

葉 監 第 8 号
平成29年5月11日

請求人 (略)

葉山町監査委員 水 庫 正 裕
同 金 崎 壽

住民監査請求に基づく監査の結果について(通知)

平成29年3月16日付けで受理した住民監査請求(以下「本件監査請求」という。)について、地方自治法(以下「法」という。)第242条第4項の規定に基づき監査を行ったので、その結果を次のとおり通知します。

第1 請求の内容

1 請求の趣旨

2017年3月16日付け住民監査請求書(以下「本件監査請求書」という。)の「請求趣旨」は、下記のとおりである。

記

平成29年度「学校給食センター整備事業費」予算執行差し止めを求める。

平成28年第3回定例会で可決された平成28年度葉山町一般会計補正予算(第4号)は、この時初めて示された新規事業「学校給食センター整備事業」(以下「学校給食事業」)の学校給食センター敷地造成測量・調査及び設計委託費用であった。

「学校給食事業」については、大型新規事業(*1)にもかかわらず、事業規模を示す総事業費及び事業費の国庫補助や町債起債等財源の裏付け検討がなされていない。

事業規模及び財源の裏付けの見通しが示されるまで、平成29年度一般会計予算で計上された教育費(款)/保健体育費(項)/学校給食センター事業費(目)41,846千円の執行差し止めを山梨崇仁町長に勧告することを請求します。

*1:平成28年9月21日付教育委員会策定の「葉山町学校給食基本構想」によると、整備費の目安として二宮町と大井町の類似規模の給食センター事業費を例示している。それぞれ7億7383万円と8億5369万円となっている。

これ等から工事費は議会議決の必要な大型新規事業と言える。

2 請求の理由

本件監査請求書の「請求の根拠」の記載は、下記のとおりである。

記

1．事業決定のプロセス並びに計画総事業費及び財源確保が不明確

健全で透明な財政運営が求められている地方自治体の事業決定、特に大型経費が予測される事業は、事業規模及び財源の見通しの検討をしたうえでなされるべきであり、地方自治体の義務とも言える。

「学校給食事業」は、その元となる教育委員会からの平成28年9月21日提出“葉山町学校給食基本構想”(以下「構想」)の提案(事実証明書1)に基づき、構想を実現するに当たって事業規模(土地整備費、建物建設費、厨房設備費、運営費等)及び財源見通し(国庫補助、町債、基金、一般財源等)等検討された形跡がない。

葉山町庁内会議規程第3条で重要な新規事業に関することの審議または協議は部長会であるとしているが、部長会では「構想」の施設設置者は町であるとしただけで「学校給食事業」に関する事業規模や財源の見通しについては審議されていない。(事実証明書2)

2．提案された「構想」では財源について審議していない

教育委員会事務局は、平成27年12月定例会の「構想」案審査において、交付金(国庫補助)、起債(町債)及び町負担(一般財源)について委員からの質問に“解らない”としており、起債については“起債をするのかしないのかというのも、町のほうの財政当局の考え方があると思います”と回答している。(教育委員会平成27年12月定例会議事録23ページから25ページ)(事実証明書3「」内)

このことは、教育委員会から「構想」の提案を受けた町部局は、構想実現に向けての事業決定に当たり、事業規模や財源見通しを検討する必要があることを物語っている。

3．現段階では違法とまでは言えないが、危険な事業運営であり財政運営である

総事業費も財源確保の見通しのないまま、ただ事業の必要性だけで部分的事業費の小出しを続けるやり方は、気が付けば途中で予想外の費用がかさみ後にはひ

けなくなり、強いては地方自治法第2条14項の“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”を遵守できない状況になりうる。

4. 「学校給食事業」スタートの経緯

平成27年10月 「H27年度第1回総合教育会議」議事録より

教育委員会とは別の推進委員会（山梨町長の声がかりの委員会）からの“小中学校センター方式給食”提案を教育委員会事務局へ窓口を移し検討していくことに決定。

平成27年11月～平成28年9月 教育委員会定例会議事録より。

“小中学校センター方式給食”について

平成27年11月定例会・・・年度内に方向性決定、基本構想にまとめる。

平成27年12月定例会・・・“小中学校センター方式給食”前提議論。

平成28年1月定例会～8月定例会迄・・・基本構想のまとめ方議論

平成28年9月定例会・・・「構想」の提案、承認される。

平成28年9月21日提出

葉山町教育委員会

教育長 榎町和久

提案理由

葉山町学校給食基本構想を策定する必要があり、葉山町教育委員会教育長に対する事務委任等に関する規則第2条第1項第1号の規定により提案する。

平成28年10月 葉山町議会第3回定例会・・・

一般会計補正予算（第4号）において新規事業「学校給食事業」の一部として学校給食センター敷地造成測量・調査及び設計委託費用を承認した。

平成29年3月14日 葉山町議会第1回定例会・・・

一般会計 教育費/保健体育費/学校給食センター整備費（「学校給食事業」）として、41,846千円を承認した。

3 請求人（略）

4 請求人から提出された事実を証する書面

事実証明書1：葉山町学校給食基本構想 平成28年9月 葉山町教育委員会

（表紙 1枚）

事実証明書2：情報公開決定通知書 葉政第373号（3枚）

平成28年度10月(第1回)部長会議 会議録2)学校給食基本構想(教育部長・町長)

情報公開決定通知書 葉政第373号(1枚)事業総経費
情報不存在。

事実証明書3:教育委員会平成27年12月定例会議事録 23ページから25ページ(3枚)

第2 請求の受理

本件監査請求は、法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、平成29年3月16日付けで受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件監査請求は、学校給食センター整備事業(以下「本事業」という。)の決定のプロセス、総事業費及び財源確保が不明確であり、現段階では違法とまでは言えないが、危険な事業運営であり財政運営であることを理由として、本事業の規模、財源の裏付けが示されるまでは、平成29年度一般会計予算で計上された学校給食整備事業費41,846千円(以下「本件予算」という。)の執行の差止めを求めるものである。

一般的に、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住民が当該普通地方公共団体の長等の違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実があると認めるときに、その防止、是正を図るため、監査及び必要な措置を講ずべきことを請求するものであることから、当該財務会計上の行為又は怠る事実自体に違法・不当があるか否かが監査の対象となる。

そこで、本件監査請求については、本件予算を執行することが違法・不当であるか否かを監査対象事項とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

(1) 証拠の提出

請求人から、新たな証拠の提出はなかった。

(2) 陳述

法第242条第6項に規定する請求人の陳述を、平成29年4月7日に実施した。

陳述では、本件監査請求書の請求の根拠の補足として、給食センターの廃水処理が決まっていないこと、葉山町において過去に事業決定もあいまいのまま進めた事業が中止に追い込まれたことがあること、上記「第1 請求の内容」第2項中「3. 現段階では違法とまでは言えないが、危険な事業運営であり財政運営である」ことの理由として地方財政法第4条第1項を追加すること、本件監査請求で求めている本件予算の執行を差し止める具体的な期限について、予算権限のある議会に、所管の常任委員会か全員協議会で説明するまでとすることについて述べられた。

3 監査の対象箇所及び事情聴取した職員

(1) 監査の対象箇所

教育委員会教育総務課及び同学校教育課並びに政策財政部財政課及び同公共施設課を監査対象箇所とした。事情聴取に先立ち、監査対象箇所から本件監査請求に対する書類の提出を受け、平成29年4月21日に教育部職員と政策財政部職員から事情を聴くなどして、職員調査を実施した。なお、教育部職員調査と政策財政部職員調査は、時間を変え個別に行った。

(2) 事情聴取した職員

教育部長 教育総務課長 学校教育課長
政策財政部長 公共施設課長 公共施設課課長補佐 公共施設課係長
財政課長 財政課課長補佐 財政課係長

第4 監査の結果

1 主文

本件監査請求を棄却する。

2 理由

(1) 事業決定のプロセスについて

ア 本事業の経緯については、概ね本件監査請求書に記載（上記「第1 請求の内容」第2項中「4. 「学校給食事業」スタートの経緯」参照）されているとおりであるが、職員調査の結果も踏まえ補充すると、次のとおりである。

平成24年度から「葉山町立中学校給食拡大検討委員会」が開催されるようになり、平成26年3月7日付けで「葉山町立中学校給食拡大検討委員会報告書」が取りまとめられた。その後、教育委員会で検討され、平成26年5月2

6日、教育委員会として、町立中学校給食についての意見をまとめ、町長に報告した。

同日、町長は「葉山町立中学校給食推進委員会」を設置し、中学校完全給食実現に向けた検討を開始した。「葉山町立中学校給食推進委員会」は、平成27年10月20日、「葉山町立中学校給食推進委員会報告書(案)」をまとめ、同年11月18日、教育委員会及び町長に提出した。

上記報告書について、「葉山町学校給食会」の意見を聞くとともに、教育委員会において審議し、同年12月16日、教育委員会による「葉山町学校給食基本構想(案)」を策定した。その後、保護者、教職員、上山口地域住民を対象に説明会を行い、教育委員会事務局において給食センター建設候補地を再検討し、平成28年8月17日、教育委員会8月定例会において、給食センター建設候補地が「葉山中学校法面」に変更された「葉山町学校給食基本構想(案)」の内容が確定した。この基本構想案を基に、保護者、教職員を対象とした説明会を行い、同年9月21日、教育委員会9月定例会において、「葉山町学校給食基本構想(案)」が承認され、事実証明書1のとおり「葉山町学校給食基本構想」(以下「基本構想」という。)として、同日、町長、副町長及び議長に提出した。

本事業に係る予算については、平成28年第3回葉山町議会定例会において、学校給食整備事業、敷地造成測量・調査及び設計委託料を計上した一般会計補正予算が提出され、平成28年10月13日に可決された。また、平成29年第1回葉山町議会定例会において、本件予算を含む平成29年度一般会計予算が提出され、平成29年3月14日に可決された。

イ 請求人は、部長会議では基本構想の施設設置者は町であるとしただけで本事業に関する事業規模や財源の見通しについては審議されていないと指摘している。

この点、職員調査の結果によっても、事実証明書2が提出されている平成28年度10月(第1回)部長会議以外に、部長会議において本事業について審議、協議されていないことが確認された。

(2) 総事業費が示されていないことについて

職員調査においても、本事業についての総事業費がいくらであるのかについての端的な回答はなかった。

現時点で、総事業費についての回答ができない理由について、教育部長及び政

策財政部長は、次のとおり説明する。すなわち、本事業の費用としては、用地の造成費、給食センター建設費、厨房備品等の附带設備費、外構工事費、上下水道及び廃水処理施設費、ガス工事費、配送車両費、小中学校給食施設整備費が考えられる。用地の造成費については、地質調査・測量調査を経て造成設計を行わないと算出ができない(現在業務委託を執行中)。給食センター建設費から配送車両費までの費用については、「厨房機器等のサイズ・数量・配置・動線」、「食器類」、「配送車両の動線」、「廃水関係」などが建物全体と密接な関係性を有しており、個々に積算することは極めて困難であり、合理性に欠ける。そのため、造成設計により示される造成平面図及び断面図を基に、給食センター設計業務及び厨房機器類等購入に係るプロポーザルにより各費用の提案を求めることとしている。また、小中学校給食施設整備費については、基本設計・実施設計業務を行わないと積算できないものである。

以上のとおり、用地造成費についての設計業務委託、給食センター設計業務及び厨房機器類等購入に係るプロポーザルの結果が出ないと、総事業費を示すことはできないということである。

なお、基本構想には、建設候補地の宅地造成費、廃水処理施設整備費、公共下水道整備費それぞれの目安の金額が記載され、給食センターの整備スケジュールの中で、平成29年度から平成30年度に、給食センター実施設計として、基本設計に基づき、工事に必要な詳細な設計及び工事費の具体的な積算を行う旨が、また、給食センター整備費の目安として、二宮町及び大井町の給食センターの整備費の金額を参考として示している。また、平成28年第3回葉山町議会定例会での平成28年度一般会計補正予算での質疑において、政策財政部長から、事業総額については、上記と同旨の理由で総事業費を示せないことが説明されているが、他方、教育部長からは、基本構想上の目安の金額について、造成費が1億2570万円、下水道接続が5250万円、廃水処理施設が4900万円、給食センターの面積が1450㎡と考えており、平米単価60万円で計算すると8億7000万円、合計で11億円くらい、これら以外に小中学校給食施設整備費が考えられる旨の説明がなされている。

(3) 本事業費にかかる財源の見込みについて

この点については、次のような説明があった。

本事業の実施にあたっては、財政の健全性を保ちつつ、着実な推進に向けて所

要の財源確保に努めていく。現時点において現行の補助制度等が継続することを前提に、本事業への充当が可能と想定している特定財源は次のとおりである。

国庫支出金

文部科学省は、義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律（昭和33年法律第81号）、学校給食法（昭和29年法律第160号）等に基づき、公立の義務教育諸学校等における学校給食施設の整備に要する経費の一部について、学校施設環境改善交付金を交付し、整備促進を図っている。本事業においても、この交付金の活用を想定している。

交付要綱によれば、学校給食施設の新築にかかる事業の補助率は原則として2分の1とされており、本事業における交付対象は、共同調理場及び附帯施設整備、炊飯給食施設及び附帯施設整備、アレルギー対策室整備にかかる部分が該当する。

地方債

地方債を財源とすることができる事業は地方財政法（昭和23年法律第109号）第5条で定められており、公共施設または公用施設の建設事業費の財源とする場合に認められている。学校給食施設を整備する本事業は、事業費が高額で事業効果が将来に及ぶことから、財政の年度間調整、住民負担の公平の観点から、地方債を財源とすることが適切と考える。

基金

本事業においては、町が設置する公共公益施設の整備に必要な資金を積み立てるために設置している、公共公益施設整備基金の活用を想定している。

財政の健全性の確保の目安

財政の健全性を維持しつつ、必要な行政運営を着実に推進していくために、「葉山町中期財政計画（平成27年度から平成32年度）」において、基金残高及び町債残高において目標値（めざそう値）を次のとおり設定している。本事業の推進にあたっては、当該数値に留意しながら適切な財源確保に努める。

目標値（めざそう値）

- ・町債残高（一般会計＋下水道事業特別会計）

140.5億円以内（平成32年度） 平成27年度末残高 136.1億円

- ・公共公益施設整備基金残高

6億円以上（平成32年度） 平成28年度末現在高(見込)8.5億円

（4）廃水処理が決っていないことについて

この点については、次のような説明があった。

給食センターの廃水処理については、教育委員会と下水道課とで調整をしている。現在、下水道の事業認可区域は市街化区域内の472haで事業認可を受けており、事業認可を受けなければ国庫補助の対象とならない。学校給食センター建設予定地は、市街化調整区域であり、国庫補助の対象になるためには町の下水道事業認可区域の見直しが必要で、多くの時間や費用を要する。下水道事業認可区域外の敷地で下水道に接続するためには、下水道課に区域外流入申請を行い、許可を受ければ接続可能となるが、その工事費用は自費施工となる。今後は、基本構想で示されている廃水処理施設、公共下水道整備費の目安を参考に検討が必要になる。

(5) 判断

第1に、請求人は、本事業の事業決定のプロセスが不明確であるとし、本事業の事業規模や財源の見通しについて、部長会議で審議されていないことを指摘する。上記「第3 監査の実施」第1項に記載したとおり、本件予算を執行することが違法・不当であるか否かを監査対象事項としたが、事業決定のプロセスは、本件予算を執行することの前提あるいは原因となるものである。住民監査請求において、財務会計上の行為の前提あるいは原因となる地方公共団体の事務の違法・不当により、当該財務会計上の行為が違法・不当であると評価されるのは、財務会計上の行為の前提あるいは原因となる地方公共団体の事務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違法・不当がある場合に限られると解するのが相当である（最高裁判所平成4年12月15日判決）。

本件については、請求人が指摘するとおり、本事業の事業規模や財源の見通しについて、部長会議で審議されていないものの、上記(1)アに記載したとおりの経過を経ているものであり、著しく合理性を欠くものとはいえず、かつ、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法・不当があるということとはできない。

第2に、総事業費が示されていないことについては、本事業の総事業費は、現在、執行中の業務委託の結果に基づく用地造成費の金額、そして、造成設計により示される造成平面図及び断面図を基に、給食センター設計業務及び厨房機器類等購入に係るプロポーザルにより各費用の提案がされなければ、明確に示すことはできないためであると認められる。「予算の執行」の事務は、概ね「予算執行伺」、「業者選定」、「支出負担行為(契約)」、「検査」、「支出」という手続となっている。

予算執行の差止め、すなわち予算執行の事務手続を行わないことは、プロポーザルの実施ができないことを意味し、その結果、総事業費を算出ができないことになってしまうことから、本件予算の執行を認めることが妥当であると考えます。

第3に、本事業の財源については、上記(3)に記載したとおり、具体的な数値は示していないが、本事業についての財源として国庫支出金、地方債、基金について検討していることが認められる。

第4に、給食センターの廃水処理については、上記(4)に記載したとおり、自費施工により下水道に接続することが検討されていることが認められる。

以上からすれば、本件予算の執行については、それを差し止めなければならないような違法性、不当性は認めることはできないと判断する。

(6) 結論

以上のとおり、本件予算の執行を差し止める理由はないので、主文のとおり本件監査請求を棄却する。

3 意見

本件監査請求の監査結果の提出にあたり、町長及び教育委員会に対して、次のとおり意見を述べる。

本事業は、町の財政規模や財政状況から鑑みると大規模な事業で、住民の関心が高いものである。本件監査請求は、本事業を進めるにあたり、総事業費及びその財源見込みが示されないまま、順次、委託料等の予算が執行されることにより、最終的に本事業にかかる費用が予想外に増大することを懸念してのものであり、この請求人の懸念は理解ができる。

そこで、監査委員としては、本事業については、予算執行の都度、町議会及び町民に対し、その成果をしかるべき方法で説明をするとともに、本事業に要する費用を検証しながら進め、町の財政規模や財政状況に相応しいものとするを要望する。

また、庁内会議規程を遵守した部長会議の運営がなされることを希望する。

以上