

奈良市監査委員告示第16号

地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求に係る監査結果を、同条第4項の規定により通知したので次のとおり公表します。

平成21年8月4日

奈良市監査委員 吉田 肇
同 中和田 守

奈 監 第 7 6 号

平成21年7月30日

請 求 人

奈良市西登美ヶ丘八丁目10番22号

兒 山 哲 也 様

奈良市監査委員 吉田 肇
同 中和田 守
同 三浦 教次
同 大橋 雪子

住民監査請求の結果について（通知）

平成21年6月11日付けで提出のあった住民監査請求については、同月15日付けで受理し、地方自治法第242条第4項の規定に基づき監査した結果、その内容を次のとおり通知します。

記

1 監査対象

奈良市保健福祉部長寿福祉課

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、平成21年6月22日、証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

3 関係人の事情聴取

地方自治法第199条第8項の規定により、平成21年7月15日、保健福祉部長、長寿福祉課長に対し事情聴取を行った。

4 請求の要旨

(1) 行った財務会計上の行為等

平成21年3月から6月にかけて、奈良交通が学園前・高の原地区において「老春手帳を使用して片道100円」を強調して運行した月ヶ瀬梅林、吉野山、柳生への「臨時の路線設定による観梅等のバス」について、長寿福祉課はこの運行を容認し、その結果奈良市負担額として約190万円の支出（柳生を除く）を要するに到った。

設定運賃（片道）：月ヶ瀬 1600円、吉野山 2100円、柳生（6月に8回運行予定）1160円（これも定員充足率が高いことや奈良駅バス停発の通常料金を勘案するに割高の疑念もある）

(2) 行為の不当性の理由

① 「老春手帳が想定している路線バスを逸脱していること。」

本件のバスは、平成21年から改正された老春手帳（バス）の「ワンコイン化と市外乗下車可」に便乗した事実上の臨時観光バスであり、老春手帳が利用を想定している「高齢者個々人の普段の生活圏での路線バス」とは大きく懸け離れたもので制度実施の趣旨に反し不当である。なお、現に当方が行政経営課に問題提起した際にも次の回答が寄せられている。

回答：「バスの優遇制度については、既存の路線バスにおける利用を前提とし、現在、市内を日常的に走行している路線を対象と考えていたところであり、制度改正の時点で、「臨時の路線バス」の運行は念頭においていなかったところであります。」

つまるところ、奈良交通は運送契約の真の意味を真正面から読み取ることに代えて、制度改正を機にこれを裏読みして行間の盲点を突くことにより、大量の集客効果を狙ったものというほかなく、このままでは今後も奈良市の意図せざる不要不急の負担額は嵩むばかりである。

② 「老春手帳制度改正の趣旨にも逆行するものであること」

老春手帳制度改正の趣旨が、「負担額の公平性を目指し利用の偏りをなくすことを目的としており一定の利用抑制が働くこと」（市議会会議録抜粋）にあるにもかかわらず、臨時バス利用者は片道 100 円の負担のみで、市は一人当たり 1055 円の負担（制度の一般平均は約 30 円か）、利用者負担率は標準運賃の約 4.6%（制度の一般平均は約 46%か）という極端にアンバランスな負担は一般市民はもとより尚更に納税者の理解は到底得られないものである（以上いずれも月ヶ瀬と吉野山との合算値から算出、柳生を除く）。

本事態の責任の所在は、一次的には奈良交通にあるが、次いでこれに迎合した節度を欠く高齢者、さらには迂闊にもこれを容認した奈良市にも及ぶものとする。

③ 「臨時バス運行の必要性の根拠に乏しく、かつそれに対する具体的な施策の内容も全くの的外れで合理性を欠くこと。さらには、負担金はより有効適切な用途がありえたこと。」奈良交通においては、本件のバスは、老春手帳改正後の 30% 強もの利用率の低下（「出控え」）への対策として「外出支援」を意図したものであると説明しているが、出控え現象は制度改正の狙いである濫用者の抑制効果が最大の理由で政策目的に整合しており、次いで通常の利用者の選択的な節約行為で経済的合理性があり、さらには生活困窮者の出控えはあるとしても比較的少数であろうと思われるしそのような者が望む外出支援は地道な日常生活面におけるものであり一時の物見遊山的なものでは滅多にはない筈である。

これに対し実施した施策を見るに、全市約 3 万人強の老春手帳利用者の一部に過ぎない学園前等の地区（その利用者数は不詳）について今回の臨時バス利用者約 900 名のみで外出支援したところで、かつ臨時バス利用者中どの程度が真に支援すべき「出控え」該当者であるかも把握しきれないなかで、全く茫洋として杜撰で的外れな企画でありその合理性を著しく欠くものである。

したがって、今回の奈良市負担額は同じことなら例えば生活保護受給者への老春手帳バスの公費負担の臨時の増額（対象約 1000 人？、年 50 回を 75 回？に、財源は柳生込みの約 250 万円？）等に充てるべきであって、あえて必要としなかった高齢者にむざむざに冗費として雲散霧消してしまうことは不適切極まる。

（3） 奈良市に生じた損害

不要不急のバス運行により発生した奈良市負担額約 190 万円（これに柳生分追加要）。

（4） 奈良市長に対し請求したい措置

① 「再発防止のため、奈良交通との契約書（覚書でも可）に次の内容等を盛り込むことなどの手当てを行うこと」

イ、 今回のような「臨時の路線」バスの運行は老春手帳の対象外であること（契約書の改定案は下記に付記した）。

ロ、 奈良交通には老春手帳の単なるバス運行業者に徹せしめ、老春手帳を利用した需要喚起策等は一切行わず、制度の自然体での運営に任せるように確認すること。

ハ、 ありえないはずではあるが、念のために、万が一特別の事情で生活路線バス以外の臨時バスを運行する事態が生じる場合は、奈良市に対し運行内容の詳細を『「臨時の路線」バス運行計画見積書』*として提示の上で事前協議を行わせしめること。

*行き先、路線、運行日数、運行台数、バスの車種とその乗車定員、予約及び座席確保制の有無、設定運賃とその算定根拠、奈良市負担見込み額（最小額と最大額）とその算定根拠。（市は計画を審査の

上で可否、修正事項、負担限度額等を決定すること)。

〈契約書改定案（第2条の通用区間についてアンダーライン部分を挿入）〉

・現行文言

「優待乗車証市内エリア図内の停留所相互間及び市内エリア図内の停留所と市内エリア図外の停留所間の路線バス（高速バス、、、途中略、、を除く）の乗車区間に限る。」

・改定文言（案）

「優待乗車証の市内エリア図内の停留所相互間及び市内エリア図内の停留所と市外エリア図の停留所間の日常的に走行している路線バス（観光等のために「臨時に設定された路線」のバス、高速バス、、、途中略、、定期観光バスを除く）の乗車区間（市内外ともにエリア図内の路線上に沿った乗車区間）に限る。」

② 「奈良交通に対し奈良市負担額の返還を求めること。」

月ヶ瀬分 二分の一以上（市内及び奈良市の管理の甘さを勘案）

吉野山分 全額（市外でかつ奈良市への説明不十分で論外）

柳生分 二分の一以上全額の範囲で（市内及び問題提起後時間的に運行中止或いは減便の余地あったことを勘案）

5 監査対象事項

(1) 奈良交通株式会社（以下「奈良交通株」という。）が平成21年3月から6月にかけて、老春手帳優待乗車証を使用し片道100円で乗車できるとして、学園前・高の原地区から月ヶ瀬、吉野山、柳生への臨時バスを運行し、奈良市が負担額を支出することが、奈良市老春手帳優遇措置事業実施要綱による老春手帳優待乗車証の交付を受けた者の運送に関しての契約書（以下「本件契約書」という。）に基づかない不当な公金の支出にあたるかどうか。

(2) 再発防止のため、奈良交通株との契約書に詳細な内容を盛り込むことについて。

6 監査の結果

(事実関係)

関係人からの事情聴取等による事実関係は、以下のとおりである。

(1) 本件契約書は平成20年度の契約と平成21年度の契約の2件であり、平成20年度の契約は平成21年2月1日に締結され、契約期間は締結日から同年3月31日までであること。平成21年度の契約は平成21年4月1日に締結され、契約期間は締結日から平成22年3月31日までであること。契約期間と奈良市負担額の支出時期が異なるだけで契約内容は同じであること。

(2) 平成20年度の契約期間内に月ヶ瀬への臨時バスは運行されており、延べ利用回数は675回で平成21年4月30日に奈良市の負担額として583,408円支出済みであること。

吉野山、柳生については平成21年度の契約期間に入って実施されたものであり、吉野山への延べ利用回数は1,136回で1,327,600円、柳生への延べ利用回数は489回で427,327円と奈良市負担額が算出されているが、本件契約書では平成21年4月から同年9月までの運送については、支出時期が同年10月になっているため、現時点では支出されていないこと。

(3) 本件契約書第2条第1項第2号において通用区間とは、優待乗車証市内エリア図内の停留所相互間及び市内エリア図内の停留所と市内エリア図外の停留所間の路線バス（高速バス、深夜急行バス、空港リムジンバス及び定期観光バスを除く。）の乗車区間に限ると規定されている。

奈良市の通用区間及び路線バスの見解は次のとおりである。

通用区間については、定期的な路線バスが運行している区間で、市内の停留所相互間及び市内から乗り換えることなく移動できる区間、すなわち南は天理や法隆寺、北は生駒市や木津川市、都祁地域からは榛原までの区間を想定していたこと。

また路線バスについては、一地方の近隣地域内の通勤・通学・通院・

買い物などの日常の移動を主な目的として運行されるバスのことを指し、あらかじめ設定された経路を定期的に運行するバスと認識していたこと。

- (4) 月ヶ瀬への臨時バス運行については、平成 21 年 1 月 21 日の市役所正面玄関ホールで優待乗車証のチャージ実地講習会を開催している時に、奈良交通㈱から奈良市保健福祉部長に口頭で実施を考えている旨の話があり、既設路線の延長である旨の説明を受けたこと。

奈良市は、目的地が本件契約書の優待乗車証市内エリア図内の停留所であり、既設路線を乗り継いでいくことができること及び高齢者の外出支援に寄与し、しかも月ヶ瀬地区の活性化にもつながると考え、認めたこと。

しかし、バスの運行が予約制・座席確保であり、高の原駅以降のバス停留所で乗降できないなど、通常の路線バスとは異なる運行形態の説明はなかったこと。

吉野山への臨時バスについては、事前に協議もなく、平成 21 年 3 月 27 日に完成されたチラシが奈良市に届けられたただけであったこと。

平成 21 年 4 月 7 日に奈良市から奈良交通㈱に対して、企画の正確な説明なしに、無制限に新しい路線に臨時バスを走らせることは認められないとし、老春手帳を利用できる新規の企画を実施しないように申し入れしたこと。

柳生への臨時バスが運行されることは、この申し入れの際に明らかになった。この臨時バスは、月ヶ瀬への臨時バスと同様の主旨と判断して認めたこと。なお、このチラシは同日運行の吉野山への臨時バスの乗客に対して配布されていたこと。

- (5) 臨時バス運行のための手続きが異なっていたこと。

月ヶ瀬、柳生への臨時バスについては、既に路線バスが運行している路線の経路変更のみであったため、近畿運輸局奈良運輸支局長あての届出で足りたこと。

吉野山への臨時バスについては、京奈和自動車道を通る新設路線であったため、平成 21 年 2 月 25 日に近畿運輸局長あてに申請し、平成 21 年 3 月 27 日に認可されていたこと。

(6) 本件監査請求に係る既設のバス路線は次のとおりである。

- ①西登美ヶ丘五丁目発→近鉄学園前駅(経由)→近鉄奈良駅着
- ②近鉄高の原駅発→近鉄奈良駅着
- ③JR 奈良駅発→近鉄奈良駅(経由)→柳生・月ヶ瀬着
- ④近鉄学園前駅発→近鉄高の原駅着

学園前・高の原地区の住民が、通常運行されている路線バスに乗車し月ヶ瀬や柳生に行く場合、一旦近鉄奈良駅に出て乗り換えて行くことになること。

(7) 路線バスの運賃は走行距離により算出されるため、乗り継ぎのない臨時バスへの奈良市の負担額は、通常運行の路線バスを乗り継いだ場合と比べて、下記のとおり少なかったこと。

・月ヶ瀬

臨時バスを利用した場合

乗り場	運賃	利用者負担額	奈良市負担額
学園前地区 (西登美ヶ丘五丁目)	1,600円	100円	860円
高の原	1,500円	100円	800円

乗り継いだ場合

乗り場	運賃	利用者負担額	奈良市負担額
学園前地区 (西登美ヶ丘五丁目)	2,000円	200円	1,000円
高の原	1,790円	200円	874円

・柳生

臨時バスを利用した場合

乗り場	運賃	利用者負担額	奈良市負担額
学園前地区 (西登美ヶ丘五丁目)	1,160円	100円	596円
高の原	1,090円	100円	554円

※奈良市負担額=運賃×0.6-100円

乗り継いだ場合

乗り場	運賃	利用者負担額	奈良市負担額
学園前地区 (西登美ヶ丘五丁目)	1,550円	200円	730円
高の原	1,340円	200円	604円

※奈良市負担額=乗り継いだ合計の運賃×0.6-200円

(8) 平成21年7月14日付け「学園前吉野山線のバス運賃の取り扱いについて」という文書により、奈良交通(株)乗合バス事業部取締役部長から奈良市保健福祉部長あてに、奈良市負担分の請求を見送る申し出があったこと。

(監査委員の判断)

以上のことから請求人の主張について考査する。

監査対象事項(1)について

① 月ヶ瀬及び柳生への臨時バスについて

月ヶ瀬及び柳生への臨時バスについては、事実関係(4)のとおり通常の路線バスとは異なる運行形態であるが、優待乗車証市内エリア図内における停留所間での運行であり、通常運行の路線バスを乗り継いで行く方法があることから臨時バスを本件契約書第2条第1項第2号で定めた路線バスと認めたことは理解できる。

さらに高齢者の外出支援に寄与するものであることから老春手帳優遇措置事業の目的に合致し、月ヶ瀬・柳生地区の活性化につながると考え認めたことも理解できる。

また、事実関係(7)のとおり、通常運行のバスを乗り継いだ場合と比べると臨時バスを利用する方が奈良市の負担額が少なくなる。

以上のことから月ヶ瀬及び柳生への臨時バスについて、奈良市が負担額を支出することは不当とは言えない。

② 吉野山への臨時バスについて

吉野山への臨時バスについては、奈良市から乗り換えることなく南へ通常運行されている路線バスは、天理駅停留所までと法隆寺前停留所までであり、市内停留所から乗り換えることなく吉野山へ行くことができないことから本件契約書の通用区間であるとは理解できない。しかも奈良交通(株)から運行することについての事前協議もなく、事実関係(5)のとおり京奈和自動車道を通る新設路線であったため、近畿運輸局長あてに申請し、認可を受けていたことから通用区間ではないと判断し、奈良市に債務が発生するとは考えられず、奈良市は負担額を支出する必要はない。

また、事実関係(8)のとおり、平成21年7月14日付けで奈良交通(株)乗合バス事業部取締役部長から奈良市保健福祉部長あてに、吉野山への臨時バスに対する奈良市負担分の請求を見送る申し出があったため、奈良市が損害を被る恐れはない。

監査対象事項(2)について

再発防止のため、奈良交通(株)との契約書に詳細な内容を盛り込むこ

とについては、本件契約書第2条第1項第2号における通用区間についての解釈が奈良市と奈良交通(株)との間で異なっているため、通用区間の範囲を明確にしておくべきである。

よって別紙のとおり市長に対して勧告した。

平成 21 年 7 月 30 日

奈良市長 藤 原 昭 様

奈良市監査委員	吉 田	肇
同	中和田	守
同	三 浦	教 次
同	大 橋	雪 子

地方自治法第 242 条に基づく住民監査請求について（勧告）

平成 21 年 6 月 11 日付けで提出のあった住民監査請求については、別紙請求人への通知のとおり請求に一部理由があると認められるので、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により下記のとおり勧告する。

記

1 措置内容

奈良市老春手帳優遇措置実施要綱による老春手帳優待乗車証の交付を受けた者の運送に関する契約書第 2 条第 1 項第 2 号における通用区間についての解釈が契約先である奈良交通株式会社と異なっているため、通用区間の範囲を明確にするための措置を講じること。

2 措置期限

平成 21 年 8 月 31 日

なお、措置を講じられた場合は、地方自治法第 242 条第 9 項の規定によりその旨を監査委員に通知されたい。