

住民監査請求監査結果

第1 請求の受理

1 請求人

X

2 相手方

札幌市長（以下「市長」という。）

3 請求の提出日

平成 27 年 10 月 9 日

4 請求の要件審査

この札幌市職員措置請求については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項に規定する要件を備えているものと認め、請求の提出日付だけで受理した。

第2 監査の実施

1 請求の概要

請求人から提出された札幌市職員措置請求書及び平成 27 年 10 月 29 日に行われた法第 242 条第 6 項に基づく請求人の陳述を総合すれば、請求（以下「本件措置請求」という。）の要旨及び理由は次のとおりである。

(1) 請求の要旨

羊ヶ丘側道 3 号線及び羊ヶ丘側道 4 号線（以下、羊ヶ丘側道 3 号線及び羊ヶ丘側道 4 号線を併せて「本件市道」という。）には羊ヶ丘通から札幌ドーム（以下「本件施設」という。）への連絡橋（以下「本件連絡橋」という。）があるが、札幌市は、本件市道に敷設されたロードヒーティング（以下「本件ロードヒーティング」という。）に係る電気代（以下「本件電気代」という。）を支払っている。本件市道は本件施設の有料駐車場に接続しており、専ら当該駐車場の利用者が通る道路である。また当該駐車場はA社（以下「本件会社」という。）が営業に使っているので、本件会社が本件電気代を支払うべきである。本件会社は株主配当を行っている黒字の会社であるから、本件会社が支払うべき電気代を札幌市が支払っているのは違法又は不当な支出であって、本件措置請求から過去 1 年間に札幌市が支出した本件電気代の支出は札幌市の損害である。

そこで、札幌市長に対して、今後本件電気代は支払わないよう求める。

(2) 請求の理由

本件連絡橋は札幌市豊平区土木部で維持管理をしていると聞いた。札幌市が道路として認定し維持管理している道路は、24時間市民が通ることができるのではないか。本件連絡橋は何のためにつくったのか。本件連絡橋は本件施設の駐車場（以下「本件駐車場」という。）に接続しているが、本件駐車場は本件会社が有料の駐車場として営業している。本件駐車場は市民の税金でつくり、札幌市は借金も支払っている。本件駐車場が無料で利用できるのであれば札幌市のために行っていることであってそれは妥当な考えであると思うが、そうではなく有料の駐車場であるならば札幌市のためではない。また、本件会社は本件施設の維持に必要な電気・水道・油その他経費を支払っているから、本件電気代も本件会社が支払うべきであって札幌市が我々の税金で支払うのはとんでもないことであり、本件会社が支払うべき電気代を札幌市が支払っているのは本件会社に対する利益供与であって違法又は不当な支出である。

2 監査期間

平成 27 年 10 月 9 日から平成 27 年 11 月 27 日まで

3 監査対象事項

前記 1 (1)の事項全てを監査の対象とした。

4 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 27 年 10 月 29 日に実施した。請求人から新たな証拠の提出はなかった。

5 監査対象局

札幌市建設局（以下「建設局」という。）

6 監査の方法

(1) 書類調査

市長に対し、請求人の主張に対する反論等があれば弁明書としてとりまとめ提出するよう求めるとともに関係書類の提出を求め、書類調査を行った。

(2) 事情聴取

建設局の関係職員から事情を聴取した。建設局への事情聴取については、総務部長、道路管理課長、土木部雪対策室長、事業課長に対して行った。

また、後記(3)の現地調査に際し、本件会社の関係職員から事情を聴取した。

(3) 現地調査

本件市道の現地調査を行った。

第3 監査の結果

1 認定した事実

当監査委員は、前記第2-6の調査等により、次の事実を認めた。

(1) 本件市道の概要について

羊ヶ丘側道3号線（以下「3号線」という。）及び羊ヶ丘側道4号線（以下「4号線」という。）は後記(2)イのとおり市道として認定された道路であり、道路管理者は市長である。3号線及び4号線の概要は次のとおりである。

ア 3号線

本件施設敷地から主要市道羊ヶ丘線（以下「羊ヶ丘線」という。）清田区方面へ連絡する延長230.24m、車道幅員5.5m、歩道幅員2.5mの一方通行道路であり、羊ヶ丘線と立体的に交差する形状となっている。本件施設敷地と羊ヶ丘線は高低差が約4mあり、道路延長のうち77.5mは勾配が約7.8パーセントの下り勾配の道路である。

イ 4号線

羊ヶ丘線清田区方面から本件施設敷地へ連絡する延長237.79m、車道幅員5.5m、歩道幅員2.0mの一方通行道路であり、3号線と同様に羊ヶ丘線と立体的に交差する形状となっている。前記アのとおり本件施設敷地と羊ヶ丘線は高低差が約4mあり、道路延長のうち98.5mは勾配約7.8パーセントの上り勾配の道路である。3号線と異なり、4号線には羊ヶ丘線を横断するための連絡橋がある。なお、本件施設敷地に入場して約40mの地点に、本件駐車場の料金所が設置されている。

(2) 本件市道の認定経緯等について

ア 道路整備の目的

本件市道は、同時に市道認定された羊ヶ丘側道1号線（以下「1号線」という。）及び同2号線（以下「2号線」という。）とともに、法第244条の2第1項及び札幌ドーム条例（平成11年条例第36号。以下「条例」という。）に基づき設置され

た公の施設である本件施設の車両出入口を羊ヶ丘線に設けるに当たり、羊ヶ丘線の渋滞防止と安全な入退場を確保するため、以下のような検討を経て、道路法（昭和27年法律第180号）上の道路として整備された。

すなわち、本件施設は国道36号、福住桑園通及び羊ヶ丘線に三方を囲まれた場所にあり、約2,000台分の駐車場を有していることから、本件施設開設により交通量が増え、周辺の幹線道路の円滑な交通が阻害されることが懸念された。そこで、関係機関である北海道開発局、北海道警察本部及び札幌市の三者間において協議会が設けられ、検討が行われた結果、本件施設への連絡道路を平面的に羊ヶ丘線と交差する形状とした場合、イベント終了時等には急激に交通量が増大し、本件施設の車両出入口における車両の右左折が著しく困難になること、また、本件施設の車両出入口に信号を設置した場合、イベント終了時等の急激な交通量の増大により、羊ヶ丘線は大渋滞となることがそれぞれ予想されたため、羊ヶ丘線の本線の中の法面部分に立体的に羊ヶ丘線と交差する形状の道路を整備することが相当であるとされ、本件市道の整備が決定された。

イ 認定経過

本件市道の認定経過は次のとおりである。

(ア) 平成13年3月6日

道路法第8条第2項の規定に基づき、札幌市議会の議決を経て市道として認定

(イ) 同月7日

道路法第9条の規定に基づき路線名その他必要な事項を告示

(ウ) 同月22日

道路法第18条第1項及び第2項の規定に基づき道路区域を決定、供用を開始

(3) 本件市道の利用及び管理状況について

ア 本件市道は、1号線及び2号線とともに道路法上の道路として整備され、道路管理者が管理している。

イ 本件市道は、本件駐車場利用者のほか、シャトルバスや送迎車両等、本件駐車場利用者以外の者の利用にも供されている。

ウ 本件市道は、本件施設の営業日については21時から翌9時までの間、本件施設の休館日については終日、道路の途中で交通遮断機を下ろすとともに道路の出

入口を通行止め柵で塞ぐことにより通行止めとしている。ただし、通行止めの時間帯は本件施設の開閉館等に応じて前後することがある。

なお、交通遮断機を下ろすとともに通行止め柵で塞ぐ作業は札幌市が本件会社と締結した業務委託契約「札幌ドーム関連道路施設等維持管理業務（以下「本件通年業務」という。）」に基づき、本件会社が行っている。また、本件通年業務は本件市道を含む関連道路施設における車両及び歩行者等の安全かつ円滑な交通の確保を図り、本件施設の運営と連携しながら、効率的に道路の維持管理を行う目的で締結された「札幌ドーム関連道路施設の維持管理等に関する協定書（以下「本件道路関係協定書」という。）」に基づき実施されている。

エ 前記ウ記載の時間帯における通行止めは、①本件道路は1車線の一方通行道路であり、本件施設敷地と接する部分に車両が転回する空間等がなく本件施設の閉館時は事実上行き止まり道路となり、車両が進入した場合、羊ヶ丘線に戻ることができなくなること、②仮に進入した経路から戻った場合、一方通行路を逆走して羊ヶ丘線に合流することとなり、交通の安全確保の点からも問題があることから、安全管理上の措置として、道路法第46条第1項第1号の規定に基づき道路管理者が行っている。

(4) 本件ロードヒーティングについて

ア 前記(1)ア及びイのとおり、本件市道には勾配約7.8パーセントの箇所があることから、主に冬期間の通行車両の安全確保を図るため、平成12年度に道路管理者が当該箇所の車道部分に本件ロードヒーティングを敷設し、平成13年度冬より運転している。本件ロードヒーティングは、毎年11月上旬から翌年4月上旬までの間、原則として自動制御により運転されており、本件措置請求に係る期間における総運転時間は、3号線については35,440分、4号線については39,230分である。

イ 本件ロードヒーティングは、現地に設置された「路面温度センサー」と「水分センサー」、更には、周辺のマルチセンサーから得られる「外気温」、「降雪状況」、「風速」などのデータに基づき自動制御となっているほか、更に節電を図るため、現地の路面状況や本件施設の開閉館等に応じて電源を切る操作が行われている。この電源操作は札幌市が本件会社と締結した業務委託契約「札幌ドーム関連道路施設等維持管理業務（その2）（以下「本件冬期間業務」という。）」に基づき本件会社が行っているが、電源を切る必要性の判断については、本件会社と連携を

取りながら道路管理者が行っている。なお、本件冬期間業務は本件通年業務と同様に本件道路関係協定書に基づき実施されている。

ウ 札幌市における車道ロードヒーティングの設置に当たっては、建設局で基準を設定しており（平成10年9月25日道路維持部長方針決裁）、この基準において、構造物内の坂道については縦断勾配4パーセント以上の箇所について必要最小限度の設置を検討するとされている。

(5) 本件施設について

ア 本件施設は、内外の優れたスポーツ、展示会その他の催物の開催の場を提供すること等により、スポーツの普及振興及び市民文化の向上並びに地域経済の活性化に寄与する目的で設置された札幌市の公の施設であって、平成13年6月2日に開館し平成18年4月1日から法第244条の2第3項の規定による指定管理者制度が採用されている。

イ 本件会社は所定の手続を経て本件施設の指定管理者に指定され、平成26年3月31日に指定期間を平成26年4月1日から平成30年3月31日までとする本件施設の管理運営に関する協定（札幌ドームの管理運営に関する協定書。以下「本件施設協定書」という。）が締結されている。本件施設協定書第18条第1項の規定により、本件会社は本件施設の有料施設の利用等に係る料金（以下「利用料金」という。）を本件会社の収入として収受しており、札幌市は、本件施設協定書第19条第1項の規定により管理運営業務に係る費用を負担していない。

ウ 本件会社は本件施設協定書に基づき本件施設を管理運営するが、本件施設協定書第4条第1項の規定による管理物件のうちには本件市道及び本件ロードヒーティングは含まれておらず、また本件施設協定書第6条第1項及び第2項の規定による管理運営業務には本件市道の管理業務や本件ロードヒーティングに係る業務は含まれていない。

なお、本件会社は受託業務として本件通年業務及び本件冬期間業務を札幌市から受託し対価としてそれぞれ3,780,000円、3,143,880円が支払われているが、当該2業務のうちには本件電気代に相当する業務は含まれていない。

エ 本件駐車場は条例第5条第1項の規定により有料施設とされ、本件駐車場の利用に係る料金は前記イのとおり本件施設協定書第18条第1項の規定により本件会社が本件会社の収入として収受している。

(6) 過去1年間に札幌市が支出した本件電気代について

本件電気代は、地域の電力会社である北海道電力株式会社に対して札幌市から支払われており、過去1年間の該当年月ごとの支出金額は次表のとおりである。

該当年月	支出金額
平成26年11月分	250,024円
平成26年12月分	532,710円
平成27年1月分	667,840円
平成27年2月分	370,918円
平成27年3月分	191,859円
平成27年4月分	54,671円
合計	2,068,022円

なお、平成26年10月分及び平成27年5月分から10月分については本件ロードヒーティングが運転されていないことから電気代が発生していない。

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などの事由について、次のとおり判断する。

(1) 本件市道の利用について

請求人は、本件市道は専ら当該駐車場の利用者が通る道路であると主張する。

確かに、前記1(3)で認定した事実によれば、本件市道は本件施設閉館時には通行止めし、また4号線から入場して約40mの地点に本件駐車場の料金所が設置されていることからすると、一部シャトルバスや送迎車両等が通行する例はあるにせよ、本件市道を通行する者の大部分は本件駐車場の利用者であるといえる。

しかしながら、前述したとおり本件市道は羊ヶ丘線の渋滞防止と安全な入退場の確保を図る目的で整備された道路であって、羊ヶ丘線の渋滞緩和や安全な交通の維持確保のために必要な役割を果たしていると認められる。本件市道を市道として維持管理し、羊ヶ丘線の渋滞緩和や安全な交通を確保することによる利益は、本件市道を通行する者のみならず、羊ヶ丘線を通行する一般市民も広くこれを享受していると認められる。

更に、本件施設は札幌市の公の施設であり（指定管理者による管理運営によって本件施設の公の施設としての性格が失われるものではない）、本件市道は札幌市の公の施設への連絡道路であるから、その公益的かつ公共的な役割も十分に肯定することができる。

したがって、本件市道を通行する者の大部分が本件駐車場の利用者であることをもって、本件市道が市道たりえないということとはできない。

なお、道路法における道路とは、一般交通の用に供する道をいい（道路法第2条）、一般交通の用に供するとは、不特定の一般大衆の用に供するという意味であって、自動車専用道路のように特定の交通手段のみの用に供される道や、有料道路のように料金を支払う者のみに公開される道であってもよく、公衆に差別なく公開されていけばよいとされ（道路法令研究会・編著 改訂4版道路法解説）、有料高速道路への接続道路がその例として挙げられている。

また、市道をいかなる場合に通行止めするかについては、道路管理者の合理的裁量に委ねられており、本件市道を本件施設閉館時に通行止めしていることも、前記のとおり安全管理上の判断に基づくものであるから、合理性を認めることができる。

(2) 本件会社が本件電気代を支払うべきであるか否かについて

請求人は、本件会社が本件電気代を支払うべきであると主張する。

しかし、前記(1)で述べたとおり、本件市道は市道として整備されたものであるから、主に冬期間の通行車両の安全確保を図るため、道路管理者たる立場に基づき市長が本件ロードヒーティングを設置し、本件電気代を札幌市が負担していることに違法性を見いだすことはできない。道路法第49条は、道路管理費用については法律に特別の規定がある場合を除くほか当該道路の道路管理者の負担とすると定めており、本件電気代について道路管理者以外の負担とする旨の特別の規定は見当たらない。

さらに、道路に接する土地の利用者等が様々な利益を享受することがあったとしても、そのことから道路管理者が設置したロードヒーティングに要する費用を負担すべきこととなるものでもない。

したがって、本件電気代は本件会社が負担すべきものとはいえない。

なお、本件施設協定書第18条第1項の規定により、本件駐車場の利用料金は本件会社が自らの収入として収受しているが、本件施設の指定管理者が本件駐車場の利

用料金を自らの収入とすることは、本件施設の管理運営に要する費用に充てるために当然に予定された行為であって、問題とされるべきものではない。

(3) 過去1年間に札幌市が支出した本件電気代が違法又は不当な公金の支出であるか否かについて

請求人は、本件電気代は本件会社が負担すべきものであるにもかかわらず、札幌市が支出しているから過去1年間に札幌市が支出した本件電気代は違法又は不当な支出であると主張する。

しかし、前記(2)で述べたとおり、札幌市が市道の維持管理費用として本件電気代を支出することに違法性があるとは認められず、また妥当性を欠くものともいえない。

なお、札幌市から本件会社に対し本件電気代と重複するような支出があった場合には、当該重複分は違法な支出となり得るが、本件通年業務や本件冬期間業務の委託料の支払いを含め、そのような支出は見当たらなかった。

よって、過去1年間に札幌市が支出した本件電気代は違法又は不当な公金の支出ではない。

(4) 損害について

前記(3)で述べたとおり、過去1年間に札幌市が本件電気代を支出したことに違法性や不当性があるとは認められないから、これにより札幌市に損害が発生しているとの請求人の主張は採用できない。

第4 結論

以上により、請求人の本件措置請求には理由がないので、これを棄却することとする。