

# 報 告 書

(公表版)

令和6年3月18日

山武市小松地先市有地における土砂搬入に関する第三者委員会

# 目次

I	調査の目的	(2)
II	調査の経過	(2)
III	認定した事実経過	
	第1 学校法人日本大学からの本件土地取得の経緯	(3)
	第2 コンクリート殻の不法投棄について	(5)
	第3 委託業者による土砂搬入工事の流れ	(6)
	第4 基準値を超える土砂が搬入された経緯	(11)
	第5 想定より土砂が積みあがった経緯	(12)
	第6 近隣住民からのヒアリング及びアンケート調査結果の概要	(13)
IV	事実経過に基づく原因分析	
	第1 事実経過の法的評価概観	(15)
	第2 原因分析	(18)
V	提言	
	第1 本件市有地についての今後の対応	(26)
	第2 関係者・関係団体等への責任追及	(34)
	第3 再発防止策	(38)

## I 調査の目的

本件調査は、「山武市小松地先市有地における土砂搬入に関する第三者委員会条例」に基づき、令和5年度に判明した山武市小松地先市有地における土砂搬入に関する事案について、事実関係の実態把握、再発防止対策の提言の検討並びに報告書の作成及び市長への提出を行うために実施したものである。

## II 調査の経過

### 第1 調査体制

本件調査は、市長の委嘱による委員4名で実施した。

### 第2 調査の実施経過

委員会の開催及び関係者からのヒアリングの状況は別添「第三者委員会・ヒアリング開催状況一覧」記載のとおりである。またヒアリング対象者は「ヒアリング実施対象者一覧」記載のとおりである。

さらに、これらの委員会・ヒアリングと並行して別添「提出資料一覧」記載のとおり文書及び関係法令についての分析・検討を行った。

### III 認定した事実経過

山武市小松地先市有地（以下、「本件土地」）における土砂搬入について  
当委員会が認定した事実経過は以下のとおりである。

#### 第1 学校法人日本大学（以下、「日大」）からの本件土地取得の経緯

##### 1 日大側からの受け入れの申し出

東日本大震災後、本件土地付近の木戸川の改修に伴い、それまで潮の上げ下げで還流していた水はけが停滞するようになり、悪臭の発生等の問題が生じていたようである（なお、悪臭が特に発生していなかったとの住民の声もあり、当時の実際の状況はかならずしも明らかでない）。

こうした問題については市に苦情が寄せられることが多かったとのことである。他方、日大としても、本件土地については用途がない遊休地であり処分したいとの要望を持っていたと思われる。

このような中で、日大から山武市側に本件土地を引き取ってほしい旨の要望があり、寄付を受け入れる方向で双方検討を行った。検討の途中で、日大側から有償での譲渡の希望も出ていたが、これについては市の方が難色を示したため、日大側も無償で寄付するということです承した。

## 2 防災目的での受け入れ

市ではもともと譲受後の用途を決めていなかったが、行政財産として使う名目でないと受け入れが難しいとのことで名目上の用途を検討した結果、東日本大震災後であったこともあり、防災目的との名目で寄付を受け入れることとした。

内部においては、持ち回りで決裁をする過程において、用途が明確でないにもかかわらず受け入れるべきでないとの意見も財政担当部署から付されていたが、最終的にはそのまま受け入れることが決定された。

以上の検討・すり合わせを経て、平成25年12月20日に市長名で日大理事長宛に無償譲渡の要望書が提出された。要望書では、「津波避難施設を計画することが可能な土地の確保が困難であることからその対応に苦慮している」との記載がされているが、実際にはそのような施設を計画する意図は当時有していなかった。

同要望書を受けて、平成26年2月17日付で、寄付の申出書が日大から市に提出された。

なお、本件土地の譲受後の市による管理状況は別添「小松地先市有地に要した経費一覧」に記載のとおりであり、長期にわたり草刈りや測量等の最低限の管理行為のみが行われてきた。

### 3 市における所管関係

以上の経過から、市における所管は当初消防防災課となり、その後一旦都市整備課の管理となったが、令和4年度から再度消防防災課の所管となった。但し、日大からの受け入れのやりとりの事務を土木課が担当していたことなどから土木課も同土地の埋め立て等に関与していたという経緯があるようである。

## 第2 コンクリート殻の不法投棄について

### 1 コンクリート殻の存在の発覚と撤去工事

市が本件土地付近の道路についての道路事業説明会を実施した際、住民側から、本件土地にコンクリート殻が埋まっており、そのまま跡地利用されても困るので撤去して欲しい旨の要望があった。そこで市において、令和3年10月7日ころ、事業者(以下、「A社」)に依頼して、指摘された箇所の土砂の撤去を実施したところ、数十センチ大のコンクリート殻が大量に埋まっていることが判明した。このため市は同月23日ころより、引き続きA社に依頼してこのコンクリート殻を撤去させた。

## 2 コンクリート殻の範囲

A社及び市の当時の担当者によれば、撤去作業を行ったのは本件市有地の入り口部分のみであり、他の部分にも同様のコンクリート殻が埋まっているとのことであった。地元住民の話では、日大から本件市有地を取得する以前から、沼地部分に大量のコンクリート殻が投棄されていたとのことであり、今なお多量のコンクリート殻が残存している可能性が高いと思われる。

## 3 コンクリート殻が持ち込まれた経緯

地元住民の話では、これらのコンクリート殻は日大が管理を委託していた事業者が投棄していたようであるが、詳細は不明である。なお、これらのコンクリート殻は、令和5年9月議会で議員から指摘された石や木片等に比べ大きさや分量が大きく異なっており、まったく別のルートで投棄されたものと思われる。

## 第3 委託業者による土砂搬入工事の流れ

### 1 委託業者の選定

令和4年3月から6月にかけての本件土砂搬入工事を行った事業者はA

社1社のみである。

A社は、前記コンクリート殻の撤去工事を委託されてこれを実施していたところ、令和4年1月に、A社代表者から市の担当者（維持係主査）に対し、埋め立てに使える土砂が準備できる旨の申し出があった。

市としては、本件市有地について近隣住民の一部から悪臭や虫の発生の苦情が寄せられていたため埋め立てをしなければならないと考えていたものの、本件市有地全体を埋め立てるだけの土砂が用意できずにいた。そうした状況の下で、A社から土砂を提供できるとの申し出があったことから、これを利用して埋め立て工事を実施することとした。

委託する業者については、それまでのコンクリート殻の除去作業をA社が実施しており、その重機がその当時現場にあったこと、土砂提供の提案を行ったのがA社であることから、A社に委託することとした。

業者選定の方法としては、相当量の土砂の搬入が想定されており多額の費用を要することが予想できたため、本来であれば入札によることが相当と考えられるが、実際には、単価のみを事前に決定し、工事の実績に応じた金額を支払う単価契約の方法が採用された。担当者の説明では、最終的な搬入量が予想しがたかったこと、入札方式では手続に時間がかかることが、単価契約方式を採用した理由とのことである。

## 2 工事の実施

埋め立て対象地域の一部が保安林指定地域に該当したことから、市では北部林業事務所に作業許可申請書を提出し、令和4年2月21日に許可を得た。

埋め立て実施にあたり、埋め立て完成時の高さ・勾配等が記載された立体図面等完成した状況全体がわかる図面・資料は作成されなかった。

北部林業事務所からの許可が出た後、同年2月末ころに、担当者2名（土木課長・維持係長）がA社側に赴き、本件埋め立て工事の依頼をA社に口頭で行い、A社から口頭で了承を得たことで、本件埋め立て工事についての契約が成立した。その際、年度当初に作成されていた単価契約書と別途の契約書は作成されなかった。

A社に対しては、工事開始前の段階で北部林業事務所に提出したものと同様の平面図が提出されて埋め立て範囲が示されるとともに、埋め立てる高さについては、口頭で、平均1m程度、高いところで1.5mとの指示が出された。

埋め立て工事は令和4年3月1日から開始され、遅くとも同年6月30日ころまでに終了した。なお、市の決裁書面上は、工期が同年3月1日から同月31日と令和4年5月17日から同年6月30日までの2期に分か

れているような体裁とされているが、前者は会計上、年度末で一旦区切ったにすぎず、工事としては全体として一つであったとのことである。また令和4年4月1日から5月16日までの間工事が止まっているかの記載ぶりとなっているが、実際にはこの間も工事は行われている。工事開始が令和4年4月1日ではなく同年5月17日とされたのは、単価工事の委託業者の選定・契約締結に時間がかかり、実際の工事通りの日付で決裁書類を作成することができなかつたためということである。

後述の通り、工事中、担当者（土木課長・維持係長）において、埋め立ての高さが想定していた高さよりも高くなっていることに気付いたが、直ちに中止することができず、さらに高く積みあがってしまった。なお、北部林業事務所により許可を得た範囲を超えた部分への埋め立ては、市の担当者（維持係長）による指示によるものと思われる。後日、同担当者において、範囲外の埋め立てが実施されていることに気づいたが、すでに作業が進んでいたため、直ちに修正のための方策が判断できず、速やかな対応ができなかつた。

工事は最終的には、遅くとも同年6月30日ころまで実施された。

### 3 搬入された土砂の地質等

(1) 産業廃棄物に該当するか

搬入された土砂には、現地の表面部（排水路のため掘削された断面部を含む）を目視した限度であるが、鉄筋や瓦ないし陶器の破片、ビニール片、生活ごみ等がわずかではあるが認められた。仮にこれらが搬入後に偶々ごくわずかに混入したということであれば、土砂全体が産業廃棄物と認定されることはないと思われるが、土砂全体にわたってこうした廃棄物の混入が認められる場合、土砂全体が産業廃棄物と認定される可能性がある（後述の通り、土砂全体が産業廃棄物であると確定的に認定するには、土砂の掘り起こしや超音波検査等による土中埋設物の有無の確認が必要である）。

(2) 山武市残土の埋立てによる地下水の水質の汚濁の防止に関する

条例（以下、「山武市残土条例」）の安全基準に違反するか

市が令和5年7月・8月に実施した地質調査の結果、24箇所の全サンプルにおいて水素イオン濃度が安全基準を超えており、基準不適合が確認されている。

このため水素イオン濃度について山武市残土条例違反が認められることは間違いない。

他方で、市が実施した水質検査によれば、地表水に基準不適合となる鉛の検出が認められた。このため、鉛についても安全基準違反が認められるのではないかが問題となる。

この点、地質調査では鉛の混入が認められなかったこと、他の箇所サンプルからは基準値を超えた鉛の検出が認められなかったことから、鉛について同条例に違反するものと認定することはできない。もっとも鉛については、施工した重機等に付着していたものが剥離した可能性のほか、もともとの土壌内に存在していた可能性も否定できないため、引き続きモニタリングしていくことが望ましい。

#### 第4 基準値を超える土砂が搬入された経緯

埋め立て工事を担当したA社は、埋め立て工事開始後に、市の担当者（維持係長）の求めに応じて、土砂の仕入れ業者であるB社から受け取った23通の地質分析(濃度)結果証明書(事業者により若干標題は異なる)を市に提出した。

市では担当課の複数名（土木課長、維持係長）がこれらの証明書をチェックしたが、山武市の条例にpH値基準が含まれていること自体を知らず、ほとんどの証明書にpH値の記載がなかったにもかかわらず、これについ

て何の指摘も行わなかった。また証明書の中にはpH値が基準値を超えているものも一部存在したが、これを搬入してはいけないとの認識がないまま、A社に対し一括して搬入を了承してしまった。この際、証明書で採取された土砂が搬入された土砂と同一かどうかの確認も行っていない。またA社への了承に先立って、土木課から環境保全課への問い合わせ等は一切なされなかった。

## 第5 想定より土砂が積みあがった経緯

埋め立て工事中である令和4年4月下旬の時点で、当初想定していた高さ1m50cm程度での埋め立てが完了していた。しかしこのころに、A社代表者から担当者（維持係長）に対し、凸凹が生じてしまい車も入れられない状態であるため、さらに高く積み上げてみようとの提案があった。これに対し同担当者は課内に持ち帰ることなく、現場でこれを了承した。その際、同担当者からA社に対し、具体的に1m高く積み上げるようにとの指示ないし承諾があったかどうかは不明である。

本来であれば、当時生じていた凸凹を均すために1mもの土砂を全範囲にわたって積み上げる必要はなかったと思われるが、A社による土砂搬入のペースが速く、また担当者が直ちに中止の指示を出さなかったこともあ

り、さらに埋め立て工事が進んでいった。その結果、本来必要な高さ・範囲を超えて、現在の高さにまで土砂が積みあがることとなった。

## 第6 近隣住民からのヒアリング及びアンケート調査結果の概要

当委員会において近隣住民5名からのヒアリング及び小松浜地区等の住民に対するアンケート（回答数27）を実施した。

その概要は以下のとおりである。

- ・今後のことを進めていく段階で、案があるのであればその度に地元地区にも声を掛けて欲しい。
- ・これだけの量の土砂の搬入をするのに区会等での説明もなく不満である。  
<同趣旨の不満多数。>
- ・ゲリラ豪雨や台風が来て相当の量の雨が降ると土砂崩れを起こすのではないかと不安である。また洪水も心配である。
- ・土砂が強アルカリの状態でそのまま放置すると人体的に問題が起きるのではないかと心配である。
- ・土砂の撤去費用を税金で払うとなると、今後は小松浜地区の人が憎まれてしまうのではないか。
- ・いきなり土砂の山を見て驚き、市役所に何度も電話したが、いつかけても

「担当者がいません」と言われた。

- ・雨が降ると積んでいた土砂の上の方に穴が開き、そこから水が出てきて怖かった。
- ・安全鋼板をやる前はほこりがひどく、土砂側の部屋の窓をずっと開けられない状態だった。以後、その部屋の窓は開けなくなってしまった。洗濯物も窓を閉めて家の中に干している。＜同様に、砂埃に関する被害の訴え多数あり。＞
- ・非常に景観が悪い。＜同様の訴え複数あり。＞
- ・あの土を使って海や木戸川の堤防の補強や避難用の高台設置（他に持っていけないのであれば）のようなものができるか。
- ・本用地（山武市海岸線）を、ペットと暮らす街づくりに活用してはどうか。
- ・市の担当者に何度も説明を求め、高さは1 mですなどと回答を受けていたが、そのとおりに実施されず、結局現在の状況になってしまった。

#### IV 事実経過に基づく原因分析

##### 第1 事実経過の法的評価概観

小松地先に大規模な土砂堆積が現出している本件では、当初、風塵による財産上・健康上・生活環境上の被害が生じており、山武市には不法行為による損害賠償責任（民法709条、同717条、国家賠償法1条、同2条）が認められる可能性がある。同時に、当時の状況においては、周辺住民の財産権や人格権に基づく被害差止の要求にも対処すべき義務があったと考えられる。

現状では、飛散防止剤の散布により風塵の影響は目立たなくなっているが、なお景観上の問題は残っており、周辺住民の景観利益に対する侵害は、その程度が損害賠償に値するかはともかく、継続しているというべきである。

加えて、当委員会の面接調査によれば、土木課においては堆積した土砂を今後の公共工事において工事資材として活用する意図があるが、そのような土砂の堆積は、資材置き場の設置として大気汚染防止法18条に基づく事前の届出を必要とされるところであり、山武市にはこれを怠っている違法がある（同法2条9項・同施行令別表第二第2号の一般粉じん発生施設の設置。ただし、工事資材として活用する意図がいつ生じたものである

のかは、明確でない)。

加えて、本件では土砂の堆積に先立ち、埋設物（コンクリート殻等）の除去が行われており、これら作業が同一の工事業者により連続的に行われていることに注目すれば、土壤汚染対策法4条1項に基づく土地形質変更時の届出が必要であった可能性も視野に入る。これら作業が同一の目的を実現することに向けられたものであるかどうかは明確でないものの、本件の土地を資材置き場として活用する上で必要と考えて、あるいは沼地埋立後の盛土上部を平坦にするために必要と考えて、予め埋設物を撤去（いわば整地）した上で土砂を搬入したのであれば、事前に届出の要否を担当部署に確認すべきであった。

加えて、本件の土砂堆積は森林法上の保安林に指定された区域に及んでおり、その一部については形質変更の許可を得ていたところ、本件においては許可を得た区域以外の指定区域についても埋め立て等の工事が実施され、土砂が堆積された状態となっており、県から違法との指摘を受けている。

加えて、本件の土砂堆積は千葉県立自然公園条例上の普通地域に指定された区域において行われているところ、本件の工事により水面を埋立て、土地の形状を変更したことについては、同条例20条1項により必要とさ

れる事前の届出を経ていない違法がある。しかも、現出した巨大な盛土は同条例が保護している自然の風景を大きく損なっている。

加えて、本件土地に搬入された土砂は、山武市が無償で譲り受けたものであるが、山武市残土条例7条によれば、同条例施行規則の定める安全基準に適合しない残土を沼地の埋立てに利用あるいは盛土することは違法であり、同条例35条は自治体に制定可能な最高限度の刑罰をもってこれを規制している。本件では、後述のように安全基準違反が認められるか議論の余地があるが、少なくとも搬入前に土砂を調査して安全基準適合性を確認すべきところ、市は搬出元において作成した地質分析書を事後的に取得して確認したに過ぎない（しかも、水素イオン濃度が記載されていない地質分析書が多い上、搬出された土砂は中継地で混ざってしまっているため、搬出元の地質分析書が搬入土砂の性質を正しく示しているか疑問がある）。

加えて、本件土地に搬入された土砂は、前述のように、産業廃棄物である可能性も否定できないところ、仮に産業廃棄物であるとすれば、これをもって沼地を埋立てた行為は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、「廃掃法」）15条1項による許可を得ずに産業廃棄物を最終処分したと評価されうる。沼地以外の盛土についても、現在の状態が継続するならば、同法16条が禁ずる不法投棄と評価されうる。

## 第2 原因分析

### 1 本件土地の取得と管理の無計画性

本件土地は行政財産として登録されているが、防災施設の設置という土地利用目的は架空のものであり、土地を取得するという判断が先行して、後から理由付けが行われた。行政計画に則り適切に土地利用目的が設定され管理が行われていれば、長期間無為に放置されることはなく、仮に悪臭等の苦情への対応で土木課を介して土砂を搬入するとしても、利用所管部署による主体的な管理により、事態を防げた可能性がある。

裏返せば、名目上の利用目的からして本件土地の取得と管理を主導すべき消防防災課は、防災計画上の位置づけが明らかでないにもかかわらず行政財産の登録を受け容れ、その後も普通財産に管理換えする等の措置を取らず、後付けの防災利用目的を探り続けるという安易な対応に終始した。途中で都市整備課に移管して利用目的を探っていた時期もあるが、防災目的の行政財産として登録されている以上、取得と管理の責任は免れない。

そもそも、なぜ本件土地を取得したのかについて、合理的な説明が見当たらない。土地を取得するということは、土地利用の利益を受けることになる半面で、管理のための費用負担が当然発生する。本件土地には沼地が

存在し、土地利用上のみならず保守管理上も課題があることが一見して明らかであったにもかかわらず、また森林法に基づく保安林指定区域を含んでいる等、容易には土地の状況を変更できないと見込まれるにもかかわらず、元所有者に何らの補償措置を要求することなく本件土地を譲り受けた。元所有者も本件土地を積極的に活用せず持て余していたとみられるのであり、架空の行政目的を掲げてまで取得した経緯は不自然である。

しかも、本件土地を譲り受けるにおいて、土壌汚染や埋設物の存在について調査をせず、土地の状態に関し元所有者が負うべき責任を契約上で留保することもせずに漫然と譲り受けるという、土地取引の常識に反する異常な事務処理を行った。その後、本件土地からは不法投棄物と思しきコンクリート片が発見され、処理費用を市が負担する結果となっていることも見過ごすべきでない。上述のように、消防防災課には本件土地を取得する積極的な動機はなく、当時の市長の政治判断により生じた負担として説明責任が果たされなければならない。

こうした経緯と本件土地への土砂堆積を直接もたらした事務処理とは切り離して捉えることができるが、本件土地にかかるリスク管理は、取得時の政治判断に引きずられる形で消極的でずさんな対応に終始し、その後の管理体制に欠陥を生じさせる原因になったと評価できる。

## 2 土木工事発注における単価契約方式の濫用

本件土地上の土砂堆積は、直接的には悪臭等の苦情への対応という名分で、本件土地に存在する沼地を埋立てる目的の山武市発注工事により行われている。沼地を埋立てる工事であれば、最終的な完成状態を明確にした工事仕様書を作成して、請負契約により発注することが想定されるが、本件では重機等を作業経費込みで借り上げる単価契約方式により発注された。

しかしながら、既に存在する土砂を均す工事であればともかく、沼地を埋立てるには資材となる土砂が必要であり、本件事案において重機等を借り上げる単価契約方式により沼地を埋立てるべき状況が存在したとは認められない。にもかかわらず請負契約の方式を採らなかったのは、単価契約方式の簡便性ゆえであり、本件では、予算を立てて入札を実施するという原則に反し脱法的に工事を発注する手段とされたと言うべきである。

その結果、工事の最終的な完成状態、とりわけ土砂を盛る高さを取り決めた文書が、工事開始の前にも後にも存在せず、口頭でのやり取りのみで契約が交わされ、工事が進行した。その過程は単価契約方式の契約手続としても不適切であった。

それでも、本件における搬入土砂の調達が土木課自身により別途行われ

ていれば、想定を超える量の搬入が行われることもないはずであり、単価契約方式を採る以上、そのようにすべきところである。しかし本件では、どこからか無償で調達してくるという工事業者の申し出を受け容れ、過剰に搬入させてしまう結果となった。

### 3 工事資材調達における手続の瑕疵

本件では、工事業者の申し出により、沼地の埋立てに使用する土砂を無償で譲り受けたが、その合意は口頭で行われたのみで、現在に至るまで、譲り受ける土砂の量と品質等に係る契約文書は存在しない。このことは、工事業者との間で透明かつ公正な距離を保ちながら、工事完成状態の質を確保すべき公共工事の契約のあり方として、甚だ不適當である。公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成12年法律第127号）第3条第1号及び同第5号に違背する契約過程と評価せざるを得ない。

常識的に考えて、建設現場等で発生した土砂の引き受けは逆有償（廃棄物と同様、譲り受ける側が処理費用を受け取る。）であり、つまり本件では、本件土地に土砂を搬入することによって工事業者が土砂調達元から代金を受領することになると考えられる。実際、当委員会の工事業者面接調査ではそのような事実があったと思わせる発言があった。具体的な金額ま

では調査することができなかったが、工事業者が第三者に市有地を土砂置き場として利用させ「仲介利益」を得たともみえるこの状況は、それ自体公共工事の過程として不適切であるが、一般的な取引観念に照らせば、十分予想される事態である。このように、土砂の調達的一切を工事業者に委ねたことは極めて軽率で、単価契約方式を採ったミスと相俟って本件の事態を生じさせたと言うべきである。

また、土砂の搬入には土壌汚染リスクが伴うため、事前に土砂の発生元と汚染の有無を慎重に確認すべきところ、そうした情報を収集したのは土砂搬入後であった。しかも、搬入中継地点において、発生源を確認できない土砂と混合してしまっていた可能性もあり、土壌汚染リスク管理が全くなされていなかったと評価するほかはない。これが、本件土地において山武市残土条例の安全基準を超過する高い pH（水素イオン濃度）が検出された直接の原因である。市の本件埋立事業には同条例 7 条違反が認められる可能性がある（ただし、pH が 9 を超える土砂の搬入を条例上どう評価するについては後述のとおり一考の余地がある）。

もっとも、仮に土砂搬出元において発行された地質分析結果報告書を搬入前に受領していたとしても、pH が記載されているものは少数であり、汚染リスクを十分に把握できなかった可能性もある。同条例は、公共事業に

つき残土埋立事業許可制度の適用を除外しており（9条1号）、さらに同条例の施行規則で定められていた届出制の運用でも、令和2年の改正で公共事業が対象外とされ（令和2年規則31号による残土条例施行規則5条の改正）、土木課の工事に対して残土条例所管部門が地質分析書等をチェックする体制が解除されてしまっていた。

なお、この規則改正の理由として、「これまでに国や地方公共団体等が実施した埋立で問題が生じたケースはなかったため、国・地方公共団体等に課している届け出義務を廃したとしても、本規則の実効性に問題はない」という認識が示されているが（令和2年経環境26号決裁伺い文書）、問題が生じていなかったのは届出制が機能していたためである可能性を顧慮しないのは一見して軽率であり、規則改正を起案した環境保全課と決裁した市長にも土壌汚染リスク管理不全の責任が及ぶ。

#### 4 工事業者に対する指揮監督の不徹底

本件土地上の土砂堆積は、水溜りが消え所期の目的を達したと思われる段階で工事業者に搬入停止を指示することが可能であったにもかかわらず、それが（少なくとも断固とした形では）行われていない。その原因としては、契約内容の不明確性という対外的な事務処理の問題と、土木課内の命

令系統の機能不全という内部的な問題とが考えられるところ、前者については、前述2のように、文書で行われるべき契約が口頭で行われ、後から辻褃合わせの文書が作成されるという不適切な事務処理があった。後者については、当委員会の職員面接調査においても職員間に事実認識（例えば土砂堆積の発見と土木課内での情報共有、またその時期について）の齟齬がみられ、断定は困難であるが、少なくとも、土木課の工事運営体制には緩みがあったというべきである。

ここで運営体制の緩みとは、工事業者がどこからか土砂を持ち込んでくるという、土壌汚染や廃棄物の混入を警戒すべき状況において、無防備にも土砂の量と質に関する事前の取り決めを怠り、工事業者に対する確認と監視も担当係長任せとし、組織的な過誤防止体制が機能していなかった状況を指す。現場を確認していない土木課員の印鑑を担当係長が借り受けることによって、担当係長以外の職員が現場を確認したかのように偽装する現場報告書が作成されたことも、運営体制の緩みの一つとして指摘できる。

加えて、本件土地に過剰な土砂堆積がなされていると発覚して以降の対処にも、運営体制の緩みが見受けられる。搬入すべき土砂の量が契約文書で明記されていないとはいえ、当初の口頭による契約内容からして明らかに過剰な土砂が搬入されているにもかかわらず、工事業者に対して過剰分

の土砂を元の場所に搬出する指示が行われておらず、市役所組織に備わるべき危機管理手続が作動していない。

すなわち、当委員会による土木課関係者面接調査の結果を総合すると、当時の土木課においては、過剰な土砂堆積を担当係長単独の失策と認識するにとどまり、事態の改善に向けて組織的に対処した形跡がない。工事業者との事前の契約内容に不明確なところがあり、かつ、土砂堆積が急速に進行したという事情があるとしても、異変に気付いた段階で搬入停止を明確に指示し、本件土地を封鎖する等の対応をしていれば、堆積量を多少なりとも抑制することが可能であったと考えられる。

## V 提言

### 第1 本件市有地についての今後の対応

#### 1 残土に関して

##### (1) 至急対応すべき事項

#### 1 産業廃棄物かどうかの調査の実施

地表面での目視での確認では幾分粘性土が高いようにもみえるが、市での調査では建設発生土の区分として第2種建設発生土と判定されている。また、第三者委員会での現地調査では地表面および掘削表面には鉄筋や瓦ないし陶器の破片、ビニール片、生活ごみ等が確認された。すでに工事終了から2年経過していることなどからこの異物が土の搬入時にあったものか、その後、外部から搬入されたものかは判断することが難しい。そのため、直ちに盛土自体が建設廃棄物であると結論づけることは現段階では難しいと判断する。一方で、住民ヒアリングでは、土の搬入時に鉄くずなどの異物が搬入している可能性も指摘されていることからこれらの異物が土砂搬入時のものであった可能性もある。しかし、地表面ではなく盛土内部に異物が存在するかどうかの調査は現状では実施されていない。上記のことから盛土の土質性状について産業廃棄物（建設廃棄物）の可能性が否定できないため、市は盛土内部の調査を実施し

てコンクリート片、木くず、鉄など異物が全体にわたって混入していないか調査すべきと考える。盛土の数か所で万遍なく土砂の掘り起こしなどを行って異物の存在の有無を確認すべきである。相当数の異物の存在が認められたらその土砂は建設廃棄物であるとみなすのが適当であると考ええる。

## 2 保安林指定地区からの土砂の撤去

保安林に指定されている地区に関しては法令違反になるため速やかに撤去すべきと考える。

根拠法令によれば、当該地区の一部分は保安林に指定されている地区で、そこに盛土がなされている。県からの指導もあり、その部分を撤去すべきである。撤去する土の利用については後述する。

## 3 盛土規制法の趣旨に沿った盛土の安全性確保

令和5年5月26日盛土規制法が施行されているところ、この規制の趣旨に沿った盛土の安全性を確保すべきと考える。

市は当初は沼地を埋立するために土砂の搬入を始めたが、途中から土砂の仮置き場となっている。現状の盛土の高さが高いところで3mもあり、この盛土は残土置き場に相当すると考えられる。令和5年5月26日に盛土規制法が改正され、土砂の仮置き場も規制対象であり、仮置き

や維持管理の安全基準が定められている。ただ当該盛土はこの法律の施行前に作られているものであり、また、規制区域は所管の県が認定することとなっているところ、現在は当該地区は指定されていない。

したがって現段階では規制の対象ではない。しかし、そもそも危険な盛土を規制するための法律であるため、近隣に民家も存在し、苦情等があることから規制に沿った対策をすべきと考える。規制の中で、盛土高さと同様以上の空地进行を近隣の敷地境界から確保することとされている。近隣の敷地境界を確認し、盛土高さが規定以上であれば、安全な盛土高さにまで撤去すべきと考える。また、盛土の安定についても記載されている。現在の盛土は単に土を重ねただけの状態である可能性が高い。盛土表面は締固めしているものの、盛土を施工する段階での締固めはされていない可能性が高い。現状のままでは盛土内部の締固めが不良で、大地震、台風などの豪雨などで盛土の安定が崩れ土砂が流れ出す危険性があることは否定できない。人工物として盛土をしているため、このような災害リスクについて十分検討する必要がある。したがって、後述するように盛土高さを低くすることと同時に、残存する盛土の締固めなどの補強を行って盛土自体を強固にする、適切な排水設備を設置するなどの対策が必要と思われる。また、現状の盛土で構築されている排水溝によ

る施設は盛土全体の排水を1か所に集めている。盛土自体粘性が高く雨水が浸透しにくい可能性もあり、集中豪雨が発生したら排水溝に雨水が集積され、十分な排水機能があるかどうか再度確認すべきと考える。

## (2) 上記の措置をとった後の対応について

### 1 現在の盛土高さについて

できるだけ早く現状の高さより低くするように撤去すべきと考える。

現状の高さのままでは南風が吹くたびに砂ぼこりが発生するために表面に飛散防止剤を散布しているが、半永久的な効果はなく6か月から1年で新たに散布する必要がある、飛散防止にかかるコストも継続的に発生する。また現状の高さでは景観がよくないと住民のヒアリングからも指摘されている。どれだけの高さまで撤去するかについては、沼地の埋立は一般的に何mというような決まりはなく、当初1mで埋立事業が始まっていったようであるが、この1mという高さも根拠もない。したがって、周辺住民と盛土高さについて合意しながら決めていくことが望ましい。また盛土高さを低くした後に飛散防止剤が必要かどうかについては、盛土敷地境界にフェンスがあることなどで砂ぼこりの飛散も軽減される可能性もある。気象条件にもよるが、経過

観察し砂ぼこりの影響が大きい場合は同様な飛散防止対策をすることが望ましい。

あるいは、後に述べるが盛土の水素イオン濃度が高いため中性化したのち芝生など植生を配置するなどして飛散防止効果を長期にわたって期待することも考えられる。まだほかにも盛土の活用方法もあるかと思われるが、これらについても周辺住民との合意によることが望ましい。

## 2 搬入土砂の再利用について

前述の通り、本件土地に搬入された土砂は、山武市残土条例の定める安全基準のうちpH値基準に抵触している。すなわち同条例施行規則ではpH値の安全基準について4.0以上9.0以下と定めているところ、本件土砂はpH値10.6と基準値を超えるものとなっている。

このためこのままでは搬入土砂の再利用ができないのではないかが問題となる。

この点、仮に同条例のpH値基準について、pH値そのものを独自の安全基準とするものではないと解釈することが許されるのであれば、本件土砂は埋立て禁止の対象とならないと考えることも可能である（ただし、検査項目として掲げられていない有害物質等が存在する可

能性を重視して独自の安全基準として pH 値基準を導入した可能性もあるため、条例制定の経緯や現在の市民の意向等もふまえつつ、さらに慎重な検討が必要である。)。すなわち、一般に、pH 値が 9.0 以上という高い状態では重金属類が溶出しにくくなることから、本条例では、確実に重金属類の有無等を判断するため、pH 値が 9.0 を超える場合には中性状態で再検査を実施させるという目的で導入されたものである可能性がある。この場合、本件のように中性状態にしたうえで検査を実施した結果、他の検査項目において基準超過が認められなかった場合には、pH 値自体を独自の安全基準とする趣旨ではないと捉えて、そもそも条例違反としないとの解釈もありうると考えられる。

他方、山武市残土条例第 7 条では、何人も改良土または安全基準に適合しない残土を使用して残土の埋立を行ってはならない、と規定されている。このため本件残土を安全基準に適合させるために中性化することも考えられるが、この中性化という改良行為をした残土が改良土とみなされるならば、やはりその残土を使用することができない状況となることに留意する必要がある。改良土の利用については、近時では環境保全の観点からむしろ積極的にリサイクルして利用しようと

いう動きもあることからすると、安全性を確保するための十分な措置を検討したうえで、本条例における改良土の定義や位置づけを見直していく余地もある。

また、現在、本件土地においては、飛散防止剤としてクリコート C-720 グリーンを用いているため、飛散防止剤が産業廃棄物であるかどうかの判断が必要である。業者の説明資料によると、飛散防止としての実績もあり、また使用されている成分として説明書には安全とあり、結論的には産業廃棄物ではない、との記載がある。一方で、県の見解では飛散防止剤として使用している最中は産業廃棄物ではなく、使用しなくなった場合は産業廃棄物とみなすとされている。よって表面の飛散防止剤のみ撤去して産業廃棄物として処理することが必要となる。

条例の解釈など条例違反の点をクリアーし、かつ産業廃棄物ではないと判断されると、この土は第2種建設発生土とみなされる。その場合は、埋立、河川堤防、路床、路体、裏込め材のような活用も可能とされている。市によれば、高富と広根（旧松尾町）の道路拡幅工事や木原（旧山武町）の道路拡幅工事に利用する計画がある。

一方で、土砂の掘り起こし等で異物の存在が明らかとなり、産業廃

棄物ということになれば、廃掃法に沿った適切な処理をしなければならぬ。この場合には、異物を取り除いて建設発生土として再利用する、廃棄物処分場で廃棄するなど、所管の千葉県の廃棄物指導課に相談しながら対応すべきである。

## 2 水質調査について

小松先のある地点の水質調査で鉛の基準値が高い部分が出ています。市の説明では表面の水質検査に反応があったことから外的要因（例えば重機や敷き鉄板に付着していた鉛成分がはがれて水に溶け込んだ）と説明されています。この鉛が前述による要因なのか、固有のものなのか、そのほかの外部から持ち込まれているのかは現段階では不明である。また、現在の盛土では鉛を含め環境基準に不適合な成分は検出されていないが、水素イオン濃度が高い状態である。今後も定期的に水質調査を行ってモニタリングを行っていくことが必要と考える。

## 3 コンクリート殻について

地表の調査ではコンクリート殻が存在している証拠は見当たらなかった。ただ、複数のヒアリングによって盛土より下の地盤でかなり以前か

ら存在しているようである。コンクリート殻は現在では産業廃棄物に分類されるため、適切に処理されなければならない。コンクリート殻が本件土地に埋没しているかどうかについて確認が必要な場合は表面波探査などを行うことでできる可能性はある。ただ様々なノイズなどがあるため確実な手法ではないため、表面波探査で位置と深さを特定して実際コア採取して特定する必要があると考える。本件土地を建物などで利用するときにはコンクリート殻が存在している可能性を含めて計画を立てることが必要と考える。

## 第2 関係者・関係団体等への責任追及

### 1 搬入事業者等

#### (1) 搬入された土砂が産業廃棄物であった場合

搬入された土砂が産業廃棄物であった場合、搬入土砂全体を産業廃棄物として処理する必要がある。このため、その費用相当額について、搬入業者であるA社に対し、不法行為を理由として損害賠償請求することが考えられる。

さらに、A社に土砂を納入したB社に対しても、共同不法行為を理由として連帯して損害賠償請求を追及することが考えられる。

## (2) 搬入された土砂が産業廃棄物と認定されない場合

搬入された土砂が産業廃棄物と認定されない場合であっても、土砂自体は山武市残土条例の安全基準に違反するものであることから、搬入業者に対し債務不履行責任や不法行為責任を追及できるかが問題となる。

しかし、搬入業者が市に提出した23通の地質分析結果証明書等には、市の安全基準の一つであるpH値を超過するものも含まれていたにもかかわらず、市の担当者においてこれを容認したという経過からすると、債務不履行責任を搬入業者に追及することは困難と考えられる。また不法行為責任については認められる可能性も否定はできないが、同様の経過から、相当程度の過失相殺が市側に認められる可能性があるほか、そもそも信義則により、市による損害賠償請求が否定される可能性もある。

## (3) 想定を超える量の土砂が搬入されたことについての責任追及

本件では、市側が想定していた量の土砂が搬入された結果、飛散防止等の追加コストが発生する事態が生じている。このため、この過剰な土砂の搬入についての損害賠償を搬入業者に対し問うことができないかが問題となる。

この点については、積み上げの高さが1メートルに達した段階で、市の担当者においてさらに積み上げを行うことについて了承していたことは間違いのないと思われる。これを受けて、搬入業者によりさらなる土砂搬入が行われたところ、その間も担当者においてこれを停止する指示を直ちに発しなかったことも事実である。

このような状況の下で、搬入業者に対し債務不履行責任や不法行為責任を追及することは困難と思われる。

## 2 職員等

市の担当職員については、地方自治法243条の2の2第1項第1号・4号に基づく賠償責任の有無が問題となる。

これについては、確かに市の残土条例の安全基準についての無知、事業者の工事の監督・検査における不備等、決して軽微な過失とはいえないような著しい過失の積み重ねによって市の損害が発生していることは間違いのない。

他方、当委員会が調査した限度では、故意による損害の発生は認められなかった。また、故意と同視すべきほどの重過失を基礎づける事実も確認できなかった。

このため現状では、担当職員への賠償請求は困難であると考えられる。

なお、過剰な土砂の積み上げについての担当職員の責任も別途問題となる。しかしこの点については、積み上げ高が1 mに達したところに搬入事業者からさらなる積み上げを提案されたことに対し、担当者においてこれを了承したこと自体が妥当であったかどうかの判断が困難である。また、仮にこれを是とした場合に、さらにどこまで積み上げるのが妥当であったかの線引きが組織的に確認されていなかったなかで、適切な積み上げ高の判断や業者への指示について、担当者の故意・重過失を認定することは相当困難と考えられる。結局、過剰な土砂の積み上げが行われた原因が、契約文書の不存在や部署内における情報共有体制の不備等多岐にわたるものであり、その多くが組織的な要因に基づくものであるため、これを個人の責任者の故意・重過失のみに帰着させることは難しいと考えられる。

もっとも、仮に搬入された土砂が産業廃棄物であると認定され、しかも搬入時に担当職員が廃棄物の混入を現認しながら何ら搬入を止める手立てを講じなかった等の事実が確認された場合には、担当職員への賠償請求が認められることもありうる。

なお民事上の責任とは別に、担当課長等をはじめとする関係職員への

懲戒処分の可能性を否定するものではない。

### 3 その他

本件市有地には、日大から寄付を受ける以前から大量のコンクリート殻が沼地部分に埋設されていた可能性が高い。このためその処理費用について、日大への賠償請求の可否も問題となりうる。

もっとも、このコンクリート殻については、いつ誰が持ち込んだのかの確定的な認定が困難と思われるほか、このことを日大側が認識していたかどうか不明確である。

さらに、日大側に瑕疵担保責任が認められたとしても、これについてはすでに消滅時効が成立していると考えられる。

したがって日大への賠償請求は現実的ではないと考えられる。

## 第3 再発防止策

### 1 関係法令についての行政職員のリテラシー向上

#### (1) 関係法令の再確認と研修の計画的な実施

本件においては、搬入された土砂が山武市残土条例の定める安全基準を満たさないものであった。にもかかわらず、担当した課長・

係長のいずれもが同条例の安全基準そのものについての知見を有しておらず、このために安全基準を満たさない残土搬入を指示・許容するという法令違反を行ってしまった。

このほか本件埋め立てについては、土壌汚染対策法や大気汚染防止法等複数の法令が関係していると思われるが、担当部署においてこれらの法令への適合性を確認した形跡がみられない。

今後本件のように、関係法令に抵触するような事態を避けるためには、山武市における行政職員の法令についてのリテラシー向上が必須である。まずは市役所内における各部署の関係法令を確認したうえで、人事異動による担当者の交代がありうることを前提とした計画的な研修を継続的に実施すべきである。その際には、職員に、組織にとって有用な人材像を一方的に押し付けるのではなく、公益の所在と実現方法に関する法務知識を修得できるよう、定期的かつ段階的な研修等の機会を与え、自治体としてのより良い仕事のあり方（その一面としての文書主義）を示し、公益に仕える職業人としてのロールモデルを意識させることで、長期的な成長を促すことが、肝要である。

(2) 関係法令についてのリテラシーに関するエアポケットの把握と対策  
の実施

環境保全課長の説明によれば、本件で違反があった山武市残土条例は、山武町、成東町、松尾町、蓮沼村が合併する以前から山武町が定めていた「山武町残土の埋立てによる地下水の水質の汚濁の防止に関する条例」の安全基準を承継したものであり、国や県の基準よりも厳しい基準を採用していたとのことである。他方、成東町、松尾町、蓮沼村の条例は国や県と同等の基準を採用していたとのことであった。

このため町村合併後、旧町村の職員の間で、同安全基準についての認識の齟齬が発生していた可能性があるが、その後もこれを解消するための十分な手当てがされなかったと考えられ、この意味で関係法令についてのリテラシーに関する空白（エアポケット）が発生していたおそれがある。

また同条例施行規則（以下「施行規則」という。）においては、当初は国・地方公共団体による埋め立て事業についても市への届出が必要とされており、届出を通じて搬入土砂の安全基準該当性のチェック等が行われていた。ところが令和2年の施行規則の改正において、「公共工事等の円滑な施工」を図るために、同届出義務を免除すると

いう、規制緩和が行われた。

この規制緩和により、従来環境保全課が果たしてきた土砂の安全性についてのチェック機能を、公共工事を実施する各課が果たさなくてはならなくなっていた。しかし、施行規則の改正にあたり、各課において同チェック機能を果たすための十分な対策がとられなかったため、やはりこの点についても法令リテラシーについての「エアポケット」が生じていた可能性がある。

以上のように、今後、市町村合併や規制緩和が行われた場合には、職員の法令についてのリテラシーに関し「エアポケット」が生じる可能性が高いことを認識した上、これを解消するための格別の研修等の対策を実施する必要がある。

## 2 工事業者に対する監督体制の見直し

本件においては、最終的な土砂の積み上げの高さについて、担当者と事業者との間でどのようなやりとりがされたのかが必ずしも明らかとなっていないが、いずれにしても、市の側が想定していた積み上げ高を大きく上回る積み上げがなされたことは間違いないと思われる。

その一因としては、担当者による工事業者に対する監督が不十分で

あった点が考えられる。

今後同様の事態を防ぐためには、市による工事業者に対する監督体制を見直す必要がある。

具体的には、市の担当者が現場に行った事実及びその際の確認内容や指示内容を記録し保存すること、市の担当者による監督状況を上司が随時チェックし、これを記録・保存することなどが考えられる。なおこれに伴い、ウェブ会議システム等の ICT 技術を活用して、現場の状況の把握や状況の記録化等を適宜行うことも検討すべきである。

### 3 単価契約案件と入札案件の峻別基準の明確化と徹底

本件工事は単価契約の手法を用いた随意契約により発注されているが、地方自治法 234 条において、自治体の行う契約は一般競争入札が原則とされており、同法を受けた地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項 1 号によれば、緊急時の契約や競争入札に適さない性質の契約等の例外はあるものの、工事の請負であれば 130 万円、物件の借入れであれば 40 万円が随意契約の金額の上限とされている（施行令別表 第 5。山武市財務規則も同じ）。

単価契約の手法では、契約時に総額を定めず単価のみを定めるが、

だからといって上述の原則を軽んじて良いものではない。本件工事に関し、結果的に、2か月程度の工事作業対価として465万円弱を随意契約により支払ったことは、単価契約という手法により公共契約上の原則が歪められている可能性を示している。また、本件工事に関しては随意契約理由の確認手続が個別に行われておらず、総括的に、

「早急かつ柔軟な対応ができ、地元住民とも密接な関係を築ける」

(令和4年建設資材等単価契約随意契約理由書〔土木課作成〕) という理由で地方自治法施行令167条の2第1項2号による随意契約であると位置づけているが、地元業者に発注する建設工事であればその規模の大小や金額の多寡にかかわらず関連予算の総額の範囲で随意契約が可能というのでは、同条項2号による随意契約の濫用であると言わざるを得ない。

本件工事は、指定した区画の土地形質をある状態に完成させることを最終目的とする工事であり、その実質において請負契約である。これを重機等の機材の借り上げとして説明することは不適切であり、現に、施工状況の完了検査が行われたことになっている。ところが契約の名目が機材の借り上げであるがために、施工状態が当初の目的どおり「完成」していなくても、支払いを拒まなかったものと推察される。

請負契約を適切に締結していれば、このような事態は生じなかったはずであるが、本件では、完成状態どころか工事の区画すら契約書において明示されていない。

再発防止策としては、単価契約による建設工事を原則として廃止するなど抜本的な対応を検討することが必要である。本来、建設資材を借り上げる契約により工事を完成させるよう要求することは不適當であり、工事の完成品質を担保しない契約である点で、公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成17年法律18号）3条2項の基本理念に反し、同法7条1項7号の発注者の責務にも反する。そこで、上に引用した随意契約理由書にあるような理由で単価契約の手法による工事を実施するにおいて、単価契約の手法による建設工事を特例として位置付ける例規の整備を行うなど踏み込んだ対策を検討・実施すべきである。

例えば、建設資材を借り上げる単価契約については、地方自治法施行令167条の2第1項1号の趣旨を踏まえ、単価契約による支払総額が40万円を超えないことを条件とし、そのことを山武市財務規則に定めるとともに、個別の建設資材等単価契約書に明記することも考えられる。なお、相互に関連する工事が不適切に分割発注されることが

無いように、個別の単価契約ごとに、工事地点と内容を契約書上に明記し、監査が機能するよう配慮すべきである。

単価契約の手法を活用しつつ、濫用を防止するため、予め単価契約の手法が適用になる具体例（道路に空いた穴の補修等）を列挙し、そこから外れる契約を締結する際には財政課と協議する手続を設けることも、一案である。なお、工事資材の借上契約でなく工事の請負契約に単価契約の手法を活用するにおいては、130万円が随意契約の上限であるという地方自治法施行令上の原則に対する抜け穴とならないように、配慮すべきである。

また、工事に際して現地に看板等を設置し工事の主体と目的、連絡先等を掲示することにより、周辺住民への説明を果たすと共に、問題のある工事の速やかな通報を可能にすることも、再発防止に資するものと思われる。

#### 4 引継ぎについての記録の精緻化とチェック体制の確立

本件においては、令和4年4月の土木課維持係長の交代の際に、すでに始まっていた今回の土砂の搬入についても引継ぎがなされているものの、そのまま引継ぎですねという口頭での話があったのみで、具体

的な詳細の説明が無かったことが明らかになっており、不十分な引継ぎが今回の事態を招いた一因にもなっている。

今後においては、担当者の引継ぎを行う際には、必ずそれまでの業務の内容を明確に文書化し、口頭での説明と共にその文書を引き継ぐことが必要である(山武市職員服務規程第17条に引継ぎの原則明示)。また、十分な引継ぎが行われているかを管理職が必ずチェックするという体制を確立することも重要である。

## 5 役所内における公文書管理の重要性についての認識の共有

公文書管理については、大前提として所定の文書の作成が原則として義務付けられているところ(山武市文書管理規程第3条)、本件においては、最終的に本件土地を譲り受けた理由や埋め立て工事に関する契約内容を記載した文書が存在せず、また決裁文書において実態と異なる工事日が記載されたり、現場確認をしていないのに確認済みであるかの書面が作成されたりする等、文書の不作成や虚偽内容の文書作成が散見されている。

当然のことであるが、文書の作成については内容が事実に対して正確でなければならないが、また、重大な事実については、文書に残して事

実を共有しておかなければならない。

今後においては、このような観点から公文書管理重要性の認識を全庁内で共有し、文書作成のあり方の認識を改める必要があるものと思われる。

## 6 管理職教育の内容の精査と徹底

本件においては、担当係長が課長への報告を経ることなく土砂の埋め立ての追加を決定したことによって、土木課全体における工事の監督が疎かとなり、土砂が堆く積まれる事態を招いており、管理職による部下の業務の監督・コミュニケーションが不足していたものと言わざるを得ない。また具体的な事業における責任分担も必ずしも明確ではなく、この点の明確化も必須である。

今後においては、役所全体において行われている管理職の教育の内容をもう一度精査し、管理職が部下の業務を十分に監督し、コミュニケーションを十分とるように徹底することが必要である。

## 7 危機管理手続（平常時／緊急時）の導入

本件では、大規模な土砂堆積が生じているところ、管理に要する困

難（搬出先の確保、搬出と飛散防止措置の費用）と土砂堆積が周辺環境にもたらす支障（風塵や土砂流出による財産侵害、生活侵害、健康被害）があること、堆積した土壌が汚染されあるいは産業廃棄物を含んでいる可能性があること、さらにそうした状況が法令違反と評価され原状回復等行政法上の義務を負う可能性があること、に鑑みれば、山武市政に及ぼす影響は極めて大であり、土木課が一工事の施工管理の延長で所管すべき案件ではない。

ところが、本件が山武市の危機管理案件として全庁的処理に移行したのは、具体的には、令和5年6月議会での議論を受けて、令和5年8月に当委員会の設置決定に至る時期のことであり、土砂堆積の状態が固定してから1年が経過している。本来的には、遅くとも担当係長が異常な土砂堆積を認識した令和4年5月末から6月には、全庁的な危機管理態勢に移行すべきであった。これが実現していれば、風塵等の被害を早期に防止することはもちろん、過剰な土砂の受領を拒否して工事業者に搬出を求める法的措置をとることも、より容易であったと考えられる。

再発防止策としては、そうした危機管理態勢の迅速な起動を可能とする庁内手続を整備することが考えられる。例えば、危機管理案件と

しての評価指標（対処に要するコストの大きさ、権利擁護の必要性、対処すべき期限の短さ等）を設定し、事務実施の最前線にいる職員に対し、場合によっては稟議制の枠を超えて危機管理の担当課長に直接通告することを義務付ける。こうした手続では、当初の事務担当課（本件では土木課）の課長が自らの管理責任を追及されることを嫌って消極的な態度を取る場合も考えられるので、できるだけ形式的に判定できる指標を用意すると共に、危機管理態勢の先触れとなる準備態勢として資料保全手続（指標に照らし事態をどう見積もったか当該事務事業の担当課長の管理下で記録しつつその証拠資料を保全する）を設け、まずは危機管理の担当課と相談を開始するように仕向けることも、一案である。

## 8 工事実施時における近隣住民とのコミュニケーションの徹底

本件においては、工事の実施やその内容についての説明や看板等での告知が近隣住民に対し事前になされておらず、工事実施時において近隣住民からの苦情の聴取などが十分に行われていなかった。このような状況においてそのまま工事を続行したことによって、工事中にダンプカーが異常な台数列をなしていることなどを見逃し、今回の土砂

の堆積を招く事態となっている。

今後においては、工事の実施前や実施時において近隣住民とのコミュニケーションの徹底を図ることにより、工事に異常な事態が発生していること等の情報をいち早く察知し、その対処を行うなどの必要があるものと思われる。

## 9 搬入される土砂の地質調査について

本件市有地に搬入された土砂に関して市が業者から入手した地盤調査結果においては、山武市残土条例上の安全基準である水素イオン濃度に関し記載のあるものと、ないものが混在していた。今後は、市が土砂を受け入れる場合、市の条例に従って水素イオン濃度を含む調査結果の項目まで指定するなど適切な指導を行う必要がある。

また、水素イオン濃度の記載があった値についても、その後市が本件問題発覚後に実施した地質調査における水素イオン濃度の値の方が高く出ている。業者が提出した検査結果は、地下工事を行う前に実施した可能性が高く、その後の建設工事などで若干の地盤改良材（セメント、石灰など）の混入があった後に搬入された可能性がある。さらに、土砂を排出したとされる工事現場が多数あり、地質調査方法をヒアリングする

のは時間的に困難であること、また持ち込まれた土砂が2年ほど前であり、さらに複数の建設工事現場から1か所に集められていることから、搬入された土砂がどこからの土砂であったかを特定するのは不可能であった。

今後は、市に搬入される土砂の地質調査結果に関して、発生する建設現場においてどの段階でサンプリングしたものか（工事前の土なのか、工事中に発生して改良をした後の土なのか）を明記し、工事前のものであれば実際搬入される段階での土砂の調査結果を報告するように指導し、担当職員の確認後に土砂の搬入を承認するなどの手続きをとることが必要であると思われる。

また、土地に搬入される土砂に関して、搬入業者による土砂の品質を書面で確認することと同時に、実際現場で搬入される土砂の性状の確認を複数人で、間隔を置いた複数日で目視するなど、チェック体制を強化することも必要であると考えます。

以上