

請求人

様

宇部市監査委員 廣 中 昭 久
同 河 口 雅 邦
同 鴻 池 博 之

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

令和 7 年 11 月 6 日付けで提出のありました地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく宇部市職員措置請求（以下「本件請求」という。）に対し、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、結果を下記のとおり通知します。

記

第 1 監査の請求

- 1 請求人 住所 宇部市
氏名
- 2 受付日 令和 7 年 11 月 6 日

第 2 請求の要旨（事実証明書の内容は省略）

恩田スポーツパーク整備工事（その 1）に関する措置請求の要旨

- 1 請求の対象職員 宇部市長 関係職員
- 2 いつ、どのような財務会計行為を行ったか

(1) 行為を行った日

令和 6 年 11 月 8 日 恩田スポーツパーク整備工事(その 1)の工事代金 38,529,700
円を支払った日 事実証明書 1

(2) 内容

- ①恩田スポーツパーク整備工事(その 1)を 38,529,700 円で発注した。
 - ②恩田スポーツパーク整備工事(その 1)で用水路工事を施工した。 事実証明書 2
 - ③恩田スポーツパーク整備工事(その 1)で土工を過大設計している。事実証明書 11
- 3 その行為は、どのような理由で違法・不当なのか
- (1) 発注した設計書は美津濃が提出した見積書をモニタリングしないで丸ごと転写

したものである。設計書には算出根拠が明示された単価票が全くなく、その単価は事実証明書 5 が示すように、他の設計書と全く整合性が取れていない。算出根拠不明の単価で積算された設計金額 38,529,700 円は全く信用できない。見積金額の積算根拠も不明な見積書をモニタリングしないで、まるごと転写したものを、設計したかの如く押印し工事設計書として決裁し全く信用できない設計金額 38,529,700 円で発注したのは、公序良俗に反する行為であり工事請負契約は無効である。 事実証明書 2、3、4、5

(2) 本工事で整備した水路は農業用水路で法定外公共物である。法定外公共物の加工を行う者は市長の承認を得なければならないが、承認を得ておらず違法施設である。 事実証明書 13

(3) 本工事で整備した農業用水路は、公園施設ではない。公園施設ではないので、整備前は事実証明書 6 が示すように水路用地として公園用地と区別されていた。本工事では事実証明書 7 が示すように用水路を移設している。移設先は公園用地であり、公園用地には設置できないので整備前のように水路用地として分筆して公園用地と区別しなければならないが分筆していない。現状は不法占用状態である。占用料の免除許可を得ていないので、工事終了日から占用料金が発生しており、水路敷として分筆するまで占用料を徴収しなければならないが徴収していない。 事実証明書 6、7

(4) 農業用水路工事において埋戻土に事実証明書 8 が示すように工事で発生した粘性土を利用している。この粘性土は「建設業に属する事業を行う者の再生資源の利用に関する判断の基準となるべき事項を定める省令」における第 3 種建設発生土で、工作物の埋め戻し材料には利用できない。省令違反の施工である。 事実証明書 8、9、12

(5) 農業用水路工事においてパイプの埋め戻し土被りは土地改良事業計画設計基準及び運用・解説の農村振興局長通知で公道下は 1.2m 以上、道路構造令に準拠しない農道は 1.0m 以上とするのが一般的である。耕地では耕土深+0.6m 以上、森林では 0.6m 以上を標準とする、と規定されている。本工事においては駐車場、緑地帯、園路、広場で施工しており、土被りが不足しており不良施工である。 事実証明書 7、10

(6) 用水路工の土工と電気土工の数量積算において、有効桁数以下は切り捨てなければならないのに、四捨五入しており土量が過大になっている。 事実証明書 11

4 その結果どのような損害が市に生じたか。

(1) 積算根拠が不明で、他の設計書と整合性の取れていない設計書で発注し工事費 38,529,700 円を支払っており 38,529,700 円の損害が生じた。

(2) 水路の加工承認を得ないで加工しており違法施設であるのに工事費を支払っている。

- (3) 加工に際して手数料を支払っていない。手数料の損害が生じた。
- (4) 水路の占用料を支払っていない。占用料の損害が生じた。
- (5) ①埋め戻しに第 1 種発生土を利用していない。②農業用水路の土被りが不足している。不良施工にもかかわらず、完了検査を合格として工事費 38,529,700 円を支払っており 38,529,700 円の損害が生じた。
- (6) 過大設計にもかかわらず工事費 38,529,700 円を支払っており、過大金額 133,100 円の損害が生じた。

5 どのような措置を請求するのか

- (1) 金額が説明できる明確な設計書を作成し設計金額に差異があれば変更契約をして変更した請負代金を支払う。
- (2) 手数料及び占用料を徴収する。
- (3) 農業用水路を移設した用地を分筆する。
- (4) 埋め戻しに利用した第 3 種発生土を第 1 種発生土に入れ替える。
- (5) 農業用水路の不足する土被りを規定通りの土被りにする。
- (6) 過大になった設計金額を返金する。

第 3 監査の実施

本件請求は、所定の形式的要件を具備していると認め、令和 7 年 11 月 10 日付でこれを受理し、宇部市監査基準に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査の種類

住民監査請求に基づく監査

2 監査の対象

(1) 監査対象事項

恩田スポーツパーク整備工事（その 1）の請負代金として市が 38,529,700 円を支出したことが違法又は不当な公金の支出に該当し、市に損害を与えているか否か。

(2) 監査対象部課

観光スポーツ文化部 スポーツ振興課
都市政策部 公園緑地課

3 監査の期間

令和 7 年 11 月 10 日から同年 12 月 26 日まで

4 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 7 項の規定により、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、令和 7 年 11 月 19 日に新たな証拠書類が提出され、令和 7 年 11 月 21 日に本件請求の要旨を補充する陳述がなされた。

陳述内容の要旨は、次のとおりである。

- (1) 当初、本工事の設計書については、「市が作成した」と市から説明を受けてき

たため、市の責任による設計・積算であると理解していた。

しかし、後に DB0 方式であること、実際の「設計書」には事業者見積書をそのまま転写していたことが判明した。市職員印が押された文書であるにもかかわらず、実質は事業者資料の写しであり、公文書としての効力はなく、公文書管理・説明の在り方に重大な疑義がある。

- (2) 要求水準書では実施設計図書がモニタリング対象とされ、実施設計終了時に「実施設計図書の提出」が義務付けられている（事実証明書 3、証拠 2）。情報公開により実施設計図書（工事費内訳明細等を含む。）が開示されている以上、市は当該実施設計図書に基づき、少なくとも性能適合・数量整合や主要単価の妥当性・資機材の必要性等についてモニタリングを尽くすべきであった。

にもかかわらず、「見積内容はモニタリングしない」趣旨の説明は性能発注であっても成果・費用の適正確認をした上で価格交渉するという DB0 方式の手續に反している。

- (3) 各工種・資材単価が隣接工事・同時期の他工事と乖離しており、不整合である（事実証明書 5 の比較表参照）。アスファルト・コンクリートの処理単価等が通常価格を上回ると考えられる設定もあり、積算の透明性が著しく低く信用できない。「総額の範囲内であれば個別項目の内容や金額、単価等は問わない」DB0 方式の性質であっても、提案限度額の設定・価格交渉の過程が不透明であり、市が中身を検証しないのは不適切である（証拠 9）。

工事性質と無関係な付帯施設（フットサルゴール等 事実証明書 2）の購入が工事費として計上され、諸経費上乗せの対象となっている。工事原価の構成として不当な費用計上がなされ、結果として市の支出が過大になっている疑いがある。

議会審議・監査対応において市が「設計書」と称して提示したと思われる文書の性質（事業者見積の転写）や、設計・審査の実施有無について、以前は市が作成・審査したと説明しながら、今になって作成等していないと判明するとは、説明の一貫性を欠き、意思決定の前提に誤解が生じている。

- (4) DB0 方式そのものの存在を否定するものではないが、総額の範囲内であれば個別項目の内容や金額、単価等は問わないという運用は容認できない。要求水準の達成確認には、設計の合理性、数量算定の正確性、価格の相場観・他工事との整合、不要な項目の排除等、客観的根拠に基づくモニタリングが必要である（証拠 5、6）。

また、要求水準書（設計作成項目・提出物）や基本協定書（全体工事費調書・算出根拠）に基づけば、事業者の実施設計図書・見積内訳・根拠資料を用いて、市は適正価格性・要求性能適合を検証し、価格交渉を行う枠組みと解される。これを実施せず、事業者提示をそのまま承認しているのは、形式的な追認にとどまり、発注者責任を果たしていない。

- (5) 対象水路は、分間図・現地状況等から「農業用水路」であり、従前は公園用

地とは区別される「水路用地」の性格を有していたと認識している。法定外公共物であれば、加工には市長承認が必要だが、その手続が行われていないため違法施設である。

本工事では、用水路の経路を公園用地側へ移設しているが、分筆による用地区分（公園用地と水路用地の明確化）を行わず、公園用地内に水路施設が存している。結果として、形式上は不法占用に当たり得る。占用料免除の許可を確認していないが、占用料徴収を怠っている可能性がある。

- (6) 埋戻しに粘性土（第3種建設発生土）を用いており、事実証明書9が示すように、工作物の埋戻し材料として不適合である。省令（建設省令第19号）の体系上、工作物埋戻しの用途は第1種が主たる対象であり、第3種は不適と解するのが相当である。昨年（令和6年）5月7日受付の監査請求で市が引用した「発生土利用基準（国通知。事実証明書12）」は「目安」であり、用途限定（工作物埋戻し）の場合には省令の基準を優先すべきである。

昨年の監査請求で市が主張したように（証拠10、11）、国通知の適用により第3種を用いることとなった場合でも、適切な土質改良が必要であるが、この土質改良（含水比低減等）の具体手法や確認結果が示されていない。「水切りをした」という抽象的説明のみでは合理性・安全性の判断はできない。

- (7) パイプの土被りは、土地改良系基準・運用（農村振興局長通知）に照らすと、公道下1.2m、農道1.0m、耕地・森林は0.6mが標準などの目安がある。駐車場・園路・広場等の上に敷設した本件では、これらの基準に満たない箇所があり、不良施工である。
- (8) 用水路工・電気土工の数量計算で有効桁数以下の四捨五入がなされ、切捨てではなく切上げとなった結果、土量が過大になっている。積上げの結果として総額に約13万円の過大が見込まれる。基準等の確認をしていないが、公共工事の慣行では切捨てが一般的であると考えており、過払の可能性が高い。

①設計金額全体の信頼性欠如、②計算可能な範囲での個別項目の過大計上の疑いの二点で不当性を主張しており、総額の範囲内という枠組みをもって全て吸収されるとの市の説明は結果的にそうっただけで容認できない（事実証明書11）。

- (9) 以前の監査における意見（危険告知の立札設置等）が直ちに履行されず、後追いで実施された。入口箇所は未了であるなど、監査意見の重みが十分共有されていない。

市は監査委員の指摘を軽視し、棄却を前提としており、説明責任・手続適正・法令適合の改善に消極的である。今回こそ、市民のために事実と法に基づく厳正な判断を求める。

5 市による弁明書の提出

市に本件請求に対する弁明書の提出を求めたところ、令和7年11月28日、市から

以下の内容による書面の提出がなされた。（別紙の内容は省略）

弁明書

第1 恩田スポーツパーク整備・管理運營業務（以下「本事業」という。）の概要について

1 本事業の経緯と目的

2020年東京オリンピック・パラリンピックでは、新たに若者を惹きつける都市型スポーツが追加されるなど、時の流れとともにスポーツの楽しみ方が変化している。また、生涯を通じて心豊かな生活をするために「健康」であることへのニーズが高まり、運動・スポーツの目的やジャンルも多様化していることから、ライフスタイルに応じた環境づくり、生涯を通じて運動・スポーツに親しむ機会と場所づくりが求められている。そのような中、本市では、令和元年11月、恩田運動公園に新たな魅力とにぎわいを創出するための整備指針として、「恩田スポーツパーク構想」（以下「構想」という。）を策定した。

構想では、多機能で複合型の施設を整備し、トップレベルのスポーツイベントの開催や合宿の誘致等を行うとともに、子どもから大人まで多くの市民がスポーツに触れる機会を創出することで、交流人口の拡大を図り、経済効果や地域活性化につなげていくことを掲げている。また、年齢や性別、障がいの有無に関わらず、全ての市民が、自分の体力や目的に応じて、気軽にスポーツを楽しむことができるバリアフリーのスポーツパークとして整備し、「スポーツを楽しむ元気なひとの元気なまち・宇部市」を目指すこととしている。本事業では、「スポーツからストリートカルチャーまで」をコンセプトとし、新たな魅力としてストリートカルチャー（若者文化）を付加することで、多世代にわたる市民が訪れ、健康な体と心を育て、若者にぎわう場を創出することとした。

上記を踏まえ、本事業の実施にあたっては、既存施設の単なる改修にとどまらず、付加価値の創出を目指しストック既存資産の活用と新たな魅力創出を目的としているため、民間事業者の技術的能力や経営能力等のノウハウを活用した公共サービスの提供と費用削減を図ることができる、官民連携手法の中でも設計・建設・運営を一括で民間に委託するDBO（Design-Build-Operate）方式を採用した。

2 本事業の事業者選定

本事業への参画を希望する事業者を広く公募し、「恩田スポーツパーク整備・管理運營業務プロポーザル審査選定委員会」にて透明性及び公平性の確保に十分留意しながら事業者については美津濃グループを選定した。また、事業者の選定にあたっては、内容を総合的に審査し、その評価の高い事業者の順に契約交渉権を付与する公募型プロポーザル方式によるものとし、提案価格のほか、事業計画、施設整備、維持管理・運営、設置管理許可施設等に関する提案内容を総合的に評価した。

3 本事業の協定締結

令和 5 年 6 月 30 日に「恩田スポーツパーク整備・管理運営業務基本協定書」（以下「本協定」という。）を美津濃グループの構成企業である美津濃株式会社、公益財団法人宇部市体育協会、株式会社アービカルネット、株式会社美建築設計事務所と締結した。

事業期間は、解体、設計、建設が令和 5 年 7 月から令和 7 年 3 月まで、維持管理運営期間は 15 年（令和 6 年度から令和 20 年度まで）とする。また、本協定の有効期間は、令和 5 年 6 月 30 日から令和 21 年 3 月 31 日までとした。

契約金額の合計は 2,622,904,900 円で、内訳は、設計・工事監理業務委託及び工事請負契約を 1,850,632,300 円、維持管理運営業務として、体育施設に関するものを 671,999,900 円、都市公園の管理に関するものを 100,272,700 円としている。また、本事業の業務は、別途契約する個別契約により実施している。

4 恩田スポーツパーク整備工事（その 1）（以下「本工事」という。）について

本事業の一環として、美津濃グループは設計・工事監理業務委託費及び工事請負費からなる建設費額 1,850,632,300 円の内、本工事は 38,529,700 円により令和 6 年 5 月 7 日から本市と契約を締結し、令和 6 年 10 月 18 日に完成、同月 25 日には本市による完成検査を行った。

第 2 申立てと弁明

1 請求人の申し立て事項

- (1) 発注した設計書は美津濃が提出した見積書をモニタリングしないで丸ごと転写したものである。設計書には算出根拠が明示された単価票が全くなく、その単価は事実証明書 5 が示すように、他の設計書と全く整合性が取れていない。算出根拠不明の単価で積算された設計金額 38,529,700 円は全く信用できない。見積金額の積算根拠も不明な見積書をモニタリングしないで、まるごと転写したものを、設計したかの如く押印し工事設計書として決裁し全く信用できない設計金額 38,529,700 円で発注したのは、公序良俗に反する行為であり工事請負契約は無効である。 事実証明書 2、3、4、5
- (2) 本工事で整備した水路は農業用水路で法定外公共物である。法定外公共物の加工を行う者は市長の承認を得なければならないが、承認を得ておらず違法施設である。事実証明書 13
- (3) 本工事で整備した農業用水路は、公園施設ではない。公園施設ではないので、整備前は事実証明書 6 が示すように水路用地として公園用地と区別されていた。本工事では事実証明書 7 が示すように用水路を移設している。移設先は公園用地であり、公園用地には設置できないので整備前のように水路用地として分筆して公園用地と区別しなければならないが分筆していない。現状は不法占用状態である。占用料の免除許可を得ていないので、工事終了日から占用料金が発生しており、水路敷として分筆するまで占用料を徴収しなければならないが徴収していない。

事実証明書 6、7

- (4) 農業用水路工事において埋戻土に事実証明書 8 が示すように工事で発生した粘性土を利用している。この粘性土は「建設業に属する事業を行う者の再生資源の利用に関する判断の基準となるべき事項を定める省令」における第 3 種建設発生土で、工作物の埋め戻し材料には利用できない。省令違反の施工である。 事実証明書 8、9、12
- (5) 農業用水路工事においてパイプの埋め戻し土被りは土地改良事業計画設計基準及び運用・解説の農村振興局長通知で公道下は 1.2m 以上、道路構造令に準拠しない農道は 1.0m 以上とするのが一般的である。耕地では耕土深+0.6m 以上、森林では 0.6m 以上を標準とする、と規定されている。本工事においては駐車場、緑地帯、園路、広場で施工しており、土被りが不足しており不良施工である。 事実証明書 7、10
- (6) 用水路工の土工と電気土工の数量積算において、有効桁数以下は切り捨てなければならないのに、四捨五入しており土量が過大になっている。 事実証明書 11

2 弁明

①申立て事項(1)及び(6)について

本事業は設計業務、施工業務、維持管理業務の各業務を一括して民間事業者に性能発注する DBO 方式であり、事業方式の決定においては、ライフサイクルでの事業費の最小化や財政支出の平準化の視点において、VFM (Value For Money : 支払いに対して最も価値の高いサービスを提供するという考え方で、官民連携手法で事業を実施した場合の事業費と従来方式で事業を実施した場合の事業費との差額から計算するもの) を比較したところ、334,273,116 円の削減効果があること及び財政支出の長期平準化も図られ、本事業が従来方式よりも有利であることを確認した。【官民連携手法で事業を実施した場合の事業費】と【従来方式で事業を実施した場合の事業費】の比較について：別添資料 1) これは、本事業が設計・建設・維持管理・運営を一括発注することにより、事業期間全体の経済合理性が確保されたことによるものである。

本事業は性能発注・包括発注の事業方式であることから、個別工事である本工事において、従来の仕様発注のように本市が設計書を作成する必要はなく、市が提示する要求水準書に基づき、運営の長期契約を前提とした設計・建設を行うため、事業者が設計・建設に関する自由度は高く、設計・施工・運営の包括発注のため、期間の短縮や運営のしやすさが期待できる。

よって、DBO 手法で実施した本事業におけるコスト増減に伴う損益は、包括契約に基づき民間事業者（美津濃グループ）に帰属するものであり、その損益は事業者選定時の提案価格（契約金額合計 2,622,904,900 円）の算定基礎である経費削減努力や費用増加リスクの一部として既に織り込まれている。請求人が申立て

事項(1)及び(6)で主張する算出根拠が明示された単価や数量を用いて積算し、工事費を増減させるという仕様発注の原則は、性能発注・包括発注である本事業には適用されない。

したがって、本事業全体として VFM によりコスト削減効果が認められている以上、算出根拠が明示された単価を用いていないことや用水路工の土工と電気土工の数量積算過程において土量が過大となっていることをもって、「市に損害が生じた」という請求人の主張は、本事業の契約方式（DBO 方式・性能発注）の仕組みを理解しておらず、当たらない。

なお、請求人が指摘する「本市の設計書」は、本来性能発注方式では作成する必要がないものであり、当時の担当者が本市の設計書が必要であると誤認識し、事業者が提出した「参考見積書」をそのまま「本市の設計書」としたものである。その後、公文書公開請求により本市の設計書として請求人に写しを交付したが、そもそも作成する必要のないものであり、請求人に誤解を招くこととなった点は認めざるを得ない。

②申立て事項(2)について

法定外公共物については、地方分権一括法が平成 12 年 4 月 1 日に施行されたことにより、国有財産特別措置法（昭和 27 年法律第 219 号）が一部改正され、里道や水路としての機能を有した本市内の法定外公共物は、平成 17 年 3 月 31 日までに国から本市に公有地として一括譲与された。

一方で、請求人が法定外公共物であると主張する恩田運動公園（以下「本公園」という。）区域内の水路は、事実証明書 6 の登記簿謄本に記載されているとおり、昭和 35 年 1 月 25 日に登記された財務省所管の宅地であることが確認でき、既に水路の機能が無い普通財産に分類されている国有財産であることから、市が国から譲与を受けた法定外公共物ではない。

本公園内の国有財産の使用については、本市は国有財産法（昭和 23 年法律第 73 号）第 22 条 第 1 項の規定に基づき、一体的な公園用地として国と国有財産無償貸付契約書（以下「契約書」という。）を締結したうえで使用しており、適法な手続により都市公園として加工及び形質等を変更する権利を有している（契約書第 3 条（指定用途）：別添資料 2、公図：別添資料 3）。

このことから、本水路自体は国から譲与を受けた法定外公共物ではなく、市が設置した工作物であるため、市長の承認は不要であり違法性もない。

③申立て事項(3)について

本公園内の本水路は、築堤 327 年を迎え世界かんがい施設遺産に認定された常盤湖を起点とするかんがい用水路の一部であり、旧法定外公共物である国有財産の位置が示されている公図（分間図）から、昭和 15 年 11 月の公園開設以前から水利権が存在していたと考えられる（市ウェブサイト：別添資料 4、国のウェブ

サイト：別添資料 5、旧平面図・重ね図：別添資料 6)。

本公園は、都市公園法施行令（昭和 31 年政令第 290 号）第 2 条第 1 項第 4 号に定める運動公園で、都市住民の主として運動の用に供する目的で整備されたもので、公園管理者で水利権補償義務を負う市は、補償として農業用水を流下させる工作物を設けた上で体育施設を整備し、運動公園の効用を全うしている。

今般の本事業においても、水利権保存のため必要な公共施設として、構造と経路の変更は許容されるものと判断した。（管路設置状況：別添資料 7）

このことから、本水路は、権利の補償義務を負う公園管理者である市が、同公園区域内の市有地及び国有地に、所有権及び契約に基づく使用权に基づき設置した公共施設で、不法占用ではなく、分筆も占用料も不要である。

④申立て事項(4)について

建設業に属する事業を行う者の再生資源の利用に関する判断の基準となるべき事項を定める省令（平成 3 年建設省令第 19 号。以下「省令」という。）（別添資料 8）並びに発生土利用基準について（平成 18 年 8 月 10 日国官技第 112 号、国官総第 309 号、国営計第 59 号。以下「利用基準」という。）（別添資料 9）及び利用基準の表-3 に掲げる適用用途標準については建設発生土の主たる用途を示した目安であるとした上で、本工事で発生した土（建設発生土）は、利用基準の表-3(2) に掲げる公園・緑地造成に係る区分に該当すると判定し、床掘りした土を山の形にして仮置きし、水切りにより土質改良を行った上で埋戻材として利用できるものと受注者及び監督職員が判断したものである。

また、施工においては、毎回、30cm ほど埋め戻しては転圧機で突き固め、埋戻し面に有害な変形を生じていないかを確認しながら行い、施工した箇所の仕上がりについては、完成検査時に陥没等の問題は見られなかった。

以上を踏まえると、本工事の建設発生土の再利用について瑕疵はない。よって、省令違反ではない。

なお、請求人は、令和 6 年 5 月 7 日付け宇部市職員措置請求書にて、恩田スポーツパーク（多目的グラウンド）整備工事に関して、「掘削土は粘性土で国土交通省令第 3 種建設発生土であり、工作物の埋め戻し材料としては利用できないのに埋め戻しをしている。埋め戻しに利用できるのは第 1 種建設発生土のみである。建設業に属する事業を行う者の再生資源の利用に関する判断の基準となるべき事項を定める省令第 4 条違反である。」との請求をしているが、明らかな瑕疵が存在するものとは認められないとのことで棄却となっている。本工事においては、工事場所が近接することから土質が近いという判断をして同様の施工を行った。

⑤申立て事項(5)について

公園内の埋設管の土被りについては、一律の基準はなく、管の種類、口径、設置場所（園路、広場など）、荷重に対する深さ等を考慮して決定する。

本工事の管種類等は、硬質塩化ビニル管（VU 管）、口径 150 mm で、設置場所は、公園内の管理車両等が通行する場所と管理車両等が通行しない場所である。

公園内の管理車両等が通行する場所の土被りは、電線、水管、ガス管又は下水道管を道路の地下に設ける場合における埋設の深さ等について（建設省道政発第 32 号・道国発第 5 号）（別添資料 10）3(3)「下水道事業」の規定に基づき、0.6m 以上とした。

公園内の管理車両等が通行しない場所の土被りは、構内舗装・排水設計基準及び同解説（国土交通省大臣官房官庁営繕部建築課監修 平成 13 年版）（別添資料 11）に基づき、0.2m 以上とした。

事実証明書 7 によると、公園内の管理車両等が通行する場所と通行しない場所の双方について、それぞれ定められた基準以上の土被りが確保されていることが確認できる。

また、この事実証明書 7 は、契約当初の図面であるが、その後工事打合せ簿（別添資料 12）により施工が承認された出来形図面（土被り記入）（別添資料 13）においても土被りが適切に確保されていることが示されている。

なお、令和 7 年 11 月 18 日に、現地で一番地表からの距離が短い点 MYs7 の土被りを測定したところ、0.41m であったことを確認した。（現地写真：別添資料 14）

以上の事実から、本工事において土被りに問題はなく、「市に損害が生じた」という請求人の主張は当たらない。

当初図面 : MYs7（土被り 0.27m）

出来形図面 : MYs7（土被り 0.384m）

現地調査 : MYs7（土被り 0.41m）

6 市への事情聴取

観光スポーツ文化部及び都市政策部に対し、令和 7 年 12 月 8 日、本件請求に係る事実関係について聴取した。

観光スポーツ文化部及び都市政策部による説明の要旨は、次のとおりである。

(1) DB0 方式における設計・積算とモニタリングの考え方について

- ・ 本事業は、設計・施工・運営を一括して性能発注する DB0 方式を採用した。
- ・ 市は、事業者から提出される「実施設計図書」について、個別工事ごとに、要求水準書に掲げる性能・機能要件に適合しているかを提案内容との比較表を作成し確認することをモニタリングの目的としており、DB0 方式の性格上、民間単価を前提とすることから、従来の仕様発注における公共積算に基づく「単価・数量」の詳細な精査までは行っていない。民間単価を用いた参考見積の総額を基に事業者選定・価格交渉を行う DB0 方式では、従来方式のような公共積算への置き換えや、単価レベルでの再精査は、必須ではなく、事務の重複・非効率につながるとの認識である。

- ・ もっとも、事業者から提出される参考見積や実施設計図書の内容について、全く看過しているわけではなく、掘削・埋戻し、廃棄物処理等の単価の差が大きいと感じた場合には、担当職員が事業者側に説明を求めるなどの個別協議は行っている。しかし、DBO 方式では、あらかじめ総額の範囲内であれば個別項目の内容や金額、単価等の精査は必須事項ではない運用とされているため、こうした協議を踏まえても、個々の単価の見直しや総額の変更は行っていない。

(2) 恩田運動公園内水路の法的性格と国有財産の取扱いについて

- ・ 請求人が法定外公共物であると主張する園内の水路について、市は、登記事項証明書及び所管財務局への照会結果から、当該土地は「水路」としての行政財産ではなく、既に水路機能を喪失した「国の普通財産」に分類される国有財産であると整理している。
- ・ 当該国有地については、国有財産法第 22 条第 1 項の規定に基づき、国と本市との間で国有財産無償貸付契約が締結されており、本市は「都市公園用地」として一体的に使用する権利を有している。契約書別紙の一覧・公図及び旧分間図を突合した結果、恩田運動公園区域内の旧法定外公共物に対応する国有地については、無償貸付の対象に含まれていることが確認できる（別添資料 2、3）。
- ・ 市は、昭和 38 年の国体開催に向けた恩田運動公園の大規模改修に際し、公園整備と併せて国と協議の上、国有地の無償貸付契約を締結し、その際に水路部分も含めて国が普通財産に切り替えたのではないかと推測しており、当時の詳細な経緯は確認できないが、いずれにせよ、現在、本件水路は、市においても国においても法定外公共物と位置付けられていない。
- ・ このため、本件水路は、市が法定外公共物として譲与を受けた市有財産ではなく、「国有普通財産（国の土地）」を都市公園として借り受け、その範囲内で市が自ら公共施設（管路）を設置している関係にある。したがって、法定外公共物の「加工承認」や「占用許可」を別途要するものではなく、当該水路の設置・経路変更について、国有財産無償貸付契約に基づき適法に管理・使用しているものである。

(3) 水利権補償施設としての園内水路（管路を含む。）の位置づけについて

- ・ 園内の水路（管路を含む。）は、常盤湖を起点とする灌漑用水の受益者が有する水利権を補償するために、市が設置した公共施設である。
- ・ 恩田運動公園の開設（昭和 15 年 11 月）に当たり、もともと農業用水路が通っていた区域に運動施設を整備することから、公園管理者である市が水利権補償義務者として、用水の流下機能を維持する工作物を公園内部に設ける必要があったと思われる（別添資料 4、5、6）。
- ・ 市は、園外にポンプ施設等を新設して経路を完全に変更するよりも、公園区域内を自然流下で通過させる方が、地形条件・高低差・周辺道路との関係や維持管

理コスト等の面で合理的と判断し、既設の野球場・陸上競技場等の配置と両立させる形で、園内に水路（管路を含む。）を設けてきた経緯がある（別添資料 7）。

- ・ 今回の付替えも、こうした水利権補償としての機能を引き継ぎつつ、多目的グラウンド等の再整備と両立させるために行ったものであり、公園管理者である市が国有地を含む公園用地内に設置した附属的な公共施設であることから、不法占用には該当せず、分筆や占用料の徴収の対象にならないとの認識である。

(4) 建設発生土（粘性土）の再利用と施工管理について

- ・ 工作物の埋戻しに使用した土について、市は、「建設業に属する事業を行う者の再生資源の利用に関する判断の基準となるべき事項を定める省令」（別添資料 8。以下「省令」という。）及び「発生土利用基準について（国土交通省通知）」（別添資料 9。以下「利用基準」という。）を踏まえ、公園・緑地造成等の区分に該当するものとして、現場で土質判定を行った上で建設発生土を再利用している。
- ・ 施工の具体的な手順としては、まず管渠敷設箇所を床掘りにより掘削し、その際に発生した土を側方に仮置きして山状とし、水切りにより含水比の低減を図っている。掘削底に砂を敷き均し、転圧機械により締固めた上で、暗渠管（塩ビ管）を敷設している。管路敷設後は、仮置きしていた発生土を 30 センチメートル程度の層ごとに戻し入れ、各層ごとに転圧機械で締固めを行い、埋戻し面に有害な変形が生じていないかを確認しながら施工している。
- ・ 完成検査においても、掘削・埋戻し状況の写真確認に加え、管渠内部に鏡とライトをいれて、埋戻し不良等に起因する沈下や変形がないことが確認されている。その後も不具合は確認されていない。

(5) 埋設管の土被りに関する設計基準と出来形確認について

- ・ 公園内の埋設管の土被りについて、市は、道路法上の道路ではない「園内施設」であることを踏まえ、下水道埋設や構内配管等に関する国土交通省の基準類を参照し、通行条件に応じて基準値を設定している。
- ・ 管理車両等が通行する箇所については、「電線、水管、ガス管又は下水道管を道路の地下に設ける場合における埋設の深さ等について」（別添資料 10）の通知に基づき、舗装厚を含めた土被り 0.6m 以上を確保することとし、通行しない箇所については「構内舗装・排水設計基準及び同解説」（別添資料 11）の図表に基づき、口径 150mm の塩ビ管に対し土被り 0.2m 以上を採用している。
- ・ 契約当初の設計図面及び出来形図面（別添資料 12、13）では、各測点ごとに土被りが記入されており、その最小値は園路横断部の約 0.38m である。申立てを踏まえ、市は令和 7 年 11 月に当該最小箇所（測点 MYs7）で実測を行い、地表から管頂まで約 0.41m の土被りが確保されていることを確認している（別添資料 14）。
- ・ これらの資料及び現地確認に基づき、通行の有無に応じて採用した基準値をいずれも上回る土被りが確保されており、構造上・安全上の問題は認められない。

(6) 数量計算における端数処理（四捨五入と切捨て）の取扱いについて

- ・ 数量の端数処理については、公共工事の標準積算では、県の「標準積算基準」（別添資料 15）において数量は四捨五入で丸めることとされており、有効桁数以下を一律に切り捨てるべきとする請求人の主張と異なる。DBO 方式の本件工事では、民間事業者の見積による総額に基づいた契約であるため、端数処理の方法自体が直ちに市の損害につながる構造にはない。

第 4 監査の結果

1 監査結果の援用

本件請求については、令和 7 年 9 月 16 日及び令和 6 年 5 月 7 日付けで提出のあった宇部市職員措置請求と同様の内容を含む監査請求であることから、これら 2 件の請求に対する監査（以下順に「前回監査」、「前々回監査」という。）の結果を援用する。

2 事実関係

(1) 基本協定（恩田スポーツパーク整備・管理運営業務）

協定年月日 令和 5 年 6 月 30 日

契約金額（協定当初） 2,622,904,900 円

（内訳）設計・工事監理業務委託、工事請負契約金 1,850,632,300 円

維持管理運営業務 772,272,600 円

(2) 工事請負契約（恩田スポーツパーク整備工事（その 1））

契約金額 38,529,700 円

契約年月日 令和 6 年 5 月 7 日

完成検査日 令和 6 年 10 月 25 日

支出命令日 令和 6 年 10 月 25 日

支払日 令和 6 年 11 月 8 日

(3) 本件請求 3(1)及び(6)について

前回監査同様、請求人は従来の仕様発注方式の契約の視点から違法又は不当な支出であることを指摘し、一方、市は DBO 方式の特性による性能発注方式の契約の視点からの弁明であるため、争点は平行線を辿っている。

また、設計書についても、前回監査同様、請求人は、本工事で作成された市の設計書は、受注者が提出した「参考見積書」をそのまま市の設計書としたものであるとする一方、市は、本工事は、DBO 方式での性能発注による包括契約であり、従来の仕様発注方式とは契約構造が根本的に異なり、発注者は要求水準書により性能を示すのみで、設計書の作成は受注者の役割であり、市では作成する必要がないものであるとした。その上で、今回の市の設計書は、当時の担当者が、DBO 方式の特性の理解不足から誤認識によって作成されたもので、そもそも作成すべきものではなかったとしている。

市は、DBO 方式の特性により、個別の単価・数量の積算内訳等の精査は審査不要であるとした上で、設計・施工の各段階での協議、完成検査において、要求水準書に基づいた性能・出来形の確認を実施している。

また、数量計算における端数処理は、事業者側基準（四捨五入等）に拠るが、そもそも当該工事は包括契約の枠組みであり、個別項目の端数処理差が直ちに市の支払総額の過大に直結する構造ではなく、変更設計、変更契約の要件に当たらないと考えられる。

(4) 本件請求 3(4)について

工事現場は恩田スポーツパーク内であるが、前々回監査での対象工事の施工箇所からは少し離れており、前々回請求と同一条件であるとはいえないものの、前々回監査同様、請求人及び市はともに、省令及び利用基準を根拠とし、建設発生土について、それぞれの解釈を主張している。また前々回監査同様、市側から、現地仮置き・水切り等による土質改善をした上で、30cm 層ごとの締固めや強度不足対策のための補強工事を実施しており、その後の完成検査における陥没・沈下等の不具合は確認されていないとの説明がなされた。双方から新たな主張や証拠書類等の提出もなく、その内容は前々回監査の範囲を超えるものはなかった。

(5) 本件請求 3(2)、(3) 及び(5)について

ア 3(2)について

農業用水路は法定外公共物か否か、又、法定外公共物であるとした場合の加工に伴う市長の不承認を問う項目であるが、請求人からは、違法又は不当な行為とした直接的な財務会計上の行為に関する言及はなかった。

一方で、公園用地の一部は、登記上財務省所管の国有普通財産（宅地又は雑種地）であり、市は国との国有財産無償貸付契約によって公園敷地として適法に使用しており、恩田運動公園の公園用地内には法定外公共物は存在しないとの市の見解を確認した。

イ 3(3)について

農業用水路は、公園用地に移設されており、分筆の未実施及び占用料の不徴収について問う項目であるが、請求人からは、違法又は不当な行為とした直接的な財務会計上の行為に関する言及はなかった。

一方で、上記アにより、本水路は法定外公共物に当たらないことから、加工承認や占有許可の手続は不要であり、合わせて占用料も発生しないとの市の見解を確認した。

ウ 3(5)について

農業用水路工事における埋戻土の高さの不足による施工不良を問う項目であるが、請求人からは、違法若しくは不当な行為とした直接的な財務会計上の行為に関する言及はなかった。

市側の説明としては、パイプの土被りは、国の通知等に基づき、管理車両等が通行する箇所は 0.6m 以上、通行しない箇所は 0.2m 以上を確保した設計とした。その後の市の現地確認において、車両通行する箇所は出来形図面（MYs11：0.656m）・現地調査実測（MYs11：0.68m）、車両通行しない箇所は出来形図面（MYs7：0.384m）・現地調査実測（MYs7：0.41m）であることから、最小点を含め基準以上をそれぞれ確保しているため、施工不良に当たらないとしている。

3 判断

(1) 本件請求 3(1)及び(6)について

前回監査同様、市が提出した資料（「恩田スポーツパーク整備・管理運営業務に関する民間提案募集要項（修正版）」中 4 事業条件）から、この事業は DBO 方式であることが確認できる。また、前回監査で提出された DBO 方式関係の国の公式資料と市の説明には矛盾や齟齬もなく、市の弁明には一定の信憑性と合理性が認められる。

したがって、前回監査同様、DBO 方式による性能発注に基づき、要求水準書をクリアする内容か否かのチェックを行い、各個別工事の設計において、仕様発注のような「単価・数量」の詳細な確認が不十分なまま施工をし、工事代金を支払ったとしても、そのことが違法又は不当な支出となるとは断言できないものとする。

また、数量の端数処理についても、公共工事の標準積算で四捨五入が採用されていること及び本件が民間見積に基づく包括契約である DBO 方式による工事の一つであることから、請求人の主張はこれを認定することはできない。

(2) 本件請求 3(4)について

請求人及び市はともに、省令や利用基準について、前々回監査同様に自身の解釈を繰り返すのみで、新たな視点での主張や材料もなく、その内容は前々回監査内容の範囲を超えるものではなかった。また、市は、本件工事においても、前々回監査同様、粘性土対策として、現地仮置き・水切り等による土質改善の上、30cm 層ごとの締固めなど強度不足対策の補強作業も実施していることが確認できた。

前々回監査同様、市の説明には一定の合理性が認められ、土質の観点において、明らかな瑕疵が存するものとは認められないため、省令違反による不当な施工とはいえない。

(3) 本件請求 3(2)、(3)及び(5)について

法第 242 条第 1 項では、住民監査請求の要件として、違法又は不当な財務会計上の行為として 6 形態（①公金の支出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担、⑤公金の賦課又は徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実）に限定されており、行為自体が財務会計法規上の義務に違反し、又は不当であることが要件となっている。これは、地方公共団体における行政事務の多くは財政支出を伴うものであるが、非財務会計行為である一般行政行為に違法、不当があるとして、これに伴う公金支出もまた違法、不当になるとの主張を認める

と、実質的に住民監査請求は広く行政一般を対象とすることになりかねず、対象を財務会計上の行為等に限った法の趣旨を逸脱するためである。

また、「住民監査請求は、たとえ違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実があっても、市に財産的な損害が発生し又は発生しようとしていると認められない場合は、行うことができない。(最判平成 6.9.8)」とされている。

以上のことを踏まえると、3(2)、(3)及び(5)の3項目は、用水路の法的性格や土被りの厚さの充分性に関するものであり、本工事の支払いを違法又は不当とする主張を補強するための財務会計行為外の原因行為であると認められ、直接的に、財務会計上の行為に該当するものではない。また、この3項目による財産的な損害の発生を裏付ける客観的資料もない。

よってこの3項目における請求部分については、法第242条第1項に適合しているとは認められないため、本来却下とすべきものと思慮する。

もっとも、本件請求全体としては、工事代金 38,529,700 円の支出が請求 2(2)において明示的に特定されており、これが違法又は不当か否かを判断するための補強事情として請求 3(2)、(3)及び(5)が主張されていると解されることから、本監査においては、これらの主張も踏まえつつ、工事代金支出全体の適否を審査した。

因みに、仮に財務会計上の行為に該当した場合においても、本件請求 3(2)及び(3)で加工承認と占有料が必要な法定外公共物であると請求人が主張する水路は、国から譲与された法定外公共物としての認定を受けた事実はなく、水利権者に対する補償として本公園地内に一体的に設置した工作物であり、市以外の公園用地所有者である国に対しても国有財産無償貸付契約により都市公園内の加工及び形質等の変更を行う権利を有していることが認められるため、工作物の設置及びその移設は、違法・不当な行為とはいえない。

さらに、本件請求(5)においても、パイプの土被りは、それぞれ国の通知等の基準値を満たした形として、管理車両等が通行する箇所は 0.6m 以上、通行しない箇所は 0.2m 以上で設計・施工されていることが推察できるため、違法・不当に当たらないと判断できる。

4 結論

以上、前回監査、前々回監査を踏まえた上で、請求人の意見陳述や市への事情聴取等の内容を総合的に判断した結果、前回監査、前々回監査の結果同様、市が工事代金を支払ったことは違法又は不当なものとは認められず、工事代金相当の損害が明らかに発生している事実も認められないことから、本件請求については、これを棄却する。