

監査公表第 508 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 16 年 8 月 31 日

京都市監査委員	磯	辺	寿	子
同	今	枝	徳	藏
同	江	草	哲	史
同	藤	井		昭

京都市職員措置請求書

京都市職員措置請求書

1 請求の趣旨

門川大作京都市教育委員会教育長は、2001（H13）年 7 月、「教育改革パイオニア調査研究（個人）事業実施要綱」を定め、同事業の実施を決定した。この決定に基づき、榊本頼兼京都市長は、2002（H14）年度から、京都市立学校の校長から推薦を受けた教職員の「研修を奨励する」ため（但し、「教育委員会が奨励する」テーマの範囲）として、各教職員と調査研究委託契約を個別に締結し、委託料を支出した。さらに、2003 年度にも、名称を「教育改革パイオニア実践研究（個人）事業」と改め、ほぼ同様の内容で、さらに規模を拡大して事業を実施している。（本年度は、「今後京都市の教育を牽引すべき」教職員を対象とした「自己研修・研究計画書」制度と連携して実施することが予定されている。）

この委託事業により、2002 年度は、教職員ら 611 名に委託料 3,020 万円、2003 年度は、818 名に委託料 4,174 万円が支出され、この 2 年間で、計 1,429 名の教職員に対して、合計 7,193 万円もの委託料が支給されている。

この委託事業で各教職員に委託された研究テーマは、「心のノートの効果的な活用」「総合的な学習の時間」「道徳教育」「心を耕す教育の推進」などといったものであり、その内容も、授業の中での工夫や試みなど、教職員としての本来の職務範囲のものにすぎない。それを、本務とは別に個々に各教職員個人と業務委託契約を締結して、委託料を支払っているのである。

地方公務員法 25 条では、「職員の給与は、---条例に基づいて支給されなければならない」とされている。また、これに基づかずには、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない」とされている。また、地方自治法 204 条の 2 にも同様の定めがあるが、今回のような自己研修のための図書購入費などの支給は、

明らかにこれらの法律に違反する。

また、地方公共団体が「委託料」として支出できるのは、「当該団体が直接実施するよりも、他の者に委託して実施させることのほうが効果的であるもの、すなわち、特殊の技術、設備等を必要とする、あるいは高度の専門的な知識を必要とする事務事業、調査、研究といったものである」場合や、「直営コストと対比した場合より安価な経費でサービスを受けることが可能となる」場合などとされている。任命権者が、内部の職員の本来の職務を、それらの職員に委託することは、地方自治法、同施行規則が定めている委託料の支給対象に当てはまらず、違法である。

また、今回の委託事業においては、各教職員から提出された簡単な「事業計画書・予算書」の中の、研究用図書購入費、印刷費、消耗品費、管外視察費などの必要経費の見積書にもとづいて、全額を前金払いで委託料を支出している。受託した教職員は、「事業実施報告書及び収支決算報告書」を教育委員会に提出することとされているが、「本事業の経費に関する証拠書類（領収書）及び成果物等研究資料」の提出は求められておらず、実際にそれらが経費として使われたかどうかの確認はいっさい行われていない。書名も書かれていない「決算報告書」で図書購入費を支給した例もあるなど、領収書もなしで、きわめて杜撰な会計処理が行われている。このように、成果に対するチェックを完全に放棄した委託は、地方自治法 234 条の 2 に違反する。

なお、この委託事業が始まった 2002 年度からは、「教育実践功績表彰」と称して、校長推薦の 1,175 名（2 年間）の教職員が表彰され、「自己研修に役立てる」ためとして、各 2 万円の図書カードが支給されるなど、合計 3,123 万円の公金が支出されている。（この「教育実践功績表彰」については、現在、住民訴訟で係争中）「教育実践功績表彰」と「教育改革パイオニア調査研究（個人）事業」が同時に開始され、この 2 年間で、あわせて 2,604 名の教職員に、合計 1 億円以上もの巨額の公金が支出されたことになる。どちらの制度も、「研修」という名目で、市教委・校長のお気に入りの教職員らに、図書購入費などを、「表彰」「委託」という形式をとって支給したものであり、「闇給与」の性格を有した違法な公金支出である。

京都市は深刻な財政危機に直面し、財政非常事態宣言によって新規事業が凍結され、継続事業についてもその経費が大きく削減されている時に、1 億円以上もの巨額の公金が、教職員にばらまかれたのである。しかもこの事業は、上記表彰制度と同様に、市教委・校長の権限を強化し、教職員を分断し、もの言わぬ教員づくりを狙ったものであり、不当な公金支出と言う他ない。

従って、榎本頼兼市長、門川大作教育長、高桑三男総務部長（当時）、在田正秀総務部長、中村啓子総務課長らは、京都市に対し、連帯して、本件委託

事業に要した費用 7,193 万円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。

2 請求者

住所 京都市西京区

氏名 北上田 毅

ほか 40 名

以上、地方自治法第 242 条第 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。

京都市監査委員殿

2004 年 6 月 30 日

注 1 事実証明書の記載を省略した。

2 41 名の請求人のうち、1 名は平成 16 年 7 月 12 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 70 号

平成 16 年 8 月 26 日

請求人 様

京都市監査委員 磯 辺 寿 子

同 今 枝 徳 藏

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 16 年 6 月 30 日付け及び同年 7 月 12 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 門川大作京都市教育委員会教育長（以下「教育長」という。）は、平成 13 年 7 月、「教育改革パイオニア調査研究（個人）事業実施要綱」（以下「調査研究要綱」という。）を定め、教育改革パイオニア調査研究（個人）事業（以下「調査研究事業」という。）の実施を決定した。この決定に基づき、榎本頼兼京都市長（以下「市長」という。）は、平成 14 年度から、京都市立学校（幼稚園を含む。以下同じ。）の校長（園長を含む。以下「校長」という。）から推薦を受けた教職員の「研修を奨励する」ため（ただし、「京都市教育委員会（以下「市教委」という。）が奨励する」テーマの範囲）として、各教職員と委託契約書を個別に締結し、委託料を支出した。

更に、平成 15 年度にも、名称を「教育改革パイオニア実践研究（個人事業）」（以下「実践研究事業」といい、調査研究事業とまとめていうときは「実践研究事業等」という。）と改め、ほぼ同様の内容で、更に規模を拡大して事業を実施している。（本年度は、「今後京都市の教育を牽引すべき」教職員を対象とした「自己研修・研究計画書」制度と連携して実施することが予定されている。）

この実践研究事業等により、平成 14 年度は教職員 611 名に委託料 3,020 万円、同 15 年度は 818 名に委託料 4,174 万円が支出され、この 2 年間で、計 1,429 名の教職員に対して、合計 7,193 万円もの委託料が支出されている。

実践研究事業等で教職員に委託された研究テーマは、「心のノートの効果的な活用」「総合的な学習の時間」「道徳教育」「心を耕す教育の推進」などといったものであり、その内容も、授業の中での工夫や試みなど、教職員としての本来の職務範囲のものに過ぎない。それを、本来の職務とは別に個々に教職員個人と委託契約書を締結して、委託料を支払っているのである。

地方公務員法（以下「地公法」という。）第 25 条第 1 項では、「職員の給与は、（中略）条例に基いて支給されなければならない、又、これに基かずに、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない」とされている。

また、法第 204 条の 2 にも同様の定めがあるが、今回のような自己研修のための図書購入費などの支給は、明らかにこれらの法律に違反する。

また、地方公共団体が委託料として支出できるのは、「当該団体が直接実施するよりも、他の者に委託して実施させることのほうが効果的であるもの、すなわち、特殊の技術、設備等を必要とする、あるいは高度の専門的な知識を必要とする事務事業、調査、研究といったものである」場合や「直営コストと対比した場合より安価な経費でサービスを受けることが可能となる」場合などとされている。任命権者が、内部の職員の本来の職務を、それらの職員に委託することは、法及び地方自治法施行規則が定めている委託料の支給対象に当てはまらず、違法である。

また、今回の実践研究事業等においては、各教職員から提出された簡単な事業計画書・予算書の中の、研究用図書購入費、印刷費消耗品費、管外視察費等の必要経費（見積書）に基づいて、全額を委託料で前金払いとして支出している。受託した教職員は、事業実施報告書及び収支決算報告書を市教委に提出することとされているが、「本事業の経費に関する証拠書類（領収書）及び成果物等研究資料」の提出は求められておらず、実際にそれらが経費として使われたかどうかの確認は一切行われていない。図書名

も書かれていない収支決算報告書で図書購入費を支給した例もあるなど、領収書もなしで、極めてずさんな会計処理が行われている。このように、成果に対するチェックを完全に放棄した委託契約は、法第 234 条の 2 に違反する。

なお、調査研究事業が始まった平成 14 年度からは、教育実践功績表彰（以下「功績表彰」という。）と称して、校長推薦の 1,175 名（2 年間）の教職員が表彰され、「自己研修に役立てる」ためとして、2 万円の図書カードが支給されるなど、合計 3,123 万円の公金が支出されている（この功績表彰は、現在、住民訴訟で係争中である。）。功績表彰と調査研究事業が同時に開始され、平成 14 年度及び同 15 年度の 2 年間で、合せて 2,604 名の教職員に、合計 1 億円以上もの巨額の公金が支出されたことになる。どちらの制度も、研修という名目で、市教委、校長のお気に入りの教職員に、図書購入費などを表彰又は委託という形式をとって支出したものであり、闇給与の性格を有した違法な公金支出である。

京都市（以下「市」という。）は深刻な財政危機に直面し、財政非常事態宣言によって新規事業が凍結され、継続事業についてもその経費が大きく削減されている時に、1 億円以上もの巨額の公金が、教職員にばらまかれたのである。しかもこの実践研究事業等は、功績表彰と同様に、市教委と校長の権限を強化し、教職員を分断し、もの言わぬ教員づくりを狙ったものであり、不当な公金支出というほかない。

したがって、市長、教育長、高桑三男総務部長（当時）、在田正秀総務部長及び中村啓子総務課長は、市に対し、連帯して本件委託事業に要した費用 7,193 万円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求めらる。

2 要件審査

- (1) 本件請求のうち、平成 14 年度の調査研究事業に要した経費を対象とした部分については、当該経費に係る支出決定が行われた日から 1 年以上経過している。当該経費に係る支出決定が請求人に対し、ことさら隠ぺいして行われたものではないとしても、予算書、決算書、その他請求人が入手可能な資料によっては、金額や用途等の具体的な内容が明らかになっていないことから、請求人が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて、監査請求をすることができる程度に、その存在及び内容を知ることができなかつたと言うべきであり、本件請求は、その具体的な内容について情報の提供を受けた平成 16 年 5 月 12 日から相当な期間内に行われたと認められるので、法第 242 条第 2 項ただし書きに規定する「正当な理由」があると判断する。よって、請求人が本件請求の対象としている平成 14 年度及び同 15 年度の実践研究事業等に係る経費の

支出について、監査の対象とした。

- (2) 本件請求を行った41名のうち1名については、京都市の住民であることについて確認することができなかったため、当該1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16年7月9日付けで却下した。

第2 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16年7月23日に請求人北上田毅及び同南俊二から陳述を受けた。これら2名の請求人は、本件請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨はおおむね次のとおりである。

- (1) 実践研究事業等は、教職員の「研修」を目的とした事業であり、このことは、総合教育センター（旧永松記念教育センター）の研修課企画研修担当がこの事業を担当していることから明白である。
- (2) 市教委が、実践研究事業等において推奨するものとして挙げているテーマは、教員の本来の職務のものである。また、これらのテーマは、実践研究事業において、新たに対象として加えられた事務職員の職務とは全く関係のないものであり、契約の相手方とする理由がない。
- (3) 教職員は、実践研究事業等に係る契約を締結するに当たり事業計画書・予算書を、受託した研究の終了後に事業実施・収支決算報告書を、教育長あてに提出することとなっているが、いずれもA4版の用紙1枚程度のものに過ぎず、領収書や成果物の提出も求められていない。
- (4) 実践研究事業等においては、個々の教職員と市との間で、随意契約が締結され、5万円を上限に委託料が支払われているが、随意契約であっても見積合わせなどを行うことなく、受託者が一方的に決めた価格で契約を締結することは論外である。また一つの研究テーマに対して、そのテーマにふさわしい受託者を探すのではなく、受託者が決めた研究テーマで契約しているほか、同一の研究テーマも多くみられるが、こうしたことは委託事業としてはあり得ない。
- (5) 地方公共団体は、誰とでも随意契約を結ぶことができるわけではなく、契約の相手方には一定の条件が課せられており、京都市契約事務規則（以下「契約規則」という。）第26条の2においては、随意契約の相手方は一般競争入札有資格者名簿又は指名競争入札有資格者名簿（以下これらを「有資格者名簿」という。）に記載されているものと規定されている。したがって、教職員は随意契約の相手方にはなり得ない。

また、市教委は、「1人当たり5万円を上限に委託料を支出する」と通知して、校長に教職員の推薦を依頼しているが、これは、予定価格の秘

密の保持に反した違法なものである。

- (6) 実践研究事業等を受託した教職員は、(3)のとおり、領収書や成果物の提出は求められていないから、支払われた委託料が実際に経費として使われたかどうかの確認はされておらず、このような成果に対する確認を完全に放棄した業務の委託は、法第 234 条の 2 に違反する。
- (7) 以上のように、実践研究事業等は、委託事業としてはあり得ないもので、当初から 5 万円を多くの教職員に支給することだけを目的としたものであり、給与の二重払い、闇給与であって、地公法第 25 条、法第 204 条の 2 に違反するものである。
- (8) 実践研究事業等も功績表彰も、従来の「表彰」や「委託事業」の枠を踏み越えた不自然、不明瞭な手段で実施され、対象となった教員も市の総教員数の 5 割近くに及んでいる。

これらは、市教委が教員の評価を「給与」に反映させることができないため、「表彰」、「研修」という形式を使って金品を支給したもので、校長の権限を強化し、教員を分断、序列化し、もの言わぬ教員を作ろうと狙いとしたものである。

- (9) 今回の実践研究事業等は、研修という名のもとに、個人に金を与えるもので、「研修を行う」といっても全く意味が違うものであり、このような手法を使うと、いくらでも裏で金を出せることになる。

市教委が普通では考えられないことを行うのは、市教委や校長の言いなりになるイエスマンの教師をつくるために、金をばら撒いて何とかしようとしているのに過ぎない。こうしたことは、教員にとっても良くないことであり、市教委や校長にとっても指導力がなくなっているという意味で、危機的である。

- (10) 実践研究事業等は、市と教職員とが契約を結ぶものであるから、会計など、支出に関わる部署がチェックできるはずである。

何かおかしいことが行われようとするときに、直ちに手を打つ、或いは進言して止めさせるという機能が市役所の内部でなくなりつつあるのではないかと思っている。

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、市教委の事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

2 新たな証拠の提出

請求人は、平成 16 年 7 月 1 日、同月 2 日及び同月 20 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

関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成 16 年 7 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、次のとおりである。

なお、関係職員の本陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、5 名の請求人が立ち会った。

- (1) 平成 14 年度から新しい学習指導要領と完全学校週 5 日制が全面実施されることにより、教育の枠組みと内容が大きく変わり、「基礎・基本の確実な定着を図る学習指導」、「補充的・発展的学習」、「総合的な学習の時間」の充実など直面する諸課題に取り組む必要が生じるとともに、保護者等から、学力低下への懸念や「心の教育」、「健康教育」の充実などへの要請が高まった。
- (2) 教育公務員については、研究と修養がその職責遂行の不可欠の要件と位置付けられており、平成 14 年 2 月の中央教育審議会（以下「中教審」という。）の答申「新しい時代における教養教育の在り方」においても、研究や自己啓発活動の奨励等により、教員の力量を高め、常に向上心を磨くことができるような取組が重要である旨が述べられている。
市教委としても、教員の自主性、自発性に基づく研究、研修をバックアップすることが求められている。そこで、教職員一人一人の資質、実践的指導力を高め、ひいては全市の教育活動の水準を高めることを目的として、実践研究事業等を実施した。
- (3) 平成 15 年度に調査研究事業から実践研究事業に変更した際、具体的かつ広範な実践をより多くの教職員が進める必要があるとの考えから、1 校当たりの推薦人数を増やすとともに、「食教育の充実」を図るため栄養職員を、「学校経営の効率化、学校財務制度の充実」を図るため学校事務職員を、「35 人学級の創設により増加する常勤講師の実践的指導力の向上」を図るため定数内常勤講師を、それぞれ研究委託の対象に加えた。
- (4) 委託者については、校長からの推薦のほか、全市規模の喫緊の教育課題について研究を行うため、市教委が必要と認めた者についても職種を限定することなく選定し、研究を委託している。平成 14 年度においては、学校現場の実態を踏まえた学校事務の在り方の研究を進める必要があったため学校事務職員に、児童生徒の評価の在り方について学校運営という観点から研究を行う必要があったため校長に、それぞれ研究を委託した。
- (5) 教職員が実践研究事業等で得た成果は、授業実践や校内研修などの場面において還元されるとともに、教科等の研究会などにおいて報告、活用され、また市教委が実施する研修講座で発表されている。
- (6) 実践研究事業等は、教職員に研究を委託する形で実施しているが、こ

これは、研究テーマを教職員自ら設定し、実施方法についてもその裁量に委ねることによって、研修の自主性を高め、自己研さんの実効性を高めるためである。

- (7) 調査、研究といった事業は、他の機関、或いは特定の者に委託して行わせることができるものであり、また実践研究事業等の1件当たりの経費は、地方自治法施行令（以下「施行令」という。）第167条の2の規定に基づき、契約規則第26条において定める金額の範囲内であることから、随意契約により、契約を締結することができるものである。
- (8) 通常、地方公共団体が業務を委託する場合、委託した業務の履行に対し、その対価として委託料を支払うが、委託料の用途は契約事項ではないため、用途を明らかにするための証拠書類である領収書の提出は求めているものである。

しかし、実践研究事業等は教職員に委託して実施しているため、適切な経費執行を確保する観点から、必要に応じ、支出の内容等の確認ができるよう、領収書の本人保管を要件としている。

- (9) 教職員に対しては、研究が終了した後、事業実施・収支決算報告書の提出を求めるとともに、これに研究成果をまとめたものを添付するよう指導を行っており、これらにより、内容の確認を行っている。
- (10) 実践研究事業等を受託した教職員に対しては、委託料を支払っているが、これは、研究に必要な経費について支出したものであり、労働の対価としての報酬或いは勤務に対する報酬として支払ったものではない。
- (11) 実践研究事業等を受託した教職員に対しては、地公法第38条又は教育公務員特例法第17条第1項の規定に基づき、他の事業等に従事することについての許可は行っていないが、これは、受託する教職員の任命権者である市教委が実践研究事業等を実施しているためであり、本務の遂行に支障がないと認められるためである。
- (12) 実践研究事業等を受託した教職員に対しては、地公法第35条の規定に基づく職務に専念する義務の免除は行っていないが、教職員の職務の特殊性から、ある行為が実践研究事業等に従事する行為であるか、教職員の職務であるかを明確に区別する必要はなく、実践研究事業等に従事する時間、方法については、当該教職員の自主的な判断に委ねている。

また、市教委は、既に提出した関係書類のうち、実践研究事業等に係るすべての推薦書、事業計画書・予算書、委託契約書及び事業実施・収支決算報告書並びに委託件数の約1割に相当する件数に係る領収書及び成果品などの関係書類の一部において記入漏れ等があったとして、平成16年8月10日付けで追加報告を提出した。その概略は次のとおりである。

- ア 調査研究事業を委託した教職員のうちの5名及び実践研究事業を委託した教職員のうちの7名の合計12名（別表1記載）については、見積り内容に不明な点があったため、校長等を通じて、口頭で本人に確認し、見積り額を確定して契約金額を決定した。
- イ 調査研究事業を委託した教職員のうちの2名及び実践研究事業を委託した教職員のうちの8名の合計10名（別表2記載）については、事業実施・収支決算報告書の決算金額に記入漏れ、記入間違いがあったことが判明した。
- ウ 管外視察経費の中に図書購入費が算入されていたもの等があった。
- エ その他事業実施・収支決算報告書の内容について、補足して説明を行っておくことが望ましいものがあった。

第3 監査の結果

1 事実関係

- (1) 教員の力量を高めるということについて、中教審は、平成14年2月21日付の答申「新しい時代の教養教育の在り方について」の中で、教員の研究や自己啓発活動の奨励、教員研修の抜本的充実及び評価等の促進をその具体的方策として示している。

また、同日付の答申「今後の教員免許制度の在り方について」の中では、教員の資質向上に向けて、「職務命令による研修だけではなく、（中略）勤務時間外などを積極的に活用し、自費で様々な研修に取り組むことが求められるとともに、研究授業などを実施したり、学会や研究会において研究論文を発表するなどの自主的・主体的な取組が求められる」と述べ、自主研修の活性化を提案している。

- (2) 調査研究事業は、平成13年7月13日に調査研究要綱が定められ、創設された。実際に調査研究要綱に基づき、調査研究事業が実施されたのは、平成14年度からである。

平成15年4月23日に調査研究要綱が改正され、同要綱の題名が教育改革パイオニア実践研究（個人）事業実施要綱（以下「実践研究要綱」という。）に改められるとともに、対象となる教職員に定数内常勤講師、栄養職員及び事務職員が加えられた。

なお、市教委が開設しているホームページ中の記事「平成15年度教育予算における主要事業」の中では、実践研究事業について、「教職員一人一人の資質及び実践的指導力の一層の向上を図るため、平成17年度までの3か年に限定した集中的な取組として、教職員による研究・研修を奨励・推進する助成制度を創設します」と説明されている。

- (3) 実践研究事業等の対象となる者は、校長の推薦に基づき市教委におい

て選考したものとされている。

校長が教職員を推薦するに当たっての基準は、調査研究事業については、「教育改革パイオニア調査研究（個人）事業の実施について」（以下「14年度通知」という。）に添付された「教育改革パイオニア調査研究（個人）事業の実施にあたって」（以下「14年度細目」という。）において、実践研究事業については、「教育改革パイオニア実践研究（個人）事業の実施について」（以下「15年度通知」という。）に添付された「教育改革パイオニア実践研究（個人）事業の実施にあたって」（以下「15年度細目」という。）において、それぞれ示され、教育長から校長あてに通知されていた。

- (4) 実践研究事業等は、対象となる教職員に市教委が奨励する研究を委託して実施するとされており、市教委が奨励する研究については、14年度細目において7項目、15年度細目において12項目が掲げられているが、いずれも教育課程或いは喫緊の教育課題に関わるものである。
- (5) 調査研究事業の委託、委託契約の締結及び経費の支出の各行為に係る決定は7回に分けて、実践研究事業の委託、委託契約の締結及び経費の支出の各行為に係る決定は3回に分けて、それぞれ行われており、その詳細は別表3に掲げるとおりである。また、受託した教職員に対しては、契約書に記載された委託料金の全額が前金払いにより、(款)10 教育費、(項)01 教育総務費、(目)02 事務局費、(節)13 委託料から支出されている。また、その支払いの時期は、別表3に掲げるとおりである。
- (6) 平成14年度の調査研究事業及び同15年度の実践研究事業の委託の実績は、次に掲げる表のとおりである。

(単位：件、円)

	調査研究事業 (平成14年度)		実践研究事業 (平成15年度)	
	委託件数	契約金額	委託件数	契約金額
校長	3	150,000	0	0
教頭	0	0	1	50,000
教諭	592	29,266,185	782	39,787,476
養護教員	14	680,000	22	1,197,740
栄養職員	0	0	7	350,000
事務職員	2	100,000	2	100,000
合計	611	30,196,185	814	41,485,216

調査研究事業を委託した611名の教職員のうち、校長から推薦があった者は442名、指導主事から推薦があった者は169名であり、実践研究

事業を委託した 814 名のうち、校長から推薦があった者は 546 名、指導主事から推薦があった者は 268 名であった（なお、実践研究事業については、契約決定を行った者 821 名のうち、7 名が契約の締結を辞退しており、当該 7 名に対しては事業は委託されていない。）。

しかし、指導主事から推薦があった者については、調査研究要綱又は実践研究要綱においては、その対象者として具体的に規定されていない。

(7) 市教委に対して提出を求めた、実践研究事業等に係るすべての推薦書、事業計画書・予算書、委託契約書及び事業実施・収支決算報告書並びに委託件数の約 1 割に相当する件数に係る領収書及び成果品を確認したところ、以下に掲げる事項が見受けられた。

ア 契約金額の記載が漏れているものがあった。

イ 契約日以前に支出した経費が決算金額に算入されていたものがあった。

ウ 14 年度通知及び 15 年度通知では、管外視察に係る経費は、委託金額の 2 分の 1 を超えない範囲で充当することができることとされているにもかかわらず、委託金額の 2 分の 1 を超えて管外視察に係る経費に充当しているものがあった。

エ 領収書の日付が未記入であるもの、領収書のあて先が学校長あてとなっているものがあった。

オ 領収書の代わりにレシートが提出されていたものがあった。

2 監査委員の判断及び結論

本件請求について、次のとおり判断する。

(1) 実践研究事業等は、市教委が奨励する研究を教職員に委託し、委託料を支出するという実施方法が採られ、経費も委託料から支出されている。

しかし、実践研究事業等は、その内容及び実態からみると、教職員の自主的な研究或いは研修を推進するための助成である。

教職員の自主的な研究或いは研修を支援することにより、これを推進し、その成果を共有して、教職員の資質の向上を図っていくという実践研究事業等の趣旨は、中教審の答申や教職員の能力・意識の向上の重要性を掲げている市の基本計画にも沿うものであり、その成果は最終的には、学校教育を通じて、児童、生徒に還元されるものであって、公益性を有するものであると考える。

(2) 地方公共団体の職員の自主的研究に対して助成を行うことについては、その助成が勤務に対する報酬となり得る性質のものでなければ、法第 204 条の 2 の規定には抵触しないと解されているところである（昭和 31 年 11 月 20 日付け自丁公発第 164 号）。助成の方法については、賞品や報償金

を与える方法、法第 232 条の 2 の規定に基づく任意の補助金を支給する方法、研究委託をして委託料を支給する方法などが考えられるところであるが、いずれの方法を採るにしても研究内容、公益性等について慎重に検討して行われるべきものであると考える。

- (3) 請求人は、教職員の本来の職務範囲のものに対して、金銭を支給しているのであるから、法及びこれに基づく条例に基づかない金銭の支給に該当し、地公法第 25 条第 1 項及び法第 204 条の 2 に違反するものであると主張している。

教職員が受託して行った研究の内容は、実践研究事業等の趣旨及び目的からして、教職員の本来職務との関わりが深いものとなることは必然である。また、市教委から提出された事業実施・収支決算報告書及び領収書を検討した限りにおいては、支払われた委託料の用途は、おおむね研究に必要な経費或いはこれに準じると認められる範囲のものであり、本来の勤務に対する対価として支払われたと断定できるものは見受けられなかった。

したがって、地公法第 25 条第 1 項及び法第 204 条の 2 に違反しているとは認められない。

- (4) 実践研究事業等は委託事業として実施され、契約の方法は随意契約という方法が採られ、市と教職員との間で契約が締結されている。

普通地方公共団体が事務事業を委託することについては、事務事業の性質上、当該地方公共団体自身が実施しなければならないものを除いて他のものに委託して実施することができるものである。より具体的には、「特殊の技術、設備等を必要とする、あるいは高度の専門的な知識を必要とする事務事業、調査、研究といったものである」と説明されているところである（地方自治制度研究会編「地方財務実務提要 2」P4085）。

実践研究事業等は、14 年度細目或いは 15 年度細目に記載されているような教育課程及び教育課題に関する研究をしようというものであり、また、市の教職員の資質の向上を図ることも企図されているという事情をも考慮すると、これを、学校教育に携わっている者に委託して実施するという方法を採用したことについては、契約を担当する者の裁量の範囲にとどまるものと考えられる。

また、実践研究事業等に係る契約を随意契約という方法により、市と教職員との間で契約を締結したことについては、1 契約当たりの契約金額が最高で 150,000 円であるから、契約規則第 26 条に定める額の範囲内であり、施行令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号の規定に適合したものである。

一方、契約の相手方を選定するに当たって、契約規則第 27 条に基づく

見積書の徴収がされたことはいかかえ、また契約の相手方は有資格者名簿に登録されていない教職員である。これは、市教委が奨励する研究を、校長又は指導主事から推薦を受けた教職員が創意工夫をして実施するという実践研究事業等の実態及び性質に照らすと、当該教職員ごとの研究内容は個々に異なってくるから、見積書を徴収してその額を比較することになじまず、また学校教育に携わっている者がその研究を行うことがふさわしいという理由によるものであると思われる。

契約した教職員の人数が多いこと、同一テーマの研究を複数の教職員に委託していること、契約の相手方である教職員が提出した見積額によって契約していることについては、実践研究事業等が市の教職員の資質の向上を図ることも企図していることや一般に職員が行う研究に対し助成を行う方法として委託という方法も許容されるということ等を考慮すれば、違法又は不当であるとまでは言えない。

- (5) 実践研究事業等の委託の実績をみると、調査研究要綱又は実践研究要綱に具体的に規定されていない指導主事から推薦があった教職員との間で委託契約が締結されていたほか、調査研究事業については、具体的にその対象とされていない校長及び事務職員との間で委託契約が締結されている。

これらの契約を締結したことの必要性について、市教委は、第2 3(4)に記載した趣旨の説明を行っている。

これらの契約を締結した必要性は一定認められるものであり、また契約担当職員の裁量の範囲内にとどまるものと考えられるので、違法又は不当であるとまでは言えない。

しかし、調査研究要綱及び実践研究要綱が制度の基本を定めたものであるということに照らすと、これらの要綱において具体的に規定していない者を対象としたことについては、適切さを欠く運用であったと言わざるを得ない。

- (6) 請求人は、実践研究事業等を受託した教職員に対し、経費に関する証拠書類や成果品の提出を求めておらず、実際に経費として使われたかどうかの確認も行われていないから、契約の履行の確保について定めた法第234条の2に違反すると主張している。

しかし、市教委は、実践研究事業等を受託した教職員に対して事業実施・収支決算報告書の提出を求めるとともに、成果品についても実態として提出を求めているから、契約の履行確認を怠った、違法なものであるということはいかできない。また、委託料の用途は契約事項とはされていないから、領収書の提出を求めているからといって法第234条の2に

違反するものではない。

ただし、実践研究事業等を実施するに当たり、委託という形式を採っている以上、成果品の提出については契約事項として義務付けるべきであり、事業実施・収支決算報告書についても、その記載内容が提出者によって相当の差があるという実態があることから、より具体的かつ詳細に記載するよう徹底すべきであった。

また、提出された成果品をみると、その中味の充実の程度には相当の差が見受けられる。

更に、事業計画書・予算書、事業実施・収支決算報告書等に記入誤り等があったとして、市教委から追加報告がされたところであるが、このような記入誤り等は、本来、当該書類が教職員から市教委に提出された時点で点検、確認が行われ、必要に応じ、修正などの措置が講じられていてしかるべきものである。

これらの点からは、不当というまでには至らないとしても、契約の履行の確認に不十分な点があったと言わざるを得ない。

- (7) 支出の方法は、前記1 事実関係の(5)に記載したように、前金払いとなっている。しかし、支出命令は、別表3に掲げるとおり、必ずしも支出決定後速やかに行われたと言うことはできず、前金払いとする必要性があったのか疑問が残る。
- (8) 前記1 事実関係の(7)に掲げた事項については、これらをもって直ちに違法又は不当と評価されるものではないとしても、委託事業の執行管理という観点からみると、適切さを欠いている。
- (9) 市教委が追加報告を行った事項(第2 3)について、提出された書類を確認し、検討を行った。

報告のあった事項のうち、イからエまでに掲げる事項については、契約の履行の確認が不十分なものであったことを顕現していると言わざるを得ず、適切さを欠くものである。

また、アに掲げる事項については、見積り内容の不明な点について、校長等、学校運営に責任を有する立場にある者が、口頭で確認を行ったものの、事業計画書・予算書を修正させることなく、契約等の事務処理を行ったことは、結果として契約金額以上の経費を要したという内容の収支決算報告書が提出されていたとはいえ、地方公共団体の財務会計行為として、適正を欠くものであったと言わざるを得ず、今後、かかる事務処理が再び行われることがないようにするための対策を講じることが必要である。

- (10) 以上のとおり、平成14年度及び同15年度の実践研究事業等について

は、適正を欠く部分や不適切な運用は認められるものの、その実施に伴う経費の支出については、明らかに違法又は不当であると断定するに足りる事由は認められなかった。

よって、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。

教育改革パイオニア実践研究（個人）事業（以下「実践研究事業」という。）は、教職員の自主的な研究或いは研修を支援することにより、教職員の資質及び実践的指導力の向上を図り、本市の教育活動の水準を更に高めていくことを目的として設けられ、京都市教育委員会が奨励する研究を教職員に委託する方法により実施されているものである。

しかしながら、別紙請求人あて監査結果通知文に記載のとおり、一部適正を欠く部分や不適切な運用が認められたところである。

したがって、実践研究事業については、財務会計上の取扱いをはじめとして、対象とする教職員の選考方法など、この事業の実施の方法及びその運用に関わる事項について多角的な視点から検証及び検討を行い、その趣旨、目的に合致した、より適正なものとなるよう、速やかな改善に努められたい。

別表1

(単位：円)

契約日	追加報告における 記載番号	予算書記載 見積り額①	契約額②	差額 ②-①	収支決算書 記載決算額
14. 7. 18	3 (1)	45,000	50,000	5,000	50,000
14.10. 7	3 (2)	49,950	50,000	50	50,172
”	3 (3)	20,961	30,000	9,039	30,807
”	3 (4)	20,940	50,000	29,060	50,000
”	3 (5)	20,880	50,000	29,120	50,000
15. 8. 22	3 (6)	48,210	50,000	1,790	50,640
”	3 (7)	49,900	50,000	100	63,344
”	3 (8)	49,998	50,000	2	50,410
”	3 (9)	45,070	50,000	4,930	98,175
”	3 (10)	47,514	50,000	2,486	50,000
”	3 (11)	49,841	50,000	159	50,000
15.10.30	3 (12)	49,540	50,000	460	50,000
	合 計	497,804	580,000	82,196	

別表2

(単位：円)

契約日	追加報告における記載番号	契約額①	収支決算書記載決算額②	差額①-②	市教委が収支決算について追加報告した内容
14. 7.18	1 (1)	50,000	50,000	0	研究用図書費は 23,000 円, 印刷消耗品費は 15,880 円, 管外視察費 5,120 円, その他 6,000 円が正しい。
14.10. 7	2 (1)	50,000	49,900	100	研究用図書費は, 20,740 円が正しい。
15. 8.22	2 (2)	50,000	49,991	9	研究用図書費は, 11,422 円が正しい。
〃	2 (3)	50,000	46,610	3,390	管外視察費は, 34,840 円が正しい。
〃	2 (4)	50,000	47,500	2,500	研究用図書費は, 17,840 円が正しい。
〃	2 (5)	50,000	49,830	170	管外視察費に, タクシー代 510 円が記載漏れ。
〃	1 (5)	50,000	50,000	0	研究用図書費は 16,653 円, 管外視察費 0 円, その他 28,347 円が正しい。
〃	2 (7)	50,000	49,000	1,000	研究用図書費は, 8,100 円が正しい。
〃	2 (8)	50,000	42,200	7,800	研究用図書費は, 28,654 円が正しい。
15.10.30	2 (6)	50,000	47,000	3,000	研究用図書費に, 1 冊分 3,000 円が記載漏れ。
合 計		400,000	382,031	17,969	

別表3

(単位：円)

年度	支出決定			支出命令			支出日
	決定日	件数	金額	命令日	件数	金額	
14	H14.7.18	250	12,340,268	H14.7.30	13	650,000	H14.8.8
				H14.8.26	2	100,000	H14.8.30
				H14.8.30	69	3,409,726	H15.9.6
				H14.9.20	44	2,198,005	H14.9.30
				H14.9.20	65	3,132,537	H14.9.30
				H14.9.26	13	650,000	H14.10.7
				H14.10.4	4	200,000	H14.10.11
				H14.10.25	9	450,000	H14.11.8
				H14.11.6	5	250,000	H14.11.15
				H14.11.21	4	200,000	H14.11.28
				H14.12.12	2	100,000	H14.12.19
				H15.2.13	4	200,000	H15.2.21
				H15.4.17	8	400,000	H15.4.24
				H15.4.23	5	250,000	H15.5.2
				H15.5.21	3	150,000	H15.5.27
	小計	250	12,340,268				
14	H14.10.7	233	11,543,247	H14.11.18	209	10,354,504	H14.12.2
				H14.12.2	3	150,000	H14.12.9
				H14.12.12	3	150,000	H14.12.19
				H15.1.24	2	100,000	H15.1.31
				H15.2.13	6	300,000	H15.2.21
				H15.3.13	4	188,743	H15.3.20
				H15.4.17	2	100,000	H15.4.24
				H15.5.21	4	200,000	H15.5.27
	小計	233	11,543,247				
14	H14.11.20	75	3,743,437	H14.12.13	62	3,093,437	H14.12.20
				H14.12.25	6	300,000	H15.1.8
				H15.2.13	5	250,000	H15.2.21
				H15.4.17	2	100,000	H15.4.25
	小計	75	3,743,437				
14	H14.11.25	19	875,410	H15.1.24	19	875,410	H15.1.31
				小計	19	875,410	
14	H14.12.16	14	700,000	H15.2.28	14	700,000	H15.3.7
				小計	14	700,000	
14	H15.1.6	7	343,823	H15.4.4	7	343,823	H15.4.11
				小計	7	343,823	
14	H15.2.28	13	650,000	H15.5.15	13	650,000	H15.5.21
				小計	13	650,000	
	合計	611	30,196,185	合計	611	30,196,185	

年度	支出決定			支出命令			支出日
	決定日	件数	金額	命令日	件数	金額	
15	H15.8.22	679	34,738,656	H15.9.16	25	1,250,000	H15.9.25
				H15.9.29	81	4,300,000	H15.10.23
				H15.12.8	205	10,320,580	H15.12.16
				H15.12.8	188	9,778,442	H15.12.17
				H15.12.9	115	5,807,439	H15.12.22
				H15.12.10	18	890,000	H15.12.19
				H15.12.17	9	428,580	H15.12.26
				H16.1.28	17	867,415	H16.2.13
				H16.4.27	15	746,200	H16.5.11
				小計	673	34,388,656	
				(契約辞退	6	350,000)	
H15.10.30	134	6,956,560	H15.12.9	101	5,050,000	H15.12.24	
			H15.12.10	22	1,256,560	H15.12.19	
			H16.3.5	5	350,000	H16.3.12	
			H16.4.27	5	250,000	H16.5.11	
			小計	133	6,906,560		
			(契約辞退	1	50,000)		
H16.1.16	8	190,000	H16.3.5	8	190,000	H16.3.12	
			小計	8	190,000		
合計	821	41,885,216	合計	814	41,485,216		

注 支出命令欄に（ ）書きで記載した契約辞退分（計7件 400,000円）は、小計及び合計には算入していない。

(監査事務局第一課)