

## 新監査公表第12号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により，住民監査請求に係る監査を行ったので，監査結果を次のとおり公表します。

平成26年12月4日

新潟市監査委員	貝瀬	壽夫
同	宮本	裕将
同	佐藤	豊美
同	渡辺	仁

### 第1 監査の結果

監査委員合議の結果，本件請求には理由がないと認め，これを棄却します。

### 第2 請求の内容

#### 1 請求の提出日

平成26年10月21日

#### 2 請求の受理

本件請求については，法第242条所定の要件を具備しているものと認め，平成26年10月24日に受理を決定しました。

#### 3 請求の主張の要旨

措置請求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証明する書面及び陳述から，請求の要旨を次のように理解しました。

##### (1) 主張事実

ア 新潟市教育委員会（以下「教育委員会」という。）は，二葉中学校区・舟栄中学校区内小学校地域検討会発行のたより（以下「地域検討会たより」という。）平成24年11月1日付第3号において，平成30年度の新潟柳都中学校区4小学校（豊照・湊・栄・入舟）統合による児童数推計を427人14学級とし，「どの学校も教室が不足で対応不能」と説明した。

検討を開始した平成24年度と比べ，学区外就学等により湊小学校の児童数

は大幅に減少している。平成 26 年度時点の推計で、平成 27 年統合予定の日和山小学校は 343 人 13 学級であり、入舟小学校で充分に対応できる。

教育委員会が児童数の減少を予測できず、現在の数とは程遠い過大な数値で誤った説明を行ったが、二葉中学校区・舟栄中学校区内小学校地域検討会（以下「地域検討会」という。）の討議はそれに誘導され、（栄小学校を統合校舎の第一候補とする）要望書に決定された。

イ 入舟小学校校舎は平成 13 年築でまだ新しく、最大児童数は平成 15 年度に 368 人 14 学級あった。

平成 24 年度時点の平成 30 年度推計児童数 427 人 14 学級は、入舟小学校で対応可能である。教育委員会の「(4 校) どの学校も教室が不足」と誤った説明は違法である。

現在の入舟小学校の校舎は、増改築する必要なく、今のままで十分に統合校として対応できる。

ウ 統合の検討期間がわずか 1 年と非常に短く、十分な協議がなされないまま結論が出された。

その後、地域検討会に意見書を提出した結果、要望書が「第 1 案栄小、第 2 案入舟小」と修正された。さらに教育委員会に「豊照小学校、湊小学校、栄小学校、入舟小学校の統合に関する意見書」（以下「意見書」という。）及び反対署名を提出したが、それについて見直しの検討協議は成されなかった。

エ 入舟小学校は前校長の在任時、文部科学省より表彰され、大変地域に業績を残しており、教育委員会は事業・業績を精査し、評価すべきである。

オ 津波等の不安から「入舟小学校より栄小学校が高台だから有利」と、地域検討会で話し合われた。

入舟小学校も 5 階建で 8 メートルの津波でも対応できるのに、住民に錯覚を起こさせて栄小学校が適地とした。

カ 栄小学校の位置は全体の校区の中心とは言い難く、交通面で大変不便な地域であり、さらに、犯罪や環境の厳しさ等が懸念される。

入舟小学校はそれらを考慮し、最初から小学校に適した施設として建造されており、まして他の施設（コミュニティセンター）に転用することなど、必要以上に公費の無駄使い他ならない行為である。

キ 平成 24 年度の教育委員会の「どの学校も教室が不足」と誤った説明は違法であり、このままでは、全く掛けなくて済む栄小学校の増改築経費 10 億円（試算）を負担する損害が生じる恐れがある。

## (2) 措置請求

入舟小学校の校舎を現状のまま統合校舎（日和山小学校）として開校することとし、教育委員会に対し、栄小学校の増改築計画の差し止めを請求する。

## 第 3 監査の実施

### 1 監査対象部局等

教育委員会教育総務課、施設課及び教職員課を監査対象としました。

### 2 監査の方法

関係書類の監査を行い、関係職員から事情を聴取しました。

### 3 請求人の陳述及び証拠の提出

請求人に対し、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 26 年 11 月 11 日に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は説明資料と新たな証拠を提出するとともに、陳述を行いました。

また、陳述の際、同条第 7 項の規定に基づき、教育委員会教育総務課、施設課及び教職員課の職員を立ち合わせました。

### 4 監査対象事項の決定

請求書並びに請求人の陳述より、「4 校統合にかかる栄小学校校舎増築・改修工事の公金支出」が、法第 242 条第 1 項に規定する違法又は不当な公金の支出にあたるかを監査対象事項としました。

なお、それ以外の請求事項については、次の理由により法第 242 条に規定する住民監査請求の要件を満たしていないため、住民監査請求の対象外であると判断しました。

#### (理由)

住民監査請求は、法第 242 条第 1 項において、地方公共団体の住民は地方公共団体の機関又は職員について、違法もしくは不当な公金の支出、財産の取得・管理・処分等（以下「財務会計行為」という。）があると認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課徴収、財産の管理を怠る事実があると認めるときは、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、当該行為を防止又は是正し、当該地方公共団体が被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求す

ることができる」と規定されています。

請求人の主張のうち、検討期間、教育的評価、津波への対応、統合校舎の位置、交通面、防犯面、環境面の不安等それぞれについての主張は、法第242条第1項の規定する財務会計行為には該当しないため、住民監査請求の対象とはなりません。

## 5 事実関係の確認

### (1) 検討状況

#### ア 地域検討会

##### (ア) 学校適正配置についての基本方針

教育委員会では「新潟市立学校適正配置審議会答申」（平成22年4月）を受け平成23年10月「新潟市立小中学校の適正配置基本方針」を策定し、望ましい教育環境や適正な学校規模ならびに地域との協議について提示した。この方針では、地域の合意のもとに適正配置を進めることや、協議の進め方は教育委員会が情報を提供すること、地域が「検討会」を設立し、教育委員会は合意形成に向け支援すること、「検討会」からの提言を受け、地域コミュニティ協議会などが中心となって地域の考えをまとめることなどが例として挙げられている。

##### (イ) 本件請求にかかる地域検討会

この基本方針に基づき教育委員会からの働きかけにより、地域検討会設立準備会を経て、平成24年1月、地域のコミュニティ協議会の代表や保護者の代表、地域の関係団体から構成される地域検討会が設立された。地域検討会は校区の4小学校についての検討に先行して中学校について協議し、二つの中学校を統合する結論を出した。

小学校についての地域検討会は、検討会準備会、4小学校PTAへの説明会を経て、平成24年7月10日から翌年3月19日までに計7回開催され、開催のつど「地域検討会たより」が発行され、全児童の保護者に配布するとともに、回覧板により検討会の協議内容が地域に情報提供された。

また、地域検討会を踏まえ住民による校舎見学や住民への報告会が行われた。さらに、小学校保護者及び新入生保護者への説明会を開催した。

##### (ウ) 地域検討会における校舎決定の経緯

第1回地域検討会において教室数に関する質疑があり、教室数の見込みが説明された。第2回地域検討会では統合の課題として、4校統合の場合、施設の整備が必要との資料提出があった。この会で4校統合の方針が確認され、次の第3回地域検討会では4校統合小学校シミュレーションとして、教室数不足に

よる施設面の手立ての必要性と、児童の負担を考えた仮校舎の使用が前提と示された。「統合校の候補地として栄，入舟を軸に保護者や地域の意見を聞いていく」とされた。

実際に4小学校施設視察会として「4校巡りバスツアー」を開催し，保護者，コミュニティ協議会役員が参加した。視察終了後には参加者による懇談会で意見交換がされた。

第4回地域検討会では，統合小学校の条件についてこれまでの意見をまとめ，統合校舎は栄小学校とすること，工事期間は入舟小学校を仮校舎とすることが決定された。

栄小学校とする理由は「高台にあり防災面で優位性」「新しい中学校と隣接して将来的に小中一貫教育をめざすことが可能」「通学距離はほぼ均等で安全な通学路が確保しやすいこと」と挙げられている。

第5回地域検討会では統合に係る提言について案が示された。

**【提言案】** 次の要件を満たすような学校の適正配置を要望する。

- 要件1 豊照・湊・栄・入舟小学校の4校は統合し，平成27年4月新しい学校を開校する。
- 要件2 統合後の校舎は現栄小学校を使用する。ただし教室数の不足が生じるため校舎施設の整備を行う。また栄小学校の改修にかかる期間については，入舟小学校を仮の校舎として利用する。
- 要件3 統合の実際にあたっては4校の校風や伝統の融合，地域の教育力の活用，中学校と隣接する地勢の利用などあらゆる教育的資産を結集する。
- 要件4 統合にあたっては各校児童への十分な配慮と支援を行う。保護者や地域に対しては積極的な情報提供を行う。
- 要件5 統合により使用されなくなった学校施設等は子どもの増加や地域の活性化などに結びつく活用方法をコミュニティ協議会と市当局が協議を進めていく。

この案についてコミュニティ協議会役員及び4小学校保護者に説明をして寄せられた意見を第6回地域検討会で発表し，一部反対意見もあるが検討の方向性を変えず進めること，作業部会を作り疑問や不安に対し，提言に至った経緯を丁寧に説明していくことが確認された。

4校合同説明会を開き，協議の経緯や提言内容の説明，寄せられた疑問に対する回答が示された。

最終の第7回地域検討会では統合に係る提言案と合同説明会での意見につい

て協議され、統合校の位置を栄小学校とした理由について、栄小学校と入舟小学校の2校に候補が絞られた後、施設を実際に見て、地盤の高さに加え、統合された中学校と隣接する栄小学校の立地環境が挙げられた。

入舟コミュニティ協議会からの提案により、提言案の統合校の箇所が修正された。「栄小学校が第一候補。改修期間は、入舟小学校を利用する。何らかの事由により栄小学校の使用がかなわない場合は、入舟小学校を統合校舎とすることを第二案とする。」

この平成25年3月19日第7回地域検討会において、統合の方向をまとめた提言を決定し、校区内4つの地域コミュニティ協議会へ提出された。

地域コミュニティ協議会はこれを受け、平成25年5月8日、市と教育委員会へ統合についての要望書を提出した。

#### 【4 小学校統合についての要望書の主な内容】

- 1 4校を閉校し、平成27年4月より新しい小学校を開校すること。
- 2 統合後の校舎は、現在の栄小学校を第一候補とすること。また、現施設での教室不足に対しては統合の理念に即して校舎施設の整備を行い、改修にかかる期間については、入舟小学校を利用すること。ただし、児童数や築年数及び改修費用等を考慮すれば入舟小学校が統合校舎として妥当との意見も多く、何らかの事由による栄小学校の使用がかなわない場合においては、入舟小学校を統合校舎とすることを第二案とすること。

#### (エ) 統合実行委員会

平成25年8月19日、4小学校区内のコミュニティ協議会、4小学校保護者の代表、4小学校の校長と教頭と、これまで適正配置の検討を行ってきた小学校地域検討会会長を委員とする4小学校統合実行委員会を立ち上げ、同年12月には統合小学校の校名を「日和山小学校」とする要望書を教育長に提出するなど、統合校スタートに向けての準備を進めている。なお、同実行委員会には、入舟小学校区コミュニティ協議会や入舟小学校PTAからも会長、副会長が実行委員として参加している。

#### イ 教育委員会

4つの地域コミュニティ協議会から市と教育委員会へ要望書が提出されたのを受け、教育委員会協議会（平成25年5月23日）で要望書提出についての報告及び協議がなされた。また、教育委員は平成25年5月30日に、栄小学校と入舟小学校を視察し、地域コミュニティ協議会会長と意見交換を行った。

それらを踏まえ、教育委員会定例会（平成 25 年 6 月 6 日）で、議案を審議の上、教育委員会として 4 小学校統合の決定を行った。

**【議案の主な内容】**

- 1 4 小学校は閉校し、新たな小学校を開校する。
- 2 統合後の校舎は現在の栄小学校を使用する。なお、栄小学校の施設整備期間中は入舟小学校を使用する。
- 3 統合の時期は平成 27 年 4 月とする。

平成 25 年 7 月 17 日に、教育委員会が 4 小学校統合についての地域住民への報告会を開催し、39 名が出席した。

平成 25 年 9 月 3 日に、入舟小学校区地域住民が、入舟小学校を統合校舎とすることが妥当とする「意見書」（署名添付）を教育委員会へ提出し、教育委員会定例会（平成 25 年 10 月 21 日）で協議された結果、4 小学校の統合に係る方針は、4 つのコミュニティ協議会の総意を受け、慎重な審議を経て決定したものであることから、見直しは行わず進めることとなった。

平成 25 年 11 月 18 日に、教育委員会が意見書を提出した住民と意見交換を行った。

平成 26 年 1 月 23 日には、市議会文教経済常任委員協議会で、統合の経緯・統合校名について教育委員会が説明した。

教育委員会定例会（平成 26 年 2 月 13 日）で、議会へ提案する議案「新潟市立小学校条例の一部改正について」が承認され、同年 2 月 19 日に、同議案を市長が議会に提案した。

**【条例改正議案の内容】**

新潟市立小学校条例の一部を次のように改正する。

別表新潟市立豊照小学校の項、新潟市立湊小学校の項及び新潟市立栄小学校の項を削り、同表新潟市立入舟小学校の項中「新潟市立入舟小学校」を「新潟市立日和山小学校」に改める。

この条例は平成 27 年 4 月 1 日から施行する。

平成 26 年 3 月 7 日に、市議会文教経済常任委員会で 4 校統合について審議がなされ、平成 26 年 2 月市議会本会議（同年 3 月 20 日）で、小学校条例改正議案が全会一致で可決された。

## (2) 請求人の主張に対する教育委員会の見解

### ア 教育委員会の説明について

#### (ア) 児童数・学級数の推計

「小中学校児童生徒・学級数推計」は、それぞれの学年に在籍する児童がそのまま1年ずつ進級すること、新1年生は住民基本台帳に登載されている5歳児が入学することを前提に行っており、推計にあたって、転入転出などは考慮していない。また、特別支援学級の数は予測出来ないため、推計には含めていない。

現在の児童数の減少は、本来入学すべき学区内の未就学児童が、学区外就学等により入学しないことによるものであり、保護者の意思等によるものであるため、推計値に織り込むことはできない。

#### (イ) 特別支援学級の認識

請求人は、教育委員会が平成24年11月1日付「第3号地域検討会たより」において「平成30年度推計児童数は427人14学級で、どの学校も教室が不足で対応不能」と説明したことに対し、「入舟小学校は最大14教室あるため対応可能」であることを主張している。

「第3号地域検討会たより」では、平成30年度の推計を427人14学級として、特別支援学級の必要教室数について記載していないが、第1回地域検討会では質疑の中で「特別支援学級数が別に必要である」ことを説明し、第2号地域検討会たよりでは「必要教室数に特別支援学級を含まない」ことを記載している。また、第3回地域検討会の配布資料に、「平成30年度14学級」の記述とともに「この他、特別支援学級が必要(2~3学級)」と明記している。

#### (ウ) 教室数の不足

上記(イ)に記載のとおり、教育委員会は、「4校が統合した場合の平成30年度推計で、通常学級14学級と特別支援学級2~3学級必要」との説明を平成24年度に行っていた。入舟小学校は、音楽室などの特別教室を除いて最大で14教室のため、教育委員会の「入舟小学校においても教室が不足する」との説明に誤りはなかった。

### イ 入舟小学校が現状のまま統合校として対応可能か否かについて

現時点における平成27年度の日和山小学校の通常学級の児童数と学級数は343人13学級、特別支援学級2~3学級を含めると15~16教室必要となる見込みである。

また、現時点で推計可能な平成32年度の日和山小学校の通常学級の児童数と

学級数は 417 人 15 学級, 特別支援学級 2~3 学級を含めると 17~18 教室必要となる見込みである。

現在の入舟小学校は最大で 14 教室のため, 現状のまま統合校として対応することはできず, 施設整備は必要である。

なお, これまで入舟小学校に在籍した児童数が最大であった平成 15 年度における施設利用状況は, 通常学級 13 学級と特別支援学級 1 学級の計 14 学級であり, 施設は対応可能であった。

#### ウ 統合校を栄小学校に決定した理由について

##### (ア) 津波対策について

地域検討会では, 地盤が高いこと (栄小学校 5.9m, 入舟小学校 0.3m) に加え, 昭和 39 年の新潟地震の際には信濃川側から浸水し, 入舟小学校は 1 階が浸水被害にあっているのに対し栄小学校は被害が出ていないことや, 栄小学校を含む砂丘地は地盤が高く, 二次避難や救援の経路が確保しやすいと考えられることから, 栄小学校が有利と判断した。

教育委員会では, 上記に加え, 日本海側での地震発生時の津波の特徴は到達時間が短いことや, 東日本大震災の学校被害の状況を知る保護者・児童の安全安心に繋がるため, 校舎の位置が高台にあることは優先すべき事項と考えた。

##### (イ) 小中連携について

栄小学校は中学校と隣接しているため, 小中連携した特色ある教育活動を期待する声が強くなり, 様々な面で小中連携した教育活動がやりやすい。

#### エ 栄小学校増築・改修工事にかかる経費の支出について

現栄小学校の増築・改修工事にかかる費用の支出について, 施設不足の状況だけでなく, 保護者が望む教育環境の実現や災害時の児童の命を守るという観点からも必要な経費であると考え, 次のとおり増築・改修工事を進める計画である。

- ・平成 26 年度 増築・改修工事基本設計
- ・平成 27~28 年度 増築・改修工事実施

#### 第4 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のとおり判断しました。

教育委員会は、それぞれの学年に在籍する児童がそのまま進級し、新1年生は校区の住民基本台帳に登載されている5歳児が入学するという前提で、0歳児が入学する6年後の年度までを推計している。また、児童数の増減は、転出入などの社会動態や自然動態、学区外就学やその他の要因で変動するが、これらは予測が不可能なため、児童数推計においてこれらの要因を加味していないものの、将来、校区内に居住する児童が入学可能な教室数を確保するとの考え方が不当であるとは認められない。

現在の入舟小学校で、教室として使用できる教室数は、音楽室などの特別教室を除いて14室である。

平成24年度の児童数推計では、平成27年度開校時の通常学級13学級に特別支援学級2～3学級が加えられ、合計で15～16学級必要となる見込みであり、平成30年度は通常学級14学級、特別支援学級を加え、合計で16～17学級と見込まれ、入舟小学校をはじめ、どの小学校でも教室不足となる。

従って、教育委員会が地域検討会で「(4校)どの学校も教室が不足する」と説明したことは、請求人が主張する誤った説明にはあたらない。

また、2年間入舟小学校を仮校舎とし、数百万円の改修費が必要とされているが、その内容は不足する教室を確保するため特別教室及び準備室を改修し、普通教室として使用するための暫定的な措置であり、仮に統合校舎が入舟小学校となった場合、将来にわたり良好な教育環境を実現するためには必要な特別教室等を確保せねばならず、その結果、特別教室棟を増築するという教育委員会の考え方は不当とは言えない。これらのことから、請求人のいう「現在あるままの入舟小学校」では教育環境を満たすことはできず、「全く掛けなくて済む」という主張には理由がない。

教育委員会は、「地域検討会たより」を全児童の保護者へ配布し、地域検討会での協議内容について報告会を開催するなど周知を図り、地域住民の合意形成を支援するなど、新潟市小中学校の適正配置基本方針に基づいた手順を踏み、適正に事務を進めており、日和山小学校の新校舎として栄小学校増築・改修工事を進めることに違法・不当な点は認められない。

以上のとおり、請求人の主張には理由がないものと判断しました。