

監査結果公表第7号

地方自治法第242条第1項の規定により令和4年6月29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8月23日

四日市市監査委員	加藤	光
同	廣田	正文
同	谷口	周司
同	小林	博次

第1 請求

1 請求人

住所 四日市市笹川四丁目8番地10

氏名 加藤喜久夫

2 請求の要旨

「令和4年6月29日付け四日市市職員措置請求書（住民監査請求書）」記載のとおり（以下原文）。

監査委員が、四日市市長に対し、以下のとおり勧告することを求める。

- (1) 四日市市長は、旧笹川西小学校（所在・三重県四日市市笹川5丁目62番地）の解体工事を執行してはならない。
- (2) 四日市市長は、上記旧笹川西小学校の解体工事にかかる工事代金（令和3年7月30日支出された金1億2815万円を除く）を支出してはならない。
- (3) 四日市市長は、森智広に対し、金1億2815万円を請求せよ。

<請求の理由>

(1) 当事者

ア 請求人

請求人は、四日市市の住民である。

イ 四日市市長

四日市市長は、四日市市の公金の支出、契約の締結又は債務その他の義務の負担などの行為につき権限を有するものであり、四日市市の市長である。

ウ 請求の趣旨(3)の相手方

請求人が四日市市長に対し損害賠償請求を求める相手方は、次の者である。

(ア) 相手方森智広

平成28年12月24日から現在に至るまでの間の市長

(2) 請求の趣旨第1号及び第2号

ア 差止めを求める対象

後記ウからすれば、四日市市長は、旧笹川西小学校の解体工事（以下、「本件工事」という。）に関して、本件工事を執行し、本件工事にかかる工事代金（令和3年7月30日支出された金1億2815万円を除く。）を支出しようとしている。

イ 違法性

（ア）旧笹川西小学校の校舎を解体するとの意思決定について

① 意思決定に関する文書

樋尾重雄は、令和4年2月24日、四日市市長に対し、「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」の行政文書開示請求（甲11の1）をしたところ、四日市市長は、同年3月3日、「令和3年2月市議会定例会月議会への当初予算案の提出について」と題する文書（甲12）及び「令和2年2月市議会定例会月議会への当初予算案の提出について」と題する文書（13）を開示すると決定した（甲11の2）。

しかしながら、両者共に「その他施設整備費」との項目があるのみであり、「解体」の文言はなく、解体に関する費用も記載されていない（甲12の2、甲13の2）。

令和3年2月市議会定例会月議会及び令和2年2月市議会定例会月議会の会議録にも「旧笹川西小学校の校舎の解体」に関する議論は記載されていない。

さらに、樋尾重雄は、令和4年3月10日、四日市市長に対し、「当該予算要求の指示文書、あるいは、それが口答指示ならば日時、指示者等の情報を開示願います。」との行政文書開示請求（甲14の1）をしたところ、四日市市長は、同月23日、「行政情報として存在しないため。」との理由により、行政情報の不存在の決定をした（甲14の2）。

② 四日市市長の弁明

後記（ウ）③にて詳述する。

③ 小括

四日市市長が「令和2年2月市議会定例会月議会への当初予算案の提出について」と題する文書を決裁するまでの間に、四日市市は旧笹川西小学校を解体するとの意思決定をしたはずであるが、そのような意思決定がなされた形跡は無い。

仮に、何らかの意思決定がされたにも拘わらず決裁文書が作成されていない場合、公文書等の管理に関する法律4条及び四日市市文書管理規程3条の2に違反し、本件工事は違法である。

逆に、何らの意思決定もされていないために決裁文書が作成されていないのだとすれば、それ自体が重大な瑕疵であるから、本件工事は違法である。

④ 付言

なお、四日市市監査委員は、監査第14号の住民監査請求に係る監査の結果について（通知）（甲39）において、「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、市民の政策への理

解は得にくい。本旨文書管理規程第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。」と意見を述べている。

(イ)「四日市市公共施設マネジメントに関する基本方針」(以下、単に「基本方針」という。)自体が違法

① 四日市市パブリックコメント手続条例違反

四日市市パブリックコメント手続条例3条は、「実施機関は、次の各号に掲げるものについて、パブリックコメント手続を実施するものとする。ただし、迅速若しくは緊急を要するもの、軽微なもの又は法令等に同様な手続が定められているものは、対象としない。」と定め、同条3号は「総合計画等市の基本的政策を定める計画、個別行政分野における施策の基本方針その他基本的な事項を定める計画の策定又は改定」と定める。

「基本方針」(甲30)は同条3号の「計画」に該当する。

ところが、「基本方針」の策定の際、パブリックコメント手続は実施されていない(甲2・平成30年度パブリックコメント手続の実施状況について、甲3・令和元年度パブリックコメント手続の実施状況について)。

したがって、「基本方針」自体に四日市市パブリックコメント手続条例違反の違法があり、条例違反の「基本方針」(原則除却)に則った本件工事も違法である。

(ウ)「基本方針」自体が違法でないとしても、他用途転用を検討しておらず、「基本方針」に違反する

① 方策1-5について

「基本方針」(甲30)5頁・方策1-5には、これ自体の当否はさておき、「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。」との記載がある。

② 他用途への転用の検討に関する文書

樋尾重雄は、令和4年3月10日、四日市市長に対し、「「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」と結論づけたものであると思います。その方針の検討結果の開示をお願いします。(別添・補足説明も参照)」との行政文書開示請求(甲15の1)をしたところ、四日市市長は、同月17日、「開示請求に係る文書を作成していないため。」との理由により、行政情報の不存在の決定をした(甲15の2)。

③ 四日市市長の弁明

四日市市長は、監査第14号の住民監査請求の弁明書(甲26)8頁・第3の4(1)において、政策的な案件についての意思決定のプロセスの一般論を

述べた後、同第3の4(2)において、「旧笹川西小学校の他用途への転用の検討や解体の意思決定のプロセスについては、前記第2の2(2)、(3)、(4)のとおりである。」と述べる。

同第2の2(2)には笹川西小学校跡地利用協議会における議論と要望の内容、同第2の2(3)には「基本方針」の内容と「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」との結論、同第2の2(4)には定例会議での審理経過が記載されている。

つまり、四日市市の内部において、旧笹川西小学校の校舎の解体がどのように意思決定されたかについての具体的な弁明はない。

他用途への転用の検討についても「基本方針」(甲30)を踏まえたという以外に具体的な弁明はない。逆に、「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。」(甲26・弁明書9頁・第3の4(2))との記載からすれば、他用途への転用の検討をしていないと思われる。

④ 小括

四日市市長は、「基本方針」(甲30)5頁・方策1-5に違反し、他用途への転用を何ら検討することなく、旧笹川西小学校の校舎の解体を決定したものであるから、本件工事は違法である。

(エ) 本件工事は災害対策基本法49条の7に違反する

災害対策基本法49条の7は、「市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所(避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者(以下「居住者等」という。)を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民(以下「被災住民」という。)その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。)の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。」と定める。

同法施行令20条の6第1項は、「法第四十九条の七第一項の政令で定める基準は、次のとおりとする。」と定め、同条1号は「避難のための立退きを行った居住者等又は被災者(次号及び次条において「被災者等」という。)を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。」と定める。

ところで、四日市市長は、監査第14号の住民監査請求の弁明書(甲26)7頁・第3の2イにおいて、「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き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」と述べる。

しかしながら、三重県の集計によれば、理論上最大クラスの地震が発生した場合、四日市市は指定避難所の想定収容人数が不足する(甲5・令和3年4月11日付中日新聞記事)。

そうなると、(多文化交流施設や子育て拠点施設の完成後は両施設の合計収容人数によっては問題があるが、それ以上に)校舎や体育館の解体工事中に理論上最大クラスの地震が発生した場合、西笹川中学校及び笹川小学校の収容人数が不足することが容易に予測できる。

したがって、校舎や体育館の解体工事を含む本件工事は、災害対策基本法49条の7違反である。

(オ) 笹川西小学校跡地及び笹川西公園再編計画の一部をなす本件工事は地方財政法8条、同法4条1項及び地方自治法2条14項違反

① 笹川西小学校跡地及び笹川西公園再編計画(以下、「再編計画」という。)

再編計画は、本件工事を施行した後、子育て拠点施設(1200㎡程度)、多文化交流施設(600㎡程度)、バス乗降場、飲食施設(P-PFI)、住宅地及び駐車場(115台程度)を設置するというものである。

② 耐用年数が20年以上残る校舎(6100㎡)を解体するのは極めて不合理

旧笹川西小学校の校舎は昭和50年3月末頃に完成しており、耐用年数は20年以上残っている。したがって、改修工事を施工すれば、20年以上使用可能である。そうすれば、平時においては、子育て拠点施設及び多文化交流施設の機能に加え、図書室(自習室を含む)、民間委託シェアオフィス、防災教育室・防災備蓄倉庫、市民交流センター、放課後学習室、学習支援子供教室・日本語教室、子育てプラザ、民間委託高齢者デイサービスといった多岐にわたる機能を、災害時には指定緊急避難場所及び指定避難所の機能を、それぞれ担うことが出来る(甲9・笹川を住みやすく魅力ある町にする為にみんなで知恵を出し合ってみませんか!(第二弾))。

文部科学省も、平成22年9月に「～未来につなごう～みんなの廃校プロジェクト」を立ち上げ、廃校施設の有効活用を推進している。

それにも拘わらず、耐用年数が20年以上残っていて、使用可能な建物を解体するという自体、極めて不合理である。

③ 設置予定の施設はいずれも設置の必要性がない

設置予定の施設は、以下のとおりいずれも設置の必要性がないことから、本件解体工事の必要性がない。

a 子育て拠点施設及び多文化交流施設

これらについては、前記のとおり、旧笹川西小学校の校舎がこれらの機能を十二分に担うことが出来るため、新たに設置する必要性がない。

なお、両者を一体の建物とせず、別々の建物とすることについては、合理性がないだけでなく、外国人のコミュニティ化を加速させて日本人との共生を阻むものであり、日本人と外国人との分断(ゾーニング)を生む差別的施策である。

b バス乗降場

四日市市は「バス利用者の減少に伴うバス路線の減便や廃線などが問題と

なっている」と回答しているが（甲35・弁明書添付の資料7別紙2の10頁）、これは自家用車保有台数の増加に伴い路線バス自体の需要の低下を意味するものであり、そうであるならば既存のバス停「公団住宅前」を廃止してまで新たなバス乗降場を設置する必要性はない。

四日市市はバス乗降場設置の目的につき、「バスの利用者数を確保する目的」と回答するが（甲35・弁明書添付の資料7別紙2の10頁）、バス乗降場を一つ設置しただけでバスの利用者数が確保できる訳がない。

また、既存のバス停「公団住宅前」を廃止して新たなバス乗降場を設置した場合、バス停が北西に直線距離で約160m、徒歩で約220m移動することになる。笹川団地の居住者が路線バスを利用する場合、笹川団地1棟乃至18棟（環状1号線の東側）の居住者は片側一車線の道路と片側二車線の環状1号線を、笹川団地20棟以下の棟（環状1号線の西側）の居住者は片側一車線の道路を、横断する必要性が生じ、高齢者にとっては負担になる。

なお、笹川連合自治会会長の要望（但し、後述のとおり民意を反映していないものである）にも記載されていない（甲29・弁明書添付の資料1）。

要するに、さしたる必要性もないのに高齢者に負担を掛けるだけの施策である。

c 飲食施設（P-PFI）

四日市市は「公園内の賑わいの創出やバスの待合所の機能、子育て施設利用者が利用できる場として検討しています。」と回答しているが（甲35・弁明書添付の資料7別紙2の9頁）、前記のとおり新たなバス乗降場を設置する必要性がない以上、少なくともバスの待合所を設置する必要性はない。

なお、笹川連合自治会会長の要望（但し、後述のとおり民意を反映していないものである）にも記載されていない（甲29・弁明書添付の資料1）。

d 住宅地

平成30年に総務省が実施した住宅・土地統計調査によると、三重県空き家数（戸）は年々増加し平成30年時点で12万9600戸、三重県空き家率も増加傾向にあり平成30年時点で15.2%と全国の空き家率13.6%と比べて高い水準にある（甲1）。

この傾向は笹川地区においても同様であり、空き家や空き地は増加している。四日市市も笹川地区における空き家や空き地の問題は認識している（甲35・弁明書添付の資料7別紙2の6頁）。

空き地や空き家が溢れているのに、新たな住宅地を造成する必要性はない。

なお、笹川連合自治会会長の要望（但し、後述のとおり民意を反映していないものである）にも記載されていない（甲29弁明書添付の資料1）。

④ 何ら民意に基づいていない

a 間接民主主義による民意は「詐取」されたもの

(a) 令和2年2月定例会月議会

四日市市長は、監査第14号の住民監査請求の弁明書（甲26）3頁・第2の2（4）において、「四日市市議会においては、令和2年2月定例会月議会において、旧笹川西小学校の設計に関する予算を含む予算議案が可決され、また、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。）の検討に必要な予算議案が可決された。」と述べる。

令和2年2月定例会月議会に提出された令和2年度予算書及び予算説明書（一般会計）（甲13の2）233頁には「13委託料 137,731」「その他施設整備費 406,180」との印字があるが、市議会議員がここに旧笹川西小学校の設計に関する予算が含まれていると理解することはまず不可能である。それゆえ、「校舎の解体について反対意見等はなかった」（甲26・弁明書4頁）だけである。

(b) 令和3年2月定例会月議会

四日市市長は、監査第14号の住民監査請求の弁明書（甲26）4頁・第2の2（4）において、「令和3年2月定例会月議会にて、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。」と述べる。

令和3年2月定例会月議会に提出された令和3年度予算書及び予算説明書（一般会計）（甲12の2）235頁には「その他施設整備費 608,827」との印字があるが、市議会議員がここに旧笹川西小学校解体工事に関する予算が含まれていると理解することはまず不可能である。それゆえ、「反対意見等はなかった。」（甲26・弁明書4頁）だけである。

(c) 令和3年6月定例会月議会

四日市市長は、監査第14号の住民監査請求の弁明書（甲26）4頁・第2の2（4）において、「令和3年6月定例会月議会では、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。」と述べる。

しかしながら、旧笹川西小学校解体工事の工事契約の議案については、前記(a)(b)により旧笹川西小学校解体工事が既成事実化された後であったために、可決されただけに過ぎない。

なお、請願書については、当初、旧笹川西小学校の継続使用と有効活用を考える会は、「旧笹川西小学校解体工事請負契約議案の決議延期を求めることについて」と題する請願書（甲6）を議会事務局に提出するも、「議会で議決されたことは請願できない」との理由で返却されたため、「笹川地区内の避難所確保を求めることについて」と題する請願書（甲7）を議会事務局に再提出していることを申し添える。

(d) 小括

以上のとおり、前記(a)(b)の議決は情報が隠蔽された状態では「詐取」され、旧笹川西小学校解体工事が既成事実化された後に、前記(c)が可

決されたものであり、間接民主主義による民意を示すものではない。

b 笹川連合自治会会長の要望は民意を反映していない

笹川西小学校跡地利用協議会笹川連合自治会会長伊藤春樹名義の令和元年10月15日付けの要望（甲29・弁明書添付の資料1）が存在するようである。

しかしながら、笹川西小学校跡地利用協議会は以下の重大な問題を孕んでいる。第一に、人選に問題がある。同協議会より前にも、笹川連合自治会会長朝妻泰孝を筆頭とする「小学校統合に伴う閉校施設利用検討会」が存在したが、同検討会の構成員は同協議会の構成員から排除されている。同協議会の構成員は選出理由が不明であり、恣意的に選出された可能性がある。また、同協議会の構成員に選出されながら、会議に呼ばれない者もいた。第二に、同協議会で如何なる議論がなされたか、住民への報告は全くされておらず、住民は知る由もない。

また、住民が再編計画の存在を知ったのは、早くとも令和3年1月のことである。すなわち、令和3年1月13日の自治会長会議の開始前、四日市市職員複数名が、樋尾重雄（笹川四丁目自治会会長）を含む自治会長に対し、再編計画の説明を行った。その後、自治会長以外の一部住民は、令和3年1月31日に一部住民に各戸配布された「新風創志会ニュース」(甲4)により、再編計画の存在を知った。その後、笹川四丁目の住民は、令和3年4月6日付笹川四丁目自治会回覧板により、再編計画の存在を知った。

つまり、笹川連合自治会会長は、令和元年10月15日付要望（甲29・弁明書添付の資料1）の作成過程において、住民の意見を全く聴取しておらず、何ら民意を反映したものではない。

なお、この要望（甲29・弁明書添付の資料1）ですら、旧笹川西小学校の解体を求めていることを付言する。

c 解体に係る工事請負契約前に住民説明会は開催されていない

本件工事に係る工事請負契約書（甲17）を締結する前に、旧笹川西小学校の解体の是非について、住民説明会を開催する等の方法で、住民の意見を広く聴取した事実は一切存在しない。後述のとおり、住民説明会が開催されたのは、令和3年6月定例会議の後に過ぎない。

d 正確な民意は不明ながら反対

旧笹川西小学校の解体の是非につき、笹川地区の住民に対して、アンケート用紙を配布する形式での調査等を実施した事実はない。

よって、笹川地区の住民の何割が賛成で何割が反対か、正確なところは不明であり、調査がされないまま本件工事の請負契約に関する議案が可決されたこと自体が問題である。

もっとも、令和3年7月4日の住民説明会並びに同年12月11日及び同月12日の住民説明会では、旧笹川西小学校の解体に反対する意見の方が多

数であった。

e 小括

よって、本件工事は何ら民意に基づいていない。

⑤ 解体・新築は改修に比べて8億円以上の税金を無駄遣いする

四日市市の再編計画によって解体・新築した場合、旧笹川西小学校解体の設計委託に関する予算は800万円程度（甲13の2・令和2年度予算書及び予算説明書（一般会計）233頁）、本件工事の請負代金額は3億2039万7000円（甲17・工事請負契約書）、子育て拠点施設及び多文化交流施設の建築に約8億4000万円（甲35・弁明書添付の資料7別紙2の2～3頁）であり、これらの合計は11億6839万7000円程度となる。もっとも、いずれも見積書等がないため、検証は不能である（仕様書と見積書を提出されたい）。

これに対して、校舎を改修した場合、笹川小学校の大規模改修費が1億7000万円程度であるところから推測される、校舎の改修費は3億2000万円程度である（甲9・笹川を住みやすく魅力ある町にする為にみんなで知恵を出し合ってみませんか！（第二弾））。他方、四日市市は「校舎を改修し利用する場合の費用は約7.7億円程度と想定しています。」と回答しているが（甲35・弁明書添付の資料7別紙2の3頁）、見積書等がないため、検証は不能である（仕様書と見積書を提出されたい）。

なお、四日市市長は、監査第14号の住民監査請求の弁明書（甲26）6頁・第3の2イにおいて、「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」と述べる。しかしながら、既存校舎の維持管理費用や修繕費用の具体的金額及び計算根拠は示されておらず、新築した施設にも維持管理費用や修繕費用が見込まれることからして、失当である。

⑥ まとめ

前記②乃至⑤からすれば、四日市市長が、再編計画に基づき、本件工事を執行又は本件工事にかかる工事代金（既払分を除く）を支出することは、①地方財政法8条に基づき地方公共団体が所有する財産を善良なる管理者の注意をもって管理し、最も効率的に運用すべき注意義務に、②同法4条1項及び法2条14項に基づき予算の執行に当たって必要最小限度の支出をすべき注意義務にそれぞれ違反する違法行為である。

仮に、四日市市長が裁量を有するとしても、前記②乃至⑤、前記（ア）、前記（ウ）等の事情を鑑みれば、四日市市長の判断は裁量権を逸脱又は濫用するものであり、違法である。

ウ 公金の支出等がなされる蓋然性

四日市市議会は、令和2年2月定例会月議会及び令和3年2月定例会月議会において、本件工事に関する予算を可決した後、令和3年6月定例会月議会の第7日（令和3年7月1日）、本件工事の請負契約に関する議案第7号「工事請負契約の締結につ

いて」を可決した。

また、四日市市長は、令和3年7月1日、株式会社五十嵐建設との間で本件工事に係る工事請負契約書（甲17）を締結した上で、後記(3)（ア）の公金支出をしている。

ゆえに、本件工事に係る工事の執行及び後記(3)（ア）を除く公金の支出が行われる蓋然性が高い。

(3) 請求の趣旨第3号

(ア) 違法な公金支出

① 公金支出

四日市市職員（専決者）は、令和3年7月30日、株式会社五十嵐建設に対して、前払金1億2815万円を同社の指定口座に振り込む方法により支払い、同前払金は、四日市市の公金から支出された（甲21・支出命令書）。

② 違法

前記(2)イ記載のとおり、本件工事は違法であり、その前払金を公金から支出することは違法である。

(イ) 相手方の責任

相手方森智広は、四日市市職員（専決者）の前記支出につき、法令上本来的に権限を有する者であり、四日市市職員（専決者）の違法な前記支出を阻止すべき指揮監督義務を有していたところ、これを怠り、四日市市職員（専決者）に前記違法な支出を行わせたのであるから、その損害を賠償する義務を負う。

(4) 結論

よって、請求人は、監査委員が、四日市市長に対し、請求の趣旨1乃至3号記載のとおり勧告することを求める。

3 請求の受理

本件請求は、令和4年6月29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6月29日付け職員措置請求書及び請求人の陳述から、旧笹川西小学校の解体工事の執行、同学校解体工事に係る工事代金（令和3年7月30日支出された金1億2815万円を除く）の支出、同学校解体工事に係る令和3年7月30日支出された前金1億2815万円の支出について、違法な工事請負契約の締結、財産の処分（旧笹川西小学校の解体工事の執行）、公金の支出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10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、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7月21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7月15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7月21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) 本件解体工事の執行の差止めの請求について

住民監査請求の対象は、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であるところ、本件解体工事は、本件請負契約に基づいて工事業者が行う物理的破壊行為、すなわち、財務会計行為に係る相手方が行う事実行為に過ぎない。そのため、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為や怠る事実には該当しない。

したがって、本件解体工事の執行の差止めを求める請求は、住民監査請求の対象とならないものを対象としているので、不適法であり、却下すべきである。

(2) 本件解体契約が適法・妥当であること

ア 旧笹川西小学校の校舎を解体するとの意思決定について

請求人は、旧笹川西小学校の校舎を解体するとの意思決定がなされた形跡がない等の主張をしているが、解体の意思決定については、前措置請求の監査において審査されており、「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、「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、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ははいえない。」との判断がなされている。

したがって、旧笹川西小学校の校舎を解体するとの意思決定は適法・妥当なものである。

イ 「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。）」について

(ア) 四日市市パブリックコメント手続条例違反の主張に対する反論

請求人は、「基本方針」が四日市市パブリックコメント手続条例第3条第3号の「計画」に該当するにも関わらず、パブリックコメント手続がされていないことをもって、「基本方針」が違法であり、同条例に違反した「基本方針」に則った本

件工事も違法であると主張する。

この点、同条例の「計画」とは、四日市市新総合計画や四日市市子ども・子育て支援事業計画のように、①それぞれの事項に関する方向性や考え方、目標といった内容、②その目標等を達成するための具体的な実現計画の内容の2つの内容により構成されている。

一方、「基本方針」は、今後の本市の公共施設のあり方（新築や改修、解体等）を決める際の基本的な方向性をまとめたものであり、各公共施設において基本的な方向性を実現するための計画についての記載はされていない。また、「基本方針」は、個々の施設の除去を決定したのではなく、あくまで公共施設のあり方に関する基本的な方向性について、市の各部局に対して考え方を共有するために策定したものでしかない。

したがって、「基本方針」は、同条例第3条第3号には該当せず、同条例に違反しない。

仮に、「基本指針」が同条例のパブリックコメント手続が必要であったとしても、その手続の違法と私法上の契約の効力の有無は別のものであり、直ちに私法上の契約である本件請負契約が無効となるものではない。

(イ) 他用途転用の検討について

請求人は、旧笹川西小学校の校舎の解体にあたり他用途転用を検討していないことを主張しているが、この点については、前措置要求において審査されており、「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去を選択しない特段の事情があったとはいえない。」との判断がなされている。

したがって、他用途への転用を検討していないことは違法ではない。

(ウ) 災害対策基本法違反の主張について

請求人は、三重県の集計によれば、理論上最大クラスの地震が発生した場合、四日市市は指定避難所の想定収容人員が不足しており、校舎や体育館の解体工事中に理論上最大クラスの地震が発生した場合、西笹川中学校及び笹川小学校の収容人員が不足することが容易に予測できると主張する。

この点について、前措置請求においても校舎の解体による避難場所の不足について主張がなされていたが、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、市より回答し、監査結果として、「長の裁量権の逸脱・濫用を認めるべき点はない」と決定されている。

よって、避難場所は確保されており、何ら違法な部分はない。

なお、請求人は、災害対策基本法違反を主張しているが、同法第49条の7は、災害が発生した場合における適切な避難所の確保を図るため、政令等で定める基準に適合する公共施設などを指定避難所としての指定をする規定であり、同法施行令第20条の6は、指定避難所に求める構造、設備及び立地等の基準を示した

ものである。すなわち、同法及び同法施行令は、避難所の物理的な構造等に関するものであって、収容人員について定めているものではない。

したがって、旧校舎の解体が災害対策基本法に違反するとの主張は失当である。

(エ) 笹川西小学校跡地及び笹川西公園再編計画の一部をなす本件工事は地方財政法第8条、同第4条第1項及び地方自治法第2条第14項違反の主張について

① 請求人の主張と監査請求の対象について

請求人は、a 耐用年数が20年以上残る校舎を解体するのは極めて不合理である、b 設置予定の施設はいずれも設置の必要性がない、c 何ら民意に基づいていない、d 解体・新築は改修に比べて8億円以上の税金を無駄遣いする、ことをもって地方財政法第8条等に違反すると主張する。

しかし、これらの主張はいずれも財務会計行為自体の違法性又は不当性を主張しているものではなく、その前提事情である種々の非財務会計行為の違法性等を主張しているものと解される。そのため、先行行為（非財務会計行為）の違法性等が、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。

② 先行行為（非財務会計行為）について

a 再編計画について

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たって、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小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に必要かつ最少の限度を超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から、これらの規定によると、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、旧校舎の解体及びその後の再編計画は、以下のとおり合理

性がある。

(a) 旧校舎の解体は合理的であること

旧校舎は建設後50年程度経過しているため、改修を行ったとしても20年から30年程度の利用に限られること、また、旧校舎を子育て施設や多文化交流施設に利用するには、部屋の配置やレイアウト上の制約があり、新築する場合と比較して課題が多いと考えられるため、旧校舎の解体には合理性がある。

(b) 各拠点施設の必要性について

まず、子育て拠点施設については、笹川地区が本市有数の大規模住宅団地であり、南北からのアクセス性に恵まれ、広いエリアをカバーでき、近隣の施設、公園等との連携等子育て世代のニーズに応えやすい環境にあることなどから、設置することを判断しており、その判断は合理的である。

次に、多文化交流施設については、笹川地区は市内で最も外国人市民比率が高い地域であり、UR等の大規模集合住宅があることから、今後も多くの外国人市民が居住することが見込まれるため、同地区に多文化共生拠点を設けることと判断しており、その判断は合理的である。

次に、バス乗降場については、確かに、バス利用者は減少傾向にあるが、バス路線は市民の交通の便としては必要不可欠のものである。そのため、バス路線を将来に渡って維持していくためには利用者数の減少を食い止め、一定数の利用者確保が必要であり、現状維持のままでは十分ではなく、バス乗り継ぎ拠点を笹川地区に設けることで、一定のバス利用者を確保し、今後もバス路線を維持するために必要なものと判断しており、その判断は合理的である。

なお、請求人は、「公団住宅前」のバス停を廃止することを前提とする主張をしているが、現在、「公団住宅前」のバス停を廃止する計画はなく、仮に廃止する場合でも、バスの運行ルートの見直しにより利便性の向上や利用者への負担とならないようにしていくところである。

次に、飲食施設（Park-PFI）は、公園内の賑わいの創出やバスの待合所としての機能、子育て施設利用者が利用できる場としての施設であり、四日市市では中央緑地公園でコーヒー店や飲食店の施設をPark-PFIで整備、運営しているが、利用者からはおおむね好評である。また、Park-PFI制度を活用することで、飲食施設は民間事業者により公園内に整備し、その収益の一部を公園の維持管理費に充当するものであり、公園の維持管理に係る費用の削減にも寄与するものである。そのため、笹川地区でもPark-PFIを活用し、同様の施設を設けることには、合理性がある。

最後に、住宅地であるが、笹川団地内には幼稚園、保育園、小学校、中学校といった子育てに適した施設が充実していながら、高齢化が進んでおり、このまま対策を講じなければ、ますます高齢化が進み、これらの子育て

て施設が廃止となる可能性がある。一方で、同地区は、民間住宅会社への調査でも住宅新築の需要があり、そのため、高齢化に歯止めをかけ、子育て世帯を呼び込むため、団地再生の一環として旧校舎跡地の一部を住宅地とする判断には、合理性がある。

請求人は、笹川地区には空き地や空き家があると主張するが、空き地や空き家は所有者が手放さない場合や相続放棄等により売却が困難である場合があり、空き地や空き家があるからといって、直ちにこれらの活用が図られるものではない。

b 議会での説明及び議決について

(a) 予算議案の記載について

(a-1) 令和2年2月定例会議会の予算議決（解体設計予算）について

請求人は、予算議案における記載内容から旧笹川西小学校の解体設計に関する予算や解体工事に関する予算であると理解することが困難であると主張する。

まず、令和2年2月定例会議会で可決された旧笹川西小学校校舎解体工事の設計予算は、その後の解体工事の設計契約の前提となるものであるが、当該設計契約については、本件措置請求の対象となっておらず、その適法性についてはここで論じるまでもない。

しかしながら、請求人は、情報が隠蔽された状態で議決されたと主張しており、事実と全く異なるものであるため、ここで反論をする。

令和2年2月定例会議会に先立ち、令和元年11月定例会議会にて、「四日市市総合計画」が議決され、この計画において、公共施設の活用転換に伴い発生した公共用地を活用した公園の整備や子育て施設、多文化共生の拠点施設の整備について位置づけられている。

また、同議会において、豊田政典議員が一般質問にて、笹川西小学校の跡地活用の質問をし、当時の本市都市整備部長が旧校舎を原則除去する方向で検討を進めていること、跡地には多文化共生施設や公園のリニューアル、交通拠点機能の検討をしたいという答弁を行っている。これらの説明や質疑、答弁の内容を聞いた市議会の議員が、令和2年2月定例会議会の予算議案で旧校舎の解体設計を全く認識せず、予算議決を行うことは考えられず、請求人の主張する内容は事実と異なる。

(a-2) 令和3年2月定例会議会の予算議決（解体工事予算）について

そもそも、当初予算議案については、一般会計だけでも1,500本を超える事業数があり、一事業の中でも複数の内容を含んでいることから、時間的制約もある中で合理的かつ効率的に予算審議を進めるため、予算書と合わせて当初予算資料等を市議会に提出することにより、新規事業や拡充事業など、新年度の目玉となる主要事業を中心に説明することが通例となっている。

旧笹川西小学校の解体工事については予算議案の提出までに、笹川西公園と一体的に公園として再編する計画について、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おいて、全議員に対し、再編計画の説明を行っており、その際にも、校舎解体について反対意見等はなかったところである。

したがって、本市では、市議会に対して予算常任委員会全体協議会による説明の機会を特に設けた上で再編計画の説明を行っていることから、旧笹川西小学校の校舎解体に関して予算書の記載内容が明確でない事実のみをもって、情報が隠蔽された状態での議決であり、間接民主主義により民意は搾取されたものである旨の請求人の主張は全く的外れである。

(b) 令和3年6月定例会議会の解体工事契約議案の議決について

令和3年2月定例会議会の予算議決を経て、旧校舎解体工事の入札を行い、落札した株式会社五十嵐建設と仮契約を行い、令和3年6月定例会議会の解体工事契約議案を上程し、可決されたものである。

請求人はこの一連の経緯を、「旧笹川西小学校解体工事が既成事実化された後であったために、可決されただけに過ぎない。」と主張する。本市の議案において、議会や委員会で喧々諤々の議論を行い、多数決で可決されたこともある中で、旧笹川西小学校の解体工事は、議会における審議を経て可決されたのであって、既成事実化されたために可決されただけ、というのは、本市のみならず、市民を代表する議会を愚弄する主張であり、事実無根の主張である。

c 笹川連合自治会会長の要望について

請求人は、笹川西小学校跡地利用協議会の人選に問題がある等の主張をしているが、何の裏付けもない主張である。

そもそも、笹川西小学校跡地利用協議会については、地域住民が独自に立ち上げた組織であるが、令和元年10月15日付けの書面（甲第29号証）には、「旧笹川西小学校の跡地利用について前会長朝妻氏主宰で、平成29年8月から4回にわたって「小学校統合に伴う閉校施設利用検討会」を開催して検討を続けてきました。その後、検討した結果をもとに新しく「笹川西小学校跡地利用協議会」を設け、意見の集約を図り取り纏めて別紙（案）に記載しております。」と記載されている。そのため、市は、笹川西小学校跡地利用協議会は、朝妻氏の「小学校統合に伴う閉校施設利用検討会」の後継組織であり、地域住民の意見を集約する組織であると理解している。

また、前措置請求の監査結果においても、「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、」とあり、笹川西小学校跡地利用協議会の書面を地元住民等の要望であると判断しており、請求人が主張するような事実は前措置請求においても確認されていない内容である。

d 住民説明会の開催時期について

請求人は、令和3年6月定例会議の後でしか住民説明会を行っていないと主張するが、笹川地区の住民への説明は何度も行われており、住民からの質問に対しても、自治会の組回覧を活用しながら回答を行ってきたところである。また、当初、令和3年5月30日に住民説明会を行う予定であったが、新型コロナウイルス感染症によるまん延防止等重点措置が適用されていたため、開催を延期し、令和3年7月4日に開催したところである。

このような市の説明方法については、前措置請求の監査意見でも、「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。」と判断されている。

e 本件工事は民意に基づいていないとの主張について

そもそも、民意を逐一アンケートや投票で決めることは非効率であり、また民意が正確に反映されないこともあるため、地方公共団体では、議会と首長との2つの機関それぞれが住民の代表機関として機能する二元代表制が採用されている。本市では、旧笹川西小学校の解体及び公園の再編計画について、議会に説明を行い、予算や契約議案を可決しているため、議会を通じて民意を実現しているところである。

f 改修工事と解体・新築工事とのコストの比較について

新規に施設を新築する場合、概算で子育て施設及び多文化交流施設の整備に合計約8.4億円を見込んでいる。また、校舎の解体費用は約3.2億円となる。

一方、旧校舎を多文化交流施設や子育て施設に改修した場合の費用については、見積書や仕様書は作成していないものの、旧東橋北小学校や旧三浜小学校を参考に、約7.7億円と想定しているが、旧笹川西小学校は、旧東橋北小学校や旧三浜小学校よりも築年数が古いことから、これまでに改修した2校と比べて、よりコストを要することになることが想定される。そのため、改修コストは、7.7億円を下らないものと想定される。

請求者は、改修コストを3.2億円程度と想定しているようであるが、その積算根拠は笹川小学校の改修費用であり、用途の変更がない場合の改修を参考にしているようである。しかしながら、旧校舎を子育て施設や多文化施設等に改修する場合、エレベーターの増築や間取りの変更等の内部の大規模修繕が必要となり、校舎の内装や外壁、屋根の防水の改修を行う校舎の大規模修繕に比べ、多くの費用が必要となる。

g 小結

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は合理的であり、長の裁量権の逸脱・濫用はない。

③ 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、地方財政法第4条第1項、同法第8条について、

当該財務会計行為は、市議会の議決を経て締結された契約及びその契約に基づく工事ないし前払金の支払いであり、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、最小の経費での契約であるといえる。

よって、これらの法令の違反はない。

(3) 結論

以上のとおり、旧笹川西小学校の解体工事にかかる契約の締結及び前払金の支出については、いずれも適法・妥当なものであり、本件措置請求は棄却されるべきである。

(4) 請求の趣旨第3項について

ア 違法な公金の支出ではないこと

令和3年7月30日、四日市市が株式会社五十嵐建設に対して、前払金1億2815万円を支払ったが、これは本件請負契約に基づく前払金であり、本件請負契約は有効なものであるから、適法な公金の支出である。

仮に、違法な公金の支出に該当したとしても、個人としての森智広は、違法な財務会計行為であるとの認識はなく、また、過失もないため、損害賠償義務を負わない。

第3 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

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 旧笹川西小学校の跡地利用に関する経緯

(ア) 笹川東小学校と笹川西小学校が笹川東小学校の地に統合され、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。

(イ) 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（「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。

(ウ) 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。

上記の解体工事の工事契約の議案が可決されたため、四日市市は、令和3年7月1日、株式会社五十嵐建設との間で、次の契約（以下、「本件請負契約」といい、本件請負契約に基づいてされる旧笹川西小学校の解体工事を「本件工事」という。）を締結した。

- ① 工事名 旧笹川西小学校解体工事
- ② 工事場所 四日市市笹川五丁目内
- ③ 工期 令和3年7月1日から令和4年3月11日
- ④ 請負金額 320,397,000円
- ⑤ 代金の支払 前払金 128,150,000円
中間前払金 64,070,000円
部分払の回数 5回以内及び竣工払
- ⑥ 解除権 発注者は、工事が完成するまでの間は、必要があるときは、契約を解除することができ、この場合、受注者に損害を及ぼしたときは、その損害を賠償しなければならない。

(エ) 笹川地区の住民へは、以下のとおり、12回周知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11日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、自治会にて住民へ組回覧を行った。
- ⑫ 令和4年6月20日、組回覧にて、笹川地区住民に対し工事着工に向けた解体工事説明会及び解体工事のための現地調査を行う旨の回覧を行った。併せて同日、UR笹川団地階段1階の掲示板（169か所）に回覧をした文書を掲示した。
- ⑬ 令和4年7月5日、組回覧にて、笹川三丁目、笹川四丁目、笹川五丁目の住民を対象に解体工事説明会の案内文を回覧した。

(2) 監査委員の判断

ア 住民監査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、当該財務会計行為が違法又は不当であるか否かが監査の対象となる。

イ 請求人が主張する違法性について

請求人が違法と主張する内容については、財務会計行為の前提事情である先行行為（非財務会計行為）に違法性が存しているため、その後の後行行為（財務会計行為）に違法性があると主張するものと、財務会計行為自体に違法性があると主張するものとが混在する。

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とすれば、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））

ウ 先行行為（非財務会計行為）の違法性について

（ア）旧笹川西小学校の校舎を解体するとの意思決定について

① 主張の内容

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、請求人は、解体の意思決定がなされた形跡がなく、仮に何らかの意思決定がされたにも拘わらず決裁文書が作成されていない場合、公文書等の管理に関する法律第4条及び四日市市文書管理規程第3条の2に違反し、本件請負契約は違法であり、逆に何らの意思決定もされていないために決裁文書が作成されていないのだとすれば、それ自体が重大な瑕疵であるから本件請負契約が違法であると主張する。

すなわち、請求人は、当該財務会計行為自体の違法性を述べているのではなく、その前提事情である先行行為である「解体の意思決定」（非財務会計行為）に違法性が存しており、その後の本件請負契約（財務会計行為）が違法であると主張しているものと解される。

② 先行行為について

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。

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。しかし、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、違法であるとまではいえない。また、四日市市文書管理規程第3条の2に、重要な会議の決定及びその経緯については、職員は文書を作成しなければならないことと規定されており、今回の意思決定に至る経緯は、文書が作成されるべき重要な決定事項と考えられるが、たとえ同規定違反があったとしても、「解体の意思決定」自体が著しく合理性を欠き、裁量権の逸脱・濫用であるとはいえない。

③ まとめ

したがって、請求人は、先行行為たる旧笹川西小学校の解体に関する意思決定(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本件請負契約の締結、それに基づく財産の処分及び公金の支出は、違法であるとはいえない。

(イ)「基本方針」について

① 主張の内容(前段)

請求人は、「基本方針」について、パブリックコメント手続が実施されておらず、「基本方針」自体に四日市市パブリックコメント手続条例違反の違法があり、条例違反の「基本方針」(原則除却)に則った本件工事も違法であると主張する。

② 先行行為について(前段)

しかし、仮に「基本方針」が、本来、四日市市パブリックコメント手続条例に基づくパブリックコメント手続を行うべき「計画」に該当し、四日市市パブリックコメント手続条例違反があったとしても、市が既に策定した「基本方針」に基づいて解体の意思決定(先行行為)をした市の判断に、裁量権の逸脱・濫用があったと評価することはできない。

③ 主張の内容(後段)

また請求人は、「基本方針」自体が違法でないとしても、「基本方針」方策1-5に違反し、他用途への転用を検討することなく、旧笹川西小学校の校舎の解体を意思決定したものであるから、「本件請負契約」は違法であると主張する。

④ 先行行為について(後段)

しかし、「基本方針」に基づき、校舎の解体を決定する上でも、地元住民等の要望を斟酌した上で判断しており、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ず、当該意思決定

(先行行為)をした市の判断に、裁量権の逸脱・濫用があったと評価することはできない。

⑤ まとめ(前段・後段)

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当該請負契約の締結、それに基づく財産の処分及び公金の支出は、違法であるとはいえない。

エ 財務会計行為の違法性について

(ア) 本件工事が災害対策基本法に違反することについて

① 主張の内容

請求人は、理論上最大クラスの地震が発生した場合、四日市市は指定避難所の想定収容人数が不足しており、校舎や体育館の解体工事中に理論上最大クラスの地震が発生した場合、西笹川中学校及び笹川小学校の収容人数が不足することが容易に予測でき、本件請負契約は、災害対策基本法第49条の7違反であると主張する。

② まとめ

しかし、笹川地区内の避難所確保(令和3年6月定例会月議会にて請願書採択)について、市は、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。なお、災害対策基本法第49条の7は、災害が発生した場合における適切な避難所の確保を図るため、政令等で定める基準に適合する公共施設などを指定避難所としての指定をする規定であり、同法施行令第20条の6は、指定避難所に求める構造、設備及び立地等の基準を示したものである。すなわち、同法及び同法施行令は、避難所の物理的な構造等に関するものであって、収容人員について定めているものではない。したがって、本件請負契約が災害対策基本法に違反するものとはいえない。

(イ) 笹川西小学校跡地及び笹川西公園再編計画の一部をなす本件請負契約が地方財政法第8条、同法第4条第1項及び地方自治法第2条第14項に違反することについて

① 主張の内容

請求人は、本件請負契約は、a 耐用年数が20年以上残る校舎を解体するのは極めて不合理である、b 設置予定の施設はいずれも設置の必要性がない、c 何ら民意に基づいていない、d 解体・新築は改修に比べて8億円以上の税金を無駄遣いする、ことをもって地方財政法第8条等に違反すると主張する。

② まとめ

a 旧校舎の解体の合理性について

旧校舎は建設後50年程度経過しているため、改修を行ったとしても20年から30年程度の利用に限られること、また、旧校舎を子育て施設や多文化交流施設に利用するには、部屋の配置やレイアウト上の制約があり、課題もあると考えられるため、旧校舎の解体が極めて不合理であるとはいえない。

b 設置予定施設の必要性について

子育て拠点施設については、笹川地区が本市有数の大規模住宅団地であり、南北からのアクセス性に恵まれ、広いエリアをカバーでき、近隣の施設、公園等との連携等子育て世代のニーズに応えやすい環境にあることなどから、設置することを判断しており、設置の必要性がないとはいえない。

多文化交流施設については、笹川地区は市内で最も外国人市民比率が高い地域であり、UR笹川団地等の大規模集合住宅があることから、今後も多くの外国人市民が居住することが見込まれるため、同地区に多文化共生拠点を設けることと判断しており、設置の必要性がないとはいえない。

バス乗降場については、バス利用者は減少傾向にあるが、バス路線は市民の交通の便としては必要不可欠のものである。そのため、バス路線を将来に渡って維持していくためには利用者数の減少を食い止め、一定数の利用者確保が必要であり、現状維持のままでは十分ではなく、バス乗り継ぎ拠点を笹川地区に設けることで、一定のバス利用者を確保し、今後もバス路線を維持するために必要なものと市は判断しており、設置の必要性がないとはいえない。

なお、請求人は、「公団住宅前」のバス停を廃止することを前提とする主張をしているが、関係職員は、現在、「公団住宅前」のバス停を廃止する計画はなく、仮に廃止する場合でも、バスの運行ルートの見直しにより利便性の向上や利用者への負担とならないようにしていくところであると弁明している。

飲食施設(Park-PFI)については、公園内の賑わいの創出やバスの待合所としての機能、子育て施設利用者が利用できる場としての施設であり、四日市市では中央緑地公園でコーヒー店や飲食店の施設がPark—PFIで整備、運営されている。また、Park—PFI制度を活用することで、飲食施設は民間事業者により公園内に整備され、その収益の一部は公園の維持管理費に充当されるものであり、公園の維持管理に係る費用の削減にも寄与するものである。そのため、笹川地区でもPark—PFIを活用し、同様の施設を設けることについて、設置の必要性がないとはいえない。

住宅地については、笹川団地内には幼稚園、保育園、小学校、中学校といった子育てに適した施設が充実しているながら、高齢化が進んでおり、このまま対策を講じなければ、ますます高齢化が進み、これらの子育て施設が廃止となる可能性もある。一方で、高齢化に歯止めをかけ、子育て世帯を呼び込むため、団地再生の一環として旧校舎跡地の一部を住宅地とする判断に、合理性がないとはいえない。

請求人は、笹川地区には空き地や空き家があると主張するが、空き地や空き家は所有者が手放さない場合や相続放棄等により売却が困難である場合があり、空き地や空き家があるからといって、直ちにこれらの活用が図られるものではないとも考えられる。

c 民意の確認について

(a) 議会での説明及び議決について

(a-1) 令和2年2月定例会議会の予算議決(解体設計予算)について

請求人は、予算議案における記載内容から旧笹川西小学校の解体設計に関する予算や解体工事に関する予算であると理解することが困難であると主張するが、本件措置請求の対象とはなっていない。

(a-2) 令和3年2月定例会議会の予算議決(解体工事予算)について

旧笹川西小学校の解体工事については予算議案の提出までに、笹川西公園と一体的に公園として再編する計画について、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おいて、全議員に対し、再編計画の説明を行っていることから、旧笹川西小学校の校舎解体に関して予算書の記載内容が明確でない事実のみをもって、情報が隠蔽された状態での議決であるとはいえない。なお、その際、校舎解体について反対意見等はなかったとのことである。

(a-3) 令和3年6月定例会議会の解体工事契約議案の議決について

令和3年2月定例会議会の予算議決を経て、旧校舎解体工事の入札を行い、落札した株式会社五十嵐建設と仮契約を行い、令和3年6月定例会議会の解体工事契約議案を上程し、可決されたものである。

請求人はこの一連の経緯を、「旧笹川西小学校解体工事が既成事実化された後であったために、可決されただけに過ぎない。」と主張するが、旧笹川西小学校の解体工事は、議会において審議を経て可決されたものであり、妥当であると考えられる。

(b) 笹川連合自治会会長の要望について

請求人は、笹川西小学校跡地利用協議会の人選に問題がある等の主張をしているが、根拠は明確でない。

笹川西小学校跡地利用協議会については、地域住民が独自に立ち上げた組織であり、市は、笹川西小学校跡地利用協議会は、「小学校統合に伴う閉校施設利用検討会」の後継組織であり、地域住民の意見を集約する組織であると理解している。

また、請求人は、「笹川連合自治会長は、令和元年10月15日付要望の作成過程において、住民の意見を全く聴取しておらず、何ら民意を反映したものではない。」と主張するが、根拠は明確でない。

(c) 住民説明会について

請求人は、令和3年6月定例会議会の後でしか住民説明会を行っていないと主張するが、第3第2項(1)記載のとおり、笹川地区の住民への周知は12回行われており、住民からの質問に対しても、自治会の組回覧を活用しながら回答が行われている。また、当初、令和3年5月30日に住民説明会が行われる予定であったが、新型コロナウイルス感染症によるまん延防止等重点措置が適用されていたため、開催を延期し、令和3年7月4日

に開催されている。

このような市の説明方法については、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と判断する。

(d) 本件工事は民意に基づいていないとの主張について

地方公共団体では、議会と首長との2つの機関それぞれが住民の代表機関として機能する二元代表制が採用されている。旧笹川西小学校の解体及び公園の再編計画について、市議会に説明が行われ、予算や契約議案が可決されているので、議会を通じて民意が実現されているといえる。

なお、「正確な民意は不明ながら反対」の項については、設定の意図が不明である。

d 改修工事と解体・新築工事とのコストの比較について

新規に施設を新築する場合、概算で子育て施設及び多文化交流施設の整備に合計約8.4億円が見込まれている。また、校舎の解体費用は約3.2億円である。

一方、旧校舎を多文化交流施設や子育て施設に改修した場合の費用については、見積書や仕様書が作成されていないものの、旧東橋北小学校や旧三浜小学校を参考に約7.7億円と想定されているが、旧笹川西小学校は、旧東橋北小学校や旧三浜小学校よりも築年数が古いことから、これまでに改修した2校と比べて、よりコストを要することになることも想定される。

請求者は、改修コストを3.2億円程度と想定しているようであるが、その積算根拠は笹川小学校の改修費用であり、用途の変更がない場合の改修を参考にしているようである。しかしながら、旧校舎を子育て施設や多文化交流施設等に改修する場合、エレベーターの増築や間取りの変更等の内部の大規模修繕が必要となり、校舎の内装や外壁、屋根の防水の改修を行う校舎の大規模修繕に比べ、かえって多くの費用が必要となる可能性もある。

したがって、解体・新築は、改修に比べて8億円以上の税金を無駄使いするとの明確な根拠とはならない。

e まとめ

以上のことからすると、再編計画に基づく本件請負契約の締結、それに基づく財産の処分及び公金の支出は、地方財政法第8条、同法第4条第1項及び地方自治法第2条第14項に違反するとはいえない。

オ 結論

以上、請求人の各主張を検討したところからすれば、請求人は、旧笹川西小学校の本件請負契約の締結、それに基づく財産の処分及び公金の支出の違法性を指摘するが、当該行為について、違法性は認められない。

したがって、旧笹川西小学校の解体工事の差し止め、同工事にかかる工事代金支出（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1億2815万円を除く）の差し止め及び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1億2

815万円の損害賠償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) 適正な文書管理と説明責任について

本件において、請求人が問題視した事項の一つは、市が財産の処分すなわち解体の手続きを進めたことについて、市の財産を処分するとの意思決定にかかる決裁文書等の書面が存在しないことである。市は、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主張する。

一方、本市文書管理規程の基となる、公文書等の管理に関する法律のガイドラインは、「行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義については行政機関の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要」であり、「行政機関の意思決定は文書を作成して行うことが原則」としている。本市が、説明責任を果たしつつ、市民に寄り添った市政運営を目指すならば、行政のあるべき姿「文書主義の原則」に立ち返り、作成した文書を適正に管理し、その上で、市民等や市議会への説明責任を果たすよう、求めるものである。

(2) 「四日市市市民自治基本条例」に基づく市民との信頼関係の維持について

市民等、市の執行機関及び市議会の市政における協働のあり方を明確にし、もって地方自治の本旨に基づく市民自治を実現することを目的とする「四日市市市民自治基本条例」では、市民、市の執行機関及び市議会は、相互に協力して市民自治の実現に努め、それぞれの立場及び特性を理解し、相互の信頼関係を保持するように努めるとともに、それぞれの意思を尊重するものと定め、市の執行機関は、基本理念にのっとり行政運営に当たるとともに、行政運営に対する市民等の満足度を高めるため、常に市民等及び市議会の意向の把握及びその意向の尊重に努めるものとし、市の執行機関は、市民参加を推進するため、行政運営に関する情報を多様な媒体を用いて積極的に公開するよう努めるものとしている。

弁明及び陳述によれば、「基本方針」は、各部局に対する内部的なもので、パブリックコメントの対象ではない、という考えを示している。

しかしながら、学校統合の歴史の中で、直近の3件は他用途転用であり、今回、本「基本方針」の策定を以て「原則除却」に舵を切ったことは、市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与えるものであり、四日市市パブリックコメント手続条例第3条第3号「総合計画等市の基本的政策を定める計画、個別行政分野における施策の基本方針その他基本的な事項を定める計画の策定又は改定」に当たるとの考えもある。

また、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る。市は、公共施設適正化素案を定め、施設所在地区への説明

を始めたところであるが、今後も十分な説明を実施するとともに、併せて進捗公表等を通じて、総合計画及び推進計画記載事業にかかる市民等との信頼関係の維持に努められたい。