

平成 30 年 1 月 21 日

## 今治市大学設置事業に関する意見書

専門委員（松山大学法学部教授）

妹尾 克敏



### はじめに

当職が菅良二今治市長から、標記の「今治市大学設置事業に係る専門委員」を委嘱されたのは、平成 29 年 10 月 3 日のことであり、委嘱内容は、「学園都市構想の実現に向け、国際水準の大学獣医学部を開設するにあたり、専門的見地から助言等を行う。」というものでした。

なお、この「専門委員」制度というものは、地方自治法(以下、「自治法」という。)第 174 条を法的根拠として「普通地方公共団体（の長）によって、専門の学識経験を有する者の中から選任し、長の権限に属する事務に関し必要な事項を調査するために設置されるもの」です。したがって、あくまでも長の委託を受けて、その委託の範囲内において客観的な観点から調査ないし検証を行う「独任制の機関」であることをあらかじめ指摘しておきたいと思います。それというのも、これと似て非なるものとして、自治法第 138 条の 4 第 3 項に「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める機関はこの限りでない。」という定めが置かれていて、こちらは「合議制の機関」とされています。今回の専門委員が 5 名であるところから、あたかも、これら 5 名の「合議」があらかじめ想定されているかのような報道等に接するとき、ともすれば両者を混同したために生じかねない誤解を避けるために敢えて言及しておきます。

そして、このたびは、「今治市大学設置事業専門委員規程」第 6 条に基づいて、当初からの予定では都合 3 回にわたる「連絡会」という機会が設けられることとなり、上記 5 名の専門委員が相互に意見交換を行うことのできる機会が便宜上設けられました。しかしながら、これはあくまでも「意見の交換」であって、決して「意見の調整」ではないことを敢えて指摘しておきたいと思います。

以下に、その経緯及び過程並びに概要を記しながら、この度の検証作業が如何なる枠組みの中で行われ、当職として如何なる結論に達したか等について意見を述べていきたいと思ひます。

### I. 審査の経緯及び過程並びに概要

第1回連絡会 10月23日(月)10:30~12:00 (於 今治市役所本館2階 庁議室)

- 議事(1)委員紹介
- (2)趣旨説明
- (3)市のプロセス説明
- (4)資料説明
- (5)今後の進め方

第2回連絡会 11月28日(火)13:15~15:00 (於 今治市役所本館2階 庁議室)

- 議事(1)今治市の財政見通し
- (2)調査の進捗状況
- (3)意見交換

第3回連絡会 12月19日(火)14:00~15:00 (於 今治市役所本館2階 庁議室)

- 議事(1)調査の取りまとめに向けて
- (2)意見交換

なお、この第3回連絡会の席上、各委員から、あらかじめ提供されている膨大な質量の資料の調査検証作業に予想以上に時間を要し、「なお、更なる精査を行いたいので、当初設定されていた平成29年12月末という調査期間を延長したい」旨との発言が相次ぎ、その結果、平成30年1月中を目途に意見を取りまとめるという方向が確認され、5人の委員全員が調査の継続について了承し、オブザーバーとして出席していた愛媛県地域政策課長の了承を得たという経緯がありますので、付記しておきます。

その結果、第4回となる最後の連絡会は、下記のとおりに行われました。

第4回連絡会平成30年1月12日(金)10:30~12:00 (於 今治市役所本館2階 庁議室)

- 議事(1)調査の取りまとめに向けて
- (2)意見交換

なお、この第4回連絡会の最後に、オブザーバーの愛媛県企画振興部地域振興局山本泰土地域政策課長の次のような発言がありました。

つまり、「大学としての魅力向上に要する経費、具体的には、内装の充実等にかかる、指定銘木、看板、寄附銘板等に対して、公金による補助をどこまで認めるかについては様々な判断があり得るため、行政としてしっかりと住民の皆様へ説明責任を果たせるよう整理をさせていただきたい。その結果は、座長及び専門委員の皆様へご報告したい。」との発言があり、各委員から特に異論はありませんでした。行政としての更なる精査を

重ねていただくことに期待したいと思います。

そして、1月21日(日)15:00～17:05には、「平成30年4月に開学する岡山理科大学獣医学部とは、どのような学部なのか、また、どのように地元貢献するのか、市民の皆様からの疑問も含め広くお知らせするもの」として、「大学獣医学部の開学に向けた市民説明会」が今治市総合福祉センター4階多目的ホールにおいて開催され、岡山理科大学の柳澤康信学長及び獣医学部学部長就任予定の吉川泰弘教授(千葉科学大学危機管理学部教授)ともども参加し、当職もこれまでの5人の専門委員の意見及びオブザーバーとして参加していた愛媛県企画振興部地域振興局地域政策課長の上記意見の概略を紹介しました。

なお、このたび、調査の委嘱を受けた当職自身が個別にヒアリングを行ったのは次の日程及び内容であったことを申し添えておきます。

- ①平成29年10月10日 今治市企画課から「審査内容の確認」
- ②平成29年10月23日 「現地調査」
- ③平成29年10月30日 今治市企画課から「今治市当局のプロセス全般」
- ④平成29年11月22日 今治市企画課から「今治市当局のプロセス全般」
- ⑤平成29年12月5日 今治市企画課から「今治市当局のプロセス全般」
- ⑥平成29年12月12日 今治市企画課から「今治市当局のプロセス全般」
- ⑦平成30年1月11日 今治市企画課から「今治市当局のプロセス全般」

## Ⅱ. 当職に課せられた調査内容及び検証方法

当職を含めた専門委員はその性質上、当初から、あくまでも各個別に、自らの専門知識に基づいて調査ないしヒアリング等を行うことを今治市長から委嘱されていたために、各自が並列的ないし同時進行的に今治市の担当事務局である企画課国家戦略特区推進室他関係者からの様々な情報提供に接しながら、5名の専門委員がそれぞれ独自に5通りの意見書を提出する予定でした。したがって、この度の「今治市大学設置事業」の全貌についてはこの5名の専門委員の意見書をすべて合わせてお目通しいただきたいと思いません。

当職に課せられた調査ないし検証の項目に沿って意見を述べたいと思います。

(1) 今治市による『学園都市構想』の経緯—今治市としての大学誘致事業の正当性の検証—  
—地方自治法その他法令に則った手続の適法性及び違法性の判断、とりわけ「土地の無償譲渡」の妥当性に関する判断を中心として—

まず、何よりも今治市がいつ、如何なる理由に基づいて『学園都市構想』なるものについて政策決定を行ったのか、について資料に基づいた調査結果を略述しておきます。

①昭和 50(1975)年に策定され公表された「今治市基本構想」「3. 潤いのある文化都市へのみち」「(1)人間性豊かな教育のために」「ア. 学校教育」の項目において「人間形成の基本となる学校教育においては、基礎的知識の習得はもとより、健康教育、情操教育を一層充実して、真理と正義を愛し社会連帯の意識に富んだ円満な人間性の涵養をはかるとともに、一人ひとりの適性や能力を最大限に引き出すよう教師の資質向上と教育内容を充実し、併せて教育施設、教育機器の整備拡充や通学区の調整等により、教育環境の一層の向上をはかる。また、高等教育における産業教育の促進、心身に故障のある児童、生徒に対する特殊教育の充実、同和教育の振興をはかる。さらに、無限の可能性を秘める幼児の教育にあっては、その発育の程度に応じた教育内容の充実や、施設の整備拡充を促進する。」と明記され、同年の「今治市基本計画」においても、「一方、広域市町村圏の中心都市としての機能充実や産業構造の高度化を推進する一環として私立短期大学の助成や、産業教育を主体として大学の設置についても検討する。」と明記しています。

そして、この構想や計画は、その後も持続され、昭和 62(1987)年の「今治市新長期総合計画—21 世紀の架橋時代へ向けて活力と潤いのあるまちづくりプラン」の中の「基本構想」においても、「第 7 施策の大綱」の「1-3. 広域都市圏の中核都市づくり」の中で、「(そのため、)中・四国における物的流通及び人的交流の結節点として、広域的な交通・流通関連施設や観光拠点の整備を図る一方、技術革新、社会経済システムの高度化に対応し、大学等高等教育機関の設置・拡充をはじめ、産業・経済、教育・文化、保健・医療等中心都市にふさわしい諸機能の充実と雇用の場の創出に積極的に取り組み、圏域の一体的な発展を先導する役割を果たす。」と述べています。同年の「今治市基本計画」「2. 大学等高等教育機関の整備充実」の「計画」「1. 高等教育機関の立地推進」の中では「①若者の定着化や地域文化の向上に寄与するとともに、地場産業の技術先端化に必要な試験研究機能の充実や人材の育成を図るため、市民並びに経済界等の理解と協力を得ながら産業情報系大学等の設置を推進する。②本市の恵まれた自然条件やスポーツ・レクリエーション施設等を活かしながら、学生や教員が大学単位で合宿研修したり、あるいは大学間で交流するためのセミナーハウスの誘致に努める。」と表現しています。

さらには、こうした背景を踏まえて、それぞれ「基本構想」と「基本計画」の中で、『第三次今治市長期総合計画—瀬戸内三橋時代 市民が共におこすまちづくりプラン』(平成

12年3月)、『今治市総合計画』(平成18年12月)、『今治市総合計画実施計画(平成19年度～平成21年度)』(平成20年3月)、『今治市総合計画(後期基本計画)』(平成23年3月)、『ずっと住み続けたい“ここちいい(心地好い)”まち いまばり あの橋を渡って 世界へ 未来へ 第2次今治総合計画2016-2025(基本構想)』及び『基本計画』(平成28年)には、「既存の高等教育機関の充実を促進するとともに、地域ニーズに合った四年制大学の立地に努めるなど、多様な教育環境の整備を図ります。」といい、「人材育成や地域文化の向上、若者の定着、産業の振興等を図るため、本市の産業、福祉、情報などの集積を生かし、四年制大学の立地を促進します。」、「新都市地域への企業等の誘致を図り、雇用とにぎわいを創出します。」、「高等教育機関の誘致」及び「新都市第2地区の高次都市機能用地への大学誘致の実現を図る。」、「新都市地域に大学を誘致し」及び主要施策の①「新都市開発の適正な推進」の見出しで、「スポーツパークや繊維産業技術センター、獣医師養成系大学の誘致と整備を図り、高次都市機能のより一層の充実を図ります。」、「施策の大綱6-誇りに思える魅力があふれるまちづくり-」の「(1)交流とにぎわいを創造する、魅力あふれる都市(まち)の基盤づくり」の中で、「今治新都市において、魅力あふれるエリアとして交流とにぎわいを創造するため、高等教育機関の誘致の推進や文化・交流施設としてのスポーツパークの整備など多様な都市機能の整備へ向けた取組を推進します。」等の表現にも、学園都市構想の経緯が見て取れます。

以上のように、昭和50年以來40年以上に及ぶ取組み姿勢が今回ようやく結実したものであることに鑑みれば、その意義も少なからず理解されることとなるでしょう。

なお、上記の『基本構想』及び『基本計画』並びに『実施計画』は、かつて地方自治法第2条第4項において「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。」と明記され、ほぼ10年間を目途とする基本構想の策定が義務づけられ、さらにこれを具体化する3～5年を目途とする基本計画と実施計画の策定が義務づけられていましたが、平成23年の自治法改正によって、その義務づけは廃止されたわけです。つまり、全ての市町村は少なくとも平成23年の自治法改正までは当然のこととして、「基本構想」―「基本計画」―「実施計画」という三計画体系の中で「理念と政策」を自己決定し、そのための施策ないし事業を実施していたところ、現在はその縛りがなくなっているということなのです。ただし、今治市においては、昭和50年以降今日に至るまで一貫して「学園都市構想」の実現に腐心してきており、5人の市長及び2人の知事が、それぞれ重要な政策課題と位置づけながらその実現を熱望してきたことが窺えるところとなっています。

以上のことから、昭和50年以降の基本構想その他の計画文書の中に、明確に「学園都市構想」を位置づけてきた歴史的沿革を踏まえたとき、決して一過性のものでもなく単なる恣意的な思い入れでもなく、市民の声を正當に最大公約数的に示し続けてきたものとして評価することができるでしょう。そして、この40年以上にわたる取組を収斂させ

たのが、この度の岡山理科大学獣医学部の誘致であったということになるわけです。菅良二市長が折に触れて、「これは今治市及び今治市民にとっての『悲願』でした。」という発言に接したとき、はじめてこの発言の趣旨（意味）が分かるわけです。

②「土地の無償譲渡」については、関係資料のうち、平成 29 年 3 月 31 日付『岡山理科大学獣医学部設置認可申請書』（以下、「設置認可申請書」という。）に添付されている四国知事会からの「資料 2 獣医師の確保対策に関する緊急要望(平成 21 年 6 月 5 日)」、あるいは平成 29 年 1 月 20 日の「資料 5 国家戦略特別区域諮問会議(第 27 回)議事次第」、平成 29 年 3 月 3 日付の今治市議会の議会第 2 回議案第 14 号の「資料 16 財産の無償譲渡について(高等教育施設用地)」等の直接の根拠ないし前提を参照することによって、今治市議会自身も自治法第 96 条第 1 項第 6 号の議決事件として原案の通り可決したうえで、「岡山理科大学今治キャンパスに関する基本協定書」第 4 条（土地の譲渡）「今治キャンパスに供する次の土地を無償で譲渡するものとする。」というルールをもとに進められた解除条件付土地無償譲渡契約書等によって具体化されていった一連の設置認可申請の動向から、最終的には今治市いこいの丘 1 番 3 ないし同市いこいの丘 4 番 3 の合計 8 筆 168262.07 m<sup>2</sup>の宅地が無償譲渡されていることが分かります。

なお、ここで言う「解除条件」とは、この基本協定書第 8 条第 1 号においては特に、基本協定の解除条件として、①設置認可申請の結果、認可されなかった場合、②当該認可が取り消されたとき、を明記している点を指します。要するに、このような協定書が、解除条件付き協定書と呼ばれるものであり、今治市当局としての不認可ないし認可取り消しに際しての危険負担を回避する手段となってもいるわけです。その結果として、約 36 億 7500 万円相当の獣医学部用地が無償譲渡されることとなったのです。

そして、この無償譲渡は、国家戦略特別区域法(以下、単に「戦略特区法」という。)に基づく、平成 29 年内閣府・文部科学省告示第 1 号に沿うように「国際水準の教育カリキュラムを備えた国際教育拠点となる大学獣医学部を誘致し、その開学を確実に実現させることにより、市内の学生はもとより、全国からの人の流れを生み出すことができ、若年人口の地元定着並びに活性化による地方創生に寄与しようとするもの」という理由によるものと明記されています。したがって、この要請は、さらに基本協定書第 6 条の（地域への貢献）という 9 項目に及ぶ事項に関して積極的な助言及び援助を行うものと期待されているのです。

## (2) 岡山理科大学「獣医学部」開設にかかる補助金等の「支援」の妥当性の検証

自治法第 232 条の 2 は、普通地方公共団体が、公益上必要がある場合に、寄附または補助をすることができることを定めたものです。本条は、普通地方公共団体の補助金交付の権能を確認するとともに、普通地方公共団体は、補助金の交付を公益上必要な場合に限り行なうことができるとするものです。したがって、本来、寄附または補助にか

かる地方公共団体の支出が無制限に拡大しないように、財政運営の秩序を維持するための制約として定められたものなのです。なお、一定の公益上の目的をもって対価なくして行う財政上の無償譲渡を意味する「寄附」とは異なって、「補助」とは地方公共団体が特定事業を促進し助成するために、相当の反対給付を受けることなく行う無償譲渡のことを意味するものと言われています。要するに、両者はともに財産上の無償譲渡、すなわち贈与ということなのです。

この段階で問題となるのは、反対派ないし慎重派の主張する「公益上必要ある場合」に、この獣医学部の新設が該当するか否かという点かと思われまます。勿論、直接的には、当該地方公共団体の意思決定は、その長と議会との個別の判断に依拠するものではありませんが、これまでの行政事例(昭和 28 年 6 月 29 日自行発 186 号)では、全くの自由裁量行為ではなく、事例ごとに長と議会とがそれぞれが判断したうえで認定すべきものであり、客観的に公益上必要であると認められなければならないとされています。本条が、「公益上の必要」という要件を明記したのは、恣意的な補助金の交付等によって当該地方公共団体の財政秩序を乱すことのないよう防止するためであると考えられます。したがって、「公益上の必要」に関して及ぼされる当該地方公共団体の「裁量権の範囲」には一定の限界があり、その限界を超えたり濫用されたりした場合には、当該補助金交付は違法と評価されることとなるわけです。そして、判例(広島高判平成 13 年 5 月 29 日判例時報 1756 号 66 頁、東京地判平成 10 年 7 月 16 日判例時報 1687 号 56 頁)では、この裁量権の逸脱や濫用の認定は、当該補助金交付の①目的及び趣旨、②効用及び経緯、③補助対象事業の目的、性質、状況、④当該地方公共団体の財政規模及び状況、⑤議会の対応、⑥地方財政に係る諸規範、等の諸般の事情を総合的に考慮したうえで検討することが必要である、と解されています。なお、また別の行政事例(昭和 45 年 9 月 25 日自治行 59 号)においては、寄附または補助をすることの公益上の必要性についての議会の議決は、予算審議の段階において包括的になされるべきものと解されているところです。

そして、「恣意的な補助金等の交付」の点についてこれまでの判例においては、

1) 公の施設を存続させるためその管理及び運営を委託している権利能力なき社団の赤字を補填するのに必要な補助金を交付したことが公益上の必要を欠くとはいえないという判決(最判平成 17 年 10 月 28 日民集 59 卷 8 号 2296 頁(陣屋の村事件))、

2) 第三セクターの高速船会社に対する市の補助金支出のうち、市が連帯保証人となっている会社の借入金に対して支出された補助金は、事業の目的、市と事業との関わりの程度、連帯保証がされた経緯、この補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたこと、この補助金の支出は、本件事業の関係者に対し事業の清算とはかかわりのない不正な利益をもたらすものとは窺われないことに照らすと、補助金を支出したことにつき公益上の必要があると判断したことは、その裁量権を逸脱し、又は濫用したものと断すべき程度に不合理なものということとはできないという判決(最判平成 17 年 11 月 10 日判例時報 1921 号 36 頁(広島高判平

成 13 年 5 月 29 日の上告審。第三セクター補助金損害賠償請求事件)、

3) 本条の「寄附又は補助」には、普通地方公共団体の所有する普通財産の譲与(無償譲渡)も含まれると解されるところ、町がその所有する普通財産である土地を町内の自治会に対し地域集会所の建設用地として無償で譲渡したことにつき本条所定の公益上の必要があるとした町長の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用による違法があるとはいえないという判決(最判平成 23 年 1 月 14 日判例時報 2106 号 33 号)、等が残されています。

以上の判例等の趣旨に照らしても、本件は平成 29 年 3 月 3 日制定の「今治市大学立地事業費補助金交付要綱」に則った補助金の交付手続きに関して、第 4 条の「補助対象経費」として、「補助事業に関する経費のうち、文部科学大臣に申請する私立学校法施行規則第 2 条第 1 項第 6 号に定める「経費の見積もり及び資金計画を記載した書類」に記載する経費とする。」と明記し、第 5 条には「補助金の額」として「補助金の額は、補助対象経費の 2 分の 1 の範囲内であって、予算で定める額を上限とする。」とされています。そして、第 6 条の定めに従って、平成 29 年 3 月 31 日に「平成 28 年度～平成 31 年度 今治市大学立地事業費補助金交付申請書」が今治市長宛てに提出されています。これらに関する手続きは、今治市当局における国家戦略特区推進係による起案とそれに対する決裁の面においてもなんら問題とすべき点は見当たりませんでした。また、「平成 29 年 2 月 13 日に締結した「基本協定書」第 5 条に基づき、校舎建設費及び備品等の取得に要する経費等の経費の 1/2 以内で予算に定める範囲内(96 億円を限度)の額とする。」としている以上、徒に過大な財政負担があるかのような言動は、極めて不穏当であると言わざるを得ません。したがって、現実には、補助金額の総額は設備経費(校地造成費、施設整備費、図書、教具、校具、備品等の設備費)に要する経費総額 192 億 1348 万 4 千円の 2 分の 1 以内の 96 億円を上限とするもので、平成 28 年度 159,045 千円、平成 29 年度 8,466,102 千円、平成 30 年度 6,283,785 千円、平成 31 年度 4,304,553 千円、という内訳になるわけです。

このように、補助金による支援の実態は、極めて計画的で、しかも今治市議会の議決を得た「債務負担行為」として計上されたものを予算化するというものであるため、喧伝されているような不公正な要素ないし不分明な部分を見出すことは極めて困難です。要するに、市長部局における意思決定とそれに伴う市議会の議決をはじめとする機関決定は、正当な内容を有し、適正な手続きを経て決定されたものであるということが出来るわけです。したがって、補助金交付に関して、その内容及び手続きに関する瑕疵や遺漏は見当たらず、要請されている補助金支出の支援のあり方自体についてもその正当性を認めなければならない、補助金支出についても妥当な手順を踏んでいると受け止めなければならないこととなるわけです。

なお、「債務負担行為」とは、普通地方公共団体が自らの意思によって将来にわたって



債務を負担する行為のことをいい、翌会計年度以降の債務を負担する方法ですが、これを予算で定める理由としては、支出義務の負担を伴うために歳出予算の支出として行われるべきことである点と、議会において歳入歳出予算と債務負担行為とを合わせて審議することが便宜であり、今後の財政事情を考慮した慎重な検討を行うことにつながることで、さらには予算に債務負担行為を、住民をはじめとする関係者の理解を深めることができること、等が考えられると言われています。そのために、自治体の現状においては、とりたてて特殊な方法ではないということなのです。

### Ⅲ. 入札及び契約の妥当性の検証その他

今回、採用された「指名競争入札」の正当性及び「随意契約」の妥当性については、自治体発注の公共工事であればこそ、すでに周知のとおりであるところ、私立大学、つまり学校法人が発注し施工する土木一式工事ないし建築工事については、およそ日本国内においては、「特命入札方式」と呼ばれる一社のみを選択し発注する方式が一般的なのです。要するに、創設後、数十年間あるいは百年以上の歴史と伝統を有する日本型の私立大学においては、自らの建学の精神や教育理念に立脚した統一のとれた学舎のデザインをはじめ、他に類を見ない建造物の特殊性を誇りとするものも少なくないのが現状なのです。とりわけ、特定の宗教に根ざした教育研究活動を行おうとする私立学校においてその傾向は顕著です。然るに、今回調査検証した獣医学部の母体には、宗教性等は必ずしも顕著でなく、理学部や工学部等を中心とする理科大学であるところから、これまでも岡山理科大学の校舎建築等に携わった業者を選定しても差し支えなかったにも拘らず、今治市や愛媛県からの補助金が予定されている点に鑑みて、敢えて、「指名競争入札方式」を採用したものと思われます。現実には、校舎建設予定地の「A 敷地・B 敷地」及び「C 敷地・D 敷地」のふたつの工区の新築工事・周辺工事に分けたうえで、いずれも学校法人加計学園の本部が所在する岡山県内の 4 社を指名して競争入札を行わせています。日程的にはあらかじめ、平成 29 年 1 月 20 時点において工事見積書の提出を依頼し、平成 29 年 1 月 29 日の時点において、現場説明会を開催し、同年 2 月 10 日に学校法人加計学園理事会の席上、開札しています。その結果、「A 敷地・B 敷地」は 128 億円で（株）大本組が落札し、「C 敷地・D 敷地」は 14 億 400 万円でアイサワ工業（株）が落札しています。なお、「A 敷地・B 敷地」の最高入札額は、157 億 6800 万円であり、「C 敷地・D 敷地」の最高入札金額は、16 億 7400 万円であったことが学校法人側の「工事契約発注起案書」の写しで確認することができます。したがって、この観点から調査し検証した結果、適正な指名競争入札が行われ、落札後の交渉等から見ても徒に金額が増嵩することがないばかりか、二区画の工事費併せて 7 億 8640 万円（7 億円+8640 万円）が節約できたことになっています。ただ、指名競争入札方式を採用したのであれば、

大学関連建築物等についての見識と実績を持った全国的に著名な建設会社、いわゆる「ゼネコン」ないし「スーパーゼネコン」と呼ばれる岡山県以外に事務所を有する会社も対象にしてもよい余地はあったものと思われまます。

また、この工事に先駆けて、地形測量・地質調査業務委託については、3社から見積もりを徴収し、2763万円で(株)SID創研が落札しています。さらに、岡山理科大学今治キャンパス新築工事及び周辺工事に伴う「設計監理委託契約」についても、(株)SID創研、(株)大建設の2社による設計共同体と締結していることが分かります。

したがって、学校法人の通常の工事請負契約においては必ずしも義務づけられていない指名競争入札という方式を採用したことはむしろ高く積極的に評価できるものと捉えることができると思います。また、設計監理契約については、いわゆる「随意契約」によるものであったことが見て取れるところですが、自治法第234条第1項においても「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約またはせり売りの方法により締結するものとする。」と明記され、自治法施行令第167条の2においては、第1号の「売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格(賃貸借契約にあつては、予定賃貸借料の年額又は総額)が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものとするとき。」をはじめとして、全部で9項目の場面を限定したうえで、この種の契約の締結要件としていることが分かります。契約の種類と目的に応じて、資力、技術、信用等の面において適切な相手方を選択することができ、確実な契約の履行を確保することができ、手続きが簡潔で、経費が少なく済むというメリットがあるところから、適正価格の形成や公平性の確保というデメリットがあるとしても、自治体においてすら認められている契約方式なのですから、学校法人として、その資本金の全額を出資して設立している商法法人たる株式会社(通常は、「外部委託会社」と呼ばれています。)との間でこうした契約を締結することは禁じられているわけではありません。

以上の観点から見たとき、この度の獣医学部設置に伴う入札と契約の妥当性については、然るべき妥当性を有しているものと思われまます。

## おわりに

以上のとおり、今治市の大学設置事業たる岡山理科大学獣医学部の設置に係る論点につき、当職に委嘱された論点(①「学園都市構想」の妥当性、②獣医学部用地の無償譲渡の適法性及び正当性、③補助金交付の適法性及び妥当性、④校舎等の建設に係る契約の適法性及び妥当性)につき、当職に提供された資料ないし情報に基づいて調査し検証したところ、適法であり、かつ妥当であるとの結論に至りました。

まず、①は、百歩譲って、この構想が今治市長による一過性の政治的パフォーマンス

やスタンドプレーであるとしても、同じ内容の学園都市構想という「命題」が40年以上に亘って維持され続けてきたという歴史的沿革を確認できるものである以上、複数の異なる今治市長はもとより、愛媛県知事においても前任者と現任者とが共通の認識に立っているという厳粛な事実から見ても、妥当な判断であり、適切な対応であったというべきです。

また、②は獣医学部用地の無償譲渡の適法性及び正当性については、「学園都市構想」を踏まえると、土地の無償譲渡が突然浮上したわけではなく、いわゆる「塩漬け」の土地を特定の学校法人にタダで譲ることがあたかも違法であり不当であるかの批判や非難に対しても、利用計画そのものが長年にわたるものであって、学園都市構想の実現にとってようやくその機会が到来したともいうことができ、当該土地の無償譲渡に関する今治市議会の議決（平成29年3月3日）を経ているため、適法なものといえることができ、結果として現時点において考えられる最良の選択というほかなく、妥当というほかないと思います。

さらに、③は、総事業費が192億1300万円以上の莫大な金額に上るところから、その50%未満の総額96億円の補助金の交付決定の手続を含めて、市民間に批判が広がり、ひいてはこの獣医学部の必要性自体が疑問視され続けたようです。ところで、補助金の本質から考えると、総事業費の半分に満たない点と、「補助金交付要綱」という明文のルールに基づいた補助金の交付決定であるところから、今後は、むしろ今治市民はもとより、広く愛媛県民ないし環瀬戸内海地域全体の財産ともなり得る可能性を有していることに鑑みれば、至極当然のことと思われまます。したがって、結果的には妥当と考えられます。

加えて、④の校舎建設等に係る入札及び契約については、基本的に自治体発注等の「公共工事」でないところから、性能発注方式によることとは別に、特定業者に対する「随意契約」によっていることのみをもって、不透明であるとか、恣意性が介入するなどの批判や非難は、学校法人の発注する土木ないし建築工事であっても、公共工事と同様の一般競争入札ないし指名競争入札の方式を採用すべきであるという住民感情等に配慮したうえで、補助金交付要綱の定めに従い4社による指名競争入札方式を採用し実施していることが分かります。

## 付言

今回の「獣医学部設置」は、巷間、「加計獣医学部問題」と呼ばれて、今治市民や愛媛県民に留まらず、広く国民の関心を集める問題ともなりましたが、それはもっぱら新聞やテレビ等の、いわゆるマスメディアの報道によるところが大きいのは周知のところでしょう。そのうえ、この獣医学部を設置しようとする学校法人加計学園の加計晃太郎理事

長と安倍晋三内閣総理大臣とが友人関係にあったところから、特異な経緯を辿ることとなったわけです。そして、一方では、我が国の大学において52年ぶりの獣医学部設置という事実が、それまでの「岩盤規制」に風穴が開けられたと積極的に評価されながら、他方においては、理事長と総理大臣との友人関係が災いして、「加計ありき」という印象を国民の間に植え付け、特定の人物に対する「忖度」があったのではないかと消極的な評価に留まるもの、あるいはその不透明感から、何らかの不正や不公平な取扱いが行われてきたのではないかという疑念が喧伝される事態となっていたのは記憶に新しいところでしょう。

それらのマスメディアは、憲法で『報道の自由』を保障されているのはもちろん、そのための取材の自由や編集の自由も憲法上の保障を受けていることは周知のとおりですが、日本国憲法第21条の延長上保障されている表現の自由の範疇において、この種の事由には内在的な制約があることも同時に認識される必要があるものと思われまます。特に、当職をはじめとする専門委員の勤務先大学や自ら営む法律事務所や会計事務所に対しても各種メディアの「取材攻勢」があり、それぞれの専門委員は、専門委員在任中は、あくまでも今治市長の調査の委託に応える職務を帯びた非常勤特別職の地方公務員に他なりません。それぞれの勤務先ないし事務所に対する個別の取材活動は極めて迷惑というほかありません。それというのも、事務所等の職員に対する事実上の威力業務妨害的取材活動などは決して許されるものではないと思われまます。しかしながら、残念なことに当職ら専門委員の調査研究活動が始まった平成29年10月以降、報道の自由の名の下に、極めて一方的な取材活動が行われ、然るべき対応をしない限り、継続的に来訪する旨の伝言まで残していることが後日判明しました。報道の自由というものが、国民の知る権利に奉仕するものであり、この事由が広く認められる社会であることは民主的社会のひとつの指標であることは当職においても十分に理解しているところですが、およそ憲法によって保障される権利ないし自由というものは、「他者の人権を侵害しない限りにおいて自由である」はずです。したがって、当職のような立場の者はもとより、今治市当局の職員個々人に対する取材攻勢が、当該職員個人の静穏な生活権やその家族の人権を蔑ろにしてまで報道の自由が認められないことは言うまでもないところでしょう。つまり、今治市当局の職員の自宅や通勤経路において「夜討ち朝駆け」が許されているとは考えられないのです。もとより、当職が把握している新聞等各誌紙あるいは放送局においても、「取材協力」あるいは「取材依頼」の名の下に、取材活動が活発であることとその成果としての報道を国民の一人として受け取ることは、民主主義社会の生命線ともいうべき重要な要素であるにも拘らず、報道の自由に内在する制約に服することも極めて重要なところということが出来ます。これまでに繰り返された「取材攻勢」と称する行為行動の大半は、今治市当局における当該実務担当者からの情報を入手するために行われたものと捉えれば、ジャーナリズムの本質がリークではなく、スクープにあるところに鑑み、取材対象とされた一般職の今治市職員とその家族、あるいは関係当事者全員の蒙っ

た筆舌に尽くし難い苦痛を味合わせるものとなっていなかったか否か、今一度メディア自身によって検討される余地は残されているように思います。多くのメディアが、「腹心の友」であるがゆえに、「加計ありき」という予断に基づいていなかったか否か自ら検証していただきたいと強く要請するものです。さらには、こうした取材攻勢のために、いわゆる「風評被害」的な厳しい現実直面している当事者も少なくないということに思いを致して、慎重で穏当な取材活動に徹していただきたいと強く要望するものでもあります。

また、指摘したメディア以外、とりわけいわゆるデジタル媒体によるもの等においては森友学園問題と一括して、『モリ・カケ問題』等というキャッチコピー的表現を多用する場合にあっても、国家戦略特区であるという特殊性の積極的評価を行うべきところ、ゴシップ的な材料ばかりに焦点を当てながら面白おかしく報じるイエローペーパー的記事に接することも少なくはありませんでした。

これまでにも、そしてこれからも市民や県民、ひいては国民に対して何か不都合な問題等を隠しているのではないかと、不正な事実等を隠ぺいしているのではないかとという観点から取材、編集、報道が繰り返されるものと思われませんが、どうか、メディアの本来の『社会の公器』としてのミッションを正当に果たして頂きたいと考え、敢えて付言させていただきました。

以上