

練馬区監査委員公表第7号

住民監査請求に係る監査結果の公表について

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第5項の規定に基づき、住民監査請求の監査結果をつぎのとおり公表する。

令和2年4月22日

練馬区監査委員

山	中	協
萩	野	うたみ
小	川	けいこ
酒	井	妙子

第1 請求の受付

1 請求人

練馬区 A

2 請求書の提出

令和2年2月17日

3 請求の内容

請求人が提出した練馬区職員措置請求書類（令和2年2月17日付け。別紙1）および請求人の陳述内容から、つぎのように解した。

現在の B 小学校PTAは、PTAと名乗っているが、その実態は会員（とその子供）限定のサービス活動をする公共性のない団体であり、PTA規約にもその旨の明確な記載はない。

B 小学校PTAは、その目的を偽り、会員（とその子供）限定のサービス活動をする団体であるにもかかわらず、公共性のある社会教育関係団体であるとして学校から施設占有の特権を取得している。

なお、B 小学校は、会員等に対し本来のPTAの理念を錯誤させ、PTAの違法な運営を誘発した可能性もある。

公共性のない B 小学校PTAに学校施設を使用させることは、一般の団体と異なる特権を付与することとなるので学校教育法第137条に違反するし、平等原則（憲法第14条第1項）にも違反する。

公共性のない B 小学校PTAに、使用料を徴収せずに学校施設の使用を認めることは区に損害を与えている可能性がある。

したがって、B 小学校校長および副校長に対して、B 小学校PTAの学校施設の使用を認めさせないことを求める。

4 要件審査

本件措置請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項に定める法定要件を具備しているものと認め、令和2年2月25日にこれを受理した。

5 法第242条第3項の規定による暫定的停止勧告に関する判断について

請求人が主張する B 小学校施設の一部が違法に専有されている状態にあると仮定したとしても、本件措置請求がなされた段階で、区に回復困難な損害が生じ、それを避けるため緊急の必要があるとは認められないことから、法第242条第3項の規定による暫定的停止措置の勧告は必要ないと判断した。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

住民監査請求は、法第242条第1項に定める違法または不当な財務会計上の行為が監査請求の対象となる。

本監査請求では、B 小学校内の学校施設を B 小学校PTAに貸与していることが、違法または不当に行政財産の管理を怠る事実にあたるかを監査対象とした。

なお、B 小学校は会員等に対し本来のPTAの理念を錯誤させ、PTAの違法な運営を誘発した可能性もあるとの請求人の主張は、本区の財務会計上の行為にあたらないので、本監査の対象としなかった。

2 監査対象部署

教育委員会

3 請求人の証拠の提出および陳述

請求人に対し、法第242条第6項の規定に基づき、令和2年3月3日に証拠の提出および陳述の機会を設けたところ、請求人は追加の資料の提出（別紙2）を行うとともに、陳述を行った。

4 監査対象部署からの監査資料の提出

監査対象部署に監査資料の提出を求めたところ、令和2年3月13日付けで教育委員会事務局教育振興部長およびこども家庭部長（以下「教育振興部長およびこども家庭部長」という。）の連名で住民監査請求に基づく監査資料の提出があった。

第3 監査の結果

監査の結果、合議により、本件請求については請求人の主張には理由がなく、措置請求は認められないので、これを棄却する。

以下、事実関係等の確認、監査対象部署の見解および判断について述べる。

1 事実関係の確認

B 小学校PTA関係について

以下 ~ のメール、書簡および規約を確認した。

2020年2月13日付け B 小学校PTA会長・副会長（B 小学校副校長）連名の請求人あてメール文（PTA退会にあたっての注意点について説明したもの）

2020年2月20日付け B 小学校PTA会長の請求人あてメール文

(のメールは学校からの指示ではなかったこと、P T Aは子供たちのためにあるべきこと、学校側と話し合った結果、会員・非会員の区別なく対応していくことを表明したもの)

2020年2月25日付け B 小学校校長・副校長連名の請求人あて書簡
(のメールの送信について事前の相談を受けていなかったこと、今後は学校側もP T Aの運営をしっかりと支えていくことを表明したもの)

練馬区立 B 小学校P T A規約

第2章第2条 会員はお互いに協力して、家庭・学校・社会における児童の幸福と健全な成長を図ることを目的とする。

第2章第3条 前条の目的を達成するため、次の活動をする。

1．会員相互の教養の向上に資する諸活動。

2．家庭と学校の緊密な連携による児童のよりよい生活と環境の整備。

3．その他この会の目的達成に必要と認めた活動。

第4章第5条 この会の会員となることの出来る者は B 小に在籍する児童の父と母、またはこれに代わるもの及び B 小の校長と教職員とする。

2 関連法令等の確認

学校教育法(昭和22年法律第26号)

第137条 学校教育上支障のない限り、学校には、社会教育に関する施設を附置し、又は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。

社会教育法(昭和24年法律第207号)

(社会教育関係団体の定義)

第10条 この法律で「社会教育関係団体」とは、法人であると否とを問わず、公の支配に属しない団体で社会教育に関する事業を行うことを主たる目的とするものをいう。

(学校施設の利用)

第44条 学校(国立学校又は公立学校をいう。以下この章において同じ。)の管理機関は、学校教育上支障がないと認める限り、その管理する学校の施設を社会教育のために利用に供するように努めなければならない。

練馬区立学校事案決定規程(平成17年3月練馬区教育委員会訓令第1号)

(決定対象事案)

第4条 前条の規定に基づき、校長または副校長の決定すべき事案は、おおむね別表に定めるとおりとする。

別表

件	名	校長	副校長
3 学校施設の管理に関すること。	(2) 施設・設備その他財産に関すること。	2 施設・設備の目的外使用許可のうち重要な決定に関すること。	2 軽易な施設・設備の目的外使用許可に関すること。

練馬区立学校設備使用条例（昭和23年2月練馬区条例第25号）

第1条 区立学校の設備を使用しようとする者は、この条例の定めるところにより教育委員会の承認を受けなければならない。

第2条 使用の申請があるときは、教育委員会は学校教育法（昭和22年法律第26号）第137条の範囲内において、その学校長の意見を聴き承認するかどうかを決定する。但し法令に特別の定めがあるときはこの限りでない。

第5条 第1条の規定により使用の承認を受けた者は、別表に定める使用料を前納しなければならない。ただし、教育委員会は、特に必要があると認めるときは、使用料を減免し、または後納させることができる。

練馬区立学校設備使用条例施行規則（昭和56年9月練馬区教育委員会規則第6号）

（使用料の減免基準等）

第8条 条例第5条ただし書の規定により、使用料を減額し、または免除することができる場合は別表のとおりとする。

別表（第8条関係）

使用料を減額し、または免除することができる場合	減免額
4 区内の団体が行政への協力等の目的のために利用するとき。	免除

「小学校施設整備指針」（平成31年3月 文部科学省大臣官房文教施設企画・防災部）

第3章 平面計画

第6 地域と学校の連携・協働のためのスペース

1 共通事項

学校運営協議会、地域学校協働活動やPTA活動の拠点となる場など地域に開かれたコミュニティスペースの場として計画することが重要である。

第4章 各室計画

第10 管理関係室

11 P T A室

P T A活動の拠点となる室として、必要な家具等を適切に配置できる面積、形状等とすることが望ましい。

東京都公立小・中学校副校長実務必携（平成30年3月 東京都教職員研修センター）

25 学校施設・設備の管理

2 施設の開放（目的外使用）

「施設の開放」の種類

学校長の許可による使用

- ・ P T A活動による自主研修活動

施設・設備開放の基準と条件

- ・ 学校教育に支障がなく、施設・設備を損傷するおそれがないこと。
- ・ 責任者と利用者が明確であり、営利目的がなく、公益を害するおそれがないこと。
- ・ 当該校の施設・設備の実態に合った利用形態が遵守されること。

使用料の基本的考え方-改定版 -（平成25年3月 練馬区）

第2章 減額・免除制度について

減額・免除基準と適用

3 免除規定の適用

『団体』にかかる免除規定

区内の各種団体が行政活動の協力目的等で施設を利用するとき

区などの行政機関から協力要請等を受けて、区内の各種団体が施設を利用する場合は、行政活動に準ずるものとし、使用料を「免除」とする。

例：各学校等のP T Aや父母の会が、当該学校の教室等を利用して会議などを行う場合は、教育行政への協力活動の一環と考え「免除」とする。

3 監査対象部署の見解ならびに反論および主張

令和2年3月13日付けで教育振興部長およびこども家庭部長から提出された監査資料および主張等の内容は、概ねつぎのとおりである。

P T Aについて

ア P T Aは、保護者と教職員が自主・自発的に組織した社会教育関係団体であり、その活動はすべての児童・生徒達のための教育環境整備を目的とする。

的としている。

イ 保護者と教師が対等の立場で、子どもたちの健全な成長に向けて取り組み、その学校の全児童・生徒のために活動する。

ウ 入会、退会は任意である。

エ P T Aは、学校が設置した団体ではない。

家庭教育を担う保護者と公の教育機関として教育活動を行う教職員との任意団体であるP T Aは、相互の立場や主体性を尊重し、信頼し合っ
て互いに協力・支援し合う関係である。

そのため、学校の人事や管理運営に関することにP T Aが干渉することが出来ない。学校もまた、P T Aの人事や運営等に干渉出来ない。

オ P T Aは、会員向けのサービス団体ではない。その学校の全児童・生徒たちのために活動する団体である。

P T A会員ではない保護者の児童・生徒が不利益を被ったり区別されたりすることがあってはならない。

しかし、各事業の実施にあたっては、P T A各会員から集めた会費を使用しているため、以下のような課題が生じる場合がある。

* P T Aが費用を負担する行事に参加する場合

* P T A発行の広報誌や印刷物を配布する場合

* P T Aが購入した物品を児童・生徒に贈る場合

* P T A行事における万が一に備えて、予め保険契約を締結することが必要な場合

このような場合、会員でない保護者にはその都度実費相当を負担してもらうなど、課題や対応をP T A内部で話し合いながら、その学校の全児童・生徒の保護者へ、事前に情報提供できることが望ましいと考える。

P T Aが社会教育関係団体であることについて

ア P T Aは、教育行政への協力活動を行っている団体である。

イ 「社会教育関係団体」とは、法人であると否とを問わず、公の支配に属しない団体で社会教育に関する事業を行うことを主たる目的とするものをいう。(社会教育法第10条「社会教育関係団体の定義」)

自主・自律的に運営を行う任意団体(地域で活動する学習サークルと同じ位置づけ)である。

ウ 社会教育関係団体の公共性とは、P T Aの場合、その活動が、学校や地域において、全児童・全生徒の健やかな成長のために必要な、教育行政への協力活動を行うことである。

エ よって、P T Aは、社会教育関係団体である。

B 小学校P T Aが社会教育関係団体であることについて

前述のとおり、社会教育関係団体とは、公の支配に属さないこと、

社会教育に関する事業を目的とすることの2つの要件を満たす団体である。

B 小学校PTAは、任意団体であることから「公の支配に属さないこと」を満たし、B 小PTA規約(以下「規約」という。)第2条でお互いに協力して、家庭・学校・社会における児童の幸福と健全な成長を図ることを目的とすると規定していることから「社会教育に関する事業を主目的とすること」を満たしており、社会教育関係団体であるといえる。

請求人へのメールにより B 小学校PTAが会員(とその子供)限定のサービスを行う団体であると判明したとの主張について

ア 規約第4章・会員・第5条は「この会の会員となることの出来る者は B 小に在籍する児童の父と母、またはこれに代わるもの及び B 小の校長と教職員とする。」と規定し、現在は、校長、副校長ともにPTAの会員の一人である。

B 小学校副校長は、PTAの4人いる副会長の一人として、保護者と教職員をつなぐパイプ・調整役を担っている。

イ 入会については、入学式や転入生に配布する資料において、PTAから「 B 小へようこそ!」というプリントとともに「練馬区立 B 小学校PTA入会申込書」があり、その用紙に入会日・住所・保護者氏名・児童の学年組・性別・児童名を記入することで、入会を認める形となっている。

退会の申し出があった場合は、PTA会長が承認することとなる。

ウ 規約第2条に規定する「児童」とは、規約第4章に定める会員の児童を含む B 小学校に通う全児童を指している。

エ B 小学校PTAの活動は規約第3条で定めているが、昨年度まではPTA会員でない者がいなかったこともあり、児童に活動の一部を提供しないということはなかった。

オ 上述のように B 小学校PTAは、全児童を対象に活動を行っているのであり、会員に限定してサービスを提供しているわけではない。

カ 当該メールは、 B 小学校に通う全児童を対象として、家庭・学校・社会における幸福と健全な成長を図ることを目的に活動している

B 小学校PTAの活動について誤解を招く表現となっており、区として誠に遺憾である。

キ B 小学校長・副校長は当該メールの送信について事前に相談を受けていない。 B 小学校の校長・副校長は、PTAの活動は、全児童が対象であると当然認識している。

ク 卒業記念品等がPTA非会員に提供されないことについては、以下のとおり考える。

P T Aの活動はP T A会員が支払う会費によって支えられている。卒業記念品についてもその費用はP T A会員が支払う会費から支出されている。換言すれば、P T A会員は当該卒業記念品の対価をすでに負担していることになる。しかしながら、仮に保護者がP T A会員でない(すなわち会費の負担をしていない)児童が、保護者がP T A会員ではないという理由のみによって卒業記念品の提供を受けられないのであれば、当該児童にとって不利益であり、そのような取扱いは許されないものとする。しかしながら、卒業記念品が必要か否かの意思を当該児童および保護者に確認し、必要との意思表示があった場合は実費相当の代金を徴収して提供するなど、児童・生徒への教育的配慮の観点から、保護者がP T A会員でない児童に不利益となることがないよう配慮がなされていけばよいものとする。

学校施設の使用について

ア 学校教育法第137条の意義について

〔社会教育施設の附置・目的外利用〕

学校教育上支障のない限り、学校には、社会教育に関する施設を附置し、または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。

〔東京都公立小・中学校副校長実務必携(東京都教職員研修センター発行)〕より

施設の開放(目的外使用)について

小・中学校においては、「開かれた学校づくり」をさらに進める上で、P T A活動はもとより、土・日曜日、祝日の児童・生徒の活動や地域住民の活動に対して、十分な理解と支援を行っていかねばならない。

施設・設備開放の基準と条件として

学校教育に支障がなく、施設・設備を損傷するおそれがないこと。

責任者と利用者が明確であり、営利目的がなく、公益を害する恐れがないこと。

該当校の施設・設備の実態に合った利用形態が遵守されること。

などを考慮し、施設の使用を学校の管理機関である教育委員会(区は、権限を学校の長に委任)が行っている。

イ 学校施設のP T Aへの貸出しについて

学校教育法第137条(社会教育施設の設置・目的外利用)、社会教育法第44条(学校施設の利用)に基づき、P T Aが使用している。

P T Aは、その学校の全児童・生徒への学校行事や学校運営を円滑に行うための協力活動を行う団体である。また、 B 小学校P T A規約では、お互いに協力して、家庭・学校・社会における児童の幸福と健全な成長を図ることを目的とし、家庭と学校の緊密な連携による児童のよりよい生活と環境の整備などの活動を行うことやP T Aとの関わりから学校長判断で貸し出している。

P T Aが、P T A会員、会員でない者にかかわらず、全児童を対象に活動する社会教育関係団体として活動している限り、学校施設の使用に疑義はないと考える。

ウ P T Aは、その学校の全児童・生徒への学校行事や学校運営を円滑に行うための協力活動を行う公共的団体であり、請求人の主張する一般団体ではない。

したがって、 B 小学校P T Aに学校施設の使用を認めることは、平等原則（憲法第14条第1項）に反しない。

エ 学校内にP T A室を設けることについては、文部科学省「小学校施設整備指針」において、地域と学校の連携・協働のためのスペースとして、「学校運営協議会，地域学校協働活動やP T A活動の拠点となる場など地域に開かれたコミュニティスペースの場として計画することが重要である。」としている。更に、同指針の各室計画においては、「P T A活動の拠点となる室として，必要な家具等を適切に配置できる面積，形状等とすることが望ましい。」としている。

学校施設の使用料について

前提として、P T Aは、その学校の全児童・生徒への学校行事や学校運営を円滑に行うための協力活動を行う公共的団体である。

ア 学校施設の使用料は、原則、時間使用と継続使用で根拠が異なる。

時間使用については以下の規定による。

練馬区立学校設備使用条例第1条で「区立学校の設備を使用しようとする者は、この条例の定めるところにより教育委員会の承認を受けなければならない。」とし、第5条で「第1条の規定により使用の承認を受けた者は、別表に定める使用料を前納しなければならない。ただし、教育委員会は、特に必要があると認めるときは、使用料を減免し、または後納させることができる。」としている。

継続利用（一定期間継続して使用する場合）については、練馬区公有財産管理規則による。

時間使用料については、練馬区行政財産使用料条例により、減免の規定もある。

なお、P T A室については、文部科学省「小学校施設整備指針」にお

いて、地域と学校の連携・協働のため、「学校運営協議会，地域学校協働活動やPTA活動の拠点となる場など地域に開かれたコミュニティスペースの場」として設けられていること、またPTAは、当該学校の全児童・生徒への学校行事や学校運営を円滑に行うための協力活動を行う団体であることから、学校長判断で部屋を使用させている。このことから、使用許可申請や施設使用料の徴収を要しないものと解する。

イ 上記アのほか、平成25年3月策定の「使用料の基本的考え方-改定版-」(平成25年3月)では、区などの行政機関から協力要請等を受けて区内の各種団体が施設を利用する場合は、行政活動に準ずるものとし、使用料を免除としている。この中では、例として、「各学校等のPTAや父母の会が、当該学校の教室等を利用して会議などを行う場合は、教育行政への協力活動の一環と考え『免除』とする。」としている。

この規定中では、公共的団体が団体本来の活動目的で利用する場合は、減額50%の規定もあるが、学校内におけるPTA活動は教育行政への協力活動であることから免除となると考える。

ウ B 小学校は現在改築中のため、仮設校舎の応接室をPTAも活動の場として使用している。

催しやイベント等により、多目的室や家庭科室を貸し出すこともある。また、来校の際には、駐輪場の使用もある。

エ B 小学校PTAは、その学校の全児童・生徒への学校行事や学校運営を円滑に行うための協力活動を行う団体であり、教育行政への協力活動の一環と考え「免除」している。

オ B 小学校PTAは、その学校の全児童・生徒への学校行事や学校運営を円滑に行うための協力活動を行う団体であり、教育行政への協力活動として使用しているため、損害を与えていない。

所管部署の見解のまとめ

ア B 小学校校長および副校長は、行政財産の管理を適正に行っている。

イ B 小学校PTAは、保護者がPTA会員、会員でないに関わらず、全児童を対象に活動する社会教育関係団体であり、今後も施設管理者である学校長の許可を得て、継続して学校施設の使用を認めていく。

4 判断

以上の事実確認および監査対象部署からの関係書類の調査等に基づき、本件措置請求についてつぎのとおり判断する。

請求の内容の および について

以下ア～エのとおり、請求人の主張は当たらない。

- ア B 小学校PTAは、その規約の趣旨から任意団体であること、公の支配に属していないこと、また、 B 小学校の全児童を対象に「家庭・学校・社会における児童の幸福と健全な成長を図ることを目的」（規約第2条）として教育環境整備活動を行う団体であると定めていることから、公共的活動を行う団体であり、社会教育法第10条に定める社会教育関係団体である。
- イ B 小学校PTAが行う個別の事業の提供については、独立した団体として、規約の趣旨に基づいて B 小学校PTAが個々に判断するものである。
- ウ B 小学校PTAの事業の提供に当たり、参加費等の経費を要する事業について、経費の負担が参加の要件となることは、規約の趣旨に反するとはいえない。
- エ したがって、請求人は「会員（とその子供）限定サービス」と主張するが、そうした事実はなく、 B 小学校PTAが公共的目的を持たない団体ではないことから、学校から施設占有の特権を取得しているとはいえない。

なお、上記イおよびウについて、 B 小学校PTAは、PTA非会員への対応に際し学校側会員も含めたより慎重な検討が必要であったといえる。

請求の内容の について

以下ア～ウのとおり、請求人の主張は当たらない。

- ア 学校施設は教育活動を行うための施設であるが、PTAが学校施設を使用することについては、学校教育法第137条、社会教育法第44条および練馬区立学校設備使用条例第2条により学校教育上支障がない限りその利用が認められている。
- イ 学校内にPTA室を設けることについては、国からも整備が求められているところである（文部科学省「小学校施設整備指針」）。
- ウ したがって、 B 小学校PTAにPTA活動室等の学校施設を使用させることは、学校教育法第137条に違反するものではなく、また、平

等原則（憲法第14条第1項）にも違反しない。

請求の内容の について

以下のとおり、請求人の主張は当たらない。

学校の設備を使用しようとする者は、教育委員会の承認を必要とする（練馬区立学校設備使用条例（以下「条例」という。）第1条）。

P T Aが学校のP T A室を使用することは、P T A室が国からも整備が求められていること（文部科学省「小学校施設整備指針」）、またP T Aが当該学校の全児童・生徒への学校行事や学校運営を円滑に行うための協力活動を行う団体であることから、練馬区立学校事案決定規程第4条に基づき学校長判断で学校施設を使用させているものである。

学校設備の使用料は、教育委員会が特に必要があると認めたときは、減免することができる（条例第5条ただし書）。

P T Aは、当該学校の全児童・生徒への学校行事や学校運営を円滑に行うための協力活動を行う団体であることから、「各学校等のP T Aや父母の会が、当該学校の教室等を利用して会議などを行う場合は、教育行政への協力活動の一環と考え『免除』とする」としている（「使用料の基本的考え方-改定版 -」）。

P T Aが学校施設を使用するに当たっては、練馬区立学校設備使用条例施行規則に規定する免除事由（第8条および別表）に該当し、使用料は免除されるものである。

上記から、 B 小学校P T AがP T A活動の場として学校施設を使用することについては、施設使用料の徴収を要しないものと解することができる。

以上のことから、P T Aは、その学校の全児童・生徒への学校行事や学校運営を円滑に行うための協力活動を行う公共性のある団体であり、教育行政への協力活動として学校施設を使用しているので、 B 小学校P T Aの学校施設使用については、 B 小学校校長および副校長が行政財産の管理を怠っているとはいえず、また区に損害を与えているとはいえない。

請求の内容の について

～ のとおり、 B 小学校校長および副校長に対して、 B 小学校P T Aの学校施設の使用を認めさせないことを求めるとの請求人の主張は採用できない。

以上、本件については、違法または不当な点は認められない。

よって請求人の主張には理由がなく、本件請求は棄却するのが相当である。