

監査公表第728号

地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定により提出された住民監査請求（平成28年12月12日及び同月20日提出。以下「本件請求」という。）について、同条第4項の規定により監査を行いましたので、その結果を次のとおり公表します。

平成29年2月8日

京都市監査委員	山本 惠一
同	隠塚 功
同	鶴谷 隆
同	光田 周史

住民監査請求に基づく監査の結果

第1 請求の概要

1 請求人

京都市左京区 A

ほか1,365名

2 請求書の提出日

平成28年12月12日及び同月20日

3 請求の要旨

(1) 本件事業の概要

本件請求の対象とする事業（以下「本件事業」という。）は、京都市（以下「市」という。）が都市計画事業として進める左京区の北泉通（京都工芸繊維大学～川端通間）の道路拡幅及び高野川へ架橋を行う事業である。

この計画では、左京区総合庁舎（松ヶ崎）のアクセス向上のためとして、工事費約14億円超（平成24年の事業認可申請時、8億3,000万円）を掛けて北泉通を拡幅し、高野川に12.5メートルの橋りょうを設置するとされている。

(2) 市の費用負担（平成24年 事業認可申請時点）

本件事業の市の費用負担（平成24年の事業認可申請時点）については、国が4億4,100万円（国庫補助金として市に支払われる。）、市が3億8,900万円負担するとされている（内訳は、以下のとおり）。

ア 本工事費	3億8,727万2,000円
イ 測量設計費	4,200万円

ウ 用地費及び補償費	3億7,300万円
エ 事務費	2,772万8,000円

また、過去1年間に支出された市の公金は1億3,165万円である（内容は、用地補償費等である。）。

(3) 違法・不当性の内容

ア 平成24年の事業認可に基づく道路拡幅と架橋は都市計画決定を欠くものであり違法であるという点

市は、昭和2年の都市計画決定（以下「当初決定」という。）に基づき平成24年に事業認可（以下「本件事業認可」という。）をされた事業を行うと説明している。

しかし、当初決定時における計画図面においては、北泉通が高野川の西側・東側において一直線で結ばれる形状で描かれているところ、本件事業認可の申請書添付の「3・6・179号北泉通 設計の概要を表示する図面（平面図）」、「3・6・179号北泉通 事業地を表示する図面（平面図）」及び現地の現況は一直線となっていない。

そうであれば、本件事業認可は当初決定とは異なる場所において行われたこととなり、本件事業の道路拡幅及び架橋は、事業認可の前提をなす都市計画決定を欠いた状況で行われたものということとなる。

都市計画決定を欠いた事業認可に基づく道路拡幅及び架橋は、当然に違法である。

イ 高野川に架かる重要橋りょう「松ヶ崎橋」の耐震補強を優先すべしという点

市は、事業推進の理由の一つに「防災面での機能向上」として「災害時の輸送路としての必要性」を挙げている。その一方で、本件事業計画地付近にある松ヶ崎橋及び花園橋は、市が防災上重要な橋りょうと位置付けている橋（重要橋りょう）であるにもかかわらず、耐震化されないまま放置されている。市は「財政難」を理由に重要橋りょうの耐震化を怠る一方で、市民から計画「凍結」の要望が出ている事業に14億円超（当初8億円）を掛けて行うことは不当である。

公金の支出は「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない。」と定める法第2条第14項、「地方公共団体の経費は、その目的を達成する

ための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と定める地方
財政法第4条第1項に違反する。

ウ 交通量増大に対する交通安全対策が不十分であるという点

本件事業が完成した場合、北泉通の交通量が増加し、特に左京区総合庁舎前では、来庁者の駐車場入庫待ちによる渋滞や事故の発生が懸念されるが、信号設置等の対策は存在せず、北泉通周辺の住民の安全、交通の便に著しい支障が生じる。

また、高野川以東の北泉通及び高野川右岸道路は、現状でも歩行者や自転車の往来が危険な状態にある。更に交通量が著しく増加するという市の調査結果もあり、この地域における交通の混乱・危険が著しく増大する。このような支障を生じる本件事業を推し進め、公金を支出することは、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定める法第2条第14項に違反する。

エ 北泉通拡幅・高野川架橋により地権者の家屋が削られ、生活が成り立たなくなるという点

本件事業の実施による北泉通の拡幅に伴い、高野川西側の地権者の土地及び同土地の建物の一部が収用されようとしている。上記アからウまでの違法性のある状態での事業推進の結果、かかる収用が実施されるのであれば、財産権を保障した憲法第29条第1項が侵害されるという違法性(違憲性)をも帯びることとなり、著しく不当な行政執行であると言わなければならない。

オ 高野川沿いの桜並木が7本も伐採され、景観が破壊されるという点

本件事業地である高野川左岸沿いの桜並木の景観、霊峰比叡山を背景にした右岸からの桜並木は絶景であり、良好な自然的景観が育まれてきた、まさに地域の時空の宝である。「橋」のために桜並木を伐採することは景観・環境破壊であり景観利益の侵害である。

本件事業により、失われた景観は再び取り戻すことはできない。このような事業推進で、かかる景観利益を侵害することは民法第709条の「法律上の利益」を侵害するものとして違法である。

4 求める措置

監査委員には、次のとおり、京都市長（以下「市長」という。）に対し、勧告することを求める。

- (1) 次の各費用の支出をしないこと。
 - ア 本件事業計画に伴う本工事費を支出しないこと。
 - イ 本件事業計画に伴う事務費を支出しないこと。
- (2) 本件事業に関して、違法に支出された公金等について、市長個人に対し、過去1年間に支出された市の公金1億3,165万円の損害賠償請求権を行使すること。

5 事実証明書（請求書に添付されていたもの）の目録

資料No.

- 1 京都都市計画（京都国際文化観光都市建設計画）道路事業3・6・179号北泉通に係る事業認可関係資料
 - (1) 事業計画認可申請書 建道建第48号（平成24年6月18日）
 - (2) 事業認可京都府指令4道建第40号（平成24年7月17日）
 - (3) 事業認可（通知）4道建第40号（平成24年7月17日）
 - (4) 京都府公報 京都府告示445号（平成24年7月17日）
- 2 北泉通の事業費：京都市建設局資料（平成28年11月作成）
- 3 都市計画決定関係資料：国立公文書館資料
都市計画京都地方委員会議事速記記録（抜粋）（大正15年8月12日）
- 4 都市計画決定関係資料：国立公文書館資料
（昭和2年2月1日の都市計画決定文書）地図：「京都市都市計画街路網図」
- 5 京都府立総合資料館資料
 - (1) 都市計画基本図京都市メッシュ図
 - (2) 昭和4年修正図（京都 1:3000 田中）
- 6 京都市都市計画局管理図
平成25年2月修正図（S=1/2,500 松ヶ崎）
- 7 北泉通将来交通量推計結果：京都市建設局資料（平成22年11月作成）
- 8 高野川沿岸の桜並木の景観
- 9 橋りょうの老朽化の現状について：京都市建設局資料（平成24年4月現在）

第2 監査の実施

1 監査の概要

- (1) 監査の種類
住民監査請求に基づく監査（法第242条第4項）

(2) 監査の対象

本件請求の趣旨及び求める措置の内容を踏まえ、次に掲げる本件事業に係る公金の支出（以下「本件支出」という。）を監査対象とした。

ア 本件事業の事業費として位置付けられている支出のうち、支出日が当初の監査請求が行われた日から過去1年間（平成27年12月12日から平成28年12月11日までの間）であるもの

当該支出として特定することができた額は、100,657,134円である。

イ 今後なされることが予測される本件事業に係る本工事費及び事務費の支出

(3) 監査の着眼点

監査の対象となる行為（本件支出）の違法性又は不当性

(4) 監査の主な実施内容

ア 請求人及び関係職員（建設局及び都市計画局の職員をいう。以下同じ。）から陳述を聴取した。

イ 関係職員に対し、関係書類の提出を求め、これを審査したほか、質問調査を行った。

(5) 監査の実施期間及び実施場所

ア 実施期間 平成28年12月22日から平成29年1月31日まで

イ 実施場所 監査事務局執務室（陳述にあつては、ホテル本能寺醍醐ホール）

2 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成29年1月16日に請求人B、請求人A、請求人Cの代理人D（以下「代理人D」という。）、請求人C、請求人E、請求人F、請求人G、請求人H、請求人I、請求人J及び請求人Kからの陳述を聴取した。その要旨は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、関係職員が立ち会った。

(1) 請求人Bの陳述

最初に私から、今後、複数名の請求人で行う意見陳述の概要をお話する。今回の、北泉橋架橋工と北泉通拡張工事は一体のものであるところ、それに対する公金の支出が様々な点で違法事由を伴うため、この監査請求が行われているということである。今日の意見陳述では、違法事由の詳細について述べることとなる。

主な違法事由の第1点は、工事の前提をなす都市計画の図面に起因する瑕疵である。この工事の都市計画決定は1927年、すなわち昭和2年に行われているが、その決定の対象となっている計画図面と、その図面を前提としなければならない事業認可申請の段階での添付図面との間には内容的な同一性がない。事業認可申請に対する認可は既に行われているが、かかる事業認可は前提となる都市計画の図面を、ひいては都市計画決定そのものを欠いているという違法状態にある。これが第1点の違法事由である。

主な違法事由の第2点は、防災を理由として北泉橋架橋を行う一方で、近接する松ヶ崎橋りょうの耐震補強工事を行わないという瑕疵である。防災工事のための公金は、最少の費用で最大の効果を挙げることが法律上要請されている。既に架橋されている松ヶ崎橋の耐震補強工事こそ、現にその橋を利用する住民にとっても防災上最大の効果があるうえ、費用も架橋工事を行うより少ないことは明白なはずである。その点が逆転している。これが第2点の違法事由である。

主な違法事由の第3点は、本件工事を行うことで、交通安全対策上、住民の福祉をかえって侵害するという瑕疵である。工事に公金を使用するには、住民の福祉の増進が目的とされていて、かつ、その効果が見込めるということが法律上要請されている。この工事を行うと、市自身も認めるとおり、北泉通の交通量は増える。最も交通量が増えると予想される左京区役所周辺においては、信号機設置等の対策も何も検討されていない。このままでは現在でも交通安全上問題がある北泉通を利用する住民、とりわけ高齢者や子ども達の、交通安全上の福祉が侵害される。これが第3点の違法事由である。

これらの違法を伴う工事により、地権者がその所有する家屋を削り取られるという財産権の重大な侵害が生じてくるという点も重大な違法事由である。更に本件工事により高野川の歴史的な自然的景観が破壊されるという点も重大な違法事由である。このことを前置きしてから、私からの冒頭意見陳述を終わらせていただく。

(2) 請求人Aの陳述

私は、左京区役所の近くに約50年前から住んでいる。

ただ今、請求人Bから述べられた違法事由のいくつかの点について、私の方から、少し詳しく述べたいと思う。

違法事由の1点目は、工事の前提をなす都市計画の図面に起因する瑕疵である。

昭和2年の都市計画決定の決定図面と、市が、平成24年の事業認可申請の段階で添付した図面との間に同一性がないということについて説明する。

市が、事業認可申請時に添付した図面は次の3つである。

- 1 事業地を表示する2万5,000分の1の地図である。
- 2 事業地を表示する1,000分の1の地図である。
- 3 設計の概要を表示する1,000分の1の地図である。

いずれも事業認可区間を示す、起点の高野泉町から終点の松ヶ崎正田町までの間の地図である。これをよく見ると、直線ではなく、曲線になっていると思われる。

一方、昭和2年の都市計画決定図について、市に私どもはこの事業について平成21年8月4日の第1回説明会が開催されて以来、いくら要請しても、都市計画決定図そのものを開示しないので、当方で同時期のものを取得したのが京都市都市計画街路網図である。これは、国立公文書館所蔵資料で、30万分の1の縮尺で表したものである。

II III 19の表記は、北泉通を示している。

次に、昭和4年修正図は、昭和2年の都市計画決定の2年後の昭和4年に修正作成された地図で、昭和2年の都市計画決定時の計画線と同様のものを描いたものとみなされる。この地図では、北泉通の都市計画線は、東大路通の交差点から京都工芸繊維大学南東門まで、一直線の破線で描かれており、先に述べた事業認可申請時の3つの添付図面との間には、明らかに同一性を欠いているといえる。

なお、都市計画決定を欠いた事業認可ということについては、この後、代理人Dから更に詳細な説明をしていただく。

違法事由の2点目は、防災を理由として、北泉橋架橋を行う一方で、近接する松ヶ崎橋橋りょうの耐震補強工事を行わない瑕疵である。

「老朽化の現状について」（平成24年4月現在）は、市が管理する橋りょうについて建設局がまとめたものである。

市が管理する橋りょう2,773橋りょうのうち、重要橋りょう及び代表橋りょう合わせて680橋りょうの点検の結果、損傷が認められた橋りょうは555橋りょう（82パーセント）あり、そのうち、早期に対策をする必要がある橋りょう（健全度C）は、265橋りょうで、全体の39パーセントを占めている。健全度Cは損傷が比較的大きく、早期に対策を実施する必要があるランクである。

財政難を理由に、耐震補強もされないまま、今現在、対策を必要とする橋りょうが放置されている状態である。既存の橋りょうの耐震補強の方が橋を新設するより安いうえに現実に使用している橋が耐震化され、一層地域住民の防災上の福祉に役立つはずであると考えている。

本事業をきっぱり中止して、早期の対策が必要な健全度C及びB2を優先して耐震補強工事をすべきである。

左京区内の重要橋りょう及び代表橋りょうの健全度は次のとおりである。特に、北泉通近くの馬橋、松ヶ崎橋などは、対策の実施が望まれている。

なお、松ヶ崎橋は、健全度B2（供用年数31年）、馬橋は健全度B2（供用年数57年）である。他にもあるが、時間の関係上省略する。

違法事由の3点目は、本工事を行うことで、交通安全対策上、住民の福祉をかえって侵害するという瑕疵についてである。

「北泉通整備後の安全対策」は、本事業整備後の安全対策として市が提示したものである。この資料提示の経緯を少し詳しくお話しする。

昨年10月4日、11月8日の2回、市は、突然「橋りょう工事着手説明会」を開催した。2回目の説明会では、事業説明会開始以来、住民が当初から強く求めている事業整備後の交通安全対策を、8年目にしてようやく初めて提示した。提示された安全対策案は、北泉通の優先通行案（ポストコーンを設置）で、地元住民の生活道路である高野川右岸堤防道路の南北通行が全くできない、また、東も西からも右折できない、これが8年目にしてようやく提示された安全対策案であり、検討に値しないものであった。説明会に参加していた近隣住民は納得せず、午後7時から始まった説明会は、翌日の午前1時半まで、延々6時間半に及ぶこととなったのである。

紛糾の原因は、住民の全く受け入れられない交通安全対策案を、市は最後まで撤回せず、再検討して、再度説明会を行うという約束をしなかったためである。

その後、再検討結果を市民、住民に説明や広報をすることもなく、住民の反対を押し切って、昨年11月21日、「橋りょう工事」に強行着手した。

かかる状況に鑑み、住民の福祉を侵害する、本工事を直ちに中止するよう、市長に対して必要な措置の勧告をしていただくよう、願います。

第4点目は、北泉通整備事業に公益性や公共性がないという瑕疵についてである。

左京区総合庁舎へ公共交通機関を利用して来る人は、現在でも僅か15パーセントと少なく、公共交通機関の整備計画も無く、北泉通を整備しても、歩行者で左京区役所へ来る人のアクセスはほとんど向上しない。総合庁舎前にバス停をつくり、市バスを走らせてこそ、庁舎へのアクセス向上というものである。

総合庁舎が北泉通に来てから、この5年余りの間に、7件の人身事故が庁舎の近くで発生している。これは下鴨警察署の調査である。北泉通の整備事業は、車を走りやすくさせ、交通量を増加させ、交通事故を更に増加させるだけで、公益性や公共性はない。

市は、北泉通を災害時の緊急輸送補助幹線道路と言っているが、阪神淡路大震災や東日本大震災、熊本地震の教訓が残したように、輸送路の橋が被害を受けると復旧に長期間を要し、災害時の輸送路としては避けなくてはならない。

災害時、住民は近くの小学校や中学校に避難しているわけで、外部からの物資の配布は、総合庁舎からでなく、直接避難先に配送してもらう方が早いのである。また、市には、庁舎内部に緊急備品や消費期限のある食料品を交換しながら備蓄しておく財政的余裕もないであろう。庁舎は司令塔になっても、そこに物資を大量に集積して配送するというのは、非効率なやり方と考える。緊急備品や食料は分散配置に限る。このことから北泉通整備事業に、公益、公共性はない。

最後に、私たちは、本事業に関する説明会で、この7年余りの間、市と話合いや質疑を重ねてきたが、第1回説明会以外ほとんど道路建設課が矢面に立ち、道路を建設することだけの応答に終始し、私たちの多様な疑問や要望に最後まで応えていただくことができなかった。

北泉通整備事業の第48回都市計画審議会の傍聴にも行った。審議会の議案原案に対する縦覧意見の応募、いわゆるパブリックコメントでは、26人、95件の意見が、市民から寄せられた。北泉通整備事業に賛成の意見は、1人、1件であった。結果は、提出議案どおりに決まった。ここでも市民の声は行政に届いていないと強く感じた。

公聴会も開かれなかった北泉通整備事業を、このまま進めることに私は、強い疑問と憤りを持っていることを申し上げ、監査委員の皆様方の的確な御判断を切望し、私の陳述を終わりとす。

(3) 代理人Dの陳述

まず、第1資料は、昭和4年修正図に、現実の北泉通の南端線を青色で書き込んだものである。ただ、点線で描かれたものが、現在の東大路通の辺りでは一致しているが、何を意味してここに表示されて、どういう手続が採られてここに表示されているか、私にはさっぱり分からない。

この図面が、都市計画書なり、都市計画道路の計画として手続がされているのであれば、これに対する今回の変更手続が一切住民に説明がないということは申し上げておきたい。

第2資料は、北泉通拡幅・北泉橋架橋に関する事業認可関係書類に添付されていた図面に、現実の北泉通の南端線（青色）を、京都工芸繊維大学の交差点のところで、計画線に合わせて書き込んだものである。高野川の東側部分で、北泉通の実際の南端線と事業認可関係書類に添付されていた図面における北泉通の南端線とが約4メートルかい離していることが分かる。

さらには、昭和4年修正図を見ていただくと、現況から約15メートル上流に橋が計画されていたことになる。

第3資料は、グーグル写真と国土地理院が作成した現実の北泉通の描かれている図面を合体した資料で、その写真と図面から現実の北泉通の南端線を求め、当該線を青色線として書き込んだものになっている。

総じて、第2資料に描かれている北泉通の南端線は、第3資料から分かる現況とも、第1資料のそれとも、大きくかい離していることが分かる。

行政が都市計画の図面を無視して、事業計画を実施すれば、市民が不測の損害を被ることになる。

(4) 請求人Cの陳述

私は、地権者で北泉通の架橋と拡幅を考える会に所属している。

私は、現住所で生まれ、育って来た。その当時、築約70年の旧宅の改築に当たり、今から約23年前に京都市役所に行き、案内された部署で、道路計画と建替えについて、お尋ねした。建設局街路建設課に、平成6年6月1日、お尋ねしたところ、担当の方は親切に、「大丈夫です、安心して建て替えてください。確かに道路計画はあります。なぜならばと、当時の市の財政と市の方針、当時は南区、伏見区辺りで建設局としてばく大な予算を費やしているから、失礼ですが、あなた方が御存命どころかここに並んでいる職員の在職中にもそのような計画が実行されるようなこ

とはないでしょう。安心してやってください。計画はありますよ。ただし、鉄筋は御遠慮ください。」と述べ、そこで、私は安心して帰った。しかし、子供時分から昭和2年に、私の生まれる8年前に計画があったそう。だから、尋ねに行ったのである。分かってもらえると思うが、2,000万円から3,000万円は掛けないとどんな小さな家でも建たない。道路計画が頭にあったので、わざわざ市役所まで尋ねに行ったのである。そのことを何度問いただしても何にも返事はない。

それから約10年経って、左京区役所が松ヶ崎に移転が決まったとか、それによって死に体化していた、この道路計画が急きょ生き返って来たと、当時の建設局の道路課長が話した。後日分かったことであるが、京都工芸繊維大学より西の道路は、50年の前から当時、一間幅の農道だった所へ、新しく田や畑だった土地を宅地として購入して来られた人々には計画どおりの道幅を明示して、空けて家を建てるように市から指導されたそう。

それならば、当家が建替えについて、こちらから尋ねた時に、そのように言ってくれなかったのか。また、安心して建て替えてくださいと答えた職員の言葉を信じではいけなかったのか、このことを説明会で何回も応答を求めても無視された。区役所が急に松ヶ崎へ来たからといって、親切に指導されるどころと急に立ち退けと言われるどころと、差別である。市は差別をなくそうとしているはずである。

説明会とは何ぞやということもある。市の説明会とはこんなものかという疑問がある。道路課の説明会は、質問には一切答えない。また、答えても複数の質問をしたら、自分のいいように解釈して答えとしては全然違うことを答えている。今までまともに答えたことはないこの場にいる皆は思っている。納得した者はいない。いつでも終了時刻になったと言って終了する。なんだったのかという声ばかりである。担当者は御存知だと思うが。

この問題が起こったので調べて分かった問題がたくさんあるのだが、その一つは、昭和2年に都市計画決定された計画、北泉通の拡幅と高野川の架橋問題である。

当時の文書と図面を取り寄せて、よく見ると、市の答弁では、その後計画変更は、橋の幅だけで他は一切ないと言うのに、現状と図面とでは、大きく食い違っている。この件についても回答を求めたが、計画どおりだとの返事のみで、明解な回答はなかった。

こんなような口から出任せ、その場限りの言い逃れ、住民の基本的な人権も無視

し、強制執行もあり得ると第1回の説明会よりちらつかせて、強引に推し進めようとするのは地権者や住民を愚弄するものであり、無効であるとは私は考える。

しかも、当初（平成21年8月4日）の第1回説明会の話では、「区役所が急に松ヶ崎へ来たので、順位が上がった。区役所へ行き来する人々のためにバスを通す道路だから」という口実であった。

でも、第2回目の説明会では、バスは通さないとか、出任せもいい加減なことである。現在まで3人の担当課長が代わっているが、担当者が代わるごとに口から出任せである。あまりにも無責任、無計画な計画ではないかと思う。

市政は、京都市民、住民のためにあるのではないか。

行政職員として、この様な言動は誠に許しがたい問題である。

地域住民の反対を強行に押し切って無駄な巨額な予算を使うなら、現在近くに運用されている馬橋がある。ここには新しく人道橋もできている。これを改修して運用を図るべきではないか。大きな予算の節約になるのではないかと私は思う。

(5) 請求人Eの陳述

この度北泉通が拡張されると、私たちの宅地の一部は買収されることになる。

この事業の説明会は、平成21年8月4日であった。それから日を追って、市の事業の進め方は強引になってきたように思う。

強制執行という言葉が聞かされるようになったのは、昨年5月頃だった。

好きな木や花を植えて大事にしてきた私たちの家はどうなるのだろうか、平成21年から28年まで7年間で不眠症になり、心と体に大きな負担を受けた。

私は、結婚してこの家に住み、この場所で夫の母や祖母を見取り、子育てしてきて、私も年を重ねてきた。

高野川や比叡山中心に東山、北山、春夏秋冬、恵みを楽しみながら、静かな日常であった。

まさか11メートルの道路が家の居室の真下に通るとは想像もしなかった。地域は北泉通、南北に分断され、車、自転車、人、交通などが多くなり、今までの暮らしは破壊される。私と同じように、今の環境が破壊されるのは嫌だとおっしゃる方もたくさんいる。

私は、今のままで最期まで生活していきたいと思う。

現在、近くには高野川を渡れる橋が2つある。これ以上、環境を悪く、生活を壊

すために、私たちの大切なお金を遣わないでいただきたい。

(6) 請求人Fの陳述

私の家は、居間が削られることになっている。この7年間、このことが心配でよく眠れず、体調を壊している。

私は80歳を超す高齢者である。3年前、主人に先立たれた。この家から両親と主人を送り、私もこの家で亡くなりたいと思っている。

道路が広くなって、橋が架かったら、夜も自動車、自転車が通ったり、家を出たら人や自転車にぶつかりそうになったりすると思う。景色が良くて、静かなところに住んでいる高齢の私は、昼も夜も落ち着かなくなり、更に体にこたえるだろうと思う。

近くには、馬橋も人道橋もある。これ以上、橋は要らない。

(7) 請求人Gの陳述

私は、「北泉橋を考える会」に所属している。高野川左岸の北泉通、川端通と大原街道の中間に住んでいる。

この大原街道と北泉通の交差点は、昔から事故多発地帯で、今も信号機はない。

この近くはラーメン街道と呼ばれ、連日若者が列を作り、自転車も車も駐車する。歩道は凸凹だらけ、電柱もあり、車椅子はおろかベビーカーも通れない。

そのうえ、一番の心配事は、北泉通の南、20メートルの所に高野川保育園があり、特に夕方（4時から5時ぐらいの間）はピークで、東向き、西向き、どちらにも迎えの車が止められる。その間も、近所の住民の車の出入りもある。そうになると、場所によったら、11メートルの道路幅のない狭いところは、歩道も狭く、車道は車が1台しか通り抜けられないのが現状である。

そんな折、園児は特に、東向きの車から降りた途端に走り出すだろう。早く橋を渡ろうとする車と園児が飛び出す瞬間、どのようになるか、そうした状況を想像しただけで、本当に恐ろしい気持ちになる。

大事故が起きた場合、一体、誰が責任を取るのかと言いたいと思う。

その所を本気で考えていただかないと、本当に大変なことになると思う。

最後に、今でも危険な「北泉通」の車が3,800台から4,600台へと更に増加し、より危険が増えるような「橋」は要らない。

始められた工事は今すぐやめて欲しい。

(8) 請求人Hの陳述

私は、高野川の東、北泉通の南側に住んでいる。

春の高野川へ桜を見に来られたことはあるか。

今出川辺りから北へ見事な桜並木である。ちょっと写真の色がぼけているが、本当に綺麗である。今出川辺りから北へ見事な桜並木である。他府県からもこの桜を見に来たと、嬉しそうにおっしゃられているのをよく聞く。この地に住もうと景観の良さに引かれ、住まわれた方も多と思う。それほど美しい自然の桜並木である。

区役所が来てから、昭和2年に計画していた橋の予算が付いたと、降ってわいたような、市の意向に驚いた。市民の声も聞かずに、区役所を不便な所に移動させておいて、説明会では、昭和2年の計画でとか、次は、防災のためにと、内容が説明会ごとに変わった。

住民から、橋がなければ生活が成り立たないと運動があったのか。誰が必要だったのか。

橋の工事上、桜の木は、6、7本切ると言われた。桜並木は歯の抜けたような景色に変貌してしまう。松ヶ崎から眺めると、比叡山を背景に桜並木は絵を描いた様な美しさである。それが歯の抜けた風景になれば、何のメリットも無くなる。デメリットだけである。本当に残念な姿になる。景観を壊し、環境を壊してしまうだけである。

私たちは今、この景観利益を無償で受けている。そのため、わざわざこの地に住む人たちも少なくない。この京都らしさ、この権利は住んだその日から私たちにはあるはずである。

桜の木を切ってまで必要な橋では全くない。このままで来春も綺麗な花を咲かせて欲しい。北泉通に面して7本の中心にある大島桜とソメイヨシノであるが、手入れをすれば、まだまだ大丈夫である。でも植栽された造園業者へ電話したところ、北泉通に面した桜は、いずれ切るからと、何のチェックもされず、樹木医にも手入れされず、ほったらかしである。区役所から何もしなくてよいと言われたとのことであった。市民しんぶんには、樹木医が1本1本丁寧に手入れをして、仕方ないのは切り、若木に植え替えたと載っていたが、老木は残っているまま、雑木こそ、植え替えるべき木ではないかと、実際見に行き感じた。何度か花の咲く木まで切って

いるよと報告してくださった方もあった。

建設局みどり政策推進室も何の答えも出してくれなかった。手出しのできないもどかしさに、胸が本当に痛んだ。今、なぜ、桜の木を切ったり、植え替えたのかが分からなかった。

市民しんぶんの内容を引用する。

「かけがえのないものを守り、未来へ受け継ぐために、私たちにできることがある。」そのまま今、言葉どおりに私たちは考える。桜の木を切る、桜を守るためには何をすべきか。必要でない橋を造らせないことである。これからも、この地に住む人たちに安らぎと、喜びを伝えていきたい。

ソメイヨシノは、京都らしい、京都に合う桜である。これも文化の一つではないか。観光都市京都、歩くまち京都のスローガンに沿って考えても。桜並木は、この地に必要不可欠。今、私たちが守らなければ、この景観は二度と元に戻らない。高野橋から上流を見たところ、玉岡町の歩道橋に北泉橋がくっついて、馬橋、松ヶ崎橋と水面は見えない。景観は死んでしまう。

私は、1969年にこちらに住んだ。いずれ終焉^{えん}の地になると考えた。住めば良いところである。その頃の歩道が、今は、車庫のためデコボコになっている。お買物カー、乳母車、時には歩行者も車道を通る。

泉町南部は、北泉通により、分断されている。北泉通になって、すぐに町内の子供さんが3人、交通事故に遭った。今以上に車両が増えるのは御免である。

今のままでは、いけないのか。春、川原でお弁当を広げる人たちが、ここ数年でずいぶん増え、観光都市京都、歩くまち京都の名にふさわしい、穴場的な場所になって来ている。何としても、この景色を壊すようなことはやめて欲しい。

私たちには、景観利益という権利がある。川があり、春桜が咲く、この良き所に、無駄に税金を使わないで欲しい。桜まで切ってしまう必要は全くない。このままが良いのだ。

終の住み家を脅かされ、居場所が不安定ほどつらいことはない。

市民泣かすな。桜咲かそ。京都市は、住民の声を聞け。

(9) 請求人 I の陳述

区役所難民の立場から問題を指摘させていただきたいと思う。

私の住んでいる、左京区の南部の岡崎地域一帯は、約6年前に区役所が松ヶ崎に

移転して以来、大変不自由な思いをしている。区役所への交通網の改善を願う声は本当に切実である。

この度北泉通に橋が架けられる、市が説明会を開くと聞いて参加をさせていただいた。橋を架ければ交通網が充実をして便利になるとの説明であった。しかし、橋が架かっても市バスは通らないという。これでは車に乗れない南部の住民には何のメリットもない。南部の私たちはバスも通らない橋を新たに架けるより、高木町と区役所の間にシャトルバスを走らせていただく方がずっとありがたい。10億円を超える市の税金をつぎ込むのなら、南部に支所を造っていただきたい。むしろ、馬橋の耐震工事にこそ費用を掛けて欲しいものである。北泉橋架橋のために家や土地を削られる方もあると聞いている。狭い道路に車があふれ、交通事故が起きかねないなど、付近の住民の方の杞憂や反対の声を押し切ってまで橋を架けるメリットがあるのか大変疑問に思う。

移転前のワークショップでも南部の住民からは、区役所への交通網の充実を求める声が多かったのだが、にもかかわらず、市バス65系統の運行を一部変更しただけで現在に至っている。65系統のバスは1時間に1本しか運行しない。しかもバス停の名称は「区役所前」となっているが、バス停から3、4分歩かねば区役所に着かない。65系統のバスも通らない、丸太町通より南の住民はもっと不便である。206系統や204系統のバスに乗り、高木町のバス停から歩くと、元気な若者でも7、8分かかる。お年寄りや体の不自由な方、妊婦さんや小さなお子さん連れだともっとかかる。天候の悪い日は悲惨である。タクシーを利用すると1,000円を優に超える。そのため、インフルエンザの予防接種の補助金、あるいは高額医療費の還付金を受け取りにいかない方も私の周囲には結構おられる。

北泉橋が架かれれば車の方は便利かもしれない。しかし、馬橋を渡るのとどれほどの違いがあるのか。高齢化社会が進む中で、現在車に乗っている方も免許証を返上されることが増えると予測をされる。車にとっての便宜ばかりでなく、車にも乗れず、自転車での遠出も難しい老人や体の不自由な方に優しいまちづくりをしていただきたいと心からお願いを申し上げて、私の陳述を終わる。

(10) 請求人 J の陳述

松ヶ崎の住人で、「松ヶ崎の住環境を考える会」のメンバーの1人である。北泉橋を架けることにより、松ヶ崎地域の生活環境は悪化する、の意見を申し述べる。

北泉通将来交通量推計結果では、北泉通はどの地点でも車が増え、特に「橋」近くでは1,100台が4,200台と4倍になると推計されている。ならば交通安全を地元住民に示したうえで合意形成を図るのが行政の責任である。11月8日の説明会で突如安全対策案が出された。参加者一同「ええっ、これはないやろ。」と声が上がったのは以下の提示内容である。カラーポストコーン（直径8センチくらい、高さ65センチメートル）が推定によると6本センターライン上にできる。ここはもちろん右岸道路であるから、そんなものできない。

早速、「私は橋の近くに住んでいるのですが、交差点では南北の通行ができないので、どないして自分の家に帰ったらいいのですか。」という趣旨の当該提示内容に驚いた発言が相次いだ。「橋」付近の住民全員が南北交通遮断によって被る通行権侵害は計り知れないものがあるのだ。さらに、交差点に信号は設置できないとの説明があった。この交差点は、「橋」を造ることのできない欠陥交差点なのだ。元々右岸道路は松ヶ崎一の魔の道路で車が擦れ違うことができない、歩行者天国ならず歩行者地獄なのである。そこに学童保育所もあり冬場だと暗い中、道路の端を家の塀にへばりつくようにして家路につくのである。当然のことであるが右岸道路の安全対策を求めてきた。7年間何の回答もなく「橋」の工事着工直前になっての責任ある市の回答が先ほどのものだった。7年間掛かったのは訳があったのだ、まともな安全対策はなかったということである。

委員の皆さんにお願いがある。一度松ヶ崎区内を巡回してみたい。交通手段は自転車がいいであろう。大型車による視察だと困ることが起きるので。行き止まり・変形変則道路、果ては消防自動車や救急車までも入りにくい道が随所にある。よほど慣れた地元の人でないと脱輪や立ち往生を起こす。現にうっかり入ってきた地元外の運転手を助けたこともある。地域の先達は道を大幅に整備して車を呼び込むより、静かな生活環境を望んだ結果なのである。「橋」完成により北泉通の全てで車が増えるという市の推計では、先ほど述べた生活道路にまで車が入り込むことは明らかである。おまけに排気ガスという置き土産、また人身事故が今でもゼロではないのに更に増加することになるであろう。親から独り立ちして間もない小学校の低学年である学童保育世代や普段から車を家の前であまり見掛けないため、ゆったりと往来している年配層が事故に遭う危険性は極めて高くなる。緑豊かな水も空気もおいしい松ヶ崎を残していくことは私たち大人の責任であり、大観光地である

市が率先して行う行政ではないか。地元住民や各種団体の賛成が得られていない「北泉橋」建設は税金の無駄遣いで、さらに付け加えるなら、「橋」完成による環境アセスメントを行わないばかりか、今後もするつもりはないという住環境破壊の代物は、直ちに工事中止を行い、地元住民との真摯な協議を再開することを熱望してスピーチを終える。

(11) 請求人Kの陳述

請求人の意見陳述の締めくくりに、請求人の1人として、法的観点の整理について陳述する。

本件事業計画では、左京区総合庁舎のアクセス向上のためとして、工事費約14億円超を掛けて北泉通を拡幅し、高野川に12.5メートルの橋を設置するとされている。

しかしながら、まず、第1に、この事業計画の正当性の根拠としては、それが都市計画決定に基づく、都市計画決定との同一性ということが絶対的な法的な要件になるわけである。数センチずれているぐらいであれば、別だが。

昭和2年の都市計画決定と、2012（平成24）年の事業認可との間には、明らかな大きなずれがあり、このずれは到底許容の範囲内ではない。本件事業認可は、都市計画決定に基づいて行われたものとは言えない^{かし}瑕疵があり、違法・無効である。違法・無効な事業への公金支出は、当然に許されない。

第2に、公金支出の必要最小限の原則との関係である。

公金の支出は「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定める法第2条第14項、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と定める地方財政法第4条第1項は大前提である。本件事業計画地の北側にある馬橋や松ヶ崎橋は、防災上の重要橋りょうや代表橋りょうであるにもかかわらず、損傷があり、市自身の評価でも対策が必要であるにもかかわらず、「財政難」を理由に耐震強化を怠っている現実がある。対策が必要な橋りょうの耐震化を放置したまま市民から計画「凍結」の要望が出されている事業に10億円を超えるお金を掛けて行うことは必要最小限の原則に違反することは明らかである。

第3に、交通量増大に対する交通安全対策が不十分であり、市民の交通上の危険を招来するという問題がある。このような支障を生じる本件事業を推し進め、公金

を支出することは、法第2条第14項に違反する。

第4に、本件事業の実施が進められる中で、近く、土地と同土地の建物について、それらの一部の収用裁決の申請が行われる可能性がある。上記第1から第3の違法性のある状態での事業推進の結果、かかる収用が実施されるのであれば、財産権を保障した憲法第29条第1項が侵害されるという違法性、違憲性をも帯びることとなり、著しく不当な行政執行であると言わなければならない。

ここで、第4に関する違法事由を追加する。

すなわち、土地収用裁決の申請はいまだに行われていないが、そもそもこのような強権的手法は民主主義社会においては非現実的であり、かつ、仮に、収用裁決が将来なされたとしても、事業認可の違法性は収用裁決の違法性に判例上も承継されるから、取消訴訟で取り消される可能性が高いものである。そうなれば、橋は架けたものの交通上の支障は極端に増大し、道路はそのままで橋だけ架けるということになり、取り返しのつかない交通上の混乱を招く。その結果、使えない橋は取り壊さざるを得ず、公金の膨大な無駄遣いとなること必至である。少なくとも、現実に西側道路が拡幅できることが法的に確定する以前に架橋工事を行うことは極めて重大な公金支出のリスクを犯すことになり、少なくとも現段階で架橋のために多額の公金支出を行うことは、必要最小限の原則にも明らかに違反する。

よって、高野川沿いの桜並木の伐採による景観・環境破壊による景観利益の侵害も含め、本件事業に対する公金支出は、違法性・不当性のオンパレードと言って過言ではなく、現時点でストップすることにより、これ以上の違法・不当な事業に多額の公金を支出して、取り返しのつかない事態を招かないよう、監査委員が賢明な判断を行うことを求めて、意見陳述とする。

3 新たな証拠の提出

請求人は、平成29年1月13日及び同月16日付けで、新たな証拠を提出した。

その目録は、次のとおりである。

資料No.

- 10 北泉通整備後の安全対策（平成28年11月8日 京都市建設局道路建設課）
- 11 要望書の回答について（平成23年10月25日 京都市建設局長）
- 12 代理人D作成に係る加工図面3種
 - ① 昭和4年修正図に加工したもの

- ② 平成24年京都府公報告示添付の図面に加工したもの
- ③ 国土地理院の最新基盤地図とグーグル提供写真とを合体した図面に加工したものの

4 関係職員の陳述

- (1) 関係職員に対し、平成29年1月16日に陳述の聴取を行った。その要旨は、おおむね次のとおりである。

また、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、上記2の請求人等が立ち会った。

ア 都市計画道路北泉通の整備の経過について

都市計画道路北泉通は、左京区一乗寺の白川通を起点とし、高野川を渡り、京都工芸繊維大学の南側を経て、下鴨中通を終点とする左京区中部地域の東西補助幹線道路である。そのうち高野川の東側、川端通から松ヶ崎東通までの区間のみが未整備となっている。

都市計画道路北泉通は、昭和2年の都市計画決定以降、土地区画整理事業や街路事業等により順次整備を進めてきている。

都市計画決定後、昭和2年から昭和10年代にかけて、終点側の下鴨中通から松ヶ崎通の区間の整備を完了させ、昭和20年代から昭和40年代にかけて、高野川以東の区間を整備し、昭和60年代から平成12年にかけて松ヶ崎通から松ヶ崎東通の区間の整備を完了させていただいている。

北泉通の整備区間、約2,230メートルのうち2,062メートル、約92パーセントの整備が完了しており、残る本件事業区間の約170メートルを整備することにより、北泉通の全区間の整備が完了するものである。

イ 本件事業の概要について

本件事業は、先ほど申し上げた未整備で残っている区間において、高野川に新たに橋りょうを整備する。併せて、高野川の西側の既存の歩道の無い道路（6メートル）を、土地所有者の御協力を得ながら用地買収を行い、既存の道路から南側へ標準幅員11メートルとなるよう拡幅し、道路の両端に2メートルの歩道を整備し、車道と歩道を分離することで、安全な道路を整備するものである。

ウ 本件事業の目的及び整備効果について

本件事業については、都市計画に基づいて東西補助幹線道路を整備するもので

あり、1つ目に道路ネットワークの形成による交通利便性の向上、2つ目に防災面の機能の向上、3つ目に歩道ネットワークの形成による歩行者の安全性の向上を主な目的及び整備効果としている。

(ア) 都市計画道路北泉通の整備効果（道路ネットワーク）について

道路は、網の目状にネットワークがつながることで、より利便性が向上する。

北泉通がある左京区の南部地域には、高野川や鴨川があるため、東西方向に行き来する際には、これらの河川を横断する必要がある。

東西方向の主要な道路として、北から、北山通、北大路通、今出川通、丸太町通があり、北山通には松ヶ崎橋、北大路通には高野橋、今出川通には賀茂大橋、丸太町通には丸太町橋がある。また、北大路通と今出川通の間には御蔭橋、今出川通と丸太町通の間には荒神橋があり、このように、高野川や鴨川を渡る複数のルートがあることで、交通が分散され、スムーズな移動が可能となる。

北山通と北大路通の間には馬橋や松ヶ崎人道橋があるが、馬橋や松ヶ崎人道橋には東西方向に通じる道路がなく、道路のネットワークとしての交通を負担することができないため、北山通と北大路通の間では、スムーズに移動することができない状況となっている。

北泉通の橋が架かって、白川通から下鴨中通までがつながることで、北山通と北大路通の間に、安全な道路が通じ、道路がネットワーク化され、スムーズに移動することができ、利便性が格段に向上する。

(イ) 連続した歩道ネットワークの形成による安全性の向上について

左京区総合庁舎は、左京区役所と保健センターを統合して、平成23年5月に北泉通沿いに移転した。

左京区総合庁舎には日々たくさんの方々が来庁者があり、移動手段も車やバイク、自転車など様々な方法で来庁され、中には、車を持っておられない高齢者や小さい子供連れの方々などが徒歩で来庁されることもある。

本件事業区間を整備することにより、新たな安全かつ快適な歩行ルートが生まれる。

また、車道と分離された歩道があれば、通学や通勤、散歩、買物に行く際にも、地域の方々に安心・安全に利用していただくことが可能となる。

(ウ) 防災機能の向上について

本市では、近年の異常気象や地震による災害への備えとして、防災・減災を最重要課題として取り組んでいる。

市内の橋りょうについては、橋りょう健全化プログラムを策定し、橋りょうの耐震補強や老朽化修繕を着実に進め、防災機能の向上を図っている。

平成 23 年 5 月には、北泉通沿いに左京区役所と保健センターが統合された総合庁舎が移転され、災害発生時に防災拠点となる災害対策本部が設置される。

なお、本件事業では、高野川に新たに耐震基準を満たした橋りょうを新設するとともに道路を拡幅することとしており、新たな道路ネットワークが形成され、災害時における緊急輸送や避難を行う際のルートが増え、防災・減災対策の観点からも、極めて効果的である。

エ 請求人の主張に対する見解

請求人は、本件事業に関して、5つの点について、主張されているものと理解する。

第1に、平成 24 年の事業認可に基づく道路拡幅と架橋は、都市計画決定を欠くものであり、違法であるという点

第2に、高野川に架かる重要な橋りょうである松ヶ崎橋や花園橋の耐震補強を優先すべしという点

第3に、北泉通が完成した後の交通量の増大に対する交通安全対策が不十分であるという点

第4に、北泉通の拡幅や高野川への架橋により、地権者の家屋が削られ、生活が成り立たなくなるという点

第5に、高野川沿いの桜並木が7本も伐採され、景観が破壊されるという点以上、5つの主張である。

(ア) 平成 24 年の事業認可に基づく道路拡幅と架橋は、都市計画決定を欠くものであり、違法であるという点について

都市計画道路北泉通は、昭和 2 年に国において都市計画決定され、その後、平成 24 年に都市計画変更が行われ、その変更内容に沿って本件事業認可を取得したものであり、都市計画決定を欠いたものではない。

なお、請求人が提出されている京都市都市計画街路網図は、昭和 2 年の都市

計画決定時の計画図面と考えられるが、縮尺が約1万分の1と小さいことから、本件事業認可に係る図面の縮尺1,000分の1と単純に比較することは困難であると考えている。

また、その後の事実関係として、昭和43年の都市計画法改正により、都市計画決定の必要図書として縮尺2,500分の1の計画図が位置付けられ、これまでの間、窓口において、縮尺2,500分の1の図面を一般の縦覧に供するとともに、平成24年に都市計画変更を行い現在に至っており、その都市計画変更に沿って取得した本件事業認可は、都市計画決定を欠いたものではない。

さらに、請求人から提出された昭和4年修正図（縮尺1/3,000）については、図面自体の位置付けが不明であるため、単純に比較材料とならないと考えているが、仮に、本件事業認可に係る図面（縮尺1/1,000）と比較した場合においても、高野川の西側部分については、双方の図面とも、既存の道路から南側に拡幅することとなっており、その点での一致が見受けられるものとなっている。

このことから、本件事業認可に基づく道路整備事業は、繰り返しになるが、都市計画決定を欠いたものではない。

(イ) 高野川に架かる重要な橋りょうである松ヶ崎橋や花園橋の耐震補強を優先すべしという点について

本市では、阪神・淡路大震災を踏まえ、平成7年度から緊急輸送道路上の橋りょうや跨線・跨道橋の耐震補強を進めてきた。しかし、平成23年3月に東日本大震災が発生し、耐震補強の更なるスピードアップと、建設後長期間が経過した橋りょうの老朽化に対応するため、平成23年12月に「いのちを守る 橋りょう健全化第1期プログラム」を、昨年12月には「橋りょう健全化第2期プログラム（案）」を作成し、効率的・効果的かつスピード感を持って耐震補強に取り組んでいるところである。

請求人が主張されている松ヶ崎橋及び花園橋の耐震化については、花園橋については、既に第1期プログラムで耐震化を完了させ、松ヶ崎橋についても現在、調査・設計を進め、第2期プログラムで耐震化を完了する予定としており、請求人の主張である、この2橋の耐震化を放置している事実はない。

なお、本件事業では、耐震化された新たな橋りょうが設置されるとともに、道路拡幅等を実施することにより、道路及び歩道のネットワークを形成し、防

災・減災の観点からも極めて重要な事業となっている。

(ウ) 北泉通が完成した後の交通量の増大に対する交通安全対策が不十分であるという点について

本市が実施した、交通量調査の予測結果において、本件事業の完成後は、左京区総合庁舎前の交通量について、1日1,100台の増加が予測され、増加台数の目安として、昼間12時間（午前7時から午後7時まで）の1分当たり約1.2台が増加することとなっている。この交通量の増加が、左京区総合庁舎前での渋滞や事故の発生に大きく影響するものではないと考えているが、安全性の向上については、地元の皆様の御意見をお聴きしながら、必要な安全対策を検討し、実施していくこととしている。

なお、左京区総合庁舎への来庁者の駐車場入庫待ちによる渋滞は、恒常的に発生しているものではなく、特定の日に一時的に発生している状況である。左京区役所では、会議等の日程調整を行ったり、ホームページ等で車の利用を控えてもらうよう呼び掛け、また、車での来庁が多いと予想される日には、交通整理員を配置して入庫待ちの車両整理を行うなど、渋滞解消に取り組んでいる。

また、請求人が主張する高野川以東の北泉通の現状は、歩道は狭く電柱や物が置かれていることもあり、歩行者や自転車にとって通行しにくい状況ではあるが、本件事業に関連して、高野川以東の区間において、電柱の移設や段差解消等の歩道をバリアフリー化する整備を実施することとしており、通行環境の改善を図っていく予定である。

高野川右岸道路の現状は、道路幅員が最小で約3.5メートルと狭く、北大路通への抜け道に利用する通過交通が、特に、朝夕に多い状況である。本市が実施した、交通量調査の予測結果では、高野川右岸道路においては、本件事業完成後の交通量は、1日700台の減少が予測されるが、本件事業により高野川に新しい橋や拡張された道路がつながることにより、これまでと交通状況が変化することとなるため、地元の皆様の御意見を聴きながら、必要な安全対策を検討し、実施していくこととしている。

このように、請求人が主張されている交通量が増加することによる安全対策が不十分であるとの主張については、本市としても、今後も、地域の皆様の御意見を頂きながら、新たに整備する区間を含め、より一層、安全な道路となる

よう関係機関とも調整し、実施していくものとしており、安全対策について、不十分になるとは考えていない。

(エ) 北泉通の拡幅や高野川への架橋により、地権者の家屋が削られ、生活が成り立たなくなるという点について

本件事業区間においては、高野川西側の道路拡幅区間において、本件事業線に係る土地所有者の御理解、御協力をいただきながら、必要な用地買収を進め整備を行うものである。当該区間においては、本事業に必要な事業用地の対象は12件あり、既に、事業に御理解・御協力をいただき、7件の土地所有者から、既に、買収させていただいている。残り、5件のうち、2件については、現在、用地買収に係る御協力をお願いしている状況である。

また、土地の買収においては、買収後に残る用地、いわゆる残地について、補償基準に基づいて補償を行っている。

請求人の主張では、都市計画や橋りょうの耐震補強の優先、また、安全対策について違法性がある状況で収用が実施されれば、憲法第29条第1項が侵害されるとの主張であるが、日本国憲法においては、その第29条第1項において「財産権は、これを侵してはならない」と財産権の保障を定める一方で、同条第3項において「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」と定められており、この憲法第29条第3項を根拠に土地収用法が制定されている。

本件事業に伴う収用は、土地収用法に則して行うものであり、憲法第29条に違反しないものと考えている。

(オ) 高野川沿いの桜並木が7本も伐採され、景観が破壊されるという点について
本件事業区間は、高野川に沿って桜並木により良好な景観が育まれていることについては承知している。

都市計画事業の施行として行う本件事業によって、川端通沿いの桜7本を、やむなく撤去する必要があるが、撤去する桜の木（7本）は工事に支障となる最小限の桜の木だけを対象とし、また、工事完了後には、このうち5本を元の位置に新しい桜を植え直すこととしている。

なお、残る2本の桜については、近隣地域に植え直す予定としている。

請求人の主張では、7本が伐採され、景観が破壊されると主張されているが、

本件事業の行為が景観利益の侵害に当たることはないと考えている。

- (2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 請求人Aの意見

1点目として、昭和4年修正図に対して、関係職員の陳述で出典不明との指摘を受けたが、監査委員の皆様には、提出資料に出典を記載しておるとおり、京都府立資料館所蔵資料で、「都市計画基本図 京都市メッシュ図面」及びメッシュ図面No. 13の京都「田中」3,000分の1の地図を示している。この「田中」の地図は、メッシュ図面の下段凡例にあるように、大正11年、昭和4年、昭和10年及び昭和28年の4断面の地図のうち、昭和4年修正図を、昭和2年都市計画決定図に最も近い時点で作成されたものとして、事実関係資料の提出資料としたものである。

2点目として、市は、昭和2年都市計画決定図を提示して、都市計画決定どおりの事業であることを事実証明すべきである。市は、度々の要請に対して、今日に至るも、昭和2年都市計画決定図を提示せずに、請求人の提示資料を指摘するとは言語道断、極めて不当かつ無責任である。

3点目として、職員陳述で、事業地の用地買収状況の中で、12件のうち7件の買収が済み、残る5件のうち、3件が交渉進行中と説明されたが、地権者の世帯数は42世帯で、そのうち、13世帯が本監査請求に参加されている。決して土地収用されようとしている案件が解決しているわけではない。

イ 請求人Jの意見

1点目として、都市計画道路2.2キロメートルのうち、170メートルだけを残して後は整備済みというが、東側の道路はバリアフリーに整備し直すとは、整備済みと述べたことと矛盾している。

2点目として、提出した2つの地図の縮尺が1万分の1と1,000分の1であり、これは誤差であると言いたいようだが、東大路と北泉通、高原通の交差点は5つの道路が計画では1点で交差するのに、現況は、交差点が3点に分散している。

3点目として、「橋」の出来る、出来ないにかかわらず、安全対策を求めてきた。だが、市側の説明は、この重要なポイントであるポストコーン設置に地元が反対したことについて、何も触れていない。

4点目として、地権者12件で7件がオーケーだが、そうでない地権者もいる。住民の合意形成ができていないのに工事を着工するのは、強権強圧だ。

ウ 請求人Hの意見

前回11月8日の工事着手説明会の答弁の中で、区役所へのアクセスは、車、自転車、歩いてと言われた。今回も、自転車や歩いて来られると言われた。なぜ公共交通機関を使ってという言葉が出てこないか。コミュニティバスとか市バスを回すとかしないと恥ずかしい。北泉通に左京区役所が来て、交通が不便になり、コミュニティバスを要望しているが進展していない。

また、2つ目に、桜の木のこと。1本は移植、あと6本は、老朽化しているので伐採するというのはやめて欲しい。

3つ目に、車の交通量調査はいつ頃されたのか。区役所が北泉通へ来てから交通量調査をされたのか。今の状況から理解できない。

エ 請求人Bの意見

先ほど、関係職員の陳述の中に、「憲法には第29条第3項がある。補償の下に収用ができると書いてある。本件は、この第29条第3項に基づく収用を行うという話であり、憲法違反の主張は当たらない。」という趣旨の部分があったと思う。

しかし、憲法第29条第3項は、何でも補償をすれば財産権の侵害となることなく収用できるということを意味しているのではない。請求人が主張する様々な^{かし}瑕疵を伴う本件事業に基づく収用は、それ自体が違憲なのである。違憲な収用を、「補償があるから」といって正当化することはできないということを強く意見として申し上げておきたいと思う。

オ 請求人Kの意見

第1の違法事由の追加として「サンセット条項」の考え方からしても、昭和2（1927）年の都市計画決定に基づくことは、違法・不当である。都市計画法の改正の論点の一つとして、一都市計画決定の効力を5年又は10年に限定するいわゆる「サンセット条項」を設ける方向が国土交通省でも検討されている。

本件都市計画決定は昭和2（1927）年で、事業認可は平成24（2012）年であるので、なんと85年も経過して事業認可がなされたことになる。そして、当時の図面も市は提出できないというのであるから、「サンセット条項」の考え方からしても、今回の事業認可に当たっては改めて都市計画決定が必要であり、この手続を

欠いたまま、かつ、都市計画決定と事業認可には大幅なずれがある本件事業認可は、違法・無効である。

第2点目に、行政担当者の説明でも、道路買収について12件のうち7件の合意が得られたが、5件は未了で、うち2件は合意が得られる見通しであるとの説明であった。ところが、本監査請求には対象の42世帯のうち、13世帯が参加されている。また、行政担当者の説明でも、道路買収については、地権者の御協力を得ながら進めていきたいとのことである。仮に、収用裁決の決定がなされたとしても、法的には取り消されるべきことは先ほど述べたが、行政担当者の意向は、あくまで話し合いで進めていきたいということであるから、道路拡幅は、あくまで買収が確定してからの事業にしないと、先ほどの陳述でも述べたとおり、膨大な公金の無駄遣いになる。

よって、行政担当者の説明を踏まえても、現時点で架橋を先行させて膨大な税金をつぎこむことは、違法・不当である。

第3 監査の結果

1 事実関係及び関係職員の説明の要旨

本件監査において認められた事実関係及び関係職員の説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 関係法令の内容

本件監査に関係する法令の内容は、おおむね次のとおりである。

ア 都市計画法(昭和43年法律第100号。平成23年法律第124号による改正後のもの)

(ア) この法律において「都市施設」とは、都市計画において定められるべき第11条第1項各号に掲げる施設をいう。(第4条第5項)

(イ) この法律において「都市計画施設」とは、都市計画において定められた第11条第1項各号に掲げる施設をいう。(第4条第6項)

(ウ) この法律において「都市計画事業」とは、この法律で定めるところにより第59条の規定による認可又は承認を受けて行なわれる都市計画施設の整備に関する事業及び市街地開発事業をいう。(第4条第15項)

(エ) 都市計画区域については、都市計画に、道路その他の交通施設を定めることができる。(第11条第1項第1号)

(オ) 都市計画は、国土交通省令で定めるところにより、総括図、計画図及び計画

書によつて表示するものとする。(第14条第1項)

計画図及び計画書における都市計画施設の区域の表示は、土地に関し権利を有する者が、自己の権利に係る土地が当該区域に含まれるかどうかを容易に判断することができるものでなければならない。(第14条第2項第7号)

(ハ) 都市計画事業は、市町村が、都道府県知事(第一号法定受託事務として施行する場合にあつては、国土交通大臣)の認可を受けて施行する。(第59条第1項)

(キ) 国土交通大臣又は都道府県知事は、申請手続が法令に違反せず、かつ、申請に係る事業が次に該当するときは、第59条の認可又は承認をすることができる。(第61条)

a 事業の内容が都市計画に適合し、かつ、事業施行期間が適切であること。

b 事業の施行に関して行政機関の免許、許可、認可等の処分を必要とする場合においては、これらの処分があつたこと又はこれらの処分がされることが確実であること。

(ク) 都市計画事業については、これを土地収用法第3条各号の一に規定する事業に該当するものとみなし、同法の規定を適用する。(第69条)

イ 旧都市計画法(大正8年法律第36号。大正15年法律第38号による改正後のもの)

都市計画、都市計画事業及毎年度執行スヘキ都市計画事業ハ都市計画委員会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ(第3条)

ウ 都市計画法施行法

都市計画法(昭和43年法律第100号。以下この項目において「新法」という。)の施行の際現に旧都市計画法(大正8年法律第36号)の規定により決定されている都市計画区域及び都市計画は、それぞれ新法の規定による都市計画区域又は新法の規定による相当の都市計画とみなす。(第2条)

エ 地方自治法

地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。(第2条第14項)

オ 地方財政法

地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえ

て、これを支出してはならない。(第4条第1項)

カ 日本国憲法

財産権は、これを侵してはならない。(第29条第1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。(第29条第3項)

キ 民法

故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。(第709条)

(2) 本件事業の概要

ア 都市計画の内容

(ア) 決定

都市計画決定 昭和2年2月1日(内閣総理大臣公告甲第15号)

都市計画変更 平成24年5月9日(京都市告示第58号)

(イ) 事業の種類及び名称

京都都市計画(京都国際文化観光都市建設計画)道路事業

3・6・179号北泉通

(ウ) 位置

起 点 京都市左京区一乗寺清水町

終 点 京都市左京区下鴨北園町

主な経過地 京都市左京区松ヶ崎正田町

(エ) 区域

延長 約2,230メートル

(オ) 構造

構造形式 地表式

車線の数 2車線

幅 員 11メートル

地表式の区間における鉄道等の交差の構造

叡山電鉄叡山本線と平面交差

幹線街路と平面交差7箇所

イ 都市計画事業の内容

(7) 事業認可

平成24年7月17日（京都府指令4道建第40号）

(イ) 事業地

京都市左京区高野泉町，松ヶ崎小竹藪町及び松ヶ崎正田町地内

(ウ) 設計の概要

起 点 京都市左京区高野泉町

終 点 京都市左京区松ヶ崎正田町

延 長 214メートル

幅 員 11～12.5メートル

車線数 2車線

(エ) 事業施行期間

自 事業認可告示日（平成24年7月17日）

至 平成30年3月31日

(オ) 事業費

8億3,000万円（事業を実施する中での変動が想定される。）

(カ) 主な整備内容

高野川に橋りょうを新設

高野川右岸道路から京都工芸繊維大学前までの区間（以下「拡幅予定区間」という。）を現状の道路幅員約6メートルから標準幅員11メートルに拡幅

(3) 本件事業の目的

関係職員の説明によると、次のとおりとされている。

ア 道路ネットワークの形成による利便性の向上

補助幹線道路である北泉通は，幹線道路（北山通，北大路通及び白川通）と幹線道路に囲まれた区域（以下「当該区域」という。）内の区画道路とを連絡し，当該区域内で発生し，又は集中する交通を集散させる機能を担う。当該区域には南北に高野川が流れており，東西方向に移動するには高野川を渡る必要があり，本件事業区間の付近には馬橋及び松ヶ崎人道橋があるが，これらの橋りょうには東西方向に通じる道路がなく，道路ネットワークとしての交通を負担することができない（補助幹線道路としての機能を担うことはできない）ため，北山通と北大路通の間では，スムーズに移動することができない状況となっている。

都市計画道路北泉通は、昭和2年の都市計画決定以降、終点側及び起点側から順次整備を進めており、本件事業の区間だけが未整備で残っている状況である。また、当該区域の北泉通以外の補助幹線道路（下鴨中通、松ヶ崎通、松ヶ崎東通及び東大路通）は全て整備済みである。本件事業により、高野川に橋りょうが新設されることで、白川通から下鴨中通までがつながることで、北山通と北大路通の間に、安全な道路が通じ、道路がネットワーク化され、スムーズに移動することができ、利便性が格段に向上する。

イ 連続した歩道ネットワークの形成による安全性の向上

左京区総合庁舎（平成23年5月に北泉通沿いに移転）には、日々たくさんの来庁者があり、車を所持していない高齢者、小さい子供連れの住民等が徒歩で来庁することもある。本件事業区間を整備することにより、連続した歩道ネットワークが形成され、左京区総合庁舎への新たな安全かつ快適な歩行ルートが生まれる。

また、車道と分離された歩道があれば、通学、通勤、散歩及び買物に行く際にも、地域の住民が安心・安全に利用することが可能となる。

ウ 防災機能の向上

左京区総合庁舎には、災害発生時に区災害対策本部が設置される。本件事業において、高野川に新たに耐震基準を満たした橋りょうを新設するとともに道路を拡幅することにより、高野川以東の地域と左京区総合庁舎とが直結する路線が新たに確保されることとなるなど、新たな道路ネットワークが形成され、災害時における緊急輸送及び避難を行う際のルートが増えることとなる。本件事業は防災・減災の観点からも極めて重要な事業である。

(4) 本件事業の進捗状況

関係職員の説明によると、次のとおりとされている。

現在に至るまで、用地測量、詳細設計、用地買収等を実施し、用地買収については、平成29年1月現在、12件中7件が完了している。

平成28年度から橋りょう工事（橋脚及び右岸橋台）に着手し、工事期間は、同年度を含めて3箇年を要する見込みである。橋りょう工事の後には拡幅予定区間において道路拡幅工事を実施し、事業の完成は、平成31年度の予定である。

2 判断及び結論

(1) はじめに

ア 請求人の主張の要旨

本件請求は、市が行う本件支出が違法又は不当であるとして、監査委員に対し、今後なされることが予測される本件事業に係る本工事費及び事務費の支出をしないこと、及び市長が、市長個人に対し、過去1年間に本件事業について支出された額に相当する額の損害賠償請求を行うことを請求するものである。

本件請求において、請求人が、本件支出が違法又は不当であると主張する事由は、次のように整理することができる。

(ア) 北泉通の線形が、本件都市計画決定時における計画図面と本件事業認可の申請書添付の平面図及び現況とが相違している。本件事業認可は都市計画決定とは異なる場所において行われたこととなるところ、本件事業は、事業認可の前提をなす都市計画決定を欠いた状況で行われたものであるため、当然に違法である。

(イ) 市は、松ヶ崎橋等の重要橋りょうの耐震化を怠る一方で、市民から計画「凍結」の要望が出ている事業に14億円超（当初8億円）を掛けて行うことは不当である。これは、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反する。

(ウ) 本件事業が完成した場合、北泉通の交通量が増加し、北泉通周辺の住民の安全に著しい支障が生じるとともに、交通の混乱・危険が著しく増大する。このような支障が生じる本件事業を推し進め、公金を支出することは、法第2条第14項に違反する。

(エ) 本件事業に伴い、高野川西側に存する土地及び建物の一部が収用されようとしている。本件事業には上記（ア）から（ウ）までの違法があり、収用が実施されるのであれば、財産権を保障した憲法第29条第1項が侵害されるという違法性（違憲性）をも帯びることとなり、著しく不当な行政執行である。

(オ) 本件事業地は、高野川左岸沿いの桜並木により、良好な自然景観が育まれてきた。「橋」のために桜並木を伐採することは景観利益の侵害であり、民法第709条の「法律上の利益」を侵害するものとして違法である。

イ 本件監査における論点

上記アの請求人の主張から、次に掲げる点が本件監査における論点となる。

- (ア) 本件事業が都市計画に適合するものであるか否か
 - (イ) 本件事業が法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に適合するものであるか否か
 - (ウ) 本件事業に伴う収用が違法なものであるか否か
 - (エ) 本件事業に伴う桜の伐採が景観利益を侵害するものであるか否か
- (2) 本件事業が都市計画に適合するものであるか否か

ア 住民監査請求において、監査委員が、監査の対象となる行為の違法性又は不当性の有無を判断するに際し、検討すべき範囲は、次のとおりである。

法第242条の規定に基づく住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同条第1項所定の財務会計上の違法・不当な行為又は怠る事実の予防又は是正を監査委員に請求する権能を住民に与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものである。そして、同条所定の住民監査請求は、当該普通地方公共団体の住民であれば誰でも請求し得るものとされている。

また、法第12条第2項及び第75条第1項は、行政事務の遂行に際して違法・不当事由が存する場合であっても、選挙権を有する者の総数の50分の1以上の者の連署がない限り、事務監査の請求をすることができないものとしている。すなわち、上記のような限定された要件を充たさない限り、事務監査請求において、行政事務に存する違法・不当事由を主張することはできないこととされている。

上記の事務監査請求の制度に鑑みると、法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求における違法性又は不当性は、原則として財務会計上の行為自体に固有のものでなければならず、たとえ上記財務会計上の行為に先行する原因行為に非財務会計法規上の違法事由が存する場合であっても、当然にその違法性が承継されて後行の財務会計上の行為も違法・不当となると解するのは相当ではなく、例外的に原因行為に存する違法事由の内容及び程度が予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認めるときに限って、その違法性を問うことができるものと解するのが相当である（最高裁平成4年12月15日判決参照）。

そうすると、本件において本件支出の違法性又は不当性の有無を判断するに際しては、本件支出に関する財務会計上の行為自体に違法性若しくは不当性が認められるか否か、又は財務会計上の行為につき、原因行為たる本件事業に存する非財務会計法規上の違法事由の内容及び程度が予算執行の適正確保の見地から看過

し得ないものであると認められるか否かを検討すべきことになる（大阪高裁平成17年7月27日判決参照）。

イ 請求人の上記（1）ア（ア）の主張は、非財務会計法規上の違法事由を主張するものであるから、上記のとおり、本件支出に関する財務会計上の行為につき、その原因行為たる本件事業に存する非財務会計法規上の違法事由の内容及び程度が予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認められる場合に限って、同財務会計上の行為の違法性又は不当性が肯定されることとなる。

ウ この点、都市計画として定められた都市施設については、全てが都市計画により整備されなければならないものではなく、既に事業に必要な土地を取得しているため、新たに土地を収用する必要がないものについては、都市計画事業として整備を行わなくても差し支えないものと解される（建設省都市局都市計画課編集「都市計画法解説」285ページ参照）。

本件事業においては、拡幅予定区間において道路幅員約6メートルを標準幅員11メートルに拡幅するため、新たに土地を取得する必要があり、任意買収をすることができなければ、市が収用を行う可能性もあり得ると考えられる。拡幅予定区間につき、仮に、一部の土地を取得（収用）することができないこととなれば、補助幹線道路を開通させるという本件事業の効果が大きく損なわれることとなり、そのような事業に公金を支出することの是非が問われることとなると考えられる。

そして、都市計画法は、都市計画事業認可の基準の一つとして、事業の内容が都市計画に適合することを掲げているところ（第61条）、仮に、拡幅予定区間において新たに取得しようとする土地の一部又は全部が都市施設たる北泉通の区域内に存しないとすれば、その存しない部分についての事業認可は都市計画に適合しないものとして違法となり、その結果、当該部分については収用することができないと解される。

そうすると、本件事業認可が適法に行われたものであるかどうか、すなわち、拡幅予定区間において市が新たに取得（収用）しようとする土地が都市計画上の北泉通の区域内に存するか否かは、予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認められることから、この点に関する都市計画への適合性について以下検討する。

エ(7) 北泉通は昭和2年2月21日に当初決定が行われ、平成24年5月9日に都市

計画変更が行われているが、当該都市計画変更は、高野川右岸道路より東側に都市施設の区域を追加するものであるから、拡幅予定区間の区域は、当初決定に基づくものである。

(イ) 当初決定は、旧都市計画法第3条の規定に基づき、内閣が認可しているところ、その決定内容は、「愛宕郡修学院村大字一乗寺小字清水8番地ニ於テ一等大路第三類第一号線ヨリ分岐シ同村大字一乗寺小字四十、7番地ニ至リ右折シ高野川新架橋ヲ経テ同郡松ヶ崎村小字正田13番地ノ1ニ至リ左折シ上京区下鴨北園町70番地ニ於テ二等大路第三類第二十号線ニ接続スルノ路線 幅員11メートル」であり、その決定書には京都市都市計画書街路網図が添付されていたと思料される。同街路網図の原図の縮尺は1万分の1程度であり、京都市内における計画路線のおおむねの位置を示したものと考えられ、その決定内容及び同街路網図と本件事業認可に係る縮尺1,000分の1の平面図とを単純に比較し、そこに差異があるからといって、拡幅区間において市が新たに取得しようとする土地が都市計画上の北泉通の区域内に存するか否かを判断することはできない。

(ウ) また、請求人が提出した昭和4年修正図は、旧都市計画法上かかる図面の作成を義務付ける規定は見当たらず、その法的位置付け（現行の都市計画法第14条第1項に規定する計画図に相当するものであるかどうか）は明らかでない。

この点はおくとしても、同修正図には拡幅予定区間内に道路が図示されているところ、当該道路の敷地は、井溝敷等公共の用に供されていた場所を除き、昭和2年12月から昭和3年2月にかけて用地買収が行われたものであり、登記事項証明書によると、その当時から現在に至るまで、その用地買収が行われた土地に変動は認められないことから、当該道路は、現況の北泉通が図示されたものであると認められる。

請求人は、拡幅予定区間における同修正図上の北泉通と、北泉通の現況とが一致していないと指摘するが、その不一致は、同修正図に北泉通の位置が正確に記載されていないことを示すものであり、同修正図と事業認可に係る平面図とを単純に照らし合わせることはできない。

(エ) ところで、拡幅予定区間における北泉通は、当初決定の直後である昭和2年から昭和3年までにかけてその敷地の用地買収が行われたものであるところ、

その敷地を都市計画上の北泉通の一部とすべく、当該北泉通の区域内に設置したものと考えられる。

また、同修正図は、都市計画決定後の間もない時期に作成されたものであるところ、北泉通の位置は正確ではないものの、どのように北泉通を拡幅しようとしていたかについては、同修正図上に表現されていると考えられる。すなわち、同修正図では、当時の北泉通の南側端線の外側に当該南側端線と平行に点線が引かれているところ、当初決定においては、昭和4年当時の北泉通の南側に道路を拡幅して11メートルの幅員を確保しようとしていたものと考えられる。

(オ) 本件事業の事業地を表示する図面及び設計の概要を表示する図面においては、拡幅予定区間において、既存道路の南側に道路を拡幅し、11メートルの幅員を確保することとされている。

そうすると、本件事業における拡幅予定区間の拡幅の方法は、上記(エ)の当初決定において想定されていた拡幅の方法と一致しており、拡幅後の標準幅員は当初決定どおり11メートルであるから、拡幅予定区間において市が新たに取得しようとする土地は、都市計画上の北泉通の区域内に存するものと考えられ、この点から本件事業認可が違法であるとはいえない。

オ なお、請求人は、都市計画決定の効力を5年又は10年に限定することを内容とする都市計画法の改正についての検討が国土交通省において行われており、その趣旨（時代錯誤的な都市計画決定の事業化の防止）を踏まえれば、戦前の都市計画決定をいまだ引き継ぐということは、当然許されず、85年前に行われた当初決定を事業化する本件事業認可は違法である旨主張する。

この点、都市計画事業認可が違法であるかどうかは、その認可当時の法令に照らして検討すべきところ、都市計画法施行法第2条によれば、旧都市計画法の規定により決定された都市計画は、現行の都市計画法の規定による相当の都市計画とみなされることとされている。本件の都市計画は、道路に係るものであるところ、現行の都市計画法においても、都市計画に道路を定めることは可能であり（同法第11条第1項第1号）、当初決定に基づく都市計画は、同法の規定による道路の都市計画とみなされ、当然に同法第59条第1項の規定に基づく事業認可を受けられることができると解される。

また、平成23年5月に北泉通沿いに左京区総合庁舎が移転するなど、北泉通を全線に渡り開通させる（都市計画を事業化する）必要性は、本件事業認可時においても失われていないと認められる。

したがって、北泉通は85年前の都市計画であるから、本件事業認可が違法であるとする請求人の主張は、採用することができない。

カ 以上のことから、本件事業に、予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認められる都市計画法上の違法は見当たらず、この点から本件支出が違法・不当であるということはできない。

(3) 本件事業が法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に適合するものであるか否か

ア 法第2条第14項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と、地方財政法第4条第1項は「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定している。

上記各規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性又は不当性が肯定されると解すべきである。

そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である（大阪高裁平成17年7月27日判決参照）。

イ(ア) 請求人は、市が、本件事業の推進の理由の一つに「防災面での機能向上」として「災害時の輸送路としての必要性」を挙げる一方、本件事業計画地付近にある松ヶ崎橋及び花園橋を防災上重要な橋りょうと位置付けているにもかかわらず、耐震化しないまま放置しているところ、「財政難」を理由に重要橋りょうの耐震化を怠る一方で、市民から計画「凍結」の要望が出ている事業に14億円超（当初8億円）を掛けて行うことは、上記各規定に違反し、違法・不当であると主張する。

(イ) 関係職員の説明によると、市では、阪神・淡路大震災及び東日本大震災の発生を踏まえ、緊急輸送道路上の橋りょう等の耐震補強の更なるスピードアップ及び建設後長期間が経過した橋りょうの老朽化に対応するため、平成23年12月に「いのちを守る 橋りょう健全化プログラム（第1期）」（平成24年度から平成28年度まで）を策定するとともに、平成28年12月に「橋りょう健全化プログラム（第2期）（案）」（平成29年度から平成33年度まで）を作成し、5年ごとに優先順位を明確にし、計画的に進めることとしているとのことである。そして、花園橋については第1期プログラムで対策を完了し、松ヶ崎橋についても、現在、調査・設計を実施中であり、第2期プログラムで対策を完了する予定であることが認められる。

したがって、松ヶ崎橋及び花園橋について耐震化しないまま放置しているとの事実は認められず、請求人の主張は前提を欠くものである。

(ウ) a ところで、本件事業については、市民からその凍結を求める要望がある一方、その推進を求める要望もあることが認められる。

このような賛否が分かれる事業を実施するか否か、また、実施するとした場合にどのような順番で事業を実施するかについては、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、このような判断は、上記アのとおり、市長の広範な裁量に委ねられていると解される。

そこで、これらの点につき、市長に裁量権の逸脱又は濫用がないかを検討する。

b 本件事業の実施について

(a) 本件事業は、上記1(3)のとおり、①道路ネットワークの形成による利便性の向上、②連続した歩道ネットワークの形成による安全性の向上及び③

防災機能の向上を目的として実施されるものである。

- (b) 上記①の目的については、現状において、高野川の北山通と北大路通との中間に、高野川の左岸地域と右岸地域とを東西方向にスムーズに移動することができる道路が存しないことが認められる。

そして、本件事業が完成した場合には、北泉通の高野川に架かる橋りょうを1日当たり4,300台の車両の通行が見込まれるなど（北泉通将来交通量推計結果）、本件事業の整備により上記①の目的を達成することができるものと見込まれる。

なお、本件事業区間付近には馬橋及び松ヶ崎人道橋があるが、これらの橋りょうは東西方向に通じる道路がなく、道路のネットワークとしての交通を負担することができないため、これらの橋りょうを耐震補強したとしても、補助幹線道路としては機能せず、上記①の目的を達成することはできないと認められる。

- (c) 上記②の目的については、現状において、高野川左岸地域から歩道を歩行して左京区総合庁舎へ向かおうとすると、北山通又は北大路通を用いて高野川を渡り、北山通からは松ヶ崎東通を、北大路通からは松ヶ崎通を経由する必要があることが認められる。

そして、本件事業により本件事業区間に歩道が整備されると、北泉通を用いて高野川を渡り、そのまま左京区総合庁舎へ向かうことも可能となるなど、歩道がネットワーク化されることにより、安心・安全な歩行ルートが増加することとなり、上記②の目的を達成することができるものと見込まれる。

なお、馬橋には人道橋が併設されるとともに、松ヶ崎人道橋が存しており、高野川を渡るまではこれらの人道橋を用いることも可能であるが、渡橋後は、高野川右岸道路など、歩道がなく、請求人が、歩行者が通行することが危険と指摘する道路などを通行せざるを得ず、これらの人道橋は、歩道のネットワークを構成するものとは認められず、これらを耐震補強したとしても、上記②の目的を達成することはできないと認められる。

- (d) 上記③の目的については、災害時には左京区総合庁舎に区災害対策本部が置かれること、高野川左岸地域に左京土木事務所、左京消防署、下鴨警

察署等の災害対策上重要な役割を担う機関や、市民の避難所となる小学校等が存することが認められる。

災害発生時には、区災害対策本部と上記機関との間で密に連絡調整を行う（職員が行き来することも想定される。）必要があるほか、区災害対策本部の職員が区内の被害状況を調査すること、避難所に職員を派遣すること等も想定されている（京都市災害対策本部要綱及び京都市地域防災計画）。

本件事業の完成により、上記（b）のとおり道路ネットワークが形成され、高野川左岸地域と区災害対策本部（左京区総合庁舎内）とを直結する路線が新たに確保されることとなり、緊急輸送又は避難を行う際のルートが増えることはもとより、上記の連絡調整、職員の派遣等にも活用されることが見込まれる。

したがって、本件事業の実施により、上記③の目的を達成することができるものと見込まれる。

- (e) 以上のとおり、本件事業の実施によりその目的を達成することができる見込まれ、市長の本件事業を実施することとした判断が社会通念に照らして妥当性を欠くとは認められず、かつ、当該判断が事実の基礎を欠くものとも認められない。

したがって、市長の当該判断が、裁量権の逸脱又は濫用をするものであるとは認められない。

c 事業の実施順について

関係職員の説明によると、橋りょう等の耐震補強に係る事業及びそれ以外の道路整備事業の進捗については、橋りょうの耐震補強等の防災・減災対策を着実に進めつつ、並行して、進捗を図るべき道路整備事業を積極的に進めることとしているとのことである。

請求人が主張するように、他の事業を凍結してでも橋りょう等の耐震補強に係る事業を最優先で実施するとの考え方もあり得ると思料されるところであるが、今回市長が判断したように、他の事業の進捗を図りつつ、橋りょう等の耐震補強に係る事業の進捗を図る方法を採用することにも合理性が認められる。

このような進捗方法を採用することを前提とした予算が市会において可決され

ていることに照らしても、市長の当該判断が社会通念に照らして妥当性を欠くとは認められない。

また、本件事業の実施により、上記bのとおり、その目的を達成することができるという効果が見込まれるところ、市長の当該判断が事実の基礎を欠くものとも認められない。

したがって、市長の当該判断が、裁量権の逸脱又は濫用をするものであるとは認められない。

d 以上のとおり、本件事業を実施するか否か、また、実施するとした場合にどのような順番で事業を実施するかについての市長の判断に裁量権の逸脱又は濫用は認められない。

(e) 以上のことから、本件事業の実施が法第2条第14項又は地方財政法第4条第1項に違反するものであるとはいえず、請求人の上記(ア)の主張は、採用することができない。

ウ(ア) 請求人は、本件事業が完成した場合、次の事情が生じることから、本件事業を推し進め、公金を支出することは、法第2条第14項に違反すると主張する。

a 北泉通の交通量が増加し、左京区総合庁舎前では、来庁者の駐車場入庫待ちによる渋滞及び事故の発生が懸念され、北泉通周辺の住民の安全、交通の便に著しい支障が生じる。

b 高野川以東の北泉通及び高野川右岸道路は、現状でも歩行者や自転車の往来が危険な状態にあるところ、更に交通量が著しく増加するという市の調査結果もあり、この地域における交通の混乱・危険が著しく増大する。

(イ) 上記(2)アで検討したところに照らすと、原則として、北泉通周辺地域の交通上の安全性の点は、住民監査請求において対象とする財務会計行為上の問題ではなく、法第75条第1項所定の事務監査請求で取り扱うべき問題であるから、本件においては、上記(ア)の請求人の主張について、経費の支出の点から判断することとする。

(ウ) まず、上記aの主張については、北泉通将来交通量推計結果によると、本件事業の完成後、北泉通の左京区総合庁舎前における交通量は、1日当たり1,100台増加するとされている。

関係職員の説明するところによれば、左京区総合庁舎への来庁者の駐車場入

庫待ちによる渋滞は特定の日に一時的に発生している状況にあり、現状においても渋滞が生じることが認められる。

これについて、左京区役所では、多くの来庁者が見込まれる会議等につき、日程が重ならないよう調整するとともに、車での来庁者が多いと予想される日には交通整理員を配置して車両整理を行う等、渋滞解消に取り組んでいるとのことであり、渋滞に対しては、一定の対策が講じられていることが認められ、本件事業の完成後においてもその対策は行われるものと考えられる。

渋滞対策を行うには、一定の費用が生じると考えられるが、渋滞を放置することは相当でなく、渋滞対策を実施するとの判断は、妥当なものであると認められる。

(エ) また、上記bの主張については、北泉通将来交通量推計結果によると、本件事業の完成後、高野川以東の北泉通（東大路通から川端通までの区間）における交通量は1日当たり800台増加する一方、高野川右岸道路（北泉通から北大路通までの区間）における交通量は1日当たり700台減少するとされている。

関係職員は、当該区間における北泉通の現状について、歩道は狭く、電柱や物が置かれていることもあり、歩行者や自転車にとって通行しにくい状況にあるものの、本件事業に関連して、当該区間において、電柱の移設や段差解消等の歩道をバリアフリー化する整備を実施することとしていると説明する。また、高野川右岸道路の幅員は最小約3.5メートルと狭く、北大路通への抜け道として利用する通過交通が特に朝夕に多い状況にあり、本件事業完成後、交通量の減少は予測されるが、本件事業により高野川に新しい橋が架かり、拡幅された道路がつながることにより、これまでと交通状況が変化することとなるため、地元住民の意見を聴きながら、必要な安全対策を検討し、実施していくと説明する。

関係職員の説明する当該区間の北泉通及び高野川右岸道路の現況に照らすと、歩道のバリアフリー化及び安全対策の実施は住民の福祉の増進に資するものであり、これらの対策を実施する必要がないとはいえないことからすると、一定の費用を掛けてこれらの対策を実施するとの判断は、妥当なものであると認められる。

(オ) なお、一般に、新たな道路の設置により交通状況が変化すると、その周辺地

域において安全対策等を行う必要が生じることもあり得ると考えられるところ、本件事業の実施により、上記（ウ）及び（エ）記載の安全対策等に係る費用の支出が見込まれるが、そのことをもって、本件事業を実施するとの判断が、社会通念に照らして妥当性を欠くこととなるとは認められない。

(カ) 以上のことから、請求人の上記（ア）で指摘する点についても、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反する点は見出せず、請求人の上記（ア）の主張は、採用することができない。

エ そうすると、本件事業の実施に係る市長の判断に裁量権の逸脱又は濫用は認められないため、法第2条第14項又は地方財政法第4条第1項に照らして、本件支出が違法又は不当であるということはできない。

(4) 本件事業に伴う収用が違法なものであるか否か

ア 請求人の上記（1）ア（エ）の主張は、非財務会計法規上の違法事由を主張するものであるから、上記（2）アのとおり、本件支出に関する財務会計上の行為につき、その原因行為たる本件事業に存する非財務会計法規上の違法事由の内容及び程度が予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認められる場合に限り、同財務会計上の行為の違法性又は不当性が肯定されることとなる。

そして、収用が適法であるかどうか、すなわち、拡幅予定区間において市が土地を取得することができるかどうかは、予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認められることは上記（2）ウのとおりであるから、この点について以下検討する。

イ 請求人は、本件事業が都市計画に適合せず、かつ、本件支出は法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項違反であるにもかかわらず、本件事業を推進し、高野川西側の地権者の土地及び同土地の建物の一部の収用を行うことは、日本国憲法第29条第1項を侵害する違法・違憲なものであり、著しく不当な行政執行であると主張する。

ウ しかし、本件事業に、予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認められる都市計画法上の違法は見当たらないことは、上記（2）で述べたとおりである。また、本件支出が法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反するものでないことは、上記（3）で述べたとおりである。

したがって、請求人の上記イの主張には、理由がないといわざるを得ない。

(5) 本件事業に伴う桜の伐採が景観利益を侵害するものであるか否か

ア 請求人の上記(1)ア(オ)の主張は、非財務会計法規上の違法事由を主張するものであるから、上記(2)アのとおり、本件支出に関する財務会計上の行為につき、その原因行為たる本件事業に存する非財務会計法規上の違法事由の内容及び程度が予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認められる場合に限り、同財務会計上の行為の違法性又は不当性が肯定されることとなる。

この点、本件事業により第三者の権利利益を侵害し、市が賠償責任を負うことが見込まれるのであれば、その額によっては、本件事業に公金を支出することが予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものとなる可能性もあるため、本件事業に伴う桜の木の除却が景観利益を侵害するものであるかどうかについて以下検討する。

イ ある行為が景観利益に対する違法な侵害に当たるといえるためには、少なくとも、その侵害行為が刑罰法規や行政法規の規制に違反するものであったり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するものであるなど、侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが求められると解するのが相当である(最高裁平成18年3月30日判決)。

ウ 請求人は、本件事業地は高野川左岸沿いの桜並木により良好な自然景観が育まれてきたとして、「橋」のために桜並木を伐採することは、景観利益の侵害であり、民法第709条の「法律上の利益」を侵害するものとして違法であると主張する。

エ この点、本件事業に伴い、高野川左岸の桜の木7本が現地から除却される予定であることが認められるが、かかる除却が何らかの刑罰法規又は行政法規の規制に違反するものとは認められない。

また、除却される7本の桜の木が存する場所は、工事用進入路又は工事に必要な仮栈橋が設置される場所であり、架橋工事を行うために必要な最小限度の桜の木を除却するものであると認められるところ、かかる除却が社会的に容認された行為としての相当性を欠くともいえない。

むしろ、市は、本件事業に係る架橋工事の終了に合わせて、桜の木の存していた場所(橋りょうが設置される場所を除く。)5箇所には、改めて桜の木を植樹することを予定しており、景観に対しても一定の配慮がなされているといえる。

オ したがって、本件事業に伴う桜の木の除却が景観利益を侵害するものとは認め

られず、この点についての請求人の主張には、理由がないといわざるを得ない。

(6) 結論

以上のとおり、本件支出について、これを違法又は不当とする事由を見出すことはできない。

したがって、本件請求には理由がないので、これを棄却する。

(監査事務局)