

神 監 1 第 1 4 3 号
平成 21 年 8 月 13 日

A 様

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	佐	伯	育	三
同	橋	本	秀	一
同	松	本	しゅ	うじ

市立小中学校等における通勤用自動車の駐車に関する住民監査請求の
監査結果について (通知)

平成 21 年 6 月 17 日に提出されました標記の住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成21年6月17日に提出された措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

神戸市教育委員会教育長（以下「教育長」という。）及び神戸市立（以下「市立」という。）小中学校学校長等は、教育財産（行政財産）（以下「教育財産」という。）である市立学校校地に、教職員の通勤用自動車を長年にわたり無償で駐車させることを、黙認ないし許可してきた。神戸市教育委員会（以下「市教委」という。）によれば、平成20年4月1日現在、市立小中学校252校において、3,493台の通勤用自動車が駐車していることが明らかになっている。

これらの行為は、適法な手続きを踏まない教育財産の目的外使用であり、本来徴収されるべき教育財産使用料の未徴収により、仮に月額5,000円と仮定すれば、年間約2億958万円の損害を神戸市（以下「本市」という。）に与えたことになる。

愛知県江南市の裁決取消請求事件に係る平成18年11月30日名古屋地裁判決では「小学校校地を教職員の通勤用自動車の駐車場として使用することは、行政財産としての小学校校地本来の目的に含まれるものとはいえない。」と判示している。このことから、市立小中学校の教職員が学校校地を通勤用自動車の駐車場として使用することは、教育財産の目的外使用にあたる。

しかし、教育長及び市立小中学校学校長等は、「神戸市公有財産規則」（以下「財産規則」という。）、「神戸市立学校施設目的外使用規則」（以下「目的外使用規則」という。）等の規則で定められている手続きを適法に踏まず、許可権限を有していない学校長の判断により、職員に対して、通勤用自動車の学校校地での駐車を長年にわたり漫然と黙認あるいは承認し、駐車料金も徴収してこなかった。これらの行為は、明らかに違法・不当である。

よって、次の措置を求める。

- (1) これまで、違法なまま放置されてきた市立学校校地における教職員の通勤用自動車の駐車に関する規定を定め、教育財産の目的外使用のルールを整備すること。
- (2) これまでの教育財産の使用料（駐車料金）未徴収分の徴収を行うこと。また、今後の教育財産の使用料（駐車料金）の適正な徴収を行うこと。
- (3) 教育委員会ばかりでなく他の部局においても、行政財産の目的外使用としての通勤用自動車の駐車を行っているケースを調査し、行政財産の目的外使用のルールを整備すること。行政財産の使用料（駐車料金）の未徴収があれば、未徴収分の徴収を行うこと。また、今後の行政財産の使用料（駐車料金）の適正な徴収を行うこと。

理由

- 1 教育財産の目的外使用であるにもかかわらず、地方自治法（以下「自治法」という。）第 238 条の 4 第 7 項、財産規則及び目的外使用規則等で定める適法な手続きによる許可を受けておらず、違法不当に財産の管理を怠っている。
- 2 財産規則及び目的外使用規則等において、使用料徴収の定めがあるにもかかわらず、徴収しておらず、違法不当に公金の徴収を怠っている。

第 2 監査の実施

1 監査の対象

- (1) 請求人は措置請求書において「神戸市立学校校地」と記述しているが、事実証明書として添付されている車通勤者の所属・人数に関する資料及び 2009 年 4 月 3 日付市教委及び教育長あて公開質問書では市立小中学校を対象としており、又、請求人の意見陳述においては「同様の状況は、神戸市立高等学校等においても行われています。」との言及があることから、監査対象は、市立の小学校、中学校、高等学校及び高等専門学校校の校地（以下「校地」という。）への当該校に勤務する教職員の通勤用自動車の駐車（以下「校地内駐車」という。）に関することとする。
- (2) なお、請求人は、求める措置の一つとして、教育委員会以外の部局（以下「他部局」という。）における通勤用自動車の行政財産への駐車調査と使用ルールの整備を挙げているが、他部局における違法不当な行為の存在について、請求人の主張及び証する書面の添付など個別具体的な摘示がなされていないので、他部局での通勤用自動車の駐車に関しては監査の対象外とした。

2 監査の実施

自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 21 年 7 月 16 日に、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。なお、新たな証拠の提出はなかった。

また、市教委事務局（以下「当局」という。）及び行財政局の関係職員から事情聴取を実施するとともに、関係書類等の監査を行った。

第 3 監査の結果

1 監査対象に関する事実の確認

- (1) 監査対象学校（以下「対象校」という。）の数（平成 21 年 7 月 16 日現在）

市立小学校	166 校
市立中学校	85 校（うち分校 2 校）
市立高等学校	11 校
市立高等専門学校	1 校
合 計	263 校

(なお、須磨翔風・須磨・神戸西の3高校は同一敷地内につき、下記の調査回答校数は261校である。)

(2) 対象校の校地内における教職員の通勤用自動車の駐車実態

当局に対して、全対象校について調査並びに平面図に駐車場所を記入したもの及び駐車状況の写真の提出を求め、駐車実態を確認した。

当局の対象校に対する平成21年7月の調査によれば、

① 対象校の校地内駐車の数、

市立小学校	車	2,459台	バイク	260台	計	2,719台
市立中学校	車	1,540台	バイク	157台	計	1,697台
市立高等学校	車	210台	バイク	25台	計	235台
市立高等専門学校	車	66台	バイク	2台	計	68台
合計	車	4,275台	バイク	444台	計	4,719台

② 校地内駐車場の場所指定について

「1台ごとに決めている」「おおむねの駐車範囲のみ決めている」のは合わせて248校(95.0%)であった。

写真によれば、校舎棟と校舎棟の間、倉庫や体育館の脇、フェンス沿い、門や玄関の脇、中庭等に駐車している。

なお、校舎の耐震工事のため、通常の駐車場所が使えないとの理由により、一時的とはいえ、ネットで仕切りをしているものの、校庭の一角に駐車している学校が複数あった。

③ 校地内駐車が承認されている車であることを示す証票等の発行について

「発行している」のは15校(5.7%)であった。

④ なお、自動車通勤をしている理由(校地外に駐車している者も含む。)の主なものは、

公共交通機関による通勤が困難	37.8%
早朝・夜間の校務に車が必要	20.2%
家庭訪問・緊急対応に車が必要	18.7%
子の保育・家族の介護等に車が必要	12.6%
身体障害者・傷病者・妊婦等	1.0%

他に「通勤時間の短縮」「教材など荷物が重い」「部活に必要」「持病がある」等であった。

(3) 本市が所有する教育財産の管理に関して適用される法令等

自治法第149条第6号で、普通地方公共団体の長の担当事務として、財産を取得し、管理し、及び処分することが規定されている。また、同法第238条では、普通地方公共団体の所有に属する不動産は公有財産であり、そのうち、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産は行政財産であると定められており、学校の敷地及び建物は公共用財産に分類されることの行政財産である。

同法第238条の4第7項では、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、同法第225条で、同項の規定による許可を受けてする行政財産の使用につき、普通地方公共団体は使用料を徴収することができることと規定している。同法第228条第1項の規定により、使用料に関することは条例で定めなければならないため、本市では、行政財産の許可使用に関する使用料条例（以下「使用料条例」という。）が制定されており、同条例第2条第1項で目的外使用許可をする場合の使用料は、市長又は教育委員会が決定することとなっている。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という。）では、学校その他の教育機関の用に供する財産を教育財産といい、同法第23条で教育財産の管理は教育委員会の職務権限であり、同法第28条で教育財産は地方公共団体の長の総括の下に教育委員会が管理するものとされている。同法第26条第1項で、教育委員会は教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任することができ、教育長に委任する事務等に関する規則第2条により、本市では、教育財産の管理に関する事務は教育長に委任されている。

一方、地教行法第33条は、教育委員会は法令又は条例に違反しない限度において、その所管に属する学校その他の教育機関の施設、設備、その他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るものとする規定している。これを受けて、神戸市立小学校及び中学校の管理運営に関する規則（以下「小中学校管理規則」という。）第29条第1項及び神戸市立高等学校の管理運営に関する規則（以下「高校管理規則」という。）第26条第1項で、校長は学校の施設及び設備を常に良好な状態において管理し、その目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならないとしている。市立高等専門学校については、神戸市立工業高等専門学校学則第8条第2項において、校長が校務を掌ることを定め、神戸市立工業高等専門学校事務分掌規則第3条の同校事務室庶務係の分掌事務として「学校用地並びに学校施設及び設備の管理及び整備に関すること」があげられている。

学校施設の確保に関する政令第3条は、学校施設は学校が学校教育の目的に使用する場合を除き使用してはならないとし、公立学校の場合は当該地方公共団体に設置されている教育委員会又は校長の同意を得て目的外使用ができる例外規定が定められているが、その同意を与えるためには、他の法令の規定に従わなければならないとされている。

「他の法令の規定」として、前述の自治法第238条の4第7項、学校教育法第137条「学校教育上支障のない限り、(略)学校の施設を社会教育その他公共のために利用

させることができる。」があり、これらの規定を受けて市教委は目的外使用規則を定めている。

目的外使用規則において、学校施設とは、教育委員会の所管に属する学校の建物その他の工作物、土地及び物件をいい、同規則第3条で公益上必要と認める場合には目的外使用許可をすることができることと定め、同規則第5条で、使用許可する施設及び使用料は別表のとおりとし、別表によりがたいときは教育長が別に定めるとしている。別表では、施設は講堂、体育館、家庭科教室、一般教室及び校庭、使用料は各々につき午前、午後、夜間等の区分で定めている。使用許可の申請は、同規則第8条により、使用前3日までに申請書を当該校長の副申を得て教育長に提出し、その許可を受けなければならない。

小中学校管理規則及び高校管理規則では校長が学校の施設等を管理する旨の規定があるが、小中学校管理規則第31条及び高校管理規則第28条により、学校の施設及び設備の目的外使用については、目的外使用規則の定めるところによるとされているため、目的外使用については教育長が許可することになる。なお、高等専門学校長については、教育長権限事務委任規程第2条第2項により、高等専門学校施設の目的外使用許可の事務につき教育長から委任されている。

(4) 本件にかかわる教職員の種類等による適用法令等

市立小中高等学校及び市立高等専門学校に勤務する教職員は、給与の負担者により県費負担教職員と市費負担教職員に分けられ、それぞれに適用される法令等も異なる。概ね、市立小中学校では教員は県費負担、調理士及び管理員は市費負担、市立高等学校及び高等専門学校では全員が市費負担である。

本市においては、任免及び給与の決定に関する事務並びにサービスの監督は、県費負担教職員及び市費負担教職員ともに、市教委が行う（地教行法第58条第1項、同法第43条第1項、地公法第6条）。

給与、勤務時間その他の勤務条件は、県費負担教職員については県条例で（地教行法第42条）、市費負担教職員については市条例で定める（地公法第24条第6項）。

つまり、県費負担教職員については、兵庫県の公立学校教職員等の給与に関する条例による給料表が適用され、通勤手当の額、その前提となる通勤届の提出等についても同条例に基づくものとなるが、通勤届を受け、通勤手当の額を決定するのは市教委である。

2 当局の説明

(1) 自動車通勤について

市教委では、教職員の自動車通勤は原則禁止しており、更に毎年、自粛するよう各校に通知しているが、通勤方法については、校長、教頭が確認のうえ任命権者に届出する。

教職員は一般行政職と異なり、通勤困難校への通勤、児童・生徒の急な発病・受傷や生徒指導などで迅速な対応を必要とする場合や、学校間の連絡、早朝や夜間に及ぶ部活動や生徒指導などの校務もあり、公共交通機関のみの利用では現実的に対応でき

ないとの理由から自動車通勤が行われている。

(2) 校地内駐車について

校地内駐車は、自動車通勤する旨の通勤届がなされる際に校長が承認している。児童・生徒の安全の確保や学校施設としての本来の目的を妨げない範囲で駐車スペースが確保できる場合に、小中学校管理規則等による学校施設及び設備の管理者としての校長の権限に基づき、校地内駐車を承認している。

このため、公有財産規則、目的外使用規則等の手続きは必要ないと考えている。

目的外使用規則は公共事業や公共的団体の使用を想定して定めた規則であり、職員の校地内駐車を想定していない。

政令指定市中、名古屋市のみ、「教育委員会における通勤用自家用自動車に係る公有地等使用許可事務取扱要綱」を定め、校地内駐車に当たり使用料を徴収している。

なお、学校によっては個人又はグループで、校地外の駐車場と契約して有料で駐車している例もある。

3 判断

理由1 「教育財産」の目的外使用であるにもかかわらず、自治法第238条の4第7項、財産規則及び目的外使用規則等で定める適法な手続きによる許可を受けておらず、違法不当に財産の管理を怠っている。」について

自治法第242条第1項にいうところの「財産の管理を怠る事実」とは、公有財産を不法に占有されているにもかかわらず何らの是正措置を講じない場合等を言う(昭和38年12月19日自治庁行発第93号行政課長通知)。

そこで、本件において、まず、教育長及び校長が法令上校地の管理を行うことが規定され、あるいは通常適切な校地の管理を行うことが妥当とされているにもかかわらず、校地を不法に占有されており、教育長及び校長が何らの是正措置を講じていない等校地の管理が行われていないといえるか否かについて検討する。次に、教育長及び校長が校地の管理を怠っているといえる場合には、そのことにより財産上の損害が発生しているか否かについて検討する。

(1) 教育長及び校長が校地の管理を怠っているか否か。

① 教育長及び校長に校地の管理権限があるか否か

第3の1(3)のとおり、本市では、教育財産の管理に関する事務は教育長に委任されている。また、市立小中学校長及び市立高等学校長並びに市立高等専門学校長は、学校の施設及び設備を管理する。

一方、学校の施設及び設備の目的外使用については、市立高等専門学校長だけは、目的外使用許可の事務につき教育長から委任されているが、市立小中学校長及び市立高等学校長は、目的外使用規則において、当該校長の副申を得て教育長の許可を受けなければならないとされており、許可権限を有していない。

このことから、教育長及び校長は法令上の校地の管理権限を有しているが、市立小中学校長及び市立高等学校長は目的外使用許可権限を有していない。

② 校地への通勤用自動車の駐車は、校地の不法な占有か否か。

校地内駐車については、校長が校地内に安全に駐車できるスペースがあり、教育上支障がなければ承認しており、文書による駐車申請・承認という形式をとってはいないが、事実上、校長の管理下に置かれている。その意味では、教職員による通勤用自動車の駐車は、校地の不法な占有とは直ちに言い難い。

しかし、管理が適法・妥当かについては必ずしも問題がないとはいえない。

まず、校長が駐車を承認した自動車であるか否かを誰もが識別できる駐車票の発行をしている学校は全体の5.7%に過ぎない。

次に、校地内駐車的前提となるのが自動車通勤であるが、自動車通勤は届出制である。校地内駐車についても、特にあらためてその必要性を問うことなく、校地内のスペースと安全上の問題がなければ、校地内駐車を認めている。仮に自動車通勤の必要があっても校地内に駐車する必要があるとは限らない。現状では、教職員に対して必要性を確認して校地内への駐車を承認するというにはなっていない。

校地内駐車必要性を確認しなければ、その駐車による校地使用が学校教育の目的のためかどうかの判断をすることはできない。教職員の通勤用自動車の駐車であれば全て教育目的のためであるとは言い切れない。

請求人が引用している愛知県江南市の裁決取消等請求事件に係る平成18年11月30日名古屋地裁判決においても「教職員が小学校校地に通勤用自動車を駐車することは、公教育を担当する教職員の通勤の利便に関わるもので、公教育を行うことに関連するものではあるが、公教育を行う上で当然に必要とされるものとまでは認められず、したがって、小学校校地を教職員の通勤用自動車の駐車場として使用することは、行政財産としての小学校校地本来の目的に含まれるものとはいえない。」と判示している。

そうであるならば、現在の校地内駐車理由の中には教育目的とはいえないものも含まれていると推測することも可能である。この場合の校地内駐車は、教育財産の目的外使用と考えられる。目的外使用については、市立高等専門学校長以外の校長は目的外使用許可権限を規則上有していないので、校長の判断により駐車承認を行っていることは適正な管理をしているとはいえない。

当局は、目的外使用規則では校地の駐車使用は想定していないと説明するが、同規則は使用許可する施設及び使用料につき別表で定めたいうえで、別表によりがたいときは別に教育長が定めると規定し、想定外の施設・使用料が生じうることを予定している。仮に校地に駐車する行為が目的外使用であるとするならば、その部分についての規定が空白であるに過ぎない。

小中学校管理規則及び高校管理規則では、目的外使用については目的外使用規則で定めると規定しているので、これら管理規則に基づく校長の校地管理権限は目的外使用には及ばない。

もし、校地内駐車目的が教育目的外であるならば、校長が校地使用を承認することは妥当性を欠く。

これらのことから、校長が校地内駐車の個々の理由を確認していない以上、教育目的外での校地使用が全くないと断言することはできないものであり、それにもかかわらず、校長が校地使用を承認していることは適切な措置とはいえ、適正管理が保持されるべき諸手続きが整備されていない。

- (2) 教育長及び校長が校地の管理を怠ったことにより財産上の損害が発生しているといえるか否か。

本件では、公金の違法支出のように積極的に自治体に対して損害を与えているものではない。現状では、不法な占有のおそれのある校地内駐車のために校地の本来目的の利用が妨げられ、それがために賃料を払って他の土地を借りた等の具体的に算出可能な財産的損害が発生しているわけでもない。

しかし、校地内に通勤用自動車教育目的外で適正な手続きを欠く状態で駐車していなければ校地をより直接的に児童・生徒の教育目的に適う使い方ができるものと思われ、その部分については校地が本来の目的で使われておらず、消極的な財産上の損害が生じているといえる。

以上のことから、教育目的に適う校地内駐車に関しては、校長が法令上の学校施設の管理権限に基づき、安全に駐車できるスペースがあり、教育上特段に支障がなければ承認しており、財産管理上の違法性・不当性はない。

しかし、校地内駐車の理由の確認を行っていないため、教育目的に合致しない校地内駐車の存在も否定できない。目的外使用にあたっては、市立高等専門学校長以外の校長は法令上の許可権限を持たないため、これら校長による承認に基づき校地内に駐車することは不法な占有であるおそれがある。その状況をこれら校長及び教育長が認めていること、あるいは、少なくとも解消しようとしてこなかったことは、適正な財産管理を怠っているといえ、そのことにより、財産上の損害も消極的には生じているといえることから、請求人の主張には一部理由があるものと考えられる。

理由 2 「財産規則及び目的外使用規則等において、使用料徴収の定めがあるにもかかわらず、徴収しておらず、違法不当に公金の徴収を怠っている。」について

上記(1)②で述べたとおり、目的外使用規則では、使用許可する施設及び使用料につき別表で定めたとえ、別表によりがたいときは別に教育長が定めるとしているが、教育目的外の校地内駐車については別表に定められておらず、教育長の別の定めもない。

自治法では、使用料に関することは条例で定めなければならないとし、本市の使用料条例で、使用料は教育委員会が決定することになっている以上、その決定が空白であればその使用料を徴収することはできない。

よって、仮に校地内駐車が教育財産の目的外使用であるとしても、使用料を徴収していないことは違法不当であるといえない。

また、一般に規則を制定することは財務会計上の行為とはいえないので、目的外使用規則等に校地内駐車に関する使用料徴収の規定を整備していないこと自体は、財産管理を怠っていることにはならない。

以上のことから、使用料徴収をしないことが公金の徴収を違法不当に怠っているとす
る請求人の主張には理由がない。

第4 結論

以上のことから、請求人の主張の一部については理由があるものと認められるため、自治法第242条第4項の規定に基づき、市教委及び教育長に対して、次のとおり必要な措置を講じるよう勧告する。

平成21年度内に市立学校教職員の通勤用自動車の校地内駐車に関して体系的に規定の整備を行い、適法妥当な校地管理に改めること。規定の整備にあたっては、校地内駐車を承認するのであれば、明確な基準、真に教育目的に合致するものを厳選するための手続きを検討するとともに、目的外使用については使用料の徴収も検討すること。

なお、監査の過程で、市教委では、公開質問書に対する回答において、自動車通勤は原則禁止であるとしながら、実質は自粛要請に過ぎないことが判明した。近年、環境問題が大きな社会的関心事となっていることから通勤用自動車に対する確固たる方針を打ち出されることを要望する。

さらに、教育委員会以外の部局の行政財産に駐車している通勤用自動車については、監査対象とはしなかったものの、他の部局においても教育委員会同様、適切な措置を講じられるよう要望する。