

## 監査公表第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第5項の規定により、監査した結果を次のとおり公表します。

令和4年6月24日

桑名市監査委員	久徳 直矢
桑名市監査委員	伊藤 正広
桑名市監査委員	渡邊 清司

### 住民監査請求に係る監査結果

#### 第1 請求の受理

##### 1 請求人

桑名市長島町 平山 正一郎

##### 2 請求書の提出日

令和4年4月25日

##### 3 請求書の受理

本請求は、法第242条第1項に規定する形式要件を具備しているものと認め、令和4年5月13日に受理することを決定した。

##### 4 請求の内容

請求人から提出された請求及び補正の内容は、次のとおりである。

(原文のとおり。)

#### 【令和4年4月25日受付 桑名市職員措置請求書】

##### (1) 請求の対象となる執行機関や職員

桑名市長

(本請求の対象となる行為は桑名市長の肝入り政策であること。そして担当部署が多岐にわたるため、執行責任者である桑名市長を対象とすることが妥当であると考える)

##### (2) 請求の趣旨

令和7年4月開校予定の多度地区小中一貫校整備事業の執行において、桑名市は桑名市民に対

して小中一貫校、及び小中一貫教育のメリットばかりを主張し、反面デメリットについては何ら説明することはなく懸念される問題を無視し、その解決又は解消を怠り事業を強行している。このことは桑名市民の各種権利を侵害した不当な事業である。

懸念される違法、又は不当行為にあたる問題は主に下記の5点。なお詳細については(3)にて述べるものとする。

- [1] 建設費(校舎の規模)が過剰で膨大な金額であること。
- [2] 建設予定地で文化財となる出土品を毀損する恐れがあること。
- [3] イジメ問題の対策を怠っていること。
- [4] 災害時等の避難場所となる施設等の喪失の恐れがあること。
- [5] 地域住民の理解が得られる努力を怠っていること。

### (3) 請求の理由

[1] 当該事業で建設される校舎は小中一貫校の開校予定である令和7年度の児童・生徒数842人(事実証明書①)に合わせて規模が計画されている。しかし20年後の令和27年には児童・生徒数が462人と予測されており、それにより空き教室が多く発生する過剰設備であることは容易に想像できる。将来の人数を想定した規模の校舎として計画すれば、その過剰設備分の建設費(約10~20億円程度と試算)が削減できる。現状ではその想定を怠り放置しているため、過剰設備分の費用については公金の不当支出である。

[2] 当該事業の建設予定地は埋蔵文化財包蔵地に指定されており、令和3年度に実施された試掘調査においても出土品が確認されている。しかしその調査報告書を請求人が公文書開示請求で求めたところ、ブランド推進課は文書不存在であることを理由に開示拒否した(事実証明書②)現在請求人は現在これを不服とした審査請求を行なっているが、公金から調査費用を捻出し実施した証拠である報告書が存在するはずはなく、なんらかの隠蔽があると疑うことは至極当然である。もし本当に報告書が存在しなければ調査費用である公金の不当支出であるだけでなく、その開発行為に関しては手続上において文化財保護法に抵触する違法行為となる。

またこのような状況下では建設予定地からの更なる出土品に関しても秘匿又は隠蔽、若しくは毀損されるのではないかとという恐れも否定できない。歴史的に価値のある出土品は桑名市、及び桑名市民の財産であり、その喪失する価値は計り知れない。

[3] 桑名市は小中一貫校、及び小中一貫教育のメリットのひとつとして『中一ギャップの解消』を挙げているが、その主要因のひとつである『イジメ問題』(事実証明書③)については何の想定も示されていない。令和3年6月時点での桑名市のイジメの相談件数は110件(事実証明書④)から考慮すれば、多度地区小中一貫校で起こると推定されるイジメ件数は12件と推測できるが、児童・生徒数842人の大規模校では子供ひとりひとりに目が届きにくくその発見が困難となる。しかも一貫校への統合により多度地区で唯一となる学校においてイジメが発生すれば、子供の逃げ場は無くイジメ問題は重篤化する。更に加えて最大9年間という長期化の傾向も現れ、最悪子供の生命にかかわる。このデメリットについては先に挙げたメリットよりもはるかに大きく、これを示さないこと、及び対策を講じないことは子供の人権を侵害するものである。

[4] 学校は単なる教育施設というだけでなく、災害時には避難場所としての役割もあるが、現時点では多度地区小中一貫校の設置により廃校となる学校の跡地活用について桑名市側から何ら示されていない。多度地区には河川の越水や高潮等による浸水の恐れがある地域も存在するが（事実証明書⑤）特に肱江川南部の地域（現・多度東小学校区、及び現・多度青葉小学校区）は学校以外に避難場所となる代替施設が存在せず地域の住民は避難場所を失うことになる。これは災害時における市民の生存権を著しく脅かす不当行為である。

[5] 文部科学省の一貫教育の推進について（事実証明書⑥⑦）に『地域とともにある学校を目指すべき』とあるが、現状では住民の理解を得ているとは到底言い難い。本来なら小中一貫校の一番の理解者であるべきはずの地域住民からなる組織、開校準備委員会においても令和4年3月26日に開催した第4回開校準備委員会では、委員から『コロナ禍で委員会を開催せず、桑名市が勝手に計画を変更、進行したこと』等を理由とした指摘があり、会議事項にすら入ることができなかったという事態が発生した（事実証明書請求中）また、この会議は公開のものであり一般の市民も傍聴することができる会議であるはずだが、新たな学校づくり課はこの会議の存在を知らず情報公開しなかった。（公開しなかった事実は請求人が新たな学校づくり課の職員より言質をとっている）それにより一般市民の傍聴の権利を侵害したことも付け加える。このように市民に情報を秘匿しながら進める行為は市民の知る権利を侵害した不当行為であると指摘する。

#### （4）桑名市に生じることが予測される損害

多度地区小中一貫校整備事業費である公金70億8,000万円余。

廃校予定の学校の土地及び建物等の資産。

建設予定地より出土するであろう文化財。

#### （5）桑名市が行うべき必要な措置

上記（2）に挙げた5つの問題点が解決、又は解消されるまでの間、当該予算70億8,000万円余の執行凍結、又は多度地区小中一貫校事業そのものの計画延期、若しくは廃止を求める。計画の延期については将来の児童・生徒数の減少はあるものの、開校を令和7年に限定する具体的根拠は一切無く、また法的根拠もないため妥当な判断であると考えられる。これらの問題解決、又は解消のための措置をとらず当該事業をこのまま強行することは桑名市長の権限を逸脱した教育への政治的介入であり、教育基本法第14条第1項にも抵触する違法行為であることを加えて指摘する。

なお桑名市が行うべき措置の各項目について詳細は以下の通り。

[1] 現状の計画である施設一体型の開校に拘らず、まずは小学校の統合からすすめ、将来は施設一体型の小中一貫校へ移行するという段階的な統合という計画に変更することで、空き教室を作らない相応な規模の校舎建設ができると考えられる。よって事業計画を現在だけでなく将来を見据えたものへ変更を求める。

[2] 本掘調査を実施した上、その報告書が公開されるまでの期間、事業計画凍結を求める。

またその基準については文化財保護法の各種規定に沿ったものとする。

〔3〕 イジメ問題への対策として多度地区に複数の学校を置くこと。若しくは現在桑名市が実施している市立幼稚園同様に学区廃止するなど、イジメ被害に遭った子供達の逃げ場をつくる対策を講じることを求める。

〔4〕 一貫校設置により廃校となる学校の跡地活用法を市民に広く示すことを求める。特に肱江川南部地域においては災害時の避難場所となる施設を確保し、緊急時においても市民の安全を確保するよう対策を講じる。

〔5〕 桑名市は住民への説明不足を解消するための誠意ある丁寧な説明を求める。その説明会は広く市民に知らせるため、ホームページだけでなく広報誌（広報くわな）でも掲載し、結論ありきではなく市民の納得が得られる会の開催を行うこと。

添付資料：計 16 枚

事実証明書①多度地区小中一貫校整備事業 - 基本構想・基本計画 - より

（抜粋） 全 2 枚

事実証明書②公文書不存決定通知書第 10 号 全 3 枚

（添付資料、審査請求書を含む）

事実証明書③国立教育政策研究所「中一ギャップの真実」より 全 4 枚

事実証明書④桑名市議会令和 3 年 9 月定例会議事録より（抜粋） 全 2 枚

事実証明書⑤桑名市防災マップ（ハザードマップ） 全 2 枚

事実証明書⑥文部科学省HP一貫教育の推進より（抜粋） 全 2 枚

事実証明書⑦学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議より

（抜粋） 全 1 枚

以上

**【令和 4 年 5 月 2 日受付 桑名市職員措置請求書の補正】**

令和 4 年 4 月 25 日に提出した桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）について、以下のように補正します。

（3）〔1〕 将来の人数を想定した規模の校舎として計画すれば、その過剰設備分の建設費（約 10～20 億円程度と試算）

上記の試算の根拠として参考資料⑧『建設通信新聞 2022 年 3 月 23 日の記事より』全 1 枚を添付する。

（4）多度地区小中一貫校整備事業費である公金 70 億 8,000 万円余

上記の金額の根拠として事実証明書⑨『桑名市議会令和 4 年 1 月臨時会議事録より』全 1 枚を添付する。

措置請求書 2 ページ（3）請求の理由とする〔1〕～〔5〕に関し、記載の他に違法・不当とする事由について監査委員事務局から確認を受けた点に関し補正は行わず、本措置請求書の内容

での措置を請求する。

以上

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対し、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和 4 年 5 月 31 日に陳述の機会を設けたところ、請求人が出席し、次のとおり請求書の補正が提出された。

(原文のとおり。)

#### 【令和 4 年 5 月 31 日受付 桑名市職員措置請求書の補正】

令和 4 年 4 月 25 日に提出した桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）について、以下のように補正します。

(3) [2] 令和 3 年度に実施された試掘調査においても出土品が確認されている。

上記の根拠として事実証明書②に追加して、事実証明書⑩『桑名市出土品展・展示品目録』全 1 枚を添付する。

(3) [2] 請求人は現在これを不服とした審査請求を行なっているが…

上記の根拠として事実証明書 11『意見書の提出について』と『弁明書の写し』全 2 枚を添付する。

(3) [4] 事実証明書⑤の具体的事例として事実証明書 12・国土交通省中部地方整備局木曾川下流河川事務所発行の『令和元年 9 月 4 日～5 日三重県北部の大雨による木曾三川下流域の出水状況』より全 1 枚を添付する。

(3) [5] (事実証明書請求中)

上記の請求した書面を事実証明書 13『多度地区小中一貫校整備事業 第 4 回開校準備委員会会議概要』として全 3 枚を添付する。

以上

### 2 監査の対象事項

本件監査請求の監査の対象事項について、本件監査請求は適法な監査請求であるか否か、適法な監査請求であると認めるときは、当該適法な監査請求に係る財務会計行為が違法若しくは不当な行為に当たるか否か、とした。

### 3 監査の手続

本件監査請求の監査の手続について、監査対象部局を教育委員会新たな学校づくり課及び学校支援課、市長公室ブランド推進課とし、関係書類の提出を求め、事実関係の調査を行った。

## 第3 監査の結果及び判断

## 1 暫定的停止勧告について

措置請求書内容及び陳述の内容から請求人は、多度地区小中一貫校整備事業費の一時的な執行停止を求めていることから、令和4年5月31日に、法第242条第4項の規定による暫定的停止勧告の必要性について協議したが、当該事業が違法であると思料するに足りる相当な理由はなく、監査が終了するまでの間、当該事業を停止すべきことを勧告するとの合議には至らなかった。

## 2 事実関係の確認

請求人から提出された書面及び令和4年5月31日に聴取した陳述の内容により、請求人が求める措置を要約すると、多度地区小中一貫校整備事業に関し、下記①～⑤の違法・不当行為が存在しており、その違法・不当行為が解決・解消されるまで多度地区小中一貫校整備事業費の執行停止を求めていると理解した。

- ①開校予定とする令和7年度以降、児童・生徒数の減少が見込まれており、将来的に空き教室が発生することは過剰設備であるため、過剰設備分の建設費約10～20億円は公金の不当支出にあたる。
- ②建設予定地における試掘調査に関し、隠蔽と試掘調査費用の不当支出が疑われ、文化財保護法に抵触する違法行為である。出土品も秘匿や隠蔽、毀損が疑われ、財産である出土品が喪失する恐れがある。
- ③小中一貫校及び小中一貫教育のメリットとして『中一ギャップの解消』を挙げているが、その主要因の一つである『イジメ問題』への想定がされておらず、子供の人権を侵害している。
- ④災害時に避難所となり得る廃校予定校舎等の活用について言及されておらず、避難場所が失われる恐れがあり、災害時における市民の生存権を脅かしている。
- ⑤一貫教育の推進において、文部科学省は『地域とともにある学校』を目指すべきとしているものの、地域住民の理解を得る努力を怠っており、市民の知る権利を侵害している。

住民監査請求の対象は法第242条第1項において、地方公共団体の住民は地方公共団体の機関又は職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分等があると認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添えて、監査委員に対し監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、当該地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができることと規定されており、対象が上記要件のいずれにも該当しないものは不適法と判断される。

その一方で、監査の対象範囲の解釈として、地方公共団体の執行機関又は職員がした財務会計上の行為（以下「当該財務会計行為」という。）とその原因となる非財務会計行為（以下「先行行為」という。）との関係については、当該財務会計行為自体が違法である場合だけでなく、当該財務会計行為と先行行為との間に一定の関係がある場合には、先行行為が違法であれば、当該財務会計行為も違法となるものというべきである。しかし、この関係を広く解釈した場合、財務会計行為の違法を争うことによって、その前提である行政作用一般を争うことができることにな

ってしまい、住民監査請求の対象が財務事項に限定されているという原則に抵触することになるため、この関係は、先行行為が当該財務会計行為の直接の原因ということができるよう「密接かつ一体的な関係」であることを要するものと解するのが相当であるとされている（平成4年11月30日東京高裁判決同旨）

これらを踏まえると、本件請求において監査の対象とすべき事項は、当該財務会計行為及び密接かつ一体的な関係にある先行行為とすることが相当であり、先行行為の違法事由が当該財務会計行為に直接影響を与えるのは、先行行為がされたために当該財務会計行為がされるなど、両者に密接な関連性がある場合に限定される。

多度地区小中一貫校整備事業費に係る公金支出は、上記②～⑤の事実の有無に関わらず履行されるものであり、仮に②～⑤の事実があっても、当然にその支出が停止されるものではなく、②～⑤の事実をもって違法な支出がされる関係に立つものではない。よって、請求人が主張する②～⑤はそれ自体、住民監査請求の対象となるべき財務会計行為には該当せず、さらに、多度地区小中一貫校整備事業費に係る公金支出との間に密接な関連性があるとは言えないため、②～⑤を先行行為とする多度地区小中一貫校整備事業費に係る公金支出に関する違法・不当の主張は失当である。

以上のことから、請求人が主張する①開校予定とする令和7年度以降、児童・生徒数の減少が見込まれており、将来的に空き教室が発生することは過剰設備であるため、過剰設備分の建設費約10～20億円は公金の不当支出にあたるかを監査対象事項とした。

### 3 監査委員の判断

本請求において、請求人は、開校予定を令和7年度としたことに根拠はなく、令和7年度に開校すると将来的に空き教室が発生するため、空き教室を過剰設備と判断し、その過剰設備分の建設費約10～20億円は公金の不当支出であると主張している。

そこで、請求人及び監査対象部局の主張並びに提出された資料、認定した事実に基づき監査した結果は、次のとおりである。

請求人は他自治体における小中一貫校の整備費用と比較し、過剰設備分の建設費が過大であると請求人自身で類推し、不当であると主張する。

また、請求人は令和7年度を開校予定とすることに根拠はなく、令和7年度に開校することによって、将来的には空き教室が生じる過剰設備であり、市に損害を与える恐れがあると主張している。これに対し、市は令和7年度以降の将来的な児童・生徒数について、令和27年度までの予測では、各学級の人数は減少するものの、各学年2学級の規模が続くと推測しており、「多度地区小中一貫校整備事業-基本構想・基本計画-」において、将来的な児童・生徒の減少にも対応できるよう、必要に応じ教室配置等を再構成し、又は分割して使用することのできる弾力的な空間利用が可能となるような整備を求めていると弁明する。

学校教育法（昭和22年法律第26号）第38条及び第49条において、市町村は、その区域内にある学齢児童を就学させるに必要な小（中）学校を設置しなければならないと規定されていることから、小（中）学校を設置することについては市の広範な裁量に委ねられていると考えられ、

そのような裁量行為に関しては、裁量権の逸脱又は濫用があった場合に、当該行為は違法となるものと解される（最高裁平成16年7月13日判決、最高裁平成20年1月18日判決、最高裁平成25年3月28日判決同旨）。また、違法について判例が述べている論旨は不当についても当てはまると解釈する。

多度地区小中一貫校を設置するため「多度地区小中一貫校整備事業-基本構想・基本計画-」を策定し、令和7年度を開校予定としたことは裁量権の逸脱又は濫用があったとまでは言えず、議会の承認を受けていることから不当とは言えない。

なお、多度地区小中一貫校の建設に関しては、これから事業が進捗するものであり、現時点で具体的な建設費の金額は示されておらず、請求人が主張する過剰設備分の建設費約10～20億円については、請求人の独自の見解と言わざるを得ないため、不当であると認められず、損害の発生についての立証もない。

#### 4 結論

以上により、請求人が主張する①については請求に理由がないため棄却し、②～⑤については不適法であるため却下する。