

箕面市監査委員告示第 5 号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく箕面市
住民監査請求（令和6年度第1号事案及び令和6年度第2号事案）に係る監査結果
2件について、同条第5項の規定により次のとおり公表する。

令和6年(2024年)9月2日

箕面市代表監査委員

瀧 洋 二 郎



請求人各位

箕面市監査委員 瀧 洋 二 郎
箕面市監査委員 藤 田 貴 支

箕面市住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号）第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づき 2 9 名の市民から 2 0 2 4 年 6 月 2 7 日付け「箕面市職員措置請求書」（以下「6 月 2 7 日請求書」という。）をもって提出のあった住民監査請求（令和 6 年度第 1 号事案）について、監査した結果を同条第 5 項の規定により下記のとおり通知します。

記

第 1 請求人

別紙「請求人一覧」記載の 2 9 名（代表請求人は、●● ●● 氏） 【略】

第 2 請求の要旨その他の請求内容

1 請求の要旨

6 月 2 7 日請求書に記載された請求の要旨は、次のとおりである。

「市道箕面今宮線の道路安全対策（歩道整備）事業」（「箕面 2 丁目交差点付近」から「国道 4 2 3 号」までの約 1.6 km 区間において、車道を幅 6m にして、その両側に歩道を幅 1.5m 以上整備する事業であって、市が令和 3 年度に策定した全体整備計画をいう。以下「本件事業」という。）の令和 5 年度分の安全対策工事 No. 2（以下「本件工事」という。）について、その支出負担行為である令和 6 年 3 月 1 8 日付で成された建設工事請負契約（以下「本件請負契約」という。）の締結（本件工事代金 7, 458 万円）、及びこれに続く前払金に係る支出命令（2, 983 万円）は違法又は不当な財務会計上の行為であるので、監査委員は次の 3 項目の勧

告をせよ。

- ①箕面市長に対し、令和５年度の箕面市みどりまちづくり部長 松政秀史（以下「松政部長」という。）が本件請負契約を締結したことについて、7,458万円の賠償命令を、また、令和５年度の箕面市みどりまちづくり部道路整備室長 杉中純弥（以下「杉中室長」という。）が前払金に係る支出命令をしたことについて、2,983万円の賠償命令をそれぞれ請求するよう勧告せよ。
- ②箕面市長に対し、令和５年度の箕面市長であった上島一彦（以下「上島市長」という。）に対して、7,458万円の損害賠償を請求するよう勧告せよ。
- ③監査委員は、本件工事の着手について、暫定的停止措置を講ずるよう勧告せよ。

なお、本件工事と一体をなす令和４年度道路安全対策工事 No. 1（以下「令和４年度工事」という。）については、２０２３年６月３０日付で住民監査請求（R05箕監第 000139 号）し、同年８月２８日に棄却されているが、同年９月２１日付で大阪地方裁判所に訴訟提訴し、現在、係争中である（令和５年（行ウ）第 148 号損害賠償事件）。

2 違法又は不当の理由

(1) 完成の見通しのない事業への不法な公金の支出

箕面市みどりまちづくり部道路整備室は、令和４年度工事に引き続き本件工事を令和６年４月より実施している。しかし、本件工事は、完成の用途が示されない事業の一工事区間の工事である。完成予定年度、年度工事計画等が設定されていない事業及び工事に対し、事業全体の完成の見通しなく市税等を投入することは、「最少の経費で最大の効果を挙げる」という自治行政に関する基本原則（地方自治法第２条第１４項）に反する違法な公金の支出である。

(2) 住民の安全を損なう違法、不当な工事

次の①から③のとおり、裁量権の逸脱濫用の違法がある。

①裁量権の逸脱濫用

本件工事は、オヶ原川の本流が流れる当該市道沿いの水路を埋め立て、埋設されたポリエチレン管によって河川を地下管路に流すという工事である。本件工事においては、法令の技術基準に適合し、安全かつ適切な工事が実施されなければならない。重大な事実の基礎を欠く場合又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場

合、裁量権の逸脱濫用として違法となる（最高裁平成18年11月2日第一小法廷判決（民集60巻9号3249頁））。

②本件工事の安全性に対する主張・立証責任

本件工事の安全性に関する資料の殆どは、市が保有しており、管理設方式の採用の安全性基準や他の工法との比較、第三者機関による安全性の調査、検証等、本件工事には不合理な点がないことを市が相当の根拠、資料に基づき主張・立証することを要する。

そして、市の側で具体的な数値、根拠等を示し、主張、安全性の立証が尽くされない場合には、本件工事を採用した判断に不合理な点があることが事実上推認される（最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決（民集46巻7号1174頁））。

③管理設方式の水防上の安全性の低下

ア 本件工事は、普通河川として登録されているオヶ原川を、法定外公共物として、道路法（昭和27年法律第180号）の基準を適用し、水路改修の検討、設計を実施している。

オヶ原川は河川であり、本件工事について河川法（昭和39年法律第167号）及びその関連基準に基づき設計されるべきであるにもかかわらず、道路法の基準のみを適用して本件工事を設計することは、重大な事実の基礎を欠く。

イ 本件工事で使用するポリエチレン管の断面積は、既存のオヶ原川の開放式水路の約3分の1（約26％）と小さく、雨水の流下能力ははるかに劣る。

ウ 2024年5月28日の豪雨時の水路の水位等の観測事実は、降雨強度で約60mmであり、2023年度に埋設されたポリエチレン管の上流部にあたる水路の水位は満水になっており、今にも溢れる寸前であった（以下、当該豪雨を「5月28日豪雨」といい、当該事案を「5月28日豪雨事案」という。）。したがって、これ以上の降雨があれば雨水を下流の埋設された管へ流下することが不能になり、水路から溢れることは必至である。ポリエチレン管の流下能力が不足であることが観測事実から立証されている。

エ したがって、「ポリエチレン管の流下能力は過去最大降雨量（107mm）の雨水を流すことができ、溢れ出ることはありません」という市の主張は、本件工事による流下能力が劣る事実を十分に考慮しておらず、社会通念に照らし著しくその合理性、妥当性を欠く。

オ さらに、市は、最大降雨量に基づき、雨水バイパス管の設置によって洪水災害を引き起こすおそれはないという。しかし、肝心の雨水バイパス管は約1kmにわたる地下埋設管（1996年に完工）であり、設置以来内部点検実績はなく、土砂等の堆積状況は不明であり、その流下能力は設置時の能力が

あるかどうか疑わしい。また流れてきた流木や土砂がバイパス入口部で詰まり、時々清掃はされているものの機能を果たしていない事実を豪雨の度に確認している。

そもそも雨水バイパス管の設置当時、本件工事区間は流下能力の大きい開放式水路となっており、本件工事によって水路が管埋設方式にされることを想定したものではない。そのため、何ら内水氾濫の危険が除去されたとはいえない。本件工事区間が開放式水路であることを前提とする雨水バイパス管の存在のみを重視して、安全性を判断しており、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いているといえる。

カ 上島市長は、上記アからオについて、職員を質す指揮監督義務を負うにもかかわらず、漫然と何ら安全対策を図るよう指揮監督しなかったことは、社会通念上、著しく妥当性を欠く。

(3) 本件工事契約手続の違法性

①本件工事契約は、箕面市契約規則（昭和55年箕面市規則第40号。以下「本件規則」という。）に基づき締結されたものであり、履行期限の延長は、「やむを得ない事情」がなければ延長できない（本件規則第30条）。また、刑法第96条の6が官製談合等防止のため厳罰を規定することから、契約内容の変更は厳格に解され、設計、工期変更を伴う契約内容の変更の場合、契約を再締結するのではなく、改めて、入札手続等を行うべきである。

②本件工事に関する修正設計業務、指名競争入札、建設工事請負契約及び工事請負変更契約の流れは、次のとおりである。

ア 2024年2月28日 契約締結伺書が2月22日付起案、同28日付で決裁。工事期間は契約日から2024年3月29日とされ、工期の繰り越しが予定されていると明記されている。

イ 2024年2月29日に入札案内が指名業者に出され、その入札要項に入札日は3月15日、工期は2024年3月18日～同29日と明記、工期延長の予定とも記述、また設計図書が配布されている。

ウ 2024年3月15日に入札実施、同日（有限会社）今宮建材が落札している。

エ 2024年3月18日に本件請負契約を締結され、工期は2024年3月18日から同3月29日に規定されている。

オ 2024年3月29日に道路整備室が契約変更締結伺書を起案、同日決裁されている。変更理由は「関係者（関西電力、NTT）との協議に時間を要したことに伴い、履行期間内での完了が見込めないため」としている。変更後の工事期間は2024年3月18日から同年12月13日とされている。

カ 2024年3月29日 工事請負変更契約書が締結され、その着手は3月18日、完成が同年12月13日となっている。変更理由は「3月18日付締結した工事請負契約は、設計変更により、工期を変更する」となっている。

キ 2024年3月28日に、2023年3月17日に発注されていた工事設計業務（修正設計業務委託）が完了している。この完了した設計図書が本来は入札時の工事費積算、工事工程策定の前提となるものである。

- ③本件工事は、そもそも工事の設計が完了していない段階で、入札及び工事請負契約を締結するものである。にもかかわらず、入札要綱では、設計図書が未完了であり、設計が変更になる事がある旨が明記されていない。

そして、工事期間が3月18日頃から3月29日に指定されているが、工事No. 1の工事実績をみても、このような異常な短期間での工事完了は非現実的であり、不可能である。

工事期間により工事費は人件費や重機の使用料等の総額が変化し、各入札業者により異なるので、契約締結後、工期の延長変更を同一業者で行うことは他入札者に対して、著しく不公平になる。そのため、予め履行不可能な短期間に工事期間を設定して入札を実施し、事業者が決定後に実現可能な工事期間に変更を行うことは、事業者の選定ありきの入札であり「やむを得ない事情」といえず、本件規則第30条に反する。

- ④工事請負変更契約書の締結に際し、その理由が変更契約書では「設計変更により」となっているのに、契約変更締結伺書では「履行期間内での完了が見込めないため」とされ、理由に整合性が見られない。

しかも、設計変更により工事内容がどのように変更されたかは明らかにされていない。約7,500万円もの高額な契約について、短期間に契約の締結とその変更が実施されたことは、予め入札者を市が選定し、不透明な契約変更によって当該業者の利益を図ったものと疑われてもやむを得ないものといえる。このような疑念を払拭するため、市は、本件工事について、改めて入札手続等を作り直し、契約締結を実施すべきであったのに、実施されていない。

- ⑤したがって、本件規則第30条に反し、本来改めて入札手続等を作り直し契約締結を実施すべきところ実施されていないという手続の違反があり、当該違法は重大なものである。

(4) 説明責任違反

- ①箕面市まちづくり理念条例（平成9年箕面市条例第4号）第4条1項は、「市長は、市民がまちづくりに参加することができるように、その条件の整備及び情報の公開に努めるものとする」と規定する。また、箕面市市民参加条例（平成9年箕面市条例第5号）第4条は、「市長は、市民自らがまちづくりについて考

え、行動することができるよう市民参加の機会の提供に努めるとともに、市民参加を円滑にするため行政情報の公開に努めなければならない」と規定する。

これらの条例の趣旨は、市民がまちづくりに参加するにあたり、市の政策の適法性、妥当性を判断するに足りる十分な説明及び資料の開示を要する点にある。

特に、本件工事の実施区間周辺は、平成26年ゲリラ豪雨水害の被害にあった地域であり、本件工事に関する安全性について人一倍関心が高い地域である。そのため、市には、住民の生命・身体・財産の安全を守るため、単なる努力義務にとどまらず、実質的な説明をすることが課される。

- ②本件工事について、2023年4月に市職員が、事前の連絡も無しに突然住宅（本件工事区間に面する住宅のみ）を訪れるという戸別訪問を行い、工事開始の通知をしている。管理設方式に変更したこと、水路断面積が水路より小さいが溢れることは無い等の安全性に関する説明は一切されていない。

特に、本件工事は、洪水災害時に市民の生命・身体・財産を危険にさらすおそれがあり、地域の住民に、管理設方式に変更しても、洪水は起こらず、安全性が保たれることの丁寧な説明が成され、住民が納得するまで協議するのが行政の基本的な責務である。しかるに、令和4年度工事も含めみどりまちづくり部は一切の説明、協議をしていない、それどころか、市民からの個別の説明要請さえも拒否し、安全性に関する説明の努力をしていない。説明義務を果たさないといった手続の違法は、説明義務を定めた条例の趣旨（努力義務）を没却する重大な手続違反である。

- ③したがって、市は、本件工事に関する説明責任、説明する努力義務を果たしていない。

3 工事の暫定的停止勧告の求めについて

次のとおり要件を満たすため、本件工事の暫定的停止勧告を勧告すべきである。

- (1) 地方自治法第242条4項の勧告をするには、①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ること（以下「違法相当理由」という。）、②当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復困難な損害を避けるため緊急の必要があること（以下「緊急の必要性」という。）、③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の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないこと（以下「公共福祉阻害性の不存在」という。）、の要件の全てを満たす必要がある。

- (2) 違法相当理由について

前述のとおり、本件工事の不合理性は明らかであり、安全性を立証できていない。具体的には、本件工事の安全性について、豪雨時に雨水が溢れ洪水被害を引き起こすか否かは、管・水路の流下能力と降雨の雨水流出量の大小で決まる。

たしかに、耐圧ポリエチレン管の流下能力は市がマンシング式を使用し、計算されているが、雨水流出量の数値は、シミュレーション結果（平成27年度の箕面市水防整備指針（以下「水防整備指針」という。）の策定業務委託時に使用した雨水流出シミュレーション）であり、その数値及び河川各地点での水位等が示されず、それらの妥当性についての検証結果も示されていない。

したがって、市が言及する「水路の断面積は小さくなるが、前後の水路と同程度の大きさを確保しています」、「過去最大降雨量 107 mm の雨水を流すことができ、溢れ出ることはありません」を裏付ける根拠は何もない。

さらに、5月28日豪雨事案により、ポリエチレン管の流下能力は不足であることが立証されている。

住民の生命・身体・財産の安全については、強い保護が求められ、違法相当理由が認められる場合、慎重に本件工事の実施について判断すべき要請が働く。

したがって、本件工事に違法相当理由がある。

(3) 緊急の必要性について

令和4年度工事の実施及び本件工事の実施によって、本件工事の実施区間及び周辺地域の住民の生命・身体・安全が確実に脅かされている。特に、梅雨時から10月頃の台風シーズンは、異常気象による災害のリスクが年々高まっており、平成26年の水害の規模の災害が起こる可能性が著しく高い。水防整備指針が、オヶ原川の開放式水路の雨量流下機能・能力の保持が、災害の再発防止に有効との判断がなされている以上、安易に水路を流下能力の低い管理設方式に変更すべきではない。

したがって、本件工事を停止すべき緊急の必要性が認められる。

(4) 公共福祉阻害性の不存在について

完成目途の示されない事業の一区間の工事であり、違法な事業であるから、本件工事をこのまま強行実施するよりも、一度中止した方が、周辺住民の生命・身体・財産の安全に適う。本件工事を早急に実施すべき必要性は何らなく、安全性の確認がなされてから、本件工事を実施しても何ら支障はない。そして、他に公共の福祉を著しく阻害するおそれもない。

したがって、本件工事を停止することについて、公共福祉阻害性の不存在の要件を満たしている。

4 事実証明書等

6月27日請求書に添付された事実証明書等は、請求人が提出した「別紙：事実証明書他資料一覧表」に記載された次の(1)～(8)のとおりである。

なお、請求人から提出された証拠書類等は「甲資料」とし、提出時に請求人が付番したものと同様の番号を付した。（＊部分は当方が付したコメントである。以下同じ。）

- (1) 甲資料1：建設工事請負契約書（2024年3月18日付）
＊請負金額は7,458万円
- (2) 甲資料2：工事請負変更契約書（2024年3月29日付）
- (3) 甲資料3：支出命令書（前払は2024年3月29日付）
＊前払金は2,983万円
- (4) 甲資料4：修正設計業務委託契約書（2024年3月17日付）
- (5) 甲資料5：安全対策工事 No. 2 工事着手について（2024年4月吉日付）
＊道路整備室長から近隣住民宛てのお知らせ
- (6) 甲資料6：箕面市工事説明会資料
- (7) 甲資料7：2024年5月28日豪雨 状況解析
＊水路状況の写真、当日の降雨量、工事箇所図面、状況説明と結論
- (8) 甲資料8：安全対策事業公開質問 市長回答（2023年4月26日付）
＊市道箕面今宮線の在り方を考える会 世話人会代表宛て

第3 請求の受理

本件請求について要件審査した結果、受付日である令和6年6月27日付けで受理することとし、各請求人に対して7月1日付けで通知した。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づく意見陳述の聴取を行うこと、日程調整や連絡事項については代表請求人と調整・連絡させてもらうことを併せて通知した。

第4 監査の実施

1 審理手続の併合

令和6年度第1号事案の受理後に、31名の市民から2024年7月3日付け「箕面市職員措置請求書」をもって住民監査請求（令和6年度第2号事案）が提出され、同日付でこれを受理した。請求の趣旨等を同じくするため、令和6年度第2号事案の審理手続を令和6年度第1号事案に併合することとし、連絡については令和6年度第1号事案の代表請求人を通じて行うこととし、これらの旨を令和6年度

第1号事案の代表請求人に連絡するとともに、令和6年度第2号事案の各請求人に通知した。

2 市長からの意見書の提出

市長に対し、6月27日請求書を送付し、6月27日請求書に対する意見書（証拠等関係書類を含む。）の提出を求め、後日に7月3日請求書も送付したところ、令和6年7月16日付け「住民監査請求の意見書の提出について（回答）」をもって箕面市みどりまちづくり部道路整備室作成の「住民監査請求にかかる意見書」（以下「市意見書」という。）及び資料が提出された。

市意見書に記載された要旨は、次のとおりである。

なお、市意見書に添付された資料は「市意見書資料」とし、提出時に市が付番したものと同様の番号を付した。

(1) 市道箕面今宮線道路安全対策事業について

市道箕面今宮線道路安全対策事業の概要等については、次のとおりである。

①市道箕面今宮線道路安全対策事業の概要

- ・市道箕面今宮線は、バス路線でもあり、箕面市域の重要な東西軸であるにも関わらず、歩道の未整備区間が多く、車両通行も含めて安全性の確保が求められているため、市は令和3年度に「箕面2丁目交差点付近」から「国道423号」までの約1.6km区間において、車道を幅6mに、その両側に歩道を幅1.5m以上整備する「全体整備計画」を策定した。
- ・整備手法として、建替の際に市が土地所有者に用地買収の協力を求めながら整備を行っていくものであるが、北小学校南側付近の区間約230mについては、水路を暗渠化することで、用地買収を伴わずに歩道整備が可能であることから、令和4年度と令和5年度で実施する計画とした。

②当該事業の予算について

- ・当該事業に必要な予算については、市議会において当該事業の議論を行い、令和4年度と令和5年度の各年度当初予算を可決いただいた。
- ・また、令和4年度と令和5年度においては、年度内の工事竣工が困難であったため、市議会で可決いただいた上で、各年度の予算を翌年度に繰り越した。

③令和6年7月1日時点での工事の進捗について

- ・令和4年度予算で整備した「箕面北小学校前交差点」から「箕面北小学校東交差点」までの約100mの区間は、令和5年10月に工事が完了している。

- ・残りの約 130m の区間については、令和 6 年 10 月の完成を目指して整備を進めており、現在、北側歩道の改良工事を行っている。

(2) 事実関係の整理

水路の暗渠化工法を管理設に変更した事実関係については、次のとおりである。

①水路の暗渠化工法を管理設に変更した理由

- ・当初は現状の水路の有効断面を確保できる工法として水路に蓋をかける桁式工法を計画していた。
- ・その場合、桁を受ける下部工が民地側の水路護岸と一体化する必要性があり、民地の承諾が必須となっていた。
- ・当該事業については、賛否の意見がある中で事業を円滑に推進するため、民地側の水路護岸と下部工の一体化に対する承諾を得ることなく暗渠化を進められ、また、交通規制や工事期間がより短期間で、工事費も安価となる工法として管理設に変更する検討を進め、当該区間においては高耐圧ポリエチレン管の内径 900 mm で安全性を確認できたため、管理設工法に変更している。

②管理設の検討について

- ・管理設の検討については、本件工事の設計委託を受注した専門のコンサルタントによる安全性の検討を行い、安全性が確認されている。
- ・構造検討においては、桁式工法と同条件とし、暗渠管に変更しても水防整備指針の既往最大流量（1 時間当たり 107mm）の降雨量にも耐えることが可能かを検討した。
- ・令和 4 年 11 月に構造検討の報告書（市意見書資料 1）において、市は管理設の安全性を確認し、令和 4 年 11 月 25 日に工法を変更することとした。

市意見書資料 1：「箕面市今宮線道路安全対策事業に伴う構造検討 報告書」
（令和 4 年 11 月 箕面市）

③市民への周知・説明について

- ・広報紙「もみじだより」令和 5 年 8 月号に市道箕面今宮線の事業概要等に関する記事を掲載。
- ・令和 6 年 4 月 2 日付で「作業時間」や「通行規制」等を記載した工事 PR（市意見書資料 2）を自治会長へ行い、4 月 16 日から 4 月 17 日にかけて近隣住民約 1,800 戸に工事 PR（市意見書資料 3）を戸別配布を実施し、工事内容を広く市民にお知らせした。

- ・令和6年7月1日現在で、工事規制に関する問い合わせが1件、説明会開催を求める問い合わせが1件あり、説明会の開催については、「説明会は開催せず、個別丁寧に対応していく」旨を回答している。

市意見書資料2：令和6年4月2日付け箕面市長から箕面第五自治会長宛て
「市道箕面今宮線道路安全対策工事 No. 2 の工事着手について（お知らせ）」

市意見書資料3：令和6年4月吉日付け箕面市みどりまちづくり部道路整備室長から近隣住民宛て「市道箕面今宮線道路安全対策工事 No. 2 の工事着手について（お知らせ）」

＊本文は市意見書資料3と同じ

＊甲資料5と同じ

(3) 各請求に対する市の主張

①完成の見通しのない事業への不法な公金の支出

- ・「市道箕面今宮線道路安全対策事業」については、〈(2) 事実関係の整理①〉のとおり、歩行者と車両通行の安全性を確保することを目的に進めている。
- ・また、市道箕面今宮線は、昭和58年に大阪府から移管された路線で、一部にしか歩道が無かったことから、市は平成6年度から歩行者の安全を図るために、建物の建替等の際に土地所有者の用地協力を得て、できるところから歩道整備を進めている。
- ・その上で、市道箕面今宮線の将来的見据え、より具体的な整備内容を定めた「全体整備計画」を令和3年度に策定し、二度の事業説明会開催や、広報紙「もみじだより」を通じて、広く市民に周知した上で、順次歩道整備を進めている。
- ・本件工事においても、管理設工法にて歩道整備を行うもので「箕面北小学校交差点」から西に約40m、「箕面北小学校前東交差点」から東に90mの区間を、令和6年3月18日に有限会社今宮建材と本件請負契約を締結して進めている。
- ・本件工事の対象である市道箕面今宮線は、都市計画道路ではなく、法的な事業期間の定めは無いが、上記の「全体整備計画」を策定し、地上自治法第2条第14項の条文のとおり「最小の経費で最大の効果を挙げる」ために、可能な限り早期に歩行者と車両通行の安全性を確保することを目的に整備を進めている。
- ・以上のことから、市は地方自治法に抵触する行為は一切行っておらず、違法な公金の支出も行っていない。

②住民の安全を損なう違法、不当な工事

〔本件工事の安全性の立証について〕

- ・水路の暗渠化工法を管理設に変更した際の検討については、〈(2) 事実関係の整理①②〉のとおりであり、具体的な数値や根拠等を示した内容を用いて構造計算を行っている。
- ・その結果、既存の水路より断面積が小さくなった場合でも、十分な流水能力が確保でき、管理設の安全性が十分に保たれていることを立証している。

〔オヶ原川の位置付けについて〕

- ・次に、市道箕面今宮線と重複するオヶ原川は「普通河川」に位置付けられており、河川法の適用を受けるものではない。

〔5月28日豪雨時の水位等について〕

- ・令和6年5月28日、市は気象庁が大雨警報を発令していた午後2時10分頃に本件工事箇所の現地を確認したところ、水路の上流側の水位は水路高85cm（道路を横断する箇所）まで上昇している状態は見受けられなかった。
- ・市が確認した箇所の水路の底幅は、両側とも約1.5mとほぼ同じであるにもかかわらず、区間距離が約140mの間で、下流側の水位が低くなる逆転現象が見受けられたことから、この区間で何らかの要因が発生していると考えた。
- ・令和6年6月21日に市がオヶ原川上流にある雨水バイパス管との分岐箇所を確認したところ、用水としてオヶ原川に放流される水門の開口高が、「6cm」より大きな「10cm」の開口となっていることが判明したため、市で開口高を「6cm」に戻した。
- ・5月28日豪雨時の水位上昇の原因について、水門の開口高の状況も踏まえて、市が専門のコンサルタントに確認したところ、「管の構造等においては、構造計算上問題はないが、水門が10cm開口していたことによって、通常よりも多くの水がオヶ原川に流れ込み、「バックウォーター現象」が発生した可能性がある」との見解を得た。
- ・この見解を受け、市は水利組合と協議を行い、田んぼへの用水として必要な量を確保できるよう、水門の開口高を試験的に3cmとすることと合わせて、水路上流側にビデオカメラを設置し、降雨時の水位状況を確認している。
- ・令和6年7月12日のビデオカメラの映像を確認したところ、午前4時10分から4時20分までの10分間当たりの降雨量が7.0mmの状況において、水位が隣接地から流入する排水パイプよりも低い位置であった。
- ・この隣接地の排水パイプの管底部分の高さは水路の底から約40cmであるが、上記写真では、排水パイプが確認できることから、午前4時20分と4時30分時点の水位は30cm前後であったことが確認できる。

- ・水路の水位上昇の原因は、市も既に把握しており、整備が完了するまでの間は、引き続き、現地調査及びビデオカメラの映像等により、水路の状況を確認していく考えとしている。

〔雨水バイパス管の維持・管理について〕

- ・雨水バイパス管については、市道箕面今宮線と南北に交差する「市道箕面土地11号線」にある雨水マンホールに土砂が堆積する構造のため、堆積状況等を確認した上で浚渫作業を行っている。
- ・加えて、市は雨水バイパス管流入口の監視を常時行い、適宜、清掃や流木等を撤去しながら、バイパス管内に土砂等が堆積しないよう維持・管理を行っている。

〔雨水バイパス管とオヶ原川について〕

- ・請求人は、「雨水バイパス管の設置当時は、才が原川が開放式水路となっており、管理設になることを想定したものではない」と主張しているが、〈(2) 事実関係の整理②〉のとおり、水路から管理設方式に変更しても十分な雨水の排水能力が確保されており、その上で、歩道整備により歩行者が安心安全に通行できるメリットは非常に大きい。
- ・また、「本件工事区間が開放式水路であることを前提とする雨水バイパス管の存在のみを重視して安全性を判断している」と主張しているが、雨水バイパス管は地域住民を水害から守るものであり、雨水バイパス管を重視して安全性を判断することは当然であり、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものではない。

③本件工事契約手続の違法性

〔委託設計が完了していない状態で工事発注を行ったこと〕

- ・本件委託は、「市道箕面今宮線道路安全対策事業修正設計業務委託」として、令和5年3月17日から令和6年3月19日までの契約期間で委託業務を行った。
- ・契約期間の令和6年3月19日とは、全ての業務が完了し、その成果品を提出する期間である。その中で、設計図書等については、既に発注可能な成果として市が確認することができたため、残りの成果品の提出を待たずに工事発注を行ったもので、この行為に何ら違法性があるとは考えられない。

〔工期設定について〕

- ・工期設定の説明をする前段として、地方自治法第213条には「歳出予算の経費のうちその性質上又は予算成立後の事由に基づき年度内にその支出を終わらない見込みのあるものについては、予算の定めるところにより、翌年度に繰り越して使用することができる。」、同条第2項には「前項の規定によ

り翌年度に繰り越して使用することができる経費は、これを繰越明許費という。」と明記されている。

- ・本件工事については、〈(1)市道箕面今宮線道路安全対策事業について①〉のとおりに、早急に安全対策を進めるため、工事発注に必要な設計図書が整った時点で工事発注手続きを行っている。
- ・予算を繰り越す場合は、地方自治法第96条第1項第4号の規定に基づき、市議会での可決が必要なため、発注時点では工期を令和6年3月29日としたが、入札の際、「工事の繰越が予定されている」ということを申し添えた上で入札を行っており、市議会での可決後、速やかに工期を変更する旨の変更契約を締結しており、市の違法性は全く見当たらない。
- ・また、市の内規「設計及び契約変更手続きにかかる指針」（以下「設計指針」という。）にある「設計変更」の定義は、「入札に際して発注者が示した設計図書を発注者が変更すること」であり、設計図書には、「設計書」や「特記仕様書」等が含まれてる。
- ・本件工事の「設計変更」は、「設計書」と「特記仕様書」に記載されている工期を変更するものであり、設計図書を変更することとなる。
- ・よって、手続きに際しては何ら問題は無いものである。

〔工期設定について〕

- ・工期変更を行った主な理由については、工程の中で電柱移設等が必要となり、関係者との移設協議に時間を要したことである。
- ・公共工事においては、工事着手前に交通管理者や関係者と協議を行うことは工事を進めていく上で当然のことであり、協議に時間を要したという理由は「やむを得ない事情」に十分合致するものである。

④説明責任違反

- ・請求人は、市が事業に関する説明を一切行っていないような主張をしているが、市は、令和4年8月31日と同年9月4日に「事業全体に対する説明会を開催し、本件工事の対応を〈(2)事実関係の整理③〉のとおりに行っている。
- ・令和4年度予算で整備した区間においても、令和4年12月1日から8日にかけて、沿道住民に対して「戸別訪問による工事説明」を行い、広報紙「もみじだより」令和5年2月号に管理設に変更する記事を掲載し、令和5年1月25日に自治会長へ工事PR文書を配布した。
- ・また、令和5年1月26日から28日にかけて近隣住民約1,800戸に対して工事PR文書の配布等を行い、工事内容を広く市民に周知した結果、工事全般に関する問い合わせが2件あったのみであった。
- ・以上のことから、説明責任、説明する努力義務を果たしていると十分に言え

るものである。

4 関係職員からの意見陳述の聴取

地方自治法第242条第8項に規定する職員の陳述の聴取については、市意見書の提出を求めた際に併せて通知し、日程調整した結果、令和6年7月24日に関係職員の意見陳述が行われ、これを聴取した。

同項の規定に基づく立ち会いについては、当該意見陳述の聴取に当たり、あらかじめ令和6年度第1号事案の代表請求人に対して令和6年度第1号事案と令和6年度第2号事案の請求人が立ち会いすることができる旨を伝えたところ、立ち会う旨の連絡があったので、請求人3名の立ち会いを認めた。

関係職員から聴取した内容のうち、市意見書の内容との重複をできるだけ除くと、概ね次のとおりである。なお、監査委員からの質問に対する回答も含んでいる。

なお、市回答文に添付された資料は「市追加資料」とし、提出時に市が付番したものと同様の番号を付した。

(1) 5月28日豪雨事案において水門が10cm開いていたことについて

水門を開閉するには、鍵のかかった門を入らなければならず、鍵は市と水利組合が保管している。門内に入れば、水門は誰でも開閉することができる。関係職員と水利組合に確認したが、誰が門に入って開口6cmを10cmにしたのかは不明である。今回の件を受けて、水門にも鍵を設置することとした。

(2) 当初の段階で管理設方式にしなかった理由について

管理設方式が交通規制や工事期間がより短い期間で済み、工事費も安価となるなら、なぜ当初の段階から管理設方式にしていなかったのかという監査委員からの疑問に対し、市は次のように回答した。

令和4年3月、令和3年度に実施した「市道箕面今宮線道路安全対策事業に伴う設計業務委託」で工法6案の比較検討を行い、桁式である「プレキャスト床版」を採用することにした。しかし、床版の受け枠となるコンクリートを民地内に打設する必要があるあって、工事施工の際には沿道地権者への影響が大きくなる可能性があった。また、本件事業においては沿道地権者からの賛否など様々な意見がある状況を踏まえ、民地内への影響を最小限にすることや本件事業の円滑な推進の観点から、施工方法の再検討を行うこととした。

令和4年11月、工法4案で再検討を行った結果、高耐圧ポリエチレン管を採用することとした。水路断面積が小さくなることから、水防整備指針の既往最大雨量（1時間当たり107mm）の降雨量にも耐えることが可能かを検討し、所要の流下能力や管理設の安全性を確認した上で工法を変更したものである。

市追加資料 1：既設水路暗渠化構造 概略比較検討表（工法 6 案）

＊プレキャスト床版の総合評価は◎、高耐圧ポリエチレン管は△

市追加資料 2：既設水路暗渠化構造 概略比較検討表（工法 4 案）

＊高耐圧ポリエチレン管の総合評価は○、他は×

- (3) 本件工事契約手続きの違法性に対する市意見書に記載された市内規について
監査委員が当該市内規の提出を求めたところ、下記の提出があった。

市追加資料 3：設計及び契約変更手続にかかる指針

5 請求人からの意見陳述の聴取

令和 6 年度第 1 号事案と令和 6 年度第 2 号事案の請求人に対しては、地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき意見陳述の機会を設けることとし、令和 6 年 8 月 8 日に請求人 3 名（●● ●● 氏、●● ●● 氏、●● ●● 氏）の意見陳述が行われ、これを聴取した。同条第 8 項の規定に基づく立ち会いについては、当該意見陳述の聴取に当たり、あらかじめみどりまちづくり部道路整備室に対して立ち会いすることができる旨を伝えたところ、立ち会わない旨の連絡があったので、これを認めた。

聴取した内容のうち、6 月 27 日請求書の内容との重複をできるだけ除くと、概ね次のとおりである。

なお、請求人から提出された証拠書類等は「甲追加資料」とし、当方で付番した。

○●●氏

〔1 時間当たりの降雨量と降雨強度の違いについて〕

- ・降雨量は、継続時間（10 分間、1 時間、1 日など）における降った雨の総量であり、降雨強度は、1 時間降雨が継続した場合の値で、「土砂降り」の激しさの程度を表す。特に、短時間豪雨は、降雨強度で比較すると激しさが理解できる。
- ・5 月 28 日豪雨については、降雨量は 36 mm、最大降雨強度は 72 mm/h となる。
- ・市のシミュレーションの 107 mm/h 降雨の場合の降雨強度は、162 mm/h になる。

〔バックウォーター現象について〕

- ・本流が増水した場合に支流と流れてくるものと認識している。
- ・水門通過流量が 0.14 m³/s、支流が 0.846 m³/s で、水門の高さが 10 cm の場合の具体的な流量計算の説明がなかった。

〔本件工事の入札条件について〕

- ・本件工事は、設計図書が未完成のまま、令和6年3月15日に入札を行い、有限会社今宮建材が落札、同月19日に契約締結となった。
- ・設計図書が完成したが、3月29日までに履行はできず、契約変更を行っている。

〔本件工事の契約変更（工期延長）時の理由となった関係者協議について〕

- ・本件工事の契約変更の理由として、関西電力とN T Tの電柱移設協議に時間を要したことになっているが、令和6年2月に4本の電柱指示後の協議の有無について、担当部署に確認したところ、協議していないとの回答があった。
- ・また、工事請負業者の有限会社今宮建材と関西電力だけが協議しているが、本来市が協議すべきことができていないので、変更理由として虚偽ではないか。

○●●氏

〔完成の見通しのない事業への不法な公金の支出について（追加）〕

本来、地方公共団体の事業は、法令の趣旨・目的に従い、全体像及び予算が示され、議会の承認を経て、実行可能な区間を年度毎に区切り、実行されていくものである。しかし、市道箕面今宮線の道路安全対策事業は、全体的な計画の完成予定等が未定のまま進行している。

計画性なく、無秩序に工事が進められることは、不必要な工事が繰り返され、本来必要とされる工事は実施されず道路の安全性は阻害されたままであり、時間と税金等の無駄遣いとなる。

実際、本件工事は、市が住民と十分な議論を経ずに強行したことにより、工事期間や方法が二転三転し、予算は増大し、当初の計画とは大きく異なってきている。

完成予定等が設定されていない事業及び工事に対し市税等を投入することは、「最少の経費で最大の効果を挙げる」という自治行政に関する最少経費最大効果原則（地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項）に反する違法な公金の支出である。

したがって、本件工事への支出は、地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項に反し違法である。

〔管理設方式の水防上の安全性の低下について（追加）〕

2024年に入り、異常気象のため全国で1時間に100mmを超える雨量を観測する機会は、確実に増えている。実際に、昨日、2024年8月7日に埼玉県や群馬県の複数の市町村で観測され、埼玉県ときがわ町付近では1時間に120mmの猛烈な雨が観測されたことは公知の事実である。

市が主張する本件工事の安全性の基準とする1時間当たり107mmの降雨量は、2006年当時の観測データに基づくものである。しかも当時100年に一度と

言われた1時間当たり107mmの降雨量は、もはやいつ観測されてもおかしくない状況である。にもかかわらず、市は、考慮すべき昨今の気象状況の変化を考慮せず、考慮すべきでない約18年もの前のデータを考慮して、本件工事が安全であると判断して工事を断行しているといえ、安全性の判断について、裁量権の逸脱濫用の違法がある。

〔本件工事契約手続きの違法性について（追加）〕

本件工事契約の執行においては、地方自治法第138条の2の2に基づく事務の誠実な管理執行義務を負う。

市から提出された設計指針をみると、第2条第1項に「設計変更とは、入札に際して発注者が示した設計図書を発注者が変更することをいう」とある。これは、設計の仕様や工事方法の変更を示すものであると一般的には解釈される。

2024年3月29日に提出された契約締結変更伺書によると、変更理由は「関係者（関西電力、NTT）との協議に時間を要したことに伴い、履行期間内での完了が見込めないため」となっている。履行期間内での完了が見込めないとは、工事期間の延長をいうもので、工事期間の延長は、設計の仕様や工事方法の変更には該当せず、「設計図書」の「変更」にはあたらない。

また、本件工事発注当時、本来、発注前に完成すべき設計図書は完成しておらず、「発注者が示した設計図書」自体がない。

このような状態であれば、設計指針第3条第2項の協議により、別途契約として取り扱うべきであったが、同条第1項の協議が行われた形跡すらない。

そのため、本件工事には、設計指針に複数反する事情が認められ、重大な違法性があるといえる。

〔工事の暫定的停止勧告の求めに関する違法相当理由について（追加）〕

本件工事に際し、市は、周辺住民が公道に出るために設置した橋を「これは命令である」として所有者の同意なく撤去する旨主張するものの、何らその根拠を示す書面等の提示は無い。

法律による留保の原則により、地方公共団体である市が私人の財産権等の権利を侵害することが許されるのは、法律に基づく場合を除いては、「緊急の事態に対処するためにとられたやむを得ない」場合でなければならない。【最高裁平成3年3月8日民集45巻3号164頁】。

しかし、本件工事が施工される予定の水路について、橋を撤去すべき緊急の事態は何ら生じていない。

本件工事の正当性については、昨年実施された工事区間が、現在訴訟継続中であるため、本件工事を理由とした正当行為ともいえない。

さらに、各工事区間において私人が所有する橋を撤去することが認められるか否かは、本来、市が民事訴訟を提起して、裁判所の認容判決を得て、執行すべき

ことである。本件工事を強制的に実行することは、私有財産権の侵害のみならず、私人が訴訟提起して本件工事の正当性を問う機会を奪うものであり、行政権の濫用に相当する重大な違法である。

したがって、本件工事に違法相当理由がある。

〔工事の暫定的停止勧告の求めに関する緊急の必要性について（追加）〕

本件工事の正当性が問題となり、別の工事区間については、現在、訴訟継続中であるため、本件工事のため橋の撤去を強制的に実行することは、前述のとおり違法相当理由がある。そして、一度橋が撤去されてしまえば、その間の通行に支障を来すだけでなく、その財産的損失や訴訟提起の機会の喪失等、請求人らが被る損失は計り知れず、原状回復が困難な性質を有する。

甲追加資料 1：●●●陳述内容

＊上記の各追加主張を含んでいる

○●●氏

〔管理設方式に関する説明会等の開催要望に対する回答がないことについて〕

- ・平成 26 年に水害があったことから、近隣の方の署名（住所入り）と説明会等の開催要望を含めた質問状（甲追加資料 2）を令和 4 年 12 月 15 日、令和 5 年 1 月 6 日、追加補填を令和 5 年 1 月 11 日に、市（窓口は市民サービス政策室）、市議会、秘書室へ提出したが回答がなく、本件工事開始のチラシが配布されたので、市（道路整備室）に確認したところ、鑑文がなかったので回答不要となった旨の説明があった。
- ・また、市長タウンミーティングのときに直接上島市長に伝えたところ、説明会はしないと言われたが、提出した要望書に対する回答はするべきで、市は説明責任を果たしていない。

〔私橋の撤去について〕

- ・私橋の撤去について、工事前には個別に説明があるといわれたが、近隣のかたの話では、工事請負業者の有限会社今宮建材の挨拶のみだったと聞いた。
- ・私橋の撤去への同意については、書面による署名などの取り交わしがなく、口頭のみ確認で、翌日には取り壊している状況で、私橋の権利について説明が不足している。

甲追加資料 2：近隣住民からの質問・疑問・意見のまとめで、説明会等の開催を要望する文書

6 市からの回答文提出

請求人からの意見陳述を聴取したところ、市に確認する必要があったので、次の2点について監査委員から説明を求め、市から次の内容で回答文が提出された。なお、回答文提出後に市に確認したところ、本件工事区間において通路橋の占用許可は出していないとのことなので、(2)の回答から占用許可がある場合を削除した。

(1) バックウォーター現象について

質問：バックウォーター現象の詳細説明を求める。市意見書資料1では水門の通過流量（オヶ原川・本流）が $0.14 \text{ m}^3/\text{s}$ 、支流（本件工事区間のうち東側の水路）が $0.84 \text{ m}^3/\text{s}$ となっているが、矛盾しないのか。

回答要旨：市意見書資料1の水門の流量は既往最大降雨時（ 107mm/h ）をシミュレーションした場合における水門の開口高を6cmと設定した場合の流量であり、支流の各地点における雨水流出量も既往最大降雨時をシミュレーションした場合の流量で、5月28日豪雨時の流量ではない。

バックウォーター現象の発生については、水門の開口高が通常6cmより大きい10cmになっていたことから、通常よりも多くの水がオヶ原川に流れ込んだことで、オヶ原川と水路側の合流部付近において、水が合流できずにバックウォーター現象が発生した可能性があるとの見解を専門のコンサルタントから得たものである。

(2) 私橋の撤去について

質問：次の4点について説明を求める。

①撤去同意の仕組み、②同意がない場合の対応、③同意がない場合の本件工事と本件事業はどうなるのか、④同意があった場合のエビデンスを残しているか

回答要旨：前提として、私橋は市道である水路上に通路橋として設置されており、道路占用許可が必要で、道路占用許可期間は5年以内と法令で定められている。

各私橋の所有者宅を複数名で訪問し、現地立会のもと工事の説明を行うとともに、個人の所有物である通路橋（私橋）の撤去については同意が必要である旨を伝達し、撤去の同意を求めている。

撤去の同意がない箇所について、撤去は実施していない。

なお、同意がない場合の対応については、関係法令に基づき以下のとおり撤去を求めていくことになると考えており、その上で工事を進める必要があると考えている。

(a) 道路法第32条第1項の規定による道路占用の許可がないため、通路橋の撤去を求める。

- (b) 箕面市道路占用規則（昭和46年箕面市規則第1号）第8条の規定により、無許可の占用に対する処置として通路橋の撤去を求める。
- (c) 道路法第32条第1項の規定による道路占用の許可がないため、箕面市道路占用規則第8条の規定により、無許可の占用に対する処置として通路橋の撤去を求める。
- (d) 道路占用の許可期間が満了しているものとして、道路法第40条の「原状回復」に基づき、通路橋の撤去を指示する。
- (e) 箕面市道路占用規則第14条第2項第1号「占用の期間が満了したとき」に該当しているとして、通路橋の撤去を求める。

なお、上記(a)～(e)の手続の実施については、「通路橋の撤去を求める根拠として(a)～(e)のいずれが最も適当なものか」について法律相談を行う予定としており、その対応については現在、検討しているところである。

通路橋撤去の同意を求める際は、通路橋所有者宅を複数名で訪問し、工事や撤去同意に関する説明などを行い、場所・日時・参加者やその内容を記載した報告書を作成し保存している。

第5 監査の結果

1 完成の見通しのない事業への不法な公金の支出について

行政が現況道路の幅を広げるために用地買収を伴う道路整備を行う手法は一般的なものであり、計画された道路の規模・幅員による用地買収の件数、建物建て替えなどの機会の到来時期、土地所有者の協力の度合いなどの要因により完成までの期間は異なる。本件事業の場合は数十年間を要することが容易に予想されるのであって、前述の様々な要因のため市が現段階で完成時期を明言できないことは不合理とはいえない。市は、令和4年度工事及び本件工事に係る区間は用地買収を伴わずに歩道整備が可能であるため、本件事業に係る区間のうち早期に実施することとしたものであり、その判断には合理性がある。地方自治法第2条第14項は、地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき指針であり、この面での地方自治運営の基本原則を規定したものであるが、本件事業のような道路整備手法を全て否定するものではない。したがって、本件事業が完成の目途を示していないことをもって本件工事の請負金額に係る公金支出が地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反している根拠とすることは認められない。

2 住民の安全を損なう違法、不当な工事について

本件工事が裁量権を逸脱濫用して違法又は不当な工事であるという請求人の主な主張は、令和4年度工事に関する住民監査請求（令和5年度第5号事案）と同様

なので、以下の判断の記載は、当該住民監査請求に係る監査の結果（令和5年8月28日付け R05 箕監第 000139 号）と重なる部分があることをお断りしておく。

(1) 本件工事の設計の基準について

請求人は、本件工事区間の「オヶ原川」は河川であり、河川法及びその関連基準に基づき設計されるべきであると主張している。しかし、河川法が適用されるのは一級河川及び二級河川並びに準用河川であって、それらと異なる普通河川である「オヶ原川」は、河川法の適用対象外となる。したがって、請求人の主張は認められない。

また、普通河川は里道や水路とともに「法定外公共物」として条例に基づいて管理されるものである。本市においては箕面市法定外公共物の管理に関する条例（平成16年箕面市条例第49号）が制定されており、当該条例に定めのない事項については規則で定めることになり、さらに当該規則に定めのない事項については市長が定めることになる。市長は、本件管理設工事区間の「オヶ原川」を含む水路部分を市道に認定していることから道路法の規定を用いて管理することとしている。この場合の管理とは、道路の新設、改築、維持、修繕、その他の管理をいうものとされており、設計を含めた本件工事は道路法上の管理の範疇に入るものである。したがって、本件工事の設計の基準適用に関し違法・不当な点は見受けられない。

(2) 管理設方式に係る安全性について

請求人は、管理設方式により使用するポリエチレン管の断面積が既存のオヶ原川の開放式水路の約3分の1と小さく、雨水の流下能力ははるかに劣っており、5月28日豪雨事案により流下能力不足は立証されていること、また、過去最大降雨量（1時間当たり107mm）の流下が可能で雨水バイパス管の設置により洪水災害を引き起こす恐れがないという市の主張は、社会通念に照らし著しくその合理性、妥当性を欠くものであり、市長の職員に対する指揮監督も同様に妥当性を欠くと主張している。

これを検討するに当たり、5月28日豪雨事案については次の(3)で記載することとし、まずは水防整備指針について言及する。

市では、近年多発している局地的な集中豪雨や市街化の進展に伴う雨水流量の増加による浸水被害を未然に防止するとともに、市民への情報提供と防災意識の向上を促進するため、平成28年度に水防整備指針を策定した。水防整備指針では、既往最大降雨が107mm/hとされている。水防整備指針を策定するに当たり、市（担当：総務部水防・土砂災害対策推進室）は事業者指針策定業務を委託し、平成29年3月に業務が完了した。本業務では市全域を対象に雨水流出解析シミ

ュレーションが行われた。浸水被害実績として平成26年8月24日に如意谷において60分最大85mmの降雨のあったことが踏まえている。シミュレーションには財団法人下水道新技術推進機構の「流出解析モデル利活用マニュアル」に記載されている「Info Works」が用いられている。なお、Info Worksは、一般に市販され使用実績も多いソフトウェアである。水防整備指針の策定については、違法・不当な点は見受けられない。また、平成28年度に策定した水防整備指針を現在見直して改定していないことについても、専門的知見に基づく本市における気象状況の変化が水防整備指針の改定を直ちに要する程度に至っているとす
る根拠が明白でなく、その証拠の提出もないので、違法・不当とは認められない。

次に本件事業に伴う構造検討について言及する。

本件事業の実施に当たり、市は専門のコンサルタントに委託して構造検討を実施したが、その際、前掲の業務結果を利用し、水防整備指針の既往最大降雨107mm/hに耐えることが可能かを検討し、その結果、可能であるとの結論を得た。雨水流出量シミュレーションに基づく必要流量をもとにマニング式で計算したところ、通水断面の直径は900mm（場所によっては800mm）で足りることになる。専門的な知見に基づきこの結果を覆しうるような証拠は認められず、本件事業に伴う構造検討に違法・不当な点は見受けられない。

さらに、雨水バイパス管については、上記構造検討の結果、既往最大降雨時には水門の箇所では原川に0.14 m³/s、雨水バイパス管に7.4 m³/sが流れ込む構造になっているところ、仮に全ての水が雨水バイパス管に流れ込んだとしても、流下能力が最も低い（勾配の緩い）箇所でも7.8 m³/sの計算結果となっている。上記同様、専門的な知見に基づきこの結果を覆しうるような証拠は認められず、加えて、市意見書では適宜清掃等の管理を行っていることが見受けられるので、雨水バイパス管が機能不全になって溢水すると考えるには至らず、また、本件工事の工法の是非には影響しないものと認められる。

(3) 5月28日豪雨事案について

上記(2)で認めたとおり令和4年度工事による管径900mmの埋設管は既往最大降雨時(107mm/h)でも流下できる能力を有しているという市構造検討結果にもかかわらず、5月28日豪雨により令和4年度工事上流の本件工事区間の水路が降雨強度約60mm/hの雨量で溢れかけていた。このことが本件住民監査請求の最大の問題である。というのも、監査としては限られた監査期間内で双方から提出された資料等を主な材料として判断することになるが、現段階では専門的な知見に基づき本件事業に伴う市構造検討結果を覆しうるような証拠は認められないところ、現実に起こったこの一事案をもって理論上の計算が覆される可能性があるからである。

市意見書によれば、専門のコンサルタントの意見として、水門が6 cmのところ10 cm開口していて多くの水がオヶ原川に流れて合流部付近で「バックウォーター現象」が発生した可能性があるとのことであり、市もその意見に沿っていた。これに対し代表請求人の●●氏は、バックウォーター現象は本流からの流量が多い場合に支流へ流入するものであって、市構造検討結果によると、本流に当たる水門からオヶ原川への流量が0.14 m³/s、溢れかけていた本件工事区間の水路の流量が0.84 m³/sで矛盾するという主張であった。監査委員から市に対してバックウォーター現象の詳細な説明を求めたところ、市は、市構造検討結果は水門を6 cm開口する設定で既往最大降雨時（107mm/h）をシミュレーションした場合の流量であって、5月28日豪雨時の流量ではないという回答だった。

バックウォーター現象とは雨で本流の水位が上昇し支流の水が合流地点で行き場を失い逆戻りするというものなので、水門が10 cm開口したため想定外の雨水が流れ本流の水位が上昇し、支流の水が行き場を失って水かさが増えた可能性はあり、市の回答について一定理解するが、不十分な感が拭えず、疑問点も残る（理由として挙げられたバックウォーター現象はあくまで可能性であって当該コンサルタントの意見書などのエビデンスが示されていないこと、5月28日豪雨時の際の具体的な流量が不明であること、など）。しかし、専門的な知見に基づき市の見解を覆しうるような証拠が認められないため、違法・不当とまでは言えない。

3 本件工事契約手続の違法性について

本件工事は、令和6年3月18日付け建設工事請負契約書によると、工期が令和6年3月18日から同月29日までの12日間になっている。請求人が指摘するように、本件工事の内容であればこのような短期間での工事完了は非現実的であり不可能であろう。それでもこのような短期間の契約が締結されたのは、翌年度に繰り越すことが予定されているからである。現に、同月29日付け工事請負変更契約書によると、工期の完成が同年12月13日に変更され、請負金額に対する増額は無い。市の主張のとおり、あらかじめ工期が翌年度に繰り越される予定であることが入札の際に説明され、入札した業者全員が知っており、公平性に問題はなかったものと認められる。結果として、本件工事の経費を翌年度に繰り越すことが議会で議決され、現実的な工期で本件工事は進められている。

これらを踏まえると、請求人が主張する事業者の選定ありきの入札とは認められず、工事請負業者の利益を図ったとも認められない。その他、設計変更の定義、設計図書の完成時期及び内容についても不当な点は見受けられない。

また、本件規則第30条は、契約の相手方からの申出による履行期限の延長に関

する規定であって、上記のとおり本件工事においては市側があらかじめ履行期限を延長することを予定していたものであるから、本件工事の契約変更が本件規則第30条に違反するとは認められない。

したがって、本件工事契約手続に違法性があるとまでは認められない。

4 説明責任違反について

箕面市まちづくり理念条例及び箕面市市民参加条例の協働の規定は、努力義務にとどまるものであり、説明義務違反とは認められない。

また、本件工事は予算が市議会に上程され可決されていること、市広報紙もみじだよりに特集が組まれて掲載されていること等に加え、令和4年には本件事業全体に関する説明会を開催し、令和6年4月2日付け文書をもって関係自治会長に対して、同月吉日付け文書をもって近隣住民に対して、それぞれ本件工事の着手を通知するなどしており、説明する努力義務違反とは認められない。

5 私橋の撤去について

請求人意見陳述において、本件工事区間の水路に架かる私橋を市が命令であるとして所有者の同意なく撤去しているという主張があった。監査委員から市に対して私橋の撤去の仕組み等の説明を求めたところ、市は、各私橋の所有者宅を複数名で訪問し、私橋の撤去の同意を求め、同意を得た私橋のみ撤去し、同意を得ていない私橋の撤去は実施していないが、撤去を求めるべく対応を検討中とのことであった。市は、本件工事区間の私橋に係る占用許可を出しておらず、撤去を命じたことはないとのことである。なお、撤去の同意は口頭によるもので、その内容は報告書に記載され保存されているとのことであった。入手資料や聴取事項により判断すれば、基本スタンスとして市は撤去の同意を得たものだけ撤去していると見受けられ、同意していないのに撤去したかどうかは不明である。

本件工事が裁量権を逸脱濫用して違法・不当であるかどうかの判断に当たっては、管理設工法の是非が問われているのであって、仮に水路に蓋をかける桁式工法であったとしても、歩道の連続性に支障をきたすので、私橋の撤去が必要になる。私橋の撤去は本件工事の一環であるが、その是非は本件工事の違法・不当にまでは至らないと判断する。

なお、撤去の同意を得られなかった場合は、その箇所だけ管理設を含めた歩道整備ができないことになり、工事の目的上、極めて不都合な状態になる。この問題は令和4年度工事でも同様なので、未だ対応を検討中であることは疑問である。加えて、同意を口頭でとっていることは違法ではないが、後の紛争の可能性を考慮する

と、報告書がエビデンスとして適切なのかも疑問である。

6 その他の主張について

6月27日請求書に記載された主張のほか、それを補完する主張が請求人意見陳述においてなされている。近隣住民多数からの質問・疑問・意見をもって説明会等の開催を要望したところ回答がなかったことや意見がなかったことにされていることをはじめ、その多くが市の説明不足又は説明義務違反の主張であった。

しかし、上記4と同様に、説明義務違反とは認められず、違法・不当であるとは認められない。市が要望に応じて説明会を開催することは義務ではなく、説明の度合いや内容については、市の裁量の範囲内で自律的に行うものである。

7 賠償について

上記1から6までのとおり、本件工事が違法又は不当な工事であるとは言えない。市民の代表で構成される市議会において必要と認められた本件工事の予算の範囲内で本件請負契約が締結され、その契約に基づいて本件支出命令がなされており、それらの手続についても違法・不当とは認められない。

したがって、松政部長が7,458万円の賠償をすること、杉中室長が2,983万円の賠償をすること、上島市長が7,458万円の賠償をすることについては、いずれも請求の理由がない。

8 工事の暫定的停止勧告について

地方自治法第242条第4項の規定によると、①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ること、②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ること、③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の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないこと、の3つの要件を全て満たした場合に勧告することができることとされている。

本件工事を担当するみどりまちづくり部道路整備室に本件工事のうち北側の歩道整備を除く南側の管理設工事の着手日を確認したところ8月1日であった。その前に監査委員が合議したところ、本件工事が違法であると思料するに足りる相当な理由があるとまでは言えないので、本件工事の暫定的停止勧告を行わないこととし、工事着手後も合議したところ、同様の結論であった。

違法性の有無については、上記2及び5に記載のとおりである。

9 結論

以上のとおり、本件工事には一定の必要性が認められ、裁量権を逸脱・濫用した違法な点はなく、不当とは言えない。したがって、本件住民監査請求については、理由がないと判断して棄却する。

以上

請求人各位

箕面市監査委員 瀧 洋 二 郎
箕面市監査委員 藤 田 貴 支

箕面市住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号）第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づき 3 1 名の市民から 2 0 2 4 年 7 月 3 日付け「箕面市職員措置請求書」（以下「7 月 3 日請求書」という。）をもって提出のあった住民監査請求（令和 6 年度第 2 号事案）について、監査した結果を同条第 5 項の規定により下記のとおり通知します。

記

第 1 請求人

別紙「請求人一覧」記載の 3 1 名（代表請求人は、●● ●● 氏） 【略】

第 2 請求の要旨その他の請求内容

1 請求の要旨

7 月 3 日請求書に記載された請求の要旨は、次のとおりである。

「市道箕面今宮線の道路安全対策（歩道整備）事業」（「箕面 2 丁目交差点付近」から「国道 4 2 3 号」までの約 1.6 km 区間において、車道を幅 6m にして、その両側に歩道を幅 1.5m 以上整備する事業であって、市が令和 3 年度に策定した全体整備計画をいう。以下「本件事業」という。）の令和 5 年度分の安全対策工事 No. 2（以下「本件工事」という。）について、その支出負担行為である令和 6 年 3 月 1 8 日付で成された建設工事請負契約（以下「本件請負契約」という。）の締結（本件工事代金 7, 458 万円）、及びこれに続く前払金に係る支出命令（2, 983 万円）は違法又は不当な財務会計上の行為であるので、監査委員は次の 3 項目の勧

告をせよ。

- ①箕面市長に対し、令和５年度の箕面市みどりまちづくり部長 松政秀史（以下「松政部長」という。）が本件請負契約を締結したことについて、7,458万円の賠償命令を、また、令和５年度の箕面市みどりまちづくり部道路整備室長 杉中純弥（以下「杉中室長」という。）が前払金に係る支出命令をしたことについて、2,983万円の賠償命令をそれぞれ請求するよう勧告せよ。
- ②箕面市長に対し、令和５年度の箕面市長であった上島一彦（以下「上島市長」という。）に対して、7,458万円の損害賠償を請求するよう勧告せよ。
- ③監査委員は、本件工事の着手について、暫定的停止措置を講ずるよう勧告せよ。

なお、本件工事と一体をなす令和４年度道路安全対策工事 No. 1（以下「令和４年度工事」という。）については、２０２３年６月３０日付で住民監査請求（R05箕監第 000139 号）し、同年８月２８日に棄却されているが、同年９月２１日付で大阪地方裁判所に訴訟提訴し、現在、係争中である（令和５年（行ウ）第 148 号損害賠償事件）。

2 違法又は不当の理由

(1) 完成の見通しのない事業への不法な公金の支出

箕面市みどりまちづくり部道路整備室は、令和４年度工事に引き続き本件工事を令和６年４月より実施している。しかし、本件工事は、完成の目途が示されない事業の一工事区間の工事である。完成予定年度、年度工事計画等が設定されていない事業及び工事に対し、事業全体の完成の見通しなく市税等を投入することは、「最少の経費で最大の効果を挙げる」という自治行政に関する基本原則（地方自治法第２条第１４項）に反する違法な公金の支出である。

(2) 住民の安全を損なう違法、不当な工事

次の①から③のとおり、裁量権の逸脱濫用の違法がある。

①裁量権の逸脱濫用

本件工事は、オヶ原川の本流が流れる当該市道沿いの水路を埋め立て、埋設されたポリエチレン管によって河川を地下管路に流すという工事である。本件工事においては、法令の技術基準に適合し、安全かつ適切な工事が実施されなければならない。重大な事実の基礎を欠く場合又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場

合、裁量権の逸脱濫用として違法となる（最高裁平成18年11月2日第一小法廷判決（民集60巻9号3249頁））。

②本件工事の安全性に対する主張・立証責任

本件工事の安全性に関する資料の殆どは、市が保有しており、管理設方式の採用の安全性基準や他の工法との比較、第三者機関による安全性の調査、検証等、本件工事には不合理な点がないことを市が相当の根拠、資料に基づき主張・立証することを要する。

そして、市の側で具体的な数値、根拠等を示し、主張、安全性の立証が尽くされない場合には、本件工事を採用した判断に不合理な点があることが事実上推認される（最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決（民集46巻7号1174頁））。

③管理設方式の水防上の安全性の低下

ア 本件工事は、普通河川として登録されているオヶ原川を、法定外公共物として、道路法（昭和27年法律第180号）の基準を適用し、水路改修の検討、設計を実施している。

オヶ原川は河川であり、本件工事について河川法（昭和39年法律第167号）及びその関連基準に基づき設計されるべきであるにもかかわらず、道路法の基準のみを適用して本件工事を設計することは、重大な事実の基礎を欠く。

イ 本件工事で使用するポリエチレン管の断面積は、既存のオヶ原川の開放式水路の約3分の1（約26%）と小さく、雨水の流下能力ははるかに劣る。

ウ 2024年5月28日の豪雨時の水路の水位等の観測事実は、降雨強度で約60mmであり、2023年度に埋設されたポリエチレン管の上流部にあたる水路の水位は満水になっており、今にも溢れる寸前であった（以下、当該豪雨を「5月28日豪雨」といい、当該事案を「5月28日豪雨事案」という。）。したがって、これ以上の降雨があれば雨水を下流の埋設された管へ流下することが不能になり、水路から溢れることは必至である。ポリエチレン管の流下能力が不足であることが観測事実から立証されている。

エ したがって、「ポリエチレン管の流下能力は過去最大降雨量（107mm）の雨水を流すことができ、溢れ出ることはありません」という市の主張は、本件工事による流下能力が劣る事実を十分に考慮しておらず、社会通念に照らし著しくその合理性、妥当性を欠く。

オ さらに、市は、最大降雨量に基づき、雨水バイパス管の設置によって洪水災害を引き起こすおそれはないという。しかし、肝心の雨水バイパス管は約1kmにわたる地下埋設管（1996年に完工）であり、設置以来内部点検実績はなく、土砂等の堆積状況は不明であり、その流下能力は設置時の能力が

あるかどうか疑わしい。また流れてきた流木や土砂がバイパス入口部で詰まり、時々清掃はされているものの機能を果たしていない事実を豪雨の度に確認している。

そもそも雨水バイパス管の設置当時、本件工事区間は流下能力の大きい開放式水路となっており、本件工事によって水路が管埋設方式にされることを想定したものではない。そのため、何ら内水氾濫の危険が除去されたとはいえない。本件工事区間が開放式水路であることを前提とする雨水バイパス管の存在のみを重視して、安全性を判断しており、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いているといえる。

カ 上島市長は、上記アからオについて、職員を質す指揮監督義務を負うにもかかわらず、漫然と何ら安全対策を図るよう指揮監督しなかったことは、社会通念上、著しく妥当性を欠く。

(3) 本件工事契約手続の違法性

①本件工事契約は、箕面市契約規則（昭和55年箕面市規則第40号。以下「本件規則」という。）に基づき締結されたものであり、履行期限の延長は、「やむを得ない事情」がなければ延長できない（本件規則第30条）。また、刑法第96条の6が官製談合等防止のため厳罰を規定することから、契約内容の変更は厳格に解され、設計、工期変更を伴う契約内容の変更の場合、契約を再締結するのではなく、改めて、入札手続等を行うべきである。

②本件工事に関する修正設計業務、指名競争入札、建設工事請負契約及び工事請負変更契約の流れは、次のとおりである。

ア 2024年2月28日 契約締結伺書が2月22日付起案、同28日付で決裁。工事期間は契約日から2024年3月29日とされ、工期の繰り越しが予定されていると明記されている。

イ 2024年2月29日に入札案内が指名業者に出され、その入札要項に入札日は3月15日、工期は2024年3月18日～同29日と明記、工期延長の予定とも記述、また設計図書が配布されている。

ウ 2024年3月15日に入札実施、同日（有限会社）今宮建材が落札している。

エ 2024年3月18日に本件請負契約を締結され、工期は2024年3月18日から同3月29日に規定されている。

オ 2024年3月29日に道路整備室が契約変更締結伺書を起案、同日決裁されている。変更理由は「関係者（関西電力、NTT）との協議に時間を要したことに伴い、履行期間内での完了が見込めないため」としている。変更後の工事期間は2024年3月18日から同年12月13日とされている。

カ 2024年3月29日 工事請負変更契約書が締結され、その着手は3月18日、完成が同年12月13日となっている。変更理由は「3月18日付締結した工事請負契約は、設計変更により、工期を変更する」となっている。

キ 2024年3月28日に、2023年3月17日に発注されていた工事設計業務（修正設計業務委託）が完了している。この完了した設計図書が本来は入札時の工事費積算、工事工程策定の前提となるものである。

- ③本件工事は、そもそも工事の設計が完了していない段階で、入札及び工事請負契約を締結するものである。にもかかわらず、入札要綱では、設計図書が未完了であり、設計が変更になる事がある旨が明記されていない。

そして、工事期間が3月18日頃から3月29日に指定されているが、工事No. 1の工事実績をみても、このような異常な短期間での工事完了は非現実的であり、不可能である。

工事期間により工事費は人件費や重機の使用料等の総額が変化し、各入札業者により異なるので、契約締結後、工期の延長変更を同一業者で行うことは他入札者に対して、著しく不公平になる。そのため、予め履行不可能な短期間に工事期間を設定して入札を実施し、事業者が決定後に実現可能な工事期間に変更を行うことは、事業者の選定ありきの入札であり「やむを得ない事情」といえず、本件規則第30条に反する。

- ④工事請負変更契約書の締結に際し、その理由が変更契約書では「設計変更により」となっているのに、契約変更締結伺書では「履行期間内での完了が見込めないため」とされ、理由に整合性が見られない。

しかも、設計変更により工事内容がどのように変更されたかは明らかにされていない。約7,500万円もの高額な契約について、短期間に契約の締結とその変更が実施されたことは、予め入札者を市が選定し、不透明な契約変更によって当該業者の利益を図ったものと疑われてもやむを得ないものといえる。このような疑念を払拭するため、市は、本件工事について、改めて入札手続等を作り直し、契約締結を実施すべきであったのに、実施されていない。

- ⑤したがって、本件規則第30条に反し、本来改めて入札手続等を作り直し契約締結を実施すべきところ実施されていないという手続の違反があり、当該違法は重大なものである。

(4) 説明責任違反

- ①箕面市まちづくり理念条例（平成9年箕面市条例第4号）第4条1項は、「市長は、市民がまちづくりに参加することができるように、その条件の整備及び情報の公開に努めるものとする」と規定する。また、箕面市市民参加条例（平成9年箕面市条例第5号）第4条は、「市長は、市民自らがまちづくりについて考

え、行動することができるよう市民参加の機会の提供に努めるとともに、市民参加を円滑にするため行政情報の公開に努めなければならない」と規定する。

これらの条例の趣旨は、市民がまちづくりに参加するにあたり、市の政策の適法性、妥当性を判断するに足りる十分な説明及び資料の開示を要する点にある。

特に、本件工事の実施区間周辺は、平成26年ゲリラ豪雨水害の被害にあった地域であり、本件工事に関する安全性について人一倍関心が高い地域である。そのため、市には、住民の生命・身体・財産の安全を守るため、単なる努力義務にとどまらず、実質的な説明をすることが課される。

- ②本件工事について、2023年4月に市職員が、事前の連絡も無しに突然住宅（本件工事区間に面する住宅のみ）を訪れるという戸別訪問を行い、工事開始の通知をしている。管理設方式に変更したこと、水路断面積が水路より小さいが溢れることは無い等の安全性に関する説明は一切されていない。

特に、本件工事は、洪水災害時に市民の生命・身体・財産を危険にさらすおそれがあり、地域の住民に、管理設方式に変更しても、洪水は起こらず、安全性が保たれることの丁寧な説明が成され、住民が納得するまで協議するのが行政の基本的な責務である。しかるに、令和4年度工事も含めみどりまちづくり部は一切の説明、協議をしていない、それどころか、市民からの個別の説明要請さえも拒否し、安全性に関する説明の努力をしていない。説明義務を果たさないといった手続の違法は、説明義務を定めた条例の趣旨（努力義務）を没却する重大な手続違反である。

- ③したがって、市は、本件工事に関する説明責任、説明する努力義務を果たしていない。

3 工事の暫定的停止勧告の求めについて

次のとおり要件を満たすため、本件工事の暫定的停止勧告を勧告すべきである。

- (1) 地方自治法第242条4項の勧告をするには、①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ること（以下「違法相当理由」という。）、②当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復困難な損害を避けるため緊急の必要があること（以下「緊急の必要性」という。）、③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の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないこと（以下「公共福祉阻害性の不存在」という。）、の要件の全てを満たす必要がある。

- (2) 違法相当理由について

前述のとおり、本件工事の不合理性は明らかであり、安全性を立証できていない。具体的には、本件工事の安全性について、豪雨時に雨水が溢れ洪水被害を引き起こすか否かは、管・水路の流下能力と降雨の雨水流出量の大小で決まる。

たしかに、耐圧ポリエチレン管の流下能力は市がマンニング式を使用し、計算されているが、雨水流出量の数値は、シミュレーション結果（平成27年度の箕面市水防整備指針（以下「水防整備指針」という。）の策定業務委託時に使用した雨水流出シミュレーション）であり、その数値及び河川各地点での水位等が示されず、それらの妥当性についての検証結果も示されていない。

したがって、市が言及する「水路の断面積は小さくなるが、前後の水路と同程度の大きさを確保しています」、「過去最大降雨量 107 mm の雨水を流すことができ、溢れ出ることはありません」を裏付ける根拠は何もない。

さらに、5月28日豪雨事案により、ポリエチレン管の流下能力は不足であることが立証されている。

住民の生命・身体・財産の安全については、強い保護が求められ、違法相当理由が認められる場合、慎重に本件工事の実施について判断すべき要請が働く。

したがって、本件工事に違法相当理由がある。

(3) 緊急の必要性について

令和4年度工事の実施及び本件工事の実施によって、本件工事の実施区間及び周辺地域の住民の生命・身体・安全が確実に脅かされている。特に、梅雨時から10月頃の台風シーズンは、異常気象による災害のリスクが年々高まっており、平成26年の水害の規模の災害が起こる可能性が著しく高い。水防整備指針が、オヶ原川の開放式水路の雨量流下機能・能力の保持が、災害の再発防止に有効との判断がなされている以上、安易に水路を流下能力の低い管理設方式に変更すべきではない。

したがって、本件工事を停止すべき緊急の必要性が認められる。

(4) 公共福祉阻害性の不存在について

完成目途の示されない事業の一区間の工事であり、違法な事業であるから、本件工事をこのまま強行実施するよりも、一度中止した方が、周辺住民の生命・身体・財産の安全に適う。本件工事を早急に実施すべき必要性は何らなく、安全性の確認がなされてから、本件工事を実施しても何ら支障はない。そして、他に公共の福祉を著しく阻害するおそれもない。

したがって、本件工事を停止することについて、公共福祉阻害性の不存在の要件を満たしている。

4 その他

29名の市民から2024年6月27日付け「箕面市職員措置請求書」をもって住民監査請求（令和6年度第1号事案）と併合して審理されることを希望する。

5 事実証明書等

7月3日請求書に添付された事実証明書等は、請求人が提出した「別紙：事実証明書他資料一覧表」に記載された次の(1)～(7)のとおりである。

なお、請求人から提出された証拠書類等は「甲資料」とし、提出時に請求人が付番したものと同様の番号を付した。（＊部分は当方が付したコメントである。以下同じ。）

(1) 甲資料1：建設工事請負契約書（2024年3月18日付）

＊請負金額は7,458万円

(2) 甲資料2：工事請負変更契約書（2024年3月29日付）

(3) 甲資料3：支出命令書（前払は2024年3月29日付）

＊前払金は2,983万円

(4) 甲資料4：修正設計業務委託契約書（2024年3月17日付）

(5) 甲資料5：安全対策工事 No. 2 工事着手について（2024年4月吉日付）

＊道路整備室長から近隣住民宛てのお知らせ

(6) 甲資料6：箕面市工事説明会資料

(7) 甲資料7：2024年5月28日豪雨 状況解析

＊水路状況の写真、当日の降雨量、工事箇所図面、状況説明と結論

第3 請求の受理

本件請求について要件審査した結果、受付日である令和6年7月3日付けで受理することとし、各請求人に対して7月5日付けで通知した。

第4 監査の実施

1 審理手続の併合

令和6年度第2号事案の受理前に、令和6年度第1号事案を令和6年6月27日付けで受理した。請求の趣旨等を同じくするため、令和6年度第2号事案の審理手続を令和6年度第1号事案に併合することとし、請求の受理に併せて通知した。

また、地方自治法第242条第7項の規定に基づく意見陳述の聴取を行うこと、日程調整や連絡事項については令和6年度第1号事案の代表請求人と調整・連絡さ

せてもらうことも併せて通知した。

2 市長からの意見書の提出

市長に対し、6月27日請求書を送付し、6月27日請求書に対する意見書（証拠等関係書類を含む。）の提出を求め、後日に7月3日請求書も送付したところ、令和6年7月16日付け「住民監査請求の意見書の提出について（回答）」をもって箕面市みどりまちづくり部道路整備室作成の「住民監査請求にかかる意見書」（以下「市意見書」という。）及び資料が提出された。

市意見書に記載された要旨は、次のとおりである。

なお、市意見書に添付された資料は「市意見書資料」とし、提出時に市が付番したものと同様の番号を付した。

(1) 市道箕面今宮線道路安全対策事業について

市道箕面今宮線道路安全対策事業の概要等については、次のとおりである。

①市道箕面今宮線道路安全対策事業の概要

- ・市道箕面今宮線は、バス路線でもあり、箕面市域の重要な東西軸であるにも関わらず、歩道の未整備区間が多く、車両通行も含めて安全性の確保が求められているため、市は令和3年度に「箕面2丁目交差点付近」から「国道423号」までの約1.6km区間において、車道を幅6mに、その両側に歩道を幅1.5m以上整備する「全体整備計画」を策定した。
- ・整備手法として、建替の際に市が土地所有者に用地買収の協力を求めながら整備を行っていくものであるが、北小学校南側付近の区間約230mについては、水路を暗渠化することで、用地買収を伴わずに歩道整備が可能であることから、令和4年度と令和5年度で実施する計画とした。

②当該事業の予算について

- ・当該事業に必要な予算については、市議会において当該事業の議論を行い、令和4年度と令和5年度の各年度当初予算を可決いただいた。
- ・また、令和4年度と令和5年度においては、年度内の工事竣工が困難であったため、市議会で可決いただいた上で、各年度の予算を翌年度に繰り越した。

③令和6年7月1日時点での工事の進捗について

- ・令和4年度予算で整備した「箕面北小学校前交差点」から「箕面北小学校東交差点」までの約100mの区間は、令和5年10月に工事が完了している。
- ・残りの約130mの区間については、令和6年10月の完成を目指して整備を

進めており、現在、北側歩道の改良工事を行っている。

(2) 事実関係の整理

水路の暗渠化工法を管理設に変更した事実関係については、次のとおりである。

①水路の暗渠化工法を管理設に変更した理由

- ・当初は現状の水路の有効断面を確保できる工法として水路に蓋をかける桁式工法を計画していた。
- ・その場合、桁を受ける下部工が民地側の水路護岸と一体化する必要性があり、民地の承諾が必須となっていた。
- ・当該事業については、賛否の意見がある中で事業を円滑に推進するため、民地側の水路護岸と下部工の一体化に対する承諾を得ることなく暗渠化を進められ、また、交通規制や工事期間がより短期間で、工事費も安価となる工法として管理設に変更する検討を進め、当該区間においては高耐圧ポリエチレン管の内径 900 mm で安全性を確認できたため、管理設工法に変更している。

②管理設の検討について

- ・管理設の検討については、本件工事の設計委託を受注した専門のコンサルタントによる安全性の検討を行い、安全性が確認されている。
- ・構造検討においては、桁式工法と同条件とし、暗渠管に変更しても水防整備指針の既往最大流量（1 時間当たり 107mm）の降雨量にも耐えることが可能かを検討した。
- ・令和 4 年 1 1 月に構造検討の報告書（市意見書資料 1）において、市は管理設の安全性を確認し、令和 4 年 1 1 月 2 5 日に工法を変更することとした。

市意見書資料 1：「箕面市今宮線道路安全対策事業に伴う構造検討 報告書」
（令和 4 年 1 1 月 箕面市）

③市民への周知・説明について

- ・広報紙「もみじだより」令和 5 年 8 月号に市道箕面今宮線の事業概要等に関する記事を掲載。
- ・令和 6 年 4 月 2 日付で「作業時間」や「通行規制」等を記載した工事 P R（市意見書資料 2）を自治会長へ行い、4 月 1 6 日から 4 月 1 7 日にかけて近隣住民約 1,800 戸に工事 P R（市意見書資料 3）を戸別配布を実施し、工事内容を広く市民にお知らせした。
- ・令和 6 年 7 月 1 日現在で、工事規制に関する問い合わせが 1 件、説明会開催

を求める問い合わせが1件あり、説明会の開催については、「説明会は開催せず、個別丁寧に対応していく」旨を回答している。

市意見書資料2：令和6年4月2日付け箕面市長から箕面第五自治会長宛て
「市道箕面今宮線道路安全対策工事 No. 2 の工事着手について（お知らせ）」

市意見書資料3：令和6年4月吉日付け箕面市みどりまちづくり部道路整備
室長から近隣住民宛て「市道箕面今宮線道路安全対策工事
No. 2 の工事着手について（お知らせ）」

＊本文は市意見書資料3と同じ

＊甲資料5と同じ

(3) 各請求に対する市の主張

①完成の見通しのない事業への不法な公金の支出

- ・「市道箕面今宮線道路安全対策事業」については、〈(2) 事実関係の整理①〉のとおり、歩行者と車両通行の安全性を確保することを目的に進めている。
- ・また、市道箕面今宮線は、昭和58年に大阪府から移管された路線で、一部にしか歩道が無かったことから、市は平成6年度から歩行者の安全を図るために、建物の建替等の際に土地所有者の用地協力を得て、できるところから歩道整備を進めている。
- ・その上で、市道箕面今宮線の将来的見据え、より具体的な整備内容を定めた「全体整備計画」を令和3年度に策定し、二度の事業説明会開催や、広報紙「もみじだより」を通じて、広く市民に周知した上で、順次歩道整備を進めている。
- ・本件工事においても、管理設工法にて歩道整備を行うもので「箕面北小学校交差点」から西に約40m、「箕面北小学校前東交差点」から東に90mの区間を、令和6年3月18日に有限会社今宮建材と本件請負契約を締結して進めている。
- ・本件工事の対象である市道箕面今宮線は、都市計画道路ではなく、法的な事業期間の定めは無いが、上記の「全体整備計画」を策定し、地上自治法第2条第14項の条文のとおり「最小の経費で最大の効果を挙げる」ために、可能な限り早期に歩行者と車両通行の安全性を確保することを目的に整備を進めている。
- ・以上のことから、市は地方自治法に抵触する行為は一切行っておらず、違法な公金の支出も行っていない。

②住民の安全を損なう違法、不当な工事

〔本件工事の安全性の立証について〕

- ・水路の暗渠化工法を管理設に変更した際の検討については、〈(2) 事実関係の整理①②〉のとおりであり、具体的な数値や根拠等を示した内容を用いて構造計算を行っている。
- ・その結果、既存の水路より断面積が小さくなった場合でも、十分な流水能力が確保でき、管理設の安全性が十分に保たれていることを立証している。

〔オヶ原川の位置付けについて〕

- ・次に、市道箕面今宮線と重複するオヶ原川は「普通河川」に位置付けられており、河川法の適用を受けるものではない。

〔5月28日豪雨時の水位等について〕

- ・令和6年5月28日、市は気象庁が大雨警報を発令していた午後2時10分頃に本件工事箇所を現地を確認したところ、水路の上流側の水位は水路高85cm（道路を横断する箇所）まで上昇している状態は見受けられなかった。
- ・市が確認した箇所の水路の底幅は、両側とも約1.5mとほぼ同じであるにもかかわらず、区間距離が約140mの間で、下流側の水位が低くなる逆転現象が見受けられたことから、この区間で何らかの要因が発生していると考えた。
- ・令和6年6月21日に市がオヶ原川上流にある雨水バイパス管との分岐箇所を確認したところ、用水としてオヶ原川に放流される水門の開口高が、「6cm」より大きな「10cm」の開口となっていることが判明したため、市で開口高を「6cm」に戻した。
- ・5月28日豪雨時の水位上昇の原因について、水門の開口高の状況も踏まえて、市が専門のコンサルタントに確認したところ、「管の構造等においては、構造計算上問題はないが、水門が10cm開口していたことによって、通常よりも多くの水がオヶ原川に流れ込み、「バックウォーター現象」が発生した可能性がある」との見解を得た。
- ・この見解を受け、市は水利組合と協議を行い、田んぼへの用水として必要な量を確保できるよう、水門の開口高を試験的に3cmとすることと合わせて、水路上流側にビデオカメラを設置し、降雨時の水位状況を確認している。
- ・令和6年7月12日のビデオカメラの映像を確認したところ、午前4時10分から4時20分までの10分間当たりの降雨量が7.0mmの状況において、水位が隣接地から流入する排水パイプよりも低い位置であった。
- ・この隣接地の排水パイプの管底部分の高さは水路の底から約40cmであるが、上記写真では、排水パイプが確認できることから、午前4時20分と4時30分時点の水位は30cm前後であったことが確認できる。
- ・水路の水位上昇の原因は、市も既に把握しており、整備が完了するまでの間

は、引き続き、現地調査及びビデオカメラの映像等により、水路の状況を確認していく考えとしている。

〔雨水バイパス管の維持・管理について〕

- ・雨水バイパス管については、市道箕面今宮線と南北に交差する「市道箕面土地11号線」にある雨水マンホールに土砂が堆積する構造のため、堆積状況等を確認した上で浚渫作業を行っている。
- ・加えて、市は雨水バイパス管流入口の監視を常時行い、適宜、清掃や流木等を撤去しながら、バイパス管内に土砂等が堆積しないよう維持・管理を行っている。

〔雨水バイパス管とオヶ原川について〕

- ・請求人は、「雨水バイパス管の設置当時は、オヶ原川が開放式水路となっており、管理設になることを想定したものではない」と主張しているが、〈(2)事実関係の整理②〉のとおり、水路から管理設方式に変更しても十分な雨水の排水能力が確保されており、その上で、歩道整備により歩行者が安心安全に通行できるメリットは非常に大きい。
- ・また、「本件工事区間が開放式水路であることを前提とする雨水バイパス管の存在のみを重視して安全性を判断している」と主張しているが、雨水バイパス管は地域住民を水害から守るものであり、雨水バイパス管を重視して安全性を判断することは当然であり、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものではない。

③本件工事契約手続の違法性

〔委託設計が完了していない状態で工事発注を行ったこと〕

- ・本件委託は、「市道箕面今宮線道路安全対策事業修正設計業務委託」として、令和5年3月17日から令和6年3月19日までの契約期間で委託業務を行った。
- ・契約期間の令和6年3月19日とは、全ての業務が完了し、その成果品を提出する期間である。その中で、設計図書等については、既に発注可能な成果として市が確認することができたため、残りの成果品の提出を待たずに工事発注を行ったもので、この行為に何ら違法性があるとは考えられない。

〔工期設定について〕

- ・工期設定の説明をする前段として、地方自治法第213条には「歳出予算の経費のうちその性質上又は予算成立後の事由に基づき年度内にその支出を終わらない見込みのあるものについては、予算の定めるところにより、翌年度に繰り越して使用することができる。」、同条第2項には「前項の規定により翌年度に繰り越して使用することができる経費は、これを繰越明許費とい

う。」と明記されている。

- ・本件工事については、〈(1)市道箕面今宮線道路安全対策事業について①〉のとおりに、早急に安全対策を進めるため、工事発注に必要な設計図書が整った時点で工事発注手続きを行っている。
- ・予算を繰り越す場合は、地方自治法第96条第1項第4号の規定に基づき、市議会での可決が必要なため、発注時点では工期を令和6年3月29日としたが、入札の際、「工事の繰越が予定されている」ということを申し添えた上で入札を行っており、市議会での可決後、速やかに工期を変更する旨の変更契約を締結しており、市の違法性は全く見当たらない。
- ・また、市の内規「設計及び契約変更手続きにかかる指針」（以下「設計指針」という。）にある「設計変更」の定義は、「入札に際して発注者が示した設計図書を発注者が変更すること」であり、設計図書には、「設計書」や「特記仕様書」等が含まれてる。
- ・本件工事の「設計変更」は、「設計書」と「特記仕様書」に記載されている工期を変更するものであり、設計図書を変更することとなる。
- ・よって、手続きに際しては何ら問題は無いものである。

〔工期設定について〕

- ・工期変更を行った主な理由については、工程の中で電柱移設等が必要となり、関係者との移設協議に時間を要したことである。
- ・公共工事においては、工事着手前に交通管理者や関係者と協議を行うことは工事を進めていく上で当然のことであり、協議に時間を要したという理由は「やむを得ない事情」に十分合致するものである。

④説明責任違反

- ・請求人は、市が事業に関する説明を一切行っていないような主張をしているが、市は、令和4年8月31日と同年9月4日に「事業全体に対する説明会を開催し、本件工事の対応を〈(2)事実関係の整理③〉のとおりに行っている。
- ・令和4年度予算で整備した区間においても、令和4年12月1日から8日にかけて、沿道住民に対して「戸別訪問による工事説明」を行い、広報紙「もみじだより」令和5年2月号に管理設に変更する記事を掲載し、令和5年1月25日に自治会長へ工事PR文書を配布した。
- ・また、令和5年1月26日から28日にかけて近隣住民約1,800戸に対して工事PR文書の配布等を行い、工事内容を広く市民に周知した結果、工事全般に関する問い合わせが2件あったのみであった。
- ・以上のことから、説明責任、説明する努力義務を果たしていると十分に言えるものである。

4 関係職員からの意見陳述の聴取

地方自治法第242条第8項に規定する職員の陳述の聴取については、市意見書の提出を求めた際に併せて通知し、日程調整した結果、令和6年7月24日に関係職員の意見陳述が行われ、これを聴取した。

同項の規定に基づく立ち会いについては、当該意見陳述の聴取に当たり、あらかじめ令和6年度第1号事案の代表請求人に対して令和6年度第1号事案と令和6年度第2号事案の請求人が立ち会いすることが出来る旨を伝えたところ、立ち会う旨の連絡があったので、請求人3名の立ち会いを認めた。

関係職員から聴取した内容のうち、市意見書の内容との重複をできるだけ除くと、概ね次のとおりである。なお、監査委員からの質問に対する回答も含んでいる。

なお、市回答文に添付された資料は「市追加資料」とし、提出時に市が付番したものと同様の番号を付した。

(1) 5月28日豪雨事案において水門が10cm開いていたことについて

水門を開閉するには、鍵のかかった門を入らなければならず、鍵は市と水利組合が保管している。門内に入れば、水門は誰でも開閉することができる。関係職員と水利組合に確認したが、誰が門に入って開口6cmを10cmにしたのかは不明である。今回の件を受けて、水門にも鍵を設置することとした。

(2) 当初の段階で管理設方式にしなかった理由について

管理設方式が交通規制や工事期間がより短い期間で済み、工事費も安価となるなら、なぜ当初の段階から管理設方式にしていなかったのかという監査委員からの疑問に対し、市は次のように回答した。

令和4年3月、令和3年度に実施した「市道箕面今宮線道路安全対策事業に伴う設計業務委託」で工法6案の比較検討を行い、桁式である「プレキャスト床版」を採用することにした。しかし、床版の受け枠となるコンクリートを民地内に打設する必要があつて、工事施工の際には沿道地権者への影響が大きくなる可能性があつた。また、本件事業においては沿道地権者からの賛否など様々な意見がある状況を踏まえ、民地内への影響を最小限にすることや本件事業の円滑な推進の観点から、施工方法の再検討を行うこととした。

令和4年11月、工法4案で再検討を行った結果、高耐圧ポリエチレン管を採用することとした。水路断面積が小さくなることから、水防整備指針の既往最大雨量（1時間当たり107mm）の降雨量にも耐えることが可能かを検討し、所要の流下能力や管理設の安全性を確認した上で工法を変更したものである。

市追加資料 1：既設水路暗渠化構造 概略比較検討表（工法 6 案）

＊プレキャスト床版の総合評価は◎、高耐圧ポリエチレン管は△

市追加資料 2：既設水路暗渠化構造 概略比較検討表（工法 4 案）

＊高耐圧ポリエチレン管の総合評価は○、他は×

- (3) 本件工事契約手続の違法性に対する市意見書に記載された市内規について
監査委員が当該市内規の提出を求めたところ、下記の提出があった。

市追加資料 3：設計及び契約変更手続にかかる指針

5 請求人からの意見陳述の聴取

令和 6 年度第 1 号事案と令和 6 年度第 2 号事案の請求人に対しては、地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき意見陳述の機会を設けることとし、令和 6 年 8 月 8 日に請求人 3 名（●● ●● 氏、●● ●● 氏、●● ●● 氏）の意見陳述が行われ、これを聴取した。同条第 8 項の規定に基づく立ち会いについては、当該意見陳述の聴取に当たり、あらかじめみどりまちづくり部道路整備室に対して立ち会いすることができる旨を伝えたところ、立ち会わない旨の連絡があったので、これを認めた。

聴取した内容のうち、7 月 3 日請求書の内容との重複をできるだけ除くと、概ね次のとおりである。

なお、請求人から提出された証拠書類等は「甲追加資料」とし、当方で付番した。

○●●氏

〔1 時間当たりの降雨量と降雨強度の違いについて〕

- ・降雨量は、継続時間（10 分間、1 時間、1 日など）における降った雨の総量であり、降雨強度は、1 時間降雨が継続した場合の値で、「土砂降り」の激しさの程度を表す。特に、短時間豪雨は、降雨強度で比較すると激しさが理解できる。
- ・5 月 28 日豪雨については、降雨量は 36 mm、最大降雨強度は 72 mm/h となる。
- ・市のシミュレーションの 107 mm/h 降雨の場合の降雨強度は、162 mm/h になる。

〔バックウォーター現象について〕

- ・本流が増水した場合に支流と流れてくるものと認識している。
- ・水門通過流量が 0.14 m³/s、支流が 0.846 m³/s で、水門の高さが 10 cm の場合の具体的な流量計算の説明がなかった。

〔本件工事の入札条件について〕

- ・本件工事は、設計図書が未完成のまま、令和 6 年 3 月 15 日に入札を行い、有

限会社今宮建材が落札、同月 19 日に契約締結となった。

- ・設計図書が完成したが、3 月 29 日までに履行はできず、契約変更を行っている。

〔本件工事の契約変更（工期延長）時の理由となった関係者協議について〕

- ・本件工事の契約変更の理由として、関西電力と N T T の電柱移設協議に時間を要したことになっているが、令和 6 年 2 月に 4 本の電柱指示後の協議の有無について、担当部署に確認したところ、協議していないとの回答があった。
- ・また、工事請負業者の有限会社今宮建材と関西電力だけが協議しているが、本来市が協議すべきことができていないので、変更理由として虚偽ではないか。

○●●氏

〔完成の見通しのない事業への不法な公金の支出について（追加）〕

本来、地方公共団体の事業は、法令の趣旨・目的に従い、全体像及び予算が示され、議会の承認を経て、実行可能な区間を年度毎に区切り、実行されていくものである。しかし、市道箕面今宮線の道路安全対策事業は、全体的な計画の完成予定等が未定のまま進行している。

計画性なく、無秩序に工事が進められることは、不必要な工事が繰り返され、本来必要とされる工事は実施されず道路の安全性は阻害されたままであり、時間と税金等の無駄遣いとなる。

実際、本件工事は、市が住民と十分な議論を経ずに強行したことにより、工事期間や方法が二転三転し、予算は増大し、当初の計画とは大きく異なってきている。

完成予定等が設定されていない事業及び工事に対し市税等を投入することは、「最少の経費で最大の効果を挙げる」という自治行政に関する最少経費最大効果原則（地方自治法第 2 条第 1 4 項、地方財政法第 4 条第 1 項）に反する違法な公金の支出である。

したがって、本件工事への支出は、地方自治法第 2 条第 1 4 項、地方財政法第 4 条第 1 項に反し違法である。

〔管理設方式の水防上の安全性の低下について（追加）〕

2024 年に入り、異常気象のため全国で 1 時間に 100 mm を超える雨量を観測する機会は、確実に増えている。実際に、昨日、2024 年 8 月 7 日に埼玉県や群馬県の複数の市町村で観測され、埼玉県ときがわ町付近では 1 時間に 120 mm の猛烈な雨が観測されたことは公知の事実である。

市が主張する本件工事の安全性の基準とする 1 時間当たり 107 mm の降雨量は、2006 年当時の観測データに基づくものである。しかも当時 100 年に一度と言われた 1 時間当たり 107 mm の降雨量は、もはやいつ観測されてもおかしくない

状況である。にもかかわらず、市は、考慮すべき昨今の気象状況の変化を考慮せず、考慮すべきでない約18年もの前のデータを考慮して、本件工事が安全であると判断して工事を断行しているといえ、安全性の判断について、裁量権の逸脱濫用の違法がある。

〔本件工事契約手続きの違法性について（追加）〕

本件工事契約の執行においては、地方自治法第138条の2の2に基づく事務の誠実な管理執行義務を負う。

市から提出された設計指針をみると、第2条第1項に「設計変更とは、入札に際して発注者が示した設計図書を発注者が変更することをいう」とある。これは、設計の仕様や工事方法の変更を示すものであると一般的には解釈される。

2024年3月29日に提出された契約締結変更伺書によると、変更理由は「関係者（関西電力、NTT）との協議に時間を要したことに伴い、履行期間内での完了が見込めないため」となっている。履行期間内での完了が見込めないとは、工事期間の延長をいうもので、工事期間の延長は、設計の仕様や工事方法の変更には該当せず、「設計図書」の「変更」にはあたらない。

また、本件工事発注当時、本来、発注前に完成すべき設計図書は完成しておらず、「発注者が示した設計図書」自体がない。

このような状態であれば、設計指針第3条第2項の協議により、別途契約として取り扱うべきであったが、同条第1項の協議が行われた形跡すらない。

そのため、本件工事には、設計指針に複数反する事情が認められ、重大な違法性があるといえる。

〔工事の暫定的停止勧告の求めに関する違法相当理由について（追加）〕

本件工事に際し、市は、周辺住民が公道に出るために設置した橋を「これは命令である」として所有者の同意なく撤去する旨主張するものの、何らその根拠を示す書面等の提示は無い。

法律による留保の原則により、地方公共団体である市が私人の財産権等の権利を侵害することが許されるのは、法律に基づく場合を除いては、「緊急の事態に対処するためにとられたやむを得ない」場合でなければならない。【最高裁平成3年3月8日民集45巻3号164頁】。

しかし、本件工事が施工される予定の水路について、橋を撤去すべき緊急の事態は何ら生じていない。

本件工事の正当性については、昨年実施された工事区間が、現在訴訟継続中であるため、本件工事を理由とした正当行為ともいえない。

さらに、各工事区間において私人が所有する橋を撤去することが認められるか否かは、本来、市が民事訴訟を提起して、裁判所の認容判決を得て、執行すべきことである。本件工事を強制的に実行することは、私有財産権の侵害のみならず、

私人が訴訟提起して本件工事の正当性を問う機会を奪うものであり、行政権の濫用に相当する重大な違法である。

したがって、本件工事に違法相当理由がある。

〔工事の暫定的停止勧告の求めに関する緊急の必要性について（追加）〕

本件工事の正当性が問題となり、別の工事区間については、現在、訴訟継続中であるため、本件工事のため橋の撤去を強制的に実行することは、前述のとおり違法相当理由がある。そして、一度橋が撤去されてしまえば、その間の通行に支障を来すだけでなく、その財産的損失や訴訟提起の機会の喪失等、請求人らが被る損失は計り知れず、原状回復が困難な性質を有する。

甲追加資料 1：●●陳述内容

＊上記の各追加主張を含んでいる

○●●氏

〔管理設方式に関する説明会等の開催要望に対する回答がないことについて〕

- ・平成 26 年に水害があったことから、近隣の方の署名（住所入り）と説明会等の開催要望を含めた質問状（甲追加資料 2）を令和 4 年 12 月 15 日、令和 5 年 1 月 6 日、追加補填を令和 5 年 1 月 11 日に、市（窓口は市民サービス政策室）、市議会、秘書室へ提出したが回答がなく、本件工事開始のチラシが配布されたので、市（道路整備室）に確認したところ、鑑文がなかったので回答不要となった旨の説明があった。
- ・また、市長タウンミーティングのときに直接上島市長に伝えたところ、説明会はしないと言われたが、提出した要望書に対する回答はするべきで、市は説明責任を果たしていない。

〔私橋の撤去について〕

- ・私橋の撤去について、工事前には個別に説明があるといわれたが、近隣のかたの話では、工事請負業者の有限会社今宮建材の挨拶のみだったと聞いた。
- ・私橋の撤去への同意については、書面による署名などの取り交わしがなく、口頭のみ確認で、翌日には取り壊している状況で、私橋の権利について説明が不足している。

甲追加資料 2：近隣住民からの質問・疑問・意見のまとめで、説明会等の開催を要望する文書

6 市からの回答文提出

請求人からの意見陳述を聴取したところ、市に確認する必要があったので、次の

2点について監査委員から説明を求め、市から次の内容で回答文が提出された。なお、回答文提出後に市に確認したところ、本件工事区間において通路橋の占用許可は出していないとのことなので、(2)の回答から占用許可がある場合を削除した。

(1) バックウォーター現象について

質問：バックウォーター現象の詳細説明を求める。市意見書資料1では水門の通過流量（オヶ原川・本流）が $0.14 \text{ m}^3/\text{s}$ 、支流（本件工事区間のうち東側の水路）が $0.84 \text{ m}^3/\text{s}$ となっているが、矛盾しないのか。

回答要旨：市意見書資料1の水門の流量は既往最大降雨時（ 107mm/h ）をシミュレーションした場合における水門の開口高を6cmと設定した場合の流量であり、支流の各地点における雨水流出量も既往最大降雨時をシミュレーションした場合の流量で、5月28日豪雨時の流量ではない。

バックウォーター現象の発生については、水門の開口高が通常6cmより大きい10cmになっていたことから、通常よりも多くの水がオヶ原川に流れ込んだことで、オヶ原川と水路側の合流部付近において、水が合流できずにバックウォーター現象が発生した可能性があるとの見解を専門のコンサルタントから得たものである。

(2) 私橋の撤去について

質問：次の4点について説明を求める。

①撤去同意の仕組み、②同意がない場合の対応、③同意がない場合の本件工事と本件事業はどうなるのか、④同意があった場合のエビデンスを残しているか

回答要旨：前提として、私橋は市道である水路上に通路橋として設置されており、道路占用許可が必要で、道路占用許可期間は5年以内と法令で定められている。

各私橋の所有者宅を複数名で訪問し、現地立会のもと工事の説明を行うとともに、個人の所有物である通路橋（私橋）の撤去については同意が必要である旨を伝達し、撤去の同意を求めている。

撤去の同意がない箇所について、撤去は実施していない。

なお、同意がない場合の対応については、関係法令に基づき以下のとおり撤去を求めていくことになると考えており、その上で工事を進める必要があると考えている。

(a) 道路法第32条第1項の規定による道路占用の許可がないため、通路橋の撤去を求める。

(b) 箕面市道路占用規則（昭和46年箕面市規則第1号）第8条の規定によ

り、無許可の占用に対する処置として通路橋の撤去を求める。

(c) 道路法第32条第1項の規定による道路占用の許可がないため、箕面市道路占用規則第8条の規定により、無許可の占用に対する処置として通路橋の撤去を求める。

(d) 道路占用の許可期間が満了しているものとして、道路法第40条の「原状回復」に基づき、通路橋の撤去を指示する。

(e) 箕面市道路占用規則第14条第2項第1号「占用の期間が満了したとき」に該当しているとして、通路橋の撤去を求める。

なお、上記(a)～(e)の手続の実施については、「通路橋の撤去を求める根拠として(a)～(e)のいずれが最も適当なものか」について法律相談を行う予定としており、その対応については現在、検討しているところである。

通路橋撤去の同意を求める際は、通路橋所有者宅を複数名で訪問し、工事や撤去同意に関する説明などを行い、場所・日時・参加者やその内容を記載した報告書を作成し保存している。

第5 監査の結果

1 完成の見通しのない事業への不法な公金の支出について

行政が現況道路の幅を広げるために用地買収を伴う道路整備を行う手法は一般的なものであり、計画された道路の規模・幅員による用地買収の件数、建物建て替えなどの機会の到来時期、土地所有者の協力の度合いなどの要因により完成までの期間は異なる。本件事業の場合は数十年間を要することが容易に予想されるのであって、前述の様々な要因のため市が現段階で完成時期を明言できないことは不合理とはいえない。市は、令和4年度工事及び本件工事に係る区間は用地買収を伴わずに歩道整備が可能であるため、本件事業に係る区間のうち早期に実施することとしたものであり、その判断には合理性がある。地方自治法第2条第14項は、地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき指針であり、この面での地方自治運営の基本原則を規定したものであるが、本件事業のような道路整備手法を全て否定するものではない。したがって、本件事業が完成の目途を示していないことをもって本件工事の請負金額に係る公金支出が地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反している根拠とすることは認められない。

2 住民の安全を損なう違法、不当な工事について

本件工事が裁量権を逸脱濫用して違法又は不当な工事であるという請求人の主な主張は、令和4年度工事に関する住民監査請求（令和5年度第5号事案）と同様なので、以下の判断の記載は、当該住民監査請求に係る監査の結果（令和5年8月

28日付け R05 箕監第 000139 号) と重なる部分があることをお断りしておく。

(1) 本件工事の設計の基準について

請求人は、本件工事区間の「オヶ原川」は河川であり、河川法及びその関連基準に基づき設計されるべきであると主張している。しかし、河川法が適用されるのは一級河川及び二級河川並びに準用河川であって、それらと異なる普通河川である「オヶ原川」は、河川法の適用対象外となる。したがって、請求人の主張は認められない。

また、普通河川は里道や水路とともに「法定外公共物」として条例に基づいて管理されるものである。本市においては箕面市法定外公共物の管理に関する条例（平成16年箕面市条例第49号）が制定されており、当該条例に定めのない事項については規則で定めることになり、さらに当該規則に定めのない事項については市長が定めることになる。市長は、本件管理設工事区間の「オヶ原川」を含む水路部分を市道に認定していることから道路法の規定を用いて管理することとしている。この場合の管理とは、道路の新設、改築、維持、修繕、その他の管理をいうものとされており、設計を含めた本件工事は道路法上の管理の範疇に入るものである。したがって、本件工事の設計の基準適用に関し違法・不当な点は見受けられない。

(2) 管理設方式に係る安全性について

請求人は、管理設方式により使用するポリエチレン管の断面積が既存のオヶ原川の開放式水路の約3分の1と小さく、雨水の流下能力ははるかに劣っており、5月28日豪雨事案により流下能力不足は立証されていること、また、過去最大降雨量（1時間当たり107mm）の流下が可能で雨水バイパス管の設置により洪水災害を引き起こす恐れがないという市の主張は、社会通念に照らし著しくその合理性、妥当性を欠くものであり、市長の職員に対する指揮監督も同様に妥当性を欠くと主張している。

これを検討するに当たり、5月28日豪雨事案については次の(3)で記載することとし、まずは水防整備指針について言及する。

市では、近年多発している局地的な集中豪雨や市街化の進展に伴う雨水流量の増加による浸水被害を未然に防止するとともに、市民への情報提供と防災意識の向上を促進するため、平成28年度に水防整備指針を策定した。水防整備指針では、既往最大降雨が107mm/hとされている。水防整備指針を策定するに当たり、市（担当：総務部水防・土砂災害対策推進室）は事業者指針策定業務を委託し、平成29年3月に業務が完了した。本業務では市全域を対象に雨水流出解析シミュレーションが行われた。浸水被害実績として平成26年8月24日に如意谷に

において 60 分最大 85 mm の降雨のあったことが踏まえられている。シミュレーションには財団法人下水道新技術推進機構の「流出解析モデル利活用マニュアル」に記載されている「Info Works」が用いられている。なお、Info Works は、一般に市販され使用実績も多いソフトウェアである。水防整備指針の策定については、違法・不当な点は見受けられない。また、平成 28 年度に策定した水防整備指針を現在見直して改定していないことについても、専門的知見に基づく本市における気象状況の変化が水防整備指針の改定を直ちに要する程度に至っているとする根拠が明白でなく、その証拠の提出もないので、違法・不当とは認められない。

次に本件事業に伴う構造検討について言及する。

本件事業の実施に当たり、市は専門のコンサルタントに委託して構造検討を実施したが、その際、前掲の業務結果を利用し、水防整備指針の既往最大降雨 107 mm/h に耐えることが可能かを検討し、その結果、可能であるとの結論を得た。雨水流出量シミュレーションに基づく必要流量をもとにマニング式で計算したところ、通水断面の直径は 900 mm（場所によっては 800 mm）で足りることになる。専門的な知見に基づきこの結果を覆しうるような証拠は認められず、本件事業に伴う構造検討に違法・不当な点は見受けられない。

さらに、雨水バイパス管については、上記構造検討の結果、既往最大降雨時には水門の箇所でもオケ原川に 0.14 m³/s、雨水バイパス管に 7.4 m³/s が流れ込む構造になっているところ、仮に全ての水が雨水バイパス管に流れ込んだとしても、流下能力が最も低い（勾配の緩い）箇所でも 7.8 m³/s の計算結果となっている。上記同様、専門的な知見に基づきこの結果を覆しうるような証拠は認められず、加えて、市意見書では適宜清掃等の管理を行っていることが見受けられるので、雨水バイパス管が機能不全になって溢水すると考えるには至らず、また、本件工事の工法の是非には影響しないものと認められる。

(3) 5 月 28 日豪雨事案について

上記(2)で認めたとおり令和 4 年度工事による管径 900mm の埋設管は既往最大降雨時（107mm/h）でも流下できる能力を有しているという市構造検討結果にもかかわらず、5 月 28 日豪雨により令和 4 年度工事上流の本件工事区間の水路が降雨強度約 60mm/h の雨量で溢れかけていた。このことが本件住民監査請求の最大の問題である。というのも、監査としては限られた監査期間内で双方から提出された資料等を主な材料として判断することになるが、現段階では専門的な知見に基づき本件事業に伴う市構造検討結果を覆しうるような証拠は認められないところ、現実に起こったこの一事案をもって理論上の計算が覆される可能性があるからである。

市意見書によれば、専門のコンサルタントの意見として、水門が 6 cm のところ

10 cm開口していて多くの水がオヶ原川に流れて合流部付近で「バックウォーター現象」が発生した可能性があるとのことであり、市もその意見に沿っていた。これに対し代表請求人の●●氏は、バックウォーター現象は本流からの流量が多い場合に支流へ流入するものであって、市構造検討結果によると、本流に当たる水門からオヶ原川への流量が $0.14 \text{ m}^3/\text{s}$ 、溢れかけていた本件工事区間の水路の流量が $0.84 \text{ m}^3/\text{s}$ で矛盾するという主張であった。監査委員から市に対してバックウォーター現象の詳細な説明を求めたところ、市は、市構造検討結果は水門を 6 cm開口する設定で既往最大降雨時（107mm/h）をシミュレーションした場合の流量であって、5月28日豪雨時の流量ではないという回答だった。

バックウォーター現象とは雨で本流の水位が上昇し支流の水が合流地点で行き場を失い逆戻りするというものなので、水門が 10 cm開口したため想定外の雨水が流れ本流の水位が上昇し、支流の水が行き場を失って水かさが増えた可能性はあり、市の回答について一定理解するが、不十分な感が拭えず、疑問点も残る（理由として挙げられたバックウォーター現象はあくまで可能性であって当該コンサルタントの意見書などのエビデンスが示されていないこと、5月28日豪雨時の際の具体的な流量が不明であること、など）。しかし、専門的な知見に基づき市の見解を覆しうるような証拠が認められないため、違法・不当とまでは言えない。

3 本件工事契約手続の違法性について

本件工事は、令和6年3月18日付け建設工事請負契約書によると、工期が令和6年3月18日から同月29日までの12日間になっている。請求人が指摘するように、本件工事の内容であればこのような短期間での工事完了は非現実的であり不可能であろう。それでもこのような短期間の契約が締結されたのは、翌年度に繰り越すことが予定されているからである。現に、同月29日付け工事請負変更契約書によると、工期の完成が同年12月13日に変更され、請負金額に対する増額はなし。市の主張のとおり、あらかじめ工期が翌年度に繰り越される予定であることが入札の際に説明され、入札した業者全員が知っており、公平性に問題はなかったものと認められる。結果として、本件工事の経費を翌年度に繰り越すことが議会で議決され、現実的な工期で本件工事は進められている。

これらを踏まえると、請求人が主張する事業者の選定ありきの入札とは認められず、工事請負業者の利益を図ったとも認められない。その他、設計変更の定義、設計図書の完成時期及び内容についても不当な点は見受けられない。

また、本件規則第30条は、契約の相手方からの申出による履行期限の延長に関する規定であって、上記のとおり本件工事においては市側があらかじめ履行期限を

延長することを予定していたものであるから、本件工事の契約変更が本件規則第30条に違反するとは認められない。

したがって、本件工事契約手続に違法性があるとまでは認められない。

4 説明責任違反について

箕面市まちづくり理念条例及び箕面市市民参加条例の協働の規定は、努力義務にとどまるものであり、説明義務違反とは認められない。

また、本件工事は予算が市議会に上程され可決されていること、市広報紙もみじだよりに特集が組まれて掲載されていること等に加え、令和4年には本件事業全体に関する説明会を開催し、令和6年4月2日付け文書をもって関係自治会長に対して、同月吉日付け文書をもって近隣住民に対して、それぞれ本件工事の着手を通知するなどしており、説明する努力義務違反とは認められない。

5 私橋の撤去について

請求人意見陳述において、本件工事区間の水路に架かる私橋を市が命令であるとして所有者の同意なく撤去しているという主張があった。監査委員から市に対して私橋の撤去の仕組み等の説明を求めたところ、市は、各私橋の所有者宅を複数名で訪問し、私橋の撤去の同意を求め、同意を得た私橋のみ撤去し、同意を得ていない私橋の撤去は実施していないが、撤去を求めるべく対応を検討中とのことであった。市は、本件工事区間の私橋に係る占用許可を出しておらず、撤去を命じたことはないとのことである。なお、撤去の同意は口頭によるもので、その内容は報告書に記載され保存されているとのことであった。入手資料や聴取事項により判断すれば、基本スタンスとして市は撤去の同意を得たものだけ撤去していると見受けられ、同意していないのに撤去したかどうかは不明である。

本件工事が裁量権を逸脱濫用して違法・不当であるかどうかの判断に当たっては、管理設工法の是非が問われているのであって、仮に水路に蓋をかける桁式工法であったとしても、歩道の連続性に支障をきたすので、私橋の撤去が必要になる。私橋の撤去は本件工事の一環であるが、その是非は本件工事の違法・不当にまでは至らないと判断する。

なお、撤去の同意を得られなかった場合は、その箇所だけ管理設を含めた歩道整備ができないことになり、工事の目的上、極めて不都合な状態になる。この問題は令和4年度工事でも同様なので、未だ対応を検討中であることは疑問である。加えて、同意を口頭でとっていることは違法ではないが、後の紛争の可能性を考慮すると、報告書がエビデンスとして適切なのかも疑問である。

6 その他の主張について

7月3日請求書に記載された主張のほか、それを補完する主張が請求人意見陳述においてなされている。近隣住民多数からの質問・疑問・意見をもって説明会等の開催を要望したところ回答がなかったことや意見がなかったことにされていることをはじめ、その多くが市の説明不足又は説明義務違反の主張であった。

しかし、上記4と同様に、説明義務違反とは認められず、違法・不当であるとは認められない。市が要望に応じて説明会を開催することは義務ではなく、説明の度合いや内容については、市の裁量の範囲内で自律的に行うものである。

7 賠償について

上記1から6までのとおり、本件工事が違法又は不当な工事であるとは言えない。市民の代表で構成される市議会において必要と認められた本件工事の予算の範囲内で本件請負契約が締結され、その契約に基づいて本件支出命令がなされており、それらの手続についても違法・不当とは認められない。

したがって、松政部長が7,458万円の賠償をすること、杉中室長が2,983万円の賠償をすること、上島市長が7,458万円の賠償をすることについては、いずれも請求の理由がない。

8 工事の暫定的停止勧告について

地方自治法第242条第4項の規定によると、①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ること、②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ること、③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の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないこと、の3つの要件を全て満たした場合に勧告することができることとされている。

本件工事を担当するみどりまちづくり部道路整備室に本件工事のうち北側の歩道整備を除く南側の管理設工事の着手日を確認したところ8月1日であった。その前に監査委員が合議したところ、本件工事が違法であると思料するに足りる相当な理由があるとまでは言えないので、本件工事の暫定的停止勧告を行わないこととし、工事着手後も合議したところ、同様の結論であった。

違法性の有無については、上記2及び5に記載のとおりである。

9 結論

以上のとおり、本件工事には一定の必要性が認められ、裁量権を逸脱・濫用した違法な点はなく、不当とは言えない。したがって、本件住民監査請求については、理由がないと判断して棄却する。

以上