

公表第5号

地方自治法第242条第1項の規定により、石橋利雄氏ほか251名から提出された住民監査請求について監査した結果を、請求人らに対し別紙のとおり通知したので、同法同条第4項の規定により公表します。

なお、本件請求の内容が、地方公共団体の財務会計行為の違法性又は不当性についての判断を行うものであり、外部の者によって監査をすることに関し、特に必要があると認められる理由は示されていないと判断したため、本件請求は監査委員によって実施したものです。

平成25年4月25日

久留米市監査委員	田	中	俊	博
久留米市監査委員	大	脇	久	和
久留米市監査委員	田	中	多	門
久留米市監査委員	青	柳	雅	博

請求人代表 石 橋 利 雄 様
請求人代理人 馬奈木 昭 雄 様
請求人代理人 高 橋 謙 一 様
請求人代理人 市 橋 康 之 様
請求人代理人 高 峰 真 様

久留米市監査委員 田 中 俊 博
久留米市監査委員 大 脇 久 和
久留米市監査委員 田 中 多 門
久留米市監査委員 青 柳 雅 博

住民監査請求に基づく監査の結果について(通知)

このことについて、平成 25 年 2 月 26 日付にて提出された、地方自治法第 242 条第 1 項の規定による住民監査請求に基づく監査の結果について、同条第 4 項の規定により通知いたします。

なお、本件請求の内容が、地方公共団体の財務会計行為の違法性又は不当性についての判断を行うものであり、外部の者によって監査をすることに関し、特に必要があると認められる理由は示されていないと判断したため、監査委員によって本件監査を実施したことを、地方自治法第 252 条の 4 第 9 項の規定により、あわせて通知いたします。

記

監査の件名 北部一般廃棄物処理施設整備・運営事業に関する違法又は不当な
公金の支出に係る住民監査請求

監査の結果 別紙のとおり

目 次

第1 請求の受理等	1
1 監査請求書の收受	1
2 監査請求書の受理の決定	1
3 請求人	1
4 請求人代理人	1
第2 請求書及び事実証明書の内容	1
1 表題	1
2 請求書の要旨	1
3 請求人一覧	4
4 請求人代理人	4
5 事実証明書	4
6 陳述時に提出された文書及び追加証拠	5
7 陳述時の質問に対して述べた回答内容につき事実を証する文書として提出されたもの	5
第3 監査の実施	6
1 監査の対象	6
(1) 請求に係る事実	6
(2) 違法性又は不当性についての主張	6
(3) 求める措置	6
2 請求人の証拠の提出及び陳述	6
(1) 追加提出された証拠	6
(2) 陳述人	6
3 関係機関の職員に対する調査等	6
第4 監査の結果	7
1 監査対象事項に係る事実等	7
(1) 請求に係る財務会計行為における事実関係	7
ア 平成23年度決算額に係る財務会計行為	7
イ 平成24年度予算額に係る財務会計行為	7
ウ 平成25年度予算額	8

(2) 請求に係る当該事業における事実関係	9
ア 循環型社会形成推進地域計画	9
イ 必要な新施設の規模	10
ウ 循環型社会形成推進交付金の概要	13
エ 農業への影響	15
オ 浸水の可能性とその対策	16
カ 交付金の手続の状況	17
キ 本件事業用地(建設予定地及び周辺道路用地)の取得	17
2 請求人の主張とそれに対する久留米市の説明等	18
(1) 本件事業の必要性について(今後の可燃性廃棄物処理量の予測等)	18
(2) 本件事業の必要性について(既存施設の可燃性廃棄物処理能力等)	21
(3) 本件事業の必要性について(環境省の交付金基準等)	23
(4) 優良農地喪失と農業被害について	24
(5) 洪水、浸水被害について	26
(6) 資金計画について	27
(7) 違法性ないし不当性について	28
3 判断	29
(1) 監査すべき請求対象の特定と違法性又は不当性の判断について	29
(2) 本件事業の必要性について(その1 「地域計画」と今後の可燃性廃棄物処理量の予測等)	32
(3) 本件事業の必要性について(その2 既存施設の可燃性廃棄物処理能力等)	34
(4) 本件事業の必要性について(その3 環境省の交付金基準等)	38
(5) 優良農地喪失と農業被害について	39
(6) 洪水、浸水被害について	39
(7) 資金計画について	40
(8) 用地の取得について	40
4 結論	41
5 補足	41
(意見)	42
別紙(請求人名簿)	43

第1 請求の受理等

1 監査請求書の收受

平成25年2月26日に「久留米市職員措置請求書」が、提出され、同日收受した。

2 監査請求書の受理の決定

前項の請求に係る監査請求書等の一部に不備があったため、請求人に対し補正を求めた。

その結果、適正に補正が行われた請求については、所定の法定要件を具備していると判断し、平成25年3月15日付けで、これを受理することとした。

3 請求人

石橋利雄ほか 251人（別紙、請求人名簿のとおり）

平成25年2月26日に收受した請求書に添付された「請求人一覧表」に記載されていた386人のうち132人については不備が補正されず、補正後の監査請求書には請求人として記載もされなかった。また、補正したとする254人のうち2人については、本市の住民基本台帳で確認できなかったため、受理せずに請求を却下した。

なお、請求人らは、表記の石橋利雄を請求人代表として選任した。

4 請求人代理人

弁護士 馬奈木 昭雄、同 高橋 謙一、同 市橋 康之、同 高峰 真

各請求人から、これらの弁護士に本件監査請求に係る手続を委任する旨の委任状が提出されたので、当該弁護士を本件監査請求において請求人の代理人として認めることとした。

第2 請求書及び事実証明書の内容

1 表題 「久留米市職員措置請求書」

（注：久留米市北部一般廃棄物処理施設整備・運営事業に関する違法又は不当な公金の支出に係る住民監査請求）

2 請求書の要旨 （請求書は非常に長文であるため、その原文から要約・抜粋して示す。）

久留米市職員措置請求書 （要約・抜粋）

第1 はじめに

久留米市が、本件事業（北部一般廃棄物処理施設整備・運営事業）において、①必要がない施設建設に巨額の税金を使用すること。②優良農地をつぶしてしまう計画に巨額の税金を使用すること。③洪水被害で機能を失う恐れが高い施設建設に巨額の税金を使用すること。④資金計画を誤っている事業に巨額の税金を使用することは、違法又は不当な公金の支出であって許されない。

第2 本件事業の概要と、それに対する公金支出の具体的内容

1 本件事業の概要

本件事業は、久留米市がごみを継続的に処理する焼却施設やリサイクルセンターを整備し、うち焼却施設については南北2か所での処理体制を構築して、長期的に安定した処理を実現するとしたもの。建設場所は、久留米市宮ノ陣町八丁島、敷地面積は約74,000平方メートル。処理対象物は、可燃ごみ、不燃ごみ、粗大ごみ。処理方式は、可燃ごみはストーカ炉を基本とし、灰セメント化方式を付加、不燃ごみ等は破碎選別処理。処理能力は、ストーカ炉163

トン/日、不燃ごみ等破碎選別処理設備28トン/5時間

2 本件事業に関する公金支出の具体的内容

- (1) タクマとの契約代金17,990,000,000円
- (2) 平成23年度決算合計52,884,379円（需用費330,000円、委託費52,554,379円）
- (3) 平成24年度予算合計54,388,000円（河川等水質検査及び希少生物調査業務委託2,666,000円、PPPアドバイザー委託等22,564,000円、生活環境影響調査1,400,000円、先進地調査・事務費等6,958,000円、道路整備（4路線他）10,300,000円、安全柵設置9,600,000円、天神堀周辺整備（測量）900,000円）
- (4) 平成24年度補正予算合計663,833,000円（建設用地買戻し638,454,000円、建設予定地周辺道路用地買戻し25,379,000円）
- (5) 平成25年度予算合計380,478,000円（DBO（設計・建設・管理運営）事業191,835,000円、管理棟・リサイクルセンター・場内整備59,256,000円）（平成25年度～27年度継続費3,834,039,000円）

第3 本件公金支出が違法もしくは不当であること。

1 本件事業の必要性がそもそも存しない。

- (1) 新たな廃棄物処理施設建設の必要性の判断には、今後の可燃性廃棄物処理量の正確な予測、現在稼働中の既存施設の可燃性廃棄物処理量（能力）の正確な把握が不可欠である。その結果、処理できない廃棄物が一定量生じてしまうとき、初めて新施設建設の必要性が認められる。

市町村が定める「循環型社会形成推進地域計画」は、当該地域の廃棄物の排出量、処理必要量を予測した上で、どのような処理施設が必要かを定めたものであり、「施設の必要性」の「最大上限」を示すものである。

可燃性廃棄物処理予測量についての市の説明は不合理に変遷している。にもかかわらず、新施設の規模に変動がないことは、「新施設の規模ありき」で、必要性がないことを露呈している。廃棄物処理量が減少している実績を無視して過大に見積もっている。また、根拠なく、合併した旧4町区域の廃棄物の受入れを前提としている。旧4町区域の廃棄物を無理して受け入れる必要性はない。仮に、受け入れたとしても、上津クリーンセンターの改修によって十分に対応できる。さらには、災害廃棄物が年間5,000トンも出ることを前提としているとしか読めない。万が一、災害が生じた場合には、現在同様に他市町村と互いに協力すれば足りる。

- (2) 既存施設（上津クリーンセンター）の実績値からみた処理能力は、近年でも少なくとも83パーセントを超える処理能力を有している。改修後も、今後も80パーセント以上の処理能力を有し続けることは明らかである。市は、廃棄物の高質化と誘引通風機の安全率（余裕率）を理由として、上津クリーンセンターの標準処理能力が64パーセントに落ちるというがでたらめである。

10年以上もの間、基準を上回る処理を実施しながら、今後はそれが不可能となるとの理屈は成り立ちえない。プラスチック廃棄物の分別処理、油化等を実施すれば、低位発熱量の低減は十分に可能である。炉の建設をした株式会社タクマも、高質ごみが搬入される場合には、その発熱量に応じて焼却能力を抑えた運営を行い、焼却炉の運転日数を延長する、運転炉数を増やす等で対応可能であるとしている。

- (3) 市町村が地域計画に基づいて焼却施設を建設する際には、一定の基準によって計算された規模の施設に対して、環境省から交付金が支出される。

環境省の補助金交付要綱によると、交付金の対象となる新施設の規模は、既存施設との間で稼働体制の調整が可能な場合には、「（計画年間日平均処理量－既存施設の実処理能力×調整稼働率）÷実稼働率÷調整稼働」という計算式で求められるが、市による交付金申請書では、廃棄物処理量が増え、上津クリーンセンターの将来日平均処理量が減っている。平均して毎日244.2トンの可燃性廃棄物が出るとしか理解できない。さらに、毎年発

生するわけでもない災害廃棄物を、毎日発生するかのごとき偽装をして、施設規模の計算根拠としている。

環境省は、「災害廃棄物は循環型社会形成推進地域計画の想定するところではなく、循環型社会形成推進交付金の対象外である。災害廃棄物処理を理由とする施設建設に交付金を出すことはない。」という。従って、市の可燃性廃棄物処理予測量や、上津クリーンセンターの処理能力を前提にしたとしても、必要な施設の規模は116トンでしかない。

交付金要綱の基準を超え、交付金の対象とならない規模の施設が「必要最小限の施設(規模)」であるはずはなく、本件事業は明らかに過大な計画である。

2 優良農地喪失と農業被害

建設予定地は、土地改良事業によって造成された農地であって、本件事業により7.4ヘクタールもの広大な優良農地が失われる。このことは、国、県、久留米市自身が支出した多額の土地改良事業補助金も無駄にするものであると同時に、農業振興を阻害するものである。

加えて、廃棄物焼却場が建設されれば、そこからダイオキシン等の有害物質が発生し、農作物が汚染されることも考えられる。実際にダイオキシン等の有害物質が発生せずとも、いわゆる風評被害が生じることは十分に予想され、農地だけが失われるにとどまらない被害が生じることも十分に予想される。

3 洪水、浸水被害

新施設建設が予定されている宮ノ陣八丁島地区は、久留米市の洪水ハザードマップによれば、最大5メートルの浸水が予想される地域に位置している。市は、浸水対策として、廃棄物ピットや重要な機器の配置、防水扉の設置のほか、1メートル程度の盛土をするなどしているが、最大5メートルの浸水予想に対して、1メートルの盛土等で対応することができないはずがない。施設が浸水被害を受ければ、有害物質が流出し、宮ノ陣地区、周辺の市町村、そして下流域にまでその被害が広がることが容易に想定される。

災害が起こったときに「想定外」では許されないのが、福島原発事故で明らかになった防災の教訓である。真の防災対策としては、5メートルの盛土でも不十分である。

地質調査報告書によれば、建設予定地の地盤は、砂、粘土、火山灰、軽石、礫、などの堆積層であって、軟弱地盤であることは明らかとなっており、浸水した場合に地盤に生じる被害はより大きくなることが予想される。また、地震による液状化等の被害も懸念される。

4 資金計画を誤っている。

市町村が、「循環型社会形成推進地域計画」に基づく施設整備をする際には、環境省が一定の額の交付金を交付する制度が設けられている。この「地域計画」は、「施設の必要性」の「最大上限」を示すものであり、「地域計画」や環境省の補助金交付要綱基準よりも大きな本件事業の施設は、必要性を絶対に満たさない。

交付金の対象となる施設規模は、116 t/日のものでしかなく、160 t/日の規模の焼却施設を建設するとなると、116 t/日を越える44 t/日の処理能力部分については、全額、久留米市の負担となるが、160 t/日の規模の焼却施設に対する交付金を前提にして計画を立てている。また、市は、当初掲げていなかった災害廃棄物処理を本件事業の理由の1つとして主張するが、環境省は、災害廃棄物処理は地域計画の想定するところではなく、交付金の対象外であるとした。

市は、交付要綱の基準を満たせば規定どおりに全額支給されることを当然の前提として、市議会での議決を得、市民にもそのように説明してきたが、交付金については、あくまで予算の範囲内で申請額に応じて按分されるのであって、申請額全額が認められる保証はない性質のものである。

市が説明している計画は環境省に提出している地域計画の内容と違っている。交付金は地域計画に基づく必要があるので、交付申請をするには、地域計画を作成し直す必要がある。

環境省は、久留米市に対して、循環型社会形成地域計画(平成22年12月24日)が実情に合致しないとして周辺自治体と協議した上で出し直すよう指示していると聞いている。従

って、交付金の申請請求自体、いつになるのかおぼつかない状況である。

久留米市の厳しい財政状況を勘案すると、本件事業は更なる財政悪化をもたらすことになるから、交付金に関する久留米市の目論見が誤っている以上、本件事業を実施することは絶対に許されない。

第4 違法性ないし不当性

- 1 本件事業は、事業自体の必要性がない点、重大な被害を発生させる可能性がある点、資金計画に誤りがある点等で、最少の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法第2条第14項及び必要かつ最少限度の支出以外を禁止した地方財政法第4条第1項に反し、違法である。加えて、土地改良事業によって久留米市自らが公金を投じて造成した優良農地を失わしめる点でも違法であることが明らかである。
- 2 本件事業は前記のとおり違法であることから事業の実現性はない。違法な事業のために公金を支出することが違法又は不当であることは明らかである。従って、本件事業に関連してすでに支出され、又は今後支出されるものは、全て違法又は不当な支出に当たる。
- 3 処理施設建設用地又は周辺道路用地取得に当たっては、実勢価格を大幅に上回る不必要に高額な代金で用地を購入した事実自体をもって違法又は不当であることは明白である。
- 4 以上の点について、久留米市長は十分に認識していたにもかかわらず、あえて本件事業を推進してきており、本件事業に関してすでになされた支出を賠償する責任がある。

第5 求める「行為」(措置)

- 1 監査委員は、久留米市長に対し、本件事業に関して、一切の公金を支出し、契約を締結し、又は債務その他の義務を負担してはならないことなど必要な措置を講じるよう勧告することを求める。
- 2 特に、タクマグループに対する179億9,000万円の契約代金は一切支出してはならないことを勧告することを求める。
- 3 監査委員は、同市長に対し、既に支出した公金及び本申立(請求)以降に新たに支出された公金について、その支出全額の返還をさせ、あるいは損害賠償を請求するなど、必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

3 請求人一覧(略)

4 請求人代理人(略)

5 事実証明書(題目等のみ)

番号	題目等	作成者	作成年月日
1	久留米市北部一般廃棄物処理施設整備・運営事業実施方針	久留米市	平成24年4月20日
2	久留米市北部一般廃棄物処理施設整備・運営事業落札者の決定について	久留米市長 檜原利則	平成24年12月28日
3の1	公開質問状～宮ノ陣町八丁島地区の中間処理施設(ごみ焼却場)建設計画について～	ふるさと八丁島を守る会外3団体	2012年2月6日
3の2	公開質問状に対する市の見解について(回答)	久留米市長 檜原利則	平成24年2月16日
4の1	平成24年2月20日の説明会において、久留米市が明らかにするといった内容について(確認)	請求人代理人	2012年2月23日
4の2	公開質問状に対する市の見解について(回答)	久留米市環境部長	平成24年3月1日
5の1	平成24年3月10日の説明会において、久留米市が明らかにするといった内容等について(確認)	請求人代理人	2012年3月14日
5の2	公開質問状に対する市の見解について(回答)	久留米市環境部長	平成24年3月23日
6の1	公開質問状～宮ノ陣町八丁島地区の中間処理施設(ごみ焼却場)建設計画について～	ふるさと八丁島を守る会外3団体	2012年5月10日
6の2	公開質問状に対する市の見解について(回答)	久留米市長 檜原利則	平成24年5月18日
7の1	再質問状本年5月18日付公開質問状に対する市の見解について(回答)について	ふるさと八丁島を守る会外3団体	2012年5月22日

7の2	再質問状に対する市の見解について(回答)	久留米市長 檜原利則	平成24年6月1日
8の1	再質問状 本年6月1日付「再質問状に対する市の見解について(回答)」について	ふるさと八丁島を守る会 外3団体	2012年6月7日
8の2	再質問状に対する市の見解について(回答)	久留米市長 檜原利則	平成24年6月18日
9の1	久留米市長に対する質問状～宮ノ陣町八丁島地区の中間処理施設(ごみ焼却場)建設計画について～	ふるさと八丁島を守る会 外3団体	2012年7月5日
9の2	平成24年7月5日の市長説明会において、久留米市が明らかにするといった内容及び未回答事項等について(確認)	請求人代理人	2012年7月11日
9の3	質問状及び確認に対する市の見解について(回答)	久留米市長 檜原利則	平成24年7月26日
10の1	生活環境影響調査及び同調査に対する意見を踏まえた質問及び意見書	ふるさと八丁島を守る会 外3団体	2012年10月17日
10の2	生活環境影響調査及び同調査に対する意見を踏まえた質問及び意見書について(回答)	久留米市長 檜原利則	平成24年11月2日
11の1	中間処理施設建設に関する質問状	ふるさと八丁島を守る会 外3団体	2012年11月26日
11の2	中間処理施設建設に関する質問状について(回答)	久留米市長 檜原利則	平成24年12月10日
12の1	久留米市長に対する質問及び要求書～新中間処理施設整備について～	ふるさと八丁島を守る会 外3団体	2013年1月17日
12の2	久留米市長に対する質問及び要求書～新中間処理施設整備について～(回答)	久留米市長 檜原利則	平成25年2月4日
13	上津クリーンセンターの焼却能力について	株式会社タクマ	平成22年6月22日
14の1	不動産登記全部事項証明書	福岡法務局久留米支局	平成25年3月12日
14の2	不動産登記全部事項証明書	福岡法務局久留米支局	平成25年3月12日
15	固定資産評価証明書	久留米市長	平成25年3月12日

6 陳述時に提出された文書及び追加証拠 (題目等のみ)

番号	題目等	作成者	作成(提出)年月日
1	意見陳述書	請求人 石橋利雄	平成25年4月1日
2	意見陳述書 (添付資料:平成24年九州北部豪雨の宮ノ陣参考写真)	請求人 権藤豊幸	平成25年4月1日
3	意見陳述書 (添付資料:「カネミ油症患者から見た荒木町農薬被害事件」) (同:「久留米のダイオキシン年表・早見表」)	請求人 橋田沙弓	平成25年4月1日
4	意見陳述書	請求人 緒方恵委子	平成25年4月1日
5	意見陳述書	請求人 緒方正子	平成25年4月1日
6	意見陳述書	請求人 金子睦美	平成25年4月1日
7	意見陳述書 (添付資料:「上津クリーンセンター計画時のごみ量」) (同:「上津クリーンセンターの処理能力について」)	請求人 福田洋一	平成25年4月1日
8	意見陳述書	請求人 河内俊英	平成25年4月1日
9	意見陳述書	請求人代理人 市橋康之	平成25年4月1日

7 陳述時の質問に対して述べた回答内容につき事実を証する文書として提出されたもの

番号	題目等	作成者	作成(提出)年月日
16	2012年11月29日環境省交渉メモ	請求人ら代理人 弁護士市橋康之	2012年11月29日
17	福岡県久留米市新ゴミ処理施設の建設(公共転用事案)について	九州農政局農村計画部 農村振興課長	平成22年12月27日
18	平成23年度久留米市決算の概要	久留米市	平成25年3月12日
19	平成24年度予算の概要	久留米市	
20	平成24年度9月補正予算(案)について	久留米市	
21	平成25年度予算の概要	久留米市	
22	公開質問状に対する市の見解について(回答)の別紙資料	久留米市環境部長	平成24年3月1日
23	開示公文書 H5～17、H23年度上津クリーンセンター 炉毎の稼働実績(月別、日別)	久留米市	平成25年1月25日
24	開示公文書 H5～17年度ごみ質検査結果一覧表	久留米市	平成24年12月27日

第3 監査の実施

1 監査の対象

(1) 請求に係る事実

「久留米市長は、北部一般廃棄物処理施設整備・運営事業に関し、事業の必要性がなく、重大な被害を発生させる可能性があり、及び資金計画に誤りがあるなどにもかかわらず、公金を支出した、又は、公金を支出する可能性がある。また、建設用地等を、実勢価格を大幅に上回る代金で取得した。」という趣旨の請求に係る財務会計行為における事実関係について

(2) 違法性又は不当性についての主張

「当該事業は、最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法2条14項、及び、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法4条1項に反することなどにより違法となることから、当該事業のために公金を支出したこと、及び、今後公金を支出することは全て違法又は不当である。また、建設用地等を不必要に高額で購入したことも同様に違法又は不当である。」という主張について

(3) 求める措置

「久留米市長に対し、当該事業に関して支出した公金の全額を返還させ、又は久留米市の被った損害を賠償することを請求するなど、必要な措置を講じるよう勧告すること。久留米市長に対し、今後当該事業に関して一切の公金を支出し、契約を締結し、又は債務その他を負担してはならないことなど必要な措置を講じるよう勧告すること」という求める措置について

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、本件請求人に対し、平成25年4月1日に、久留米市庁舎1601会議室において証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人のうち8人及び請求人代理人1人が請求の内容について陳述を行い、陳述書等、証拠の追加提出も行われた。

(1) 追加提出された証拠

（「第2 請求の内容 6 陳述時に提出された文書及び追加証拠」及び「同 7 陳述時の質問に対して述べた回答内容につき事実を証する文書として提出されたもの」のとおり）

(2) 陳述人

石橋利雄、権藤豊幸、橋田沙弓、緒方恵委子、緒方正子、金子睦美、福田洋一、河内俊英
（以上、請求人）

市橋康之（請求人代理人）

3 関係機関の職員に対する調査等

本件措置請求の対象である久留米市長檜原利則の補助機関のうち請求に係る事実に関連する部局である久留米市環境部に対し、関係書類等に係る調査を行うとともに、同部の下記職員から事情等を聴取した。

〔事情等聴取対象職員〕

環境部長、環境部施設建設担当部長、環境部次長、環境部総務補佐、

環境部建設課長、環境部建設課主幹、環境部建設課課長補佐、環境部建設課技術主査、

環境部建設課主任主事、環境部環境政策課長、環境部施設課長、環境部施設課課長補佐

第4 監査の結果

1 監査対象事項に係る事実等

請求人は、久留米市と「タクマとの契約代金」、久留米市の平成23年度決算額、24年度及び25年度予算額を掲げ、「本件事業に関する公金支出の具体的内容」とする一方、監査対象となる違法又は不当な財務会計行為については、「本件事業に関連してすでに支出され、あるいは今後支出されるものはすべて違法もしくは不当な支出にあたる。」として、久留米市長に対しては立証責任を転嫁し、監査委員に対しては事実等に係る調査を求めている。

しかしながら、全ての住民監査請求において、請求人が事務事業等に属する財務会計行為の範囲がある程度特定しさえすれば、個別的、具体的な財務会計行為や、その不当性・違法性を摘示する必要がないとまでは認めがたい。住民監査請求制度の趣旨から考えて、住民が相当の注意力や労力等を払っても財務会計行為を特定し得ず、監査を請求できない不利益が生じるため、そのことを監査委員が自らの権限に基づき調査を実施することで回避すべき場合ならばともかく、本件請求のような事例が、それに当てはまるかどうかは、検討を要する。

本件請求では、個別的、具体的には財務会計行為等を特定していないと解されるのであるが、「極力請求に応え得るには」という観点から、監査手続においては、実務上、可能及び妥当と考える一定の範囲で監査委員が事業に係る資料の提出を久留米市に求め、具体的な財務会計行為等の事実関係として把握できるものを特定することとした。その結果は、以下のとおりである。

(1) 請求に係る財務会計行為における事実関係

請求書に「本件事業に関する公金支出の具体的内容」として示されているものに加え、廃棄物処理施設建設に伴う市道の付替に関係するものなど、北部一般廃棄物処理施設の整備に直接的に関係すると判断しうるものを監査対象とし、請求に係る財務会計行為として特定した。なお、各財務会計行為について、年度、内容別にまとめて表示している。

ア 平成23年度決算額に係る財務会計行為

ここでは地方自治法第242条第2項の規定により、平成23年度の決算額から、本請求の時点で当該財務会計行為のあった日から1年を経過したものを除いている。

旅費、事務費等	634,307 円
施設建設地に係る測量実施設計業務等の委託料	52,554,379 円
道路測量設計業務委託料	3,412,500 円

イ 平成24年度予算額に係る財務会計行為

すでに支出したもの及び出納閉鎖後、整理期間中に支払を予定しているものはその額、並びに繰越工事で支出が次年度になるものについては支出負担行為額を表示している。

PPP手法に係るアドバイザー業務等の委託料	26,130,270 円
安全柵設置等の工事請負費	7,835,100 円
旅費、事務費等	4,497,060 円
下水道設計業務等の委託料	10,102,858 円
処理施設用地の造成工事費	153,608,700 円
(支出負担行為額。うち平成24年度の支出額は33,511,000円)	
処理施設用地購入費	638,453,720 円

物件移転等の補償費 48,521,300 円

道路築造工事費 34,217,400 円

(支出負担行為額。うち平成24年度の支出額は13,608,000円)

市道の付替用地購入費 25,378,564 円

ウ 平成25年度予算額

・歳出予算

水質調査等委託料 2,958,000 円

旅費、事務費等 4,964,000 円

消耗品費 600,000 円

委託料 74,158,000 円

工事請負費 288,720,000 円

補償費 17,000,000 円

・継続費

北部一般廃棄物処理施設建設事業(リサイクルセンター・管理棟・場内整備)

平成25年度から27年度まで 3,834,039,000 円

(うち平成25年度年割額 59,256,000 円)

・繰越明許費

北部一般廃棄物処理施設建設事業にかかる工事費 105,600,000 円

・債務負担行為

北部一般廃棄物処理施設焼却施設建設監理・運営モニタリング委託料

平成25年度から29年度まで 265,723,000 円(限度額)

なお、請求書中に「(1)タクマとの契約代金17,990,000,000円」とある久留米市北部一般廃棄物処理施設整備・運営事業に係る各契約の内訳は、次のとおりである。(下記契約金額には消費税等の額を含んでいるため、消費税等を含んでいない請求書中の金額と各契約の合計額とは異なる。)

・基本設計業務 契約金額：15,750,000 円

相手方：株式会社タクマ九州支店

契約期間：平成25年3月27日から平成25年12月31日まで

・工場棟建設工事 契約金額：8,804,250,000 円

相手方：株式会社タクマ九州支店

契約期間：平成25年3月27日から平成28年3月31日まで

・管理運営業務 契約金額：7,778,400,000 円

相手方：くるめハイトラスト株式会社

契約期間：平成25年3月27日から平成48年3月31日まで

・灰セメント化・運搬業務 契約金額：2,291,100,000 円

相手方：灰セメント化・運搬特定業務委託共同企業体

契約期間：平成25年3月27日から平成48年3月31日まで

* 管理運営業務及び灰セメント化・運搬業務の実際の委託料支払額は、約款等に基づいて確定する。

(2) 請求に係る当該事業における事実関係

請求人は、「違法な事業のために、公金を支出することが、違法もしくは不当である」として、事業の違法性又は不当性が、即ち財務会計行為の違法性又は不当性の理由となると主張する。（なお、違法性の承継の問題については後述する。）そのため、この主張に関わる本件事業における事実関係についても調査を行い、その結果認めることができた事実関係は以下のとおりである。

ア 循環型社会形成推進地域計画

(ア) 循環型社会形成推進地域計画（以下「地域計画」という。）の概要

地域計画は、環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部による「循環型社会形成推進地域計画作成マニュアル」によれば、わが国全体として、さらには国際的な連携も視野に入れて、最適な3Rシステムを構築する一方、自由度の高い制度の創設により、地方の独自性、自主性の発揮も確保するとされるものであり、その総合的支援施策として循環型社会形成推進交付金（以下「交付金」という。）がある。

地域計画の内容としては、廃棄物処理法に基づく基本方針に適合している必要があり、5か年程度に亘るその地域の廃棄物処理・リサイクルシステムの方向性を示すものとして、地域における循環型社会形成を推進するための基本的な事項である対象地域、計画期間及び基本的な方向について記載され、整備する施設の種類、規模等の概要の見通し、排出量、再生利用量、減量化量、熱回収量、最終処分量などの現状と目標が記載される。

また、目標を明確に設定することが重要なポイントとされ、目標を達成するための施策としての施設の整備とそれに関連した計画支援事業のほか、廃棄物の発生抑制、再使用の推進及び処理体制の構築、変更に関する事項等が記載される。

その作成に当たっては、まず市町村等が案を作成し、その内容について、国、都道府県、市町村が循環型社会形成推進協議会において意見交換を行う。そして、そこでの意見等を参考にした上で市町村等が地域計画を作成し、環境大臣に提出して、承認を受けた後に計画支援事業や施設整備事業を実施することとなっている。

(イ) 本市における地域計画の概要

現在の地域計画は、平成23年3月31日付で環境大臣から変更承認を受けたものであり、一部事業を除いて広域合併前の旧久留米市地域を対象とし、19年4月1日から26年3月31日までの7年間を計画期間としている。

その内容としては、「今後ごみ排出量全体の削減が厳しい状況のもと、市民、事業者、行政がそれぞれ役割を分担して、さらにごみを適正に再資源化することを目指し、容器包装リサイクル法の見直し内容等ふまえながら、循環型社会形成のための意識醸成を進め、家庭ごみ排出原単位の削減を目指す。また、市民生活に密接し、生活環境保全や公衆衛生向上に必要なごみ処理については、分別収集の一層の推進、一般廃棄物の再利用等に努めるとともに、中長期的な動向を展望しながら、安全で安心な中間処理施設やリサイクル施設、最終処分場の計画的な整備を進めていく」ことが記載されている。

また、その中で、旧4町地域のごみ処理については、「当面は現状の処理体制を継続し、広域化については今後検討していく」とし、緊急時においては、「本市は周辺施設と協定を締結し、協力体制を構築する中で、福岡県南部のごみ処理に関する中心的役割を担うこと

を目指していく」とした。

なお、平成25年1月1日には、上記計画を25年3月31日までに短縮する変更申請を行うと共に、同日付で、ごみ量、施設規模、対象範囲などを現時点での計画に沿うよう見直すべきという環境省の指導に基づき25年4月1日から30年3月31日までを計画期間とし、旧久留米市地域に加えて旧城島町及び旧三潴町地域を対象に含むなどの変更を加えた内容の第2次地域計画が環境大臣あてに提出された。

イ 必要な新施設の規模

(P) 可燃性廃棄物予測量

a 各地域・種別等の可燃性廃棄物予測量（市の可燃性廃棄物予測量の基礎数値）

久留米市の各地域別あるいは種別毎の、可燃性廃棄物の市による予測量は、次表のとおりである。

地域・種別等	可燃性廃棄物予測量(t/年)			
	可燃ごみ	可燃ごみ (未受入分)	可燃性 粗大ごみ	可燃残渣
旧久留米地域	66,424		3,263	3,010
三潴町	3,692	739	171	222
城島町	2,704	540	107	155
北野町	3,446	689	17	21
田主丸町	4,234	847	107	43
廃プラスチック ^(注1)	1,000			

(注1) 廃プラスチックは、分別収集が予定されているため、予測量としては、可燃ごみ及び可燃ごみ(未受入分)と分けて考えられる。

また、災害廃棄物量は2か月で処理する計画であるため、1日当たりの予測量は、 $2,200t$ （1年当たり発生予測量） \div 61日（処理期間） \div 2施設（上津クリーンセンター及び北部一般廃棄物処理施設） $= 18t$ である。

b 実質的な可燃性廃棄物予測量

(a) 過去からの総廃棄物排出量及び廃棄物処理量

久留米市全体総ごみ排出量

(t/年)

項目	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
総ごみ排出量	118,571	117,268	113,873	108,562	104,672	103,093
焼却処理量合計	93,104	93,769	92,115	89,047	86,844	85,790

(b) 旧4町の廃棄物の取扱い

法令における位置付け

廃棄物の処理及び清掃に関する法律の第4条第1項によれば、「市町村は、その区域内における一般廃棄物の減量に関し住民の自主的な活動の促進を図り、及び一般廃棄物の適正な処理に必要な措置を講ずるよう努めるとともに、一般廃棄物の処理に関する事業の実施に当たっては、職員の資質の向上、施設の整備及び作業方法の改善を図る等その能率的な運営に努めなければならない。」とされ、行政区域内の一般廃棄物の処理は、地方公共団体の責務である旨が定められている。

それぞれの一部事務組合との協議状況

平成25年1月に環境省に提出した循環型社会形成推進地域計画（第2次）においては、計画区域に旧三潴町及び旧城島町が含まれることから、それらの地域のごみを処理している八女西部広域事務組合との間で、一部関連する協議が始められている。

平成24年9月5日公布の地方自治法の一部を改正する法律により追加された、地方自治法第286条の2（改正法の公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日に施行される）によれば、「構成団体は、その議会の議決を経て、脱退する日の二年前までに他の全ての構成団体に書面で予告をすることにより、一部事務組合から脱退することができる。」とされ、他の構成市町村との協議を経ずに脱退することが可能となった。

(c) 旧4町地域における廃棄物減量政策

平成24年3月に見直しがなされた「久留米市一般廃棄物（ごみ）処理計画【基本計画】」によれば、分別収集（田主丸地域23種、北野地域・城島地域・三潴地域14種。リサイクルが可能なごみについては、主に業者に対する委託により、再資源化等が行われている）指定ごみ袋の有料化などが実施されている。

(d) 災害廃棄物の取扱い

市の発生予測

平成16年度の発生状況を参考に、2,200トンを2か月（61日間）で処理する計画とされた。

過去の発生状況

平成3年度の2度の台風被害時には約12,000トンの災害廃棄物が発生した。平成16年度の台風被害時には約3,200トンの災害廃棄物が発生し、このうち約2,200トンが可燃物であった。平成24年度の九州北部豪雨災害では、本市内で発生した災害廃棄物は600トン程度であったが、八女市・柳川市・みやま市など合わせて約6万トンの災害廃棄物が発生した。

他市町村との協力の実態

平成24年度の九州北部豪雨災害時は、八女市やうきは市など、相互協定を締結している自治体で発生した廃棄物は、久留米市では処理が困難であったため、福岡県を通じて広域処理を要請し、最終的には福岡市や北九州市で受け入れられた。

(イ) 上津クリーンセンターの処理能力予測

a 処理の実績値（重量）

上津クリーンセンターの焼却量実績は、次のとおりである。

平成18年度	215 t / 日
平成19年度	212 t / 日
平成20年度	204 t / 日
平成21年度	198 t / 日
平成22年度	196 t / 日

b 標準処理能力

(a) ごみの高質化の状況（全体）

ごみの高質化については、ごみ検査時の発熱量のデータから想定されるが、上津クリーンセンター設計当時（昭和60年代）の発熱量と、最近の発熱量のデータとの比較では、高質化の傾向が見られる。（(b)「各年度の低位発熱量」参照）

(b) 上津クリーンセンターの設計基準と処理状況（熱量 / 平均・最大）

- ・ 定格処理能力 300 t / 日
- ・ 各年度の低位発熱量（ごみ質検査結果一覧から）

年度	低位発熱量 (kj/kg)		年度	低位発熱量 (kj/kg)	
	平均値	最大値		平均値	最大値
S60	4,100	4,770	H11	10,515	15,700
S61	5,860	6,910	H12	8,268	10,100
S62	6,060	7,870	H13	8,052	10,800
S63	7,418	8,870	H14	11,318	14,700
H1	6,048	7,530	H15	9,698	10,900
H2	6,813	7,830	H16	10,107	11,500
H3	8,583	10,470	H17	11,170	15,300
H4	8,383	9,880	H18	9,487	12,100
H5	9,392	10,600	H19	9,192	12,600
H6	9,517	11,100	H20	9,757	11,700
H7	8,450	11,100	H21	9,938	11,900
H8	10,262	13,100	H22	10,445	11,300
H9	9,527	10,700	H23	9,680	11,400
H10	9,782	13,900			

(c) 株式会社タクマの意見の内容

平成22年6月22日に株式会社タクマから久留米市あてに届いた「上津クリーンセンターの焼却能力について」という文書には、次のように書かれている。

「上津クリーンセンターへ搬入されているごみの性状（低位発熱量）について、平成16年度以降の測定値に基づき推定を行い、適正処理能力の検討を高質ごみ（推定値）にて行うとされていますが、年間を通じてほとんど搬入されることのない高質ごみ（推定値）で検討し、その結果から施設能力が大幅に不足するという結果を導くのは無理があるのではないかと考えます。高質ごみ（推定値）が搬入される場合には、その発熱量に応じて焼却能力を抑えた運営を行い、焼却炉の運転日数を延長する、運転炉数を増やす等で対応可能ではないかと考えます。（平成21年度運転実績では運転日数1炉運転2日、2炉運転229日、3炉運転128日となっており、運転日数の延長、運転炉数の増加等への対応は可能ではないかと考えます。）」（平成22年6月22日環境部受付）

その後、市は、平成22年12月21日付けで、上津クリーンセンターの将来の処理能力の設定について、株式会社タクマへ照会文書を送付している。その内容は、「市では、可燃ごみの長期的な完全焼却体制を確保すべく、ごみの低位発熱量を新中間処理施設で想定している最高発熱量の13,500kj/kg(3,230kcal/kg)に設定した。あわせて排ガス処理設備等の余裕率についても、その想定に準じて20パーセント程度の

余裕率を見込んだ場合の能力試算を行った結果、最高発熱量の場合には定格処理能力の60パーセント程度まで低下すると想定しているが、既存施設の設置メーカーとして意見があれば賜りたい」というものであった。

これについての株式会社タクマからの回答は次のとおりである。

「貴市が試算された上津クリーンセンターの将来の処理能力設定については、弊社の考え方と多少の相違がありますが、貴市の試算の考え方については理解いたします。」

(平成22年12月24日環境部受付)

(d) 「ごみ処理施設構造指針解説」の内容と安全率との関連性

主に、ごみ処理施設整備の基本計画、ごみ処理施設が有すべき技術的内容についてとりまとめた「ごみ処理施設構造指針」には、設計基準となるべき諸数値、施設の計画処理能力設定の考え方及び予備炉の考え方、排ガス処理設備、排水処理設備、流動床式焼却炉、粗大ごみ処理施設等に関する規定、安全対策に関する規定等が盛り込まれており、従来、ごみ処理施設に対する国庫補助は、指針に適合する施設に対してなされていた。

(社)全国都市清掃会議が、この指針の解説書として発刊したものが「ごみ処理施設構造指針解説」で、それには、例えば、誘引通風機は、焼却炉の排ガスを、煙突を通じて大気に放出させるに当たって必要となる通気力をもたせる目的で設けられるものであり、設計に際しては、計算によって求められる最大ガス量に対し15～30パーセント、最大風圧に対し10～20パーセントの余裕を持つものでなければならないとされる、というように、各設備に関する基準等について、具体的に数値で説明した内容が含まれている。

しかし、近年、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく技術上の基準等を強化及び明確化してきたこと、新技術の開発などにより廃棄物処理技術が多様化してきたこと等を踏まえ、平成10年10月に「ごみ処理施設構造指針」は廃止され、「ごみ処理施設性能指針」が定められた。「性能指針」では、焼却施設については、処理能力、残渣の性状、安定稼動(連続運転日数など)、余熱等の有効利用の4項目と性能の確認方法に関する内容になっており、自治体は、「性能指針」に基づいて性能を確認すれば補助申請できるとされている。

ウ 循環型社会形成推進交付金(以下「交付金」という。)の概要

(ア) 交付基準

この交付金は、「循環型社会形成推進交付金交付要綱」によれば、市町村等が循環型社会形成の推進に必要な廃棄物処理施設の整備事業等を実施するために作成する、循環型社会形成推進地域計画に基づく事業等の実施に要する経費に充てるため国が交付するもので、予算の範囲内において交付するものとされる。

交付対象事業は、地域計画に掲げられた、次表に掲げる事業等(他の法律又は予算制度に基づき国の負担又は補助を得て実施する事業等を除く。)で、交付対象事業者は、一部の地域等を除き、人口5万人以上又は面積400平方キロメートル以上の地域計画又は一般廃棄物処理計画対象地域を構成する市町村及び当該市町村の委託を受けて一般廃棄物の処理を行う地方公共団体とされる。

交付期間は、地域計画又は一般廃棄物処理計画に基づいて行われる交付対象事業が実施される年度から概ね5年以内で、交付限度額は、一部の地域を除き、それぞれの事業ごとに交付限度額を算出する場合の要件に従って算出した額に3分の1又は2分の1を乗じて算出された額を合計した額を超えないものとされる。

なお、この循環型社会形成推進地域計画の作成マニュアルには、計画中には「その他の事項」として災害時の廃棄物処理に関する事項の記載も示されている。

循環型社会形成推進交付金の交付対象事業

交付対象事業	交付限度額を算出する場合の要件
1. マテリアルリサイクル推進施設	施設の新設、増設に要する費用
2. エネルギー回収推進施設	同上
3. 高効率ごみ発電施設	同上
4. 高効率原燃料回収施設 (平成23年度以前に着手し、平成24年度以降に継続して実施する場合又は当該施設に係る第18項の事業を平成23年度に実施している場合に限る。)	同上
5. 有機性廃棄物リサイクル推進施設	同上
6. 最終処分場(可燃性廃棄物の直接埋立施設を除く。)	同上
7. 最終処分場再生事業	事業に要する費用
8. エネルギー回収能力増強事業	同上
9. 廃棄物処理施設の基幹的設備改良事業 (交付率1/3)	同上
10. 廃棄物処理施設の基幹的設備改良事業 (交付率1/2)	同上
11. 漂流・漂着ごみ処理施設	施設の新設、増設に要する費用
12. コミュニティ・プラント	同上
13. 浄化槽設置整備事業	事業に要する費用
14. 浄化槽市町村整備推進事業	同上
15. 廃棄物処理施設基幹的設備改造 (沖縄県のみ交付対象)	設置後原則として7年以上経過した機械及び装置等で老朽化その他やむを得ない事由により損傷又はその機能が低下したものについて、原則として当初に計画した能力にまで回復させる改造に係る事業に要する費用
16. 可燃性廃棄物直接埋立施設(沖縄県、離島地域、奄美群島のみ交付対象)	施設の新設、増設に要する費用
17. 焼却施設(熱回収を行わない施設に限る。沖縄県、離島地域、奄美群島のみ交付対象)	同上
18. 施設整備に関する計画支援事業	廃棄物処理施設整備事業実施のために必要な調査、計画、測量、設計、試験及び周辺環境調査等に要する費用
19. 廃棄物処理施設における長寿命化計画策定支援事業	廃棄物処理施設における長寿命化計画の策定のために必要な調査等に要する費用

(備考) 浄化槽市町村整備推進事業には、PFI法第2条第5項に規定する選定事業者から施設を取得する事業を含む。

(イ) 必要な新施設の規模を求める際に用いる計算式

交付基準、要綱等に具体的な記載はないが、交付金の前身的制度である廃棄物処理施設整備費国庫補助金の交付要綱の取扱いを定めた「廃棄物処理施設整備費国庫補助金交

付要綱の取扱いについて」によれば、計画区域内に既存の施設がある場合に、必要な新施設の規模を求める際に用いる計算式は、次のとおりである。

$$\text{整備規模} = (\text{計画年間日平均処理量} - \text{既存施設の年間日平均処理量}) \\ \div \text{実稼働率} \div \text{調整稼働率}$$

$$\text{既存施設の年間日平均処理量 (t / 日)} = \text{年間処理量 (t / 年)} \div 365 \text{ 日}$$

$$\text{実稼働率} = (365 \text{ 日} - \text{年間停止日数}) \div 365 \text{ 日} (\text{年間停止日数は 85 日を上限とする})$$

$$\text{調整稼働率} = 96\% (\text{ごみ焼却施設が、正常に運転される予定の日においても、故障の修理、やむを得ない一時休止のため処理能力が低下することを考慮した係数 (96\%) とする。})$$

(ウ) 地域計画及び交付金と災害廃棄物との関係（環境省の回答）

請求人が提出した事実を証する書面「2019年11月29日環境省交渉メモ」（事実証明16）の内容について、監査委員から環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長あてに照会したところ、「概ね事実と考え」るが、同書面に記載のある「災害ごみは、地域計画の対象外であるし、交付金の対象外である。」という箇所については、そうではなく、災害ごみは、地域計画に記載することは妨げないが、交付金の対象外である旨を口頭で答えたとの回答がなされた。

エ 農業への影響

各種法令等に基づく手続き

地方公共団体が施設を整備するなどして、農地を農地以外のものとする場合には、農業の振興あるいは農地の保全などの視点からの検討がなされる必要があるため、本件事業により新施設が整備される農地について、関係法令における関連する条項について調査した結果、必要となる事項は次のとおりである。

a 農業振興地域の整備に関する法律

本件事業により新施設が整備される農地が、同法第15条の2（農用地区域内における開発行為の制限）の例外とされる第1項の「国又は地方公共団体が、道路、農業用排水施設その他の地域振興上又は農業振興上の必要性が高いと認められる施設であつて農林水産省令で定めるものの用に供するために行う行為」に該当すること。なお、該当する場合であっても、国の通知に基づき、同法第13条第2項各号に沿った調整がなされること。

（農業振興地域の整備に関する法律第13条第2項各号の要旨）

- ・第1号 当該農業振興地域における農用地区域以外の区域内の土地の利用状況からみて、農用地等以外の用途に供することが必要かつ適当であり、農用地区域以外の区域内の土地により代えることが困難であること。
- ・第2号 農用地区域内における農用地の集団化、農作業の効率化その他土地の農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないこと。
- ・第3号 農用地区域内における効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがないこと。
- ・第4号 農用地区域内の農業施設等の機能に支障を及ぼすおそれがないこと。
- ・第5号 土地改良事業等の対象である場合は、投資による効用の確保を図る観点から

政令で定める基準（工事が完了した年度の翌年度から起算して八年を経過していること（農業振興地域の整備に関する法律施行令第9条））に適合していること。

b 農地法

本件事業により新施設が整備される農地が、同法第4条（農地の転用の制限）の例外とされる第1項第6号の「土地収用法その他の法律によつて収用し、又は使用した農地をその収用又は使用に係る目的に供する場合」に該当すること。

オ 浸水の可能性とその対策

(ア) 筑後川洪水ハザードマップにおける建設予定地の位置付け

同マップは、筑後川が概ね150年に1回程度起こる大雨（48時間雨量521ミリメートル）で、氾濫した場合に浸水が想定される区域と深さを及び避難所を示したものであるとされ、建設予定地は、浸水が想定される深さが2.0～5.0メートル未満の区域にある。

(イ) 事業計画における浸水対策の内容

市が新施設の整備に当たり事業者へ提示している要求水準書においては、「本施設の建設用地は、2～5メートルの浸水が想定される区域（筑後川洪水ハザードマップ参照）であるため、浸水想定高さ以上にごみの投入口を配置し、重要な機器等についても設置高さや設置場所を水防区画にするなど工夫し、主灰、飛灰、薬品等が周辺に流れ出ないように浸水対策等に十分留意し計画する」とされた。

(ウ) 建設予定地の地質調査報告書における評価

市からの委託業務である造成等測量実施設計業務に伴い、平成23年12月1日～24年3月29日に、株式会社日進開発工業により地質調査が行われた結果、地表面に近い上部層には粘性土や砂質土などの比較的やわらかい沖積層が堆積しており、それより下に洪積砂礫、火山灰質砂などの良質な洪積層の地盤が存在し、最下部には構造物等の支持地盤となる洪積砂礫の支持層が存在しているとされ、洪積砂礫層（Dsg2）は、N値が大型の構造物の基盤として安全とされる30以上あり、良質な支持地盤とされた。

(エ) 生活環境影響評価における市の調査手続

環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部による廃棄物処理施設生活環境影響調査指針によれば、焼却施設の建設に当たり必要な調査項目は次表のとおりである。

調査事項		生活環境影響調査項目
大気環境	大気質	二酸化硫黄（SO ₂ ）、二酸化窒素（NO ₂ ）、浮遊粒子状物質（SPM）、塩化水素（HCl）、ダイオキシン類、その他必要な項目
	騒音	騒音レベル
	振動	振動レベル
	悪臭	特定悪臭物質濃度または臭気指数（臭気濃度）
水環境	水質	生物化学的酸素要求量(BOD)または化学的酸素要求量(COD)、浮遊物質（SS）、ダイオキシン類、その他必要な項目

- ・ 生活環境影響調査に係る現況調査：平成18年度実施
- ・ 縦覧期間：平成24年7月10日～8月9日、縦覧者総数：186名（延べ人数）
- ・ 意見書提出期間：平成24年8月10日～8月23日 提出件数：12,011件

カ 交付金の手続の状況

(ア) 市当局の市議会及び市民団体への説明

市議会に対しては、平成24年第2回定例会の第5日(6月14日)の一般質問において、「国からの交付金が来なかった場合、あるいは減額をされた場合はどうされるのでしょうか。」という質問に対し、市長から「この事業につきましても、現時点では、要望どおりの額が交付されるかどうかはわかりませんが、久留米市としての所要額がすべて交付されるように、今後、関係機関に要望していきたいと思っております。」との回答がなされた。

また、このことについては、本件請求に至る経過において、平成25年1月17日に市民団体から提出された質問状に対し、同年2月4日に市が回答した中で、市から説明がなされている。

(イ) 交付申請の状況

a 地域計画の作成状況

- ・当初計画：平成19年3月9日策定 同年9月4日承認
旧4町について、当面の間ごみ処理については従来どおり、各一部事務組合で継続するため、旧久留米市における計画を策定。施設規模は災害廃棄物を含めて算定
- ・変更報告：平成22年3月23日
事業の遅れに伴う、スケジュールや事業費など「施策の内容」について変更
- ・変更承認申請：平成22年12月24日 平成23年3月31日変更承認
事業の遅れに伴う、計画期間の見直し(平成19～23年度 19～25年度)
- ・変更承認申請：平成25年1月11日(未承認)
事業の遅れに伴い、計画期間を見直し(平成19～25年度 19～24年度)、1年短縮の変更承認申請を提出している。
- ・(第2次)地域計画提出：平成25年1月11日(未承認)
変更承認申請と同時に平成25年から5か年を計画期間とする第2次計画を提出している。第2次計画では、各一部事務組合で処理を行っている旧4町地域のうち、旧三瀧町及び城島町地域については北部一般廃棄物処理施設の稼働開始にあわせて久留米市の施設で処理を行うとしている。

b 地域計画の作成に関連して周辺自治体と協議を行うことについて(環境省の回答)

請求人が提出した「2019年11月29日環境省交渉メモ」(事実証明16)中の「市に対しては、地域計画の作り直しを求めている。」「協議がなければ、地域計画は作れないはずである。」という箇所について、監査委員から環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長あてに照会したところ、「概ね事実と考え」る旨の回答を得た。

キ 本件事業用地(建設予定地及び周辺道路用地)の取得

本市における土地の取得価格については、本市の公共事業に必要な土地の取得等及びこれに伴う損失の補償について定めた「久留米市の公共用地の取得に伴う損失補償基準」及び「久留米市の公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」に基づき、不動産鑑定士の評価額を参考として決定される。

本件事業用地については、まず、平成21年度に、市内外合計6社で行われた入札で決定した不動産鑑定業者によって鑑定が実施され、23年度には同業者による時点修正が行われている。そして、その業者から報告された鑑定評価の単価である9,500円/m²(国道322号線に面した土地)と8,700円/m²(それ以外の土地)を標準地評価額とし、この評価額から比準して各画地の評価額(実際の各土地の取得単価)を決定している。

2 請求人の主張とそれに対する久留米市の説明等

請求人の主張した内容と、それに対する久留米市の説明等の概要は、以下のとおりである。なお、請求の要旨と直接関係のない、又は請求の要旨を超えてなされたと認められる陳述等の部分については、監査対象外として省略した。

(1) 本件事業の必要性について(今後の可燃性廃棄物処理量の予測等)

請求人は、新たな廃棄物処理施設建設の必要性の判断には、今後の可燃性廃棄物処理量の正確な予測が不可欠だと述べ、市町村が策定する広域的かつ総合的な廃棄物処理・リサイクル施設整備計画(「循環型社会形成推進地域計画」)が「施設の必要性」の「最大上限」を示すものであるとする。

市の必要な新施設の規模に関する説明や、その前提となる処理予測量等に関する説明は、通常の可燃廃棄物の一日当たり処理量で統一すると、「231」「228.2」「244.7」「226.7」トンと「不合理に変遷している」ため「でたらめ」であり、「廃棄物予測量は大きく変動しているにもかかわらず、新施設の規模に変動がないことは、『はじめに新施設の規模ありき』で、必要性がないことを露呈している。」という。

廃棄物処理量が減少している傾向からすれば、今後廃棄物量が増加することはなく、仮に増加するとしてもわずかであり、基本的には減少ないし横ばい傾向が続くと考えられるとし、合併前の旧4町が所属していた各一部事務組合においては、旧4町区域の廃棄物を当該事務組合が今後も処理することを前提に処理計画を立てているのであるから、それらの区域の廃棄物の受入れを前提とする根拠はなく、無理して廃棄物を受け入れる必要性はない。仮に、今後旧4町区域のごみ処理を受け入れたとしても、上津クリーンセンターの改修によって十分に対応できるし、旧4町区域において旧久留米市同様の減量政策を実施するならば、大幅な減量が想定されると述べる。

さらに、災害廃棄物が年間5,000トンも出ることを前提としていると見て、10年に1度発生するかどうか不明確な廃棄物の処理量を必要量に上乗せすることは、明らかに不合理であって、災害が生じた場合には、現在同様に他市町村と互いに協力すれば足りるとする。

これに対して久留米市は、本来、一般廃棄物の処理は、法的に市町村に課せられた義務であり、その責任は市にあること。久留米市は過去において、焼却すべき可燃ごみを、焼却施設的能力不足のために、そのまま最終処分場に埋め立てざるを得なかったこと、また、最終処分場の建設の遅れから、市外での最終処分を余儀なくされたことなど、苦い経験があること。市民の安定した生活環境の維持と円滑な事業活動の継続のためには、日々排出されるごみを滞ることなく、安全で安定的に処理することが重要であること、そのためには、新施設を早期に整備し、南北2ヶ所体制の構築を図ることが最良と考えていることをまず述べる。

今後の可燃性廃棄物の処理量については、これまでの経験に基づく予測を行うことはできるが、正確に予測することは実際には不可能であり、これまでの実績や社会状況、ごみ減量施策など様々な状況を勘案する中で、一定程度の安全性を考慮して判断することになると説明する。

循環型社会形成推進交付金については、施設規模の上限・下限といった考え方に関するような規定はなく、各自治体の自主性や創意工夫を踏まえた地域計画に基づいて施設を整備していくことを原則とする制度であることを述べている。

災害廃棄物を含めたことについては、大規模な災害が発生した場合には、その規模や発生する廃棄物の量によって、市外や県外の自治体に協力を要請することも考えられるが、久留米市が県南部最大の都市であり、中核市でもあることを考えれば、最初から他の自治体に頼るのではなく、受入れも含めて一定の体制を予め備えておくことも重要との考えである。

請求人が「不合理に変遷している」とする「231」「228.2」「244.7」「226.7」の4つの数値について、久留米市は、次のように説明する。まず「231」は、4つの市民団体(以下、「市民団体」という。)からの旧4町地域を含めた久留米市全体のごみ量の予測についての質問に対し平成24年2月16日出した回答であり、旧久留米市地域の可燃ごみと各一部事務組合で処理している可燃ごみのうち旧4町地域の分に相当する分に現在一部事務組合では受け入れていない旧4町地域の可燃ごみを含めた可燃ごみ処理量を年間84,315tと推計して、これを1年の日数365日で除したものであること。しかも、この可燃ごみ処理量の推計値「年間84,315トン」は、様々なごみ減量の取組の結果である平成22年度実績を維持する考え方であること。「228.2」は、その後、市民団体からプラスチックの分別収集に関する意見が出たことを踏まえ、平成24年3月1日の回答で新施設稼働時には一部の廃プラスチックの分別収集を行う計画であることを説明した上で、その際の目標値である1,000トン焼却量から控除した場合には可燃ごみ処理量の推計値は年間83,315tになるため、これを1年の日数365日で除して求めたものであること。この2つの数値は施設規模を直接表したのではなく、あくまで収集・搬入分の可燃ごみ処理量の推計値であり、それ以外の可燃性粗大ごみや不燃ごみから発生する残渣類についても焼却対象であるが、それらは含んでいない数値であることは、市民団体にも説明していると述べている。

一方、「244.7」は、平成24年7月11日付けで市民団体からなされた「廃棄物処理施設整備費国庫補助金交付要綱の取扱いについて」(以下、「交付要綱」という。)に示される算式にあてはめて施設規模を検討した場合の焼却対象ごみ処理量はどれだけかという趣旨の質問に即して回答した数値であり、「231」や「228.2」には含んでいなかった可燃残渣や災害ごみのうち新中間処理施設での処理計画に含むものを加えたものであること。「226.7」は、その新中間処理施設での災害廃棄物処理量分を一切含めない場合の値を算出したものであること。この値には、北野及び田主丸地域の可燃ごみを一部事務組合で処理している量に相当する分は、まだ含んでいないものであることを説明している。そして、数値の差異は、団体からの質問に応じた数値を回答した結果であり、それらの基礎となるごみの処理量や焼却量の予測自体には変動などはない旨を述べている。(次表参照)

市の可燃性廃棄物予測量の説明内容

可燃廃棄物処理量(t)	「231」	「228.2」	「226.7」	「244.7」
旧久留米地域 可燃ごみ	66,424	66,424	66,424	66,424
三潁町 可燃ごみ	3,692	3,692	3,692	3,692
三潁町 可燃ごみ未受入れ分	739	739	739	739
城島町 可燃ごみ	2,704	2,704	2,704	2,704
城島町 可燃ごみ未受入れ分	540	540	540	540
北野町 可燃ごみ	3,446	3,446		
北野町 可燃ごみ未受入れ分	689	689	689	689
田主丸町 可燃ごみ	4,234	4,234		
田主丸町 可燃ごみ未受入れ分	847	847	847	847
廃プラスチック	1,000			
旧久留米地域 可燃性粗大ごみ			3,263	3,263
三潁町 可燃性粗大ごみ			171	171
城島町 可燃性粗大ごみ			107	107
北野町 可燃性粗大ごみ			17	17
田主丸町 可燃性粗大ごみ			107	107
旧久留米地域 可燃残渣			3,010	3,010
三潁町 可燃残渣			222	222
城島町 可燃残渣			155	155
北野町 可燃残渣			21	21
田主丸町 可燃残渣			43	43
処理量(t/年)	84,315	83,315	82,751	82,751
処理量(t/日)	231	228.2	226.7	226.7
災害廃棄物(2,200t ÷ 61日 ÷ 2施設)				18
処理量(t/日)	231	228.2	226.7	244.7

1日当たり可燃性廃棄物処理量の各数値は、この表の各項目の値を、説明する事項の内容に即して組み合わせて表したものである。

また、請求人が、必要性のない論拠の一つとする上津クリーンセンターの処理能力との関連については、同施設規模は300t/日であるにしても、交付要綱に基づいて定期的な点検や補修等による炉の停止日数等を考慮して算出すると処理量は施設規模の74パーセント程度(222t/日)になり、さらに施設の老朽化やごみの高質化に伴って処理能力は下落することから、実際には建設当初の64パーセント程度(142t/日)になると考えられるため、4つの数字のいずれであっても、既存施設では処理量が不足すると説明する。

旧4町地域のごみは、現在、一部事務組合で処理を行っているということに関しては、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」では、一般廃棄物の処理責任は市町村にあるとされているため、市内のごみは、市が計画を定めて処理を行わなければならないという基本前提を述べた上で、市内のごみは市域内で処理する計画を述べている。三潁・城島町の旧2町地域については、既に八女西部広域事務組合と一部関連する協議を始めていること、新施設稼働後は本市で処理を行う予定であること、あとの2町地域については、平成24年9月公布の地

方自治法の一部改正により、2年以上前に脱退の予告を行えば、他の構成市町村との協議を経ずに脱退することが可能となっているが、市としては、従来どおり具体的に協議を行う予定であると説明している。

災害廃棄物の発生状況については、平成3年度には2度にわたって強烈な台風による被害を受け、約12,000トンに上る大量の廃棄物が発生したこと。平成16年度の台風被害時には約3,200トンの災害廃棄物が発生し、このうち約2,200トンが可燃物であったこと。そこで、市はこれを新施設における災害廃棄物の焼却処理対象量として設定し、これを2か月で処理することを想定して計画に織り込んでいるものであり、年間5,000トンの発生を前提になどしているわけではないと述べる。平成24年度の九州北部豪雨災害では、本市内で発生した災害廃棄物は600トン程度であったが、八女市・柳川市・みやま市など合わせて約6万トンの災害廃棄物が発生している。このような近年の災害発生状況からみても、広域的にそれに対処することの要請からしても、久留米市として、一定の備えを持つ必要があると認識していると説明する。また、災害廃棄物処理を施設規模に見込んでおかなければ、広域的な災害時においては、協定を結んでいたとしても、周辺自治体も同じ状況になることも十分想定され、結果的に災害ごみが行き場を失い、あふれかえる事態にもなりかねないとしている。

(2) 本件事業の必要性について（既存施設の可燃性廃棄物処理能力等）

請求人は、既存施設（上津クリーンセンター）の標準処理能力が64パーセントに落ちるといふ予測の理由として市が挙げる廃棄物の高質化による10～15パーセントの低下と誘引通風機の安全率（余裕率）を20パーセントとする計算を「でたらめである」とする。

まず、上津クリーンセンターにおける平成18年度から平成22年度までの、炉ごとの稼働実績を平均化すると、一炉あたりの稼働日数は、一年平均287.8日であり、実際の稼働率は78.8パーセントとなる。焼却処理された可燃性廃棄物量を炉ごとの稼働日数で割ると、一日平均で253.4トンの可燃性廃棄物が処理されていることになる。つまり、実際の稼働日数で計算すれば一日あたりの平均処理量は250トン（超）であり、定格処理量は300トンであるから、上津クリーンセンターは近年でも、少なくとも83パーセントを超える処理能力を有していることになる。改修する前でもそれだけの能力があったとすれば、改修後も、少なくともそれと同等の処理能力はあると考えるべきであり、今後も80パーセント以上の処理能力を有し続けることは明らかであると述べる。

可燃性廃棄物の高質化については、平成18年度から平成22年度までの上津クリーンセンターで処理された可燃性廃棄物組成の合成樹脂類の割合は、増加するどころか若干の減少傾向さえみられ、平成10年度以降の廃棄物の低位発熱量に急激な増加は見て取れず、基準廃棄物の低位発熱量を、市は1,800kcal/kg(約7,500kJ/kg)としているが、平成10年度以降で7,500kJ/kg以下となっているのは、平成10年度に1度と、平成19年度の2度しかなく、10年以上基準を上回る処理を実施していながら、今後はそれが不可能になるとの理屈は成り立たないとしている。ごみ検査一覧表によれば平成5年度から23年度までの低位発熱量の平均実績は2,316kcal/kgで、指定ごみ質の範囲内であり、年度別推移も安定している。なおかつ、上津クリーンセンターの設計基準（発注仕様書）における指定廃棄物質の低位発熱量の最大値である2,700kcal/kgを超えた日であっても稼働実績の平均は1炉当たり90.2トンと90パーセントの稼働率を記録しているとして、廃棄物の高質化により上津クリーンセン

ターの能力が低下するという主張は根拠がなく、本件事業の必要性を裏付けるものではないとも主張している。

さらに、今後のごみ質予測として、廃プラスチックの分別回収や事業系不燃廃棄物の受入れを考慮し、上限値 13,000kj/kg を導き出しているが、これまでも 13,000kj/kg を超える低位発熱量を記録し、これを処理した実績もあるし、プラスチック廃棄物の分別処理、プラスチック廃棄物の油化等を実施すれば、低位発熱量の低減は十分に可能であるという。陳述でも、プラスチックの資源化、市民や事業所による紙くずのより丁寧な分別、生ごみの資源化によって、現在焼却しているごみの半分は減量できる可能性がある」と述べる。

炉の建設をした株式会社タクマの「高質ごみが搬入される場合には、その発熱量に応じて焼却能力を抑えた運営を行い、焼却炉の運転日数を延長する、運転炉数を増やす等で対応可能」であるという「見解」も引用している。

次に、誘引通風機に関しては、設計時に最大ガス量の15～30パーセントの安全率を持たせる基準の下に設計されている以上、さらに安全率として、その基準を持ち出す科学的根拠はなく、なぜ20パーセントを採用したのか不明である。この「20パーセント」という数字は、36パーセントに低下する理由として、廃棄物の高質化によって10～15パーセント落ちると述べたことを受けて、残りは誘引通風機を持ち出して説明したにすぎないとする。

これに対して久留米市は、上津クリーンセンターの将来の適正処理能力を設計時の定格処理能力の64パーセント程度になる理由についてはこう説明する。

ごみ焼却施設においては、「焼却炉」の容量は、ごみの定格量を適正に燃焼させるのに必要な容量があれば満足するが、焼却する際に発生する「排ガス」は焼却炉に投入されるごみ質によって発生する量の変動してしまう。つまり、高質ごみの割合が大きい程、排ガス量も増大するため、ごみ焼却時に発生する蒸気を冷却する急冷反応塔や誘引通風機といった「排ガス処理装置」の各機器容量は、突発的な増加にも対応できるように、15～30パーセント程度の安全率を見込んで設計することが通例とされている。上津クリーンセンターは、許容排ガス量が最大 33,150m³N/h、急冷反応塔における噴霧水量が最大 1,400kg/h で設計されていて、ごみの発熱量の上限値 11,300kj/kg(2,700kcal/kg)を想定して運転していたが、現在の発熱量上限値 13,000kj/kg(3,110kcal/kg)で換算すると、排ガス量が 36,400m³N/h、噴霧水量が 1,813kg/hに増加するため、これでは施設の処理能力の限界を超えてしまうことになる。また、13,000kj/kg(3,110kcal/kg)で想定はしていても、突発的にこれを超えてしまう場合もあり、「排ガス処理装置」の各機器のいずれかにおいて、わずかでも想定量を超えるようなことがあつては、有害なガスを排出してしまうことにつながるため、確実にごみの量・質の変動に対応しなければならない。そこで、市では、20パーセントの安全率(余裕率)が必要であると考え、この場合に急冷反応塔の処理能力で試算すると、 $1,400 / (1.2 \times 1,813) \times 100\% = 64\%$ になり、これが施設の適正処理能力であると説明する。

また、上津クリーンセンターの改修は、老朽化した一部の機器類を新品に取り替え、施設の延命化を図ることを目的としたものであって、低下した能力の回復ができるものではないと言い、請求人の言うように80パーセント以上の処理能力を有し続けることはできないと説明した。

ごみの高質化については、ごみ質検査時の発熱量（「低位発熱量」という。）から想定でき、上津クリーンセンター設計時（昭和60年代の各年度から平成5年度まで）のごみ質と近年のごみ質とを比較すると、設計時点の低位発熱量平均値が1,733cal/kgであるのに対し、平成10年度以降の平均値は2,346kcal/kgであり、ごみの高質化の傾向は顕著に現れているという。合成樹脂類の割合の減少が、ごみの高質化が進んでいないことの論拠となり得るかどうかについては、確かに高質ごみの要素として合成樹脂類は代表的なものといえるが、それ以外にも紙・布類など比較的高質なごみの割合の影響もあるため、一概に合成樹脂類の割合だけでの判断はできかねるという。

基準廃棄物の低位発熱量を、市は1,800kcal/kg（約7,500kj/kg）と設定しているにもかかわらず、実際はこれ上回る処理が続いている実態があり、このことをもって今後も基準を上回る処理が継続して可能ではないのかということについては、ごみの発熱量が高いということは、ごみを大量に処理できるということではなく、むしろ、発生する排ガス量が増大しその処理などで焼却量を規制されるため、逆に減量して運転せざるを得ないということになる。そして、処理量を減らして継続運転自体は可能なものの、運転による施設の老朽化は避けられず、改修を実施しても永久に施設が使用できるものではなく、改修工事の内容によっては施設の運転を停止する必要性も考えられることから、新施設の必要性を説明する。それに、この実態からもごみの高質化が進んでいることが分かるであろうという。

平成5年度以降の「ごみ検査一覧表」の値が、上津クリーンセンターの指定ごみ質の範囲内であることや、値が指定ごみ質の上限を超えたときにも1炉あたりの稼働率が90パーセントを超えていることから、廃棄物の高質化により上津クリーンセンターの処理能力が低下するとは言いえないという請求人の主張に対しては、ごみ質の検査は、搬入されたごみを抜き取って検査をし、組成分析や発熱量を測定しているため、同日に処理したごみ全体の質とは関連性がなく、また抜き取るごみは焼却量に対して量的にわずかであるため、測定日とごみ処理量の関連性は低いと考えられ、これまで提示したデータにおいて、ごみの発熱量が高いデータが得られている時でも、90パーセントの稼働は示していないといえると説明した。

プラスチック廃棄物の分別処理や油化等による低位発熱量の低減の可能性については、約1,000トンを目値とし、焼却量から控除する計画を出しているが、新施設の必要性を否定するほどの量的な効果は薄いという。また、プラスチックについては全てがリサイクルの対象となるものばかりではないし、紙類についても既に分別収集が導入されているため、焼却ごみ中にリサイクル対象となるものが半分も含まれているとは考えにくいという。

炉の建設をした株式会社タクマの見解については、実際の運転では、炉内温度やボイラの蒸発量など、ごみ質に関連するデータを見ながら運転するため、現実的には業者がいう処理量を調節した運転で対応しなければならず、市としては、安全・安心な施設で安定的に施設を維持していくためには、厳しい条件を想定し、計画的な補修や改修を考慮した適切な運転日数の確保が必要と考えていることを述べている。

(3) 本件事業の必要性について（環境省の交付金基準等）

請求人は、市町村が地域計画に基づいて焼却施設を建設する際には、一定の基準によって計算された規模の施設に対して、環境省から交付金が支出されるが、この交付金基準を満た

さない規模の施設は、交付金の対象外というだけではなく、そもそも「必要性がない」ことを意味すると主張する。

環境省の補助金交付要綱によると、交付金の対象となる新施設の規模は、既存施設との間で稼働体制の調整が可能な場合には「(計画年間日平均処理量 - 既存施設の実処理能力 × 調整稼働率) ÷ 実稼働率 ÷ 調整稼働」という計算式で求められるが、請求人の質問に対し、久留米市が回答した環境省への交付金申請書記載の計算は次のとおりである。

- a 新体制での焼却対象日平均廃棄物処理量 244.7 t / 日
(三潨・城島分及び災害廃棄物分含む)
- b 上津クリーンセンター将来日平均処理量 124.1 t / 日
- c 新施設での処理見込み量 (a - b) 120.6 t / 日
- d 実稼働率 280/365 0.77
- e 調整稼働率 0.96
- f 整備規模 163 t / 日

上記の数字を見ると、新体制での廃棄物処理量が「231 t / 日」から増え、上津クリーンセンターの処理能力が、「142 t / 日」よりもさらに小さくなっている。「244.7 t / 日」を365倍すると年間処理量は「89,315.5トン」となり、市が挙げた数字の一つである「84,315トン」から、ほぼ5,000トン増えていることになるが、この増加分については「災害廃棄物が年間5,000トン増加する」としか読めず、上津クリーンセンターの処理能力がなぜ小さくなっているのかは理解できないと述べる。

また、請求人によれば、環境省の回答であるという「災害廃棄物は循環型社会形成推進地域計画の想定するところではなく、循環型社会形成推進交付金の対象外であって、災害廃棄物処理を理由とする施設建設に交付金を出すことはない。」ということをして「根拠」として、市の可燃性廃棄物処理予測量や上津クリーンセンターの処理能力を前提にしたとしても、必要な施設の規模は、 $(226.7 - 142) \div 0.76 \div 0.96 = 116$ トンでしかないから、もとより交付金の対象とならない規模の施設が「必要最小限の施設」であるはずはないので、本事業は明らかに過大な計画であると主張する。

請求書においては「231 t / 日」であるが、後の文章の内容から類推し、正しいと思われる数値とした。

これに対して久留米市は、循環型社会形成推進交付金に関する交付要綱や交付要領には、具体的な施設規模設定の規定はないこと。交付金は、市町村が循環型社会形成の推進に必要な廃棄物処理施設の整備事業等を実施するために、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第5条の2の規定に基づいて環境大臣が定める基本方針(「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」)などに沿って作成した「循環型社会形成推進地域計画」に基づく事業等の実施に要する経費に充てるためのもので、自治体の自主性と創意工夫を最大限に生かした活用が可能とされていること。なお、施設規模などの考え方については、「廃棄物処理施設整備費国庫補助金交付要綱の取扱いについて」の考え方を踏襲して設定しているということを述べ、災害廃棄物についても、市としては、環境大臣の同基本方針の中で、災害廃棄物処理の重要性が規定されていることから、交付対象の範囲であると認識していたということを述べている。

「231 t/日」と「244.7 t/日」の違いについては、(1)で述べたとおりであるし、また、上津クリーンセンターの処理量「124.1 t/日」と「142 t/日」については、災害廃棄物量を含めるか含めないかの差によるものであるという。市では、災害廃棄物の想定量 2,200 トンを 2 か月(61日間)で処理を終える計画としているため、1日あたり 36 トン、1施設あたり 18 トンの処理量になると考えている。交付要綱に基づき新施設の規模を算出する際に、既存の施設についてはこれを含めるのか、含めないのかの解釈の違いで差が出ているだけであり、上津クリーンセンターの将来日平均処理量は $142 \text{ t} - 18 \text{ t} = 124 \text{ t}$ と想定していることに変動はなく、決して上津クリーンセンターの処理量をさらに小さく見積もったものではない、と説明する。(124.1 と 124 との 0.1 トン差は四捨五入によるもの)

(4) 優良農地喪失と農業被害について

請求人は、本件事業によって建設予定地区の優良農地 7.4 ヘクタールが失われることとなるため、農業振興を阻害すると訴える。また、建設予定地は、農地利用の増進を目的に土地改良事業によって造成された農地であって、国、県、久留米市自身が支出した多額の補助金による土地改良事業を無に帰すものであるとする。

さらに、廃棄物焼却場が建設されれば、そこからダイオキシン等の有害物質が発生し、農作物が汚染されることも考えられるし、実際にダイオキシン等の有害物質が発生せずとも、いわゆる風評被害が生じることは十分に予想され、農地だけが失われるにとどまらない被害が生じることも十分に予想されると述べ、九州農政局は、「宮ノ陣八丁島地区に新施設を建設することは不適切」という見解であるとしているという。

また、陳述人も、「安全な食料を確保するためには、優良な農地を潰すべきではない」こと、事故や災害や有害物質の飛散による環境汚染、又はそれらによる風評被害に対して懸念と問題を抱いていることを述べている。別の陳述人は、ダイオキシン類の危険性とそれらによる健康被害へのおそれについて述べている。

これに対して久留米市は、昭和 63 年に「南北 2ヶ所体制による長期安定処理」の方針を確定し、平成 3 年度に北部処理施設の立地選定作業を行っており、その選定に当たっては、市の北部に位置すること、市街地(集落)や病院、学校などから適当に離れていること、敷地面積が 7 万~8 万平方メートルの用地を確保できること、搬入経路が 2 車線以上の道路が確保され、収集効率ができるだけ優位であること、という選定条件を設定し、第一次候補地として「善導寺」、「太郎原」、「宮ノ陣」、「小森野」、「長門石」の 5 か所を選定している。現実的にこの 4 つの選定条件を満たす土地は、5 か所のいずれでも農地しかない状況であった。これらの候補地に対して、更に詳細な検討を行い、総合的に最も評価の高い「宮ノ陣町八丁島」を建設予定地としたと述べている。

その後、相当の年数が経過したため、平成 16 年に再検証を行ったが、状況的に大きな変化はなく、やはり「宮ノ陣町八丁島」地区を最適地と判断したとのことである。

風評被害については、環境省の地方支部局である九州地方環境事務所や公益社団法人全国都市清掃会議に確認したが、施設の稼働によって農作物への被害が生じたり、風評による影響があったりしたという事例は聞いたことがないということであり、また、久留米市でも今

回の建設予定地と同じような環境に立地する処理施設について、現地確認を含め調査しているが、そのような事例はなかったことを説明している。

久留米市では、施設建設に当たっては、公害防止基準を設定した上で、施設の安全確保・周辺環境の保全に万全を期した整備を図ることとしているため、基準を超える有害物質の発生や風評による農作物への影響は基本的にないものにとらえており、事前に実施した生活環境影響調査においても、周辺的生活環境への影響はほとんどないという調査結果が得られていることを説明している。仮に、本市の施設建設により風評が流れた場合には、地元代表、校区代表、農業関係団体の代表などで今後組織することを予定している連絡協議会(仮称)において、情報を共有し、一体となって風評の払拭に努めるとしており、万が一、本市の施設稼動に直接関連した実質的な被害が生じたことが認められる場合には、補償を含めた誠意ある対応を行っていく考えであると述べている。

(5) 洪水、浸水被害について

請求人は、新施設の建設予定地区は、久留米市の洪水ハザードマップによれば最大5メートルの浸水が予想される地域に位置しているにもかかわらず、市は浸水対策として廃棄物ピットや重要な機器の配置、防水扉の設置のほか1メートル程度の盛土等で対応するというだけで、今にいたっても、浸水に関する具体的な対策を表明していないと述べる。

施設が浸水被害を受ければ、莫大な税金の投入がまさに「水泡に帰す」ことになるし、有害物質が流出し、宮ノ陣地区、周辺の市町村、そして下流域にまでその被害が広がることが容易に想定される。少なくとも5メートル以上の盛土が必要であることは明らかであるし、災害が起こったときに「想定外」では許されないのが、福島原発事故で明らかになった防災の教訓であるとも主張する。また、陳述においても同様の懸念を述べている。

さらに、地質調査報告書によれば、建設予定地の地盤は、砂、粘土、火山灰、軽石、礫、などの堆積層であって、軟弱地盤であることは明らかとなっており、それゆえに浸水した場合に地盤に生じる被害はより大きくなることが予想され、地震による液状化等の被害も懸念されるとして、平成24年7月の九州北部豪雨の際に近隣地区で土地が大きく隆起する現象が生じたことを引き合いに出している。また、ボーリング調査を行う時期などにも疑問を呈している。

これに対して久留米市は、焼却施設を整備するにあたって浸水被害の対策を定めている設置基準などはないが、今回整備する北部一般廃棄物処理施設整備事業では、洪水対策についても十分考慮した計画を行うと言っている。主要施設である焼却施設については、事業者提示している要求水準書において「浸水想定高さ以上にごみの投入口を配置し、重要な機器等についても設置高さや設置場所を水防区画にするなど工夫し、主灰、飛灰、薬品等が周辺に流れ出ないように浸水対策等に十分留意し計画する」と記述している。また、事業者からの提案においても、ごみの浸水及び流出防止対策として、ごみピット投入レベルや灰ピットレベル、固化物バンカの下部をハザードマップの浸水想定高さ以上に配置する計画とされるとともに、建屋内への浸水防止対策として、浸水想定高さ以上まで防水壁構造とし油脂類・薬品・汚水などが流出しないこととし、車両や人の通用口など出入口には防潮扉を設置し、建屋内への浸水を防止すること、また電気室・発電設備等の重要機器についても浸水想定高

さ以上に配置することなど要求に沿った具体的な対策が提示されている、という。

地質調査の結果では、地表面に近い上部層には粘性土や砂質土などの比較的やわらかい沖積層が堆積しており、それより下に洪積砂礫、火山灰質砂などの良質な洪積層の地盤が存在し、最下部には構造物等の支持地盤となる洪積砂礫の支持層が存在している。

具体的には、洪積砂礫層（Dsg2）でN値 30 以上あり、支持層（良質な支持地盤）との調査結果を得ている、という。（N値 50 以上の堅固な層も確認できている。）

今後の実施設計において、詳細な施設の位置や規模等を決定し、基礎の工法の検討や強度計算等を行い、安全・安心な施設整備を図っていくので、地震や浸水による被害がより大きくなるとは認識していないと説明する。

(6) 資金計画について

請求人は、災害廃棄物処理は地域計画の想定するところではなく、環境省の交付金の対象外であるとして、交付金の対象となる施設規模は、116 t / 日のものでしかないから160 t / 日の規模の焼却施設を建設するとなると44 t / 日の処理能力部分については、久留米市の負担となると述べる。そして、市はそのような説明を市民にも市議会にもせず、160 t / 日の規模の焼却施設に対する交付金を前提にして計画を立てているという。

また、市は、交付要綱の基準を満たせば規定どおりに全額支給されることを当然の前提として、市議会での議決を得、市民にもそう説明してきたが、交付金については、あくまで予算の範囲内で申請額に応じて按分されるのであって、申請額全額が認められる保証はないにもかかわらず、支給状況に関して環境省等に調査をした形跡も見られず、申請金額についての程度の割合で交付金が認められているのか等については全く検討していないという。

さらには、循環型社会形成地域計画（平成 22 年 12 月 24 日）が実情に合致しないとして周辺自治体と協議した上で出し直すよう、環境省は久留米市に対して指示していると聞いているが、そうすると、地域計画に基づいて交付金の申請をするためには、まず地域計画を作成し直す必要があるため、交付金の申請請求自体、いつになるのかおぼつかない状況であって、少なくとも平成 25 年度中に交付金が認められる可能性は、全くないと言わざるを得ないとする。

しかも、一般会計で1,340億円の市債残高を抱える久留米市の厳しい財政状況を勘案すると、本件事業は更なる財政悪化をもたらすことになるから、交付金に関する久留米市の目論見が誤っている以上、本件事業を実施することは絶対に許されない旨主張する。

これに対して久留米市は、循環型社会形成推進地域計画について、当初平成 19 年に策定し、環境省から承認され、その後、何度か変更し、承認を受けており、現在の計画は 23 年 3 月 31 日付で環境省から変更承認を受けたもの（平成 22 年 12 月 24 日申請分）であるという。

また、この地域計画の内容に関し、福岡県を通じ環境省からごみ量・施設規模・対象範囲・スケジュール等を現時点での計画に沿うように見直すべきではないかという指摘を受け、平成 25 年 1 月 11 日付で見直した地域計画を提出している状況とのことである。

そして災害廃棄物については、環境省が定めている基本方針（「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」）の中でも、

災害廃棄物処理の重要性が規定されていることから、市としては交付対象の範囲であると理解しているという。

交付金は、国の予算が確定し、交付額が内示されるまでは、要望額の全額が交付されるかどうかは確定できないものであり、交付金額次第では資金計画が変わることもありうるものであると述べる。

また、ごみ処理は本来それぞれの市町村の責務であり、国からの交付額に係わず、事業は推進していかねばならないものと認識しているとのことである。

(7) 違法性ないし不当性について

請求人は、本件請求に係る「事業」の違法性ないし不当性については、事業自体の必要性がない、重大な被害を発生させる可能性がある、資金計画に誤りがあった等の事柄が、最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法第2条第14項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法第4条第1項に反して違法であると述べ、土地改良事業によって公金を投じて造成した優良農地を失わしめる点でも明らかに違法であるという。

違法な事業のために公金を支出することが違法又は不当であることは明らかであり、しかも本件事業は違法であるから事業の実現性はない。従って、本件事業に関連してすでに支出され、又は今後支出されるものは、全て違法又は不当な支出に当たると主張する。

本件施設建設用地又は周辺道路用地取得に当たっては、実勢価格を大幅に上回る不必要に高額な代金で用地を購入したという事実自体をもって違法又は不当であることは明白であると述べる。例として、久留米市宮ノ陣町八丁島の土地に関して、固定資産評価額が591,132円であるところ、久留米市は32,427,771円で取得している。また、同地近隣での売買においては、通常、一反80万円から、高くても100万円程度であると考えられ、久留米市の取得金額が高額に過ぎることは明らかであるという。

そして「以上の点について、久留米市長は十分に認識していたにもかかわらず、敢えて本件事業を推進してきており、本件事業に関してすでになされた支出を賠償する責任がある。」と主張している。

これに対して久留米市は、用地価格の算定について、本市が施行する公共事業に必要な土地の取得は、「久留米市の公共用地の取得に伴う損失補償基準」及び「公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」に従って取り扱うよう定められている（平成15年3月31日（久留米市庁達第2号））ことから、国の「公共用地の取得に伴う損失補償基準」に準拠して定められた「土地評価事務処理要領」の基準に基づいて用地価格を決定することとなり、具体的には、不動産鑑定士の評価額を参考にして、本市で用地価格を決定しているとのことである。また、近傍における農地での取引事例を参考にしたとしても、妥当な金額であるとしている。

このことも含めて、上に述べてきた、事業自体の必要性、優良農地喪失と農業被害、洪水、浸水被害、資金計画及び用地取得の各事項に係る主張のとおり、久留米市は、本件事業の全てにおいて、請求人が主張するような違法性又は不当性は存在しないものと考えているとのことである。

3 判断

(1) 監査すべき請求対象の特定と違法性又は不当性の判断について

本件請求は、その全体の趣旨を見れば、久留米市が建設し、運営しようとしている北部一般廃棄物処理施設が不要であるから取りやめよということに尽きる。つまりは、久留米市の循環型社会形成推進地域計画に位置付けられた施設の規模が無用に大きい又は施設そのものが不必要であるから、それに伴うすべての契約や支出等は不当又は違法となるという主張であり、結局のところ当該事業計画自体の適否を対象としているのが、その実体であり、本質である。

このことを以下の判断の前提として、まず住民監査請求制度に係る認識について述べる。

本来、住民監査請求は、地方自治法上、地方公共団体の機関又は職員による違法又は不当な行為等によって地方公共団体が損失を被ることを防ぐために、その地方公共団体の住民として住民全体の利益を守る見地から、当該行為等の予防、是正を求めることができる制度である。

ただし、制度の趣旨から、請求の対象としては具体的な「財務会計行為」に限られ、請求人がそれらの財務会計行為を特定することにより、監査委員が請求対象を認識し、違法性又は不当性の判断ができるよう個別的に摘示しなければならないと解されている。いわゆる特定性の問題がある。

しかし、昨今は本件請求のような類の請求事例がまま見られ、そういった場合には、特定の事業に関する支出を全体として一体とみて、当該事業に係る決算額総額を監査対象として判断するのが相当であるとされた事例もある。

また、住民監査請求においては、政策決定に伴う財政支出を対象として、それが違法・不当であるという形で行われることも時にはある。第三セクターである団体への補助金交付などに関するものがその事例である。本件の請求人が主張するような「事業が不必要なものであるから違法又は不当である、したがって、その事業の下に行われるすべての財務会計行為は違法又は不当である」という「論理」によるものである。ただし、このような考え方が成り立つかどうかについては、先行する政策決定等の行為と、それを前提としてなされた後行の財務会計行為との間で、いずれに違法性があるべきなのか、先行行為と後行行為との間に直接的な原因結果の関係があるのか、そしてそれらの間で違法性は受け継がれているのかということが、こういった事例では検討すべき問題とされる。いわゆる違法性の承継の問題がある。

先行行為と後行行為との間の原因と結果の関係についていえば、その関係を取り上げられるのは、土地の先行取得委託契約とその土地を買い戻す土地売買契約との間や、分限処分と退職手当の支給との間などの事例でも分かるように、財務会計行為が特定され、原因結果の関係も比較的明瞭に把握できるもの同士の間であることが通例である。

さらに、昨今では、直接的な原因結果の関係があることだけで無条件に違法性の承継を認めるのではなく、請求の対象とされた職員の財務会計上の行為をとらえて損害賠償責任等を問うことができるのは、たとえ先行する原因行為に違法事由が存在する場合であったとしても、その行為を原因としてなされた結果である後行の行為自体に財務会計法規上の義務に違反するなどの違法性があるときに限られるとする判例が基本とされている。すなわち、その行為をする権限を有する職員に課せられている行為規範がいかなるものであるのか、後行行為である財務

会計行為自体に即して検討した上で、違法・不当を判断すべきということである。

なお、この種の請求では、違法又は不当であることの根拠として、地方自治法第2条第14項に規定する「最少経費で最大の効果」、及び地方財政法第4条第1項に規定する「必要且つ最少の限度」に違反していると主張されることが多い。

そういう認識のもとに、本件請求を改めて見てみると、まず、対象の特定に関しては、前記「第2 請求の内容 2 請求書の要旨」に「久留米市職員措置請求書」から要約・抜粋して示しているように、本件請求の対象とする事業として北部一般廃棄物処理施設の焼却施設及びリサイクルセンターの整備事業を挙げ、「本件事業に関する公金支出の具体的内容」として一定の名目範囲を掲げてもらって市の予算額を示してはいる。

しかし、そこで示されているのは、平成23年度分こそ決算額とはなっているものの極めて大括りなものであり、他は予算額などで、これも概要的な記載である。本件は今後の支出の差止めも求めた請求であり、未執行分についてはそういった「特定」の仕方にやや無理もない点があるとしても、具体的な事務事業に係る支出額や予算額などを知らうと思えば、その手段はさほど困難なものではなかったはずである。

「全体として一体とみる」にしても、計画自体の是非を問うような本件請求を住民監査請求としてとらえて監査を行うためには、もっと範囲を具体化することが制度には適う。したがって、当監査委員においてもできるだけ請求の趣旨をくみ取り、住民監査請求として具体的な監査を可能とするため、対象とすべき財務会計行為をなるべく特定して明示するよう補正を求めた。

ところが、請求書には公金支出としている事項に「漏れや重複がある可能性がある」と述べ、その「補充(補正)書」には「情報が与えられていない」「請求書に掲げた程度しか、財務会計行為を特定することができない」「住民に負担を課すのではなく、市側に立証を促して」ほしいなどと言い、措置を求める事項の特定は必要でないとして述べている。しかしながら、上述したように、「不当又は違法な行為」及び「措置を求める事項」の特定は、地方自治法が要求する請求人の責任であるから、立証行為以前の問題である。

結局、本請求においては、個別の財務会計行為について上記以上の特定がなされず、住民監査請求において本来主張されるべき、どの財務会計行為のどこにどういう理由でどんな違法又は不当があり、どの行為についてどういう措置を求めるのかということについても、特定さえされていない部分があり、個々の具体的財務会計行為自体の違法性、不当性に関し、事実を証する書類に基づく主張等は、ほとんど行われなかった。

以上の次第から、住民監査請求として一応受理した本件監査においては、請求対象の特定については、請求人の言う「本件事業に関する公金支出の具体的内容」を勘案し、請求人が挙げた北部一般廃棄物処理施設の焼却施設及びリサイクルセンターの整備事業に係る財務会計行為による経費として区別できるものを、監査手続きによって判断することとした。

その結果は、「第4 監査の結果 1 監査対象事項に係る事実等 (1)請求に係る財務会計行為における事実関係」の各項目に掲げたとおりである。それぞれにいくつもの個別の財務会計行為が付随するのであるが、本請求の態様を勘案し、監査の前提とすれば、細分化して見ることはあまり意味を成さないので、できるだけ一体的にとらえる考え方も念頭に把握することとした。

そこで、本件請求において対象としているものを、直接的な原因と結果の関係という観点か

ら検討すると、本件事業計画は、政策的判断や従前の施策の事績の評価等をそのような形で表したものであり、その後に行われる財務会計行為の基本的な根拠や動機となるものではあるが、個々の行為として直接的な原因と結果の関係にあるかといえ、単純に頷けるものではない。

ただし、住民監査請求として、本件事業に係る事務とそれに基づく財務会計行為をより細かく見てみれば、一連の財務会計行為等の中には、契約行為があり、それに基づく公金の支出が予定されているものもある。たとえば、本件請求で見ると、本件事業計画に基づく「契約を締結(先行行為)」してはならないし、タクマグループに「契約代金は一切支出してはならない(後行行為)」というような箇所や、事業用地の取得に当たり、買収価格を決定し(先行行為)、それによって代金を支出した(後行行為)というような場合に相当するものである。つまり、計画を具体化するために、一定の業務や契約の締結の実施を決定し、それを原因として契約に基づく代金を支出したというようなものや、調査等の実施を決定し、そのための経費を支出したような場合などを挙げるができる。

上記のような制度に関する基本認識及び本件請求の内容に係る検討をもとに、対象の特定及び不当性又は違法性についての判断を以下に述べる。

法に基づく住民監査請求の制度趣旨からすれば、事実証明は、単に財務会計上の行為があることを示すだけでは足りず、請求人の主張する違法性・不当性を疎明するものであることが求められる。しかしながら、それら財務会計行為に関する(違法又は不当の)事実を証する文書として提出されたものは、事業用地の取得についての書類を別にすれば、他は久留米市の決算の概要、予算の概要及び予算案といったもので、その限りでは事実であるが、そこには違法又は不当をうかがわせるものなど全く見て取ることはできなかった。

さらに、請求対象の特定について述べた趣旨に基づき監査委員として「特定」を図った「第4監査の結果 1 監査対象事項に係る事実等 (1)請求に係る財務会計行為における事実関係」に取り上げた事務や業務に係る予算や契約等、及びそれらに基づく支出命令、支出等について調べたところでは、事務手続、財務手続、また必要なものについて行われた議会手続なども含め、そのいずれにおいても関係する法令例規に則って適正に行われたものと見ることができ、行為自体に財務会計法規上の義務に違反するなどの違法性や不当性があることはうかがえなかった。それらの財務会計行為自体において違法又は不当であると言っているものは、関係帳票等を調べた限りでは見出せない。また、このことは、本件事業に係る事務と一連の財務会計行為等の中にある先行行為的なものと後行行為的なもののそれぞれについて見ても同様の結果であった。

したがって、以上のことから、請求の対象となるべき個々の財務会計行為自体の違法性・不当性については認めることができない。なお、事業用地の取得に係る契約については、請求書中に個別に当該行為における金額そのものに関する不当性を述べ、「事実を証する書類」も個別に提出されているため後述するが、判断の結果は同様である。

請求人は、本件事業の遂行に伴う支出は、「事業自体の必要性がない点、重大な被害を発生させる可能性がある点、資金計画に誤りがあった点等で、最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法2条14項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法4条1項に反し、違法である。」と主張している。

ところが、住民監査請求として見た場合には、一連の財務会計行為等の中からあえて先行行為と後行行為とを抽出して検討するような作業をした場合でも、いずれの財務会計行為が後行行為となるにせよ、その後行行為自体に財務会計法規上の義務に違反するなどの違法性が必要である。

そこから結論を導くこともできるものと考えるが、前に述べたように事業全体を一体的なものとしてとらえた上で、その中で違法性の関係等については検討している事例も見られること、及び、本請求が各行為の行為者としては久留米市長のみを対象として挙げていることを踏まえ、請求の趣旨をできるだけ広く受け止め、住民監査請求として判断を加えうる余地がないかという趣旨で、更に検討を加えることとした。

そこで、これから後は、請求人が請求書の大部分を費やして述べている「事業自体の必要性がない」云々の事柄から「最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法2条14項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法4条1項に反し、違法である。」という主張に対して、住民監査請求としてなしうる限りの判断を行うこととする。

請求人が違法又は不当の根拠であるとして引用しているその二つの法規は、請求書にも記載があるとおり基本的な「原則」であり、地方公共団体の事務処理に当たって「その目的を達成するため」の準拠すべき指針である。具体的な基準等が明示されているものなどではない。

つまりは、計画等の政策決定はもとより、それに伴う財務会計行為に関しても、「その目的を達成するための」必要かつ最少についての判断は、地方公共団体の長などの裁量権のうちにあるとされるものである。したがって、政策にわたるような事項が監査請求の対象となっている場合には、裁量権を前提として、そこに逸脱や濫用があるかどうか、あまたの監査請求や裁判において判断の要点とされることになる。

結論を先に言えば、本件事業においては、市長の行為に裁量権の濫用や、裁量権の逸脱を見出すことはできなかった。請求人の主張する事業の必要性を始めとする各事項に関し、上記の観点から監査委員として判断した結果について、以下に述べておくこととする。

(2) 本件事業の必要性について（その1「地域計画」と今後の可燃性廃棄物処理量の予測等）

循環型社会形成推進地域計画は、循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）第32条の「地方公共団体は、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた循環型社会の形成のために必要な施策を、その総合的かつ計画的な推進を図りつつ実施するものとする。」（第3章循環型社会の形成に関する基本的施策 第2節地方公共団体の施策）という規定を理念的根拠と見ることができ、環境省の「循環型社会形成推進交付金」は、この計画に対する総合的支援制度として設けられている。そして、同交付金は、同省がホームページに掲載する資料によれば、従来からの廃棄物処理施設整備費補助金にかえて、廃棄物の「リデュース、リユース、リサイクルを総合的に推進するため、市町村の自主性と創意工夫を活かしながら」廃棄物処理・リサイクル施設の整備を推進することを目的とするものであるとされている。

地域計画は、市町村等が将来に向けて循環型社会を形成していくために、5年を標準とする目標を設定し、その達成のために必要な政策をパッケージ化して定めるものであり、この循環型社会形成推進交付金は、計画に位置付けられた施設にどのように充てても自由であり、事業間流用や年度間流用も可能という、地方の自主性と裁量性の極めて高い制度であることが大きな特徴である。また、“戦略的”に設定した目標の達成状況をフォローアップし、事後評価す

るとされていることももう一つの特徴である。さらには、計画の見直しに関する事項も盛り込むように計画の記載要領には示されている。いわゆるPDCAサイクル(計画 Plan 実行 Do 評価 Check 改善 Act)によって、変化し、進展してゆくものであることを内包している制度であるといえる。

つまり、ここには請求人が述べるような「最大上限」の概念は示されていないし、施設の規模によって絶対的な「必要性」が定まるかのような考え方も読み取ることができない。地域における循環型社会を形成するためにバランスの取れた環境政策を組み立て、社会的、地理的な特性を考慮した上で適正な施設の規模を確保して広域的な処理を行うことが有効であるとして、対象地域は人口5万人以上という規模の設定下限が設けられているだけである。また、廃棄物の処理の現状を記載し、様々な資源循環等の施策の効果も加味して将来予測を行うことも求められてはいるが、予測については一定の“簡易な”、“単純な”予測であってもかまわないという記述も記載要領には見られる。あえて言えば、将来に関する数値の「正確な」予測や把握という語句は言葉の矛盾ともいえよう。実績値を元に一定の条件を仮定した推計はできるだろうが、そこはまさに不確かさと信頼性とのせめぎあう部分でもある。そして、計画でうたうべきは“目標”とされていることから分かるように、目標の実現のために必要とする施策で構成する地域計画は、市町村等の裁量性を重視した非常に柔軟なものであり、交付金制度は、市町村等の施策を規制したり制約をかけたりするものではなく、目標の実現を支援するためのものと理解するのが妥当であり、自然な見方でもある。

交付金の額の算定には一定の算式があって、その対象となる事業にも一定の枠があるというのは、この交付金の性格を考慮したとしても、事務手続としては当然の仕組みである。しかし、交付金の対象とはならないから施設としては不相当であり違法であるというのは論理が逆立ちしている。たとえ交付金の対象から外れても、その地域における計画において目標の実現に必要であれば、市単独経費によってでも整備を図るとというのが、本計画の場合のみならず、市長の裁量であり、地方自治に求められるものであろう。

付け加えれば、この計画の記載要領には、災害時の廃棄物処理に関する事項も記載することとされている。その事項を盛り込んだ施設の整備計画を構想し目標とすることについては、福岡県南部地域における久留米市の立ち位置を勘案すれば違和感はない。東日本大震災を経た現在では、あるいは今年の九州北部豪雨を経験した市民・住民であれば、それを不要と言い切る感覚はむしろ理解に苦しむ。少なくとも、たとえ、環境省の制度運用によって交付金の対象外とされたとしても、そのことが不当又は違法の理由という考え方には賛同できない。

今後の可燃性廃棄物処理量の予測について見れば、「231」「228.2」「244.7」「226.7」の4つの数値の差異は、久留米市の説明で十分に理解できる。少なくともごみ処理量の予測値自体が「不合理に変遷している」事実はない。資料によれば、平成22年度の旧久留米地域の総ごみ排出量は85,373トンであり、これに旧4町地域の総ごみ排出量分を加えた103,093トンが同年度の久留米市の総ごみ排出量実績となり、それらのうち焼却処理した量を按分計算などによって求めると85,790トンとなる。市は、同年度実績を維持する考え方に基づいて将来のごみ処理量の推計値を算定し、平成23年度から26年度までは総ごみ排出量を平成22年度と同値の103,093トンと置き、そのうちに含まれる可燃ごみ、不燃ごみ、粗大ごみの処理量の計が87,649トン、さらにそのうちの可燃ごみの処理量が81,500トンとなることを用いて説明しているも

のである。平成 27 年度からは新施設の稼働後に受け入れる計画である事業系不燃ごみや旧 4 町地域で現在受け入れられていない可燃ごみなどを加え、廃プラスチックの分別処理見込み分を控除して 83,315 トンとしているものである。

ここで用いられている平成 22 年度の旧久留米地域の総ごみ排出量 85,373 トンは、請求人のいう「7 年の間におよそ 1 万 7000 トンもの廃棄物減量」がなされた結果の数値である。したがって、ごみ減量の実績を無視しているという指摘は事実とそぐわない。また、旧 4 町地域においても、ものによっては久留米市同様又はそれ以上の分別収集など、既にごみ減量施策が推進されてきている。「特に、旧 4 町においては……大幅な減量が想定できるはず」といいうる根拠は示されていないし、見当たりもしない。

旧 4 町地域のごみを受け入れる必要はないという主張については、いわゆる廃掃法の自治体区域内処理という原則を市の計画の基本とすることに違法性などないはずである。現在は、一部事務組合での処理が行われているとはいえ、広域合併以前の方法の名残という側面があり、やがて更新などを迎えるそれらの処理施設での処理も永久に続く保証がないことも、全く考慮しないわけにはいかないものと思われる。

災害廃棄物に対する備えということについては、市民感覚からしても、市の説明の方に理がある。請求書中に「いつ起こるか分からない」洪水被害に対しては対策の不備を指摘しながら、それ以上に広範囲に発生する可能性のあるいろんな災害に対する備えを“わざわざ”するには及ばないという意見に賛同することは難しい。なお、災害廃棄物が毎年 5,000 トンも出ることを前提としているという主張は明らかに誤解である。請求人の主張は「244.2 トン」という市の回答文書の数値を元にして、それに 365 日を掛けた結果から導き出したものであるが、市の言う数値は、新中間処理施設と既存の施設による処理体制でどれだけの最大処理能力を見込むかとした場合の値であり、災害廃棄物を処理する必要が生じたときに、環境への悪影響を防ぐため速やかに処理するための一時的にせよ必ず要求されるべき能力として算出したものである。市は、災害廃棄物を 61 日間で処理するというを前提に処理能力を設定していることから分かるように、それに 365 を掛けることには何の意味もない。

以上のことから、市は、ごみの排出量そのものが増大するという前提に立っているのではなく、請求人の述べる「基本的には減少ないし横ばい傾向が続く」という考え方と同様の見方をしているものと認めることができ、可燃廃棄物処理量予測を「過大に見積もっている」「でたらめである」とする主張には理由がない。久留米市のごみ減量政策は継続されていくものと考えますが、今後、大幅な減量が期待できるかどうかは、不確定であると見るべきであろう。近年、ごみの排出量が漸減しているとしても、ごみ処理量は、むしろ経済状況や社会状況を反映する側面があることにも鑑みれば、平成 22 年度の実績を維持する考え方に不当性や違法性はないといえることができる。

(3) 本件事業の必要性について（その 2 既存施設の可燃性廃棄物処理能力等）

既存施設である上津クリーンセンターの処理能力は、「地域計画」及びそれを元に新たな処理施設の整備に係る交付金の申請をする際には必須の要素となる。ただし、その能力のとらえ方あるいはその要素となる事項の評価について意見の相違があるので、その点についての双方の主張から判断できることについて述べる。

請求人が市の説明を「でたらめである」とする根拠は、つまるところ、ごみ質と、それに伴う炉の焼却能力、及びその際に見込むべき安全率のとらえ方などにある。

まず、稼働率については、請求人の調べたところによると78.8パーセントであり、これは市が交付金の申請に際して拠りどころとして用いた「廃棄物処理施設整備費国庫補助金交付要綱」に基づく方式で算出した77パーセントとほぼ一致する。つまり市は、実稼働率としてでたらめな数値を用いているわけではない。考え方がずれるのは、この数値を元にして複数年に亘るごみ焼却量を割り戻し、その結果をもって炉の焼却能力とするとらえ方にある。請求人の言う83パーセントという数字は、多年にわたってそれだけのごみを処理してきたという実績によるものではあるが、平均値という単なる計算上の数字である。これを炉の能力としてとらえる見方には懸念を感じる。日々の雑多なごみに対し、その時々に対応できる能力がなければ安定的な処理に支障が生じうるのではと思われる。現に、市によれば、実際のデータでは80パーセントを下回る量しか処理できていない日が頻繁にあるということであり、平均してそれを超える量を処理してきたということは、運転調整によって焼却管理をやりくりしてきたことの結果であり、逆に言えば交付要綱に示される基準的な稼働率を超える過大な処理を焼却炉に強い続けてきたものととれなくもない。そのような状況をもって、「今後も処理能力を有し続けることも明らか」と安易に論じてよいものであろうか。交付要綱に基づく施設規模の算式に用いられるのは、稼働日数による実稼働率(77パーセント)に故障などのために処理能力がやむを得ず低下することを考慮した調整稼働率(96パーセント)で除したものであり、これが設計要領にも用いられる標準的な、言い換えれば安定的に能力を発揮して運転できるための稼働率であるとされ、本市の上津クリーンセンターにおいては74パーセントということになり、新施設の規模を算出する際の基礎数値としているものであるから、ここに不当性や違法性は認められない。

次に、ごみの高質化と既存施設の処理能力との関係について述べる。

請求人は、上津クリーンセンターにおける近年のごみ組成のうち合成樹脂類の割合に若干の減少傾向が見取れること、及び、平成10年度以降のごみ質検査の結果から低位発熱量の平均値は、およそ9,690kJ/kg(2,316kcal/kg)で、同センターの指定ごみ質の範囲内に収まり、急激な増加は見られないことから、ごみの低位発熱量が増加したとする市の説明を否定している。また、同センターの発注仕様である基準廃棄物のごみ質7,500kJ/kg(1,800kcal/kg)以下となっているのは平成10年度以降で「3回しかない」こと、同じく発注仕様における指定廃棄物の低位発熱量の最大値11,300kJ/kg(2,700kcal/kg)を「超えた日であっても稼働実績の平均は1炉当たり90.2トンと90パーセントの稼働率を記録している」とすることから、ごみの高質化によって同センターの能力が低下するという市の説明を否定している。

たしかに、プラスチック(合成樹脂)類などのごみは、生ごみなどに比べて高い熱量を持ち、“よく燃える”。これらのごみの割合が増えることを、“ごみの高質化”という。しかし、合成樹脂類だけが高質ごみではないため、その割合のみで、ごみ全体の高質化を測るのは不十分である。それらのごみを含めた全てのごみの質の全体的な経年変化を観察することによって、高質化の推移は推し量ることができる。ここで重要なのは、ごみの高質化が、上津クリーンセンターにとってどういう影響をもたらしているかという観点である。ごみの焼却炉にとってはその基本的な能力を発揮することができるごみ質の範囲、つまりその低位発熱量の下限値と上

限值とがある。同センターの現在の施設は平成5年度に整備されたものであるが、その発注仕様の設定には当然ながらそれ以前のごみ質をもとに低位発熱量の下限値と上限値とが設定されている。それぞれ4,600kj/kgと11,300kj/kgである。また、そこで焼却するごみの低位発熱量の推定値は4,554kj/kgから7,334kj/kgであった。ところが、同センターが稼動して以後の実際のごみ質の推移を検査結果から見ると、およそ低位発熱量の推定値は5,600kj/kgから13,600kj/kgという範囲に亘り、ときにはさらに大きな低位発熱量を記録している事績もある。ごみの高質化については、この変移をこそ捕捉すべきである。施設の設置時に基準としたものとは明らかにごみ質が高質化しているのである。その分だけ施設には負担がかかっていると考えられる。その時点その時点において、投入されたごみを十分に処理する能力が焼却炉には求められるのであって、下限値さらには上限値に着目すべきである。平均値は結果であり、それが指定ごみ質の範囲内に収まるのは実際にごみ処理を行っている以上、当然の結果である。

ごみ質の検査値が、同センターの発注仕様である基準廃棄物のごみ質7,500kj/kg(1,800kcal/kg)以下となっているのは平成10年度以降で「3回しか」ないほど基準廃棄物の低位発熱量を下回った回数が少ないという指摘は、むしろ高質ごみの割合が高かった日のほうが多かったと理解すべき結果であろう。また、「かかる基準値」つまり「基準廃棄物の低位発熱量」を上回る処理を実施したということは、それだけ高質ごみを燃焼する場合のほうが多かったことを意味するものと見るべきである。実際に、ごみの低位発熱量は、仮に平均値で見ても9,800kj/kgに達している。なおかつ、高質ごみであるほど燃焼による排ガスが多く発生するため、排ガス処理を適正に行うためには、ごみの投入量を減らして調整することが、炉の運転管理上必要となるということである。

ごみ質検査の結果が基準廃棄物の低位発熱量を下回ることもあれば上回ることがあるのも、測定の対象となった特定のごみの実際の組成の結果である。上津クリーンセンターにおいて13,000kj/kgを超える低位発熱量を記録しているデータもあるが、その測定日における、そのサンプルの発熱量データであり、検査したごみの組成として高質ごみの割合が高かった結果であるといえる。ただし、その日に処理したごみ全体の組成がそうであったことを示しているわけではない。つまり、ごみ質検査の結果がごみの焼却量と直接的に関連するわけではないと見るのが妥当である。検査したごみも含め、その他多くのごみを混ぜて攪拌し、なるべく均質化を図り、その時々々の状況を観察して、ごみの投入量の調整、すなわちごみの処理量の減少を行いながら、安定的な焼却が維持できるよう炉の運転管理を行っているのである。したがって、発注仕様における指定廃棄物の低位発熱量の最大値11,300kj/kg(2,700kcal/kg)を「超えた日であっても稼動実績の平均は1炉当たり90.2トンと90パーセントの稼働率を記録している」ということが、炉の焼却能力に余裕があることの論証とはならない。

むしろ、ごみの組成によってはごみ質が高質化する場合も間違いなくあるので、最大に負荷がかかる場合であってもそれに耐えうる炉の最大能力が求められること、及び、負荷特性を、ごみの高質化等を考慮すれば、より高い低位発熱量のときにも余力を持つ方向へシフトさせる必要があることから、たとえ、これまでの処理実績が指定範囲内にあり、一定の処理ができたからといっても、それは単に平均値においての話であって、今後も、安全に、常時適正な負荷の下に、ごみ処理を維持できることの保証にはならないものと考えられるべきである。

請求人は、これまでの平均的な処理事績だけを拠りどころとして、今後も同程度の処理能力

が維持できるはずだと主張するが、一般にごみ焼却施設の耐用年数が15年から20年といわれる中で、上津クリーンセンターの焼却処理施設は平成5年の設置以来すでに20年が経過していることを見落とすわけにはいかない。老朽化の進行や補修部品の品切れなどから大規模な改修が必要な状況に近づきながら、早急な対応が必要で、かつ、可能な部分については点検・改修などを行うことで、極力延命をはかって対応してはきているが、改修のためには長期間の停止が必要とされる部分もあり、ごみ処理に支障をきたさず行うのは困難な状況があるのも事実である。これまでのごみ減量施策との危ういバランスの上にごみの焼却処理が行われているという、一種の綱渡りのごみ処理の実態がうかがわれるのであり、将来にわたって十分対応できるという主張はうなずけるものではない。

株式会社タクマの説明も、ある条件設定の場面におけるメーカーとしての見方と一般的な施設運転による対応方法について述べているものと受け取ることはできるが、どこまで将来に亘って焼却能力を維持できるかについては特に触れてはいない。

プラスチック廃棄物の分別回収や油化処理、市民等によるよりいっそうの丁寧な分別などについては、なるほど理想であり、理論上の可能性はあるのかもしれないが、現実社会においていざそれを実現し、実践しようとする場合には、どれだけの時間と労力とコストが必要であるのか明らかではなく、十分な説得力のある主張には聞こえない。

新施設の整備においては、そうした状況の中にある既存施設であることを踏まえて、交付金の申請の際に処理能力の推計を行うことは、市として当然の判断である。

ストーカ式燃焼装置の場合には、燃焼残渣の熱しゃく減量(焼却灰の中にまだ含まれる可燃ごみの燃え残りをもう一度燃焼することによって重量を減らすこと。又は、その減量分。廃棄物を投入しすぎると燃え残りが多く、熱しゃく減量割合が高くなる。)を一定に押さえようとした場合には、焼却能力を示す特性の曲線(焼却負荷の限界)は、低位発熱量を横軸にとると、山なりのカーブを描く。つまり、水分が多い低質ごみほど燃えにくいいため燃焼量は少なく、高質ごみほど燃えやすく燃焼時間が短くてすむため燃焼量が増える傾向になることが想定される。しかし、各種設備の設計上の制約などからその増加には限界があるということも示されている。燃焼炉では、ごみ質が上がるにつれて燃焼負荷は次第に上昇する傾向にあるが、ごみ質の上昇に合わせて燃焼用空気温度は反対に低減させる設計が行われることから、特性曲線(負荷限界)は次第に頭打ちの傾向となる。そして、通風設備、廃熱ボイラの熱吸収(冷却)設備など多くの関連する機器全体の能力等の関係から、一定の低位発熱量を持つ高質ごみについて100パーセントの焼却負荷となる設定時にそれぞれの機器の最大容量が決められるため、その制約から、それ以上の高質ごみになるほど焼却負荷の限界は低下することとなる。要するに、単に焼却炉だけの能力だけによってごみの処理量が定まるものではなく、さらにいえば、施設として考慮すべき安全率は誘引通風機だけの問題ではない。排ガスを適正に処理するためには、想定しうるいかなる場合にも、急冷反応塔やバグフィルタや誘引通風機などの機器が適正な処理能力を維持することができるよう施設全体に安全率を持たせる必要があるとされる。したがって、焼却施設を設計する際には、施設全体の安全性を維持することが図られるよう、設備に最大負荷を与えた場合において、そこに安全率を係数として乗じたかたちで施設自体の持つ適正な処理能力が算定されることになる。

今回、交付金を申請するに際しては、既存施設である上津クリーンセンターの適正な処理能

力を算定することが必要となった。そこで、施設を新規に設置する際に新品の設備において最高の低位発熱量を持つごみを定格焼却した場合の設備能力に安全率として20パーセントを持たせて算定したことと同様に、現在の老朽化した設備で設計時より高質化してより高い低位発熱量を持つごみを焼却した場合の設備能力に安全率として20パーセントを持たせてはじめてから算定しなおしたものであり、当初に安全率を乗じて算定した設計時の結果にさらに安全率を二重に乗じて求めたようなものではない。現時点における施設の適正処理能力を算定しなおすことに意味があるのであって、その際に安全率を考慮することは必要なことである。この点、請求人の主張には誤解がある。また、そのときに20パーセントを用いた根拠がないと批判するが、ごみ焼却施設の場合には、15～30パーセントの安全率を用いるのが通例であるとされること、同センターを設置する際にも20～30パーセントの安全率を見込んで容量を設定したこと、前述のとおり老朽化が相当進んでいることなどから、40パーセントや50パーセントなどというならいざ知らず15～30パーセントの範囲で半分よりやや控えめな20パーセントを採用したことに不自然さはなく、まさに裁量の範囲にあるというほかはなく、不当性も違法性も認められない。

(4) 本件事業の必要性について(その3 環境省の交付金基準等)

環境省から支出される交付金の交付金基準を満たさない規模の施設は、交付金の対象外というだけでなく、そもそも「必要性がない」ことを意味するという主張に対しては、その論理に無理があり説明に交付金制度の趣旨を取り違えているようなふしが見られることは、既に「(3) 本件事業の必要性について(「地域計画」及び今後の可燃性廃棄物処理量の予測等)」の中で述べた。また、新中間処理施設整備のための交付金の申請に用いた算式について、廃棄物処理量が「231トン」から「244.7トン」に増えていること、上津クリーンセンターでの将来処理量が「142トン」から「124トン」に減っていることを理解できないというが、前者については同じく「(3) 本件事業の必要性について(「地域計画」及び今後の可燃性廃棄物処理量の予測等)」の中で述べたように、将来のごみ処理量の推計値である「231トン」と新中間処理施設での処理計画に含まれるものを加えたまさに申請書に記載する場合の数値である「244.7トン」とを混同している。後者については、新中間処理施設が稼働した場合に上津クリーンセンターに振り分けることとなる処理量である「142トン」とそれを稼働率等で割り戻した既存施設での処理能力である「124トン」を同列に見ているものであり、市の説明をよく聴けばその違いを理解できなくはない。「災害廃棄物が年間5,000トン増加する」としか読めないのが誤解であることも既にそこで述べた。

なお、請求人(又は代理人)が、環境省の職員から、災害廃棄物は循環型社会形成推進交付金の対象外であるというようなことを聞いた経過はあったようであるが、災害廃棄物が循環型社会形成推進地域計画の想定するところではないということは、同計画の策定マニュアルの記述からしても明らかに取り違えているとしか思えない。たとえ交付金の対象外であっても、それだけで過大な施設である、はたまた違法であるとするのは論理の飛躍であろう。また、可燃性廃棄物処理予測量や施設の規模が「明らかに過大な計画」であるような事実は、前述した種々の事項からも認められない。したがって、そこに裁量範囲の逸脱や濫用というような不当性・違法性の存在を認めることはできない。

(5) 優良農地喪失と農業被害について

請求人(代理人)は、意見陳述の際に、ごみ処理施設そのものが不要であるなどということを行っているのではなく、その規模である場所に建設することが違法なのだと受け取られる趣旨のことを述べている。「規模」の件については、違法性が認められないことはこれまで述べてきたとおりである。「場所」の件について、次に考察する。

南北2箇所体制による長期安定的な廃棄物処理の方針は、本市の環境政策であり、住民監査請求や監査委員による監査の対象となるものではない。立地条件に合致する場所の選定作業なども、政策に基づくものというべきものであり、事務的に必要な手続における遺漏や不備などがあればともかく、監査委員がそうした事務の執行に関していわゆる行政監査を行う場合であったとしても、その政策判断自体について指摘することはできない。新中間処理施設の設置場所の選定についてもまさにそうした事項である。

そして、その場所が土地改良事業によって整備した農地であるために、そこに建設することは農業振興を阻害するという主張については、政策の選択という局面であり、九州農政局にせよ、市の農政担当部局にせよ、その立場だけからすれば、簡単に賛成するわけにはいかなかったというのは当然の態度である。しかし、そうであっても必要な手順を踏んだ上で了承などを得て、その場所で行うことが行政施策の目的に最も適うという判断がなされたのであれば、本来的に監査委員の関与するところではない。その場所に対して最も効率的で効果的な財政資金の投入を行い、施策の目標とする成果を得られているかどうかということについては、事業実施後に問われるものであろう。

廃棄物処理施設が建設されれば、そこからダイオキシン等の有害物質が発生して農作物などへの汚染が生じることが考えられる、そうでなくとも風評被害が生じることが想定されるということについては、「考えられる」「予想される」という言い方からもうかがえるように、あくまで仮定の話である。どのくらいの危険性があるのか、どれくらいの確実さでそのおそれが現実化する可能性があるのかが、実際には問題となり判断材料となるのであろうが、請求人は一般的な“不安”を述べているだけで、具体的な論証などは示されていない。事務的に見れば、市としてこの種の施設に内在するリスクをどのように把握し、対応すべきリスクがあると認められる場合に、それに即して必要な対応をとるべきであるということは一般的に言えることだが、明らかな危険を明らかに放置しているような事実までを認めることはできない。程度において十分であったかどうかは万一のときに問われる可能性があるとしても、なんらかの整備を図ることを予定して本事業を進めるとしていることなどから、現時点で市の対応に特に不当性や違法性があるとはいえない。

(6) 洪水、浸水被害について

久留米市の筑後川洪水ハザードマップに示される最大5メートルの浸水は、筑後川が、おおむね150年に一度程度起こるとされる大雨による氾濫の場合に浸水が想定される区域を示した場合の最大値である。いつ起こるかまでは分からないとしても、確率や予測であることを前提によく考えれば、「少なくとも5メートル以上の盛土が必要である」というのは単純で分かりやすいが、施設の寿命や投入する財源の効率を思えば一種過剰な対策であるというべきもの

であろう。それよりは短い期間に起こりうる程度の災害に備える方がよほど賢明である。市の浸水対策は一定の被害を想定した上で様々な手段を講じることが示されているし、本件事業がこれから実施設計に取り掛かることを考えれば、現在の市の取組が不当に対策をなおざりにしているという批判は性急であると思われる。

地質調査については、施設の建設予定地が種々の性質を持つ堆積層からなることは分かるが、それは一般的にいえることでもあり、普通はそれぞれの土地に対応した基礎工法の選定によって施設整備が図られる。どこまで掘っても建物を支持すべき地盤がないのならともかく、地質調査の報告書によれば、支持層について「調査地においては、洪積砂礫層はN値 30 以上あり、良質な支持基盤といえる」と明記されている。また、液状化については、一定レベル以上の震動に対してはその可能性がある地層があるとしても、その程度や構造物に及ぼす影響の度合いは異なるものであり、耐震設計上、対策を考慮しておくことが必要ということは、一般的には言えるだろうが、明らかに不適當であるというような調査結果は報告書には述べられていない。したがって、建設用地の選定が無謀であると認めうるような事実は見つからない。

なお、本件事業に関しては、環境影響調査において地質調査が必要なものとはされていない。したがって、地質調査の時期が不当又は違法という主張に理由があると見ることはできない。

(7) 資金計画について

循環型社会形成推進地域計画及びそれに基づいた交付金の申請に際して、市は要綱等に示された方式によって算定した規模の施設の建設を予定して議会等にも説明し、交付金の対象範囲も地域計画の策定マニュアルに基づいて要請しているものであり、国などの交付金や補助金が満額交付されるかどうかについては予算その他の制約がある場合の生じうることは、少なくとも市議会においては既知又は経験知の事柄であろうから、これらについて意図的に不実を述べているということにはならない。請求人のように、自分の「解釈」が「事実」であるという前提で論じればそういう見方になるのであろうという気はするが、それらを受け入れることは難しい。

現在の地域計画については、平成 23 年 3 月に変更承認を受け、平成 23 年度には同年度分の交付金を受領し、平成 24 年度分についても、まもなく交付の予定ということである。さらに、現時点での計画に即した内容となるよう見直すべきという環境省からの指摘を受けて、平成 25 年の 1 月には見直し後の地域計画を提出しているとのことである。また、当該交付金については県とも協議を行い、対象範囲の再考を環境省に働きかけているとのことであり、平成 25 年度の予算についてはこの 5 月にも内示が行われる可能性もあるが、これは未確定であるということである。いずれにせよ、国からの交付金いかによらず、あるいは交付金の結果に対応して、資金計画を組み立てる、あるいは見直すことが直ちに違法という評価を受けるものではない。

(8) 用地の取得について

本件事業に係る財務会計行為が、最少の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法第 2 条第 14 項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法第 4 条第 1 項に反して違法であるとする主張に対する判断は、既に述べたとおりである。

そのうち、違法性・不当性を主張する事実の一つとして、本件事業用地等の取得に際し、実

勢価格を上回る不必要に高い金額で土地を購入したとして、固定資産評価額証明書などの「事実を証する書類」も提出されているので、この件について判断する。

ここで実勢価格として固定資産の評価額を引用しているのは、地目が「田」の土地であり、市が農地を農地としてそのまま取得することは、特定の行政目的によって行う場合に限られ、通常では行われぬ。公共用地としての取得に際しては、大方の自治体においてもそれぞれの持つ規定に従い、国の「公共用地の取得に伴う損失補償基準」に準拠して定めた「土地評価事務処理要領」の基準によって用地価格を決定することが最も適切な手段として用いられている。そこに示される方法に従い、具体的には、専門家である不動産鑑定士の土地評価額をそのまま、それぞれ該当する条件の土地にあてはめて用地価格を決定して、購入手続を行っているものである。不動産鑑定士による近傍における農地での取引事例を参照しても決して高い金額ではないということからしても、市のとった手続とその決定額に基づく土地の購入行為には、特に購入金額などについて不合理な裁量や作為がはたらいたというような点は見当たらず、不当あるいは違法という評価は当たらない。

4 結論

「3判断」において述べたように、本件請求は、対象の特定、違法性・不当性に係る理由などについて、住民監査請求制度との適合性に疑問が残るものでありながらも、なお住民監査請求として受け止め、監査委員として判断した財務会計行為のみならず、請求人が違法性の原因と主張する本件事業の必要性をはじめとする各事項に対しても、事実から、及びその根拠として掲げる条文等に即して、不当性又は違法性等を判断した。

以上のとおり、本件事業に係る事務及びそれに伴う住民監査請求の対象としてとらえ得る財務会計行為には、請求人が違法・不当の原因又は理由としている本件請求に係る事業(計画)の必要性の判断も含めて、長の裁量の範囲の逸脱又は裁量権の濫用というべき事実は認められず、公金の支出又はその予定についても違法性・不当性は認められなかった。すなわち、いずれの行為が先行行為あるいは後行行為であるにとらえても、違法・不当であるとは見ることができなかった。また、これらによって久留米市に損害が生じた事実、又は生じるおそれを認め得るものもないので、措置等の必要もないものとする。したがって、請求人の主張には理由がないため、本件請求は全て棄却する。

5 補足

本件請求人のうち未成年者であるものからの請求については、親権者による同意が認められなかった。本来、国は、住民監査請求の要件については、「行為能力」を必要とするという法解釈を示しながら、一方では意思能力で足りるとして、法定代理人の同意がなくともそれだけで却下することに対しては否定的であるような曖昧な物言いをしているのは、国が認めたいと思う運用に合致するほどには法律に要件が明確に規定されていないのが一因かとも思われる。

したがって、未成年者の請求が要件を満たすものであるかどうかについては、無条件で認めるのではなく、その事案に即した慎重な検討が必要であるものと考えられる。しかし、「意思能力」とした場合にも、それを個別的具体的にどう確認するのかということが困難な問題となる。未成年者による請求の取扱いは、住民訴訟との関連において民法の行為能力と同等にとらえる方が確

かに筋も通り判断も明確になるように思えるが、他市の対応はまちまちであり、実務上、法定代理人の同意を必要とすることが妥当としている県や市が多く見られる。

今回の請求においては、きわめて多人数の請求者による共同請求であり、そのうちの1件である未成年者の請求に、親権者による同意が認められなかったことについては、あえて却下対象とはしなかったが、これについては判断を保留した、あるいは明らかな却下事由とはみなさず請求者の利益をその部分では認めて監査を行ったものであって、前例とするものではない。

《意見》

本件住民監査請求の対象となった事業について、久留米市の所管部局等は、久留米市民に対し、幾たびも、必要な調査なり、意見の聴取なり、説明なり、広報なりを実施して、事業の円滑な実施を図ろうとしてきたことが認められる。この種の公共事業においては、全ての市民から歓迎されるものでないことが多々見られる。であればこそ、理解を得る作業においては、何らかの技法や方策を踏まえた取組をもっと工夫することが必要だったのではと感じられる。

そこで、これまでのことについてはともかく、今後も当該事業は継続されるものであり、その間においても、理解を得ながら運営することが、引き続き大切であるものとする。

願わくば、基本的な事項であれ、専門的な事項であれ、市民の疑問や不安を解消するためには、実際の状況をできるだけ明らかにすること、そして、その際には、より分かりやすい説明となるよう心がけられることを期待する。

請求人名簿

No. 1

整理番号	氏名	整理番号	氏名	整理番号	氏名	整理番号	氏名
1	石橋利雄	36	菊次泉美	71	関重孝	106	黒岩スエカ
2	石橋洋子	37	菊次真衣	72	関由美	107	黒岩良彦
3	荒巻務	38	高橋良侑	73	松岡峻生	108	黒岩静夫
4	石橋英子	39	高橋壮文	74	松岡信子	109	黒岩明美
5	石橋政治	40	高橋勝子	75	内野清美	110	井手幸子
6	石橋好子	41	岩橋博義	76	関民雄	111	草場守克
7	石橋政好	42	石橋富昭	77	関キミカ	112	草場光子
8	石橋敏子	43	石橋佳世	78	関友子	113	平田雅宣
9	石橋スミエ	44	石橋貢	79	関弘文	114	山田つねみ
10	石橋副夫	45	石橋克巳	80	関武子	115	井上淳雄
11	石橋泰介	46	高口正子	81	関麗子	116	中島絹代
12	石橋千代子	47	石橋満治子	82	関毅男	117	中島哲朗
13	荒巻健藏	48	甲斐田清	83	関紀代子	118	山中明
14	荒巻芙美江	49	内野秀敏	84	関俊二	119	齋藤美鈴
15	荒巻浩二	50	川島壽	85	関カヨ子	120	安徳孝
16	荒巻恵美子	51	川島博子	86	関繁利	121	野口勝行
17	石橋耐司	52	関文男	87	内野隆二	122	千葉敏則
18	石橋良子	53	関マスミ	88	緒方正子	123	波方毅
19	石橋エミ子	54	関ミサオ	89	関輝秋	124	蔦川正義
20	野瀬輝志	55	関豊一	90	三原肇	125	蔦川加代子
21	野瀬ツヤ子	56	堤信敏	91	三原玲子	126	権藤直輝
22	野瀬徹郎	57	宮崎ヒサ子	92	吉岡康幸	127	権藤純子
23	野瀬育子	58	牟田千鶴子	93	池田俊子	128	捧耕二
24	野瀬フユキ	59	中野孝子	94	池田克己	129	緒方恵委子
25	権藤豊幸	60	岡実香	95	横山孝雄	130	入部チツ子
26	権藤芳子	61	岡文雄	96	横山佐千代	131	入江妙子
27	権藤修一郎	62	関久美	97	田中マツヨ	132	入江四郎
28	中村晃	63	関秀子	98	田島英一	133	齋藤正典
29	中村トシ子	64	関勲	99	田島照佳	134	井上希仔延
30	田中實	65	関美智子	100	藤高幸治	135	森洲子
31	田中勝子	66	関喜久夫	101	藤高早苗	136	森麻衣
32	権藤親幸	67	稗田一伸	102	藤高典征	137	秋吉宣子
33	肥山敏則	68	稗田蘭子	103	藤高恵美	138	金子睦美
34	肥山美世子	69	内野福美	104	今村末夫	139	平島千代子
35	菊次伸之	70	関一恵	105	吉田淳子	140	仲智明

請求人名簿

No. 2

整理 番号	氏名	整理 番号	氏名	整理 番号	氏名	整理 番号	氏名
141	高木教義	177	豊福一男	213	石橋幸子	249	丸林正幸
142	野田佐智子	178	豊福佳須子	214	石橋千鶴子	250	丸林勢津子
143	野村順子	179	田島直毅	215	荒巻サツキ	251	田中三代士
144	津留元廣	180	村田廣之	216	荒巻欣一	252	貫橋宣夫
145	鹿毛貢	181	河内俊英	217	高尾敏孝		
146	松永雅敏	182	山口みほ	218	高尾美代子		
147	古賀明美	183	山口洋	219	高尾ヨシ子		
148	穴井勝仁	184	高濱妙子	220	石橋カズ子		
149	福田洋一	185	山口万奈	221	石橋由紀子		
150	福田萬里子	186	安岡義之	222	石橋恵介		
151	小柳光行	187	稲益信義	223	石橋トシエ		
152	樋口勘正	188	吉田生美	224	石橋智絵		
153	田中良之	189	松尾正宏	225	石橋規子		
154	吉元みどり	190	松尾宮子	226	中垣利江子		
155	荒川節代	191	江島貴明	227	中垣憲司		
156	森田福則	192	末次育平	228	野中文子		
157	豊福勝徳	193	末次慶子	229	辻雅人		
158	豊福賢二	194	白井和子	230	辻由佳吏		
159	豊福マスミ	195	井上孝幸	231	辻京子		
160	豊福正子	196	貫橋伸子	232	權藤クニ子		
161	豊福洋夢	197	鹿兒島啓子	233	堀尾才子		
162	石橋ミナエ	198	物部真儀	234	今村浅茅		
163	豊福悠斗	199	松隈壽繁	235	石永節生		
164	豊福久美子	200	渡瀬紀之	236	石永すみ子		
165	里村博	201	土師芳雄	237	石塚英子		
166	西尾朋真	202	荒巻洋子	238	石塚眞清		
167	近藤和幸	203	荒巻明梨	239	松延クニエ		
168	高口博司	204	荒巻有貴	240	山下保子		
169	田本龍章	205	荒巻宣幸	241	山下克彦		
170	橋田沙弓	206	荒巻レツ子	242	山田念年		
171	井上秀隆	207	石橋利泰	243	倉員福松		
172	國武剛二	208	石橋能子	244	倉員ツトミ		
173	桐岡眞理子	209	荒巻喜代子	245	廣田洋一		
174	桐岡亜紀子	210	山口佳則	246	廣田由起		
175	牟田洋子	211	山口留美子	247	中西和也		
176	桐岡淑子	212	山口美佳	248	小林眞知子		