

平成 21 年度 包括外部監査の結果報告書

仙台市包括外部監査人 公認会計士 尾町雅文

「学校教育に係る財務事務の執行及び管理の状況について」 概要版

第1 外部監査の概要

1 特定の事件を選定した理由

学校教育は市民生活と密接な関係を有しており、その財政支出は一般会計の中でも大きな割合を占めている。

その一方で、教育基本法の改正や少子化の進展等、学校教育を取り巻く環境は大きな転換期を迎えている。

よって、学校教育に係る財務事務や管理の状況について検討を加えることは、今後の行政運営にとって有益であり、市民の関心にも沿うものと判断した。

第2 外部監査の対象の概要

教育費の決算額の推移は以下のとおりであり、今回の包括外部監査の対象とした学校教育に係る事業費の範囲は、平成 20 年度における教育費のうち下表 の項とした。

(単位：千円)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度
一般会計 (A)	388,720,474	384,786,304	405,481,003
うち教育費	37,355,431	38,496,408	42,247,165
教育総務費	4,921,013	5,147,469	5,894,720
小学校費	6,303,169	6,191,028	6,442,290
中学校費	3,083,988	3,103,712	3,181,901
高等学校費	3,924,597	3,825,841	3,832,987
特別支援学校費	135,936	143,924	149,407
学校建設費	6,934,302	4,444,594	9,470,102
社会教育費	6,240,424	8,265,582	7,448,163
市民センター費	1,748,339	2,252,333	1,607,867
保健給食費	4,063,663	5,121,925	4,219,728
学校教育の事業費 (B)	25,303,005	22,856,568	28,971,407
B / A	6.5%	5.9%	7.1%

の合計

第3 外部監査の結果及び意見

個別検出事項

今回の監査の過程で発見された個別検出事項については、

- 監査の結果（地方自治法第 252 条の 37 第 5 項）を「指摘」
- 監査の結果に添えて提出する意見（地方自治法第 252 条の 38 第 2 項）を「意見」と記載している。

区分	個別検出事項	現状の問題点	解決の方向性
1 給与等	(1) 独自構造の給料表	(意見) 市行政職の給料表が、国との比較において最高号俸の給料月額が高くなっていることは、国に比べて年功的な給料表になっているようにも見受けられる。国と組織構造や職務内容が異なるとはいえ、公務としての類似性を踏まえれば、このような現行給料表が職務給原則の徹底の観点から疑問が生じないか懸念される。	職務給原則の徹底の観点から、独自構造の給料表について運用面を含めた有意性の確認に留意する。
	(2) 職員手当の合理性	(意見) 住居手当（持家等に居住する場合）、教員特殊業務手当（入学者選抜業務手当）、給食調理業務手当（平成 21 年度より廃止）は、手当支給の合理性に疑問がある。 <住居手当（持家等に居住する場合）> 国においては「民間の住宅手当の支給理由をみても公務と同様の趣旨で住宅手当を支給する事業所は少数である」とされ、平成 21 年度に自宅居住者に係る住居手当については廃止されたところであり、均衡の原則の観点からの根拠付けが十分といえるか疑問である。 <入学者選抜業務手当> 入学者選抜業務は公正、公平が強く求められるとはいえども教員の通常業務と著しく異なる特殊性があるとは考えにくく、特殊勤務手当として給与上特別の考慮を必要とするものと認められるか疑問である。	均衡の原則の観点から、手当支給の合理性が認められるか再検討する。 手当支給の合理的な説明付けが難しいものは、手当支給を減額または廃止する。
	(3) 勤勉手当の成績率	(意見) 給与条例が定める「その者の勤務成績に応じて」とは、その者の勤務成績の評価（例えば、上位、中位、下位の区分）によることが相当であり、懲戒処分の有無のみをもって判断している現行の運用が、条例の趣旨に照らし十分なものといえるか疑問である。	評価結果の反映方法について検討を進め、給与条例の趣旨を踏まえた運用ルールへの見直しを行う。
	(4) 退職手当の特例加算	(意見) 市では国の俸給表とは異なる独自構造の給料表を採用しているのであるから、特例による加算措置の根拠を国に準拠していることのみを求めるのは、均衡の原則の観点から十分な根拠付けといえるか疑問である。	現行の退職手当の支給水準について、民間格差是正の手法について検討を要する。

区分	個別検出事項	現状の問題点	解決の方向性
	(5) 技能労務職員の給与水準	(意見) 技能労務職員の給料表には行政職給料表の3級までの号俸及び金額がそのまま使用されており、民間の同一又は類似の職種に従事する者との比較が行われていないことから、その水準が適正かどうかについて均衡の原則の観点から合理的な説明付けができるか疑問である。	平成21年3月19日に総務省が取りまとめた「技能労務職員の給与に係る基本的考え方に関する研究会」の報告書を活用し、技能労務職員等の職務の性格や内容を踏まえた「適正な給与水準」を明確にする。
	(6) 学校用務員の業務内容や業務量に見合った人員配置	(意見) 現在の市の人員配置方針(正職員1名と非常勤職員1名の2名体制)は、業務内容と人員配置の適正化を十分に検討しているといえるか疑問である。	学校用務員の業務内容の調査・分析を行い、現在の人員配置方針が業務内容との比較において適切かどうか精査する。
	(7) 給食調理員の人員配置	(意見) 単独調理校の給食提供に係る経費単価がセンター調理校の1.42倍であり、センター調理校との乖離が大きい。市では給食調理員へのパート職員の活用等、学校給食業務の合理化に取り組んでいるものの、単独調理校における給食業務運営の合理化の余地は大きいものと思量される。	学校給食に係る国からの通達等の趣旨を踏まえ、単独調理校における学校給食業務の経常経費の適正化と合理化をさらに推進する。
	(8) 職員に対する支出	(指摘) 外部公所厚生費を職員へ直接支給することは給与と条例主義の観点から不適切である。	条例に基づかない給与支給と疑義の生じるような職員に対する支出を解消する。
	(9) 報償費の支給	(指摘) <地域等連携費> もともと支出基準の内容から交際費としての支出が予定されているものであり、さらに「交際費については、他の費用の流用又は予備費の充用は適当でないので、交際費を増額する必要がある場合は、所定の予算措置により行うものとする」(「交際費の取扱いについて」(昭40.5.26自治省通知))なのであるから、交際費としての予算措置がないまま交際費を支出することは不適切である。 <講師謝礼> もともと当該業務は市の職務として行われているのであるから、出張命令に基づく旅費の性質を有しており、報償費としての支出は不適切である。	報償費の性質を有しない支出は、予算措置を講じたうえで適切な科目(交際費、旅費等)にて処理を行う。

区分	個別検出事項	現状の問題点	解決の方向性
2 契約事務	(1) 指名競争入札理由の合理性	<p>(指摘)</p> <p>下記業務委託契約は地域単位で分割発注しながら、入札手続の煩雑性をもって一般競争入札に付することが不利とすることは具体的な根拠付けを欠いており、指名競争入札の理由として不十分である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 消防設備点検業務委託 校内トイレ清掃業務委託 	<p>個別の業務仕様等を考慮したうえで、一般競争入札の実施が不利であることに関する調査・確認・記録を行い、指名競争入札とする根拠を明確にする。</p> <p>また、指名競争入札とする合理的根拠のない業務については、一般競争入札の実施等、競争性・公平性を高めた契約方法に見直す。</p>
	(2) 指名競争入札の競争性確保	<p>(意見)</p> <p>以下の要素を考慮すると、消防設備点検業務委託の指名競争入札に競争性が確保されているか疑問である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 落札率が 95%以上であり、かつ落札業者に異動がないこと 平成 20 年度において、各契約とも落札業者以外に予定価格以下の入札業者がいなかったこと 	<p>指名競争入札の実施状況について定期的な点検を行い、入札の競争性、公平性の観点からの検討、確認を行う。</p> <p>入札の競争性や公平性に疑義が認められる案件については、より競争性を確保した契約方法（一般競争入札等）へ見直す。</p>
3 補助金	(1) 負担金の合理性	<p>(指摘)</p> <p>学校給食事業の実施主体は市であり、市と学校長の間で法令または契約に基づく取り決めが行われていないことから、「学校給食保存食用食材費負担金」を学校長に対する負担金と扱うのは不合理である。</p>	<p>学校給食保存食用食材費を公費負担するのであれば、センター調理校と同様、需用費にて支出する。</p>
	(2) 補助事業費の審査	<p>(指摘)</p> <p>仙台市中学校長会補助金に係る補助対象経費の一部について、補助事業等の成果に係る実績報告の審査が十分に行われたとは認められず、仙台市補助金等交付規則第 13 条の規定に反している。</p> <p>また、補助対象経費に係る疎明書類の保管が不十分なのは、補助事業者における書類の整備等を定めた仙台市補助金等交付規則第 21 条の 2 の規定に反している。</p>	<p>補助事業等の成果に係る実績報告の審査や現地調査（仙台市補助金等交付規則第 13 条）を厳正に行う。</p>
	(3) 所管課における補助金等交付団体の財務事務	<p>(指摘)</p> <p>＜仙台市中学校総合体育大会共催負担金（仙台市中学校体育連盟）＞</p> <p>補助対象事業費の印刷費のうち、プログラム印刷費 1,547,750 円について以下の不備が認められた。</p> <ul style="list-style-type: none"> 印刷物発注の見積り合わせを行っていない。特定の印刷業者に継続発注しており、契約の競争性が確保されていない。 	<p>団体会計事務の法令遵守を徹底する。また、団体の規則等において市の財務会計規定に準じた財務事務を行うことを明確にする。</p>

区分	個別検出事項	現状の問題点	解決の方向性
		<ul style="list-style-type: none"> プログラム印刷物に係る納品書がなく、適切な検収が行われたか確認できない。 <地域ぐるみ生活指導連絡協議会補助金（仙台市地域ぐるみ生活指導連絡協議会）> 講師謝金 30,000 円に係る源泉徴収が行われておらず、所得税法第 204 条第 1 項第 1 号の規定に反している。	
4 歳入	(1) 学校徴収金の取扱い	(意見) 学校徴収金のうち公費と扱っていない部分について、「保護者からの実費支弁の預り金の性格を有するものであり、公費や歳計外現金といった公金ではない」と位置付けているが、以下の視点からその合理的根拠が希薄である。 <ul style="list-style-type: none"> 契約上の視点 学校教育の視点 公平性の視点 	学校徴収金の位置付けを明確にしたうえで、市の歳入歳出外と扱う場合の財務事務上の根拠を明確にする。合理的根拠がないものについては、総計予算主義の観点から市の歳入歳出と扱う。
5 公有財産管理	(1) 先行建設建物の記録不備	(指摘) 建物台帳の登録価格に、先行建設建物の計上誤りや建物付帯設備の計上もれがあった。	建物台帳の登録価格は市の関連規則に準拠して記録する。
	(2) 台帳記録もれ	(指摘) 太陽光発電設備（33 校総額 348,760 千円）が公有財産台帳に記録されておらず、公有財産台帳による管理を定めた仙台市公有財産規則第 35 条の規定に反している。	市の規則等に基づいた台帳管理を適時に行う。また、公有財産の現状調査（仙台市公有財産規則第 12 条）を適切に行う。
	(3) 寄付採納もれ	(指摘) 上杉山通小学校では、平成 19 年度に任意団体である同校同窓会より「東門オートロック（工事費 252,000 円）」の寄付がなされているが、寄付採納手続がもれていた。	市の規則等に基づいた寄付採納手続を適時に行う。
	(4) 学級以外へ一時転用している教室の有効活用	(意見) 学級以外へ一時転用している教室の活用状況で一番多いのは「学習スペース」である。学習スペースの設置状況は各学校によりばらつきが見られるが、学習スペースの手当が設置の目安（1 学年に 1 教室）を超えている学校は、もともと学級以外へ一時転用している教室が多い傾向にあることから、学習スペースとしての活用が有効な活用といえるか疑問が残る。	学級以外へ一時転用している教室の活用状況を的確に把握する。 平成 18 年の地方自治法改正により、行政財産の貸付け範囲が拡大された趣旨を踏まえ、学級以外へ一時転用している教室の一層の有効活用の可能性を検討する。

区分	個別検出事項	現状の問題点	解決の方向性
6 物品管理	(1) 備品管理の不備	(指摘) 備品管理簿と現物の照合が不十分のため、備品管理簿の正確性が必ずしも確保されていない学校がある。	学校においては管理対象備品が多くなる点を踏まえ、定期的に備品の現物調査を行い、管理簿の記録の正確性を確かめる。学校における備品現物調査の実効性を確保するためには、管理簿を電子化することが合理的である。
	(2) 図書管理の不備	(指摘) 平成 20 年度における図書廃棄数ゼロの学校(6校)では明確な廃棄規準を有しておらず、図書の管理として不適切である。	「学校図書館図書廃棄規準」(全国学校図書館協議会制定)を参考に、図書の廃棄規準を明確にする。 また、教育局では毎年、学校図書館の蔵書数等の調査を行っていることから、調査結果を踏まえ、学校に対する指導監督を適時に行う。
	(3) 学校図書の有効利用	(意見) 児童・生徒 1 人当たり貸出冊数(学校別)は個々の学校によりばらつきが見受けられる。教育局では、各学校より定期的に学校図書の利用状況データを収集しているが、当該データの分析・検討・活用が十分に行われていない。例えば、児童・生徒 1 人当たり貸出冊数が少ない学校に関する原因分析が十分行われておらず、学校図書を有効利用するための検討に活用されていない。	学校図書の利用状況データの分析(例えば、児童・生徒のニーズへの対応、学校図書の有効利用に関する学校側の取組み状況等)を行い、教育局としての対応(学校に対する指導ないし支援)が必要かどうかの検討に活用する。
	(4) 切手管理の不備	(指摘) 今回の往査対象学校で、以下の不備が発見された。 <ul style="list-style-type: none"> • 過剰な切手保管 • 出納簿への適時記録が行われていない • 保管転換に係る受入通知の確認が行われていない • 出納簿と現物の照合点検が行われていない 	市の関連規則等に準拠して切手管理を行う。

区分	個別検出事項	現状の問題点	解決の方向性
7 私費 会計	(1) 会計証憑 管理の不備	(意見) 会計証憑が保管されていない等の不備があった。	「学校納付金取扱事務の手引き」に準拠し、学校納付金帳票類を適切に作成、保管する。
	(2) 受託事務 の不備	(意見) <受託業務の文書化> 各団体から受託された業務の範囲が文書等により明確に定められていない。受託者である学校側の管理責任の範囲が不明確なまま受託業務を行うことは、あいまいな業務処理を生む原因ともなりうるため不適切である。 <預金口座の名義> 関連団体の財産管理の観点から、明確な根拠がないまま代表者以外の名義で預金管理を行うことは不合理である。	関連団体の業務や財産管理は本来当該団体が行うことであるとの認識を踏まえ、学校が受託業務を行う根拠とその範囲を文書にて明確にする。 また、明確な根拠がなければ、関連団体の銀行口座の名義は団体代表者名義とする。
	(3) 会計事務 の不備	(意見) 以下のような会計事務の不備があった。 <ul style="list-style-type: none"> • 源泉徴収もれ • 経費の用途確認もれ • 予算承認のない支出 • 未納金残高の不明差異 • 業者への支払遅延 • 預金口座名義が管理責任者と相違 • 日付のない納品書、請求書及び領収書のない支出 • 簿外資産(小口現金 300 千円) • 他団体への寄付に関する決裁手続もれ 	一層の実効性のある会計検査ないし監査を実施する。
	(4) 公費・私 費の負担区分	(意見) 学校納付金として私費負担とされているもののうち、「学校納付金取扱事務の手引き」等での規定が明確でなく、保護者負担として適切といえるか疑問な経費がある。 <ul style="list-style-type: none"> • 小学校の单元テスト代 • 人件費の負担 • 高等学校における負担区分 	公費・私費の負担区分の現状調査を行い、保護者負担軽減の観点から負担区分見直しの必要性がないか検討する。私費負担のうち金額的重要性のある項目については、経費事例別負担区分表に補正または追記する。 また、義務教育と高等学校の間で負担区分の運用に相違が認められる場合、経費事例別負担区分表を「義務教育」と「高等学校」に分けるのが合理的である。

区分	個別検出事項	現状の問題点	解決の方向性
	(5) 未納金管理の不備	<p>(意見)</p> <p>学校納付金の未納管理が十分に行われていない。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 未納金残高が不明な学校がある。 • 不納欠損処理の手続が不明確であり、学校長による承認の証跡が残されていない。 	<p>学校納付金についても学校給食費に準じた未納金管理を行う。</p>
	(6) 決算報告の不備	<p>(意見)</p> <p>今回の往査対象校において、以下のような決算報告の不備が発見された。</p> <p><学校給食費> 単独調理校について、保護者への決算報告が行われていない。</p> <p><学校納付金等> 保護者等への決算報告が行われていない会計がある。このうち、学校納付金については仙台市学校納付金取扱要領の規定に準拠していない。</p>	<p>仙台市学校納付金取扱要領の規定に基づき、保護者への決算報告を適切に行う。</p> <p>また、給食費等の決算報告の取扱いを明確にする。</p>

学校経理の透明性確保と市民への説明責任（意見）

学校における財務事務では、公費以外にも多額の私費会計を有していることが大きな特徴である。これら私費会計の財源の大半は保護者から徴収されたものであり、市立学校に対する保護者からの信頼を基礎としていることから、市立学校としては保護者の負担軽減や適正な学校経理管理に十分注意を払う必要がある。

しかし、市立学校の私費会計では平成 18 年 2 月及び平成 20 年 2 月において、学校経理事務における不祥事が生じていることから、学校経理の信頼回復が喫緊の課題となっている。

このような問題を踏まえ、教育局では学校経理事務の改善に取り組んでいるところではあるが、今回の包括外部監査の過程で発見された問題点に基づけば、「個々の学校により、経理事務の管理にバラつきが見られ、市立学校全体として一定の管理水準が確保されていない。」と認識されることから、仙台市が取り組むべき課題を包括外部監査人の視点で整理すると以下のとおりとなる。

(1) 管理監督者の積極的な関与

管理監督者である学校長においては、自ら果たすべき役割を十分認識して、関係職員に対し必要な指示及び監督を行い、適正な財務事務を実現するための事務体制の整備に積極的に関与する必要がある。具体的には、以下の点に留意する必要がある。

- 市が定めた要領等に基づいた経理事務が行われているかの自己点検を行い、不備と認められる事項があれば、適時に必要な改善措置を講じる。
- 学校の管理下にある会計は学校納付金以外に広範に及ぶため、網羅的に管理できる仕組みを整備する。このためには、個々の会計単位ごとに独立した会計管理を行うより、学校の事務室にて一元管理する仕組みを整備するのが合理的である。
- 学校経理事務の職務分掌（教員と事務室職員の役割分担）の適正化を図る。教員が本来の職務に専念するためには、教員の経理事務への関与を極力少なくすることが合理的である。

(2) 事務職員のスキル向上

学校経理には固有の事務処理が多く見られ、学校経理事務としての一定の専門的スキルが求められる業務である。したがって、当該業務に直接従事する事務職員の専門的スキルを高める必要があり、具体的には以下の点に留意する必要がある。

- 事務職員の日常業務の点検や指導・助言する仕組みを充実させる。例えば、グループ管理（複数校の事務職員によりグループ管理を行う仕組み）の導入を検討する。
- 事務の効率性・有効性を高めるための業務改善を推進できるよう、事務職員を対象とした研修機会を充実させる。

(3)チェック機能の充実

適正な学校経理事務を行うためには学校内での自己点検の他、学校以外の者によるチェックが有効に機能する必要がある。

市立学校の学校経理に係るチェック機能を整理すると以下のとおりである。

区分	実施状況とチェック機能としての制約
保護者等による監査	学校納付金が適正で公正に執行されているか、各会計単位で保護者の代表者等による監査を実施している（通常は年1回）。学校経理の精通者が監査を行うとは限らないため、十分な監査が行われないおそれがある。
教育局による学校経理調査	年間約40校を対象に現地調査を実施している（1校当たり約2時間程度）。公費のみならず、学校納付金等も調査対象としているが、調査担当の人員配置によっては、十分な調査や指導が行われないおそれがある。
会計室による検査	年間約50校を対象に物品管理等の事務検査を実施している（1校当たり約1～2時間程度）。検査範囲は公費に限定される。
監査委員監査	教育局の監査は3年に一度、学校往査（数校を対象）を含めて実施している。市全体の監査制度のため、学校経理のチェック機能として本来的に制約がある。

個々の学校により、経理事務の管理にバラつきが見られる現状を踏まえると、教育局による学校経理調査の充実が必要であり、具体的には以下の点に留意する必要がある。

- 学校の管理下にある会計は学校納付金以外に広範に及ぶため、学校経理調査の範囲が適切かどうか確認のうえ、調査を行う。
- 学校経理調査の結果、判明した財務事務の不備について、改善措置のフォローアップを徹底する。
- 学校経理事務の適切性や効率性を高めるための指導・助言機能を発揮する。