

請求人

|     |   |     |   |
|-----|---|-----|---|
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |
| [略] | 様 | [略] | 様 |

松本市監査委員 太田由夫  
同 竹本祐子

### 住民監査請求監査結果通知書

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、同条第4項の規定により、下記のとおり監査結果を通知します。

#### 記

##### 第1 請求の受付

令和元年6月26日付けの住民監査請求書（以下「請求書」という。）は、法第242条第1項の規定により添付を義務付けられている事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）を添え、請求人により松本市監査事務局に直接提出され、同日付けでこれを受け付けた。

##### 第2 請求の受理

請求書は、法第242条第1項の規定による要件を具備しているものと認められたため、令和元年7月1日付けで受理した。

### 第3 請求の要旨

(原文引用・一部抜粋)

#### 請求の趣旨

菅谷昭松本市長は、松枯れ対策として、2019年度に、松本市に存在する松林の総面積6212ヘクタールのうち、四賀地区の松林(17ヘクタール)の土地に、ネオニコチノイド系殺虫剤を空中から散布する必要があるとして、散布業者に松本市の公金710万円を支出しようとしているが、以下で指摘するとおり、その公金支出はまったく違法なものであるから、請求人らは、松本市監査委員に対し、上記の公金支出を中止するよう松本市長に勧告することを求める。

#### 請求の理由

- 第1 松本市長菅谷昭は、平成25年から同30年まで6年間にわたってネオニコチノイド系殺虫剤の空中散布を実施し、さらに平成31年度においても同空中散布を継続しようとしているが、同市長が行っているこの空中散布が、松本市民の健康を脅かし、平穏な生活を破壊していることの違法。
- 第2 菅谷市長が行ってきたネオニコチノイド系殺虫剤の空中散布は、森林病虫害等防除法の趣旨から逸脱しており、それに公金を支出することの違法。
- 第3 ネオニコチノイド系殺虫剤の空中散布には、松枯れ防止の効果がないにもかかわらず、効果があると偽って空中散布を継続し、それに公金を支出している菅谷松本市長の違法。
- 第4 「今やっている空中散布で明らかな健康被害というものが出来れば中止する」が、その健康被害が確認できるまでは空中散布を継続すると言って実施している菅谷松本市長の行為は、松本市民を使ってなされている同薬剤の人体実験そのものであること。

### 第4 監査委員の交替

請求の受付後、令和元年6月28日付けで伊藤かおる監査委員が任期満了により退任し、後任として同月29日付けで竹本祐子監査委員が就任した。

### 第5 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき請求人に対し、令和元年7月5日に陳述の機会を与えるとともに、事実証明書の提出を受けた。

なお、陳述は、請求人の希望により公開で行い、傍聴を認めた。

### 第6 関係人の調査等

法第199条第8項の規定に基づき監査のため必要があると認めたので、市長に対して帳簿、書類その他の記録の提出を求め、令和元年7月5日に関係人として農林部耕地林務課長及び担当職員に出頭を求め、調査を行った。

## 第7 監査委員の辞退

請求人から、中島昌子監査委員は松本市四賀地区松くい虫対策協議会の委員として、また、松本市議会議員として、ネオニコチノイド系殺虫剤の空中散布の実施に深く関与してきており公正な監査を期待することができないので、排除（除斥）を求めるとの陳述等があった。

本件請求の監査に当たり、監査委員は、松本市議会議員であること、松本市四賀地区松くい虫対策協議会の委員であったことについては、法第199条の2に規定する一身上に関する事件及び利害関係のある者に当たらないため、法定の除斥理由には該当せず、除斥の必要はないものと判断した。

しかしながら、令和元年7月10日付けで中島監査委員本人から、監査を継続することにより審理における混乱や疑念を生じさせるおそれがあるため監査を辞退したい旨の申し出があったため、当該辞退を認め、中島監査委員を除いた者で監査を実施した。

## 第8 監査の対象

請求書及び事実証明書の記載等を総合し、請求内容を次のとおりと判断した。

### 請求内容

松枯れ対策として四賀地区で予定されているネオニコチノイド系殺虫剤の空中散布に係る費用710万円の支出中止

なお、本件請求時点では令和元年度松本市一般会計予算に当該支出項目が計上されていたが、支出には至っていない状態であった。

法第242条第1項には、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は住民監査請求の対象とすることが可能とされており、本件については、議会の議決により当該行為に関する予算措置が講じられ、請求書の受理時点では、全2回のうち1回目の散布が実施されていたことから、その可能性が客観的に推測される程度に具体性を備えているものとして、監査の対象とした。

## 第9 監査の結果

### 1 主文

本件請求を棄却する。

### 2 理由

#### (1) 関係法令

本件請求の関係法令は、次のとおりである。（一部抜粋）

#### ア 森林病虫害等防除法（昭和25年法律第53号）

##### （目的）

第1条 この法律は、森林病虫害等を早期に、且つ、徹底的に駆除し、及びそのまん延を防止し、もつて森林の保全を図ることを目的とする。

##### （定義）

第2条 この法律において「森林病虫害等」とは、樹木又は林業種苗に損害を与える次に掲げるものをいう。

一 松の枯死の原因となる線虫類（以下「線虫類」という。）を運ぶ松くい虫（以下「松くい虫」という。）

二～三 略

2～7 略

第3条 以下 略

イ 農薬取締法（昭和23年法律第82号）

第1条・第2条 略

（農薬の登録）

第3条 製造者又は輸入者は、農薬について、農林水産大臣の登録を受けなければ、これを製造し若しくは加工し、又は輸入してはならない。

（以下 略）

2 前項の登録の申請は、次に掲げる事項を記載した申請書及び農薬の安全性その他の品質に関する試験成績を記載した書類その他第4項の審査のために必要なものとして農林水産省令で定める資料を提出して、これをしなければならない。

（以下 略）

一 氏名（法人の場合にあっては、その名称及び代表者の氏名。第十二号を除き、以下同じ。）及び住所

二 農薬の種類、名称、物理的・化学的性状並びに有効成分とその他の成分との別にその各成分の種類及び含有濃度（第十一号に掲げる事項を除く。）

三 適用病虫害の範囲（農作物等の生理機能の増進又は抑制に用いられる薬剤にあっては、適用農作物等の範囲及び使用目的。以下同じ。）及び使用方法

四～十三 略

3 略

4 農林水産大臣は、第1項の登録の申請を受けたときは、最新の科学的知見に基づき、第2項の申請書及び資料に基づく当該申請に係る農薬の安全性その他の品質に関する審査を行うものとする。

5 農林水産大臣は、独立行政法人農林水産消費安全技術センター（以下「センター」という。）に、前項の審査に関する業務の一部を行わせることができる。

6～8 略

9 農林水産大臣は、次条第1項の規定により登録を拒否する場合を除き、第一項の登録の申請に係る農薬を登録し、かつ、次に掲げる事項を記載した登録票を交付しなければならない。

一～四 略

## 第4条 以下 略

### (2) 認定事実

監査委員が認定した事実は、次のとおりである。

ア 松くい虫被害は、正式には「マツ材線虫病」と呼称され、外来種である「マツノザイセンチュウ」という体長1ミリに満たない線虫が松の樹体内に侵入、細胞を破壊しつつ増殖し、水分の通導を阻害することにより健全な松を枯死に至らしめる。ただし、この線虫は、自ら別の木に移動することができないため、この線虫を健全な松に運んで被害をまん延させるのが在来種である「マツノマダラカミキリ」とされる。

また、松枯れの原因については、「マツ材線虫病」以外の病虫害、大気汚染物質、酸性雨等とする意見もあるが、現在の激害的な松枯れの原因は、「マツ材線虫病」とであるとされる。

イ 国では、昭和25年に松くい虫等を早期に、かつ、徹底的に駆除し、さらにそのまん延を防止して森林の保全を図るべく森林病虫害等防除法を制定した。

その後、松枯れ被害の拡大に伴い、昭和52年に松くい虫防除特別措置法が制定された。この法律は時限立法であったが、改正・延長により平成9年まで存続し、森林病虫害等防除法が松くい虫防除特別措置法における規定を取り込む形で改正・施行された。

また、同年、従来の全量駆除から、公益的機能が高いなど重要な松林を「守るべき松林」として指定し、選択と集中により対策を講じることに方針を転換した。

ウ 長野県（以下「県」という。）では、平成14年度までは全量駆除を方針としていたが、平成15年度以降は、「守るべき松林」と「被害の拡大を防ぐ松林」を定め、選択と集中により対策を進める方針へ転換した。

また、薬剤散布の方法等を定めた「長野県防除実施基準」及び「松くい虫防除のための農薬の空中散布の今後のあり方」を策定した。

エ 松本市（以下「市」という。）では、平成16年度に島内地区で松くい虫による被害が初めて確認され、平成23年度から被害が激増しており、現在では、安曇地区及び奈川地区を除く市内全域に拡大している。

オ 市では、松枯れ被害を放置することは、周辺地域の集団枯損に発展し、松林の持つ景観・防災等の公益的機能が失われるとして、「松本市松くい虫被害対策基本方針」を策定した。

また、森林病虫害等防除法を基本として、「長野県防除実施基準」及び「松くい虫防除のための農薬の空中散布の今後のあり方」に基づき、各種防除手法を組み合わせた対策を講じている。

防除手法については、次のとおりである。

(ア) 伐倒駆除

- (イ) 予防薬剤散布
  - (ウ) 樹種転換
  - (エ) 更新伐
  - (オ) 樹幹注入
- カ 市では、松枯れ被害が激甚な地域については松くい虫対策協議会を設立し、地域全体で対策を協議している。
- また、微被害地区及び未被害地区においても、被害拡大防止の観点から検討会の開催や同協議会の設立を支援している。
- キ 市では、無人ヘリコプターによる薬剤散布については各地区の松くい虫対策協議会による地元の合意形成と要望を踏まえ、「守るべき松林」として区分された地域を対象に実施している。
- (ア) 「守るべき松林」の定義については、次のとおりである。
- a 松以外の樹種では防災等機能の確保が困難な松林
  - b 特用林産物の生産が見込まれる松林
  - c 景観上松林の保持が必要な松林
  - d 水源機能の保持が必要とされる松林
- (イ) 対策の内容は、次のとおりである。
- a 被害拡大防止に向けて伐倒駆除を実施する。
  - b 予防薬剤の散布（有人ヘリ・無人ヘリ、地上）を実施する。
  - c 樹幹注入を行い、松くい虫の被害から大切な松を守る。
- ク 市では、予防薬剤の散布に当たっては、次のとおり実施している。
- (ア) 県防除実施基準に即し、特別防除（航空機を利用して行う予防薬剤散布）又は地上散布（動力噴霧機、無人ヘリコプター等を利用して行う予防薬剤散布）を実施する。
- (イ) 散布を実施する場合は、地域住民とリスクコミュニケーション（県が策定した松くい虫防除のための農薬の空中散布の今後のあり方によると「市民、行政、事業者など立場の違う関係者の間で、リスクに関する情報や意見等を交換し、共有することにより、相互に意思の疎通と理解を図って、リスクを低減していこうとする取組み」とされる。）を行い、リスクの低減を図ると同時に、散布計画を周知したうえで実施する。
- (ウ) 薬剤散布に伴い安全確認調査を実施する。
- (エ) 周辺の樹種転換が進み、1ヘクタール当たり0.5立方メートル以下の被害が5年程度連続し、被害木駆除だけでも松林を保全できると判断される場合は、予防薬剤散布は中止する。
- (オ) 薬剤散布は、地区の松くい虫対策協議会と協議のうえ決定する。
- ケ 市では、四賀地区において、次のとおり無人ヘリコプターによる薬剤散布を実施している。
- (ア) 過年度における散布状況
- 平成25年度 20ha 4地区（反町、藤池、穴沢、井刈）

|        |         |                       |
|--------|---------|-----------------------|
| 平成26年度 | 4.7 ha  | 4地区（反町、藤池、穴沢、反町・刈谷原町） |
| 平成27年度 | 4.7 ha  | 4地区（反町、藤池、穴沢、反町・刈谷原町） |
| 平成28年度 | 4.7 ha  | 4地区（反町、藤池、穴沢、反町・刈谷原町） |
| 平成29年度 | 4.7 ha  | 4地区（反町、藤池、穴沢、反町・刈谷原町） |
| 平成30年度 | 33.1 ha | 4地区（反町、藤池、穴沢、反町・刈谷原町） |

(イ) 令和元年度の散布状況

6月20日 10.7 ha 穴沢地区で実施

7月11日 10.7 ha 穴沢地区で実施

当初予定されていた刈谷原町地区については、希少野生動植物が確認されたため、令和元年度の散布は中止となった。

コ 令和元年度の薬剤散布に当たっては、令和元年度松本市一般会計予算に無人ヘリコプターによる薬剤散布を行うものとして、薬剤散布委託料710万円が計上された。

令和元年度松本市一般会計予算は、松本市議会平成31年2月定例会において、同年3月15日に可決成立した。

薬剤散布委託に係る契約は、令和元年6月17日に市とヤンマーヘリ&アグリ株式会社との間で締結され、同日、3,564,000円の支出負担行為決定がされた。

サ 市が無人ヘリコプターによる散布で使用する薬剤は、「マツグリーン液剤2」というネオニコチノイド系殺虫成分「アセタミプリド」を2%含有する農薬であり、平成14年5月に農薬登録された。

市では、無人ヘリコプターによる薬剤散布について「松くい虫対策Q&A」を作成し、市ホームページに掲載するほか、各種説明会等に用いている。この中で、「EUで使用が規制されているネオニコチノイド系農薬の成分は、イミダクロプリド、クロチアニジン、チアメトキサムの3成分であり、アセタミプリドは含まれていない」、「国が認めた薬剤なので、国や県の示す防除方法を守って散布すれば安全である」など、薬剤の概要や適正な使用方法等について説明を行っている。

シ 令和元年度における無人ヘリコプターによる空中散布について、住民とのリスクコミュニケーション等の状況は、次のとおりである。

5月27日 会田中学校及び錦部保育園への散布計画説明、意見交換等

28日 四賀小学校及び双葉保育園への散布計画説明、意見交換等

6月 1日 お知らせ文書の四賀地区全戸配布（町会加入者）

9日 穴沢地区への散布計画説明及び意見交換等

13日 刈谷原町地区への散布計画説明及び意見交換等

その他、市ホームページへの掲載、広報まつもとへの掲載等を実施

そして、会田中学校においては散布日にプール授業を行わないよう日程の調整が行われ、四賀小学校においては散布日にプール開きを実施しない

よう日程の調整が行われている。また、錦部保育園においては散布日に重なるとして当初から予定されていた行事の日程が変更されている。

ス 市では、散布日に化学物質過敏症の方向けの待避場所を設置するとともに、医療機関に対し緊急時における対応を依頼し、事前に相談窓口を設置した。

セ 市では、無人ヘリコプターによる薬剤散布が自然環境や生活環境に及ぼす影響の安全性を確認するため、気中濃度調査、水質調査及び飛散調査を実施して、気中濃度調査及び水質調査の結果を市ホームページで公表している。

当該調査において、子どもを含めた人体に影響を及ぼすような数値は計測されなかった。

ソ 市では、次の調査の結果を基に無人ヘリコプターによる薬剤散布等の効果検証を行っている。

(ア) 県が定めた基準に基づく枯損木調査

県と市の現地調査によるもの

(イ) 衛星画像を活用したリモートセンシング調査

衛星画像によって解析された情報により、被害木であるか健全木であるかを判定する調査であり、委託業者から得られたデータを基に、市耕地林務課により検証が行われた。

### (3) 監査委員の判断

住民監査請求制度は、地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正などの措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたものとされている。(最高裁判所 昭和62年2月20日判決)

本件請求において、請求人は、公金支出の差止めを求めていることから、財務会計上の行為の前提又は原因となる非財務会計上の行為、すなわち原因行為の違法性・不当性を問題として、その監査と予防、是正などの措置を求めているものと解される。

判例・裁判例では、公金支出の差止めが認められれば、事実上、原因行為の執行を阻止する効果が生じることになるとして、差止めが認められるのは、原因行為に重大かつ明白な違法がある場合に限られると判断している。(松山地方裁判所 昭和63年11月2日判決)

そして、違法性については、行政庁による裁量権の行使を前提として、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の

範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとしている。(最高裁判所 平成18年11月2日判決) また、不当性については、裁量の範囲逸脱や濫用に至らない程度の裁量の不合理な行使に当たると解されている。

これについて本件をみると、公金支出の前提となる原因行為は、無人ヘリコプターで薬剤を散布することであり、その実施については、各地区の実情等を総合的に考慮したうえでの判断が必要となることから、市長の裁量にゆだねられているものと考えられる。

そこで、これらの観点から、請求人が指摘する市の行為について、市長による裁量権の範囲逸脱や濫用があり、違法性・不当性があるものと認められるのか、論点を定めたうえで検証することとした。

#### ア 論点

本件請求の趣旨等を勘案し、請求書及び事実証明書の記載事項、請求人の陳述等を総合的に判断し、次のとおり論点を定めた。

論点1 市が行ってきた無人ヘリコプターによる薬剤散布は、森林病虫害等防除法の趣旨から逸脱しているといえるのか。

論点2 市が行ってきた無人ヘリコプターによる薬剤散布は、松本市民の健康を脅かし、平穏な生活を破壊しているといえるのか。

#### イ 論点1について

請求人は、「森林病虫害等防除法に基づき市内の松林全域を視野にいれ対策を講じなければならないのに、過去6年間、四賀地区の個人所有の同一場所にだけ空中散布を続け、公金を支出してきたことは、刑法第247条がいう背任罪の疑いすら生じかねない違法なものであり、さらに、平成31年度にもそれを継続していることは、無人ヘリコプターによる薬剤散布には松枯れ防止効果が全くなかったということであり、森林病虫害等防除法の趣旨から逸脱している」、「穴沢地区では、過去6年間にわたって空中散布を実施してきているにもかかわらず、全く効果がないどころか、一度も空中散布したことがない無散布地区と対比してみると、散布地区の方が枯損状態が進行しており、それは、松本市が行った平成30年度の秋季調査でも明らかである」と主張している。

請求人が主張するとおり、市は、過去6年間にわたり同一場所で無人ヘリコプターによる薬剤散布を続けている。

国は平成9年に、県は平成15年に、それぞれ従来の全量駆除から、公益的機能が高いなど重要な松林を「守るべき松林」として指定し、選択と集中により対策を講じることとして方針を転換した。

市は、この方針に準じ、地区松くい虫対策協議会による地元の合意形成を踏まえ、協議会と協議のうえで、防災機能の確保、特用林産物の保護等の公益的観点から「守るべき松林」を選定し、防除方法については、地形・地質条件等、各地区の実情に応じて、伐倒駆除、予防薬剤散布等の選択を行った。

そして、協議会からの要望に基づき、「守るべき松林」の確実な保護を目的として散布を実施した。

このように、市による散布は、対象区域と方法の選定から実施に至るまで、地元の合意と要望に基づいており、その過程に恣意性を認めることはできない。

また、同一場所での散布継続は、毎年発生する害虫「マツノマダラカミキリ」から「守るべき松林」を確実に保護するため、集中的に実施しているからであり、効果がないから散布を継続しているとは判断できない。

同じく、穴沢地区における枯損木調査で、無散布地区より散布地区の枯死率の方が高かったという結果についても、同時期に藤池地区及び反町地区で実施された同様の調査では、散布地区の枯死率の方が低かったとの結果が出ていることから、穴沢地区だけの結果をもって、直ちに散布に効果がなかったと判断することはできない。

したがって、市による散布が、森林病虫害等防除法の趣旨から逸脱しているとはいえない。

#### ウ 論点2について

請求人は、「ネオニコチノイド系殺虫剤は、医学研究者等から健康被害の危険性が指摘され、EUでは使用禁止の措置がとられだしているのに、市は、同殺虫剤には危険性がなく、空中散布しても安全であると虚偽を言って安全性を強調し市民を安心させている」、また、「空中散布の実施前に義務付けられているリスクコミュニケーションを全く行っていない」と主張している。

市が、無人ヘリコプターによる薬剤散布で使用する「マツグリーン液剤2」は、ネオニコチノイド系殺虫成分「アセタミプリド」を2%含有しているものであるが、この成分は、我が国において使用禁止の措置はとられておらず、EUにおいてもそれは同様である。また、市は、平成25年度からこの薬剤を使用してきたが、これは当市に限られたわけではなく、県内外の他自治体においても同様に使用されてきている。

農薬取締法では、農薬の製造・輸入に当たっては、農林水産大臣の登録を受けることが定められており、申請時には、農薬の品質や安全性を確認するための資料として、病虫害への効果、人体や作物への毒性、作物への残留性など様々な試験成績を書類として提出することになっている。この申請を受けた農林水産大臣は、独立行政法人農林水産消費安全技術センターに対し、提出された試験成績に基づいた総合的な検査を指示し、その結果によって登録の可否を判断している。

市は、この手続きにより登録を受けた「マツグリーン液剤2」を使用して、国や県の示す方法を遵守した散布を行っている。

そして、安全確認調査として、気中濃度調査、水質調査及び飛散調査を実施し、このうち、気中濃度調査及び水質調査について、調査結果を市ホ

ームページ上で公表している。

さらに、薬剤の概要や使用方法等については、説明会や市ホームページへの掲載等により説明が行われている。

また、リスクコミュニケーションについては、県が策定した松くい虫防除のための農薬の空中散布の今後のあり方によると、「市民、行政、事業者など立場の違う関係者の間で、リスクに関する情報や意見等を交換し、共有することにより、相互に意思の疎通と理解を図って、リスクを低減していこうとする取組み」とされているが、穴沢地区及び刈谷原町地区においては散布計画の説明と意見交換等が行われており、同様に、四賀小学校、会田中学校、錦部保育園及び双葉保育園に対しても散布計画の説明と意見交換等が行われている。

実際に、小・中学校においては散布日におけるプール授業等の日程が調整されており、保育園においては当初から予定されていた行事の日程が散布日に重なるとして変更されている。

したがって、使用する薬剤の安全性について虚偽を言って市民の健康を脅かし、平穏な生活を破壊しているとはいえず、また、リスクコミュニケーションを全く行っていないと判断することはできない。

エ 以上のおり、市が行う無人ヘリコプターによる薬剤散布に当たり、重要な事実に対する誤認、事実に対し明らかに合理性を欠いた評価、考慮すべき事情を考慮していなかった等の社会通念に照らし著しく妥当性を欠くような事実は、確認できなかったことから、市長による裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められず、また、不合理な行使も認められなかった。

したがって、重大かつ明白な違法・不当があったとはいえないことから、差し止めが認められる要件には該当しない。

よって、本件請求には理由がないと認められるので、法第242条第4項の規定により主文のおり決定する。