

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 7 年 2 月 2 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 7 年 2 月 2 日付けで提出のあった広島市職員措置請求書に記載された内容は、以下のとおりである。

広島市立幟町小学校校長 A に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

違反事実

A は幟町小学校正門に平成 2 0 年度に中区保護司会によって設置された社会を明るくする運動の看板について、必要とされる目的外使用許可もせず放置したこと。

広島市立幟町小学校の目的外許可申請書類のずさんな保管管理を行っていること。

経緯 詳細

請求者は広島市立幟町小学校の現存する（保管期間 5 年）目的外使用許可関係書類の平成 2 6 年 1 2 月 3 日付け開示請求（第 2 5 6 5 号）を広島市教育委員会に対し行った。

平成 2 6 年 1 2 月 1 6 日に公文書部分開示決定（広市教施第 8 3 号）を受け開示を受けたが、社会福祉協議会主催の敬老会や本件看板など明らかに抜け落ちているものがあるため、広島市立幟町小学校にメールで指摘すると、平成 2 6 年 1 2 月 1 6 日に公文書部分開示決定（広市教施第 8 8 号）で追加開示された。

しかしながら上記看板については書類はなかった。

本件看板設置については広島市教育委員会施設課も目的外使用に該当することは認めている。

毎日目にする正門に設置された看板さえも放置している事実は A には学校施設の管

理能力はなく、無責任で校長の資格がないことは明らかである。

また、開示請求の経緯から広島市立幟町小学校の公文書管理はずさんであり、広島市情報公開条例に対し不適切であり職務が全うできていない。

広島市の損害について

広島市立幟町小学校の教育施設のずさんな管理によって、本来ならばとるべき使用料金の未徴収や不当不正な利用の見過ごし、学校施設の管理費用の増大などの疑いがある。

広島市立幟町小学校の上記不適切な公文書管理の実態では学校管理全体が適正に行われているか疑問であり、教育施設の管理だけにとどまらない問題である。

必要な措置の内容について

Aの学校長更迭と処分

広島市立幟町小学校の公文書管理の是正とその徹底

広島市教育委員会所管の他校にも社会を明るくする運動の看板は設置されているので、それが適切に手続きされているか、その確認と問題あれば是正を広島市教育委員会施設課に義務付けよ。

他校（特にA校長の前任校井口明神小学校など）にも適切な公文書管理が行われているか確認し問題あれば是正せよ。

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27年2月10日に、同月2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 請求人による証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成27年3月11日に請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人から、同月4日に証拠の提出及び陳述を行わない旨の回答があった。

2 広島市長及び広島市教育委員会の意見書の提出及び陳述

広島市長及び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2月24日付け広市教総第121号により意見書が提出された。なお、陳述は行わなかった。

意見書の要旨は、以下のとおりである。

(1) 広島市長及び広島市教育委員会の意見の趣旨

措置請求は、理由がない。

(2) 広島市長及び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（以下「同校」という。）校長のAは、同校正門に平成20年度に中地区保護司会によって設置された「社会を明るくする運

動」の看板（以下「本件看板」という。）について、必要とされる目的外使用許可もせず放置したこと、また、同校の目的外使用許可申請書類のずさんな保管管理に関して、①Aの学校長更迭と処分、②同校の公文書管理の是正、③広島市教育委員会（以下「本市教育委員会」という。）所管の他校にも社会を明るくする運動の看板は設置されているので、それが適切に手続きされているか、その確認と問題があれば是正を本市教育委員会施設課に義務付けよ、④他校（特にA校長の前任校井口明神小学校など）にも適切な公文書管理が行われているか確認し問題があれば是正せよと主張するとともに、広島市に与えた損害として、⑤同校の教育施設のずさんな管理によって、本来ならば取るべき使用料金の未徴収や不当不正な利用の見過ごし、学校施設の管理費用の増大などの疑いがあるとしている。

住民監査請求においては、対象とする財務会計上の行為を他の事項から区別し、特定して認識できるように個別的・具体的に摘示しなければならないとされていることから、以下、財務会計上の行為等があると認められる点で、対象となる行為が特定できるものについて述べる。

ア 本件看板の設置について

学校施設を、学校（本市）以外の者が、学校教育以外の目的で使用する場合は、行政財産の目的外使用許可が必要である（学校施設の確保に関する政令第3条、地方自治法第238条の4第7項）。

そして、目的外使用許可など学校の校舎やグラウンド、門扉など学校の用に供する財産の管理に関することは、教育委員会の所管（権限）に属し（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）、本市教育委員会では、同権限を、教育長に委任している（同法第26条第1項、広島市教育委員会事務決裁規則第2条第1号）。さらに、教育長は、学校施設の目的外使用許可のうち、使用期間が7日未満のもの及び使用期間が7日以上のものうち看板、幕、旗については、その権限を学校長に委任している（教育機関の長に対する事務委任規程第2条第1項第7号）。

また、目的外使用許可にあたっては、申請者から所定の申請書を提出させ、使用許可を決定したときは使用許可書を交付しなければならない（広島市財産規則第28条第1項、同29条第1項）。

学校長権限に係る目的外使用許可については、「学校施設の目的外使用許可及び使用料の減免基準」を定めており、また、「学校施設の目的外使用許可処分取扱マニュアル」（平成20年5月1日施行 以下「マニュアル」という。）を作成のうえ各校に配布し、その手続きの周知・徹底を図っている。

本件看板は、法務省が主唱している「社会を明るくする運動」の一環として、平成19年度の第57回“社会を明るくする運動”広島県推進委員会が実施した作文・標語コンクールにおいて最優秀となった標語（「いけないよ」言える勇気と聞く勇気）を掲載したもので、各地区の保護司会や更生保護女性会などが作成し、平成20年度の第58回“社会を明るくする運動”の強調期間（平成20年7月の1か月間）において、同保護司会や更生保護女性会などに属する会員の方が事業所や学校などに掲示を依頼して設置された看板の一つである（法務省関係機関に確認）。

同運動や看板の設置は、「犯罪のない明るい社会を築こう」という目的で行われ

ているもの（法務省ホームページより）であり、「普通教育のうちの基礎的なものを施す」という小学校の目的（学校教育法第29条）とは異なるものであることから、原則として、保護司会や更生保護女性会の看板を設置するにあたっては、目的外使用許可の申請書を学校長に提出し、その許可書の交付を受ける必要があった。

このため、本件看板について、目的外使用許可に係る所定の手続きが取られていなかったことについて、同校校長に確認したところ、「同看板には「社会を明るくする運動」の第58回の標語（「いけないよ」言える勇気と聞く勇気）が記載してある。私の前任の校長がその正門への設置を平成20年度に口頭で認めたもので、私が幟町小学校に赴任した際に、そのことに気が付いたが、その看板に記載された文言（標語）がいじめ問題をなくそうと取り組んでいる本校の取組と合致しており、既に設置後1年以上経過していても、本校のいじめ防止対策の推進に役立つものと考え設置を継続することとした。」とのことである。同校では、今回、請求者からの公文書開示請求を受けて、本件看板の取扱いについてあらためて学校内で検討し、施設課とも協議の上、「本件看板は学校運営上きわめて効果的な看板であり、学校自ら設置する方法をも含めて、今後どのように扱うのかを整理するまでの間は、一旦、本件看板を正門から撤去する。」こととした。なお、幟町地区社会福祉協議会等から同様な看板の設置申請があれば、同校校長が使用許可の決定を行った上で、同看板を門に設置させることにしている。

本件看板については、当初、中地区保護司会が設置したものと整理していたが、再度関係者に確認したところ、本件看板には「主催 中地区更生保護女性会、協賛 幟町地区社会福祉協議会」と記載してあり、幟町地区社会福祉協議会の役員が設置を依頼したとのことである。

本件看板に記載されている中地区更生保護女性会は、「女性の立場から、更生保護事業に協力し地域の犯罪予防を助長することを目的」（中地区更生保護女性会規約第4条より）に設置された団体で、国（法務省）が保護司会や更生保護法人などとともに「更生保護の機構」の中の一つの組織として位置付けている（同省ホームページ「更生保護の組織」より）団体である。

また、幟町地区社会福祉協議会は、「幟町地区の住民の生活向上、福祉増進を図り、地域の連帯と発展に寄与するために、諸団体相互の連絡調整を図り、その組織活動を促進し、活力と思いやりのあるまちづくりを推進することを目的」（幟町地区社会福祉協議会規約第4条より）に設置された団体で、社会福祉法人である広島市中区社会福祉協議会と連携し、町内会などと連携・協力・協働しながら幟町地区内の福祉活動を行っている（地域福祉推進第7次5か年計画より）団体である。

学校施設の目的外使用許可は、公共的団体において、公益事業の用に供するためを使用するとき等に認められる。公共的団体とは、「公共的な活動を営むものはすべてこれに含まれ、法人たるといなどを問わない。」（地方自治法第96条第1項第12号（現行法では第14号）の対象となる公共的団体等に関する問に対する昭和24年2月7日の自治課長回答より）とされ、また、「その具体的な活動が公共的活動に及ぶ限りにおいては公共的団体と解してさしつかえない。」（地方自治法第157条第1項の公共的団体等に関する問に対する昭和24年8月15日の行政課長回答より）とされている。学校施設の目的外使用許可及び使用料の減免基準においても、同様である。

本件看板については、目的外使用許可手続が行われていなかったため、設置主体は中地区更生保護女性会か幟町地区社会福祉協議会が明らかでないが、仮に目的外使用許可手続を行ったとすると、両団体は、いずれも公共的団体であり、これらの団体が地域の犯罪予防を助長したり、そういった活動を促進したりするための本件看板の設置は公益を目的とした事業であると認められる。

イ 本件看板の設置による使用料の未徴収について

行政財産の目的外使用については、地方自治法及び広島市財産条例に基づき使用料を徴収することとなっており、使用料を免除する場合を除き、その徴収を怠ったときは使用料相当額が損害となる。

上記のとおり、学校施設などの行政財産を目的外使用許可する場合には、所定の使用料を徴収することとしている（広島市財産条例第2条第1項）が、他の公共団体が公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するため使用するときやその他市長が必要があると認めるときは、その使用料を免除又は減額することができることとしている（広島市財産条例第2条第3項）。

これを受けて、「学校施設の目的外使用許可及び使用料の減免基準」を設定し、同基準1-③で、社会福祉法人等において、公益を目的とした事業又は行事のため使用するときには使用料を免除することができることを明記している。

アのとおり、中地区更生保護女性会及び幟町地区社会福祉協議会は、いずれも公共的団体であり、本件看板の設置は公益を目的とした事業であると認められるため、本件看板の設置については、使用料を免除することとなる。

したがって、広島市は使用料を徴収する必要がないため、使用料相当額の損害は発生しない。

ウ 本件措置請求について

以上のことから、幟町小学校長の更迭と処分を求める本件措置請求は、理由がない。

エ その他

なお、住民監査請求の対象とはならないが、請求人が主張する以下の点について述べる。

(ア) 公文書管理について

請求人から指摘のあった公文書開示請求については、団体からの使用許可申請があった場合に、迅速に対応できるようにするため、行事別に分けるなど文書を細分化して保管していたことで、結果として、追加開示することとなったものであるが、文書を集約化するなど速やかに管理方法を見直し、同様の失念が生じにくいようにしている。

(イ) 不当不正な利用の見逃しについて

本件看板の設置は学校長が認めていたものであり、不当不正な利用ではない。

(ウ) 学校施設の管理費用の増大について

看板を設置したことによる管理費用の支出はない。

3 監査対象事項

監査の対象は、広島市立幟町小学校正門に設置された「社会を明るくする運動」の看板（以下「本件看板」という。）の設置に係る許可、使用料及び管理経費とした。

なお、その他の請求人の主張には個別的、具体的な記載がなく、要件に該当しないことから、監査の対象としなかった。

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並びに広島市長及び広島市教育委員会から提出された関係書類並びに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。

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、設備等の保全管理に努めなければならないと定められている。

このため、広島市教育委員会（以下「市教委」という。）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」により各学校へ周知している。

イ 学校施設の確保に関する政令第3条において、学校施設は、学校が学校教育の目的に使用する場合を除く外、使用してはならないとされているが、例外として、法

律又は法律に基づく命令の規定に基づいて使用する場合及び管理者又は学校の長の同意を得て使用する場合はこの限りでないとされている。また、管理者又は学校の長が上記の同意を与えるには、他の法令の規定に従わなければならないとされている。

地方自治法においては、同法第238条の4第7項により、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができることと定められており、広島市では、広島市財産条例及び広島市財産規則でその手続等を定めている。

行政財産の目的外使用許可をする場合には、広島市財産条例第2条第1項及び第2項により、使用許可の際、使用料を徴収することとされている。また、同条第3項により、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に使用するとき又はその他市長が特に必要があると認める場合には、これを免除又は減額することができることとされている。

学校の用に供する財産の目的外使用許可の権限については、広島市教育委員会事務決裁規則第2条により、市教委から教育長に委任されている。さらに、教育機関の長に対する事務委任規程第2条により、学校施設の軽微な目的外使用に関する事務は教育長から校長に委任されており、使用期間が7日を超えるもののうち、看板、幕、旗の設置の許可は、平成20年5月1日から校長の権限とされ、同日施行の学校施設の目的外使用許可処分取扱マニュアル（以下「マニュアル」という。）において明記された。

使用料の賦課徴収については、地方自治法第149条第3号により市長の権限とされているが、広島市では、同法第180条の2に基づき、教育長その他の教育委員会事務局職員に補助執行させることとしており、広島市職務権限規程により、使用料の徴収及び減免の決定は施設課長又は校長が行うこととされている。

学校施設の目的外使用許可及び使用料徴収の具体的な手続等は、マニュアルで定められており、申請者は、学校施設使用許可申請書兼使用料減免願を学校に提出し、校長は、マニュアル等に基づき、申請の内容が学校施設の目的外使用許可の基準に適合するか否かについて検討を行い、適合すると認められる場合は許可を行うこととなっている。

また、学校施設の目的外使用に係る使用料の減免については、使用料減免基準が定められており、それによれば、社会福祉法人等の公共的団体において、公益を目的とした事業又は行事のため使用するとき等には使用料を免除することとされており、公共的団体とは、産業経済団体、厚生社会事業団体、文化教育事業団体等、公共的な活動を営むものはすべてこれに含まれ、法人たると否とを問わないとされている。

(2) 本件看板の設置について

ア 本件看板には、第58回社会を明るくする運動の標語（「いけないよ」言える勇氣と聞く勇氣）が記載され、その下に「主催 中地区更生保護女性会 協賛 幟町地区社会福祉協議会」と記載されている。

イ 本件看板に主催として表記されている中地区更生保護女性会は、規約によれば、中区内の更生保護女性会員をもって組織し、女性の立場から更生保護事業に協力し、

地域の犯罪予防を助長することを目的とする団体である。

ウ また、協賛として表記されている幟町地区社会福祉協議会（以下「幟町地区社協」という。）は、規約によれば、幟町地区に居住する住民並びに会の趣旨に賛同する地区内諸団体により構成され、幟町地区の住民の生活向上、福祉増進を図り、地域の連帯と発展に寄与するために、諸団体相互の連絡調整を図り、その組織活動を促進し、活力と思いやりのあるまちづくりを推進することを目的とする団体である。

エ 本件看板の設置について、意見書等によれば、平成20年7月に協賛団体である幟町地区社協の役員から幟町小学校長に依頼があり、その際、当時の校長は、口頭で本件看板の設置を認めた。平成21年4月に就任したA校長は、本件看板に記載されていた標語が、同校の取組と合致するものであったことから、本件看板については設置を継続することとした。その後、本件看板は平成26年12月に撤去された。

(3) 本件看板設置に伴う管理費用について

請求人は、教育施設のずさんな管理によって、学校施設の管理費用の増大の疑いがあると主張しているが、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が発生しているか否かについて、支出状況等を確認したが、損害と認定すべき事実は認められなかった。

2 判断

本件看板は、犯罪や非行のない明るい社会を目指すための啓発を目的として作成されたもので、直接学校教育の目的のために作成されたものではないため、その設置には目的外使用許可が必要とされるが、マニュアル等に基づく手続は行われていなかった。

目的外使用の許可に当たっては、広島市財産条例第2条第1項では使用料を徴収することとなっているが、同条第3項により公共的団体において、公益を目的とした事業又は行事のため使用する場合には、申請により免除することができるとされている。これを受けて、学校施設の目的外使用に係る使用料の減免については、使用料減免基準が定められている。

本件看板の設置については、1(2)により公共的団体と認められる中地区更生保護女性会又は幟町地区社協が、犯罪や非行のない明るい社会を目指すための啓発活動という公益目的の事業として行っていることから、申請が行われれば、同条例及び使用料減免基準により使用料が免除される事案に該当するため、使用料を徴収しなかったことにつき、実質的に損害が発生しているとは言えない。

また、管理経費については、1(3)のとおり損害と認定すべき事実は認められなかった。

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ところ、本件看板の設置は学校施設の使用を施設管理者の見地から認める行為であり、学校施設の財産的価値

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には当たらない。

3 結論

以上のおおりに、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。

第5 意見

学校施設の目的外使用許可に関しては、これまでも、定期監査及び行政監査結果報告において、適正な事務処理を求めてきたところであり、市教委では、マニュアルの策定等の対策を講じてきている。

しかしながら、直近の監査においても、マニュアル等に基づく手続が行われていない事例等が散見された。

については、学校施設の管理について、再度、内部統制の観点から、チェック体制の強化を図る等により、適正な事務処理が行われるよう努められたい。