茨 監 第 4 8 7 号

平成 2 2 年 1 0 月 2 5 日

様

茨木市監査委員	美 田 憲 明
同	中 村 憲 次
同	小 林 美智子
同	上 田 光 夫

茨木市職員措置請求に関する監査の結果について（通知）

地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づき平成 2 2 年 9 月 2 日付けで提出された標記の請求について、監査した結果を同条第 4 項の規定により別紙のとおり通知します。

第1 茨木市職員措置請求（以下「請求」という。）の受付

1 請求人

住所（略）

氏名（略）

（請求人は4人である。）

2 茨木市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の提出

措置請求書の提出日は、平成22年9月2日である。

3 請求の内容

請求人提出の措置請求書による請求の要旨及び措置要求は次のとおりである。

（1）請求の要旨

茨木市長（建設部長・道路交通課長）は、平成22年度に都市計画道路沢良宜野々宮線と大阪中央環状線（以下、「中環」とする）との交点に貫通する十字型信号交差点の建設を計画し、予算を計上した。当該交差点付近は、自動車交通公害が問題視される地域で、計画している交差点の建設は環境法規に背反するのみならず、環境との調和を図る都市計画法、道路法・道路構造令にも違反する。

当局が住民らに説明された計画に基づくと、当該交差点は明らかに下記の点で違法を構成する。

道路法・道路構造令5条の最大許容交通量違反

道路構造令5条の最大許容交通量を超過したからと言って、即、違法・廃止と主張するつもりはないが、既に超過しているところに更なる超過が必然との認識の上で現状の交差点に改築を加えるのは違法と言わざるをえない。

最大許容交通量の概念は構造令の性格からはやや違和感があるが、現代社会の苦い歴史的体験の所産であり、公共性・環境権の主張による衝突を防止し、自動車交通公害と環境権の調和を目指すものであり、軽々しく無視されてよい性格のものではない。

都市計画法違反

当該交差点建設計画は都市計画による都市整備とされており、最高裁判例によると都市計画は公害防止計画と適合しなければならない。中環沿線自動車騒音は近時軽減されつつあるが、いまだ大阪府公害防止計画の目標基準が未達成である。本件計画はこれに逆行する。

環境基本法・騒音にかかる環境省告示

同告示は、告示が施行される前に計画された道路の環境基準達成を道路建設の必要条件とはしていない。が、施行後10年以内に環境基準の達成を努力目標としている。沢良宜野々宮線の美沢ハイタウン部分の騒音は、本件市道の供用により騒音の環境基準を超過し、施行後12年経過した現在もなんら改善はされていない。告示はあくまで努力目標であり、未達成だから違法とは言えないが、しかし、努力目標と言うからには、空念仏ではないのだから少なくとも方向性ぐらいは合致しなければならない。

この状態で、悪化を認識して更なる悪化を企図する当該交差点改造計画は環境基本法を踏みにじるものであり、違法と言わざるをえない。

公害調停違反

「環境にやさしい交差点」にするように双方協議努力するというのが受託勧告文に書かれた公害調停の基本精神である。現在提案されている平面十字型信号交差点はどこが環境にやさしいのか、なんら工夫も説明もされてはいない。実質的協議を怠り、徒に時間を浪費させ、突如予算を計上し、一方的に工事の実施を図るのは不当と言わざるをえない。

反公共性

本件交差点を建設すれば、中環の渋滞を加速させ本件市道の中環東側の交通流を阻害し、ために大渋滞が予想され、生活空間を含んだ面的交通混乱に陥る危惧がある。その結果は明らかに、住民・その他の福祉に反し、道路法の目的に反する。

平面十字型信号交差点を建設すれば、上記のごとき害が生じるのみならず、其の被害と過酷な環境状態は回復困難なまま継続する。民間業者への支払いは違法な工事といえども回収は困難である。

(2) 措置要求

回復困難な環境被害と公金の無益な費消を避けるため、当該予算の当面の凍結を求めると同時に直ちに当該部門の当該予算執行に向かっての全作業の停止勧告を要求する。

(3) 措置請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）

請求書中、請求の要旨及び違法性を構成するとした5つの点を補足する文章である添付書類1～6

添付書類	甲1号証	環境問題対策協議会議事録23回
	甲2号証	交通量調査
	甲3号証	中環沿線の騒音測定
	甲4号証	F棟・G棟の騒音測定
	甲5号証	受託勧告書
	甲6号証	シュミレーション

4 請求の要件審査

請求は、形式上、所定の要件を備えているものと認め受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書内容及び請求人の陳述内容から、平成22年度茨木市一般会計予算に計上されている、都市計画道路沢良宜野々宮線（以下、「本件道路」という）と大阪中央環状線の交点での交差点（以下、「本件交差点」という）設置工事が、違法もしくは不当な公金の支出にあたるおそれがあるのかどうかを監査対象とした。

2 監査対象部課

建設部 道路交通課

3 請求人の証拠の提出及び陳述並びに関係職員の陳述聴取

- (1) 措置請求書及び事実証明書の内容に関して、関係書類の提出を求め調査した。
- (2) 平成22年9月27日に、請求人に対し地方自治法（以下、「自治法」という）第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人4人のうち2人の出席を得て実施した。請求人は、陳述において請求の要旨の補足を行った。
- (3) 平成22年9月27日に関係職員（建設部長、同部次長兼道路交通課長、同課参事、同課課長代理兼街路係長、産業環境部副理事兼環境保全課長、同課課長代理）から陳述の聴取を行った。また、当該席上においては、自治法第242条第7項に基づき、請求人のうち2人が立ち会った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

請求について監査した結果、次の事実が確認できた。

(1) 予算の計上及び執行について

平成22年第2回茨木市議会定例会において可決された、平成22年度茨木市一般会計予算の中で、沢良宜野々宮線整備事業として、39,900千円が計上されている。この内訳は、道路設計委託 5,900千円と交差点改良工事 34,000千円である。

道路設計委託について

平成22年4月9日 建設部長専決 執行伺（伝票番号5000002461-00-00）

平成22年4月14日 企画財政部長専決 指名業者選考伺

（伝票番号5300002967-00-00）

平成22年4月22日 契約検査課長専決 契約締結伺

（伝票番号5600004413-00-00）

契約内容

- ・契約相手方：(株)浪速技研コンサルタント
- ・業務場所：茨木市美沢町ほか地内
- ・期間：平成22年4月23日から平成22年10月29日
- ・契約金額：5,040,000円
- ・概要：測量業務、地質調査業務、設計業務

以上をもって、平成22年4月23日に契約締結されており、現在契約履行中である。

交差点改良工事について

平成22年9月30日 副市長専決 執行伺（伝票番号5000041650-00-00）

現在、平成22年10月7日付け茨木市告示第284号にて入札の実施が告示されている。平成22年10月26日が開札予定日とされており、その後契約締結を行うことになる。

(2) 本件交差点について

本件交差点は、本件道路の一部である。本件道路は、昭和38年1月14日に美沢町～玉島一丁目間（区間延長1,670m、幅員12m）が計画決定され、その後昭和46年3月29日に起終点の計画変更がなされ、沢良宜西一丁目～玉島一丁目間（区間延長1,920m、幅員16m）となっている。本件道路は本件交差点部分を除き、全線

で開通している。

(3) 関係法令等について

道路法及び道路構造令

道路法は、第1条で「道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もって交通の発展に寄与し、公共の福祉を増進することを目的とする。」と規定するなど、各種道路の定義や管理、費用負担などを定めたものとなっている。

道路構造令は、道路法第30条第1項及び第2項により規定された政令で、第1条で「道路を新設し、又は改築する場合における道路の構造の一般的技術的基準を定める」としている。第3条第1項では道路の区分が定められており、「都市部」にある「その他の道路」及び設計交通量が「8,000台」の「市町村道」である本件道路は、第4種第2級となる。第5条第2項では設計基準交通量（1日あたりの自動車の最大許容交通量をいう）が規定され、第4種第2級である本件道路は8,000台となる。なお、現在の通行台数は、平成22年5月26日に道路交通課が行った24時間交通量調査によると、本件道路中、美沢地区を通過した台数は、およそ10,600台であり、設計基準交通量を超えている。

都市計画法

都市計画法は、第1条で「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与する」とされ、第3条では、第1項「地方公共団体は、都市の整備、開発その他都市計画の適切な遂行に努めなければならない。」、第2項「都市の住民は、国及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するため行なう措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない。」、第3項「地方公共団体は、都市の住民に対し、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供に努めなければならない。」とされ、住民と地方公共団体双方に、都市計画実現への努力を求めている。

環境基本法、環境庁告示及び公害防止計画

公害防止計画は、環境基本法第17条で、「現に公害が著しく、かつ、公害防止に関する施策を総合的に講じなければ公害の防止を図ることが著しく困難であると認められる地域」には「環境大臣は（略）関係都道府県知事に対し、その地域において実施されるべき公害の防止に関する施策に係る基本方針を示して、その施策に係る計画（以下、「公害防止計画」という。）の策定を指示するものとする」とされているものである。大阪府知事が策定した大阪府公害防止計画では、茨木市も対象地域とされており、同府計画は、平成10年9月30日付け環境庁告示64号（以下、「本件告示」とする。）と同じ騒音にかかる環境基準を目標とし、「各種公害防止施策等の推進により、目標が平成22年度末を目途に達成されるよう努める」としている。本件告示は、環境基本法第16条第1項の規定に基づき、「騒音に係る環境上の条件について生活環境を保全し、人の健康の保護に資する上で維持されることが望ましい基準」を定めたものである。本件道路に近接する美沢地区には、第一種中高層住宅専用地域と準住居地域があり、それぞれ本件告示では2車線以上の車線を有する道路に面する地域について、第一種中高層住宅専用地域では「昼

間60デシベル以下 夜間55デシベル以下」、準住居地域では「昼間65デシベル以下 夜間60デシベル以下」と基準を示している。一方で、平成21年10月13日に産業環境部環境保全課が実施した騒音調査の結果によると、美沢地区については環境基準を超えている。

(4) 公害調停について

公害調停は、美沢地区の住民から大阪府公害審査会に申請があり、平成14年4月26日の第1回調停から延べ18回にわたり審理が行なわれた。平成16年2月17日に美沢地区の住民と茨木市が、同審査会調停委員会により示された調停条項を受諾し、調停は成立したものである。

調停条項では、第4条で「被申請人（茨木市）は大阪府公安委員会に対し、本件道路と府道中央環状線との交差点における車両の停止、発進、交通渋滞による自動車排気ガス量等の増加を極力低減するために、信号制御の最適化等を要請するものとし、その実現のために努力を行う。」と、本件交差点についての記載がある。また、第5条では「本件道路の供用開始後に生起する生活環境と交通安全上の諸問題について話合うため次のとおり協議会を設置する。」とされ、環境問題対策協議会が設けられている。実際に供用開始前から現在に至るまで、延べ24回の協議会が開催されている。

2 監査委員の判断

請求人は、本件交差点の設置は都市計画法等に違反するものであり、また公害調停に基づく協議を怠った不当なもので公共性もないことから、本件道路の一部である本件交差点設置工事は違法であると主張している。

請求人が主に違法と主張している対象は、本件交差点を設置するという建設計画であり、対象としている行為は茨木市の都市計画行政上の行為である。

平成13年1月17日の横浜地裁判決では、「自治法第242条に定める住民監査請求は、地方公共団体における財務会計上の違法又は不当な行為について、住民が監査委員の監査を通じてこれを是正し、もって地方公共団体の適正な財務運営を確保し、住民全体の財務的な利益を擁護することを目的としている。そして、その対象事項は、同条1項に定める公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収又は財産の管理を怠る事実に限られ、いずれも財務会計上の行為又は怠る事実としての性質を有するものである。したがって、監査請求の対象は財務事項でなければならない。」とされている。よって、都市計画行政上の問題は、住民監査請求で取扱う内容とは言えない。

なお、本件交差点設置工事について、前述の「第3 監査の結果 1 事実関係の確認 (1) 予算の計上及び執行について」で述べた予算の執行は、執行同等の手続きや契約の履行は適正になされており、現在のところ違法性は認められない。

しかし、住民監査請求を前置としている住民訴訟においては、平成14年6月18日の横浜地裁判決で、「主張することのできる違法事由は、当該財務事項自体に存在する財務会計法規上の違法のほか、財務事項と事実上直接的な関係に立つ非財務会計上の行為（原因行為）に法令違反があつてこれを看過しては執行機関の誠実管理執

行義務（自治法第138条の2）違反をもたらすような場合の違法を含むと解するべきである。そして、原因行為に重大明白な違法がある場合あるいは著しい裁量権濫用の違法がある場合には、原因行為と財務事項との間に事実上の直接的な関係があるということになり、財務事項自体も違法となると解するのが相当である。」とされている。

以上から、財務会計上の行為に違法性は認められないが、当該財務会計上の行為にとっての原因行為となる本件交差点設置について、重大明白な違法があるのかどうか、また、公害調停に基づく協議が不当なもので、公共性に反するものなのか、請求人の主張について検討する。

（1）関係法令等にかかる違法性について

道路法及び道路構造令について

請求人は、本件道路中美沢地区の現在の交通量が、道路構造令に規定されている「設計基準交通量（自動車の最大許容交通量）」を超えていることを踏まえ、さらに本件交差点の設置により交通量を増大させることは違法であると主張する。

しかし、道路構造令は道路の構造の一般的技術的基準を定めたものであることや、また茨木市が現在整備中の他の都市計画道路等も含めた交通網の整備により市域全体の交通分散化を計画していることから、設計基準交通量を超える一時点をもって、ただちに違法であるとまでは言えない。

環境基本法、環境庁告示、都市計画法及び公害防止計画について

請求人は、環境基本法に基づき策定された公害防止計画に適合していない都市計画は、都市計画法に違反するものと主張している。都市計画法第13条は、都市計画が公害防止計画に適合することを求めるものとなっており、茨木市は大阪府公害防止計画への適合が求められる。同府計画は本件告示を引用したものを環境基準目標とし、「各種公害防止施策等の推進により、目標が平成22年度末を目途に達成されるよう努める」としているが、現状では騒音については当該目標を達成するには至っていない。

また、本件告示は、本件道路のように本件告示前に計画された道路の設置によって新たに道路に面することとなった場合について「環境基準の施行後10年以内を目途として達成され、又は維持されるよう努めるものとする。」としているが、施行後10年以上経過した現在でも、環境基準の達成には至っていない。

しかし、いずれも目標を達成するように努めるという努力義務に止めているものであり、現状で環境基準の達成には至っていないことをもって、ただちに違法と言えるものではない。

なお、これまで茨木市は、近畿自動車道や大阪中央環状線の道路管理者であるNEXCO西日本や大阪府へ騒音低減対策を要請している。本件道路中の美沢地区については、調停条項により低騒音舗装や遮音壁の設置がされており、現在本来的には道路管理者である大阪府が実施すべき大阪中央環状線側への防音壁設置も茨木市で予算化していることを踏まえれば、目標及び基準を達成するよう努めているものと評価できるものである。

(2) 公害調停について

請求人は、調停条項による協議を実質的に怠った状況下での、予算の計上及び工事の実施は不当と主張する。

しかし、公害調停については、公害紛争処理法第43条の2で「審査会等は、権利者の申出がある場合において、相当と認めるときは、義務者に対し（略）審査会（略）の行った調停（略）で定められた義務の履行に関する勧告をすることができる」とされており、調停に基づく協議を怠っているとすれば、同法による手続きの中で争われるべきものであり、住民監査請求で判断すべき事項ではない。

なお、これまで茨木市は調停条項に基づき、道路の建設においては低騒音舗装や、遮音壁の設置などを行い、本件交差点の設置については、調停条項第4条にある「交差点における車両の停止、発進、交通渋滞による自動車排出ガス量等の増加を極力低減」するために、信号制御の最適化を大阪府警察本部と重ねて協議している。

また、供用開始前から現在に至るまで、延べ24回協議会が開催されており、茨木市は平成22年3月27日開催の第23回協議会と、平成22年8月24日開催の第24回協議会で、本件交差点の整備を開始する旨を通知している。

(3) 公共性について

請求人は、本件交差点の設置はかえって交通混乱を引き起こし、住民の福祉に反するものと主張する。

しかし、公共性についても、前述のとおり、原因行為に重大明白な違法行為がないことから、住民監査請求で判断すべき事項ではない。

以上、本件交差点を設置するという原因行為に重大明白な違法はないことから、請求人の主張には理由がなく、措置する必要はないものと判断する。