

住民監査請求に係る監査の結果について

第1 監査の請求

1 請求の受付

平成21年6月17日、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、A外10人から提出された。

2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づく、本件措置請求の要旨を、おおむね次のとおりと解した。

(1) 請求の要旨

ア 請求理由

教育長及び県立学校長（以下「学校長」という。）等は、学校その他の教育機関の用に供する財産（以下「教育財産」という。）である県立学校の敷地に、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。県教育委員会による私用自動車利用者数調べによれば、平成21年1月1日現在、県立学校178校において、7,537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、適法な手続を踏まない教育財産の目的外使用（自治法第238条の4第7項に規定する使用をいう。以下同じ。）であり、本来徴収されるべき教育財産の使用料の未徴収により、仮に1台月額5,000円と仮定すれば、年間約4億5,000万円の損害を県に与えたことになる。

県立学校の敷地は、住民の一般的共同利用に供することを本来の目的とする公共用財産に属する行政財産である。平成18年11月30日の名古屋地方裁判所判決の判示では、「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。」と解されており、県立学校の教職員が学校敷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当たり、自治法第238条の4第7項の規定では、「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。」とされている。

教育財産の管理については、自治法、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号。以下「地教法」という。）及び公有財産規則（昭和58年規則第11号）に基づいた教育財産管理規則（昭和46年教育委員会規則第1号。以下「管理規則」という。）と教育財産等の取得、管理及び処分に関する規程（昭和58年教育長訓令第1号。以下「管理規程」という。）が定められている。

管理規則第3条では、「教育財産は、法令の規定に従い常に最善の注意を払い、良好な状態において管理し、最も効率的に運用しなければならない。」と管理の基本方針が定められ、管理規則第6条では、自治法第238条の4第7項の規定に基づき、使用許可ができる場合を列挙している。さらに、管理規則第7条では、「教育財産を使用しようとする者は、教育財産使用許可申請書を教育長に提出し、その許可を受けなければならない。」と定めている。また、管理規程第28条第1項によれば、管理規則第7条の教育財産使用許可申請書を受理した場合において、これを許可しようとするときは、使用料の額及び算定の根拠（第7号）並びに使用料の全部又は一部の免除をしようとする場合は、適用する法令の条項及び理由（第9号）を記載した文書により教育長の決裁を受けなければならないと定められている。

しかし、教育長及び学校長等は、管理規則や管理規程で定められている目的外使用に係る手続を適法に踏まず、許可権限を有していない学校長の判断により、教職員に対して、学校敷地での通勤用自動車の駐車を長年にわたり漫然と黙認又は承認し、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。

県教育委員会は、2009年（平成21年）4月3日付けの請求人らの「兵庫県立学校における通勤用自動車の駐車に関する公開質問書」に対して、「目的外使用には該当しないと考えています。」と回答しているが、通勤用自動車の利用及び駐車は、教職員の通勤の利便性に関わる私的な問題であり、通勤用自動車と教育の効率性には関連性はなく、教職員の業務との密接な関係も存在していないから、県教育委員会の主張は明らかに失当である。

なお、通勤用自動車の全面禁止ではなく、公共交通機関での通勤が困難な地域や障害を有する教職員、家族の介護、保育所の送迎等の事情で自動車を使用しなければ困難である場合の自動車利用はもちろん、指定された駐車スペース及び台数の範囲内で、学校長が当該施設に係る業務に支障がないと認める場合に限る駐車を、県教育委員会が許可することに異議を申し立てるものではない。自動車通勤を選択し、県立学校の敷地内に駐車するのであれば、正規の手続を踏まえ、教育財産の使用許可を受けた上で、使用料（駐車料金）を支払うべきという主張である。

イ 求める措置の内容

(ア) 違法なまま放置されてきた県立学校の敷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。

(イ) これまでの教育財産の使用料（駐車料金）の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。

(ウ) 県教育委員会だけでなく、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し、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。

(2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、別記の文書が提出された。

3 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条に規定する所定の要件を具備していると認め、平成21年6月17日（請求書提出日）付けで受理した。

第2 証拠の提出及び陳述

1 請求人の陳述等

平成21年7月16日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ（自治法第242条第6項）、本件措置請求に関して請求人のうち1人から、おおむね次のとおり陳述があった。

(1) 県教育委員会のデータでは、県立学校に1校当たりの単純平均で46.5台分の通勤用自動車が無償で駐車されている。これは、いつからかわからないが、長期的・恒常的に駐車することを黙認又は許可されているものと思われ、駐車の状態も、多分、外見上、駐車場として区画されているもの、運動場と区別しがたいものなど様々であろうと思われる。

(2) 教職員の自動車通勤者のために学校に専用の駐車場を設置し、無償で提供することについては、以下のとおり様々な問題点があると思われる。

ア 学校では、現に生徒が自動車以外の交通手段で通学しており、他の通勤手段で教職員が通勤することは、自己に障害があるような場合を除いて不可能な場合は想定できない。つまり、教職員が自動車で通勤することは自己の利便性に関わるもので極めて私的な問題に過ぎない。

イ 生徒の急な発病や受傷で、緊急の場合に教職員の自動車が利用される場合も想定されるが、

その場合は救急車で、部活動や生徒指導で自動車が必要不可欠であれば公用車で対応すべきである。通勤用自動車のすべてがこれらの目的のために必要であるという事態は考えられず、さらに通勤用自動車がない時代では、効率的に教育が行えなかったのか疑問である。

- ウ 教職員の業務と通勤用自動車の使用に密接な関係があるとの県教育委員会の主張は抽象的であり、通勤用自動車を利用しない教職員と比較すれば、説得力を持たない。
 - エ 教職員の通勤用自動車の駐車が行政財産の目的外使用であるとの認識が欠落し、県民の税金でつくられた学校の財産は教職員の自己の財産であるかのような意識でルーズな状況が継続していると思われる。現在は、許可権限を有しない学校長が駐車を許可し、使用許可申請書を教育長に提出するという手続を経ないまま、許可書を発行するか、又は黙認しているかの状況にあり、何の根拠もなく使用料を無償としている。これらは、教育財産の使用状況がその使用目的に適合しているかどうか、教育財産の維持、保全及び運用の状況が適合しているかどうかといった管理を適切に行っていないことになる。
- (3) 次のとおり、通勤用自動車の駐車に関する適正な運用を図ってほしい。
- ア 現行の通勤用自動車の利用実態を把握し、必要性が認められる自動車利用の台数と学校の安全管理上、許容できる台数を確定し、優先順位をつけること。
 - イ 管理については行政財産の使用許可に基づく使用という整理を行い、根拠となる必要な要綱等の整備を行うこと。
 - ウ 教育財産の管理及び公平性の面から、事故への対応や適切な使用料の負担についての規程を定めること。
 - エ 県教育委員会だけでなく他の部局における行政財産の目的外使用としての通勤用自動車の駐車の実態を調査し、同様の規程を整備すること。
 - オ 上記規程を早急に整備し、行政財産の目的外使用に係る利用料金の徴収を行うこと。なお、駐車料金は規程の整備により徴収できることとなるが、通勤用自動車を従前から駐車していた者として、その使用料について公平性が失われるのであれば、従前から駐車していた者に対しても、その使用に係る利用料金をさかのぼって徴収ができる解釈をとってもらうことを併せて要望する。

2 執行機関の陳述の要旨

平成21年7月16日、県教育委員会事務局の陳述を実施したところ（自治法第242条第7項）、おおむね次のとおり陳述があった。

- (1) 地教行法では、教育長は、教育委員会から委任された事務を学校の職員に委任することができると規定されており、これを受けて、県教育委員会では、管理規程において、当該学校の教育財産の管理に関する権限について、教育長から学校長に委任することを規定している。また、学校敷地を含む校舎等の運用管理に関すること及び校舎等内の秩序を維持することは学校長の職務となっている。学校長は、これらの権限及び職務に基づき、学校の管理運営や児童・生徒の安全の確保等にも十分に配慮した上で、校舎、体育館横の空きスペースの活用や来校者用駐車場の併用などの状況を踏まえて、通勤手当の認定の際に、教職員の私用自動車での通勤と教職員の学校敷地内の駐車を併せて認めてきたものであり、学校長に権限がなく、黙認又は承認しているとの請求人の主張は失当である。
- (2) 学校敷地内で通勤用自動車の駐車を認めることは、教職員の業務と密接な関係があり、教育を行う上では必要なことであって、学校長の承認はその権限内の適正な運用である。つまり、学校の立地条件や公共交通機関との関係から、著しく通勤が不便である等の理由により、自動車通勤を余儀なくされる場合や、教職員としての職務に伴い、生徒及び保護者に対する家庭訪問、特別支援学校の児童・生徒に対する在宅訪問指導、緊急に発生したトラブル等に伴う児童・生徒への指導、部活動の顧問としての早朝・夜間指導等、日々の教育活動の中で発生する事柄

に迅速かつ適切に対応する場合がある。また、県教育委員会では、具体的な手続等までは学校には指導していないが、上記の点を踏まえ、学校長は管理規程に基づき学校敷地内の駐車について適切に管理している。

- (3) 上記のとおり、教職員の通勤用自動車の駐車については、目的外使用には該当しないと考えている。加えて、請求人が主張している名古屋地方裁判所の判決は、特定の市教育委員会が通勤用自動車を学校敷地内に駐車させるに当たって、要綱で目的外使用の許可の手続を定めたことが適法であるとしたものであり、目的外使用の許可の手続や使用料の徴収を行わなければ違法との判断を行ったものではないし、全国的にもほとんどの都道府県で、通勤用自動車の駐車が目的外使用との取扱いはされていない。
- (4) なお、従来から、各学校においては、教職員が学校敷地内に駐車を行うに当たっては、児童・生徒の安全性に留意し、教育財産を良好な状態で管理するよう努めているが、今後、県教育委員会としては、通勤用自動車の学校敷地内での駐車の手続に関して具体的に検討を行っていく。また、教職員の私用自動車による通勤についても、県教育委員会としては単に便利、時間の短縮といった場合については極力自粛するよう各学校長に求めているところではあるが、今後、通勤に係る私用自動車の使用基準の明確化等についても検討し、その徹底が図られるよう努めていきたい。

第3 監査の対象

請求書及び事実証明書において、教職員の通勤用自動車の駐車により長期的・恒常的に学校敷地が不法に占有されている事実があり、これにより、教育財産である学校敷地の一部が本来の目的に供されず、土地所有権の行使が妨げられていることになり、その財産的価値がき損されているから、財産の管理を怠る事実にあたるという点が考えられるので、当該部分について、県立学校の学校敷地の管理を怠る事実の有無を監査の対象事項とした。

しかしながら、これ以外の、教職員の通勤用自動車を学校敷地に駐車するには当該駐車部分について目的外使用の許可が必要であるが、県教育委員会がこれを行っていないという不作為を前提に、他部局も含め規定の整備等の措置をとるよう求めていることについては、目的外使用の許可そのものは、非財務的な一般行政上の行為であり、自治法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象となる財産の管理に該当しないため、監査の対象事項としなかった（なお、詳細は、第4 2の判断(2)のとおり）。

第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

本件措置請求については、理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書、請求人の陳述、県教育委員会事務局の陳述及び県教育委員会事務局に対する実地調査（平成21年7月10日実施）により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

1 認定した事実

- (1) 県立学校の学校敷地の管理に係る学校長の権限等について

ア 学校敷地等普通地方公共団体が所有する不動産は、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行政財産とそれ以外の普通財産に分類され（自治法第238条第3項及び第4項）、行政財産のうち、教育財産の管理については、教育委員会が行

うことと規定されている（地教行法第23条第2号及び第28条第1項）。

また、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（地教行法第26条第1項）、教育長は当該事務の一部を教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員に委任できると規定されている（地教行法第26条第3項）。

イ 本県においては、教育財産の管理に関する事務について、管理規則第4条第1項により県教育委員会は当該事務を教育長に委任している。また、教育長は、管理規程を定め、学校で使用する教育財産は当該学校に所属すること（第3条）、教育財産の総括に関する事務は教育委員会事務局財務課長が行うこと（第4条）、教育財産等に関する事務の処理はその所属する学校で取り扱うこと（第5条）、教育長は教育財産の取得、管理又は処分に関する教育委員会の基本的な方針の決定について決裁すること（第7条第1号）を定めている。

そして、当該財産が所属することとなる学校の学校長には、その管理に必要な権限として、教育財産の管理に関する事務のうち、維持及び保存に関すること、取壊し等の目的をもって用途の廃止をすること、鉄塔その他の堅固な工作物を除く電気事業等の用に供する電柱等を設置し、又は水管等を埋設するための使用許可をすること、を除き、3年を超えない期間内で使用許可をすること、等の事務を委任している（管理規程第8条第2項）。

なお、これは、学校教育法（昭和22年法律第26号）において、高等学校等の校長は、校務をつかさどると規定され（第62条等において準用する第37条第4項）、高等学校等学校の運営及び管理に必要な事項は、一義的に、校長の責任と権限に基づいて処理されなければならないとなっていることから、学校の教育財産についてもその管理の一環として委任されているものである。

(2) 県立学校の学校敷地に係る学校長の駐車承認及びその手続等について

ア 平成21年1月1日現在、全県立学校で、7,537人の教職員が私用自動車通勤しており、そのうち7,382台が当該学校敷地内に駐車されている。その承認は教育長から学校長に委任された教育財産の管理に関する事務のうち、維持及び保存に関する事務として行われており、目的外使用の許可の手続はとられていない。

イ 教育長等から各学校長あてに、通勤用自動車の駐車に関する具体的な手続、取扱いの基準等が示されたものはないが、学校長は、教育財産の管理の現状を随時調査すること、使用状況が使用目的に適合しているかどうか、維持、保存及び運用の状況が適当であるかどうかを注意すること等管理規程第13条等に規定する所属財産の管理に関する内容をもとに、個々に承認するかどうかの判断が行われている。

ウ 具体的には、県教育委員会が調査した実態をもとに、通常とられている承認及び駐車状況を確認したところ、次のとおりであった。

(ア) 教職員が通勤用自動車を学校敷地に駐車するに当たっては、学校長は、教職員からの届出に基づいて行われる通勤手当の支給のための通勤方法の認定に際して、空きスペース等学校敷地の状況、他の自動車の駐車状況、児童・生徒の安全性など学校施設全体の状況を踏まえ、教職員の通勤の効率性、校務の状況等学校運営における必要性を個別に判断して、自動車での通勤と駐車することの承認を与えることとしている。

(イ) 通勤用自動車の駐車場所については、校舎や体育館の横、塀際のいわゆる空きスペースや来校者用として設けられた駐車場の空いている区画等、児童・生徒の安全上問題がなく、教育に支障が生じないところにおいて、学校長が個々に承認して、駐車させることとしている。

2 判断

(1) 学校敷地の不法占有の有無について

ア 請求人は、学校敷地の管理の権限を有していない学校長の判断により、学校敷地における教職員の通勤用自動車の駐車を黙認又は承認してきたと主張している。

しかしながら、県立学校の学校敷地の管理に関しては、上記 1 (1)イのとおり、学校の運営及び管理に必要な事項として、管理規程第 8 条第 2 項により教育長から学校長に委任された教育財産の管理の事務に含まれることは規定上明らかであり、教育財産の維持及び保存に関することとして、学校長が学校敷地内に教職員の通勤用自動車の駐車を認めることに根拠があるものと認められる。

そして、学校長は、上記 1 (2)イ及びウのとおり、具体的な手続や明確な基準は県教育委員会から示されていないものの、通常の見解としては、通勤手当の支給のための通勤方法の認定に際して、学校の教育行政上の管理等を踏まえて、個別に自動車での通勤と駐車の承認を行うこととしていることが認められる。

イ したがって、教職員の通勤用自動車の駐車に当たって、学校敷地を使用させることに関して、学校長はその権限に基づき、必要な承認を行っているものであるから、教職員が学校敷地内に無断で駐車しているとか、学校長は教職員が学校敷地内に駐車することを黙認しているという学校敷地の不法な占有という状況まで、本件措置請求においては認めることはできない。

ウ なお、請求人は目的外使用の許可の手続をとっていないから、学校敷地が不法に占有されていると主張しているものともとれるが、そもそも、後述のとおり、目的外使用として、その許可を与えるか否かも含め学校の敷地をどう使用させるかは、専ら教育行政上の管理の問題であり、その取扱いに違法性があることをもって、直ちに学校敷地の財産的価値にまで影響するものとまで認められず、主張は失当である。

よって、請求人の主張をもって、学校敷地について、自治法第 242 条第 1 項に規定する「財産の管理を怠る事実」があるとは認められない。

(2) 目的外使用の許可等について

ア 請求人は、教職員の通勤用自動車を学校敷地に駐車するには、当該駐車部分について目的外使用の許可が必要であるが、県教育委員会がこれを行っていないという事実を摘示し、この不作為を前提にその使用料の徴収、さらに、他部局も含めた規定の整備等の措置をとるよう求めている。

イ しかし、目的外使用の許可を行うこと自体は、行政財産の効率的利用の見地から使用を許可する行為であり、財産的価値に着目して、その維持・保全・管理等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ではないので、自治法第 242 条第 1 項に規定する住民監査請求の対象となる財産の管理に該当しないとされている（平成 5 年 3 月 22 日東京地方裁判所判決、平成 6 年 2 月 17 日東京高等裁判所判決で支持等）。

したがって、請求人が摘示する事実及び措置等については、いずれも自治法第 242 条第 1 項の要件をそもそも欠くものである。

以上のとおり、監査の対象とした県立学校の学校敷地の管理を違法又は不当に怠る事実がある、とする本件措置請求には、理由がないものと判断する。

(別記)

- 1 各県立学校ごとの私用自動車の利用者数(平成21年1月1日現在)
- 2 兵庫県立学校における通勤用自動車の駐車に関する公開質問書(2009年4月3日付けBから県教育委員会及び教育長あての質問書)の写し
- 3 兵庫県立学校における通勤用自動車の駐車について(回答)(平成21年4月17日付け県教育委員会事務局財務課長からBあての回答書)の写し
- 4 公有財産規則の規定の写し
- 5 教育財産管理規則の規定の写し
- 6 教育財産等の取得、管理及び処分に関する規程の規定の写し
- 7 平成18年11月30日名古屋地方裁判所(裁決取消等請求事件)判決
- 8 江南市公有財産管理規則の規定の写し
- 9 西宮市公共施設内における通勤用自動車の駐車に関する要綱(学校園用)の写し
- 10 平成20年度の学校園における通勤用自動車の駐車(一時的利用を除く。)に係る手続の流れを示した図
- 11 西宮市公共施設内における通勤用自動車の駐車に関する取扱基準(学校園用)
- 12 西宮市の学校園施設における平成20年3月末日現在の職員の通勤用自動車の駐車台数、使用料の調定額及び収入済額の状況等が記載された書面
- 13 西宮市学校施設の目的外使用に関する規則の規定の写し
- 14 西宮市行政財産使用料条例の規定の写し
- 15 西宮市下水道施設内における通勤用自動車の駐車に関する要綱の写し