

監査公表第 671 号

京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行ったので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 24 年 7 月 13 日

京都市監査委員	富	喜久夫
同	谷	口 弘 昌
同	西	村 京 三
同	海	沼 芳 晴

京都市職員措置請求に係る請求文

京都市職員措置請求書

京都市監査委員 殿

2012（平成24）年 5 月 17 日

請求者 下記請求者欄記載のとおり。

- 1 2011（平成23）年 6 月、市は、京都会館第 1 ホールの全面建て替えを前提とする「京都会館再整備基本計画」を策定し、公表した。
- 2 京都会館は、日本を代表する建築家前川國男の設計によって、1960（昭和35）年に竣工し、同年度に日本建築学会賞受賞、2003（平成15）年には国際組織「DOCOMOMO」日本支部の「日本における DOCOMOMO100選」に選ばれるなど、戦後日本のモダニズム建築を代表する建築物であり、岡崎地域の風景にも調和した軽やかな外観を備えているなど、その歴史的・文化的価値は極めて高い。
- 3 2006（平成18）年12月、市の設置した京都会館再整備検討委員会は、京都会館の建物の保全・継承を基本とする旨の意見書をまとめたが、そこでは建て替えを視野に入れた方向は示されていない。

しかし、市はこれまで検討していた京都会館の建物を保存・継承しつつ耐震補強や内部の改修にとどめる案を採るべきであったにもかかわらず、上記基本計画策定ではあえ

て「第1ホールの全面建て替え」を前提とする案を選択した。これは、2010（平成22）年12月末になって突如浮上してきた世界一流水準のオペラの開催が可能となる舞台機能の強化が想定されていることに起因するものである。しかし、びわ湖ホールをはじめ、京都市民が容易にアクセスできる範囲でオペラ上演が可能な施設が近隣府県に存在しているうえ、建て替え案によっても十分な奥舞台及び袖舞台は確保できず、日本で数カ所しかない4面舞台を備えたびわ湖ホールには到底及ばないこと等からすれば、京都会館の歴史的・文化的価値を毀損してまで、第1ホールの全面建て替えを行わなければならない必要性・合理性は全くない。

したがって、上記基本計画に基づき京都会館第1ホールを解体する行為は、市の財産の管理方法や効率的な運用方法として著しく適切さを欠くものであり、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と定める地方財政法8条に違反するものである。

4 しかも、2007年9月施行の新景観政策では、高さ規制の例外は厳格な特例許可制度によらねばならないとしているにもかかわらず、今回の全面建て替えは、市所有地にのみ「地区計画」により高さ制限を15メートルから31メートルに緩和しようとしており、新景観政策に真っ向から反する。そのうえ建て替え案は、琵琶湖疎水を臨む〔良好な景観〕等を阻害するものであり、京都市眺望景観創生条例に違反するものである。

5 2012（平成24）年3月31日をもって京都会館のすべての施設が一旦閉鎖され、4月1日から利用が中止されている。また、平成24年度予算には、上記基本計画に基づく建て替え工事に関する項目が計上されている。したがって現在、京都会館第1ホールの解体行為がなされることは相当の確実さをもって予測される状況にある。

よって、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、京都会館第1ホールの解体行為を防止するなどの必要な措置を請求します。

<請求者>

京都市左京区 A

ほか796名

注1 請求人の氏名を記号化した。

2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。

- 3 797名の請求人のうち、1名は平成24年5月21日に、11名は同月22日に、5名は同月25日に及び5名は同月31日にそれぞれ請求書を収受した。
- 4 同趣旨の請求書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 1 5 - 1 号

平成24年7月13日

請求人各位

京都市監査委員	富	喜久夫
同	谷	口 弘 昌
同	西	村 京 三
同	海	沼 芳 晴

京都市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成24年5月17日、同月21日、同月22日、同月25日及び同月31日にそれぞれ収受した地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく京都市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、監査した結果を同条第4項の規定により通知します。

#### 第1 請求の要旨

- 1 平成23年6月、京都市（以下「市」という。）は、京都会館第一ホール（以下「第一ホール」という。）の全面建替えを前提とする「京都会館再整備基本計画」（以下「本件基本計画」という。）を策定し、公表した。
- 2 京都会館は、建築家前川國男の設計によって昭和35年に竣工し、日本建築学会賞を受賞し、「日本におけるDOCOMOMO100選」に選ばれるなど、戦後日本のモダニズム建築を代表する建築物であり、岡崎地域の風景にも調和した外観を備えるなど、その歴史的・文化的価値は高い。
- 3 平成18年12月、京都会館再整備検討委員会（以下「再整備検討委員会」という。）は、京都会館の保全・継承を基本とする旨の意見書をまとめたが、そこでは建替えを視野に入れた方向は示されていない。

しかし、市は、京都会館を保存・継承しつつ耐震補強や内部の改修にとどめる案を採るべきであったにもかかわらず、本件基本計画では、あえて「第一ホールの全面建

替え」を前提とする案を選択した。これは、世界一流水準のオペラの開催が可能となる舞台機能の強化が想定されていることに起因するものである。京都市民が容易にアクセスできる範囲でオペラ上演が可能な施設が近隣府県に存在しているうえ、建替え案によっても十分な奥舞台及び袖舞台は確保できず、4面舞台を備えたびわ湖ホールには到底及ばないこと等からすれば、京都会館の歴史的・文化的価値を毀損してまで、第一ホールの全面建替えを行わなければならない必要性・合理性は全くない。

したがって、本件基本計画に基づき第一ホールを解体する行為は、市の財産の管理方法や効率的な運用方法として著しく適切さを欠くものであり、地方財政法（以下「地財法」という。）第8条に違反するものである。

4 平成19年9月施行の新景観政策では、高さ規制の例外は厳格な特例許可制度によらねばならないとしているにもかかわらず、今回の全面建替えは、市所有地にのみ「地区計画」により高さ制限を15メートルから31メートルに緩和しようとしており、新景観政策に真っ向から反する。そのうえ、建替え案は、琵琶湖疏水を臨む良好な景観等を阻害するものであり、京都市眺望景観創生条例（以下「眺望景観条例」という。）に違反するものである。

5 平成24年3月31日をもって京都会館の全ての施設が一旦閉鎖され、また、平成24年度予算には、本件基本計画に基づく建替え工事に関する項目が計上されており、第一ホールの解体行為がなされることは相当の確実さをもって予測される状況にある。

よって、法第242条第1項の規定により、第一ホールの解体行為を防止するなどの必要な措置を請求する。

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成24年6月18日に請求人B、請求人C、請求人D、請求人E、請求人F、請求人G、請求人H、請求人A、請求人I及び請求人Jからの陳述を聴取した。その要旨（上記第1と重複する内容を除く。）は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、文化市民局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

#### (1)

ア

(ア) 「京都会館再整備の基本的な方向性に関する意見書」(以下「意見書」という。)以降、専門家を含めた開かれた議論が一度も行われていない。音楽関係者や、ホールを使用する関係者による検討も行われていない。平成22年度以前の市の検討内容については、今回の計画と連続性がなく、矛盾する点も多いため、それらをもって検討が行われたとはいえない。専門家や関係者が検討していれば、京都会館のように舞台の奥行きが取れない敷地で建替え案のような高さのホールを計画することは有り得ない。

(イ) 平成17年に京都会館を再整備する計画が初めて公になった時点では、岡崎地域活性化の話はなかったが、いつの間にか市がMICE(注)拠点としての機能強化をも含む岡崎地域全体の整備を打ち出し、その手始めとしての京都会館再整備に本格的に着手している。今回の計画が、どのような経緯で出現してきたのか不明である。

注 Meeting(会議・研修), Incentive tour(招待旅行), Convention(学会・国際会議)及びExhibition(展示会)四つの頭文字を取った造語で、各種のビジネスイベント、ビジネストラベルのこと。

(ウ) 市は、岡崎地域活性化ビジョン検討委員会(以下「岡崎ビジョン検討委員会」という。)や京都会館の建物価値継承に係る検討委員会(以下「建物価値継承検討委員会」という。)の委員に岡崎自治連合会会長(以下「連合会長」という。)を選任することによって、市民や地域住民の意見が絶えず各種委員会に反映されているかのようなポーズを取っているが、このような大きな問題について、地域の声を連合会長の声だけで集約されるのは疑問である。連合会長が岡崎ビジョン検討委員会の委員であり、地域住民の代表であることは、各自治会に認知されておらず、その摘録を精査しても、連合会長の発言が地域住民の声を代弁しているとは受け止め難い。市に連合会長の立場が利用され、行政の都合のいいように世論が誘導されているにすぎない。

(エ) 連合会長は、その職務上、また、建物価値継承検討委員会へ地域住民代表の委員として参画している以上、市に説明会等の開催を申し入れるほか、その席上で地元市民団体からの要望書の内容を発言するなど、住民の意見や考えを受け止めて市に伝え、各種委員会などでも発言するべきである。

- (オ) 一度きりの説明会では地域住民は理解できないが、要求しても開催されなかった。再整備検討委員会で検討が重ねられていた改修案から建替え案へ方針を変更した経過についても、現在まで説明がない。
- (カ) 計画自体や、その経過について、市民や地域住民に対して説明や周知といった情報公開を行い、計画段階で意見を言う場所を与え、賛否を問うべきである。計画過程の資料は相当数が提供されず、市の隠蔽体質がうかがえる。突然言われた京都会館の建替えは、地域住民として絶対に認めるわけに行かない。真に私たち市民のための京都会館であると納得できる設計案を作成できる体制を考え、納得のいく話をして持ってきてもらいたい。
- (キ) 公開質問状や要望書を提出しても、何も処置してこなかった市政やその決定の在り方を精査してもらいたい。
- (ク) 今回の監査請求中にも、一部の利用者の声だけのために、京都会館の地下にリハーサル室を作る計画が発表された。素案の段階でも、そのような計画は聞いていない。そのために、再整備に掛かる予算も約 20 億円増加している。

## イ

- (ア) パブリックコメントの集計について、非常に恣意的に判断されていると思わざるを得ない。匿名では、作為的に賛成表現とすることが可能であるし、情報公開を要望しても内容は解読できず、形式だけのパブリックコメント実施が可能になる。京都会館の建替え問題に関しては、既にパブリックコメントを募集しているため、これ以上市民意見を聴く理由がないと言われるが、このような方法で本当に意見を聴いたといえるのか。
- (イ)
  - a パンフレット「岡崎地域活性化ビジョン（案）中間まとめ」について、岡崎地域では、岡崎自治連合会主催の会合において回覧するよう指示があったが、各世帯を回覧するには相当の時間が掛かり、同中間まとめに対するパブリックコメントの提出締切日時点では、ほとんどの自治会が回覧途中又は未回覧であり、意見を提出した地域住民は数えるほどしかいなかった。
  - b 岡崎地域活性化ビジョン（以下「岡崎ビジョン」という。）に対するパブリックコメントの集計結果において、岡崎ビジョンへの賛成意見のみ大いに取り上げられ、反対意見は参考程度であり、公平とは言い難い。

c 市主催の岡崎学区説明会の開催以前に、岡崎ビジョン案が市の方針になっており、説明会では反対意見が大勢を占めたが、意見を述べても取り上げてもらい余地がない図式になっていた。岡崎地域エリアマネジメント組織は、岡崎ビジョンに賛成する者に限られており、それ以外の人間は、意見を言う場がない。

(ウ)

a 市が本件基本計画に関するパブリックコメントの募集を行ったが、知らなかった。意見もおおむね 100 通程度しか集まらなかったということである。

b 再整備検討委員会による意見書は、建物の保全・継承を基本とするという結論であり、京都会館再整備基本構想素案（以下「基本構想素案」という。）は、内容が公表されていない。本件基本計画に関するパブリックコメントを募集した時点でも、建物の半分を壊すことは公表されていなかったため、賛成意見が集まって当然である。

c 本件基本計画に関するパブリックコメントの集計結果において、意見がどのように切り取られ、重要な点が反映されなかった。また、各意見がどのような基準で市に「対応」、「参考」、「困難」などと査定されたのかが分からない。

d 平成 23 年 6 月以降、本件基本計画に関するパブリックコメントの募集を行っていないのは、問題がある。

(エ)

a 市の作成したパンフレット「岡崎地域活性化ビジョンの実現に向けた都市計画制限等の見直し素案について」については、大半の者が、その存在や、説明会の開催すら知らなかった。また、その内容は、建築関係者にとっても難解であり、一般市民にとって、当該素案が京都の景観が破壊されるおそれのあるものであると判断できるものではなかった。

b 岡崎ビジョンの実現に向けた都市計画制限等の見直し素案についてのパブリックコメントの集計において、賛成と反対について勝手な線引きをしている。地区計画の指定について、賛成意見が 163 件というのは極端に多く、そのうち「地区計画の指定に賛成」とのみ記載されているものが 125 件と圧倒的多数を占めている。市民しんぶんには、正当性をほのめかすように「賛成

大半」と記載されている。余りにも民主主義やパブリックコメントの規定にそぐわない表現である。

(2)

ア

- (ア) 本件基本計画は、元々の設計の趣旨に反している。
- (イ) 作成された模型が公開されておらず、景観のシミュレーションも不十分であり、市民には元々の設計の趣旨に反していることを確認する方法がない。このまま計画が進められることに危惧を覚える。
- (ウ) 劣化調査を実施した結果、建物は基本的に持つという答申がされている。
- (エ) 立地、歴史的な経緯、京都や岡崎の地域性や特性等を尊重し、現在の京都会館をいかして丁寧な修復を施し、岡崎地区を文化的保存地域として整えていくことが、市に求められているのではないか。
- (オ) 平成23年に発表された2案の費用は、増築案であるA案が92億円、建替え案であるB案が89億円とされていたが、採用したB案は、最終的に110億円となってしまう。工事費が低く、規模も適切なA案を採るべきであったのではないか。

イ

- (ア) 第一ホールを、高さ27.5メートルから31メートルに建て替えるために税金を使わないで欲しい。オペラを上演するために高さが足りないとのことであるが、誰のためのオペラなのか、誰の要望なのか不明である。そのうえ、今回の建替え案で一流のオペラが上演可能になるわけではなく、世界水準の舞台芸術の受け入れは望めない。また、本件基本計画における舞台の奥行きでは、本件基本計画の舞台開口及びそれに対応したフライタワー（注）の高さを必要とする公演を上演する機会はないと思われる。

注 舞台上部に幕や道具を引き上げ、照明をつる空間

- (イ) 京都会館再整備構想検討に係る機能改善可能性調査（以下「機能改善可能性調査」という。）においては、舞台内高さを多目的ホールとして標準的な18メートルとすることで十分な演出や興行が可能になり、稼働率も回復できるとされており、市も、基本構想素案において同程度の高さで検討を進めていた。この改修案に要する費用は60億円とされており、110億円とされている建替え案と



同程度の演目やジャンルについて上演が可能である。差額の 50 億円に見合うリターンがないことは、大きな問題である。

ウ

- (ア) 岡崎市公会堂が 1934 年の室戸台風で倒壊し、市民の寄り集う場所がないという多くの市民の請願を受け、同時に、国際観光都市・京都の戦後復興を象徴する記念碑的な施設として建設されたのが京都会館であり、市民からの寄付金や観光税の創設という非常な苦勞をして作られた建物である。
- (イ) 既に評価を得ている文化資源・地域資源であり、また、音楽ホールとしても個性がある京都会館を、大金を使って破壊し、通俗的で、劇場空間としても中途半端な施設に建て替えることは、文化遺産の喪失につながり、市民の文化活動にも影響する。100 億円を使ってオペラハウスを作る時代ではない。今年の震災により身近な建物を失う痛みを知った日本の現実からもかい離しているのではないか。

エ

- (ア) 京都会館の設計に当たり、前川氏は、十分に景観の保全に配慮している。
- (イ) 眺望景観条例における良好な景観という概念は、個々人の嗜好といった主観的な価値ではなく、客観的な価値であることは、法的にも認められてきている。東京都国立市のマンション建設に関する東京高裁判決や、広島県福山市の鞆の浦埋立てに関する広島地裁の判決でも、良好な景観という価値が、法的保護に値する価値として承認されてきている。
- (ウ) 岡崎ビジョン及び京都会館再整備は、日本を代表する景観や住環境が失われるおそれのあるものであり、観光客や地域住民は、高さ規制の緩和によってそれらを失う。散策する場もなくなる。
- (エ) 京都会館の敷地に係る琵琶湖疏水から水平距離が 30 メートルの範囲は、近景デザイン保全区域に指定されており、高い塔屋等を設けてはならないとされているが、フライタワーはこれに反していると思われるなど、京都会館再整備工事基本設計（以下「基本設計」という。）は、眺望景観条例に違反している。
- (オ) 市自ら、条例に反する行為をしておきながら、条例に基づく指導や権限行使をしても、説得力はなく、建替え案が良好な景観を破壊することと併せて、市の景観政策に重大な否定的影響を与えることは明らかである。京都の都市格も

低下するのではないか。

(カ) 今回の建替え案が良好な景観を破壊することは、京都弁護士会が発表した意見書に詳しく書いているので、検討してもらいたい。

(キ) 本来、地区計画を決定する際は、地域住民に諮ってから計画をするのが基本であるが、市は、計画を勝手に突如打ち出し、市民にとって不本意な高さ制限の緩和を行った。風致地区として何十年も高さ制限を設けてきたにもかかわらず、市長が一方的にこのようなことを行うことには疑義があり、納得ができない。

(3)

ア 京都会館再整備に係る設計業務に対して応募者がなかったことは、この計画自体に危うさがあるという建築設計界の一定の認識の表れであると思われるが、市は、資格条件を大幅に緩和して再公募しており、計画自体についての専門家による検討をしていない。

イ 京都会館再整備に係る設計業務委託仕様書において、第一ホールの舞台の大きさが具体的に指定されているが、これをいつ、誰が、どのような根拠で決定したのかが全く明らかにされておらず、専門家による検討の有無さえ公表されていない。

ウ 市は、本件基本計画の策定後に建物価値継承検討委員会を設置し、並行して基本設計を作成しているが、委員会の提言や結論を受けて再整備に着手し、基本設計を進めるのが、本来の在り方のはずである。

エ 建物価値継承検討委員会から提出された提言は、並行して作成されていた基本設計に修正を加える意味で出されたものであると見られ、委員からも、提言内容を確認して基本設計を進めて欲しい旨の発言があったが、6月に発表された基本設計では、委員から提言のあった高さや共通ロビーはそのままであり、改悪もされている。パブリックコメントの募集や委員会の設置は形式的なものでしかないのではないか。

オ 建物価値継承検討委員会の設置に当たり、根本的な建物の価値についての専門家による検討は行われず、委員会内でも議論は行われていない。建物の半分を壊すという計画の制約下で意見を選択しただけであり、今回の計画が致命的に建物の価値を損ねることは明らかである。現に、現在の第一ホールの敷地に対してぎりぎりまで高さや広さを取ろうとする余り、外観のバランスを崩し、中庭空間も

狭めているなど、建物価値を継承しているとは言い難い。

(4)

ア 今回の建替え計画は、京都会館の文化的価値及び東山の景観に対する配慮を台なしにするものであり、地財法第8条の趣旨から見た京都会館の文化的価値、また、計画に当たり当該価値や景観に対して十分な調査検討がなされたのかが、非常に疑問である。地財法第8条の趣旨をしっかりと受け止め、今回の建替え計画は明らかに適切さを欠き、地財法第8条に違反するとして、解体工事の差止めを認めてもらいたい。

イ 平成14年12月19日に、大津地方裁判所が地財法第8条を根拠に滋賀県豊郷町の豊郷小学校解体工事の差止めを命じる仮処分決定を行っており、注目してもらいたい。

(5)

ア 岡崎地域活性化により市がどれだけの収入が得られるか聞いたが、その試算もない。

イ 京都会館が閉館されたことにより、近隣の飲食店の売上げは半分に落ち込み、経営が成り立たなくなってきた。現在の岡崎ビジョンのようなイメージでは、今後、京都会館が稼働率を上げ、集客できる催しを誘導したとしても、勸業館の建替えの際や、地下鉄が主要交通手段となった際と同様に、周辺地域の店舗に悪影響を及ぼすとは考えられない。

(6)

ア 整備事業そのものや、整備後の過大な維持管理費によって、市の文化予算や一般予算が圧迫され、使用料も高くなり、市財政そのものや一般市民の利用に、長期にわたって悪影響を及ぼすことが考えられる。実際に、水道管の破裂というインフラの危機的状況が目の前にある中で、76パーセントの稼働率を保っている施設をあえて取り壊す必要があるのか。時代に逆行しており、予算執行のバランスとしてもおかしいのではないか。

イ 第一ホールにばかり費用を掛けているが、稼働率が良いのは第二ホールであり、そちらに費用を掛ける必要があるのではないか。

ウ 市は「歩くまち京都」と「CO2削減」を提言しているが、国際会議の開催等の影響で交通渋滞が発生すると考えられる。また、現在でも外国人のマナーの悪

さに困っている店が続出しているが、そのほとんどが白ナンバーといわれる正規の観光バスで来ており、市に苦情を言っても改善される様子がない。京都が国際都市として諸外国の方々を受け入れることは、好ましいことばかりではない。

エ 保存団体が京都会館の建物保存に係る署名活動を行っているが、署名の数は1万筆を超えている。400名を超す各界の文化人も、保存のアピールを唱えている。保存運動に参加している人間が1万名を優に超えているのに、なぜ無視できるのか。

オ 今回の本件基本計画の修正を求めることに対しても、全国の多くの建築関係者や文化人が、賛同の声を寄せている。今回の計画を市が強行すれば、建築界だけでなく、世界から市の見識が問われる。

カ 平成23年2月に、京都会館の命名権を公募せずにローム株式会社に売却したが、建設予算の一部にするとはいえ、命名権を売却する行為は、京都会館の設立の趣旨に反しており、市民から期待された公会堂という性格を大きく損なうものである。市議会でも非常に紛糾したにもかかわらず、結果的に計画は変わらずに進んでいくが、これで議会に報告し、話をしたということになるのか。同社が50億円出すからといって、一企業の宣伝や要望に沿うために市民の税金を60億円も使って建て替えることは、納得ができない。

## 2 新たな証拠の提出

請求人は、平成24年6月18日に、新たな証拠を提出した。

## 3 関係職員の陳述及び関係書類の提出

- (1) 関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成24年6月18日に陳述の聴取を行った。その要旨は、おおむね次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、10名の請求人が立ち会った。

ア 京都会館再整備に関する概要について

- (ア) 京都会館は、幅広い方々から京都の文化の殿堂として愛されてきた。
- (イ) しかし、施設全体が老朽化し、2,000席規模の多目的ホールとしての舞台機能はもちろんのこと、市民の安心・安全を守る公共建築として備えるべき耐震面での機能不足やバリアフリーの問題など、施設全般において、利用者や来場される方の今日的なニーズに答えられていない状況が続いていた。
- (ウ) 京都会館再整備については、平成16年度に策定された「京都市基本計画第2

次推進プラン」(以下「第2次推進プラン」という。)において「大規模ホールに求められる今日的な機能を満たせるよう再整備の検討を行う」として掲げられるなど、市にとって大きな課題であった。

- (エ) 平成17年度から平成18年度まで計6回開催した再整備検討委員会から出された意見書や再整備構想策定に係る市民アンケートの結果等を踏まえ、平成21年度に市内部の検討案として基本構想素案を作成した。
- (オ) 「前川國男氏が設計し、昭和の名建築として知られた既存の建物価値を継承し、公共ホールとして再生すること」、「京都を代表する「文化の殿堂」として多様な利用ニーズに応えるよう機能向上を図ること」、及び「岡崎地域の活性化や魅力の保全・創出をけん引する機能導入や環境整備」を柱に様々な検討を重ね、本件基本計画を平成23年6月24日に策定した。
- (カ) 平成23年度に本件基本計画を前提として基本設計に着手した。
- (キ) 建物価値継承検討委員会の提言を真摯に受け止め、基本設計を取りまとめた。

#### イ 本件基本計画の策定に当たっての第一ホールの建替えに関する考え方

- (ア) 現状の第一ホールの課題について
  - a 現在の第一ホールは、「音響の悪さを指摘されていること」、「舞台空間が奥に行くほど狭く、低くなるという特殊な形状をしており、舞台空間が狭あいであることが課題として挙げられていた。
  - b 舞台面が2階部分の高さにあり、資材の搬入を行うには小さい搬入リフトが1台しかなく、搬入作業に余計な時間と労力が掛かるだけでなく、他都市のホールで行われた公演の舞台セットを載せることができない問題もあり、近年、巡回公演では京都を候補地から飛ばされる状況などが続いていた。
  - c 建物全体として、現代のホールとして必要な機能を有しておらず、改善を求める強い要望があった。
  - d 第一ホールの再整備は、「文化の殿堂」として、府内唯一の2,000席を確保するとともに、舞台奥行き寸法及び舞台内高さについては、現代の多目的ホールにふさわしい規模を確保する必要がある。
- (イ) 改善に向けた検討について
  - a 舞台の奥行きを拡大するとともに舞台上部にフライタワーを設け、舞台内高さを確保する必要がある。

また、舞台面を1階の地上付近に設置し、搬入車両から舞台面まで水平移動だけで資材の搬入ができるようにする必要がある。

- b こういった問題の解決に向け、本件基本計画の検討に当たっては第一ホールの一部を増築し、他は既存の建物をいかした改修案A及び第一ホールを建て替え、他は既存の建物をいかした改修案Bの2案について検討した。
- c 改修案Aでは、既存の第一ホールの建物を前提に舞台空間を拡大するため、疏水側に建物を拡大する必要がある。

この場合、外壁を一定距離西側に移設し、フライタワーを増設することで、奥行き、高さ共ある程度の規模拡大は可能になり、舞台奥行きは約18メートル、舞台内高さについては約24メートル程度確保できるが、近年の1,500席以上の多目的ホールで必要とされる規模には満たない改善にとどまり、また、舞台面が2階レベルとなることから搬入面の改善も限定的な改善にとどまる。

また、現状の建物の西側にフライタワーが張り出して付け加えられ、デザイン的にも課題が生じ、既存部分にも耐震面の機能向上が必要となることから、既存のスペースについてもかなりの制限が必要となることが考えられる。

このように、改修案Aでは、舞台機能の改善は限定的なものとなる。

- d 改修案Bでは、第一ホールを建て替えるため、舞台空間の拡大については、2,000席の確保を前提に、客席を多層化することなどにより、舞台奥行きを18メートル以上確保できること、当初から舞台面を地上付近に設定したうえで舞台内高さを約27メートル確保することが可能となる。

また、搬入作業の効率化については、搬入車両から舞台面まで水平移動だけで資材を搬入できることから、大幅な作業の効率化が可能となる。

舞台、楽屋、客席などについて、現代のホールにふさわしい機能を持たせることが可能になり、改修案Aに比べてはるかに高いレベルの舞台機能を持たせることが可能となる。

市民の安心・安全を守る公共建築として備えるべき耐震面での機能不足も、改修案Bでは、抜本的に改善することが可能となる。

- e 京都会館の歴史的な継承が途絶え、建物価値が失われてしまうのではないかとの意見もあるが、今回の再整備は、単に全てを潰すか又は保存するかと

いった二者択一的なものではなく、できる限り既存部分を残し、過去と現在、そして未来を市民の思い出と共に見える形に引き継ぐことを基本としつつ、いかにして施設の機能を向上させるかを念頭に再整備案の検討を重ねた。

f こうしたことを総合的に勘案し、本件基本計画の策定に当たっては、改修案Bを再整備の方針としたものである。

g 今回の京都会館再整備は、一定期間で全て壊して建て替えるといった従来型の政策からの大きな転換であり、日本を代表するモダニズム建築と評価されている京都会館が機能も含めて保存される先駆事例となり、先進的で根本的な政策の在り方を、広く国内外に示すことになるものと考えられる。

#### ウ 請求人の主張に対する見解

(ア) 請求人は、第一ホールの建替えに関して、次の五つの点について主張されているものと解される。

a 意見書に基づいて検討されていた京都会館を保存・承継しつつ耐震補強や内部の改修でとどめる案を採るべきであったにもかかわらず、本件基本計画では、あえて「第一ホールの全面建替え」を前提とする案を選択したとされていること（主張①）。

b 市民が容易にアクセスできる範囲でオペラの開催が可能な施設が近隣府県に存在しているうえ、建替え案によっても十分な奥舞台及び袖舞台が確保できず、4面舞台を備えたびわ湖ホールに及ばないこと等からすれば、京都会館の歴史的・文化的価値を毀損してまで、第一ホールの全面建替えを行わなければならない必要性・合理性は全くないとされていること（主張②）。

c 本件基本計画に基づき第一ホールを解体する行為は地財法第8条違反であるとされていること（主張③）。

d 新景観政策における高さ制限の緩和について、特例許可制度を採用せずに、市の所有地にのみ地区計画により高さ制限を緩和することは、同政策に反するとされていること（主張④）。

e 第一ホールの建替え案は、琵琶湖疏水を臨む良好な景観等を阻害するものであり、眺望景観条例に違反するとされていること（主張⑤）。

(イ) 主張①について

- a 再整備検討委員会における検討は、平成 16 年度に策定した第 2 次推進プランにおいて、「大規模ホールに求められる今日的な機能を満たせる再整備」を検討するため、平成 17 年度当時において京都会館の現状の課題整理を行うとともに、今後の再整備の可能性について検討を行ったものであり、大きな方向としては、ホールの機能向上を目指して進められたものであって、また、一つの結論が導き出されたものではない。
  - b 意見書には「A 案（増築なしの改修案）又は B 案（一部増築案）を中心として、詳細な検討を進めていくべきと判断するが、C 案（全面建替え案）を強く支持する意見もあったことを踏まえて検討すべき」と記載されており、第一ホールを建て替え、残る部分は耐震やバリアフリーなどの全面改修という本件基本計画の方針は、この意見書の考えに矛盾するものではなく、意見書の B 案を発展させたものとする。
  - c 京都会館の再整備については、耐震調査をはじめ、利用者や市民代表者等による再整備検討委員会における検討、市民アンケート調査の実施など、様々な取組を積み重ねてきた。
  - d また、再整備の取組の中で、平成 16 年度に京都会館の来場者とプロモーターに対するアンケート調査、平成 19 年度には 2,000 人の市民を対象とした市民アンケート調査を行うとともに、基本構想素案の策定後においても、演劇関係者や舞台技術関係者からも個別に意見を聴いてきた。
  - e 本件基本計画の策定は、ハード面、ソフト面を十分検証し、目指すべき像を明確にしたうえで、更に検討を深めたものである。また、パブリックコメントを行い、市民の意見を広く募集した。
  - f 本件基本計画は、9 年間の取組を踏まえ、公共ホールとしての機能再生を図る、現時点で市として最適な再整備の計画と考える。
- (ウ) 主張②について
- a 京都会館は、多くの市民から、更に文化芸術の場としての役割を果たすことが求められている。
  - b 今回の再整備はこういった期待に応え、建て替える第一ホールにおいても、1,500 席以上の多目的ホールの標準的な舞台規模を確保するよう整備するものである。



(エ) 主張③について

第一ホールを建て替えることにより再整備することは、市民の安心安全を確保しつつ公共ホールとして再生し、再整備後の効率的な運用を可能にするものであり、地財法第8条の趣旨に適合したものである。

(オ) 主張④について

a 岡崎地域は、市民的財産、都市の宝であるからこそ、岡崎ビジョンを策定し、優れた都市景観・環境を将来へ保全継承しつつ、文化・交流ゾーンとしての機能強化と更なるにぎわいの創出を図り、50年後、100年後を見据えて長期的な見地に立ち、一定の街区単位で行う地区計画制度を活用して、しっかりと都市計画に位置付けることとした。

b 今回の地区計画制度の活用は、今の岡崎地域の良さを次の世代へ継承するために行うものであり、内容面では壁面線の指定や緑地率の規定など、非常に厳しいものであり、また、手続面においては、パブリックコメントの実施や地元説明会など、より丁寧なプロセスを経て行った。

c 新景観政策においては、高さ規制を一律的に運用すると都市活動の硬直化を招きかねないため、その実施に当たっては、特例許可制度や地区計画制度による高さ制限の緩和を盛り込んでおり、地区の景観、環境に配慮しながら一定の高さを許容することは、当初から予定しているものである。

法的課題に対して個別の建物に対する特例許可ではなく地区計画を定めることは、意見書においてもその必要性及び方向性が明記されている。

(カ) 主張⑤について

a 遠景デザイン保全区域に関しては、視対象である大文字に対して、視点場である鴨川の丸太町から今出川までの間からの視線の範囲には入っていないため、近景デザイン保全区域と大文字からの見下ろしの眺望景観についての検討が必要となるが、視点場からのシミュレーションを行うとともに、京都市美観風致審議会の専門小委員会に事前協議を行っており、今後も、必要な協議を行いながら、建物全体の色調や材料などを検討する。

b 第一ホールの建替え案は、眺望景観条例の規定に則り、風致地区の特別修景地域として定めた形態及び意匠に係る基準に適合するように計画を進めている。

今後とも京都市美観風致審議会への相談など、必要な手続を行いながら計画を進めていく。

c 以上のとおり、第一ホールの建替え案が眺望景観条例に違反するとの請求人の主張には該当しないものとする。

- (2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨（上記1と重複する内容を除く。）は、おおむね次のとおりである。
- ア 高さのことについては述べていない。どれくらいの高さでやっていくのか。
- イ 請求書に記載した改修案は、本件基本計画より前に発表されている、高さが18メートル又は20メートル程度の60億円という見積りが出ている改修案である。
- ウ 請求人が色々な質問や疑問などを述べているにもかかわらず、問題点を五つに集約されてしまった。請求人の陳述内容は、それに納まらず、多岐にわたっており、重要な問題が含まれていることを、きちんと精査して欲しい。
- エ 110億円を超える改修コストを掛け、ランニングコストも現在よりはるかに多く掛かると思う。市の青少年の精神道場として、安い価格で利用できるのかどうか、非常に心配している。
- オ 設計者は、日経アーキテクチャーという雑誌で、建物の価値を継承するとは一言も言っていないはずである。むしろ、まねするような建物を設計しては前川國男の設計案に対して失礼だから、全く違うものを付加し、新旧の対比をすると明言している。そのこと自身、市が求めている建物の価値の継承という考え方に矛盾している。
- カ 世界遺産を設定しているユネスコの委員会の中のイコモスという組織にも、D O C O M O M O J a p a nを通して今回の問題について既に伝えており、世界的に議論されている状況である。今年の秋にユネスコの会議が京都で開かれるが、当該会議の横で文化遺産を取り壊しているという事実を市が示すのかどうか問われていると思う。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係

本件監査において認められた事実関係は、次のとおりである。

##### (1) 京都会館の再整備に向けた取組について

ア 京都会館の概要

京都会館は、前川國男建築設計事務所による設計により、昭和 35 年に建設された。これまでに、日本建築学会作品賞、BCS賞（建設業協会賞）を受賞するなどしており、平成 15 年には「日本におけるDOCOMOMO100選」に選定された。

京都会館は、第一ホール、第二ホール及び会議場から構成されており、敷地条件等、建築概要及び施設構成の内容は、本件基本計画（平成 23 年 6 月時点）によれば、おおむね次のとおりである。

敷地条件等	所在地	京都市左京区岡崎最勝寺町 13 番地
	用途地域	第 2 種住居地域（建ぺい率 60%/容積率 200%）
	高度地区	15m 第 2 種高度地区（最高高さ 15m）
	防火・準防火地域	建築基準法第 22 条地域
	景観保全	風致地区第 5 種地域（高さ 15m 以下/建ぺい率 40% 以下/道路からの後退距離 2 m 以上、隣地からの後退距離 1.5 m 以上/緑地率 20% 以上） その他形態意匠の制限
	眺望景観	近景デザイン保全区域（疏水沿い）、遠景デザイン保全区域（慈照寺他）
	その他	都市施設：国際文化観光会館（京都会館）
建築概要	用途	集会場
	竣工年	昭和 35 年（1960 年）
	階数・構造	地上 4 階/地下 1 階/塔屋 1 階 RC 造，一部 S 造
	敷地面積	13,167.50 m <sup>2</sup>
	建築面積	7,914.10 m <sup>2</sup>
	延床面積	14,547.41 m <sup>2</sup>
	最高高さ	27.5m
	設計者	前川國男建築設計事務所
施設構成	第一ホール	・客席数：2,005 席＋車椅子スペース 10 台 （オーケストラピット使用時は 142 席減少） ・音楽会利用を主目的に設計された六角形ドーム型のホール
	第二ホール	・客席数：934 席＋車椅子スペース 5 台 （オーケストラピット使用時は 100 席減少） ・主に演劇用に設計された長方形のホール
	会議場	・会議場：384 m <sup>2</sup> （150～400 人） ・会議室：5 室（43～128 m <sup>2</sup> ，10～40 人）

#### イ 京都会館再整備事業実施に至る経過

京都会館の再整備に向けて、平成 14 年度に実施された消防局防災基盤整備事業

に基づく耐震調査以降、これまで様々な取組がなされている。平成14年度から平成24年度（平成24年5月時点）までの主な取組は、次のとおりである。

年 度	取 組 内 容
平成14年度	・ 耐震調査
平成15年度	・ 過去の改修履歴の整理及び保全に関する検討
平成16年度	・ 第2次推進プランの策定 ・ 劣化調査の実施，利用者及びプロモーターへの施設利用上のニーズ把握のためのアンケートの実施
平成17年度	・ 再整備検討委員会の開催（平成18年度まで計6回開催）
平成18年度	・ 意見書の受領
平成19年度	・ 京都会館再整備基本構想策定に係る市民アンケートの実施 ・ 機能改善可能性調査
平成20年度	・ プロモーターへの施設利用上のニーズ調査の実施
平成21年度	・ 基本構想素案の作成
平成22年度	・ 本件基本計画の策定に向けた検討 ・ 岡崎ビジョン検討委員会の開催（計4回開催） ・ 岡崎地域の将来像と活性化策（中間まとめ）への市民意見の募集 ・ 京都会館再整備に関する市民意見の募集
平成23年度	・ 岡崎ビジョンの策定 ・ 本件基本計画の策定 ・ 基本設計の着手 ・ 建物価値継承検討委員会の開催（計5回開催）
平成24年度	・ 京都会館の建物価値継承に係る検討委員会提言の受領 ・ 基本設計の完成

(ア) 第2次推進プラン（平成16年7月）

第2次推進プランでは、京都会館の再整備構想の策定が政策項目の一つとして掲げられており、その概要は「京都で最大規模のホールを有する京都会館の開館50周年（平成22年）を契機として、大規模ホールに求められる今日的な機能を満たせるよう再整備の検討を行う」とされている。

(イ) 再整備検討委員会による意見書（平成18年12月）

- a 平成17年度に設置された公募市民、芸術家、プロモーター、建築家、行政関係者等で構成された再整備検討委員会により、京都会館の再整備に向けた方向性の検討が行われ、意見書が提出された。
- b 意見書では、京都会館の再整備に向けた方向性として次の3案が提示され、A案又はB案を中心として検討を進めていくべきであると判断されたが、その過程においてC案も踏まえた検討を進めることが期待されると結論付けら

れている。

A案 建物を保存し、内部を改修する。

B案 一部増築し、機能向上を図る。

C案 全面的な建替えを行う。

(ウ) 京都会館再整備構想検討に係る機能改善可能性調査報告書(平成19年12月)

a 平成19年度には、京都会館再整備構想検討のため、株式会社Light Stageによる機能改善可能性調査が行われた。

b 機能改善可能性調査に係る報告書では、改修工事計画案として外観を変更する案と外観を変更しない案が示され、第一ホールを多目的ホールとしての標準的なレベルにするためには、大規模改修となる外観を変更する案を採用することが適切であると結論付けられている。

(エ) 京都会館再整備基本構想素案報告書(平成22年3月)

a 平成21年度には、公共ホールとしての京都会館のあるべき姿や具体的な整備手法等について、様々な観点から調査、検討されたとする京都会館再整備基本構想素案報告書が取りまとめられた。

b 上記aの報告書では、次の3案が示されているが、いずれかの案が優れている又は採用すべきであるといった判断はなされていない。

A案 最低限の改修を行い建物の保全を図る。

B案 利便性・魅力の向上を図る(フライタワーなし)。

C案 利便性・魅力の向上を図る(フライタワーあり)。

ウ 京都会館の抱えている問題点・課題

上記イの各種検討から、京都会館の施設や機能面等で明らかになった主要な課題は、おおむね次のとおりとされている。

(ア) 建物全体に関する課題

a 構造体であるコンクリートの状態は比較的良好であるが、建物全体として現行の耐震基準を満たしていない。

b 建築基準法の改正に伴い、現行の防火や避難・構造等の規定を満たしていない。

c 各ホールの座席、外壁仕上げ等の外装等に係る部分、また、舞台、音響等の設備部分など、建物全般について老朽化、劣化が著しい。

- d 建物内にバリアフリーで到達できない箇所があるほか、床等に段差のある箇所が見られる。
- e トイレが古く、数が不足している。
- f 楽屋数が少ないことに加え、内装や設備の老朽化が著しい。また、通路幅が狭いほか、各楽屋の遮音性が悪いため、隣室からの音が漏れる。
- g 第一ホールの搬入口の位置が北側の歩道に面しており、搬入車両の駐車スペースが狭い。

(イ) 第一ホールの機能等に関する課題

- a プロセニウム（注1）、フライタワー及びすのこがない。
- b 舞台の奥行き及び舞台内高さが不足している。
- c バトン（注2）等のつり物数が少なく、積載荷重に制約がある。

注1 客席と舞台との境にある開口のこと。

2 舞台機構の一種で、舞台照明器具や音響スピーカー、幕類、美術オブジェ等をつるして昇降させる棒のこと。

(ウ) ホール運営に関する課題

- a 限られた時間内で搬出入を行うのが厳しいケースがある。
- b ホワイエ（注）での飲食提供などの機能がない。

注 ロビー空間をいう。ホールの入口から観客席に至るまでの通路を兼ねた空間で、待ち合わせや休憩、歓談の場として使われる。

エ 岡崎ビジョン（平成23年3月）

- (ア) 平成22年度に設置された公募市民、有識者、地元や各界関係者等で構成された岡崎ビジョン検討委員会により、岡崎地域を更に魅力的な地域とするためのビジョンの検討が行われ、岡崎ビジョンが策定された。

- (イ) その目的は、岡崎のポテンシャル（注）の更なる活用と岡崎地域で展開されつつある関連施策の融合により岡崎地域の活性化の羅針盤となる「ビジョン」を策定し、「優れた都市景観・環境の将来への保全継承」、「世界に冠たる文化・交流ゾーンとしての機能強化」及び「更なるにぎわいの創出」を図っていくものであるとされている。

注 潜在的な力、可能性を表す語。岡崎地域が持つ「魅力」や「可能性」の意味で用いられている。

(ウ) 岡崎ビジョンでは、岡崎地域の五つの将来像が示されるとともに、その将来像を実現するための七つの方策が掲げられている。その方策の一つである文化芸術、MICE拠点としての機能強化を図る方策として、京都会館に関するものは、おおむね次のとおりである。

a 「京都会館」は、岡崎地域活性化の核として、世界一流のオペラの開催が可能となる舞台機能の強化をはじめ、会議棟や中庭、二条通沿いをカフェ・レストランなどにぎわい空間とするための再整備を進める。

b 「京都会館再整備」におけるMICE機能の強化

(2) 本件基本計画及びこれを基にした基本設計について

ア 本件基本計画（平成23年6月）

(ア) 本件基本計画は、京都会館の現状と再整備に向けた課題を整理し、京都会館の再整備に向けた考え方を示したうえで、公共ホールとしての京都会館の具体的な整備計画について、平成23年6月に取りまとめられたものである。

(イ) 本件基本計画における主な再整備計画は、おおむね次のとおりである。

a 建物全体に係る再整備計画

- (a) 現行法に適合した性能を有するための改修を行う。
- (b) エレベーター等を増設し、各施設への円滑な動線を確保する。

b ホール機能向上に係る計画

- (a) 舞台の奥行きを確保する。舞台袖を拡張する。
- (b) 舞台上部空間を広げ、つり物機構を改善し、演出の幅を広げる。
- (c) 舞台への動線の確保や利便性の向上を図る。
- (d) 舞台設備を更新し、使いやすくする。

c 環境及び設備計画

- (a) 屋上を緑化、活用し、太陽電池パネルを設置して環境負荷低減に貢献する。
- (b) 空調系統を見直し、舞台と客席それぞれに快適な空調環境を実現する。

d 施設や外部空間の魅力向上に向けた計画

- (a) 岡崎のにぎわい創出に資するよう、中庭やテラス等の外部空間を再整備する。
- (b) 会議棟を岡崎にふさわしいにぎわい施設に用途転換する。

- (ウ) 本件基本計画では、オペラやバレエなどの総合舞台芸術の公演が可能な多目的ホールとしての改修を実施するため、第一ホールの一部を増築し、他は全面改修する案（改修案A）と第一ホールは全て建て替え、他は全面改修する案（改修案B）が示されている。
- (エ) 上記(ウ)の改修案Aと改修案Bについて比較検討を行った結果、①上記(1)ウで示した京都会館の抱えている問題点・課題をより大きく解消することができること、②いずれの案においても、ホール機能の充足のために建物形状や外部デザインへの影響が予想されるため、建物価値継承の点に関して両案には優劣を付け難いこと、③コスト面で両案に大きな差はないことなどを理由に、本件基本計画においては、改修案Bを再整備方針として定め、今後の設計業務に引き継ぐものとされている。

#### イ 基本設計

- (ア) 京都会館の建物価値継承に係る検討委員会提言（平成24年4月）

平成23年度、本件基本計画に基づき実施する基本設計において、現在の岡崎地域の風致・景観の向上に寄与するとともに、既存の建物価値を継承することができるよう検討を行うことを目的として、建物価値継承検討委員会が設置された。建物価値継承検討委員会は、計5回の会議を開催し、提言を取りまとめた。

- (イ) 基本設計（平成24年6月）

京都会館については、岡崎地域の風致・景観及び文化にとって重要な構成要素として、現在の建物価値を未来に継承するとともに、不足している耐震性能を補強すること等によって建物の安心安全を確保するだけでなく、舞台機能の強化やバリアフリー対策等、時代ごとの新しい価値を古い価値の上に重ねていくことで、現代のニーズに応えられる会館を目指して再整備していくという考え方の下、基本設計が取りまとめられた。

- (ウ) 京都会館の建物価値継承に係る検討委員会提言とこれに対する基本設計の考え方

上記(ア)の提言及びそれに対する上記(イ)の基本設計の考え方は、おおむね次のとおりとされている。



提言内容		基本設計の考え方
基本的な考え方	歴史的な建築の価値を保存しながら、一方で現状では不十分となった機能を加えるという改修となるため、保存と改変のバランスを考慮することが必要であるとともに、歴史的な建物価値を損なうことがないように取り組まなければならない。	京都会館の建物価値は、特に、「平面・空間構成」、「ダイナミックでありながら静的な外観のたたずまい」、それらを演出している「時代に左右されない素の素材」に、建物価値が見出される。 基本設計に当たっては、提言にあるとおり、保存と改変のバランスを考慮しながら、京都会館の歴史的建物価値の輝きを失わせることなく未来に継承するものとして設計した。
空間構成の継承	ピロティ(注)によって中庭に導く「開かれた空間」の特質、中庭から第一ホールのホワイエを透過して冷泉通にまで見通せる空間の流動性を保つこと。	「開かれた空間」や冷泉通まで見通せる空間の流動性については、ピロティから中庭に導く空間は既存を保存し、中庭から冷泉通に抜ける共通ロビーを設けることにより、現京都会館の持つ空間の流動性を踏襲した基本設計とした。
外観意匠の継承	立面構成の価値、中庭に面した外観について維持継承すること。サッシ割りなど細部の形状については、可能な限り原型を保つことなど	提言にあるとおり、大ひさし・手すり・バルコニーによって形成される立面が前川建築の最大の特徴と考えており、基本設計においても、既存部分については建具枠を再利用し、建て替える部分についても既存の大ひさしを復元するなど、京都会館の外観意匠を踏襲し、全体的統一性をもたらせることに配慮した。
景観構成要素としての継承	フライタワーの高さ・形状について、岡崎地域の風致を損なわないよう配慮を払うことなど	フライタワーについては、機能上必要な規模を確保しながらも、南北方向の壁の幅をできる限り縮めて、ボリューム感を抑えるとともに、立面を縦方向に分割することで壁面全体の印象を和らげ、頂部は、京都会館の特徴である水平ラインを意識して水平に分節し、さらに、その部分の明度を上げることで、東山山麓の空へとけていくデザインとし、岡崎地域の風致・景観に最大限の配慮を行った。
材料の継承	既存の建築構成要素は、後補部分を除き保存・再利用する。再利用が困難な場合には、できる限り同一素材・同一形状で復元すること。	建て替える第一ホールを除き、第二ホール、会議棟部分は、基本的に保存・再利用する。修復不可能なものや法的にやり替えが必要なものについては、できる限り同一素材・同一形状での復元を基本とした。また、第一ホールにおいても、できる限り建築構成要素を同一素材・同一形状を基本とした。
京都会館継承の建物価値	京都会館の建物価値を最大限いかした再整備となるよう、本件基本計画を幅広く解釈して柔軟に運用することが必要	本件基本計画の趣旨を踏まえながら、本件基本計画には直接触れていない空間についても、柔軟に解釈している。 会議棟については、既存の外観を残していくことを前提に、多目的スタジオを第一ホールの地階に設置することとし、共通ロビーについては、できるだけ透明感が出るよう工夫して、既存の中庭に面した外観と調和できるようにした。

注 2階以上を部屋とし、1階を柱だけの吹き放ちにした建物の1階部分

### (3) 京都会館再整備に係る法的規制について

#### ア 法的課題への対応

##### (7) 法的課題

昭和 35 年に建設された京都会館は、建築物の用途、建物高さ、風致地区の制限（建ぺい率、緑地率等）等、現行の法規制に適合していない現況があり、京都会館を再整備するに当たっては、その対応を図る必要があるとされていた。

一方、他の岡崎地域の施設においても現行の法規制に適合しない状況があり、京都の中心的な文化・交流ゾーンとして、高く評価されている岡崎地域の現状を維持しながら、岡崎地域に求められる都市機能の充実の方向を踏まえ、地区計画や特別用途地区の制定等、都市計画手法を活用し、岡崎地域全体の都市計画の変更が必要であるとされていた。

##### (イ) 都市計画制限等の見直し

このような状況の下、上記(1)エのとおり、岡崎ビジョンが策定され、平成 23 年 7 月、その実現に向け、「岡崎地域活性化ビジョンの実現に向けた『都市計画制限等の見直しの素案』」が作成され、市民意見の募集が行われた。その後、次のような見直しが実施されている。

#### a 京都都市計画（京都国際文化観光都市建設計画）特別用途地区（岡崎文化芸術・交流拠点地区）の区域内における建築物の制限の緩和に関する条例の制定及び特別用途地区（岡崎文化芸術・交流拠点地区）の決定

京都都市計画（京都国際文化観光都市建設計画）特別用途地区（岡崎文化芸術・交流拠点地区）の区域内における建築物の制限の緩和に関する条例を制定し（平成 23 年 12 月 21 日公布。平成 24 年 2 月 1 日施行）、同区域内においては、第 2 種住居地域に原則建築してはならない建築物である劇場、映画館、演芸場若しくは観覧場、自動車車庫又は展示場について、これらを建築することができることとし（自動車車庫にあつては地階の部分はその用途に供するものに限る。）、当該特別用途地区の区域を、京都会館の敷地を含む、左京区岡崎入江町、岡崎法勝寺町、岡崎成勝寺町、岡崎最勝寺町、岡崎西天王町、岡崎円勝寺町、聖護院円頓美町及び南禅寺草川町の各一部と定めた（平成 24 年 2 月 1 日告示）。

これによって、京都会館の敷地に、上記の建築物を建築することができる

こととなった。

b 岡崎文化・交流地区地区計画の決定

当該地区については、平安神宮をはじめ、美術館、京都会館等の多彩な文化交流施設を有する京都最大の文化ゾーンであり、また、岡崎公園の緑、琵琶湖疏水等の広々としたオープンスペースで構成されたスケールの大きい都市空間を形成する優れた都市景観・環境を有する地区とされている。この優れた都市景観・環境を将来に保全継承するとともに、文化・交流ゾーンとしての機能強化、更なるにぎわいの創出を図ることを目標として、岡崎文化・交流地区地区計画（以下「岡崎地区計画」という。）が定められた（平成24年2月1日告示）。

岡崎地区計画では、京都会館の敷地がある区域をB地区とし、地区整備計画として、B地区に関し、次の事項が定められている。

(a) 建築物等の用途の制限

次に掲げる建築物は、建設することができない。

- ① 住宅
- ② 共同住宅、寄宿舎又は下宿
- ③ 老人ホーム、保育所、身体障害者福祉ホームその他これらに類するもの
- ④ 公衆浴場、病院、老人福祉センター、児童厚生施設その他これらに類するもの
- ⑤ 自動車教習所
- ⑥ ボーリング場、スケート場、水泳場、スキー場、ゴルフ練習場及びバドミントン練習場
- ⑦ マージャン屋、ぱちんこ屋、射的場、勝馬投票券発売所、場外車券売場その他これらに類するもの
- ⑧ カラオケボックスその他これに類するもの
- ⑨ 建築物に附属する自動車車庫で、地上の床面積の合計が600平方メートルを超えるもの

(b) 建築物の敷地面積の最低限度

建築物を建築する際の敷地面積の最低限度を4,000平方メートル（建築

物の高さが 15 メートル以下の場合には 500 平方メートル) とする。

(c) 壁面の位置の制限

冷泉通から 4 メートル, 神宮道・二条通から 15 メートル, 琵琶湖疏水から 10 メートルとする。

(d) 建築物等の高さの最高限度 (第一ホールに係る部分)

31 メートルとする。

(e) 建築物等の形態又は色彩その他意匠の制限

京都会館の近代性と伝統の融合を感じさせる風格と魅力ある建築物と調和することとする。

c 京都市風致地区条例に基づく特別修景地域の指定の一部改正及び京都市風致地区条例に基づく特別修景地域内において適用する許可基準の緩和又は強化の全部改正

京都市風致地区条例 (以下「風致地区条例」という。) に基づく特別修景地域の指定を一部改正し, 京都会館の敷地を含む約 30.4 ヘクタールを岡崎公園地区特別修景地域に指定するとともに (平成 24 年 2 月 1 日告示), 風致地区条例に基づく特別修景地域内において適用する許可基準の緩和又は強化を全部改正し, 特別修景地域内に適用する許可基準を定めた (平成 24 年 2 月 1 日告示)。

岡崎公園地区特別修景地域に関する当該許可基準のうち, 京都会館の敷地に関するものは, 次のとおりである。

(a) 高さの基準の適用除外

岡崎地区計画の区域のうち, 地区整備計画により, 建築物等の高さの最高限度が定められているものについては, 風致地区条例第 5 条第 1 項第 1 号ウ(ア)及び同項第 3 号ウ(ア)に規定する基準 (高さに関する基準) を適用しない。

(b) 建ぺい率の基準の適用除外

街区 (道路境界線又は琵琶湖疏水の最上段の擁壁の裾に囲まれた範囲をいう。以下同じ。) 内における建築面積の合計の敷地面積に対する割合が, 10分の 4 以下であると認められる場合は, 風致地区条例第 5 条第 1 項第 1 号ウ(イ)及び同項第 3 号ウ(イ)の基準 (建ぺい率に関する基準) を適用しな

い。

(c) 緑地の規模等の強化

- ① 道路周辺の緑化に配慮すること。
- ② 主たる建築物を新築又は増築（当該建築面積が既存の建築面積を超える場合に限る。）する場合にあっては、風致地区条例第5条第1項第1号ウ(エ)及び同項第3号ウ(エ)に規定する緑地の規模の基準を10分の3とする。ただし、街区内における緑地（木竹が保全され、又は適切な植栽が行われる土地並びにそれと一体となって良好な景観を形成している草本類、地被類などの植物で被われている空地及び庭園内の園路、庭石、水面などの区域をいう。）の面積の敷地面積に対する割合が10分の3.5以上あると認められる場合は、この基準を適用しない。

(d) 形態意匠等の基準の強化及び付加

建築物その他の工作物の位置、規模、形態及び意匠並びに緑地の位置及び形態は、風致地区条例第5条第1項各号に定める基準のほか、①岡崎公園地区では、既存樹木で構成される広々として緑豊かな通り景観や都市における自然的景観を維持するため、道路及び琵琶湖疏水に面した既存樹木を保全すること。②岡崎地区計画の区域のうち、地区整備計画が定められた区域の建築物は、岡崎地区計画において定められた建築物等の形態又は意匠の制限に適合するものであること。この場合においては、風致地区条例第5条第1項第1号ウ(カ)、同項第2号イ(エ)及び同項第3号ウ(カ)に規定する基準（位置、規模、形態及び意匠に関する基準）を適用しない。

(ウ) 高度地区による建築物の高さの規制とその適用除外

上記(1)アのとおり、京都会館の敷地は、15m第2種高度地区に指定されている。

都市計画高度地区計画書には、制限の緩和、許可による特例のほか、適用除外の制度があり、地区計画の区域のうち、地区整備計画において、次に掲げる全ての制限が定められている区域内の建築物で、当該地区計画の内容に適合するものについては、当該計画書の規定を適用しないこととされている。

- a 建築物等の用途の制限
- b 壁面の位置の制限

- c 建築物等の高さの最高限度
- d 建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限

上記(イ) bのとおり、岡崎地区計画では、上記 a, b, c 及び d が定められており、京都会館の敷地のうち第一ホールに関する部分については、建築物等の高さの最高限度が 31 メートルとされている。

したがって、京都会館の建築工事計画が岡崎地区計画の内容に適合して行われるならば、15m 第 2 種高度地区の制限の適用が除外され、岡崎地区計画の定める建築物等の高さの最高限度の範囲内で建築物を建築することができる。

(エ) 眺望景観条例による制限とその適用除外

上記(1)アのとおり、京都会館の敷地は、その一部が近景デザイン保全区域に、その全部が遠景デザイン保全区域に指定されている。

近景デザイン保全区域にあつては視点場から視認することができる建築物等の形態及び意匠、遠景デザイン保全区域にあつては視点場から視認することができる建築物等の外壁、屋根等の色彩について、優れた眺望景観を阻害しないものとして市長が定める基準に適合するものでなければならないとされている（眺望景観条例第 8 条第 1 項第 2 号及び第 3 号）。

当該市長が定める基準のうち、建築物等の形態及び意匠並びに建築物等の外壁及び屋根等の色彩の基準(以下「形態意匠基準」という。)にあつては、美観地区、美観形成地区、風致地区又は建造物修景地区内にある建築物等で、当該各地区において定められた形態意匠基準に適合し、かつ、市長が優れた眺望景観を阻害しないと認めるものについては、適用しないことができるとされている（平成 19 年 9 月 1 日告示第 207 号「京都市眺望景観創生条例に基づく眺望空間保全区域等の指定等」（平成 23 年 3 月 28 日全部改正））。

京都会館の敷地は、上記(1)アのとおり風致地区第 5 種地域に、また、上記(イ) c のとおり岡崎公園地区特別修景地域に指定されており、当該特別修景地域における形態意匠基準は、風致地区条例第 5 条第 1 項各号に定める基準のほか、岡崎地区計画において定められた建築物等の形態又は意匠の制限に適合するものであることとされている（この場合、風致地区条例第 5 条第 1 項第 1 号ウ(カ)、同項第 2 号イ(エ)及び同項第 3 号ウ(カ)に規定する基準（位置、規模、形態及び意匠に関する基準）は適用されない。）。

岡崎地区計画において、京都会館の敷地がある区域に関する建築物等の形態又は意匠の制限は、上記(イ) b (e)のとおり、「京都会館の近代性と伝統の融合を感じさせる風格と魅力ある建築物と調和すること。」とされている。

したがって、京都会館の建築工事計画が岡崎地区計画に定める建築物等の形態又は意匠の制限に適合すれば、風致地区において定められた形態意匠基準にも適合することになり、市長が優れた眺望景観を阻害しないと認めるものに適合すれば、眺望景観条例の形態意匠基準を適用しないことができるようになる。

#### イ 文化財保護関係法令

- (ア) 建築物の歴史的・文化的価値に着目して、その保存及び活用を規定する法令としては、文化財保護法及び同法第182条第2項の規定に基づく地方公共団体の条例が挙げられる（市の区域内に存する有形文化財においては、京都市文化財保護条例及び京都府文化財保護条例がこれに該当する。）。

文化財保護法では、文化財の定義の一つとして、「建造物（中略）その他の有形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの」が掲げられており（同法第2条第1項第1号）、文化財のうち上記の各法令による指定又は登録を受けたものについては、法令及び行政機関の指示に従い当該文化財を管理する義務（文化財保護法第31条第1項、京都市文化財保護条例第8条第1項等）、文化財の現状を変更しようとする場合において行政機関の許可を受ける義務（同法第43条第1項、同条例第18条第1項等）その他の文化財の保存及び活用に係る義務が課せられている。また、これらの義務の違反に対して刑事罰が科せられる場合もある（重要文化財を損壊し、又は無許可で現状変更した場合など）。

- (イ) しかし、京都会館については、文化財保護法、京都市文化財保護条例及び京都府文化財保護条例の各法令に基づくいずれの種類の文化財への指定及び登録もなされていない。

よって、第一ホールを解体することについて、文化財保護法、京都市文化財保護条例及び京都府文化財保護条例の規定の適用はない。

#### ウ 都市計画関係法令の手続

- (ア) 京都会館の再整備に当たり必要となる主な法令上の手続は、次のとおりであり、市において所定の手続を進めていくこととされている。

- a 解体に係るもの
    - (a) 建築基準法第15条第1項の規定に基づく京都府知事への建築工事届の届出（建築工事届及び建築統計）
    - (b) 建設工事に係る資源の再資源化等に関する法律（建設リサイクル法）第10条第1項の規定に基づく市長への届出（解体工事の届出）
  - b 建築に係るもの
    - (a) 風致地区条例第2条第3項の規定に基づく市長への協議（建築物等の新築等の協議）
    - (b) 眺望景観条例第11条第1項の規定に基づく市長への届出（建築物等の建築等に関する届出。本件においては、(a)の協議をもって届出があったものとみなされる。）
    - (c) 京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例第11条第1項の規定に基づく標識の設置（建築計画の周知）及び同条第3項の規定に基づく市長への届出（標識を設置した旨及び建築計画の概要の届出）
    - (d) 建築基準法第18条第2項の規定に基づく建築主事への計画の通知（建築確認）及び同法第56条の2第1項ただし書の規定に基づく市長への許可申請（日影規制の例外許可）
    - (e) 京都市建築物等のバリアフリーの促進に関する条例第3条第1項の規定に基づく市長への協議（建築等の計画に係る協議）
- (イ) なお、上記の各法令のうち、その違反に対する建築物の除却、原状回復等の措置命令又はこれに類似する措置の要請の規定は、解体に係る法令には定められておらず、建築に係る法令には次のとおり定められている。
- a 眺望景観条例  
違反建築物等に対する違反を是正するために必要な措置を採ることの命令（第16条第1項）
  - b 建築基準法  
違反建築物に対する違反を是正するための措置の要請（第18条第23項）
  - c 京都市建築物等のバリアフリーの促進に関する条例  
違反建築物に対する違反を是正するための措置の要請（第12条第2項）



(4) 京都会館の再整備に係る予算について

ア 一般会計予算（平成24年2月市会）

市長は、第一ホールの解体に係る予算を含む平成24年度京都市一般会計予算案を平成24年2月24日に市会に提出し、同年3月27日に可決された。

イ 一般会計補正予算（平成24年5月市会）

市長は、京都会館再整備事業費として、期間を平成25年度から平成27年度まで、限度額を110億1,000万円とする債務負担行為を設定することを含む平成24年度京都市一般会計補正予算案を平成24年5月14日に市会に提出し、同月28日に可決された。

(5) 京都会館再整備工事に係る契約の発注状況について

ア 基本設計（京都会館再整備工事設計業務委託 ただし、建築及び設備工事基本設計業務委託）

本件基本計画に基づく京都会館再整備に係る建築及び設備工事の基本設計業務等の委託について、その受託者を標準型プロポーザル方式（設計を行う施設に関する課題等を提示し、その解決方法の提案を求め、ヒアリング及び評価を行い最も適切な者を受託候補者として選定する方式）により公募して選定した。

その際、応募者の資格の一部として、平成3年度以降に①オーケストラピット及びフライタワー並びに固定席で1,500席以上の客席数を有するプロセニウムステージ形式の多目的ホールを含む建築物及び②1棟当たりの延べ面積が6,000平方メートル以上の免震構造建築物に係る新築、改築又は増築工事の実設計業務を元請として受注した実績があることを定めたうえで、平成23年6月27日から同年7月6日までを受付期間として、公募を行ったが、応募者がなかった。

そこで、応募者の資格を緩和して（①の条件を単に500席以上の客席数を有する多目的ホールを含む建築物とし、②の条件の延べ面積を1,000平方メートル以上とした。）再公募を行うこととし、平成23年8月5日から同月22日までの期間、申請を受け付けた。

選定の結果、有限会社香山壽夫建築研究所が受託した。

イ 解体工事（京都会館再整備工事 ただし、第一ホール部分その他解体撤去工事）

第一ホール部分の解体を中心とする工事の発注に当たっては、一般競争入札に付すこととし、平成24年6月21日に公告を行った。開札は、同年7月24日に行わ

れる予定である。

#### ウ 京都会館再整備工事

①第一ホール部分増築工事並びに②第二ホール及び会議棟改修工事（耐震改修を含む。）の設計施工に当たっては、一括発注することとしたうえで、一般競争入札に付すこととし、平成24年6月22日に公告を行った。開札は、同年8月29日に行われる予定である。

## 2 判断及び結論

### (1) 始めに

#### ア 請求人の主張の要旨

本件請求は、市長が、京都会館の再整備を行う方針を採り、再整備に向けた取組を進めているところ、請求人が、再整備内容の一部である第一ホールの建替え（第一ホールの解体行為）について、これを違法な財産の管理又は処分であるとして、監査委員に対し、当該行為を防止するために必要な措置を講ずべきことを請求しているものである。

本件請求において、第一ホールの建替えに関し請求人が違法であると主張する事由は、次のように整理することができる。

- ① 本件基本計画に基づき第一ホールを建て替える行為は、世界一流水準のオペラの開催が可能となる舞台機能の強化が想定されていることに起因するものであるが、京都会館の歴史的及び文化的価値を毀損してまで、第一ホールの全面建替えを行わなければならない必要性及び合理性は全くないから、市の財産の管理方法や効率的な運用方法として著しく適切さを欠くものであり、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。」と定める地財法第8条に違反する。
  - ② 新景観政策では、高さ規制の例外は厳格な特例許可制度によらねばならないとしているにもかかわらず、第一ホールの全面建替えは、市所有地にのみ地区計画により高さ制限を15メートルから31メートルに緩和しようとしており、新景観政策に真っ向から反する。そのうえ、第一ホールの建替え案は、琵琶湖疏水を臨む良好な景観等を阻害するものであり、眺望景観条例違反である。
- 以上のとおり、請求人は、地財法第8条を挙げたほかは、本件請求において具

体的な財務会計法規の違反を主張していない。

イ 本件監査における論点

- (ア) 請求人は、主に文化政策（建物の歴史的・文化的価値の継承）及び都市計画政策（特に景観政策）の観点から、第一ホールの解体行為の違法性をいうものであると解されるが、住民監査請求制度は法第242条第1項に規定する財務会計上の違法、不当な行為の是正を目的とするものであるから、本件監査においては、こうした市の文化政策や都市計画政策の当否でなく、あくまで財務会計法規上の観点から、財務会計上の行為である第一ホールの解体行為の違法性又は不当性の有無を判断することとする。

この点、請求人は、第一ホールの解体行為が地財法第8条に違反する理由の一つとして、京都会館の歴史的・文化的価値の毀損を挙げている。しかし、地財法は、地方公共団体の財政の運営等に関する基本原則を定め、地方財政の健全性を確保すること等を目的とする法律であって、公有財産の持つ歴史的・文化的価値の保護を対象としたものと解することはできない。このような価値の保護について、文化財保護法等の文化財保護関係法令が制定されているが、京都会館がこれらの法令の適用を受けないことについては、既に示したとおりである。

- (イ) そこで、財務会計法規上の観点から、第一ホールの解体行為の違法性又は不当性の判断基準を検討する。

一般に、地方公共団体の保有する建築物が経年変化している場合において、当該建築物を改修し、又は再築して従前と同様の目的に再活用するのか、建物を取り壊して別の目的に活用し、又は敷地を売却するのかなどを判断するに当たっては、当該建築物の経年変化の程度、その用途や機能、経済性等の当該建築物個々の事情に加え、当該建築物に係る公益上の要請、都市計画等の法的制約、更には地理的・地域的条件をも総合的に勘案して行うのが相当であり、かつ、当該建築物を管理する行政機関は、その判断を行うについて、政策的又は技術的な見地からの裁量権を有すると認められる。このことは、京都会館の再整備を実施しようとする市長の判断にも当てはまるといえる。

一方で、①再整備を実施するためには、通常、公金の支出又は財産の管理若しくは処分が伴うこと、及び②請求人の主張する地財法第8条のほか、「地方

公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定める法第2条第14項や「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と定める地財法第4条第1項の規定が設けられていることから、財務会計法規上、市長の裁量にも一定の限界が存在するというべきであり、市長の判断がその前提とする事実の基礎を欠くとか、市長の判断におよそ合理性が認められないなどの事情がある場合には、市長の裁量権を逸脱し、又は濫用するものとして違法又は不当との評価を受けることがあるというべきである。

したがって、本件監査においては、第一ホールの建替えを行うという市長の判断が、市長に認められた裁量権の逸脱又は濫用に当たるかどうかを判断することとする。

- (ウ) また、請求人は、第一ホールの建替え案が、眺望景観条例の規定に違反すると主張する。

このような再整備案の都市計画関係法令への適合性を争う主張に対して、財務会計上の違法、不当な行為の是正を目的とする住民監査請求制度上、どのような観点から検討すればよいか問題となる。

一般に、普通地方公共団体が建築工事を行おうとする場合には、当該建築工事の計画が関係法令の規定に適合するものであることを確認する必要があることはいうまでもなく、関係法令の規定に適合しない建築物を建築してしまった場合には、その違反を是正するために建築物の除却等の措置を採らなければならない。当該普通地方公共団体に損害が生じるおそれがあるから、普通地方公共団体の長は、建築工事の工事施工決定及びその契約の締結に当たっては、当該普通地方公共団体にこのような損害が生じることがないように、当該建築工事の計画が法令に従ったものであるかどうかの審査を行い、当該計画が関係法令の規定に適合していないという場合には、しかるべき当該計画の是正を行うべきであり、当該是正をすることなく、当該建築工事の施工決定、契約の締結を行うことは、財務会計法規上違法の評価を受けるものというべきである。

そこで、本件監査においては、第一ホールの解体をはじめとする京都会館の

建築工事計画について、当該計画が関係法令に違反して、その是正のために建物の原状回復等の措置を採り、その結果、市に損害が生じるという事態が生じるおそれがないかどうかについて判断することとする。

(2) 第一ホールの建替えに係る市長の判断について

ア 京都会館再整備事業において第一ホールの建替えを行うことの判断に至った経過、考え方及びそれに関連する事実は、関係職員から提出された資料、関係職員の説明等を総合すると、次のように整理することができる。

(ア) 京都会館の再整備については、平成16年策定の第2次推進プランの政策項目の一つとして、「京都会館の再整備構想の策定」を掲げ、「京都で最大規模のホールを有する京都会館の開館50周年（平成22年）を契機として、大規模ホールに求められる今日的な機能を満たせるよう再整備の検討を行う」とするなど、市にとって、かねてからの政策方針であった。

また、京都会館については、①建物全体として現行の耐震基準を満たさない、②設備、外装等も含めた建物全般に老朽化が著しい、③床等の段差のある箇所が見られる、④トイレが古く数も不足している、⑤楽屋の数が少なく老朽化も著しい、⑥第一ホールの舞台が2階にあり搬入リフトも小さいこと、搬入口の位置が北側の歩道に面していることから公演資材の搬入に支障がある、⑦第一ホールの舞台が奥に行くほど幅は狭く高さは低くなっている、⑧建物の高さ、建ぺい率、緑地率、耐震基準等において現行の法令上の基準を満たしておらず既存不適格の状態にあるなど、建物全体に関する課題、ホール機能に関する課題及び都市計画関係法令との整合に関する課題への対応が求められていた。

(イ) 京都会館の再整備に向けて、利用者及びプロモーターを対象とするアンケート（平成16年度）、利用者、市民代表者等による再整備検討委員会における検討（平成17～18年度）、2,000人を対象とした市民アンケート調査（平成19年度）、機能改善可能性調査の実施（平成19年度）など、建物を保存し内部を改修する案から、一部を増築し機能向上を図る案、京都会館全体の全面的な建替えを行う案に至るまで様々な再整備案が検討された。

(ウ) こうした検討が進められる中、市は、平成23年3月、岡崎ビジョンを策定した。

岡崎ビジョンでは、「文化芸術、MICE拠点としての機能強化」などの岡

崎地域において取り組むべき七つの方策を掲げるとともに、これらの方策の中で、京都会館は、岡崎地域活性化の核として、世界一流のオペラの開催が可能となる舞台機能の強化をはじめ、会議棟や中庭、二条通沿いをおしゃれなカフェレストランなどにぎわい空間とするための再整備を進めるとともにMICE機能の強化を図ることとされた。

- (エ) 本件基本計画の策定は、岡崎ビジョンの策定と時期的にはほぼ並行して進められていたが、本件基本計画には、岡崎地域活性化に資する京都会館の再整備の方向性として、舞台機能を強化すること、会議棟を用いてにぎわいを創出すること等が掲げられた。

本件基本計画においては、こうした岡崎地域活性化に資する再整備の方向性と、市において従前から検討を重ねてきた京都会館のあるべき姿を基にして、①現行法に適合した性能を有し、各施設への円滑な移動を可能とするための改修を主とする建物全体に係る計画、②舞台の奥行き、舞台袖の広さ及び舞台上部空間の拡大、利便性の向上その他のホール機能向上に係る計画、③屋上緑化、太陽電池パネルの設置その他の環境及び設備計画並びに④中庭、テラス等の外部空間の再整備その他の施設や外部空間の魅力向上に向けた計画を定め、これらを再整備計画とした。

そして、これらの計画を実現する京都会館の改修案として、上記1(2)ア(ウ)のとおり、第一ホールの一部を増築し、他は全面改修する案（改修案A）と、第一ホールは全て建て替え、他は全面改修する案（改修案B）の二つの案を掲げ、本件基本計画における検討の対象とした。

そのうえで、両案を比較検討し、①舞台機能等のホールとしての機能の充実の点及び耐震、防火等の法的対応の柔軟性の点では、改修案Bの方が優れていること、②建物価値や景観の継承の点ではいずれの案も建物の外観への影響が予想されること等から両案には優劣を付け難いこと、③コストの点では両案に大きな差がないことを勘案して、改修案Bを再整備方針として定め、今後の設計業務に引き継ぐものとした。

- イ 上記アの事実関係、関係職員の説明の内容からすれば、市長は、従来から、建物全体、ホール機能及び都市計画関係法令に関する課題への対応を求められていた京都会館について、利用者、市民代表者、プロモーター等から意見を聴取し、

更には市民の意見を募集するなどの過程を経たうえで様々な再整備案を検討し、最終的に、岡崎ビジョンに掲げる京都会館に係る公益上の要請をも踏まえて本件基本計画を策定し、第一ホールの建替えを行うことを判断したものであるということが出来る。

市長の当該判断は、京都会館に係る老朽化の程度、ホールとしての機能その他の建築物としての事情に加え、法令への対応、公益上の要請といった要素を総合的に勘案して行われたものと認められ、その裁量判断に、明らかに事実の基礎を欠くとか不合理であるとかいった事情は認められない。

なお、建替えにより第一ホールの外観が変更されることによる建物価値の継承の点については、建物価値継承検討委員会の提言に対する基本設計の考え方で述べられているように建物価値の継承を図ろうとしたものであるということが出来る。

そして、基本設計、第一ホールの解体工事及び再整備工事の設計施工の各契約について、一般競争入札又はプロポーザル方式の公募により事業者を選定していることが認められる。

また、市会での審議を経て、京都会館の再整備に係る予算案（債務負担行為の設定など）、関連条例案（京都都市計画（京都国際文化観光都市建設計画）特別用途地区（岡崎文化芸術・交流拠点地区）の区域内における建築物の制限の緩和に関する条例及び京都市地区計画の区域内における建築物等の制限に関する条例の一部を改正する条例）が可決されたことが認められる。

以上の理由から、本件基本計画及び基本設計に沿って第一ホールを建て替えるという市長の判断に、裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

(3) 京都会館の建築工事計画の都市計画関係法令への適合性について

次に、京都会館の建築工事計画の都市計画関係法令への適合の点について、上記

(1)イ(ウ)に示した論点に基づき、財務会計法規上の観点から検討する。

第一ホールの解体行為については、法令上は、上記1(3)ウ(ア) aに掲げる建築基準法及び建設リサイクル法に基づく届出が義務付けられているだけであって、その違反に対して建物の原状回復等の措置が予定されているような法令の定めは、存しないことが認められる。

また、関係職員から提出された資料、関係職員の説明等によると、既に上記1(3)

アで示したとおり、京都会館の敷地を含む岡崎地域の都市計画制限等が見直されているとともに、市において、眺望景観条例その他の都市計画関係法令所定の手続が進められていることが認められる。

以上のとおり、第一ホールの解体をはじめとする京都会館の建築工事計画については、市が、上記の法令に違反して、その是正のために建物の原状回復等の措置を採らなければならなくなるという事態が将来生じるおそれは、認められない。

よって、市に財務上の損害が生じるおそれはないといえるのであるから、当該計画の都市計画関係法令への適合の観点からの財務会計法規上の問題は、存しないといえる。

(4) その他の法上の財務会計に関する規定への適合性について

第一ホールの解体については、既に示したとおり、市会において第一ホールの解体に係る予算を含んだ平成24年度一般会計予算が平成24年3月27日に可決されるとともに、解体工事の契約（京都会館再整備工事 ただし、第一ホール部分その他解体撤去工事）も一般競争入札に付すこととされ、同年6月21日に公告を行っていることが認められる。

したがって、現時点において、第一ホールの解体が、法の予算、契約その他の財務会計に関する規定に違反する事実は、認められない。

(5) 結論

以上のとおり、第一ホールの解体行為について、これを違法又は不当とする事由を見出すことはできない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

(監査事務局)