

神 監 1 第 343 号  
令和 2 年 11 月 18 日

A他 全 577 名  
代理人弁護士 5 名

|         |   |   |   |   |
|---------|---|---|---|---|
| 神戸市監査委員 | 細 | 川 | 明 | 子 |
| 同       | 藤 | 原 | 武 | 光 |
| 同       | 山 | 本 | 嘉 | 彦 |
| 同       | 沖 | 久 | 正 | 留 |

都市計画道路 須磨多聞線（西須磨）整備事業に関する住民監査請求の  
監査結果について（通知）

令和 2 年 10 月 1 日付及び令和 2 年 11 月 4 日付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 242 条第 5 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

請求人Aを含む全577名（以下「請求人」という。）から令和2年10月1日付及び令和2年11月4日付をもって受付けた措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

なお、請求人から弁護士5名を代理人と定め、請求にかかる一切の件について委任する旨の委任状が提出されている。

### 1 請求の要旨

神戸市の実施する「都市計画道路 須磨多聞線（西須磨）整備事業」は違法無効であり、この事業の遂行によって市に損害が生じることから、市長、建設局長、同局道路部管理課課長、同局道路部工務課担当課長及び行財政局財政部契約監理課課長に対し、本件事業に関する2本の契約（①令和元年12月付「須磨多聞線（西須磨）都市道路検討及び詳細設計業務」契約、②令和2年2月12日付「桜木町2丁目歩道設置工事」契約）に基づく支出をはじめとする一切の公金の支出を差し止め、既に支出した金額の損害賠償請求を求める。

#### (1) 請求の対象職員

市長、建設局長、同局道路部管理課課長、同局道路部工務課担当課長及び行財政局財政部契約監理課課長

#### (2) 対象の財務会計上の行為等

本件事業に関する、以下2本の各契約の締結及び公金の支出

ア 令和元年12月付「須磨多聞線（西須磨）都市道路検討及び詳細設計業務」

イ 令和2年2月12日付「桜木町2丁目歩道設置工事」

#### (3) 違法・不当な理由等

ア 本件都市計画決定の違法・無効

(ア) 都市計画変更決定の違法・無効

a 神戸市の「都市計画道路 須磨多聞線（西須磨）整備事業」（以下「本件事業」という。）は、昭和43年に都市計画決定され（建設省告示第3464号、以下「本件都市計画決定」という。）、阪神・淡路大震災直後の平成7年3月31日に事業認可された（兵庫県告示第531号、以下「本件事業」という。）。そして、平成27年12月7日付で都市計画変更決定（神戸市告示第502号、以下「本件都市計画変更決定」という。）がなされ、現在に至っている。目下のところ、本件事業の一部として「須磨多聞線（西須磨）都市道路検討及び詳細設計業務」が完了し、「桜木町2丁目歩道設置工事」の施工中である。

b 都市計画決定の違法性の判断は、最高裁判所第一小法廷平成18年11月2日判決で示された枠組みに基づいて行われる。すなわち、都市計画の変更があったときは、その変更時を基準時としつつも、変更部分のみならず都市計画全体を対象とした上で、都市計

画法の趣旨にのっとり、当該都市の公害防止や交通等の現状や将来見通し・規模感などを総合的に勘案し、重要な基礎事実に誤認や欠落がないか、あるいは不合理な事実評価がないか、そして、判断過程で重要な事情の考慮を欠いていないか、という諸点を検討し、違法性の有無を判断すべきものである。

- c したがって、本件事業については、平成 27 年 12 月 7 日付の本件都市計画変更決定を基準時にして、本件都市計画決定全体について、交通量推移、地域環境等の状況について、重要な基礎事実に誤認や欠落がないか、不合理な事実評価がないか、判断過程で重要な事情の考慮を欠いていないかという諸点を検討することとなる。
- d この点、平成 27 年 11 月 25 日開催の神戸市都市計画審議会（都市計画法第 77 条に基づき同法第 21 条第 2 項が準用する同法第 19 条第 1 項の議を担う審議会である。以下「本件審議会」という。）において、第 1 号議案「神戸国際港都建設道路の変更について(3.3.32 号須磨多聞)」が審議された。  
ところが、本件都市計画変更決定は、事実誤認と審議不尽のまま承認される結果となった。その理由書には「西須磨地域においては、当路線の整備により、交通の適正な分散が図られ、周辺道路の渋滞緩和や沿道環境の改善が期待される」と記載されているが、本件審議会では、都市計画法第 13 条第 1 項が求める計画等への適合などは、全く考慮されていない。
- e したがって、本件都市計画変更決定は、都市計画法及び地方自治法に反しており、裁量権の逸脱・濫用があるので、都市計画法第 13 条柱書及び同項第 11 号並びに第 19 号の要件を充足しておらず、違法無効な決定である。

(イ) 本件事業の目的に対する効果が見込めないこと

a 事業の目的・効果についての審議不尽

本件審議会では、神戸市が、須磨多聞線の 1 日当たりの交通量が将来約 1 万 2,000 台程度になると予測し、一方、天井川左岸線、神戸明石線、離宮道等の周辺道路の交通量は大きく減少する予測結果となると説明したのに対し、委員から、住民から事実誤認の指摘があるとして数値の説明について質問があった。しかし、住宅都市局計画部 B 計画課長は、「台数のカウントの仕方には、若干疑義があるようでして数字そのものを今ここでお話することは控えさせていただきたい」として事実を明らかにせず、この点に関する審議を回避した。

b 天井川左岸線の渋滞緩和の「期待」の基礎となる数値の誤認

将来予測の前提として現況の数値の信頼性が重要である。この点、神戸市は、平成 25 年の現況交通量を 1 日 2 万台としている（平成 26 年 8 月作成のとしけいかくミニニュース No.6）。これは、平成 22 年度の道路交通センサス・平均交通量調査を参照したものと思われる。

しかし、直近の平成 27 年度の道路交通センサス・平均交通量調査を参照してみると、わずか 1 日 1 万 4,827 台であり（平成 27 年度全国道路・街路交通情勢調査 一般交通量調査 箇所別基本表）、平成 25 年度に 1 日 2 万台の交通量があったとはおよそ考え難

く、神戸市の現況交通量（1日2万台）は明らかな誤認と思われる。

実際、平成27年の時点で、既に、神戸市が予測している「須磨多聞線がない時の天井川左岸線交通量平成37年予測16,000台／日」を大きく下回っている。

すなわち、本件都市計画変更決定の必要性の根幹となる「天井川左岸線の渋滞緩和」の目的の基礎となる数値（事実）が誤っており、重要な事実に誤認がある。

c 著しい不合理な評価

仮に神戸市の算定する基礎値を前提にするとしても、事実に対する評価が明らかに合理性を欠いている。

すなわち、神戸市予測では、本件地域における交通総量は、「平成26年現況」の14万7,000台から、「平成37年予測の須磨多聞線（無）」の12万3,000台に、約16%自然減が予想されている（としけいかくミニニュースNo.6、平成26年10月1日自治会だより）。このように大きな自然減が想定されるときは、「現況」と「平成37年予測の須磨多聞線（有）」との比較ではなく、「平成37年予測の須磨多聞線（無）」と「平成37年予測の須磨多聞線（有）」を比較しなければならない。なぜなら、「現状」と「平成37年予測の須磨多聞線（有）」の比較だと、自然減分の交通量減少が考慮されず、本件道路の整備効果（渋滞解消効果）が過大に評価され不合理だからである。

d 不可欠な事情の考慮の欠如

一方、本件事業による離宮公園前交差点前の更なる複雑化や地域内の総交通量の増加等のため、天井川左岸線の渋滞はかえって悪化する可能性がある。そもそも、離宮公園前交差点を先頭とする渋滞は、同交差点の複雑な形態が原因である。山陽電鉄の踏切手前の渋滞は、同踏切との交差がなくなる限り解消されることはない。神戸市は、判断の過程において考慮すべき重要な事情を考慮することをことさら回避している。

(ウ) 費用便益分析の未検討

普通地方公共団体はあらゆる都市計画決定に際し費用便益分析を要する。すなわち、地方自治法第2条第14項は「最小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、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小の限度をこえて、これを支出してはならない。」と定めている。

本件事業は、渋滞解消効果は限定的で、安全性の向上は期待できず、得られる効果が極めて小さいにもかかわらず、事業遂行に要する費用は極めて多額である。しかるに、本件審議会においては、本件にかかる費用便益について何ら説明されておらず、そもそも費用便益分析の結果は一切公表もされていない。したがって、本件都市計画変更決定は、重要な事実評価を怠っており、かつ、地方自治法及び地方財政法に反するので、違法である。

(エ) 環境に関する違法

都市計画変更決定では、環境基本法及び「神戸市環境基本計画」の適合性が求められるところ、本件審議会ではいずれの適合性も十分に検討されていない。「神戸市環境基本計画」においては、「基本方針4：公害のない健全で快適な地域環境の確保」で、「良好な

大気環境の確保する」ための定量目標として、二酸化硫黄、二酸化窒素、一酸化炭素、光化学オキシダントの濃度や微小粒子状物質(PM2.5)で環境基準の超過がみられるため、光化学オキシダント、PM2.5の常時環境基準の達成を掲げているところ、本件事業における対応は、これに反している。

また、「神戸市都市景観条例」第5条には「市は、……優れた都市景観の形成に資する施策を積極的に推進するよう努めなければならない。」と定めているところ、本件事業は、離宮道の景観を破壊し、中央幹線から一の谷の合戦の山裾も全く見えなくしてしまい、月見山交差点からの眺望も中央幹線の緑地の一部も削り取るなど、同条例の趣旨にも全く反している。

(オ) 「神戸市民の安全の推進に関する条例」違反

「神戸市民の安全の推進に関する条例」は、第2条第1項で「市、事業者及び住民は…協働することにより、すべての人々が安心して暮らすことができる安全なまちづくりを推進するように努めなければならない」と定め、第3条第1項で「市は、前条に規定する基本理念(以下「基本理念」という。)にのっとり、市民の安全を推進するために必要な施策を策定し、及び体制を整備する責務を有する。」と定めている。

同条例の基本理念に鑑みれば、地域住民と通行車両双方の安全性確保のために、本件事業に伴う危険性についての十分な検討が必要不可欠である。

a 北須磨小学校の通学路の遮断に伴う危険性

北須磨小学校は離宮公園前交差点の北西に位置する。この交差点を起点として南南西に千森線が走っており、その南側も北須磨小学校の校区である。

(a) 現在、離宮公園前交差点は変型5叉路である。千森線の起点である十字路(4叉路)から東西に伸びる神戸明石線に沿って数m東を起点として離宮道が南に伸びている。千森線の起点と離宮道の起点との間には歩道橋に昇るスロープがある。この歩道橋は、離宮前公園交差点を跨ぎ、北須磨小学校前を通る歩道に到達しており、千森線以南の住宅街の児童はこの歩道橋を通学路としている。

(b) 本件事業は、離宮前公園交差点を起点とする道路を新設する計画である。その影響を受け、千森線は離宮公園前交差点に届かなくなる。千森線と新設道路に囲まれた地域の住民は歩道橋を利用できなくなる。

(c) 本件事業は、信号機を一切設けない計画である。千森線を南北に横断できる横断歩道を設置し、児童はこの横断歩道を通学路として利用する計画だが、この横断歩道にも信号機の設置予定は無い。

(d) 本件事業は新設道路に大型車を誘導し1万2,000台の交通量を予想している。

また、離宮公園前交差点は北側から南へ下る勾配の途中にあつて、南下する車両は長い下り坂で加速した状態のまま千森線との分岐点に進入する。一方、千森線は中央幹線や2号線と連絡しているため現状7,000台の交通量がある。千森線を北上してきたこれら車両は新設道路に合流する。

(e) すなわち、この横断歩道周辺は極めて危険な箇所になる。しかも通学路・生活路であるのに信号機がない。地域住民の「安心な暮らし」は奪われる。しかるに、この危険性について本件審議会では一切検討されていない。

b 桜木町交差点の危険性

(a) 桜木町は住居専用地域である。

(b) 本件事業は、桜木町の中心部分に南北の道路を新設する計画である。桜木町のほぼ中央部分の東西線（市道 33 号）と新設道路との交差点が唯一町内を東西に行き来できる交差点となるが、この交差点には信号機は設置されない。

(c) 新設道路の予想交通量は 1 万 2,000 台である。しかも、北側から南に下る勾配がある。下り坂を経て新設道路に南下進入する車両は危険である。

(d) また、本件事業の防音壁を設ける計画は、車歩双方の視界を遮り事故を誘発することになるため不可能である。

(e) このように、桜木町の中心部に住民にとって極めて危険な交差点ができることになるが、この点も全く検討がなされていない。

c 高架の急カーブの危険性

本件事業の新設道路は、天理教兵神大教会のやや南あたりから離宮道交差点付近までは高架化され、中央幹線へ乗り入れるために急カーブとなる。これまでも北側から離宮公園前交差点に入る車両が同交差点南西の壁に激突する事故や、凍結時にスピンする事故等が起きている。本件事業の新設道路に北側から進入する車両が、高スピードを保ったまま走行し、急カーブ地点で重大事故が生じる高度な蓋然性がある。

この急カーブの真下に学童保育並びに幼稚園の建物及びそれぞれの屋外遊戯場がある。急カーブの高架の真下周辺が危険地帯となり、市民が近づくことはできず、そうすると、この地域には保安上も危険な場所が発生する。

しかし、本件審議会では、この点について全く検討されていない。

d 月見山の交差点の危険性

西須磨地区を東西に走る中央幹線と、月見山駅から南に向かう道との交差点は西須磨小学校の通学路である。日常の買い物のためにコープや月見山商店街を利用する住民が行き交う場所である。

現在、この月見山の交差点には中央幹線を横断する途中に中休みの場所がある。中央幹線沿いの歩道には緑地帯や自転車専用道もあり、まさに「ひとにやさしい」「あるくまち神戸」である。本件事業では、この中休みが撤去され、歩道も緑地帯も削られる。

そして、一日の交通量は現在の 3 倍以上の 1 万 9,000 台になり、今まで全く走っていなかった大型車も往来する 4 車線となる。とても「安全な暮らし」とはいえない。

しかし、本件審議会では、この点について全く検討されていない。

(カ) 「地域の特質を重視」要件（都市計画法第 13 条第 1 項）に反する

都市計画法第 13 条第 1 項柱書は、都市施設である道路については、「当該都市の特質を考慮し」、「土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを過案して、適切な規模で必要な位置に配置すること」（同項第 11 号）としており、「地域の特質を重視」して「適切な位置に配置」することを都市計画の要件としている。

しかるに、本件事業は複数のコミュニティを分断し地域住民のライフスタイルを根底から崩壊させる。

a 西須磨地区の地域の特質

西須磨地区は、古くからの景勝地として知られ、また、大正時代の耕地整理も戦災復興の区画整理も行われていない古くからの街である。また、近隣の繋がりを大切にしてきた地域でもある。

近年、大きな屋敷跡地に中層マンションが建設されているものの、新たに地域住民となった隠居世代も子育て世代も西須磨地区の安心安全な住環境をかけがえのないものと考え、地域活動に積極的に参加し、自治会を通じた交流も活発である。本件審議会にも同趣旨が住民の意見として示されている。ところが、本件事業により、この閑静で、周密な住宅地のコミュニティが高架道路や住民が入れない広大な高架下部分で分断される。

b 桜木町の分断

本件事業は離宮公園前から天理教兵神大教会あたりまで平面道として新設するため、桜木町内の東西の往来は、前述の極めて危険な市道との交差点を介して行う以外は不可能になる。

c 天神町の方断

本件事業の新設道路は離宮道交差点付近で高架となるため、中央幹線北側から南の商店への容易なアクセスができなくなる。

d 中央幹線の行幸町の分断

行幸町には震災前は東西に西国街道が走っており、古くからの商店街もあった。震災後に中央幹線の整備が開始されるにあたっては、地元自治会と神戸市の共同設計が行われ、このとき住民の意見により押ボタン付横断歩道と緑地帯が設けられた。この横断歩道は離宮道交差点から月見山の交差点までの間で唯一中央幹線を横断できる場所である。ところが、本件事業は中央幹線の行幸町付近から高架道路になるため、中央幹線の押ボタン付横断歩道は撤去される。この場所は行幸町のほぼ中心部であり、横断ができなくなることによる日常生活への影響は大変大きく、周辺商店へのアクセス障害が経済活動にも多大な影響を及ぼす。

仮に幹線道路に歩道橋・地下道の設置を考えたとしても、これらの設備にはグローバルアプローチ確保のためスロープ又はエレベーターが必要と考えられるが、スロープでは歩行距離が長くなる。エレベーターを設置しても本件事業の新道路 4 車線分の横

断距離となるから、このような長い距離の地下道の夜間通行などにはセキュリティー上の問題も生じる。横断歩道の代替手段が無いことは自明である。

- e これらの点についても本件審議会は、「神戸市民の安全の推進に関する条例」が掲げる「人々が安心して暮らすための安全なまちづくり」と安全性維持のため考慮を要する箇所とその弊害の程度について考慮を欠いていた。

本件審議会は都市計画法第13条第1項により考慮を求められる地域特質につき全く考慮していない。

#### (キ) 合意違反

本件審議会では、中央幹線に関する住民への説明等の努力について触れているものの、神戸市と住民との間で取り交わした合意書に違反する件についての検討は全くなされていない。

##### a 「確認書」の存在

- (a) 神戸市は天神町3・4・5丁目自治会との間で、平成12年12月29日、中央幹線の形状変更には事前に自治会の同意が必要であることを約束する合意を取り交わした事実があり、その合意内容を明記した「確認書」が存在する。
- (b) しかるに、神戸市は、天神町の自治会に対し、①本件事業に関する事前の情報開示もなく、また、②協議の機会も無かった。
- (c) もとより、天神町の自治会は、挙げた各理由等により、③本件事業（中央幹線の変更を含む）の内容には同意はしない。

##### b 「確認書」の性質

以下の経緯により、「確認書」は神戸市に対して法的拘束力を有する。

- (a) 中央幹線は天神町3・4・5丁目自治会をはじめとした地元各自治会との協議を重ね、各自治会と共同で歩道・自転車道・電柱地中化等の設計を行い整備が進められ、平成20年に供用開始した。
- (b) 「確認書」の内容は、かかる中央幹線の共同設計による整備を踏まえ、「完成後の中央幹線の形状変更」について述べたものであることが、平成13年2月23日付神都計工第1542号神戸市長発信の回答書（以下「1542号回答書」という。）から明らかである。
- (c) さらに、平成18年1月8日付で神戸市都市計画総局計画部工務課が天神町3・4・5丁目自治会及び天神町3・4・5丁目まちづくり協議会に対して提出された誓約書がある。

これは、神戸市が、「確認書」に反して離宮交差点の中央幹線上り車線に左折車線を追加設置し、それに伴い中央幹線北側歩道の緑地帯を撤去するという形状変更を行ったことに対して、神戸市が1542号回答書及び「確認書」の法的拘束力を認め、原状回復と共に、今後の、①情報開示、②事前協議、及び③事前同意について誓約したものである。

c 合意違反の違法性の看過

神戸市は、本件事業に関する天神町 3・4・5 丁目自治会及び天神町 3・4・5 丁目まちづくり協議会の①事前の情報開示、②自治会やまちづくり協議会との協議、③事前の同意のいずれについても怠っており、その行為は合意違反であって明らかに違法である。

しかるに、本件審議会では、この重要な事実について何ら触れず、これを無視することによる評価についても検討を行っていない。

イ 「須磨多聞線検討及び詳細設計業務」増額契約締結の違法性

(ア) 「須磨多聞線検討及び詳細設計業務」の委託(増額)契約の内容は以下のとおりである。

|       |                                     |
|-------|-------------------------------------|
| 専決者   | 建設局 道路管理課 課長 C                      |
| 決裁者   | 建設局 局長 D                            |
| 契約締結日 | 平成 30 年 10 月 29 日                   |
| 請負先   | E                                   |
| 増額契約  | 令和元年 12 月 24 日に上記会社と締結              |
| 確定額   | 136,440,000 円                       |
| 増加額   | 19,800,000 円                        |
|       | (内 34,490,000 円を前払金として平成 30 年度に支払済) |
| 支出担当者 | 建設局 道路工務課 担当課長                      |
| 出納員   | 建設局 西部建設事務所 事務担当係長                  |

(イ) そもそも、本件都市計画変更決定は上記のとおり違法無効であるから、同決定に基づく本件事業も違法無効であり、本件事業の執行として行われた各契約は無効である。

(ウ) 契約自体に内包する固有の違法性

契約変更理由書にある設計変更理由 6 項目が全て不明確であって、不当な増額決定と言わざるを得ない。以下、特に問題視すべき項目を指摘しておく。

- a 「公安委員会との協議により、既往予備設計に対して交差点計画の修正が生じた。加えて西須磨方面第 33 号線交差部においても交差点計画の修正が生じたことから交差点詳細設計が増工となる。」との増額理由については、仮に、第 33 号線交差部の交差点に信号機が設置されるとなれば、本件事業は地域の中心部に大型車両の渋滞を招くことになるので、渋滞緩和、離宮公園前から月見山までの走行時間の短縮のために山陽電鉄離宮道の踏切部分を高架にするという事業目的は破綻する。
- b 「橋梁施工計画策定において中央幹線道の通行確保のため土留め工設計、特殊支保工設計が必要となる。」との増額理由について
- (a) 今頃になって急に必要な費用に加算されたこと自体が不可解かつ不自然である。
- 中央幹線（行幸町）の押ボタン式信号付横断歩道が撤去され、町が分断されることは、かねて重大な問題として住民側から呈示されてきた。これに対して市は、平成 29

年においても、「信号・横断歩道を適切に設置することにより、南北の移動が安全で円滑にできるよう、地域の一体性を確保します」（としけいかくミニニュース No. 13 Q4-A）と記載しつつ、現実には押ボタン式信号付横断歩道の撤去を示すのみであった。この時点における説明は何であったのか。

(b) 全く不要な設計である。

地下道のスロープ又はエレベーターが不合理であることは前記のとおりであり、スロープでは歩行距離が長くなり、歩道全てがスロープで分断されてしまう。4車線を横断する長い距離の地下道になり、夜間のセキュリティ上の問題も生じる。明らかに無理な構想への支出であって、不当かつ不要というほかない。

c 「その他、現場精査により数量の増減が生じる。」という増額理由については、そもそも理由になっていない。いかにいいかげんな決裁の下で契約が行われていたかの証左である。

ウ 「桜木町2丁目歩道設置工事」契約締結の違法性について

(ア) 「桜木町2丁目歩道設置工事」の請負契約の内容は以下のとおりであり、特命随意契約（経理契約）となっている。

|       |                |
|-------|----------------|
| 決裁者   | 建設局局長          |
| 専決者   | 行財政局財政部契約監理課課長 |
| 契約締結日 | 令和2年1月22日      |
| 請負先   | F              |
| 契約額   | 50,090,700円    |

(イ) そもそも、本件都市計画変更決定は上記のとおり違法無効であるから、同決定に基づく本件事業も違法無効であり、「桜木町2丁目歩道設置工事」の着工は本件事業の執行にほかならず違法である。

(ウ) 特命随意契約に内包する違法性

a 入札の経緯

(a) 第一次入札は最高予定価格（4,553万7,000円）を上回り不調。第二次入札は入札者が無かった。

(b) 特命随意契約の理由

神戸市の行う契約は入札方式によるのが原則であり、随意契約を行うのは特に理由のある例外的な場合に限られる。

この点、随意契約の理由として、「本工事現場周辺は狭隘な道路が多く、歩車分離されていない道路内で歩行者と車両が錯綜している状況にある。また、周辺には幼稚園や学童保育があり、小学校の通学路ともなっていることから、歩行者の安全性確保のため早急に歩道整備を行う必要がある。」「上記請負人は、街路築造工事に関して十分な実績を有しており、かつ、本件工事の初回入札に応じた唯一の業者であり、契約

交渉を行ったところ合意が得られた」という点が挙げられている。

b しかし、特命随意契約の理由はない。

まず、業者の実績について何ら裏付けが示されていない。そもそも第一次の時点で適式な競争入札が行われたかどうか疑わしい。幼稚園や小学校通学路等を引き合いに出して「安全面から急ぐ」と強調するが、現場の状況は真逆である。本件工事の場所は、現在交通量が極めて少なく、通学時間帯には車両通行禁止になっている地帯である。道路の狭小さから車はスピードを出せない環境で、過去に一度も交通事故は無かった。安全性など全く問題視されていなかった。

この工事の事業地の大部分は昭和 54 年頃から開設されている桜木町市民公園である。震災後はボランティアで再整備し、梅林園、木陰、多年草の花々、戦前の屋敷跡の庭園を有し、日々の散歩等住民の憩いの場所であり子どもたちのためのイベントが開催されるなど地域住民の文化的生活と住民同士の交流の中心となる貴重な場所であった。

この工事を急ぐ理由は、本件事業の皮切りとして、地域住民の憩いと安全の場であるこの公園の存在を消し去り、本件事業に反対する地域コミュニティの分断ないし弱体化を目的としているとしか思えない。

c また、契約に至る手続きを精査すると、不自然な点がある。

詳細設計が完了する前年の令和元年 11 月 27 日から入札手続きが開始されている。第 1 回入札に続く第 2 回入札の不調打切りは令和元年 12 月 13 日である。これら入札は詳細設計完成前のことである。その後、大幅な設計変更があったにもかかわらず、これら不調打切りを前提事情として令和 2 年 1 月 23 日に随意契約されている。

しかも、随意契約の金額は、第 1 回入札時の請負人の入札金額 5,884 万円と比較して 800 万円以上安い 5,009 万 700 円である。請負先 F が第 2 回目の入札にも参加していないことからすれば、大幅に価格を下げる理由は何ら見当たらない。神戸市の予定価格と同額になっていることもあわせて見れば、大幅に値引きして市の予定価格と同額で随意契約に至っている点は、極めて不自然と言わざるを得ない。

d この時期にわざわざ入札をして、第二次の入札者が無いにもかかわらず、早急に契約締結しなければならない具体的な根拠など何もない。あえていうなら、本件事業が本格的に始動したという既成事実に着手しようという目的以外に考えられない。何ら具体的かつ合理的な理由も示さないまま 1 割増という大幅に増額した価格で随意契約をしたことが違法である。

したがって、違法な契約に基づく支出命令・支出行為も違法と言わなければならない（会計原則違反（地方自治法第 2 条第 14 項、地方財政法第 4 条第 1 項違反））。

(4) 市に対する損害等

本件事業に関する、以下 2 本の各契約の履行に基づき支出した費用

ア 令和元年 12 月付「須磨多聞線(西須磨)都市道路検討及び詳細設計業務」

イ 令和 2 年 2 月 12 日付「桜木町 2 丁目歩道設置工事」

(5) 請求する措置等

ア 令和元年 12 月付「須磨多聞線(西須磨)都市道路検討及び詳細設計業務」

イ 令和 2 年 2 月 12 日付「桜木町 2 丁目歩道設置工事」

の各契約に基づく支出をはじめ、神戸市の一切の公金の支出を差し止め、既支出についての各職員に対し神戸市への損害賠償を求めるほか、その他必要な措置の一切を講ずることを求める。

理 由

- 1 平成 27 年 12 月 7 日付都市計画変更決定にかかる本件審議会では本件事業に伴い検討すべき事情が十分なされていないことなどから、本件都市計画変更決定は、都市計画法・地方自治法に反して、裁量権の逸脱・濫用があり、都市計画法第 13 条第 1 項柱書及び同項第 11 号並びに第 19 号の要件を充足しておらず、違法無効な決定である。違法無効な本件都市計画変更決定に基づく本件事業も違法無効であり、本件事業の執行として行われた下記の各契約は違法無効である。
- 2 本件事業の執行として行われた「須磨多聞線検討及び詳細設計業務」契約の増額契約締結は不明確な契約変更理由による不当な決定である。
- 3 本件事業の執行として行われた「桜木町 2 丁目歩道設置工事」契約の特命随意契約の理由・手続きは不自然かつ違法な契約であり、本件契約に基づく支出命令・支出行為も違法である。

第 2 監査の実施

1 監査の対象

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為等については、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書類の各記載、請求人が提出したその他の資料等を総合して特定の当該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おり、他の事項から区別し、特定して認識できるように個別具体的に摘示しなければならない(最高裁判所平成 2 年 6 月 5 日判決, 最高裁判所平成 16 年 11 月 25 日判決, 最高裁判所平成 18 年 4 月 25 日判決)。具体的には、監査委員において住民監査請求の対象を特定するために調査を要することなく、当該請求において具体的にいかなる財務会計上の行為等が問題とされているかを理解することができ、当該行為等について違法又は不当を判断するだけでよい程度まで特定されていることが求められる。それゆえ、監査委員が監査を実施するために、その対象を選択しなければならないようなものや、監査委員が住民監査請求の対象を探索しなければ、監査を実施することができないようなものは、請求の特定を欠くものとして不適法である。

この点、請求人は、請求書に「本件都市計画変更決定は、都市計画法及び地方自治法に反しており、裁量権の逸脱・濫用があるので、都市計画法第 13 条柱書及び同項第 11 号並びに第 19 号の要件を充足しておらず、違法無効な決定である。」、「本件都市計画決定は上記のとおり違法無効であるから、同決定に基づく本件事業も違法無効であり、本件事業の執行とし

て行われた各契約は無効である。』、「須磨多聞線検討及び詳細設計業務増額契約の設計変更理由 6 項目全てが不明確であって、不当な増額決定と言わざるを得ない。』、「桜木町 2 丁目歩道設置工事を何ら具体的かつ合理的な理由を示さないまま随意契約をしたことが違法であり、違法な契約に基づく支出命令・支出行為も違法と言わなければならない(会計原則違反(地方自治法第 2 条第 14 項，地方財政法第 4 条第 1 項違反))。』と記載されており，対象となる行為と違法事由を特定している。

以上により，監査の対象を，本件事業にかかる，本件都市計画変更決定の手続き，並びに 2 本の各契約の締結及び支出について，違法又は不当な点があるか否か，当該行為を防止すべきか否か及び補填すべき損害があるか否か，とする。

## 2 監査の実施

神戸市建設局の関係職員から事情聴取を実施したほか，関係書類等について監査を実施した。

請求人に対しては，地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき，新たな証拠の提出及び陳述の意向を打診したところ，新たな証拠の提出及び陳述の希望はなかった。

## 第 3 監査の結果

### 1 事実の確認

#### (1) 都市計画道路「須磨多聞線（西須磨）整備事業」について

##### ア 主要幹線道路ネットワークの構築

神戸市の主要幹線道路は，都市の広域的な拠点機能を高める「広域圏幹線道路」や，既成市街地内及び既成市街地間を連絡し市域の一体性を高める「都市内幹線道路」，及びこれら道路を補完する「補完的幹線道路」に位置付けられる。「広域圏幹線道路」を格子状に，「都市内幹線道路」を格子状や放射状に配置し，また，「補完的幹線道路」を配置することにより，都市の骨格となる主要幹線道路ネットワークを構築する。

現在の主要幹線道路ネットワークは，ミッシングリンクや多様な高速道路の料金体系，ボトルネック等により十分な機能が発揮されず，交通渋滞や沿道環境の悪化等，市民生活や都市活動に支障を来している。今後，ネットワークの整備及び既存道路の有効活用を図ることで，これらの課題を解消するとともに，人々の生活圏の拡大，雇用の創出，物流の効率化や観光振興等による地域経済の活性化，さらには神戸・関西の持続的な成長を目指す。

都市内幹線道路・補完的幹線道路ネットワークについては，安全で円滑な交通の確保や良好な市街地の形成，物流の効率化や観光振興等による地域経済の活性化，緊急時の代替機能の確保等を図るため，整備を推進している。

##### イ 都市計画道路 須磨多聞線

須磨多聞線は，須磨区天神町から垂水区小東山に至る延長約 7.0 km の都市計画道路で

あり、須磨区南部と垂水区北部・西区方面を結び、都市の骨格となる主要幹線道路ネットワークを形成する道路である。このうち約 4.6 kmは完成し、残る未整備区間（約 2.4 km）のうち、現在、西須磨工区（約 0.5km）、多井畑工区（約 1.1km）で事業中、多井畑西地区（約 0.8km）が事業未着手である。

須磨多聞線の整備により、自動車交通の分散による周辺道路の渋滞の緩和、沿道環境の改善、垂水区北部と須磨区南部市街地の間の移動時間の短縮、災害時の避難路や緊急輸送道路としての役割などの効果が見込まれ、他の都市計画道路とあわせて主要幹線道路のネットワークを一体的かつ総合的に形成し、全市的な観点から必要な路線であることから、神戸の将来像を示す指針である「神戸市総合基本計画」において、これまでの基本計画等の定期的な見直しの中でも変わることなく、都市の骨格を形成し、既成市街地内及び市街地間を連絡し市域の一体性を高める機能を担う「都市内幹線道路」として須磨多聞線を位置付けてきた。現在は「第 5 次神戸市基本計画」及び部門別計画である「みちづくり計画」並びに「神戸市都市計画マスタープラン」において、今後整備を推進し、早期完成を図る路線として位置付けている。

また、「神戸市地域防災計画」において、救助・救急・医療・消火活動や緊急物資の輸送活動等を行うために必要な緊急輸送道路として位置付けている。

#### （参考）須磨多聞線概要

- ・ 路線延長                      約 7.0km
- ・ 整備済                        約 4.6km
  - （須磨区離宮西町 2～高倉台 5）                      約 1.7 km
  - （垂水区桃山台 5～小束山 6）                      約 2.9 km
- ・ 事業中    約 1.6 km
  - 西須磨工区（須磨区天神町 5～離宮西町 1）                      約 0.5km
  - 多井畑工区（須磨区高倉台 6～多井畑南町）                      約 1.1km
  - 一部区間（約 500m） 暫定整備済
- ・ 未着手    約 0.8 km
  - 多井畑西地区（須磨区多井畑南町～垂水区桃山台 5）                      約 0.8km

#### ウ 須磨多聞線（西須磨工区）整備事業

須磨多聞線（西須磨工区）整備事業は、中央幹線（須磨区天神町）から離宮公園前交差点（須磨区離宮西町）に至る道路を整備する事業である。延長は 521m、計画幅員（標準）は北側 27m、南側 36m、車道部は 2 車線（片側 1 車線）で両側に幅員 4～5m の歩道を整備、高架橋で山陽電鉄と交差する計画である。高架橋の下には遊歩道や緑地広場などの整備を検討している。

須磨多聞線（西須磨工区）の整備により、自動車交通の分散が図られ、周辺道路における混雑緩和、沿道環境の改善が期待される。また、道路空間による防災、コミュニティ機能の形成、延焼防止、災害時の避難路・輸送路、散策や憩いの場などゆとり空間の

創出が図られる。さらに、救急車・消防車の現場到着や搬送時間の短縮，周辺住宅地内の通り抜け車両の減少なども見込まれる。

離宮公園前交差点は，須磨多聞線の整備により，これまでの交差点北側の須磨多聞線と東側の神戸明石線を主動線とする経路から，須磨多聞線の南北を主動線とする経路に切り替わり，現況離宮公園前交差点に接続している千森川筋線は須磨多聞線に取り付く計画である。

既成市街地を東西に結ぶ中央幹線は，西須磨地域では4車線で都市計画決定され，現在，月見山本町2の交差点より東側は4車線，須磨多聞線が接続する計画の西側は2車線となっている。須磨多聞線（西須磨工区）は，山陽電鉄を高架で横断した後，中央幹線の行幸町4交差点より東側の中央帯の部分に合流する計画である。

（参考）須磨多聞線（西須磨工区）全体事業費：79.3億円

## (2) 都市計画決定～変更決定の経緯（地元説明会等含む）について

### ア 都市計画決定の経緯

昭和39年 「神戸土山線」として当初決定（西須磨含まず）  
昭和43年 「神戸土山線」の区間変更（西須磨追加）  
昭和45年 「神戸土山線」から「須磨平野線」に名称変更  
昭和63年 「須磨平野線」を「多聞平野線」と「須磨多聞線」に分割  
平成13年 「須磨多聞線」の車線数一括表示  
平成27年 「須磨多聞線」西須磨工区を4車線→2車線に変更

### イ 事業認可の経緯（西須磨工区：須磨区天神町5～離宮西町1）

平成7年 事業認可の取得（～平成12年度末）  
平成13年 事業認可の期間延伸（～平成17年度末）  
平成18年 事業認可の期間延伸（～平成22年度末）  
平成23年 事業認可の期間延伸（～平成27年度末）  
平成27年 事業内容（4車線→2車線）の変更，事業認可の期間延伸（～令和2年度末）

### ウ 地元への説明・周知等の取組

平成12年6月4日 地元説明会（須磨多聞線，中央幹線，千森線）開催 約120名出席  
・各路線の事業進捗状況，今後の予定の説明  
平成21年11月27日 「須磨多聞線」西須磨工区2車線案の記者発表  
平成21年12月7，8，12，14日 西須磨地域の各地元自治会役員へ説明  
・「須磨多聞線」西須磨工区2車線案を説明  
平成22年5月 としけいかくミニニュース No.3 配布

|                         |                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 平成 25 年 8 月             | 環境影響評価の実施計画書の公表と意見募集 <ul style="list-style-type: none"> <li>・閲覧及び意見募集期間 8 月 30 日～10 月 15 日</li> <li>・説明会 9 月 20 日</li> <li>・意見書 9 通</li> </ul>                                                                              |
| 平成 25 年 9 月             | としけいかくミニニュース No. 4 配布                                                                                                                                                                                                       |
| 平成 26 年 2 月             | 環境影響評価書（案）の公表と意見募集 <ul style="list-style-type: none"> <li>・閲覧及び意見募集期間 2 月 28 日～4 月 14 日</li> <li>・意見書 7 通</li> </ul>                                                                                                        |
| 平成 26 年 3 月             | としけいかくミニニュース No. 5 配布                                                                                                                                                                                                       |
| 平成 26 年 3 月 18 日        | 環境影響評価書（案）の説明（参加者 22 名） <ul style="list-style-type: none"> <li>・「須磨多聞線」西須磨工区 2 車線案の説明</li> <li>・事業計画の説明</li> <li>・環境影響評価書（案）の説明</li> <li>・整備効果の説明</li> </ul>                                                                |
| 平成 26 年 8 月 4 日         | 環境影響評価書公表（～9 月 17 日）                                                                                                                                                                                                        |
| 平成 26 年 8 月             | としけいかくミニニュース No. 6 配布                                                                                                                                                                                                       |
| 平成 26 年 9 月 7, 10, 11 日 | 都市計画変更案に関する現地説明会・相談所<br>(参加者計 48 名) <ul style="list-style-type: none"> <li>・9 月 7 日は AM と PM の計 2 回開催</li> <li>・「須磨多聞線」西須磨工区 2 車線案の説明</li> <li>・事業計画の説明</li> <li>・環境影響評価書の説明</li> <li>・整備効果の説明</li> </ul>                   |
| 平成 27 年 5 月             | としけいかくミニニュース No. 7 配布                                                                                                                                                                                                       |
| 平成 27 年 5 月 14 日        | 公害紛争調停団との協議                                                                                                                                                                                                                 |
| 平成 27 年 8 月             | としけいかくミニニュース No. 8 配布<br>都市計画変更案（「須磨多聞線」西須磨工区を 4 車線→2 車線）<br>に関する説明会（参加者計 37 名） <ul style="list-style-type: none"> <li>・8 月 29, 31 日の計 2 回開催</li> <li>・「須磨多聞線」西須磨工区 2 車線案の説明</li> <li>・事業計画の説明</li> <li>・整備効果の説明</li> </ul> |

平成 27 年 8 月 5 日 4 者会議との協議

(西須磨東部自治会, 須磨天神町自治会, 桜木町自治会,  
西須磨都市計画道路公害紛争調停団)

平成 27 年 8 月 10 日 4 者会議との協議

平成 27 年 9 月 5 日 第 1 回住民ワークショップ (参加者 22 名)

平成 27 年 10 月 4 日 第 2 回ワークショップ (参加者 10 名)

平成 27 年 10 月 6 日 第 3 回ワークショップ

(事業そのものに反対の住民との議論に収集がつかず, 非成立)

平成 27 年 11 月 としけいかく ミニニュース No. 9 配布

エ 公害調停 (平成 9 年 12 月～平成 25 年 3 月)

申請人数 3,746 名

平成 10 年度 環境影響評価の実施計画案の提示

平成 10～12 年度 道路の必要性等の双方の見解が異なり, 平行線

平成 13 年度 大気室の現況調査

平成 15 年度 騒音・振動, 交通量の現況調査及び将来交通量 (2 万台/日) の説明

平成 17 年度 大気中微小粒子状物質 (PM2.5) 調査

平成 18 年度 西須磨地域の現況の環境対策について (期日外打合せ含む)

平成 19 年度 市 道路の必要性, 今後の進め方を説明

平成 20 年度 市 須磨多聞線整備後の騒音予測を説明。調停団から調停条項の提出

平成 21 年度 市から調停条項の提出

平成 22～24 年度 調停条項についてのやりとり

平成 25 年 3 月 調停打切り

- ・平成 25 年 2 月 7 日 調停委員会より調停案の受諾の勧告

[調停案]「申請人及び被申請人は, 須磨多聞線建設を公害対策の一手段とすることは考慮の他として, 現在までなされていた, 申請人らの居住する本件紛争地域内の公害に関する申請人・被申請人間の協議を今後も継続する。」

- ・同年 3 月 11 日 神戸市が調停委員会に「調停案の受諾をできない旨」を回答

その理由は以下のとおりである。

- ・神戸市は, 須磨多聞線の建設が自動車交通の分散化, 沿道環境の改善に必要な事業であり, 渋滞問題の抜本的な解決策としているため, その点において須磨多聞線の建設を前提としない調停案に応ずることはできない。
- ・神戸市は, 「神戸市民の環境をまもる条例」等により, 全ての市民の方々

を対象として、その環境行政の趣旨に沿って、公害に関する相談に応じる責務を担っている。このことから、神戸市として、申請人に対する対応は、他の市民の方々と同様に、環境行政により対応していく。よって、今回提示された「西須磨地域の公害に関する協議を継続する」との内容は、調停条項として、改めて合意する必要性はない。

- ・調停案は、須磨多聞線建設を公害対策の一手段とすることを考慮の他とし、既存道路の自動車公害対策の協議を続けるというものである。この場合、道路建設を考えないということになるので、申請人の言う西須磨地域の公害と神戸市が有する施設や行為との因果関係が不明瞭である。このような状況において、神戸市を「原因とされる者」とすることは不適當であると考ええる。

- ・同年3月13日 公害紛争処理法第36条第2項の規定により、調停は打切りとなった。

### (3) 平成27年の本件都市計画変更決定（西須磨工区）にかかる法手続き

#### ア 概要

本件都市計画変更決定は、都市計画法の規定にのっとり、当該都市計画案を縦覧に供する旨を公告するとともに、公衆の縦覧に供し（都市計画法第21条第2項で準用する第17条第1項）、同案について住民及び利害関係人から意見書の提出（都市計画法第21条で準用する第17条第2項）、第三者機関である本件審議会の議を経て（都市計画法第19条第1項）、決定され、計画変更告示をしている。

#### イ 経緯

|               |                                                    |
|---------------|----------------------------------------------------|
| 平成26年9月11日    | 都市計画変更案に関する現地説明会・相談所                               |
| 平成27年7月31日    | 都市計画変更に関する兵庫県知事との協議<br>都市計画変更に関する道路管理者との協議         |
| 平成27年8月25日    | 都市計画変更に関する兵庫県知事からの回答書受理<br>都市計画変更に関する道路管理者からの回答書受理 |
| 平成27年8月29,31日 | 都市計画変更案に関する説明会                                     |
| 平成27年9月4日     | 都市計画変更案の縦覧に関する公告                                   |
| 平成27年9月4～18日  | 都市計画変更案の縦覧、意見書の受付                                  |
| 平成27年11月25日   | 都市計画審議会付議（承認）                                      |
| 平成27年12月7日    | 都市計画変更決定告示・図書縦覧                                    |

### (4) 変更決定以降の現在までの事業の進捗状況（地元説明会等含む）について

#### ア 地元への説明・周知等の取組

平成27年12月5日 住民説明会（16人参加）

|                   |                                                              |
|-------------------|--------------------------------------------------------------|
| 平成 27 年 12 月 8 日  | 住民説明会（16 人参加）                                                |
| 平成 28 年 1 月       | としけいかくミニニュース No. 10 配布                                       |
| 平成 28 年 1 月 22 日  | 4 者会議との協議<br>（西須磨東部自治会，須磨天神町自治会，桜木町自治会，<br>西須磨都市計画道路公害紛争調停団） |
| 平成 28 年 2 月 6 日   | 現地相談所（2 人参加）                                                 |
| 平成 28 年 2 月 9 日   | 現地相談所（6 人参加）                                                 |
| 平成 28 年 3 月 13 日  | 住民説明会（26 人参加）                                                |
| 平成 28 年 3 月 24 日  | 4 者会議との協議                                                    |
| 平成 28 年 5 月 14 日  | 個別説明会（2 人参加）                                                 |
| 平成 28 年 6 月 5 日   | 個別説明会（12 人参加）                                                |
| 平成 28 年 7 月       | としけいかくミニニュース No. 11 配布                                       |
| 平成 28 年 7 月 27 日  | 住民説明会（2 人参加）                                                 |
| 平成 28 年 8 月 1 日   | 個別説明会（4 人参加）                                                 |
| 平成 28 年 8 月 4 日   | 住民説明会（2 人参加）                                                 |
| 平成 28 年 8 月 7 日   | 住民説明会（7 人参加）                                                 |
| 平成 28 年 8 月 20 日  | 住民説明会（3 人参加）                                                 |
| 平成 28 年 8 月 30 日  | 住民説明会（5 人参加）                                                 |
| 平成 28 年 11 月 27 日 | 市有地の計画作成に関する説明会（6 人参加）                                       |
| 平成 29 年 3 月 19 日  | 個別説明会（15 名参加）                                                |
| 平成 29 年 6 月       | としけいかくミニニュース No. 12 配布                                       |
| 平成 29 年 6 月 27 日  | 個別説明会（8 人参加）                                                 |
| 平成 29 年 6 月 28 日  | 住民説明会（7 人参加）                                                 |
| 平成 29 年 6 月 28 日  | 個別説明会（8 人参加）                                                 |
| 平成 29 年 7 月 1 日   | 相談所（参加なし）                                                    |
| 平成 29 年 7 月 9 日   | 住民説明会（15 人参加）                                                |
| 平成 29 年 7 月 12 日  | 相談所（1 人参加）                                                   |
| 平成 29 年 7 月 18 日  | 個別説明会（9 人参加）                                                 |
| 平成 29 年 7 月 23 日  | 個別説明会（12 人参加）                                                |
| 平成 29 年 7 月 26 日  | 個別説明会（11 人参加）                                                |
| 平成 29 年 8 月 26 日  | 個別説明会（20 人参加）                                                |
| 平成 29 年 9 月 2 日   | 個別説明会（約 20 人参加）                                              |
| 平成 29 年 9 月 3 日   | 個別説明会（53 人参加）                                                |

|                                    |                                                                |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 平成 29 年 9 月 9 日                    | 個別説明会 (25 人参加)                                                 |
| 平成 29 年 9 月 9 日                    | 個別説明会 (16 人参加)                                                 |
| 平成 29 年 9 月 11 日                   | 個別説明会 (24 人参加)                                                 |
| 平成 29 年 9 月 24 日                   | 個別説明会 (17 人参加)                                                 |
| 平成 29 年 9 月 24 日                   | 個別説明会 (約 20 人参加)                                               |
| 平成 29 年 11 月                       | としけいかくミニニュース No. 13 配布                                         |
| 平成 29 年 11 月                       | としけいかくミニニュース No. 14 配布                                         |
| 平成 29 年 11 月 19, 20, 24 日          | VR (バーチャルリアリティ) 体験・相談会 計 3 回 (計 29 人参加)                        |
| 平成 29 年 12 月 17 日                  | 須磨多聞線整備を考える会 (約 70 人参加)                                        |
| 平成 30 年 1 月 18 日                   | 個別説明会 (7 人参加)                                                  |
| 平成 30 年 2 月                        | としけいかくミニニュース No. 15 配布                                         |
| 平成 30 年 4 月                        | としけいかくミニニュース No. 16 配布                                         |
| 平成 30 年 5 月 19 日, 6 月 2 日, 8 月 4 日 | 須磨多聞線・周辺まちづくり検討会<br>計 3 回 (計 46 人参加)                           |
| 平成 30 年 7 月                        | としけいかくミニニュース No. 17 配布                                         |
| 令和元年 7 月                           | としけいかくミニニュース No. 18 配布                                         |
| 令和元年 8 月 2, 3, 4 日                 | 須磨多聞線・周辺まちづくり検討会, 相談所<br>計 4 回 (計 32 人参加)                      |
| 令和元年 11 月                          | としけいかくミニニュース No. 19 配布                                         |
| 令和元年 12 月 10 日                     | 4 者会議との協議<br>(西須磨東部自治会, 須磨天神町自治会, 桜木町自治会,<br>西須磨都市計画道路公害紛争調停団) |
| 令和 2 年 2 月 9 日                     | 桜木町自治会説明会 (約 35 人参加)                                           |
| 令和 2 年 2 月 11 日                    | 西須磨東部自治会「住民の声を聴いてもらう会」(57 人参加)                                 |

※ 上記の他, 周辺の自治会やまちづくり協議会, 各種住民組織等の代表者, 周辺の住民, 施設, 地権者等に機会を捉えて事業の必要性や事業の進め方について個別説明を行った。

#### イ 事業の進捗状況

|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| 平成 30 年 6 月 23 日～9 月 28 日        | 地形測量           |
| 平成 30 年 8 月 17 日～12 月 21 日       | 地質調査 (ボーリング調査) |
| 平成 30 年 10 月 30 日～令和元年 12 月 27 日 | 道路検討及び詳細設計     |
| 令和元年 12 月 2 日～令和 2 年 3 月 12 日    | 埋蔵文化財調査        |
| 令和 2 年 1 月 23 日～11 月 30 日        | 桜木町 2 丁目歩道設置工事 |

(5) 須磨多聞線（西須磨）道路検討及び詳細設計業務契約の概要・経過について

ア 概要

本業務は、都市計画道路「須磨多聞線（西須磨）」の路線測量並びに、道路及び橋梁の詳細設計を行うものである。

イ 経緯

|                     |                                                                |
|---------------------|----------------------------------------------------------------|
| 平成 30 年 3 月 28 日    | 予算議決                                                           |
| 平成 30 年 10 月 2 日    | 建設局事務事業委託審査委員会承認<br>(審査事項：委託の適否，業者選定の適否)                       |
| 平成 30 年 10 月 17 日   | 委託契約見積依頼の送付                                                    |
| 平成 30 年 10 月 25 日   | 委託契約見積り合わせ                                                     |
| 平成 30 年 10 月 29 日   | 委託契約の締結及び経費の支出決裁（決裁者：副市長）                                      |
| 同日                  | 契約締結（116,640,000 円(税込)）                                        |
| 平成 30 年 10 月 30 日   | 業務着手                                                           |
| 平成 30 年 11 月 15 日   | 請求書（前払金）受理                                                     |
| 平成 30 年 11 月 26 日   | 前払い（34,990,000 円）支払い                                           |
| 平成 31 年 2 月 18 日    | 平成 30 年度予算繰越議決                                                 |
| 令和元年 7 月 2 日        | 須磨多聞線の設計（案）についての検討会・相談所開催をプレス                                  |
| 令和元年 7 月 3 日～5 日    | 検討会・相談所の案内や設計案の図面を記載したとしけいかくミニニュース N0. 18 西須磨地域約 8,000 世帯に配布   |
| 令和元年 8 月 2～4 日      | 検討会・相談所開催                                                      |
| 令和元年 8 月 6 日        | 建設局事務事業委託審査委員会承認<br>(審査事項：委託期間延長)                              |
| 令和元年 8 月 21 日       | 変更契約（工期延長）締結決裁（決裁者：建設局長）                                       |
| 令和元年 8 月 28 日       | 変更契約締結（118 日工期延期）                                              |
| 令和元年 11 月 22 日      | 須磨多聞線の設計についてプレス                                                |
| 令和元年 11 月 23 日～25 日 | 設計に関する意見と質問と神戸市の考え方を記載したとしけいかくミニニュース N0. 19 西須磨地域約 8,000 世帯に配布 |
| 令和元年 12 月 24 日      | 変更契約締結決裁（決裁者：建設局長）                                             |
| 同日                  | 変更契約締結（19,800,000 円（税込）増額変更）                                   |
| 令和元年 12 月 27 日      | 業務完了                                                           |
| 同日                  | 完了検査合格                                                         |
| 令和 2 年 1 月 16 日     | 請求書（完成払い）受理                                                    |

令和 2 年 1 月 23 日 完成払い (101,450,000 円) 支払い

(6) 桜木町 2 丁目歩道設置工事請負契約の概要・経過について

ア 概要

本業務は、都市計画道路「須磨多聞線（西須磨）」の一部区間において歩道設置を行うものである。

イ 経緯

平成 31 年 3 月 19 日 予算議決

令和元年 10 月 29 日 施工決定（決裁者：建設局道路部工務課長）

同日 工事請負契約要求

令和元年 11 月 21 日 予定価格の決定決裁（決裁者：契約監理課長）

同日 事後審査型制限付一般競争入札の執行及び工事請負契約の締結決裁  
（決裁者：契約監理課長）

令和元年 11 月 27 日 公告

令和元年 12 月 11～12 日 入札

令和元年 12 月 13 日 開札

同日 再入札（第 1 回入札において落札者となるものがないため）  
根拠：地方自治法施行令第 167 条の 8 第 4 項

令和元年 12 月 16 日 開札（応札者なしのため入札中止）

令和 2 年 1 月 8 日 請負契約審査会承認（審査項目：随意契約）  
根拠：地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項 8 号

同日 施工決定（決裁者：建設局道路部工務課長）

同日 工事請負契約要求

令和 2 年 1 月 15 日 予定価格の決定決裁（決裁者：契約監理課長）  
根拠：地方自治法施行令第 167 条の 2 第 2 項

令和 2 年 1 月 16 日 見積書受理

同日 工事請負に関する随意契約の締結決裁（決裁者：契約監理課長）

令和 2 年 1 月 22 日 工事請負契約締結（50,090,700 円（税込））

令和 2 年 1 月 23 日 工事着手

令和 2 年 2 月 3 日 請求書（前払金）受理

令和 2 年 2 月 9 日 桜木町自治会主催の「歩道整備着手に関する説明会」

令和 2 年 2 月 13 日 前払い（20,000,000 円）支払い

令和 2 年 2 月 25 日 令和元年度予算繰越決議

|                 |                                       |
|-----------------|---------------------------------------|
| 令和 2 年 3 月 25 日 | 現場作業着手                                |
| 令和 2 年 7 月 29 日 | 請負契約審査会承認（審査項目：設計変更）                  |
| 令和 2 年 8 月 11 日 | 工事請負契約変更要求決裁（決裁者：建設局長）                |
| 同日              | 工事請負契約変更要求                            |
| 令和 2 年 8 月 17 日 | 工事一部設計変更に伴う変更契約の締結決裁<br>（決裁者：契約監理課長）  |
| 令和 2 年 8 月 17 日 | 変更契約締結（10,102,400 円（税込）増額変更，61 日工期延期） |

(7) 計画・事業の今後（地元説明会等含む）について

須磨多聞線は神戸市の骨格となる主要幹線道路であり，神戸市にとって重要な路線である。これまで都市計画決定，事業認可の手続きを経て進めており，用地買収は約 99%が完了している。

神戸市としても住民の理解を深めることは重要であると考えていることから，これからも丁寧に説明を行い，住民の理解に努め，引き続き整備を進める。

（参考）須磨多聞線（西須磨工区）令和 2 年度予算：111,000 千円（下部工事の一部等）

## 2 神戸市建設局からの事情聴取

### (1) 都市計画決定の違法・無効について

#### ア 都市計画変更決定の違法・無効について

神戸空港訴訟控訴審判決（大阪高判平成 17 年 7 月 27 日（裁判所ウェブサイト））によれば，最高裁平成 4 年 12 月 15 日第三小法廷判決（民集 46 卷 9 号 2753 頁）を摘示しつつ，「行政事件訴訟法における各訴訟類型の規定の構造や地方自治法第 75 条第 1 項の趣旨に鑑みると，同法第 242 条の 2 第 1 項の規定に基づく住民訴訟における違法性は，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」としている。

本件事業については，都市計画法にのっとり適正な手続きを経て決定され，地方自治法第 232 条の 3 の規定に基づき，議会の議決を経た予算の定めるところに従い，支出負担行為を行っている。

一方，前掲最高裁判決で判示されたような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いった具体的な指摘が請求人の主張にはないことから，都市計画決定の違法については本来議論する必要がなく，「本件都市計画変更決定が違法無効であることから，同決定に基づく本件事業も違法無効であり，本件事業の執行として行われた各契約は無効である」との請求人の主張は明らか

に不合理なものである。

また、請求人が摘示する最高裁平成 18 年 11 月 2 日第一小法廷判決（民集 60 巻 9 号 3249 頁）では、「都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠であるといわざるを得ない。そうすると、このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられているというべきであって、……その基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当」として、行政庁の広範な裁量権を前提に、裁量権の逸脱・濫用の有無に関する判断基準が示されているところ、当該基準に合致するような具体的な指摘が請求人の主張にはない以上、本都市計画変更決定は違法と評価されるべきものではない。

当方の見解は以上の通りであるが、請求人が主張する本件都市計画変更決定の違法・無効に関する点についても、念のため以下に見解を述べる。

まず、都市計画の変更決定にあたっては、法の規定にのっとり、当該都市計画案を縦覧に供する旨を公告するとともに、公衆の縦覧に供し（都市計画法第 17 条第 1 項）、同案について住民及び利害関係人から意見書の提出（都市計画法第 17 条第 2 項）、第三者機関である本件審議会の議を経て（都市計画法第 19 条第 1 項）決定している。

また、事前に兵庫県知事と協議を行い、広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点で、異存ない旨兵庫県知事より回答を得ており（都市計画法第 19 条第 3 項）、本件都市計画変更決定は違法無効な決定ではない。

なお、本件都市計画変更決定に都市計画法第 13 条第 1 項が求める計画等への適合など全く考慮されず、事実誤認と審議不尽のまま承認され、都市計画法・地方自治法に反して、裁量権の逸脱・濫用があり、都市計画法第 13 条第 1 項柱書及び同項第 11 号並びに第 19 号の要件を充足しておらず、違法無効な決定であるとする請求人の主張については、(2)以降の項目で、個々の具体的な論点に即して当方の見解を述べる。

#### イ 本件審議会における本件都市計画変更決定の手続きの違法性・不当性について

平成 27 年 11 月 25 日開催の本件審議会における本件都市計画変更決定の手続きの違法性・不当性について、本件審議会会長に見解を求めたところ、令和 2 年 10 月 13 日付、本件都市計画変更決定の議案審議については、「違法性・不当性はない」旨の回答があった（P24, 25 参照）。

令和 2 年 10 月 13 日

神戸市都市計画審議会

会長 小谷 通泰

平成 27 年 11 月 25 日開催 平成 27 年度第 1 回神戸市都市計画審議会について  
〔神戸国際港都建設計画道路の変更（3.3.32 号須磨多聞線）〕

上記審議会における上記議案審議については、下記のとおり法定手続きに則って実施され、適切な議論のうえ承認されたものであり、違法性・不当性はないと考える。

#### ○開催概要

平成 27 年度 第 1 回 神戸市都市計画審議会

日時：平成 27 年 11 月 25 日(水) 午前 10 時から午後 11 時 25 分

場所：神戸市役所 1 号館 27 階第 2 委員会室

出席委員：24 名(委員数 28 名 定足数 14 名)会議成立

〔神戸市都市計画審議会条例第 5 条第 2 項〕

議題名：第 1 号議案 「神戸市国際港都建設計画道路の変更について」  
(3.3.32 号 須磨多聞線)

#### ・付議理由：(議案計画書より抜粋)

都市計画道路須磨多聞線は、須磨区天神町を起点とし、高倉台や多井畑を結び、垂水区小束山に至る主要幹線道路であり、西須磨地域においては、当路線の整備により、交通の適正な分散がはかられ、周辺道路の渋滞緩和や沿道環境の改善が期待される。

今回、須磨区天神町 5 丁目から須磨区離宮西町 1 丁目までの区間について、将来の交通需要の動向などを踏まえ、車線数を 4 車線から 2 車線に変更する

#### ・審議内容

事務局より

1. 議案の概要説明

2. 平成 27 年 9 月 4 日 から 9 月 18 日 までの 2 週間、都市計画案の縦覧・

意見受付を行い、結果、4 名から 5 通の意見書が提出されたこと、及び、  
提出された意見に対する、神戸市の考え方をそれぞれ説明

3. 事務局からの説明に対する、各委員からの質疑応答

4. 採決 挙手による賛成多数により、原案のとおり承認

#### 参考

##### 《議案審議の手続き》

※下記の「法」は都市計画法を指す

○ 平成 27 年 9 月 4 日 から平成 27 年 9 月 18 日 まで都市計画案の縦覧・意見受付

〔法第 21 条第 2 項で準用する第 17 条第 1 項、第 2 項〕

○ 平成 27 年 11 月 10 日付 神住計第 968 号により神戸市都市計画審議会に付議

〔法第 21 条第 2 項で準用する第 19 条第 1 項〕

○ 平成 27 年 11 月 25 日付 神戸市都市計画審議会開催

・都市計画案に対する意見書の要旨及び神戸市の考え方を提出〔法第 19 条第 2 項〕

(参考 本議案の他、6 議案を審議、承認)

○同日付 神戸市長 久元 喜造宛に、「原案のとおり異議のないこと」を答申

○平成 27 年 12 月 7 日付 都市計画変更告示(神戸市告示第 502 号)

〔法第 21 条第 2 項で準用する第 20 条第 1 項〕

(2) 本件事業の目的に対する効果が見込めないことについて

ア 事業の目的・効果についての審議不尽について

請求人が主張する本件審議会における委員からの質問は、自治会ビラ（2014年10月1日西須磨東部自治会／須磨天神町自治会／桜木町自治会 発行）に記載された「須磨多聞線整備により地域の交通総量が増加する」との指摘に関するものである。

通常、道路交通センサスでは、道路のある断面を通過する交通量を測定しているが、自治会では西須磨地域内に存在する様々な道路の断面交通量を全て足し合わせたものを交通総量と称している。この定義では、1台の車両が複数の箇所でカウントされることとなり、将来交通量を考える上で意味を持たない数値である。以上のことから、本件審議会においてカウントの仕方に疑義があるとしたものであり、審議を回避したとの指摘は当たらない。

なお、平成20年に国土交通省が2030年には、2005年に比べ、全国交通量は2.6%減少との推計結果を発表した。これに基づき、当時の道路交通センサスデータをベースに、国土交通省が推計した将来交通量のデータや、その後の道路ネットワークの変化を考慮して将来交通量を推計しており、適正に交通量の予測評価を行っている。

イ 天井川左岸線の渋滞緩和の基礎数値の誤認について

請求人は「これは平成22年度の道路交通センサスを参照したものと思われる。平成27年度の道路交通センサスで1日1万4,827台であり、平成25年度に1日2万台の交通量があったとはおよそ考え難く、明らかな誤認と思われる」と主張するが、現況交通量の数値は、平成25年度に環境影響評価を行った際に24時間の交通量調査を実際に行い、得られた計測結果（平成25年10月30日調査 24時間交通量20,330台）である。本件都市計画変更決定時における現況交通量は妥当なものであり、請求人の主張は事実誤認である。

請求人が指摘する天井川左岸線の交通量の減少は一時の交通量を捉えたものである。平成28年度以降の調査結果によれば、天井川左岸線の交通量は約1万7千台/日で推移しており、朝夕を中心に慢性的な渋滞が実際に発生している。

適正な基礎数値を基に周辺道路の渋滞緩和等の整備効果について本件審議会で説明し、承認されている。

（参考）天井川左岸線の交通量

|       |            |
|-------|------------|
| 平成28年 | 17,048 台/日 |
| 平成29年 | 16,960 台/日 |
| 平成30年 | 17,504 台/日 |
| 令和元年  | 16,045 台/日 |

※平成25年度の調査結果を踏まえ、12時間交通量×昼夜率1.4倍を交通量とした

ウ 神戸市予測値への著しい不合理な評価について

請求人が主張している地域における交通総量は、先ほども述べたとおり、西須磨地域内に存在する様々な道路の断面交通量を全て足し合わせ、1台の車両が複数回カウントされるものであり、意味を持たない数値である。意味を持たない数値を前提に、「地域における交

通総量は約 16%自然減が予想されている」とする請求人の主張は明らかに合理性を欠いている。

なお、天井川左岸線の交通量の減少（2万台→1.6万台）は、大阪湾岸道路西伸部や垂水妙法寺線など周辺道路ネットワークの整備を前提とした予測であり、道路ネットワーク整備により減少を見込むものに過ぎない。あわせて、須磨多聞線を整備することにより、更なる減少が見込まれ、天井川左岸線の交通量が1.6万台から1.2万台に更に減少することは、自動車交通の分散による周辺道路の混雑緩和、沿道環境の改善の観点から意義があり、想定される交通量の減少は、須磨多聞線の整備の必要性を失わせるものではない。

#### エ 天井川左岸線の渋滞をかえって悪化させる可能性のある不可欠な事情の考慮の欠如との指摘について

離宮公園前交差点は、須磨多聞線の整備により、これまでの交差点北側の須磨多聞線と東側の神戸明石線を主動線とする経路から、須磨多聞線の南北を主動線とする経路に切り替わることとなる。これにより、離宮公園前交差点を先頭とする混雑緩和につながり、平成30年度に実施した交通シミュレーションでは、朝の通勤時間帯における離宮公園前交差点の北側の滞留長が約700mから約260mに改善されると見込まれている。

また、須磨多聞線の整備により天井川左岸線や離宮道に集中していた交通の分散が図られることで、天井川左岸線の山陽電鉄踏切手前付近における渋滞緩和につながると考えている。

請求人が主張している地域内の総交通量の増加とは前述ウの交通総量のことを述べているものと思われるが、先ほども述べたとおり、これは西須磨地域内に存在する様々な道路の断面交通量を全て足し合わせ、1台の車両が複数回カウントされるものであり、意味を持たない数値である。これを基に天井川左岸線の渋滞はかえって悪化するとする請求人の主張には根拠がない。

本件審議会の審議においては、天井川左岸線や離宮道に集中している交通の適正な分散が大事であるとの考え方で本件事業は計画され、周辺の渋滞緩和等が見込まれること、離宮公園前交差点の具体的な形状については、警察との協議を進めながら決定していくこと等について、説明した上で承認されている。

なお、山陽電鉄と天井川左岸線の交差する踏切について、請求人が述べている点については、天井川左岸線の踏切交差をなくすためには、本路線を山陽電鉄上空に立体交差化する必要があるが、本路線は交通量が多く、工事には長期かつ大規模な交通規制が必要となることから、現実的ではない。そのため、渋滞の緩和を行うにはバイパス道路である須磨多聞線の整備が必要である。

#### (3) 費用便益分析の未検討について

「あらゆる都市計画決定に際し費用便益分析を要する」と請求人は主張するが、都市計画法にはそのような規定は存在せず、費用便益分析がないことをもって直ちに都市計画が違法となるものではないから、請求人の主張には根拠がなく、手続きに不備はなく、本件都市計画変更決定は違法無効な決定ではない。

なお、平成 20 年度（都市計画の変更決定前）に費用便益分析を行っているが、これは当時の国の補助金申請において必要要件であったため実施したものである。それ以降は国の交付金（社会資本整備総合交付金）を受けて事業を実施しているが、交付要件には入っていないことから都市計画変更の際に費用便益分析は行っていない。

また、請求人は「地方自治法第 2 条第 14 項及び地方財政法第 4 条第 1 項に反する」とも主張するが、地方自治法第 2 条第 14 項及び地方財政法第 4 条第 1 項の規定違反を根拠とする財務会計上の行為の違法性の判断基準については、前掲神戸空港訴訟控訴審判決で、最高裁昭和 53 年 10 月 4 日大法廷判決（民集 32 巻 7 号 1223 頁）を摘示しつつ、次のように述べている。

「（地方自治法第 2 条第 14 項及び地方財政法第 4 条第 1 項の）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、長の判断が著しく合理性を欠き、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に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著しく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。」

神戸市では、都市の広域的な拠点機能を高める「広域圏幹線道路」を格子状に、既成市街地内及び既成市街地間を連絡し市域の一体性を高める「都市内幹線道路」を格子状や放射状に配置し、これら道路を補完する「補完的幹線道路」を配置することにより、都市の骨格となる主要幹線道路ネットワークを構築することとしている。

現在の主要幹線道路ネットワークは、ミッシングリンクや多様な高速道路の料金体系、ボトルネック等により十分な機能が発揮されず、交通渋滞や沿道環境の悪化等、市民生活や都市活動に支障をきたしている。今後、ネットワークの整備及び既存道路の有効活用を図ることで、これらの課題を解消するとともに、人々の生活圏の拡大、雇用の創出、物流の効率化や観光振興等による地域経済の活性化、さらには神戸・関西の持続的な成長を目指している。

都市内幹線道路・補完的幹線道路ネットワークについては、安全で円滑な交通の確保や良好な市街地の形成、物流の効率化や観光振興等による地域経済の活性化、緊急時の代替機能の確保等を図るため、整備を推進している。

須磨多聞線の整備により、自動車交通の分散による周辺道路の渋滞の緩和、沿道環境の改善、垂水区北部と須磨区南部市街地の間の移動時間の短縮、災害時の避難路や緊急輸送道路としての役割などの効果が見込まれ、他の都市計画道路とあわせて主要幹線道路のネットワークを一体的かつ総合的に形成する路線であることから、神戸の将来像を示す指針である「神

戸市総合基本計画」において、これまでの基本計画等の定期的な見直しの中でも変わることなく、都市の骨格を形成し、既成市街地内及び市街地間を連絡し市域の一体性を高める機能を担う「都市内幹線道路」として須磨多聞線を位置付けてきた。現在は「第5次神戸市基本計画」及び部門別計画である「みちづくり計画」並びに「神戸市都市計画マスタープラン」において、今後整備を推進し、早期完成を図る路線として位置付けている。「第5次神戸市基本計画」は、少子・超高齢化の進行や人口減少、グローバル化など神戸を取り巻く社会経済情勢の変化を踏まえ、目指す都市像を示す指針として策定しているものである。

このように、全市的な観点から整備が必要な路線として都市計画に定めているから、前記判決が指摘する長の判断の基礎とされた重要な事実には誤認があるとはいえず、また、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるとは認められないことは明確であり、これらの点にかかる請求人の主張は一切なく、「地方自治法及び地方財政法に反するので違法である」との主張には理由がない。

#### (4) 環境に関する違法について

都市計画法第13条第1項柱書では、「都市計画は、……公害防止計画が定められているときは、当該公害防止計画に適合するとともに……都市施設の整備に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならない」としている。

一定規模以上の都市施設や市街地開発事業については、環境影響評価法に基づき、都市計画決定にあわせて都市計画決定権者が環境影響評価を実施することになっている。

神戸市では、「神戸市環境影響評価等に関する条例」に基づき、一定規模以上の都市施設や市街地開発事業について法の対象以下の規模や対象外の事業についても環境影響評価を行い、環境基本法や「神戸市環境基本計画」への適合に配慮している。

もっとも、「神戸市環境影響評価等に関する条例施行規則」では、一般道路については4車線・3km以上を環境影響評価の対象としており、須磨多聞線（西須磨工区）については2車線・521mであるため対象外であり、都市計画変更の手続きに不備はなく、環境基本法や「神戸市環境基本計画」に反するものではないため、本件都市計画変更決定は違法無効な決定ではない。

なお、公害調停の中で市として提案（平成21年11月27日 第32回調停期日）し、西須磨地域住民へもミニニュースNo.3（平成22年5月）で伝えた上で、平成25年から平成26年にかけて、条例に準じて自主的に須磨多聞線の整備に伴う沿道環境への影響予測・評価を行っている。大気質、騒音、振動、低周波音、日照障害、人と自然のふれあい活動の場、景観、文化環境、廃棄物の9項目について予測・評価を行い、以下の評価結果を得ている。

- ・事業実施区域では、事業実施の影響はあるものの環境保全措置を適切に実施することで環境保全目標（環境基準等）を達成している。
- ・事業区域周辺に関しては、天井川左岸線や神戸明石線などにおいて、現状よりも騒音レベルの低減が確認されたため、事業実施の効果はあるものと思われる。
- ・自動車の走行にかかる騒音レベルが一部の区域で環境基準を超過しているが、供用後に

事後調査を実施し、その結果を踏まえ騒音影響の低減に向けた対策の検討を行う。

- ・以上の結果から総合的に評価すると、本件事業は、幅広い環境保全措置により、可能な限り環境影響の回避・低減に努めている。また、環境基準及び「神戸市環境基本計画」等の目標等の維持達成に支障を及ぼすものではないと考える。

また、「神戸市都市景観条例」第5条第2項において、「市は、公共施設、公益施設等の整備改善の推進その他都市景観の整備に関する事業を、前条の都市景観形成基本計画との整合性及び都市景観の形成の先導的役割を考慮し、積極的に実施するよう努めなければならない。」としている。

請求人は離宮道の景観破壊など「神戸市都市景観条例の趣旨に反する」と主張するが、環境影響評価の中で、道路の存在による景観への影響を可能な限り低減することに努め、周辺景観との調和を損なわないために環境保全措置（※）

を実施することとしており、「神戸市都市景観条例」の趣旨に反するものではない。

（※）環境保全措置の内容

- ・橋梁の圧迫感を軽減するために、水平方向に分節したデザインを採用するなど桁や高欄を薄く見せるよう努める。
- ・防音壁の設置においては、環境への影響を抑える範囲内でできる限り低いものを採用する。
- ・排水管等の付属物については、橋脚にスリットを設けるなど、目につかないデザインとする。
- ・橋梁だけでなく、路線全体として統一感を考慮したデザインとする。

本件審議会の審議においても、上記の評価結果について説明をした上で承認されている。

なお、上記の環境保全措置を具体化するため、須磨多聞線（西須磨）道路検討及び詳細設計業務において、橋梁や防音壁等の形式やデザイン、色等について比較検討を行い、神戸市都市景観審議会の公共空間アドバイザー部に検討案を諮問し、専門家の意見を踏まえて設計を行っている。設計の結果については、ホームページで完成後の走行景観をVRで再現した動画を公開しており、令和元年8月2日～4日開催のまちづくり検討会及び相談所でVR映像等も交えて説明を行っている。

また、請求人が主張する微小粒子状物質（PM2.5）は環境影響評価の対象ではないため評価を実施していないが、環境局が毎年調査を行っており、近隣の一般環境大気測定局及び自動車排出ガス測定局においては、平成28年度以降はいずれも環境基準を満足することを確認している。

#### （5）公害調停（平成30年12月～令和2年11月）について

申請人数 4,809人

神戸市は過去に行われた公害調停において、15年間、のべ39回にわたって、都市計画道路である須磨多聞線の必要性や整備内容などについて丁寧に説明するなど真摯に対応してきたが、話し合いの前提条件において基本的な見解の相違があり、互譲に基づく調停成立の目処が立たず、打ち切りとなった。

このような経緯や現状を踏まえると、本路線の建設に関して合意形成ができる見込みがなく、今回の公害調停の手続きに応じることはできない。

上記を理由に今回の公害調停には参加しておらず、令和2年11月5日に公害調停は打ち切りとなった。

公害調停は第三者である調停機関（兵庫県公害審査会調停委員会）が当事者の間に立って、当事者の互譲の下にその合意により紛争の解決を図ろうとするものであり、事業を進めることの違法性、不当性はない。

神戸市としても住民の理解を深めることは重要であると考えていることから、これからも説明会や個別相談、ミニニュースの発行など、引き続き様々な形で丁寧に説明を行い、自治会等の地域団体や個々の住民の理解をより深めることに努めていく所存であり、法令や規則にのっとり適正な手続きを経て事業を進める。

#### (6) 「神戸市民の安全の推進に関する条例」違反について

都市計画法第13条第1項柱書では、「当該都市の特質を考慮して、……都市施設の整備……に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならない」としている。

ところで、須磨多聞線については、神戸の将来像を示す指針である「神戸市総合基本計画」において、これまでの基本計画等の定期的な見直しの中でも変わることなく、都市の骨格を形成し、既成市街地内及び市街地間を連絡し市域の一体性を高める機能を担う「都市内幹線道路」として位置付けてきた。現在は「第5次神戸市基本計画」及び部門別計画である「みちづくり計画」並びに「神戸市都市計画マスタープラン」において、今後整備を推進し、早期完成を図る路線として位置付けている。

すなわち、他の都市計画道路とあわせて主要幹線道路のネットワークを一体的かつ総合的に形成し、全市的な観点から整備が必要な路線として都市計画に定めているものである。都市計画決定にあたっては、都市計画法にのっとり適正な手続きを経て行っている。

なお、請求人が主張する安全性確保に関する検討は、個々の地域における具体的な課題に関する事項であり、事業の実施段階において、測量や土質調査、詳細設計を進める中で関係法令や技術基準にのっとり、関係機関との協議や整備内容に関する地元の意見も踏まえながら、検討を進める必要があり、その内容は以下のとおりである。

基本的には、道路の線形や車線数、幅員、交差点付近の形状、道路付属施設等について、道路構造令に基づき設計を行っており、問題はないものと考えている。また、信号機の設置については警察の判断になるが、歩行者の安全性確保に関する地元の意向を神戸市から警察に伝え、交差点の安全性、円滑化の観点から協議している。

以上のことから、本件事業は、「すべての人が安心して暮らすことができる安全なまちづくりを推進するように努めなければならない」を基本理念とする「神戸市民の安全の推進に関する条例」に違反するものではない。

#### ア 北須磨小学校の通学路の遮断に伴う危険性について

須磨多聞線と千森川筋線との交差点では、千森川筋線を南北に横断する横断歩道を設置

する予定である。交差点の計画や信号機の設置について交通の円滑化と安全性の観点から警察と協議を行っている。この横断歩道を横断した後、須磨多聞線の歩道を介して離宮公園前交差点の横断歩道を横断し、歩道橋を利用できる計画となっている。また、両側に歩道が整備されるため、桜木町2丁目付近から東側へ横断し、歩道橋を利用することもできる。

「千森線と新設道路に囲まれた地域の住民は歩道橋を利用できなくなる」「本件事業は信号機を一切設けない計画である」と断定する請求人の主張には根拠がない。

#### イ 桜木町交差点の危険性について

前述のとおり、信号機の設置は警察の裁量によるものではあるが、神戸市としても交通の円滑化と安全性の向上の観点から信号機の必要性を訴え、警察と協議を行っている。

また、遮音壁は、平面区間において視認性を確保するため透明板を採用しており、視認性を阻害しないか等について確認し、警察とも協議しながら設置位置の検討を行っており、問題はないと考えている。

「この交差点には信号機は設置されない」と断定する請求人の主張には根拠がない。

#### ウ 高架の急カーブの危険性について

道路の線形や幅員、防護柵等については、道路構造令に基づき道路の設計速度等を踏まえて設計を行っており、問題はないものと考えている。また、警察との協議の結果、視線誘導矢羽根版や自発光道路鋲、減速マークといった交通安全施設の設置を行う計画としており、安全性向上に努めている。

「急カーブの高架の真下周辺が危険地帯となり、市民が近づくことができず、そうすると、この地域には保安上も危険な場所が発生する」と断定する請求人の主張には根拠がない。

#### エ 月見山の交差点の危険性について

中央幹線は既存市街地を東西に結ぶ幹線道路であり、西須磨地域では4車線で都市計画決定されている。現状では、月見山本町2の交差点より東側は4車線、須磨多聞線が接続する計画となっている西側は2車線となっている。

月見山本町2の交差点計画については、交通の安全性と円滑化の観点から警察と協議しており、現在、交差点の西側にある横断歩道の中休み（交通島）を撤去し、幅員は縮小されるが、東側に移設し確保する計画である。一部歩道や植樹帯の幅員が狭くなり、中央幹線の植樹帯を移植するところはあるが、極力現状を維持するよう設計している。

中央幹線の既存施設と須磨多聞線の計画の整合を図り、安全性が確保できる設計を進めている。

### (7) 「地域の特質を重視」要件（都市計画法第13条第1項）に反するについて

都市計画法第13条第1項柱書では、「当該都市の特質を考慮して、……都市施設の整備……に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならない」としている。

ところで、須磨多聞線については、神戸の将来像を示す指針である「神戸市総合基本計画」において、これまでの基本計画等の定期的な見直しの中でも変わることなく、都市の骨格を

形成し、既成市街地内及び市街地間を連絡し市域の一体性を高める機能を担う「都市内幹線道路」として位置付けてきた。現在は「第5次神戸市基本計画」及び部門別計画である「まちづくり計画」並びに「神戸市都市計画マスタープラン」において、今後整備を推進し、早期完成を図る路線として位置付けている。

すなわち、他の都市計画道路とあわせて主要幹線道路のネットワークを一体的かつ総合的に形成し、全市的な観点から整備が必要な路線として都市計画に定めているものである。都市計画決定にあたっては、地域環境の悪化や地域社会の分断との意見書に対する神戸市の考え方を説明した上で、本件審議会の審議を経ており、都市計画法にのっとって適正な手続きを経ている。以上のことから、都市計画法第13条第1項に違反しているという請求人の主張は妥当でない。

なお、請求人が主張する「地域」の特質は、個々の地域における具体的な課題に関する事項であり、事業の実施段階において、測量や土質調査、詳細設計を進める中で関係法令や技術基準にのっとり、関係機関との協議や整備内容に関する地元の意見も踏まえながら、検討を進める必要があり、その内容は以下のとおりである。

#### ア 西須磨地区の地域の特質について

当該地域では、都市計画道路の計画を前提に沿道の用途地域や容積率等の土地利用の規制・誘導が図られており、中層マンションの立地等の土地利用が進んでいる。

高架下の活用については、緑地広場やグラウンド等の機能を確保するため、まちづくり検討会や個別説明等で地域の方々との意見交換を行い、検討を進めている。緑地広場には、例えばベンチや植栽、遊歩道などを整備し、住民が憩い集えるような空間となり、地域コミュニティづくりに資するよう検討しているところである。

「住民が入れない広大な高架下部分で分断される」との請求人の主張には根拠がない。

#### イ 桜木町の分断について

須磨多聞線整備後も既存の東西方向の市道は引き続き利用できることから、地域を分断することはない。また、信号機の設置は警察の裁量によるものではあるが、神戸市としても交通の円滑化と安全性の向上の観点から信号機の必要性を訴え、警察と協議を行っているところである。

また、高架下の緑地広場や広幅員の歩道など、散策や憩いの場などゆとり空間が創出され、延焼防止などの効果も期待されると考えている。

#### ウ 天神町の方断との指摘について

天神町内については、須磨多聞線の整備によって中央幹線の道路形状の変更は生じず、離宮道交差点（行幸町4の交差点）では、これまでどおり横断が可能であり、地域の分断は生じないと考えている。また、須磨多聞線の整備によって行幸町4の交差点の交通量は減少することから、より安全になると考えている。

#### エ 中央幹線の行幸町の方断との指摘について

須磨多聞線の高架が接続するため、押ボタン信号の横断歩道は物理的に設置できなくなるが、地元の意見を汲みあげるように努めており、その中で代替道路を求める声が多いこと

を踏まえ、地下道の可能性について検討しているところである。

一般に地下道や歩道橋は、歩行者等を車道から分離し安全を確保するための施設（立体横断施設）であり、歩行者等の安全性は増すと考えている。あわせて、バリアフリーの観点や照明設備、防犯対策についても検討し、安全・安心で快適性にも配慮された横断機能の確保に努める。

「横断歩道の代替手段が無いことは自明である」との請求人の主張には根拠がない。

#### (8) 合意違反について

天神町 3・4・5 丁目自治会との「確認書」は、4 車線で都市計画されている天神町 3・4・5 丁目内の中央幹線について、2 車線で整備する地元提案を尊重する趣旨で交わしたものであり、「整備が完成した後は、当自治会と事前協議を行い同意を得ることなしに、道路等の形状を変更しないこと」となっている。

ところで、平成 27 年の都市計画変更では都市計画道路の線形や幅員の変更はなく、既決定の区域内において車線数を 4 車線から 2 車線に変更したものであり、須磨多聞線の整備によって天神町 3・4・5 丁目内の区間の中央幹線の道路形状の変更が生じるものではなく、前述の事前協議を要するものではない。ただ、須磨多聞線の 2 車線変更案について当該自治会も参加していた公害調停で提案し、平成 21 年度には「須磨多聞線の整備の進め方」について西須磨地域の各自治会役員への説明会を開催（須磨天神町自治会と桜木町自治会については相手方から欠席が通知されたため、開催できなかった。）し、平成 22 年度にはミニニュースを西須磨地域の各戸に配布しお知らせした。また、平成 27 年度の都市計画の変更の際にも、法の手続きとあわせて、ミニニュースを西須磨地域の各戸に配布しお知らせするとともに、説明会や相談所を開催している。

そもそも、この「確認書」は中央幹線の形状変更、具体には中央幹線を都市計画通り 4 車線で整備するといった際には同意を求めるという趣旨の文書であり、「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こと」（都市計画法第 1 条）を目的に行われる本件事業にかかる都市計画変更決定の効力を縛るものではない。また、都市計画の変更決定にあたっては、都市計画法第 17 条に基づき、当該計画案を公告するとともに、公衆の縦覧に供し、同案について住民及び利害関係人から広く意見を聴いた上で、第三者機関である都市計画審議会の議を経て行ったものであり、この文書によって、都市計画決定権者の裁量権の行使がそれが追求せんとする公益を犠牲にしてまで制約されるものではない。

以上の理由から、本件都市計画変更決定における違法性はない。

なお、平成 18 年 1 月 8 日付で提出した誓約書は、中央幹線西行車両が行幸町交差点で U ターンする時に支障となる交差点北東部の街渠をセットバックした際に、行幸町交差点西側の街渠を車線の線形を通す目的で地域にもお声がけして一部改良したが、その後地域から「話は聞いていない元に戻すよう」と要望を受け、車両進行方向が拡幅されている形状であることから安全性については問題がないと判断し、行幸町西側の路側は元の形に戻し、提出したものである。また、左折車線の追加設置による形状変更が理由ではない。

(9)「須磨多聞線検討及び詳細設計業務」増額契約締結の違法性について

設計変更の理由の詳細は下記のとおりである。

ア 第33号線交差部の交差点計画は、警察との協議において慎重な検討を進めた結果、修正が必要となったものである。信号機の設置については、交通の円滑化と安全性の観点から交通シミュレーション等を用いて検討をし、問題がないことを確認した上で警察と協議を行っており、本件事業の目的を破綻させるものではない。

イ 土留工設計の増工については、橋梁の施工計画を策定するにあたり、橋台や橋脚の施工時に中央幹線の現道交通車両が近接走行するため、交通安全性と土留内の施工性向上の観点から新たに必要となり、変更したものである。この設計変更は、請求人が主張する中央幹線の押しボタン式信号付横断歩道とは無関係な事項であり、「明らかに無理な構想への支出であって、不当かつ不要というほかない」との主張は事実誤認である。

なお、中央幹線の押しボタン式信号付横断歩道については、地域の意見を汲み上げるように努めており、その中で代替道路を求める声が多いことを踏まえ、としけいかくミニニュース No. 19（令和元年 11 月）を西須磨地域の各戸に配布して、地下道の可能性について検討する旨をお知らせし、現在その検討を進めているところである。そのため「押しボタン式信号付横断歩道の撤去を示すのみ」という主張は事実無根である。

ウ 現地精査による数量の増減は、道路や橋梁の形状を経済性や安全性等に配慮しつつ設計を進める中で、取付道路の設計延長や橋梁設計延長等が当初想定していた数量より変更になったため生じたものである。

設計変更の理由書では、代表的な理由のみ詳細を記載しているが、変更の際は設計図書で変更内容を確認した上で、決裁権者の承認を経て、変更契約を締結している。

上記変更含め設計変更にかかる費用は設計業務等標準積算基準書や 3 者見積りにより単価を採用しており、金額も妥当である。

変更理由 6 項目全て変更内容や変更金額の妥当性を確認した上で、委託契約約款と神戸市測量・地質調査・設計業務等共通仕様書に準拠し、変更契約を締結しており、契約変更の違法性はない。

(10)「桜木町 2 丁目歩道設置工事」契約締結の違法性について

本件工事は令和元年 12 月 13 日に競争入札に付し、第 1 回入札で予定価格の超過により落札者がなく、再入札を行うも応札者がなく、不調打ち切りとなった。そのため、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 8 号に「競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき」に該当する。

また、須磨多聞線は神戸市の骨格となる主要幹線道路であり、市にとって必要な道路であることから早期に整備を進めていく必要があること、歩行者の安全性を確保して欲しいとの要望を受けていることから早期に行う必要があるため、随意契約を行っている。

随意契約業者の選定は、本件工事の初回入札に応じた唯一の業者であり、街路築造工事の実績も確認した上で行っている。以上より、随意契約の理由と業者選定は妥当である。

加えて、令和2年1月8日に請負契約にかかる事項（随意契約の締結等）について調査審議を行う神戸市請負契約審査会に付議し、承認を経た上で契約手続きを行っている。

入札手続きの時期は、詳細設計完了前にはなるが、本件工事の設計については完了しており、変更がないことを確認した上で行っており、何ら不自然な点はない。

「神戸市の予定価格と同額になっていることもあわせて見れば、大幅に値引きして市の予定価格と同額で随意契約に至っている点は、極めて不自然と言わざるを得ない」とも請求人は主張するが、予定価格については、再入札を行う場合は対象者に通知しており、請負業者は第1回入札に参加していることから、予定価格を把握しており、その上で、契約交渉を行い、双方合意の上で契約していることから、同額での契約締結に何ら不自然な点はない。

「1割増という大幅に増額した価格で随意契約したことが違法である」と請求人は主張するが、本請求書では第1回入札の予定価格（4,553万7,000円）を税抜き価格で記載する一方、契約額（5,009万700円）を税込み価格で記載して比較しており、1割増とは消費税相当額のことであって、請求人の主張は明らかな誤解である。したがって、大幅に増額した価格での契約の事実はない。

以上より、特命随意契約の手続きに不備はなく、違法性はない。

なお、桜木町市民公園は、道路予定地である市有地を自治会に対し、市民公園として無償で使用を許可していたものであり、用地買収など事業の進捗に伴い、平成28年4月1日に既に閉鎖されている。平成29年には桜木町自治会から使用許可申請が出されたが、不許可決定がなされ、同年8月に出された不許可決定に対する審査請求も議会の諮問を経て棄却されている。この際、周辺の別の市有地の使用も可能であることも自治会に伝えている。

しかしながら、その後も自治会の行事の際には一時的に無償で市有地の使用を許可しており、この度の歩道設置工事では、自治会と協議し、旧市民公園内の一部樹木を道路に隣接する市有地に移植するなど、地域活動にもできるだけ配慮しながら事業を進めている。

さらに、須磨多聞線の高架下に住民が憩い集えるような緑地広場等の機能を確保するため、これまでの説明会でも住民と意見交換し、検討を進めている。

「公園の存在を消し去り、……地域コミュニティの分断ないし弱体化を目的としている」との請求人の主張は憶測にすぎない。

#### (11) まとめ

ア 違法無効な本件都市計画変更決定に基づく事業の執行として行われた各契約の違法性の指摘について

本件都市計画変更決定は上記(1)～(8)で述べたとおり、違法無効ではない。また、同決定に基づく本件事業も違法無効ではなく、本件事業の執行として行われた各契約は有効である。

イ 請求する措置等について

上記(1)～(10)で述べたとおり、神戸市が進めている「都市計画道路 須磨多聞線（西須磨）整備事業」に違法性はなく、各契約も適切な手続きを行っていることから、各契約に基づく支出は、違法・無効な公金支出に該当しない。

### 3 判 断

請求人の主張について、前記事実関係の確認、神戸市建設局からの事情聴取及び関係資料の調査に基づき、次のように判断する。

- (1) 理由 1 「平成 27 年 12 月 7 日付本件都市計画変更決定にかかる本件審議会では本件事業に伴い検討すべき事情が十分なされていないことなどから、本件都市計画変更決定は、都市計画法・地方自治法に反して、裁量権の逸脱・濫用があり、都市計画法第 13 条第 1 項柱書及び同項第 11 号並びに第 19 号の要件を充足しておらず、違法無効な決定である。違法無効な本件都市計画変更決定に基づく本件事業も違法無効であり、本件事業の執行として行われた各契約（以下、理由 2 及び 3）は違法無効である。」について

#### ア 本件審議会について

都市計画決定や変更を進めるには、住民の意見を反映させるため、都市計画法により、案の説明会等、案の縦覧、都市計画審議会への案の付議などの手続きが規定されている。

神戸市では、都市計画法第 19 条第 1 項の規定により、都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定することから、都市計画法第 77 条の 2 第 3 項の規定に基づき、「神戸市都市計画審議会条例（以下「審議会条例」という。）」を制定し、道路・公園等の都市施設、市街地再開発事業、土地区画整理事業など神戸市の都市計画に関する事項について、市長の諮問に応じ調査・審議することを目的に、市長の附属機関として本件審議会を設置している。

本件審議会は、学識経験のある者、市会議員、国及び兵庫県の行政機関の職員、市民、のうちから市長が委嘱した 27 人以内の委員で組織され（審議会条例第 2 条）、委員のうちから委員の選挙により定めた会長が、会務を総理し、本件審議会を代表する（審議会条例第 4 条）。本件審議会は、委員及び議事に関係のある臨時委員（審議会条例第 2 条第 3 号）の総数の半数以上の者が出席することにより開催され、出席した委員及び臨時委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、会長の決するところによる（審議会条例第 5 条）。

#### イ 本件都市計画変更決定の法手続き（本件審議会における審議）について

本件都市計画変更決定は、都市計画法に基づき作成した都市計画の案の住民への説明会等を開催し、また事前に兵庫県知事と協議を行い、広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点で、異存ない旨兵庫県知事より回答を得ている（都市計画法第 19 条第 3 項）。住民にあらかじめその旨を公告し、公告後 2 週間、都市計画の案を公衆の縦覧に供するため（都市計画法第 21 条第 2 項で準用する第 17 条第 1 項）公告するとともに、縦覧された都市計画の案について、住民及び利害関係人は、縦覧期間中に意見書を提出することができ（都市計画法第 21 条で準用する第 17 条第 2 項）、提出された意見書の要旨は、都市計画の案とともに本件審議会に提出されている。（都市計画法第 17 条第 2 項及び第 19 条第 3 項）

都市計画決定にかかる都市計画の図書は、都市計画法第 14 条第 1 項に「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って表示するもの」と規定され、都市計画法施行規則第 9 条第 1 項による総括図は都市計画におおむねの位置を示す縮尺 2 万 5 千分の 1 以上の地形図とし、同条第 2 項による計画図は縮尺 2 千 5 百分の 1

以上の平面図，同条第3項による計画書は都市計画の内容を表示するとともに，当該都市計画を定めた理由を付記するものと定められている。

本件都市計画変更決定は，都市計画法にのっとりた所要の手続きを行っており，本件審議会においても所定の都市計画図書及び縦覧により提出された意見書による審議がなされ，結果賛成多数による本件都市計画変更案が承認されており，裁量権の逸脱・濫用がないことから，地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に反するとは認められず，また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ないため，後述の財務会計上の行為も違法又は不当であるとは認められない。

なお，本件事業にかかるこれまでの地域への説明会等の実施，渋滞緩和の基礎数値となる交通量予測の実施，「神戸市環境影響評価等に関する条例」に準ずる環境影響評価の実施，事業実施区域の環境や景観に配慮した環境保全措置の検討，事業区域における安全性確保のための関係機関との協議及び地域コミュニティづくりに資する須磨多聞線の高架下の有効活用の検討などの取組について，本件事業の実施にあたっては，丁寧な説明を行い，十分な理解に努められたい。

- (2) 理由2「本件事業の執行として行われた「須磨多聞線検討及び詳細設計業務」契約の増額契約締結は不明確な契約変更理由による不当な決定である。」について

ア 「須磨多聞線（西須磨）道路検討及び詳細設計業務」の委託契約の締結について

神戸市では，「委託事務の執行の適正化に関する要綱（昭和56年1月14日市長決定（当時）」等により，事務事業の委託により執行するに際し，必要な委託基準及び手続並びに履行の確保等に関する基本的事項を定め，委託事務の適正な執行を図っている。本要綱第13条（当時）にのっとり，所属で契約を行う委託契約においては，受託者の公正な選定，事務の適正な執行を図るため，局室区長を長とする委託審査委員会を各局室区に設置，運営要領に基づき運用し，具体的な所掌事項として，①委託の適否，②委託先の選定，③履行期限又は期間の40日超の延長，④変更前の決裁区分が部長以上のうち，2割を超える増額変更，などに関する事項について調査審議することとしている（本要綱は令和2年4月1日に改正され，審査会条項第11条となっている）。

また神戸市契約規則第26条第1項に「随意契約によろうとする場合は，なるべく2人以上の者から見積書を徴しなければならない」と規定した上で，見積合せによらざるを得ない場合は，その随意契約の公平性，経済性，効率性を確保することを目的とし，当該見積徴取について必要な事項として「随意契約における見積書徴取に関する基準（平成24年3月30日市長決定）」や「見積合せ事務処理の手引き（平成25年12月26日行財政局財政部契約監理課作成）」などを定め，競争性の維持，より適正な契約手続きに努めている。

本件委託契約についても，上記の規定を踏まえ，平成30年度予算（平成30年3月28日議決）に基づく本件事業の執行として，平成30年10月2日付建設局事務事業委託審査委員会（審査事項：委託の適否，業者選定の適否）の審査，承認を経て，入札によらず任意に選択した特定の相手方と契約する方法である随意契約（地方自治法第234条第1項，地方自治法施行令第167条の2第1項第2号）として，同月17日付神戸市競争入札参加資

格者に登録されている本件委託業務の契約の相手方となる委託先（以下「委託先」という。）を含む選定業者 7 者（同審査会承認）に通知，同月 25 日付競争見積合せを行っている。結果，委託先との委託契約の締結及び経費の支出について，同月 29 日付副市長専決決裁し，契約を締結している。

① 当初契約

- ・ 契約締結日 平成 30 年 10 月 29 日
- ・ 完成期限 平成 31 年 3 月 31 日ただし，予算繰越決議の上は平成 31 年 8 月 31 日  
(平成 31 年 2 月 18 日平成 30 年度予算繰越議決)
- ・ 契約金額 ¥116,640,000 円 (8%税込)

契約に基づく前払金（契約金額の 3 割以内）の支払いは，同年 11 月 15 日付請求書（34,990,000 円）を受理し，支出担当課長である建設局道路部管理課長は支出命令を専決で決裁し，同月 26 日付支出している。

業務の進捗に伴い，委託契約期間の延長が必要となる追加作業等が生じたため，令和元年 8 月 6 日付同委託審査会で審査，承認を経て，同月 21 日付建設局長専決決裁し，同月 28 日付変更契約（118 日工期延長）を締結。

② 変更契約（第 1 回）

- ・ 変更契約締結日 令和元年 8 月 28 日
- ・ 完成期限 令和元年 12 月 27 日

更に追加作業等に伴う業務の仕様に変更が生じたことから，所要の設計変更額について同年 12 月 24 日付見積書を徴取（増額税抜 18,000,000 円）し，同日付建設局長専決決裁し，変更契約を締結している。同月 27 日付業務完了報告及び完了検査（履行確認）を行っている。

③ 変更契約（第 2 回）

- ・ 変更契約締結日 令和元年 12 月 24 日
- ・ 契約(増額)金額 ¥19,800,000 円 (10%税込) 契約総額 ¥136,440,000 円 (税込)

令和 2 年 1 月 16 日付に前記支出済みの前払金額を除いた額の請求書（完成払 101,450,000 円）を受理し，建設局道路部管理課長が支出命令を専決で決裁し，同月 23 日付支出している。

以上のことから，本件契約及び支出について，議決を経た予算を適正に執行（地方自治法第 232 条の 3）しており，違法又は不当であるとは認められない。

イ 増額契約の変更理由について

変更契約理由書に基づき，請求人は「記載された項目が全て不明確であって不当な増額決定」と主張するが，特に問題視すべき項目として具体的に指摘した以下の項目について検討する。

(ア) 「第 33 号線交差部の交差点に信号機が設置されとなれば，本件事業は地域の中心部に大型車両の渋滞を招くことになるので，渋滞緩和，離宮公園前から月見山までの走行時間の短縮のために山陽電鉄離宮道の踏切部分を高架にするという事業目的は破綻

する」と請求人は主張するが、警察と協議し、交通の円滑化と安全性の観点から交通シミュレーション等を用いて慎重に検討するなどしており、違法又は不当であるとは認められない。

(イ) 土留工設計の増工について「押ボタン式信号付横断歩道の撤去のみを示すのみ」で、「今頃になって急に必要な費用に加算されたこと自体が不可解かつ不自然」や代替手段として検討される「地下道のスロープ又はエレベーターが不合理である」ことから「全く不要な設計」と請求人は主張するが、中央幹線に須磨多聞線が合流する地点における橋台や橋脚の施工箇所には中央幹線の現道交通車両が近接走行するため、施工箇所の地盤地質状況や構造上掘削等による崩壊防止等の影響を考慮し、発注者として、施工期間中の安全管理上と土留内の施工性向上の観点から新たに必要な施工として講じたものであり、本施工自体は中央幹線の押しボタン式信号付横断歩道の撤去とは直接の関係性は無い事項であり（撤去自体は須磨多聞線の整備構造上、現横断歩道の現状維持することが困難となったものであり）、違法又は不当であるとは認められない。

(ウ) 現地精査による数量の増減は、道路や橋梁の形状を経済性や安全性等に配慮しつつ設計を進める中で、具体的には取付道路の設計延長や橋梁設計延長等が当初発注時点の設計段階で想定していた工種や数量等が現場状況に応じ、変更になったため生じたものであり、設計業務等標準基準書（国土交通省）と同基準書に記載のないものについては 3 者見積りによる歩掛を採用し、詳細具体的に積算されていることが契約設計図書（設計書、特記仕様書等）で確認できることから、違法又は不当であるとは認められない。

(3) 理由 3「本件事業の執行として行われた「桜木町 2 丁目歩道設置工事」契約の特命随意契約の理由・手続きは不自然かつ違法な契約であり、本件契約に基づく支出命令・支出行為も違法である。」について

地方公共団体における売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとし（地方自治法第 234 条）、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令（地方自治法施行令第 167 条、第 167 条の 2、第 167 条の 3）で定める場合に該当するときに限り、これによることができるとされている。これは、公共部門における契約の基本原則は、経済性・公正性であり、広く一般に相手方候補者を求め、これらを競争させて、最も有利な条件を提供する者と契約する方式（一般競争入札）が基本原則に最も適合する契約方式であるという考えに立つものである。神戸市の入札手続きについては、先の法令のほか神戸市契約規則及び各種規程等に基づき実施している。

また神戸市が行う工事請負競争入札は、原則として全ての案件を兵庫県電子入札共同運営システム（兵庫県内市町及び県出納局が共同運営する電子入札システム）による電子入札を採用し、当該システムの統制のもと、市と事業者双方の入札にかかる一連の手続きは公正に管理されているところである。

本件工事請負契約は、令和元年度予算（平成 31 年 3 月 19 日議決）に基づく本件事業の執

行として、建設局道路部工務課長が令和元年 10 月 29 日付施工決定を専決決裁し、経理契約を所管する行財政局財政部契約監理課（以下「契約監理課」という。）に入札要求を依頼。

同年 11 月 21 日付本件工事にかかる事後審査型制限付一般競争入札（神戸市入札参加資格登録業者を対象とし、開札後落札候補者のみ当該入札参加資格審査を行う）の執行及び落札者との請負契約の締結について、契約監理課長が専決決裁。同月 27 日付神戸市公告第 1069 号において本件工事にかかる事後審査型制限付一般競争入札（予定価格は事後公表）として公告（地方自治法施行令第 167 条の 6、神戸市契約規則第 4 条）され、同年 12 月 13 日午前 10 時 30 分より開札（1 回目入札）した結果、入札参加申込があった事業者 2 者のうち、本件工事の契約の相手方となる請負人（以下「請負人」という。）のみが税抜 58,840,000 円の入札するも予定価格（税抜 45,537,000 円）超過により、落札候補者となるべき者がいないため、当初（第 1 回）の入札において予定価格を超過した価格をもって入札した者（本件入札の場合、請負人）のみを対象として、同日正午から午後 3 時に再入札（第 2 回）を行う旨予定価格（税抜 45,537,000 円）とともに通知（地方自治法施行令第 167 条の 8 第 4 項）するも、再入札の開札の結果応札者なしのため本件入札を取り止めしている（不調打ち切り）。

地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 8 号には、「競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき」において随意契約（以下「8 号随契」という。）によることができるとされ、第 2 項に「前項第 8 号の規定により随意契約による場合は、契約保証金及び履行期限を除くほか、最初一般競争入札に付するときに定めた予定価格その他の条件を変更することができない」と規定されている。

これらにのっとり、本件入札の 1 回目入札における唯一の応札者であり、当初公告入札における入札参加資格要件を満たす請負人と契約保証金及び履行期限を除くほか、最初一般競争入札に付するときに定めた予定価格その他の条件のもと交渉を行い 8 号随契の締結に向けた合意に至っている。

神戸市では、神戸市契約規則第 34 条の 2 ただし書き（「請負契約において、契約内容を変更する場合は、当初の契約金額の 10 分の 2 を超える増減はできない。ただし、特に市長が理由があると認めるときは、この限りでない。」）に規定する理由の有無その他請負契約

（「契約事務手続規程」第 2 条に規定する経理契約に限る。）に関して、契約監理課が所管する経理契約である請負契約事務の公正・的確な執行を確保するために行財政局長を長とする神戸市請負契約審査会を設置、要綱（昭和 40 年 8 月 12 日市長決定）及び細目（昭和 40 年 8 月 12 日市長決定、平成 14 年 1 月 18 日行財政局長改正）を定め運用しており、当時規定では①設計並びに仕様の変更（当初請負契約金額の 2 割、又は、2 千万円を超す増額又は減額）、②工期延長（40 日超延長）及び延滞違約金、③（神戸市入札参加資格者の）指名停止、④随意契約などに関する事項について調査審議している。特に設計変更や随意契約の計画については、事前に審査することで請負契約事務の公正性・透明性を確保し、あわせて効率的な事務事業を図っているところである（同審査会要綱は、令和 2 年 4 月 1 日に改正され、審議事項を一部変更している）。

本件随意契約についても、同審査会要綱第 2 条第 8 号（随意契約に関すること）に掲げられた付議議案として、請負人を契約の相手方とする随意契約の締結について令和 2 年 1 月 8 日付同審査会で審議され、可決している。同審査会の承認を経た上で改めて、先の合意に基

づき請負人より同月 16 日に当初公告入札時の予定価格同額となる（税抜）45,537,000 円の見積書を徴取し、当該随意契約について契約監理課長が専決決裁し、同月 22 日付請負金額（税込）50,090,700 円（うち消費税額 4,553,700 円）で契約の締結に至っている。

① 当初契約

- ・契約締結日 令和 2 年 1 月 22 日
- ・完成期限 令和 2 年 3 月 31 日ただし、予算繰越決議の上は令和 2 年 9 月 30 日  
(令和 2 年 2 月 25 日令和元年度予算繰越議決)
- ・契約金額 ¥50,090,700 円 (10%税込)

また神戸市契約規則第 26 条に基づく随意契約の当該見積徴取における「随意契約における見積書徴取に関する基準（平成 24 年 3 月 30 日市長決定）」においても第 2 条ただし書きに契約しようとする者からのみの見積書によることができる場合を列挙し、第 5 号に「自治令第 167 条の 2 第 6 号、第 8 号及び第 9 号に定める事由に該当する場合」と規定している。

本件契約に基づく前払金（請負金額の 4 割以内）の支払いは、同年 2 月 3 日付請求書（20,000,000 円）を受理し、支出担当課長である建設局道路部管理課長は支出命令を専決で決裁し、同月 13 日付支出している。

なお、業務の進捗に伴い、関係者との協議結果による追加施工等が所要の増額及び工期の延長が見込まれることから、同年 7 月 29 日付同審査会で審査（ただし、「令和 2 年 4 月 10 日付行契第 73 号行財政局契約監理課長通知」により、新型コロナウイルス感染症による工期延長は付議対象日数に含まない取扱いとしている）、承認を経て、同年 8 月 11 日付建設局長決裁、契約監理課あて変更要求し、同月 17 日付変更契約（増額）金額（税抜 9,184,000 円）及び工期延長（61 日間）を通知し、契約監理課長が専決決裁により変更契約を締結しており、11 月現在施工中である。

② 変更契約（第 1 回）

- ・変更契約締結日 令和 2 年 8 月 17 日
- ・完成期限 令和 2 年 11 月 30 日（61 日間工期延長）
- ・契約(増額)金額 ¥10,102,400 円 (10%税込) 契約総額 ¥60,193,100 円 (税込)

以上のことから、請求人が主張する「(当初契約における)何ら具体的かつ合理的な理由も示さないまま 1 割増という大幅に増額した価格」は消費税 10%相当額であり、本件契約及び支出について、議決を経た予算を適正に執行（地方自治法第 232 条の 3）しており、違法又は不当であるとは認められない。

## 第 4 結 論

以上のことから、本件事業にかかる、本件都市計画変更決定の手続き、並びに 2 本の各契約の締結及び支出について、違法又は不当な点があり、各契約に基づく支出をはじめ、神戸市の一切の公金の支出を差し止め、既出についての各職員に対し神戸市への損害賠償を求めるほか、その他必要な措置の一切を講ずることを求める、という請求人の主張については理由がない。よって、措置の必要を認めない。