

一関地区広域行政組合監査委員告示第 0002 号

令和 6 年 1 月 16 日に提出された一関地区広域行政組合職員措置請求書再監査請求について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 5 項の規定に基づき、監査した結果を別紙のとおり公表する。

令和 6 年 3 月 14 日

一関地区広域行政組合

監査委員 及 川 弘 人

監査委員 小野寺 道 雄

住民監査請求監査結果

第1 請求の受付

1 請求人の氏名及び住所

子ども達の未来と環境を守る会 代表 [REDACTED]
[REDACTED]

2 請求書の提出

令和5年11月21日（1回目、以下「第一住民監査請求」という。）

令和6年1月16日（2回目、以下「第二住民監査請求」という。）

3 請求内容

請求人から提出された職員措置請求書（以下「請求書」という。）及び事実証明書は次のとおりである。

(1)-1 第一住民監査請求 請求書

一関地区広域行政組合職員措置請求書（一部転載）

請求の要旨

一関地区広域行政組合が、一関市千厩町千厩字北ノ沢ほかに新たに一般廃棄物最終処分場等を建設することを前提として公金を支出し、契約を締結もしくは履行し、債務その他の義務を負担することは、違法不当である。

そこで、地方自治法第242条第1項の規定により、上記一般廃棄物最終処分場等の建設に関して、既になされた環境調査のための委託契約等についてはこれを解除し、これにかかる支出を差し止め、既に支出のなされた部分については、これにより一関地区広域行政組合の被った損害を補てんするため、委託者ないし受託者に対し、不当利得返還請求もしくは損害賠償請求をするなどの必要な措置をとることを求める。また、上記一般廃棄物最終処分場等の建設に関して、今後なされうる用地取得のための契約、工事請負契約については、その締結ないし履行・支出を差し止めるなどの必要な措置をとることを求める。

※ 請求書の全文については別紙のとおり

(1)-2 第二住民監査請求 請求書

一関地区広域行政組合職員措置請求書

再監査請求

請求の要旨

一関地区広域行政組合監査委員は、請求人が令和5年11月21日付で提出した第一住民監査請求について、監査対象が個別的具体的に特定されておらず、請求要件を満たしていないと判断し、令和5年12月21日付で受理前却下としたが、この判断には明白な誤りがある。

これまでの様々な住民訴訟事件の判例を鑑みるに、第一住民監査請求においては、監査対象について監査委員が認識できる程度に適示されており、また、請求内容とし

て差止請求を含んでいることから、一連の公金支出に対して包括的整体的に監査対象とすることが認められているものである。

第一住民監査請求に係る監査委員の判断は、こうした先例を看過した誤りのあるものであるので、第一住民監査請求の内容について、速やかに実体判断を行うよう求めるものである。

※ 請求書の全文については別紙のとおり

(2) 事実証明書（標題のみ）

ア 基本構想

イ 一関地区広域行政組合一般廃棄物処理施設整備候補地選定委員会会議録

ウ 一般廃棄物最終処分場整備候補地選定結果報告書

エ 「新最終処分場」に関する確認・意見・要望・質問書に対する回答について

オ 一関地区広域行政組合一般廃棄物処理施設整備検討委員会会議録

※ 上記ア～オについては、第一住民監査請求の際に添付されたものである。

第2 請求の受理

1 第二住民監査請求受理に至るまでの経緯

(1) 第一住民監査請求について

・ 令和5年11月21日付で請求書が提出され、同日付で收受した。

※ 請求書提出時、請求書中で監査対象の個別的具体的な行為が不明瞭であったことから、監査委員事務局職員から請求人及び請求人代理人に対し、口頭で補正の有無を確認したところ、請求人及び代理人からは補正はない旨の回答があった。

・ 令和5年12月21日付で、個別的具体的な行為の特定がなかったため、受理前却下とした。

(2) 第二住民監査請求について

・ 令和6年1月16日付で再監査請求書が提出され、同日付で收受した。

※ 請求書提出時、監査委員事務局職員から請求人に対し、再度、口頭で対象行為特定に係る補正の有無を確認したところ、請求人からは補正はない旨の回答があった。

・ 令和6年1月23日付で請求人代理人に監査対象の特定に係る補正を求め、同年1月26日付で補正がなされた。

※ このとき、請求人代理人からは、補正には同意するものの、第一住民監査請求において、対象行為の特定には欠ける点がない旨の主張があった。この部分の詳細については次項以降で述べる。

・ 補正の結果、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく請求要件を満たしていると判断し、同年2月2日にこれを受理した。

2 第二住民監査請求受理に係る監査委員の判断

第一住民監査請求において、請求人は、一関地区広域行政組合（以下、「組合」という。）が一関市千厩町千厩字北ノ沢ほかを候補地（以下、「北ノ沢ほか候補地」という。）として新一般廃棄物最終処分場等（以下、「新最終処分場」という。）を建設することを前提として公金支出を行うことは、違法不当であるとし、具体的には次の3点の対応を求めている。

- ① すでに締結された契約については、これを解除し、支出を差し止めること
- ② すでに支出済のものについては、不当利得返還請求又は損害賠償請求などの必要な措置を行うこと
- ③ 今後想定される用地取得のための契約及び工事請負契約については、その締結、履行又は支出を差し止めること

監査委員は、住民監査請求の制度として、監査の対象となるものは、地方公共団体の行った財務会計上の行為又は怠る事実の結果、当該地方公共団体に損害が発生した場合であると認識しており、他方、第一住民監査請求においては、用地測量、基本設計、生活環境影響調査等に係る会計支出によって、組合が損害を被ったと主張されているものと解されるが、損害が発生する原因となった会計支出について個別的具体的な行為の特定がなかったことから、住民監査請求としての要件を欠いており、受理前却下としたものである。

その後、令和6年1月16日付で第二住民監査請求が提出された。第二住民監査請求の内容は、第一住民監査請求について監査対象行為の特定に欠ける点はなく、これを受理前却下とした監査委員の判断は誤りであるので、第一住民監査請求の内容について、速やかに監査を実施するよう求めているものである。

このとき、請求人は、監査委員の判断の誤りとして主に二つの点を挙げている。一つには、第一住民監査請求に係る対象行為の特定の程度について、佐賀県複写機使用料損害賠償請求等住民訴訟における平成16年11月25日最高裁判決において、「平成5年度、同6年度、同8年度及び同9年度の県庁全体の複写機使用料に係る支出のうち、県の調査の結果不適切とされたものの合計額4億2021万2000円が違法な公金の支出であるとして、これによる県の損害を補てんするために必要な措置等を講ずることを求めるものであり、県の上記調査においては、対象期間中の複写機使用料に係る個々の支出ごとに不適切な支出であるかどうかを検討されたというのであるから、本件監査請求において、対象とする各支出について、支出した部課、支出年月日、金額、支出先等の詳細が個別的、具体的に摘示されていなくとも、県監査委員において、本件監査請求の対象を特定して認識することができる程度に摘示されていたものということができる。（判決文原文引用）」と判示された点に触れている。

二つには、第一住民監査請求は差止請求も含まれているところ、差止訴訟における平成5年9月7日最高裁判決の中で、埋め立て事業に関して行われる一連の公金支出について包括的整体的に差止めを求める請求について特定性を認めている点について触れ、監査委員の判断はこうした先例を看過したのものであると主張している。

以上の主張に対し、監査委員の認識は次のとおりである。

第一住民監査請求における対象行為の特定の程度について、請求人は、佐賀県複写

機使用料損害賠償請求等住民訴訟における平成16年11月25日最高裁判決を引用して、第一住民監査請求においては、その対象行為について監査委員が認識できる程度に摘示されている旨を主張しているが、同住民訴訟において主張された行為の違法性不当性とは、「複写機使用料に係る不適切な支出」という会計支出行為そのものを対象としたものであり、他方、第一住民監査請求における主張とは、一関市千厩町千厩字北ノ沢ほかを候補地として選定（以下「本件先行行為」という。）したことに係る違法性不当性であって、候補地選定後になされた用地測量、基本設計、生活環境影響調査等をはじめとした公金支出（以下「本件後行行為」という。）に係るものではない。

監査委員は、本件住民監査請求に関係すると思われる財務行為や会計帳票等について、令和4年度中に執行したものについては令和5年8月に財務監査を実施しており、また、令和5年度中に執行したものについては、令和5年11月21日に第一住民監査請求が提出されたのち、その予備的調査として、同年12月に組合から関係会計帳票等を借り上げ、内容の確認を行っている。

上記の確認により、いずれの年度における財務行為、会計帳票等についても、法令や組合財務規則に違反するような瑕疵は認められず、適切な会計処理が行われている旨を確認したところであり、違法不当の行為の特定には至らなかったところである。

さらに、第一住民監査請求が差止請求を含んでいることに関して、同監査請求において対応を求めている上記3点のうち、③については、今後、未来に向けて執行され得る行為等を対象とした差止請求であるので、対象行為の特定性に係る請求人の主張はそのとおりであると思料されるが、上記①、②については、平成2年6月5日最高裁判決の中で「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もの」と判示されている通り、依然として対象行為等を個別的具体的に特定することを要するものであると認識している。

そこで、監査委員は、上記の調査の中で確認した財務行為のうち、法第242条第2項の期間において支出されたものの中から、支出額が比較的少額で、かつ、債権者が多数に上ると想定されるものを除外して、本件住民監査請求の対象となり得る財務行為を選出し、それらの財務行為について、令和6年1月23日に請求人代理人に対しEメールを通じて提示した。

そして、それらの財務行為を本件住民監査請求の監査対象行為とすることについて、令和6年1月26日に請求人から同意を得たことから、上記①、②の監査対象が特定できたものとして、同年2月2日付第二住民監査請求の受理に至ったものである。

以上のとおり、第一住民監査請求において対象行為の個別的具体的な特定がなされていなかったことから受理前却下との判断を行い、第二住民監査請求においては対象行為を特定したことから受理に至ったものであるので、監査委員としては、これら経緯における個々の判断について、誤りがあったとは認識していないところである。

3 本件住民監査請求受理前に実施した予備的調査について

(1) 組合関係職員から提出された関係書類

【財務会計資料】

- ① 令和4年度現年度予算分・通次繰越分
 - ・ 新一般廃棄物最終処分場基本設計業務委託
 - ・ 一般廃棄物最終処分場整備に係る技術支援業務委託
 - ・ 組合広報紙くらしの情報印刷製本費契約
- ② 令和5年度現年度予算分
 - ・ 組合広報紙くらしの情報印刷製本費契約
 - ・ 新一般廃棄物最終処分場に係る生活環境影響調査業務委託
 - ・ 新一般廃棄物最終処分場に係る生活環境影響調査観測井設置業務委託
- ③ このほか、請求人の申立に係る事実の確認に必要な書類

(2) 予備的調査による事実認定

ア 本件先行行為について

新最終処分場の最終候補地として、一関市千厩町千厩字北ノ沢ほかが選定された経緯について、次のとおり確認した。

日付	内容
平成30年3月から 令和元年10月まで	一般廃棄物最終処分場整備候補地選定委員会を開催し、第一次から第三次選定を行って、新最終処分場の候補地を4か所まで絞り込んだ。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 第一次選定（平成30年3月から9月まで） 市内の地域について必要面積、自然的特性条件、社会的特性条件から評価を行い、規制を受ける地域を除外した。 ・ 第二次選定（平成30年9月から令和元年5月まで） 第一次選定の結果について、アクセス等の優位性、インフラ整備の優位性、その他の選定条件から客観的評価を行い、候補地を19か所まで絞り込んだ。 ・ 第三次選定（令和元年5月から10月まで） 第二次選定で絞り込んだ19か所の候補地について、相対的評価を行い、技術面の評価、土地利用面の評価、経済面の評価、土地権利面の評価、その他項目の評価、自然環境面の評価、生活環境面の評価、総合的評価を実施して、候補地を4か所まで絞り込んだ。
令和元年10月	一般廃棄物最終処分場整備候補地選定委員会において、選定結果報告書をまとめ、一関地区広域行政組合管理者に提出した。
令和2年11月	管理者・副管理者協議を開催し、新最終処分場の候補地を一関市千厩町千厩字北ノ沢ほか決定した。

※ 詳細については、一般廃棄物最終処分場整備候補地選定結果報告書のとおり。

イ 本件後行行為について

第二住民監査請求收受後、1月23日付で監査委員から請求人に対し、監査対象行為となり得る財務行為として以下のものを提示し、これらを監査対象とすることについて1月26日付で請求人から同意を得た。

【本件住民監査請求の対象行為（本件後行行為）】

① 履行の差し止めを求めるもの

(ア) 新一般廃棄物最終処分場に係る生活環境影響調査業務委託

契約額 21,684,300円 前払金 1,960,000円

(イ) 新一般廃棄物最終処分場に係る生活環境影響調査観測井設置業務委託

契約額 4,821,300円 前払金 1,350,000円

② 不当利得返還請求又は損害賠償を求めるもの

(ア) 新一般廃棄物最終処分場基本設計業務委託

支払額 24,227,500円

(イ) 一般廃棄物最終処分場整備に係る技術支援業務委託

支払額 2,510,200円

(ウ) 組合広報紙くらしの情報印刷製本費

支払額 2,532,200円

第3 監査の実施

1 監査対象部局

一関地区広域行政組合事務局、総務管理課

2 監査対象事項

(1) 請求事項に係る事実関係等の確認

「一関地区広域行政組合が、一関市千厩町千厩字北ノ沢ほかに新たに一般廃棄物最終処分場等を建設することを前提として公金を支出し、契約を締結もしくは履行し、債務その他の義務を負担することは、違法不当である。」を趣旨とする監査対象行為の特定及び事実関係について。

ア 本件先行行為について

上記「第2-3-(2)-ア」で示した内容と同じ。

イ 本件後行行為について

上記「第2-3-(2)-イ」で示した内容と同じ。

(2) 請求の事実に係る違法性又は不当性の有無の確認

ア 本件先行行為について

「一関市千厩町千厩字北ノ沢ほかを建設候補地として、新たに一般廃棄物最終処分場等を建設するとの計画は、必要な検討を怠っており、または誤りがあるため、これを前提とする契約締結・公金支出は違法かつ不当である」とする主張であり、その違法性不当性については、複数の事由を具体的に摘示している。

イ 本件後行行為について

財務行為に係る違法性不当性については、請求書の中で特に明記されていない。

(3) 求める措置

- ① すでに締結された契約については、これを解除し、支出を差し止めること
- ② すでに支出済のものについては、不当利得返還請求又は損害賠償請求などの必要な措置をおこなうこと
- ③ 今後実施が想定される用地取得のための契約及び工事請負契約については、その締結、履行又は支出を差し止めること

3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

(1) 陳述機会の付与

法第242条第7項の規定により、令和6年2月8日に一関市役所監査委員室において、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

(2) 追加提出された証拠

(陳述後、2月15日に請求人代理人から提出されたもの)

追加資料 i

梶山正三著. 廃棄物紛争の上手な対処法：紛争の原因から解決への指針まで.
全訂増補版, (株)民事法研究会, 2004, p. 88-99, p. 122-133, p. 164-173,
(実務法律学全集, 15).

追加資料 ii

花嶋正孝ほか著. 日本における廃棄物処分場の今日的課題と新たな処分技術.
ジオテキスタイル技術情報. 1994, 7, p. 20-23.

(3) 陳述人

請求人と請求人から指名された次の4人が陳述した。

陳述人 子ども達の未来と環境を守る会 代表 [REDACTED]、[REDACTED]、
[REDACTED]、[REDACTED]、[REDACTED]

(4) 陳述内容の概要

陳述では、同日に提出された意見陳述書に従い請求の趣旨を述べた。請求人の陳述内容の概要は次のとおりである。

ア 本件先行行為に係る違法性不当性の主張

(ア) 本件計画自体が不必要であること

令和3年6月11日に公布、令和4年4月1日施行の「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」(以下、「プラスチック資源循環法」という。)

により今後、廃棄物の排出総量の減少が期待できるという主張

a 請求人陳述の概要

- ・ プラスチック資源循環法の制定経過から廃棄物排出総量の減少が期待で

きることから、無理して新最終処分場を造る必要はないという指摘である。

- ・ 本件計画の必要性について、行政側は十分な説明を行っていない。住民の納得が得られるようにするのが行政の説明責任である。

b 質疑応答

【監査委員質問】

プラスチック資源循環法により、今後廃棄物の排出総量の減少が期待できることから、新最終処分場の建設が不必要だという主張であると理解してよろしいか。

【陳述人回答】

プラスチック資源循環法の制定趣旨からすると、新最終処分場の必要性に対して率直な疑問がわくという趣旨である。

市民的な疑問があるにも関わらず、無理して造る必要があるのかという指摘であり、この点、行政に説明責任があると認識している。納得できる説明があると考えが変わっていくかもしれないが、きちんと説明ができるかどうか調べていただきたいという問題提起である。

(イ) 選定に誤りがあること

a 請求人陳述の概要

- ・ 最終処分場は迷惑施設と認識しているが、候補地から文教施設までの距離設定が300mという非常に狭い範囲となっている。
- ・ 候補地から500m以内には多数の民家があり、1km以内には公共施設、商業施設などがあり、住民の生活空間と非常に近接している。
- ・ 候補地の場所は都市計画区域に指定されている。
- ・ 整備計画（監査委員注：一関地区広域行政組合一般廃棄物最終処分場整備基本計画）において、新最終処分場はオープン型の施設とされており、騒音、臭気、ばいじん、処理水等の心配がある。（地下水の利用に不安がある。）
- ・ 選定のプロセスが不明瞭である。候補地内に筆界未定地が含まれている。

b 質疑応答

【監査委員質問】

一関市防災マップとの関連で、千厩川周辺について、洪水浸水想定区域、土砂災害特別警戒区域に指定された場所があることは承知しているが、北ノ沢ほか候補地については、特段、区域指定はされていない状況であると認識している。

当該主張については、建設候補地自体のことではなく、候補地の周辺に区域指定がなされた場所があるので、防災上問題があるとの主張であると、理解してよろしいか。

【陳述人回答】

- ・ 文教施設や民家との距離、生活環境への影響の検討が欠落、防災上の問題があり、選定に誤りがある。

- ・ 候補地自体が区域指定されていなくても、(千厩川流域では) 実態として水害が起こっている。仮に区域指定がなされていなくとも、むしろされるような場所だということは歴史が物語っている。

c 陳述人からの追加の主張

現在、北ノ沢ほか候補地については土砂災害特別警戒区域等の区域指定はなされていないところであるが、去年、岩手県全体で土砂災害のハザードマップについて、細かく調査を行っており、北ノ沢については本格的な測量はこれから予定されていて、その結果はこれから出される予定である。

※ 監査委員が確認したところにおいても、令和4年、5年に岩手県から発表された「新たな土砂災害が発生するおそれのある箇所」について、北ノ沢ほか候補地も「おそれのある箇所」が含まれていたところである。

(ウ) 都市計画との不整合等

① 都市計画マスタープランとの整合性について

a 請求人陳述の概要

- ・ 新最終処分場の建設について、都市計画マスタープランに組み込まれず、議論もされないまま、都市計画区域内で大規模な開発を行うことは都市計画法の趣旨に反している。
- ・ 都市計画区域に最終処分場は建設すべきではない。

b 質疑応答

【監査委員質問】

新最終処分場に係る法的な規制について、廃棄物処理法施行令第5条第2項に該当する施設であるので、建築基準法第51条及び同法施行令第130の2の2に定める「位置の制限を受ける処理施設」には当たらないと認識している。

当該主張においては、北ノ沢ほか候補地を選定したことに係る建築基準法上の違法性ではなく、新最終処分場が現状、県及び市の都市計画マスタープランに組み込まれていないことに係る不当性を主張していると理解してよろしいか。

【陳述人回答】

そのとおりである。新最終処分場を都市計画マスタープランに組み込むことについて、都市計画審議会の中で審議し、地域の中でも広く議論すべきだという趣旨である。

② 洪水浸水想定区域と想定最大規模降雨との関連について

a 請求人陳述の概要

- ・ 最終処分場候補地の排水が流れる北ノ沢川の下流は狭い暗渠であり、千厩川と合流する。千厩川は、県の災害ハザードマップによると最大雨量で商店街のほとんどが浸水する想定になっている。
- ・ 最終処分場候補地から廃棄物が流れ込むことが予想される。

b 質疑応答

【監査委員質問】

一 関市防災マップとの関連で、千厩川周辺の千厩町市街地と千厩川の合流する北上川周辺の川崎町域が洪水浸水想定区域に指定されていることは承知しているが、北ノ沢ほか候補地については区域指定がなされていないものと認識している。

当該主張においては、想定最大規模降雨が発生した場合、千厩川及び北上川に洪水浸水が発生する危険性が高く、北ノ沢新最終処分場から堆積物等が流出した場合、北ノ沢川を通じて、千厩川及び北上川に流入し、結果として下流域に堆積物が流入、拡散されるという、以上のような危険性を主張していると理解してよろしいか。

【陳述人回答】

そのとおりである。

(エ) 説明不足、住民合意の不在

a 請求人陳述の概要

- ・ 説明会の案内について、組合広報紙のみに頼っており、一人一人に通知するなど一軒一軒に通知してほしかった。
- ・ 地元住民説明会が北ノ沢、駒場、木六地区のみであり、下流部の石堂、四日町が含まれていなかった。
- ・ 組合において、周辺住民との合意形成を軽視する態度が感じられた。地域住民一人一人の意見集約方法について提案したが、実施されなかった。

b 質疑応答

【監査委員質問】

- ・ 説明会の開催に偏重があったという主張であるが、どのようなことか。
- ・ 説明会において、発言を萎縮させるような雰囲気があったとは、どのようなことか。(例：大声で遮った、質問をさせなかったなどがあったか。)

【陳述人回答】

- ・ 若い人の参加しやすい日程、時間帯を設定してほしかったこと、説明会開催の周知方法について、組合広報紙のみによらず千厩町の住民各戸に対し手紙を送付して周知してほしかったこと、また、Eメールなどの電子通信手段を用いて特に若い世代への周知を行ってほしかったことなどがある。
- ・ 説明会の際に、組合事務局から発言を遮る、質問をさせないというような働きかけはなかったが、参加者からの反対の気持ち、不安な気持ちをどこに訴えればよいかという質問に対し、電話で連絡してほしいと回答されたことがあった。
- ・ 新最終処分場の計画に当たっては住民との対話を重視するべきだという思いがあるが、組合の対応からはそのような姿勢が感じられなかったということである。

(オ) 事故の危険性

① 遮水工設備に係る欠陥性の主張

a 請求人陳述の概要

- ・ 遮水シートを敷いて、その上に堆積物を載せていくということだが、遮水シートが破れる事故がある。(安全性に構造的な欠陥がある。)
- ・ 遮水シートの破損を検知するセンサーの精度が悪い。
- ・ 破れた際に補修することが難しいと思われる。

b 質疑応答

【監査委員質問】

請求書に記載されている福島県小野町や長崎市でのトラブルとは、どのようなものか。

【陳述人回答】

後日、参考文献を提出する。

c 2月15日に提出された追加資料について

請求人陳述後、2月15日に、請求人代理人から、遮水工設備の欠陥に係るものとして次のとおり追加資料の提出があった。

追加資料 i

梶山正三著. 廃棄物紛争の上手な対処法：紛争の原因から解決への指針まで. 全訂増補版, (株)民事法研究会, 2004, p. 88-99, p. 122-133, p. 164-173, (実務法律学全集, 15).

追加資料 i は、最終処分場等の廃棄物処理施設建設について、住民訴訟が提起された具体的事例に触れながら、その建設経緯の是非を指摘するとともに最終処分場設備の欠陥性を主張しているものと思われるが、監査委員が確認したところ、追加資料 i において、「福島県小野町や長崎市での事例」と関係があり、かつ、遮水シートのトラブルに関連するものは、次の2施設に係るものであると思料される。

* 谷戸沢廃棄物広域処分場

(東京都西多摩郡日の出町 埋立期間昭和59年から平成10年まで)

谷戸沢廃棄物最終処分場は、一般廃棄物最終処分場建設差止請求事件(平成18年9月13日東京地方裁判所八王子支部判決)において、争点の一つとなった施設である。

追加資料 i では、谷戸沢廃棄物広域処分場をはじめとして、管理型の最終処分場は、遮水工に例外なく欠陥を抱えている旨が主張されており、福島県小野町の処分場の遮水工も同様の危険がある旨が述べられている。

なお、平成18年9月13日東京地方裁判所八王子支部判決では「第1処分場(監査委員注: 谷戸沢廃棄物広域処分場のこと)において、平成2年ころから、しゃ水シートないし雨水排水柵が破損しており、そこから浸出水が流出し地下に浸透している可能性がある」と認めるのが相当である。」と判示されている。

また、追加資料 i では、遮水工における漏水検知システムについても

欠陥があると主張しており、「1000～5500平方メートルごとのブロックのナンバーが特定できるだけ」として、検知精度も不十分であると述べている。

* 三方山産業廃棄物最終処分場

(長崎県長崎市 昭和49年操業開始～平成13年最終処分場停止)

追加資料 i では、長崎市での事例として三方山産業廃棄物最終処分場を取り上げ、同処分場において下水汚泥等の廃棄物が十分な処理のないままに持ち込まれ、最終処分場自体にも遮水工が設けられていなかったことから、近隣の水源が汚染されたことが述べられている。

② オープン型最終処分場に係る欠陥性の主張

a 請求人陳述の概要

他市においてはクローズド型の型式を採用して最終処分場が整備された事例がある。オープン型の最終処分場と異なり、クローズド型の場合は外から雨がしみ込むことがないため、浄化する浸出水が少なくて済むというメリットがあると聞いている。また、オープン型は大型であるので、その点においてコストがかかるとも聞いている。

b 質疑応答

【監査委員質問】

オープン型の最終処分場について欠陥があるということであるが、その欠陥とはどのようなことか。

【陳述人回答】

遮水シートの漏れの事例やセンサーの精度が悪く事故が発生した事例があったと聞いている。後程資料を提出する。

c 2月15日に提出された追加資料について

請求人陳述後、2月15日に、請求人代理人から、遮水工設備の欠陥に係るものとして次のとおり追加資料の提出があった。

追加資料 ii

花嶋正孝ほか著. 日本における廃棄物処分場の今日的課題と新たな処分技術. ジオテキスタイル技術情報. 1994, 7, p. 20-23.

追加資料 ii は、オープン型最終処分場の欠陥を立証するというよりは、当該論文執筆当時における最終処分場の技術的課題を整理し、当時まだ実用化に至っていなかったクローズドシステム処分場の技術的展望を述べたものと思料される。

(カ) 水質汚染の危険

a 請求人陳述の概要

- ・ 1.5mmの遮水シートの耐久性は30年間であり、浸出水がしみ出す危険性がないとは言えない。
- ・ 最終処分場稼働停止後は、2年間のみ検査するとしており、異常なし

であればその後は検査なしと組合は答えている。2年後以降に何かが起こることは想定される場所である。

- ・ 遮水シートについて、破損が発生しても破損箇所がすぐには分からないのではないかと、そうすると、地下水への有害物質の浸水などあるのではないかとという危惧がある。

b 質疑応答

【監査委員質問】

- ・ 水質汚濁をさせない方法として遮水シートによる遮断が検討されている。その構造自体に欠陥があると指摘する理由は。
- ・ 遮水シートの破損事故について、現に起こっている全国の事故の例は、把握されているか。
- ・ 遮水シートによる遮断ができなかった理由は、シートそのものの欠陥か、それ以外の理由によるものか。

【陳述人回答】

整理して後程報告する。

【請求人から追加の主張】

当該処分場は永久に残るものではないのか、そうであれば、遮水シートは永久に耐え得る性能が必要ではないのか。

(キ) 子どもたちの未来と環境への影響

a 請求人陳述の概要

- ・ 候補地の近隣に千厩高校の農場がある。
- ・ 焼却灰は、15km離れた焼却場から北上川を越えて運搬される不合理な計画である。
- ・ 候補地に一番近い交差点は、千厩警察署交差点であり、千厩小中学校、高校の通学路になっている。車両の交通量が多く、歩行者数も多いことから交通事故の恐れがある。

(ク) 『新最終処分場』建設候補地の変更を求める5,000人分の署名について

a 請求人陳述の概要

- ・ 2022年に一関市・平泉町の住民が、『新最終処分場』建設候補地の変更を求める5,000人分の署名を管理者（市長）と組合議長に提出している。
- ・ 千厩住民の約5割が署名したものである。なお、市外、県外の方も含まれているが一部の方であり、以前、千厩町に居住していた方が中心になっていると思う。

イ 本件後行行為に係る違法性・不当性の主張

a 請求人陳述の概要

- ・ なぜ（本件後行行為が）違法かということについては、前提になっている

おおもとの計画（本件先行行為）に違法性不当性があることを問題にしているものである。

- ・ おもとに違法性不当性があるのだから、それに起因する行為も全て違法不当になるのだという趣旨である。

b 質疑応答

【監査委員から質問】

違法性不当性について、そのような主張であることは承知したが、組合が損害を被ったと主張する内容、損害額については次のとおりで間違いはないか。また、これらの財務行為を本件住民監査請求の対象行為（本件後行行為）であるとして監査を実施することで差し支えないか。

① 履行の差し止めを求めるもの

- ・ 新一般廃棄物最終処分場に係る生活環境影響調査業務委託
契約額 21,684,300円（うち支出額 1,960,000円）
- ・ 新一般廃棄物最終処分場に係る生活環境影響調査観測井設置業務委託
契約額 4,821,300円（うち支出額 1,350,000円）

①合計額 26,505,600円（うち支出額 3,310,000円）

② 不当利得返還請求又は損害賠償を求めるもの

- ・ 新一般廃棄物最終処分場基本設計業務委託
支払額 24,227,500円
- ・ 一般廃棄物最終処分場整備に係る技術支援業務委託
支払額 2,510,200円
- ・ 組合広報紙くらしの情報印刷製本費
支払額 2,532,200円

②合計額 29,269,900円

【請求人回答】

その内容と金額で差し支えない。

4 関係職員に対する調査

(1) 法第199条第8項の規定により、令和6年2月15日に一関市役所監査委員室において、監査対象部局の関係職員に対し、意見聴取の調査を実施した。

(2) 提出された関係書類

関係職員に対し、請求書に対する意見書及び請求人の主張に係る事実の確認に必要な書類等を求め、2月5日に次の書類が提出された。

ア 一関地区広域行政組合職員措置請求書に対する意見書

（以下「意見書」という。）

また、請求人から2月15日付で提出があった追加資料 i 及び追加資料 ii について、関係職員に対し意見を求めたところ、2月26日に次の書類が提出された。

イ 一関地区広域行政組合職員措置請求書に対する意見書（質問追加版）

（以下「追加意見書」という。）

(3) 関係職員

一 関地区広域行政組合事務局長、総務管理課長、施設整備係長

(4) 意見聴取の概要

意見聴取では、請求人の主張（「請求理由」）に対し、予め提出された意見書等の説明及び質疑を実施した。

ア 本件先行行為に係る違法性不当性の主張

(ア) 本件計画自体が不必要であること。

a 関係職員の意見

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

プラスチック資源循環法は、自治体に対してプラスチック資源の分別収集とリサイクルに必要な措置が求められているものである。

組合では同法に対応するため新たなマテリアルリサイクル推進施設を整備し、新たな分別区分として、これまで燃やせないごみとして収集していた製品プラスチック（バケツ、おもちゃなど）や燃やすごみとして収集していた製品プラスチック（使い捨てスプーン、フォークなど）を従来資源ごみとしていたプラスチック製容器包装と一緒に回収し資源化に努めることとしている。

このことにより、資源ごみの回収量の増加が期待できるが、プラスチック資源循環法により中間処理される燃やすごみ、燃やせないごみが無くなるわけではなく、最終処分場の整備が「不必要」となるものではないと考える。

(イ) 選定に誤りがあること

a 関係職員の意見

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

最終処分場の整備に当たり、民家や文教施設との距離についての法令上の規制はないところである。文教施設については、静寂が必要とされることから一定の距離を除外することとしたものであり、300mという距離の考え方については、『ごみ焼却場等を都市計画決定する際の計画標準』（昭和35年旧建設省通達）のごみ焼却場の規定を準用したものである。（この通達は平成12年に廃止されている。）

筆界未定地の確認は候補地選定の第三次選定において、行ったものである。第三次選定評価は、技術面、土地利用面、経済面、土地権利面、その他考慮すべき事項の5項目で評価を行った。そのうちの土地権利面の評価の中で筆界未定地の有無についても評価したものである。確認は登記簿により行ったが、その時点では確認できず、後に筆界未定地であったことが判明したものである。

ただし、北ノ沢ほか候補地については、筆界未定地があることを加味した

上で再評価を行っても、ほかの3候補地との評価順位に変わりはないものである。

筆界未定地の今後の取扱いについて、地権者との話し合いということになるが、基本的には市の財産として管理する際にどこまで筆界の確認が必要かということもあり、今回の場合は筆界未定地全て事業用地になる見込みであるので、地権者との協議の中で、対応は可能と捉えている。

【「新たな土砂災害が発生するおそれのある箇所」について】

昨年12月に岩手県から公表された「新たな土砂災害が発生するおそれのある箇所」について、北ノ沢ほか候補地も該当する箇所がある状況である。これは、図上で土砂災害の恐れのあるところを機械的に抽出した結果、選ばれたということである。

実際には、今後危険性があるかどうか現地調査を行い、調査結果により最終的に土砂災害警戒区域に指定するかどうかを判断することになる。

北ノ沢ほか候補地の「新たな土砂災害が発生するおそれのある箇所」は、大きく分けると、上流部（新最終処分場の埋立予定地）と下流部（埋立予定地には該当しない部分。整備計画は緑地として予定されている。）の2地域に該当する箇所がある。

組合と県との協議の結果、上流部については、今後、新最終処分場が計画通りに適切に建設されることにより、「新たな土砂災害が発生するおそれのある箇所」としての地形が解消されることから、土砂災害警戒区域には該当しないものと考えている。

また、下流部については、土砂災害警戒区域に該当する可能性があり、今後現地調査が予定されているが、下流部は新最終処分場からの放流水の経路からは外れている場所となるため、新最終処分場から浸出水や放流水が流出するリスクはないものと考えている。

(ウ) 都市計画との不整合等

① 都市計画マスタープランとの整合性について

a 関係職員の意見

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

候補地選定委員会による候補地選定では、第一次選定において、社会的特性条件の一つとして都市計画法の規制を受ける区域を回避している。具体的には、「工業地域」、「準工業地域」、「工業専用地域」を除く用途地域として指定されている区域を除外した。

本件候補地においては、都市計画区域内ではあるが、用途指定がない地域（白地）であることから、制限を受けない場所として選考対象としたものである。

建築基準法第51条において、「都市計画区域内においては、卸売市場、火葬場又はと畜場、汚物処理場、ごみ焼却場その他政令で定める処理施設

の用途に供する建築物は、都市計画において、その敷地の位置が決定しているものでなければ、新築し、または増築してはならない」とされている。「その他政令で定める処理施設」は、同法施行令第130条の2の2第1項において、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令第5条第1項のごみ処理施設(ごみ焼却場を除く。)」と定められている。その内容は、「一日当たりの処理能力が五トン以上(焼却施設にあっては、一時間当たりの処理能力が二百キログラム以上又は火格子面積が二平方メートル以上)のごみ処理施設とする。」となっており、これに最終処分場は含まれていない。

上記の理由により、最終処分場は都市計画決定が必要な施設ではないことから、都市計画マスタープランに記載する必要がないと考えている。

② 洪水浸水想定区域と想定最大規模降雨との関連について

a 関係職員の意見

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

最大想定規模降雨については、48時間の総雨量312mmということであるが、新最終処分場の施設規模の算定に当たり、過去30年間の月間の最大雨量及び年間の最大雨量を考慮した雨量で規模を算定しているところである。

降雨量が310mmを超える可能性もあるというが、単純に浸出水調整槽から溢れるということではない。埋立部分から浸出水調整槽へ浸出水を送る集排水管には緊急遮断弁という機能があり、調整槽がいっぱいになりそうなときはそれ以上流れないようにして、埋立部分の中で降った雨を保留するというような役割を持たせるという計画である。

さらに、その下の防災調整池は6,100^mの容量を持っており、仮に容量を超過したとしても、超過した分を一定量で放流させる形になっている。二重三重の対策をとることによって、安全性が図られると考えている。大雨が降った場合も、千厩川、北ノ沢川の方になるべく支障がないような放流の形を考えている。

【最大想定規模降雨に対するシミュレーションについて】

意見聴取終了後、組合関係職員によって、最大想定規模降雨が発生した場合の新最終処分場におけるシミュレーションが行われた。

そのシミュレーションによると、過去30年間における月間最大降雨量は1998年8月の484mmであり、特に同月29～31日にかけての3日間の降雨量が376mmであって最大想定規模降雨と同等以上であるが、現在の整備計画における新最終処分場の貯留可能水量から算定すると、新最終処分場は当該雨量にも耐え得る設計となっていることが確認されたとのことである。

(エ) 説明不足、住民合意の不在

a 関係職員の意見

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

新最終処分場の計画においては、候補地選定委員会において候補地を4か所に絞り込んだものであるが、それ以降、令和元年12月から順次候補地がある地域の説明会を開催しており、候補地の選定経過や1か所に絞込みをするための評価方法の案などを説明し、ご意見を評価に反映しながら進めてきたところである。

候補地を1か所に絞り込んだ後も、計画の進捗状況に合わせて、施設の概要などを説明しており、具体的な回数としては、最終処分場に係るものとして、どなたでも参加いただける住民説明会は54会場で1,300人、千厩地区を対象とした地区説明会をのべ5回開催し142人、候補地周辺自治会の範囲の住民を対象とした候補地周辺自治会説明会は7回147人、土地所有者説明会は4回28人、そのほかに団体や自治会など要請に応じ説明したものとしては、13回284人の方に説明を行ってきたところである。

本計画の内容や進捗状況については、市町の広報紙への掲載、組合広報紙の発行(15回)や組合ホームページへの掲載などにより周知を行ってきているところである。このことから、これまでの選定経過からその後の事業の進捗に至るまでに、説明が不足しているとは考えていない。説明を積み重ね、それらをひとつずつ、少しずつ積み重ねてきたことにより、住民理解が深まってきたものと考えている。

(オ) 事故の危険性

① 遮水工設備に係る欠陥性の主張

a 関係職員の意見

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

遮水シートについては、二重構造とする計画であり、万が一、片一方に漏水が起きた場合でも、漏水検知システムにより迅速に漏水位置を特定することが可能であり、外部への漏水が発生する前に修繕を行うことが技術的に可能となる。

また、地下水については、埋立地の上流部、下流部において定期的に水質検査を行うこととなっている。組合が保有する既存の最終処分場においても同様の対応としており、結果は組合ホームページで公開している。組合が管理する既存施設において周辺に影響を及ぼした事例はない。

新最終処分場の構造については、国の「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める省令」において定められており、遮水の構造自体に欠陥があるとは考えていない。

c 追加資料 i に係る関係職員の見解について

【谷戸沢廃棄物広域処分場に係る事例】

「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める命令の一部改正について（平成10年7月16日付環水企300・生衛発1148 各都道府県知事・政令市市長あて環境庁水質保全局長・厚生省生活衛生局水道環境部長通知）」により、最終処分場の運用について改正されており、

- ・ 遮水工に係る基準の強化、明確化
- ・ 浸出液の処理等に係る基準の強化、明確化
- ・ 地下水等の水質検査の実施
- ・ 維持管理に関する記録の作成及び保存

について、規定されている。

請求人が主張する事例については、現行基準となる前の事例であり、そのような事例が発生しないよう基準が改正されたものと捉えている。当組合の計画については、現行基準に基づき整備することとしていることから問題ないものと考えている。

なお、漏水検知システムについては、当組合が令和4年3月に策定した「一般廃棄物最終処分場整備基本計画」において、4㎡程度の範囲で漏水の検知が可能な電気式検知法を採用することとしている。

【三方山産業廃棄物最終処分場に係る事例】

谷戸沢廃棄物広域処分場と同様、現行基準となる前の事例であり、そのような事例が発生しないよう基準が改正されたものと捉えている。

なお、当組合が計画する新最終処分場は産業廃棄物最終処分場ではなく一般廃棄物最終処分場であり、下水汚泥の埋立は計画していない。

② オープン型最終処分場に係る欠陥性の主張

a 関係職員の意見

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

最終処分場というものは、埋め立てしたものを安定化させるという目的がある。安定化というのは、その物質がそれ以上変化しないように安定した状態にするということである。安定化が完了する前の段階においては、浸出水が周辺の水環境に流出しないよう遮水工設備を設け、浸出水も環境基準に適合した水質に浄化してから放流する流れである。

埋め立てが完了すれば、徐々に安定化していくというふうに捉えている。埋立完了後、その浸出水が2年間環境基準に適合するような状況とならない限り、浸出水処理施設を廃止することはできない旨が国の基準で定められている。2年間にわたり浸出水が環境基準に適合した状況になるということは、それだけ埋め立てたものが安定化された状況に変わるということであると捉えている。

将来的に廃止して何年か後に遮水シートが仮に破れたとしても、埋め立て中とは異なり様々な物質が流れ出るといった可能性はなくなると考えている。

埋立終了後については、浄化处理をせずとも環境基準値以下の放流水の水質になるまで監視して、その後撤去するというような形で進めるという考えである。

c 追加資料 ii に係る関係職員の見解について

請求人が提出した資料は、管理基準が改正される以前のものであるため、現行基準による比較ではない。

なお、オープン型、クローズド型の比較検討は、一般廃棄物最終処分場整備基本計画の策定の際に実施しており、環境保全性や安全面においてはどちらも同等としている。

(カ) 水質汚染の危険性

a 関係職員の見解

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

遮水シートの耐用年数については、同様の遮水シートを設けた東山清掃センターの最終処分場が、整備から30年以上経過している中でも、全く不具合が生じていないという状況である。

かなりの年数をもつとは言われていて、様々な試験で100年ぐらいもつのではないかという意見もある。

現在、千厩でも埋め立て期間25年の計画としている。実際、30年間使用しても支障がないということであるので、耐用年数とすれば問題ないという認識である。

【遮水シートの耐久性に係る追加資料について】

関係職員意見聴取後に、関係職員から追加資料の提出があった。追加資料の内容は日本遮水工協会が作成した遮水シートの耐久性に係るレポートであるが、このレポートでは、遮水シートは、現行基準で定めるように遮光マット（保護マット）を備えて適切に管理することにより、50年は十分対応可能であり、100年間でも耐えることができるとした予測結果も示されているものである。

(キ) 子供たちの未来と環境影響について

a 関係職員の見解

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

前述のとおり、水質汚染による影響は発生しないものと考えており、農作物や周辺住民への健康被害などの事例も把握していない。風評については、正確な情報に基づかない噂や風説の流布により起こり得るものであり、組合

としては住民に正しく理解いただくためにも、施設整備について情報発信、説明が必要であると考え。埋め立てする廃棄物については、焼却灰などの焼却残渣、不燃残渣、不燃物であり、基本的に臭いが生じにくいものと考えている。また、令和3年12月14日、16日に一関市、平泉町の住民を対象に既存の最終処分場（東山清掃センター）の見学会を実施しており、臭いが生じていないことを実際に確認していただくなど、正しい情報を伝える工夫をしている。

また、最終処分場に入出入りする車両については、廃棄物運搬車両として1日4～5台程度、そのほかに管理用の車両が1台程度の出入を想定している。実際の出入については、通勤通学時間帯を避けるなど、周辺住民への配慮が必要と考えており、具体的な運用は住民の意見をいただきながら対応することとなる。

(ク) 『新最終処分場』建設候補地の変更を求める5,000人分の署名について

a 関係職員の意見

反対署名については、署名に対する考え方を昨年1月に組合議会において管理者が説明している。その後、地域住民の方にも、管理者の考えを説明し、最終処分場としては千厩地区の北ノ沢で進めたいという考えをお示ししているという状況である。

イ 本件後行行為に係る違法性不当性の主張

a 関係職員の意見

請求人の主張は事実と相違がある。

b 関係職員意見の理由

契約等で被害を被ったという主張について、特に国の指針に基づいて、これまで適切な事務処理をしてきたと捉えており、損害が生じたという認識はない。

第4 監査の結果

本件監査請求については、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、請求に理由がないものと認め、これを棄却する。

以下、判断の理由について述べる。

1 判断

(1) 請求事項に係る事実関係等の確認

本件住民監査請求において、請求人は、「一関市千厩町千厩字北ノ沢ほかを建設候補地として、新たに一般廃棄物最終処分場等を建設するとの計画」に係る本件先行行為にあっては、種々の違法不当の点があり、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第8条に違反していることから、「これを前提とする契約締結・公金支出」に係る本件後行行為も違法不当であって、「一般廃棄物最終処分場等の建設に関し

て、既になされた環境調査のための委託契約等について、これを解除し、これにかかる支出を差し止め、既に支出のなされた部分については、委託者ないし受託者に対し、不当利得返還請求もしくは損害賠償請求をするなど必要な措置をとることを求める。また、今後なされうる用地取得のための契約、工事請負契約については、その締結ないし履行・支出の差し止めなどの必要な措置をとること」を求めているものである。

つまり、本来、非財務会計上の行為であるところの本件先行行為が、財務会計上の行為である本件後行行為と事実上直接的な関係にあり、かつ、本件先行行為について地方自治法第2条第14項及び地方財政法第8条に違反していることにより、本件後行行為に対して「住民訴訟における違法性の承継」が生じていることから、非財務会計上の行為である本件先行行為が住民監査請求の対象になり得るものであると主張しているものと思料される。

(2) 請求の事実に係る違法性又は不当性の有無の認定

ア 請求の事実に対する監査委員の認識

住民監査請求は、法第242条の規定により、住民が当該地方公共団体の長や職員の違法又は不当な財務会計上の行為の結果、当該地方公共団体に損害が発生していると認められるとき、監査委員に監査を求め、当該地方公共団体の被った損害の補填のため必要な措置を講ずるよう請求できる制度である。

上記の請求人主張に対して、監査委員は、本件先行行為については組合管理者の施策的事項に関連した非財務行為であって、かつ、請求人の主張する種々の違法性不当性については、蓋然性の低いものと考えていることから、本件後行行為に「違法性の承継」は生じず、よって、本件先行行為は住民監査請求の対象となる可能性は低いものであり、組合が損害を被ったという可能性も低いものと認識している。

しかしながら、本件先行行為と本件後行行為との事実上直接的な関係の有無及び違法性不当性の有無については、これまでの他自治体における住民訴訟の事例において、認否含めた多様な判例が示されてきたことも承知しているところである。

本件先行行為に係る違法性不当性の主張が、請求人主張の中核となっていることもあり、請求事項を整理する意味でも、請求人主張に対する適否について、次のとおり検討を行うものである。

イ 本件先行行為に係る違法性又は不当性に対する検討

(ア) 本件計画自体が不必要であるとの主張について

請求人の主張するとおり、プラスチック資源循環法によって、今後、プラスチック廃棄物減少の取組が進み、廃棄物総排出量の遞減が見込まれると思料されるが、他方、現在稼働中の組合管内の最終処分場について、舞川清掃センターが令和8年度に、花泉清掃センターが令和5年度に、東山清掃センターが令和6年度に、それぞれ埋立が終了となる予定である。

また、「一般廃棄物処理基本計画」（一関地区広域行政組合平成31年3月策定）では、平成22～29年にかけて一関清掃センター及び大東清掃センター（ごみ焼却施設）に搬入されたごみの性状及び焼却灰の性状が示されており、それによると、ごみ組成のうちプラスチック類の占める割合は、一関清掃センターで8年間の平均が23.97%、大東清掃センターで同平均24.36%となっている。

つまり、組合管内の焼却施設で受け入れている廃棄物のうち、プラスチック廃棄物の占める割合は3割に満たないものであって、残りの7割強の廃棄物については、中間処理を行った上で、埋め立てを行う必要があるものである。

以上のことから、プラスチック資源循環法によって今後、プラスチック廃棄物量の通減が見込めたとしても、現在稼働中の最終処分場の埋立終了までに新最終処分場が不要になるほどの廃棄物総量の減少が見込めるとは考え難く、請求人の「新最終処分場の必要性は所与のものではないもの」とする主張は認められないものと思料される。

(イ) 選定に誤りがあるとの主張について

関係職員意見聴取において、候補地の選定に当たっては、旧建設省通達を準用して文教施設から300mという距離設定を定めたものの、現状、最終処分場については、法的に距離の制限はない状況であることを確認した。

以上のことから、本件住民監査請求においては、北ノ沢ほか候補地を選定したことについて、周辺住民の人格権等を侵害、つまり、周辺住民に対し受忍限度を超える健康被害をもたらす可能性について検討するべきものと考えられるが、その防災上の危険性等の検討については次項に譲る。

また、防災マップとの関係について、現在、北ノ沢ほか候補地は、防災マップ上の区域指定はなされていないところであるが、令和5年12月に岩手県が発表した「新たな土砂災害が発生するおそれのある箇所」が含まれていたことを確認した。

しかしながら、この「おそれのある箇所」については、組合と岩手県との間ですでに協議がなされており、新最終処分場の上流部（新最終処分場の埋立予定地）については、今後、新最終処分場が計画通りに適切に建設されることにより、「新たな土砂災害が発生するおそれのある箇所」としての地形が解消されることから、土砂災害警戒区域には該当しないとの回答を得ているところである。

また、新最終処分場の下流部（埋立予定地には該当しない部分。整備計画は緑地として予定されている。）にも「おそれのある箇所」として指定された場所がある。この下流部の箇所については今後現地調査が予定されており、土砂災害警戒区域として指定される可能性もあるが、新最終処分場の放流水の経路からは外れていることから、浸出水や放流水の流出のリスクはないものと思料される。

以上のとおり、北ノ沢ほか候補地は、現時点において防災マップ上の区域指定はなされていない状況である。

(ウ) 都市計画等との不整合に係る主張について

① 都市計画マスタープランとの整合性について

新最終処分場について、建築基準法第51条及び同施行令第130条の2の2に定める「位置の制限を受ける処理施設」に当たらないことは、請求人及び組合関係職員とも意見の一致を見ているところである。

都市計画運用指針第12版（国土交通省令和5年12月28日作成）については、1、2ページにおいて「本指針は、国として、今後、都市政策を進めていくうえで都市計画制度をどのように運用していくことが望ましいと考えているか、また、その具体の運用が、各制度の趣旨からして、どのような考え方の下でなされることを想定しているか等についての原則的な考え方を示し、これを各地方公共団体が必要な時期に必要な内容の都市計画を実際に決め得るよう、活用してもらいたいとの考えによるものである。

また、本指針はこうした考え方の下に策定するものであることから、地域の実情等によっては、本指針で示した原則的な考え方によらない運用が必要となる場合もあり得るが、当該地域の実情等に即して合理的なものであれば、その運用が尊重されるべきである。」とされている。

このことから、同指針における最終処分場に係る記載は各地方公共団体に何らかの義務を課すものではなく、都市計画行政上の選択肢を提示しているものと見なすことが相当と考えられる。

さらに、同指針においては、マスタープランの位置づけについても言及がなされている。

都道府県が定める都市計画区域マスタープランについて、同指針19ページでは「都市計画区域マスタープランは、個々の都市計画に関する記述の羅列ではなく、どのような方針でどのような都市を作ろうとしているかを示すとともに、主要な土地利用、都市施設、市街地開発事業について、将来のおおむねの配置、規模等を示すことが望ましい。」とされており、さらに、同ページにおいて「具体の都市計画は、都市計画区域マスタープランに即することが必要とされるが、このことは、具体の都市計画が都市計画区域マスタープランが示す都市の将来像、その実現に向けての大きな道筋との間で齟齬を来たすものであってはならないという趣旨であり、個別の都市計画についての記述が都市計画区域マスタープランに盛り込まれていなければならないということではない。」とも記載されている。

また、市町村が定める市町村マスタープランについて、同指針31ページでは「市町村マスタープランは、個別施策、施設計画等に関する事項の羅列にとどまらず、その相互の関係等にも留意し、市町村の定める具体の都市計画についての体系的な指針となるように定めることが望ましい。」とされている。

上記の記載を見るに、都市計画マスタープランとは、都道府県及び市町村における都市計画を推進する上での将来的な基本方針であると見なすことが妥当と思われ、新最終処分場のような個々の施設について、マスタープラン

に組み込まれることは、必ずしも求められてはいないものと思料される。

以上のことから、新最終処分場を都市計画マスタープランに登載することについては、現状何らかの義務が課されている状況にはなく、請求人によるマスタープランに組み込まれていないことが不当に当たるとの主張は認められないものと思料される。

② 洪水浸水想定区域と想定最大規模降雨との関連について

千厩川流域の想定最大規模降雨については、岩手県が令和4年3月22日に作成した「北上川水系千厩川洪水浸水想定区域図（想定最大規模）」の中で「千厩川流域の48時間総雨量312mm」としている。

監査委員から組合関係職員に対し、最大想定規模降雨が発生した場合の新最終処分場におけるシミュレーションを依頼したところ、新最終処分場は過去30年間に於ける月間最大降雨量と年間最大降雨量をもとに設計されており、1998年8月に最大想定規模降雨と同等以上の降雨が観測されたところであるが、新最終処分場はその雨量にも耐え得る設計であることを確認した。

以上のとおり、現在計画中的の新最終処分場の設計においては、最大想定規模降雨と同等以上の降雨が発生した場合でも、それに耐えて堆積物や浸出水を保持できる設計となっていることから、請求人の主張する「下流域を丸ごと汚染することが容易に想像できる」とまでは言えず、請求人の主張は認められないものと思料される。

(エ) 説明不足、住民合意の不在という主張について

住民説明会について、候補地周辺の自治会だけではなく、市内や千厩町内の住民をはじめとして、より広い地域からの参加者を対象とした説明会が様々な形で開催されており、その周知方法についても、組合広報紙を中心としつつも、地元新聞への記事の掲載、組合ホームページや組合公式LINEでの周知など、多様な手段でなされてきたことを確認した。

上記の説明会の会議録を通読したところ、新最終処分場に対する反対意見も含めて多岐にわたる発言がなされていたことは確認しており、このことから、新最終処分場の建設及び北ノ沢ほか候補地の選定に当たり、周辺住民の間で賛否含めた多様な思いがあることは、監査委員としても理解の及ぶところである。

しかしながら、以上のような組合の取組を鑑みるに、不当性があると断ずることができるほどの明確な瑕疵は見受けられず、よって、請求人の主張は認められないものと思料される。

(オ) 事故の危険性に係る主張について

① 遮水工設備に係る欠陥性の主張について

新最終処分場の各設備に係る基準としては「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める省令」があり、遮水工

についても同省令によってその仕様や性能が定められているところである。

同省令については、平成10年7月16日に大幅な改正が行われている。これは、昭和後年から平成初期にかけて、当時の最終処分場における設備の不備やそれに伴う環境被害が続出したことから、最終処分場の基準を大幅に強化、厳格化するという趣旨のものであった。このとき、遮水工についても、その構造や遮水シートの材質等に係る基準の強化、明確化が図られたところである。

今回請求人から提出のあった追加資料 i には、谷戸沢廃棄物広域処分場及び三方山産業廃棄物最終処分場における事例が記載されており、これらの事例も基準省令改正の原因の一つとなったことは想像に難くない。

しかしながら、組合関係職員に確認を依頼したところ、これらの二つの処分場における事例は、全て平成10年の省令改正前に整備された設備に係る事案であって、現在計画中的の新最終処分場にあつては省令改正後の基準に従って設備が設計されており、よって、両処分場において懸念されていた欠陥はないとのことであつた。

したがって、谷戸沢廃棄物広域処分場及び三方山産業廃棄物最終処分場において、何らかの設備上の不備や瑕疵があつたことは事実であると思料されるも、現在計画中的の新最終処分場において、それらの不備、瑕疵は確認されておらず、よって、その遮水工の設備に欠陥があるとの請求人の主張は認められないものと思料される。

② オープン型最終処分場に係る欠陥性の主張について

請求人から提出のあった追加資料 ii について、組合関係職員に確認を求めたところ、当該資料は管理基準が改正される以前のものであるため、現行基準による比較ではなく、組合としては、オープン型、クローズド型の比較検討は、一般廃棄物最終処分場整備基本計画の策定において行っており、環境保全性や安全面においてはどちらも同等としているとのことであつた。

「日本の最終処分場」(花嶋正孝ほか監修。最終処分場技術システム研究協会編。日本の最終処分場：＜英文対訳付＞。改訂版、(株)環境産業新聞社、2004、p. 96-97)において、「クローズド型の処分場は、地域融和型の定義を満たし易い処分場の一つの形態であるが、従来型のオープン型の処分場に完全にとって代わるものではない。つまり今後は、廃棄物発生構造の変化や、リサイクル(生ごみ、包装容器、家電等)、そして中間処理形態の変化による最終処分場に運び込まれる廃棄物の質や量の変化に応じて、オープン型とクローズド型の使い分けについての議論を行う必要がある。」と記載されているとおり、両型式のうちどちらに優位性があり、又は、欠陥があるという単純化された議論は適当とは言えず、同組合所管内における人口や廃棄物排出の状況、建設される地形等の諸条件を勘案して、より適切と思われる形式を採用することが相当であると考えられる。

よって、オープン型最終処分場に欠陥があるとの請求人の主張は蓋然性の

高いものとは言えず、その主張は認められないものと思料される。

(カ) 水質汚染の危険に係る主張について

組合関係職員によると、遮水シートの耐用年数は、現行の基準による仕様を備えた状態で適切に管理された場合、50年は十分対応可能とのことであり、新最終処分場にあつては埋立期間を25年として計画していることから、処分場の稼働中においては過不足なく使用できるものと思料される。

また、将来的に最終処分場の安定化が進むことで、浸出水の浄化が進み、周辺水環境への汚染の危険性も低下していくことが思料される。

以上のことから、遮水シートの耐用年数以内に新最終処分場の安定化が進むことが予想され、将来的にも、周辺環境における水質汚染が、相当の高い確率をもって発生するとは言えず、請求人の主張は当たらないものと思料される。

(キ) 子どもたちの未来と環境への影響に係る主張について

組合関係職員によると、風評被害の対策としては、周辺住民を対象とした組合管内の既存の清掃センターへの視察見学を実施しているなど、適切な情報発信に努めているとのことであり、搬入車両に係る交通事故の危険性についても周辺住民と協議の上、安全対策を講じる予定であることを確認した。

組合にあつては、引き続き、児童生徒をはじめとした周辺住民の安全安心について、十分に留意した対策を進められたい。

ウ 本件後行行為に係る違法性又は不当性に対する検討

「一般廃棄物最終処分場等の建設に関して、既になされた環境調査のための委託契約等について、これを解除し、これにかかる支出を差し止め、既に支出のなされた部分については、委託者ないし受託者に対し、不当利得返還請求もしくは損害賠償請求をするなど必要な措置をとることを求める。また、今後なされる用地取得のための契約、工事請負契約については、その締結ないし履行・支出の差し止めなどの必要な措置をとること」を求めることについて、本件後行行為に係る契約の締結及び支出関連行為の財務会計上の行為について監査したが、手続き上の瑕疵はなく、違法性不当性は認められず、受託者が委託料等を不当に利得した、及び、組合が損害を被った事実は認められない。

2 結論

以上、本件住民監査請求において、請求人による本件先行行為に係る種々の主張について確認したところ、そのいずれについても明確な違法性不当性は確認できず、防災上、環境上の危険性についても相当の高い確率をもって発生するとは言えないことから、本件先行行為は地方自治法第2条第14項及び地方財政法第8条に違反するところはなく、周辺住民の受忍限度を超える健康被害が発生する可能性は高いとは言えないものと判断する。

したがって、本件先行行為について住民監査請求の対象とはなり得ず、仮に、本件

後行行為との間に事実上直接的な関係があったとしても、「違法性の継承」は生じ得ないものと思料される。

また、本件後行行為に係る財務会計上の会計支出行為について、関係法令に照らし、精査審議した結果、具体的な違法性及び不当性及び瑕疵は認められず、全て正当な支出行為と思料されることから、「一般廃棄物最終処分場等の建設に関して、既になされた環境調査のための委託契約等について、これを解除し、これにかかる支出を差し止め、既に支出のなされた部分については、委託者ないし受託者に対し、不当利得返還請求もしくは損害賠償請求をするなど必要な措置をとることを求める」という請求には理由がないものとして、これを棄却する。

加えて、「今後なされうる用地取得のための契約、工事請負契約については、その締結ないし履行・支出の差し止めなどの必要な措置をとること」については、管理者との法令等の解釈の見解の相違及び蓋然性に基づく不安を根拠とする差し止める請求は、その理由になり得ず、本件差止請求を棄却する。

一方で、本件監査を通じて、特に、請求人陳述の内容を確認した上での監査委員の所感として、周辺住民の間で、新最終処分場に係る施設設備、機能及び地域における役割について、いまだ、十分に理解されているとは言えず、同施設に対し不安に感じている点が多いとの印象を受けている。また、先述の署名にも見られるとおり反対の意思を持つ住民が少なからずおられることも想像に難くないところである。

今後も、一関地区広域行政組合における廃棄物処理行政の推進に当たっては、法令等基準に基づく適切な業務執行を進めるとともに、引き続き、その業務に係る情報発信と地域住民への丁寧な説明に努め、「協働のまちづくり」の考えのもと、住民との融和と地域社会の発展が果たされるよう、意を配されることを望むものである。