

住民監査請求監査結果

第1 請求の受理

1 第1号請求

請求人

X

相手方

札幌市長

請求の提出日

平成22年8月9日

2 第2号請求

請求人

平成22年度第1号請求の請求人に同じ

相手方

札幌市交通事業管理者

請求の提出日

平成22年8月9日

3 請求の要件審査

前記2件の札幌市職員措置請求書については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に規定する要件を備えているものと認め、請求の提出日付で受理した。

第2 監査の実施

請求人から提出された2件の札幌市職員措置請求書は、相手方を異にしているが、同一の財務会計上の行為を対象とするものと認め、これら2件の請求を併合して監査を実施した。

1 請求の要旨

請求人から提出された2件の札幌市職員措置請求書及び下記3記載の平成22年8月30日に行った地方自治法第242条第6項に規定する請求人の陳述を総合した結果、請求（以下「本件措置請求」という。）の要旨は次のとおりである。

第1号請求

平成21年度における札幌市（以下「市」という。）の一般会計から札幌市軌道事業会計（以下「本件特別会計」という。）に対して支出された補助金が違法又は不当な支出であるから、札幌市長（以下「市長」という。）は、本件措置請求から過去1年間に支出した補助金相当額の賠償を求めるなどの措置をとることを求める。

第2号請求

札幌市交通事業管理者（以下「管理者」という。）は、上記補助金相当額を一般会計に返還をするなど市の損害を補てんする措置をとることを求める。

2 請求の理由

市長は、平成21年度において本件特別会計に約2億3500万円の補助金を支出している。札幌市軌道事業（以下「軌道事業」という。）は、地方公営企業法（昭和27年法律第292号、以下「法」という。）に基づく公営企業として運営されるもので、独立採算で行うべき事業であり、しかも約5億円の貯金を持っているから、市長は本件特別会計に対して補助金を支出する必要はない。財政局のチェック体制が不十分なまま補助の必要がないところに補助金を支出したことは違法又は不当である。

次に、管理者が受け取った補助金のうち、積雪寒冷対策費補助金は、11月から3月における職員の給与、時間外勤務手当、寒冷地手当などの人件費として支出されているなど、本来の補助目的に反するような用途に利用されているから、違法又は不当である。

このような違法又は不当な支出により、市は本件措置請求から過去1年間に、本件特別会計に支出した補助金（以下「本件支出」という。）相当額の損害を被っている。

3 請求人の新たな証拠の提出及び陳述

請求人の陳述は平成22年8月30日に行われたが、請求人からは新たな証拠の提出はなかった。

4 監査対象部

札幌市財政局財政部（以下「財政部」という。）及び札幌市交通局事業管理部

5 監査の方法

地方自治法第 242 条第 4 項の規定による監査は次の方法で実施した。

書類調査

監査対象部に対して関係書類の提出を求め、書類調査を行った。

事情聴取

監査対象部の関係職員から事情を聴取した。

第 3 監査の結果

1 認定した事実

当監査委員は、書類調査及び監査対象部関係職員の事情聴取を行い、次の事実を認めた。

軌道事業について

ア 概要

軌道事業は、市民に対し、安全かつ充実した交通機関を提供するために設置され、昭和 2 年（1927 年）に市営化されて以来 80 年余にわたり、市民の交通手段として利用されている。現在もなお、年間約 733 万人（平成 21 年度見込み）が利用する市の公共交通ネットワークを担う重要な事業である。

イ 経営状況

平成 21 年度決算見込みでは、営業損益は 2 億 5766 万円の赤字となっている。一方、補助金を中心とした営業外損益は 1 億 7743 万円の黒字となっており、両者を合わせた経常損益は 8023 万円の赤字である。前年度（4367 万円の赤字）より赤字幅が拡大し、経営状況は一段と厳しい状況にある。

その結果、平成 21 年度末の未処分利益剰余金は、前年度繰越利益剰余金 1 億 778 万円から大幅に減少し、2755 万円となっている。

ウ 資金状況

収益的収支で 8023 万円、資本的収支で 7100 万円のそれぞれ資金不足を生じているが、減価償却費などの補てん財源が 1 億 8405 万円あることから、運転資金全体では 3282 万円増加し、平成 21 年度末における運転資金残高は 5 億 2839 万円となっている。

公営企業の経費負担に関する関係法令等について

- ア 公営企業の運営に要する経費に関して、法は第 17 条の 2 において、その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費、当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費のうち、政令で定めるものは、地方公共団体の一般会計又は他の特別会計（以下「一般会計等」という。）において、出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するものとするとして定めているが、それ以外のものについては、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならないと規定する。
- イ また、法第 17 条の 3 は、地方公共団体は、災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計等から地方公営企業の特別会計に補助をすることができると規定している。
- ウ 上記法第 17 条の 2 を受け、地方公営企業法施行令(昭和 27 年政令第 403 号、以下「令」という。)第 8 条の 5 は、一般会計等が負担すべき経費を定めている。
- エ 一方、補助金を含む地方公営企業の経費の負担に関して、総務省から平成 21 年 4 月 24 日付けで「平成 21 年度の地方公営企業繰出金について（通知）」（以下「総務省通知」という。）が示されており、総務省通知は当該通知の趣旨に沿って一般会計が公営企業に繰出しをした場合に地方交付税等において考慮することを定めている。

補助金について

ア 概要

市の一般会計から本件特別会計に支出している補助金は、次のとおりである。

| 項 目 | 補 助 対 象 | 根拠条文 | 総務省通知 |
|--------------------------|---|---|---------|
| 軌道舗装補修費補助金(以下「補助 1」という。) | 当該軌道事業の用に供する車両以外の車両が通行することにより必要を生じた軌道敷の維持、修繕及び改良並びに道路における交通の混雑を緩和するため当該軌道事業を運営する地方公共団体の長が必要と認めた場合に行う軌道の撤去に要する経費 | 法第 17 条の 2 第 1 項第 2 号 令第 8 条の 5 第 2 項第 1 号 | 第 4 - 1 |

| | | | |
|--------------------------|--|---------|-------|
| 軌道車両購入費補助金(以下「補助2」という。) | 車両を購入する際に発行した企業債元利償還額の一部 | 法第17条の3 | - |
| 積雪寒冷対策費補助金(以下「補助3」という。) | 軌道及び停留場周辺の除排雪に要する経費などの一部 | 法第17条の3 | - |
| 基礎年金拠出金補助金(以下「補助4」という。) | 軌道事業会計に属する職員の基礎年金拠出金に係る公的負担に要する経費の全部又は一部 | 法第17条の3 | 第13-1 |
| 児童手当特例給付補助金(以下「補助5」という。) | 軌道事業会計に属する職員に係る児童手当法(昭和46年法律第73号)に規定する児童手当に要する経費 | 法第17条の3 | 第13-2 |

イ 支出の状況等

市は、平成21年3月30日に議会の議決を経た上で、平成21年度の一般会計から本件特別会計に対して、2億3509万3977円を支出しているが、その支出時期、支出額等は、次のとおりである。

| 項目 | 支出時期及び支出額(円) | | 精算額(円) | 本件支出額(円) |
|-------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | H21.9.18 (A) | H22.3.19 (B) | H22.5.31 (C) | (A)+(B)-(C) |
| 補助1 | 44,000,000 | 40,648,919 | - | 84,648,919 |
| (収益的) | (17,000,000) | (17,000,000) | - | (34,000,000) |
| (資本的) | (27,000,000) | (23,648,919) | - | (50,648,919) |
| 補助2 | 10,500,000 | 9,844,535 | - | 20,344,535 |
| 補助3 | - | 121,000,000 | - | 121,000,000 |
| 補助4 | 5,000,000 | 9,187,074 | 5,972,551 | 8,214,523 |
| 補助5 | 500,000 | 386,000 | - | 886,000 |
| 計 | 60,000,000 | 181,066,528 | 5,972,551 | 235,093,977 |

ウ 支出方法

財政部においては、補助金の交付手続を規定した明文の定めはないが、通常は、公営企業会計から繰出金の支出に係る依頼通知を受け、その支出に当たっては、通常の経理処理と同様に、支出負担行為何を経て支出している。また、支出の際に金額が確定していない項目については状況に応じて適宜精算を行っている。

本件補助金についても、他の場合と同様の支出負担行為何、支出命令等の手続きを経て支出されている。

補助金の使途について

本件支出の支出負担行為伺、支出命令等に記載された補助金の使途は、以下のとおりである。

ア 補助1に対応するもの

(ア) 収益的収支に係る部分

| 項 目 | 支出額(円) | 備 考 |
|-------------|------------|-----------------|
| 材料費 | 2,577,277 | 犬釘、ボルト、アピトン材等 |
| 軌道施設保全業務 | 22,897,174 | 軌道整正、ガードレール修繕等 |
| 軌道敷舗装修繕業務 | 5,935,190 | 軌道内の舗装の維持修繕等 |
| 軌道施設保守清掃業務等 | 15,422,168 | 路面、軌道施設、停留場の清掃等 |
| レール面補修業務 | 4,821,434 | レール面補修等 |
| 軌道測定点検業務 | 2,520,000 | 軌道のずれの測定 |
| 停留場施設保全業務 | 714,453 | 停留場の維持修繕 |
| 作業車リース料 | 631,260 | 軌道維持補修用の車両借上料 |
| 経費計 | 55,518,956 | |
| 補助金 | 34,000,000 | |

(イ) 資本的収支に係る部分

| 項 目 | 支出額(円) | 備 考 |
|-----|-------------|-----------------|
| 材料費 | 50,157,012 | レール、ボルト、ゴムシュート等 |
| 工事費 | 89,985,000 | 軌道改良、分岐器交換 |
| 経費計 | 140,142,012 | |
| 補助金 | 50,648,919 | |

(注) 軌道改良区間は、札幌環状線～西野白石線間、出入庫線及び静修学園前の延434.24mである。

イ 補助2に対応するもの

(ア) 車両購入は平成元年度以降行われていないことから、車体の更新や改良に係る経費を車両購入経費とみなしている。

(イ) 当該経費から国庫補助があったものとみなした場合の補助相当額を控除した額を補助対象起債額としている。

(ウ) 補助対象分の起債に係る償還条件は、実際に起こした企業債と同じ利率、償還回数、据置期間に設定後、償還表を作成した上で、元金及び利息の合計額を財政部に請求している。

| 項 目 | 支出額(円) | 備 考 |
|----------|------------|-----------------------------|
| 元金償還金相当額 | 16,381,126 | 平成 11～13 年度及び平成 18～20 年度借入分 |
| 支払利息相当額 | 3,963,409 | |
| 経費計 | 20,344,535 | |
| 補助金 | 20,344,535 | |

ウ 補助 3 に対応するもの

積雪寒冷対策を目的とした主な支出は、次のとおりである。

| 項 目 | 支出額(円) | 備 考 |
|-----|-------------|--|
| 人件費 | 128,240,673 | 11 月～翌年 3 月までの給与、時間外勤務手当、休日勤務手当、寒冷地手当等 |
| 経費 | 64,558,260 | 除雪費、光熱水費、車両修繕費等 |
| 経費計 | 192,798,933 | |
| 補助金 | 121,000,000 | |

エ 補助 4 に対応するもの

- (ア) 共済組合の事業に必要な費用は、組合員の「掛金」と地方公共団体の「負担金」によって賄われている。掛金と負担金は組合員の給料月額と期末手当等の額に一定率（以下「負担率」という。）を乗じて算出するが、共済組合の事業（長期給付事業、短期給付事業、福祉事業）ごとに別々に計算される。

| 項 目 | 支出額(円) | 備 考 |
|-------|------------|---------------------------|
| 共済負担金 | 80,684,475 | 長期給付事業、短期給付事業及び福祉事業に係る負担金 |
| 経費計 | 80,684,475 | |
| 補助金 | 8,214,523 | |

- (イ) 基礎年金拠出金に係る共済組合への負担金は、長期給付事業（長期負担金、公務等による障害・遺族共済年金給付金、公的負担）として一括して納付しているため、補助対象である公的負担部分のみを特定することはできない。
- (ウ) したがって、給料月額と期末手当等の額に負担率を乗じて算出した金額を、公的負担相当額とみなして、同額を財政部に請求している。

| 項目 | 支給総額(円) | 負担率 | 公的負担相当額(円) | 備考 |
|------|-------------|-------------|------------|----|
| 給与 | 268,698,736 | (注)0.040100 | 10,774,819 | |
| 期末手当 | 68,884,657 | 0.032100 | 2,211,197 | |
| 勤勉手当 | 36,898,298 | 0.032100 | 1,184,435 | |
| 計 | 374,481,691 | | 14,170,451 | |

(注)本来の負担率は0.040125であるが、財政部に対しては、上記の負担率を基に請求を行っていた。

しかしながら、平成20年度に受領した分について、総務省通知の基準(前々年度の経常収支不足額を限度)を超える補助を受け取っていたことが判明し、当年度において当該超過分595万5928円を返還したことから、当年度分の補助金額は以下のとおりである。

| | | | |
|-------------|--------------------------|-----------|------------|
| 概算繰入額 | 本来の公的負担相当額 | 本来の精算額 | |
| 14,187,074円 | - 14,170,451円 | = 16,623円 | |
| | | 過年度分返還額 | 当年度補助金額 |
| 14,187,074円 | - (16,623円 + 5,955,928円) | = | 8,214,523円 |

オ 補助5に対応するもの

児童手当として支給したうち補助対象となるのは、次のとおりである。

| 項目 | 支出額(円) | 備考 |
|------|-----------|--|
| 児童手当 | 1,110,000 | 0歳以上3歳未満の児童は出生順位にかかわらず一律月額1万円、3歳以上小学校第6学年終了までの児童は第1子・第2子は月額5千円、第3子以降は月額1万円 |
| 経費計 | 1,110,000 | |
| 補助金 | 886,000 | |

2 判断

前記1の認定した事実に基づき、当監査委員は、請求人が本件措置請求で主張する違法又は不当(以下「違法等」という。)などの事由について、次のとおり判断する。

請求人は、「本件特別会計が約5億円の貯金を持っていることから、市は本件特別会計に対して補助金を支出する必要はない」と主張しているため、まずこの点について検討する。

前記 1 - - ウのとおり、請求人のいう「貯金」とは、平成 21 年度末における運転資金の残高のことを指しているものと思われる。これは流動資産から流動負債を差し引いたものに一致し、軌道事業の経営に当たり当然必要とする運転資金である。

したがって、上記資金は、単なる剰余金とは異なるものであり、この資金保有をもって補助の必要はないとして、本件補助金の支出を違法と断定することはできないから、この点に関する請求人の意見は採用することができない。

次に、請求人は、「軌道事業は公営企業であることから、事業を独立採算で行うべきで、市は本件特別会計に対して補助金を支出する必要はない」と主張しているので、この点について検討する。

ア 独立採算制について

法は、軌道事業を含む地方公営企業における経費の負担について、まず公益性の高い経費を一般会計等により義務的に負担させ、それ以外の経費は、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならないとして、当該地方公営企業が安易に一般会計等に依存しないようにし、いわゆる独立採算制を採用している。

これは地方公営企業の供給する財・サービスが、特定の利用者のみによって受益されることから、地方公営企業の経費はその受益者が負担すること（受益者負担の原則）が、住民間の衡平に適い、一企業としての自立性、能率性からも望ましいとの観点に基づくものである。

これら独立採算制及び受益者負担の原則は、当該地方公営企業に要する全ての経費についての独立採算ではなく、上記のとおり一般会計等との負担区分を前提として一般会計等において義務的に負担すべき経費を除いた部分についての独立採算になっている。

イ 補助 1 は、独立採算制の例外である法第 17 条の 2 第 1 項第 2 号及び令第 8 条の 5 第 2 項第 1 号により明確に定められている経費に対する補助であり、法令で一般会計等が義務的に負担すべきとされているものであるが、法はその負担方法について何も規定していない。このため、どのような場合にどのような方法でこれらの経費を負担するかについては、市長の合理的裁量に委ねられていると解される。

したがって、補助金の決定手続等が法令に違反し又は補助金額の算出が合理性を欠き市長に認められた裁量権の範囲を逸脱したと認められない限り、当該補助金の支出が違法となることはないとするのが相当である。

そこで補助1の支出について、このような法令違背や裁量権の逸脱等が認められるか検討する。

まず、支出手続等については、前記1 - -イのとおり、議会の議決を経て予算措置がなされ、適正に支出されたものであるから、この支出に係る法令上の手続等に違法等は認められない。

また、財政部は予算編成方針に基づき、事業の必要性・緊急性等を査定し、市の財政状況等を勘案した上で、一般会計等が責任を持って負担（補助）すべき金額を定めているものであるから、このような補助金額の算出方法について合理性を欠くものとも認められない。

一方、補助2から補助5については、法第17条の3を根拠としたものであるが、これは「災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合」に一般会計等から補助することができるとして、前記の独立採算制の例外として、一般会計等の補助を認める規定である。

補助2から補助5までは、災害の復旧に要する経費ではないことから、同条の「特別の理由」に該当するかどうかの問題となる。

この「特別の理由」とは、地方公営企業の責めに帰すべからざる要因ないし公共性の要請があるため、地方公営企業会計において独立採算制の原則を維持しながら所要経費を賄うことが客観的に困難又は不適當な場合をいうと解され、これに該当するかどうかは補助を必要とするに至った理由、補助の目的及び効果、補助の規模及び態様、地方公営企業の負担能力等の諸般の事情を総合して判断するのが相当である。そこで、これらの規定及び趣旨を踏まえて、補助2から補助5までを検討してみる。

(ア) 補助を必要とする理由

一般的に軌道事業は、設備投資型の固定資本の大きな企業であり、多額の投資が必要であるが、地方公営企業は株式による外部からの資金調達ができず、これを営業収入のみで賄おうとすれば、大幅な料金の値上げを行わざるを得ない。しかし、利用者からの料金収入に負担を求めるには限界があり、

仮に大幅な料金の値上げを行えば、利用者の減少を招き、それ自体としてサービスの低下になるとともに、軌道事業の経営を圧迫して事業遂行に重大な支障を生じ、市が法に基づき軌道事業を設置した目的に反する結果になりかねない。

(イ) 補助の目的及び効果

軌道事業は、年間約 733 万人（平成 21 年度見込み）が利用する市の公共交通ネットワークを担う重要な事業であり、路面電車は、一般的にバスや乗用車と比較して二酸化炭素排出量が少なく、環境にも優しい交通機関である。

また、停留場間の距離が短く、地上から直接乗降が可能であり利便性が高く、移動の手軽さから高齢者の外出機会の拡大に寄与している。

さらに、まちの景色を眺めながら移動できる安心感から、本市を訪れる観光客にも気軽に利用できる乗り物であり、このような特性からまちの賑わいや新しい文化の創出、経済の活性化などへの活用が期待されている。

本件における補助金は、いずれも軌道事業の経営健全化を促進し、その経営基盤の強化を図ることを目的とするものであり、このような公共性の高い軌道事業の運営によりもたらされる利益の受益者は、路面電車の利用者のみ限定されないから、料金のみで軌道事業の経費を賄うことはかえって衡平を欠く面がある。

(ウ) 補助の規模及び態様（独立採算制の原則とのかい離の程度）

補助 2 から補助 5 までの補助金の規模は、以下のとおりであり、収益的収入額に占める割合は 12.7% である。

$$\begin{array}{l} \text{補助金額（補助 1 を除く）} \qquad \qquad \text{収益的収入額} \\ 150,445,058 \text{ 円} \quad \div \quad 1,183,905,798 \text{ 円} \quad \times \quad 100 \quad = \quad 12.7\% \end{array}$$

この独立採算制の原則とのかい離の程度は、一般会計が地方公営企業に対して補助等を行うことが適当と認められるか否かを判断する際の指標の一つとなり、このかい離の程度がそれ程大きなものでない場合には、その合理性を肯定することができる。と解される。

その際、補助金の支出が、上記総務省通知に準拠している場合には、当該通知は一般会計から公営企業に対して補助することが適当と認められる経費を示すものとして、独立採算制の原則とのかい離の程度を判断する場合の指

標となり得るものであるから、当該支出には合理性を認めて差し支えないと解するのが相当である。

本件における補助 2 から補助 5 までのうち、補助 4 及び補助 5 は総務省通知による繰出しの基準に準拠するものである。したがって、当該補助金の支出には合理性が認められるというべきである。

残る 2 件のうち、補助 2 は車体の改修に要する企業債の元利償還金の一部を補助しているものであり、補助 3 については、積雪寒冷地という他の都市にみられない特殊事情を抱えている市が、除排雪に係る人件費、経費の一部について一定額を補助しているものであるが、市の軌道事業は、平成 17 年度以降すべての年度において経常損失を計上する厳しい経営状況に置かれており、本件補助がなければ、軌道事業は早晚破綻をきたし、住民全体の利益を害するおそれも大きいことを考えると、本件補助金は、地方公営企業の経営健全化を促進し、その経営基盤の強化を図るための補助として、上記総務省通知の基本的な考え方に沿わないものではないと思われる。

このようにみてくると、補助 2 から補助 5 までの支出は、合理的な根拠に基づき、限定された範囲内のものであって、独立採算制の原則とのかい離の程度も大きくないものと思われる。

以上によれば、本件支出は、地方公営企業の責めに帰すべからざる要因ないし公共性の要請に照らし、地方公営企業会計が所要の経費を賄うことが客観的に困難又は不適當な場合とみることが可能であり、したがって、市長が議会の議決を経た上でした本件支出を違法ということはできない。

さらに、請求人は、「財政局のチェック体制が不十分なまま補助の必要がないところに補助金を支出したことが違法又は不当である」と主張しているので、この点について検討する。

財政局には特別会計への補助金の交付手続を規定したものはない。しかし、毎年度の補助金額の積算に当たっては、法の趣旨を踏まえ、地方公営企業の独立採算制の原則と補助金の関連、本件特別会計の置かれている現状及び市の財政状況等を勘案し、予算編成方針に基づく、事業の必要性・緊急性等を査定した上で、予算計上を行っている。

その支出に当たっては、地方自治法、札幌市会計規則などの関係規程に則り、

実施されているから、法令上の手続等に関しては違法性はなく、財政局のチェック体制が不十分であるものとは認められない。

最後に、請求人は、「受け取った補助金の使途について、本来の補助目的に反するような使途に使用されているから違法又は不当である。交通局では、受け取った補助金を人件費として支出しているが、それはおかしい。」と主張しているので、この点について検討する。

本件補助金は、その交付の目的の範囲内であれば、交付を受けた交通局において、その裁量により自由に使途を決めることができるものであり、社会通念上その目的に反して費消されない限り、その使途の違法性は問われないと解される。

そこで、補助1から補助5までに対応する補助金の使途について、このような補助目的に反する費消が認められるか検討する。

本件においては、確かに前記1 - -ウのとおり、11月から翌年3月までの給与等として1億2824万673円が支出されている。

しかし、交通局においては、現在除雪用車両として4両保有し、1両につき運転手2名が乗車し、除雪作業（ササラ電車の運行）を行っており、除雪を専門とする運転手はおらず、交替で乗務している。また、冬期間における走行環境改善に関する関係機関との調整などの業務があり、運転手以外の職員も直接又は間接的に除雪等の業務に従事しており、職員全員で冬期間における安全運行の確保に取り組んでいる。

このような事情からすると、受け取った補助金が人件費に充てられているとしても、社会通念上補助の目的に反するとまでは認められず、これが違法であるとはいえない。

そして、本件において他に、明確に補助目的に反する支出や支出目的があいまいといえるものはないから、本件公金の支出には違法等は認められない。

第4 結論

以上により、請求人の本件措置請求は、その余の点を判断するまでもなく理由がないから、これを棄却することとする。