

監査結果公表第6号

地方自治法第242条第1項の規定により令和4年3月22日付けで提出された住民監査請求について、同条第5項の規定により監査を行い、その結果を決定したので、次のとおり公表する。

令和4年5月13日

四日市市監査委員	加藤光
同	廣田正文
同	荒木美幸
同	谷口周司

第1 請求

1 請求人

住所 四日市市笹川四丁目7番地21

氏名 樋尾重雄

2 請求の要旨

「令和4年3月22日付け四日市市職員措置請求書」及び「令和4年4月11日付け補正書」記載のとおり（以下原文）。

「令和4年3月22日付け四日市市職員措置請求書」

旧笹川西小学校の解体に関して、解体に関する決定プロセスが不明確（解体を決定した部署及び決裁文書等不明）であり、この公有財産を処分するという決定プロセスを明らかにすることを求めます。

<経緯>

(1) 「旧笹川西小学校の校舎を解体すると意思決定した決裁文書」について

本年2月24日に、市に表記に関する行政情報開示請求を行ったところ、3月3日付けで、市議会への令和2年度と令和3年度における「当初予算書の提出について」という決裁文書が開示されました。

この決裁文書は予算書を市議会に提出してよいかを伺った決裁文書ですが、予算項目の中には「その他施設整備費」としてあるだけで、「解体」の文言もなく、解体費用も明記されていませんでした。

市議会の予算化に関する議事録を確認しても、「旧笹川西小学校の校舎の解体」に関する内容は全く記載されていませんでした。

また、市政情報センターに確認しましたが、「庁内関係部署に確認したが、これ以外には、該当する決裁文書はない」という回答を頂きました。

(2) 解体要求元の教育施設課への「予算要求の指示をした指示文書等の開示」について

前記1の状況であったために、当該予算の要求元である教育委員会教育施設課へ問い合わせたところ、解体の決定は市長部局であり、そこからの情報で予算要求したも

のであるとのことでした。

従って、3月10日付で、予算要求指示書あるいは口頭ならば日時、指示者等の情報の開示請求を行いました。

3月18日現在、この回答はありません。

- (3) 『「四日市市公共施設マネジメントに関する基本方針」に則り、用途を廃止した施設については原則除却する』という根拠の開示について

旧笹川西小学校の解体に関して、市議会においても、また住民説明会からの質問に対する回答においても、市からは再三にわたり、『「四日市市公共施設マネジメントに関する基本方針」に則り、用途を廃止した施設については原則除却する』という説明のみで、何ら納得できる説明になっていません。

「原則除却」ということは、「無条件に除却ではない」ということであり、当然、各方針項目に関して検討して「除却」と結論付けたものであると思います。

従って、旧笹川西小学校の校舎解体に関して、「四日市市公共施設マネジメントの基本条件」に沿って

- ①他への転用の可能性は確認したか？
- ②避難所としてなくなるが問題はないか？代替策はあるのか？
- ③住民側にきちんと説明したのか

等を検討して結論付けているものと思われまます。

そこで、前述同様、3月10日付で市に解体を結論付けた根拠・関連資料（決裁資料が望ましい）の開示を請求したところ、3月18日付けで「開示請求に係る文書は作成していない」との回答でありました。

以上のように、「旧笹川西小学校の校舎の解体について」の決定プロセスが不明確なまま、3月19日現在、解体業者を決定し、解体の契約まで済んでいる状況に対し、明らかに「公有財産に関して不当な処分」に該当するものと考えます。

解体決定プロセスを明確にさせていただくことを求めます。

解体決定プロセスが不明確なまま、旧笹川西小学校の解体を進める事はないよう、解体について白紙撤回し、再度、そのまま保存して使用かあるいは解体かを含めて、地元住民と協議できる状況にさせていただくことを求めます。

「令和4年4月11日付け補正書」

令和元年11月に、「四日市市公共施設マネジメントに関する基本方針」が制定され、その後、旧笹川西小学校の解体に関する契約が締結された。解体に関し、住民に周知されたのは令和3年4月であり、住民への説明が不十分である。また、「四日市市公共施設マネジメントに関する基本方針」に基づき、契約に先立ち避難所として利用できる建物が減少することや、他目的への転用について関係部局で十分検討されたのか、住民側に説明したのかといった、意思決定プロセスの文書（決裁文書）が存在しないとの回答を得ている。

以上により、決定プロセスの不明確な財産の処分（解体）及びそれにかかる旧笹川西小学校の解体に関する契約（情報開示請求中）は違法または不当であり、決定プロセスを明らかにするとともに、公金の支出を差し止め、この契約を解除し、財産の処分（解体）を差し止めるよう求める。

3 請求の受理

本件請求は、令和4年3月22日に提起され、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項及び第2項に規定する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

令和4年3月22日付け職員措置請求書、令和4年4月11日付け補正書及び請求人の陳述から、旧笹川西小学校の解体に関する契約を締結した行為、その契約に基づき公金を支払ったあるいは支払う行為及び解体をする行為について、違法又は不当な契約の締結、公金の支出、財産の処分があるかを監査対象事項とした。

2 監査対象部局

以下の7部局12課を監査対象とした。

危機管理統括部危機管理課、政策推進部政策推進課、

財政経営部財政課・行財政改革課・管財課、市民生活部市民生活課、

こども未来部こども未来課、都市整備部都市計画課・営繕工務課・公園緑政課、

教育委員会教育総務課・教育施設課

3 請求人の陳述及び証拠の提出

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和4年4月22日に請求人の陳述を聴取した。請求書の内容説明を受けた。

4 関係職員の陳述及び証拠の提出

令和4年4月19日、四日市市長（以下「市長」という。）は、弁明書及び証拠書類を提出した。令和4年4月22日に、弁明書等の内容を基に、上記2の監査対象部局所属職員（各部長及び課長等）から陳述を聴取した。その内容は、以下のとおりである。

(1) 弁明の概要

請求人の主張は、①旧笹川西小学校の解体に関する住民への説明が不十分であること、②旧笹川西小学校の校舎解体決定のプロセスが不明確であることを踏まえ、校舎の解体契約は違法又は不当であり、解体契約の解除及び解体の差し止めを請求するものである。本市の弁明としては、旧笹川西小学校の校舎解体の契約及び公金の支出が適法・妥当であり、その上で、校舎の解体の住民への説明及び解体決定のプロセスが適切であったことを順に主張する。

(2) 旧笹川西小学校の校舎解体契約及び公金の支出について

ア 地方財政法第8条は、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを

管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。」と定め、地方自治法第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。」旨を、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。」旨をそれぞれ定めているが、これらの規定は、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ゆだ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。

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日大法院判決・民集32巻7号1223頁参照、大阪高裁平成17年7月27日判決）と判示されているところである。

なお、上記違法性に関する判示は、妥当・不当の判断についても当てはまるものと考えられる。

イ 旧笹川西小学校は、旧笹川東小学校との統合により、廃校となり、その校舎及び跡地の利用については、地元住民等の意向として笹川西小学校跡地利用協議会より多文化共生施設、地域交流の拠点、子育て施設の設置などについての要望がされていたところである。そこで、本市では、これらの要望や市としてどのような公共施設を設置することがふさわしいか検討し、①既存校舎は約6,000㎡であり、多文化共生施設等の建物としては規模が大きすぎることに、②既存校舎は、昭和50年に建設されており、老朽化も進み、今後、相当な維持管理費用や修繕費用が見込まれることに、③本市では、「四日市市公共施設マネジメントに関する基本方針」（以下『基本方針』という。）を定め、この方針によれば、廃止された施設については原則除却すること、とされていることに、④笹川西小学校跡地利用協議会からは、多文化共生施設及び地域交流の拠点、子育て施設を要望されており、その要望を反映させるには、既存の校舎及びグラウンドをそのまま転用するよりも、校舎を解体し、近隣公園と一体的な再編をすることが地域の住民への利便性

に叶うことを考慮し、既存校舎を解体し、隣接する笹川西公園と一体的に公園として再編し、多文化共生施設等の目的で利用できる施設を建設する方針としたが、このことは、合理的な理由と必要性に基づく判断である。

また、⑤既存校舎の解体及び笹川西公園と一体的に公園として再編する計画(以下「再編計画」という。)について、令和2年2月定例会議会において予算議案を提出し、市議会で可決されたこと、⑥再編計画の案が完成したため令和2年11月定例会議会の予算常任委員会全体協議会にて再編計画の説明を行い、令和3年2月定例会議会において、既存校舎の解体工事の予算議案を提出し、市議会で可決されたこと、⑦令和3年6月定例会議会で、既存校舎の解体工事契約の議案を提出し、可決されたこと、⑧地域住民には、複数回にわたり説明を行い、質問に対しては回答を行い、自治会の組回覧にて周知を図っていること、⑨旧笹川西小学校の体育館を指定避難所としていたが、体育館の解体中は、西笹川中学校、笹川小学校の特別教室や空教室を使用することで、避難希望者の受け入れが可能であること、また、多文化交流施設や子育て拠点施設が完成後は、そちらを避難場所とすることから、校舎や体育館の解体工事中や解体後も災害時の避難場所が確保できていること、これらの事情を総合的に考慮すれば、既存校舎の解体は相当な判断である。

以上から、本市が旧笹川西小学校の校舎を解体する契約及び公金の支出、解体行為は、合理的であり、かつ必要性や相当性もあり、裁量権の逸脱・濫用はないため、適法かつ妥当なものである。

(3) 住民への説明が不十分であるとの主張について

ア 市議会での説明等について

請求人は、旧笹川西小学校の校舎解体についての周知が不十分であると主張するが、校舎解体について議事機関である議会において、解体設計予算及び解体予算、解体契約の各議案について、可決されており、また、再編計画についても予算常任委員会全体協議会にて説明を行っているところである。また、令和元年11月定例会議会では、本会議の一般質問において議員より旧笹川西小学校の校舎解体や跡地の公園との再編計画について、事実に基づき答弁を行ったところである。

イ 地域住民に対する説明等について

地域住民に対しても、令和元年11月19日から令和4年3月9日まで、計8回説明を行い、多くの住民には旧笹川西小学校の解体について、周知を行っているものである。また、市民からの質問に対しても、市より回答を自治会の組回覧にて回覧に供する等、地域住民に対する説明等を行ってきたところである。

ウ 小結

以上のとおり、本市は旧笹川西小学校の解体及び跡地の利用について、市議会及び地域住民に適宜説明を行い、また、法令上必要な議案について議会で議決を得てきたところである。そのため、本市としては、これまで議会や市民へ適切な

周知を行ってきたものである。

(4) 旧笹川西小学校の他用途への転用の意思決定のプロセスについて

ア 本市における意思決定のプロセスについて

本件の旧小学校校舎の解体及びその後の土地利用のような政策的な案件については、担当部署で議論をし、一定の政策案を作成した段階で、他部署との協議も重ね、副市長及び市長との会議を経て、政策の方針を決定し、その方針を具体的に予算案として作成している。その予算案を議会に上程し、議決をしていただくといったプロセスを経て、当該政策を実現していくこととなる。その際、各会議の中では様々な資料等を参照しながら検討を重ねているが、それらが予算案に至るまでは、対内的な検討であり、特段、決裁が必要とされている文書でなければ、決裁という形で行政文書が存在しないこともあり得るところである。

請求人は、意思決定のプロセスに関する行政文書が存在しないことから、その意思決定にかかる契約が無効であると主張するが、本市における意思決定のプロセスは上記のとおりであり、本市としては一定の議論を重ねた上で、組織的に判断をし、議会に旧校舎解体の予算案を上程しているのであって、何ら違法な点は存在しない。

イ 旧笹川西小学校の解体等の意思決定のプロセスについて

本市においては、学校の校舎を含む公共施設について『基本方針』を策定し、その『基本方針』において、「これまで本市では、集約化や多機能化により機能を廃止した施設は、資産の有効活用の視点から、施設を可能な限り耐用年数まで使用することとし、他用途への転用を図り、活用してきました。今後の人口減少社会や少子高齢化社会にあつては、廃止した施設を転用し、保有し続けることが難しくなっていくと考えられます。そこで、今後は廃止された施設については原則除却とし、他用途への転用については効果・効率性を十分に検討し、真に必要な場合に限り他用途への転用を行います。」としているように、廃止された施設については、原則として除却することとし、例外的に他用途への活用が見込まれる場合には、効果・効率性を十分に検討し、さらに真に必要な場合に限り転用することとしている。

旧笹川西小学校の校舎については、笹川西小学校跡地利用協議会から要望のあった多文化共生施設、地域交流の拠点、子育て施設等への転用には、規模が大きく、維持管理費用も高額になることが見込まれ、他に旧校舎を活用すべき具体的な必要性もなかったことから、原則通り除却することとしたもので、校舎の解体と転用を比較する公文書がなく、校舎の解体を決定していても何ら違法、不当なものではない。また、旧笹川西小学校の廃止後の校舎や跡地の活用について笹川西小学校跡地利用協議会より、多文化共生施設及び地域交流の拠点、子育て施設の要望があり、その要望にも応えることができる公園との一体的な再編計画を進めようとしているのであって、地域住民の意向を考慮しても転用を検討するような特段の事情はないものといえる。

よって、旧笹川西小学校の校舎解体の意思決定のプロセスも適法かつ適切なものである。

第3 監査の結果

1 主文

本件請求を一部棄却、一部却下する。

2 事実及び理由

(1) 認定した事実の概要

監査委員が認定した事実は、次のとおりである。

ア 笹川東小学校・笹川西小学校の統合に至る経緯

(ア) 本市では、今後10年間の児童生徒数推計に基づき、適正な学校規模や学校配置のあり方について、基本的な考え方を取りまとめた「学校規模等適正化計画」により、各学校の規模や配置の適正化に取り組んでいるところである。

笹川東小学校及び笹川西小学校は、笹川地区の団地造成による人口増加に伴って設置された小学校であり、昭和48年に笹川東小学校が創立し、昭和50年に笹川西小学校が創立した。昭和50年代後半のピーク時には、両校とも800人から1000人程度の大規模校であった。しかし、その後は児童数の減少傾向が続いており、平成21年以降は、両校の生徒数が300人を下回っている状況であった。

また、笹川地区には多くの外国人市民が生活し、児童の4人に1人が外国に何らかのつながりを持つ子どもであることから、両校ともに、日本語指導の必要な児童が日本語で学び、将来、社会参画していくための指導の工夫が求められていた。

そこで、本市教育委員会では、笹川地区における学校規模適正化、外国人児童教育及び多文化共生教育の課題解決を図るため、両小学校の統合を見据えた夢のある新しい学校づくりについての検討を進めてきた。

(イ) 本市教育委員会では、笹川地区における上記の課題解決を図るため、平成28年1月に保護者や地域関係者からなる「笹川地区における新しい学校づくり検討会議」（以下「検討会議」という。）を設置し、両小学校の統合を見据えた夢のある新しい学校づくりについての検討を進めてきた。

検討会議は、平成28年1月から平成29年3月まで、計7回開催され、平成29年1月頃には、笹川地区在住の幼保小中の全保護者及び笹川地区住民に小学校の統合及び今後の学校づくりに関するリーフレット及びアンケート用紙を配布し、同年2月上旬には、保護者及び地域住民を対象とした説明会を行った。そのような過程を経て、笹川地区における新しい学校づくりの手段・方法について、地域住民や学校関係者のコンセンサスが得られた。

(ウ) 検討会議での議論や地域住民や学校関係者のコンセンサスを踏まえ、平成

29年第7回教育委員会（平成29年4月27日開催）及び第8回教育委員会（平成29年5月25日開催）において、学校の置かれた諸条件や地域の諸事情を総合的に比較検討し、両校の統合方針を以下のとおり決定した。

① 統合後の学校設置場所選定

笹川東小学校及び笹川西小学校は、いずれを設置場所としても、学校施設や教室数、小中間の距離など、新しい学校の目指す姿を実現するために必要な条件は、ほぼ同一である。

一方、学校敷地の広さ、地域における文教施設の配置バランス、統合のために必要な施設改修や将来の校舎改築時の財政負担軽減及び学習環境への影響の最小化等を鑑みた場合、設置場所を笹川東小学校とするほうが、将来にわたり良好な教育環境を維持できると考えられる。

② 統合までに要する期間と開校時期

統合までの期間、校名・校歌・校章・校旗、新しい学校の組織・運営、PTA等組織の再構築、通学区域、通学路の確認など、学校統合に向けた諸事項を、統合準備委員会において調整するとともに、両校の子どもたちや保護者が新しい学校生活に慣れ親しむことができるような環境づくりや交流等を行う必要がある。

新しい学校の将来ビジョンを共有し、円滑に移行するための準備として、およそ1年以上の期間をとることが望ましいことから、平成31年4月開校を目指して諸準備を進める。

③ 統合方針

学校設置場所選定についての考え方及び統合までに要する期間と開校時期についての考え方にに基づき、教育委員会の方針を以下のように決定する。

【統合方針】

平成31年4月に、笹川東小学校と笹川西小学校を現在の笹川東小学校の地に統合する。今後、この方針に基づき、保護者や地域関係者、学校関係者等からなる統合準備委員会において、統合に向けた諸条件についての協議を図っていく。

(エ) 上記の教育委員会の方針を踏まえ、笹川小学校の開校に向けて学校関係者や地域住民への周知や協議を経て、四日市市議会の平成30年2月定例会議にて、笹川東小学校及び笹川西小学校を廃止し、笹川小学校を設置する議案が可決された。

イ 笹川小学校の開校並びに旧笹川西小学校の解体及び跡地利用に関する経緯

(ア) 平成31年4月より、笹川小学校が開校したが、旧笹川西小学校については、廃校となったものの、旧校舎は次の活用方法が決まるまで暫定的に四日市市教育委員会が管理をしていた。

(イ) 笹川東小学校と笹川西小学校の統合についての協議が進む一方で、笹川西小学校の校舎及び敷地について、笹川連合自治会、笹川地区協議会、笹川老

人クラブ等で構成される笹川西小学校跡地利用協議会にて議論がなされ、令和元年10月15日、小学校跡地の利用に関する地域の要望が四日市市に提出された。その要望書の概要としては、少子高齢化と多文化共生への対応として、多文化共生施設、地域交流の拠点、子育て施設の設置などについての要望であった。

- (ウ) 本市では、高度経済成長期以降に大量に建設された公共施設が老朽化によって、一斉に更新の時期を迎えることから、老朽化した公共施設の維持管理や建替に多額の費用が必要となることが従前からの課題となっていた。このため、平成28年1月には、平成25年12月に策定した「四日市市アセットマネジメント基本方針」の考え方を踏まえ、「四日市市公共施設総合管理計画」を策定した。これは、「事後保全」型の維持管理から、計画的、予防的な「予防保全」型の維持管理へ転換し、施設等の長寿命化を図るとともに、社会情勢の変化に伴う施設の転用・統合や廃止など活用方法の見直し、既存施設の有効活用をしていくための計画である。加えて、さらなるアセットマネジメントの推進を目指し、令和元年11月、「四日市市公共施設総合管理計画」に定める公共施設の管理に関する基本的な考え方をより具体化し、今後の公共施設のあり方を決定していくにあたっての基本的な方向性を示すものとして『基本方針』を策定した。『基本方針』では、「これまで本市では、集約化や多機能化により機能を廃止した施設は、資産の有効活用の視点から、施設を可能な限り耐用年数まで使用することとし、他用途への転用を図り、活用してきました。今後の人口減少社会や少子高齢化社会にあっては、廃止した施設を転用し、保有し続けることが難しくなっていくと考えられます。そこで、今後は廃止された施設については原則除却とし、他用途への転用については効果・効率性を十分に検討し、真に必要な場合に限り他用途への転用を行います。」としている（『基本方針』1・方策1-5）。

この方針を踏まえ、四日市市は、既存校舎を解体し、建物を新築するとの方針を決定するに至った。

- (エ) 四日市市議会においては、令和2年2月定例会議会において、旧笹川西小学校の解体工事の設計及び再編計画の検討に必要な予算議案が可決された。その際、校舎の解体について反対意見等はなかった。

その後、再編計画の案が完成したため、令和2年12月定例会議会の予算常任委員会全体協議会にて再編計画について市議会に説明を行ったが、その際にも校舎の解体について反対意見等はなかった。

令和3年2月定例会議会にて、旧笹川西小学校解体工事の予算議案についても可決され、反対意見等はなかった。

令和3年6月定例会議会にて、旧笹川西小学校解体工事の工事契約の議案について可決されたが、笹川地区内の避難所確保を求める請願書が採択された。

(オ) 笹川地区への住民へは、以下のとおり、複数回の説明を行ってきたところである。

- ① 令和元年11月19日、本市の『基本方針』が定められたことにより、旧笹川西小学校の校舎を解体する方針となったため、笹川西小学校跡地利用協議会の会議に市民文化部長、市民生活課、多文化共生推進室がオブザーバーとして参加し、校舎解体後に必要な施設、また、その施設の機能について意見を伺った。
- ② 令和2年12月17日、旧笹川西小学校の運動場や体育館を廃校後も地域のスポーツ団体等に利用させていたため、教育総務課及びスポーツ課より旧笹川西小学校の運動場や体育館を利用する学校施設運営委員会へ校舎及び体育館の解体方針や今後の運動場の利用ができなくなることの説明を行った。その際、スポーツ課からは笹川地域の他の運動施設で利用ができることを案内したが、体育館や運動場が利用できなくなることには不満の意見もあった。また、体育館が避難所であることから、避難所がなくなることをどのようにするのか、という質問があったが、その日は防災・危機管理の担当部局が参加していなかったため、後日回答することとした。
- ③ 令和3年1月13日、都市計画課、市街地整備・公園課、こども未来課、市民生活課、教育総務課、スポーツ課から笹川連合自治会にて再編計画の説明を行った。その際、体育館が避難所であることから、避難所がなくなることへの対応についての意見や、テニスコートの移転後の対応等の意見があった。
- ④ 令和3年2月19日、都市計画課、市街地整備・公園課、こども未来課、市民生活課より笹川地区の笹川地区協議会、笹川連合自治会に対し、再編計画の説明を行った。その際、体育館を解体せずに残してほしい、避難所である体育館がなくなることへの市の考え方を問われたが、市としては、体育館は解体する方針であること、避難所については、新しくできる施設に防災に関する機能を取り入れたい、と回答をした。
- ⑤ 令和3年4月には、笹川地区の住民に対し、自治会の組回覧にて再編計画を紙面にて回覧を行った。
- ⑥ 令和3年5月30日、笹川地区の住民に対する再編計画の説明会を予定していたが、新型コロナウイルスの感染が広がり、まん延防止等重点措置が実施されていたため、説明会を延期することとなった。
- ⑦ 令和3年7月4日、都市計画課、市街地整備・公園課、こども未来課、市民生活課、スポーツ課、危機管理室、教育施設課から笹川三丁目、笹川四丁目、笹川五丁目、笹川六丁目の住民に対する再編計画の説明会を実施した。その際、小学校の解体について既存の校舎を改修して利用することや、既存の校舎を改修して利用する場合のコストと旧校舎の解体をして新たな施設を造る場合のコストを比較をした上で検討したのか、等の質問が

あったが、コストの比較を回答することが困難であったため、後日、令和3年8月13日付け組回覧の中で、両者の概算費用を比較して回答を行った。また、避難場所についても意見や質問があった。

- ⑧ 令和3年8月13日、同年7月4日の説明会にて市民から出された質問や意見を踏まえ、再編計画を修正した案及び質問や意見に対する回答を自治会の組回覧にて回覧を行った。
- ⑨ 令和3年12月11日及び12日、都市計画課、市街地整備・公園課、こども未来課、市民生活課、スポーツ課、危機管理室、教育総務課、教育施設課から笹川地区全住民を対象とした再編計画の説明会を開催した。この際、校舎解体や避難場所についての質問があった。
- ⑩ 令和4年2月25日、都市計画課、市街地整備・公園課、こども未来課、市民生活課、危機管理室、教育総務課、教育施設課、営繕工務課から笹川地区連合自治会長及び笹川地区自治会長に対し、これまでの旧笹川西小学校の跡地の再編計画及び旧校舎の解体について説明を行った。
- ⑪ 令和4年3月9日、都市計画課、市街地整備・公園課、こども未来課、市民生活課、危機管理室、教育総務課、教育施設課、営繕工務課から笹川地区連合自治会長及び笹川地区自治会長に対し、令和3年12月11日及び12日の住民向け説明会で出た質問や意見に対する市の回答の書面について概要を説明し、4月下旬頃に笹川地区住民へ組回覧にて紙面で回覧をするように依頼をした。

(2) 監査委員の判断

ア 本件措置請求の趣旨について

地方自治法第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による違法又は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、住民が監査を求め、当該財務会計行為の防止、是正等に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又は不当であるか否かが監査の対象となる。

本件措置請求において、請求人は、旧笹川西小学校の解体の決定プロセスを示す文書（決裁文書）が存在せず、その決定プロセスが不明確なまま、解体契約が締結されていること、それに基づく公金の支出及び公有財産の処分が違法又は不当であるとして、決定プロセスを明らかにするとともに、これらの財務会計行為を差し止めるために必要な措置の勧告を求めるものである。すなわち、本件措置請求において、請求人は、当該財務会計行為自体の違法性又は不当性を述べているのではなく、その前提事情である解体の意思決定（非財務会計行為）が不明確であることからして、そこに裁量権の逸脱・濫用が存しており、その後の当該財務会計行為が違法又は不当であると主張し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性又は不当性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）の違法性又は不当性が、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））。

したがって、本件においては、旧笹川西小学校の解体の意思決定が著しく合理性を欠き、裁量権の逸脱・濫用であるといえるか否かを以下、検討する。

イ 先行行為（非財務会計行為）について

地方財政法第8条は、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。」と、地方自治法第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。」と定めているから、これら規定によると、地方公共団体の執行機関には公有財産を効率的に運用すべき義務が課されているといえる。

もっとも、効率的利用といっても、その内容、程度を一義的に決することは困難である上に、それぞれの地方公共団体が置かれた固有の社会的、経済的、地域的諸事情にも左右されるから、効率的な公有財産の運用方法は、地方公共団体の執行機関の合理的な裁量に委ねられていると解するほかない（盛岡地裁平成31年1月17日判決（平成30年（行ウ）第8号））。したがって、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた裁量権を逸脱・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。

本件において、旧笹川西小学校の解体の意思決定に至る経緯は第3第2項(1)記載のとおりである。市議会において、解体工事の設計や再編計画の検討に必要な予算議案も可決され、その後完成した再編計画の案についての市議会への説明時、解体工事の予算議案の可決時のいずれにおいても、校舎の解体について反対意見等はなかったことが認められる。『基本方針』に基づき、校舎の解体を決定する上でも、地元住民等の要望に市としてどのように適切に応えるべきかを検討して判断しており、その要望を考慮しても、『基本方針』の原則である施設の除却を選択しない特段の事情があったとはいえない。

地域住民に対する説明も、新型コロナウイルス感染症の影響によって延期を余儀なくされることもありながら、計8回実施しており、住民からの質問に対しても、自治会の組回覧も活用しながら回答を行ってきたことが認められる。請求人が特に懸念している、笹川地区内の避難所確保（令和3年6月定例月議会にて請

願書採択)についても、代替施設を利用して、現在の収容人数を確保する計画と
している旨、回答している。

また、請求人は、解体の意思決定のプロセスに関する決裁文書が存在しないこ
とをもって、当該意思決定は違法又は不当であると主張するが、上記のとおり、
予算案に至るまでは対内的な検討であり、必ずしも決裁文書として存在するとは
限らず、当該意思決定は、『基本方針』に基づき、地元住民等の意向も考慮して議
論を重ね、組織的に判断をして市議会の承認を得ているのであるから、違法又は
不当であるとまではいえない。

以上のことからすると、旧笹川西小学校の解体の決定及びこれに至る手続きに
著しく合理性を欠くとはいえず、長の裁量権の逸脱・濫用を認めるべき点はない。

ウ 後行行為（財務会計行為）について

地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項について、当該財務会
計行為は、市議会の承認を得て締結された契約及びその契約に基づくものであり、
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ので契約金額も地方
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。

エ 前金払について

市は、令和3年7月30日、解体工事の請負業者に対して前払金128,150,000
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。

オ 結論

以上検討したところからすれば、請求人は、先行行為たる旧笹川西小学校の解
体に関する決定プロセス（非財務会計行為）が不明確であると指摘するが、当該
決定について見るも、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、旧笹
川西小学校の解体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
ることはできない。

したがって、その後行行為である当該財務会計行為すなわち解体工事の契約締
結、それに基づく公金の支出及び財産の処分（解体）は、違法又は不当である
とはいえず、これらの差止めには理由がない。

よって、令和3年7月30日、本件契約に基づき、解体工事の請負業者に対し
て前払金として既に支出した128,150,000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。

3 意見

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議によ
り、市長に対し、次のとおり意見を述べる。

(1) 適正な文書管理について

本件において、請求人が最も問題視したのは、市の財産を処分するという点について、その意思決定にかかる決裁文書等の書面が存在せず、どのような検討がなされて、いつ誰により決定されたのか、市から明確な回答が得られないまま、財産の処分すなわち解体の手続きが進められたことである。市長側の市の政策が予算案に至るまでは対内的な検討であり、すべてに決裁が必要なわけではなく、会議での意思形成の過程を事細かに書面で残すことはそぐわないとの主張に対しては一定の理解をする。そうであるとしても、政策がいつどのように決定したかがわかる文書が何も存在しないとなると、市民の政策への理解は得にくい。

本市文書管理規程第3条の2の文書の作成についての規定の基となる、公文書等の管理に関する法律の趣旨にのっとり、市の重要な政策決定に関しては、文書で適正に管理する事務処理体制を一層強化されたい。

(2) 公有財産の処分に関する適切な事務処理について

当該建築物は、解体工事に着手する際には普通財産に変更して除却することを予定しているとのことであるが、適正な財産管理を行うために、財産の利用実態に即して、用途廃止の手続きを確実に実施されたい。また、今後の公有財産の処分を含めた管理については、関連する法令などを再度確認し、先進他都市の例を参考に、本市公有財産事務取扱規程に適切な事務処理フローを明示するなどして、全庁的に浸透させ、対象施設所管部局がそれぞれ最適な財産管理を行えるよう徹底されたい。

(3) 計画の実現に向けた住民説明について

公共施設の効率的なマネジメントは都市経営に不可欠であるが、対象となるのは長年住民に親しまれてきた施設である。『基本方針』では、廃止となった施設を、利活用から原則除却とする方針に改め、市議会への説明が行われたが、住民への周知は、『基本方針』策定（令和元年11月15日）から4カ月後の令和2年3月4日の市ホームページ掲載まで行われなかった。一方、校舎を解体して地元要望にある機能等を新設予定との住民説明は、『基本方針』策定から4日後の令和元年11月19日のことであり、『基本方針』及び『基本方針』適用初となる事例の住民周知及び説明が、理解を求めるに十分な期間であったかは疑問である。

公共施設の適正配置により必要な市民サービスを持続的に提供するには、住民理解が前提であり、市は、今後早急に『基本方針』と対象施設公表、及び対象地区への十分な説明を実施し、全庁的なモデルケースを作成するなど、最少の経費で最大の効果を挙げられたい。