

4 .平成 15 年 10 月 15 日に、D 社から申出書が提出されたが、同意書がない等の不備により受け付けはせずに預かったという形を取り、以後、行政指導を続けた点について。

- ( 1 ) 申出書について、受付けではなく預かった理由について、環境局の説明によると、書面要件は整っていたが、隣接事業者の同意書や地元自治会との協定書が締結されておらず、環境局として地元の合意形成が図られていないとの認識を持った、都市計画審議会への付議を必要とする施設である<sup>注1</sup>ので、このまま受け付けても今後の手続きも止まるとの判断により受け付けなかった、事業者からも、まもなく地元の一定の理解が得られるとの話を聞いており、返却せずに一時的に預かるという形をとったが、硫酸ピッチの不法投棄問題の対応に追われ、D 社へのその後のフォローができないままとなってしまった、とのことである。(参考：産業廃棄物処理施設設置に係る手続きフロー(神戸市産業廃棄物処理施設指導要綱より抜粋) 資料 1 - 21)
- ( 2 ) これらについて、書類によれば、現在預かっている申出書( 資料 1 - 22 )には、申請日が空白であるとともに受付印も押印されていないことを確認した。
- ( 3 ) まず、受付けを留保したことについては、すでに検証のとおり、本件について地元の自治会から反対運動が起こっていることや隣接事業者からも陳情書が提出されていることなど、環境局として地元合意が形成されていないと判断するに足る状況であったと認められること、申出書の提出のあった平成 15 年 10 月 15 日の段階で、同意が取れるまでの間、受け付けはせず預かるという旨の環境局の指導方針を事業者も理解していたこと(関係職員からの事情聴取による)、仮に受け付けても、建築基準法第 51 条の許可にあたって、周辺住民等の同意が取れていることが要件となっており( 3 局合意文書 資料 1 - 23 ) 環境局として都市計画審議会への付議など、以後の続きができないと判断せざるをえないこと、したがって、通常の手続きに比べても申出書を預かったことにより D 社に具体的な不利益を及ぼしたことになること、等を踏まえると、これが直ちに不適切な措置であるとまではいえない。
- ( 4 ) 次に、D 社が市に対して、当該申出書を正式に受け付けてほしい旨、要請していたという点について、関係職員からの事情聴取によると、平成 16 年度に入って数度、D 社からその意向が表明されたが、従来どおりの指導方針を返答したことを確認しており、D 社が当該行政指導に真に従わないのであれば、「神戸市行政手続条例」第 30 条<sup>注2</sup>の趣旨からも、許可申請という形で権利を行使することもできたが、そうした権利を行使していなかった。
- ( 5 ) しかし、一方で、環境局の内規である「許可申請及び届出に係る事務処理要領」( 資料 1 - 24 )において、「書類に不備があれば、預からずに業者に持って帰らせる。」と規定されているにもかかわらず、預かるという取り扱いをしていること、平成 15 年 10 月から今日に至るまでの約 2 年 7 月という期間、預かるという取り扱いを続けて

いることは、相当長期であるといえること、同事務処理要領では、相談に対する対応記録の作成や、指導内容を指導経過簿に記載するといった手続きが定められているが、こうした記録がなかった、といったことを確認している。

(6) 以上を踏まえると、D社からの申出書を受付せずに預かるということ自体については、上記の理由や事情聴取より不正な意図はなく、神戸市行政手続条例に違反するものでないと認められる。

しかしながら、局内の内規である事務処理要領に即した事務処理を行っていなかった事実は明らかであり、特に、相当長期間にわたり申出書を預かっていたことについては、D社とこの間も協議を継続していたとはいえ、事務処理としてはきわめて不適切で、職務上の義務違反と解される。

また、同事務処理要領が所属職員に対して十分に周知徹底されず、運用されていなかった面もあり、あわせて不適切といわざるを得ない。

なお、環境局では、D社から平成18年3月31日付で隣接事業者の同意書・協定書を取得したとの報告を受け、以後4回にわたって、今後の事務手続きの打ち合わせを行っているが、その中で、施設配置図の修正の申出がD社からなされている状況である。

注1：

「建築基準法」抜粋

(卸売市場等の用途に供する特殊建築物の位置)

第五十一条 都市計画区域内においては、卸売市場、火葬場又はと畜場、汚物処理場、ごみ焼却場その他政令で定める処理施設の用途に供する建築物は、都市計画においてその敷地の位置が決定しているものでなければ、新築し、又は増築してはならない。ただし、特定行政庁が市町村都市計画審議会の議を経てその敷地の位置が都市計画上支障がないと認めて許可した場合又は政令で定める規模の範囲内において新築し、若しくは増築する場合においては、この限りでない。

注2：

「神戸市行政手続条例」抜粋

(行政指導の一般原則)

第29条 行政指導にあっては、行政指導に携わる者は、本市の機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容が相手方の任意の協力によって実現されるものであることに留意しなければならない。

2 行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。

(法規申請に関連する行政指導)

第30条 法規申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導にあっては、行政指導に携わる者は、法規申請をした者(以下「法規申請者」という。)が当該行政指導に従う意思がない旨を明確に表明したにもかかわらず当該行政指導を継続すること等により当該法規申請者の権利の行使を妨げるようなことをしてはならない。

(公益上重要な行政指導)

第31条 災害の防止,市民生活の安全性の確保,自然環境の保全その他公益上重要な事項を目的とする行政指導にあつては,その相手方の当該行政指導に対する不協力が正義の觀念に反するものであると認められるときは,当該行政指導を継続することができる。

(許可等の権限に関連する行政指導)

第32条 法令若しくは条例等に基づく許可等をする権限又は許可等に基づく処分若しくは法令処分をする権限を有する本市の機関が,当該権限を行使することができない場合又は行使する意思がない場合においてする行政指導にあつては,行政指導に携わる者は,当該権限を行使し得る旨を殊更に示すことにより相手方に当該行政指導に従うことを余儀なくさせるようなことをしてはならない。

(行政指導の方式)

第33条 行政指導に携わる者は,その相手方に対して,当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならない。

2 行政指導が口頭でされた場合において,その相手方から前項に規定する事項を記載した書面の交付を求められたときは,当該行政指導に携わる者は,行政上特別の支障がない限り,これを交付しなければならない。

3 前項の規定は,次に掲げる行政指導については,適用しない。

(1) 相手方に対しその場において完了する行為を求めるもの

(2) 既に文書(前項の書面を含む。)又は電磁的記録(電子的方式,磁気的方式その他人の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて,電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。)によりその相手方に通知されている事項と同一の内容を求めるもの

(複数の者を対象とする行政指導)

第34条 同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときは,本市の機関は,あらかじめ,事案に応じ,これらの行政指導に共通してその内容となるべき事項を定め,かつ,行政上特別の支障がない限り,これを公表しなければならない。

5.平成16年12月28日に産廃要綱が改正され、許可申請の必要条件が「周辺の同意書または協定書」から「周辺の同意書及び協定書」に改正されている点について。また、当該要綱改正が、平成15年7月30日の環境保全審議会の答申に基づき行われている点について。

(1)平成16年12月の要綱改正で、旧要綱上、許可申請の必要条件として「周辺の同意書または協定書」の取得が規定されていたものが、「周辺の同意書及び協定書」と改正されている点について、環境局の説明によると、平成15年7月30日環境保全審議会から出された「産業廃棄物処理指導基本計画の改定について」の答申(資料1-25)にもとづいて改正が行われたとのことである。

答申では、「市民の信頼の得られる産業廃棄物処理の推進」が示され、「事業者と市民等がより円滑に合意形成を図ることのできるしくみを盛り込んでいくべきである」、「産業廃棄物の処理施設が市民の信頼の得られる安全・安心で透明性の高いものになるよう努めていく必要がある」といった点を踏まえて、「焼却施設等の設置時における円滑な合意形成のルール化について、産廃要綱の改正を行うべきである。」とされている。

これを受けて、産廃要綱に焼却施設手続き規定として、処理施設の許可申請に先立つ住民の周知及び説明会の開催等、必要な手続きを行わなければならない、という規定を新設するのに合わせて、それを補完する形で、事業者は、住民自治組織等・隣接土地所有者等・水利権者等から、当該施設の設置等について同意する旨を明らかにした書面を取得するとともに、住民自治組織・隣接土地占有使用者・水利権者等との間では生活環境保全上の条件を明記した書面による協定を締結しなければならないとして、「同意書」又は「協定書」から「同意書」及び「協定書」とし、それらの趣旨や対象者、記載内容等を明確化した、とのことである。

(2)審議会の経緯については、議事録により確認を行ったが、審議会は公開の場において適正な手続きのもとで運営され、審議会での議論にもとづいて答申に至っており、事務局が議論を誘導するといった内容は認められなかった。

(3)また、環境局では、この改正を受けて、D社に対して新たな書式の同意書及び協定書(資料1-27)を、すでに取得した企業等からも、取り直すよう、行政指導を行った。これについて、関係職員からの事情聴取によれば、まだ受け付けを行っていない段階であり、隣接する事業者間で扱いが異なることを避け、同一の必要事項を規定した新たな書式で取得しなおすほうが公平・公正で、以後の紛争も避けられる、また、この行政指導では同意取得の対象施設の増加はなく、一旦同意した事業者であれば、新たに詳細を記した同意書等に差し替えることはむしろ隣接する事業者にも意義があるので、再取得は困難なことではないと考えていた。

(4)以上については、従来の申出書や協定書(資料1-26)の内容にバラつきがあ

り、一定の記載内容を整える必要があった、記載内容を明確化した申出書・協定書の取得を通じて円滑な合意形成を図ることは、事業者にとってメリットがあり、従前に比して過度の負担を求めるわけではない、ということを書類から確認できる。

- (5) 次に、平成16年12月の要綱改正に関連して、答申から要綱改正までの期間が著しく長くなっている点については、環境局の説明によると、本来であれば直ちに要綱を改正するべく手続きをしていたところ、平成15年9月に硫酸ピッチの不法投棄問題が発生し、事務が一時停滞してしまったため改正作業ができていなかった、平成16年11月に村岡功から問い合わせを受けた際、改正作業が止まっていたことがわかり、改正作業を再開した、とのことであり、手続きが遅延した結果、疑念を生むこととなったことについて、その非を認め、謝罪の答弁を行っている。

これについては、関係職員からの事情聴取により、同年11月に村岡功から、D社の申出書や協定書の提出状況について問い合わせがあり、それがきっかけとなって改正作業が再開されたことを確認している。

要綱改正という実質的に事業者等の権利義務に影響を与えるものが、このように長期間滞るといった事態は、硫酸ピッチの不法投棄問題という不測の事件による影響があったとはいえ、本来であれば組織としての意思形成及び意思疎通の徹底により防止すべきであり、行政の信頼性を損なう不適切なものであったといわざるをえない。また、こうした手続きの遅延により、D社が同意書等を取り直すなどの手続き面で、D社に対して迷惑をかけた面も否定できない。

- (6) なお、平成16年12月の要綱改正において「要綱改正以前に申出書が提出されている場合は旧要綱の規定を適用する」と経過措置規定が定められたが、文言上の「提出」と、預かっている状態については、文言上はともかく、本来返却すべきところを事業者との間での合意にもとづいて預かったのであって受付けを前提としていないといった実態を踏まえると、預かっていることだけをもって提出と解することは適当ではない。

また、いずれにせよ、受け付けなかった趣旨が、地元紛争を回避するために、隣接事業者等の同意を取得させる行政指導であったこと、同意書の取得がない状況では環境局として都市計画審議会への付議などができないことを考えると、経過措置を適用しないことで不利益を及ぼしたことはないことから、こうした解釈による扱いが不適切な措置であるとはいえない。

注1:

「神戸市産業廃棄物処理施設指導要綱」抜粋

(経過措置)

第2条 この要綱施行の際、第7条に規定する申出書(平成14年12月20日改正前の要綱第7条に規定する申出書を含む)が提出されている産業廃棄物処理施設については、改正後の要綱第9条第1項、第3項の規定は適用しない。ただし、設置者が同項の規定に準じて手続を行うことを妨げない。