

## 監査結果公表第7号

地方自治法第242条第1項の規定により、平成30年9月5日付けで提出された住民監査請求について、同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

平成30年10月26日

四日市市監査委員	加藤	光
同	廣田	正文
同	笹岡	秀太郎
同	山口	智也

### 第1 請求の受付

#### 1 請求人

(省略)

#### 2 請求書の收受日

平成30年9月5日

### 3 請求の内容

「平成30年9月5日付け四日市市職員措置請求書」のとおり

#### 第1 監査請求の趣旨

監査委員は、四日市市長ほか関係職員に対し、同市と株式会社阿波設計事務所三重支店との平成30年8月9日締結の大矢知興譲小学校改築工事設計業務委託契約に基づいて、同市が株式会社阿波設計事務所三重支店へ契約金を支払うことを止めるための必要な措置をとることを勧告するよう求める。

#### 第2 監査請求の理由

##### 1 監査請求にかかる契約

四日市市（以下「市」という。）は、平成30年8月3日、大矢知興譲小学校改築工事設計業務委託を一般競争入札の方法により発注し、株式会社阿波設計事務所三重支店（以下「阿波設計」という。）が124,210,800円（消費税及び地方消費税を含む。）で落札した。なお、新校舎建設費や旧校舎解体費など改築工事全体では、約38億円の費用が必要となるとされている。

その後、市と阿波設計は、同年8月9日に大矢知興譲小学校改築工事設計業務委託契約（以下「本件契約」という。）を締結した。本件契約は、大矢知興譲小学校の改築及び運動場整備（以下「本件改築等」という。）の設計を委託するものであるが、後述のとおり、本件契約の締結は違法又は不当であり、これに基づく委託料の支出も違法又は不当となるのでその支出の差止めを求める。

2 本件契約の締結は、下記の事情からして裁量権の逸脱・濫用として違法である。

(1) 施設不足の解消は一時的なものにすぎないこと

ア 本件改築等の主たる目的は、施設不足の解消にある。具体的には、大矢知興讓小学校に通う児童数が年々増加するとされており、平成32年度以降には教室数が不足することになるので、これに対処するためのものである。

本件改築等では、普通教室を30室作ることを予定しているので、1学級を適正学級規模基準の最大値である35人として計算すると、改築後に受け入れられる児童数の最大値は1,050人となる。

イ しかし、大矢知興讓小学校へ通う児童数は今後も増える見通しにある。推計では、平成30年度の児童数は、800人であるが、平成39年度には988人となり、10年間で188人増加する見通しである。多くの近隣校の児童数が現状維持又は減少の傾向にある中で、大矢知興讓小学校が増加の傾向にある理由は、近鉄富田駅が近くにあることから名古屋への交通の便が良いこと、地震による津波の警戒区域に入っていないことなどの事情により大矢知興讓小学校の通学区域の人口が増加しているからである。これらの事情は今後も同様であるから、平成39年度以降も児童数が増加していくことが予想されている。10年間で188人増加する見通しであるから、仮に今後も同様のペースで増加していくとすると、年間18.8人の増加であり、平成43年度には約1,063人となり、改築後に受け入れられる児童数の1,050人を超えることとなる。

すなわち、本件改築等を済ませても、本件改築等の完了後から10年足らずで、再び教室数が不足する可能性が極めて高い。

ウ したがって、本件改築等により施設不足が解消されるのは一時的なものであり、根本的な解決とはならない。根本的に解決するためには、改めて小学校の分離や移転した上での大規模校化が必要となる。そして、分離や移転がなされれば、当然に施設不足は解消されるのだから、本件改築等は不要であったということになり、本件改築等に要する約38億円が無駄な支出となるおそれがある。

(2) 施設の利便性の向上という目的に合理性がない。

ア 本件改築等のもう一つの目的は、プール、体育館及び運動場など施設の利便性の向上である。市は、現在、プール、体育館が小学校の敷地外にあり利用が不便であるため、本件改築等により敷地内に移転させるとし、また、運動場の面積の拡充を図るとする。

イ しかし、プールについては、全国的に近隣の民間施設を利用する試みが始まっている。そのため、近い将来、大矢知興讓小学校でもプールが不要となる可能性が高い。また、大矢知興讓小学校では、16年前から、水泳指導のために特別非常勤講師を採用している。これにより、児童の泳力は近隣校と比較しても十分な水準に達しており、プールが敷地外にあることで移動に時間を要するとはいえ、現実に問題が生じているわけではない。

ウ また、体育館は、敷地外にあるとはいえ、小学校の敷地と隣接しており、校舎2階と渡り廊下で繋がっているため、現状のままでも利用することに何ら支障はない。

エ 更に、前述のように、このまま児童数が増加すれば、小学校の分離や移転した上での大規模校化が必要となる。分離や移転がされれば、児童一人当たりの運動場面積は増加するのだから、拡充の必要はない。

加えて、現在の運動場には、松やナンキンハゼなど巨木が立ち並んでおり、これらは文化的遺産として地元住民の誇りとなっており、大矢知興譲小学校の特色の一つである。本件改築等が進めば、これらの樹木は一部の松を除き全て撤去されることになってしまう。

オ 以上のように、本件改築等によって、プール、体育館を敷地内に移転させる必要はなく、また、運動場を拡充する必要もないのであり、施設の利便性の向上という目的に合理性はない。

### (3) 附帯決議の趣旨に反していること

ア 本件改築等の整備事業費には、「予算の執行に当たっては、市長自ら地元保護者及び未就学児童保護者に対して改築内容の周知及び意向確認のアンケート調査を実施し、その結果を議会へ報告すること。」という附帯決議がされている。

イ 同附帯決議の趣旨は、単に地元保護者及び未就学児童保護者（以下「保護者ら」という。）へ本件改築等について説明をし、意向確認のアンケート調査をすること自体を求めるものではなく、保護者らが本件改築等の意義を理解し、支持することを求めるものである。

ウ 市は、附帯決議に従い、保護者らを対象に、平成30年5月13日、同月14日及び同月19日に本件改築等について説明会を開催し、アンケート調査を行った。しかし、説明会では、保護者らから「地元や子どもたちの意見を聞いていない。」「工事期間中に運動場が使えないことなどによる子どものストレスをどう考えているのか。」など否定的な意見が多数あり、また、アンケート結果では、本件改築等の内容・必要性へ理解を示しているのは全体（未提出を含む。）のわずか32%である。したがって、保護者らが本件改築等を支持しているとは到底言えない現状である。なお、市は、アンケート集計結果として、未提出分を控除し、本件改築等に理解を示している割合を48%とする資料を作成しているが、上記附帯決議の趣旨からして、未提出分については理解を示していないものとして集計されなければならない。

それにもかかわらず本件改築等を進めることは附帯決議の趣旨を没却する。

### (4) 改築案に問題があること

本件改築等では、普通教室の数を児童数の増加に対応させるものであるが、特別教室については配慮されていない。児童数が増加することにより、プール・理科室・パソコンルームなどの特別教室が不足することが懸念されている。

また、改築中には、在校生は約2年4ヶ月にわたり運動場の使用を制限され

る。成長期の子どもにとって十分に身体を動かすことができる環境は極めて重要であり、運動場の利用が制限されれば人格形成に支障をきたすおそれすらある。

(5) 保護者らや周辺住民の賛成が得られていないこと

上記(3)のように、保護者らへの本件改築等に関するアンケートの回答では、本件改築等の必要性に理解を示しているのは、全体の3割ほどにすぎない。

また、周辺住民からは、1万4,000人を超える反対の署名が提出されている。

このように、保護者らや周辺住民は、本件改築等を必要でないと考えているのであり、市はこの結果を真摯に受け止め改築案を見直すべきである。

(6) 小括

これらの事情からして、本件契約の締結は、裁量権の逸脱・濫用として違法である。

- 3 仮に本件契約の締結に裁量権の逸脱・濫用がないとしても、これまで述べたように、保護者らや周辺住民は本件改築等の必要性を感じておらず、また、多額の支出が必要となることや子どもたちが受ける不利益の大きさからすれば、本件改築等を進めるべきではないのであり、本件契約の締結は不当なものである。

近い将来、分離又は移転した上での大規模校化が必要となることが予測されているのであるから、これを念頭に改築案を見直すべきである。

4 結論

以上のとおり、本件契約の締結は違法または不当であり、これに基づく支出も同様である。よって、法第242条第1項の規定により、監査請求の趣旨に記載のとおり請求を行う。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

平成30年9月5日付け措置請求書及び平成30年9月25日付け請求人の陳述の結果から、本件契約の締結が違法又は不当であるか、及び本件契約に基づく支出の差止めが認められるべきかを監査対象事項とした。

### 2 監査対象部局

教育委員会教育総務課、同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30年9月25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。

請求人からは新たな証拠が提出され、請求書の内容説明のほか、以下のとおり請求要旨の補足説明を受けた。

#### (1) プレハブ校舎の設置

本件改築等のように全面改築を行うのではなく、敷地内の空き空間にプレハブ校舎を建てるなどすれば、児童数の増加に対応できる。

#### (2) 調整池等の排水対策

大雨時、大矢知新川の水が溢れ、学校を通過して近隣の民家に流れてくる。今回の改築案ではその対策がとられていないため、水害への対策を含めると、事業費が更に嵩むこととなる。

### 4 監査対象部局の陳述

平成30年10月2日に教育長他4名から陳述の聴取を行った。

その内容については、以下のとおりである。

#### (1) 児童数の推計及び普通教室の不足について

市立小中学校における児童生徒数推計は、「コーホート変化率法」を基本として算定し、過去5年の14歳以下の人口増減率や開発面積を基に各町丁を4つの地域（エリア）に区分し、推計値の精度を高める工夫を行っている。

また、推計は学年ごとに算定し、推計値の精度を考慮したうえで、推計期間は10年間として毎年度推計値を更新している。そのため、10年を超える推計値は資料として作成していない。

次に、各学年の学級数の推計については、国の基準、三重県少人数学級の基準及び四日市30人学級の基準を基に算定している。

請求人は、1クラスの最適児童数35人及び利用可能教室数30室から児童数の上限1,050人を算出しているが、35人を超える学級編制が行われる場合があること、各学年の児童数は異なることから、請求人のように児童数の上限を求めることはできない。

上記の基準及び算定方法に基づき平成29年度の児童数推計を行ったところ、大矢知興譲小学校の平成39年度推計値（10年後）は、児童数988人、学級数32となっている。

改築後の大矢知興譲小学校における、普通教室として利用可能な教室数は、35室であり、利用可能教室数に3室の余裕がある。

#### (2) 学校の分離又は移転について

学校の大規模化により校区変更や学校の分離を行う等、学校の規模を適正にするための取組みは、四日市市学校規模等適正化計画に基づき行うこととしている。

上記計画は、今後10年間の児童生徒数推計値を基に、市立小中学校の規模の判定を行い（5段階A～E）、取組みが必要な学校を抽出している（D、E判定）。

平成29年度の学校規模等適正化計画における大矢知興譲小学校の判定はCとなっており、校区変更や学校の分離を行う等、学校の規模を適正にするための取組みが必要な学校としてはいない。

仮に、学校の分離による課題解決を検討するとしても、新設学校の用地選定、取得、造成や分離後の校区の設定等に多大な時間を要することとなり、喫緊の課題である大矢知興譲小学校の施設改善の手法としては適切でないと考える。

また、大矢知興讓小学校の移転検討案については、保護者や地域の方々の意見を踏まえ、教育委員会で検討を行ったが、改築までに7年必要であること、事業費概算が60億円を超えること等により、実施はできないものとする。

### (3) プレハブ校舎の設置

空き空間があれば技術的にプレハブ校舎を確保することは可能である。しかし、教室の配置が複雑になり、動線の確保や日当たりの問題が出てくるため、使い勝手の悪い現状を更に悪くすることとなる。

### (4) プール及び体育館の施設課題について

大矢知興讓小学校のプールは、校舎敷地から北約150m離れた場所に設置されている。

このため、プール授業において整列・移動に約10～20分を要するため、入水の時間が約15～20分となり、平均的な入水時間約30分弱と比較して、約10分程度短いものとなっている。

請求人は、将来民間プール施設を利用することで、大矢知興讓小学校のプールが不要となる可能性にも言及しているが、民間のプール施設を活用した水泳授業については、現在他市町の事例の情報を収集・研究しているところであり、具体的な実施の見込みはない。

また、体育館は、校舎棟の2階西側から、渡り廊下によって連結しているが、校舎から階段を約3m上り、約2.4m水平に移動した後、階段を約5m下るといった構造になっている。

このため、体育授業や、700名を超える全校児童集会等のための移動に時間がかかってしまう。

上記の状況は、大矢知興讓小学校の学校運営における長年の懸案課題であったが、今回の改築等により学校施設をコンパクトに配置し、児童や教師の動線を改善することで解消できるものと考えている。

### (5) 運動場の松及びナンキンハゼについて

大矢知興讓小学校の運動場東部分には、長年育てられた松及びナンキンハゼがある。

これらの樹木は、指定文化財等の位置づけはないが、大矢知興讓小学校の伝統の一つとして、地域の方々に大切に思っている。しかし、巨木化し、運動場の実効面積を狭める要因ともなっている。

今回の改築等により、校舎と干渉するナンキンハゼについては撤去を行う予定であるが、松については大部分をそのまま残すべく、設計を進めていく。

残された松については、校舎敷地に存することとなるため、運動場の実効面積には影響せず、結果、改築後の運動場実効面積は、改築前より広いものとなる。

### (6) 本件附帯決議への対応について

請求人は、請求書第2の第2項(3)イにおいて、本件附帯決議の趣旨を述べているが、このような趣旨が議会から示された事実はなく、請求人の本件附帯決議に対する独自の解釈を述べたものとする。

また、請求人は、請求書第2の第2項(3)ウにおいて、アンケート未提出分

を本件改築等の内容・必要性を理解しないものとして集計されなければならない旨述べているが、アンケート結果の透明性・公平性の確保のためには、未提出分を恣意に解釈し、集計に加えることは適当でないと考える。

保護者アンケートの結果は、回収率67.2%であり、回答した保護者のうち約48%が、現在の大矢知興譲小学校の敷地での全面改築案に対して「理解できる」「おおむね理解できる」と回答している。一方で、「理解できず増築で対応したらよい」と回答した保護者は約21%である。

このことから、全面改築の内容や必要性について一定の理解を得られていると考えられるものの、「よくわからない」との回答や無回答が約31%に上っているほか、自由記述欄においても、校舎が5階建てであることや工事期間中に運動場がほとんど使用できないこと、屋上プールや屋上運動広場の安全性等への不安の声が多く挙がっている。

今後、計画及び設計を進める中で、こうした不安の声に真摯に向き合い、より具体的な整備内容や工事期間中の安全確保策などを保護者に丁寧に説明していくことで、理解が進むよう努めていく。

#### (7) 改築後の特別教室数について

改築後の大矢知興譲小学校の特別教室等の数は、改築前の特別教室数を確保したうえで、特別支援教室数が2室増加(2→4)、会議室が1室増加(0→1)となっている。

これら特別教室等の数は、適切なものと考えているが、今後の改築校舎設計において、更に検討を行っていく。

#### (8) 改築中に運動場の使用が制限されることについて

本件事業では、現在の運動場部分に校舎を建築することから、改築等の工事期間中(約20ヶ月)において、運動場が使用できなくなる。

この課題に対し、プールを先行して解体し運動場所とすることや、近隣の子ども広場を活用するなど、子どもたちの運動場所の確保に努めていく。

学校の日課を工夫することによって、学級単位等で教員の引率のもと、プール解体後の広場や学校近隣の子ども広場で、子どもたちが伸び伸びと体を動かして遊ぶことができる時間を設定していく。また、学習カリキュラムの工夫により、体育館や子ども広場を活用するなどして体育の授業を行う。

今後、改築校舎設計と並行し、教育委員会と学校で具体的な指導について保護者の方々のご意見をいただきながら検討を行い、成長期の子どもたちが十分に体を動かすことのできる環境の構築に努めていく。

#### (9) 調整池等の排水対策

本件事業は現地における全面改築であり、開発行為に当たらないため、調整池を設置する義務はない。現在プールと浄化槽の排水を大矢知新川へ放流しているが、プールの位置を屋上に変更するなど、大矢知新川への負担が増大するものではない。大矢知新川の治水対策については、都市整備部において、地元自治会と協議中である。

#### (10) 本件事業に対する保護者や地域の方々の理解について

平成30年1月17日、大矢知地区から市長に対し、大矢知興譲小学校施設改善基本構想案を白紙撤回し、児童生徒が置かれる立場を最優先し、根本から計画を練り直すことを強く求める旨の要望が、当該地区の方々をはじめとする14,588名の署名を添えて提出された。

また、平成30年8月24日、大矢知地区連合自治会及び大矢知興譲小学校保護者会から市長に対し、平成30年8月31日、大矢知地区子供会育成者連絡協議会から同じく市長に対し、大矢知興譲小学校施設改善基本構想案に対する反対意思の表明が提出された。

反対意見の内容

- ① 校舎の建設などの期間、2年4ヶ月にわたり運動場が使用できない。
- ② 第2運動場を除く運動場の面積が現状よりも狭くなる。
- ③ 校舎を5階建てにすることは防災や健康に関し問題点が多く、受け入れられない。
- ④ 3階建て校舎の屋上にプールを設置することは、有事の際の救急救命に時間がかかりすぎる。
- ⑤ 保護者や地域住民の合意を得ずに計画を進めることは承知できない。

一方、平成30年2月市議会定例会月議会においては、「大矢知興譲小学校施設改善基本構想案について、保護者や地元住民の協議及び合意を得たうえで進めることを求めます。」旨の請願が採択されている。

市は、大矢知興譲小学校の施設課題に対し、現在の地で全面改築を行うことが最善の策であると考えているが、これらの保護者や地域の方々の意見を真摯に受け止めるとともに、市議会の採択した請願の内容を果たすべく、課題解決を進めていく必要があると認識している。

請求人は、本件改築等を必要でないと主張しているが、請求人においても、請求書で大矢知興譲小学校の児童数増加による教室数の不足や大矢知興譲小学校の分離又は移転の必要性について言及されているように、大矢知興譲小学校の施設課題及び解決の必要性については、市と保護者や地域の方々において、認識を共通にしていると受け止めている。

しかし、市と保護者や地域の方々において、課題解決の手法について、認識や考え方に違いがあるために、多くの方々が本件事業に対し反対や心配、懸念の考えを示されているものと認識している。

この状況の下、大矢知興譲小学校の施設課題の解決を図るためには、本件契約により改築校舎設計業務を行う中で、上記反対意見①から④までについて対策を十分に検討するとともに、設計の作成段階において保護者や地域の方々に説明及び協議を行い、そのご意見を設計に取り入れるというプロセスを経ることで反対意見⑤に対応していく必要があると考えている。

市と保護者や地域の方々において、子どもたちの教育環境を良くしたい、という考えは同じであるという認識の下、可能な限り、保護者や地域の方々のご意見を設計に反映したいと考えている。

#### (11) 本件契約を違法とする理由に対する意見の総括

上記「(1) 児童数の推計及び普通教室の不足について」から「(8) 改築中に運動場の使用が制限されることについて」のとおり、請求人が本件契約の締結を違法とする事情には、本件契約の締結における裁量権の逸脱・濫用を認めるべき点はない。

法第2条第14項に「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、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。」旨、また、地方財政法第4条第1項に「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。」旨規定されているが、本件契約の締結及びそれにかかる支出は、解決しなければならない大矢知興譲小学校施設課題のために必要不可欠であり、当該規定には違反しないものと考えている。

なお、本件契約を含む本件事業は、市の教育行政を所管する教育委員会において検討し、数回にわたって市議会へ説明を行った。そして、市長から平成30年2月市議会定例月議会に予算が上程され、市議会において長時間にわたる審議を経て、賛成多数で可決された後、契約執行課において、予算に基づき本件契約を締結している。

本件契約の締結は、適法に成立した予算に基づく適正な執行であり、裁量権の逸脱・濫用は認められない。

#### (12) 本件契約を不当とする理由に対する意見

請求人は、請求書第2の第3項において、保護者らや周辺住民は本件改築等の必要性を感じておらず、また、多額の支出が必要となることや子どもたちが受ける不利益の大きさからすれば、本件改築等を進めるべきではなく、本件契約の締結は不当である旨主張している。

しかし、これまで述べたように、大矢知興譲小学校の施設課題は、解決の必要な喫緊の課題であり、これを放置すれば、更なる教育環境の悪化を招くことになる。

また、請求人は学校の分離又は移転の必要性を述べているが、前述したとおり、大矢知興譲小学校の施設課題に対し、これらの解決手法は適切ではない。

現地での全面改築を行う期間において、子どもたちや周辺住民の方々への影響は一定程度発生すると考えているが、その影響を最小限のものとするよう、今後検討を重ねていく。

このように、本件契約の締結は、必要かつ合理的なものであり、不当なものとして認められない。

本件契約により改築校舎等の詳細な設計を行い、その仕様や工事スケジュール等に対し、保護者や地域の方々意見を反映することで、市と保護者や地域の方々において、課題解決のための手法の総意が得られるものと考えている。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

市は、大矢知興讓小学校には、以下の施設課題があるとして、子どもたちの教育環境の悪化が懸念されるとしている。

- ・児童数増加により、平成34年度以降は普通教室数の不足が生じ、平成39年度には5教室の不足が生じること。
- ・校地外に体育館及びプールを設置しているため、円滑な学校運営に支障をきたしていること。
- ・運動場の面積が小さく、今後の児童数増加により、児童1人当たりの運動場面積は更に縮小すること。

市は、上記施設課題を喫緊の課題と考え、その対策案として、大矢知興讓小学校の現地での全面改築案を3案作成し、比較検討を行い、議会に対して説明を行った。

上記検討作業と併せて、保護者及び地域への説明会を複数回開催し、説明及び意見聴取を行った。その際、保護者や地域から意見のあった大矢知興讓小学校の移転検討案の検討も行った。

市は、検討案のうち、最も工期が短く、コスト面でも優位性がある案を最も望ましい案とし、平成30年度当初予算案において、校舎改築整備工事設計業務委託費及び地質調査業務委託費として58,800,000円を上程した。

市議会は、上記予算案を賛成多数で可決するとともに、「予算の執行に当たっては、市長自ら地元保護者及び未就学児童保護者に対して改築内容の周知及び意向確認のアンケート調査を実施し、その結果を議会へ報告すること。」旨の附帯決議（以下「本件附帯決議」という。）を付した。

市は、本件附帯決議に基づき、保護者らに対し、改築内容の周知及びアンケートを実施し、その結果を市議会へ報告した。

市は、平成30年8月9日に、本件契約を契約金額124,210,800円（消費税及び地方消費税を含む。）で阿波設計と締結した。

市は、平成30年8月28日に、本件契約に基づき、阿波設計に対して前払金として37,260,000円を支払った。

## 2 監査委員の判断

### (1) 本件措置請求の趣旨について

法第242条に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の長等の執行機関又は職員の違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実（以下「財務会計行為」という。）について、その是正・防止を図るため、住民が監査及び必要な措置を講ずべきことを請求するもので、当該財務会計行為自体が違法・不当であるか否かが監査の対象となる。

本件措置請求について検討するに、請求人は、本件改築等に関して、施設不足の解消は一時的なものにすぎないこと、施設の利便性の向上という目的に合理性がないこと、本件附帯決議の趣旨に反していること、改築案に問題があること、保護者らや周辺住民の賛成が得られていないことなどを理由に、市長の裁量権の

逸脱・濫用が存するとして本件契約の締結は違法・不当である旨主張し、本件契約に基づいて、市が阿波設計へ契約金を支払うことを差し止めるための必要な措置をとることを勧告するよう求めるものである。

すなわち、本件措置請求において、請求人は、本件契約の締結という財務会計行為をとらえて、当該財務会計行為自体の違法・不当についての言及をすることなく、その前提ないし原因である本件改築等の決定及びこれに至る手続（非財務会計行為）に裁量権の逸脱・濫用が存するとして本件契約が違法・不当である旨を述べているものと解される。

しかしながら、住民監査請求において、財務会計行為の前提ないし原因たる地方公共団体の事務もおしなべて監査対象とすることができるのであれば、地方公共団体の事務で公金の支出を伴わないものはほとんど存在しないことから、公金の支出と結びつけて構成しさえすれば、地方公共団体の行政活動のほとんどすべては、住民監査請求でその違法・不当を問うことができることになりかねない。

そこで、先行行為（非財務会計行為）の違法・不当が、後行行為（財務会計行為）に承継されることとなるのは、当該財務会計行為の前提ないし原因となる先行行為が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在し、その原因行為を前提としてなされた行為自体が財務会計法規上の義務に違反する場合に限られると解するのが相当である（最高裁平成4年12月15日判決（昭和61年（行ツ）第133号）及び最高裁平成20年1月18日判決（平成17年（行ヒ）第304号））。

本件においては、まず大矢知興譲小学校の現地における全面改築を実施する大矢知興譲小学校改築整備事業（以下「本件事業」という。）の決定及びこれに至る手続（先行行為）が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法・不当が存する場合に当たるか否かにつき、以下、検討する。

## （2）先行行為（非財務会計行為）について

法第2条第14項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、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。」旨規定し、また、地方財政法第4条第1項は「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。」旨規定している。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、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。

本件事業実施に向けた取組経過については、前記第3の第1項で記載したとおりである。市議会への説明を行っていること、保護者及び地域への説明を行っていること、その際に保護者や地域から意見のあった移転検討案の検討も行っていることが認められる。そのうえで、最も工事期間が短い、すなわち改築に伴い子どもたちに負担がかかる期間が最も短く、かつコスト面でも優位性がある案を最も望ましい案として選定したこと、平成30年度当初予算案において、本件事業費のうち校舎改築整備工事設計業務委託費及び地質調査業務委託費として58,800,000円が上程され、市議会において、賛成多数で可決されていることが認められる。また、その際付された本件附帯決議への対応として、保護者及び未就学児童保護者を対象に、市長出席のもと説明会を開催し、改築内容の周知及びアンケート調査を行っていることが認められる。

以上の経過に鑑みると、本件事業の決定及びこれに至る手続に市長の裁量権の逸脱・濫用を認めるべき点はなく、著しく合理性を欠いた点も認められない。本件事業費は、行政組織上独立の権限を有する市議会の議決を経て最終的に決定されており、その決定及び手続経過に法令違反や著しく合理性を欠いた点も認められない。

### (3) 後行行為（財務会計行為）について

法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項について、本件契約は、大矢知興譲小学校の施設課題の解消のために締結されたものであり、また、一般競争入札を経てその落札者と契約を締結しているため、契約金額も地方財政法第4条第1項に規定する「最少の限度をこえ」るものとは認められない。よって、これらの法令の違反があるとは認められない。

### (4) 前払金について

市は、平成30年8月28日、阿波設計に対して前払金37,260,000円を既に支出したので、この部分に係る差止めの監査請求は不適法である。

### (5) 結論

以上検討したところからすれば、請求人は、本件契約そのものの違法・不当については何ら指摘するところがなく、また、その先行行為たる本件事業の決定及びこれに至る手続について見るも、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものとは認められない。

そうである以上、本件契約の締結における市の判断に、裁量権の逸脱又は濫用があったと評価することはできず、また、裁量権の不合理な行使があったと評価することもできない。

したがって、本件契約の締結は、違法又は不当であるとはいえない。

本件契約の締結が違法又は不当でないため、本件契約に基づく契約金の支払いも、違法又は不当な公金の支出には当たらず、差止めも理由がない。

よって、平成30年8月28日、本件契約に基づき、阿波設計に対して前払金として既に支出した37,260,000円の差止め請求については、却下とする。その余の本件請求には理由がないと認められることから、本件措置請求はこれを棄却する。