

姫監公表第 11 号

平成 22 年 8 月 11 日

姫路市監査委員	岡本喜雅
同	福本正明
同	大倉俊巳
同	山本博祥

住民監査請求（集落排水処理施設の管理）に係る監査の
結果について

平成 22 年 6 月 22 日に受付した地方自治法第 242 条第 1 項の
規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定に
より次のとおり公表します。

第1 監査の請求

1 請求人

姫路市 ○ ○ ○ ○

姫路市 ○ ○ ○ ○

姫路市 ○ ○ ○ ○

姫路市 ○ ○ ○ ○

姫路市 ○ ○ ○ ○

2 請求年月日

住民監査請求（「集落排水処理施設の管理」。以下「本件請求」という。）に係る請求書（以下「本件請求書」という。）は、平成22年6月22日に提出されました。

3 請求人の主張

本件請求書に記載された請求の内容は、次のとおりです。（原文のまま掲載）

・財務会計の請求については、別紙2によると、両名の係長・原課長はA社は工場であると特定されています。工場廃水を違法に処理されておられるので、工場廃水使用料及び処理施設の劣化料は看過されています。

本来工場廃水（し尿及び生活雑排水並びに工場廃水）は、廃掃法第3条第1項では事業者の責において処理すると規定されている。

・違法行為については、別紙15平成12年3月31日衛浄第20号合併処理浄化槽により、処理可能な雑排水の取り扱いについての通知による条例及び別紙17の改定がされていない姫路市集落排水処理施設条例及び平成14年10月1日のしおりでは、工場廃水は除くという規定があります。

姫路市○○○○○番地で、菓子製造業を営むA社（以下該当会社という）の設備は工場設備であり、別紙5では3,000万円の浄化槽を設置していたが、工場廃水は別紙2の通り不完全処理水を○○○川に排水していた。廃水処理の困難である廃水は集落排水処理施設にとって重負荷となります。因って、B集落排水処理施設には受け入れできない該当工場の廃水を、別紙6平成17年11月20日より該当会社のC工場及びD工場の工場廃水を受け入れて集落排水処理場で処理をしている事実は違法であります。

また、該当会社の別紙1E工場についても、工場廃水であるのにもかかわらず、家庭排水であると平成11年7月2日に虚偽の申請をしている件についても前述と同様に違法であります。

・B集落排水処理場が迷惑をかける近隣者である該当会社と同じ近隣者の食品加工工場である○○○社様に対して、姫路市が公共枡を布設しているのに

もかかわらず、〇〇〇前自治会長は工場廃水の接続はだめであると拒否をされた。

なぜ姫路市は処理場用地の提供は近隣者との同意及び周辺補償については、別紙 2 1 地元の解決事項であると指導しているのに該当会社のみにも別紙 6 工場廃水の接続という近隣補償の利益供与をしたのか、また別紙 3 上水道の配水管の布設という利益供与もしているが、するのであればすべての近隣者に対して利益供与をすべきである。また、該当会社は平成 22 年 4 月 6 日に周辺補償金を〇〇〇自治会より受領しており利益の三重取りです。

・損害については、該当工場の廃水処理に要する費用相当については、該当会社は浄化槽を 3,000 万円で設置されていたが、別紙 2 のごとく不完全処理廃水であり相当な設備改善投資が必要な設備であります。

建物附属設備の構築物である浄化槽は、公害防止用減価償却資産に該当するもので耐用年数は 18 年であります。

3,000 万円（設備改善投資費は含まない）の浄化槽を耐用年数 18 年として按分すると、年間 166 万と維持管理費年間 100 万との合計 266 万円より集落排水施設使用料 230,784 円の差額 2,429,216 円の年間損害額及び処理施設の劣化額が B 集落排水処理施設に対して生じております。

また、E 工場の損害額は貴局で算定してください。

・尚、別紙 6 使用料 230,784 円については、し尿及び生活雑排水処理費であり、菓子製造の廃水処理費は含まれていないので、別紙 4 建築物の用途別による尿尿浄化槽の処理対象人員算定基準 表 類似用途別番号 9・10 で算定しているが、この基準はごく一般的な作業場関係です、ところが該当会社は菓子製造業であるので、第 2 項及び第 3 項及び別紙 1 5 第 3 第(4)号により人員及び設備の算定については加味すべきである。

・措置については、該当工場廃水の処理禁止及び損害額年間 2,429,216 円及び処理施設の劣化額と E 工場の損害額を措置適応期間分の請求をする。

4 事実を証する書面

請求人は、事実証明書として、次の各書面（名称は、請求人が作成した目録に記載されているもの）を添付しています。

- ・ 別紙 1 A 社 E 工場排水の違法許可について
- ・ 別紙 2 議題 A 社の集落排水の違法接続について
- ・ 別紙 3 議題 A 社の上水道の接続について
- ・ 別紙 4 国土交通省規定に基づく処理対象人員の算定方法
- ・ 別紙 5 A 社の違法行為及び正合性のない主張について
- ・ 別紙 6 C・D 工場集排接続申請許可及び使用人数

- ・ 別紙 8 産業廃棄物の違法処理について
- ・ 別紙 9 河川の違法占有について（監査措置請求済）
- ・ 別紙 10 筈法による農業振興地域の農用地での取得及び工場建設等について
- ・ 別紙 11 違法建築並びに工場立地条例違反について
- ・ 別紙 12 小型特殊自動車のナンバープレートの交付無申請について
- ・ 別紙 14 航空写真
- ・ 別紙 15 平成 12 年 3 月 31 日衛浄第 20 号
- ・ 別紙 16 平成 12 年 3 月 31 日建設省住指発第 191 号
- ・ 別紙 17 平成 22 年 4 月 1 日 一般廃棄物処理計画
- ・ 別紙 18 平成 14 年 10 月 1 日農業集落排水のしおり
- ・ 別紙 19 B 集落排水処理施設管理組合規約・規程
- ・ 別紙 20 平成 21 年 10 月 4 日第 2 回臨時総代会議案書
- ・ 別紙 21 平成 21 年 11 月 15 日組合規約並びに総代会決議報告書配布について
- ・ 別紙 22 建築計画概要書
- ・ 別紙 23 登記事項証明書

5 請求の受理

本件請求について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。）第 242 条第 1 項に規定する要件を具備しているものと認め、平成 22 年 7 月 7 日に受理しました。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項

姫路市集落排水処理施設条例（平成元年条例第 2 号。以下「集排条例」という。）に基づき設置される公の施設である集落排水処理施設（以下「集排施設」という。）のうち、

- ・ F 地区農業集落排水処理施設（以下「F 農集排施設」という。）
- ・ B 地区農業集落排水処理施設（以下「B 農集排施設」という。）

の 2 施設を対象として、市が当該 2 施設において A 社（以下「A 社」という。）の E 工場、C 工場又は D 工場（以下単に「E 工場」、「C 工場」又は「D 工場」という。）からの排水を処理していることが、違法又は不当に当該 2 施設の管理を怠る事実該当し、市に損害を与えているかどうかについて、監査することとしました。

2 監査対象部局

農政環境局農林水産部農林整備課を監査対象部局としました。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成22年7月15日に証拠の提出及び陳述を行う機会を与えました。

それに基づき、請求人が陳述を行い、本件請求の補足説明を行うとともに、証拠書類として、次の書面の提出がありました。

- ・ 本件請求書の写しに、請求人が補足事項を加筆したもの
- ・ 平成20年3月に市長（農林整備課）がB集落排水処理施設管理組合組合長あて発出した要請文書「B集落排水処理施設管理組合の運営について」の写しに、請求人が書き添えたもの
- ・ 請求人が作成した、〇〇〇小学校におけるB農集排施設の使用料の額及び下水道が供用されていると仮定した場合の使用料の額の比較表
- ・ 「平成18年度産業廃棄物又は特別管理産業廃棄物処理業の許可申請に関する講習会テキスト」（財団法人日本産業廃棄物処理振興センター発行）の一部の写し
- ・ 減価償却資産の耐用年数等に関する省令（昭和40年大蔵省令第15号）の内容について解説する書物の写し
- ・ 平成10年にA社の工場において発生した火災に係る火災原簿兼調査報告の写し
- ・ 「よくわかる水処理技術」（栗田工業(株)著、日本実業出版社刊行）の一部の写し

4 監査対象部局の陳述

平成22年7月16日に、農政環境局長ほか関係職員による陳述の聴取を行いました。

なお、陳述の要旨は、次のとおりです。

(1) 農業集落排水処理施設の概要について

農業集落排水処理施設（以下「農集排施設」という。）とは、農村地域においてし尿、生活雑排水などの汚水を処理する下水道施設であり、農業用排水の水質保全や農村の生活環境の改善を図るとともに、公共用水域の水質保全に寄与することをその目的としている。

本件請求の対象の農集排施設のうち、B農集排施設は、平成17年4月1日に供用開始し、現在の供用率は71.1%である。

また、F農集排施設は、平成11年6月26日に供用開始し、現在の供用率は96.3%である。

(2) 事業者がその事業場から排出する汚水を農集排施設へ接続する場合の手続等について

事業者がその事業場から排出する汚水を農集排施設へ接続し、処理することを申し出た場合は、最初に、当該事業場についてその業種、製造工程等を聞き取り、水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）に規定する特定施設が設置されていないかどうかを確認する。なお、この段階で、当該汚水を排出する事業場に特定施設が設置されていれば、原則として農集排施設への接続はできない。

続いて、当該汚水の水質や水量について、重金属等の有害物質を含んでいないか等を聞き取り、農集排施設に悪影響を及ぼすおそれがないかどうか検討する。さらに、固形物や管の流通を妨げる物、油脂類などを含む場合には、集排条例の排水設備の設置基準により、除害施設を設置させている。

以上の結果、問題がなければ、地区の集落排水処理施設管理組合の確認を得た上で申請書を提出させ、完了検査を経て、農集排施設への接続を認めている。

(3) A社の各工場の農集排施設への接続を認めた経緯について

E工場は平成11年7月20日にF農集排施設へ、C工場及びD工場は平成17年11月20日にB農集排施設へ、それぞれ接続を開始し、排水を処理することを認めている。

農集排施設において処理を行う対象となる汚水について、集排条例第3条第1号は「工場廃水、雨水その他特殊な排水を除く」と定義している。

農集排施設は浄化槽法（昭和58年法律第43号）に基づく浄化槽に該当することから、集排条例は、同法の処理対象汚水の定義と同じ規定となったものである。

浄化槽法では、「工場廃水」とは具体的にどのような汚水を指すのか明確にされていなかったところ、平成12年3月31日付け厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長通知によって、パン・菓子製造業を含む一部の食料品製造業種については、その排水の性状及び特性からして、合併処理浄化槽（農集排施設もこれに含まれる）により処理可能な雑排水として扱っても特段の支障がないとされ、浄化槽法がすべての工場排水を処理対象汚水から除外するものではないことが示された。また、農林水産省が定めている農集排施設を整備する際の補助事業実施要綱や、農集排施設的设计指針においても、重金属等の有害物質を含むおそれがあり農集排施設の機能に影響を及ぼす排水を、処理対象に含めない汚水としている。

以上の点から、集排条例における「工場廃水」も、同様の解釈により、すべての工場排水を指すものではないので、工場排水ということだけで集排条例違反にはならないということをご理解いただきたい。

さて、本件のA社の各工場からの排水については、当時の聞き取りで、トイレや手洗いなどの他では、製造過程で使用される鍋の洗い水程度であるとのこと

であり、接続前の検査で、生活雑排水と同レベルの水質であるとの結果も出ていたほか、当該工場は菓子の製造工場であることから考えて、重金属等の有害物質が含まれるおそれがなく先述の厚生省通知においても処理可能な雑排水とされていることから、一般家庭の生活雑排水と同程度の水質であると認識している。

そもそも、農集排施設が原則としてし尿、生活雑排水を処理対象汚水としているのは、農集排施設の正常な機能に影響を及ぼさない汚水は受け入れるということが目的である。製造過程から生じる排水であっても、その水質や水量が生活雑排水と同程度であれば、農集排施設は十分に処理可能である。

現に、A社の各工場がF農集排施設やB農集排施設への接続を開始してから現在までの間、当該各農集排施設において、当該工場からの排水が原因とされるような悪影響が生じているといったことは確認されていない。

以上、A社の各工場からの排水は生活雑排水として処理できる程度のものであり、公共用水域の水質保全や周辺環境の保全という農業集落排水事業の趣旨からも、当該農集排施設への接続は問題のないものと考えている。

(4) 農集排施設の使用料について

集排条例で定める農集排施設の使用料は、定額の基本使用料に、世帯員1人当たりの使用料を加算して算出する制度（以下「人頭制」という。）を採っている。

人頭制を採った場合、事業場等、一般家庭以外については、世帯員何人分と評価するのが問題となる。この点、集排条例においては、日本工業規格で建築用途別に定められている数式を用いて排水量を人数に換算すべきこととされている。

A社の各工場で事務所を除く工場部分に係る使用料は、次のように算定している。

- ・ E工場については、1日当たりの最大発生汚水量が400リットル程度であるところ、使用料対象排水量は1日当たり540リットルとして認定。
- ・ C工場及びD工場については、1日当たりの最大発生汚水量が3,600リットル程度であるところ、使用料対象排水量は1日当たり5,400リットルとして認定。

5 監査の実施

監査対象部局に対して、関係書類及びその他の記録等の提出を求めるとともに、関係職員からの事情聴取も実施しました。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 農集排施設について

農集排施設は、農業用排水の水質保全、農業用排水施設の機能維持又は農村生活環境の改善を図り、あわせて公共用水域の水質保全に寄与するため、農業集落におけるし尿、生活雑排水等の汚水を処理する施設です。昭和58年から、自治体等が国（農林水産省）の補助を受け、整備を進めています。

広義の「下水道」に該当する施設といえますが、下水道法（昭和33年法律第79号）に基づく公共下水道ではありません。大まかにいえば、農業集落内の各家庭が一つの浄化槽を共同使用するといった仕組みです。

農集排施設内に設置される浄化槽について浄化槽法が適用されるものの、農集排施設そのものやその整備について規定する法律はありません。整備する自治体が制定している条例がその唯一の法的根拠となっています。

ただし、農林水産省が補助に当たり実施要綱等を定めているほか、同省が監修し社団法人地域資源循環技術センターが作成した技術的基準等（以下「農集排施設設計指針」という。）があり、これらが実質的に法律に代わる拠りどころとなっているといえます。

(2) 本市における農集排施設の整備状況について

本市においては、平成元年に集排条例を制定し、平成17年までに16箇所（条例制定前に上野衛生管理組合が設置し、その後市の施設として引き継いだ上野地区農業集落排水処理施設を含む。）の農集排施設を整備しました。

編入前の香寺町においても、平成17年までに8箇所の農集排施設を整備しており、同町の編入に伴い本市が引き継いでいます。

この結果、本市における農集排施設は、計24箇所となっています。

これら農集排施設の処理区域においては、それぞれ市の指導により、使用者（当該処理区域の住民）が農集排施設の管理組合（以下「施設管理組合」という。）を組織し、市から委託を受けて日常の施設管理や使用料の徴収等の事務を行っています。

なお、編入前の家島町においては、平成11年に漁業集落排水処理施設を整備していましたが、農集排施設と類似する施設であることから、同町の編入に伴い本市が引き継ぐに際しては、農集排施設とまとめて集排条例において規定され、使用料その他の制度についても農集排施設と統一されています。

(3) F 農集排施設について

F 農集排施設は、〇〇〇における農集排施設として本市が整備し、平成11年6月に供用開始したものです。処理人口は770人として計画され、平成22年

7月末時点の使用者は104戸・652人です。

日常の施設管理や使用料の徴収等の事務は、市から処理区域内の利用者で組織するF集落排水処理施設管理組合へ委託されています。

(4) B農集排施設について

B農集排施設は、〇〇〇のうち〇〇〇に位置する5集落（〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇及び〇〇〇）における農集排施設として本市が整備し、平成17年4月に供用開始したものです。処理人口は3,680人として計画され、平成22年7月末時点の使用者は530戸・2,465人です。

日常の施設管理や使用料の徴収等の事務は、市から処理区域内の利用者で組織するB集落排水処理施設管理組合へ委託されています。

(5) 農集排施設の処理対象に関する条例等の規定について

集排条例第3条第2号においては、集排施設について「汚水を排除するために設けられる排水管渠、公共ます、汚水を最終的に処理するために設けられる集落排水処理施設その他の施設で、市が設置するもの」と定義されています。

また、ここでいう「汚水」については、同条第1号において「し尿及び生活雑排水（工場廃水、雨水その他特殊な排水を除く。）」と定義されています。

すなわち、「工場廃水」は、農集排施設の処理対象ではありません。

ただし、この「工場廃水」の定義については、集排条例において、何ら言及されていません。

(6) 農集排施設の処理対象に関する法律等の規定について

ア 浄化槽法においては、第2条第1号で浄化槽の定義として「便所と連結してし尿及びこれと併せて雑排水（工場廃水、雨水その他の特殊な排水を除く。以下同じ。）を処理…するための設備又は施設…をいう」と規定されています。つまり、工場廃水が浄化槽の処理対象ではない旨が規定されているのですが、「工場廃水」の定義については、やはり言及されていません。

なお、その他、水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律（平成6年法律第8号）等、法令において「工場廃水」の語が用いられている例はありますが、「工場廃水」の定義については、やはり言及されていません。

イ 浄化槽法の解釈について、平成12年3月31日付けで、同法を共管する2省から通知（厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長「合併処理浄化槽により処理可能な雑排水の取扱いについて」及び建設省住宅局建築指導課長「屎尿と合併して処理することができる雑排水の取り扱いについて」。以下「厚生省等通知」という。）が発出されており、それらの中では、

- ① パン・菓子製造業等をはじめとする一部の食品製造業で、1日当たりの排水量が50m³未満である事業場からの排水については、その排水の性状及び特性から、工場廃水ではなく雑排水として取り扱い、浄化槽において

処理してもよいこと

② ①により事業場からの排水を浄化槽において処理するに当たっては、必要に応じ、排水流量調整槽や前処理設備等を設置すべきことが示されています。

ウ 農集排施設の整備の補助主体である農林水産省は、昭和58年4月4日付け構造改善局長通知「農業集落排水事業実施要綱の運用について」（以下「実施要綱運用通知」という。）において、農集排施設の処理対象を「重金属等の有害物質を含むおそれのある工場排水等は含めないものとする」と定めています。

また、農集排施設設計指針においても、農集排施設の処理対象について「汚水処理施設の正常な機能に影響を及ぼしたり、有害物質（水質汚濁防止法に定める人の健康に係わる物質）を含むおそれのある工場排水、温泉水等は含めないものとする」と定めています。

逆にいうと、これらは、有害物質が含まれないのであれば「工場排水」を農集排施設において処理することを容認しているとも考えられます。

(7) 農集排施設の使用料に関する条例の規定について

ア 集排条例第11条第1項の規定により、農集排施設の利用者は、その使用料を負担する必要があります。

使用料の額は集排条例別表第2に定められており、次の①及び②の合計額がその月額とされています。

① 基本使用料 **2,260円**（以下「平等割」という。）

② 世帯人員1人当たり **535円**（以下「均等割」という。）

※ これら金額は、F農集排施設及びB農集排施設の場合の額であり、他の農集排施設の一部では、経過措置としてこれより低い額が適用されています。

例えば、3人世帯であれば、平等割 **2,260円**（定額）に $535円 \times 3 = 1,605円$ の均等割を加えた **3,865円** が月額使用料となります。同じ3人世帯であっても、その排水量については世帯員の年齢、性別、生活様式等により差異が生じると考えられますが、使用料は一律この額となります。

イ 一般家庭以外の使用料も、平等割と均等割の合計額となるのは同様ですが、均等割については日本工業規格「建築物の用途別による尿尿浄化槽の処理対象人員算定基準（JIS A3302）」（以下「JIS浄化槽基準」という。）を用いて建物の用途・規模を処理対象人数に換算し、その人数（以下「みなし世帯員数」という。）を世帯員数とみなして算定する旨が集排条例別表第2において定められています。

JIS浄化槽基準は、本来、浄化槽の容量設計上の基準として定められているものであり、建築用途別に建物の定員や床面積等を人数（浄化槽の使用人数）

に換算するための算定式が表に掲げられています。しかし、この算定式に基づく算定結果については、そのまま用いることが「明らかに実情に添わないと考えられる場合」は、適宜加減することが認められています。

ウ なお、使用料の制度については、本市のような制度（人頭制）を採用している自治体のほか、使用者の使用水量に応じて使用料が定まる制度（以下「従量制」という。）を採用している自治体もあります。

現在、従量制を採用している自治体の方が多く、近隣の自治体も多くが従量制を採用しています（加古川市、たつの市、福崎町等）。

(8) 事業排水を農集排施設において処理する際の手続について

ア 事業者が、その事業場を農集排施設に接続し、事業活動に直接起因する排水（以下「事業排水」という。）を農集排施設において処理することを申し出た場合、市は、まず、次の視点により、当該事業者から事前に聞き取りを行い、調査・確認します。

- ・ 事業排水には、農集排施設設計指針において農集排施設の処理対象としないこととされている有害物質を含むおそれはないか。
- ・ 当該農集排施設に接続しようとする事業場には、水質汚濁防止法に規定する特定施設が設置されていないか。
- ・ その他、姫路市集落排水処理施設条例施行規則（以下「集排規則」という。）第4条に規定する排水設備の設置基準（以下「排水設備設置基準」という。）を満たしているか。

イ 聞き取りを行った後、必要に応じて、次の視点により、当該農集排施設に接続しようとする事業場に立ち入り、調査・確認します。

- ・ 事業排水は、姫路市下水道条例（昭和35年条例第32号）第9条に規定する水質基準を満たしているか。（必要に応じて公的機関での水質検査を実施し、又は検査結果資料の提出を求めている。）
- ・ 農集排施設設計指針に基づき1人1日最大汚水量の基準（300リットル）をみなし世帯員数に乗じて算出される汚水量と、聞き取りや立入りによって調査・確認した汚水量との間に、大きな開きはないか。（必要に応じて水道使用量等の確認書類の提出を求めている。）
- ・ 固形物等の管の流通を妨げる物や油脂類等の除害施設の設置が必要ではないか。
- ・ その他、排水設備設置基準を満たしているか。

ウ ア及びイを行った後に、当該事業者から集排規則第3条第1項に規定する排水設備新設計画承認申請書（以下「計画承認申請書」という。）が施設管理組合の確認を受けた上で提出されます。

市は、この計画承認申請書を審査し、承認した場合には、集排規則第3条第

3項に規定する排水設備新設計画承認書（以下「計画承認書」という。）を交付します。

これにより、当該事業者は、排水設備工事の着工が可能となります。また、当該事業者は、工事完了後には集排規則第6条に規定する排水設備工事完了届（以下「工事完了届」という。）を提出し、市が行う工事検査に合格しなければなりません。

エ 当該事業者が農集排施設の使用を開始する際は、集排規則第7条に規定する排水処理施設使用開始届（以下「使用開始届」という。）が施設管理組合の確認を受けた上で提出されます。この届に記載された使用開始年月日が、使用料算定の基準日となります。

(9) E工場の農集排施設への接続について

E工場は、F農集排施設の処理区域である〇〇〇〇〇〇番地に所在します。

E工場のF農集排施設への接続に係る計画承認申請書は、平成11年7月2日に受け付けており、それに添付されている設計書によれば、2箇所油脂類しゃ断装置が設置されています。

市は当該計画を承認し、計画承認書を交付（日付不明）しています。

その後、平成11年7月26日に、工事完了届及び使用開始届が市に提出されています。使用開始届においては、使用開始日は平成11年7月20日、使用人員は10人と記載されています。次の(10)及び(11)にあるような、使用料の算定に関する書き込みはなく、他にも使用開始時の使用料の算定に関する文書は見当たりません。

(10) C工場の農集排施設への接続について

C工場は、B農集排施設の処理区域である〇〇〇〇〇〇番地に所在します。

C工場のB農集排施設への接続に係る計画承認申請書は、平成17年6月22日に受け付けており、それに添付されている設計書によれば、固形物類流入防止装置及び油脂類しゃ断装置がそれぞれ1箇所設置されています。

市は当該計画を承認し、計画承認書を交付（日付不明）しています。

その後、工事完了届及び使用開始届が市に提出（日付未記載）されています。使用開始届では、使用開始日は平成17年11月20日と記載されているほか、備考欄に、従業員が66人（うち事務所18人、工場48人）であり、そのうちB農集排施設の処理区域内在住者が6人であること、そしてその結果使用料算定上のみなし世帯員数が21.7人と算出されることが記入されています。

(11) D工場の農集排施設への接続について

D工場は、B農集排施設の処理区域である〇〇〇〇〇〇番地に所在します。

C工場とは、道路を挟んで隣接しています。

D工場のB農集排施設への接続に係る計画承認申請書は、平成17年6月28日に受け付けています。油脂類しゅ断装置は設置されていませんが、これはD工場が倉庫として使用されており、油脂類を多量に含む汚水を排出しないためです。

工事完了届及び使用開始届の市への提出はC工場と同様に行われており、使用開始届の備考欄には、従業員が20人であり、そのうちB農集排施設の処理区域内在住者が1人であること、そしてその結果使用料算定上のみなし世帯員数が5.7人と算出されることが記入されています。

(12) 農集排施設における事業排水の受け入れ事例について

本市において、事業者が農集排施設の利用者となっている例は、少なからず存在します。

しかし、そのうち、工場の事業排水を農集排施設へ排出しているとして市が認識しているのは、A社のE工場及びC工場のみです。

その他の事業者は、従業員のし尿等、質において一般家庭と変わりのないような汚水のみを農集排施設へ排出し、事業排水は別途処理しています。

2 判断

(1) 農集排施設の処理対象について

農林水産省は、制度創設当初から、実施要綱運用通知や農集排施設設計指針において、有害物質が含まれないのであれば、「工場排水」を農集排施設の処理対象に含めることを容認しています。

本市も、農林水産省から補助を受ける以上、この農林水産省の考え方に沿って農集排施設を整備してきたものとするのが自然ではあるのですが、集排条例では、農集排施設の処理対象たる汚水から「工場廃水」を除くと規定しています。

ここでいう「工場廃水」の意味するところについては、条例も関連法令も特段の定義付けをしていないので、その文字のとおり、「工場」から排出される「廃水」と解釈するほかありません。

そこで「工場」の定義が問題となるのですが、ひとくちに「工場」といっても、実に様々な規模・形態のものがあります。汚水の排出の観点からみても、環境に悪影響を及ぼすような汚水を排出する工場もあれば、そうでない工場もあります。それは工場における事業活動の内容によって決まるものであり、工場の外観や規模によって決まるものではありません。一般には「工場」とはイメージされないような小規模な工場であっても、環境に悪影響を及ぼすような汚水を排出して問題となった例もあります。

一般的に、条例による規制は、公正で合理的なものである必要があります。集排条例における農集排施設の処理対象に関する規定については、公の施設である農集排施設の使用につき制限を加えるものであるため、正当な理由なく公の施設の利用を拒否することを禁じた自治法第244条第2項の規定の趣旨に照らしても、特に合目的性が求められるといえます。

もし、当該規定が、「工場」から排出される汚水であるというだけで一律に農集排施設の処理対象から除外する趣旨であると仮定すると、それは前述した「工場」の多様性を無視するものであり、合目的性は到底認め難いといわざるを得ません。

したがって、農林水産省の実施要綱運用通知の趣旨を考えあわせても、当該規定は、農集排施設の適切な管理運営を妨げる等の合理的理由がある場合に限り、工場から排出される汚水を処理対象から除外する趣旨であると解釈するのが妥当であると考えます。

言い換えれば、工場から排出される汚水を農集排施設で処理するという事だけをもって、条例違反ということはできません。

(2) A社の各工場の排水について

本件請求において問題とされているE工場及びC工場の事業排水について、農集排施設の適切な管理運営を妨げる汚水であると認められるかどうか、検討します。なお、D工場は、倉庫として使用されており事業排水は排出していません。

ア 排水の質の面からの検討

農集排施設設計指針や厚生省等通知は、重金属等の有害物質を含む排水は、農集排施設の正常な機能に影響を及ぼし、又は農集排施設では除害することができず環境に悪影響を及ぼすような状態のまま農集排施設から排出する結果となるおそれがあるとしています。

しかし、当該2工場で生産されているのは菓子類であり、重金属等の有害物質を使用していることは考えられません。

一方、油脂類は、少量であれば農集排施設において適切に処理することができるものの、多量となった場合はその処理能力を超え、農集排施設の正常な機能に影響を及ぼすおそれがあります。

当該2工場においては、多量の油を使用しており、油そのものは別途処理されるとしても、洗浄水等には油脂類が混じる可能性があります。

しかし、当該2工場は、油脂類が混じる可能性がある汚水については油脂類しや断装置を通して排出する構造となっており、農集排施設の正常な機能に対し特段の影響を及ぼすおそれはありません。

仮に、重金属、油脂類等を含む汚水がF農集排施設又はB農集排施設に流

入した場合、当該農集排施設の流入水検査において検出される、当該農集排施設の稼動に障害が生じる等の影響が考えられますが、実際にそのような事態が発生したことはこれまでありません。

イ 排水の量の面からの検討

排水の質に問題がなかったとしても、各農集排施設の処理能力を超える量の汚水が流入すると、農集排施設は正常な処理ができなくなります。厚生省等通知も、浄化槽への事業排水の受け入れは1日当たり平均で50m³（5万リットル）未満の事業場に限るよう求めています。

しかし、E工場からF農集排施設への排水量は1日当たり最大で540リットル、またC工場からB農集排施設への排水量は1日当たり最大で3,960リットルであり、いずれも少量です。市では、仮に各農集排施設の処理区域において未接続世帯が解消したとしてもなお十分処理可能な排水量であることをそれぞれ確認した上で、使用を認めています。

以上のとおり、E工場及びC工場の事業排水は農集排施設の適切な管理運営を妨げる汚水であるとはいえず、それらを農集排施設の処理対象から除外すべき合理的理由があるとはいえません。

第4 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断します。

第5 意見

本件請求に関する判断は以上のとおりですが、監査を行う過程において把握した対象部局の事務執行等に関する問題点について、以下に意見を述べます。

1 条例の規定

他の自治体の農集排施設の設置条例をみると、おおむね類似した規定ぶりとなっていますが、例えば、大津市農業集落排水処理施設条例（昭和60年大津市条例第3号）第3条では、「汚水」について次のように規定されています。

- (1) 汚水 生活若しくは事業に起因し、又はこれらに付随する廃水（滋賀県公害防止条例（昭和47年滋賀県条例第57号）第2条第3項に規定する特定施設を設置する工場又は事業場（以下「特定工場等」という。）から排水される廃水又は廃液を除く。）をいう。

つまり、人の健康や生活環境に係る被害を生ずるおそれがあるような「廃水又は廃液」でない限り、事業排水であっても農集排施設の処理対象たる「汚水」に含むということを、はっきりと条文上に表現しています。

しかるに、本市の集排条例はどうでしょうか。集排条例の該当規定は、請求人が現にそう解釈したように、「工場から排出される汚水は、一律に農集排施設の処理対象に含めない」かのように解釈されても仕方がないような規定ぶりとなっています。

条例が市民にとってわかりやすいルールであるべきなのは当然であり、その条文については趣旨をできるだけ明確に表すものとなるよう努めるべきと考えます。また、それは当初の条例制定時だけでなく、制定後においても、不備が生じた場合はすみやかに必要な改正を行うなどの確に対応するべきと考えます。

2 使用料の制度の運用等

(1) 事業排水の処理に係る使用料の算定について

一般家庭以外における農集排施設の使用料のうち均等割の算定に当たっては、集排条例別表第2において、JIS浄化槽基準の表に掲げる算定式を用い、建物の用途・規模を人数に換算し、みなし世帯員数とする旨が定められています。また、換算結果をそのままみなし世帯員数とすることが「明らかに実情に添わないと考えられる」場合は、換算結果を適宜加減した数値をみなし世帯員数とすることができる旨も定められています。

事業排水に係る均等割の算定に当たっては、当該算定式を用いた換算結果をそのままみなし世帯員数として用いることが「明らかに実情に添わないと考えられる」かどうか、すなわち、実際の排水量に照らして妥当かどうか判断する必要があると考えられます。

その判断の際は、当該事業排水に係る実際の排水量の把握が前提となるのですが、実態としては、当初農集排施設への接続の申出があったときに、当該事業者への聞き取りや立入りによる調査を行って、排水量を推定するのみでした。工場の稼働状況に応じた排水量の大きな変動が十分想定されるにもかかわらず、使用開始後に再調査が行われた形跡はありません。一般家庭の場合は原則として毎年1回、世帯員数について施設管理組合による確認が行われていることを考えあわせると、十分に把握していたとはいえない状況です。

計画承認申請の審査や使用料の算定を公正・公平に行うために、特に事業排水の量については、原則として水道の使用実態の調査、排出量の実測等を行い、適切に把握することが肝要であると考えます。

(2) 従量制の導入について

農集排施設の使用料の制度として本市が採用している人頭制の下では、一般

家庭においては、世帯員数が同じであれば、年齢、性別、生活様式等により排水量に違いがあったとしても、使用料の額に差異は生じないこととなります。

また、一般家庭以外においても、建築物が同用途・同規模であれば、排水量に違いがあったとしても、原則として、使用料の額に差異は生じないこととなります。

これらのことから、使用料の負担に不公平感を抱き、ひいては収入率の低下を招いてしまうおそれもあります。よって、使用料の算定方法については、負担の公平性の観点から、従量制への変更を視野に入れ、関係者等との協議・検討を進めていくべきであると考えます。

3 処理基準の不備

農集排施設の管理運営に当たっての諸事務においては、その処理基準が明文化されていない場合がほとんどでした。本来必要であると考えられる処理基準の例を挙げると、次のとおりです。

- ① 一般家庭における世帯員数の算定方法
 - ・ 世帯員数の認定の方法
 - ・ 世帯員数が月の途中で変更した場合の届出方法、使用料の算定方法等
- ② 一般家庭以外におけるみなし世帯員数の算定方法
 - ・ みなし世帯員数の認定の方法（みなし世帯員数の決定要素の確認方法、J I S浄化槽基準の適用方法等）
 - ・ みなし世帯員数の決定要素が月の途中で変更した場合の届出方法、使用料の算定方法等
- ③ 事業排水を処理する際の判断基準等
 - ・ 排水の質の面からの判断基準（業種の基準、水質の基準等）
 - ・ 排水の量の面からの判断基準（排水量の基準、流量調整のための設備の設置の基準等）
 - ・ 事業排水の処理を認めた場合において、事後的に判断基準が守られているかどうかの確認方法

特に、このうち①及び②は相当の頻度で現に行われている又は行うべき事務であり、公正な事務処理を継続的かつ安定的に実施するため、明文化された処理基準を早期に整備するべきと考えます。

また、③についても、今後、農集排施設の使用を希望する事業者が現れた場合に、使用を認めないという不利益処分を行うことも想定されることから、行政手続法（平成5年法律第88号）第12条の規定の趣旨を踏まえ、農集排施設設計指針や厚生省等通知を適宜参考にしつつ、明文化された処理基準を早期に整備するべきと考えます。