

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。

令和元年(2019年)年9月11日

鎌倉市監査委員 八木 隆太郎  
同 西岡 幸子

## 監査結果書

### 1 監査の結果

地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号。）第242条第1項に基づく住民監査請求、「平成29年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託について（令和元年7月16日請求）」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項に基づく住民監査請求、「平成29年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託（令和元年7月16日請求）」に関する鎌倉市職員措置請求書を受け、同条第4項に基づき実施した監査

### 3 監査対象

都市整備部 道路課

### 4 監査期間

令和元年（2019年）7月16日から令和元年（2019年）9月11日まで

### 5 監査を実施した委員

監査委員 八木 隆太郎  
同 西岡 幸子

### 6 請求の受理

令和元年（2019年）7月16日付けで「平成29年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託」について、鎌倉市職員措置請求書が提出された。

その内容は、以下のとおりである。

#### (1) 請求人

氏名（略） 住所（略）  
氏名（略） 住所（略）

#### (2) 請求の内容

平成31年1月31日に鎌倉市が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。）から受け取った「平成29年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託（以下「29年度業務委託」という。）報告書」は、発注された仕様書の目的を逸脱している部分がある。支払い前に減額請求すべきであった。これを怠った支払い責任者、松尾市長は鎌倉市に相当額を弁済すべきである。

上記29年度業務委託の報告書によると、この29年度業務委託の仕様書では現在

閉鎖されている北鎌倉隧道の仮設トンネルについての検討は要求していないにも関わらず、仮設トンネルについての調査結果の記述があり、「平成 28 年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託（以下「28 年度業務委託」という。）結果から設計の見直しが必要」とのことである。これは、28 年度業務委託結果に瑕疵、見落としがあったということか。それならば市長は支払った金品を鎌倉市に弁済すべきである。

仮設トンネルの工事の着手が遅れている理由は「地権者の同意がとれない」などとしているが、仮設工事に何の同意が必要なのか。また地権者は仮設工事より大規模な工事で承諾をしているから、仮設工事を承諾しない理由はなく、つまり工事に着手しない正当な理由はない。

また、29 年度業務委託報告書の概要版 32 ページの記述に「岩盤の風化や亀裂が確認された」ということだが、28 年度業務委託では岩盤の風化や亀裂を考慮していなかったというなら、検討不十分であった報告書を検収した責任を取るべきである。風化や亀裂は進行するものであり、仮設とは本設工事開始までの一定期間（2、3 年）もてばいいというものであり、このような報告書内容に代価を払う必要はない。

仕様外の業務を行ったからといって、減額請求の対象とはなりえないと言えるかもしれないが、この契約金額は、次のように変遷している。当初 42,732,000 円（契約締結日平成 29 年 9 月 5 日）、途中 45,997,200 円（変更契約日平成 30 年 11 月 28 日）、終了時 45,252,000 円（変更契約日平成 31 年 1 月 31 日）。特に、途中から終了時には 74 万円減額されているが、これは仕様内容が一部削除されたからと思われる。同様な手法で 29 年度業務委託作業着手後でも仕様外の作業が発見されれば作業を中止させ、途中、あるいは検収時に減額が可能であったはずである。それを委託先に指摘せず、減額要求しなかったのは市長に責任があるとみなされる。もし、「仮設工法の再検討」が 29 年度業務委託において正当な業務であったというなら、これは 28 年度業務委託と同じ業務を再度委託したことになり、最小の経費で最大の効果を上げるべき地方自治法違反である。

令和元年（2019 年）6 月 14 日の市議会建設常任委員会の議論と 29 年度業務委託の報告書内容を含めて推測すると、この 29 年度業務委託の最大の「進展」は「仮設工法の再検討（が必要）」ではなかったか。法的に業者に対してタイミングよく指示すれば減額請求可能であったと思われる「仕様書外の業務」部分額として、総額の過半 2,500 万円が妥当と考えた。

以上、地方自治法第 242 条第 1 項にいうところの「不法な公金の支出」にあたり、市長は鎌倉市に 2,500 万円を弁済することを要求する。

### (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報告書（概要版）

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（変更）（平成 31 年（2019 年）1 月 31 日発行）

添付資料 3 建設常任委員会 令和元年（2019 年）6 月 14 日議事録

添付資料 4 支払い証明書（総合振込明細表）

添付資料 5 委託業務変更契約書 表紙 平成 30 年 11 月 28 日発行

添付資料 6 起工承諾書 宗教法人（略）平成 28 年 3 月 25 日発行

添付資料 7 起工承諾書 宗教法人（略）平成 28 年 3 月 25 日発行

#### (4) 請求の要件審査

鎌倉市職員措置請求書については、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、令和元年（2019 年）8 月 9 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、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を調査した。

### (2) 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、令和元年（2019 年）8 月 20 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があった。

追加資料 1 住民監査請求陳述資料 2019-8-20

#### 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。

- (ア) 令和元年 6 月の市議会建設常任委員会で、都市整備部道路課長が仮設工事をやらずに本設工事をやる方向で検討している、また、29 年度業務委託の結果、28 年度業務委託で示された仮設設計に不備があることが判明し、検討し直さなければならない、仮設工事をやらなくてよかった、と説明していた。

そのことを聴いて、29 年度業務委託というものは本設設計 3 案から 1 案選ぶためではなく、実は仮設工事をやらないために仮設設計が不備であるというお墨付きをもらうためだったと、理解した。

したがって、本設設計 3 案から 1 案を選ぶために発注した 29 年度業務委託の責任を市長は全く果たしていないと思い、そういう意味で委託料約 4,500 万円の過半を市長が責任をとらなければならない。

- (イ) 平成 28 年 4 月に開削工事を行うに当たり地権者の同意が要するというこ

で、市は地権者である宗教法人二者より同意書を得て開削工事に着手したが、宗教法人法で宗教法人が一つの意見を決定するためには檀家の総会を開き、その多数をもって承認を得て法人としての意思決定ができるという規約があるにも関わらず、総会を開くことなく宗教法人の代表が勝手に承諾をしたという事実がわかった。そのため横浜地方検察庁特別刑事部に宗教法人法違反で告発したが、嫌疑不十分ということで不起訴となった。

市は仮設工事を行うために地権者である両宗教法人の了解が得られないというが、トンネルの上に位置する両宗教法人は仮設工事に関しては隣接者であるが利害関係は生じないと思うから、仮設に関しては承諾が要らないはずである。

- (ウ) 原状の北鎌倉隧道は人とバイクと自転車ぐらいしか通れなかったわけだが、この検討業務の中で、車が日常的に通行していたから車が通行できるように工法を検討することが今回の業務であるように言っているが、確かに軽乗用車が無理やりトンネルの中を通行していた事実はあるようだが日常的に車が北鎌倉隧道を通るといような実態はなかった。車が日常的に通るとい認識で今回の契約を行い、その成果物を得ているというのは非常におかしな話である。

原状回復ということが今回の検討業務の目的と思うので、ある程度の素案が出たにも関わらず、再度また発注するのは重複している検討を再三にわたりトンネル技術協会にさせている。結論が出ていた委託業務を全く白紙に戻すような委託業務を新たに発注して全く実現しないまま放置された現状をみると税金の無駄遣い以外のなにものでもない。

### (3) 聴き取り調査

地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、令和元年（2019 年）8 月 30 日に、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契約について、都市整備部長以下都市整備部職員に対して、聴き取り調査を行った。その際、同じ請求人から平成 29 年 12 月 13 日に出された平成 29 年度北鎌倉隧道安全対策検討業務委託についての住民監査請求後に提訴された住民訴訟の経過について説明を受けた。

## 8 判断理由

以下、結論に至った理由について述べる。

### (1) 工事に係る地権者の承諾について

請求人は、27 年度に予定した開削工事の起工承諾書（添付資料 6 及び添付資料 7）を提示し、地権者はすでに仮設工事より大規模な工事で工事承諾をしているので、仮設工事を承諾しない理由はないと主張している。

今回の仮設工事と 27 年度に予定した開削工事とでは行為内容が違うため、工事

の承諾はそれぞれ得なければならないことから、請求人の主張は認められない。

また、請求人は、陳述において、トンネルの上に位置する両宗教法人は仮設工事に関しては隣接者であるが利害関係は生じないと思うから、仮設に関しては承諾が要らないはずであると主張している。

民法第 207 条によれば、「土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ。」とされており、尾根の下において工事施行をする際には地権者の承諾を得る必要があることから、仮設工事に関しては承諾が要らないという請求人の主張は認められない。

## (2) 地質調査の経過について

請求人は、28 年度業務委託では岩盤や亀裂を考慮していなかったというなら、検討不十分であった報告書を検収した責任をとるべきであると主張している。

28 年度業務委託では、現地踏査等で目視調査を行い、隧道内部の雁行亀裂を確認した。そして、28 年度において北鎌倉隧道安全対策検討委員会から「トンネル天井部に見られる亀裂の方向」の確認が今後の検討課題として挙げられたことから、29 年度業務委託ではボーリング調査を含む地質調査を行った。

ボーリング調査等の結果、28 年度業務委託で確認された隧道天井部の雁行亀裂は隧道上部まで連続していないこと、隧道大船側上部は比較的良好な岩質であるが、鎌倉側坑口部分から隣接する斜面にかけては、連続性を有する開口亀裂が分布されていることが確認され、この状況を放置しておくブロック化して崩落する恐れのある土塊（不安定土塊）が存在することが判明した。

つまり 28 年度業務委託で報告された亀裂は隧道山側アーチ天井部の雁行亀裂であり、29 年度業務委託で報告された亀裂はボーリング調査結果、ボアホールカメラ画像及び現地踏査の結果によって確認された鎌倉側坑口部の山側に見られる亀裂で、28 年度業務委託の調査では確認できないものである。

したがって、28 年度業務委託では岩盤や亀裂を考慮していない検討不十分の報告書を検収した責任をとるべきであるという請求人の主張は認められない。

## (3) 仮設工法の再検討について

請求人は、29 年度業務委託報告書（概要版）によると、この 29 年度業務委託の仕様書では現在閉鎖されている北鎌倉隧道の仮設トンネルについての検討は要求していないにも関わらず、仮設トンネルについての調査結果の記述があり、「28 年度業務委託結果から設計の見直しが必要」とのことであるが、仕様書外の作業が発見されれば作業を中止させ、途中、あるいは検収時に減額が可能であったはずであると主張している。

しかし、29 年度業務委託における地質調査等の結果により、素掘り状態で隧道を拡幅するとトンネルが崩壊するとの結論になった。このことを受け、28 年度業務委託で検討された 3 つの本設トンネル計画案（ライナープレート工法）は、山岳

トンネルの標準工法（吹付けコンクリートと鋼製支保）を用いることが 29 年度業務委託の成果として示された。また、29 年度業務委託では仮設隧道の検討は予定していなかったが、ライナープレート工法が 28 年度業務委託では仮設隧道設計案として採用されていたことから、この点は見直す必要があるとして、29 年度業務委託の成果においてその旨、参考に記述されたものに過ぎない。

したがって、29 年度業務委託の中で仮設隧道の再検討に係る仕様書外の作業があったとする請求人の主張は認められない。

#### (4) 28 年度業務委託と 29 年度業務委託の重複について

請求人は、陳述において、28 年度と 29 年度と重複している検討を、再三にわたりトンネル技術協会にさせているというふうに思えると主張している。

29 年度業務委託については、平成 29 年 12 月 13 日に同じ請求人が、28 年度業務委託内容と重複しており、無駄な業務委託であるため、当該業務の発注の停止、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求める住民監査請求を行った。その結果、28 年度業務委託と 29 年度業務委託とでは目的及び内容が異なることから、請求人の主張は認められず、また、28 年度よりも 29 年度の業務委託費用が安くなるという請求人の主張も認められないとし、棄却としたものである。

その後、請求人は平成 30 年 3 月 1 日付けで横浜地方裁判所に 29 年度業務委託料の支払いの差止めを求める住民訴訟を起こしたが、横浜地方裁判所の判決は「29 年度契約が 28 年度契約と目的及び内容が重複しているとはいえず、28 年度契約とは別に 29 年度契約を締結したことが不合理とはいえない。」とし、請求は理由がないということで棄却となった。

その後控訴した東京高等裁判所の判決は「横浜地方裁判所の原判決のとおり、28 年度契約とは別に、29 年度契約を締結し、28 年度契約の成果として示された 3 案それぞれにつき具体的な工事内容や工事費用等を明らかにさせ、最終案の決定を慎重に行おうとすることがその裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用に当たると認めることはできない。」とし、再び棄却され、判決が確定している。

このように 29 年度住民監査請求の結果と横浜地方裁判所及び東京高等裁判所の判決に鑑みても、29 年度業務委託が 28 年度業務委託と重複という請求人の主張は認められない。

## 9 結論

以上のとおり検討した結果、当該委託料の支出に違法又は不当な点は認められないことから、これに要する費用の支出を「不法な公金の支出」であるとする請求人の主張には理由がないと判断した。