

監査公表第 630 号

住民監査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いましたので、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 22 年 2 月 19 日

京都市監査委員 内 海 貴 夫
同 日 置 文 章
同 不 室 嘉 和
同 出 口 康 雄

住民監査請求に係る請求文

京都市職員措置請求書

1 請求の趣旨

京都市教育委員会は、2006（平成 18）年度より、多くの市民や学者グループらの反対にもかかわらず、毎年、「歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定」（以下、「ジュニア京都検定」という。）を実施してきた。

この「ジュニア京都検定」にともない、京都市教育委員会は、2005（平成 17）年度より毎年、京都新聞開発㈱から、『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、「本件テキストブック」という。）を、公費で大量に購入し、市立小学校、中学校の児童・生徒らに無償で配布してきた。

今までの本件テキストブックの購入実績は次のとおりである。（日付は支出負担行為書の決裁日）

日 付	購入部数	購入費用	単 価	購入目的
H18. 3. 27	38,000 部	11,970,000 円	300 円＋税	小学校 4～6 年生の児童全員に配布するため
H18. 11. 16	313 部	98,595 円	300 円＋税	
H18. 12. 8	21,137 部	6,658,155 円	300 円＋税	中学校 1～2 年生の生徒全員に配布するため
H19. 3. 22	11,690 部	3,682,350 円	300 円＋税	翌年度の小学校新 4 年生の児童全員に配布するため
H20. 3. 11	14,000 部	6,321,000 円	430 円＋税	翌年度の小学校新 4 年生の児童全員に配布するため
H21. 3. 13	13,400 部	5,754,630 円	409 円＋税	翌年度の小学校新 4 年生の児童全員に配布するため
合計	98,540 部	34,484,730 円		

このように、京都市教育委員会は、すでに本件テキストブックを 10 万部近くも購入し、その総額は 3,448 万円にもなっている。来年度も、「ジュニア京都検定」の実施が予定されており、今年度中にも、再度、来年度の小学校新

4年生の児童全員に配布するため、本件テキストを大量に購入することが予想される。

しかし、これ以上、本件テキストの購入を続けることは、下記のとおり、違法・不当なものであって、京都市に多大の損害を与えるものである。

1. 京都市教育委員会は、京都新聞開発㈱から毎年、本件テキストを随意契約で購入してきた。今年度も、来年度の小学校新4年生全員に配布するために本件テキストを購入すれば、総購入部数は約11万部にもなる。5ヶ年度にわたって、総数11万部というような大量の図書購入自体が極めて異例であるが、毎年、特定の会社から、このように大量の図書購入を続けることは、特定の会社に対するあまりに過大な便宜供与であり許されない。
2. そもそもこのテキストは、京都市教育委員会が、京都市の小学校教員らに執筆させた原稿を、無償で京都新聞開発㈱に提供したものである。また、各企業に対して、門川教育長名の協賛広告依頼文書を送付し、当初のテキストには多くの企業広告が掲載されていた。そして、京都市教育委員会の購入部数だけでもすでに約10万部にもなっているのであるから、テキストの総発行部数は膨大なものになっているはずである。テキストの単価は、きわめて安価なものになっているはずだが、京都市教育委員会は、購入価格の妥当性についていっさい検討していない。

また、本件テキストの単価は、当初は300円（税抜）であったが、2008（平成20）年3月に突然、430円（同）に増額されている。しかし、当初の購入価格も、途中からの増額の根拠もいっさい示されていない。京都市教育委員会は、京都新聞開発㈱に対して、購入価格の積算根拠を提出するよう指示し、その価格の妥当性について検討しなければならない。

3. 2005（平成17）年度のテキスト購入について争われている住民訴訟において、京都市は、「学校での本件検定実施が学校長の裁量であること、テキストを教材として利用するかどうか、利用するとしてもどのように利用するかは学校長の裁量」（被告第5準備書面2頁）、「（教育委員会としては）全員受検を指示していない。」（同8頁）などと主張している。

「ジュニア京都検定」の受検が全員への強制ではないというのなら、テキストブックについても、児童数全員分を公費で購入して配布する必要はなく、受検を希望する児童だけが、有償で購入すべきものである。

4. 本件テキストの内容については、当初から、学者グループ等から、誤りや不適切な記述が多く、また特定の歴史観に偏ったものであると指摘されてきた。学校教育法21条等では、教材として使えるのは、「有益適切なもの」「表現が正確適切なもの」とされており、そもそも、本件テキストは教材とはなりえないものであって、児童・生徒に配布することは適切ではない。

（京都市教育委員会は、2008（平成20）年3月末に、テキスト内容を大幅

に修正・補筆せざるを得なくなったが、学者グループからは、やはり、「小手先の『改訂』では問題は解決しない。すでに配布したテキストを回収するとともに、検定事業そのものを中止すること。」という申入書（2008年4月28日）が出されている。）

従って、京都市教育委員会が、本年度以後、本件テキストブックの購入のために公金を支出することの差止めを求めるものである。

2 請求者

住 所 京都市西京区

氏 名 A

ほか11名

以上、地方自治法 242 条 1 項の規定により別紙事実説明書を添え必要な措置を請求する。

京都市監査委員様

2009年12月18日

注1 請求人の氏名を記号化した。

2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。

3 12名の請求人のうち1名からの請求については、地方自治法第242条第1項の規定に適合していないものとして、平成21年12月25日付けで却下した。

請求人に対する監査結果の通知文

監 第 9 1 - 1 号

平成22年2月16日

請求人 様

京都市監査委員 内 海 貴 夫

同 日 置 文 章

同 不 室 嘉 和

同 出 口 康 雄

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成21年12月18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項の規定による標記の請求（以下「本件請求」という。）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 京都市教育委員会（以下「市教育委員会」という。）は、平成18年度から実施している「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。）に伴い、平成17年度以後、「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。）を京都新聞開発株式会社（以下「京都新聞開発」という。）から大量に購入し、

市立小中学校の児童生徒に無償で配布してきた。

市教育委員会は、既に本件テキストを約 10 万部 (98,540 部) 購入し、その総額は約 3,448 万円である。平成 22 年度も本件検定の実施が予定されており、平成 21 年度中に、小学校新 4 年生の児童全員への配布のための本件テキストの購入が予想されるが、これ以上の本件テキストの購入の継続は、次のとおり違法、不当であり、京都市 (以下「市」という。) に多大な損害を与える。

- (1) 平成 22 年度分の本件テキストも京都新聞開発から購入した場合、総購入部数は 5 箇年度で約 11 万部になるが、毎年、特定の会社から購入を続けることは、その会社に対する過大な便宜供与である。
- (2) 市教育委員会から京都新聞開発への原稿の無償提供や、当初のテキストへの企業の協賛広告の掲載、市教育委員会による約 10 万部の購入によって、本件テキストの総発行部数は膨大になっているはずであり、本件テキストの単価は安価になっているはずであるが、市教育委員会は、購入価格の妥当性を検討しておらず、単価やその増額 (当初は 300 円、平成 19 年度は 430 円 (いずれも税抜き)) の根拠が示されていないから、市教育委員会は、価格の妥当性について検討しなければならない。
- (3) 市教育委員会は、本件検定の受検が全員への強制ではないとしているから、本件テキストを公費で購入し児童全員に配布する必要はなく、受検を希望する児童が有償で購入すべきである。
- (4) 本件テキストには誤りや不適切な記述が多く、特定の歴史観に偏ったものであると指摘されており、有益適切かつ表現が正確適切な教材の使用を定める学校教育法等に照らし、教材とはなり得ないから、児童生徒に配布することは適切でない。

市教育委員会は、平成 20 年 3 月末に、本件テキストの内容を大幅に修正、補筆したが、学者グループからは、同年 4 月 28 日に、改訂では問題は解決しないとして、テキストの回収及び本件検定事業の中止の申入れがされている。

- 2 したがって、平成 21 年度以後の本件テキストの購入のための公金の支出の差止めを求める。

第 2 監査の実施

1 請求人の陳述及び新たな証拠の提出

本件請求については、請求人から、法第 242 条第 6 項の規定による陳述を行わない旨の申出があったため、陳述の聴取は行わなかった。

また、請求人は、新たな証拠の提出を行わなかった。

2 関係書類の提出及び説明

教育委員会事務局の職員 (以下「関係職員」という。) に対し、関係書類の提出及び説明を求めた。これらにより、関係職員が行った説明の要旨 (下

記第3 1の認定と重複する内容を除く。)は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件検定事業の目的について

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育むため、そのような文化を子どもたちが知識と共に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、本件検定を実施している。

(2) 本件検定を学校で実施する場合の学校教育上の位置付けについて

市教育委員会としては、学校の教育課程又は課外学習として本件テキストの使用や本件検定事業の趣旨に合った学習を行うことを各学校に奨励しており、京都市立の小学校及び総合支援学校（平成18年度までは、総合養護学校。以下同じ。）小学部（以下「市立小学校等」という。）の5、6年生の全員が学校で受検できる機会を設定できるよう、学校会場での無料受検（市立小学校等の5年生が基礎コース、6年生が発展コースを学校単位で受検する場合に、検定料を無料とするもの）を用意しているが、学校会場での検定に取り組むかどうか及び教育課程で行うか課外で行うかを決定するのは、教育課程を編成し、校務をつかさどる校長の権限であるので、それらの義務付けはしていない。

(3) 本件テキストについて

ア 本件テキストには、明らかな誤りや不適切な記述はなく、京都で培われた日本の文化、伝統を子どもたちに分かり易く伝えていくに当たり、教材としても有益、適切であり、有効に活用したいと考えている。本件テキストは、歴史以外の分野も幅広く取り上げており、特定の歴史観を強制するものではない。

イ 本件テキストについては、平成18年3月31日に初版が発行されて以来、増刷に合わせて、京都新聞開発が3回の時点修正を含む小改訂を行っている。平成20年3月31日発行の第3刷印刷時の小改訂の際には、京都新聞開発が現場の意見を得るために、平成19年10月に各小学校からの意見募集を行ったほか、平成20年1月に実施した歴史都市・京都から学ぶジュニア日本文化検定推進プロジェクトの第4回会議において、委員からの意見聴取を行った。

なお、上記の小改訂は、本件テキストに問題や誤りがあったことが理由ではなく、前回の発行以後に加わった数値や内容を追加するとともに、表現をより分かりやすくする等の目的で、京都新聞開発が行ったものである。

(4) 本件テキストの配布について

ア 本件テキストの配布の目的

京都に息づく優れた日本文化を守り、次代へ継承していく子どもた

ちを育むことは京都の責務であり、多くの子どもが京都のすばらしさを知る機会を設けることが肝要である。市教育委員会としては、親子や家族の絆が深まる契機として、子どもたちが親、祖父母等とともに本件テキストを活用して学び、体験することを奨励している。

本件テキストは、京都の歴史、文化、産業、自然等を分かりやすく伝え、子どもたちが京都について学ぶきっかけになる有意義なものである。そこで、①小学校3年生から始まる地域学習の1年間の学習成果を踏まえ、社会科の授業等において、京都の歴史、文化、産業、自然等を親しみを持って学ぶために活用してもらうこと、②本件検定の受検に向けて、年間を通じた四季折々の自然や行事についての体験のきっかけとしてももらうこと、及び③家庭で京都について調べたり、興味を感じたことについて実際に見学や体験をしたりするためのガイドブックとしてももらうことを想定し、本件テキストを学校や家庭で効果的に活用できる小学校4年生から配布することとした。

なお、本件テキストの学校での使用方法は、校長の権限に委ねられている。

イ 本件テキストと本件検定事業との関係

本件テキストは、学校における授業等での活用や本件検定に向けての課外での学習も想定しつつ、家庭学習資料として活用するために、検定の受検の有無にかかわらず配布している。本件検定の受検は強制ではなく、検定問題は、本件テキストからの出題が中心となるが、本件テキストがなくても受検することはできる。

ウ 無償での配布の理由

京都市小学校校長会から無償配布の要望を受け、市教育委員会としては、本件テキストに市立小学校等の児童全員に知ってほしい内容が記載されており、本件検定事業の目的を達成するためには市立小学校等の4年生以上の児童全員に対して本件テキストの配布が必要であると判断し、無償配布を実施した。今後も、市立小学校等の4年生への無償配布を継続する予定である。

(5) 本件テキストの単価決定の経緯

本件テキストの平成17年度から同20年度にかけての購入単価は、すべて市販価格の半額以下の安価なものであり、価格交渉等については、市教育委員会の担当者と京都新聞開発の担当者とが口頭で行い、実費相当額で購入することとしている。

ア 第1刷（平成18年3月31日発行）の単価（税抜き300円）は、市教育委員会が原稿作成等に協力するとともに、企業からの広告費を編集費等に充当することにより、印刷実費相当額である。

イ 第2刷（平成18年7月31日発行）の単価（税抜き300円）は、編

集費等を含めた製作実費相当額である。

ウ 第3刷（平成20年3月31日発行）の単価（税抜き430円）は、編集費等を含めた製作実費相当額である。単価の上昇は、第1刷及び第2刷に比べて市教育委員会からの購入部数が減少し、総発行部数が第2刷の36,000部から半数以下の17,000部となったため、1冊当たりの印刷実費が増加し、加えて、小改訂に伴い編集費等も増加したため製作実費が上がったものである。

エ 第4刷（平成21年3月31日発行）の単価（税抜き409円）は、編集費等を含めた製作実費相当額である。第3刷と比べた単価の下落は、改訂箇所縮小に伴い編集費等が減少し、製作実費が下がったものである。

第3 監査の結果

1 事実関係

京都市職員措置請求書及び事実証明書並びに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並びにその他既に監査委員において明らかな事実を総合すると、次の事実が認められる。

(1) 本件検定事業の概要

ア 事業の目的

本件検定事業は、世界有数の歴史都市である京都の優れた文化を守り、次代へ継承していく子どもたちを育むため、このような文化を子どもたちが学ぶ機会として市教育委員会が実施する教育事業である。

イ 事業の位置付け等

(ア) 平成21年度教育委員会事務局運営方針において、本件検定事業は、創造的で個性豊かな子どもの育成を目的に、京都の伝統文化を受け継ぐ子どもを育む教育活動の一つに位置付けられている。

(イ) 平成21年度学校教育の重点において、学校教育の今日的課題である「伝統文化・国際理解教育」の一環として、本件検定事業や「みやこ子ども土曜塾」を活用し、市民ぐるみ・地域ぐるみで伝統や文化を学び体験することが掲げられている。

(ウ) 平成21年度京都市の生涯学習を推進するための「取組の目標」において、本件検定事業は、京都に息づく日本の文化、伝統を知識と体験で学ぶための取組として、京都ならではの「地域力」を最大限に活用するための事業の一つに位置付けられている。

ウ 事業の内容

本件検定事業では、次のように、本件検定の実施のほか、本件テキストの作成への関与及び本件テキストを用いた学習の奨励がされている。

(ア) 本件検定は主に小中学生を対象としているが、年齢制限は設けら

れていない。小学校5年生を対象とする基礎コース，6年生を対象とする発展コース並びに発展コースの受検者及び合格者を対象とする名人コースが設定されている。

基礎コース及び発展コースは，市立小学校等が学校単位で受検できる学校会場のほか，団体会場及び通信方式での受検方法が用意されており，名人コースは，通信方式での受検方法が用意されている。

上記の学校会場では，一定の期間のうち学校が任意の時間を設定して本件検定を実施できるようにされており，市立小学校等の5年生が基礎コース，6年生が発展コースを学校単位で受検する場合は，検定料が無料とされている。

- (イ) 本件テキストは，本件検定に係るテキストブックとして京都新聞開発が編集し，一般に発売（税抜き定価 952 円）されている書籍である。

本件テキストの出版に際しては，市教育委員会による京都新聞開発に対する協力として，教員の自主的な研究会である京都市小学校社会科教育研究会を中心とするグループが市教育委員会の依頼に応じて原稿の執筆を担当したうえ，出版前に，市教育委員会において内容の確認が行われている。

- (ウ) 本件テキストは，一般に発売されているほか，市教育委員会によって，市立小学校等の児童並びに京都市立の中学校及び総合養護学校（現在は，総合支援学校）中学部（以下「市立中学校等」という。）の生徒に無償で配布されており，社会科や総合的な学習における活用及び家庭学習用資料として活用することが奨励されている。

(2) 市立学校における本件検定の実施

- ア 本件検定事業では，市立小学校等の5，6年生の児童全員が学校で受検する機会を設定できるようにする目的で，学校会場での無料受検が行われている。

- イ 小学校の教育課程は，各学校において編成するものとされている（小学校学習指導要領第1章第1 1）。また，校長は，校務をつかさどり（学校教育法第37条第4項），毎年度の教育課程を編成するものとされている（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6条）。

市教育委員会からは，市立小学校等の校長に対し，5，6年生の児童全員が本件検定を学校で受検することができるよう，学校において本件検定を実施することについて，協力が依頼されている。

- ウ 市立小学校においては，毎年度，対象児童が在籍していない学校を除く全校で学校会場での本件検定が実施され，毎年度，94パーセント以上の児童が受検しているが，総合支援学校小学部においては，平成

18年度の基礎コース及び平成19年度の発展コースで各1校の実績があるほかは、学校会場での本件検定の実績はない。

(3) 本件テキストの配布

ア 本件テキストは、平成18年度に、市立小学校等の4年生から6年生までの児童及び市立中学校等の1, 2年生の生徒全員に配布され、平成19年度以後は、毎年度、市立小学校等の4年生の児童全員に配布されている。

イ 市立小学校等への本件テキストの配布は、教育委員会事務局生涯学習部家庭地域教育支援課長から各学校の校長に対して通知のうえ行われており、平成18年度の配布時の通知には、家庭学習用資料としての活用とともに、社会科や総合的な学習の中でも活用するよう依頼がされているが、平成19年度以後の通知には、具体的に学校の授業での使用を指示し、又は依頼する趣旨の記載は見られない。

また、上記の配布通知には、保護者向けの配布文例が提示されており、平成18年度から本件検定の取組が始まり、5, 6年生は無料で受検できること、及び本件検定の学習用として、また、家庭学習資料等として活用してもらえるよう、4年生から配布するものであることが記載されている。

(4) 本件請求の対象とされている財務会計行為

市教育委員会では、平成21年度と同様に、平成22年度当初に、本件テキストの市立小学校等の4年生の児童全員への配布が予定されており、市では、平成22年3月下旬までに、本件テキストの必要部数(約13,000部程度が予定されている。)の購入に係る支出負担行為(以下「本件財務会計行為」という。)が予定されている。

(5) 本件テキストの購入実績

ア 本件テキストが発行されてからの市における購入実績は次のとおりであり、いずれも京都新聞開発から、時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができるとして地方自治法施行令第167条の2第1項第7号に基づく随意契約により購入されている(ただし、平成18年11月16日分は契約金額が100,000円以下であるため、同項第1号に基づく随意契約とされている。)

なお、平成18年3月27日分は、書類上は同項第1号に基づく随意契約とされているが、誤記である。

年度	支出負担行為日	数量	単価(円)	支出額(円)	配布対象
17	平成18年3月27日	38,000	300	11,970,000	小学校 新4~6年生
	平成18年11月16日	313	300	98,595	

18	平成 18 年 12 月 7 日	21,137	300	6,658,155	中学 1, 2 年生
	平成 19 年 3 月 22 日	11,690	300	3,682,350	小学校 新 4 年生
19	平成 20 年 3 月 11 日	14,000	430	6,321,000	同上
20	平成 21 年 3 月 13 日	13,400	409	5,754,630	同上

注 単価は税抜きの金額である。

イ 本件テキストの購入単価については、平成 18 年 3 月 27 日の購入当時に、市教育委員会による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市と京都新聞開発との間で形成されたとされているが、当該合意は、現在まで、書面によっては行われていない。

平成 18 年 11 月 16 日以後の本件テキストの購入単価については、市教育委員会の担当者と京都新聞開発の担当者との間で価格交渉を行い、同社が製作実費相当額として示す金額で購入したとされているが、交渉の記録は保存されておらず、客観的な資料等による製作実費相当額の確認は行われていない。

2 判断及び結論

(1) 始めに

ア 本件財務会計行為について、請求人が違法又は不当であると主張する事由は、次のとおりである。

- ① 本件テキストは、学校教育法第 34 条等に照らして教材とはなり得ず、児童への配布は適切でない。
- ② 本件検定の受検が児童全員への強制ではないのであれば、本件テキストを児童全員に配布する必要はない。
- ③ 本件テキストの購入に当たり、単価の妥当性が検証されていない。
- ④ 本件テキストの購入は、特定の会社に対する過大な便宜供与である。

イ 請求人の上記①及び②の主張は、本件テキストを市立小学校等の 4 年生の児童全員に配布するという市教育委員会の方針に関するものであり、当該方針の違法又は不当をもって、これに続く本件財務会計行為の違法又は不当をいうものと解することができる。また、上記③及び④の主張は、本件財務会計行為自体の違法又は不当をいうものである。

ウ そこで、以下では、上記イ前段と後段の各主張について、順次判断することとする。

(2) 本件テキストの配布に係る市教育委員会の方針の違法又は不当を理由

とする本件財務会計行為の違法性又は不当性に係る判断

ア 違法性の承継

(ア) 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係る契約の締結その他予算の執行については、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）。このように、財務事務の権限が長に帰属するものとされているのは、一般財務事務の責任者である長が、併せて教育に関する財務事務の責任を負い、その統一的な処理を図る趣旨によるものであり、財務事務の前提となる教育行政上の意思決定等について、これを長が行うこととするものではない。

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、教育委員会の所掌事項に係る契約の締結その他予算の執行については、長は、当該事項に関する教育委員会の方針を尊重することが求められ、当該方針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）。

(イ) そのため、本件テキストの内容上の問題（上記(1)ア①）及び市立小学校等における本件検定の受検方法との関係（同②）を理由として本件財務会計行為の違法又は不当をいう請求人の主張の当否は、これらの事由により本件テキストの配布に係る市教育委員会の方針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って、判断すべきこととなる。

イ 本件テキストの内容上の問題について

教育行政機関が実施する教育事業における教育の内容については、住民等の意見、希望、批判等を取り入れつつ、専ら、教育の目的の実現のため、教育上の判断に基づき決定されるべきものである。そして、上記ア(ア)のような趣旨から教育行政に関する予算執行の権限を付与されている長としては、その権限の行使に際し、原則として、教育事業に係る教育内容の適否にまで立ち入ってこれを検討し、その結果をもって予算執行の可否を判断することは予定されていないと解すべきであり、そのことは、予算執行に係る専決権限を行使する職員についても同様である。

これを本件について見ると、請求人がいう本件テキストの内容に関する研究者等の指摘の当否や、教材としての適否は、まさに上記の教

育上の判断に係る事項であって、いずれも、本件財務会計行為に係る権限の行使に当たり考慮すべき事項に当たるとは認められないから、これらを理由として本件テキストの配布に係る市教育委員会の方針が違法又は不当であるとし、もって本件財務会計行為の違法又は不当という請求人の主張は、その当否を逐一判断するまでもなく、採ることができない。

ウ 市立小学校等における本件検定の受検方法との関係について

上記第2 2(2)の関係職員の説明及び上記1(2)イの事実によれば、市立小学校等において、学校単位での本件検定の受検（学校会場の設定）をするかどうかや、本件検定の受検を教育課程（授業）に位置付けるかどうかは、校長の権限に属するものであり、学校における本件検定の受検が課外活動として位置付けられた場合には、本件検定を受検するかどうかは、各児童（保護者）において選択されることとなるから、本件検定事業は、その性格上、市立小学校等に在籍する児童全員の受検が当然に予定されるものではない。請求人は、本件テキストを市立小学校等の児童全員に一律に無償で配布するという市教育委員会の方針が、本件検定事業の上記のような性格と相容れない、又は事業の実施に必要な限度を超えている旨を主張するものである。

確かに、本件テキストは、その名称からも明らかなように、主として本件検定の受検のための学習用資料としての利用が想定されていると見るべきものである。しかし、上記第2 2(4)アの関係職員の説明及び上記1(3)イの事実によれば、市教育委員会における本件テキストの配布の目的には、本件テキストを単に本件検定の受検のための学習用資料としてだけでなく、学校や家庭の判断において、教材や家庭学習資料として広く活用することを奨励する趣旨が含まれていると見るのが相当であって、配布の目的が単に本件検定事業の実施の必要のみによるものとは認められない。また、児童を主な対象とする本件検定の受検を広く奨励する趣旨を含むと見られることを考慮すれば、児童全員への一律の配布が、本件検定事業の上記のような性格と相容れないということもできない。

よって、本件テキストを市立小学校等の4年生の児童全員に一律に配布するという市教育委員会の方針が、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない不合理なものであると認めることはできず、この点に関する請求人の主張は、採ることができない。

(3) その他の本件財務会計行為の違法性又は不当性に係る判断

ア 本件テキストの購入に当たり単価の妥当性が検証されていないとする主張について

(ア) 上記第2 2(5)の関係職員の説明及び上記1(5)の事実によれば、

京都新聞開発からの本件テキストの購入単価については、本件テキストが発行された平成17年度当時から、製作実費相当額とすることが市と同社との間で合意されたうえ、同社から提示された単価をもって本件テキストの購入がなされてきたものであるが、当該合意は書面によるものではなく、各購入時の価格交渉においても、何らかの資料によって単価と製作実費相当額との関係が確認された記録は、保存されていない。

- (イ) 一方、本件テキストの購入単価は、年度により差はあるが、いずれも定価の半額以下という著しく低い価格に設定されていることが認められる。製作実費の具体的な金額が不明であるとはいえ、これを大きく上回る購入単価であると見るべき事情はなく、平成17年度から同20年度までの本件テキストの具体的な購入単価が、当初に想定されていた価格から著しくかい離し、明らかに市に不利な条件で設定されていたとは認め難い。

また、平成19年度以後の購入単価の変動についても、購入部数の変動や改訂状況を踏まえた関係職員の説明には一定の具体性があり、明らかに不合理であるとも認められない。

- (ウ) これらのことからすると、本件テキストの購入単価の設定については、これに関する京都新聞開発との合意内容や具体的な購入単価が当該合意内容に合致しているかどうかの確認方法に不透明な部分があり、その点について改善の必要が認められるものの、今後予定される本件財務会計行為における本件テキストの購入単価の設定が平成17年度から同20年度までの購入時と同様に行われた場合に、上記のような改善の必要性があることをもって、本件財務会計行為が違法又は不当なものとなり、市に損失を生じさせることとなるとは認められない。

そして、本件財務会計行為における本件テキストの購入単価の設定について、平成17年度から同20年度までの購入時とは異なる市に著しく不利な方法によって行われることが相当の確実さをもって予測されるような事情は認められないから、本件テキストの購入単価の設定に係る問題を指摘して本件財務会計行為の違法又は不当をいう請求人の主張は、採ることができない。

- イ 本件テキストの購入が特定の会社に対する過大な便宜供与であるとする主張について

平成17年度から同20年度までの本件テキストの購入契約が随意契約の方法で締結されていたことについては、その購入単価からして、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地方自治法施行令第167条の

2第1項第7号の適用に係る基準に適合していることが認められる。

請求人は、市教育委員会が京都新聞開発に原稿を提供し、それを基に同社が発行した本件テキストを市が同社から継続的に購入することをもって、同社に対する便宜供与であると主張するものと解されるが、市の本件テキストの購入単価が、市教育委員会からの原稿提供等の経過も踏まえた同社との合意に基づき著しく低い価格に設定されており、それが明らかに市に不利な条件であるとは認め難いことは、上述のとおりである。よって、出版元である同社からそのような条件で本件テキストを購入すること自体は、不適正な便宜供与であると認めることはできないから、請求人の主張は、採ることができない。

(4) 結論

以上のとおり、請求人が主張する各事由によっては、本件財務会計行為は、違法又は不当であるとは認められない。

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。

第4 意見

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、京都市長及び市教育委員会に対し、次のとおり意見を提出する。

意見

本件検定事業に関連する諸事項の決定手続及び事実関係、合意事項等の記録を適切に行う必要があることについては、平成18年7月27日付け住民監査請求に基づく監査の結果（同年9月28日付け監査公表第543号）において指摘し、市教育委員会に対し、意見を提出したところであるが、本件監査においては、市が上記監査の実施後も継続的に多数の本件テキストを購入しているにもかかわらず、購入単価の設定に係る発行元会社との合意が現在もなお書面で交わされておらず、各年度の購入契約時の具体的な単価が当該合意内容に合致しているかどうかの確認方法も十分に確立されていない状況が見られたところである。

市立小学校等の4年生の児童に対する本件テキストの配布を今後も継続する方針である場合には、購入単価の設定方法に係る合意の有無及び内容は重要な事項であると考えられるし、契約時の単価が当該合意内容と合致しているかどうか、契約ごとに、適切に確認され、記録が保存される必要があるため、これらについて改善し、本件テキストの購入に係る透明性の向上を図るよう努められたい。

（監査事務局第一課）