

小牧市監査公表第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求について監査を実施したので、同条第4項の規定によりその結果を次のとおり公表する。

平成31年1月17日

小牧市監査委員 伊 藤 二 三

小牧市監査委員 舟 橋 秀 和

第 1 監査の請求

1 請求人

小牧市 ○○○○

2 請求の受付

平成 30 年 1 1 月 1 9 日請求書受付

3 請求の要旨

請求書及びこれに添付された事実を証する書面から、本件請求において請求人は次のとおり主張しているものと解される。

- (1) 小牧市が設置するごみ集積場の不法投棄監視カメラ（以下「監視カメラ」という。）については、住民のプライバシー保護にとって極めて重大な問題であることから、住民自治の観点から当該区域内の住民の意思決定に基づいて行わなければならない。しかし、小牧市は、「区長が維持管理を行っていく上で、不法投棄等により集積場の清潔の保持が保てないという現状の認識のもと、監視カメラの設置をもってその防止措置をとることが必要であると判断すれば申請の要件を満たしている」として、行政区の代表者である区長個人のみに基づき申請により監視カメラを設置した。

このような行為は、小牧市自らが定める「自治会・町内会活動のあり方（自治会活動マニュアル）」及び「防犯（監視）カメラの設置・運用のあり方（小牧市防犯カメラの設置および運用に関するガイドライン）」と異にするものであり、小牧市不法投棄監視カメラの設置及び運用に関する要綱（以下「設置要綱」という。）の適切な運用とは認められず、小牧市の財産を適切に管理することを怠った不当な財産の管理にあたるとともに、監視カメラの設置に要した経費（当該設置事務に係る人件費等を含む。）については不当な公金の支出にあたるものである。

よって、監査委員は、市長に対し、当該行為又は怠る事実により市が被った損害を補填するために次の必要な措置を講ずべきことを勧告することを求める。

ア 行政区の意思決定に基づかない申請による監視カメラの設置をやめ、平成 30 年 7 月 2 5 日に決定された監視カメラの設置によ

ってなされた公金の不当な支出を是正すること。

イ 今後、設置要綱に基づく監視カメラの設置申請があった場合には、当該申請が行政区の意思に基づくものであることを慎重に判断するとともに、申請にあたっては当該行政区において周辺住民に対するカメラ設置についての説明が十分になされていることを確認したうえで設置を行うこと。

(2) 請求書に添付された事実を証する書面

ア 平成29年度版自治会活動マニュアル（抜粋）

イ 小牧市防犯カメラの設置および運用に関するガイドライン（抜粋）

ウ 不法投棄監視カメラの設置について（伺い）

エ 不法投棄監視カメラ設置申請書

オ 不法投棄監視カメラ（ごみ集積場用）設置について（伺い）

カ 平成30年度本件行政区町内会総会・町内会規約（抜粋）

キ 本件行政区役員会議事録（第1回及び第2回）

ク 不法投棄監視カメラの設置について

4 請求の要件審査

本件請求について、請求の提出日付けで受付し、要件審査を行った結果、地方自治法（以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

行政区の意思決定に基づかない申請による監視カメラの設置及びそれに要した経費（当該設置事務に係る人件費等を含む。）が不当な財産の管理及び公金の支出にあたるか否かを監査の対象とした。

2 監査対象部署

市民生活部ごみ政策課、市長公室協働推進課

3 請求人の陳述及び証拠の提出

(1) 請求人に対し、法第242条第6項の規定に基づき証拠の提出の

機会及び平成30年12月27日に監査会議室において陳述の機会を設けた。

- (2) 請求人から平成30年12月12日に新たな証拠として、平成30年12月3日付けで、請求人がごみ政策課に宛てた照会文書、回答書、不法投棄監視カメラ事前確認報告書及び監視カメラ移動・設置・収納報告書が提出された。

4 監査対象部署の陳述の聴取等

- (1) 監査対象部署から、請求人の主張に対する弁明書の提出が平成30年12月21日にあった。
- (2) 監査対象部署に対し、監査用資料の提出を求めるとともに、事務局職員による関係書類の調査を行った。
- (3) 監査対象部署は、弁明書に基づき、平成30年12月27日に監査会議室において弁明を行った。また、本件について監査委員による監査を実施した。

第3 監査の結果

1 認定した事実

- (1) 小牧市防犯カメラの設置および運用に関するガイドライン
防犯カメラの有効性と個人のプライバシーの保護とのバランスを取り、防犯カメラに対する不安を緩和するために策定し、防犯カメラの設置や運用にあたっての配慮すべき事項等を定めている。

- (2) 小牧市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理に関する条例

第23条 ごみ集積場の管理等（抜粋）

第23条 市長は、ごみ集積場を設置又は変更等しようとする者の申請に基づき、ごみ集積場を指定するものとする。

2 前項の申請者は、あらかじめ当該ごみ集積場の管理責任者を定め、その管理を行わせるものとする。

3～5 省略

- (3) 小牧市不法投棄監視カメラの設置及び運用に関する要綱

第7条 監視カメラの設置等（抜粋）

第7条 監視カメラの設置場所(以下「設置場所」という。)については、市内の次に掲げる場所とする。ただし、第2号及び第3号に掲げる場所への監視カメラの設置については、不法投棄が多発している場所又は既に不法投棄が発生し、更に大量の不法投棄がされるおそれがある場所である場合かつ他の方法により不法投棄を防止することができない場合に限る。

- (1) ごみ集積場
- (2) 市が管理する公共用地
- (3) その他市長が必要と認める場所

2 ごみ集積場への監視カメラの設置については、市長に対し、ごみ集積場を維持管理する行政区の区長又は小牧市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理に関する条例(平成19年小牧市条例第21号)第23条第2項に規定するごみ集積場の管理責任者からの不法投棄監視カメラ設置申請書(様式第1)によるものとする。

3 市長は、前項の申請があったときは、監視カメラの設置の可否を決定し、監視カメラの管理に関して必要な条件を付し、不法投棄監視カメラ設置可否決定通知書(様式第2)により申請者にその旨を通知するものとする。

4 監視カメラの設置期間は、原則として設置から2ヶ月以内とする。ただし、管理責任者等が必要と認めた場合においてはその限りでない。

(4) 小牧市個人情報保護条例

第5条 個人情報の取得(抜粋)

第5条 実施機関は、適法かつ適正な方法で個人情報を取得しなければならない。

2 実施機関は、個人情報を取得するときは、本人からこれを取得しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

(1)～(4)省略

(5) 争訟、選考、指導又は相談に係る事務に関し、その公正かつ円滑な遂行に支障を及ぼすおそれその他事務又は事業の性質上、本

人から個人情報を取得することが当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。

(6), (7) 省略

3 省略

(5) 本件行政区における不法投棄監視カメラ設置の経緯

ア 平成30年7月3日、本件行政区の区長から、設置要綱第7条第2項に基づき小牧市長宛てに不法投棄監視カメラ設置申請書が提出され、同日ごみ政策課が受理した。

イ 平成30年7月5日、申請を受け、廃棄物適正処理指導員が設置場所の事前確認を行った。

ウ 平成30年7月25日、事前確認を行った結果を踏まえ、ごみ政策課の決裁において、設置可能であると認められ、監視カメラを設置することが決定された。

エ 平成30年7月26日、廃棄物適正処理指導員が申請のあった本件行政区が管理するごみ集積場付近に監視カメラを設置した。

オ 平成30年9月25日、廃棄物適正処理指導員が設置した監視カメラを撤去し、市が管理する倉庫に収納した。

2 監査委員の判断

請求人の陳述、監査対象部署の陳述の聴取、認定した事実及び関係書類に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) 請求人は、今回の不法投棄監視カメラの設置は、区長（自治会長）個人の意思のみに基づいた申請手続によって決められたもので、本件行政区の意思決定を経ずに行われた設置申請に基づいて市が監視カメラを設置することは、設置要綱の適切な運用とは認められず、市の財産を適切に管理することを怠った不当な財産の管理にあたりと主張している。

そこで、区長単独の申請をもとに決定した今回の手続は、行政の裁量を逸脱した違法ないし不当なものとして、損害を補填するために必要な措置として損害賠償請求を行うべきことを勧告するよう求

めているものと解されることから、損害を与えたとして請求人が指摘している事案が法第242条第1項に規定する不当な財産の管理にあたる請求として適当か否か検討する。

まず、地方自治法の規定は「地方自治運営の基本原則を規定したもの」であり、「財産」とは法第237条第1項に規定する財産の意であって、公有財産のほか、物品、債権（法第240条第4項各号に列挙された債権を含む。）及び基金を含み、これについての違法又は不当な取得、管理及び処分がすべて対象となる（松本英明著「逐条地方自治法」）。

次に、財務会計上の行為の原因となった先行行為に違法がある場合、それに続く財務会計上の行為も違法になるのかどうかという問題がある。「先行行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、先行行為の内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があるから、これを拒むことは許されないものと解するのが相当であるので、“先行行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合”ということを経準として、後行の財務会計上の行為の違法性を判断するものと解される。」（最高裁判所平成4年12月15日・平成15年1月17日）と判示されている。

これらを本件について検討すると、

- ① 一般廃棄物の処理については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第6条の2に、「市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分しなければならない。」と規定されており、その処理責任は市町村にあること。

市では、小牧市一般廃棄物処理実施計画において、家庭から出る一般廃棄物は、分別区分に従い、指定された日に、指定された袋に入れて、ごみ集積場などに排出するものとしており、ごみ集積場の設置にあつては、小牧市廃棄物の減量化、資源化

及び適正処理に関する条例第23条の規定に基づき、行政区などからの申請に基づいて集積場を指定するとともに、申請者には、当該ごみ集積場の管理責任者を定め、管理を行わせる義務を課しており、現在、市内には約3,000箇所のごみ集積場が存在していること。

区長は、ごみ集積場の整備及び維持管理を主として担っている区の代表者として、周辺住民からの情報提供、衛生委員やごみ当番（鍵当番や立ち当番）からの報告又は自らの確認等により、不法投棄の有無、頻度などのごみの排出状況について、随時情報が集約される立場にあること。

- ② 監視カメラの設置については、有用性とプライバシーの保護との調和を考慮した上で、不法投棄の抑止と撤去指導等を図ることを目的とし、平成18年6月から設置要綱を定め、本事業を実施するに至っていること。

また、監視カメラで録画を行うことについて、不特定多数の者から、本人の意に添わず個人情報を取得するため、小牧市個人情報保護条例（以下「個人情報保護条例」という。）第5条第2項第5号の規定により実施しており、その運用にあっては、設置要綱において、申請等手続のほか、個人情報保護条例の規定に基づき、個人情報の取得、保有、管理方法、利用、提供の制限等について規定し実施していること。

したがって、設置要綱第7条第2項で、ごみ集積場への監視カメラの申請手続について、ごみ集積場を維持管理する区の代表者たる区長に監視カメラ設置の申請権を認め、市が監視カメラの設置を決定することとする取扱いには合理性があるとの弁明をしている。

これについて、検証してみると、不法に投棄するということを根絶しようとする、例えば常時、監視員を立てる方法が考えられるが、多額の費用負担が生じ現実的に取り入れることは難しく、また実効性にも欠ける。これに対して、監視カメラを設置することは、不法に投棄する行動を抑制する心理的効果があり、従って、その設置は正当な目的であり、必要性のためになされていると考えられる。

また、監視カメラにより録画された内容は、市によって設置要綱

で厳格に管理され、個人のプライバシーが漏出・流出しないようなことについて留意されている。

さらに、監視カメラは設置場所を中心に映すものであり、仮にそこに映った場合であっても、その者の私生活をずっと追いかけていて包括的に撮るというものではなく、単にこの投棄にくる行動自体のみが映されることとなるのだから、不特定多数の周辺住民のプライバシーを侵害するとしても、権利を制約する側面は過度に及ぶものではないと判断する。したがって、ごみ集積場の維持管理の状況を把握している区長の裁量に委ねたとしても周辺住民に与える影響が甚大とまでは言えない。

なお、これまでに設置されてきた経緯を鑑みても、平成18年度以降、市内の何箇所にも行われてきているところであり、周辺住民も監視カメラの設置を認識する中で、特にこれを排斥することや異議を唱えることもないことなどは、実質的にこの方法が承認されていると考えられる。よって、設置するかどうかの申請については、例えば、ここを映される対象範囲の者の賛同、あるいは過半数の決議ということまでは必要ないであろうと思われるから、当該手続は、ごみ集積場の管理状況を把握している区長の裁量に委ねても良いと判断する。

【ごみ集積場への不法投棄監視カメラ設置件数】

年度	24	25	26	27	28	29
延べ設置件数	51	40	65	73	72	103

(出典：清掃事業概要より)

※これまで区長が詳細を説明できないとして、市が説明を行ったことはない。

さらに、不法投棄を監視するカメラの設置については他の自治体においても同様の方法で運用しており、その一つ一つを条例で根拠づけているものではないことから、概ね、本市の事務の運用が一般的であることを確認した。

【不法投棄監視カメラ設置事業実施自治体例】

自治体	申請者	要綱	最長貸出期間	カメラデータの提供	苦情	申請する際の近隣住民への周知の有無の確認	設置機関	管理責任
豊田市 清掃業務課	自治区長	有	2ヶ月	無	無	申請があった段階で、周知・説明があったものとみなす。	市	自治区
江南市環境 事業センター	区長	有	2ヶ月	無	無	申請があった段階で、周知・説明があったものとみなす。	市	市
犬山市 環境課	地元代表者	無	6ヶ月	無	無	申請の折、周知は特に必要としていない。	市	市
稲沢市環境 センター	地元代表者 (区長または 環境委員)	無	3ヶ月	有 ※1	有 ※2	苦情があったことにより、事前に区民に周知できよう申請の際は、口頭で説明している。	市	地元
岩倉市 清掃事務所	区長	無	3ヶ月	無	無	映り込みがある市民へは区長から先に説明をするよう依頼している。	市	市

(※1) 必要があれば不法投棄者の顔が鮮明に映っているもののみ、申請者に開示し、地元住民が確認する。

(※2) 監視カメラの設置について近隣住民から苦情があり、区長に対応をお願いしたことが一度あった。

(2) 次に請求人は、平成30年12月27日の意見陳述において、「私の思いは直ちに損害額を返還せよと言いたいのではなく、行政の事務手続がおかしいから、例えば、当該申請があった場合には、役員会の同意が分かる書面を必ず付けてもらうことなどに直すべきである。ただし、今すぐにできるとまでは思っていない。」旨の主張をしている。

これについて、監査委員から請求人に対し、「どの法律において、明らかに違法又は不当と判断しようとするものなのか。」と尋ねたところ、「法や条例には反していない。ただし、小牧市は個人情報保護条例を作っており、特に今回は市が設置する監視カメラだから、市が収集する個人情報の取扱いは、個人情報最大限尊重されるように個人情報を集める手段などの全てのことは、ガイドライン（第1の3(2)イ）を作って徹底していると言っている。一方で、“自治会は重要なことは総会できちっと協議して決めていきましょう。”など、自治会はかくあるべき（第1の3(2)ア）ということと同じ市が言っ

ているのだから、今回の監視カメラの設置に関して、“区長の判断で良い”と言い切ることが不当であるとしか理解できない。」との回答であった。

これについて検討すると、市には129の自治会があり、市における自治会は地縁的なつながりによってできた個人の集合体としての任意団体（権利能力なき社団）である。したがって、自治会の規約については、自治会活動を円滑に進めていくための一つの有効な手段であるが、市の規定によるものではなく各自治会において自主的に定められるものであることから、市が自治会の規約の内容について指導、監督する立場にはないものと考えていること。

また、市においては、工事申請をはじめとする各種申請や公園、会館等の維持管理を委託または指定管理者とするなど、自治会をベースに進めている事務も少なくない。これは、不特定多数の意見を取りまとめる上での一つの手段として、地域の代表者である区長により関係住民の意見を調整の上、とりまとめていただくことを見据えたものであり、区長印で提出される書類については関係地域の同意があったものとして受領していること。

ただし、地域住民の同意を得るプロセスについては、市は、特別に規定はしておらず、先の規約と同様、自治会の自主性に委ねることとなるとの弁明をしている。

これらの点を踏まえて判断すると、請求人の主張は違法または不当とされる法令等が明示されておらず、唯一示されているのが陳述における個人情報保護条例の扱いに関するもので、その趣旨は前述のとおりであるが、請求書及び添付された事実を証する書面によって、個別、具体的に摘示しているとは言いがたいため、住民監査請求の要件を満たしているとはいえない。

なお、平成30年5月19日付け「第1回本件行政区役員会議事録」の回覧（第1の3(2)キ）の「3. その他」において、

・ゴミ収集場所について

(省略)

昨年度、一定期間監視カメラの設置で不法投棄が減った収集場所が、カメラの撤去後にまた不法投棄が増えているので、今後カメラを常設設置していく予定。

と周知されていること。

同様に、平成30年6月16日付け「第2回本件行政区役員会議事録」の回覧(第1の3(2)キ)の「2. 議事(4)その他」において、

・ゴミ集積所について

(省略)

昨年度、ゴミ監視カメラの設置で不法投棄が減りましたが、カメラをはずしたら、また、もとに戻りしてしまいました。町内でカメラ設置を検討しています。

※カメラに映りこむ可能性のある近隣の方にはご了解を頂く予定ですが、町内の方でカメラ設置について何かご意見のある方は、区長・副区長、班長までご連絡下さい。

と周知されており、これが役員会議事録として本件行政区の住民に伝わることからいえば、適正なプロセスを踏んでおり、その後の特段強い反対もなく、一定の住民の概ねの合意に基づいて7月に監視カメラの設置が実施されたのであろうということがうかがわれる。

よって、区長権限が特に濫用されている、あるいは手続を1人に任せることの弊害がこのケースで具体化しているとはいえない。

(3) 次に、今後の申請受付の見直しの実施について判断する。

請求人は、今後の申請の受付にあたっては行政区の意思に基づくものであることを慎重に判断するとともに、当該行政区において周辺住民に対する監視カメラの設置についての説明が十分になされていることを確認したうえで設置を行うよう措置を求めているところ、住民監査請求は、法第242条第1項に「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若し

くは債務その他の義務の負担がある（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を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と定められており、その請求対象について上記の6種類の財務会計行為（財務会計上の行為又は怠る事実）に限定されている。

このため、請求人の求める、今後の申請受付に関する措置は、このような制度の趣旨にそぐわないことから、住民監査請求を通じて求めることはできないものである。

よって、ごみ集積場を維持管理する区の代表者たる区長に監視カメラ設置の申請権を認め、市が監視カメラの設置を決定することとする取扱いには合理性があるとする市の弁明はこれを是認することができる判断した。

なお、本件請求に係る財務会計行為自体は、適法に処理されている。

3 監査の結果

以上の判断により、本件事業実施に係る市の判断に違法又は不当な点は見られないから、本件事業に係る公金の支出が不当であるとする請求人の主張には理由がないので、請求人の請求を棄却する。

4 意見

今日、少子高齢化、さらには、人口の減少が進む時代の大きな転換期を迎え、新たな自治のあり方が求められており、心豊かに暮らしていくためには、互いに信頼し、知恵と力を出し合い、心を一つにして、まちづくりに関わっていく必要がある。

今回の手続は、区長申請をもとに市が現場を調査し、必要な場所かどうかを決めるものであり、区長の単独申請そのものを変更すること

までの必要はないと考える。

ただし、プライバシーが重要だと言われる時代だからこそ、このような運用は、広い支持のもとで本来行われることが好ましい。今後は監視カメラの設置に際し、市民に対して制度を広く周知するとともに、地域の住民に受け入れられているかどうかを考慮し、誤解や疑義を招くことのないよう透明性を確保するなどの適切な方策も検討されたい。