

平成12年12月25日  
監 査 事 務 局

問い合わせ先  
監査事務局総務課  
電話 03 - 5320 - 7011

都立学校における国旗等の掲揚塔設置工事に関する経費支出を  
違法・不当として損害補てん等を求める住民監査請求監査結果

## 第 1 請求の受付

### 1 請求人

練馬区 中川信明 外53名  
(別紙請求人名簿のとおり)

### 2 請求書の提出

平成12年11月2日

### 3 請求の内容

#### (1) 主張事実

中島元彦東京都教育長(当時)、神山隆吉教育庁施設部長らは、平成11年12月24日「国旗等の掲揚塔設置について」という文書を各都立学校長に送付し、都立学校における国旗掲揚塔の設置状況等についての調査とともに、未設置校への掲揚塔設置とそのための学校整備費増額申請を指示した。その後、中島、神山らは、上記設置状況等調査結果及び学校整備費増額申請に基づき、平成12年2月15日、都立学校48校に4,134万9千円の予算を配付した。それを受けて、各都立学校は、ただちに設置工事を行い、同年3月中に完了している。設置工事の契約総額は3,917万4,778円である。以上の行為は、以下に述べるように違法・不当な行為である。

ア 国旗掲揚塔の設置は、「日の丸」の掲揚を容易ならしめ、「日の丸」がかつて果たした侵略戦争・植民地支配のシンボルとしての役割を考え合わせると、生徒・教職員をある一つの思想に束ねる役割を果たし、生徒・教職員の「内心の自由」を圧迫する。また、地域住民も含めた「日の丸」を「見ない自由、見たくない自由」を侵害するものであり、憲法第19条「思想・良心の自由」に

照らして違憲である。

イ 国旗掲揚塔の設置は、都立学校の年度当初の予算要望にはなく、上記中島らの文書により半ば強制されたものであり、いくつかの都立学校の職員会議において反対決議が上げられたにもかかわらず、多くの教職員の意向を無視して設置された。この点においても、憲法第19条に違反するとともに、教育基本法第10条第1項で禁ずる「教育の不当な支配」にあたり、同条第2項の「教育の目的を遂行する必要な諸条件の整備確立」にあたらぬ違法・不当なものである。

ウ 東京都は、現在厳しい財政状況にあり、教育予算についても大幅に削られ、都立学校の施設整備・改善についてもままならない状況にある。にもかかわらず、都立学校の年度当初の施設改善計画にはなく、上記のような違憲違法の疑いのある国旗掲揚塔の設置への予算配分は、不当な支出行為である。

## (2) 措置要求

都に対して与えた3,917万4,778円の損害を監査し、それを補てんに必要な措置を講ずることを請求する。

## 4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を備えているものと認めた。

なお、本件請求は54人の請求人からの請求であったが、そのうち、1名については、法第242条所定の要件を欠いているものと認められた。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

都立高等学校及び都立盲・ろう・養護学校（以下「都立学校」という。）において平成11年度に実施した国旗等の掲揚塔設置に関する経費支出を監査対象とした。

### 2 監査対象局

教育庁を監査対象とした。

なお、都立松が谷高等学校（以下「松が谷高校」という。）、都立青山高等学校

(以下「青山高校」という。)、都立江東養護学校(以下「江東養護学校」という。)、都立矢口養護学校(以下「矢口養護学校」という。)及び都立羽村養護学校(以下「羽村養護学校」という。)の5校(以下「本件5校」という。)について、現地調査を実施した。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第5項の規定に基づき、平成12年12月11日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において、請求の趣旨の補足を行うとともに、事実証明書で摘示している本件5校については、すでに国旗等の掲揚塔が設置されており、新たに設置する必要がないにもかかわらず、設置したのは違法・不当である旨の主張を行った。また、2名の請求人から陳述書の提出があった。

## 第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求は、理由がないものと認める。

以下、事実関係の確認、監査対象局の説明及び判断理由について述べる。

### 1 事実関係の確認

#### (1) 国旗等の掲揚塔設置に関する経緯について

##### ア 国旗掲揚に関する通知について

教育庁は、平成11年10月19日付けで、都立学校の校長(以下「都立学校校長」という。)に対し、「入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の指導について(通達)」(以下「国旗掲揚等に関する通達」という。)により、入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施方針等に関する通知を行っている。

同通達によると、国旗掲揚に当たっては、学習指導要領及び平成10年11月20日付10教指高第161号で示された「都立高等学校における国旗掲揚及び国歌斉唱に関する実施指針」(以下「実施指針」という。)に基づき実施することとされている。

なお、実施指針では、入学式や卒業式などにおける国旗の取扱いについて、屋外における掲揚は、掲揚塔、校門、玄関等、国旗の掲揚状況が生徒、保護者、その他来校者に十分認知できる場所に掲揚するとしている。

イ 国旗等の掲揚塔設置に関する予算の増額申請について

教育庁は、平成11年12月22日付けで、各都立学校長あてに、国旗等の掲揚塔（以下「掲揚塔」という。）が未設置で、掲揚塔を整備する都立学校については、工事請負費で予算措置をするので増額申請を行う旨の通知（以下「予算増額申請に関する通知」という。）を行っている。予算増額申請に関する通知の内容は、表1のとおりである。

（表1）予算増額申請に関する通知の内容

調査用紙の提出	・ 設置希望の都立学校は、「国旗等掲揚塔の設置状況等調査用紙」に、掲揚塔の現状、新たな設置予定場所等を記載し提出すること。
設置場所	・ 生徒、保護者、その他来校者が十分認知できる場所とすること。
標準仕様	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 材質 アルミポール</li> <li>-----</li> <li>・ 本数 3本</li> <li>-----</li> <li>・ 高さ 中央6～8m、両側5～7m</li> </ul>
申請期限	・ 平成12年2月10日

(2) 都立学校における掲揚塔設置工事の状況について

教育庁は、各都立学校の増額申請を受け、平成12年3月1日までに、都立学校47校に対し、掲揚塔設置工事に関する予算4,134万9,000円を配付している。

また、各都立学校は、予算配付を受けたことなどにより、表2のとおり掲揚塔設置工事を行っている。

（表2）掲揚塔設置工事の状況

設置工事を行った都立学校数	49校 （内訳：高等学校35校、ろう学校1校、養護学校13校）
支出金額	3,901万8,953円

支出時期	平成12年3月8日から平成12年5月15日まで
------	-------------------------

\*設置工事を行った都立学校49校のうち、2校については、既配付予算で執行している。

(3) 本件5校の掲揚塔設置工事の状況について

本件5校の掲揚塔設置工事（以下「本件5校設置工事」という。）の状況は、表3のとおりである。

(表3) 本件5校設置工事の状況

区 分		松が谷高校	青山高校	江東養護学校
新 掲 揚 塔	契約年月日	平成12年2月23日	平成12年2月22日	平成12年3月7日
	支出年月日	平成12年4月19日	平成12年3月23日	平成12年4月17日
	支出金額	1,207,500円	447,300円	955,500円
	設置場所	校舎屋上	昇降口付近	運動場の脇
	設置本数	3本	3本	3本
旧 掲 揚 塔	設置場所	運動場脇の斜面	運動場の脇	運動場の脇
	設置本数	3本	3本	1本
	設置年度	昭和58年度	平成10年度	昭和53年度
	撤去の有無	撤去せず	撤去せず	撤去

区 分		矢口養護学校	羽村養護学校
新 掲 揚 塔	契約年月日	平成12年2月22日	平成12年2月23日
	支出年月日	平成12年4月4日	平成12年3月14日
	支出金額	771,750円	850,500円
	設置場所	運動場の脇	正門の脇
	設置本数	3本	3本
旧 掲 揚 塔	設置場所	運動場の脇	通用門の脇
	設置本数	1本	1本
	設置年度	昭和50年度	昭和50年度
	撤去の有無	撤去	撤去

(4) 職員会議に関する規定について

都立学校における職員会議については、東京都立学校の管理運営に関する規則（昭和35年東京都教育委員会規則第8号。以下「都立学校管理運営規則」という。）第12条の6において、次のとおり規定されている。

第1項 校長は、校務運営上必要と認めるときは、校長がつかさどる校務を補助させるために、職員会議を置くことができる。

第2項 職員会議は、次の各号に掲げる事項のうち、校長が必要と認めるものを取り扱う。

一 校長が学校の管理運営に関する方針等を周知すること。

二 校長が校務に関する決定等を行うに当たって、所属職員等の意見を聞くこと。

三 校長が所属職員等相互の連絡を図ること。

第3項 職員会議は、校長が招集し、その運営を管理する。

第4項 （略）

## 2 監査対象局の説明

### (1) 職員会議の位置づけについて

学校教育法（昭和22年法律第26号）第51条（高等学校）及び第76条（盲・ろう・養護学校）において準用される第28条第3項において、「校長は校務をつかさどり、所属職員を監督する。」と定められているとおり、都立学校長は、すべての校務について決定権を有するものである。一方、職員会議は、あくまでも校長の補助機関であり、都立学校管理運営規則第12条の6においても「校長は、校務運営上必要と認めるときは、校長がつかさどる校務を補助させるために、職員会議を置くことができる。」としている。

したがって、都立学校長が校務に関する決定を行うに当たっては、職員会議において、所属職員の考え方や意見を聞くことは大切なことであるが、職員会議は、所属職員の考えのもとに校務を決定する議決機関ではない。

### (2) 掲揚塔設置工事について

国旗掲揚は、法規としての性質をもつ学習指導要領に基づいて実施するものである。学習指導要領では、入学式や卒業式などにおいては、その意義を踏まえ、国旗を掲揚するよう指導するものとされており、そのために、掲揚塔を設置することは何ら問題がないものである。まして、掲揚塔を設置することが、憲法第

19条の「思想・良心の自由」を損なうとは考えていない。

また、掲揚塔設置工事については、各都立学校長が、国旗掲揚等に関する通達及び実施指針の趣旨を踏まえ、必要と判断し、適切な場所に、かつ、適正な手続により行ったものであり、違法・不当には当たらないと考える。

なお、本件5校における設置理由は次のとおりである。

#### ア 松が谷高校

既設掲揚塔は、校舎の裏側にある運動場脇の斜面に設置されているため、正門や玄関付近からは見えない状況にある。このため、生徒、保護者等から十分認知できる正門の正面に位置する校舎屋上に設置したものである。

#### イ 青山高校

既設掲揚塔は、平成10年度の校舎改築工事の一環として設置したものであるが、運動場の脇に設置されているため、正門や昇降口付近からは見えない状況にある。このため、生徒、保護者等に十分認知できる昇降口付近に設置したものである。

結果的に、平成10年度に引き続き掲揚塔を設置したことになるが、平成10年度に設置した掲揚塔は、体育祭やスポーツ大会など校庭で行う行事用として活用しようと考えたものであり、新たに設置した掲揚塔とは使用目的が異なるものである。

#### ウ 江東養護学校

既設掲揚塔は、通用門の脇と運動場の脇にそれぞれ1本ずつあり、昭和53年度に設置したものである。通用門の脇の掲揚塔は、花壇の中に設置されており、また、基礎もかさ上げされているため、現在でも使用可能である。

一方、校庭の脇に設置された掲揚塔は、基礎上面と地面とに高低差がないため、根本部分が直接地面に接触しており、掲揚塔の埋め込み部分に腐食、変形が生じ、基礎部分と掲揚塔の間に隙間すきまができた。また、掲揚塔の継ぎ手箇所にも緩みが生じていた。

したがって、現在でも使用可能である通用門脇の掲揚塔は1本残し、通用門の脇には、予算増額申請に関する通知における標準仕様（以下「標準仕様」という。）である3本の掲揚塔を設置するスペースがなかったため、運動場の脇にある老朽化した掲揚塔を撤去し、同一場所に3本新たに設置したものである。

#### エ 矢口養護学校

旧掲揚塔は、運動場の脇の花壇の一角に1本あったが、昭和50年度に設置してから20年以上が経過し、掲揚塔を支える鉄柱を埋め込んである基礎コンクリート部分に亀裂が生じていた。また、鉄柱の埋め込み部分及び鉄柱と掲揚塔の取付ボルト付近の鉄柱及び掲揚塔も腐食が生じていた。このため、掲揚塔本体とそれを支える鉄柱との間に緩みが生じ、しっかり固定できない状況が確認された。このため、旧掲揚塔を撤去し、標準仕様にのっとり、新たに3本の掲揚塔をほぼ同一場所に設置したものである。

#### オ 羽村養護学校

旧掲揚塔は、通用門の脇に1本あったが、昭和50年度に設置してから20年以上が経過し、掲揚塔の基礎部分を固定するボルトが腐食していることにより、掲揚塔の基礎金物と基礎コンクリートとの間に緩みが生じ、しっかり固定できない状況が確認された。また、掲揚塔本体の根本部分にも腐食、変形が生じていることが確認されたため、旧掲揚塔を撤去し、標準仕様にのっとり、新たに3本の掲揚塔を正門の脇に設置したものである。

### 3 判断

以上のような事実関係の確認及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

本件請求の対象となる財務会計上の行為は、平成11年度に行った掲揚塔設置に関する経費支出である。

請求人が掲げる当該財務会計上の行為の違法・不当事由について整理すると次のとおりである。

ア 掲揚塔の設置は、憲法第19条「思想・良心の自由」に違反している。

イ いくつかの都立学校において、掲揚塔設置について、職員会議で反対決議が行われたにもかかわらず設置している。

ウ 都は厳しい財政状況にあり、教育予算についても大幅に削られる中で、掲揚塔設置について予算配分したことは不当な支出行為である。

エ 本件5校については、すでに掲揚塔が設置されており、新たに設置する必要がないにもかかわらず設置している。

これら請求人の主張のうち、ウについては、都立学校施設の整備に関し何を優先



するかという問題について、請求人の主観的見解をいうものにすぎず、財務会計上の行為の違法性・不当性を具体的かつ客観的に示したものと認められない。したがって、当該財務会計上の行為の違法性・不当性を具体的かつ客観的に示しているのは、ア、イ及びエの主張であると認められるので、以下このことについて判断する。

(1) 掲揚塔の設置が憲法第19条に違反するか否かについて

憲法第19条は、「思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。」ことを規定しており、掲揚塔の設置が、同条項により保障される「思想及び良心の自由」を侵害する場合には、これに要する経費支出も違法・不当になると解される。

ところで、国旗掲揚と思想・良心の自由との関係については、次のような判決がある。

「国家や地方公共団体が、教師に対し、その職務行為の一環として、日の丸の掲揚された式典の場に出席し、その式典の事務運営をする義務を課したとしても、国旗に対し敬礼させるなど、国旗に対する一定の観念を告白させるに等しい行為を強制する場合は格別として、そのことだけで、ただちに当該教師の思想及び良心の自由を侵害する強制行為があったとすることはできないというべきものである。」（平成10年1月20日大阪高裁判決）

上記判例に照らせば、国旗、都旗、校旗などを掲揚するための施設を物理的に設置するにすぎない掲揚塔の設置が、思想及び良心の自由の侵害につながるものとは到底いえない。

したがって、憲法第19条違反を理由として、掲揚塔の設置を違法・不当とする請求人の主張は認められない。

(2) 職員会議の決議の効力について

学校における校務は校長がつかさどるものであり、校務とは、学校の運営に必要な校舎等の物的施設、教員等の人的要素及び教育の実施の各事項につき、その任務を完遂するために要求される諸般の事務を指すものと解される。したがって、掲揚塔の設置に関する決定行為等は、校務をつかさどる校長の権限に属する職務といえる。

一方、職員会議は、都立学校管理運営規則第12条の6において、都立学校長

を補助する機関として定められており、校務運営の最終決定をする権限は有していない。したがって、たとえ、職員会議において、掲揚塔設置に関して反対決議がなされたとしても、その決議は、都立学校長の職務遂行を法的に拘束しないものであることは明らかである。

よって、職員会議で反対決議が行われたにもかかわらず掲揚塔を設置したのは、違法・不当であるという請求人の主張は認められない。

### (3) 本件5校設置工事の適否について

地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項は、「地方公共団体の経費は、その支出目的を達成するための必要かつ最少の限度を越えてこれを支出してはならない。」と規定している。地方公共団体の予算執行により請負工事等が行われる場合には、当該規定の趣旨にしたがい、社会通念上許される範囲での支出がなされなければならない、その範囲を越え、当該地方公共団体の長等の裁量権を逸脱、濫用した支出行為がなされたと認められた場合は、違法・不当な公金支出となるものであると解される。

そこで本件5校設置工事に関する経費支出が、違法・不当な公金支出に当たるか否かについて検討すると、本件5校は、いずれも、すでに掲揚塔が設置されているが、新たに設置工事を行っていることが認められる。したがって、本件5校設置工事が適法となるためには、新たに掲揚塔を設置することに合理的目的があり、かつ、当該掲揚塔がこの目的に適合していることが必要となる。

そこで、上記の観点から、本件5校設置工事の適否を検証するために、本件5校について現地調査及び監査対象局に対する事情聴取を行い、次のことを確認した。

#### ア 松が谷高校

- ・ 既設掲揚塔は、運動場脇の斜面に設置されており、入学式等の式典会場である体育館に至る動線上からは見えない位置にあること。
- ・ 新たな掲揚塔は、生徒、保護者等から見やすい正門の正面にある校舎屋上に設置されていること。

#### イ 青山高校

- ・ 既設掲揚塔は、運動場の脇に設置されており、入学式等の式典会場である体育館に至る動線上からは見えない位置にあること。

- ・ 新たな掲揚塔は、入学式等の式典時に、生徒、保護者等から見やすい昇降口付近に設置されていること。

#### ウ 江東養護学校

- ・ 運動場の脇に設置されていた旧掲揚塔は、設置から20年以上経過しており、埋め込み部分に腐食、変形が生じたことなどにより、安全上の観点から撤去したこと。
- ・ 通用門の脇に設置されている既設掲揚塔付近には、標準仕様となっている3本の掲揚塔を設置するスペースがないため、運動場の脇にあった旧掲揚塔と同一場所に新たに3本設置していること。

#### エ 矢口養護学校

- ・ 旧掲揚塔は、設置から20年以上経過していることから、掲揚塔を支える鉄柱を埋め込んである基礎コンクリート部分に亀裂が見られ、また、鉄柱の埋め込み部分等に腐食が生じたことなどにより、安全上の観点から撤去していること。
- ・ 新たな掲揚塔は、旧掲揚塔とほぼ同一場所である運動場の脇に、標準仕様にとり3本設置されていること。

#### オ 羽村養護学校

- ・ 旧掲揚塔は、設置から20年以上経過していることから、基礎部分を固定するボルトが腐食し、しっかり固定できない状況が生じたことなどにより、安全上の観点から撤去していること。
- ・ 新たな掲揚塔は、旧掲揚塔とほぼ同一場所である正門付近に、標準仕様にとり3本設置されていること。

以上のとおり、本件5校設置工事のうち、松が谷高校及び青山高校については、実施指針等の趣旨を踏まえ、可能な限り、生徒、保護者等に見やすい場所に設置することを目的に行われており、また、江東養護学校、矢口養護学校及び羽村養護学校については、学校運営における安全上の観点から旧掲揚塔を撤去し、新たに3本設置したものであることが認められる。

したがって、本件5校設置工事を行ったことについては、合理的理由があるというべきであり、また、その経費支出についても裁量権を逸脱したものとはいえない。

以上のことから、本件5校設置工事を違法・不当とする請求人の主張は認めら

れない。

よって、請求人の主張には、理由がないものと認める。

(請求人名簿)

練馬区	大川	佐知子
練馬区	佐藤	智恵子
練馬区	橋	幸子
練馬区	山田	知子
練馬区	本田	鎮子
新宿区	川村	一之
新宿区	斎藤	明
新宿区	星山	京子
新宿区	渡辺	久枝
新宿区	秋山	眞兄
新宿区	秋山	宣子
板橋区	赤石	契月
板橋区	秋葉	正二
杉並区	中川	晶輝
杉並区	安田	真幸
中野区	増田	博光
中野区	田上	正子
墨田区	松本	勇一
豊島区	佐々木	俊也
江戸川区	根岸	恵子
北区	坪井	純子
江東区	上岡	義晴
国立市	遠藤	良子
国立市	阿部	ひろみ
国立市	炭谷	昇
国立市	河野	環
国立市	永野	修二
国立市	伴	はるみ
武蔵野市	土橋	のぞみ
武蔵野市	有安	裕子

武蔵野市	宇田川 順 子
武蔵野市	山 本 あつし
武蔵野市	山 本 ひとみ
武蔵野市	西 浦 昭 英
清瀬市	丹 波 二三夫
清瀬市	松 崎 功
清瀬市	田 中 等
町田市	佐 藤 勲
町田市	小 林 明
町田市	島 耕 一
三鷹市	真 壁 巖
三鷹市	児 玉 千津子
三鷹市	谷 島 光 治
小金井市	沼 知 美 幸
小平市	丸 山 ハツミ
狛江市	絹 山 達 也
立川市	木 村 朋 子
調布市	大 林 克 江
日野市	山 田 一 彦
八王子市	横 田 勲
府中市	飯 田 文 子
保谷市	柳 田 由紀子

\* 本件請求は54人の請求人からの請求であったが、このうち、1名については、法第242条所定の要件を欠いているものと認められたので、本名簿に記載していない。

## 資料（東京都職員措置請求書等）

### 東京都立学校の「国旗掲揚塔」設置に関する措置請求書

#### （請求の要旨）

中島元彦東京都教育長（当時）、神山隆吉教育庁施設部長らは、昨年一二月二四日「国旗等の掲揚塔設置について」という文書を各都立学校長に送付し、都立学校における国旗掲揚塔の設置状況等についての調査とともに、未設置校への掲揚塔設置とそのための学校整備費増額申請を指示した。その後、中島、神山らは、上記設置状況等調査結果及び学校整備費増額申請に基づき、本年一二年二月一五日、都立学校四八校に四一三四万九千円の予算を配布した。それをうけて、各都立学校は、ただちに設置工事を行い、本年三月中に完了している。設置工事の契約総額は三九一七万四七七八円である。

以上の行為は、以下に述べるように違法・不当な行為であり、都に対して与えた三九一七万四七七八円の損害を監査し、それを補てんするに必要な措置を講ずることを請求する。

#### （理由）

- 一．国旗掲揚塔の設置は、「日の丸」の掲揚を容易ならしめ、「日の丸」がかつて果たした侵略戦争・植民地支配のシンボルとしての役割を考え合わせると、生徒・教職員をある一つの思想に束ねる役割を果たし、生徒・教職員の「内心の自由」を圧迫する。また、地域住民も含めた「日の丸」を「見ない自由、見たくない自由」を侵害するものであり、憲法一九条「思想・良心の自由」に照らして違憲である。
- 二．国旗掲揚塔の設置は、都立学校の年度当初の予算要望にはなく、上記中島らの文書により半ば強制されたものであり、いくつかの都立学校の職員会議において反対決議が上げられたにもかかわらず、多くの教職員の意向を無視して設置された。この点においても、憲法一九条に違反するとともに、教育基本法第十条一項で禁ずる「教育の不当な支配」にあたり、同条第二項の「教育の目的を遂行する必要な諸条件の整備確立」にあたらぬ違法・不当なものである。
- 三．東京都は、現在厳しい財政状況にあり、教育予算についても大幅に削られ、都立学校の施設整備・改善についてもままならない状況にある。にもかかわらず、都立学校の年度当初の施設改善計画にはなく、上記のような違憲違法の疑いのある国旗掲揚塔の設置への予算配分は、不当な支出行為である。

（以上、原文のまま掲載）

## 事実証明書

- ア 平成11年度国旗掲揚塔のポール設置に係る予算配布状況について（教育庁施設部施設計画課作成）
- イ 教育庁施設部長が各都立学校長宛に出した文書「国旗等の掲揚塔の設置について」（平成11年12月22日付11教施第622号）
- ウ 都立学校の職員会議議事録
- エ 国旗等掲揚塔の設置状況等調査用紙（都立青山高等学校、都立松が谷高等学校）
- オ 掲揚ポール設置工事に関する見積書（都立松が谷高等学校、都立江東養護学校、都立矢口養護学校及び都立羽村養護学校）