

三条市監査委員告示第 3 号

平成 24 年 2 月 24 日付けで受理した三条市職員措置請求書について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 4 項の規定に基づき監査の結果を次のとおり公表します。

平成 24 年 4 月 27 日

三条市監査委員 大久保 秀 男

三条市監査委員 捧 厚 雄

三条市監査委員 阿 部 銀次郎

記

## 住民監査請求に係る監査の結果

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人 略

#### 2 請求の要旨

三条市職員措置請求書及び事実証明書に記載された事項並びに陳述によれば、請求の要旨は次のとおりである。

##### (1) 措置請求事項

三条市長（以下「市長」という。）に対し、三条市立四日町小学校、三条市立条南小学校、三条市立南小学校及び三条市立第一中学校（以下「第一中学校区小中学校」という。）を統廃合し、一体校として建設するための建設費 61 億 3,597 万 6,500 円を支出しないよう措置を講ずることを勧告するよう求める。

##### (2) 請求の理由

ア 第一中学校区小中学校を統廃合する旨の三条市教育委員会（以下「教育委員会」という。）の議決がない。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和 31 年法律第 162 号）第 23 条第 1 号において「学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止」を教育委員会の職務権限として定めている。

しかし、教育委員会において、第一中学校区小中学校を統廃合する旨を議決したとする平成 21 年 12 月 24 日の第 12 回三条市定例教育委員会の議事録にはその審議の内容も議決した記録もない。よって、第一中学校区小中学校の統廃合は議決されていない。

そのため、平成 23 年 9 月 28 日に三条市議会（以下「議会」という。）で可決された三条市立学校設置条例の一部改正は、教育委員会で議決されていない事項を市長が議案として提出し、議会が可決したこととなることから、無効である。

よって、それ以降に行われた第一中学校区の一校を建設する契約の締結に関する議会の可決及びそれに基づく契約も無効となり、その建設費の支出は違法となる。

イ 第一中学校区小中学校の統廃合は、①日本国憲法（以下「憲法」という。）第 26 条に定める子どもの教育を受ける権利を侵害し、文部科学省の昭和 31 年の「公立小・中学校の統合方策について」及び昭和 48 年の「公立小・中学校の統合について」の通知（以下

「統廃合文科省通知」という。)に違反し、②地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第2条第14項及び第16項の規定に違反し、③小学校設置基準(平成14年文部科学省令第14号)第7条及び第8条並びに中学校設置基準(平成14年文部科学省令第15号)第7条及び第8条の規定に違反していることから、児童生徒、地域・保護者に甚大な被害不利益を与え、将来にわたって三条市の学校教育を破壊する。

① 憲法第26条に定める子どもの教育を受ける権利を侵害し、統廃合文科省通知に違反している概要

統廃合文科省通知では「学校規模を重視する余り無理な学校統合を行い、地域住民等との間に紛争を生じたり、通学上著しい困難を招いたりすることは避けなければならない。」として、統廃合は慎重に行うよう要請している。

また、この通知では次の観点が掲げられている。

- 通学距離及び通学時間の児童・生徒の心身に与える影響、児童・生徒の安全、学校の教育活動の実施への影響等を十分検討し、無理のないよう配慮すること。
- 学校統合を計画する場合には、学校の持つ地域的意義等をも考えて、十分に地域住民の理解と協力を得て行うよう努めること。
- 統合後の学校の規模が相当大きくなる場合や現に適正規模である学校について更に統合を計画するような場合は、統合後の学校における運営上の問題や児童・生徒への教育効果に及ぼす影響などの問題点をも慎重に比較考慮して決定すること。

しかし、第一中学校区の統廃合において、次に掲げる事項が上記のいずれの観点に照らしても納得できるものではない。

- ・ 270名余の子どもを毎日スクールバスに詰め込んで通学させること。
- ・ 三条市の今までの教育のどこに問題があったかを総括することもなく、「中一ギャップの解消と確かな学力の向上は三条市の喫緊の課題」とし、その課題の解決には、小中一貫教育は一体型校舎が理想であるとしていること。
- ・ 小中一貫教育という名目のもとに実施される「乗り入れ授業」及び「交流活動」は教職員、児童・生徒に大きな負担と混乱を与えるだけで、教育効果も期待できないこと。
- ・ 狭い敷地では、安全で十分な教育活動ができないこと。
- ・ 平成22年9月の一体校反対の11,024名の署名、平成23年3月議会で採択された「第一中学校区小中一体校建設における地元合意を求める請願」、平成23年7月の小中一体校の問題を考える会で実施した第一中学校区7,000世帯に対するアンケート結果(995通の有効回答中64パーセントが一体校否定)を無視し、十分な説明や慎重な判断・手順を行っていないこと。

## ② 自治法第2条第14項及び第16項の規定に違反している概要

自治法第2条第14項には「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、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。」と定めているが、次に掲げる事項はこの規定に反しているため、同条第16項の「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」にも反することとなり、同条第17項の「前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。」に該当し、無効となる。

- ・ 耐震基準もクリアーし建設年度も古くない南小学校を廃校とすること。
- ・ 地域の防災拠点としての大事な役割を担っている学校がなくなること。
- ・ 歩いて通学できればスクールバスは不要となること。

## ③ 小学校設置基準第7条及び第8条並びに中学校設置基準第7条及び第8条の規定に違反している概要

各学校設置基準第7条に「学校の施設及び設備は、指導上、保健衛生上、安全上及び管理上適切なものでなければならない。」と定めているが、体育館の屋根や可動床のプールは安全性に問題があり、迷路のような1階校舎の設計は緊急時に問題があるなど、狭い敷地の一体校では安全で十分な教育活動ができないため、当該規定に違反する。

また、各学校設置基準第8条において校舎及び運動場の面積等の基準が示され、一体校の運動場として、小学校7,200平方メートル、中学校6,300平方メートルが最低でも必要となるところ、12,000平方メートルしかないので、違反している。

また、教育委員会は四日町小学校の敷地を加え21,000平方メートルあるとし、運動場の面積基準を満たしているというが、県道を挟んでの四日町小学校の敷地利用は、教育上及び安全上の支障がないとはいえないため、各学校設置基準第7条及び第8条の規定に違反している。

## 3 請求の受理

本件請求は、自治法第242条第1項及び第2項の要件を具備しているものと認められたので、平成24年2月24日付けで受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査の対象

三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設に係る次の工事の請負費の支出が違法又は不当な公金の支出に当たるかどうかを監査の対象とした。

工事名	契約金額
三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設校舎棟建築本体工事	2,685,900,000 円
三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設体育館棟建築本体工事	1,758,750,000 円
三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設体育館棟空調設備工事	157,290,000 円
三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設校舎棟衛生設備工事	272,790,000 円
三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設体育館棟衛生設備工事	191,446,500 円
三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設校舎棟電力設備工事	268,275,000 円
三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設体育館棟電力設備工事	265,125,000 円
三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設通信設備工事	239,400,000 円
三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設校舎棟空調設備工事	311,850,000 円
合 計	6,150,826,500 円

## 2 監査の対象部局

教育委員会事務局

## 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 24 年 3 月 22 日に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人から新たな証拠の提出と請求の趣旨の補足があった。

## 4 監査の対象部局からの事情聴取等

監査の対象部局から関係書類の提出を求めるとともに、本件事情聴取を行った。

## 第 3 監査の結果

### 1 事実関係の確認

#### (1) 公立小中学校の統廃合について

公立小中学校は、自治法第 244 条にいう「公の施設」であり、その設置・廃止は条例で定めなければならない（自治法第 244 条の 2）。

その条例は、地方公共団体が制定するものであり（自治法第 14 条第 1 項）、条例の制定・改廃の議決の権限は議会にあり（自治法第 96 条第 1 項）、議会の出席議員の過半数で決定される（自治法第 116 条）。

その趣旨は、住民の利用に供すべき公の施設の設置が当該地方公共団体の遂行すべき重要

な事業の一つであり、かつ、一般に相当額の予算措置を必要とするものであることから、地方公共団体の最も基本的な意思決定方式である議会の議決を経て制定される条例という法形式で直接個別的になされるべきとすることにあると解されており、本件の第一中学校区の小中一体校に係る「三条市立学校設置条例の一部を改正する条例」（以下「一部改正条例」という。）は、平成 23 年 9 月 28 日に平成 23 年三条市議会第 4 回定例会において可決されている。

## （2）工事の請負契約の締結までの経緯等

第一中学校区の小中一体校建設に関し、監査の対象部局の事情聴取及び関係書類の調査の結果、次の事項を確認した。

- ① 平成 20 年 2 月 13 日に、三条市教育基本方針に基づき学校教育の更なる充実を図るため教育制度を始めとし学校規模の適正化や教育内容の体系的編成等について検討する教育制度等検討委員会から報告を受けた「三条市教育制度等検討委員会最終報告」の中で、第一中学校区において三条高校の跡地も視野に入れた一体型の小中一貫教育を目指して検討することについての必要性が示されたこと。
- ② 平成 20 年 11 月 26 日に開催した平成 20 年第 12 回教育委員会定例会で決定した「三条市小中一貫教育基本方針」において、第一中学校区において三条高校の跡地も視野に入れた一体型の小中一貫教育を目指して検討することが示されたこと。
- ③ 平成 21 年 12 月 24 日に開催した平成 21 年第 12 回教育委員会定例会において、「第一中学校区小中一貫教育小・中学校一体型教育施設整備構想について」を議題としていたこと。

その議題の議事において、学校の編制について第一中学校区の小中学校を「1 小学校、1 中学校」とし、建設位置について「三条高校跡地及び四日町小校地」とする第一中学校区小中一貫教育小・中学校一体型教育施設整備構想が示され、教育委員会が承認したこと。

平成 22 年 1 月 28 日に開催した平成 22 年第 1 回教育委員会定例会において、同構想を教育委員会が承認した事項を記録した平成 21 年第 12 回教育委員会定例会会議録を教育委員会が承認したこと。

- ④ 平成 23 年 8 月 30 日に開催した平成 23 年第 9 回教育委員会定例会において、一部改正条例案を議題としていたこと。

その議題の議事において、四日町小学校、条南小学校及び南小学校を統合し、（仮称）第一中学校区統合小学校を三条市南四日町一丁目 205 番 1 に新たに設置すること、第一中学校の位置を同統合小学校と同じ位置に改めること及びこれらのことは平成 26 年 4 月 1 日から施行することを定める一部改正条例案を平成 23 年三条市議会第 4 回定例会に提出することが示され、教育委員会が承認したこと。

平成 23 年 9 月 21 日に開催した平成 23 年第 10 回教育委員会定例会において、一部改正条例案を三条市議会第 4 回定例会に提出することを教育委員会が承認した事項を記録した平成 23 年第 9 回教育委員会定例会会議録を教育委員会が承認したこと。

- ⑤ 平成 23 年三条市議会第 4 回定例会に市長が一部改正条例案を提出し、平成 23 年 9 月 28 日に議会が可決したこと。また、同定例会において、第一中学校区の小中一体校建設事業費（7,244,818 千円）が盛り込まれた一般会計補正予算も議会が可決したこと。
- ⑥ 平成 24 年三条市議会第 1 回臨時会及び第 2 回定例会において、本件請求のあった各工事に係る請負契約の締結を議会が可決したこと。
- ⑦ 一体校の校舎の計画が建築基準関係規定に適合するものであることについて、平成 23 年 12 月 22 日に建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）に基づく確認済証の交付を受けていること。また、この確認済証は、一体校の校舎の計画が法令又は条例に定める建築物の防火に関する規定に違反しないものであるとする消防長の確認を受けた上で交付されたものであること。
- ⑧ 校舎の面積は、小学校（約 13,600 平方メートル）及び中学校（約 12,500 平方メートル）ともに各学校設置基準に定める校舎の面積（小学校：約 4,000 平方メートル、中学校：約 3,500 平方メートル）を満たしていること。

運動場の面積は、三条高校の跡地に設置するグラウンド（約 12,000 平方メートル）と四日町小学校の校地に設置するグラウンド（約 9,000 平方メートル）を合わせて約 21,000 平方メートルあり、各学校設置基準に定める運動場の面積（小学校：約 7,200 平方メートル、中学校：約 6,600 平方メートル）を満たしていること。

## 2 判断

以上の事実の確認に基づき、本件請求に対して次のとおり判断した。

- (1) 第一中学校区小中学校を統廃合する旨の教育委員会の議決がないまま行われた、平成 23 年 9 月 28 日に議会で可決された一部改正条例は無効であり、それ以降に行われた三条市立（仮称）第一中学校区小中一体校建設に係る各工事の請負契約の締結に関する議会の可決及びそれに基づく契約も無効となり、その支出は違法であると請求人は主張している。

自治法上、公立小中学校の設置・廃止、つまり第一中学校区小中学校の統廃合の決定は、条例で定めなければならない、その条例の制定・改廃は議会の権限にあり、平成 23 年 9 月 28 日に平成 23 年三条市議会第 4 回定例会において一部改正条例を可決したことは、前述したとおりである。

その一部改正条例を議会に提出することを教育委員会が承認したのは、平成 23 年 8 月 30 日に開催した平成 23 年第 9 回教育委員会定例会であり、提出された議案及び会議録によりそのことは確認できた。

したがって、第一中学校区小中学校を統廃合する旨の「教育委員会の議決がない」との請

求人主張は理由がない。また、「教育委員会の議決がない」を前提として、一部改正条例が無効である、又は各工事の請負契約の締結に関する議会の可決及びそれに基づく契約も無効であるとの主張は理由がない。

なお、請求人が指摘した平成 21 年 12 月 24 日に開催した平成 21 年第 12 回教育委員会定例会の議決事項は、市として統廃合を決定する過程での教育委員会における決定の一つであり、提出された議案及び会議録から施設整備構想を教育委員会が承認したものであると確認することができる。

(2) 第一中学校区小中学校の統廃合は、憲法第 26 条に定める子どもの教育を受ける権利を侵害し、統廃合文科省通知に違反し、自治法第 2 条第 14 項及び第 16 項の規定に違反し、小学校設置基準第 7 条及び第 8 条並びに中学校設置基準第 7 条及び第 8 条の規定に違反していることから、児童生徒、地域・保護者に甚大な被害不利益を与え、将来にわたって三条市の学校教育を破壊することとなるため、その支出は違法・不当であると請求人は主張している。

ところで自治法第 242 条第 1 項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は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、監査委員に対し、監査を求め、必要な措置を講ずべきことを請求することができる旨規定している。

当該規定は、普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法若しくは不当な財務会計行為について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたものであり、請求については職員の具体的な財務会計行為に限るものであるとされている。このことから、請求人の主張のうち、通学方法の決定、小中一貫教育に係る教育内容の決定、統廃合に係る意見を聴取する関係者の範囲や意見聴取の方法、程度についての決定、及び地域の防災拠点の指定に関する政策判断それぞれについての当該主張は、自治法第 242 条第 1 項に規定する財務会計上の行為又は怠る事実についての監査を求めるものには該当しないと判断し、監査の対象外としたうえで、次の判断を行った。

ア 施設の構造に問題があり、運動場の面積要件を満たさない等の狭い敷地の一体校では安全で十分な教育活動ができないとする施設面に関する請求人の主張について

新たに設置される一体校の校舎の計画は、建築基準関係規定に適合するものであること、防火上の関係規定についても適合することが確認できることから、建築物としての基本的な安全性を有しているといえる。

また、当該一体校の校舎及び運動場の敷地について、第一中学校区では小中一貫教育の実施に当たり三条高校の跡地の活用も視野に入れた一体校による検討が進められ、十分な敷地の確保に当たり、近接する四日町小学校の校地も利用することとしている。そのため、2つの敷地を利用することに関しては、請求人が指摘するとおり各学校設置基準に定める



ところの教育上及び安全上の支障がないという要件も満たさなければならない。このことについて、四日町小学校の校地を利用することとなる運動場は、授業、部活動等の教育活動で使用する場合であっても校舎と極めて近くに位置すること、また、道路を横断しなければならないが、その道路には押しボタン式信号機が設置された横断歩道があり、現に四日町小学校の通学路として利用していることを考慮すると、教育上及び安全上の支障があるとはいえない。

よって、当該一体校の校舎及び運動場の計画が学校としての基本的な安全性を有し、面積要件等の国の基準を満たしているといえることから、施設面に違法があるとする請求人の主張は理由がない。

イ 憲法第 26 条に定める子どもの教育を受ける権利を侵害し、自治法第 2 条第 14 項に定める住民の福祉の増進に努め、最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならないという自治体の事務処理に関する規定に違反をしているという請求人の主張は、第一中学校校区小中学校の統廃合における施設面において瑕疵があり違法な支出であることを前提に述べているものであり、その施設面において瑕疵がないことから、請求の理由がない。

以上のことから、本件監査の対象に係る請求人の主張については、いずれも理由がないものと判断する。