

鎌倉市監査委員公表第4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4項により、監査結果を公表します。

平成30年2月6日

鎌倉市監査委員 八 木 隆太郎  
同 久 坂 くにえ

## 監査結果書

### 1 監査の種類

地方自治法第 242 条第 1 項の規定による住民監査請求に基づく監査

### 2 監査対象

都市整備部道路課

### 3 監査期間

平成 29 年 12 月 26 日から平成 30 年 2 月 5 日まで

### 4 監査を実施した委員

監査委員 八 木 隆太郎

同 久 坂 くにえ

### 5 請求の受理

#### (1) 請求人

( 住所 略 )

( 氏名 略 )

#### (2) 請求書の提出

平成 29 年 12 月 13 日に、請求人から提出された請求書の受付をした。

#### (3) 請求人から証拠として提出された事実証明書

添付資料 1 平成 29 年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託契約書

添付資料 2 平成 29 年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託仕様書

添付資料 3 平成 28 年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託契約書

添付資料 4 北鎌倉隧道安全対策検討業務委託仕様書

添付資料 5 北鎌倉隧道安全対策検討業務報告書 平成 29 年 3 月 31 日

添付資料 6 鎌倉市職員措置請求書 (平成 29 年 5 月 24 日付け)

添付資料 7 住民監査請求について (平成 29 年 7 月 3 日付け鎌監第 141 号)

#### (4) 請求の内容

請求人提出の職員措置請求書によれば、請求の要旨は、次のとおりである。

平成 29 年 9 月 5 日に鎌倉市から日本トンネル技術協会 (一般社団法人 日本トンネル技術協会。以下「トンネル技術協会」という。) に発注された「平成 29 年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託」は、仕様書が内容において不正であり、また目的が平成 29 年 3 月 31 日にトンネル技術協会から受領した「平成 28 年度北鎌倉隧道安全対策検

討業務委託」と重複しており、無駄な業務委託である。

内容が不正であるとする理由としては、平成 29 年度業務委託は、平成 28 年度業務委託において取りまとめられた 3 つの安全対策工法案のうち、2 案は小型自動車の通行、緊急車両の通行を保障するための工法案である。ところが、「北鎌倉隧道安全対策検討業務」は「尾根の文化財的価値の保全と隧道の安全な通行を確保する方策を検討する」ためのもので「車両の通行」は関係ない目的である。目的外の機能実現の検討に公費 4,270 万円を出費するのは裁量権の逸脱である。

目的が重複しているとする理由としては、平成 29 年 3 月 31 日に市が受領した業務委託（平成 28 年度業務委託）は当初平成 28 年度で完結し終了するものであった。しかし今回、平成 29 年度も全く同じ名目、ほぼ同内容で再度業務委託が発注された。いずれも調査のみで前者は金額 1,907 万円、後者は金額 4,270 万円、たいへんな金額であり、必要性は厳しく精査されねばならない。

以上、地方自治法第 242 条第 1 項にいうところの「違法な公金の支出」にあたり、早急に発注の停止、それができない場合は、市長、担当副市長、都市整備部長が責任をとって、回収不可能な金額を 3 等分して鎌倉市に弁済することを要求する。

#### (5) 請求の要件審査

本件請求については、地方自治法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。また、当該業務の発注停止の措置請求に係る地方自治法第 242 条第 3 項の執行停止の勧告については、当該条項の要件等を審査した結果、当該行為を停止することにより安全対策が遅れ、人の生命又は身体に対する重大な危害の発生につながるおそれがあることから、勧告しないことに決定した。

## 6 監査の実施

### (1) 請求人による証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 30 年 1 月 5 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

請求人から追加の証拠の提出はなかった。

#### イ 請求人の陳述

この陳述による要旨は、次のとおりであった。

今回のトンネル技術協会に対する業務委託は 4,270 万円を払う予定だが、平成 29 年 3 月末に既に約 1,900 万円を支払った安全対策検討業務と全く同じことを行おうとしている。本件監査請求を行った平成 29 年 12 月 13 日の後の 12 月 15 日に市議会建設常任委員会が開かれた、そのインターネット中継を見たが、建設常任委員会でもトンネル技術協会に対する業務委託のことが多少議題になっていた。北鎌倉の住民から隧道を早く通してくれという陳情に対する討議であったが、約 1,900 万円を

払って行ったことに対して、4,270万円をかけて行うことに対する疑問はどの委員からも出てこなかった。業務委託の必要性については何も取り上げられないことが、今回の住民監査請求の第1点であり、同じことを、なぜ倍の値段をかけて行うのかということである。第2点は、前回の業務委託において、トンネル技術協会から、人と自転車を通す案、小型自動車を通す案、緊急自動車を通す案の3つの案が具体的な実現可能な案として提起されたが、いずれの案を鎌倉市が選ぶかについて、また4,270万円を出してトンネル技術協会に検討させるというのが今回の業務委託の大きな目的である。この3つの案のうち、小型自動車を通すことについては誰も要求していない。この検討業務を始めたのは、文化財専門委員会の結論から出てきたことであり、この委員会では車を通すかどうかなどの話は一度も出ていない。にもかかわらず、車を通すことを仕様書に入れて、トンネル技術協会に一生懸命に車を通すためにはどうしたらよいかを4,270万円をかけて検討させようとしていることは問題である。前回の住民監査請求では、市の裁量の範囲であり問題はないとの結果であったが、そのようなことを言っている場合ではない。このトンネルのことについて今、東京高等裁判所で裁判が行われているが、そこで問題となっているのは地方公共団体の長の裁量の範囲であり、鎌倉市はすぐに裁量の範囲と言うが、本当に裁量の範囲といえるような具体的事実を文書で求められているということが東京高等裁判所で問題になっている。都市整備部は道路整備の仕事だから車を通す通さないは自分たちの裁量の範囲というが、私は40年以上あの近くに住んでおり、トンネルの大船側からあの踏切まで200メートルぐらいは全然車は通れない。車が通れるようになるには、セットバックなどでまた40年ぐらいかかると思う。手前側には、私有地があり、その地権者は、今まで人が通ることは協力していたけれども、車を通すことには協力しないと再三言明している。そのような状況で、自分たちの裁量の範囲内だからと車を通すことに問題ないとゴリ押しすることは許されない。本当に鎌倉市の住民の生活と安全を守るといふ鎌倉市の裁量の範囲といえるのか。例え車を通れるように工事したとしても車は通れない。通さないとやっている人が目の前にいる中で裁量の範囲で高いお金をかけて工事を行ったり、4,000万円以上もかけて調査をする意味はない。

## (2) 書類調査

監査の実施に当たり、職員措置請求書で指摘されている平成28年度及び平成29年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託に係る原議等関係書類一式の調査を行った。

## (3) 聴き取り調査

平成30年1月12日に、本件請求について、都市整備部長、都市整備部次長兼道路課担当課長及び道路課担当課長から聴き取り調査を行った。

この聴き取り調査は、請求書及び証拠書類に関し、記載の事実及び事項に対する主張と見解について実施した。

## 7 監査の結果及び判断

本件については、監査委員の合議により、次のように決定した。

請求人の主張には理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。

以下、その結論に至った理由について述べる。

### (1) 小型自動車が行うことの正当性について

請求人は、請求書及び陳述において、北鎌倉隧道安全対策検討業務委託は、平成 28 年度の報告書でとりまとめられた 3 案のうち 2 案に、小型自動車の通行と緊急車両の通行を保障する工法が提案されていることについて、小型自動車の通行ができる道路などというものは道路行政において存在しない。また、約 10 年前から住民が無理矢理自宅からの出入りに小型自動車で行くをはじめたのが実情であって市が道路として小型自動車の通行を保障する義務はなく、平成 28 年 7 月 8 日の文化財専門委員会の主な意見も小型自動車は通れなくていいというものであり、緊急車両の通行を付加した工事を仕様書に明記したことは、市長、担当副市長あるいは都市整備部長の裁量権の逸脱であると主張している。

地方自治法第 2 条第 14 項では事務処理に当たって最小の経費で最大の効果を挙げることを求め、地方財政法第 4 条第 1 項では、地方公共団体の経費は、その目的を達成するために必要かつ最小の限度をこえてこれを支出してはならないと規定されている。また、市長の裁量権について、上記各規定は、「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（平成 17 年 7 月 27 日大阪高等裁判所判決）」であり、そして、「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と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（昭和 53 年 10 月 4 日最高裁判所大法廷判決）」とされている。

請求人は、当該隧道を市が小型自動車の通行を保障する義務はないと述べているが、当該隧道を小型自動車が行うことの違法性については主張していない。また、更に、約 10 年前から住民が小型自動車で行っていた現状を鑑みれば、この道路を利用

してきた住民のニーズを捉えることを工法の検討条件に入れて道路の通行機能の確保を検討することが妥当性を欠くものとはいえない。なお、平成 28 年 7 月 8 日の文化財専門委員会では、委員の一人から出された意見に、小型自動車は通れなくなるがトンネルを内側から支え内部が見えるようにするのが現実的ではないか、という主旨のものがあったが、この一つの意見を受け、文化財専門委員会として、小型自動車は通れなくていいという意見が主であったとすることはできない。

このようなことから、小型自動車が通行することを工法案の一つとして検討を行うこととした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ということではできず、請求人の主張は認められない。

(2) 小型自動車の通行に協力しないと表明している地権者への対応について

請求人は、請求書及び陳述において、洞門手前（鎌倉側）の道路に一部土地を持つ地権者が小型自動車の通行には協力しないと再三表明している状況において、本設（恒久）工事仕様内容に小型自動車（あるいは緊急車両）の通行ができる工事の検討を委託することは、実現不可能な工事を委託検討することと同じであること、また、一般的な公共工事においては、今回のように恒久的な本設工事の場合には施工者は、地権者の意向を最大限尊重した工事を検討する義務があり、地権者の意向を無視した工事の検討委託に公金を支出するのは不正であると主張している。

このことについて、平成 29 年度業務委託は、平成 28 年度業務委託において取りまとめられた 3 つの安全対策工法案について市の最終案の決定に資する成果を取りまとめることを目的としており、法的かつ技術的な側面を踏まえて実現可能性のあるもので、違法性のある案を検討させたということではできない。しかし、一部の地権者は従前から自動車の通行に反対する意向がある一方で、他の地権者は緊急車両の通行を求めている、自動車を通行させるべきとの意向があることを、都市整備部では把握しているとのことである。このように地権者に相反する意向が存在する中、都市整備部では、隧道の安全な通行の確保と尾根の文化財的価値の保全を図る安全対策工法の検討を進めており、その結果を踏まえ、小型自動車の通行についても慎重に検討していきたいとのことである。こうしたことから、地権者の意向を無視して工事の検討を行っているということではできず、請求人の主張は認められない。

(3) 平成 28 年度と平成 29 年度の業務委託内容の重複について

請求人は、請求書及び陳述において、平成 28 年度と平成 29 年度のそれぞれの業務委託について、平成 28 年度仕様書の中身を検討してもこの業務委託が年度をまたいで実施されるような文言は見当たらず、契約書や仕様書の名目が同じであるから、平成 28 年度の業務委託は平成 28 年度で完結すると想定されていたと推定されると主張している。そして、平成 28 年度の仕様書は「実現性のある隧道整備の工法を検討する」とし、平成 29 年度の仕様書は「本市の最終案の決定に資する成果をとりまとめる」としていることから、字面は違うがその目的は同じであると主張している。また、平成 29

年度の仕様書ではボーリング等の地質調査が新規に課せられているが、平成 28 年度の仕様書でも（地質調査を含む）現況調査は実施されており、字面を替えただけの重複調査である。また、平成 29 年度の仕様書では「危険木の伐採計画」が新規に項目として入っているが平成 28 年度の報告書で具体的に検討されていることであり、改めて追加検討することは重複作業であると主張している。

業務委託を行うことになった経過としては、平成 28 年度当初から北鎌倉隧道を開削する工法により安全対策工事が進められていたところ、平成 28 年 7 月の鎌倉市文化財専門委員会での「当該尾根は文化財的な価値を有する場所であり、国指定史跡の指定を図っていくべき」という結論を受け、開削する工法を見直すこととなった。そのため、隧道が所在する尾根の文化財的価値の保全と隧道の安全な通行の確保を図る目的で、平成 28 年 11 月 2 日に平成 28 年度業務委託に着手したものの、年度内では期間が短く目的達成に必要な十分な検討ができないことから、平成 28 年度においては隧道の現状調査や国指定史跡円覚寺境内保存管理計画に基づく尾根の文化財的価値を保全するための方策（工法）の検討などを行うこととし、平成 29 年度は詳細な測量調査や対策工法の検討、伐採後の対応策も含めた伐採計画の作成を行うことになったものである。なお、都市整備部によれば、いずれの年度の業務委託についても北鎌倉隧道の安全対策を検討するものであることから、同じ委託名としたとのことである。

業務の内容のうち、地質調査・ボーリング調査については、平成 28 年度に実施されず、市が所有する既往の資料を基に検討が行われたものであり、現地踏査で目視により隧道坑口や内側の表面の剥落やクラックの状況の確認が行われた。平成 29 年度は、隧道本体の岩石の特性を確認するため、ボーリングにより採取した岩石の強度や、隧道尾根がトンネルに加わる荷重等の調査が行われることになっている。また、危険木の伐採については、平成 28 年度において、北鎌倉隧道に対し悪影響を及ぼすと考えられる樹種特定のための現地踏査と植物の根茎の DNA 解析が行われ、平成 29 年度は、平成 28 年度の成果に加え、改めての現地踏査により隧道の保全に悪影響を及ぼす可能性のある危険木の抽出と、伐採後の対応策の立案が行われることになっている。

このようなことから、平成 28 年度に実施された業務委託を、改めて平成 29 年度において追加して検討したのではなく、平成 28 年度と平成 29 年度の両年度の業務委託は、重複作業であるとはいうことはできず、請求人の主張は認められない。

- (4) トンネル技術協会に支払う平成 29 年度業務委託料が平成 28 年度よりも増額した理由について

請求人は、請求書及び陳述において、トンネル技術協会が平成 28 年度及び平成 29 年度で設置した北鎌倉隧道安全対策検討委員会の運営費用について、平成 28 年度の仕様書にあった「既往資料調査」「仮設工法の検討」が平成 29 年度にはないから、費用は平成 29 年度のほうが安くなるべきところ、高くなっていると主張している。

このことについては、平成 29 年度に対策工法の検討に 3,093 万円が計上されている

ことが平成 29 年度の業務委託費用が多額となった大きな理由である。都市整備部によれば、平成 28 年 7 月に北鎌倉隧道の存する尾根を保全することに方針転換されたことを受け、それまで進めていた開削工事を中止し、既往調査結果と現地踏査による目視により、尾根の文化財的価値の保全と隧道整備の方策（工法）を検討することになったものである。その中で、平成 28 年度業務委託で示された 3 つの案であれば可能性として考えられるということから、この 3 案のいずれも尾根の保全に支障がないことを文化庁に確認したとのことである。しかしながら、開削を行わずに隧道を整備するには、詳細なデータを得なければならず、詳細な地形測量、ボーリング調査やボアホールカメラ撮影によるクラックの状況確認、採取した岩石の室内岩石試験による岩盤強度の把握などの地質調査等の結果に基づき、応力解析を行って対策工法を検討することになったものである。平成 29 年度の業務委託では、3 案それぞれについて設計図面の作成、構造計算の実施、概算費用の算出までを委託の成果として求めており、この成果をもって市が結論を判断することになる。なお、3 案それぞれに基本設計レベルの検討を行うこととした理由については、安全対策工法が 1 つの案に決定されれば、直ちに詳細設計に着手することができるようにしたことによるものであり、平成 28 年度よりも平成 29 年度の業務委託費用が安くなるということとはできず、請求人の主張は認められない。

(5) トンネル技術協会から提案された 3 案を同協会に検討をさせることについて

請求人は、請求書及び陳述において、鎌倉市は、トンネル技術協会が平成 28 年度にまとめた 3 案について、この 3 案のどれがいいかを平成 29 年度に検討させて「本市の最終案の決定に資す」のは、鎌倉市の関与が不明であると主張している。

このことについては、平成 29 年度の業務委託は、平成 28 年度の業務報告で提案された隧道の安全対策工法 3 案について、平成 28 年度と平成 29 年度の両年度で、尾根の文化財的価値の保全と隧道の安全な通行を確保するための方策を検討することとなった。このことは仕様書においても明らかにされているところである。どの方策案を採用するかという点については、契約書及び仕様書には言及されておらず、最終案の決定は市が行うと考えることが妥当である。尾根の文化財的価値の保全と安全な通行の確保を目的に、関係する地権者の意向、地質調査結果、費用など様々な面を総合的に考慮し、市が方策を決定するとすれば、当該業務で得られる成果は、市の選択に必要な材料となるものである。このことから、3 案のうちのどれがいいかをトンネル技術協会に検討させることへの市の関与が不明であるとする請求人の主張は認められない。

以上のとおり、請求人の主張における事実等について検討した結果、当該検討業務が無駄な業務委託であり、これに要する費用を公金から支出することは違法であるとする請求人の主張は認めることはできない。

なお、北鎌倉隧道は、北鎌倉駅に近接しており、注目されやすい場所にあることから多くの人に関心を持たれているところであるが、通行禁止となって2年以上が経過し、通行再開の見通しが立っていない。地権者との調整や、尾根の文化財的価値の保全と隧道の安全な通行を確保できる工法の検討には困難性があることは理解するが、当該隧道はこれまで通勤通学や近隣住民の通行に供されてきたことから、その成り行きについての市民の関心は高い。市からトンネル技術協会に対し、北鎌倉隧道に係る調査検討等の業務をこれまでに3回委託しているが、業務の進捗状況や委託している内容については、誰もが理解できるような説明に努められるなど、市に対して更なる配慮を望むところである。