

請求人
(略)

広島市監査委員	佐 伯 克 彦
同	井 上 周 子
同	沖 宗 正 明
同	渡 辺 好 造

広島市職員に関する措置請求に係る監査結果について（通知）

平成 2 6 年 1 2 月 1 日付けで受け付けた広島市職員に関する措置請求（以下「本件措置請求」という。）について、地方自治法第 2 4 2 条第 4 項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により次のとおり通知する。

第 1 請求の要旨

平成 2 6 年 1 2 月 1 日付けで提出のあった広島市職員措置請求書及び同月 1 1 日付けで提出のあった補正書に記載された内容は、以下のとおりである。

1 広島市職員措置請求書

広島市教育委員会に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

該当職員と違反事実

学校グラウンドの不適切な利用許可と広島市財産規則に違反した

広島市立幟町小学校校長 A 教頭 B

広島市立井口小学校校長 C 教頭 D

広島市立山本小学校校長 E 教頭 F

広島市立竹屋小学校校長 G 教頭 H

広島市立楠那小学校校長 I 教頭 J

広島市立本川小学校校長 K 教頭 L

広島市立中筋小学校校長 M 教頭 N

広島市立黄金山小学校校長 O 教頭 P

広島市立神崎小学校校長 Q 教頭 R

使用料減免の申請を行わず、不当に使用料の負担を逃れた

広島市立牛田小学校校長 S

広島市立井口小学校校長 C

広島市立山本小学校校長 E

広島市立倉掛小学校校長 T
広島市立楠那小学校校長 I
広島市立古市小学校校長 U
広島市立中筋小学校校長 M
広島市立宇品小学校校長 V
広島市立翠町小学校校長 W

違反行為の一覧

利用場所 広島市立幟町小学校
違反者 校長 A 教頭 B
利用団体 広島市小学校校長会
利用団体代表者 広島市立牛田小学校校長 S
利用日 平成26年4月8日

利用場所 広島市立井口小学校
違反者 校長 C 教頭 D
利用団体 広島市小学校教育研究会図画工作部会第1回研究会
利用団体代表者 広島市立井口小学校校長 C
利用日 平成26年5月8日

利用場所 広島市立山本小学校
違反者 校長 E 教頭 F
利用団体 広島市教育研究会国語科教育部会
利用団体代表者 広島市立山本小学校校長 E
利用日 平成26年5月8日

利用場所 広島市立竹屋小学校
違反者 校長 G 教頭 H
利用団体 広島市教育研究会算数部会
利用団体代表者 広島市立倉掛小学校校長 T
利用日 平成26年5月8日

利用場所 広島市立楠那小学校
違反者 校長 I 教頭 J
利用団体 広島市教育研究会生活科・総合的な学習の時間部会
利用団体代表者 広島市立楠那小学校校長 I
利用日 平成26年4月21日

利用場所 広島市立楠那小学校
違反者 校長 I 教頭 J
利用団体 広島市教育研究会生活科・総合的な学習の時間部会

利用団体代表者 広島市立楠那小学校校長 I
利用日 平成26年5月8日

利用場所 広島市立本川小学校
違反者 校長 K 教頭 L
利用団体 広島市教育研究会体育部会
利用団体代表者 広島市立古市小学校校長 U
利用日 平成26年5月8日

利用場所 広島市立中筋小学校
違反者 校長 M 教頭 N
利用団体 広島市教育研究会音楽部会
利用団体代表者 広島市立中筋小学校校長 M
利用日 平成26年5月8日

利用場所 広島市立黄金山小学校
違反者 校長 O 教頭 P
利用団体 広島市南区校長会
利用団体代表者 区会長 広島市立宇品小学校校長 V
利用日 平成26年5月7日

利用場所 広島市立神崎小学校
違反者 校長 Q 教頭 R
利用団体 広島市教育研究会理科部会
利用団体代表者 広島市立翠町小学校校長 W
利用日 平成26年5月8日

前記、校長・教頭らは校長会・教育研究会の開催について、学校施設の使用許可を与えたが、下記の不適切な判断、行為があった。

1. 広島市財産規則に違反する行為
 - (1) 広島市財産規則第29条に反し、使用許可書の交付を怠った
 - (2) 広島市財産規則第28条2項に反し、使用者に対し使用料減免の申請書を提出させなかった。
2. グラウンドを駐車場として提供するなど、会の開催には直接必要のない不適切な市の財産の使用許可を行ったこと。また、用途外の利用に対し使用許可書も交付せず、なんら使用の条件・使用上の制限・注意事項などを示すことなく、無責任に野放図なグラウンドの使用を許可したこと。

以上、教職員の研修の利便のため、研修とは直接関係のないグラウンドを駐車場とする学校施設の不適切な利用は、まさに教職員の私的利用にほかならず、ましてグラウンドを駐車場としての利用は緊急時以外許されるものではなく、これを当然のごとく恒常的に利用され許可されている事は、教職員の横暴であり、学校長の権利の乱用で不適切極ま

りないことである。

広島市の損害について

学校施設の使用料を単にのがれただけではなく、本件が露見したのは平成25年7月2日付「学校以外の団体による学校施設の使用について」で文書による使用申請を義務付けられたことによってであり、（文中「市民から指摘」とあるのは請求者のこと）これ以前は口頭による申請でよいとされ、使用申請書類が存在しなかったため、市民第三者にはわからない監査にかからないという、全く信じがたい隠蔽工作が行われてきたからである。よってこれ以前も不適切な利用は行われている。

要するに、これ以前にも研修などで不当に学校施設を利用してきたが、申請書類そのものがないため、元来使用料が必要な利用でも長期間にわたり多数の使用料が必要とされるものについて請求されること無く利用が行われている。

これは学校長による教育施設の私物化にほかならず、被害額の問題ではなく不適切である。

また、グランドの駐車場利用については、当然グランドを痛めるものであり、また交通事故の懸念から児童の遊び場としての提供が困難となり、たとえ1台でもグランドに駐車利用があれば、児童の遊具などすべてのグランド施設の利用を妨げる行為である。教職員の利用よりも児童の利用を当然優先すべきであり不適切である。

請求の理由

請求者は本件について、広島市長あてで請願書提出をした。

その後、広島市教育委員会に対し、これについて処分関係文書の開示請求をおこなったところ、広島市教育委員会は存否応答拒否決定通知を申立人に行い、処分が行われたのか否かも含め、一切通知を拒んでいる。

その他の処分関係書類の開示請求では不存在通知を行っていることから、存否応答拒否決定通知は事実上の存在を示し、何らかの処分はほぼ確実に行われているが、いずれにしても教育委員会の処分の内容については不明なままである。

請求者はこれに対し、異議を申立て、広島市情報公開・個人情報保護審査会に諮問されたが、結果はどうか、定かでない。

そのため、住民監査によるものであれば、結果もわかり、市民にも公開され、処分者のみならず広島市教育委員会に対しても是正が行われ、より適切な対応が期待できるので、本請求を行う。

また、広島市教育委員会は平成15年6月17日（広島市監査公表第18号）でも同種の監査を受け、是正を求められているにも関わらず、今回不適切な利用があったこともその理由である。

また、前記した広島市教育委員会施設課の口頭での申請を許してきた対応について、まだ完全な是正が行われておらず、住民監査請求によって完全な実効ある対応の是正を広島市監査委員に求めるものである。

2 補正書

平成26年12月1日付け第906号で受け付けられた「広島市職員措置請求書」について、次のとおり補正します。

〔補正内容〕

1 行為者について

広島市立黄金山小学校 教頭 P を
広島市立黄金山小学校 教頭 X
に訂正いたします

2 請求の対象行為について

学校施設の使用手続きについて

グラウンド使用の部分については不正利用であり、本来許されぬ使用許可であった。

しかしながら利用された以上、使用料を徴収する必要がある。

他の部分は目的外使用であるが使用手続きに不備があり、使用料減免の手続きを怠っている。

3 広島市の損害について

請求者の指摘したグラウンド不正利用の使用料の未徴収

グラウンドの不正利用による現状維持費用

4 必要な措置の内容について

グラウンドの校長会・研修会での駐車場としての利用は不正利用であり今後許すな。

不正利用されたグラウンドの使用料を徴収せよ

使用手続きの不備を是正せよ。

第2 請求の受理

本件措置請求は、地方自治法第242条第1項の所定の要件を具備するものと認め、平成26年12月18日に、同月1日付けでこれを受理することを決定した。

第3 監査の実施

1 請求人による陳述等

地方自治法第242条第6項及び第7項の規定に基づく陳述は、請求人及び広島市教育委員会から陳述を行わない旨の回答があったことから、実施しなかった。また、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

2 広島市教育委員会の意見書の提出

広島市教育委員会に対し、意見書及び関係書類等の提出を求めたところ、平成27年

1月8日付け広市教総第104号により意見書が提出された。

その要旨は、以下のとおりである。

(1) 広島市教育委員会の意見の趣旨

本件措置請求は、理由がない。

(2) 広島市教育委員会の意見の理由

本件措置請求者は、広島市立幟町小学校ほか8校の校長が認めた、平成26年4月から同年5月までの間の広島市小学校長会や広島市小学校教育研究会による学校の校舎、屋内運動場及びグランドの利用（以下「本件利用」という。）に関して、①グランドの校長会・研修会での駐車場としての利用は不正利用であり今後許すな、②不正利用されたグランドの使用料を徴収せよ、③使用手続の不備を是正せよと主張しているので、以下、これらの点に関して述べる。

ア 広島市小学校長会や広島市小学校教育研究会の学校グランドの利用について

学校は、国、地方公共団体及び学校法人が設置するものであり（学校教育法第2条）、そのうち、小学校については、「心身の発達に応じて、義務教育として行われる普通教育のうち基礎的なものを施すこと」がその目的とされている（学校教育法第29条）。

よって、小学校は、その目的に沿って使用されることになるが、具体的には、児童への授業、部活動、入学式や卒業式、運動会などの行事、教員への研修や教員の研究などに使用されることになる。

本件のグランド利用は、広島市小学校長会が開催した校長会の1ブロック会議及び区会、南区校長区会が開催した南区校長会研修会、広島市小学校教育研究会の部会が開催した研究会、幹事会、教科研究会、総会及び研修会（以下「研究会等」という。）のために、各校の校舎や屋内運動場とともに、これらの研究会等に参加する校長や教員などの駐車スペースを確保するためにグランドを使用したものである。

使用者のうち、広島市小学校長会（各区校長会を含む。）は、小学校長としての職能の向上に努め、本市小学校教育の充実発展を図ることを目的に設立された団体であり、広島市内の小学校長を会員として組織し、その代表者である会長は、会員の互選により選任され、従前より広島市立小学校の校長が歴任している。同校長会による本件のグランド利用では、教科・教科外研究会の部会所属の決定や教育課程の管理などの研修などを、会場予定の小学校の校長の承認を得て、同小学校で行うこととし、その参加者の駐車スペースを確保するため、やむを得ず、同小学校のグランドを使用したものであり、普通教育を施すという小学校の目的のため又はこれに付随して行われたものである。

また、広島市小学校教育研究会（部会を含む。）は、広島市教育委員会の指導のもと、自主的・創造的な教育研究活動を行い、本市小学校教育関係者の資質の向上と小学校教育の振興を図ることを目的に設立された団体であり、広島市の小学校等に在職する教職員をもって組織し、その代表者である会長や部会の会長はいずれも広島市立小学校の校長が歴任している。同研究会による本件のグランド利用は、平成26年度の事業計画や研究主題などを検討する会議などを、会場予定の小学校の

校長の承認を得て、同小学校で行うこととし、その参加者の駐車スペースを確保するため、やむを得ず、同小学校のグラウンドを使用した（一部小学校では計画はしたがグラウンドへの駐車はなかった。）ものであり、普通教育を施すという小学校の目的のため又はこれに付随して行われたものである。

次に、これらの施設使用（目的内使用）を、各小学校の校長が承認しているが、これは、学校教育法第37条第4項に基づき校長には校務をつかさどる責任と権限があるとされていることによるものである。

すなわち、校務とは、学校が学校教育の事業を遂行するのに必要なすべての仕事とされ、教育課程に基づく学習指導などの教育活動に関するものなどとともに、学校施設設備や教材教具に関するものなどがあるとされており（文部科学省「第五次全訂 新学校管理読本」34ページより）、学校施設を学校教育の事業の遂行のために使用するに当たっての承認又は許可行為は校務の一つと考えられるためである。

このことは、広島市立学校の管理及び学校教育法の実施に関する規則第50条第1項において、校長は、施設、設備等の保安全管理に努めることを明記していることから明らかである。

なお、教育委員会には、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条第1号、第2号により学校や学校施設の管理権限があり、同法第33条第1項により学校の管理運営の基本的事項について必要な教育委員会規則を定めたりして、学校に対し、学校管理に当たっての基準の設定、指揮監督、指示命令などを行うことでその権限を行使することになるが、学校段階においては、校長の責任と権限に基づいて、その校務を処理することになる（同読本35ページより）。

以上のことから、本件のグラウンド利用は違法又は不正な利用ではない。

イ 学校のグラウンドの使用料の徴収について

本市等の地方公共団体は、目的外使用の許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができるとされている（地方自治法第225条）。そして、使用料に関する事項については、条例でこれを定めなければならないとされている（同法第228条第1項）。

学校は行政財産であるとともに、教育という活動を通じて住民の福祉を増進する目的をもって利用に供されている公の施設（同法第244条第1項）である。

本市では、行政財産の目的外使用許可に係る使用料については広島市財産条例第2条第1項に、目的内使用である公の施設の利用に係る使用料については、各施設の設置条例（広島市立学校条例など）に明記している。

本件のグラウンド利用は、学校施設の目的内使用に該当するため（目的外使用許可を要する使用ではないため）、公の施設としての学校として、本件のグラウンド利用のような使用に対して、使用料を徴収することができるかということになるが、公の施設としての学校の使用料を定めた広島市立学校条例では、高等学校などに関して、授業料、入学科、寄宿舎使用料等は徴するようにはなっているが（広島市立学校条例第3条第1項、同第3条の2、同第4条の2、同第4条の3）、本件のグラウンド利用の対価としての使用料の徴収は規定されていない。

以上のことから、本件校長会や教育研究会で学校のグラウンドを使用したことについて使用料の徴収を行う必要はない。

ウ 学校施設の使用手続について

学校以外の団体が、学校施設を使用する場合は、それが目的外使用である場合は、所定の使用許可申請書を学校長又は教育委員会（教育長に委任）に提出し、学校長又は教育長の使用許可及び同許可書の交付を受ける必要がある（地方自治法第238条の4第7項、広島市財産規則第28条第1項、学校施設の目的外使用許可処分取扱マニュアル）。

他方、その使用が、目的内使用である場合は、使用許可申請書も使用許可書の交付も法令上は義務付けられていないが、施設使用に関して使用の目的、使用施設、使用期間、責任者等を明確にしておくのが適当であると考えられたため、平成25年7月2日の施設課長から各学校長への通知（以下「通知」という。）により、学校（市）以外の団体が、学校施設の設置目的に沿って学校施設を使用する場合であっても、所定の学校施設使用申込書を学校長に提出させ、これを認めるかどうかの決裁を学校長が行い、その結果を申請のあった団体に伝えるという取扱いとした。

本件利用に当たり、校長会や教育研究会から学校施設使用の申し込みを受けた学校の校長は、通知で示した学校施設使用申込書を提出させ、所定の決裁を行って、校長会等に使用を認めることを伝えている。

以上のことから、本件利用に当たり、各校長が行った手続に不備はない。

エ 本件措置請求について

以上のことから、本件措置請求は、理由がない。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

請求人から提出された事実を証する書類及び広島市教育委員会（以下「市教委」という。）に提出を求めた関係書類及び関係職員への調査により、以下の点について確認した。

(1) 学校施設について

ア 小学校は、学校教育法第29条において、心身の発達に応じて、義務教育として行われる普通教育のうち基礎的なものを施すことを目的とするとされている。公立小学校は地方自治法第238条第4項に定める行政財産であり、同法第244条に定める公の施設である。

同法第225条において、公の施設の利用につき使用料を徴収することができることが定められているが、同法第228条第1項の規定により、条例で定めることが必要であるとされている。これを受けて広島市では、広島市立学校条例において、授業料、聴講料、入学者選抜料、入園料・入学料及び寄宿舎使用料が使用料として定められている。

イ 学校の用に供する財産の管理は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条第2号により教育委員会が行うとされているが、校務については、学校教育法第37条第4項において、校長にこれをつかさどる責任と権限があるとされてい

る。

校務とは、学校の目的である教育を行うための教育課程に基づく学習指導や学校施設設備に関するものなどであるとされており、学校施設の管理は校務の一つである。

なお、学校施設とは、学校施設の確保に関する政令第2条第2項において、学校の建物その他の工作物及び土地とされている。

広島市立学校の管理及び学校教育法の実施に関する規則第50条第1項において、校長は、施設、設備等の保安全管理に努めなければならないと定められている。

ウ このため、市教委は、小学校教育の目的のために学校施設を使用するに際しても、責任の所在を明らかにするなど、より適正に管理するため、①単位PTA主催による学校での文化活動、スポーツ活動、バザーなど、②教育研究会主催による学校での各種研究会や研修の開催、③その他、学校以外の団体が、学校の設置目的に沿って学校施設を使用するものについて、必要な手続を定めて、平成25年7月2日付け市教委施設課長通知「学校以外の団体による学校施設の使用について」（以下「施設課通知」という。）により各学校へ周知している。

エ なお、学校施設の使用許可が住民監査請求の対象となるか否かについては、住民訴訟では、対象財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の行為が対象となるとされており（最高裁第一小法廷平成2年4月12日判決）、住民監査請求においても同様と解されている。

(2) 教育研究会及び校長会による学校施設の使用について

ア 教育基本法第9条では、学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならないと定められている。

また、教育公務員特例法第21条においても、教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならないこと、また、同法第22条では、教育公務員には、研修を受ける機会が与えられなければならないことが定められている。

こうしたことを受け各種の研修等が行われている。

イ 本件請求に係る学校施設の使用は、広島市小学校教育研究会（以下「教育研究会」という。）によるものが8件、広島市小学校長会（以下「校長会」という。）によるものが2件である。

ウ 教育研究会は、同会の会則によれば、市教委の指導のもとに、学習指導要領等の法令に則って、自主的・創造的な教育研究活動を行い、本市小学校教育関係者の資質の向上と小学校教育の振興を図ることを目的として、広島市内の小学校の教員等により設立された任意の団体である。本件請求に係る8件の小学校の使用は、いずれも、この目的を達成するための研修会等の開催によるものであり、校長は、小学校教育の目的に合う使用であると判断し、施設課通知に基づき、校務として学校施設の使用を認めている。

エ 校長会は、同会の会則によれば、会員相互が連絡連携し、小学校長としての職能の向上に努め、本市小学校教育の充実発展を図ることを目的として、広島市内の小学校の校長により設立された任意の団体である。本件請求に係る2件の小学校の使用は、いずれも、この目的を達成するための研修会等の開催によるものであり、校長は、小学校教育の目的に合う使用であると判断し、施設課通知に基づき、校務として学校施設の使用を認めている。

オ 教育研究会及び校長会による研修会等の開催に当たっては、市内の各地の小学校から限られた時間で参集しなければならないことなどの理由から、公共交通機関の利用や乗り合わせに努めるよう促しながら、自家用車利用が認められている多くの教員等について、やむを得ず、グラウンドを駐車場として使用することを認めている。

(3) グラウンドの駐車場使用による損害について

請求人は、グラウンドの不正利用による現状維持費用を損害として主張しているが、それを証明する証拠は添えられていなかった。

請求人の主張するような費用等が発生しているか否かについて、支出状況等を調査したが、損害と認定すべき事実は認められなかった。

2 判断

公の施設である公立小学校の校長及び教員が、研修等を行い自らの能力を高めることは、義務教育の質の向上につながるものである。

このため、教育基本法及び教育公務員特例法の趣旨を踏まえ、校長及び教員が自主的に研修等を行うことを目的に設立された教育研究会及び校長会が研修会等を開催するために学校施設を使用することは小学校教育の目的に合うものとし、各校長が、本件請求に係る学校施設の使用を目的内使用であるとした判断は妥当である。また、研修会等の円滑な実施のため、必要性・相当性を考慮の上、参加者の自家用車をグラウンドに駐車するのを認めたことについても同様であるとともに、このグラウンド使用に当たって、請求人の主張する損害は認められない。

さらに、本件請求に係る学校施設の使用に伴う使用料については、条例で定めている徴収すべき使用料に該当するものはない。

本件請求に係る学校施設の使用については、その使用に必要な手続等を定めている施設課通知どおり適正に行われている。

なお、本件請求に係る学校施設の使用は、教育行政上の観点から認めたものであり、教育財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全等を図る財務的処理を直接の目的とする行為ではないことから、住民監査請求の対象となる財務会計行為の要件を欠くものである。

3 結論

以上のとおり、請求人の主張に理由はないことから、本件措置請求について請求を棄却する。