

鹿 児 島 県 公 報

平成25年10月25日（金）第2952号の3

発行 鹿 児 島 県
〒890-8577 鹿児島市鴨池新町10番1号
編集 総務部学事法制課
定例発行日（毎週火，金）

目 次

（※については例規集掲載事項）

ページ

監 査 委 員 公 表

○住民監査請求に係る監査結果の公表

（監査委員事務局取扱い） 1

監 査 委 員 公 表

監査委員公表第16号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により，平成25年8月29日付けをもって，下記請求人から提出された「鹿児島県職員措置請求書」について，同条第4項の規定により監査した結果を，次のとおり公表する。

平成25年10月25日

| | |
|----------|------|
| 鹿児島県監査委員 | 弓指博昭 |
| 同 | 橋口和博 |
| 同 | 永井章義 |
| 同 | 柳 誠子 |

（請求人）

| | |
|--------------------|-------|
| 薩摩川内市山之口町4875番地 | 川畑 清明 |
| 薩摩川内市矢倉町4179番地1 | 松野 寛 |
| 薩摩川内市勝目町5987番地 | 漆野 邦英 |
| いちき串木野市生福7647番地111 | 村井 宏彰 |
| いちき串木野市生福7647番地111 | 仁賀 大善 |
| いちき串木野市生福7647番地111 | 仁賀 由美 |
| 薩摩川内市川永野町6917番地2 | 山之口義和 |
| 薩摩川内市川永野町6852番地4 | 柏木 武則 |
| 薩摩川内市木場茶屋町8075番地 | 久木野 靖 |
| 薩摩川内市勝目町5370番地 | 富永 信夫 |

第1 監査の請求

1 請求の受理

本請求は，平成25年8月29日に收受し，同日をもって受理した。

2 請求の要旨（原文のまま。ただし，別紙事実証明書は省略した。）

(1) 本件で問題となる支出

ア 請求外財団法人鹿児島県環境整備公社（以下単に「整備公社」という）が請求外大成・植村・田島・クボタ特定建設工事共同企業体（以下単に「本件JV」という）との間で締結していた「エコパークかごしま（仮称）整備工事」（工事場所 鹿児島県薩摩川内市川永野地区）（以下「本件事業」という）の建設工事請負契約に関して，両者の間で，平成25年3月28日，請負金額を金18億7920万円増額する変更契約（以下単に「本件変更契約」という）を締結した（事実証明書1）

イ 鹿児島県は，この増額分については，整備公社に補助することを決定した。

ウ この増額分については平成26年度中に支払われる予定である。

(2) 本件事業について

本件事業は、以下の管理型処分場建設・操業を中心とする産業廃棄物処理事業である。

- ア 種類 管理型最終処分場
- イ 設置場所 薩摩川内市川永野町字小奈多平6922番25外
- ウ 埋立面積 40,700平方メートル
- エ 埋立容量 844,000立方メートル
(廃棄物の埋立量 600,000立方メートル)

オ 許可を受けている産業廃棄物の品目

燃え殻、汚泥、廃プラスチック類、紙くず、木くず、繊維くず、動植物性残さ、ゴムくず、金属くず、ガラスくず、コンクリートくず及び陶磁器くず、鋳さいがれき類、ばいじん、13号廃棄物

(3) 本件変更契約（工事代金増額）の理由

ア 冒頭で述べたように、本件変更契約により、増加する工事代金は18億7920万円である。

その内訳は以下のとおりである。

- (ア) 側面部の土工工事 約7億円
- (イ) 岩の粉碎工事 約4億円
- (ウ) 建設発生土搬出 約4億円
- (エ) 濁水処理設備 約8000万円
- (オ) その他 約3億円

イ 本件変更契約に基づく追加工事は、いずれも、不要な工事であったり、鹿児島県あるいは整備公社の故意もしくは過失により生じたりしたものであり、これを県民の税金を財源とする公金から支出することは許されない。

したがって、鹿児島県知事伊藤祐一郎は、本件変更契約で増額された18億7920万円を、整備公社に支出してはならない。

ウ 以下、詳論する。

(4) 各支出の問題点（違法または不当性）

ア 埋立地側面部の土工工事

(ア) 工事内容

鹿児島県関係者の県議会環境厚生委員会における説明は、以下のとおりである（事実証明書2P18、同3P12～13）。

この工事は、処分場側面の擁壁工事に関係する工事である。

擁壁と、擁壁と接する盛土あるいは地山とをしっかりと施工するため、整備公社は盛土あるいは地山の土をいったん除き、それに砕石を混ぜて戻して固めて、盛土あるいは地山部分を平たんにするという工法を予定していた。

しかし、実際に工事に入ると、「いったん土をどかして砕石を混ぜるための広いヤードが必要となる」が、それが確保できず、また土の量も当初の見込みよりも増えた。

そこで、作業手順や経済性を考慮して、セメントミルクを混ぜるという工法に変更した。

その変更で増額となる金額が約7億円である。

(イ) 明らかに重大な過失がある

上記鹿児島県の説明を聞く限り、整備公社あるいは本件JVに、重大な落ち度があることは明らかである。

鹿児島県は「いったん土をどかして採石を混ぜるための広いヤードが必要となるが、それが確保できない」と説明する。

しかし、当初の工法を採用する時には、そのためのヤードをどこかに確保できることが前提で採用したはずである。それにもかかわらず、工事に入った途端「ヤードが確保できないから工法を変える」というのは、それが事実であるならば、工事設計書を作った整備公社あるいは入札をした本件JVが極めて重大なミスをしたことになる。

この説明が合理性を持つためには、① 当初、どこをヤードとして利用しようとしていたのか、② そこがヤードとして利用できなくなった理由は何か、を明らかにしなければならない。

しかし、鹿児島県はそれを明らかにしない。

(ウ) 「増額」の理由になっていない

また、鹿児島県は「作業手順や経済性を考慮して、セメントミルクを混ぜるという工法に変更した」と説明する。

それならば、なぜ、最初から「作業手順や経済性を考慮し」たセメントミルク工法を採用しなかったのであろうか。鹿児島県の前記説明が正しいのであれば、その方が、「同じ効果で安価でできる」はずである。

しかも、いったいなぜ、安価な工法を採用したにもかかわらず、7億円もの増額になるのであろうか。当初の工法よりも、はるかに安いはずのセメントミルク工法で、7億円も高くなるのであれば、余ほど、次項に述べる「土の量の見込み違い」が大きかったことになる。

(エ) 事前調査を怠った過失がある。

上記のように、鹿児島県は「土の量が増えた」ことも理由とする。

セメントミルク工法が、当初の工法よりも経済性に優れているという鹿児島県の説明を鵜呑みするならば、増額はそれほどないはずである。しかし実際には7億円もの増額となっており、そうすると、相当大量の土の見積もりを間違えたことになる。

しかし、事前にきちんと調査しておけば、土の量はかなり正確に見積もれるはずである。つまり、整備公社あるいは本件JVは極めて雑な見積りしかしていないことになる。

これは、整備公社あるいは本件JVの過失であり、その責任はそれらのものが負うべきであるから、鹿児島県が公金を支出することは許されない。

(オ) 総括

以上のように、埋立地側面部の土工工事の工法変更の必要性が不明確である。

仮に変更が必要であるとしても、工事費用が増額する理由が不明確である。

仮に、増額する理由が明らかになったとしても、それは、ヤードの確保や土の量の見積もりを誤った整備公社あるいは本件JVが負担すべきものであり、鹿児島県が公金から支出すべきものではない。

したがって、どの観点から見ても、公金を支出することは許されない。

イ 岩の粉砕工事

(ア) 工事内容

鹿児島県関係者の県議会環境厚生委員会における説明では、防災調整池予定地の中からかなり硬質の岩が出てきたため、発破を行うための工事が必要となり、その追加工事代金が約4億円ということである（事実証明書3P13）。

(イ) 全く不合理な金額である

しかし、硬質の岩の発破工事費用が約4億円などとは、到底常識的に理解できる金額ではなく、合理性が全くない。

(ウ) 関係者に重大な落ち度がある

それでも「4億円かかる工事である」というのであれば、相当広範囲に「硬質の岩」が分布しているとしか思われない。

しかし、それについても、事前にきちんと調査をしておけば容易に予測できたことである。

調査不足の理由はボーリングの本数が少なかったことにあるが、ボーリング本数を増やしてきちんと地質調査を行うように、請求人らは何度も申し入れをしていた（事実証明書3P14）。

それを行わずに、急ぎよかかる追加工事費を要求するのは、明らかに整備公社あるいは本件JVの落ち度（過失）であり、その責任はそれらのものが負うべきであ

るから、鹿児島県が公金を支出することは許されない。

(㉔) 小括

以上のように、金額の合理性が不明確であるうえ、仮にそれが必要であるとしてもその負担は調査を怠った整備公社あるいは本件JVが負担すべきものであり、鹿児島県が公金から支出すべきものではない。

したがって、公金を支出することは許されない。

ウ 建設発生土搬出

(㉕) 工事内容

鹿児島県関係者の県議会環境厚生委員会における説明は、以下のとおりである（事実証明書3P15）。

建設現場から出てくる残土については当初無償で受け入れてもらうつもりであった。しかし、土の性状も影響して、無償で処分先が確保できず、有償処分ということになった。その金額が約4億円である。

(イ) 明らかに重大な過失がある

先の土工工事と全く同じで、この建設発生土搬出費用についても、明らかに整備公社あるいは本件JVに重大な落ち度がある。

「無償で処分先が見つかるはずだったが、土の性状などが問題となり、不可能になった」ということは、きちんと事前に調査をすれば簡単にわかることである。

特に、有償で処分された「建設発生土」の中には、請求外ガイアテックの「盛土」が含まれている。請求外ガイアテックは、本件処分場予定地を鹿児島県に賃貸（実質的には「売却」）した前所有者である。請求外ガイアテックは、濁水処理をした時に出た脱水ケーキを「処理したので廃棄物ではなく盛土材である」と称して、敷地内に積んでいた。これについては、請求人らがたびたび、「これらは廃棄物ではないか。だとすれば廃棄物処理費用が必要ではないか。それをガイアテックに請求すべきではないか」、「ガイアテックは『盛土材』というが、盛土として使えるレベルのものではなく、単に野積みしているだけだ」と鹿児島県に要求していたが、鹿児島県は「廃棄物ではなく盛土材である」、「処分場を建設する際にも利用できる」などと述べていた。

しかし、今回のことで、やはり「盛土材」などではなく、ずぶずぶの単なる廃棄物であることが明らかになった（事実証明書3P15, P17）。

そういうことを事前に再三指摘されながら無視をしてきた以上、この費用を公金から支出することは許されない。

(㉖) 請求外ガイアテックが負担すべきものである

上記のように、「盛土材」の処理費用は明らかに請求外ガイアテックが負担すべきものであり、請求外ガイアテックに代わって、鹿児島県が公金を支出することは許されない。

(㉗) 以上のように、建設発生土の処理費用については、明らかに整備公社、本件JVあるいは請求外ガイアテックが負担すべきものであり、鹿児島県が公金から支出すべきものではない。

したがって、公金を支出することは許されない。

エ 濁水処理設備

(㉘) 鹿児島県関係者の県議会環境厚生委員会における説明によると、濁水処理施設は当初からあったが、雨が多いなどして排水が非常に増えたため増設し、その費用が8000万円であるということである（事実証明書3P17）。

(イ) 明らかに重大な過失がある

鹿児島県は「雨が多かった」ことを理由とするが、本当の理由は、予定地の地下水量が豊富であったためである。

このことについても、請求人らは何度も指摘していた。

それを無視して1台の処理設備で十分と判断したのは、整備公社あるいは本件JVであり、従って、その費用はそれらのものが負うべきであり、公金から支出する

ことは許されない。

オ その他

(ア) 以上以外にも種々の名目で約3億円の追加工事がなされている。

その主たる理由は、「工事に時間がかかっている」からである。

工期が延びた理由として、鹿児島県は、「補助金の交付決定が遅れた」とか「住民が反対した」とか、他人のせいにする（事実証明書2P16）。ここで鹿児島県の主張する理由が正しいとしても、その原因は鹿児島県自身にあるのは明らかであるから、工期が延びた責任は鹿児島県が負うべきである。

(イ) しかし、工期が延びた最大の原因は、鹿児島県が立地選定を誤ったためである。

請求人らは、本件計画が明らかになった当初から、本件予定地は地下水量が豊富であるため、処分場には適さず、仮に無理やり建設しようとする、莫大なお金がかかると指摘してきた。そのことは、今回、多額の追加工事が必要になったこと自体から明白である。

それにもかかわらず、鹿児島県あるいは整備公社は本件予定地に管理型処分場を建設する本件事業をゴリ押ししてきた。

しかし実際には、大量の湧水により、なかなか予定の工事にかかることができず、いたずらに日数を費やし、いたずらに費用が嵩んでいった。

したがって、少なくとも、変更工事の増加分は、鹿児島県が請求人らの指摘を敢えて無視して無理やり本件事業を進めた結果生じたものであるから、その責任は、鹿児島県知事個人あるいは整備公社が負担すべきものであり、公金の支出は許されない。

(5) 結論（求める行為）

ア 以上のように、本件変更契約に基づく各支出は、個別に明らかに違法少なくとも不当である。

個別に違法性あるいは不当性が明らかでないものでも、その支出の理由は、「時間がかかっているから」であり、そして時間がかかったのは、鹿児島県知事をはじめとする職員個人が、産業廃棄物管理型処分場に本来は向かない土地に、住民の反対を押し切って、強引に進めたからである。

従って、その結果費用が嵩んだとしても、それは、それらのものが負担すべきものであり、公金を支出することは許されない。

よって、監査委員に対して、鹿児島県に対して、本件変更契約で増額された金18億7920万円について、整備公社に支出しないように勧告する措置を求める。

イ また、請求外ガイアテックが脱水ケーキを「盛土」と称して野積みしていた部分の処理費用については、鹿児島県に対して、請求外ガイアテックに請求するように勧告する措置も求める。

(6) 最後に

ア 今後も支出が増加することを許すのか

本件変更契約で約19億円もの追加工事がなされている。

請求人らは、本件計画が明らかになって以来一貫して本件予定地が処分場に向かず、強引に建設するならば莫大なお金がかかることを指摘してきた。

今回の変更契約で、請求人らの指摘が正しいことが図らずも明らかになったが、請求人らが考える通り、本件予定地が処分場に適さないのであれば、追加支出は到底この程度では済まない。

さらに莫大な費用が掛かることは明らかである（事実証明書4P23）。

このままなし崩し的にでたらめな事業を認めるのかどうか、それが本件請求の根本である。

もちろん、今後工事費用が増額されるたびに請求人らは監査請求を起こす所存であるが、そのような事態を起こさないためにはどうすればよいか、本件監査請求で問われているのである。

イ 増加金額に関する疑惑

また、本件変更契約の増加金額については、前提的にきわめて重大な疑惑がある。すなわち、当初、鹿児島県は、本件工事費用を約94億円と見積もっていた。

しかし実際に本件JVが落札した金額は約77億7000万円で、予定価格よりも16億3000万円ほど低かった。

しかるに、今回の変更契約により追加された金額は約18億8000万円である。

つまり今回の変更契約で、当初の予定金額より2億5000万円程度増えたものになったのである。

これまで見てきたように、本件変更工事の内容は不明瞭なものが多い。

特に埋立地側面部の土工工事の工法変更や、岩の発破費用、あるいは残土処理費用のように、当初から当然にわかっているべきものについて、不合理な理由で増額されている。

これを偶然の一致とみるか、出来レースとみるかは、人それぞれであろうが、そのような疑惑があることから、本件変更工事の内容が一見して明らかに正当なものでない限り、違法少なくとも不当なものとして判断すべきである。

第2 監査の実施

1 請求人の陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成25年10月2日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、陳述があり、請求の要旨について、次のような補足説明があった。

- (1) くぼ地側面部の土工工事について、土の量が当初の見込みよりも増えたなどとして7億円増額しているが、この付近が盛土になっていることは、立地可能性調査後のボーリング調査や、近くで2回目の静水圧実験を行ったことから明らかになっていたし、盛土部分の深さが最大29.8メートルであることも判明していた。
- (2) 調整池付近の岩も軟岩から硬岩に変更しているが、調整池付近は岩盤が露出しており、私たち素人でも硬岩であることは分かっていた。
- (3) くぼ地側面部について、実際に工事に入ったところ土の量が多かったので工法変更したとのことであるが、当初の請負額を抑える必要があったので硬い岩盤であるとうその説明をして、発注したのではないか。着工から1か月もたらず掘削作業も行っていないうちにパラセメントを貯蔵するためのプラントを設置し、セメントを搬入しており、当初から仕組まれた出来レースではなかったのか疑問が残る。
- (4) 県は議会で1日460トンの湧水があると説明しているが、私たちの調査では1日1,200トンの湧水が確認されており、処分場建設に付帯して行われている周辺の土工工事現場でも至る所で地下水が噴き出す事態となっており、処分場として不適当な場所であることは明らかである。
- (5) 現地は水源地の山麓にあり、少しでも汚染水が漏れることが許されない場所である。しかし、県が行った2回の静水圧実験でも岩盤からは多量の水が漏れるなど、岩を採り出し、残された処分場は産廃の圧力に耐えられる地形、地質ではない。有害物質を含んだ汚染水の地下浸透を止める手段はなく、水源地を汚染することは目に見えており、今後いくらの追加費用が必要か見当もつかない。
- (6) 採算性に関し、県は議会で77億円の整備費に対して100億円程度の収入は見込めるから資本の回収はできると答弁しているが、現時点で96億4,920万円に増額され、地域振興策のための25億円を加えれば約121億5,000万円の事業になり、既に収支の見込みの立たない破綻事業であることは明白である。
- (7) 当初予算になかった高額な増額工事を、議会の承認もなしに実行したことも、又はしたようにしていることも到底納得できない。

2 監査の対象

請求の要旨から、エコパークかごしま（仮称）整備工事（以下「本件工事」という。）の建設工事請負変更契約に係る公金の支出が、違法又は不当な公金の支出に当たるかを監査の対象とした。

3 監査の対象機関

監査は、環境林務部廃棄物・リサイクル対策課を対象として実施した。

4 関係人調査の対象機関

関係人調査は、公益財団法人鹿児島県環境整備公社（以下「公社」という。）を対象として実施した。

第3 監査の結果

1 エコパークかごしま（仮称）整備事業の概要について

(1) 事業の目的

エコパークかごしま（仮称）整備事業（以下「本件整備事業」という。）は、公共関与により産業廃棄物管理型最終処分場（以下「管理型処分場」という。）を整備することで、本県における循環型社会の形成や地域産業の振興を図ることを目的としている。

(2) 事業の必要性及び公益性

県は、本県の区域内における産業廃棄物の状況を把握し、産業廃棄物の適正な処理が行われるように必要な措置を講ずることに努めなければならない（廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）第4条第2項）立場にある者として、必要な処理能力を確保するため、公共関与により管理型処分場を整備することとした。これは、「適正な処理を確保するためには、産業廃棄物の処理施設の確保が極めて重要であるが、最終処分場等の施設については民間により新たに確保することが極めて困難な状況となっていることにかんがみ、都道府県は、必要な処理能力を確保するため、最終処分場及び焼却施設を中心として、公共関与による産業廃棄物の処理施設の整備を図ることも検討する」とする国の基本方針（平成13年環境省告示第34号（廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針）三の3の(2)）にも合致するものである。

(3) 事業の背景及び経緯

本県においては、平成3年に民間企業による管理型処分場が閉鎖して以来、現在に至るまで管理型処分場が1か所もない状況にあり、県内で発生した管理型処分場において処分すべき産業廃棄物については、宮崎県等の県外の管理型処分場において処分されている。

これまで県内においても民間企業による管理型処分場の設置計画もあったが、現在まで整備が進まない状況にあった。

そこで、県は必要な処理能力を確保するため、公共関与により管理型処分場を整備することとした。

候補地の選定に当たっては、市町村や企業などから推薦のあった29か所の候補地について、適地調査を行い、4か所に絞り込み、検討の結果、平成19年5月に薩摩川内市川永野地区が最も適地であると判断し、選定した。

平成19年8月から平成20年7月まで立地可能性等調査を実施するとともに、関係自治会等と知事との意見交換等を実施し、同年9月に同地区を整備地として決定した。

その後、平成22年1月に公共関与による産業廃棄物管理型最終処分場基本計画概要（以下「基本計画概要」という。）を、同年2月に公共関与による産業廃棄物管理型最終処分場基本設計概要（以下「基本設計概要」という。）を公表した。

その間、平成19年以降、次のとおり、関係自治会その他の団体への説明会の開催、戸別訪問、リーフレットの作成・配布など住民理解へ向けた取組を行っている。

ア 説明会及び戸別訪問の実施

平成19年5月から平成22年9月まで、候補地の選定の経緯、立地可能性等調査の結果、管理型処分場の施設構造等、生活環境等影響調査結果、希少動植物調査結果、基本計画概要等について、関係自治会その他の団体に対して説明会を実施した。

併せて、平成19年12月から平成22年12月まで、戸別訪問を実施し、地質調査関係、管理型処分場の施設構造等、生活環境等影響調査結果、希少動植物調査結果等、整備地決定、基本計画概要、基本設計概要、鹿児島県産業廃棄物の処理に関する指導要綱に基づく事前協議等に係る説明及び資料配布を行った。

イ リーフレット等の作成及び配布

平成19年以降、管理型処分場の立地可能性等調査の結果の概要及び基本計画概要、整備状況等を説明したリーフレット（第1号から第5号まで）及び公社だより（第1号から第10号まで）を作成し、薩摩川内市の全世帯に対して配布するとともに、平成19年度から平成21年度までにかけて、3回の産業廃棄物セミナーを開催した。

また、県政情報誌である県政かわら版へ、6回にわたり整備地の選定経緯、立地可能性等調査の結果の概要、基本計画概要、管理型処分場の整備状況等について掲載し、県内の全世帯へ配布した。

(4) 事業の概要

ア 事業主体 公社

イ 整備地 薩摩川内市川永野町字小奈多平6922番25外48筆（以下「本件整備地」という。）

ウ 施設の種類 管理型処分場（被覆型）

エ 埋立容量 約60万立方メートル

オ 受入廃棄物 燃え殻、汚泥、廃プラスチック類、紙くず、動植物性残さ、ゴムくず、金属くず、ガラスくず・コンクリートくず及び陶磁器くず等

カ 主要施設 覆蓋施設、遮水工、浸出水処理施設、浸出水集排水施設、地下水及び湧水集排水施設、管理施設等

キ 埋立年数 約15年間

ク 工事費 約96億円（税込）

ケ 工期 平成26年9月30日まで

(5) 本件整備地について

ア 県の取得

県は、管理型処分場の用地として、次のとおり、土地取得及び土地賃借（賃貸借期間終了時に、県に所有権を移転）により権原を取得した。

(ア) 土地取得

a 面積 7,673平方メートル

b 取得時期 平成23年4月28日

c 取得金額 2,902,212円

(イ) 土地賃借

a 面積 248,728.84平方メートル

b 賃借期間 平成23年4月28日から平成40年3月31日まで

c 賃借料 5億円

イ 公社への貸付け

公社は、平成23年4月28日に、県との間で、県有土地無償貸付契約及び土地転貸借契約を締結し、次のとおり、管理型処分場の用地を借り受けた。

(ア) 無償借受

a 面積 7,673平方メートル

b 借受期間 平成23年4月28日から、公社が産業廃棄物処理業の許可を受けた日から15年を経過する日まで

c 借受料 無償

(イ) 転貸借

a 面積 248,728.84平方メートル

b 転貸期間 平成23年4月28日から平成40年3月31日まで

c 転貸料 無償

2 当初の建設工事請負契約について

管理型処分場の整備に当たり、公社は、次のとおり、建設工事請負契約（以下「当初契約」という。）を締結した。

(1) 当初契約の概要

ア 工事名 エコパークかごしま（仮称）整備工事

イ 契約日 平成22年10月12日

ウ 請負金額 77億7,000万円

エ 工 期 平成22年10月13日から平成25年5月31日まで

(2) 変更契約に関する条項等

当初契約には、契約内容の変更に関する次の規定がある。

なお、これらの規定中、「甲」とは発注者であり、「乙」とは請負者である。

第19条 甲は、必要があると認めるときは、設計図書の変更内容を乙に通知して、要求水準書については自ら変更し、設計成果物については乙に変更を指示することができる。この場合において、甲は、必要があると認められるときは工期若しくは請負代金額を変更し、又は乙に損害を及ぼしたときは必要な費用を負担しなければならない。

第23条 工期の変更については、甲乙協議して定める。ただし、協議開始の日から14日以内に協議が整わない場合には、甲が定め、乙に通知する。

2 (略)

第24条 請負代金額の変更については、甲乙協議して定める。ただし、協議開始の日から14日以内に協議が整わない場合には、甲が定め、乙に通知する。

2 (略)

3 (略)

3 変更契約について

当初契約の締結後、現在までに、次のとおり、2回の建設工事請負変更契約が締結されている。

(1) 変更契約の概要

ア 第1回変更契約

(ア) 契約日 平成23年7月4日

(イ) 変更内容 完成期限の変更（3か月延長し、平成25年8月31日までに変更）

(ウ) 変更理由 国の補助金の交付決定に時間を要したため

イ 第2回変更契約（以下「本件変更契約」という。）

(ア) 契約日 平成25年3月28日

(イ) 変更内容

a 請負代金額の変更（18億7,920万円増額し、96億4,920万円に変更）

b 完成期限の変更（13か月延長し、平成26年9月30日までに変更）

(ウ) 変更理由 工事着工の遅れ及び整備工事の進捗に伴って、工期及び工事費に変更が生じたため

(2) 本件変更契約の請負代金増額の理由

ア 埋立地側面部の土工工事

処分場本体東側の側面部については、当初は土砂を掘削し、砕石と混ぜるなどして強固な地盤を造成することとしていたが、当初の計画より土砂掘削の施工範囲（面積及び深さ）が拡大したため、これに応じた対策工法を検討し、施工性及び経済性も踏まえ、高圧噴射かくはん工法によりセメントミルクを混ぜる工法を採用し、施工することとした結果、約7億円の増加となった。

イ 岩の破碎工事

防災調整池の施工箇所は、公共関与による産業廃棄物管理型最終処分場基本計画（以下「基本計画」という。）及び公共関与による産業廃棄物管理型最終処分場基本設計（以下「基本設計」という。）策定時に実施したボーリング調査の結果から、軟岩を多く想定していたが、想定よりも硬岩が多く、大型ブレイカによる掘削では経済性に劣り、さらに、工事進捗が図れないため、一部に火薬発破を用いることとした。

一方、本件工事で発生した硬岩については、全体工程の中で経済性及び効率性を勘案し、当初から砕石を製造し、建設資材及び操業開始後の中間覆土材に利用することとしており、今回増量となった硬岩についても、同様な工程を経ることとしたため、約4億円の増加となった。

ウ 建設発生土の搬出

本件工事により発生する土砂については、他の土木工事の例と同様に、管内の公共工事間の有効活用や公社独自で民間処分の募集を行うなど受入先の確保を積極的に行ったが、公共工事での条件が合わなかったことや土の性状が合わないなど、結果として無償処分が一部にとどまったため、約4億円の増加となった。

エ 濁水処理設備

平成24年6月及び7月の本件整備地で計測された降水量は、次の表のとおり、薩摩川内市の降水量の平年値より相当多く、短期間の大量の降水により埋立地に水がたまったことから、作業の品質確保を図るための速やかな排水と工事の円滑な進捗のため濁水処理設備を増設した。

当初設置した1時間当たりそれぞれ40立方メートルの処理能力を有する3基の設備に加え、新たに150立方メートルの処理能力を有する設備1基を増設したため、約1億円の増加となった。

なお、平成24年11月以降の降水量等を勘案して、当初設置した3基は同月撤去し、増額の縮減も図った。

| 区 分 | 6 月 | 7 月 |
|-----------------------|-----------|---------|
| 本件整備地で計測された降水量（平成24年） | 1,308.0mm | 886.0mm |
| 薩摩川内市の降水量の平年値 | 438.3mm | 303.4mm |
| 薩摩川内市の降水量（平成24年） | 761.5mm | 468.5mm |
| 薩摩川内市の降水量（平成25年） | 393.5mm | 18.5mm |

注）薩摩川内市のデータは、気象庁川内観測所のもの

オ その他の工事

(ア) 住民らの工事妨害により、場内に入れなかった期間の待機中の作業員及び機材等の費用の増（約1億円の増額）

(イ) 安全確保に係る交通整理員の配置及び各工種における工法・設備の見直し等に伴う増（約3億円の増額）

(ウ) 地下水放流管経路の変更、落石対策工の変更等に伴う減（約2億円の減額）

4 本件整備事業の財源等について

公社は、県及び国が交付する補助金並びに県からの借入金を財源として、本件整備事業を実施しており、財源の内訳は次のとおりとなる予定である。

総事業費 96億8,300万円

(1) 県の補助金額 18億7,852万3,000円

(2) 国の補助金額 18億7,852万3,000円

(3) 県の貸付金額 59億2,595万4,000円

5 県の補助金及び貸付金について

(1) 県の補助金の概要

本件整備事業に要する経費について、県が公社に対して交付する鹿児島県産業廃棄物処理施設整備事業費補助金（以下「県補助金」という。）の概要は、次のとおりである。

ア 趣旨及び目的

公共関与による産業廃棄物最終処分場の整備を促進し、県内の生活環境の保全と健全な産業の発展を図るため、公社が行う管理型処分場の施設整備に要する経費に対して、補助金を交付するもの（鹿児島県産業廃棄物処理施設整備事業費補助金交付要綱（以下「県要綱」という。）第1条）

イ 補助対象

県要綱第2条は、廃棄物処理施設整備費（産業廃棄物処理施設モデル的整備事業）国庫補助金交付要綱（以下「国要綱」という。）の事業に採択された管理型処分場の施設整備事業を対象とすることを規定している。

ウ 補助対象事業費及び補助率

県要綱第3条は、補助対象事業費の算定に当たっては、国要綱に準じて行うことを規定している。

県要綱第4条は、補助金の交付額は、補助対象事業費に4分の1の補助率を乗じて

得た額とすることを規定している。

エ 県補助金の交付の状況

県補助金は、本件整備事業が着手された平成23年度以降、その進捗に応じて次のとおり交付され、又は交付される予定である。

(ア) 平成23年度分

交付決定日 平成23年 6 月29日

交付決定額 5 億932万3, 000円

(交付額) 2 億370万円 (平成23年 8 月16日概算払)

3 億562万3, 000円 (平成25年 5 月17日精算払)

(イ) 平成24年度分

交付決定日 平成24年 7 月25日

交付決定額 6 億5, 863万3, 000円

(交付額) 2 億6, 340万円 (平成25年 2 月28日概算払)

3 億9, 523万3, 000円 (平成25年度支払予定)

(ウ) 平成25年度分

交付決定日 平成25年 6 月28日

交付決定額 3 億4, 202万5, 000円

(エ) 平成26年度分

交付申請予定額 3 億6, 854万2, 000円

オ 補助事業の内容等の変更に伴う手続

県要綱第6条第1項は、処理能力、処理方式、施設の設置箇所（100メートル以内の変更を除く。）又は構造及び工法の変更のうち、工事の重要な部分に関するものを変更しようとする場合は、事業計画変更承認申請書を提出し、知事の承認を受けなければならないことを規定している。

県要綱第6条第2項は、補助事業に要する経費のうち、工事費又は事務費の配分を変更しようとする場合は、経費配分変更承認申請書を提出し、知事の承認を受けなければならないことを規定している。ただし、同条第3項は、軽微な変更（各工事の相互間におけるそれぞれの経費の3割以内の変更、本工事費における工種別金額3割以内の変更等）については、承認を要しないことを規定している。

県要綱第6条第5項は、補助事業が予定の期間内に完了しない場合又は補助事業の遂行が困難となった場合は、毎年度2月末までに工期変更承認申請書を提出し、知事の承認を受けなければならないことを規定している。

(2) 県の貸付金の概要

本件整備事業に要する経費について県が公社に対して貸し付ける貸付金（以下「県貸付金」という。）の概要は、次のとおりである。

ア 趣旨及び目的

公社が実施する管理型処分場の整備等に対する貸付けを行い、県内で発生する産業廃棄物は県内で処理するという責任ある体制を確立する。

イ 貸付対象

国の補助金及び県補助金の補助対象事業費のうち国の補助金及び県補助金を除く額（補助対象事業費のおおむね2分の1）並びに補助対象外事業費の全額

ウ 貸付けの状況及び貸付条件

県貸付金は、本件整備事業が着手された平成23年度以降、その進捗に応じて次のとおり貸し付けられ、及び貸し付けられる予定である。

(ア) 平成23年度分（平成23年7月29日契約）

貸付額 10億7, 630万円

貸付期間 平成23年8月16日から平成41年3月20日まで

利率 無利子

担保 なし

償還計画 平成26年度から平成40年度まで30回の分割償還

- (イ) 平成24年度分（平成24年12月19日契約）
貸付額 25億5,303万4,000円
貸付期間 平成24年12月28日から平成42年3月20日まで
利 率 無利子
担 保 なし
償還計画 平成27年度から平成41年度まで30回の分割償還

(ウ) 平成25年度分 11億2,277万6,000円（予定）

(エ) 平成26年度分 11億5,639万2,000円（予定）

エ 対象事業の内容等の変更に伴う手続

県貸付金については、当該年度における必要額の実績を基に貸付けを行っているため、対象事業の内容等の変更に伴う手続は定められていない。

6 国の補助金について

本件整備事業に要する経費について国が公社に対して交付する廃棄物処理施設整備費（産業廃棄物処理施設モデル的整備事業）国庫補助金（以下「国庫補助金」という。）の概要は、次のとおりである。

(1) 趣旨及び目的

都道府県等が関与して産業廃棄物の処理を行うためのモデル的な処理施設を整備し、処理施設の安全性に十分配慮するなど周辺住民の理解が得やすい産業廃棄物の処理施設を設置するための知見及び円滑な事業経営に必要な知見を都道府県等が蓄積することにより、今後の産業廃棄物の処理施設の整備を推進しやすい体制を構築することを目的とする（国要綱2）。

(2) 補助対象

国要綱3は、廃棄物処理センターが行う産業廃棄物の処理施設の整備事業（都道府県等が整備費に充てる目的でその費用の一部に相当する額を出資又は整備費の全部若しくは一部を補助する場合に限る。）等による施設で、焼却施設や管理型処分場等の施設のうち、それぞれ都道府県ごとに一つに限り交付の対象とすることを規定している。

(3) 補助対象事業費及び補助率

国要綱4は、補助対象事業費の額は、工事費及び事務費について国要綱別表に定める基準、方法等により、環境大臣に協議して承認を得た額の合計額とすることを規定している。

国要綱5は、補助金の交付額は、都道府県等が当該事業に係る整備費に充てる目的で出資又は補助した額（国庫補助金を財源とする額を除く。）を上限とする額（当該出資又は補助した額が、補助対象事業費の額と当該事業に要する総事業費から寄付金その他の収入額を控除した額とを比較していずれか少ない方の額に4分の1を乗じて得た額を超える場合にあっては、当該4分の1を乗じて得た額）とすることを規定している。

(4) 国庫補助金の交付の状況

ア 平成23年度分

交付決定日 平成23年6月29日
交付決定額 5億932万3,000円
（交付額） 2億370万円（平成24年3月21日概算払）
3億562万3,000円（平成25年4月19日精算払）

イ 平成24年度分

交付決定日 平成24年7月25日
交付決定額 6億5,863万3,000円
（交付額） 2億6,340万円（平成25年3月14日概算払）
3億9,523万3,000円（平成25年度支払予定）

ウ 平成25年度分

交付決定日 平成25年6月28日
交付決定額 3億4,202万5,000円

エ 平成26年度分

交付申請予定額 3億6,854万2,000円

(5) 補助事業の内容等の変更に伴う手続

国要綱6(1)は、処理能力、処理方式、施設の設置場所（100メートル以内の変更を除く。）又は構造及び工法の変更のうち、工事の重要な部分に関するものを変更しようとするときは、事業計画変更申請書を作成し、環境大臣の承認を受けなければならないことを規定している。

国要綱6(2)は、補助事業に要する経費のうち、工事費又は事務費の配分を変更しようとする場合（軽微な変更を除く。）には、経費の配分変更申請書を作成し、環境大臣の承認を受けなければならないことを規定している。

国要綱6(4)は、事業が予定の期間内に完了しない場合又は事業の遂行が困難となった場合には、報告書を作成し、毎年度2月末日までに環境大臣に提出して、その指示を受けなければならないことを規定している。

7 本件変更契約に係る補助金及び貸付金について

(1) 補助金及び貸付金の対象

本件変更契約により増額された工事費18億7,920万円の全額が、県補助金、県貸付金及び国庫補助金の対象とされており、その内訳は次のとおりである。

ア 県補助金及び国庫補助金の対象額

補助対象事業費（埋立地側面部（東側）の土工工事、硬岩の破碎工事、濁水処理設備の増設等に要する費用）について、前記5(1)ウ及び6(3)により算定した額

イ 県貸付金の対象

アの補助対象事業費について、前記5(2)イにより算定した額

(2) 本件変更契約に係る補助金及び貸付金の交付等の状況

ア 県補助金及び国庫補助金の交付の状況

本件変更契約により増額された工事費に係る県補助金及び国庫補助金は、平成23年度から平成26年度までの各年度に配分され、当初契約に係る補助金額と合算の上、前記5(1)エ及び6(4)の交付決定額の一部として交付され、又は今後交付される予定である。

イ 県貸付金の貸付けの状況

県貸付金についても、同様に、前記5(2)ウの貸付額の一部として貸し付けられ、又は今後貸し付けられる予定である。

(3) 本件変更契約に係る変更手続

ア 本件変更契約は、建設工事請負契約書第19条、第23条及び第24条の規定に基づいて締結されており、また、次のとおり、県要綱第6条第2項及び第5項の規定により、補助事業の内容の変更等に伴う承認申請及び知事の承認がなされている。

(ア) 平成23年度分

| | |
|------------|------------|
| 平成24年2月21日 | 工期変更承認申請 |
| 平成24年2月21日 | 工期変更承認 |
| 平成25年2月13日 | 経費配分変更承認申請 |
| 平成25年3月8日 | 経費配分承認 |

(イ) 平成24年度分

| | |
|------------|------------|
| 平成25年2月13日 | 経費配分変更承認申請 |
| 平成25年3月8日 | 経費配分承認 |
| 平成25年2月20日 | 工期変更承認申請 |
| 平成25年3月8日 | 工期変更承認 |

イ 国庫補助金に係る変更手続についても、次のとおり国要綱6(2)及び(4)の規定により、状況報告及び変更申請並びに変更に関する環境大臣の指示及び承認がなされている。

(ア) 平成23年度分

| | |
|-------------|------------------|
| 平成24年2月21日 | 状況報告 |
| 平成24年3月13日 | 事業完了予定日の変更に関する指示 |
| 平成24年10月25日 | 状況報告 |

平成24年11月26日 事業完了予定日の変更に関する指示

平成25年2月13日 経費の配分変更申請

平成25年3月8日 経費の配分変更承認

(イ) 平成24年度分

平成25年2月13日 経費の配分変更申請

平成25年3月8日 経費の配分変更承認

平成25年2月20日 状況報告

平成25年3月8日 事業完了予定日の変更に関する指示

8 本件変更契約に係る県議会での審議等について

(1) 県議会での提案・議決の状況

本件整備事業のうち、平成23年度から平成25年度までの県補助金及び県貸付金の予算については、平成23年から平成25年までのそれぞれの第1回県議会定例会へ、当初予算の一部として提案され、審議された上で議決されており、本件変更契約に係る予算についても、これらの中で提案され、審議された上で議決されている。

(2) 県議会での審議の状況

県議会における本件変更契約に係る審議の状況は、次のとおりである。

ア 平成24年第4回県議会定例会の平成24年12月10日の本会議において、環境林務部長が、管理型処分場について、事業の進捗に伴い工事期間や工事費を見直さざるを得ない状況となっており、現在、公社において工事全体について精査を行っている旨の答弁をした。

イ 平成24年第4回県議会定例会の平成24年12月13日の環境厚生委員会において、環境林務部長が総括説明において、アと同様の説明をした。

ウ 平成25年第1回県議会定例会の平成25年3月1日の本会議において、環境林務部長が、管理型処分場の工事費について、くぼ地にたまった水の排水の長期化や防災調整池の硬岩の掘削、埋立地側面部の施工範囲の拡大や工法の変更、環境保全協定に基づく交通安全対策、濁水処理などの増加要因があり、これらを含めた建設費の総額は、現在の77億7,000万円から約18億円増加し、約96億円となる見込みである旨の答弁をした。

エ 平成25年第1回県議会定例会の平成25年3月12日、19日及び21日の環境厚生委員会において、管理型処分場整備担当参事らが埋立地側面部の土工工事について、土量が多かったため必要な施工ヤードの確保ができず、作業手順、経済性等を考慮してセメントミルクを混ぜる工法に変更したことに伴う費用の増額が約7億円であること、防災調整池の部分について、当初想定していなかったかなり硬質の岩が出てきたことによる岩の破砕等に伴う費用の増額が約4億円であること、建設発生土の搬出について、当初は無償処分することを想定していたが、有償処分が多くなったことに伴う費用の増額が約4億円であること、雨が多かったためくぼ地にたまっていた水の量が多く、その排水に伴う濁水処理設備の設置に要する費用の増額が約8,000万円であること、その他住民の反対運動等による着工の遅れに伴う経費の増加、住民の要望による交通安全対策や工法の一部見直し等により、工事請負契約が当初の77億7,000万円から約18億円増の約96億円程度になる見込みである旨の説明をした。

9 廃棄物について

(1) 廃棄物及び産業廃棄物の定義

廃棄物処理法第2条第1項において、廃棄物とは、「ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。）をいう。」と定義されている。

また、同条第4項において、産業廃棄物については、次のとおり定義されている。

ア 事業活動に伴つて生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物

イ 輸入された廃棄物（アに掲げる廃棄物、航行廃棄物、携帯廃棄物を除く。）

(2) 株式会社ガイアテックの「盛土材」について

請求人が主張する株式会社ガイアテックの「盛土材」は、砕石プラントから排出された汚泥処理物や採石の際に剥ぎ取った表土などであるが、過去、同社が本件整備地において営業していた採石事業において製品置場の盛土材として利用されていた。

なお、廃棄物の処理及び清掃に関する法律の施行について（昭和46年10月16日付け環整第43号厚生省環境衛生局長通知）において「土砂及びもっぱら土地造成の目的となる土砂に準ずるもの」は、廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではないとされている。

10 監査対象機関の説明

(1) 工法変更等に係る請求人の主張に対する反論等について

ア 埋立地側面部の土工工事

本件工事では、おおむね採石場跡地の形状に合わせて、コンクリートの構造物を築造しているが、岩盤地形は凹凸があるので、凸部については岩を削り、凹部については、強固な地盤を造成してコンクリート構造物を仕上げている。

埋立地側面部（東側）の一部については、凹部があり、当初は混合再転圧工法（以下「旧工法」という。）により土砂を掘削し、砕石と混ぜるなどして強固な地盤を造成することとしていたが、当初の計画より土砂掘削の施工範囲（面積及び深さ）が拡大したため、変更に応じた対策工法を検討し、施工性及び経済性も踏まえ、高圧噴射かくはん工法によるセメントミルクを混ぜる工法（以下「新工法」という。）を採用し、施工することとした結果、約7億円の増加となった。

すなわち、請負者としては、当初、旧工法により施工するため、現在、場内の作業用道路として利用している土地を施工ヤードとして、盛土材（掘削土砂と砕石）を混合する予定であったが、事前の露頭調査で硬岩を想定していた箇所について、掘削の進捗により、土量が当初想定していた約14万6千立方メートルから約40万9千立方メートルに拡大したため、予定していた施工ヤードでは施工が困難となったものである。

したがって、旧工法のまま施工するとした場合、増加分の土砂等を場外の施工ヤードで処理する必要があるが、この敷地の確保、整備地から場外の施工ヤードへの土砂の運搬、さらに、場外の施工ヤードから整備地への盛土材の運搬を考慮すると、作業手順として煩雑となり、また、場外の施工ヤードの借上料、運搬費用等が必要となる。

このため、場内において直接、施工が可能な新工法により施工した方が、全体としては5億円以上の工費の節減となることが予想されたことから、新工法を採用することが、経済的かつ合理的であると判断したものである。

以上のとおり、施工する土量が増加した結果、増額となったものである。

なお、当初計画では、掘削し再転圧する土量が少ないこと及び汎用性の高い重機による施工のため、経済的かつ合理的（当初計画の想定土量に基づき、新工法により試算した場合、約2億円程度の増額となる。）であることから旧工法を採用していたものであり、土量の見込みについても、処分場の建設に必要な調査は実施してきている。

本件変更契約では、埋立地側面部（東側）の土工工事の土量が当初の想定より増加したことにより、作業手順、経済性等を考慮し工法の変更を余儀なくされたものであり、その責任を請負者に求めることは、契約の公平性からして不合理である。

以上のことから、公金の支出については妥当と考える。

なお、本件工事には平成23年10月頃から本格的に着手したが、埋立地においては排水処理のため数か月間土工工事に着手できず、埋立地側面部の掘削開始後、土量増が判明したため新工法の検討を始めたのが平成24年5月頃で、それからセメントプラントを建設したところであり、請求人が主張するように、着工から1か月もたたないうちに新工法のためのプラントを建設し、セメントを運搬していたという事実はない。

イ 岩の破碎工事

防災調整池については、基本計画及び基本設計策定時のボーリング調査の結果から、軟岩を多く想定しており、周辺環境へも配慮し、火薬をなるべく使わない方法を計画していた。しかし、想定よりも硬岩が多く、大型ブレーカによる掘削では経済性や工事進捗が図れないため、一部に火薬発破を用いることとした。

一方、本件工事で発生した硬岩については、全体工程の中で経済性及び効率性を勘案し、当初から砕石を製造し、建設資材及び管理型処分場の操業開始後の中間覆土材に利用することとしており、今回、約10万立方メートルから約25万立方メートルへ増大した硬岩についても、このうち約11万立方メートルは操業開始後の中間覆土材として、残りは建設資材として利用することとし、この製造費用等が約4億円の増加となったものである。

なお、中間覆土材を購入する場合より製造する場合の方が、操業開始後のランニングコストが2億円以上の節減となる試算である。

また、防災調整池の地質については、その底盤と法面の地盤状況を確認するため、基本計画及び基本設計策定時の調査で、底盤及び法面に各1本、合計2本のボーリングを行ったところであり、本件整備地全体としても、この2本のほかに10本のボーリング調査を行っており、管理型処分場の整備に当たっては、立地可能性等調査や基本計画・基本設計など、それぞれの段階で、次のとおり専門の調査会社に委託し、また、地質や土木工学などの専門家の意見も聴きながら、必要な調査は実施してきたものと考えている。

このようなことから、公金の支出は妥当と考える。

| 段階 | 業務呼称 | 受注者・委託期間 | 調 査 内 容 |
|----------|-----------|---|--|
| 立地可能性等調査 | 処分場自体の調査 | A地質会社 平成19年7月30日 ～ 平成20年3月28日 | 1 処分場の検討 2 地質調査 (1) 露頭調査 (2) 調査ボーリング ア 埋立地内の岩盤の強度及び透水性（1本） イ 埋立地周囲の地質、透水性及び地下水位（2本） |
| | 生活環境等影響調査 | B検査センター 平成19年7月30日 ～ 平成20年8月29日 | 1 生活環境調査 2 地質調査 (1) 露頭調査 (2) 調査ボーリング 埋立地周囲の地質及び地下水位（2本） |
| | 追加ボーリング | A地質会社 平成20年3月14日 ～ 同年5月30日 | 調査ボーリング 埋立地内の岩盤の強度及び透水性（2本） |
| 基本設計 | 基本計画・基本設計 | Cコンサルタント 平成21年4月20日 ～ 平成22年3月26日 | 1 基本計画 2 基本設計 3 測量 4 地質調査 ア 露頭調査 イ 調査ボーリング（5本） 防災調整池、管理棟及び浸出水処理施設等の基礎地盤状況 |

ウ 建設発生土の搬出

建設発生土の搬出については、可能な限り無償処分を進め、コストの縮減を図るため、他の土木工事の例と同様に、北薩地区建設副産物対策連絡会議において管内の公共工事間の有効活用を図り、さらに、公社独自で民間処分の募集を行うなど受入先の確保を積極的に行ったところである。特に北薩管内は大規模な激甚災害対策特別緊急事業や南九州西回り自動車道工事等もあり、当初の計画では、約46万立方メートル全てを無償処分できると考えていたが、処分量自体は約48万立方メートルと当初計画と

比較し大きな変動はなかったものの、公共工事での条件が合わなかったことや土の性状が合わないなど、結果として無償処分が5万立方メートルと一部にとどまり、43万立方メートルを有償処分とせざるを得なかったため、この費用が約4億円の増加となったものである。

また、建設発生土に係る土の性状については、今回のような事例は、通常の土木工事においても特に必要がない限り、調査を実施しておらず、本件工事についても、事前に調査はしていない。

このようなことから、公金の支出は妥当と考える。

エ 「盛土材」の処分

請求人が主張する株式会社ガイアテックの「盛土材」は、砕石プラントから排出された汚泥の処理物や採石の際に剥ぎ取った表土などであるが、過去、同社が本件整備地において営業していた採石事業において製品置場の盛土材として利用されており、その時点で廃棄物ではなくなっている。同社が盛土材として利用して以降、地山等の土砂と同等に評価されるべきものであることから、本件整備事業の実施に当たっては、通常の掘削土砂と同様に取り扱うものであり、処分費用については、発注者である公社が負担するものである。

なお、「盛土材」については、場内の盛土工事にも有効利用しており、それ以外のものは、他の建設発生土と同様、場外に搬出し、処分している。

このようなことから、公金の支出は妥当と考える。

オ 濁水処理設備

平成24年6月及び7月の本件整備地周辺における降水量は薩摩川内市の平年値より相当多く、短期間の大量の降水により埋立地に水がたまったため、作業の品質確保を図るための速やかな排水と工事の円滑な進捗のため濁水処理設備を増設したものである。

当初設置した毎時40立方メートルの能力を有する3基に加え、新たに毎時150立方メートルの能力を有する1基を増設したため、約1億円の増加となった。

また、平成24年11月以降はその後の降水量等を勘案して、当初設置した3基を撤去し、経費の削減を図るなどしており、公金の支出については妥当と考える。

なお、請求人は地下水量の見通しを誤った旨主張するが、降水量が多かった平成24年7月の翌月からは、整備地のくぼ地の排水処理は速やかに行われており、時間を要していることはなく、また、同年11月からは、濁水処理設備の能力は半減したが、排水処理に問題は生じていない。

カ その他の費用

本件工事は、平成23年7月着工となったが、反対住民の工事妨害により場内に入れなかったため、その期間、待機中の作業員や機材等の費用が約1億円増加し、また、住民からの要望による処分場の安全確保に係る交通整理員の配置や各工法及び設備の見直し等に伴う費用が約3億円増加したものであり、公金の支出については妥当と考える。

(2) 変更契約に違法性はないことについて

請求人は、鹿児島県職員措置請求書において、本件変更契約が違法又は不当と主張している。いかなる法令等に照らして、違法又は不当と述べているのか明らかにしていないが、次のとおり一般論としても、公社の内規に照らしても、違法性はない。

ア 「工事の請負契約においては、当初の設計・仕様書どおり正確に施工されることが困難な事例が多い。ことに、大規模な工事やダム・トンネル等の土木工事の場合には、予測しない困難に遭遇することがあり」、「とくに土木工事は、風雨などの気象条件によって大きい影響を受けることが多く、また、工事の内容として土砂や岩石を対象とすることが多いので、施工数量などが変更となる事例が少なくない。」（地方公共団体契約実務ハンドブック（地方公共団体契約実務研究会編著））

イ 「工事の施工中において、当初の想定と異なる施工条件が発生したり、地元との調整の関係上、当初計画を変更せざるを得ない事情が生じることがある。このような場

合には、「契約の同一性を失わないで契約を変更」する方法を選択して契約変更手続きを行った後に、請負者に履行の続行を求め、契約目的の達成を目指すこととなる」

（地方公共団体契約実務の要点（自治体契約制度研究会編集））ため、変更契約は適正な手段である。

ウ 公社の契約変更に関する手続は、財団法人鹿児島県環境整備公社財務規程第24条の2に、鹿児島県契約規則（昭和50年鹿児島県規則第23号）の例によると定められている。契約の変更について規定した同規則第37条は、契約担当者が契約を変更できることを明記しており、本件変更契約も何ら抵触するものではない。

(3) 今後の請負金額の変更について

本件変更契約について、仮に、今後工事費の変更があったとしても、当初契約の目的を逸脱せず、かつ、当初契約の目的に照らして不必要又は不合理でなければ、何ら違法性はない。

請求人は、今後も支出が増える旨主張しているが、裁判例によると、廃棄物処理施設の工事用進入路整備工事について、3年間に5回の変更契約を経た上で工事代金を支出した件につき、市長に対して地方自治法第242条の2第1項第4号に基づく損害賠償請求がなされた事案において、変更内容は、本件契約の目的から逸脱するものではなく、不必要又は不合理とはいえないとし、それぞれの変更契約を行ったことは違法とはいえず、各変更契約後に請負代金を支出したことも違法とはいえない旨を判示している（徳島地裁平成18年6月23日判決）ことから分かるように、変更契約の内容が当初契約の目的から逸脱せず、又は変更契約の内容が当初契約の目的に照らして不必要又は不合理とはいえないければ、変更契約を行うことに違法性はない。

(4) 工事費の疑惑に根拠はないことについて

請求人は、増加金額に疑惑がある旨主張しているが、前記3(2)のとおり、それぞれ理由、内容等を明らかにして、経済性及び効率性を勘案して必要な工事費の変更を行ったものであり、請求人の主張には何らの根拠もない。

なお、落札者の決定については、公社に設置した総合評価技術委員会において、入札価格とともに技術提案などを公平・公正に審査した結果である。

(5) 管理型処分場に係る立地選定の妥当性について

請求人は環境保全上の見地から、そもそも管理型処分場の立地選定そのものに問題があると主張しているが、本県においては、平成3年に民間企業による管理型処分場が閉鎖されて以来、県内に管理型処分場がなく、現在に至るまで二十数年間、県内で発生している産業廃棄物は県外の施設で処分されてきている。

この間、県内数箇所管理型処分場の立地が可能か検討してきたが、いずれも実現には至らなかった。

これまで地域の方々に受け入れられなかった主な理由は、処分場の処理水が河川に流れるということについて、それが法令の基準に従っていても、住民の理解が得られなかったためである。そういった中で、29か所の候補地の中から4か所を選定して、水を通しにくく固い岩盤があること、強固な地盤で構成されたくぼ地の地形を生かして、覆蓋施設が設置でき、これによりクローズドシステムが構成できるため、浸出水を処理したものを河川に放流しないで済むこと等により、薩摩川内市川永野地区が最も適地であると判断し、立地可能性等調査を行って、立地が可能であるという判断のもとに、平成20年9月に整備地として決定したものである。

(6) 地下水量に関する主張に対する意見、反論

請求人は、本件整備地は、地下水が豊富であるため、処分場には適さない旨主張しているが、本件整備地において南側のほか西側や北側斜面において湧水状況を確認しており、適切な集排水を行うための実施設計に資するよう、これらの湧水量を観測した。湧水状況としては、明らかに水量として把握できる13か所の湧水量を観測するとともに、染み出し程度の湧水も確認している。その結果、処分場のくぼ地内において1日当たり最大465.0立方メートルの湧水量を、くぼ地外において1日当たり最大191.5立方メートルの湧水量を確認し、これらの水量を把握した上で設計し、着工しており、これまで、

湧水を原因とした作業中断などの影響は全くなく、請求人の主張には理由がない。

また、請求人は、本件整備地は地下水が豊富であり、そのため処分場自体が崩壊する危険性があるなどとして平成23年10月に処分場の建設、使用及び操業の差し止めの仮処分を求め、鹿児島地方裁判所に申立てを行ったが、当該申立ては平成24年5月に、保全の必要性に理由がないとして却下されている。

さらに、平成24年5月に仮処分申立ての却下決定を不服として、請求人の一部が福岡高等裁判所宮崎支部に即時抗告の申立てを行ったが、当該抗告は理由がないとして、平成25年3月に棄却されている。

(7) 廃棄物の適正処理について

本件施設は、安全性の高い全国でもモデルとなるような施設の整備を基本方針として、一日も早い完成に向けて取り組んでいるところである。

その整備に当たっては、大雨等自然現象に対する取組や整備工事の進捗に応じて、安全性を確保するための工法等の検討や見直しを経済性及び効率性を勘案して、適切に行っているところである。

また、操業開始後は、安全性を確保するための維持管理や環境モニタリングを的確に行うシステムの策定を進めている。

これらにより廃棄物の排出事業者や県民の期待に応え、社会の要請に対応して廃棄物の適正処理の推進に寄与することとしている。

(8) 整備事業の採算性について

施設整備費を約94億円、産業廃棄物の搬入量を60万トン、処分料金を1トン当たり18,000円及び21,000円のケースで試算し、利益を確保できるとした基本計画における収支見通しを基礎に推計すると、本件変更契約後の施設整備費は約96億5,000万円で、収支を計算した基本計画策定時から約2億5,000万円の増額となるものの、収入については、基本財産等の運用や活用できる補助金等の検討により増収に努め、また、支出については、安全性を前提に業務費及び管理費の縮減に努めることにより、本件変更契約後においても、当初試算時の想定どおり、収支のバランスは取れると判断している。

11 関係人の説明

(1) 会社の設立経緯

産業廃棄物の処理については、「排出事業者処理責任の原則」が基本であるものの、本県においては、平成3年に民間の管理型処分場が閉鎖された後は、住民同意の取得難や資金面などの事情により、民間による新規の施設整備が進まない状況にあったことから、将来における県内の健全な産業活動の発展に支障を来すことが予想されるとともに、事業者等から早期整備の強い要請もあり、管理型処分場の設置は喫緊の課題となっていた。

このため、県においては、有識者等の意見を踏まえ、民間の資本、人材等の活用を基本に、施設の安全性、信頼性に対する公共の信用力で補完する形で早急に施設整備を図るため、平成6年3月、県、市町村、民間団体等で構成する財団法人鹿児島県環境整備公社の設立に至った（平成25年4月1日公益財団法人へ移行）。

(2) 会社の目的及び事業内容

廃棄物処理施設の整備を行うとともに廃棄物の処理その他廃棄物に関する各種事業を行うことにより、地球環境保全、自然環境保護及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とし、その目的達成に当たって、次の内容を事業として実施する。

ア 管理型処分場の建設及び改良、維持その他の管理に関する事業

イ 産業廃棄物の処理に関する事業

ウ 市町村の委託を受けての一般廃棄物の処理に関する事業

エ 廃棄物の処理・処分についての調査研究に関する事業

オ 廃棄物に関する知識の普及啓発に関する事業

カ その他この法人の目的を達成するために必要な事業

(3) 廃棄物処理センターの指定

公社は、平成21年12月21日に、国から廃棄物処理センターの指定を受けた。

(4) 請求人の主張に対する反論等

本件変更契約の内容、妥当性等について、監査対象機関と同様の説明がなされた。

第4 請求人の主張等に対する判断

1 補助金等の支出について

(1) 補助金の支出の公益性について

地方自治法第232条の2において、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」と規定されており、補助金の支出に当たっては公益性が必要とされている。

そして、公益上の必要性の判断については、「補助の要否を決定する地方公共団体の長に一定の裁量権がある」とされている一方で、「地方自治法232条の2が地方公共団体による補助金等の交付について公益上の必要性という要件を課した趣旨は、恣意的な補助金等の交付によって当該地方公共団体の財政秩序を乱すことを防止することにあると解される以上、右裁量権の範囲には一定の限界があり、当該地方公共団体の長による公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったと認められる場合には、当該補助金の交付は違法と評価されることになる」とされている。

また、公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったか否かは、「当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要である」とされている（広島高裁平成13年5月29日判決）。

(2) 貸付金の支出の公益性について

貸付金に関しては、地方自治法第232条の2と同様の規定はないが、「無利息又は超低利の貸付けなど一般よりも極めて有利な貸付けは、実質的な経済的効果は補助の場合と異なるところがなく、法232条の2の目的が恣意的な無償の給付によって当該地方自治体の財政秩序を乱すことを防止することにあると解されることからすれば、上記のような有利な貸付けについても法232条の2の趣旨を類推し、そのために公益上の必要性を要すると解するのが相当である」とされている。

また、有利な貸付けについての公益性の判断については、「当該地方公共団体の直面する社会的経済的課題、住民の多様な意見や利益等を勘案しての長の広範な裁量に委ねられる部分が多い」といわざるを得ないが、「法232条の2の趣旨にかんがみれば、上記裁量権にも一定の限界があり、当該裁量権の逸脱又は濫用があったと認められる場合は当該支出は違法と評価される」とされ、そして、その裁量権の逸脱又は濫用があったかどうかは、「議会における承認の有無、当該補助や貸付けの趣旨、目的、効用、支出の対象となる相手方や事業の性格、当該地方公共団体の財政の規模及び状況など諸般の事情を勘案し、その内容が著しく不適切、不合理なものでなかったかどうかによって決せられるべき」とされている（さいたま地裁平成17年3月16日判決）。

2 本件変更契約に係る公金の支出について

(1) 本件変更契約の経緯、内容等について

1の検討結果を踏まえると、本件変更契約に係る公金（県補助金及び県貸付金）の支出に関しても、知事の広範な裁量権に委ねられているものの、当該裁量権には一定の限界があり、変更契約の対象となる工事が実施される経緯、工事の目的、内容、必要性等の諸事情を勘案した場合、本件変更契約の対象となる工事に関して公金を支出することが著しく不適切、不合理なものであり、当該裁量権の逸脱又は濫用があったと認められる場合は、違法なものと評価すべきものと解される。

このことを本件変更契約について検討すると、全体としては、前記監査結果のとおり、埋立地側面部の土工工事や防災調整池の造成工事において、事前のボーリング調査や露頭調査等による地質調査の結果に基づき、当初の設計、積算等を行ったが、その後の工事の進捗に伴い、当初の想定以上の土砂及び硬岩があることが判明したため、対応策を検討した結果、旧工法のまま施工した場合より、経済性や効率性に優れた新工法に変更することとし、その結果、工事費が増額したものの、旧工法のまま施工するよりは、増

額の幅が抑えられること、平成24年梅雨期に相当の降水量があったことから、速やかに排水処理を行い、作業品質の確保と工事の円滑な進捗を図るため、濁水処理設備を必要な期間に限り増設した結果、工事費が増額したこと、建設発生土の無償処分先の確保の取組にかかわらず、無償での受入先が確保できなかったことから、そのほとんどが有償処分となり、処分費用が増額したこと等が認められた。

監査委員としては、いずれの変更又は追加工事についても、その経緯、目的、内容等には、それぞれ必要性があり、また妥当な内容であると解する。

また、これらの工法の変更及び経費の配分の変更のうち重要な部分については、県要綱及び国要綱の関係規定に基づき、公社から県及び国に対して変更承認申請等の手続がなされ、県及び国それぞれの承認等も得ていることが認められた。

さらに、本件変更契約に係る公金の支出については、平成23年度から平成25年度までのそれぞれの当初予算の一部として提案され、県議会において審議された上で議決されている。

これらの諸事情を勘案すれば、本件変更契約に関して公金を支出することとした知事の判断が、著しく不適切、不合理なものとはいえないと判断する。

(2) 請求人の主張に対する検討

監査委員としての、本件変更契約に基づく本件工事等に係る経緯、目的、内容等に関する判断は上記のとおりであるが、請求人は、本件工事等の必要性、内容等について、個別に主張しているので、以下順次検討する。

ア 事前調査の不足に関する主張について

請求人は、本件変更契約に係る公金の支出が違法又は不当である理由として、素人でも多量の硬岩の存在は分かったなどと述べ、本件変更契約に基づく追加工事は、いずれも、公社又は本件工事の請負業者（以下「公社等」という。）が、故意又は過失により、事前調査を怠った結果、生じたものであり、公社等が負担すべきもので、公金を支出することは許されない旨主張する。

しかし、建設工事、特に土木工事の請負契約においては、工事内容として土中の土砂や岩石を対象とすることが多いことから、当初予期し得なかった土質条件、地下水位等が着工後に確認されることはあり得ることであり、また、大きな気象条件の変動により影響を受けることも当然あり得ることである。このため、これらの影響を是正し、当初の契約目的の達成を目指すため、発注者と受注者が協議の上、必要な工法、数量、工期等を変更するための契約を締結することも通常なされていることである。

前記監査結果によれば、管理型処分場の建設に当たっては、その立地可能性等調査及び基本設計において、専門の調査会社に委託し、露頭調査及び12本のボーリングによる地質調査を実施し、また、土質工学の専門家を含む専門委員会の意見も聴きながら調査を実施したことが認められるから、これらの調査結果を参考に想定した土量及び硬岩の割合等が実際と異なっていたからといって、公社等に本件変更契約に係る公金の支出が違法又は不当となるほどの責任が生じるとは解されない。

イ 工種ごとのその他の主張について

(ア) 埋立地側面部の土工工事

請求人は、施工ヤードが確保できないから工法を変えるのであれば、公社等が重過失を犯したことになる旨主張するが、当初の施工ヤードは場内に確保されており、土量が想定定の3倍程度に増えたことから、予定した施工ヤードでは施工困難となり、工法を変更したものであることが明らかにされたから、請求人の主張はその前提を欠き、理由がない。

また、なぜ、経済性を考慮し、当初から新工法を採用しなかったかとの主張についても、当初計画時において想定していた土量の場合において、新工法で施工した場合、約2億円高額となるため採用しなかった旨の説明がなされている。さらに、増額の理由が不明確である旨の主張についても、掘削範囲の拡大により施工量が増え、かつ、作業手順や工費を勘案し、新工法を採用したためであることが説明され、併せて、旧工法のまま施工した場合より5億円以上の節減となる旨の補足説明もさ

れたところである。

さらに、請求人は、新工法の準備行為が、工事着工後、早々に行われている旨を主張するが、そのような事実は確認できなかった。

(イ) 岩の破碎工事

請求人は、工事費用4億円の額に合理性がない旨主張するが、防災調整池の工事費用の増額分の大部分は、増大した硬岩から建設資材及び中間覆土材としての碎石を製造するための費用であり、硬岩の量が約2.5倍に増加したため、製造費用が4億円に増加したこと、併せて、既存の碎石プラントを活用し、製造費用を節減した旨の説明がなされており、合理的な説明であると認められる。

(ウ) 建設発生土の搬出

請求人は、土の性状を事前に把握しなかった公社等の重大な過失を主張する。

しかし、公社等が無償処分先の確保を故意又は過失により怠った結果、工事費が増加した等の事実があればともかく、北薩地域の公共工事の当時の状況等を踏まえ、全量が無償処分できるとの予測をしたこと及び管内の建設副産物対策連絡会議を通じた可能な限りの取組に加え、公社独自で民間にも対象を広げて受入先を探す等の努力を積極的に行ったことが認められるから、重大な過失があるとはいえず、請求人の主張には理由がない。

(エ) 濁水処理設備

請求人は、濁水処理設備の増設の本当の理由は、地下水量が豊富であったためであり、これを無視した公社等が増設費用を負担すべき旨を主張するが、そもそも、請求人のこの主張の根拠は明らかにされておらず、公社の湧水量に関する調査結果とも合致していないところである。

前記監査結果によれば、大量の降水によりたまった水を排水した後は、当初設置された毎時40立方メートルの処理能力を有する3基の濁水処理設備を撤去し、当初計画と同等の処理能力に戻しても、現在まで、問題なく濁水処理が行われていることからすると、工事に影響を与えるほどの大量の湧水があるとは解されず、請求人の主張には理由がないといわざるを得ない。

(オ) その他について

請求人は、工期の延長理由の一つである「住民が反対したこと」の原因は県にあり、その責任は知事個人又は公社が負担すべき旨を主張するが、本件整備事業の決定及び実施に当たっては、住民への説明会等を実施しており、それでもなお、理解を得られない住民に対しては時間を掛けて説明を行ってきたところである。本件施設における住民の反対行動に関連して生じた本件変更契約の増加費用に関して、公金を支出することは工事の円滑な執行を確保する上でやむを得ないものであり、違法又は不当とはいえない。

また、立地選定を誤り、大量の湧水により工期を延長したことが工事費増加の理由である旨の主張については、前記(エ)のとおり、本件工事に影響を与えるほどの大量の湧水の実実は認められないところであり、採用できない。

なお、請求人は、県が国の交付決定の遅れを工期延長の理由の一つとして挙げていると主張するが、請求人がその根拠とする平成25年3月12日環境厚生委員会会議録によれば、交付決定の遅れを理由として工期を延長したのは、第1回変更契約であり、本件監査の対象である本件変更契約の工期の延長の理由ではない。

ウ 本件整備事業の採算性について

請求人は、本件変更契約後の本件整備事業の採算性について、収支見込みの立たない破綻した事業である旨を主張する。

確かに、本件変更契約後の施設整備費の合計額は96億4,920万円であり、収支が相償するとした基本計画策定時点での施設整備費約94億円と比較すると、約2億5,000万円の増額となっている。

しかし、前記監査結果によると、増額分のうち、相当程度は県補助金及び国庫補助金の対象であり、また、増量となった硬岩を操業開始後の中間覆土材として活用する

ことなどにより、2億円以上のランニングコストの低減が併せて見込まれている。

さらに、今後、公社においては、基本財産の運用、補助金の活用等による収入の増及び安全性を前提としつつ、業務費及び管理費の縮減に努めることとしていることからすると、既に収支の破綻が明らかであるとの請求人の主張は理由がない。

(3) 本件変更契約に係る知事の裁量について

以上のことから判断すると、本件変更契約の違法性・不当性に関する請求人の主張はいずれも理由がなく、知事の判断に裁量権の濫用はない。

3 その他の請求人の主張について

(1) 管理型処分場の安全性に関する主張について

請求人は、周辺の水源の汚染など安全性に関する懸念について主張する。

確かに、廃棄物の処理施設の整備に当たっては、安全性が最重要の課題であることは当然であり、県及び公社においても、同様の方針に基づき対応がなされているところであるが、本件監査対象は、本件変更契約に係る公金の支出の違法性・不当性の有無であるから、直接監査の対象とはならない。

(2) 「盛土材」の処理費用の負担者に関する主張について

請求人は、株式会社ガイアテックの「盛土材」は、廃棄物であるから同社が処分すべきであり、この処分費用を公金から支出することは許されない、同社に請求すべきである旨主張するが、前記監査結果のとおり、「盛土材」は廃棄物ではなく、請求人の主張は、その前提に誤りがあり、理由がない。

(3) その他の主張について

請求人は、管理型処分場の建設に関連し、今後も支出が増加することは許されないこと及び増加金額に関する疑惑があることを挙げ、変更工事の内容が一見して正当なものでない限り、違法・不当との判断をすべきである旨主張するが、これらの主張は、監査請求の在り方に関する請求人の見解や事業費の増額に関する推測を述べたものに過ぎないから、住民監査請求の対象とならない。

第5 判断

監査の結果は上記のとおりであり、本件変更契約に係る公金の支出は、地方自治法第242条第1項にいう違法又は不当な公金の支出に該当せず、請求人の措置請求には理由がない。