

平成 23 年度

包括外部監査の結果及び意見の概要

(教育行政における取組み等について)

八尾市包括外部監査人

公認会計士 世羅 徹

概要文中の表の合計は、端数処理の関係で、総数と内訳の合計とが一致しない
場合がある。

目次

第1 包括外部監査の概要	1
. 監査の種類.....	1
. 選定した特定の事件.....	1
1 . 選定した特定の事件.....	1
2 . 包括外部監査対象部署.....	1
3 . 包括外部監査対象期間.....	1
4 . 特定の事件を選定した理由.....	1
. 包括外部監査の方法.....	2
1 . 監査の視点.....	2
2 . 監査手続.....	3
. 包括外部監査人補助者.....	4
. 包括外部監査期間.....	4
. 利害関係.....	4
. 財務情報等.....	4
第2 包括外部監査対象の概要	5
. 八尾市における教育行政の取組み等の概要.....	5
1 . 教育行政に係る推進方針の概要.....	5
2 . 教育行政を推進する市の組織等の概要.....	5
. 八尾市の年少人口の推移.....	8
第3 監査の結果及び意見の概要	9
. 報告書本編で検討した再編・適正化等による財政に対する影響額.....	9
1 . 小規模小・中学校のまま運営する場合の施設投資額.....	9
2 . 市立幼稚園に係る施設投資額の削減効果.....	9
3 . 市立幼稚園の運営管理費及び就学援助費に係る年間の経費削減効果.....	10
. 学校規模の適正化について.....	11
1 . 適正な学級数と市の状況.....	11
2 . 学校規模別のコスト分析.....	12
3 . 監査の結果及び意見.....	12
. 市立幼稚園の運営について.....	14
1 . 市内の幼稚園及び保育所の現状について.....	14
2 . 監査の結果及び意見.....	15
. 就学援助制度について.....	20
1 . 概要.....	20
2 . 監査の結果及び意見.....	21

第 1 包括外部監査の概要

I. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項及び八尾市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 2 条の規定に基づく包括外部監査

II. 選定した特定の事件

1. 選定した特定の事件

教育行政における取組み等について

2. 包括外部監査対象部署

教育委員会事務局生涯学習部教育政策課、教育人事課及び学校教育部学務給食課、指導課のほか関連する部課

3. 包括外部監査対象期間

原則として平成 22 年度とし、必要に応じて直近の状況や平成 21 年度以前も含めた。

4. 特定の事件を選定した理由

国においては、教育基本法の改正や学習指導要領改訂などが行われ、また大阪府教育委員会では、平成 11 年 4 月に「教育改革プログラム」を策定し、10 年間の計画期間のもと、学校改革や教育内容の改善などの「学校教育の再構築」、学校・家庭・地域社会の連携による「総合的な教育力の再構築」など教育改革に取り組みられてきた。さらに、平成 21 年 1 月には「『大阪の教育力』向上プラン」が公表され、子どもたちが将来にわたって社会において生きる力を養い、社会を支えていくために必要な力をはぐくんでいけるよう、大阪の教育がめざすべき方向について、「大阪の教育力」を高める「3つの目標」と「10の基本方針」「35の重点項目」を取りまとめ、あわせて、今後5年間の具体的取組みが示されている。

八尾市（以下「市」という。）においては、平成 23 年 6 月に策定された「第 2 期八尾市行財政改革アクションプログラム」において、「学校規模の適正化」「保育料（減免制度を含む）の見直し」「継続可能な就学援助制度の設計」「幼保連携・一体化の推進」など、教育に関する取組み内容が示されている。そこで、これらの状況を踏まえながら教育政策という大きな視点のもとで、アク

シヨンプログラムの取組み内容について外部の視点で検証することは意義があるものとする。

これらのことから、本テーマを特定の事件として選定した。

なお、「幼保連携・一体化の推進」については、就学前児童を対象とした施設として、幼稚園と保育所を一体的に捉え、取組みを進めようとする市の考え方は、監査人としても理解できるものであるが、今回は教育委員会を対象に、幼稚園運営の視点で検証した。

III. 包括外部監査の方法

1. 監査の視点

教育委員会事務局生涯学習部教育政策課、教育人事課及び学校教育部学務給食課、指導課のほか関連する部課が所管する教育行政における取組み等について、以下の事項を監査の視点とした。

(1) 小・中学校の規模適正化について

- ◆ 有効性・効率性の観点から適正な規模で運営されているか。
- ◆ 大規模投資について、必要な事項が十分に検討されているか。

(2) 市立幼稚園の運営について

- ◆ 有効性・効率性の観点から適正な規模で運営されているか。
- ◆ 大規模投資について、必要な事項が十分に検討されているか。
- ◆ 保育料について、設定金額や見直し周期は適切であるか。
- ◆ 保育料に係る減免申請等の手続は、法令・規則等に準拠して適切に実施されているか。

(3) 就学援助制度について

- ◆ 就学援助制度に関する予算は効率的かつ効果的に執行されているか。
- ◆ 準要保護世帯の認定事務や就学援助費の支給事務は法令・規則等に基づき適切に実施されているか。
- ◆ 現行の就学援助制度における支給額や準要保護世帯の認定基準額は適切な水準であるか。

2. 監査手続

(1) 監査対象とした事業

市の教育行政は、学校教育から生涯学習まで非常に広範囲にわたるものであり、当該事業を所掌する所管課も単一ではなく複数にまたがっている。時間的・実務的制約などから、特に重要と思われる教育行政に関連する施策や事業を対象として、効率的・効果的に監査を行った。

具体的には、少子化が進展する中で、今後多額の支出を伴う耐震化や老朽化等の対策を講じていかなければならず、市の教育行政の中で大きな役割を果たしている教育委員会事務局生涯学習部教育政策課、教育人事課及び学校教育部学務給食課、指導課のほか関連する部課が所管する小学校・中学校・幼稚園の運営について重点的に監査を行った。

(2) 実施した監査手続

上記の監査対象とした教育委員会事務局生涯学習部教育政策課、教育人事課及び学校教育部学務給食課、指導課のほか関連する部課が所管している事業に対して実施した監査手続は以下のとおりである。

所管課への調査前に、所管課から事業概要、予算及び決算状況を把握するための関連資料を入手した。

上記の資料に基づき、所管課及びサンプルベースで抽出した小学校・中学校・幼稚園に対して質問書を作成・送付し、回答書を入手した。

上記の回答書をもとに、所管課に対してヒアリングを行い、必要に応じて関連資料を入手するとともに、証憑等の関係書類により事務の執行状況を確認した。

サンプルベースで抽出した2小学校・1中学校・1幼稚園について現場視察を行い、実際の運営状況を監査人自ら確認した。

小・中学校及び市立幼稚園の規模適正化、学校施設の大規模投資に係る市の検討資料を入手した。これに対して、市の人口推移と学校園数との比較検討や府内市町村との比較分析を実施するとともに、必要と認められた事項について所管課に対してヒアリングを実施した。

市立幼稚園の保育料設定に係る根拠資料を入手し、保育料の設定・見直し内容の検討、府内市町村との比較分析を実施した。

就学援助費支給申請書綴りの閲覧、就学援助システムの視察を行い、準要保護世帯の認定事務や就学援助費支給事務の実施状況を確認した。

決算書類や統計資料、府内市町村の情報を入手し、比較分析を実施することにより、就学援助制度自体や事務手続きの見直しの必要性について検討した。

IV. 包括外部監査人補助者

公認会計士 酒井 清
公認会計士 牧野康幸
公認会計士 小室将雄
公認会計士 本田裕一
公認会計士試験合格者 福原顕憲
公認会計士試験合格者 石原久靖

V. 包括外部監査期間

監査対象所管課及び関連施設に対し、平成 23 年 9 月 12 日から平成 24 年 1 月 26 日までの期間で監査を実施した。

VI. 利害関係

市と包括外部監査人及び補助者との間には、地方自治法第 252 条の 28 第 3 項に定める利害関係はない。

VII. 財務情報等

本報告書に記載した教育委員会事務局生涯学習部教育政策課、教育人事課及び学校教育部学務給食課、指導課のほか関連する部課の財務情報等は、市の担当職員への質問及び市から提出された資料に基づき作成されたものである。また、当該財務情報の金額については、原則として千円を単位として表示しており、その表示及び率の単位未満を四捨五入している。

第2 包括外部監査対象の概要

1. 八尾市における教育行政の取組み等の概要

1. 教育行政に係る推進方針の概要

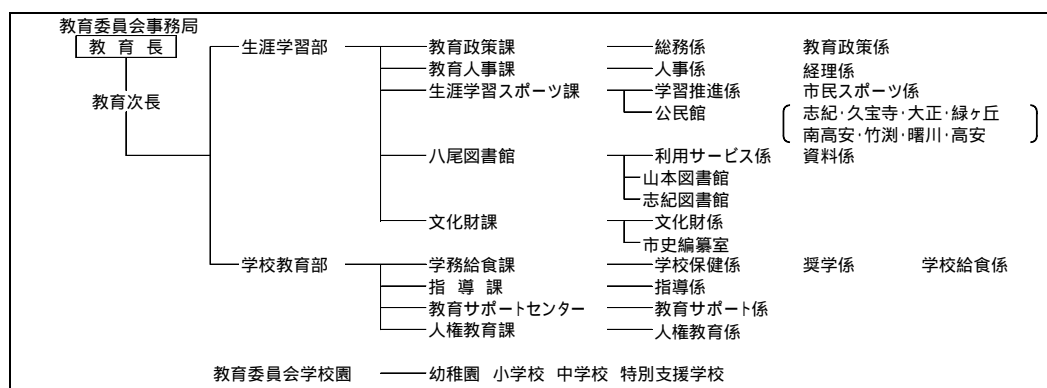
八尾市教育委員会では、八尾市第5次総合計画におけるまちづくりの目標の1つである「子どもや若い世代の未来が広がる八尾」の趣旨を踏まえ、激しく変化する社会の中にあっても未来を切り拓く力を持った子どもを育成するため教育重点目標を定め、その基本理念を「人権と共生の21世紀を担う人間の育成」とされている。

また、各学校園では「八尾市次世代育成支援行動計画」や「八尾市青少年健全育成重点目標」などの趣旨を踏まえ、家庭教育支援と指導の一貫性を図る観点から、中学校区を単位として学校と幼稚園、保育所等が連携を深め、教育重点目標の実現に努められているところである。

2. 教育行政を推進する市の組織等の概要

(1) 組織の概要

市における教育行政は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第2条の規定に基づき設置されている八尾市教育委員会が主として所管している。また、同法第18条の規定に基づき、事務局の事務を分掌させるため、八尾市教育委員会事務局事務分掌規則第1条に基づき、以下の組織図に記載された部課等が設置されている。なお、以下では八尾市教育委員会と教育委員会事務局を合わせて「市教育委員会」という。



（出所：八尾市組織機構 平成23年4月1日現在）

(2) 市立小学校・中学校・幼稚園の概要

平成 23 年 5 月 1 日現在の市立小学校（29 校）中学校（15 校）幼稚園（19 園）の児童・生徒・園児・学級数・教職員数は次のとおりである。

小 学 校									
学 校 名	児 童 数	一 般 学 級 数	支 援 学 級 数	教 職 員 数	学 校 名	児 童 数	一 般 学 級 数	支 援 学 級 数	教 職 員 数
八尾小学校	710	21	3	34	志紀小学校	1,095	31	4	52
山本小学校	551	18	1	28	高美小学校	568	17	1	31
用和小学校	637	18	3	30	長池小学校	630	18	3	32
久宝寺小学校	540	18	3	29	東山本小学校	611	20	3	34
龍華小学校	632	20	6	35	美園小学校	601	18	3	31
大正小学校	741	22	4	37	永畑小学校	717	23	2	34
桂小学校	139	6	1	19	刑部小学校	811	24	4	41
安中小学校	651	20	5	36	高美南小学校	263	12	1	27
竹淵小学校	250	10	2	20	西山本小学校	322	12	3	23
南高安小学校	907	27	4	43	高安西小学校	564	18	3	32
中高安小学校	256	10	1	18	曙川東小学校	274	11	2	20
北高安小学校	166	6	2	15	亀井小学校	433	13	2	24
曙川小学校	424	14	3	26	上之島小学校	399	12	3	25
北山本小学校	303	12	2	28	大正北小学校	561	18	3	31
南山本小学校	565	18	3	31	小 学 校 計	15,321	487	80	866

中 学 校					幼 稚 園			
学 校 名	生徒数	一 般 学級数	支 援 学級数	教 職 員 数	幼 稚 園 名	園 児 数	一 般 学級数	教 職 員 数
八尾中学校	611	16	3	39	八尾幼稚園	74	3	6
八尾中夜間	145	6	0	11	山本幼稚園	62	3	5
久宝寺中学校	553	15	2	37	用和幼稚園	45	2	4
龍華中学校	652	17	2	40	久宝寺幼稚園	41	2	4
大正中学校	632	17	2	38	龍華幼稚園	130	4	7
成法中学校	588	16	4	39	大正幼稚園	61	2	4
南高安中学校	450	12	2	29	安中幼稚園	67	3	5
高安中学校	226	6	2	19	南高安幼稚園	92	4	7
曙川中学校	586	16	2	38	高安幼稚園	49	2	4
志紀中学校	591	15	2	36	曙川幼稚園	75	4	6
桂中学校	234	8	1	25	北山本幼稚園	38	2	5
上之島中学校	515	14	2	34	南山本幼稚園	105	4	7
高美中学校	391	12	2	33	志紀幼稚園	89	4	7
曙川南中学校	710	19	3	45	高美幼稚園	66	2	5
東中学校	428	12	2	29	長池幼稚園	55	2	5
亀井中学校	335	9	1	25	東山本幼稚園	94	4	6
中学校計	7,647	210	32	517	美園幼稚園	57	3	5
					永畑幼稚園	84	4	7
特別支援学校	児童・ 生徒数	学 級 数		教 職 員 数	西山本幼稚園	26	2	4
計	11	5		22	幼稚園計	1,310	56	103

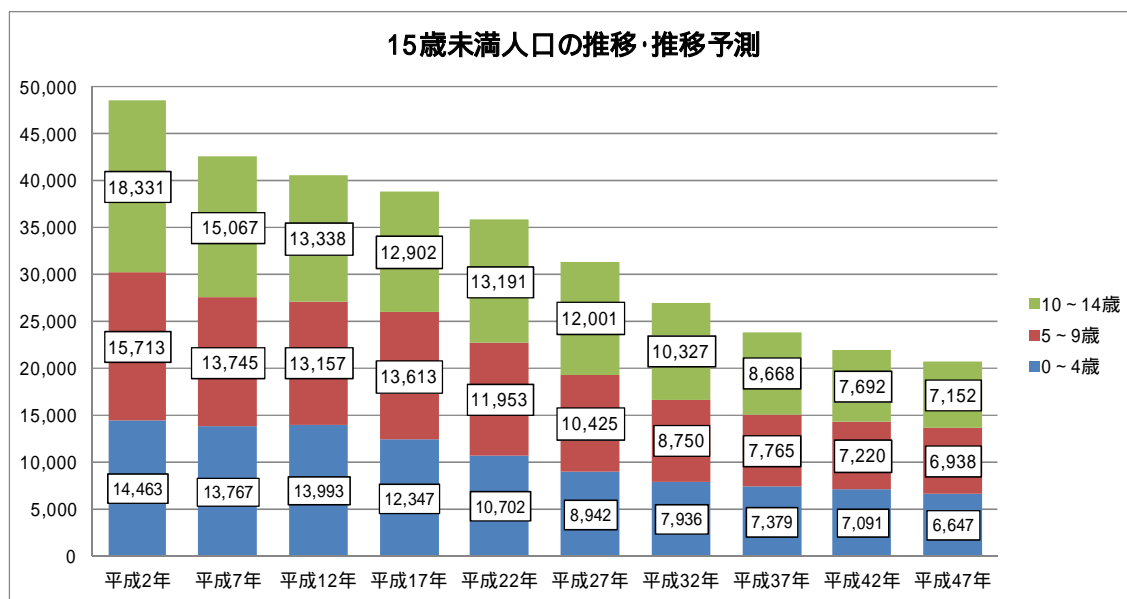
(注1) 教職員数は、校長・教頭・首席・指導教諭・指導養護教諭・教諭・養護教諭・事務職・栄養職員(嘱託・非常勤・臨時講師除く)の合計人数である。

(注2) 出所は、いずれも市教育委員会作成資料である。

II. 八尾市の年少人口の推移

全国的な少子化の傾向は八尾市でも見られ、小学校では昭和 55 年、中学校では昭和 60 年以降から児童生徒数が減少し、小・中学校ともに現在ではピーク時の約半数となっている。

市の過去 20 年間に於ける年少人口（15 歳未満人口）の 5 年毎の推移及び今後 25 年間の 5 年毎の推移予測は、次のとおりである。



（出所：平成 2 年から平成 22 年までは国勢調査、平成 27 年から平成 47 年までは国立社会保障・人口問題研究所の推計値による）

上記推移によると、出生率の低下等を背景に年少人口が各年齢区分で減少傾向にあり、これに歯止めがかからなければ、幼稚園に通園する幼児数、小・中学校に通学する児童生徒数がさらに減少することが予測される。

第3 監査の結果及び意見の概要

1. 報告書本編で検討した再編・適正化等による財政に対する影響額

1. 小規模小・中学校のまま運営する場合の施設投資額【報告書本編 15 頁（以下では「報告書本編」を省略）】

市の小規模校のうち、小中一貫校にすることにより小規模校特有の課題を解決できると考えられる学校があった。小規模校のままそれぞれで運営する場合と、小中一貫校として運営する場合の管理運営費用や施設投資額の差額は算定困難であるが、小規模校のままそれぞれで運営する場合に発生する施設投資額の合計額は、次表のとおり 21,519 百万円に上る。

< 小中一貫校への建替の検討を実施した 2 つの地区の施設投資額 >

< 地区における施設投資額(合計) >

(単位:百万円)

	平成35年度まで	平成45年度まで	平成55年度まで	平成65年度まで	平成75年度まで	合計
耐震化	1,032	0	0	0	0	1,032
改修	5,242	265	803	0	0	6,310
建替	6,107	5,502	0	0	2,568	14,177
合計	12,381	5,767	803	0	2,568	21,519

2. 市立幼稚園に係る施設投資額の削減効果【16 頁】

市立幼稚園の園数について、園児の通園可能性や地域性を全く考慮せず、単に人数のみで必要最低限の園数を算定すると 8 園となり、現在の 19 園から 11 園の減少となる。19 園から 8 園とした場合の施設投資額（耐震補強工事、大規模修繕及び建替）の削減効果は、次のとおり 4,349 百万円となる。

< 市立幼稚園の再編による施設投資額の削減効果 >

(単位: m²、百万円)

	耐震補強費	8幼稚園 延床面積計	市立幼稚園 総延床面積	8幼稚園耐震補強費 (× (/))	差額 (-)
耐震補強費の算定	187	7,478	16,595	84	103

市の予算要求に伴う積算金額である。

また、総延床面積について規模が大きい7園と、残りの園児を受入可能な園の中で最小面積の園を選択し、計算している。

(単位: 百万円)

	全幼稚園の 大規模修繕コスト	全幼稚園の 建替コスト	8幼稚園の 大規模修繕コスト	8幼稚園の 建替コスト	差額 (+ - -)
建物更新費用の算定	1,935	5,476	697	2,468	4,246

地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会報告書(平成23年3月 財団法人自治総合センター)に基づき算定した。

(単位: 百万円)

合計	4,349
----	-------

3. 市立幼稚園の運営管理費及び就学援助費に係る年間の経費削減効果【16～17頁】

運営費や管理費などの削減効果として、前述の市立幼稚園の再編を実施した場合の人件費削減額が 287,423 千円/年、就学援助に係る認定基準等のうち次表の内容について監査人の見直し案を実行した場合の就学援助費の削減効果は、44,724 千円/年であり、合わせて 332,147 千円/年の経費削減が可能となる。

< 市立幼稚園の再編による人件費削減効果 >

(単位: 千円、人)

	全幼稚園の 人件費	全幼稚園の 配置人数(A)	8幼稚園の 配置人数(B)	8幼稚園の人件費 (× (/))	差額 (-)
人件費削減額	832,015	110	72	544,592	287,423

< 就学援助に係る認定基準等の見直しによる就学援助費の削減効果 >

(単位: 千円)

内容	試算額
臨海・林間学舎費の支給上限額の見直し	3,496
修学旅行費の上限設定	4,309
就学援助システムの自主運用による委託費削減	997
認定基準額の見直しによる支給額削減	35,922
合計	44,724

II. 学校規模の適正化について

1. 適正な学級数と市の状況

(1) 適正な学級数

平成 22 年 7 月 16 日に八尾市立小・中学校適正規模等審議会から教育委員長に手交された「八尾市立小・中学校の学校規模等について（答申）」によると、望ましい学級数は次のとおりとなっている。

	小規模校	望ましい学校規模	大規模校
小学校	11 学級以下	12 学級以上 24 学級以下	25 学級以上
中学校	11 学級以下	12 学級以上 18 学級以下	19 学級以上

(2) 市の小・中学校の現状と推移予測

市が実施した各小・中学校の学級数の現状と推移予測は次のとおりである。

< 各小学校の学級数 >

学校名	規模	平成22年度	平成28年度	学校名	規模	平成22年度	平成28年度
八尾小学校		22	19	志紀小学校	大規模校	32	29
山本小学校		18	15	高美小学校		18	18
用和小学校		19	14	長池小学校		19	17
久宝寺小学校		18	17	東山本小学校		19	14
龍華小学校		20	21	美園小学校		18	17
大正小学校		23	21	永畑小学校		22	21
桂小学校	小規模校	6	6	刑部小学校		24	22
安中小学校		19	18	高美南小学校	小規模校	10	10
竹淵小学校	小規模校	10	8	西山本小学校		12	11
南高安小学校	大規模校	26	25	高安西小学校		18	18
中高安小学校	小規模校	11	8	曙川東小学校	小規模校	11	12
北高安小学校	小規模校	7	6	亀井小学校		14	19
曙川小学校		15	12	上之島小学校		12	12
北山本小学校		12	12	大正北小学校		18	16
南山本小学校		18	17				

< 各中学校の学級数 >

学校名	規模	平成22年度	平成28年度	学校名	規模	平成22年度	平成28年度
八尾中学校		16	17	志紀中学校		15	15
久宝寺中学校		15	16	桂中学校	小規模校	6	6
龍華中学校		17	19	上之島中学校		13	12
大正中学校		17	17	高美中学校	小規模校	11	12
成法中学校		15	18	曙川南中学校	大規模校	19	19
南高安中学校		12	12	東中学校		13	13
高安中学校	小規模校	6	7	亀井中学校	小規模校	9	9
曙川中学校		16	15				

（出所：「八尾市立小・中学校の学校規模等について（答申） 平成 22 年 7 月」資料 7・8 を基に
監査人作成）

2. 学校規模別のコスト分析

学校規模ごとの平成 22 年度運営費用を同年度の児童生徒数で除して、児童生徒 1 人あたり金額を小・中学校の規模別に算出した結果、小・中学校ともに、学校規模が大きくなるにつれ児童生徒 1 人あたりコストが小さくなっており、学校運営費について児童生徒数による規模の経済が作用していることが分かる。

3. 監査の結果及び意見

(1) 学校規模の適正化について

中長期的な小・中学校の学校規模の適正化計画を策定すべきである（意見）【23～24 頁】

学校を効果的・効率的に運営していくためには、現在予想できる大規模修繕や建替の時期、ライフサイクルコスト¹等すべての事項を検討した上で、できるだけ速やかに学校規模の適正化計画を策定すべきである。

現在、児童生徒の安全確保を図るためにも優先的、重点的に耐震工事を進められているが、耐震工事を実施した後、すぐに耐用年数が到来することになれば建替が必要となり、耐震工事と建替工事ではいわば二重投資が発生することも考えられる。そのような状況を十分に認識したうえで、耐震工事を進めるべきである。

たとえば A 中学校は、平成 32 年度に耐用年数が到来するが（建替金額：1,925 百万円）耐震補強は平成 27 年度までに施工される予定である（耐震施工費用：117 百万円）。

小規模校の適正化について（意見）【24～27 頁】

小規模校が存在する中で、地理的条件等を考慮して監査人が再編可能であると考えられる学校園は次のとおりであり、規模の経済を享受しうる方策として検討すべきである。また、中学校が主体となって地域活動を実施するなどの地域性や、建替よりも建設費用が抑えられるなど効率性の観点から小中一貫校とすることが考えられる。次の 2 つのモデルでは（ 地区、地区）幼稚園及び保育所も再編するモデルを想定している。

¹ 施設の建設、維持管理、修繕及び除却のすべてに要するトータルコスト。

地区	学校園名
地区	A 中学校
	B 小学校
	C 小学校
	近隣の市立幼稚園
地区	D 中学校
	E 小学校
	F 小学校
	近隣の市立保育所

これら2つのモデルケースにおいては、各学校の地域性などは考慮していないため、これらを考慮した学校規模の適正化計画を策定したうえで、関係者間の合意形成を図っていくことが望まれる。

なお、各学校園の建物のうち最も古い建物の建築年度の翌年度から起算して60年後に建て替えることを仮定しているが、建替時期は単に築年数で決まるわけではないことにも留意が必要である。

2つのモデルケースについて、小規模校のままそれぞれで運営する場合に発生する施設投資額の合計額は21,519百万円に上る。

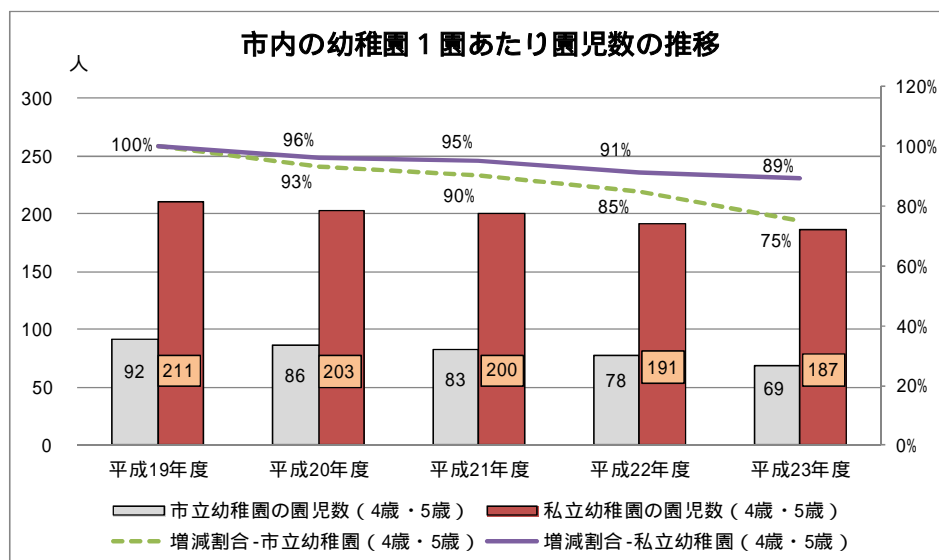
III. 市立幼稚園の運営について

1. 市内の幼稚園及び保育所の現状について

(1) 市内の幼稚園の状況について

市内の幼稚園児数の推移

市内には、市が運営する市立幼稚園 19 園と私立幼稚園 7 園があるが、過去 5 年間の幼稚園 1 園あたり園児数の推移は、次のとおりである。



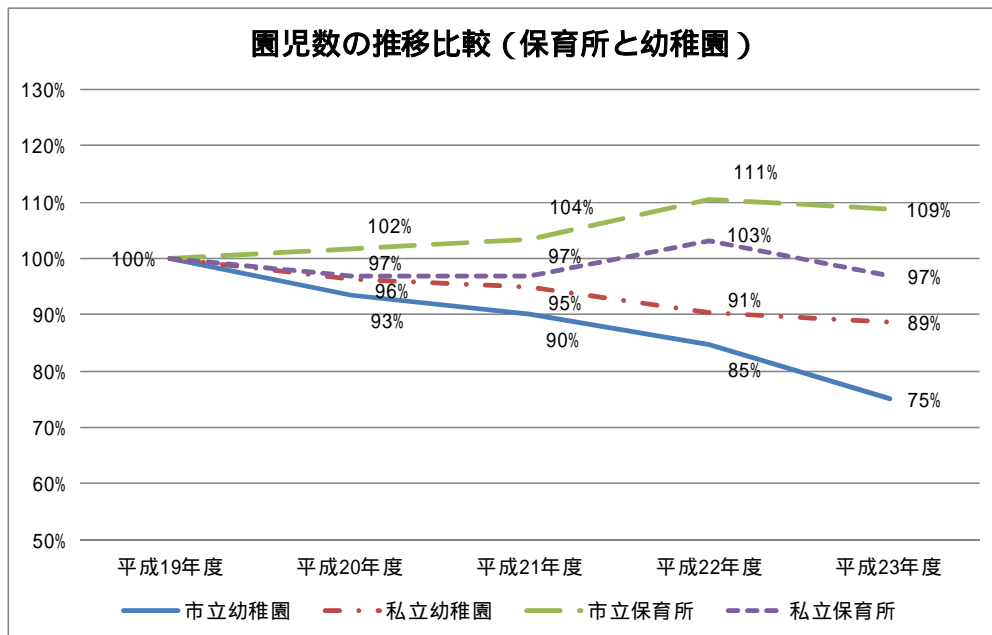
(出所：市教育委員会作成資料を基に監査人が計算・加工)

上のグラフのとおり、市立幼稚園は私立幼稚園に比べて 1 園あたり園児数が少なく、園児の減少率が高くなっている。

市立幼稚園の方が 1 園あたりの園児数が少ないことについては、八尾市では 19 の園を、園区を設定して市内全域に配置しているため、園区内の人口や立地条件を考慮した施設規模としており、私立幼稚園のように大規模である必要がないためである。

園児数の推移比較 (保育所と幼稚園)

過去 5 年間の市内の保育所と幼稚園の園児数の推移を比較した結果は、次のとおりである。なお、保育所数が平成 19 年度から 23 年度にかけて変動しているため、1 園あたり園児数で比較した。



（注 1）出所は、市教育委員会又はこども未来部作成資料を基に監査人が計算・加工したものである。

（注 2）私立保育所の保育所数は、市内にある私立保育所のうち、0～2歳児のみを受け入れている保育所を除いた数である。

増減率を比較すると、市立幼稚園の減少率が大きく、私立も含めて幼稚園は園児数の減少傾向が見られるが、保育所の園児数は全体として維持されている状況である。また、園児数比較からは、幼稚園は園児数が全体として減少傾向であるが、保育所においては増加傾向である。

2. 監査の結果及び意見

(1) 市立幼稚園数の適正化について

概要

(ア) 市立幼稚園の園児数の状況

市立幼稚園では、受入可能人数に対する充足率は4歳児で51%、5歳児で46%に留まっており、ハード面では余裕のある運営を行っていると考えられる。人数のみを考慮すると、受入可能人数が大きい園が8園あれば、4歳園児をすべて受け入れても余裕がある状況である。

なお、この8園という数は、園児の通園可能性や地域性を全く考慮しておらず、単に人数のみで現在の園児を受け入れるための最低限必要な園数をシミュレーションした仮定の数値である。そのため、実際に必要な園数は、通園可能性・地域性を考慮すれば、8園以上になる。

(イ) 幼稚園の運営に係るコストについて

市立幼稚園の園児 1 人あたりコストは 580,675 円であり、大阪府内の市町村平均 (603,139 円) よりも 22,464 円低くなっており、市は府内の他市町村よりも少ない経費で運営を行っているといえる。

しかし、これを費目ごとに分析すると、物件費及び維持補修費に係る園児一人あたりコスト 52,411 円は、大阪府内の他市町村平均 107,695 円よりも 55,284 円低い水準に抑えられているが、人件費 (市 : 528,263 円、他市町村平均 : 495,444 円) については 32,819 円高い水準にある。

市立幼稚園の再編を検討すべきである (意見)【36~39 頁】

現在、市立幼稚園がハード面で余裕のある運営を行っており、また、園の数が多く、園児 1 人あたり人件費が府内他市町村よりも高額になっていることは上述のとおりである。また、今後も園児数が減少することを考えると、市は市立幼稚園の運営効率化を図るために再編を検討すべきである。この点、市は、幼保一体化を進める中で、幼稚園と保育所を就学前施設一体として捉え効率的な配置を検討しており、幼保一体化を計画的に進めていく必要があるが、まずは暫定的に幼稚園の再編を実施することにより、運営の効率化を早い時点で一部達成することができる。

また、市は平成 27 年度までにすべての市立幼稚園の耐震化を完了することとしているが、再編を迅速に完了させることにより、将来の利用が見込めない建物に対する耐震化費用の投資を回避することが可能となることにも留意すべきである。園児の安全確保を図る上で優先的、重点的に耐震補強工事は実施すべきと考えるが、建替時期が近づいている施設等については、二重投資となることを認識して進めるべきである。

耐震化費用の投資回避も含め、再編によるコスト削減効果を監査人が試算した結果は次のとおりである。

<コスト削減効果の試算 - 投資的経費>

仮定の数値である最低限必要な 8 園のみを残すとシミュレーションした場合、今後 30 年以内に発生する施設の大規模修繕費や建替費の削減効果は 4,349 百万円と見込まれる。

<コスト削減効果の試算 - 人件費>

同じく仮定の数値である最低限必要な 8 園のみを残すとシミュレーションした場合の必要配置人数は 72 人となり、この必要配置人数を用いて監査人が試算したところ、1 年あたり 287,423 千円の人件費を抑制することが可能と見込まれる。

<コスト削減効果の試算 - まとめ>

再編を実施しない場合は今後 30 年間で 35,036 百万円のコストが必要と推計される。一方、再編を実施し、前述の投資的経費及び人件費に係るコスト削減策を平成 25 年度から実施したと仮定した場合、今後 30 年間のコストは 22,063 百万円と推計され、これらの差額 12,973 百万円が今後 30 年間で削減することが可能と見込まれる金額である。

なお、これらの試算については、前述したとおり、園児の通園可能性や地域性を全く考慮せず、単に人数のみで現在の園児を受け入れるための最低限必要な園数をシミュレーションした仮定の数値である。そのため、これらのデータを参考とするものの、実際には八尾市の通園可能性や地域性、他の就学前施設の配置状況等を総合的に考慮して、効率的な園数への再編計画を策定すべきである。

(2) 市立幼稚園の保育料について

市の保育料は、大阪府 33 市の中で 25 番目であり、八尾市を除く平均よりも 12,647 円低い水準にある（106,147 円 - 93,500 円 = 12,647 円）。一方、中河内地域の東大阪市の 78,000 円、柏原市の 90,000 円と比べると、市の 93,500 円がもっとも高くなっている。

保育料の設定に係る根拠資料を保管すべきであった（結果）【43～44 頁】

昭和 55 年当時に保育料を月額 5,500 円とした根拠資料が保管しているか不明であった。当該資料は「八尾市役所文書保存種別の標準規程」の永年保存種別²に該当すると考えられるため、市は当該根拠資料を適切な場所に保管しておくべきであった。

² 当該規程では、「例規及びその基礎となるもの」や「事務引継に関する重要なもの」等の文書について、永年保存を求めている。

保育料の見直し周期を設定すべきである（意見）【44 頁】

市は、保育料の見直し周期を定めておらず、平成 7 年度から 15 年間見直しが行われていない。経済環境の変化への対応や内部の体制・コスト構造の変化などに対応するために、定期的に見直し検討を行うことが望まれる。よって、保育料の見直し周期を規則等で定めたいうえで、改定を行うか否かに関わらず、一定の見直し期間毎に保育料見直しの検討を実施すべきである。

保育料の見直しを検討することが望まれる（意見）【44 頁】

現在、八尾市の受益者負担率³は 40.9%であり、大阪府内の他市平均 41.4%と同水準である。しかし、各市ごとの受益者負担率は、14.2%から 113.5%⁴と幅が大きく、また平均の近くに多くの市があるわけでもなく、分散が非常に大きい状況である。これは各市の受益者負担に対する考え方がそれぞれ異なることなどに起因すると考えられる。

市においては、長期間保育料の見直しが行われていない状況であることから、保育料が現状に即した適切な金額であるかを検討することが望まれる。

(3) 保育料の減免について

市では、生活保護世帯、住民税が非課税世帯及び均等割のみの課税（納付）世帯については、市立幼稚園の保育料を全額減免している。

減免基準の設定に係る根拠資料を保管すべきであった（結果）【47 頁】

市は、現在の減免基準を設定した際の根拠となる資料を保管しているか不明であった。当該資料は、「八尾市役所文書保存種別の標準規程」の永年保存種別に該当すると考えられるため、市は当該根拠資料を適切な場所に保管しておくべきであった。

減免額の見直しを検討すべきである（意見）【47 頁】

減免は運営費のうち利用者が負担すべき金額を公費負担とする措置である。現状の減免制度で、利用者と私立幼稚園に通園する保護者を含むほかの市民との負担の公平・中立性が確保できているかを検討し、その

³ 園児 1 人あたりコストから地方交付税措置額（355 千円）を控除した金額に対して保育料が占める割合。

⁴ 地方交付税措置額 355 千円は、必ずしも全額が交付されるわけではないので、計算上、100%を超える場合がある。

結果によっては減免制度の見直しを実施すべきである。

たとえば、減免措置は、低所得者への幼児教育の機会提供を目的としているため、一律全額免除とするのではなく、所得に応じて段階的な減免割合を設定することなどが考えられる。

IV. 就学援助制度について

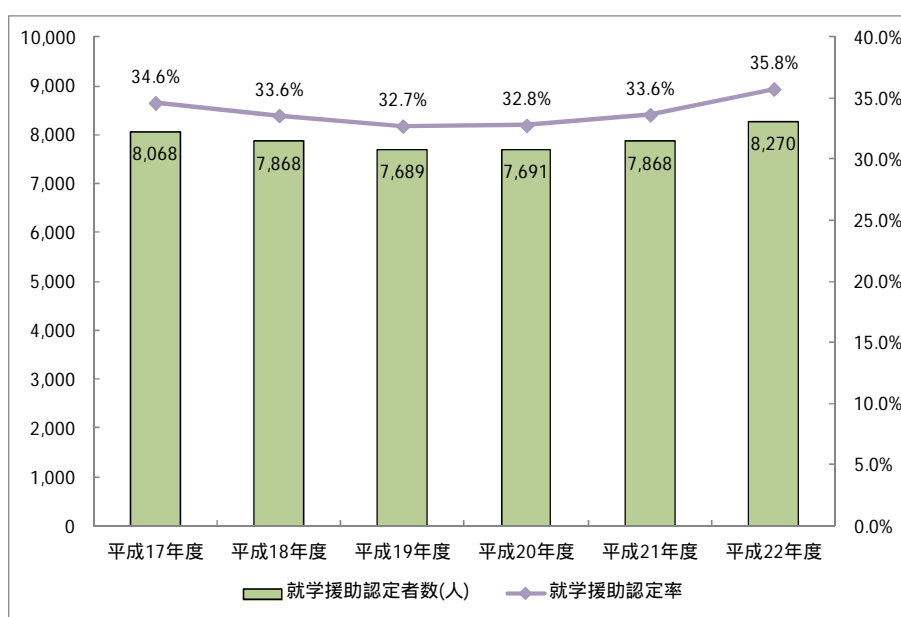
1. 概要

就学援助制度とは、八尾市就学援助規則の規定に基づき、市に居住し、市立小・中学校に在籍する児童・生徒の保護者で、生活保護法による教育扶助を受ける者（要保護世帯）及び世帯全員の前年中の合計所得金額が市が定める基準以下の者（準要保護世帯）に小・中学校で必要な費用の一部を援助する制度である。

(1) 認定者数・認定率の推移

就学援助認定者は、平成 18 年度に認定基準額の改定を行ったこともあって、平成 19 年度までは減少基調にあった。しかし、平成 20 年に発生したリーマンショックによる金融不況以降再び増加し、平成 22 年度は 8,270 人と、改定前の平成 17 年度を超える認定者数となった。

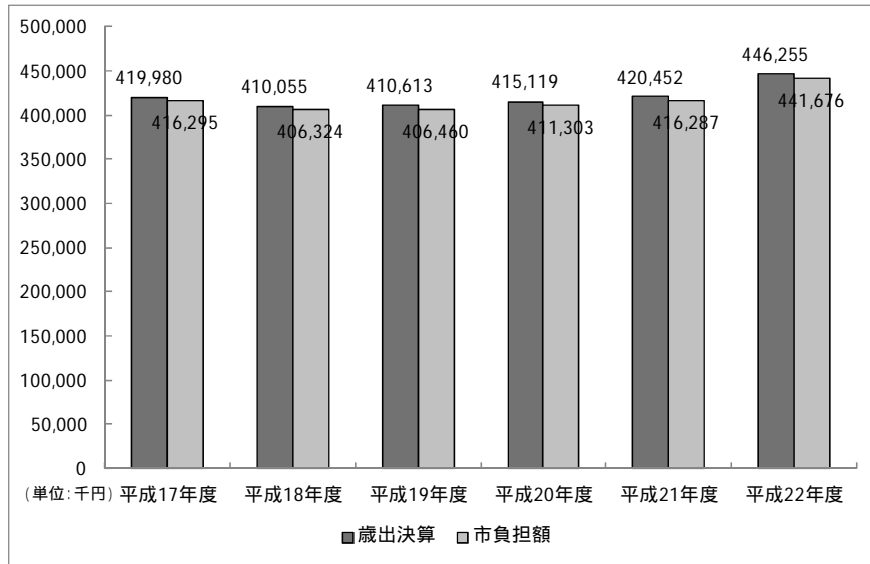
また就学援助認定率（認定者数÷全児童・生徒数）も同様に改定後から平成 19 年度までは減少基調にあったが、平成 20 年度からは増加に転じ、平成 22 年度は 35.8%と、改定前を超える認定率となっている。



（出所：市教育委員会提供資料を基に監査人作成）

(2) 決算額・市負担額の推移

就学援助制度に係る決算額や市負担額も平成 18 年度の制度改定により、平成 18 年度決算では減少したが、翌年度には増加基調に転じている。



(出所：市決算書を基に監査人作成)

2. 監査の結果及び意見

(1) 就学援助に係る支給単価について

概要

市の就学援助の支給単価は、ほとんどの費目で国の予算単価と同額であるが、臨海・林間学舎費が国の予算単価（上限額）よりそれぞれ高くなっており、また、修学旅行費は国の予算単価が上限を設けているのに対して、市は実費支給であり上限が設定されていない。

臨海・林間学舎費及び修学旅行費について、国の予算単価に準じた支給単価（上限額）を参考に検討することが望ましい（意見）【53～54頁】

市独自の支給単価について明確な算定根拠がなく、府内市町村の状況も考慮すると、臨海・林間学舎費と修学旅行費については実費支給ではなく、国の予算単価に準じて上限を設ける方向で検討することが望ましい。

臨海・林間学舎費は、仮に国の予算単価を上限に設定した場合、平成 22 年度の金額を基礎として監査人が試算した結果、14,153 千円から 10,657 千円に減少し、3,496 千円の支出（一般財源負担）を抑制できると推計される。また、修学旅行費は、市教育委員会が試算した結果、66,574 千円から 62,265 千円まで減少し、4,309 千円の支出（一般財源負担）を抑制できると推計される。

(2) 就学援助受給者に係る給食費の納付について

概要

市は就学援助として給食費を実費で支給している。支給方法は現行、保護者が指定する金融機関への口座振込が主な方法であり、保護者が給食費等の支払いについて学校長に委任した場合に、保護者に代わって学校長が相当額を受け取り、直接給食費等に充当するという方法を採用している。

就学援助受給者の給食費納付状況を把握し、滞納防止に努めるべきである（意見）【55～57頁】

現在の支給方法では、学校長への委任がない限り、滞納があったとしても保護者から申請があり準要保護世帯に認定されれば、引き続き給食費が直接保護者に支給されることになる。このような支給方法であると、給食費の目的で支給されたものが他目的に使用され、給食費の滞納につながる可能性も否定できない。

また、就学援助を受けながらも給食費を滞納している保護者について、必要に応じて各学校から市教育委員会に問い合わせがあるものの、市教育委員会では、滞納状況をタイムリーに把握できていない。

市教育委員会自らが滞納の状況を把握し、直接、指導や監督、督促を行う他にも、就学援助受給者における給食費の滞納を防ぐためには、以下のような方策が想定される。

- ◆ 現行では保護者が指定する金融機関への口座振込みが主である給食費の支給を、原則として学校長口座への支給とするように変更する。
- ◆ 給食費の支払を免除する規定を別途設け、就学援助の支給単価から給食費を廃止し、市から私会計の学校給食会へ相当額を補填する。
- ◆ 就学援助に関する規定を改定し、正当な理由なく支払いを拒否するなど悪質な滞納者に対しては就学援助の取消、返納を実施する。

(3) 準要保護世帯の認定基準額について

概要

就学援助制度における準要保護世帯の認定基準額（以下「認定基準額」という。）は、生活保護法の基準費目第一類（食費、被服費等が相当）及び第二類（光熱水費、家具家事用品等が相当）を基礎として算定される。世帯主（35歳）、配偶者（30歳）、子供2人（9歳、4歳）という標準世帯における就学援助費認定基準額は、3,267,235円である。

しかし、生活保護受給者と異なり、準要保護世帯は財産や貯蓄を所有する者もいることから、必ずしも同列に扱うことはできないと考える。

また、市の標準世帯における認定基準額は府内市町村の中で第3位と非常に高い水準にある。

教育費・給食費について

(ア) 概要

要保護世帯には生活保護の基準費目として教育費と給食費が支給されているため、援助費目に教育費や給食費は入っていない。

一方、準要保護世帯の認定基準額の算定にあたっては、教育費と給食費が加算されている。これにより算定された認定基準額を下回る所得の世帯に対して、教育費と給食費を含めた就学援助費が支給されることになる。

(イ) 認定基準額から教育費と給食費を除くことが望ましい(意見)【59～60頁】

認定基準額の内容を検討すると、生活保護の基準費目を積み上げた額の総額に1.1を乗じて算定する方法を採用しており、わずかに認定基準額を超えた者については、この「余裕幅」によって救済されていると考えられる。このことから、準要保護世帯の認定基準額から教育費と給食費を除くことが望ましいと考える。

期末一時扶助について

(ア) 概要

期末一時扶助は国の設定した生活保護基準額に含まれており、市では準要保護者の認定基準額の算定にあたって一人あたり14,180円、標準世帯では合計56,720円が加算されている。

(イ) 認定基準額から期末一時扶助を除くことが望ましい(意見)【60～61頁】

国の設定した生活保護基準では期末一時扶助が加算されているが、就学援助制度の認定基準額の算定においては別途社会通念に応じた基準額を設定すべきであり、「もち代」の性質を持つ期末一時扶助を認定基準額に含めることは、現代の社会通念に合致しないと考える。

現代は小売店も通年営業を行い、年賀状等の慣習も電子メール等の普及

で簡略化されつつある。そのような状況において、期末のみ1人あたり14,180円の支出があるとするのは過重な基準設定であると考えられる。したがって、期末一時扶助を認定基準額の算定から除くことが望ましい。

住宅費について

(ア) 概要

住宅費は、持家、借家に関わらず一律456,564円が加算されている。

平成18年度の制度改定以前は、借家と持家で加算額を区分しており、平成17年度は借家が住宅費として418,647円、持家が住宅維持経費として117,000円として加算額を区別していた。平成18年度の改定理由は、「認定基準額の借家・持家の較差を是正して、手続きの簡素化及び事務の効率化を図り、市民の申請手続きに係る負担軽減を図るために、借家世帯及び持家世帯に関係なく同一の認定基準額とするものである」(平成17年11月定例教育委員協議会資料より抜粋)としている。

(イ) 持家と借家の加算額を区分することが望ましい(意見)【61～62頁】

借家は家賃として実際に支出するが、持家は維持管理費や固定資産税がかかるといっても家賃ほどの支出はない。一方、住宅ローンや修繕費の負担が大きいとの反論も予想されるが、それらは受給者の財産形成につながるものであり、行政が援助すべき支出ではない。

また、申請手続きについては、市の手続き面や市民の利便性においては負担になるかもしれないが、毎回証明書を求めるのではなく、初回のみ証明書を求め、2年目以降は住所変更がないかどうか住民基本台帳とチェックするといった簡便な手続きを含めて検討すべきと考える。

経済的に見ても、持家と借家の基準額が同一であることは不合理であり、再度、持家と借家の加算額を区別するよう検討が望まれる。

(ウ) 加算額の見直しを検討すべきである(意見)【62頁】

府内の他市町村の住宅費の取り扱い状況を見ると、そもそも住宅費を認定基準額に含めていない団体が12団体、国の基準156,000円以下の団体が9団体、市の基準456,564円以下の団体が3団体あり、住宅費の加算には消極的な姿勢をとる団体も多い。

公的な援助は、最低限の生活を維持するために実施されるべきものであり、市営住宅の家賃等の水準も考慮すると、削減(加算額の見直し)を検討する余地があると考えられる。

認定倍率について

(ア) 概要

現行の認定基準額は、生活保護法の基準費目第一類及び第二類を積み上げた総額に対して、1.1 の認定倍率を乗じて算定している。認定倍率の設定は自治体の裁量に委ねられており、府内市町村では 1.0～1.3 に設定されている。

(イ) 認定倍率の見直しを検討すべきである（意見）【63 頁】

認定基準額の計算方法は、すべての項目に認定倍率を 1.1 を乗じて算定することになっているが、すべての項目に適用する必要があるかどうかについては検討が必要である。

また、生活保護法の基準費目を取捨選択して認定倍率を乗じている府内市町村もあり、生活保護費の場合、4人以上の世帯には各費目において一人あたりの負担額が低くなると想定し、生活保護法による保護の基準に基づき、4人世帯には 0.95、5人以上の世帯には 0.9 を基準費目第一類に乗じた額が実際に支給されている。就学援助制度も生活保護費に準じて、一定の規模を超える世帯について認定倍率を引き下げる措置を検討すべきである。

単身赴任控除について

(ア) 概要

市は認定基準額と同一世帯についての合計所得（以下「合計所得」という。）を比較し、合計所得が認定基準額を下回る場合に、準要保護世帯として認定しているが、世帯主が単身赴任している世帯においては、所得審査の際に 270,000 円を合計所得から控除する制度を設けている。

市教育委員会が調査したところ、単身赴任控除という制度を設けていると確認できたのは、八尾市のみである。

(イ) 認定基準算定の際の単身赴任控除を除外すべきである（意見）【64 頁】

世帯主が単身赴任している世帯について、単身赴任により追加の負担が発生しているのであれば、本来単身赴任させる勤務先が負担すべき性質のものである。また、府内他市町村でも採用されていない制度であるため、単身赴任控除については認定基準から除外することを検討すべきである。

(4) 就学援助システムについて

就学援助システムの運用状況

市は平成 18 年度、就学援助制度の改定に合わせて、就学援助システムを導入し、準要保護世帯の認定に関する事務作業の効率化を図っている。

この就学援助システムの運用にあたり、事務作業のあらゆる場面で、業務委託を行っているシステム会社の処理立会いを必要とし、処理立会いの経費を別途委託料として毎年度支払っていることが判明した。

監査の結果及び意見

(ア) 委託仕様書の見直しを検討し、委託料の縮減を図るべきである（意見）

【67 頁】

就学援助システムの保守経費は平成 22 年度決算において 1,202 千円となっており、内訳はトラブル対応や処理立会い等に関わるソフトウェア保守経費が 997,500 円、サーバーやパソコンの保守管理費であるハードウェア保守経費が 204,120 円である。ソフトウェア保守経費は主に、システムエンジニアの処理立会いに対する経費であり、委託契約に基づく平成 22 年度の出務実績は 10 回程度であったことから、1 回あたりの経費は 10 万円弱となる。

現状、職員自身で操作を行えないのであれば、プログラム変更等の実施も含めてシステム業者と協議を行い、委託仕様書の見直しを検討するとともに、制度改定に応じたシステムの入替えも考慮した上で、ソフトウェア保守経費及びハードウェア保守経費の縮減を図るべきである。

(イ) 個人情報保護の観点から、市職員がシステム操作を行うことが望ましい（意見）【67～68 頁】

就学援助システムの運用に関わっているシステム業者は、すべての場面において、住基データ、税データ、未申告者リスト、準要保護者認定の是非といった高度な個人情報を扱っており、個人情報保護には十分留意する必要がある。

システム業者とは現状、個人情報保護について別途契約を締結し、市の個人情報保護審査会の審査も受けているが、今後システム業者との協議やプログラム変更、新しいマニュアルの入手を経た上で、地方公務員法で守秘義務を課せられている市職員がこれらのシステム操作を行うことが望まれる。

(5) 医療券（診療報酬請求書）について

概要

市の就学援助制度では、中耳炎や結膜炎等の学校病については医療券が交付され、要保護者や準要保護者の児童・生徒は医療券を医療機関に提出することで無料で受診することができる。医療券の提出を受けた医療機関は、この医療券を市に送付し、当該診療報酬の支払を受けることになっている。

医療券使用に係るチェックを実施すべきである（意見）【69頁】

診療報酬の支払については、市に提出された医療券が根拠資料となるが、実際に医療券どおりの診療が行われたかどうかについては何らチェックが実施されておらず、就学援助制度における医療券の比重は高まっているため、適切な管理・監督を実施すべきであると考えられる。

なお、医療券のチェック方法としては以下のような方策が想定される。なお、これらの方策は専門性が高く、個人情報保護への配慮も必要であり、非常に困難と想定されるため、医療担当部署への実施依頼も検討すべきである。また、すべての医療券や医療機関について、以下のチェックを実施するのではなく、金額的な重要性やリスクを考慮して、サンプルベースで実施することが、費用対効果も勘案した中で現実的な対応と考えられる。

- ◆ 医療機関別の医療券使用状況の分析
- ◆ 健康保険のレセプト等関連する書類との照合
- ◆ 医療機関の視察、医療事務従事者に対する質問

(6) 継続可能な就学援助制度の設計について

認定基準見直しによる影響試算

準要保護者の認定基準額の見直しについて、上記意見のポイントは次のとおりである。

- ◆ 教育費・給食費の見直し
- ◆ 期末一時扶助の見直し
- ◆ 住宅費の持家と借家の区分、減額
- ◆ 生活保護法の基準費目第二類に対する認定倍率適用の見直しと一定規模を超えた世帯に対する減額制度の適用

これらのポイントを踏まえ、教育費、給食費、期末一時扶助をゼロとし、住宅費は持家と借家の区分と減額が必要ではあるが現行値に据え置き、また認定倍率は第一類にのみ適用し、4人世帯による減算として第一類に0.95を乗じる形で標準世帯の認定基準額を監査人が試算したところ、認定基準額が3,267,235円から2,913,172円まで減額され、現行の生活保護基準に対する見直し後の認定基準額の割合は98.08%となる。

この見直し後の認定基準額を採用した場合、認定者は約600人減少し、認定率は約4ポイント低下すると見込まれる。市は準要保護世帯の生徒児童1名あたり59,870円の就学援助費を支給していることから、仮にこれらの見直しを行った場合、 $59,870 \text{円} \times 600 \text{人} = 35,922 \text{千円}$ の支出（一般財源負担）を抑制できると試算できる。

継続可能な就学援助制度の設計に向け検討を行うべきである（意見）

【72～73頁】

将来の八尾市を支える児童生徒の教育・育成も重要な政策の一つではあるが、低所得者層への支援施策を例外としてはならない。

また、認定基準の算定方法をより簡素化して、一般市民にも公開し、例年1,000件ほどある不認定を減少させる、医療費控除や単身赴任控除等の添付書類が必要な控除項目を減らし、事務手続きを簡素化するなど、事務負担の軽減も検討の余地があると思われる。

継続可能な就学援助制度の設計においては、市の厳しい財政状況も踏まえ、支給額や支給基準を見直すとともに、事務手続きも簡素化し、最小の費用で最大の効果を発揮するよう、真に援助を必要とする世帯に援助がなされるよう制度設計を見直すべきである。

以上