

25宗監第236号
平成26年3月4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26年1月9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1、2、3のとおり通知します。

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26年1月9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、宗像市が発注した玄海小学校改築事業に伴う備品等引越し業務の委託について、宗像市立玄海小学校(以下「玄海小学校」という。)を改築するにあたり、宗像市立学校位置及び通学区域審議会(以下「審議会」という。)に学校の位置選定について諮問しなかったことは違法であるとして、支出した費用の返還等の措置を求めている。その請求の対象となる行為等は次のとおりである。

(1) 請求の対象となる行為

玄海小学校改築事業に伴う備品等引越し業務(以下「対象行為」という。)

(2) 対象行為の受注者

山九株式会社福岡支店

(3) 対象行為の支出額

金1,639,000円(税抜)

(4) 対象行為を違法または不当とする理由(請求人の主張の主旨)

玄海小学校を改築するにあたり、審議会に学校の位置選定について諮問しなかったことが違法であるため、対象行為も違法である。(別添:宗像市職員措置請求書)

(5) 措置の対象とされた職員

宗像市長 谷井博美

第2 監査の実施

1 請求の提出と受理

平成26年1月9日に宗像市職員措置請求書(以下「措置請求書」という。)が、宗像市の住民である請求人から提出された。

提出された措置請求書の要件を審査した結果、地方自治法第242条に規定さ

れた請求の要件を具備していると認め、同月21日に受理を決定した。

また、受理決定にあたり次の点について整理した。

(1) 措置請求書の誤りについて

措置請求書中1の(2)の に記載された玄海小学校の位置の記載は、宗像市立学校設置条例の一部を改正する条例の制定前のもので誤りである。

現在の玄海小学校の位置は江口が正しく、牟田尻は玄海小学校跡地であるが、この点については事実には疑いがないので措置請求書の補正を求める必要はない。

(2) 違法不当の主張と対象行為の関連性について

措置請求書の記載において、請求人が述べる違法の主張と対象行為の関係は判然としないが、次のアからウの経緯を勘案し、請求人は玄海小学校の改築自体が違法であるとの認識に基づき、玄海小学校の移転に伴い発生した対象行為についても違法であると主張するものと解した。

ア 宗像市は玄海小学校の改築を行い、玄海小学校を宗像市牟田尻から宗像市江口に移転している。対象行為はこれに伴い発生した業務である。

イ 請求人はすでに玄海小学校の改築工事に係る工事費用の返還等を求める住民監査請求を行い、本件請求と同様の主張を行っている。また、この件に関しては監査を終了し、宗像市監査委員から請求人に対して監査結果を通知している。

ウ 請求人は玄海小学校の改築について、宗像市を被告とした訴訟を福岡地方裁判所に提起している。

2 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26年2月12日に請求人による口頭意見陳述の機会を設けたが、請求人は意見陳述に出席しない旨を回答した。

3 監査の対象事項

措置請求書及び添付された事実証明並びに受理決定にあたり整理した内容を基に監査対象事項を次のとおりとした。

(1) 対象行為の契約手続き

(2) 玄海小学校を改築するにあたり、審議会に学校の位置選定について諮問しなかったことの適否

4 監査の対象部局等

宗像市教育部学校管理課(以下「学校管理課」という。)を対象に監査を行った。また、関係部局として宗像市総務部総務課(以下「総務課」という。)に対して関係書類の提出を求めた。

5 提出を求めた書類

(1) 学校管理課

対象行為の委託契約に関する書類

(2) 総務課

玄海小学校改築事業に関する訴訟の訴状及び判決文の写し

6 対象部局等への事情聴取

提出された書類を調査した結果、監査の対象部局等から提出書類以外の事情を聴取する必要はないと判断した。

第3 監査の結果

1 提出書類により確認した内容

提出書類により確認した内容は次のとおりである。

(1) 第2の5の(1)について

対象行為については委託契約が締結され、既に業務が完了している。

委託契約は5者による指名競争入札を経て締結されており、入札及び契約手続きに不備はない。また、業務の着手から完成まで一連の過程においても不備はない。

(2) 第2の5の(2)について

訴状とそれに対する裁判の結果を確認したところ、裁判の争点は訴えそのものが訴訟の対象として認められるかという点のみに絞られており、いずれの裁判においても不適法な訴えであるとして却下もしくは棄却されている。

提出された書類は次のとおりである。

ア 訴状 玄海小学校改築処分差止請求事件(平成24年11月29日福岡地方裁判所受付)

イ 平成24年(行ウ)第84号 玄海小学校改築処分差止請求事件判決(平成25年3月21日福岡地方裁判所判決言渡)

ウ 控訴状 玄海小学校改築処分差止請求事件(平成25年3月26日福岡地方裁判所受付)

エ 控訴理由書及び文書送付囑託の申立(平成25年5月7日福岡高等裁判所受付)

オ 平成25年(行コ)第17号 玄海小学校改築処分差止請求控訴事件判決(平成25年8月23日福岡高等裁判所判決言渡)

カ 上告状兼上告受理申立書(平成25年8月27日福岡高等裁判所受付)、上告提起通知書及び上告受理申立て通知書(平成25年9月3日福岡高等裁判所通知)

キ 調書(決定) 原判決:福岡高等裁判所平成25年(行コ)第17号(平成25年12月24日最高裁判所第三小法廷決定)

2 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3の(1)について

対象行為の委託契約において、契約手続き上の違法または不当は認められない。

(2) 第2の3の(2)について

請求人は、玄海小学校の改築工事に係る工事費用の返還等を求める住民監査請求の中で、本件請求と同様の主張を行っているが、本件請求において新たな主張や事実証明の提示を行わなかった。そのため、本件請求に対する監査において改めて調査を行う必要はないと判断した。

玄海小学校を改築するにあたり、審議会に学校の位置選定について諮問しなかったことに違法性はないとする判断は、過去の住民監査請求の結果(別紙2、3)としてすでに示したとおりである。

したがって、本件請求においても請求人の主張は認められない。

(3) 訴訟の結果から見た玄海小学校の改築の違法性について

玄海小学校改築処分差止請求事件の訴訟は、いずれの裁判においても不適法な訴えであるとして却下もしくは棄却の結果となっており、請求人(裁判における訴えの提起者)が主張する違法についての判断が示されるに至っていない。

3 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。

宗像市が発注した玄海小学校改築事業に伴う備品等引越し業務について監査した結果、請求人が主張する違法は認められず、契約手続きにも不備はないことから本件請求を棄却する。

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、「～公の施設の設置といいうるのは、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。

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4月5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、その内容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)

本請求において、請求人が主張の全てを記載することを望んでいることから、ここに請求人の主張を記載せず、提出された宗像市職員措置請求書、添付された事実証明書及び請求事項の補正を申し出た書面(宗像市職員措置請求書:別添、添付された事実証明書:別添、請求事項の補正を申し出た書面:別添)の写しを別に添える。なお、宗像市職員措置請求書の記載の中に第三者の名誉と尊厳を傷つける内容が含まれており、監査を実施する中においても、提出された事実証明においても、記載内容の事実が確認できなかったことから、該当部分については塗抹した。

(4) 措置の対象とされた職員等(職名については工事費用支出当時)

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4月5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、記載内容の日付に誤りが認められたことから、記載された日付について確認を求めた。

2 請求の受理

平成25年4月11日に記載内容の補正を申し出る書面が提出された結果、地方自治法第242条に規定された要件を具備したと認めた。また、本請求の主張には、平成25年1月31日に提出された宗像市職員措置請求書の主張と一部重複する部分が認められたが、同一人からの請求でないことから、平成25年4月15日に受理を決定した。

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4月25日に請求人による口頭意見陳述の機会を設けたが、請求人は意見陳述には出席しない旨を回答した。

4 監査の対象事項

宗像市職員措置請求書と添付された事実証明の内容を基に監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 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。
- (2) 宗像市立玄海小学校の移転場所を庁議において決定したことについての違法又は不当の有無。
- (3) 対象工事の費用の支出についての違法又は不当の有無。
- (4) 宗像市立玄海中学校区において採用される小中一貫教育の形態についての違法又は不当の有無。
- (5) 対象工事を行ったことが、地方自治法第2条第14項に規定する住民の福祉の増進に反するか。

5 監査の対象部局

宗像市教育委員会、宗像市会計課

6 提出を求めた書類と依頼先等

- (1) 宗像市立玄海小学校の改築工事に伴い、宗像市教育委員会が宗像市議会に対して行った説明で使用した資料(総務部 総務課)
- (2) 宗像市立玄海小学校の改築工事に伴い、宗像市教育委員会が宗像市議会に対して行った説明に関する記録(宗像市議会)
- (3) 宗像市立玄海小学校の改築工事に伴い、宗像市教育委員会が宗像市立玄海中学校区で行った説明会の記録(市民協働・環境部 コミュニティ・協働推進課)

第3 監査の結果

1 監査委員が確認した事実

平成25年1月31日に提出された宗像市職員措置請求書の監査を実施するにあたり徴取した書類を含め、宗像市立玄海小学校の改築工事の監査において徴取した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。

(2) 第2の4の(2)について

宗像市立玄海小学校建て替えに伴う関係者説明会に関する報告書において、宗像市は、宗像市立玄海小学校の改築に関する地域住民等への説明会を、平成20年12月9日から平成21年3月6日までの間に、田島、神湊、池野及び岬の各地区コミュニティ運営協議会、宗像市立玄海小学校、宗像市立玄海東小学校、宗像市立玄海中学校のそれぞれのPTA役員及び宗像市立玄海小学校の保護者に対して11回実施した記録がある。また、その中で、将来、小中一貫教育に対応できるように宗像市立玄海小学校の移転場所を宗像市立玄海中学校の敷地内または隣接地とする方針を経営会議と宗像市教育委員会で確認し、地域住民等への説明を実施したこと、説明会において宗像市立玄海小学校の移転に対する反対意見はなかったとする記録がある。

上記で示す11回の説明会のうち6回分について、田島及び神湊の地区コミュニティ運営協議会が記録した説明会の議事録がある。また、その中に、宗像市立玄海小学校の移転に反対する意見が出たとする記述はない。

(3) 第2の4の(3)について

対象工事のうち5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。

(4) 第2の4の(4)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かった。

その後、平成24年1月20日に開催された平成23年度1月定例教育委員会において、宗像市小中一貫教育基本方針の内容が見直され、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は宗像市小中一貫教育基本方針と合致した。

宗像市立玄海小学校の改築に関する地域住民等への説明会において、宗像市は、将来、小中一貫教育に対応できるように宗像市立玄海小学校の移転先を宗像市立玄海中学校の敷地内または隣接地として考えていることを説明している。

(5) 第2の4の(5)について

事実証明その2で要望されている保護者説明会については、平成23年12月17日に開催された議事録がある。また、その中で、宗像市立玄海小学校の移転の理由の確認、小中一貫教育の類型の不一致に対する意見、移転後の通学路の課題に対する質問と要望がされているが、特に反対意見が出たとする記述はない。

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

平成25年1月31日に提出された宗像市職員措置請求書の監査を実施するにあたり徴取した文献を含め、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加するもので、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。

(2) 第2の4の(2)について

公の施設の設置に関しては、地方自治法第244条の2第1項において、普通地方公共団体は、公の施設の設置及びその管理に関する事項を条例で定めなければならないとされており、公の施設の設置は議会の議決をもって決定される。

(3) 第2の4の(3)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。

(4) 第2の4の(4)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。

宗像市小中一貫教育基本方針において、特色のある小中一貫教育が展開できるように中学校区に裁量権を与えることが望ましいとされており、それに基づき、中学校区が独自性を出せるようにするために、調査研究校が選択して実施する事項が設けられている。しかし、採用する小中一貫教育の類型を中学校区の裁量で決定するとの解釈はできない。

(5) 第2の4の(5)について

請求人の主張にある「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ように・・・。」の部分は、地方自治法第2条第14項の一部である。

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

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をもって、宗像市が宗像市立玄海小学校の移転先を決定し、工事を行ったことを違法又は不当であるとはいえない。これについては、すでに監査を実施しており、監査の結果とそれに対する判断の根拠は、平成25年3月28日付け24宗監第223号で示したとおりである。

なお、請求人が平成25年3月28日付け24宗監第223号で示した監査結果に対して抱いている不満については、次の通り説明を加える。

宗像市立玄海小学校の移設、改築にあたり、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について疑問が残るとした点については、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ため、審議会に対して諮問を行うほうが望ましかったと判断したにすぎない。

次に、監査委員の判断が最高裁判決を覆すものだとする主張については、そもそも平成25年3月28日付け24宗監第223号の監査結果において、最高裁判決が誤りであるとは示していない。

宗像市立学校位置及び通学区域審議会と最高裁判決にある審議会は、「審議会」という表現で一致するが、審議の内容と諮問の意義や重要性において異なっており、審議会の答申が法的拘束力を有するかどうかについては、審議会の性質に基づき、個別に判断されるものという考えから、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、答申に法的拘束力が認められる審議会には当たらないと判断したのである。

(2) 第 2 の 4 の (2) について

請求人は、宗像市が、地域住民等への説明会において、宗像市立玄海小学校の移転場所を庁議で決定したと説明したことをもって、学校の移転場所を決定する過程に違法があると主張しているが、事実証明の提出がなく、徴取した記録からもその事実を確認することはできなかった。逆に、宗像市立玄海中学校との隣接を望む住民の発言や田島及び神湊の地区コミュニティ運営協議会が合併後に使用するコミュニティ・センターの建設と学校の位置との兼ね合いについての意見が議事録の中に認められることから、宗像市は、説明会において、宗像市立玄海小学校の建設場所について地域の意見を求めていたと判断する。

(3) 第 2 の 4 の (3) 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 (3) の と第 3 の 2 の (3) で示したとおり、違法又は不当な点は認められない。

(4) 第 2 の 4 の (4) について

宗像市立玄海小学校の移転方針の決定時において、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タイプ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。これについては、平成 25 年 3 月 28 日付け 24 宗監第 223 号で示したとおりである。

(5) 第 2 の 4 の (5) について

請求人は、地域住民の反対がある中で、宗像市が宗像市立玄海小学校の移転を決定し、工事を実施したことについて、地方自治法第 2 条第 14 項に規定する住民の福祉の増進に反すると主張しているが、その主張の意図するところが判然としない。仮に、地域住民の反対がある中で、宗像市が宗像市立玄海小学校の移転を決定し、工事を実施したことが、住民の福祉の増進に反する行為に当たるとしても、事実証明その 2 の要求に基づき実施した説明会の会議録から、宗像市立玄海小学校の移転に反対する意見の記述はなく、説明会后に P T A が再度説明を要求したという事実や移転に反対を表明したという事実も確認できない。また、事実証明その 3 のアンケートに、小中一貫教育に関する項目があり、小中一貫教育に対する不安や否定的な意見はあるものの、宗像市立玄海小学校の移転についての項目はなく、宗像市立玄海小学校の移転に反対する意見もない。さらに、本請求の監査にあたり徴取した地域住民に対する説明会の記録にも、宗像市立玄海小学校の移転に反対する記述はなかった。

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。