

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。

第2 請求の内容

1 請求人

かながわ市民オンブズマン

2 請求書の提出日

平成29年2月7日

3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」といいます。）第242条第6項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は追加証拠を提出するとともに、平成29年3月2日に陳述を行いました。

4 請求の要旨

次の理由から、議員が、新市庁舎整備に関する工事請負仮契約の議案に賛成したことは不法行為を構成し、賛成した議員に対する損害賠償請求権（金60億円及びこれに対する平成28年2月25日から支払済みまで年5分の割合による金員）の行使を市長に対して求めます。

(1) 基本構想における候補地間の建設費用比較

新市庁舎整備基本構想（以下「基本構想」といいます。）に明記されているとおり、分散化の解消という目的を実現する上においては港町地区（現在地）における整備案も同等の効果があり、大地震に伴う液状化に対する安全度は現在地の方が北仲通南地区よりも相対的に高く、かつ建設費においても現在地において既存の庁舎（行政棟）の活用を前提とする方が、はるかに横浜市の負担は小さくなります。

(2) 現行政棟の使用廃止は適正保全義務違反

横浜市の職員を一般公衆よりも手厚く保護し、かつその状態が耐震補強工事着手時点から「50～60年」（現時点から見ても「40～50年」）間維持されると見込まれる現行政棟の使用を現時点から5年後の平成34年には廃止する、という選択をする

ことが、官公庁施設の建設等に関する法律（昭和26年法律第181号）第6条の定める建築経費節減義務及び同法第11条の定める適正保全義務（これらは自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項、同法第8条の特則にあたる）に反します。

(3) 北仲通南地区案選択の根拠とされた理由

事業期間、収支シミュレーションの上で北仲通南地区案が勝ると結論づけた根拠は、横浜市と都市整備機構（UR）との間の平成20年3月12日付敷地譲渡契約により、横浜市には当該敷地上に市街地再開発事業としての特定施設建築物を自らの負担で建築する義務を負っている、との理由に基づきますが、本件契約は無効であって、横浜市は本件敷地譲渡契約による法的拘束を全く受けません。このため、新市庁舎整備案の比較検討にあたっては、本件敷地譲渡契約の存在を考慮に入れることは全く不合理です。

(4) 北仲通南地区案選択の根拠とされた本件敷地譲渡契約の無効性

平成20年第1回市会定例会においては、土地代金167億8000万円の支出に関する予算が定められただけであり、建築物の建築費用についての債務負担行為が定められていませんでした。また、北仲通南地区敷地譲渡契約の締結にあたり、横浜市会において、所有権の移転、固定資産税及び都市計画税について、権利放棄の議決もなされていませんでした。このように議会の議決を経るべき事項について、議会の議決を経ない地方公共団体の長の行為は、無権限の行為として無効とされます。

(5) 義務者らの責任

横浜市市庁舎移転新築工事請負契約（以下「本件工事請負契約」といいます。）の違法性は従前から請求人が住民監査請求および住民訴訟等において指摘してきたところであり、また前述のとおり明白です。議案に賛成した市会議員69名が、少なくとも過失によって本件工事請負契約の違法性を看過しこれを成立させた責任は免れません。

(6) 本件工事請負契約の成立に伴う横浜市の損害

現行政棟の使用を継続することによって横浜市が負担を免れる建設費の額101億

5350万円から、その使用を継続するために必要と見られる改修費39億4590万円を控除した62億760万円が、本件工事請負契約の締結によって横浜市が負担を余儀なくされることとなった無駄な支出額、すなわち横浜市が蒙る損害です。

このため、工事請負仮契約の議案に賛成した議員は、横浜市に生じた上記損害を賠償すべき義務を負うべきものです。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成29年3月2日に、総務局職員及び建築局職員から陳述を聴取しました。

2 関係職員の陳述の要旨

(1) 建設費の比較

前提として、現庁舎の課題である市役所機能の分散化の解消、事業期間、収支シミュレーションの結果などを、総合的に考慮して、整備予定地を検討しており、単に建設費のみに着目した比較は行っていません。

(2) 債務負担行為の設定

平成27年11月25日の横浜地裁の契約締結等差止請求住民訴訟の判決（以下「横浜地裁判決」といいます。）では、本件譲渡等契約の特定建築者引受条項が債務負担行為に当たるとして、これを予算に計上して市会の議決を受けていないことをもって、本件譲渡等契約が無効になると解することはできない旨述べています。

また、平成29年2月23日の契約締結等差止請求住民訴訟に係る横浜地裁の控訴審である東京高裁判決（以下「東京高裁判決」といいます。）では、本件特定建築者引受条項自体は、横浜市が特定建築者となるという内容を超えて、横浜市に具体的な支出の原因となる債務を発生するものではなく、本件特定建築者引受条項自体が債務負担行為になるものではない旨判示しています。

(3) 所有権の移転

横浜地裁判決及び東京高裁判決では、売買契約の当事者が同時履行の抗弁権を有するかどうかは、当該契約の内容で定まり、既に横浜市が有している権利を放棄

したものということはできないから、これについて自治法第96条第1項第10号に基づく市会の議決は不要である旨述べています。

(4) 固定資産税及び都市計画税の免除

当該土地の固定資産税及び都市計画税については、URから中区長あてに市税減免申請書が提出され、平成20年6月30日、同減免申請が許可されています。北仲通南地区敷地譲渡契約第13条は、固定資産税及び都市計画税について、減免の対象となり得ることを確認的に規定したもので確定的に免除することを定めたものではないから、権利の放棄には該当しません。

(5) 違法不当な財政支出という主張

北仲通南地区敷地譲渡契約は有効であり、その上で、基本構想では、現庁舎の課題である市役所機能（執務室）の分散化の解消、事業期間、収支シミュレーションの結果などを、総合的に考慮すると、北仲通南地区での整備案が最適な案と考えられ、北仲通南地区を整備予定地としたものです。

また、このことについて、横浜地裁判決において当該契約が有効であると判示しています。

(6) 横浜市の損害

請求人の損害額の算定は、あくまで仮定であり、実態を伴わないため、金額自体、意味を持ちません。

第4 監査委員の判断

1 監査対象事項の決定

請求書、同請求書に添付された事実証明書及び追加証拠並びに陳述を検討した結果、次のとおり監査対象事項を決定しました。

請求人は、議員が本件工事請負契約の締結議案に賛成表決したことが不法行為を構成し、賛成した議員に対する損害賠償請求権（金60億円及びこれに対する平成28年2月25日から支払済みまで年5分の割合による金員）の行使を市長が怠ることが違法又

は不当に財産の管理を怠る事実該当するため、市長に対し損害賠償請求権を行使するよう求めています。

請求人が主張する点について、議案に賛成の表決をした議員の行為が不法行為を構成し、損害賠償請求権が発生しており、その行使を怠ることが違法又は不当に財産の管理を怠る事実該当するかについて、監査対象事項として決定しました。

なお、監査委員のうち、議員選出の佐藤祐文委員及び谷田部孝一委員は、自治法第199条の2の規定により、本件監査から除斥しました。

2 事実関係の確認

請求人の請求書、事実証明書、提出書面及び陳述並びに関係職員の陳述及び提出書面により、監査対象事項について次の事実を認めました。

(1) 新市庁舎の整備場所の検討

平成24年5月、議会に新市庁舎に関する調査特別委員会が設置され、基本構想の策定に向けた議論が開始され、「新市庁舎整備の基本理念」「新市庁舎が備えるべき機能と建物に求められる性能」「新市庁舎の規模」「新市庁舎の整備場所」等について専門的・集中的な議論・検討が行われました。中でも検討課題の中心は、新市庁舎の整備場所に関するものであり、市役所機能の分散化の解消、事業期間、収支シミュレーション、地震・津波の影響などについて、3つの整備案を比較、検討しています。

このような新市庁舎に関する調査特別委員会での検討を受け、横浜市は、平成24年11月30日に、北仲通南地区での整備案が最適であるとする基本構想（案）を新市庁舎に関する調査特別委員会等へ議題として提出しています。調査特別委員会では、北仲通南地区への整備を前提として市民意見募集をかけるべきという意見が大勢を占めました。一方、少数意見として、さまざまな観点から、より慎重に進めていくべきという、市庁舎整備の進め方に対する疑問も提示されています。平成24年12月から平成25年1月にかけて基本構想（案）に対する市民意見募集を実施しました。平成25年3月には、横浜市は、市民意見を反映し、基本構想をとりまとめています。また、北仲通南地区での整備案が最適な案であり、北仲通

南地区を整備予定地として位置付け、検討を進めることについて、この基本構想で明示しています。

日付	議題	委員会名
H24. 6. 6	平成 24 年度の委員会運営方法について	新市庁舎に関する調査特別委員会
H24. 7. 9	新市庁舎整備に関するこれまでの検討経緯について 【内容】 ・横浜市市庁舎整備審議会答申（H7 年 1 月）での市庁舎整備候補地 ・横浜市は 3 つの整備案で検討（上記答申と一部異なる整備内容）	新市庁舎に関する調査特別委員会
H24. 7. 19	新市庁舎整備の基本理念・機能・規模について	新市庁舎に関する調査特別委員会
H24. 9. 20	新市庁舎整備場所の検討（その 1）について 【内容】 ・北仲通南地区での整備案	新市庁舎に関する調査特別委員会
H24. 11. 8	新市庁舎整備場所の検討（その 2）について 【内容】 ・港町地区での整備案 ・北仲通南地区と港町地区での分庁整備案 他	新市庁舎に関する調査特別委員会
H24. 11. 22	新市庁舎整備場所の検討（その 3）について 【内容】 ・整備パターンの比較	新市庁舎に関する調査特別委員会
H24. 11. 30	新市庁舎整備基本構想案の検討について 【内容】 ・横浜市から提案された基本構想案について、市民意見募集を行うかどうか	新市庁舎に関する調査特別委員会
H25. 2. 13	新市庁舎整備基本構想案の検討について 【内容】 ・基本構想案に対する市民意見募集の実施結果及び基本構想への市民意見の反映 ・北仲通南地区を整備予定地として位置づけ	新市庁舎に関する調査特別委員会
H25. 2. 22	新市庁舎整備基本構想案について 【内容】 ・基本構想最終案の検討（文面表記の一部修正）	新市庁舎に関する調査特別委員会
H25. 3. 15	新市庁舎整備に関する検討について 【内容】 ・基本構想最終案の報告	政策・総務・財政委員会

新市庁舎に関する調査特別委員会では、平成25年3月に策定された基本構想を踏まえ議論・検討が行われ、平成26年3月には、北仲通南地区を整備予定地とした新市庁舎整備基本計画を策定しています。これは、今後、新市庁舎整備を進めるにあたっての基本的な考え方を示したものです。

(2) 市庁舎移転のための位置の決定

新市庁舎の位置を北仲通南地区にすることについては、「市の事務所の位置に関する条例の一部改正」議案として、平成26年9月12日に常任委員会での審査（原案可決）を経て、同年9月18日の本会議において、自治法第4条第3項の規定に基づき、出席議員の3分の2以上の賛成により可決されています。

日付	議題	委員会名
H26. 9. 12	市第 58 号議案 市の事務所の位置に関する条例の一部改正	政策・総務・財政委員会
H26. 9. 18	市第 58 号議案 市の事務所の位置に関する条例の一部改正	平成 26 年第 3 回定例会 本会議

(3) 本件工事請負契約の締結議案に至る審議

平成27年5月26日及び同年5月27日の常任委員会での、本件工事請負契約の締結に係る予算外義務負担（債務負担行為の設定）の補正予算について、審査（原案可決）を経て、同年5月29日の本会議において可決されています。その後、平成28年2月22日に常任委員会での、本件工事請負契約の締結について、審査（原案可決）を経て、同年2月24日の本会議において賛成多数（賛成69名、反対13名、欠席3名）で可決されています。

日付	議題	委員会名
H27. 5. 26 H27. 5. 27	市第 41 号議案 平成 27 年度横浜市一般会計補正予算（第 1 号）（関係部分） 【内容】 ・新市庁舎整備に係る設計、建設費の再計算に伴う横浜市市庁舎移転新築工事請負契約の締結等に係る債務負担行為の補正	政策・総務・財政委員会
H27. 5. 29	市第 41 号議案 平成 27 年度横浜市一般会計補正予算（第 1 号）（関係部分）	平成 27 年第 2 回定例会 本会議
H28. 2. 22	市第 213 号議案 横浜市市庁舎移転新築工事請負契約の締結	政策・総務・財政委員会
H28. 2. 24	市第 213 号議案 横浜市市庁舎移転新築工事請負契約の締結	平成 28 年第 1 回定例会 本会議

3 結論

以上を踏まえ、次のように判断しました。

請求人は、議員が本件工事請負契約の締結議案に賛成表決したことが不法行為を構成し、賛成した議員に対する損害賠償請求権（金60億円及びこれに対する平成28年2月25日から支払済みまで年5分の割合による金員）の行使を市長が怠ることが違法又は不当に財産の管理を怠る事実の該当するため、市長に対し損害賠償請求権を行使するよう求めています。

そのため、本件工事請負契約の締結議案に賛成の表決をした議員の行為が不法行為を構成し、損害賠償請求権が発生しているか、その行使を怠ることが違法又は不当に損害賠償請求権の行使を怠る事実の該当するかについて検討します。

(1) 議員が賛成の表決をした行為が不法行為とされる場合の要件

まず、地方議会の議員の権利について平成24年5月11日の名古屋高裁判決では、「地方議会議員は、憲法で定められた地方公共団体の議事機関である地方議会（憲法93条1項）の構成員として、当該地方公共団体の住民による直接選挙で選出され（同条2項）、議会本会議や委員会等における自由な討論、質問・質疑等を通じて、当該地方公共団体の住民の間に存する多元的な意見や諸々の利益を、当該地方公共団体の意思形成・事務執行等に反映させる役割を担っているのであるから、地方議会の議員には、表現の自由（憲法21条）及び参政権の一態様として、地方議会等において発言する自由が保障されていて、議会等で発言することは、議員としての最も基本的・中核的な権利というべきである。」と判示しています。

次に、本件請求に関して請求人は、議員が賛成の表決をした行為が不法行為であり、損害賠償請求権が発生する旨述べています。そこで、どのような場合に議員が賛成の表決をした行為が不法行為に該当するかについて検討します。

平成3年1月10日の仙台高裁判決では、「違法性が明白であり、右行為に故意、過失が認められ、その結果、普通地方公共団体に違法な支出をさせるなどして損害を与えたときには、不法行為を構成する」と判示しており、議員の表決を不法行為と主張する本件住民監査請求においても、同様の考え方を適用すべきであると考えます。つまり、議員が表決した行為の違法性が明白であり、その行為に故意、過失が認めら

れ、その結果、普通地方公共団体に違法な支出をさせるなどして損害を与えたときに、不法行為が構成され则认为ます。

これを本件住民監査請求についてあてはめてみると、本件工事請負契約の締結議案の議決に関し、議員が賛成の表決をした行為の違法性が明白であるか、その行為に過失があったか、その結果、本件工事請負契約の締結議案に賛成することで横浜市に損害を与えたかという点が問題となります。

(2) 議員が賛成の表決をした行為は違法性が明白であるか

本件工事請負契約の締結議案の議決に関し、議員が賛成の表決をした行為の違法性が明白であったかどうかについて検討します。

ア 裁判例

前記平成3年1月10日の仙台高裁判決では、「議員の発言又は表決の対象となった議決の内容に関する法的解釈が分かれて、確定的解釈が存在しない状況にある場合には、右発言又は表決が憲法及び法令の遵守義務を負う議員としての見識に基づき、かつ、相当の根拠と合理性を有する法解釈に依拠している限り、違法と評価されるべきでない」と判示しています。したがって、本件工事請負契約を締結することについて、それを違法とする法的解釈や確定的解釈が存在していたかが問題となります。

イ 議会における検討状況

議会が行った新市庁舎整備に関する検討状況をまとめると次のとおりとなります。

- ・新市庁舎の整備場所は、新市庁舎に関する調査特別委員会により検討されています。
- ・基本構想は、新市庁舎に関する調査特別委員会等での議論を踏まえ、平成25年3月に横浜市により策定されています。
- ・新市庁舎整備基本計画は、調査特別委員会等で議論・検討された内容を踏まえ、平成26年3月に横浜市により策定されています。
- ・新市庁舎の整備位置を北仲通南地区とする「市の事務所の位置に関する条例の一部を改正する条例」案は、同年9月12日の常任委員会での審査（原案可決）を経て、同年9月18日の本会議において出席議員の3分の2以上の同意により

可決されています。

- ・本件工事請負契約の締結議案は、新市庁舎に関する整備位置等について付議するものではなく、一般競争入札の結果、落札者が決定したため、契約の締結について議決に付するものとなっています。なお、議案書の記載内容としては、契約の相手方（西区花咲町6丁目145番地、竹中・西松建設共同企業体）、工事概要等（設計・管理及び工事内容）、工事場所（中区本町6丁目50番地の10）、契約金額（679億3200万円）、完成期限（平成32年5月29日）、提案理由となっています。また、住民訴訟の判決である横浜地裁判決では、本件工事請負契約等の差止請求には理由がない旨判示され、議決はその後になされたものです。つまり、本件工事請負契約の締結議案は、横浜地裁判決後の平成28年2月22日の常任委員会において、審査（原案可決）され、同年2月24日の本会議において賛成多数で可決されています。

ウ 住民訴訟の状況

本件に関連する住民訴訟の判決として、横浜地裁判決があります。当該事案の概要は、次のとおりです。

横浜市が平成26年3月に策定した新市庁舎整備基本計画に基づき、横浜市中区北仲通南地区を整備予定地とする新市庁舎整備事業を行うことは、自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項に違反して違法であるから、当該事業を目的とする契約の締結、公金の支出及び地方債の発行（以下「本件各財務会計行為」といいます。）を行うことは違法であると主張して、市長に対し、自治法第242条の2第1項第1号に基づき本件各財務会計行為の差止めを求める事案です。

この事案について横浜地裁判決では、新市庁舎整備に係る北仲通南地区敷地譲渡契約は無効ではないことを判示しています。また、「新市庁舎整備事業における整備予定地として北仲通南地区を選定した市の判断について、重要な事実の基礎を欠き、又は、その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことを認めるに足りる事情は見当たらないから、市の判断に裁量権の濫用又は逸脱があるとは認められず、当該事業のために行われる本件各財務会計行為が違法になるということもできない。」として、契約に基づく請負代金の支払に係る工事請負契約締結等の差止請求には理由がない旨判示し、本件各財務会計行為の違法性について

も否定しています。

なお、請求人は横浜地裁判決を不服とし、東京高裁へ控訴を提起しましたが、東京高裁判決においても、「本件譲渡等契約及び本件特定建築者引受条項が無効であり、新市庁舎整備場所の選択に当たって市がそれらを考慮することは事実誤認であり、積極的な転用目的もないまま、多額の費用をかけて耐震補強工事を実施した現市庁舎を廃止することは経済的合理性を欠く旨の控訴人の主張はいずれもその前提を欠くものといわざるを得ない。」とし、「控訴人の被控訴人に対する市庁舎移転新築工事請負契約に基づく請負代金の支払に係る地方債の発行差止請求には理由がなく、これを棄却した原判決は相当であるから、本件控訴を棄却する」との判決が下されています。

エ 議員が賛成の表決をした行為の違法性

前記イ及びウをまとめると、

①議会では、新市庁舎の整備位置について検討が重ねられ、これらの検討を受けて、横浜市も新市庁舎の整備位置を北仲通南地区とする基本構想を定めていること。

その後、「市の事務所の位置に関する条例の一部を改正する条例」案が、議会の議決を経て、整備位置が北仲通南地区に決まっていたこと、さらに、本件工事請負契約の締結議案は、新市庁舎に関する整備位置等について付議するものではなく、一般競争入札の結果、落札者が決定したため、契約の締結について議会の議決に付するものであること。

②本件工事請負契約の締結議案の議決の時点で、新市庁舎整備に係る住民訴訟の横浜地裁判決において、本件工事請負契約に係る各財務会計行為の違法性が否定されていること。

が認められ、議員が賛成の表決をした本件工事請負契約の締結について、それを違法とする法的解釈や確定的解釈が存在していたことは、認められません。

したがって、議員が本件工事請負契約の締結議案に賛成の表決をした行為について違法性が明白であったとは認められません。

(3) 議員が賛成の表決をした行為の過失

前記(2)のとおり、本件工事請負契約について、明白な違法性がない状況において、議員が賛成の表決をする行為に過失は認められません。

以上の点から、本件工事請負契約の締結議案に議員が賛成の表決をした行為について、違法性は明白ではなく、過失もないことから、議員が賛成の表決をした行為は不法行為を構成せず、横浜市に不法行為に基づく損害賠償請求権は発生していません。したがって、違法又は不当に損害賠償請求権の行使を怠る事実がないことから、損害賠償請求権の行使を求めるとの請求人の主張については理由がないと判断しました。

(参 考) 住民監査請求書 (抜粋)

第1節 請求の要旨

第1 請求する措置の内容

請求人は、地方自治法242条1項に基づき、貴監査委員が横浜市長に対して、別紙義務者目録記載の者の連帯債務として金60億円及びこれに対する平成28年2月25日から支払済みまで年5分の割合による金員を請求するよう、勧告することを求める。

第2 請求の理由

1 横浜市市庁舎移転新築工事請負契約の成立

(1) 横浜市と訴外竹中・西松建設共同企業体 (以下「竹中・西松JV」という) の間においては、本訴提起後の平成27年12月4日付で横浜市市庁舎移転新築工事 (以下「本件工事」という) に関し、横浜市議会の議決を停止条件とする工事請負契約すなわち工事請負仮契約 (甲1。以下「本件仮契約」という) が締結された。

本件工事の請負契約にかかわる議案は、平成28年2月16日付で横浜市長から横浜市会に提出され、横浜市会は同月24日付の本会議において当該契約議案を可決した (甲2)。

この議決により、本件仮契約所定の停止条件が成就し、横浜市と訴外竹中・西松JVとの間には本件仮契約と内容を同じくする横浜市市庁舎移転新築工事請負契約 (以下「本件請負契約」という) が成立した。

(2) 本件請負契約の内容は以下の通りである。

1 工事名 横浜市市庁舎移転新築工事

2 工事概要等 (1) 設計・監理一式

(2) 工事

ア 建築工事一式

イ 電気設備工事一式

ウ 空気調和設備工事一式

エ 衛生設備工事一式

オ 昇降機設備工事一式

3 工事場所 中区本町6丁目50番地の10

4 契約金額 67,932,000,000円

5 完成期限 平成32年5月29日 (指定部分については、同年1月31日)

6 契約の相手方 西区花咲町6丁目145番地

竹中・西松建設共同企業体

代表者

大阪市中央区本町4丁目1番13号

株式会社竹中工務店

代表取締役 宮下正裕社長 上記代理人

西区花咲町6丁目145番地

株式会社竹中工務店横浜支店

支店長 野村信一

2 本件請負契約の違法性

(1) 基本構想の結論

本件請負契約は、新市庁舎整備基本構想（平成25年3月策定。以下、「基本構想」という。甲3）において新市庁舎整備予定地を北仲通南地区と定めた上で、基本構想を具体化した新市庁舎整備基本計画（平成26年3月策定。以下、「基本計画」という。甲4）に基づいて締結したものである。

(2) 基本構想が行なった候補地間の建設費用比較

ア 基本構想に明記されているとおり、分散化の解消という目的を実現する上においては港町地区（現在地）における整備案も同等の効果があり、大地震に伴う液状化に対する安全度は現在地の方が北仲通南地区よりも相対的に高く、かつ建設費においても現在地において既存の庁舎（行政棟）の活用を前提とする方が、はるかに市の負担は小さい。

イ すなわち、基本構想（甲3、38頁）において、北仲通南地区における新市庁舎建設のための想定建設費は603億円、港町地区における新市庁舎建設（現行政棟活用を前提）のための想定建築費は398億円と試算されている。

この試算の前提として港町地区案の延床面積は余剰床をほとんど含まない121,000㎡と設定されている（19頁）のに対し、北仲通南地区案の延床面積は余剰床33,000㎡を含めて164,000㎡と設定されている（13頁）。

従って、北仲通南地区の建物の延床面積を164,000㎡から121,000㎡に縮小すると仮定すれば、その概算建築費は603億円から445億に縮小されることになる。それにしても、港町地区案との間には47億円の差がある。

ウ この差は、平成21年4月に耐震補強工事が完了し、今後約50年の使用に耐えると言われ

る現行政棟（延床面積21,000㎡）の継続使用を前提とするか否かによる。従って、今後計画上の総床面積や建築単価の設定に関しどのような変更があろうとも両案の建築費の間に大差があることに変わりはない。

(3) 現行政棟の使用廃止は適正保全義務違反

ア 講学上「行政主体により、直接公の目的のために供用される有体物」と定義される「公物」のうち、一般公衆の共同使用に供される「公共用物」については関係法令が整備されているのに対し、「行政主体自身の使用に供されるもの」すなわち「公用物」に関する法令は極めて少ない。

官公庁施設の建設等に関する法律（昭和26年法律181号、甲7）はその一つである。

同法6条は、「庁舎は、土地を高度に利用し、建築経費を節減し、あわせて公衆の利便と公務の能率増進とを図るために、特に支障がない限りは、合同して建築しなければならない。」と規定し、また同法11条は「各省各庁の長は、その所管に属する建築物及びその付帯設備を適正に保全しなければならない」と規定している。

イ 横浜市は、現市庁舎の行政棟について、平成19年2月から平成21年4月まで、請負代金金額4,903,500,000円をかけて、耐震補強工事を行った。また、これに先立ち、横浜市は、現市庁舎の市会棟について、平成12年12月から平成14年7月まで、約12.5億円をかけて、耐震補強工事及びバリアフリー対策工事を実施した。

平成19年2月26日に行われた横浜市会予算第一特別委員会において、横浜市の大場行政運営調整局長は、「現市庁舎はコンクリート中性化もそれほど進んでいないということ、あるいは鉄筋に腐食なども見られていないということで、今後定期的に外壁の補修などを行うという前提に立ちますと、建物自体はおおよそ50年から60年は使用できるのではないかと考えております。」と答弁した。

林文子市長も、平成24年9月11日に行われた平成24年第3回定例会において、現市庁舎について、「調査いたしましたら耐震補強をしたことによって今後50年は使用できると見込まれております」と答弁している。

ウ 横浜市立小・中学校の耐震補強工事に関しては、震度6の地震への対応がcaろうじて達成されたと言える現状において、巨額を投じて震度7の地震をもクリアーする、ということ自体が既に現在の行政棟を利用している市職員を、一般公衆よりも一層手厚く保護しているということを意味する。

（なお、一般公衆が市庁舎を利用することはほとんどない、という事実は、横浜市が平成

19年4月に実施したアンケート結果（甲8）にあらわれている。それによれば、一般市民による市庁舎の利用頻度は、「ほとんど利用しない」が50.6%、「年に1回程度」が21.3%、「月に1回程度」が18.5%、「週に1回程度」が4.7%、「ほぼ毎日」が3.4%である。）

エ 市の職員を一般公衆よりも手厚く保護し、かつその状態が耐震補強工事着手時点から「50～60年」（現時点から見ても「40～50年」）間維持されると見込まれる現行政棟の使用、を現時点から5年後の平成34年には廃止する、という選択をすることが、前記官公庁施設建設法6条の定める建築経費節減義務、および同法11条の定める適正保全義務（これらは地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、同法8条の特則にあたる）に反するものであることは明白である。

(4) 北仲通南地区案選択の根拠とされた「理由」

ア それにもかかわらず「事業期間、収支シュミレーション」の上で北仲通南地区案が勝ると結論づけた根拠は横浜市と都市整備機構（UR）との間の平成20年3月12日付敷地譲渡契約（甲5。以下「本件敷地譲渡契約」という）により、横浜市には当該敷地上に市街地再開発事業としての特定施設建築物（以下において「再開発ビル」という）をみずからの負担で建築する義務を負っている、との「理由」に基づく。

イ つまり、「新市庁舎を北仲通南地区で整備するには、上記再開発ビルを1本だけ建てれば足りるが、港町地区で整備するには再開発ビルと新市庁舎の2本を建てなければならない。2本より1本の方が事業期間も短くて済むし、収支シミュレーションも小さい額になる。」という理屈である。

ウ しかし、以下に述べるとおり本件契約は無効であって、横浜市は本件敷地譲渡契約による法的拘束を全く受けない。

新市庁舎整備案の比較検討にあたって本件敷地譲渡契約の存在を考慮に入れることは全く不合理である。

(5) 北仲通南地区案選択の根拠とされた本件敷地譲渡契約の無効性

ア 本件敷地譲渡契約の特徴は次の2点にある。

① 土地の譲渡とは別に、URを施行者とする北仲通南地区第二種市街地再開発事業第2工区の特設建築物を、横浜市が特定建築者として市の費用負担において建築することを約束していること（第6条1項）。

② 横浜市は、土地代全額を支払った後も、前記特定建築物の建築を完了した上でなけれ

ば、契約目的土地の所有権を取得できないこと（第9条2項）。

イ 本件敷地譲渡契約の前記①の点は、横浜市に対して、当該土地に特定施設建築物を建築させる負担を負わせるものであり、地方自治法214条により、債務負担行為として、当該建築物の建築のために必要な費用が予算に定められなければならない。

また本件契約は、売買契約（民法555条）であるから、通常であれば代金の支払と所有権の移転とが同時に履行されるべきところ（民法533条、民法573条）、前記②の点は横浜市が、URに対し、土地代金の支払いを先履行した上で、土地代金を支払った後であっても、特定施設建築物の完成まで所有権が移転されないという内容である。また、同契約は、横浜市が、URに対し、当該土地の固定資産税及び都市計画税の支払義務を免除している。

したがって、同契約は横浜市の権利を放棄するものとして、その締結については、地方自治法96条10号により、横浜市会における権利放棄の議決を経なければならない。

ウ ところが、横浜市会平成20年第1回定例会において、土地代金167億8000万円の支出に関する予算が定められただけであり、建築物の建築費用についての債務負担行為が定められなかった。

また、北仲通南地区敷地譲渡契約の締結にあたり、横浜市会において、所有権の移転、固定資産税及び都市計画税について、権利放棄の議決もなされなかった。

このように議会の議決を経るべき事項について、議会の議決を経ていない地方公共団体の長の行為は、無権限の行為として無効とされる（昭和35年7月1日最高裁第二小法廷判決、昭和44年9月11日最高裁第一法廷判決）。本件敷地譲渡契約は、前記①②のいずれの点においても横浜市会の議決を経ておらず、従って法的効力を有しない。

(6) 結論

ア 地方自治法2条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。」としており、地方財政法4条1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」としている。

イ 新市庁舎整備を港町地区で行うこととして、既存庁舎（現行政棟）21,000㎡を活用すれば、横浜市はこれに対応する建設費相当額（詳細は後記4.とおり）の支出を免れることになる。

ウ 新庁舎の整備をどこで行うか、という問題は、財政支出の有無・程度を捨象し、ただの「地理的問題」として考えることができるならば行政の合理的裁量に委ねられるものとも

言えようが、同等の目的を達成する上で、より経済的、効率的な手段が存在する場合には、そちらを選択すべきことが地方財政法の上記条項等によって義務づけられている。

エ URとの間の本件契約による拘束を理由として、新市庁舎整備に関し誤った比較検討を行ない、新市庁舎を北仲通南地区において建設する方針を援用してその事業を推進することは、横浜市にとって違法不当な財政支出にあたる。

3 義務者らの責任

(1) 本件請負契約議案は平成28年2月16日付で横浜市会に提案され、同月24日の本会議において決議に付された。

当日の本会議には全議員が出席し、会派ごとに賛否の表決をした。賛成会派は自由民主党、公明党、民主党、維新の党、無所属保守の会であり、反対会派は日本共産党および無所属クラブ・ネット（会派名はいずれも当時）であった。

ただし、議長は表決に加わらず、維新の党所属議員のうち3名は棄権した結果、議案に「賛成」の表決をした議員は、別紙義務者目録の「横浜市議員」欄記載の69名である。

(2) 地方議会の議員は、「憲法及び法令を誠実に遵守して、職務を遂行すべき義務」を負っており、その発言や表決は「相当の根拠と合理性を有するものでなければならない」。そして、議員の発言ないし表決の「違法性が明白であり、右行為に故意、過失が認められ、その結果普通地方公共団体に違法な支出をさせるなどして損害を与えたときには不法行為を構成する」こととなる（仙台高裁平成3年1月10日判決、行裁集42巻1号1頁参照）。

本件請負契約の違法性は、従前から請求人が住民監査請求および住民訴訟等において指摘してきたところであり、また前述のとおり明白である。別紙義務者目録記載の市議員69名が、少なくとも過失によって本件請負契約の違法性を看過しこれを成立させた責任は免れない。

4 本件請負契約の成立に伴う横浜市の損害

(1) 前記のとおり、本件請負契約によって横浜市が負担することとなった設計・建設費は、679億3200万円である。この金額は、あくまでも「本件整備費」であって「アトリウム整備費（みなとみらい線馬車道駅の高度化）：26億円」および「市庁舎低層部内装等工事：30億円」はこの中に含まれていない（甲6）。

(2) この本件整備費679億3200万円を、新市庁舎として予定している総床面積140,500㎡で割れば、工事単価が483,500円／㎡であることが判明する。

横浜市が、港町において所有している現行政棟（延べ床面積21,000㎡）を引きつづき使用

するという前提に立てば、計画総床面積140,500㎡のうち21,000㎡についてはあえて庁舎を新築する必要はなく、従って横浜市はこれに対応する工事費用101億5350万円（＝483,500円／㎡×21,000㎡）の負担を免れることになる。

- (3) ただし、現行政棟の使用を継続する場合には、既に投下した耐震補強工事とは別に約30億円の改修費をかける必要があるという前提に立ち、かつ「30億円」という額が平成25年3月当時に想定（甲3の13～14頁にあるとおりの庁舎の建設・設計費を約603億、すなわち㎡あたりを単価367,600円と設定していた）された金額であったことを考慮して、これに必要な補正を施すこととする。

すなわち、現行行政棟の改修費がこの間約3年弱の工事単価の変動に比例するものと仮定すれば、その額は39億4590万円（＝30億円×483,500/367,600）となる。

- (4) 現行政棟の使用を継続することによって市が負担を免れる建設費の額101億5,350万円から、その使用を継続するために必要と見られる改修費39億4590万円を控除した62億0760万円が、本件請負契約の締結によって横浜市が負担を余儀なくされることとなった無駄な支出額すなわち市が蒙る損害である。

- (5) 前述のとおり、本件仮契約は市会の議決成立を停止条件とするものであり、上掲市会議員69名は、賛成表決による議決成立により、この停止条件を成就させたものであるから、横浜市に生じた上記損害を賠償すべき義務を負うものである。

4 除斥

監査委員のうち、議会選出の佐藤祐文委員および谷田部孝一は、地方自治法199条の2の規定により、本件監査から除斥されるべきである。

(参 考) 事実証明書目録 (原文を基に監査委員作成)

- ・ 甲第1号証 工事請負仮契約書
- ・ 甲第2号証 市第213号議案「横浜市市庁舎移転新築工事請負契約の締結」可決証明書
- ・ 甲第3号証 平成25(2013)年3月新市庁舎整備基本構想(抜粋)
- ・ 甲第4号証 平成26(2014)年3月新市庁舎整備基本計画(抜粋)
- ・ 甲第5号証 北仲通南地区敷地譲渡契約書
- ・ 甲第6号証 平成27年度5月補正予算案の概要
- ・ 甲第7号証 官公庁施設の建設等に関する法律
- ・ 甲第8号証 新市庁舎整備基本素案(平成19年12月) (抜粋)
- ・ 甲第9号証 普通地方公共団体の予算の調整の様式等について
- ・ 甲第10号証 津波浸水予測図

(参 考) 関係職員(総務局)提出資料目録

- ・ 陳述要旨
- ・ 住民監査請求に係る質問に対する回答及び提出依頼資料について

(参 考) 関係人(財政局)提出資料目録

- ・ 住民監査請求に係る調査について(回答)

【参考条文】

日本国憲法（抜粋）

第21条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

2 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

地方自治法（抜粋）

第2条 地方公共団体は、法人とする。

14 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。

第4条 地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない。

3 第一項の条例を制定し又は改廃しようとするときは、当該地方公共団体の議会において出席議員の三分の二以上の者の同意がなければならない。

第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

十 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。

第199条の2 監査委員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。

地方財政法（抜粋）

（予算の執行等）

第4条 地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

（財産の管理及び運用）

第8条 地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。

官公庁施設の建設等に関する法律（抜粋）

（庁舎の合同建築）

第6条 庁舎は、土地を高度に利用し、建築経費を節減し、あわせて公衆の利便と公務の能率増進を図るために、特に支障がない限りは、合同して建築しなければならない。

（国家機関の建築物等の保全）

第11条 各省各庁の長は、その所管に属する建築物及びその附帯施設を、適正に保全しなければならない。