

平成20年度

京都府包括外部監査報告書(概要版)

監査テーマ	
1	道路事業(計画・整備・維持管理)の費用対効果について
2	府立学校(高等学校・附属中学・特別支援学校)の運営について

京都府包括外部監査人
公認会計士 土江田 雅史

京都府包括外部監査の結果及び意見の概要

1 道路事業(計画・整備・維持管理)の費用対効果について

テーマの選定理由

道路は生活や経済などの活動を行うために、不可欠で極めて重要な役割を果たしており、その意味で府民の生活に深く関わっている。また、京都府の道路事業への投資は平成20年度で約400億円と巨額で、しかも事業期間は長期に亘ることから、その採否の意思決定は京都府の将来に亘る財政に与える影響も大きいものがある。

道路の特性として、他の建築物と異なり、一方的に増加するだけで、廃道となることは希にあるものの、減少することはほとんどない。その意味で新設する場合、検討を重ねなければならない。

また、国土交通省の基準(道路構造令)を充たすか否かで、地方公共団体の負担割合が大きく変化するため、時として地方公共団体は、道路構造令を充足して自己の負担割合を小さくすることを目標におき、いきおい、その地方にとって過剰とも思える構造の道路を建築することがある。しかし、国民レベルで考えれば、いずれが負担したところで国民の負担であることには変わりはない。低成長が続くといわれる現在、過剰な社会資本が将来の国民負担、言い換えれば若い世代や将来誕生する世代に過酷な税負担を強いることがないよう監視することは、現世代の責務であろう。

このように、多くの問題を包含した道路行政であるため、道路の建設・管理運営が、有効的・効率的・経済的のいわゆる3Eをどの程度に充たした上で執行されているかを検証することは有意義であると思料し、本テーマを選定した。

なお、我々の監査の目的は、行政に対する3Eの観点からの意見であり、道路という公共施設を扱う道路行政がこれ以外の様々な行政課題を含め、総合的に判断されることは、役割上、当然のことであり、異を唱えるものではない。

ただ、過剰でないかの不断の評価は必要であるし、ハードたる道路は、ソフトたる沿線各自治体や住民の創意工夫で初めて活かされるものであり、府と一体となって小さなコストで大きな効果が得られる最大限の努力を期待したい。

外部監査の方法(監査の要点)

- (1) 道路関連予算について効果的・効率的な執行がなされているか。
- (2) 1.5車線の道路整備など事業改革・コスト縮減の取組について、その費用対効果はどうか。
- (3) 道路の維持管理・修繕は、将来の維持管理費・更新費の縮減を視野に入れ、計画性を持って適切に行われているか。
- (4) 府施策と京都府道路公社が行う事業との役割分担は適切か。また、公社の運営体制は効率的・効果的なものとなっているか。
- (5) 入札制度等の活用によるコスト削減努力はなされているか。
- (6) これらの事務が、府民にとって有効で効率的なものになっているか。

外部監査の結果及び意見

1. 道路計画と進捗状況

(1) 「京の道づくり重点プラン」について

高速道路網は建設コストがかさむ事業であり、優先評価を行って是非を検討すべきである。高速道路の着工に際しては、区間ごとに事業評価を行っているが、路線としての整備を前提としている以上、たとえ区間ごとの事業評価の結果、着工が困難との結果が出ても、容易に着工の中止が決断されるとは考えられないからである。

(2) 国、市町村との分担関係及び事業範囲について

制度上、困難な面もあるが、道路を造る際に、イニシャルコストやランニングコストの一部を沿線の地方自治体も負担するようになれば、新しく造ることももう少し慎重な判断が加わるのではないだろうか。

(3) 事業化後長期未整備の路線について

事業化後、長時間未整備のまま放置されている道路が散見される。同一路線に複数工区がある場合、ばらばらと着手することなく、優先順位をつけて優先度の高

い道路についてのみ、集中的に着手するなど、工事期間を短縮して、資本コストを無駄にしないように考え直す必要がある。

(4) 廃止検討路線について

廃止候補路線の決定は速やかに行うべきで、廃止候補路線決定について時間的制限を設け、関係機関の合意が得られない場合であっても廃止候補路線決定できるような仕組みを作る必要があると提案する。

2. 入札制度

(1) 入札差金の管理

予算は計画どおりに執行されなければならないとともに、たとえ、その年度で執行がなかった事業費を他事業に転用されることは避けなければならない。

(2) 最低制限価格制度と低入札価格調査制度

最低制限価格が市場における実勢価格を反映する変動型最低制限価格制度の導入を検討すべきであると考ええる。

(3) 総合評価落札方式と最低制限価格制度の疑問

総合評価落札方式の異常な低入札価格については、低入札価格調査制度によりその是非を検討することが妥当であり、最低制限価格制度を併用することは総合評価の趣旨に合わないと考ええる。

3. 道路事業における評価制度について

(1) 「事前評価」の審査件数について

平成 18、19 年度については各 1 件と事前評価の審査件数が減少している。委員会での審議は、「事前評価」の内容の検証をより向上せしめる有効な手段となるものであるから、是非ともより多くの事業が対象案件となることを要望する。

(2) 鳥取豊岡宮津自動車道における優先評価の検討

京都縦貫自動車道、新名神高速道路、鳥取豊岡宮津自動車道の 3 路線についても、厳格な優先評価を実施すべきであると提言する。特に、鳥取豊岡宮津自動車道は、利用状況の低い大規模事業となる可能性が十分に考えられ、限られた財源を最も効果的・効率的に活用するための客観的な総合評価による優先評価の対象とすべ

きであることは言うまでもない。

4. 京都縦貫自動車道

国交省への提出計画が改定される都度、下方修正されている。京都府は地域の実情を把握している行政執行の責任者として、常に実績と計画の乖離を監視するとともに、悪化リスクを想定して、社会状況等の変化に迅速に対応できるよう準備しておく必要があると考える。

5. 道路の維持管理業務について

補修計画については、特に大規模施設系管理にかかる計画が重要となるが、実施計画によりグルーピングが終了したところであり、具体的な中長期補修計画は未作成の状況である。よって、具体的な中長期補修計画の早期作成が望まれる。

6. 京都府道路公社

改善に向けた意見

① ガバナンスの視点

京都府道路公社には点検評価委員会が整備されていない。ガバナンス制度の整備は、公社のアカウンタビリティ、出資者たる京都府の説明責任から考えれば当然に早期になされる必要があるだろう。

② 資金調達のあるり方

長期の整備資金を市中金融機関からの短期借入金に依存する現在の状態は、様々なリスクを包含しており、公社債など、別の手段による安定した資金調達方法の検討も必要である。

③ 資産・負債よりも将来負担(政策コスト)で議論の必要性

道路の価値は、建築費で決まるものではない。政策コストの概念を活用し、毎年、「将来収支予測」、「政策コスト」を公表し、将来リスクを明示するとともに、道路の運営管理のあり方を広く議論するべきである。

④ 道路建設のあり方：初期時点ガバナンスと維持管理ガバナンスの構築

- 1) 公益性のある道路は府民の資産として税金または長期借入で作るべきである。
- 2) 将来の予測には様々なリスクを考慮する必要があるが、これらの情報を公開し、透明性のある議論を行うことが、適正なガバナンスへの第一歩である。
- 3) 効率的な維持管理のガバナンスに向けて、これまでの慣習にとらわれずに考えていく必要がある。今後、必要な法改正や環境整備が整えば、道路の指定管理者制度、包括民間委託や民間売却の可能性も広がる。

2	府立学校(高等学校・附属中学・特別支援学校)の運営について
---	-------------------------------

テーマの選定理由

教育は、国の将来を担う若者を育てる意味で、国の向かう方向を左右する基本事業の1つである。日本では古くから教育の大切さを様々な形で具現化し、勤勉であると言われる国民性と相俟って制度的にも発展し、ある側面では諸外国の手本ともなった。しかし、戦後の教育は、教育基本法の制定、教科書検定問題、受験地獄、核家族化と少子化、詰め込み教育、ゆとり教育、いじめ問題、モンスターペアレント等々枚挙にいとまがないほど大きな問題を包含しながら、揺れ動いた。

当然のことながら、国民の関心も常に高いものの、これほど重要な教育が地方行政でどのような仕組みで運営されているのか、意外と知られていない。

また、京都府にとって教育費は最大の支出項目であり、平成20年度一般会計当初予算で2,381億円、歳出総額の実に29%を占めている。ちなみに、大阪府では20.3%、兵庫県では22.0%を占めている。一般会計の教育費の中には、うち市町村が運営主体である小中学校関係の歳出も含まれるが、これを除くと、府立学校関係が歳出の最も大きなものであり、金額ベースで604億円と、歳出全体の7%を占めている。

このように府民の関心及び財政に及ぼす影響が大きいことに着目するとともに、少子化に伴い、高校生徒数がピーク時の57%にまで下降する等、高等学校教育を巡る社会情勢が大きく変化する中で、時代の変化に対応した効果的・効率的な学校運

営がなされているかについて検証を行う必要があると史料し、本テーマを選定した。

外部監査の方法(監査の要点)

- (1) 府立学校関連予算について、効果的・効率的な執行がなされているか。
- (2) 施設の管理・運営について、コスト意識を持ち効果的・効率的になされているか。
- (3) 学校組織・教職員・職務分担等は適切で、効果的・効率的なものとなっているか。
また、教員が教育現場に専念できる有効な組織体制となっているか。
- (4) 学校事務の共同化・集約化・民間委託等、より効率化を図る手法の導入はないか。
- (5) 契約事務、施設、物品の管理等は適正に行われているか。

外部監査の結果及び意見

1. 教育庁関係

(1) 契約事務(最低制限価格)

現在の定率方式最低制限価格制度は、その本来の趣旨である品質確保に貢献しているかどうか疑問であるだけでなく、経営努力に勤しむ優良な企業が失格になることすらある。結果として、本来であれば府民が負担する必要のないコストが発生しており、問題がある。これを廃止し、総合評価競争入札へ移行するべきであると考え。ただし、移行過程において、少額の工事について変動型最低制限価格制度を設け、これを適用すべきである。

(2) 土地の賃借契約

西舞鶴高等学校の土地賃借契約において、過去12年間で路線価は約24.4%減少しているにもかかわらず、賃借料は約45.7%増加している。地価下落時に府の負担が大幅に増えている現状に問題があり、あらゆる手法を駆使して年間賃借料の減額に向けた取り組みを行う必要がある。

(3) 高校生等修学支援事業

延滞債権について、既に回収期限が到来し、かつ未回収のものだけを集計範囲として把握している。回収懸念債権を把握するに当たっては、延滞が発生した債務者に対する貸付金総額を把握し、担当職員を増員するなどして管理を強化しなければならない。

(4) 英語指導助手(AET)の帰国旅費

AETに対してはY2公示運賃額を現金が先渡しで支給されるのみで、その後の精算は行われていない。チケットの現物支給等、実費を負担すべきであり、関連諸規程を改訂する必要がある。

(5) 効率的な学校運営

府立学校の事務職員数は、標準法定数と比べ約3割も多く、また、近隣他府県や全国平均と比べても、1校当たりの事務職員数が明らかに多い。在籍する事務職員の業務内容を明確にし、業務の合理化を図り、標準法定数におさまるよう改善に取り組む必要がある。

(6) 入学選抜制度

生徒の主体性を阻み、非効率な学校運営をもたらす総合選抜制度から、学校間に競争原理を持ち込む単独選抜への移行を検討すべきである。

(7) 府立高等学校再編整備

平成14年1月の「府立学校のあり方(まとめ)」の報告より5年以上経過しているが、南部地域の全日制高校以外は計画案も示されていない。改革のスピードが遅すぎる。早急に具体的な計画を公表して改革を進めていくべきである。また、教育的なことだけでなく、コストに対する認識をもう少し強く持つべきである。

(8) 府立高等学校改革(京都八幡高等学校)

平成19年度の再編により、本校2校から1校2キャンパスになることで教職員・事務職員は減少し、学校運営費も当然に減少しているものの、財政的な視点からみれば、完全に1校にすることで年間数千万円のコストダウンが想定される。更なるコストダウンを図る意味で、学校の規模を踏まえ検証すべきである。

(9) 授業料関連

減免制度について、財政的観点から他府県並にすることも検討し、拡大解釈により安易に減免処理されることがないように、定められたルールを厳格に適用し、各担当者の判断が入らないような運用が必要である。

また、定時制高等学校の授業料について、財政的側面より授業料の見直しを検討すべきである。

(10) 総合研修センターの利用率

現状の利用状況や研修手法の変化を考慮すれば、資産の有効活用という観点から、教育関係機関にとどまらない幅広い活用の検討が必要である。

2. 往査施設共通

(1) 物品管理

情報の共有化、備品台帳の整備、棚卸マニュアル等の作成などにより、遊休備品の把握及び有効活用を図る仕組を構築する必要がある。

(2) 授業料・聴講料の徴収事務

学校においてやむを得ない場合には現金で授業料を預かるケースがあることを認識し、不適切な処理が生じないように、その場合の徴収事務手続きを明文化し、実態に則したルールを定めるべきである。

3. 教職員の資質能力の向上(提言)

(1) 評価結果の活用

現在の教職員評価システムにおいては、意欲的に取り組んでいる教職員への給与等の処遇に反映するなど、評価結果が活用されなければならない。

(2) 評価制度と研修

教職員評価制度をより有効に運用するため、教職員の研修受講履歴情報を活用し、昇任・昇格時の基礎資料とすることが望まれる。

(3) 指導力不足教員

指導力に課題を有する教員が減少傾向にあるが、今後は教職員評価制度を厳格に運用することにより、問題教員を早期発見し、特別研修を通じて指導力アップ(または、退職勧奨等)されることを期待したい。

4. 結びに

最後に断わっておかなければならないが、監査人に求められる包括外部監査は、3E(経済性、効率性、有効性)監査とされる。当然にこの観点から、監査意見を述べたものであるが、教育と言う極めて公共性の強いテーマを扱う行政機関である教育庁を監査対象に選択したため、時として教育論から見れば、必ずしも好ましくない意見も見受けられるかもしれないが、それは包括外部監査の趣旨から監査人に与えられた使命から発露したものであることに理解をされたい。

以 上