

平成25年度

大津市包括外部監査報告書

[特定の事件]

教育委員会に係わる事務の執行及び事業の管理について

平成26年3月

大津市包括外部監査人

野 口 真 一

(表紙の裏面)

目 次

第1章	包括外部監査の概要	1
[1]	外部監査の種類	1
[2]	選定した特定の事件	1
[3]	特定の事件を選定した理由	1
[4]	監査の実施期間	1
[5]	監査の対象機関	1
[6]	監査の着眼点及び方法	2
[7]	報告書の記載方法	3
[8]	監査従事者	3
[9]	利害関係	3
第2章	大津市教育委員会の概要	4
[1]	組織及び職務分掌	4
[2]	大津市の一般会計歳出の状況	8
[3]	滋賀県内比較	9
[4]	教育費の歳出の状況	10
[5]	教育費の費目別内訳	12
第3章	監査結果及び意見	13
第1節	全般的事項	13
[1]	監査結果及び意見の一覧表	13
[2]	学校調査票	16
[3]	学校園と教育委員会等との連携の視点	22
[4]	合規性監査の視点	23
[5]	3E監査の視点	24
第2節	学校教育関連	25
[1]	学校管理経費—人件費	25
[2]	学校管理経費—物件費	31
[3]	工事請負費	44
[4]	就学援助金	48
[5]	学級崩壊への対応	49
[6]	備品管理	53
[7]	学校図書館	54
[8]	私立幼稚園運営費補助金	61
[9]	滋賀県小中学校長会等負担金	62

[10]	学校の適正規模	65
[11]	防災危機管理	73
[12]	学校徴収金	83
第3節	学校給食・保健	94
[1]	学校給食の実施	94
[2]	給食費の徴収	105
[3]	医師・薬剤師への報償費	107
[4]	学校開放事業	112
[5]	社会体育施設	118
[6]	大津市体育協会	121
[7]	市民スポーツ振興	123
第4節	社会教育関連	124
[1]	公民館	124
[2]	生涯学習センター（科学館を含む）	154
[3]	北部地域文化センター	172
[4]	和邇文化センター	176
[5]	図書館	178
[6]	文化財保護	194
[7]	歴史博物館	198

第1章 包括外部監査の概要

[1] 外部監査の種類

地方自治法第252条の27第2項に規定する包括外部監査契約に基づく監査

[2] 選定した特定の事件

1. 特定の事件

教育委員会に係わる事務の執行及び事業の管理について

2. 監査対象期間

原則として、平成24年度（平成24年4月1日から平成25年3月31日まで）。

ただし、過年度に平成24年度収支に係わる業者選定手続が行われた場合など必要に応じ過去の年度についても監査の対象としているほか、統計データの関係で平成23年度のデータに基づき分析等を行った部分もある。

また、現況を明らかにするため、平成25年度の管理状況を確認した部分もある。

[3] 特定の事件を選定した理由

教育費は、平成24年度において一般歳出合計額の約8.7%である8,912,337千円を占め歳出の面から見て重要であるが、教育委員会は、政治的中立を守る観点より決裁権限等においても独立している部分が多く、市長部局に比べると外部から検証されにくい。

また、教育委員会は学校教育だけでなく、図書館、公民館、生涯学習センターなど社会教育に関する分野も担当している。市民に教育委員会の活動内容を示すとともにその事務執行が適正にかつ効率的に行われているかを検討することは有意義であると判断した。

なお、平成23年10月に、いじめを受けた天津市中学生が自殺するという事件が発生しているが、その事件が今回の選定理由になったわけではない。また、いじめ事件への対応としては、平成25年1月に外部の専門家による「天津市立中学校におけるいじめに関する第三者調査委員会」が調査報告書を提出しており、今回の外部監査ではいじめの問題には触れていない。

[4] 監査の実施期間

平成25年6月5日から平成26年2月28日まで

[5] 監査の対象機関

教育委員会（教育委員会の事務の執行に関連する部局を含む）

[6] 監査の着眼点及び方法

I. 監査の着眼点

1. 学校園と教育委員会等との連携の視点

天津市立の小学校、中学校、幼稚園は、各々の独立性が高いが、各学校園と教育委員会等とは適切な連携が行われているか。

2. 法規性の視点

地方自治法をはじめとする法令や条例等に適合して事務手続が行われることは必須であり、適法性・適正性の観点から監査を実施した。

その際、天津市において職員の不祥事等が発生している事実も念頭に置き、職員による不正が発生するような内部統制体制になっていないか、また、組織風土に問題はないかという点にも留意した。

3. 3E監査の視点

- ・「経済性」 事務執行に当たり無駄な経費をかけずに執行されているか否か。
- ・「効率性」 同じ支出をするにしてもより成果のあがる方法があるか否か。
- ・「有効性」 支出は目的にかなっているか否か。

II. 主な監査手続

1. 平成24年度歳入歳出決算書、歳入歳出決算事項別明細書および主要な施策の成果説明書を閲覧した。
2. 主要関連法規を閲覧した。
3. 関係資料を閲覧し担当部局にヒアリングを実施した。
4. 教育委員会事務局以外にも必要に応じ下記の施設でヒアリング等を実施した。

小学校	平野小学校、坂本小学校、葛川小学校、伊香立小学校
中学校	北大路中学校、青山中学校、伊香立中学校、葛川中学校
幼稚園	瀬田東幼稚園
公民館	瀬田北公民館、膳所公民館、田上公民館
	歴史博物館、図書館、北部地域文化センター、和邇文化センター
	生涯学習センター（科学館含む）、天津市学校給食会

5. すべての小学校、中学校、幼稚園、公民館について、状況を把握するため調査票を送り回答を得た。
6. その他項目ごとに実施した手続がある場合には、各々の項目で記載する。

[7] 報告書の記載方法

本報告書は、第2章で大津市教育委員会の概要の説明を行い、第3章監査結果及び意見において、「概要」で事案に関する概況、事実関係を記載した上で、監査上の問題点等の指摘事項について、「監査結果」と「意見」とに区分して述べている。

「監査結果」は、一連の事務手続の中で、法令、規則、条例等に違反している場合、あるいは違反ではないが社会通念上適当でないと考えられる場合に該当する事項を記載している。

「意見」は、一連の事務手続の中で、組織及び運営の面で合理化に役立つものとして専門的見地から改善を提言する事項、あるいは法令等違反ではないが改善が望まれる事項を記載している。

本報告書の数値は、原則として単位未満の端数を切り捨てて表示している。そのため、文中や表中における内訳金額を加減した場合、合計金額と一致しない場合がある。また、公表されている統計資料等を使用している場合には、原則としてその数値をそのまま使用している。そのため、端数処理が不明確な場合もある。

[8] 監査従事者

大津市包括外部監査人 公認会計士 野口真一

また、監査業務を補助するため、大津市監査委員の協議を経て下記の者4名を監査補助者に選任した。

包括外部監査人補助者	公認会計士	3名	奥村祥乃・藤崇之・山元直貴
	税理士	1名	安藤大輔

[9] 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、包括外部監査人及び補助者は、いずれも地方自治法第252条の29の規定に基づき記載すべき利害関係はない。

第2章 大津市教育委員会の概要

[1] 組織及び職務分掌

1. 組織図

平成24年度の大津市教育委員会の組織図は次表のとおりである。



2. 職務分掌

教育委員会事務局の分掌事務は天津市教育委員会行政組織規則第 4 条に定められており、分掌内容は下記のとおりである（分室は除く）。教育機関の分掌事務は同規則第 6 条に定められているが記載は省略する。

教育 総務課	企 画 総 務 係	<ul style="list-style-type: none"> (1)教育行政に係る総合企画及び調査研究に関すること。 (2)教育委員会所管の事務事業及び予算に係る連絡調整に関すること。 (3)教育に係る基本方針及び計画に関すること。 (4)教育委員会の会議に関すること。 (5)教育委員会所管職員(県費負担教職員を除く。)の任免、分限、懲戒、服務及び給与に関すること。 (6)前号に規定する職員の福利厚生、保健衛生及び安全管理に関すること。 (7)教育委員会所管職員(県費負担教職員及び幼稚園教員を除く。)の研修に関すること。 (8)秘書、表彰、請願及び陳情に関すること。 (9)職員団体及び労働組合に関すること。 (10)公印の管理に関すること。 (11)教育に係る広報、調査及び統計に関すること。 (12)教育行政に関する相談及びこれに係る教育委員会内の連絡調整に関すること。 (13)通学区域審議会に関すること。 (14)他課等の所管に属さない事項に関すること。 (15)課の一般庶務に関すること。
	経 理 係	<ul style="list-style-type: none"> (1)学校の予算管理及び経理に関すること。 (2)幼稚園保育料等の徴収に関すること。 (3)教材、教具等学校物品の調達、処分及び整備計画に関すること。
	施 設 係	<ul style="list-style-type: none"> (1)学校の建設計画及びこれらに係る渉外調整に関すること。 (2)学校施設の設置及び廃止に関すること。 (3)学校施設の管理及び設備に関すること。 (4)学校施設の借地契約等に関すること。 (5)学校施設の目的外使用に関すること。 (6)学校の各種管理委託業務に関すること。 (7)学校施設に係る各種補助業務に関すること。
学 校 教 育 課	学 事 係	<ul style="list-style-type: none"> (1)学齢簿の編成管理に関すること。 (2)児童、生徒及び幼児の就学及び転入に関すること。 (3)就園奨励費及び就学援助費に関すること。 (4)課の一般庶務に関すること。

	指導係	<ul style="list-style-type: none"> (1)学校教育の指導助言及び教育課程に関すること。 (2)学校人権教育の推進に関すること。 (3)学習指導、生徒指導及び進路指導に関すること。 (4)特別支援教育に関すること(特別支援教育に係る市民からの相談に関するものを除く。) (5)教科書その他の教材の取扱いに関すること。 (6)教育資料の調査、作成及び出版に関すること。 (7)通学区域の設定及び変更に関すること。 (8)市立の幼稚園、小学校及び中学校の学校選択制に関すること。 (9)児童、生徒及び幼児の就学に係る指定校の変更、区域外就学等に関すること。 (10)大津市奨学資金に関すること。 (11)滋賀県人権教育研究大会に関すること。 (12)教育センターとの連絡調整に関すること。 (13)教育相談センターとの連絡調整に関すること。 (14)葛川少年自然の家との連絡調整に関すること。
	教職員係	<ul style="list-style-type: none"> (1)県費負担教職員の任免及び進退の内申に関すること。 (2)県費負担教職員の福利厚生に関すること。 (3)教職員のサービスの監督及び研修に関すること。 (4)学校の管理運営及び組織編成に関すること。 (5)県費負担教職員に係る職員団体に関すること。
	幼稚園係	<ul style="list-style-type: none"> (1)幼稚園教員の配置計画及び研修に関すること。 (2)幼稚園教育の指導助言、教育課程及び教材の取扱いに関すること。 (3)家庭及び地域における幼児期の教育の支援に関すること。
学校保健体育課	学校給食係	<ul style="list-style-type: none"> (1)調理員の研修に関すること。 (2)学校給食の献立の作成に関すること。 (3)学校給食の調理及び栄養指導に関すること。 (4)学校給食物資の購入及び副食物の配送計画に関すること。 (5)学校給食の巡回指導に関すること。 (6)学校給食に係る調査及び統計に関すること。 (7)学校給食共同調理場との連絡調整に関すること。 (8)課及び学校給食共同調理場の一般庶務に関すること。
	保健安全係	<ul style="list-style-type: none"> (1)学校の保健、安全及び環境衛生に関すること。 (2)学校体育の指導助言及び教材の取扱いに関すること。 (3)学校体育の指導者の研修、養成及び育成に関すること。 (4)学校体育団体の育成指導に関すること。 (5)学校保健及び学校体育に係る調査及び統計に関すること。 (6)通学路の安全対策に関すること。

生涯学習課	企画公民館係	<ul style="list-style-type: none"> (1)生涯学習の推進に関すること。 (2)社会教育行政の調整に関すること。 (3)社会教育委員に関すること。 (4)社会教育施設の設置及び管理に関すること。 (5)公民館運営審議会に関すること。 (6)公民館との連絡調整に関すること。 (7)生涯学習センターとの連絡調整に関すること。 (8)北部地域文化センターとの連絡調整に関すること。 (9)和邇文化センターとの連絡調整に関すること。 (10)科学館との連絡調整に関すること。 (11)図書館との連絡調整に関すること。 (12)大津公民館の指定管理者による管理に関すること。
	社会教育係	<ul style="list-style-type: none"> (1) 社会教育関係団体の育成指導に関すること。 (2) 青少年及び成人の学習活動の促進並びに指導者の育成に関すること。 (3) 家庭教育の推進に関すること。 (4) 課の一般庶務に関すること。
	人権生涯学習係	<ul style="list-style-type: none"> (1)人権学習の推進に関すること。
市民スポーツ課	管理係	<ul style="list-style-type: none"> (1)社会体育施設の整備及び管理に関すること。 (2)学校体育施設の開放に関すること。 (3)坂本市民格技場の管理運営に関すること。 (4)桐生若人の広場の管理運営に関すること。 (5)市民運動広場の管理運営に関すること。 (6)比良げんき村、大谷乗馬場及び市民プールの指定管理者による管理に関すること。 (7)市民体育館との連絡調整に関すること。 (8)課の一般庶務に関すること。
	振興係	<ul style="list-style-type: none"> (1)スポーツ推進委員に関すること。 (2)社会体育(スポーツ、レクリエーション及び野外活動をいう。)の指導者の研修、養成及び育成に関すること。 (3)社会体育団体の育成指導に関すること。 (4)社会体育の普及振興に関すること。 (5)スポーツ推進審議会に関すること。 (6)社会体育に係る調査及び統計に関すること。

文化財保護課	(1)文化財の調査及び保護に関すること。 (2)文化財の啓発及び活用に関すること。 (3)伝統的建造物群保存審議会に関すること。 (4)埋蔵文化財調査センターとの連絡調整に関すること。 (5)課の一般庶務に関すること。
--------	---

3. 小中学校教職員の身分

大津市立小中学校に勤務する教員および事務職員は、身分は大津市教育委員会にあるものの、採用、人事異動、懲戒などの人事権は滋賀県教育委員会がもっており、大津市立教職員は滋賀県職員である。そのため、小中学校教職員の給与は滋賀県から支出されている。

[2] 大津市の一般会計歳出の状況

平成 22 年度から平成 24 年度までの大津市の一般歳出の推移 (単位:千円)

	平成 22 年度	構成比	平成 23 年度	構成比	平成 24 年度	構成比
1. 議会費	566,980	0.5%	757,445	0.7%	653,785	0.6%
2. 総務費	12,041,147	11.2%	10,297,076	9.9%	9,156,940	8.9%
3. 民生費	39,167,331	36.3%	40,695,131	39.2%	41,356,088	40.3%
4. 衛生費	10,535,907	9.8%	11,638,608	11.2%	10,514,435	10.2%
5. 労働費	86,596	0.1%	88,298	0.1%	94,258	0.1%
6. 農林水産業費	862,905	0.8%	838,061	0.8%	992,787	1.0%
7. 商工費	3,842,614	3.6%	1,762,808	1.7%	887,304	0.9%
8. 土木費	14,439,589	13.4%	13,278,769	12.8%	14,058,042	13.7%
9. 消防費	2,934,216	2.7%	3,077,034	3.0%	3,597,797	3.5%
10. 教育費	10,590,424	9.8%	8,958,355	8.6%	8,912,337	8.7%
11. 災害復旧費	71,889	0.1%	59,514	0.1%	251,001	0.2%
12. 公債費	12,637,787	11.7%	12,310,911	11.9%	12,199,871	11.9%
合計	107,777,391	100%	103,762,016	100%	102,674,651	100%

平成 22 年度は校舎耐震工事費の支出が大きかったため、教育費の構成比が若干高くなっているが、平成 23 年度、平成 24 年度の教育費は一般会計歳出総額の 8.6%~8.7%で推移している。

平成 24 年度の大津市の歳出は、民生費 41,356,088 千円 (40.3%) が最も大きく、土木費 14,058,042 千円 (13.7%)、公債費 12,199,871 千円 (11.9%)、衛生費 10,514,435 (10.2%) が続いている。

平成 23 年度の滋賀県内の 13 市、6 町の 19 市町の普通会計の歳出金額の合計値に対する構成割合を見てみると、民生費 (32.1%)、総務費 (14.5%)、教育費 (12.7%)、公債費 (12.2%)、土木費 (9.9%)、衛生費 (9.8%) となっている。大津市の構成比率と滋賀県内の 19 市町の平均の構成比率を比べてみると、大津市は民生費と土木費の構成率が高く、教育費、総務費の構成割合が低い。決算統計に使われる普通会計は、各市町の会計処理の相違を調整し、各市町の決算を比較できるように調整したものであるため、一般会計の数値とは合致しないが、各市町の比較を行うには有用な資料である。

[3] 滋賀県内比較

滋賀県内 19 市町の平成 23 年度における普通会計歳出合計、教育費、教育費の割合は次のとおりである。

市町行財政統計年報より

(単位：千円)

市町名	普通会計歳出合計	教育費	教育費の割合
大津市	104,021,858	8,959,200	8.6%
彦根市	38,544,864	5,272,948	13.7%
長浜市	53,673,468	5,715,805	10.6%
近江八幡市	27,831,460	3,288,531	11.8%
草津市	41,016,359	6,320,280	15.4%
守山市	25,840,681	5,448,426	21.1%
栗東市	27,585,778	2,372,609	8.6%
甲賀市	35,082,231	3,527,525	10.1%
野洲市	21,041,011	3,938,340	18.7%
湖南市	17,234,664	2,285,636	13.3%
高島市	28,332,740	2,732,813	9.6%
東近江市	45,548,510	7,713,349	16.9%
米原市	19,073,537	2,123,000	11.1%
市計	484,827,161	59,698,462	12.3%
日野町	8,607,259	1,193,989	13.9%
竜王町	4,999,390	602,338	12.0%
愛荘町	10,140,876	2,858,561	28.2%
豊郷町	3,557,172	503,543	14.2%
甲良町	3,763,223	464,263	12.3%
多賀町	4,301,899	955,270	22.2%
町計	35,369,819	6,577,964	18.6%
県計	520,196,980	66,276,426	12.7%

大津市は、教育費の総額は県内で最も多額であるが、教育費の割合としては滋賀県内で最も低い 8.6%であり、滋賀県内平均の 12.7%を大きく下回るものである。

[4] 教育費の歳出の状況

教育費の3年間の推移

(単位：千円)

		平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
I	教育総務費	1,119,822	1,138,811	1,195,371
1	教育委員会費	6,015	6,034	8,275
2	事務局費	241,524	238,043	214,783
3	教育指導費	574,792	603,965	669,457
4	教育振興費	131,998	136,345	131,851
5	奨学金	5,040	5,292	5,460
6	教育センター費	89,342	90,435	82,688
7	市立科学館費	71,111	58,696	82,857
II	小学校費	3,142,725	1,995,287	1,912,805
1	学校管理費	2,582,686	1,543,193	1,429,346
2	教育振興費	253,891	251,738	239,587
3	学校建設費	306,148	200,356	243,872
III	中学校費	1,498,146	980,526	1,050,268
1	学校管理費	1,346,162	829,114	883,390
2	教育振興費	104,445	103,811	111,480
3	学校建設費	47,540	47,600	55,398
IV	幼稚園費	1,982,212	2,094,306	2,110,220
1	幼稚園管理費	1,729,953	1,930,530	1,830,672
2	幼稚園教育振興費	106,678	110,828	120,270
3	幼稚園建設費	145,581	52,948	159,278
V	社会教育費	1,754,979	1,680,704	1,561,681
1	社会教育総務費	235,987	226,993	260,666
2	生涯学習振興費	37,357	40,324	24,678
3	生涯学習センター費	138,250	146,365	169,221
4	児童館費	151,340	145,428	—
5	少年センター運営費	53,505	48,391	47,697
6	公民館費	142,645	142,638	158,330
7	図書館費	298,789	300,589	293,917
8	少年自然の家費	139,030	127,934	121,543
9	文化財保護費	246,712	230,751	221,984
10	文化財調査受託事業費	54,906	57,590	52,539
11	博物館費	256,457	213,701	211,105
VI	保健体育費	1,092,540	1,068,722	1,081,993
1	保健体育総務費	287,911	288,130	283,625
2	学校給食管理費	562,037	548,579	559,149
3	体育振興費	242,592	232,012	239,219
	教育費合計	10,590,424	8,958,355	8,912,337

(主な項目について説明)

平成 22 年度の小学校費は、小学校校舎耐震工事 1,094,450 千円が学校管理費に含まれているために金額が大きくなっている。

- ・児童館費は平成 24 年度から福祉子ども部に所管替えになり、民生費で計上している。
- ・教育総務費に含まれる教育指導費は、学校教育課の人件費および大津市負担教員の人件費である。
- ・小学校費及び中学校費の教育振興費はほとんどが就学奨励費である。
- ・小学校費の学校管理費の主な内容は下記のとおりである。 (単位：千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
人件費	168,691	150,262	164,348
物件費	842,957	598,855	449,468
施設維持補修費	31,308	49,261	46,945
委託料	240,961	126,431	104,603
工事請負費	1,282,292	602,301	644,040
その他	16,477	16,083	19,942
学校管理費計 (小学校)	2,582,686	1,543,193	1,429,346

- ・中学校費の学校管理費の主な内容は下記のとおりである。 (単位:千円)

	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
人件費	193,075	188,322	175,754
物件費	461,172	270,294	355,323
施設維持補修費	17,494	26,083	24,934
委託料	77,557	42,599	75,017
工事請負費	593,300	298,613	248,436
その他	3,564	3,203	3,926
学校管理費計 (中学校)	1,346,162	829,114	883,390

[5] 教育費の費目別内訳

(単位：千円)

		平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
1	報酬	618,963	635,347	599,814
2	給料	1,397,245	1,370,548	1,378,497
3	職員手当等	903,306	905,274	933,694
4	共済費	588,500	604,413	587,545
5	災害補償費	146	358	0
7	賃金	469,166	457,548	460,528
8	報償費	200,088	201,010	197,169
9	旅費	8,973	10,635	8,123
10	交際費	306	310	250
11	需用費	981,555	1,067,901	1,031,966
12	役務費	108,402	112,907	107,329
13	委託料	1,288,785	1,030,784	1,052,888
14	使用料及び賃借料	192,459	175,454	187,870
15	工事請負費	2,370,705	1,348,210	1,329,203
16	原材料費	3,904	4,329	4,211
17	公有財産購入費	180,246	164,676	167,299
18	備品購入費	619,771	214,649	228,207
19	負担金、補助及び交付金	298,660	295,143	285,673
20	扶助費	356,307	352,166	348,786
22	補償・補填及び賠償金	0	120	0
23	償還金利子及び割引料	2,928	6,563	3,276
	合計	10,590,424	8,958,355	8,912,337

1 報酬、2 給料、3 職員手当等、4 共済費、7 賃金は人件費といわれる部分であり、人件費としてまとめると下記のとおりとなる。

(単位：千円)

		平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
	人件費 合計	3,977,183	3,973,132	3,960,081
	人件費の占める割合	37.5%	44.3%	44.4%

教育費の費目別の主なものは、人件費が約 40 億円、需用費と委託料が 10 億円程度、工事請負費は毎年変動があるもののこの 3 年間は 13 億円から 23 億円程度、その他 15 億円ほどで概ね推移している。