

監 査 委 員

27年監査公表第13号

ほか1,569名から請求のあった事項について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、監査を執行したので、その結果を次のとおり公表する。

平成27年12月18日

京都府監査委員 菅 谷 寛 志  
同 渡 辺 邦 子  
同 村 山 佳 也  
同 井 上 元

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求書の提出

請求人 ほか1,569名から平成27年10月5日に、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項の規定による請求があった。

2 請求人

住所  
氏名  
ほか1,569名

3 請求の要旨

請求の要旨は、監査請求書によれば次のとおりである。

(1) 請求人の主張

ア 京都府（以下「府」という。）が建設を予定している京都スタジアム（仮称）整備事業（以下「本件事業」という。）は、平成27年度6月補正予算で2億円の実施設計費と154億円の建設工事の債務負担行為が計上され議会で承認された。

しかし、本件事業については、亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議（以下「専門家会議」という。）から府の公共事業評価に係る第三者委員会（以下「評価委員会」という。）に提出する事前評価調査について大幅な修正が求められたほか、

評価委員会においても「アユモドキの保全に不安がある」、「実証実験結果も出ていない」など多くの批判が出され、本体工事の着手は承認されなかったにもかかわらず、府が建設を前提に工事を含めた入札の進めることは甚だ問題である。

イ 建設に係る財源についても、当初100億円の建設費はスポーツ振興くじ助成金（t o t o）で賄いたいとの表明があったが、いまだ具体的な内容も明らかにされず極めて無責任な対応である。更に、2万人の収容規模に対する建設費が154億円であることは、4万人収容のガンバスタジアムの140億円に比較しても割高であると指摘せざるを得ない上、専らプロスポーツが利用する施設に100%公金を投入することは、ガンバスタジアムが企業や個人の寄附により建設されることと比較しても、府債残高が2兆円を超える府財政の現状からしても、スポンサー企業にも応分の負担を求めるべきであり、府民負担の軽減を考慮しない不当なものである。

ウ 今の計画予定地は、桂川氾濫時の遊水地であり、亀岡市の重要な水道水源地でもある。水害の拡大やアユモドキ保全、水源への汚染懸念などで訴訟も起こされており、いまだ十分に府民の理解が得られたとは言い難い状況である。

エ 工程の短縮や変更に対応することができるとしたデザインビルド方式は、本施設のように設計での不確定要素が多い場合は、発注時点の設計条件と実際が食い違い、工事の費用増大をめぐるトラブルが生じやすいことが指摘されている。まず、アユモドキの実証実験結果を精査し、その上で実施設計のみを行うような慎重な対応が必要である。

オ 上記の主張を証する書面として、次に掲げる書面の提出があった。

- ・ 亀岡駅北でのスタジアム建設中止を求める会チラシ
- ・ スタジアム建設募金団体（大阪府吹田市）ホームページ画面の写し
- ・ 京都スタジアム（仮称）基本設計書（抜粋）
- ・ 京都スタジアム（仮称）基本設計業務に係る会議議事録
- ・ 新聞記事の写し
- ・ NHKホームページ（京都府のニュース）画面の写し

(2) 請求人の措置請求

京都府知事（以下「知事」という。）に対し、京都スタジアム（仮称）の建設に係る一切の経費支出を差し止めるよう必要な措置を講じることを求める。

第2 請求の受理

法第242条第1項に「違法若しくは不当な公金の支出を対象とする住民監査請求は、当該行為がなさ

れることが相当の确实さをもって予測される場合を含む。」と規定されており、本件事業については、本件事業に係る予算が平成27年6月京都府議会定例会（以下「府議会」という。）で議決されており、また、本件事業の事前評価について評価委員会による意見聴取が行われるなどの手続が進められていることから、同条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

受理した請求人のうち、府の住民であることが確認できない者23名、乳幼児等4名、二重に請求のあった者6名からの請求については、受理後却下とした。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査対象事項

請求の要旨から、本件の監査対象事項を「本件事業に係る支出が、法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の支出に該当するかどうか。」とした。

#### 2 監査対象部局

文化スポーツ部

### 第4 請求人の証拠の提出及び陳述

1 請求人に対して、法第242条第6項の規定により、平成27年10月30日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。また、同条第7項の規定により関係執行機関の職員の立会いを認めたと、関係執行機関の職員4名が立ち会った。

2 当日は、請求人代表 及び請求人が出席し、請求の要旨を補完する次の趣旨の陳述を行った。

なお、請求人から次のとおり新たな資料の提出があった。

- ・平成27年度第2回評価委員会の概要について
- ・本件事業の府公共事業事前評価調査に対する意見
- ・設計・施工一括発注方式導入検討委員会報告書
- ・京都スタジアム（仮称）基本設計書（抜粋）
- ・京都スタジアム（仮称）基本設計業務に係る会議議事録
- ・建築基準法施行条例（抜粋）

＜ 陳述 ＞

一昨年の台風18号による水害で我が家は床下浸水した。河原町は、全世帯の67パーセントが浸水被害に遭っている。最初に、浸水時の状況を物語る二つの事例を紹介する。一人は最も浸水の水位の高かった所の方で、臨月を迎えられた身重のお母さんは、「1歳の幼子を抱えて、ひたひたと押し寄せる浸水に恐怖の一夜を過ごした。1階はほぼ全部浸水し、2階への階段を登りながら避難した。当時のことを思い出すと今でも涙が出てくる。子供は雨が降るたびに泣き出す。」と話されている。

もう一人は私のすぐ近くの方で、迫りくる水に危険を感じたお父さんは、「子どもを安全な場所に避難させようと、胸までくる水の中、肩車をして近くの保育園に避難した。これ以来、私たちは大雨警報

や洪水警報が出るたびに車を安全な場所に移動したり、玄関先に土嚢を積んだり、家財道具や畳を上げたりしながら、テレビの気象観測や保津川の水位情報を食い入るように見つめて不安な時間を送ることが常となっている。」と話されている。

亀岡駅北の開発で大量の盛土が行われれば、浸水被害が拡大することは容易に推察できる。一昨年の浸水は、たまたま休日で子どもたちが活動しない未明から早朝に起こった。つまり、親が子どもを保護できる状態だった。しかし、もし子どもたちが活動する時間帯に親が容易に自宅に戻ってこれない状況で起こっていたらと考えるとぞっとする。浸水被害にあった地域を中心に、私たちは亀岡市を相手取って亀岡駅北の開発中止を求める2つの行政訴訟を起こしている。この裁判は、自分たちの財産を守り、家族の生命を守る戦いだと思ってみんな参加している。桂川の河川整備計画は、当面計画を終えて暫定計画に取りかかったばかりである。台風18号を前提とした洪水解析も行われていない。また、盛土やスタジアムという巨大な建造物による水流の変化についての科学的検証もされていない。このような段階でどうして計画を進めることができるのか。計画を一度白紙に戻して練り直すことを求める。

次に、スタジアム建設についての経過からいくつかの問題点を指摘する。2012年2月、府は、スタジアム建設の候補地を選定するための専用球技場用地調査委員会（以下「用地調査委員会」という。）を設置した。この中で府は、用地の無償提供を条件にスタジアム建設候補地を募集する。名乗りを上げた4市1町について検討が行われるが、亀岡市、京都市、城陽市の3市を重点調査地域に選定していく。2012年12月、調査委員会は最終検討を行うが3市とも一長一短があり決定に至らず、最終判断を知事に委ねる。この時、調査委員会がつくった用地調査表の中には亀岡市について遊水機能の確保、アユモドキの生息地の記載がある。つまり知事は、治水上の問題やアユモドキの保全上の問題があることを承知の上で、12月26日、政治的判断で亀岡市を建設地に決定していく。2013年1月21日、毎日放送は、報道番組でこの問題を取り上げ、集客が容易ではないこと、アユモドキの生息への影響を指摘する。同年3月5日には、日本魚類学会、日本生態学会、関西自然保護機構がスタジアム建設によりアユモドキが絶滅する可能性を示唆。同年3月12日、日本魚類学会、日本生態学会などは府と亀岡市に対して建設の見直しを求める要望書を提出。そんな中で同年4月25日、府は、新スタジアムの素案を発表。そして同年5月、遅ればせながら自然環境保全に必要な対策について意見聴取する専門家会議が初開催される。亀岡市の建設予定地は、国の天然記念物アユモドキの生息地域であり、以上のように計画発表当初から日本魚類学会、日本自然保護協会、日本野鳥の会、世界自然保護基金ジャパンをはじめ、現在30を超え

る学会や自然保護団体から建設中止を求める要望や申入れが出されている。更に、2014年1月には環境大臣からも慎重に計画を進めるよう意見書が出されるに至る。

また、予定地は、保津川が氾濫した際に遊水地として水害被害の拡大を抑止する機能を果たしてきた。そのため長年開発が認められてこなかった。そこに大量の盛土をして巨大な建造物を建設することについて、防災上の問題を指摘する声が当初からあった。私たちは、どうしても建設するというのなら、横浜の日産スタジアムのようにピロティ方式、つまり高床式の工法に変更することも具体的に提案した。しかし、府も亀岡市もそれには耳を貸さず、盛土による工法に固執し続けた。素案発表から5ヶ月後、心配は現実のものになった。2013年9月16日、台風18号による浸水により予定地は完全に水没した。周辺地域に甚大な浸水被害をもたらした。2014年1月21日、府は、急遽従来の盛土による工法ではなく、洪水時にはスタジアム地下に水を貯留する「ため池工法」という奇妙奇天烈な設計への変更を発表する。

また、建設予定地の周辺は亀岡市の水道水源になっている。当初計画では多数の杭を打ち込むため水道水源の枯渇が指摘されたが、工法の変更によりベタ基礎方式に変更することが示された。しかし、基礎を補強するために大量のコンクリートを流し込むことになり、今度はコンクリートの変質による六価クロムの水源への流入が指摘されるに至っている。そしてまた、今回はスタジアムの建物面積が亀岡市の条例基準を超えていることが判明する始末である。

以上の経過からも明らかなように、計画実施以前に行われていなければならない調査、検証、承認が全て後手に回り、指摘を受けて始めて調査検証が行われるという極めて稚拙な手法で建設計画は先行してきた。2015年6月9日、スタジアム建設の妥当性を評価する評価委員会が開催された。マスコミ報道からも明らかなように、アユモドキ保全の観点から計画実施に慎重論が多数を占めた。そこで評価委員会は、現在進行中の生態調査の結果を見るまでは工事に入らないことを条件に、スタジアム実施設計費2億円を府議会の補正予算に計上することを容認した。これを受けて18日、府は、スタジアムの実施設計費2億円と、あろうことか、本体工事費154億円を補正予算に計上することを提案し、府議会は多数でこれを承認した。私は、これまでの経過の問題点を直視し、専門家会議や評価委員会の意見を反映するなら、京都スタジアム(仮称)建設は白紙撤回し、建設に関わる一切の経費支出を差し止めるよう求めるものである。

最後に私は、15歳からサッカーを始めて62歳の今でもほそぼそとサッカーを続けている。サッカー大好きの間人としてあえて提案させていただく。現在

の京都スタジアム(仮称)建設計画は白紙撤回してはどうか。水害被害の拡大、国の天然記念物アユモドキの絶滅、一人当たり6万円にもよる市民への過重な財政負担、水道水源の汚染、環境の破壊、交通渋滞等々スタジアム建設が抱える課題はいずれも将来に禍根を残す可能性のあるものばかりである。これだけのリスクを冒してまで建設するメリットはいったいどこにあるのか。私は、一度リセットしてガンバ大阪方式、つまり京都サンガF. C. が中心となってスポンサー企業、サポーター、行政、府民に呼びかけて新たなスタジアム建設計画を策定すべきと思っている。これこそが日本プロサッカーリーグ(以下「Jリーグ」という。)の理念である地域密着を実現する道であると思っている。また、今2部リーグでも低迷している京都サンガF. C. 再生の第一歩になると考えている。大阪でできて京都でできないわけではない。オール京都で知恵と力を合わせれば、必ずや全国に誇れるスタジアムが実現できると確信している。

< 陳述 >

まず一点目は、専門家会議や評価委員会に慎重な対応を求める意見が多く出されており、府のホームページにも6月9日の評価委員会の概要が示されている。この中でも委員の皆さん方からは非常に厳しい意見が出されている。これを読む限りでは、到底、建設計画全般が評価委員会の中で承認をされたということにはなっていないと思うし、そのことをより知っていただきたいということでホームページの抜粋を一部添付したところである。

二点目について、現在2万人規模のスタジアムで154億円が予算計上されている。先般、知事の府議会での答弁では、「いやいや2万人よりはもうちょっと大きい方がいいかもしれない。」、といった趣旨の発言もあったように聞いているが、今回出ている154億円についても、2期工事ということで本体工事の中に含まれていない経費が多数存在しているということが設計業者との打合せ議事録の中で明記されている。設計業者は、以前の打合せ会議の中では、297億1千万円ということを出しているが、それは府の担当部局の方で見積りが甘いとか、消費税を10%みているとか、色々議論があって見直しをされていると聞いているが、相当の高いお金が提示されている。そうしたことも分かっているが、その金額等については全く評価委員会の方で議論されているような形跡はないし、一体このスタジアム周辺の整備とか、いろんな賑わい施設とかそうした類を合わせたらいくら掛かってくるのか、という議論はいまだに一切されていない。やはり、評価委員会、そして府議会での議論も深められるのであれば、その具体的な根拠をしっかりと府民の前に示していくことが求められていると考えている。

三点目について、先ほどの 代表からの話にもあったように、住民の間では不安があるということ



で訴訟も起こしている。京都スタジアム(仮称)は、洪水対策として100年確率に対応する施設だと府の方は答弁されている。ただ隣接する区画整理事業については、日吉ダムの災害防止効果が高まっているということで、10年確率で承認になっている。スタジアムは100年確率で、区画整理は10年確率で許可が下りているという中で、私どもが懸念するのは、これから遊水機能を有する土地が、10年確率ができたからもう安心だということになれば、どんな開発計画が今後出てくるかもしれない。その時に、府がこの遊水地の治水整備方針をどのように考えているのか、そこの基本がしっかりしていないから、いろんな議論が生じてくると考えている。そこのところをしっかりと持たないと、市民としては本当に不安だと思う。また、遊水地の一部にスタジアム、道路等によって非常に狭隘な狭窄部が発生する。一説によると、それで洪水がコントロールできるということの議論がされている記録が残っているが、狭窄部は非常にネックになってくる。水流も早くなるし、そのことによる被害が増大するのではないかということも考えられるから、やはりしっかりとした解析をしていただきたいと思っている。追加資料の中にもその旨を書いた書類を添付しているので、またお目通しをいただけたらと思う。

最後に、デザインビルド方式、知事も今回は、いろいろなことに迅速に対応していくために新しいこの方式を採用してやっていくんだということを事あるごとに述べておられる。そこで、その設計、施工一括発注方式の中身であるが、平成13年3月に導入検討委員会が報告書を出している。この中身を見ると、5ページにデザインビルド方式は相応しくないのではないかとすることを記した項目が4点出ている。

一点目は用地買収保証が未了で着工時期が確定しない場合、二点目が受注者側で負担しなければならないリスクが過度に大きい場合、三点目が工事規模が小さいため入札参加者にとって技術提案に要する費用が過度な負担となる場合、そして最後が、発注者が性能や仕様に関する概念を明確に設定できない場合。それと4ページ目にも適さない場合として契約時点で仕様が不確定であり、仕様の確定に受発注者間の協議を要する場合等は適さないという書き方もされている。私はこれを見たとき、現時点で、まずスタジアムの規模、収容人数も明らかになっていない。2万人以下なのか、2万人なのか、2万人以上なのか、これすら決まっていない。また、アユモドキの関係もあって施設の位置、駐車場ゾーンの規模、いったいアユモドキにどれだけの水田がいるのかということも確定していないし、亀岡市都市公園条例(以下「市条例」という。)に対する対応策もまだ一切明らかになっていない。規模が小さくなるのか、用地を買い足すのか、条例を改正されるのか、なんら方針が明らかになっていない。また、ここは

災害時の避難場所指定になっていて、耐震安全度も重要度が高い構造物になっている。そうした中で、まだ安全確認に必要な耐震計算方法についても、明確に大臣認定が必要なのか、必要でないのか、全てまだ決まっていない。そしてまた昨日議論があったようであるが、観客席の縦通路に関しても、府建築基準法施行条例(以下「施行条例」という。)に合っていないことが議論されているが、避難安全検証はまだ行われていないと認識している。こうしたことは、一切、府議会の議員さんに対しても、また、評価委員会に対しても何ら説明もされていない。

そして最後に、ベタ基礎方式になっているが、これは、現地盤を3.5m程度掘り下げていく。ここは川が横にあるから、報告書を見ると、もう1.5m掘れば水が湧いて出てくる。2.5mぐらいまでの間にもう出てくるとなっている。水が出てきたら、水を止めて掘らなければならない。じゃあそこに矢板や杭を打って止められるかと言ったら、そんなことはできるはずがないから、基礎工事にしても非常に難工事が予想されるし、環境にも負荷が掛かりやすい。このことは明白だと思う。そうしたことが決まっていない中で、このデザインビルド方式というものを採用するのは非常に問題があると言わざるを得ないし、ここは、最低でも実施設計業務はしっかりやって、いったいどれだけどんなものが必要で、それについての行政間の打合せもきちっと済まして、そして方針がしっかり出た段階で改めて評価委員会なり専門家会議なりで議論すべきであり、一回立ち止まることが、これからのこの計画に対する禍根を残さない、今そのことを考える時期だと思っている。是非、監査委員の皆様にもそのところを聞いていただいて、議論いただいた上で結論を出していただきたい。

#### 第5 関係執行機関の陳述

- 1 文化スポーツ部の職員に対して陳述の聴取を行うとともに、法第242条第7項の規定により、請求人の立会いを認めたところ、請求人2名が陳述に立ち会った。
- 2 文化スポーツ部の職員4名が出席し、文化スポーツ部理事(スポーツ施設整備課長事務取扱)が請求の要旨に対する次の趣旨の陳述を行った。

初めにスタジアム整備の経過についてであるが、府には、サッカー、ラグビー、アメリカンフットボールなどの球技が非常に盛んでありながら、国際的な試合等の開催が可能な球技場がなく、これに対応する競技場の新設を検討すべきとの平成23年1月の「京都府におけるスポーツ施設のあり方懇話会」(以下「懇話会」という。)の第1次提言や、同年6月の府民の皆様からのスタジアム整備を要望する48万人もの署名を重く受け止め、球技場の検討に着手した。

建設地については、府内市町村に公募し、慎重に検討を重ねた結果、府域全体の発展の可能性や利便

性、経済性、子供達の夢の観点に加え、まちの将来をかけた熱い思いを抱いて応募された亀岡市の熱意も踏まえ、決定したところである。

アユモドキの保全については、スタジアム整備を進める上で、非常に重要なこととなることから、府及び亀岡市では、専門家会議を共同で設置し、平成25年5月から27年5月中旬までに、20回の専門家会議、43回のワーキンググループ会議を開催し、アユモドキをはじめとする自然環境の保全に必要な調査や対策について、委員各位の献身的な御尽力をいただき、専門的見地から様々な角度で分析、検討を重ねてきたところである。

専門家会議において積み重ねてきた議論や意見、提案された事項をもとに、アユモドキ等の自然と共生する公園、スタジアムの実現に向けて考慮すべき基本方針として、「亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備計画の策定にあたり考慮すべき基本方針について（素案 Ver. 1）」（以下「基本方針」という。）を平成27年4月28日時点で取りまとめた。また、この基本方針を早期に具体化するため、「アユモドキ等の自然と共生するスタジアムを目指した新たな事業方式 Ver. 1」（以下「新たな事業方式」という。）の導入について、5月20日の第20回専門家会議において、了解を得た。

更に、公共事業の効率性及び実施過程の透明性の一層の向上を図ることを目的として実施されている事前評価として、去る6月9日の評価委員会において議論いただいたところであるが、その際には、専門家会議の了解を得て取りまとめた、「基本方針」と「新たな事業方式」に基づき、専門家会議において議論いただいた上でまとめた事前評価調書を提出した。

評価委員会での議論の結果、「今年度の実証実験結果が出され、専門家会議による影響の評価が行われた後に、再評価を行うものとし、今回、スタジアムの事業がスタートすることは認めるが、本体の工事着手については、次回の再評価委員会まで行わないこと。」との意見を得たことから、これを踏まえ、平成27年6月府議会に補正予算として、本年度2億円の実施設計費と154億円の建設工事の債務負担行為について上程し、可決いただき、段階的に事業を進めていくこととしているものであり、手続上何ら問題のないものである。

建設に係る財源については、平成27年6月府議会において可決された建設費債務負担行為の財源として、予算書に示しているとおり特定財源の府債73億8千万円、その他55億6千万円及び一般財源24億6千万円としている。このうち「その他」については、府府民スポーツ振興基金5億6千万円、スポーツ振興くじ助成金（toto）30億円、寄附金20億円を計画しているところであるが、今後、経済団体、地元、関係団体に寄附活動の協力要請、そして、国に対しても支援を要請するなど最大限努力し

ていくこととしており、無責任な対応との主張は当たらない。

スタジアムの利用については、小中高生や大学、社会人の府選手権大会の決勝戦などに使用するほか、グラウンドゴルフ大会の開催など幅広い府民の利用も想定しており、専らプロサッカーチームの用に供するものではない。

先に述べた財源の確保に加えて、募金活動や府民等による寄附への関心を高めるスキーム構築などを積極的に展開していくことなど、府民負担が極力少なくなるよう検討を進めていくこととしており、不当との主張は当たらない。

建設費については、基本設計において、スタジアム本体の概算工事費を算定したところ、この間の建築費の高騰等により、約179億円となったが、多額な投資となるため、コスト削減を図るための例として、形状変更を含む建設スペースの削減等を今後、デザインビルドの参加者から提案いただくこととし算定した事業費154億円に実施設計費2億円を加えて、156億円と算出しているものである。なお、建設費については、スタジアム本体の整備をデザインビルド方式で発注することとしており、実施設計の中で施工者の技術やアイデアも活用した提案が得られ、更なるコスト削減を図っていきたい。今後、駐車場等外構分については、アユモドキ等の保全上必要となる範囲、工法等が決まった段階で別途追加する。

また、費用対効果については、平成25年10月の国土交通省都市局公園緑地・景観課監修の「大規模公園費用対効果分析手法マニュアル」（以下「分析手法マニュアル」という。）に基づいて算出したものである。なお、入場者数については、京都スタジアム（仮称）が京都サンガF.C.のホームスタジアムとして年間23試合のJリーグの試合や、年間30試合程度の日本フットボールリーグ（以下「JFL」という。）、学生サッカーなどの使用を想定し、Jリーグの観客数としてはこれまでの京都サンガF.C.のホームゲームの観客数実績として、1部リーグ在籍時には1万1千人の実績があることや、過去10年間のホーム平均入場者数8,750人に新スタジアムの増員効果10%増を見込むと約1万人程度となることなどから、1試合当たりの観客数を1万人と想定している。

治水対策については、事業地では桂川が洪水の時には、霞堤から河川水が浸入し、京都市など下流域への洪水を減少させる遊水機能を有していることから、盛土等による遊水機能の減少によって下流域に影響が生じないように、フィールド部分の盛土等により遊水機能が減少する量に対して、スタンド下の地下部分や外構部分の地面を掘り下げるなどの貯留対策を行うこと等により、平成19年8月に策定された淀川水系河川整備基本方針の桂川請田地点の計画規模である100年確率の降雨で発生する洪水等に対し

でも治水上の影響が生じない対応策を講じることとし、洪水氾濫解析モデルを用いて、平成16年台風23号洪水の時の降雨を1.369倍に引き延ばした100年確率の降雨を対象に、桂川請田地点の流量、水位及び氾濫域の浸水深の変化を予測し、スタジアムによる影響が生じないことを河川工学の専門家にも参加いただいている専門家会議において確認いただいております。水害の拡大につながるものではない。

亀岡市の水道水源への影響については、亀岡市が平成25年10月の「大規模スポーツ施設建設計画に伴う三宅浄水場系水源影響調査業務委託報告書」（以下「水源影響調査報告書」という。）により、スタジアム建設に伴う水道水源への影響評価を行っており、水道水源となっている標高80m程度から58m程度までにある第2帯水層、その中で水道取水位置は標高78m程度から58m程度までにあるが、この第2帯水層が水道の取水による水位変化が大きくても、その上部の標高86m程度から80m程度までにある第1帯水層の水位変化は僅かであることから、スタジアム構造物の設置に当たっては、基礎構造はできるだけ浅くすることとしており、最下部が標高84m程度となることから、水道水源の取水に影響を与えることはないと考えているところである。

アユモドキの生息環境保全についてであるが、この亀岡市域の現状の生息環境は、アユモドキの生息にとって、必ずしも良好とは言えない脆弱な環境である。アユモドキが、現在もこの地域で生息を継続できているのは、地理的な自然環境条件が充足していることに加えて、長年にわたる営農がアユモドキとともに暮らす文化を根付かせてきたところに負うところが大きい。

とりわけ、アユモドキは毎年6月頃に河川の水位が急上昇したときに産卵する習性があるが、近年の上流でのダム建設等により一時的氾濫原が生じにくくなっていることから、この地域における産卵に必要な一時的水域を人為的につくる田植え期のラバーダムの起立が不可欠となっている。更に、近年では、この起立時期の調整や、6月のダム起立時、7月の水田中干し時、9月の水田の落水時における救出活動、産卵場の草刈、清掃、外来魚駆除、密漁パトロール等の保全活動が地域住民等により行われており、アユモドキの生息は、これらの成果によるところが大きい。このように、アユモドキは地域の営農活動や保全活動の中で、何とか生息が維持されている状況であると考えられる。このことから、本件事業によるアユモドキへの悪影響を回避することは言うまでもなく、スタジアム整備を契機として、本地域におけるアユモドキを持続可能な個体群へ転換できる積極的な生息環境の改善対策に取り組むことが重要であると考えている。

専門家会議では、平成15年以降のアユモドキ生息調査、アユモドキの出現状況と環境要因に係る多変量解析、稚魚（中期）の糞分析による餌となる底生

動物と水路環境に係る多変量解析、仔魚及び稚魚（前期）の餌資源として重要な動物プランクトン調査、平成25年度、26年度動植物調査及び地下水脈調査と既存知見の収集をもとに、関係人の出席も得て、アユモドキの生息環境としての水域ネットワークの現状評価と改善策が検討されてきた。また、アユモドキの産卵から仔稚魚の成育に係る繁殖環境を調査するため、親魚放流による産卵実験、自然産卵場及び仔稚魚成育場造成実験、水域間における移動成長調査及び稚魚期以降の餌資源である底生動物の繁殖に係る水路環境改善実験が、現地生息場所において実施されてきたところである。更に、昨年度実施したアユモドキの繁殖実験を今年度も継続するとともに、今年度は、新たに、スタジアム整備により減少する水田部分を休耕とする実証実験等を行い、これらの実験結果をもとに専門家会議に影響の評価をいただき、必要な対策をとることとしている。

そのような中で、スタジアム建設を契機として、アユモドキの保全について、用地を買収して保護区域を設けた上で、公園の西側農地の保全施策、ラバーダムの修繕やアユモドキの越冬場所の保全等の新たな広域的な生息環境改善対策を積極的に実施することで、はじめて、システムの、将来にわたってアユモドキが保全できる体制が構築できると考えている。今後も、専門家会議等の段階的な評価も受けながら、必要な対策を行い、アユモドキ等の自然と共生するスタジアムを目指して、慎重に事業を進めていきたいと考えているところであり、これまで、亀岡市とも連携しながら府民、市民の理解が得られるよう取り組んでおり、今後とも取組を続けていく。

府が行うスタジアム本体の整備、亀岡市が行う共生ゾーンの整備や水路環境改善対策、アクセス道路整備については、「保全調査、対策」と「新建設事業手法（実施設計と建設工事を柔軟かつ併走で実施する手法）」を組み合わせたアユモドキ等の自然と共生するスタジアムを実現する新たな公共事業方式を導入している。これは、設計段階はもちろん、施工段階においても、専門家会議の議論の結果を工事内容に反映させるための「デザインビルド方式」であり、発注時点の設計条件と実際が食い違い、工事の費用増大をめぐるトラブルが生じるようなものではない。工事種別ごとに柔軟な設計変更、アユモドキの保全に問題がある場合は設計見直しに対応するとともに、アユモドキ保全に影響を与えると考えられる水田の配置や面積については、実証実験結果を踏まえて最終決定することとしている。更に、アユモドキと共生のための新たな取組として、広域的な生息環境改善対策をハード、ソフト両面にわたり、スタジアム整備と合わせて総合的、計画的に推進することとしている。以上の方法は、アユモドキ保全対策の対応という特殊事情を配慮しなければならない本件事業には適した柔軟な対応が可能なものであ



り、慎重な対応である。

市条例上の建蔽率に関しては、京都・亀岡保津川公園（以下「当該都市公園」という。）の都市計画決定手続の段階から、亀岡市とは協議調整を行っており、基本設計書の中には「市条例上の建蔽率の取扱いについては今後要協議」と記載しているところであり、スタジアムを含めた公園内建築物の建築面積が、条例の基準を超える場合には、亀岡市において条例改正も含めて適切に対応いただくことについて、府と亀岡市で合意しており、このような経過を踏まえた手続であることから、何ら問題はない。

また、京都スタジアム（仮称）基本設計については、基本構想に示している「ゼロタッチ」、「全席を覆う屋根」、「ゆったり感のある、見やすい観客席」などハイレベルな観戦環境の創出に加え、アユモドキ保全等に必要な「施設の基礎構造であるベタ基礎」や、治水対策上必要な「地下ピット設置等」を反映させて取りまとめたものである。その上で、今後、形状変更を含む建設スペースの削減、屋根構造やスタンド形式の変更等によるコスト縮減の提案をデザインビルド参加者から提案を受けることとしており、現時点では、建築面積そのものが確定していない。そもそも、現時点で当該都市公園は、いまだ、市条例第3条の5の規定による市条例上の都市公園として規定されていないため、当然、建蔽率基準も適用対象ではないことから、基本設計等現在進めている作業は法令違反にはなり得ない。

京都スタジアム（仮称）は、青少年の夢やあこがれ、スポーツを通じた健全育成や、スポーツの楽しみや感動を分かち合う拠点となるものである。アユモドキ保護区域の設置、共生のための広域的な生息環境改善対策の実施など、これまでにないシステマ的なアユモドキ保全の取組ができることや、北中部地域への人の流れをつくるゲートウェイとして大きな役割が期待され、スポーツのみならず、府全体の発展の拠点となることなど、府の未来に向かって大いに意義のある事業であり、着実に整備を進めていく必要があり、これまで述べたとおり手続上何ら問題はないことから、経費支出を差し止める理由はない。

第6 監査の結果

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

本件措置請求事項に係る請求人の主張には理由がないものと認め、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

本件監査は、監査対象事項に関し、関係書類等を調査するとともに、関係執行機関からの説明の聴取等によって行い、その結果、次の事項を確認した。

(1) 本件事業の概要は次のとおりである。

- ア 事業箇所 亀岡市保津町鐘鋳島他
- イ 規模等 専用球技場

入場可能数：2万人程度（「スタジアム標準」（公財）日本サッカー協会が規定する収容規模のクラス1に相当）

フィールド：128m×83.7m（サッカー、ラグビー、アメリカンフットボールなどの球技が可能）

ウ 事業費 約156億円（スタジアム本体）

エ 事業期間 平成27年度から平成29年度までの予定

オ 事業主体 府

(2) 本件事業の主な経過は次のとおりである。

平成22年11月、府のスポーツ施設整備のあり方について、多角的な観点から有識者の意見を聴くための懇話会が設置され、平成23年1月に第1次提言が取りまとめられた。その中で、府においては、京都国体開催以降、新たな公共スポーツ拠点の整備が行われてこなかったことから、公共スポーツ施設数が全国で31位、人口規模類似府県と比較した場合では全国最下位であるなど、他府県に比べて施設が非常に少ない状況にあり、サッカー、ラグビー、アメリカンフットボールなど高い需要があるにもかかわらず、国際的な試合等の開催が可能な球技場がなく、これに対応する競技場の新設を検討すべきとの提言が出された。また、平成23年6月、「京都・サッカースタジアムを推進する会」から知事に対し、スタジアムの建設を要望する府民48万人の署名が提出された。

これを受けて、府は、平成23年11月、専用球技場新設候補地の公募を行い、平成24年2月に設置した用地調査委員会において、応募のあった5市町について検討が行われた結果を踏まえ、平成24年12月26日、亀岡市を建設用地に選定した。

その後、府は、平成24年度に基本構想を策定、平成26年度に基本設計を行い、平成27年6月9日、評価委員会に本件事業の事前評価調書が提出され、意見聴取が行われた。その結果、「今年度の実証実験結果が出され、専門家会議による影響の評価が行われた後に、再評価を行うものとし、今回、スタジアムの事業がスタートすることは認めるが、本体の工事着手については、次回の再評価委員会まで行わないこと。」との意見を得たことから、平成27年6月府議会に、実施設計費2億円と建設工事の債務負担行為154億円の補正予算を上程し、可決された。

(3) アユモドキ等の保全について、府と亀岡市とが共同で専門家会議を設置し、平成25年5月から27年5月中旬までの間、20回の専門家会議、43回のワーキンググループ会議を開催し、アユモドキをはじめとする自然環境の保全に必要な調査や対策について、専門的見地から様々な角度で分析、検討が行われ、平成27年4月28日、「基本方針」が取りまとめられた。また、この「基本方針」を早

期に具体化するため、「新たな事業方式」の導入について、平成27年5月20日に行われた専門家会議で了承された。その後、平成27年6月9日に行われた評価委員会において、専門家会議の了解を得て取りまとめた「基本方針」と「新たな事業方式」に基づく事前評価調書が審議された結果、前述のとおり、本体の工事着手は次回の再評価委員会まで行わないことを前提に、本件事業をスタートすることが認められた。

評価委員会の再評価に向け、平成27年6月から、アユモドキの仔稚魚の生存と成長にとって必要な水路環境条件、餌供給源として必要な水田面積や流入箇所配置について評価検討を行うため、スタジアム本体整備後の状態を想定した水田耕作状態を作り出した上で、仔稚魚調査、動物プランクトン調査、底生動物調査及び水路物理環境調査などが行われ、現在、データ解析や考察作業が進められている。この実証実験の結果をもとに、スタジアムの建設により水田面積が減少することによるアユモドキへの影響について、餌生物の存在量の変化、餌生物と水路の延長や構造との関連性の把握、水田から水路への排水口の配置、アユモドキの水路生息状況などについて評価し、その結果に基づき、アユモドキ仔稚魚の生存と成長を可能とする水路ネットワーク改善対策を検討、実施することとしている。なお、平成28年度以降においても、工事に伴うモニタリング調査や駐車場等周辺部分の水田必要面積等を検討するための調査などを継続することとしている。

また、府は、亀岡市とも連携し、スタジアム建設を契機として、アユモドキの保全について、用地を買収して保護区域を設けた上で、公園の西側農地の保全施策、ラバーダムの修繕やアユモドキの越冬場所の保全等の新たな広域的な生息環境改善対策を積極的に実施することで、将来にわたるアユモドキの保全体制の構築を図ることとしている。

- (4) 治水対策について、本件事業地は、桂川が洪水の時には、霞堤から河川水が浸入し、京都市など下流域への洪水を減少させる遊水機能を有しており、盛土等による遊水機能の減少によって下流域に影響が生じないように施工する必要がある。このため、基本設計において、フィールド部分の盛土等により遊水機能が減少する量に対しては、スタンド下の地下部分や外構部分の地面を掘り下げるなどの貯留対策を行うこと等により、減少する遊水量と対策により確保する遊水量が相殺される計画としており、これに対して氾濫解析を行った結果においても影響がないことが、河川工学の専門家も参画した専門家会議において確認されている。

この氾濫解析については、前述した貯留対策に対して、平成19年8月に策定された淀川水系河川整備基本方針の桂川請田地点の計画規模である

100年確率の降雨で発生する洪水等に対して実施されている。具体的には、洪水氾濫解析モデル(京都府版)を用いて、日吉ダム完成後の大規模洪水である平成16年台風23号洪水の時の降雨を1.369倍に引き延ばした100年確率の降雨を対象に、保津峡入口部分に当たる桂川請田地点の流量、水位及び氾濫域の浸水深について、スタジアムを治水対策を実施して建設した場合の変化を予測したところ、スタジアムを建設しない場合と比較して、いずれの数値も増加しないことが確認されている。

また、請求人は、陳述において、基本設計業務に係る議事録に記載された霞堤からの遊水の流入、流出をコントロールする計画に関し、被害拡大の危険性を主張しているが、この議事録の内容は設計途上での協議内容であり、府は基本設計において、遊水の流入、流出の特別なコントロールは行わないこととしている。

- (5) 水道水源の取水への影響について、亀岡市が水源影響調査報告書により、スタジアム建設に伴う水道水源への影響評価を行っている。このデータも踏まえ、府が地下水の水位観測調査を行った結果、水道水源となっている標高80m程度から58m程度までにある第2帯水層の中で、水道取水位置は標高78m程度から58m程度までにあるが、この第2帯水層が水道の取水による水位変化が大きくても、その上部の標高86m程度から80m程度までにある第1帯水層の水位変化は僅かであることから、最下部が標高84m程度となるスタジアム構造物の設置が、第2帯水層からの水道水源の取水に影響を与えることは考えにくいとし、専門家会議においても了承されている。

また、水質保全について、スタジアム基礎地盤の一部の地盤改良が予定されており、セメント系固化材による地盤改良を行うと、土壌中の有機物や粘土鉱物などが原因で六価クロムが溶出する可能性があるが、府は、本件事業地については、事前にボーリングによる土質調査を行い、砂礫質であることを確認していることから、六価クロムが溶出することはないとしているが、施工に当たっては、あらかじめ現場の土とセメント系固化材を混ぜ、六価クロムが溶出するかどうか試験を行い、土壌環境基準等を満足することを確認した上で施工することとしている。また、基礎のコンクリートからの六価クロムの溶出については、生コンクリート打設時は、通常の養生等の施工管理を行えば問題はなく、硬化後の構造物からの溶出の可能性は極めて低いとしている。

また、請求人は、陳述において、施工時における地下水湧出の懸念を主張しているが、府は、スタジアム基礎部は第一帯水層に入るため施工時の地下水対策が必要となるが、これに対しては、地下水位が高い箇所での工事には一般的に採用され、地盤掘削時に地下水を低下させるディーブ



ウェル工法（井戸を設置し、井戸に流入する地下水を水中ポンプ等により排水し、周辺の地下水位を一時的に下げる工法）を採用することで対応可能としている。

- (6) 本件事業で採用されるデザインビルド方式（設計、施工一括発注方式）は、構造物の構造形式や主要諸元も含めた設計を施工と一括で発注することにより、民間企業の優れた技術を活用し、設計、施工の品質確保、合理的な設計、効率性を目指す方式であり、スタジアムに関する活用事例として、等々力陸上競技場（平成23年度、川崎市）、南長野運動公園総合球技場（平成24年度、長野市）などが挙げられる。本件事業地周辺には、国の天然記念物であるアユモドキが生息しているという特殊事情があり、府は、アユモドキの保全に問題がある場合には、工事種別ごとに柔軟な設計の見直しに対応する必要があることから、デザインビルド方式を採用したものであり、アユモドキの保全とスタジアム建設を両立させるために適した方法であるとしている。

なお、請求人は、発注者が性能や仕様に関する概念を明確に設定することができない場合は、デザインビルド方式は適さないと主張しているが、府は、発注に当たって、要求水準書において、施設の仕様や現場条件、受注者に求める技術提案内容等を明確にすることにより、受注者との認識の違い等によるトラブルを避けることは可能としている。

- (7) 本件事業費について、基本設計における概算工事費は約179億円となったが、多額な投資となるため、他府県のデザインビルド方式によるスタジアム整備事例の縮減率（約14%）を参考にコスト縮減を図ることとし、算定した事業費154億円に実施設計費2億円を加えて、156億円と算出している。なお、駐車場等外構分については、アユモドキ等の保全上必要となる範囲、工法等が決まった段階で別途追加することとしている。

なお、本件事業費と比較して、請求人が安価と主張するガンバ大阪スタジアムについては、民間発注であるため公表されている情報が少なく、収容人員だけによる比較はできないが、本件事業費は、南長野運動公園総合球技場など最近建設された他の地方公共団体発注のスタジアム建設費の平米当たり単価と比較して、均衡を欠くものではない。

また、建設に係る財源については、特定財源として府債73億8千万円、その他財源が55億6千万円、一般財源が24億6千万円となっている。このうち、その他財源の55億6千万円については、府府民スポーツ振興基金5億6千万円、スポーツ振興くじ助成金（t o t o）30億円、寄附金20億円を計画しており、今後、経済団体、地元、関係団体に寄附活動の協力要請を行うとともに、国に対

しても支援を要請することとしている。

- (8) 本件事業の費用対効果については、国の分析手法マニュアルに基づいて算出している。具体的には、移動費用から算出した利用者1人当たりの便益5,576円とスタジアム利用者（観客）数から便益総額を算出し、費用対効果を算出している。なお、利用者数については、京都サンガF.C.のホームスタジアムとして年間23試合のJリーグの試合や、年間24試合のJFL、学生サッカーなどの使用を想定しており、また、Jリーグの観客数としては、これまでの京都サンガF.C.のホームゲームの観客数実績として、1部リーグ在籍時に1万1千人の実績があることや、過去10年間のホーム平均入場者数8,750人に新スタジアムの増員効果の10%増を見込むと約1万人程度となることなどから、1試合当たりの観客数を1万人と想定している。

また、スタジアムの利用について、府は、小中高生や大学、社会人の府選手権大会の決勝戦などに使用するほか、グラウンドゴルフ大会の開催など幅広い府民の利用も想定しており、専らプロサッカーチームの用に供するものではないとしている。

- (9) 基本設計におけるスタジアムの建築面積が現在の市条例から算出される建築面積を超えていることについて、府は、当該都市公園の都市計画決定手続の段階から、亀岡市とは協議調整を行っており、この点について、基本設計書には「市条例上の建蔽率の取扱いについては今後要協議」と記載していること、また、今後、実施設計において確定するスタジアムを含めた公園内建築物の建築面積が、市条例の基準を超える場合には、亀岡市において条例改正も含めて適切に対応が行われることについて、府と亀岡市とで合意が図られていることから、手続上の問題はないとしている。なお、現時点では、当該都市公園は、市条例第3条の5の規定による都市公園として規定されていないため、市条例の適用対象とはなっていない。

また、請求人は、陳述において、観客席の縦通路の最大高さが施行条例に適合していないと主張しているが、建築物への新技術導入を促進するための規制緩和と建築関連手続の合理化を目的とした建築基準法の改正に伴い、避難安全に関する評価手法の確立、普及や、評価実績の増加を受けて、避難時の安全性に関して、性能検証を行い支障がないと認められる場合には、施行条例の規定を適用しないことを定めた条例改正が平成27年3月に行われている。したがって、府は、基本設計において、条例改正の考え方を踏まえ、観客席からの避難ルートの設定や所要時間の確認など避難安全に係る検証を行い、観客席の施設計画を策定していることから、施行条例の基準に適合しており問題ないとしている。

また、請求人は、陳述において、安全確認に必要な耐震計算方法も決まっていなと主張しているが、これについて府は、実施設計時に構造計算方法を行政機関に確認し設定することとしており、問題ないとしている。

## 2 判断

上記事実関係を踏まえ、本件監査の判断は、次のとおりである。

- (1) 本件事業は、府における公共スポーツ施設の現状を踏まえ、広域、基幹的施設として府内にない専用球技場を新設し、スポーツの振興と府北中部地域の発展に寄与することを目的としており、懇話会の提言や、府民の強い要望を受け実施する事業である。
- (2) アユモドキ等の保全対策については、平成25年度に専門家会議を設置し、実証実験も行いながら慎重に検討が重ねられてきていること、また、現時点では、アユモドキ等への影響評価や具体的な保全対策は確定していないが、平成27年度に行われている新たな実証実験の結果をもとに専門家会議において影響の評価を行い、評価委員会の再評価を受けることとされており、今後において、計画の見直し等柔軟な対応が見込まれること、更に、スタジアム整備を契機として、広域的な生息環境改善対策を実施することで、将来にわたってアユモドキ等が保全できる体制の構築が見込まれることから、現時点において可能な検討と対策が適切に講じられているものと認められる。
- (3) 治水対策については、スタジアム建設によって本件事業地の遊水機能が減少しないようスタンド下の地下部分や外構部分の地面を掘り下げるなどの貯留対策が講じられるとともに、これに対し、河川工学の専門家も参画した専門家会議において、100年確率の洪水を想定した氾濫解析をもとに、治水への影響がないことが確認されている。  
また、水道水源への影響についても、亀岡市による水源影響調査の結果を踏まえ、府において具体的水位データをもとに、取水への影響はないものとされているとともに、更に、スタジアムの基礎構造を浅くすること、水質保全に関しても、土質調査の結果では六価クロム溶出の可能性はないが、慎重な施工管理を行うこととされている。
- (4) デザインビルド方式については、アユモドキ等の保全対策上、問題がある場合は、工事種別ごとに柔軟な設計の見直しに対応する必要があることから採用されたものであり、アユモドキ等の保全とスタジアム建設を両立させるための手法である。また、発注に当たっては、受注者との認識の違い等によるトラブルを回避するため、要求水準書において、施設の仕様や現場条件、受注者に求める技術提案内容等を明確にするなどの手立てを図ることとされている。
- (5) 本件事業費について、最近建設された他の地方

公共団体発注のスタジアム建設費と比較して、均衡を欠くものとは認められない。

また、建設に係る財源については、府府民スポーツ振興基金及びスポーツ振興くじ助成金（t o t o）の活用や、寄附金が見込まれている。

なお、費用対効果については、国の分析マニュアルに従い、客観的根拠に基づく算定が行われている。

- (6) 以上のことから、本件支出について、その差し止めを求めるまでの違法又は不当とするに足りる事由は認められない。

## 第7 要望

本件監査の結果は以上のとおりであるが、府においては、本件事業の実施に当たり、下記事項に留意されたい。

- (1) 本件事業費について、今後、追加が見込まれている駐車場等外構も含め、適正かつ適当な経費となるよう留意するとともに、スポーツ振興くじ助成金等の有効活用など実効ある財源確保策を講じ、府民負担の軽減に努められたい。
- (2) 専門家会議による影響評価も踏まえ、府市協調のもと、アユモドキ等の貴重な自然環境の保全に万全を期し、将来にわたって生息環境の保全、改善が図られるよう十分配慮されたい。
- (3) 基本設計におけるスタジアムの建築面積が現在の市条例から算出される建築面積を超えていることについて、現時点では、市条例が適用される段階には至っていないが、今後、市条例に適合させることについて適切な対応を行われたい。
- (4) 本件事業全般について、引き続き、府民への説明責任を十分果たす中で、円滑な事業推進を図られたい。