

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4項により、監査結果を公表します。

令和元年(2019年)年6月5日

鎌倉市監査委員 八 木 隆太郎  
同 高 野 洋 一

## 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 年度村岡・深沢地区まちづくり実現化方策検討調査業務委託」は、これを棄却する。

ただし、「10 市に対する意見」を付記する。

### 2 監査の対象及び種類

地方自治法第 242 条第 1 項に基づく住民監査請求、「平成 29 年度村岡・深沢地区まちづくり実現化方策検討調査業務委託」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

まちづくり計画部 深沢地域整備課

### 4 監査期間

平成 31 年（2019 年）4 月 16 日から令和元年（2019 年）6 月 4 日まで

### 5 監査を実施した委員

監査委員 八 木 隆太郎

同 高 野 洋 一

### 6 請求の受理

平成 31 年（2019 年）4 月 16 日付けで「平成 29 年度村岡・深沢地区まちづくり実現化方策検討調査業務委託」について、鎌倉市職員措置請求書（以下「請求書」という。）が提出された。

その内容は、以下のとおりである。

#### (1) 請求人

請求人 1	氏名略	住所略
請求人 2	氏名略	住所略
請求人 3	氏名略	住所略
請求人 4	氏名略	住所略
請求人 5	氏名略	住所略
請求人 6	氏名略	住所略
請求人 7	氏名略	住所略
請求人 8	氏名略	住所略

請求人 9 氏名略 住所略

(2) 請求の内容

平成 29 年度村岡・深沢地区まちづくり実現化方策検討調査業務が民間に委託され、その委託料 21,575 千円が支出されている。

しかし、その委託成果品である報告書（以下「本件報告書」という。）は、地盤の軟弱さや液状化の危険性に言及せず、神奈川県が本件地域を特定都市河川及び特定都市河川流域に指定したことに触れないなど、地質調査、防災等に関わる調査が極めて不十分である。また、両地区の一体開発の前提となる湘南深沢駅から（仮称）村岡新駅までのシンボル道路および柏尾川に架ける橋についての検討が一切なされていない。さらには、新駅利用推定客数の計算の基礎となった利用人数については、平成 23 年度の業務委託（その 1）の報告書を鵜呑みにして、検討・確認もないままに過大な希望的数字を前提として計算をしている。

このように本件報告書は、村岡地区・深沢地区一体開発、村岡新駅の結論に導こうとするものであり、厳密に事実に基づいて客観的、中立的であるべき調査業務の本来の趣旨にそうものとはいえない。

地方自治法第 2 条 14 項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めると共に、最少の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない。」と規定しているが、本件委託成果品（本件報告書）への支払は、上記法令に抵触するものと言うべきである。

よって、監査委員には、費用対効果の観点からも財務会計上不当な支出であると言えるので市長に、当該委託料の全額返還を求める勧告などの必要な措置を講じるよう求めるものである。

(3) 請求人から証拠として提出された事実証明書（追加資料 3 を除き、いずれも原本の写し。なお、追加資料は平成 31 年（2019 年）4 月 26 日提出。）

添付資料 1 平成 29 年度村岡・深沢地区まちづくり実現化方策検討調査業務委託契約書

添付資料 2 支出命令書

添付資料 3 平成 29 年度村岡・深沢地区まちづくり実現化方策検討調査業務委託仕様書

添付資料 4 平成 29 年度村岡・深沢地区まちづくり実現化方策検討調査業務委託委託成果品（抜粋版）

添付資料 5 不動産調査報告書の抜粋

添付資料 6 平成 23 年度深沢地区事業化推進検討業務（その 2）委託に対する報告書（抜粋版）

添付資料 7 柱状図の見方

添付資料 8 地盤を知る

添付資料 9 委員会資料（抜粋）

添付資料 10 神奈川県公報

添付資料 11 平成 23 年度村岡・深沢地区拠点づくり検討調査業務委託（その 1）  
に対する報告書

追加資料 1 平成 30 年 6 月 21 日付け「委託成果品差替えのお願い」

追加資料 2 平成 30 年 8 月 28 日付け鎌深地第 282 号「平成 29 年度委託成果品の  
修補について」

追加資料 3 閲覧用成果品配架状況の写真

#### (4) 請求の要件審査

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、平成 31 年（2019 年）4 月 16 日付けでこれを受理した。

### 7 監査の実施

#### (1) 請求人による証拠の提出及び陳述

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 31 年（2019 年）4 月 16 日付けで請求書と同時に事実証明書の添付資料 1 から 11 までが、提出された。

また、平成 31 年（2019 年）4 月 26 日付けで事実証明書の追加資料 1 から 3 までが提出された。

更に、令和元年（2019 年）5 月 9 日、請求人 3 名（代理人 1 名含む。）による陳述を実施した。

#### (2) 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 29 年度村岡・深沢地区まちづくり実現化方策検討調査業務委託（以下「本件契約」という。）に係る原議等関係書類一式を調査した。

#### (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）5 月 16 日に、本件契約について、まちづくり計画部長、深沢地域整備課担当課長及び課長補佐に対して、聴き取り調査を行った。

### 8 請求人の主張についての監査結果

#### (1) 確認した事実と監査委員の判断

請求人は、本件報告書について、「仕様書の要求に応えたものとは到底言い難く、十分な検討、確認も無いままに、村岡地区・深沢地区一体開発、村岡新駅の結論に導こうとするものであり、事実に基づき客観的、中立的、厳正であるべき調査業務の本来の趣旨にそうものとはいえない。」とし、その論拠として以下に述べるイからケの諸点につき、本件報告書の不備を主張している。

そこで、まず、本件契約締結までの経緯を確認し、その後、前述した請求人の主張の論拠について検討した。

#### ア 本件契約締結までの経緯

深沢地区まちづくりに関し、本件報告書が作成されるに至った経緯を確認すると、深沢地区については、平成 19 年度に村岡・深沢地区全体整備構想（案）が策定され、村岡地区・深沢地区について、藤沢・鎌倉の各市独自で整備を行うが、それらの整備が連携したものとなるよう取り組む旨が取り決められた。平成 22 年度から鎌倉市が単独で、深沢地区土地利用計画（案）を策定し、平成 25 年度には都市計画決定を目指したが、実現には至らなかった。その後、平成 28 年度に土地区画整理事業に係る国の交付金（社会資本整備総合交付金（都市再生区画整理事業））について重点配分方針が示され、鎌倉市単独による整備事業では当該交付金の対象にならないことが判明したことから、（仮称）村岡新駅を前提にした藤沢市村岡地区との一体施行であれば国の重点配分方針に合致するという神奈川県助言を受け、村岡・深沢両地区の主として土地区画整理事業について両市一体で施行する場合と各市単独施行の場合の事業計画案を策定し比較することと、併せて村岡地区に新設する駅の利用者便益及び税収効果について検証を行い、一体施行、単独施行それぞれのメリット・デメリットを検証する必要が生じ、鎌倉市が本件契約を昭和株式会社と締結した。

なお、本件契約の主体は鎌倉市であるが、契約の成果である本件報告書は、藤沢市も活用するため、本件契約費用の土地区画整理事業の事業性に係る検証部分は藤沢市と折半した。更に、鎌倉市に、その負担額の約二分の一に相当する額が、神奈川県から補助金として交付された。

#### イ 地質調査が十分に行われていないとの主張について

請求人は、請求書において、本件契約では、村岡地区の東海道線の脇（3箇所）のボーリングをただけであり、なぜこの場所を選定したのか不明であるとしている。

この点、深沢地域整備課によれば、本件契約により実施した3箇所のボーリング調査は、全て藤沢市村岡地区で行われ、（仮称）村岡新駅の自由通路の設置位置や地形等を考慮し、現地の地盤状況をより正確に把握する目的で実施した。本件契約による調査で判明した結果と、平成 25 年度に湘南地区整備連絡協議会で行ったボーリング調査の結果を併せ判断すると、東海道本線を含む藤沢市村岡地区の地盤状況については概ね把握できたとのことであった。また、深沢地区については、平成 23 年度に6箇所でボーリング調査を実施（結果は、「平成 23 年度深沢地区事業化推進検討業務（その2）委託報告書」（以下「平成 23 年度報告書」という。）に記載あり。）しているため、更なる調査の必要性はなかった、とのことであった。

以上から、本件契約のボーリング調査場所の選定については、契約目的から逸脱するものではないと判断する。

#### ウ N値と支持基盤の値について

請求人は、請求書で、本件契約でボーリングを実施した箇所について「3箇所いずれの場所も約4m以下の深度でN値が30以上の結果となった」と記載しているのは解せないことだとし、本件報告書中の地盤強度の評価を疑問視している。

本件契約の仕様書の記載では、本件契約の目的は「土地区画整理事業の事業性を検証し、事業の実現化に向けた事業スキームを検討すること」である。土地区画整理事業に向けインフラの重要施設である道路等構造物の設置等を想定した場合に、必要とされるN値と支持基盤は、公益社団法人日本道路協会発行の「道路橋示方書・同解説書」の記述によれば、「砂層、砂礫層はN値が30以上あれば良質な支持層とみなしてよい。」としている。

更に、請求人は、本件報告書の不動産評価報告書にあるように、深沢地区について、画地により、「最有効使用の判定」は、「低層階に商業施設を併設する高層マンション敷地」等としつつ、地盤の強度については「普通程度」としているが、平成23年度報告書では、深沢地区において全部で6箇所のボーリング調査が行われ、いずれの箇所も中高層建物の地盤として必要なN値50の地盤に達するまでは30m前後の支持杭の打ち込みが必要であるとしていることからすると、決して良い地盤とはいえない、としている。

この点、確かに中高層建物を建てるためであれば、相応の深さに至る支持杭の打ち込みも必要になると考えられるが、本件契約で求める調査結果は、土地区画整理事業の事業性検証を行うためのものであり、調査結果が「N値30以上」と本件報告書に記載されていることは、「道路橋示方書・同解説書」の記述に照らしても、不合理であるとはいえない。

#### エ 液状化に言及していないことについて

請求人は、本件契約の仕様書で、液状化の危険性が「高い」と評価している平成27年3月刊行のe-かなマップではなく、平成23年度報告書92ページの「No.4地点を除き液状化の可能性がない」との結論に基づき本件契約を委託しており、液状化の危険性について言及していないことはおかしいとしている。

液状化について、深沢地域整備課の主張では、神奈川県が公表しているe-かなマップは、液状化についての一般的な災害のリスクを提示するため、広域的に作成されたものであり、指標として参考にはなるが、現地の試料（サンプル）を採取して判定した結果である平成23年度報告書の記載のデータを利用した方が、より正確性を期することになると判断し、平成23年度報告書の結果に基づいて検討を行ったとのことである。

この点に関する深沢地域整備課の説明について、ある程度の合理性は認められ、

かつ、本件報告書で液状化について言及していないとしても、本件契約の仕様書にその旨の指示がないことからすれば、誤っているとはいえない。

なお、e - かなマップは液状化を知る上で広く周知された資料であるから、これを使用しなかった理由について、本件報告書に盛り込む必要はないまでも、市民等の理解を得られるような説明は求められるものと思料する。

オ 洪水浸水対策に言及していないことについて

請求人は、深沢地区は、平成 23 年度報告書で、「梅雨時や台風等の異常気象時又は豊水期には地下水位が大きく上昇するので留意されたい」と指摘し、また、平成 26 年 6 月 1 日に特定都市河川浸水被害対策法（平成 15 年 6 月 11 日号外法律第 77 号）により柏尾川及びその流域が特定都市河川及び特定都市河川流域に指定されているにもかかわらず、本件報告書の中でその対策についての検討が全くされていないことを問題視している。

洪水浸水対策については、特定都市河川浸水被害対策法に基づき土地の舗装など「雨水浸透阻害行為」を行う場合は、河川への負荷を軽減するために調整池等を設置しなければならないこととされているため、深沢地区では、一定規模の調整池整備を計画しており、本件報告書中では、(2) - エー (ア) - 35 頁の深沢地区土地利用計画図（案）の中で、0.9 ヘクタールの調整池を図示するなどして検討は行われていた。さらに、調整池整備のための費用等は土地区画整理事業の事業費に既に計上しているとのことであり、いわゆるハード面の対策は平成 29 年当時の法令等の基準に合致したものであったと考える。

カ シンボル道路、柏尾川の架橋に関する検討がないことについて

請求人は、村岡・深沢の両地区との広域連携によるまちづくりについて、両地区を結ぶシンボル道路と柏尾川に架ける橋の検討が不可欠であるのに、本件報告書の中で検討が行われていないのはおかしいと主張している。

この点、深沢地域整備課の説明によれば、本件契約はその仕様書にもあるように、村岡・深沢両地区の広域連携によるまちづくり等を見据えた土地区画整理事業の事業性を検証し、事業の実現化に向けた事業スキームを検討することを目的としていたため、鎌倉市・藤沢市が予定していた土地区画整理事業予定地の範囲外であったシンボル道路と橋については、本件契約では、検討しなかった。また、シンボル道路と柏尾川の架橋については、平成 30 年 12 月に鎌倉市・藤沢市・神奈川県による協定が成立したことから、令和元年度に、藤沢市と広域連携調査を実施し、概略の設計と概算額等の算定を予定している、とのことであった。

各市ごとの土地区画整理事業予定地について、一体施行と単独施行のメリット・デメリットを検討することを目的とする本件契約において、土地区画整理事業予定地の範囲外に予定されるシンボル道路と橋の検討は、必須ではないとする担当課の判断も誤りとはいえない。

なお、本件報告書により、村岡地区・深沢地区の一体施行にメリットが大きいと判断されたというのであるから、両地区を結ぶ道路・橋をどのように設置し、その費用はどうするのか、という課題の検証は、いずれ行わなければならないものである。この点、深沢地域整備課によれば、令和元年度にシンボル道路と橋の検討を、実施するとのことである。

キ (仮称) 村岡新駅利用者数及び利用便益の計算について

(ア) (仮称) 村岡新駅について、設置による費用便益や税収効果の検討が、重力モデル試算によりなされている点について、請求人は、単に駅までの距離だけではなく、住居と各駅との位置関係を考慮することが重要であり、本件報告書の推定計算では利用者の実際の行動と合ったものになっていない(例えば、寺分二丁目の住民が湘南深沢駅を通り越して(仮称)村岡新駅を利用するとは考えにくい)と主張している。

この点、重力モデルとは、国の交通政策審議会も採用している推計手法であり、距離に鉄道の輸送力を加味して推計している。推計はパーソントリップ調査のデータを使用しているため、新駅を利用しないように見える地域についても利用者が計上されている箇所もあるが、重力モデルは推計手法としては一般的な手法として確立しているものと認められている。

(イ) (仮称) 村岡新駅の利用者数について、請求人は、計算に誤りのある平成 23 年業務委託(その 1)の報告書の数値を、検討・確認もないまま引用しているだけである、と主張している。

この点、請求人の指摘する「平成 23 年業務委託(その 1)の報告書」とは、「平成 23 年度村岡・深沢地区拠点づくり検討調査業務委託(その 1)報告書」のことであると解されるが、同報告書 40 頁の重力モデルの推計結果の表に一部計算誤りがあったことは事実であり、深沢地域整備課も承知していた。

しかし、本件報告書(4) -a- 3 頁で引用された数値は、「既往調査(H24 年度既往調査)より」と記載しているとおり、平成 23 年度の調査とは別に平成 24 年度に実施した調査の記録書である「平成 24 年度村岡・深沢地区拠点づくり検討調査報告書」の計算誤り等のない数値に基づいており、「平成 23 年度村岡・深沢地区拠点づくり検討調査業務委託(その 1)報告書」の数値は採用していないため、請求人の主張は失当である。

ク 土壌汚染の検討がないこと等について

請求人は、陳述の中で、本件報告書は、平成 27 年度深沢地域整備事業用地(A 用地)土壌汚染対策等業務委託契約で土壌汚染対策を行った深沢地区を調査対象としているにもかかわらず、土壌汚染対策に関し、全く言及がないのはおかしいとしている。

この点、深沢地域整備事業用地の A 用地については、平成 27 年度に土壌汚染



対策法（平成 14 年 5 月 29 日号外法律第 53 号）に基づき対策処理を実施し、対策処理が完了していたため、本件報告書において、土壌汚染に関する言及をしていないことをもって、不当であるとはいえない。

ケ 本件報告書の検収・修補している件について

請求人は、陳述の中で本件報告書は平成 30 年 3 月 30 日にわずか 1 日で課長以下 7 名が検品したことになっているが、目次も頁番号もない非常に杜撰なものであった。その結果、平成 30 年 6 月 21 日に目次と頁番号を入れる差し替えを行った。更に、平成 30 年 8 月 28 日にも「成果品に指示内容と異なる箇所が発見されたことから、修補を求めます」として、受託業者に修補を依頼しているが、これは 3 月 30 日に納品された成果品に不都合な情報があるので、松尾市長がデータ改竄を強要しているとしか見られない。納品検査時に担当者が発見できなかったことは、納品検査が形骸化しているのではないかと考える。」と主張している。

この点について、深沢地域整備課は、次のように説明した。

成果品納入前に数度にわたり、成果品案を藤沢市担当者も交えて確認していたことが記録にあり、最終的に、平成 30 年 3 月 30 日検品納品を行っていた。しかし、この時点では、換地設計において使用する相互に関連した数値に誤りが存在したことを見過ごしていた。なお、この数値の誤りは、本件報告書作成の目的である一体施行・単独施行のメリット・デメリットの検証に影響を与えるものではないが、本件報告書の成果が今後の調査業務等の指標となることも想定できることから、平成 30 年 8 月 28 日付けで受託業者に修補を依頼したものであり、恣意的に数値の訂正を依頼したものではない。更に、修補後の成果品については、平成 30 年 9 月 5 日に収受した。

しかし、目次や頁番号を欠き、後に修補を依頼しなければならないような誤りが存在する報告書を成果品として受領したことは、契約の履行確認として、地方自治法第 234 条の 2 第 1 項が定める監督及び検査義務を尽くしたものと認めることはできない。

後日の修補によって、これらの瑕疵は一応治癒したと考えられるとしても、今後は、同様の誤りを繰り返さないような業務遂行を行うよう深沢地域整備課には注意を促したい。

(2) まとめ

(1)イからケまでの本件報告書に係る請求人の主張について、書類調査と深沢地域整備課の説明により事実を確認したが、本件報告書について、請求人の主張には措置請求を認めるための正当な理由は認められない。

9 支出の違法性・不当性についての監査結果

請求人は、「本件報告書は村岡地区・深沢地区一体整備、(仮称)村岡新駅の結論

に導こうとするものであり、厳密に事実に基づいて客観的、中立的であるべき調査業務の本来の趣旨に沿うものとはいえない。」として、本件報告書への支払は、地方自治法第2条第14項に抵触するほか、費用対効果の観点からも財務会計上不当な支出であると主張している。

地方自治法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、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。」と規定している。

この条文について、判例は、「地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に係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と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、各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。そして、上記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を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と認められ場合、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の逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である（最高裁判所昭和53年10月4日大法廷判決・民集第32巻7号1223頁参照・大阪高等裁判所平成17年7月27日判決）」としている。

この判例に照らし、本件支出をみると、支出の前提である本件契約は、その目的が、深沢地区整備の効率的な実現方法を模索するため、鎌倉市が単独で深沢地域の土地区画整理事業を行うことと、藤沢市村岡地区と一体化し、同市と共同して土地区画整理事業を行うことのメリット・デメリットを判断する資料とするために行われたものであり、市長の裁量権の範囲内にある。

また、どのような調査又は分析の結果を得れば、そうしたメリット・デメリットの判断が可能なのかという点についても、市長の広範な裁量権が認められる。

更に、「8 請求人の主張についての監査結果」で前述したように、本件契約の成果物である本件報告書について、請求人の主張には措置請求を認めるための正当な理由は認められない。

以上のことから、本件報告書の作成に係る公金の支出は、地方自治法第2条第14項に抵触し、不当な公金の支出であるとする請求人の主張には、正当な理由がないと解する。

なお、今後の業務遂行に当たって十分な配慮を期待し、次のとおり意見を述べる。

## 10 市に対する意見

請求書が提起されるに至った端緒は、請求人をして、本件契約が、深沢地区について具体的にどこにどのような建築物を設けるかなどを含め、まちづくりの詳細を検討するものであり、その点からすると、地盤の強度等様々な点で、検討が不十分だとの誤解を与えるに至ったことにあると解される。本件契約が、まちづくりの中の一つである土地区画整理事業について、藤沢市村岡地区との一体的な実施と鎌倉市の単独実施のメリット・デメリットを調査・比較・検討し、その結果を報告書にまとめたものであるという点を考慮すれば、本件報告書の記述内容が、その目的の範囲に止まっていることは、必ずしも違法・不当なものとは認められない。

しかしながら、請求人をして、あたかもまちづくり全てにわたる検討を目的としたかのような誤解を与えた本件契約及び本件報告書の名称に鑑みて、今後、同様の契約締結の際には、市民及び関係者に契約の内容を正確に伝えるものとなるよう、十分に留意されたい。

そのうえで、次の点について付言するものである。

まず、地質調査についてであるが、本件契約の成果として「地盤の強度：普通程度」としたことに対する根拠が照会されており、平成30年11月1日付けで不動産鑑定会社から本件受託会社に回答がされている。それによれば「前回評価機関の評価書に地盤に関する特段の記載のなかったこと」、「鎌倉市地区別危険箇所マップ（土砂災害警戒区域・急傾斜地崩壊危険区域）」「洪水内水ハザードマップ」などから地盤の良否・強弱を結びつける記述は特に見受けられなかったことを根拠に、地盤を「普通程度」と表示した旨の記載がされている。こうした評価から地盤の安全性が担保されていると言えるのか、今後の事業にあたっての説明責任が強く求められるところである。

次に、シンボル道路と橋の検討についてであるが、（仮称）村岡新駅整備を前提とした一体施行の場合と（仮称）村岡新駅整備の担保がない単独施行の場合とでは、道路及び橋の整備内容が変わる可能性があり、仕様書5（1）の文面からすれば必須ではないといえるものの、本件契約において検討せず、今後、本格検討するとしたことに十分な説明責任が求められるところである。

更に、（仮称）村岡新駅の利用者推計について、一般的な推計手法とされる重力モデルを採用しているが、他の手法を採用しないことを含め、重力モデルの推計値が現実には有効であることの根拠について、十分な説明責任が求められるところである。

本件報告書のような専門用語を多用した報告書は、その内容を市民等に説明する際に、専門知識のないものにも十分理解できるような説明を望むものである。