

監査公表第 554 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 19 年 3 月 26 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

- 京都市教委・「スチューデントシティ・ファイナンスパーク」事業の経過  
2005 年 10 月 5 日，堀場雅夫 21 世紀型教育コンテンツ開発委員会委員長（京都商工会議所副会頭）は，榎本頼兼京都市長に対して，京都市の小・中学校で民間団体「ジュニア・アチーブメント」（以下「J A」）による，「スチューデントシティ・ファイナンスパーク」事業（以下，「本事業」）を実施するよう提案した。

この提案を受け，同日，榎本頼兼京都市長，門川大作京都市教委教育長，堀場雅夫氏，椎名武雄 J A 本部理事長（日本 I B M 最高顧問）らは，京都市の小・中学校において，本事業を実施するための合意書を締結した。

その後，2006 年 4 月 13 日，堀場雅夫氏は，「本事業の実施のため」として，京都市に 3,000 万円を寄付した。さらに，門川大作教育長らは，同年 5 月，全国の 542 もの企業に対して，「店舗としての出店，共用部分や研修室の施設整備，備品・什器の提供，広告パネル等の設置による協賛金の提供」などの協賛を要請した。

この要請に答えて，小学 5 年生が学習する「スチューデントシティ」には，アメリカン航空，a u ・ K D D I ，京都銀行，京都新聞社，セコム，富士ゼロックス，松下電器産業，ローソンら 12 社。中学 1 ・ 2 年生が学習する「ファイナンスパーク」には，大阪ガス，関西電力，京都新聞社，京都中央信用金庫，京都トヨペット，公益社，第一生命，大和学園，大和証券，高島屋，松下電器産業，三井不動産，ローソンなど 19 社が店舗を出すことが決定している。（その後，オフィス家具，空調機器工事，パソコン，ホワイトボード，プリンター等に至るまで，全て企業からの協賛で提供されている。）

市教委は，2006 年 6 月より，本事業の施設とするために，元滋野中学校

の改修工事を開始。さらに同年 10 月 10 日、榊本頼兼京都市長と椎名武雄ジュニア・アチーブメント日本（以下、「JA 日本」）理事長は、本事業の実施に関して、システム構築、広場・ブース設営、教材作成等の業務について委託料 2,000 万円で委託契約を締結した。

2006 年 11 月からは、すでに小学校試行実施校（40 校）、中学校モデル実施校（6 校）において事前学習プログラムが始まっており、本年 1 月 19 日からはこの施設等を使った授業が、年間 10 数時間、予定されている。そして 2007 年 4 月以降は、100 校ほどの小学校で本格実施、20 校ほどの中学校で試行実施し、将来的には、市内の全ての小・中学校で本格実施すると発表されている。

## ● 「スチューデントシティ・ファイナンスパーク」事業の問題点

### 1. 公教育の「公共性・公平性・中立性の原則」に抵触---公教育は企業の宣伝の場ではない

京都市教委はホームページで、各企業に、次のような表現で本事業への協賛を要請していた。

「協賛いただいた場合のメリット

協賛いただいた場合、次のような直接・間接の広告広報効果をご期待いただけます。

参加児童・生徒・保護者への広報効果

⇒毎年 1 万人を超える参加児童・生徒や保護者に御社の商品・サービスをアピールできます。」

この要請に応じて、上記のように 30 社以上の企業の店舗が出店された。発表された施設の写真でも、多くの企業の看板や広告が並び、とても公共施設、特に教育の場とは思えない。ここでは、児童・生徒らは、企業の広告広報の対象として位置づけられ、教育現場が企業の宣伝の場とされてしまったのである。

地方公共団体が公費で運営する公立学校は「公の性質」（教育基本法・旧法第 6 条、新法第 6 条）を持っており、公教育の理念である「公共性・公平性・中立性」が損なわれることがないように留意しなければならないことは言うまでもない。特定の企業の宣伝にあたる行為は禁じられていると考えるべきである。

### 2. 財界、特定の民間団体による公教育への介入

本事業では、民間団体である「JA 日本」と委託契約を締結し、「JA 日本」から全てのプログラム・教材等の提供を受けて児童・生徒への授業がすすめられる。

すでに実施校の小学 5 年生、中学 1・2 年生全員に『ワークブック』

が配布され、教員らには「指導者マニュアル、指導用補助教材等」らが配布された。これらの教材も、全て「J A日本」が作成し、昨年11月に、「J A日本」から直接、各学校に送られている。

「京都市独自のプログラム作成は、京都市と『J A』が共同して行う」とされていたはずだが、児童・生徒全員に配布された『ワークブック』には、全ページにわたって、下部に「著作権：『J A日本』」と表示され、配布にあたって市教委から出された文書でも、「これらの教材については、『J A日本』に知的財産権がありますので、取扱にはご注意ください。」と強調されている。

「J A」は、1919年にアメリカで発足した民間団体で、現在では、IBMをはじめ、ゼネラルモーターズなどの多国籍企業のトップが理事に名前を連ねている。日本でも、「経済同友会・教育委員会」の委員長を務めていた桜井修氏や、北城恪太郎日本IBM社長（経済同友会代表幹事）らが1995年に「J A日本」を立ち上げたのである。（斎藤貴男『機会不平等』）

このような財界を基盤とした「J A」が教育現場に持ち込むのは、やはり、「財界・企業の論理」であろう。「未熟な子どもを企業社会の価値観に染め上げる“洗脳”に通じかねない危険が歪めない」（同書）と危惧されている。

本事業では、教育の内容がほとんど特定の民間団体に委ねられており、個々の教員にはただそのプログラムが押し付けられているだけである。

憲法第23条の「学問の自由」が、教員らの「教授の自由」をも含むものであることは、最高裁北海道学力テスト判決（1976.5.21）や、教科書裁判東京地裁杉本判決（1970.7.17）等でも示されているが、本事業のような民間団体による教育内容への介入は、まさに教員らの「教授の自由」を侵害するものである。

さらに本事業のような民間団体による教育内容への介入は、教育基本法（旧法10条、新法16条）が禁止する「不当な支配」に該当する。

また、本事業は、堀場雅夫京都商工会議所副会頭の提案、高額の寄付金により始まったものである。さらに門川大作京都市教委教育長は、本年1月12日、同氏を本事業の施設の館長に起用した。特定の財界人が、ここまで公教育に係わるのも問題である。

## ● 違法不当な公金支出

- ① 以上、述べてきたように、2006年10月10日、梶本頼兼京都市長と椎名武雄「J A日本」理事長の間で、本事業の実施に関して、委託料2,000万円で締結された委託契約（以下、「本件委託契約」）による公金支出は、

憲法第 23 条や、教育基本法に違反したものである。

さらに、2005 年 10 月、京都市教育委員会は本事業の実施について広報発表した際、『J A』は、---教材や指導法の開発を行い、無償で各種教育機関に提供している。」(広報資料)、「教材やプログラムは学校に対して無償配布」(2005.9.26 に教育長が決定した「事業の実施について」の文書での『J A』の説明)とされていたはずである。

しかし、本件委託契約では、事業プログラムや教材の作成等についても委託料の内容に含まれており、当初の説明とは矛盾したものとなっている。

また、本件委託契約の決定書には、最終決定者の印がなく、決定行為がなされたとは言えない。契約締結の決定行為がなされていないにもかかわらず、委託料が支払われたのは、違法・不当な公金の支出である。

さらに、この契約にあたってジュニア・アチーブメント日本から出された見積書は、「システム構築費 一式」、「広場ブース設営 一式」、「教材作成費 一式」、「人件費 一式」と書かれているだけで、それぞれの費用の内訳書が添付されておらず、委託料が 2000 万円になるという根拠が全く示されていない。

従って、榎本頼兼京都市長、京都市教育委員会門川大作教育長、同在田正秀総務部長は、連帯して 2,000 万円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。

- ② さらに、2007 年 1 月 10 日、榎本頼兼京都市長は、椎名武雄「J A 日本」理事長と、「スチューデントシティ・ファイナンスパークの著作権等に関する覚書」を締結し、学習プログラムに係る著作権使用料として 200 万円を支払った。これも、前述の 2000 万円の委託契約が違法・不当なものであるから、この著作権使用料の支払いも違法不当な公金支出である。

また、前述の 2000 万円の委託契約は、システム構築等業務の委託であり、ジュニア・アチーブメント日本に著作権が帰属するプログラムであることを理由として随意契約がなされている。委託契約書の「委託の範囲」でも、「事業のプログラムに関すること」という業務が含まれており、それをさらに「学習プログラムに係る著作権使用料」として 200 万円を支払うのは二重払いである。また、何故、200 万円となるのかという根拠も全く示されていない。

従って、この覚書の締結を決定した在田正秀京都市教委総務部長は 200 万円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。

- ③ また、2007 年 1 月 14 日、京都新聞に本事業についての全面広告が掲載された。京都新聞広告局に問い合わせたところ、この全面広告は京都市

教委が費用（330万円）を出したのではなく、前田建設工業株式会社らがその費用を負担したとのことであつた。

前田建設工業株式会社は、スチューデントシティ・ファイナンスパーク事業の施設となつた元京都市立滋野中学校校舎の耐震改修工事を請け負つた会社である。京都市教育委員会は、この事業だけではなく、公共工事を請け負つた民間会社に、工事完成後に民間会社の負担でその事業の新聞広告をさせているが、このようなことは認められない。民間会社は、請負工事費から広告費用を捻出したことになるから、そもそも請負工事費が広告費用の分だけ不当に高く契約されていたといえる。

従つて、この前田建設工業株式会社との耐震改修工事請負契約締結を決定した梶本頼兼京都市長は、この京都新聞全面広告の費用 330 万円の損害賠償金を支払ふこととの勧告を求める。

(2) 請求者

京都市西京区 A

ほか5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要求する。

京都市監査委員様

2007年1月19日

注1 平成 19 年 2 月 21 日に提出された京都市職員措置請求書補充書に従い、記述内容を訂正した。

2 事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 1 5 5 号

平成 19 年 3 月 20 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 19 年 1 月 19 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 スチューデントシティ・ファイナンスパーク事業の経過

- (1) 平成 17 年 10 月 5 日, 堀場雅夫 21 世紀型教育コンテンツ開発委員会(以下「教育コンテンツ委員会」という。)委員長(京都商工会議所副会頭)は, 京都市長(以下「市長」という。)に対し, 京都市(以下「市」という。)の小中学校で, ジュニア・アチーブメント(以下「JA」という。)によるスチューデントシティ・ファイナンスパーク事業(以下「本件事業」という。)を実施するよう提案した。
- (2) 当該提案を受け, 同日, 市長, 京都市教育委員会教育長(以下「教育長」という。), 教育コンテンツ委員会委員長及びJA本部理事長は, 本件事業の実施に係る合意書を締結した。
- (3) 平成 18 年 4 月 13 日, 堀場氏は, 本件事業の実施のため, 市に 3,000 万円を寄付した。
- (4) 教育長らは, 同年 5 月, 全国の 542 の企業に協賛を要請し, この結果スチューデントシティ事業には 12 社, ファイナンスパーク事業には 19 社の出店が決定した。その後, オフィス家具, 空調機器工事, パソコン等はすべて企業からの協賛で提供されている。
- (5) 京都市教育委員会(以下「市教委」という。)は, 同年 6 月から, 本件事業の実施施設(以下「本件施設」という。)とするため, 元京都市立滋野中学校校舎の改修工事を開始した。
- (6) 同年 10 月 10 日, 市長とジュニア・アチーブメント日本(以下「JA 日本」という。)理事長は, システム構築, 広場・ブース設営, 教材作成等の業務に係る委託契約(以下「本件委託契約」という。)を委託料 2,000 万円で締結した。
- (7) 同年 11 月からは, 小学校試行実施校 40 校, 中学校モデル実施校 6 校において事前学習プログラムが始まっており, 平成 19 年 1 月 19 日からは年間十数時間の授業が予定されている。同年 4 月以後は, 100 校ほどの小学校で本格実施, 20 校ほどの中学校で試行実施し, 将来的には市内の全小中学校で本格実施すると発表されている。

## 2 本件事業の問題点

- (1) 公教育の公共性, 公平性, 中立性の原則に抵触

市教委は, ホームページ上で, 企業に対し, 広告効果が期待できる旨の表現で, 本件事業に対する協賛を依頼し, この要請に応じて 30 社以上が出店した。本件施設には多くの企業の看板や広告が並び, 教育現場が企業の宣伝の場とされている。

地方公共団体が公費で運営する公立学校は, 公の性質(教育基本法第 6 条)を持っており, 公教育の理念である公共性, 公平性, 中立性が損

なわれないよう留意しなければならず、特定の企業の宣伝に当たる行為は禁じられている。

## (2) 財界、特定の民間団体による本件事業への介入

本件事業では、民間団体である J A 日本からすべての学習プログラム、教材等の提供を受けて授業が進められる。既に実施校の小学 5 年生、中学 1、2 年生全員にワークブックが配布され、教員には指導者マニュアル、指導用補助教材等が配布された。これらの教材は、J A 日本が作成し、平成 18 年 11 月に J A 日本から直接各学校に送られたものである。

市独自の学習プログラムの作成は、市と J A が共同して行うとされていたはずだが、ワークブックの全ページに、J A 日本が著作権を有する旨が表示され、配布に当たり市教委が出した文書でも、J A 日本に知的財産権があるため取扱いに注意すべき旨が強調されている。

J A は、多国籍企業のトップが理事に名前を連ね、J A 日本も、財界人が立ち上げたものである。財界を基盤とする J A により財界、企業の論理が教育現場に持ち込まれることが危惧されている。

本件事業は、教育内容のほとんどが特定の民間団体にゆだねられており、各教員にはその学習プログラムが押し付けられているだけである。これは憲法第 23 条で保障された教員らの教授の自由を侵害するものであり、教育基本法第 16 条が禁止する「不当な支配」に当たる。

また、本件事業は、堀場氏の提案、高額の寄付により始まったもので、同氏が本件施設の館長に起用されているところ、特定の財界人がここまで公教育にかかわるのは問題である。

## 3 違法不当な公金支出

### (1) 以上のように、本件委託契約による公金支出は、憲法第 23 条や、教育基本法に違反する。

市教委は、平成 17 年 10 月の本件事業の実施に係る広報発表等において、教材や学習プログラムが無償で提供される旨を説明していたが、本件委託契約では、学習プログラムや教材の作成等についても委託料の内容に含まれており、当初の説明と矛盾している。

本件委託契約の決定書には、最終決定者の印がなく、決定行為がされたとはいえず、委託料の支払は違法、不当な公金支出である。

本件委託契約に当たり J A 日本から出された見積書には、各種費用の内訳書が添付されておらず、委託料の額の根拠が全く示されていない。

したがって、市長、教育長、教育委員会事務局（以下「市教委事務局」という。）総務部長らは、連帯して 2,000 万円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。

- (2) 平成 19 年 1 月 10 日、市長は、J A 日本理事長と、スチューデントシティ・ファイナンスパークの著作権等に関する覚書（以下「本件覚書」という。）を締結し、著作権使用料として 200 万円を支払った。本件委託契約が違法、不当なものであるから、当該著作権使用料の支払も違法、不当な公金の支出である。

また、本件委託契約は、システム構築等業務の委託であり、J A 日本に著作権が帰属する学習プログラムであることを理由として随意契約がされている。契約書の「委託の範囲」には、「事業のプログラムに関すること」が含まれており、「学習プログラムに係る著作権使用料」として 200 万円を支払うのは二重払いである。また、金額の根拠も全く示されていない。

したがって、本件覚書の締結を決定した市教委事務局総務部長は 200 万円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。

- (3) 平成 19 年 1 月 14 日、京都新聞に本件事業についての全面広告が掲載された。京都新聞広告局に問い合わせたところ、当該広告に係る費用は、市教委ではなく、本件施設となった元京都市立滋野中学校校舎の耐震改修工事の請負業者らが負担したとのことであった。市教委は、本件事業以外にも、公共工事を請け負った民間会社に、工事完成後にその負担で事業の新聞広告をさせているが、このようなことは認められない。民間会社は、請負工事費から広告費用を捻出したことになるから、請負工事費が広告費用の分だけ不当に高く契約されていたといえる。

したがって、上記耐震改修工事に係る請負契約の締結を決定した市長は、上記広告費用に相当する額（330 万円）の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。

## 第 2 要件審査

- 1 本件請求は、①本件委託契約に基づく委託料（以下「本件委託料」という。）2,000 万円の支出、②本件覚書に基づく著作権使用料（以下「本件著作権使用料」という。）200 万円の支出及び③元京都市立滋野中学校校舎の耐震改修工事請負契約に係る請負代金中、平成 19 年 1 月 14 日掲載の新聞全面広告の費用相当額 330 万円の支出をもって、違法又は不当な公金の支出とするものである。

### 2

- (1) 住民監査請求をする際には、事実に基づかない単なる憶測や主観だけで監査を請求することの弊害を防止するため、監査を求めている根拠として一定の事実があることを示す書面を提出させる趣旨から、違法又は不当とする財務会計上の行為について、これを疎明するに足りる書面を



添付しなければならないこととされているところ、上記1③の公金支出に係る請求については、次のとおり、監査を求める根拠として請求人が示す事実について、事実証明書による疎明が十分にされているとはいえず、請求要件を満たしていない。

(2) 上記1③の公金支出に係る請求について、請求人が監査を求める根拠として示した事実は、次のとおりである。

① 平成19年1月14日、本件事業に関する新聞全面広告が掲載された。

② 上記広告費用330万円は、元京都市立滋野中学校校舎の耐震改修工事の請負業者らが負担した。

③ 市教委は、本件事業だけでなく、公共工事の請負会社に、工事完成後に当該会社の負担で当該事業の新聞広告をさせている。

④ 民間会社が、請負工事費から広告費用を捻出したことになる。

⑤ 請負工事費が広告費用相当額だけ不当に高く契約されていた。

(3) 請求人は、上記(2)の各事実のうち、①から③までの各事実をもって④の事実を導き、④の事実をもって⑤の事実を導いたうえ、⑤の事実をもって不当な公金支出があるとする根拠としているが、③から⑤までの各事実については、これらを疎明する書面は提出されていない。

(4) 公共事業に関する工事等を受注した企業が当該公共事業に関する広告を掲載した事実があるからといって、当該広告の費用が、すべて当該工事等の受注金額から捻出されているという④のような事実が存在するとか、それが合理的に推認されるとはいえない。また、企業が工事によって得た収益から広告費用を拠出することもあり得るのであるから、④の事実から⑤の事実が合理的に導かれるわけでもない。

したがって、上記(2)の①から③までの事実の主張をもって④の事実を導き、もって⑤の事実を導いて公金の支出の不当性の根拠とする請求人の主張は、請求人の主観又は憶測によるところが大きいと見ざるを得ず、監査を求める根拠となる事実が、十分に疎明されているとは認められない。

3 よって、本件請求のうち、元京都市立滋野中学校校舎の耐震改修工事請負契約に係る請負代金中平成19年1月14日掲載の新聞全面広告の費用相当額330万円の支出をもって違法又は不当な公金の支出とする部分については、請求要件を満たさないものとしてこれを却下し、その他の部分について監査を実施することとした。

### 第3 監査の実施

#### 1 実地調査

平成19年2月20日に、本件施設の状況及びスチューデントシティにお

ける学習活動の状況を実地において調査した。

## 2 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 19 年 2 月 22 日に請求人 A からの陳述を聴取した。当該請求人は、本件請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨（上記第 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、市教委事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 教育コンテンツ委員会委員長による本件事業の提案（上記第 1 1 (1)）と、本件事業の実施に係る合意書の締結（同(2)）は、同じ平成 17 年 10 月 5 日に行われており、不自然である。
- (2) 子どもたちは、企業の制服を着て体験学習をしているが、なぜ公教育の場で特定の民間企業の制服を着用させなければならないのか。
- (3) 企業が本件事業に協賛し、出店等をしたのは、企業の宣伝になると判断したからである。
- (4) 市役所では、職場へのカレンダーの掲示でも企業名を切り取るよう指示されている。学校でも、教材の配布や職員室の掲示物でも同様の配慮がされていると聞いている。
- (5) 義務教育諸学校教科用図書検定基準では、「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」とされているが、これは公教育全般にいえることである。公教育の場で特定企業の宣伝に当たる行為が禁じられているのは当然であり、本件事業は違法である。
- (6) 本件事業では、出店だけでなく、バインダー、観葉植物、時計等まで企業の寄付を求めているが、権限を持った行政によるたかりである。
- (7) 本件事業のワークブック等の教材は、J A 日本から直接各学校に送られているが、市教委として当該ワークブックを使用するという決定手続きが取られていない。
- (8) 本件事業に係る市独自の学習プログラムは、市と J A 日本が共同で作成したはずなのに、すべての知的財産権が J A 日本に帰属するというのは納得できない。ワークブックの配布の際に市教委から各学校に送付された文書では、教材の知的財産権が J A 日本に帰属するので取扱いに注意するよう強調されているが、具体的に何を意味しているのか不明である。
- (9) 小学 5 年生の教材は持ち帰りが禁じられていると聞いているが、保護者が子どもの教材の内容を知らされないのはどういうことか。

- (10) J A日本の事業は、企業のための人材養成を目指すものである。本件事業において、児童がコンビニエンスストアの店員となって接客態度の練習をするのは、学校教育を大企業が求める人材育成の場にする主張と共通する。
- (11) 堀場氏を起用した本件施設の館長職は、単なる名誉館長ではなく、部長級としての職務権限を持った重要なポストである。
- (12) 本件事業では、J A日本と市教委により、ワークブックと指導者マニュアルが作成されている。教材に関する教育委員会の職務権限は、取扱いや届出の承認に過ぎず、教材の作成権限はない。このことは、教育基本法の趣旨から当然であり、教育委員会による教材作成は違法である。したがって、本件事業において市教委が民間団体に教材の作成を委託したことは違法であるし、その配布のされ方も違法である。
- (13) 本件事業の実際を見ると、特定の企業のブースで、その企業の法被を着て、その会社の新聞広告を作成し、接客態度の訓練をさせ、企業の株式を持たせるといったものであり、「豊かな人間性の育成」や「自らの生き方を主体的に考えるための基礎的教養の習得」という本件事業の目的とかい離している。社会は企業だけで成立しているのではなく、NGOや社会団体等も存在することや、企業には派遣社員等がいること、労働組合の役割なども教えなければならない。学校は、企業の社員教育をするところではなく、本件事業は子どもたちにとって無駄であるだけでなく有害である。
- (14) 市に先行してこの事業を実施した福島県や東京都品川区では、すべての教材は無償で提供され、自治体からJ Aへの経費の支払はなかったとのことである。
- (15) 学校現場で経済や金融の仕組み等を教える経済教育については、様々な教育プログラムが提供されているが、市教委は、いくつかの教育プログラムを比較検討する作業をすべきであったにもかかわらず、当初から他の教育プログラムを一切検討せず、J Aとの随意契約を締結した。
- (16) 本件委託契約に当たりJ A日本から提出されたずさんな見積書だけで、なぜ、本件委託料が2,000万円になると認められたのか。このようなずさんな公金支出は許せない。
- (17) 本件事業とほぼ同時期に実施された「ジュニア日本文化検定」と本件事業は、どちらも財界からの要請で始まり、財界からお金が出され、財界が教育内容に介入するという性格を持っており、これが京都式教育改革、産学公連携の実態である。市の公教育は、財界の事業実施部門、人材育成部門となってしまったかのようなのである。本件監査で、このような

流れに警鐘を鳴らしてほしい。

### 3 新たな証拠の提出

請求人は、平成 19 年 2 月 13 日及び同月 21 日に、新たな証拠を提出した。

### 4 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 19 年 2 月 22 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、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、2 名の請求人が立ち会った。

#### ア 本件事業の目的

学校での学びと社会生活とのかい離による学ぶ意欲の低下等が課題となる中、キャリア教育等の推進が求められており、市では、望ましい勤労観、職業観を身に付けるための取組を進めてきた。各学校における取組の充実、推進を図る上で中心的な役割を担うことを目指し、体験学習を通じて自らの生き方を探究し、働くことの意義や社会とのつながりを理解することを目指す本件事業を実施することとした。

#### イ 本件事業の概要

- (ア) 本件事業は、産学公連携の下での教育教材の開発のため設立された教育コンテンツ委員会の事業に位置付けられている。事業の運営、推進に当たり同委員会内にスチューデントシティ・ファイナンスパーク運営推進委員会（以下「運営推進委員会」という。）を設置し、協賛企業、学習プログラム、事業評価等に関する指導助言や検証等を行っている。
- (イ) スチューデントシティ及びファイナンスパークは、JA の体験型実技演習プログラムの一つであり、国内では東京都品川区及び福島県において導入事例がある。
- (ウ) 本件事業では、JA の学習プログラム、教材等に伝統文化、産業、環境保全、国際観光等の視点を入れた独自の学習プログラムを開発した。
- (エ) 本件施設内の店舗の設置等については企業等の社会貢献活動として協力を受け、体験活動に約 800 人の市民ボランティア等の協力を得るなど、産学公連携の下、市民ぐるみの取組として展開している。
- (オ) 小学 5 年生対象のスチューデントシティでは、学校での事前学習を基に、校舎内に再現した街で児童が消費者と会社員それぞれの役割を担い、社会の働きや経済の仕組み、社会と自分との関係等を学ぶ体験学習に取り組む。

- (カ) 中学校1, 2年生対象のファイナンスパークでは, 学校での事前学習を基に, 校舎の中に再現した街で生活に必要な費用の試算, 商品やサービスの購入, 契約等を体験し, 社会にあふれる情報を適切に活用する力や自らの生き方につながる生活設計能力等を育成する。
- (キ) 6時間の体験学習を含め, スチューデントシティでは計18時間, ファイナンスパークでは計15時間の学習を基本とし, 発達段階に合わせた発展学習のカリキュラムも盛り込み, 学習プログラムを構成している。
- (ク) 今年度は小学校試行実施校40校, 中学校モデル実施校6校で実施し, 平成19年度以後実施校の拡大を図り, 将来的に全市展開を目指す。

#### ウ 本件事業の実施の経過

本件事業は, 市におけるキャリア教育の一層の充実や「人づくり」の中核を担うものとして教育コンテンツ委員会でも議論されてきた。

平成16年秋頃にJA日本から概要説明を受け, 先行事例等の情報を収集したうえで, この事業が市の生き方探究教育(キャリア教育)の推進に有効であるとの結論を得た。これを踏まえ, JA日本等と事業の実施に向けた協議を進めるとともに, 本件事業を教育コンテンツ委員会の事業とするよう同委員会に働き掛け, 平成17年9月に教育委員会会議で報告のうえ, 同年10月5日に教育コンテンツ委員会委員長, JA日本理事長, 市長及び教育長による合意書を締結し, 同年11月28日, 教育コンテンツ委員会の事業として認定された。

#### エ 公教育の公共性, 公平性, 中立性の原則について

- (ア) 本件事業では実在の企業により構成された街での体験学習が学習プログラムの核となる。現実の社会に近い環境の中で, 子どもたちは意欲的に, 緊張感を持って体験学習に取り組む。街を再現するための手段として出店企業等の看板, ロゴ, 商品等は必要不可欠であるが, これらの取扱いには, 京都市の広報媒体への広告掲載基準(平成17年9月1日総合企画局長決定。以下「市広告掲載基準」という。)を参考に, 教育活動上の支障が生じないように十分留意している。
- (イ) 看板, ロゴ, 商品等は学習目的にかなう範囲内で取り扱っており, 営利的活動には用いられない。市と企業との協定書には, 出店企業が本件事業の目的に賛同し, 社会貢献活動として協賛する旨を明示している。街を構成するブースと広場の大型ディスプレイ設置台以外には企業の看板類は一切ない。
- (ウ) よって, 本件事業が公教育の公平性, 中立性, 公共性の理念に反

し、公立学校における教育の公の性質を損なうものではない。

オ 財界や特定の民間団体による公教育への介入の主張について

(ア) 本件事業の実施に当たり、市教委とJ A日本との間で教育内容を協議するなどし、独自の学習プログラムを開発した。教員の学習指導の指針となる学習指導計画を市教委で策定するなど、民間団体に対する丸投げではなく、市の意向を反映させた教育内容となっている。

(イ) 教育コンテンツ委員会委員長として堀場氏から助言等を受けてはいるが、本件事業は、幅広い分野の参画を得た運営推進委員会の意見を聴きながら、産学公が連携し、市民ぐるみで進めており、今年度の実施校の実践を踏まえ、児童生徒、保護者、教員、ボランティアのアンケートを基に評価を行い、充実を図っていくものである。

カ 公金の支出に関するその他の違法不当事由の主張について

広報発表等でJ A日本による教材等の無償提供を紹介したのは事実であるが、本件事業では、東京都品川区で使用された学習プログラムや教材を転用せず、J A日本と協議を重ね、学習プログラムの改善を図っている。市独自の学習プログラム、京都市版のワークブックやマニュアルの作成、コンピュータ・システムの再構築等、他都市の事例にない経費も必要となっており、これら市独自の事業のために生じた作業について、本件委託契約を締結し、本件委託料を支出した。また、最終決定者の印は、印影が薄くコピー時に写らなかったものであり、適正な決定手続は経ている。

キ 結論

以上から、本件事業のために要した経費は、関係法令の規定に基づき適正な予算執行手続で支出したもので、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 関係職員の企業の宣伝を目的としたものではないとの陳述は、市のホームページで宣伝効果を訴えて企業に協賛を募った事実に触れておらず、事実と反する。

イ 上記ホームページの内容についての情報公開請求をした際、当該請求後にホームページが更新され、違う内容が公開された経緯がある。最終的に、請求時点の公文書の公開という原則に従い、更新前のホームページの内容の公開を受けることができたが、このような不正が行われていることから、広告効果を訴えて企業の協賛を求めた事実は明らかである。

- ウ J Aと市が共同で市独自の学習プログラムを作成し、そのために委託料を支払ったなら、ワークブックにJ Aが著作権を有する旨を記載すべきではないし、市教委から学校長に対して知的財産権に関する注意を促す文書も送付されなかったはずである。このような事実がある以上、市教委は関与しておらず、J Aが単独で作成したのではないか。
- エ 最終決定者の印がない点については、原本を監査委員に提出すべきである。
- オ 教職員が特定の企業の宣伝に当たる行為をすることが許されることにはなっていない。公教育の中立性、公平性について基準を作っておかないと、何をしてもよいことになってしまう。

#### 第4 監査の結果

##### 1 事実関係

京都市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の陳述、実地調査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) 本件事業の目的

本件事業は、子どもたちが社会人、職業人として自立することができるようにするため、市教委が進める「生き方探究教育（キャリア教育）」の推進の一環として、企業やNPO、ボランティア等の協力の下、子どもたちが現実の生活に近い環境及び条件の中で実際的な活動を通じて社会全体の仕組みや経済の働きを学ぶことで、勤労観、職業観やベンチャー精神を育成するとの目的により実施される教育事業である。

##### (2) 本件事業の企画及び実施の過程

ア 平成16年10月12日に、J A日本から教育長に対してスチューデントシティ及びファイナンスパークについての概要説明が行われ、その後、平成17年1月までに2度にわたり東京都品川区のスチューデントシティの視察が行われ、同年2月28日の市教委の実務担当者と小中学校の教職員との意見交換を経て、同年5月10日の教育長ヒアリングにおいて、市教委として、スチューデントシティ及びファイナンスパークが「生き方探究教育」の推進に有効であるとの結論を得るに至った。

イ 同年7月1日、教育コンテンツ委員会委員長、J A日本理事長及び教育長の会談により、本件事業について同委員会から提案し、事業の実現に向け前向きに取り組むことが確認された。

ウ 同年9月26日、本件事業の実施及び合意書の締結が教育長により決定され、同月29日に開催された教育委員会会議において報告された。

エ 同年10月5日、教育コンテンツ委員会委員長から本件事業の実施に

関する提案書の提出を受け、これに応じる形で、同委員長、J A日本理事長、市長及び教育長により本件事業の実施に関する合意書が締結され、本件事業の実施について広報発表がされた。

オ 同年11月28日、平成17年度の教育コンテンツ委員会の会議が開催され、本件事業を同委員会の新規事業とすることとされた。

カ 平成18年1月20日、市教委事務局指導部にスチューデントシティ・ファイナンスパーク開設準備室（以下「開設準備室」という。）が設置された。

キ 同年3月27日、教育コンテンツ委員会内に運営推進委員会が設置され、第1回会議が開催された（その後、同年6月、9月及び11月に各1回会議が開催された。）。

ク 同年5月18日、本件事業への協賛依頼文書の送付が開設準備室長により決定され、翌19日に送付された。

ケ 同年10月27日にスチューデントシティの、同年11月17日にファイナンスパークの学習指導計画が、それぞれ教育長により決定された。

コ 同年11月10日、協賛企業との協定の締結が教育長により決定された。

サ 平成19年1月19日、スチューデントシティ・ファイナンスパーク開設記念式典が行われるとともに、市教委事務局に京都まなびの街生き方探究館（以下「生き方探究館」という。）が設置され、同館に企画推進室が設置された。

### (3) 本件事業の推進体制

本件事業は、市教委が実施するものであるが、京都の産学公の連携の下で教育教材の開発を総合的、体系的に行う趣旨で設立された教育コンテンツ委員会の事業に位置付けられ、同委員会が運営推進委員会を設置して市教委の事業運営に協力する形が採られている。

また、本件事業に係る学習プログラムは、いずれもJ A日本が提供する体験型実技演習プログラムであり、本件事業において使用されるワークブック及び指導者マニュアルは、市の委託を受けてJ A日本が作成している。J A日本は、アメリカで1919年に発足した経済教育団体であるJ Aの日本における活動拠点として平成7年に設立された任意団体であり、定款には、理事長が同団体の代表権を有する旨が規定されている。また、J A日本のホームページによると、「各種教材やプログラムは学校に対して無償配布。それを支えているのは、約4万社の企業による財政的援助」と紹介されている。

市教委においては、平成18年1月20日から同19年1月18日までは



開設準備室，同月 19 日以後は生き方探究館が本件事業の推進を担当している。生き方探究館長の職は，平成 22 年 1 月 18 日までの期間を設けて，堀場氏に委嘱されている。職務内容は，スチューデントシティ・ファイナンスパークの運営等とされ，報酬は支給しないこととされている。また，京都市教育委員会事務局教育次長等代決規程には，同館長の代決事項として，所属課長等の 6 日以内の休暇等，所属課長等の 4 日以内の出張等及び所管業務に係る軽易な事務事業の計画及び実施に関することが定められている。

#### (4) 本件事業の内容

ア スチューデントシティとは，日常生活にかかわる経済の働きや社会とのかかわりを理解させるとともに，望ましい職業観，勤労観を育て，自らの生き方を考える力を培うことをねらいとする学習プログラムであり，小学 5 年生が対象とされている。

学習プログラムは，事前学習（10 時間），体験学習（6 時間）及び事後学習（2 時間）で構成されており，事前学習及び事後学習は各学校で，体験学習は本件施設のうちスチューデントシティ用の部分（以下「スチューデントシティ施設」という。）で行われる。スチューデントシティ施設は，子どもたちが社会の仕組みや経済の働きなどを実際に近い体験を通して理解することができるようにする目的で，実在の企業の店舗を模したブースを中心とする街の体裁が採られており，児童は，スチューデントシティ施設で企業等の従業員役とともに，消費者役に扮し，仕事や消費活動の体験をする。

スチューデントシティの学習プログラムの実施のため，学習指導計画（試行実施版）が策定されているほか，児童配布用教材としてワークブック京都市版が作成され，指導者用資料として指導者マニュアル京都市版（2006 試行実施版）が作成されている。

イ ファイナンスパークとは，情報を適切に活用する力の育成，生活設計能力等の育成，各教科領域で学んだ知識，技能等の総合化，社会の仕組みや経済の働きについての知識及び認識の育成，よき消費者として必要となる基本的な知識，認識及び態度の育成，並びに望ましい勤労観及び職業観の育成をねらいとする学習プログラムであり，中学 1，2 年生が対象とされている。

学習プログラムは，生活設計学習（8 時間），シミュレーション学習（6 時間）及びまとめ学習（1 時間）で構成されており，生活設計学習及びまとめ学習は各学校で，シミュレーション学習は本件施設のうちファイナンスパーク用の部分（以下「ファイナンスパーク施設」と

いう。)において行われる。ファイナンスパーク施設は、スチューデントシティ施設と同様に、実在の企業の店舗を模したブースを中心とする街の体裁が採られており、生徒は、ファイナンスパーク施設で生活費の試算、商品やサービスの購入、契約等による生活設計の模擬体験を行う。

ファイナンスパークの学習プログラムの実施のため、学習指導計画(モデル実施校用)が策定されているほか、生徒用教材としてワークブック京都市版が作成され、指導者用資料として指導者マニュアル京都市版が作成されている。

ウ 本件事業では、スチューデントシティ及びファイナンスパークとも、J A日本が提供する元の学習プログラムに、市独自の観点からの修正を加えた学習プログラムが作成されており、ワークブックや指導者マニュアルは、市独自のものがJ A日本から提供されている。

(5) 本件事業における企業等とのかかわり

ア 企業等の協賛

(ア) 本件事業では、企業の店舗を模したブースを設置した本件施設を用いた体験学習が行われるが、当該ブースの設置(「出店」と呼ばれている。)は、企業の協賛により行われている。スチューデントシティ施設には11の、ファイナンスパーク施設には17の民間の企業又は業界団体が出店している。スチューデントシティ施設への出店企業には、一部を除き商品の提供が求められている。

(イ) 設備や備品は、企業の協賛により賄われており、オフィス家具、空調設備、パソコン、電子マネーシステム、テレビ、バインダー等が、計18の企業又は業界団体から提供されている。

(ウ)

a 上記(ア)及び(イ)の協賛については、平成18年5月19日に、教育コンテンツ委員会委員長、運営推進委員会委員長及び教育長の連名で「京都市「スチューデントシティ・ファイナンスパーク」事業への御協賛について(お願い)」とする文書が、市広告掲載基準を勘案して選定された542の企業に対して送付されたほか、出店を想定している業種について、市教委とJ A日本により、分担して企業等への直接の依頼が行われた。

上記依頼文書では、協賛内容として、主に①本件施設への出店、②共用部分の施設整備、③メイン広場及び小広場へのイメージパネルの掲示(広告パネルの制作及び設置)、④通路の装飾(広告フラッグの制作及び設置)、⑤研修室の整備、⑥店舗、広場及び通路

の備品の提供，⑦学習で使用するバインダーの提供及び⑧賛助会員（資金提供のみ）が掲げられたが，協賛があったのは，このうち①，⑤，⑥及び⑦であった。

- b また，企業の協賛の募集に当たっては，生き方探究館のホームページに「企業へのお願い」のページが設けられ，協賛内容の案内とともに，類似事例（品川区及び福島県）の企業協賛の状況及び「協賛いただいた場合のメリット」が案内された。

「協賛いただいた場合のメリット」のページには，当初，「協賛いただいた場合，次のような直接・間接の広告広報効果をご期待いただけます。」との文言に続き，「参加児童・生徒・保護者への広報効果→毎年1万人を超える参加児童・生徒や保護者に御社の商品・サービスをアピールできます。」と記載されていたが，閲覧者に本件事業が企業の宣伝の場であるとの認識を与えないよう，当該表現が削除され，専ら企業の社会貢献に係る評価の向上を強調する表現に改められた。

- c 協賛企業の選定は，本件事業の趣旨への理解や活動実績等を踏まえ，運営推進委員会への報告及び了承を経て行われた。
- d 平成18年11月10日に，本件事業への協賛に係る協賛企業との協定の締結が教育長により決定された。当該協定では，本件事業の目的，協賛内容及びその他の条件が定められており，協賛企業が，本件事業の目的に賛同し，社会貢献活動として協賛する旨が定められている。

- (エ) 出店及び備品等の提供による企業の協賛のほか，平成18年2月7日に，本件事業の実施のため，堀場氏個人から3,000万円の寄付の申し出があり，同月24日に寄付受納を市長決定（副市長代決）のうえ，同年4月13日に寄付金が収入されている。

- (オ) 以上のような企業等の協賛を受け，本件施設，指導者マニュアル及びホームページにおいて，次のような形で，協賛企業等の名称等が表示されている。

- a 各出店企業は，実際の店舗に近い形態で出店しており，店舗に掲げられている看板及び陳列物は，実際に店舗で使用されているものと同様のものである。また，各店舗には，芸能人等のイメージキャラクターの等身大パネル，商品やサービスに関するポスター，パンフレット，チラシ等の広告類が備え付けられているが，児童及び生徒による持出しは許されていない。

- b スチューデントシティ及びファイナンスパークのそれぞれにお

いて、協賛企業名及び協賛内容を一覧表示したパネル1枚が通路に設置されているが、協賛企業のロゴや商品等に関する情報は記載されていない。また、生き方探究館長及びJ A日本理事長のメッセージが氏名及び肖像写真とともに表示されたパネル各1枚が広場に設置されている。

- c 協賛企業が提供した備品類の一部には、提供した企業名が表示されているものがある。
- d スチューデントシティに係る指導者マニュアルの表紙の裏（目次の前）に、「Student City Team」として主催（市教委及びJ A日本）のほか、協賛、出店等に係る企業及び個人の名称及び協賛等の内容がまとめて記載されている。
- e 生き方探究館のホームページの「企業へのお願い」のページにおいて、堀場氏と、空調設備を提供した企業について、名称及び本件施設における提供部分等が紹介されている。

#### イ 学習内容における企業とのかかわり

- (ア) スチューデントシティでは、児童が企業の従業員としての仕事と、消費者としての消費活動を体験するため、特定の企業とのかかわりが生じることとなる。具体的には、各出店企業の従業員役に扮して当該企業の商品やサービスを用いて消費者役の児童や他の出店企業の従業員役の児童を相手に営業や取引をしたり、消費者役に扮して出店企業の店舗を訪れ、商品やサービスを購入したりする。

また、事前学習において、体験学習での活動を想定し、具体的な企業名を取り扱った学習が行われる。

ワークブックには、学習内容に応じて出店企業名が掲載されている箇所があるが、名称以外に、各企業の営業に関する情報（会社概要、ロゴ、商品やサービスの説明等）は記載されておらず、企業の協賛に関する情報（協賛企業名等）も記載されていない。また、指導者マニュアルは、協賛企業の一覧が記載されている点を除き、ワークブックと同様であり、具体的な企業の営業に関する情報に誘導するような指導内容も見られない。

- (イ) ファイナンスパークでは、実在の企業のブースが設置されたファイナンスパーク施設で、生徒が各企業で提供される商品やサービスに関する情報収集とコストの計算を行い、生活設計を体験するため、その点で特定の企業とのかかわりが生じることとなる。

また、生活設計学習において、生活設計シミュレーションに関する学習中に9社の実在の企業（うち8社は出店企業）を選択肢とす

る株式シミュレーションに関する学習があるほかは、ワークブック及び指導者マニュアルの記載を含め、特定の企業とのかかわりが生じるような内容は見られない。

(6) 本件委託契約の締結

ア

(ア) 平成18年10月10日、本件事業の実施に関し、①下記ウに掲げる業務をJA日本に委託すること及び②そのために本件委託契約を締結することが市教委事務局総務部長により決定された（当該決定行為を以下「本件委託決定」という。）。

(イ) 市教委事務局において保存されている本件委託決定に係る決定書の原本には、決定者欄に市教委事務局総務部長の押印があった。

(ウ) 当該原本と本件請求に係る事実証明書として提出された本件委託決定書の写しとを比較したところ、決定書の表面において、①決定日欄の決定日の記載が同じ日付で書き直された形跡があり、②決定事項として上記(ア)の各事項に加え、「案3により経費支出することを」と記載されたうえで抹消されており、③市教委事務局総務部総務課職員の印が押されていた。これらの点について、関係職員の説明によると、①については、本件委託決定時に決定日欄の日付を誤って鉛筆書きで記入していたことに気づき、ボールペンで記入し直したものであり、②については、平成19年1月に本件委託料の支出を行おうとした際、本件委託決定に係る決定書に、本件委託料の支出に係る支出負担行為（経費支出）の決定が含まれていないことに気付いた担当者が加筆したものの、別途下記(7)アの支出負担行為の決定がされたためこれを抹消したものであり、③については、本件委託料の支出の際に本件委託決定に係る決定書を点検した担当者が押印したものであるとされている。

イ 本件委託契約は、スチューデントシティ及びファイナンスパークの学習プログラムの著作権がJA日本に帰属し、同団体のみが履行可能であることを理由として、地方自治法施行令第167条の2第2号の規定に基づく随意契約の方法により、平成18年10月10日付けで締結された。

ウ 本件委託契約による委託事項は、本件事業を実施するための施設の整備に関する事、本件事業の学習プログラムに関する事、ボランティア等の養成に関する事、及び本件事業の運営の監修に関する事とされている。また、本件委託契約に係る仕様書においては、本件事業の学習プログラムに関する委託内容は、市独自の学習プログラム

の作成及び当該学習プログラムを反映したシステム整備，児童・生徒用ワークブック，指導者マニュアル及びボランティア・マニュアル等の作成とされており，特記事項として，市独自の学習プログラムの作成については，市とJAが共同で行う旨が定められている。

エ 本件委託契約の契約期間は，平成18年10月10日から平成19年3月31日までとされている。

オ 本件委託料は，総額20,000,000円であり，内訳は，システム構築費5,005,000円，広場・ブース設営費8,625,000円，教材作成費920,000円，人件費5,450,000円とされている。なお，市教委事務局がJA日本に確認のうえ作成した資料には，上記内訳に係る各項目について，単価，数量等による積算根拠が記載されている。

カ 関係職員の説明によると，本件委託契約を締結したのは，①JA日本が提供する元の学習プログラムをそのまま用いるものではなく，本件事業用の学習プログラムとして別途開発させるものであり，そのための業務を委託する必要があること，及び②本件事業に関しては，市独自の学習プログラムの開発をはじめ市の積極的な関与の下で推進するため，JA日本への企業からの財政的援助を背景とした教材等の無償提供を受けず，これを市の負担により取得する必要があることによるとされている。

(7) 本件委託料の支出

ア 平成19年1月，本件委託料を第10款教育費，第1項教育総務費，第2目事務局費，第13節委託料の支出科目から支出することを平成18年10月10日付けで決定する旨の支出負担行為書が作成され，市教委事務局総務部長により決定された。

イ 本件委託料は，平成19年1月11日付け支出命令に基づき，同年1月16日に，上記予算科目から前金払いにより支出された。

(8) 本件覚書の締結決定

ア 平成19年1月10日，本件覚書を締結することが市教委事務局総務部長により決定された。

イ 本件覚書においては，本件事業に係る学習プログラムに係る知的財産権に関し，主に次の事項が定められている。

(ア) 当該学習プログラムに係る知的財産権は，JA日本に帰属する。

(イ) 当該学習プログラムに基づき市が作成した学習指導計画に係る知的財産権は，市に帰属する。

(ウ) 市は，当該学習プログラムに係る著作権使用料として，スチューデントシティ及びファイナンスパークにつき各1,000,000円をJA

日本に対して平成19年3月に支払う。なお、著作権使用料の支払は事業初年度のみとする。

(エ) 市は、当該学習プログラムについて、①改変、変更及び他のプログラムとの結合使用、②第三者への譲渡及び転貸、③複写並びに④不特定多数のものが閲覧可能なインターネット上での公開をすることができない。

ウ 関係職員の説明によると、本件覚書においてJA日本に対し本件著作権使用料を支払うこととしたのは、JA日本が、企業の財政的援助を受けて教材等を無償で提供するとは別に著作権使用料を請求する取扱いをしており、東京都品川区及び福島県の事例においても、負担者の別はあるが、特別に免除された事例を除き同様に支払われていることによるとされている。

エ 本件著作権使用料の支出について住民監査請求がされた平成19年2月21日現在、本件覚書の締結はされておらず、本件著作権使用料の支出に係る支出負担行為その他の予算執行手続は行われていない。

## 2 判断及び結論

(1) 請求人は、本件請求において、本件事業そのものが違法であることを理由とし、その実施のための本件委託料及び本件著作権使用料の支出の違法を主張するので、まずこの点について判断する。

ア

(ア) 請求人は、本件請求において、本件事業の目的や態様、市の教育に関する方針や動向についての問題を提起しているところ、請求人の陳述の聴取の際に、監査委員が本件請求に基づく監査を通じてこのような請求人の問題意識に沿った判断をすることを期待する趣旨の陳述を行っている（上記第3 2(17)）。

住民監査請求制度は、地方財務の適正確保のため、財務会計行為に係る財務会計法規上の違法又は不当の有無について住民に監査請求の権利を認めたものであって、請求人が主張するような財務会計行為に先行する政策や事業の当否等を問うための制度ではない。請求人が監査委員に上記のような事項についての判断を期待するのは、制度の趣旨を曲解したものと いわざるを得ない。

(イ) 教育委員会は、地方公共団体の教育に関する事務を処理する独立の執行機関であるところ、教育委員会の所掌事項については、契約の締結その他予算の執行に限って、地方公共団体の長の権限とされている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第24条第4号及び第5号）。このような教育委員会と長との権限の配分関係にかんが

みると、教育委員会が行う教育事業に係る契約の締結その他予算の執行については、長は、事業の実施に関する教育委員会の判断を尊重することが求められ、当該事業の実施が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合でない限り、予算執行を拒むことはできず、このような瑕疵があるにもかかわらず予算を執行した場合にのみ、当該財務会計行為が違法になると解すべきである（最高裁平成4年12月15日判決）。

(ウ) 本件事業は、市教委が実施する事業であって、本件事業に係る契約の締結及び予算の執行は、市長の権限に属するものであるから、上記(イ)から、本件事業の違法を理由として本件委託料及び本件著作権使用料の支出の違法をいう請求人の主張の当否は、本件事業の実施が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があると認められるかどうかにより判断すべきである。

イ 以上の基準に照らし、本件事業について請求人が主張する違法事由に即して、以下判断する。

(ア) 請求人は、公教育の場で特定の企業の宣伝に当たる行為が禁じられていることは当然であるとし、本件事業は、企業の協賛を受け、本件施設に特定の企業のブースが設置されるなど、学校教育を企業の宣伝の場とするものであるから、公立学校における教育の公の性質を損なうものであり、教育基本法第6条に違反する旨を主張する。

学校において行われる教育事業が専ら特定の私的利益に奉仕するものであるかどうかは、当該事業の目的、手法等から判断すべきであるところ、本件事業については、その実施決定（上記1(2)ウ）に係る決定書その他の資料によれば、教育上の目的（同(1)）を有することが明らかにされており、この目的自体が、専ら特定の私的利益に奉仕するものであるとは認め難い。

本件事業の内容は、その性質上、学習の過程で特定の企業とのかかわりが生じるものであるが、学習プログラムにおいて学校での事前及び事後の学習が重視されていることや、教材等における出店企業に関する情報の提供が最低限にとどめられていること等、本件事業に係る学習プログラムの全体を見た場合には、学習内容における特定の企業とのかかわりの内容が、本件事業の目的に照らして不相当に特定の私的利益に奉仕するものであるとは認められない。請求人は、本件施設における企業の看板等の設置やスチューデントシティの学習における企業の制服の着用が教育にふさわしくない旨を



主張するが、これらは、体験学習における臨場感や緊張感の向上のために行われていることが認められるところであって、上記の判断を左右する事情になるとは認められない。

また、本件事業は、本件施設への企業ブースの設置のほか、設備、備品等についても、企業の協賛を受けて行われているが、企業の協賛を受けること自体は、何ら非難されるべきことではないし、企業の協賛の事実については施設の一部にその名称と協賛内容を掲示する方法によるのみで、協賛企業に対し過剰な便宜が供与されているとも認められない。市教委の本件事業に関するホームページには、当初、企業に対し宣伝効果をうたって協賛を募っているとも取れる記載がされていたが、当該記載は不相当であるとして既に改められており、この一事をもって本件事業における企業の協賛の目的が専ら宣伝目的であるとは認められない。

以上から、本件事業における企業とのかかわりは、これが専ら特定の私的利益に奉仕するためのものであるとは認められず、本件事業の実施が著しく合理性を欠くとは認められない。

- (イ) 次に、請求人は、本件事業における教育内容が民間団体である J A 日本にゆだねられていること、及び J A 日本が経済界主導で設立された団体であり、当該団体が提供する学習プログラムを用いる本件事業を実施することは、特定の民間団体、又は経済界による教育内容への不当な介入に当たる旨を主張する。

請求人の上記主張は、著作権が J A 日本に帰属していること、及びその旨が教材等に表示されていることから市教委の関与の事実自体がなかったものであるとの推測に立脚すると解される所、本件事業では、J A 日本が一般に提供する学習プログラムを市教委の関与の下で J A 日本が本件事業用に改変して提供し、それを市独自の学習プログラムとして用いるというものであって、当該学習プログラムの一部である教材等の著作権が J A 日本に帰属することが不自然であるとはいえないし、そのことが教材作成の過程における市教委の関与を否定する事情にもならない。市教委が運営推進委員会に提出した資料その他の関係資料によれば、本件事業に用いられる学習プログラムの作成に市教委が関与した事実が認められることから、当該主張は当たらない。

また、特定の団体が開発した学習プログラムを採用することが、直ちに教育内容への不当な介入に当たるということとはできないし、まして、当該団体が経済界主導で設立されたからといって、経済界

が教育内容に不当に介入しているなどという疑いを持つ合理的な根拠とはならない。

また、請求人は、本件事業で用いられるワークブックの使用及び配布に係る決定手続が採られていない旨を指摘するが、本件事業の実施が決定され、その実施のために市独自の学習プログラム等の開発が委託されたという事実関係からすれば、その成果である学習プログラム等を用いて本件事業が実施されることは、事業の実施の前提とされていたものと解されるから、ワークブックの使用等について特に決定手続を経由していないことをもって、本件事業の実施が著しく不合理であるなどとはいえない。

以上から、請求人の上記主張は、採ることができない。

- (㉞) 請求人は、本件事業がJ A日本の学習プログラムを教育現場に押し付けるものであり、教員の教授の自由を侵害し、憲法に違反する旨を主張する。

本件事業に係る学習指導計画や指導者マニュアルの内容によれば、当該学習プログラムの内容が、指導に携わる教員の裁量を一切否定するものであることが明白であるということとはできないから、本件事業の実施が、請求人が主張するような観点から著しく不合理なものであるなどとは認められない。

- (㉟) 請求人は、本件事業に特定の経済界関係者が深く関与していることは問題であると主張するが、本件事業の企画等に特定の経済界関係者が関与しているからといって、本件事業が明白な違法性を帯びるとか、その実施が著しく不合理であるなどと評価することはできない。

- (㊀) 請求人は、本件事業の教育内容は、企業の社員教育と同様であり、本件事業の目的とかい離している旨を主張するが、本件事業に係る学習プログラムのうち、本件施設における体験学習の一部の手法にのみ着目して請求人の主観的評価を述べるに過ぎないと考えられ、採用できない。

また、請求人は、本件事業の教育内容に関し、企業以外に社会を構成する社会団体等の存在や様々な労働形態の存在、労働組合の役割等も教えなければならない旨も主張するが、およそ本件事業の明白な違法事由となるものではなく、単に教育内容としての当否を論じるに過ぎないもので、契約の締結及び予算執行の権限の行使に当たり判断すべき事項とはいえない。

- (㊁) その他、請求人は、本件事業の実施に係る教育コンテンツ委員会

委員長からの提案と同委員長，教育長等による合意書の締結が同日であることが不自然であるとか，保護者が教材の内容を知らされていないなどと指摘するが，いずれも本件事業の実施の合理性を疑わせる事情になるとは到底認められず，いずれも採用できない。

ウ 以上のとおり，市教委による本件事業の実施が著しく不合理であると認めるに足りる事情は見当たらず，予算執行上看過し得ないような瑕疵があるとはいえないから，本件事業そのものが違法であることを理由とする本件委託料及び本件著作権使用料の支出の違法に係る請求人の主張は，採ることができない。

(2) 次に，請求人は，本件委託契約の締結及びこれに基づく本件委託料の支出に関し，上記(1)以外に違法不当事由を主張するので，これについて検討する。

ア 請求人は，教育委員会には教材の作成権限はなく，市教委が本件事業に用いるワークブック等の教材の作成を委託したことが違法であると主張するが，教育委員会による教材の作成を明確に禁じた法律の規定があるわけではなく，教育基本法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律に関し，請求人が主張する内容の確立された解釈があるわけでもない。請求人の主張は，独自の法解釈を基礎とするものに過ぎず，採用できない。

イ 請求人は，本件事業の実施決定当時に J A 日本について教材等を無償提供している旨が説明されていたにもかかわらず，本件委託契約の委託内容には学習プログラムや教材の作成が含まれており，当初の説明と矛盾する旨を主張する。

確かに，本件事業の実施決定に係る決定書や本件事業の実施についての広報発表の内容を見る限りでは，本件事業についても教材等が無償で提供されるとの誤解が生じる可能性は否定できないが，J A 日本のホームページの記載（上記 1 (3)）などからすれば，上記のような説明が J A 日本の一般的な説明であることは明らかで，本件事業における教材等に係る市の負担が一切ないとする趣旨とは必ずしも解されない。また，当該ホームページの記載にもあるとおり，教材等の無償提供が企業による財政的援助により成り立っていることからすれば，上記 1 (6)カで述べた理由により市がこれを公金により取得することとしたとしても，これが何らの不合理を生じさせるものでもない。

したがって，請求人が主張する事由は，本件委託契約の締結やこれに基づく本件委託料の支出の違法不当事由とはなり得ない。

ウ 請求人は，本件事業の実施に際し，経済教育に関する他の教育プロ

グラムとの比較検討がされておらず、J A日本との随意契約の理由がない旨を主張するが、当該主張は、教育政策の一環である本件事業の企画の方法すなわち政策決定手法の当否をいうものであって、市長が市教委による本件事業の実施の決定を前提として本件委託契約を締結する際の随意契約理由の有無に影響を及ぼすものではないから、採ることができない。

エ 請求人は、本件委託決定に係る決定書に最終決定者の印がなく、市としての意思決定を欠くと主張するが、当該決定書の原本には、本件委託契約の締結に係る京都市教育長等専決規程に基づく専決権者である市教委事務局総務部長の押印があり、請求人が主張する事実はない。

本件委託決定に係る決定書の原本には、本件委託決定後に決定日の書き直し並びに決定事項の加筆及び抹消がされた形跡が見られるが、いずれも当該決定書の効力や本件委託契約の締結に係る意思決定の存否にかかわる事項ではなく、本件委託契約の成立又はその効力に影響を及ぼすものではない。また、本件委託料の支出に係る支出負担行為についても、本件委託料の支出に係る専決権者がこれを決定しており、実際に作成した時期と異なる日付が記載されている事実が当該決定の効力に影響するものではない。

よって、本件委託決定に係る決定書への上記加筆等及び本件委託料に係る支出負担行為書における異なる日付の記載に対する評価はともかく、本件委託契約の締結及び本件委託料の支出に係る手続について、本件委託料の支出を違法又は不当であると評価すべき事由は認められない。

オ 請求人は、本件委託契約の締結の際にJ A日本から提出された見積書に各費目の内訳が記載されておらず、公金支出がずさんである旨を主張するが、上記1(6)オで認定した事実によれば、一応、本件委託料に係る各費目について、単価及び数量に基づく積算がされていることが認められるところであって、これが本件委託決定に係る決定書に添付されていないこと等、手続上の若干の不備は見られるものの、本件委託料の額に根拠がないとする請求人の上記主張は、当たらないものである。

カ 以上から、本件委託契約の締結及び本件委託料の支出に違法又は不当な点は認められず、これに関する請求人の主張は、採ることができない。

(3) 次に、請求人は、本件覚書の締結及びこれに基づく本件著作権使用料の支出に関し、上記(1)以外に違法不当事由を主張するので、これについて

て検討する。

ア 請求人は、本件委託契約による委託内容に本件事業の学習プログラムに関することが含まれており、本件著作権使用料の支出がこれに対する本件委託料の支出と重複する旨を主張する。

上記1(8)ウによれば、J A日本が提供するスチューデントシティ及びファイナンスパークの学習プログラムについては、教材その他学習プログラムの実施に必要な資材の提供と当該学習プログラムに係る著作権使用料とが区別して取り扱われている事情が認められ、本件委託契約に係る委託事項を見ても、これが作成された学習プログラムに係る著作権使用を明らかに含むとも解されないから、請求人が主張する重複支出の事実は認められない。

イ 請求人は、本件著作権使用料の額の根拠が示されていないことを指摘するが、著作権使用料は、詳細な項目を立て、その積算により金額を算出することができるような性質のものではなく、本件著作権使用料の内訳の記載が、不合理なものとは認められない。

ウ なお、本件請求における請求人の主張には、本件著作権使用料の支出が、本件事業の実施決定当時にJ A日本について教材等を無償提供している旨が説明されていたことと矛盾する旨の主張を含むと解されるが、J A日本のホームページの記載（上記1(3)）や上記1(8)ウによれば、そのように認めるべき事情は認められない。

エ 以上から、本件覚書の締結の決定について違法又は不当な点は認められず、これに基づく本件覚書の締結及び本件著作権使用料の支出が違法又は不当であるとは認められないから、これに関する請求人の主張は、採ることができない。

(4) 以上のとおり、本件委託料の支出及び本件著作権使用料の支出については、これらを違法又は不当とする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。

(監査事務局第一課)