

平成24年度

包括外部監査結果報告書（要約版）

「教育委員会の事務の執行及び所管の財政援助団体の管理運営について」

倉敷市包括外部監査人

加瀬野忠吉

第1 包括外部監査の概要

1 監査の対象

(1) 対象事項（選定した特定の事件）

教育委員会の事務の執行及び所管の財政援助団体の管理運営について

(2) 対象箇所

倉敷市教育委員会の対象事項に係る全部局及び所管の財政援助団体

(3) 監査対象年度

平成23年度。ただし、必要に応じて平成22年度以前も監査の対象とする。

2 監査の実施期間

平成24年5月2日から平成25年2月19日まで

3 監査の体制

包括外部監査人	弁護士	加瀬野忠吉
同補助者	公認会計士	宮崎栄一
同補助者	公認会計士	上坂岳大
同補助者	弁護士	長谷川威
同補助者	弁護士	小松原玲子

4 監査テーマの選定理由と具体的な監査のチェック項目

(1) 監査テーマ選定の理由

倉敷市では、平成8年2月に「倉敷市行財政改革大綱」を策定して以降、行財政改革の実施を継続して行ってきた。そして、最近の地方公共団体を取り巻く環境の変化、特に地方分権の推進や経済状況・財政構造の変化、インフラ・施設の大規模修繕時期の到来等を踏まえて、平成23年1月には「倉敷市行財政改革プラン2011」を策定し、上記のような社会経済状況の変化に対応した行財政改革の推進を行うこととしている。

そして、平成23年3月に策定された倉敷市第六次総合計画及びその構想実現計画2011では、「教育・子育て」が倉敷市として取り組む最も重点的な施策として掲げられ、平成23年度一般会計予算に占める教育費の割合は、8・6パーセントと相当の割合を占めている。

最近の社会情勢からすれば、教育行政の推進が重要な行政課題であることは否定できないが、上記のような地方公共団体を取りまく環境の変化による厳しい財政状況において、教育行政そのものもはや聖域ではなく、教育行政においても、その有効性、効率性、経済性の観点からの見直しが必要であると考えられる。

したがって、教育行政を所管する教育委員会の事務について、その有効性、効率性、経済性の観点から監査を実施することの意義があると考え、特定の事件として選定した。

(2) 具体的な監査のチェック項目

本監査の実施にあたっては、倉敷市教育委員会の事務及び所管の財政援助団体の管理運営事務について、その合法性、妥当性、有効性、効率性、経済性及び手続の適正性を中心に監査を行った。

第2 監査の内容

1 監査にあたっての視点

(1) 教育行政における適法性

教育行政であっても、地方自治法（以下、「自治法」という。）をはじめとする法令や条例、地方公共団体の内規である要綱等に適合した行政（施設管理、契約、公金の支出等）が行われなければならないことは当然である。したがって、監査にあたっては、教育行政に最低限要請されるものとして、適法性・適正の観点からのチェックを行うこととした。

(2) 教育行政における有効性

実際に行われている行政施策が有効なものか否か、現在の住民の需要にマッチした内容となっているか否かについては、第三者による評価及び見直し（モニタリング）が必要である。とりわけ、教育に関して直接の利害関係を有する生徒の保護者及び地域住民による評価が可能となるように、

行政施策及びその予算措置の透明性を高め、行政施策に保護者や地域住民の意見が十分反映されるようにすべきである。特に、保護者や地域住民に直接的な経済的負担を求める施策に関しては、その内容及び効果について、十分な説明責任を果たすことが必要とされる。

(3) 教育行政における経済性・効率性

教育行政に必要な費用は、最終的には住民が負担する税金に転嫁されるものであるから、通常の地方行政と同様、教育行政においても、経済性及び効率性が要求されることは当然である。特に、高度成長期に整備されたインフラや施設の大規模修繕や建替え時期の一斉到来は、地方自治体にとって財政的に大変な重荷になるため、厳しい財政状況の中で、不要な施設の廃止や維持管理コストの縮減などが必要とされているところ、教育委員会が所管する施設には、学校施設や公民館等の高度経済成長期に整備された建築物が多く、施設の維持管理及び管理方針について見直す必要がある。

2 監査報告書で取り上げた事業及び施設

監査報告書では、監査を実施した事業・施設の内、以下の事業・施設を取り上げた。

- (1) 学校給食運営事業
- (2) 私立幼稚園助成事業（私立幼稚園補助金事業・私立幼稚園就園奨励費補助金）
- (3) 就学援助事業
- (4) 奨学金給付貸付事業
- (5) 指導関係特別事業（外国人英語講師）
- (6) 指導関係補助金
- (7) 情報学習センター
- (8) 図書館
- (9) 公民館
- (10) 美術館
- (11) 少年自然の家
- (12) 科学センター

(13) 資料館

(14) 伝統美観地区修景事業

第3 監査の結果及び意見

1 全体意見

(1) 事業・施設管理の適法性・適正の観点から

(ア) 事業実施にかかる支出の根拠を検証するとともに、事業の実施が法令・要綱等に適合して行われるように見直しを行うべきである。

教育行政が、法令や条例に違反せず、また、行政内部の内規である要綱等に適合して行われなければならないことは当然のことである。

しかしながら、各論「指導関係特別事業（外国人英語講師）」の項で指摘するとおり、倉敷市の小中学校に勤務している外国人英語講師は、倉敷市教育委員会の説明によると、地方公務員法第3条第3項第3号に定める非常勤の特別職の地方公務員に該当し、倉敷市条例第23号「特別職の職員で非常勤のものの報酬および費用弁償に関する条例」の別表「その他の者」に該当するものとして、その報酬を支払っているとのことであった。外国人英語講師が、非常勤の特別職の公務員に該当するのであれば、自治法第203条の2、第204条の2により、その報酬及び費用弁償の額並びに支給方法は条例で定める必要があることとなる。しかし、実際の外国人英語講師の報酬等については、「語学指導等に従事する外国青年の任用、報酬、勤務時間、その他の勤務条件に関する要領」に基づき支給されているが、その内容は上記条例に規定する報酬と整合しておらず、同条例に基づいて外国人英語講師の報酬等が支給されているとは言い難い。したがって、外国人英語講師に対する報酬等の支払は、自治法に基づいた支出が行われているとは言えない可能性が高いので、その報酬等の額及び支払方法について、条例で規定することにより、早期に是正する必要がある。

また、各論「図書館」及び各論「公民館」の項で指摘するとおり、倉敷公民館他2地区館及び中央図書館・美術館等については、特定非営利活動法人（以下、「当該法人」という。）との間で、随意契約により清掃業務委託契約を締結しており、契約締結の起案書では、随意契約締結の理由（根拠条文）として、地方自治法施行令第167条の2第1項第6号（競争入札にすることが不利と認められる）に該当する

と記載されている。しかしながら、同施行令第167条の2第1項第6号の「競争入札に付することが不利と認められるとき」とは、競争入札に付す方が随意契約によるよりも経費、納期・工期、安全性等で不利となることが認められるような場合をいうものと解されており、公民館や図書館等の施設の清掃業務がこれに該当すると解釈するのは困難である。したがって、当該法人と随意契約を締結する場合は、同施行令第167条の2第1項第3号への該当性を検討すべきであり、上記随意契約の締結の理由は相当でない（なお、当該法人は、現時点では、第3号の要件を満たしておらず、随意契約の締結自体が違法の恐れがある）。また、各論「少年自然の家」の項で指摘するとおり、同施設の警備業務・清掃業務については、同施設開設の際に締結された地元との覚書の存在を理由に、同施行令第167条の2第1項第2号（その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき）に該当するとして、随意契約により業務請負契約が締結されているが、地元と交わされた覚書の存在だけで同号の要件に該当するか否かについては疑義がある。いずれにせよ、適正な価格の形成や公平性の確保のために競争入札を原則とする自治法の趣旨を踏まえ、これに抵触する可能性がある随意契約による契約の締結方法を見直し、競争入札の導入を検討すべきである。

さらに、少年自然の家の使用許可処分については、倉敷市行政手続条例に基づく「審査基準・標準処理期間」が定められており、標準処理期間は「即日」とされているところ、これに違反した遅れた処理が多く見られた。また、同施設では、使用料の納付や使用許可の取消手続においても、倉敷市少年自然の家条例及び同施行規則に違反した運用がなされていた。このような運用は、条例等に適合するように改められる必要があり、仮に、条例等に定める方法が適切でないのであれば、条例等を改正すべきである。

(イ) 事業やこれに伴う支出にかかる法律関係について、専門家の意見を求めるなどして検証し、これに適合する事業の運用に改めるべきである。

各論「学校給食運営事業」の項で指摘するとおり、学校給食の運営事業においては、その法律関係の検討が不十分なまま、昭和30年代に発せられた文部省管理局長回答を根拠にして、学校給食費については、PTA会費と同様の私費会計であるとして取り扱い、学校長の権限でその徴収・管理等が行われている。しかしながら、現在においては、児童手当法の改正による相殺処理や学校給食費の滞納の増加など、学校給食費については単純に私費会計であるとして学校現場に放置しておくことはできない状況になっている。また、私費会計であるとして取り扱うことは、倉敷市による法的手続を含めた強制的な徴収を行うことができず、学校給食費の滞納を放置したままにすることとなり、きちんと支払っている保護者との間で不均衡となっている。したがって、学校給食運営事業については、食材の購入も含めて、その法律関係を明確化した上で、それに適合した運営に改めるべきである。

また、各論「私立幼稚園助成事業」の項で指摘するとおり、倉敷市は、倉敷市補助金等交付規則に基づき、倉敷市私立幼稚園協会に加盟している個々の私立幼稚園を対象とし、公立と私立の幼稚園通園児保護者の経費負担の格差縮小を図ることを目的として補助金を交付しているが、その補助金の交付に関し、取扱基準を定め、補助金の交付申請、補助金の交付及び実績報告は、すべて上記協会を通じて行うこととなっている。そのため、補助金の対象事業が明確でなく、その実績報告も各幼稚園への交付の記載だけで全く内容がないものとなっている。補助金の交付は、あくまで公益上必要がある場合になされるものであり、その公益性は対象事業との関係で必要とされるものであるから、補助金の交付申請等を上記協会がとりまとめることが事務処理の便宜上良いとしても、倉敷市が交付する補助金の対象事業については、各幼稚園から詳細な実績報告書を提出させるなどして、補助金の必要性を検証できるようにする必要がある。

さらに、各論「指導関係補助金」の項で指摘するとおり、倉敷市では、岡山県内の教職員を会員とする研究会に対し、会員である教職員の会費等に相当する負担金を支出しているが、負担金は、地方公共団体が負担

すべき経費を支弁するものであるから、教職員が本来支払うべき会費を立て替えることとなるような負担金の支出をすることは、実質的に給与条例主義(自治法第204条、204条の2)に違反する可能性もある。したがって、上記のような研究会に負担金を支出する場合には、倉敷市の負担すべき経費に該当するか否かを十分検討し、その負担根拠も明確にすべきである。

(2) 事業の有効性・施設の有効利用の観点から

(ア) 事業の必要性や実施規模及び施設の有効利用について検討すべきである。

現実に行われている教育施策が有効なものとなっているか、現在の住民の需要にマッチした内容となっているか否かについては、継続的な見直し(モニタリング)が必要である。

各論「私立幼稚園助成事業」及び各論「指導関係補助金」の項で指摘するとおり、補助金や負担金の必要性について十分な検討がなされないまま交付が継続されていたり、各論「公民館」の項で指摘する公民館の分館の使用状況、各論「美術館」の項で指摘する美術館の会議室の使用状況及び各論「少年自然の家」の項で指摘する少年自然の家の稼働率の低下する冬期の利用など、必ずしも施設の有効利用が図られていないものが見受けられた。したがって、補助金等の交付の継続の可否や施設の統廃合も含めた有効利用について、検討を行うべきである。

また、各論「指導関係特別事業(外国人英語講師)」の項で指摘するとおり、小中学校に派遣する外国人講師の需給状況は、事業開始当初とは大きく変化していることから、その勤務条件について見直しを検討すべきである。

(イ) 事業内容やその有効性について、市民、特に当該事業に利害関係を有する者に対する十分な説明責任を果たすべきである。

各論「学校給食運営事業」の項で指摘するとおり、学校給食費の滞納分については、実質的に学校生徒及びその保護者が負担することとなって

いるにもかかわらず、学校給食の決算は保護者には明確には開示されておらず、保護者は学校給食費の滞納分を実質的に負担していることを知らされていない。そして、このことが学校給食費の滞納が放置されたままとなる原因ともなっている。したがって、学校給食費に関して、保護者に対する決算報告を徹底するとともに、学校給食費については公会計方式の採用を検討すべきである。

また、各論「私立幼稚園助成事業」の項で指摘するとおり、補助金の対象が私立の幼稚園であるにもかかわらず、その実績報告において、補助事業の対象である私立幼稚園の事業内容が全く報告されておらず、倉敷市及び市民の立場から、当該補助事業の必要性を検証できないこととなっており、実績報告の内容について改められる必要がある。

(3) 事業の経済性・効率性の観点から

(ア) 指定管理者制度の導入や民間委託の推進を行うべきである。

教育行政に必要な費用は、最終的には住民が負担する税金に転嫁されるものであるから、教育行政においても、経済性及び効率性が要求されることは当然であり、教育委員会が所管する施設についても、経済性及び効率性の観点から、施設の維持管理が行われる必要がある。

教育委員会が所轄する施設については、施設が所在する地元に関連する極めて小規模な施設以外には、ほとんど指定管理者制度が導入されていない。また、公民館、図書館、博物館等の社会教育施設については、全国で指定管理者制度の導入が徐々に進み、倉敷市の過去の包括外部監査においても、公民館・図書館への指定管理者制度の導入が意見として述べられているが、現時点でも教育委員会では、指定管理者制度の導入には極めて消極的である。しかしながら、単に経費の削減だけでなく、民間のノウハウを利用した施設の有効利用と市民への充実した行政サービスの提供という観点から、公民館、図書館、美術館及び少年自然の家等の施設に、指定管理者制度の導入を真剣に検討すべき時期にきている。

また、各論「学校給食運営事業」の項で指摘するとおり、倉敷市では、隣接する岡山市と異なり、給食調理の民間委託について全く導入がなされておらず、導入についての具体的な検討すら行われていないのであり、学校給食への民間委託の導入を早急に検討すべきである。

(イ) 管理・回収に関するマニュアルを作成し、管理体制・方法を見直すべきである。

各論「学校給食運営事業」の項で指摘する学校給食費の管理・回収及び各論「図書館」の項で指摘する図書館の延滞図書督促について、管理・回収に関する統一的なマニュアルが存在しないため、その管理回収は担当者に任されており、必ずしも十分な管理・回収が行われているとは言えない。したがって、管理・回収に関するマニュアルを作成し、法律の専門家による法的手続の実施等も含めた統一的な管理・回収体制の強化を図るべきである。特に、各論「図書館」の項で指摘するとおり、図書館については、返還されていない大量の延滞図書が放置されたままとなっており、市民に多額の損害を与えているものであるから、早急に専門家チームを結成してその対策を図る必要がある。

2 各論（指摘事項及び意見の項目のみ）

(1) 学校給食運営事業

- ア 給食費の管理・回収のマニュアルを整備すべきである（指摘事項）。
- イ 未納者に対する法的手段も検討すべきである（指摘事項）。
- ウ 学校給食運営事業を取り巻く法律関係の明確化をすべきである（指摘事項）。
- エ 保護者への給食費会計の決算報告を徹底すべきである。（指摘事項）
- オ 公会計方式の採用を検討すべきである（意見）。
- カ 給食調理の民間委託の導入を検討すべきである。（意見）

(2) 私立幼稚園補助金事業

- ア 基準単価の算定根拠について検証を行うべきである（指摘事項）。
- イ 園児数の基準時期の見直しを検討すべきである（指摘事項）。

- ウ 補助金の手続きについて、倉敷市私立幼稚園協会を通すことの必要性を検討すべきである（意見）。
- エ 補助金交付の必要性について見直しを検討すべきである（意見）。
- (3) 奨学金給付貸付事業
 - ア 滞納債権について、一元的な管理及び統一的な手続をすべきである（指摘事項）。
 - イ 滞納金についての法的措置を講ずることを検討すべきである（意見）。
- (4) 指導関係特別事業（外国人英語講師）
 - ア 外国人英語講師の報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法について、早期に条例で規定すべきである（指摘事項）。
 - イ 外国人英語講師の勤務条件の見直しを検討すべきである（意見）。
- (5) 指導関係補助金
 - ア 負担金支出の必要性の見直しを検討すべきである（指摘事項）。
 - イ 補助金支出の必要性の見直しを検討すべきである（指摘事項）。
- (6) 図書館
 - ア 総合計画の目標は、教育委員会における図書館事業の目標とリンクさせ、具体策に落とし込んでいくとともに、複数の目標値を設定することが望まれる（意見）。
 - イ 延滞図書に対する督促業務に関するマニュアルを作成し、できる限り早期に督促を行うことに努めるとともに、弁償方法として、事案によっては、現物返還だけでなく金銭による返還を求めていくことについても検討すべきである（意見）。
 - ウ 清掃業務委託契約の内容等につき見直すべきである（指摘事項）。
 - エ 図書館資料点検マニュアルを作成し、点検作業を標準化するべきである（意見）。
 - オ 図書の購入方法については、市民サービスに不利益とならないよう、入札の実施を検討すべきである（意見）。
 - カ 現金は複数の職員により確認されるべきである（意見）。
 - キ 少なくとも施設の維持管理や窓口業務について、指定管理者制度を導入すべきである（意見）。

(7) 公民館

- ア 分館を統廃合するなどして順次解消していくべきである（意見）。
- イ 清掃業務委託契約の内容等を見直すべきである（指摘事項）。
- ウ 公民館もインターネットや電話などによる予約ができるようにすべきである（意見）。
- エ 預金の出納記録は現金出納記録と区分し記録するとともに、残高照合を実施すべきである（意見）。
- オ 少なくとも基幹公民館の施設の維持管理業務及び貸館業務について、指定管理者制度を導入すべきである（意見）。

(8) 美術館

- ア 会議室については、貸館として使用するのではなく、展示室等として有効活用した方がよいと考える（意見）。
- イ 回収した観覧券の連番を記載した受払管理台帳等を作成し、販売済分と未販売分の連続性を確かめるべきである（意見）。
- ウ 収蔵庫鍵使用簿の記録方法を工夫すべきである（意見）。
- エ 美術資料については定期的に実在性を確かめることが必要である（指摘事項）。
- オ 販売可能性がある余剰書籍については適切な在庫管理を行うか、展示期間終了後は在庫を持たない運用とすることが必要である（指摘事項）。
- カ 少なくとも施設の維持管理や窓口業務について、指定管理者制度を導入すべきである（意見）。

(9) 少年自然の家

- ア 「覚書」の存在意義や内容を見直すべきである（指摘事項）。
- イ 施設の使用許可の処理については、「審査基準・標準処理期間」に従って運用されるよう改善がなされるべきである（指摘事項）。
- ウ 使用許可を取り消す際には、使用者から使用許可書とともに「使用取消届」を提出してもらうべきである（指摘事項）。
- エ 使用料は、使用日までに納付してもらうべきである（指摘事項）。
- オ 利用者アンケートは遅滞なく結果を公表すべきである（意見）。

カ 利用者の少ない冬季は、利用可能日の見直しも視野にいれながら、固定費の見直しにも取り組むべきである（意見）。

キ 少年自然の家の主催事業に関し、参加者から徴収した現金は網羅的に現金出納帳に記録を行うべきである（意見）。

ク 少なくとも施設の維持管理や窓口業務について、指定管理者制度を導入すべきである（意見）。

(10) 科学センター

ア 倉敷科学センターは、施設運営に関する定量的な数値目標を複数設定し、各年度ごとに達成状況を詳細に分析することが望まれる（意見）。

イ 売上金の網羅的な回収を担保するためには納入済通知書の連番は事前に付しておく必要がある（意見）。

ウ 倉敷科学センターの主催事業に関し、参加者から徴収した現金は網羅的に現金出納簿に記録を行うべきである（意見）。

エ 施設の管理について指定管理者制度を導入すべきである（意見）。