

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	片 山	一 歩
同	明 石	直 樹

## 住民監査請求について（通知）

令和 3 年 7 月 30 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求について、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、次のとおり通知します。

### 記

## 第 1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

### 1 住民監査請求書（職員措置請求書）

#### （1）監査請求の趣旨

- ア 大阪市の所有する別紙財産目録記載の不動産が、大阪府に対し、違法に無償で譲渡されようとしているので、地方自治法 242 条 1 項の規定により、別紙事実証明書を添え、大阪市長による上記不動産の無償譲渡及び所有権登記の移転手続等の差止めその他の必要な措置を講ずることを求める。
- イ 地方自治法 242 条 4 項の規定により、上記無償譲渡等の停止の勧告を求める。

#### （2）監査請求の理由

##### ア 事案の概要

##### （ア）はじめに

本件は、大阪府が、大阪市立高等学校等の大阪府への一括移管（以下「本件市立高校一括移管事業」という。）に伴い、条例（大阪市立学校設置条例の一部を改正する条例（以下「学校設置条例改正条例」という。））によって市立高校を廃止し、大阪市民の行政財産である、大阪市立高等学校等の各高等学校（以下「移管対象高等学校」という。）の別紙財産目録記載の不動産（以下「本件不動産」という。）及び

本件不動産に付属する備品等を、普通財産として、大阪府に譲与（地方自治法上、財産の無償譲渡を「譲与」という。以下「本件譲与」という。）しようとしているため、大阪市民がその譲与行為の差止めを求める事案である。

#### **(イ) 本件市立高校一括移管事業について**

平成 26 年 1 月、大阪府市統合本部会議及び大阪市戦略会議において、高等学校については、新たな大都市制度実施時期に合わせて移管を行うことになった。

令和元年 5 月の松井市長の施政方針演説において、松井市長は市立の高等学校は大阪府に移管すると表明した。

そして、令和 4 年 4 月に大阪市立の高等学校を一括移管する計画となっている。

#### **(ウ) 予測される財務会計上の行為**

学校設置条例改正条例により大阪市立高校等は、令和 4 年 4 月 1 日に廃止される。

同日をもって、本件不動産を管理している大阪市教育委員会は、本件不動産の用途廃止を行い、大阪市長は、本件不動産を、普通財産として、大阪市財産条例 16 条に基づき、大阪府に対し譲与することが確実に予測される。

したがって、大阪市と大阪府の間で確実に行われる財務会計上の行為は、本件不動産の譲与についての契約行為及び所有権登記の移転手続等である。

### **イ 本件譲与の違法性**

#### **(ア) 本件譲与に関係する財務会計法規**

本件譲与に関係する財務会計法規は、①地方公共団体相互間の経費の負担区分に関する地方財政法の規定、②普通地方公共団体の譲与に関する地方自治法の規定及び大阪市財産条例 16 条、③寄附又は補助金に関する地方自治法 232 条の 2 がある。以下詳述する。

#### **(イ) 地方公共団体相互間の経費の負担区分に関する地方財政法の規定**

地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）では、都道府県の行う事業に対する市長村の負担については、地方財政法 4 条の 5、同法 28 条の 2 の規定の趣旨からして一般的に禁止されているものと解されている。

かかる趣旨の根拠となる規定のうち、地方財政法 28 条の 2 は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務についての経費負担を明文で禁止している。

同条によれば、地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分を乱すようなことはしてはならないものとされている。

この地方財政法 28 条の 2 の趣旨について、地方財政法逐条解説の解説を、長文であるが、引用する。

「一 本条は、地方公共団体相互間の財政秩序に関する一般的な規定であり、地方公共団体に対して、法令の規定により経費の負担区分が定められている事務について、その処理に要する経費の負担を他の地方公共団体に転嫁する等地方公共団体相互間における経費の負担区分を乱すような行為を禁止しているものである。法律又はこれに基づく命令の規定により経費の負担区分が明確にされている事務については、これらの規定によりその経費を負担すべきものとされている地方公共団体がその経費を負担

するのが当然であり、他の地方公共団体にその負担を転嫁することはあり得べきことではないのであって、この意味においては、本条はむしろ当然の規定というべきであるが、地方財政の実態は、必ずしもそうとばかりいいきれないので、地方財政がようやく正常化の軌道に乗ってきたときを機会に、地方公共団体相互間の財政秩序の適正化を図ることを目的として、第二十七条の二とともに昭和三十五年に新設されたものである。

二 地方公共団体の財政の健全化を図るためには、国と地方公共団体間において合理的な財政秩序を確立する必要があるのは論をまたないところであるが、それと同時に、地方公共団体相互間とくに都道府県と市長村間における財政秩序を適正に樹立することが不可欠の要件である。地方財源全体の強化が図られたとしても地方公共団体相互間において負担の転嫁が行われる等経費の負担区分を乱すようなことが行われるとするならば、それが地方公共団体の財政相互間に混乱をもたらし、総体としての地方財政の健全化にとって大きな支障となることが明らかであるからである。

地方公共団体相互間の問題は、従来より国と地方公共団体の問題のためにあまり論議の対象とならず、その必要性のわりには看過されてきたうらみがないとはいえない。本法は、「地方財政の健全性を確保」するために、従来より、第二十七条から第三十条までに都道府県と市長村の財政相互間の調整を図るための規定を設けており、また第四条の五においては、他の地方公共団体に対し、直接間接を問わず割当的寄附金を禁止する等、地方公共団体相互間の財政秩序のための所要の規定を設けてきたのであるが、これらの規定のみでは必ずしも十分とはいえないので、以上の趣旨にかんがみ、財政運営の合理化を図り、長期にわたる健全財政の確立のため、これを明文をもって示すこととしたものである。」

なお、地方財政法4条の5は、割当的寄附金の強制徴収の禁止に関する規定であり、「割り当てて強制的に徴収する行為に該当しなくても、他の地方公共団体に寄附させることが経費の負担区分を乱すこととなる場合、同条（請求人注 地方財政法28条の2）の規制があることに注意する必要がある」とされ、「地方財政法の一部を改正する法律の施行についての依命通知（昭和38年7月3日自治乙財発第10号）によれば「法第28条の2の規定により地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことはしてはならないものとされていることにもかんがみ、市長村と都道府県との間においては、原則として」自発的な任意寄附は「ないものと考えられること」とされている」。

都道府県が行う建設事業は、都道府県が行う事業であるので、これに対する市長村の負担は、一般的に禁止されている。

とりわけ、高等学校の設置は都道府県の事務（公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律4条）である。これに対し、市町村は、教育行政の面においては、義務教育施設の整備という事務を担当している。

高等学校の施設の建設事業は、その経費を都道府県が負担すべきものとして、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務に当たるので、これを市町村が負担することは、経費の負担区分を乱すものとして、地方財政法28条の2によって直接に禁止される。

この点、地方財政法 27 条 1 項は、都道府県の行う建設事業のうち、その区域内の市長村を利するものについては例外を認めているが、同条 1 項で、明確に高等学校の施設の建設事業を除外しているので、受益者負担という名目があっても地方財政法 27 条 1 項に基づいて高等学校の施設の建設事業費を市町村に負担させることは許されない。

同条項において、高等学校の施設の建設事業が除外されている趣旨については、次のように説明されている。

「昭和三十八年の地方財政法の改正において、高等学校の施設の建設事業が本条の建設事業の中から除外され高等学校の施設の建設事業に要する経費の一部を市町村に負担させることはできなくなった。これは、第一に、高等学校の設置は原則として都道府県の事務（公立の高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律三 1）であって、広域行政を担当する地方公共団体としての都道府県が県全体の進学希望者数等を勘案して適正な配置計画を定め、これに基づいてその整備をはかるべきものであり、特定の市町村が経費の負担をする等の理由によりその配置が左右されるべきものではないこと、第二に、市町村は、教育行政の面においては、義務教育施設の整備という事務を担当しており、また、地方公共団体に対する財源措置も設置者負担という見地から行われていることから考えれば、その経費は設置者たる都道府県が負担すべきものであり、都道府県よりも財政の弾力性において弱いと思われる市町村に負担させるべきではないことがその理由である。」

高等学校の施設の建設事業には、建物の建設のみならず、同建物の敷地の取得、演習農場等の建設又は取得も含まれる。

また、負担転嫁の方法は、それが直接的である場合、又は間接的である場合などいろいろな場合があろうが、地方財政法 28 条の 2 は、いかなる方法によるものであっても、実質的にその経費の全部又は一部を他の地方公共団体に負担させる結果と成る場合は、すべてその規制の対象としている。

## （ウ）普通地方公共団体の譲与に関する地方自治法の規定及び大阪市財産条例

### A 不動産に関する処分

#### （A）憲法 94 条

憲法 94 条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務所を処理し」と規定して財産を管理することが自治体の重要な事務の一つであることを明らかにしている。

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）237 条は、普通地方公共団体の財産を具体化して、公有財産、物品及び債権並びに基金と規定している。

#### （B）行政財産と普通財産

普通地方公共団体が所有する財産のうち不動産は、地方自治法 238 条 1 項に規定される「公有財産」である。公有財産は、行政財産と普通財産に分かれる。

行政財産は、その使用目的から、公用に供する財産である公用財産と、一般住民の用に供する公共用財産に分類される。公用財産の例は庁舎等の建物と敷地であり、公共用財産の例は道路、病院、学校、公園、図書館等の建物と敷地である。

また、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう（地方自治法 238 条 4 項）。

行政財産は、地方自治法 238 条の 4 第 2 項から第 4 項までに定めるものを除き、交換、売払、譲与、出資若しくは信託等の処分又は貸付け若しくは私権の設定を行うことができない（同条 1 項）。

地方自治法 238 条の 4 第 2 項から第 4 項までに定めるものとは、行政財産の貸付け及び私権の設定に関するものであるので、結局、行政財産は、交換、売払、譲与、出資若しくは信託等の処分を行うことができないということになる。

後述するとおり、地方自治法 96 条 1 項 6 号は、普通地方公共団体の財産の、交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けの権限が議会にあるとしているが、議会の議決があっても、行政財産を適正な対価によらず譲渡することは、地方自治法 238 条 1 項に違反する。

これに対し、普通財産は、交換、売払、譲与、出資若しくは信託等の処分又は貸付け若しくは私権の設定を行うことができる（地方自治法 238 条の 5 第 1 項）。

## **B 普通財産の処分の権限**

### **(A) 地方自治法 149 条 6 号（長の権限）**

地方自治法 149 条 6 号は、普通地方公共団体の財産を取得し、管理し、処分する権限は、普通地方公共団体の長に属するものとしている。

もともと、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）23 条 2 号は、教育財産の管理は教育委員会の権限とし（ただし、教育財産の取得及び処分は、長の権限である（地方教育行政法 24 条 3 項））、地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号）9 条 7 号及び 33 条 1 項は、企業用資産の取得、管理、処分は管理者の権限としているように、法の特別の規定があるときは、その限りで普通地方公共団体の長の権限は制限を受ける。

取得とは、その財産の購入、交換、寄付の受納等をいい、管理とは、財産の移転・消滅を生じることなく使用、収益、維持、管理を行い、信託し、時効を中断する等の法律上、事実上の行為をすることをいい、処分とは、売却、交換、贈与等の財産の権利移転のほか、消費、廃棄等の事実上の権利変更を含む。

### **(B) 地方自治法 96 条 1 項 6 号（議会の権限）**

地方自治法 96 条 1 項 6 号は、条例で定める場合を除くほか、普通地方公共団体の財産の交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けを議決事件と定めている。

また、普通地方公共団体の財産の処分のうち普通地方公共団体の財産の交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けについて、地方自治法 237 条 2 項は、同法 238 条の 4 第 1 項の規定の適用がある場合を除き、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを禁止している。

地方自治法 96 条は、「普通地方公共団体の議決機関としての議会の権限に関する規定」であるとされ、本条の議決権（第 1 項の議決権は制限列举主義）は「議会の権限中最も基本的であり、本質的なもの」で、「本条の議決によって、

普通地方公共団体としての意思が決定する」と説明される。

従って、普通地方公共団体の財産の処分のうち地方自治法 96 条 1 号 6 号及び同法 237 条 2 項所定の適正な対価のない譲渡は、条例の定めがない場合には、当該普通地方公共団体の議会の権限となる。

なお、地方自治法 237 条 2 項の性質を、手続的な規制と解する見解もある。

### (C) 不動産の譲与の権限

地方自治法上、普通地方公共団体の所有する不動産の譲与は、それが普通財産である時に限り許され、譲与の権限は、当該普通地方公共団体の議会に属する。ただし、条例に定めがある場合は、原則として、長の権限となる。

## C 条例に基づく譲与の限界

普通地方公共団体の普通財産の譲与につき当該普通地方公共団体に条例がある場合、条例により許される長の譲与の範囲につき地方自治法 96 条 1 項 6 号等による限界があるかが問題となる。

ところで、普通地方公共団体の財産の適正な対価によらない譲渡が議決事件とされた趣旨が没却されないように、議決を要しない場合を限定すべきであるとされ、通知昭和 38 年 10 月 30 日により、条例準則（以下「条例準則」という。）が示されている（イ、D、（D）参照）。制定された条例の内容如何によっては、条例そのものが地方自治法 96 条 1 項 6 号に抵触して違法となりうるが、条例自体は一応適法であっても、条例の定めが一般的なもの（例えば「公用又は公共用に供する」「公益上必要があるとき」などの概念）である場合に、一般的な定めによって長がどこまでの譲与を行うことができるかという問題が生じる。

まず、地方自治法上、普通地方公共団体の財産の譲与が議決事項とされた趣旨は、健全公正な財産運営の確保のためである。

すなわち、「これらが議決事件とされたのは、総括的にいえば、それらがいずれも地方公共団体の財産の状態に重要な変動をもたらす行為であるため、その行為の適否について、議会の判断に係らしめたということである。」「六号後段の適正な対価のない譲渡又は貸付けについては、財産の実質的な減少を伴う行為である」からと説明されている。

「これは、財産を無償又は低廉な価格で譲渡し、又は貸し付けるときは、財政の運営上多大な損失を蒙りかねないのみならず、特定の者の利益のために運営が歪められることともなり、ひいては住民の負担を増嵩させ、地方自治を阻害する結果となる虞があるためである」。

要は、財政民主主義の徹底であり、譲与という普通地方公共団体の財産の中でも特に財政・運営の両面において地方自治を阻害する虞のある類型の処分につき、地方自治法は、当該団体の意思決定を議会に担わせたのである。

次に、自治法 96 条第 1 項 6 号の「条例で定める場合を除くほか」、同法 237 条 2 項の「条例又は議会」における条例については、一般的基準を定めるものと解されている。

すなわち、「条例により財産の交換等について一般的基準を定めた場合においては、改めて個々の行為について個別の議決を必要としないとする趣旨」である

としたうえで、「条例で財産の交換、出資、譲渡、貸付けなどに関する一般的基準を定め、そうした基準が設定されていないもの、設定し難い特異なものについては個々に議会の議決が必要」であると解されている。

また、個々の事案が条例で定める一般的基準に該当するかどうかは解釈問題を生じる余地があると考えられている。

「条例で一般的基準が設定されているものであっても、個々の事案が基準に該当するかどうか解釈問題を生ずる余地がある。条例の定めは一般的なものになりやすく《例えば「公用又は公共用に供する」「公益上必要があるとき」などの概念》、不明朗な財産管理や処分を防止するためには自ら限界があること、財産管理の適正を確保する観点から条例または議会の議決による財産の交換等の行為の解除は必要最小限度のものにとどめなければならないことから、前例のないもの、定型的でないものについては、個々に議会の議決を経るべきことが求められる」。

このように、地方自治法 96 条 1 項 6 号等の解釈においては、前例のない、定型的でない譲与の場合のように、議会の議決によらずに長が条例の一般的基準に基づき譲与を行う権限には、一定の限界があるとされている。

#### **D 大阪市における普通財産の譲与**

##### **(A) 大阪市財産条例 16 条**

大阪市財産条例（昭和 39 年 3 月 19 日条例 8 号）第 16 条は、普通財産の譲与（無償譲渡）につき、「普通財産は、公用又は公共用に供するため特に無償とする必要がある場合に限り、国又は公法人にこれを譲与することができる。」と規定する。

##### **(B) 大阪市財産条例及び規則の解説**

大阪市経理局作成の「大阪市財産条例及び規則の解説」（以下「解説」という。）70 頁は、大阪市財産条例 16 条につき、次の通り、解説する。

「「譲与」とは、公の機関が対価を徴することなく、財産権を他の者に移転（譲渡）することをいう。」「譲与を行う場合、実務上は贈与物件について用途指定をすることが望ましい。譲与は、実質的に物による財政援助であり、総計予算主義の例外的な取扱であるから、その取扱いは慎重に行わねばならない。

譲与が出来る場合は次の要件を満たさなくてはならない。

- ① 市長が特に無償とする必要性を認め
- ② 譲与の相手が、国又は公法人であり、
- ③ 譲与の相手が当該財産を公用又は公共用に供するとき

よって、相手が国又は公法人であることだけでは、譲与の相手方となるものではない。国又は公法人が本市の行政に関連する事務事業を、国又は公法人の費用で本市に代って行なうという点において譲与の対象となるのである。」

##### **(C) 条例準則（通知昭和 38 年 10 月 30 日）**

ところで、普通地方公共団体の財産の適正な対価によらない譲渡が議決事件とされた趣旨が没却されないように、議決を要しない場合を限定すべきであるとされ、通知昭和 38 年 10 月 30 日により、次の通り、条例準則が示されている。

(通知の前文)

「一 本条例準則は、地方自治法第二百三十七条第二項の規定に基づく財産の交換並びに適正な対価によらない財産の譲与及び貸付けの範囲等に関し、一般的な事項を示したものであること。したがって、各地方公共団体において条例を制定する場合には、本条例準則の規定事項を適宜取捨選択する必要があること。

三 普通財産及び物品の譲与、減額譲渡、無償貸付、減額貸付は、公用、公共用その他の公益上の必要に基づく場合又は当該普通財産又は物品を寄附者等特別の縁故関係のある者にこれを行う場合等特別の必要がある場合に限られるべきものであること。」

「第三条 普通財産は、次の各号の一に該当するときは、これを譲与し、又は時価よりも低い価額で譲渡することができる。

一 他の地方公共団体その他公共団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するため普通財産を他の地方公共団体その他公共団体に譲渡するとき。

二 他の地方公共団体その他公共団体において維持及び保存の費用を負担した公用又は公共用に供する財産の用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産をその負担した費用の額の範囲内において当該地方公共団体その他公共団体に譲渡するとき。

三 公用又は公共用に供する公有財産のうち寄附に係るものの用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産をその寄附者又はその相続人その他の包括承継人に譲渡するとき。

四 公用又は公共用に供する公有財産の用途に代わるべき他の財産の寄附を受けたため、その用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産を寄附を受けた財産の価額に相当する金額の範囲内において当該寄附者又はその他の包括承継人に譲渡するとき。」

#### (D) 大阪市財産条例 16 条と条例準則の関係

条例準則は、公共団体に対する適正な対価によらない公有財産の譲渡（条例準則三条 1、2）、特別な縁故関係にある者に対する適正な対価によらない公有財産の譲渡（準則三条 3、4）の二類型を定める。

公共団体に譲渡される場合は、譲渡相手の公共団体が譲渡される普通財産を、公用若しくは公共用又は公益事業の用に供することが条件となる場合と、譲渡元である公共団体が公用又は公共用に供する財産の用途を廃止した場合に、その財産につき維持等の費用を負担した公共団体にその負担した費用の範囲内で譲渡する場合である。

後者は、実質的には対価性が維持されている。

譲与ができる場合を定めた大阪市財産条例第 16 条は、公共団体に譲渡される場合のみを規定しており、特別の縁故者等に譲渡される場合は規定されていない。もともと、減額売払いは可能である（大阪市財産条例 17 条 3 号）。

そして、公共団体に譲渡される場合でも、準則三条 2 号に該当する場合は、



含まれていない。同号は、譲渡された普通財産が公用又は公共用に供されることを条件としていないが、大阪市財産条例第 16 条はこれを要件としている。もともと、減額売払いは可能である（大阪市条例 17 条 2 号）

更に準則三条 1 号は、公益事業の用に供する場合も認めているが、大阪市財産条例第 16 条は、認めていない。ただし、減額売払いは可能である（大阪市財産条例 17 条 1 号）。

また、公用又は公共用の意義も、譲渡相手の公用又は公共用であるということだけではなく、本市の行政に関連する事務事業でなくてはならない。

「相手が国又は公法人であることだけでは、譲与の相手方となるものではない。すなわち、国又は公法人が本市の行政に関連する事務事業を、国又は公法人の費用で本市に代って行なうという点において譲与の対象となるのである」と説明されている（解説）。

更に、大阪市財産条例第 16 条は、条例準則三条 1 号にはない要件として、「特に無償とする必要がある場合」という要件を設けている。

以上のとおりであり、普通財産の譲与について、大阪市財産条例 16 条は、条例準則三条 1 号のうち、公益事業用に供するための譲与を排して、公用又は公共用に供するために限定した上で、更に公用又は公共用に供するためであっても本市の行政に関連する事務事業を、大阪市に代わってその費用を負担して行なう国又は公法人に対してのみ譲与の対象としており、更に特に無償とする必要がある場合でなければならない。

#### **(E) 特に無償とする必要性**

##### **a 議会の関与を経ない特別の必要性**

既に述べたとおり、大阪市財産条例 16 条は、「特に無償とする必要性」以外の要件に限っても、条例準則よりも厳しい要件であるうえに、更に「特に無償とする必要性」を要件としている。

大阪市財産条例 16 条が普通財産の譲与の要件の一つとしている「特に無償とする必要性」について、解説は直接に内容を説明していないが、この必要性については、次のとおり、議会の関与を経ない特別の必要性があるか、つまり、長が個別の議決を経ずに無償譲渡を行うことを是認する特段の事情があるかも考慮されるべきである。

まず、解説において、「譲与は、実質的に物による財政援助であり、総計予算主義の例外的な取扱であるから、その取扱いは慎重に行わねばならない。」と説明されているとおり、地方公共団体の財政は、総計予算主義（予算は歳入歳出を混交又は相殺しないで、収入のすべてを歳入予算に計上し、支出のすべてを歳出予算に計上することをいう。地方公共団体の予算は、予算を通じてそれぞれ収入及び支出の実体が容易に把握でき、予算の全容を明らかにするため総計予算主義がとられている。地方自治法 210 条）をとっている。

普通財産の譲与は、予算に計上されない支出に同じであり、議会の関与を経ない譲与とは、予算が議決事件であるとされ（地方自治法 96 条 1 項 2 号）、

財政民主主義が取られている建前から、例外的な財務会計上の行為となっている。

解説が譲与を総計予算主義の例外的取扱いと位置づけているのは、本来であれば、譲与は、議会の関与を経るべき財務会計上の行為であるが、条例に基づく譲与は、議会の関与を経ない例外的取扱いとなっているという趣旨である。

地方自治法 96 条 1 項 6 号及び同法 237 条 2 項の趣旨、条例に基づく譲与が総計予算主義の例外的取扱いであることからすると、議会と大阪市長の権限の分水嶺としての役割を果たしている本条が慎重に適用されなければならないことは言うまでも無い。

そうすると、「特に無償とする必要」性は、単に無償譲渡という対価性のない処分を行う特別の必要性と解するだけでは十分でなく、長が個別の議決を経ずに無償譲渡を行う特別の必要性があるかという見地からも判断されるべきである。

また、既に述べたとおり、地方自治法 96 条 1 項 6 号等の解釈においては、議会の議決によらずに長が条例の一般的基準に基づき譲与を行う権限には、一定の限界があるとされている。前例のない、定型的でない譲与の場合には、議会の個別の議決が必要となるとされる。

「特に無償とする必要」性を、長が議決を経ずに無償譲渡を行う特別の必要性を含めて解することによって、前例があるかどうか、非定型的であるかどうかについても、当該要件で検討することが可能となる。

#### b 重要な財産

普通財産の譲与において、長が個別の議決を経ずに無償譲渡を行う特別の必要性があるかどうかの判断にあつては、当該財産の価格が大阪市の財政規模に比して些少であり、議会の個別の議決を経ることがかえって行政効率を損なう場合がありうる。また、当該譲与のみを取れば、大阪市の財産の減少となるが、その他の諸事情を考慮すると、実質的な対価性が担保されている場合や公益性が高いために無償であっても譲与を実行すべき場合も考えられる。だが、後者の場合でも、譲与対象となる普通財産の価格が一定の金額を超えるような場合などには、対価性の判断や公益性の判断について、議会の関与を経るべき必要性を否定できない。

いずれの場合にせよ、譲与の対象となる普通財産の価格は、「特に無償とする必要」性要件の該当性の重要な要素となることは否定できない。

このような意味で、議会の関与を認めるべき普通財産の基準を解釈上一義的に導くことは難しいが、その目安としては、譲与対象が地方自治法 96 条 1 項 8 号の重要な財産に当たる場合が考えられる。

すなわち、地方自治法 96 条 1 項 8 号は、条例で指定する重要な財産の取得等については議決事件としている。

重要な財産の取得等については議決事件とされた趣旨については、「第六号及び第七号の場合を除き、財産の取得及び処分は通常執行機関限りでなし

得るものであるが、契約の場合と同様条例で指定する重要なものについては個々の取得、処分をなすに当たって議決を要するものとしたものである。」

「重要な財産の取得等は、地方公共団体の財産の保有状況に大きな変動をもたらす」から議会の議決を要すると説明されている。

もっとも、この条例で指定される重要な財産は、条例で自由に定めることができるものではなく、地方自治法施行令の基準に従わなければならない、地方自治法施行令 121 条の 2 は、都道府県（7000 万円以上）、指定都市（4000 万円以上）、その他の市（2000 万円以上）、町村（700 万円以上）ごとの予定価格の最低基準を定めている。

大阪市財産条例 2 条は、予定価格 7000 万円以上の不動産の売払い（土地は 1 件 10、000 平方メートル以上のものに係るものに限る）については、議会の議決を必要とし、売払いの最低基準を都道府県並みにしている。普通財産である不動産の売払いについての大阪市長の権限は、予定価格が 7000 万円未満の建物か、1 件 10、000 平方メートル未満の土地のすべて、1 件 10、000 平方メートル以上の土地のうち予定価格が 7000 万円未満である土地に限られ、それ以外は議会の権限となる。

地方自治法 96 条 1 項 8 号及び条例の指定する重要な財産は、地方公共団体の財産の保有状況に大きな変動をもたらす重要な財産の範囲について一定の基準を示している。

地方自治法 96 条 1 項 8 号及び条例の指定する重要な財産は、適正な対価のある取得及び処分については、議決事件とされ、議会の権限下におかれている。

これに対し、普通地方公共団体の財産を明らかに減少させる譲与について、上記の重要な財産であっても、議会の議決が不要とされ、議会が譲与における公益性と大阪市の財産減少との利益考量を判断できないというのは、背理であるうえ、総計予算主義からも大きく逸脱するものである。

従って、地方自治法 96 条 1 項 8 号所定の重要な財産に当たる普通財産の譲与は、財産の減少額の大きさ及び総額予算主義の観点から、原則として、大阪市財産条例 16 条の無償の必要性を充足しない。

#### c. 用途指定の有無

解説は、「譲与を行う場合、実務上は贈与物件について用途指定をすることが望ましい。」と述べるに止めており、大阪市財産条例は、譲与に当たって用途指定を義務づけているわけではない。

もっとも、一定の場合には、大阪市長が用途指定を行っているか否かも、特に無償とする必要性の判断における考慮すべき事情に含まれると考えるべきである。

というのも、既に述べたとおり、大阪市財産条例 16 条は、公用又は公共用に供するためであっても本市の行政に関連する事務事業を大阪市に代わってその費用を負担して行なう国又は公法人のみを譲与の対象としている。相手方の公共団体が譲与後に当該普通財産を自由に使用することは想定されていない。

だが、譲与後に当該公共団体における公用又は公共用の用途指定が廃止され普通財産となり、あるいは本市の行政に関連する事務事業以外の事業の用に供される可能性は否定できない。そのような事態を回避するために、大阪市長が地方自治法 238 条の 5 第 7 項及びこれの準用する同条 6 項に基づき、用途指定を行うことで、大阪市は、譲与の解除を行うことができる。

このように大阪市が用途指定を行ったうえで譲与を行うことは、特に無償とする必要性（長が個別の議決を経ずに無償譲渡を行う特別の必要性）を判断するに当たって、その要件の充足を肯定する方向に働く事情である。

#### **(エ) 寄附又は補助金に関する地方自治法 232 条の 2**

普通地方公共団体の普通財産の譲与は、議会の議決があった場合でも、自治法 232 条の 2 の適用を受ける（最判平成 23 年 1 月 14 日）。

すなわち、不動産の譲与は、同法 232 条の 2 の寄附又は補助に該当し、公益上必要であると認められなければならない。

公益上の必要があるとした当該団体の長の判断がその裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものである場合は、当該譲与は、議会の議決があった場合でも、同条に違反して違法である。

なお、議決があっても、地方自治法 2 条 14 項、地方財政法 4 条 1 項の趣旨を没却する場合は、私法上も契約は無効である（最判平成 20 年 1 月 18 日参照）。

#### **(オ) 本件譲与の違法性**

##### **A 地方公共団体相互間の経費の負担区分に関する地方財政法の規定に違反すること**

###### **(A) 地方財政法 28 条の 2 等違反**

本件市立高校一括移管事業によって、大阪府は、令和 4 年 4 月 1 日に移管対象である各高等学校に対応する各高等学校を設置する。大阪府は、各移管対象高等学校の施設、つまり、本件不動産を無償で提供される。

高等学校の施設の建設事業（建設事業には、建物の建設のみならず、同建物の敷地の取得も含まれる。）は、都道府県が経費を負担すべきものとして、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務であり、市長村による経費負担は、地方公共団体相互間の経費の負担区分を乱すものとして、地方財政法 28 条の 2 がまさに禁じていることである。

大阪府が令和 4 年 4 月 1 日に高等学校を設置するに当たって、大阪府は高等学校の敷地を大阪市から無償で譲渡されるが、これは、高等学校の建物の敷地の取得費用を大阪市が負担することに他ならない。

また、大阪府が令和 4 年 4 月 1 日に高等学校を設置するに当たって、建物の建設が伴わないが、その建物が無償で譲渡されることは、建物の建設費用を大阪市が負担することに他ならない。

既に述べた通り、負担転嫁の方法は、それが直接的である場合、又は間接的である場合などいろいろな場合があるが、地方財政法 28 条の 2 は、いかなる方法によるものであっても、実質的にその経費の全部又は一部を他の地方公共団体に負担させる結果と成る場合は、すべてその規制の対象としている。

本件譲与は、令和 4 年 4 月 1 日から設置される大阪府の高等学校の施設の建設

事業（建設事業には、建物の建設のみならず、同建物の敷地の取得も含まれる。）の経費を、大阪市が負担するものであって、当該負担は、地方公共団体相互間の経費の負担区分を乱すものとして、地方財政法 28 条の 2 が禁じている経費負担に該当する。

本件譲与は、地方財政法 28 条の 2 に違反する、違法な財務会計上の行為である。

#### **(B) 地方公共団体間の自発的・任意的寄附**

この点、昭和 41 年 4 月 28 日付の内閣総理大臣の答弁を根拠に、市長村が自発的、任意的に都道府県に寄附を行うことは地方財政法 28 条の 2 等に違反しないという見解がある。

しかしながら、この見解は、地方財政法 28 条の 2 の解釈としては、維持しがたい。

まず、上記答弁も議員の質問の事例（千葉県）についての回答であり、しかも、寄附金にかかるものである。当該答弁をもって、地方自治法 28 条の 2 の条文解釈が一般的に示されたものとすることはできない。

次に、割当的寄附金等の禁止を定める地方財政法 4 条の 5 は、「割当的寄附金の強制徴収を禁止するにとどまり、篤志家の寄附のごとき真に自発的な寄附を禁止するものではない」が、「割り当てて強制的に徴収する行為に該当しなくても、他の地方公共団体に寄附させることが経費の負担区分を乱すこととなる場合、同条（請求人注 地方財政法 28 条の 2）の規制があることに注意する必要がある」とされている。

つまり、自発的、任意の寄附も、地方財政法 28 条の 2 の規制対象となりうるのが現在の解釈論である。

第三に、本件に類似の事案では、町が県に対してした寄附（ミニパトカー）が地方財政法 28 条の 2 に違反するとされた最判平成 8 年 4 月 26 日（判タ 908 号 120 頁）があるが、同判決においても、最高裁は、地方財政法 28 条の 2 違反について一切の例外を認めていないという見解に立つとはいえないものの、かなり厳格に地方公共団体間の寄附を制限すべきという考え方を採用しており、単に何らかの自発性があればよいとの立場ではないことは明らかである。

以上のとおりであって、自発的・任意的寄附であっても、原則として、地方財政法 28 条の 2 に抵触すると解するべきである。

#### **(C) 自発的・任意的寄附等の不存在**

地方財政法 4 条の 5 の解釈としても、「法第 28 条の 2 の規定により地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことはしてはならないものとされていることにもかんがみ、市長村と都道府県との間においては、原則として」自発的な任意寄附は「ないものと考えられること」とされている。

そもそも地方公共団体間の自発的寄附が原則としてないものとされているうえ、本件については本件譲与につき議会の関与すらないのであるから、自発的任意の寄附と評価することはできないし、その他地方財政法 28 条の 2 の例外を認めるべき事情はまったくない。

#### (D) まとめ

以上の通りであり、本件譲与は、地方公共団体相互間の経費の負担区分に関する地方財政法の規定（地方財政法 28 条の 2 等）に違反して違法であるうえ、仮に自発的・任意的な寄附であることその他の特段の事情により地方財政法 28 条の 2 の例外が解釈上許されうるとしても、本件においては、そのような特段の事情はまったくない。

#### B 普通地方公共団体の譲与に関する地方自治法の規定及び大阪市財産条例に違反すること

##### (A) 大阪市財産条例 16 条違反

###### a はじめに

本件譲与は、大阪市財産条例 16 条が定める①市長が特に無償とする必要性を認めること、②譲与の相手が、国又は公法人であること、③譲与の相手が当該財産を公用又は公共用に供することの 3 要件のうち、①及び③を欠いている。論述の便宜上、③から論じる。

###### b 譲与の相手が当該財産を公用又は公共用に供すること

既に述べたとおり、当該要件における公用又は公共用とは、譲渡相手の公用又は公共用であるということだけではなく、大阪市の行政に関連する事務事業でなくてはならない。「よって、相手が国又は公法人であることだけでは、譲与の相手方となるものではない。すなわち、国又は公法人が本市の行政に関連する事務事業を、国又は公法人の費用で本市に代って行なうという点において譲与の対象となるのである。」

本件において、学校設置条例改正条例により大阪市立高校等は、令和 4 年 4 月 1 日に廃止され、同日をもって、本件不動産を管理している大阪市教育委員会は、本件不動産の用途廃止を行う。

学校設置条例改正条例に基づき、大阪市立高校等が令和 4 年 4 月 1 日に廃止されることにより、同日をもって本件移管対象高等学校における高等学校事業は、大阪市の事務事業ではなくなる。学校設置条例改正条例施行後も、当該高等学校事業が「本市の行政に関連する事務事業」であると言うのは、大きな疑義がある。

特に、高等学校事業は、都道府県の事務事業であり、都道府県下の特定の市長村の便宜を図ることは許されない（公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律 4 条）。すなわち、都道府県の高等学校事業を、特定の市長村の「行政に関連する事務事業」として捉えることは、原理的に不能である。

本件においても、本件移管対象高等学校における大阪府の高等学校事業の運営に法的に大阪府に干渉することはできないし、その予定もされていない。

そうすると、本件譲与は、そもそも当該要件に該当しない。

###### c 市長が特に無償とする必要性を認めること

大阪市財産条例は、「特に無償とする必要」があると規定しているに止まり、市長が認めるという内容の文言は、付加されていない。市長が認めると

いう内容の文言は、解説において付加されているものである。

解説においては、明白ではないが、かかる文言は特に無償とする必要性の判断について、大阪市長に一定の裁量権を委ねる趣旨と解している可能性はある（要件裁量）。

本条は、議会と大阪市長の権限の分水嶺であるので、本条、地方自治法 96 条 1 項 6 号及び同法 237 条 2 項の趣旨からすると、当該要件の文言が一般的・抽象的であり曖昧であるとしても、当然に本要件の該当性判断につき、裁量権を認めることには消極とならざるを得ない。仮に裁量を認める余地があるとしても、便宜裁量ではなく、羈束裁量に止まる。

もっとも、本件は、仮に本要件の該当性判断につき、羈束裁量を認めたとしても、裁量権の逸脱・濫用があることは明白である。

① 本件不動産の財産規模は非常に大きいこと

本件不動産の財産規模は、台帳価格ベースで総額約 1510 億円であり、時価ベースでは更に高額の 3000 億円程度と推定される。本件譲与によって、大阪市の財産は、大きく減少する。本件譲与の対象全体としても、巨額であるうえに、個々の高等学校の施設を構成する不動産も、ほとんどが上記に述べた重要な財産の基準を超えている。

② 定型性、前例のなさ

大阪市において、本件不動産の規模の一括譲与は、定型的なものではないうえ、前例もない。

③ 実質的対価性がないこと

本件市立高校一括移管事業によって、大阪市は本件移管対象高等学校事業につき、将来の経費の負担を免れることになるが、その一方で、地方交付税も減縮されるので、実際には、地方財政の構造上プラス効果は見込まれない。

従って、本件市立高校一括移管事業は、全体としても見ても、本件不動産との対価関係を見出すことはできない。

④ 用途指定がないこと

既に述べたとおり、用途指定の有無は、特に無償とする必要性を判断する際の考慮要素があるが、本件市立高校一括移管事業においては、本件不動産を高等学校事業の用に供するように用途指定が行われない。

この点、大阪府立学校条例（大阪府条例第 89 条）第 2 条 2 項は、「入学を志願する者の数が三年連続して定員に満たない高等学校で、その後も改善する見込みがないと認められるものは、再編整備の対象とする。」と規定している。大阪市には同様の規定は存在しないが、本件移管対象高等学校は、移管されると同時に同条項の適用対象となる。

そして、本件移管対象高校のうち、泉尾工業高校、東淀工業高校、生野工業高校は再編対象として既に俎上に上っているどころか、大阪市は、大阪府が高等学校事業を廃止した場合も上記高等学校の不動産の返還を求めないで、売却すら想定している。

⑤ 無償貸付をしない理由がないこと

大阪府が高等学校事業を行うに当たり、本件不動産を取得する必要は無く、本件不動産を無償で借り受けても何ら問題は無い。

それにもかかわらず、大阪市は、無償貸付けではなく、譲与を行う理由について何ら説明を行っていない。

⑥ 議会の関与の必要性が強いこと

本件譲与は、譲渡対象の財産規模が非常に大きく巨額の財産流出をもたらすものであるだけでなく、事例としての定型性、前例性もなく、実質的対価性もない。

本件譲与にあたって、大阪市は用途指定も行わないうえ、本件不動産を無償貸付としないことについても理由がない。

すなわち、本件譲与は、議会の関与が強く要請される案件であり、本件譲与を議決事件としないことは、譲与を議決事項とした地方自治法 96 条 1 項 6 号及び同法 237 条 2 項の趣旨を没却ないしそのおそれがあると言わざるを得ない。

以上のとおりであり、本件譲与においては、長が個別の議決を経ずに無償譲渡を行う特別の必要性はないと言わざるを得ず、本件譲与につき、特に無償とする必要性はない。

当該要件の該当性につき、大阪市長に裁量権があったとしても、当該要件があるとする判断には裁量権の逸脱・濫用があるので、結局、本件譲与は、大阪市財産条例 16 条、地方自治法 96 条 1 項 6 号、同法 237 条 2 項に違反して違法である。

**C 地方自治法 232 条の 2 違反**

普通地方公共団体の普通財産の譲与は、議会の議決があった場合でも、地方自治法 232 条の 2 の適用を受ける。

すなわち、普通地方公共団体による不動産の譲与は、地方自治法 232 条の 2 所定の寄附又は補助に該当し、公益上必要であると認められなければならない。

公益上の必要があるとした当該団体の長の判断がその裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものである場合は、当該譲与は、議会の議決があった場合でも、同条に違反して違法である（最判平成 23 年 1 月 14 日）。

地方自治法 96 条 1 項 6 号が議会の権限を定めたものであるという建前からすれば、当該譲与が議決事件である場合は、公益上の必要があるとした当該団体の議会の議決につき裁量権の逸脱・濫用が問われるのが自然であるが、判断主体を、長とするにせよ、議会とするにせよ、普通公共団体による譲与は、地方自治法 232 条の 2 の適用を受けることになる。

本件譲与は、その目的においては、大阪府による高等学校事業の用に敷地及び建物施設を供することであるので、目的においては公益性があるとはいえるが、譲与する財産の規模、すなわち、大阪市の損失を考えると、それを凌駕する公益上の必要性は考えられない。

従って、本件譲与は、地方自治法 232 条の 2 に違反して違法である。



#### ウ 譲与がなされることが相当の確実さをもって予測されること

上記のとおり、大阪市は本件不動産の無償譲与を公表しており、令和4年4月の一括移管に向けてのスケジュールも具体的に定められている。

したがって、譲与がなされることが相当の確実さをもって予測される。

#### エ 本件譲与の停止が勧告されるべきであること

本件譲与により大阪市に生ずる回復困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないので、地方自治法242条4項に基づく本件譲与等の停止の勧告を行うべきである。

まず、本件不動産の価格は土地台帳価格の小計約1275億円、建物台帳価格の小計約234億の合計約1510億円であるところ、本件譲与により、大阪市はこれらすべてを失うことになる。大阪市がひとたびこれらの財産を失えば、再取得することは極めて困難であるから、大阪市に回復困難な損害が生じる。

そして、本件譲与の時期は約9か月後の令和4年4月1日であり、差し迫っているため、本件譲与を停止する緊急の必要がある。

加えて、本件譲与を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれなどない。大阪府による高等学校事業を行うに当たっては、本件不動産を無償で貸し付けたいのであって、譲与を行う必要はないからである。

したがって、監査手続の終了まで本件譲与等の停止が勧告されるべきである。

#### オ 求める措置等

以上のとおりであるから、請求人らは、大阪市長による本件譲与及び所有権登記の移転手続等の差止めその他の必要な措置を求めるとともに、監査手続の終了まで当該行為の停止を勧告するように求める。

## 2 請求の受理

本件請求は、大阪市立高等学校等の各高等学校の財産（不動産及びこれに付属する備品）の大阪府への無償譲渡が違法不当な財産の処分に当たるとしてなされたものとして、地方自治法（以下「法」という。）第242条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

## 3 暫定的な停止勧告

監査委員は、大阪市立高等学校等の各高等学校の財産（不動産及びこれに付属する備品）の大阪府への無償譲渡及び所有権移転登記について、法第242条第4項に規定する停止勧告を行うか協議を行ったが、停止すべきことを勧告することについて合議が調わなかった。

## 第2 監査の実施

### 1 監査の対象事項等

大阪市立高等学校等の各高等学校の財産（不動産及びこれに付属する備品）の大阪府への無償譲渡を対象に、それが違法不当な財産の処分となり、大阪府に損害が発生するかどうかについて、大阪府監査委員監査基準に準拠して住民監査請求監査を実施した。

### 2 監査の実施場所及び日程

#### (1) 実施場所

行政委員会事務局執務室等

#### (2) 実施日程

令和3年8月6日から令和3年9月22日

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は、次のとおりである。

- ・明治時代からの歴史を持つ大阪市立の高校は大阪の産業界を支える若い人材を輩出してきた。企業からの人材ニーズも高く、大阪府に高校を運営する力がなくなったわけでもないのに、なぜ大阪府に移管しなければならないのだろうか。今回の住民監査請求は、このようなごく常識的な市民感覚からはじまったものである。
- ・大阪府会、大阪府教育委員会事務局は移管の理由について、広域的な視点から、効率的、効果的な学校運営を可能にするとして繰り返すだけで、一体どんな学校運営をするつもりなのか具体的なプランは見えない。教育内容は、更なる充実を図ると極めて抽象論にとどまっている。つまり、効果的、効率的な学校運営を可能にするとは、大阪府立学校条例のいわゆる3年ルールにのっとり、高校をどんどん統廃合していくことを意味していると思う。
- ・高校の土地、建物、備品などを大阪府に無償譲渡することにも、市教委は、なぜ有償譲渡や有償貸与、無償貸与ではだめなのか、合理的な説明をしない。大阪府に移管された大阪市立の高校に廃校の方針が待ち受けているとすれば、その理由が見えてくる。高校を売却した代金は大阪府のものになる。大阪府は全く経費を使わずに金を生み出す宝の山を手に入れるのである。
- ・大阪府が水都国際中学校・高等学校を設置する際に、府立咲洲高校の跡地を利用できないか大阪府に申し入れたところ、大阪府は、使うならば有償だと返答したとのことである。大阪府教育長の見解を記した2016年5月の文書には、大阪府が設置する公設民営学校に対し、大阪府が経費負担することは地方財政法の趣旨からも困難である。府有財産の処分については有償譲渡が原則であるとはっきり書かれている。
- ・枚方市にある大阪市立高校には、約5平方メートルの大阪府の土地があり、大阪府は大阪府に借地料を支払っている。わずか5平方メートルの府有地にも大阪府は大阪府に金を払

い、台帳価格で約 1,500 億円の不動産を無償で提供するのである。大阪市はいつから大阪府の打ち出の小槌になったのか。

- 大阪市を廃止して特別区に分割する大阪都構想では、5兆5,000億円もの大阪市の財産が大阪府に移る制度設計になっていた。大阪都構想は2度の住民投票で否決されたが、この間、大阪市と大阪府は宝くじ財源の配分割合を見直して大阪府の取り分を増やしたり、大阪市立の支援学校を大阪府に無償譲渡したり、大阪市の都市計画権限を大阪府に事務委託する条例を作ったりと、大阪都構想さながらに大阪市の弱体化させ、大阪府を肥大化させる施策を実施してきた。大阪市の財産、財源、権限などをバラバラにパーツごとに大阪府に移し替える大阪都構想の分割実施とも言うべきやり方をしているのである。高校の移管も分割実施のパーツの一つである。
- 2017年に愛媛県今治市が岡山理科大学獣医学部を誘致するため、37億円の土地を加計学園に無償譲渡し、世論の批判を浴びた。大阪市立の高校の無償譲渡は今治市とはケタ違いである。台帳価格で約1,500億円、売却する際の市場価格では3,000億円になるとも言われている。2023年春に開業するなにわ筋線の事業費が3,300億円、それに匹敵する金額である。しかも、今治市の場合は地元経済の活性化などの効果が見込めるので、土地の寄付は先行投資との説明も成り立つが、高校の無償譲渡は大阪市民にその見返りとしての経済的利益は全く示されていない。
- 大阪市がこのような巨額財産を大阪府に差し出すにあたり、議会に諮っていないことも驚きである。昨年12月に大阪市会は大阪市学校設置条例を改正して大阪市立の高校を廃止することを議決しただけであって、土地、建物を大阪府に無償譲渡する議案は上程されていない。議会軽視も甚だしく松井市長による市有財産の私物化である。
- 大阪市立の高校を大阪府に一元化する話が持ち上がったのは、2012年の府市統合本部がスタートである。会議資料には冒頭に、2015年に新たな大都市制度に移行することを見据えてと書かれている。新たな大都市制度とは、大阪市を廃止する大阪都構想のことであり、府市統合本部は2015年に大阪市廃止が決定することを前提に計画を立てた。未だにその9年前の計画に従うのは、行政が軌道修正不能の状態に陥っているのであり、市民として恐怖を感じる。
- なお、高校移管について、大阪市の高校の運営経費がかからなくなり、大阪府は新たに増えた高校の運営経費を負担するのだから、土地、建物の無償譲渡は当然である、という誤った認識がTwitter等で見受けられる。大阪市の大阪府も地方交付税の交付団体なので、高校移管による財政面の影響はほぼない。にもかかわらず、一部の大阪市議員までが、高校を手放せば高校運営にかかっていた経費を別の施策に使えと、お得感があるように市民に流布しているのは嘆かわしいことである。
- 監査委員の皆様におかれては、市民の損害となる公金支出を許さない監査の使命を果たしてくださいようお願いする。
- 私は、工芸高校写真工芸科15期生で1974年に卒業した。現在の映像デザイン科の前身で、当時のカリキュラムでは、光学技術、スチール撮影、印刷、デザイン、16ミリの映画製作などがあった。70年以降から就職だけでなく推薦入学を含む進学者も徐々に増えてきたが、一流企業からの求人も数多くあった。同期では2名がトヨタ自動車に入社した。現在の映像デザイン科においても、映像制作の現場への就職者が数多くいると聞いている。

- ・私自身は、卒業後文科系の大学を経て、広告の企画・制作者として広告業界に入った。当時の大阪の広告業の主流は家電、アパレル、百貨店、鉄道、食品産業などが多く、私もそうした業種の企業の仕事を手がけた。企業担当者や現場を同じくするチームのメンバーの中には、写真科に限らず工芸高校出身者も多く、場合によってはそれぞれ科や卒業年は違うが、大半が工芸出身者ということもあった。建築科や図案科の同期や先輩でも百貨店に就職した人を数多く知っているし、幅広い職種で多くの工芸出身者が活躍していることを知り、出身校がいろいろな才能を育成し送り出していることを改めて思い、そのころから本当に誇りに思うようになったことを覚えている。
- ・工芸高校の気風として、非常に自立性を育てるものがあつた。実習の課題制作、文化祭、体育祭、そして作品展としての工芸展の場においても常に生徒主体で企画し、現場を分担し、全員で会そのものを作り上げていくことに楽しさを覚えた。
- ・写真における座学も、とても役立ったが、モノづくりのアイデア、手順や工夫などは、私自身の仕事の上でも、非常に支えとなってきた。
- ・今回の市立高校の府への移管については、教育自治の放棄が行われたと考えている。大都市における自治の一つが教育にあり、それは単なる義務教育に限らず高等教育を含めた、トータルな人間教育、ひいては自治を担う人物の人材の育成を目指してきたからにはほかならない。府立大学と市立大学の統合を含め、高等教育が大阪市から消えることは、自治を大きく毀損し、将来にわたって様々な人材を送り出す機会を失うことに他ならない。
- ・この議案に賛成した議員は、市民に対する背任の責を負うべきだと思う。
- ・また、松井市長の独断による、財産の無償譲渡については、市民並びに議会を軽視したもので、首長だから許されることではない。該当する資産が莫大な金額にのぼり、無償譲渡する理由も明示されていないことは、行政の長としての責任を果たしていない。正当な理由があるのであれば、それを説明すればよいものを、狡猾な条文解釈を行って実施するのは、説明できない後ろめたさがあるからに他ならない。
- ・工芸高校は大正 12 年、1923 年の創立である。まもなく 100 年を迎えようとしているが、他の市立高校でも長い歴史を持つ学校が多い。大正から昭和にかけて、大阪市の財政が苦しい中、産業発展という側面を持ちながら高等教育に力を入れてきた先人の遺産でもある。
- ・工業高校をはじめとする市立高校では、長年にわたり、時代とともに蓄積してきた指導ノウハウや、それらを保持している教員を含めた教育資産がある。またそれに伴う機材、備品なども数多くあり、それらも大切な財産である。これらは不動産とは異なり、金額に代えがたい膨大な財産である。これを譲渡するということは、大阪市の教育資産そのものの喪失につながる。府に移管することによって、大阪市が保持してきた教育資産そのものを大阪市民は喪失する。また、移管によって教育の継続性が保障されるとは限らず、遺棄や喪失が生じると同時に、歴史的、文化的資産そのものを喪失する。
- ・大阪の未来を大きく毀損する市立高校の移管、財産無償譲渡は、市民として、大阪市の自治を守るものとして決して許してはならないと考える。また、今後様々な場面で同様の事案が起こることを危惧している。
- ・その点について監査委員のみなさまに正確に判断していただきたいと考えている。
- ・私は、大阪市内の中小企業の 3 代目である。大阪市の経済的な側面からも大いに心配している。企業の礎ははっきり言って人材です。

- ・そもそも、市立高校は、何のために作られたのか。
- ・市立高校は、大阪市の科学技術のあり方を自ら調査研究した上で、大阪市産業教育審議会の下に科学技術教育専門委員会を設置し、その答申に基づいて、大阪市立の工業高校と商業高校の新設や課程の決定が進められたものである。
- ・商いの町大阪やモノづくりの町大阪の礎を担う人材を育てるために市立高校を設立したものである。そこには、市民とともに大阪の産業、経済を発展させていこうという大きなヴィジョンと壮大な志がうかがえる。そして今日に至るまで多様な人材を大阪の経済界に送り出している。それこそ、今の大阪に必要な方向性ではないか。
- ・博打に頼って、何とか経済を良くしたいという邪な想いに突き進む今の大阪の行政及び経済界の浅ましい思いとは、一線を画すものではないかと思う。
- ・大阪市は、これからコロナ後の誰も想像できない多様な変化が予想される社会にあって、若者たちに沢山の多様な選択肢を準備する必要と義務があり、ある意味で今までとは違って、ますます、市立高校の重要性が増してくると思う。
- ・それを、産業の方向性や多様な教育の選択肢とは、全く関係のない府市一体化などという意味不明の理屈で大阪府へ無償譲渡するというのは、先見性もなく、学生への愛もない落ちぶれた行政による愚行だと言われても仕方がないものではないか。
- ・極端に言えば、市民とともに大阪市の繁栄を築こうとするのではなく、市民からいかに収奪するのかしか考えていない政治の間違った意思決定だと思う。
- ・大阪市の将来を見据えて、大阪の産業振興のための教育を志向して、市立高校を作ってきたのに、それを躊躇なく、大阪府に譲渡してしまうことは、本来の王道の大阪市の経済成長を諦める象徴にさえなぞらえられ、大阪市民の期待を大きく裏切る行為である。
- ・また、大阪市の教育政策の大きな変更であるにも関わらず、十分な検証と議論を市民に開示することなくなされている。府市一体化を目論んだ大阪都構想は、市民によって否決されたという重大な事実に対して、市立高校の府への譲渡を市民に十分に開示することなく、決めたということは、住民無視と言われても仕方がないことではないか。
- ・大阪市民は、明らかに、現在の大阪市の延長線上に成長と未来を望んだのである。大阪市の形を変えることでの変化は望まないというのが、住民投票の明らかな民意である。
- ・その民意に従うのであれば、市立高校の府への無償譲渡は、とんでもない裏切りであると言わざるを得ないと思う。
- ・私も生野工業機械科の出身である。昔は、一流企業からもどんどん求人があって需要があった。
- ・大阪市民が自分たちの税金で学校を建てたもので、都島工業高校が大阪市立大学の工学部の前身であったり、天王寺商業高校は五代友厚ゆかりということですごく力を入れた。それがあって大阪がこんなに発展したと言っても過言ではない。
- ・政治的なことはあまり言いたくないが、維新が3～4回選挙に勝ったからと言って、議会もなしに、議会を経たとしても法律違反であるが、普通に考えれば無償で所有権を移転するということはありえない。大阪市の市立高校であればどうしても人数が少ないので廃校とするとした場合、収入は大阪市の会計に入れられるのになぜ大阪府に持って行くのか。これはどう考えてもわからない。完全にイメージが悪い。
- ・大阪市の財源と権限を守ることができない市長と市議員には退散してもらおうしかない。

去年、都構想は否決されたわけであるから、負けた人は黙るか退席してもらうしかない。それをまだ居座って、反対派の中にもこのような意見があるなどと言い出したら、選挙などの多数決の原理が成り立たない。監査委員の方も本音ではこんなあほなことがあるのかと思っておられるのではないか。普通だったらそうである。私は法律家でもなく、法律は全く知らないが、普通の市民が考えたら、大阪市の高校が無償で大阪府に移転する、財産を移転するということがよくない。

- ・大阪市の今まで積み上げた工業高校なりの財産であるが、昔、一般的には給与は校長が一番多いと思われるところ、そうではなく、技術の先生が一番であった。技術の先生方は、技術を廃らせるわけにはいかないと、60歳を迎えても定年とはなっていなかった。学校の校舎や土地だけではなくもっと熱いものがあってそれが大阪市の支えとなってきた。
- ・母校の電気科で言えば、昔のNTTなどには何十人単位で入社していたが、それがなくなったら企業は一から育てなければならない。大きなマイナスである。そういうところが全然見えていない。一般的に考えて話にならない。裁判にかけても90対10くらいの案件だと考えている。大阪市立高校の運営を今まで問題なくやってきたのに、勝手に府に無償譲渡するということが、ほとんどの人が知らない。これが全部わかってしまえば、なんてことをするのかとなるはず。我々の提出した文書をよく読んでいただきたい。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

(条例が法第96条第1項第6号に抵触して違法となりうる根拠について)

- ・法96条第1項6号が議会の権限を定めて、財政民主主義の見地から縛りを地方公共団体にかけているもので、限界を超えるような白紙委任的な条例は法違反ということで違法になるだろうという趣旨である。今回、16条については特に無償とするというかなり広範囲な規定であるので、それ自体が文言上違法だという議論もありえないわけではないと考えているが、できるかぎり有効性があるように判断すると、自治省の通知の条例準則に照らし合わせていくと、特に無償ということ限定した形で理解するのであれば違法とまでは言えないだろうと考えている。それを前提にすると、今回の無償譲渡は条例そのものに違反して無効ではないかと考える。もし、特に無償というところに非常に広い裁量権を認めていると解釈するのであれば法上違反と言わざるを得ないのではないかと、という趣旨である。

(自発的任意の寄附であることと議会の関与の関係について)

- ・大阪市の今回の案件に関するリーガルチェックの中でも内閣総理大臣の答弁が引用されているが、答弁と逐条解説の理解には開きがあると考えている。答弁の方は、自発的・任意的寄附であればよしとしているが、逐条解説を見ると、それはむしろ地方財政法4条に関するものであって、28条の2はそもそも地方公共団体の負担区分の秩序を乱すことを問題にしたものであるから、自発性、任意性についてはかなり厳しい見解に立っているものと理解している。
- ・そういった理解の上で、仮に、真意による寄附があるという議論が成り立ちうるとしても、そもそも個人ではない地方公共団体における真意に基づく寄附とは何なのかという問題は生じてくる。松井市長が本気で思っていたらいいのかという議論にもなる。少なくとも今

回は議決がないのであるから、真意に基づく寄附があればいいという議論があったとしても、今回のケースはそれには当たらないのではないかという趣旨である。

- ・そもそも譲与については議会の議決の権限だということを前提にとれば、正に議決があることが真意ということになるだろうと考える。

(地方財政法第 28 条の 2 の例外的事情の有無の検討について)

- ・地方財政法 28 条の 2 には、地方公共団体の負担区分を乱してはいけないとあるが、それが、乱したら 100 パーセントだめなのか、それともある種の原則であって一定の場合は許されているのか、法的解釈上はいろいろあるだろうという中で、それを覆すような事情というのが議会や市民に対してあったかという、こちらで調べた限りではあるが、なかったのではないかと。
- ・極端な話を言えば、去年住民投票が通っていればそういうことも事情になるのかもしれない。これもあくまでも政治的な議論になる。
- ・端的に言えば、議会の議決が真意だという前提に立つと、議決がなければそのような事情はないとするしかないのではないかと。法上の構造上の解釈にぶれがあるように思うのでぶれを含めた表現とご理解いただきたい。
- ・ただ、言わずもがなではあるが、議会の議決があれば今回の件がよいと言っているわけではない。
- ・もともとの趣旨としては、地方公共団体の相互間の負担をみだしてはいけないということ、私個人の解釈も入るが、一つ一つの地方公共団体の議論ではなくて、全国一律の地方公共団体同士の在り方として定めているものであるもので、最高裁判例を見る限り、かなり厳しく解釈されている規定ではないかと。例えば、たまたまある地方公共団体の健全性を害さないという事情があったとしても、他の地方公共団体で同じことをしてしまうと大混乱が生じるので、それも含めて、一律とまでは言えなくても、かなり厳しく解釈されている規定ではないかと理解している。おっしゃるように健全性の話はあるのかもしれないが、それは地方財政法の規定の解釈というよりは、むしろ条例 16 条の「特に無償とする必要」の解釈の中で考慮される要素かと思っている。ただ、地方財政法はこれより上位規範になるので、これに違反しているということであれば、最後に判断するのは最高裁であるが、極端な結論も有りうるかと考えている。

(請求人の主張の 3,000 億円の根拠について)

- ・時価ベースであればそれくらいになるのではないかという推定である。台帳を作っている大阪市の方が分かっているであろう。地方財政法上での適正な価格とは、時価ベースであるとのことなので、大阪市として調べているのではないかと。時価ベースの検討がなされていないとおかしいし、それ自体が問題であると考えている。
- ・適正な対価の売買についても、原則 7 千万円以上の不動産は議会の議決が必要であるということとのバランスを考えても、1,500 億円でもたがが外れた話になるし、時価ベースで 1,500 億円を超えることは間違いない。

(事実証明書として提出した資料に、「譲渡した財産は、移管した高校の用途に直接使用することを基本とする。」「府立高校の用途に利用することを原則とする。」と記載されているにもかかわらず、用途指定が行われていないと主張する根拠について)

- ・こちらで調べた限りで、用途指定が行われているような形跡が見当たらなかったのをこのように書かせていただいた。特別支援学校の際にそうされたと後から話も伺ったが、監査の中で確認していただけたらと考える。
- ・用途指定をした場合は、それにしか使えない。原則や例外は関係ないと考えている。このような表現をするということは、きっちり用途指定をするつもりではなく、口約束で済まそうとしているのではないかと見える。
- ・高校が終われば用途が終わるのではないか。それを普通財産にすることがおかしいと主張している。こちらの主張をご理解いただいていないのかもしれない。高校の用途に使えという指定をしていないということ。例えば、都島高校は都島高校の用途として使ってくださいという指定があって渡している、そういうことですらないということの問題にしているので、議論が噛み合っていない。

(大阪市立学校設置条例の一部を改正する条例案の可決に際しての附帯決議について)

- ・議決をとればいいのにそれをしていないことが問題ではないかということを出張している。議決は議会の仕事である。議決を取っていない以上、議会の関与があったとは言えないと考える。

(法第 232 条の 2 の解釈上、公益性と寄附される財産の額を比較する根拠について)

- ・法第 232 条の 2 の解釈においては、財産の規模も公益性の考慮の対象となると逐条解説にあるのでそれを前提に議論を行っている。
- ・10 万円や 20 万円の譲与であれば公益性も緩やかに考えてもいいのだろう。確かに市の財政規模は大きいですが、それでも、1,500 億円という金額規模を考えるとそれを凌駕するくらいの公益性が必要ではないか。
- ・それについて、実際のところ大阪市の方で議会や市民に対して十分な説明をされたのか、大阪市自体の判断のプロセスの中でも公益性について厳密に検討しているのかどうか、こちらで調べた限りではあるが、凌駕するほどの話はしていないのではないか。高校自体に公益性はあるが、大阪市民の負担において大阪府の高校とすることについて大阪市自身の公益性とは何なのか、それは認めがたいのではないか。

#### 4 監査対象所属に対する調査 (30 ページ以降に詳述)

令和 3 年 8 月 16 日、25 日及び同年 9 月 7 日に、行政委員会事務局職員が、契約管財局職員に対して調査を行った。

#### 5 関係人調査 (34 ページ以降に詳述)

令和 3 年 8 月 13 日、25 日及び同年 9 月 6 日に、行政委員会事務局職員が、教育委員会事務局職員に対して調査を行った。

#### 6 監査対象所属及び関係人の陳述 (37 ページ以降に詳述)

契約管財局を監査対象所属、教育委員会事務局を関係人(関係所属)とし、令和 3 年 9 月 2 日に、監査委員が、契約管財局長ほか関係職員より陳述を聴取した。



### 第3 監査の結果

#### 1 本件請求に係る事実関係

##### (1) 関係法令等

###### ア 地方自治法の規定

普通地方公共団体の議会は、条例で定める場合を除いて、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けることを議決しなければならないとされている（第96条第1項第6号）。

普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができるとされている（第232条の2）。

第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は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（第237条第2項）。

###### イ 地方財政法の規定

国は、地方公共団体又はその住民に対し、地方公共団体は他の地方公共団体又は住民に対し、直接であると間接であるとを問わず、寄附金等を割り当てて強制的に徴収等するようなことをしてはならないとされている（第4条の5）。

高等学校の施設の建設事業を除き、都道府県が行う土木その他の建設事業でその区域内の市町村を利するものについては、都道府県は、当該建設事業による受益の限度において、当該市町村に対し、当該建設事業に要する経費の一部を負担させることができるとされている（第27条第1項）。

地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことをしてはならないとされている（第28条の2）。

###### ウ 公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律

都道府県は、高等学校の教育の普及及び機会均等を図るため、その区域内の公立の高等学校の配置及び規模の適正化に努めなければならないが、この場合、都道府県は、その区域内の私立の高等学校並びに公立及び私立の中等教育学校の配置状況を十分に考慮しなければならないとされている（第4条）。

###### エ 大阪市財産条例

普通財産は、公用又は公共用に供するため特に無償とする必要がある場合に限り、国又は公法人にこれを譲与することができる（第16条）。

##### (2) 市立学校設置条例の一部を改正する条例案の提出に至る経過

###### ア 平成26年1月大阪府市統和本部会議等

大阪市立の高等学校の大阪府への一元化について、平成26年1月28日に開催された、第22回大阪府市統合本部会議において、高等学校については、新たな大都市制度実施時期に合わせて移管を行うこととする、ただし、大阪市立高等学校（枚方市）のみ関係者理解など条件が整い次第、大阪府に移管するものとするという基本的な考え方について協議が行われ、同年同月29日に開催された戦略会議において、その基本的な考え方の方向で進めることが決定された。

#### イ 令和元年5月23日施政方針演説

令和元年5月23日、市会定例会において行われた施政方針演説において、市長は、市立の高等学校は大阪府に移管し、基礎自治体である大阪市は、小中学校に特化した上で、人材や予算を集中させる旨を表明した。

#### ウ 大阪市立の高等学校等の大阪府への移管に向けた基本的な考え方について

令和元年8月27日に開催された第17回教育委員会会議において、議案第63号大阪市立高等学校等の大阪府への移管について、が上程され、以下に示す大阪市立の高等学校等の大阪府への移管に向けた基本的な考え方について（以下「基本的な考え方」という。）（案）により大阪府と協議を進めることが可決された。

基本的な考え方（案）のうち、財産の取扱いに関するものは次のとおり。

##### （1）移管の対象と時期（抜粋）

- ・令和6年3月に閉校予定の南・西高等学校の校舎・用地は大阪市の資産として取り扱う。

##### （2）移管に関しての対応方針（抜粋）

- ・土地、建物、工作物及び備品等については、大阪市より大阪府に対して無償譲渡する。

（移管する施設等については、府市で協議を行った上で、府立学校の運営に必要なものは移管しない。なお、移管時点で工事中の学校については、大阪市における工事終了後、すみやかに無償譲渡を行う。）

基本的な考え方（案）は、令和元年10月2日の市会教育こども委員会において報告され、財産の取扱いに関して、永井啓介委員からは、統廃合後の跡地利用について意見があり、また長岡ゆり子委員からは、土地・建物の無償譲渡について質疑があり、理事者からは、事業の安定的な運営を行うためにも、事業のための資産と負債を一体的に管理することが必要である旨の答弁があった。

また、同年11月7日の市会決算特別委員会において、多賀谷敏史委員から、大阪府に土地、建物を無償で譲渡する必要はなく、無償使用を認めることでよいのではないかと、また、市民に損害を与えないようにしなければならないのではないかと質疑があり、理事者からは、土地、建物については、無償で大阪府に譲渡する旨、また市長からは、事業の安定的な運営を行うためには、事業のための資産と負債を一体的に管理することが必要である旨、また大阪市民も大阪府民であり、その財産の所管が大阪市から大阪府に移ったところで、大阪府民でもある市民にとって、財産が毀損したことにならない旨

の答弁があった。重ねて多賀谷委員からは、国有財産の制度について、国は、法に定めがある場合は別として、使用权を持って足りるものであれば、譲与することはできないと決めている旨の指摘があった。

## エ 大阪市立の高等学校等の大阪府への移管に向けた検討状況の中間報告について

令和2年1月21日に開催された第1回教育委員会会議において、報告第5号市立高等学校等移管計画策定に向けた中間まとめについて、が上程され、以下に示す大阪市立の高等学校等の大阪府への移管に向けた検討状況の中間報告（以下「中間報告」という。）（素案）が報告された。

中間報告（素案）のうち、財産の取扱いに関するものは次のとおり。

移管に関しての対応方針

- ・土地、建物、工作物及び備品等については、大阪市より大阪府に対して無償譲渡する。  
（移管する施設等については、府市で協議を行った上で、府立学校の運営に必要なものは移管しない。なお、移管時点で工事中の学校については、大阪市における工事終了後、すみやかに無償譲渡を行う。）
- ・現在の南高等学校、西高等学校の校地・校舎は無償譲渡の対象外とする。

中間報告（案）は、令和2年2月17日の市会教育子ども委員会において報告され、理事者から、教育内容等以外の方針については、前回の報告（前記ウ）から大きな変更がない旨の報告があった。

また、令和2年3月18日の市会教育子ども委員会において、木下吉信委員から、府に移管された後でも、もともとこれは大阪市民の財産であることを踏まえた縛りをかけてほしい旨の質疑があり、理事者から、成案化された移管計画並びに再編整備計画は、府市連名で広く市民・府民に公表する行政計画であり、府に移管された後も計画に基づき実施されていく旨の答弁があった。

## オ 大阪市立の高等学校等移管計画について

令和2年8月18日に開催された第10回教育委員会会議において、議案第68号大阪市立の高等学校等移管計画（案）について、が上程され、大阪市立の高等学校等移管計画（以下「移管計画」という。）（案）の策定について可決された。移管計画（案）における財産の取扱いについては、中間報告（案）から変更はない。

移管計画（案）は、令和2年9月18日の市会教育子ども委員会において報告されたが、その際、次の内容の大阪市立の高等学校等の大阪府への移管に伴う譲渡財産の取扱いの基本的な考え方について（以下「譲渡財産の取扱いの基本的な考え方」という。）（案）が合わせて報告された。

譲渡財産の取扱いの基本的な考え方（案）は次のとおり。

- 財産は、起債償還費を併せて承継することとして、無償で譲渡する。
- 譲渡した財産は、移管した高校の用途に直接使用することを基本とする。
- 譲渡した後に、移管した高校について定員割れ等により再編することが必要となっ

た場合の取扱いは、次のとおりとする。

- ・府立高校の用途に利用することを原則とする。
- ・特別支援学校の用途に転用することが必要な場合は、転用可能とする。
- ・ただし、普通財産としての処分（売却等）については、収益を府立学校の教育充実に充てる場合は、処分可能とする。

○移管と併せて再編を検討している高校（泉尾工業高校、東淀工業高校、生野工業高校）の取扱いは、次のとおりとする。

- ・廃校とすることが決定した高校が使用していた財産は、売却することを基本とし、収益を再編により新設する工業高校、都島工業高校、又は工芸高校の教育の充実に使用することとする。

報告の後、財産の取扱いに関して、石川博紀委員から、再編整備の対象である工業系高等学校3校の土地面積や価格について質疑があり、理事者から、泉尾工業高校、東淀工業高校、生野工業高校の3校の令和2年4月1日時点の公有財産台帳上の面積及び価格について答弁があった。また石川委員から、大きな土地を手放すことの周辺のまちづくりへの影響について意見があった。

令和2年11月18日に開催された戦略会議において、大阪市立の高等学校等の大阪府への移管に向けて、平成26年1月の戦略会議で決定した移管時期や資産・負債の取扱い等に関する基本的な考え方を、新たに策定した移管計画（案）に基づく方針へ変更するとともに、それに伴って府市で策定した譲渡財産の取扱いの基本的な考え方（案）が決定された。

### （3）市立学校設置条例の一部を改正する条例案の審議等について

#### ア 理事者からの説明

令和2年12月3日の市会教育こども委員会において、理事者より、市立学校設置条例の一部を改正する条例案の説明があり、その際、移管計画（案）及び譲渡財産の取扱いの基本的な考え方（案）について、配付及び説明が行われた。移管計画（案）は、令和2年9月18日の市会教育こども委員会における報告から変更はなく、譲渡財産の取扱いの基本的な考え方（案）については、「普通財産としての処分（売却等）については、収益を府立学校の教育充実に充てる場合は、処分可能とする。」の後に、次のとおり追記したことが説明された。

追記した部分は次のとおり。

- ・普通財産としての処分（売却等）については、生じた収益を府立学校の教育の充実のために充てていく場合は処分可能とする。ただし、その収益を通常の学校運営に係る経費には充てないこととする。なお、当該収益の使途については、毎年度公表するものとする。

《府立学校の教育の充実例》

- ・ニーズや教育課題に対応した、新たな高等学校や特別支援学校の開設
- ・教育の充実のために必要な設備更新や建物改修
- ・新しい時代に必要となる生徒の資質・能力の育成につながる事業 など

## イ 令和2年12月3日の教育子ども委員会における財産の取扱いに関する主な質疑等

伊藤亜実委員からは、移管した財産の取扱いの担保について、また条例改正の議案だが、譲渡財産の取扱いの基本的な考え方を含めて判断するものかについて質疑があり、理事者から、大阪府教育委員会と大阪市教育委員会の両教育長の間で覚書を締結する予定である旨、また譲渡財産の取扱いの基本的な考え方の内容も含め、一体のものとして判断されたい旨の答弁があった。

石川博紀委員からは、売却収益を充実した教育に使ってもらえるかの担保について、無償譲渡しようとしている土地の価格について、大阪市財産条例第16条の「特に無償とする必要」について、無償貸与とした場合の弊害について、また有償譲渡についての質疑等があり、理事者からは、当該収益の使途を毎年度公表する旨を追記した旨、土地の価格は令和2年4月1日時点の公有財産台帳上の価格では約1,275億円である旨、学校運営を行うものが自ら学校資産を所有し、一体的に管理しながら運営することが必要であり、貸与とした場合、学校の土地・建物において何らかのトラブルが発生したときに、迅速・的確な対応が困難となり、各高校の運営の支障となるおそれがある旨、また無償譲渡が前提の移管計画案である旨の答弁等があった。

太田晶也委員からは、大阪府へ財産を譲渡することが目的なのではとの意見があった。

岸本栄委員からは、譲渡財産の処分収益のチェック等について、また譲渡財産が処分可能となった際の大阪市での優先的な活用等について質疑があり、理事者からは、府と市で協議の場を設け、市会へも報告する、また本市における活用用途の有無を優先して確認して進めることについて理解を得ている旨の答弁があった。

井上浩委員からは、覚書の効力について指摘する意見があった。

## ウ 市立学校設置条例の一部を改正する条例案の可決について

令和2年12月9日の市会定例会において、教育子ども委員長より、教育子ども委員会に付託された市立学校設置条例の一部を改正する条例案については、次の附帯決議を付して原案を可決すべきものと決した旨の報告があった。

附帯決議は次のとおり。

附帯決議

大阪市立の高等学校等の大阪府への移管にあたっては、大阪府との間で合意した「大阪市立の高等学校等の大阪府への移管に伴う譲渡財産の取扱いの基本的な考え方(案)」に基づき、譲渡財産が今後の府立学校の教育の充実に確実に活用されるために、以下の事項に留意すること。

- 1 大阪市教育委員会と大阪府教育委員会で協議の場を設け、譲渡財産の処分の方針、収益の活用の方針等の具体的な内容について協議すること。
- 2 協議した内容については、市会に報告すること。

次いで、財産の取扱いについては、次のとおりの討論が行われた。

太田晶也市議は、土地の無償譲渡について、大阪市財産条例に定める、特に無償とする必要はなく、大阪市財産条例第16条、地方財政法第27条及び第28条の2並びに学校教

育法第5条に違反する可能性があるとして、本条例案に反対の討論を行った。

伊藤重実市議は、資産や負債を含め、高校運営全般を大阪府が一体的に管理運営をすることが大阪全体の教育の充実につながる、ただし、譲渡財産の処分の方針、収益の活用方針等については、協議した内容について市会で報告を求めるとして、本条例案に附帯決議を付して賛成すべきとの討論を行った。

井上浩市議は、大阪市立高校は市民の財産であるとして、本条例案に反対であるとの討論を行った。

討論の後採決が行われ、市立学校設置条例の一部を改正する条例案は、附帯決議を付して可決された。

## 2 監査対象所属に対する調査

行政委員会事務局職員が、契約管財局職員に対して調査した内容は、次のとおりである。

(1) 請求人が差止めを求めている市立高等学校等の財産無償譲渡（以下「本件譲与」という。）に係る財務会計上の行為の手続等について、契約管財局に確認したところ、次のとおりであった。

- ・本件譲与に係る意思決定ののち、当該意思決定に基づく契約行為及び所有権登記の移転手続等を予定している。
- ・大阪市契約規則第3条第1項5号により不動産の処分に係る契約は、有償・無償にかかわらず契約管財局長に委任されているが、別途定めがある場合については市長が契約締結を行うことになる。
- ・大阪市事務専決規程第7条第2号により契約管財局長が専決できる事項は、「市有不動産の処分、交換及び貸付にかかる取扱いについて（昭和49年7月20日付市長決裁）」により定めており、1件7,000万円未満の不動産にかかる処分は原則的に契約管財局長の専決事項としている。

本件譲与の対象となる不動産は時価7,000万円を超えるため、教育委員会からの依頼を受けた後、市長決裁により処分決定を行う予定である。

- ・譲渡契約は令和4年4月1日付けで締結予定としている。

本件譲与に係る契約締結権限について、契約管財局に重ねて確認したところ、現状であれば契約管財局長が契約を締結することになるが、別途定めた場合については市長が契約締結を行うことになるとのことであった。

(2) 請求人が、本件譲与について違法であると主張している点について、契約管財局に確認したところ、次のとおりであった。

- ・平成17年2月9日東京高裁判決（昆虫の森負担区分事件・平成19年5月23日最高裁上告不受理決定）では、地方財政法第28条の2の解釈として、法令の規定と異なる地方公共団体が経費を負担する結果となるような行為について、実質的に見て地方財政の健全性を害するおそれのないものは例外的に許容していると解するのが相当との見解が示されている。仮に、判例に照らして考えた場合においても、本件では、市の事務事業としていくに当たり、移管に伴い土地建物を無償譲渡することについて、政策的に合理性があることや、負

債とともに府に継承すること、移管後の運営経費は府が負担すること等と併せて府市の財政状況について一方的に悪影響を及ぼすものでもないこと等も考慮しながら、府市が対等な立場で十分協議を重ねた上で、双方の議会での議決も経て決定されていることから、府市の財政の健全性を害するおそれはないと解され、地方財政法第28条の2に違反するものとは言えないとする弁護士意見を得ている。

- ・大阪市財産条例第16条では、「公用又は公共用に供するため特に無償とする必要がある場合に限り、国又は公法人にこれを譲与することができる。」とされている。本件は、高校運営の市から府への移管を目的としており、財産が公用に供されることは明らかで、無償とすることにも一定合理性があるため、当該規定に基づいて無償譲渡を行ったとしても、大阪市財産条例に照らし違法とは言えないとする弁護士意見を得ている。
- ・上記2点に違反がないことを踏まえると、法第232条の2に違反しないものと考えられる。

弁護士見解を得ているとしている点について、契約管財局に重ねて確認したところ、この弁護士見解とは、教育委員会事務局で実施した法律相談であるとのことである。なお、教育委員会事務局が実施した法律相談の内容は、後記3（1）のとおり。

- (3) 前記2（2）の地方財政法第28条の2違反であるかについて、重ねて契約管財局に局としての見解を確認したところ、教育委員会事務局において弁護士見解も得ていることから、違反はないものと考えているとのことであった。

また、請求人が陳述において示した、同条項による地方公共団体間の寄附について、厳格に制限すべきであり、例外は極めて限られた場合にのみ認められる旨の見解に対する契約管財局の見解を確認したところ、次のとおりであった。

- ・東京高裁判決において、地方財政法第28条の2の解釈として、法令の規定と異なる地方公共団体が経費を負担する結果となるような行為について、実質的に見て地方財政の健全性を害するおそれのないものは例外的に許容していると解するのが相当との見解が示されている。
- ・なお、地方公共団体間の寄附については、請求人が請求書中で引用する最高裁判決（ミニパトカー事件）の原審（下記の東京高裁平成6年1月31日判決）の考え方からしても、同条項により禁止されるかどうかは、それが経費の負担区分をみだす結果となるかどうかで判断されるべきものであると考えている。

<東京高裁平成6年1月31日判決>

他の地方公共団体に対する負担金等の支出がたとえ任意自発的に行われるものであっても、それが負担区分をみだす結果となる場合には、同法28条の2の規定により禁止されるものと解するべきである。

加えて、前記（2）で、健全性を害するおそれはないと判断した事情について、契約管財局に重ねて確認したところ、次のとおりの見解であった。

- ・教育委員会事務局の見解を聴取したところでは、現時点の方針は次のとおり整理されている。
- ・東京高裁判決は、地方財政法第28条の2の解釈において、地方公共団体が法令の規定と異

なる経費を負担する行為について、実質的に地方財政の健全性を害するおそれがないか判断するに当たり、政策が合理的であること、自発的・任意的な意思決定が行われていること等を考慮しており、その場合においては、政策判断に合理性がなく、対等な立場で協議も行われず、自発的・任意的な意思決定が阻害されているような場合には、財政の健全性を害するおそれに影響し得ると考える。

- ・しかし、本件は、地方公共団体間における負担区分が法令で定められた事務でなく、そもそも市の事務の移管に伴う財産譲渡であるため、当該見解が直ちに当てはまるものではないと考える。
- ・仮に地方財政法第28条の2が適用されるとしても、安定的な運営を行い、子どもたちの教育環境を充実・発展させていくためには、学校運営に責任を負う設置者が、自ら学校資産を所有し、一体的に管理しながら運営することが必要であるとの観点から、土地・建物は無償譲渡する一方、起債償還費や高校運営にかかる経費、今後の改修や建て替え等に係る経費など、運営に必要な経費一切を将来にわたり大阪府が負担することから、今回の事務移管に伴う無償譲渡には合理性があると考えている。加えて、府市においてはこの間も対等な立場で協議を行っており、本市が自発的・任意的な意思決定を行っているため、財政の健全性を害するおそれはないと考える。

(4) 前記2(2)の大阪市財産条例第16条違反であるかについて、重ねて契約管財局に局としての見解を確認したところ、教育委員会事務局において弁護士見解も得ていることから、違反はないものと考えているとのことであった。

また、請求人が陳述において示した、同条項は「特に必要と認める場合に限り」を限定的に解釈運用する範囲では適法だが、広く許容されると解釈するならば財政民主主義に反し、法違反になる旨の見解に対する契約管財局の見解を確認したところ、次のとおりであった。

- ・大阪市財産条例第16条については、請求人が請求書中で引用する条例準則にも同趣旨の規定(下記の条例準則第3条第1号)があるが、条例と異なり準則においては用途と相手方が限定されているのみで、特に他の制限を設けることなく譲与が認められている。
- ・このことから、仮に本市財産条例第16条が規定する「特に必要と認める場合」について広く許容されると解釈しても、準則と同様の規定となるだけであるから、直ちに法違反となるようなことはないと考えている。
- ・条例準則第3条第1号  
他の地方公共団体その他公共団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するため普通財産を他の地方公共団体その他公共団体に譲渡するとき。

加えて、前記(2)で、特に無償とする必要があると判断した事情について、契約管財局に重ねて確認したところ、次のとおりの見解であった。

- ・教育委員会事務局の見解を聴取したところでは、現時点の方針は次のとおり整理されている。
- ・今回の無償譲渡に関しては、安定的な運営を行い、子どもたちの教育環境を充実・発展させていくためには、学校運営に責任を負う設置者が、自ら学校資産を所有し、一体的に管



理しながら運営することが必要であるとの観点から、土地・建物は無償譲渡する一方、起債償還費や高校運営にかかる経費、今後の改修や建て替え等に係る経費など、運営に必要な経費一切を将来にわたり大阪府が負担することとしている。

- ・加えて、移管した財産は、移管した高校の用途に直接使用することを基本とし、転活用は府立高校や特別支援学校の用途として使う場合とし、処分が必要となった場合でも、生じた収益を府立学校の教育の充実のために充てていくことを条件として処分可能としていくものであり、公益的な用途を前提としている。
- ・上記の観点から、資産だけでなく負債についてもセットで大阪府に譲渡し、大阪府が府内の高校教育を一体的に管理・運営することが可能となることで、魅力ある学校づくりをしていくことは大阪全体の教育の充実につながるものであることから、合理性はあると考えている。

(5) 前記2(2)の法第232条の2違反であるかについて、請求人が陳述において示した、寄附する財産が高額になるのであれば、市の側に凌駕する公益性が必要とする見解に対する契約管財局の見解を確認したところ、次のとおりであった。

- ・教育委員会事務局の見解を聴取したところでは、現時点の方針は次のとおり整理されている。

- ・今回の高校移管にかかる公益性については、

学校は府内全域から受験・通学できるため、市立高校・府立高校ともに大阪市内・市外の生徒が混在している状況であること。(市内にも府立高校があり、約6割は市内居住の生徒。)

今後の少子化傾向を見据え、府立高校、市立高校で別々に考えるのではなく、資産や負債を含め高校運営全般を、135校の府立高校を運営している大阪府が一体的に管理・運営することで、魅力ある学校づくりをしていくことが大阪全体の教育の充実につながるもので、その成果は市内生徒のみならず、将来大阪市内の企業等で働く府内生徒にも享受されていくこと。

※公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律第4条の規定により、公立の高等学校の適正な配置及び規模の適正化については、都道府県に対する努力義務が課されている。

本市においても、義務教育に人材や予算を集中することで、これまで以上に小中学校の教育の充実や教育環境の整備が可能となること。

- ・以上の観点から、公益性を有していると考えている。
- ・なお「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」等において施設移管に伴う寄附は例外的に可能とされていたことを考慮すれば、法の趣旨には違反していないものとする。

(6) 本件譲与に係る契約において、用途指定条項を置く予定があるか、また置く場合にはどのような条項となるのか、契約管財局に確認したところ、次のとおりであった。

- ・用途指定条項を設ける予定である。
- ・具体的な条項については、下記の大阪市立の特別支援学校の譲与契約を基本に今後調整の予定である。

＜市有財産無償譲渡契約書（平成28年4月1日締結）（該当条項の抜粋）＞

（指定用途）

第6条 乙は、譲渡物件を直接「大阪府立学校条例（平成24年大阪府条例第89号）第4条の規定による特別支援学校」の用途（以下「指定用途」という。）に供しなければならない。

（指定用途に供すべき期間）

第7条 乙は、譲渡物件を第4条に規定する引き渡しを受けた日から指定用途に供するものとし、平成38年3月31日までの間は、譲渡物件を指定用途に供しなければならない。

2 略

（所有権の移転等の禁止）

第8条 乙は、前条に規定する指定用途に供すべき期間が満了する日までの間において、甲の承認を得ずに、譲渡物件について売買、贈与、交換、出資等による所有権の移転若しくは譲渡物件に地上権、賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利の設定（以下「所有権の移転等」という。）をしてはならない。

（指定用途等の変更及び解除等）

第9条 乙は、譲渡物件の全部又は一部について、やむを得ない理由により第6条に規定する指定用途の変更若しくは解除、第7条に規定する指定用途に供すべき期間の変更又は前条に規定する所有権の移転等の禁止の解除をする必要がある場合には、理由を付した書面をもって甲に申請し、その承認を受けなければならない。

(7) 本件譲与に係る契約条項に関して、検討状況を確認したところ、契約管財局からは、次のとおり回答があった。

- ・国有財産における用途指定の取扱い（普通財産にかかる用途指定の処理要領について（昭和41年2月22日蔵国有第339号））に準じて指定用途（ただし指定期間は定めない）とあわせて用途指定の変更、用途指定の解除等の規定を置く予定であり、契約条項として規定することで契約相手方に法的拘束力が生じる。
- ・契約条項等については、これまでの市会等での議論を踏まえ、大阪市教育委員会事務局および大阪府教育庁で構成するプロジェクトチームで検討されており、今後、リーガルチェック等の手続を経て年内に条項案を確定する予定である。

なお、特別支援学校の移管の際の譲与契約に、用途指定条項違反の際の契約解除条項を設けなかった理由を合わせて確認したところ、契約管財局から、用途指定を行うことで用途指定義務の履行は確保されるものと考えられること、また、用途指定の変更及び解除の規定に基づき、やむを得ない場合においてはその理由を付して申請・承認といった手続をその都度行うことから用途指定違反が生じる想定がなかったものと考えられるとの説明があった。

### 3 関係人に対する調査

行政委員会事務局職員が、教育委員会事務局職員に確認した内容は、次のとおりである。

#### (1) 本件譲与に係る法律相談について

請求人が本件譲与行為について違法であると主張している点について、この間の検討資

料、法律相談の結果を教育委員会事務局に確認したところ、次のとおり、法律相談の実施結果の提示があった。

#### ア 令和2年8月24日実施

- ・行政財産として運用されている財産が自治体間で譲渡される場合、行政用途を廃止して普通財産として譲渡されるのが一般的である。
- ・また、財産の無償譲渡は、法上も禁止されているものではなく、議会の承認を得れば実施できる。
- ・本件は、高校としての連続性という観点はあるものの、市において市立高校としての用途を廃止し、市から府に普通財産として譲渡された後、府において府立高校としての用途に使用する財産に位置づけるもので、これらの一連の手続の法的効果が令和4年4月1日時点において同時に発効するという整理となる。
- ・また、法第238条の4に基づいて市が定める大阪市財産条例第16条では「公用又は公共用に供するため特に無償とする必要がある場合に限り、国又は公法人にこれを譲与することができる。」とされている。
- ・本件は、高校運営の市から府への移管を目的としており、財産が公用に供されることは明らかで、無償とすることにも一定合理性があるため、当該規定に基づいて無償譲渡を行ったとしても、法や市の財産条例に照らし、違法とは言えない。
- ・また、仮に、議会の承認を得る場合においても、本件のように府市の事務分担のあり方として一体的な議論が必要な場合は、市立高校の廃止と高校に係る財産の無償譲渡を個別に審議することがなじまず、一体的に議会へ説明して審議を経ることは一定合理性がある。高校を廃止する議案とともに、移管に係る一体的な計画として財産の無償譲渡等について議会へ説明し、承認を得た場合には、財産の無償譲渡について別途の議案として議会の承認を経ず、無償譲渡を行ったとしても、法第96条等の規定に照らして、違法とは言えない。

#### イ 令和3年1月27日実施

- ・本件は、地方財政法第27条、第28条の2等において本来想定されている都道府県の事務事業と異なり、これまで市が自ら行っていた高校運営という市の事務事業を府へ移管していくものである。
- ・加えて移管する事務事業に必要な土地建物を無償譲渡する一方で、移管後の起債償還費や人件費、運営経費などは府が負担するとされており、一方的に経費負担を転嫁するものでないことから、これらの規定に違反するものではないと解される。
- ・また、国の公的な見解としては、昭和41年1月28日付け内閣衆質51第1号のとおり、県立高等学校の施設整備費用であったとしても、市町村が自発的、任意的に負担することは地方財政法第4条の5、第27条、第27条の3及び第28条の2等の規定に違反するものではないとされている。
- ・本件では、府へ移管する市立高校の運営に必要な土地建物の無償譲渡について、市が自発的、任意的に決定しているため、この点においても、これらの規定に違反するものではないと解される。
- ・また、東京高裁平成17年2月9日判決、最高裁平成8年4月26日判決、最高裁平成15

年11月14日判決の各判例は、いずれも都道府県が行う事務事業について市町村が経費の一部を負担することが争われた事案であるが、本件は市の事務事業を府へ移管するもので、事情が異なるため、同様には論じることはできない。

- ・なお、平成17年2月9日東京高裁判決（昆虫の森負担区分事件）では、地方財政法第28条の2の解釈として、法令の規定と異なる地方公共団体が経費を負担する結果となるような行為について、実質的に見て地方財政の健全性を害するおそれのないものは例外的に許容していると解するのが相当との見解が示されている。
- ・仮に、判例に照らして考えた場合においても、本件では、市の事務事業を府の事務事業としていくに当たり、移管に伴い土地建物を無償譲渡することについて、政策的に合理性があることや、負債とともに府に継承すること、移管後の運営経費は府が負担すること等と併せて府市の財政状況について一方的に悪影響を及ぼすものでないこと等も考慮しながら、府市が対等な立場で十分協議を重ねた上で、双方の議会での議決も経て決定されていることから、府市の財政の健全性を害するおそれはないと解され、地方財政法第28条の2に違反するものとは言えない。
- ・また、学校教育法第5条では、学校の設置者は設置する学校の経費を負担する旨を定めているが、当該規定は地方公共団体間において土地建物の無償譲渡を行うことを禁止しているものとは解されず、本件は、府が市から無償譲渡を受けた土地建物を府立高校の用途に使用するにすぎず、設置者が府となる移管後の学校運営に関する経費は府が負担することから、当該規定に違反するものとは言えない。

## （2）無償譲渡以外の手法の検討について

財産の有償譲渡や無償貸付等、無償譲渡以外の財産の管理、処分の方法による移管の実施について、どのような検討を行ったか教育委員会事務局に確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・大阪府市では、府市間における事務事業の移管について関連財産の無償譲渡が必要として、大阪市立特別支援学校、大阪府営住宅などについて移管及び譲渡を実施してきており、本件も令和元年5月29日の市長説明時に、「特別支援学校の移管のときと同じ方針を基本として、府教委と事務方で話を進めていってもらいたい。」との指示があったことから、同様のスキームで、府市による協議を進めてきた。
- ・なお、各高校それぞれの魅力を最大限に生かした安定的な運営を行い、子どもたちの教育環境を充実・発展させていくためには、各高校の特性に応じた施設や敷地の管理を行うことが必要不可欠で、学校運営を行う者が自ら学校資産を所有し、一体的に管理しながら運営することが必要である。

## （3）無償譲渡に係る議会の関与について

本件譲与に係る議会の関与について、この間の市会における議決等を教育委員会事務局がどのように認識しているのか確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・本件譲与に係る議会の関与としては、令和元年10月以降、財産の無償譲渡を含めた移管計画案を数回にわたり市会に説明するとともに、無償譲渡に係る質疑が重ねられており、本件条例案の審議にあたっては無償譲渡についての議論は一体的になされ、条例案

が議決される際には無償譲渡を前提とした附帯決議が付されたうえで賛成多数で議決されているものであるため、議会の意思として無償譲渡が承認されたと認識している。

#### (4) 本件に係る大阪府との協議について

本件譲与に係る大阪府との協議状況について、確認したところ、次のとおり説明があった。

- ・協議経過は「市立高等学校の府立高等学校への一元化検討プロジェクトチーム協議（以下、「PT」という。）内容一覧」（省略）のとおりである。
- ・PTとは、大阪市立高等学校の令和4年4月の大阪府への移管に向け、移管後の高等学校が、大阪府及び大阪市それぞれの培ってきた高等学校教育の特色を活かしながら、一体性を持って円滑に運営できるようにすることを目的として、市立高等学校の大阪府立高等学校への一元化にかかる事項の検討を行うために、大阪府教育庁と大阪市教育委員会事務局が共同で設置しているプロジェクトチームである。
- ・令和2年11月18日開催の市戦略本部会議・府戦略本部会議において、財産の無償譲渡等の譲渡財産の取扱いを含めた高校移管の対応方針を説明し、両会議で承認された。

#### (5) 陳述内容の確認について

令和3年9月2日に、教育委員会事務局の陳述を聴取した際に、水都国際中学・高等学校（以下「水都国際」という。）については、令和4年度の工事完了後に移管する旨の説明があったため、その内容について確認したところ、教育委員会事務局からは、移管計画では「移管時点で工事中の学校については、大阪市における工事終了後、すみやかに無償譲渡を行う。」としており、府との協議により、水都国際は、工事完了後に学校に係る財産一式を無償譲渡する予定としているとのことであった。

### 4 監査対象所属及び関係人の陳述

監査委員が、契約管財局及び教育委員会事務局職員から事情聴取した内容は、次のとおりである。

- (1) 大阪府に引き継がれる起債償還費及び起債償還費以外に、実質的に無償譲渡と対価関係にあるものについて教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。
  - ・建設経費等の起債償還費は令和2年度末時点で約131億円、また現在工事中の高校等にかかる起債があり、最終的には合算して大阪府に譲渡予定である。
  - ・移管後の運営費は大阪府が負担することで合意しており、年間約128億円である。その他、施設改修費、通常バランスシート上では負債として積み立てていくようなものであるが、1年当たりに換算すると23.4億円になるかと思う。
  - ・ランニングコスト令和元年度決算ベースで約128億円に対する基準財政需要額を約111億円と想定していることから、差引分にあたる約17億円が大阪市の負担減、大阪府に負担増となる見通しである。基準財政需要額の係数は変わってくるので多少異なるかもしれない。
- (2) 無償譲渡のほかに、有償譲渡や有償貸与、無償貸与等の手法もあるが、大阪市にどのような財政的メリットがあるか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があっ

た。

- ・府市では、この間、関連の財産を無償譲渡してきたものとして、教育委員会事務局で特別支援学校 12 校約 350 億円の譲渡、また、都市整備局では逆に府営住宅 2000 億円の土地建物が移ってきた。本件も同様に、府市の間で無償譲渡を条件として高校等の移管計画が策定されてきた。
- ・本市としては、各学校の魅力を最大限活かした安定的な運営を行って、子どもたちの教育環境を発展させていくために、各学校の特性に合わせた施設の管理を行うことが必要不可欠であると考えている。そのため、学校運営を行う者が資産を一体として管理することが必要ではないかと考えている。
- ・有償譲渡や有償貸付とした場合、府に事業負担という新たなコストがかかり、府の財政を圧迫する結果、これまでの教育サービスの維持が困難になると考える。また、無償貸与となると、運営に関与をしていないにもかかわらず大規模な修繕等、管理業務が生じ本市にメリットはないと考える。
- ・本市としては、無償譲渡する財産は本市において学校教育のために活用してきた財産であることを踏まえ、当該財産を大阪府へ無償譲渡した後も学校教育のために活用されるよう、移管に伴う譲渡財産の取扱いの基本的な考え方として、高校の用途に使用することを原則とし、処分等が必要になった場合も府立学校の教育充実に充てていくこと等を条件として府市でとりまとめている。
- ・教育内容を落としてはいけないと考えていたので、大阪府から賃料という形で出るとなるとコストが増となり、その負担としてどこかでサービスが低下すると懸念したので、その時点では詳細に、こういうことにした場合どうなるのかといった検討まではしなかった。
- ・いろんな手法があり無償譲渡前提ではなかった。比較してメリット・デメリットという前に、有償譲渡、有償貸付については、サービス低下の懸念のため、検討前に除外した。

(3) 境界確定や測量などの商品化作業について、無償譲渡であれば現状有姿のまま渡すことも可能か教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・移管してから譲渡を受ける側において境界確定等を行うことは考えられなくもないが、市として、これまできっちりと管理しておかねばならない前提もある中で、今回、府教育庁と本市で協議を行った結果、特別支援学校の移管の際の取扱いに準じて、本市において境界確定を行った上で譲渡することとしたものである。
- ・民地との境界なので、中には苦勞しているものもあるが、年度内の完了に向けて取り組んでいる。

(4) 議会の議決について、大阪市財産条例第16条の規定があるとしても、法第96条第1項第6号により、議会の議決が必要という請求人の指摘をどう考えるか、また財産の無償譲渡について議会承認があったという認識でいるのか契約管財局及び教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・1 点目のお尋ねについて、法第 237 条第 2 項に規定する「条例又は議会の議決」の解釈についてであるが、条例で一般的な基準が示されているものであっても、前例のないも

の、定型的でないものについては、個々に議会の議決を経るべきことが求められるとする考え方があることは認識している。

- ・しかしながら、そもそも財産を無償で譲渡する行為自体が異例のことであり必要最小限度のものにとどめなければならないことから、大阪市財産条例においては、定型的でないものも含めて、「特に無償とする必要がある場合に限り」認められているものである。
- ・よって、過去に類を見ない大規模で異例のものであっても、公共用に供するために特に無償とする必要がある場合には、大阪市財産条例第 16 条に基づき公法人への無償譲渡は可能であると認識している。
- ・単に譲渡財産が大規模なことをもって直ちに必要性が否定されるものではないと考えている。
- ・2 点目のお尋ねについて、本件の無償譲渡は、基本的には大阪市財産条例第 16 条によって市長の裁量により決定できると認識しているが、まず、議会における説明については、令和元年 10 月以降、数回にわたり土地建物の無償譲渡を含めた市立高校移管計画案を説明してきた。議会にお示しした移管計画及び「譲渡財産の取り扱いの基本的な考え方」という書面においては、移管対象校を具体的に示した上で、移転予定である南高校及び西高校は譲渡対象外とすること、移管対象校は無償譲渡を行うこと、工事中の学校は工事終了後に無償譲渡を行うこと等を説明させていただいて、南高校・西高校を除く移管対象校に係る財産が全て無償譲渡の対象となることは説明させていただいている。また、議案審議に当たる議員の方々には事前説明において各対象校の土地建物に係る本市台帳価格も資料提供しているほか、議会における質疑においても、譲渡対象の土地建物が本市台帳価格で約 1,500 億円に及ぶことも説明を行っており、議員の方からも約 1,500 億円という金額をあげた質疑がされている。

具体的な無償譲渡に係る質疑も、令和元年 10 月、11 月、令和 2 年 9 月と行われており、さらに、令和 2 年 12 月の本件条例案の審議においても、土地建物を無償譲渡する旨の先ほど説明した資料を示して、それらを踏まえて無償譲渡について質疑が行われたところである。事業移管と土地建物の無償譲渡が一体的なものとしてご審議頂いて、条例案が議決される際も、無償譲渡を前提とした附帯決議が付されたうえで賛成多数で議決されているところである。

- ・移管に係る学校設置条例の議案の審議過程において、市会の各議員は、市立高校の廃止を議決した場合は、大阪府へ移管するとともに、土地建物を無償譲渡することとなることをご説明させていただいた上で、その必要性や妥当性についてご審査いただいたと考えており、それ自体が議案となったわけではないが、一定同意を頂けたものと認識している。

(5) 請求人が指摘した、法第 232 条の 2 との関係で、大阪市の財政規模に対して、台帳価格約 1,500 億円という譲渡財産の規模をどのように検討したのか、また、大阪市財産条例第 16 条は「特に無償とする必要がある場合」と明確ではなく、本当に市長の裁量の範囲内であるのか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・1 点目は、法第 232 条の 2 の関係の財政規模の話であるが、本市の財政秩序をみだすかどうかというところで、資産価格としては大規模ではあるものの、売却して資金になっ

ているというわけではなく、本市の公有財産全体から見ると、約 14 兆円の 1 パーセント程度である。

- ・また、新たに経費をかけて取得して譲渡するものでなく、継続的に高等学校の運営に使用していたので、受益者である在学生に対するサービスとしては変わらないこと、起債償還費や高校運営にかかる経費、今後の改修等に係る経費を府が負担することを考えると、無償譲渡することによって本市の財政秩序をみだすことはないと考え。
- ・大阪市財産条例第 16 条については、公益的な必要があれば譲与できるということで、この点も含めて議会でも議論いただいたし、市長の裁量ではあるが、根拠はあると考え。
- ・一つの大前提として、高校教育のサービスを落とさないということをメルクマールにしているので、その観点から公益の必要があると判断してこの条例に適合するものであると考えた。

(6) 大阪市の特色ある教育サービスは必ず担保されるということで契約合意したのか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・落とさないということで合意している。

(7) 無償譲渡後に財産が適切に取り扱われるか、学校として運営されなくなったときはどうかという観点と、議会の附帯決議の効果、どれだけのものが担保できると考えるかを教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・確かに高校の生徒は減っている。今後再編整理で高校の用途に供されない場合が想定されるので、附帯決議が付されたものである。大阪市が大阪府に求めたのは、再編整備して土地が普通財産になった場合、まずは府立学校の用途として使用していただくのが一つ、売却となった場合も高校の教育の充実に充てるという覚書を締結予定としている。附帯決議を重く受け止めており、確実に高校教育の充実に使われるように継続的に協議の場を設けてチェック、協議した内容を議会報告ということで、社会的にもチェックいただく方法を考えている。

(8) 府の学校条例では 3 年連続定員割れすれば廃止するが、今ある大阪市 21 校の中で、統廃合がどのように考えているかは示されているか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・府市連名で策定している高等学校再編整備計画において、方針を示している。少子化により閉校となる場合もあるが、再編は高校教育を充実させるチャンスとして捉えており、より発展させていくための方針を示しているところである。

(9) 現在の契約条項の検討状況や今後の検討予定、今後のスケジュールについて教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・契約条項に関して、これまでの市会での議論もふまえて大阪市教育委員会事務局と大阪府教育庁で構成するプロジェクトチームで検討している内容にもとづいて今後リーガルチェック等の手続きをふまえて年内に条項を確定するという進めてまいりたいと



思う。

- ・「大阪市立の高等学校の大阪府への移管に伴う譲渡財産の取扱いの基本的な考え方」の中で、大枠は示されている。年度内に締結できるよう、具体的に府と協議を重ねている。

(10) 特別支援学校の移管の際と、やり方に異なっている点はあるか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・基本的な対応方針は変わらないが、移管後の譲渡財産の取扱いについて市会で審議いただいた点が異なっている。

(11) 市のままであれば廃校になったら売って、他の財源、市債償還にも使えるが、府に譲渡されたらコントロールできないのを市民は心配しているが、用途指定も 2027 年までは指定、その先はどうか。第 7 条は本当に担保されるのかについても対策がなされているのか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・財産権への制限なので、契約で永久にしばることは困難である。一般的なやり方として特別支援学校移管時は 10 年の制限を設けていた。
- ・再編整備計画を府と市で作っているが、大阪府は普通系が多く、大阪市は工業高校 3 校の定員割れの状況が顕著であるので、移管とは別ではあるが再編の議論が進んでいることもあり、今回の高校移管においてはより具体的に譲渡財産についての考え方をお示したところである。

(12) 用途指定条項が守られなかったときは契約解除ができるような条項を入れる考えはあるか、また違反した場合のペナルティ条項、用途指定に違反した場合は、損害賠償なども視野に入れているのか契約管財局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・契約条項等については、これまでの市会等での議論を踏まえ、大阪市教育委員会事務局及び大阪府教育庁で構成するプロジェクトチームで検討されている内容である。今後、リーガルチェック等の手続を踏まえて年内に条項案を確定する予定である。
- ・用途指定の取扱いだが、国有財産における用途指定の事務処理要領に準じて指定用途、用途指定の変更、用途指定の解除等の規定を置く予定をしている。契約条項として規定することで契約相手方に法的拘束力を持たせていくということで検討してまいりたい。
- ・契約違反時における取扱いに関しても国有財産の処理要領を踏まえて、弁護士に意見を聞きながら、教育委員会事務局と話し合いをしながら検討していきたい。

(13) 特別支援学校の設置義務は都道府県にあるが、なぜ設置義務者の府が作らなかったのか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・学校教育法により、都道府県に盲学校、聾学校の設置義務が定められたのは昭和 23 年 4 月 1 日、養護学校については昭和 54 年 4 月 1 日である。本市ではこれに先駆けて明治 40 年に大阪盲啞学校、昭和 15 年に知的障害養護学校である思斉養護学校を設置してきたという経過がある。また学校教育法第 4 条により大阪府に対して市町村立の特別支援学校の設置の認可の手続きを経ている。

- (14) 住民監査請求が出て教育委員会事務局の中で新たに芽生えたものはないか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・高校標準法第4条により、大阪府は高校の適正な配置を行う努力義務がある。府域内の高校再編については府条例を根拠に進めることとなるが、譲渡財産について用途を限定している点については、特別支援学校のケースと大きく異なる点だと考えている。
- (15) 財源や人口の制約があったがそれを取り払ってどこでも高校が設置できるようになっているにも関わらず、努力義務でしかない再編について府の考え方に基づいて行うのはなぜなのか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・そもそも市立の高等学校、特に事業系の高等学校は様々な実績がある。大阪の経済に様々な人材を輩出してきた。昭和の時代から振り返ると、市立高校が担ってきたセーフティネットという機能を果たしていた側面もある。商業高校やこれから府立の工科高校と一体運用されていく工業高校を含めて、高校移管を行うことにより、これまでの特色を踏まえつつ、より充実していくことが子どもたちのためになると考えている。
  - ・また、この間、厳しいご意見を頂いたが、我々としても府の教育委員会としっかり連携して約束したことを一つ一つ実行し、子どもたちに返していかなければならないと思っているので、法令上の取扱いは大変難しいが、期待にしっかりと応えていこうと考えている。
- (16) 大阪市は府民に対して以前から高校教育サービスを提供していたのか、また高校生は大阪府にどれぐらいいるのか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・商業などの実業系は市、普通科は府で役割分担していた。
  - ・府下で12万1千人、私学を含めると、昔から公立対私立7対3と言われているので17、8万人程度であると思われる。
  - ・市外居住者を市立高校で戦前から受け入れている。市立・府立の入試も一緒になっており、今では学区もなくなっていることから、学校選択の幅が広がっている。よって、移管後も生徒の構成は変わらないと考えている。一方、再編整備という点では、入学者数が厳しい学校もあるので、府域全体で配置の方向性を検討していく必要があると考えている。
- (17) 水都国際の設置に当たって、府立咲洲高校に広大な土地があり府に提供してくれと言ったのに提供せず、道路を跨いだ市立小学校2校の廃校を使う歪な学校の建設になった。なぜ、このように歪な学校の建設になった水都国際を府に渡すことを考えたのか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。
- ・水都国際については、ご指摘のような経緯がある。国際バカロレアの教育を行うために、中学段階からしっかり準備をした上で、ディプロマプログラムを高校段階でやる。その構想は今も一応引き継いでやっているが、用地については確かに南港緑小学校と南港渚小学校の跡地を活用しながら、片方はグラウンドに活用しており、片方は小グラウンドと校舎、体育館という形で活用している状況である。
- 中学校を併設しているが、高校教育の一環を担っているとして、他の高校と同様に扱う。

令和4年まで建設工事がかかるが、工事が終わったのち移管をする。

(18) 一般会計の1割にあたる1,500億円を無償譲渡するのは許されることなのか、またその点に関する大阪市財産条例第16条についての考えを契約管財局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・今までの事例では1,500億円という規模の財産の譲渡はない。公益性の観点等を踏まえて、こういった規模の財産を無償で譲渡する合理的理由があるのかないのかという観点にかかってくるかと考える。
- ・16条は、条例準則と比べると、かなり制限的に扱われていると思っているので、他都市に比べたらかなり限定しているのではないか。
- ・過去の事例で16条関係はいくつかあるが、いろんな個別事情があり共通項は見出せない。個別に審査せざるを得ない。

(19) 水都国際の整備費の具体的な金額を教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・まだ工事中で、今後予算化する分も含め総整備費は84億円うち起債38億円程度、国庫支出金1億円をいただいている。

(20) 地方財政法第28条の2との関係について、負担区分が法令で定められていないとする根拠は何か教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・特別支援学校は都道府県に設置義務がある。高校については義務がないので、市立高校は市が負担する、府立であれば府が負担するという意味で、負担区分が法令で定められていないとする趣旨である。設置者負担主義ということである。

(21) 地方財政法第9条では事務を行うところが全額負担することになっているが矛盾しないか教育委員会事務局に質問したところ、次のとおり回答があった。

- ・移管するまでは大阪市で負担するので問題ない。

## 5 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属及び関係所属に対する調査に基づき、本件請求について次のように判断した。

本件請求における請求人の主張の概要は、本件譲与について、①地方財政法第28条の2に違反する、②普通地方公共団体の譲与に関する法の規定（法第96条第1項第6号及び法第237条第2項）及び大阪市財産条例第16条に違反する、③法第232条の2に違反する、といった点を摘示し、本件譲与がなされることが相当の確実さをもって予測されるとして、大阪市長による本件譲与及び所有権登記の移転登記手続等の差止めその他必要な措置を講じることを求めるというものである。

以下、順に検討する。

## (1) 地方財政法第 28 条の 2 違反について

### ア 地方財政法第 28 条の 2 が禁止する行為について

地方財政法第 28 条の 2 は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことを禁じる旨規定している。

本件譲与は、高等学校等の設置に関するものであり、その経費の負担区分について、個別の法令の規定がないことから、前提として、本条項が本件譲与に適用があるものかが問題となるが、地方財政法第 9 条は、地方公共団体の事務を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する旨定めており、これは府立の高等学校等の設置についても適用されるものと考えられるため、本件譲与についても、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務に含まれるものとして、本条項の適用があるものと認められる。

本条項は、「経費の負担区分をみだすようなこと」を禁じるものであるが、みだすようなこと、といった評価的概念を用いていることから、法令の規定と異なる地方公共団体が経費を負担する行為をすべて一律に禁じている訳ではないと解される。

そして、本条項が設けられた趣旨が、地方公共団体相互間の経費負担区分をみだすことが行われれば、地方公共団体の財政相互間に混乱をもたらす、総体としての地方財政の健全化にとって大きな支障となることから、これらを防ぎ、もって健全財政を確立するということにあると認められることに鑑み、本条項は、法令と異なる地方公共団体が経費を負担する結果となるような行為は、原則として負担区分をみだすものとして禁じるが、実質的に財政の健全性を害するおそれのない行為は例外的に許容していると解する。

### イ 本件譲与が地方財政法第 28 条の 2 に違反するかについて

本件譲与が、実質的に財政の健全性を害するおそれのない行為に当たるか否かを検討すると、確かに本件譲与により大阪府へ譲渡される財産は極めて巨額なものであるが、他方、現在高等学校等として使用している施設を大阪府に移管し、引き続き大阪府立の高等学校等として使用するという、施設移管、ひいては高等学校等の事業の譲渡という性質を有していることから、その点を踏まえて実質的に財政の健全性を害するおそれの有無を検討すべきである。

この点、①本件譲与は、市立の高等学校等を大阪府へ移管するに伴い、その資産を大阪府へ無償で譲渡するものであるが、これを有償譲渡等により実施することは、今後の高等学校等の運営者である大阪府に新たな費用負担を生じさせ、高等学校等のサービスの低下や、ひいては高等学校等の維持を困難にする事態を招くおそれがあるため現実的ではない。また、無償貸与により実施することは、時々の教育上の要請等により大規模な修繕や改修が必要となったときに、迅速な対応を困難にするおそれがあり、また事故等が生じたときに、責任の所在が運営者と所有者のいずれにあるのか直ちには明らかにならない事態を招くおそれもある。したがって、高等学校等の移管に当たり、資産の無償譲渡という手法によることには合理性が認められる。

他方で、②本件譲与に当たっては、資産とともに、負債等も大阪府に移管される。具体的には、令和2年度末の見込み額で約131億円の起債償還費が大阪府に承継される。また高校運営経費については、基準財政需要額を除く市税等で負担していた年17億円相当について、今後同程度の教育内容を大阪府において実施することが合意されており、また今後の改修等の費用は、1年当たり23.4億円と見込まれているところ、これも大阪府の負担で実施されることになる。本市から譲渡される財産と完全な等価性や対価性が確保されているわけではないが、本市としては、高等学校等の事業を引き続き実施するならば将来的に負担することになったこれらの負担が軽減されることになる。

また、③既に高等学校等として用いられているものを移管し、今後とも継続的に高等学校等として使用されるはずであった財産について、引き続き高等学校等として使用を継続することを前提とした譲渡であることから、本件譲与は、本市に新たな支出などの財政負担が生じるものでもなく、また直ちに資産売却収入の減少などの影響を与えるものでもない。

加えて、本件譲与については、大阪府が一方的に本市にその高等学校等の設置に要する経費の負担を転嫁するといったものではなく、双方で設置したプロジェクトチームにおける対等な協議、検討の結果を受けて意思決定されたものであると認められる。

なお、地方財政法第27条は、高等学校の施設の建設事業について、市町村に経費の一部を負担させることのできる事業から除くことを明示しており、ここにいう建設事業に要する経費には、敷地の取得等も含まれると解されているが、本条の趣旨は、特定の市町村が経費を負担する等の理由により高等学校の配置が左右されるべきではないという点と、一般に都道府県よりも財政の弾力性において弱い市町村に高等学校の設置経費を負担させるべきではないという点にあるとされ、高等学校として供用されている施設を移管することは、この趣旨に反するものではない。

以上の点を総合的に考慮すると、本件譲与については、実質的に財政の健全性を害するおそれのない行為に当たるものと認められる。

よって、本件譲与は、地方財政法第28条の2に違反するものではない。

## (2) 普通地方公共団体の譲与に関する法の規定及び大阪市財産条例第16条違反について

### ア 大阪市財産条例第16条について

法第96条第1項第6号及び法第237条第2項は、いずれも普通地方公共団体の財産を適正な対価なくして譲渡するには、条例又は議会の議決によらなければならないことを規定している。そして、大阪市財産条例第16条は、この規定に基づき、公用又は公共用に供するため特に無償とする必要がある場合に限り、国又は公法人に普通財産を譲与できる旨規定している。

本件譲与について、大阪市財産条例第16条を適用して、市長の判断により行うことができるかについては、当該法の規定の趣旨に遡って検討すべきところ、当該法規定の趣旨は、定型的、類型的な財産の譲与等については、一般的基準を定めた場合には改めて個々の行為について個別の議決を得ることなく、市長の判断で実施することができるものであると認められ、一般的基準を設定しがたい特異なものについては、個々

に議会の議決を必要とするものであると考える。

また、財産の譲与については必要最小限度のものにとどめなければならないところ、条例の規定は一般的、抽象的なものになりやすく、必ずしも条例により譲与が許される限界を明確に画することが困難な場合がある。したがって、前例のないもの、定型的でないものについては、個々に議決を経ることを必要としているものと解する。

特に、大阪市財産条例第 16 条は、施設移管に伴う極めて大規模な財産の譲与などについて、条例制定時において想定されていたとは到底考えられず、市長の判断で譲与を行うことは、同条項の適用が予定されている範囲を超えるものと解さざるを得ない。

そして、本件譲与については、その規模からもおよそ前例のない異例に属するものであることは明らかであるから、大阪市財産条例第 16 条による市長の判断での譲与は許されず、議会の議決が必要であると考ええる。

## イ 法第 96 条第 1 項第 6 号及び法第 237 条第 2 項の議決について

上記のとおり、本件譲与について、法第 96 条第 1 項第 6 号及び法 237 条第 2 項に規定する議会の議決が必要であると解するところ、本件譲与に関連して令和 2 年 12 月 9 日の市会定例会で可決されたのは、市立学校設置条例の一部を改正する条例案であり、財産の無償譲渡の議案が提出、可決されてはいない。

当該条項にいう議会の議決が何を指しているものであるのかについて検討すると、確かに、財産の無償譲渡の議案の議決を必要とすると解することが、文理に即しており、明確である。

しかし、関連議案と一体的に審議することが合理的な場合では、財産の無償譲渡だけを個別的に審議することが馴染まないことがあると考えられるところ、その場合には関連議案と一体的に説明され、審議を経ることが合理的であり、その上で関連議案の議決を得たときには、実質的に無償譲渡の議決があったものと評価できる場合もあると考えられる。このような場合には、当該関連議案の議決をもって財産の無償譲渡について議決を得たものとして、別途財産の無償譲渡の議案の議決を得る必要はないものと解する。

## ウ 本件譲与に係る議決について

本件譲与について財産の無償譲渡についての議決を得たといえるか、関連する市立学校設置条例の一部を改正する条例案の可決に至る経過を検討すると、譲与される土地の地番や数量など、財産処分の議決を得る場合には当然示されるべき財産の詳細が議会に示されていないなど、実質的に無償譲渡の議決があったものと評価しがたい事情も確かに存する。

しかしながら、廃止される学校名は当該条例改正の議案に示されており、それを構成する財産がどのようなものであるかについてはおおよそ明らかであること、また南高等学校及び西高等学校は除かれるなどの事情も説明されていること、議会に対して移管計画（案）と譲渡財産の取扱いの基本的な考え方（案）が示され、土地、建物、工作物及び備品等の財産を無償で譲渡するものであることが説明された上で、一体のものとして判断されたい旨の説明がなされていること、これらの説明を受けて、譲渡財産の簿価、無償譲渡の必要性などについて質疑や討論がなされていること、そして、譲渡財産の取

扱いの基本的な考え方（案）に基づいた附帯決議が付されて当該条例案が可決されていることなどが認められることから、法第 96 条第 1 項第 6 号及び法第 237 条第 2 項の議決を得たものといえる。

よって、本件譲与は、法第 96 条第 1 項第 6 号及び法第 237 条第 2 項に違反するものではない。

### （3）法第 232 条の 2 違反について

#### ア 法第 232 条の 2 に規定する公益性等について

法第 232 条の 2 は、地方公共団体は、その公益上必要がある場合において寄附をすることができる旨規定している。ただし、公益上の必要があれば際限なく寄附が可能と解するのは適切ではなく、条文上明示されてはいないが、寄附される財産の総額が、当該地方公共団体の財政規模に比して適切なものでなければならぬと解される。

そして、公益性の必要の有無、また寄附財産の額の妥当性の判断については、その性質上当該地方公共団体の長に裁量の余地があるものと解され、長の裁量権の逸脱濫用があると認められる場合に、当該寄附行為は違法と評価されることがあると解される。

#### イ 本件譲与の公益性等について

本件譲与は、市立の高等学校等を大阪府へ移管するのに伴って行われるものであるが、この移管は、市立高校及び府立高校ともに大阪市内・市外の生徒が混在している現状において、公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律により、大阪府域内の高等学校の配置及び規模の適正化の義務を負う大阪府に府内の公立高等学校の管理、運営を一元化し、少子化傾向の中で、府域全体で適切な公立高等学校教育を提供する目的で行われるものと認められ、前記 5（1）イの①で検討したとおり、高等学校等の移管に当たって財産の無償譲渡という手法によることに合理性があると認められることから、公益上の必要性があると認められる。

他方で、無償譲渡される財産は、帳簿価格で約 1,500 億円と極めて高額である。本件譲与が、既存の資産の譲渡であることに着目するならば、財政規模として、本市が有する公有財産の総額との比較が合理的と考えられるところ、本市が保有する公有財産は、公営、準公営企業会計分を含めて約 13 兆 5 千億円となっており、本件譲与により譲渡される財産は、その約 1 パーセント程度に過ぎないともいえる。

そして、本件譲与が、単なる金銭や物品の寄附ではなく、施設の移管に伴うものであり、前記 5（1）イの①から③で検討した性質を有していることも総合的に考慮すれば、本件譲与について、長の裁量権の逸脱濫用があるとは認められない。

よって、本件譲与は、法第 232 条の 2 に違反するものではない。

以上のとおり、本件譲与について請求人が違法であると摘示する点については、いずれも理由がないため、本件譲与について、財務会計法規上、違法な点は認められない。

## 6 結論

以上の判断により、高等学校等の財産の無償譲渡についての本件請求には理由がない。

本件請求に係る監査の結果は上述のとおりであるが、今後の事務に当たり留意すべき点等について付言する。

本件譲与について、請求人が最も強く主張しているのは、本件譲与を市長の判断で行うことの問題性と、議会の関与の必要性の点であると認められる。この点について、監査委員としては、上記のとおり議会における審議の経過をつぶさに検討し、実質的に財産の無償譲渡に係る議決があるものと評価できると判断したが、極めて異例な高額の財産の無償譲渡を行う事案であり、議決の有無について議論の余地なく明確にするという見地から、関係する所属にあっては、財産の無償譲渡に係る議案の提出の要否について、再度慎重に検討されたい。

市長の判断による本件譲与について、上記のとおり監査委員として否定的な判断に至った理由の一つは、大阪市財産条例第 16 条が、「特に無償とする必要がある場合」といったきわめて抽象的な規定となっている点にある。また、条例制定時代に想定していたとは考え難い、施設移管に係る高額の財産の無償譲渡の事案も生じているところであり、関係する所属にあっては、どのような場合に市長の判断での譲与を可能とすることが適切なのか、基準の明確化などの検討を行われたい。

また、本件譲与について、地方財政法第 28 条の 2 や法第 232 条の 2 に違反していないと判断した理由の一つは、本件譲与が単なる財産の譲渡ではなく、施設、ひいては高等学校等の事業の譲渡であるという点にあり、その見地から、大阪府への高等学校等の移管後も、譲渡財産が引き続き高等学校等の用に供されることが重要である。財産譲渡の契約において用途制限の条項が置かれるとのことであり、用途制限期間を期間の定めのないものとするなどが検討されているとのことだが、関係する所属にあっては、当該条項が実効性のあるものとなるよう、法第 238 条の 5 第 7 項の法定解除権の適用の有無などを含め、慎重に検討し、大阪府との協議等に当たってもらいたい。



【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 地方自治法（昭和22年法律第67号）

第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。  
1～5 略  
6 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。  
7～15 略  
（寄附又は補助）  
第232条の2 普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。  
（財産の管理及び処分）  
第237条 略  
2 第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は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。  
（普通財産の管理及び処分）  
第238条の5 略  
6 普通地方公共団体の長が一定の用途並びにその用途に供しなければならない期日及び期間を指定して普通財産を貸し付けた場合において、借受人が指定された期日を経過してもなおこれをその用途に供せず、又はこれをその用途に供した後指定された期間内にその用途を廃止したときは、当該普通地方公共団体の長は、その契約を解除することができる。  
7 第4項及び第5項の規定は貸付け以外の方法により普通財産を使用させる場合に、前項の規定は普通財産を売り払い、又は譲与する場合に準用する。  
（以下略）

2 地方財政法（昭和23年法律第109号）

（割当的寄附金等の禁止）  
第4条の5 国（国の地方行政機関及び裁判所法（昭和22年法律第59号）第2条に規定する下級裁判所を含む。）は地方公共団体又はその住民に対し、地方公共団体は他の地方公共団体又は住民に対し、直接であると間接であるとを問わず、寄附金（これに相当する物品等を含む。）を割り当てて強制的に徴収（これに相当する行為を含む。）するようなことをしてはならない。  
（都道府県の行う建設事業に対する市町村の負担）  
第27条 都道府県の行う土木その他の建設事業（高等学校の施設の建設事業を除く。）でその区域内の市町村を利するものについては、都道府県は、当該建設事業による受益の限度において、当該市町村に対し、当該建設事業に要する経費の一部を負担させることができる。

2～6 略

(地方公共団体相互間における経費の負担関係)

第28条の2 地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことをしてはならない。

(以下略)

3 公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律（昭和36年法律第188号）

(公立の高等学校の適正な配置及び規模)

第4条 都道府県は、高等学校の教育の普及及び機会均等を図るため、その区域内の公立の高等学校の配置及び規模の適正化に努めなければならない。この場合において、都道府県は、その区域内の私立の高等学校並びに公立及び私立の中等教育学校の配置状況を十分に考慮しなければならない。

(以下略)

4 大阪市財産条例（昭和39年条例第8号）

(譲与)

第16条 普通財産は、公用又は公共用に供するため特に無償とする必要がある場合に限って、国又は公法人にこれを譲与することができる。

(以下略)

財産目録

対象校	代表所在地	土地	土地実測面積 (㎡)	土地台帳価格 (円)	建物	建物延面積 (㎡)	建物台帳価格 (円)
1 桜宮高等学校	都島区 毛馬町5丁目	1A	20,047.07	3,054,200,622	1B	15,561.25	3,259,094,528
2 東高等学校	都島区 東野田町4丁目	2A	32,084.50	27,566,050,404	2B	14,268.62	475,474,706
3 南高等学校	中央区 谷町6丁目	対象外					
4 汎愛高等学校	鶴見区 今津中2丁目	4A	28,157.97	7,358,696,312	4B	15,837.62	881,692,734
5 市立高等学校	枚方市 南中振1丁目	5A	40,105.11	3,866,096,331	5B	9,058.71	503,074,754
6 扇町総合高等学校	北区 松ヶ枝町	6A	13,596.28	20,020,915,218	6B	10,688.07	578,756,835
7 西高等学校	西区 北堀江4丁目	対象外					
8 淀商業高等学校	西淀川区 野里2丁目	8A	28,664.05	5,027,263,688	8B	12,934.11	1,800,706,479
9 鶴見商業高等学校	鶴見区 織2丁目	9A	29,189.84	5,272,110,662	9B	13,261.64	237,427,450
10 住吉商業高等学校	住之江区 御崎7丁目	10A	27,203.62	4,452,461,979	10B	17,083.13	1,624,762,242
11 都島工業高等学校	都島区 善源寺町1丁目	11A	28,304.09	8,544,174,201	11B	32,735.82	1,820,787,231
12 泉尾工業高等学校	大正区 泉尾5丁目	12A	20,812.98	3,321,272,573	12B	25,097.34	1,014,805,511
13 東淀工業高等学校	淀川区 加島1丁目	13A	34,862.26	3,693,412,626	13B	20,188.80	975,413,965
14 生野工業高等学校	生野区 生野東2丁目	14A	22,301.73	6,651,517,165	14B	17,827.36	677,882,565
15 工芸高等学校	阿倍野区 文の里1丁目	15A	20,904.73	7,536,695,202	15B	20,385.40	613,136,574
16 都島第二工業高等学校	都島区 善源寺町1丁目						
17 第二工業高等学校	阿倍野区 文の里1丁目						
18 中央高等学校	中央区 島町1丁目	18A	6,196.92	8,026,824,823	18B	14,797.00	1,315,429,465
19 咲くやこの花高等学校	此花区 西九条6丁目	19A	25,335.51	2,392,692,299	19B	24,730.10	3,884,041,435
20 大阪ビジネスフロンティア高等学校	天王寺区 烏ヶ辻2丁目	20A	17,963.67	7,784,337,409	20B	29,151.86	3,329,904,037
21 水都国際高等学校	住之江区 南港中3丁目	21A	13,111.21	2,970,765,285	21B	6,827.26	397,725,655
			408,841.54	127,539,486,799		300,434.09	23,390,113,166
						土地建物計 (円)	150,929,599,965

16 都島工業高校と同じ土地・建物

17 工芸高校と同じ土地・建物