

四街道市監査委員告示第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による令和3年10月11日に受理した四街道市職員措置請求について監査を行ったので、同条第5項の規定により監査結果を別紙のとおり公表する。

令和3年12月10日

四街道市監査委員	勝山	信
四街道市監査委員	井戸川	員三
四街道市監査委員	長谷川	清和

四街道市職員措置請求に係る監査結果

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により、四街道市職員措置請求について、次のとおり監査を行った。

令和3年12月9日

四街道市監査委員	勝山	信
四街道市監査委員	井戸川	員三
四街道市監査委員	長谷川	清和

第1 請求の受付・受理

1 受付日

令和3年10月11日

2 請求人

省略する。

3 請求の受理

本件四街道市職員措置請求（以下「本件請求」という。）については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）の規定、趣旨に則り、「4 請求の受理までの経過」を経て令和3年10月11日に受付し、同日受理した。

4 請求の受理までの経過

令和3年8月3日14時30分に事前に連絡なく、代理人である弁護士、市民5人が新聞社4社と共に、四街道市職員措置請求書（以下、住民監査請求書という。）を持参した。住民監査請求書持参時に、住民監査請求の法令に基づく形式要件である「請求人の氏名は自署すること」が欠けているため、説明し受付前に補正を求めたが納得せず、根拠を求められ法施行令第172条を提示するが、なおも納得せず、「受け取らなければ訴訟を起こす」とのことから、止む無く、受付出来ないため保留とした。

翌8月4日及び6日に監査委員の合議により、法令に基づく要件上の形式的不備がある住民監査請求のため、住民監査請求書を返戻することも検討したが、法令に基づく形式要件である「請求人の氏名は自署すること」について、口頭での説明だけではなく、令和3年8月6日付けで住民監査請求書の受付前に、補正命令書（監第52号）を发出した。また、補正命令書において、請求書に記載された住所及び氏名に基づき住民票の照会を行ったが、確認ができない者がいたため、これについても併せて補正するよう命じた。

補正命令書は翌7日に到着したが、弁護士事務所不在（請求人の申立てによると同年8月7日から同年8月16日迄弁護士事務所不在）のため、書留郵便の保管期限切れとなり、同年8月16日に本市監査委員事務局に返送された。同日再送し、翌17日に弁護士事務所へ到達し、補正命令書に係る書類が郵送にて提出され同年8月27日（金）に補正命令書に対する回答が初めて本市監査委員事務局へ到達した。

しかしながら、法定要件を充足した補正が行われていないため、同年8月30日（月）に再度、補正命令書（監第63号）を发出し、翌31日に弁護士事務所へ到達し、補正命令書に係る書類が郵送にて提出され同年9月3日（金）に本市監査委員事務局へ到達した。

未だ法定要件を充足した補正が行われていないため、同年9月6日（月）に補正命令書（監第65号）を发出し、翌7日に弁護士事務所へ到達し、補正命令書に係る書類の一部が郵送にて提出され同年9月8日に本市監査委員事務局へ到達した。

同年9月21日10時00分、またも事前になんら連絡なく、弁護士、市民4人で、市議会決算審査特別委員会（総務常任委員会所管：監査委員事務局該当）開会と同時に来庁した。市議会開会中で監査委員事務局長の市議会への出席の旨を伝えるが聞き入れず、令和3年9月6日付監第65号補正命令書に関して、過日に電話でも説明していたが、繰り返し監査委員事務局に説明を求めるとともに持論を主張した。繰り返し補正命令書記載のとおり書面での提出を求めたところ、漸く書類の提出があった。

依然として法定要件を充足した補正が行われていないため、翌22日に補正命令書（監第66号）を发出し、同年9月24日に弁護士事務所へ到達し、補正命令書に係る書類の一部が郵送にて提出され同年9月30日に本市監査委員事務局へ到達した。

令和3年8月6日付監第52号、令和3年8月30日付監第63号、令和3年9月6日付監第65号及び令和3年9月22日付監第66号により、繰り返し補正を求めたが、同年9月30日到達の書類を最後に補正されず、同年10月8日（金）迄の補正期限経過後も依然として、一部について補正が必要であった。再度、補正命令書を发出すること、また、補正に応じないため、本件請求を却下することも検討したが、監査委員の合議により、補正が必要な部分については、後刻、法令の趣旨に則り、適正に対応することとし、補正期限の翌開庁日となる同年10月11日（月）付けで受付し、同日受理した。

なお、補正命令は適法な住民監査請求のためになされるものであるが、何れの補正命令も住民監査請求の体をなす法令に基づく形式要件である「請求人は四街道市民であること」及び「請求人の氏名は自署すること」について、補正を求めているものである。

本件請求代理人に、令和3年8月3日の住民監査請求書持参の段階で、住民監査請求の法令に基づく形式要件が欠けているため、受付出来ない理由を説明し補正を求めている。また、法令に基づく形式的不備がある場合の住民監査請求に関しては、受付前に補正を求め、補正後に提出のあった日が受付日となる旨を説明している。

第2 監査の実施

1 監査の概要

(1) 証拠の提出及び陳述並びに関係職員からの陳述の聴取

ア 法第242条第7項の規定による証拠の提出及び陳述の機会付与の通知を請求代理人に発出したところ、令和3年10月26日に、請求代理人が陳述を行い、関係職員が法第242条第8項の規定に基づき立ち会った。陳述の際、請求代理人から新たな証拠の提出はなかった。

イ 同日、関係職員が陳述を行い、請求代理人が法第242条第8項の規定に基づき立ち会った。

(2) 関係職員に対する調査

監査に当たって、四街道市環境経済部職員の出席を求め、書類の審査等を行った。

2 請求の趣旨

住民監査請求書に記載されている事項及び陳述内容によれば、本件請求の趣旨は次のとおりである。

四街道市の次期ごみ処理施設等用地に契約違反の大量かつ汚染された土砂が埋め立てられた事件について、四街道市長としての善管注意義務（民法第644条、地方自治法第138条の2）を怠った佐渡斉に対し、債務不履行に基づく損害賠償金を支払うよう請求することの勧告を求める。

土地交換契約に係る窪地解消工事に際し、残土条例の解釈を誤り、違法な適用除外を行ったことにより、市は大量の汚染された土砂を搬入され、土地の所有権を侵害された。損害額としては、市が損害賠償請求訴訟で支払いを求めている①過剰かつ汚染された土砂の撤去に要する費用20億4708万9000円、または、②四街道市の次期ごみ処理施設等の建設に必要な範囲及び内容に限定して実施する土壤汚染対策工事及び地下水モニタリング等に要する費用16億3316万5301円と考えるのが合理的である。

違法な適用除外を行い、市に対して善管注意義務を怠ったことに基づく債務不履行責任を負っている佐渡斉に対し、四街道市が債務不履行責

任に基づく損害賠償金を支払うよう請求しないことは、財産の管理を怠る事実である。

第3 監査結果

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

1 関係職員に対する調査の概要

関係職員の出席を求め、書類の審査・聞取り等を行ったところ、以下の説明があった。

平成27年5月27日付けでA社から、同年6月10日付けでB社から、四街道市へ土地交換に関する願書が提出されたことについて、B社が作成した「四街道市吉岡に存する市有地と弊社所有地との土地交換に関する願書」に記載の土地は、全てA社の所有地であって、A社とB社が関連会社であることを示すものである。

本件に係る窪地は、境界線が入り組んでおり、これを分けて埋立てを行うとなると、境界線に沿って擁壁を作り、それぞれの土地を埋め立てるということになる。このように別々に埋立てを行うのは、困難を極めかつ非効率であることから、一体的に埋立てを行うことに合理性がある。

一般的に、公共事業において、隣接地の地権者の協力を得て、公共事業の中で公有地と民有地とを一体的に造成工事を行うことは、いわゆる造成協力というもので認められている。これについては、旧建設省の「公共工事コスト縮減対策に関する新行動計画」（平成13年3月・建設省）があり、この具体例として、本来は地盤改良と擁壁が必要であったものを隣接地まで盛土をすることで、コストを削減するといった事例がある。

したがって、本件窪地解消工事がA社らの利益になりえたとしても、同工事の範囲に市有地が含まれており、市有地の有効利用面積増加は、市にとって利益となるものであったから、本件窪地解消工事には公共性が認められる。

本件窪地解消工事が、本件適用除外により、残土条例（平成27年度当時）の一部の規定の適用を受けなくなったことは事実である。しかし、「報告の徴収（第26条）」「立ち入り検査（第27条）」については、特定事業許可が不要の場合でも適用される。

2 監査により認められた事実

平成27年4月1日、改正後の「四街道市土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例（以下「残土条例」という。）」が施行となる。このとき、「特定事業者」という文言はなかった。

平成27年5月27日付けでA社から、同年6月10日付けでB社から、四街道市へ土地交換に関する願書が提出される。土地交換に関する測量並びに登記手続き等については、市の協力を得ながら各社において進める旨、

記載されている。

平成27年9月30日付けで四街道市からA社へ願書に対する回答書が送付される。記載事項として、「平成27年5月27日付けで願書の提出があった標題の件につきましては、下記条件のもと了解します。」「1. 土地の形状の平坦化等について 当該土地交換に際し、一層の利活用向上のため、市有地と貴社所有地の境界部の平坦化を実施する。なお、平坦化の実施主体は本市とするが、施工費用は貴社負担とする。施工にあたっては、四街道市土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例に基づき、安全基準に適合した土砂等を使用することとし、事前に市の承認を受けなければならない。なお、平坦化された後の境界杭の復旧については当市立会いのもと貴社において復旧するものとし、測量、分筆、登記等の手続き、隣接地権者との連絡調整等が発生した場合においても貴社において処理すること。2. 不動産鑑定評価の実施について 財産の交換にあっては、四街道市財産の交換・譲与・無償貸付に関する条例上、等価とする事から当市において不動産鑑定評価を実施のうえ等価交換を行う。なお、不動産鑑定評価の結果、鑑定価格に差異がある場合は協議する。3. 土地交換に伴う契約書の締結について 土地交換に際しては、契約書を取り交わすものとする。4. その他 その他疑義が生じた際には協議するものとする。」とある。

平成27年11月17日付けで四街道市とA社とで土地交換契約が締結される。内容として以下のものがあつた。市、A社、双方の土地利用の向上を図るため、A社は、契約締結と同時に、A社の土地の分筆に先立ち、A社の費用において市の了解のもと、市の土地を含めた図面に示す範囲について土砂の搬入を行い、窪地を解消するための造成を行うものとする。A社は、土砂の搬入に当たっては、土質に十分配慮し、適正な土砂の搬入を行わなければならない。この契約に要する費用及び公租、公課その他で、所有権移転登記をする日の前日までの原因によるものは、A社の負担とする。

平成27年11月24日付けでA社より四街道市に対して、土地交換契約書に基づく造成等に関する一切の業務について、C社に請け負わせた旨が通知される。

平成28年2月12日付けでA社及びB社より、土地に係る埋立て及び等価交換による区域の変更について同意する旨の埋立て等同意書が提出される。

平成28年2月12日付け特定事業許可適用除外届出書の起案が作成される。

平成28年2月15日付け特定事業許可適用除外届出書の起案が作成される。

平成30年2月22日付けで地質・水質検査委託契約を締結し、検査の

結果土壌から環境基準を超えるふっ素が検出される。

平成31年4月1日、改正後の残土条例が施行となる。このとき、「特定事業者」という文言が記載される。

現在、四街道市は損害賠償請求訴訟を起こし、A社等に対して、「①過剰かつ汚染された土砂の撤去に要する費用」、「②四街道市の次期ごみ処理施設等の建設に必要な不可欠な範囲及び内容に限定して実施する土壌汚染対策工事及び地下水モニタリング等に要する費用」を請求し、係属中である。

3 結論

請求人は、残土条例の解釈を誤り、適用除外を行ったことにより、大量の汚染された土砂を搬入されたというが、適用除外としたことにより残土条例の規定全ての適用を受けなくなるものではなく、例えば第7条（安全基準に適合しない土砂等による土砂等の埋立て等の禁止等）第1項は、「何人も、安全基準に適合しない土砂等を使用して、土砂等の埋立て等を行ってはならない。」とし、埋立て行為が適用除外であるか否かにかかわらず、市内で行われる全ての埋立て行為を対象とする規定であり、汚染土砂の搬入を一切排除する形となっている。また、土地交換契約書には、「土砂の搬入に当たっては、土質に十分配慮し、適正な土砂の搬入を行わなければならない。」とあり、残土条例の趣旨を踏まえた内容となっている。

適用除外を行ったことが、汚染された土砂を搬入されたことへの直接的な理由となる相当の因果関係は認められなかった。したがって、本件請求については、理由がないものと認め、棄却する。

ところで、法第242条第1項は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、財務会計上の違法若しくは不当な行為又は怠る事実があると認めるときは、当該普通地方公共団体の住民が監査を求め、当該普通地方公共団体の被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住民監査請求について規定している。また、同条第2項は、「前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」として、住民監査請求の期間制限について規定している。

これを本件請求についてみると、予備的請求原因について、請求人が善管注意義務違反と主張するのは、四街道市とA社が平成27年11月17日付けで締結した土地交換契約書第4条に規定された「窪地を解消するための造成工事」に関して、管理・監督を怠り、「過剰土砂の搬入を見逃し、大量の汚染土砂の搬入を見逃した」というものである。これは、地方自治法第242条第1項の規定する「契約の締結若しくは履行」に関するものであって、財務会計上の行為に該当する。すなわち、本件請求のうち予備

的請求原因は、財務会計上の行為を対象とし、当該行為が違法であることに基づいて実体法上の請求権が生じると主張するものであり、不真正怠る事実に関するものである。したがって予備的請求原因については、平成29年3月1日までに土砂の搬入がされ、平成30年2月22日付けで地質・水質検査委託契約を締結し、検査の結果土壌から環境基準を超えるふっ素が検出されているところ、本件請求までに1年を経過していることから、地方自治法第242条第2項の規定により却下する。

なお、請求書に記載された住所及び氏名に基づき住民票の照会を行ったが確認ができなかった者については、却下する。