

第1 監査の請求

1 大阪府職員措置請求書の提出

平成28年9月13日

2 請求人

略

3 請求の要旨

大阪府職員措置請求書及び事実証明書の内容から、請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

(1) 請求対象職員

大阪府知事

(2) 請求対象行為

大阪府は、高槻市五領町157番2の土地（以下「本件土地」という。）について、平成28年8月9日付けで大阪府と高槻市との間で締結した平成28年度協定書（以下「平成28年度協定書」という。）に基づき、高槻東道路建設に伴う高槻市管理水路の改築事業に関する負担金（以下「本件負担金」という。）として、平成29年3月末日までに用地買収関係費用を支出し、本件土地の所有権を高槻市に帰属させようとしている。

(3) 行為の違法性・不当性

地方財政法（昭和23年法律第109号）第9条には、「地方公共団体の事務…を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する」と規定されている。すなわち、地方公共団体が行うことについては、その地方公共団体自身が経費を負担することが原則である。

高槻市が本件土地を買収して所有することについて、その費用を大阪府が負担することは、同条に反し、違法である。

資産性の高い不動産たる土地を、大阪府の費用負担で、あえて高槻市の所有とする必要性・相当性はないから、本件について、同条規定の例外とする特段の事情もないと言わざるを得ず、したがって、違法というべきである。

本件土地の近隣の高槻市梶原六丁目157番5の土地（以下「近隣土地」という。）については、本件土地と同じ所有者・同じ地目（井路敷）であるのに、大阪府が買収し所有しており、大阪府の対応は矛盾している。本件土地についても、同様に大阪府が買収して所有すればよいのであり、これを他者に無償で譲渡するような行為は、背任・横領とも評価できる。

(4) 行為の結果により大阪府に生じる損害

本件負担金（用地費2,000万円、物件補償費600万円、物件調査費65万円、計2,665万円）が支出されれば、その全額が大阪府の損害となる。

(5) 請求する措置

本件負担金について、大阪府知事に対し、差止め、並びに、支出されてしまった場合には、関係

団体、関係人、関係職員、決裁権者、専決権者、その他の責任者に対し、不当利得返還請求又は損害賠償請求をすることを勧告することを求める。

第2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件負担金の支出は、違法又は不当な公金の支出（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。）に該当するか。

2 監査対象部局

大阪府都市整備部及び大阪府茨木土木事務所

3 請求人の陳述

(1) 地方自治法第242条第6項の規定により、平成28年10月12日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

(2) 請求人から、証拠として、本件土地付近の写真、用地交渉ハンドブックの一部、平成26年10月7日付けで大阪府と高槻市との間で締結した基本協定書（以下「基本協定書」という。）、平成27年2月9日付けで大阪府と高槻市との間で締結した確認書（以下「確認書」という。）等の提出があった。

(3) 平成28年10月12日、請求人から、以下の内容の陳述があった。

- ・ 本件は、請求書記載のとおり、高槻市が土地を取得する費用を、大阪府が負担するというものについてのものである。地方財政法第9条では、他の自治体の経費を負担することは原則として許されないとされているので、高槻市の土地取得費を府費で負担するのは同条違反で違法だというわけである。
- ・ まず、その地方財政法第9条に関する主張について補足する。

地方財政法第9条には、「地方公共団体の事務（地方自治法…第252条の17の2第1項及び第291条の2第2項の規定に基づき、都道府県が条例の定めるところにより、市町村の処理することとした事務及び都道府県の加入しない同法第284条第1項の広域連合の処理することとした事務を除く。）を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する。ただし、次条から第10条の4までに規定する事務を行うために要する経費については、この限りでない。」と書かれている。

都道府県が条例の定めるところにより市町村の処理することとした事務や、地方財政法第10条

から10条の4までに規定されているものは、例外だということである。

しかし、土地の取得について、市町村に権限を移譲するような規定のある大阪府の条例も見当たらないし、法律や政令にもそのような規定を見つけることはできなかった。

やはり、本件において大阪府がしようとしていることは、地方財政法第9条に反するといえない。

- ・ 次に、大阪府が本件土地を買い取ったり、補償費を払ったりする必要がある、そもそもあるのかということについてである。

平成28年度協定書によると、買収費用のうち、用地費が2,000万円、物件補償費が600万円となっている。

本件土地には元々水路があって、水路を流れる水は農業用水として利用されている。大阪府が道路を建設して、雨が降ったときに水かさが増すことになるとしても、農業用水として利用されることには変わらない。つまり、水路の目的は何も変わらないわけである。これをなぜ買い上げる必要があるのだろうか。都市計画に基づいて道路用地のために土地を買収するというのなら分かるが、水路という目的が、買収前後で変わらないのに、なぜ土地を買う必要があるのだろうか。

水路を広げる必要があるのなら、その工事費だけ負担すればよいだけである。土地を買う費用の2,000万円は無駄だと言わざるを得ない。

また、物件補償費の600万円もなぜ必要なのかが分からない。

国土交通省が作成した「用地交渉ハンドブック」の「序章 はじめに」の①によると、「公共用地取得の補償は、憲法第29条第3項『私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。』を根拠として」いるとのことである。

この憲法第29条第3項に書かれている「補償」の一般的な解釈は、「通常の受任の範囲を超え、かつ、特別の犠牲を課す場合にのみ適用される」というものである。

これについて、「用地交渉ハンドブック」では、④のところで「公共用地取得は、任意取得を原則としつつも、公共用地交渉が妥結に至らない場合は、一般的には土地収用法に基づく強制取得の手続きに移行することが予定されているもの」としている。

強制収用されるものなら、特別な犠牲を課すといえるから、憲法第29条第3項の補償の対象になるというわけである。

しかし、本件土地の取得については、所有者が拒んでも最終的に強制収用されることはない。つまり、国土交通省の基準では、補償の対象にはならないということである。

国が補償の対象としていないのに、大阪府は補償するのであろうか。やはり、この補償費の600万円も無駄な支出と言わざるを得ない。

- ・ 最後に、現場等の特殊な事情についてである。

事実証明書として提出した公図(地図に準ずる図面)において、本件土地の南隣の土地には「道」と書かれている。「道」というのは里道のことである。里道の所有者は高槻市である。本件土地の東側の下には、里道を挟んで高槻市五領町852番3及び同所152番4の土地があるが、いずれも、本件土地の所有者が所有している。つまり、本件土地の所有者の所有地の間を、里道が通っているわけである。

本件土地付近に関して、南側から、高槻市五領町152番4の土地があつて、里道があつて、本件土地があり、そこに、屋根があつて、かごみみたいなものが置かれている。里道を含めて、民間企業が占有している。それらの土地を東側から見ると、民間企業のシャッターがある。シャッターの左半分くらいのところ、里道がある。里道は、道であるので、誰でも通ることができないといけなわけであるが、その箇所については、SECOMとされており、防犯カメラも設置されていると表示されている。つまり、高槻市の所有地である里道が不法占拠されているわけである。

高槻市が情報公開した資料によると、本件土地の買収について、平成26年10月7日に大阪府と高槻市は基本協定書を締結しているため、その前までには、里道の不法占拠に気付いてはいたはずである。

高槻市は、不法占拠を解消させたり、占拠された期間のお金を請求したりしていない。ずっと不法占拠を黙認したままである。

本件土地の所有者と同姓同名の者が、以前、高槻市役所に在籍していた。高槻市の職員だったのかも知れない。高槻市は、不法占拠の事実をうやむやにするために、本件土地を高槻市の土地にして、物件補償費という名目で、占拠物件もろとも撤去しようとしたのかも知れない。

請求書には近隣土地は、大阪府が買い取っていると書いたが、近隣土地と本件土地の間の高槻市梶原六丁目157番6の土地も大阪府が買い取っている。なぜ、近隣土地及び高槻市梶原六丁目157番6の土地は大阪府が直接買収しているのに、本件土地は高槻市が大阪府の費用で買収しようとするのであろうか、不自然である。里道の不法占拠が関係しているのではないのであろうか。それをうやむやにするのに、大阪府が手を貸そうとしているのであろうか。

- ・ 以上のとおり、やはり法律的にも違法であり、現場の状況から見ても、不可解であるので、本件の公金の支出を差し止めるよう勧告されたい。

4 監査対象部局の陳述

- (1) 監査対象部局である大阪府都市整備部及び大阪府茨木土木事務所に対し、平成28年10月12日に陳述の聴取を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。
 - ・ 請求対象に含まれる水路等の付替え工事については、大阪府が施行する主要地方道伏見柳谷高槻線高槻東道路(以下「高槻東道路」という。)の建設に伴い必要となる附帯工事であるので、その費用負担の考え方について、説明する。

- ・ 高槻東道路については、新名神高速道路の仮称高槻インターチェンジと国道 171 号を結ぶアクセス道路であり、平成 28 年度末を目途に整備が進められている。これについては、道路法（昭和 27 年法律第 180 号）第 15 条「都道府県道の管理」の規定に基づく、道路管理者である大阪府の事務事業である。

主要地方道伏見柳谷高槻線については、昭和 34 年度に道路法第 7 条第 1 項の規定に基づき大阪府道として、平成 5 年度に主要地方道として、路線認定が行われている。また、平成 27 年度に道路法第 18 条第 1 項の規定に基づき、バイパス道路となる高槻東道路を、主要地方道伏見柳谷高槻線の道路区域に追加する変更手続が行われている。

高槻東道路の道路排水については、当該事業用地周辺の農業用水路を兼ねた雨水排水施設である水路に排水する計画とし、この結果、今般の高槻東道路の整備により、新たに道路から排水することで、従前に比べ、水路の流量が増加することになり、流下能力が不足する箇所においては、水路断面を大きくするなどの改築を行い、適切に排水処理を行う必要が生じたものである。

また、当該水路については、一部、個人が所有する箇所があり転用のおそれがあることから、道路排水施設として、恒久的に機能を担保するため、私有地から公共用地とする方針の下で事業を推進している。

当該水路に排水することになった経過については、暗渠の公共下水道まで道路排水管を設置することは、事業費が膨大となる上、国道 171 号を占用している地下埋設と輻輳することから、国道 171 号への設置が構造的にも困難であるため、水路を管理する高槻市や地元関係者等と協議調整を行い、了承を得た上で、水路に排水することとなった。

- ・ 高槻東道路の建設に伴う附帯工事の費用負担の考え方に関して、近隣土地等については、高槻東道路の整備に伴い、高槻市道の機能回復のため、市道の拡幅工事に併せて水路の改築を行う区間であることから、平成 22 年 2 月 4 日付けで大阪府と高槻市との間で締結した道路事業（大阪府施行）に伴う高槻市道・里道・水路等の機能保全等に関する覚書（以下「覚書」という。）に基づき、大阪府が工事及び用地取得等を行うこととしており、取得した用地については高槻市に無償で譲渡することとしている。

覚書に基づく事業の費用負担等の法的な根拠としては、高槻市道に関しては、道路管理者間の協議に基づき、大阪府が工事及び用地取得等を行うこととしており、道路管理者間の費用負担については、道路法の規定がないため、府道の整備に伴い市道の機能が損失する部分の回復を行うものであることから、高槻市との協議により原因者である大阪府が費用を負担するものである。里道、水路等の法定外公共物の付替えについては、道路法第 23 条及び第 59 条の規定に基づき、道路管理者が工事及び用地取得を行い、費用を負担するものである。覚書に定めるところにより大阪府が取得した高槻市道、里道、水路等の用地については、大阪府公有財産規則（昭和 43 年大阪

府規則第30号)第40条の規定に基づき、高槻市に無償で譲渡するものである。

- 本件土地については、水路として利用されており、高槻東道路からの排水により、当該水路断面では流下能力が不足することから、その断面を拡大する改築工事が必要である。

当該水路改築工事及び本件土地の取得については、高槻東道路の建設に伴う道路法第23条及び第59条の規定に基づく附帯工事として、原因者である大阪府が費用を負担するものであるが、本件土地に係る水路は道路排水を含め周辺地域の雨水対策、いわゆる公共下水としての機能を兼ねていることから、地域の雨水対策を行っている高槻市（下水道部局）との協議を経て、覚書とは別に平成26年度に協定を締結し、基本協定書に基づき、高槻市が用地取得等を行うこととした。

- 請求人は、高槻市が本件土地を買収して所有する費用を大阪府が負担することは地方財政法第9条に反し違法であると主張するが、本件は、大阪府が行う高槻東道路の建設に伴って発生する道路排水に対応するため、水路改築が必要となったものであり、道路法第23条及び第59条の規定に基づく附帯工事として、道路管理者である大阪府が費用を負担すべき事業である。

また、地方財政法第27条の2及び地方財政法施行令（昭和23年政令第267号）第51条第2号イにおいて、大規模かつ広域的にわたる事業で、道路法第56条の規定による国土交通大臣の指定を受けた都道府県道（主要地方道）に要する経費で都道府県が負担すべきものとされているものを市町村に負担させてはならないと定められている。

以上より、本件負担金の支出については、大阪府が行う高槻東道路建設に伴う附帯工事に要する経費を大阪府が負担するものであり、地方財政法第9条には抵触していない。

- 請求人は、資産性の高い不動産たる土地を大阪府の費用負担であえて高槻市の所有とする必要性・相当性はないから違法というべきであると主張するが、本件土地の取得については、高槻東道路建設に伴う附帯工事として原因者である大阪府が費用を負担するものであり、本件土地に係る水路は道路排水を含め周辺地域の雨水対策、いわゆる公共下水としての機能を兼ねていることから、地域の雨水対策を行っている高槻市（下水道部局）との協議を経て、基本協定書に基づき、高槻市が用地を取得し、維持管理を行うこととした。

- 請求人は、近隣土地については、大阪府が買収し所有しており、大阪府の対応は矛盾しており、本件土地についても、同様に大阪府が買収して所有すればよいのであり、これを他者に無償で譲渡するような行為は、背任・横領とも評価できる、と主張する。しかしながら、近隣土地については、前述のとおり、高槻東道路の整備に伴い、高槻市道の機能回復のため、市道の拡幅工事に併せて水路の改築を行う区間であることから、覚書に基づき、大阪府が工事及び用地取得等を行うこととしており、取得した用地については高槻市に無償で譲渡することとしている。他方、本件土地については、前述のとおり、本件土地に係る水路は道路排水を含め周辺地域の雨水対策、いわゆる公共下水としての機能を兼ねていることから、地域の雨水対策を行っている高槻市（下

水道部局)との協議を経て、基本協定書に基づき、高槻市が用地を取得し、維持管理を行うこととした。

(2) 監査対象部局の陳述に対して、請求人から以下の内容の意見があった。

- ・ 道路法では、道路工事の費用は大阪府が負担しなければならないということは定められていると思われるが、用地取得費まで大阪府が負担しなければならないというようには解釈できないと考える。
- ・ 地方財政法でも、大阪府は市町村に負担させてはならないということしか定めていない。市町村にお金を上げてよいということや、市町村に土地を上げてよいということは、書かれていない。
- ・ 大阪府公有財産規則第40条第2号で、普通財産を無償で譲渡できる場合として、国又は他の地方公共団体その他の公共団体において水路の用に供しているとき、と定められている。本件土地もこの規則に基づき無償譲渡できるとの説明であったが、本件土地は大阪府の普通財産とはなっておらず、民地であり、これには該当しないと考える。
- ・ 本件土地は民地であり、これに係る水路は、公共下水の機能を兼ねているとの説明であったが、請求人が高槻市に対し議会で確認したところ、農業用水路であると言っていたので、民間の者が民地を農業という営利のために使用しているというのが、現況だと考える。
- ・ いろいろな法令や平成22年に交わされた覚書などがあるが、これらには該当しないと考える。覚書については、里道、水路等は、公有地についてのものであり、民地に関するものではないと思われる。
- ・ 平成26年以降に交わされた基本協定書等については、本件土地について大阪府が費用を負担して高槻市が買収するとしているが、道路法、地方財政法、大阪府公有財産規則などに反したものであると言わざるを得ない。
- ・ 公共下水に関して、高槻市が管理しなくてはいけないということであるが、大阪府は水みらいセンターなどの下水処理施設を持っており、大阪府でも下水処理をしており、高槻市だけが責任を負うということではないと思われる。市内には無数に農業用水路があり、それらも降雨時には水かさが増して、一定、公共的な下水、排水機能を有するかも知れないが、それは主たる目的は農業であり、下水機能を兼ねているというのはいかがなものかと思われる。
- ・ 本件土地に係る水路の改築について、50センチメートルのかさ上げだけで水路の幅を広げないものであり、特に南側は土地のかさ上げも必要なく、土地の形状を著しく変えるものではないので、民地のままで、この工事をさせてもらうわけにはいかないのであろうか。民地のままでも大阪府の工事をさせてもらうことが十分可能だと思われる。それほど大規模に土地の形状を変える工事ではないと思われる。

- ・ 排水に関しては、高槻市も一定行わなければならないかも知れないが、そのようなことが高槻市の責任であるということが、どこか法律に書かれているのであろうか。
- (3) 監査対象部局の陳述における質疑及びそれに関する確認を行ったところ、本件土地に係る水路について、監査対象部局から以下の内容の説明がなされた。
- ・ 高槻市は、地域の雨水排水が円滑に行われるよう、本件土地に係る水路の流水を管理している。
 - ・ 高槻市都市整備部長は、平成 28 年 6 月 14 日開催の高槻市議会において、「当該水路は農業用だけでなく、周辺地域の雨水対策も兼ねていることから、市が公共用水路として用地を取得し、適正な維持管理を行うことが将来にわたって望ましいとの判断で、府・市双方の考え方が一致し、進めているものでございます。」と答弁している。
 - ・ 下水道法（昭和 33 年法律第 79 号）第 3 条第 1 項は、「公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理は、市町村が行うものとする。」と定めており、高槻市は、当該規定に基づき、公共下水道の管理を行っている。そして、高槻市は、同法第 4 条に基づく高槻市淀川右岸流域関連公共下水道事業計画において、本件土地に係る水路を公共下水道の施設として位置付けている。

第4 監査の結果

1 事実関係及び関係法令

(1) 高槻東道路について

伏見柳谷高槻線は、昭和 34 年度、大阪府知事が道路法第 7 条第 1 項に基づき路線認定した大阪府道であり、同法第 15 条に基づき大阪府が道路管理を行っている。同道路は、平成 5 年度、国土交通大臣が道路法第 56 条に基づき指定した主要地方道路であり、府道整備のため国庫補助の対象とされている。

大阪府知事は、平成 27 年 5 月 26 日、新名神高速道路の仮称高槻インターチェンジと国道 171 号線を結ぶアクセス道路（バイパス道路）を道路法第 18 条第 1 項に基づき、主要地方道伏見柳谷高槻線の道路の区域に追加するを行った。

このアクセス道路が高槻東道路であり、道路法第 15 条に基づき大阪府が道路管理を行っている。

(2) 本件土地に係る水路について

本件土地は、私人の所有地であるが、現況は、農業用水路を兼ねた雨水排水施設として利用されている。高槻市は、その土地の所有権が公有、民有にかかわらず、市町村の自治事務（地方自治法第 2 条第 3 項）として、地域の雨水排水が円滑に行われるよう、本件土地に係る水路の流水を管理しており、当該水路の機能管理を行っている。

(3) 本件土地に係る水路の改築事業に要する費用の負担について

ア 高槻東道路の建設及びその費用負担について

(ア) 高槻東道路の建設

道路法第 15 条は、「都道府県道の管理」に関し、「都道府県道路の管理は、その路線の存する都道府県が行う。」と定めている。「管理」とは、「都道府県道路の新設、改築、維持、修繕、災害復旧その他すべての道路法上の管理行為をさす。」と解されている（道路法令研究会編著「改訂 4 版道路法解説」大成出版社・91 ページ）。

大阪府は、道路法第 15 条の規定に基づき道路管理者として高槻建設道路の建設を行っている。

(イ) 高槻東道路の建設に要する費用負担

道路法第 49 条は、「道路の管理に関する費用負担の原則」として、「道路の管理に関する費用は、この法律及び公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法並びに他の法律に特別の規定がある場合を除くほか、当該道路の道路管理者の負担とする。」と定めている。

大阪府は、道路法第 49 条に基づき「道路の管理に関する費用」として高槻東道路の建設に要する費用を負担している。

イ 本件土地に係る水路の改築事業及びその費用負担について

(ア) 本件土地に係る水路の改築事業

道路法第 23 条は、「附帯工事の施行」に関し、「道路管理者は、道路に関する工事に因り必要を生じた他の工事又は道路に関する工事を施行するために必要を生じた他の工事を道路に関する工事とあわせて施行することができる。」と定めている。

大阪府は、道路法第 23 条に基づき道路管理者として、高槻東道路の建設工事に起因して必要を生じた附帯工事として、本件土地に係る水路の改築事業を施行している。

(イ) 本件土地に係る水路の改築事業に要する費用負担

道路法第 59 条第 1 項は、「附帯工事に要する費用」に関し、「道路に関する工事に因り必要を生じた他の工事又は道路に関する工事を施行するために必要を生じた他の工事に要する費用は、第 32 条第 1 項及び第 3 項の規定による許可に附した条件に特別の定がある場合並びに第 35 条の規定による協議による場合を除く外、その必要を生じた限度において、この法律の規定に基づいて道路に関する工事について費用を負担すべき者がその全部又は一部を負担しなければならない。」と定めている。

大阪府は、道路法第 59 条第 1 項に基づき、高槻東道路建設に関する工事について費用負担すべき者として、本件土地に係る水路の改築事業（道路工事に伴う附帯工事）に要する費用を負担している。

ウ 本件土地に係る水路の改築事業に要する費用の内容について

(ア) 本件土地に係る水路の改築事業は、大阪府が国土交通省所管の社会資本整備総合交付金を充てて施行しようとする事業である。

(イ) 社会資本整備総合交付金交付申請等要領の定め

国土交通省社会資本整備総合交付金交付申請等要領（平成23年3月11日制定、平成28年4月1日最終改正）は、「第1章 社会資本整備総合交付金の交付申請等」「第4 工事設計書等の作成、費目の内容及び算定方法」において、交付金を充てて施行しようとする事業について、事業費の内訳を作成する際の事業費の区分及び各費目の内容は、別表第1に定めるとおりとし、別表第1は「附帯工事費」について、次のとおり定めている。

費目	科目		説明
	節	区分	
附帯工事費			補助事業者等が直接施行する場合においては、本工事によって必要を生じた他の施設の工事（以下「附帯工事」という。）に要する費用のうち、本工事費の内容に相当する部分の経費（他の経費はそれぞれの該当費目に計上する。）の合計額とし、当該附帯工事に係る他の施設の管理者が施行する場合においては、当該附帯工事の工事費（測量設計費、用地費及補償費、船舶及機械器具費及び工事雑費の相当額を含む。）及び事務費の総額とする。
内容	負担金、補助金及び交付金 原材料費 需用費 役務費 使用料及び賃借料 工事請負費 委託料	負担金	附帯工事の施設の管理者が施行する場合に附帯工事負担金として支出する経費である。 補助事業者が自ら直営又は請負によって施行する場合の経費であって、その内容は本工事費の例に準ずる。

これによると、「附帯工事費」について、「当該附帯工事に係る他の施設の管理者が施行する場合においては、当該附帯工事の工事費（測量設計費、用地費及補償費、船舶及機械器具費及び工事雑費の相当額を含む。）及び事務費の総額とする。」と定め、また、「附帯工事費」に係る

「負担金」について、「附帯工事の施設の管理者が施行する場合に附帯工事負担金として支出する経費である。」として、交付金の対象経費と定めている。

そして、社会資本整備総合交付金交付申請等要領の別表第1は、「測量設計費」について、「工事を施行するために必要な測量、試験、観測、設計、点検及び調査等に要する費用とする。」と定め、「用地費及補償費」について、「工事の施行に必要な土地等の買収費（都市再開発法第91条に規定する補償金等を含む。）、借料及び工事の施行によって損失を受ける者に対する補償に要する費用（補償金に代え直接施行する補償工事に要する費用を含む。）並びに土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅街区整備事業及び防災街区整備事業の施行により工事の施行に必要な土地を造成する場合における当該事業に要する費用とする。」と定めている。

(4) 道路工事に伴う附帯工事の施行に係る実施方法について

ア 昭和30年12月21日建設省道関建第23号道路局長回答によれば、道路管理者が、道路に関する工事以外の工事（以下「他の工事」という。）を附帯工事として施行する場合、道路の占用に関する工事以外の他の工事については、道路管理権の及ぶ範囲外のものであるので、当該他の工事を附帯工事として施行する場合には、それぞれ、当該工事を規律する法令の規定に従わなければならない、また、当該工事を施行するに当たっては、あらかじめ、当該他の工事について本来施行権限を有する者の同意を得なければならないのであって本来の工事施行者の意思を無視することはできない、とされている。

イ 社会資本整備総合交付金交付申請等要領の別表第1の「附帯工事費」の定めによれば、補助事業者が施行する道路工事に伴う里道、水路等の付替え等の附帯工事の施行については、補助事業者が自ら直営又は請負によって施行する場合と、補助事業者が負担金を支出して当該附帯工事の施設の管理者が施行する場合がある。

ウ 高槻東道路の附帯工事として施行する本件土地に係る水路の改築事業については、高槻東道路の管理者である大阪府と本件土地に係る水路の機能を管理する高槻市とが、協議の上、基本協定書、確認書及び平成28年度協定書を締結し、施行方法等を定めている。

(5) 基本協定書、確認書及び平成28年度協定書並びに本件負担金に係る科目別内訳書の定め

ア 基本協定書の定め

大阪府と高槻市は、平成26年10月7日付け基本協定書において、次のとおり定めている。

「大阪府（以下、「甲」という。）と高槻市（以下、「乙」という。）は、甲が施行する新名神高速道路関連事業の高槻東道路建設に伴い必要となった乙の管理水路（以下、「水路」という。）の改築事業（以下、「事業」という。）について、次のとおり協定を締結する。

（目的）

第1条 この協定は、事業の実施に関する基本事項を定め、事業の円滑な推進を図ることを目

的とする。

(相互協力)

第2条 甲及び乙は、前条の目的を達成するため、相互に協力するものとする。

(対象範囲)

第3条 事業の範囲は、別紙図面のとおりとする。

(基本事項)

第4条 事業の実施に関する基本事項は、次のとおりとする。

- (1) 事業は乙が実施し、その必要な費用は甲が負担する。
- (2) 事業の期間は、平成29年3月末日までとする。
- (3) その他、事業の実施工程等の具体的な内容は、別途、甲乙協議して定めるものとする。

(年度協定の締結)

第5条 甲及び乙は、各年度に実施する事業の内容及びその範囲、費用、その他必要な事項について定めた年度協定を締結するものとする。

(費用の支払い)

第6条 甲は、年度協定の定めるところにより、各年度に甲の負担すべき費用を乙の請求に基づき支払うものとする。

(協定の変更)

第8条 本協定を変更する必要があるときは、甲乙協議して定めるものとする。

(疑義の処理)

第7条 本協定に定めのない事項又は疑義を生じた事項については、甲乙協議の上、これを定めるものとする。』

イ 確認書の定め

大阪府と高槻市は、平成27年2月9日付け確認書において、次のとおり定めている。

「大阪府（以下「甲」という。）と高槻市（以下「乙」という。）は、平成26年10月7日付けで締結した甲が施行する新名神高速道路関連事業の高槻東道路建設に伴い必要となった乙の管理水路（以下、「水路」という。）の改築事業（以下、「事業」という。）に係る基本協定書第4条第3項に基づき、次のとおり確認する。

(実施工程等の具体的内容)

第1条 甲及び乙は、設計、工事及び用地交渉等の実施工程等の具体的内容については、別表に基づき実施するものとする。

(事業の期間)

第2条 事業の期間は、平成29年3月末日までとする。

(疑義の処理)

第3条 この確認書に疑義が生じたとき、又はこの確認書に定めない事項については、甲乙協議して定めるものとする。

(略)

別表

内 容	甲 大阪府	乙 高槻市	実施年度
水路工事の詳細設計	○		平成 26 年度
用地買収 (事前協議、土地評価、契約等)		○	平成 26 年度 平成 27 年度
地権者・地元説明資料作成	○	○	平成 27 年度
用地買収の交渉	○	○	平成 27 年度
許認可等申請手続き		○	平成 28 年度
水路工事等の地元説明	○	(同席)	平成 28 年度
水路工事の施工	○		平成 28 年度

ウ 平成 28 年度協定書の定め

大阪府と高槻市は、平成 28 年 8 月 9 日付け平成 28 年度協定書において、次のとおり定めている。

「大阪府（以下、「甲」という。）と高槻市（以下、「乙」という。）は、平成 26 年 10 月 7 日付けで締結した甲が施行する新名神高速道路関連事業の高槻東道路建設に伴い必要となった乙の管理水路の改築事業（以下、「事業」という。）に係る基本協定書第 5 条に基づき、平成 28 年度の年度協定を次のとおり締結する。

(事業の内容)

第 1 条 事業の内容は、下表のとおりとする。

事業内容	事業主体	発注主体
土地鑑定	乙	乙
物件調査	乙	乙
用地買収	乙	乙
物件補償	乙	乙

(事業の範囲)

第 2 条 事業の範囲は別添図のとおりとする。

(協定の期間)

第3条 本協定の期間は、協定締結日から平成29年3月末日までとする。

(事業等の費用)

第4条 事業に要する費用は、別表のとおりとする。

2 費用については、基本協定書第4条第1項第1号に基づき、甲が負担するものとする。

(工程表及び資金計画表)

第5条 乙は、本協定締結後速やかに工程表及び資金計画書を作成し、甲に提出するものとする。

(完了及び費用の精算)

第6条 乙は、本協定に基づく事業等が完了したときは、完了報告書及び精算調書を甲に提出するものとする。

2 甲は、前項による報告を受けたときは、速やかに甲乙立会のうえ事業等の完了を確認し、速やかに乙に対し費用の支払いを行うものとする。

(支払い)

第7条 甲は、乙の発行する支払請求書によりその指定する期日までに費用を支払うものとする。

(苦情及び損害等への対応)

第8条 事業等に伴い生じた苦情及び損害等については、その原因が甲乙いずれかの責に帰する場合を除き、甲乙協議して対応するものとする。

(協定の変更)

第9条 本協定を変更する必要があるときは、甲乙協議して定めるものとする。

(疑義の処理)

第10条 本協定に定めのない事項又は疑義を生じた事項については、甲乙協議の上、これを定めるものとする。

(略)

別表

事業費

単位 (円)

事業内容	費用
土地鑑定	50,000
物件調査	600,000
用地買収	20,000,000
物件補償	6,000,000
合計	26,650,000

上記金額には消費税含む

」

エ 本件負担金に係る科目別内訳書（協定結果）の定め

平成 28 年度協定書に基づく本件負担金に係る科目別内訳書（協定結果）は、次のとおり定めている。

「契約番号 2016-40-001660

契約件名 高槻東道路建設に伴う高槻市管理水路の改築事業に関する負担金協定

契約先 高槻市

会計 一般会計 協定金額 26,650,000 円 公共

(単位：円)

科目名	予算区分 年度	協定金額
款 都市整備費	現年 H28	26,650,000
項 道路橋りょう費		
目 道路橋りょう費		
事業 道路改良費		
細事業 道路改良費（交付金）		
節～細節 負担金、補助及び交付金		
事業所管課 交通道路室		
認可執行番号 2016-10188-000787-01		
認可執行区分 一般		
国の費目 附帯工事費		
支出負担行為番号 901104964		
小計 26,650,000		

」

(6) 高槻市による本件土地の用地買収について

ア 本件土地については、地目は井路敷であって、私人が所有するものであるところ、前記平成 28 年度協定書に定めるとおり、高槻市が用地買収することとしている。

イ この点について、高槻市都市整備部長は、平成 28 年 6 月 14 日開催の高槻市議会において、「当該水路は農業用だけではなく、周辺地域の雨水対策も兼ねていることから、市が公共用水路として用地を取得し、適正な維持管理を行うことが将来にわたって望ましいとの判断で、府・市双方の考え方が一致し、進めているものでございます。」と答弁している（高槻市議会会議録・平成 28 年第 3 回定例会・第 2 日 6 月 14 日）。

ウ 下水道法第3条第1項は、「公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理は、市町村が行うものとする。」と定めており、高槻市は、当該規定に基づき、公共下水道の管理を行っている。そして、高槻市は、同法第4条に基づく高槻市淀川右岸流域関連公共下水道事業計画において、本件土地に係る水路を公共下水道の施設として位置付けている。

エ 高槻市による本件土地の用地買収について、監査対象部局は、高槻東道路の整備に伴い新たに発生する道路排水を確実に処理する必要があること、所有者が本件土地について転用等を行った場合においてはその機能が損なわれるおそれもあることから、公共用地として取得することとしたものと説明している。

(7) 近隣土地等に係る高槻市道の機能回復に関する工事等について

ア 道路法第22条第1項は、「道路管理者は、道路に関する工事以外の工事（以下「他の工事」という。）により必要を生じた道路に関する工事又は道路を損傷し、若しくは汚損した行為若しくは道路の補強、拡幅その他道路の構造の現状を変更する必要を生じさせた行為（以下「他の行為」という。）により必要を生じた道路に関する工事又は道路の維持を当該工事の執行者又は行為者に施行させることができる。」と定めている。

道路法令研究会編著「改訂4版 道路法解説」大成出版社・128ページによれば、「他の工事」の中には、当該道路以外の道路に関する工事は含まれないので、他の道路に関する工事によって当該道路に関する工事が必要が生じた場合には、同項の規定の適用がないのであるが、このような場合には、関係道路管理者が協議して、同項及び同法第23条第1項の規定（費用関係については、同法第58条第1項及び第59条第1項の規定）の趣旨に従って当該工事を処理し、関係道路管理者の協議に基づき、当該工事を相手方の道路のいわゆる附帯工事として処理することは別に差し支えない、とされている。

また、昭和30年12月21日建設省道関建第23号道路局長通達においては、「地方道の工事を必要ならしめた原因が国道工事である場合は、国道の附帯工事として地方道の付替工事を施行することができる」とされている。

イ 大阪府が高槻市において施行する道路事業に伴い、付替え等が必要となる高槻市道・里道・水路等の機能保全等について、大阪府は、高槻市との協議の上で覚書を締結している。

大阪府と高槻市は、平成22年2月4日付け覚書において、次のとおり定めている。

「(目的)

第1条 大阪府（以下「甲」という。）と高槻市（以下「乙」という。）は、甲が高槻市において施行する道路事業（以下「道路」という。）に伴い、付け替え等が必要となる高槻市道・里道・水路等（以下「水路等」という。）について、機能保全や機能回復の方法・構造、施行計画、権原の取得方法、施設の引継ぎ等について、相互に確認することを目的とする。

(路線)

第2条 道路とは、主要地方道伏見柳谷高槻線（仮称）高槻東道路、主要地方道西京高槻線バイパス、都市計画道路十三高槻線、一般府道安満前島線、主要地方道枚方高槻線、主要地方道伏見柳谷高槻線（付替）、主要地方道枚方亀岡線（付替）、主要地方道伏見柳谷高槻線（都市再生関連）、主要地方道西京高槻線（都市再生関連）を指すものとし、その範囲は別添図面のとおりとする。

(水路等の機能保全、機能回復の方法・構造)

第3条 水路等は、現位置での機能保全、機能回復を基本とする。

2 機能保全や機能回復の方法・構造の詳細については、別途協議を行うこととする。

(施行計画)

第4条 施工時期や工事中の機能保全方法等、施行計画については別途協議を行うこととする。

(権原の取得)

第5条 水路等が従前の位置のままに存し、道路の敷地がそれを横断する場合は、甲は乙に対して無償使用契約を締結するものとする。

2 水路等が、道路の敷地内で付替えられる場合は、甲及び乙は相互無償使用の契約を締結するものとする。

3 水路等が道路の敷地外に付替えられる場合は、甲はあらかじめ必要な用地を取得するものとし、その敷地については乙に無償譲渡する。道路の敷地内に残る従前の水路等の敷地及び敷地内に付替えられた水路等の敷地については、前項によるものとする。

(施設の引継ぎ)

第6条 甲は、事業に伴う水路等の付替え工事が完了した時は、当該道路の供用を開始するまでに乙に対し施設の引き継ぎを行うものとする。

2 甲は、前項の引継ぎにあわせ、前条第3項の用地処理を速やかに行うものとする。

(その他)

第7条 本覚書に定めのない事項、又は疑義が生じた事項については、甲、乙協議の上、処理するものとする。 」

ウ 近隣土地等については、高槻東道路の建設に伴い、高槻市道の機能回復のため市道の拡幅工事に併せて水路の改築を行うものであり、大阪府は、高槻市道の道路管理者である高槻市との協議の上で、覚書に基づき、その事業を実施することとしている。

エ 近隣土地に係る高槻市道の拡幅工事については、覚書に定めるところにより、大阪府はあらかじめ必要な用地を取得するものとし、大阪府は事業に伴う工事が完了した時は当該道路の供用を開始するまでに高槻市に対し施設の引き継ぎを行うものとし、その引継ぎにあわせ、敷地について

は、高槻市に無償で譲渡するものとしている。

2 判断

(1) 本件負担金の支出と地方財政法との関係について

ア 請求人の主張

本件負担金の支出について、請求人は、高槻市が本件土地を買収して所有する費用を大阪府が負担することは地方財政法第9条に反し違法であり、資産性の高い不動産たる土地を大阪府の費用負担であえて高槻市の所有とする必要性・相当性はないから、同条規定の例外とする特段の事情もなく、違法というべきである、と主張する。

イ 地方財政法第27条の2の定め

地方財政法第27条の2は、都道府県が市町村に負担させてはならない経費として、「都道府県は、国又は都道府県が実施し、国及び都道府県がその経費を負担する道路、河川、砂防、港湾及び海岸に係る土木施設についての大規模かつ広域にわたる事業で政令で定めるものに要する経費で都道府県が負担すべきものとされているものの全部又は一部を市町村に負担させてはならない。」と定め、地方財政法施行令第51条第2号イは、都道府県が市町村に経費を負担させてはならない事業として、「道路法第56条の規定による国土交通大臣の指定を受けた都道府県道」の新設、改築及び災害復旧に関する工事を定めている。

ウ 高槻東道路の建設工事について

高槻東道路は、道路法第56条の規定による国土交通大臣の指定を受けた都道府県道である主要地方道伏見柳谷高槻線の道路の区域内に存している。

高槻東道路の建設工事は、道路法第15条に基づき大阪府が高槻東道路の道路管理者として行っているものであり、高槻東道路の建設に要する費用は、道路法第49条の定めるところにより、大阪府が負担すべきものである。

エ 本件土地に係る水路の改築事業について

本件土地に係る水路の改築事業は、高槻東道路の建設工事に起因する附帯工事として道路法第23条に基づき水路の機能を管理する高槻市により施行されているものであり、本件土地に係る水路の改築事業（道路工事に伴う附帯工事）に要する費用は、道路法第59条第1項の定めるところにより、高槻東道路工事の費用負担者である大阪府がその全部又は一部を負担しなければならない。

オ 高槻市による本件土地の用地買収に対する本件負担金の支出の合意について

本件土地に係る水路の改築事業（道路工事に伴う附帯工事）は、社会資本整備総合交付金を充てて施行しようとする事業である。

社会資本整備総合交付金交付申請等要領は、道路工事に伴う附帯工事の施行に係る実施方法に

ついて、道路管理者が自ら直営又は請負によって施行する場合と、道路管理者が負担金を支出して当該附帯工事の施設の管理者が附帯工事を施行する場合を定めている。

後者の場合、工事を施行するために必要な調査等に要する費用、工事の施行に必要な土地等の買収費及び工事の施行によって損失を受ける者に対する補償に要する費用の相当額を含め、附帯工事負担金として支出する経費として定めている。

そこで、大阪府は、水路の機能を管理する高槻市との間で、本件土地に係る水路の改築事業の実施方法について、協議の上、基本協定書、確認書及び平成28年度協定書を締結し、高槻市が用地を買収し、大阪府が用地買収関係費用を負担金として支出することを合意した。

カ 高槻市による用地買収について

本件土地に係る水路は、高槻市において機能管理されているものであり、周辺地域の雨水対策も兼ねていること、所有者が本件土地について転用等を行った場合においてはその機能が損なわれるおそれもあることなどから、高槻市において本件土地を用地買収するものであり、これについては、不当又は不合理であるとはいえない。

キ 高槻市に対する本件負担金の支出について

本件負担金の支出は、本件土地に係る用地費及び物件補償費を含めて用地買収関係費用の全部を大阪府が負担し、高槻市に本件負担金を支出するものであるが、前述のとおり、本件土地に係る水路の改築事業（道路工事に伴う附帯工事）は、大阪府が施行する高槻東道路の建設工事に起因して新たに発生する道路排水を確実に処理するための事業として高槻市において実施することとなったものであるから、道路法第59条第1項及び社会資本整備総合交付金交付申請等要領の定めにより、必要かつ合理的であると認められ、違法又は不当なものとはいえない。

ク 高槻市の所有地である里道の不法占拠について

本件負担金の支出について、請求人は、高槻市の所有地である里道の不法占拠が関係している旨主張するが、高槻市の財産の管理に関する事実については、前記キの本件負担金の支出の違法性・不当性についての判断に関係するものではない。

(2) 附帯工事の施行に係る実施方法における近隣土地等と本件土地との相違について

ア 附帯工事の施行に係る実施方法について、請求人は、近隣土地については、本件土地と同じ所有者・同じ地目（井路敷）であるのに大阪府が買収し所有しており大阪府の対応は矛盾しており、本件土地についても、同様に大阪府が買収して所有すればよいのであり、これを他者に無償で譲渡するような行為は、背任・横領とも評価できる、と主張する。

イ 近隣土地等については、高槻東道路の建設に伴い、高槻市道の機能回復のため市道の拡幅工事に併せて水路の改築を行うものであり、大阪府は、高槻市道の道路管理者である高槻市との協議の上で、覚書に基づき、その事業を実施することとしている。

ウ 覚書において、高槻市道については、大阪府はあらかじめ必要な用地を取得するものとし、工事完了後、施設の引継ぎにあわせ、その敷地を高槻市に無償で譲渡するものとしている。

エ 道路工事に伴う附帯工事の施行に係る実施方法における近隣土地等と本件土地との相違については、それぞれの事業の内容を踏まえ、大阪府が高槻市道の道路管理者、当該附帯工事の施設の管理者等と協議して、実施方法を定めて行ったことによるものであり、それが相違することをもって、違法又は不当なものとはいえない。

3 結論

以上のとおり、本件負担金の支出は違法又は不当なものであるという請求人の主張には理由がない。よって、請求人の請求を棄却する。