

鎌倉市監査委員公表第9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28年3月31日

鎌倉市監査委員 八木 隆太郎
同 納所 輝次

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 28 年 2 月 3 日から平成 28 年 3 月 31 日まで

4 監査を実施した委員

監査委員 八木 隆太郎

同 納所 輝次

5 請求の受理

(1) 請求人

(住所 略)

(氏名 略) ほか 9 名

(2) 請求書の提出

平成 28 年 2 月 3 日に、請求人代理人の法律事務所から郵送されてき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

資料 1 の 1 北鎌倉隧道安全性検証等業務履行報告書 平成 27 年 8 月 31 日

資料 1 の 2 北鎌倉隧道安全性等検証委員会 検証委員会資料 現地調査資料 平成 27 年 6 月 25 日

資料 1 の 3 北鎌倉隧道安全性等検証委員会 検証委員会資料 (資料①) 委託調査の検証 平成 27 年 6 月 25 日

資料 1 の 4 北鎌倉隧道安全性能等検証委員会 検証委員会資料 (資料②) 委託数値解析 (3次元 FEM 解析) 平成 27 年 6 月 25 日

資料 1 の 5 北鎌倉隧道安全性等検証委員会 検証委員会資料 (資料③) 方策 (工法) の検証 平成 27 年 6 月 25 日

資料 1 の 6 1. 検証委員会資料

- 資料1の7 北鎌倉隧道安全性等検証委員会 検証委員会資料(資料③-1) 方策
(工法)の検証 平成27年7月17日
- 資料1の8 北鎌倉隧道安全性等検証委員会 検証委員会資料(資料③-2) 方策
(工法)の検証 平成27年7月17日
- 資料1の9 2. 検証委員会議事概要
- 資料1の10 3. 打合せ記録簿
- 資料2 北鎌倉隧道安全性検証等業務報告書 平成27年8月31日
- 資料3 北鎌倉隧道安全性検証等業務(中間報告書) 平成27年8月18日
- 資料4の1 平成27年(ワ)第597号 損害賠償請求事件
- 資料4の2 平成27年(行ウ)第8号 契約締結等差止請求住民訴訟事件
- 資料5 入札結果表

(4) 請求の内容

請求人提出の住民監査請求書によれば、請求の要旨及び措置請求は、次のとおりである。

ア 請求の要旨

北鎌倉隧道(緑の洞門)は、「鎌倉市歴史的風致維持向上計画」において、重点地域として指定された範囲にあり、北鎌倉隧道の岩塊は、鎌倉時代に重要な境界をなす貴重な史跡で、国指定重要文化財「円覚寺境内絵図」に描かれているとおり、円覚寺の結界として歴史的価値があるもので、北鎌倉隧道(緑の洞門)の開削費用等の予算は、この歴史的価値を有する北鎌倉隧道(緑の洞門)の環境を破壊するものである。また、鎌倉市は、北鎌倉隧道(緑の洞門)の開削費用等において、8,020万円もの予算を計上し、防壁工事などを含めると少なくとも1億2,150万円もの高額な予算が見込まれており、これに加えて、維持管理費用、調査費等もかかることが見込まれることからすれば、今後も億単位でより莫大な費用がかかる可能性が高い。更に、これらの公金の支出は、北鎌倉隧道(緑の洞門)の開削工事を前提としたものである一方、坑口補強とアーチ・パネル工法などの北鎌倉隧道(緑の洞門)を補強することを主とした補強工事であれば、開削よりも格段に費用が安く工事を行うことが可能である。加えて、本件の北鎌倉隧道(緑の洞門)の北鎌倉側には、請求人の一人の土地があり、当該所有地の通行に関しては車両の通行を認めていないことからすればそもそも工事は困難であり、かつ、拡幅工事自体が不必要な工事であるとの観点から、鎌倉市長の北鎌倉隧道の開削費用の予算の支出は、地方自治法第2条第14項が要請する相当性(最低限度性)を欠くもので違法であり、不当な支出であるので、財務会計上違法かつ不当であることを理由に、公金の支出を差し止めるために必要な措置を求める。

イ 措置請求

請求人は、北鎌倉隧道の開削費用等の予算の支出について、公金の支出を差し止めるために必要な措置と、本件監査結果が出るまで、地方自治法第 242 条第 3 項に基づき、当該支出行為の執行を停止することの勧告を求めている。

(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、予算の執行の差し止め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の防止を阻害す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 28 年 2 月 16 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、新たな証拠の提出はなく、請求人（氏名略）、（氏名略）の 2 名と請求人代理人（氏名略）の 3 名による陳述が行われた。

この陳述による主な主張は、次のとおりであった。

ア 洞門を含む岩塊の歴史的価値については、多くの方々が認めているところであり、開削が実施されれば、円覚寺の結界、鎌倉の北の境界は、その形を失うことになる。また、この岩塊は横須賀線開通によってその先端を破壊されたとはいえ、中世鎌倉の景観を今に伝える歴史的遺産であり、鎌倉市にとっても武家の古都として保存すべき資源である。北鎌倉隧道（緑の洞門）の安全対策が開削工事よりも安価にできるとしたら、選択すべき代替案はいずれか、その答えは容易である。

イ 隣接する逗子市において、名越切通、まんだら堂のやぐら群の保存をしっかりと立派にやりとげており、十分保存ができるという実例が逗子市においてあるにもかかわらず、それを一貫して無視していること自体が行政の瑕疵である。逗子市に学びさえすれば、いくらでも最新の工法で、緑の洞門を保存することは十分可能である。名越に比べて規模がはるかに小さい洞門であるから、開削に 1 億何千万円もかけなくても、ずっと安い税金で保存はできる。平成 19 年 3 月の「逗子市教育委員会 国指定史跡名越切通崩落対策報告書」には「無数の亀裂が発達していることから、小規模な落盤を繰り返し生じたと考えられる。」とあるが、それでも脆弱な洞門を逗子市は保存しており、鎌倉市では保存ができないという道理はない。

ウ 鎌倉市は、28 年前から洞門を危ないから壊すとし、保存についてのまともな調査、検証を一度も行っていない。その理由は、鎌倉市が依頼しているコンサルタントに

は保存事業の実績がないからである。土木の専門家にも相談したところ、保存のノウハウがあるのとないのとでは雲泥の差があり、医療に例えれば、終末医療と命を生み出す産婦人科ほどの専門性の差がある。保存の実績がある逗子市のようなコンサルタントに依頼していれば、対応も、出されるデータも違うし、本当に専門的な保存の理論を提示してくるはずである。

エ 鎌倉市は、お金のかかる開削に一貫してこだわってきており、いくつも行政として瑕疵が問われる点がある。1点目は、北鎌倉駅裏トンネルの安全対策協議会の第5回協議会で緑の洞門の開削が採択されたが、その大きな根拠とされた文化財専門会議の議事概要は、都市整備部道路課がまとめたもので、完全に改竄されたものであることがわかったこと。2点目は、2014年10月に北鎌倉駅周辺の12町内会にカラーの崩落予想図を伴った都市整備部の文書が回覧され、これは崩落が起きるとJR側に崩れて大惨事になるという想定図であったが、後になって根拠がないということがはっきりしたことで、その訂正の回覧が地元町内会になされていないこと。3点目は、2014年12月に安全対策協議会の会長が洞門開削を促す陳情書を鎌倉市議会に提出して採択されたが、同協議会には都市整備部も入っている組織であり、行政が入った組織が市議会に陳情するということは市議会事務局に確認したところ前例がないような強引なことをしたことで、4点目は、2015年4月28日に剥落の危険を理由に緑の洞門は通行止めになされ、不便を強いられているが、剥落や剥離などは保存対策や安全対策によりなんとでも対応できるのに、剥落を理由に通行止めというのは意図的な操作であり、通行止めになれば不便だから開削をするしかないというのは非常におかしいということ。このように開削に固執して行政が瑕疵を行ってきた理由は、2010年から2011年にかけて4度にわたり、当時の副市長、都市整備部などの行政、当時の山ノ内の自治町内会長ほかたった2名の地元有力者が会合を行っており、横須賀線地下化、駅の地下トンネルなど中長期の計画について話し合わせ、その突破口として緑の洞門の開削が掲げられており、このことがその理由である。緑の洞門が開削され、道路の幅を広げ、開発が進むと、鎌倉らしい北鎌倉に残っている景観、風情が一気に壊されるが、そういう開発のために、利権を疑わざるを得ない会合が持たれている。

オ 北鎌倉隧道安全対策工事市道434-046号線の入札にかかる文書一式、支出負担行為伺及び入札の経過のわかる文書類等の施行情報の中に、隣接地権者との協議が未成立と記載されているが、この隣接する地権者は、この住民監査請求の請求人の一人でもあり、一貫して保存に熱心で開削工事に反対をしている。鎌倉市側は昨年10月までは地権者の同意許可がなくても工事はできると議会でも答弁していたが、11月になってこの地権者側の土地を使わず、逆の大船側から工事をするとし、そのためにもっぱら人力で工事をする方法に変えるということだが、この変更により、人件費を含めて、膨大な金がかかる。地権者の同意も得られずに、この工事をやるこ

と自体が、非常に大きな浪費と考える。

カ 今回の予算の支出は、最少の予算で最大の効果を挙げる最低限度性という行政の義務を規定した地方自治法第2条第14項の本旨に抵触する。また、今回、工事をすすめる前提として、通行上の危険性が検証されているが、本来は史跡保全の観点から安全性の検証をすべきではないか。通行する前提で道路の安全性を検証しているが、果たして、この洞門の道路としての機能の必要性が、史跡保全の必要性と比較し、どちらを優先するべきかという観点が、検証されていない。道路課の検証をみても、道路整備が前提となっている。開削して4メートルの幅員の道路にするということだが、元来、ここの道路は人が通行するだけであり、4メートルの幅員は予想されていない。また、土地所有者の同意がなければ、工事もちろんできないし、道路の拡幅すらできないという状態であるのに、このような計画を立てて予算化しているが、これは明らかに違法なことである。

キ 通行上の危険性があるとのことだが、危険性を排除する一番いい方法は、廃道処分にあることである。廃道処分にしたうえで、道路課の責任をなくした形での史跡としての保全を図れば、ほとんど予算はかからない。剥落を防ぎ、史跡を保存する観点からの工事をすればいいだけになる。

ク 鎌倉市は、ここを建築基準法第42条第2項道路と指定しているが、片側は線路であるし、片側はがけの状態になっていて、一部、建物はあっても建物が立ち並んでいる状況ではない。鎌倉市が同法第42条第2項道路と指定したこと自体が誤りであるから、廃道処分にして道路としての利用あるいは用法を廃止すべきである。史跡を保存することと不便を来たすことと比較、考慮した場合、千年の歴史を持つ史跡を残すべきである。現代の多少の不便、特に車が通れないことは論外だが、通行も遠くなって近道ができないことは、ある程度は甘受していかなければならない。鎌倉市として、史跡保存の観点から、廃道処分にして保全をしていくことが、一番、最少の予算で最大の効果を挙げられることになる。

ケ 道路として管理しなければ、鎌倉市の責任は出てこない。史跡の保存の関係で、剥離等を防いでいけば、そこを見学することは容易なことだし、自己責任でここを通っても、市の責任は出てこない。乱暴な意見かもしれないが、少なくとも、拡幅などということではなく、道路としての用途を廃止する方向が必要ではないか。今回の開削工事も、莫大な予算をかけて、史跡を潰すことは、最大の予算を使って劣悪な効果を生じさせることであり、地方自治の本旨にもとることは明らかである。

(2) 書類調査

監査の実施に当たり、市長に対して次に掲げる書類の提出を求め、調査を行った。

ア 住民監査請求書で指摘されている北鎌倉隧道安全性検証等業務に係る関係書類一式

イ 住民監査請求書で指摘されている北鎌倉隧道開削工事補正予算の内容がわかる書類等一式

ウ 住民監査請求書で指摘されている北鎌倉隧道開削工事に係る原議等関係書類一式

(3) 聴き取り調査

平成 28 年 3 月 4 日に、本件請求について、都市整備部長、都市整備部次長兼都市整備総務課長、都市整備部次長兼道路課担当課長、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ついて、記載の事実及び事項に対する主張と見解について聴取し、調査を行った。

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。

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。」と規定している。この規定の解釈に当たっては、最高裁判所昭和 53 年 10 月 4 日大法廷判決（民集 32 卷 7 号 1223 頁参照）を根拠とする平成 17 年 7 月 27 日大阪高等裁判所判決を参考とした。

最高裁判所昭和 53 年 10 月 4 日大法廷判決は、「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、上記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、上記の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」と判示している。

上記判決に照らし、市長又はその委任を受けた職員の判断において、全く事実の基礎

を欠き、又は社会通念上に照らして、著しく妥当性を欠き、裁量権を逸脱又は濫用するものと認められるかどうかについての判断をすることになるが、その判断の前段として、本件の請求人が主張する事実について、以下のとおり、その内容ごとに整理し、検討を加えた。

(1) 北鎌倉隧道（緑の洞門）の歴史的価値について

請求人は、請求書及び陳述において、北鎌倉隧道（緑の洞門）は、鎌倉市歴史的風致維持向上計画における重点地域として指定している範囲にあり、北鎌倉隧道の岩塊は、鎌倉時代に重要な境界をなす貴重な史跡で、円覚寺の結界として歴史的価値があるものであると主張している。

しかしながら、請求人は、歴史的価値がある岩塊の重要性について主張するが、北鎌倉隧道（緑の洞門）を開削する費用等の予算において、このことが地方自治法第2条第14項の「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。」と規定する条項に違反している理由については主張していない。なお、本来、歴史的価値の判断については、市長等の政策的判断によるものであり、地方自治法第242条に規定する住民監査請求の対象とはならないものである。

(2) 安全対策の工法及び費用について

請求人は、請求書において、8,020万円もの予算を計上し、防壁工事などを含めると予算として、少なくとも1億2,150万円もの高額な予算が見込まれる。また、維持管理費用、調査費等もかかることが見込まれることからすれば、今後も億単位で莫大な費用がかかる可能性が高い。更に、これらの公金の支出は、北鎌倉隧道（緑の洞門）の開削工事を前提としたもので、坑口補強とアーチ・パネル工法などの北鎌倉隧道（緑の洞門）を補強する工事であれば足り、かつ、補強工事であれば、開削よりも格段に安く工事を行うことが可能である。加えて、「北鎌倉隧道安全性等検証委員会での委員意見要旨」において、「現状のトンネルは、山側の根元の太い片持ち梁の状態でJR側側壁には圧縮力がかかっていないと考えられるので、強烈に補強しなくても山側の根元が変わらなければ持つと考えられる」と述べられており、開削工事をしなくても、北鎌倉隧道（緑の洞門）の安全対策を施しての保存は十分可能であることが明らかにされていると主張している。

まず、北鎌倉隧道（緑の洞門）の安全対策の経過について調査した結果を述べると、鎌倉市では平成17年度の調査及び平成25年度の改修設計等業務の調査結果により、「安全率上に殆ど余裕がなく危険な状況にある」「現状においてかろうじて安定性を保っている」といった状況が示された。その後、鎌倉市は、平成27年3月に第三者機関からの見解を確認するため、公益財団法人神奈川県都市整備技術センターに点検調査を依頼し、本隧道の健全性の診断を行ったところ、剥落等により「利用者に対して影

響を及ぼす可能性が高い」「緊急に対策を講じる必要がある状況」との診断を受け、平成 27 年 4 月 28 日から本隧道（道路）を通行禁止とした。これらの既往調査の結果に関し、鎌倉市は、専門的かつ客観的な見地から検証を行うとともに、検証結果に基づき、道路の通行機能が確保でき、開削工法以外の工法を含め、実現性のある隧道整備の方策（工法）があるのかを検証することを目的に、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。）に検証業務を委託した。そして、鎌倉市から北鎌倉隧道（緑の洞門）の安全性検証業務を受託したトンネル技術協会では、学識経験者で構成される北鎌倉隧道安全性等検証委員会（以下「検証委員会」という。）を設置して検証を行っている。その検証経過の中で「現状のトンネルは、山側の根元の太い片持ち梁の状態で、JR 側側壁には圧縮力はかかっていないと考えられるので、強烈に補強しなくとも山側の根元が変わらなければ持つと考えられる。」との委員意見があったことが、検証委員会議事概要に記録されている。この意見の解釈については、都市整備部道路課によれば、当該意見が検証委員会の議論の過程で 4 人の委員のうちの 1 人から出された意見であり、あくまでも最終結論を導くための途中経過の発言であると認識していること、また、北鎌倉隧道安全性検証等業務報告書（平成 27 年 8 月 31 日）には「トンネル天井部には縦断方向に亀裂が認められ、既にトンネル足元の応力は解放されていると考えられ、トンネル上部の岩塊が拝むような形となり、かろうじてやせ尾根の均衡を保っている一部不安定な状態にあると想定される。」ということが総合所見に示されており、検証委員会では様々な意見が出されているが、検証委員会としての最終的な検証結果はこの報告書のとおりで、各委員もこの報告書の内容を確認しているとのことであった。

また、北鎌倉隧道安全性検証等業務報告書には、方策（工法）比較として、隧道の安全性が「部分的に安定」する場合と「安定しない」場合で 8 案を候補にあげ、比較・検証が行われた結果、整備目的、地形条件、用地条件などから実現性があり、加えて合理性がある工法は「坑口補強＋アーチ・パネル（透明型）工法」と「既往成果の開削案」の 2 案となったと記載されており、この 2 案に要する費用については、「坑口補強＋アーチ・パネル（透明型）工法」は 1 億 200 万円で、その内訳は工事費が 6,200 万円、維持管理費が 4,000 万円で、一方の「既往成果の開削案」に要する費用は 1 億 2,800 万円で、その内訳は工事費が 1 億 2,000 万円、維持管理費が 800 万円とされている。その後、後者の開削案を選択した鎌倉市が市議会 9 月定例会に補正予算として計上した金額は、1 億 2,150 万円であり、この中には JR 側への土砂流出対策として設置する仮設防護壁に要する費用として、JR に負担金として支払う 2,800 万円が含まれている。そして、平成 28 年 1 月に当該工事については一般競争入札が実施されている。この補正予算額と設計金額の相違について、都市整備部道路課に聴取したところ、補正予算を計上した時点の計画では、機械作業により一気に山を開削するため、JR 側に土砂流出の影響を防ぐ強固な仮設防護壁の設置を予定していたが、その後の JR

との協議を経て、人力作業として徐々に開削を行うことに変更したことから、仮設防護壁の設置が不要になったものであり、また、開削で新たに出現する法面の角度の傾斜を緩やかにすることにより擁壁で法面を抑える必要がなくなったことなど、工法の見直しを行った結果、設計金額が 55,512,000 円となったとのことであった。なお、この設計により、一般競争入札を実施した結果、47,448,720 円で落札され、同額で落札業者と契約が締結されている。

以上のことから、市道である北鎌倉隧道（緑の洞門）は、道路法第 42 条第 1 項「道路管理者は、道路を常時良好な状態に保つように維持し、修繕し、もつて一般交通に支障を及ぼさないように努めなければならない。」の規定に基づき、道路管理者である鎌倉市が常時良好な状態に道路を整備することは当然のことであることや、トンネル技術協会による北鎌倉隧道安全性検証等業務報告書の総合所見では、複数の工法は安全性の面で差があることが明白であり、「坑口補強+アーチ・パネル（透明型）工法」では安全性を確保しているとは認められないことから、鎌倉市が、より安全性が高い開削案を選択することが著しく妥当性を欠いているとは認められない。更に、少なくとも 1 億 2,150 万円もの高額な予算が見込まれたとの主張については、前述したように、工法の見直しにより設計金額が 55,512,000 円となり、最終的に 47,448,720 円で契約が締結されており、工費は当初の見込みより大きく安価となっており、この主張の根拠は存在していない。また、今後も億単位でより莫大な費用がかかる可能性が高いとの主張については、莫大な費用とする額は未確定であり、請求人の推測であるから、この主張が違法性の根拠となることについては認めることはできない。

(3) 北鎌倉隧道の隣接地における工事車両の通過について

請求人は、請求書及び陳述において、本件の北鎌倉隧道（緑の洞門）の北鎌倉側には、請求人の一人の土地があり、当該所有地の通行に関しては車両の通行を認めておらず、工事は困難であり、かつ、拡幅工事自体が不必要な工事であり、隣接地権者の同意を無視して工事をやるというのはいりえないと主張している。

開削に反対する隣接地権者との協議状況について、都市整備部道路課に聴取したところ、現在、登記簿謄本上の所有者が死去している関係で相続人等を調査しているが、今後、道路法の規定に基づき、土地所有者に対応していきたいと考えているとのことであった。なお、道路法第 66 条第 1 項には「道路管理者又はその命じた者若しくはその委任を受けた者は、道路に関する調査、測量若しくは工事又は道路の維持のためやむを得ない必要がある場合においては、他人の土地に立ち入り、又は特別の用途のない他人の土地を材料置場若しくは作業場として一時使用することができる。」と規定されており、同条第 2 項には「前項の規定により他人の土地に立ち入ろうとする場合においては、あらかじめ当該土地の占有者にその旨を通知しなければならない。」、また、同条第 6 項には「第 1 項の規定により特別の用途のない他人の土地を材料置場又は作

業場として一時使用しようとする場合においては、あらかじめ当該土地の占有者及び所有者に通知して、その者の意見を聞かなければならない。」と規定されているが、土地の占有者や所有者の同意を得る旨の規定は存在していないとのことであった。

以上のことから、道路法の規定によれば、工事又は道路の維持のためやむを得ない必要がある場合においては、土地の占有者や所有者の同意を得なくとも、他人の土地に立ち入ることが可能であることから、請求人の主張を認めることはできない。

(4) 近隣民有地への影響について

請求人は、請求書及び陳述において、歴史的価値を有する北鎌倉隧道（緑の洞門）の環境が破壊される恐れもあり、かつ、近隣の民有地の所有者への影響もはかりしれない（民有地の住民の同意などが得られない）と主張している。更に、隣接地権者の同意を得られず、もっぱら人力で工事をする方法に変えることは、人件費を含めて、膨大な金がかかることになり、非常に大きな浪費になると主張している。

この主張については、歴史的価値を有する北鎌倉隧道（緑の洞門）の環境破壊により、近隣の民有地がどのような影響を受けるかは具体的に示されていないため内容は不明であるが、環境破壊の恐れや近隣民有地への影響については、本来、これらを考慮した中で、市長が政策的な判断のもとに決定し、議会の承認を受け予算が執行されるものであり、こうした手続を見る限りでは、市長の判断に恣意性及び社会通念上著しく妥当性を欠くと評価する事実を認めることはできない。また、工事に要する費用については、前述の(2)においても触れたが、膨大な金がかかることについての具体的な金額が示されておらず、未確定であり、請求人の推測であるから、違法性の根拠とは認められない。

(5) 北鎌倉隧道安全性検証等業務中間報告書（平成 27 年 8 月 18 日）について

請求人は、請求書において、鎌倉市がトンネル技術協会に委託した「北鎌倉隧道安全性検証等業務」について、鎌倉市都市整備部は、情報を恣意的に取捨選択し、肝心な部分を隠蔽して中間報告書として提出させたと主張している。

北鎌倉隧道安全性検証等業務中間報告書（平成 27 年 8 月 18 日）と最終的に提出された報告書（平成 27 年 8 月 31 日）の内容は同一であり、最終的な報告書が鎌倉市に提出された際に北鎌倉隧道安全性検証等業務履行報告書も提出されている。この中間報告書と最終的な報告書の作成への関与について、都市整備部道路課に聴取したところ、いずれの報告書もトンネル技術協会が作成したものであり、同協会の検証内容や報告書の作成に対し、指示・要請など恣意的な情報操作や誘導は行っていないとのことであった。

いずれの報告書についてもその内容は全て公開されているものであり、北鎌倉隧道安全性検証等業務中間報告書（平成 27 年 8 月 18 日）が肝心な部分を隠蔽して作成さ

れているとは認められない。

(6) 逗子市の国指定史跡名越切通崩落対策工事との比較について

請求人は、陳述において、隣接する逗子市における実例を挙げ、最新の工法であれば、北鎌倉隧道を保存するのは十分可能であり、逗子市においては調査費を含めて、数千万円の規模で基本的な保存を行っていたこと、平成19年3月に報告された「逗子市教育委員会 国指定史跡名越切通崩落対策報告書」には、「無数の亀裂が発達していることから、小規模な落盤を繰り返し生じたと考えられる。」とあるが、それでも保存をしており、脆弱な洞門を逗子市は保存して、鎌倉はできないという道理はないと主張している。

逗子市で実施された国指定史跡名越切通崩落対策工事で行われた工法について、都市整備部道路課に聴取したところ、北鎌倉隧道安全性検証等業務報告書（平成27年8月31日）に「トンネル天井部には、縦断方向に亀裂が認められ、既にトンネル足元の応力は解放されていると考えられ、トンネル上部の岩塊が拝むような形となり、かろうじてやせ尾根の均衡を保っている一部不安定な状態にあると想定される」とあり、構造的に一部不安定な状態と想定され、逗子市の場合と異なることから、都市整備部道路課では名越切通で採用された工法については検討していないとのことであった。また、国指定史跡名越切通崩落対策工事では、逗子市と国が工法選定から様々な協議を行って保存に努力したことは認識しているが、北鎌倉隧道（緑の洞門）は、尾根自体が鉄道開通によって大半が損なわれ、史跡ではなく、国指定史跡である名越切通の状況とは異なるとのことであった。

以上のことから、請求人の主張については、名越切通が史跡であることとは異なり、北鎌倉隧道（緑の洞門）は史跡ではなく道路法上の道路である以上、逗子市の場合と異なることは社会通念上、当然のことと考えるところであり、この主張は認めることができない。

(7) 調査を委託したコンサルタントについて

請求人は、陳述において、逗子市は名越切通について保存のノウハウがあるコンサルタントに委託したから保存できたが、鎌倉市が委託したコンサルタントは保存のノウハウがなく、鎌倉市は保存に向けた努力をしていないと主張している。

都市整備部道路課に北鎌倉隧道の安全性に係る調査について委託した内容とこの業務を受託したコンサルタントの実績について聴取したところ、平成17年度の業務内容は現地調査・対策工の概略設計業務、平成25年度の業務内容は測量業務・点検調査・対策工設計であり、営業種目にトンネルとして登録していることを入札参加条件としたこと、また、委託業務は特記仕様書に基づき作業を行うため、受託したコンサルタントにより、結果が異なることはないとのことであった。なお、受託したコンサルタ

ントは、地質調査、道路、河川・上下水道などの土木設計から、まちづくり、環境、海外事業コンサルティングまで、幅広く業務を展開する総合建設コンサルタントであり、理学・工学博士8名をはじめ、総合技術監理部門などの技術士149名が在籍し、トンネルや、地盤防災、地盤解析など専門の部門を設置しており、国では東北地方整備局の三陸縦貫自動車道尾肝要トンネルや、神奈川県では桜山トンネル改築詳細設計などの実績があった。

以上のことから、請求人の主張については、当該コンサルタントの実績を踏まえると、トンネル保存のノウハウを持ち合わせていないとする根拠は存在しない。

(8) 行政として瑕疵が問われる諸点について

請求人は、陳述において、北鎌倉駅裏安全対策協議会第5回協議会で緑の洞門の開削が採択されたときの根拠とされた文化財専門会議の議事概要は都市整備部道路課が改竄してまとめたものであること、2014年10月に北鎌倉駅周辺の12町内会に回覧された崩落予想図は後になって根拠がないとはっきりしたが、その訂正の回覧がなされていないこと、2014年12月に北鎌倉駅裏安全対策協議会の会長が洞門開削を促す陳情書を鎌倉市議会に提出したが、この協議会は都市整備部も入っている組織であり、行政が入った組織が陳情を出すことは前例がないことを市議会事務局に確認したことなど、あらゆる瑕疵を行ってまで開削に固執してきた理由は、2010年から2011年にかけて4度にわたり、当時の副市長、都市整備部などの行政、当時の山ノ内の自治町内会長ほかたった2名の地元有力者が、横須賀線地下化や駅の地下トンネルなど中長期の計画について話し合い、その突破口として緑の洞門の開削が掲げられたことによると主張している。

しかしながら、これらの主張は、今回の開削費用等の予算に対する地方自治法第2条第14項の要請する相当性と直接的には関連していないことから、今回の住民監査請求の対象とすることはできない。

(9) 道路整備の実現性について

請求人代理人は、陳述において、通行する前提で安全性を検証しているが、道路としての機能の必要性と史跡保存の必要性のいずれを優先すべきかが検証されていないこと、また、地権者の同意がなければ工事もできないし、道路拡幅もできないのに、計画を立て予算を立てていたことは明らかに違法であると主張している。

市道路線の廃止については、道路法第10条第1項には「都道府県知事又は市町村長は、都道府県道又は市町村道について、一般交通の用に供する必要がなくなつたと認める場合においては、当該路線の全部又は一部を廃止することができる。」と規定されており、北鎌倉隧道は、鎌倉市が認定し管理している市道434-046号線内に位置する道路である。都市整備部道路課に聴取したところ、現在、北鎌倉隧道は交通の危険を

防止するため通行禁止としているが、当該路線は、従来から地元住民、通学生、観光客等が利用する道路として一般交通の用に供しているため、鎌倉市として、道路法第10条第1項の規定に基づく路線の廃止を行うことはできず、そのため、早急に安全対策工事を行うことにより、当該道路の機能を回復し、今後も引き続き管理を行っていくとのことであり、崩落等の事故があり第三者に被害が生じれば、土地所有者としての管理責任は免れないとのことであった。

道路を廃止して史跡として保存すべきかどうかは市長の政策的判断によるものであり、請求人代理人は、道路機能の必要性と史跡保存の必要性のいずれを優先するかの検証が行われていないと主張するが、当該検証を行わないことが市長の判断における恣意性や違法性及び妥当性を欠くとする根拠を示しておらず、この主張は認められない。また、道路整備に関しては、現在、当該地は既に市道認定された道路であり、道路法第42条第1項の規定に基づき、道路として維持管理を行うことは道路管理者である鎌倉市の義務であることから、地権者の同意を得られないとしても、このことが違法不当であるということとはできない。

10 建築基準法第42条第2項道路としての指定について

請求人代理人は、陳述において、当該地は、片側は線路、片側はがけの状態になっていて、一部建物はあるが、建物が立ち並んでいる状況ではないから、鎌倉市が建築基準法第42条第2項道路として指定したことは誤りであるとし、この場所の道路を廃止し、千年の歴史を持つ史跡を残すことが、多少の不便を生じさせ、通行が遠回りすることになっても、ある程度は甘受し、史跡保存の観点から、廃道処分にして保全をしていくことが、最少の予算で最大の効果を挙げられることになると主張している。

建築基準法第42条第2項道路の指定について、都市整備部道路課に聴取したところ、道路構造令では、交通需要に対し道路の規格を定めており、当該道路のような歩道のない生活道路は「4種4級」の道路に該当し、最少幅員は4メートルと定められ、また、建築基準法第42条第2項後段において「当該道がその中心線からの水平距離2メートル未満でがけ地、川、線路敷地その他これらに類するものに沿う場合においては、当該がけ地等の道の側の境界線及びその境界線から道の側に水平距離4メートルの線をその道路の境界線とみなす。」と明記してあること、更に、建築基準法第42条第2項の指定については、昭和25年時点で建築物が立ち並んでいる幅員4メートル未満1.8メートル以上の道について指定したことを、建築基準法を所管する都市調整部建築指導課に確認しているとのことであった。

鎌倉市が、北鎌倉隧道（緑の洞門）が存する市道を建築基準法第42条第2項の規定に基づく道路と指定したことについて、「建築基準法道路関係規定運用指針の解説（国土交通省）」の中で、建築基準法第42条第2項の規定に基づく指定（運用指針Ⅱ.3.(1)）は、建築物の立ち並びは基準時における状況で判断するもので、現在の立ち並び

状況は指定要件とは直接的には関係ないとされており、当該市道は昭和 25 年時点において建築物が立ち並んでいた状況を踏まえて指定されたものであることから、この指定が誤ったものであるとすることはできない。また、史跡保存の観点からの廃道処分については、前述(9)前段で述べたが、道路を廃止して史跡として保存すべきかどうかは市長の政策的判断によるものであり、道路として整備するとの判断が、社会通念上に照らして著しく妥当性を欠いているとは認められない。

上記のとおり、請求人及び請求人代理人の主張における事実について検討した結果、当該措置請求に係る財務事務上の行為において、その原因たる行為である市長の選択した判断に存する違法事由の内容及び程度が、予算執行の適正の見地から看過し得ないものであるとは認められず、また、実施しようとしている当該行為においても、全く事実の基礎を欠き、又は社会通念上に照らして著しく妥当性を欠くと評価すべき事実は存在しないというべきであり、市長に裁量権の逸脱又は濫用があったとすることはできない。

よって、本件については、請求人の主張に理由がないものと判断する。