

沼津市監査委員告示第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、令和4年1月21日に、沼津市民10名により提出された沼津市職員措置請求について、同条第5項の規定により監査した結果を、別紙のとおり公表する。

令和4年3月7日

沼津市監査委員	大川正博
同	宇佐美文男
同	片岡章一

## 沼津市職員措置請求に係る監査の結果について

### 1 請求の受理

本件請求は、所定の要件を具備しているものと認め、令和4年1月21日これを受理した。

### 2 請求内容

#### (1) 請求の趣旨

令和2年5月29日、沼津市長 頼重秀一と株式会社東和テクノロジー静岡営業所 所長との間に交わした令和2年度沼津市新中間処理施設整備基本設計策定支援業務委託契約（以下「本件委託契約」という。）について、以下の理由により違法な契約であることから本件について監査のうえ、沼津市が被った損害、令和2年度沼津市新中間処理施設整備基本設計策定支援業務委託料 12,529,000 円を補填するために、沼津市長への損害賠償請求を行うよう求める。

#### (2) 請求の理由

沼津市は、現在稼働中のごみ焼却場の建設にあたり、将来計画として「次のごみ焼却場」を現在地に建設しないことを確約し、そのことを証する覚書を昭和49年11月14日、沼津市長と清水町外原区長並びに清水町外原区闘争委員会委員長との間に交わしている。

本件委託契約の締結及び履行は、上記覚書に反する行為であり「権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。」とする民法（明治29年法律第89号）第1条第2項に違反する違法行為であるとともに「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。」とする地方自治法第2条第16項に違反する違法行為である。

#### (3) 事実を証明するもの

- ア 令和2年度 沼津市新中間処理施設整備基本設計策定支援業務委託契約書  
変更契約書（第1回）  
支出調書
- イ 覚書（昭和49年11月14日）  
市及び町との話し合い状況概略
- ウ 公害防止協定（昭和51年10月29日）

### 3 監査の実施

#### (1) 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対しては、地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和 4 年 2 月 8 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

当日、請求人 2 名から請求の内容を補完する陳述が行われたが、新たな証拠の提出はなかった。

#### (2) 監査対象部署及び事情聴取

沼津市生活環境部新中間処理施設整備室ほか 1 部署を監査対象とし、関係書類を提出及び提示させるとともに、次に掲げる関係職員から事情を聴取した。

##### ア 提出された関係書類

(ア) 沼津市議会本会議議事録の一部（平成 25 年 9 月、令和元年 6 月・9 月）

(イ) ごみ処理施設の整備スケジュール比較表

(ウ) 沼津市新中間処理施設整備基本設計【概要版】

(エ) 清水町長から沼津市長への依頼文（令和 2 年 1 月 14 日付「新中間処理施設整備について」と題する書面）

(オ) 「新中間処理施設に関連するこれまでの経緯」と題する書面

##### イ 関係職員

(ア) 沼津市生活環境部長

(イ) 沼津市生活環境部新中間処理施設整備室長

(ウ) 沼津市財務部契約検査課長

#### (3) 監査対象

監査請求の要旨は、請求書の内容、請求人提出の事実証明書等を勘案して、上記 2(2)のとおりとした。

また、監査対象事項は、以下の 2 項目として検討することとした。

##### ア 請求事項に係る事実関係等の確認

沼津市が昭和 49 年 11 月 14 日付けで清水町外原区長及び清水町外原区闘争委員会委員長と交わした覚書で、現施設用地には増設、新設をしないことが合意されているにもかかわらず、「同用地を建設予定地として新たなごみ焼却場を建設することを前提とした本件委託契約の締結及び履行は、上記覚書に反する行為」を趣旨とする請求事項に係る事実関係及び財務会計行為。

##### イ 請求の事実に係る違法性又は不当性の有無の確認

現施設用地には新たなごみ焼却場を増設、新設しないことが合意された覚書があるにもかかわらず、建設することを前提とした本件委託契約を締結及び履行したことは、当該覚書に反する契約となることから、「権利の行使及び義務の履行

は、信義に従い誠実に行わなければならないとする民法第1条第2項の規定に違反する違反行為である」とともに、「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する地方自治法第2条第16項の規定に違反する違法行為である」とする主張。

#### 4 監査結果の決定

##### (1) 監査対象部署の主張

###### ア 『覚書』について

請求人が主張する『覚書』とは、昭和51年10月29日沼津市長と清水町外原区長及び清水町長との間で結ばれた公害防止協定に先立ち、当時建設予定の新ごみ焼却場に関する煤塵量の排出基準、規模、煙突及び規制の方法、協定期間、観測体制の方法、将来計画等を確認して、昭和49年11月14日に沼津市長が清水町外原区長及び清水町外原区闘争委員会委員長に発した文書のことであり、新ごみ焼却場の開設に起因し、又は予見される公害の未然防止や発生時の対応について確認したものであり、添付の「市及び町との話し合い状況概略」の「V将来計画」の5. 1. 1で、「将来、1ノ洞、2ノ洞、3ノ洞には一切増設、新設をしない。」との文言が記されている。ただし、この文書は、法に基づいたものではない（以下、記述の便宜上当該文書を『覚書』という）。

しかしながら、『覚書』は可能な限り尊重すべきものとして取り扱ってきた。

昭和49年11月14日 沼津市長が清水町外原区長及び清水町外原区闘争委員会委員長に『覚書』を発する。

昭和51年10月29日 沼津市長と清水町外原区長並びに清水町長との間で、公害防止協定を締結する。

###### イ 新中間処理施設の建設について

（請求人が主張する「次のごみ焼却場」を含む施設）

新中間処理施設の建設予定地については、市有地のみならず、提案のあった民有地について、多年に渡り新たな候補地としてその可能性について検討・検証を進めてきた。このような中、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災を契機に、国において全ての公共施設を含む建築物の耐震基準の法整備が進められる（建築物の耐震改修の促進に関する法律（平成7年法律第123号））とともに、平成18年1月には同法の改正を受けて、平成27年度末までに全ての公共施設において耐震化を完了させる計画が静岡県及び沼津市にて策定された。その結果、新たな候補地の検討が急務となった。沼津市が定めた平成27年度までの耐震化の整備目標を果たすため、平成20年度にこれまで検討を進めてきた全ての用地に加え、『覚書』はあるものの立地適正から現施設用地を加えた28か所による検討を行い、現施設用地への建設方針が決定され、建設に向けての準備が進められた。

- (ア) 新中間処理施設の現施設用地以外検討（平成4年度～平成19年度）  
候補地として市有地、民有地（提案はあったものの、条件に適合せず、具体的検討に至ったものはない。）の検討を進める。

（主な経緯）

平成4年 施設の更新計画に併せ、新ごみ焼却場の候補地の具体的な検討を始める。

平成7年1月 阪神・淡路大震災の発生  
10月 建築物の耐震改修の促進に関する法律の制定による耐震基準の義務付け

平成10年 静岡県ごみ処理広域化計画（広域のごみ処理計画）の策定

平成13年 県の方針改定に伴い、静岡県ごみ処理広域化計画の廃止

平成18年1月 建築物の耐震改修の促進に関する法律の改正施行  
地方公共団体による耐震改修促進計画の策定が義務付けられた。

※これまでの現施設の建物のあり方や更新スケジュールの見直しが必要となった。

10月 静岡県耐震改修促進計画の策定

平成19年3月 沼津市耐震改修促進計画の策定

※平成27年度までに耐震化または建て替えが目標とされた。

- (イ) 新中間処理施設の現施設用地を含めた検討（平成20年度）

現施設用地を含め、新施設の建設の可能性調査を実施し、現施設用地とする方針を決定した。

（内容）

- ・施設整備に必要な面積（現状の20,000㎡）が確保できる場所とする。
- ・検討結果から、現施設用地付近3か所を候補地とした。

※温水プール跡地（上香貫二ノ洞）、旧衛生プラント跡地（旧上香貫一ノ洞）、清掃プラント（上香貫三ノ洞：現施設用地）

- (ウ) 新中間処理施設の現施設用地での検討（平成21年度～令和3年度）

公共建築物の耐震化促進の法規制に加え、当地域における地震の発生の可能性が高まるなか、早急なごみ焼却場の改修は、市政進行における喫緊の重要課題となった。この課題を解決するため、地元説明会を十数回開催するとともに市長が自ら出席し、対象自治会に対し『覚書』の件（約束を守れないこと）を陳謝するとともに、現施設用地における新施設の建設に対し、協力をお願いした。

（主な経緯）

平成23年3月 東日本大震災の発生

- 平成23年 8月 沼津市長陳謝（清水町外原区）  
 ※関係する自治会においても、意見交換会等の機会の中で  
 陳謝及び説明を行っている。
- 平成25年 2月 沼津市長と外原自治会長の間で建設容認の確認書を締結  
 9月 清水町区長会の要望を受け清水町長から沼津市長あてに  
 早期建設の要望を提出
- 平成26年 3月 新中間処理施設整備に係る**基本構想**を策定  
 パブリックコメント実施（平成26年2・3月）
- 平成27年 7月 新中間処理施設整備に係る**基本計画**を策定  
 パブリックコメント実施（平成27年6・7月）
- 平成29年10月 中瀬町自治会が沼津市長あてに建設容認
- 令和2年 1月 清水町長が沼津市長あてに早期完成の要望書を提出  
 5月 新中間処理施設整備基本設計策定支援業務委託契約（本  
 件委託契約）
- 令和3年 4月 新中間処理施設整備基本設計策定支援業務委託料の令和  
 2年度部分完了支払（12,529,000円）

※周辺自治会及び住民への説明

各地区で説明会や意見交換会などを開催し、新中間処理施設の必要性や  
 安全性を説明している。清水町では外原区を中心に、平成21年度より意  
 見交換会等を開催しており、意見を重ねている。

沼津市意見交換会等	外原14回 中瀬町14回以上
清水町意見交換会等	清水町外原区10回（沼津市出席） 清水町外原区14回以上（清水町のみ）

(エ) 新中間処理施設への清水町の焼却ごみ受け入れについて

- 平成25年 4月 清水町長から沼津市長に対して、新施設における焼却ごみの  
 受け入れを依頼
- 7月 沼津市長が清水町長に対して、新施設に関する地元合意の  
 努力を要請し、焼却ごみの受け入れの考えを示す。
- ※以後、地元合意の説明についてはそれぞれの市町において、  
 責任をもって努力していくことをお互いに共通認識として  
 いる。

ウ 財務会計上の行為について

委託業者の選定にあたっては、専門事業者の強みやアイデア、独自技術を生  
 かすことで、市があらかじめ仕様を決める競争入札に比べ、施策目的の達成に有  
 効な発注が期待できるプロポーザル方式を採用し、委託業者を選定した。事業量

から2年間の契約を締結し、契約に基づき、令和2年度完了分について部分完了分の支払いをした。

委託業務名	令和2年度 沼津市新中間処理施設整備基本設計策定支援業務
選定日	令和2年5月19日（プロポーザル方式3者申込うち1者辞退）
委託業者名	株式会社東和テクノロジー 静岡営業所
契約金額	25,520,000円
契約日	当初 令和2年5月29日 変更 令和3年9月7日
履行期限	当初 令和3年9月30日 変更 令和4年3月31日
進捗状況	令和2年度部分完了
支払日	令和3年4月16日（令和2年度部分完了分12,529,000円）

## (2) 認定した事実

監査対象事項に関する事実関係について、監査対象部署で保管する関係記録等の精査を行うとともに、関係職員から事情を聴取した結果、請求人の求める措置請求に係る事実の経緯の概略は、次のとおりであったと認められる。

### ア 『覚書』について

その内容及び作成経緯については、前記4(1)ア記載のとおりである。中間処理施設を建設するにあたり、『覚書』や協定、建設同意等の締結を必要とする法的根拠はないが、今後予見される公害、それに対する市の姿勢について地元の不安を払拭するために、地元からの要請により書面として『覚書』を残すこととなった。したがって、この『覚書』については法的な拘束はないものの、沼津市においては可能な限り尊重すべきものとして取り扱ってきた。

### イ 新中間処理施設の建設について

新中間処理施設の建設予定地については、民有地を含め、十数年に渡り新たな候補地の可能性について検討をしてきたが、阪神・淡路大震災の発生に起因して制定された、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」の改正により、現施設の耐震化の目標を平成27年度と定め、現施設用地を含め検討をした結果、現施設用地における改修計画を進めるに至った。

また、公共建築物の耐震化の法規制に加え、東日本大震災の発生により当地域における地震の発生の可能性が高まった。このため、早急なごみ焼却場の改修は、市政進行における喫緊の重要課題となり、この課題を解決するため、地元説明会を十数回開催するとともに市長・副市長も自ら説明会に出席し、陳謝するなど新施設の建設合意の協力をお願いした。これらのことから、周辺自治会等（外原自治会、清水町長等）からは新施設の建設容認や建設要望の提出を受けるなど、お

おむね地元の合意形成が図られた。その結果、現施設用地における新施設の建設に向けての計画が進められた。

平成25年2月 沼津市長と外原自治会長の間で建設容認の確認書を締結

9月 清水町区長会の要望を受けた清水町長から沼津市長あてに早期建設の要望を提出

平成26年3月 新中間処理施設整備に係る基本構想を策定

平成27年7月 新中間処理施設整備に係る基本計画を策定

平成29年10月 中瀬町自治会が沼津市長あてに建設容認

令和2年1月 清水町長が沼津市長あてに早期完成の要望書を提出

5月 新中間処理施設整備基本設計策定支援業務委託契約

ウ 対象となる財務会計上の行為について

請求人が監査対象として主張している本件委託契約の締結及び履行について、財務会計上の行為に係る一連の事務手続は適正に行われていた。

### (3) 監査委員の判断

請求人と監査対象部署の主張、提出及び提示された資料並びに認定した事実に基づいて、本件監査請求について、次のとおり判断する。

ア 請求事項に係る事実関係等について

行政事務の執行については法令に基づくことが原則であるが、本件『覚書』を交わす根拠となるべき法令はなく、沼津市は『覚書』について法的な拘束はないものの、可能な限り尊重し、事業の進捗を図っている。

また、新中間処理施設の建設予定地を現施設用地に決定したことについては、当初、現施設の更新計画に合わせ民有地を含めた複数箇所を検討していた。しかしながら、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災を契機に国における建築物の耐震基準の法整備が進み、現施設の耐震化が急務になった。そこで新施設の立地適正から現施設用地を含め、平成27年度を目標とした施設整備を検討した。建設予定地の選定に関する平成23年度以降の沼津市の検討と地元説明会の経緯については、前記4(1)イ(ウ)、(エ)に記載された経緯のとおり認められる。それによれば、沼津市は地元において多数の意見交換会、説明会を開催し、平成25年9月には清水町長、同町区長会などから現施設用地での早期建設の要望が出され、おむね現施設用地での建設に同意を得ているものと判断し、平成25年度基本構想の策定、平成27年度基本計画の策定、さらに令和2年度本件委託契約の締結に至った。

このような経緯から、沼津市は、請求人らが主張する『覚書』による約束の内容が、現在、実質的に変更されるに至ったと判断して、基本構想以降の手続きを進めているものと考えられる。



さらに、『覚書』を発した日以後 47 年が経過し、その間に阪神・淡路大震災や東日本大震災の発生、ごみ焼却技術の向上、静岡県ごみ処理広域化計画の変更など社会全体の状況が変化している。『覚書』については事情変更の原則に基づき協議を進めているとも判断できる。

また、請求対象となっている財務会計上の行為については、所要の手続を経由し、適正に行われていることが確認された。

#### イ 請求の事実に係る違法性又は不当性の有無の認定について

請求人は本件委託契約が新中間処理施設を現施設用地に建設することを前提としているので、『覚書』の内容に反し、信義則違反であるから違法である、と主張しているのであるが、本件委託契約は、前述のとおり『覚書』が実質的に変更されたと沼津市が判断した経緯を踏まえて締結されたものであり、監査委員としても、その判断経過には不合理な点は見受けられないので、信義則違反との主張には理由がないと判断する。

## 5 結論

以上 4 (3) イにおいて検討したとおり、現施設用地を前提とした本件委託契約には、違法もしくは不当な点は認められず、これに関する委託料支出の財務会計上の行為には、違法、不当な点は認められない。

そこで、本件請求には理由がないものと判断し、これを棄却する。