

新監査公表第 1 1 号

地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号）第 2 4 2 条第 4 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。

平成 2 5 年 9 月 3 0 日

新潟市監査委員	西	和男
	同	山崎 隆夫
	同	佐藤 豊美
	同	渡辺 仁

第 1 監査の結果

監査委員合議の結果，本件請求には理由がないと認め，これを棄却します。

第 2 請求の内容

1 請求人
(略)

2 請求の提出日
平成 25 年 8 月 12 日

3 請求の受理
本件請求については，法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め，平成 25 年 8 月 16 日に受理を決定しました。

4 請求の主張の要旨

措置請求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証明する書面から，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，平成 25 年度予算に，連節バス購入のための 1 億 6,650 万円の支出を計上している。購入したバスを無償で新潟交通(株)に貸与することが想定されているが，かかる支出は違法不当であるから許されるべきではない。

イ 新潟市は，連節バス購入について，連節バスを導入することで都市部を走る

バスの半数を減らすことができるとするが、連節バスが走行すれば通常のバス 2 台分の面積を占めることになり交通への負担は何ら変わらず、負担緩和にはならない。

また連節バスを購入することで輸送力を増やすことができるとするが、新潟市の前提をもとに通常のバスだけでピーク時の輸送を担う場合を想定しても、一般バスを 2 分に 1 本運行させるだけで連節バス 8 台購入時にほぼ匹敵する輸送力を確保することができ、輸送力の飛躍的な拡大とはならない。

これらにより連節バス購入には必要性がない。

ウ 連節バスの購入費用は 1 台 1 億 2,000 万円程度である。通常のバスであれば 1 台 2,000 万円で購入でき、2 台でも 4,000 万円であるから連節バスが極めて高価であることが明らかであり、また連節バスを走行させるためには公金による道路改修が必要となることから、連節バス購入には多額の費用がかかり、経費効率が極めて悪い。

エ 新潟市は、連節バスを新潟交通(株)に貸与することで持続可能な公共交通体系づくりに対する発言をなし得るようになるとしているが、廃止の可能性がある郊外路線等のための補助金を出す等の方法もあり得るため、連節バス購入のために公金を支出することを正当化できない。

オ まちなかでの本格的な BRT 導入についての検証、雪国での導入のために必要な安全確保のための詳細な確認もないまま連節バスを購入しようとしている。

カ 新潟駅前に連節バスのホームを設置した場合、タクシー乗り場を撤去せざるを得ず、また通常のバス以上に衝突等の可能性を持っており、連節バス導入により生ずる弊害は大きい。

キ 以上のことから、連節バス購入には必要性がなく法第 232 条第 1 項や地方財政法第 4 条に反し、また連節バス購入に公益性がないことは明らかであり、補助金としての性質を有する連節バスの無償貸与を新潟交通(株)に対し行うことは、法第 232 条の 2 に反することから、連節バス購入は違法不当である。

(2) 措置請求

新潟市が平成 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、新潟市長に対し、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る。

第3 監査の実施

1 監査対象部局等

都市政策部新交通推進課及び都市交通政策課を監査対象としました。

2 監査の方法

関係書類の監査を行い、関係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

法第242条第6項の規定に基づき、平成25年8月28日に請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人が陳述を行いました。

なお、請求人からは陳述にかかる説明資料の提出がありましたが、その他新たな証拠書類の提出はありませんでした。

また、陳述の際、同条第7項の規定に基づき、都市政策部新交通推進課並びに都市交通政策課の職員を立ち合わせました。

4 監査対象事項の決定

平成25年度新潟市一般会計予算に計上された連節バス購入経費1億6,650万円の支出及び購入後の連節バスを無償で新潟交通(株)に貸与することが、法第232条第1項、法第232条の2並びに地方財政法第4条第1項に反して、法第242条第1項に規定する「違法又は不当な公金の支出」にあたるかを監査対象事項としました。

5 事実の経過等

(1) 検討状況

ア 平成21年度に「新たな交通システム導入検討調査」を実施し、導入区間やシステムについて、BRT、LRT、小型モノレールのいずれとするかの検討を始めている。

イ 平成22年8月から有識者、関係者からなる「新潟市新たな交通システム導入検討委員会」で検討し、平成23年5月に優先整備区間と導入システムはBRT、LRTが望ましく、当面はBRTの早期導入を目指すとの提言を受けている。

ウ 市長を本部長とし、有識者、関係者からなる「まちなか再生本部会議」の議論を踏まえ、平成24年2月に「新たな交通システム導入基本方針」を公表した。

この基本方針の中で新たな交通システムとして早期にBRTを導入し、道路中央部における専用走行路の配置を目指し、「連節バス」を導入することや運行事業者については既存交通事業者に第一提案権を付与することが記載されている。

エ 上記の方針を受け、平成24年4月、市長は新潟交通㈱へ第一提案権を付与した。平成24年9月から外部の有識者5名で構成された「新潟市BRT第1期導入区間運行事業者審査委員会」を4回開催し、新潟交通㈱からの当初計画案及び修正計画案について、市民意見の募集を2回行ったのち、平成24年12月、新潟交通㈱から市へBRT運行計画とバス路線再編計画についての最終提案が行われた。

オ 平成25年1月、「新潟市BRT第1期導入区間運行事業者審査委員会」から市に対して、同社が運行予定事業者としての適格性を有するとの報告が行われている。

平成25年2月、これまでの議論を踏まえ、「新潟市BRT第1期導入計画」を公表した。当初の構想にあった道路中央部の島式ホーム（バス停留所）や連節バス8台の導入については、安全面等への配慮から段階的に整備を進める内容に変更されている。

カ 平成25年2月定例会本会議において、連節バスの購入にかかる予算議案が賛成多数で可決されている。

キ 平成25年4月、新潟市と新潟交通㈱との間で、新潟市BRT第1期導入区間運行事業に関する基本協定を締結している。

(2) 議会への報告状況

平成21年7月・12月 総合交通体系等調査特別委員会へ
「新たな交通システム導入検討調査等について」、
平成22年3月・9月・12月 総合交通体系等調査特別委員会へ
「新たな交通システムの検討状況等について」、
平成23年6月 環境建設常任委員協議会へ
「新たな交通システム導入検討委員会からの提言について」、
同年9月 まちなか地域再生調査特別委員会へ
「新たな都市交通を含めた公共交通に関する取り組みについて」、
それぞれ報告が行われた。

さらに平成24年2月「新たな交通システム導入基本方針」を全員協議会で公表、

同年 9 月 まちなか地域再生調査特別委員会へ
「BRT 運行事業者審査委員会の進め方等について」、
同年 12 月 環境建設常任委員協議会へ
「BRT 運行事業者審査委員会の審査状況について」、
報告を行っている。

平成 25 年 2 月「新潟市 BRT 第 1 期導入計画」を全員協議会で公表し、同年 2 月定例会本会議において、連節バスの購入にかかる予算の議決がなされている。

この後、同年 6 月「新バスシステムの導入と市民説明の状況について」全員協議会で報告を行うとともに、直後の環境建設常任委員協議会及び公共交通調査特別委員会へ「連節バス車両の購入に向けた状況等について」の報告が行われた。

同年 7 月公共交通調査特別委員会へ「新潟市公共交通に関する現状と課題について」説明を行った後、同年 8 月「新バスシステムの今後の進め方について」全員協議会で報告している。

さらに同年 9 月、環境建設常任委員協議会及び公共交通調査特別委員会へ「新バスシステム説明会及び連節バス走行実験の概況について」の報告が行われた。

(3) 市民への説明状況等

平成 21 年度より市の交通政策全般や新たな交通システム導入検討概要などについて、市民へ説明を行ってきており、平成 25 年 4 月の新潟交通(株)との基本協定締結後、新バスシステムに関する説明については、平成 25 年 9 月 28 日現在までの間、延べ 78 回、3,224 名に対して行った。また、平成 25 年 6 月 9 日には公共交通のあり方を考える市主催のシンポジウムを開催し、およそ 180 名の市民が参加した。さらに、平成 25 年 5 月から 9 月までの間、市の広報誌である市報にいがたにて「新たなバス交通」というシリーズを 16 回にわたり連載し、新バスシステムについて市民への周知を図っている。

なお、平成 25 年 8 月 30 日から 9 月 3 日までの間、実際に連節バスを走行させ、市民らおよそ 1,700 名が試乗している。

9 月 2 日には道路管理者及び交通管理者などとともに、2 回（15 時～、19 時～）の試験走行を行い、連節バス導入に向けた走行空間などの検証が行われ、その内容や体験試乗会のアンケート結果を 9 月 15 日及び 9 月 22 日の市報にいがたに掲載した。

(4) 予算執行の状況

予算計上された 1 億 6,650 万円の内訳は、連節バス設計に係る委託料が 3,000 万円、車両の購入に係る経費（現在は備品購入費）が 1 億 3,650 万円（バス 4

台分購入総額の概ね30%)となっている。この内、連節バス設計に係る委託料については、平成25年5月20日に公募型プロポーザル方式による募集公告を実施した。平成25年6月14日の提出期限までに、提案者は1者のみであった。

平成25年6月18日に「連節バス車両仕様書作成業務 委託業者選定委員会」で審査をした結果、適合者として認められたことから、市では平成25年6月25日付でパシフィックコンサルタンツ(株)との業務委託契約(契約金額1,890万円)を締結した。

(5) 請求人の主張に対する新潟市の見解

ア 請求人の主張事実(第2-3-(1)-ア)について

平成25年度新潟市一般会計予算に、連節バス購入経費として1億6,650万円が予算計上されていること及び市が購入した連節バスを新潟交通(株)へ無償貸与する計画であることに相違ない。

イ 請求人の主張事実(第2-3-(1)-イ)について

一般的な連節バスの全長は18mであり、本市を走行している通常タイプのバスの全長は11~12mとなっている。通常タイプのバスを車間距離なしで2台並べた場合、その全長は22~24mとなり、連節バス1台分の全長を上回る。実際の走行の際は車間距離を確保する必要があるため、長さはさらに長くなる。

以上のことから通常タイプのバス2台分と連節バス1台分で交通への負担を比較した場合、道路の占有空間が小さくなる連節バス1台分の方が交通への負担が少なくなる。

輸送力については、平成25年2月に公表した「新潟市BRT第1期導入計画」における3.BRT運行計画(3)車両の表「連節バスの導入台数による運行サービスに関する比較」でのシミュレーションについて、新潟駅万代口における平日朝のピーク時間帯では、主にJRからの乗り換え需要により、一台の定員である100人程度の利用者が乗車することは十分に考えられ、乗車する時間が2分以上必要となる。

乗車時間の約2分というのは、100人の利用者が、連節バスの中扉と後扉の2つの扉から乗車する場合(1つの扉から50人が乗車する場合)に要する時間である。一般バスの場合、後ろ扉からの乗車となるため、63人が乗車する場合はさらに時間を要する。

仮に2分間隔で運行しようとする、定刻通りに出発することができずにダイヤが乱れ、次の停留所以降で更なる遅れが生じることで混雑が発生し、団子運転につながる可能性が高まる。

また、現在の榎谷小路の交通環境を確保した上で交通流シミュレーションを

行った結果、2分間隔で運行した場合は団子運転になる状況が確認され、3分間隔での運行を行った場合ではこれが解消されるという結果が得られている。

以上のことから、平日朝のピーク時間帯において、団子運転が発生しないようにするためには、100人の乗車時間（約2分）や交通流シミュレーションの結果を踏まえ、連節バスを導入し、3分間隔で運行することが必要である。

ウ 請求人の主張事実（第2-3-(1)-ウ）について

連節バス4台の導入費として、予算上4億8,650万円を計上しているが、既存の一般バスのみで運行する場合と比較して郊外バス路線で平日125本の増便が可能となる。それと同じ効果を民間事業者が一般のバスで創出する場合、5年で6億円から9億円の費用が見込まれる。

一般バスのみで5年間運行する場合よりも、連節バス4台分の購入予算の方が安価となる計算になるので、投資効果は高いと認識している。

また、BRT構想による連節バス購入には、国からの支援も受けることができる。

現在のところ、日本では連節バスを製造しておらず外国製となることから、車両価格は為替による変動が想定されるほか、車種によっても価格は異なる。

1台約1億2,000万円というのは、為替の変動等を勘案し、余裕をみた予算額であり、実際の購入価格は、仕様の設定と入札等により決定される。

エ 請求人の主張事実（第2-3-(1)-エ）について

利用者の少ない路線について、更なる減便や廃止の可能性がある。そのような空白エリアの公共交通を確保するために補助金を充てることで、バス交通を維持するやり方は、これまでもバス交通支援事業（H25 予算 216,425 千円）で行っているが、このような対症療法的なやり方では、全市的なバス交通の負の連鎖に歯止めをかけることは出来ないと考えている。

本市では、交通事業者の初期投資を軽減することで、抜本的な改善に着手しやすくなり、更なるサービスレベルの強化を可能とするため、連節バスや乗換施設等を整備し、車両などを交通事業者に貸与する公設民営方式を導入し、行政としての役割を果たしていきたい。

オ 請求人の主張事実（第2-3-(1)-オ）について

雪道走行については、連節バスはすべての車輪にスリップを防ぐためのABS装置や、連節部の過度な屈折に対する制御装置などが設置されており、一般のバスと同等の走行性能を有しているものと捉えている。雪道に対しては、連節バス車両に関わらず、その走行環境を整えることが重要であると認識してい

る。当面は、現行のバスレーンを活用して運行するため、除雪や排雪をしっかりと行うよう道路管理者と協議し、雪道走行に対応していく。

カ 請求人の主張事実（第2-3-(1)-カ）について

BRT運行計画（案）では、現行の新潟駅万代広場にBRTの乗り場を設置する予定としているが、タクシー乗り場については、BRT第1期導入時においても、タクシー乗り場は存続することとしており、利便性が低下することはないと考えている。

連節バスと自動車との接触事故の発生については、現在連節バスを運行しているバス事業者に聞き取りを行ったところ、特段連節バスが通常のバスと比較して接触事故の発生率が高いということはないと聞いており、請求人が主張する通常のバスよりも衝突等の可能性を持っているという明確な根拠も不明である。

以上のことから、連節バス導入が市民生活に対して弊害になるものとは考えていない。

キ 請求人の主張事実（第2-3-(1)-キ）について

上記のことから、連節バスの導入は、市全体の公共交通の利便性を向上させるとともに、持続可能なまちづくりに寄与することから、公益性がある必要な経費であり、地方自治法及び地方財政法に抵触しないと考えている。

第4 監査委員の判断

住民監査請求は、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・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担の行為、又は公金の賦課・徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「財務会計行為」という。）が違法・不当であると認めるときに、これを証する書面を添えて、住民が監査委員に対して監査を求め、違法・不当な財務会計行為の防止、是正又は当該財務会計行為によって地方公共団体が被った損害の補填に必要な措置を講じさせるよう請求することができる制度であり、本来、監査委員の監査の対象となるのは違法・不当な財務会計行為そのものについてである。

本件請求において請求人は、連節バス購入に係る支出は違法・不当な公金の支出に当たるとして監査を求めているが、その理由については、当該支出行為そのものに違法・不当な点があるとするのではなく、新バスシステムの導入に当たって連節バス購入の必要性が無いとする理由を述べており、基本的に財務会計行為の原因となる非財務会計行為（以下「原因行為」という。）の違法性・不当性を問題として

いるものである。

このような住民監査請求については、原因行為が違法・不当であれば財務会計行為も違法・不当となると解してすべて住民監査請求の対象となるとすると、結果的に住民監査請求によって広く行政一般の可否を問い得ることとなり、住民監査請求の対象を財務会計上の行為に限った法の趣旨、目的を逸脱することになりかねない。

このため、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も違法・不当性を帯び、住民監査請求の対象となり得ると解すべきである。

以上のことを踏まえ、次のとおり判断しました。

1 連節バス購入の必要性について

請求人は、連節バスの購入は、交通への負担緩和にならず、輸送力の飛躍的拡大とはならないことから、必要性がないため、法第 232 条第 1 項「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により負担に属する経費を支弁するものとする。」との規定に反するとしている。

また、連節バスは通常のバスに比べて多額の費用がかかり、経費効率が悪いことから、地方財政法第 4 条第 1 項「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」との規定にも反するとする。

しかし、地方財政法第 4 条第 1 項の規定は、「地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき基本的指針を定めたもので、上記規定の定める基準は、いずれも一義的に定めることができるものではなく、かかる基本的指針に適合しているか否かは、当該地方公共団体の総合的、政策的見地から判断されるべき事項であり、当該地方公共団体が処理すべき事務との関連で、社会的、政策的又は経済的見地から、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられたものと解することができる。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、その違法性が肯定されると解すべきである。」（仙台地裁 平成 18 年 3 月 30 日判決）と判示されている。

また法第 232 条第 1 項についても、同じく地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき基本的指針を定めたものであり、この基本的指針に適合しているか否かの判断は上記判決と同様にすべきものと解する。

新たな交通システムの導入は市の公共交通政策における主要施策であり、バス

利用者の減少や路線の減便が続いてきた状況を断ち切るために、総合的、抜本的に既存のバス路線を見直し、新たな交通システムとして連節バスを活用したBRTの導入が必要と市長が判断したものである。

この新たな交通システム及び連節バスの導入については、「第3 5 事実の経過等」で確認したとおり、施策遂行の各段階で議会に対しての報告や市民への説明、周知活動が積極的に行われている。また、連節バスの購入にかかる予算及び債務負担行為は、平成25年2月議会において審議がなされ、可決成立しており、連節バスの購入は、議会の承認を得た上で実施しようとしているものであり、現段階において市長に与えられた広範な裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

また、連節バスの購入契約に当たっては、法第96条第1項第5号及び施行令第121条の2第1項の規定に基づき、予算審議とは別に議会の議決を要するものとなることが予定されている。

新たな交通システムとして市がどのような手法を導入するか否かは、議会による牽制の下で、市長の裁量に委ねられていると解すべきあり、市長の政策的判断に対するチェック機能は第一義的に議会が担うこととなる。

2 連節バスの無償貸与について

請求人は、連節バスの購入は、新潟交通㈱に対する無償貸与のためであるからその購入費用は補助金としての性質を有するとし、連節バスの購入は公益性がないことから、法第232条の2「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」の規定に反するとしている。

しかし、市の公共交通政策に関して、どのような施策を採用するか、それが補助金によるものか、他の手法によるものかは、市長の裁量によるべきものと考えられる。

市では、請求人が主張するような、廃止の可能性がある郊外路線等にこれまでのように補助金を充てることでバス交通を維持するやり方は対症療法的であり、利用者の減少や路線の減便に歯止めをかけられないと判断したことから、中心市街地の一部のバス路線で交通事業者に車両を貸与し、交通事業者の運営に関与することで、行政としての役割を果たすことができると市長が判断した結果、連節バスの無償貸与を決定したものと考えられる。

この判断についても、上記連節バスの購入と併せて、市長の広範な裁量によるものであり、議会及び市民に対する報告、説明の状況からみても、裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

以上から、連節バスの購入及び無償貸与についての市長の判断は、裁量権を逸脱

又は濫用するものとは言えず、請求人の主張は、いずれも請求人の求めている財務会計行為の違法性又は不当性に直接結び付くような重大かつ明白な瑕疵に該当するものとは認められない。

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断しました。