再々委託にあたらぬ」と言う回答を得たということが却下の理由として示されています。しかし、行政官庁の言い分と、専門の学者にまで違法確認を取って主張している住民の言い分をどちらが正しいのかを審議するのが住民監査の役割です。内容の判断をするために、環境省に問い合わせするのなら、なぜ請求を受理して審査に入らないのでしょうか？

監査委員は、行政の見解を示せば事足りるのでなく、その点についての請求人側の主張を十分に聞く必要があるのです。

（3）「損害または損失の発生について」

「却下」の第3番目の理由は、「損害または損失の発生について」となっています。ここでは、「今回の災害廃棄物の処理についての財源は、当該市町村からの支出であることから岩手県に損害や損失が発生するとは認められない」と記載されています。

この記述にも驚いてしまいます。

住民監査請求書（p3）では、

「被災自治体は、発生がれきについて、自区内、広域化を問わずその処理について交付金の申請を済ませ、環境省の「査定」を受け、事業を行った後には、交付金が約束されているが、・・・瑕疵（ミスや問題点）があるときには、当然に交付金の支給は無くなることになる。その場合被災自治体と受け入れ自治体の責任分担に応じて、事業費の負担を行うことになる。」と記載されています。

つまり今回のがれきの広域化について、建前上はかかった費用は、国から被

災市町村に交付金が支給され、さらに被災市町村から事務委託をした被災県に支払われ、さらに被災県から広域処理委託した受け入れ自治体に支払われることになっています。しかし交付金はどんな場合でも必ず支給される訳ではありません。法律に適い、合理性が無ければ降りないのです。

監査請求では、今回の場合は、法律（＊１）に照らして支給されなくなる可能性が高いことを示していました。

財源は市町村からの支給といっても、市町村に手当てされる財源は国の交付金（＝補助金）であり、上述した審査が通らなければ、県の損害や損失が発生するのです。

その点について住民監査請求で記載していることを、監査委員は見事に見逃しています。ちなみに秋田市の住民監査請求に対して秋田市では、分かりにくい点については補正を求め、質問してきています。

なお岩手県に出したと同趣旨の監査請求に対し、大阪市の監査委員は、市に発生する損失の予想に対して、「岩手県が負担することになっていて基本的に本市に負担が発生する関係にはない」と答えています。岩手県は、「県内の市町村が支給する」と答え、大阪市は「岩手県が支給する」と答えています。国の税金で手当てされる補助金だからもらったほうが得だといった感覚です。

しかし違法で不当ながれきの受け入れを進めれば、交付金の支給が行われないうことになるという請求者の主張には、岩手県の場合も、大阪市の場合も監査委員は、そうしたケースがあるとも無いとも、何ら答えていません。

今回のがれき広域化においては、通常でないことが岩手県発のがれきの処理で次々に起こっています。埼玉県へは、１万トンを２年間かけて処理してほしいとなっていたのが、２か月半後に千トンしかなかったから打ち切ることになりました。静岡県でも、２万３千トンの予定が、３５００トンしかなく今年度で打ち切りです。

通常の契約関係においても、予定通りにものが運ばれてこなければ、さまざまな準備や予定企画の上で大きな損失が発生することになります。その点から言えば監査委員が行わなければならなかったのは、本当に岩手県ではがれきの処理に困っているのか？どの程度処理しなければならない量があり、岩手県内でどれだけ処理でき、広域化がどれだけ必要なのかを受け入れ自治体側でも掴んでおくということでした。そのような審査に入ればよかったです。

ところが行政の見解を示すだけで、「却下」してしまったのです。

振り返って、「却下」の３つの理由は、いずれもひどいものですが、１００歩譲って監査委員が、内容上、個別・具体的に書かれていないと理解したならば、監査委員は請求人（代表）に補正を命じればよかったです。「住民監査請求

に形式的な不備があつて、それが補正可能なものである場合には、補正を命ずることなく却下することは違法であるという考えが通用している。」（「住民訴訟と自治体財務」学陽房）秋田市での補正は、住民監査についてのこの事例に基づき判断したのでしょう。

3) 再度の監査請求の権利

今回の岩手県の監査請求に対しての「却下」措置は、どこから見てもおかしいものですが、監査委員が監査委員としての役割を果たさず、今回のように放り投げてしまった時には、請求者は行政訴訟に訴えることができますが、このような監査委員に対して、別の手立てで襟を正すように求めることもできます。それが、「再度の監査請求の提出」です。

「監査委員が適法な住民監査請求により監査の機会を与えられたにもかかわらず、これ却下し監査を行わなかったため、当該行為又は怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正する機会を失くした場合には、当該請求をした住民に再度の住民監査請求を認めることにより、監査委員に重ねて監査の機会を与えるのが、住民監査請求の制度の目的に適合すると考えられる。」（最高裁平成10・12・18）

と再度の監査請求の権限を認めています。そして監査委員には、「重ねて」と強調しながら監査の機会を与えることを求めています。さらにその監査請求を「当初の監査請求と対象を同じくするからと言って」却下することがないように釘を刺しているのです。

4) 監査委員はがれきの広域化の実態の審議を！

振り返って考えた時、自治体は私たちの社会を支える最も身近な存在です。地方自治体が不正や違法行為を見逃すことなく、運営されて行くというのは、幸せな社会を築く上での1丁目1番地の出来事です。その自治体の運営を財政の点から監査する役割が監査委員です。

ところが、岩手県では、監査委員を置き、報酬を支払うこと自体が、何よりも税金を無駄に遣うことになるというシャレにもならない事態が起こっています。

県会議員も監査委員には含まれていますが、たとえ同一政党の代表人格が、県の首長であったとしても、監査委員は、県の公金の不当・違法な支出がないかを監視するのが役割です。監査委員になった以上、公共的な役割を放棄し、

県の首長の施策を守るという対応は、許されません。今回のような「却下」を出し、監査を避けるというのは、議員になっても議会に一度も出席したことがないに等しい行動と言えます。

監査委員が、請求を受理して審議に入ることすら憚られる事態が、がれきの広域化の実態と言えます。監査委員にがれきの広域化という不正・違法な事態に真正面から向かい合うように求めて行きましょう。

* 1 : 「イ) 被災自治体で本当に処理できないのか—広域化の必要があるかの確認。」 「ロ) 「補助金等適正化法」で問われる事業の目的に適っているのかの審査」
(住民監査請求 P3)