

住民監査請求に基づく監査結果報告書

〔 産業廃棄物最終処分場整備に係る埋蔵文化財本調査について 〕

令和2年7月

鳥取県監査委員

住民監査請求に基づく監査結果報告書

目 次

鳥取県職員措置請求（住民監査請求）に係る監査の結果について	1
第1 請求	1
1 請求人	1
2 請求のあった日	1
第2 請求の要旨	1
1 請求人の主張	1
2 措置請求	1
第3 請求の受理	2
第4 請求人の証拠の提出及び陳述の機会	2
1 陳述の概要	2
2 新たな証拠の提出	2
3 請求人の陳述の要旨	2
第5 監査の実施	3
1 監査対象事項	3
2 監査対象機関	3
3 関係人	3
4 監査の実施方法	3
（1）監査の実施方針	3
（2）循環型社会推進課に対する監査の実施	3
（3）関係人調査	3
5 監査の実施期間	4
第6 監査の執行者	4
第7 本件請求に係る監査の結果	4
1 監査対象機関から確認した事実	4
（1）埋蔵文化財本調査について	4
（2）予算の概要	4
（3）補助金及び貸付金の内容等について	4
（4）契約の締結について	5
（5）センターへの支援について	6

2 監査対象機関の見解	6
(1) 埋蔵文化財本調査に係る予算執行について	6
(2) 調査の実施時期について	6
(3) 計画の実施について	6
3 監査の結果	7
(1) 本件請求に係る補助金等の交付手続等に関する違法又は不当性について	7
(2) 請求人の主張する「不当性」についての監査委員の判断	7
(3) 措置請求についての監査委員の判断	11
(4) 本件請求に対する結論	14

参考

資料1 鳥取県職員措置請求書（住民監査請求書）	15
資料2 関係法令、条例、規則及び要綱（抜粋）	17

鳥取県職員措置請求（住民監査請求）に係る監査の結果について

令和2年6月4日に土光 均氏から請求のあった鳥取県職員措置請求について、監査委員4名で監査を行った結果、措置請求事項については理由がないものと認め、令和2年7月31日に棄却することを決定した。

請求の内容、実施した監査の概要及び監査委員の判断は以下のとおりである。

第1 請求

1 請求人

鳥取県米子市淀江町淀江 790-3 土光 均

2 請求のあった日

令和2年6月4日（受付日）

第2 請求の要旨

監査委員としては、職員措置請求書及び陳述における説明内容を踏まえ、請求の要旨を以下のとおりとした。

1 請求人の主張

県は、令和2年度一般会計予算で可決した「埋蔵文化財本調査」に関連する予算額（30,200千円）を公益財団法人鳥取県環境管理事業センター（以下「センター」という。）に経費支援（令和2年度公益財団法人鳥取県環境管理事業センター整備事業費補助金（以下「補助金」という。）及び産業廃棄物管理型最終処分場整備資金貸付金（以下「貸付金」という。））し、センターはこれを元に埋蔵文化財発掘調査を実施しようとしている。

この調査は、淀江産業廃棄物管理型最終処分場計画の実施を前提としているが、この計画は現時点では実施されることが確定していない。それどころか、計画地の地下水の流れに関して様々な議論があり、近くの水源地方向に流れる可能性も指摘されており、それを受けて鳥取県は鳥取県淀江産業廃棄物処理施設計画地地下水等調査会を発足させ、1年以上の期間に渡り様々な観点から調査を行っている最中である。この調査を始めるに当たって、平井県知事は「調査の結果次第では従来の計画が白紙になる可能性もある」と述べている。したがって、この予算を現時点において執行することは不当である。

現時点で執行されてしまうと、この計画が「白紙撤回」になったとき、淀江産業廃棄物管理型最終処分場計画の実施のために行われた埋蔵文化財発掘調査に費やした30,200千円の我々の税金は、全く無駄なものとなってしまふ。

2 措置請求

すくなくとも、この淀江産業廃棄物管理型最終処分場計画の実施が確定するまでは、予算執行すべきでない。

また、センターに対しても、埋蔵文化財発掘調査を実施しないよう要請すべきである。

第3 請求の受理

監査委員は、請求人が財務会計上の公金支出の不当性を主張しており、また、本件請求のあった日は、県が補助金及び貸付金を支出した令和2年5月20日から1年を経過していないことから、地方自治法（以下「法」という。）第242条に規定する請求の要件を具備しているものと認め、令和2年6月8日付けで受理した。

なお、措置請求について、「予算執行すべきでない。」については、既に補助金と貸付金はセンターに支払われているが、単に補助金等の支払行為のみではなく、その目的となる事業が進行されないように補助金等を原資とする対価の支払を執行停止すべきとの含意があると、また、「センターに対しても、埋蔵文化財発掘調査を実施しないよう要請すべきである。」とは、知事が要請することを求める意とし、受理することとした。

第4 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

1 陳述の概要

請求人に対して、法第242条第7項の規定に基づき、令和2年7月2日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、新たな証拠の提出及び請求人の陳述があった。

請求人の陳述の際、法第242条第8項の規定に基づき、生活環境部循環型社会推進課（以下「循環型社会推進課」という。）の職員3名が立ち会った。

2 新たな証拠の提出

請求人から新たな証拠の提出があり受理した。

3 請求人の陳述の要旨

陳述の要旨は以下のとおりである。

令和2年2月定例会で、副知事は、今埋蔵文化財調査を実施する趣旨は2つで、①遺跡自体、文化財的な価値があり調査に値する、②賛成の立場の住民、反対の立場の住民両方から早期に調査をして欲しいという要望があるので実施する、という答弁であった。これについて意見を述べたい。

①＜遺跡自体、文化財的な価値があり調査に値する＞という趣旨の答弁

今回の埋蔵文化財調査は、センターで実施が決まって、文化財保護法第93条の届出をしている。これは土木工事等に関する届出で、つまり、もう開発を前提として今回の調査をする、手続もそのようにされているということである。それとは別に文化的な価値があるから、というのは話が通らないと思う。

また、「米子市内遺跡発掘調査報告書 2010.3 鳥取県米子市教育委員会」（以下「報告書」という。）14ページには、調査結果が記載されているが、価値があるとは記載されていない。試掘調査の担当者が、当時の事業者であったA株式会社に「記録保存で大丈夫だろう。」と口頭で伝えたことを私は確認した。

さらに、事業者は文化財調査をするリスクを承知の上で開発行為を行うものである。事業者であるセンターが調査をするが、お金は県から出ており、つまり税金である。

その調査の対象地域は、県自身が場合によっては白紙撤回になることもあると言っている。そういったところを県の予算を使って今調査する、そこが問題だと考えて今回の住民監査請求をしているので、そこを監査していただきたい。

②<処分場賛成派からも反対派からも、早期の埋蔵文化財調査の要望がある>という趣旨の答弁

処分場反対派が知事に対して行った調査の早期実施要望は、調査で予想外の物が出てきたら詳細設計が手戻りになるので、詳細設計の前に埋蔵文化財調査をすべきと求めたものである。また、地下水調査を行うことが決まったのは今年の10、11月頃で、この要望の後である。もし地下水調査をすることが要望の前に決まっていたら、地下水調査の後に埋文調査をすべきという思いであろう。調査の早期実現の要望は事実だが、背景を理解していただきたい。

第5 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求書及び陳述の要旨から、本件の監査対象事項について、「補助金及び貸付金の支出が、法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の支出に当たるかどうか。」とした。

2 監査対象機関

循環型社会推進課

3 関係人

センター

4 監査の実施方法

(1) 監査の実施方針

監査委員は、補助金については鳥取県補助金等交付規則（以下「規則」という。）及び公益財団法人鳥取県環境管理事業センター整備事業費補助金交付要綱を基に交付しており、貸付金については産業廃棄物管理型最終処分場整備資金金銭消費貸借契約を基に支出されたものであるので、それらを基準として適否を判断することとした。

(2) 循環型社会推進課に対する監査の実施

本件請求について、所管課としての考え方を確認するとともに、当該補助金及び貸付金の支出に関する資料を突き合わせ、その上で、規則等に則って支出がなされているかどうかについて監査を実施した。

(3) 関係人調査

本件請求の監査に当たっては、埋蔵文化財本調査の当事者であるセンターに対し関係人調査を実施し、調査の目的、内容、委託契約に係る書類の確認等の調査を行った。

5 監査の実施期間

令和2年6月8日から同年7月27日まで

第6 監査の執行者

監査委員 桐林 正彦

監査委員 山根 朋洋

監査委員 奈良井 恵

監査委員 広谷 直樹

第7 本件請求に係る監査の結果

1 監査対象機関から確認した事実

(1) 埋蔵文化財本調査について

センターの処分場計画地内には、百塚^{ひゃくつか}88号墳があることが確認されている。センターは文化財保護法第99条第2項の規定に基づき、事業者として埋蔵文化財本調査を実施している。その際センターは、同法第93条に基づく周知の埋蔵文化財包蔵地の発掘に関する届出を令和元年10月24日付けで県（文化財局）に提出し、発掘調査を実施するよう県から通知を受けている。

県（循環型社会推進課）は、センターが実施する調査に対し、補助金及び貸付金として経費を支援している。

(2) 予算の概要

令和2年度一般会計当初予算

- ・事業名：環境管理事業センター支援事業（事業費）
- ・目的：センターに対して、埋蔵文化財本調査及び周辺整備計画策定準備に必要な経費を支援する。
- ・予算額：33,300千円

補助金 23,233千円

内訳：埋蔵文化財本調査経費 20,133千円

周辺整備計画策定準備経費 3,100千円（※1）

貸付金 10,067千円

(3) 補助金及び貸付金の内容等について

補助金及び貸付金の目的、申請の経過等は次の表のとおりである。

項目・日付	補助金	貸付金
根拠	・鳥取県補助金等交付規則 ・公益財団法人鳥取県環境管理事業センター整備事業費補助金交付要綱(以下「要綱」という。)	・産業廃棄物管理型最終処分場整備資金金銭消費貸借契約書(以下「金銭消費貸借契約」という。)

目的等	(要綱第2条 交付目的) センターの活動を支援することにより、産業廃棄物処理施設の確保等を通じた産業廃棄物の適正な処理を推進し、もって産業の発展と地域住民の健康で快適な生活環境の保全に寄与することを目的とする。	(契約書第1条 貸付) 甲は、乙が本県内に産業廃棄物管理型最終処分場を整備するに当たり必要となる資金として、乙に金10,067,000円を貸し付け、乙はこれを借り入れるものとする。
対象経費等	(別表2 補助対象経費) 補助事業：埋蔵文化財本調査事業 補助対象経費：補助事業に要する委託費(調査経費、工事費)、その他特に必要と認められる経費 補助率：2/3	(契約書第2条 資金の用途) 産業廃棄物管理型最終処分場の整備に係る事業費(計画地内の埋蔵文化財本調査業務)に充当するものとし、他に転用してはならない。
令和2年4月8日	交付申請 算定基準額 33,300,000円 交付申請額 23,233,000円 うち埋蔵文化財本調査 20,133,000円 うち周辺整備計画策定準備(※1) 3,100,000円	申込書提出 借入金額 10,067,000円
令和2年4月13日	交付決定 交付決定額 23,233,000円	金銭消費貸借契約締結 金額 10,067,000円
令和2年5月20日	概算払 23,233,000円	精算払 10,067,000円

※1 「周辺整備計画策定準備」は、本件措置請求の対象外である。

(4) 契約の締結について

センターは、県からの交付決定を受けて、次のとおり契約を締結した。

項目	埋蔵文化財発掘調査業務委託契約	埋蔵文化財調査に係る伐採・埋戻・植樹工事
契約の相手方	一般財団法人B	株式会社C
契約の方法	随意契約	制限付一般競争入札
契約日	令和2年4月1日	令和2年5月8日
契約期間	令和2年4月1日から 令和3年3月31日まで	令和2年5月8日から 令和2年10月31日まで
金額	16,500,000円(※2)	6,589,000円

※2 埋蔵文化財発掘調査の委託経費については、「鳥取県における開発事業に伴

う埋蔵文化財本発掘調査に関する積算基準」や調査実施者の一般財団法人Bが自ら定める人件費単価に基づき積算していることを循環型社会推進課が確認している。

(5) センターへの支援について

センターは、県が産業廃棄物最終処分場の建設を推進することを目的として出資し、設立した公益財団法人である。独自財源を持たないセンターに、埋蔵文化財調査も含め、次の3つの観点で支援することとし、議会の承認を得て予算措置している。

- ①廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）第4条第2項に、「都道府県は自らの区域内の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じるよう努めること。」とあること。
- ②管理型最終処分場の確保は鳥取県の重要課題であること。
- ③センターの計画は、一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める省令等を上回る計画となっており、経費が嵩む。これらの経費を全て処分料金として排出事業者に転嫁することは困難であること。

2 監査対象機関の見解

(1) 埋蔵文化財本調査に係る予算執行について

埋蔵文化財本調査に係る予算は令和2年度当初予算である。これは地下水調査等を行うことが決まった後に、県議会の承認を得て適切に執行しており、不当な手続はないものと考えている。

埋蔵文化財本調査への経費支援は、県内の産業廃棄物の適正な処理に係る責任を持つ県の立場に加えて、郷土の歴史を後世に残していく文化財保護を担う県の立場として、自己財源を持たないセンターに補助等を行うことで、確実・適切に埋蔵文化財の調査等を実施することを目的としている。

(2) 調査の実施時期について

埋蔵文化財本調査を行う場所は、既に試掘が行われ、古墳が存在することが判明している。いずれ本発掘調査が行われてしかるべき場と認識している。

本発掘調査の時期・主体については、各遺跡の事情により異なるが、最低限（遅くとも）、開発行為等により遺跡の形状が維持できなくなるまでには行う必要がある。翻って、今回の調査については、いずれ調査すべき遺跡であること、従前から事業に理解をいただいている自治会及び反対の立場を示されている一部の方からも調査の早期実施が求められていること、産業界・県議会からも遅滞ない事業の実施が求められていることなどを踏まえ、地元の米子市を通じて一般財団法人Bと協議の上、当該財団法人が対応可能な令和2年度に調査を実施すべきとの判断から当初予算に計上し、令和2年2月県議会での議論を経て、議決していただいた。

(3) 計画の実施について

現時点では、処分場計画の白紙撤回については、相当の確実さで予測されるような状況にはないと考えている。

万が一、処分場計画が白紙撤回になったとしても、埋蔵文化財調査は郷土の歴史を後世に残していく作業で価値があるものであり、必要なものと考えている。

3 監査の結果

(1) 本件請求に係る補助金等の交付手続等に関する違法又は不当性について

請求人は、本件補助金等の交付手続等についてその違法又は不当性を主張するものではないが、監査の前提として確認したところ、概要は次のとおりであり、違法又は不当性は認められないことを確認した。

ア 県の手続について

本件請求に係る予算の積算は、センターから一般財団法人Bへの埋蔵文化財発掘調査業務の委託料については、埋蔵文化財調査の県の積算基準や当該財団の人件費単価に基づき積算したものであることを確認した。また、工事請負費については、県の土木積算システムにより県の積算基準を用いて積算されている。

予算は令和2年2月定例議会に提案され、令和2年3月24日に議会の議決を経て適法に成立している。

県からセンターへの補助金は要綱を基に、貸付金については金銭消費貸借契約を基に支出されている。手続についても、規則及び要綱、契約書に基づいて行われていることから、違法又は不当な点は見当たらない。

イ センターの手続について

センターは、文化財保護法第93条の規定による周知の埋蔵文化財包蔵地において発掘を行おうとしていることから、同法第99条第2項に規定する事業者である。

センターが発掘調査業務を委託する一般財団法人Bは、県西部地域において多数の埋蔵文化財発掘調査の実績があり、対象地域の埋蔵文化財の実情に関する知見を含め、県西部地域では同等以上の能力を有する者が他にいないことから、委託先として選択したものである。委託料についてはアに記載のとおりである。

また、工事請負費の積算についても、同様である。入札については、センターの財務規程に基づいて行われている。

したがって、センターが締結した契約は、いずれも予算の目的を達成するために必要な行為であり、その手続に違法又は不当な点は見当たらない。

(2) 請求人の主張する「不当性」についての監査委員の判断

請求人の主張する「不当性」の内容及びその論拠等について整理し、監査委員として次のとおり判断する。

ア 「不当性」の内容及びその論拠等

請求書の記載及び事実証明書並びに陳述の内容及び提出された証拠を総合的に判断すると、請求人の主張は、地下水調査の結果によっては産業廃棄物処分場計画（以下「関係事業」という。）が中止される可能性を知事が認識している状況では、少なくともその結果が出るまで文化財調査の経費を支出することは妥当でない

いうものである。

また、その主張の補強ないしは裏付けとして、本件請求に係る補助金等の支出目的とされる埋蔵文化財は希少価値があるだろうという結果が出ているという認識は事実と反すると陳述した。

これらの論拠を要約すれば次のとおりである。

(ア) 論拠 1

知事は、記者会見（令和元年 11 月 19 日）で「地下水調査の結果次第では従来の計画が白紙になる可能性もある。」と述べており、このような認識がありながらこの予算を現時点で執行することは不当である。

(イ) 論拠 2（知事、副知事の議会答弁（令和 2 年 3 月 3 日）に基づく。以下同じ。）

知事は、遺跡調査は処分場建設とは別のものと答弁している。しかし、センターは、開発を前提に行う手続である文化財保護法第 93 条の届出を行っており、整合性がない。

(ウ) 論拠 3

副知事は、試掘調査で当該遺跡には希少性がある等の認識を示しているが、報告書中、当該遺跡の調査結果が記載されている 14 ページには価値や評価は記載されていない。

よって、副知事の認識は誤っている。

また、当時の試掘調査担当者は、センターが事業を引き継いだ当時の事業主体である A 株式会社に対して「記録保存で大丈夫だろう」との評価を口頭で伝えるとともに、令和元年 6 月 11 日にセンター職員が関係自治会住民への説明会で同様の趣旨を述べていることから、「記録保存で大丈夫だろう」という評価が引き継がれている。

(エ) 論拠 4

知事は、埋蔵文化財調査の特性として（中略）そのタイミングとしてこういう事業計画があるということで、その事業者がなさるといことだと思っていると述べている。この考えはそのとおりであるが、事業が白紙撤回になることもあるというのに、今回の事業者であるセンターが県の予算、つまり税金を使って調査することが問題である。

イ 監査委員の判断

監査委員は、各論拠について次のとおり判断した。

(ア) 論拠 1 に対する判断

a 発言の有無

当該発言は、令和元年 11 月 19 日に開催された県政記者クラブ主催の知事記者会見での知事の発言を基に作成された記事であることが確認された。

b 発言の意図、目的

当該発言は、記者会見において地下水調査の結果が出た後に地元へ説明等に行く考えがあるかとの問いに対して「従来の計画について白紙に戻る可能性だとして、そういう覚悟を持って我々もそういう調査会の設置に踏み切りたいということでもあります。」との回答をしたものであることが確認された。

c 地下水調査の位置付け

関係事業に関して、既に平成 26 年度に実施した調査で、地下水が水源地に影響する可能性は否定できるとする結論が得られている。

しかしながら、地質学の専門家から、地下水が水源地へ流入する可能性を否定できないという見解が示され、また、住民等からも不安が拭えないとの意見が消えないことから、改めて事業に直接の関係を持たない専門家による調査を行い、不安を払拭することとしたものであり、いわば「セカンドオピニオン」として行われるものである。

また、令和元年 11 月議会において、知事は地下水調査の目的を「何のため」ということであれば、これはもう一度議論を整理する必要があるということだと思っています。多分この議場におられる方、いろんなお立場もあっても、環境に悪いことを望んでいるわけでは決してない。ですから、そこが本当で確かなのかどうか。そこを私自身も含めて確認をする必要がありますし、地元の皆さんにもそうした情報を客観的な調査データというものも共有していただく必要がある。その上で、最終的には今後の法手続に入ったり、最後の最後には議会で最終決定ということも局面としては考えられ得る。そういうことがこれからいろいろ想定されますけれども、その際の基礎資料をオープンな形で、専門的、学術的にこしらえておく。その準備が必要だということでもあります。」と発言している。

d 処分場に関する県の方針

c の判断が新たに加わったとはいえ、県としては処分場建設を推進することとしており、そのために必要なセンターへの財政的支援を継続することとしていることが確認できた。

e 監査委員の判断

以上のような状況を総合的に判断すると、知事の発言は関係事業の遂行に当たり地下水調査の結果が及ぼす可能性に対する認識及び心構えを示したものであるが、地権者など関係者の意向が変更される事情変更などと同様に、一定の科学的知見が得られることにより事業の遂行が困難となることは一般的に起こり得ることであるとの認識を示したに過ぎないものであるといえる。

また、地下水調査の結果如何が重要な判断基準であるとはいえ、知事は、調査結果を以って即中止、継続という判断をするものではなく、最終判断をする際の基礎資料として捉えている。

さらには、地下水調査の結果が出るまでは関係事業に必要な諸手続を止めなければならないとする特段の規定等がない以上、どの段階でどの手続を行うかは一義的には事業者の判断に委ねられるべきであり、併せて県がどのような事業にどのような支援を行うかについては特段の規定等がない以上執行部の政策的判断による提案を議会が議決すれば有効に決定されると考えられる。

したがって、請求人の知事の発言に対する評価は請求人の独自の判断によるものであり、容認できない。

なお、法第2条第14項の規定に則して考えれば、請求人の主張は一考の余地もないとまではいえないが、議会の議決を踏まえた県の政策判断を覆すものとまではいえないとの意見があったことを付言する。

(イ) 論拠2、3に対する判断

a 文化財保護法第93条について

この規定は、第1項で調査以外の目的で周知の埋蔵文化財包蔵地で発掘行為を行おうとする者（いわゆる「事業者」）に対して事前の届出を義務付けるとともに、第2項において文化財保護上必要な措置を県等が指示することができるとするものである。

また、この規定が適用されるのは、同法第2条第1項第4号の定義により文化財として位置付けられた有体物があると確認されている場所である。

b 発掘調査の意義等について

事業者に発掘調査を義務づける目的は、埋蔵文化財が「我が国の歴史を解明する上で重要な価値を有する貴重な国民共有の財産であり、可能な限り現状で保存することが望ましいものであるが、開発事業等が計画されたことによりこれを現状のまま保存することができなくなった場合、少なくとも、発掘調査によって当該埋蔵文化財の記録を保存する（「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」（平成10年9月29日付文化庁次長通知。以下「文化庁次長通知」という。）より抜粋）」ためであり、「この場合、当該埋蔵文化財の現状による保存を不可能とする原因となった開発事業等の事業者に対しその経費負担による記録保存のための調査の実施を求める（文化庁次長通知より抜粋）」とされている。

c 当該地域の埋蔵文化財包蔵地としての周知

措置要求の対象となる地域は、昭和48年3月に刊行された鳥取県遺跡地図に既に記載されており、埋蔵文化財包蔵地として文化財保護法第95条に定める周知が図られている。

d 試掘調査担当者の「記録保存で大丈夫だろう」という発言の趣旨

文化財保護法第93条第2項においては、唯一「当該発掘前における埋蔵文化財の記録の作成のための発掘調査の実施」が例示されているが、「記録保存」とはこれを指すものであり、周知の埋蔵文化財包蔵地の発掘調査に関するい

わば原則的な最小限度の保存方法でよいとの関係行政庁の認識を伝えたに過ぎないものであり、対象となる文化財の価値に言及したものと解することはできない。

e 副知事の発言の趣旨

当該発言は、周知の埋蔵文化財包蔵地において文化財的価値のある埋蔵物が存在することが明らかであることから、これまで得られた知見に基づく当該文化財に関する認識を表明したものであると解することが相当である。

f 文化財の価値

仮に結果的に相対的に文化財的価値が低かったとしても、そもそも文化財としての一定の価値があることが明確に周知されていることを前提に、本発掘調査の結果をもって最終的な評価や保存方法を決定するとする上記文化財保護法の制度に抵触するものではなく、監査委員の判断に影響を与えるものではない。

g 監査委員の判断

以上から、知事は文化財保護法の解釈運用上、開発事業と埋蔵文化財の現状による保存が両立しないこと及びその発掘調査の時期が近接又は関連するとはいえ、目的又は性質は全く異なるものであることに言及したものと解するのが相当であり、センターの手續に整合性がないとはいえない。

また、報告書に価値や評価が記載されていないこと及び当時の調査担当者の「記録保存で大丈夫だろう」という発言をもって当該遺跡の価値を判断することは、法令の誤った解釈によるもの又は事実誤認である。

したがって、論拠 2、3については、いずれも容認できない。

なお、最終判断に至る過程において、文化財保護法の制度を一般に広く周知することは現実には困難であり、請求人のような主張が起こることも無理からぬことであるとの意見があったことを付言する。

(ウ) 論拠 4 に関する判断

論拠 1 に対する判断のとおりであり、容認できない。

なお、副知事の産廃処分場反対派からも早期の文化財調査の要望があるという趣旨の答弁に対し、要望した時期や背景を考えるべきだったとの請求人の主張は理解できるが、判断に影響を与えるものではない。

(3) 措置請求についての監査委員の判断

請求人の主張、監査対象機関の監査の結果及び見解並びに関係人調査による事実関係の確認に基づき、補助金及び貸付金の支出が、法第 242 条第 1 項に規定する違法又は不当な公金の支出に当たるかどうかについて次のとおり判断する。

ア 文化財保護法の観点からの違法又は不当性の検討結果

(ア) いわゆる開発行為である事業の遂行に当たっては、法律、条例、要綱等によって、あらかじめ様々な対応を行うことが求められる。関係事業についても、森林法第10条の2の開発行為の許可等とともに、文化財保護法第93条の規定に基づき発掘調査を行う必要が生じている。この観点から県に違法又は不当性がないか確認したところ、次のとおりであった。

本件においては、廃棄物処理法第4条第2項の規定により、県には県内の産業廃棄物について適正な処理が行われるよう必要な措置を講じる義務があることが認められた。また、文化財保護法第3条には文化財の保護に関し県の任務として「文化財がわが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないものであり、且つ、将来の文化の向上発展の基礎をなすものであることを認識し、その保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならない。」とされている。県は、この2つの立場から、産業廃棄物処理施設を設置しようとする特定の財源を持たないセンターに支援するとしたものであることが確認された。

(イ) 文化財保護法第93条に基づく発掘の届出があった場合、県は、文化庁次長通知に基づいて策定した「鳥取県における開発事業等に伴う埋蔵文化財の取扱い基準」（平成27年9月30日付鳥取県教育委員会教育長通知）に規定する次の措置を講じるよう求めている。

- ①本発掘調査：開発事業等に際して影響を受ける埋蔵文化財を事前に発掘調査し、詳細な記録を作成することによって保存を図る措置をとることをいう。
- ②工事立会：工事の施工に際して、原則として当該市町村教育委員会の埋蔵文化財担当の専門職員が立会い、遺構、遺物が確認された場合には、必要に応じて記録を作成する等適切な措置をとることをいう。
- ③慎重工事：周知の埋蔵文化財包蔵地において開発事業等を行うものであることを十分に認識の上、慎重に施工することをいう。

今回県は、「埋蔵文化財発掘について（令和2年2月5日付鳥取県知事通知。以下「知事通知」という。）」で、①本発掘調査の実施を指導している。これは、文化財保護法第93条第2項において例示されている周知の埋蔵文化財包蔵地の調査であり、文化庁次長通知でも「埋蔵文化財は、（中略）、可能な限り現状で保存することが望ましいものであるが、開発事業等が計画されたことによりこれを現状のまま保存することができなくなった場合、少なくとも、発掘調査によって当該埋蔵文化財の記録を保存すること」とされている。また、知事通知で、「重要な遺構・遺物の発見があった場合は直ちに工事を中止し、その保存について地元市町村及び県と協議すること。」としている。

記録保存は、やむを得ず遺跡を現状のまま保存できない場合に事前に発掘調査し詳細な記録を作成するものであり、また、発掘の過程で重要な発見があった場合は、保存方法を変更することもあり得る。したがって、埋蔵文化財の価値や保存方法は、本調査の結果最終的に判断されるものである。

(ウ) 文化財保護法第4条で、文化財は貴重な国民的財産であると規定されている。

文化財の調査の目的は、同法第3条に規定されるように、貴重な財産である文化財の保存が適切に行われることである。埋蔵文化財の具体的状況を確認するために行う発掘調査は、文化財保護法の求める目的にかなっており、必要十分であるか否かで経費の妥当性を判断すべきものであり、関係事業の成否を理由に判断すべきものではない。つまり、発掘調査が適正に行われれば文化財保護法の求める目的は達成されることとなる。

本件に関しては、第7の3(1)イに示したとおり、調査能力を有する一般財団法人Bによる適正な積算を基に経費が算出され、記録のための発掘調査が期待されることであり、不当とはいえない。

なお、処分場計画のどの段階で調査をすべきかを定めた法令等はなく、一義的に事業者の判断で行われることとなる。本件においては、センターが一般財団法人Bの業務スケジュール等から総合的に判断したものである。

また、県が実施時期について妥当と判断したことに関しても、第7の3(2)イ(ア)eに示したとおり、特段の違法又は不当性は認められない。

さらに付言すれば、仮に他の要因で関係事業が遂行できなくなったとしても、調査結果自体は得られることとなり、無駄とはいえない。

したがって、文化財保護法における県の位置付けからも、請求人の主張する趣旨を含め、不当性は認められない。

イ 地方自治法第2条第14項の観点からの不当性の検討結果

請求人の主張は、周知の埋蔵文化財包蔵地の発掘が関係事業という主目的に付随して行われる従たる行為である以上、主目的が達成されないこととなれば無駄となるので、遂行を妨げる要因がないと明確になるまで当該関係予算の執行を停止すべきというものである。

しかしながら、地下水の流動について、何らかの新たな知見が得られているならともかく、水源地に影響する可能性は否定できるという調査結果が既に得られていることは明白であり、現在行われている新たな地下水調査により関係事業の遂行が不可能となる可能性についてはあくまでもひとつの見解に過ぎず、具体的な科学的知見などの論拠もないことから、容認できない。

地下水調査の結果が出るのを待ってから埋蔵文化財本調査を実施することは、県執行部において選択可能な政策又は方針のひとつに留まるものであって、これを選択しないからといって不当であるとまではいえない。

また、地下水調査に限らず、仮に何らかの事情により関係事業が遂行できなくなったとしても、埋蔵文化財の発掘調査の結果自体によりこれまで不明であった情報が国民の知見として得られることとなり、無駄とまではいえない。

なお、今回の主張は、地方公共団体に対し最少の経費で最大の効果を挙げることを要請している法第2条第14項が訓示規定であるにしても、一考の余地がないとまではいえないが、これを容認すれば、ほとんどの開発的事業は執行不可能となるとの意見があったことを付言する。

(4) 本件請求に対する結論

以上から、措置請求事項の「すくなくとも、この淀江産業廃棄物管理型最終処分場計画の実施が確定するまでは、予算執行すべきでない。」については、棄却する。

また、措置請求事項の「センターに対しても、埋蔵文化財発掘調査を実施しないよう要請すべきである。」についても、棄却する。

参 考

資料 1	鳥取県職員措置請求書（住民監査請求書）	15
資料 2	関係法令、条例、規則及び要綱（抜粋）	17



(請求の対象とする執行機関・職員)に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

・だれが(請求の対象とする職員)

平井伸治鳥取県知事

・いつ、どのような財務会計上の行為を行っているか(監査対象事項)

令和2年度一般会計予算(資料1)で可決された「埋蔵文化財本調査」に関連する予算額(30,200千円)を鳥取県環境管理事業センターに経費支援(補助金、貸付金として)し、鳥取県環境管理事業センターはこれを元に埋蔵文化財発掘調査を実施しようとしている(資料2)。

・その行為は、どのような理由で、違法又は不当であるか

この調査は、淀江産業廃棄物管理型最終処分場計画の実施を前提としているものにもかかわらず、この計画は現時点で実施されることが確定していない。

それどころか、計画地の地下水の流れに関して様々な議論があり、近くの水源地方向に流れる可能性も指摘されており、それを受けて鳥取県は鳥取県淀江産業廃棄物処理施設計画地地下水等調査会を発足させ、1年以上の期間に渡り様々な観点から調査を行っている最中である。

この調査を始めるに当たって、平井県知事は「調査の結果次第では従来の計画が白紙になる可能性もある」と述べている(資料3)。

したがって、この予算を現時点において執行することは不当である。

・その行為により、どのような損害が生じているか

現時点で執行されてしまうと、この計画が「白紙撤回」になったとき、淀江産業廃棄物管理型最終処分場計画の実施のために行われた埋蔵文化財発掘調査に費やした30,200千円の我々の税金は、全くムダなものとなってしまふ。


・どのような措置を請求するのか

すくなくとも、この淀江産業廃棄物管理型最終処分場計画の実施が確定するまでは、予算執行すべきでない。また、鳥取県環境管理事業センターに対しても、埋蔵文化財発掘調査を実施をしないよう要請すべきである。

2 請求者

住所 鳥取県米子市淀江町淀江790-3

氏名(自署・押印)

土光 均 

地方自治法242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

2020年 6月 1日

鳥取県監査委員 (あて)

事実証明書

- 1 令和2年度一般会計当初予算説明資料
循環型社会推進課 環境管理事業センター支援事業（事業費）
- 2 「埋蔵文化財発掘調査のお知らせ」と題する資料
- 3 「20191120 淀江、産廃計画、県、独自の地下水調査 知事『結果次第では白紙』（日本海）」と題する資料

（追加提出資料）

- 4 「淀江産業廃棄物管理型最終処分場計画における埋蔵文化財調査に関する住民監査請求
に関する意見陳述資料」と題する資料

関係法令、条例、規則及び要綱（抜粋）

○地方自治法

第2条 地方公共団体は、法人とする。

1～13（略）

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

15～17（略）

（住民監査請求）

第242条 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

2 前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。

3 第1項の規定による請求があつたときは、監査委員は、直ちに当該請求の要旨を当該普通地方公共団体の議会及び長に通知しなければならない。

4 第1項の規定による請求があつた場合において、当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生を防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるときは、監査委員は、当該普通地方公共団体の長その他の執行機関又は職員に対し、理由を付して次項の手續が終了するまでの間当該行為を停止すべきことを勧告することができる。この場合において、監査委員は、当該勧告の内容を第一項の規定による請求人（以下この条において「請求人」という。）に通知するとともに、これを公表しなければならない。

5 第1項の規定による請求があつた場合には、監査委員は、監査を行い、当該請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を書面により請求人に通知するとともに、これを公表し、当該請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

6 前項の規定による監査委員の監査及び勧告は、第1項の規定による請求があつた日から

60日以内に行わなければならない。

- 7 監査委員は、第5項の規定による監査を行うに当たっては、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えなければならない。
 - 8 監査委員は、前項の規定による陳述の聴取を行う場合又は関係のある当該普通地方公共団体の長その他の執行機関若しくは職員の陳述の聴取を行う場合において、必要があると認めるときは、関係のある当該普通地方公共団体の長その他の執行機関若しくは職員又は請求人を立ち合わせることができる。
 - 9 第5項の規定による監査委員の勧告があつたときは、当該勧告を受けた議会、長その他の執行機関又は職員は、当該勧告に示された期間内に必要な措置を講ずるとともに、その旨を監査委員に通知しなければならない。この場合において、監査委員は、当該通知に係る事項を請求人に通知するとともに、これを公表しなければならない。
- 10・11 (略)

○廃棄物の処理及び清掃に関する法律

(国及び地方公共団体の責務)

- 第4条 市町村は、その区域内における一般廃棄物の減量に関し住民の自主的な活動の促進を図り、及び一般廃棄物の適正な処理に必要な措置を講ずるよう努めるとともに、一般廃棄物の処理に関する事業の実施に当たっては、職員の資質の向上、施設の整備及び作業方法の改善を図る等その能率的な運営に努めなければならない。
- 2 都道府県は、市町村に対し、前項の責務が十分に果たされるように必要な技術的援助を与えることに努めるとともに、当該都道府県の区域内における産業廃棄物の状況をはあくし、産業廃棄物の適正な処理が行な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。
- 3・4 (略)

○文化財保護法

(この法律の目的)

- 第1条 この法律は、文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もって国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする。

(文化財の定義)

- 第2条 この法律で「文化財」とは、次に掲げるものをいう。

(1)～(3) (略)

- (4) 貝塚、古墳、都城跡、城跡、旧宅その他の遺跡で我が国にとって歴史上又は学術上価値の高いもの、庭園、橋梁(りょう)、峡谷、海浜、山岳その他の名勝地で我が国にとって芸術上又は観賞上価値の高いもの並びに動物(生息地、繁殖地及び渡来地を含む。)、植

物（自生地を含む。）及び地質鉱物（特異な自然の現象の生じている土地を含む。）で我が国にとって学術上価値の高いもの（以下「記念物」という。）

(5)・(6) (略)

2・3 (略)

(政府及び地方公共団体の任務)

第3条 政府及び地方公共団体は、文化財がわが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないものであり、且つ、将来の文化の向上発展の基礎をなすものであることを認識し、その保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならない。

(国民、所有者等の心構)

第4条 一般国民は、政府及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するために行う措置に誠実に協力しなければならない。

2 文化財の所有者その他の関係者は、文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、これを公共のために大切に保存するとともに、できるだけこれを公開する等その文化的活用に努めなければならない。

3 (略)

(調査のための発掘に関する届出、指示及び命令)

第92条 土地に埋蔵されている文化財（以下「埋蔵文化財」という。）について、その調査のため土地を発掘しようとする者は、文部科学省令の定める事項を記載した書面をもって、発掘に着手しようとする日の30日前までに文化庁長官に届け出なければならない。ただし、文部科学省令の定める場合は、この限りでない。

2 (略)

(土木工事等のための発掘に関する届出及び指示)

第93条 土木工事その他埋蔵文化財の調査以外の目的で、貝塚、古墳その他埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地（以下「周知の埋蔵文化財包蔵地」という。）を発掘しようとする場合には、前条第1項の規定を準用する。この場合において、同項中「30日前」とあるのは、「60日前」と読み替えるものとする。

2 埋蔵文化財の保護上特に必要があると認めるときは、文化庁長官は、前項で準用する前条第1項の届出に係る発掘に関し、当該発掘前における埋蔵文化財の記録の作成のための発掘調査の実施その他の必要な事項を指示することができる。

(埋蔵文化財包蔵地の周知)

第95条 国及び地方公共団体は、周知の埋蔵文化財包蔵地について、資料の整備その他その周知の徹底を図るために必要な措置の実施に努めなければならない。

2 (略)

(地方公共団体による発掘の施行)

第 99 条 地方公共団体は、文化庁長官が前条第 1 項の規定により発掘を施行するものを除き、埋蔵文化財について調査する必要があると認めるときは、埋蔵文化財を包蔵すると認められる土地の発掘を施行することができる。

2 地方公共団体は、前項の発掘に関し、事業者に対し協力を求めることができる。

3・4 (略)

(都道府県又は市の教育委員会が処理する事務)

第 184 条 次に掲げる文化庁長官の権限に属する事務の全部又は一部は、政令で定めるところにより、都道府県又は市の教育委員会が行うこととすることができる。

(1)～(5) (略)

(6) 第 92 条第 1 項 (第 93 条第 1 項において準用する場合を含む。) の規定による届出の受理、第 92 条第 2 項の規定による指示及び命令、第 93 条第 2 項の規定による指示、第 94 条第 1 項の規定による通知の受理、同条第 1 項の規定による通知、同条第 1 項の規定による協議、同条第 4 項の規定による勧告、第 96 条第 1 項の規定による届出の受理、同条第 2 項又は第 7 項の規定による命令、同条第 3 項の規定による意見の聴取、同条第 5 項又は第 7 項の規定による期間の延長、同条第 8 項の規定による指示、第 97 条第 1 項の規定による通知の受理、同条第 2 項の規定による通知、同条第 3 項の規定による協議並びに同条第 4 項の規定による勧告

2～8 (略)

○森林法

(開発行為の許可)

第 10 条の 2 地域森林計画の対象となっている民有林(第 25 条又は第 25 条の 2 の規定により指定された保安林並びに第 41 条の規定により指定された保安施設地区の区域内及び海岸法第 3 条の規定により指定された海岸保全区域内の森林を除く。)において開発行為(土石又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為で、森林の土地の自然的条件、その行為の態様等を勘案して政令で定める規模をこえるものをいう。以下同じ。)をしようとする者は、農林水産省令で定める手続に従い、都道府県知事の許可を受けなければならない。(以下 略)

2～6 (略)

○鳥取県補助金等交付規則

(目的等)

第 1 条 この規則は、補助金等の交付に関する基本的事項を定め、もって補助金等に係る事務の適正かつ円滑な執行を図ることを目的とする。

2 補助金等に関しては、法令、条例又は他の規則に特別の定めがあるものを除くほか、この規則の定めるところによる。

(交付要綱)

第4条 知事は、補助金等を交付するときは、あらかじめ次に掲げる事項を規定する要綱を制定し、これを公にするものとする。ただし、知事が別に定める補助金等については、この限りでない。

- (1) 補助金等の名称及び交付目的
- (2) 補助金等の交付を受けることができる者
- (3) 補助事業等の内容
- (4) 補助金等の額の算定方法
- (5) 補助事業等が間接交付等のためのものである場合にあつては、当該間接交付等を受けることができる者、間接補助事業等の内容及び間接県費補助金等の額に関する事項
- (6) その他補助金等の交付に関し必要な事項

(補助金等の交付の申請)

第5条 補助金等の交付の申請（契約の申込みを含む。以下「交付申請」という。）をする者は、様式第1号による申請書に次に掲げる書類を添えて、別に定めるところにより知事に提出しなければならない。

- (1) 対象事業に係る事業計画書
- (2) 対象事業に係る収支予算書又はこれに準ずる書類
- (3) その他知事が必要と認める書類

(補助金等の交付の決定)

第6条 知事は、交付申請を受けたときは、提出された書類を審査し、必要に応じて現地調査等を行い、補助金等を交付すべきものと認めるときは、速やかに補助金等の交付の決定（契約の承諾の決定を含む。以下「交付決定」という。）をするものとする。

2 知事は、前項の場合において、交付目的を達成するために必要があると認めるときは、交付申請に係る事項に修正を加えて交付決定をすることができる。この場合においては、当該交付申請に係る対象事業の遂行が不当に困難とならないようにしなければならない。

○公益財団法人鳥取県環境管理事業センター整備事業費補助金交付要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、鳥取県補助金等交付規則（昭和32年鳥取県規則第22号。以下「規則」という。）第4条の規定に基づき、公益財団法人鳥取県環境管理事業センター整備事業費補助金（以下「本補助金」という。）の交付について、規則に定めるもののほか、必要な事項を定めるものとする。

(交付目的)

第2条 本補助金は、公益財団法人鳥取県環境管理事業センター（以下「センター」という。）の活動を支援することにより、産業廃棄物処理施設の確保等を通じた産業廃棄物の適正な処理を推進し、もって産業の発展と地域住民の健康で快適な生活環境の保全に寄与することを目的とする。

(補助金の交付)

第3条 県は、前条の目的の達成に資するため、別表の第1欄に掲げる事業（以下「補助事業」という。）を実施するセンターに対し、予算の範囲内で本補助金を交付する。

2 本補助金の額は、補助事業に要する別表第2欄に掲げる経費（以下「補助対象経費」という。）の額（仕入控除税額（補助対象経費に含まれる消費税及び地方消費税に相当する額のうち、消費税法（昭和63年法律第108号）に規定する仕入れに係る消費税額として控除できる部分の金額と、当該金額に地方税法（昭和25年法律第226号）に規定する地方消費税税率を乗じて得た金額の合計額をいう。以下同じ。）を除く。）に同表の第3欄に定める率（以下「補助率」という。）を乗じて得た額以下とする。

3 鳥取県産業振興条例（平成23年鳥取県条例第68号）の趣旨を踏まえ、補助事業の実施に当たっては、県内事業者への発注に努めなければならない。

別表（第3条関係）

1 補助事業	2 補助対象経費	3 補助率
産業廃棄物最終処分場整備事業	補助事業に要する委託費（測量費、地質調査費、用地調査費）、その他特に必要と認められる経費（委託費については、止むを得ない事情で県内事業者への発注が困難と県が認めた場合を除き、県内事業者が実施したものに限る。）	2/3
埋蔵文化財本調査事業	補助事業に要する委託費（調査経費、工事費）、その他特に必要と認められる経費（委託費については、止むを得ない事情で県内事業者への発注が困難と県が認めた場合を除き、県内事業者が実施したものに限る。）	2/3
周辺整備計画策定準備事業	補助事業に要する委託費（周辺整備計画策定事業費の積算費用、資料作成費）、その他特に必要と認められる経費（委託費については、止むを得ない事情で県内事業者への発注が困難と県が認めた場合を除き、県内事業者が実施したものに限る。）	10/10