

平成 28 年度

包括外部監査の結果報告書
〔概要版〕

教育関連事業の財務に関する事務の執行
及び経営に係る事業の管理について
(関連する施設・外部団体を含む)

平成 29 年 3 月

京都市包括外部監査人
市 川 晃

第1 包括外部監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び京都市外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に規定する包括外部監査

2 外部監査のテーマ（地方自治法第252条の37第1項にいう特定の事件）

2.1 選定したテーマ

教育関連事業の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理について（関連する施設・外部団体を含む）

2.2 テーマの選定理由

少子化対策は、先進諸国共通の課題となっている現在、日本においても対策は急務とされ、様々な施策で取り組んでいるところであるが、京都市（以下、本市という）では合計特殊出生率が全国平均よりも低いという統計結果が発表されている。

少子化だけが原因ではないが、公立・私立を問わず児童・生徒数が年々減少し、それに伴う学校の統廃合が避けられない状況となっている。本市では平成23年度から「はばたけ未来へ！ 京プラン」という基本計画を掲げ、学校教育を含める本市基本構想に向かってまちづくりに取り組んでいるところである。

一方、校舎の耐震化、経常的な管理コスト等々、教育をとりまく事業には多額の本市予算を投入している。そういった予算執行を一括して担う教育委員会は、本市予算の6%超にあたる504億円（平成27年度一般会計）を費やす事を鑑みると、その財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理について監査を行うことが有用であると判断して、本年度の特定の事件（監査テーマ）として選定した。

3 外部監査の方法

3.1 監査の要点

監査対象について、

- ① 教育委員会が所管する財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理が、法令等に従って執行されているか（合規性）。
- ② 教育委員会が所管する財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理が、経済的・効率的に行われているか（経済性・効率性）。
- ③ 教育委員会が所管する財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理が、所期の目的を達成し、また、効果を上げているか（有効性）。

という、会計検査院法第20条第3項に規定される三つの観点を以て監査した。また、

- ④ 監査対象においてガバナンスが適正に構築され機能しているか。

⑤ 委託業務等の契約事務が適正に為されているか。

⑥ 補助金の申請・交付は適正に為されているか。

という観点に留意して監査した。

3.2 主な監査手続き

① 関係書類の収集（書類監査）

各所属に関係書類並びに資料の提供を求め、それらの閲覧を通して理解を深めると共に分析を進めた。

② 関係者への質問（ヒアリング）

書類監査では理解不十分な点や疑問点等につき、各所属の担当者に対し直接質問し説明を受けると共に、追加資料等の提供を受けて監査を進めた。

③ 往査（実地監査）

様々な提供資料を分析することにより監査対象を選定し、現地に出向いて質問、視察、確認、突合等の監査をした。尚、監査対象の選定にあたり、様々な視点で考慮し、実地調査の結果が偏ることがないように留意した。

3.3 監査の対象期間

平成 27 年度（平成 27 年 4 月 1 日～平成 28 年 3 月 31 日）。

ただし、必要に応じて平成 26 年度以前の各年度も対象とする。

3.4 外部監査の実施期間

平成 28 年 7 月 1 日～平成 29 年 3 月 2 日

3.5 往査の実施状況

往査実施対象施設	往査実施日	往査担当者
公益財団法人 京都市生涯学習振興財団	平成 28 年 9 月 28 日(水)	包括外部監査人並びに同補助者 3 名
深草小学校	平成 28 年 10 月 12 日(水)	包括外部監査人並びに同補助者 4 名
京都工学院高等学校	平成 28 年 10 月 12 日(水)	包括外部監査人並びに同補助者 4 名
太秦小学校	平成 28 年 10 月 13 日(木)	包括外部監査人並びに同補助者 5 名
開晴小学校・開晴中学校	平成 28 年 10 月 19 日(水)	包括外部監査人並びに同補助者 3 名

公益財団法人 京都市生涯学習振興財団	平成 28 年 11 月 2 日(水)	包括外部監査人補助者 4 名
九条弘道小学校	平成 28 年 11 月 7 日(月)	包括外部監査人補助者 4 名
京都市生涯学習総合センター 山科 (アスニー山科)	平成 28 年 11 月 17 日(木)	包括外部監査人補助者 3 名
山科図書館	平成 28 年 11 月 17 日(木)	包括外部監査人補助者 3 名
下京図書館	平成 28 年 11 月 18 日(金)	包括外部監査人補助者 3 名
右京中央図書館	平成 28 年 11 月 18 日(金)	包括外部監査人補助者 3 名

また、教育委員会所有の未利用地 12 箇所については、包括外部監査人補助者 1 名が随時出向いて現地確認した。各中央図書館・図書館については、上記の他、包括外部監査人補助者 2 名が随時現地確認した。

4 包括外部監査人並びに同補助者の氏名・資格

4.1 包括外部監査人

税理士 市川 晃

4.2 包括外部監査人補助者

税理士 市木 雅之

税理士 小林 由香

税理士・特定行政書士 中川 秀夫

税理士 八田 朋敬

税理士・不動産鑑定士 松岡 保彦

5 利害関係

京都市と包括外部監査人並びに包括外部監査人補助者との間には、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

第2 各学校の状況

1 学校について

平成28年5月1日時点で、京都市立幼稚園は16園、小学校166、中学校73、高等学校10、総合支援学校8校の273校園（休校中及び閉校した学校を除く）がある。

教育委員会の監査にあたり、以下の市立小学校、中学校及び高等学校を抽出し、往査を行った。

① 京都工学院高等学校

洛陽工業高等学校及び伏見工業高等学校の統合に伴い、平成28年4月開校されたことから。

② 深草小学校

児童数が多く、給食費の未納金なしとなっている学校の中から抽出。

③ 太秦小学校

児童数が多く、歴史のある学校の中から抽出。

④ 開晴小学校・開晴中学校

小中一貫校の中から抽出。

⑤ 九条弘道小学校

児童数が少ない学校の中から抽出。

1.1 学校監査の視点

監査に際して、各学校監査における基本的な視点を以下のとおり設定し、往査を行った。

- ① 「開かれた学校づくり」を達成させるべく取組がなされているか。
- ② 学校運営は適切になされているか。
- ③ 学校の施設の維持管理は適切になされているか。
- ④ ICT（Information and Communication Technology・情報通信技術）環境の充実が適切になされているか。
- ⑤ 学校で保管されている現金預金は適切に管理されているか。
- ⑥ 備品消耗品の整備及び管理は適切になされているか。

2 学校の実施監査

2.1 京都市立京都工学院高等学校

2.1.1 改修工事についての監査の結果及び意見

2.1.1.1 小規模修繕27件について

（意見）

引渡後に修繕が発生した際など、契約に係る法律上の判断の制度化には瑕疵担保責任が存在することを念頭に置き、売主への請求が可能か弁護士等外部専門家とも十分に相談の

うえ、対応方法の制度化を検討するように努められたい。

(理由)

京都工学院高等学校における修繕工事 27 件については、工事着工までの段階で確認が不十分なため生じたものも含まれているため、契約書及び民法の規定に従い、瑕疵補修工事代金を売主に請求すべき項目がないか検討されるべきものも含まれていると考えられる。

瑕疵補修工事については本来であれば発見時又は修理後に、売主に瑕疵担保責任を問えるかを弁護士等の専門家に相談し、一部でも可能であれば立命館と協議を行い、その瑕疵の原因や負担内容について協議が行われるべきであったところ、そのような協議は行われていなかった。

この小規模修繕の実施判断は都度適正に行われており、中には緊急を要するものもあった。ここで意見するのは瑕疵担保責任の有無やその負担割合等を売主・買主双方を交えて協議する必要があったのではないかということである。全部をどちらかが負担するという極端な事ではなく、これら工事代金の何れかの一部または全部を売主が負担すべき瑕疵として協議する余地は少なからずあったものと考えられる。

市民から託された大切な税を 1 円たりとも無駄にしないという意識のもと、今後はこのような協議をすべきか否かの判断に際しては、積極的に外部の専門家を活用して適切に対応ができるような仕組が求められる。

2.1.2 備品・消耗品の管理についての監査の結果及び意見

2.1.2.1 備品の管理について

(意見)

備品整理票の貼付については、実施管理者（担当者）によりスケジュール管理を明確にして行うべきである。

(理由)

平成 28 年 4 月開校であるため、開校後は今回の監査対象期間ではないが、今後も受け入れる備品は相当予定されている状況とのことなので、現時点で導入済の備品のうち備品整理票が未貼付のものについては、速やかに整理されることが望まれる。

2.2 京都市立深草小学校

深草小学校については学校給食費の徴収状況の往査を行ったが、問題点等は発見されなかった。

2.3 京都市立太秦小学校

2.3.1 学校施設の改修工事（小規模修繕）についての監査の結果及び意見

2.3.1.1 分割発注の確認について

(意見)

太秦小学校において意図的な分割発注は確認出来ていないが、同様の指摘が過去の住民監査請求でもなされており（監査公表第 618 号）、この機会に全学校園において再度確認を行い、今後は適正な処理が継続されるよう努める必要がある。

なお、このような契約について太秦小学校以外の学校園も確認したところ、10 校において検討される必要がある修繕があった。

2.3.2 物品等の調達についての監査の結果及び意見

2.3.2.1 見積書、納品書及び請求書の日付の未記入について

（指摘事項）

日付欄は業者側で記入の済んだものを徴すべきである。

（理由）

太秦小学校に限ったことではなく、今回往査を行った全ての学校において、見積書、納品書及び請求書の大半について日付欄が未記入で作成されており、日付欄については学校側で日付スタンプを押印したり、手書きで記入したりするなどしていた。おそらくほかの学校園においても同様の処理が行われているであろうことは、往査時のヒアリングでも述べられていた。なお、京都市の外郭団体である公益財団法人京都市生涯学習振興財団も同様であった。

見積書については見積書作成依頼をした時期や起案の日との関係上、業者側で見積書にこれらと異なる日付を記入してくることを避けられるメリットがある旨の回答があった。学校側からあえて日付欄を空欄での見積書作成を依頼することはないが、日付欄の記入について業者側から質問があれば空欄でもかまわない旨を伝えることもあるし、結果として日付欄を空欄のままでの見積書作成が常態化している状況がうかがわれる。

しかし、納品書については納品の日付を記載すれば良いのであり、これを空欄にする必要性はない。その一方で、特に納品書の日付を学校側で記入できる状態にあるということは、予算執行の面で年度末の納品を翌年度に回したり、あるいは翌年度の納品分を当年度での予算執行で処理したりする意図的な操作が可能になってしまう。

今回の往査においては予算執行年度を意図的に操作している事態は確認できなかったが、学校では定期的に行われる学校経理の日において予算執行状況の確認も行われ、年度内で予算を最大限に活用することを念頭に支出行為をしていることと合わせて鑑みれば、日付欄が未記入のままで見積書等を徴していることは、意図的な操作を行い得る状況にあるといえる。

2.3.2.2 継続的に使用する消耗品の残量管理について

（意見）

購入金額 5 万円未満のものは消耗品として台帳管理の必要がない定めとなっているが、パソコン関連の消耗品であるインクや用紙は、随時ある程度在庫を保有する用品であるた

め、出入りの数量台帳を備え、残量の管理を行うことが望ましい。

(理由)

PCのプリンターインク切れやロール紙切れに備え、予備を購入しているが、在庫表の作成がなく有高の確認ができていない。現在の消耗品管理の規程では、現金同等物の管理に限定されているため、これらの在庫物品は管理対象から外れている。そのため、在庫品が適正に使用されず、外部に持ち出されてもその把握すらできない現状にある。

2.3.2.3 少額購入物品の見積合わせ

(意見)

少額購入物品の見積合わせは、購入業者の固定化を助長する結果となっている。京都市全体としては1万円以下の契約では見積合わせは一定の条件のもとに省略して良いことから、これを各学校園にも適用するよう取り扱いを改めるべきである。

(理由)

見積合わせを行う趣旨は、予定価額が少額のものについて入札を行うことに代えて随意契約を容認するうえで、恣意性を排除し、公平性、価格競争性の確保の担保を目的としたものである。しかし、往査において次の事実が確認された。

- 購入物品の種類によっては、見積書を徴する業者の組み合わせも、契約に至る業者も固定化しているものがある。
- ほとんどの見積書について日付欄が未記入で作成されていた（日付の記入は見積書を徴した後学校の事務職員により行われる）。

なお、これらの事実は太秦小学校以外の学校の往査時にも確認できたことであることを付言する。

以上のことから、以下のことが想定される。

- 事実上、購入物品ごとに契約に至る業者が固定されており、形式を整えるために見積合わせが行われている。
- 納品書や請求書の日付の多くが学校側で記入されており、予算年度を意図的に操作することも可能であり、また年度末に予算消化のために発注して未納品であるにも関わらず請求が行われている可能性を否定できない。

以上のとおり、少額の物品購入については見積合わせが一部形骸化しているが、これは少額随意契約による物品購入の見積合わせについて、数百円程度の購入にまで2人以上の見積合わせを励行していることに一因があると思われる。京都市全体としては1万円以下の少額随意契約については、年度内に徴している見積書やカタログ等で価格比較を行い、価格の多寡が明らかな場合には見積合わせを省略することが認められている。各学校園についても事務手間を省略する観点から、1万円以下の少額随意契約については見積合わせ

の省略を行うべきである。

また、今回の往査において、同一の業者にもかかわらず、契約に至った場合とそうでない場合とで見積書の様式が異なるといった事例、また、異なる業者から見積書を徴したにもかかわらず、筆跡が似通っているといった事例が確認された。

筆跡については別人であっても似ていることがあり得るし、筆跡鑑定などは行っていないことから確定的なことはいえないが、これらの状況も踏まえて、全ての学校園における見積書の徴収方法を確認するなどしたうえで、見積合わせの形骸化を防止する措置を講じるべきである。

2.3.3 ICT環境と管理についての監査の結果及び意見

2.3.3.1 児童への機器配置状況

(意見)

児童がパソコン等のICT機器を自由に使える環境整備が望まれる。

(理由)

各学校においては、様々な想定の下での制約をせざるを得ないため、パソコン等のICT機器を自由に触れる学習機会を作ることは困難である。例えば、市内の図書館、児童館を活用して、サテライトで場所を設ける。これにより、児童の自発的な学習機会にパソコン等のICT機器を自由に使える環境が提供できる。機器の保守管理をどのように行うかの課題はあるが、これにより創造的な学力向上に役立てられる。

2.3.4 公金について

学校における公金予算については、京都市の一般会計予算として市会の議決を経て決定され、各学校で執行する予算については、学校事務支援室等を通じて予算配分される。

財務会計システムで起案のうえ、財務会計システムにより各学校で契約決定をとり、納品完了後、電子決裁で支払いを行うのが公金支払の原則（基本払という）である。基本払は、すべてシステム上の処理であり現金を扱う必要がない。

この基本払のほかの公金の支出方法として、資金前渡、現物配分がある。

資金前渡は、講師謝礼や交通機関の交通費等、現金で直接支払う必要がある場合の支出方法である。

現物配分は、学校長の専決額（学校長が契約決定できる額）の範囲（物品購入等40万円、小修繕50万円）を超える契約が必要な場合に、学校事務支援室で契約のうえ納品、相当額の予算減額をして執行する方法をいう。

2.3.5 給食費の徴収状況についての監査の結果及び意見

(参考意見)

教育委員会事務局において、給食費の未納の取扱いに関する手引き等のマニュアルを作

成整備し、年度内の未納金、年度を超えた場合の未納金の回収方法について、各学校で統一した取り扱いとなるよう周知し、児童が在学中に未納を解消する措置が必要である。それでもやむを得ず生じた卒業した者の未納金については、学校の事務担当者から、教育委員会事務局へ回収事務を引継ぎ、集約一元化し、法的手続きによることを含め、時効までに納入されるよう努めるべきである。

(理由)

今回の太秦小学校のケースは卒業者の兄弟がまだ在校中であり、学校での回収作業の継続が可能であるが、通常、卒業した者は、校内で会う機会もなくなり、在学中の再三の学校の事務担当者からの催促があったにもかかわらず未納額が残っているほどの者であるから、教育委員会事務局へ回収事務を引継いだうえで一元化し、法的手続きによることを含め、適切に処理すべきものである。

2.3.6 備品・消耗品の管理についての監査の結果及び意見

2.3.6.1 備品の適正な管理について

(指摘事項)

備品整理票の適切な貼付の励行を各教室担当者に期限を決めて貼付を依頼し、その責任者である教頭が巡回確認する体制で、少なくとも年1回は実施すべきである。

(理由)

学校の備品は、市民の財産であるから、管理者は、それらの管理に責任を持たなければならない。

図書室、コンピュータ室、保健室、理科室において、数点ずつサンプリングをしたうえで確認したところ、現物の備品に備品整理票の貼付が適切にされているものは少なく、備品一覧(台帳)に記載のあるものが確認できない状況にあった。

これらの事例は次のとおりである。

① 図書室

図書館の備品は主に書架である。古くからのものが多く、備品整理票の適切な貼付が確認できたのは、平成23年購入の書架2件だけであった。

図書はバーコード管理により、児童への貸し出しは、1週間1冊となっている。司書の方は非常勤で、週2回木曜日と金曜日の10時～15時の勤務となっており、それ以外の貸出は図書委員を通じて行っているとのことであった。

② コンピュータ室

コンピュータ室では、備品一覧の台帳に記載のテレビ会議システムを確認したところ現物がなく、確認できなかった。

③ 保健室

薬品については、施錠された保管庫に収納され、薬品管理台帳と現物の一致が確認できた。ただし、管理台帳に綴じられている書類の順序の規則性がなく、該当薬品の確認作業に手間取った。五十音順にするなどして、インデックスで整理頂くことを希望する。

④ 理科室

第一理科室、理科準備室があり、毒物・劇物については、施錠された保管庫に収納され、毒物・劇物管理台帳と現物の確認はできたが、残量が台帳の記載と相違するものが散見された。また、理科準備室においては、毒物・劇物管理台帳で残量なしのものが実際には残量が確認されたので、台帳記載の訂正を促した。

2.4 京都市立開晴小学校・開晴中学校（東山開晴館）

2.4.1 ICT環境と管理についての監査の結果及び意見

（意見）

パソコンなどを使用することにより、個々の作業は効率的に、情報の集約が容易になる。反面、全ての作業がパソコン中心となり、セキュリティによるデータのやり取りに関する制約など、新しい課題もある。省力化を図り、現場の声を積極的に聞きながら教職員の労働環境を改善するよう、引き続き努められたい。

2.4.2 公金についての監査の結果及び意見

この項目については、2.2.4 公金について（太秦小学校）に同じ。

監査の結果及び意見についても同様であるが、往査時に確認できた内容が少し異なるので、以下に記載する。

予算配分されている支出状況を教育委員会事務局から提供された支出負担行為一覧、現金出納帳、見積書綴、納品書綴、請求書綴の確認を行ったところ次の事実が確認された。

見積書、納品書、請求書の年月日付の記入はすべて学校の事務職員の手書きによるものであることが、ヒアリングで明らかにされた。このこと自体が不正であるとはいえないが、年月日付の記入次第で事業年度を自由に調整でき、予算執行の調整が安易に可能になる。業者への資金プールや先行購入などの防止のためには、見積書、納品書、請求書は第三者による信憑性の確保ができていなければならない。

少額随意契約による物品購入の見積合わせについて1件予定価額10万円超で見積書3社以上、1件予定価額10万円以下で見積書2社以上の努力義務が定められている。しかし、校長からのヒアリングで開晴小学校・開晴中学校（東山開晴館）では、1万円以下の物品購入については、事務効率の観点から2件以上の見積書を徴していないとのことであった。実際には、1万円以下の物品購入についても2件以上の見積書の添付があるものも確認できたが、基本的には1万円以下では見積合わせを省略していた。

2.4.3 学校徴収金（預り金）についての監査の結果及び意見

2.4.3.1 見積合わせの資料の保存

（参考意見）

見積合わせを行った事実を記録、保管し、後日確認ができる体制を整えるべきである。

（理由）

学校徴収金（預り金）は運用上見積合わせを行っていることもあるが、その契約に際して見積合わせは必ずしも必要ではない取り扱いとなっている。

しかし、公金に準じて取り扱うように求められていることから、契約の透明性等を確保する観点から見積合わせを行い、その事実を後で確認できるように整理しておくことが望ましいところ、見積合わせを行っていたにもかかわらずその事実が書面で確認できたのは数件のみであった。

1万円以下の少額随意契約についての見積合わせの省略も適用しながら、事務負担には配慮しつつ、資料を適切に保管整理しておく必要がある。

2.4.3.2 児童生徒への返金書類の備え置き

（参考意見）

児童生徒への返金を行った際は、領収証を徴するなど返金の事実を確認できる体制を整えるべきである。

（理由）

7年生（中学1年）の預り金からの支出について「校外学習で交通費として購入した一日乗車券の欠席者分は現物で返金している」との回答を得たが、「欠席者が誰で、誰に返金したか記録はしていない」とのことであった。誰にいくら返金したかの記録や受領書の保管がなければ確認すら取れないため、体制を整えるべきである。

2.4.3.3 業者への現金支払い

（参考意見）

業者への支払いは、トラブルを避けるためにも振込により行うべきである。

（理由）

長期宿泊事業（みさきの家を含む）における代金の業者への支払いが現金で行われていることを確認した。現金支払いをしている理由は、当該業者の所在地が学校近隣であり、容易に学校を訪れることのできる環境にあり、従前から学校に集金に来られるからとのことである。しかし、運搬中の事故などのトラブルを避けるために業者の指定口座への振込による支払いを励行すべきである。

2.5 京都市立九条弘道小学校

2.5.1 公金についての監査の結果及び意見

この項目については、2.2.4 公金について（太秦小学校）に同じ。

監査の結果は同様であるが、往査時に確認できた内容が少し異なるので、以下に記載する。

- 約 26 万円の工事で 2 社しか見積りが取られていない。
教育委員会に見積書を提出した後、全ての見積書が戻ってこない場合がある。気が付いた段階で教育委員会に問い合わせをしているが、揃わないままになっていることもあり得る。
- 見積合わせの相手方がいつも同じ業者になっている。
商品によっては業者ごとに商品の取扱いエリアが決まっているらしく、どうしても同じ業者から見積りを取ることになってしまう。ただし、学校ではそのあたりの事情はよく分からないところがある。
- 見積書や納品書、請求書に日付が記入されていないものが多い。学校側で記入しているケースが多い。これはほかの学校と同様である。
- 見積合わせを行う際に、実際に受注に至る場合は見積書、納品書、請求書が複写になった用紙を用い、受注に至らない場合は複写でない簡易な見積書を提出している業者がある。
- 見積合わせで受注に至らなかった異なる業者の見積書の中で、字体がよく似ている見積書も存在した。学校側は指摘時に「気づいた」との回答であった。

2.5.2 学校徴収金（預り金）についての監査の結果及び意見

2.5.2.1 見積合わせの資料の保存

（参考意見）

見積合わせを行った事実を記録、保管し、後日確認ができる体制を整えるべきである。

（理由）

学校徴収金の支出については、4 月初旬に予算委員会に予算要求書を提出する段階で購入物品ごとに見積書を検討し、予算価額の確認、購入物品の決定を行っているのであるから、検討資料とした見積書を保存しておくことで、適正な執行計画の履歴を担保することとなるはずであるにも関わらず、すでに見積書は廃棄され、往査において確認できなかった。

2.6 各学校の項に記載されている指摘事項や意見について

本項をまとめるにあたり、監査結果、指摘事項や意見の記載を項目ごとに表記するか、あるいは学校ごとに表記するかを検討した。今回、それぞれにテーマを定めて 5 校を抽出し、重複もあるが、それぞれのテーマに沿って監査を行ったこともあり、項目ごとにまと

めて表記することが困難であった。

そのため、本項では各学校の項で監査結果の説明を行い、指摘事項や意見を述べているが、これはそれぞれの学校に対してのみの指摘事項や意見に止まるものではなく全学校園に対するものとしての性格を有し、同種の案件を有する他の学校園に対しても横断的に指摘や意見を述べている。このことを確認として付言する。

第3 学校給食

1 学校給食の概要

京都市の学校給食は、大別すると自校調理方式（学校内で調理を行う方式）の小学校給食と、校外調理委託方式（京都市の定める基準を満たす民間業者に委託する方式）の総合支援学校給食と中学校給食に分けられ、中学校給食については給食を選択した生徒に提供されている。

1.1 小学校給食についての監査の結果及び意見

1.1.1 長期計画（ロードマップ）の策定

（意見）

小学校7校（市原野、桂坂、羽束師、柵野、日野、神川、久我の杜）は調理員の確保が困難であるなどの理由から、給食調理を民間に随意契約で委託している。

給食調理員の人員確保の問題は、今後どのような手法で現在の自校調理方式を維持するのか、もしくは方式を変更するのか、自校調理方式を維持するのであれば給食調理員を直接雇用して確保するのか、調理業務の委託を進めていくのかという判断が必要となり、今後の京都市小学校給食の方向性についての問題と直結する。教育委員会を中心に、京都市として小学校給食をどのように提供していくべきか検討し、長期計画（ロードマップ）の策定を開始すべきである。

（理由）

上記7校においては、調理員の確保が困難であるなどの理由から、京都市は民間業者へ給食調理業務を委託している。いずれも学校の周辺地域が、通勤に困難な地域である。一部学校のみ民間業者へ給食調理業務を委託している実質的な理由は、通勤に困難な地域であること、通勤困難地域にあるため勤務する調理員の確保が困難であること、及び調理員の病気等による急な対応を迫られるときに周辺校からの応援を受けにくいことなどである。

本理由の視点は、小学校給食をどう維持して提供していくかといった点を主眼に置いている。現行、全市的な取り組みとして、技能職の新規採用を凍結しており、技能職である正規の給食調理員の新規採用も凍結しているため、臨時給食調理員の募集などによる人員確保でしのいでいる。その臨時給食調理員の募集状況についても、募集試験を受験すれば容易に採用に至ってしまう程の競争倍率であり、人員確保に苦慮している。このような決して芳しい状況とはいえない人員確保の困難さという背景もあって、小学校7校について民間業者へ外部委託するという対応を行う遠因になっているとも考えられる。

今後、定年などによってますます給食調理員の人員減少は避けられない。自校調理方式を維持するならば、各校に配置する給食調理員の確保は課題となり続ける。その場合の選択肢の1つとして、現行のように例外的措置ではなく、民間業者への外部委託も制度としては検討すべき事項である。外部委託を制度として容認するならば、現行の例外的措置と

同様に一定の基準を満たし、かつ、給食の安定的な供給をするにふさわしい民間業者の選定を行うべきであり、併せて市採用の給食調理員を配置した場合と比して費用対効果も見込めなければならない。

また現状の方針を転換して、給食調理員の減少に対応するために校外調理委託方式を採用し、京都市として給食センターを設置して給食の提供をする方法も考えられる。もしくは中学校給食のように一定の基準を満たした民間業者に委託する方法も検討する必要がある。その場合、中学校給食の導入経緯からも諮問機関の立ち上げから試行実施まで約4年の歳月を要し、完全実施にはさらに約3年要すると推測されるため、すぐに実施できるわけではないことは明らかである。早い段階で未来を見据えて検討を進めるべきである。

いつまでも特色ある京都市らしい給食を提供するために、どのような方法を選択するにしても維持する仕組みを教育委員会が中心となって検討し、長期計画（ロードマップ）を策定する必要がある。

2 公益財団法人京都市学校給食協会

京都市学校給食協会は学校給食用物資の調達等を行う学校給食にとって重要な組織であるとともに、後述する通り京都市が9,500万円の貸付けを行っている点を鑑み、併せて検討を行った。

2.1 監査の結果及び意見

2.1.1 京都市学校給食協会に対する貸付金

（指摘事項）

京都市は、京都市学校給食協会が今後積み立てる予定である安定化資金の一定分を毎年回収し（貸付金額を減少させ）、最終的には京都市学校給食協会に対する貸付金をなくすべきである。

（理由）

京都市からの借入金（京都市学校給食協会に対する貸付金）について、京都市学校給食協会とのヒアリングにおいて算出根拠を求めたところ、物資調達の月額（約2億円）から副食物資代金の学校からの未徴収分（約1億円）の差引不足額（約1億円）を補填してもらっているとのことである。

（物資調達 約2億円 - 学校徴収 約1億円 = 差引不足額 約1億円）

しかしながら、京都市の支出負担行為書・決定書において、算出根拠の欄は空欄のまま参照すべき別紙等がなく、明確な算出根拠が不明なまま無利子・無担保による貸付行為が行われていることを確認した。年度初め頃に貸付が行われ、年度末に一旦全額返金するため、京都市の将来負担のリスク（健全化判断比率）としては捕捉されていない。そしてまた年度初め頃に貸付行為が行われる結果、京都市の将来負担のリスクが潜在化するといった弊害となっている。なお、京都市学校給食協会の年度ごとの「事業計画並びに収支予

算」内の資金調達の見込みの項目には、貸付金の内容等の記載がある。

京都市と京都市学校給食協会は別人格であり、京都市が無担保で貸付を行うことは、万が一貸倒れが生じ、貸付金が焦げ付いた場合、京都市が全額負担を負うことになる。言い換えれば市税による貸付けが貸倒れたことと同じになる危険性を有している。

なお、本件貸付行為は、総務省が見直しを求めている「オーバーナイト」に比すると、いったんは自己資金で返済していることから必ずしも同一とは言えないが、類似した手法と言える。

また、京都市学校給食協会の過去3年度の平均月末残高の状況から見て、京都市からの9,500万円の借入金がなくとも毎月の資金繰りは回している。年度末に京都市学校給食協会から京都市に全額返金を受けた後に、緊急時を除き、今後、貸付行為を行わないことが一番の理想形ではある。

しかしながら、京都市学校給食協会の内部留保及び資金繰りの状況により京都市へ借入金の全額返済がどうしても困難であるといった事情がある場合、次善策の例示として、京都市が京都市学校給食協会の未収入金に対して債権譲渡登記を設定する等の一定程度の債権の保全をはかった上で、平成28年度から行われる安定化資金の積立額部分から徐々に返済を受ける（貸付金額を減少させる）方法などによって対処するように切り替えるべきである。

いずれの方法を採用するにしても主旨としては、最終的に京都市学校給食協会に対する貸付金をなくす方法を求めるものである。

2.1.2 市販価格調査の調査サンプルの店舗数

（意見）

給食の副食物資のうち随意契約によって価格が決定するものについて、京都市学校給食協会による市販価格調査の調査サンプルを単店舗ではなく、見積合わせのように複数店舗で行うことを京都市は求めるべきである。

（理由）

副食物資のうち、豆腐類、こんにゃく、生うどんなどについて京都市学校給食協会が各組合と随意契約を行う際に、単価決定の指標となるのは、京都市学校給食協会が行う年3回の市販価格調査に基づく市販価格となっている。この指標の根拠となっている市販価格は、京都市学校給食協会の近隣のスーパー1店舗のみで市販価格調査を行なった結果に基づいている。年3回行っているとはいえ市販価格を調査するサンプル数としてはあまりにも少なすぎると言わざるを得ない。今後、京都市学校給食協会が収支相償をやめる予定であるならば、各校の売価を上げるための理解をより深めるためにも、調達原価の精度を少しでも高くすべきであり、京都市はその旨を提案すべきである。売価の引き上げへの理解及び調達原価精度の向上は、2.1.1において指摘した、貸付金回収にあたっての一助となるはずである。

本件の随意契約の時点では、見積合わせをとることはなく、市販価格を調査するサンプル段階で複数のサンプルが必要であると考えられるため、複数のサンプルをとるよう求めていくことが望ましい。

2.1.3 給食用物資代金の支払いについて小学校の規模に応じた段階的な対応の必要性 (意見)

給食用物資代金については、小学校の規模に応じて段階的な対応が必要である。

そのため、例えば副食物資前納金について、一定規模以下の小規模校には軽減措置を設ける、若しくは就学援助費が入金される9月まで副食物資前納金の支払を猶予する期間を設けるなど、京都市学校給食協会に対して制度的な対応を求めることが望ましい。

(理由)

大規模校では給食用物資代金の支払いに余力があり、小規模校では給食用物資代金の支払いが滞りがちになる要素が見受けられる。

○ 就学援助費の入金ペースによる要因

就学援助費の各校への入金は、年3回である。入金ペースは、4月分から7月分までを9月に、9月分から12月分まで(8月分は発生なし)を翌2月に、翌1月分から翌3月分までを翌4月に、京都市から学校へ直接振り込まれる。

就学援助対象者の給食費は、未徴収は発生しない代わりに、入金ペースがあいていることによって、その間の資金繰りに窮する結果となる。

○ スケールメリットによる要因

大規模校では、比較的、前年度分の余剰金の余力があることや、欠席する児童をある程度見越して予め児童数より少なめに発注することによって給食用物資代金の支払金額の節約が可能であるため、学校に就学援助費が入金されるまでの期間の資金繰りを回すことができる。それに対し、小規模校では、前年度の余剰金に余力がなく、もともと児童数が少ないため、大規模校のように発注数量のコントロールによる給食用物資代金の支払金額の節約を行うことが困難である。

○ 副食物資前納金による要因

小学校給食には、京都市学校給食協会から請求される副食物資前納金がある。これは、京都市学校給食協会から請求書が送付され、京都市学校給食協会が定めた金額に各校の人数分を乗じた金額を前納金として5月に徴収され、翌年2月分、3月分の副食に係る給食用物資代金の請求時に一定額ずつ返済されるものである。(なお、京都府給食会は主食について前納金を各校に請求していない) 小規模校では、さらに資金繰りを圧迫する要因となっている。

上記のような要因により、大規模校に比して、小規模校は資金繰りに窮しがちな傾向にある。小規模校における給食費の未徴収がなくともこのような傾向があることは憂慮すべ

きである。各校で徴収努力を行っているにもかかわらず、各校の徴収努力を超えて発生する事柄であるため、学校長・給食主任等の無用な負担感につながっていた。京都市全体として取り組むべき内容として、一定程度の負担軽減措置があることが望ましい。

第4 学校・教育施設

1 学校・教育施設の現状と改修状況について

前述のとおり、京都市が設置する学校数は、平成28年5月1日時点で、幼稚園16、小学校166、中学校73、高等学校10、総合支援学校8校の273校園（休校中及び閉校した学校を除く）で、建築物の保有量（総延床面積）は約166万㎡となっている。なお、休校中及び閉校した学校は46校となっており、これらを合わせると総数319校園の学校施設を保有している。

教育委員会は、これらの学校施設や学校施設以外の教育施設等を所管しており、これらの維持管理について計画、執行している。

2 監査の結果及び意見

2.1 「京都市学校施設マネジメント基本計画」策定後の課題

（意見）

「基本計画」に示される方向性のもとで、各工事について、如何に優先順位を設けて格差を生じさせないようにするか、長期計画に落とし込み、具体的に実行する道筋をつけて実施されたい。

（理由）

厳しい財政事情の下、京都市としては今後も限られた予算という制約下で学校施設の新築・増改築工事や設備の更新工事を行っていかなければならない。学校施設や設備に関する工事は予算も大きくなるため、工事に優先順位を付け、計画的にこれを進めていくには、長期計画（ロードマップ）作成が必須になる。

これまででは、こうした長期計画を作成するまでには至らなかったものの、国の方針もあり、京都市においても前述の「京都市学校施設マネジメント基本計画(案)」が策定された。間もなく、これを基にした「基本計画」が策定され、市としての大きな方向性が示されることとなる。

2.2 施設・設備面における学校間格差の是正

（意見）

目標設定においても、学校間格差の解消を念頭に置き、市全体や市平均を基準とした目標の設定にとどまるのではなく、これを一步進めて、全ての市立学校に共通の目標値を設定し、全ての学校において、その達成を目指す仕組みを採用することが望ましい。

（理由）

上記「3 施設・設備面における学校間格差」において、学校におけるICT環境やトイレに関する最近の調査結果をもとに、設備面での学校間格差の検証を行ったが、一時的なものも含め、学校間格差が生じている現状が確認された。

そのため、ICT環境については、実態調査における「教育用コンピュータ1台当たりの児童生徒数」、「普通教室の電子黒板整備率」の二つの項目について、各学校区分における最小値と最大値を見ると大きな開きが生じており、これを解消していく必要がある。また、トイレの洋式化についても、改修計画を進める中で一時的に生ずる学校間格差を固定化させないため、平成35年度以降も引き続き各学校の状況を把握し、子どもたちを取り巻く生活様式の変化に対応した洋式トイレの整備を進めていく必要がある。

これらは一例であり、限られた予算という制約の下で学校設備の充実を図っていく中で致し方ない面もあるが、学校の開設時期や校舎の新增改築時期によって、学校間で施設・設備の充実度に差異が生じてしまっていることも否定できない。公立学校という性格上、居住する地域、通学する学校によって教育環境が異なってしまうことは望ましいことではない。今後は、改修工事の優先順位の再確認を含め、学校間格差を解消していくような取り組みが期待される。

第5 公有財産

1 未利用地の状況

教育委員会が所管する未利用地は12箇所となっている。このうち、「旧鷹峯小学校第二グラウンド」は平成28年10月20日の一般競争入札において売却決定済み、「藤ノ森小学校（寄付物件）」は今年度中に売却予定となっているものの、他の物件については処分・活用案として現時点で具体的なものはない。

2 監査の結果及び意見

2.1 未利用地に対する地域からの意見聴取

（意見）

管理コストを考えると処分できるものは肅々と処分を進めるべきなのであるが、現実には処分が困難な物件がほとんどである。地域住民の声を直接聞くなどして、活用案を模索してみることも一案である。

（理由）

教育委員会が管理する未利用地は12物件あるが、売却決定あるいは売却予定とされている2物件を除き、処分の方向性については「検討中」とされているものばかりである。これら全ての物件について現地確認を行ったが、一部を除き、利用の目途も立たない状況であることが確認できた。教育委員会で活用案を検討すべきことはもちろんであるが、その際に地域住民の意見を聞いてみることで、活用の手掛かりが得られる可能性がある。

2.2 全国の廃校活用事例の研究

（意見）

過疎化による閉校施設の利活用の事例調査は全国的にも見られることから、他都市の調査結果も参考にしつつ検討を行うことも必要である。

（理由）

京都市では公立学校が閉校となるケースは大きく分けて、都市化に伴う統廃合による閉校と過疎化による閉校に区分できる。都市化による閉校は、かつてのドーナツ化現象等による都心人口の減少に伴って在校児童生徒が減少し、学校の統合へとつながることで起こる。一方、過疎化による閉校は、人口そのものの減少と地域の高齢化により、児童生徒が減少し、学校の統合へとつながることで起こる。

京都市では、前者については周辺環境に恵まれているケースが多く、民間事業者による提案も十分に期待できるし、実際に行われてもいる。一方、後者については現実には活用事例と言えるものは少ないと思われる。

しかしながら、過疎化による閉校は京都市だけに限らず、全国的に起こっている問題である。過疎化による閉校施設の利活用の事例調査も見られることから、こうした調査結果も参考にできるか検討してみるべきである。

第6 補助制度について

1 個人向けの補助・援助制度

平成27年度における教育委員会が所管する個人向けの補助・援助制度は20種類あり、補助金（17種類）と扶助費（3種類）に区分される。

補助金とは、一般的には特定の事業、研究等を育成、助長するために地方公共団体が公益上必要であると認めた場合に反対給付を求めずに支出するものである。補助金は本来、地方公共団体が独自の判断によって支出する直接補助が多いが、一方では国の施策に基づき（市町村が都道府県の施策に基づいて行う場合もあるが）国から補助を受けて地方公共団体が間接的に補助をする場合もある。

扶助費とは、社会保障制度の一環として生活困窮者の最低限の生活維持を図る目的で地方公共団体が支出するものをいう。生活保護法、身体障害者福祉法、老人福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法等各種の法律により措置されるもの、あるいは地方公共団体が単独の施策として行うものがある。

補助金は、条例により、その取扱いについて細かく定められている。

例えば、補助金は、補助金の種別ごとに、要綱などによって、(1) 交付の目的、(2) 補助事業等、(3) 補助金等の交付の対象者、(4) 補助金等の額の算定方法、を定めなければならない。また、補助金は、毎年1回交付の状況を取りまとめ、補助金の名称、交付の目的、交付額その他別に定める事項を公表しなければならない。さらに、補助金は、交付の目的以外で使用してはならないこととされており、補助事業者等は補助事業に係る経費の支出を明らかにした書類を整備し、保存する義務がある。その他、補助金をもって取得又は効用が増した財産のうち、条例の定める範囲で処分の制限を課することができるなど、市が補助対象事業者等に対して強い権限を持つこととされている。

一方、扶助費の場合はこれらの取扱いは適用されない。そのため、補助金の場合は、支給状況等その詳細が京都市のホームページでも公開されるが、扶助費については公開されないといった取扱上の差異が生ずることとなる。

2 監査の結果及び意見

2.1 私立幼稚園就園奨励費

（意見）

出来るだけ短期間にすべての園に対する受領確認の状況のチェックを行えるようにすべきである。

（理由）

教育委員会に対するヒアリングにおいては、当該補助金について、毎年数ヶ所ずつ幼稚園を実際に訪問し、保護者の受領確認の状況をチェックするよう改善がなされ、不備のある事例については、年一回の園長への説明会で報告し、改善を促す取り組みを行っている

とのことであった。

しかしながら、京都市の私立幼稚園は 100 園近く存在するにも関わらず、毎年数ヶ所ずつしか確認が行われなくなると、全ての園の確認を行うのに数十年かかることとなる。一年あたりの実地確認の対象園数を増やすか、あるいは、確認の方法を各園から書類提出を求めるなどの方法も組み合わせて、できるだけ短期間に全ての園に対するチェックを行う仕組みを作る必要がある。

2.2 京都市民族学校児童生徒就学援助費

(意見)

各保護者に対して支給した補助金の実際の使途について、教育委員会に確認する権限はないと思われるが、少なくとも、数年に一度でも、以前のように学校を訪問して原本を確認するとともに、学校への注意喚起をすべきである。

(理由)

新聞報道によれば、神奈川県に所在する「神奈川朝鮮学園」において、個人に支給された補助金を目当てに学校側が寄付を強要するといった問題が起こっており、県議会で問題とされているとのことである。

教育委員会に対して行った質問の回答によれば、教育委員会は神奈川県での問題について把握をしているとのことであったが、京都市では民族学校に通う児童や生徒の保護者に個人向けの補助金を支給している以上、少なくとも神奈川県と同様の問題が起きていないかどうかの確認を行うべきである。

また、当該補助金は、教育委員会から各学校を通じて各保護者に対して支給を行う仕組みとなっている。そのため、各学校では保護者に支払われたことを証するため、受領書を取ることが義務付けられている。この流れについては、私立幼稚園就園奨励費と同様である。平成 23 年度に、教育委員会の担当者が学校を訪問し、受領書の原本を直接確認したこともあったが、平成 24 年度以降は毎年受領書の写しの提出を受け、書面での確認を行っているとのことである。

2.3 京都市立高校グローバルリーダー育成研修補助金

(意見)

当該事業を継続していく中で、将来的には支給対象者についての進路調査等によって、効果測定を行い、補助金の有効性を判断する必要がある。

(理由)

京都市立高校グローバルリーダー育成研修補助金は、平成 25 年度から支給が開始された補助金ということもあり、現在のところ、その効果の測定を行うことは難しい。

しかしながら、補助金の支給目的に照らせば、当該補助金の支給を受けた生徒の中から一定割合で、グローバルリーダーに相応しい人材が育つような状況が望まれる。当該事業

を継続していく中で、将来的には支給対象者についての進路調査等を行い、効果測定を行っていくとともに、補助金としての有用性を判断していく必要がある。

2.4 京都市学童う歯対策事業

(指摘事項)

京都市学童う歯対策事業については、過去の包括外部監査、その後の事務事業評価委員会で指摘があったにも関わらず、依然として対応を検討中のままである。さらに、補助金から扶助費に費目変更されたことに伴い、京都市のホームページでも詳細が公開されなくなり、市民の目に触れる機会も少なくなった。特に事業の存続や見直しといった根本的な部分について複数の機関より指摘を受け、当初の指摘から何年にもわたって検討中の状態が続いているのであるから、真摯に対応していると認めることは難しい。過去の指摘を踏まえ、早急に改善を行われたい。

2.5 個人向け補助金・扶助費の支給に係る所得確認について

(意見)

所得確認の更なる適正化・厳格化によって補助金・扶助費の適用が適正に行われるよう図るため「就学援助事務のてびき」、「Q&A集」等の記載内容を訂正されたい。

(理由)

今回の監査においては、各補助金・扶助費について、実際の申請書類一式などの提示を受けた。これはサンプルとして提示を受けたもので、全ての申請書類について確認を行ったものではないが、その中で、「市・府民税課税証明書」の全ての金額欄が空欄となっているものを発見した。このサンプル事例の場合は、実際に就業実態がなかった旨の確認がされていたことから手続き上の問題はないが、問題となるケースも想定されるので、それを以下に記載する。

所得基準によって、補助金等の支給・不支給を判断する場合には、確定申告書の控や源泉徴収票、そして、市・府民税課税証明書などが所得の証明書類とされている。「平成 27 年度 就学援助事務のてびき」によれば、「証明書類における注意点について(まとめ)」の「課税証明書」の項で、「所得金額欄が空白であった場合は「所得 0」として判定」と明記されている。また、「Q&A集」の「Ⅱ所得確認」の項で、「所得の金額が空白の課税証明書が提出されました。証明書として認められますか？」との問いに対して、「認められません。」と回答があり、その理由として、「所得が条例で定められた金額以下の方は、市民税の申告義務がありません。このような場合、白紙(所得金額が空白)の課税証明書が提出されますので、所得を「0円」として認定事務を行ってください。」と記載されている。

なお、京都市のホームページには、市民税の「申告義務のない人」として、次の4つのケースを列挙している。

- (1) 所得税の確定申告をした人

- (2) 前年中の所得が給与所得だけで、給与支払者から給与支払報告書が提出されている人
- (3) 前年中の所得が公的年金等に係る雑所得だけで、公的年金等の支払者から公的年金等支払報告書が提出されている人
- (4) 前年中の総所得金額等の合計額が基礎控除額、配偶者控除額及び扶養控除額の合計額以下の人

さらに、「※申告義務のない人の所得証明書又は課税証明書について」として、「市・府民税の申告義務がない人で、課税資料を提出されていない場合でも所得証明書又は課税証明書は発行できますが、所得の金額や年税額等の欄はすべて空白となり、「市・府民税は平成〇年〇月〇日（証明発行日）現在、課税されていません」と表示されます。」との説明がなされている。

「Q&A集」における説明は、上記の(4)に該当するケースを想定しているものと思われる。しかしながら、給与所得者の場合でも金額欄が空白となるケースがある。通常は、給与支払者から課税資料たる給与支払報告書が提出されており、各金額欄が空白となることはない。ところが、京都市税事務所で確認したところ、給与所得者の場合でも、給与支払者が給与支払報告書を市に提出していなければ、各金額欄が空白となることが起こり得るとのことであった。

この点につき教育委員会にヒアリングしたが、教育委員会から文部科学省へ問い合わせをしたところ、このようなケースでは所得を「0円」と判断してもよいとの回答がなされたとのことであった。さらに、同様の判断は、教育委員会の所管する補助金等だけでなく、他の部局での所得認定時にも行われているとのことである。なお、今後はマイナンバーを活用することにより、保護者からの課税証明書の提出は不要となるとのことであった。

また、サンプル事例の中には、職業欄が「自営」とされているにも関わらず、「市・府民税課税証明書」には給与収入・給与所得として表示されているものもあった。

京都市立小学校での往査において、各小学校から、就学援助の対象となる世帯については同制度の適用を促すようにしており、その甲斐もあって給食費等の滞納や未納がほとんど無くなったとの声も聞いている。その状況を鑑みれば、これからも各種補助金・扶助費の利用が増加することが想定され、それだけに、各種補助金等の受給判定の基礎となる所得の捕捉は、適正かつ厳格に行う必要がある。

第7 公益財団法人 京都市生涯学習振興財団

1 公益財団法人京都市生涯学習振興財団について

公益財団法人京都市生涯学習振興財団（以下「当財団」という）は昭和56年3月16日に設立され、京都のもつ歴史と文化を活かした生涯学習センター事業を推進し生涯学習の振興を図るとともに、京都市における教育と文化の発展に寄与することを目的としている。京都市の出えん団体であり、京都市出えん額は8,000万円、出えん率は100%である。当財団の業務内容は以下のとおりである。

- ① 講座、講演会及びその他の催しの開催
- ② 体験活動事業等の実施
- ③ 生涯学習情報の収集及び提供等
- ④ 博物館等における展示事業の実施
- ⑤ 生涯学習施設における貸館事業
- ⑥ 生涯学習のための図書、資料等の購入・収集・貸出・返却、並びに参考業務及び読書推進事業の実施
- ⑦ その他公益目的を達成するために必要な事業

具体的な事業概要としては、生涯学習センター事業（京都アスニー、アスニー山科）と、中央・地域図書館事業（中央図書館4件、地域図書館14件）がある。

1.1 監査の結果及び意見

1.1.1 地域図書館について

（意見）

今後、新たな図書館を開設する場合には、出来る限り地域ごとの偏りがないように計画するべきである。

（理由）

地域図書館の貸出冊数は各行政区別に人口に対する割合で見ると1人あたり1.7冊から6.8冊である。また入館者数は1人あたり1.1回から3.8回と行政区ごとでばらつきがみられた。

図書館ごとに、蔵書のニーズや書架のレイアウト、開館時間、地域による密集度やアクセスなど図書館の利用者の動向を年代ごとに定期的に分析することが、今後ますます重要であると思われる。

また、極端に利用状況が低迷している図書館に関しては、図書館本来の機能を確保しつつ、自習室、セミナールーム等の付随サービスの拡充などの見直しが必要と思われる。

1.1.2 地域図書館の蔵書選定

(意見)

今後さらに、世界有数の歴史文化のまちならではの情報発信や、地域に根差したローカルな書籍の掘り起しなどを期待する。

(理由)

地域図書館の蔵書について、新刊は定期的に図書館流通センターから送られてくる情報を基準に選定している。あわせてそれぞれの地域図書館の独自性に鑑みて、図書館流通センター以外の情報収集も行っている。

各地域図書館ではその地域の特色に因んだ蔵書のコーナーも多く、図書館ごとに工夫は見受けられた。また生涯学習センター事業との連携が行われていることは有意義であると思われる。

1.1.3 貸出図書の長期延滞について

(意見)

期日までに返却しない場合は、返却されるまでは追加の貸し出しが出来ないこととなっており、これは公立図書館としては比較的厳しい措置が採られている。それをさらに進めて、特段の理由なく期日までに返却しない場合は、一定期間貸し出しが出来ないよう取扱いを変更するなどの方法も含め、利用者が蔵書は公共の財産であることを認識し、図書館利用のマナーが守られるよう講じられたい。

(理由)

期日までに返却がなされない場合、図書を貸し出した図書館がメール、電話、はがきによる督促を行っている。メールアドレスを登録することにより、督促の手間は以前に比べると減少の傾向にあるようだが、未返却のチェック、電子メールの送信、複数回にわたる電話、はがきの送付にかかる時間は、図書館の規模にもよるが、1日あたり概ね従業員1名から2名で1時間から2時間程度かかるということである。

貸出期間内に図書等を返却しない利用者（延滞者）がいると、蔵書回転率が低下し、督促作業による事務効率も低下するうえ、督促の経費が増加する。ルールを守らない利用者のためにこのような時間を費やすことは非常にもったいない。

1.1.4 市との業務契約について

(意見)

効率性、透明性の観点から、京都市との契約にあたっては、今後生涯学習センター事業と中央・地域図書館事業についてそれぞれの事業ごとに事業費を個別に算定し、各事業及び図書館ごとに収支の把握をするべきである。

そのうえで、京都市は「生涯学習センター事業」と「中央・地域図書館事業」とを分けて契約することも検討すべきである。

(理由)

当財団が京都市と契約により行っている受託事業の内容は、生涯学習センター事業と中央・地域図書館事業である。受託料は京都市からの受託事業をまとめて1事業年度ごとに契約している。

受託事業費のうち大半を占める給料手当、賞与等の人件費科目については、期中の会計処理は、生涯学習センター事業と中央・地域図書館事業とで一括処理されており、年度末で生涯学習センター事業と中央・地域図書館事業と共通費及び収益事業に按分されている(各事業への按分は、当財団に対する京都府からの会計的な指導によるものとのことである)。

ヒアリングによると生涯学習センター事業と中央・地域図書館事業に関して、従業員の配置は区分されていて、これらの事業間で年度途中の従業員の行き来はほとんどないということであった。

当財団の京都市からの財政支出は平成27年度、約15億円で、委託料としては外郭団体29件中、京都市住宅供給公社、(公財)京都高度技術研究所に次いで3番目である。また、全額が随意契約となっているが、これは当財団と京都地下鉄整備株式会社のみとなっている。

随意契約になっている理由として地方自治法施行令第167条の2第1項第2号で、性質又は目的が競争入札に適しないものをするときとなっているが、下述の観点から生涯学習センター事業、中央・地域図書館事業を区分し、その一部について民間委託を検討する余地がある。

特に図書館については、利用者のニーズや地域課題の多様化、図書館運営環境の変化などに対応するため、平成24年「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(文部科学省告示第172号)が改正され、図書館は、地域を支える情報拠点として、これまで以上に重要な役割を担っていくことになる。

図書館は、従来のサービスに加えて、学習活動を支え、情報提供を行うことによって、地域の課題解決や地域の振興を図ることを求められている。一方で、公立図書館の運営環境は多様化し、財政面・人材面ともに厳しい状況にある。その中で、重要なサービスと位置づけられた課題解決支援サービスの取組についても充実が図られることが求められている。

そのような中で、広く市民の利用しやすいサービスを拡充するため、事業の企画・立案・実施に当たっては、市民のニーズを分析したり、コンペなどで専門家のアイデアを募集する機会を図ったりすることが有意義である。

このように競争性を高め、経営の効率化を図るとともに、公平性、透明性の確保を行っていくための検討が必要である。

1.1.5 公募による民間委託の検討

(意見)

市と当財団の間で、随意契約により委託されている生涯学習センター事業、中央・地域図書館事業について、次の観点から、その一部を公募による民間委託の検討を行うことが必要である。

(理由)

(1) 競争性の観点

これからの生涯学習センター事業、中央・地域図書館事業においては、従来の資料提供型サービスのみではなく、一步前に入るサービスとして、公の目的を保持した上での、新たな価値創造が必要である。

公募を行うことにより幅広い事業者の参入が見込め、多種の経験や強みを生かした運営が行われることにより、事業のさらなる活性化が期待される。例えば、ビジネス支援や職業訓練連携を含むサービスの充実化など生涯学習ニーズの多様化に対応することによるシニア層以外の幅広い層の取り込みなどが挙げられる。

あわせて、事業コストの観点からも有用であると考ええる。

(2) 公平性・透明性の観点

事業者の選定を、選考委員会が選考基準を設けて行うことにより公平性が確保される。あわせて選定の過程が公表されることにより透明性が確保される。

2 物品購入手続き

往査を行った各所において物品購入手続きについて確認した。

2.1 監査の結果及び意見

(指摘事項)

2.1.1 見積書、納品書、請求書の日付欄未記入について、日付欄は事業者側で記入の行われたものを徴すること

(理由)

見積書は手書きではなくコンピューターで作成されたものが大半である一方、日付欄には記入がなく、日付スタンプが押印されていたり、手書きで日付が記入されていたりするものが大半であった。

日付が空欄のままであることについては、当財団側から空欄で持参するよう指示をしているものではないが、事業者から空欄で持参されるとのことであった。負担行為手続きの関係で、日付欄が万一間違っていたりすると、再度発行を依頼することになるため、そのことも理解している事業者側が自発的に空欄のままにしているものと思料される。

しかし、日付を空欄にするということは予算執行面において年度を調整するなどの操作が可能となり、契約及び予算執行の透明性が担保されない。今回、特段の違法行為が

発見されたわけではないが、疑念を挟みうる手法が採られていることを放置すべきではない。

(意見)

2.1.2 見積合わせについて、事業者が偏ることのないよう留意すること

(理由)

事業者の組み合わせが決まっているものが少なくなかった。見積合わせが形骸化することのないようにするため、見積合わせで事業者が偏ることのないよう留意すべきである。

3 サービス事業・委託料勘定

業務委託を行っている業者の交通費として、京都市バス・地下鉄共通全区間定期代99,580円を半年ごとに支払っているケースが見受けられた。当該業務委託料は年24万円である。交通費の額は業務委託の内容に照らして高額と思われる。

3.1 監査の結果及び意見

(意見)

3.1.1 外注事業者に対する交通費について

本ケースは、京都市バス・地下鉄共通全区間定期券を現物で外注事業者に対して支給したものであるが、交通費については、業務の実態に即し、実費で精算するなど適正な支給を行うべきである。

4 久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金

4.1 引当預金の概要及び発生の経緯

久我の杜生涯学習プラザの運営は、生涯学習の名を冠しているが、設立当初から当財団は生涯学習センター事業の運営に一切関与していない。地域住民により構成された「久我の杜生涯学習プラザ管理運営協議会」が、指定管理者として全く別形態の事業として運営を行っている。また、久我の杜生涯学習プラザ管理運営協議会と当財団との間では事業及び運営上の交流も全くない。

久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当金の発生の経緯として、まず久我の杜の施設の利用形態が、1階を図書館、2階を生涯学習プラザとされたところから始まっている。1つの施設を当初から1階を教育委員会の管轄、2階を都市計画局の管轄としている。

当初から当財団（教育委員会側）と京都市住宅供給公社（都市計画局側）との間で覚書がかわされ、それと同時に京都市と京都市住宅供給公社との間でも覚書が交わされた。この時に交わされた覚書によって、平成2年3月に京都市住宅供給公社が3,000万円を京都市へ拠出した。その金銭を京都市から当財団が預かり、当財団の「久我の杜生涯学習プラ

「久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金」として運用管理が始まったことが確認された。

4.2 久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金の費消の流れ

久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金の費消の流れは、概ね次のとおりである。

平成 26 年 3 月決算と平成 27 年 3 月決算では

(事業費)		(特定資産)	
久我の杜生涯学習プラザ交付金	50 万円	久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金	50 万円

という会計処理で支出されている。

平成 28 年 3 月決算では、久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金の取り崩しと久我の杜生涯学習プラザ交付金の出金のタイミングが合わなかったため、翌 28 年度に 2 年度分計上される予定（当初は、久我の杜生涯学習プラザ交付金（事業費）50 万円としていたものを決算時に仮払金 50 万円に振り替えられている）である。

平成 2 年 3 月の覚書で管理・運用を任されたのが発端で「基金運用から生ずる収益は京都市または市の指定する者へ抛出する」となっているが、超低金利の現在、運用の果実は年間千円以下であり、抛出すること自体当初の覚書の内容に合っていない。

4.3 監査の結果及び意見

(指摘事項)

久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金の発生の経緯及び例年の費消処理の内容は前述したとおりである。

当財団の実質的な管理下でない久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金は、実質的な管理者である京都市に返還を要する。

(理由)

当財団は、久我の杜生涯学習プラザ運営に関与していないにもかかわらず、特定資産として運営基金事業の引当預金（定期預金）を有する状態となっている。

例年の支出は京都市主導で行われているため、当財団のコントロール下に置かれておらず、久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金を当財団が保有すべき積極的な理由は存在していない。実質的には、京都市の保有資産である。逆に言えば、市税が、当財団によって不相当に資金プールされている形に外見上はみえる。したがって、当財団の運営に必要な金銭に該当し、当初かわされた覚書の内容に積極的な合理性もないため、直ちに京都市へ返還すべきである。また、当財団としても返還によって受ける痛みは存在していない。

なお、久我の杜生涯学習プラザ管理運営協議会（指定管理者）は、生涯学習プラザの事業運営資金として京都市から指定管理料を受領しているにもかかわらず、当財団の久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金から支出される久我の杜生涯学習プラザ交付金も生涯学習プラザの運営資金として受領している。本件包括外部監査の範囲外かもしれないが、

久我の杜生涯学習プラザ管理運営協議会の指定管理料の金額設定にあたっては、当財団の久我の杜生涯学習プラザ運営基金引当預金の存在を考慮した上で熟考すべきではないかと考える。どちらにしても京都市へ返還がない場合、別の問題が内包されたままとなり得る。

第8 むすびにかえて

1 総括

平成27年4月「教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保しつつ、地方教育行政における責任の明確化、迅速な危機管理体制の構築、首長との連携の強化を図るとともに、地方に対する国の関与の見直しを図る」として「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」が施行された。そこで、従来の教育委員長と教育長を一本化した「新教育長」の設置、総合教育会議の設置が求められることとなったが、本市においては当該法改正に対応すべく、いち早く条例を整備したところである。

このように教育を取り巻く状況は変化を見せつつあるなか、今年度の監査テーマとして「教育関連事業」に注目したのであるが、冒頭に記したように本市予算の6%超を費やす大事業であり担当部課が多岐に亘っていることから、相当数の方々にご対応頂く事となった。文部科学省によると、教育委員会が所管する業務は一般的に以下のようになっている。

教育委員会の事務

○教育委員会は、地域の公共事務のうち、教育、文化、スポーツ等に関する事務を処理。

学校教育の振興	学校の設置管理 教職員の人事及び研修 児童・生徒の就学及び学校の組織編制 校舎等の施設・設備の整備 教科書その他の教材の取扱いに関する事務の処理
生涯学習・社会教育の振興	生涯学習・社会教育事業の実施 公民館、図書館、博物館等の設置管理 社会教育関係団体等に対する指導、助言、援助
芸術文化の振興、文化財の保護	文化財の保存、活用 文化施設の設置運営 文化事業の実施
スポーツの振興	指導者の育成、確保 体育館、陸上競技場等スポーツ施設の設置運営 スポーツ事業の実施 スポーツ情報の提供

(文部科学省HPより抜粋)

本市では、「市長と教育委員会との間の事務処理についての覚書」により、市民の文化芸術に関する事、市民のスポーツに関する事等については、市長の事務部局の職員に補助執行させるものとしていることから、教育委員会はこれらを除く膨大な業務を所管することとなるが、その全てに財務事務が伴う事から、それらを適切に管理運用する事は並大抵のことではない。本市ではその膨大な事務量ひとつひとつに精力的に取り組んできた経緯が見て取れる。しかし整然とした体制もいわゆる「経年劣化」を起こしてくる事態も避けられない。我々の監査を期に更なる安全な財務執行ができる環境になる事を期待したい。

2 むすびにあたり

財務事務の執行における手続が十分に理解されないまま行われている事例については、不正や事故を招く原因となりコンプライアンスの観点から看過できない。

各学校の往査における確認項目については共通するところも少なくないが、各校に合わせて検討するポイントを絞って臨んだ部分もある。その結果を報告書にまとめるにあたり、監査結果、指摘事項や意見の記載を項目ごとに表記するか、あるいは学校ごとに表記するかを検討した結果、各学校の項で監査結果の説明を行い、指摘事項や意見を述べているところである。しかし、これらの意見等は往査を行った学校に止まるものではない。往査を行わなかった他の学校園でも同様の案件は生じていると思われることから、各学校園に対して横断的に意見等を述べているものとして理解いただきたいことを改めて付言する。

監査における時間的制約のため、推測の域に止まる意見等もあるが、これについては今後の確認及びあるべき方向性について提示した。教育委員会を中心として調査を行い、契約事務手続きがその趣旨に沿って適正に為されるとともに、事務手続きの省力化が図られるよう願う。

以上