

神 監 第 2 6 3 号
平成 1 7 年 1 1 月 2 日

A 様

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	横	山	道	弘
同	吉	田	基	毅
同	米	田	和	哲

中央幹線の暫定整備に関する

住民監査請求の監査結果について（通知）

平成 1 7 年 9 月 6 日に提出されました標記の住民監査請求について，地方自治法第 2 4 2 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成17年9月6日に提出された住民監査請求書及び平成17年10月11日に請求人が行った陳述によると、請求の要旨は次のとおりである。

- 1 「都市計画道路中央幹線（西須磨）」の整備において、平成16年度に契約された2件の工事（「中央幹線街路築造工事（その2）」、「中央幹線（西須磨）電線共同溝整備工事」）から推定される手戻り相当額（2,400万円：工事請負額の10%）は、不当な公金の支出であり、市長に対して返還を求める。
- 2 取得した事業用地を将来計画を考慮しない形で暫定整備し使用することは、本来目的とする道路事業の適正を欠いた不当な財産の取得、管理等であり、事業用地の不適切な使用（歩道使用等）の禁止を求める。
- 3 こうした暫定整備は不当な公金の支出、財産の取得、管理等であり、平成17年度以降契約工事において、将来計画に備えた無駄のない段階整備、機能的整備手法への見直しなど改善措置の徹底を求める。

（理由）

- 1 将来計画を考慮しない暫定整備を行うことは、今後大きな手戻り工事が発生し、不当である。

中央幹線（西須磨）は須磨多聞線と一体的に整備することによって、少ない費用で大きな効果が得られるにもかかわらず、神戸市は、須磨多聞線の整備を棚上げしたまま、住民の要望を受けて中央幹線（西須磨）の暫定2車線整備を進めている。

当該道路用地は長年放置されており暫定整備はやむを得ない側面があるが、須磨多聞線の整備を踏まえ、中央幹線の整備手法には、慎重な配慮が不可欠であり、暫定整備への投資は最小限とし、無駄のない効率的な事業執行を図るべきである。

ところが、暫定整備内容を見ると、将来計画を考慮しない不適切な工事内容が含まれており、今後大きな手戻り工事が発生するため、こうした暫定整備は不当である。

第2 監査の実施

1 監査の対象

- (1) 請求人は、道路用地の活用方法について、本来目的とする道路事業の適正を欠いており、不当な財産の取得、管理等にあたるとして、事業用地の不適切な使用（歩道使用等）の禁止を求めている。

住民監査請求においては、請求人は対象とする違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、他の事項から区別し特定して認識できるように、個別的、具体的に摘示することを要するとされている。また、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、監査請求の対象が特定の財務会計上の行為等であることを監査委員が認識できる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りるとされている。

本件請求において、請求人は、暫定的な整備はやむを得ないとしながら、将来計画を考慮しない事業用地の不適切な使用として歩道使用等の包括的な禁止を求めているにすぎず、具体的な行為が特定されているとはいえない。

さらに、住民監査請求は、地方公共団体の執行機関等による違法不当な財務会計上の行為を是正し、地方公共団体ひいては住民全体の利益を確保することを目的とする制度であるから、当該行為が地方公共団体に対して損害を与えるものであることが必要である。本件請求においては、当該用地の使用自体が、公有財産の資産価値を下げ、市に損害を与えている等の具体的な主張がなされておらず、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為とは認められない。

(2) 請求人は、平成17年度以降契約工事において、将来計画に備えた無駄のない段階整備、機能的整備手法への見直しなどの改善措置の徹底を求めているが、対象となる工事等が個別的、具体的に摘示されておらず、包括的に改善措置を求めており対象行為が特定されているとは認められないため、監査の対象とすることはできない。

(3) 以上のことから、監査の対象としたのは、措置請求書及び事実を証する書面等から特定される、平成16年度に契約した2件の工事(「中央幹線街路築造工事(その2)」及び「中央幹線(西須磨)電線共同溝整備工事」、以下「本件工事」という)のうち、請求人が将来計画と照合して不適切な工事内容(手戻り工事)とする以下の整備にかかる工事費であり、不当な公金の支出であった部分とする。

街渠(側溝)の整備

車道となる部分の歩道整備

擁壁(中央分離帯)の整備

植樹帯、ガードレールなどの対応

電線共同溝の整備

(4) なお、請求人は本件工事に含まれる不適切な工事内容として地下埋設物の整備をあげているが、下水道管、水道管、ガス管のいわゆる地下埋設物の敷設はそれぞれの事業者が施工するもので本件工事には含まれておらず、また、将来とも歩道となる部

分に敷設されており，監査の対象とはならない。

2 監査の実施

都市計画総局の関係職員から事情聴取を実施したほか，関係書類について監査を実施した。

第3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 本件工事に係る都市計画の概要

中央幹線は昭和21年5月6日に「神戸国際港都建設計画道路 3.1.2号中央幹線」として，都市計画決定されている。なお、須磨多聞線は昭和43年11月28日に神戸土山線として都市計画決定され，昭和63年2月5日に名称等が変更されて，「神戸国際港都建設計画道路 3.3.32号 須磨多聞線」として都市計画変更されている。

(2) 本件工事に係る都市計画事業の認可（以下「事業認可」という）の概要

中央幹線の須磨区月見山本町1丁目から同区須磨浦通4丁目までの区間（以下，「中央幹線（西須磨）」という）及び須磨多聞線の須磨区天神町5丁目から同区離宮西町1丁目までの区間（以下，「須磨多聞線」という）は，平成7年3月31日に一体として事業認可を受けた。中央幹線（西須磨）については，延長908m，幅員27～36m，須磨多聞線高架部と接続する部分は4車線及び側道2車線，その他の部分は4車線の道路である。

(3) 暫定整備の経緯

事業認可にあたっては，平成7年3月20日に，月見山自治会連合会住民等により構成される西須磨まちづくり会議から西須磨地域都市計画道路3線（中央幹線，須磨多聞線，千森線）の事業認可反対の陳情書が提出されるなど，地元住民等からの強い反対があった。

平成9年12月19日に，住民3,746名が，兵庫県公害審査会に対して，前記の道路3線について，公害紛争処理法第26条第1項の規定に基づき，公害調停の申請を行った。申請内容の概要は以下のとおりである。

- ・大気汚染などに関する現況調査及び公害対策の実施
 - ・神戸市環境影響評価等に関する条例に準じた環境影響評価手続きの実施
 - ・計画の中止を含めた複数の代替案の検討
 - ・協議が整うまで暫定整備を含む道路建設工事を行わないことなど
- ただし，建設工事着手の点に関して，千森線は平成15年4月に工事が完成して

おり、また、公害調停団は「中央幹線の工事着手及び隣接する自治会と神戸市との話し合いの状況は理解している」としており、現在、須磨多聞線のみが建設工事に着手できていない。

同審査会では、これまでに21回にわたる調停期日をもたれ、現在、現況調査や公害対策の検討等が行われている。

平成13年3月27日に月見山連合自治会及び西須磨東部自治会から以下の事項を内容とする要望書が神戸市に提出された。

- ・ 月見山本町交差点から離宮道までの間について当初の車線数計画を縮小し、2車線とすること
- ・ 2車線部分以外の道路予定地の整備の内容・方法については地元住民の声を取り入れること

その後、地元では「月見山のまちづくりを考える会」が発足し、ワークショップやアンケート活動などを実施して整備案をまとめ、平成14年12月24日に、月見山のまちづくりを考える会及び月見山連合自治会の連名で、「中央幹線の暫定整備についての提案」を神戸市に提出した。

神戸市は、この提案をもとに商店会など沿道権利者の意見を踏まえて、暫定整備内容を決定し、本件工事を施工している。

(4) 本件工事の概要

「中央幹線街路築造工事(その2)」(当初契約)

- ・ 契約締結日 平成16年11月26日
- ・ 工事場所 神戸市須磨区月見山本町1丁目～天神町3丁目
- ・ 完成期限 平成17年3月30日
- ・ 請負金額 145,341,000円
- ・ 工事代金の支払日及び支払金額
平成16年12月9日 前払金 58,130,000円

「中央幹線(西須磨)電線共同溝整備工事」(当初契約)

- ・ 契約締結日 平成16年11月26日
- ・ 工事場所 神戸市須磨区月見山本町1丁目～天神町3丁目
- ・ 完成期限 平成17年3月30日
- ・ 請負金額 95,634,000円
- ・ 工事代金の支払日及び支払金額
平成16年12月9日 前払金 38,250,000円

なお、この契約とも、完成期限は平成17年11月8日まで延長されている。

2 判断

請求人の主張に対する判断は以下のとおりである。

- (1) 将来計画を考慮しない暫定整備を行うことは、今後大きな手戻り工事が発生し不当であり、手戻り相当額は不当な公金の支出であるとの主張について

中央幹線は昭和21年5月6日に都市計画決定され、このうち中央幹線（西須磨）は、平成7年3月31日に須磨多聞線と一体として事業認可された。この中央幹線（西須磨）区間の整備によって、市街地を東西に結ぶ三大幹線の1つである中央幹線は全通することとなり、また、須磨多聞線と接続して東西・南北方向の道路ネットワークを確立し、周辺地域の渋滞緩和や環境改善に大きな役割を果たすことが期待されている。

さらに、日常の生活や都市活動を支える道路としてはもちろん、震災の経験を踏まえ、火災の延焼防止、避難路、緊急活動・救助活動において重要な機能を持った都市空間、都市施設であり、災害に強く安心して暮らせるまちづくりを進めるために早急に整備する必要がある道路である。

しかし、前記第3-1(3)で述べたとおり、西須磨地域における中央幹線、須磨多聞線等の建設については事業化当初から地元住民等の反対意見が強く、工事に着手できない状態が続いていた。

平成9年12月19日には住民が兵庫県公害審査会に対して公害調停を申請しており、このうち須磨多聞線については、現在、現況調査や環境対策の検討等がなされている。このように、神戸市は同線の工事着手へ向けた取り組みを続けており、須磨多聞線を柵上げたまま中央幹線（西須磨）の暫定整備を進めているという請求人の主張には理由がない。

公害調停においては環境影響評価などの検討が残されており、須磨多聞線（高架部）との接続を含む中央幹線（西須磨）の完成形での整備には、なお数年の期間を要するものと見込まれる。一方で、中央幹線（西須磨）の事業用地の大部分が取得済みとなったことから、地元の要望等を受けて暫定整備を進めることとなった。本件工事はこの暫定整備の一環であり、須磨多聞線の工事に着手する段階で4～6車線での必要な改築を行うこととしており、都市計画決定及び事業認可の内容に変更はない。

ところで、本件工事の監査対象部分について、事業認可内容と比較したところ、「中央幹線街路築造工事（その2）」では、街渠（側溝）、歩道整備（植樹帯、照明を含む）、擁壁（中央分離帯）の一部に、また「中央幹線（西須磨）電線共同溝整備工事」では、電線共同溝の一部に、将来撤去又は移設が必要となる部分が含ま

れていることが認められた。なお、電線共同溝の設置については、将来の撤去又は移設が可能な限り少なくなるよう設計されていることが認められた。

その他、契約、予算執行等の財務会計上の行為については、法令に従って適正に処理されている。

さらに、本件工事の施工を含む暫定整備によって、4～6車線で整備するまでの間、沿道利用が促進され、防災空間が確保されるほか、走行時間の短縮、交通事故の減少、住民の防犯上の不安の解消、良好な景観形成などにおいて一定の効果があるものと認められる。また、中央幹線（西須磨）が担う道路ネットワーク、防災上の重要な役割、便益を考えると、地元住民の理解を得て早期に中央幹線（西須磨）を完成させることを目指して段階的整備を進めたことは、都市計画事業の施行者の判断として著しく合理性を欠くものとは認められない。

従って、本件工事の中に将来撤去又は移設が必要となる部分が含まれているからといって、その工事施工が、都市計画事業の施行者としての裁量権を逸脱、濫用した不当なものとは認められず、また、こうした暫定整備に係る工事が便益に比較して不当であるとまでは言えない。

第4 結論

以上のことから、手戻り工事相当額の返還を求める請求人の主張には理由がなく、措置の必要を認めない。