

加 監 公 表 第 7 号

令和6年4月11日

加古川市監査委員 井ノ口 淳 一

加古川市監査委員 北 本 敏

加古川市監査委員 山 本 賢 吾

加古川市監査委員 谷 真 康

監 査 公 表

地方自治法第242条第1項の規定に基づき提出された加古川市職員措置請求
(令和6年2月14日付け受理) について、同条第5項の規定により監査を実施
した結果を次のとおり公表します。

1 請求人

(住所・氏名 省略)

2 請求の受理及び証拠の提出

加古川市職員措置請求（以下「本請求」という。）については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、令和6年2月14日付けで受理した。

なお、令和6年2月28日に請求人から本請求に係る証拠（追加の事実証明書）の提出があった。

3 請求の要旨

本請求の要旨は次のとおりである。

- (1) A小学校における令和4年度第2回学校運営協議会、令和4年度第3回学校運営協議会及び令和5年度第1回学校運営協議会の委員に係る報酬（以下「本件報酬」という。）について

ア A小学校における学校運営協議会（以下「A小学校協議会」という。）の会議内容について

A小学校において、令和4年11月22日に令和4年度第2回学校運営協議会（以下「令和4年度第2回協議会」という。）、令和5年5月17日に令和5年度第1回学校運営協議会（以下「令和5年度第1回協議会」という。）が開催されたが、登下校の見守りについては、本来、保護者の責任で行うべきであるにもかかわらず、令和4年度第2回協議会及び令和5年度第1回協議会において登下校の見守りを議題とし、会議の中で出された意見に基づき、登下校見守りボランティアを募集した。その結果、A小学校区の一部の地域において保護者による登下校の見守りが免除され、ボランティアが登下校の見守りを行っている。

また、令和5年2月22日に開催された令和4年度第3回学校運営協議会（以下「令和4年度第3回協議会」という。）等では、他校区の取組であるひらおか寺子屋塾についての話合いがなされているが、児童だけで校区外へ行くことを禁

止している小学校において、校区外で運営されているひらおか寺子屋塾についての議題は、学校運営協議会（以下「協議会」という。）として必要な協議をしていたとは思われない。

イ A小学校協議会における意見について

加古川市学校運営協議会規則（平成30年教育委員会規則第6号。以下「協議会規則」という。）第10条第1項において、「協議会は、設置校の運営に関する事項（設置校の職員の採用及び任用に関する事項並びに生徒、児童又は幼児の懲戒その他の個人情報に関する事項を除く。）について、教育委員会又は設置校の校長等に対して、意見を述べることができる。」と規定されており、加古川市学校運営協議会の設置及び運営に関する要綱（以下「協議会要綱」という。）第8条において、「規則第10条第1項に規定する意見の申出は、学校運営協議会意見申出書（様式第5号）（以下「意見申出書」という。）により行うものとする。」と規定されている。しかしながら、登下校の見守りボランティアに係る意見申出書は存在せず、協議会規則等で定められた手順がとられていない。

協議会の目的は、地域が学校運営を支援することであるにもかかわらず、A小学校協議会は地域を支援するために学校の業務を増やしており、協議会規則に基づいた適正な運営がなされていないA小学校協議会の委員（以下「委員」という。）に、加古川市（以下「市」という。）が報酬を支払っていることは問題である。

(2) A小学校における登下校ボランティアの連絡調整に係る経費について

A小学校は、登下校ボランティア連絡調整を令和5年度校務分掌に明記し、学校が登下校ボランティアの連絡調整をすることになっている。登下校の見守りについては、本来、保護者の責任で行うべきであるにもかかわらず、学校が税金を使い、登下校ボランティアの連絡調整を行っていることは問題である。

よって、次の措置を求める。

- ・ 本件報酬の返還
- ・ A小学校における登下校ボランティアの連絡調整に係る経費の返還（令和5年度分）

4 監査の実施

(1) 監査の対象

本請求書、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述により、次の項目について監査を実施した。

ア 本件報酬の支給について

市が委員に本件報酬を支給したことは違法又は不当であるか。

イ 登下校ボランティアの連絡調整に係る経費の支出について

市がA小学校における登下校ボランティアの連絡調整に係る経費を支出したことは違法又は不当であるか。

(2) 監査の対象部

教育指導部

(3) 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を設け、令和6年3月7日に請求人から陳述を受けた。

(4) 監査の対象部に対する調査

教育指導部職員（以下「関係職員」という。）に対して、令和6年3月7日に事情聴取を行うとともに、関係書類等の調査を行った。

関係職員から聴取した内容等は次のとおりである。

ア 協議会について

(ア) 協議会の概要について

協議会とは、学校と保護者、地域住民が「目指す子ども像」を共有し、とも

に知恵を出し合い、学校運営に意見を反映させ、力を合わせて学校の運営に取り組むことで、一緒に協働しながら子供たちの豊かな成長を支え「地域とともにある学校づくり」を進める、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「地教行法」という。）第47条の5の規定に基づいた仕組みのことである。

文部科学省が示している協議会の主な役割は以下の3点である。

- ・校長が作成する学校運営の基本方針を承認すること。
- ・学校運営に関する意見を教育委員会又は校長に述べることができること。
- ・教職員の任用に関して、教育委員会規則に定める事項について、教育委員会に意見を述べることができること。

市においては、3点目の教職員の任用に関しては協議会規則第10条第1項により、「設置校の職員の採用及び任用に関する事項並びに生徒、児童又は幼児の懲戒その他の個人情報に関する事項を除く。」こととされており、市の協議会の役割には含まないこととしている。

また、義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るための公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律（平成29年法律第5号）第4条において、地教行法の一部が改正され、協議会の協議事項に、学校運営への必要な支援に関することが追加された。

これを受け、市における協議会の主な役割は以下の3点としている。

- ・校園長が作成する学校園運営の基本方針を承認すること。
- ・学校園運営について、教育委員会又は校園長に意見を述べることができること。
- ・学校園運営への必要な支援に関する協議を行うこと。

（イ）協議会における議題について

市における協議会の一般的な流れとして、第1回目の協議会において、校園長より学校園運営に関する基本方針の説明を受け、承認を行う。承認を通じて、委員は学校園と目指すべき姿を共有し、「地域とともにある学校づくり」を進めていく。年度の途中には、各学校園において、子供たちの課題を含めた

実態を共有するとともに、地域とともにどのような子供を育てるのか、何を実現するのかという目標・ビジョンを共有するために熟議を行い、年度の終わりに学校園評価、来年度の方向性を中心に話し合いが行われている。

A小学校協議会における協議内容については、一般的な流れに基づき、事務局である学校が原案を作成し、校長がA小学校協議会の会長と議題を調整した上で決定している。A小学校における安全指導の観点から「登下校の安全について」を議題とする中で、登下校見守りボランティアについて、委員から、「登下校の見守りが必要となる具体的な危険箇所や立ち当番における負担の程度を把握した上で、A小学校区地域全体でどう支援していくのかを検討していきたい。」という提案があったもので、これは「学校園運営への必要な支援に関する協議を行う」という協議会の役割の一つであり、不適切な協議内容であったとは考えられない。

また、「ひらおか寺子屋塾」については、A小学校協議会の最後に委員から情報提供があったものであり、協議会において不相応な発言であったとは考えられない。

(ウ) 協議会における意見について

協議会の委員は、学校園運営の当事者としての意見が求められ、学校園運営の改善・充実を図るための一定の権限と責任が与えられている。そのため、協議会規則第10条第1項において、「協議会は、設置校の運営に関する事項（設置校の職員の採用及び任用に関する事項並びに生徒、児童又は幼児の懲戒その他の個人情報に関する事項を除く。）について、教育委員会又は設置校の校長等に対して、意見を述べることができる。」と規定されており、協議会要綱第8条において、「規則第10条第1項に規定する意見の申出は、学校運営協議会意見申出書（様式第5号）により行うものとする。」と規定されている。

市の示す「地域とともにある学校づくり」において、協議会は、学校園の課題や目標を共有した上で、学校園運営に参画する組織体を目指しているため、学校園運営への必要な支援に関する積極的な意見交換の場としている。しかし

ながら、協議会において、学校園運営や学校園運営への必要な支援について積極的な意見交換の結果、協議会としての意見が一致し、合議が調った意見の全てが、校園長への意見として意見申出書が提出されるわけではない。意見申出書の提出を求めている意見は、協議会としての意見が一致し、合議が調った意見のうち、校園長の賛同が得られないもの及び学校園だけでは解決に至らないものであり、意見申出書の提出手続は、毎年4月に開催する校園長会で周知している。また、協議会において意見が一致し、合議が調った意見については、校園長が学校園運営の参考にしている。

A小学校協議会において、登下校の見守りボランティアに係る意見申出書は存在せず、協議会規則等で定められた手続がとられていないという指摘については、A小学校協議会において、学校園運営への必要な支援について、各委員からの様々な意見交換がなされたもので、協議会規則第10条に規定する意見には該当しないため、意見申出書の提出は不要である。

(エ) 委員の報酬について

委員の報酬は、加古川市特別職の職員で非常勤のものものの報酬及び費用弁償に関する条例（平成2年条例第2号。以下「報酬条例」という。）第2条第2項において、「別表に掲げる職員以外の特別職の職員の報酬の額は、日額による場合は34,200円（医師にあっては60,000円）を、月額による場合は538,000円を超えない範囲内において、任命権者が市長と協議して定める。」と規定されている。そして、協議会要綱第4条において、「報酬条例第2条第2項の規定により、教育委員会が市長と協議して定める学校運営協議会委員の報酬の額は、日額3,000円とする。」と規定されている。

報酬支給の手順については、協議会開催後、学校園から提出される「報酬金支払依頼書」を基に、市は協議会に出席した委員に対して各委員に指定された口座に報酬を振込みしている。

A小学校においては、令和4年11月22日に令和4年度第2回協議会を、令和5年2月22日に令和4年度第3回協議会を、令和5年5月17日に令和5年度第1回協議会を開催しており、「学校園運営の基本方針の承認」「学校

園運営や教育活動の熟議」「次年度に生かすための学校園評価」など開催時期に応じて適切な話し合いがなされている。

以上のことから、A小学校協議会は、協議会規則等により適正に運営されており、本件報酬の返還の必要はないと考える。

イ 登下校ボランティアの連絡調整について

(ア) 登下校の見守りについて

児童の登下校に関する対応については、平成31年1月25日付け「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）（第213号）」（以下「中央教育審議会答申」という。）で示された「学校・教師が担う業務に係る3分類」のうち、「基本的には学校以外が担うべき業務」の一つとして挙げられている。教師を取り巻く環境整備の取組として、学校・教師が担う業務の適正化の一層の推進が必要とされる中、登下校の見守りは、将来的には、完全に保護者の責任の下で行えるようにしていきたい業務である。

一方で、登下校中は学校管理下であり、児童が事故や事件に巻き込まれないよう、安全指導が必要であるという側面もあることや、学校保健安全法（昭和33年法律第56号）第30条において、「学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、児童生徒等の保護者との連携を図るとともに、当該学校が所在する地域の実情に応じて、当該地域を管轄する警察署その他の関係機関、地域の安全を確保するための活動を行う団体その他の関係団体、当該地域の住民その他の関係者との連携を図るよう努めるものとする。」と規定されており、登下校の見守りは、学校業務から完全に切り離すことが難しい業務である。

A小学校区においては、これまでも保護者同士が協力し、集団登校する際の班編成や輪番による危険箇所の見守り等を行っているところである。令和4年度第1回協議会以降の会議において「登下校の安全」が議題として取り上げられ、各委員の所属する団体等でできることについて協議している。その後の情報交換を経て、令和5年度にPTAが地域に文書を発出し、登下校ボランティアの募集を

開始した。募集に際し、地域の不特定多数に配布される文書に個人の連絡先を掲載することが難しく、学校として校務分掌上、外部との渉外・広報の中心を担う立場である教頭が窓口となることを引き受けている。その結果、教頭は、連絡のあった方を各地区のPTA地区理事とつなぐ役目を担った。

(イ) 学校園支援ボランティアについて

学校園支援ボランティアとは、市内幼稚園・保育園・こども園を含めた学校園が必要とする活動について、ボランティアとして協力いただく方々の総称である。学校園支援ボランティアは、各学校園若しくは学校教育課に連絡先や支援可能な日時・内容等を記載した登録用紙を提出し、登録制で活動していただいている。また、その主な活動としては、学習支援、部活動支援、環境整備、登下校安全確保、行事協力等があり、登下校時の安全指導や通学路の見守り支援は、登下校安全確保の活動の一つである。

(ウ) 登下校ボランティア連絡調整について

A小学校の令和5年度校務分掌において教頭の業務として明記されている「登下校ボランティア連絡調整」とは、登下校ボランティアとしてA小学校の学校園支援ボランティアに登録された方への諸連絡が主な業務である。例えば、気象警報等による臨時休業や学校行事の関係等で、児童の登下校の時間帯等に大きな変更が生じた際に、必要に応じて個別に連絡をすることなどが挙げられる。

なお、令和4年度校務分掌においては、「学校園支援ボランティア連絡調整」の中に登下校ボランティアや図書ボランティア、環境整備ボランティア等全てが含まれていたが、令和5年度からは連絡調整業務を整理するために、校務分掌としては登下校ボランティア連絡調整等を分けて記載することになっている。

教頭は、PTAや町内会等多くの外部団体との渉外・広報を行う立場であり、登下校ボランティアもその一つという位置付けである。登下校ボランティア等への連絡については、その業務を校務分掌に明記し、主に教頭が公務として従事していることから、請求人が求める登下校ボランティアの連絡調整に係る費用を返還する必要はないと考える。

5 監査を実施した監査委員

加古川市監査委員	井ノ口 淳 一
加古川市監査委員	北 本 敏
加古川市監査委員	山 本 賢 吾
加古川市監査委員	谷 真 康

6 監査の結果

(結 論)

本請求を棄却する。

(事実の確認及び判断)

次のとおり事実を確認の上、判断した。

(1) 本件報酬の支給について

請求人は、市が委員に支給した本件報酬の返還を求めていることから、本件報酬の支給が違法又は不当であると主張していると解し、以下のとおり検討する。

ア 本件報酬の支給に係る事務手続について

本件報酬の支給は、報酬条例第2条第2項において、「別表に掲げる職員以外の特別職の職員の報酬の額は、日額による場合は34,200円（医師にあっては60,000円）を、月額による場合は538,000円を超えない範囲内において、任命権者が市長と協議して定める。」と規定されている。また、協議会要綱第4条において、「報酬条例第2条第2項の規定により、教育委員会が市長と協議して定める学校運営協議会委員の報酬の額は、日額3,000円とする。」と規定されている。

関係職員への調査の結果、本件報酬について次のとおり事実を確認した。

(ア) A小学校から令和4年11月25日付け（令和4年度第2回協議会）、令和5年2月24日付け（令和4年度第3回協議会）及び令和5年5月24日付け（令和5年度第1回協議会）の報酬金支払依頼書が提出され、市はこれを受付した。

(イ) 市は報酬金支払依頼書でA小学校協議会に出席した委員を確認するとともに、本件報酬として、令和5年3月2日（令和4年度第2回協議会）に21,000円（委員7人分）、令和5年4月18日（令和4年度第3回協議会）に21,000円（委員7人分）、令和5年7月6日（令和5年度第1回協議会）に21,000円（委員7人分）をそれぞれ各委員に指定された口座に振込みをした。

よって、本件報酬の支給に係る事務手続は、報酬条例第2条第2項及び協議会要綱第4条に基づき適正に行われていると判断する。

イ 委員の役割及び協議内容について

請求人は、①登下校の見守りについては、本来、保護者の責任で行うべきであるにもかかわらず、A小学校協議会において登下校の見守りを議題とし、会議の中で出された意見に基づき、PTAが見守りボランティアを募集し、その結果、A小学校区の一部の地域において保護者による登下校の見守りが免除され、ボランティアが登下校の見守りを行っていること②協議会の役割は、地域が学校運営への必要な支援に関する協議を行うことであるにもかかわらず、A小学校協議会の一部の地域を支援するために、学校の業務を増やすことになっていることから、協議会の役割とは異なる協議を行っているA小学校協議会の委員に本件報酬を支給していることは問題であると主張している。

A小学校協議会における協議内容については、一般的な流れに基づき、事務局である学校が原案を作成し、校長がA小学校協議会の会長と議題を調整した上で決定しており、A小学校における安全指導の観点から「登下校の安全について」を議題とし、登下校見守りボランティアに関して協議を行っている。会議の中で、委員から「登下校の見守りが必要となる具体的な危険箇所や立ち当番における負担の程度を把握した上で、A小学校区地域全体でどう支援していくのかを検討していきたい。」という提案があったものであり、これは、地教行法第47条の5第1項の規定における「学校運営への必要な支援に関する協議を行う」ことに該当し、協議会の協議内容として適切であることを確認した。

また、請求人は、令和4年度第2回協議会、令和4年度第3回協議会及び令和5年度第1回協議会（以下「令和4年度第2回協議会等」という。）において、他校区の取組であるひらおか寺子屋塾についての話合いがなされているが、児童だけで校区外へ行くことを禁止している小学校において、校区外で運営されているひらおか寺子屋塾についての議題は、協議会として必要な協議をしていたとは思われないと主張している。

関係職員への調査により、令和4年度第2回協議会等において、学校園運営についての話合いがなされた後に、ひらおか寺子屋塾について、学校以外の子ども居場所づくりの関連として情報提供があったものであり、協議会において不相应な内容ではないことを確認した。

ウ A小学校協議会の意見申出書について

請求人は、協議会規則第10条第1項において、「協議会は、設置校の運営に関する事項（設置校の職員の採用及び任用に関する事項並びに生徒、児童又は幼児の懲戒その他の個人情報に関する事項を除く。）について、教育委員会又は設置校の校長等に対して、意見を述べることができる。」と規定されており、協議会要綱第8条において、「規則第10条第1項に規定する意見の申出は、学校運営協議会意見申出書（様式第5号）により行うものとする。」と規定されているにもかかわらず、登下校の見守りに係る意見申出書は存在せず、協議会規則等で定められた手続がとられていないと主張している。

関係職員への調査により、協議会において、学校園運営や学校園運営への必要な支援について積極的な意見交換を行った結果、協議会としての意見が一致し、合議が調ったとしても、合議が調った全ての意見を意見申出書として校園長や教育委員会に提出するものではなく、意見申出書の提出がなくても合議が調った意見について校園長が賛同し、意見の内容が実施されることが期待できる場合等については意見申出書の提出はなされないことを確認した。意見申出書の提出を求めている意見は、協議会としての意見が一致し、合議が調った意見のうち、校園長の賛同が得られないもの及び学校園だけでは解決に至らないものであることを

確認した。

また、協議会規則第10条に規定する意見とは、協議会において、校園長や教育委員会に対し、学校園運営等について協議会として意見を申し出ることを会議において決定したものをいい、その手続等については毎年4月に開催される校園長会で周知していることを確認した。

なお、A小学校協議会における登下校見守りボランティアの募集等、学校園運営への支援について、各委員による様々な意見交換があったものであり、議事録からも校長や教育委員会にA小学校協議会として意見を申し出ることの決定がなされていないことから、協議会規則第10条に規定する意見には該当しないため、意見申出書の提出がなされていないことを確認した。

よって、A小学校協議会は、協議会規則及び協議会要綱に基づき、適正に運営されていることから、A小学校協議会に出席した委員に市が本件報酬を支給したことは不適切とはいえ、不合理な点はないと判断する。

以上のとおりア、イ及びウを検討した結果、本件報酬の支給については、違法又は不当とはいえ、請求人の主張には理由がないと判断する。

(2) 登下校ボランティアの連絡調整に係る経費について

請求人は、A小学校が登下校ボランティア連絡調整を令和5年度校務分掌に明記し、登下校ボランティアの連絡調整をすることになっているが、登下校の見守りについては、本来、保護者の責任で行うべきであり、学校が登下校ボランティアの連絡調整を行っていることは問題であるため、登下校ボランティアの連絡調整に係る経費の返還を求めている。よって、市が登下校ボランティアの連絡調整に係る経費を支出することは、違法又は不当であるかを検討した。

登下校の見守りについて、文部科学省は、中央教育審議会答申で示された「学校・教師が担う業務に係る3分類」に基づき、学校・教師が担ってきた代表的な業務の在り方に関する考え方を明確化した上で、役割分担や適正化を推進している。その中で、登下校に関する対応については、「基本的には学校以外が担うべき業

務」と位置付けている。

関係職員への調査によると、A小学校区においては、これまでも保護者同士が協力し、集団登校する際の班編成や輪番による危険箇所の見守り等を行っており、令和4年度第1回以降の協議会において「登下校の安全」について意見交換を行い、各委員からの意見に基づき、PTAが地域に登下校ボランティアを募集する文書を発出したことを確認した。発出した文書の問合せ窓口欄に教頭の記載があるのは、教頭がPTAや町内会等多くの団体との渉外・広報を行う立場であり、校務分掌に明記している業務として窓口を担ったことを確認した。

A小学校の令和5年度校務分掌に明記されている「登下校ボランティア連絡調整」については、学校保健安全法第30条において、「学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、児童生徒等の保護者との連携を図るとともに、当該学校が所在する地域の実情に応じて、当該地域を管轄する警察署その他の関係機関、地域の安全を確保するための活動を行う団体その他の関係団体、当該地域の住民その他の関係者との連携を図るよう努めるものとする。」と規定されている中で、「地域の住民その他の関係者との連携」に該当するものであるため、公務としていることを確認した。

また、登下校ボランティアの連絡調整は、「関係者との連携」業務であり、学校が登下校ボランティアの実施主体となっているわけではなく、登下校ボランティアの募集文書の発出を始めとする業務の実施主体はあくまでもPTAであることを確認した。

以上のことから、A小学校における登下校ボランティアの連絡調整は、公務として、教頭が職務命令により従事していることから、市が登下校ボランティアの連絡調整に係る経費を支出することは、違法又は不当とはいえず、請求人の主張には理由がないと判断する。

7 監査委員の意見

本請求に対する監査結果は、前述のとおりであるが、以下の点について意見を述べ

る。

- (1) 協議会は、協議会規則及び協議会要綱等に基づき運営されているが、協議会の具体的な運営方法等については、協議会ごとに異なっており、協議会の裁量に任されている。協議会運営の透明化を図るため、委員の推薦基準、開催の周知、議題の選定や活動状況の公表方法など、各協議会ごとに運営方法を定めた規約等、内規の制定を検討されたい。

- (2) 協議会規則第9条においては、校長及び園長は協議会において基本方針の承認を得ること及び承認を得た基本的な方針に沿って学校運営を行うことが規定されているが、基本方針の承認時期が明記されておらず、基本方針の承認がなされていないまま新年度の学校運営が開始されている。文部科学省が作成している「学校運営協議会」設置の手引き（令和元年改訂版）においては、前年度中に基本方針の承認を終えて、4月から学校運営をスタートするといった例示がされている。前年度中に次年度の基本方針についての協議を行い、年度当初には承認された基本方針に沿って学校運営が行えるよう協議会規則等の見直しを検討されたい。