

## 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

#### 3 請求書の提出日

令和4年4月12日

#### 4 請求の要件審査

この札幌市職員措置請求（以下「本件措置請求」という。）については、本件請求書面上、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られたため、提出日付けでこれを受理した。

### 第2 請求の概要

1 令和3年4月14日、札幌市は北海道に対し、北海道新幹線新函館北斗・札幌間鉄道整備事業費負担金（以下「負担金」という。）の令和2年度分として、12億3,336万800円を公金から支出（以下「同支出」という。）した。

#### 2 公金の支出に係る違法性・不当性

(1) 「令和2年度北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の建設に係る負担額の支出について（伺）」（以下「同伺」という。）によると、北海道から札幌市負担額が決定した旨の通知があり、「事業内容及び事業費を精査したところ、負担額は妥当」とされているが、北海道から通知があった即日に同伺は起案されている。即日「事業内容及び事業費を精査」することは不可能であり、「負担額は妥当」とする根拠が欠けている。

(2) 同伺には「令和3年（2020年）3月31日起案」、「令和3年（2020年）3月31日決裁」と記載されているが、元号と西暦に齟齬をきたしている。

(3) 平成26年度から平成30年度までの「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の建設に係る負担額の支出について（伺）」には、北海道知事が発

行する納入通知書により札幌市が負担金を納入することに同意する同意書が合綴されているが、同伺にはその同意書が合綴されていない。札幌市負担金納入の同意書を交わさずに同支出がされた疑いがある。

(4) また、北海道新幹線札幌トンネルの札幌延伸が市に及ぼす効果を札幌市として何ら試算をしていないことが公文書公開請求によって判明した。加えて、札幌市はここ数年の新型コロナウイルス感染症による影響も考慮していない。札幌市に及ぼす（経済）効果が不明であるにもかかわらず、負担金が公金から漫然と支出されてきた。

3 同支出による公金の支出は、事務処理にあたって最小の経費で最大の効果を挙げるべきことを求める地方自治法第2条第14項、その目的を達成するための必要かつ最小の限度をこえて経費を支出してはならないとする地方財政法第4条第1項、執行機関はその事務を自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負うとする地方自治法第138条の2などに反しており、明らかに違法・不当である。

よって監査委員は、長その他の職員や相手方などに対し、札幌市の被った損害を補填するために必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

### 第3 札幌市長の弁明

#### 1 北海道新幹線及び建設費用負担の概要

##### (1) 北海道新幹線の位置付け

新幹線鉄道（以下「新幹線」という。）とは、その主たる区間を列車が200キロメートル毎時以上の高速度で走行できる幹線鉄道をいい、北海道新幹線は、全国新幹線鉄道整備法（昭和45年法律第71号。以下「全幹法」という。）に基づいて昭和48年に決定された整備計画により整備が行われている新幹線（一般的に「整備新幹線」と呼称される。）のうちの1路線である。当該計画では、北海道新幹線（青森～札幌間）、東北新幹線（盛岡～青森間）、北陸新幹線（東京～大阪間）、九州新幹線【鹿児島ルート】（福岡～鹿児島間）及び九州新幹線【長崎ルート】（福岡～長崎間）の5路線が定められており、順次整備が行われている。新幹線による全国的な鉄道網の整備は、国民経済の発展及び国民生活領域の拡大並びに地域の振興に資することを目的に行われ、具体的には、建設主体である独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄道・運輸機構」という。）が、国土交通大臣から全幹法に基づく指示を受けて新幹線施設を建設し、完成後は同施設を保有するとともに、営業主体であるJRに同施設の貸付けを行っている。

(2) 北海道新幹線の建設に係る経緯（札幌市関係分）

（年月）	（経緯）
平成10年2月	北海道新幹線（新青森・札幌間）の駅及びルート公表
平成14年1月	環境影響評価書の公表
平成17年4月	工事实施計画（新青森・新函館（仮称）間）の認可
平成24年6月	工事实施計画（新函館（仮称）・札幌間）の認可
平成28年3月	北海道新幹線（新青森・新函館北斗）の開業 ※ 新函館（仮称）駅の正式名称については 平成26年6月に「新函館北斗駅」に決定
平成29年6月	工事实施計画の変更の認可 ※ 札幌市街地区間における線路構造の変更 （高架橋構造→トンネル構造） 札幌市域内におけるトンネル名称の変更等
平成30年11月	工事实施計画の変更の認可 ※ 北海道新幹線札幌駅のホーム位置の変更

(3) 北海道新幹線の駅

営業中区間の駅は新青森駅、奥津軽いまべつ駅、木古内駅及び新函館北斗駅であり、建設中区間の駅は新八雲（仮称）駅、長万部駅、倶知安駅、新小樽（仮称）駅及び札幌駅である。

(4) 北海道新幹線の建設費用の負担

ア 負担スキームについて

鉄道・運輸機構が行う新幹線の建設費用は、全幹法第13条第1項が、政令で定めるところにより、国及び当該新幹線の存する都道府県が負担すると規定し、その額については、毎事業年度、新幹線の建設費用の額から全国新幹線鉄道整備法施行令（昭和45年政令第272号）第7条第2項の規定により所要の額を控除した額に、国については3分の2、都道府県については3分の1を、それぞれ乗じて得た額と定めている（同令第8条第1項）。

また、都道府県は、その区域内の市町村で当該新幹線の建設により利益を受けるものに対し、その利益を受ける限度において、当該都道府県が全幹法第13条第1項の規定により負担すべき負担金の一部を負担させることができるが（同条第2項）、その額については、当該市町村の意見を聴いた上で、当該都道府県の議会の議決を経て定めなければならないとされている（同条第3項）。

イ 札幌市が負担金を負担する建設工事、負担割合等について

札幌市は、平成 25 年 11 月から同年 12 月にかけて北海道と協議を行い、12 月 24 日の平成 25 年度北海道・札幌市行政懇談会における議論を経て、①全幹法第 13 条第 2 項の規定により札幌市が負担金を負担する建設工事は駅その他の地域の便益に密接に関連する鉄道施設に係る工事とすること、②その範囲は駅部及び都市計画法(昭和 43 年法律第 100 号)に基づく用途地域内とすること、③札幌市の負担割合(以下「本件負担割合」という。)は②の範囲における①の工事に係る北海道が負担すべき負担金(共通経費を除く。)の 10 分の 5 とすること等について同意した。

本件負担割合は上記のとおり定められたが、本件負担割合から算出される年度ごとの札幌市の負担金額については、毎年度北海道議会の議決を経て決定する必要があることから、札幌市及び北海道は毎年 4 月頃に同様の協議を行った上で、札幌市は同意書を提出し、北海道はその提出を受け、北海道議会の議決を経て札幌市の負担金額を決定している。

2 請求人の主張に対する札幌市の見解

- (1) 請求人は、「令和 2 年度北海道新幹線新函館北斗・札幌間鉄道整備事業に係る負担金」(以下「本件負担金」という。)の決定について、北海道から札幌市に対する通知(以下「本件通知」という。)があったのが令和 3 年 3 月 31 日であるところ、同日中に負担対象事業の内容及び事業費を精査し、本件負担金が妥当と判断することは不可能であることから、「負担額は妥当」であるとした札幌市の判断は根拠を欠いている旨を主張する。

しかし、毎年 4 月頃に行われる協議時には、北海道から負担対象事業ごとの概算事業費が示され、また、毎年 11 月末頃には、北海道から負担対象事業ごとの事業費の決算見込額が示されるところ、札幌市においては、これらの内容を確認し、毎年度末に北海道知事から発出される札幌市の負担金額の決定に係る通知において示される負担対象事業ごとの事業費の実績との比較を行うとともに、当該実績と本件負担割合から算出される札幌市の負担金額が合致しているかどうかを精査した上で、支出負担行為を行っている。

本件負担金については、上記のプロセスを経た上で、本件通知があった令和 3 年 3 月 31 日に、関係規定の定めるところにより支出を行った

ものであることから、請求人の主張には理由がない。

- (2) 請求人は、「令和2年度北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の建設に係る負担額の支出について（伺）」（以下「本件起案」という。）の起案日欄及び決裁日欄における元号と西暦の表記が食い違っている旨を主張する。

本件起案が本件通知を受けて作成されたものであることを踏まえると、本件起案の起案日及び決裁日は、本件起案に記載のとおり、令和3年3月31日であることは明らかである。そのため、本件起案の起案日欄及び決裁日欄における西暦の表記を誤ったものと判断されるが、その誤りをもって、本件起案及び決裁の効力に影響を及ぼすものではない。

- (3) 請求人は、本件起案について、平成26年度から平成30年度までの北海道新幹線の建設費用に係る負担金の起案文書と異なり、上記1(4)イの同意書が添付されていないことから、当該同意書を交わさずに本件負担金が支出された疑いがある旨を主張する。

しかし、本件負担金については、令和2年4月に札幌市と北海道との間で協議を行い、札幌市が同意書を提出した上で、北海道により決定されたものであり、札幌市は、例年と同様のプロセスを経て本件負担金を支出したものであることから、請求人の主張は事実とは異なるものである。

なお、令和元年度以降の北海道新幹線の建設費用に係る起案文書には、紙資源の節約の観点から同意書の写しを添付せず、代わりに当該同意書の提出について伺う起案文書（決裁済み）を参考資料として決裁権者に示している。

- (4) 請求人は、札幌市が、北海道新幹線の札幌延伸が札幌市に及ぼす経済効果について何ら試算せず、当該効果が不明であるにもかかわらず、北海道新幹線の建設費用に係る負担金が公金から漫然と支出されてきた旨を主張する。

しかし、例えば、平成25年6月に北海道総合政策部交通政策局新幹線推進室が実施した「北海道新幹線札幌延伸による経済波及効果調査」においては、札幌市への経済波及効果として、純増交流人口が33.3万人、生産波及効果が683億円となる等の分析結果が示されており、札幌市では、これらの調査結果をも踏まえて、北海道新幹線の建設費用に係る負担金の妥当性について判断してきたものである。そのため、請求人の主張は推測の域を出ないものに過ぎず、到底認められるべきものではない。

- (5) 以上のとおり、本件負担金の支出に違法又は不当な点はなく、請求人の主張にはいずれも理由がないから、本件請求は棄却されるべきである。

#### 第4 監査委員の判断

##### 1 結論

札幌市が本件負担金を支出したことについては、違法又は不当な点は認められず、請求人の請求には理由がないからこれを棄却する。

##### 2 結論に至った理由

###### (1) 本件措置請求の趣旨及び判断基準

本件措置請求は、本件負担金の支出が、法第2条第14項、法第138条の2及び地方財政法第4条第1項に反して違法かつ不当であるとし、札幌市長に対し、札幌市の被った損害を補填するために必要な措置を講じるよう勧告することを求めている。

ところで、本件負担金の支出は平成25年12月26日に北海道知事宛て提出した費用負担に同意する旨の文書に基づくものであるが、どのような場合にどのような方法でこの負担金を支出するかについては、当該負担金の目的やその必要性、負担金支出に至る経緯、負担金の内容に影響を及ぼす社会的、経済的要因その他の諸般の事情を総合考慮した地方公共団体の長の合理的裁量に委ねられていると解される。これら諸般の事情を総合考慮した上でなお、地方公共団体の長の判断が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものと評価されるものでなければ、直ちに当該負担金の支出が法第2条第14項等に反し違法となるものではないと解するのが相当である。

そして、上記のとおり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事実には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。

そこで、本件負担金を支出した札幌市長の行為につき、このような法令違背や裁量権の逸脱等が認められるか、以下、順を追って検討する。

###### (2) 認定事実及び本件支出の妥当性の有無

請求人及び札幌市から提出された関係資料及び本件における一切の

事情を総合すれば、以下の事実が認められる。

ア 北海道新幹線建設については、全幹法の規定により鉄道・運輸機構が建設主体となり、建設費用は同施行令で定めるところにより国が3分の2、北海道が3分の1を負担することとされている。

また、同法第13条第2項の規定により都道府県はその区域内の市町村で当該新幹線の建設により利益を受けるものに対し、利益を受ける限度において都道府県が負担すべき負担金の一部を負担させることができることとされ、同条第3項によりその額は当該市町村の意見を聴いた上で都道府県議会の議決を経て定めなければならないとされている。

札幌市が負担する負担金については、上記のとおり平成25年11月から同年12月にかけて北海道と札幌市で協議を重ね、札幌市は北海道が負担すべき額の10分の5を負担することに同意する旨を平成25年12月26日に北海道知事宛て回答している。

負担割合は上記のとおり定められたが、年度ごとの札幌市の負担金額については、年度当初に北海道から提示される概算事業費を負担することについて北海道と札幌市で協議を行い、当該費用の負担に異存がない場合、札幌市は北海道へ同意書を提出し、北海道はその同意書の提出を受け、北海道議会の議決を経て札幌市の負担金額を決定している。11月下旬には北海道から決算見込額が提示され、札幌市は機構及び北海道に工事の進捗状況の確認を行っている。年度末には機構が北海道へ経費の確定通知を行い、それを受けて北海道知事から札幌市長へ負担金額決定の通知がなされるが、その際は、北海道が負担すべき額の10分の5となっていることを確認の上、支出手続きを行っている。

令和2年度においても令和2年4月22日に北海道から令和2年度の概算事業費が提示されるとともに当該費用の負担について協議があり、札幌市が同月28日に同意書を提出し、11月に北海道から決算見込額の提示を受け、負担金額の決定通知のあった令和3年3月31日に支出手続きを行っている。

したがって、本件負担金の対象となる事業内容及び事業費については、事前に検討を経ていることがうかがわれ、負担金支出についての伺が即日決裁されていたことをもって負担額が妥当と判断することは不可能という請求人の主張に理由があるとは言えない。

イ 本件支出についての伺の元号と西暦が一致していないことについて

ては、令和3年3月31日付けで発出された北海道からの通知に基づき起案されており、起案上「令和2年度予算の範囲内」と記載されている。

よって、令和3年が正当であると認められる。

ウ 本件負担金の支出に係る同意書については、令和2年4月22日付け北海道からの通知に基づく協議の結果、令和2年4月28日付けで北海道知事宛てに提出していることを、本件措置請求以後、監査委員が札幌市を通じ北海道から同意書の写しを入手し確認した。

よって、書面による同意という必要な手順を踏んでいると認められる。

エ 北海道新幹線札幌トンネルの札幌延伸に伴う経済効果の試算については、北海道が平成25年に実施した「北海道新幹線札幌延伸による経済波及効果調査事業」の試算の中で「札幌市の経済波及効果」が示されている。

当該調査結果については、札幌市独自で試算したとしても同様の結果が見込まれ、当該調査によって札幌市が必要とする経済波及効果を把握することができたことから札幌市独自で調査を行わないとした札幌市長の判断は、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くとまでは認められない。

なお、当該経済効果の試算は、令和元年以降、世界的な流行を見せている新型コロナウイルス感染症の発生前のものであり、現状を踏まえた試算のないことが問題であると請求人は指摘する。

しかし、北海道新幹線札幌延伸工事が完了し、開業する見込みは今から8年後の令和12年度であり、その時点で同感染症が社会経済状況に影響を与えるのかどうか、十分な予測を立てるのは極めて困難と言わざるを得ない。

したがって、同感染症発生後の試算がなされていないという一事をもって、直ちに問題であるということとはできない。

オ 以上により、札幌市に、違法又は不当な点は認められないから、請求人の本件請求には理由がない。

## 第5 意見

上記のとおり本件措置請求については棄却としたが、本件監査において判明した事実について、監査委員は改善を促すべきと考えるものがあつたので、以下のとおり意見を述べる。

札幌市の内規には、起案文書に発送した文書の発送日を控えておくこと、送付した本書の写しを残すことは明記されているわけではない。

しかし、本件同意書については、年度末に負担金を支出する際の根拠となる重要なものであるという観点から、支出の起案に同意書本書の写しを添付する、あるいは、年度当初に支出に同意済みであると言及する等の対応が望ましいと考える。

また、本件においては結果として支出の効力には影響を及ぼさなかったとはいえ、元号と西暦の不一致等の公文書における記載誤りは札幌市の公文書の信ぴょう性ひいては札幌市行政全般についての信頼を損ねかねないものであるから、十分な確認をお願いします。

併せて監査委員は、請求人の主張に対する札幌市の説明が不足しているという印象を受けたことから、市民に対し十分な情報提供を行い、理解を得られるよう努めることを要望する。