

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	片 山	一 歩
同	明 石	直 樹

住民監査請求について（通知）

令和 4 年 4 月 7 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求について、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

1 請求の要旨

(1) 対象となる財務会計上の事実

現在進められている夢洲の埋立てに係る費用のうち、大阪港湾局が実施している夢洲 2 区部分の 2025 年日本国際博覧会（以下、大阪・関西万博）ウォーターワールド予定地の埋立て及び地盤固定に関する地盤改良工事に係る契約行為および経費の執行。

当該工事が実際に行われている事実は現場にて確認（令和 4 年 4 月 3 日）。

(2) その行為が違法又は不当である理由

大阪・関西万博の環境影響評価準備書に関する市長意見（令和 4 年 2 月 9 日）で、この場所は「工事着手までにこれら鳥類の生息・生育環境に配慮した整備内容やスケジュール等のロードマップを作成し、湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全・創出すること」と言及されているが、この大阪港湾局の地盤改良工事に係る契約行為および経費の執行によって、万博工事着手前に、この「動物・生態系」を埋め損壊して、市長意見に言う「湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全」することを事前に不可能にし、市長意見の履行を妨害している事になるため、(1) の契約行為および経費の執行は不当である。

(3) その結果、大阪市に生じている損害

この場所は、大阪府レッドリスト 2014 において、生物多様性ホットスポットのAランクに指定されている場所でもあり、大阪・関西万博の環境影響評価準備書によって、多様な鳥類が確認されている。そして、市長意見によってこの環境を「保全・創出」する事が言及されているにも関わらず、この環境を大阪・関西万博工事着手前に損ない、市長意見にいう「保全」を無意味な言葉としている。

本来は、市長意見が出された段階で方針を変更し、市長意見を尊重し実行するための基盤整備に尽力すべきであったにも関わらず、市長意見以前の旧計画のままに行われている「契約行為および経費の執行」自体が無駄な支出であり、この「支出金額」と「回復に要する支出金額」の合計が損害である。

(4) 請求する措置の内容

大阪市長は当該工事を即時に一時中止とし、市長意見に基づき工事方法を検討し直すこと、および既に破壊された「動物・生態系」の回復に努めること。

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

2 請求の受理

本件請求は、夢洲 2 区（南東部）土地造成工事〔地盤改良工〕（以下「本件工事 1」という。）、2025 年日本国際博覧会（以下「大阪・関西万博」という。）ウォーターワールド予定地の埋立及び地盤固定に関する地盤改良工事に係る契約行為および経費の執行が、環境影響評価における市長意見の実施を妨害することになっており不当であるとしてなされたものとして、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項等

市長意見を尊重して変更がなされないまま行われている本件工事 1、大阪・関西万博ウォーターワールド予定地の埋立及び地盤固定に関する地盤改良工事に係る契約行為および経費の執行により大阪市に損害が発生しているかどうかについて、大阪市監査委員監査基準に準拠して住民監査請求監査を実施した。

2 監査の実施場所及び日程

(1) 実施場所

行政委員会事務局執務室等

(2) 実施日程

令和 4 年 4 月 14 日から令和 4 年 5 月 26 日まで

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は、次のとおりである。

- ・公益社団法人大阪自然環境保全協会、通称ネイチャーおおさかは、4月7日に本タイトルの主旨で住民監査請求書を提出した。この内容について、4月11日にはプレスリリース資料を発表し、4月15日には記者会見を行っている。色々と報道いただいている。
- ・本件の請求内容の背景について、少し説明させていただく。夢洲の埋立は、昭和52年と昭和56年の公有水面埋立法の許可取得によるものとされ、現在も継続されている。こうした埋立地は、先行した南港でも、埋立が進む中、形成された環境に多くの野鳥が集まり、野鳥保護が必要だと市民運動が盛り上がり、これが基になって南港野鳥園が昭和58年に開園された経緯がある。
- ・夢洲でも、同じように埋立中に、形成された環境に生きものが再生し、また、これが野鳥に利用される場所になった事から、生物多様性ホットスポットとして指定されている。
- ・夢洲は、大阪・関西万博の誘致が決まるまでは、もっとゆっくりと廃棄物や浚渫土砂が埋め立てられる予定で、緑地重点地区にも指定されていた。
- ・大阪・関西万博やIRが決まって、廃棄物の埋立だけではなく、土地造成の埋立に変化し、この豊かな自然環境が壊されていっている。
- ・この夢洲は、大阪府レッドリスト2014によって、生物多様性ホットスポットに指定されている。
- ・そして、大阪市生物多様性戦略では、この生物多様性ホットスポットを保全することを、具体的施策として掲げられている。
- ・夢洲の生物多様性ホットスポットのランクはAランクで、大阪市内には3か所しかない。夢洲以外は、淀川のワンド群や汽水域である。
- ・夢洲のAランクは、他の大阪府のAランクの場所の背景と比べると、いっそう貴重な存在であると言える。
- ・我々ネイチャーおおさかでは、この生物多様性ホットスポットを保全するために、2019年から開始している生きもの調査の結果を踏まえて、今の状況を守っていただきたいと都度要望書を提出してきた。
- ・しかしながら、回答はいただいても、公有水面の埋立許可を法的根拠として、埋立が継続して進められ、生物多様性ホットスポットが、損なわれ続けているのが事実である。
- ・こうした中、大阪市環境影響評価条例による環境影響評価は、大阪市による埋立工事が進む中で行われた。埋立工事中の、今ある生きものや、その棲息環境が保全する必要のあるものとして評価された。
- ・ここには、ネイチャーおおさかが、継続してきた生きもの調査結果を踏まえて、訴えてきた事が反映したのではないかと考えている。
- ・監査請求書の事実証明書類として提出した私たちからの環境影響評価準備書は、その根拠となるものと考えてほしい。
- ・この環境影響評価を踏まえて、本年2月9日に出されたのが、環境影響評価準備書に係る市長意見であったと考えている。

- ・監査請求書の資料2に全文が示してあるが、市長意見における動物・生態系と植物に係る記述を抜粋している。（抜粋内容読み上げは省略）
- ・大阪・関西万博の、SDG s 達成、さらにSDG s +beyond への飛躍と言う高邁な理念に即して、生物多様性保全を前面に表現されていると考える。
- ・この市長意見を踏まえて、今回、私たちネイチャーおおさかが問題であるとしているのは、ウォーターワールドとして予定されているエリアである。
- ・ここは、塩性湿地やヨシ原の広がっている場所で、正に市長意見の中での環境の保全・創出がうたわれている動物・生態系と植物があるエリアである。
- ・しかしながら、博覧会協会の工事着工以前に、このエリアで大阪港湾局による地盤改良工事が行われており、契約書を事実証明書3として提出しているが、この中では動物・生態系と植物に係る配慮については、明確に示されていない。
- ・事実証明書資料1で示した大阪港湾局における地盤改良工事が行われる範囲を示す計画図のDのエリアでは、ヨシ原が広がっていたが、既契約の地盤改良工事によって、この環境が損なわれている。事実証明書資料3の契約書がその事実を示している。
- ・更に、この図のCのエリアでは、塩性湿地が広がっている。この地盤改良工事は未契約だが、工事が計画されている事が確認されている。事実証明書資料4として予算調書を付けている。
- ・そして、このエリアでは、工事に先立って、既に水抜きが始まっている。
- ・こうした事実を踏まえての我々の請求内容になる。まず、対象となる事実は、繰り返しになるが、夢洲2区部分のウォーターワールド予定地の地盤改良工事の契約行為と経費の執行になる。この行為が不当である理由は、市長意見では、博覧会協会に対して、ロードマップを作成し、湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全・創出することと言及されているにも関わらず、その場所に大阪港湾局の地盤改良工事が行われ、大阪・関西万博工事着手前に、守ると言った動物・生態系と植物を損なってしまう事となっている。
- ・この地盤改良工事については、ロードマップや多様な環境を保全・創出する事が示されていない。従って、この一連の地盤改良工事は、市長意見に沿わない不当なものと言わざるを得ないと考える。
- ・この工事の結果、大阪市に生じる損害は、この地盤改良工事による無駄な経費の支出と、この工事が行われた後に、損なわれた環境を、市長意見に沿って回復するならば、そのための経費も含まれると考えられる。
- ・我々ネイチャーおおさかが、請求する措置の内容は、即時に工事を中止し、ロードマップを作成して、工事方法を検討し直してもらうことである。
- ・この請求書は受理されたが、結論が出るまでには60日近くかかり、この間にも、工事や契約事務が進められていくのが我々の懸念材料である。関係当局は、監査請求の受理を受けて、工事や契約事務を今すぐ中断し、私たちの陳述意見や監査委員による議論に耳を傾けてほしいと考える。
- ・この同じ内容で、3月11日に市長意見の履行に係る要望書を提出しているものでもある。
- ・市長意見は、環境影響評価制度の中での、120件を超える市民意見、並びに専門委員の意見を背景にしたものである。市長意見が意味の無いものにならないように、善処を求めたいと考える。

- ・監査委員の皆さまには、市長意見に対して矛盾する行為を、大阪市自身が行っている、この構図について正すご判断をお願いしたいと思う。博覧会協会に市長が意見として述べた事を、大阪市が意味の無い事にしてしまう事実を、市民が認識した時には、大阪・関西万博を進める事についても、取り返しのつかない批判が巻き起こる可能性があると考えます。

なお、陳述時の質疑応答において、次のようなことを確認した。

- ・市長意見と工事契約の前後関係は認識している。問題にしているのは、2つの行為、D、Cの今後契約するCは絶対配慮していただきたいし、Dの部分の見直しは可能ではないか。既に契約をしたものではあるが、大阪・関西万博に備えて残すべき環境がありそれを市長意見として言われている。
- ・現にここには貴重な生き物がいる。市長意見は、それを踏まえてその環境を保全・創出しろと言っている。
- ・現にCでヨシ原がなくなってセメント的なものが入っているのを写真で確認している。資料1で示しているが、2区工事の中でヨシ原が無くなってコンクリートのようなものが流し込まれているのが確認され、契約書の中で、まさにそのようなことをやることとなっている。
- ・Cは契約書がなく、どのような工事がされるか不明だが、地盤改良という目的がDと重なっているのと同じようなことが行われるであろうと考える。
- ・市長意見は博覧会協会に対して、専門家の意見を踏まえて、ここをどのように開発していくかロードマップを作成し、その上で保全・創出につとめると言われているのであるから、全く同じことを大阪港湾局が工事前する前に配慮した上で我々にお示し頂いた上で着手すべきと考える。
- ・裏付けとして、4月18日の市長の囲み記者会見の動画を観ても、市長は大阪港湾局も博覧会協会も、一体で夢洲のまちづくりをしていくので、環境を守っていくということは大阪港湾局も博覧会協会も同じ認識の上で仕事を進めていると発言されているので、我々の勝手な認識ではなく、市長が認識されているところであると考える。
- ・まずは市長が博覧会協会に出されたプロセスを経て、どうしたらいいのか考えるべきである。言われたことはちゃんとしてもらわないと困る。
- ・我々はプランを持っているが、そのまま実行してくれるわけでもないのだから、先ず大阪港湾局の方からプランを出してくれと言っている。

4 監査対象所属に対する調査（12ページ以降に詳述）

令和4年4月22日及び28日に、行政委員会事務局職員が、大阪港湾局職員に対して調査を行った。

5 関係人（関係所属）に対する調査（15ページ以降に詳述）

令和4年4月25日及び同年5月2日に行政委員会事務局職員が、関係所属である環境局職員に対して調査を行った。

また、令和4年4月26日に行政委員会事務局職員が、関係所属である万博推進局職員に対して調査を行った。

第3 監査の結果

1 本件請求に係る事実関係

(1) 関係法令等

ア 公有水面埋立法の規定

公有水面の埋立をしようとする者は都道府県知事（政令指定都市の区域内においては当該指定都市の市長）の免許を受けることとされている。（第2条）

埋立の免許を受けた者は、都道府県知事（政令指定都市の区域内においては当該指定都市の市長）の指定する期間内に、埋立に関する工事の着手及び工事の竣功をすることとされている。（第13条）

都道府県知事（政令指定都市の区域内においては当該指定都市の市長）は、正当な事由があると認めるときは、免許をなした埋立に関して、埋立区域の縮小、埋立地の用途若しくは設計の概要の変更又は第13条の期間の伸長を許可することができることとされている。（第13条の2）

イ 大阪市環境基本条例の規定

本市は、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業を実施する事業者が、その事業の実施に当たり、あらかじめその事業に係る環境への影響について自ら適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、事業に係る環境の保全及び創造について適正な配慮をすることができるよう必要な措置を講ずるものとされている。（第12条）

ウ 大阪市環境影響評価条例の規定

この条例における「対象事業」は、条例の別表に掲げる事業の種類の内いずれかに該当する事業で、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるものとして市規則で定めるもののうち、環境影響評価法（平成9年法律第81号）第2条第4項に規定する対象事業を除いたものとされている。（第2条第2項）

事業者は、対象事業に係る環境影響評価を行う方法について、対象事業の実施を予定している区域及びその周囲の概況や、対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法等を記載した環境影響評価方法書（以下「方法書」という。）を作成しなければならないとされている。（第7条第1項）

事業者は、方法書に対して市長の意見が述べられたときはこれを勘案するとともに、方法書について環境の保全及び創造の見地からの意見を有する者からの意見に配慮して、対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法について検討し、これらを選定しなければならないとされている。（第11条第1項）

事業者は、上記により選定した項目及び手法に基づいて、技術指針で定めるところにより、対象事業に係る環境影響評価を行わなければならないとされている。（第12条）

事業者は、上記により対象事業に係る環境影響評価を行った後、技術指針で定めるところにより、当該環境影響評価の結果に係る調査の結果の概要並びに予測及び評価の結果を環境影響評価の項目ごとにとりまとめたもの等を記載した環境影響評価準備書（以下「準備書」という。）を作成しなければならない。（第13条第1項）

市長は、準備書の提出を受けたときは、当該準備書について、環境の保全及び創造の見地からの意見を有する者が意見書により提出した意見及びこれに対し事業者が述べた見解、公聴会において述べられた意見及びこれに対し事業者が述べた見解を勘案して、事業者に対し、環境の保全及び創造の見地からの意見を書面により述べるものとされており、市長は、意見を述べるときは、あらかじめ大阪市環境影響評価専門委員会の意見を聴くものとされている。（第20条）

事業者は、前条第1項の市長の意見が述べられたときはこれを勘案するとともに、準備書について環境の保全及び創造の見地からの意見を有する者が意見書により提出した意見に配慮して、準備書の記載事項について検討を加え、技術指針で定めるところにより、当該環境影響評価の結果に係る調査の結果の概要並びに予測及び評価の結果を環境影響評価の項目ごとにとりまとめたもの等を記載した環境影響評価書（以下「評価書」という。）を作成しなければならないとされている。（第21条第1項）

（2）埋立免許

大阪市は、昭和52年9月27日付け大阪市指令港湾第265号により、本件に係る埋立免許を取得し、以降数次の変更許可を受けている。そのうち、設計概要の変更について、直近では、令和2年6月3日付けで許可を受けている。現在の設計概要説明書などには、2区の埋立等に関して次のアからウの記載等がある（記載はいずれも抜粋）。また、埋立地の用途及び利用計画の概要を表示した図面として、用途図及び利用計画図があり、令和3年2月に用途変更許可申請に合わせて作成されている。利用計画図を次のエに示す。

ア 埋立地の地盤の高さ

- ・ D. L. +4.50m～D. L. +8.00m
ただし、2工区-8はD. L. +4.50m
- ・ 護岸・岸壁の背面地盤高は、防災上の観点から台風期の潮位（既往最高D. L. +3.79m、昭和9年9月21日、室戸台風）を想定し、埋立地が浸水しない高さとした。

イ 埋立に関する工事の説明及び工法

- ・ 第2区と第3区については、陸上発生残土、浚渫土砂及び載荷盛土を用いて埋立てる。

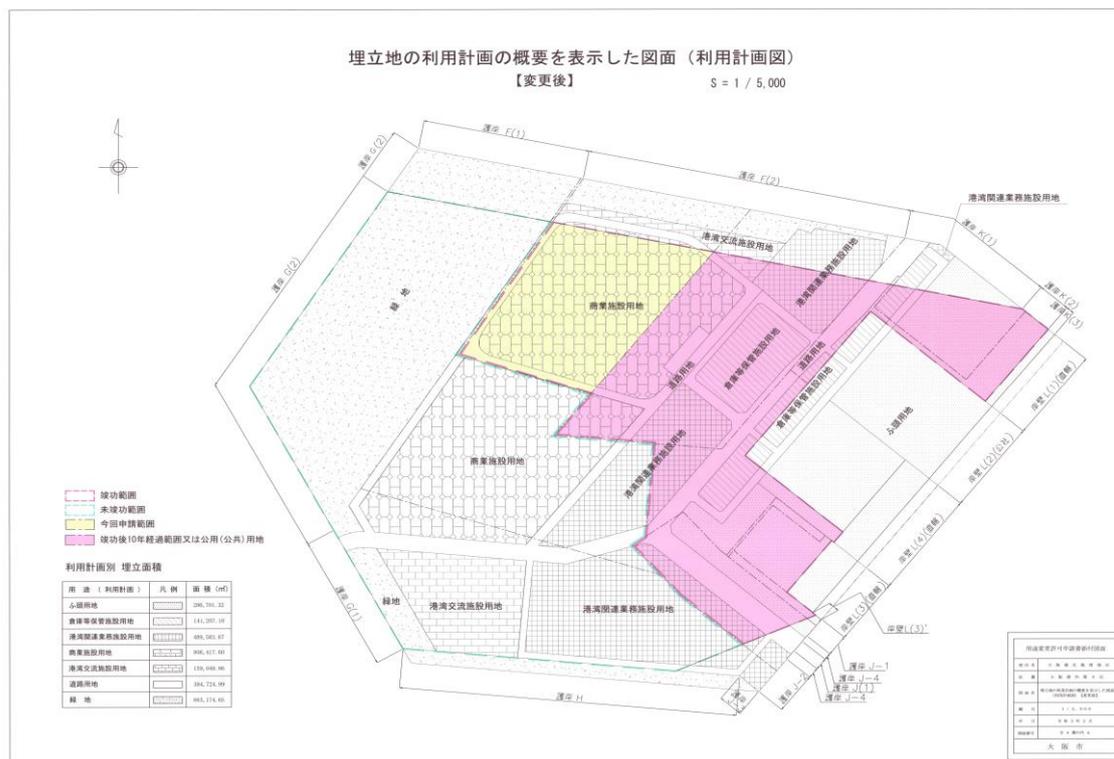
ウ 地盤改良工事

- ・ 第2区及び第3区については、埋立表面層の乾燥を待って約1mの敷砂を施し、ペーパードレーン（長さ約10～25m）若しくはサンドドレーン、プラスチックボードドレーンを打設し、約1m厚の盛砂（第2、3区において一部、改良された建設汚泥を再利用）を施工して埋立て地盤の沈下安定化を図る。
- ・ なお、第2区及び第3区については受入終了後の地盤改良を部分的に早期に行えるよう、重機等の搬入ルートを確保するため、固化処理工法を施工する。

エ 埋立地の用途及び利用計画の概要を表示した図面

下図のとおり、ウォーターワールド予定地の大部分は、港湾関連業務施設用地及び港

湾交流施設用地としての利用が計画されている。



(3) 本件工事 1

大阪市は、令和 3 年 11 月 2 日に、本件工事 1 に係る工事請負契約書（以下「本件契約書」という。）を締結しているが、その主な内容は次のとおりである。

ア 概要

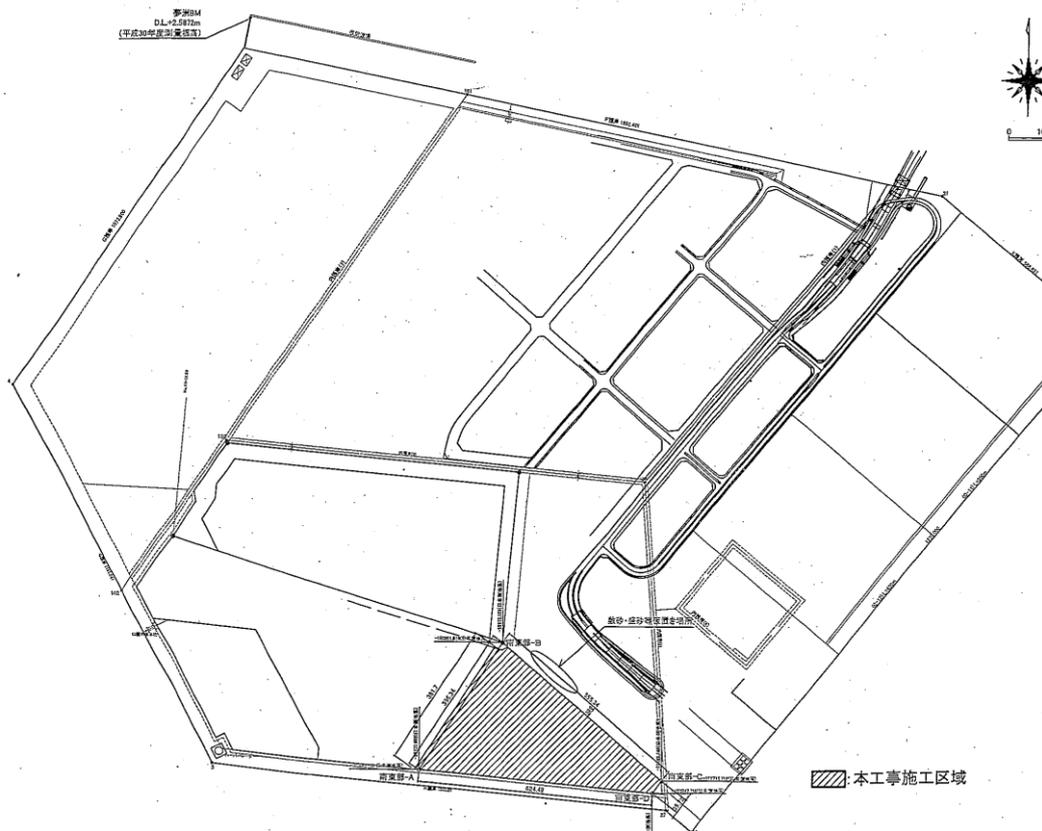
- ・ 工事名称 夢洲 2 区（南東部）土地造成工事 [地盤改良工]
- ・ 請負代金額 2,002,000,000 円
- ・ 工期 令和 3 年 11 月 2 日から令和 5 年 2 月 28 日まで
- ・ 受注者 五洋・ヤマト特定建設工事共同企業体

イ 主な工種（特記仕様書第 2 項工事より）

- ・ 表層混合処理工
- ・ 敷砂工
- ・ 盛砂工
- ・ プラスチックボードドレーン工
- ・ 計測施設工
- ・ 撤去工
- ・ 仮設工

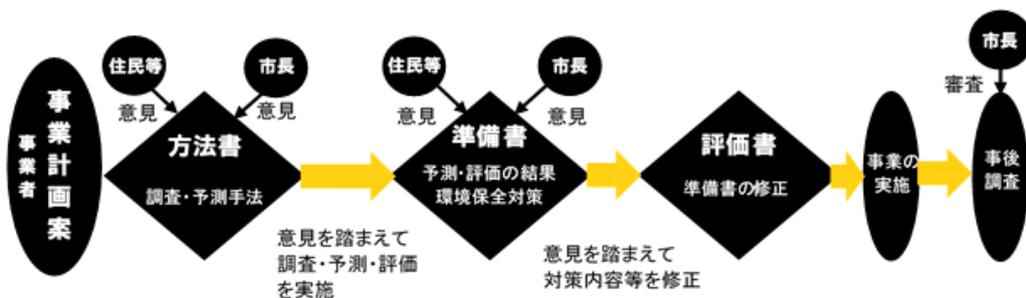
ウ 施工範囲

本件契約書には、全体平面図が添付されており、それによると、本工事施工範囲として、下図のとおり、本件工事 1 の施工範囲が示されている。



(4) 環境影響評価

ア 大阪市HPの環境影響評価制度のしくみのページによると、条例に定められた手続きの流れは次のとおりである。



(ア) 環境影響評価方法書の提出

事業者は、事業による環境への影響を調査・予測・評価しようとする手法等を記載した環境影響評価方法書を市長へ提出します。

(イ) 方法書の公告・縦覧

市長は、方法書を1か月間縦覧に供します。

(ウ) 方法書に対する意見の提出

方法書について意見のある方は、縦覧開始から縦覧終了後2週間までの間に意見書を提出できます。

(エ) 専門委員会の意見

学識経験者等で構成する大阪市環境影響評価専門委員会は、方法書に関して環境の保全・創造の見地から審議を行い、意見を述べます。

- (オ) 市長意見の送付
市長は、(ウ) や (エ) の意見を踏まえて環境の保全・創造の見地からの意見を(ウ) の意見の提出期限の翌日から60日以内に事業者に述べます。
- (カ) 環境影響評価の実施
事業者は、(オ) の意見を踏まえて、調査・予測・評価の手法等を決定し、環境影響評価を実施します。
- (キ) 環境影響評価準備書の提出
事業者は、(カ) で実施した環境影響評価の結果等を記載した環境影響評価準備書を市長へ提出します。
- (ク) 関係地域の決定
市長は、事業により環境影響を受けると認められる地域(関係地域)を定め、事業者へ通知します。
- (ケ) 準備書の公告・縦覧
市長は、関係地域を公告し、準備書を1か月間縦覧に供します。
- (コ) 住民説明会の開催
事業者は、準備書の縦覧期間内に準備書の記載内容に関する説明会を開催します。
- (サ) 準備書に対する意見の提出
準備書について意見のある方は、縦覧開始から縦覧終了後2週間までの間に意見書を提出できます。
- (シ) 公聴会の開催
市長は、(サ) の意見書が提出されたときは、環境の保全・創造の見地からの意見を聴くために公聴会を開催します。
- (ス) 専門委員会の意見
環境影響評価専門委員会は、準備書に関して環境の保全・創造の見地から審議を行い、意見を述べます。
- (セ) 市長意見の送付
市長は、(サ) 、(シ) や(ス) の意見等を踏まえて環境の保全・創造の見地からの意見を(サ) の意見の提出期限の翌日から90日以内に事業者に述べます。
- (ソ) 環境影響評価書の提出
事業者は、(セ) の意見等を踏まえて準備書の内容について検討を加え、環境影響評価書を作成し、市長に提出します。
- (タ) 評価書の公告・縦覧
市長は、評価書を1か月間縦覧に供します。事業者は、評価書の公告が行われるまでは事業を実施できません。
- (チ) 評価書の送付
市長は、対象事業の実施に免許等が必要な場合、免許権者等に対し、評価書の内容に配慮するよう要請できます。
- (ツ) 事後調査計画書の提出
事業者は、事後調査の手法や事後調査時期等を記載した事後調査計画書を事業の実施前に市長へ提出します。

(テ) 公告・縦覧

市長は、事後調査計画書を1か月間縦覧に供します。

(ト) 事後調査報告書の提出

事業者は、事後調査の結果を記載した事後調査報告書を提出します。

(ナ) 公告・縦覧

市長は、事後調査報告書を1か月間縦覧に供します。

(ニ) 報告書審査

市長は、事後調査報告書の内容について審査します。また、必要に応じて環境影響評価専門委員会の意見を聴き、事業者に必要な措置について指導します。

イ 大阪・関西万博に係る環境影響評価

大阪市HPの大阪・関西万博に係る環境影響評価に関するページによると、大阪・関西万博を対象事業として、公益社団法人2025年日本国際博覧会協会（以下「博覧会協会」という。）を事業者とする環境影響評価の手続が、次のとおり進められている。

(ア) 方法書手続き

- ・環境影響評価方法書（方法書要約書）

提出：令和元年11月15日

公告：令和元年11月22日

縦覧：令和元年11月22日～令和元年12月23日

専門委員会諮問：令和2年1月7日

専門委員会答申：令和2年2月26日

方法書に関する市長意見：令和2年3月6日

(イ) 変更手続き

- ・対象事業等変更届出書

提出：令和2年12月1日

公告：令和2年12月18日

- ・対象事業等変更届出書

提出：令和3年7月30日

公告：令和3年8月27日

(ウ) 準備書手続き

- ・環境影響評価準備書／準備書要約書

提出：令和3年9月16日

公告：令和3年10月1日

縦覧：令和3年10月1日～令和3年11月1日

専門委員会諮問：令和3年10月21日

公聴会：令和3年12月11日

専門委員会答申：令和3年12月28日

準備書に関する市長意見：令和4年2月9日

ウ 市長意見

上記イのとおり、令和4年2月9日に準備書に関する市長意見が出されているが、それによると、事業者に対して、事業の実施にあたっては、次に掲げる事項及び本市環境影響評価専門委員会の検討結果報告書の趣旨に十分配慮されたいとして、動物・生態系について、次のとおり記載がある。

- ・夢洲では多様な鳥類が確認されていることから、専門家等の意見を聴取しながら、工事着手までにこれら鳥類の生息・生育環境に配慮した整備内容やスケジュール等のロードマップを作成し、湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全・創出すること。

2 監査対象所属に対する調査

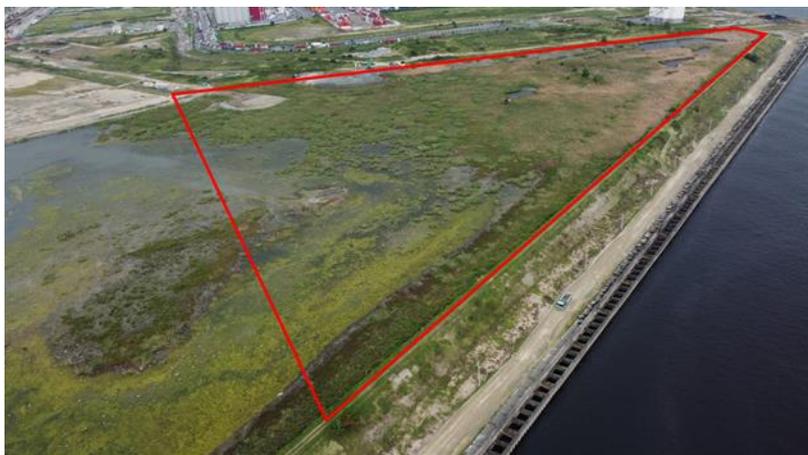
令和4年4月22日及び28日に行政委員会事務局職員が、大阪港湾局職員に対して次のとおり調査を行った。

- (1) 本件工事1により、どのような作業を行うのか、簡単な説明を求めたところ、大阪港湾局からは、次の説明があった。

- ・夢洲2区（南東部）において、セメント系固化材を用いた表層混合処理工（主に厚さ1.5メートル）を行い、土木ネットを設置し、敷砂を敷きならしたのち、プラスチックボードドレーン（主に長さ9.6メートル）を土中に打ち込み、土中に含まれる間隙水を排出することによって、地盤強度を上げる。

- (2) 本件工事1着手前及び現在（工事中）の対象地の地表の状況について写真提供を求めたところ、次のとおりであった。

- ・工事着手前（囲みの線内が工事範囲）



- ・現在（工事中）



(3) 本件工事1 終了時、対象地の地表等はどういう状態になっているのか確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・夢洲2区（南東部）において、終了時にはプラスチックボードドレインの上端が敷砂の地表に表れている状態となる（後掲参考イメージ写真参照）。
- ・参考イメージ写真



(4) 本件工事1 の対象地の西側（請求人提出の資料1 の図2 で、C と表示されている部分）における地盤改良工事（以下「本件工事2」という。）の予算化について確認したところ、大阪港湾局からは、夢洲2区（南西部）において、表層混合処理工の工事費を予算化している旨説明があった。

(5) 本件工事2により、どのような作業を行う計画になっているのか、簡単な説明を求めたところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・夢洲2区（南西部）において、滞水を排水し、地表面をならし、セメント系固化材を用いた表層混合処理工を行う予定である。

(6) 本件工事2 着手前の対象地の地表の状況（現況）について、写真提供を求めたところ、次のとおりであった（囲みの線内が工事範囲）。



(7) 本件工事2終了時、対象地の地表等はどういう状態になっている予定か確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・後掲参考イメージ写真参照
- ・参考イメージ写真（表層混合処理工による地表面の状況）



(8) 請求人提出の資料2で、市長は、事業者に対し、「湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全・創出すること」について配慮を求めているが、本件工事1及び2において、これらの点に何らかし配慮した点はあるか確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・ウォーターワールドとなる2区水面エリアは、造成途上で軟弱な浚渫土砂が厚く堆積しており、大阪・関西万博開催時の来場者への安全性確保の観点からも地盤強度を一定確保するための地盤改良を実施する必要がある。
- ・なお、造成途上に生じた自然環境については、大阪・関西万博開催時の来場者の安全性確保はもちろん、将来の土地利用の必要性から存続させることはできないものの、専門家と相談したうえで、現存している希少種等の生息場所の土砂を採取し、将来緑地として利用予定の夢洲（1区北側水面等）に移植及び一時保存を行うことで自然環境の再生を図ることとしている。今後も水辺環境の保全方法について専門家と相談しつつ検討していく。

この点について、土砂の採取等、現時点までに具体的に実施したものについて重ねて確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・夢洲2区南東部において生息が確認された希少種のカワツルモ等について、専門家の意見を踏まえ、夢洲1区及び南港野鳥園に暫定的に移植を実施してきた。
- ・これらの取組みの検討は、令和4年2月9日の環境影響評価準備書に係る市長意見の前から取り組んできた。

この点について、大阪港湾局から提供のあった資料によると、令和3年7月以降、大阪市立自然史博物館の学芸員らの見解を求め、その立会の下で移植先を選定し、令和3年12月から令和4年1月にかけて、カワツルモの種子等が含まれると考えられる繁殖地の水中土砂の表層部分を採取、移植先へ投入した様子が確認できる。

(9) 請求人提出の資料1の図2で、C及びEと表示されている部分（以下「本件土地」という。）について、本件工事1及び2終了後に博覧会協会に引渡すことになると思われるが、それはいつ頃の予定か、またそのとき本件土地の地表等はどういう状態になっている予定か、確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・Cエリアについては2024年以降の引渡しを予定しているが、Eエリアについては具体的な引渡し時期については今後の調整となる。
- ・引渡し時の地表面については、Eエリアは現状のとおり浚渫土砂が堆積した状態である。Cエリアについては、浚渫土砂の地表面について表層混合処理工を行った状態で引き渡す。

(10) (9)の引渡し時の状況については、博覧会協会とは調整済みか確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・Cエリア、Eエリアとも、具体的な引き渡し時期については今後の調整となる。

この点について、Dエリアも含め、引渡し時の地表面の状況について、博覧会協会と調整済みか重ねて確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・Cエリアの浚渫土砂の地表面について表層混合処理工を実施した後に博覧会協会に引き渡すことについて調整済みである。
- ・Dエリアについては、土地造成工事（表層混合処理工の後、敷砂・盛砂を行いプラスチックボードドレーンを施工し、圧密促進のための盛土を実施）を実施した後に博覧会協会へ引き渡すことについて調整済みである。

3 関係人（関係所属）1に対する調査

令和4年4月25日及び同年5月2日に行政委員会事務局職員が、環境局職員に確認した内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 環境影響評価について、制度の概略や手続きの流れと、準備書の位置づけ等について説明を求めたところ、環境局からは、次のとおり説明があった。

- ・環境影響評価は、「大規模事業を実施しようとするときに、事業者自らが、あらかじめ

その事業が環境にどのような影響を及ぼすのかを調査・予測・評価するものです。あわせて、その結果を公表して、住民等の意見を聞きながら、環境の保全や創造について適切な配慮をするための制度」である。

・手続きの流れとしては、

＊方法書：大気、騒音、振動など、どの様な環境項目をどの様な方法で調査・予測・評価を行うかを示すもの

↓

＊準備書：環境影響の予測・評価の結果や環境保全のための措置等を記載

↓

＊評価書：準備書に対する住民及び市長からの意見を踏まえて、準備書の内容に検討を加えて作成

の順に、工事着手までに、事業者が本市に申請し、住民及び市長からの環境保全上の意見を聞きながら、各種手続を経て環境配慮を行うものである。

(2) 準備書に関する市長意見について、意見が付されたことの効果や法的拘束力等について確認を求めたところ、環境局からは、次のとおり説明があった。

・準備書に係る市長意見は、事業者（今回でいえば博覧会協会）に対して環境保全上配慮すべき事項を述べたものである。

・なお、大阪市環境影響評価条例（平成10年条例第29号）第39条で他法令の免許等への配慮の理定を定めているが、本規定は他法令の許認可手続における配慮等を定めたものであり、法的拘束力はない。

(3) 環境影響評価のために現地等を調査した時点以降、事業者の事業実施前に、第三者（本件では大阪市）の行為により現地の状況等（植生、表層土壌、動物の生息状況など）が変わってしまった場合、環境影響評価上はどのように取り扱われるのか確認を求めたところ、環境局からは、次のとおり説明があった。

・本件市長意見は、博覧会協会に対して環境保全上配慮すべき事項を述べたものである。

当該市長意見を述べるにあたり、市が諮問した有識者会議では、事業実施前に、大阪港湾局が一部の区域で地盤改良工事を行うこと、及び事業開始後は、博覧会協会が鳥類等の利用エリアを検討、整備する計画であることを前提に審査されている。

・今後の手続きでは、市長意見のとおり、可能な限りの措置を講じて多様な環境を保全・創出するよう博覧会協会に対して配慮を求めていく。

1 点目の説明について、①大阪港湾局の実施する工事により、ウォーターワールド予定地の地表面の大部分が地盤改良剤や敷砂・盛砂等による平板な土地になることが審査の段階で折り込まれていたということなのか、また、②事業開始後は、博覧会協会が鳥類等の利用エリアを検討、整備する計画であることを前提に審査した結果、「湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全・創出すること」との意見が付されているのは、準備書に記載された現在の事業者の計画では、多様な環境の保全・創出について不十分という指摘であるのか重ねて確認したところ、環境局からは次のとおり説明があった。

- ・有識者会議における審査では、準備書に対して事業者に追加資料を求めている（追加資料は後掲）。
- ・①については、追加資料の内容の中で、ウォーターワールド予定地は地盤改良工事の実施が予定されていること、ウォーターワールドの整備にあたっては鳥類が利用できるエリアについて配慮する旨が示されており、この内容が着実に実施されるよう市長意見を述べたものである。
- ・②については、準備書に記載された追加資料の内容が着実に実施されるよう市長意見を述べたものである。

追加資料（「2025年日本国際博覧会に係る環境影響についての検討結果報告書」101ページから102ページ）の該当部分の記述は次のとおり。

[事業者提出資料10-4]

ウォーターワールド及びグリーンワールド等における動物への配慮について

1 ウォーターワールドにおける配慮

- ・ウォーターワールドの整備については、現在設計中であり、具体的な施工内容については未定ですが、整備にあたっては、鳥類の生態などについても考慮し、浅場や採餌としての利用ができるエリアについて検討を行い、関係機関等と調整していきます。
- ・また、ウォーターワールドに残される水面は、鳥類が羽休め等の休息の場として利用できると考えられます。
- ・水質については、底質からの窒素やリンの溶出を抑えることや、海水を取水し循環することで水質保持を行っていく予定です。
- ・現時点のウォーターワールドの整備スケジュールとして、大屋根の内側となる三日月状の範囲については、2022年度前半に現地土質調査等を、2022年度後半に工事で必要となる準備工（建設機械地耐力確保の為に地盤改良）に着手する予定で進めています。その他の範囲については、2022年度に調査・設計を行い、2023年度以降に工事着手予定です。
- ・また、ウォーターワールド南東部においては、大阪港湾局が地盤改良工事の実施を予定しており、今年度から着手する計画と聞いています。
- ・なお、工事を段階的に行うなど、鳥類への影響をできる限り低減するよう配慮します。

2 グリーンワールド・静けさの森における配慮

- ・グリーンワールドや静けさの森の整備内容については、現在設計中であり、現時点で未定ですが、動物の利用については次のとおり考えています。
- ・静けさの森は約1haの広さを計画しており、高木を含めた木々により、一定の緑量を確保する計画であることから、鳥類が一時的なとまりや休息に利用可能であると考えられます。また、会場内には、花き類等を植えることも検討しており、昆虫類等の利用が可能と考えられるため、それらを餌とする鳥類が採餌に利用可能であると考えます。
- ・現時点のグリーンワールドの整備スケジュールについては、2022年度後半から盛土工事を行い、盛土完了後にインフラ・パビリオン等建築工事に着手する予定で、植樹・緑化については2022年度まで設計を行い、2023年度以降に樹木の確保・工事に着手する予定です。

- ・静けさの森については、2022 年度まで設計を行い、2023 年度以降に樹木の確保・工事に着手予定です。

4 関係人（関係所属）2に対する調査

令和4年4月26日に行政委員会事務局職員が、万博推進局職員に確認した内容の要旨は、次のとおりである。

- (1) 環境影響評価準備書の市長意見が求めている「鳥類の生息・生育環境に配慮した整備内容やスケジュール等のロードマップ」の作成状況等について確認を求めたところ、万博推進局からは、次のとおり説明があった。
 - ・大阪・関西万博にかかる環境影響評価の手続きは継続しており、事業者である博覧会協会では、市長意見等を踏まえて準備書の内容について検討を加え、環境影響評価書を作成しているところである。
 - ・そのため、現時点でお示しできる資料はないが、ウォーターワールド等において鳥類への影響をできる限り低減するよう配慮する方針と聞いている。
- (2) 大阪・関西万博の施設整備等のためのウォーターワールド予定地部分に係る大阪港湾局から博覧会協会に引渡しについて確認を求めたところ、万博推進局からは、次のとおり説明があった。
 - ・大阪・関西万博施設整備等に向けたウォーターワールド予定地部分は、土地所有者である大阪港湾局による地盤改良工事が終わった後、事業者である博覧会協会に引き渡しが行われるよう調整を続けていると聞いている。
- (3) (2)に関連して、当該部分に係る、「湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全・創出すること」に係る大阪港湾局との調整等について確認を求めたところ、万博推進局からは、次のとおり説明があった。
 - ・大阪港湾局では専門家の意見を踏まえ、土地造成工事中はコアジサシの保護区域の設定やカワツルモ等の暫定的な移植を実施するなど、夢洲の自然環境保全対策を行っていると聞いている。

5 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属及び関係所属に対する調査に基づき、本件請求について次のように判断した。

本件請求における請求人の主張の概要は、令和3年11月2日付けで本市が締結した本件工事1に係る契約（以下「本件契約1」という。）及び本件工事2に係り締結が予定されている契約（以下「本件契約2」といい、両者を総称して「本件各契約」という。）について、令和4年2月9日に出された2025年日本国際博覧会環境影響評価準備書（以下「本件準備書」という。）に関する市長意見（以下「本件市長意見」という。）が博覧会協会に対して事業の実施にあたって配慮を求めている「湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全」することを事前に不可能にし、本件市長意見の履行を妨害している事になることから、不当で

あるため、本件各工事について一時中止や工事方法の検討し直し、及び既に破壊された「動物・生態系」について回復の措置を求めるというものである。

なお、本件契約1は、本件市長意見が出される前に締結されているところ、請求人は、市長意見に基づき工事方法を検討し直すことを求めている。この点、本件契約書第20条は、発注者は、必要があると認めるときは、設計図書の変更内容を受注者に通知して、設計図書を変更することができる旨規定しており、請求人は、本件市長意見に沿って、これらの手続を行うことを求めているものと考えられる。

本件各契約により実施される地盤改良工事（以下「本件各工事」という。）は、夢洲に係る、公有水面埋立法に規定されている埋立免許（以下「本件埋立免許」という。）に基づき実施されている。本件埋立免許によると、本件各契約の対象エリアは、その大部分が港湾関連業務施設用地及び港湾交流施設用地としての利用が計画されており、また当該対象エリアを含む夢洲2区については地盤改良工事を行うことが定められている。よって、本件各工事は、本件埋立免許が定めるところにしたがったものであると認められる。

他方本件市長意見は、本件各工事の後に博覧会協会の実施する大阪・関西万博を対象事業とする環境影響評価に係る本件準備書に対して述べられたものである。よって、本件各工事の内容が本件市長意見に沿った内容となっていなくても、制度上違法の問題は生じない。

しかし、本件市長意見及び本件各契約は、いずれも本市が述べ、また締結したものであるため、本件各契約が、本件市長意見が事業者に求める内容を不可能にするものであるならば、本件各契約が不当なものとなる可能性があると考えられる。

そこで、本件市長意見が博覧会協会にどのようなことを求めているのか検討する。

環境影響評価準備書を受けて、市長が事業者に対し意見を述べるときは、あらかじめ大阪市環境影響評価専門委員会（以下「専門委員会」という。）の意見を聴くこととされており、本件においては、令和3年12月28日付けで、専門委員会から、2025年日本国際博覧会に係る環境影響についての検討結果報告書（以下「専門委員会報告書」という。）により答申を受け、令和4年2月9日付けで本件市長意見が述べられている。

専門委員会報告書によると、専門委員会は、本件準備書についての検討に際して、事業者から、ウォーターワールド南東部において、大阪港湾局が地盤改良工事を令和3年度から実施する予定であることを聴取したことが認められ、これを踏まえたうえで、専門委員会報告書に「夢洲では多様な鳥類が確認されていることから、専門家等の意見を聴取しながら、工事着手までにこれら鳥類の生息・生育環境に配慮した整備内容やスケジュール等のロードマップを作成し、湿地や草地、砂れき地等の多様な環境を保全・創出する必要がある」と記載したものと認められる。

そして、本件市長意見の動物・生態系についての記載は、これと同一のものであることから、本件市長意見は、専門委員会報告書を受けて述べられたものと認められるところ、専門委員会報告書が、大阪港湾局が地盤改良工事を実施することを踏まえて作成されている以上、専門委員会報告書及び本件市長意見は、本件各工事対象区域の夢洲の水辺等を、本件各工事着手前の状態で保全することを求めたものではなく、本件各工事が実施された後で、多様な環境を保全、または創出することを求めたものであり、今後の博覧会協会の取組に委ねられ

るべきものと解される。

従って、本件各契約は、本件市長意見と両立するものであって、その履行を不可能にするといったものであるとは認められず、本件各契約及びその経費の執行に違法不当な点は認められない。

6 結論

以上の判断により、本件請求には理由がない。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 公有水面埋立法（大正10年法律第57号）

第2条 埋立ヲ為サムトスル者ハ都道府県知事（地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項ノ指定都市ノ区域内ニ於テハ当該指定都市ノ長以下同ジ）ノ免許ヲ受クヘシ

2～3 略
（中略）

第13条 埋立ノ免許ヲ受ケタル者ハ埋立ニ関スル工事ノ著手及工事ノ竣功ヲ都道府県知事ノ指定スル期間内ニ為スヘシ

第13条ノ2 都道府県知事正当ノ事由アリト認ムルトキハ免許ヲ為シタル埋立ニ関シ埋立区域ノ縮小、埋立地ノ用途若ハ設計ノ概要ノ変更又ハ前条ノ期間ノ伸長ヲ許可スルコトヲ得

2 略
（以下略）

2 大阪市環境基本条例（平成7年条例第24号）

（環境影響評価）

第12条 本市は、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業を実施する事業者が、その事業の実施に当たり、あらかじめその事業に係る環境への影響について自ら適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、事業に係る環境の保全及び創造について適正な配慮をすることができるよう必要な措置を講ずるものとする。

2 略
（以下略）

3 大阪市環境影響評価条例（平成10年条例第29号）

（定義）

第2条

2 この条例において「対象事業」とは、別表に掲げる事業の種類の内いずれかに該当する1の事業であつて、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるものとして市規則で定めるもの（環境影響評価法（平成9年法律第81号。以下「法」という。）第2条第4項に規定する対象事業を除く。）をいう。

3～4 略
（中略）
（方法書の作成等）

第7条 事業者は、対象事業に係る環境影響評価を行う方法について、技術指針で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した環境影響評価方法書（以下「方法書」という。）を作成しなければならない。

- (1) 事業者の氏名及び住所(法人にあっては、その名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地)
- (2) 対象事業の名称、目的及び内容
- (3) 対象事業の実施を予定している区域及びその周囲の概況
- (4) 対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法(当該手法が決定されていない場合にあっては、対象事業に係る環境影響評価の項目)
- (5) 前各号に掲げるもののほか、市規則で定める事項

2 略

(中略)

(環境影響評価の項目等の選定)

第11条 事業者は、前条第1項の市長の意見が述べられたときはこれを勧告するとともに、第9条第1項の意見に配慮して、第7条第1項第4号に掲げる事項について検討を加え、技術指針で定めるところにより、対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法を選定しなければならない。

2 略

(環境影響評価の実施)

第12条 事業者は、前条第1項の規定により選定した項目及び手法に基づいて、技術指針で定めるところにより、対象事業に係る環境影響評価を行わなければならない。

(準備書の作成等)

第13条 事業者は、前条の規定により対象事業に係る環境影響評価を行った後、技術指針で定めるところにより、当該環境影響評価の結果に係る次に掲げる事項を記載した環境影響評価準備書(以下「準備書」という。)を作成しなければならない。

- (1) 第7条第1項第1号から第3号までに掲げる事項
- (2) 第9条第1項の意見の概要
- (3) 第10条第1項の市長の意見
- (4) 前2号の意見についての事業者の見解
- (5) 環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法
- (6) 第11条第2項の助言がある場合には、その内容
- (7) 環境影響評価の結果のうち、次に掲げるもの

ア 調査の結果の概要並びに予測及び評価の結果を環境影響評価の項目ごとにとりまとめたもの(環境影響評価を行ったにもかかわらず環境影響の内容及び程度が明らかとならなかった項目に係るものを含む。)

イ 環境の保全及び創造のための措置(当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含む。)

ウ イに掲げる措置が将来判明すべき環境の状況に応じて講ずるものである場合には、当該環境の状況の把握のための措置

エ 対象事業に係る環境影響の総合的な評価

2 略

(中略)

(準備書についての市長の意見)

第20条 市長は、準備書の提出を受けたときは、市規則で定める期間内に、当該準備書について、第17条第1項の意見及び同条第3項の見解並びに前条の意見及び見解を勘案して、事業者に対し、環境の保全及び創造の見地からの意見を書面により述べるものとする。

2 市長は、前項の規定により意見を述べるときは、あらかじめ専門委員会の意見を聴くものとする。

(評価書の作成等)

第21条 事業者は、前条第1項の市長の意見が述べられたときはこれを勘案するとともに、第17条第1項の意見に配慮して、準備書の記載事項について検討を加え、技術指針で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した環境影響評価書（以下「評価書」という。）を作成しなければならない。

- (1) 第13条第1項各号に掲げる事項
- (2) 第17条第1項の意見の概要
- (3) 公述意見書に記載された意見の概要
- (4) 前条第1項の市長の意見
- (5) 前3号の意見についての事業者の見解
- (6) 前各号に掲げるもののほか、市規則で定める事項

2 略

(中略)

(免許等への配慮)

第39条 市長は、対象事業の実施に際し免許等が必要とされる場合において、当該免許等の権限を有するとき又は当該免許等を行う者に対し意見を述べることは、当該免許等を行い、又は意見を述べるに当たり、当該対象事業に係る評価書の内容に配慮するものとする。

2 市長は、前項に規定する場合以外の場合においては、当該免許等を行う者に対し、当該免許等を行うに当たり、当該対象事業に係る評価書の内容に配慮するよう要請することができる。

(以下略)