

請求人 X 様

| | |
|---------|---------|
| 札幌市監査委員 | 藤 江 正 祥 |
| 同 | 愛 須 一 史 |
| 同 | 鈴 木 健 雄 |
| 同 | 國 安 政 典 |

住民監査請求の取扱いについて（通知）

令和4年10月25日付けで、あなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求（以下「本件請求」という。）につきまして、請求の内容を法律上の要件に照らして審査した結果、下記の理由により住民監査請求として不適法であると判断されますので、これを受理せず、却下します。

記

1 本件請求の要旨

請求人から提出された札幌市職員措置請求書の記載及び事実証明書の内容から、本件請求の要旨は次のとおりと認められる。

(1) 協定の締結・履行

2021年6月24日、札幌市（以下「市」という。）は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構北海道新幹線建設局（以下「機構」という。）との間で、北海道新幹線トンネル掘削に伴って発生するヒ素・カドミウム・水銀・鉛が自然由来重金属等の基準値を超える残土（以下「有害残土」という。）を第3山口Eブロックに搬入する協定（以下「当該協定」という。）を締結し、同年12月13日からは第3山口Eブロックへの有害残土の搬入が開始（以下「当該協定の締結・履行」という。）された。

なお当該協定は、市の公有財産である第3山口Eブロックについて、市から機構に対する貸し付けに際しての具体的な取扱いが主な内容である。その上、「北海道新幹線トンネル発生土受入候補地（手稲山口地区）説明資料 令和3（2021）年3月」の記載からもわかるように、有害残土を盛土した後に現在のニーズに応じた多目的利用が

できる土地として第3山口処理場Eブロックを利用することを前提として本件協定が締結されたことからしても、当該協定の締結・履行は財務会計上の行為である。

(2) 協定の締結・履行に係る違法性・不当性

- ① 「北海道新幹線トンネル発生土受入候補地（手稲山口地区）説明資料令和3（2021）年3月」には、札幌トンネルの星置工区・富丘工区・札幌工区の三工区を掲げて「札幌市内のトンネル工事から発生する対策土の受入地が必要」との記載や「対策土量約90万 m^3 」との記載がある。

しかし、当該協定が交わされた際の「札幌市手稲区手稲山口地区の発生土受入に関する協定書」（以下「当該協定書」という。）では、「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の建設工事に伴い発生する土砂を、札幌市の所有する土地に搬入」と定められており、有害残土は「札幌市内のトンネル工事から発生する対策土」に限定されていない。また当該協定書では、「予定数量は約900,000 m^3 とする。なお、予定数量は、建設工事の進捗状況その他必要により変更することができる」と定められており、「対策土量約90万 m^3 」を超える有害残土の搬入が可能である。当該協定書の核心部分が、手稲山口地区住民に対する説明と全く相容れない。

よって当該協定の締結・履行は、手稲山口地区住民に対する重大な背信行為であり、裁量権の逸脱・濫用があることは明らかである。

- ② 2021年4月26日、市議会特別委員会において市は説明し、（有害残土の）「安全対策への理解はおおむね得られた」と判断した。その結果、当該協定の締結・履行に至っている。

しかし、同年7月2日には手稲山口地区住民の7割以上、同年11月5日には手稲山口地区住民の8割以上の有害残土搬入に反対する署名が市に提出されたことによって、「安全対策への理解はおおむね得られた」との市の判断は、手稲山口地区住民の民意が全く反映されておらず、事実誤認に基づく判断であったことが明らかになった。

手稲山口地区住民の反対署名に相反する当該協定の締結・履行は、2019年12月4日の市議会代表質問に対する市長答弁（「トンネル発生土の受け入れ地を確保するためには、地域住民をはじめ市民の皆さまの理解を得ずにその先に進めることはできない」）及び2020年2月26日の市議会代表質問に対する市長答弁（「新幹線トンネル発生土の受け入れ地確保に当たっては、市民の安全・安心が確保されることが大前提であり、地域住民を始め市民の皆さまのご理解なくしては、その先に進めることはできない」）と完全に矛盾しており、裁量権の逸脱・濫用があることは明らかである。「市は、政策の立案、実施、評価等の各段階において、市

民の参加を進め、市民の意見が適切に反映されるよう努めなければならない」とする札幌市自治基本条例第 21 条第 2 項にも一見極めて明白に違反している。

- ③ 日本四大公害や土呂久ヒ素公害の原因物質を含む有害残土を生活圏に持ち込むことは将来世代の生命・健康を危機に晒すことになり、子どもが安心して生きることができるように「命が守られ、平和と安全のもとに暮らす」権利を保障する札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例第 8 条に違反している。

- ④ 当該協定書には「貸付料の額、支払方法及び納入期限並びに貸付期間中の貸付料の改定方法」及び「遅延利息」が定められていない。

札幌市公有財産規則第 26 条第 2 項第 5 号及び同 6 号に違反している。また、市は機構から貸付料を得られないことによって、得られるはずの収益が失われるので、地方公共団体にその事務処理に当って最少の経費で最大の効果を挙げるよう規定する地方自治法第 2 条第 14 項に違反している。

- ⑤ 当該協定書には「契約の解除」が定められておらず、札幌市公有財産規則第 26 条第 2 項第 9 号に違反している。

- ⑥ 当該協定書には「原状回復及び損害賠償の義務」が定められておらず、札幌市公有財産規則第 26 条第 2 項第 11 号に違反している。

- ⑦ 当該協定書には、機構が第 3 山口 E ブロックに搬入した有害残土及び付帯した構造物等は、有害残土受入完了確認後、市に帰属すると定められている。受入完了確認後の保守管理に係る費用を市が負担することが想定される。

また当該協定書には、有害残土の受入期間中及び有害残土受入完了後に有害残土受入に起因して不測の事態が発生した時、その原因が機構の責に帰すると判断した場合は、市と機構が協議を行い、機構は必要な措置を講じてその復旧に努めると定められている。地震や津波などの自然災害による不測の事態は機構の責と認められず、市が自らの負担において必要な措置を講じてその復旧に努めなければならない事態が想定される。

有害残土をあえて市に帰属させ、保守管理に係る費用負担に加えて、不測の事態による費用負担まで市が抱え込むことは、地方公共団体にその事務処理に当って最少の経費で最大の効果を挙げるよう規定する地方自治法第 2 条第 14 項に違反している。

- ⑧ 「北海道新幹線トンネル発生土受入候補地（手稲山口地区）説明資料令和 3（2021）年 3 月」には、有害残土が「盛土中に飛散しないように対策をします」と記されている。しかし、当該協定書の「調査等」という条項では地下水等の水質調査について定められているだけであり、粉じんに関する調査は一切定められて

いない。機構が実施しているとされる粉じんモニタリングでは、総粉じんに占める各種物質の含有量が測定されていない。

したがって、中央環境審議会大気環境部会の「今後の有害大気汚染物質対策のあり方について（第九次答申）」において、ヒ素及び無機ヒ素化合物の「環境中の有害大気汚染物質による健康リスクの低減を図るための指針となる数値（指針値）」が「年平均値 6 ng-As/m³以下」とされているが、その数値を超えるヒ素及び無機ヒ素化合物に住民が晒されていても、何ら対策が施されることはない。住民に対してヒ素及び無機ヒ素化合物の人体実験が行われているに等しい。

よって、粉じんの調査について定めがない当該協定の締結・履行は、地方公共団体にその事務処理に当って住民の福祉の増進に努めるよう規定する地方自治法第 2 条第 14 項、国民に保障する基本的人権は侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられると規定する日本国憲法第 11 条に違反している。

- ⑨ 2020 年 6 月 27 日から同 30 日にかけて並びに 2021 年 3 月 28 日から同 29 日にかけて、有害残土搬入に関する住民説明会が開催された。しかしこれらの住民説明会において、手稲山口地区住民のみ入場が許され、有害残土による粉じん被害が懸念される星置地区住民等は住民説明会への参加を市に拒否された。

よって当該協定の締結・履行は、市政への市民参加の機会を設ける場合に事業に関係する市民又は地域に係る市民が参加できるよう配慮することを規定する札幌市自治基本条例第 21 条第 3 項第 3 号に違反している。

- ⑩ 『北海道新幹線（新青森・札幌間）環境影響評価書（北海道）平成 14 年 1 月』に基づく事後調査等報告書（令和 3 年度）新函館北斗・札幌間のうち札幌市手稲山口地区発生土受入候補地に係る影響予測」によると、第 3 山口 E ブロックには「環境省レッドリスト 2020：【昆虫類】」（令和 2 年 環境省）において絶滅危惧Ⅱ類に分類されているエゾアカヤマアリ・ニッポンハナダカバチや準絶滅危惧に分類されているテラニシケアリ・カバイロシジミが確認されている。それにもかかわらず、当該協定の締結・履行がされ、市の生物多様性が失われつつある。

このことは、「野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保を図ること」を基本とすることを規定する札幌市環境基本条例第 7 条第 3 項に違反している。

(3) 地方自治法第 242 条第 2 項に定める期間徒過の正当な理由

請求人は監査委員に対し、当該協定の締結・履行について令和 4 年 6 月 23 日、住民監査請求（以下「第 1 回住民監査請求」という。）を行ったが、同年 7 月 15 日付けで同委員は同請求を不適法として却下した。

しかし、地方公共団体の長その他財務会計職員の財務会計上の行為を違法・不当と

してその是正措置を求める住民監査請求は、特段の事情がない限り、当該行為が違法・無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使を違法・不当とする財産の管理を怠る事実についての監査請求をもその対象として含むものと解すべきである（最高裁昭和 62 年 2 月 20 日第二小法廷判決）。

また、監査委員が適法な住民監査請求を不適法であるとして却下した場合、当該請求をした住民は、同一の財務会計上の行為又は怠る事実を対象として再度の住民監査請求をすることも許される（最高裁平成 10 年 12 月 18 日第三小法廷判決）。

したがって、当該協定の締結・履行を違法・不当としてその是正措置を求める第 1 回住民監査請求について、当該協定の締結・履行が違法・無効であることに基づいて発生する不当利得返還請求権ないし契約解除による原状回復請求権の不行使を違法・不当とする財産の管理を怠る事実（以下「本件怠る行為」という。）をも監査対象とせず、第 1 回住民監査請求を却下したことは不適法であるので、本件怠る事実を対象として本件住民監査請求をすることも許される。

適法な第 1 回住民監査請求を監査委員が不適法に却下したため、請求人は地方自治法第 242 条第 2 項に定める期間徒過して本件住民監査請求を強いられたのであるから、本件住民監査請求に関して地方自治法第 242 条第 2 項に定める期間徒過の責任を請求人に帰することはできず、本件住民監査請求が地方自治法第 242 条第 2 項に定める期間を徒過したことには正当な理由がある。

なお、財務会計上の行為ではない職務上の行為が地方公共団体に対する不当行為に当たるとして地方公共団体の有する不当行為に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実の違法をいう住民監査請求が、制度の趣旨に反するものとして許されないといわなければならない実質的理由は、見だし難い。したがって、上記怠る事実の違法をいう住民監査請求は、法の予定しないものということとはできず、住民監査請求の制度を没却するものであるということもできないのであって、そのような理由でこれを不適法ということとはできないというべきである（東京高裁平成 24 年 6 月 21 日判決）から、仮に当該協定の締結・履行が財務会計上の行為とは認められないとしても、本件住民監査請求は適法である。

(4) 結論

本件怠る事実は明らかに違法・不当である。よって、市の長その他の職員や相手方などに対し、本件怠る事実を改め、又は本件怠る事実によって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。地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、事実証明書を添え、必要な措置を請求する。

併せて、地方自治法第 252 条の 43 第 1 項の規定により、本件住民監査請求の監査について、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

2 地方自治法第 252 条の 43 第 1 項に定める個別外部監査契約に基づく監査を求める理由

上記 1 (3) のとおり、適法な第 1 回住民監査請求が監査委員によって不適法に却下されたことにより、住民訴訟の前置手続として、まず地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る行為又は怠る事実について監査の機会を与え、当該行為又は当該怠る事実の違法・不当を地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正させることを目的とする住民監査請求による監査を受ける機会を絶たれた。

加えて、「請求人は貸付料が定められていないと指摘するが、『札幌市公有財産規則』及び『行政財産の目的外使用許可及び普通財産の貸付けの運用基準』に基づき、独立行政法人たる機構に対し無償使用を認めたもので違法性はない」と「住民監査請求の取扱いについて(通知)」において監査委員は断じているが、極めて不適切である。なぜならば、第 1 回住民監査請求は却下されており、具体的な監査が行われていないからである。具体的な監査が行われていないにもかかわらず、当該協定に違法性はないと踏み込んで監査委員が市に有利な判断を下すのは、監査の中立公平性が疑われても仕方がない事態である。本件住民監査請求の監査を第 1 回住民監査請求と同様の監査委員に委ねるのでは、本件住民監査請求の監査について予断のない適正な監査を望むことができない。

したがって、地方自治法第 252 条の 43 第 1 項に定める個別外部監査契約に基づく監査を求める。

3 監査委員の判断

(1) 住民監査請求の趣旨とその対象行為

住民監査請求制度は、自治体行政における財務会計上の過誤に対して、その是正のため、個々の住民に監査委員に対する監査請求を認めることにより、自治体行財政の適正な運営を確保し、ひいては住民全体の利益を擁護することを目的としている。

そして、住民監査請求の対象は「違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」又は「違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されている（法第242条第1項）。

また、住民監査請求の対象となる財産の管理行為については、自治体財産の全てがこれに該当するのではなく、当該財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財産管理行為のみがこれに該当するものと解される。

(2) 本件請求の適法性

上記(1)を踏まえ、本件請求が、住民監査請求として適法性を有するかどうかについて検討する。

本件請求は、前記のとおり、市が機構と当該協定を締結するに至った判断及び当該協定の締結並びに当該協定の履行としてなされた発生土の搬入について、違法性・不当性を列挙しており、また、請求人は以前にも本件請求と内容が概ね重なる住民監査請求（令和4年度第4号請求）を行っている。

そして、令和4年度第4号請求に対する判断でも言及しているが、貸付料の定めがなくともこれをもって直ちに違法または不当な行為にはあたらず、さらに、請求人は市の財産的損害として、将来保守管理費用等の負担が生じるとも主張しているが、請求人から提出された措置請求書その他の資料等を総合しても、現時点で相当の確実さをもって損害の発生を具体的に摘示しているとは認められないことから、第4号請求に対する判断に変更を与える余地はない。

当該協定は、発生土受け入れ完了後は市が利用を予定していると定め（第3条8項）、市は、跡地利用のため、盛土構造に影響のない範囲でさらに盛土したり構造物等を設置することができるとしている（第5条2項）。機構及び市が共同して作成した令和3（2021）年3月付け説明資料の中にも跡地利用の検討の項に「現在のニーズに応じた多目的利用ができる土地利用」との記載がある。

しかし、土地利用については、協定の履行としてなされた発生土の搬入が完了した後のことであり、まだ土地利用のあり方は特定されていない。

特定されていない土地利用を監査の対象とすることはできず、またこれに先行する協定締結及び履行は、新幹線整備という公共交通に関わる行政的見地からなされた行為であって、本件土地の財産的価値に着目してその価値の維持、保全を図る財務処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為には当たらない。

また、ここで市が財産の管理を怠る事実があったとする請求人の主張について検討すると、有害物質の入っている発生土を受け入れる協定（契約）を締結したことで、市は不当利得返還請求を行使できるにもかかわらず不行使であること、あるいは協定を解除して原状回復請求を求めるべきなのにそれをしていないことが、怠る事実であると主張していると考えられる。

しかしながら、市は機構との間で、自然由来の有害物質を含む発生土の環境に影響を与えない受入施工や盛土方法並びに受入地の保守管理に機構が関わる協定を締結し、この協定に基づいての履行行為を行っているところ、何をもって不当利得返還請求権が行使できるとするのか具体的な内容が示されていない。また、協定を解除する基礎となるべき事実が具体的に示されておらず、本件事案で解除すべき理由も見当た

らないことから、請求人の主張する怠る事実については、要件を充足していないと考えられる。

以上のとおり、本件請求が住民監査請求の要件を充たさないことから、他の要件について検討するまでもなく結論を導き出すことができる。ただし、請求人が当該協定締結日の令和3年6月24日から1年以上経過後に本件請求を行っているところ、「正当な理由」（法242条第2項但書）があるので期間制限の適用がないと主張しているため、これについて付言しておく。

まず、請求人は当該協定の締結日から1年以内に前述令和4年度第4号請求をしており、当該協定の締結の事実及び内容を期間内に知ることができていた。

次に、請求人は、このとき出された監査請求として適法性を欠いているとの監査委員の判断が不適法な判断であるとして、改めて本件請求を行ったのだが、第4号請求は当該協定の締結日から1年になる直前の令和4年6月23日付けでなされたもので、手続の途中で1年の期間が経過するのは明白であった。

このような事実からすれば、「正当な理由」は認められない。

(3) 結論

以上により、本件請求はその余の点を検討するまでもなく、法第242条に定める住民監査請求の要件を満たさない不適法なものと判断するのが相当である。