

新監査公表第 2 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 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 30 年 5 月 29 日

新潟市監査委員	高 井	昭一郎
同	伊 藤	秀 夫
同	渡 辺	有 子
同	加 藤	大 弥

第 1 請求の内容

1 請求の提出日

平成 30 年 4 月 5 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，平成 30 年 4 月 13 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，篠田市政の 16 年間，新バスシステム・BRT，水と土の芸術祭などのイベント行政，身の丈に合わない過剰な公共工事の無駄遣いを続け，平成 30 年度予算を組むにあたり，119 億円の赤字が見込まれるとされる状況まで追い込まれた。

イ その結果，平成 30 年度予算においては，就学援助を代表とする子育て支援，稲作支援，中小企業支援，災害対策などの予算が削られ，あるいは要件の厳格化などが行われ，新潟市の杜撰な財政運営のツケを市民に回すものとなっているが，それにも関わらず，平成 30 年度予算では，水と土の芸術祭，新バスシステム・BRT という二大無駄遣い事業には大金を投ずることとなっている。

ウ 新潟市は、水と土の芸術祭には経済効果がある、広報効果があるなどと主張している。

しかし、新潟市は、ついでに水と土の芸術祭に来場した人の消費分も含めて経済効果を算定している。ついでに来場した人は、芸術祭がなくとも同じだけの消費をしたと考えられ、そのような消費も含めた経済効果はまやかしである。

広報効果についても、広報をすることにより新潟市や新潟市民にとってどのような具体的メリットがあるのか見えてこない。

結局、水と土の芸術祭は金だけは使うが、新潟市や市民にとって有益な効果をもたらさない。

エ 新バスシステムについては、青山の乗換え施設の恒久化のために多額の税金が使われることになるが、乗換えが必要となり、バスが不便となったため、古町などに来る客が減ったと指摘されている。

新潟市はあたかも新バスシステムで乗客が増えたかの主張を行うが、新バスシステム開始1年経過した平成28年10月にはバスの乗客数は減っている。平成28年9月以前については乗換えが必要になったことによる乗客増（りゅうなどを使わない乗客については乗換えによる乗客増効果を除外できない）、平成28年11月以降はシニア半わりの効果として解釈できるのであり、市による新バスシステム効果に関するプロパガンダの虚偽性は明白である。

新バスシステムについては税金を使ってバスを不便なものにしている。

オ 市民の生活に悪影響を与える切り詰め的一方、水と土の芸術祭や新バスシステムのような無駄遣いに税金を使うのは明らかに不当である。

(2) 措置請求

平成30年度予算のうち、水と土の芸術祭の開催費用1.85億円、新バスシステム・BRT恒久化のための新たな交通システムの導入費用1,888万7千円は不当な公金の支出であるので、新潟市に対し、これを支出しないよう求める。

第2 監査の実施

1 監査対象部局等

文化スポーツ部文化創造推進課（以下「文化創造推進課」という。）及び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、文化創造推進課及び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 6 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、請求人は平成 30 年 4 月 25 日に新たな証拠を提出するとともに、陳述を行いました。また、陳述の際、同条第 7 項の規定に基づき、文化創造推進課及び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文化創造推進課及び都市交通政策課の見解

(1) 水と土の芸術祭について

ア 水と土の芸術祭の目的について

水と土の芸術祭は、市民参加・地域主導を基本とし、地域文化を資源として捉え、それらを創造的に活用することにより、交流人口の拡大につながるだけでなく、地域の歴史や文化への理解を深め、故郷への「誇り」や「愛着」を育む効果がある。

また、これらに加え、文化創造都市にいがたの確立を目的とした未来の人づくり・まちづくりにつながり、将来への投資的な側面も持った事業である。

2018 年の水と土の芸術祭は、新潟開港 150 周年記念の主要事業として、みなとまち文化の発信と賑わいの創出につなげるとともに、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた本市の文化プログラムの主要事業として、本市の魅力を国内外へ積極的に発信し、2020 年の東京大会では訪日外国人から本市を滞在地に選んでもらう「新潟プラス・トーキョー」運動につなげていくため、集中的に取り組む事業と位置づけている。

イ 水と土の芸術祭の経済波及効果について

水と土の芸術祭の経済波及効果は、来場者の消費支出による効果と主催者の消費支出による効果に分けて算出している。

来場者の消費支出については、来場者アンケートの調査結果を基とし、主催者の消費支出については、実行委員会の支出額を基に、「平成 21 年新潟県産業連関表（延長表）」（平成 25 年 3 月公表）を使用して算出している。これは、経済波及効果を算出するために一般的に用いられている手法である。

具体的な算出は、専門的な作業であるため、一般財団法人新潟経済社会リサーチセンターに委託して行っている。

なお、2015 年の水と土の芸術祭の会場で行った来場者アンケートの結果では、90%以上の方が、本市の広報や口コミにより、事前に水と土の芸術祭の開催情報を知ったうえで来場したと回答している。また、水と土の芸術祭に来場

した理由として、「芸術に興味・関心があるから」が 37.6%、「水と土の芸術祭に一度は来てみたかったから」が 21.1%、「家族で楽しむため」が 8.6%と、この 3 項目で 67%以上であり、「偶然通りかかったため」は 4.1%となっている。

ウ 水と土の芸術祭の広報効果について

広報は、水と土の芸術祭の開催を広く知っていただくために必要不可欠なものであり、国内外への周知により、芸術祭への来場者が増え、交流人口の拡大につながるものである。

また、市民に地域の歴史や文化への理解を深めてもらう効果もあり、それらの相乗効果により市民プロジェクトに参加している方々をはじめ、多くの市民に故郷への「誇り」や「愛着」を強く持つてもらえるものと考えている。

エ 平成 30 年度予算計上について

平成 28 年度以降、「水と土の芸術祭 2018」の骨子（案）、基本計画及び実施計画（案）を作成する度、市議会（以下「議会」という。）等で説明するとともに、市民意見を募集し、その結果も議会へ報告しながら進めてきており、最終的に「水と土の芸術祭 2018」の平成 30 年度の新潟市負担金は平成 30 年度当初予算として、平成 30 年 2 月議会定例会で議決を得たものである。

よって「水と土の芸術祭 2018」を議会で議決された予算の中で、本市の政策として実施することは不当な支出にあたらぬと考える。

(2) BRT・新バスシステムについて

ア BRT・新バスシステムの目的について

本市では、超高齢社会、環境問題、まちなか再生等に対応するため、過度にマイカーに依存しなくても誰もが移動しやすい交通環境の実現に向けた取り組みを進めている。

その中で、本市のバス利用者数については、平成 2 年と 22 年の比較で 65%減少しており、バス運行便数は、平成 13 年と平成 24 年の比較で 20%減少している。

このように、バス利用者の減少により維持が困難になった路線の減便や廃止が行われ、結果としてバスが不便となってバス利用者がさらに減少するという悪循環が続いており、この悪循環を解消するため、バスサービスを向上させる具体的な手法として、新バスシステムを導入することになった。

新バスシステムは、連節バスを核とし、より早く、より正確な時間に、より多くの人を運べる BRT (Bus Rapid Transit) の導入と、

多くの路線がまちなかで重複し、非効率となっていた区間を、BRTの導入により集約・効率化し、それにより生じた余力(車両や運転手)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ものである。

これにより将来にわたって持続可能な公共交通体系を構築することを目指している。

イ バスの利用者数について

減少を続けてきた本市におけるバス利用者数は、平成27年9月に新バスシステムを導入、平成28年9月にシニア半わりを導入したことなどにより、新バスシステム開業1年目は0.8%、2年目では2.5%増加するなど、事業の効果が徐々に現れはじめている。

請求人は、「新バスシステム開始1年経過した平成28年10月にはバスの乗客数は減っている。平成28年9月以前については乗換えが必要になったことによる乗客増(「りゅーと(バスの運賃支払いに利用できる非接触型ICカード)」等を使わない乗客については乗換えによる乗客増効果を除外できない)、平成28年11月以降はシニア半わりの効果として解釈できる」と主張しているが、開業1年目のバス利用者数については、可能な限り、開業前と同じ条件で比較するため、開業前に乗降センサーを設置していなかった国道8号方面の路線のバス利用者を除いたほか、乗換えによるバス利用者の二重計上を補正したうえで、開業前のバス利用者数と比較している。この補正には、現金のみでバスを利用した者は含めていないが、「りゅーと」によるバス利用者のほか、現金によるバス利用者でも「のりかえ現金カード(現金や他社のICカードで支払いを希望する者について、これまで直通で行けた路線で、新たに乗換えが発生した場合において、これまでと同じ運賃で利用できる非接触型ICカード)」を使用した場合の二重計上分を含めているものである。

また、開業2年目のバス利用者数の推移については、平成29年12月の環境建設常任委員協議会でも説明しているが、バス利用者数の増については、新バスシステム事業だけの効果ではなく、並行して進めているシニア半わりの効果も含まれていると考えている。シニア半わりの導入経緯は、高齢者のお出かけ促進が目的であり、利用者へのアンケートでは出かける回数が増えたという回答をもらっている。これによる効果はバス利用者数の増に寄与しているところである。

さらに、新バスシステムの開業以前から取り組んできたオムニバスタウン事業の中で、「りゅーと」の普及に努めてきたことも相まって全体として事業効果が出ているものと考えている。

なお、新バスシステムの導入に合わせて、郊外線を中心にバスの増便を図っ

たが、郊外線の利用者はいずれの方面も増えている。平成 26 年 4 月に、本市と新潟交通株式会社（以下「新潟交通（株）」という。）との間で締結した「新バスシステム事業にかかる運行事業協定」では、新バス事業の対象路線に関するバスの走行キロ数に下限値を設け、平成 32 年 3 月末までは、維持するものとしていることから、次期協定でも、現在の走行キロ数とバスの増便を引き続き確保できるよう、新潟交通（株）とも協議していきたいと考えている。

ウ 青山交通結節点におけるバス待ち環境の改善について

青山交通結節点については、青山周辺は土地利用が進み、まとまった用地の確保が難しい状況で、既存の道路の歩行空間を活用して整備してきた経緯があり、待合スペースやバスの待機スペース等の整備が難しい中、歩道内に暫定的なバス待ちの環境を構築してきたものである。

しかし、バス待合室については、冬期間のみの設置であり、バス利用者からは通年設置についての要望もあり、今できることから改善し、できるだけコストをかけずに機能を確保したいという考えから、今回の予算計上に至ったものである。

エ 平成 30 年度予算計上について

新バスシステムに係る平成 30 年度予算は、青山交通結節点において、新バスシステム導入後の平成 27 年度から平成 29 年度までの間、冬期間のバス待ち環境改善のため、暫定的に設置してきたバス待合室を通年設置するための費用等であり、今後のバスサービスの改善を進めていく方向性の中で計上したものである。

また、新バスシステムの導入についてはこれまで議会等に説明しながら進めてきており、当該予算については、平成 30 年 3 月 8 日に開催された平成 30 年 2 月議会定例会における環境建設常任委員会の審査を経て、3 月 20 日の本会議において議決されたものである。

よって、新バスシステムを本市の政策として導入することは不当な支出にあたらないと考えている。

5 事実関係の確認

監査対象事項に関する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) 水と土の芸術祭について

ア 水と土の芸術祭の概要について

水と土の芸術祭は、「私たちはどこから来て、どこへ行くのか～新潟の水と

土から、過去と現在（いま）を見つめ、未来を考える～」を基本理念とし、平成 21 年から 3 年に 1 度開催されており、市内の農業、水産、交通、教育等の団体で構成された実行委員会が事業主体となって実施している。

4 回目となる「水と土の芸術祭 2018」は、平成 30 年 7 月 14 日から 10 月 8 日までの計 87 日間の開催が予定され、市内全域で、市民プロジェクトやこどもプロジェクト、アートプロジェクト、シンポジウム等の実施が予定されている。

イ 平成 30 年度予算について

「水と土の芸術祭 2018」については、平成 30 年 2 月に公表された「平成 30 年度当初予算編成について」の中で、「さらなる成長に向けた重点課題への取組み」の一つに位置づけられた事業となっている。

平成 30 年度当初予算として計上された 1 億 8,500 万円は、「水と土の芸術祭 2018 実行委員会（以下「実行委員会」という。）」の市負担金であり、その財源は、本市の一般財源 1 億 2,500 万円と、文化庁からの補助金 6,000 万円となっている。

また、実行委員会の平成 30 年度予算については、収入が 2 億 3,200 万円で、本市の負担金のほか、寄付・協賛金が 800 万円、助成金が 150 万円、観覧料等の各種販売収入が 3,700 万円、その他が 50 万円となっており、支出が 2 億 3,200 万円で、市民プロジェクト、こどもプロジェクト、アートプロジェクト、シンポジウム、にいがた J I MAN 等の事業費が、1 億 5,680 万 7 千円、広報費が 5,208 万円、運営活動費が 2,311 万 3 千円となっている。

ウ 水と土の芸術祭の開催成果等について

平成 28 年 6 月 1 日に公表された「水と土の芸術祭 2015 総括報告書」では、数値で見る成果として、芸術祭開催が県内に与えた経済波及効果が約 22 億 8,200 万円で、前回（2012 年）の芸術祭を 3 億 3,300 万円上回り、パブリシティ効果も約 4 億 3,000 万円で、同様に 1 億 3,800 万円上回ったことが記載されている。このうち、経済波及効果については、開催期間中に実施した来場者アンケートにおける消費支出調査結果等を基礎データとして、民間調査会社に分析を依頼し、算出したものであるとし、パブリシティ効果については、新聞、テレビ、ラジオ等、様々なメディアでの記事掲載、報道を事務局が把握している範囲で広告換算したものであることが記載されている。

さらに、同報告書では、数値で表せない成果として、「市民の文化活動が大きく活性化したこと」「芸術祭を支える市民サポーターが活性化したこと」「こどもプロジェクトが充実したこと」「潟の魅力の発信ができたこと」等が記載されている。

エ 開催に向けたこれまでの経過について

- (ア) 平成 28 年 9 月に、本市は、第 4 回目となる水と土の芸術祭について、その開催の可否や改善の必要性等を市民や地域等から幅広く意見をもらいながら検討を進めるための試案として「水と土の芸術祭 2018 骨子 (案) (以下「骨子 (案)」という。)」を作成し、同月に、文教経済常任委員協議会において、説明を行っている。
- (イ) 平成 28 年 9 月から 11 月にかけて、本市は、骨子 (案) について、市民意見を募集するとともに、自治協議会等において骨子 (案) の説明を行い、意見を聴取している。
- (ウ) 平成 28 年 12 月に、本市は、文教経済常任委員会において、骨子 (案) に対する市民意見の募集結果について報告を行うとともに、市民意見を踏まえて、「水と土の芸術祭 2018 基本計画 (案)」の策定作業を進めることとし、平成 28 年 12 月議会定例会に、それらの準備経費として必要な実行委員会への負担金 800 万円に係る平成 28 年度一般会計補正予算案を上程し、文教経済常任委員会での審査を経て、本会議で可決されている。
- (エ) 平成 29 年 2 月に、本市は、平成 29 年 2 月議会定例会に、「水と土の芸術祭 2018」の平成 29 年度開催準備経費として実行委員会への負担金 3,000 万円に係る平成 29 年度当初予算案を上程し、文教経済常任委員会での審査を経て、本会議で可決されている。
- (オ) 平成 29 年 6 月に、本市は、平成 29 年 6 月議会定例会に、平成 30 年度の実行委員会に対する市の負担金 2 億 1,200 万円について債務負担行為の設定に係る平成 29 年度の補正予算案を上程し、文教経済常任委員会において、実行委員会が策定した「水と土の芸術祭 2018 基本計画 (以下「基本計画」という。)」の概要について報告を行うとともに、同委員会での審査を経て、本会議で可決されている。
- (カ) 平成 29 年 6 月から 8 月にかけて、実行委員会は、基本計画について、パブリックコメントに準じて市民意見を募集するとともに、市内の大学や公民館事業の参加者等に説明を行い、意見を聴取している。
- (キ) 平成 29 年 9 月に、本市は、文教経済常任委員協議会において、基本計画に対する市民意見の募集結果について報告を行っている。
- (ク) 平成 29 年 12 月に、本市は、文教経済常任委員協議会において、実行委員会が策定した「水と土の芸術祭 2018 実施計画 (案) (以下「実施計画 (案)」という。)」の概要について報告を行っている。
- (ケ) 平成 29 年 12 月から 1 月にかけて、実行委員会は、実施計画 (案) について、パブリックコメントに準じて意見を募集するとともに、各区自治協議会等で説明を行い、意見を聴取している。
- (コ) 平成 30 年 2 月に、実行委員会は、「水と土の芸術祭 2018」の観覧料を一部有料化することとし、これを受け、本市は、平成 30 年 2 月議会定例会

に、実行委員会に対する市の負担金を1億8,500万円に変更した平成30年度当初予算案を上程し、文教経済常任委員会において、実施計画（案）に対する市民意見の募集結果について報告を行うとともに、同委員会での審査を経て、本会議で可決されている。

（2）新バスシステムについて

ア 新バスシステムの概要について

本市では、超高齢社会、環境問題、まちなか再生等に対応するため、過度にマイカーに依存しなくてもだれもが移動しやすい交通環境の実現に向けた取組みを進めており、新バスシステムは、新潟市内の都心軸において、多くのバス路線が重複していた区間を、BRTの導入により集約・効率化し、それにより生じた車両や運転手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を目指す本市の交通施策であり、平成27年9月に、BRT第1期導入区間の運行が開始され、合わせて市内バス路線の大幅な再編が行われている。

イ 平成30年度予算について

新バスシステム事業については、平成30年2月に公表された「平成30年度当初予算編成について」の中で、「さらなる成長に向けた重点課題への取組み」の一つに位置づけられた事業となっている。

平成30年度予算1,888万7千円の内訳は、青山交通結節点のバス待合室の通年設置に係る費用が608万円、青山本村バス停の停車スペースの拡幅に係る調査費用が320万円、新バスシステムの目的や成果についてわかりやすく伝えるためのプロモーション費用が100万円、乗換え場所設置の情報案内システムの管理費用が425万5千円、新潟市新バスシステム事業評価委員会の運営費用が435万2千円であり、その財源は、本市の一般財源が1,022万7千円、国庫補助金が290万円、市債が540万円、雑入が36万円となっている。

ウ 新バスシステム開業後のバス利用者数について

新バスシステム開業前後のバス利用者数については、平成28年9月16日の環境建設常任委員協議会で「新バスシステム開業前後の利用者数について（速報版）」に基づき報告されている。

同協議会で、本市は、新潟交通（株）が公表した数値に対し、乗換えによるバス利用者の二重計上を補正したうえで、速報値として、バス利用者数が0.6%（確定値は0.8%）増加したことを説明しており、配布資料には、国道8号方面のバス路線のデータが含まれていないことや、「まち割60（「りゅーと」や「のりかえ現金カード」を使用して、路線ごとに指定された乗換えポイントで60分以内に乗換えた場合に運賃が割引になるサービス）」や定期券等による補

正を行ったことが記載されている。

また、新バスシステム開業2年目のバス利用者数については、平成29年12月14日に開催された環境建設常任委員協議会で、「新バスシステム開業2年目（H28.9-H29.8）の利用者数について」に基づき報告されている。

同協議会で、本市は、バス利用者数は、開業1年目のプラス0.8%に続き、2年目は58万人増加のプラス2.5%と、バス利用者数の減少傾向に歯止めがかかってきており、その要因として、新バスシステム、シニア半わり、さらには様々な公共交通、バスサービスの向上に取り組んできた成果として捉えていると説明し、配布資料にも同様に記載されている。

エ 青山交通結節点について

平成25年2月に本市が策定した「新潟市BRT第1期導入計画」によると、交通結節点は、主に鉄道と路線とのシームレスな乗換えを確保するため、乗継ぎに配慮したダイヤに加え、以下の機能を備えることで、利用者の物理的な乗換え抵抗を低減し、乗換えの定着に寄与する乗換え施設と定義されている。

①路線バスの停車位置からBRTまでに乗継ぐ利用者ができるだけ抵抗感なく移動できること

②待合空間において、できる限り雨風をしのげる上屋や防風壁、接続に関する情報案内、ベンチ等を設置し、ゆったり快適に待てること

また、同計画において、BRT第1期導入区間（新潟駅から青山まで）では、新潟駅前広場、市役所前、白山駅前広場、青山の4か所に交通結節点が整備され、青山交通結節点は、BRTと主に大堀・寺尾・流通センター方面や白根・味方方面等の路線バスとの接続を行うバス同士の乗換え拠点としての位置づけとなっている。

なお、同交通結節点は、大規模なショッピングセンターに隣接し、待合室の設置場所に制約があることから、現在のバス待合室は、既存の道路空間に設置され、上屋や防風壁は設置されているものの、冬期間のみ設置となっており、暫定的に整備されたものである。

オ 導入に向けたこれまでの経過について

(ア) 平成24年2月に、本市は、多くの都市機能が集中している都心部において、マイカーを使わなくても移動しやすいサービスレベルの高い交通環境を整備していくため、BRTの導入を柱とした「新たな交通システム導入基本方針」を策定している。同方針では、当初のBRT第1期導入区間を「新潟駅～万代～古町～市役所～白山駅」とし、BRTと郊外からの路線バスとの円滑な乗継ぎが可能となるように交通結節点を整備することが記載されている。また、運行事業者については、既存交通事業者である

新潟交通（株）に第一提案権を付与することが記載されている。

- (イ) 平成 24 年 9 月に、新潟交通（株）から本市に対し、BRT 第 1 期導入区間を青山まで延伸して、全市的にバス路線を再編する提案があり、平成 25 年 1 月に、「新潟市 BRT 第 1 期導入区間運行事業審査会」において、同社が運行予定事業者として適格性を有するとの報告が行われたが、本市と新潟交通（株）との間での基本協定締結に向けた協議事項として、「青山延伸に伴い新たに必要となる整備内容を明らかにする」よう意見が附された。これを受けて両者は、「附帯意見に対する考え方について」を公表し、青山地区の交通結節点の整備について、「当面は既存の道路空間を活用し、乗り場のわかりやすさを確保しつつ、上屋や情報案内等を設置することにより、利用者が BRT とバス、バスとバスの乗換えに際して、できる限り抵抗感なく移動できる環境を図る」ことを確認している。
- (ウ) 平成 25 年 2 月に、本市は、全市的なバス路線再編と BRT の運行を組み合わせた「新潟市 BRT 第 1 期導入計画」を公表し、BRT 第 1 期導入区間である新潟駅から白山駅に加え、新潟交通（株）から提案のあった、青山までの運行区間の延伸を行う方向で検討を進めることとし、BRT の運行開始に合わせ、新潟駅万代広場、市役所、白山駅前広場、青山に BRT との乗換えのための交通結節点を整備することとしている。
- (エ) 平成 25 年 4 月には、本市と新潟交通（株）との間で、新潟市 BRT 第 1 期導入区間運行事業に係る「基本協定」が締結されている。
- (オ) 平成 25 年 5 月から 11 月にかけて、本市は、導入を目指している新バスシステムについて、区単位での説明会及び BRT 第 1 期導入区間沿線のコミュニティ協議会の単位での説明会を、それぞれ 3 巡する形で実施している。
- (カ) 平成 26 年 9 月に、本市は、BRT の運行、駅の位置、交通結節点整備の概要及び全市的なバス路線再編の概要を示した「新バスシステム運行計画」を公表している。同計画では、青山交通結節点について、既存の道路空間を活用した暫定形によるターミナルとして整備することとされ、同結節点は、平成 26 年 10 月に工事着手され、BRT の開業前である平成 27 年 6 月に整備が完了している。
- (キ) 平成 26 年 11 月から平成 27 年 4 月にかけて、本市は、3 回に渡り、市民に対し、BRT 事業とバス路線再編に関する反復型意識調査を実施するとともに、平成 27 年 5 月から 8 月にかけて、市長により、BRT 導入とバス路線再編について、区単位での説明会が計 11 回開催されている。
- (ク) 平成 27 年 8 月に、本市は、新バスシステム事業が適正に機能しているかを評価・検証し、改善を図ることを目的として、学識経験者や公認会計士、バス利用者等で構成された「新潟市新バスシステム事業評価委員会」を設置し、平成 29 年度までに計 5 回開催されている。

- (ケ) 平成 27 年 9 月に、BRT 第 1 期導入区間が開業し、運行が開始されている。
- (コ) BRT 第 1 期導入区間の開業に合わせ、本市は、BRT・新バスシステムについて、市民の意見・要望を聞くため「BRT・新バスシステム改善目安箱」を設置し、本市のホームページからも投稿が可能となっている。平成 28 年 8 月及び平成 29 年 3 月に、本市が公表した「新バスシステム改善目安箱のご意見・ご要望をもとに改善へ向けた取り組み」によると、青山交通結節点については、「冬は寒いので青山バス停近くに待合室がほしい」等の意見・要望があり、これを受けて、本市は応急的な対応策として、平成 27 年度から平成 29 年度までの冬期間に、仮設のバス待合室を設置している。
- (サ) 平成 30 年 2 月に、本市は、バス利用者からの青山交通結節点のバス待合室を通年設置してほしいとの要望等に対応するため、平成 30 年 2 月議会定例会に、同結節点のバス待合室の通年設置に係る費用等 1,888 万 7 千円に係る平成 30 年度予算案を上程し、環境建設常任委員会の審査を経て、本会議で可決されている。

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 本件請求における監査対象事項について

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。

そして、本件請求において請求人は、平成 30 年度における水と土の芸術祭の開催については本市や市民にとって有益な効果をもたらさず、また新バスシステムの導入については、市民にとって不便になっていると主張していることから、請求人の主張は当該事業に係る財務会計行為そのものが不当と主張するものではなく、その原因行為であり、非財務会計行為でもある、当該事業を実施することとした市長の判断が、本市の財政状況が厳しい中、必要のない公金の支出につながるおそれがあるとして、不当であると主張しているものと解される。また、住民監査請求にお

ける「不当」とは、「違法には至らないまでも権限の行使が適切を欠き制度目的に照らして相当性を欠く場合をいうもの」（平成 14 年 7 月 10 日福井地裁判決）と解されることから、請求人は、市長の同判断が、「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 項等の趣旨に照らして相当性を欠いているため不当であると主張しているものと解される。

このような原因行為の不当性を理由として提出された住民監査請求については、自治法第 75 条に規定される行政事務の執行に関する監査請求（事務監査請求）との整合性等を考慮して取り扱う必要がある。なぜなら、事務監査請求では、広く行政事務全般を対象とし、選挙権を有する者の 50 分の 1 以上の連署を要件としているが、住民監査請求では、その対象を財務会計行為に限定し、当該普通地方公共団体の住民でありさえすれば誰でも請求することができることとしており、住民監査請求において広く行政事務全般を対象とすると、結果的に住民監査請求によって広く行政事務全般の是非を問えることとなってしまい、両制度に違いを設けた自治法の趣旨を逸脱しかねないからである。

さらに、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。（最高裁平成 4 年 12 月 15 日第三小法廷判決・民集 46 卷 9 号 2753 頁参照）。」と判示していることから、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って、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 条第 1 項等の規定について、「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（最高裁昭和53年10月4日大法廷判決・民集32巻7号1223頁参照）。」とも判示しており、住民監査請求における不当性についても同様であるものと解されることから、本件請求に対しては、本市の平成30年度予算における水と土の芸術祭の開催や新バスシステムの導入に係る公金の支出といった財務会計行為の原因行為である、当該事業を実施することとした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、住民監査請求と事務監査請求の対象及び要件に違いを設けた自治法の趣旨に適合し、妥当であるものと判断した。

2 平成30年度予算における水と土の芸術祭開催に係る市長の判断について

水と土の芸術祭は、本市の成り立ちや暮らし文化等を深く理解することで、市民の郷土に対する愛着を育むとともに、創造的な人材育成や交流人口の拡大を図るため、平成21年度以降、3年に1度、本市において開催し、平成30年度には4回目を迎える本市の文化政策における主要施策として位置付けられている。また、平成30年度は新潟開港150周年を迎えることもあり、それを記念する事業の一つとしても位置付けられている。

平成30年度と同芸術祭の開催に向けては、その前々年度にあたる平成28年度から準備が進められており、骨子（案）については平成28年度に、また基本計画及び実施計画（案）については平成29年度に議会にその内容を説明するとともに、その都度市民の意見も聞きながら進めたうえで、市長は同芸術祭の開催に係る平成30年度予算案を平成30年2月議会定例会に上程し、同議案は文教経済常任委員会での審査を経て、最終的に本会議にて可決されている。

このように、平成30年度における同芸術祭の開催は、広範な裁量権を与えられた市長の判断であって、請求人が主張するようなその開催の必要性についてもこれまでの議会で議論されたうえで、これに係る平成30年度予算は議決されたものであり、その過程において、市長の同判断に、全く事実の基礎を欠くものや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は認められず、よって市長の同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。

3 平成 30 年度予算における新バスシステム導入に係る市長の判断について

本市における新バスシステムは、本市の都心部において B R T を導入するとともに、全市的なバス路線の見直しを図るなど、本市が抱える交通問題を改善し、将来にわたって全市的に持続可能な公共交通ネットワークを構築するために導入された本市の交通政策における主要施策として位置付けられている。

平成 30 年度における新バスシステム導入に係る予算は、青山交通結節点におけるバス待合室の建設工事費が主なものであるが、同結節点の整備については、平成 25 年 2 月に策定された「新潟市 B R T 第 1 期導入計画」に盛り込まれ、その内容は議会や市民に対しても説明されており、またバス利用者からの要望もあつて、市長は新バスシステム導入に係る平成 30 年度予算案を平成 30 年 2 月議会定例会に上程し、同議案は環境建設常任委員会での審査を経て、最終的に本会議にて可決されている。

このように、新バスシステムの導入は、広範な裁量権を与えられた市長の判断であつて、請求人が主張するような新バスシステム導入の必要性についてもこれまでの議会で議論されたうえで、これに係る平成 30 年度予算は議決されたものであり、その過程において、市長の同判断に、全く事実の基礎を欠くものや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は認められず、よつて市長の同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。

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。