

19川監公第16号
平成19年11月1日

川崎市職員措置請求に係る監査の結果について（公表）

平成19年9月3日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、請求人に対する通知文を別紙のとおり公表します。

川崎市監査委員 奥 宮 京 子
同 岩 崎 善 幸
同 宮 原 春 夫

(別紙)

19川監第469号
平成19年11月1日

請求人

かわさき市民オンブズマン

代表幹事 篠原義仁様

同 清水芳治様

ほか 26名様

(26名の氏名は省略)

川崎市監査委員 奥京子
同 岩崎善幸
同 宮原春夫

川崎市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成19年9月3日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、その結果を次のとおり通知します。

監査の結果

[請求内容]

川崎市監査委員殿

2007年9月3日

住所
職業 } 略
氏名 }

住民監査請求書

請求人は、地方自治法242条1項の規定に基づき、貴監査委員が川崎市長に、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。

記

1. 川崎市は神奈川県および横浜市とともに7,000万円ずつの基本金を拠出しで、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。

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。

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。

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

3. 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、日本钢管株式会社（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。

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。

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カ年度（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、

支出は、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（川崎市分はその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（川崎市分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) 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。「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。

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。

- (1) 事業団に対し、今後負担金を支出しないこと
- (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
- (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

8. 事実証明書

別紙一覧表記載のとおり

以上

※請求書本文について、請求人の住所、職業及び氏名を省略したほか、原文のまま記載した。

添付資料 事実証明書目録(略)

平成19年9月25日提出 事実証明書追加リスト(略)

[結果]

第1 監査委員の除斥

鹿川隆監査委員は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）

第199条の2の規定により除斥とした。

第2 請求の受理

本件措置請求は、所定の要件を具備しているものと認め、平成19年9月3日付
けでこれを受理し、監査対象局を環境局とした。

第3 監査の実施

1 現地の確認

平成19年9月18日、監査委員3人で現地を調査し、かながわクリーンセンター（以下「クリーンセンター」という。）の施設及び設備、廃棄物処理の各工
程等の確認を行った。

2 請求人の陳述

監査実施に当たり、法第242条第6項の規定に基づき、平成19年10月2
日、請求人から陳述の聴取を行った。請求人からは、新たな証拠の提出はなかつ
た。

請求人の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づき、環境局の関係職員（以
下「関係職員」という。）を立ち会わせた。

3 関係職員の陳述

平成19年10月2日、関係職員から陳述の聴取を行った。

関係職員の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わ
せた。

4 監査対象事項

本件措置請求の内容、請求人及び関係職員の陳述を勘案し、監査対象事項を次
のとおりとした。

- (1) 川崎市が行った負担金の支出は、違法又は不当な支出であるかどうか、また、
支出を行ったことにより、川崎市長に対し損害賠償を求めるべきかどうか。
- (2) 川崎市が行う今後の負担金の支出を差し止めるべきかどうか。
- (3) 川崎市が日本政策投資銀行（以下「政投銀」という。）と締結した損失補償
契約の履行を差し止めるべきかどうか。

第4 監査の結果

1 請求人の陳述

陳述の際、請求人が請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 負担金支出の公益性について

財団法人かながわ廃棄物処理事業団（以下「事業団」という。）は、民間会

社に業務を丸投げして委託しており、しかもその会社自身が自前の焼却施設を有しており、民間でできることを公がやっているという事情はない。

クリーンセンターの処理量は、県内の委託中間処理量の2~3%であり、これは民間業者で処理し得る量であり、公が出動をしないと需要に応えられないというような事情もない。

神奈川県以外の都道府県における廃棄物処理センターのうち、補助金・負担金を受けている施設は一般廃棄物も処理しており、100%産業廃棄物のみ処理している施設はなく、産業廃棄物の中間処理施設は民間ベースで運営されている。

神奈川県に横浜市及び川崎市とともに負担金を支出する根拠を確認したところ、平成8年の3者の覚書が根拠との回答であったが、平成8年の3者の覚書は、施設稼働前の3団体の分担関係を示しているにすぎず、施設稼働後の負担金の支出根拠にはなりえない。

神奈川県の歳出予算執行依頼票によると、事業団が政投銀に返済する期限が4月と10月に到来することから、負担金をこの時期に執行する必要がある旨記載されている。法形式的には損失補償責任の履行として負担金を支出しているわけではないが、事業収入では賄えない政投銀への返済資金を負担金として3団体が補給しており、違法、無効な損失補償契約を負担金の支出として履行している関係にある。

以上のことから、負担金支出の公益性は認められない。

(2) 損失補償契約証書の内容について

損失補償契約証書の規定によれば、各返済期限から6か月を経過してなお借入金の元本又は利息（損害金を含む。）の一部又は全部が回収されなかったときは、政投銀は川崎市に対して損失補償の履行請求ができるとされており、タイトルは損失補償とされているが、中身は債務保証そのものであり、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和21年法律第24号。以下「財政援助制限法」という。）に違反し、横浜地方裁判所平成18年11月15日判決によれば、本件損失補償契約証書は違法、無効である。

(3) 神奈川県、横浜市及び川崎市の損害について

平成13年度から平成18年度までの事業団の財政の推移をみると、事業収入では事業費と管理費すら賄えておらず、3自治体からの負担金収入で政投銀への返済の3分の2を賄っている。残りの3分の1は、施設建設基金を取り崩して賄っているが、残高が11億円で、昨年度4億円近くを取り崩しており、このまま取崩しが続いて残高がゼロになると設備を更新することができないばかりか、3自治体からの負担金収入だけで政投銀へ返済することとなり、本来

的に自立できない第三セクターの赤字穴埋めを3自治体が行うこととなる。

このような赤字穴埋めは許されないから、政投銀に対する借入金残高53億円及び未だ返済が開始されていない3自治体からの貸付金24億円は、回収不能の損害である。

(4) 第三セクターへの無計画な事業の丸投げ及び天下りについて

川崎市には、神奈川県及び横浜市より多くの第三セクターがあり、一定の役職以上の職員の天下り先となっている。川崎市は、その第三セクターに事業を無計画に丸投げしており、それが税金の無駄遣いの原因となっている。

(5) 財政援助を取り止めた後の処理について

クリーンセンターを民間売却して売却益を政投銀への返済資金に充当し、政投銀への返済資金となっている負担金支出及び川崎市の貸付金の損失を可及的に少なくして、税金の無駄遣いを防止すべきである。

2 監査対象局の説明

陳述及び関係職員の調査の際、関係職員（関係人）が説明した内容は、おおむね次のとおりである。

なお、説明のほかに、産業廃棄物の搬入状況、産業廃棄物の処理量に占める出捐企業分の割合、受入処理料金表及び収支状況の資料の提示があった。

(1) 産業廃棄物処理に伴う基本認識について

ア 日本のマテリアルバランス

「平成19年版環境・循環型社会白書」によれば、日本は資源輸入国であり、輸入した8億tとあわせた19億tの資源等を投入し、産業活動や市民生活の過程で6億tの産業廃棄物が発生している。それが、リサイクル等により4億tとなり、焼却処理等により4,000万tに中間処理され、これが最終処分量となっている。クリーンセンターが担っているのは、このうちの中間処理の段階である。

イ 廃棄物処理と公害問題

廃棄物処理は、当初、公衆衛生的観点から規制されていたが、後に公害問題的観点、環境保全的観点からの規制に転換し、現在の廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃掃法」という。）に至っている。

規制対象物質が複雑化してきており、処理施設の設置や処理が高額になってきている。

産業廃棄物は、広域処理が認められているため、持ち込まれた地方の自然破壊を誘発して社会問題となり、各県においては流入規制する動きが広がりはじめ、自区内処理の問題が出てきた。

ウ 行政の責務

産業廃棄物の処理は、環境基本法（平成5年法律第91号）第37条に定める原因者負担の原則（PPPの原則）を前提に制度設計されており、廃掃法においても、この原則を前提としている。

しかし、現実には不適正な処理が行われ、環境が汚染されてきた実態があり、市民の健康・安全を守らなければならない地方公共団体の使命から、行政に一定の役割が求められる。川崎市としては、廃棄物処理は、そもそも商売として成り立たない部分もあると認識しており、社会資本として位置付けられるものと理解している。

民間処理に任せるだけだと、民間業者は利益の上がる廃棄物の処理を中心に行うため、廃棄物の適正処理が損なわれるおそれがある。処理施設が整っていない廃棄物の処理（大型廃棄物、感染性廃棄物等）を含めた適正な廃棄物処理のモデルを行政として示して、民間処理業界を誘導する必要がある。

エ 今後の見通し

原因者負担の原則に基づく民間処理業界の成熟を待たねばならないが、排出者側及び民間処理業界全体の意識改革には時間を要し、国による法整備を含めた対応が必要であると認識している。したがって、行政としては、当面はセーフティネットとしての役割を担わなければならない使命があると考えている。

(2) 廃棄物処理センター制度について

平成3年に廃棄物の減量化・再生の推進とともに、適正処理の確保、処理施設の整備を目的とした廃掃法及び関係法令の改正が行われ、規制強化、罰則の強化がなされる一方で、廃棄物処理対策として廃棄物処理センター制度が創設された。

廃棄物処理センター制度は、公共関与により廃棄物処理を行うものを、都道府県に1つに限り廃棄物処理センターとして環境大臣が指定をする制度である。地方公共団体が公共関与による廃棄物対策を実施する主体として構想されたもので、その制度創設理由は、医療廃棄物等の処理困難な廃棄物の増大や広域移動が活発化した産業廃棄物について、地域で処理を行わせるという制度や枠組みが求められていたこと、産業廃棄物処理施設の設置については、住民の理解が困難になりつつある現状に対し、公共の信用力を活用した施設整備が求められていたことと説明されている。

平成12年に神奈川、宮崎及び島根の3県において廃棄物処理センターが指定され、現段階においては、18の財団法人が指定され、10の財団法人が事業を実施している。

(3) 事業団設立の経緯について

ア 当時の神奈川県内の状況

平成5年当時、最終処分場の状況は、全国では残余年数が2・3年だったのに対して、神奈川県を含めた首都圏の残余年数は0・6年であり、県外で処分する事態となっていた。しかし、処分場を持つ地域では、大量の産業廃棄物の流入を抑制する対応となり、また、原則として海洋投入処分が禁止の事態となったため、処分先をめぐる情勢が厳しさを増してきた。

一方、県内においては、減量効果の大きな廃プラスチックなどの可燃性廃棄物がそのまま最終処分されるなど、最終処分地に対する負荷を減らすことができない状態が続いていた。

イ 当時の川崎市の状況

東京都、横浜市に隣接して人口密度が高い川崎市においては、宅地開発が進んだ地域でもあり、最終処分場の建設場所の確保が困難であり、市外にその処分先を求めざるを得ない状況にあった。平成6年度に調査した産業廃棄物の発生状況によると、最終処分量は、埋め立てされたものが59万tに達しており、これらについては市外の埋立地に依拠しており、また、中間処理をせずに最終処分される廃棄物は13万tに上っていた。他の地域による搬入抑制等の厳しい状況は、処分先を市外に頼る川崎市にとって対策を急ぐべき課題であった。

ウ 協議会設立の経緯

このようなことから、産業廃棄物の処理を事業者責任の原則に従って民間による自立的な対策に委ねていては、産業廃棄物の適正処理が進まないばかりか、生活環境の保全や地域内の産業活動にも影響を与えることも懸念され、大量の廃棄物を発生させる横浜市とともに、県内における処理体制の整備を図るため、神奈川県、横浜市及び川崎市の3団体による協議会を設立させた。

エ 事業団設立

協議会においては、①神奈川県は、広域最終処分場を横浜市域及び川崎市域を除いた県域に設置し、広域中間処理リサイクル施設（以下「中間処理施設」という。）から発生する残さ物を当該広域最終処分場で受け入れること、②横浜市は、川崎市域に設置する中間処理施設から発生する残さ物を、当面横浜市域に設置した最終処分場で受け入れること、③川崎市は、川崎市域に設置する中間処理施設の用地の選定及び地元調整等の窓口業務の任を担うこと、という3者の基本的な役割分担を決定し、④3者で中間処理施設の建設及び管理運営を行う法人を設立することを決定した（平成6年3月18日締結「広域中間処理リサイクル施設設置推進事業に関する覚書」）。

そして、3者は、産業廃棄物に対する民間処理施設の設置を促進するため、モデル的な施設を設置し、この施設により適正処理を具体的に実現するとともに、事業活動の維持発展、生活環境の保全を図るため、平成8年11月に事業団を設立するに至った。

(4) 事業団の概要について

ア 基本情報

事業団は3つの公共団体、9つの民間団体により設立されたもので、基本財産は現在3億円余りとなっている。

イ 稼働までの年表

廃棄物処理センターの指定は、平成12年11月2日であり、平成12年の廃掃法改正以後の廃棄物処理センターとしては第1号である。平成13年6月に中間処理施設であるクリーンセンターが稼働を開始している。

ウ 施設概要

焼却能力1日70tの焼却炉を3基、合わせて210tの県内最大級の施設を設置し、破碎施設を設置しているため大型の廃棄物を焼却することができ、24時間運転を行っている。また、エネルギー回収のための施設として4,800kWの発電能力を有している。

(5) 事業団の事業について

ア 事業内容

事業団の寄附行為において、①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、②産業廃棄物の処理、③産業廃棄物の処理技術等に関する調査研究、④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、⑤その他目的を達成するために必要な事業を行うと定めている。

イ 廃棄物処理の流れ

受け入れた産業廃棄物はごみピットに貯留され、クレーンにより焼却炉に投入され焼却される。その際、破碎選別が必要な廃棄物については回転破碎機で処理した後、金属類等の有価物をアルミ選別機等で分別して資源化し、可燃物のみが、ごみピットに送られて焼却される。また、焼却炉内で発生する燃焼排ガスは、廃熱ボイラーにより熱回収され、その熱エネルギーは発電に利用される。焼却処理に伴う焼却灰（燃え殻）、飛灰（ばいじん）は平成18年5月までは南本牧廃棄物最終処分場へ、同年6月からは横須賀市芦名にある最終処分場かながわ環境整備センターで埋立処分されている。

ウ 廃棄物の搬入状況

平成18年度においては契約している1,671社からの廃棄物を受け入れ、処理をしている。1,671社のうちには、事業団と同様に、複数の排

出事業者から廃棄物を受入れて処理する中間処理業者も含まれていることから、実際には更に多くの排出事業者の廃棄物処理に貢献しているものと考えられる。

エ 出捐企業の状況及び出捐企業の搬入割合

施設建設に当たり県内の事業者に出捐を募ったところ、66社からの出捐があり、これらの事業者に対しては、処理枠の保証や割引制度の適用を行っている。出捐企業からの搬入量の割合は、当初は79%であったが、徐々に低下して、現在では57%程度となっている。

オ 処理料金

廃棄物処理センターは、廃掃法第15条の10の規定により、適正な原価を下らない料金を徴収するものとすると規定されている。この規定は、適正な料金を徴収することにより経営を安定させるとともに、事業者責任の原則に反しないようにするためにある。

一方、その料金が市場価格よりも安ければ民業圧迫という指摘を受け、高ければ利用者が減ることになり、結果として地域内での処理を実現するという当初の目的を達成しにくい事態が想定される。そのため、事業団は市場価格を参考にしながらも、事業団への搬入を誘導し、県内処理という目的が実現するよう考慮しながら料金を定めている。

しかし、平成15年度、平成18年度に経営状況を勘案した料金の改定を行った結果、搬入量の減少を招き、平成19年4月から年間400t以上を対象とした新たな割引制度を創設している。

カ 調査研究・普及啓発事業の取組内容と成果

調査研究については、平成13年度から調査が行われており、焼却灰のセメント原料化、溶融処理、鉛対策等に関する報告が出されている。

普及啓発事業については、見学会の開催等を通じた普及啓発を行っており、平成18年度では約600人の見学者に対し、適正処理、民間処理施設設置促進に関する事業を実施している。また、1,600冊を超える専門誌等の図書を維持管理し、これらの事業に役立てている。

このほか、公共的な使命を果たすため、市民の健康・安全のための事業を適宜実施している。例えば、平成14年度に発生したBSE問題に関し、民間業者では受入れが困難であったBSEに感染した牛の肉を19t焼却処理し、BSE対策に貢献した。このように公共的な事態に直ちに対応する体制を整えており、民間事業者とは別の視点に立った事業運営を行っている。

(6) 事業団の経営状況について

ア 施設稼働後の収支状況

平成13年度以降、順調に事業収入を上げることができているが、平成16年度からは、政投銀への建設借入金返済が6億2,000万円余りと本格化し、同年度では事業収入などに加えて施設建設基金の4,000万円を充当し返済を行った。平成17年度については、搬入量が減少し、事業収入が減少したことから、施設建設基金から2億9,000万円余りを取り崩している。

平成18年度においては、処理料金値上げの影響により搬入量が減少し、3億7,000万円余りの施設建設基金を取り崩している。

イ 今後の見通し

今春導入した新たな処理料金体系により、前年の同時期を上回る搬入量と収入の増加傾向が見られている。

(7) 事業団への負担金支出について

ア 施設稼働前

平成12年度までは処理事業が実施されていないため、事業収入がなく、建設費を除く運営費全般について、神奈川県及び横浜市とともに負担していた。

イ 施設稼働後

平成13年度以降については、排出事業者からの処理事業収入をベースとして、最大限の経営努力を引き出しながら、事業運営に必要と見られる額を負担してきている。

ウ 今後の見通し

事業団の対応については、神奈川県及び横浜市とも連携して、収入の確保、支出削減等の収支改善に向けた取組を行っていくことになっている。

(8) 監査請求について

ア 監査請求書7.(1)について

廃棄物処理法5条の2に基づき、環境大臣が定める廃棄物の減量その他その適切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方針においては、循環型社会を構築する基盤として廃棄物の適正な処理体制の確保が必要不可欠であるとしている。本来、産業廃棄物は事業者の責任において適正に処理されなければならないという原則から、民間による処理体制が確保されることが基本である。

しかし、現在、適正に処理するために必要な施設の整備が進まず、悪質な不法投棄等の不適正処理が増大しているという実態があり、また、これにより産業廃棄物処理に対する地域住民の不信感が増大し、処理施設の設置や運営をめぐる反対も出て、更に施設整備が困難になるという悪循環も起きてい

る。このままでは適正な処理に著しい支障を來し、生活環境の保全はもとより経済活動にも重大な影響をもたらすおそれがあることから、国は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の関与による安全で安心できる処理施設の整備を推進することが必要だとしており、これらのこととは、平成17年5月26日の環境省告示第43号に記されているところである。

そして、廃棄物処理センターが地方公共団体の出資等を要件としている理由は、公費による財政支援等の対象であるため、法人に一定の公共性が担保されるとともに、廃棄物処理の長期にわたる適正な確保、生活環境保全等における高い信頼性の要請、施設の公共性等が求められていることが挙げられる。このように、事業団には廃棄物の処理の長期にわたる適正な確保という使命があり、事業団の運営に当たっては、事業収入を基本としながらも、その使命を果たす必要性から、事業団の設立主体の一員である川崎市が一定程度の支援を行うこととしたものである。

現在のところ、事業団の事業収入だけでは廃棄物の処理の長期にわたる適正な処理が見込めないため、今後も事業団へ一定程度の支援を行う予定であり、このことは、神奈川県、横浜市及び川崎市の間で締結した「広域中間処理リサイクル施設設置推進事業に関する覚書」においても確認されている。

また、廃棄物処理センターに関する自治体の支援は、他の廃棄物処理センターにおいても行われている。

以上から、川崎市が事業団に負担金を支出することは違法、不当なことではない。

イ 監査請求書7. (2)について

上記アのとおり、事業団に対する負担金支出は適法、妥当なものであり、川崎市はそもそも損害を被っていないため、補てんする必要はない。

ウ 監査請求書7. (3)について

(ア) 請求人の主張は、本件損失補償契約が違法であることを前提として、これらの契約に基づいて履行される公金支出の差止めを求めるものであるが、問題の核心は、財務会計行為である本件各損失補償契約が違法かどうかにあるのであり、この件に関しての監査請求期間は当該行為のあった日、すなわち当該損失補償契約の締結の日から起算すべきである。

ところが、請求人の当該監査請求は、平成19年9月3日に行われており、本件各損失補償契約締結後約7年半、約6年半ないし約6年3か月経過してなされている。

よって、本件各損失補償契約の日から1年以上経過してなされた監査請

求は不適法なものである。

(イ) 請求人らは、各損失補償契約の締結がなされる前においてはその差止めを求めて、締結後においては締結日から1年以内に当該契約の違法を理由に履行の差止めを求めてそれぞれ監査請求を行うことができたものであり、最高裁判所昭和63年4月22日第2小法廷判決に照らしても、本件各損失補償契約締結後約7年半、約6年半ないし6年3か月を経過した平成19年9月3日になされた監査請求については、その期間徒過についての正当な理由は存在しない。

(ウ) また、仮に監査請求の期間徒過が認められないとしても、次の理由から、監査請求の要件を満たさない請求であると考える。

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」という要件が法第242条第1項に定められている。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、当該行為がなされるおそれが存する場合において、単にその可能性が漠然と存在するということだけではなく、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的に備えている場合を指すが、どの程度の要件を備えれば相当な確実さを有すると言い得るかは、個々具体的に判断するほかはないと言われている。

この点、本件に当てはめて検討すると、本件は事業団の債務について、政投銀との間に平成11年度、12年度、13年度の3回、損失補償契約を締結している。損失補償契約によれば、①事業団が政投銀との間で締結した金銭消費貸借契約に基づき政投銀から借り受けた元本債務金及びこれに付随する一切の債務につき、その各返済期限から6か月を経過してなお借入金の元本又は利息（損害金を含む。）の一部又は全部が回収されなかつたとき、②事業団が同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ときは、その日から6か月経過後、政投銀は、川崎市に対し損失補償の履行を請求することができる規定されている。

上記3回の損失補償契約締結後、川崎市が政投銀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なく、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おり、上記の①②に該当する状況は起こり得ないとと思われる。

以上から、川崎市が政投銀に対し損失補償の履行を行う可能性、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的に備えておらず、本請求は住民監査請求の要件を備えない請求であると考える。

3 事実関係の確認等

請求人の陳述、関係職員の陳述、関係職員（関係人）の調査等の結果、次のような事実関係を確認した。

(1) 事業団の設立経過について

平成4年4月に神奈川県、横浜市及び川崎市（以下「3自治体」という。）は、産業廃棄物の最終処分場の負荷の軽減、資源循環型社会の形成に向けた資源化や減量化を促進する中間処理施設の設置について検討するため、広域中間処理施設設置推進協議会を設立した。

平成6年3月18日に3自治体は、「広域中間処理リサイクル施設設置推進事業に関する覚書」を締結している。その主な内容は、次のとおりとなっている。

ア 神奈川県は、広域最終処分場を横浜市域及び川崎市域を除いた県域に設置し、中間処理施設から発生する残さ物を当該広域最終処分場で受け入れる。

イ 横浜市は、川崎市域に設置する中間処理施設から発生する残さ物を、当面、横浜市域に設置した最終処分場で受け入れる。

ウ 川崎市は、川崎市域に設置する中間処理施設の用地の選定及び地元調整等の窓口業務の任を担う。

エ 3自治体は、中間処理施設の建設及び管理運営を行う法人を設立する。

オ 本事業に係る経費及び人員派遣は、3自治体各3分の1を分担することを原則とする。

(2) 平成8年10月22日に3自治体は、平成6年の覚書を廃止し、新たに「広域中間処理リサイクル施設設置推進事業に関する覚書」を締結している。平成6年の覚書と重複しない主な内容は、次のとおりとなっている。

ア 中間処理施設は、川崎市川崎区千鳥町の川崎市所有地に設置する。

イ 中間処理施設での処理事業実施期間は、20年間とする。

ウ 3自治体は、事業団の事業推進に当たり適切な支援を行うものとする。

エ 事業団の事業に係る経費及び人員派遣は、3自治体各々3分の1を分担することを原則とする。

平成8年11月に神奈川県知事から法人設立の許可を得て、「産業廃棄物の適正処理を推進するために、産業廃棄物中間処理・リサイクル施設を建設し、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い、もって健全なる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」とする事業団を設立した（寄附行為第3条）。

事業団の設立に当たって、川崎市は神奈川県及び横浜市とともに同額の7,

000万円の出捐金を支出しており、これに神奈川県商工会議所連合会をはじめとする民間9団体が合計して9,312万円を出捐し、すべての出捐金を合計した3億312万円が事業団の基本財産となっている。

(3) クリーンセンターの建設資金調達について

(1)で述べた中間処理施設として、クリーンセンターが設置されたが、その建設に要した総事業費は、約132億円となっている。その内訳は、設計に1億9,393万5,000円、建物に35億3,220万円、プラントに90億1,989万1,000円、川崎市からの旧臨港処理センター施設の買取に4億4,700万円で、合計131億9,302万6,000円となっている。その資金調達の内訳は、民間事業者からの出捐が約8億円、3自治体からの補助金が約22億円、3自治体からの借入金が約24億円、政投銀からの借入金が約77億円となっている。

ア 民間事業者からの出捐

クリーンセンターの建設に当たり、産業廃棄物の排出事業者自己処理責任の原則等を勘案するとともに環境保全推進への社会貢献の観点などから、民間事業者に出捐を要請し、基金を設けることが廃掃法第15条の7の規定により予定されている。そのため、産業廃棄物を排出する県内の民間事業者に対して施設建設基金への出捐を要請し、平成9年度から平成16年度までに、66社から12億9,980万円の出捐を得、そのうち、7億9,152万6,000円を建設費用に充てた。

なお、施設建設基金については、平成13年度6月の施設稼働後以降に、事業団の収支の中から追加で約13億円を積み立てたが、平成16年度以降は事業収支を補てんするために取崩しを行い、平成18年度末残高は約11億円となっている。

イ 3自治体からの補助金

3自治体は、事業団が建設する広域中間処理・リサイクル施設整備事業を交付の対象として、事業団に対して3自治体合計で22億3,800万円の補助金を交付している。川崎市は、そのうちの3分の1に当たる補助金7億4,600万円を交付している。

なお、3自治体の補助金には、「平成12年度廃棄物処理施設整備費（産業廃棄物処理施設モデル的整備事業）国庫補助金交付要綱」に基づき、3自治体合計で5億5,950万円（1団体当たり1億8,650万円）の国庫補助金が財源として含まれている。

ウ 3自治体からの借入金

3自治体は、事業団に対して建設資金として3自治体合計で24億3,5

49万9,999円を貸し付けている。川崎市は、そのうちの3分の1に当たる8億1,183万3,333円を貸し付けており、事業団との間で3回にわたり貸付けに関する契約を締結している。

(ア) 1回目の契約は、平成11年3月25日に締結されており、年利1%で3億9,550万円を同月31日に貸し付けている。

使途は、川崎市川崎区千鳥町に建設する産業廃棄物中間処理・リサイクル施設の建設関係資金とされており、償還方法は、貸付日の翌日から起算して10年間据え置き、貸付金の据置期間中の利息は複利法により計算し貸付金に繰り入れるものとし、繰入れ後貸付金を事業団は川崎市に据置期間経過後の10年間において毎年3月31日に均等年賦償還するものとされている。

(イ) 2回目の契約は、平成12年3月24日に締結されており、年利1%で1億7,150万円を同月31日に貸し付けている。使途及び償還方法は、(ア)と同様である。

(ウ) 3回目の契約は、平成13年6月22日に締結されており、年利1%で2億4,483万3,333円を同月29日に貸し付けている。使途及び償還方法は、(ア)と同様である。

(エ) (ア)から(ウ)までを合計すると、貸付金額は8億1,183万3,333円、平成19年9月3日現在の元本償還額は0円となっている。

エ 政投銀からの借入金

(ア) 事業団は、建設資金を調達するため、政投銀との間で3回にわたり金銭消費貸借契約（以下「原契約」という。）を締結している。

1回目は平成12年3月31日に、2回目は平成13年3月30日に、3回目は平成13年6月20日に、それぞれ原契約が締結されており、それぞれの債務種別、借入金額、使途、利率、償還期間、平成19年9月3日現在の元本償還額及び同日現在の元本未償還額は、次のとおりとなっている。

事業団と政投銀の金銭消費貸借契約

(単位：千円)

契約締結日	債務種別	使途	利 率	平成19年9月3日現在	
			償還期間	元本償還額	元本未償還額
平成12年 3月31日	「あ」債務 1,192,000	特定産業廃棄物 処理施設建設 (工事費) 4,768,000	無利息 平成14年 ～26年	480,000	712,000
	「い」債務 1,988,000		年2.15% 平成14年 ～26年	790,000	1,198,000
平成13年 3月30日	「あ」債務 1,562,000	特定産業廃棄物 処理施設建設 (工事費) 6,251,000	無利息 平成15年 ～27年	504,000	1,058,000
	「い」債務 2,555,000		年1.75% 平成15年 ～27年	824,000	1,731,000
平成13年 6月20日	「あ」債務 381,000	特定産業廃棄物 処理施設建設 (工事費) 1,524,000	無利息 平成16年 ～28年	108,500	272,500
	「い」債務 50,000		年1.35% 平成16年 ～28年	14,000	36,000
合 計	7,728,000			2,720,500	5,007,500
	(無利息分) 3,135,000			(無利息分) 1,092,500	(無利息分) 2,042,500
	(有利息分) 4,593,000			(有利息分) 1,628,000	(有利息分) 2,965,000
割 合	100.0%			35.2%	64.8%

1回目から3回目までを合計すると、借入金額は77億2,800万円（無利息分31億3,500万円、有利息分45億9,300万円）、平成19年9月3日現在の元本償還額は27億2,050万円（借入金額に対する割合35.2%）、同様に元本未償還額は50億750万円（同64.8%）となっている。

(イ) 政投銀からの借入金に対する川崎市の損失補償契約

川崎市は、上記(ア)の原契約締結に伴い、政投銀及び事業団との間で、平成12年3月31日、平成13年3月30日及び平成13年6月20日の3回にわたり、損失補償契約証書により契約を締結している。

3回の損失補償契約証書とも共通の内容となっている。第1条第1項では、事業団が政投銀に対し負担している債務につきその各返済期限から6か月を経過してなお借入金の元本又は利息（損害金を含む。）の一部又は全部が回収されなかったときに、同条第2項では、原契約第14条により事業団が期限の利益を喪失したときはその日から6か月経過後に、それぞれ、政投銀は川崎市に対し損失補償の履行を請求することができると規定されている。同条第3項では、損失とは、事業団が政投銀と締結した原契約に基づく元本、利息その他弁済すべき債務の一部又は全部について返済期限を6か月経過しても弁済を受けられなかつた金額及び補償履行の日までの損害金の合計金額をいうと規定され、同条第5項では、損失補償の履行として川崎市が政投銀に支払うべき金額は、その損失に3分の1を乗じて算出した金額を限度とすると規定されている。

なお、川崎市では上記損失補償契約を締結するために、一般会計予算において3回にわたり債務負担行為を設定し、それぞれ市議会の議決を経ている。債務負担行為の内容は、次のとおりとなっている。

会期	事項	期間	限度額
平成11年 第1回定例会	(財)かながわ廃棄物処理事業団の事業資金借入れに伴う金融機関に対する損失補償	平成11年度から 平成26年度まで	借入限度額33億8,800万円の元利償還金(年利率6%以内)等及び損害金の合計額の3分の1の額
平成12年 第1回定例会	(財)かながわ廃棄物処理事業団の事業資金借入れに伴う金融機関に対する損失補償	平成12年度から 平成27年度まで	借入限度額43億3,220万円の元利償還金(年利率6%以内)等及び損害金の合計額の3分の1の額
平成13年 第1回定例会	(財)かながわ廃棄物処理事業団の事業資金借入れに伴う金融機関に対する損失補償	平成13年度から 平成28年度まで	借入限度額9億848万円の元利償還金(年利率6%以内)等及び損害金の合計額の3分の1の額

(4) クリーンセンターの業務概要及び実態について

ア 土地について

平成11年3月31日に川崎市と事業団との間で普通財産貸付契約を締結し、川崎市は、川崎市川崎区千鳥町9番6の宅地2万830.93m²を貸付物件として、平成11年3月31日から平成33年3月31日までの貸付期間、年額2,225万3,253円（平成10年度は6万967円）の貸付料により、事業団に貸し付けている。なお、平成13年10月1日付けで一

部変更契約を締結しており、同日以降、貸付物件は川崎市川崎区千鳥町9番6、9番7の宅地2万4,507.27m²、貸付料は年額2,626万7,792円に変更されている。

イ 建物について

平成11年2月8日に川崎市と事業団との間で建物売買仮契約を締結し、平成11年第1回川崎市議会における議決を得て、川崎市は、川崎市川崎区千鳥町6番1号の旧臨港処理センターの焼却場（管理棟・ごみピット・工場棟。鉄骨鉄筋コンクリート造、陸屋根、地下2階・地上5階建）6,281.80m²及び車路（延長156.77m、幅員6.00m）を4億4,700万円で事業団に売却し、平成11年3月31日に引き渡している。

事業団は、上記の引渡し建物部分を含んだ延床面積1万7,020m²を35億3,220万円で増改築している。

ウ 施設及び設備について

事業団は、破碎選別設備、脱水設備、焼却施設及び発電施設を90億1,989万1,000円で設置している。

(5) 事業団の組織について

平成19年7月1日現在の事業団の所属職員は、合計で21名である。

平成17年度以降は常務理事職を置かないとしたため、理事は、理事長（現在は神奈川県職員退職者）及び専務理事兼事務局長（現在は横浜市職員退職者）の2名である。

理事以外の職員は19名で、管理職は、事務局次長兼総務課長（現在は神奈川県職員退職者）及び技術課長（現在は川崎市からの派遣職員）の2名である。

管理職以外の職員は17名であり、内訳としては固有職員が12名、横浜市からの派遣職員が2名、嘱託職員が1名、再雇用職員が2名である。固有職員12名のうち、神奈川県職員退職者が1名及び川崎市職員退職者が2名となっている。

(6) 主な業務委託について

クリーンセンターでは焼却炉を24時間連続運転しているため、JFE環境サービス株式会社に業務委託している。委託料の平成18年度決算額は3億6,088万8,919円であり、平成19年度の契約額は3億3,012万円となっている。

(7) 処理廃棄物及び利用事業者について

平成13年6月以降のクリーンセンターの本格稼働後の産業廃棄物の処理状況は、次のとおりである。

産業廃棄物の種類ごとの搬入量及び割合

項目	平成13年度 (6月~)		平成14年度		平成15年度		平成16年度		平成17年度		平成18年度	
	搬入量 (kg)	割合 (%)	搬入量 (kg)	割合 (%)	搬入量 (kg)	割合 (%)	搬入量 (kg)	割合 (%)	搬入量 (kg)	割合 (%)	搬入量 (kg)	割合 (%)
廃プラスチック類	16,020,440	39.9	15,270,840	29.5	19,142,094	37.0	19,105,800	39.0	17,234,120	39.0	13,609,260	36.8
汚泥	569,290	1.4	2,254,160	4.3	1,491,190	2.9	2,103,510	4.3	1,495,940	3.4	1,292,890	3.5
紙くず	4,118,990	10.2	4,032,040	7.8	3,977,860	7.7	4,209,080	8.6	4,682,040	10.6	6,440,340	17.4
木くず	6,209,940	15.4	9,922,600	19.1	11,708,320	22.6	7,783,100	15.9	8,245,830	18.7	4,538,130	12.2
繊維くず	30,070	0.1	84,610	0.2	27,780	0.1	5,500	0.0	14,630	0.0	1,410	0.0
廃油	192,840	0.5	533,740	1.0	730,820	1.4	1,010,140	2.1	913,170	2.1	1,049,470	2.8
廃酸			56,080	0.1								
動植物性残さ	1,356,570	3.4	2,689,970	5.2	2,035,820	3.9	1,512,600	3.1	1,187,770	2.7	1,740,610	4.7
動物の死体			19,420	0.0								
動物系固体不要物			150,950	0.3	16,260	0.0	11,580	0.0	10,150	0.0	19,100	0.0
建設系混合廃棄物	9,828,920	24.5	12,475,740	24.1	7,153,156	13.8	7,390,960	15.1	4,542,730	10.3	3,703,880	10.0
廃アルカリ							5,910	0.0	6,930	0.0	25,860	0.0
感染性廃棄物	615,370	1.5	998,160	1.9	905,568	1.8	900,890	1.8	959,710	2.2	669,190	1.8
非感染性医療系廃棄物	1,241,260	3.1	3,352,030	6.5	4,532,332	8.8	4,933,060	10.1	4,881,040	11.0	3,999,910	10.8
合 計	40,183,690	100.0	51,840,340	100.0	51,721,200	100.0	48,972,130	100.0	44,174,060	100.0	37,090,050	100.0

5年ごとに調査される神奈川県産業廃棄物総合実態調査結果の概要の最新版「かながわの産業廃棄物」(平成15年度実績)及び上記の表の平成15年度実績から、県内の委託中間処理(焼却)におけるクリーンセンターの処理割合を種類別に示すと、次のとおり推計される。

$$\text{廃プラスチック類 } \frac{1\text{万}9,\text{142t}}{10\text{万}5,\text{000t}} \times 100 = \text{約}18.\text{2\%}$$

$$\text{紙くず } \frac{3,\text{977t}}{1\text{万}4,\text{000t}} \times 100 = \text{約}28.\text{4\%}$$

$$\text{木くず } \frac{1\text{万}1,\text{708t}}{3\text{万}7,\text{000t}} \times 100 = \text{約}31.\text{6\%}$$

[注] 廃プラスチック類は、県内の委託中間処理量が19万5,000tであるが、そのうち再生利用された9万tについては、焼却されないため除き、10万5,000tが分母となる。クリーンセンター搬入量は、上記の表から1万9,142.094tでこれが分子となる。紙くずは、県内の委託中間処理量8万4,000tから再生利

用量7万tを除いた1万4,000tが分母となり、クリーンセンター搬入量3,977.86tが分子となる。木くずは、県内の委託中間処理量15万2,000tから再生利用量11万5,000tを除いた3万7,000tが分母となり、クリーンセンター搬入量1万1,708.32tが分子となる。

クリーンセンターへの搬入量では、各年度とも廃プラスチック類が最も多く、廃プラスチック類に木くず及び紙くずを加えた廃棄物の処理割合は、各年度とも60%前後を占めている。合計搬入量は平成14年度以降減少傾向にあり、ピーク時の平成14年度と対比して平成18年度は1万4,750.29t(28.5%)の減となっている。特に平成14年度に処理割合の24.1%を占めていた建設系混合廃棄物は、平成14年度と平成18年度を対比すると、8,771.86t(70.3%)の大幅な減となっている。同様に、各年度とも最も多く処理されている廃プラスチック類の平成15年度と平成18年度を対比すると、5,532.834t(28.9%)の減となっている。

平成13年6月以降の委託契約状況は、次のとおりである。

産業廃棄物処理委託の契約状況

区分	平成13年度 (6月~)		平成14年度		平成15年度		平成16年度		平成17年度		平成18年度	
	事業者数	割合 (%)	事業者数	割合 (%)	事業者数	割合 (%)	事業者数	割合 (%)	事業者数	割合 (%)	事業者数	割合 (%)
製造業等	158	13.3	204	16.7	257	18.6	288	19.1	311	19.4	328	19.6
医療機関等	933	78.6	900	73.9	970	70.2	1,013	67.4	1,064	66.3	1,092	65.4
建設業	36	3.0	46	3.8	84	6.1	119	7.9	142	8.9	162	9.7
中間処理業	61	5.1	68	5.6	70	5.1	84	5.6	87	5.4	89	5.3
合計	1,188	100.0	1,218	100.0	1,381	100.0	1,504	100.0	1,604	100.0	1,671	100.0

委託契約事業者は医療機関等が最も多く、各年度とも60%以上を占めており、次いで製造業等となっている。合計契約事業者数は、平成13年度以降増加傾向となっている。

(8) 事業収支の状況について

平成13年度から平成18年度までの事業収支の状況は、事業団の収支計算書によれば、次のとおりである。

(単位:円)

	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
収入	処理事業収入	1,072,939,441	1,497,426,782	1,847,528,055	1,733,146,849	1,511,500,531
	売電収入	12,326,840	33,653,870	45,955,200	44,799,335	29,699,016
	その他収入	1,337,693	443,551,658	2,179,643	3,072,148	13,202,185
	施設建設基金収入	406,775,000	127,096,000	110,229,000	10,900,000	0
	基本財産収入	10,000,000	10,000,000	10,000,000	0	0
	負担金収入	468,000,000	458,100,000	414,000,000	414,000,000	414,000,000
	特定預金取崩収入	477,480,001	190,400	0	40,000,000	298,988,000
	定期預金振替収入	0	283,120,000	0	0	0
支出	長期借入金収入	1,165,499,999	0	0	0	0
	収入合計	3,614,358,974	2,853,138,710	2,429,891,898	2,245,918,332	2,194,478,525
支出	処理事業費	694,148,771	1,000,517,870	1,122,382,487	1,130,239,107	1,212,750,097
	調査研究事業費	6,528,800	9,264,800	9,185,000	9,575,600	9,248,000
	普及啓発事業費	1,494,115	702,801	2,736,967	415,082	1,222,834
	管理費	516,072,786	471,971,927	455,165,840	426,931,490	401,205,480
	施設建設・運営事業費	31,461,449	0	0	0	0
	繰入金(貸倒引当金)	1,463,000	1,963,000	5,802,000	1,676,000	0
	特定預金支出	718,644,000	933,983,400	362,161,000	12,946,000	2,061,000
	固定資産取得支出	1,643,132,880	9,392,250	9,871,050	4,856,250	1,618,050
	基本財産振替支出	0	293,120,000	0	0	0
	借入金返済支出	0	127,000,000	420,000,000	621,000,000	621,000,000
支出合計		3,612,945,801	2,847,916,048	2,387,304,344	2,207,639,529	2,249,105,461
当期収支差額		1,413,173	5,222,662	42,587,554	38,278,803	18,284,271
前期繰越収入		1,387,979	2,801,152	8,023,814	50,611,368	88,890,171
次期繰越額		2,801,152	8,023,814	50,611,368	88,890,171	107,174,442
						116,202,956

処理事業収入は、平成16年度以降減少傾向にあり、ピーク時の平成15年度と対比して平成18年度は、4億6,154万8,659円(25.0%)の減となっている。特定預金取崩収入は、平成16年度以降増加傾向にあり、平成16年度は4,000万円(全額が施設建設基金取崩収入)、平成17年度は2億9,898万8,000円(うち施設建設基金取崩収入が2億9,800万円)、平成18年度は3億7,396万9,902円(うち施設建設基金取崩収入が3億7,027万4,396円)を取り崩している。負担金収入は、平成13年度は4億6,800万円、平成14年度は4億5,810万円、平成15年度から平成18年度までは各年度とも4億1,400万円となって

いる。

関係職員の説明によれば、平成8年の事業団設立時は、事業収入により事業運営を行う予定であったが、平成13年度の稼働時には、廃プラスチック類を中心とした産業廃棄物のリサイクルが予測を超えて推進されていたことにより、事業運営に必要な事業収入が得られず、加えて、平成17年度にはダイオキシン類の基準超過に伴う施設の一部停止により搬入量が減少、平成18年度には処理料金値上げの影響により搬入量が更に減少して、それに伴い事業収入も減少している。

支出については、処理事業費は平成15年度以降ほぼ横ばいで推移している。管理費は、平成13年度以降減少しており、ピーク時の平成13年度と対比して平成18年度は1億2,491万1,480円(24.2%)の減となっている。政投銀への借入金返済は平成14年度から開始され、同年度は1億2,700万円、平成15年度は4億2,000万円、平成16年度から平成18年度までの各年度は6億2,100万円となっている。

平成17年度及び平成18年度の收支状況は、負担金収入及び施設建設基金取崩収入によって、当期收支差額が平成17年度は1,828万4,271円、平成18年度は902万8,514円の黒字となっている。

(9) 調査研究事業及び普及啓発事業について

事業団の寄附行為第4条第3号には、事業団は産業廃棄物の処理技術等に関する調査研究を行うと規定されている。これまでの取組の主な内容は、焼却残さの再資源化に関する調査、焼却残さに含まれる鉛の安定化に関する調査などである。

事業団の寄附行為第4条第4号には、事業団は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を行うと規定されている。平成14年度以降、調査研究事業の研究報告を兼ねた研修会を年1回開催している。また、展示施設等普及啓発施設を利用し、来場者に対して処理施設の紹介、情報提供を行うとともに事業団の施設及び事業について広く周知を図るため、パンフレットの発行やホームページを開設している。

(10) 自家発電について

リサイクルへの取組の一環として、クリーンセンターでは産業廃棄物の焼却エネルギーを利用した自家発電を行っている。自家発電により得られた電力は、前処理施設、焼却施設等の設備に電力を供給するとともに、施設内の給湯を行い、施設内で利用しきれなかった余剰電力については、東京電力株式会社への売電を行っている。

平成13年度から平成18年度までの発電実績は、次のとおりとなっている。

	平成13年度 (6月～)	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
年間発電量 (kWh)	12,525,520	19,366,240	22,652,070	20,492,150	17,953,590	12,737,990
年間売電量 (kWh)	2,652,480	6,713,880	9,392,820	7,853,820	6,492,060	3,604,800
月平均売電量 (kWh)	265,248	559,490	782,735	654,485	541,005	300,400
売電収入 決算額(円)	12,326,840	33,653,870	45,955,200	44,799,335	29,699,016	17,073,437

売電実績は、平成15年度以降減少傾向にあり、ピーク時の平成15年度と対比して平成18年度は、578万8,020kWh(61.6%)、2,888万1,763円(62.8%)の減となっている。

(11)負担金支出の状況について

ア 川崎市は、事業団に対して負担金を支出しており、支出状況は、平成8年度3,166万円、平成9年度5,990万6,000円、平成10年度5,439万9,000円、平成11年度6,481万7,000円、平成12年度9,900万8,000円、平成13年度1億5,600万円、平成14年度1億5,270万円、平成15年度から平成18年度まで毎年度1億3,800万円、平成19年度は9月3日現在で5,500万円となっている。

イ 平成19年9月3日の監査請求から、さかのぼって1年以内の負担金支出の手続は、次のとおりである。

(ア) 平成18年度の負担金支出について、平成18年4月3日付けで事業団から川崎市に対し、平成18年度の負担金1億3,800万円の納入についての依頼文書が、事業団の平成18年度予算執行計画とともに提出された。

この依頼を受けて環境局生活環境部廃棄物指導課（以下「廃棄物指導課」という。）は、平成18年4月3日付けで、予算科目の款を環境費、項をごみ処理費、目を産業廃棄物指導費、節を負担金、補助及び交付金、細節を負担金、細々節を（財）かながわ廃棄物処理事業団負担金として、金額1億3,800万円の予算執行伺書（支担）を支払予定日平成18年5月9日～平成19年3月31日、分割回数3回で起票した。

添付資料は、次のとおりである。

① 平成8年10月22日締結の「広域中間処理リサイクル施設設置推進事業に関する覚書」

② 平成18年度予算執行関係資料（記載内容は、次のとおり。）

1 件名 財団法人かながわ廃棄物処理事業団負担金

2 根拠 （1） 広域中間リサイクル処理施設設置推進事業に関する覚書第4条「財団の事業に係る経費及び人員派遣は、3者各々3分の1を分担することを原則とする。」

（2） 財団法人かながわ廃棄物処理事業団理事長からの請求書

（3） 財団法人かながわ廃棄物処理事業団執行計画

3 支払い方法

4 支払予定期間

第1回 平成18年5月 5,500万円

第2回 平成18年10月 7,800万円

第3回 平成19年1月 500万円

5 執行予算額他 別紙「予算執行計画第1.2四半期分」及び「第3.4四半期分」のとおり」

③ 平成18年度予算執行計画が添付された平成18年4月3日付けの事業団の依頼文書

予算執行伺書（支担）は、平成18年4月13日に市長決裁を受けている。

（イ） 平成18年度の支出命令の状況は、次のとおりとなっている。

第1回目 5,500万円 平成18年 4月28日に支払

第2回目 7,800万円 平成18年10月 6日に支払

第3回目 500万円 平成18年12月27日に支払

（ウ） 平成19年度の負担金支出について、平成19年3月8日付けで事業団から川崎市に対し、平成19年度の負担金1億3,800万円の納入についての依頼文書が、事業団の平成19年度事業計画、平成19年度收支予算書、平成19年度予算執行計画、役員名簿及び評議員名簿とともに提出された。

この依頼を受けて廃棄物指導課は、平成19年4月4日付けで、金額1億3,800万円の予算執行伺書（支担）を起票しているが、その内容及び添付書類については、事業団の平成19年度事業計画、平成19年度收支予算書、平成19年度予算執行計画、役員名簿及び評議員名簿が加わった点を除き、ほぼ前年度と同一である。

予算執行伺書（支担）は、平成19年4月16日に市長決裁を受けている。

(エ) 平成19年度の支出命令の状況は、次のとおりとなっている。

第1回目 5,500万円 平成19年 4月20日に支払

(12) 事業団の今後の収支見通しについて

事業団では、本年度導入した新たな処理料金体系により、前年の同時期を上回る搬入量と収入の増加傾向が見られているとのことである。

しかしながら、搬入量を大きく上回る処理能力を持つ施設を維持・管理している実態を大幅に改善できる要素は、現時点では見当たらない（なお、関係職員の説明によれば、3基の炉は関連して運転しており、1炉のみの運転を行ったとしても、維持・管理費は3分の1にはならないとのことである。）。

民間の処理施設が扱わない廃棄物について処理料金を高く設定することも、関係職員の説明によれば、不法投棄を誘発しかねないため難しいとのことである。

今後、施設の修理、更新に多額の費用を要することも予想されるが、施設建設基金を取り崩していることから、その資金手当の目途もつかない状況である。

4 監査委員の判断

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、法第242条第8項において、監査委員の合議によるものと規定されている。

監査委員は、本件措置請求を受理して以来、慎重に審議を重ねてきた。請求(1)及び(2)については、後記(1)のとおり請求人の主張には理由がないとの結論で一致した。ただし、請求(3)については意見が一致せず、合議不調となった。なお、請求(3)については、参考までに、後記(2)に監査委員の主な意見の主旨を列記する。

(1) 負担金についての措置請求について（請求(1)及び(2)について）

ア 廃掃法は、産業廃棄物の処理については、事業者自らの責任による処理を原則としつつ（第3条第1項及び第11条第1項参照）、必要に応じて地方公共団体が関与することを認めている（第4条第2項及び第4項並びに第11条第2項及び第3項参照）。

そして、廃掃法第15条の5は、廃棄物の適正かつ広域的な処理の確保に資することを目的として設立された国又は地方公共団体の出資又は拠出に係る法人を廃棄物処理センターとして指定することができるとしており、事業団は同条に基づき設立された財団法人である。

クリーンセンターの建設には、約132億円の費用を要しているが、事業団の基本財産は3億312万円で、その他に事業団の固有資金はなかったことから、その費用のほとんどを事業団以外の外部から調達する必要があった。高機能の廃棄物処理施設の建設には多額の費用を要し、産業廃棄物を排出す

る事業者から強制的に建設資金を拠出させる手段もなかつたことからすれば、建設資金は、国又は出資地方公共団体からの補助金又は借入金、金融機関からの借入金により調達することは、廃掃法が予定していたところであると考えられる。そして、資産を持たない事業団が金融機関から借入れを行うには、地方公共団体が法上認められている損失補償を行うことが必須であった。

もっとも、事業団は、設立当初は、事業収入によって施設の運営及び借入金の返済を行うことを予定していたようであるが、上記3(8)に記載したとおり、廃プラスチック類を中心としたリサイクルの推進や民間処理施設の増加等により、処理量及び事業収入は伸び悩んだため、稼働後にも3自治体からの負担金を要する事態となつたものである。

イ こうした事情からすると、環境対策の変化やセーフティネットとしてのクリーンセンターの規模についての見通しに問題があつたとは思われるものの、クリーンセンターは廃掃法に基づく公共性のある施設であり、これを維持、管理するための負担金支出にも公益性があると考えられる。

請求人は、「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。」と主張しているが、そのような事情は認められない。確かに、センターの利用者は事業者に限られているが、県内に多数存在するすべての事業者が利用できるものである。平成18年度の委託契約事業者数は1,671であり、このことから、出捐金参加をしていない中小規模の事業者を含め、多数の事業者が利用していることがうかがわれる。出捐金参加66社については、出捐金に応じた処理費用の割引があるが、優先的搬入は行われておらず、処理量も平成18年度は57.1%に過ぎない。

ウ 仮に、負担金の返還を求めたり負担金支出を停止したりした場合、事業団は破たんの危機にひんし、センターもその業務を停止せざるを得ないが、こうした場合、事業団に処理を委託している多数の事業者が、にわかに廃棄物の受入先を確保することは困難であり、とりわけ、民間処理施設が扱わない産業廃棄物については不法投棄が生じるおそれがある。

原因者負担の原則からすれば、事業団の収支の赤字を補てんすることは、本来あるべき姿ではないが、不法投棄の撲滅、民間処理施設に対する不採算廃棄物処理の強制等、川崎市のみでは実現できない対策がなされないうちは、廃棄物の適正処理体制の確保及び環境保全の観点から、当面は事業団を維持

するため負担金支出を行わざるを得ない。

エ 以上のことから、川崎市が行った負担金の支出及び今後の負担金の支出について、違法又は不当な点はなく、請求人の主張にはいずれも理由がないものと判断する。

よって、請求（1）及び（2）に係る本件措置請求については、合議により棄却する。

（付言）

なお、事業団の経営のあり方については、収支改善を図ることが緊急の課題となっていることから、民間事業者の経営手法の取り入れ方も含めて、3自治体間で充分に検討されたい。

（2）損失補償契約についての措置請求について（請求（3）について）

ア 請求に理由がないとする意見

（ア）川崎市は、損失補償契約締結から1年以上経過しているため、住民監査請求の要件を満たさないと主張している。しかしながら、請求人の措置請求は、将来の損失補償契約履行に係るものである。損失補償契約を履行するには、市長による支出命令が必要であり、これは、損失補償契約締結とは別の財務会計上の行為である。したがって、川崎市の主張は認められない。

また、川崎市は、損失補償契約後、川崎市が政投銀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なく、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おり、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、「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」という要件を満たしていないと主張する。しかしながら、上記3(8)に記載したとおり、事業団の収支は、施設稼働以降も、3自治体からの負担金収入を除くと常に赤字であり、今後も大きな改善の見込みがつかない以上、川崎市が損失補償履行を行う事態が生じる蓋然性は高いと言わざるを得ない。したがって、川崎市の主張は認められない。

（イ）地方公共団体の損失補償は、法上認められた制度であり、地方公共団体では、従前、公共性のある事業を行う第三セクターが金融機関から融資を受けるに際し、損失補償を行ってきた。このような損失補償については、財政援助制限法との関係が問題となるが、行政実例（昭和29年5月12日自丁行発第65号）により、同法に違反しないこととされていた。

本件損失補償契約も、上記の実務慣行を踏まえて、廃掃法によって設立された事業団の廃棄物処理施設建設資金借入れに関し、公益上の必要性か

ら締結されたものである。

しかしながら、その後、横浜地裁判決は、KCTの事案に関し損失補償契約が実質的に債務保証となっていることを理由として、財政援助制限法第3条に反し無効である旨判示したが、他方、福岡地方裁判所平成14年3月25日判決及び熊本地方裁判所平成16年10月8日判決（熊本地方裁判所判決の控訴審である福岡高等裁判所平成19年2月19日判決も原審の判断を維持している。）は、同様の損失補償契約を有効としている。

いずれにしろ、本件損失補償契約が締結された平成12年及び13年には、これが違法、無効であるとは考えられていなかったのであり、廃掃法によって設立された事業団の公共性のある事業のための資金借入れであることからも、仮に、横浜地裁判決を前提としても、川崎市が政投銀に対し、本件損失補償契約を違法、無効であると主張してその履行を拒むことは、信義則上許されないものと考えられる。

（ウ）以上のことから、川崎市が将来において行う可能性のある損失補償契約の履行には、違法又は不当な点はなく、請求人の主張には理由がないものと判断する。

ただし、実質的に債務保証の性質を有する損失補償契約と財政援助制限法との関係について、裁判例が分れている状況においては、下記のいずれかの事情がない限り、損失補償契約の履行を政投銀から求められた場合は、川崎市は訴訟において確定判決を得た上、それを踏まえて対応すべきである。

- ① 損失補償契約と財政援助制限法第3条との関係について、立法的解決がなされること。
- ② 本件損失補償契約について、財政援助制限法第3条ただし書の指定を得るか、他の法律で同法の適用除外とされること。
- ③ 最高裁判決により、実質的に債務保証の性質を有する損失補償契約であっても、合法、有効であると示されること。

イ 請求に理由があるとする意見

和解契約に基づく損失補償金の支払が、財政援助制限法第3条に反する違法なものであるかどうかが争われたKCTの事案において、横浜地方裁判所平成18年11月15日判決は、支出命令が発せられた平成17年1月当時においては、損失補償契約を締結することは同条に反しない旨の自治省行政課長の回答を前提として、そのような理解が広く受け入れられており、地方公共団体において損失補償契約は広く利用されていたし、裁判例としても適法とするものがあったと認定している。そして、そのような事情にかんがみ

れば、支出命令を発した川崎市長には、その責めに帰すことのできない、やむを得ない事情があったものと認めるのが相当であり、その点に故意、過失があったとも認められないと結論付けている。

しかし、同判決は、財政援助制限法第3条は政府又は地方公共団体が「法人の債務」について「保証契約」をすることを禁じており、ここにいう「保証契約」に民法上の保証契約が含まれることは明らかであるが、これに類し同様の機能、実質を有する合意も同条の規制に服するものと解するのが相当であるとし、損失補償契約を違法、無効であると判示している。

したがって、同判決を踏まえれば、本件損失補償契約についても違法、無効と考えるべきであり、このような状況において損失補償契約の履行に係る支出命令を発すべきではない。

以上のことから、請求人の主張には理由があるものと判断せざるを得ない。