



柏市監査委員告示第 5号

平成23年5月30日付けで提出のあった柏市職員措置請求書について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたが、同条第8項の規定による合議が調わなかったため、請求人に対する通知内容を別紙のとおり公表します。

平成23年 7月26日

柏市監査委員	吉	井	忠	夫
柏市監査委員	高	田	幸	男
柏市監査委員	田	中		晋
柏市監査委員	佐	藤	尚	文

1 請求の受理

本件監査請求は，所要の法定要件を具備しているものと認め，平成23年5月30日これを受理した。

2 監査の実施

(1) 請求人の証拠の提出及び陳述

平成23年6月22日，地方自治法（以下「法」という。）第242条第6項の規定により，請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

(2) 請求の要旨

柏市職員措置請求書及び請求人の陳述内容から，請求の要旨を次のように解した。

柏市が土地区画整理事業施行者としての千葉県（以下「県」という。）に対して，柏北部中央地区小学校建設予定地（以下「当該地」という。）に係る汚染土壤除去費用の柏市負担分として支出した74,712,225円のうち67,934,160円は一般地権者4名が負担すべき費用（土壤汚染の処理費用は地権者が負担するのが原則）であるのに，これを柏市が一括負担して支払ったのは土壤汚染対策法等の主旨に反し，違法・不当である。

また，柏市が負担する理由として，公益上の理由（小学校の建設・開校に間に合わせるため）があるためとしているが，地権者負担の原則を覆してまで柏市が肩代わりすることが先例になり，今後の都市開発事業等に重大な影響を及ぼすことになる。

さらに，柏市の財政事情は，平成21年度の経常収支比率が96.6%，借金残高は2,155億円（市民1人当たり54万円）という極めて厳しい状況にあり，これらの公金を安易に負担できる状況にない。

よって，一般地権者4名が負担すべき費用67,934,160円は柏市長及び浅羽副市長が連帯して柏市に返還する措置をとるよう，両人に勧告されたい。

(3) 監査対象部課及び事情を聴取した職員

環境部環境保全課，都市部北部整備課，教育委員会学校教育
部学校教育課学校企画室，同学校施設課

環境部長 伊原優，同次長兼環境保全課長 金子雅一，同副
参事 中山純一，同副主幹 椎名正実

都市部長 吉川正昭，同技監 澤宏幸，北部整備課長 奥山
勤也，同副参事 渡辺一，同統括リーダー 松本昌章，同主
事 上田晃也

学校教育部長 浮谷満，同次長 藤江美紀雄，学校教育課学
校企画室長 佐藤高市，同副主幹 須藤勝己，学校施設課長
今井豊，同副参事 後藤義明

3 監査の結果

(1) 請求に係る事実の確認

ア 本件負担金支出に至った経緯

当該地は，県が施行する柏都市計画事業柏北部中央地区一
体型特定土地区画整理事業の地区内にあり，平成20年12
月に県が地区内の建設発生土の搬出に先立って土壌分析を行
ったところ，一部地点からダイオキシン類に係る環境基準超
過が認められた。

平成21年1月から同年10月にかけて県が地域概略調査
を実施し，ダイオキシン類，鉛及びふっ素による環境基準値
等の超過が判明した。また，平成21年12月から平成22
年3月にかけて県による範囲確定調査が行われた。

監査対象部課の説明によると，平成22年3月26日，市
長，副市長出席のもと，関係部課長等による市内部の全体協
議が行われ，一般地権者分を含めた汚染土壌除去費用につい
て，合意が得られない場合には市が負担せざるを得ないとし
る方針が示された。

汚染区域の所有者は，柏市，千葉県企業庁，首都圏新都市
鉄道(株)，一般地権者4名の計7名であるが，このうち一般地
権者4名について，平成22年4月6日，7日に，除去費用

は柏市が負担することを説明した上で、土壤汚染除去対策への協力を依頼し、県が汚染土壤撤去工事の起工承諾を得ている。

平成22年4月9日に柏市役所において県市合同で記者会見を行い、範囲確定調査の結果や今後の対応方針等について発表した。

その後、県が平成22年6月11日から同年10月8日の工期で汚染土壤処理を含む土地造成工事を施工し、同年10月28日、柏市が安全確認調査を実施し、環境基準等に適合したことを公表した。

汚染土壤処理費の支出については、平成22年8月9日に県に対し負担金にて支払う旨回答、同年11月4日に県から負担額が確定した旨の通知があり、平成22年第4回定例会に汚染土壤除去費用に対する負担金を含む補正予算を提出、可決、平成23年3月23日付けで県市間で汚染土壤等除去対策に関する費用負担協定書を締結、同年4月12日に支払いが完了した。

(2) 監査対象部課の説明

ア 土壤汚染対策法の適用について（環境部環境保全課）

改正前土壤汚染対策法では、有害物質を使用していた特定施設の工場跡地から汚染物質が確認された場合（同法第3条）のほか、地下水汚濁が確認され、かつ、当該地に人が立ち入ることができ健康被害が生じるおそれがある土地の場合（同法第4条）当該土地の所有者等に調査をさせ、汚染状況が環境省令で定める基準に適合しない場合には「指定区域」として定め（同法第5条）さらに汚染の除去等の措置を講ずべきことを命ずることができる（同法第7条）とされるが、当該地は従来より更地の状態で特定施設跡地ではなく、周辺地域の地下水の水質検査を行った結果からも汚濁が生じていないことが確認されたこと、また、立入防護柵の設置により立入禁止としていることなどから健康被害が生ずるおそれが

ないと判断し、土壤汚染対策法上の「指定区域」に指定する要件を満たさないので、土壤汚染対策法の適用はないと判断した。

また、同法改正法（平成22年4月1日施行）第4条では3,000㎡以上の土地の形質変更は施行者に届出義務を課すとともに、必要に応じ当該土地の所有者等に対し汚染状況の調査報告義務を課し（同法第4条2項）汚染が認められた場合は「要措置区域」として指定し、汚染の除去等の措置を講ずべきことを指示する、としているが、経過措置として附則第3条で「法施行日から起算して30日を経過する日以降に着手するものについて適用する」とされているところ、当該地は既にこれ以前の平成21年7月にトレンチ掘削を行っていることから、改正法の規定にも該当しないとの判断をしている。

したがって、今回の案件は土壤汚染対策法の適用はなく法上の義務は生じないが、柏市としては、法に準じて指導・助言をしてきた。

イ 柏北部中央地区小学校建設の必要性について（学校教育課学校企画室）

柏北部中央地区の土地区画整理事業は、千葉県が事業主体で面積272.9ヘクタール、計画人口26,000人、また、柏北部東地区は都市再生機構が事業主体で面積169.9ヘクタール、計画人口17,000人の事業となっている。

この隣接する2つの大きな土地区画整理地区には、本来の学区を田中小学校とする地域が多く含まれていることから、既に同校が飽和状態となり、現在、柏北部中央地区のマンションについては学区を松葉第一小学校に変更する措置をとっている。

柏北部中央地区小学校が開校予定の平成24年4月に開校できない場合には、松葉第一小学校に仮設校舎を建設する必要がある、1年遅れると6教室で約1億円、2年遅れると9

教室で約1億5千万円かかるうえに、多くの児童が暫定的に本来の通学校とは違う学校に通うことを継続させなければならなくなる。しかも、仮設校舎を建設する場合には、グラウンド等日常の学校生活環境に支障を来さない範囲での建設敷地が確保されなければならない。松葉第一小学校における仮設校舎建設用地は6教室が限度と想定している。

したがって、教育委員会としては平成24年4月の開校目標としながら、もし開校が遅れる場合にも、松葉第一小学校での仮設校舎による対応が可能なのは平成24年度までと見込んでいた。

(3) 判断

住民監査請求に基づく監査及び勧告に係る決定については、法第242条第8項により、監査委員の合議によるものと規定されている。

本件監査請求については、協議の結果、合議が調わなかったため、監査の結果を出すことはできなかった。

なお、参考までに監査委員の請求に理由がないとする見解並びに請求に一部理由があるとする見解について、各々以下に付記する。

ア 請求に理由がないとする見解

(ア) 地権者負担の原則について

請求人は、土壤汚染処理費用は地権者が負担するのが原則であると主張し、その根拠法令として土壤汚染対策法を挙げている。

しかし、今回監査対象とした環境部環境保全課から当該地についての土壤汚染対策法の適用関係について聴取した結果は、前記(2)アのとおり旧法、改正法いずれの規定にも該当しないとの判断である。この判断に当たっては、特に改正法第4条及び附則第3条の適用関係について、所管官庁である環境省に照会をするとともに、周辺区域の地下

水調査を実施するなど、慎重に検討した結果であることが提出資料等からも認められる。

したがって、この判断は妥当なものであり、請求人が主張する土壤汚染対策法に基づく当該地の汚染除去費用に関する地権者の支払い義務が生じているとは言えない。

(イ) 土地区画整理法上の費用負担について

柏市が一般地権者分を含めた汚染除去費用の負担金を支払ったことの土地区画整理法上の是非について、土地区画整理法第89条では「換地計画を定める場合には、換地と従前地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない。」という規定が設けられている。

本事案でも、汚染処理費用の問題が表面化して間もない平成22年4月12日には換地計画見直しの基礎となる従前地の土地評価基準を改正し、環境基準を超えた汚染物質又は廃棄物の存する画地の修正係数を定め、新たに強減歩を課すことで汚染処理費用に充てることとし、当該汚染区域7地権者のうち千葉県企業庁、首都圏新都市鉄道㈱の2地権者についてはその旨を伝え、換地計画の変更がなされている。

なお、柏市及び4地権者には、本来採るべきこのルールを適用しなかった事実もあるが、その理由は、県からの報告にもあるとおり「一般地権者4名のうち3名は負担方法の仕組みについて理解をいただいたが、負担については原因者に求めるべきと主張、残り1名は処理方法についても理解が得られず、減歩されるのであれば事業に協力できないとしている。」(平成22年3月18日第4回県市合同会議録)とのことであり、柏市としては、平成24年4月の小学校開校に間に合わせるためにはタイムリミットがあり、地権者の同意にこれ以上の時間をかけるわけにはいかないという判断が大きく影響したものと思われる。

このことについては、平成22年12月1日付け広報か

しわの市政報告において、市長が「地権者と行政が話し合いを続けて解決策を模索しても1年以上の時間がかかってしまう内容で、開校が1年遅れた場合には仮設校舎建設に約1億円の費用がかかり、多くの児童が暫定的に違う学校に通うことを継続させなければならないのであれば、市が処理費用を負担することに公益性があるという認識をした。」と説明していることから明らかでありやむを得ない判断である。

(ウ) 公益性について

公益上の必要性についてであるが、行政実例（昭和28年6月29日）をみると、「当該団体の長及び議会が個々の事例に則して認定するが、これは全くの自由裁量行為ではないから、客観的に公益上必要であると認められなければならない。」とされており、更に、公益性に係る市長の裁量についての裁判例をみてみると、「解決方法についていくつかの選択の中のある場合に市がどのような解決方法をとるかは、広い意味での政治判断に該当するものであり、その政策決定については市長に相当程度の裁量が認めらるべきは当然である。」（昭和57年3月26日千葉地裁）とされている。

本事案においては、本来の学区である田中小学校が飽和状態であることから、学区を松葉第一小学校に変更する措置がとられたため、児童はバス通学を余儀なくされているという状況である。

当該地域の住民や完成間近のマンションに入居しようとしている方々にとって、計画に基づく学校整備は切実な問題であり、また、同地区の今後の発展を促す意味でも、柏市にとって重要かつ喫緊の課題であることは事実である。

したがって、学校建設という当該地域の多数の住民にとっての利益となる公益性を否定することはできず、また、校舎建設のタイムリミットが近づいていたという状況からも、市が今回の解決方法を選択したのは、その裁量の範囲

内として許されるものである。

[結論]

以上、当該地に係る汚染土壌処理費用については、請求人がその根拠とする土壌汚染対策法の適用はなく、また、公益上からも必要な措置と判断され、違法・不当な公金の支出に当たるとは認められないので、請求には理由がないものと判断し、これを棄却する。

イ 請求に一部理由があるとする見解

(ア) 地権者負担の原則について

平成22年1月から同年3月までの間に開催された、土地区画整理事業の施行者である県との4回に及ぶ会議の会議録によると、汚染土壌の処理費については千葉県・柏市とも土地所有者に負担を求めるという考え方で協議が進められてきたことが認められる。

また、平成22年4月27日開催の教育民生委員会における質疑においても、「地権者と市の間では瑕疵担保責任があって、請求権は通常であれば保持すべきだが、今回は土壌処理工事を進めるに当たって地権者の合意をいただく際に、この請求権を残したままだと合意をいただけないという背景があった」旨の市長答弁が行われている。

このことは、今回の事例が土壌汚染対策法の適用除外であったとしても、請求人が主張する「土壌汚染の処理費用は地権者が負担するのが原則」という認識を県も市も持っていたことを示している。

また、改正後の土壌汚染対策法第4条に関する環境部環境保全課の説明では、汚染状況調査のための掘削（トレンチ掘削）をもって区画整理事業の着手としているが、区画整理事業における形質の変更は、造成工事の開始をもって着手と判断するのが一般的であり、同法附則3条の経過措置適否について、法施行日以前に着手しているため改正法

の適用はないとする判断には疑問の残るところでもある。

(イ) 学校建設の緊急性について

柏北部中央地区小学校建設の緊急性について、教育委員会としては平成24年4月の開校を目標としながらも、開校が遅れる場合には松葉第一小学校での仮設校舎による対応が約1億円の経費はかかるものの、平成24年度までは可能であることが提出資料からもうかがえる。

そうであれば、市が処理費用を負担した最大の理由である北部中央地区小学校の平成24年4月開校とこれに伴う学校用地の造成、校舎建設のタイムリミットが近づいていたという説明は絶対的な説得力を持つものではない。

(ウ) 公益性について

もとより、小学校建設の公益性を否定するものではないが、公益上必要な措置とはいえ、市が処理費用を負担することで結果的に特定の者が利益を受けるようなことがあってはならないことであり、到底、広く市民の理解が得られることではないと考える。また、請求人が主張するとおり、今回の事例が今後の都市開発事業等に影響を与えることも懸念されることから、当該負担金支出は違法とまでは言えないが、不当であったと判断せざるを得ない。

[結論]

以上のことから、当該負担金支出は不当であると判断するものである。

しかし、請求人が求める措置（一般地権者4名が負担すべき費用67,934,160円は柏市長及び浅羽副市長が連帯して柏市に返還する。）は、特定の者が利益を享受しているという事実の根本的な解決策とはならない。

むしろ当該地が、千葉県施行の柏北部中央地区という土地地区画整理区域内に位置していることからすれば、土地地区画整理法に定める照応の原則にのっとり、新たな土地評価基準を策定し、換地計画を変更して地権者に対し強減歩な

どでの負担を求めるべきであり，事実，本事案においても柏市及び一般地権者以外は急きょ評価基準を見直し，強減歩という措置を採ったところである。

したがって，柏市は再度，換地計画の変更等区画整理本来のルールや地権者に対する誠意ある折衝について県と十分調整を行うとともに「変更後の換地計画で新たに保留地となった土地の処分等で回収できた汚染処理費用については，これを柏市に返還する。」旨を内容とした費用求償の方法を確保すべく県に強く要望すべきである。

4 意見

本監査を実施する中で問題点が見られたので，以下に意見を述べる。

今回，監査を執行するに当たって監査対象部課に参考資料の提出を求めたところ，本件負担金を柏市が負担することとした最終的な意思決定文書が存在しないことを理由に提出されなかった。

重要な案件についての柏市としての意思決定の文書が存在しないということは，あってはならないことであり，関係者に注意を促すとともに，全庁的にもこのようなことのないよう指導を徹底されたい。