

公共施設下水道未接続違法確認等請求事件

訴訟物の価格 金1,600,000円

貼用印紙額 金13,000円

訴 状

原告 寺町知正

被告 岐阜県山県市長 林宏優

〒501-2113 岐阜県山県市高木1000-1

電話：0581-22-2111（代表）

FAX：0581-27-2075（代表）

2014年5月23日

岐阜地方裁判所民事部御中

原告 寺町知正

〒501-2112 岐阜県山県市西深瀬208-1

TEL・FAX 0581-22-4989

請 求 の 趣 旨

1. 被告が、公共施設の合併浄化槽を公共下水道に接続していないことは違法であると確認する。
2. 被告が、林宏優及び岐阜県環境整備事業協同組合並びに日本環境クリーン株式会社に対して、金1341万4千円を支払えと請求することを怠ることは違法であると確認する。
3. 被告は、林宏優及び岐阜県環境整備事業協同組合並びに日本環境クリーン株式会社に対して、金1341万4千円及びこれに対する本訴状送達の日翌日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うように請求せよ。
4. 被告は、公共下水道未接続の公共施設の合併浄化槽の維持費を支出してはならない。
5. 訴訟費用は被告の負担とする。
との判決、並びに第3項につき仮執行の宣言を求める。

請 求 の 原 因

第1 当事者

1. 原告は山県市に居住する住民である。
2. 被告岐阜県山県市長林宏優は、山県市の執行機関である（以下「被告」という）。

第2 住民監査請求前置

1. 原告は、2014年2月26日、山県市監査委員に対して住民監査請求を行った（甲-1）。
2. 山県市監査委員は、同4月25日付けで、未接続を追認する「棄却」という監査結果を出した（甲-2）。
3. 住民監査請求人は、監査結果は不合理で、とうてい納得できないので本件訴訟を提起する。

第3 本件請求の概要、状況や背景説明

1. 事案の背景と問題点

下水道の整備等にもなう急激なし尿収集・運搬の減少により経營業務に打撃を受ける「し尿処理業」等（し尿運搬業者・浄化槽清掃業者）に関して、国は、1975年（昭和50年）5月に、「下水道の整備等に伴う一般廃棄物等の合理化に関する特別措置法」（以下「合特法」という）を制定した。目的は、業者への支援策として、経営の近代化、規模の適正化を図るための計画を策定し、措置をとることで、し尿及びし尿汚泥の適正な処理に資するためである。

岐阜県においては、2003年（平成5年）ごろ、岐阜県庁をたぐさんのバキュームカーが取り囲み、県内の住宅や施設の汲み取り業務などが1か月ほど行えなくなったことは衝撃的だった。県は、同年8月に、当時の衛生環境部長・農政部長・土木部長の3部長名で、「下水道整備等に伴う合理化基本方針」という通知文を出し、各市町村に合理化事業計画の策定補償の実施、補償の方法、代替業務例などを示した。

県内各市町村は、これを受けて2005年（平成7年）から2007年（平成9年）ごろにかけて業者と協定書を結んでいった。俗に、グランドルールという。

このような経過で業者への”補償”等が続けられている。とはいえ、合特法の趣旨を逸脱した過剰な状況が存在する。

問題点は、①「法令規定を超える過剰な便宜供与＝未接続によって損害が発生していること」、②「随意契約による業務委託は違法で損害が発生していること」である。この①もしくは②について、岐阜県内の市町村はもちろん、全国的に同様の問題が存在していることがうかがえる。

なお、本件は、前者①の問題を整理するものである。

2. 山県市の現状

公共下水道の整備にもなう、下水道の対象区域が広がっている。

下水道法及び山県市下水道条例（以下「下水道条例」という）は、公共下水道の供用が開始された場合、「3年以内に下水へ接続すること」を義務付けている。そこで、山県市は、公共下水の管路工事が完了した地域の順に、該当エリアの市民には、「供用開始から3年以内に下水へ接続すること」を求め、チラシも配布して周知している（甲-4）。経済的困窮世帯、高齢世帯にも例外はない。

他方で、「公共下水道エリア」における山県市の公共施設の浄化槽9件は、地域の下水供用開始後「4年から6年」経過しても接続していない（甲-3）。

3. 本件協定

前記第1項で述べた業者と協定は、当初は「高富町における合理化問題に関する協定書」（H8年12月5日）の三者協定である。それを前提に、「山県市下水道整備に伴う事業転換計画」（H19年3月／日本環境クリーン株式会社）（「当社と連帯責務者である岐阜県環境整備事業協同組合は合理化事業転換業務を受託する」との旨の明記がある）され、併せて「合理化協定に基づく合理化事業計画見直し確認書」（H19年3月27日）（甲・山県市長、乙・日本環境クリーン株式会社、丙・岐阜県環境整備事業協同組合）が結ばれている。さらに、「合理化協定に基づく合理化事業計画中間見直し確認書」（H23年2月2日）が結ばれている。（以下、一括して「協定」という）。

協定は、簡潔に言えば、業者の仕事の確保として相応の業務を委託することの約束である。

4. 市は未接続の大部分を放置する方針

この未接続問題について、原告が、2013年12月議会の一般質問で「下水道法及び下水

道条例に違反している」と市の見解を尋ねたところ、市長は「未接続は適切ではない」、副市長は「未接続の状況は適当でない」との旨を答弁した。

それにもかかわらず、先の2014年3月議会に提案された新年度予算では、ごく一部しか接続が予定されていない。接続予算を計上したのは小規模な6施設だけであり、浄化処理予定人員で見れば、約1600人のうち1/4程度、約400人分だけである。

第4 「怠る事実」である

下水道法及び下水道条例4条に違反して、9施設（訴状別紙）につき「4年以上、下水に接続していない」ことは、地方自治法242条第1項で規定する違法な「**財産の管理を怠る事実**」に該当する。

また、当該「怠る事実」によって生じた金銭的損害1341万4千円（訴状別紙）の回復を放置していることも同1項の違法な「**債権の管理を怠る事実**」である。

なお、訴状別紙において損害額がマイナスとなっている2施設分を除けば、7施設の未接続による損害額は1408万円である。

第5 「怠る事実」が許されない理由や違法性

1. 下水道法及び下水道条例違反

下水道法10条は、「**公共下水道の供用が開始された場合、遅滞なく、下水を公共下水道に流入させる排水管を設置しなければならない。**」とし、同11条の3は、「**公示の下水処理開始日から3年以内に、その便所を水洗便所(污水管が公共下水道に連結されたものに限る)に改造しなければならない。**」としている。3年を経過してもなお市の合併浄化槽を下水に接続していない事実は、前記の両規定に違反している。

市長が提案し、議会が議決して成立、公布された下水道条例4条は、「**公共下水道の供用開始の日において排水設備を設置すべき者は、当該日から3年以内に当該排水設備を設置しなければならない**」と下水道法より明確であるにもかかわらず、市自ら下水道条例に違反している。

2. 合特法違反

合特法による代替業務は、過剰に発生させる必要はなく、バランスが保たれた状態であれば良いのだから、山県市の公共施設の未接続を適法とする理由にはならない。市の現在の代替業務発注は合特法の趣旨を越えており、職員に許された裁量の逸脱として違法である。

これは、下記判例などからも明らかである。

(1) 「随意契約は違法」 伊万里市長に百万円支払い命令。支援の必要性自体を否定

「・・・裁判長は、合特法による支援について『随意契約を選択する場合、他の支援方法に比べ、その必要性は厳格に審査されなければならない』と強調。その上で『し尿処理量は減少せず、業者の収入も増加しており、下水道の供用によって業者が打撃を被ったとは言えない』とし、支援の必要性自体を否定した。」（出典／佐賀新聞 2011年1月21日）

(2) 業者(原告)が阿久根市による他の業者の許可の取消を求めた裁判

「合特法の立法趣旨に照らせば、同法は既存の許可業者の個別の経済的利益をも保護するものではあるが、・・・受ける著しい影響を緩和するという限度での利益保護に限られるというべき。」「関連法令たる合特法の趣旨及び目的を参酌したとしてもなお・・・既存の許可業者の経済的利益を広く保護する趣旨に出たものと解することはできない」（鹿児島地裁平成21（行ウ）14号平成22年5月25日判決）／福岡高等裁判所宮崎支部も同旨で控訴を棄却

(3) 浄化センター維持管理業務を随契すれば地方自治法違反の可能性大

「(合特法で)市町村が支援するか否か、支援するとしてどのような内容の措置を講ずるかは、市町村が裁量で決定できる」「維持管理業務を随意契約の方式により締結すれば、地方自治法第234条第2項、同法施行令に違反することとなる可能性が大きい」(福岡高裁H17年12月22日判決・判例地方自治281号61頁等)(出典/松阪市入札等監視委員会平成23年6月6日付け「平成22年度入札制度及び運用に関する意見書」6及び7頁)

3. 本件協定は地方自治法違反

地方自治法2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」とし、同16項は「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」としている。

市の本件怠る事実は、下水道法、下水道条例、合特法違反であり、合理的な根拠なく不当に過剰な業務提供を約束した本件協定は、前記14項に違反した協定であるから、本件に係る市の事務処理は前記16項に違反している。

4. そもそも本件協定は無効

同17項は、「前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする」としていることから、そもそも本件協定は無効であった。少なくとも、合特法の趣旨を超え、もしくは逸脱した過剰な業務の約定部分には効力がない。

5. 随意契約は違法

地方自治法234条第2項は、「随意契約は、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる」として入札による契約を原則とし、同法施行令167条の2は、「随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする」として随意契約は限定的に容認されている。

本件において、前項で述べた合特法の趣旨を超え、もしくは逸脱した過剰な業務に関して、当該業務を実施し得る業者は周辺に多数存在するにもかかわらず、特定業者と固定的・排他的に契約し続けていることは、地方自治法234条第2項、同法施行令167条の2に照らして違法な随意契約である。

6. 債権の放置は違法で許されない

本件未接続によって、市に生じた損害の回復を怠ることは、地方自治法242条第1項で規定する違法な「債権の管理を怠る事実」である。

客観的に存在する債権を放置することは許されず、地方公共団体の長に裁量はない。

被告が本件損害の回復を怠ることは違法であり、許されない。

「地方公共団体が有する債権の管理について定める地方自治法240条、同法施行令171条ないし171条の7までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使について裁量はない」(最高裁H16年4月23日第2小法廷判決/H12年(行ヒ)246号)

第6 山県市の損害と関係者

1. 市の損害

(1) 未接続の9つの合併浄化槽施設の年間の維持費は986万円、下水に接続したときの下水使用料予測は526万9千円であるから、未接続によって毎年459万1千円の損害が市に発生している。4年以上未接続施設の損害合計額は1341万4千円である（訴状別紙）。

なお、げんき広場の2件の維持費と使用料は庁舎に含まれているとして明らかにされていないので、正確な金額は監査委員による特定を待つしかなかったが、特定されなかった。

(2) 下水道事業は被告が莫大な借金（起債）をして継続しているところ、その償還のためには、工事完了・供用開始エリアの下水接続率が向上して下水道使用料収入が増加することが不可欠である。しかし、山県市内は下水接続率が低く、市自体の未接続が市民に対して未接続の範となっている。同時に、市の未接続による下水道使用料の未歳入は償還の負担を増大させている。

2. 関係者と責任の所在

(1) 談合などの事案では、主として業者側に責任が偏るが、本件のように「協定」があるケースにおいては、責任は市及び協定相手方の双方にあるというべきである。

この時の市の職員は損害賠償責任、相手方は損害賠償責任もしくは不当利得返還責任を負う。

(2) 市の2014年度の新年度予算では、市民税の歳入増を見込み、借金である起債残高は大幅に減少するとし、市長の提案説明では「積極的な予算編成に努めた」と表明された。即ち、財政的には、本件の浄化槽撤去を含む接続予算を組むことが容易にできたのは明らかだ。

しかも、市長は2013年12月議会答弁で「未接続は適切ではない」としたのだから、市長の故意・過失責任は格段に重くなった。

3. 未接続が放置されることで生ずる今後の損害も、順次、怠る事実と認識されてくる。

第7 本件住民監査請求には1年ルール適用がない

本件怠る事実は、三者協定の背景の威圧等による不法行為に基づくものである。

不法行為に基づく怠る事実（真正怠る事実）には、地方自治法242条2項「前項の規定による請求は、当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過したときは、これをすることができない」とのいわゆる「1年ルール」の適用がないことは確定している。怠る事実が継続している限り住民監査請求の対象である。これは、以下の最高裁判決に照らして明白である。

「本件監査請求を遂げるためには、監査委員は、県が請負契約や代金額が不当に高いか否かを検討せざるを得ないが、契約締結や代金額の決定が財務会計法規に違反するとされて初めて損害賠償請求権が発生するのではなく、談合に基づく入札と契約が不法行為法上違法の評価を受け、これにより損害が発生したことなどを確定しさえすれば足りるから、本件監査請求は契約を対象とする監査請求を含むものとみざるを得ないものではないから、本件規定の適用がない。」（最高裁第3小法廷H14年7月2日判決／H12年（行ヒ）第51号）

「本件監査請求中上記怠る事実について監査を遂げるためには、監査委員は、被上告会社9社について上記行為が認められ、それが不法行為法上違法の評価を受けるものであるかどうか、これにより県に損害が発生したといえるかどうかなどを確定しさえすれば足りる。」（最高裁第1小法廷判決H14年10月3日／H9年（行ツ）第62号）

第8 本件請求

1. 怠る事実の違法確認の請求（請求の趣旨－1. 2）

（1）（請求の趣旨－1）原告は、地方自治法第242条の2第1項3号に基づき、「公共施設の合併浄化槽を公共下水道に接続していないこと」につき（訴状別紙）、被告の怠る事実が違法であることの確認を求めるものである。

（2）（請求の趣旨－2）原告は、同法3号に基づき、「林宏優及び岐阜県環境整備事業協同組合並びに日本環境クリーン株式会社に対して、金1341万4千円を支払えと請求することを怠ること」につき（訴状別紙）、被告の怠る事実が違法であることの確認を求めるものである。

2. 返還命令の請求（請求の趣旨－3）

原告は、同法4号に基づき、林宏優及び岐阜県環境整備事業協同組合並びに日本環境クリーン株式会社に対して、金1341万4千円（訴状別紙）及びこれに対する本訴状送達の日から翌日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うように請求することを求めるものである。

3. 差し止め請求（請求の趣旨－4）

原告は、同法1号に基づき、「公共下水道未接続の公共施設の合併浄化槽の維持費を支出してはならない」との今後の支出の差し止めを求めるものである。

第9 本件の特殊性

原告は、本件事案の早期決着を求めるものであり、この点、2013年12月議会以降は被告と共通認識になっているという特殊性がある。

よって、以下を求める。

- ① 第3の3項で述べた協定書については、協定締結当事者の被告が提出することがもっとも疎明力が高いから、被告からの提出。
- ② 「公共下水道事業公共施設下水道接続状況（平成25年3月末現在）」（甲－3）にかかる未接続施設の維持費の確定のために当該各施設の維持管理費の契約額が明らかとなる資料、下水道に接続した場合の使用料の推定額の根拠と当該金額の分かる資料は、被告しか保有していないから被告からの提出。
- ③ 答弁書における「山県市は、本件訴訟の速やかな決着を求める」旨の表明。

以上のこと

が速やかに達せられれば、原告は、早期決着の共通認識に立つものとして、ただちに、請求の趣旨－2及び3項につき、取り下げを申し立てる。

以上

《添付別紙》 「山県市の公共施設合併処理浄化槽の4年以上の下水道未接続による損害額」市が作成した「公共下水道事業公共施設下水道接続状況（平成25年3月末現在）」（甲－3）を本件訴訟のために原告が編集して作成した。

《証拠方法》 証拠説明書（1）記載の甲－1ないし4。
その他、口頭弁論において、必要に応じて、提出する。