

小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会

報 告 書

令和3年8月

小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会

はじめに

小山町の湯船原地区においては、第1次総合計画（昭和60年策定）以前から様々な開発計画が浮上・消滅を繰り返していた。一時期開発が具体化するかに見えたこともあったが、結果的に頓挫し、その後当該エリアについては、手つかずの時期が長く続いていた。そのような中、平成23年3月に東日本大震災が発生し、折しも静岡県による内陸のフロンティアを拓く取り組みが提唱され、小山町にとっては千載一遇の好機とし、当該エリアにおいて全力で事業に取り組んでいる。

小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会は、平成30年2月の産業廃棄物発見からその処理までに係る諸問題を機に、町が令和2年7月に策定した「小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会設置要綱」に基づき設置され、同運営方針により開催した。

産業廃棄物処理問題においては、廃棄物の発見当初のみならず、事業開始前の段階から処理完了までの町の対応のあり方が、結果として町民の不信感を招き、発見された埋設廃棄物の処理のために町及び事業者が直接その処理費用を負担せざるを得なくなった遠因の一つとなったと考えられる。

本検証委員会の目的は、産業廃棄物処理問題における一連の町の行政対応を検証し、その組織上の対応の問題点と行政上の課題を明らかにするとともに、今後二度とこのようなことのないよう再発防止策の方向性を示すものである。また、客観性を担保するため外部の有識者等に本検証委員会への参加をお願いし、検証作業全般に御協力をいただいた。

本検証委員会では、開発計画の段階から埋設廃棄物が発見された後、最終的に専決処分に至るまでの間の町の対応について、町としてどのような対応をとることが望ましかったのかという事務改善の観点から検証及び評価を行った。その過程において、当時の担当職員が全力で事務にあたり、事業完了を目指していたことは、保存されている膨大な文書及び既に造成を完成し企業が進出しつつある当該工業団地の盛況から見て取れる。ゆえに、関係職員が当開発事業に対して真剣に取り組んでいなかったと指摘するものではない。

産業廃棄物処理問題は、その経緯が長期間にわたるものであり、本委員会の検証にあたっては、町が保管している関係資料の確認に加え、当時の関係職員に対するヒアリングを実施し、関係資料からだけでは分からない多様な考えを聴き、検証を深められ、概ね一定

の再発防止策の方向性を示せることとなった。当初は令和2年内の報告を目指すものであったが、新型コロナウイルス感染症対策の緊急対応等により、検証作業の遅れを生じてしまったことをお詫びするとともに、外部有識者、関係職員の方々のみならず、その他本委員会の検証作業に協力していただいた皆様にこの場を借りて感謝の意を表したい。

本報告書が、今後の町の様々な事業推進において、同様の問題の再発防止策の強化を促し、町と町民との相互の信頼関係を醸成する上での一助となることを切望する。

令和3年8月2日

小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会
委員長 大森 康 弘

目次

1	検証の背景・目的	1
2	検証の方法等	
	(1) 検証の考え方	2
	(2) 検証の対象範囲	3
	(3) 検証の対象者	3
	(4) 検証の方法	3
3	委員会開催の概要	
	開催日程及び会議事項等	4
4	廃棄物処理問題の経緯と概要	
	(1) 新産業集積エリア開発事業の概要	5
	(2) 新産業集積エリアにおける埋設廃棄物の位置図	6
	(3) 産業廃棄物処理問題の主な経緯	7
5	町の個別の対応に対する評価	
	(1) 第0段階 計画前から計画段階まで	
	(昭和46年～平成24年)	8
	(2) 第1段階 湯船原地区における開発計画決定編	
	(平成24年～平成26年)	10
	(3) 第2段階 事業着手編	
	(平成26年8月～平成27年10月)	11
	(4) 第3段階 用地買収編	
	(平成27年10月～平成29年)	13
	(5) 第4段階 埋設廃棄物処理編①	
	(平成29年2月～平成31年3月)	15
	(6) 第5段階 埋設廃棄物処理編②	
	(平成31年3月～令和2年2月)	17

6	検証の結論	20
(1)	土地取得について	20
(2)	契約事務について	20
(3)	ガバナンスについて	21
7	必要となる再発防止策	
(1)	職員の意識の研鑽	23
(2)	各ルールの厳格化	23
(3)	執行体制の充実	24
(4)	政治倫理条例及びコンプライアンス条例の整備	24

【参考】

資料1	：小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会設置要綱 及び同運営方針	25
資料2	：検証委員会委員会名簿	29

1 検証の背景・目的

湯船原新産業集積エリア開発事業において、計画段階から廃棄物処理までの一連の業務把握や課題整理を行い、事務処理上の改善点等を検証し、必要な対応措置の検討を行う「小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会（以下「検証委員会」という。）」を要綱に基づき設置した。

廃棄物処理問題について、湯船原新産業集積エリアの埋設廃棄物処理費等総額は約30億円となり、そのうち約19億円を事業協力会社が負担し、残りの約11億円は町の負担となったが、検証委員会では、この問題に対して、次の目的や事務所掌に沿って、発生原因の分析などにより課題を検証し、今後の業務改善や透明性確保と説明責任の充実に向けた検討を行い、検証結果を取りまとめ、町長に報告することとした。

目的	①廃棄物処理問題の発生原因の分析等により改善点を検証し、再発防止策の検討を行う。 ②検証結果の公表により、多額の予算を費やした廃棄物処理問題における組織としての説明責任をとり、町民の信頼回復を図る。
事務所掌	①開発業務に係る一連の業務の検証に関すること。 ②業務改善や透明性確保・説明責任の充実に向けた対応措置の検討に関すること。 ③その他必要な事項に関すること。

検証体制は、副町長を委員長とし、幹部職員4人を庁内委員に選任し、委員会の客観性及び有効性を得るため、学識経験者1人と専門知識有識者2人を外部委員に依頼した。これ以外の職員は当時の事象を説明することを通じ、また一部は事務局を担うことで全庁的な検証体制とした。

なお、検証委員会は個人責任の所在の確定や追及を目的とせず、損害賠償請求をはじめ、司法判断を仰ぐような法的課題、係争案件となるものは取り扱わないこととするものの、調査途上において法令違反等の事実が判明した場合は、町として別に取り扱うものとした。

また、情報公開について、小山町情報公開条例（平成13年小山町条例第2号）第7条各号に定める非開示情報に該当すると認められる情報が会議内容となる場合が考えられるため、審議、検討又は協議に関する会議は公開しないこととした。ただし、審議の透明性確保のため、会議録等及び検証結果報告書の公表を行うこととした。

2 検証の方法等

(1) 検証の考え方

産業廃棄物処理問題においてトピックとなる事象を設定し、その事象毎に町の判断や判断の根拠を整理し、資料の有無等を記録文書ベースで経過確認し、業務上の問題点を抽出し、検証を行う。

	事象	時期
1	当該エリアにおける産業廃棄物不法投棄問題	S 40～50 年代末
2	当該エリアにおける様々な開発計画の浮沈	S 60 年代～
3	湯船原地区開発調査事業（工業団地造成基本計画策定）	H 24
4	静岡県による内陸フロンティア構想公表	H25
5	湯船原地区工業団地造成事業（新産業集積エリア等）が指定される	H25
6	地区全体の計画内容公表	H25
7	現場踏査の実施	H26.8.20
8	町実施事業着手	H26.10.2
9	「湯船原地区新産業集積エリア造成事業に関する基本協定」締結	H27.10.22
10	地質調査の実施	H27.10.29-H28.9.15
11	登記簿調査及び土地買収台帳の作成	H27.11-H28.6
12	土地売買契約書の作成	H28.1-H28.6
13	用地買収	H28.6.15-H29.12.27
14	地歴調査の実施（土壌汚染対策法）	H29.2.14-H29.3.31
15	「新産業集積エリア造成協定」「建設工事請負仮契約」等締結	H29.3.7
16	「建設工事請負契約」締結	H29.3.14
17	地歴調査の実施	H29.5.18
18	廃棄物発見（処理開始）	H30.2
19	【町議会 6 月定例会】補正予算 5 億円	H30.6.21
20	【町議会 3 月定例会】当初予算 1 億円追加	H31.2.20
21	「建設工事変更請負契約」等締結	H31.3.19
22	廃棄物処理方法変更	H31.3

23	【町議会6月定例会】補正予算 12億8千万円	R1.6.20
24	予算残額の不足報告	R1.12.26
25	【町議会2月臨時会】専決処分 17億6千万円 ※費用減額 11億円 (3末)	R2.2.4

(2) 検証の対象範囲

開発計画段階から廃棄物処理までの一連の業務とし、事業の性質を鑑み、土地取得、契約事務、ガバナンスの3分野に着目し、検証を行う。

(3) 検証の対象者

業務把握や事務処理上の課題整理等の必要に応じて、現職員へのヒアリングを行い、事実関係を調査する。

(4) 検証の方法

①検証の進め方について

- ・情報収集に際し、詳細な内容確認の必要に応じて、書類調査やヒアリングを行う。
- ・問題点を抽出し評価し、その結果判明した改善点に対し課題整理し、必要な対応措置として再発防止策を検討する。

②問題点の評価について

開発事業の性質から、以下のようなポイントで評価する。

- ・各事象の判断根拠に対する説明責任を果たせるかどうか
- ・当該説明に必要な文書は保管されているかどうか
- ・検討の過程における議論の記録は残っているかどうか
- ・政策決定に際する異論や反対意見は考慮されているかどうか
- ・町長方針に対して、法令上の疑義等、課題が提起されているかどうか など

③再発防止策の検討について

上記問題点の評価により、その解決に向けて実行可能性を勘案しつつ、具体的な対策を検討する。

※委員会役割：進め方の決定、事実把握（ヒアリングを含む）、問題点抽出・評価及び再発防止策の検討、報告書決定など

※事務局役割：ヒアリングを含む情報収集関連、会議録作成・公表、報告書の作成・公表など

3 委員会開催の概要

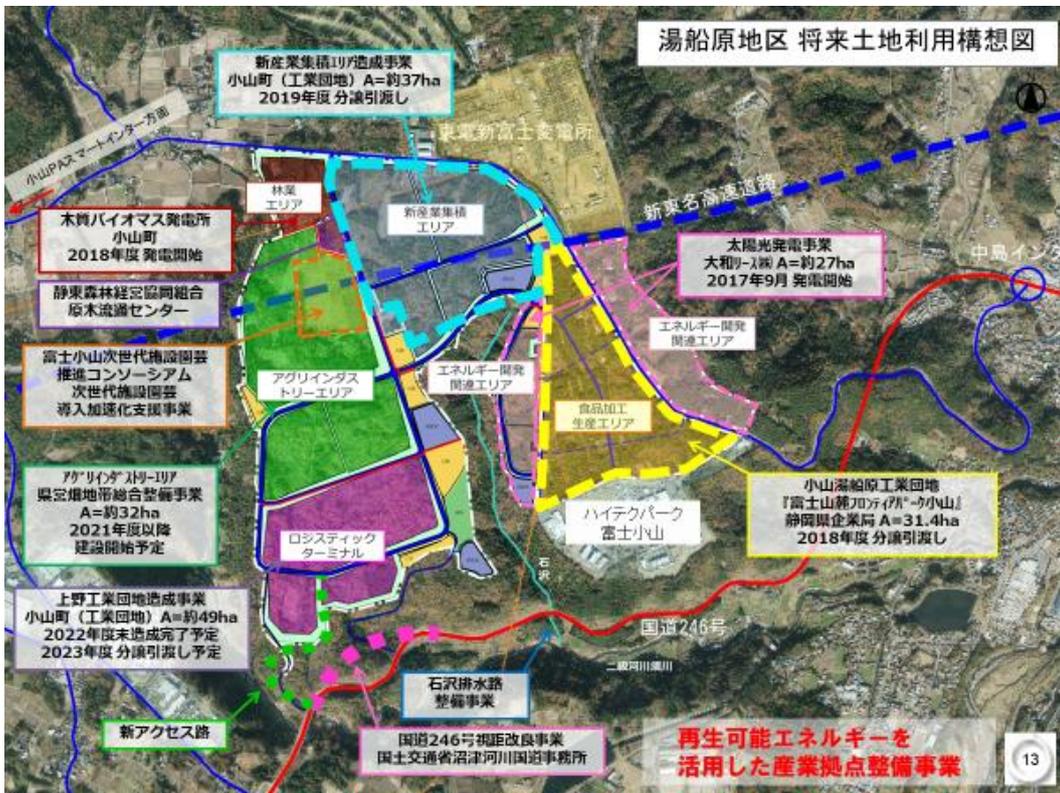
・開催日程及び会議事項等

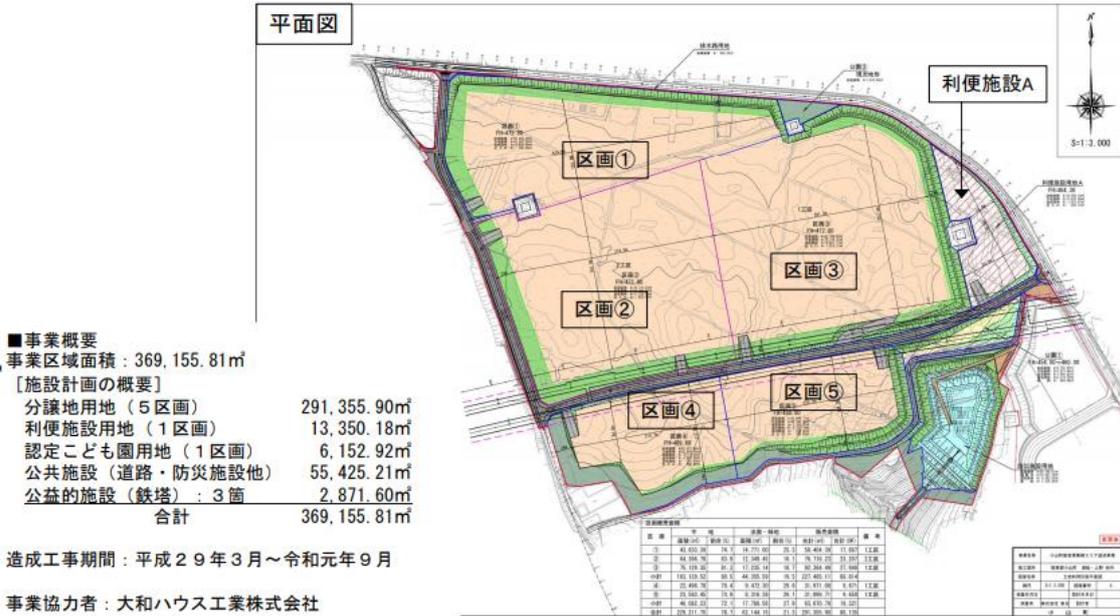
回	開催期日	開催場所	会議事項等	備考
1	令和2年 9月16日(水) 14時～	役場本庁 4階会議室	・依頼書、任命(町長) ・委員会の設置目的及び位置付け、検証の対象、 検証の方法、スケジュール、運営方針等について	非公開
2	10月20日(火) 10時～	大会議室	・概要説明 ・調査報告 ・問題点の抽出 など	非公開
3	11月18日(水) 10時～	大会議室	・追加調査報告 ・問題点の抽出、評価 ・改善点の検討 など	非公開
4	令和3年 1月22日(金) 9時半～12時半	4階会議室	・追加調査報告 ・追加ヒアリングの検討 ・問題点の評価 ・改善点の検討 ・再発防止策の検討 ・報告書骨子案協議 など	非公開
	3月24日(水) 10時～12時	大会議室	・内部委員及び外部委員による追加ヒアリング ※検証委員会としての実施ではないが、事後、参加していない内部委員及び外部委員にヒアリング結果を共有した。	非公開
書面			・報告書案の作成	
5	7月20日(火) 14時～17時	301会議室	・報告書案の検討、報告書の決定	非公開
	8月2日(月) 10時～11時	応接室	町長報告	非公開

※会議摘録について、小山町ホームページ上に公表

4 廃棄物処理問題の経緯と概要

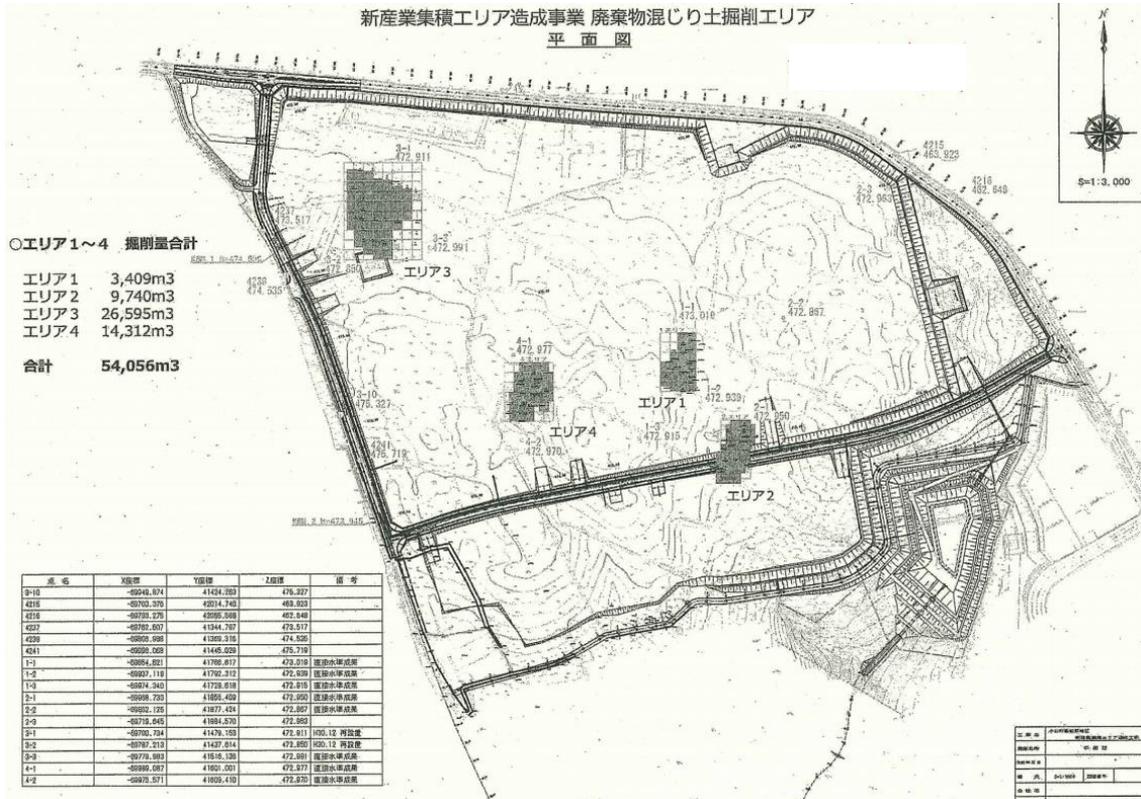
(1) 新産業集積エリア開発事業の概要





- 事業の進め方**
- 平成27年 9月 企画提案公募の審査の結果、事業協力者が大和ハウス工業株式会社に決定
 - 平成27年10月 造成事業に係る基本協定締結（町⇄大和ハウス工業㈱）
 - 平成29年 3月 基本協定（一部変更）締結、造成協定締結、工事請負契約締結（議会議決）（町⇄大和ハウス工業㈱）
 - 平成31年 3月 基本協定（一部変更）締結、工事変更請負契約締結（町⇄大和ハウス工業㈱）※工期延期
 - 令和元年 8月 基本協定（一部変更）締結、造成協定（一部変更）締結、工事変更請負契約締結（議会議決）※事業費清算（町⇄大和ハウス工業㈱）
 - 令和元年10月 売買契約及び代物弁済契約締結 ※令和2年3月24日に全区画の引渡しを行い事業完了

(2) 新産業集積エリアにおける埋設廃棄物の位置図



(3) 産業廃棄物処理問題の主な経緯

経過

- ・平成30年 2月 造成工事着手後、開発エリア内に埋没していた廃棄物を確認
⇒ 予算確保の上、掘削・運搬処理に着手
- ・令和元年 6月 全量掘削後、小山町議会令和元年6月定例会で補正予算を可決
⇒ 処理費不足額の予算を確保
- ・令和元年 8月 造成工事完了の目途が立った8月下旬から本格的に運搬処理を再開
⇒ 処理の進捗を図る
- ・令和元年12月中旬 11月末までの運搬処理費の支払処理集計
⇒ 予算残額が僅かとなり全量の処理が困難と判明 ⇒ 処理を一時中断
- ・令和元年12月下旬 12月に実施した処理費の集計 ⇒ 支払いに不足が生じることが判明
- ・令和元年12月26日 町長へ概要報告
- ・令和元年12月26日～27日 町議会議員へ概要説明
- ・令和2年 1月 6日 記者会見を実施
- ・令和2年 1月 8日 工程上、処理再開に時間的余裕が無し
⇒ 処理費用の不足額について補正予算を専決処分
⇒ 専決決定後、運搬処理業者へ処理再開の準備を指示
- ・令和2年 1月16日 議員懇談会で町議会議員に経緯及び対応について説明
- ・令和2年 1月20日 埋設廃棄物の搬出処理を再開
- ・令和2年 2月 4日 小山町議会2月臨時会で専決処分の承認を上程 ⇒ 不承認となる
- ・令和2年 3月23日 廃棄物処理の完了

新産業集積エリア造成事業 産業廃棄物処理関連業務

□廃棄物処理関連予算

番号	予算	議会	予算額(円)	備考
1	平成30年度 補正	6月定例会	500,000,000	
2	平成31年度 当初	3月定例会	100,000,000	
3	令和元年度 補正	6月定例会	1,294,000,000	
4	令和元年度 専決		1,801,000,000	
計			3,695,000,000	

■執行額計

番号	予算	執行額(円)	備考
1	収集運搬処分	2,400,443,312	
2	掘削選別積込	469,039,600	
3	埋設物調査	44,506,000	
4	土壌汚染状況調査	5,995,000	
5	三重県産業廃棄物税	52,394,600	
6	電子マニフェストシステム使用料	145,963	
7	現場監理	1,904,500	
計		2,974,428,975	

予算・執行額差引(処理実績による差額)	(残額)	720,571,025
---------------------	------	-------------

※総予算36億9千500万円に対して、平成30年12月11日から令和2年3月26日にかけて最終処分した埋設廃棄物処理に伴う全体事業費は、総搬出量71,421.21m³の処理に29億7千442万8千975円費やした。この内、18億8千797万1千602円は事業協力者である大和ハウス工業株が負担、10億8千645万7千373円は町が負担することとなった。
※令和2年度9月議会において全体事業の清算及び処理実績による差額を一般会計へ繰り入れた。

5 町の個別の対応に対する検証評価等

本項においては、検証委員会の議論を踏まえ、時系列の各段階における事象、検証事項、検証方法を整理し、検証結果及び検証評価を受けて、再発防止策となる事務処理の改善の方向性の考え方をまとめた。

(1) 第0段階 湯船原地区における開発計画背景編 (昭和46年～平成24年)

検証フェーズ (段階)	第0段階 湯船原地区における開発計画の背景編
事象	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物の不法投棄問題が深刻化 (昭和46年頃～昭和59年) …広報おやま記事 (昭和59年)、町史掲載 (平成10年) ・第1期小山町総合計画 (昭和60年) において重要地区「湯船原ニュータウン構想」に位置付けられていた経緯がある。
検証事項	<ul style="list-style-type: none"> ・開発エリア内の廃棄物の存在を把握していたのか。 ・不法投棄問題について、後世に引き継がれていなかったのか。
検証方法	<ul style="list-style-type: none"> ・資料調査 …町史編纂関連資料、総合計画策定関連資料、議会会議録等
検証結果	<ul style="list-style-type: none"> ・具体的な廃棄場所を特定する資料は発見されなかった。 …当時、不法投棄対策に関与した職員は残っておらず (事業関与しておらず)、聴取による補完は困難。 ・開発エリア選定時に廃棄物と関連付けて検討した資料は発見されなかった。 …もともと記録作成していなかったのか、保存しなかったのか判断できない。
検証評価	<ul style="list-style-type: none"> ・文書の保存期限の制約の中、現存する範囲で資料確認作業を行った。総合計画に位置付けられるほどの重要な地区であり、また町史に記載されるほどの出来事であるならば、懸案事項等は後年に引き継いでいく必要がある。
改善の方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・町史の編纂に係る事案や、重要な政策検討に係る資料は歴史的公文書として永久保存すべき。 ・小山町文書取扱規程に基づき文書等を保存することとしているが、保存年限を経過する等時間の経過と共にその存在すら不明となる可能性が高い。今後、歴史的公文書の位置付けを含め、

	残すものと残さないものとの仕分けを明確に行い、保存文書等のデータベース化を順次図ることにより、検索可能な文書管理システムを構築すべき。
--	---

(2) 第1段階 湯船原地区における開発計画決定編 (平成24年～平成26年)

<p>検証フェーズ (段階)</p>	<p>第1段階 湯船原地区における開発計画の決定編</p>
<p>事象</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・町総合計画における土地利用構想等では、従前から重要な位置付けの湯船原地区が、静岡県から国への申請により、新東名小山PA周辺と共に、地域活性化特別区域に指定された。 ・静岡県の内陸フロンティア構想においては、当新産業集積エリアを含む湯船原地区工業団地造成事業が指定された。
<p>検証事項</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・なぜ当該土地が区域指定されたのか。 ・産業廃棄物埋設の可能性に関する懸念、問題提起はなかったのか。
<p>検証方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・資料調査 …小山町経営戦略会議綴、開発可能性調査等各種委託事業綴、議会会議録等
<p>検証結果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地区の選定に関し、重要な意思決定であるが、資料にはそのプロセスが明確に残されていない。 ・産業廃棄物の問題は、第0段階当時、広報及び町史並びに議会会議録から公の事実であったと考えられる。区域指定の前後も含めて産業廃棄物の発見時まで確認できた資料の中には、その存在を表した記述は一切なかった。
<p>検証評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・町として、重大なプロジェクトでありながら、その事業決定に至る意思決定について、誰が、どの時点で、どのように決定したのか確認できる資料がなく、計画及び地区選定の妥当性が確認できない。 ・産業廃棄物の問題は議論されなかったのか、十分な検討記録がないため確認できない。
<p>改善の方向性</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・方針検討や協議結果等の重要な政策決定過程が明確となる資料を作成し、行政の説明責任を果たすために長期保存しておくべき。

(3) 第2段階 事業着手編 (平成26年8月～平成27年10月)

<p>検証フェーズ (段階)</p>	<p>第2段階 用地決定など事業着手編</p>
<p>事象</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・造成工事に着手するため、現地踏査、地歴調査、基本計画、基本設計、土質調査、埋蔵文化財試掘調査、実施設計等について立案及び実施。 ・企画提案公募により事業協力予定者を決定し、その後、事業協力予定者と基本協定を締結し、事業協力者に決定。
<p>検証事項</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・現地踏査や地歴調査等の実施、企画提案公募の実施及び基本協定の締結にあたり、埋設廃棄物の存在の可能性を考慮したか。 ・廃棄物が埋まっていないと判断する妥当性はあったか。
<p>検証方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・資料調査 …各種調査の成果品、基本設計及び実施設計図書、関係機関との協議書、企画提案公募関係資料、基本協定の資料、弁護士相談記録等 ・ヒアリング調査 …資料調査での不明点や産廃の認識等について
<p>検証結果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・各種調査、計画立案及び設計において、検証の対象となった埋設廃棄物の存在を考慮した資料は発見されなかった。 ・以降の段階において、本段階での調査結果を根拠に廃棄物が無いと判断していると考えられるが、現地踏査の内容に写真記録や地元住民からの聞き取りがないなど十分な実施内容とはいえない。 ・短期間に膨大な量の事務を執行している。 ・限られた人員の中であるが、意思決定に向けた組織としての十分な検討に欠けていた。
<p>検証評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・確認した文書においては、埋設廃棄物の存在を検討した形跡は認められない。 ・協議記録が見当たらず、資料調査上では確認不可能なものが多々あった。いつ、誰が、どのような協議を経て、意思決定をしたのか、経緯を確実に残す必要がある。

	<ul style="list-style-type: none"> ・専門の担当課を設置し、事業推進に当たっているが、担当者レベルでは更なる増強が必要な程度の事務量であり、結果的に事務の正確性を担保できなかった。
改善の方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・重要な政策決定、意思決定に係る資料は、確実に作成し、長期保存すべき。 ・町長と職員との事業に対する意識のすり合わせや方針協議を適宜行い、可能な限り業務量を予測し、適正な組織体制、人員を確保すべき。 ・現地踏査にあつては、複数の職員で実施し、その詳細な報告書を記録として残すべき。

(4) 第3段階 用地買収編 (平成27年10月～平成29年2月)

<p>検証フェーズ (段階)</p>	<p>第3段階 売買契約など用地買収編</p>
<p>事象</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・当該地区の登記簿調査や土地買収台帳を作成し、土地売買契約書の作成を開始した。 ・契約書の<u>契約不適合責任(*)</u>を省略しており、売買契約の交渉時には土地利用履歴や物件所有履歴を個々に確認しながら、用地買収を完了した。
<p>検証事項</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・契約不適合責任の省略の判断はどうだったか。 ※保存文書等のみでは把握できない部分について、一部職員から聞き取り調査を実施した。 ①用地交渉や契約の際、売主に契約不適合責任請求する意思は有ったか。 ②契約不適合による費用負担割合をどのように整理したか。 ③契約書に契約不適合責任を入れないのは当件のみか。また、契約書に契約不適合責任が無くても責任を問えることについて町は議論したか。 ④契約不適合責任に関し弁護士に相談しているが、どのような内容を相談したか。
<p>検証方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・資料調査 <ul style="list-style-type: none"> …協議記録・決裁、規則等、契約書類、議会会議録等 ・ヒアリング調査 <ul style="list-style-type: none"> …弁護士相談記録内容に関して、契約不適合責任の認識等
<p>検証結果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・契約不適合責任について、これまで町では道路事案等土地売買契約において省略することが慣例。 ・静岡県企業局による周辺地区の開発事業では記載している。 ・土地売買契約書に契約不適合責任を省略する理由として、地歴調査により契約不適合が発生するような土地が存在しないこととしている。 ・用地交渉の記録が残っていない。 ・土地取得価格は、近傍価格と同額。 ※聞き取り調査の結果

	<p>①事業の早期完了を優先し、請求という発想は無く、契約書に未記載の内容は説明していない。道路事案等においても契約不適合責任を付していない。</p> <p>②町と事業協力者との協議により、双方が負担する方針を決定した。</p> <p>③町の事業で契約不適合責任を付けた事例は無い。また、各種調査結果からも契約不適合責任を付さなかった。民法上、契約不適合責任が無くても請求できるが、町として実際に請求するという発想は無かった。</p> <p>④契約不適合責任にかかる一般的な法律解釈を確認した。</p>
<p>検証評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・平成28年1月町長打合せにおいて、契約規則の但し書きを根拠に裁量権の範疇として、契約不適合責任を省略すると決まった。判断根拠の一つに現地踏査の結果をあげているが、公共用地取得時における埋設物等リスク調査手法の妥当性が十分ではない。 ・契約不適合責任を記載しないことにより、結果的に請求権を放棄している。
<p>改善の方向性</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・土地取得に際し、土壌汚染や埋設物リスク等の可能性を検討し、調査基準を作るべき。また組織内情報の共有化を図るべき。 ・用地交渉の記録を作成し、保存すべき。 ・契約規則上、契約不適合責任を記載するとしており、それを厳格に適用する一方で、事業事案により請求権の放棄があり得るため、記載有無について検討する際は、事業規模や影響範囲を考慮し、その検討基準を設定すべき。また、記載無の場合は、その省略理由を明確にすべき。

契約不適合責任(*)：改正民法（令和2年4月1日施行）により、従前の「瑕疵担保責任」という概念が廃止され、「契約不適合責任」に改められたことを踏まえ、表記を合わせた。

(5) 第4段階 埋設廃棄物処理編①(平成29年2月～平成31年3月)

<p>検証フェーズ(段階)</p>	<p>第4段階 埋設廃棄物処理編①(埋設廃棄物発見から処理開始)</p>
<p>事象</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・平成29年2月、地歴調査を実施し、汚染土は無かった。 ・平成30年2月、事業協力者が造成工事中、地中の廃棄物を発見した。 ・同年4月下旬から6月まで、概ねの埋設箇所を把握し、埋設物調査を実施した。 ・同年11月、県と打合せを行い、医療系廃棄物相当物である特別管理産業廃棄物に該当しないもの、管理型混合物廃棄物として取り扱い処理することとした。
<p>検証事項</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・造成工事前に地歴調査を実施した経緯 ・埋設発見後の事業協力者との協議及び県との協議内容 ・平成30年6月、処理費用を5億円と見込んだ時点での契約不適合責任の取り扱いについて
<p>検証方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・資料調査 …業務委託契約書及び報告書、事業の協議文書綴、議会会議録等 ・ヒアリング調査 …処理経緯、県協議記録等
<p>検証結果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・事業協力者は、土地取引の際に通常付随する重要事項として捉え、地歴調査を実施。また、町も、埋設物調査の位置付けではなく、土壌汚染対策法に基づく調査として実施。町の規則に根拠はない。 ・担当職員は、登記簿調査等の結果をもとに、土壌汚染が存在する可能性が懸念される「山林以外の用途」で使用されていた土地を対象に地歴調査を実施した。結果的に調査した土地において土壌汚染の存在する可能性は低く、廃棄物は存在しないとの議会答弁につながった。 ・埋設廃棄物の発見後、県及び事業協力者とは状況把握や処理対応に向けて、多くの協議を随時、実施している。 ・埋設廃棄物発見後、町が排出事業者として処分することを決めた。 ・地権者に契約不適合責任を求めないと決定した記録は無く、庁議等の検討もされていない。地権者には処理方法の説明を行ったのみであった。

	<ul style="list-style-type: none"> ・弁護士への相談結果から、契約不適合責任の契約書への記載の有無については、首長の裁量の範囲内となる。しかし、契約不適合責任を記載することと、契約不適合責任に基づき請求をすることとは別問題であるが、町の請求に関する意思決定については確認できなかった。
<p>検証評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地歴調査は事業着手において重要な調査である。予算に限りがあり、現実的には困難だが、埋設物等のリスクを最大限考慮し、調査対象をエリア全体、個人所有の土地も対象として実施検討すべきであった。 ・埋設廃棄物発見後は、造成事業全体の事業完了期限を見据え、事業協力者及び県と対策について迅速に協議している。 ・費用負担等を含め、その後の具体的な処理方法の検討経過が不明確であり、町は債権放棄を決めていないが、元の地権者に請求しないことにより、結果的に債権放棄となっている。 ・当時の議会答弁等から判断すると、事案、事象が起きた時点で協議し、有効な対策及び対応をしていると考えるが、協議内容及び決定した経緯が記録として残っていない。
<p>改善の方向性</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・それぞれの段階における重要な意思決定については、その都度文書を作成し、決裁後保管すべき。 ・町の危機管理対策として、事業着手前の計画段階において、様々な不測の事態を可能な限り想定し、対処方針について検討しておくべき。

(6) 第5段階 埋設廃棄物処理編② (平成31年3月～令和2年2月)

<p>検証フェーズ (段階)</p>	<p>第5段階 埋設廃棄物処理編② (処理方法変更から処理完了)</p>
<p>事象</p>	<p>・平成31年3月県立入検査による指導から処理方法を変更した。令和元年8月に事業協力者と建設工事変更請負契約等を締結し、また同年12月には売買契約を締結した。まもなく担当部署より処理費の予算残額不足の報告を受け、専決処分にて対応したが、令和2年2月の町議会において専決を否決された。</p>
<p>検証事項</p>	<p>産業廃棄物処理業務進捗の妥当性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・処理業務の推進において踏むべきステップで不足していたことは何か。 ・どのような体制で事業を推進し、進捗管理していたのか。 ・調査や見積りに問題はなかったか。 <p>産業廃棄物処理業務の執行状況の経緯</p> <p>※保存文書等のみでは把握できない部分について、一部職員から聞き取り調査を実施した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ①廃棄物混じり土の分別方法は、県の指導か。 ②処理方法に関する県との協議等において、発見当初から処理方法変更に至るまで県の指導等は一貫していたか。 ③町は業者の分別及び収集運搬等作業を監督指導したか。
<p>検証方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・資料調査 <ul style="list-style-type: none"> …廃棄物処理に関する県との協議資料、廃棄物処理業者との契約関係資料、廃棄物処理現場監理業務委託資料、廃棄物処理費支払関係資料、議会会議録 ・職員ヒアリング調査 <ul style="list-style-type: none"> …産廃処理の執行状況等
<p>検証結果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物発見後、県と町との報連相を連携を適切にとるため、迅速かつ頻りに県に相談している。 ・県立入検査による指導の際、量的判断をし、事業協力者との協議に基づき、令和元年6月補正の13億円で収まると考えていた。結果的に試算が甘かった。 ・廃棄物搬出に際し、運搬車輛の大きさによる単価契約とした

	<p>が、対応可能な運搬業者は限られ、運搬車の制限もあり、最終的には遠方の業者に委託することを余儀なくされた。結果として費用が増大する要因となった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・毎月、産廃の体積を測量したが、現場で重量を把握することはできなかった。 ・予算不足について、令和元年10月の他県の台風災害の影響を受けた。台風がなければ年内に処理完了予定だった。また、協議の結果、事業協力者が19億円を負担することとなった。 ・令和2年3月が処分期限であり、時間的余裕がなく、事務人員も限られる中、最終的に処理業者9業者、運搬業者72者と多く、膨大な事務量に組織体制が不十分であった。 <p>※聞き取り調査の結果…文書資料調査との大きな相違点は認められない。</p> <ol style="list-style-type: none"> ①町の提案（混じり土を篩にかけ道路に使用）で県に処分方法を確認しながら分別土排出を行った。 ②県から篩<small>ふるい</small>が不十分との指導を受け、全量搬出に変更した。 ③町の監督指導により実施している。
<p>検証評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・産廃処分方法、特に分別土の扱いについて県との協議不足。県の指示、町の受け止、事業者の対応が一致しなかった。 ・現場で把握した産廃総量と実際に搬出し処分した産廃総量の乖離を把握できなかった。 …処分費を重量で単価契約している。産廃の体積は現場で把握したが、重量は処分場への搬入時に把握した。廃棄物の内容により、体積と重量の関係が完全には一致しない。 ・処分費の支払い状況について確認不足。 …複数人で予算を管理すべきだった。 ・限られた人員での対応であり、事務負担が過大であったことも要因と考える。
<p>改善の方向性</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・産廃及び分別土の処分方法について、現場確認を含めるなど県と綿密な協議をすべき。 ・時間的制約があった可能性が高いが、篩<small>ふるい</small>作業と全量搬出との

	<p>経費を比較検討すべき。</p> <ul style="list-style-type: none">・産廃の現場数量管理を専門業者に委託すべき。・事前に事業の総量を見積もり、余裕をもって事業完了できる人員配置及び期間設定をすべき。・不測の事態に緊急的に対応するため、課内若しくは部内での応援体制を構築すべき。
--	---

6 検証の結論

産業廃棄物処理問題における町のこれまでの対応を検証すると、以下の点を指摘することができる。

(1) 土地取得について

ア 当該地に大量の産業廃棄物が埋め立てられていることが昭和59年の広報おやまや平成10年発行の小山町史に掲載され、町の大問題として周知の事実となっていた過去があることについて、職員の認識不足があったことは、結果的に当該地における必要な調査が足りていなかったと言える。

イ 当該地は、古くは湯船原ニュータウン構想から近年の工業団地構想に至るまで本町の総合計画における土地利用構想図に位置付けられており、町にとって重要な開発候補地であった。地域活性化総合特区及び内陸フロンティア構想で指定されたこと、新東名高速道路の開通に完成時期を合わせる必要があり、開発期間短縮及び早期完成が最優先とされたことなどからも、町が事業協力者に代わり当該地を取得する必要性は有すると言える。

ウ 今回の工業団地造成事業の推進により、企業誘致が推進され雇用が促進し、定住人口が拡大することは、町の施策の中でも重要な位置を占め、強力に推進していた事実がある。開発事業にかかる費用は、投資的側面を有し、インフラ整備のためには必然的な出資となる要素を含んでいる。

エ 事業の早期完成を最優先した結果、契約不適合責任に起因する費用負担を町と事業協力者において負担することとなった。土地の取得に係るリスク分担を事前に明確にできていなかった。

オ 公共施設の底地や道路用地等町が土地を取得する事例は多々あるが、土地取得に関するルールを再度検討する必要がある。

(2) 契約事務について

ア 町は、不足していたと考えられる当時の調査結果を根拠として、町の長年の慣例に則り、契約不適合責任を省略した契約書を作成している。

イ 契約不適合責任については、契約書に記載がなくても契約行為がなされたときには、民法上は発生するものである。一方、契約書に契約不適合責任を記載した場合、それを理由に事業への協力を得られなかったであろうという側面は否定できない。

ウ 産業廃棄物発見後において、町は当該地の元所有者に対し、産業廃棄物の処理方法を説明したのみであり、契約不適合責任に基づく請求については、言及していない。

エ 取得した土地に隠れた契約不適合（産業廃棄物）が有り得ることを想定し、事前に

町のリスク管理の一環として対処方針を定める必要がある。

オ 町は、その都度必要な対応をしているが、町民等が場当たりの対応と受け止めたとしてもやむを得ない。結果として、契約の内容が町民の不信を招くこととなった。

(3) ガバナンスについて

ア 町の最重要施策と位置付けた事業であり、相当量の事務にスピード感を持って推進する必要があったにもかかわらず、人員を含めて十分な組織体制が確保されていたとは言えず、結果的に組織としての内部牽制が十分に機能していたとは評価できない。

イ また、事業を進めるに当たって生じた問題に対し、短期的視点においてその都度適切な事務処理を実施しているが、廃棄物の処理量の見込みや処理工程の妥当性など長期的視点において適切な事務処理が実施されていたと判断することはできない。

ウ これらのことは、産業廃棄物処理に多額の費用を要すると予測できなかった要因となっていると言える。

エ 土地取得、契約事務等における各種の手続きは、適正に行われているが、各種調査内容の不足及び契約不適合責任の省略等の運用の不明確さが見受けられる。

オ また、政策判断に対する説明責任を果たすこととなる文書及び政策検討過程における文書の不存在の事例が多く生じている。

カ これらのことは、産業廃棄物処理問題における検証作業を困難とし、行政としての対応の問題点を明確にできない要因となったと言える。

このように、本検証案件においては、政策に内在するリスク(大規模開発、短期間に完了、起債以外の財政的裏付け無し、代物弁済という新たな手法)に対し、町の組織としての対応が十分であったとは言えない。

本検証委員会における検証の中では、明確な法令違反等の存在は確認できないが、事業実施に関する事前準備等、不測の事態に対する対応及び機動的組織体制に不足していたことから、本検証案件は大きくかつ不透明な執行となり、町民の不信を招く結果となった。

ゆえに、町組織の行政上の問題点はその遠因の一つとなっていると言える。

このため、今後、同様の事を繰り返さないため、町は、以下の事に取り組み、事務改善に努める責任がある。

- ①計画立案段階から、協議及び検討資料を正確に記録し、意思決定に至るプロセスの透明化を図ること
- ②事業推進にあたり、可能な限り、事業の業務量及びリスクを想定し、確実に実施できる

組織体制を確保し、リスクが生じた場合には組織体制等を増強すること

③事業の進行管理を組織として確実に実施すること

④契約等の際し、契約規則等のルールを厳格に適用することとし、可能な限り恣意的な運用とならない方策を検討すること

7 必要となる再発防止策

(1) 職員の意識の研鑽

ア 職員にとり、町長の指示、命令や町長から示された方針は絶対的な行動原理となる。

しかし、指示を受け直ちに動くのではなく、その前に組織として、法、条例、規則等守るべきもの、踏まなければならない手順を明らかにした上で、職員自身が業務にあたる。そして、職員は常に公務員として、十分な検討と考察をもって、最善の方策を見つけ出すことが求められていると自覚する。

イ 職員に求められる能力（職務遂行能力、職場管理能力等）の向上を目指すことはもとより、他自治体の事例研究や新たな知識の吸収、自身のみならず職員全体の人材育成を常に意識する。

ウ 町の施策への町民の参画により、職員以外の視点や考え方を施策に反映するため、より効率的な町民参画の手法を検討する。

(2) 各ルールの厳格化

ア 十分な事前調査の実施及び協議の記録の保存……行政が事前に十分な調査（歴史的背景を含む引継ぎも）を行っていれば、全容の把握はできなくても、廃棄物の存在を予見できた可能性はある。事務方の適切な検討資料が残されていない（記録がない）ことは事務の不足であり、町長の意思決定の判断材料として十分とは言えない。事務の不足を補うため、職員は町長をはじめとする様々な協議相手との協議内容を記録することを明確にルール化する。

イ 公文書管理の徹底……重要な意思決定の経過を、後に確認できるようにし、ノウハウの継承といった行政実務能力の向上を目指す。また、協議時の記録は公文書に当たることが職員は改めて認識する必要がある。

ウ 契約書への契約不適合責任に関する記載……民法上は記載しなくても、契約不適合責任を問えるが、可能な限り契約書に記載することにより、契約相手方に対し、丁寧な対応となると考えられる。ただし、記載することにより、契約が進まない、結果事業の進捗を図ることができないという事態が生ずる可能性もあるため、仮に記載しない場合は、記載しない理由を明確にする。

エ 地権者との協議内容の保存……見えざる契約不適合の存在を想定し、地権者との

協議記録を残す。

(3) 執行体制の充実

ア 今回の埋設廃棄物関連の問題については、埋設されていた廃棄物の量及び重量が想定をはるかに超えるものであったという側面がある。今後同様の事業を実施する場合、事業推進に先立ち、その事務量、事業量、事業期間、危機管理想定、予算額を適切に見込み、実現可能な実施体制を確保する。

イ 事業着手後は、事業の進捗を適切に把握し、工期の遅れや予算の不足等何らかの問題が生じる見込みとなった場合には、速やかに実施体制を強化し、余裕ある進捗管理を実現する。

ウ 事業計画段階、推進中、事業完了までの各段階において、様々な視点から事業を検討及び考察することにより、牽制機能を持たせることも必要。

(4) 政治倫理条例、コンプライアンス条例の整備

ア 町長及び職員は、憲法を初めとして、法、条例、規則、要綱、規定等により様々な義務等を課されている。今回の新産業集積エリア造成事業に伴う産業廃棄物問題では、それぞれの立場で事業推進に全力を傾注したにも関わらず、結果として町民の不信を招く事態を生じた。

行政機関は、組織としても職員個人としても法令遵守は当然の事である一方、ややもすると、こうした意識が疎かになりがちである。本検証委員会の検証を通じ、法令遵守を徹底させることの重要性を再認識できたことから、町長及び職員に対する、いわゆる、政治倫理条例及びコンプライアンス条例等の制定及び遵守をとおして、行政の透明性や説明責任を果たす必要がある。

【参考1】

小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会設置要綱

(設置)

第1条 小山町湯船原新産業集積エリア開発事業（以下「開発事業」という。）について、一連の業務把握や課題整理を行い、問題の発生原因の分析等により改善点を検証し、必要な対応措置を検討すること及び町民の信頼確保に資することを目的とし、小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第2条 委員会は、前条に規定する目的を達成するため、次の各号に掲げる事務を所掌する。

- (1) 開発業務に係る一連の業務の検証に関すること。
- (2) 前号の内容による対応措置の検討に関すること。
- (3) その他必要な事項に関すること。

(組織)

第3条 委員会は、委員9人以内をもって組織する。

2 委員は、次に掲げる者のうちから、町長が依頼又は任命する。

- (1) 有識者 3人以内
- (2) 副町長
- (3) 部長級参事、課長及び支所長 5人以内

3 委員の任期は、依頼又は任命の日から第2条に規定する所掌事務を完了する日までとする。

(委員長)

第4条 委員会に委員長を置き、副町長をもって充てる。

2 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。

3 委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、あらかじめ委員長が指名した委員がその職務を代理する。

(委員会)

第5条 委員会は、必要に応じ委員長が招集する。

2 委員会は、必要があるときは、関係者の出席を求めて意見又は説明を聴くことができる。

(報告)

第6条 委員長は、第2条に規定する所掌事務の結果を取りまとめ、町長に報告する。

(事務局)

第7条 委員会の事務局は、町長の定める課において行う。

(その他)

第8条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、町長が別に定める。

附 則

この要綱は、令和2年7月1日から施行する。

小山町湯船原新産業集積エリア開発事業に係る業務検証委員会運営方針

(趣旨)

第1条 この方針は、小山町湯船原新産業集積エリア開発事業（以下「開発事業」という。）に係る業務検証委員会設置要綱に規定する委員会の運営について、必要な事項を定めるものとする。

(目的)

第2条 湯船原新産業集積エリア廃棄物処理問題（以下「廃棄物処理問題」という。）において、開発事業の計画段階から一連の業務を把握することにより、事務処理における課題や改善点を検証し、再発防止策の検討を目的とする。

2 多額の財源投入を要した廃棄物処理問題における組織としての説明責任を果たし、市民の信頼確保に資することを目的とする。

(委員及び検証体制)

第3条 副町長を委員長に充て、当該業務の直接従事者以外の幹部職員を委員に選任する。これ以外の職員は、当時の事象を説明することを通じ、全体として全庁的な検証体制とする。また、委員会においては、公平で公正な調査をすることが求められることから、その客観性を担保するため、外部委員を置く。

(検証期間)

第4条 土地取得の計画段階から廃棄物処理までを検証期間とする。

(検証対象)

第5条 開発事業における業務区分により土地取得及び契約事務を検証対象にする。また、意思決定手法の観点からガバナンスについても検証対象に加え、再発防止となるよう対応措置を検討する。

(外部委員)

第6条 検証対象となる土地取得、契約事務及びガバナンスは専門性を有するため、有識者を外部委員に依頼する。

(検証方法)

第7条 土地取得の計画段階から、埋設廃棄物の発見、処理費用の増額、処分方法の変更及び専決処分等と時系列に沿って区分し、これら一連の業務を対象に、書類の確認や不足を補うための職員ヒアリングにより事実関係を明確にし、問題点や課題の抽出を行うとともに、意思決定等において疑義が生じる部分についても、改善点を明らかにし、今後の対応措置の検討とする。なお、委員による採決を要する場合は、ポイント制（外部委員2ポイント）とする。

ント、庁内委員1ポイント)で集計し判断を行うものとする。

(検証スケジュール)

第8条 令和2年7月に委員会を設置し、年内を予定に前条の結果を取りまとめ、町長に報告する。また、町長はこれを受け、速やかに内容を公表する。

2 委員会は4、5回程度の開催を予定し、職員ヒアリングは適宜行う。

(周知及び公表)

第9条 委員会設置の周知及び前条第1項に規定する公表について、町民に対しては広報おやま等広報媒体を利用して行い、議会に対しては議員懇談会等にて行うものとする。

(会議の公開)

第10条 町の諸活動を町民に説明する責務が全うされるよう、会議は原則公開であるが、小山町情報公開条例(平成13年小山町条例第2号)第7条各号に定める非開示情報に該当すると認められる情報が会議の審議内容となる場合には、会議を公開しないことができる。

(事務局)

第11条 委員会の事務局は、企画総務部企画政策課に置く。

附 則

この運営方針は、令和2年9月16日から実施する。

【参考2】

検証委員会委員名簿

就任期間：令和2年9月16日から検証事務完了日まで

(外部委員は50音順、敬称略)

番号	役職	氏名	所属等	備考
1	委員長	大森 康弘	副町長	
2	委員	小野 一彦	住民福祉部長	R3.4.1 企画総務部長
3		長田 忠典	教育次長	
4		池田 馨	総務課長	
5		勝俣 暢哉	北郷支所長	R3.4.1 地域振興課長
6	外部委員 (有識者)	大杉 覚	東京都立大学法学部教授	行政学、ガバナンス
7		田代 逸郎	元静岡県土木技術職員（技監）/ （株）駿河調査設計技術本部顧問	都市計画審議会 総合計画審議会
8		藤曲 弘幸	元富士通（株）プラットフォームビジ ネス本部シニアディレクター	固定資産評価審査委員会 行財政改革審議会

事務局：企画総務部企画政策課