

住民監査請求監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

札幌市白石区菊水元町8条1丁目1-15 相原美知子ほか66名
(別記請求人名簿のとおり)

2 請求書の提出年月日

平成23年2月25日

3 請求の内容

(1) 主張事実の要旨

ア 北見道路について

通称北見道路は、本来国が建設を予定している北海道横断自動車道のうち、北見市内を通過する約10.3キロメートル部分を「一般国道自動車専用道路」(一般国道39号の改築事業)として現在建設している道路部分を言う。

イ 負担金支出

(ア) 北見道路の建設は、国の直轄道路事業であるから、建設等に係る費用のうち、その一部を北海道が負担し、建設費用は、全長10.3キロメートルの道路に対して、全体費用が323億円、平成22年度の負担基本額は59億5,000万円、地方負担額は11億9,000万円とされ、国土交通省から北海道にあてた「平成22年度直轄道路事業地方負担額の予定額通知(当初)について」には、国道39号地域連携推進改築事業として、平成22年度の負担基本額は49億5,000万円、地方負担額が9億9,000万円と記載されている。

(イ) 国からの北海道の負担金の通知は、北海道における全直轄道路事業負担金として通知されるため、北見道路に関する負担金もその中に含まれる。そして、国土交通省より北海道あてに平成22年8月26日、第2四半期までの負担金納付額の通知がなされ、負担金額は合計91億4,844万8,004円、北見道路に関する負担金は9億9,000万円の39.5パーセント、3億9,105万円とされていた。

(ウ) 北海道は、平成22年9月17日、国より納入通知を受け、同月27日、上記北見道路分3億9,105万円を含む負担金合計額91億4,844万8,004円を納入した。

ウ 違法な負担金支出

(ア) 北見道路は、本来の設計仕様等は高速自動車道として設計され、現在高速自動車道として建設中である。仮に将来この北見道路の両端が高速自動車道と結ばれれば、高速自動車道として供用されるものである。高速自動車道については、一つは民営化した高速道路株式会社による整備(道路整備特別措置法(平成31年法律第7号))と二つは直轄方式による整備(高速自動車国道法(平成33年法律第79号))に改めたが、国土交通省北海道開発局(以下「開発局」という。)は、北見道路を、国道39号の地域連携推進事業費(改築)という名目で、一般国道の整備に支出する道路特定財源をもって建設し、国土開発幹線自動車道建設会議等、国土開発幹線自動車道建設法(昭和32年法律第68号)第5条あるいは高速自動車国道法第3条ないし第5条によって要求される手続きを経ることなく、脱法して建設されている高速自動車道であり、ゆえに、北見道路建設は、法律に違反した違法な建設行為である。

(イ) 北見道路の建設予定地は、内陸部であるにもかかわらず、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成4年法律第75号）により国内希少野生動植物種として指定され、天然記念物でもあるオジロワシが営巣している生息地である。また、予定地の森林内にはエゾモモンガも生息している。北見市という都市化の進んだ地域では、珍しく自然環境が豊かな地域である。

しかし、北見道路の建設によって、これらの自然が破壊されることは明らかであり、この道路建設自体が、日本が批准している生物の多様性に関する条約（平成5年条約第9号。以下「生物多様性条約」という。）に違反する違法なものである。

(ウ) 北見道路建設の前提となる市街地の交通混雑、あるいは交通事故の多発といった事実は存在しない。したがって、そもそも新たなバイパスを建設する必要性はないのであって、不必要な事業に支出を行うことは必要最小限の限度を超えた支出である。事業の費用対効果の算出においても、費用には自然環境が失われることによる損失が含まれない点で昨今の森林の公益的機能を評価する一般社会の動向と合致しないばかりか、費用には損失を含まないとしても効果の算出が基礎資料の評価を含めて適正か疑問が多く、北見道路は公益性、公共性に乏しいといわざるを得ない。北見道路の建設を推進する国の判断は専断的、恣意的なものであって裁量権の範囲を逸脱している。したがって、北見道路の建設費用を北海道が負担することは地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第2条第14項あるいは地方財政法（昭和23年法律第109号。以下「地財法」という。）第4条に反するのである。

(2) 措置内容

北海道が当該行為を行った知事個人に対する損害賠償請求権を行使する、又は国に対する不当利得返還請求権を行使するなど損害補填に必要な措置を講ずることを求める。

第2 請求の要件審査

本請求については、事実を証する書面の添付に不足があることなどから補正を求めたところ、平成23年3月30日及び同年4月4日に事実を証する書面、補正申立書等が提出され、自治法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、同月13日付けをもって、これを受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

平成22年度において、北海道が北見道路に係る直轄事業負担金を支出する行為が、自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の支出に該当するか否かを監査の対象とした。

2 監査対象部局

建設部

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、平成23年4月28日、請求人の陳述を実施した。陳述の要旨は、次のとおりであった。

なお、陳述資料として、北見道路建設予定地付近の自然環境等に関する資料の提出があった。

- (1) 北見ガ丘、南丘には、440種類の植物が自生し、ほ乳類15種、鳥類67種、昆虫類733種等の動物が生息している。
- (2) キタミフクジュソウなどの移植した所に行ってみると立て札みたいなものが散らばっていたりするなど管理が行き届いていない。
- (3) 工法について、ある程度、見直してくれた部分はあるが、実際には、植物にすごく影響としては残る。
- (4) 北見は、ニホンザリガニが生息する極めて貴重な場所で、このニホンザリガニも移植すれば大丈夫だとのことで、生息地の沢をアーチカルバートでまたぐ工法をとり、このアーチの下にいたものをだいたい上流30メートルの地点に移植した。
- (5) ニホンザリガニの生息状況について6回過去に調査をし、始め44尾だったのが、平成22年になると7尾で、これは、泥水が流れ込んだり、川岸にあった樹木、特に広葉樹の樹木を伐採し、日陰がなくなったり、食べる落ち葉が減少したため、移植は、成功していないような状態。
- (6) オジロワシが、北見の市内、常呂川の川辺に営巣しているが、平成19年には、繁殖に失敗している。
- (7) 対車両の死亡事故が国道39号では全道平均の4.5倍ということで北見道路が必要だとの理由になっているが、実際の数値というのは、平成15年から平成17年までの3年間、国土交通省のデータで、交通事故死が「0」となっている。
- (8) 費用ということに関して、どのような計算で1.0を超えて、道路が必要という数字が出てくるのか。
- (9) 北見道路は、最終的には、北海道横断自動車道の一部を形成している道路で、仕様としても高速道路仕様で、時速80キロメートルで走行できる道路ということになっている。
- (10) なぜ作るのか、法的根拠は、国土交通省によると、平成7年の道路審議会の中間答申を基準にして国土交通大臣が判断をするとし、平成7年の道路審議会中間答申は、一般国道と高速道路の計画が並行してあるときには、高速道路を優先して作るということだけ。
- (11) 国土開発幹線自動車道建設法に基づく道路であれば、国土開発幹線自動車道建設会議の議を経て、少なくとも国のレベルでこの高速道路は作る作らないを決め、さらに予算的に新直轄にするかどうか決定されて行くべきにもかかわらず、そういう手続を経ずに、国土交通大臣の判断だけで作られている。手続違反ではないか。我々は、脱法していると主張している。
- (12) 一般国道よりも3.5キロメートルぐらい離れている所に、突如、その部分はどこにもつながっていない北見道路というのができ、どうやって費用対効果をだすのかという問題がある。
- (13) 費用対効果も1.0をかなり上回るが、問題は、この北見道路に入ってくる車は、どこから入ってきて抜けていくのかということで、そこを費用対効果では一切見えない。
- (14) 改築という言葉が、社会通念として考えるならば、これは改築ではなく新築ではないか。専門用語でこのような意味でおおるとするならば、なにか作為的な、歪曲ではないかと思う。
- (15) 北海道は、北見道路に対して負担金を支出するが、道路を作る作らないことに知事は一切タッチできず、国土交通大臣の専決事項のものに北海道が金を出して良いのか。

4 監査対象部局からの事情聴取

平成23年4月28日、監査対象部局である建設部から、請求人が違法な財務会計上の行為と主張する事項に対する見解などについて、聴取を行った。その主な説明内容は、

次のとおりであった。

- (1) 北見道路は、開発局が、北見市の市街地における交通混雑の緩和と交通事故の低減による道路交通の定時性及び安全性の向上を図るため、一般国道39号の北見市北上から北見市端野町川向までの間、約10.3キロメートルにおいて北見市街地を迂回するバイパス道路を平成9年度から整備しているものと承知している。
- (2) 平成22年度の工事の状況は、用地買収をはじめ、道路改良、トンネル、橋梁及び舗装工事を行い、トンネル、橋梁といった主要な構造物は、おおむね完成し、平成24年度の供用開始を目指し整備を促進していると聞いている。
- (3) 直轄道路事業負担金は、国の事業に対する地方公共団体の負担を定めた地財法第17条の2の規定により、国が地財法第10条の2に規定する道路の新設、改良などを直轄施工する場合、地方公共団体は、道路法（昭和27年法律第180号）などの定めるところにより、その経費の一部を負担するものである。
- (4) 例年の直轄道路事業負担金の支出に係るスケジュールは、各年度4月に国土交通大臣から、その年度の当初予算に係る負担額の予定額通知があり、それ以降、補正予算の成立などに併せて通知がある。
平成22年度においては、当初、予備費及び補正の合計3回の予定額通知があった。
- (5) 請求と支払いについて、平成22年度は、国土交通大臣から、8月、12月及び2月の3回、負担金納付額の通知があり、この通知後、国土交通省大臣官房会計課長が発行する納入告知書により、翌月又は年度末の指定された日までに国に支払いを行っている。
- (6) 各年度の支払いは、概算額により行い、翌年度、国の決算により事業種別、路線ごとに精算を行っている。
- (7) 概算払の精算については、翌年度12月の通知時において、当該年度の負担額との相殺により精算を行っている。
- (8) 負担額について、これまで、国土交通大臣から通知があった地方負担の予定額は、当初予算分として271億3,600万1円、予備費分として6億8,040万円、補正予算分として44億6,400万円、平成20年度及び21年度精算分としてマイナス3億5,738万5,805円となり、負担金の総額は319億2,301万4,196円となる。
- (9) 平成22年度の負担金の支払い状況は、第1回として平成22年9月27日に91億4,844万8,004円、第2回として平成23年1月21日に33億6,699万7,391円、第3回として平成23年3月31日に194億756万8,801円で、支払い済みとなっている。
- (10) 開発局から平成22年度分の直轄道路事業負担金の事業内容の記載された資料の提供を受け、平成22年度の北見道路の決算見込額は70億5,000万円となり、負担額は14億1,000万円になる。
- (11) 平成22年度の直轄事業負担金額の支出に当たっては、国からの負担額の予定額通知や負担金納付額の通知を基に金額を精査し、支出の決定を行っている。
- (12) 直轄事業負担金の支出について、これまで北海道として行ってきた国に対する直轄事業負担金の課題にかかわる要請活動などを踏まえ、直轄事業負担金の算出根拠の明示についてルール化を図るとともに、より一層の透明性を確保する観点から通知された出納局通知の趣旨に沿って、国に対し「事業費内訳」などの資料の提出要請を行ってきており、現在では、北海道が補助事業で国の審査を受けるのと同程度の内容が示されるようになり、資料の内容に不備や記載漏れがないかなど直轄事業負担金の算出根拠等を確認している。また、開発局からは直轄道路事業負担金の事業内容の記載された箇所別の資料の提供を受けているとともに、精算時にも実績の概要などについて説明を受け、その中で検証を行っている。
- (13) 北見道路の建設費用の北海道の負担について、地財法第17条の2及び道路法その

他関係法令により、国の直轄事業の建設費用として適正に算定されたものについて、その経費の一部を負担しており、こうした支出は、地財法第4条あるいは自治法第2条14項の趣旨には合致しているものと考えている。

(14) 生物多様性条約が平成5年に締結されたことは承知している。

(15) 国からの説明では、環境影響評価で定められた手続を進めており、それにより事業に着手しているとのことから、事業を進めるに当たっての環境問題などについては、ルールに従っているといえる。

5 実地監査

平成23年4月20日、建設部に対し、平成22年度における北見道路に係る直轄事業負担金の支出について、実地監査を行った。

第4 監査の結果

本請求については、次のとおり決定した。

本請求については、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断を述べる。

1 事実関係の確認

(1) 平成22年度における道路に係る直轄事業負担金は、地方負担額の予定額通知（当初）が平成22年4月20日付け国道国防第11号で、地方負担額の予定額通知（予備費）が平成22年10月6日付け国道国防第91号で、地方負担額の予定額通知（補正）が平成22年12月8日付け国道国防第112号で、それぞれ国土交通大臣より北海道知事に対して通知されている。

(2) 平成22年度における直轄事業の事業計画（北海道関連分）が平成22年4月20日付け北開局開計第13-1号で開発局長より北海道知事に対して通知されている。

(3) 平成22年度における北見道路の決算見込額は、当初、補正等を合わせて、70億5,000万円であり、それに係る直轄事業負担金の予定額は、14億1,000万円であると認められる。

(4) 平成22年度における道路に係る直轄事業負担金の支出総額は、319億2,301万4,196円となり、これを3回に分け、それぞれ国土交通大臣からは納付すべき額が北海道知事に対し通知され、歳入徴収官からは納入告知書が発せられている。

なお、3回の納付額の通知は、平成22年8月26日付け国道総第443号、平成22年12月21日付け国道総第754号及び平成23年2月22日付け国道総第958号であった。また、納入告知書は、平成22年9月13日付け、平成23年1月4日付け及び平成23年3月16日付けの発行であった。

(5) 北海道は、これら支払通知、納入告知書等に基づき3回に分けて、全額を支出している。

なお、3回の支出年月日及び支出額は、平成22年9月27日に91億4,844万8,004円、平成23年1月21日に33億6,699万7,391円、平成23年3月31日に194億756万8,801円であった。

(6) 直轄事業負担金の支出にあつては、所管課において、国土交通大臣からの負担金納付額通知を受け、その都度支出負担行為決定を行うなど北海道財務規則（昭和45年北海道規則第30号）に基づいた支出手続が行われていた。

(7) 生物多様性条約を日本は、平成5年5月に締結し、同年12月に公布している。

(8) 北見道路に係る環境影響評価は、環境影響評価法（平成9年法律第81号）に基づき行われ、当該評価書は、平成13年4月に公告及び縦覧がされている。

2 判 断

(1) 直轄事業負担金の支出に係る違法又は不当について

ア 国土交通省からの直轄事業負担金に係る手続は、地財法、道路法施行令（昭和27年政令第479号）等関係法令に基づき負担基本額及び北海道の負担額が通知され、これに基づき、納付通知がなされていることが認められる。

イ 北海道にあつては、事業計画や負担額について、開発局からの文書及び説明等によって内容を把握するとともに、その都度発せられた納付通知により直轄事業負担金を支出しようとする場合にあつてもその内容を審査し、支出を行っていることが認められる。

ウ また、支出に係る事務手続も北海道財務規則に従い支出負担行為の決定を行う等適正に行い、支出金額も納入額通知及び納入告知書に記載された額を適切に支出しているなど、違法又は不当は認められない。

エ したがって、道路に係る直轄事業負担金の支出については、違法又は不当が認められないことから、北見道路に係る直轄事業負担金の支出についても、違法又は不当は認められない。

(2) 国の道路建設に係る違法又は不当について

(1) で示したとおり、北見道路に係る直轄事業負担金の支出そのものの違法又は不当は認められないが、支出の原因となる国の北見道路の建設という、会計行為の先行行為たる非会計行為に重大かつ明白な瑕疵があり、それを看過して北海道が直轄事業負担金を支出したことに違法又は不当があるかについて、検討する必要がある。

ア 高速自動車国道法等に係る違法又は不当について

(ア) 本件請求に係る北見道路の事業は、本件措置請求書において請求人が述べているとおり、一般国道39号の改築事業として行われ、一般国道自動車専用道路として建設されている道路であると認められる。

(イ) 高速自動車国道は、高速自動車国道法第4条に規定される道路であり、一般国道自動車専用道路は、高速で自動車が通行できる仕様となっている道路ではあるが、同条に規定される道路ではなく、道路法第48条の2によって規定される道路である。したがって、高速で通行できる一般国道自動車専用道路は、高速自動車国道法の適用を受ける高速自動車国道ではないと認められる。

(ウ) 北見道路は、「高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路」と総称される道路に該当し、国土開発幹線自動車道建設法及び高速自動車国道法に定めた「高速自動車国道」として建設する際の所定の手続は、必要がないものと認められる。

(エ) これらのことから、北見道路は、高速自動車国道法又は国土開発幹線自動車道建設法の手続を経ることなく脱法して建設されたとする請求人の主張には、理由がないと認められる。

イ 生物多様性条約に係る違法又は不当について

(ア) 生物多様性条約は、希少種の取引規制や特定の地域の生物種保護を目的とする既存の国際条約を補完し、生物の多様性を包括的に保存し、生物資源の持続可能な利用を行うための国際的枠組みを設ける必要性が国連等において議論され、ナイロビで開催された合意テキスト採択会議において採択されたもので、我が国は、平成5年に締結したものである。

(イ) 生物多様性条約の目的は、第1条に規定され、その主な内容として、生物多様性の保存、生物多様性の構成要素の持続可能な利用、遺伝資源の利用から生

ずる利益の公正かつ衡平な配分と認められる。

- (ウ) 生物多様性条約において、第7条では生物多様性の構成要素を特定し、これを監視すること、第8条では特別の措置を執る必要がある地域の選定、設定及び管理のための指針の作成を行うこと、第9条では構成要素の生息域外保全のための措置を取ること、第14条では環境影響評価を定める適当な手続を導入することなどが規定されている。
- (エ) しかし、生物多様性条約は、道路建設など建設事業について、規制を行うような規定はなく、締結国内における条約違反に係る罰則等も定められていない。また、第14条第1項eにおいて「生物の多様性に重大なかつ急迫した危険を及ぼす活動又は事象に対し緊急に対応するための国内的な措置を促進する」とことと規定されているが、個別具体の事象に対し規制を行うものではないと認められる。
- (オ) 我が国は、生物多様性条約の実施のために新たな立法措置を必要としないと判断していることから、既存の法令に従った措置がなされていれば、当該条約に反しているとはいえないと考えられる。
- (カ) 北見道路は、環境影響評価法等国内の関係する法令に定める手続に従って事業が進められていると確認できることから、北見道路建設自体が生物多様性条約に違反する違法なものであるとする請求人の主張には、理由がないと認められる。

ウ 国の裁量権の逸脱について

- (ア) 本件措置請求の対象となっている北見道路については、平成18年12月27日開催の北海道開発局事業審議委員会（平成18年度第4回）において提示された資料に、交通混雑及び交通死傷事故の状況、費用便益分析等が示されている。
- (イ) 交通混雑及び交通死傷事故の状況については、道路交通センサス等の数値を活用しており、国道39号の北見市街地での渋滞損失時間が全道で、2,453区間中、14位、40位の地点があり、渋滞損失時間が多いこと、死傷事故率が全道平均の2.35倍と高い値となっていることが認められることから、交通混雑、交通事故の多発といった事実は存在しないとする請求人の主張は、認めることができない。
- (ウ) 費用便益分析については、国土交通省で定めた費用便益分析マニュアルによって行われていることが確認でき、手続上の瑕疵は認められない。
- (エ) これらのことから、北見道路の建設を推進する国の判断は、専断的あるいは恣意的なものであって裁量権の範囲を逸脱するとする請求人の主張を認めることはできないと判断する。

(3) まとめ

本件措置請求の北見道路に係る直轄事業負担金については、(1)で述べたとおり支出について、違法又は不当は認めることはできない。

また、(2)で述べたとおり、当該会計行為の先行行為たる非会計行為に重大かつ明白な瑕疵がなく、北海道が直轄事業負担金を支出したことに、違法又は不当があると認めることはできない。

以上のとおり、北海道が行った北見道路に係る直轄事業負担金の支出について、違法又は不当は認められず、請求人の主張には、理由がないものと判断する。

別記

請求人名簿

整理番号	氏名	住所
1	相原 美知子	札幌市白石区菊水元町8条1丁目1-15
2	在田 一則	札幌市中央区円山西町5丁目2-22
3	伊藤 芳信	札幌市中央区南25条西14丁目2-10
4	岩田 信行	北見市幸町2丁目5番3号
5	岩田 彰子	北見市幸町2丁目5番3号
6	石澤 雅子	北見市中ノ島町3丁目12-31
7	市川 利美	札幌市中央区南12条西21丁目2-7 アルス旭ヶ丘1103号
8	上田 治之	河西郡芽室町本通南1丁目2番地15
9	海川 美智子	新冠郡新冠町字明和17-8
10	梅澤 俊	札幌市南区真駒内緑町3丁目5番 3-1005
11	及川 裕	河西郡芽室町西2条南2丁目2番地8号
12	大江 良一	北見市東陵町118-32
13	岡部 三冬	札幌市白石区南郷通16丁目南1番2-1406
14	岡井 健	野付郡別海町別海常盤町245-87
15	安藤 御史	河東郡上士幌町字上士幌138-45
16	表 宏樹	北見市桂町1丁目206-27
17	川崎 克	北見市三楽町161-5
18	川崎 啓子	北見市三楽町161-5
19	川邊 百樹	河東郡上士幌町字ぬかびら源泉郷北区25番地
20	川邊 まゆみ	河東郡上士幌町字ぬかびら源泉郷北区25番地
21	川尻 ひろし	北見市南町1-6-38
22	鏡 坦	中川郡池田町字清見131番地15
23	金田 明夫	北見市北進町2丁目6番8号
24	金田 耕一	北見市北進町2丁目6番8号
25	金田 正実	北見市北央町88-15
26	片桐 由美子	北見市桂町1丁目206-27
27	菊池 芳博	札幌市北区屯田5条1丁目5番4号
28	小林 律子	千歳市大和4丁目662-2
29	江部 靖雄	札幌市西区西野6条10丁目14番24号
30	小間 恒彦	札幌市南区南沢3条1丁目6番1号
31	小間 君衣	札幌市南区南沢3条1丁目6番1号
32	佐藤 毅	北見市新生町58-11
33	佐藤 恭子	北見市新生町58-11
34	佐藤 與志松	河東郡音更町大通10丁目5番地
35	佐藤 昭生	北見市常盤町3丁目5番23号
36	斎藤 正美	北見市春光町7丁目62-12-504-51
37	佐々木 克之	札幌市中央区南7条西23丁目1-15-422
38	佐々木 喜美子	北見市高栄西町1-6-16
39	嶋田 勝美	北見市中ノ島町3丁目11番36号
40	嶋田 美智子	北見市中ノ島町3丁目11番36号
41	菅井 清光	北見市新生町56-52
42	菅原 優	網走市新町1-5-35

43	関口 隆嗣	旭川市忠和7条4-3-13
44	反橋 一夫	札幌市東区北8条東17丁目1-7
45	高橋 幸治	北見市清月町79-3 チロル101号
46	武田 泉	札幌市北区北11条西1丁目7 第1長山ビル204
47	武山 好男	北見市高栄西町9丁目2-12
48	竹林 正昭	北見市端野町三区378-3
49	寺島 一男	旭川市緑が丘2条1丁目1-23
50	中川 功	北見市留辺蘂町上町132-9
51	中村 廣治	河西郡芽室町本通南1丁目2-20
52	根本 英司	帯広市西11条南13丁目1
53	浜津 和雄	北見市清月町8番地1
54	濱津 里香	北見市清月町8番地1
55	原島 和子	札幌市白石区南郷通7丁目北3-2
56	原田 重美	北見市緑ヶ丘6丁目3-23
57	原田 榮子	北見市緑ヶ丘6丁目3-23
58	林 弘堯	北見市高栄西町9丁目10番14号
59	林 温子	北見市高栄西町9丁目10番14号
60	藤原 房子	札幌市中央区宮の森2条13丁目8-3
61	前田 敏章	札幌市西区八軒10条西2丁目7-22
62	村上 真美	北見市清見町70-3 コーポラス清見1-11
63	安田 勝昭	北見市北進町7丁目7-17
64	山本 節男	北見市北斗町1丁目2-3
65	山本 秀子	北見市北斗町1丁目2-3
66	吉木 憲子	旭川市7条通3丁目2500-53
67	渡邊 辰夫	旭川市忠和7条6丁目5番3号