

## 監査公表第 543 号

### 京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行ったので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 18 年 9 月 28 日

京都市監査委員	青	木	善	男
同	久	保	省	二
同	江	草	哲	史
同	藤	井		昭

### 京都市職員措置請求に係る請求文

#### 京都市職員措置請求書

#### 1. 請求の趣旨

梶本頼兼京都市長は、昨年11月、「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定」の創設を発表した。そしてただちに、同「推進プロジェクト」を発足させ、本年5月末にはテキストブックを市内全小学校の4年生～6年生の子どもたち全員（約3万5千人）に配布した。

今後、学校の授業等でこのテキストを学習させ、11月には、市内の小学校5年生、6年生全員に、社会科等の授業時間を使って検定試験を受けさせると発表されている。（中学校も希望校は受験の対象となる。）

市教委によるテキスト作成・配布、さらにそのテキストを使って授業で教え、授業時間中に試験まで実施するというのであるから、これは子どもたちへの「強制」であり、許されない。

#### ● 「ジュニア日本文化検定」テキストの問題点

##### (1) まるで『新しい歴史教科書』の京都版 ---内容には多くの問題

このテキストは、「歴史」に最も多くのページをさいているが、その内容は、現在、京都市の小・中学校の社会・歴史教科書と比べても相違する点が多く、まるで、『新しい歴史教科書』のような歴史記述となっている。

たとえば、各時代にわたって京都と天皇の結びつきが特に強調され、一揆などの民衆の動きや反乱等の説明はほとんどない。「伝統・文化」についても、ほとんどが天皇・貴族・武士等の視点からだけ語られている。また、近代の記述はほとんどなく、第2次世界大戦などにも全く触れていない。人権・平和に関する記述や史跡紹介もなく、教科書との違いで子どもたちは混乱してしまう。

##### (2) 特定の企業の名前をあげて本文で宣伝記事。また多くの広告も

「産業」の「世界に羽ばたく京都企業」というページには、10社ほどの会社の実名をあげ、褒め称えている。また、京都賞に関する「稲盛和夫さん」の記述内容など、企業人の個人礼賛にページを費やしている。さらに、本文中や末尾、裏表紙には、多くの企業の広告も掲載されている。このような、広告入り教材は、市教委でも初めてというが、教育の独立性を脅か

すものである。

しかも、こうした本文中にあげる企業名について、なんと、市教委が事前に執筆者に指示したことも判明している。また、門川教育長は、多くの企業・団体に、テキストへの「協賛広告のお願い」というような文書も出している。

テキストの末尾には、寄付などの「支援をいただいた企業」として、7社の社名が、ひときわ大きな活字で掲載されているが、教材としては不適切である。

- (3) 伏見南部，山科，北部地域などが削除された折込地図。市長，教育長の顔写真，挨拶文

テキストには市内地図が折り込まれているが、この地図は、南は中書島で切れてしまっており、向島や淀は入っていない。また、東も山科の東半分は入っておらず、左京区や右京区の北部地域も除外されている。

京都の歴史や文化に、これらの地域は含まれていないということであろうか？このような教材を、市内の小学校4～6年生全員に配布したのは、無神経としか言いようがない。

また、巻頭には、梶本市長や門川教育長の顔写真と挨拶文が掲載されているが、子どもたちに配る教材としては疑問である。

#### ● 「ジュニア日本文化検定」事業の問題点

- (1) 市長や京都の財界による教育への不当な介入であり，教育基本法・地教行法違反

この事業は、市長が定例記者会見で発表したことから明らかなように、あくまでも京都市としての事業である。

しかし市長には、教育に関してこのような事業を行う職務権限はない。教育の一般行政からの独立は、戦後教育の最も重要な原則の一つであり、このような市長による教育への介入は、教育への「不当な支配」を禁止した教育基本法第10条、また、教育に関する市長の職務権限を定めた「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」）第24条に違反する。

また、この事業は、京都商工会議所の提案に市長が答えたものであるが、これも財界による教育への介入である。

- (2) 市教委による「教材」の作成は，教育基本法・地教行法違反

また、市教委には、今回のようなテキストを作成するような職務権限はない。教育行政の任務は、教育基本法第10条で、「諸条件の整備確立」に限られており、教育行政による教育の内的事項への介入も、同条1項が禁ずる「不当な支配」となる。

さらに、教材に関する教育委員会の職務権限は、地教行法第23条、33条で、教材の「取扱」や「届け出、承認」に限られており、教材の作成権限は含まれていない。教育行政が教材を作成できるというのなら、それは、

「主たる教材」である教科書の国定化を認めることとなってしまう、戦前の国定教科書による教育内容の押しつけおよび統制の反省から生まれた戦後の教育制度そのものの否定につながるからである。

(3) 事業の真の目的は「日本を愛する子どもたちの育成」――「新しい歴史教科書をつくる会」理事が委員長

京都市教委門川教育長は、5月30日の衆議院教育基本法特別委員会に教育基本法改正の立場の参考人として出席し、「『ジュニア日本文化検定』は、郷土を愛し、日本を愛する子どもたちの育成につながっていく」と明言した。また、「推進プロジェクト」が発行した「ジュニア京都検定通信」には、「日本人であることの誇りを取り戻すことが検定の目的」というような記述もある。さらに教育長は国会で、「京都の教育改革の取組は、今回提案されております改正案の内容と軌を一にするものであります」とも述べている。これは、現在の京都市教委の施策が、現行教育基本法には抵触していることを認めた発言でもある。

この事業は、京都市商工会議所が主催する「京都・観光文化検定（通称：「京都検定」）」のジュニア版とだといわれているが、「京都検定」が、単に「京都通度の認定」といった観光振興を目的としたものであるのとは異なり、子どもたちへの愛国心の育成を強調した政治的な狙いを持ったものである。

また、事業の実施主体である「推進プロジェクト」の委員長には、「新しい歴史教科書をつくる会」理事の市田ひろみ氏を就任させた。昨年の教科書採択にあたって、京都市では、『新しい歴史教科書』は市民の反対の声で採択されなかったが、そうした経過からも、「つくる会」理事を委員長としたのはきわめて不適切である。

(4) 欠落した外国籍児童・生徒への配慮

京都市の公立学校には、大勢の外国籍やダブル（両親のどちらかが外国籍）の子どもたちも学んでいる。この子どもたちにもテキストが配られ、検定試験を受けさせられるのだが、そもそも「日本人であることの誇りを取り戻す」ための今回の事業は、外国籍の子どもたちの存在を全く無視したものである。

これは、「外国人教育は、人類普遍の原理である人権を確立し、すべての人々が民族や国籍の違いを認め、共に生き、共に発展していく社会を創造することを目指す」とした京都市教育委員会の「外国人教育指針」にも抵触するものである。

(5) 編集・発売にあたった会社との不可解な関係

このテキストは、市教委が、京都市社会教育研究会の教員らに執筆を指示し、ほとんどの原稿をまとめたが、それを民間会社2社が校閲・編集し、発売した。しかし、市教委とこれらの民間会社との間には契約書もなく、編集・発売の条件をまとめた文書もない。また、出版の委託にあたって入

札などの手続きもしていない。

出版社はこのテキストを5万部印刷し、一般の書店でも1,000円（税込）で販売されている。市教委は、そのうち3万8千部を1冊315円（税込）で購入したが、この価格設定は新刊書の再販制度との関係で問題がないのであろうか？

市教委からの原稿の無償提供、教育長による協賛広告の依頼文書発送、市教委による大量購入などによって、特定の会社にきわめて大きな利益を与える結果となっている。こうした特定の民間会社との関係は、自治体の業務としては、不適切である。

#### ●違法・不当な公金支出

この事業に関する主な公金支出として、京都市・市教委は、昨年9月、京都商工会議所から書籍を341,000円で購入した。さらに、本年2月、システム構築及び運営準備業務委託費として3,528,000円を支出した。また、本年3月末には、テキスト購入費用として11,970,000円を支出している。

これらの公金支出は、違法・不当な公金支出であり、榊本京都市長、門川教育長、在田市教委総務部長、中永同総務課長らは、総額15,839,000円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。（個々の損害賠償額については別紙参照）

#### 2. 請求者

住所 京都市左京区

氏名 A

ほか36名

以上、地方自治法第242条1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する。併せて、同法第252条の43第1項の規定により、当該請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。（その理由は別紙参照）

京都市監査委員様

2006年7月27日

（別紙）

#### 1. 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

京都市では、監査委員のうち2名が市議会議員から選出されている。

本事業は、昨年度から始まったが、本年度の予算審議においても、すでに京都市議会はこの事業にともなう予算として、13,000千円の予算案を承認している。現在の2名の監査委員の会派は、いずれもこの予算案に賛成しており、2名の監査委員も市会議員としてこの事業に賛成した。

従って、これら2名の監査委員を含む現在の京都市監査委員会の構成では、公正な監査が行われぬ恐れが強いため、個別外部監査契約に基づく監査を求める。

## 2. 個々の損害賠償額について

請求書では、藤田市教委生涯学習部長にも損害賠償を求めているが、在田市同総務部長の誤りであるため、訂正する。

個々の損害賠償額については、次のとおりである。

榊本市長、門川教育長、在田総務部長は連帯して11,970,000円の損害賠償金を支払うこと。

榊本市長、門川教育長、中永総務課長は連帯して、3,869,000円の損害賠償金を支払うこと。

## 3. 事実証明書について

事実証明書として、次の資料を提出する。(さらに追加していくつかの資料を提出する予定である。)

1. 市長記者会見資料(2005年11月2日)
2. 支出負担行為書(2006年3月27日決裁)
3. 決定書(2006年2月28日決定)
4. 支出負担行為書(2005年9月21日決裁)
5. 「義務教育諸学校教科用図書検定基準」(1999年1月25日 文部省告示第15号)(一部)
6. 「衆議院 教育基本法に関する特別委員会儀録第5号(2006年5月30日)」(一部)
7. 『大人が知らない こどもの教科書』その①中学校歴史編(新しい歴史教科書をつくる会 2004年9月発行)但し、一部のコピー

注1 事実証明書の記載を省略した。

- 2 37名の請求人のうち、3名は平成18年8月10日付けで請求書を提出した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 6 9 号

平成18年9月25日

請求人 様

京都市監査委員 青 木 善 男

同 久 保 省 二

同 江 草 哲 史

同 藤 井 昭

京都市職員措置請求に係る監査の結果について(通知)

平成18年7月27日付け及び同年8月10日付けで提出された地方自治法(以下「法」という。)第242条第1項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第4項の規定により通知します。

第1 請求の要旨

## 1 請求の趣旨

- (1) 京都市長（以下「市長」という。）は、平成17年11月に「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定」（以下「本件検定」という。）の創設を発表し、「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定推進プロジェクト」（以下「推進プロジェクト」という。）を発足させ、平成18年5月末には「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定テキストブック」（以下「本件テキスト」という。）を京都市（以下「市」という。）の小学校の4年生から6年生までの児童（以下「4～6年生児童」という。）全員（約3万5千人）に配布した。今後、学校の授業等で本件テキストを学習させ、同年11月には市の小学校の5年生及び6年生の児童（以下「5，6年生児童」という。）全員に、社会科等の授業時間を使って本件検定の試験を受けさせると発表されている（中学校も希望校は受検の対象となる。）。

京都市教育委員会（以下「市教委」という。）による本件テキストの作成及び配布、本件テキストを使っての授業、並びに授業時間中の検定試験の実施は、子どもたちへの「強制」であり許されない。

### (2)

ア 本件テキストが最も多くのページを割いている「歴史」に関する内容は、現在市の小中学校で使用されている社会、歴史教科書と相違する点が多く、「新しい歴史教科書」のような記述となっている。例えば、①各時代にわたり天皇との結びつきが強調され、一揆などの民衆の動き、反乱等の記述がほとんどない、②「伝統・文化」についてもほとんど天皇、貴族、武士等の視点からの記述である、③近代の記述がほとんどなく、第2次世界大戦などにも触れていない、④人権や平和に関する記述や史跡の紹介もないなどがある。

イ 「産業」の「世界に羽ばたく京都企業」のページでは、10社程度の会社の実名を挙げてほめ、京都賞に関する記述等では特定の企業関係者個人の礼賛を行っている。また、多くの企業広告が掲載されているが、教育の独立性を脅かすものである。このような本文中に挙げる企業名について、市教委が事前に執筆者に指示したことも判明しているほか、京都市教育委員会教育長（以下「教育長」という。）は、多くの企業や団体に本件テキストへの「協賛広告のお願い」という文書を出している。本件テキストの末尾には寄付等の支援があった企業として7社の社名が掲載されており、教材として不適切である。

ウ 本件テキストの折り込み地図は、南は向島や淀、東は山科の東半分、及び左京区及び右京区の北部地域が除外されているが、このような教材を4～6年生児童全員に配布したのは無神経である。

エ 巻頭に掲載されている市長及び教育長の顔写真及び挨拶文は、子どもに配布する教材として疑問である。

(3)

ア 本件検定事業は、市の事業であるが、市長には、教育に関してこのような事業を行う職務権限はない。教育の一般行政からの独立は、戦後教育の最も重要な原則の一つであり、このような市長による教育への介入は、教育基本法第 10 条及び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。）第 24 条に違反する。また、本件検定事業は、京都商工会議所の提案に市長が応えた事業であり、財界による教育への介入である。

イ 市教委には、今回のようなテキストを作成する職務権限はない。教育行政の任務は、教育基本法第 10 条で「諸条件の整備確立」に限られており、教育行政による教育の内的事項への介入も、同条第 1 項が禁止する不当な支配となる。教材に関する教育委員会の職務権限は、教材の取扱いや届出、承認に限られており、教材の作成権限は含まれない。これは、教育行政が教材を作成できるとすれば、主たる教材である教科書の国定化を認めることになり、戦後の教育制度の否定につながるからである。

ウ 教育長は、平成 18 年 5 月 30 日の衆議院教育基本法に関する特別委員会に教育基本法改正の立場の参考人として出席し、本件検定が郷土を愛し、日本を愛する子どもたちの育成につながっていく旨発言した。また、推進プロジェクトが発行した「ジュニア京都検定通信」には、日本人であることの誇りを取り戻すことが本件検定の目的である旨の記載がある。教育長が国会で行った京都の教育改革の取組が教育基本法の改正案と軌を一にする旨の発言は、現在の市教委の施策が現行教育基本法に抵触することを認めたものである。

本件検定事業は、観光振興を目的に京都商工会議所が主催する京都・観光文化検定（以下「京都検定」という。）とは異なり、子どもたちの愛国心の育成を強調した政治的な狙いを持ったものである。また、推進プロジェクトの委員長に「新しい歴史教科書をつくる会」の理事である人物を就任させたことは、昨年市の教科書の採択に当たり「新しい歴史教科書」が採択されなかった経過に照らせば、極めて不適切である。

エ 日本人であることの誇りを取り戻すための本件検定事業は、市の公立学校に学ぶ大勢の外国籍又は両親のどちらかが外国籍（以下「外国籍等」という。）の子どもたちの存在を無視しており、京都市立学校外国人教育方針（以下「外国人教育方針」という。）に抵触する。

オ 本件テキストは、市教委が京都市社会教育研究会の教員らに執筆を指示してそのほとんどをまとめた原稿を民間会社 2 社が校閲及び編集をして発売したが、市教委とこれらの会社との間には契約書や編集及び発売の条件をまとめた文書がなく、出版の委託に当たり入札等の手

続もされていない。市教委は、5万部印刷され、一般に1,000円で販売されている本件テキストを1部315円で38,000部購入したが、このような価格設定は新刊書の再販制度との関係で問題がないのか。市教委からの原稿の無償提供、教育長による協賛広告の依頼、市教委による本件テキストの大量購入などにより、特定の会社に大きな利益を与える結果となっているが、このような関係は、自治体の業務としては不適切である。

- (4) 本件検定事業に関し、市、市教委は、平成17年9月に京都商工会議所からの書籍の購入費用として341,000円の支出（以下「本件公金支出1」という。）をし、平成18年2月にシステム構築及び運営準備業務委託費として3,528,000円の支出（以下「本件公金支出2」という。）をし、同年3月末に本件テキストの購入費用として11,970,000円の支出（以下「本件公金支出3」という。）をしているが、これらの公金支出（以下「本件各公金支出」という。）は違法、不当であり、市長、教育長及び教育委員会事務局総務部長は連帯して11,970,000円の、市長、教育長及び教育委員会事務局総務部総務課長は連帯して3,869,000円の、損害賠償金をそれぞれ支払うこととの勧告を求める。

- 2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

監査委員のうち2名は、京都市会議員から選出されている。京都市会は、平成18年度予算の審議において、本件検定事業に伴う13,000,000円の予算案を承認しているが、上記2名の監査委員の所属会派は、いずれも当該予算案に賛成しており、当該監査委員も市会議員として本件検定事業に賛成した。したがって、当該監査委員を含む現在の京都市監査委員の構成では、公正な監査が行われぬおそれが高い。

## 第2 要件審査

本件請求を行った37名のうち2名については、市の住民であることについて確認することができなかつたため、当該2名からの請求については、法第242条第1項の規定に適合していないものとして、平成18年8月9日付けで却下した。

- 第3 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めない理由（個別外部監査契約に基づく監査によることの決定を市長に通知しなかつた理由）

法第252条の43第1項の規定により個別外部監査契約に基づく監査によることが求められた法第242条第1項の請求があつた場合において、個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認められるのは、違法性等の判断に極めて高度な専門性が要求される場合など、特別の事情があり、監査委員による監査になじまない事案であるとして、監査委員が外部の専門家に監査をさせることが相当であると判断する場合である。しか

し、請求人が個別外部監査契約に基づく監査を求める理由として示す上記第1 2の事情は、上記の特別の事情に当たるとは認められない。

よって、請求人が監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由は、相当であると認めない。

#### 第4 監査の実施

##### 1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成18年8月29日に請求人B、C及びDからの陳述の聴取を行った。これらの請求人は、請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨（上記第1 1に掲げたものを除く。）は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、教育委員会事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

(1) 本件検定は、行政が学校の児童に強制的に受検させようとするものであり、民間団体である京都商工会議所が観光振興を目的に希望者を募って実施する京都検定とは性格を異にする。

(2) 本件テキストの内容には、次のような問題がある。

ア 歴史に関する内容に次のような問題があり、現在、市の小中学校で使われている社会、歴史教科書と相違する点が多く、子どもたちの混乱が危惧される。

(ア) 天皇中心の歴史記述を強調し、京都の歴史を天皇との結びつきだけで展開している。

(イ) 歴史に関する記述が非常に大雑把で粗雑である。

(ウ) 特定の価値観や歴史的な評価に偏った記述がある。

(エ) 人権や平和、戦争に関する記述がない。

(オ) 部落問題についての記述がない一方で、「身分の高い天皇・皇族や将軍」、「身分の低い山水河原者」という差別の現状を固定化し、むしろこれを助長するような表現がある。

(カ) 天皇、貴族、将軍の視点から歴史が記述されており、一揆等の民衆の動きを記述しない一方で、上の者に忠実に従う忠義の話が強調されている。

イ 女性に関する記述が少ないうえ、男性の目から見られ、鑑賞する対象として女性が描かれる男性中心主義の内容であり、性別による人権侵害を是認し、又は助長する表現を禁じる京都市男女共同参画推進条例の精神に反する。

ウ 外国人に関する記述が観光客や姉妹都市の記述のみであり、外国籍市民や市立学校に通う外国籍等の子どもたちの存在が無視されている。

エ 公教育においては、①公教育の財源である税金を負担する市民において政党、宗派及び営利に関する多様な利害関係が存在するため中立性が求められること、②情報の受け手である児童生徒に対する強制力

が大きく働くこと及び③義務教育段階の児童生徒に求められる判断力の養成に係る教育と特定の判断に導くことを目的とする宣伝行為とが相反することから、公共性、公平性及び中立性という独自の原則が求められるところ、本件テキストでは、産業に関する記述において特定の営利企業の実名及び特定の企業関係者の氏名を挙げ、賞賛しているほか、多くの企業の広告が記載されている。

義務教育諸学校教科用図書検定基準（以下「教科書検定基準」という。）は、教材には適用されないが、本件テキストは、市教委が地教行法に規定する役割を超えて作成に関与したうえ無償で配布されたことにより、実質的に使用を義務付けられており、実質的に教科書に準じる地位が与えられているから、教科書検定基準が準用されるべきであって、これに照らせば、本件テキストの上記記載は、公教育における上記の原則に背くものであって違法である。

オ 本件テキストの発行時に寄付が寄せられていなかったにもかかわらず、本件検定の運営に支援（寄付）があったとして特定の企業名が記載されている。

- (3) 本件テキストが平成 18 年 5 月末に突然配布され、11 月の本件検定に向け、社会科や総合的な学習の時間を使ってテキストを使った学習や体験レポート作成のための学習などをするよう指示されているが、市及び市教委による教育の内容の指示であり、各学校の自主的な教育課程編成の権限を侵害するものである。
- (4) 市教委から各学校長に送られた文書の記載や平日の授業時間に本件検定を行うことで、本件検定が子どもたちに強制されている。
- (5) 本件検定の体験レポートは、内容に問題のある本件テキストで興味を持った内容について各自で行った体験に基づいて作成するものである。その評価の基準や評価を行う者が明らかにされておらず、子どもたちの価値観や歴史観といった内面の問題を評価することにつながりかねない。市教委は、体験レポートの評価の基準を明らかにすべきである。
- (6) 推進プロジェクトは、行政の諮問機関ではなく、本件検定事業の実施主体であるとされているから、本件検定事業は、行政ではなく民間団体が実施主体ということになる。なぜ民間団体が、学校の子どもたちを対象に、学校を会場として、教員を監督とした本件検定を行い、子どもたちの評価を行うのか。市及び市教委はその点を明らかにする必要がある。
- (7) 平成 18 年 5 月 30 日の衆議院教育基本法に関する特別委員会での教育長の発言（上記第 1 1(3)ウ）は、教育基本法の改正案の焦点である「愛国心」の育成が本件検定事業の目的であることを明言したものである。子どもたちへの「愛国心の育成」を強調した政治的な狙いを持つ本件検定事業の目的は、「個人の尊厳を重んじ、真理と平和を希求する人間の育成を期する」という教育基本法の趣旨に違反する。政治的な目的のため

- に子どもたちを利用することは許されない。
- (8) 新しい歴史教科書をつくる会の理事として政治的な立場を明らかにする人物が推進プロジェクトの委員長であり、同会の教科書と同じスタンスで本件テキストが作成されていると見られても仕方がない。
  - (9) 本件検定事業は、市長が記者会見での発表、推進プロジェクトの委員等の委嘱及び推進プロジェクトの第1回会議の招集を行っており、市としての事業である。市長は、本件検定事業と「京都創生」との関係を強調しているが、市長には、施策の実現のために本件検定のような教育の事業を行う権限はない。教育の一般行政からの独立は、戦後の教育の最重要原則の一つであるが、今回のような市長による教育への介入は、教育への不当な支配を禁じた教育基本法第10条及び教育に関する市長の職務権限を定めた地教行法第24条に違反する。
  - (10) 実質的に教科書である本件テキストを市教委が作成し、配布することは、学校教育法第21条及び文部省設置法第6条に違反する。
  - (11) 本件検定事業が市ではなく市教委の事業であり、本件テキストが教科書ではなく教材であるとしても、現行の教育法制は、教育委員会に教材の作成権限を認めていない（教科書（主たる教材）を行政が作成できない以上、それ以外の教材についても行政が作成することはできない）から、教材である本件テキストを市教委が作成し、配布したことは、違法、不当である。
  - (12) 本件検定事業は、事業の実施等に関する決定手続が行われないうまま、本件テキストの執筆作業が始まり、教育長が「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定」推進プロジェクト設置要綱（以下「推進プロジェクト設置要綱」という。）を決定し、本件検定事業の実施が正式に発表され、推進プロジェクトが発足したころには、既に本件テキストの執筆がほぼ終わっていた。当然必要なはずの手続が行われないうまま事業が進んでおり、自治体の業務としてずさんである。
  - (13) 本件テキストの原稿は、京都新聞開発株式会社（以下「京都新聞開発」という。）が編集し、執筆した教員等の了解を得ないまま書き直されて出版された。本件テキストの外部執筆者とされている者と執筆者との関係が明らかでなく、執筆者の原稿を校閲する権限の所在も疑問である。
  - (14) 本件テキストの出版に当たり、責任の所在を明らかにする決定書が作成されておらず、本件テキストの内容に係る権限と責任の所在が明らかでない。多くの問題がある本件テキストの内容には、発行者である推進プロジェクトの委員長と市教委の教育長が最終的な責任を持たなければならない。
  - (15) 市教委は、本件テキストを児童数よりも3,000～4,000部多く購入しているが、必要以上に大量に購入したものである。
  - (16) 市教委は、本件テキストを、発売元の京都新聞出版センターではなく

編集を行った京都新聞開発から、同社が示した1部当たり315円の価格で購入しているが、価格の根拠が明らかでない。

- (17) 本件公金支出2の原因であるシステム構築及び運営準備業務委託契約（以下「本件準備委託契約」という。）は、随意契約により締結しているが、特に困難な業務ではなく、一般競争入札で契約すべきであった。また、契約の相手方からしか見積書を徴しておらず、2者以上から見積書を徴することを定めた京都市契約事務規則（以下「契約事務規則」という。）第27条に照らしておかしい。
- (18) 市教委は、京都検定の公式テキスト等を京都商工会議所から、341,000円で110部購入したが、その直前にも、書店から同じ書籍を30部購入しており、なぜ書店でも出版社でもなく京都商工会議所から購入したのか理解できない。
- (19) 以上のように、本件検定事業は違法、不当であるから、そのための公金支出はすべて違法、不当なものである。

## 2 新たな証拠の提出

請求人は、平成18年8月7日、同月10日、同月29日及び同月31日に新たな証拠の提出を行った。

## 3 関係職員の陳述及び関係書類の提出

- (1) 関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成18年8月29日に陳述の聴取を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、おおむね次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、14名の請求人が立ち会った。

### ア 事業の目的

京都は、山紫水明の自然や景観の中で、日本文化が暮らしに息づく世界でも有数の歴史都市であり、優れた文化を守り、次代へ継承していく子どもたちをはぐくむため、こうした文化を子どもたちが知識と体験を通して学ぶ機会を市民ぐるみで創出する取組として、本件検定を実施することとした。

### イ 本件検定の概要

本件検定の対象は主に小中学生を想定するが、年齢制限はない。親子、高校生や大人、将来的には修学旅行生や観光客の受検も奨励する。

本件検定は、習熟度に応じ基礎、発展及び名人の3コースを設定する。基礎コースは、平成18年11月20日から25日の間に、5、6年生児童については各学校を会場として無料で、その他一般は有料で実施する。発展コースは基礎コースを高度化したものであり、平成19年2月に実施する予定である。名人コースは平成19年度の実施に向け検討中である。

### ウ 本件検定の特徴

本件検定は、①子どもたちが親等と共に学ぶことで家族の絆を深める契機となり、②本件テキスト等を通じて興味を持った内容について感性を研ぎ澄ます多様な体験へとつなげ、③子どもたちの体験の場を地域全体で創出することで、地域の子どもを地域ではぐくむ京都の伝統の取組を一層進められるものである。

#### エ 取組経過

- (ア) 平成 11 年度から開始した「総合的な学習の時間」では、多くの市民ボランティアの参画を得て取組を進めており、平成 16 年 10 月には、学校週 5 日制の下での新たな学びを創出する仕組みとして、多方面からの参画を得た運営委員会を組織し、「みやこ子ども土曜塾」の取組を始めた。こうした、子どもたちの学びと育ちの場を市民ぐるみで創出する運動の高まりから、本件検定の構想の基盤ができた。
- (イ) 平成 16 年に京都商工会議所が実施した京都検定が評判になり、教育関係者や P T A、商工会議所関係者から、子ども版の京都検定の実施の話が持ち上がった。市教委としても、次代を担う子どもたちに京都の優れた文化を伝える取組として有意義と考え、市教委の事業として、本件検定を実施することとした。
- (ウ) 本件検定においては、京都の歴史、文化、産業、自然等を子どもたちに伝えるため、幅広い分野の市民等の参画を得て取組を進め、みやこ子ども土曜塾や学校教育とも連携する必要があることから、そのような市民参加及び連携の仕組みとして、文化、伝統工芸、観光等の各分野、P T A、地域、学校等の代表が参画して本件検定の企画等を検討する推進プロジェクトを設置し、教育委員会事務局生涯学習部家庭地域教育支援担当を事務局として、本件検定を実施することとした。

#### オ 5、6年生児童による本件検定の受検

本件検定は、5、6年生児童の全員に社会科等の授業時間を使って受検させるものではない。教育課程の編成は、学校教育法第 28 条第 3 項及び学習指導要綱総則に基づき校長の権限であり、本件検定を教育課程の授業時間で実施するか、教育課程外の教育活動で実施するかは、校長が決定する。

#### カ 本件テキストの内容等

##### (ア) 本件テキストの位置付け

本件テキストは、教科用図書ではなく補助的な教材である。教材には、教科書のような検定等の手続はない。教材の使用の際は、京都市立小学校、中学校及び幼稚園の管理運営に関する規則第 15 条に基づき校長が市教委に事前に届け出る必要があるが、市教委が作成、発行するものは不要である。また、本件テキストは、一般の受検者も活用し、家庭学習にも用いられるものである。

(イ) 企業名等の掲載

本件テキストの執筆に当たり、子どもたちの関心を引き出すため、身近な企業名を挙げた方がよいとの執筆者の意図で、企業名等が掲げられた。市教委が内容を指示したのではなく、寄付があったから宣伝したという事実もない。他都市においても、補助教材に企業名が掲載されている例があるほか、学校単位で新聞、商品カタログ、商店街のチラシ等を補助教材として活用する例がある。これらはいずれも実社会とのかかわりを大切にした教育を推進するものである。

(ウ) 協賛広告の掲載等

本件テキストの協賛広告は表紙等を含む全 190 ページのうち 14 ページに過ぎず、内容も市教委として意見を申し入れており、日本文化を子どもたちに引き継ぐという本件テキストの目的は損なわれていない。市教委としても、企業の協賛により本件テキストの価格を抑えることができ、市民ぐるみで作る本件検定を具体化するものと考えている。文部科学省初等中等教育局教育課程課からは、教材への広告の掲載は直ちに適正でないとはいえ、広告の内容や分量にかんがみ総合的に判断すべきであって、市教委の判断は妥当との見解を得ている。また、寄付による協力のあった企業等の名称を巻末に記載してあるが、慣習として一般化している。

(エ) 折り込み地図

本件テキストの折り込み地図については、歴史及び文化にかかわる場所及び施設について本文で紹介する量に限りがあり、それに応じて全市域を網羅していなかったが、市全体の地図は別の補助教材があり、学習には支障がない。しかし、地図に掲載されていない地域の子どものにも配慮し、次回増刷分から京都市内全域を掲載する。

(オ) 市長及び教育長の巻頭あいさつ文等

本件テキストの巻頭の市長及び教育長のあいさつ文は、発刊の趣旨や検定の概要を子どもたちに分かりやすく説明するためのものである。顔写真は、編集者からの依頼に基づき提供したものである。

キ 市長の関与

本件検定事業は市教委が実施を決定した教育的意義のある事業であり、市民ぐるみ、全庁体制で実施する必要があるため、実施についての広報を市長の記者会見の場で行ったものであって、このような市長の関与は、教育に対する不当な支配に当たらないし、地教行法第 24 条に規定する市長の職務権限に照らしても問題ない。

また、請求人が、本件検定事業は京都商工会議所からの提案に市長が応えたものであると指摘している点については、提案があったことは事実であるが、市教委においてその内容を検討し、PTAや教育関係者の意見も含め、実施することとしたものである。

#### ク 市教委による教材の作成

教育委員会の職務権限は、地教行法第 23 条第 1 号から第 18 号までに掲げるもの以外に、同条第 19 号で包括的に規定されているから、同条の規定により教育委員会に教材の作成権限がないことにはならない。また、地教行法第 33 条は教材の使用手続を定めるものであり、教育委員会の権限を制限するものではない。

教材の作成主体については、法令上特段の制限がないから、地教行法第 23 条の規定により包括的な学校管理権を有し、教材の取扱いに関する権限並びに教育課程及び学習指導に関する権限を有する教育委員会が必要な教材を作成することについては、制限がない。判例では、子どもの成長に対する社会公共の利益と関心に応えるため、必要かつ相当と認められる範囲において、教育内容についてもこれを決定する機能を有するとされている（最高裁昭和 51 年 5 月 21 日大法廷判決）。

#### ケ 外国籍の児童生徒への配慮

本件検定の趣旨は、京都で培われた日本の文化及び伝統を子どもたちに理解してもらうことであり、日本人の子どもが自国の文化を学び、外国籍の子どもが日本の文化を理解することは、双方にとって意義がある。

#### コ 結論

以上から、本件検定事業の実施に要した経費は、関係法令の規定に基づき適正な手続で支出したものであり、違法、不当ではない。

(2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 本件検定事業の取組経過について、京都商工会議所からの提案を受けて地域の保護者や P T A と協議して、市教委として実施を決め、推進プロジェクトを作ったとの説明であったが、公開を受けた公文書によれば、市教委として本件検定事業を実施するための公文書を作成したのが平成 17 年 10 月末であり、それ以前は何の決定手続もないまま本件テキストの執筆が行われていた。地域等との協議に関する公文書もなく、そのような協議は行われていない。事実の前後関係がおかしい。

イ 本件検定を児童全員が受検することについて、授業時間内で行うか課外で行うかは校長が決定するとの説明であったが、学校で行われる限り、いずれにせよ実質的に受検が強制される。

ウ 本件テキストへの協賛広告の掲載は、ページ数の問題ではない。また、市教委は協賛広告の掲載に関し、依頼先、広告料等の決定に関与していないから、厳しく審査したとの説明も、言葉だけである。

エ 関係職員は、協賛広告の掲載について、他の地域に例があること、及び国が認めたということの説明するのみで、教育の独立性、中立性、

公共性、公正さに反しないという見解としては説得力に欠ける。学校で商店街のチラシを補助教材として使うことがあるとの説明は、事態の混同であって、市教委が関係して一律に、強制的に配るものに企業広告を掲載することが問題である。また、文部科学省の判断は、「直ちに不適切とはいえない」というものであり、市教委として適正さを論証できるのか、積極的に論じる必要がある。

オ 本件テキストへの企業名の掲載について、執筆者側で身近な企業名を挙げた方がよいと判断したとの説明であったが、掲げる企業名を明示した資料は市の公文書であるから、たまたま身近な企業名を挙げた方がなじみやすいと判断されたというものではない。身近な企業は多いのに特定の会社だけを挙げることが、教育の公平性に反する。

カ 事業の主体は、市教委ではなく、飽くまで市長である。説明にある全庁的とは、市長の関連部局が一体となって施策を行うもので、市教委は入らない。一般行政と教育行政は分離独立しており、一般行政の方針に市教委を巻き込むことが、市長による教育への介入であり、不当な支配である。

キ 教材の作成権限について、包括的規定を持ち出して何でもできるという説明をしているが、現在の教育法制の基本的な原理原則から解釈すべきであり、作成主体についての定めがないから教育委員会が作成できるというのは論外である。

ク 本件検定事業の目的が建前だけで説明されているが、国会における教育長の発言や本件テキストにおける天皇中心の歴史記述等のすべてが、教育基本法の改悪の流れの中で強調されている「愛国心の育成」と軌を一にしている。

ケ 外国人教育方針に基づいているなら、本件テキストの例えば歴史記述の中で、外国籍市民や学校に在籍する外国籍等の児童のことにつながる記述をすべきである。

コ 「ジュニア京都検定通信」で、日本人であることの誇りを取り戻すことが検定の目的であるという委員の発言が掲載されているにもかかわらず、外国籍の児童に配慮した事業であるとの説明は、き弁である。

## 第5 監査の結果

### 1 事実関係

京都市職員措置請求書及び請求人の陳述並びに関係職員の陳述、関係職員が提出した関係書類及びその他の関係職員の説明の内容を総合すると、次の事実が認められる。

#### (1) 本件検定事業の企画

ア 市教委は、京都商工会議所の主催で平成16年12月に実施された京都検定をきっかけとして京都への関心が高まったこと、及び京都商工会議所等から子ども向けに同様の検定を企画することについての提案

があったことをきっかけとして、子どもたちが京都の伝統、文化等を学ぶ機会とするため、子どもを対象とした同様の検定事業を実施する構想を持ち、平成17年6月に、教育長の了承を得て、本件検定事業を実施する方針を固めるに至った。その際、決定書による決定手続は、行われなかった。

イ 本件検定事業の企画に際しては、学校休業日における子どもの学びの場を広く市民の参画を得て創出しようとする試みである「みやこ子ども土曜塾」の取組との連携を図る趣旨から、当該事業を担当する教育委員会事務局生涯学習部家庭地域教育支援担当が、本件検定事業を担当することとされた。

ウ 平成17年10月27日に、推進プロジェクト設置要綱の策定及び推進プロジェクトの委員その他の構成員の委嘱が教育長により決定された。

同要綱においては、推進プロジェクトの組織について、主に次の定めが置かれた。

- (ア) 推進プロジェクトは、学識経験を有する者その他市長が適当と認めた者をもって組織する。
- (イ) 推進プロジェクトに、委員長及び副委員長を置く。委員長は委員の互選により定め、副委員長は委員長が指名する。
- (ウ) 推進プロジェクトに、テキスト等作成部会及び運営部会を置く。
- (エ) 推進プロジェクトに、顧問を置くことができる。顧問は、市長が選任する。
- (オ) 推進プロジェクトに、委員長の指名により事務局長を置く。
- (カ) 推進プロジェクトの庶務は、教育委員会事務局生涯学習部において行う。

エ 平成17年11月2日に、市長の定例記者会見において、本件検定の実施及び推進プロジェクトの設置が発表された。その際に用いられた資料「「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定（通称：ジュニア京都検定）」の創設について」（以下「市長記者会見資料」という。）では、本件検定事業の推進体制として、推進プロジェクトを実施主体とし、本件検定の全体企画や進行管理、具体的な運営を行うとされた。

オ 平成17年11月10日に、推進プロジェクトの第1回会議が開催され、同日付けで、市長により、推進プロジェクトの委員、顧問及びテキスト等作成部会員が委嘱された。

カ 平成18年2月14日に、推進プロジェクトの第2回会議が開催され、「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定」実施要項（案）（以下「実施要項案」という。）及び本件テキストの発行概要が審議された。

キ 平成18年2月28日に、本件準備委託契約の締結について、次のおり教育委員会事務局総務部総務課長により決定され、同年3月1日に、当該契約が締結された。なお、システムの構築業務及び本件検定

の実施に係る業務の委託契約は、現在のところ、締結されていない。

- (ア) 相手方 京都電子計算株式会社（以下「京都電子計算」という。）
- (イ) 契約額 3,528,000 円
- (ウ) 契約方法 地方自治法施行令（以下「自治令」という。）第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定による随意契約
- (エ) 委託先選定理由の要旨 本件検定においては、検定問題の作成や運営について京都商工会議所との連携及び協力が不可欠であり、唯一、京都商工会議所が実施する京都検定に関して実績があり、志願者の受付、採点、検定結果の通知に至るまで検定全体の一貫した運用に関して大きな効果を期待することができる。また、他の検定業務に関する実績があり、蓄積されたノウハウを使用できるメリットがある。
- (オ) 成果物
  - a 本件検定に係るシステムの構築及び実施に係る平成 18 年 3 月から平成 19 年 3 月までのスケジュール表
  - b 本件検定に係るシステムの構築業務に係る平成 18 年 3 月現在の仕様の確認資料
  - c 本件検定に係るシステムの構築及び運営に係る業務を相手方に外注した場合の具体的な業務の概要及び本件検定の運営に係る基幹システムの概要を示した資料
  - d 本件検定に係るシステムの操作マニュアル資料
  - e 受験票等の帳票の見本
  - f 本件検定に係るシステムの構築業務に係る事前打合せの議事録
- (カ) 契約期間 平成 18 年 3 月 1 日から同月 31 日まで

(2) 本件検定事業の政策上の位置付け

- ア 本件検定事業は、平成 18 年度京都市教育委員会政策等推進方針において、「創造的で個性豊かな子どもの育成」における伝統文化を受け継ぐ子どもを育む教育活動の一つとして位置付けられているほか（同方針 3(6)）、みやこ子ども土曜塾と連携して推進することとされている（同方針 1(4)）。
- イ また、平成 18 年度生涯学習のための「取組の目標」では、三つの柱の一つである「文化の継承・発展～京都ならではの学習資源の活用～」において、日本文化を引き継ぐ子どもたち、及び将来の京都をデザインする若者たちをはぐくむ環境作りの取組に係る中核的な事業として位置付けられているほか、三つの柱の一つである「次世代育成～家庭・地域の教育力の向上」において、みやこ子ども土曜塾の取組が本件検定事業につながっていく旨が記載されている。
- ウ 平成 18 年 1 月に策定された新京都市観光振興推進計画においては、持続可能な観光振興の分野における人材育成の推進に関連する施策と

して、本件検定事業が位置付けられている。

(3) 本件テキストの発行

ア 平成 17 年 6 月に、京都商工会議所及び京都新聞開発から市教委に対し、本件テキストの刊行の企画についての相談があった。市教委としては、本件検定の実施に当たり、子どもたちに京都の歴史、文化、産業、自然等を分かりやすく伝え、多くの子どもたちの参加を得るためのきっかけとなるテキストの必要性を認識していたところ、そのような要請に応える既刊のテキストがなかったことから、本件検定事業を実施する方針を固める（上記(1)ア）のと同時に、京都新聞開発の企画の意義を認め、刊行に協力する方針を採ることとした。その際、決定書による決定手続及び協力の内容、条件等に関する文書の作成は、行われなかった。

イ 市教委は、京都新聞開発による本件テキストの刊行に協力するため、京都市小学校社会科教育研究会（以下「社会科教育研究会」という。）等に対し、本件テキストの原稿の執筆を依頼した。その際、決定書による決定手続及び依頼に係る文書の作成は、行われなかった。

ウ 平成 17 年 6 月 15 日に、本件テキストの原稿の執筆の依頼を受けた社会科教育研究会等により、第 1 回執筆者会議が行われた。当該会議においては、本件テキストに掲載する項目名並びに当該項目ごとの内容、執筆時の留意点、ページ数及び執筆者を記載した「「親子で学ぶ京都学『ジュニア京都検定』公式テキストブック」内容一覧（案）」が示された。

エ 本件テキストの執筆に際しては、内容及び表記について、次のような点に留意すべきこととされた。

(ア) 内容のレベルは小学校高学年の児童が楽しく読め、4年生の児童でも読めるよう考慮し、副読本をイメージすること。

(イ) 児童が行ってみたい、知りたい、調べたいと思える表現とし、表題や見出しを子どもが興味を持てるよう工夫すること。

(ウ) 寺院の名称等は副読本に準じ、正式名及び一般名称を掲げること。

(エ) 表記については教科書、副読本及び学習指導要領に準じること。

(オ) 歴史分野では時代ごとに代表的な出来事やエピソード等を二、三例取り上げ、挿絵によるイメージ化を図ること。

(カ) 産業の分野では、企業名を挙げるときに十分留意すること。

オ 執筆者会議は、平成 17 年 7 月 28 日、同年 8 月 29 日及び同年 9 月 27 日に開催され、同年 9 月 29 日には、同年 10 月末をめどに執筆原稿の再確認をすることとされた。以後は、執筆責任者会議（執筆を担当するグループごとの代表による会議）が臨時に 1 回開催されたほかは、開催されておらず、本件テキストの発行までの間、京都新聞開発による編集作業が行われた。

- カ 平成 17 年 11 月 10 日に、執筆を行う社会科教育研究会等の教員は、推進プロジェクトのテキスト等作成部会員に委嘱された。
- キ 平成 18 年 2 月 14 日に、推進プロジェクトの第 2 回会議において、本件テキストの発行概要が審議され、本件テキストの発行を推進プロジェクトが行うこと、編集を京都新聞開発が行うこと、発行部数は 5 万部とすること、価格は 800 円とすることとされた。
- ク 京都新聞開発からの本件テキストの価格の抑制のための協賛広告掲載の提案を受けて、平成 18 年 2 月 28 日に、教育委員会事務局生涯学習部家庭地域教育支援課長の決定により、教育長名で本件テキストへの協賛広告の掲載を依頼することが決定された。依頼に係る文書は、決定後、本件テキストの編集を行う京都新聞開発に提供され、同社において、当該文書を用いて協賛広告の募集活動が行われた。
- 当該文書においては、本件テキストの作成について、「約 130 名の教員等が（中略）執筆し、京都新聞の編集協力も得て、今春刊行に向け全力を挙げているところでございます」とされた。
- ケ 平成 18 年 3 月中旬ころ、市教委により、京都新聞開発の編集を経た本件テキストの原稿の内容が、最終的に確認された。その際、決定書による決定手続は、行われなかった。
- コ 平成 18 年 3 月 31 日付けで、本件テキストが発行された。本件テキストの発行者は推進プロジェクト及び市教委とされ、編集者は京都新聞開発、発売元は京都新聞出版センターとされた。
- (4) 本件テキストの 4～6 年生児童への配布及び本件テキストを用いた学習
- ア 平成 18 年 2 月 14 日に、推進プロジェクトの第 2 回会議において、本件テキストの発行概要が審議され、4～6 年生児童約 34,000 人は全員本件テキストを購入する予定であり、その際は広告収入等により 300 円程度の特別価格で提供することとされた。
- イ 平成 18 年 3 月に、市教委から京都市小学校校長会の 17 の支部に対し、本件テキストの発行に関する上記アに記載の内容が説明された。その際、当該各支部から、本件テキストを有償ではなく、無償で配布することを求める要望が出されたため、市教委で当該要望について検討した結果、同月 16 日に、検定テキストを 4～6 年生児童全員に無償で配布する方針を採ることとされた。その際、決定書による決定手続は、行われなかった。
- ウ 平成 18 年 3 月 27 日に、本件テキスト 38,000 部を京都新聞開発から 11,970,000 円で購入することが教育委員会事務局総務部長により決定された。
- エ 平成 18 年 4 月 27 日付けで、市立の小学校、中学校及び総合養護学校の校長に対し、本件テキストが送付された。その際の送付文書には、

本件テキストの使用方法について、「テキストを親子や家庭、学校で見た子どもたちが実際に現地に出かけ、体験を増やし京都により愛着を持てるよう家庭学習用資料として、社会科や総合的な学習の中でも活用していただきますようお願いします。」と記載された。

オ 平成 18 年 5 月に、市立小学校の 4～6 年生児童全員及び担当教員用の本件テキスト（計 36,197 部）が市立の小学校及び総合養護学校に送付され、児童へは学校を通じて配布された。この送付の際、決定書による決定手続は、行われなかった。

カ 平成 18 年 5 月 30 日及び同年 6 月 5 日に、市教委により、本件テキストの活用及び本件検定に係る事務について、小学校及び総合養護学校の管理職（校長又は教頭）及び教員を対象とする研修会が開催された。当該研修会においては、本件テキストの活用について、社会科における活用の例が例示され、3 年生から 6 年生までの指導計画における本件テキストの活用例が示された。また、その際には、具体的な活用については各学校において計画されたい旨の説明が加えられた。

キ 平成 18 年 8 月 1 日から 10 日までの間に 5 回にわたり、市教委により、5、6 年生児童を対象として、本件検定の練習問題及びその解説を行う学習会が開催された。

(5) 5、6 年生児童による本件検定の受検

ア 実施要項案においては、基礎コースの実施会場のうち小学校会場が市立小学校全校とされ、当該校の 5、6 年生児童が受検することとされている。また、検定料は、5、6 年生児童は、学校単位の受検の場合のみ無料とされている。

イ 上記(4)エの送付文書のうち小学校長あてのものにおいては、本件検定について、「5、6 年生全員が受験できるよう各学校においてご予定とご配慮をお願い申し上げます。」と記載された。

ウ 上記(4)カの研修会においては、実施要項案が示され、本件検定に係る事務についての説明が行われた。

2 判断及び結論

(1) 始めに

ア 上記 1 において認定した各事実を整理すると、本件検定事業は、単に本件検定を実施するだけでなく、①本件検定の問題の出題元となり、体験活動の端緒ともなる本件テキストの作成及び発行、②本件テキストを用いた学習、及び③本件検定の実施という各要素をもって成立していると思われる。

また、本件検定は、主に小中学生を対象とし、市立の小中学校に在籍する小中学生については学校を会場とし、学校単位で受検する方法が用意されている一方、そのような学校を通じた受検以外に、一般の受検も可能とされている。このような学校での取組と学校以外での取

組の区別は、本件検定の実施（上記③）のほかに、本件テキストを用いた学習（上記②）の面で現れ、前者はいわゆる学校教育、後者は社会教育又は家庭教育に位置付けられる。また、学校教育として行われる取組には、教育課程に位置付けて行う場合と、課外学習に位置付けて行う場合とがある。

イ 本件において請求人は、本件検定事業全体の違法性又は不当性を指摘し、もって本件各公金支出の違法又は不当を主張するが、請求人が主張する本件検定事業の違法事由又は不当事由は、本件検定事業全体に関するもののほか、上記①から③までの要素ごとに、次のように整理することができる。

(ア) 本件検定事業全体に関するもの

a 事業の目的が違法又は不当であるとするもの（事業の目的との関連で、外国人教育方針との関係が不当であるとするものを含む。）

b 事業の実施主体が違法又は不当であるとするもの

c 事業の実施手続が不当であるとするもの

(イ) 本件テキストの作成及び発行に関するもの

a 本件テキストの作成及び発行の主体が違法であるとするもの

b 本件テキストの作成及び発行の手続が不当であるとするもの

c 本件テキストの内容が違法又は不当であるとするもの

d 本件テキストへの協賛広告の掲載が違法又は不当であるとするもの

e 本件テキストの作成及び発行に係る企業との関係が不当であるとするもの

(ウ) 本件テキストの4～6年生児童への配布及び本件テキストを用いた学習が違法又は不当であるとするもの

(エ) 5, 6年生児童全員に本件検定を受検させることが違法であるとするもの

ウ また、請求人は、上記イの各事由をもって本件検定事業全体の違法性又は不当性を指摘して本件各公金支出の違法又は不当を主張するのに加えて、本件各公金支出のそれぞれについて個別の違法性又は不当性も主張する。

エ そこで、以下では、本件検定事業全体の違法性又は不当性について判断したうえ本件各公金支出の違法性又は不当性について判断し、続いて本件各公金支出に係る個々の違法性又は不当性について判断することとする。

(2) 本件検定事業全体の違法性又は不当性に係る請求人の主張に対する判断

請求人は、本件検定事業について、事業の目的、主体、実施手続その

他の事由を挙げて、その違法又は不当を主張するので、これらの事由について検討する。

#### ア 事業の目的

- (ア) 請求人は、本件検定事業の目的は、愛国心の育成であり、教育基本法の改正に賛成する政治的な狙いを有する旨を主張する。

本件請求に係る一切の関係資料の内容を総合すると、本件検定事業は、京都に関する知識を得、及び実地において様々な体験をすることを通じて、日本の伝統、文化等を学習する機会を設けることを目的として実施される教育事業であると見るのが相当である。

請求人は、上記主張の根拠として、①平成 18 年 5 月 30 日の衆議院教育基本法に関する特別委員会での教育長の発言（上記第 1 1 (3)ウ）及び②推進プロジェクトが発行した「ジュニア京都検定通信」における、日本人であることの誇りを取り戻すことが本件検定の目的である旨の委員の発言の記載を挙げるが、①については「京都の文化力、地域力、人間力を最大限生かした生涯学習」の取組に言及する中で本件検定事業に触れたもので、請求人が強調する部分が本件検定事業の目的を明示したものとは見られないし、②については委員の一人の認識が紹介されただけであって、これをもって本件検定事業の目的と認定するだけの合理的な理由はない。請求人の主張は、採ることができない。

- (イ) また、本件検定事業の目的に関連して、請求人は、日本人であることの誇りを取り戻すための本件検定事業は、市の公立学校に学ぶ大勢の外国籍等の子どもたちの存在を無視しており、外国人教育方針に抵触する旨を主張するが、本件検定事業の目的は上記(ア)のとおりであるから、当該主張も、採ることができない。

#### イ 事業の実施主体

- (ア) 請求人は、本件検定事業は市の事業として市長が実施するものであり、教育に関する市長の職務権限を定めた地教行法第 24 条に違反する旨を主張する。

地教行法第 24 条の規定により、地方公共団体の長は、教育に関し、教育財産の取得及び処分、教育委員会の所掌事項に関する予算の執行等に関する権限を有するが、これらの権限が教育行政上の意思決定や事業の実施自体に係る権限を含むものでないことは、疑いないところである。

本件検定事業では、推進プロジェクトを中心とする推進体制が生まれ、推進プロジェクトは、その活動として実施要項案の審議、本件テキストの発行への関与等を行ったことが認められるところ、推進プロジェクトは、学識経験者その他市長が適当と認める者をもって組織され、市長が選任する顧問を置くことができるとされており、

これを受け、委員、顧問及びテキスト等作成部会員の委嘱が市長名で行われている。

この点について、関係職員の説明によれば、本件検定事業は、教育事業ではあるが市の観光、伝統産業、文化等の政策とも関連があり、全市的に見て重要な事業であるため、市長に記者会見での発表、推進プロジェクトの顧問への就任及び他の顧問、委員等に対する委嘱状の交付を求めたということである。

市長が記者会見において発表すること自体は、事実行為であり、他の執行機関等による事業であっても、これを行うことが直ちに権限の逸脱の問題を生じるわけではなく、本件検定事業については、市の一般行政に係る政策との関連も認められるところであるから、これを問題視する理由はないが、本件検定事業の推進体制において中心的役割を担う推進プロジェクトの組織に対する上記のような市長の関与は、教育に関する事業の実施自体に関するものであることが明らかであって、地教行法第24条所定の職務権限の範囲を超えるものといわなければならない。

しかしながら、本件検定事業に対する上記のような市長の関与が行われた経緯について見ると、推進プロジェクト設置要綱の策定及び推進プロジェクトの委員、顧問及びテキスト等作成部会員の委嘱は、平成17年10月27日に教育長により決定されたものであって、市長がこのような関与を自ら決定したと認められる客観的な事実は見当たらない。また、上記1(1)アで述べたとおり、本件検定事業は、平成17年6月に、市教委としてこれを実施することの方針が決定されたものであって、上記1(3)アからオまでに述べたとおり、推進プロジェクトの設置以前に、既に事業の一部（本件テキストの作成への関与）が行われていたことが認められる。これらの事実を併せ考えれば、本件検定事業は、市教委が主催する事業であると認めるのが相当であり、市長による本件検定事業への関与は、推進プロジェクトの設置の際に、教育長が自らの権限に属さない事務を行った結果生じたものであると見るのが相当である。

そうすると、市長の本件検定事業に対する上記の関与は、その実態を見出すことができないから、本件検定事業が市の事業として市長により実施されるものであると見ることは、相当でない。

したがって、請求人の上記主張は、採ることができない。

- (イ) 請求人は、市長記者会見資料等において推進プロジェクトが本件検定の実施主体とされていることについて、民間団体である推進プロジェクトが学校での本件検定の実施を含む事業を行うことの不当性を主張するが、上記(ア)のとおり、本件検定事業の主体は市教委であると認められるから、請求人の上記主張は、採ることができない。

## ウ 事業の実施手続

請求人は、本件検定事業の実施に関し、必要な決定手続が行われていないのは、地方公共団体の業務としてずさんである旨主張する。

確かに、本件検定事業では、上記1(1)ア、(3)ア、イ及びケ並びに(4)イ及びオにおいて述べたように、事業の実施上重要と考えられる局面において、決定書による意思決定手続が行われず、合意の内容その他の事実関係を記載した文書も作成されていない事実が認められる。また、上記1(3)ク並びに(4)エ、カ及びキの事実に関する決定書にも、決定の理由等が記載されていないものがある。

行政機関としての意思決定は、そのすべてを文書で行うことが必ずしも義務付けられるものではないが、文書による意思決定を行うことが、権限及び責任の所在を明確にし、事実関係を記録する上で重要であることは疑いがない。教育委員会事務局の文書の取扱いは、市長部局の例によることとされているところ（京都市教育委員会事務局文書取扱規程）、市長が定める京都市公文書取扱規程においては、決定者（特定の事案について決定する権限を有する者）は方針を示して決定書案の作成を命じるものとされ（第20条第1項）、決定書案には、件名、本文のほか理由、経過、参考事項等を記載することとされている（第21条第1項第1号）。このことに照らせば、本件検定事業に係る事務手続は、公文書の取扱い上必要とされる措置が十分に採られているとはいえない状況にあり、そのために権限及び責任の所在が不明確になっている事実がある。現に、本件検定事業を市教委が主催すること自体、これを明記した決定書が存在しないし、本件テキストの発行に係る市教委と京都新聞開発の関係が明確にされていないために、後述（下記オ）のように本件テキストの発行に係る責任関係が判然としない状況となっている。

## エ 本件テキストの作成及び発行の主体

(ア) 請求人は、市教委が教材である本件テキストを作成することは、教育行政による教育内容への介入であり、地教行法に定める権限を逸脱しており違法である旨、及び市教委が教材である本件テキストの作成に関与することは、公教育に求められる独立性、中立性及び公共性の原則に反する旨を主張する。

公立学校における教材の選択及び使用は、学校において行うことが法律上想定されていると解されるが（学校教育法第21条第2項並びに地教行法第23条第6号及び第33条第2項）、教材の作成については、その主体を制限する法令上の規定は見当たらない。

ところで、請求人の上記主張は、要するに教育行政による教材を介した教育内容への介入を問題とするものであるところ、考えるに、行政が作成した図書その他の資料であっても、学校の権限において

これを教材として選択し、使用する限り、教材を介した教育内容への介入の問題が生じる余地はないのであるから、教材を介した教育内容への介入の問題においては、教材（むしろ、教材として使用される可能性のある図書その他の資料というべきである。）の作成主体は、問題とならないというべきである。

そうすると、本件テキストの作成に市教委が関与すること自体によっては、教育基本法及び地教行法違反の問題は生じないから、請求人の上記主張は、採ることができない。

- (イ) 請求人は、政治的立場を明らかにする人物が、本件テキストの作成に関与する推進プロジェクトの委員長であることは、そのようなスタンスで本件テキストが作成されていると取られても仕方がなく、不適切である旨を主張する。

しかし、推進プロジェクトの委員長は、観光分野を代表し、おこしやす京都委員会の委員長として推進プロジェクトの委員に選任された者であり、委員の互選により推進プロジェクトの委員長に選任されたものである。また、上記1(3)オ及びカで述べたように、推進プロジェクトが設置されたのは、執筆者による執筆活動がおおむね終了した後の時期であり、推進プロジェクトによる本件テキストの内容に対する関与は、発行概要の審議（平成18年2月14日の第2回会議）及び最終原稿の確認程度のものである。このような事実関係に照らせば、請求人の主張は、憶測の域を出るものとはいえず、採ることはできない。

#### オ 本件テキストの作成及び発行の手續

請求人は、本件テキストの発行に関し、市教委が発行の決定、出版社との契約等の手續を行っていないことが不適切である旨を主張する。

本件テキストの発行については、当初、京都新聞開発が行う予定であり、市教委は、京都新聞開発の企画に対し、社会科教育研究会等の執筆協力を得て、内容面で協力する形であったものが（上記1(3)ア）、執筆活動がほぼ終了した後の平成17年11月に、推進プロジェクトの設置により執筆者がその構成員（テキスト等作成部会員）に位置付けられ（同カ）、平成18年2月14日の推進プロジェクトの第2回会議においては推進プロジェクトが発行者となることとされ（同キ）、最終的に本件テキストの発行時には市教委と推進プロジェクトが共同の発行者として奥付に掲げられるに至った（同コ）。

このような経緯からすると、本件テキストの発行については、その責任の所在が判然としないが、上記の経緯に、本件テキストに掲載された協賛広告の募集及び協賛広告の受付等を京都新聞開発が行っていること（同ク）、本件テキストが京都市印刷物とされていないこと等の事実を併せ考えれば、本件テキストを京都新聞開発が発行するに当た

り市教委がこれに協力するという関係は、当初から変更されていないと見るのが相当である。

そうすると、京都新聞開発に対する協力の条件等に関する合意文書を作成しなかったことは、上記ウで述べたとおり適切さを欠くけれども、市教委が自ら本件テキストの発行のための手続を行っていないことは、上記の関係に合致しており、請求人の主張は、採ることができない。

#### カ 本件テキストの内容

- (ア) 請求人は、本件テキストの内容に多くの問題があり、このようなテキストの内容を元に行われる本件検定に問題がある旨を主張する。
- (イ) 本件検定事業は、京都の歴史、文化、町並み、産業、生活習慣といった分野で、京都の町についての理解を深め、又はそのような分野に興味を抱かせて学習の発展の契機とすることを意図するものであると考えられるところ、本件テキストは、そのような本件検定事業の意図の実現に資するため、子どもの興味、関心を喚起する平易かつ網羅的な内容とするよう企図されていたことが、内容に含まれる分野の範囲、総ページ数、項目ごとのページ数、執筆の方針（上記1(3)エ）からも認めることができる。
- (ウ) 請求人は、本件テキストにおいて特定の企業名又は企業関係者の氏名を掲げて賞賛しているのは、教科書検定基準の「図書の内容に、特定の営利企業、商品などの宣伝や非難になるおそれのあるところはないこと」との定めに違反する旨を主張する。

教科書は、教科課程の構成に応じて組織配列された教科の主たる教材として教授の用に供される児童又は生徒用図書であるという性質にかんがみて、教科書検定基準に照らした審査が行われることとされているところ（教科書検定基準第1章）、本件テキストは、そのような性質を有しない図書であるから、教科書検定基準が適用されるべき図書には当たらない。請求人は、本件テキストに教科書検定基準を準用すべき理由として、本件テキストの教育課程における使用が実質的に義務付けられており、教科書に準じた取扱いを受けていることを主張するが、そのような事情が認められないことは、後述（下記ケ）のとおりである。

ただし、教科書検定基準は本件テキストに適用されるものではないが、本件テキストのように行政が行う検定の問題の出題元とし、公立学校の教材として用いられることも予定する図書については、特定の営利企業、商品などの宣伝や非難になるおそれのある内容を含むこととならないよう、相当の配慮をすること、具体的には、相当な目的により、かつ、当該目的に照らして適切な表現を用いることが要請されるところである。

- (エ) 以上のような観点から本件テキストの「世界に羽ばたく京都企業」及び「京都賞」は京都発の国際賞」の項を見た場合、これらの項における企業名又は企業関係者の氏名等を含む記述は、「世界に羽ばたく京都企業」の項の一部で結果的に掲載企業の宣伝に類似した表現が用いられるなど、やや表現上の配慮を欠くきらいがあるものの、全体として、新しい京都の一端として京都の先端企業を紹介する、あるいは京都発の国際賞を紹介するという各項の目的に照らして相当な表現の範囲内のものであると認められる。
- (オ) その他、請求人は、本件テキストの個別の内容について、その記述上の問題、あるいは取り上げる内容の選択についての問題点を指摘する主張を行うところ、全体としては、教育内容としての適切さを著しく欠くことが明らかであるとは認められず、請求人の主張は、採ることができない。

#### キ 協賛広告の掲載

請求人は、本件テキストへの協賛広告の掲載は、教科書検定基準に違反し、公教育の独立性、中立性及び公共性に背くものであって不当である旨を主張する。

本件テキストに教科書検定基準が適用されないこと、及び本件テキストのように行政が行う検定の問題の出題元とし、公立学校の教材として用いられることも予定する図書については特定の営利企業、商品などの宣伝や非難になるおそれのある内容を含むことが望ましくないことは、上記カ(ウ)において述べたとおりであるが、一方で、相当な目的により、最小限の広告が掲載されたものを用いたとしても、そのような措置が直ちに不当であるとまではいえず、その適否は、広告掲載の目的、掲載された広告の数、掲載方法、内容等を考慮して、総合的に判断すべきものとする。

本件テキストへの協賛広告の掲載の経緯は、本件検定の普及のため、本件テキストを低廉な価格で提供することを市教委から京都新聞開発に対して要望していたところ、同社から価格の抑制のため、協賛広告の掲載が提案されたということであって、掲載の際には、市教委から同社に対し、価格の抑制に必要な範囲にとどめること及び市の印刷物への広告掲載の基準である「京都市の広報媒体への広告掲載基準」に準拠することを依頼し、必要に応じて市教委が若干の修正を申し出たというものである。また、広告の数は15件と少なくなく、広告の掲載方法は、一部を除き、広告が本文のあるページ以外のページに区別されて掲載され、「おわりに」(183ページ)では、広告の掲載が本件テキストの価格の抑制のために行われたことが分かるように記載されている。広告の内容は、企業については製品等の宣伝が中心であるが、伝統や技術に関する説明が加えられるなど、学習の端緒とすることがで

きるようにする配慮がされたものも見られる。

このような協賛広告掲載の経緯及び実際の掲載状況を総合的に考慮すると、本件テキストへの協賛広告の掲載は、その使用方法に照らして要請される配慮が一応なされており、相当と認められる範囲を逸脱するものであるとは認められず、本件テキストを本件検定において用いることが、公教育の独立性、中立性及び公共性に背くものであるとする請求人の主張は、採ることができない。

#### ク 本件テキストの発行に係る企業との関係

請求人は、本件テキストの発行に関し、市教委から京都新聞開発に対して原稿が無償で提供され、協賛広告の募集に当たり教育長名による依頼文が同社に提供され、及び本件テキストが市教委により大量に購入されたことにより、特定の企業に過剰な便宜供与がされており、地方公共団体の業務として不適切である旨を主張する。

原稿の提供については、上記オで述べた本件テキストの発行に係る京都新聞開発と市教委との関係に照らせば、上記ウで述べたように協力の条件等に関する合意文書を作成しなかった点で適切さを欠くものの、協力自体に不適切な点を見出すことはできない。

また、本件テキストの購入については、本件テキストの市場価格（1部 1,000 円）と比べて著しく割安な価格（1部 315 円）によって取引がされたものであることが認められ、京都新聞開発に対する便宜供与であると見るべき事情は認められない。

教育長名による協賛広告の掲載の依頼文書が協賛広告の募集を行う京都新聞開発に提供されたことについては、協賛広告の募集主が同社であり、市教委は本件テキストの発行に協力する立場でしかないこと、及び当該依頼文書が行政機関の発行する文書であることからすれば、公文書の取扱いが軽率であり、不適切であるといわざるを得ないが、協賛広告の掲載が専ら市教委からの本件テキストの価格の抑制の要望に応えるために行われたという事情を考慮すれば、これが特定の企業に対する過剰な便宜供与であるとは認められない。

以上から、請求人の主張は、採ることができない。

#### ケ 本件テキストの4～6年生児童への配布及び本件テキストを用いた学習

請求人は、市教委が本件テキストを4～6年生児童全員に無償で配布したうえ、社会科等の授業時間で本件テキストを使用するよう学校に対して指示し、又は実質的に使用を義務付けたことは、学校による教育課程の編成に係る権限の侵害である旨を主張する。

しかし、上記1(4)アからカまでにおいて述べた各事実に照らすと、市教委は、①本件テキストを学校を通じて4～6年生児童に配布する際に、家庭学習用資料として各家庭において活用することを保護者に

呼びかけ、及び社会科や総合的な学習の中で活用することを依頼したこと、並びに②学校の管理職及び教員向けの研修会において、本件テキストを主に社会科の授業において使用する場合の活用例について説明したことは認められるが、これらはいずれも、本件テキストの内容に係る学習を学校の教育課程において行うことを具体的に指示したものと認められず、本件検定の主催者として本件テキストを用いた学習を奨励するため、学校における協力を依頼したものと見るのが相当であり、その方法において、特に不合理な点を見出すことはできない。

また、請求人は、本件テキストの無償配布を背景として、実質的に、教科書と同様に教育課程における使用が義務付けられており、各学校において使用の可否を判断する余地が失われている旨を主張するが、本件テキストを家庭学習用資料として活用されることも奨励され、専ら教材としての使用のみが想定されたものでないことは明らかであり、また、当初は有償とする予定であったものが、校長会の要望を受けて無償化された経緯も含めて考えれば、単に無償で配布されたことの一事をもって、本件テキストを教育課程において教材として使用するかどうかを判断する余地が失われ、その使用が実質的に義務付けられたと解することはできない。

したがって、請求人の上記主張は、採ることができない。

コ 5, 6年生児童による本件検定の受検

請求人は、本件検定は、5, 6年生児童の全員が受検するものとされており、教育課程又は課外学習の位置付けの別を問わず、児童に受検が強制されている旨を主張する。

しかし、学校単位で受検する場合であっても、学校において、課外学習に位置付けつつ、希望者のみの受検とする取扱いをすることは可能であるから、請求人が主張するような受検の強制がされているとは認められない。請求人の主張は、採ることができない。

(3) 本件各公金支出の違法性又は不当性に係る判断

ア 本件検定事業の違法又は不当を理由とする本件各公金支出の違法又は不当の主張について

上記(2)において判断したとおり、本件検定事業については、行政が実施する事業に必要とされる配慮が十分になされているとはいえないような事情が散見されるものの、その目的、内容及び実施方法において事業の全体を違法又は不当であると断じるべき事情があるとも認められないのであって、本件検定事業の全体が違法又は不当であると主張する請求人の主張は、採ることができない。

したがって、本件請求における請求人の主張のうち、本件検定事業全体の違法性又は不当性を指摘し、もって本件各公金支出の違法又は不当を主張する部分については、これを認めることはできず、この点

に係る請求人の主張には、理由がない。

イ 本件公金支出1について

請求人は、本件公金支出1について、相手方が書店でも出版社でもなく京都商工会議所であることが理解できないなどとしているが、本件公金支出1の違法性又は不当性について具体的に主張するものではなく、採ることができない。

他に本件公金支出1の違法性又は不当性を認めるべき事実は見当たらず、本件公金支出1が違法又は不当であるとする請求人の主張には、理由がない。

ウ 本件公金支出2について

(ア) 請求人は、本件公金支出2について、支出負担行為である本件準備委託契約が随意契約により締結されていることが、根拠とされている自治令第167条の2第1項第2号の規定に適合しない旨、及び契約の相手方である京都電子計算以外の者から見積書を徴していないことが契約事務規則第27条に違反する旨を主張する。

(イ) これについて、まず本件準備委託契約の内容を見ると、その目的は、本件検定の実施に当たり必要とされるシステムの構築及び運営について、平成17年度に行う準備業務（以下「本件準備業務」という。）を委託するというものである。この契約においては、相手方が当該業務について、上記1(1)キ(オ)に掲げる成果物を市に対して提出し、市は、当該成果物の提出を受けて、相手方に対して委託料を支払うこととされている。成果物とされている上記1(1)キ(オ)に掲げる物件は、いずれも、本件検定に係るシステムの構築及び運営に係る業務（以下「本件システム構築等業務」という。）を京都電子計算に委託した場合における当該業務の計画に関する資料、又は当該計画に基づくシステムの操作マニュアル等である。

(ウ) 本件準備業務の委託の成果とされる上記の成果物の内容を見ても、本件準備業務自体は、これを委託したところで、本件検定のシステムに係る権利の取得その他市にとっての実質的な成果を得ることができない性質のものである（システムの操作マニュアル等は、実質的な意義を有する成果物であるとの見解もあるかもしれないが、これも、本件システム構築等業務の委託がされれば、当然に当該委託の成果物に含まれるものであり、システムの構築がされる前に取得したものに、格別の意義を見出すことはできない。）。

本件準備業務のような、最終的な成果（本件では、本件検定に係るシステムの構築及びその運用）を得るための準備に過ぎない業務は、本来、本件システム構築等業務の委託契約を締結する際に、その委託料にその作業に係る経費が反映されることはあっても、本件システム構築等業務の委託もされないうちに、本件準備業務のみを

独立させて委託するなどということは、通常考えられない。

以上のことからすると、本件準備委託契約は、その締結時において、市にとって何ら実質的な意義のある成果を得ることのできない契約であって、契約の目的が、明らかに合理性を欠くものであったといわざるを得ない。

(エ) 以上のことからすると、請求人は、本件準備委託契約を随意契約によって締結したこと及び2者以上から見積書を徴さなかったことの違法を主張するものであるが、当該契約の目的自体に問題がある以上、請求人が主張する事由は、いずれも問題とはならないというべきである。

(オ) 次に、本件準備委託契約に基づく本件公金支出2が行われたことによる市の損失の存否について検討する。

本件準備業務は、本件システム構築等業務が京都電子計算に委託された場合には、一連の本件システム構築等業務の一部としての意義を有するものとなると考えられるところ、本件システム構築等業務の委託に係る契約が締結されていない現時点においては、本件準備業務が最終的に意義を有するものであるかどうかは確定していないから、本件公金支出2により市に損失が発生したかどうかは、なお確定していないというべきである。

具体的には、本件システム構築等業務が同社に委託され、かつ、当該委託に係る委託料に本件準備業務に係る経費が含まれない場合には、本件公金支出2を原因とする市の損失は、発生しないこととなる。

(カ) 以上のとおり、本件公金支出2は、市にとって明らかに意義のない成果物を目的とする契約に基づき行われたものであって、明らかに合理性を欠くといわざるを得ないが、現時点において、これにより市に損失が生じているとは認められない。

エ 本件公金支出3について

(ア) 請求人は、本件公金支出3について、本件テキストの購入部数(38,000部)が4～6年生児童の数に比して過剰である旨を主張するが、購入された本件テキストは、4～6年生児童及び担当教員分として36,197部が配布されたほか、既に大部分(37,957部)が配布されていることからすれば、購入部数が過剰であるということではできず、請求人の主張を採ることはできない。

(イ) 請求人は、本件テキストの購入単価(1部当たり315円)の根拠が明らかでない旨を主張するが、本件公金支出3の違法性又は不当性を具体的に主張するものではなく、採ることができない。

(ウ) 請求人は、本件テキストの購入に係る契約の相手方である京都新聞開発が、書籍の販売を事業目的としないうえ、市の指名業者でな

いことから、当該契約が契約事務規則第 26 条の 2 に違反する旨、及び当該契約が随意契約で行われている理由が自治令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号とされているが、当該契約の額は、同号の規定により随意契約によることができる額を超えている旨を主張する。

この点について関係職員に確認したところ、関係職員からは、①市教委が購入する本件テキストについては、市教委と京都新聞開発との間で、原稿作成等の協力への見返りとして印刷原価での取引を行う旨の合意が形成されており、当該印刷原価が単価 315 円であること、②当該単価は本件テキストの市場価格（定価 1,000 円）と比べて著しく割安であるため、自治令第 167 条の 2 第 1 項第 7 号の規定により随意契約によったものであって、同項第 1 号としたのは誤りであること及び③上記の割安な価格による本件テキストの取引は、①の合意によるものであって他の者によっては履行することができないから、指名業者ではない者との契約について特別の理由があることの説明があった。

上記①の事実の存否はともかく、市教委による本件テキストの購入については、現に市場価格よりも著しく割安な価格で取引がされており、京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドライン（平成 17 年 3 月 31 日理財局長決定）において示されている自治令第 167 条の 2 第 1 項第 7 号の適用に係る基準にも適合していることが認められるから、このような価格を提示している京都新聞開発との間で同号の規定により随意契約を締結すること、及び指名業者ではない同社を契約の相手方とすることについては、合理的な理由があると認められる。

よって、本件公金支出 3 が違法又は不当であるとする請求人の主張には、理由がない。

#### (4) 結論

以上のとおり、本件各公金支出については、これらを違法又は不当とし、かつ、市に損失が生じているとしてその補てんを必要とするまでの事由を見出すことはできない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

#### 付記

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、教育委員会に対し、次の内容の意見を提出することとしたので申し添える。

決定書による決定手続は、行政上の意思決定に係る最も基本的な手続であ

り、また、行政活動に係る記録を適切に作成し、及び保存することは、市政に関する情報公開の前提となる事務であって、市政の透明性の向上、市政に対する市民の信頼の確保のためにも不可欠のものである。

しかしながら、「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定」（以下「本件検定」という。）事業については、本件検定事業を実施し、あるいは「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定テキストブック」の作成に協力すること等について、決定書による決定手続が行われておらず、事業の実施に係る権限及び責任の所在、上記テキストブックの作成への協力に係る合意事項等、重要な事実関係が明確に記録されていない事実があり、必要とされる措置が十分に採られているとはいえない状況にある。

本件検定事業に限らず、諸事項に係る決定手続及び事実関係、合意事項等の記録が適切に行われるよう、徹底されたい。

（監査事務局第一課）