

渋川市監査委員公告第2号

渋川市職員措置請求に係る監査結果について

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により監査を実施したので、同項の規定により別紙のとおり公表します。

平成30年4月13日

渋川市監査委員 中 澤 康 光

渋川市監査委員 望 月 昭 治

イ、 本件被覆工事の概要

請求人は渋川市議会において一貫して有害な大同特殊鋼由来のスラグを撤去するように求めてきた。特に平成29年渋川市議会12月補正予算質疑において、「スラグを道路や駐車場に存置したまま、その上に舗装被覆する工事は違法であり、あり得ない」と指摘した。

問題の工事は、渋川市渋川（上郷）地内の畑の中の農道であるが、本件被覆工事について3回も入札者がなく、4回目のほぼ金額が同じな「市道1-4265号線舗装被覆工事」が平成30年1月12日に開札されるとわかると、渋川市議会の問題となり、平成30年1月11日経済建設常任委員会が開催された。

そこで請求人はこの委員会を傍聴したが、なんと●●土木維持課長が「あくまで鉄鋼スラグは有価物というようなことですので、再利用で産業廃棄物ではないということで該当しないものと考えております。」と答弁した。

請求人は未だに渋川市が有害鉄鋼スラグを有価物などとして認識していることに驚愕した。

請求人が確認した工事の内容

- (1) 渋川市が誇る豊かな営農環境のなかに上記市道1-4265号線が建設されていること
- (2) 上記市道に有害な大同特殊鋼由来の鉄鋼スラグが敷設されていること
- (3) 同時に本件被覆工事は、敷設されている有害スラグの表面を少し削り平らに整形した上、削りカスを産業廃棄物として撤去すること
- (4) 残りの有害スラグは、現場内に存置しそれを舗装の一部として構成させ、その上に砕石を補足してアスファルト舗装を施工すること

ウ、産業廃棄物「有害スラグ」の使用、存置の可否

- (1) この大同特殊鋼由来の有害スラグは、平成27年9月11日群馬県環境森林部廃棄物・リサイクル課が土壌と接する方法で使用した場合フッ素による土壌汚染の可能性があると認定している（事実証明書①）
- (2) また平成26年6月16日渋川市環境課が公表した「鉄鋼スラグを含む砕石の使用状況調査結果について」によって、市道1-4265号線のスラグにはフッ素が環境基準を超えて含まれていることが明示されている。（事実証

明書②)

- (3) 同「鉄鋼スラグを含む砕石の使用状況調査結果について」によると市道1-4265号線の施工年月日は平成19年度であることが分かる。フッ素の環境基準が設定されたのは平成13年度であり、市道1-4265号線に敷設されたスラグには、敷設当時からフッ素が土壤環境基準を超えて含まれていることになる。
- (4) 本来、環境基準を超えるフッ素が含まれた産業廃棄物である有害スラグは、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「法」）により適正に処理されるべきである。具体的には法施行令第7条に規定する廃棄物処理施設のいずれかに処理されなければならない。市道1-4265号線は、群馬県知事の許可を得た廃棄物処理施設ではないので、ただちに原因者負担で適正に処理されなければならない。
- (5) 本件被覆工事を道路にアスファルト舗装を施す通常の道路工事と考えると、市道1-4265号線に過去に敷設されている有害スラグは循環型社会形成推進基本法第2条にあるとおり一度使用された物品として「廃棄物等」にあたると思われる（事実証明書③）。
- (6) 群馬建設工事必携「12建設工事で発生する建設副産物の現場内利用の取り扱いについて」で示されているとおり建設副産物は廃棄物であり、現場内利用することが認められているものの、「土壌・水質等の環境に影響を及ぼさない性質であること」が求められており（事実証明書④）、環境基準を大幅に超えるフッ素が含まれている有害スラグを現場内で利用することは許されない。
- (7) 本件被覆工事では、有害スラグの表面を平らに削り、削ったものは産業廃棄物として廃棄物処理施設に運搬・処理し、片や削った残りのスラグは現場内に残し、舗装構成に取り込む工事内容となっている。現場内に残すスラグは、建設副産物の現場内利用に他ならないので、本件被覆工事は群馬建設工事必携掲載の諸規定に違反する。
- (8) 渋川市においては平成29年度4月「渋川市建設工事品質保証ガイドライン」（事実証明⑤）が示され、そこで改めて群馬建設工事必携を遵守することが強く求められている。

エ、本件被覆工事の違法性

- A、 前項 ウ、（1）から（8）に示すように、「有害スラグ」を存置・被覆する「本件被覆工事」は違法であることが明白である。

B、「本件被覆工事」の工事内容は、渋川市が示した前項（8）と矛盾する。

3、渋川市（渋川市民）が被る損害

- ア、「本件被覆工事」が施工されれば、公金の違法な支出でありそのまま渋川市（渋川市民）の損害である。
- イ、仮に、「本件被覆工事」が合法とされ施工されれば、産業廃棄物「有害スラグ」排出事業者「大同特殊鋼」に、「有害スラグ」の全面撤去処分（遮断型最終処分場）は不要と認めることとなり、「有害スラグ」のほぼすべてが渋川市民（子供も含む）の傍らに存置しその損害・被害は計り知れない。
- ウ、「本件被覆工事」が合法とされれば、渋川市においては、産業廃棄物不法投棄が発覚しても被覆すればよい、「臭い物に蓋をすれば」お構いなしとするに等しい、原因者による全面撤去、原状回復の「法」の原則に反する。

4、措置の請求

- ア、渋川市長 高木 勉 は「本件被覆工事」直ちに中止せよ。
- イ、渋川市長 高木 勉 は本件を含め「大同特殊鋼」に対し、渋川市全域の「有害スラグ」を全面撤去せよ、と命ぜよ。
との勧告を求める。

事実証明書（①～⑤）

	種目	原本・写しの別	作成年月日	作成者	立証趣旨
①	大同特殊鋼（株）渋川工場から排出された鉄鋼スラグに関する廃棄物処理	写し	平成27年9月11日	群馬県環境森林部廃棄物・リサイ	大同特殊鋼（株）渋川工場から出た鉄鋼スラグは平成13年以降フッ素による土壌汚染の可能性がある、その他総合的に勘案して廃棄物と認定された。

	法に基づく調査結果について			クル課	
②	鉄鋼スラグを含む砕石の分析試験結果一覧	写し	平成26年6月16日	渋川市市民部環境課環境保全係	市道1-4265号線の施工年度が平成19年度である。そこに敷設されている大同特殊鋼由来のスラグからフッ素が環境基準を超えて検出されていることが分かる。
③	廃棄物の定義について	写し	平成25年	環境省	廃棄物の定義についての変遷が示されており、循環型社会推進基本法第2条に「一度使用された物品」は「廃棄物等」にあると定義されていることが分かる。
④	建設工事で発生する建設副産物の現場内利用の取扱いについて	写し	平成27年10月1日	群馬県県土整備部	産業廃棄物処理法第2条第1項は「事業活動に伴って生じた廃棄物」と規定し、表2.1に20種類が明示されている。大同特殊鋼(株)渋川工場から出た鉄鋼スラグは「鉱さい」に該当し市道1-4265号線に敷設されているスラグはれっきとした建設廃棄物である。建設工事から発生する廃棄物は建設副産物であり、現場内利用することができるが、土壌に影響を及ぼす性質のものは利用できないことが分かる。
⑤	渋川市建設工品質証明ガイドライン	写し	平成29年4月	渋川市	渋川市の建設工事は「群馬建設工事必携」等の関係図書に基づき行われなければならないことがわかる。

第3 請求の受理

本件請求は、平成30年2月15日に提起され、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条に規定する要件を具備していると認められたので受理した。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求に係る措置請求書から判断し、監査対象事項は次のとおりとした。
市道1-4265号線舗装被覆工事

2 監査対象部局

本件請求に係る事務を所管している次の部局を監査の対象とした。
建設部土木維持課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

平成30年3月13日に、法第242条第6項の規定により、請求人に陳述の機会を与えたところ、請求人が出席し陳述がなされた。新たな証拠の提出はなかった。

4 関係者からの意見聴取等

監査対象部局へ監査対象事項に係る資料の提出を求め、書類審査を行うとともに、平成30年3月13日に、総務部契約検査課、市民部環境課、建設部土木維持課の職員に対し意見聴取を行った。

第5 監査の結果

本件請求についての監査の結果は、合議により、次のように決定した。

1 監査委員が確認した事実

関係書類、関係職員からの意見聴取等により確認した事項は次のとおりである。

(1) 市道1-4265号線について

ア 現地調査から当該路線に鉄鋼スラグが使用されていることを確認した。

イ 鉄鋼スラグを敷設した時期については、平成19年度とされるが、職員の記憶のみで、書類等について存在しないことを、職員への聴取により確認した。

ウ 当該場所において、平成26年6月16日渋川市市民部環境課公表の分析試験結果で、ふっ素の値が、環境安全品質基準の溶出量試験で1リットル当たり0.8ミリグラム以下の基準のところ、1リットル当たり1.9ミリグラム、含有量試験でふっ素の値が、1キログラム当たり4,000ミリグラム以下の基準のところ、1キログラム当たり19,000ミリグ

ラムとなっていること、土壌汚染対策法の土壌溶出量試験で1リットル当たり0.8ミリグラム以下の基準のところ、1リットル当たり1.9ミリグラム、土壌含有量試験では基準値以下となっていることを確認した。また、六価クロムに関しては、基準値以下となっていることを確認した。

(2) 国、群馬県及び市で構成する連絡会議における「鉄鋼スラグを含む材料の対応方針」の内容について

ア 鉄鋼スラグを含む材料が環境基準値を超過している施工箇所の対策として、管理者において、将来にわたり管理できない施工箇所等については撤去を行い、それ以外の施工箇所については、鉄鋼スラグからふっ素を直接経口摂取するリスクや皮膚から摂取するリスクが懸念されることから、群馬県環境部局の助言を得て表面被覆等を行っていくことを確認した。

イ 鉄鋼スラグを含む材料を存置する場合の対応として、存置する施工箇所について群馬県環境部局がリスト化し、地下水の常時監視等を通じて、環境への影響等について監視を行っていくことを確認した。

ウ 存置する施工箇所について、工事等で該当場所を掘削する場合は、群馬県環境部局の助言を得て、廃棄物処理法等の関係法令への適用状況を踏まえ適切に対応していくことを確認した。

(3) 渋川市と大同特殊鋼株式会社との基本協定について

ア 「渋川市の工事における大同特殊鋼株式会社の鉄鋼スラグ製品の処理に関する基本協定書」として、「渋川市（以下「甲」という。）と大同特殊鋼株式会社 代表取締役社長（以下「乙」という。）とは、渋川市の工事において使用された乙の鉄鋼スラグ製品（以下「鉄鋼スラグ製品」という）に関する調査、撤去、処分、復旧工事等（以下「処理」という。）」について、協定が締結されており、市道1-4265号線が記載されていることを確認した。

イ 前項の基本協定書第3条第1項の規定に、「鉄鋼スラグ製品の処理については、甲の規定に基づき甲が施行するものとし、これに要する費用は、甲乙協議の上、合意した範囲で乙が負担することとする。なお、詳細については、甲乙協議の上、個別の協定等を別途締結するものとする。」と記載があることを確認した。

(4) 市道1-4265号線舗装被覆工事について

ア 本工事については、経口接触リスクに対し土壌汚染対策法に準じた工法であることを職員への聴取により確認した。

イ 費用負担については、平成29年8月9日に大同特殊鋼株式会社と契約書を取り交わし、5,097,600円を負担することを確認した。

- ウ 入札事務等は、適正に行われていることを確認した。
- エ 工事内容は、不陸整正、アスファルト舗装、既設路盤材の一部撤去及び処分としていることを確認した。
- オ 本工事を実施しても、ふっ素が基準を下回ることはないことを確認した。
- カ 工期は、平成30年1月30日の変更契約により、平成30年3月23日を同月30日に変更していることを確認した。
- キ 前払金について、平成30年2月26日に1,857,600円が支払われていることを確認した。

(5) 鉄鋼スラグについて

- ア 平成27年9月11日付け群馬県環境森林部長通知「大同特殊鋼株式会社渋川工場から排出された鉄鋼スラグに由来する建設資材の公共工事等における使用状況の調査等について（依頼）」において、「平成14年4月以降、同工場から排出された鉄鋼スラグは廃棄物として認定されること、当該鉄鋼スラグは土壌と接する方法で使用した場合、ふっ素による土壌汚染の可能性があること」を確認した。
- イ 平成27年9月に群馬県が刑事告発し、群馬県警が廃棄物処理法違反の疑いで捜査し書類送検したが、嫌疑不十分で不起訴となったこと、及び群馬県知事において検察審査会へ申立てをしていないことを確認した。
- ウ 廃棄物処理法第19条の5の規定に基づく措置については命ぜられていないことを職員への聴取により確認した。
- エ 群馬県及び市で把握している井戸について、地下水が環境基準以下であることを確認した。

(6) 建設副産物について

- ア 建設副産物とは、群馬県建設工事必携において、「建設工事に伴い副次的に得られた物品をいう。」とされており、既に存在するもの又はそこに残すものについては副次的に得られたものではないので、建設副産物にあたらないものと確認した。
- イ 建設副産物のうち廃棄物となるものについては、廃棄物処理法に基づき処理され現場内利用されないことを確認した。

(7) 渋川市建設工事品質保証ガイドラインについて

- ア 対象工事については、当初請負金額が7千万円以上の建築一式工事及び3千5百万円以上の土木一式をはじめとするその他の工事に適用すること、適用対象外の工事であっても品質証明を実施することを妨げるものではないことを確認した。

イ 「品質証明は、受注者が設計図書及び「群馬県建設工事必携Ⅰ・Ⅱ」等の関係図書に基づき」とあり、保証する工事の範囲は設計図書に関する範囲内であることを確認した。

2 監査委員の判断

地方自治法第242条第1項の規定は、住民監査請求について定めており、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している。

請求人の群馬県渋川市職員措置請求書によると、市道1-4265号線舗装被覆工事について、「本住民監査請求は、本件被覆工事の「入札」の是非を問うものではない。」としており、違法若しくは不当な契約の締結ではなく、「産業廃棄物「有害スラグ」の使用、存置の可否」についてで様々な理由を示し、「有害スラグ」を存置することが違法であるとの理由から、存置したまま被覆工事を行うことは違法であり、違法な公金の支出となるので、市長に対し直ちに工事の中止を求める勧告を、また、存置することによって「有害スラグ」のほぼすべてが渋川市民（子供も含む）の傍らに存置しその損害・被害は計り知れない。」とあることから、市の財産管理の問題で、財産の管理を怠る事実であるから、市長が大同特殊鋼株式会社に対し、本件も含め渋川市全域の鉄鋼スラグの全面撤去するよう命ずる勧告をするよう主張しているものと解される。

住民監査請求を前置要件とする住民訴訟の対象について、平成2年4月12日の最高裁判所の判決では、「法242条第1項に定める事項、すなわち公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるのであり、右事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものである。」としている。そして、道路建設工事については、「道路建設行政の見地からする道路行政担当者としての行為（判断）であって」、「財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為には当たらないと解するのが相当である。」との判示を行っ

ている。また、同様に、他の行政目的の実現に関連して公金の支出がなされても、それは財務上の処理を直接の目的とした行為ではないので、住民監査請求や住民訴訟の対象となる財務会計行為に当たらないとされている。

本件の事案についてみると、まず、違法な公金の支出については、「鉄鋼スラグを含む材料の対応方針」の中で、環境基準値を超過している施工箇所対策は、管理者において将来にわたり管理できない施工箇所等については撤去を行い、それ以外の箇所については、群馬県環境部局の助言を得ながら表面被覆等を行うとされていることから、環境保全という行政目的を実現するための行為であり、財務上の処理を直接の目的とした行為ではないので、住民監査請求の対象とはならないと判断する。

また、本件に対する財産の管理を怠る事実についても、道路などの行政上の管理は、一定の行政目的実現のための行為であり、財産の財産的価値の維持、保全等の財務的処理を直接の目的とする財産管理ではないので、財産の管理には該当しないとされていることから、住民監査請求の対象とはならないと判断する。

3 結論

- (1) 請求人の措置の請求「ア、 渋川市長 高木 勉 は「本件被覆工事」直ちに中止せよ。」について、以上のことから本件については棄却する。
- (2) 請求人の措置の請求「イ、 渋川市長 高木 勉 は本件を含め「大同特殊鋼」に対し、渋川市全域の「有害スラグ」を全面撤去せよ、と命ぜよ。」について、地方自治法第242条第1項の要件である違法又は不当な財務会計上の行為及び一定の怠る事実には該当しないため、監査の対象とならない。