

東御市住民監査請求に係る監査の結果について

第1 請求の概要

1 請求人 (省略)

2 請求の受理

本件請求は、令和6年3月22日付けに提出され、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条に定める要件を具備するものとして同月28日に受理を決定した。

3 請求の趣旨

請求の趣旨は下記のとおり。

- 1、令和5年12月市議会で議決された一般会計補正予算のうち東部地区4小学校給食センター建設計画に係る「基本設計に要する費用」として計上された1122万円、および令和6年3月市議会で議決された一般会計補正予算のうち同センター建設に係る「用地取得に要する費用」として計上された330万円について、東御市長は、その公金を支出してはならない、
- 2、東御市教育長は、同給食センター建設計画に関する公金の支出をおこなってはならない、
- 3、東御市監査委員は、上記1及び2記載の公金の支出中止の措置が取られるまでの間、暫定的に同センター建設計画具体化のための契約事務執行並びに公金支出等の停止を勧告すること、
等の必要な措置を講ずることを求める。

4 求める措置

求める措置は下記のとおり。

請求人は、市長及び教育長において、現計画の再検討のため事業は一旦停止し、今後の給食施設のあり方の検討を住民参加で改めて行うことおよび、監査人においては前項の是正措置が取られるまでの間、暫定的にセンター建設計画具体化のための契約事務執行の公金支出等の停止を勧告することを求める。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

- (1) 東部地区4小学校給食センター建設計画（以下「センター化計画」という。）に係る「基本設計に要する費用」及び「用地取得に要する費用」の公金支出に違法性及び不当性があるか。

(2) 本件請求対象事業の行政手続き及び財務会計上において、違法性及び不当性があるか。

2 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、請求人に対し令和6年4月9日午前10時から午前11時まで陳述の機会を設け、同日まで追加の証拠の提出を認め、令和6年4月5日に追加の証拠の提出を受けた。

なお、令和6年4月12日に再陳述の要望文書が、同月16日に再陳述の骨子を記載した文書が提出された。再陳述の骨子に記載の内容により、請求趣旨の補足として内容を承知したため、再陳述の機会は設けず、再陳述の骨子の提出を受けた。

3 関係人の陳述及び調査

関係人に対し、令和6年4月10日午後2時00分から午後3時00分まで陳述の機会を設けた。

また、地方自治法第199条第8項の規定により、監査のため必要があると認めたので、教育委員会事務局へ帳簿、書類その他の記録の提出を求め、随時関係職員に出頭を求め、調査を実施した。

4 事実関係の確認

本件請求に関し、文書及び議事録等並びに関係人からの聴取に基づき、下記のとおり事実確認した。

(1) センター化計画に係る基本設計に要する費用及び用地取得に要する費用として公金を支出する行為については、次の4件である。

① 東部地区小学校給食センター建設基本構想業務委託

契約締結日：令和5年12月15日

契約金額：49万5,000円

業務完了日：令和6年1月22日

② 東部地区小学校給食センター建設基本設計業務委託

契約締結日：令和6年2月28日

契約金額：847万円

履行期間：契約締結の日から令和6年7月31日まで

③ 東部地区小学校給食センター建設用地不動産鑑定業務委託

契約締結日：令和6年3月27日

契約金額：76万3,400円

履行期間：契約締結の日から令和6年5月31日まで

④ 東部地区小学校給食センター建設用地補償物件調査業務委託

契約締結日：令和 6 年 3 月 27 日

契約金額：192 万 5,000 円

履行期間：契約締結の日から令和 6 年 5 月 31 日まで

(2) センター化計画の経緯等について

東部地区 4 小学校について、3 小学校については築 40 年以上、残る 1 校については改修後築 20 年以上経過している。

センター化計画の趣旨は、老朽化した学校給食施設・設備について、学校施設衛生管理基準（平成 21 年文部科学省告示第 64 号）（以下「衛生管理基準」という。）を満たした学校施設として新たに改修・建設する必要があることから、令和 5 年 10 月 10 日の庁議にて、教育委員会事務局から「報告・確認事項」として説明され、その後、令和 5 年 10 月 24 日及び同年 11 月 27 日開催の定例教育委員会において「報告議題」としてセンター化計画の報告がされている。

令和 5 年 12 月の市議会において、センター化計画の基本設計に要する費用として 1,122 万円が補正予算に計上され、可決となった。

令和 5 年 12 月 15 日、補正予算可決を受けて東部地区小学校給食センター建設基本構想業務委託の契約締結。設計予算が 50 万円未満であるため、教育課長決裁にて事務執行された。

基本構想の策定後、令和 6 年 2 月 28 日に東部地区小学校給食センター建設基本設計業務委託の契約締結。本契約はプロポーザル方式で実施されており、当初設計額は 1,000 万円を越えるため、業者決定までは市長決裁にて事務執行された。業者決定後の設計額が 1,000 万円未満となったため、副市長決裁にて事務執行されている。

令和 6 年 3 月の市議会において、センター化計画の用地取得に要する費用として 330 万円が補正予算に計上され、可決となった。また、市議会閉会后となる 3 月 14 日の全員協議会にて、センター化計画に係る自校方式及びセンター方式の費用比較衡量を行った資料が提出され、同様の資料を用いて同月 26 日の定例教育委員会において協議された。

令和 6 年 3 月 27 日、補正予算可決を受けて、東部地区小学校給食センター建設用地不動産鑑定業務委託及び東部地区小学校給食センター建設用地補償物件調査業務委託の契約締結。両業務委託とも 300 万円未満であったため、教育次長決裁で事務執行された。

第 3 監査の結果

1 主文

本件請求は理由がないものと認める。

2 理由

(1) 「事業の比較衡量を行わなかったことが違法であるとする主張」に対する判断

ア 請求人の主張

東御市及び教育委員会が、巨額の費用を要するセンター化計画について当初から建設・施設整備の必要予算額を示しておらず、定例教育委員会及び市議会においても費用等に関する資料は提示されていない。

このことについて、市は、市議会において「建設改修費予算は4小学校の施設を建設するより、1つのセンターを建設するほうが安価であると判断するため、建設改修費用の算定は行わない」と発言し、自校方式とセンター方式の比較衡量をせずに事業を進めている。

地方自治法第2条第14項並びに地方財政法第8条の規定では、市長及び教育長は、その財産を所有の目的に応じて最小の経費で最大の効果を上げ、最も効率的に運用しなければならない義務がある。本件はこの法的義務を尽くしておらず、不十分な行政判断のもと公金支出を行うことは違法かつ不当である。

イ 関係人の主張

請求人は、東部地区4小学校給食センター建設計画に係る「基本設計に要する費用」及び「用地取得に要する費用」の支出が、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第8条に違反していると主張し、その理由としてセンター化計画の事業開始当初から費用に関する資料が出ておらず、また、自校方式とセンター方式の比較衡量をしていないことを挙げている。

しかし、令和5年12月市議会で可決された補正予算で「センター化する場合に必要な事項」を整理した「基本構想」を策定し、これに基づく「基本設計」をしてもらうことで具体的な数字が算出されるため、補正予算を計上した時点では、比較衡量を行った資料は提供出来なかった。

また、東部地区4小学校の自校式給食施設は供用開始から40年以上経過している施設もあり、老朽化が著しい状況である。学校給食法（昭和29年法律第160号）による衛生管理基準では食数に適した広さの確保や汚染作業区域・非汚染作業区域のゾーニング等を行うことが望ましいとしているが、現状の施設を補強・改修することでこれらの基準を満たすことは、必要とする用地面積の点で困難であり、施設の建て替えの為に敷地確保も必要となる。

児童と住民の住民福祉の増進を目的に、最小の経費で最大の効果を上げるためには、4小学校の施設を建て替えるよりも1つのセンターを建設するほうが適当であり、また、議会の承認を得たうえで事業を実施しているものであるため、本件が法令に反する違法または不当な財務会計上の行為にはあたらない。

ウ 監査委員の判断

請求人の主張は「費用の比較衡量が十分に行われていないという行政手続き上の不当性」と、それを理由とした「最も効率的な予算執行を行う義務に違反している違法性」であると解する。

これに対し、市はセンター化の費用算出に必要な知見を得るために「基本設計」を行う必要があり、また、給食センター建設に関する手引書という位置づけとして「基本構想」を策定したと主張している。

センター化計画に係る具体的な費用が不明な段階で正確な比較衡量を行うことは困難であると考え、この点において地方自治法第2条第14項並びに地方財政法第8条に反しているとは言い難い。

(2) 「教育委員会で適法な審議が行われていないことが違法・不当だとする主張」に対する判断

ア 請求人の主張

定例教育委員会において、センター化計画が取り上げられたのは2回のみであり、そのいずれにおいても教育委員会の承認を得ていない。教育委員会事務局は報告事項として一方的な報告を行い、教育委員会による審議や検証、事業採択は行われていない。東御市教育委員会会議規則第14条において「教育長は、議題について異議の有無を会議に諮ることができる。この場合において、全委員に異議がないと認めるときは、教育長は、可決を宣する」とあることから、会議録にはその旨を記載されていなければならない。また、総合教育会議においてもセンター化計画は検討されていない。

これまでの自校方式からセンター方式へ変更するのであれば、これら会議において比較衡量を行い、審議や採択が行われなければならない、これが行われていないことは行政法規に反する不当な行政事務である。

また、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）（以下「地方教育行政法」という。）第29条において「市長は教育に関する事務について定める議会の議決を得るべき議案作成において、教育委員会の意見を聞かなければならない」としているにも関わらず、教育委員会へ意見聴取を行っていない。この意見は教育長へ委任することが出来ない事務であるため、教育委員会の議決なしに議会へ上程することは法令に反している。

さらに、関係人陳述において「令和5年10月10日の庁議により市長が意思を固めた」という発言があったが、地方教育行政法第21条により、学校給食に関する事項は教育委員会の職務権限内であり、教育委員会の正式な議決を経ることなく市長が独自案を作成し、かつ予算執行に及んでいることは、違法かつ不当な行政権限の侵犯行為である。

イ 関係人の主張

請求人は、教育委員会においてセンター化計画に対する審議が行われていないことが行政法規に反する不当な行為であると主張するが、本計画については令和5年10月24日の定例教育委員会では口頭にて、11月27日の定例教育委員会では資料により説明を行っている。いずれも報告事項での説明ではあるが、説明後に質疑等を行ったうえで反対の意見等がなかったため、同意を頂いたと判断している。また、地方教育行政法第29条における意見については、あくまで意見を聞くことを規定するものであり、承認等を求めるものではない。

なお、総合教育会議については、地方教育行政法第1条の4において「大綱の策定に関する協議及び次に掲げる事項についての協議並びにこれらに関する構成員の事務の調整を行うため、総合教育会議を設ける」としており、決定機関ではない。

「市長が給食センター化の意思を固めた」というのは、教育委員会事務局から提出された資料により、市長として給食センター化の方向で進めるのが適当であると判断したという趣旨の発言であり、その施設の詳細等を明らかにするために補正予算を上程する方針を示したものである。事業の規模等の詳細を明らかにするために補正予算を上程したことは、地方教育行政法第22条第6項の範疇であり、違法かつ不当な行政権限の侵犯行為をした事実はない。

ウ 監査委員の判断

請求人は、教育委員会においてセンター化計画の協議・採決がされていないこと、及び市長が一方的にセンター化の方針を定めて事業を推進していることが違法又は不当であると主張していると解する。

市は、令和5年10月の定例教育委員会において、センター化計画について検討中であることを報告し、同年11月の定例教育委員会では市議会12月定例会において補正予算計上することを説明している。

確かに、議事録上では説明のみの記載であり、東御市教育委員会会議規則第13条及び第14条において「会議に諮って表決するものとする」「異議の有無を会議に諮ることができる。この場合において、全委員に異議がないと認めるときは、教育長は、可決を宣する」とある。しかし、会議録では教育委員から反対した意見等も確認できず、説明に対し同意したものと読み取ることが出来る。

教育委員の同意がある中で、教育委員会における管理・執行について採決がなかったことを理由に、本請求対象となる公金支出の全てを違法・不当として停止を行うと判断することは困難と考える。

また、地方教育行政法第29条の「意見をきかなければならない」については、それを行う機会として定例教育委員会の場があったことから違法ではないと解する。

総合教育会議については、関係人の主張にあるとおり、地方教育行政法第1条

の4の趣旨において事業の決定を行う機関ではないと判断されることから、総合教育会議の会議録において採決等を行っていないことは問題がないと判断する。

市長がセンター化の意思を固めたとの主張については、令和5年10月10日の庁議について議事録を確認する限り、教育委員会事務局から報告された結果、市長が補正予算の計上及び基本設計の策定の方針を固めたと判断する。

令和4年2月22日の総合教育会議においても、学校給食施設の老朽化に伴う今後の検討は課題となっており、その後、令和5年10月10日の庁議までの間、教育委員会事務局内部において検討が重ねられてきている。施設のあり方は従来から課題となっていた事実を勘案すれば、本件は教育委員会事務局の報告をもって地方教育行政法第22条第6項の「予算を執行すること」の条項に沿って支出の方向を固めたものと理解され、行政権限の侵犯行為であるとは言い難い。

(3) 「学校給食センター基本構想の策定について、教育長が決裁を行わず事務処理を進めることは不当かつ違法とする主張」に対する判断

ア 請求人の主張

センター化計画の基礎となる「学校給食センター基本構想」の策定にあたり、教育長の決裁がされていない。東御市事務処理規則では、課長の専決委任は「内容が軽易なもの」に限られ、また、財務区分では「委託料50万円以下」とされている。

この基本構想はセンター化計画の実施設計業務の発注基礎となるものであり、総額20億円前後ともなるセンター化計画全体の重要な位置を占めるものである。東部地区小学校給食センター建設基本構想業務委託そのものは50万円未満であり、課長決裁で行えるものではあるが、事業の根幹となるものである以上軽易なものではなく、教育長の決裁及び市長部局の合議を得るのは当然である。

また、この基本構想の決裁状況についての文書は存在せず、適法に成立した決裁文書なしに公金を投入されており、事務処理規則に反した不当かつ違法な行政手続きによる公金支出である。

イ 関係人の主張

請求人は、東部地区小学校給食センター基本構想業務委託において教育長の決裁が必要であったと主張するが、東部地区小学校給食センター基本構想業務委託に係る費用は50万円未満の案件であり、東御市事務処理規則第8条の規定により課長専決事項となっている。そのため、事務処理上問題はない。

また、この基本構想は学校給食施設の目指すべき方向や施設の整備方針、建設候補地の検討、学校給食センターとしての必要な機能等を整理したもので、基本設計業務の基礎となるものという位置づけである。

この基本構想で決定するという決裁文書が存在していないことは確かである

が、東部地区小学校給食センター建設基本構想業務委託の完了届において教育長の押印があり、内容の確認はしていることから、問題ないと判断する。

ウ 監査委員の判断

決裁に関する事務処理区分は各事業ごとに判断を行うものであり、結果的に多額の支出が行われることを理由に市長や教育長への決裁を求めることは不要であると判断する。また、「軽易なもの」という条項については、東御市事務処理規則第6条は「許可、免除、免許、認可、承認、受理等の行政処分のうち、成規又は成例によるもので内容が軽易なもの」という条項であり、財務に関する事項において適用されるものではないと解する。

そのため、センター化計画に関する公金支出並びに契約等については、東御市事務処理規則第8条で規定される決裁権者の区分を逸脱するものではなく、行政手続き上で不備はない。

なお、基本構想において「この内容でよいか」という決定を行った決裁文書は認められなかったが、本基本構想は、基本設計にあたって留意すべき点を整理した「基本設計にあたり必要となることをまとめた手引書」という内容であると判断できるほか、東部地区小学校給食センター建設基本構想業務委託の完了届において教育長の押印があり、教育長の確認は取れていると判断するため、不当とは言い難い。

(4) 「市民への説明責任を放棄しており不当であるとする主張」に対する判断

ア 請求人の主張

センター化計画については、令和5年12月の全員協議会での説明及び12月市議会に提出された補正予算で市民に知らされた。過去、東御市において北御牧給食センターが建設される際には1年以上の住民参加による検討を実施してきたが、本件は全くそういった場は設けられず、市民への情報提供は一切されていなかった。3月の市議会にて、市民から総勢2,000人の署名となる2つの請願が提出されたことから、このことは明らかである。

市は「センター化しか選択肢はなく、基本設計が出来たところで意見を聞く」としている。教育委員会での審議もなく、市民の合意形成もないままに事後説明で事業を進めることは、行政の説明責任を果たしておらず、不当である。

イ 関係人の主張

請求人は、市民に対する説明責任を果たさないまま事業を進めることが不当であると主張するが、センター化計画の方針については、令和5年11月に東部地区4小学校の校長へ、12月20日に小中学校PTA会長へ説明を行っており、令和6年1月から3月にかけて4小学校のPTA役員に説明をしている。

必要な施設規模や費用面などの専門的な部分については、12月議会で承認さ

れた「基本設計に要する費用」により明らかにされるものであり、市としては議会に説明をしたうえで、順次保護者へ説明をしていく計画とした。

今後の予定として、4月中に4小学校のPTA総会にて予算規模を含めた説明を行い、以降も必要・要望に応じて説明を行っていくほか、PTA代表者や栄養士、専門家等を構成員とした建設検討委員会を立ち上げ、計画を進めていくことを考えている。

ウ 監査委員の判断

この場における「説明責任」とは、地方自治法第138条の2の2「執行機関は条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則等に基づく事務を、自らの判断と責任において誠実に管理し及び執行する義務を負う」という条文に基づき、誠実な対応を求めることと判断する。

請求人は、センター化計画について市民へ知らされたのは令和5年12月の全員協議会においてであり、住民への意見聴取・意向調査を一切行っていないこと及び市民の合意形成のないままに事業を進めていることが、説明責任を果たしておらず不当だと主張していると解する。

しかし、令和5年10月及び11月の定例教育委員会への報告後、市は同年11月に小学校長へ、12月にPTA会長へ、令和6年に入ってから各小学校PTA役員への説明を行っている。

また、令和6年2月28日に締結された東部地区小学校給食センター建設基本設計業務委託により、試算に基づく自校方式とセンター方式の費用比較資料が作成されており、この資料に基づき令和6年に実施されるPTA総会において説明がされる予定がある。

確かに事業が性急であるという意見も理解できるが、具体的な費用比較等を示す資料がない時点でセンター化計画を公表するのではなく、試算が行われた後の資料をもって市民へ説明を行うとした判断が、不誠実であり不当であったと断ずることは困難である。そのため、これを理由に本請求対象が違法又は不当な公金支出であるとするのは適当ではないと判断する。

3 結論

前述した判断のとおり、本件請求に係る行政手続き及び財務会計上の処理において違法性又は不当性は確認できないため、センター化計画に係る「基本設計に要する費用」及び「用地取得に要する費用」の公金支出について違法性及び不当性があるとは認められない。

また、監査請求の趣旨3において、請求人は暫定的に、監査請求の趣旨1及び2の公金支出の停止を勧告することを求めているが、地方自治法第242条第4項では、当該行為が違法であると思料するに足る相当な理由があり、当該行為により市に生ずる回復

困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認められる場合、当該行為を停止すべきことを勧告することができる」とされている。

本件請求対象となる補正予算は、令和5年12月市議会及び令和6年3月市議会において正しい手続きで議決された予算であり、この議決をはじめ、その後の財務会計上の行為について違法であるとする相当の理由は認められないため、「基本設計に要する費用」及び「用地取得に要する費用」の公金支出に係る暫定的停止勧告については、市長及び教育長に対して行わないこととした。

以上