

「震災がれきの広域処理」に関する住民監査請求

Demand for Audit by Inhabitants on Area-wide Disposal of The Tohoku Earthquake and Tsunami Disaster Debris

後藤 智

GOTOH Satoshi

本研究は、2011年の東北地方太平洋沖地震とそれによって引き起こされた津波によって、東北から関東にかけての太平洋沿岸にかけて生じた、いわゆる「震災がれき」の広域処理に関する法的問題を検討するものである。ここには従前の放射性物質取扱原則の変更ともとれる問題もある。富山県内においても広域処理受入れがなされたが、これに対して疑問を抱く住民が住民監査請求を行っている。これを素材に、具体的な法的論点の提示および検討を行い、地方自治やそこにおける行政活動のあるべき姿を考察する。

キーワード： 住民監査請求、住民訴訟、地方自治、震災がれき、災害廃棄物、広域処理

はじめに

2011年3月11日に三陸沖で発生した東北地方太平洋沖地震とそれに伴う津波の襲来によって、東北・関東地方を中心に多大な被害が生じた。また同時に、その地震と津波とに起因すると思われる東京電力福島第一発電所の事故も発生し、広範囲にわたる放射性物質の漏出・放出がなされた。その結果、大気、水、土壌、生物等が放射能によって汚染されるという深刻な事態が起り、この事態は現在もなお進行し続けている。これらの「災害」は、一般に「東日本大震災」と呼ばれている。

この震災による被害、とりわけ津波による被害が大きかった福島県、宮城県、岩手県の太平洋沿岸では、震災によって発生した大量の「がれき」の処理に苦慮することとなった。その要因の一つは、その量が膨大であったということにある。二つ目には、住民のみならず「市町村そのものが被災した」といいうる状況にある地域では、市町村による処理活動がきわめて困難であったことが挙げられる。さらに三つ目の要因として、「震災がれき」の内容・性質からする処理の困難さも挙げねばならないであろう。たとえば、がれきと呼ばれるものには津波によって巻き上げられた海底のへどろ中に含まれていた有毒物質が付着しているものもあったし、原発事故によって大気中に拡散した放射性物質に多かれ少なかれ汚染されたもの（放射制物質が付着したもの）もあったのであり、そうしたものの処理というのは、地震によって倒壊したり炎上したりした家屋等のがれきを片付けるのとは性質の異なる取扱いが求められるためである。

このような状況にあって、国は、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」（2011年8月18日法律第99号。以下「震災がれき処理特措法」という。）を定め、宮城県内と岩手県内の「震災がれき」については、県外での震災がれきの処理、すなわち広域処理を

推進してきた。この場合の広域処理とは、宮城県、岩手県内で収集され、1次仮置場、2次仮置場に置かれている「震災がれき」を、県外に運搬し、受入先の焼却場で焼却し、焼却灰を受入先の最終処分場で埋立処分する、それら一連の行為をいう。実際に、北は青森県六ヶ所村から南は福岡県北九州市まで、40を超える市町村および一部事務組合が、「震災がれき」を受け入れ、処理を行ってきている¹。

しかし、この「震災がれき」の広域処理に対しては賛否両論が存在している。賛成論または推進論は、広域処理の必要性を強調する。処理施設不足のため、被災地自治体では処理しきれない「災害廃棄物」があるので、そうした「困っている自治体」からの要請に応じて、「助け合いの精神」で処理能力のある県外自治体が処理に協力することは自治体の望ましい姿である、被災地の「復興」のためにもそれは必要だ、という論法を展開するのである²。これに対して、広域処理への批判論または反対論は、①その必要性自体に疑問があり、②経済面からの妥当性もなく、③国の広域処理方針決定に関係自治体や住民の参加がなく、正当性に疑問がある、といった指摘を行っている³。また、がれきに放射物質が付着しているため、その安全性に対する疑問から受入れを拒否する自治体も現れている⁴。放射性物質の付着の問題は、津波堆積物の付着の問題とともに、今回のがれき広域処理を特徴付ける要因として、慎重に考慮されねばならない問題であるといえよう。

ところで、富山県内においては、高岡市、富山地区広域圏事務組合、新川広域圏事務組合の3つの地方公共団体が、広域処理にかかるがれきの受入れ（搬入、焼却、埋立て）を、2013年度中に行っている。これに対しては反対運動を行う住民もいたし、がれき受入れに疑問を持つ住民からの住民監査請求も行われている。この住民監査請求には、上記の批判・反対論が提起するもの以外の法的論点も含まれている。

科学的な検証に耐えうるかという観点からは、私見によれば、広域処理への賛成論・推進論よりも、批判・反対論の論拠のほうが、より具体的な傾聴に値する議論を展開しているように思われる。そもそも、国がいう（広域がれき処理の）必要性それ自体が否定されるのであれば、その

¹ 環境省「広域処理に関する地方自治体の状況」（2014年2月21日現在）。

http://kouikishori.env.go.jp/results/pdf/results_jichitai_20140221.pdf。なお、2013年7月26日現在のデータとして、独立系メディア E-wave の青山貞一・池田こみち「関連データ がれき広域処理の受入機関と受入量」(<http://eritokyo.jp/independent/aoyama-fnp4598..html>)も参照。なお、この他に、民間事業者による広域処理も行われている。

² 典型的には、環境省広域処理情報サイトの「広域処理の必要性」

(<http://kouikishori.env.go.jp/about/>)参照。新聞報道等によれば、受入れ自治体の長等も、受入れ理由としてこうした必要性を述べることが多い。

なお、富山県生活環境文化部「東日本大震災における災害廃棄物の広域処理について (Q&A)」(http://www.pref.toyama.jp/cms_pfile/00011673/00657177.pdf) 1頁等参照。

³ たとえば、環境総合研究所の池田こみち氏による整理「必要な災害廃棄物の広域処理～その本質的課題を検証する～」(<http://www.eforum.jp/KomichiIkeda20130413gareki.pdf>) や、同研究所顧問青山貞一氏のインタビュー「震災がれきを広域処理してはならないこれだけの理由」(ビデオニュース・ドットコム「丸激トーク・オン・デマンド第584回」(2012年6月23日) <http://www.videonews.com/on-demand/581590/002450.php>)を参照のこと。

⁴ その一例として、「札幌市長 震災がれき受け入れ拒否 『安全の保証ない』」という新聞報道(朝日新聞 2012年4月5日)がある。

余の事柄を検討するまでもなく、広域処理を行う論拠はなくなるともいえるのであるから、この必要性論の当否の検証はきわめて重要である。実際、住民監査請求でも、まずはがれきの広域処理の必要性への疑問なり否定論が提起され、その点に関する監査委員の判断が問われている。本稿ではしかし、この必要性論に関わる検討は行わない。また、批判・反対論がいう、経済面での妥当性論、広域処理方針決定手続きの妥当性論についてもひとまず措く。というのも、今回のがれき広域処理の法制度のありように対する全般的考慮を踏まえた上での、個別の住民監査請求にかかる法的論点の提示を行うことを本稿の目的としているからである。そのことによって、住民の人権保障の実現という、行政の公共性および地方自治の意義の具体化を考える契機となればよいと考えている。

本稿では、まず、「震災がれき」（行政がいう災害廃棄物）の広域処理についての法的根拠を検討する。その上で、実際に提起された住民監査請求の事案で問題となっている法的論点の検討や問題とされるべき論点の提示および検討を行うこととする。

1 前提—「震災がれきの広域処理」の法的根拠

(1) 「震災がれき」の定義および「震災がれき」処理の法的根拠

震災がれき処理特措法はその第2条で「災害廃棄物」の定義を行っている。それによれば、「災害廃棄物」とは、いわゆる3.11の地震および原発事故による災害により生じた廃棄物のことをいうとされる。

ただし、この廃棄物とは、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（1970年12月25日法律第137号。以下「廃掃法」という。）2条1項にいう、「ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く。）」のことを指している。

注意を要するのは、そのかっこ書き「放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く」となっている部分である。

放射性物質等の取扱いや処理に関しては、従来、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（1957年6月10日法律第166号。以下「原子炉等規制法」という。）や「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律」（1957年6月10日法律第167号。以下「放射線障害防止法」という。）が規律していた。

しかし、3.11以来の原発事故を受け、除染等の措置を含めて規定する「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（2011年8月30日法律第110号。以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）が定められ、これによる規律も行われることとなった。

ところが、この放射性物質汚染対処特措法の22条によって、原発事故由来の放射性物質が付着している物であっても、放射性物質に汚染されているおそれがあるとして国が指定する対策地域内（＝福島県内）の廃棄物や、その地域外にあるが放射性物質による汚染状態が一定の基準を超えるものとして国が指定する「特定廃棄物」には分類されない廃棄物、つまり《汚染レベルが

低い廃棄物》については、「当分の間」、廃掃法 2 条 1 項の「(放射性物質によって) 汚染された物」には含めないとされてしまっているのである。

結局のところ、この法律 22 条の制定によって、放射性物質により汚染されまたはそのおそれがある物であっても、汚染が国の定めた基準以下のため汚染レベルが低いとされる廃棄物については、「当分の間」、廃掃法が適用され、その規定に従った処理がなされることとなったというわけである。

ここで確認しておかねばならないのは、次の点である。廃掃法は、廃棄物を、一般廃棄物と産業廃棄物とに分け、前者は市町村が、後者は排出者が処理責任を負うこととしている。津波に襲われ、さらに放射性物質に汚染された(汚染のおそれのある)「震災がれき」の場合は、一般廃棄物と産業廃棄物とが混在していることが考えられる。ある程度分別するとしても、結局のところ、事実上は、完全には分別しきれないものも含めて、市町村が「一般廃棄物」(産業廃棄物ではない!)として処理せざるをえない法構造となっている、この点である。

もともと、「原発安全神話」を前提としていたため、原発事故由来の放射性廃棄物の処理そのものが、「想定外」の事柄であった。そのため、これに対処する法律は存在しなかったといえる。廃掃法は放射性物質を排除しているし、原子炉等規制法・放射線障害防止法は、いわば「平時」の場合の想定しかしていない。今回のような原発事故由来の放射性物質に汚染された物(そのおそれのある物を含む。以下同じ)を廃棄物として処理することに関しては、「法の空白」があったといえるのである。

放射性物質汚染対処特措法は、こうした「法の空白」を埋めるために、慌ただしく設けられた法律である。ただし、急遽制定された「特措法」であるので、これを恒久法化していくうえでは、一定の見直しが求められよう。とくに、放射性物質によって汚染された物を取り扱わないとしてきたこれまでの廃掃法の原則を、いわば破ってしまうことになるということについては、問題がないとはいえない。

(2) 「震災がれき」の「広域処理」の法的根拠

震災がれき処理特措法 6 条 1 項は、国に対して、「災害廃棄物に係る一時的な保管場所及び最終処分場の早急な確保及び適切な利用等を図るため」、「特定被災地方公共団体」である市町村の廃棄物処理の代行や、「特定被災地方公共団体である市町村以外の地方公共団体に対する広域的な協力の要請及びこれに係る費用の負担」等の必要な措置を講ずることを義務づけている。広域処理も含めた震災がれき処理における国の責務を規定しているわけである。

なお、ここでいう「特定被災地方公共団体」とは、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」(2011年5月2日法律第40号)2条2項にいう市町村、すなわち「青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県及び長野県並びに東日本大震災による被害を受けた市町村で政令で定めるもの」を指している。

この法規定を受けて、国(=環境省)は、本稿が扱っている「震災がれき」の広域処理について、「災害廃棄物の広域処理の推進について(東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン)」(2011年8月11日—最終改訂は2012年1月11日)や「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の促進について」(2011年11月2日)といった行動指針

を定め、その促進に努めた⁵。

そのほか、広域処理に向けた政令改正も行っている。被災市町村が災害廃棄物処理を委託する場合における処理の再委託の特例措置を定めたのである（廃掃法の政省令改正。施行令の改正＝2011年政令第215号、施行規則の改正＝2011年環境省令第15号）。その内容については、廃掃法施行令附則4条を新たに定めることで、政令の本則で禁じられている廃棄物処理の「再委託」を一定の場合に承認することができるようにしたものと一般に説明されている。なお、その再委託を行う場合の基準については、廃掃法施行規則附則4項が定めている。「広域処理」のためにはこうした改正が必要だったとされる。つまり、被災自治体と処理自治体が直接にがれき処理の委託契約を結ぶという方式よりも、間に都道府県が入り、いったん都道府県に委託したものを、その区域内の市町村に再委託するという方式を主に国は考えていたので、こうした改正を行ったものと解される。そのほうが、現実には広域処理が進むと考えたためであろう。ただし、この特例の有効期限は、2014年3月31日であった。したがって、「震災がれき」の広域処理も、上に述べた都道府県を介在させる方式で行うのであれば、この日が期限ということになったのであった。ただし、のちに述べるように、この政省令改正がはたして「親法（おやほう）」である廃掃法に適合するものなのかは、ひとつの論点となりうるように思われる。

(3) 富山県内における「震災がれき」の広域処理の法的根拠

富山県内での「震災がれき」の広域処理に向けた動きが本格化したのは、富山県知事と岩手県知事との間で「災害廃棄物の広域処理の基本的枠組みに関する覚書」（2012年4月9日）が結ばれてからである。これ以降、岩手県山田町の「震災がれき」の県内受入れの動きが活発化した。受入れ対象は「木くずが主体の可燃物」だと説明されている。

すでに述べたように、富山県内では、1市2一部事務組合ががれき広域処理を受け入れ、2012年度内に試験焼却・処分を行い、13年度中に本焼却・処分を終えた。「震災がれき」または国のいう「災害廃棄物」の総量の見直し＝大幅な下方修正に伴い、広域処理の必要量も再三の修正・削減が行われるなか、山田町から富山県内に搬入し処分する予定のがれき総量も当初の5万トンかた1万800トンに削減される等の経過をたどった。最終的な処理実績は、高岡市が最も多い519トン、次に富山地区広域圏事務組合が426トン、新川広域圏事務組合が311トンとなり、合計は1,256トンで、予定されていた1万800トンの10分の1強程度となった⁶。

試験処理、本格処理とも、①岩手県と富山県とのがれき処理の委託契約が結ばれ、そして②富山県と処理を行う3自治体との間の再委託契約がなされ、③再委託契約に基づいて処理が行われるという経緯で行われた。

国等のいうところによれば、これができる法的根拠は廃掃法6条の2第2項である、というこ

⁵ なお、国が行ったこれらの対応の前提として、「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」（2011年5月16日）の存在がある。

⁶ 2013年8月9日付チューリップテレビニュース

（http://www.tulip-tv.co.jp/news/detail/index.html?TID_DT03=20130809190121）参照。

なお、この数値は、岩手県が「岩手県詳細計画・改訂版」（2012年5月）において発表していた岩手県内での処理可能日量1,190トンにも満たない。本当に富山まで搬送して処理することが必要だったのかという疑問が生じるのもやむを得ない数値といえるのではなかろうか。

とである。この規定は、市町村が一般廃棄物の処理事務を「市町村以外の者に委託する場合の基準は、政令で定める」としていて、「市町村以外の者」⁷に委託できることを前提とした規定であるというのである。

すでに述べたように、委託基準を定める政令の本則では「再委託」を禁じているので、国は、2012年7月の政令改正で、「再委託」を認めるべく「附則4項」を定め、再委託基準を設けている。ただし、「再々委託」は禁じられる。

なお、先に述べたように一般廃棄物の処理は市町村の事務であるので、本来ならば岩手県ではなく山田町が①の契約当事者となるべきであるが、山田町自体が被災し、通常の業務を十分に果たせない状況にあったため、この廃棄物処理の事務については、地方自治法252条の14第1項の規定による「事務委託」を岩手県に対して行っていたということである。したがって、その事務執行者である岩手県知事が①の委託契約の当事者となっていることに関しては、法的には何ら問題はない。山田町が法律上処理しなければならない一般廃棄物処理のうち一定の事務（仮置場までの収集運搬、仮置場における選別、自動車を除く廃棄物の処分、処理計画の策定）は、事務委託の結果、岩手県の事務とされていると考えられる。自治法上のこの事務委託は、地方公共団体間の契約にはほかならないが、行政組織法上の権限の移譲と同じ性質と考えられ、当該事務は委託を受けた地方公共団体の権限（事務）となり、委託を受けた普通地方公共団体（自治体）は、自己の名と責任においてその事務を管理し執行するものであり、委託をした自治体はその権限を失うのだと解されるのである。したがって、今回の「広域処理」は、「(山田町から事務委託を受けた)岩手県と広域処理を受け入れる自治体との関係」の問題であるとして捉えられる。そこにおいて委託契約および再委託契約が結ばれるという関係になるわけである。ただし、富山県知事はたしてどのような権限で上記覚書を取り交わしたのかについては、その覚書の法的性質や規定内容も含めて疑問がないわけではない⁸。

ちなみに、処理費用に関しては、委託した側が予算措置をした上で委託料として受託者に支払うことになる。岩手県に対しては国が当該費用分を交付金として、補助金適正化法に則って補助することが前提とされている。

2 住民監査請求の内容と監査委員の判断

本稿で扱う住民監査請求は、【事例1】:「試験焼却」段階で行われた、富山県に対する違法・不

⁷ これが何であるか、どういった者を指すのかもひとつの解釈問題である。

⁸ 一般廃棄物処理権限は市町村(または一部事務組合)にある。県知事がした覚書の締結によって、その内容に市町村が拘束されるということはない。しかし、現実には、ある町の当局者は、「県が決めたことなので…」と述べている。この県と市町村との事実上の「上下の関係性」の問題は残る(法的にはありえないはずなのだが)。

さらに、覚書2条1項は、「災害廃棄物の受入れは、…当該処理を行おうとする産業廃棄物処理施設を有する市町村及び一部事務組合並びに廃棄物処理施設の周辺住民の理解を得たうえで行われるものとする」としている。なぜ「周辺住民」に限定するのか、また、「周辺住民」の範囲が不明確ではないかといった疑問もある。

当な事業に対する公金支出の差止めの監査請求、【事例 2】：「本焼却」段階での、富山地区広域圏事務組合に対する、違法・不当な公金支出の差止めおよび広域処理契約の解除の監査請求、【事例 3】：先の①の請求が監査委員により却下された請求人たちが、却下は違法であるとして行った再度の監査請求、以上の三つの事案である。

(1) 事例 1

富山県の 2012 年 9 月補正予算で、「震災がれき」の試験焼却への対応として 600 万円が組み込まれた。試験焼却および最終処分を富山地区広域圏事務組合等に再委託するための費用だと考えられた。これに対して、2012 年 12 月 6 日付けで県民 13 名による住民監査請求が行われた。違法・不当な事業への公金の支出の差止めを、監査委員から県知事に対し勧告するよう求めたものである。

請求人の主張または請求理由は、①広域処理の対象となっていない津波堆積物の受入れは覚書に反する、②災害廃棄物の受入れは公害防止協定等に反する、③災害廃棄物の広域処理を行う法的根拠がない、④広域処理の必要性がない、⑤岩手県山田町の可燃系混合物の安全性は確認されていない、という 5 点である。

監査委員の監査結果は、当該監査請求を不適法（住民監査請求の対象とはならない）として却下するというものであった（2013 年 1 月 18 日付けで請求人に通知）。まず一般論として、「請求を行う住民は、当該地方公共団体の執行機関又は職員による一定の具体的な財務会計行為等について、なぜ違法、不当であるのか、その理由あるいは事実を個別、具体的に示さねばならず、それがなされていない場合は住民監査請求の要件を欠くものというべき」と述べている。その上で、①から⑤までの請求理由についての判断を行った上で却下をしているわけであるから、監査委員としては、本件住民監査請求は、その対象行為の違法性・不当性をもたらす理由または事実が個別具体的に示されていないと判断したものと解される。

個別の判断理由であるが、①の点に対しては、「請求人の主張は、津波堆積物の有害物質による汚染の可能性、汚染された津波堆積物の災害廃棄物への付着の可能性について疑念を表明したものに過ぎず、富山県に受け入れられる災害廃棄物が、廃石綿、PCB 廃棄物等特別管理廃棄物及び石綿含有廃棄物に該当して岩手・富山両県の覚書に反することを明確に示してはおらず、富山県の財務会計行為等について個別的、具体的にその違法性、不当性を摘示しているものとは認められない。」としている。そして、②の点に対しては、「請求人の主張は、富山市又は富山地区広域圏事務組合と地元地区との関係に係るものであり、富山県の財務会計上の行為を対象とする住民監査請求の対象とはならない。」としている。また、③の点に対しても、「請求人の主張は、全国的な災害廃棄物の広域処理の法的根拠、制度改正のあり方に対する異議を申し出ているものであり、富山県の財務会計上の行為を対象とする住民監査請求の対象とはならない。」とする。同様に、④の点についても、「請求人の主張は、災害廃棄物の広域処理のあり方についての請求人の見解を表明しているものに過ぎず、富山県の財務会計上の行為を対象とする住民監査請求の対象とはならない。」、⑤の点も、やはり「請求人の主張は、災害廃棄物の広域処理についての疑念を表明しているに過ぎず、富山県の財務会計上の行為を対象とする住民監査請求の対象とはならない。」と結論づけている。

(2) 事例 2

2013年3月21日、複数の住民が請求人となり、富山地区広域圏事務組合の監査委員に対して、事務組合が行う「震災がれき」の広域処理に関する違法または不当な公金の支出を差し止め、違法または不当な委託契約の解除、広域処理行為の差し止めといった是正措置をとることを、請求したというものである。

請求人の違法性・不当性に関する主張または請求理由について、監査委員は次の6点にまとめている⁹。①「現状で、岩手県からがれきを受け入れることは、法令に基づく審査を得て、確実に交付金の支給を受けることができるという保証がないため、自治体に財政的な損害を与えることになる」こと。②「岩手県におけるがれきの調査データは、誤った測定によるものと考えられ、富山県に持ち込む予定であるがれきの量を測定し直す必要がある。誤ったデータのままで、がれきの広域化の必要性を計算することは、必要の無いがれき広域化を進めることになる。現状のまま広域化の計画を進めることは、交付金(補助金)の無駄遣いと指摘される」ということ。③「富山県に持ち込むがれきについても、再調査をすれば、極端に減ることが確実に予想される。岩手県は、まずがれきの量の精査を行い、広域化がそもそも必要なかを検証し、必要量を換算し、広域化しなければ、違法処理となる」こと。④「岩手県では、がれきの処理必要量についてのデータ公開を行っていないことに加え、県内処理でどれだけ処理が可能かについても曖昧にしている。岩手県内での処理可能量を示し、広域化が必要かを数字上も示さなければ、広域化は違法処理となる」こと。⑤「富山県へは山田町から木くずを主にした可燃物を持ち込む予定だが、山田町では、静岡県に木くずを運び、木くずは無くなったため広域化の必要は無くなったと終息宣言を行っている。木くずが無くなっているのに、なぜ木くずを主にした可燃物が広域化できるのか」ということ。⑥「災害廃棄物の焼却処理にて発生した焼却灰を富山市の最終処分場に埋め立て処分する委託及び焼却灰を最終処分場へ運搬する委託は、岩手県が富山県に処理委託した時点から考えると再々委託になり〔これらはがれき広域処理を富山県から再委託された富山地区広域圏から、さらに富山市に委託されたものと請求人は捉えている―引用者〕、法令(廃棄物処理法施行令附則第4条)違反である。そのため、交付金を受けることができないことから自治体に財政的な損出を与える」こと。以上である。しかし、監査委員の指摘はないが、請求人は、これ以外に、「震災がれき」の広域処理は運送費が過半を占めることを具体的に示し、結局は税金で手当てされることを考えると、広域処理の必要性の検証を十分に行わないままコストの高い広域処理契約を進めるのは、自治体として許されず、廃掃法6条の2、地方自治法2条14項に違反する行為であることをも主張している。

本請求に対する監査委員の監査結果は、【事例1】と同様、本件住民監査請求を不適法(住民監査請求の対象とはならない)として却下するというものであった(2013年4月30日付けで請求人に通知)。その判断理由としては、まず一般論として、i)「住民監査請求においては、当該行為の違法性・不当性が個別的、具体的に示されることが要件となっている」、ii)「また、当該団

⁹ この住民監査請求の結果の請求人への通知書(「富山地区広域圏事務組合職員措置請求について(通知)」(2013年4月30日)参照。

体に違法性・不当性を疑われる行為があつたとしても当該団体に何ら財産的損失が生じる可能性がないものは、住民監査請求の対象にはならないものとされている」ということが述べられている。

請求人主張の上記①から⑥の点に関する個別の判断は次のようである。まず、①については、事務組合は富山県との間で委託契約を結んで委託費を得てがれき処理を行うのであるから、「がれきの広域処理に係る支出によって、事務組合に損害や損失が発生し得ないことから、住民監査請求の要件を満たしていない」とする。②から⑤までについては、請求人らはそれぞれについて「疑義を表明しているに過ぎず、事務組合における財務会計上の行為について個別的、具体的にその違法性を主張しているものとは認められない」と述べる。また、⑥については、「試験焼却にあたり、富山県が環境省へ文書紹介を行ったところ、当該行為は再々委託にはあたらないとの回答が示されており、法令違反の問題は生じていないといえる」し、①で述べたと同様に、処理費用は「その全額を富山県から受け入れる」ので、「事務組合に損害や損失が発生し得ないことから、住民監査請求の対象とはならない」としている。

(3) 事例 3

事例 2 において住民監査請求を却下された請求人が、当該却下が違法であるとして、あらためて 2013 年 5 月 30 日付けで住民監査請求を行ったもの。却下理由に対する反論を追加し、請求内容や叙述の精緻化も行っている。さらに、6 月 13 日付けで補充書も提出された。基本的な内容は事例 2 と同様であるので、詳述はしない。

これに対する監査委員の監査結果は、これもまた不適法として却下するというものであった(2013 年 7 月 8 日付けで請求人に通知)。

ただし、却下理由は、先に却下された住民監査請求と同一の請求を繰り返し行っているからというのではなく¹⁰、前回と同様に、一応請求人の主張を 6 点に整理し、それに対する個別的判断を加えるという形式を踏襲している。ほぼ前回と同様の判断となっているが、2 点だけ述べておこう。まず、損害・損失の発生を住民監査請求の要件とすることについては、やはり繰り返しの指摘がある。「富山地区広域圏事務組合(…)は、富山県との間において、災害廃棄物の焼却処理に要する費用を富山県から受け取るものとする『災害廃棄物処理業務委託契約』を締結しており、国からの交付金の支給の如何にかかわらず、がれきの広域処理に係る支出によって、事務組合に損害や損失が発生し得ないことから、住民監査請求の要件を満たしていない」というのである。さらに、違法な再々委託が行われているのではないかという点に関しては、「試験焼却にあ

¹⁰ 最高裁判例は、「同一住民が先に監査請求の対象とした財務会計上の行為又は怠る事実を対象とする監査請求を重ねて行うことは許されていないものと解するのが相当」(最判昭 62・2・20 民集 41-1-122)としている。しかし、住民監査請求が却下された場合、その却下が違法であれば、つまり適法な住民監査請求を却下されたのであれば、「当該請求をした住民は、適法な住民監査請求を経たものとして直ちに住民訴訟を提起することができるのみならず、当該請求の対象とされた財務会計上の行為又は怠る事実と同一の財務会計上の行為又は怠る事実を対象として再度の住民監査請求をすることも許されるものと解すべきである」(最判平 10・12・18 民集 52-9-2039)とされる。本件事案において、この点に関し監査委員がどのような判断をしているかは、明らかでない。

り、富山県が環境省へ文書紹介を行ったところ、災害廃棄物の広域処理における再々委託とは、再委託された者自身が何らかの処理も行わずに他者に再々委託することであり、事務組合が行っている委託が、事務組合自らが災害廃棄物の処理を行った後に発生した焼却灰の運搬等の業務を他者に委託しているものであることから、再々委託にあたらぬとの回答が示されており、法令違反の問題は生じていない」と述べている。

3 「震災がれき」の広域処理に関する法的論点—富山県の事例に即して

以上述べてきたところを踏まえると、富山県における「震災がれき」の広域処理に関しては、まだまだ検討を要する法的論点が残されているといえよう。住民監査請求においても監査委員による十分な検討がなされていない論点もある。論点の整理を行いつつ、住民監査請求結果についての評価もしてみたい¹¹。

(1) まず、事例1で提起されている論点として、津波堆積物(それが付着している「震災がれき」)の受入れは、富山県知事と岩手県知事とが交わした「覚書」(2011年4月9日)に反するといえるかというものがある。

すでに述べたように、岩手県知事と富山県知事とが2011年4月9日に「災害廃棄物の広域処理の基本的枠組みに関する覚書」(以下「覚書」という。)を交わしている。その第2条は災害廃棄物の受入要件等を規定しているが、同条2項2号には「廃石綿、PCB廃棄物等特別管理廃棄物及び石綿含有廃棄物に該当するものを含まないこと」という要件が定められている。

ここでいう「特別管理廃棄物」とは何を指すのであろうか。ここでは廃掃法上のそれを想定しているものと考えられる。廃掃法によれば、「特別管理廃棄物」とは、「爆発性、毒性、感染性その他の人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある性状を有するものとして政令で定めるもの」(「特別管理一般廃棄物」については廃掃法2条3項が、「特別管理産業廃棄物」については同条5項が定義している)であり、重金属、有機塩素化合物、PCB、農薬、セレン、ダイオキシン類等を含む汚泥が、ここでいう「特別管理廃棄物」となっている(廃掃法施行令1条、2条の4参照)。

他方、津波堆積物とは、「津波を受けた被災地に残留した土砂や泥状物等」¹²をいう。その性状や組成は多様で、がれきと渾然一体となったものもある。海底のへどろには、有害な薬品、重金属および化学物質が含まれている可能性も高い。環境省の2012年11月16日の発表によれば、津波堆積物は岩手県内で130万トンとされていた。三陸地方には数多い廃止鉱山があり、そこから川を經由して海へと流れ出した有毒物(カドミウムや砒素)を含んだ汚泥が海底に堆積しているという状況もあった。それが津波によって陸上に打ち上げられ、「震災がれき」に付着しているのである。こうした津波堆積物は、雨に打たれたり、水で洗ったりしても、容易には流れていか

¹¹ 以下、本節については、基本的に事例1の請求理由と同様の記述内容となっている。請求人らは筆者の見解に従って請求理由を作成したためである。

¹² 廃棄物資源循環学会「津波堆積物処理指針(案)」(2011年7月5日)による。

ないことも多いとされる。また、堆積物やそれが付着したがいれきは、被災した事業所、家屋等に由来する有害化学物質によって汚染されている可能性もある。

しかし、津波堆積物の処理について定める法規定は存在しないようである¹³。ただし、国もこうした津波堆積物の危険性等を理解しているため、今回、その取扱いについては、慎重を期している。具体的には、環境省の「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針(マスタープラン)」(2011年5月16日)や「東日本大震災津波堆積物処理指針」(2011年7月13日)が、津波堆積物の処理についての「基準」となっている状況にある。

さて、環境省が行った土壌の環境モニタリング調査結果(2011年8月19日)によると、岩手県山田町内から土壌溶出量基準値以上の値の水銀と砒素が検出されていたことがわかる。したがって、津波堆積物に含まれる特別管理廃棄物である汚泥が、山田町の仮置場にある「混合がいれき」の山に含まれ、富山へ広域処理に出される可燃系混合物に付着している可能性は否定できない。

山田町の仮設破砕・選別プラントから2次仮置場に持ち込まれる可燃系混合物には、汚泥や土砂が付着している。これは2012年8月30日に山田町を訪問した、富山県の「山田町慰霊・がいれき合同調査団」¹⁴によって確認されている。また、2012年11月21日の市民団体と環境省広域処理推進チームの課長補佐との面談において、課長補佐から広域処理に出す災害廃棄物に津波堆積物が部分的に付着していることを認める発言があったことによっても、そのことは裏づけられる。

富山県においては、市民団体からの石井知事への公開質問状が出されたが、これに対する回答のなかで、知事は「国と岩手県では、災害廃棄物と津波堆積物を明確に区分しており、津波堆積物は広域処理の対象とはされていません」と明言している(2012年10月19日)。知事によって「広域処理の対象ではない」といわれた津波堆積物であるが、現実には、山田町の災害廃棄物置場において、津波堆積物と災害廃棄物が一緒になった「混合ミンチ状態」で置かれていたとされており¹⁵、知事の発言との齟齬も生じていた。

他方、環境省の「東日本大震災津波堆積物処理指針」(2012年7月13日)においては、津波堆積物の処理について「埋め戻し材、盛土材等の土木資材やセメント原料としての有効利用を優先しつつ、有効利用が難しいものについては組成や性状に応じて適切な処理方法を選択するものとする」と考え方の基本が示され、また、「津波堆積物が混ざった災害廃棄物についてはセメント焼成が有効」とのガイドラインも「災害廃棄物の広域処理」(環境省、2012年2月2日発表)で明らかにされている。しかし、こうした処理が現実には行われていないという問題もある。

富山県が広域処理として受け入れる災害廃棄物と津波堆積物をしっかりと区分するための検査をどのように行うのか、その検査基準はどのようなものであるかについては、富山県の「災害廃棄物の試験焼却等実施基本計画」(2012年11月)においても明らかにされなかった。

¹³ これも原発事故と同様に「想定外」だったのかもしれない。

¹⁴ 富山県内の市民団体「ノー・モア・放射能キャンペーン@富山」というNGOが組織した調査団である。現在は、「放射能から子どもを守ろう in 富山」のWebサイトから、その報告書が入手できる。

¹⁵ 注12の調査団の一行が山田町訪問の際に、写真撮影をし、また、許可を得て実際にがいれきを持ち帰っている。そのがいれきは、木くずのみならず、廃プラスチック、わら、繊維、金属、汚泥などが混ざったものだったという。

このような事情の下においては、結局のところ、特別管理廃棄物である汚泥が含まれ、かつ、広域処理の対象から除外されているとされる津波堆積物が、可燃系混合物に付着したまま富山県内に持ち込まれる蓋然性は高く、もし含まれているとすれば、上記覚書に反するという事になるだろう。委託契約や再委託契約の当事者である富山県等がそれらは含まれていないというならば、自らそのことを立証し、県民・住民に説明すべきと考えられる。にもかかわらず、かかる立証や説明をしないまま委託契約・再委託契約を締結し、それに伴う一定の支出を行ったことは、違法または不当な財務会計上の行為というべきではなかろうか。

(2) 次に、「震災がれき」受入れ（搬入、焼却、埋立）が、公害防止協定等に反するといえるかという論点もある。

放射性汚染物質対処特措法は、前出の「特定廃棄物」（対策地域内廃棄物または指定廃棄物）ではない廃棄物、すなわち廃掃法に基づき処理される廃棄物のうち、原発事故由来放射性物質によって汚染され、またはそのおそれがあるもので、環境省令（放射性汚染物質対処特措法施行規則）で定める類型に該当するものを、「特定一般廃棄物」・「特定産業廃棄物」として区別し、通常の廃掃法上の処理基準・維持管理基準に加え、特措法に基づく処理基準・維持管理基準をも遵守しなければならないこととしている。特定一般廃棄物の要件は特措法施行規則 28 条 1 項 1～6 号に、特定産業廃棄物の要件は同規則 30 条 1 項 1～7 号に規定されている。

たとえば、ある廃棄物が「特定一般廃棄物」であるというためには、それが岩手県内のものであるとしたら、①一般廃棄物処理施設である焼却施設から出たばいじん（飛灰）、焼却灰その他の燃え殻、②廃稲わら、③廃堆肥、④規則 30 条 1 項～6 号の特定一般廃棄物を「処分するために処理したものであって、これらの廃棄物に該当しないもの」（特定一般廃棄物の処理物）のいずれかに該当しなければならない¹⁶。

富山県内での「広域処理」対象となっている岩手県内の「震災がれき」については、行政側のいうところによれば、木くずが中心だとされており、したがって、①～④のいずれにも該当せず、「特定一般廃棄物」ではないものとして扱われたようである。たしかに、①や④には該当しないと思われるが、②や③は少量でも混じり込んでいる可能性はある。現地の 1 次、2 次の仮置場でのような検査、分別が行われているのかを精査しないと、この点の判断はできなかったものと思われる。

また、これに関連して、とくに次のような点が要検討事項となる。

「富山市山本最終処分場に関する協定書の細目に関する確認事項」の 1 では、1988 年 4 月以降に搬入する廃棄物は、「一般廃棄物とし、産業廃棄物は搬入しないものとする」とされている。ここでいう「一般廃棄物」とは、廃掃法上の一般廃棄物を指すが、しかし、今回の事故を契機に制定された放射性汚染物質対処特措法に基づく施行規則にいう「特定一般廃棄物」を含むものとは想定されていないと考えられるのではないかと、という点である。

山田町から富山県内に運ばれてくる「震災がれき」は、前記のように「特定一般廃棄物」とは

¹⁶ なお、環境省「特定一般廃棄物・特定産業廃棄物関係ガイドライン 第 1 版」（2011.12）も参照のこと。

呼べないものであるとしても、最終処分場に埋めるのは、岩手県内の焼却場で燃やしておれば「特定一般廃棄物」とされる焼却灰等なのである。特措法施行規則 28 条場 1 項 2 号をそのまま理解するかぎり、同じがれきを燃やすのであっても、岩手県内で燃やして出てきた焼却灰の場合は「特定一般廃棄物」とされるが、「広域処理」により富山県で燃やして出てきた焼却灰については「特定一般廃棄物」ではない、という整合性のないことになってしまう¹⁷。形式的にはそのようになるが、このような結果となるのはいかにもおかしい。その場合、広域処理によって生じる焼却灰は「特定一般廃棄物」と実質的には何も変わらないものであるからである。放射性汚染物質対処特措法の仕組みと、廃棄物の広域処理の仕組みとの間の、法の整合性がうまくとられていないように思われる。

ともかく、富山市の山本地区の場合は、協定に基づく確認事項に想定されていない、実質的には「特定一般廃棄物」に等しい廃棄物が搬入されようとしているのであるから、それが協定違反行為とならないためには、少なくともこれに関する地区住民と行政との再協議または再確認が必要となるのではなかろうか。それがなされないままの同施設への焼却灰等の搬入・埋立てを行うことは、協定違反行為、すなわち一種の契約違反行為と評価できる可能性がある。だとすれば、そうした行為を前提とする県の予算執行行為の差止めを求める住民監査請求が認められる余地は十分あるといえよう。

立山町にある一部事務組合の焼却施設（クリーンセンター）の場合も、持ち込まれる「震災がれき」それ自体は「特定一般廃棄物」ではない。しかし、焼却の際に出る「ばいじん」や「焼却灰その他の燃え殻」については、上と同じく、それが岩手県内で焼却されたときには「特定一般廃棄物」とされるものなのであって、実質的に「特定一般廃棄物」と同一のものであると考えられる。そのため、焼却にあたっては、「特定一般廃棄物」の処理基準に従うことが想定されているようである（事故由来の放射性物質の付着したばいじんを十分に除去できることが確認されている、バグフィルターや電気集じん器の設置のことを指す。特措法施行令 29 条 1 項 2 号等参照）。

つまり、従来同焼却場に搬入されてきた一般廃棄物とは明らかに取扱いの異なる廃棄物が搬入され、焼却されることが予定されているのであるから、それは、同焼却場周辺地区と一部事務組合との間で結ばれてきた公害防止協定が受入れを予定していなかった廃棄物を新たに受け入れることになる、と考えてよいのではなかろうか。したがって、一部事務組合としては、公害防止協定を結んでいる地区住民との、新たな協議等が求められるであろう。単なる「説明会」の開催だけでは足りない。そうした協議を経た新たな住民との合意がない限り、「震災がれき」の受入れ（焼却）は、公害防止協定違反の行為として把握できる余地があり、かかる行為を行うための債務負担行為（委託契約の締結等）や予算執行の差止めを求める住民監査請求が認められる可能性があることになる。

(3) さらに、廃掃法 6 条の 2 第 2 項は、いわゆる「震災がれきの広域処理」の法的根拠たりうるかという論点もある。

¹⁷ 同施行規則 28 条 1 項 6 号に該当するとして、「特定一般廃棄物」とされる可能性もあるが、その場合には、以下の記述はなおさらあてはまる。

廃掃法 6 条の 2 第 2 項は、本件のような、「震災がれき」を当該被災地県の区域外に持ち出して、他県を経由してまたはそれをしないで直接に、他県の市町村が焼却・埋立てを行うという意味での「広域処理」を行うことの法的根拠となりえているであろうか。国をはじめとする行政側はそのように解釈し、政令改正も行っており、そうした解釈のもとで現実には「広域処理」が行われている事例がすでにある。そうであるからといって、その解釈が直ちに正しいといえるであろうか。

同項は、一般廃棄物を市町村が自家処理する場合の基準（これを「一般廃棄物処理基準」という。）およびそれを「市町村以外の者に委託する」場合の基準（これを「委託基準」という。）を、政令（廃掃法施行令）で定めることとしている（前者は施行令 3 条、後者は同 4 条に規定されている。）。委託する場合、「市町村は、委託基準に従った委託及び適切な内容の委託契約の締結等を通じて、受託者が一般廃棄物処理基準に従った処理を行うことを確保しなければならない」¹⁸と解されている。「他者に委託して行わせる場合でも、その行為の責任は引き続き市町村が有する」¹⁹のである。たしかに同項は、市町村が処理すべき一般廃棄物が委託によって市町村域を超えて処理されることをも認める趣旨と考えられる²⁰。そのこと自体を否定するものではないが、問題は、そこにいう「市町村以外の者」とは何（誰）を指すのか、ということである。

今回の「震災がれき」の「広域処理」に関する他の例をみるかぎり、行政側の解釈としては、この「市町村以外の者」には、「他市町村」が含まれ、また、「都道府県」も含まれるとしていることがわかる。2011 年 7 月の施行令改正による附則 4 条により、これまで禁じられていた「再委託」が認められることになったが、これについては、いったん「被災地域以外の都道府県に委託」し、それを「当該都道府県内の市町村に再委託」することをも可能にする趣旨で設けられた規定だという行政側の説明がなされている。

しかし、施行令 4 条の委託基準をみると、たとえばその 2 号や 9 号などの規定の仕方からしても、受託先としては、「一般廃棄物処理業者」を想定しているように読めるのではなかろうか。

施行令 4 条 2 号は、「受託者が法第 7 条第 5 項第 4 号イからヌまでのいずれにも該当しない者であること」と規定する。法第 7 条第 5 項第 4 号イからヌまでというのは一般廃棄物処理業の申請者の欠格事由を定めた規定である。

また、施行令 4 条 9 号は、市町村が一般廃棄物の処分を委託する場合にはその市町村が処分等の場所または方法を指定することという同条 7 号の委託基準に従って指定された一般廃棄物の処分等の場所が、「当該処分…を委託した市町村以外の市町村の区域内にあるとき」は、その市町村に対し一定事項を通知することを規定している。他市町村に対し委託することを想定しているならば、こうした規定の必要はない。

さらに、施行令 4 条 1 号は、受託者について、「受託業務を遂行するに足りる施設、人員及び

¹⁸ 廃棄物処理法編集委員会編著『廃棄物処理法の解説 平成 21 年版』（財団法人日本環境衛生センター、2009 年）62 頁。

¹⁹ 同上。

²⁰ 同 62 頁には、「上記については、市町村域を超えて処理する場合も、同様の対処が必要であることは言うまでもない」とする記述もある。委託を行うことにより市町村域を超えた処理がありうることを、当然の前提としているのである。

財政的基礎を有し、かつ、受託しようとする業務の実施に関し相当の経験を有すること」と定め、同3号は「受託者が自ら受託業務を遂行すること」を定めている。

これらの規定の仕方を総合的に判断すれば、法は、受託者として、一般廃棄物処理事業者である個人または法人を想定しているものと考えられる。

2011年7月の施行令および施行規則改正では、受託者が自ら受託業務を行うという要件²¹をはずし、それ故、受託者が受託業務のうち再受託者に対し再委託しようとする部分については、その「業務を遂行するに足りる施設、人員及び財政的基礎を有」すること²²を要しないとされた。ただし、再委託をする場合、受託業務のうち再委託しようとする部分も含め、受託業務全体の実施に関し相当の経験を有することが必要である（新令附則4条の規定により読み替えて適用する同令4条第1号）。この場合の「相当の経験」とは、たとえば、受託業務に係る廃棄物と類似の性状を有する廃棄物の処理を自らまたは他人に委託して適正に実施した経験があれば足りるといえるのが行政解釈である²³。ここでいう受託者の要件を、たとえば富山県のような自治体が充たすといえるのであろうか。富山県がここでいう「相当の経験」を有しているといえるかは疑問である。

また、やや法技術的な観点になるが、上の「他人に委託」という表現は、委託者が自治体である場合には、通例、用いられない。たとえば、廃掃法6条の2第6項にも「他人に委託」という文言がみられるが、その際の主語である委託者は「事業者」なのである²⁴。同6条の2第2項や第3項では、「市町村」が一般廃棄物処理を委託する場合には、「市町村以外の者」に委託することとの対比からも、再委託をするときの受託者とは、法令上の通常用語でいえば、「事業者」（一般廃棄物処理事業者等）を指すものと考えられる。もっとも、この点だけでは、この受託者に都道府県が絶対に含まれないとまではいえないであろう。

これまで、市町村の行う一般廃棄物の処理（収集、運搬および処分）の委託については、すでに述べたように、廃掃法6条の2第2項（および第3項）の定める委託基準に従ってなされてきた。その際、受託者としてはまずは一般廃棄物処理業者等の事業者が想定されていたのである。実際、処理の権限・責任のある市町村（一部事務組合を含む）から他の市町村に委託がなされたということは、一般廃棄物に関してはそれほど一般的ではなく、あったとしても近隣の市町村に対しての委託であるといえるであろう。もちろん、法に従った委託が行われた場合、処理する場所が市町村の区域外であることはありえたとし、法もそれを想定した規定を設けている（廃掃法施行令4条9号参照）。しかし、それは、本来ならば「事業者」への委託を前提とする規定なので

²¹ これは再受託者の資格要件のひとつ＝再委託基準のひとつとなっている。

²² これも再受託者の資格要件のひとつ＝再委託基準のひとつである。

²³ 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「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令の一部を改正する政令等の施行について（通知）」（環廃対発第110715001号、2011年7月15日）の「第二改正の内容」のうち「3 特例の内容」参照。

²⁴ 廃掃法6条の2第6項は、「事業者は、一般廃棄物処理計画に従ってその一般廃棄物の運搬又は処分を他人に委託する場合その他その一般廃棄物の運搬又は処分を他人に委託する場合には、その運搬については第七条第十二項に規定する一般廃棄物収集運搬業者その他環境省令で定める者に、その処分については同項に規定する一般廃棄物処分業者その他環境省令で定める者にそれぞれ委託しなければならない。」と規定していることから、それがわかる。

ある。また、それ以外にも、産業廃棄物の場合には、事業者が自らまたは産廃処理事業者に委託して処理を行う過程で、もともとの産廃を排出した地域を包含する市町村から、他の市町村または他県へと産廃が持ち込まれるということが行われてきた²⁵。つまり、そうした意味での「広域処理」は産廃については行われてきたし、廃掃法の関係法令による法体系は、それを認めてきたのである。しかしながら、一般廃棄物については、そのような意味での「広域処理」は認められていないか、認められるとしても、受託者である事業者が委託市町村の近辺に処理施設を有しているとか、近隣市町村への委託を行う等のまれな場合にのみであると考えられる。一般廃棄物の処理は、そのような法構造または処理原則のもとで行われてきたと考えられる。

とするならば、「当分の間」であれ、そうした法構造または処理原則を転換し、他の自治体による一般廃棄物の処理を認めようとするのであれば、明確な法改正によって行われるべきだったのではなかったか。今回のように、たんに「委託基準」なり「再委託基準」の問題として、政省令の改正のみで「震災がれき」の「広域処理」が、他の自治体によって行われうるとする行政解釈には、ここに述べてきたような疑問や問題があるといわざるをえない。

以上からして、私見では、廃掃法6条の2第2項は、「震災がれき」の「広域処理」の法的根拠とはなりえず、それを行うことは違法の非りを免れない。「震災がれき」の広域処理は廃掃法が認めるものではないと考えられるのである。したがって、そのような行為に対し、地方公共団体が債務負担行為や支出を行うことも、違法と評価されることになる。

(4) もう一つ、住民監査請求においては、請求の対象となる行為が財務会計行為にあたり、それが違法な場合であっても、当該自治体に損害や損失が発生しないのであれば、監査請求の要件を充たさないものとして請求を却下することができると解せられるのかという論点も挙げられる。

事例2および3において、監査委員は、こうした損害・損失の発生が住民監査請求の適法性要件となるということを当然視している。この論点は、従来、住民訴訟においても議論されてきた。

1963年の改正前の地方自治法のもとであるが、住民による自治体への寄付の契約の無効確認が住民訴訟として請求された事案において、最高裁は、「公金の支出、義務の負担ないし財産上の損失を伴わない単なる収入を発生させるにとどまる行為は、かりにそれが違法な場合であっても、同条4項所定の住民訴訟の対象とすることはできないものと解するのが、相当である」（最判昭48・1・27集民110-545）と判示した。その原審である広島高裁は、契約締結が住民訴訟の対象となるには「地方公共団体の公金や財産等に対し損害をもたらすような行為であることを要する」（広島高判昭43・8・12判時555-35）としている。このような考え方は、損害発生要件説と称される²⁶。この説は、「住民訴訟の目的（保護法益）を自治体の財産的損害の回復ないし防止にあると把握するもの」だが、これに対し、「住民訴訟の目的が『財務会計行政の適法性確保』にあるとみて、財産上の損害を訴訟要件とすべきでないとする有力説が存在する」という指摘²⁷もな

²⁵ 他県からの産廃の持ち込みに対して、産業廃棄物税を設けている自治体もある。

²⁶ 確井光明『要説 住民訴訟と自治体財務』（学陽書房、2000年）61-62頁参照。確井自身は、この説の代表的論者として、関哲夫（『住民訴訟論 新版』（勁草書房、1997年））を挙げている。

²⁷ 確井・前掲書61頁。この有力説として確井が挙げているのが、園部逸夫編『住民訴訟』（ぎょうせい、1988年）62頁（曾和俊文執筆）である。曾和俊文本人は、この説を、財務会計法秩

されている。この後者の考え方に立てば、事例で取り上げた住民監査請求も監査請求の要件を充たしていると解される余地が十分にあるのであって、その場合には、監査委員は本案審理を行い、当該行為の違法性・不当性の有無の判断をしなければならなかったということになる。この立場に立たないとしても、「具体の財務会計行為ごとに、判断していくのが適当」と考える論者も存在する²⁸。ましてや、請求人主張のように財務会計行為としてのがれき広域処理の委託契約が違法であるとしたら、補助金適正化法上のチェックを受け岩手県に対する国からの交付金支給がなされなくなる可能性があり、ひいては、その際に、受入側として事情確認を怠った富山県・一部事務組合にも双務責任が発生し、損失を被る事態となることもないとはいえない。少なくとも、請求人がその可能性を提起しているのに、請求の要件を充たさないとして、当該論点に関する判断を行わない監査委員の態度には疑問が残る。

(5) そのほかにもいくつかの論点、問題点が存在する。

たとえば、前記の事例において、監査委員は、「財務会計上の行為について個別的、具体的にその違法性を主張しているものとは認められない」といった評価をしていることが多い。しかし、事例として挙げた住民監査請求においては、「当該行為を他の事項から区別して特定認識できるように、個別的、具体的に摘示すること」(最判平2・6・5民集44-4-719)は行われていると考えられ、監査委員のいう「個別的、具体的〔な〕違法性の主張」であるか否かは、本案審理の段階で判断すべき問題であるように思われる。

また、違法な再々委任か否かの点にしても、請求人の主張に個別的、具体的な反論を行うのではなく、国の解釈をただそのまま伝えるという監査請求人の態度にも問題がないとはいえない。国の解釈に自治体が異論を挟むのは、現実問題としては難しいであろうが、この件に関しては自治体が国の解釈に縛られるというわけではない。かりに請求人の主張を認めないにしても、その場合、監査委員はより丁寧に反論を行うことが求められよう。監査委員自らが、請求人の主張内容について自覚的、内在的な検討を怠り、国のいうがまま、なすがままの態度をとるとすれば、それこそ地方自治の破壊または空洞化になりかねないのであるから、それは避けねばならない。

おわりに

「震災がれき」の広域処理については、以上に述べてきたように、様々な法的問題点が存在した。そこには、憲法上の地方自治保障に関わる問題も存在した。

ここで、あらためて、放射性物質の扱いや処理の基本原則について述べておきたい。原子炉等規制法や放射線障害防止法などこれまでの日本の法制度では、放射性物質は、「その場で処理する」ことが原則とされてきた。放射性物質の拡散をさせず、管理区域内で厳重に管理するのが基本とされてきたのである。つまり、放射性物質はできるだけコンパクトにして閉じ込めるべきなので

序違反を損害とみる「抽象的損害説」と称している。

²⁸ 碓井・前掲書 62 頁。

あって、東日本大震災によって広範囲に飛び散った放射性物質については、まずはそれをしっかり集めて、保管することを考えるべきだったということができよう。まずは、この原則を確認する必要がある。

しかし、現在の日本の法制度では、この原則に対するいわば例外として、原子炉等規制法の1995年改正による「クリアランス制度」が導入されている。この制度は、原子力施設等の解体により出てきた多量の廃資材の「有効利用を図る」ため、「放射能濃度が著しく低いことを保安院が確認した場合には、再生利用等ができる」²⁹としたものである。

したがって、現行法上、一定の放射能濃度以下の場合には、「再生利用」ができる、つまり建築資材や埋立資材などにも利用できるし、また、廃棄処分する場合には廃掃法上の産業廃棄物として扱うことができるということに、すでになってしまっているのである。それは「一定の放射能濃度以下の場合」とされているが、この放射能濃度については核種によって異なった値が設けられている。たとえば、半減期30年のセシウム137の場合は、100ベクレル/kgを超えないこととされる³⁰。こうして、法制度としては放射性物質の拡散を防止するという原則に対する「例外」が認められているわけであるが、このような「例外」規定を設けること自体に対する批判論もありうる。やはり、先の放射性物質の取扱いに関する基本原則に立ち返って、その重要性を再確認すべきであろう。低線量被曝や内部被曝のリスクがこれまで原発推進側が述べていた以上に大きいという見解もみられる³¹。また、「震災がれき」固有の問題として、津波堆積物の付着など、他の有害物質も混在していて分別困難なものが多いという状況もある。これらを考慮したうえで、「震災がれき」については、「閉じ込め、拡散させず」を原則とすべきとする専門家や政治家、市民らが多く存在することにも留意されるべきである。

ところで、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理に関する基準等」（環境省告示第76号、2012年4月17日）は、以下のようなことを定めている³²。まず、①「焼却・溶融等の処分を行う場合の災害廃棄物の受入基準」については、「焼却灰等の放射能濃度が8,000ベクレル/kgを下回るようにするために、災害廃棄物のみを焼却する場合であっても、受入災害廃棄物の放射能濃度が240ベクレル/kg以下であることを目安とする」とされる³³。そして、②「災害廃棄物の再生利用を行う場合の基準」については、「再生利用した製品の平均的な放射能濃度が、市場に流通する前の段階で100ベクレル/kg以下となるようにする」。さらに、③「焼却等を行わない直接処分（埋立）を行う場合の基準」については、「受け入れる災害廃棄物の平均的な放射能濃度が、8,000ベクレル/kgを下回ることとする」とされた。

²⁹ 原子力安全・保安院放射性廃棄物規制課「原子炉等規制法におけるクリアランス制度について」。これは、PDFファイルとして、経済産業省のWebサイトから入手できる。

³⁰ ベクレルとは、「1秒につき、原子核が何個壊変するか」の数字。ここで、壊変とは、放射性物質がエネルギー（放射線や熱）を出して別の物質になることを言う。このときに出てくる放射線には、 α 線、 β 線、 γ 線があり、出て来る熱は崩壊熱と呼ばれる。本文にある100ベクレル/kgとは、「1kgあたり、1秒間に100個の原子核が壊変する」ということ。

³¹ たとえば、小出裕章『小出裕章が答える原発と放射能』（河出書房新社、2011年）62頁以下、矢ヶ崎克馬・守田敏也『内部被曝』（岩波書店（岩波ブックレット832）、2012年）など参照。

³² なお、以下の放射能濃度は、セシウム134と137との合計をいうのみで、他の核種は含まれてはいないことに注意されたい。

³³ 焼却等を行えば、放射能濃度は30倍以上に「濃縮」されるという。

こうした国の基準に基づいて「震災がれき」の広域処理が行われた結果、放射性物質が拡散されてしまったのである。富山県の場合、先に紹介した「覚書」では、国のクリアランスレベル（100ベクレル/kg）以下の放射性セシウム濃度の廃棄物を受け入れるとしていた。それを超える廃棄物については「岩手県にお返しする」との方針が述べられたこともあったが、それに対する各方面からの批判があったことを受けて、のちにそうした場合には他の可燃物を混ぜて 100 ベクレル/kg以下とするという方針に変わったという。現に、焼却の際には、受け入れた「震災がれき」を他の一般廃棄物と混ぜて（「薄めて」!）焼却していたのである。このような「混ぜれば薄くなる」という発想にも疑問を持たざるを得ない。まるで公害規制における「濃度規制」的な考え方である。そうではなく、「総量規制」的な発想や「予防原則または予防的アプローチ」が必要なのではなかろうか。

近年、環境法の分野では、予防原則（precautionary principle）または予防的アプローチ（precautionary approach）の必要性・重要性が唱えられてきている。予防原則・予防的アプローチとは、重大または回復不能な損害が発生するおそれがある場合に、完全な科学的根拠がなくとも、環境の悪化を予防すべきであるという考え方を指す。この考えは、法的に明文化されているとはいえないにしても、今日では、人の健康保持や環境保全に携わる行政の活動指針として尊重されるべきものとなっているといえよう。「震災がれき」焼却灰の埋立処分の場合も、住民の人権保障のための活動を行うことをその存在意義とする行政には、こうした観点からのアプローチも必要と考えられるが、この点に関する行政の側からの説明や意見表明も未だなされていない。

本稿で扱った「震災がれき」の広域処理については、結局のところ、国民・住民に対する十分に正確な情報が示された上での国民的議論とはならなかった。その状況は、福島第1原発事故前の「安全神話」の作られ方と似ている。それにかかわる登場人物の顔ぶれも同じように思われる。相変わらず「原子カムラの住人たち」による「情報操作」がなされているのかもしれない。かくして「震災がれき」広域処理は進められてしまった。この過程自体が、民主主義、住民自治の実現の困難さの問題を提起しているといえる。他方で、この問題を契機に、たとえば生活環境をめぐる課題や、食の安全とか子どもの健康の問題を考えたり、特定秘密保護法制定にかかわって民主主義の大切さを意識し話し合うようになったりと、個々人の多様な繋がりあいが出てきているということもまた事実である。住民それぞれの自覚的な活動、運動が生まれてきていることである。そうした人びとのなかから、今回の住民監査請求の請求人のような「ものいう住民」が出てくるのだとも考えられる。行政の側も、「ものいう住民」を毛嫌いして排除するという姿勢ではなく、むしろ行政活動に関心を持ってくれる人と理解し、いかにしてそうした人びとが主体性を持って行政活動にかかわるようになるかを考え、そのための仕掛けを工夫すべきであろう。行政活動の存在意義または公共性は、中心的には国民・住民の人権保障の実現にあるのだし、その手段として、民主主義を実現することにある³⁴のであるから。

³⁴ 室井力「現代行政と行政の民主的統制」同『行政の民主的統制と行政法』（日本評論社、1989年）所収9頁。