

24宗監第223号
平成25年3月28日

様

宗像市監査委員 岩本隆志
宗像市監査委員 植木隆信

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成25年1月31日付けで提出された、地方自治法（昭和22年法律第67号）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4項の規定に基づき監査した結果について別紙のとおり通知します。

(別紙)

地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求の結果について

平成25年1月31日付けで提出された、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、監査した結果は下記のとおりである。

記

第1 請求の内容

1 請求人

氏名

住所 宗像市

2 請求の内容

請求人は、宗像市立玄海小学校の改築工事に関して工事費用を支出したことが違法又は不当であるとして、宗像市長に対し、支出手続きを行った職員やその責のある職員に対し、支出額の返還を求めるなど、必要な措置を講じるよう勧告することを求めているが、その要旨は以下のとおりである。

(1) 請求の対象行為

宗像市立玄海小学校改築工事(共用棟建築工事)、同改築工事(校舎棟建築工事)、同改築工事(体育館棟建築工事)、同改築工事(電気設備工事)、同改築工事(機械設備工事)、同外部倉庫棟新築工事、同改築事業太陽光発電設備整備工事、同改築事業屋上緑化工事、同改築事業内装家具等整備工事、同内装家具等整備工事(その2)の10件。(以下、「対象工事」という。)

(2) 対象行為に支出した費用

金982,465,050円

(3) 対象行為を違法又は不当とする理由(請求人の主張)

宗像市職員措置請求書、添付された事実証明書及び請求補正事項並びに口頭意見陳述による請求人の主張の要旨は次のとおりである。

宗像市立学校設置条例(平成15年4月1日条例第65号)の改正を行わずに、条例に規定された位置と異なる場所で対象工事を行ったこと。宗像市立玄海小学校の移転にあたり必要となる宗像市立学校設置条例の改正に関して、宗像市教育委員会が宗像市立学校位置及び通学区域審議会に学校の位置を変更(選定)することについて諮問しなかったこと。宗像市立玄海中学校区において採用するとされている小中一貫教育の形態が、宗像市小中一貫教育基本方針で示されている類型と異なっており、また、それを採用するにあたり宗像市教育委員会が決定を行っていないこと。

(4) 措置の対象とされた職員等

宗像市長 谷井博美、宗像市教育委員会教育委員長 井上裕之、同委員 川上美子、平田良枝、中岡政剛、宗像市教育長 久芳昭文、宗像市教育部長 灘谷辰生、同部教育政策課長 安部武彦、同部学校管理課長 占部晃、会計管理者 氏名不明。

第2 監査の実施

1 請求の提出

宗像市職員措置請求書が平成25年1月31日に提出された。提出された請求書の要件を審査した結果、措置の対象となる職員が明らかでなかったことから、対象職員を明らかにするよう求めた。

2 請求の受理

平成25年2月20日に対象職員を指定する回答書が提出された。これにより、地方自治法第242条に規定された要件を具備していると認め、同日受理を決定した。

3 請求人による口頭意見陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成25年3月4日に請求人による口頭意見陳述の機会を設けた。請求人は陳述内容を記した書類を提出し、本件請求の趣旨を補足説明した。

4 監査の対象事項

第1の2の(3)で示す請求人の主張を基に監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 宗像市立学校設置条例の改正を行わずに、条例に規定された位置と異なる場所で対象工事を行ったことの適否。
- (2) 宗像市立玄海小学校を移転するにあたり、学校の位置を変更(選定)することについて、宗像市教育委員会が宗像市立学校位置及び通学区域審議会に諮問しなかったことの適否。
- (3) 宗像市立玄海中学校区において採用するとされている小中一貫教育の形態の適否。
- (4) 対象工事の費用の支出についての違法又は不当の有無。

5 監査の対象部局

宗像市教育委員会、宗像市会計課

6 提出を求めた書類等

- (1) 宗像市立玄海小学校の移転に係る計画の検討と決定に関して開催した教育

委員会の記録

- (2) 宗像市立玄海小学校の移転に係る計画の検討に関する住民説明会等の記録
- (3) 宗像市立玄海小学校の移転に係る計画の決裁に関する記録
- (4) 宗像市立玄海小学校の改築工事に係る支出負担行為及び支出命令に関する記録

第3 監査の結果

1 監査委員が確認した事実

提出書類から確認した事実は以下のとおりである。

(1) 第2の4の(1)について

宗像市立玄海小学校の位置については、宗像市立学校設置条例には「宗像市牟田尻」、工事請負契約書類には「宗像市江口」と記載されており、一致していない。

(2) 第2の4の(2)について

宗像市立玄海小学校を移転するにあたり、学校の位置を変更(選定)することについて、宗像市教育委員会は宗像市立学校位置及び通学区域審議会に諮問していない。

(3) 第2の4の(3)について

宗像市立玄海中学校区における小中一貫教育の方針決定時点で、採用するとされている小中一貫教育の形態は、宗像市小中一貫教育基本方針で示す小中一貫教育の類型のいずれにも合致していない。

(4) 第2の4の(4)について

対象工事のうちの4件については、住民監査請求のあった日が前払い分の工事費用の支出日から1年を経過しているが、工事費用の支出が完了した日である平成24年12月27日を基準とした場合には1年を経過していない。

工事費用の支出負担行為とそれに基づく支出命令書における決裁及び契約書類の添付状況に不備がなく、契約金額と実際に支出した金額は一致しており、宗像市会計事務規則に基づき適正に処理されている。

2 監査において参考にした文献と監査の実施により判明した事項

監査において参考にした文献と監査の実施により判明した事項については以下のとおりである。

(1) 第2の4の(1)について

地方財務実務提要7385ページから7387ページにかけての記述において、公の施設の設置に関する条例の制定時期については、「～公の施設の設置と申すのは、公の施設を住民が利用することができる状態になっている必要があるものと解されます。したがって、一般的には、公の施設と

して住民の利用に供し得る段階で公の施設の設置及び管理に関する条例を定めることになり、それで十分である～」という解釈が示されている。また、この場合の問題点として、施設を新築する場合の設置場所については、事実上、議会の意思が働かない結果にならないかということが挙げられているが、これに対しては「～（市）長部局が議会とも連絡を取りながら解決すべきもの～」とされ、問題はないという解釈である。しかし、「～前もって条例を公布しておき、その施行は公用開始を規則で実際に利用し供しうる状態になったときに施行する扱いも可能～」とする解釈もある。

(2) 第2の4の(2)について

地方自治法により、公の施設の設置、管理、廃止に関する権限は普通地方公共団体の権限である。また、教育基本法（平成18年12月22日法律第120号）により、法律で定める学校は国、地方公共団体及び法律に定める法人のみが設置できる。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年6月30日法律第162号）により、教育委員会は地方公共団体が処理する教育に関する事務を管理、執行する組織ではあるが、予算の執行権限はない。

宗像市立学校位置及び通学区域審議会規則（平成15年4月1日宗像市教育委員会規則第15号）によれば、宗像市立学校位置及び通学区域審議会は宗像市教育委員会の諮問に応じ、宗像市立の小学校及び中学校の位置選定並びに通学区域の設定及び改廃に関する事項について審議するための機関である。

宗像市立学校位置及び通学区域審議会規則の前身にあたる宗像町立学校通学区域審議委員会（昭和49年6月30日教育委員会規則第2号）においては、委員会で審議すべき事項に学校の位置の選定は含まれていなかった。

宗像市立玄海小学校の移転を検討するにあたって、宗像市立学校位置及び通学区域審議会に諮問しなかったことについて、宗像市教育委員会は、宗像市立学校位置及び通学区域審議会の前身にあたる宗像町立学校通学区域審議委員会においては、学校の位置の選定が審議すべき事項に含まれていなかったことや、宗像町立学校通学区域審議委員会の設置経緯が学校を新設することに伴う学校の位置と通学区域の設定を検討するためのものであったことから、学校の位置のみで通学区域に変更が生じないので、宗像市立学校位置及び通学区域審議会に諮問する必要はないと判断したと主張している。

審議会の諮問を経なければならないにもかかわらず、諮問を経ずに行った決定は違法であり、取消を免れないとする請求人の主張は、昭和50年5月29日最高裁判所判決（昭和42年（行ツ）第84号「一般乗合旅客自動車運送事業の免許申請却下処分取消請求事件」）の判決文の一

部であり、判決は、「～法は、運輸大臣が運輸審議会の決定を尊重すべきことを要求するにとどまり、運輸審議会は運輸大臣の諮問機関としての地位と権限を有するにすぎないものというべきであるが、しかしこのことは、運輸審議会の決定が全体としての免許の許否の決定過程において有する意義と重要性、したがってまた、運輸審議会の審理手続のもつ意義と重要性を軽視すべき理由となるものではない。～」と判示している。

参議院調査室編集「立法と調査」 216において、「～審議会は、その機能に着目して参与機関と諮問機関に分類することができます。参与機関は、法の適用の公正を図る等の目的で行政機関の意思決定に参与するもので、行政機関はその答申に法的に拘束されます。これに対し、諮問機関は、重要政策、基本的施策等に関する行政機関の意思決定に当たって意見を述べるもので、答申に法的拘束力はありません。答申の尊重義務が法文上明示されている場合もありますが、その場合も同様です。～」として、重要政策、基本的施策等に関する審議会は諮問機関と位置付けられ、その答申には法的拘束力はないとされている。

(3) 第2の4の(3)について

中学校区で採用する小中一貫教育の形態については、宗像市小中一貫教育基本方針において、その中で示された3つのタイプのいずれかを選択できるとされている。

(4) 第2の4の(4)について

対象工事の実施における予算の計上、契約の締結のいずれにおいても宗像市議会の議決を得ている。

3 監査委員の判断

以上のことから、次のとおり判断した。

(1) 第2の4の(1)について

監査の実施時点において、宗像市立玄海小学校としての利用が予定されている建築物の工事場所は宗像市立学校設置条例で規定されている宗像市立玄海小学校の位置とは異なるが、一般的に公の施設を設置したといえる状態とは、公の施設を住民が利用できる状態になっていることが必要であり、公の施設の設置に関する条例の制定時期は、施設を住民が利用できる状態になった時点であると解釈されている。また、対象工事の実施における予算の計上、契約の締結のいずれにおいても検討と事務処理が適正に行われ、かつ、宗像市議会の議決が得られていることを考えれば、条例を改正せずに工事を行ったことが違法であるとはいえない。

(2) 第2の4の(2)について

宗像市立学校位置及び通学区域審議会規則において、審議会は宗像市教育

委員会の諮問に応じ、宗像市立の小学校及び中学校の位置選定並びに通学区域の設定及び改廃に関する事項について審議するものとされているが、宗像市立玄海小学校の移転を検討するための審議会は設置されていない。このことについての宗像市教育委員会の見解は、宗像市立学校位置及び通学区域審議会の前身にあたる宗像町立学校通学区域審議委員会においては学校の位置の選定が審議すべき事項に含まれていなかったことや、宗像町立学校通学区域審議委員会の設置経緯が学校を新設することに伴う学校の位置と通学区域の設定を検討するためのものであったことから、通学区域の変更を伴わない今回の事案を想定していなかったとしているが、現行の規則において学校の位置を変更する場合には諮問するものと読める以上、過去の経緯から審議を不要とした宗像市教育委員会の判断が適当であったかについては疑問が残る。

しかし、審議会はその趣旨により答申に拘束力のない諮問機関と答申に拘束力が認められる参与機関の2つに分類され、政策決定の諮問を目的とした宗像市立学校位置及び通学区域審議会は法的拘束力のない諮問機関に位置付けられることや、学校の設置自体が普通地方公共団体の権限であることを勘案したとき、仮に、宗像市教育委員会が宗像市立学校位置及び通学区域審議会に諮問し、学校の位置を検討していた場合でも、それを採用するか否かは地方公共団体である宗像市に委ねられていることからすれば、宗像市教育委員会が宗像市立玄海小学校の位置の変更について、宗像市立学校位置及び通学区域審議会に諮問していないことが適当でなかったとしても、宗像市が宗像市立玄海小学校の移転先を決定し、工事を行ったことが違法又は不当であるとはいえない。

(3) 第2の4の(3)について

宗像市立玄海中学校区における小中一貫教育の形態は、宗像市小中一貫教育基本方針で示す小中一貫教育の類型のいずれにも合致していないが、条例、規則等に違反しているわけではないから、このことが違法又は不当であるとはいえない。

(4) 第2の4の(4)について

対象工事に関する手続きについては、第3の1の(4)の と第3の2の(4)で示したとおり、違法又は不当な点は認められない。

4 結論

以上のことから、本件請求については次のとおり決定した。

対象工事の費用を支出したことについて監査した結果、請求人が主張する違法又は不当な点は認められないことから本件請求を棄却する。