

宮城県監査委員告示第19号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による本措置請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を次のとおり公表する。

平成20年11月28日

宮城県監査委員 畠 山 和 純
宮城県監査委員 袋 正
宮城県監査委員 遊 佐 勘左衛門
宮城県監査委員 谷地森 涼 子

第1 請求のあった日

平成20年9月22日

第2 請求人

（省略）

第3 措置請求の内容

できるかぎり措置請求書の原文に即して記載する。

1 請求の要旨

(1) 宮城県は平成20年3月から村田町竹の内産廃処分場の支障除去対策工事「竹の内地区産業廃棄物最終処分場支障除去対策工事（覆土整形工）・（排水工）」を行っている。その覆土整形工の工事中に5月末から8月にかけて、埋め立てられていた廃棄物が掘りおこされていたことが確認された。掘りおこした廃棄物の総量は8月末現在で約680トン。これは即日仙台市内の最終処分場に搬出して管理型産業廃棄物として再処理を委託してきたとのことである。

この「整形工」は私たちが「無謀な切土整形工はゴミ層を攪乱してガス汚染を再現するなど支障除去工にはならない」として強く反対して工事の進捗を注視してきたものであった。

(2) 当該廃棄物出土工区は、

- ・平成15年5月に竹の内処分場唯一の廃棄物露出部として認定され、同処分場への行政代執行第1号で覆土整地され、
- ・同年12月の「埋め立て廃棄物調査」のボーリング調査で覆土不足が判明。私たちの指摘によって翌16年2月に6400平米の覆土を代執行した浅層埋め立ての要注意エリアであった。
- ・平成16年度初頭から、県が設置した竹の内産廃場総合対策委員会で処分場の総合対策が議論されるなか、それまでの断片的な調査データを補完・確認する総合調査が必要になり、平成16年12月以来、いまに至る一連の竹の内調査設計業務は(株)

建設技術研究所によることになった。

県は、同社が持つ先端技術と経験に頼って埋め立て総量を特定し、その精査結果を信頼して今日の支障除去工までを設計委託してきたとする。

‘埋め立て廃棄物量等調査’‘有害物質分布状況調査’で高密度電気探査、表層（境界面）ガス調査などを行った同社自身による覆土整形工の設計だから、想定外浅層に大量のゴミ層が存在し、ガスを伴って掘りおこされ、管理型の処分場に搬出、処分されねばならないことなどあってはならないことだった。

しかしゴミ層攪乱事案は実際におき、8月末まで断続的に継続し、その廃棄物の総量は680トン、その組成は11.51%の易燃性可燃物を含むと報告された。

(3) 上の事実に鑑み、請求者らは次の監査請求を行う。

基礎的・総合的な調査に万全を期して設計したとする支障除去工で、懸念した大量の廃棄物が出土したのだから、従来の廃棄物調査に瑕疵があったか、覆土整形工の設計に手落ちがあったか、あるいはその重複である。

① 宮城県が㈱建設技術研究所にこれまで支払ってきた一連の竹の内調査設計業務に係る委託費の全額返還を求める。

② このような基本的な調査設計部門でのつまづきで竹の内の再生が頓挫することのないよう、地元の知見をいかした再調査を行い、竹の内処分場の早期再生を進めるよう勧告することを求める。

2 この住民監査請求をいま行う理由

想定外の浅深度廃棄物層の存在は竹の内処分場の確定的な埋め立て総量さえ書き換えねばならない重大事案なので、現場作業の進捗状況を見て総出土量、出土廃棄物の組成分析を確認して、住民監査請求の意義を深めようとはかった。

第4 措置請求書の補正及び請求の受理

1 措置請求書の補正

措置請求書について、次のとおり補正がなされた。

(1) 措置請求の対象としているのは、宮城県知事であること。

(2) 違法又は不当な行為の指摘は、宮城県が平成16年度以降に株式会社建設技術研究所に支払った一連の竹の内調査設計業務に係る委託費の支出は、十分な成果品を伴わない違法又は不当な公金の支出であること。

(3) 当該行為により県がこうむった損害は、宮城県が平成16年度以降に株式会社建設技術研究所に支払った一連の竹の内調査設計業務に係る委託費の支出は、十分な成果品を伴わないものであり、その全額が県の損害であること。

2 請求の受理

請求人は、「県が平成16年度以降に株式会社建設技術研究所に支払った一連の竹の内調査設計業務に係る委託費の支出は、十分な成果品を伴わない違法又は不当な公金の支出である。」とした上で、「①宮城県が株式会社建設技術研究所にこれまで支払ってきた一連の竹の内調査設計業務に係る委託費の全額返還を求める。②このような基本的

な調査設計部門でのつまづきで竹の内の再生が頓挫することのないよう、地元の知見をいかした再調査を行い、竹の内処分場の早期再生を進めるよう勧告することを求める。」として監査及び措置を請求している。

本件監査請求は、公金の支出に係る監査請求と認められる。公金の支出に係る監査請求については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第2項の期間制限の適用がある。事実証明書4番で個別に摘示のあった4件の業務委託契約について見ると、別表のとおり8件の支出行為がなされている。そのうち、N○4に係る完了払分1件の支出については、委託費の支出があった日から1年以内に請求がなされており適法な請求と認められるのでこれを受理することとした。

なお、本件監査請求があった日は、N○4に係る前金払がなされた日から1年を経過しているが、監査対象事項を判断する資料として、前金払に係る部分についても合わせて調査を実施することとした。

N○1からN○3まで及びN○4に係る前金払分の7件の支出については、委託費の支出があった日から1年を経過した後に請求がなされていること、かつ、法第242条第2項ただし書きにいう「正当な理由」についても認められない不適法なものであるからこれを却下する。

また、本件監査請求は、「公金の支出」に係る請求であることから、法第242条第1項の規定により請求することができる措置は「当該行為を防止し、若しくは是正し、又は当該行為により県のこうむった損害を補填するために必要な措置」に限られる。請求人の求める「②このような基本的な調査設計部門でのつまづきで竹の内の再生が頓挫することのないよう、地元の知見をいかした再調査を行い、竹の内処分場の早期再生を進めるよう勧告することを求める。」措置は、これに該当しない不適法なものであることから、これを却下する。

第5 監査の実施

1 監査の対象事項

監査の対象事項は、平成19年度に株式会社建設技術研究所に支払われた委託費の支出とした。

2 監査対象箇所

委託費の支出の事務を行った廃棄物対策課及び竹の内産廃処分場対策室を監査対象箇所とした。

3 請求人による証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき平成20年10月15日に実施した請求人による証拠の提出及び陳述において、証拠の追加提出があり、措置請求書を補足する陳述が行われた。

第6 監査の結果

1 事実関係の確認

書類調査により、平成16年度以降の株式会社建設技術研究所への業務委託状況については、別表のとおりであることを確認した。

また、監査対象事項に係る業務委託契約の執行状況は、以下のとおりであることを確認した。

○業務名：村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場支障除去対策実施設計業務

○契約年月日：平成19年4月26日 契約金額：35,070,000円

変更契約年月日：平成19年9月26日 変更契約金額：42,031,500円（増額後）

変更理由・内容：電気工作物の調査費の追加，多機能性盛土試験の追加，表層ガス調査箇所追加等による契約金額の増加及び履行期間の延長

変更契約年月日：平成19年12月7日 変更契約金額：42,515,550円（増額後）

変更理由・内容：表層ガス調査等解析業務について、村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場生活環境影響調査評価委員会（以下「評価委員会」という。）に諮問した結果、水位観測箇所を変更することになったことによる契約金額の増加及び履行期間の延長

最終契約金額：42,515,550円（消費税込み）

最終契約期間：平成19年4月27日から平成20年3月10日まで

○入札方法：指名競争入札（12者指名：12者参加）

予定価格（事前公表）：37,310,000円（消費税抜き）

落札価格：33,400,000円（消費税込み35,070,000円，落札率89.5%）

○業務完了年月日：平成20年3月10日

○検査年月日：平成20年3月17日 検査の結果 合格

○支出行為

前金払 請求年月日：平成19年5月7日

支払年月日：平成19年5月18日 支払金額：10,520,000円

完了払 請求年月日：平成20年3月26日

支払年月日：平成20年4月4日 支払金額：31,995,550円

2 監査対象箇所からの聴き取り

事実確認を踏まえ、監査対象箇所に対して聴き取りを行った結果、概要は次のとおりである。

(1) 村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場支障除去対策実施設計業務の概要

イ 監査対象事項であるH19竹の内第1-202号「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場支障除去対策実施設計業務」は、村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策の一環として、多機能性覆土、整形工設計、雨水排水工設計、処分場東側簡易設備設計、モニタリング計画設計、農道部横断管等の検討、電気配線等の検討、多機能性覆土盛土試験、表層ガス調査、地下水水質調査、地下水位観測業務等を株式会社建設技術研究所に委託したものである。

ロ 当該委託業務は、適正に履行されていると認識している。平成16年度及び平成19年度に実施した表層ガス調査で副次的に得た覆土厚のデータを実施設計に活用

しているが、当該調査は、サンプル調査としての限界はあるものの、それをもって、不確実・不完全な調査結果を使ったとは考えていない。

- ハ 村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場支障除去対策（覆土整形工）工事（以下「覆土整形工」という。）では、廃棄物層を掘削しない前提で設計しているものの、施工時に廃棄物層を掘削する可能性があることを全く否定はできないことから、施工管理において、廃棄物層を掘削した場合の対策は立てていた。

（２）覆土厚の調査方法

- イ 平成16年度及び平成19年度に表層ガス調査を実施している。表層ガス調査は、処分場全体を30mメッシュ又は15mメッシュに、廃棄物層50cmまでボーリングし、ガス濃度及び温度等の計測を主目的とする調査である。その際、ボーリングコアについても、成分等の分析や覆土厚を調査している。
- ロ 覆土厚は、ボーリング調査地点の覆土厚を直線で結んで、その区域の覆土厚を推定する方法で算出し、覆土整形工の実施設計に活用している。
- ハ 表層ガス調査におけるボーリング調査の間隔を30mとした理由は、村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場総合対策検討委員会（以下「総合対策検討委員会」という。）での検討結果によるものである。また、この調査で、特にガス濃度の高い地点及び温度が高い地点については、総合対策検討委員会の検討を経て15m間隔で実施したものである。なお、それらの結果を前記ロの実施設計に活用したことについては、特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法（平成15年法律第98号）に基づく基本的な方針二の2により特定支障除去事業の実施範囲の把握方法で、30m四方のブロックに区切り試料を採取することになっていること及び他の産業廃棄物処分場の調査事例も踏まえて適当と判断している。

（３）覆土整形工における廃棄物掘削の状況

- イ 覆土整形工において、平成20年6月30日から8月7日までの間に、約680トンの廃棄物を掘削し、仙台市内の管理型最終処分場に搬出し処分している。
- ロ 覆土整形工では、覆土厚を50cm以上確保することとなっているが、一部箇所では切土中に廃棄物が浅い層に存在していることを確認した。すぐにガスの発生を測定したが、周辺への影響は確認されなかった。このまま覆土整形工の設計どおりに切土又は盛土した場合、50cmの覆土厚が確保できない場所があることが判明したため、50cmの覆土厚が確保できる程度に廃棄物を撤去したものである。なお、他の区域でも同様のことが発生することが懸念されたので、他の区域についてもボーリング調査箇所の中間点付近をバックホーで試掘し、計画高に対する覆土厚を調査、確認した。その結果第8ブロック^{※19}以外の区域でも数カ所浅い層で廃棄物が確認されたので、50cmの覆土厚が確保できる程度に廃棄物を撤去したものである。
- ハ 廃棄物が出た面積は約1,040㎡で工事面積の約1.6%である。
- ニ 廃棄物の撤去作業にあたっては、ガス検知器でガスの発生を監視しているが、ゴミ臭がしたので、捕捉材の入った土嚢を入れるとともに、ブルーシートで養生するなど、ゴミ臭の拡散やゴミの飛散防止を図った。大気環境調査や周辺住民への聞き

取り調査等を行った結果、周辺環境への影響は認められなかった。

- ホ 廃棄物掘削の状況等について、処分場周辺の住民に周知するため、平成20年7月17日に「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策について県からのお知らせ7月（臨時号）」を配布した。

(4) 覆土整形工における地域住民への説明状況

- イ 現在、覆土整形工のほかに竹の内地区産業廃棄物最終処分場支障除去対策（排水工）工事（以下「排水工」という。）についても施工中である。
工事を発注するにあたり、過去に村田町が行った町道工事で廃棄物が出現したとの情報を得ており、排水工においては、廃棄物が掘削される可能性が高いものと想定していた。想定していた場所は、人家に近い排水工の施工箇所でも覆土整形工の施工箇所ではなかった。
- ロ 評価委員会において、モニタリング計画を検討する際、覆土整形工及び排水工に関する適切な施工管理を実施することについても答申に盛り込まれている。
- ハ 県は、当該答申を受け、工事説明会等において、工事に関する施工管理について説明している。説明内容は、排水工において、掘削部におけるシート養生や、ガスが管理基準値以上になった場合には、強制換気や捕捉材によるガスの吸着を行う等の対応を行うというものである。

(5) 排出した廃棄物の状況

- イ 排出された廃棄物は、8月末現在で約680トンである。工事における廃棄物処理のための予算は、積算上約1,100トン分約2,800万円を措置しており、それは廃棄物が出る可能性の高い排水工に充てこんでいる。覆土整形工において発生した場合には、その一部を充てることにしており、それぞれの工事の実績に応じて精算することになっている。
- ロ 覆土整形工において排出された廃棄物を分析しているが、排出量が一番多かった第8ブロック[※]地点では、本来安定型最終処分場で処分してはならない、紙くずや木くずなどの易燃性廃棄物の割合が11.51%、次いで排出量が多かった第7ブロック[※]地点では5.82%という結果であった。

(6) 請求人が以前から覆土が薄いと指摘していた場所から廃棄物が出現したことについて

- イ 請求人から廃棄物が出現した場所の覆土が薄いという指摘を受けたが、その時点では、どこから、どれくらい出るということについて、県としてその精度を評価する情報を持ち合わせておらず、廃棄物を掘削する場合の対策も講じていたので、工事の中止ややり直するという選択はとらなかった。事前調査では、薄い場所はあるものの、50cmの覆土厚が確保できない場所はないという結果であり、工事を継続したものである。
- ロ 廃棄物の埋め立て方法は、一般的に、廃棄物はある程度ならしてから覆土するものと思われるが、場所によってでこぼこが生ずることもある。

ハ 事実証明書5番で提出された「ボーリング調査概要」については、平成15年1月2月から平成16年1月にかけて行われた「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場ボーリング等調査業務」の結果を基に作られた資料である。この調査の結果、覆土厚が薄い箇所について、県は、平成16年1月から3月にかけて行政代執行で覆土している。

ニ 今回、県が行政代執行により覆土整地工事を実施した箇所の一部から廃棄物が掘削されたが、当該箇所の覆土が50cm以上あったことは確認しており、平成15年度当時の工事には問題はない。

(7) 電気探査が正確ではなかったという指摘について

電気探査は、処分場全体の廃棄物量を調査したものであり、覆土整形工の実施設計において、覆土厚の推定に電気探査のデータは使用していない。

(8) 村田町立第二中学校でガス濃度が上がっているという指摘について

処分場内の2カ所と処分場から少し離れた村田町立第二中学校の1カ所の合計3カ所で24時間連続で硫化水素ガスを観測しているが、平成20年8月8日の深夜などに3回ほど0.02PPMを超える数値を観測している。原因が何かということは特定できていないが、同時刻に処分場内の2カ所では観測されておらず、かつ、当時刻の風向きが無風又は逆方向であることから、発生源が処分場であるとは考えにくい。評価委員会の中でも、引き続き調査が必要であるという意見をいただいている。ガスは過去にも0.02PPMを超えたことはある。

(9) 委託業者がボーリング調査した際のコアを処分したという指摘について

現地に保存していたコアは、平成16年度にボーリング調査した際のコアである。当該調査については、既に、成分(組成)等の分析も終わっており、写真も保存されているため不要になったものである。故意に捨てようとしたものではない。覆土整形工では、処分場内にあるコアを保管していた小屋の場所についても工事する予定で、工事の工程表では、その小屋を9月末までに撤去する計画になっており、計画どおりに業者が処分しようとしていたものである。

(10) 硫化水素ガスの発生状況について

イ ガス濃度が一番高かったのは、平成13年7月12日に県が立入検査した際に測定したもので28,000PPMという数値で、測定した場所は、当時廃棄物処理事業者が設置したガス抜き管の出口の濃度を測定したものである。それ以来観測を続けているが、減少傾向にあり、最近では、処分場敷地境界の観測地(地上約20cmで観測)で、悪臭防止法に定める硫化水素濃度の規制基準として示される濃度範囲のうち最も厳しい濃度である0.02PPMを超えることはほとんどない。地下の計測値でも1,300PPM～1,400PPMという状況である。

ロ 当該処分場は、平成13年に埋め立てを終えており、当時より、地下の廃棄物層の温度も下がっており、ガスが発生しにくくなっているのではないかと考えている。

経年とともに、ガス濃度は横ばいか下がる傾向を示すのが一般的である。

(11) 覆土整形工及び排水工の概要について

- イ 覆土整形工は、廃棄物埋立地内部からのガス発生を抑制するため、現覆土の表層をならして1～3%の雨水排水勾配を設け廃棄物層への雨水浸透を抑制するためのもので、覆土の表面には種子散布による緑化を施すものである。硫化水素ガス濃度の高い箇所については、多機能性覆土を設置することとしている。
- ロ 多機能性覆土は、平成16年度と平成19年度の表層ガス調査により硫化水素ガス濃度が100PPMを超えた範囲に設置し、捕捉層1(酸化鉄+砂)、捕捉層2(活性炭+砂)、バリア層と植栽層の4層構造からなる。捕捉層1は硫化水素ガスを、捕捉層2はその他のガスも吸着させようとするものである。
- ハ 当該処分場は、降雨時に地下の水位が上がるということが調査で分かっている。廃棄物層で発生したガスは、地下水位が上がると、ポンプで押し出されるように大気中に排出されてしまう。排水工は、処分場内の地下水位の変動を抑制するため処分場の周りに側溝を配し、降雨時等にすぐに下流に排水しようとするものである。

※注 「第8ブロック」、「第7ブロック」とは、覆土整形工における施工区割りの呼称である。

第7 判断

本件監査請求の対象であるH19竹の内第1-202号「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場支障除去対策実施設計業務」は、村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策の一環として、多機能性覆土、整形工設計や雨水排水工設計の他、多機能性覆土盛土試験や表層ガス調査等を委託したものであり、12者が参加した指名競争入札により、株式会社建設技術研究所が33,400,000円(消費税抜き)で落札し、平成19年4月26日に契約、その後、2回の契約変更を経て最終契約金額42,515,550円となった。

平成20年3月10日に業務完了報告を受けて、同月17日に完了検査を行い、仕様書に基づき、業務報告書により検査確認の上、合格と認め、最終委託契約金額のうち、平成19年5月18日に前金払として支払った分を除いた金額について平成20年4月4日に支出し、支払いを終えている。

請求人は、「想定外浅層に大量のゴミ層が存在し、ガスを伴って掘りおこされ、管理型の処分場に搬出、処分されねばならないことなどあってはならないことだったにもかかわらず、大量の廃棄物が出土したのだから、従来の廃棄物調査に瑕疵があったか、覆土整形工の設計に手落ちがあったか、あるいはその重複である。」とし、「宮城県が株式会社建設技術研究所に支払った委託費の支出は、十分な成果品を伴わない違法又は不当な公金の支出であり、その全額が県の損害であるから損害の補てんのために全額返還させること。」を求めているので、この点について判断する。

監査対象業務である表層ガス調査及び覆土整形工の設計については、県の示した仕様書に基づき適正に行われ、関係諸規程に基づく完了検査等の手続きを経て委託費の支出が行われていることが認められた。

また、総合対策検討委員会での検討結果により30m又は15m間隔で実施した表層ガス調査の結果を実施設計に活用したことについては、特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法に基づく特定支障除去事業の把握方法として、30m四方のブロックに区切り試料を採取することになっていること及び他の産業廃棄物処分場の調査事例でも同様の間隔で行われていたことを踏まえると、通常求められる調査よりも精度の高い調査を実施していることも認められた。

なお、監査対象業務の成果品を基に平成19年度に発注した覆土整形工において廃棄物を掘削したことについては、実施設計に際して、平成16年度及び平成19年度に30m又は15m間隔で行った廃棄物層のガス濃度を測定するためのボーリング調査により副次的に分かった覆土厚を使用していることから、ボーリングを行った点と点の間の覆土厚は推定値のため、ある程度不確実なものとならざるを得ず、これは、サンプル調査の限界としてやむを得ないものであると認められた。

このため、覆土整形工に係る設計の施工管理において、施工時に廃棄物層を掘削した場合の対策が立てられており、今回掘削した廃棄物についても、その対策にしたがって、速やかに、かつ、適切に処理されていることが認められた。

以上のことから、監査対象業務に係る委託費の支出についての財務会計行為は、適正に行われた業務に対して、関係諸規程に則り行われた正当なものであり、違法又は不当な支出であるとは認められない。

よって、監査対象事項に係る請求には理由がないので、これを棄却する。

付言－知事に対する要望

監査委員は、知事に対して、村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場問題に対する住民の思いを踏まえ、十分な説明により住民の理解を得るよう努め、この問題に対処されるよう要望する。