

鎌倉市監査委員公表第1号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき監査を実施したので、同条第5項により、監査結果を公表します。

令和6年(2024年)9月2日

鎌倉市監査委員 八木隆太郎
同 大石和久

監査結果書

1 監査の結果

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求（令和 6 年（2024 年）7 月 3 日請求「新庁舎等基本設計等予算執行差止」）は、これを理由がないものと認め、棄却する。

2 監査の種類

地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求を受け、同条第 5 項の規定に基づき実施した監査

3 監査対象

市長（まちづくり計画部）

4 監査期間

令和 6 年（2024 年）7 月 3 日から同年 8 月 30 日まで

5 監査を実施した委員

監査委員 八木 隆太郎
同 大石 和久

6 請求の受理

令和 6 年（2024 年）7 月 3 日付けで「新庁舎等基本設計等予算執行差止」に係る住民監査請求書が提出され、同月 16 日付けで補正書が提出された。

その内容は、以下のとおりである。

(1) 請求人及び請求人代理人

請求人 氏名等 略
氏名等 略
ほか 150 名
請求人代理人 氏名等 略

(2) 請求の内容

鎌倉市長松尾崇は、令和 6 年度一般会計予算案に、市役所移転に関わる新庁舎等基本設計者等選定審査会委員報酬及び同委員費用弁償並びに令和 6 年度から令和 7 年度までの債務負担行為である新庁舎等基本設計等の事業費（以下これらを「本件基本設計等予算」という。）を計上し、令和 6 年（2024 年）市議会 2 月定例会に提案し、市議会の議決を得た。

しかし、本件基本設計等予算は以下に述べるとおり違法又は不当であるから、鎌倉市長松尾崇は、これを執行してはならない。

ア 鎌倉市長松尾崇は、令和4年（2022年）市議会12月定例会に、市役所本庁舎を現在の御成町から寺分に移すという趣旨の地方自治法第4条第1項に規定する地方公共団体の事務所の位置を定める条例（以下「位置条例」という。）の改正案を提案した。当該改正案の可決には、地方自治法第4条第3項の規定により出席議員の3分の2以上の同意が必要であるところ、出席議員26人中16人しか同意を得られず、当該改正案は否決された。

イ 全国の地方公共団体の例を見ると、位置条例の改正案を議会に提案しないまま新庁舎の工事に着手した事例はあるが、議会が位置条例の改正案を否決した中で、新築の庁舎の基本設計予算を執行した例は聞いたことがない。請求人が総務省行政課に照会したところ、「位置条例が否決された状態で基本設計の予算案を上程することは可能。ただし、予算を執行することに関しては司法の判断となる」との回答を得た。

ウ 鎌倉市長松尾崇は、位置条例改正案が否決された直後の市議会定例会に提案する令和5年度予算案には、新庁舎の基本設計予算を計上することを見送った。これは「議会の合意が得られない以上、事業を進めるのは相当ではない」との判断であったと考えられる。

しかし、鎌倉市長松尾崇は、「市民や議会の新庁舎建設に対する理解を深めるためには具体的な形を示すことの方が効果がある」として、上記判断を変更してまで、令和6年度一般会計予算案に本件基本設計等予算を計上し、提案したものである。

エ 令和6年（2024年）4月8日から新庁舎等基本設計等委託事業者の公募型プロポーザル方式による応募の受付が始まり、同年7月9日の締切後、同月30日には一次審査が実施される予定である。

プロポーザル方式による応募の受付段階での参加資格審査は鎌倉市の職員が行うため、今のところ予算の支出はない。しかし、今後新庁舎等基本設計者等選定審査会が開催され、基本設計者等が選出されると、本件基本設計等予算が支出されることとなる。

オ 鎌倉市民としては、市議会が位置条例の改正案を否決している状態で、基本設計の事業に着手した事実は看過することができない。建設関係の事業者に聞くと、設計業務は本体工事と一体のものであり、設計を実施して本体工事を実施しないことはあり得ず、後戻りできない予算との解釈であった。

これは、地方財政法第4条第1項「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」という規定に違反して、違法というべきである。

カ 本件基本設計等予算は、市議会の議決を経ているが、市議会が位置条例改正案を否決しているにもかかわらず、本件基本設計等予算を議決したものであり、この議決自体が違法というべきであるから、議決があることによって、本件基本設計等予算の執行が適法となると解すべきではない。

よって、鎌倉市監査委員は、鎌倉市長松尾崇に対して、本件基本設計等予算に係る公金の支出を差し止めるために必要な措置を取ることを求める。

なお、本件監査結果が出るまで、地方自治法第 242 条第 4 項の規定に基づき、本件基本設計等予算の執行を停止すべきことを勧告するよう併せて求める。

(3) 請求人から証拠として提出された事実証明書

ア 証拠 1 令和 6 年度鎌倉市一般会計特別会計予算事項別明細書の内容説明 54 ページ、第 10 款総務費、第 5 項総務管理費、第 25 目企画費「本庁舎等整備事業」の写し

イ 証拠 2 令和 6 年度鎌倉市一般会計予算第 3 表債務負担行為の写し

ウ 証拠 3 令和 6 年度予算審査資料（その 2）23 ページ「7 新庁舎等基本設計及びDX支援業務委託事業の業務内容について」

(4) 請求の要件審査

住民監査請求書については、地方自治法第 242 条の所定の要件を具備しているものと認め、令和 6 年(2024 年) 7 月 18 日にこれを受理することに決定した。

7 監査の実施

(1) 書類調査

地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、令和 6 年度一般会計予算のうち請求書に挙げられている新庁舎等基本設計者等選定審査会委員報酬及び同委員費用弁償並びに新庁舎等基本設計及びDX支援業務委託事業費の予算執行並びにその準備行為に係る書類並びに横浜地方裁判所令和 5 年（行ウ）第 25 号 鎌倉市役所本庁舎等整備事業予算返還請求事件に係る文書を調査した。

(2) 理由の補足

令和 6 年（2024 年）7 月 18 日付けで、請求人代理人に対し、市議会が位置条例改正案を否決している状態で、後戻りできない予算と述べる本件基本設計等予算を執行することが地方財政法第 4 条第 1 項の規定に違反して違法というべきである理由について補足説明を求めた。これに対し、同月 29 日付け（一部補正、8 月 7 日付け）で請求人代理人から、現在の鎌倉市議会の勢力からすると位置条例改正案が可決される見込みはなく、基本設計を実施しても本体工事に進むことはできず、基本設計のための支出が無駄になる可能性が極めて高いことから地方財政法第 4 条第 1 項に反するというべきである旨の補充書が提出された。

(3) 請求人による証拠の提出及び陳述等

請求人に対して、地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和 6 年(2024 年) 7 月 29 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、次のとおりであった。

ア 証拠の提出

次のとおり、請求人代理人から追加の証拠の提出があった。

(ア) 証拠 4 令和 6 年(2024 年) 2 月 21 日鎌倉市議会建設常任委員会に原局から提出された陳情第 38 号関連資料

(イ) 証拠 5 令和 6 年(2024 年) 2 月 21 日鎌倉市議会建設常任委員会に陳情提出者から提出された陳情第 38 号関連資料

イ 請求人の陳述(10 名陳述)

(ア) 日時

令和 6 年(2024 年) 7 月 29 日(月) 午前 10 時 4 分から午前 11 時 18 分まで

(イ) 場所

議会全員協議会室

ウ 請求人の陳述の補正

令和 6 年(2024 年) 8 月 5 日付けで陳述人のうち 1 名から意見陳述補正書の提出があった。

(4) 聴き取り調査

地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、令和 6 年(2024 年) 8 月 8 日にまちづくり計画部担当部長、まちづくり計画部次長兼市街地整備課担当課長兼都市計画課担当課長、市街地整備課担当課長、都市計画課担当課長及び市街地整備課庁舎整備担当担当係長に対して、聴き取り調査を行った。

8 判断理由

以下、結論に至った理由について述べる。

(1) 本件基本設計等予算の執行の違法性等について

請求人は、議会が位置条例改正案を否決した中で、本庁舎を新築する本体工事につながる基本設計予算を執行したケースは聞いたことがなく、また、基本設計業務は本体工事と一体のものであり、設計を実施して本体工事を実施しないことはあり得ず、したがって後戻りできない予算であり、本件基本設計等予算の執行は地方財政法第 4 条第 1 項の規定に違反していると主張している。

また、補充書において、現在の鎌倉市議会の勢力からすると位置条例改正案が可決される見込みはなく、基本設計を実施しても本体工事に進むことはできず、基本設計のための支出が無駄になる可能性が極めて高いことから地方財政法第 4 条第 1 項に反するというべきであると主張している。

このことについて、以下のとおり検証した。

ア 本庁舎の移転における市長の裁量権について

地方公共団体の長は当該地方公共団体の事務を管理し及び執行するうえで広範な裁量権を有しているが、地方公共団体の事務所の位置を定めるに当たってもそれは例外ではないと考える。名古屋高等裁判所平成16年3月26日判決（平成15年（行コ）第14号）において、「地方自治法4条1項は、「地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない。」と規定しているものの、条例を定める時期について何ら定めていないから、建設着工後において条例を定めても、同法違反とはならず、庁舎位置指定条例案の上程の時期は市町村長の裁量に委ねられているものと解される。」と判示されていることがその裏付けである。なお、請求人は、この裁判例は町村合併という事情のもとに判断されたもので鎌倉市には当てはまらない旨主張しているが、少なくとも地方自治法第4条第1項の規定に係る判断の中に町村合併という事情が考慮された形跡は見当たらない。

令和4年（2022年）市議会12月定例会において位置条例改正案を否決した市議会の判断は重いものであるが、他の会期に位置条例改正案を再び提案することを妨げる規定はない以上、将来にわたって可決される可能性がないと断定することはできず、上記判決引用箇所は現在の鎌倉市の状況にも当てはまるものと考えられる。

イ 本件基本設計等予算執行の合理性及び必要性について

至近の裁判例として、鎌倉市長が被告となった横浜地方裁判所令和6年3月27日判決（令和5年（行ウ）第25号）の判断にも照らして検討を行った。

同判決においては、「市議会において市役所の位置を定める条例の改正案の決議がされる前に市役所の移転事業に係る支出がされた場合、当該改正案が否決されたとしても、これらの支出が当然に違法になるとは解されない。当該改正案について審議をするのに先立って、移転の必要性を調査したり、市役所の移転先や移転後の本庁舎の概要等を検討したりするために市役所の移転事業に係る支出をすること自体はあり得るのであり、これらの支出が違法であるか否かは、当該支出をすることの合理性や必要性の有無等に即して検討すべきものである。当該改正案の否決後に支出がされたとしても、そのことは同様である。また、同様の理由により、当該改正案が否決されたからといって、これらの支出が「必要且つ最少の限度」の支出を求める地方財政法4条1項に反するということができない。」と判示されている。

令和6年（2024年）市議会2月定例会本会議の令和6年度一般会計予算案等の提案説明において市長は、新庁舎整備や市役所所在地の利活用の方法をより具体的に示すことで市民の理解が深まることを感じたため、新庁舎整備に向けた基本設計を進め、市民に新しい市役所を視覚的に認識してもらい、理解を深めてもらいたい旨、また、基本設計の業者選定過程の公開や基本設計への住民参加などに

より新しい市役所のイメージを膨らませることができるよう努める旨を述べている。

その上で、本件基本設計等予算を含む令和6年度一般会計予算は、市議会の審査においてその合理性及び必要性が認められたため、多数の賛成により可決し成立したものであると認識する。なお、請求人は、本件基本設計等予算は、位置条例改正案を否決しているにもかかわらず議決したものであり、そもそも議決自体が違法というべきであることから、議決があることによって本件基本設計等予算の執行が適法となると解すべきでないと主張しているが、令和6年度一般会計予算議案は、市議会本会議において定足数を満たした上で、地方自治法及び鎌倉市議会会議規則の規定に定める議事手続に則り議決されていることから、当該予算の議決は適法なものと判断される。

また、原局への聴き取り調査において、基本設計業務は新しい市役所のイメージを具体化するとともに地盤・地質調査をあわせて行うことで、移転予定地の液状化の可能性等について詳細な調査を行うものであることを確認した。

以上のことから、本件基本設計等予算の執行は、上記判決（令和5年（行ウ）第25号）において地方財政法第4条第1項に反するということもできないと判示されている内容から逸脱するものではないと判断する。

したがって、本件基本設計等予算の執行は、違法又は不当ということとはできない。

(2) その他

意見陳述では、請求人10名から陳述があり、違法又は不当な支出とする理由として、請求書本文に記載されている内容以外にも、移転予定地の土壌の軟弱さや汚染、液状化や浸水に対する懸念、防災の拠点として不適、交通の不便など地方自治法第4条第2項の考慮がされていないこと、さらには住民投票を行っていないこと、脱炭素社会に対する反社会的行為であること、財政破綻への懸念等が挙げられたが、審査において検討したところ、いずれの理由も政策判断の重要な観点であることは理解するものの、本件基本設計等予算の支出が違法又は不当であるとする根拠とは言えないと判断したことも申し添える。

以上のことから、本件基本設計等予算の執行の差止め及び執行停止の勧告を求める請求人の主張は認めることはできない。

9 付帯意見

新庁舎の整備に関する取組は、平成26年度策定の公共施設再編計画により昭和44年に竣工した市庁舎の老朽化に伴う機能更新が検討され、平成27年度実施の本庁舎

機能更新に係る基礎調査を経て、平成 28 年度策定の本庁舎整備方針において移転して整備する方針とされ、平成 29 年度策定の公的不動産利活用推進方針において、全市的な視点から深沢地域整備事業用地を移転先とする方針とされた。その後も平成 30 年度策定の本庁舎等整備基本構想、令和 4 年度策定の新庁舎等整備基本計画と今日まで取組が進められ、この度住民監査請求の対象とされた新庁舎等基本設計及びDX支援業務委託事業費は、令和 6 年度から 7 年度までの 2 カ年をかけて基本設計を行う過程の中で、市民や議員に対し、防災拠点となる新庁舎のイメージを膨らませることが出来るよう発信するための予算との位置付けである。

このように時間と労力をかけて目指してきたまちづくりは、本庁舎移転を含む深沢地区のまちづくりと鎌倉地区の市役所所在地の利活用の構想が、真に市民の安全と市の将来像を見据えた政策の柱であるとの信念から、松尾市長自らが選挙公約とし、取り組んできた政策にほかならないはずである。であるならば、松尾市長は、この政策を途中で投げ出すことなく不退転の覚悟で政治責任を全うするという姿勢を具体的に示し、課題に取り組むべきだと考える。

そして、市民から違法又は不当などと疑念を抱かれるような事業の進め方や、市民や議会を二分する政策論争に発展してしまうような進め方はこれを改め、市民の共通課題の解決を図るためのマイルストーン（行程）を明示し、松尾市長自らが先頭に立ってその手法や政策について市民との対話や議論を重ねることにより、事態の打開に向けた一層の努力を望むものである。

住民監査請求の審査に当たり、違法又は不当な支出の判断にとどまらず、このことを付帯意見として申し添える。