

能代市監査委員公告第3号

令和6年5月14日付で提出された住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定による監査を実施したので、同項の規定に基づき、その結果を次のとおり公表する。

令和6年6月21日

能代市監査委員 淡 路 誠

能代市監査委員 山 内 大 地

能代市監査委員 後 藤 健

第1 請求人

住所 省略

氏名 省略

第2 請求の要旨

（1） 対象機関

能代市長および旧仁鮎小学校校舎解体工事入札に係る職員

（2） 対象の財務会計行為

能代市二ツ井の旧仁鮎小学校校舎解体に係る予算執行と工事入札の公募を行う行為

（3） 違法または不当と考える理由

（請求書原文）

以下の検討が不十分であるままの工事入札および予算執行は不当である。

- ・ 専門家意見を踏まえて文化財の可能性調査を十分行わない
- ・ 請願署名による解体延期の世論を十分検討しない
- ・ 予算案および3月議会での陳情書についての市議会の意見を十分に検討

しない

- ・ 校舎老朽化の危険性について、危険だから解体するという具体的根拠を十分に示さず、応急的な処置による危険回避の可能性も十分に検討しない

(4) 市に生じると考える損害

(請求書原文)

- ・ 文化財価値の可能性を十分検討しないまま、校舎解体工事を行うことにより、文化財保護法に反し、文化財を喪失するのは国民の財産の大喪失である。
- ・ また、解体延期の民意をとりこめば、老朽化による危険性があるから即時解体するという妥当性はなく、応急処置等の検討により安全確保をするべきである。
- ・ 専門家による調査により、耐震も含めて安全性を保つことができること確認を待つべきである。
- ・ 解体費用よりも文化財として国の助成を得て存続するほうが能代市民の負担が軽くなる可能性があることすら検討していないことは大きな損失である。

(5) 要求する措置内容

(一部記号を除き、請求書原文)

- ① 旧仁鮎小学校校舎解体予算の入札を、すくなくとも9月議会以降に延期すること。
- ② 入札延期した期間に以下を検討すること。
 - ・ 署名による民意、令和5年度の議会の議員意見をくみ取り、文化財の可能性を再検討すること。
 - ・ 約5,000万円に相当する解体予算を強行せずに、専門家による耐震調査により、改修により安全性を保つこと。
 - ・ 能代市議会(6月、9月)での補正予算・陳情を十分に審議する時間を確保すること。
 - ・ 仁鮎小学校の耐震調査や文化財としての調査の経費、および改修費を、能代市の「企業ふるさと納税」に「仁鮎小学校の調査および改修費」として検討すること。
 - ・ 専門家の調査を受け入れ、結果をもとに解体の是非を再検討すること。

(6) 事実証明書の添付

- ・ 能代市議会陳情書 30 号 令和 6 年 2 月 27 日 能代市議会 3 月議会提出
- ・ 不採択回答 令和 6 年 2 月 27 日 能代市議会 3 月議会提出
- ・ 市民ネットワーク意見書
- ・ 能代市議会陳情書 29 号 令和 6 年 2 月 22 日 能代市議会 3 月議会提出
- ・ 不採択回答 令和 6 年 2 月 22 日 能代市議会 3 月議会提出
- ・ 能代市議会陳情書 24 号 令和 5 年 11 月 24 日 能代市議会 12 月議会提出
- ・ 不採択回答 令和 5 年 11 月 24 日 能代市議会 12 月議会提出
- ・ 議会提出資料 陳情書 24 号にあわせて能代市議会に提出された根拠資料
- ・ 能代市議会陳情書 18 号 令和 5 年 8 月 28 日 能代市議会 9 月議会提出
- ・ 不採択回答 令和 5 年 8 月 28 日 能代市議会 9 月議会提出
- ・ 議会提出資料 陳情書 18 号にあわせて能代市議会に提出された根拠資料
- ・ 北羽新報 令和 6 年 2 月 15 日 消える天杉校舎 1 閉校後の利活用模索
- ・ 北羽新報 令和 6 年 2 月 16 日 消える天杉校舎 2 揺れる思い要望書に
- ・ 北羽新報 令和 6 年 2 月 17 日 消える天杉校舎 3 登録文化財で保存を
- ・ 北羽新報 令和 6 年 2 月 18 日 消える天杉校舎 4 「日本遺産」に値する
- ・ 北羽新報 令和 6 年 2 月 19 日 消える天杉校舎 5 歴史、文化の象徴として
- ・ 仁鮎部落要望書
- ・ 文化庁資料 建物を地域と文化に 登録有形文化財建造物制度のご案内
- ・ 緊急署名 737 筆提出 令和 6 年 3 月 21 日 能代市長宛 旧仁鮎小学校の解体を延期することを求める署名
- ・ 緊急署名用紙 旧仁鮎小学校の解体を延期することを求める署名用紙
- ・ 署名提出 8,291 筆提出（電子署名含）
- ・ 署名用紙
- ・ 北羽新報、秋田魁新報 令和 6 年 3 月 22 日 緊急署名提出の記事
- ・ 北羽新報 令和 6 年 4 月 6 日 署名提出の記事
- ・ 秋田魁新報 令和 6 年 4 月 6 日 署名提出の記事
- ・ 要望書 令和 6 年 4 月 5 日 能代市長宛 提出者：旧仁鮎小学校を愛す

る会

- ・ 要望書 令和6年4月5日 能代市長宛 提出者：（一社）白神山地アートミュージアム
- ・ 要望書 令和6年4月23日 能代市長宛 提出者：（一社）白神山地アートミュージアム
- ・ 令和6年5月8日 NPO 木の建築フォーラム 旧仁鮎小学校立入り申請書

第3 請求の受理

本件請求は、令和6年5月14日に提起され、旧仁鮎小学校校舎解体に係る予算執行と工事入札の公募を行う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ものであり、請求要件を具備していると認め、受理した。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

請求書及び事実証明書の記載事項並びに陳述を総合的に判断して、次の事項について十分に検討せずに旧仁鮎小学校校舎解体に係る予算執行と工事入札の公募を行う行為が違法又は不当な行為に該当するか否かを監査対象事項とした。

(ア) 専門家意見を踏まえて文化財の可能性調査を十分行わない

a 解体は文化財保護法に反する

b 文化財の可能性調査を十分行った上で、利活用を検討しないことは、文化財を保護する立場である行政として不当

c 解体費用よりも、文化財として国の助成を得て存続する方が市民の負担が軽くなる可能性があることを検討していない

(イ) 請願署名による解体延期の世論を十分検討しない

(ウ) 予算案及び3月議会での陳情書についての市議会の意見を十分に検討しない

(エ) 校舎の老朽化を理由に即時解体することの結論ありきで、応急的な処置による危険回避の可能性を検討しない

2 監査の対象部署

教育部教育総務課

企画部総合政策課

総務部財政課

総務部契約検査課

議会事務局

3 現地調査の実施

監査委員3人が、令和6年6月3日、旧仁鮎小学校校舎の現況について確認するため、現地調査を実施した。

4 請求人の陳述及び証拠提出

令和6年6月3日に請求人の陳述を聴取した。

令和6年6月3日に請求人から追加で事実証明書の提出があった。

- ・ 陳情書「旧仁鮎小学校校舎解体の入札を延期し、文化財としての価値および観光資源としての価値を再検討することを求める陳情書」5月22日能代市議会提出
- ・ 陳情書「地域防災として、旧仁鮎小学校体育館活用の調査を求める陳情書」5月22日能代市議会提出
- ・ 5月14日要望書回答
- ・ 4月23日要望書提出
- ・ 4月23日署名提出を受けて、能代市教育長との面談の記録（備忘録）
- ・ 5月14日 市長への声明文
- ・ 体育館使用不許可（5/25、6/1 使用申請に対し）
- ・ 体育館見学・調査不許可（6/1、6/2）
- ・ 市長への手紙（6/1 専門家講演会への招待）
- ・ 6/1 専門家の講演会へ市長出席への回答
- ・ 6/1 専門家の講演会への市長出席要請
- ・ 6/2 北羽新報 専門家講演会の記事「旧仁鮎小の価値考える」木造建築の専門家ら説く
- ・ 秋田県文化財保護室への相談（白神山地アートミュージアムから県へ相談）

5 関係職員の陳述及び証拠の提出

(1) 令和6年6月5日、能代市長は弁明書及び証拠書類を提出した。

弁明の概要

ア 弁明の趣旨

本件請求を棄却するとの決定を求める。

イ 事実の認否

令和6年5月14日付け能監発第24号において通知のあった請求の要旨

(3) 中、以下として記載4点の認否は、次のとおり。

- ・ 1点目記載の事実（専門家意見を踏まえて文化財の可能性調査を十分行わない）については、認める。
- ・ 2点目記載の事実（請願署名による解体延期の世論を十分検討しない）については、否認する。本件解体に係る方針決定及び解体工事予算執行に当たっての現時点における意思決定は、普通地方公共団体の長の権限である財務会計行為（財産の処分）に先行して行う行為で、請願署名等による解体延期の世論を十分に踏まえた上で、適法かつ妥当に行われた。
- ・ 3点目記載の事実（予算案および3月議会での陳情書についての市議会の意見を十分に検討しない）については、否認する。記載の意見について、能代市議会（以下「市議会」という。）からの送付を受けていない。
- ・ 4点目中段記載の事実（校舎老朽化の危険性について、危険だから解体するという具体的根拠を十分に示さず）については、否認する。解体工事実施設計業務委託及び工事費に係る市議会の審議等は、老朽化に伴う危険性を具体的に示す根拠を基にした市からの説明を踏まえたもので、適法かつ妥当に行われた。また、後段記載の事実（応急的な処置による危険回避の可能性も十分に検討しない）については、認める。

ウ 弁明の理由

（ア） 関係法令

・ 地方自治法

（採択請願の処置）

第125条 普通地方公共団体の議会は、その採択した請願で当該普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会又は監査委員その他法律に基づく委員会又は委員において措置することが適当と認めるものは、これらの者にこれを送付し、かつ、その請願の処理の経過及び結果の報告を請求することができる。

（事務の管理及び執行権）

第148条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。

（担当事務）

第149条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担任する。

(6) 財産を取得し、管理し、及び処分すること。

・ 能代市議会会議規則

(請願の送付並びに処理の経過及び結果報告の請求)

第 144 条 議長は、議会の採択した請願で、市長その他の関係機関に送付しなければならないものはこれを送付し、その処理の経過及び結果の報告を請求することに決したものについては、これを請求しなければならない。

(陳情書の処理)

第 145 条 議長は、陳情書又はこれに類するもので議長が必要があると認めるものは、請願書の例により処理するものとする。

(イ) 弁明事実

旧仁鮎小学校校舎は、能代市公共施設等総合管理計画（以下「総合管理計画」という。）個別施設計画の対象施設としており、管理に関する基本的な方針は廃止としている。

方針の決定に当たっては、市では、施設設備の安全性、文化財としての価値、持続的な活用、維持管理の担い手や財政負担等、様々な観点から検討を行った。方針決定までの過程において、当該建物が地域の学校であったという経緯を踏まえて、地域の方々によって地域づくりの資源として活用いただくことが最も望ましいと考え、地域住民を構成員として組織された地元利活用検討委員会（以下「検討委員会」という。）を立ち上げ、17 回にわたり開催された。

文化財価値について、市では、秋田県教育委員会が発行した「秋田県文化財調査報告書第 382 集 秋田県の近代和風建築 ―秋田県近代和風建築総合調査報告書―」や専門家の意見等を参考に検討したが、明確な結論を見出せていない。しかし、旧仁鮎小学校校舎が天然秋田杉を用いた建築物であるとの認識は、天然秋田杉の産地として繁栄したこの地域に暮らす住民にとって周知の事実であり、また、その住民をもって組織された検討委員会が解散に至るまでの過程において、財産価値についても考慮した上で検討されたことは明らかである。

また、住民意見の聴取について、市では、空き校舎の扱いに関し、地域における学校であったという経緯から、地元住民の理解と同意が不可欠と考え、前述の検討委員会における検討、地方自治法第 202 条の 5 第 1 項の規定に基づき設置された地域協議会における審議のほか、地元 3 部落（仁鮎、小掛、鬼神）の区長への説明会を行い、当該区長に対し、各地域全世帯への当該説明会資料の配布を依頼、それぞれ意見集約が行

われた。このことから、住民意見の聴取を十分に行ったことは明らかであり、また、前述の全ての場において、校舎について解体やむなしとの結論に至っている。

こうした意思決定プロセスを経て、市では総合管理計画個別施設計画の基本的な方針に沿って解体を予定しており、また、市が管理主体となる文化財保護及びこれに関連する調査は不要と判断している。

また、危険性の検討については、積雪による部分崩落や屋根破損、雨漏りによる天井及び床等の腐敗、屋外階段の防錆劣化等、複数箇所の状態確認の結果から明らかな危険性を認めているものの、令和6年度に校舎等解体工事を予定しているため、危険性回避のための応急的措置の検討は不要と判断している。

したがって、能代市二ツ井の旧仁鮎小学校校舎解体に係る予算執行と工事入札の公募を行う行為に先行して行った解体の意思決定は、適法かつ妥当である。

エ その他の事項

能代市では、これまでに整備された公共施設等が次々と更新時期を迎えており、施設の老朽化対策が必要となっている一方、人口減少等により厳しい財政状況が続く中で、公共施設の延べ床面積や管理コスト削減を図りながら、いかにサービスを維持するかが大きな課題となっている。

このため、平成28年9月、市が所有する公共施設の全体像と各用途別施設の現状分析をまとめた能代市公共施設白書を作成し、平成29年3月には、市の所有する施設全体の管理に関する基本的な方針を定めた総合管理計画、令和3年3月には、総合管理計画に基づく個別施設計画を策定した。その後、令和4年3月に、個別施設計画の策定や国からの改訂要請、本市を取り巻く状況の変化等を踏まえ、総合管理計画の改訂を行なった。

個別施設計画については、市議会総務企画委員会における計画案説明を経て策定している。

証拠書類については、記載を省略する。

- (2) 監査対象部署である教育部教育総務課から令和6年5月27日、総務部契約検査課から同月30日、総務部財政課から同月31日、議会事務局から6月5日、関係資料の提出を受けた。

- 6 地方自治法第242条第4項の規定に基づく停止勧告についての判断
本件請求の受理に当たり、請求人は旧仁鮎小学校校舎の解体に係る予算執行と

工事入札の公募の延期を請求しており、解体工事に係る契約手続は6月頃に開始される可能性があることから、地方自治法第242条第4項の規定に基づく停止勧告について検討した。

請求人の提出した請求書及び事実証明書からは、地方自治法第242条第4項に定める「当該行為が違法であると思料するに足る相当な理由がある」に該当すると認めることができず、同項に基づく勧告をすることができる場合に該当しないと判断した。

第5 監査の結果

1 主文

本件請求の一部を棄却、一部を却下する。

2 理由

(1) 認定事実

監査委員が認定した事実は次のとおりである。

ア 旧仁鮎小学校の概要

本件旧仁鮎小学校校舎は、昭和4年に建築された木造校舎である。

昭和16年に東側校舎が増築され、昭和27年に体育館が建築された。

主な改修等工事は、東側校舎に非常階段を設置、音楽室及び家庭科室の改修や廊下の張替、教室天井張替工事、トイレ改修工事等が行われている。

平成20年3月、二ツ井小学校の新設に伴い閉校となった。

文化財保護法、秋田県文化財保護条例、能代市文化財保護条例のいずれによっても指定や登録を受けていない。

イ 空き校舎利活用の検討

- 平成21年7月 空き校舎利活用に関する地区検討会を開催

「学校は地域のシンボルであり、地域の人々の心のよりどころである。廃校となっても、思い出のつまった校舎を残したいという地域の思いは十二分に察するものであり、市としても、できれば地域の皆さんによって、使用可能な空き校舎が新たな役割を担って地域づくりに生かされていくことが最善と考えている。空き校舎利活用に向けた地域の取組を支援していくことを最優先とし、地域の皆さんとの話し合いを重ね、方向付けしていく方針である。話し合いの結果、地元の力だけでは利活用が無理とされた場合には、第2段階として一般公募により利活用案や

希望者を募り、第3段階として公売し、できる限り空き校舎が利活用されるよう進める。建物解体は最終手段となる。一般公募等の場合にも、地域の皆さんの意向を尊重し、協議し、できれば協働で進めていきたい。」と市の方針を説明

- 平成21年9月～22年5月 旧仁鮎小学校利活用検討委員会（第1回～第8回）

検討委員会は、小学校卒業生や元教員、公民館運営審議会委員、簡易水道組合職員、町内会長、婦人会、郷土芸能関係者、個人参加等で構成され、市の担当者がオブザーバーとして出席したことが記録されている。

計8回の協議において、地元住民の手で空き校舎の利活用・管理運営ができないか検討し、「体育館は残し、地元利用。校舎は利活用希望者を一般公募してみる」との方針を決定した。

- 平成22年7月 旧仁鮎小学校利活用検討委員会（第9回）
一般公募の実施方法等を協議
- 平成22年9月 利活用希望者の一般公募
1者応募あり（不採択）
- 平成22年9月～23年10月 旧仁鮎小学校利活用検討委員会（第10回～第17回）

利活用には地域の協力が不可欠であるが、体制づくりができず、利活用構想の実現は困難と判断し、利活用検討委員会の解散に至った。

ウ 解体決定の経緯

- 令和4年12月 旧仁鮎小学校解体に伴う地区説明会
内容： 5年度に解体工事实施設計業務委託、
6年度に校舎、体育館及びプールを解体
解体について、部落の総会での意見聴取を依頼
各部落において説明資料を配布
出席者： 仁鮎部落長、小掛部落長、鬼神部落長
- 令和5年1月 各部落長から総会での意見について報告
仁鮎部落 体育館は残してほしい
小掛部落 解体に反対意見なし
鬼神部落 解体に反対意見なし
- 令和5年3月 仁鮎部落から校舎及び体育館解体を了承
- 令和5年4月 旧仁鮎小学校についての仁鮎部落説明会

内容：現状と解体について

出席者：仁鮎部落長ほか 16 人

※ 部落の総意を市に報告することとした。

- ・ 令和 5 年 5 月 教育委員会へ仁鮎部落からの要望書

6 月 市長へ仁鮎部落からの要望書

内容：部落協議会及び町内会会長の合同協議の結果を書面で提出

- ・ 体育館は残してほしい
- ・ 成田為三の資料や民具等の保管場所、資料館が欲しい
- ・ 校舎正面玄関を移動して残してほしい
- ・ 成田為三記念碑、閉校記念碑は残してほしい

※ 会議のなかで、建物全体について歴史的価値があるという意見もあったが、要望事項とならなかった。

- ・ 令和 6 年 1 月 旧仁鮎小学校解体実施設計業務完了
- ・ 令和 6 年度能代市一般会計予算 解体工事 49,852 千円を計上

エ 建物の現状

現地調査の結果、次の老朽化を確認した。

外壁や軒は一部崩落し、また変形しており、屋外階段は錆びて劣化していた。内部においては、天井が変形し、また一部崩落していた。さらには、壁に穴が開いている箇所も認められ、鳥の死骸が残されており、小動物の侵入が考えられる。積雪による崩落があったとのことで、部分修繕した跡があった。

オ 市の公共施設に関する方針

(ア) 能代市公共施設等総合管理計画

これまでに整備された公共施設等が次々に更新時期を迎えており、施設の老朽化対策が必要となっている一方、人口減少等により厳しい状況が続く中で、今後、いかに施設サービスを提供していくかが課題となっていることを背景に、平成 29 年 3 月に策定された。

【目的】

厳しい財政状況が続く中で、今後、人口減少などにより公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、公共施設

の全体の状況を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などに取り組む。

計画で示す基本的な方針に基づき、個別施設計画の策定及び公共施設の総合的なマネジメントに取り組むとしている。また、計画期間における市全体の縮減目標を定めている。

【基本的な方針】

- ・ 施設保有量の最適化

将来にわたって現在と同水準の公共施設を維持し続けることは、財政的に困難なことは明らかであり、また、人口減少により公共施設等に対する需要は減少が見込まれる。老朽化施設の統廃合や類似施設の複合化・集約化により施設保有量の最適化を図る。

- ・ 予防保全的管理による長寿命化
- ・ 民間活力を生かした取組の推進
- ・ 次世代負担を見据えた施設マネジメントの推進

【縮減目標】

平成 26 年度末公共施設の延床面積に対し、30 年間で 35%縮減。

全ての公共施設等の維持・更新を前提とした財政見通しでは、30 年間で 754 億円の財源不足が発生する推計となった。754 億円のうち 276 億円は長寿命化とコスト削減により解消し、残額の 478 億円を解消するためには、30 年間で延床面積 35%削減が必要。

【能代市公共施設等マネジメント推進会議】

部局横断的かつ総合的に公共施設等に関する施策を推進するために設置。計画の推進、公共施設等の施策に関すること、その他公共施設等のマネジメントに関することを所掌事項とし、市長、副市長、教育長のほか各部長で構成される。

推進会議のもとに、具体的事項について協議及び検討作業を行うため、各部次長で構成される「能代市公共施設等マネジメント調整会議」を設置することができる。

(イ) 個別施設計画

公共施設等総合管理計画で示した内容に沿って、施設ごとに「存続」「廃止」「縮減対象」のいずれかの基本的な方針を定めるもの。

この施設ごとに定めた基本的な方針に従いながら 30 年後の延床面積 35%削減を目指す。

※ 文化財に指定されているものは、存続対象とされている

【策定までの経緯】

令和２年度

５月 推進会議、調整会議

策定に向け、削減目標やスケジュールを説明

10月 調整会議

計画素案の検討

10月 推進会議

計画素案の報告、承認

11月 ホームページ公表

市民意見交換会に当たり計画素案を公表

11月 市民意見交換会（二ツ井地区・能代地区、各１回）

個別施設計画素案（概要や各施設の方針等（旧仁鮎小学校は「廃止」））について説明。旧種梅小、杉ホールひびき、旧竹生小等について質問や意見があったが、旧仁鮎小学校については、質問や意見はなかった。

12月 市議会総務企画委員会へ説明、全議員への資料配布

計画素案（削減目標、スケジュール等含む）の説明

１・２月 計画素案に関するパブリックコメント

意見１件（旧仁鮎小学校に関する意見なし）

２月 調整会議

計画案の検討（旧仁鮎小学校に関する意見なし）

２月 推進会議

計画案の報告、承認（旧仁鮎小学校に関する意見等なし）

３月 市議会総務企画委員会へ説明

計画案

３月 計画策定、公表（ホームページ掲載）

（ウ） 能代市公共施設等総合管理計画 改訂

個別施設計画の策定や財政状況等の変化を踏まえ改訂した。

改めて財源不足の試算をした上で、延床面積 35%削減目標を継続し、維持・更新にかかる費用を 10%程度削減することを目標とした。

（エ） 公共施設等総合管理計画マネジメントシステム

令和４年度末時点で△6,911 ㎡（2.4%）の縮減に留まっており、ま

た、物価高騰の影響を受け施設を維持するだけでもコスト高となっていたことから、計画の推進がより求められる状況であった。

縮減目標の達成に向け、施設の長寿命化、統廃合、更新等に当たり、全庁一元的な検討による意思決定を行うための公共施設等総合管理計画マネジメント運用方針を定め、取り組みを進めることとした。次年度以降の施設整備（長寿命化、統廃合、新增改築、廃止・解体）の予算化に当たっては、調整会議による協議・検討、推進会議による意思決定を必須とした。

【施設整備等の決定】

令和５年度

８月 調整会議

６年度以降の施設整備についての協議・検討（旧仁鮎小学校校舎解体に関する意見等なし）

９月 推進会議

６年度以降に施設整備についての決定（旧仁鮎小学校校舎解体に関する意見等なし）

カ 市議会の意見

（ア） 令和６年３月定例会 陳情整理番号第２９号 不採択

旧仁鮎小学校の解体予算を令和７年度以降に延期することについての陳情

（イ） 令和６年３月定例会 陳情整理番号第３０号 不採択

旧仁鮎小学校校舎の解体を１年延期し文化財としての価値があるか調査することを求める陳情

（ウ） 令和６年３月定例会 議案第３８号 令和６年度能代市一般会計予算 可決 旧仁鮎小学校解体工事 ４９,８５２千円

（２） 監査委員の判断

ア 本件措置請求の趣旨

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違法又は不当な財務会計上の行為等（以下「財務会計行為」という。）について、住民が監査を求め、当該財務会計行為の防止、是正等に必要な措置を講ずべきことを請求するもので、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。

本件措置請求において、請求人は、旧仁鮎小学校校舎解体について、専門家意見を踏まえて文化財の可能性調査を十分に行わない、請願署名によ

る解体延期の世論を十分に検討しない、予算案及び3月議会での陳情書についての市議会の意見を十分に検討しない、校舎老朽化の危険性について、危険だから解体するという具体的根拠を十分に示さず、応急的な処置による危険回避の可能性も十分に検討しない、これらの検討が不十分であるままの工事入札及び予算執行は不当であるとして、旧仁鮎小学校校舎解体工事の入札を延期し、また、延期した期間において文化財の可能性の再検討をする等の措置の勧告を求めている。

すなわち、本件措置請求において、請求人は、当該財務会計行為自体の違法性又は不当性を述べているのではなく、その前提事情である解体の意思決定（非財務会計行為）において、請求人が主張する事項についての検討が不十分であることから、そこに裁量権の逸脱・濫用が存しており、その後の当該財務会計行為が違法又は不当であると主張しているものと解される。

しかしながら、住民監査請求において、財務会計行為の前提又は原因である地方公共団体の事務についても監査対象とすることができるとすれば、地方公共団体の事務で公金の支出を伴わないものはほとんど存在しないことから、公金の支出と結びつけて構成することにより、地方公共団体の行政活動のほとんどすべては、住民監査請求でその違法性又は不当性を問うことができることになりかねない。

そこで、先行行為（非財務会計行為）の違法性又は不当性が、後行行為（財務会計行為）に承継されることとなるのは、当該財務会計行為の前提ないし原因となる先行行為が著しく合理性を欠き、そのため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在し、その原因行為を前提としてなされた行為自体が財務会計法規上の義務に違反する場合に限られると解するのが相当である（最高裁平成4年12月15日判決（昭和61年（行ツ）第133号）及び最高裁平成20年1月18日判決（平成17年（行ヒ）第304号））。

したがって、先行行為である旧仁鮎小学校校舎の解体の意思決定が著しく合理性を欠き、裁量権の逸脱・濫用であるといえるか否かについて検討する。

イ 先行行為（非財務会計行為）について

地方財政法第8条は、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。」と、地方自治法第2条第14項は、「地方公共団体

は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と、同法第 238 条の 2 第 1 項は、「普通地方公共団体の長は、公有財産の効率的運用を図るため必要があると認めるときは、委員会若しくは委員又はこれらの管理に属する機関で権限を有するものに対し、公有財産の取得又は管理について、報告を求め、実地について調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができる。」と定めているから、これら規定によると、地方公共団体の執行機関には公有財産を効率的に運用すべき義務が課されているといえる。

もっとも、効率的利用といっても、その内容、程度を一義的に決することは困難である上に、それぞれの地方公共団体が置かれた固有の社会的、経済的、地域的諸事情にも左右されるから、効率的な公有財産の運用方法は、地方公共団体の執行機関の合理的な裁量に委ねられていると解するほかない（盛岡地裁平成 31 年 1 月 17 日判決（平成 30 年（行ウ）第 8 号））。

したがって、長の判断が著しく合理性を欠き、与えられた裁量権を逸脱・濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定の違法性が肯定されると解すべきである。

旧仁鮎小学校校舎解体の意思決定に至る経緯において、請求人が検討を十分に行っていないと主張する事項の当否について、また、それらが原因となり解体の意思決定が著しく合理性を欠き、与えられた裁量権を逸脱・濫用するものと認められるか否かについて検討する。

（ア） 専門家意見を踏まえて文化財の可能性調査を十分行わない

なお、旧仁鮎小学校校舎の文化財としての価値判断は住民監査請求の対象ではないことから、第 5 第 2 項（1）アにより認定した事実に基づき、解体の意思決定手続が裁量権を逸脱・濫用するものであるか否かを検討する。

a 解体は文化財保護法に反する

文化財保護法は、同法第 2 条第 1 項各号所定の文化財であれば必ず全て保存しなければならないという義務付けはしておらず、同法が当該文化財の所有者等に管理や保護に関し具体的な義務を課しているのは、同法第 2 条第 1 項第 1 号の有形文化財であれば、文部科学大臣が有形文化財のうち重要なものとして指定した重要文化財（同法第 27 条以下）、同大臣がその文化財としての価値にかんが

み保存及び活用のための措置が特に必要として文化財登録原簿に登録した登録有形文化財（同法第 57 条以下）であり、その余の文化財については、あくまで公共のため、大切に保存することを努力義務として定めるに止めている（同法第 4 条第 2 項）。したがって、同法による指定や登録を受けていない建物について市が文化財保護法に基づき負担している義務は、上記の努力義務に止まるものである。（広島高裁令和元年 10 月 28 日判決（平成 31 年（行コ）第 2 号）

上記判例に照らしてみると、旧仁鮎小学校校舎は、文化財保護法に基づく指定及び登録、秋田県文化財保護条例に基づく指定、能代市文化財保護条例に基づく指定のいずれもを受けていないことから、同法等が市に対し管理や保護の義務を課していると認めることはできない。

したがって、旧仁鮎小学校校舎の解体の意思決定は文化財保護法に反するものとはいえないと判断できる。

- b 文化財の可能性調査を十分行った上で、利活用を検討しないことは、文化財を保護する立場である行政として不当

請求人は、旧仁鮎小学校校舎について、文化財の可能性調査を行い、その結果を踏まえて保護及び利活用について検討しないことは、文化財を保護する立場である行政として不当であると主張していると解される。

しかし、文化的価値を有する可能性のある建物について、当然に文化的価値を調査した上で、保護し、または活用することが要求されているとはいえない。

二ツ井地域の空き校舎の利活用については、地域の学校であったという経緯を踏まえ、地域住民による地域づくりの資源として活用されることが最も望ましいとして検討されてきた。

この方針のもと、旧仁鮎小学校校舎については、平成 21 年から 23 年まで 17 回にわたり地域住民で構成される地元利活用検討委員会において利活用が検討され、また、一般公募も実施されたが、利活用構想の実現は困難と判断された経緯がある。

その後、公共施設等総合管理計画の方針に従った個別施設計画において廃止方針としたものであり、個別施設計画の策定に当たっては、市民意見交換会及びパブリックコメントを実施しており、廃止方針に対する反対意見はなかった。

解体に伴う地域住民に対する説明会においても、旧仁鮎小学校校舎解体に対し、各部落からの反対意見はなく、その後の地域住民による要望書においても、旧仁鮎小学校校舎解体に対する反対は認められない。

また、令和6年度一般会計予算要求手続においても、全庁一元的な検討による意思決定である能代市公共施設等マネジメント調整会議による協議・検討、能代市公共施設等マネジメント推進会議による意思決定を経て、組織的に廃止方針を決定している。

さらには、市議会において解体延期の陳情は不採択となり、旧仁鮎小学校校舎解体工事執行を含む予算案も可決された。

これらの経緯から、旧仁鮎小学校校舎解体の意思決定及びそれに至る経緯において、著しく合理性を欠くとはいえず、市長の裁量権の逸脱又は濫用を認めることはできず、不当であるとはいえない。

- c 解体費用よりも、文化財として国の助成を得て存続する方が市民の負担が軽くなる可能性があることを検討していない

請求人は木造建築物の活用例として旧鮎川小学校の「木のおもちゃ館」を掲げている。文部科学省発刊みんなの廃校プロジェクト「廃校活用事例集」によると、改修費用は総額2.4億円、そのうち自治体負担分が約1.7億円となっている。

また、能代市旧料亭金勇においては、平成21年に土地・建物が寄贈され、増築部分の解体、耐震補強工事等の費用に1.2億円程度を要している。

旧仁鮎小学校校舎を利活用する場合には、改修等に多額の費用が必要となり、仮に補助金等を活用したとしても、市に相当な公費負担が発生することは想定に難くない。さらには、維持管理経費や補修費用等も必要となることから、維持管理の担い手や財政負担等も考慮し、解体決定をした判断は不合理なものとはいえない。

- (イ) 請願署名による解体延期の世論を十分検討しない

請求人は、請願署名とは、第2(6)事実証明書中「緊急署名737筆提出 令和6年3月21日 能代市長宛 旧仁鮎小学校の解体を延期することを求める署名」及び「署名提出8,291筆提出(電子署名含)」を指すと陳述において説明している。

また、請求人は、これらの署名について、文化財としての価値を調査するための延期を望む声であり、調査せずに解体を行うことは

民意に反すると主張していると解される。

しかし、市長に宛てた合計 9,000 筆を超える旧仁鮎小学校校舎解体延期を求める署名が提出されたとしても、このような署名に法的拘束力があるものではない。また、住民が直接選挙した議員により組織される市議会は、旧仁鮎小学校の解体予算を令和 7 年度以降に延期することについての陳情及び旧仁鮎小学校校舎の解体を 1 年延期し文化財としての価値があるか調査することについての陳情を不採択とし、また、旧仁鮎小学校校舎解体工事執行を含む予算案を可決したのであるから、上記署名の存在を考慮したとしても、本件旧仁鮎小学校校舎解体の意思決定が住民の意思に反していたとは認められない。

(ウ) 予算案及び 3 月議会での陳情書についての市議会の意見を十分に検討しない

市議会会議録により、令和 6 年 3 月定例会文教民生委員会において、第 5 第 2 項（1）カ（ア）及び（イ）記載の陳情に対し、「採択すべきであるとの意見」があったことを把握した。

しかし、市議会での決定は、第 5 第 2 項（1）カ（ア）及び（イ）記載のとおり不採択とされている。

請求人の主張する予算案についての市議会の意見とは、第 2（6）事実証明書中「市民ネットワーク意見書」を指すものと解されるが、この内容は、予算執行権のある市長に解体予算の執行時期について一定の配慮を求めているものの、旧仁鮎小学校校舎解体決定までのプロセス自体に非合理性は認めておらず、本件解体工事執行を前提とする予算案については、これを妥当としている。

また、第 5 第 2 項（1）カ（ウ）記載のとおり予算案は、市議会で可決されている。

以上のように市議会での審議過程を確認したところ、旧仁鮎小学校校舎解体決定において、市議会の意見を十分に検討していないとは認められない。

(エ) 校舎の老朽化を理由に即時解体することの結論ありきで、応急的な処置による危険回避の可能性を検討しない

旧仁鮎小学校校舎は、地域住民による利活用の検討や一般公募を経て、利活用を断念したものである。また、建物の状況は第 5 第

2 項（1）エのとおりであり、老朽化が認められる。応急措置をする場合においては相当の経費がかかることは明白であり、利活用が望めない建物について、応急的措置をする合理的理由は見いだせず、不当であるとの請求人の主張は当たらない。

ウ 後行行為（財務会計行為）について

請求人は、請求の対象となる財務会計行為を、旧仁鮎小学校校舎解体に係る予算執行と工事入札の公募を行う行為としており、また、請求人陳述において、予算執行は、入札に関する手続、契約及び支出負担行為、支出命令、支払までの一連の手続すべてを指すと説明している。

令和 6 年 6 月 19 日現在において、住民監査請求の対象となる地方自治法第 242 条第 1 項に規定する公金の支出、契約の締結及びこれらの行為に直接結びつく入札執行も行われていないことから、監査の対象となる財務会計行為はない。

エ 結論

以上検討したところによると、請求人は、専門家意見を踏まえて文化財の可能性調査を十分に行わない、請願署名による解体延期の世論を十分検討しない、予算案及び 3 月議会での陳情書についての市議会の意見を十分に検討しない、校舎老朽化の危険性について、危険だから解体するという具体的根拠を十分に示さず、応急的な処置による危険回避の可能性も十分に検討しない、これら検討が不十分であるままの工事入札及び予算執行は不当であると主張するが、先行行為である解体の意思決定過程において、著しく合理性を欠き、そのため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在するとは認められない。そうである以上、旧仁鮎小学校校舎解体についての判断に裁量権の逸脱又は濫用があったと評価することはできない。

したがって、後行行為である当該財務会計行為、すなわち解体工事の入札執行、公金支出及び契約の締結は違法又は不当となるものとはいえず、これらの延期には理由がない。

よって、本件措置請求のうち、第 2（5）中②の部分については、住民監査請求の制度の対象である財務会計上の措置を求めるものではないから却下し、その余の部分については、理由がないと認め請求を棄却する。