

監査委員告示第2号

令和6年5月8日に地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求書が提出された。

その監査結果を別紙のとおり請求人に通知したので、同法第242条第5項の規定により公表する。

令和6年7月3日

尾道市監査委員 今岡寛信
同 高橋和司
同 宇根本茂

第1 請求の概要

1 請求人 略

2 請求書の提出日 令和6年5月8日

3 請求の要点

請求人が提出した住民監査請求（尾道市職員措置請求書）による請求の趣旨及び理由の概要は次のとおりである。

(1) 請求の趣旨

尾道市長（以下「市長」という。）が行う次の各行為は、既存校舎の利用を全く検討せず決定された不合理な計画に基づき行われたものであり、既存の小・中学校を改修して利用した場合と比べ、多額の超過支出となり、尾道市（以下「市」という。）に対し多大な損害を与えることとなるため、その差止めを求めるものである。

ア 現在の長江中学校の敷地内に建設予定である統合小学校及び現在の久保中学校の敷地内に建設予定である統合中学校の新校舎建設の設計業務（以下「本件設計業務」という。）に係る委託契約により生じる公金の支出

イ 現在の長江中学校の敷地内に建設予定である統合小学校及び現在の久保中学校の敷地内に建設予定である統合中学校の新校舎建設の請負工事（以下「本件新校舎建設工事」という。）に係る契約の締結、及び同契約により生じる公金の支出

(2) 請求の理由

尾道市教育委員会（以下「市教委」という。）は、市中心部の5小中学校の再編について、令和5年6月、保護者説明会において、小学校に関しては、久保、長江、土堂小学校の3校（以下「3小学校」という。）を統廃合し、現在の長江中学校の敷地内に新校舎を建設することとし、中学校に関しては、久保、長江中学校の2校（以下「2中学校」という。）を統廃合し、現在の久保中学校の敷地内に新校舎を建設することとし、新設校は小中一貫校とする旨説明した。

そして市長は、同年9月、尾道市議会（以下「市議会」という。）の本会議において、新校舎建設にかかる総事業費を、小学校33.1億円、中学校31.5億円、合計64.6億円とし、新校舎建設にかかる基本設計及び実施設計予算案を提案し、市議会は補正予算案を可決した。

しかし、請求人が既存の施設を改修して活用することについて検討した試算によれば、小学校に関しては、既存の小学校を改修した場合の総

事業費は 14.5 億円、中学校に関しては、既存の中学校を改修した場合の総事業費は 12.8 億円であり、合計 27.3 億円で済むため、37.3 億円も節減できる。国庫補助等を勘案した場合の市の負担額をみても、合計で 31.9 億円もの市の負担額の圧縮となる。

市教委は、これまで、既存校舎を利用することは事実上一切排除して、新校舎建設を大前提として計画を進めてきた。既存校舎の利用については、具体的な根拠を示さない杜撰な試算を提示しただけである。

しかも、市教委は、3 小学校及び 2 中学校の既存校舎について、土砂災害警戒区域・特別警戒区域に係る箇所があるとして、統廃合後の校舎について、これらの既存校舎を利用することを検討しなかったが、土砂災害警戒区域については避難計画の作成、特別警戒区域については砂防工事により、指定解除は可能である。

さらに、市教委は、文部科学省（以下「文科省」という。）の指示により、80 年以上経過した校舎は使えないと説明したが、文科省は校舎の長寿命化を推進しており、「学校施設の長寿命化改修の手引」（以下「手引き」という。）においては、「建物全体の望ましい目標使用年数として、鉄筋コンクリート造学校の場合、（中略）高品質の場合は 80 年から 120 年とされている。」と引用しており、「80 年以上経過した校舎は使えない」と指示したことは一切ない。

今後、児童数及び生徒数が減少していくことや、教育がウェブ配信などデジタル技術に対応しようとしている状況を考えても、また、市の厳しい財政状況からしても、将来持続的な活用が期待できない中で、莫大な借金を増やしてまで新校舎を建設することが必要なのか、大いに疑問である。

以上のように、3 小学校の統廃合による新校舎の建設、及び 2 中学校の統廃合による新校舎の建設は、既存校舎の利用を全く検討せず決定された不合理、不健全な計画であり、前述のとおり、既存の小・中学校を改修して利用した場合と比べ、多額の超過支出となり、市に対し、多大な損害を与えることとなる。よって、「請求の趣旨」記載の措置を求めて住民監査請求をなすものである。

(3) 事実証明書

- ・久保小学校、長江小学校、土堂小学校における耐震診断及び実施設計業務の経緯（甲第 1 号証）
- ・いま輝く尾道教育が将来もっと輝いているために！－尾道の 15 年教育の推進－尾道市小・中学校再編計画（甲第 2 号証）
- ・建築基準法施行令第 80 条の 3 の技術基準等の運用に係る広島県版取扱（甲第 3 号証）
- ・令和元年 12 月定例会 12 月 5 日 宮地寛行議員質問（甲第 4 号証）

- ・令和元年12月定例会12月6日 三浦徹議員質疑（甲第5号証）
- ・令和元年文教委員会12月12日 岡野議員質疑（甲第6号証）
- ・令和2年2月定例会2月28日（甲第7号証）
- ・議案第110号（甲第8号証）
- ・令和3年12月定例会12月9日（甲第9号証）
- ・令和3年12月16日 教育スポーツ委員会（甲第10号証）
- ・久保・長江中学校区の学校再編について保護者説明会 尾道の学校教育をリードする小中一貫教育校 令和5年6月 尾道市教育委員会（甲第11号証）
- ・令和5年第4回尾道市議会定例会（9月）議案集（1）（甲第12号証）
- ・資料2-1 尾道みなと中学校区小中一貫教育校に係る第3回議員説明会（甲第13号証）
- ・資料1 久保・長江中学校区の学校再編について 保護者説明会（甲第14号証）
- ・文科省 『学校施設の長寿命化改修の手引き～学校のリニューアルで子供と地域を元気に！～』の公表について（甲第15号証）
- ・令和5年第4回 9月定例会 9月7日（木曜日）（甲第16号証）
- ・資料2 土堂小学校耐震補強工事費の試算（甲第17号証）
- ・廃校になる久保小学校舎の活用検討 尾道市長声明（中国新聞デジタル）2023年9月21日（甲第18号証）
- ・尾道市久保中学校区・長江中学校区における小中学校施設に係る事業費の概算と財源（甲第19号証）

4 請求の要件審査・受理

- (1) 住民監査請求において対象となるのは、市長等による違法・不当な財務会計行為又は財務に関する怠る事実である。違法・不当な財務会計行為には、その行為がなされることが相当な確実さをもって予測される場合を含むとされている。また、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは住民監査請求を行うことができない。
- (2) 本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）で請求人は、次の各行為が、請求の対象となる違法・不当な財務会計行為に当たるとしている。
 - ア 令和5年12月6日及び19日に締結した、本件設計業務委託契約により生じる公金の支出
 - イ 本件新校舎建設工事契約の締結、及び同契約により生じる公金の支出
- (3) まず、アの本件設計業務委託契約に係る公金の支出について検討する。公金の支出とは、①支出負担行為、②支出命令、③狭義の公金の支出（現金の支払）の一連の行為をいうが、これらの各行為は独立性を有す

ることから、いずれも各行為ごとに監査請求の対象となると解されている。本件設計業務委託契約については、②及び③の各行為は未だ行われていないが、①については令和6年4月1日に支出負担行為がなされており、行為のあった日から1年を経過していないため、本件請求の監査対象とすることに争いはない。

- (4) 次に、イの本件新校舎建設工事に係る各財務会計行為（工事請負契約の締結及びこれに係る公金の支出）について検討する。

本件新校舎建設工事については、本件請求時において、工事請負契約の締結をはじめとする財務会計行為はなされていない。そこで、その行為がなされることが相当な確実さをもって予測されるといえるかどうかの問題となる。相当な確実さとは、単に行為がなされる可能性が漠然と存在するだけではならず、当該財務会計上の行為にかかわる諸般の事情を総合的に考慮して、当該行為が違法になされる可能性、危険性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えていなければならないと解されている。

本件請求時において、市議会の議決による当該行為に関する予算措置は講ぜられていない。また、新校舎については学級数の減、面積の減、校舎位置や教室配置等レイアウト案の変更等、設計案の見直しを行っており、当該行為に係る事業費算定の基礎となる本件設計業務についても未だ完了していない。これらの事情を総合的に考慮すれば、本件請求時において、当該行為がなされることが相当な確実さをもって予測されることまではいうことができない。

- (5) よって、本件請求に係る各財務会計行為のうち、本件新校舎建設工事に係る請負契約の締結及び公金の支出を除き、本件設計業務委託契約に係る公金の支出について、地方自治法第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、同年5月16日付けでこれを受理し、監査を実施した。

第2 監査の内容

1 監査対象事項

本件請求書、事実証明書及び請求人の陳述内容を勘案し、監査対象事項を次のとおりとした。

市教委が3小学校及び2中学校の既存校舎の利用を一切検討せず計画した統廃合後の新校舎建設に要する経費の支出は、既存校舎を改修して利用するよりも高額であり、市に多大な損害を与えることとなる。このことから、市長が締結した本件設計業務委託契約に係る公金の支出の違法又は不

当性について監査対象とし、次の４点から検証を行った。

- (1) 土砂災害特別警戒区域及び警戒区域の指定解除が可能であるにもかかわらず、具体的な対応策を検討せず、既存校舎を利用することを排除したことについて
- (2) 文科省の指示で 80 年以上経過した校舎は使えないと説明を行い、既存校舎の利用の検討を妨げたことについて
- (3) 既存校舎を利用した場合の総事業費は、国庫補助等を含めて試算すると、新校舎建設の費用と比べて、31.9 億円の予算圧縮になるにもかかわらず、市教委は詳細な検討を行っていないことについて
- (4) 児童数及び生徒数の推移や市の財政状況を勘案すれば、新校舎建設は不合理、不健全な計画であることについて

2 監査対象 教育委員会

3 監査の方法

- (1) 書類監査
市教委から関係書類及び調書の提出を求め、書類監査を行った。
- (2) 事情聴取
事実内容に関して明確でないものについては、市教委職員に対して事情聴取を行った。

4 監査の期間 令和 6 年 5 月 9 日から 6 月 28 日まで

5 請求人の証拠の提出及び陳述 請求人に対して、地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を次のとおり設けたところ、請求人が請求の趣旨を補足する陳述を行った。なお、新たな証拠書類の提出はなかった。

期日 令和 6 年 5 月 29 日
陳述人 略

陳述の概要は次のとおりである。

市は、令和 5 年 9 月議会において、3 小学校と 2 中学校をそれぞれ統合し、一貫教育校を設置すること、小学校は長江中学校敷地に、中学校は久保中学校敷地に置き、それぞれ校舎の新築設計を行うことを決定した。

複数学級の実現を目的とした統合校だが、再来年には児童数の減少により複数学級を維持できない学年が生じる。規模を若干縮小する計画とのことであるが、それでも新校舎建設には莫大な予算を費やすこととなる。児童数の推移から、数年後には全学年1学級になり、短期間に多くの空き教室が出るのが明らかなタイミングでのこの計画が、本当に妥当なものであるのか疑念を抱かざるを得ない。

市では、統計にあるように、若い女性が近隣の街へ転出している。近隣の街の方が子育て、その他諸々でメリットがあるとして、結婚後に移住していく例もある。分娩可能な病院が減少するなど、出産、育児に厳しい環境になってきていることもあり、予想以上に少子化が進行するのではと懸念を持っている。

今後、市の総人口は大きく減少し、高齢者の構成比が高くなること及び、このことから予測される税収の減少と福祉費用の増大により、財政基盤が悪化すると推定される。また、多くが更新時期を迎える公共施設の更新費用も財政を圧迫することとなる。そのような状況においても行政は公共サービスを維持しなければならず、将来的な財政の健全化を考える責務がある。

これからの学校に、本当に新築の校舎が必要なのか。教育が大切である事はいうまでもないが、その中身こそが大切であり、校舎が新しくなれば良いというものではない。むしろ、既存校舎を活用し、浮いた予算で新しい時代に合った教育の中身に使っていくべきではないか。我々は、既存の校舎を補修して学校に利用できることについて、専門家の協力を得て詳細に検討した資料を提示している。例えば、小学校には久保小学校の既存校舎を、中学校には久保中学校の既存校舎を、それぞれ補修して利用した場合、新築に比べ31.9億円もの支出の軽減になる。今のサステイナブルな社会を目指すという方向性からも、既存建築の活用は時代の要請だと考えている。今回、統合する各学校の既存校舎の改修利用について十分な議論を行った形跡は、市教委の資料にも、市議会の会議録にも見つからなかった。少なくとも、この議論がないまま新校舎建設を前提とするのは、余りにもおかしいのではないか。教育長は、新校舎建設が将来の事業費用の平準化に資すると述べたが、これは現時点で市の負債を増やすことの合理的な理由とならない。それならば、学校だけでなく、この先の負担増加が試算されている公共施設等の更新費用も含め、市全体の将来の事業費の具体的な見通しを市民や議会に提示し、判断を仰ぐべきではないか。それをせず新校舎建設を決定するのは、裁量権の逸脱であり、事業費の無駄に繋がるのではないか。本当に市民のためになるものなのか。本当にこれを市の未来に残していいのか。

市の財政状況について、市議会に提出されている予算案では、かなりの

部分が市債によるものとなっており、類似団体と比較すると、公債費比率、財政力指数ともに下位に位置する。

このような状況で、身の丈に余る借金を背負い、莫大な新築費用を投入するのが正しいことなのか、どうしても必要な経費、投資ならば、少しでも将来の負担を減らすように最大限の努力をしなければならないのではないか。

この計画の実施設計が完了し、工事費用が予算化されてしまうと、回復できない損害を市民に与えるのではないかと考え、設計予算の執行の段階で監査を請求した。

統合による新校舎建設には、莫大な費用を要することとなる。

それよりも、旧校舎を改修して利用することに経済的な合理性があることは明らかであり、市財政に多大な損害を与える行為である新校舎建設を取りやめ、これに関する一切の支払を行わないことを求めるものである。

第3 関係職員の陳述

監査の実施に当たり、市教委の関係職員に出頭を求めたところ、教育長、教育総務部長、学校教育部長、庶務課長、庶務課管理係長、庶務課庶務係長、庶務課管理係主任、建築課建築係主任の8名が出頭し、次のとおり調査を行った。

期日 令和6年5月28日

提出資料

・住民監査請求監査調書及び附属資料

関係職員から監査請求に対する事情聴取を行った概要は次のとおりである。

1 土砂災害警戒区域及び特別警戒区域の指定解除を検討せず、既存校舎の利用を排除したとする主張について

平成29年の法改正により、土砂災害防止法に係る警戒区域及び特別警戒区域を含む学校施設については、避難確保計画の作成及び避難訓練の実施が義務化されたことにより、対象校全てにおいて、警報等の発令時に安全に避難を行うことなどを定めた計画を作成し、定期的な避難訓練を実施している。

請求人の「土砂災害警戒区域は避難計画の作成で指定解除が可能」、また、「土砂災害特別警戒区域は砂防工事により指定解除が可能である」という主張であるが、前述のとおり、警戒区域内の学校施設における避難計画の作成は義務化され、これをもって警戒区域の指定解除とはならない。

また、土砂災害特別警戒区域のうち、土石流に対する特別警戒区域は、砂防工事により指定解除される場合がある。

一方、今回対象となっている3小学校及び2中学校は急傾斜地による警戒区域等に該当し、このうち特別警戒区域については、指定区域である斜面をコンクリート枠で固める「吹付枠工」といわれる工法等による対策工事を行うことで警戒区域への変更は可能である。

しかし、対策工事の施工に当たって、例えば土堂小学校の敷地については、後背地の特別警戒区域内に民家があり、他の場所への移転負担のほか、調整時間、移転補償費用などが必要となることに加え、工事施工場所までの進入路が狭小なことや、保安林の解除など課題が多い。

さらに、土堂小学校に限らず警戒区域の指定解除については、切土により勾配30度又は、がけ高5m未満にするための地形を変える工事が必要となるため、特別警戒区域及び警戒区域の指定解除の土木工事は、現実的には困難である。

よって、対策工事を行っても警戒区域が残る敷地については、学校施設として安全性が確保できないと考えられることから、新校舎を建設するなどの新たな施設整備を行わないと判断した。

また、既存校舎については、コンクリート強度を確認するなど、継続的な利用の検討を行っており、既存校舎が警戒区域にかかることで継続利用を排除したのではなく、学校施設の安全性、子どもたちの教育環境の充実など総合的な検討を行った。

2 80年以上経過した校舎が使えないとして既存校舎の利用を妨げたとの主張について

市教委として、文科省の指示で80年以上経過した校舎は使えないと説明したことはない。

令和5年7月の地域説明会において、文科省の手引きに示されている「築40年を経過した時点で長寿命化改修を行い、築80年まで使用した後に改築を行う」という方針を参考に、築80年を経過した校舎は大規模改修ではなく、原則建替える考えであることを説明している。

また、説明会において、建設から80年を超えた施設についても、耐震化は可能であり、直ちに使用できなくなるものではないことにも言及している。

施設の整備方法や整備時期については、市内全体の学校施設の状況等を勘案しながら個別具体的に検討する必要があると考えている。

3小学校については、委託した設計業者による耐震診断の結果、コンクリート強度や中性化の進行度、建物の劣化度等、総合的に勘案し、躯体の状況が良いとはいえず、改修を行うことが適切でない判断している。

請求人が主張している文科省の手引きにおける引用文は「建築物全体の望ましい目標使用年数として、鉄筋コンクリート造学校の場合、普通品質

で50年から80年、高品質の場合は80年から120年とされている」と記載されており、目標使用年数の80年から120年は、あくまで、高品質の場合に限定されている。

また、文科省の手引きにおいて、コンクリートの強度が著しく低い場合（おおむね13.5N/mm²以下）は基本的に改修には適さないと示されており、上記耐震診断の結果において、3小学校ともにコンクリートの強度が著しく低い測定数値が出ていることも含め、総合的に判断すると高品質とは言い難く、普通品質が妥当と考える。

3 既存校舎を利用した場合の詳細な費用検討を行っていないとする主張について

令和5年7月の議員説明会において、既存校舎の大規模改修と新校舎建設の費用等を比較検討して試算した結果、既存校舎は改修を行っても、20年から30年後には築80年を迎え、耐久性等を考慮すると、建替えが必要となるため、この費用も含めた改修費用が、新校舎建設の費用より高くなることの説明を行っている。

設計等を伴わない試算の段階では、外部委託等を行わず、専門知識を有する建築担当部署と連携して、過去の改修実績等を参考にして算出した1㎡あたりの単価に面積を乗じて事業費を試算しており、改修ができない校舎の建替えや仮設校舎の整備等を想定した費用も加味している。

ただし、既存校舎の改修を行う場合には、新校舎建設に比べ、工期が1年長くなり、仮設校舎での学習環境の長期化や引っ越し回数の増加により、良好な教育環境の確保ができないなど、児童及び生徒への負担が増加する。

さらに、事業費の多寡だけでなく、これからの教育に求められる新たな学びのための整備に限られ、充実した教育環境の提供につながらないなど、総合的な比較検討を行っている。

4 今後の利用実体及び市の財政状況から新校舎建設は不合理、不健全な計画であるとする主張について

既に老朽化している既存の校舎を改修することについては、新校舎建設と比べて、新たな時代に対応した教育環境の面で劣ること、また、20年から30年後には建替えが必要となることから、既存校舎の改修が必ずしも合理的な選択であるとは考えていない。

本市の学校は老朽化した施設が多いことから、近い将来、一斉に大規模改修や建替えが必要な時期を迎えることが見込まれており、財政的負担や、学校教育への影響等が懸念される。

このため、事業が集中しないよう、施設の整備時期や整備方法について、市内の学校施設の状況等を勘案しながら個別具体的に検討する必要がある、

この度の学校の再編統合の機を捉え、新校舎建設を選択することで、費用の平準化につながると考えている。

また、教育を取り巻く環境は大きく変化しており、教育内容の充実を図り、それに対応した学校施設を整備することが求められている。文科省が作成した「新しい時代の学びを実現する学校施設の在り方について」の報告書において求められている学びとして、①個別最適な学び②協働的な学び③主体的・対話的で深い学び④ICTの活用が示されている。この学びを実現するためには、グループ学習等を行うため、ワーキングスペースを必要とするが、現在の学校施設の教室面積では不十分という課題がある。

これを改修で対応しようとしても、耐震壁を残さなければならぬため、全体的な空間創出ができず、新しい学校施設に必要な諸室の確保に限りが生じるが、新校舎建設では、新たに設計を行うため、自由な空間の創出が可能となり、新しい学校施設の在り方に相応しい施設整備を行うことができる。

新校舎について、今後60年から80年の使用を前提としているが、少子化に伴い児童数及び生徒数が減少していく中で生じる余剰教室の活用については、専科教室や多目的教室、放課後児童クラブなどへの転用等を行うことを検討しており、整備規模が過大とならないよう工夫することとしている。

事業の実施にあたっては、市の財政状況や人口減少といった課題を踏まえ、財政部署等と十分連携しながら検討を行い、基金の確保にも努めている。

第4 監査結果

本件請求については、請求人の主張には理由がないものと判断し、本請求を一部棄却、一部却下とする。

以下判断の理由等を述べる。

1 請求の概要

請求人は、3小学校の統廃合及び2中学校の統廃合による新校舎の建設は、既存校舎を利用することを事実上一切排除した計画で、建設に係る事業費は既存校舎を利用した場合の費用に比べ過大で無駄な支出となるため、令和5年12月6日及び19日付けで締結した本件設計業務に係る委託契約により生じる費用など、新校舎建設のための一切の金銭支払行為の差止めを求めている。

そして、当該行為等の違法・不当性については、以下の点を主張している。

- (1) 土砂災害警戒区域及び特別警戒区域の指定解除が可能であるにもかかわらず、具体的な対応策を検討せず、既存校舎を利用することを排除した。
- (2) 文科省の指示で 80 年以上経過した校舎は使えないと説明を行い、既存校舎の利用の検討を妨げた。
- (3) 既存校舎を利用した場合の総事業費は、国庫補助等を含めて試算すると、新校舎建設の費用と比べて、31.9 億円の予算圧縮になるにもかかわらず、市教委は詳細な検討を行っていない。
- (4) 児童数及び生徒数の推移や市の財政状況を勘案すれば、新校舎建設は不合理、不健全な計画である。

2 事実の確認

市教委は、平成 15 年度以降、現在地での耐震補強を基本方針として、3 小学校の校舎の耐震診断や耐震設計等の取組を行っている。

その結果、3 小学校ともに、当時の基準では耐震不可となる低強度コンクリートが存在したため耐震化ができないとしたが、その後の耐震補強に対する基準変更により、耐震補強に向けて再検討を行っている。

しかしながら、文科省から、平成 27 年度までに耐震性のない校舎について耐震化工事を実施又は使用を中止するよう指導がある中、各校舎の耐震化工事にあたっての居ながら施工の困難性、敷地や進入路の狭小、校舎の顕著な老朽化による今後の継続的な使用等についての課題などもあり、耐震化には至らなかった。

このような状況の中、令和元年に土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域及び特別警戒区域の指定を受けたことを踏まえ、敷地内の大半が警戒区域等である長江小学校では、耐震補強ができない校舎について敷地内での建替えが困難になるなどの課題が生じ、3 小学校の耐震化に対する解決策が見つからない状況となった。

こうした中、早急な児童の安全確保に向け、同年 11 月に、久保小学校跡地に、3 小学校を統合した新校舎を新設する案を提案したが、統合に伴う 2 度の転校は児童への負担が大きいと関係者からの反対により、白紙撤回を行った。

その後、令和 3 年に、児童の安全確保を最優先に、耐震性のない校舎については使用を中止し、3 小学校はそれぞれ久保中学校、長江中学校、千光寺公園グラウンドに建設した仮設校舎へ移転している。

同年 9 月以降、将来の学校の在り方について、①安全性の確保、②校舎の耐久性、③適正な学校規模の確保の観点から検討を行い、その結果、敷地内や周囲の大半が土砂災害特別警戒区域となる長江小学校敷地及び土堂小学校敷地に新たな施設整備は行わないこと、築 80 年を経過した老朽化が

著しく改修に適さない、久保小学校及び土堂小学校校舎の継続使用は行わないこと、1 学年複数学級を確保することとし、3 小学校及び 2 中学校の再編を検討する必要があるとして、令和 4 年 11 月に久保・長江中学校区の学校再編について提案を行った。

再編案については、アンケート形式による意見聴取も含め、数次にわたり保護者や地域住民、市議会議員等への説明会を開催し、意見交換を行っている。

これらを経て、令和 5 年 9 月議会において、尾道市立学校設置条例の一部を改正する条例案が特別多数議決により可決された。あわせて、統合小学校及び統合中学校校舎新築事業に係る実施設計等の債務負担行為についての補正予算案も可決され、同年 11 月 30 日及び 12 月 14 日に、本件設計業務の入札を行い、同月 6 日及び 19 日に業務委託契約を締結した。また、令和 6 年 2 月議会では、令和 6 年度予算として本件設計業務及び統合関連の予算案が可決された。

3 監査委員の判断

請求人は、「1 請求の概要」に記載のとおり、3 小学校の統廃合及び 2 中学校の統廃合による新校舎の建設は、既存校舎を利用することを事実上一切排除した計画で、建設に係る事業費は既存校舎を利用した場合の費用に比べ過大で無駄な支出であることから、令和 5 年 12 月 6 日及び 19 日にそれぞれ市長が締結した統合小学校及び統合中学校の新校舎建設に係る本件設計業務委託契約の費用の支払、並びに本件新校舎建設工事に係る契約の締結及び工事費の支払は、違法又は不当な財務会計上の行為であるとして、市長に対してその差止めを求めている。

ところで、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 21 条は、学校の設置、管理及び廃止や校舎その他の施設の整備に関する事務を教育委員会の職務権限に属するものと定める一方、同法第 22 条第 5 号及び第 6 号において、教育委員会の所掌に係る事項に関する契約の締結及び予算の執行については、地方公共団体の長の職務権限に属するものと定めている。

したがって、統合校の校舎の設置及び管理については、市教委の権限に属するものであり、学校施設の整備方法についても、市教委の合理的な裁量権に委ねられているというべきであり、裁量権の濫用又は逸脱に当たる特段の事情がある場合を除き、違法・不当であるということとはできない。

そこで、統合小学校及び統合中学校の新校舎建設の意思決定において、上記裁量権の濫用又は逸脱が認められるか否かを検討する。

- (1) 土砂災害警戒区域及び特別警戒区域の指定解除を検討せず、既存校舎の利用を排除したとする主張について

ア 請求人は、土砂災害警戒区域及び特別警戒区域の指定は、避難計画の作成及び砂防工事により解除できるにもかかわらず、市教委は、具体的な対応策を検討することなく、指定区域内での施設整備は行わないとして、既存校舎の利用を排除したと主張している。

イ これに対して市教委は、避難確保計画の作成及び定期的な避難訓練の実施は法令により義務づけられており、これに基づく安全確保対策は行っているが、この対策が請求人の主張する警戒区域の解除要件とはならないとしている。

また、市教委は、土石流に対する特別警戒区域の指定は、砂防工事により解除される場合がある一方、急傾斜地による特別警戒区域の指定は、指定区域である斜面への対策工事を行うことで警戒区域への変更は可能であるとしている。本件請求の対象である3小学校及び2中学校については後者に該当するが、例えば土堂小学校における特別警戒区域の指定解除に伴う対策工事は、後背地にある民家への移転依頼や、これに伴う調整時間、移転補償費用の発生に加え、進入路の狭小や保安林の解除など課題が多いとしている。さらに、土堂小学校に限らず、警戒区域の指定解除には、切土により勾配が30度又はがけ高5メートル未満とする地形の変化を伴う現実的でない大規模な工事が必要となると主張している。

市教委は、これらの状況を考慮すると、指定解除のための工事は困難であるため、児童及び生徒の安全性が確保できない区域に新たな施設整備は行わないと判断したが、既存校舎については、校舎の耐久性等を含めた継続利用の検討を行っているとして主張している。

ウ 土砂災害特別警戒区域及び警戒区域の指定基準については、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の指針に関する法律施行令において、土砂災害の発生原因となる自然現象の区分に応じて、急傾斜地、土石流、地滑りの区域が定められており、本件請求の対象である3小学校及び2中学校の敷地に係る警戒区域等は、急傾斜地に該当している。

特別警戒区域の指定解除については、土砂災害防止法によると、対策工事等により警戒区域における安全性が高まり区域指定の事由がなくなったと認められる場合に可能となる旨が定められている。

さらに、平成29年9月には、国土交通省から各都道府県に対して、土砂災害警戒区域等の指定解除の考え方や要件等を明確化した内容が通知されており、このうち急傾斜地における警戒区域の指定解除は、切土等により地形的な条件が改変され、指定の条件を満たさなくなった場合に可能となることが示されている。

これらによれば、本件において請求人が主張する避難計画の作成に

については、同年6月の土砂災害防止法の改正により、災害時に学校等を含む要配慮者利用施設における円滑かつ迅速な避難を目的として、避難訓練の実施と併せて義務付けられたものであり、警戒区域の指定解除の要件とは定められていない。

また、請求人が主張する砂防工事は、土石流による警戒区域の指定解除に対する工事であり、急傾斜地の場合は、市教委の主張する工事が必要となることから、各学校の校地環境を考慮すれば、実現に相当な困難を伴うことが予想される。

したがって、市教委が指定解除の対応策を検討しなかったとは認められず、指定解除の対策工事が講じられなかったことにより、児童及び生徒の安全性の確保ができない区域に、新たな施設整備は行わないとする市教委の判断は、裁量権の濫用又は逸脱に当たるとはいえない。

また、警戒区域における整備の制限対象は、新校舎の建設であり、既存校舎については、耐久性等を含めた検討を行っており、継続利用を排除したとは認められない。

(2) 80年以上経過した校舎が使えないとして既存校舎の利用を妨げたとの主張について

ア 請求人は、文科省が公表した手引きにおける、一般社団法人日本建築学会の引用文によると、「建築物全体の望ましい目標使用年数として、鉄筋コンクリート造学校で高品質の場合は80年から120年とされている」と示されているが、市教委は文科省の指示で築80年以上経過した校舎は使えないと説明し、既存校舎の利用を妨げたと主張している。

イ これについて市教委は、令和5年7月の地域説明会において、文科省の方針を参考に、築80年を経過した校舎は原則建替える考えであること、また、耐震化の必要性を含め、築80年を経過しても直ちに使えなくなるわけではない旨の説明を行ったと主張している。

市教委は、上記の考え方を踏まえた上で、校舎の整備方法や整備時期については個別に検討する必要があるとして、3小学校については、専門業者が実施した耐震診断により、コンクリートの強度や中性化の進行度等を総合的に勘案した結果、改修を行うことは適切でないという判断に至ったものと主張している。

また、各校舎のコンクリート強度の測定数値については、文科省の手引きにおいて、基本的に改修に適さない建物として例示された、構造耐力上主要な部分のコンクリート強度が概ね13.5N/mm²以下とする数値と合致していることから、各校舎は、請求人が主張する、建築物全体の望ましい目標使用年数が80年から120年とされる高品質な鉄筋コンクリート造校舎には当たらず、普通品質の場合の50年から80年が妥当であると主張している。

ウ 文科省は、長寿命化改修の基本的な考え方について、概ね築後 45 年程度までの適切なタイミングで劣化の程度と原因に応じた適切な補修・改修を行うことで、改修後 30 年以上、物理的耐用年数を延ばすことができること示している。ただし、このタイミングを過ぎても、鉄筋コンクリートの劣化状況等により、必ずしもすぐに長寿命化改修ができなくなるわけではなく、個別に判断することを求めている。

市教委が、築 80 年を経過した校舎は原則建替えするとした上で、各学校の耐久性について個別に調査した客観的なデータを基に、躯体の状況が良いとはいえ改修を行うことが適切でない判断したことについては、単に校舎が築 80 年を経過したことをもって、継続利用の中止を決定したものではなく、文科省の方針から逸脱するものとはいえない。

また、各校舎の耐久性については、技術的見地の判断において、専門家の間でも見解の相違はあるものと考えられるが、耐震診断の結果が改修に適さない建物として文科省が示した事例に該当することから、合理性があるものと認められる。

したがって、市教委が築 80 年を経過した校舎は必ず建て替えなければならないと主張し、既存校舎の利用を妨げたとは認められない。

(3) 既存校舎を利用した場合の詳細な費用検討を行っていないとする主張について

ア 請求人は、既存校舎を利用した場合の費用は、補助等を勘案すると、新校舎建設費用と比較して 31.9 億円もの予算圧縮となり経済的であるにもかかわらず、市教委は詳細な検討を一切行っていないと主張している。

イ これに対して市教委は、直近で実施した他の校舎の改修実績等を参考に、専門知識を有する建築担当部署と連携し、改修に適さない 3 小学校を除く長江中学校及び久保中学校の大規模改修について費用検討を行っており、改修の総費用額が、新校舎建設に係る費用額より多額となることを、令和 5 年 7 月の議員説明会において明示したと主張している。

市教委は、検討に当たり、校舎の劣化状況を踏まえ、一部改修のできない校舎の建替えや仮設校舎の整備等を想定するとともに、既存校舎は改修を行っても、20 年から 30 年後には築 80 年を迎え、耐久性等を考慮すると、建替えが必要となるため、この費用も加味した試算を行っている。

加えて、既存校舎を改修する場合は、新校舎建設に比べ、工期の延長による仮設校舎での学習環境の長期化や複数回の移転が生じることで、児童及び生徒への負担が増加し、良好な教育環境の確保ができな

いこと、さらに、ワーキングスペースの創出など、これからの教育に求める新たな学びを実現するための整備に限られることから、新たな時代に対応した教育環境の面で劣ることなど、多面的、総合的な比較検討についても行ったと主張している。

ウ 既存校舎を改修した場合の費用について、市教委は、新校舎を建設した場合の費用と比較検討し、その結果を議員説明会において明示していることが認められた。

既存校舎の改修費用については、新校舎を建設した場合に比べ、多額の費用を要することとしているが、この試算については、屋内運動場やプール等を含む学校施設全体の劣化状況等を踏まえ、想定される工事やこれに伴う仮設校舎の整備、また近い将来校舎の老朽化により必要となる建替え等を試算条件として設定した上で、過去の実績から算定した単価等を参考に、物価上昇等も考慮に入れて行っている。これらの費用検討にあたって設定した試算の条件や算定方法については、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとはいえない。

あわせて、事業費の比較だけでなく、改修時における児童及び生徒の負担や教育環境の面などを考慮の要素に加え、総合的な比較検討も行っており、その結果、既存校舎の継続利用に比して、新校舎建設が有利とした市教委の判断が不合理なものとはいえず、裁量権の濫用又は逸脱に当たるとはいえない。

(4) 今後の利用実体及び市の財政状況から新校舎建設は不合理、不健全な計画であるとする主張について

ア 請求人は、児童数及び生徒数の推移を勘案すれば、今後の利用実体から見ても余剰教室が生じるなど、新校舎建設は極めて不経済であり、市の財政状況からも、不合理、不健全な計画であると主張している。

イ これに対して市教委は、事業の実施に当たり、人口減少や市の財政状況等の課題を踏まえ、財政部署等と十分連携しながら検討を行っており、基金の確保にも努めてきているとしている。

また、新校舎については、今後 60 年から 80 年の使用を前提としており、児童数及び生徒数の推移を注視しつつ、教室の転用や多用途利用等の検討を行うなど、適正な施設規模及び事業費となるよう留意すると主張している。

さらに、老朽化した既存校舎を改修することについては、新たな時代に対応した教育環境の面で劣ること、また近い将来において建替えが必要となることも含め、合理的な選択でないとしている。

特に、教育環境の面において、文科省が示す新しい学びを実現するためのワーキングスペースが、既存校舎の改修では、構造上限界があり実現が困難であるとして、新校舎建設の優位性を主張している。

ウ 市教委は、統合校の校舎整備に当たり、児童及び生徒のより良い教育環境の実現を目指して、事業費の比較のみでなく、校地の安全性、校舎の耐久性、新しい時代の学びへの対応等の課題を総合的に勘案し、児童及び生徒の安全確保と新たな時代に対応した教育を具現化するための施設整備として、新校舎の建設が必要であるという判断に至っている。新校舎は、長期間使用することを前提としたものであり、少子化の加速に伴う児童数及び生徒数の推移を考慮した上で、教室の有効活用などにより施設規模の適正化を図るとする市教委の考えが不合理であるとはいえない。

また、市の財政状況については、毎年度公表されている財政健全化法に基づく指標の一つである将来負担比率が、早期健全化基準を大きく下回っており、その数値も年々改善している状況が認められる。令和5年8月に公表された財政運営見通しにおいても、本件事業に係る事業費を含めた上で、市債残高は着実に減少することが見込まれており、基金残高の確保にも努めている点等を考慮すれば、本件事業の実施が不健全な計画であるということとはできない。

以上のとおり、統合小学校及び統合中学校の校舎整備に関する市教委の判断に裁量権の濫用又は逸脱があるとは認められない。

よって、本件設計業務に係る委託契約により生じる公金の支出については、違法又は不当な財務会計上の行為とはいえず、これらの差止めには理由がない。

一方、本件設計業務に係る委託契約により生じる公金の支出以外の本件新校舎建設工事に係る契約の締結及び同契約により生じる公金の支出については、未だこれに係る予算は措置されておらず、法第242条第1項に規定される、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合とは認められない。

4 まとめ

「3 監査委員の判断」に記載のとおり、児童及び生徒の安全確保と教育環境の充実を図るため、3小学校の統廃合及び2中学校の統廃合に伴い新校舎を建設するとした市教委の決定に、裁量権の濫用又は逸脱があるとはいえない。

よって、市長が締結する本件設計業務に係る委託契約により生じる公金の支出については、適法に行われたものであり、違法性又は不当性は認められない。

なお、本件新校舎建設工事に係る契約の締結及び同契約により生じる公金の支出の差止請求については、法第242条に定める所定の要件を備えて

おらず、不適法である。

したがって、本件新校舎建設工事に係る契約の締結及び同契約により生じる公金の支出の差止請求については却下とし、その余の本件請求には理由がないものと認められることから、本件請求は棄却すべきものと判断する。

第5 意見

本件請求についての判断は前記のとおりであるが、統合に伴う新校舎建設に至るまでの一連の経緯において、子どもたちの安全な教育環境を早急に確保することを目的としながら、結果的に長い年月を要したことについては、市教委として、教育行政の進め方や計画性に不十分な点や丁寧さを欠く部分が多かったのか、改めて検証することを求めたい。

今回の件を踏まえ、今後は、より一層丁寧かつ慎重な取組を心掛けていくことを強く望むものである。

新校舎建設に当たっては、開校準備委員会等での意見を尊重しつつ、中長期的な活用方法についても十分検討の上、適正な施設規模となるよう進めていただきたい。

将来の尾道市を担う子どもたちが、未来を描き夢と希望を持てる教育の実現に向けて、全力で取組を進められ、地域から愛され誇りに思える学校となることを期待している。