

沼津市監査委員告示第9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6年3月8日に、沼津市民4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6年4月30日

沼津市監査委員	間	野	吉	幸
同		久	松	但
同		加	藤	明子

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6年3月8日これを受理した。

2 請求内容

(1) 請求の趣旨

頼重秀一沼津市長が、株式会社東日に対して、沼津市新中間処理施設計画に基づく敷地造成工事の構造物等詳細設計業務委託契約（令和4年）を交わして、事業（以下「本件事業」という。）を実施し、33,000,000円を事業費として支払った。これは違法な会計処理であるので、沼津市は市長と会計管理者に損害賠償請求をせよ。

(2) 請求の理由

ア 沼津市は、昭和49年、沼津市の焼却場の周辺自治会である清水町外原区と覚書を締結している。この覚書は、現在のごみ焼却場が立地している周辺（香貫山の1の洞、2の洞、3の洞）には、ごみ焼却場は建設しないとなっている。

ところが、今回沼津市が計画している沼津市新中間処理施設計画は、香貫山の「1の洞」と「2の洞」に立地することを計画しており、明らかに覚書を反故にする計画である。これは、地方自治法第2条第16項の「地方公共団体が法令に違反してその事務を処理してはならない」に違反する。

この規定に違反した地方公共団体の事業は、行ってはならず、本件事業に基づき沼津市が支払った事業費は、不法に支払われ、沼津市に損失を与えている。そこで市長は、これを賠償すべきである。

イ また、本件事業を沼津市は新焼却場建設の準備事業として進めているが、焼却場建設にあたっては、住民同意だけでなく、都市計画決定や環境アセス等をクリアして進めることが求められる。

これらは、当然、焼却施設がどのような位置に建設されるかを定めた上で進められる。ところが、本件の環境アセスや都市計画決定を進めるにあたっては、これまで香貫山の「2の洞」に建設することを前提に進めてきたが、本件事業にあたっては「2の洞」だけでなく「1の洞」も使う、別の計画となっている。もちろん計画が別になれば、別の計画に基づく環境アセスや都市計画決定を行わなければならないが、沼津市はその点を反故にし、「2の洞」への立地を計画した沼津市新中間処理施設計画のまま事業を進めようとしている。

今まで「2の洞」で計画して、環境アセスや都市計画決定を進めながら、敷地が手狭になったため「1の洞」を含めた計画に変更されているのに都市計画決定

や環境アセスが「2の洞」が前提のままなのはおかしい。

(3) 事実を証明するもの

ア 覚書（昭和49年11月14日）

市及び町との話し合い状況概略

イ 沼津地域循環型社会形成推進地域計画（第二期）

ウ 令和4年度 沼津市新中間処理施設整備敷地造成に伴う構造物等詳細設計業務委託

設計書

契約書

支出調書

エ 沼津市新中間処理施設整備基本計画（平成27年7月）の抜粋

オ 沼津市新中間処理施設整備基本設計（令和4年3月）の抜粋

カ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び施行規則、建築基準法、都市計画法の抜粋

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6年4月11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3名から請求の内容を補完する陳述が行われ、新たな証拠として沼津市都市計画審議会議案書等の提出があった。

(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3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

中間処理施設整備事業の実施状況（令和4年7月以降）

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

(エ) 沼津市会計管理者兼出納事務局長（令和4年度）

(オ) 沼津市都市計画部まちづくり政策課長

(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、前記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。

なお、対象となる財務会計上の行為のうち、契約行為及び前払金9,900,000円については、請求時点で財務会計上の行為のあった日から1年を超え、期間制限を経過しているが、包括的内容であるものと判断されることから監査対象に含めることとした。

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事業の履行は、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

(7) 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事業を履行することは、当該覚書に反することから、「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) ごみ焼却場建設にあつては、住民同意だけでなく、都市計画決定や環境アセスメント等の手続が適正に行われる必要があるが、建設位置が変更となっているのに、変更前の計画のまま（計画変更に基づく都市計画法等の手続を実施しないまま）事業を進めようとしているのは違法との主張。

(4) 監査の援用

本件監査請求については、一部が令和4年1月21日付け及び令和4年5月30日付け監査請求（以下「前回請求」という。）と同様の監査請求であることから、後記「4 監査結果の決定」については、前回請求に対する監査（以下「前回監査」という。）を援用する。

4 監査結果の決定

(1) 監査対象部署の主張

ア 新中間処理施設の建設について

本件『覚書』（昭和49年11月14日作成）は、昭和51年10月29日沼津市長と清水町外原区長、同町長との間で締結された公害防止協定に先立ち、沼津市長が清水町外原区長及び同町外原区闘争委員会委員長に発した文書で、内容は、新

ごみ焼却場の開設に関して、予想される公害の未然防止、発生時の対応について確認したほか、添付の「市及び町との話し合い状況概略」で、「将来、1ノ洞、2ノ洞、3ノ洞には一切増設、新設しない」との文言が付されている。

沼津市は、本件『覚書』を可能な限り尊重してきた。

イ 新中間処理施設を現在地とした経緯について

(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）

ごみ対策推進課において、施設用地を検討した。検討事項は、施設整備に必要な面積（2万㎡）を確保できる場所を前提に、以下の各点を検討事項として、協議を重ねた。

① 法改正による計画策定の義務付けをふまえて、早急な施設設備の見直し

② 防災面から液状化危険度が低く、浸水想定区域外であること

③ 収集効率面から人口重心からの距離、アクセス道路の整備状況

その結果、現施設用地付近の3か所（※）以外には、上記の前提条件にかなう適地が見当たらないことが判明した。他の25か所については、急峻斜面、公園等で不適當であった。

※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）の3か所

そこで、慎重な協議の結果、現施設用地付近の3か所を新施設の候補地とする方針を決定した。

(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4年7月）

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 |
| 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の締結 |
| 令和4年3月 | 新中間処理施設整備に係る基本設計を策定
パブリックコメント実施（令和3年12月・令和4年1月）
新中間処理施設整備に係る生活環境影響調査書を作成 |
| 令和4年7月 | 新中間処理施設整備に係る生活環境影響調査書の縦覧 |

※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）

また、第四地区東、第三地区下香貫連合自治会に令和3年度の事業実施状況について報告し、また、生活環境影響調査書の縦覧について、外原自治会で組回覧を行うとともに、中瀬町自治会には基本設計の概要と併せて説明している。

沼津市は清水町に進捗状況を逐次報告し、また、生活環境影響調査書の縦覧を依頼しており、清水町は清水町外原区で意見交換を実施している。

(エ) 前回監査から現時点までの状況

(主な経緯：令和4年8月以降)

令和5年5月 新中間処理施設の概要及び都市計画の手續に関する
住民説明会の開催（2回）

令和5年10月 沼津市新中間処理施設敷地造成工事請負契約の締結
新リサイクル施設の施設規模変更に伴う生活環境影響調
査書の縦覧

令和6年2月 都市計画（都市施設（ごみ焼却場）・用途地域）の変更決
定並びにその告示及び縦覧

ウ 財務会計上の行為について

委託業者の選定については、沼津市契約規則等の法令に基づき制限付き一般競争入札により請負業者を選定の上、契約を締結し、契約に基づき支払をした。

委託業務名 令和4年度 沼津市新中間処理施設整備敷地造成に伴う構造物
等詳細設計業務委託

開札日 令和4年6月1日（8者応札）

委託業者名 株式会社 東日

契約金額 33,000,000円

契約日 令和4年6月10日

履行期限 令和5年1月25日

支払日 令和4年7月15日（前金分）、令和5年3月10日（残金分）

エ 都市計画決定及び環境アセスメントについて

都市計画の決定は、新中間処理施設の建築に係る建築基準法第51条の規定により、建築物の建設段階で必要となる手續であり、構造物等の詳細設計を含めた敷地造成工事を実施する段階では必要ないものである。

なお、令和6年2月に告示した都市計画の決定は、都市計画法に定められた都市計画決定の手續に基づき適法に手續を行っている。

また、ごみ焼却場については、環境影響評価法及び静岡県環境影響評価条例に規定する環境アセスメントの対象となる施設に該当していない。他方で、廃棄物

の処理及び清掃に関する法律第9条の3の規定により必要とされている、生活環境影響調査については、沼津市は実施しており、新施設の建設工事に先立ち静岡県知事へ提出する一般廃棄物処理施設設置届に添付する予定であるが、詳細設計を含めた敷地造成工事に先立ち実施が必要となるものではない。

(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 新中間処理施設の建設について

本件『覚書』の発行経緯、『覚書』の新施設用地に関する方針変更がされた経緯については、前記(1)監査対象部署の主張のとおり認められ、これに反する資料は提出されていない。

すなわち、市当局は、当初本件『覚書』を尊重すべきものとして扱ってきたが、前記(1)イ(ア)から(ウ)の経緯により、現施設用地付近を新施設の用地とする旨計画を策定した。

イ 令和4年8月以降現時点までの状況

令和5年5月 新中間処理施設の概要及び都市計画の手続に関する
住民説明会の開催（2回）

令和5年10月 沼津市新中間処理施設敷地造成工事請負契約の締結
新リサイクル施設の施設規模変更に伴う生活環境影響調
査書の縦覧

令和6年2月 都市計画（都市施設（ごみ焼却場）・用途地域）の変更決
定並びにその告示及び縦覧

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。

エ 都市計画決定及び環境アセスメントについて

都市計画の決定については、新中間処理施設の建築に係る建築基準法第51条の規定により建築物の建設段階で必要となる手続であり、本件事業を実施する段階では必要ないと認められる。

また、令和6年2月の都市計画決定まで、本件新中間処理施設の計画に関して都市計画決定がなされてはいないことから、本件請求人らの主張している「2の洞で『決定』した計画を変更せずに1の洞を含めた事業を進めようとしている。」との主張は、その前提を欠いていると思われる。

上記のとおり、本件新中間処理施設の計画は令和6年2月に、はじめて都市計

画決定、告示がされ、その手続は法律に基づき適正に行われていた。

次に、環境アセスメントについて、沼津市が計画している新中間処理施設は、環境影響評価法及び静岡県環境影響評価条例に規定する環境アセスメントの対象となる施設ではない（令和3年10月静岡県くらし・環境部環境局生活環境課「静岡県における環境アセスメント」及び静岡県環境影響評価条例施行規則別表第1参照）。なお、請求人から主張のあった平成10年1月27日付け環境庁企画調整局長・建設省都市局長通知の内容は、環境影響評価法における「都市計画に定められる対象事業等に関する特例」を説明したものであり、その後の同法の改正により、この対象は環境影響評価法に規定される第1種事業又は第2種事業であることから、本件新中間処理施設に係る都市計画決定については、環境影響評価の実施を義務付けるものでないことを確認した。

また、環境アセスメントに類似する制度である廃棄物の処理及び清掃に関する法律第9条の3の規定に基づく生活環境影響調査については、前記(1)エに記載された市の主張のとおりと認められ、本件事業の実施に先立ち必要となるものではないと認められる。

(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

沼津市が『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こと、新中間処理施設の建設予定地を現施設用地に決定した経緯については、前記(2)アで認定したとおりである。その方針転換は市の当局による慎重かつ苦渋の協議経過によるものであったことがうかがわれ、特段の不合理な判断経過を認める資料は提出されていない。

さらに、沼津市はこれまで関係者と協議を積み重ね、現施設用地に新施設を建設する方針の基本計画等を策定し、その後、改めて地方公共団体の長である清水町長から早期建設要望が提出されていることなどから、沼津市は包括的・公益的視点に立って判断し、その方針に従って事業を進めているものと考えられる。

引き続き清水町においても、清水町外原区には丁寧な説明対応を行う必要があるものとする。

また、清水町区長会から清水町長あてに提出された要望書の本文中に「町区長会有志」とあることは確認しており、反対者の存在や清水町外原区にも反対者及び条件付き賛成者が存在し、清水町外原区は中間処理施設整備事業については「静観」という立場である現状も確認していることは前回監査のとおりである。

イ 都市計画決定及び環境アセスメントについて

前記4(2)エ記載のとおり、都市計画法等の関係法令に基づき適法に進められていることを確認した。

(4) 備考

なお、請求人から陳述等の中で、中間処理施設整備事業において、環境省からの補助金を違法に交付申請している旨の主張があったが、補助金の申請は沼津地域循環型社会形成推進地域計画に基づき実施され、設置予定地の変更による計画の変更手続についても、環境省に手順を確認した上で適正に行われていることを確認した。

5 結論

前回監査結果同様、本件事業の履行には、違法又は不当な点は認められず、これに関する財務会計上の行為にも、違法又は不当な点は認められず、本件請求には理由がないものと判断し、これを棄却する。