

請求人の主張に対する当局の見解

横浜市資源循環局

当局の見解

(財) かながわ廃棄物処理事業団の設立経緯について

1. 目的

(財) かながわ廃棄物処理事業団（以下、「事業団」という。）は、産業廃棄物の適正処理を推進するために、産業廃棄物の広域的な処理を行うとともに、民間処理施設の設置促進に向けた調査研究及びその成果の普及啓発を行うことにより、健全な事業活動の維持発展と県民の快適な生活環境の向上に寄与することを目的に、平成8年11月に神奈川県、川崎市、本市の3公共団体及び神奈川県医師会をはじめとする9民間団体により、神奈川県知事の許可を取得して設立されました。

〔基本財産〕

区分	名称	金	備考
公共	神奈川県・横浜市・川崎市	2億1千万円	各7千万円
民間	県医師会	3千万円	
	神奈川県産業廃棄物協会	2千5百万円	
	神奈川県商工会議所連合会	7百62万円	
	横浜商工会議所	1千万円	
	川崎商工会議所	1千万円	
	神奈川県経営者協会	3百万円	
	神奈川県中小企業団体中央会	3百万円	
	神奈川県商工会連合会	2百50万円	
	神奈川県経済同友会	2百万円	
		9千3百12万円	
合計		3億3百12万円	

2. 事業団設立の背景

事業団の設立に先立ち、平成4年4月に「神奈川県・横浜市・川崎市広域中間処理施設設置推進協議会」が設置され、事業団の設立に向けて協議・調整が進められてきました。この当時は、産業廃棄物最終処分場の逼迫など産業廃棄物の処理を巡る情勢が厳しさを増す中で、不法投棄など産業廃棄物の不適正処理が社会問題として大きく取り上げられたことにより、県外廃棄物の搬入規制や産業廃棄物処理施設の新たな進出の際に地域住民との間でトラブルが発生するなど、施設整備が年々困難となっていました。

(1) 産業廃棄物の発生量と最終処分場の逼迫

平成8年版環境白書によると、「平成4年度における全国の産業廃棄物の総排出量は約4億300万トンであり、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年と非常に少なく、特に、首都圏(茨城県・栃木県・群馬県・埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県)における産業廃棄物最終処分場の残余年数は、平成5年4月現在で0.6年しかなく、他県で処分しているものも多い。」状況にありました。

一方、平成4年度における横浜市の産業廃棄物の総排出量は966万トンであり、発生量の17%に当たる162万トン(うち海洋投入処分102万トン)が最終処分されていました。埋立処分される60万トンの産業廃棄物のうち、市内で埋立処分されたものは、20%に当たる12万トンであり、80%に当たる残り48万トンは市外で埋立処分されていました。なお、最終処分場の残余年数はわずか1.0年となっていました。

〔平成4年度の産業廃棄物処理施設の状況〕

	産業廃棄物発生量	産業廃棄物処理施設の状況				
		中間処理施設数	最終処分場数	残存容量	最終処分量	残余年数
全 国	4億 3,000 万 t	10,579	2,636	20,065 万 m ³	8,900 万 t	2.3 年
横 浜 市	966 万 t	158	6	12.7 万 m ³	12.2 万 t	1.0 年

※1 残余年数＝残余容量／最終処分量

※2 表中の横浜市最終処分量は市内で埋立処分されたものに限る。

(2) 神奈川県で唯一の「廃棄物処理センター」

平成 3 年 10 月に公布された改正廃棄物処理法において、爆発性、毒性、感染性など、人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある性状を有する廃棄物を「特別管理産業廃棄物」として定める制度が創設されました。

一方、同改正では、同時に「廃棄物処理センター」の制度が位置づけられ、関連通知（平成 4 年 8 月 13 日 厚生省生衛 736 号）では、「廃棄物処理センターは、特別管理廃棄物や市町村において適正処理が困難な廃棄物が増大していること、産業廃棄物処理施設の設置が困難となっていること等の実情に照らし、これらの廃棄物の適正かつ広域的な処理の確保のために設立されるものであるので、所管の区域における廃棄物処理の実態を十分把握するとともに、廃棄物処理センター制度導入の趣旨を踏まえ、その設立に向けて関係団体との調整等に積極的に取り組まれない。」としています。

事業団は、これらの趣旨を踏まえて設立が進められ、廃棄物処理法に基づき、平成 12 年 11 月 2 日に神奈川県で唯一の「廃棄物処理センター」として環境大臣により指定されました。

(3) 公共関与の必要性

平成 13 年 5 月に廃棄物処理法第 5 条の 2 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）では、『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等の公共関与により、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与による施設整備が必要であることを改めて明確に述べています。

3. まとめ

以上のとおり、事業団は、産業廃棄物処理を巡る状況が年々厳しさを増す中、産業廃棄物の適正処理の確保や民間処理施設の設置促進を目指すとともに、区域内で発生した産業廃棄物をできる限り区域内で処理すること等、3 公共の責務を果たすことを目的に設立されました。

請求人の主張	当局の見解																				
<p>請求人は、地方自治法 242 条 1 項の規定に基づき、貴監査委員が横浜市長に、かながわ廃棄物処理事業団に対して負担金を支出しないこと、及び同事業団の銀行に対する債務につき損失補償を行わないこと等を勧告することを求めるものであり、その請求の要旨は下記のとおりである。</p>																					
記	記																				
<p>1. ①横浜市は神奈川県および川崎市とともに 7,000 万円ずつの基本金を拠出して、1996 年 11 月に財団法人かながわ廃棄物処理事業団（以下「事業団」）を設立した。</p> <p>②事業団の主たる事業は産業廃棄物の中間処理（焼却、破碎、脱水）であり、その処理施設として川崎市川崎区千鳥町にかながわクリーンセンター（以下「センター」）を設置し、2001 年 6 月から稼働して現在に至っている。</p> <p>2. センターの建設には 132 億円を要したが、その調達先はつぎのとおりである。</p> <table border="0" data-bbox="183 1270 638 1542"> <tr> <td>国の補助金</td> <td>22 億 4,000 万円</td> </tr> <tr> <td>県および二市からの借入金</td> <td>24 億 3,000 万円</td> </tr> <tr> <td>日本政策投資銀行からの借入金</td> <td>77 億 3,000 万円</td> </tr> <tr> <td>民間企業 66 社の出捐金</td> <td>8 億円</td> </tr> </table> <p>3. ①センターのプラント（1 日処理能力 70 トンの焼却炉 3 基等）は、日本鋼管株式会社（現 JFE エンジニアリング）が建設し、完成後の施設運転は、その子会社 JFE 環境サービス（株）に委託されている。</p> <p>②センターが処理する産廃の種類は、廃プラスチック、木くずおよび紙くずがほとんど（約 90%）で、焼却残渣は横浜市の設置する南本牧廃棄物最終処分場または県の設置する横須賀市内の芦名廃棄物最終処分場に搬出され、そこに埋立てられる。</p>	国の補助金	22 億 4,000 万円	県および二市からの借入金	24 億 3,000 万円	日本政策投資銀行からの借入金	77 億 3,000 万円	民間企業 66 社の出捐金	8 億円	<p>1. ①は認めます。</p> <p>②事業団の事業は、産業廃棄物中間処理・リサイクル施設の建設及びその運転管理、産業廃棄物の処理、産業廃棄物の処理技術等に関する調査研究、産業廃棄物の民間処理施設の設置促進等に関する普及啓発、その他目的を達成するために必要な事業であり（寄附行為 4）、平成 13 年 6 月から稼働して現在に至っています。</p> <p>2. センターの建設には約 132 億円を要しましたが、その調達先はつぎのとおりです。</p> <table border="0" data-bbox="837 1270 1436 1508"> <tr> <td>公共補助金</td> <td>22 億 3,800 万円</td> </tr> <tr> <td>（うち 国庫補助金</td> <td>5 億 5,950 万円</td> </tr> <tr> <td>3 公共補助金</td> <td>16 億 7,850 万円）</td> </tr> <tr> <td>公共貸付金（3 公共）</td> <td>24 億 3,550 万円</td> </tr> <tr> <td>日本政策投資銀行融資</td> <td>77 億 2,800 万円</td> </tr> <tr> <td>民間出捐金（66 社）</td> <td>7 億 9,153 万円</td> </tr> </table> <p>3. ①は認めます。</p> <p>②センターが処理する産廃の種類は、廃プラスチック類、紙くず、木くず等のほか、特別管理産業廃棄物（感染性廃棄物）となっており、平成 18 年実績では、廃プラスチック、木くずおよび紙くずが占める量は全体の 66% となっています。また、焼却残さは開設から平成 18 年 5 月までは横浜市の設置する南本牧廃</p>	公共補助金	22 億 3,800 万円	（うち 国庫補助金	5 億 5,950 万円	3 公共補助金	16 億 7,850 万円）	公共貸付金（3 公共）	24 億 3,550 万円	日本政策投資銀行融資	77 億 2,800 万円	民間出捐金（66 社）	7 億 9,153 万円
国の補助金	22 億 4,000 万円																				
県および二市からの借入金	24 億 3,000 万円																				
日本政策投資銀行からの借入金	77 億 3,000 万円																				
民間企業 66 社の出捐金	8 億円																				
公共補助金	22 億 3,800 万円																				
（うち 国庫補助金	5 億 5,950 万円																				
3 公共補助金	16 億 7,850 万円）																				
公共貸付金（3 公共）	24 億 3,550 万円																				
日本政策投資銀行融資	77 億 2,800 万円																				
民間出捐金（66 社）	7 億 9,153 万円																				

③出捐金を拠出した企業には、産廃をセンターへ優先的に搬入する権利が認められ、センターに搬入される産廃のほとんど(01年度実績では96.3%)は出捐金参加66社から排出されたものである。要するにセンターは、民間業者の設置する産廃処理施設と異なる施設である上に、その利用者は実質的に特定少数の業者(排出事業者ないし産廃処理業者)に偏っている。

4. 事業団は赤字経営で、その赤字が公費で補填されている。操業開始後の6ヵ年度(01~06年度)における事業団の事業収入が、合計92億3,202万円にとどまるのに対して、

①事業費	64億6,934万円
②管理費	26億6,250万円
③借入金返済	24億1,000万円
合計	115億4,184万円

に達する。従って、これだけで差し引き23億0,982万円の赤字になるところが、県および二市が投入する負担金25億8,210万円(横浜市分はその3分の1にあたる8億6,070万円)によって、ようやく事業団の経営が支えられている状態である。

なお、県および二市は、センター操業開始前の99、00両年度にも合計5億0,314万円(横浜市分1億6,771万円余)の負担金を事業団に交付している。また、県および二市は、事業団に対し今後も継続的に負担金を支出することを予定している。

5. 更に県および二市は、日本政策投資銀行からの事業団の借入金(当初借入額77億7,000万円、06年度末残高53億1,800万円)について、損失補償契約を同銀行との間で結んでいる。3団体の責任額は債務残高の各3分の1である。

6. 上記4の負担金の支出および5の損失補償契約

棄物最終処分場へ、平成18年6月からは県の設置する横須賀市芦名のかながわ環境整備センターに搬出されています。

③事業団に設けられた基金への出捐金は、施設整備に係る資金を調達することにより借入金を縮減する目的で行われたものであり、出捐を行った事業者にとっては、出捐金は、産業廃棄物処理費用の前払い的な性格を持つものです。出捐した企業は66社であり、出捐額に応じて優先的に受入枠を保証するとともに、割引制度が適用されています。出捐企業による過去3ヶ年の搬入割合は、平成16年度は56.4%、平成17年度・平成18年度には57.1%となっています。

4. 事業団の経営については、操業開始後の6ヵ年度(平成13~18年度)について

事業団の収入は、

① 処理事業収入	90億4,900万円
② 売電収入	1億8,400万円
③ 負担金収入	25億8,200万円
④ その他収入	37億9,000万円
合計	156億 500万円

となっております。

支出は、

①事業費	64億1,000万円
②管理費	26億6,200万円
③借入金返済	24億1,000万円
④その他	40億 800万円
合計	154億9,000万円

となっております。

また、操業開始前の平成11年、12年の両年度にも合計5億314万円(横浜市分1億7,500万円)の負担金を事業団に支出しています。

なお、負担金の支出は、3公共が果たすべき責務を事業団が担っていることから、3公共が連携して支援しているものです。

5. 日本政策投資銀行からの借入は、当初借入元本債務金額が77億2,800万円となっており、平成18年度末残高は53億1,800万円となっています。また、損失補償契約を3公共団体がそれぞれ3分の1ずつ日本政策投資銀行と締結しています。

6.

は、いずれも違法である。その理由はつぎのとおりである。

(1) 廃棄物処理法3条1項は、事業者に対し、「その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しなければならない」と定め、循環型社会形成推進基本法11条1項も、事業者に対し「循環的な利用が行われない循環資源について自らの責任において適正に処分する責務を有する」と定めている。

これらの規定に照らし、産廃を排出する事業者はその処理に要する費用をみずから負担する義務がある。

その費用はみずからの事業収入によって回収すべきものであり、公的負担に依存することは許されない。

処理事業の側から見れば、事業費はすべて事業収入によってまかなうべきものであって、一般廃棄物のように公費で負担するべきものではない。

事業団は、その目的中に「民間処理施設の設置推進に向けた調査研究及びその成果の普及啓発」を掲げている点において、一般の産廃業者との違いを標榜しているが、基本業務を民間会社に丸投げしている事業団には、独自の調査能力や情報発信能力はありえない。

しかも、支出の中に占める「調査・研究事業費」は844万円、「普及・啓発事業費」は151万円であって、年間4億1,400万円に及ぶ負担金のわずか2.4%を占めるものにすぎない(06年度決算)。

従って、産廃処理事業のかたわら、「調査・研究」や「普及・啓発」をさせているという弁解も、県および二市による莫大な負担金支出を合理化するものではない。

(2) ①財政援助制限法(法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律)3条は、総務大臣の指定する法人以外の法人に対し、地方自治体が債務保証をすることを禁止している。

②「債務保証」という言葉を使わず、「損失補償」と言いかえても、その違法な実質が変わ

(1) 請求人が主張している廃棄物処理法に規定されている排出事業者責任については認めます。

しかし、循環型社会形成推進基本法第10条では、「地方公共団体の責務」として、「地方公共団体は、基本原則にのっとり、循環資源について適正に循環的な利用及び処分が行われることを確保するために必要な措置を実施するほか、循環型社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」と規定し、循環資源の処分について、地方公共団体がその地域の実情に応じた取組を実施することを求めています。

事業団の運営は、処理事業収入を基本としていますが、事業団は、前述のとおり、廃棄物処理法等に位置づけられた3公共が果たすべき責務を担っていることから、当事業団の運営を3公共が連携して支援しています。

また、基本業務である施設の運転については、プラント建設会社の関連会社であるJFE環境サービス(株)に委託することにより、安定的な運転、非常時への対応等、円滑な業務実施が実現されています。

さらに、負担金は、事業団が行っている調査研究及び普及啓発のみならず、産業廃棄物の適正処理を確保するために行う本施設の運営そのものが高い公共性・公益性を有していることを理由として支出しているものであり、高度な政策的、行政的判断に基づいて、3公共が連携して実施しています。

また、負担金の支出に当たっては、議会の審議・議決を経て、適正かつ通常の支出手続で行い、かつ、議会の適正な決算承認手続を経ております。

(2) ①は認めます。

②については、以下のように考えています。

ア 本請求は、損失補償契約に基づく履行の

らないことは、横浜地裁 06 年 11 月 15 日判決によって示されたところである。

差し止めを求める請求ですが、住民監査請求の対象となる将来の財務会計上の行為については、具体的な予防、是正の措置を検討する対象として「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」という要件が定められています。(地方自治法第 242 条第 1 項)。

- イ 同条が定める「相当の確実さをもって予測される場合」とは、文献では、「単にその可能性が漠然と存在するというだけでなく、その可能性、危険性等が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合」とされています。(松本英昭著「新版逐条地方自治法(第 2 次改訂版)」)
- ウ この点について検討すると、本市は事業団の債務について、日本政策投資銀行との間に平成 11 年から 3 度にわたり損失補償契約を締結していますが、この契約によれば、
 - (ア) 事業団が日本政策投資銀行との間で締結した金銭消費貸借契約(以下「原契約」という。)に基づき、日本政策投資銀行から借り受けた元本債務金並びにこれらに付随する一切の債務につき、その各返済期限から 6 ヶ月を経過してなお借入金の元本または利息(損害金を含む。以下同じ。)の一部又は全部が回収されなかったとき。
 - (イ) 事業団が原契約の証書記載の一般約款第 14 条により期限の利益を喪失した場合において、その日から 6 ヶ月経過後、日本政策投資銀行は、本市に対し損失補償の請求をすることができることとされています(第 1 条第 1 項・第 2 項)。
- エ しかしながら、損失補償契約締結後、本市が日本政策投資銀行から損失補償の履行を求められる状況に至ったことは一度もありません。また、事業団の経営努力等から、今後の返済も当初の計画どおり実施することが見込まれていることから、上記ウの(ア)、(イ)に当てはまる状況は具体的には予測されないと思われれます。
- オ 以上のことから、本市が日本政策投資銀行に対し、損失補償を履行する可能性、危険性は相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えてい

<p>7. よって請求人は、監査委員が市長に対して、以下の内容の勧告をされるよう請求する次第である。</p> <p>(1) 事業団に対し、今後負担金を支出しないこと</p> <p>(2) この請求から遡って1年以内の期間中に負担金1億3,800万円を支出したことによって市が蒙った損害を補填すること</p> <p>(3) 事業団の債務につき、日本政策投資銀行に対する損失補償契約を履行しないこと</p>	<p>るものではなく、本請求は住民監査請求の要件を備えない請求ではないかと考えています。</p> <p>カ また、仮に、本請求が住民監査請求の要件を備えている請求であったとしても、会社その他の法人のために地方公共団体が損失補償契約を締結し債務を負担することは法の予定するところです。 (地方自治法 221 条 3 項)</p> <p>キ さらに、旧自治庁行政課長通知 (S29.5.12 自庁行発 65 号) では、「損失補償契約」は、財政援助制限法の規制するところではないとされています。</p> <p>ク 従いまして、本損失補償契約は適法なものと考えています。</p> <p>7. 次の理由により、請求人の主張には理由がありません。</p> <p>(1) 及び(2)について</p> <p>事業団の行っている業務は、産業廃棄物の適正処理の確保という3公共が果たすべき責務そのもので、これにより県内発生廃棄物を可能な限り県内で処理するという3公共の姿勢を他の地方公共団体に知らしめ、3公共の都市イメージを向上させています。</p> <p>また、負担金の支出に当たっては、横浜市的一般会計予算に計上し、議会の審議・議決を経て、適正かつ通常の出支手続で行い、かつ、議会の適正な決算承認手続を経ているため、当該負担金の支出に違法性はありません。</p> <p>(3) について</p> <p>日本政策投資銀行との損失補償契約の締結に関する請求は、上記のとおり、住民監査請求の要件を備えない請求、若しくは、理由のない請求であると考えています。</p>
---	--