

牧之原市監査委員告示第1号

令和5年2月7日付けで受け付けした牧之原市職員措置請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定に基づき監査した結果を別紙のとおり公表する。

令和5年4月5日

牧之原市監査委員 飯塚 貴穂
同 大井 俊彦





牧 監 第 5 号
令和 5 年 4 月 5 日

請求人



様
様
様
様

牧之原市監査委員 飯塚 貴穂
同 大井 俊彦



牧之原市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

令和 5 年 2 月 7 日付けで請求人から提出された地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)
第 242 条第 1 項の規定に基づく牧之原市職員措置請求（以下「本件請求」という。）
について、同条第 5 項の規定に基づき、監査の結果を下記のとおり通知します。

記

- 1 監査結果
本件請求については、棄却する。
- 2 監査結果報告
別添「決定書」のとおり

牧之原市監査委員事務局
TEL : 0548-23-0043

決 定 書

第1 住民監査請求の提出

1 住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）の内容等

（1）請求人

ア 住所

氏名

イ 住所

氏名

ウ 住所

氏名

エ 住所

氏名

（2）提出日

令和5年2月7日

（3）請求の内容（以下の記載は、請求人から出された原文のまま掲載）

記

学校施設整備基本構想・基本計画策定業務委託費（債務負担行為 16,861 千円）及び学校跡地利活用検討事業費（2,925 千円）の未支出分の執行の停止、並びに同支出された金員の返還及び学校再編計画策定費用の返還。また学校再編計画の是正を求める。以下にその理由を述べる。

第1 学校再編計画策定過程における市民参加の不足

学校再編検討委員会は、市民に対して学校再編について十分な説明をしたとして、小中一貫の義務教育学校への再編を市教育委員会に答申し、昨年3月25日に同委員会は同答申を可決した。しかし、市民に対する市のアンケートによると、学校再編について知っている人は、昨年5月の段階でも56.3%%で、この数字は市民への説明が不十分であったことを表している。説明会は相当の回数開かれたが、その進行は、小中一貫の義務教育学校を前提としたもので、反対意見を表明できず市民の声は反映されなかった。

このような策定プロセスは牧之原市自治基本条例の情報共有の原則、情報提供及び市民参加の原則に反する。

第2 学校再編計画そのものの不適正性

1 計画実施に当たっての見通しの甘さ

「未来の子どもたちのための新しい学校づくり計画～学校再編計画～」

(以下、学校再編計画という)では、2030年度までに2校の義務教育学校を開校することを基本とし、開校の前倒しも検討していくとしている。市教育委員会は昨年12月15日に、学校用地候補地選定委員会で提出された候補地2箇所について承認した。しかしながら、相良地区においては開校時期が3年ずれ、2033年度になるとの見通しであり、このことは計画の実現可能性に問題があることを示している。

また、学校整備にあたり、津波の浸水想定区域外に自然災害に強い学校施設づくりをしようとしているが、榛原地区において選定された現榛原中学校敷地は河川浸水区域内にある。選定意見ではこれまで校舎への浸水被害がなかったとして適正としているが、安全であるという根拠には乏しい。

このように学校再編計画は十分に検討の上計画されておらず、このまま実施することは市民に損害を与える可能性がある。

2 教育環境・学習環境について

(1) 学校規模が過大であること

牧之原市の学校再編においては「1学年3学級以上を基本とし、建築後20年間は単学級にならないものとする」と独自基準を設けている。とすると、 $3 \times 9 = 27$ 学級となる。大規模校においては、児童生徒に目が届かず、いじめ、自殺などの多発が予想される。生徒の安全を保つ観点から、大・過大規模校(3～4学級)は不適切である。

小規模な学校ほど地域との関係を活用した教育を実施することができる。

参考) 小学校統廃合により、遠距離通学の通学用バスを用意したとしても、「旧小学校への徒歩通学による居住地域の自然との接触、それについての理解、また、(保護者と児童)にとっての旧小学校と家庭との親密感、近距離感等旧小学校への就学によって維持される人格形成上、教育上の良き諸条件を失うことになり、回復困難な損害といわねばならない」(昭和51年 名古屋高裁金沢支部)

(2) 「子どもが安全に学校に通えるために」について

ア 生徒の安全に対するリスク

現在も、雨天時には、登下校に際しマイカー送迎が通行の混雑を招いている。用地選定された2校においては、大規模校ゆえに大渋滞が予想され、交通事故発生など危険が高まる(前述した榛原地区候補地は特に深刻である)。

さらに大規模災害や原子力災害においては、児童生徒の引き渡し等で大混乱になる。

イ 通学のもたらす負担

学校再編においては遠距離通学及び費用が、保護者や児童・生徒の負担となる。距離に応じてのスクールバス通学や自転車通学での緩和を図ってもなお、現在児童が地域の小学校に通っているいま以上の負担(距離・時間・精神的)となることは明らかである。

第3 下位計画が上位計画を凌駕する不当性

学校再編の個別計画は下位計画であり、まちづくりの上位計画を踏まえずに、先行して進めるのは、本末転倒である。

市のまちづくり政策としての「富士山型ネットワーク構造」は、都市マスタープランに位置付けられている。「立地適正化計画」を策定することにより、居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりを目指す方向であるが、未だに詳細は確定していない。その確定に先だって、地域の拠点施設である学校施設を再編するのは、順番が逆である。

第4 学校跡地利活用検討の不当性

昨年9月には学校跡地利活用検討の予算が組まれ、この2月には跡地利用に関する地区ごとの意見交換会が予定されている。しかし、学校統廃合が決定していない現段階で、跡地利用を検討することは、学校の廃止を既成事実化するもので不当である。

地域の学校は教育施設のみならず、地域住民の文化形成のシンボルであり、地域共同体として欠くことができない。廃校となれば、当該地区は人口減少が助長され、ますます廃れてしまう。平成の大合併では、中心となる役所がなくなった地域が過疎化する事例が多くあったが、それと同じ現象が起こる。

以上

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

(4) 事実証明書

牧之原市教育委員会会議録

2 要件審査

本件監査請求は、自治法第242条所定の要件を具備しているものと認め、令和5年2月15日、これを受理した。

第2 監査の執行

1 監査の期間

令和5年2月7日から令和5年4月5日まで

2 監査の対象部署

総務部管理検査課、企画政策部、建設部都市住宅課、教育文化部学校再編推進室

3 請求人の陳述及び証拠提出

令和5年2月27日に請求人らの陳述を聴取した。

4 関係人の陳述及び証拠提出

令和5年3月10日に教育文化部長、学校再編推進室総括主任の陳述を聴取した。牧之原市長及び教育長から弁明書及び証拠書類の提出があった。

第3 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 理由

(1) 関係法令

ア 地方自治法

(経費の支弁等)

第232条 普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする。

イ 都市再生特別措置法

(立地適正化計画)

第81条 市町村は、単独で又は共同して、都市計画法第四条第二項に規定する都市計画区域内の区域について、都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するものをいう。以下同じ。）の立地の適正化を図るための計画（以下「立地適正化計画」という。）を作成することができる。

ウ 学校教育法施行規則

第41条 小学校の学級数は、12学級以上18学級以下を標準とする。ただし、地域の実態その他により特別の事情のあるときは、この限り

でない。

第79条の3 義務教育学校の学級数は、18学級以上27学級以下を標準とする。ただし、地域の実態その他により特別の事情のあるときは、この限りでない。

エ 自治基本条例

(情報共有の原則)

第3条 市民、市長等及び議会は、協働のまちづくりを進めるため、市政に関する情報を共有する。

2 市民は、まちづくりについて、市長等及び議会が保有する情報の提供を受け、自ら取得する権利を有する。

3 市長等及び議会は、前項の市民の知る権利を保障するとともに、十分な説明責任を果たすものとする。

(情報提供)

第4条 市長等及び議会は、まちづくりに必要な情報について、適切な情報伝達手段により、速やかに、かつ、分かりやすく市民に提供するように努めるものとする。

(市民参加の原則)

第6条 市長等及び議会は、市民がいつでも市政に参加できるようにし、また、市民の参加の意欲を高めるため、恒常的な参加の制度を確立するとともに、参加の機会を多様に提供することを基本にまちづくりを進めるものとする。

(計画の策定等にかかる原則)

第15条 市長等は、総合的かつ計画的に市の仕事を行うために、基本構想及びこれを具体化するための基本計画（以下「総合計画」という。）を策定するものとする。この場合において、基本構想は、議会の議決を経て定める。

2 市長等は、市の重要な計画を策定するときは、総合計画との整合を図らなければならない。

3 市長等は、総合計画その他の重要な計画の策定に当たっては、市民の多様な参加を保障するものとする。

オ 市政への市民参加に関する条例

(市民参加手続の対象)

第5条 市民参加手続の対象となる事項（以下「対象事項」という。）は、次のとおりとする。

(1) 市の総合計画その他基本的な事項を定める計画の策定又は変更

(2) 市民に負担若しくは義務を課し、若しくは市民の権利を制限する条例の制定又は改廃

- (3) 市民生活に重大な影響を与える制度の導入又は改廃
- (4) 広く市民が利用する大規模な公共施設の設置に関する基本計画及びその利用や運営に関する方針の策定又は変更
- (5) 前各号に掲げるもののほか、市長等が必要と認める行政活動(市民参加手続)

第6条 市民参加手続は、次のとおりとする。

- (1) パブリックコメント(市民意見提出手続。事前に案を広く市民に説明し、それに対する市民の意見を十分に聴くことをいう。)
- (2) 市民意識調査(市が広く市民意識の傾向を把握、分析する必要があるときに、調査項目を設定し、一定期間内に市民から回答を求めることをいう。)
- (3) 意見交換会(施策の趣旨や内容などを説明し、市民の意見等を聴取する集会をいう。)
- (4) ワークショップ(男女協働サロン等。ファシリテーター(会議進行役)の進行により、市民と市長等及び市民相互の意見交換並びに多様な共同作業を行い、一定の方向性を合意形成する会議をいう。)
- (5) 審議会等(地方自治法の規定に基づき設置する附属機関及び条例、規則、訓令、要綱等に基づき設置する協議会、委員会その他の合議制機関をいう。)
- (6) 前各号に掲げるもののほか、市長等が適当と認める手続(市民参加手続の実施等)

第7条 市長等は、市民参加手続を実施するときは、対象事項の性質、影響及び市民の関心度を考慮して、適切な時期に前条に定める方法のうちから、2つ以上の適切な方法を併用するよう努めるものとする。

- 2 市長等は、総合計画その他重要な計画の策定等に当たっては、議会及び市の職員の意見等を反映する機会を設けるものとする。
- 3 市長等は、時代に対応した新しい市民参加手続の開発とともに、青少年、障がい者、高齢者等が参加しやすい環境づくりに努めるものとする。

(2) 事実認定

ア 義務教育学校施設整備基本構想・基本計画策定業務委託事業について、市は、令和4年8月19日、指名競争入札を行い、同月24日、業者Aとの間で、業務委託料合計15,400,000円の業務委託契約を締結し、同年10月21日、上記業務委託契約に基づき4,600,000円を支払った。

イ 学校跡地利活用可能性調査業務委託事業について、市は、令和4年11月11日、一般競争入札を行い、同月15日、業者Bと業務委託契約を締結した。

ウ 学校再編計画策定委員会は、令和元年9月30日から令和3年3月18日までの間、合計10回、学校再編計画の協議を行った。

エ 市は、学校再編計画について、令和2年10月にワークショップ形式で実施した各地区の意見交換会をはじめ、令和4年度末までに開催した各種意見交換会、説明会、アンケート及び市民トーク等において、再編の対象となる学校の跡地活用の検討を求める声や、市の利活用の意向を確認する質問等があった。

オ 市は、令和2年度に2回にわたり、一般市民対象としたインターネットでの意見募集を行った。

カ 市は、令和3年2月12日から同月28日までの間、保護者及び中学生を対象にしたアンケート調査を行った。保護者アンケートでは、学校再編計画について、約5%の反対意見があった。

キ 市は、令和4年1月20日から同年2月18日にかけて、学校再編計画案に対するパブリックコメントの募集を行った。市教育委員会は、パブリックコメントの内容をもとに学校再編計画の一部修正を行った。

ク 市は、広報まきのはら平成30年3月号から令和5年2月号にかけて、合計10回学校再編計画の記事を掲載している。

ケ 市は、令和元年11月7日から令和5年3月23日までの間、市ホームページで学校再編計画に関する記事を掲載している。

コ 市教育委員会は、学校再編計画について、令和4年3月28日から令和5年3月7日までの間、合計6回、LINEで情報発信を行っている。

サ 市教育委員会は、学校再編計画について、令和4年6月3日から令和5年3月8日までの間、合計6回、まきはぐで情報発信を行っている。

シ 市教育委員会は、教育委員会だより、第38号、第41号、第42号、第44号、第45号に学校再編計画の記事を掲載し、情報発信を行っている。

ス 市は、新しい学校づくりかわら版を作成し、4回にわたり、市民に回覧している。

セ 市教育委員会は、令和4年6月11日、市民を対象とした「新しい学校づくりシンポジウム」を開催している。

ソ 市教育委員会は、令和5年3月18日、新しい学校づくりに関する講演会を開催している。

タ 牧之原市学校用地候補地選定委員会では、榛原地域の最終候補地を榛原中学校及び周辺と選定するにあたり、「特に河川浸水に対する安全

性が担保されるよう、地盤調査等の必要な調査を実施し、その結果や過去の被害状況・今後の被害想定を建築計画や造成計画に反映させること」との意見が付されている。

(3) 監査委員の判断

ア 請求人は、学校施設整備基本構想・基本計画策定業務委託費及び学校跡地利活用検討事業費の返還又は未支出行為の執行停止を求めているので、まず、この点について、検討する。

地方自治法第 232 条第 1 項は「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする」と定めている。同項に基づき、牧之原市は、学校施設整備基本構想・基本計画策定業務委託費、学校跡地利活用可能性調査業務委託費及び学校再編計画策定に係る費用の支出負担行為、支出命令及び支払いを行っている。

本件では、委託費については静岡県委託業務積算基準に則り積算しており、業者の選定においても法令及び「牧之原市の契約に関する規則」に従い入札を執行し、契約者及び契約金額を決定している。

また、学校再編計画策定に係る費用である新しい学校づくりシンポジウムの講師、コーディネーター、パネリスト等の謝礼については、牧之原市教育委員会報酬基準に準拠し、講師の住所地が県外である場合の旅費を加算し金額を決定している。

さらに、牧之原市学校用地候補地選定委員会委員報酬、新しい学校づくり検討会委員報酬については、牧之原市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例第 2 条別表のうち、法令等の規定による委員等欄の日額 7,000 円を参考に支払っており、一定の基準に従って支出金額を決定している。

以上のとおり、本件学校施設整備基本構想・基本計画策定業務委託費（債務負担行為 16,861 千円）、学校跡地利活用検討事業費（2,925 千円）及び計画策定に係る財務会計行為そのものは、違法または不当な公金の支出であるとする理由はない。

イ 請求人が違法又は不当と訴えているのは、上記基本計画策定業務又は学校跡地利活用検討事業に関する財務会計行為そのものの違法性・不当性を理由とするものではなく、上記契約に先行する学校再編計画、学校跡地利活用の検討といった先行行為が違法性・不当性を有するがゆえに、これに後行する上記基本計画策定業務又は学校跡地利活用検討事業に関する財務会計行為が違法性・不当性を帯び、その返還、未支出行為の執行停止を求めるものである。

先行行為が違法である場合に、その後の後行行為による支出が違法となるかという点について、最高裁判所は「先行行為が『著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適性確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するもの』である場合に、後行の財務会計上の行為が違法となるものと解される」と判示している（最高裁判所平成4年12月15日判決）ので、同基準にしたがって請求人の主張を検討する。

(ア) 請求人は、学校再編計画作成過程における市民参加が不足していたと主張するので、この点について検討する。

市は、学校再編計画の策定にあたり、学校再編計画策定委員会での協議、ワークショップ形式での各地区との意見交換会、学校再編計画についてのアンケート形式による市民意識調査、パブリックコメントの募集と市政への市民参加に関する条例第6条に定める手続を全て行っており、学校再編計画作成過程における市民参加が不足していたとはいえない。

そして、市教育委員会は、計画を策定するまでに、定期的に広報まきのはら、教育委員会だより、市ホームページ、市LINE、まきはぐ等で情報を発信しており、情報提供が不足していたとはいえない。

さらに、保護者アンケートでは、学校再編計画に対し、約5%の反対意見があったことから、反対意見を表明できなかったということではなく、パブリックコメントの内容に応じて学校再編計画を修正しており、市民の声が反映されなかったとは認められない。

以上のとおり、学校再編計画作成過程における市民参加、情報提供の点について著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適性確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものとは認められない。

(イ) 請求人は、学校再編計画そのものが不適正であると主張するので、この点について検討する。

学校再編計画Ⅳ4は「令和12年度（2030年度）までの開校を目指すものとします。」と開校時期の目標年度を示すものとどまっており、仮に、その後の具体的な計画で開校年度が変更になることがあったとしても、開校時期が遅くなるという理由だけで、学校再編計画が不当であるということはできない。また、開校年度が変更になったとしても、開校年度の変更と学校再編計画の実現可能性とは別の問題であって、学校再編計画が実現可能性に問題があるとは認められない。

学校再編計画Ⅲ4の方針3は「安全・安心な学校」に記載した「児童・生徒、教職員等が安心して学校生活を送れるよう、市民

にとって最も不安な自然災害である津波の浸水想定区域外に、自然災害に強い学校施設をつくる」という考え方を基本とし、河川浸水災害を含む自然災害対策にも配慮している。

これを受けて学校用地候補地選定委員会において、榛原地域の最終候補地を榛原中学校及び周辺と選定するにあたり、「特に河川浸水に対する安全性が担保されるよう、地盤調査等の必要な調査を実施し、その結果や過去の被害状況・今後の被害想定を建築計画や造成計画に反映させること」との意見が付されており、学校再編計画が不当なものであるとは認められない。

学校教育法施行規則第79条の3は、「義務教育学校の学級数は18～27学級を標準とし、ただし、地域の実態その他特別の事情があるときはこの限りではない」と定め、学校配置について、各地域に一定の裁量を認めている。

学校再編計画は、今後の児童生徒数が減少する見込みであることをふまえ、「新設する学校は、長期的に単学級にならない人数と規模を保障できるよう、開校時の規模を1学年3学級以上とする」（学校再編計画Ⅳ1参照）としており、地域の実態をふまえた計画が策定されている。

以上のとおり、学校再編計画は、地域の実態等をふまえた裁量の範囲内で策定されており、開校当初の学級数が多いことのみをもって不当なものであるとはいえない。

学校再編計画Ⅴ3には「牧之原市で生きる子どもたちが、自分の命を守ることができるよう危機管理意識を育てます。また、子どもたちも保護者も、登下校を含め、学校に通うことが安全・安心と思える環境を作ります。」と登下校のリスクを含めて検討している。

そして、同3（1）では「子どもたちが災害に対しての正しい認識を持ち、自助・共助ができるように、防災訓練の実施、地域防災訓練への参加、市の防災部局と連携をした各種防災教育等を行います。」と災害対策も考慮要素の一つとしている。

同3（3）には「新しい学校の通学については、子どもたちや保護者の負担が大きくならないように考えます。徒歩の距離は2.5km未満を基本としますが、子どもたちの安全・安心を考慮して最適な手段を検討します。遠距離の場合は、自動車や路線バス、スクールバスの利用を想定しています。自転車を利用できる学年の設定、バス代の有償・無償等については、新しい学校ごとにつくる『学校施設整備基本構想・基本計画』において協議するものとします。」と通学のもたらす負担にも考慮している。

以上のとおり、学校再編計画は、登下校のリスク、災害対策、通学のもたらす負担も考慮しており、この点で著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適性確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものとは認められない。

- (ウ) 請求人は、立地適正化計画に先行して学校再編計画を策定することは、下位計画が上位計画を凌駕し、不当であると主張するので、この点について検討する。

都市再生特別措置法第81条第1項は、市町村に立地適正化計画を作成することができるのと定めるとどまり、その作成を義務づけるものではないから、市町村が、立地適正化計画に定めていない計画を別途作成することは何ら妨げられるものではないというべきである。

したがって、立地適正化計画がないことは、学校再編計画に著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適性確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものであるとの理由にはならない。

- (エ) 請求人は、学校跡地利活用計画の検討を行うこと自体が不当であると主張するので、この点について検討する。

学校再編により、その対象となる学校の跡地がどのように利活用されるかは地域の重要な関心事であり、実際、意見交換会等で、市は、学校跡地利活用についての質問を受けている。

したがって、学校跡地の利活用について検討し、その検討結果を市民に提示することこそ、市民の声に適うものであり、学校跡地の利活用を検討することが著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適性確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものであるとは認められない。

- (オ) 以上のとおり、学校再編計画及び学校跡地利活用の検討は、いずれも著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適性確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものとは認められず、これに後行する学校施設整備基本構想・基本計画策定業務委託費及び学校跡地利活用検討事業費の返還又は未支出行為が違法・不当であるとは認められない。

よって、本件請求には理由がないと認め、地方自治法第242条第5項の規定により主文のとおり決定する。

令和5年4月5日

牧之原市監査委員 飯塚貴穂
同 大井俊彦