

**関越自動車道高架下活用関係経費に係る
損害賠償等措置請求監査結果**

(平成26年10月)

練馬区監査委員

第1 請求の受付

1 請求人

練馬区 A

練馬区 B

練馬区 C

練馬区 D

練馬区 E

練馬区 F

練馬区 G

練馬区 H

2 請求書の受付日

平成26年8月26日

3 請求の内容

請求人が提出した「住民監査請求書」(別紙)による主張事実の要旨および措置請求は、つぎのとおりである。

(1) 主張事実の要旨

ア 練馬区が策定した関越自動車道高架下活用計画(以下「本件計画」という。)は、以下のとおり著しく妥当性を欠き、重大な違法性を有する。

(ア) 個人の生命、身体、精神および生活に関する利益は各人の人格権に根差すものであるが、本件計画は請求人らを含む周辺住民の人格権を著しく侵害する。

a 関越自動車道建設当時、高架式で道路建設がなされた理由は、地域分断を避け、災害時の避難路を確保し、住宅地の通風を確保する必要があったためであり、本件計画は建設当時の経緯・趣旨に反するもので、本件計画の実施により周辺住民の生命、身体、精神および生活が著しく害される。

b 関越自動車道が著しく老朽化していること、2012年12月2日に山梨県大月市笹子町の中央自動車道上り線の笹子トンネルで崩落事故が起きており社会インフラの老朽化問題は深刻であること、マグニチュード7クラスの首都直下型地震が起きる現実的可能性があること等の事実を考慮すれば、利用者および周辺住民の生命、身体等の具体的な危険がある。

(イ) 本件計画は、平成21年1月26日付け国道利第19号「高架の道路の路面下及び道路予定区域の道路占用の取扱いについて」(以下「19号通達」という。)の別紙1「高架下の占用許可基準等」(以下「占用許可基準」という。)を充足しておらず、ひいては道路法(昭和27年法律第180号)第33条の道路占用許可基準に違反する違法・不当なものである。

a 占用許可基準1(2)(ア)は「都市分断の防止又は空地確保を図るため

高架の道路とした場合の当該高架下の占有……でないこと」と規定しているが、関越自動車道が高架式で建設された理由は上記のとおりだから、本件計画はこの占有許可基準に反する。

- b 占有許可基準 1 (2)(イ)は「緊急の場合に備え、原則として、市街地にあつては最低約 30m ごと……に横断場所を確保しておくこと」と規定しているが、本件計画では 30m ごとの横断場所が確保されていない。
- c 占有許可基準 1 (2)(カ)は「天井は、原則として高架の道路の桁下から 1.5m 以上空けること」と規定しているが、本件計画によれば、高架下に建築される施設の中に高架の道路の桁下から 1.5m 以上空かないものが含まれており、占有許可基準を遵守することは困難である。
- d 占有許可基準 1 (2)(キ)は「壁体は、原則として……橋脚から 1.5m 以上空けること」と規定しているが、本件計画のうち例えば高齢者センターの廊下(連絡通路を含む。)幅を 1.8m とする案によれば、橋脚から 1.5m の距離をとることはできないので、占有許可基準は遵守されない。

(ウ) 平成 21 年 1 月 26 日付け国道利第 17 号「高架の道路の路面下及び道路予定区域の有効活用の推進について」(以下「17 号通達」という。)の「3 高架下の占有に関する留意事項」(1)は「高架の道路は橋脚によって支えられる特殊な構造の道路であり、損壊等の事故が発生した場合に被害が甚大となることから、高架下の占有については、高架の道路の保全に支障がない場合に認められるものであること」と規定しているが、本件計画は上記のとおり、主として安全確保のために定められた占有許可基準 1 (2)の(ア)(イ)(カ)(キ)に違反しているので、「高架の道路の保全に支障がない場合」に該当しない。

(エ) 練馬区福祉のまちづくり推進条例(平成 22 年 3 月練馬区条例第 16 号)第 31 条は「不特定かつ多数の者が利用し、または主として高齢者、障害者等が利用する廊下等は……安全に歩行するために必要な高さおよび空間を確保しなければならない」と規定していることから、高齢者センターの廊下幅は 1.8m 程度は必要となり、仮に本件計画を変更して橋脚から 1.5m の距離をとれば、同条に違反する結果となる。

イ 以上アのとおり、本件計画は著しく妥当性を欠き、重大な違法性を有するため、平成 25 年度および 26 年度の関越自動車道高架下活用関係経費に関する公金支出(以下「本件財務会計行為」という。)も違法・不当である。

(2) 措置請求

監査委員は区長に対し、つぎの措置を講ずるよう勧告することを求める。

ア 平成 25 年度に支出した関越自動車道高架下活用関係経費である「関越高架下測量委託料」、「施設建設懇談会委員等謝礼」、「基本設計等業務委託料」について、区長、副区長および会計管理室長に支出額相当額の損害賠償を

するなどの損害を填補するための必要な措置

イ 平成 26 年度の関越自動車道高架下活用関係経費のうち未履行分については公金支出の差止め、既履行分については区長、副区長および会計管理室長に支出額相当額の損害賠償をするなどの損害を填補するための必要な措置

4 要件審査

本件措置請求は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項に定める法定要件を具備しているものと認め、平成 26 年 9 月 10 日これを受理した。

5 暫定的停止勧告に関する判断

本件財務会計行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により、区に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるとは認められないことから、法第 242 条第 3 項の規定による暫定的停止勧告は必要ないと判断した。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項

本件請求は、主に、本件財務会計行為の前提となる非財務会計行為（関越自動車道高架下活用計画。以下「先行行為」という。）について、違法性・不当性を主張することにより、当該財務会計行為も違法・不当であると主張している。先行行為自体は財務会計行為には当たらないが、財務会計行為との関係等を総合的に考慮し、先行行為についての違法性・不当性について判断することとした。

そのうえで、監査の対象事項を「本件財務会計行為の前提となる本件計画は、違法性・不当性を有するか」および「本件財務会計行為は、違法性・不当性を有するか」とした。

なお、本件請求は平成 26 年 8 月 26 日に受け付けた。したがって、本件請求のうち、つぎの内容については、法第 242 条第 2 項に規定する監査請求の期間（1 年間）を経過しており、かつ請求の期間徒過について正当な理由がある旨を主張していないため、監査の対象としない。

- (1) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等委託業者選定委員会委員謝礼の支払いについて（支出執行日：平成 25 年 4 月 10 日 支出金額：30,000 円）
- (2) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会委員謝礼の支払いについて（支出執行日：平成 25 年 5 月 23 日 支出金額：39,000 円）
- (3) 関越自動車道高架下活用区間用地測量委託（支出執行日：平成 25 年 5 月 27 日 支出金額：8,504,769 円）
- (4) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成 25 年 6 月 13 日 支出金額：2,485,000 円）

- (5) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成 25 年 6 月 13 日 支出金額：3,774,000 円）
- (6) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成 25 年 6 月 13 日 支出金額：1,597,000 円）
- (7) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成 25 年 6 月 13 日 支出金額：1,780,000 円）
- (8) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成 25 年 6 月 13 日 支出金額：2,264,000 円）
- (9) 第 2 回「関越自動車道高架下活用施設建設懇談会」地域交流スペース・倉庫部会の開催に伴う委員謝礼の支出（支出執行日：平成 25 年 6 月 28 日 支出金額：9,000 円）
- (10) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会スポーツ関連スペース部会に係る経費の支出について（支出執行日：平成 25 年 6 月 28 日 支出金額：10,000 円）
- (11) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会第二回リサイクルセンター部会委員謝礼の支払いについて（支出執行日：平成 25 年 7 月 3 日 支出金額：10,000 円）
- (12) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会第三回リサイクルセンター部会委員謝礼の支払いについて（支出執行日：平成 25 年 8 月 2 日 支出金額：10,000 円）
- (13) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会スポーツ関連スペース部会に係る経費の支出について（2 ヶ支出執行日：平成 25 年 8 月 23 日 支出金額：9,000 円）

なお、上記(2)、(11)、(12)および(13)について合計 11,000 円の精算戻入を行っている。

2 監査対象部署

企画部企画課（以下「企画課」という。）および会計管理室を監査対象部署とした。

3 監査対象部署からの事情聴取等

監査対象部署に対して関係書類の提出を求めるとともに、平成 26 年 9 月 26 日に本件住民監査請求について事情聴取を行った。

4 請求人の証拠の提出および陳述

請求人に対し、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 26 年 9 月 22 日に証拠の提出および陳述の機会を設けたところ、請求人は、新たな証拠を提出するとともに、陳述においてつぎのとおり主張事実の補足を行った。

（陳述の要旨）

企画課の作成した「関越自動車道高架下活用区間環境影響調査【概要版】」では、騒音調査において最もゆるやかな環境基準値（以下「基準値」という。）「昼

間 70 デシベル、夜間 65 デシベル以下」を採用し、測定結果「昼間 63 デシベル、夜間 58 デシベル」を基準値以下としている。さらに、国土交通省の「騒音の新環境基準（抜粋）」によれば、療養施設・社会福祉施設等は地域類型「AA」の基準値「昼間 50 デシベル、夜間 40 デシベル以下」を適用するのが望ましく、この数値をはるかに超える本件計画の活用予定区間に高齢者センターを建設する区の判断は、不当である。

上記のほか、請求人は第 1 の 3 に記載の請求内容を補足する陳述を行った。

第 3 監査の結果

監査の結果、合議により、本件請求の主張には理由がなく、措置請求は認められないとの結論に至った。

以下、事実関係の確認、監査対象部署の見解および判断について述べる。

1 事実関係の確認

(1) 本件計画について

区が策定した「関越自動車道高架下施設整備基本方針」によると、本件計画は、関越自動車道高架下空間の有効活用を積極的に行うことにより、区民生活の向上と地域の活性化を図ることを目的として、区が定めた計画である（平成 23 年 1 月策定）。

活用予定区間を大泉ジャンクションから大泉学園通りまでの延長約 1 km にわたる関越自動車道の高架下とし、整備予定施設を高齢者センター、リサイクルセンター、スポーツ関連スペース、地域交流スペースおよび倉庫としている。

< 計画策定後の主な経過 >

- | | |
|------------------|--|
| 平成 23 年 2 月、8 月 | 区が「関越自動車道高架下活用区間環境影響調査」を実施 |
| 平成 25 年 1 月 18 日 | 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」という。）が、利用計画等検討会、意見募集を経て「関越自動車道新潟線高架下利用計画（練馬区区間）」（以下「機構利用計画」という。）を策定 |
| 平成 25 年 3 月 | 区が機構利用計画に基づき「関越自動車道高架下施設整備基本方針」を策定 |
| 平成 26 年 7 月 17 日 | 区が道路法第 32 条に基づき、東日本高速道路株式会社（以下「NEXCO 東日本」という。）を通じ機構理事長宛て、道路占用許可申請書 5 件（高齢者センター、リサイクルセンター、スポーツ関連スペース・地域交流スペース、倉庫 1、倉庫 2）を提出 |
| 平成 26 年 10 月 3 日 | 上記申請に対し、道路法第 33 条に基づき平成 26 年 9 月 26 日付けで機構理事長から区長宛てに発出さ |

れた道路占用許可書（総管第 7868 号、第 7869 号、第 7870 号、第 7871 号および第 7872 号により 5 件全て）を、区が受領

(2) 17 号通達について

国土交通省道路局長が、各地方整備局長、北海道開発局長、沖縄総合事務局長および機構理事長宛てに発出した文書で、「高架の道路の路面下及び道路予定区域は、直接には通行の用に供していない道路空間であり、まちづくりや賑わい創出などの観点から、その暫定利用を含め一層の有効活用を推進すべきところである。」として、基本方針や高架下等利用計画の策定、高架下の占用に関する留意事項等について示した文書である。

(3) 19 号通達について

国土交通省道路局路政課長が、各地方整備局道路部長、北海道開発局建設部長、沖縄総合事務局開発建設部長および機構総務部長宛てに発出した文書で、17 号通達を受けて、高架下等利用計画策定に係る留意事項や、占用許可基準等について示した文書である。

(4) 「有料道路「東京川越道路」新設の協議について」(昭和 41 年 1 月 8 日 40 建建路収第 654 号の 4)(以下「昭和 41 年文書」という。)について

関越自動車道の前身である有料道路「東京川越道路」新設に当たり、東京都知事が日本道路公団総裁宛てに発出した文書で、「沿道住民に及ぼす影響が極めて大きいので、工事の施行に際しては、下記の事項を遵守されたい。」として 6 項目をあげている。そのうちの 1 項目として「3 盛土構造による道路は、将来両側の沿道区域の土地利用及び発展を阻害する恐れがあるので、やむをえない場合のほか、高架構造道路とすること。」との記載がある。

(5) 東京都議会建設労働委員会速記録について

昭和 40 年 11 月 29 日付け昭和 40 年第 3 回定例会東京都議会建設労働委員会速記録第 19 号、同 40 年 12 月 15 日付け同第 22 号、および同 40 年 12 月 16 日付け同第 23 号において、有料道路の新設に関する協議中、当該道路に関する質疑についての記載が認められる。

(6) 騒音に係る環境基準(平成 10 年 9 月 30 日環境庁告示第 64 号。以下「環境省告示」という。)について

環境基本法(平成 5 年法律第 91 号)第 16 条第 1 項の規定に基づき、騒音に係る環境上の条件について、人の健康を保護し、生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準(以下「環境基準」という。)を定めている。これに基づき環境省告示「第 1 環境基準」において、地域の類型と時間の区分ごとに基準値を示し、各類型を当てはめる地域は都道府県知事が指定するとしている。

- (7) 騒音に係る環境基準の地域類型の指定（平成 11 年 3 月 10 日東京都告示第 259 号。以下「東京都告示」という。）等について

東京都知事が指定することとされた(6)の各類型について定めており、地域類型を A A、A、B および C としている。また東京都環境局のホームページによれば地域類型の当てはめ、地域の区分、時間の区分ごとの基準値を示している。併せて、幹線交通を担う道路に近接する空間については、各類型にかかわらず特例基準を適用する旨についても示している。なお、幹線交通を担う道路については、平成 10 年 9 月 30 日付け大気保全局長通知により、高速自動車国道、一般国道等が示されている。

- (8) 「高架下利用計画（案）に対する意見募集結果について」について

機構が、機構利用計画を策定するに当たり、機構利用計画（案）について平成 24 年 11 月 26 日～12 月 10 日にわたり意見募集期間を設け、提出された意見 234 件についての概要および見解を公表している。

- (9) 監査の対象とする財務会計行為について

ア 平成 25 年度予算に係る支出

- (ア) 第 3 回「関越自動車道高架下活用施設建設懇談会」地域交流スペース・倉庫部会の開催に伴う委員謝礼の支出（支出執行日：平成 25 年 8 月 29 日 支出金額：9,000 円）
- (イ) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会第四回リサイクルセンター部会委員謝礼の支払いについて（支出執行日：平成 25 年 10 月 17 日 支出金額：10,000 円）
- (ウ) 第 4 回「関越自動車道高架下活用施設建設懇談会」地域交流スペース・倉庫部会の開催に伴う委員謝礼の支出（支出執行日：平成 25 年 11 月 13 日 支出金額：9,000 円）
- (エ) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会スポーツ関連スペース部会に係る経費の支出について（3 ヶ月 支出執行日：平成 25 年 11 月 18 日 支出金額：9,000 円）
- (オ) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会スポーツ関連スペース部会に係る経費の支出について（4 ヶ月 支出執行日：平成 25 年 11 月 20 日 支出金額：1,000 円）
- (カ) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会高齢者センター部会委員謝礼の支払について（支出執行日：平成 25 年 12 月 16 日 支出金額：26,000 円）
- (キ) 第 5 回「関越自動車道高架下活用施設建設懇談会」地域交流スペース・倉庫部会の開催に伴う委員謝礼の支出（支出執行日：平成 26 年 1 月 23 日 支出金額：9,000 円）
- (ク) 関越自動車道高架下活用施設建設懇談会委員謝礼の支払いについて（執行年月日：平成 26 年 3 月 19 日 支出金額：39,000 円）

- (ク) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成26年4月16日 支出金額：5,846,000円）
 - (コ) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成26年4月16日 支出金額：8,880,000円）
 - (カ) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成26年4月16日 支出金額：3,758,000円）
 - (シ) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成26年4月16日 支出金額：4,187,000円）
 - (ス) 関越自動車道高架下活用施設基本設計等業務委託（支出執行日：平成26年4月16日 支出金額：5,329,000円）
- なお、上記(ア)、(イ)、(ウ)、(エ)、(オ)、(キ)および(ク)について合計15,000円の精算戻入を行っている。

イ 平成26年度予算に係る支出

- (ア)（仮称）練馬区立関越自動車道高架下地域交流スペース等新築工事許可申請等業務委託（執行年月日：平成26年5月22日 支出金額：2,100,000円）
- (イ)（仮称）練馬区立大泉リサイクルセンター(道路公園管理事務所併設)および(仮称)練馬区立大泉高齢者センター新築実施設計等業務委託(執行年月日：平成26年7月15日 支出金額：12,035,850円)
- (ウ)（仮称）練馬区立大泉リサイクルセンター(道路公園管理事務所併設)および(仮称)練馬区立大泉高齢者センター新築実施設計等業務委託(執行年月日：平成26年7月15日 支出金額：11,464,150円)

ウ 平成26年度予算に係る未執行分

- (ア)（仮称）練馬区立関越自動車道高架下地域交流スペース等新築工事許可申請等業務委託（執行予定金額：4,920,000円）
- (イ)（仮称）練馬区立関越自動車道高架下地域交流スペース等新築工事に伴う道路線形変更測量業務委託（執行予定金額：491,400円）

2 監査対象部署の見解

平成26年9月26日および10月3日付けで企画部長から提出された書面、ならびに平成26年9月19日付けで会計管理室長から提出された書面の内容は、概ねつぎのとおりである。

(1) 企画課の見解 1

ア 関越自動車道高架下活用計画の概要

(ア) 関越自動車道高架下の活用に係る法的根拠および手続

高架の道路の路面下については、国土交通省が従来の「抑制の方針」から、まちづくり・賑わい創出等の観点から「有効活用を推進する方針」へと転換した。関越自動車道高架下を区が占用する場合は、まず、道路管理者である機構が、利用計画検討会を開催し、練馬区の要望を踏まえ

た高架下等利用計画を策定することが必要となる。そのうえで、道路法第 32 条および道路整備特別措置法第 8 条により、区が、NEXCO 東日本を經由して、機構へ占用許可申請をし、許可を取得する必要がある。機構が占用許可を行うに当たっては、あらかじめ本来道路管理者である国土交通大臣の承認を受けなければならないとされている。

(イ) 練馬区の検討経過

国の方針転換を踏まえ、区では関越自動車道高架下空間について「区民が利用する可能性のある貴重な空間」として位置付けて検討を開始し、3 回の住民説明会開催など区民の意見を聴取したうえで、平成 23 年 1 月に区民生活の向上と地域の活性化を図ることを目的として本件計画を定めた。同年 2 月と 8 月には騒音・振動・大気汚染・通風・側道交通量について環境影響調査を実施し、現況は環境基準等を満たし、施設整備後も環境の変化はほとんどないという結果であった。

平成 23 年 10 月には、本件計画に基づく活用の早期実現を求める陳情が区議会において採択された。

平成 24 年 11 月に、機構は利用計画等検討会を開催し、その後パブリックコメントを経て、平成 25 年 1 月に本件計画を踏まえ、当該区間に係る機構利用計画を決定した。区はこの機構利用計画に基づき、平成 25 年 3 月に「関越自動車道高架下施設整備基本方針」を策定した。

平成 25 年度には、区は公募による地域住民や関係団体等で構成する「関越自動車道高架下活用施設建設懇談会」を設置し、住民・施設利用者等の意見を聞きながら施設整備内容の検討を行った。その検討内容については、平成 26 年 4 月に区長決定し、同年 5 月 10 日に開催した住民説明会において住民に説明し、意見を聴取した。

このような検討経過を踏まえ、区として望ましい施設整備のあり方を占用許可申請書として取りまとめ、平成 26 年 7 月 17 日に区長決定し、同日、NEXCO 東日本を通じて、機構理事長宛てに提出した。

(ウ) 整備予定施設の概要

a 高齢者の健康増進施設【高齢者センター】

区内在住の 60 歳以上を対象に、介護予防、健康の増進、教養の向上、レクリエーション等の事業や場所の提供をする施設。区内に 4 か所設置する計画だが、大泉地区は空白地域となっている。

b 環境学習活動施設【リサイクルセンター（道路公園管理事務所 併設）】

地域のリサイクル活動の普及促進や環境学習活動の中心施設として、展示、家具販売、図書貸出し、学習会やイベントの実施等の事業を行う施設。区内に 4 か所設置する計画だが、大泉地区は空白地域となっている。また、水防時対策拠点として、水防用品等を格納し、対策時

には職員活動拠点とする道路公園管理事務所を併設する。

c スポーツ関連スペース

子どもから高齢者まで、地域住民およびスポーツ団体が気軽に利用できるフットサルコート・バスケットボールコート等のスポーツ施設

d 地域交流スペース

施設周辺の地域住民および地域団体が、各種イベントや防災訓練等、多目的に活用できるスペース

e 倉庫

区内の町会・自治会等の地域団体が所有するイベント用の資器材や各種防災用資機材等を収納する倉庫。

イ 本件措置請求に対する区の主張

(ア) 人格権を侵害するとの主張について

何をもって人格権を侵害するのかといった内容が抽象的であるが、理由として挙げられているのは都市分断の防止および高架道路の安全管理等である。

a 占用許可基準の一つとして、「都市分断の防止又は空地確保を図るため高架の道路とした場合の当該高架下の占用（公共の用に供する広場、公園、運動場であって都市の分断の防止又は空地確保に資するものを除く。）でないこと。」と規定されている。

この点に関して請求人が根拠とする昭和41年文書には、「盛土構造による道路は、将来両側の沿道区域の土地利用及び発展を阻害する恐れがあるので、やむをえない場合のほか、高架構造道路とすること。」と記載されている。その趣旨は、東京都議会での審議を踏まえ、将来の両側の沿道区域の土地利用および発展を促すために要請されたものであり、「都市分断の防止又は空地確保を図るため高架の道路とした場合」には該当しないと考える。また、活用予定区間は、区道等により南北・東西とも往来可能であり、オープンスペースも充分確保されている。さらに本件計画は、現在閉鎖されている高架下空間に地域住民の交流の場を新たに創出することで、むしろ沿道地域の連続性を高め、地域の活性化に資するものである。

道路管理者であり占用の許可権者である機構が、上記の区の考え方を踏まえて機構利用計画を作成したのであるから、本件計画は占用許可基準に抵触するものではなく、「区の活用計画は著しく妥当性を欠き、重大な違法性を有する」との請求人の主張は失当である。

一方、区内に整備済みの高齢者センター、リサイクルセンターやスポーツ施設等の周辺で住民の生命、身体、精神および生活が著しく害されているという事例はなく、環境影響調査においても施設整備後の環境の変化はほとんどないという結果であった。「本件計画が実施され

れば周辺住民の生命、身体、精神及び生活が著しく害される」との請求人の主張は、根拠が不明である。

b 高架道路の安全管理および耐震の状況について

活用予定区間における高架道路については、日常的な点検とともに、目視点検を年1回、たたき点検等による詳細な全体点検を5年に1回の頻度で実施し、必要な補修を行っていることをNEXCO東日本に確認している。

また、平成7年に発生した阪神・淡路大震災を受け、高架橋脚の耐震設計基準の見直しが行われ、この新基準に基づき高速道路等の耐震補強が行われた結果、東日本大震災において、東北管内の高速道路および直轄国道の2,607の橋については、津波により流失した5つの橋を除き、落橋はなかったことが報告されている。

当該高架道路についても、国の技術基準（道路橋示方書）に則って耐震補強工事が行われており、東日本大震災後である平成24年に改訂された基準（平成24年2月16日国土交通省都市局長通知により通知）で想定されている地震動に対する耐震性能を有していると、NEXCO東日本に確認している。

請求人の「高架下の施設利用者および周辺住民の生命・身体等に具体的な危険がある」という主張は、上記の点検・補修や耐震補強の状況は考慮されておらず妥当でない。

(1) 占用許可基準に違反するとの主張について

区が平成26年7月17日に、機構理事長宛てに提出した占用許可申請書については、以下のとおり、各種法令・基準を踏まえて取りまとめたものであり、違反するものではない。

a 占用許可基準1(2)(ア)「都市分断の防止又は空地確保を図るため高架の道路とした場合」には該当しない。

b 占用許可基準1(2)(イ)「緊急の場合に備え、原則として、市街地にあっては最低約30mごとに横断場所を確保しておくこと。」については、南北方向の横断について約30mごとに緊急の場合に備えて横断可能な場所を確保するよう設計する。

c 占用許可基準1(2)(カ)「天井は、原則として高架の道路の桁下から1.5m以上空けること。」については、整備予定施設のうち離間距離が1.5m未満である箇所については、高架道路の点検や補修等により離隔が必要となった場合に、NEXCO東日本の指示に従って離隔を図ることができるよう、取り外し式または可倒式の構造とするよう設計している。

d 占用許可基準1(2)(キ)「壁体は、原則として、高架の道路の構造を直接利用しないものであるとともに、橋脚から1.5m以上空けること。」

については、整備予定施設のうち橋脚からの離間距離が 1.5m未滿となっている箇所については、高架道路の点検や補修等により離隔が必要となった場合に、NEXCO東日本の指示に従って離隔を図ることができるよう取り外し式の構造とし、また、通常の見視点検を行えるよう、渡り廊下と橋脚との間に 70cm 以上の離間距離を確保するよう設計している。

e 区の占有許可申請においては高架道路の見視点検等を行うスペースを確保できるように留意している。

(ウ) 高架の道路の保全に支障がない場合に認められるという規定に違反するとの主張について

請求人は、区活用計画は占有許可基準 1(2)の(ア)(イ)(カ)(キ)に違反するので、「高架の道路の保全に支障がない場合」に該当しないと主張するが、本件計画は占有許可基準に違反するものではない。

平成 26 年 7 月 17 日の占有許可申請書の提出後、NEXCO東日本から「NEXCO東日本が高架道路構造物の点検等を行う場合に、効率的に点検等を行うことができるよう協力してほしい」との確認があり、8 月 20 日には、占有許可申請書に添付した全ての平面図に「高所作業車による点検等を行う場合の進入場所・方法については、東日本高速道路株式会社の指示を踏まえて対応する。」と追記し、再提出した。今後、区は施設整備を行うに当たって、NEXCO東日本の指示に基づき、高架道路の保全に支障がないよう対応していくこととしているため、高架の道路の保全に支障が生じることはないと考えます。

(I) 練馬区福祉のまちづくり推進条例 31 条に違反するとの主張について

同条例第 31 条では、「不特定かつ多数の者が利用し、または主として高齢者、障害者等が利用する廊下等は、階段、傾斜路等(以下「階段等」という。)の下においては、安全に歩行するために必要な高さおよび空間を確保しなければならない。ただし、階段等の構造上やむを得ず確保することができない場合は、主として視覚障害者に配慮した安全な措置を講じるものとする。」と規定している。区が機構に提出した占有許可申請書において、階段等の下に廊下等を設置する計画はないため、同条の適用はない。

一方、同条例第 37 条第 1 項第 2 号では、「当該移動等円滑化経路を構成する廊下等は、つぎに掲げるものであること。ただし、中規模建築物については、この限りでない。」とあり、「ア 幅は、140 センチメートル以上とすること。」等としている。この規定を含めて、整備予定施設において該当する同条例の基準については、区が機構に提出した占有許可申請書において全て満たしており、条例の規定に違反するものではない。

(オ) 区の見解

上記(ア)から(イ)までのとおり、区の活用計画は何ら違法性を有するものではなく、個人の人格権を侵害するものではない。請求人の「著しく妥当性を欠き、重大な違法性を有する」との主張は失当である。

区が行った財務会計行為は、区議会の議決を経て成立した予算を、長の予算執行権に基づき支出したものであり、違法・不当なものではない。

(2) 企画課の見解 2

環境省告示により、「環境基準は、地域の類型及び時間の区分ごとに次表の基準値の欄に掲げるとおりとし、各類型を当てはめる地域は、都道府県知事が指定する。」とされている。

ただし、「幹線交通を担う道路に近接する空間」については、上記基準値によらない特例として、昼間は70デシベル以下、夜間は65デシベル以下という基準値が設けられている。「幹線交通を担う道路」については、環境庁大気保全局長通知（平成10年9月30日 環大企第257号）により「道路法第3条に規定する高速自動車国道、一般国道、都道府県道及び市町村道」等とされており、関越自動車道はこれに該当する。また、「幹線交通を担う道路に近接する空間」とは、「車線数の区分に応じ道路端からの距離によりその範囲を特定する」とされており、「2車線を超える車線を有する幹線交通を担う道路」については道路端から20mの範囲とされている。

このことから、活用予定区間については「幹線道路を担う道路に近接する空間」の基準値が適用される。区が平成23年2月に実施した環境影響調査では、活用予定区間における現況の騒音レベルについて昼間の平均値は62～63デシベル、夜間の平均値は56～58デシベルであり、昼間・夜間ともに環境基準を下回っていた。また、施設整備後の影響予測においても、騒音レベルは0.1デシベルの増加と予測しており、整備後においても環境基準を下回るという結果であった。

また、環境省告示および東京都告示によれば、地域類型「AA」を当てはめる地域は「療養施設、社会福祉施設等が集合して設置される地域など特に静穏を要する地域」であり、「清瀬市の区域のうち松山3丁目1番、竹丘1丁目17番、竹丘3丁目1番から3番まで及び竹丘3丁目10番の区域」とされており、練馬区内に地域類型「AA」に該当する地域はない。

(3) 会計管理室の見解

ア 会計管理室長の職務について

(ア) 会計管理室長は、練馬区会計管理室設置規則（平成19年6月練馬区規則第74号）第3条に基づき設置されている。そして、同条第2項において「室長は、会計管理者をもって充てる。」と規定されており、本件対象支出を会計管理者名義で行ったものである。

(イ) 会計管理者は法第168条に基づき設置されており、その職務権限は法

第 170 条に定められている。本件対象支出に関わる規定としては法第 170 条第 2 項第 6 号および同法第 232 条の 4 が挙げられる。

(ウ) これらの規定および練馬区会計事務規則（昭和 39 年 9 月練馬区規則第 3 号。以下「会計規則」という。）第 12 条および第 60 条に基づき、会計管理室長は会計管理者として支出事務を担当しているものである。

イ 本件措置請求に対する反論

請求人は、本件計画が著しく妥当性を欠き、重大な違法性を有するため本件対象支出が違法・不当である旨主張するが、当該主張は以下の理由により失当である。

(ア) 法第 232 条の 4 第 2 項は「会計管理者は、前項の命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない。」と規定する。同規定を受け、会計規則第 12 条では、会計管理者の審査および確認の規定を置いている。これらの規定に基づき会計管理者が支出命令を審査する場合、原則として書類に基づく形式審査をもって足りると解されており（行政実例 昭和 33 年 2 月 8 日）必要があると認めるときは、実地調査等の方法による実質的な審査の後に確認を行うこともできると解されている。

(イ) そこで、本件対象支出については当該規定に基づき支出負担行為の確認をし、正当な債権者によって契約内容等が履行されていること、債務金額が確定していること、支払期が到来していること等を確認のうえ支出を行ったものである。また、本件対象支出に関し実地調査等を必要とする特段の事情も認められなかった。したがって、会計管理室長が会計管理者として行ったこれら一連の手続には何ら瑕疵はなく、また審査上明白な法令違反事項も存在していない。なお、本件対象支出のうち報償費については、法第 232 条の 5 第 2 項および会計規則第 82 条に定める資金前渡により行った。

(ウ) 以上のことから、会計管理室長が行った支出行為に請求人が主張するような違法・不当な事項は存在しない。

3 判断

以上の事実関係の確認および監査対象部署への事情聴取、関係書類の調査等に基づき、本件措置請求についてつぎのとおり判断する。

(1) 本件計画の違法性・不当性について

ア 本件計画は、請求人らを含む周辺住民の生命、身体、精神および生活に関する利益を侵害するものであるか

(ア) 請求人は、関越自動車道が高架とされた理由を「地域分断を避け、災害時の避難路を確保し、住宅地の通風を確保する必要があったため」としている。その根拠として陳述時に昭和 41 年文書を示し、補足説明を

行った。

しかしながら、当該文書には「盛土構造による道路は、将来両側の沿道区域の土地利用及び発展を阻害する恐れがあるので、やむをえない場合のほか、高架構造道路とすること。」との記載があるに過ぎないこと、東京都議会建設労働委員会の議事録によれば、都道、特別区道等、在来道路との立体交差が可能な構造について配慮する旨の議論がなされていることから、昭和 41 年文書をもって、高架とされた理由を請求人の主張する事由に限定する根拠とすることは困難であり、本件計画が建設当時の経緯・趣旨に反するとは認められない。

- (イ) 請求人は中央自動車道笹子トンネルでの崩落事故や、首都直下地震の起きる現実的可能性を例示して、当該高架下利用者および周辺住民の生命、身体等の危険性を主張している。

しかしながら、機構の作成した「高架下利用計画（案）に対する意見募集結果について」によると、NEXCO東日本が、当該区間については耐震補強工事を実施し平成 24 年に改訂された国の技術基準で想定されている地震動に対する耐震性能を有するとしていること、定期的な点検および必要な補修を行っていること、今後必要な落下物対策について区と協議のうえ講ずる予定があるとしていることから、当該高架下の安全確保について対策が講じられていることが認められる。

また、区は「関越自動車道高架下施設整備基本方針」において、周辺の住環境や高架下空間の特殊性への配慮などに留意するとしている。

- (ウ) 請求人は、高齢者センターの建設地には、環境省が「騒音に係る環境基準について」で定めた地域の類型「AA」の基準値を適用するのが望ましく、区が本件計画の活用予定区間で行った騒音調査の結果はこの数値をはるかに上回るものであり、同センターを建設するのは不当であるとしている。

しかしながら、請求人が引用している環境省告示の基準によれば、「AAを当てはめる地域は、療養施設、社会福祉施設等が集合して設置される地域など特に静穏を要する地域とする。」とあり、各類型を当てはめる地域は都道府県知事が指定するとされている。東京都告示によると、「AA」を当てはめる地域を清瀬市の一部地域に限定しており、練馬区内には該当地域が無いことが認められる。また、当該活用予定区間は、「幹線交通を担う道路に近接する空間」に該当し、地域の類型にかかわらず特例基準が適用され、区が行った騒音調査結果はこの基準を満たしていることが認められる。

以上のことから、本件計画が請求人らを含む周辺住民の生命、身体、精神および生活に関する利益を侵害するとは言えず、請求人の主張は認められない。

イ 本件計画は、19号通達による占用許可基準を充足しておらず、ひいては道路法第33条の道路占用許可基準に違反する違法・不当なものであるか
 占用許可基準の各項目については、区が機構に提出した道路占用許可申請書において、横断可能な場所の確保や壁体からの離隔が必要な場合の対応策など、所要の措置が講じられていることが認められる。この申請に対し、道路整備特別措置法第8条第1項第14号により国土交通大臣に代わって道路占用許可権限を行う機構理事長から、平成26年9月26日付けで道路占用許可書が発出されており、本件計画は占用許可基準に違反するものとは言えない。

以上のことから、本件計画は19号通達による占用許可基準および道路法第33条の道路占用許可基準に違反するという請求人の主張は採用できない。

ウ 本件計画は、17号通達の留意事項に該当せず、違反しているか

請求人は、本件計画が19号通達の占用許可基準1(2)の(ア)(イ)(カ)(キ)に違反しているため、17号通達の留意事項「高架の道路の保全に支障がない場合」に該当せず違反すると主張している。しかしながら、上記イで述べたとおり、本件計画は占用許可基準1(2)の(ア)(イ)(カ)(キ)に違反するものとは言えないため、請求人の主張は採用できない。

エ 本件計画は、練馬区福祉のまちづくり推進条例第31条に違反するか

区が機構に提出した占用許可申請書において、本件計画で、同条例第31条の適用を受ける計画内容は認められなかった。したがって、本件計画は同条に違反するという請求人の主張は採用できない。

なお、請求人は、高齢者センターの廊下幅は1.8m程度は必要としているが、同条例第37条第1項第2号では廊下等の幅を140cm以上と規定しており、許可申請書によれば高齢者センターの廊下幅を150cmとしていることから、同条の規定も満たしていることが認められる。

以上アからエまで述べたとおり、本件財務会計行為の前提となる本件計画が違法・不当であるとは言えない。

(2) 本件財務会計行為の違法性・不当性について

本件財務会計行為について、起案書、契約書、支出命令書等により支出負担行為、支出等の手続について確認したところ、法令等に則って適正に処理されていることが認められた。したがって、本件財務会計行為は違法・不当であるとの請求人の主張は認められない。

以上のことから、本件財務会計行為には違法・不当な点は認められず、その前提となる先行行為である本件計画についても、違法性・不当性を有するとは認められない。したがって、請求人の主張には理由がなく、棄却するのが相当であると判断する。

4 おわりに

約1 kmにも及ぶ高速道路の高架下に複数の施設を整備する事業は、区にとって初めての取組である。今後も区は、施設の整備と運営に当たり、機構やNE XCO東日本などの関係機関と十分な協議を重ねるとともに、地域住民に丁寧な説明を行うよう努められたい。