

札監（住）第4－4号
令和4年（2022年）7月15日

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6月23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。

(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」であり「対策土量約 90 万 m³」との記載がある。

しかし、「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、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」に限定されていなく、また、「対策土量約 90 万 m³」を超える搬入が可能であるように定めており、同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、同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。

- 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」と判断したが、同年 7 月 2 日には同地区住民の 7 割以上、同年 11 月 5 日には同地区住民の 8 割以上が有害残土搬入に反対する署名を市に提出しているのだから、「安全対策への理解はおおむね得られた」との市の判断は、同地区住民の民意が全く反映されていない事実誤認に基づくものである。

そして、事実誤認に基づく市の判断は、「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 項に明白に違反している。

また、有害残土を生活圏に持ち込むことは、子どもが安心して生きることができるよう「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 条第 2 項に違反している。

- ③ 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」が定められておらず、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を失っているので、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。
- ④ 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。
- ⑤ 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。
- ⑥ 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が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。

- ⑦ 「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。機構が実施した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ことが判明した。大気中のヒ素などの数値が不明であるため、有害残土の粉じん飛散の影響について検証することができない。

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項に違反している。

- ⑧ 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。

- ⑨ 「『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：別添資料3－【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) 結論

上記のとおり、当該協定の締結・履行は明らかに違法・不当である。

よって監査委員には、市長その他の職員や相手方などに対し、当該協定の締結・履行を防止し、若しくは是正するために当該協定の解除・有害残土の搬入中止など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。

2 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、自治体財産のすべ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・不当性を列挙しているが、これらはいずれも市の財務会計上の行為又は怠る事実とは認められない。

また、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。

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から、住民監査請求の対象としての特定を欠いているといわざるをえない。当該協定の締結に基づく機構への土地の貸付は、新幹線整備という行政的見地からなされた市の判断及び行為であって、本件土地の財産的価値に着目してその価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の行為としての財産管理行為にはあたらない。

請求人は、発生土の受入に伴う問題点を挙げることにより、同地区の環境悪化への懸念も訴えているものと解されるが、これらの請求内容は自治体における環境行政上の問題に属するものであり、住民監査請求制度の対象にはなじまないものといわなければならない。

(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。