

新監査公表第 6 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 5 項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を次のとおり公表します。

令和 7 年 8 月 27 日

新潟市監査委員	古 俣 誉 浩
同	伊 藤 秀 夫
同	細 野 弘 康
同	中 山 均

第 1 請求の内容

1 請求の提出日

令和 7 年 7 月 1 日

2 請求の受理

本件請求については、地方自治法（以下「自治法」という。）第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、令和 7 年 7 月 4 日に受理を決定しました。

3 請求の主張の要旨

措置請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証明する書面及び陳述から、請求の要旨を次のように理解しました。

（1）主張事実

ア 新潟市は、現在、連節バス 4 台を所有し、新潟交通株式会社（以下「新潟交通（株）」という。）に貸し出している。連節バスについては、市が修繕費用を負担してきており、令和 6 年 1 月以降の修繕費用の合計は 19,436,030 円にのぼる。

イ 連節バスについては、運転士不足の折、ラッシュ時の乗客に対応するため必要との声もある。新潟市民オンブズマンが、令和 7 年 5 月 30 日午前、新潟駅においてバス乗車人数の調査を行った結果、確かに 8 時直前の時間帯において、萬代橋ラインの乗客が 84 人を数え、定員 60 人の通常バスでは、24 人を乗車させきれないことが判明した。しかし、8 時ちょうどの鳥屋野線では、乗客は 27 人でしかなかった。萬代橋ラインと鳥屋野線は、少なくとも新潟市役所までは

路線が共通であり、バス停別 I C カード乗降件数（令和 7 年 3 月）の上位 10 の停留所によると、新潟駅から新潟市役所までの乗降客が大部分であることが明らかである。よって、萬代橋ラインの乗客の多くも新潟市役所まで降りると考えられ、8 時の鳥屋野線に乗れば、目的地に着くことができる。バス停付近で、鳥屋野線でも目的地に行けることの周知を行えば、連節バスを用いなくても、現状の乗客数を輸送することは可能であることから、連節バスを市が保有する必要性は皆無である。

ウ 連節バスを市が保有する必要性は皆無であるにもかかわらず、修繕コストを要する連節バスを所有し続けることは、違法に市に修繕費用分の損害を与えることになる。新潟市長が、遅くとも令和 6 年 1 月以降、連節バスを売却せず、漫然と所有し続けていることは、地方財政法第 4 条第 1 項に違反し違法であり、市には令和 6 年 1 月以降の修繕費用 19,436,030 円（以下「本件修繕費用」という。）の損害が発生している。

（2）措置請求

市は、損害の拡大を防止するために連節バスの売却を行うべきであり、市長が地方財政法第 4 条第 1 項に違反し、市に 19,436,030 円の損害を与えたことについて、市長に損害賠償請求をすべきである。

第 2 監査の実施

1 監査対象部局等

都市政策部都市交通政策課（以下「都市交通政策課」という。）を監査対象としました。

2 監査の方法

関係書類等の監査を行い、都市交通政策課の職員から事情を聴取しました。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は令和 7 年 7 月 14 日に陳述を行いました。また、陳述の際、同条第 8 項の規定に基づき、都市交通政策課の職員を立ち合わせました。

4 請求人の主張に対する都市交通政策課の見解

（1）連節バスについて

本市は、平成 27 年度に公設民営方式で B R T ・新バスシステム事業を導入し、朝のピーク時間帯に、新潟駅から万代、古町方面への多くのバス利用者を輸送するうえで必要であることなどから、連節バス車両 4 台を購入のうえ所有しており、その運行は新潟交通（株）が行っている。

請求人の調査においても、一般バスの定員 60 人を超える 84 人が午前 8 時直前の連節バスに乗車していることから、朝のピーク時間帯において多くの市民が萬代橋ラインを利用しており、輸送力のある連節バスが効率的に運用されている事を示している。

新潟駅バスターミナルにおける萬代橋ラインと鳥屋野線の乗り場は、約 75m の距離があること、また、新潟駅から市役所前までの区間は同じルートを運行するものの、萬代橋ラインと鳥屋野線では停車するバス停が一部異なること、同じ名称のバス停でも停車位置が大きく異なること、さらに、萬代橋ラインの方が朝のピーク時間帯におけるバスの便数が非常に多いことなどから、利用者は乗車する路線を選択しているものと考えられる。

公共交通の確保、維持については、利用者にとって分かりやすく、利用しやすいバス交通を実現することが重要である。連節バスは、大勢の人が移動するピーク時間帯において、バス停で待つ利用者の列を短時間で解消させ、各バス停で待つ利用者を残すことなく輸送を可能とするなど、輸送力を生かす効果を発揮している。

また、現在のバス交通の課題として、運転士不足があげられており、バス利用のニーズが高い朝のピーク時間帯において、運転士 1 人で一般バス 2 台分相当の輸送が可能である連節バスは、その対策にも有効である。

したがって、連節バスは、本市のバス交通に係る課題への対応において必要な車両である。

(2) 連節バスに係る修繕費用について

前述のとおり、本市のバス交通の課題への対応において、連節バスは必要な車両であり、その機能を維持するため、適切な修繕を行うことは必要不可欠である。

5 事実関係の確認

関係書類等の監査の結果、次のような事実を認めました。

(1) 連節バスについて

本市において、平成 27 年に導入された新バスシステムは、市内の都心軸における多くのバス路線が重複して運行されていた区間を集約し、それにより生じた車両や運転士の余力を郊外に投資し、郊外路線の増便や路線の新設を含めたバス路線の再編を行うことで、将来にわたって持続可能な公共交通体系の実現を目的

に導入された交通施策である。その導入にあたり、市は1人の運転士で大量輸送が可能な連節バスを4台購入したうえで、新潟交通（株）に無償貸与し、同年9月に運行を開始した。

現在は、「新潟駅南北市街地一体化に資するバス交通の実現および路線バスネットワークの維持に向けた連携協定書」（以下「本件協定」という。）の第8条に基づき、市が所有する連節バスの貸借について新潟交通（株）と連節バス車両貸借契約を締結している。新潟交通（株）は、この契約により市から無償で貸与された4台の連節バスを用い、一般乗合旅客自動車運送事業及び一般貸切旅客自動車運送事業に基づく運行を行っている。

（2）本件修繕費用について

連節バスの修繕に係る役割及び費用負担については、「連節バス車両貸借契約書」（以下「本件契約」という。）で規定されており、新潟交通（株）が日常・定期点検をする中で、市が費用負担すべき修繕が発生した場合、修繕提案書を市に提出することとなっている。それを受けた市は、修繕の必要性を確認したうえで、経費の支出負担行為など、支出に必要な手続を行っている。

第3 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のとおり判断しました。

1 監査対象事項の決定

住民監査請求は、自治法第242条第1項において、普通地方公共団体の機関又は職員による、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（以下「財務会計行為」という。）、又は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（以下「怠る事実」という。）が違法又は不当であると認めるときは、これらを証する書面を添えて、監査委員に対し監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、当該普通地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる規定された制度であり、その対象は違法又は不当な財務会計行為又は怠る事実に限定されている。

本件請求において、請求人は、連節バスを保有する必要性が皆無であるにもかかわらず、連節バスを売却せず、漫然と所有し続けていることにより本件修繕費用が発生しており、市が「保有する必要性が皆無である連節バスを所有し続けることによって、市に修繕費用と同額の損害が生じている」と主張している。

そして、市が連節バスを所有し続けることによる市の損害は、連節バスの保有をとりやめて直ちにこれを売却しないことによって発生し続けるものであり、遅くと

も令和 6 年 1 月以降については市の市長に対する損害賠償請求権が発生しているので、市が、市長に対してこの損害賠償請求権を行使しないことは、自治法第 242 条第 1 項の怠る事実に該当し、市民の資格において措置請求をなしうると主張する。請求人は、バスを所有し続けるという市長の判断が、「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。」と規定した地方財政法第 4 条第 1 項の趣旨に照らして違法であると主張しており、請求人は賠償責任成立の根拠条文を示してはいないものの、市長のかかる判断に基づく行為は、市との関係で、受任者としての債務不履行（民法第 415 条）に該当すると主張しているものと推察される（地方公共団体の長の損害賠償責任の根拠が民法であることにつき最高裁昭和 61 年 2 月 27 日判決。）。

すなわち、本件で請求人が主張する「怠る事実」とは、①市長が連節バスを売却せず所有し続けるという事実が債務不履行を構成し、市の市長に対する損害賠償請求権が成立すること、②それにもかかわらず市が市長に対して損害賠償請求権を行使していないことを要件事実とするものと解される。そこで、本件で「怠る事実」が肯定されるかどうかは、市長が連節バスを売却せず所有し続けるという事実が市長の職務を受任した者としての債務の本旨に従った履行に該当しないかどうかの問題となる（なお、地方公共団体が長の責任を問う民法上の構成として不法行為責任もありうるが、債務不履行か不法行為かによって本件監査委員の判断が左右されるとは考えられないため、不法行為に関する記述は省略する。）。

そして、債務不履行責任の存否を左右する「市長が連節バスを所有し続けるかどうか」という行為は、財務会計上の行為ではなく、非財務会計上の行為であることがその性質上明らかであるから、本件請求は、請求人が「怠る事実」という迂路を経由させる構成をしているとはいえ、その実質は、非財務会計上の行為について違法かどうかを問うているものであるといえる。

そこで、以下では、住民監査請求において非財務会計上の行為についての違法性を問う場合の規律について述べる。

すなわち、自治法第 242 条の 2 第 1 項の規定に基づく住民訴訟における違法性について、平成 17 年 7 月 27 日大阪高裁判決では、「原則として財務会計上の行為自体に固有のものでなければならず、たとえ財務会計上の行為に先行する原因行為に非財務会計上の違法事由が存する場合であっても、当然にその違法性が承継されて後行の財務会計上の行為も違法となると解するのは相当ではなく、例外的に存する違法事由の内容及び程度が予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認めるときに限って、その違法性を問うことができるものと解するのが相当である。」と判示している。このことから、同法に規定され、違法性又は不当性について監査することができる住民監査請求においても同様に、原則としては財務会計行為そのものを対象としつつも、例外的にその原因行為が予算執行の適正確保の見

地から看過し得ないものであると認める場合に限り、原因行為の違法性又は不当性が後行の財務会計行為に承継されるものと解される。

そして、同判決では、地方財政法第4条等の規定について、「いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規程違反の違法性が肯定されると解すべきである。そして、上記の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重要な事実を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。」とも判示している。

さて、本件請求は、直接には非財務会計上の行為について違法不当な行為の防止や是正を求めるものではない。しかし、請求人の主張する怠る事実の有無を判断するのは、市が連節バスを所有し続けるという行為、すなわち市長の当該裁量判断の是非が実体的な争点となることは明らかであり、地方財政法第4条等に関する前記大阪高等裁判所の説示するところはそのままではまるといわなければならない。本件請求の当否を判断するに際しても、連節バスの保有に係る市長の判断について、その判断が著しく合理性を欠き、市長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められるか否かを監査対象事項とすることが妥当であると考えた。

2 連節バスの保有に係る市長の判断について

連節バスの購入に係る市長の判断については、本件と同じ請求人が平成25年8月12日付けで、市が平成25年度予算に計上した連節バス購入のための1億6,650万円の支出は違法不当であるので、市長に対し、かかる違法不当な支出を防止するのに必要な措置を講ずるよう求めて本市監査委員宛に提出した住民監査請求に基づく監査（監査結果は平成25年9月30日付け新監査第219号にて通知。同日付け新監査公表第11号にて公表。）において、監査委員は、1に記載の大阪高裁判決の立場と同様の立論をしつつ、「原因行為の性質、違法・不当事由の内容と程度、財務会計行為との関係等を総合的に考慮し、原因行為に重大かつ明白な瑕疵がある場合について当該財務会計行為の違法・不当性を帯びる」との前提に立ったうえで、

連節バスの導入については、市長の裁量権を逸脱又は濫用するものとは認められないとして棄却した。その後請求人が、監査請求の棄却を受けて、市長を相手取り、支出済みの連節バス購入経費相当額の市への弁済と未執行の連節バス購入経費の支出の差し止めを求めて提起した住民訴訟においても、市長の判断は、連節バス購入の目的や必要性、契約の締結に至る経緯、契約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等に照らした場合に、長に与えられた裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものとはいえず、連節バス購入契約に違法性は認められないとして棄却され（平成 29 年 8 月 9 日新潟地裁判決）、控訴審においても同様の判断が示され（平成 30 年 4 月 26 日東京高裁判決）、確定した。

こうした経緯を踏まえれば、連節バスの保有は、上記東京高裁判決の口頭弁論終結時である平成 30 年 2 月 16 日時点の判断として、当該判決書に示された事実を前提とすれば違法不当なものとはいえなかったのである。したがって、本件請求に対しては、これを前提に、前記時点以降に発生した事実、あるいはその後に判明した事実によって、「連節バスを市が保有する必要性が皆無であり、修繕コストを要する連節バスを所有し続けることが地方財政法第 4 条第 1 項に違反する」（請求人の主張内容）と評価されるかどうかを検討すべきである。

この点について、請求人は、令和 7 年 5 月 30 日午前には新潟駅においてバス乗車人数の調査を行った結果のとりまとめ及び令和 7 年 3 月のバス停別 IC カード乗降件数のデータをもとに、「（新潟駅バスターミナルにおける萬代橋ラインの）バス停付近で、鳥屋野線でも目的地に行けることの周知を行えば、連節バスを用いなくても、現状の乗客数を輸送することは可能である」と主張し、「市長が、遅くとも令和 6 年 1 月以降、連節バスを売却せず、漫然と所有し続けていることは違法であり」、「市は損害の拡大を防止するために連節バスの売却を行うべきであり」、「市長が市に 19,436,030 円の損害を与えたことについて、市長に損害賠償請求をすべきである」と主張する。

かかる請求人の主張に対し、都市交通政策課は、「請求人の調査においても、一般バスの定員を超える 84 人が連節バスに乗車していることから、朝のピーク時間帯において多くの市民が萬代橋ラインを利用しており、輸送力のある連節バスが効率的に運用されていることを示している」、「萬代橋ラインと鳥屋野線では停車するバス停が一部異なるうえ、同じ名称のバス停でも乗車位置が大きく異なること、バスの便数にも差があることなどから、利用者は乗車する路線を選択しているものと考えられる」と反論している。

ここで求めるべき結論は、「連節バスを保有する必要性が「皆無」かどうか」ひいて、「連節バスの売却を行うべきかどうか」であるから、その観点からあらためて両者の主張についてみると、請求人の主張には理由がないといわざるをえない。なぜならば、本件協定により、市は新潟交通（株）に対し、連節バス 4 台を貸与する

義務があり（第1条）、その貸借期間は令和5年12月22日から令和12年3月31日までであり（第2条）、連節バスの貸借料は無償である（第3条）。仮に市が第三者に連節バスを売却すれば、かかる約定による市側の義務の履行が不能となることは明らかであるところ、市が民間に対する義務の履行を自らの行為によって不能とし、契約の拘束力を一方的に反故にし、ひいてはバスの運行に支障を与えるようなことは、よほどの事情がない限り地方公共団体の立場において行ってはならないことなので、「保有する必要性が「皆無」かどうか」は、厳密に問われなければならないが、請求人の主張では「皆無」であることが立証されていないからである。なお、請求人が主張するような連節バスの売却を市が一方的に行うことによる本件協定及び本件契約の不履行については、市の責めに帰すべき事由による債務不履行となり、市は新潟交通（株）に対してその損害を賠償する責めを負うことになりかねない点にも注意を要する（その意味では、本件契約によって、市は、連節バスを新潟交通（株）の使用に供することができるようにするため、原則として所有し続ける義務があるともいえる。）。

また、請求人が実際に足を運び、利用状況の実態調査を行ったことは、主張に事実の根拠を付加しようとするための手法と推察するが、いかんせん一日だけの単発的な調査にとどまっており、その調査の技法も含め、実態を客観的に把握するための根拠としては十分ではない。加えて、バス停別ICカード乗降件数データを用いて利用者の動向を断定的に述べているが、そのデータだけで分析するには限界がある。これらから導き出された請求人の論旨のみをもって連節バスを新潟交通（株）の運用に供すること、ひいては市としてこれを保有することの必要性が皆無であると断定するには無理がある。

したがって、連節バスを保有するという市長の判断が著しく合理性を欠き、市長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものとは認められない。

よって、市が市長に対し損害賠償請求を行わなければならないとする実体法的な根拠があるとは到底考えられないことから、請求人の主張するような怠る事実があるとはいえない。

第4 監査の結果

以上のことから、監査委員合議の結果、本件請求は理由がないものと認め、これを棄却します。