平成 31 年(行ウ) 第 4 号 原 告 鎌倉市長

準備書面1

被告鎌倉市長訴訟代理人 弁護士 小 野

2019年4月15日



横浜地方裁判所

第1民事部合議A係 御中

1.被告が、答弁書において引用した最高裁判決は損害賠償の事例であったところ、本件のように財務会計行為の差し止めを求める住民訴訟に関しては、最高裁第3小法廷昭和62年5月19日判決・民集41巻4号687頁において、法令に違反して締結された契約であっても、それが私法上当然無効とはいえない場合には、普通地方公共団体は契約の相手方に対して当該契約に基づく債務を履行すべき義務を負うのであるから、右債務の履行として行われる行為自体はこれを違法ということはできず、このような場合に住民が法二四二条の二第一項一号所定の住民訴訟の手段によつて普通地方公共団体の執行機関又は職員に対し右債務の履行として行われる行為の差し止めを請求することは許されないものと言うべきである、と判示している。

そして、最高裁第1小法廷平成25年3月28日判決・集民243号241頁は、この判決を受けて、支出負担行為となる契約が、公序良俗違反として無効となるか、契約当事者の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又はその濫用があり、当該契約を無効としなければ地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情の有無を判断している。

つまり、被告が答弁書で主張した違法性判断の枠組より狭く、基本的に支 出負担行為となる契約が無効となるかどうかという観点で判断すべきもので ある。この点について、被告の主張を訂正する。

2. これを本件の委託業務について、検討する。

そもそも、本件委託業務は、鎌倉市本庁舎の移転を含めた公共施設の整備 に向けて設置された整備委員会の運営支援、必要な調査・資料の作成等を目 的とした契約であり、目的や内容において合理的なものであり、委託金額と しても相当なものであり、適法である。無効となる理由は何もない。そして、業務委託料については平成30年度の一般会計予算に計上し可決された上、平成31年度の予算に繰り越す補正予算も可決されているところであり、手続的にも問題のない契約である。この点でも無効原因はない。

原告は庁舎位置条例改定前に、それを前提とした委託業務を締結することを違法であると主張しているが、そもそも庁舎位置条例の改定の前後を問わずそれを前提とした契約を締結することが被告の裁量の範囲内のことであることは既に主張したとおりである。また、本件委託業務は庁舎等の移転の検討のために必要な業務委託であるから、庁舎位置条例の制定の前後を問題とすることはできない。また、仮に原告の主張どおりに庁舎位置条例改定前にそれを前提とした契約を行うことが違法であったとしても、無効となる理由もなく、本件委託業務を無効としなければならないほどの特段の事情もない。

3. 以上の次第で、原告の本件請求は明らかに失当であり、速やかに棄却されるべきものである。

平成 31 年(行ウ) 第 4 号

原告

被 告 鎌倉市長

準備書面2

被告訴訟代理人 弁護士 小 野



2019年7月8日

横浜地方裁判所

第1民事部合議A係 御中

- 1. 鎌倉市役所本庁舎移転の経緯について
- (1) 本庁舎対処の必要性

鎌倉市役所本庁舎は、昭和44(1969)年に整備されたものである。

老朽化・狭隘化が進んでいたことから、平成26年度に、公共施設再編成計画を策定し、本庁舎について「現在地建替え」「現在地長寿命化」「その他の用地への移転」方策などを検討し、平成28年度までに整備方針を決定する、と定めた。(乙1、2頁)

その上で、平成27 (2015) 年度に基礎調査を行った。その結果、コンクリート強度は良好であり、駆体について一定の長寿命化は可能という過去の調査結果を踏まえながらも、細かい部分では老朽化が進み、大規模な改修が必要という状態と判明した。また防災面では津波による浸水が予測されると共に、耐震改修工事後で Is 値が 0.6 であり、Is 値 0.9 以上の耐震安全性が求められ、更なる耐震補強や浸水対策が求められる状態であった。(同 15 ~ 16 頁)ただし、現段階では、本庁舎の敷地の一部(第 3 分庁舎付近)が浸水想定区域となっている。

また、法令上の建築制限として、現在地においての高さ制限として、第3種風致地区として10メートル(現在の建物の建築基準法上の高さは約16.05メートル)、その周辺においては景観地区として15メートルがある。更に、現在の建物の敷地は埋蔵文化財包蔵地(今小路西遺跡)に該当しているところから、遺構に影響を与えないためには、マットスラブ方式の使用による改築を行ったとしても、最大でも2階建て程度の規模の軽量な建築物とする必要があることも判明している。(同17~18頁)また、市民等への各種アンケートも並行して行った。

このような中で、平成28年度には本庁舎整備方針策定委員会を設置し、上記の検討を行い、並行して全市民宛の広報を行うと共に、パブリックコメントなども行った結果、移転する必要性があると判断したことから、平成29年3月に、被告は、本庁舎を「移転して整備する」との本庁舎整備方針を策定した。(同19,2~3頁)

(2) 平成29年度には、「鎌倉市公的不動産利活用推進委員会」を設置し、新 庁舎の移転候補地の選定を含めた、鎌倉市の有する不動産の利活用の方針 作りが議論された。その一方で、市民に対する広報や市民集会なども行っ た。(同3頁)

その中で、本庁舎の所要規模である 25,000 ~ 30,000 ㎡を確保できる敷地面積を確保しつつ、安全性、利便性、経済性などの各観点から評価して、深沢地域整備事業用地を本庁舎の移転先とする「鎌倉市公的不動産利活用推進方針」を、平成30年3月に定めたものである。鎌倉市の保有する不動産の中で、移転するのであれば、深沢地域整備事業用地が最適であると判断したものである。(同23~27頁)

(3) その上で、平成30年度は、「鎌倉市本庁舎等整備委員会」を設置してその中で具体的な移転施設等を検討する「鎌倉市本庁舎等整備基本構想」を 策定することを予定していたが、令和元年7月末を目途に策定することに 変更した。

次に、令和元年度中に「鎌倉市本庁舎等整備基本計画」を策定することを予定している。そして、基本設計・実施設計を行い、平成37(2025)年度から利用開始とする予定であったが(同59頁)、基本構想では令和10(2028)年利用開始となる予定である。

(4) 以上のように、「鎌倉市公的不動産利活用推進方針」において、鎌倉市本庁舎の移転を決めたことの必要性もあり、深沢地域整備事業用地に本庁舎の移転先を決めたことについての合理性もあることは明らかである。

2. 本件委託業務について

(1) 本件委託業務は、「鎌倉市公的不動産利活用推進方針」について、平成3 0年度中に新たな本庁舎と移転先で合築を検討する他の公共施設の整備に 向けた基本構想を定めるべく、その主体となる「鎌倉市本庁舎等整備委員 会」の運営支援、必要な調査・資料作成、整備委員会の意見や市民意見の 整理などを行うことを目的としたものである。(甲5)

(2) この整備委員会での議論に利用される資料の中には、深沢地域整備事業 用地の課題等の資料も当然含まれている。補助参加人の指摘は必ずしも正 確なものではないものの、同土地の課題として既に開催された委員会の資 料として提供されている(乙 6-1、2)。

しかし、そのような事実が業務委託契約の仕様書の中に記載されているか否かは、業務委託契約の違法性の判断には何ら影響を及ぼすものではない。

本件業務委託契約は、鎌倉市本庁舎の移転の可否の判断を行うことを 目的とする契約ではない。委員会討議の資料作成・調査等を行う中で、移 転先の予定地にどのような課題があるかの討議資料を用意するだけであ る。資料を全て事前に記載しておくことは不可能であるし、議論の進展と 共に増えていく。従って、業務委託契約の仕様書の中に、補助参加人が指 摘する点の記載がないことは、全く問題とはならない。

- (3) 仮に、鎌倉市が市長部局で市庁舎等を深沢地域整備事業用地に移設する旨の方針を定めたことが違法であったとしても、それを前提とした本件委託業務契約まで違法とされるものではない。
- 3. 行政計画段階では行政庁の極めて広範な裁量があること

本件委託業務は、平成30年3月に策定された「鎌倉市公的不動産利活用推進方針」(乙1)について、平成30年度中に新たな本庁舎と移転先で合築を検討する他の公共施設の整備に向けた基本構想を定めるべく、その主体となる「鎌倉市本庁舎等整備委員会」の運営支援、必要な調査・資料作成、整備委員会の意見や市民意見の整理などを行うことを目的としたものである。

つまり、「鎌倉市公的不動産利活用推進方針」という広義の行政計画の内、 本庁舎の移転に関する部分について実施していく実施計画を策定していくために必要とされる業務である。

そして、この委員会の報告に基づき策定することを予定している「基本構想」において、市民等の権利等を制限する内容は予定されていない。また、その前段である「鎌倉市公的不動産利活用推進方針」でも市民の権利を制限するような内容は定められていない。

市民の権利等の制限を予定していない行政計画の策定については、極めて 広範な裁量が行政庁には認められるべきである。 また、議会との関係でも、市長部局において検討した結果を議会に提出することが当然予定された順序であり、既に主張したように、条例化の時期は問題とならない以上、手続的にも違法性のないことは明らかである。

従って、「鎌倉市公的不動産利活用推進方針」の策定の違法性は問題とならないというべきである。

4. 原告らは、鎌倉市が、市長部局で市庁舎等を深沢地域整備事業用地に移転する旨の「鎌倉市公的不動産利活用推進方針」を定めたことが違法であるから、それを前提とした本件委託業務契約の締結も違法であり、その契約に基づく公金の支出も違法であると主張している。しかし、市庁舎の移転の方針決定の適否・違法性がそのまま本件委託業務契約の締結が違法となるわけではない。

更に、その契約の委託料の支出という財務会計行為固有の違法性とは別個の違法性の問題であり、契約締結の違法は原則として公金の支出の違法性に継承されることはない。

従って、本件訴訟において市庁舎の移転を決めたことの当否や違法性、及 び本件委託業務契約の違法性を、公金の支出という側面で争うことはできな いというべきである。

5. 判断基準について

被告は、準備書面1の第1項において、答弁書第4被告の主張、第1項に おいて主張した最高裁判決及び判断の枠組について、「訂正する」と主張し たところ、この主張については、予備的主張として維持する。

- 6. 原告及び補助参加人は、いくつかの事実を主張して、これらは被告鎌倉市 長の裁量権の濫用ないし裁量権の逸脱として、当該契約を無効としなければ 地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特 段の事情があるものと主張しているので、これらの事情について、以下論ず ることとする。
- (1) 対象地の地盤が軟弱であることについて

平成 2 4年 3 月の報告書のもととなった調査では、深沢地域整備事業用地内の 6 カ所においてボーリング調査を行っている($\mathbb Z$ 6-2)。そして、高層建設物を整備するにあたり想定される基礎の形式にまで触れており、高層建築は可能であるとしている。また、1 カ所を除き 5 カ所では「液状化の可能性がない」と判定され、残り 1 カ所については「液状化の可能性あ

り」「液状化の危険性が低い」と判定されている。(同97頁)ただ、この「NO4」地点は、深沢地域整備事業用地内ではあるが、北東に位置する行政施設の予定用地(乙1、37頁)からは最も遠い南西地域に位置している。本庁舎移転の対象地ではない。

従って、地盤が軟弱であるとの指摘には根拠がない。

また、このような資料は委託業務として、鎌倉市本庁舎等整備委員会に 提出され検討されているものであり(乙 6-1)、業務委託契約の違法性に影響を与えるものではないことは明らかである。

(2) 土壌汚染の問題について

深沢地域については、被告の調査により六価クロム化合物、水銀及びその化合物、フッ素及びその化合物による土壌汚染が判明し、平成27年12月に形質変更時届出地域の指定を受けることとなった(乙7-1)が、汚染除去等の土壌対策工事を行い、平成28年6月には、その指定が解除されるに至った(乙7-2)。つまり、土壌汚染問題は、現段階では解消されている。

従って、土壌汚染問題については、根拠はない。

(3) 洪水の危険性について

移転対象とされる深沢地域整備事業用地周辺地域について、平成30年1月に神奈川県が告示した「境川水系洪水浸水想定区域図」では、想定しうる最大規模の降雨(24時間積算雨量632 mm、大半の河川で年超過確率1/1000程度を上回る設定の降雨)の場合、最大浸水深0.5~3.0メートル(0.5~5.0ではない)とされている。ただし、洪水防御の計画を立案すべき基準となる基本高水の設定に用いる計画規模の降雨(24時間積算雨量302 mm、年超過確率1/100の降雨)の場合では、浸水は想定されていない。従って、同地域に公共用施設を移転しようとする計画策定が直ちに違法となるものではない。

また、このような資料は委託業務として、鎌倉市本庁舎等整備委員会に提出され検討されているものであり(乙 6-1)、業務委託契約の違法性に影響を与えるものではないことは明らかである。また、深沢地区の防災対策について、別に検討組織を作って検討を行った。

尚、原告準備書面(1)において津波のおそれの指摘もあったが、神奈川県が公表している津波浸水想定では津波浸水は想定されておらず、他の論点と同様に資料が整備委員会に提出され(乙 6-1)、検討されているもの

であり、津波に関しては問題はないとされている。

(4) 市民合意の形成について

本庁舎整備に関して、「移転して整備する」との方針の検討段階から、 広報誌「広報かまくら」(甲 3 等、全戸配布)で市民に対する広報を行っ ている(乙 8)ほか、ふれあい地域懇談会、市民対話、無作為抽出市民ア ンケート(対象者 2000 人中 1195 名回答)等、被告は、市民の合意形成の ための努力を続けている。

いずれにしても、このような市民への広報等についても本件業務委託契 約の内容そのものであるから、適法性判断の対象とはいえないことは明ら かである。

(5) 議会軽視との指摘について

本件委託業務契約の締結について、議会の議決が必要であるかのような主張にも読めるが、そのような手続を定めた法令はなく、失当である。むしろ、既に主張したように、予算の承認決議を経ているのであるから、手続き的には議会の議論を経たものと評価されるものである。

被告は市役所本庁舎の移転について、議会に対して全く何もしていないわけではない。特別委員会を設置していないものの、平成29年3月及び同30年4月に議会全員協議会において報告を行っているほか、主として総務常任委員会において議論がなされ(乙9)、市議会において、総務常任委員長から2度にわたり、総務常任委員会が行った所管事務調査における検討状況の報告がなされているし、本会議一般質問・総務常任委員会、予算等審査特別委員会などでも質疑がなされている。平成30年11月には、本庁舎整備にかかる住民投票条例の制定の議案が議会で議論されたが、否決されている(乙10)。

尚、横浜市では平成 26 年 9 月に位置指定条例の改正が行われている(未施行)ようであるが、これは平成 25 年 3 月に基本構想、平成 26 年 3 月に基本計画を策定し、その後に条例改正が議題となったものである。鎌倉市では、まだ、基本構想策定段階であるから、横浜市に比べて遅いとの指摘は当を得ない議論である。

いずれにしても、既に述べたように、位置指定条例の改正が行われなければ、事務所の移転を前提とした契約を行うことができないということはないから、原告らの主張は失当である。

6. まとめ

以上、詳述したように、原告らの主張については、いずれも明らかに失当 であり、直ちに棄却されるべきである。 平成31(行ウ)第4号 鎌倉市本庁舎等整備基本構想策定支援業務委託費差し止め及び弁済事件

原告 補助参加人 被告 鎌倉市長松尾 崇

準備書面(3)

補助参加人 鎌倉市

電話 0 4 6 7 FAX 0 4 6 7

2019年9月19日

横浜地方裁判所第1民事部 御中

- 1、被告準備書面2への反論
- (1)土壌汚染の問題について

被告は、2019年7月8日付けの準備書面2の6(2)で、「土壌汚染問題は、 現段階では解消されている」と主張している。

しかしながら、補助参加人提出の証拠(甲H1号)に明らかなように、市取得のB 用地のうち、徳州会の体育館の下の土は、全く手付かずのままである。土壌汚染調査 も、汚染処理もおこなわれていない。

被告準備書面2は、事実誤認であると主張したい。

また、補助参加人提出の証拠(甲H2号)で明らかなように、市取得のA用地の大気中から基準値を超える水銀が平成26年2月に検出されたが、原因は、不明のままである。

「土壌汚染は解消されている」との被告の主張は根拠のないものであり、本件成果物が全くこのことにふれていない事実は問題であると言わざるを得ない。

(2) 洪水の危険性について

被告準備書面 2 は、6 の(3)で、「神奈川県が平成 3 0 年 1 月に告示した『境川水系洪水浸水想定図』では、想定しうる最大規模の降雨の場合、最大浸水深 $0 \cdot 5$ から $3 \cdot 0$ メートルとされている」と記載している。これは、明らかな間違いで、「深沢事業用地内では、神奈川県の『境川水系洪水浸水想定図』で、最大浸水深 $0 \cdot 5$ から $5 \cdot 0$ メートルとされている」とするのが正しい。事業用地の北西側では $5 \cdot 0$ メートルまで浸水するとされている。

本件成果物が、このように事実と異なる記載をしていることは、看過できない。

2、裁量権の逸脱について

事実誤認によりまとめられた成果物を許容して被告が公金を支出することは、裁量 権の逸脱以外なにものでもないと考える次第である。 平成 3 1 年 (行 ウ) 第 4 号 原告 補助参加人 被告鎌倉市長 松尾 崇

証拠説明書(H1)

横浜地方裁判所第1民事部 御中

2019年9月19日

補助参加人 鎌倉市扇ガ谷4-6-6 岩田 薫 0467(24)4414 FAX0467(24)4454

補助参加人は、次のとおり証拠説明をする。

号証	標目	作成年月日	作成者	立証趣旨	写し・原本
甲H1	深沢地域 B 用地 土壌汚染 調査報告書	平成25年	(株)環境 管理センター	土壌汚染調査 が体育館下で 済んでいない 事実	写し
甲H2	措置完了報告書	平成28年4月	鎌倉市長 松尾 崇	施工中に水銀 が基準値を超 えて大気中か ら検出された 事実	写し