

相模原市監査委員公表第5号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定に基づき令和4年4月11日付けで提出された住民監査請求について、同条第5項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

令和4年6月7日

相模原市監査委員 高 梨 邦 彦

同 橋 本 慎 一

同 渡 部 俊 明

《住民監査請求の内容》

(令和4年4月11日付けで提出された住民監査請求書)

相模原市職員措置請求書

本村 賢太郎 相模原市長に関する措置請求の要旨

1 請求の趣旨

(1) 令和2年12月1日 本村 賢太郎 相模原市長(以下 相模原市長とする)は、東海旅客鉄道株式会社(以下 JR 東海とする)に対して、「鳥屋小学校移転後の同校土地の一部を貴社に有償譲渡します・・・」と、市長公文書で確約している。この市長の行為は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(教育委員会の職務権限)第二十一条違反である。係る違法の素因もと、相模原市長と JR 東海が交わした、以下の「覚書」「協定書」は相模原市の財産の不当な管理、処分となり以下に述べる市財政に損害を生じさせる恐れがある。

第二、「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る覚書」において、鳥屋小学校用地の譲渡額は、「相模原市市有財産条例施行規則」に基づき基準価格を定め、決定するものとする。として、JR 東海が、鳥屋地域での事業用地取得の買収実績のおよそ六分の一で譲渡することは、市民財産たる学校用地を超安値で一民間企業たる JR 東海に利益供与をするもので、相模原市の財務会計の収益に損害を与えると同時に、財務会計の公平性、透明性に対する不当行為である。

(2) すなわち、相模原市教育委員会定例会が、議案第67号で、「鳥屋小学校と鳥屋中学校を義務教育学校に移行する」決定を行ったのは、令和2年12月25日の相模原市教育委員会定例会であり、相模原市長の、JR 東海への令和2年12月1日の「鳥屋小学校校移転後の土地の一部を貴社に有償譲渡します・・・」との市長公文書は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第二十一条「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。

一 教育委員会の所管に属する第三十条に規定する学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止に関すること。

二 教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の用に供する財産の管理に関すること。

以上法第二十一条違反であり教育の独立性、中立性を著しく侵害するものである。

(3) 以上の、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(教育委員会の職務権限)第二十一条に違反行為をした相模原市長が、東海旅客鉄道株式会社と交わした「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る覚書」及び「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る工事の施工に関する協定書」については、相模原市長の違法行為にもとづく覚書、協定書であり効力を持たない、無効である。この覚書、協定書にもとづく、相模原市長と、東海旅客鉄道株式会社(以下JR東海と呼ぶ)との鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する今後おこなわれる事業契約は無効である。

(4) 「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る覚書」第6条2項 鳥屋小学校用地の売買契約における譲渡額は、「相模原市市有財産条令施行規則」に基づき基準価格を定め、決定するものとする。としているが、市民の行政財産を不当に安価にJR東海に譲渡し、相模原市の財務会計に損害を生じるものである。

これら覚書、協定書に基づいて行なわれる契約は次のとおりとすべきである。

① 当該の鳥屋小学校用地はJR東海が事業用地として買収するものであり、事業用地の取引については神奈川県が用地取得事務を受託し、事業用地として適正な価格で取得している。相模原市長が、譲渡額は「相模原市市有財産条令施行規則」に基づき、基準価格を定め、あらかじめ譲渡額を定め、市民財産を不当に安価にJR東海の一民間企業に譲渡し便宜を計る行為は、市行政の公明、公正性から問題があり、相模原市の財務会計に損害をあたえ不当である。当該の鳥屋小学校用地の譲渡額は、JR東海の鳥屋車両基地建設の事業用地取得の標準値価格とすべきである。

② 「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る工事の施工に関する協定書」第8条3項 相模原市長は、JR東海が、鳥屋小学校体育館撤去工事の施工に支障のないよう処置するとして、JR東海に、鳥屋小学校用地(別紙-3)を無償使用する協定をしているが、本工事は、JR東

海の車両基地の盛土擁壁の設計変更に伴う付帯工事であり、上記の(別紙一3)の、撤去施工の体育館敷地以外の、学校校庭用地を工事ヤードとして、契約書もなく、使用面積も決めず、一民間企業のJR東海に無償使用をさせることは、相模原市の財務会計に損害をあたえる不当な財産の管理であり、有償使用にすべきである。

財務会計行為から1年経過後に本請求をする理由。

令和2年12月1日 本村 賢太郎 相模原市長(以下 相模原市長とする)が、東海旅客鉄道株式会社(以下JR東海とする)に対して、「鳥屋小学校移転後の同校土地の一部を貴社に有償譲渡します・・・」との、市長公文書が明らかになったのは、公文書開示請求書、2021年9月3日付きに対する、2021年9月13日付き公文書公開により、本請求の市長公文書が明らかになったため。

請求者

住所 相模原市(以下略)

氏名

連絡先 (略) 氏名 (略) ㊟

本件監査請求に関する通知は、個別の通知に代えて(略)に通知して下さい。

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

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。 2022年4月11日

相模原市監査委員 様

(書面の内容は、請求者に確認し、誤字等を訂正したほかは、原文どおり記載した。)

事実証明書類(添付省略)

- 1 公文書公開請求書(令和3年9月3日付け)
- 2 公文書非公開決定通知書(令和3年9月13日付け)
- 3 鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業への協力について
(依頼)(令和2年12月1日付け)
- 4 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(抜粋)
- 5 令和2年12月相模原市教育委員会定例会会議録(抜粋)
- 6 鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る覚書
- 7 相模原市市有財産調(令和2年8月発行)(抜粋)
- 8 鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る工事の施行に
関する協定書

(令和4年5月6日付けで提出された補正書)

補正書

2022年4月11日提出した相模原市職員措置請求書について、次のとおり補正します。

1. 補正内容

請求の趣旨(4)21行目に「以上①,②を監査委員が市長に勧告するよう求める。」の一文を挿入。

請求者

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

住所 相模原市(以下略)

氏名 (略)

2022年5月6日 相模原市監査委員 様

2. 補足内容

1. 「鳥屋小学校と鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る覚書」第1条2項 JR東海は市の依頼を受けて本事業に協力し、と明記している。市の

「本事業」の依頼の日時は、令和2年12月1日であり、相模原市長が東海旅客鉄道株式会社に対して通知した公文書である。

2. 第2条は、本事業の内容が1項2項3項に詳しく書かれている。相模原市教育委員会が、「鳥屋小・中学校の学習環境のあり方について」（令和2年12月25日決定）以前に、係る市長の行為が地方教育行政の組織及び運営に関する法律（教育委員会の職務権限）第二十一条違反であることが、具体的に当覚書で示された。市長の違法行為によって鳥屋小学校体育館撤去、鳥屋小学校移転に伴う鳥屋中学校の改築費用412,500千円の支出は、不当な公金の支出であり、支出を差し止めるよう監査委員が市長に勧告するよう求める。

（書面の内容は、原文のまま記載した。）

事実証明書類（添付省略）

1 土地・建物価格表

(令和4年5月16日付けで提出された追加の事実証明書類)

事実証明書類(添付省略)

- 資料1 「鳥屋小学校と鳥屋中学校を義務教育学校に移行する」問題についての公開質問状 回答
- 資料2 令和2年12月相模原市教育委員会定例会会議録(抜粋)
- 資料3 鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境のあり方について
- 資料4 鳥屋小学校・中学校の教育環境の保全に関する要望書(平成29年2月15日付け)
- 資料5 鳥屋地域の皆様へお知らせです。
- 資料6 鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境のあり方について(お知らせ)(令和3年2月5日付け)

≪監査の結果≫

1 請求の受理

令和4年4月11日付けで提出された住民監査請求(以下「本件監査請求」という。)について、同月22日に要件審査を行い、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第1項に規定する所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

なお、令和4年5月6日付け補正書において請求人が新たに監査を求める対象として追加した「公金の支出」については、本件監査請求において監査を求める対象とは、行為又は事実において同一性を欠いており、本件監査請求とは別個の監査を求めるものと認められるため、本件監査請求において監査の対象としないこととした。

2 監査委員の除斥

法第199条の2の規定に基づき、栗原大監査委員は除斥とした。

3 監査の実施

本件監査請求書に記載された事項及び事実を証する書面を勘案し、次のとおり監査を実施した。

(1) 監査対象事項

ア 相模原市長(以下「市長」という。)が令和2年12月1日付け「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業への協力について(依頼)」(以下「依頼文書」という。)において「鳥屋小学校移転後の同校土地の一部を貴社に有償譲渡します」と確約した行為は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「地教行法」という。)第21条に違反する行為であり、かかる市長の違法行為に基づいて令和2年12月25日付けでなされた「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る覚書」(以下「覚書」という。)及び「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る工事の施行に関する協定書」(以下「協定書」という。)の締結は、違法又は不当な財務会計上の行為に当たるか。

イ 鳥屋小学校体育館用地の譲渡額を、事業用地としての適正な買収価額とせず、相模原市市有財産条例施行規則(昭和40年相模原市規則第57号。以下「市有財産規則」という。)に基づいて定められた基準価格により決定される価額として譲渡契約を締結することは、相模原市(以下「市」という。)の行政財産を不当に安価に譲渡するものとして、不当な財務会計上の行為に当たるか。

ウ 協定書に基づき、東海旅客鉄道株式会社(以下「JR東海」という。)に鳥屋小学校体育館用地以外の鳥屋小学校校庭用地を工事ヤードとして無償で使用をさせることは、違法又は不当な財務会計上の行為に当たるか。

(2) 実施の方法

請求人の証拠の提出及び陳述の聴取並びに関係職員の陳述の聴取及び関係書類による事実確認をもって、監査を実施した。

ア 請求人の証拠の提出及び陳述の聴取

令和4年5月6日に職員措置請求書を補充する書面として補正書が、同月16日に追加の事実証明書類が請求人から提出された。

法第242条第7項に基づき、令和4年5月17日に請求人の陳述の聴取を行った。請求人は9名のうち2名が出席し、その際、法第242条第8項の規定に基づき関係職員4名が立ち会った。

イ 関係職員の陳述の聴取

法第199条第8項に基づき、令和4年5月17日に教育局学校給食・規模適正化担当部長、同局学務課長、財政局財政担当部長及び同局管財課長の陳述の聴取を行った。その際、法第242条第8項の規定に基づき請求人2名が立ち会った。

ウ 関係書類による事実確認

教育局学務課に関係書類の提出を求め、事実確認の調査を行った。

4 監査の結果

監査の結果は、次のとおりである。

(1) 請求人の陳述

請求人の陳述内容は、おおむね次のとおりである。

ア 令和2年12月1日、市長がJR東海に対して、公文書にて鳥屋小学校移

転後の土地の一部を貴社に有償譲渡すると述べているが、この市長の行為は地教行法第21条違反である。

イ 地教行法に違反した行為を素因として市長がJR東海と交わした鳥屋小学校、中学校の整備に関する覚書及び協定書については効力を持たない。よって、この覚書、協定に基づく事業契約は無効である。

ウ 鳥屋小学校の土地はJR東海が事業用地として買収するものであって、そのためにJR東海は事業計画の変更を行っている。事業用地について、相模川から西については、神奈川県(以下「県」という。)が委託を受けて買収することになっているが、鳥屋小学校の土地についてはJR東海が直接行うこととなっている。事業用地であるので、県が鳥屋において一般的に行う車両基地関連の買収事業の事業価格として譲渡価格を設定すべきであって、市が自ら市の決定する価格で譲渡するというような通知を出すということは、一民間会社に対する利益供与であり、市の財政において公明性、透明性に著しく反する行為と言わざるを得ない。県の買収も対面交渉で決まるものではあるが、市の財産を市側から市の決定する価格で譲渡することは透明性、公平性に欠ける行為である。

エ さらに協定において小学校の工事ヤードを、面積を定めず、期間も定めず無償で貸すことについても、この体育館の撤去というのはJR東海の事業計画の一貫として行うわけであるから、当然、JR東海の利益行為の中で行われるわけであって、無償提供は地方財政法(昭和23年法律第109号)に違反しており、市の財政に対する損害に当たると考える。

オ 相模原市教育委員会(以下「市教育委員会」という。)では鳥屋小・中学校のイメージスケッチを義務教育学校への地域からの要望としてとらえているが、これはあくまでも、今までの住民要望を参考に「鳥屋地域振興協議会」(以下「協議会」という。)及び「リニア中央新幹線鳥屋地区車両基地対策委員会」(以下「対策委員会」という。)が作成したもので、実現化に向けた具体的な場所や内容の検討や調整を行っているものではないと明記されている。このイメージスケッチを地域からの要望とする根拠はなく、これを地域からの正式な要望とするのは市教育委員会の勝手な解釈である。平成29年2月15日の要望書では、多角的な視点から検討すること、地域の同意を得ながら進めることとしているがこれらと全然違う対応である。

カ 市とＪＲ東海が鳥屋小・中学校を統合し、一貫校にする問題について、何年何月からどのような内容の協議をしたのか。協議内容としては覚書及び協定書に記載されている事項について行ったものだが、情報公開請求をしたところ、協議内容の詳細については、ＪＲ東海の内部情報が含まれていること及びリニア事業については市の事務事業に広範囲にわたっており、公開することにより、今後のＪＲ東海との協議や交渉が困難になる恐れがあることから、相模原市情報公開条例(平成１２年相模原市条例第３９号)に基づき、非公開とした、と回答を受けた。しかし、民間会社と市の間には非公開としなければならないような事項が存在するはずはなく、それはあるとするならば限りなく法令違反等の事実を隠すための非公開にほかならない。

キ 覚書の第１条には、ＪＲ東海は、市の依頼を受けて鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業(以下「本事業」という。)に協力し、とある。しかし、ＪＲ東海が市の依頼を受けて本事業に協力するということはあり得ない事であって、実際は、市はＪＲ東海の依頼を受けて車両基地計画(変更計画)に協力している、というのが本当のところであろう。これで車両基地計画、変更計画と体育館の撤去、土地の譲渡、義務教育学校への移行が結びつくことになるが、これが全く逆の表現、ＪＲ東海は市の依頼を受けて本事業に協力し、となっているのはおかしい。

ク 土地の無償提供、それから義務教育学校移行に伴う鳥屋中学校の改修費の発生は、ＪＲ東海の事業に全面的に協力しようとする市教育委員会の姿勢がもたらしたものであり、多額の費用の発生、土地の無償提供という利益の放棄にとどまらず、事業に伴っての義務教育学校への移行は教育上、本末転倒である。

ケ 市教育委員会は令和２年１２月２５日開催の定例会において、鳥屋小学校及び中学校の義務教育学校への移行を決定したが、その内容を地域住民が知ったのは、令和３年２月５日付けの回覧である。お知らせや回覧で済ませるということは全くの住民無視の行動である。

コ 鳥屋地域での事業用地取得の買収実績については、監査請求書を作成した当初は小倉の土地を実際に売った人間から県が提示した評価額を聞き、鳥屋においても同様の額だろうということで記載したものである。しかし、実際に調査し土地・建物価格表に記載した鳥屋地域の売却額は小倉と比較して低

く、市有財産調の土地価格は売却額の6分の1にはならなかった。しかし、これはJ R東海の事業用地であるから、小倉と同様の評価としてJ R東海に買収させるべきだろうという趣旨で作成したものである。

(2) 関係職員の陳述

関係職員の陳述内容は、おおむね次のとおりである。

ア 市では、鳥屋小学校及び鳥屋中学校について、児童生徒数の現状や、小・中学校の通学区域が広大かつ一致していること等の地域特性を踏まえ、「相模原市立小中学校の望ましい学校規模のあり方に関する基本方針」及び「相模原市小中一貫教育基本方針」に基づき、鳥屋小学校及び鳥屋中学校における学習環境のあり方を検討していた。

イ 鳥屋地域では、中央新幹線関東車両基地整備計画に伴い、協議会及び対策委員会から、平成29年に「鳥屋小学校・中学校の教育環境の保全に関する要望書」が、平成30年に「鳥屋地域の地域振興に関する要望書」が、市に対して提出された。内容としては、車両基地工事による教育環境への影響を把握するとともに、教育環境の確保・保全対策として、現在の小・中学校の位置で十分な教育環境が確保されない場合は、中学校との連携や一体化、または鳥屋地区内で学校を移転すること等の検討を求め、また、J R東海と協議を行い、工事開始までに必要な対策を実施すること等の対応を求めるものであった。

ウ 市の考え方や、地域の要望を踏まえJ R東海と協議を行い、J R東海としても、車両基地が整備される鳥屋地域の持続的な発展のため地域振興策へ協力する意向であったことから、令和2年8月27日に開催した「令和2年度第10回調整会議」において本事業に係る市としての対応の方向性を定め、同年9月2日に教育局長の決裁処理により、本事業の実施に係る方向性の意思決定を行った。その後、本事業に対するJ R東海との協議を進め、令和2年11月に市とJ R東海双方において覚書の締結に係る準備が整ったことから、同年12月1日に市長による依頼文書を発出した。

依頼文書は、J R東海による本事業への協力の意向を確認するためのものであり、令和2年12月4日に、本事業への協力を了承する意向を確認できたことから、同月25日の市教育委員会定例会において本事業への対応方針を決定した。この決定を受け、地教行法第22条に基づく市長の職務権限と

して、有償譲渡等の内容を含む覚書及び協定書を締結したものである。

以上のことから、市長による依頼文書はＪＲ東海の本事業への協力の意向確認を目的とした文書であって、覚書及び協定書の決定に至る過程では適切な手続きがなされており、地教行法第２１条に違反していない。

エ 市が不動産を取得し、処分し、貸付けし、又は借入れしようとするときは、市有財産規則第３１条に規定する手続きを経て、適正な基準価格を定めることとしている。

鳥屋小学校用地の一部の譲渡額については、覚書において、「市有財産規則に基づき基準価格を定め、決定するもの」としているが、売買契約に至っていない現時点においては、当該用地についての基準価格は定めていない。

したがって、当該用地の譲渡は、市の財産処分のルールにのっとりて基準価格を定め、市の意思決定によって適法に行われるものであり、不当な財務会計上の行為に当たらない。

オ 鳥屋小学校体育館の撤去工事は、協定書において、鳥屋中学校校舎の改築工事と共に、「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る工事」として、市の実施する事業として位置付けている。

ＪＲ東海との協議の結果、鳥屋小学校体育館の撤去については、本事業への協力として市が所有する体育館をＪＲ東海が撤去することとなり、市が行うべき業務を、費用負担も含めＪＲ東海が実施するものとしている。

通常、市の事業として実施される学校施設の工事に際しては、学校校庭用地等は工事車両や資材置き場として使用できるものであることから、当該工事について、ＪＲ東海が施行上必要とする範囲、期間において、鳥屋小学校体育館敷地以外の学校校庭用地を使用できるよう、改めて協定書に明記したものである。

以上のことから、当該工事に際し、鳥屋小学校体育館敷地以外の学校校庭用地を工事ヤードとして、ＪＲ東海が施行上必要とする範囲、期間において無償使用をさせることは、不当な財務会計上の行為に当たらない。

カ 以上の理由から、「鳥屋小学校用地の一部の有償譲渡に係る依頼」、「締結を予定している鳥屋小学校体育館敷地に係る売買契約における譲渡額」、及び「協定書に基づき、鳥屋小学校体育館敷地以外の学校校庭用地を工事ヤードとして無償使用をさせること」には、違法又は不当な点は認められないので、請求人の請求は理由なしとして棄却されるべきである。

(3) 関係書類による事実確認

関係書類より確認した主な経緯は次のとおりである。

- 平成29年2月15日 鳥屋地域振興協議会会長及びリニア中央新幹線鳥屋地区車両基地対策委員会委員長から市長及び相模原市教育長(以下「教育長」という。)に鳥屋小学校・中学校の教育環境の保全に関する要望書を提出
- 平成29年3月 市教育委員会が相模原市立小中学校の望ましい学校規模のあり方に関する基本方針を策定
- 平成30年3月5日 鳥屋地域振興協議会会長及びリニア中央新幹線鳥屋地区車両基地対策委員会委員長から市長に鳥屋地域の地域振興に関する要望書を提出
- 平成30年8月 市教育委員会が相模原市小中一貫教育基本方針を策定
- 令和2年9月2日 令和2年度第10回調整会議の審議結果を踏まえ、鳥屋小・中学校の学習環境のあり方に係る対応の方向性について教育局長による決裁
- 令和2年12月1日 市長からJR東海へ鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業への協力について依頼文書を発出
- 令和2年12月4日 JR東海から市長へ12月1日付けで依頼のあった鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業への協力に了承する旨の回答
- 令和2年12月25日 令和2年12月相模原市教育委員会定例会にて議案第67号(鳥屋小・中学校の学習環境のあり方について)を可決
- 令和2年12月25日 市長とJR東海の間で覚書及び協定書を締結

5 監査委員の判断

(1) 市長の確約行為を素因とする覚書及び協定書の締結について

- ア 請求人は、令和2年12月1日付けで市長がJR東海に発出した依頼文書には「鳥屋小学校移転後の同校土地の一部を貴社に有償譲渡します」との確

約があり、この市長の確約行為には、地教行法第21条の定める教育委員会の職務権限を侵害する違法があるとして、かかる違法行為の素因のもとで市長とJR東海が交わした覚書及び協定書は、市の財産の違法又は不当な管理、処分となり、市財政に損害を生じさせる恐れがあり、また、この覚書及び協定書に基づく市長とJR東海との事業契約は無効であると主張している。

すなわち、請求人は、本件監査請求において、覚書及び協定書の締結という財務会計上の行為を監査対象としながら、当該財務会計上の行為自体の違法・不当について言及をすることなく、その前提ないし原因である市長の確約行為(非財務会計行為)に違法・不当が存するとして、覚書及び協定書の締結が違法・不当である旨述べているものと解される。

イ　ところで、法第242条に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の長等の執行機関又は職員による公金の支出、財産の管理、契約の締結等の財務会計上の行為又は怠る事実(以下「財務会計行為」という。)が違法又は不当であると認められるとき、これらを証する書面を添えて、監査委員に対し監査を求め、必要な措置を講ずることを請求するものであり、当該財務会計行為自体が違法又は不当であるか否かが監査の対象となる。

とすれば、先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、原因行為を前提としてされた後行行為が違法となるのは、後行行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られるのであって、すなわち、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正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するときに限り、これを看過してされた後行行為はそれ自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものとなるというべきである(最高裁平成4年12月15日判決参照)。

そこで、①令和2年12月1日付け市長の依頼文書における確約行為(先行行為)に違法事由があるか、②あるとしてこれが著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するといえるかについて検討する。

ウ　市長の依頼文書の趣旨

(ア) 市教育委員会では、鳥屋小学校及び鳥屋中学校について、児童生徒数の現状や、小・中学校の通学区域が広大かつ一致していること等の地域特性を踏まえ、「相模原市立小中学校の望ましい学校規模のあり方に関する基

本方針」及び「相模原市小中一貫教育基本方針」に基づき、鳥屋小学校及び鳥屋中学校における学習環境のあり方を検討していた。

(イ) と同時期に、鳥屋地域では、リニア中央新幹線関東車両基地整備計画に伴い、協議会及び対策委員会から、市長及び教育長に対して、二度にわたり要望書が提出された。

内容としては、車両基地工事による教育環境への影響を把握するとともに、教育環境の確保・保全対策として、現在の小・中学校の位置で十分な教育環境が確保されない場合は、中学校との連携や一体化又は鳥屋地区内で学校を移転すること等の検討を求め、また、ＪＲ東海と協議を行い、工事開始までに必要な対策を実施すること等の対応を求めるものであった。

(ウ) これら市教育委員会の考え方や地域の要望を踏まえ、市教育委員会がＪＲ東海と協議を行ったところ、ＪＲ東海としても、車両基地が整備される鳥屋地域の持続的な発展のため地域振興策へ協力する意向であったことから、令和２年８月２７日に開催した「令和２年度第１０回調整会議」において、本事業に係る市としての対応の方向性を定め、同年９月２日の教育局長の決裁処理により、本事業の実施に係る方向性の意思決定を行った。

(エ) その後、市教育委員会は本事業につきＪＲ東海との協議を進め、令和２年１１月に市とＪＲ東海双方において覚書の締結に係る準備が整った。

(オ) そこで、市長は、令和２年１２月１日付けで、ＪＲ東海に対し、本事業の目的のために市がＪＲ東海に鳥屋小学校用地の一部を有償譲渡することが予定されていることを示すとともに、本事業の中でＪＲ東海に鳥屋中学校の改修工事の一部費用及び鳥屋小学校移転後の小学校体育館撤去工事の費用を負担する等の協力をする意向があるか確認する文書を発出した。

(カ) このように、市長の依頼文書の趣旨は、主として、ＪＲ東海による本事業への協力の意向を確認する点にあるが、併せて、本事業の目的のために市がＪＲ東海に鳥屋小学校用地の一部を有償譲渡することが予定されていたことを示す点にもあった。

エ 市長の有償譲渡の確約の違法性

(ア) このように、市長は依頼文書の中で、鳥屋小学校用地の一部を有償譲渡する旨確約しているが、このような確約は、教育委員会が教育財産の管理

に関し管理・執行する権限を有する旨定める地教行法第21条第2号に違反するか。

(イ) 地教行法は、教育委員会の設置、学校その他の教育機関の職員の身分取扱その他地方公共団体における教育行政の組織及び運営の基本を定めるものであるところ(第1条)、教育委員会の権限について地教行法の規定するところをみると、地教行法第21条は、教育委員会が、①学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止(第1号)、②教育財産の管理(第2号)、③教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事(第3号)などを含む、地方公共団体が処理する教育に関する事務の主要なものを管理、執行する広範な権限を有するものと定めている。

もつとも、地教行法は、地方公共団体が処理する教育に関する事務の全てを教育委員会の権限事項としておらず、地教行法第22条において、地方公共団体の長の権限に属する事務として、①大学に関する事務(第1号)、②幼保連携型認定こども園に関する事務(第2号)及び③私立学校に関する事務(第3号)を除いては、④教育財産の取得及び処分(第4号)、⑤教育委員会の所掌に係る事項に関する契約の締結(第5号)及び⑥教育委員会の所掌に係る事項に関する予算の執行(第6号)という、財務会計上の事務を定めている。

すなわち、地教行法は、地方公共団体の区域内における教育行政については、原則として、これを、地方公共団体の長から独立した機関である教育委員会の固有の権限とすることにより、教育の政治的中立と教育行政の安定の確保を図るとともに、他面、教育行政の運営のために必要な財産の取得、処分、契約の締結その他の財務会計上の事務に限っては、これを地方公共団体の長の権限とすることにより、教育行政の財政的側面を地方公共団体の一般財政の一環として位置付け、地方公共団体の財政全般の総合的運営の中で、教育行政の財政的基盤の確立を期することとしたものと解される。

(ウ) このように、地方公共団体の長は、教育委員会から独立して、統一的、効率的な地方財政運営の観点から、教育財産を処分する権限を有しているのであるから、市長は、鳥屋小学校用地の一部を有償譲渡する権限を有しているものといえる。

また、市長が有償譲渡を確約する行為も、有償譲渡行為に付随関連する行為と認められるから、市長の職務権限に属するものといえる。

(エ) 以上のとおり、市長が依頼文書の中で鳥屋小学校用地の一部を有償譲渡する旨確約したことは、地教行法第22条に定める市長の職務権限に基づく適法な行為であり、地教行法第21条に違反する違法行為であるとする請求人の主張には理由がない。

オ このように、令和2年12月1日付け市長の依頼文書における確約行為(先行行為)に違法性が認められないのであるから、当該確約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正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するといえるかについて検討するまでもなく、市長の確約行為に基づく覚書及び協定書の締結は何ら違法又は不当な財務会計上の行為に当たらない。

(2) 鳥屋小学校体育館用地の譲渡契約における譲渡額について

ア 請求人は、鳥屋小学校体育館用地について、市長が市有財産規則に基づき基準価格を定め、J R 東海の鳥屋地域での事業用地の買収実績のおよそ六分の一で譲渡することは、用地を不当な安価でJ R 東海に譲渡し便宜を図る行為であり、市の財務会計に損害を与え不当であるとし、当該の鳥屋小学校体育館用地の譲渡額は、J R 東海の鳥屋車両基地建設の事業用地取得の標準値価格とすべきと主張している。

イ しかし、市が不動産を取得し、処分し、貸付けし、又は借入れしようとするときは、市有財産規則第31条に規定する価格の評定の手続を経て、基準価格を定めるものとされている。これは、市が保有する不動産の取引価額について適正かつ公平性、透明性を確保しようという趣旨に基づくものである。

本件譲渡契約においては、この価格の評定のルールによる基準価格に従って譲渡額を定めることにしたものである。

ウ この価格の評定は、市の附属機関である相模原市不動産評価委員会(以下「委員会」という。)に対し、基準価格についての諮問を行い、委員会が不動産鑑定士による鑑定評価に基づき審議し、決定した基準価格を市に答申する手続によってなされ、当該財産の適正な価格が算定されるものである。

市がこの基準価格に従って譲渡すれば、不当な安価で譲渡されることはないから、市の財務会計に損害を与えることにならない。このため、請求人の

主張には理由がない。

エ したがって、市の価格の評定のルールによる基準価格に従って鳥屋小学校体育館用地を譲渡することは、不当な財務会計上の行為に当たらない。

(3) 鳥屋小学校体育館撤去工事期間中のＪＲ東海による鳥屋小学校校庭用地の無償使用について

ア 請求人は、鳥屋小学校体育館撤去工事はＪＲ東海の車両基地の盛土擁壁の設計変更したことに伴う付帯工事であり、同体育館撤去工事を施工するに当たり、同体育館敷地以外の鳥屋小学校校庭用地を工事ヤードとして、ＪＲ東海に無償使用させることは、不当な財産の管理で、有償使用にすべきであると主張している。

イ 市の公有財産のうち「行政財産」は、公用又は公共用に供するための財産であるため、原則として、「これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。」とされている(法第238条の4第1項)。

ただし、①その用途又は目的を妨げない限度において、一定の場合には、国、他の地方公共団体その他政令で定める者に対して、貸し付け、又はこれに私権を設定することが可能であり(法第238条の4第2項ないし第4項)、②私人に対しても、その用途又は目的を妨げない限度において、使用の許可をすることができる(行政財産の目的外使用許可。法第238条の4第7項)、この目的外使用許可の場合には使用料を徴収できるとされている(法第225条)。

また、同じく市の公有財産のうち「普通財産」は、「これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる。」とされているが(法第238条の5第1項)、この場合も、「適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」とされている(法第237条第2項)。

ウ したがって、ＪＲ東海が鳥屋小学校校庭用地を工事ヤードとして使用すること(以下「本件使用」という。)が、行政財産を第三者が使用することに当たる(行政財産の目的外使用許可)ときは、市が正当な理由もなく使用者から使用料を徴収しないこと(無償使用)は、違法又は不当となる(市有財産条例第6条第3項)。

また、本件使用が、普通財産を第三者に貸し付けることに当たる(普通財産の貸付け)ときは、市が正当な理由もなく適正な対価なくして第三者にその使用を認めることは、違法又は不当となる(市有財産条例第4条)。

エ そこで、本件使用が市の公有財産を第三者が使用することに当たるかが問題となる。

(ア) 本事業については、平成29年2月及び平成30年3月に協議会及び対策委員会より提出された要望書などを受け、これらを踏まえた上でJR東海と協議を行っている。その結果、JR東海は市の依頼を受けて本事業に協力し、市はJR東海が実施するリニア中央新幹線関東車両基地の建設に協力するという枠組みで本事業を遂行することとなり、覚書及び協定書を取り交わしたものである。

(イ) 協定書において、鳥屋小学校体育館の撤去工事は、鳥屋中学校校舎の改築工事と共に、「鳥屋小学校及び鳥屋中学校の学習環境の整備に関する事業に係る工事」として、市の実施する事業と位置付けられている。

これは、地域要望を踏まえ市として検討した結果、本事業の目的である鳥屋の緑豊かな環境の維持と良好な学習環境の整備を推進するためには、リニア中央新幹線関東車両基地整備予定地と鳥屋小学校の境界については、圧迫感のある擁壁ではなく緩やかな法面とすることが望ましく、覚書において、体育館用地を含む鳥屋小学校移転後の鳥屋小学校用地の一部をJR東海に有償譲渡することにしたのであるが、鳥屋小学校体育館の撤去工事も上記と同じく鳥屋の緑豊かな環境の維持と良好な学習環境の整備を推進するために必要な事業であるから、協定書において、これも市の実施する事業と位置づけ、JR東海は、本事業に協力して、市が行うべき事業を費用負担も含め施工することとしたものである。

(ウ) このように、鳥屋小学校体育館の撤去工事は市が行うべき事業であり、JR東海は、本事業に協力して、施工しているものである。

したがって、鳥屋小学校体育館の撤去工事に際して、鳥屋小学校校庭用地を使用することは、市が自らの事業を実施するために学校校庭用地を使用しているものであり、公有財産を第三者が使用することに当たらない。

オ したがって、本件使用は、市が公有財産を自ら使用するものであり、鳥屋小学校体育館の撤去工事に際して、鳥屋小学校体育館敷地以外の学校校

庭用地を工事ヤードとして、J R 東海に施工上必要とする範囲、期間において無償使用をさせることは、違法又は不当な財務会計上の行為に当たらない。

(4) 結論

以上のことから、請求人の主張はいずれも理由がないため、本件監査請求を棄却する。