

地方自治法第242条第1項の規定により、平成24年9月27日付けで提出された住民監査請求について、監査を実施したが監査委員の合議が整わなかった。請求人への通知内容は次のとおりである。

平成24年11月26日

四日市市監査委員	伊藤	晃
同	廣田	正文
同	中川	雅晶
同	川村	高司

## 第1 請求の受付

### 1 請求人

四日市市西山町在住 矢田 延人

### 2 請求書の提出日

平成24年9月27日

### 3 請求の内容（「四日市市職員措置請求書」の原文のとおり）

#### 請求の要旨

四日市市長においては、第一次推進計画にも位置づけているとおり、（仮称）大矢知中学校の平成28年度開校に向けて準備を進めている。平成24年度においても、校地造成にかかる設計・測量及び用地取得費として、702,500千円の予算を計上しているところである。

しかし、本件学校新設事業については、以下の理由により、不当あるいは違法なものであり、本件事業の執行及び本件事業に係る予算の執行の差止めを求める。

#### 事業の不当性及び支出の違法性

（仮称）大矢知中学校の分割の母体となる朝明中学校については、平成24年頃までは生徒数の増加が見込まれるものの、その後減に転じる見込みである。こうした状況を踏まえると、同中学校を分割し新たな中学校を設置する必要性は乏しい。

この点については市長自身も認識しており、市議会等公式の場において「全市民の生活に直結する安定的なごみ処理施設を今後も継続して実施していくためにどの選択が最も適切であるのかということを私なりに熟慮に熟慮を重ねた結果、特段の配慮をもって大矢知中学校を新設する」旨の説明を行っている。この説明でも明らかのように、中学校新設の必要性がないにもかかわらず、ごみ処理施設建設に対する地元への見返りとして「特段の配慮」を持って建設を決定したものである。

一方、（仮称）大矢知中学校の分割の母体となる朝明中学校については、（仮称）大矢知中学校の開校に伴い一挙に生徒数が減少し、200名を下回るなど不適正な

生徒数となることも想定される。あるいは富洲原中学校の校区の一部も（仮称）大矢知中学校に通学することとなるから、（仮称）大矢知中学校の開設に伴い、富洲原中学校も200名を下回り同様に不適正な規模となることも想定される。

さらに、地方自治法第2条第14項において「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定する。

上記のとおり（仮称）大矢知中学校の開校は、不必要なものであり、これにかかる支出は地方自治法第2条第14項に規定する「最少の経費で最大の効果」の原則に反するもので、地方自治法の同条項の規定に違反する違法な支出となる。

#### 4 請求の受理

本件請求については、平成24年10月4日及び同月16日に要件審査を行い、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

### 第2 監査の実施

#### 1 監査対象事項

本件請求の内容から、平成24年度四日市市一般会計予算のうち款10教育費・項3中学校費の（仮称）大矢知中学校新設事業費の造成設計、用地取得等に係る702,500千円について、市の財務会計上の行為として、予算措置に基づいて執行しようとするのが違法、不当な公金の支出に該当するかを監査対象事項とした。

#### 2 監査対象部局

教育委員会事務局教育総務課及び教育施設課を監査対象とした。

#### 3 請求人に対する証拠の提出及び陳述の機会の付与

法第242条第6項の規定に基づき、平成24年10月26日に請求人に対して、証拠の提出及び陳述の機会を付与した。

請求人からは、「監査請求の補足説明書」及び追加資料が提出された。

#### 4 関係職員の陳述

平成24年10月30日に教育長、副教育長、教育総務課長、教育施設課長他1名から陳述の聴取を行った。また、追加資料が提出された。

### 第3 監査の経緯

地方自治法第242条第8項において、同条第4項の規定による監査についての決定は、監査委員の合議によるものとするとしているので、合議を得るべく協議

を重ねてきたが、同条第5項に規定される60日以内の期間内において、意見の一致を見ることができず、最終的に合議が整わなかった。

以下に、請求人及び監査対象部局の陳述の内容並びに監査委員の判断と意見を記載する。

## 1 請求人の陳述の内容（「監査請求の補足説明書」の原文のとおり）

### 事業の不当性・違法性

小川政人議員の質問から、（仮称）大矢知中学校建設（以下「中学校建設」と言う。）の要望については、大矢知地区一部の自治会役員の要望であって、全体の要望ではないと指摘している。

そもそも中学校建設のきっかけとなったのは、2008年11月の四日市市長選直前、現田中市長が大矢知地区で意見を聞いているとき投げかけられた中学校建設問題に対し、「もし当選したら最大限努力をする」と、答えたことが契機となり、平成21年度から北部清掃工場管理運営費（うち地元環境整備費）の支払いを清掃工場周辺地域から一部の利益のために大矢知町を加え、不公平な税のばら撒きを拡大し、併せて新総合ごみ処理施設建設のために、中学校建設要望を受入れるという、まさしくバーター取引そのもので、不当な行政運営である。

また、答弁の中で、「もし私がそういう判断（中学校建設の見返り）をしなければ、間違いなく（ごみ処理施設建設が）今も一歩も動かない膠着状況にあると思います。」と、答えているが、ごみ処理施設建設については、既に10数年前に都市計画決定をしており、建設予定地が反対だと言う話は過去に聞いたことがない、かつ地権者からは「なぜ購入を伸ばしているのか」と言う声もあったと、さらに、本家本元の垂坂町住民が望んでいない中学校をなぜ建てるのか等、一連の討論から、ごみ処理施設建設と中学校建設との強い関係を疑わせる議論となっており「まずは学校ありき」が、ごみ処理施設建設の前提条件となっていることが明白である。

また、ごみ焼却施設の稼働に支障をきたすことになれば年間30億の予算を投入して、民間のゴミ処理施設に委託しなければならないことから、市長は「一刻の猶予もない」と答えているがほんとうにそうであろうか。

現在稼働中のごみ処理施設は、前井上市長の平成10年頃から平成14年頃にかけて炉壁等の改修工事を行っており、当時の鑑定によれば、「最低でも20年はもつ」との話を聞き及んでいる。その焼却施設の耐用性について、改修時の専門家による鑑定書及びその後の炉の運転等による検証結果を勘案することなく「一刻の猶予もない」と理由付けをし、だから中学校建設が絶対条件なんだと、このような理解しがたい言い訳を市民が直ちに納得するはずはなく、まったく市長の説明責任は何ら果たされていない。

以上のことから、本件中学校建設は田中市長の暴挙と言わざるを得ない行政運営であり、地方自治法第1条・第2条第14項の規定に反することから、不当あるいは違法なものであり、中学校建設事業の中止を求めます。

## 2 監査対象部局（教育委員会事務局）の陳述の内容

### (1)（仮称）大矢知中学校新設事業（以下「本件事業」という。）の必要性について

教育委員会は、大矢知地区が、2万人近い人口を有するものの、地区内に中学校がなく、子どもたちが他地区の4中学校に分かれて通学していること、当該地区の大多数の生徒が通学する朝明中学校の生徒数が多く、教室など学校施設の使用に問題が生じていること、当該地区の児童が通学する大矢知興譲小学校も児童数が多い小学校であるが、地理的条件から学校用地を拡張することができないため、学校施設の使用に問題が生じていることを、当該地区における教育課題として認識している。

そこで、大矢知地区における上記の教育課題の解決のため、教育委員会は、（仮称）大矢知中学校新設の必要性の根拠を下記のとおり示しつつ、本件事業を計画し、平成24年3月に「（仮称）大矢知中学校新設基本構想」（以下「基本構想」という。）を策定したところである。

その基本構想において、教育委員会は、全市的な教育課題である「学びの一体化」への取組として、「今後は、各校の取組を発展させた先進的な実践研究を行うモデル校を設置し、さらに研究を進めていくことが有効である。」とし、「段差のない教育」、「途切れのない支援」、「家庭・地域との協働」といった3つの視点から、問題解決能力や豊かな人間性の育成などの全市的な種々の教育課題の解決を図っていくため、（仮称）大矢知中学校を各校の取組指針となるような先進的な実践研究を行うモデル校の一つとして位置づけたところである。

そして（仮称）大矢知中学校のめざす姿として、小中学校の9年間を見通した一貫性・系統性のある教育の一層の推進を図り、特色あるカリキュラムの開発・普及を行うことにより、問題解決能力の育成とともに、中1ギャップ等の課題の解決を図ることを示した。また、地区内の異世代交流により、大矢知地区住民としての自覚や誇りを持った豊かな人間性の育成を図るため、小学校、新設中学校における保護者及び地域住民が活躍できる体制づくり（職場体験、クラブ活動への参画、里山の管理など）、学校運営に参画するシステムの構築を行い、あわせて、地域ぐるみで子どもの育ちに関わることを一つの契機として、地域コミュニティの醸成にも資するものとすることを示した。

このめざす姿の実現が、大矢知地区及び全市的な教育課題の解決に資することから、教育委員会は、（仮称）大矢知中学校新設が必要であると考えている。

また、大矢知興譲小学校は、近年では800人を超える、市内でも児童数の特に多い小学校の一つであるが、地理的条件から学校用地を拡張することができないため、学校施設が児童数の増加に対応できず、問題が生じていることを示した。この課題に対し、大矢知興譲小学校の近隣に中学校を新設し、小中一貫校としてその施設を活用することで、小学校の児童の過密状態を緩和することが期待できると考えている。

大矢知地区においても同様の認識に立ち、当該地区からは長年にわたり中学校の新設が要望されてきた。また、平成22年11月17日付けで大矢知地区連合自治会、学校建設委員会より「中学校の早期完成と興譲小学校の改善と保全の嘆

願書」が、10,554名の署名を付して市長及び教育委員会あてに提出されたところである。

さらに、大矢知地区の住民が地区のまちづくりの目標を定め、市に提案した「大矢知地区まちづくり構想」(平成23年3月策定)においては、「地域の義務教育の中核となる中学校が地区内にないのは、まちづくりの観点から問題である」、「一部地域からは中学校が遠く、不便である」、また、「小学校に通う900名弱の児童数に対して、学校面積が狭いためパンク状態である」、「児童数が急増してきた結果、学校施設の利用に問題が生じている」、「朝明中学校も同様に生徒数の増加に対応できていない」などの課題提起がなされており、同構想は、中学校を新設し、「小学校と中学校を小中一貫校として整備する」という提案も行っている。

このように大矢知地区からは、地区内に中学校を設置し、地域ぐるみで義務教育終了まで一貫した教育を進めるとともに、地区住民との交流を行うことにより、一体感のある地域コミュニティの形成を図ることについて、以前から強い要望をいただいていたところである。

上記の教育課題の観点に加え、大矢知地区には、ごみ処理施設など、全市民に不可欠の行政サービスを担う施設が長く立地していること、本市の全市民の日常生活に直結した、ごみ処理を担う現在の当該地区の焼却施設が、全国で最も老朽化した施設の一つであり、新しいごみ処理施設を早急に整備しないと、現施設が機能しなくなった場合、全市民のごみが一挙に滞ってしまい、仮に民間施設に処分委託をすれば、経費として1年で約36億円の予算を計上しなければならない事態になりかねないこと、さらに、新しいごみ処理施設の立地を、当該地区に引き続き引き受けてもらうことを勧案し、長期的、大局的な観点から、当該地区に中学校を建設することが必要であると、市長において判断されたものである。

## (2) 本件予算の成立過程について

本件予算は、平成24年2月定例月議会に上程された。当該議会における本件予算の審議に当たっては、上記の本件事業の必要性及び本件事業による他の学校規模への影響について、長時間にわたる質疑及び討議がなされた。その結果、本件事業は必要であるとして、本件予算は賛成多数で可決された。

このように、本件予算は、本市議会が熟慮のうえ、その必要性を判断し、適正に成立したものであって、何ら不当あるいは違法なものではない。

## (3) 本件事業による他の学校への影響について

本件事業による関係中学校の生徒数の推計(平成24年4月)は、平成28年度には、(仮称)大矢知中学校の影響により朝明中学校の生徒数が260名、富洲原中学校の生徒数が237名となることが予測され、また、平成34年度には、子どもの人口の自然減により朝明中学校の生徒数が191名、富洲原中学校の生徒数が179名となることが予測されている。

本市教育委員会が平成19年6月に策定した「学校規模等適正化計画」におい

て、中学校における生徒数の適正規模基準は、168人から700人までとされている。当該両中学校の生徒数の推計値は、この適正規模基準の範囲内であって、不適正な生徒数ということはない。

また、少子化に伴う、全市的な児童生徒数の減少による学校規模の不適正化の問題に対しては、平成24年度に改定予定の学校規模等適正化計画に基づき、適正に対処を行っていく。

#### (4) 地方自治法第2条第14項違反の主張について

請求人の地方自治法第2条第14項違反の主張は、本件事業が不必要であることを前提としている。上記のとおり、本件事業は、権限のある行政機関がその必要性を認め、市議会の議決等、適法な手続を経て決定したものであり、その内容も何ら不当あるいは違法なものではない。よって、請求人の主張はその前提を欠くため、失当である。

### 3 監査委員の判断

請求人は、平成24年9月27日に提出された四日市市職員措置請求書において、(仮称)大矢知中学校新設事業の執行の差止めに加えて、平成24年度四日市市一般会計予算の款10教育費・項3中学校費の(仮称)大矢知中学校新設事業費の造成設計、用地取得等に係る予算702,500千円の執行の差止めを求めると記載していたので、住民監査請求に係る要件を具備していると判断し、これを受理した。

#### (1) 伊藤代表監査委員、廣田監査委員、中川監査委員の判断

法第242条第1項に定められる住民監査請求は、当該地方公共団体の執行機関又は職員による違法、不当な財務会計上の行為の防止、是正を目的とするものであり、その対象となる行為は当該地方公共団体の財務会計上の行為又は怠る事実に限るとされている。請求人が措置を求める事項のうち、(仮称)大矢知中学校新設事業の執行の差止めについては、財務会計上の行為とは認められず、これは住民監査請求の対象外と判断される。

次に、請求人は、(仮称)大矢知中学校新設事業費の造成設計、用地取得等に係る予算702,500千円の執行の差止めを求めているが、当該予算は、四日市市議会平成24年2月定例会に上程され、同年3月23日に議決されたものであり、予算の成立過程及びこの議決については、違法性は認められない。

さらに、監査対象部局に対して、702,500千円の積算根拠に係る資料提出を求めたところ、造成設計業務34,500千円については三重県積算基準に基づいて全体額を積算していること、用地取得費650,000千円については不動産鑑定士からの意見書に基づいて積算していること及び用地取得関係費については社団法人三重県公共嘱託登記業務単価契約単価表、公共工事にかかる不動産鑑定報酬基準等に基づいて積算されていることを確認したの

で、前記予算額の算出に当たっての違法性や不当性は認められなかった。

また、請求人は、四日市市職員措置請求書において、(仮称)大矢知中学校新設事業が法第2条第14項に規定する最少の経費で最大の効果の原則に反し、違法であると主張している。たとえば、工事施工において杜撰な工程管理により追加費用を生じた場合や工事工法の見直しにより工期を短縮した場合などにおいては、費用対効果を定量的に算出できると思料される。しかし、平成24年10月26日実施した請求人の陳述において、請求人は、「四日市市の財政事情は潤沢ではなく、無駄な経費を支出すべきではない」と指摘するにとどまり、最少の経費で最大の効果についての具体的な数値の摘示はなされなかった。

一方、監査対象部局においても、(仮称)大矢知中学校新設事業に係る費用に対し、中学校を設置して運営を行った場合の効果は、定量的に表すことはできないが、事業に係る実際の造成工事、建築工事等において、法第2条第14項の規定に照らし、最少の費用で最大の効果をあげるべく、適切に事務の執行を行っていくとしている。

したがって、本件請求については、次のとおり集約される。

ア (仮称)大矢知中学校新設事業そのものの執行の差止めについては、法第242条第1項の財務会計上の行為ではなく、住民監査請求の対象外と判断する。

イ (仮称)大矢知中学校新設事業費のうち、造成設計、用地取得等に係る予算702,500千円については、四日市市議会平成24年2月定例会議会において議決されたものであり、違法性は認められない。

ウ 本件事業に係る平成24年度の予算等については、最少の経費で最大の効果をあげるべきであることについては、具体的な数値を摘示することは困難であり、その違法性は確認できなかった。

以上のことから、本件請求については、平成24年度四日市市一般会計予算の款10教育費・項3中学校費の(仮称)大矢知中学校新設事業費の造成設計、用地取得等に係る702,500千円については、これを執行しようとするのが違法、不当とは言えず、請求人の主張は理由がないので、措置の必要を認めないと判断し、執行されていない702,206千円の請求については、これを棄却し、すでに支払い済みである用地取得関係費の不動産鑑定費294千円の請求については、これを却下すべきである。

## (2) 川村監査委員の判断

住民監査請求の対象に関する理解の相違として、「不当・財務会計行為にとどまらず、財務会計行為に先立つ政策的な意思決定行為の違法・不当も審理対象とする。」という理解に基づき、以下のように判断する。

教育行政の意思決定機関である教育委員会が本件事業について、明確にその必要性を判断していない。市長の「政治的判断」を理由としているが、それだけの理由で(仮称)大矢知中学校新設を決定するには説得力に欠ける。教育

委員会、すなわち教育委員5名が、一人ひとりの意思表示も明確にされないまま、(仮称)大矢知中学校新設事業が独り歩きしている現状は、政策決定プロセスに問題ありと言わざるを得ない。

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第3章・教育委員会及び地方公共団体の長の職務権限上(第23条、第24条、第26条)、市長の職務権限は、「大学に関する事」「私立学校に関する事」など限定的である。公立小中学校教育は、教育委員会の職務権限とされており、学校設置に関しては、教育長に委任することさえできない。教育委員会の職務権限であることは法律に明確に記されている。

このことから、教育委員会は職務として、(仮称)大矢知中学校新設に対して明確な意思表示をすべきであり、一方、市長においては、「裁量権の濫用」ではなく、そもそも公立中学校設置に関する職務権限はない。

上記については、文部科学省 初等中等教育局 初等中等教育企画課 教育制度改革室に確認済みである。

新ごみ処理施設が建設されない場合の年間ごみ処理費用試算において、約36億円と試算されている。しかしながら、ごみの量は平成19年度から減少傾向が続いていることを勘案すると、過去5か年の平均値を採用することは、その費用が過大となることは明らかであり、その他の積算根拠についても、改めて精査する必要がある。

本来、(仮称)大矢知中学校新設事業と新総合ごみ処理施設整備事業は関連があるものではない。バーター取引の対象に公教育を巻き込むことは許されない。上記にも記したように、首長の政治的影響を排除するため、教育行政には独立した教育委員会の存在がある。四日市市の教育行政は、政治的独立が担保されておらず、教育委員会の存在意義はないと言わざるを得ない。

(仮称)大矢知中学校用地取得に係る予算額650,000千円の積算根拠や校地規模、校地面積の考え方において、不適切な指標を用いて算出されており、文部科学省の中学校設置基準、小学校設置基準及び小中一貫校として特段の配慮を行ったとしても、教育委員会が必要とする面積38,000㎡は、過大(参考:他中学校比1.5倍)であると判断する。少なくとも38,000㎡の15%以上の面積を削減し、32,000㎡以下で十分であると考えられる。

よって、法第2条第14項の「最少の経費で最大の効果の原則」に反している可能性があり、合理性を欠くと判断でき、再積算が必要である。

以上のことから、(仮称)大矢知中学校新設事業は、政策決定プロセス及び校地面積の積算根拠、また、文部科学省が必要と認めておらず、国からの補助金を受けられないことから、(仮称)大矢知中学校新設は適当であるとは認められず、当該予算執行を差止めるよう勧告すべきである。

以上のとおり、本件請求に対する監査委員の判断が二つに分かれたため、合議は整わなかった。



#### 4 監査委員の意見

##### 伊藤代表監査委員、廣田監査委員、中川監査委員の意見

本件請求に係る(仮称)大矢知中学校新設事業については、市民の関心も高く、事業実施にあたっては、その目的を再認識し、より大きな教育効果が期待できる学校施設を、より経済的・合理的なコストで完成させるべく、次の点について取り組むことを要望する。

- (1) (仮称)大矢知中学校新設事業にあたっては、これまでも十分に検討され、予算計上も進められている。事業を担当する教育委員会においては、その実践を通して、常に最少の経費で最大の効果の原則のもと費用対効果を十分に検討し、予算以上の効果やローコストを追求すべく、工夫・改善を徹底し、その事務執行にあたられたい。加えて、工事等の事故防止、不正等の予防を再度徹底されたい。
- (2) (仮称)大矢知中学校の校地面積については、38,000㎡を見込んでいる。これは、既設の市立中学校22校の平均校地面積と比較して約1.5倍という大きな数字である。小中一貫校としての位置付け等相当な理由があるものの、他地域の市民にもその必要性をより分かりやすく説明できる資料等を作成し、万全を期されたい。
- (3) 監査対象部局の陳述では、「地区住民から、強い要望をいただいていたところである」、「長期的、大局的な観点から、当該地区に中学校を建設することが必要であると、市長において判断されたものである」と、他動的な面のみが述べられているが、本件事業は多大な公費が投入されるなど、非常に重要な案件であることから、教育委員は、「いつ」「どこで」「どのような意思決定」をし、「どのような意見や提言」を行い、その組織的機能の効用を発せられたのかを明確に説明できるようにしておかれたい。
- (4) 環境部の年間ごみ処理費用試算において、過去5か年の「燃やすごみの量(トン)」の実績平均を今後の見込み量としている。しかし、平成19年度から減少傾向が続いていることを勘案すると過去5か年の平均値を採用することは過大となる疑いもあり、再検討されたい。

平成19年度以降の減少傾向を次の5か年に反映させた計算を用いるなど、試算にも工夫を徹底し、少しでも「市民に負担や不安をいだかせない」ように配慮した数値の提示をなされたい。