

平成21年度包括外部監査結果報告書の概要

【監査の概要】

1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び徳島県外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件の名称（テーマ）

監査対象

徳島県教育委員会及びその所管の団体の財務に関する事務の執行全般について

監査対象機関

徳島県教育委員会及びその所管の団体並びに教育委員会所管の予算執行に関連する部局

監査の対象とした期間

平成20年度。ただし、必要に応じて平成19年度以前及び平成21年度も監査の対象とした。

3 監査を実施した期間

平成21年6月3日から平成22年3月3日まで

4 監査従事者

包括外部監査人

弁護士 元井 信介

包括外部監査人補助者

弁護士 山本 啓司

公認会計士 井関 勝令

【監査結果報告の概要】

1 教育委員会の組織及び事務分掌〔意見〕

教育委員会は大きく分類して15の課等に分かれており、それ以外に各学校が所管する事務や教育委員会以外の部局が所管する事務もあるため、結果として事務分掌が非常に細分化されてしまっている。

しかし、事務分掌の細分化によって一貫性のある合理的な事務処理が阻害されたり、責任の所在が曖昧になったりしているのではないかという疑問がある。

そこで、事務処理の効率化、責任の所在の明確化、手続の適正化などの観点から、課や室の統合を含め、事務処理の一元化を図る方向で、事務分掌を見直すべきである。

2 各種契約

一者随意契約の問題点〔指摘及び意見〕

教育委員会に関わる契約の中には、合理的とは思われない理由により、一者随意契約により契約を締結されている例が多く存在した。その中には、設計業務とは別に設計意図伝達業務を発注して随意契約する、自家用電気工作物保守管理業務を一括して随意契約する、高額なネットワーク運用維持管理業務等を継続して同じ業者と随意契約する、学校警備業務を各学校ともほとんど同じ金額で随意契約するなどの例があった。

しかし、一者随意契約は経済合理性の追求という視点に欠ける調達方法である。一者随意契約の合理性について、必ずしも合理的な内容とは思われない。そもそも、入札や相見積もりがおよそ不可能であるという業務は基本的に存在しないというべきであろう。

そこで、これまで一者随意契約にて調達してきたすべての契約について、改めて何らかの形で価格競争を実施する方向を模索すべきである。

相見積もりの問題点〔指摘及び意見〕

相見積もりにより締結されている契約の中にも、調達方法を再検討すべきでは

ないかと感じられる例がいくつか存在した。その中には、各学校における空調設備機器保守等の業務を長期間にわたって同じ相手方と契約締結している、契約を細分化して予定価格を下げて契約しているなどの例があった。

相見積もりの目的が経済合理性の追求にあるということを十分に意識し、例えばもっと多くの業者に見積依頼をすとか、積極的に見積依頼の業者を変更するなどの方針を取り、実のある価格競争を実施すべきである。

入札の問題点〔指摘及び意見〕

一般競争入札あるいは指名競争入札により締結された契約の中には、入札参加者あるいは指名者数が極めて少ない例が複数存在した。

しかし、形式的には入札が実施されても、入札参加者あるいは指名者数が極めて少なければ、実質的な価格競争がなされたといいがたい。入札が価格競争によって経済合理性を追求する手段であるとの意識を明確に持つ必要がある。

そこで、一般競争入札を実施する場合には、その参加者数をできるだけ多く確保することを念頭に、公告方法を工夫し、広く周知を図るべきである。少なくとも県のホームページについては、入札情報を容易に検索できるシステムに変更できないか、検討すべきであろう。また、指名競争入札による場合には、できるだけ多くの指名者数を確保するべきである。

3 授業料

〔指摘〕

授業料について、法的な意味での納付義務の負担者が不明確となっていたり、減免手続で既存の規定を没却するような手続が行われたり、未収授業料の適切な不納欠損処理がなされていなかったりしている状況があった。

このように、授業料に関する事務処理では、法的な効果や既存の規定の趣旨を十分検討せず、これらを見做した安易な運用がなされている傾向がある。

しかし、授業料は、歳入に関する事項であり、金銭債権の存否に関わる事項でもあるから、法的な意味や法的根拠などをきちんと検討した上で取り扱う必要がある。上記取り扱いについては、それぞれ今一度根拠を伴う取り扱いであるか、確認する必要がある。

〔意見〕

授業料について、授業料の徴収手続・未収金の回収に対する対応が不適切であったり、未収授業料の適切な不納欠損処理がなされていなかったりしている状況があった。

これらは、事務分掌が必ずしも適切とはいいがたいために生じている問題ではないかと思われる。

このような問題も意識して、適切な事務分掌を検討すべきである。

4 奨学金〔指摘〕

奨学金返還金の未収額は多額であり、毎年増加し、しかも毎年の増加額は年を追うごとに増える傾向にある。

奨学金は、その制度の性質上、一定の割合で返還金の回収が困難となることは避けられず、したがってその未収額が増加しているとの一事をもって問題であるということとはできない。

しかし、現状では、奨学金の返還状況を漏れなく把握できるような検索可能な管理がなされていない。したがって、適切な時効中断、延滞利息の処理ができなくなるおそれがある。また、保証人に対する保証債務の履行請求もきちんとなされていない。

そこで、奨学金の返還状況を適切に管理し、これらの処理等をきちんとする必要がある。そして、なお回収困難である場合には、適切な手続を経て不納欠損処分とすべきである。

5 未利用財産の活用・処分

〔指摘〕

教育委員会には、現在未利用となっている財産が数多く存在する。

これら未利用財産については、速やかな処分を真剣に検討すべきである。

特に、財産的価値が高いと思われる旧情報処理教育センター・旧教育研修センター、未利用期間が著しく長期化している勝浦高等学校実習地、城西高等学校佐古山演習林、未利用数が多く、未利用期間も長期化している傾向にある校長公舎・職員

公舎などは具体的な処分方針を改めて検討し直すべきである。また、旧山川少年自然の家については、少なくとも従前以上の真剣な検討を行うべきである。

そして、具体的な処分方法について、従前の方法にとらわれることなく、あらゆる方法を検討すべきである。例えば、校長公舎・職員公舎については、入札と所管換以外の方法による処分の可能性も、具体的に検討すべきである。

〔意見〕

未利用財産の中には、使用開始時に一定の権利関係を結んでしまっていたために、未利用となった時点での処分が困難となってしまった財産がある。

不動産等の維持管理費や廃棄に要する費用が大きくなる可能性のある財産について、県が一定の権利関係を結ぶ場合には、将来未利用となり処分しなければならなくなった場合の対応を十分に検討し、必要な合意を交わしておくべきである。

6 各県立学校の実情

物品の寄附、管理〔指摘〕

各学校の現場では、学校に常時置かれていて使用されているにもかかわらず、学校所有となっていない物品が多数存在する。そのため、これら物品の所有権の帰属が極めて曖昧となっている。

しかし、このような状態では、これら物品の処分手続や物品に起因する事故の責任の所在など、いろいろな場面で問題の解決が困難となってしまう。

学校は、これら物品について、使用者が一部に限られる、あるいは維持管理に費用を要する等の理由で寄附手続をとっていないと説明するが、そのような理由で寄附手続をせず、所有をあいまいにした状態で使用すべきではない。

また、寄附手続がとられた物品についても、適切な管理がなされていない例があった。

そこで、教育委員会は指針を示すなどして、適切な寄附受付及び寄附後の物品管理を行うよう各学校に指導すべきである。

エアコンの設置〔意見〕

多くの学校にはエアコンが設置されているが、県費にて設置したものはほとん

ど存在せず、各学校ごとに、PTAあるいは同窓会が、一括購入もしくはリース契約締結などにより、設置している。その結果、エアコンの設置状況などがまちまちとなっている。

しかし、同じ県立学校でありながらエアコンの設置状況などに格差があるというのは疑問がある。

エアコンは本来県負担による設置が望ましいというべきであり、この方向で具体的に検討すべきである。

自動販売機の設置、収入の扱い〔指摘〕

ほとんどの学校には、自動販売機が設置されている。

その実態は、学校がPTA会長名を名義借りして学校に必要な雑費を捻出する手段として利用しているものといわざるを得ない。そして、自動販売機による収入は、学校現場において、経費捻出のための財源として、また、迅速な経費支出を行えるという意味でも非常に重要な存在となっている。

しかし、学校運営に本当に必要な経費は県費によってまかなうべきであるし、県費による支出の手続が煩雑で時間がかかるために自動販賣機会計の収入で経費を捻出するというのは本末転倒の感がある。

また、現在の自動販賣機会計の扱いは、純然たる県費でないため明確な取り扱いが存在せず、各学校によりまちまちであり、その中には必ずしも適切といえない運用もある。

自動販賣機は県有の土地建物上に設置されるものである以上その収入は県に帰属すべきである。したがって、県が業者と直接契約し収入は県に帰属するように改め、学校運営に必要な経費については県費から支出するようにすべきである。

PTA会費その他学校関連会費の管理〔意見〕

各学校には、授業料や入学金などの他に、PTA会費など様々な費目の、生徒あるいはその保護者等から徴収し、県の歳入としない性質の各種会費が存在する。

これらの学校関連会費は、必ずしもその存在意義や根拠がはっきりしないものも多い。そのため、未収金や不足が生じた場合には、対応に窮することとなる。その結果、別会計からの流用などの事態が起きている。

また、これらの学校関連会費は各学校ごとに作っているため、学校ごとに一人あたりの生徒の負担額が異なっている。これは、教育を受ける権利の趣旨や、同じ県立学校であることに鑑みれば、望ましくない状態である。

そして、これらの学校関連会費について、責任を持って監督する機関や制度が存在しないため、その用途がルーズとなり、様々な問題が生じている。

特に、学校関連会費の内容を生徒及びその保護者に対して、きちんと報告していないという状況には、問題がある。これらの学校関連会費は、生徒及びその保護者から集金しているのであるから、最低でもその会計の具体的な内容についてきちんと報告する義務がある。また、学校関連会費によっては、実費預り金という性質のものもあるといえるところ、このような会計については、本来は年度ごとに清算処理すべきであるし、仮に翌年度に繰り越しする場合には、生徒及びその保護者の明確な了承を得る必要がある。

学校関連会費は、現実にはすべての県立学校に共通して存在するものであり、その総額は相当な金額となる。このような状況、教育委員会が学校現場を具体的に理解する必要性やその他の問題点に鑑みれば、教育委員会において一元的に学校関連会費の内容や状況を把握し、これを管理する取り扱い指針の作成を検討すべきである。

少なくとも、生徒及びその保護者に対して具体的な報告すらなされていないという現状は、直ちに改善する必要がある。

学校再編

〔意見〕

学校再編には大変な事務手続を要する。例えば、徳島科学技術高等学校への統合、移設の際には、統合対象校の教職員が通常業務に従事しつつ、その事務手続に携わった。その負担は極めて大きかったようである。

教職員の通常業務の分掌や繁閑に配慮したスケジュールなど、対象校の教職員に配慮しながら学校再編を進める必要がある。

〔意見〕

学校再編に要する事務処理や費用は莫大である。今後も各学校の再編が予定さ

れている。

ところが、実際になされた学校再編に関する事務処理について、統合後に具体的な課題や問題点の洗い出し作業をする等の検証がされていない。

すでになされた再編についてはぜひとも実のある検証を実施し、そのノウハウも今後の再編手続きに生かしていくべきである。

7 徳島県立総合教育センター

施設の利用状況〔意見〕

総合教育センターは、多額の費用を投じて設置された大変立派な施設であるが、現状ではとても有効に利用されているとは言いがたい。

今後は施設の有効利用という視点を持ち、利用状況をきちんと記録することはもちろん、具体的な利用の方法を再検討し、また一般への貸し出しをもっと広報するなどしてその利用を促進するべきだと思われる。

相見積もりの手続〔意見〕

相見積もりがなされた契約の中で、見積書徴求日や契約日等の日付が全て4月1日になっているものがいくつか存在した。

総合教育センターは、これらは年度初めから締結されていることが必要な契約であり、実際には前年度から見積徴求等を開始しているが、翌年度締結の契約を前年度から準備することは望ましくないとの見解から、上記の処理をしたと説明するものの、この説明に合理性があるとは思われない。

年度初めから締結されていることが必要な契約であれば、前年度から準備を進めることは避けられないし、現実に準備しているのであるから、書類上も正しい日付を記載すべきである。

8 財団法人徳島県埋蔵文化財センター〔意見〕

財団法人徳島県埋蔵文化財センター（以下「(財)埋文センター」という）では、指定管理業務における経費処理に適切といえない点や、県と(財)埋文センターとの委託契約の委託費算出の方法に合理性や客観性があるのか疑問のある点があった。

(財)埋文センターについては、多額の県費が支出されているという事情に鑑み

ても、指定管理業務での経費処理や委託業務での変更契約手続において、より客観的で合理性のある処理を行うべきである。

9 文化の森総合公園文化施設〔意見〕

文化の森総合公園文化施設の、平成17年度の包括外部監査における指摘・意見に対する措置状況には、指摘・意見の趣旨に沿った対応が速やかにとられていると認められるものがあった反面、措置の状況のあり方について問題と思われる点も見受けられた。

第一に、外部監査で指摘や意見を述べているにもかかわらず、措置の対象外とされているものが少なからずあった。その理由は、他の指摘・意見と重複あるいは関連するため措置の検討対象から除外したとのことである。しかし、明らかに別個の指摘・意見と思われるものについても内容が重複するからと判断し措置の検討対象外としているものもあった。

外部監査における指摘・意見については、たとえ重複あるいは関連すると思われるものについても県で独自に措置の検討の要否を判断するのではなく、すべて措置の検討対象とし措置の状況の公表をすべきである。

第二に、指摘・意見に対して措置が講じられておりその旨公表されているが、形式的な対応にとどまっていて指摘・意見の趣旨からすると措置が講じられているとは認めがたいものがあった。例えば、「競争原理を機能させるために、辞退業者や極めて高額な入札を行う業者等落札意思のないものを参加者から外し、指名業者の見直しを行うべきである」との指摘に対して指名業者の見直しを行い、一応措置は講じられている。しかし、結果としては従来辞退業者を除くと5者により競争していたものが、4者での競争となっており（4者はすべて従来指名業者と同一で、しかも同一の者が各年度落札している）、指名業者の見直しにより却って競争を制限している。

指摘・意見については、形式的な対応をするのではなく、指摘・意見の趣旨に沿った形で措置を講じる必要がある。

第三に、指摘・意見に対して措置を講じていないものについてである。例えば「全館情報提供・各館業務システムソフトウェア保守業務〔予定価格の妥当性について〕」では、「県外の状況を調査することとする」という回答となっており、現段階では何らの措置を講じていない状況である。平成17年度の外部監査からすでに3年以上経過しているが、その間何らの対応もなく放置されていたことになる。

外部監査の指摘・意見については、速やかに措置を講じるか、あるいは措置を講じる必要がないと判断するのであれば、その理由を付して公表すべきである。

第四に、措置状況の公表のあり方についてである。平成19年度の外部監査でも指摘されているとおり、措置を講じたもの、措置を講じていないものそれぞれについて公表のあり方に問題がある。

措置を講じたものについては、その公表内容が講じた措置の概要の記載に留まっているため、措置の十分性についての第三者による検証が不可能であるばかりでなく、そもそもその内容の把握すら困難である。措置を講じたものについての公表は、できる限り詳細にその内容を記載する必要がある。

措置を講じていないものについては、何ら公表がされていないため、措置が不要あるいはできないのか、措置をすべく検討中なのか、検討すら行っていないのかが不明である。地方自治法においては、措置を講じたものの通知、公表についてのみ規定されているが、措置を講じていないものについても、その旨及び措置を講じていない理由を通知、公表するとともに、措置をすべく検討中のものについては、定期的に検討状況を通知、公表するべきである。

10 総括

はじめに

教育委員会等の事務執行については、事務処理の効率化や経済合理性の追求、あるいは法的な位置づけや権利関係についての確認が不十分な点があること、学校運営における費用が必ずしも十分ではないこと、監査による指摘・意見に対する措置について意識が甘いといった問題点が見受けられた。

事務処理の効率化

教育委員会に限らず、事務処理を効率化することはそれ自体重要であるが、それに伴って責任の所在が明確になるし、また手続の適正を確保することにもつながる。

ところが、教育委員会の事務分掌は非常に細分化されているため、一貫性のある合理的な事務処理が阻害されているのではないかと疑問がある。

授業料に関する事務でも、徴収手続や未収金の回収に対する対応が不適切であったり、未収授業料の適切な不納欠損処分がなされていなかったりする状況があったが、これも事務分掌が適切といえないからではないかと思われる。

事務処理の効率性が、様々な問題の背景事情となっていることを意識し、事務分掌の見直しをすべきであろう。

経済合理性の追求

教育委員会の予算は、県予算の18～19%もの割合を占めており、全歳出の中で公債費の次に大きい状態が続いている。また、教育委員会は、多くの不動産等の財産を管理している。このように大きな予算の配分を受け、また価値のある財産を管理している部局には、特に経済合理性を強く意識して事務執行すべき責務がある。

ところが、各種契約の締結では、厳密な検討を加えることなく一者随意契約を繰り返している例や、形だけ相見積もりがなされている例、入札参加者数や指名者数が少ない入札手続の例が多数存在しており、いずれも実質的な価格競争がなされているとはいいがたい状態である。

また、教育委員会所管の未利用県有財産には、財産的価値が高い不動産や、未利用期間が著しく長期化している不動産などが多数存在している。これらの財産については、これまでもその未利用状態の解消の必要性が指摘されていたようだが、現在もその状態は改善されているとはいいがたい。

他方、これまでになされた学校再編について、検証がなされていないことも問題である。今後予定されている学校再編にも莫大な費用が必要となるが、すでになされた学校再編を検証してそのノウハウを蓄積することが、経済合理性を高めることにつながるはずである。

さらに、総合教育センターは、多額の県費を投じて設置した施設であるが、有

効活用がなされているとは言いがたい状態である。

このように、教育委員会等の事務執行には経済合理性を追求しようという意識が希薄である。今一度、教育委員会に配分されている予算や教育委員会が管理している財産の大きさを再認識し、経済合理性を意識した事務執行を心掛けるべきである。

法的な位置づけや権利関係の確認

教育委員会に限らず、行政である県の行為には法律上の根拠が必要であるところ、すべての事務執行について法的な位置づけや権利関係が明確にされるべきは当然である。

ところが、授業料に関する事務執行では、法的な意味での納付義務者が不明確となっていたり、未収授業料の適切な不納欠損処理がなされていなかったりするなどの状況があった。

また、奨学金に関する事務執行では、管理のあり方が適切でないために、時効中断や延滞利息の処理、保証債務の履行請求などの面で、問題となる処理がなされていた。

そして、各学校現場でも、本来寄附手続により県有財産とすべきではないかと思われる物品が寄附手続されないまま学校現場で使用されるなど、曖昧な権利関係が常態化している。さらに、学校がPTA会長名を名義借りして設置しているといわざるを得ない自動販売機やそれによる収入、存在意義や根拠がはっきりせず、あるいは報告手続等が適切になされていない学校関連会費など、法的な位置づけの曖昧な権利関係や財産が多数存在した。

加えて、総合教育センターでは相見積もりによる契約の手続において見積徴求日等を真実の日付と違えたり、(財)埋文センターでは適切といえない経費処理であったりするなどの問題点もあった。

このように、教育委員会等の事務執行の中には、法的な位置づけや権利関係が不明確となってしまうものが多数存在した。行政の行為は法律に基づかなければならないという大原則に立ち返り、慣例に従った位置づけの曖昧な事務執行は見直す必要がある。

学校運営に必要な費用の充実

昨今の社会の変化、少子化傾向に鑑みても、将来を担う子どもに対する教育を見直し、充実させる必要性は言うに及ばない。その意味で、学校運営に必要な費用を充実させるべきは当然である。

ところが、実際の学校現場では、必ずしも費用が十分に確保されているとはいえない。

例えば、充実した教育環境を確保するためには必要不可欠といえるエアコンについて、県費で設置されている例はほとんど存在せず、PTAあるいは同窓会の負担によって設置されている。そのため、未だにエアコンが設置されないままとなっている学校も存在する。

また、法的な位置づけが不明確あるいは不適切な自動販売機による収入や学校関連会費により、本来県費によってまかなうべきではないかと思われる経費の支出がなされている。これは、ほとんどすべての学校で長年にわたって取られている便法であるが、費用が十分に確保されていないことをうかがわせる。

教育に必要な費用は、県及び県民全体の将来に対する最大の投資というべきである。教育委員会事務局は学校現場を具体的に把握し、その運営に必要な費用が県費で支出できるような予算の配当のあり方等も含めて検討すべきである。

指摘・意見に対する措置

この度の監査では、文化の森総合公園についてのみ、以前の包括外部監査における指摘・意見に対する措置状況を検証したが、指摘・意見の対象でありながら措置の対象外としたり、措置を講じていなかったり、措置の公表のあり方に問題があったりする例があった。

このような対応は、指摘・意見に対する措置についての意識が甘いことの現れである。包括外部監査による指摘・意見の意味、重要性を十分に理解し、早急に措置を講じるべきであろう。

まとめ

教育委員会が担う役割は極めて重要であり、それだけに県民に対する責任は大きい。

これまでも、その重要性や責任の大きさを意識して事務執行していたものとは思われるが、この度の指摘・意見を契機にその重要性、責任の大きさを再認識し、問題点の真剣な見直し、検討により、よりよい教育行政を実現していただきたく希望するものである。