

上記の基準を踏まえて予算化された重点施策推進経費の平成 29 年度から令和 4 年度までの予算額の推移及び令和 4 年度こどもの貧困対策推進事業の実施状況は、以下の表のとおりである。

【こどもの貧困対策関連事業（重点施策経費） 予算推移】

(単位：百万円)

年度	平成30	令和元	令和 2	令和 3	令和 4
事業数	36事業	37事業	31事業	25事業	21事業
対象所属数	21所属 [18区、3局]	22所属 [19区、3局] ※西成区再掲含む	18所属 [16区、2局] ※西成区再掲含む	15所属 [13区、2局] ※西成区再掲含む	11所属 [9区、2局] ※西成区、教育委員会再掲含む
予算額	707	885	1,228	1,213	1,311
(内訳)					
学習習慣の定着	195	333	405	395	532
不登校対策	24	-	-	-	-
居場所づくり	36	42	21	21	20
複合的課題の横断的解決	172	180	616	622	611
高校中退	1	21	23	23	4
ひとり親世帯	151	161	136	126	118
性・生教育に対する取り組み	1	1	1		
その他	123	144	23	23	24

(各年度の「こどもの貧困対策関連事業（重点的に取り組むもの）を加工)

(注) 不登校対策に係る予算は、令和元年度より学習習慣の定着に係る予算に含まれている。

令和 4 年度を含む過去 5 年間のこどもの貧困対策に関する重点施策推進経費の総額は年々増加しているが、その事業数は令和元年度をピークに減少に転じている。

その内訳を見ると「学習習慣の定着」及び「複合的課題の横断的解決」に係る予算が多額となっており、重点施策経費に占める割合も年々高い値を示しており、令和 2 年度以降 8 割を超えている。

(単位：百万円)

年度	平成30	令和元	令和 2	令和 3	令和 4
学習習慣の定着	195	333	405	395	532
複合的課題の横断的解決	172	180	616	622	611
合計 a	367	513	1,021	1,017	1,143
重点施策経費予算額 b	707	885	1,228	1,213	1,311
a/b	51.9%	58.0%	83.1%	83.8%	87.2%

令和 4 年度こどもの貧困対策関連事業の予算 13 億円の内訳は、下表のとおりである。

【令和４年度こどもの貧困対策関連事業（重点的に取り組むもの）実施状況】

（単位：千円）

区分	品目	所 属	事 業 名	重点経費	区分	実施状況
学 習 習 慣 の 定 着	小中学校において課外学習支援を実施 ＞学習習慣の定着や学習意欲の向上のために、小学校の放課後等に空き教室等で学習支援を行い、基礎学力の定着を図る。 ＞R4年度より、福島区は26小学校から9小学校へ拡充、住之江区は学習支援のほか教室への送迎支援を実施する。					
	1	福島区	小学生学習支援事業	14,764	拡大	4月～支援開始
	2	大正区	学習・登校サポート事業	13,162	継続	4月～支援開始
	3	浪速区	浪速まなび支援事業	9,939	継続	4月～支援開始
	4	住之江区	放課後学習チャレンジ教室事業	6,848	拡大	4月 全校ヒアリング 7月～学習支援開始
	居場所への学習支援員の派遣など ＞こども食堂等のこどもの居場所において、学習（体験学習含む）に取り組めるよう支援する。 ＞都島区は、区内9か所で学習支援や読み相談を実施する。天王寺区は地域の居場所の他、学校を派遣先に含め実施する。					
	5	都島区	都島区小学生サポート事業	7,376	継続	4月 居場所開設 6月～事業開始
	6	天王寺区	こどもの居場所等における学び・生活サポート事業	1,091	継続	4月 サポーター支援開始一部中学校開 催中
	不登校対策 ＞継続的な登校に至らない又は不登校の児童生徒に対し、学習支援や登校支援等を実施。 ＞西成区は各校にサポーターを配置し、こどもサポートネットなど各種事業と連携し実施。 ＞R4年度より、鶴見区は中学校へ拡充し実施。					
	7	港区	不登校児童生徒アウトリーチ型支援事業	3,898	継続	4月～支援開始
	8	鶴見区	鶴見区 こどもの学習支援事業	13,676	拡大	4月～支援開始 5月 中学校への説明
	再掲	西成区	西成区こども生活・まなびサポート事業 ※西成特選で予算要求【再掲】	69,374	継続	—
	学力向上支援 ＞特に、学力に懸念の見られる児童生徒の多い学校30校に対して、放課後学習等の個別支援を重点的に実施。					
	再掲	教育委員会事務局	「学力向上支援チーム事業」における一部対象校での重点的支援 ※教育費 点で予算要求【再掲】	392,115	新規	—
	学習習慣の定着（※再掲含む） 計				532,263	
居 場所 づ く り	＞こどもの居場所や企業、社会福祉施設等によるネットワークを構築し企業等からの物資提供の受皿となる機能を担うとともに、安心・安全な運営の基盤整備のための取組 みなど、こどもの居場所等の活性化を図る。 ＞必要な地域にこどもの居場所が開設されるよう、補助金を交付する。					
	9	こども青少年局	こども支援ネットワーク事業	18,357	継続	4月～事業開始
	10	こども青少年局	大淀町こどもの居場所開設支援事業	1,410	新規	4月～事業開始
	11	西成区	こども食堂支援事業	353	継続	4月～事業開始
居場所づくり 計				20,120		
複 合 的 課 題 の 横 断 的 解 決	複合的課題を横断的に解決する仕組みづくり ・大阪市こどもサポートネットの構築 ＞学校における「気づき」により課題を抱えるこどもや世帯を発見し、学校・区役所（保健福祉センター）・地域資源などが連携して総合的に支援する。					
	12	こども青少年局	大淀町こどもサポートネット（コーディネーター配置）	284,420	継続	4月～支援開始
	13	教育委員会事務局	大淀町こどもサポートネット（スクールソーシャルワーカーの配置）	280,831	継続	4月～支援開始 AIシステム導入遅れ
	14	こども青少年局	大淀町こどもサポートネット（スクールカウンセラー事業）	46,423	継続	4月～支援開始
複合的課題を横断的に解決する仕組みづくり 計				611,674		
高 校 中 退	高校中退者への支援策 ＞市内にある府立高校への出戻奨励や生徒へのアウトリーチ、LINE等の活用による相談受付を実施					
	15	こども青少年局	若者自立支援事業（高校中退者への支援策）	4,364	継続	4月～ 出戻奨励等実施
高校中退者への支援策 計				4,364		
ひ と り 親 世 帯	ひとり親世帯への支援策 ＞ひとり親世帯の就業等による自立を促進するための支援策					
	16	こども青少年局	ひとり親家庭自立支援給付金事業 （ひとり親家庭等就業促進給付金・ひとり親家庭等中等卒業修了奨励金給付金）	93,334	継続	4月～給付金申請受付開始
	17	こども青少年局	ひとり親家庭専門学校等受給対策事業	24,696	継続	4月～給付金相談・受付開始
ひとり親世帯への支援策 計				118,030		
そ の 他 の 類 番 な 課 題	＞養育費の確保を確実にするための情報提供や弁護士による無料相談、家庭裁判所等への同行支援や執行確保の支援など総合的な支援を実施					
	18	こども青少年局	養育費確保のトータルサポート事業	23,091	継続	4月～事業開始
	＞こどもの貧困対策推進本部の運営にかかる事務費					
19	こども青少年局	こどもの貧困対策推進経費	1,750	継続	4月～事業開始	
その他の類番な課題 計				24,841		
こどもの貧困対策関連事業（重点的に取り組むもの） 合 計				1,311,292		

（「令和４年度こどもの貧困対策関連事業（重点的に取り組むもの）実施状況」を掲載）

## 第3部 監査の結果

### 第1章 教育事業に関するもの

#### 第1 教育ICTに関する事務事業について

##### 1 教育ICTに関する国の政策

###### (1) 総論

地方公共団体における教育行政は、第一義的に国の政策によって規定されるため、大阪市における教育ICTに関する事務事業を検討するにあたり、まず国の政策を概観する。

###### (2) 新学習指導要領

学習指導要領は、全国どこの学校でも一定の水準が保てるよう、文部科学省が定めている教育課程の基準であり、小学校に関しては学校教育法第33条及び学校教育施行規則第52条で規定され、文部科学大臣によって公示されている（中学校に関しては学校教育法第48条、学校教育法施行規則第52条がそれぞれ準用規定となる。）。

学習指導要領はおよそ10年に一度改訂されるところ、平成29年・30年改訂の学習指導要領（いわゆる「新学習指導要領」）には、改訂の基本方針として、「主体的・対話的で深い学び」の実現に向けた授業改善の推進が必要であることが明記された。そこでは、「子供たちが、学習内容を人生や社会の在り方と結び付けて深く理解し、これからの時代に求められる資質・能力を身に付け、生涯にわたって能動的に学び続けることができるようにするためには、これまでの学校教育の蓄積を生かし、学習の質を一層高める授業改善の取組を活性化していくことが必要であり、我が国の優れた教育実践に見られる普遍的な視点である「主体的・対話的で深い学び」の実現に向けた授業改善（アクティブ・ラーニングの視点に立った授業改善）を推進することが求められる。」と記載されている（【総則編】小学校学習指導要領（平成29年告示）解説・3頁、【総則編】中学校学習指導要領（平成29年告示）解説・3頁）。

また、学習の基盤となる資質・能力として、言語能力、問題発見・解決能力と並んで情報活用能力が明記された。そこでは、「情報活用能力をより具体的に捉えれば、学習活動において必要に応じてコンピュータ等の情報手段を適切に用いて情報を得たり、情報を整理・比較したり、得られた情報を分かりやすく発信・伝達したり、必要に応じて保存・共有したりといったことができる力であり、さらに、このような学習活動を遂行する上で必要となる情報手段の基本的な操作の習得や、プログラミング的思考、情報モラル、情報セキュリティ、統計等に関する資質・能力等も含むものである。こうした情報活用能力は、各教科等の学びを支える基盤であり、これを確実に育んでいくためには、各教科等の特質に応じて適切な学習場面で育成を図ることが重要であるとともに、そうして育まれた情報活用能力を発揮させることにより、各教科等における主体的・対話的で深い学びへとつながっていくことが一層期待されるものである。」として、教育における情報機器の利用が具体的に要請されている（【総則編】小学校学習指導要領（平成29年告示）解説・50頁、【総則編】中学校学習指導要領（平成29年告示）解説・51頁）。

###### (3) 「平成30年度以降の学校におけるICT環境の整備方針」

文部科学省では、学校において整備すべきICT環境について、平成29年12月26日付生涯学習政策局長・初等中等教育局長通知において、「平成30年度以降の学校におけるICT環境の整備方針」を示した。そこでは、新学習指導要領を受け、今後の学習活動において、最低限必要とされ、かつ、優先的に整備すべきICT機器等の設置（大型提示装置、実物投影装置、学習者用コンピュータ（児童生徒用）、指導者

用コンピュータ（教員用）、充電保管庫、ネットワーク、学習用ツール、学習者用サーバ）のそれぞれについて、設置の考え方と機能の考え方が示されている。

校務におけるＩＣＴ活用については、校務用コンピュータ、ネットワーク、校務系サーバ、ソフトウェアについて考え方の整理が示されている。

さらに、ＩＣＴ環境整備促進と同時に必要な対応事項として、ＩＣＴを活用した学習を行う教室等の考え方、ＩＣＴ機器等の教室への設置の仕方、児童生徒の情報活用能力の育成、教員のＩＣＴ活用指導力の向上、ＩＣＴ活用を支える外部専門スタッフの活用、情報セキュリティの確保、学校の施設・設備について、対応事項が示されている。

#### (4) 第３期教育振興基本計画（平成 30 年 6 月閣議決定）

第３期教育振興基本計画（平成 30 年 6 月閣議決定）では、目標（１７）として、「ＩＣＴ利活用のための基盤の整備」が掲げられ、初等中等教育段階について、①情報活用能力（必要な情報を収集・判断・表現・処理・創造し、受け手の状況などを踏まえて発信・伝達できる能力（ＩＣＴの基本的な操作スキルを含む）や、情報の科学的理解、情報社会に参画する態度）の育成、②主体的・対話的で深い学びの視点からの授業改善に向けた各教科等の指導におけるＩＣＴ活用の促進、③校務のＩＣＴ化による教職員の業務負担軽減及び教育の質の向上、④それらを実現するための基盤となる学校のＩＣＴ環境整備の促進に取り組むこと等が要請されている。

具体的には、小学校・中学校のＩＣＴに関しては次の各項目が記載されている。

##### ○ 情報活用能力の育成

新学習指導要領において、情報活用能力（情報モラルを含む。）が学習の基盤となる資質・能力として位置付けられたことを踏まえ、その育成に係る優れたカリキュラム・マネジメント事例を創出し、普及を図る。また、情報モラルの育成を推進するため、指導資料や啓発資料の作成・配布等を行うとともに、官民が連携してプログラミング教育の推進に向けた指導事例の創出・普及等、教師の指導力向上を図る取組を行う。さらに、放課後にプログラミング等のＩＣＴに関する継続的・発展的な学習機会の提供の促進を図る。

##### ○ 各教科等の指導におけるＩＣＴ活用の促進

教師のＩＣＴを活用した指導力の向上を図るための指導資料の作成・配布や指導的立場の教師等への研修を行うとともに、主体的・対話的で深い学びの視点からの授業改善に向けたＩＣＴ活用実践事例の創出及び普及を図る。

多様な学習や専門性の高い授業等を実現させる観点から、遠隔教育の推進を図る。

障害者差別解消法に基づく合理的配慮の提供に向け、障害の状態等に応じた情報保障やコミュニケーションの方法、教材（ＩＣＴ及び補助用具を含む。）の活用について配慮するよう周知を行う。

##### ○ 校務のＩＣＴ化による教職員の業務負担軽減及び教育の質の向上

教職員の業務負担軽減に効果的な統合型校務支援システムの整備を図るため、調達コスト及び運用コスト抑制に向け、都道府県単位での共同調達・運用を促進する。

統合型校務支援システムを発展させ、成績、出欠又は学籍に関する情報等の校務情報を、学習記録データ（学習成果物等の授業・学習の記録）と有効につなげ、学びを可視化することを通じ、教師による学習指導や生徒指導等の質の向上、学級・学校運営の改善等に資するための実証研究を推進し、成果の普及に関係府省が連携して取り組む。

##### ○ 学校のＩＣＴ環境整備の促進

「平成 30 年度以降の学校におけるＩＣＴ環境の整備方針」に基づき、学習者用コンピューターや大型提示装置、超高速インターネット、無線ＬＡＮの整備など、各自治体による計画的な学校のＩＣＴ環境整備の加速化を図る。あわせて、「教育情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」の普及や改定など、学校におけ

る情報セキュリティの確保に取り組み、教師及び児童生徒が安心して学校でＩＣＴを活用できる環境の整備を促進する。また、地方公共団体へＩＣＴ活用の専門家を派遣し、各地域におけるＩＣＴ環境整備推進に向けた課題解決を支援する。

(5) 「新時代の学びを支える先端技術活用推進方策（最終まとめ）」

「新時代の学びを支える先端技術活用推進方策（最終まとめ）」（文部科学省、令和元年 6 月 25 日）では、「誰一人取り残すことのない、公正に個別最適化された学び」を実現すべく、新時代に求められる教育の在り方や、教育現場でＩＣＴ環境を基盤とした先端技術や教育ビッグデータを活用する意義と課題について整理するとともに、今後の取組方策を最終まとめとして取りまとめられている。そこではＩＣＴ環境を基盤とした先端技術・教育ビッグデータが活用される教育現場（202X 年 未来のイメージ・スナップショット）が示されるとともに、安価な環境整備に向けた具体的モデルの提示や、関係者の意識共有と専門性をもった人材の育成・確保のための取り組みの推進として、次の事項が掲げられている。

- ・「ＩＣＴ活用教育アドバイザー」による市町村担当者などを対象とした説明会開催や常時相談体制整備
- ・指導資料の充実等による情報モラル教育の推進やＩＣＴ機器の活用による健康面への影響についての調査研究の実施
- ・独立行政法人教職員支援機構による、各地域でのＩＣＴ活用に関する指導者の養成研修の実施、これら研修への外部人材の活用に資する必要な人材の発掘、情報提供等の支援
- ・「ＩＣＴ支援員」の必要性の周知による配置・活用の促進

(6) G I G Aスクール構想

『安心と成長の未来を拓く総合経済対策』（令和元年 12 月 5 日閣議決定）において、「学校における高速大容量のネットワーク環境（校内ＬＡＮ）の整備を推進するとともに、特に、義務教育段階において、令和 5 年度までに、全学年の児童生徒一人ひとりがそれぞれ端末を持ち、十分に活用できる環境の実現を目指すこととし、事業を実施する地方公共団体に対し、国として継続的に財源を確保し、必要な支援を講ずることとする。あわせて、教育人材や教育内容といったソフト面でも対応を行う。」とされたことを踏まえ、令和元年 12 月、G I G Aスクール実現推進本部が設置された。

同月 13 日に公表された「G I G Aスクール構想の実現」文書では、「Society 5.0 時代を生きる子供たちにとって、教育におけるＩＣＴを基盤とした先端技術等の効果的な活用が求められる一方で、現在の学校ＩＣＴ環境の整備は遅れており、自治体間の格差も大きい。令和時代のスタンダードな学校像として、全国一律のＩＣＴ環境整備が急務。このため、1 人 1 台端末及び高速大容量の通信ネットワークを一体的に整備するとともに、並行してクラウド活用推進、ＩＣＴ機器の整備調達体制の構築、利活用優良事例の普及、利活用のＰＤＣＡサイクル徹底等を進めることで、多様な子供たちを誰一人取り残すことのない、公正に個別最適化された学びを全国の学校現場で持続的に実現させる。」との考えが示されている。

## 2 大阪市の教育ＩＣＴ事業の概要

(1) 大阪市教育振興基本計画

大阪市においては、教育基本法（平成 18 年法律第 120 号）第 17 条第 2 項の規定に基づき、地方公共団体が地域の実情に応じて定めるその地域における教育の振興のための施策に関する基本的な計画として、「大阪市教育振興基本計画」を平成 23 年（2011 年）3 月に策定した。そこでは、大阪市の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策が定められている。

その後、平成 25 年 3 月の 1 次改訂、平成 29 年 3 月の 2 次改訂を経て、令和 4 年度に、「大阪市教育振興基本計画 令和 4 年度（2022 年度）～令和 7 年度（2025 年度）」が策定された（以下、令和 4 年度策定のものを「大阪市教育振興基本計画」という。）。

大阪市教育振興基本計画では、「基本的な方向 6 教育 D X（デジタルトランスフォーメーション）の推進」として、「6－1 I C T を活用した教育の推進」及び「6－2 データ等の根拠に基づく施策の推進（教育ビッグデータの活用等）」が定められている。

まず、「6－1 I C T を活用した教育の推進」に関しては、これまでの成果として、以下の内容が記載されている。

- ・平成 27・28 年度（2015・2016 年度）の 2 年間で各小中学校の普通教室に大型提示装置を 1 台ずつ整備
- ・平成 27 年度（2015 年度）には校内 L A N に対応できる授業用ノートパソコン及び各校基本 40 台の児童生徒用学習者用端末整備。令和元年度（2019 年度）には、校内 L A N 環境の再構築を実施
- ・学習者用端末について、令和 2 年度（2020 年度）中には全小中学校において 1 人 1 台環境を整備。あわせて全普通教室等に無線アクセスポイントを設置
- ・令和 2 年度（2020 年度）より、スマートスクール次世代学校支援事業として学習履歴や生活指導状況等の情報を集約・一元化するシステムを運用
- ・令和 3 年度（2021 年度）、児童生徒がいじめアンケートや悩みの相談の申告を家庭などからでも入力できる仕組みを構築
- ・令和 3 年（2021 年）4 月から 5 月に、新型コロナウイルス感染症に係る緊急事態宣言発出中の児童生徒の学習の機会を確保するため、教室と家庭などを結ぶオンライン学習等を実施
- ・令和 3 年度（2021 年度）、ネットワーク構成のセンター集約型から学校分散型への切り替えを実施

また、「6－2 データ等の根拠に基づく施策の推進（教育ビッグデータの活用等）」に関してはこれまでの成果として、以下の内容が記載されている。

- ・本市独自調査の「暴力行為発生件数」や「いじめ認知件数」等の蓄積されたデータの経年的な活用による、いじめ・不登校・問題行動・児童虐待等などの本市が抱える様々な課題の解決に向けた支援
- ・「全国学力・学習状況調査」や「大阪市小学校学力経年調査」等の全市共通の調査結果データを活用した、児童生徒の学力と学習状況の相関関係の分析。それらの客観的なデータについても経年的に分析を行うことで、個々の学校の課題に応じた多面的・総合的な支援を実施

## (2) 大阪市学校教育 I C T ビジョン（令和 4 年 3 月改訂）

大阪市学校教育 I C T ビジョンは、教員や児童生徒による I C T の積極的・効果的な活用を推進し、情報活用能力の育成や学力の向上につなげていくために、大阪市内の学校における I C T 機器の活用方策や、I C T 環境整備のあり方などをまとめ、教育委員会事務局が令和 2 年 3 月に策定した。その後、大阪市教育振興基本契約の令和 4 年度の策定（改訂）を受け、令和 4 年 3 月に改訂がなされている。

上記ビジョンにおいては、「基本的な考え方（めざす子ども像など）」として、「I C T 機器を活用しながら知識の理解の質をさらに高めるために、学習者用端末等を効果的に活用することになり、協働学習や個別学習の充実を図り、主体的に学び、自らの考えを伝えとともに、他者の考えを理解し、多様な人々と協働して問題を解決しようとする子ども」とした上で、「身につけさせたい力」として、次のとおり列挙されている（同 13 頁）。

○ 膨大な情報から何が重要かを主体的に判断し、自ら問題を発見し解決する力。

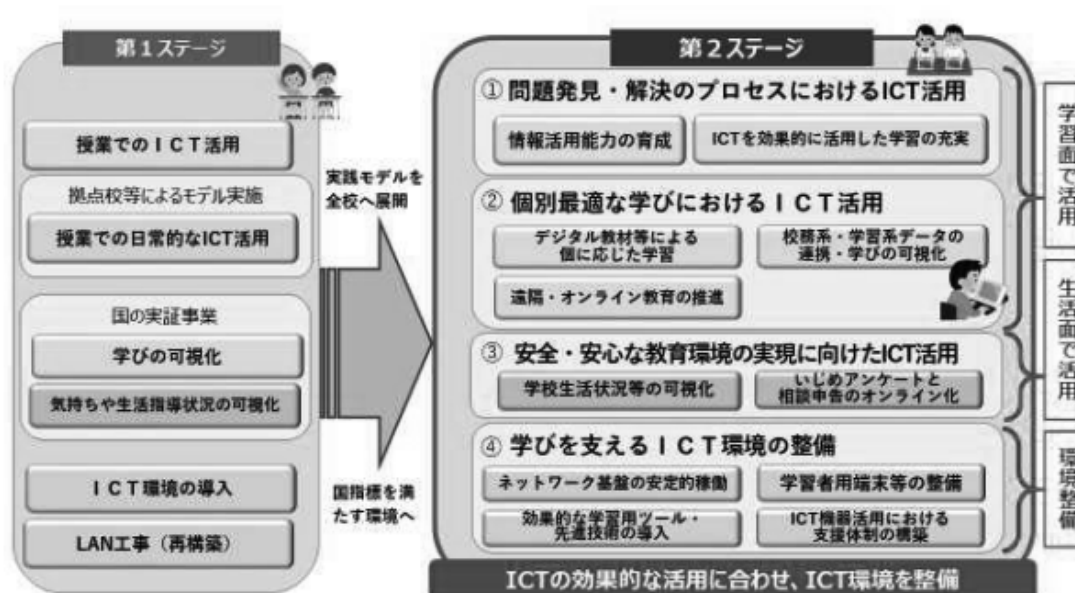
- 他者と協働しながら思考を深め、新たな価値を生み出していく力。
- 情報や情報手段を選択し活用していくために必要な情報活用能力。
- 相手を意識し、自分の考えをわかりやすく表現する力。
- 世界の人と繋がり、情報の共有ができる力。

その上で、ICTを活用した学びの基本方針としては次のような整理がなされている。

- 基本方針1 問題発見・解決のプロセスにおけるICT活用
  - ①情報活用能力の育成
  - ②ICTを効果的に活用した学習の充実
- 基本方針2 個別最適な学びにおけるICT活用
  - ③デジタル教材等による個に応じた学習の充実
  - ④校務系データと学習系データの連携・学びの可視化
  - ⑤遠隔・オンライン教育の推進
- 基本方針3 安全・安心な教育環境の実現に向けたICT活用
  - ⑥学校生活状況等の可視化
  - ⑦いじめアンケートと相談申告のオンライン化
- 基本方針4 学びを支えるICT環境の整備
  - ⑧ネットワーク基盤の安定的な稼働
  - ⑨学習者用端末等の整備
  - ⑩効果的な学習用ツール・先進技術の導入
  - ⑪ICT機器活用における支援体制の構築

以上をまとめた、「ICTを効果的に活用した方策の導入イメージ」としては、以下の図のとおり説明がなされている。

(図表7 ICTを効果的に活用した方策の導入イメージ)



(大阪市学校教育ICTビジョン・15 頁より抜粋)

### (3) 教育ICT関連の予算

教育委員会事務局の令和4年度予算額は総額2099億1823万円であるところ、主な事業のうち、「学びを支える教育環境の充実」関連の予算として、「学校教育ICT

活用事業」に 65 億 8853 万円が計上されている。同予算は令和 3 年度には 53 億 2786 万円であり、前年度比約 24%増となっている。同予算は、I C T 環境の中で、児童生徒の協同的な学びや言語活動、児童生徒の能力・特性に応じた指導等を充実させ、授業の質を向上すること、教員の I C T 活用指導力の向上を図るため、I C T 教育アシスタント等による支援体制を充実することをその目的としている。

また、主な事業のうち、「新型コロナウイルス感染症緊急対策関連経費」の中で、「学校教育 I C T 活用事業」として 5 億 1767 万円が計上されている。同予算は令和 3 年度には 5 億 2718 万円であった。同予算は、新型コロナウイルス感染症拡大等による学校休業時に、家庭と学校との双方向通信を活用したオンライン学習等を進めるため、W i - F i 環境等の通信環境が整っていない家庭にモバイルルータを貸与することで通信環境を整備することをその目的としている。

教育 I C T 基盤 NW・端末管理サーバ運用保守等	1,294,304 千円
無線 A P、タブレット端末借入	914,251 千円
学習者用端末、充電保管庫買入（令和 4 年度更新）	1,485,353 千円
学習者用端末 修理業務委託	401,128 千円
デジタル教科書、デジタルドリル	582,882 千円
I C T 活用支援	565,560 千円
モバイルルータ通信費	517,671 千円
学習システム等アプリケーション運用保守、ライセンス	1,345,053 千円
計	7,106,202 千円

<特定財源>

国庫支出金（「G I G A スクール運営支援センター整備事業補助金」）  
414,407 千円

### 3 指摘・意見

#### 【意見 1】一者見積もりにおける見積金額の妥当性のチェック（3 E の視点）

教育委員会事務局は、I C T 関連業務を委託する際に、見積もり提出業者が一者のみである場合は、一式見積もりではなく工数記載を求めるほか、もし一式見積もりとなる場合であっても、当該見積金額が適正であると判断した根拠を明らかにした上で記録化するべきである。

（理由）

- (1) 学校教育 I C T 活用事業タブレット端末サービスデスク・基盤・資産管理等サービス業務委託）に関する令和 3 年 3 月 19 日付業務委託契約書（システム運用・保守用・長期継続契約用）（日本電気株式会社・10 億 1286 万円）（契約番号教専第 497 号）は、大阪市が平成 28 年 3 月から実施している「タブレット端末サービスデスク・基盤・資産管理等サービス業務委託」の教員支援要件（統合コールセンター）および基盤要件（認証基盤、ファイル共有、インターネット接続、授業支援システム等）を継続してサービス利用するためのものであり、大阪市の学校教育 I C T 活用事業の中でも基幹的な意味合いを持つ。そのため、年間約 10 億円の予算が平成 28 年 3 月以降継続的に支出されている。
- (2) 当該契約に関して、予定価格積算調書には、「使用積算単価の考え方」として 8 つの選択肢のある中で、「下見積金額」×係数が選択され、「係数の考え方」として「特名随意契約による見積金額を単価として積算」として係数が 1 とされている。すなわち、随意契約の相手方が提出してきた見積もり金額をそのまま予定価格とするとされている。

当該契約相手方である日本電気株式会社及び富士通株式会社の J V が教育委員会事務局宛に提出している「学校教育 I C T 活用事業 1 年延長お見積り」では、次のような記載（抜粋）がなされている。



項番	サービス名	数量	単位	単価	合計
1	学習系サービス1年延長費用	1	式	844,206,880	844,206,880
2	オンライン学習各種サービス デスク費用	1	式	39,960,000	39,960,000
3	瞬快ライセンス費用	1	式	16,932,700	16,932,700
4	i-filterライセンス費用	1	式	14,261,070	14,261,070
5	デジタル教科書設定作業費 (小学校 R3年度分)	1	式	418,000	418,000
6	デジタル教科書設定作業費 (中学校 R3年度分)	1	式	5,010,000	5,010,000
			合計	920,788,650	920,788,650
			税込	1,012,867,515	1,012,867,515

すなわち、10 億に及ぶ見積もりの全てが「1 式」記載となっており、その内容の適正を確認することは困難である。見積もり企業が数社あれば、項目ごとに比較することもできるが、随意契約の場合で一者しか見積もりが出ていない場合は難しい。

この点につき、見積金額の妥当性について担当者に確認したところ、「前年度までの長期継続契約からの 1 年延長で同種の業務内容であり、前年度の金額を基準に算出しているので妥当であると考えている。前回の長期継続契約時の契約当初の見積金額の妥当性については、当時の簿冊の保管期限満了や、また担当者も代わっているため検討資料等について現在確認できる資料がないため、不明である」とのことであった。

- (3) 年間 10 億円以上の多額の支出を要する委託契約を締結するときは、その見積金額（ここでは委託金額と同一）の妥当性を検討する必要がある。そのため、できるだけ一式記載ではなく、工数を基準とした見積もり（作業単価×工数）を提出するように求めるべきである。また、一式記載であっても、委託先に聞き取りをするなどし、当該一式記載が妥当である旨を検討した上で、検討結果を書面化して次期以降の担当者に引き継ぐ等するべきである。
- (4) なお、見積書が一者のみからしか提出されておらず、全て一式記載がされている契約は、上記のほかに次のとおり存在するが、いずれも見積金額の妥当性について十分に検討されていることを示す資料は確認できていない。
- ・校務支援システム運用保守業務委託に関する令和 3 年 4 月 1 日付業務委託契約書（システム運用・保守用）（日本電気株式会社・4 億 8018 万円）（契約番号教専第 20419 号）
  - ・令和 3 年度学校教育 I C T活用事業大阪市立小・中学校への I C T活用支援 業務委託に関する令和 3 年 4 月 1 日付業務委託契約書（システム運用・保守用）（日本電気株式会社・3 億 5090 万円）（契約番号教専 20422 号）
  - ・大阪市学習系システム構築・運用保守業務委託に関する令和 3 年 3 月 17 日付業務委託契約書（システム開発・改修用）（日本電気株式会社・30 億 7759 万円）（契約番号教専 496 号）
- (5) よって、上記のとおり意見する。

## 【意見 2】工数把握（3 E の視点）

教育委員会事務局は、委託業者が提出した見積もりの中で工数をベースに金額が算出されている項目については、業務完了後に工数を確認すべきである。

(理由)

- (1) 次世代学校支援システム運用保守業務委託に関する令和3年4月1日付業務委託契約書（システム運用・保守用）（日本電気株式会社・5億4628万円）（契約番号教専第20420号）は、システムや紙資料等に散逸している様々な情報を集約・一元化して1つの画面にまとめて表示できる環境（ダッシュボード）の実現し、子どもの学習履歴や心の状態などを蓄積・分析するシステムの運用保守を行い、全ての教員が子どもの情報を多面的かつ即時的に情報共有・データ活用することにより、個に応じた指導の実践や不登校事案などに対する組織的に一貫した指導・対応を実現するためのものであり、大阪市の学校教育ICT活用事業の中でも基幹的な意味合いを持つ。そのため、年間6億円近くの予算が継続的に支出されている。
- (2) 当該契約に関して、予定価格積算調書には、「使用積算単価の考え方」として8つの選択肢のある中で、「下見積金額」×係数が選択され、「係数の考え方」として「特名随意契約による見積金額を単価として積算」として係数が1とされている。すなわち、随意契約の相手方が提出してきた見積もり金額をそのまま予定価格とするとされている。
- 当該契約相手方である日本電気株式会社が教育委員会事務局宛に提出している「御見積書」（令和3年1月12日付）では、全ての項目が「一式」で記載されているが、うち「2 スマートスクール次世代学校支援システム 運用保守」中の7項目のうちの1つは次のように記載されている。

品名	数量	単位	単価	合価
運用保守（10人月想定）	1	式	11,160,00	11,160,000

すなわち、この項目のみは、工数（10人月）を基準に単価が算定されており、業務完了後に工数を確認することによって、見積金額の価格の妥当性を確認できる。

しかしながら、令和4年度においては、この項目についても工数が確認していなかったとのことであった。したがって、工数が記載されていながらも、結局はほかの「一式」で記載されている項目と同様、見積金額の価格の妥当性を確認できていないことになる。

- (3) 工数を基準とした見積書が提出されていながら、業務完了後に工数確認したことが判明しない契約は、上記のほかに次のとおり存在する。いずれの契約においても、委託先との定期的な会議において進捗の確認や課題の管理を行った上で、納品物の検査を行っているが、工数の確認はできていない。たとえ委託金額の算定において工数の確認が契約上要求されていない場合であっても、工数を基準に委託金額が算定されている場合は、委託金額の妥当性の確認のために工数を把握することが必要である。また、かかる把握を行っていることが、次の契約更改時の金額の妥当性確認にも資する。
- ・大阪市教育情報ネットワーク構成機器管理等業務委託に関する令和3年4月1日付業務委託契約書（システム運用・保守用）（日立製作所・2億9799万円）（契約番号教専第20463号）
  - ・教職員情報システム機種更新に伴うシステム移行作業業務委託に関する令和3年6月1日付業務委託契約書（システム運用・保守用）（日立システムズ・1億1683万円）（契約番号教専第20518号）
- (4) よって、上記のとおり意見する。

### 【意見3】一者入札の場合の原因の究明（3Eの視点）

教育委員会事務局は、委託契約について入札を実施した案件について結果的に一者入札となった場合、一者入札となった理由について調査し、次期以降の入札に活かすべきである。

(理由)

- (1) 大阪市教育情報ネットワーク基盤構築・運用保守業務委託に関する平成31年4月1日付業務委託契約書（システム開発・改修用）（日本電気株式会社・75億6000万円）（契約番号教専第5号）は、教育情報ネットワーク及びシステムを、高いセキュリティ

を確保しつつ、利用者にとって使いやすく、かつ、できる限り低コストで運用可能なネットワーク・システム基盤に再構築し、それにあわせて全ての学校園がＩＣＴをより有効活用できるよう、各学校園のＩＣＴ利活用をサポートする体制を強化することを目的として締結されている。大阪市の学校教育ＩＣＴ活用事業の中でも基幹的な意味合いを持つものであり、契約金額も非常に多額なものとなっている。

当該契約締結に際しては、総合評価一般競争入札がなされ、平成 30 年 11 月 30 日に公告がされている。そして、当初入札予定者として、日本電気株式会社、株式会社内田洋行、富士通株式会社の 3 者が存在したところ、日本電気株式会社以外の二者は最終的に入札を辞退し、日本電気株式会社が一者入札で落札している。

- (2) 大阪市教育情報ネットワークにかかるヘルプデスク及びネットワーク等構成管理業務委託に関する令和 3 年 8 月 18 日付業務委託契約書（システム開発・改修用）（株式会社日立製作所・24 億 8600 万円）（契約番号教専 300 号）は、教育情報ネットワーク基盤、拠点端末及びネットワーク機器を対象としたヘルプデスク業務及び各種申請受付業務と、無線 LAN アクセスポイントを設置する教室のネットワーク配線・電源設備の構成情報管理、端末増移設に伴う機器の構成情報管理、無線 LAN アクセスポイントや端末等の接続に関する運用管理等を実施することにより、大阪市教育情報ネットワーク全体が円滑に運用できる環境を整えることを目的としている。

当該契約締結に際しては、総合評価一般競争入札がなされ、令和 3 年 4 月 30 日に公告がされている。そして、当初入札予定者として、日本電気株式会社、株式会社日立製作所の 2 者が存在したところ、日本電気株式会社は最終的に入札を辞退し、株式会社日立製作所が一者入札で落札している。

なお、この件について、大阪市は日立製作所に対し、令和 3 年 8 月 3 日付で電話聞き取りを行い、「本件について参加者が一者（少ないこと）の理由として考えられることは何か」との質問を投げているが、日立製作所からは「わからない」との回答が返ってきており、その旨記録する事情聴取一覧表が存在する。

- (3) 大阪市学習系システム構築・運用保守業務委託に関する令和 3 年 3 月 17 日付業務委託契約書（システム開発・改修用）（日本電気株式会社・30 億 7759 万円）（契約番号教専 496 号）は、現行の教育情報ネットワーク、及び関連するシステムの セキュリティ確保と、利用者の利便性向上、経費低減による教育事業の継続と発展を目的として、再構築することを業務内容とするものであり、大阪市の学校教育ＩＣＴ活用事業の中でも基幹的な意味合いを持つ。

当該契約締結に際しては、総合評価一般競争入札がなされ、令和 2 年 12 月 4 日に公告がされている。そして、当初入札予定者として、日本電気株式会社、富士電機 ＩＴソリューション株式会社が存在したところ、富士電機 ＩＴソリューション株式会社は最終的に入札を辞退し、日本電気株式会社が一者入札で落札している。

- (4) 以上のとおり、教育委員会事務局が教育ＩＣＴ活用事業に属する委託業務に関して実施した入札は、金額が多額のものに限ると、一者入札が常態化している。入札に適した案件（随意契約理由がない案件）に関しては、複数の事業者が入札し、品質及び価格を競争することが、入札実施者の利益にかなうものである。一者入札では応札者の意向のみが契約金額を含めた契約内容を決することになり、望ましいことではない。

かかる一者入札が常態化していることは問題であり、教育委員会事務局として、その理由を詳細に調査すべきである。大阪市教育情報ネットワークにかかるヘルプデスク及びネットワーク等構成管理業務委託に関する令和 3 年 8 月 18 日付業務委託契約書（システム開発・改修用）（株式会社日立製作所・24 億 8600 万円）（契約番号教専 300 号）に関し、入札者である日立製作所に聞き取りを行っていることは評価できるが、質問の仕方がやや皮相的であり、聞き取りの効果があつたとは思えない。また、ほかの入札辞退者に対する聞き取りも実施すべきと思われる。

- (5) よって、以上のとおり意見する。

#### 【意見 4】再委託を承諾する場合の再委託内容の把握（適法性の視点）

教育委員会事務局は、委託業者が再委託の承諾を求めた場合は、再委託の内容について詳細に把握した上で、その再委託が委託契約の条項から可能であるかどうか確認し、必要がある場合は確認内容を記録化するべきである。

（理由）

(1) 次世代学校支援システム運用保守業務委託に関する令和 3 年 4 月 1 日付業務委託契約書（システム運用・保守用）（日本電気株式会社・5 億 4628 万円）（契約番号教専第 20420 号）は、システムや紙資料等に散逸している様々な情報を集約・一元化して 1 つの画面にまとめて表示できる環境（ダッシュボード）を実現し、子どもの学習履歴や心の状態などを蓄積・分析するシステムの運用保守を行い、全ての教員が子どもの情報を多面的かつ即時的に情報共有・データ活用することにより、個に応じた指導の実践や不登校事案などに対する組織的に一貫した指導・対応を実現するためのものであり、大阪市の学校教育 I C T 活用事業の中でも基幹的な意味合いを持つ。そのため、年間 6 億円近くの前算が継続的に支出されている。

(2) 上記契約書第 16 条は、次のとおり一括再委託等の禁止を定めている。

「第 16 条 受注者は、業務の全部を一括して、又は設計図書において指定した主たる部分を第三者に委任し、又は請け負わせてはならない。

2 受注者は、業務の一部を第三者に委任し、又は請け負わせようとするときは、あらかじめ、委任し、又は請け負わせようとする者の商号又は名称、その理由、処理する内容、取り扱う情報その他必要な事項を明確にした上で、業務の着手前に、書面により発注者に申請し、その承諾を得なければならない。」

これを受け、上記契約書付属の仕様書では、「9 再委託に関する事項について」として、次のとおり記載されている。

「（1）本委託業務の契約書第 16 条第 1 項に規定する「主たる部分」とは、次の各号に掲げるものをいい、受注者はこれを再委託することはできない。

- ・委託業務における総合的企画、業務遂行管理、業務の手法の決定及び技術的判断等
- ・プロジェクト運営、管理業務」

(3) 本件において、委託先から令和 3 年 4 月 1 日付で「再委託承諾申請書」が提出されており、そこでは再委託内容及び再委託依頼理由が次のとおり記載されている。

再委託内容	再委託依頼理由	再委託予定の相手方
次世代学校支援システムに対する構築・運用・保守支援業務	再委託を行うことにより本委託業務の次世代学校支援システムの構築・運用・保守の知識を有している会社等が一体になって業務を遂行することが可能となり、結果的に本業務の円滑な履行を果たすことが可能となるため。	A社
授業・学習系システムと校務系システムの連携のためのシステム検討	再委託を行うことにより本委託業務の機器構築・運用・保守の知識を有している会社等が一体になって業務を遂行することが可能となり、結果的に本業務の円滑な履行を果たすことが可能となるため。	B社
次世代学校支援システムに対する運用支援業務	再委託を行うことにより本委託業務の機器構築・運用・保守の知識を有している会社等が一体になって業務を遂行することが可能となり、結果的に本業務の円滑な履行を果たすことが可能となるため。	C社

ここで、B社及びC社に対する再委託については、再委託内容の記載から、それが上記仕様書の「9 再委託に関する事項について」で記載されている「主たる部分」に該当しないことは読み取れるものの、A社に対する再委託については、再委託内容の記載が広範に過ぎ、本体の業務委託契約のタイトルとほぼ一致するため、それが「主たる部分」に該当しないものと判断することはできない。

この点、担当者レベルでは、A社に対する再委託部分が主たる部分に該当しないことを確認しているとのことであるが、再委託承諾書を発行する決裁官にその情報が伝わっているかどうかは判然とせず、少なくとも再委託部分の内容を補充的に説明する文書は存在しないとのことである。令和3年4月1日付の「再委託承諾書」（大阪市教育委員会教育長）においても、再委託内容について補充調査された形跡はない。これでは、再委託が委託契約書及び仕様書の内容を遵守していることが確認できず、問題があるといわざるを得ない。

(4) よって、上記のとおり意見する。

### 【指摘１】委託先が共同企業体（ＪＶ）の場合の契約（適法性の視点）

教育委員会事務局は、委託先がＪＶの場合は、ＪＶを構成する事業者全員に対して、委託契約書への調印を求めるべきである。

（理由）

- (1) 学校教育ＩＣＴ活用事業タブレット端末サービスデスク・基盤・資産管理等サービス業務委託に関する令和３年３月１９日付業務委託契約書（システム運用・保守用・長期継続契約用）（日本電気株式会社・１０億１２８６万円）（契約番号教専第４９７号）は、大阪府が平成２８年３月から実施している「タブレット端末サービスデスク・基盤・資産管理等サービス業務委託」の教員支援要件（統合コールセンター）および基盤要件（認証基盤、ファイル共有、インターネット接続、授業支援システム等）を継続してサービス利用するためのものであり、大阪府の学校教育ＩＣＴ活用事業の中でも基幹的な意味合いを持つ。そのため、年間約１０億円の予算が平成２８年３月以降継続的に支出されている。
- (2) 当該契約は、委託先が日本電気株式会社と富士通株式会社の共同企業体（ＪＶ）であるところ（日本電気株式会社から富士通株式会社への再委託は行われていない。）、大阪府が締結した「業務委託契約書」には日本電気株式会社のみしか記名押印していない。その他にＪＶを構成する富士通株式会社の記名押印する契約書は全く存在しないとのことである。

これでは、もし富士通株式会社の担当する業務内容（学習系システム１年延長（富士通分）、明快ライセンス、i-filterライセンス）に関して何らかの不具合があった場合、日本電気株式会社に責任追及できるかどうかは別にして、富士通に責任追及することに支障が生じる可能性がある。ＪＶとの契約であれば、ＪＶを構成する全ての企業体との間で契約書面を取り交わす（もしくは連名で記名押印させる）必要がある。

- (3) よって、以上のとおり指摘する。

### 【指摘２】業務委託先との守秘義務契約の徹底（適法性の視点）

教育委員会事務局は、受注者に守秘義務を課す必要のある業務委託を実施する場合は、守秘義務条項を記載した契約書ないし誓約書を作成し、受注者の署名押印を取得する運用を徹底すべきである。

（理由）

- (1) 教育委員会事務局が所管する学校教育ＩＣＴ活用事業（集約版）に関しては、令和４年度において合計７１億０６２０万円の事業費が計上されているところ、うち２億１４０５万円が、通信運搬費（学習系ネットワーク回線通信料（２６２拠点））に充てられている。当該支出は、大阪市内の各学校園におけるインターネット環境を実現するためのものであり、国の「ＧＩＧＡスクール構想」のもと、大阪府学校教育ＩＣＴビジョンを実現するために不可欠のものである。
- (2) 当該支出に関する事業については、大阪府は、申込先（ＮＴＴビジネスソリューションズ株式会社）に電気通信サービスに関し回線の利用申込を行うことで実施しているところ、大阪府は申込先に対し、電気通信サービスに関する「申込書」を差し入れる一方で、申込先との間での委託契約書は全く作成されていない。

しかるに、事業実施において、申込先は大阪市内の各学校園において作業を行うことになるが、事業実施の各過程（回線開通工事、保守業務等）において、申込先が大阪市内の各学校園の情報を、非公知の情報も含めて開示を受けることになる。

この点につき、上記「申込書」では、第３条（守秘義務）第１項として「いずれの当事者も、本申込に関連して相手方から秘密である旨開示され開示される相手方の営業上・技術上の秘密を、相手方の書面による事前承諾なしに第三者に開示又は漏洩してはならず、また本申込履行の目的以外に使用してはならないものとします」とあり、同第３項には「受注者は、第１項の定めに拘わらず、本申込に関連又は関係して電気通信サービスその他の役務を提供する第三者に対して機密情報を提供できるものとします。この場合、受注者は、本条の定めと同等の秘密保持義務を第三者に対して課すものとします」と記載されている。当該条項は、内容としては十分であるところ、申込書はあくま

で発注者である大阪市の一方的な意思表示であり、受注者が当該守秘義務を負う根拠とはならない。

- (3) 一般消費者がインフラ等のサービスを受ける際には、受注者に対する申込書の差し入れのみで契約を成立させることはむしろ一般的であると思われるが、大阪市のような地方公共団体が発注者となり、契約規模も大きい場合は、万一受注者からの情報漏洩が発生した場合は大きな損害が発生することになるため、上記守秘義務条項を含めた契約の各条項に関して、受注者の署名押印のある書面（契約書面もしくは申込書に対する応諾書面）を作成するべきである。

今回は、466 の学校園等に関するもので、情報漏洩の際の影響が甚大であるのみならず、2 億円を超える契約金額である点で、契約規模が大きいものであるといえる。

- (4) よって、上記のとおり指摘する。

### 【意見 5】デジタルドリル導入における実証（PDCA の視点）

教育委員会事務局は、今後デジタルドリルの導入・使用を継続するかどうかを判断するにおいて、科学的根拠を有する効果検証を行うべきである。

（理由）

- (1) 教育現場におけるデジタルドリル導入については、大阪市は、学校教育 ICT ビジョンの中で具体的に位置付けし、事業推進を行っている。

大阪市学校教育 ICT ビジョン（令和 4 年 3 月改訂）では、「【基本方針 2】個別最適な学びにおける ICT 活用」として、「デジタルドリル等による学習履歴（スタディログ）を蓄積した学びのポートフォリオを活用するとともに、教員の指導記録を可視化することで指導力の向上や授業改善を図り、学習者である子どもたちの特性に応じた個別最適な学び（アダプティブラーニング）を実現します」との目的が掲げられている。

その上で、「①デジタル教材等による個に応じた学習の充実」として、「令和 2 年度に、経済産業省「先端的教育用ソフトウェア導入実証事業」の事業目的を踏まえ、個別最適な学びを推進するためデジタルドリル教材の活用実証を行い、使用にあたっての活用方法及び機能面についての検証を行い、令和 3 年度からデジタルドリル教材の導入を行っています。」、「児童生徒一人ひとりの学習理解度や課題に応じた AI 機能のあるデジタルドリルや、オンデマンド教材などのデジタル教材等を活用し、個別学習の充実に図ります。また、学習履歴の管理・分析を行うことで、学力の底上げを図るとともに、自主学習習慣及び家庭学習習慣の定着を図ります。」との記載がなされている。

- (2) 上記 ICT ビジョンを受け、令和 4 年度の予算事業別調書（教育委員会事務局分）の「学校教育 ICT 活用事業（集約版）」には、「デジタル教科書、デジタルドリル」の事業費として 582,882 千円が計上されている。その内訳は次のとおりである。

小学校費	デジタル教科書（クラウド版ライセンス 1 年更新）	135,487,500 円
	デジタル教科書ライセンス登録費	10,000,000 円
	デジタルドリル運営保守費	
	240*10 月*110,000 人	264,000,000 円
中学校費	デジタル教科書（クラウド版ライセンス 1 年更新）	49,338,000 円
	デジタル教科書ライセンス登録費	10,000,000 円
	デジタルドリル運営保守費	
	240*10 月*55,000 人	132,000,000 円
	合計	600,825,500 円

また、上記予算事業別調書の「課題に対する予算反映の内容」には、「小中学校全学年を対象とし、クラウドサービス上のデジタルドリル等を活用した個に応じた学習等を行う。」との記載がある。

- (3) デジタルドリルの小中学全学年に対する導入については、上記のとおり少くない事業費が必要となることから、従来の紙媒体のドリルと比べた場合の児童生徒への学習効

果や費用対効果の検証も含め、慎重な検討が必要である。この点教育委員会事務局は、「デジタルドリルについては、「大阪市学校教育ICTビジョン」に基本方針として掲げている「個別最適な学び」を実現するために、経済産業省の「先端的教育用ソフトウェア導入実証事業」の事業目的をふまえ、令和2年度にデジタルドリル教材の使用にあたっての活用方法及び機能面についての検証を行い、令和3年度から導入を行っている」旨ヒアリングにおいて説明している。

しかるところ、大阪市で令和2年度に実施された「デジタルドリル教材の使用にあたっての活用方法及び機能面についての検証」は、デジタルドリルの学習効果や費用対効果の検証を行うには不十分なものであるといわざるを得ない。

- (4) 同検証は株式会社すららネットが実施し、令和3年2月15日付「「すららドリル」まとめ問題を使った取り組み」（以下「取組文書」という）として検証結果が取りまとめられている。

取組文書によれば、同検証は、「がい数」の学習単位について、「すららドリル」（デジタルドリル）を活用した学習前後の効果を明らかにするために実施された。検証方法は、「すららドリル」のテスト機能を活用し、学習前の状態を測定し、その後、「すららドリル」のドリル機能を活用してテストで出題した単元を学習させ、その成果を「すららドリル」の機能を活用して再度測定するというものである。

その検証結果（実証結果（1））として、次のような記載がなされている。

## 2. 実証結果(1) 総論

学習前後の小テストの得点率は表1の通りとなり、学習前後での得点率の差は全体平均で24.8%の向上が見られた。

なお、児童別の得点の一覧は、「別紙」を参照いただきたい。

表1：学年・クラス別平均得点率

クラス	1回目 平均得点率	2回目 平均得点率	1回目と 2回目の差
1組	14.2	39.0	24.8
全体	14.2	39.0	24.8

しかしながら、そもそも、ドリルによる学習の前後で、小テストの得点率に向上が見られるのは当然であり、得点率の向上はデジタルドリルの特性によるものではなく、単に学習によるものであると見るのが自然である。実証結果（1）については、デジタルドリルによる学習効果を実証したのではなく、単に「復習した後の2回目のテスト結果は1回目よりも向上する」という当たり前の事実を検証したものにすぎない。また、表1には、「1組」と「全体」が分けて記載されているが、本実証は1組のみを対象にしており、表1でも「1組」と「全体」のそれぞれの数値は全く同じである。実証結果の記載として疑問である。

実証結果（2）としては、次のような記載がなされている。



### 3. 実証結果(2) 1回目のテスト受験後の復習への取り組み実績と2回目のテストの関係

#### (1) 図1：〈達成率との関係〉がい数の表し方

図1では、横軸に1回目のテストの実施後、出題された単元のドリル問題にどれだけ取り組んだかを表し(※)、縦軸には2回目のテストの得点率を表す。結果を見ると、復習で配信したドリルに取り組んでいる児童は2回目のテストにおいて、得点率が向上している傾向が見られる。

※(補足)配信されているドリルのUnit数は2つであり、児童の取り組み率は50%である場合は2つのUnitのうちのいずれか一方に、100%である場合は、2つのUnitともに取り組んだことを表す。

#### (2) 図2：〈ドリル正答率との関係〉がい数の表し方

図2では、横軸に1回目のテストの実施後、出題された単元のドリル問題への取り組みにおけるドリルの正答率を表し、縦軸には2回目のテストの得点率を表す。達成率と同様に、復習で配信されたドリルにしっかりと取り組んでいる児童は2回目のテストにおいて、より高い得点率になっている傾向が見られる。

図1、図2の引用はこの報告書では省略する。実証結果(2)についても、復習ドリルに取り組んだ児童が2回目のテストで点数が向上するのは当然であると思われ、復習ドリルでの得点率が高い児童が2回目のテストで点数の点数が高くなることは、当該児童の理解度を反映しているのみといえる。これらは、デジタルドリルの有用性を実証しているのではなく、学習の有用性を実証しているに過ぎない。

- (5) 本来、デジタルドリルの導入に際してその有用性を実証するためには、従来用いられていた紙のドリルとの比較が不可欠である。紙のドリルでの学習効果と比べてデジタルドリルの方が学習効果が高いこと、もしくは学習効果が同じであってもコストがより低廉であること等が明らかとなつて初めて、デジタルドリルの有用性を実証されたといえる。

したがって、上記取組文書における実証は、デジタルドリルの有用性の実証としては極めて不十分といわざるを得ない。大阪市では、上記実証を受けて既にデジタルドリルの導入を行っているものであるが、今後デジタルドリルの使用を続けていくのかどうかを検証するに際しては、より実効的な効果検証を行うべきである。

- (6) よって、上記のとおり意見する。

### 【意見6】教員のICT活用指導力の把握(PDCAの視点)

教育委員会事務局は、教員のICT活用指導力を把握するため、教育現場の意見を聴取して数値化するなどして、より実効的な調査を行い、教員のICT活用指導力の充実を図るべきである。

(理由)

- (1) 大阪市は、令和4年度の学校教育ICT活用事業(集約版)の事業費として、71億0620万円の予算を計上している。予算事業別調書においては、当該事業の事業内容として次のとおり記載されている。

- ・1人1台学習者用端末を活用し、個に応じた学習や、デジタル教科書を活用し動画コンテンツを視聴するなどの思考を深める学習、さらに端末を持ち帰って家庭学習に使うなど、「いつでも」「どこでも」「だれでも」主体的に学べる環境を構築する。
- ・1人1台学習者用端末の環境における、児童生徒の情報活用能力の育成に向けた教員のICT活用指導力を向上させるため、教員へのICT支援体制を拡充し、定期的な訪問支援を実施する。

- ・家庭と学校との双方向通信を活用したオンライン学習の実施を進めるため、家庭に通信環境のない児童・生徒にモバイルルータを本市から貸与し、モバイルルータ通信費について本事業で計上する。

これら事業目的を実現するためには、教育において子どもに対して直接的に接する教員のＩＣＴ活用指導力を適切に把握し、それを充実化することが不可欠である。予算事業別調書においても、「課題認識」として、「授業において常にＩＣＴを活用できる環境を整え、問題発見・解決のプロセスにおけるＩＣＴ活用を実践し、情報活用能力を育成するため、１人１台環境で児童生徒の情報活用能力の育成に向けた教員ＩＣＴ活用指導力向上支援体制を改善する必要がある。」との認識が示されている。

- (2) 大阪市では、教員のＩＣＴ活用指導力向上支援体制として、大阪市教育センターが教員向けに実施する研修や、ＩＣＴ教育推進アドバイザーやＩＣＴ教育アシスタントが実際に各校を定期的に訪問して、ＩＣＴの教育への利用やＩＣＴ機器の操作方法についてのアドバイス等を行っている。監査の中で、ＩＣＴ教育推進アドバイザーが実際に学校を訪問して、当該学校でのＩＣＴの利用状況を聴取し、聴取内容をもとにより効率的な授業方法等をアドバイスしている様子を確認したが、非常に丁寧で有効なアドバイスを行っている様子が見て取れた。ＩＣＴ教育アシスタントの活動についても、学校にて非常に有効に機能しているとの声を、複数の学校で聞くことができた。
- (3) 一方で、ＩＣＴに関する研修や、ＩＣＴ教育推進アドバイザーやＩＣＴ教育アシスタントのアドバイスは、あくまでＩＣＴ教育に前向きな教員（研修を受け、アドバイスを受けようという意欲のある教員）が対象となり、ＩＣＴ教育に必ずしも前向きでない教員については、そもそもその状況を個別に把握することは困難といわざるを得ない。大阪市の学校の全教員の状況を判断するためには、別途全教員を対象としたアンケートが不可欠であると思われる。

この点、大阪市では、教員のＩＣＴ活用指導力の現状把握について、文部科学省が実施する「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」の中で、児童生徒のＩＣＴ活用を指導する能力についての質問項目があることから、その回答内容を各学校へ照会・集約のうえ、状況確認を行っているとのことであった。令和４年度においては、令和５年３月３日に調査を行い、その結果、「児童生徒のＩＣＴ活用を指導ができていると肯定的に回答する教員の割合」が84.0%であったことが把握されている。

実際のアンケート項目は次のとおりであり、選択肢は、４（できる）、３（ややできる）、２（あまりできない）、１（ほとんどできない）に分けられている。

### 教員のＩＣＴ活用指導力の状況

#### C 児童生徒のＩＣＴ活用を指導する能力

C-1 学習活動に必要な、コンピュータなどの基本的な操作技能（文字入力やファイル操作など）を児童生徒が身に付けることができるように指導する。

4	3	2	1
---	---	---	---

C-2 児童生徒がコンピュータやインターネットなどを活用して、情報を収集したり、目的に応じた情報や信頼できる情報を選択したりできるように指導する。

4	3	2	1
---	---	---	---

C-3 児童生徒がワープロソフト・表計算ソフト・プレゼンテーションソフトなどを活用して、調べたことや自分の考えを整理したり、文章・表・グラフ・図などに分かりやすくまとめたりすることができるように指導する。

4	3	2	1
---	---	---	---

C-4 児童生徒が互いの考えを交換し共有して話し合いなどができるように、コンピュータやソフトウェアなどを活用することを指導する。

4	3	2	1
---	---	---	---

- (4) しかしながら、教員のＩＣＴ活用指導力の現状を把握するに際して、自身の能力に関する自己評価のみを問うアンケートの回答を集計するだけでは不十分である。例えば、より具体的にＩＣＴ機器の授業における使用頻度や、児童生徒の反応や、ＩＣＴ機器使用にあたっての不満点、改善点等を聞くことにより、教員がＩＣＴを活用できているか、

その能力を有しているかを総合的に判断するべきと思われる。今回、包括外部監査人として独自に教員に対するアンケートを実施したが、その中でも、教員それぞれが有する問題が浮き上がってきた。

アンケートでは、例えば「1－10 あなた自身としてICTを教育に使いこなせていると思いますか。」との問いに対して、次のとおりの回答分布となっている。

使いこなせている	15.6%
どちらともいえない	53.1%
使いこなせていない	31.3%

ここからも、上記文科省の実施する「教員のICT活用指導力の状況」の調査における、「肯定的に回答する教員の割合」という評価指標が、教員の指導力に関する実効的な指標になっていないのではないかと疑念が生じる。

当該アンケートは、時間の関係上3校についてのみしか実施できなかったが、ICTの活用についてのアンケートを定期的に全教員向けに実施することにより、教育ICT関係の事業のより実効的な運用を目指すべきである。

(5) よって、以上のとおり意見する。

### 【意見7】ICTを活用した教育の児童・生徒らへの効果検証（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、モデル校を対象とした「大阪市学校教育ICT活用事業「平成29年度報告」」の内容を再検討した上で、さらに児童・生徒らに対するICT教育の効果をさらに検証すべきである。

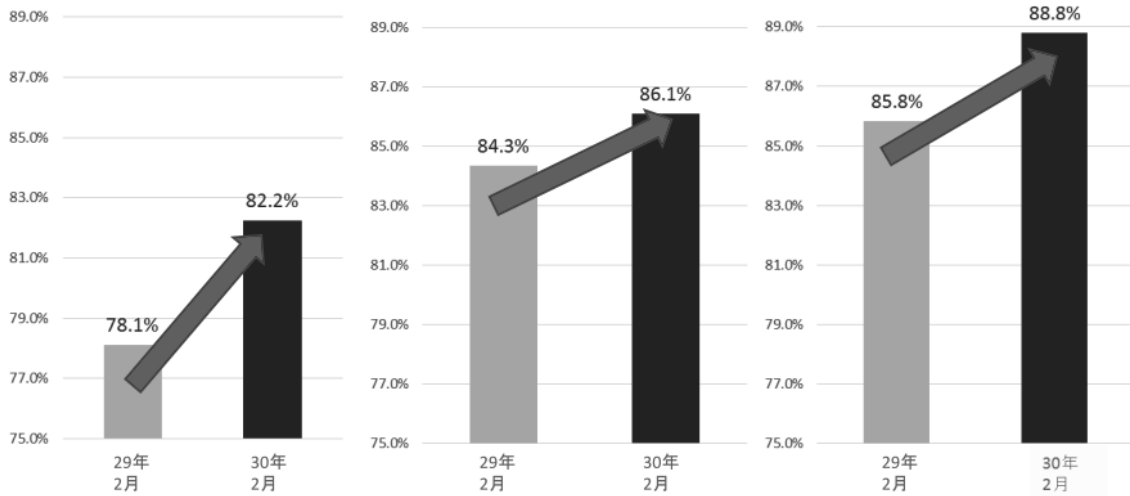
(理由)

- (1) 大阪市学校教育ICTビジョン・9頁には、「令和元年度までの取組としては、モデル校として小学校18校、中学校8校、小中一貫校3校を選定し、本市における将来を見据えたICT環境やICTを活用した教育の効果を分析し、平成28年4月から平成30年3月までの2年間の検証結果を取りまとめたところ、効果的にICTを使った授業を日常的に実践している教員が担当する児童生徒において、「学習意欲の向上」、「学びの深化」、「学習理解度の向上」が見られました。」との記載がある。当該検証結果の取りまとめ文書が、教育委員会作成の、「大阪市学校教育ICT活用事業「平成29年度報告」」と題されたA4横組みカラー25頁からなる資料である（以下「概要版」という。）。これは、平成30年11月付教育委員会作成の「「大阪市学校教育ICT活用事業「平成29年度報告」」と題されたA4縦組みカラー60頁からなる書面（以下「報告書面」という。）をもとに、その概要を説明したものである。概要版の2頁には、「第1章 はじめに」として、「モデル校を中心に大阪市における平成28年4月から平成30年3月までの2年間の検証結果を報告書として取りまとめたものである。」との記載がある
- (2) 概要版・12頁には、「第3章 分析結果と考察」「3. 学びの変容 児童・生徒アンケート結果（学びに向かう力に関して）」として、以下の図が記載されている。

進んで授業に参加している

集中して学習に取り組んでいる

先生が写真・図や動画などで説明すると、意欲を持って学習に取り組むことができる

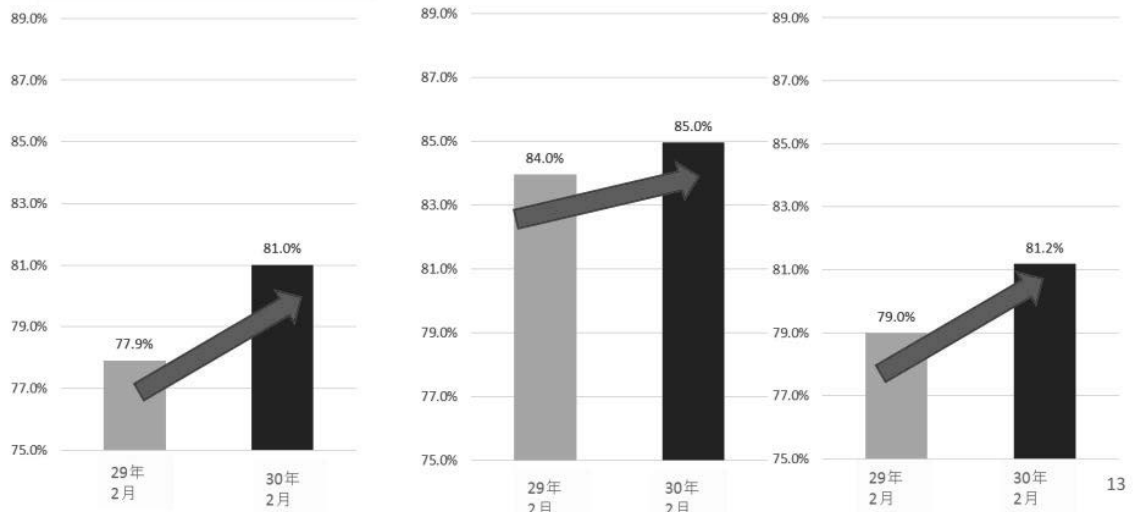


概要版・13 頁には、「3. 学びの変容 児童・生徒アンケート結果（学び方に関して）」として、次の図が記載されている。

タブレット端末を使うと、自分の意見や考えをわかりやすく説明できる

タブレット端末を使うと、友だちやクラス全体での話し合いがしやすくなる

タブレット端末を使うと、新たな気づきを得て、考えを深めることができる



- 上記図をもとに、大阪市学校教育ICTビジョンにおいて「効果的にICTを使った授業を日常的に実践している教員が担当する児童生徒において、「学習意欲の向上」、「学びの深化」、「学習理解度の向上」が見られました。」との記載がなされている。
- (3) しかしながら、概要版のもととなった報告書面では、上記6つの設問全てにおいて、ICTを使ったことによる「向上」等、何らかの変化があることは記載されていない。
- 例えば、「進んで授業に参加している」点については、報告書面では「80%以上の児童生徒が肯定的な回答をしている（図3－13）」と記載された上で、次の図が示されている。

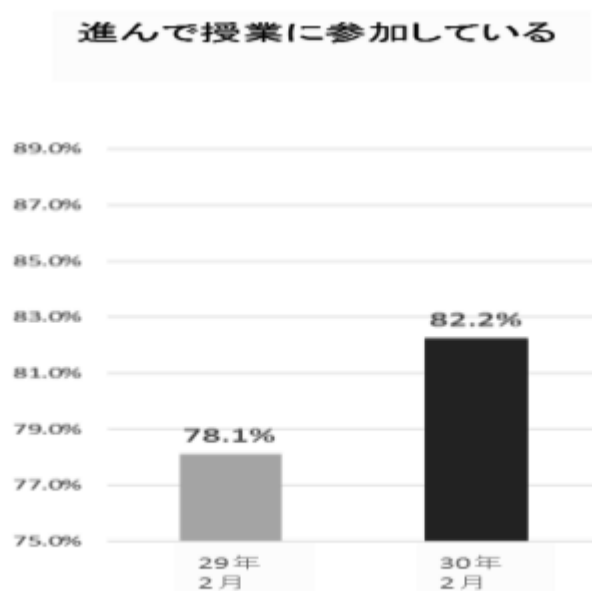


図 3-13： 学びに向かう力に関する児童生徒アンケートの回答結果 1

ここでは、あくまで「効果的に I C Tを使った授業を日常的に実践している教員が担当する児童生徒において」、現状で「80%以上」が肯定的な回答をしていることしか示されておらず、I C T導入以前と以後の比較については言及されていない。そもそも、報告書面に掲載されているグラフ上には6つの設問全てにおいて、平成 29 年 2 月の結果を示す棒グラフの先端から平成 30 年 2 月の結果を示す棒グラフの先端にかけての矢印は記載されていない。

しかしながら、概要版では 6 つ全てのグラフ上に矢印が書き入れられている。この点、比較した 2 つの時点での差が有意（差に意味がある）と判断する際には、母集団の大きさも含めて、変化が偶然によるものであるのかどうか検討する必要があるが、概要版においてそのような検討がされた形跡はない。平成 29 年 2 月の時点での棒グラフと平成 30 年 2 月の時点での棒グラフの差は、「進んで授業に参加している」について 4.1%、「集中して学習に取り組んでいる」について 1.8%、「意欲を持って学習に取り組むことができる」で 3%、「自分の意見や考えを分かりやすく説明できる」で 3.1%、「クラス全体での話し合いがしやすくなる」で 1%、「新たな気づきを得て、考えを深めることができる」で 2.2%である。いずれも、母集団の大きさにもよるが、大きな差が発生しているとは一概にいえず、交絡要因の排除がなされた形跡もないことから、有意な差があるのか、もしくは誤差の範囲であるかどうか判然としない（この点、75%から 89%のレンジのみに限定してグラフを作成することは、変化を大きく見せることになり、公平なものといえないおそれがある。）。

- (4) 大阪市学校教育 I C Tビジョンが、大阪市の教育 I C T活用事業において非常に重要な位置を占めるのは間違いないところであり、その中で、客観証拠の裏付けに適正を欠く指標が入っていることは望ましいことではない。既に大阪市学校教育 I C Tビジョンが公開され、それに基づいて様々な施策がなされているものであるが、教育委員会事務局としては、上記概要版及び報告書面のみによって I C T教育の学習への効果が裏付けられたと判断するのではなく、適宜に児童生徒等への調査を行い、効果的な事業実施になっているかどうかを具体的に検証することが求められる。
- (5) よって、上記のとおり意見する。

## 【意見 8】大阪市教育局振興基本計画の施策目標（6-1）（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、大阪市教育局振興基本計画に記載された「6-1 ICTを活用した教育の推進」に関する施策目標について、次回の改訂の際には、大阪市長と協議の上、大阪市として、施策の目的との関係で、より具体的かつ有効な内容を記載すべきである。

（理由）

- (1) 大阪市教育局振興基本計画（41 頁）では、「6-1 ICTを活用した教育の推進」に関する施策目標と達成度基準として、次のとおり記載されている。

施策目標	令和3年度末 (2021年度末)	令和7年度末 (2025年度末)
教員の児童生徒のICT活用を指導する能力に対する肯定的な回答の割合 【本市調査】	77.6% (令和2年度末)	85.0%
授業日において学習者用端末を毎日使用した学校の割合 (ただし、学校行事等ICT活用が適さない日数を除く)(再掲) 【本市調査】	—	100%

- (2) 大阪市教育局振興基本計画は、大阪市の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策を定めたものであり、大阪市の教育行政の根幹をなすものである。その中で、「6-1 ICTを活用した教育の推進」については、そこで記載された内容を根拠にして、大阪市の学校教育 ICT活用事業が実施されている。

したがって、当該事業の事業目的が達成されているかどうか把握し、次期以降の継続が適当かどうかの判断する基準（PDCAサイクルの基準）として、施策目標が設定されていることは極めて重要である。

- (3) しかしながら、大阪市教育局振興基本計画で定められている上記施策目標は、PDCAサイクルの基準として不十分といわざるを得ない。

すなわち、施策目標として記載されている「教員の児童生徒の ICT活用を指導する能力に対する肯定的な回答の割合」とは、文部科学省が実施する「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」の中で、児童生徒の ICT活用を指導する能力についての質問項目があることから、その回答内容を各学校へ照会・集約した結果のことである。

しかしながら、かかる調査結果は、教員の主観的な肯定感を示すのみであり、教育 ICT活用事業が効果的に成果を上げているかの指標にはなり得ない。

また、「授業日において学習者用端末を毎日使用した学校の割合（ただし、学校行事等 ICT活用が適さない日数を除く）」に関しても、重要なのは学習用端末を使用しているどのような学習効果が上がっているかを調査することであるのに、ただ端末の使用自体が自己目的化しており、決してPDCAの指標になるものではない。

- (4) なお、包括外部監査人が行ったアンケート調査では、「1-3 ICTを使用することにより、児童生徒の授業に対する興味・関心が高まったと思いますか。」との質問に対しては82.8%が「思う」と回答しており、「1-4 ICTを使用することにより、児童生徒の学びが深まっていると思いますか。」との質問に対しては65.6%が「思う」と回答している一方、「1-5 ICTを使用することにより、これまで発表しなかった児童生徒の発言機会が増えたと思いますか。」との質問に対しては、「思う」が39.1%に留まり、「思わない」が21.9%、「わからない」が39.1%となっている。教育 ICTにおいては、授業における協同的な学習も目標の1つとされており、これまでに発言機会のなかった児童生徒の発言・授業参加を促すことが期待されているが、当該アンケート結果は、教育 ICTの導入結果が必ずしも期待どおりになっておらず、何らかの改善が必要であることを示している。

- (5) 教育委員会事務局は、教育 ICT活用事業の予算規模の大きさからしても、学校教育 ICT活用事業が真に効果を上げているかを確認し、改善が必要な場合は適切な改善策を実施するために、たとえば児童生徒の学習効果に関する詳細なアンケートなど、より精緻な調査を行った上で、事業の効果を測定すべきである。

- (6) よって、上記のとおり意見する。

### 【意見9】大阪市教育局振興基本計画の施策目標（6-2）（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、大阪市教育局振興基本計画に記載された「6-2 データ等の根拠に基づく施策の推進（教育ビッグデータの活用等）」に関する施策目標について、次回の改訂の際には、施策の目的との関係でより具体的かつ有効な内容を記載すべきである。

（理由）

- (1) 大阪市教育局振興基本計画（42 頁）では、「6-2 データ等の根拠に基づく施策の推進（教育ビッグデータの活用等）」に関する施策目標と達成度基準として、次のとおり記載されている。

施策目標	令和3年度末 (2021年度末)	令和7年度末 (2025年度末)
本教育振興基本計画に掲げられている施策のうち、各データに基づいて、進捗管理ができています施策の割合 <b>【本市調査】</b>	—	100%

- (2) 大阪市教育局振興基本計画は、大阪市の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策を定めたものであり、大阪市の教育行政の根幹をなすものである。そして、その中で、「6-2 データ等の根拠に基づく施策の推進（教育ビッグデータの活用等）」については、そこで記載された内容を根拠にして、大阪市での教育ビッグデータの活用が実施されている。

したがって、教育ビッグデータが有効に活用されているかどうか把握し、次期以降の改善の要否を判断する基準（PDCAサイクルの基準）として、施策目標が設定されていることは極めて重要である。

- (3) 総務省の情報通信白書によれば、ビッグデータとは、その量的側面において「典型的なデータベースソフトウェアが把握し、蓄積し、運用し、分析できる能力を超えたサイズのデータを指す。多くの部門において、数十テラバイトから数ペタバイトの範囲に及ぶ。」旨定義されることがあり、質的側面としてはビッグデータを構成するデータの出所が多様であること等が指摘されている。

大阪市教育局振興基本計画では、「本計画期間で取り組む主な内容」として、「児童生徒一人一人のアンケート結果や学習履歴、健康情報等のデータ及びこれまでの「全国学力・学習状況調査」や「全国体力・運動能力、運動習慣等調査」、「大阪市小学校学力経年調査」等の全市共通の調査結果データを客観的・経年的に蓄積していきます。そのビッグデータを複合的・多面的に分析・検証しながら、学校の課題に応じた支援、児童生徒の個別最適な学びの推進に向けた支援を行っていきます。」と記載され、具体的な取組例として、以下の事項が記載されている。

- ・「全国学力・学習状況調査」の結果データの活用及び分析
- ・「大阪市小学校学力経年調査」の結果データの活用及び分析
- ・「中学生チャレンジテスト」、「大阪市版チャレンジテスト plus（社会・理科）」の結果データの活用及び分析
- ・「小学生すくすくウォッチ」の結果データの活用及び分析
- ・「全国体力・運動能力、運動習慣等調査」の結果データの活用及び分析
- ・「心の天気」、「いじめアンケート」等のデータの活用及び分析

これら記載および取組例は、ビッグデータの定義にも合致し、その活用を目指す取組例として適切である。

- (4) しかしながら、大阪市教育局振興基本計画で定められている上記施策目標（「本教育振興基本計画に掲げられている施策のうち、各データに基づいて、進捗管理ができています施策の割合」）は、およそ教育ビッグデータの使用が予定されない施策をも母集団に入れている点と、施策ごとにどの程度ビッグデータが用いられているのかを検討していない点で、PDCAサイクルの基準として広範かつ抽象的に過ぎ、不適切といわざるを得ない。

すなわち、大阪市教育振興基本計画は、9つの「基本的な方向」について、それぞれ複数の「重点的に取り組むべき施策」が記載されているが、その全てが教育ビッグデータにより施策管理すべきものではない。例えば、「1－4 児童虐待等への対応」については、「児童虐待等の事案を区役所等と連携して行った小中学校の割合」が施策目標とされているが、大阪市内の小中学校は令和4年5月1日で461校であり、区役所等との連携は「している」か「していないか」の二択であるため、上記総務省の定義から「ビッグデータ」に該当しないし、大阪市教育振興基本計画の記載する「具体的な取組例」からもかけ離れている。

「1－5 防災・減災教育の推進」についての、「新しい生活様式」の中での地域や区役所と連携した防災・減災教育を実施した小中学校の割合」との施策目標、「2－1 道徳教育の推進」についての、「道徳教育推進教師研修・学校園運営研修（道徳教育）を受講して、「自校の取組に活用できた」と回答する学校の割合」との施策目標、「2－2 キャリア教育の充実」についての、「キャリア教育に係るアンケートにより、「新しい生活様式」において、大学や企業等と連携し、職業に関連したキャリア教育に取り組んだ小中学校の割合」との施策目標、「2－3 人権を尊重する教育の推進」についての「『『学校園における人権教育・啓発推進計画』実施計画』の年度末の目標達成評価において、最も肯定的な「達成できた」と回答する学校園の割合」との施策目標、2－4「インクルーシブ教育の推進」についての「特別支援教育に関する研修や巡回指導の活用等によって、教員の特別支援教育の専門性が向上し、校園内の指導・支援体制の充実が図れたとする学校園の割合」との施策目標、「4－1 言語活動・理数教育の充実（思考力・判断力・表現力等の育成）」についての「総合的読解力育成カリキュラム」に基づく読解力の育成に毎週1時限以上授業として取り組む学校の割合」との施策目標、「7－1 働き方改革の推進」における「教育の質の向上を図るために、学校課題や児童生徒情報等を教職員で情報共有するなどシステムを有効に活用していると回答する学校の割合」との施策目標、「7－3 大学連携の推進（新教育センターの設置）」についての「大学と協働して、教員研修を行った数」に関しても同様であり、特に教育ビッグデータを用いた目標とはいえない。

- (5) この点につき教育委員会事務局は、「数値化できる定量的データだけでなく成果物などの定性的データも教育ビッグデータの対象としており、教育効果を全て数値化することは困難である前提で、大阪市教育基本計画に記載されている各施策において、それぞれ目標設定を行い、できる限り客観的な根拠に基づき進捗管理ができるよう各施策に係るデータを活用しております。」旨説明する。教育効果を全て数値化することは困難であるというのはそのとおりであるが、「成果物などの定性的データ」は上記総務省の定義や大阪市教育振興計画（6－2 データ等の根拠に基づく施策の推進（教育ビッグデータの活用等））において想定されているビッグデータには該当しないものと思われる。本来的に教育ビッグデータの使用に適さない施策を含めて使用の有無を検討するのでは、検討の意味が薄れてしまうといわざるを得ない。

教育ビッグデータが有効に利用されているかどうかは、本来的に教育ビッグデータを用いるべき施策を限定して選び出し（その場合、上記「6－2」に関する「具体的な取組例」が参考になるとと思われる）、具体的にどの教育ビッグデータをどの程度用いているかの指標を策定して検討すべきである。

- (6) よって、上記のとおり意見する。

#### 【意見10】教員へのサポート体制の拡充（人的サポートの視点）

教育委員会事務局は、ICTの活用慣れていない教員に対するサポートのために、今あるICT教育推進アドバイザー及びICT教育アシスタントの活動をさらに充実化させるとともに、指導学年や指導内容に応じたICT教育に関するマニュアルの拡充を図るべきである。



(理由)

- (1) 大阪市においては、学校における教育ＩＣＴの実現を支援するために、大阪市教育センターにＩＣＴ教育推進アドバイザー８名を配置し、当該アドバイザーが各学校を学期に１回を基本とし、加えて学校からの依頼等に応じて複数回のペースで全校訪問してＩＣＴの授業への活用方法等をアドバイスし、全体としての底上げを実現する措置をとっている。ＩＣＴ教育推進アドバイザーの人件費については、学校教育ＩＣＴ活用事業の中で予算措置が取られている。

また、ＩＣＴを活用した事業支援や教材作成支援、機器のトラブル対応等については、民間企業からのＩＣＴ教育アシスタントが、月に１回ないし数回のペースで個別に全校を訪問し、ＩＣＴ機器の操作に関してアドバイスしたり、教員からの質問に回答したりしている。ＩＣＴ教育アシスタントに関しては、委託事業（学校教育ＩＣＴ活用事業 大阪市立小・中学校へのＩＣＴ活用支援業務委託 教専 20422 号契約）において予算措置が取られている。

包括外部監査人は、実際にＩＣＴ教育推進アドバイザーから職務内容をヒアリングした上で、実際に学校でアドバイス等の業務を行っている現場に立ち会ったが、ＩＣＴ教育推進アドバイザーが最新のＩＣＴ機器の使用法や他校での実践方法等を知った上で、教育における自身の経験を踏まえて分かりやすくアドバイスしている様子を見て取ることができた。非常に責任感をもってプロフェッショナルとして業務をこなしており、また学校側もＩＣＴ教育推進アドバイザーの訪問を心待ちにしている様子がうかがえた。

ＩＣＴ教育アシスタントの業務内容については、直接立ち会う機会を得なかったが、学校に対するヒアリングの中や、実施したアンケート結果からも、ＩＣＴ機器の操作に関し、学校側が非常に頼りにしているという状況が読み取れた。

このように、教育委員会事務局の実施している、各学校や教員へのＩＣＴ教育に関する人的サポート体制は、非常に効果を発揮しているといえる。また、学校運営支援センターが発行する「広報誌ＳＫＩＰ（School Knowledge Information Plaza）」についても、ＩＣＴ教育に関する他校の実践を知る上で有益なツールになっているといえる。

- (2) 一方で、包括外部監査人が独自に大阪市内の教員に対して実施したアンケートでは、「１－１１ 教育においてＩＣＴ活用を推進する際、どのようなサポートを拡充してほしいと思いますか。（複数回答可）」との質問に対し、ＩＣＴ教育アシスタント等の拡充を求める回答が 62.5%、ＩＣＴに関するマニュアルを求める回答が 37.5%に上っている。

また、「１－１２－２ 教育現場へのＩＣＴ導入について、どのような改善の余地があるか教えてください。」との質問に関しては、次のような意見が寄せられている（なお、アンケートの引用文中の「ＩＣＴ支援員」は「ＩＣＴ教育アシスタント」と同義である。）。

- ・ＩＣＴ支援員がいない日もある。機器操作等でうまくいかないときチャット等で教えてくれるなど即応してくれるシステムがあればありがたい。現状のヘルプデスクでの人対応の支援はとてもありがたいが、返事をもらうのに時間がかかる。軽微なものはチャット、難しいものは人対応と分ければ機能しやすいのではないかと考える。
- ・ＩＣＴ支援員の常駐、ＳＫＩＰ掲示板の機能拡充・改善
- ・ＩＣＴ導入することはいいことだが、すべての教員が使いこなせることや学習環境をきちんと整える必要がある。
- ・使用できるハードやソフトは整ってきているが、各学校における管理面は尋常ではない負担がある。現状の支援員は職務範囲を越えてでも管理や整備の支援をしてくれているが、校内で担当する教員の負担が大変大きくなっている。新しい機能やソフト（採点ツールや体力テストなど）の導入も受けてはいるが、実際に現場では負担以上の恩恵を感じるには至っていない。

- ・ I C T の推進を求められているが、それを使う場面などをもっと具体的に求められたい。また、推進するのであれば、こちらに使用の余地を持たせるのではなく、この場面ではこのように使用しましょうと強制するくらいでもいいと思う。
- ・ いろいろな場面で活用しようと思うと、支援員の訪問回数を増やす必要がある。
- ・ 学年に応じた、必要最低限のカリキュラムがあると、何を指導したらよいか分かる。
- ・ もちろん I C T の導入は進めていく必要はあると思いますが、もう少し現場の声を吸い上げてほしいと思います。同じ中学校といえど生徒の状況、学校の状況は全然違うので、それぞれの学校に適した導入方法などを検討していただきたいと思います。また、全体研修だけでなく、操作方法の体験などをさせていただきたいと思います。また、機器ばかりの導入で環境整備が追いついていない状況もあると思います。教室の広さや電源回路なども確認していただきたいと思います。
- ・ 端末の故障時の対応、プロファイルの削除など、端末全般のことについて手助けしてくれる人が、現場には必要。

これら回答内容からは、現場の教員にとって I C T 教育アシスタント等によるバックアップが必須であり、更なる人的サポートの拡充が求められていること、I C T 教育実践に関する学年ごとの詳細なマニュアルも求められていることが読み取れる。

- (3) 教育委員会事務局の実施している人的サポート体制については、有効なものであるが、I C T を苦手とする教員がまだまだ多いことも事実であり、I C T 教育がこれからの子どもの教育において不可欠である以上、かかる教員へのサポートは今以上に進める必要がある。

そのため、I C T 教育推進アドバイザー及び I C T 教育アシスタントによる人的サポートは今以上に拡充する必要があると考える。また、同時に、これまで 3 年以上にわたる実践を通じて、教員からの質問内容や学年ごとの授業における I C T の使用方法も一定の知見が蓄積されてきたと思われるので、I C T 教育に関するマニュアルが存在すれば有効である。

- (4) よって、以上のとおり意見する。

## 第 2 学校園における働き方改革に関する事務事業について

### 1 学校園の働き方改革が求められる背景

- (1) 教員の従前の働き方について

生徒指導、部活動、保護者や地域との連携など学校や教師に対する多様な期待は、学習指導の充実に対する要請とも相まって、長時間勤務という形で表れている。このような実態については、既に、平成 18 年度の教員勤務実態調査や、経済協力開発機構（O E C D）が平成 25 年に実施した国際教員指導環境調査（T A L I S）等でも示されてきたところで、「子どものためであればどんな長時間勤務も良しとする」という働き方の中で、我が国の教師の業務は長時間化しており、近年の実態は極めて深刻である。

厚生労働省の発行する「令和 3 年度版過労死等防止対策白書」（173 頁以下）によると、2010 年 1 月から 2019 年 3 月までの期間に公務災害として認定された地方公務員の義務教育学校職員の事案として、脳・心臓疾患が 52 件、精神疾患が 39 件（うち自殺事案 12 件）存在している。文部科学省の公表する令和 3 年度公立学校教職員の人事行政状況調査によれば、教育職員の精神疾患による病気休職者数は、5,897 人で、令和 2 年度（5,203 人）から 694 人増加し、過去最多になった。全教育職員数の 0.64% の教育職員が精神疾患により病気休職しているのである。

持続可能な学校教育の中で教育成果を維持し、向上させるためには、教師のこれまでの働き方を見直し、子どもたちに対して効果的な教育活動を行うことができるようにすることが急務である。

(2) 公立学校の教職員の勤務時間等の法律上の扱い

公立学校の教職員には、一部の規定を除き、労働基準法が適用される（地方公務員法第 58 条）。公立学校の教職員の給与、勤務時間その他の勤務条件については、労働基準法の規定の範囲内で、かつ国及び他の地方公共団体の職員との間の均衡を踏まえつつ、地方公共団体の予算に対する民主的コントロールの観点から当該地方公共団体の条例で定められることとなる（地方公務員法第 24 条）。勤務時間は給与負担者である各都道府県及び指定都市の条例等によって定められるが、労働基準法第 32 条の制約（1 週間につき 40 時間、1 週間の各日について 1 日につき 8 時間以下）は受ける。

ア 変形労働時間制

労働基準法において、一定の要件を満たした場合、ある一定の対象期間において、平均して 1 週間当たりの労働時間が 40 時間を超えない範囲で、同期間内の特定の週において 40 時間以上、特定の日において 8 時間以上の労働をさせることができる「変形労働時間制」が認められており、一か月単位の変形労働時間制（労働基準法第 32 条の 2）や一年単位の変形労働時間制（労働基準法第 32 条 4）に関する規定がある。

もっとも、従前の公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法（以下「給特法」という。）では、教職員を含む地方公務員については、一か月単位の変形労働時間制は適用されるが、一年単位の変形労働時間制は適用されておらず、一年単位の変形労働時間を実施することはできなかった。なお、現在は給特法の改正により一年単位の変形労働時間制の適用も可能となっている（後述）。

イ 休憩時間

労働基準法に基づいて、労働時間が 6 時間を超えて 8 時間以下である場合には少なくとも 45 分、8 時間を超える場合には少なくとも 1 時間の休憩時間を与えなければならない（労働基準法第 34 条）。休憩時間の付与にあたっては、①労働時間の途中に与えなければならない、②原則として一斉に与えなければならない、③自由に利用させなければならない。

ただし、②について、地方公務員は、条例に定めがある場合、交代制により、又は個々の職員別々に休憩時間を与えることも認められる（労働基準法第 34 条第 2 項ただし書、地方公務員法第 58 条第 4 項）。

ウ 休日

労働基準法に基づき、毎週少なくとも 1 日の休日か、4 週間を通じて 4 日以上の日を休日を与えなければならない（労働基準法第 35 条）。

エ 時間外勤務命令

（ア）教育職員（校長（園長を含む）、副校長（副園長を含む）、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、養護教諭、栄養教諭、助教諭、養護助教諭、講師（常時勤務の者及び再任用の短時間勤務の者に限る。）、実習助手及び寄宿舎指導員）（給特法第 2 条第 2 項）について

給特法の対象となり、正規の勤務時間の割り振りを適正に行い、原則として、時間外勤務は命じないものとされており、正規の勤務時間を超えて勤務させる場合は、「政令で定める基準に従い条例で定める場合に限るものとする」とされている（給特法第 5 条及び第 6 条）。そして、「公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令」は、「教育職員に対し時間外勤務を命ずる場合は、次に掲げる業務に従事する場合であって臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限るものとする。」として、次の 4 項目を掲げる（いわゆる「超勤 4 項目」）。

イ 校外実習その他生徒の実習に関する業務

ロ 修学旅行その他学校の行事に関する業務

ハ 職員会議（設置者の定めるところにより学校に置かれるものをいう。）に関する業務

ニ 非常災害の場合、児童又は生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合  
その他やむを得ない場合に必要な業務

なお、上記の時間外勤務を命ずるにあたっては、労働組合等との書面による協定（いわゆる「36 協定」）を必要としない。時間外勤務手当及び休日給を支給せず、勤務時間の内外を問わず包括的に評価して教職調整額として給料月額の4%（期末・勤勉手当、退職手当、地域手当、へき地手当、年金等にも反映される。）が支給される。また、時間外勤務を命ずるにあたっては、健康及び福祉を害さないように考慮しなければならない。

（イ）それ以外の職員（事務職員等）について

給特法は適用されず、労働基準法及び条例の定めるところにより、時間外勤務を命ずることができ、時間外勤務手当又は休日給が支給される。なお、この場合には、労働組合等との書面による協定を必要とする。

### （3）公立学校の教職員の勤務時間等の問題点

労働法制上、使用者である校長や教育委員会等は、勤務時間を適切に把握・管理する責務を有しているのであるが、上記の法律上の扱いなども影響して、教師の勤務時間を管理するという意識が希薄だったのではないと思われる。超勤 4 項目以外の時間外勤務は教員が自らの判断で自発的に行っているものと扱われ、持ち帰り仕事の実態にも対応できていない。

## 2 学校園における働き方改革に関する国の動き

### （1）教員勤務実態調査（平成 28 年度）

平成 29 年春に速報値が公表された「教員勤務実態調査（平成 28 年度）」（以下「平成 28 年度勤務実態調査」という。）では、小・中学校の教師については、10 年前と比較しても、全ての職種において勤務時間が増加しているとの結果が出された。その要因として指摘されたものの一部は、以下のようなものであった。

- ☐ これまで、各教育委員会や学校において業務改善が進められたことにより短縮された時間はあるものの、これらの時間を上回って、授業や部活動等他の業務の時間が増加したことから、結果的に勤務時間の短縮につながらなかったのではないかと
- ☐ 労働法制上、使用者である校長や教育委員会等は、勤務時間を適切に把握・管理する責務を有しているが、給特法の存在も相まって、教師の勤務時間を管理するという意識が、各学校の管理職や教師の服務監督を行う市町村教育委員会等において希薄だったのではないかと。また、登下校時間を始め各学校における活動時間の設定も、必ずしも教職員の勤務時間を意識したものになっていなかったのではないかと
- ☐ 家庭や地域の教育力低下に伴い、学校に対する過度な期待・依存や、多様な家庭の存在が指摘されている中で、本来であれば家庭や地域でなすべきことが、学校に委ねられてきており、「日本型学校教育」の下、学校及び教師が担うべき業務の範囲が曖昧にされてきたのではないかと
- ☐ 学校や教師は、児童生徒の様々な姿を通じて理解を深めたり、家庭環境が厳しい児童生徒に社会性を身につけさせたりしたいという、「子供たちのために」という強い使命感と責任感から、自校の児童生徒や自身が担任となった児童生徒に関わるあらゆる業務を自らの業務とみなして、結果的に業務の範囲を拡大し続ける状況に陥ったのではないかと

### （2）「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（中間まとめ）」

平成 29 年 6 月、文部科学大臣から「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」諮問されたことを受け、中央教育審議会は「学校における働き方改革特別部会」を設

置し、学校現場、教育委員会、有識者というそれぞれの立場から意見を聞きつつ、議論を重ね、平成 29 年 12 月に「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（中間まとめ）」（以下「中間まとめ」という。）を公表した。ここでは、新しい学習指導要領による小学校中・高学年の標準授業時数の増加、我が国の学校・教師の担う広範な役割に対し学校が抱える課題がより複雑化・困難化し、学校の役割が拡大していること等により、教諭の 1 週間当たりの学内総勤務時間（持ち帰りは含まない）が平成 18 年度調査比で小学校において 4 時間 9 分、中学校において 5 時間 12 分増加していることが指摘されている。また、平成 28 年度勤務実態調査の速報値及びその後の追加分析の結果として言及された事項には以下の事実が含まれる。

□10 年前と比較して、平日・土日ともに、いずれの職種でも勤務時間が増加（教諭（主幹教諭・指導教諭を含む。以下同じ。）については、1 日当たり、小学校平日 43 分・土日 49 分、中学校平日 32 分・土日 1 時間 49 分の増加）。また、土日については、土曜日が勤務日に該当する者（土曜授業等）の回答を除いても、勤務時間が増加している。

□中学校において土日の「部活動」に従事する時間については、10 年前よりもほぼ倍増（1 時間 6 分から 2 時間 10 分）しており、また、部活動の種類により差が見られる。

□勤務時間が長くなるほど量的負荷、質的負荷が高く、また、勤務時間依存的にメンタルヘルスの状態は不良となる。

あわせて、「学校における働き方改革」により、教師が心身の健康を損なうことのないよう業務の質的転換を図り、限られた時間の中で、児童生徒に接する時間を十分に確保し、教師の日々の生活の質や教職人生を豊かにすることで、教師の人間性を高め、児童生徒に真に必要な総合的な指導を、持続的に行うことのできる状況を作り出すことを目指すことの必要性が指摘された。

(3) 「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」

平成 31 年 1 月 25 日、中央教育審議会は「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」（以下「答申」という。）を取りまとめた。

答申では、文部科学省及び都道府県教育委員会、市区町村教育委員会等による本気の取り組みや、地方公共団体、さらには家庭、地域等を含めた全ての関係者がそれぞれの課題意識に基づいて取り組むことの必要性が指摘されている。また、働き方改革の目指す理念として、「‘子供のためであればどんな長時間勤務も良しとする’という働き方は、教師という職の崇高な使命感から生まれるものであるが、その中で教師が疲弊していくのであれば、それは‘子供のため’にはならないものである。教師のこれまでの働き方を見直し、教師が日々の生活の質や教職人生を豊かにすることで、自らの人間性や創造性を高め、子供たちに対して効果的な教育活動を行うことができるようになる」との考えが示されている。

中央教育審議会による答申の取りまとめと同日、文部科学省が「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を公表した。ガイドラインでは、それまでの政府全体の動向も踏まえつつ、「学校における働き方改革」の総合的な方策の一環として、いわゆる「超勤 4 項目」以外の業務への対応も視野に入れて制定されたものである。

(4) 「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」

中間まとめを受け、平成 29 年 12 月 26 日、「学校における働き方改革に関する緊急対策」が文部科学大臣決定された。続いて平成 30 年 2 月 9 日、文部科学省から「学校における働き方改革に関する緊急対策の策定並びに学校における業務改善及び勤務時

間管理等に係る取組の徹底について（通知）」が発出されている。

平成 30 年 7 月には「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」が公布されている。

2019 年 1 月 25 日（答申の公表と同日）、文部科学省から「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」（以下「上限ガイドライン」という。）及びその概要、Q & A がまとめて公表された。上限ガイドラインは、「在校等時間」について、所定勤務時間を除いた在校等時間について、1 か月で 45 時間、1 年間で 360 時間とすることを目安とするなど、罰則はないものの、民間労働者に適用される時間外労働の上限規制（労働基準法第 36 条第 4 項・第 5 項）と同程度の上限を定めるとともに、在校等時間について I C T の活用やタイムカード等により客観的に計測すべきこと等を定めている。

#### ア 上限ガイドラインにおける勤務時間の考え方

上限ガイドラインでは、「勤務時間」について、以下のとおり考えられている。

教師等が校内に在校している在校時間を対象とすることを基本とする。なお、所定の勤務時間外に校内において自らの判断に基づいて自らの力量を高めるために行う自己研鑽の時間その他業務外の時間については、自己申告に基づき除くものとする。これに加えて、校外での勤務についても、職務として行う研修への参加や児童生徒等の引率等の職務に従事している時間については、時間外勤務命令に基づくものの以外も含めて外形的に把握し、対象として合算する。また、各地方公共団体で定める方法によるテレワーク等によるものについても合算する。ただし、これらの時間からは、休憩時間を除くものとする。これらを総称して「在校等時間」とし、本ガイドラインにおいて対象となる「勤務時間」とする。

#### イ 上限ガイドラインにおける「勤務時間の上限の目安」

（ア）1 か月の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が、45 時間を超えないようにすること。

（イ）1 年間の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が、360 時間を超えないようにすること。

#### ウ 上限ガイドラインにおける勤務時間の「特例的な扱い」

（ア）上記の上限の目安を原則としつつ、児童生徒等に係る臨時的な特別の事情により勤務せざるを得ない場合についても、1 年間の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が、720 時間を超えないようにすること。この場合においては、1 か月の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が 45 時間を超える月は、1 年間に 6 月までとすること。

（イ）また、1 か月の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が 100 時間未満であるとともに、連続する複数月（2 か月、3 か月、4 か月、5 か月、6 か月）のそれぞれの期間について、各月の在校等時間の総時間から条例等で定められた各月の勤務時間の総時間を減じた時間の 1 か月当たりの平均が、80 時間を超えないようにすること。

### (5) 近時の動き

2019 年には「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法の一部を改正する法律」により給特法が改正され、順次施行されている。また、上限ガイドラインは、2020 年 4 月 1 日以降、法的根拠を持つ指針として扱われることとなった（以下では、指針として扱うこととされた前後を問わず、便宜上、「上限ガイドライン（指針）」という。）。

2019 年改正後の給特法では、一年単位の変形労働時間制の適用も可能となった。これは、夏休み等児童生徒の長期休業期間の教師の業務の時間は、学期中よりも短くなる傾向があること等から、夏休み中の休日のまとめ取りのように集中して休日を確保すること等が可能となるよう、公立学校の教師については、地方公共団体の判断により、一年単位の変形労働時間制の適用を認めたものである。

また、2019 年の給特法改正にかかる附帯決議において、「三年後を目途に教育職員の勤務実態調査を行った上で、本法その他の関係法令の規定について検討を加え、その結果に基づき所要の措置を講ずること」とされ、勤務実態調査の実施と、その結果を踏まえた給特法改正を含む対応が求められることとなった。

その後も、令和 2 年 1 月 17 日に文部科学省より「公立学校の教育職員の業務量の適切な管理その他教育職員の服務を監督する教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置に関する指針」が告示され、同年 12 月には「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法の一部を改正する法律」が成立し、順次施行されている。令和 5 年に入っても、引き続き「質の高い教師の確保のための教職の魅力向上に向けた環境の在り方等に関する調査研究会」においてや「更なる学校における働き方改革等に関して一体的・総合的に検討する必要」が論点として指摘されているなど、国レベルにおいてもさらに検討が必要な問題として扱われているところである。

#### (6) 教育職員の時間外勤務に関する判例

教育職員の時間外勤務に関する判例をいくつか挙げる。

最高裁第三小法廷平成 23 年 7 月 12 日判決は、「職員が自主的、自発的、創造的に正規の勤務時間を超えて勤務した場合にはたとえその勤務時間が長時間に及んだとしても時間外勤務手当は支給されないものと解するのが相当」と判断した。

他方、近時の裁判例であるさいたま地方裁判所令和 3 年 10 月 1 日判決（以下「さいたま判決」という。）は、「当該教員の所定勤務時間における勤務状況、時間外勤務等を行うに至った事情、時間外勤務で従事した業務の内容、その他、勤務の全般的な状況等の諸事情を総合して考慮し、校長の職務命令に基づく業務を行った時間（自主的な業務の体裁を取りながら、校長の職務命令と同視できるほど当該教員の自由意思を強く拘束するような形態での時間外勤務等がなされた場合には、実質的に職務命令に基づくものと評価すべきである。）が日常的に長時間にわたり、時間外勤務をしなければ事務処理ができない状況が常態化しているなど、給特法が、時間外勤務を命ずることができる場合を限定して、教員の労働時間が無定量になることを防止しようとした前記趣旨を没却するような事情が認められる場合には、その勤務の外形的、客観的な状況から、当該校長において、当該教員の労働時間について、労基法 32 条に違反していることの認識があり、あるいは認識可能性があるものとして、その違反状態を解消するために、業務量の調整や業務の割振り、勤務時間等の調整などの措置を執るべき注意義務があるといえる。そうすると、これらの措置を執ることなく、法定労働時間を超えて当該教員を労働させ続けた場合には、前記注意義務に違反したものであるとして、その服務監督者及び費用負担者は、国賠法 1 条 1 項に基づく損害賠償責任を負うというべきである。」「給料月額 4 パーセントの割合による教職調整額の支給を定めた給特法は、もはや教育現場の実情に適合していないのではないかとの思いを抱かざるを得」と判断している。つまり、場合によっては、教育職員の時間外労働について、服務監督者及び費用負担者が国賠法 1 条 1 項に基づく損害賠償責任を負うことがあり得る、という判断がされているのである。なお、本件は控訴され東京高等裁判所令和 4 年 8 月 25 日に原判決相当との判決がなされ、上告棄却により確定した。

#### (7) 現状

このような経緯の中で、文部科学省が実施した令和 4 年度の勤務実態調査においては、1 週間あたりの「在校等時間」について、平成 28 年度調査の学内勤務時間と比較して減少がみられた。しかし、週 60 時間を超える教諭の割合は、小学校で 14.2%、中学校で 36.6%と、依然として高い。他方、持ち帰り残業については増加している。平成 28 年度勤務実態調査と比較して、一部労働時間の削減が見られるものの、過労死ラインを超える長時間労働がみられる状況は変わらず、より一層の改善が求められている状況である。

直近では、「質の高い教師の確保のための教職の魅力向上に向けた環境の在り方等に関する調査研究会」（以下「調査研究会」という。）が、令和5年4月13日に「質の高い教師の確保のための教職の魅力向上に向けた環境の在り方等に関する論点整理」（以下「論点整理」という。）を発表した。これを受け、同年5月22日、文部科学省は中央教育審議会に対して、「『令和の日本型学校教育』を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について」諮問を行い、「論点整理」で指摘された論点について審議することが予定されている。主な内容は、「教師の職務と勤務態様の特殊性を踏まえて、勤務時間の内外を問わず教師の職務を包括的に評価し、時間外勤務手当の支給に代えて、一律給料月額額の4%を支給することとしている教職調整額及び超勤4項目の在り方」、「現在の学校現場の状況や県費負担教職員制度等を踏まえた時間外勤務手当の支給に対する考え方」、給特法をはじめとする「公立学校に固有の仕組みの前提となる公立学校が担う役割と、公立学校が担う役割を踏まえた地方公務員である公立学校の教師の職務の在り方」など、給特法改正を含めた教員の労働時間法制についての方向性である。

また、令和5年8月28日には、中央教育審議会質の高い教師の確保特別部会において「教師を取り巻く環境整備について緊急的に取り組むべき施策（提言）～教師の専門性の向上と持続可能な教育環境の構築を目指して～」（以下「緊急提言」という。）が取りまとめられた。ここでは、教師の時間外在校等時間は一定程度改善したが、依然として、長時間勤務の教師が多い状況であり、持続可能な教育環境の構築に向けて、教育に関わる全ての者の総力を結集して取り組む必要があることが指摘されており、国、都道府県、市町村、各学校などが自分事としてその権限と責任に基づき主体的に取り組むことや、保護者や地域住民、企業など社会全体が一丸となって課題に対応する必要があるとされている。緊急提言で強調されているのは、緊急提言の内容が、できることを直ちに行うという考え方のもと、緊急的に取り組むべき施策を取りまとめたものであり、これで終わりではない、ということである。

### 3 学校園における働き方改革に関する大阪市の動き

大阪市では、公立学校の教職員の働き方改革について、「大阪市教育局振興基本計画」における「最重要目標3 学びを支える教育環境の充実」「基本的な方向7 人材の確保・育成としなやかな組織づくり」主な施策として「働き方改革の推進」を位置付けている。具体的には、教員の長時間勤務の解消に向けた方針として、教育委員会が「学校園における働き方改革推進プラン」を策定し、その中で学校園における働き方改革を推進するための取り組みを示している。

#### (1) （第1期）学校園における働き方改革推進プラン

##### ア 策定まで

大阪市教育局委員会は、平成26年度から「教育改革プロジェクトチーム」及びその分科会である「学校業務改善ワーキンググループ」を設置し、学校現場の負担軽減に向けて、校務支援ICTの利活用促進や部活動のあり方検討、副校長や教頭補佐等の配置、学校への調査・照会文書等の削減などの取り組みを進めてきた。平成29年度には、民間事業者のノウハウを活用し、専門的な見地から教員の勤務時間の短縮を図ることを目的として調査研究を行い、その成果として平成31年3月に「平成30年度教員の長時間勤務の解消に向けた調査研究等業務委託最終報告書」（以下「最終報告書」という。）が提出された。なお、当時、大阪市教育局において小学校及び中学校における教員の時間外勤務時間の目標として設定されたのは以下のような水準であった。

○3年を目途に、全小学校及び全中学校において、各校の1月あたりの平均時間外勤務時間が月30時間を下回る状態を目指す。

○速やかに、全小学校及び全中学校において、1月あたりの平均時間外勤務時間が月80時間以上の長時間勤務者の解消を目指す。



国主導の答申等や上記「最終報告書」において示された長時間勤務の要因及びその解消に向けた取り組みの方向性も踏まえ、勤務時間の上限に関する方針及びその達成目標並びに目標達成に向けた取り組みを示すため、大阪市教育委員会は、令和元年12月、「学校園における働き方改革推進プラン」（以下「第1期推進プラン」という。）を策定した。

#### イ 趣旨・目的

教員の長時間勤務の要因は様々であり、その中には、働き方改革に必要な制度改正や教員の定数の改善など自治体単体や各学校園では実現することが困難なものがある一方、教員の長時間勤務の解消は喫緊の課題であり、まずは教育委員会と各学校園において速やかに取り組むことができるものから取り組んでいく必要があるとして、策定時点において教育委員会と学校園が速やかに取り組むことができると思われるものについて示すものである。

なお、第1期推進プランで示す勤務時間の上限に関する方針やその達成目標のみが目的化し、真に必要な教育活動がおろそかになったり、自宅等に持ち帰って業務を行う時間が増加したりすることは、教員の長時間勤務の解消を通じて、子どもたちの前で健康で生き生きと働くことができ、子どもたち一人ひとりに向き合う時間を確保することができるようにすることを目的とする第1期推進プランの趣旨に反するものであるから、このようなことがないよう、特に留意すべきとの指摘も合わせてなされている。

#### ウ 目標

上限ガイドライン（指針）において示された「勤務時間の上限の目安」を「基準1」、同じく「特例的な扱い」を「基準2」として使用し、目標が設定された。具体的には以下のとおりである（基準1、基準2の整理は、後述の第2期推進プランにおいて改めて述べられているものを引用している。）。

##### <基準1>

次の（ア）及び（イ）の基準を満たすこと

- （ア）1か月の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間を減じた時間（以下「時間外勤務時間」という。）が45時間を超えないようにすること
- （イ）1年間の時間外勤務時間が360時間を超えないようにすること

##### <基準2>

次の（ア）から（エ）までの基準を満たすこと

- （ア）1年間の時間外勤務時間が720時間を超えないようにすること
- （イ）1か月の時間外勤務時間が45時間を超える月を1年間に6月までとすること
- （ウ）1か月の時間外勤務時間が100時間を超えないようにすること
- （エ）連続する複数月（2か月、3か月、4か月、5か月、6か月）のそれぞれの期間について、時間外勤務時間の1か月当たりの平均が80時間を超えないようにすること

##### <勤務時間の上限に関する基準の達成目標>

- (1) 基準1を満たす教員の全校種の割合を、令和4年度末において平成30年度から10ポイント以上改善する。
- (2) 基準2を満たす教員の全校種の割合を、令和4年度末において平成30年度から10ポイント以上改善する。
- (3) 基準1を満たす教員の割合を、平成30年度末から令和4年度末までに改善した学校園の割合を70%以上とする。
- (4) 基準2を満たす教員の割合を、平成30年度末から令和4年度末までに改善した学校園の割合を70%以上とする。

第 1 期推進プラン策定前の大阪市の学校園における教員の月平均時間外勤務時間は以下のとおりである。

(表 1) 本市の学校園における教員の月平均時間外勤務時間

年 度	小学校	中学校	高等学校	幼稚園	全校種
平成 28 年度	31 時間 53 分	52 時間 54 分	41 時間 16 分	34 時間 38 分	39 時間 28 分
平成 29 年度	31 時間 26 分	51 時間 38 分	38 時間 43 分	32 時間 47 分	38 時間 24 分
平成 30 年度	30 時間 36 分	48 時間 2 分	37 時間 51 分	31 時間 5 分	36 時間 35 分
令和元年度	30 時間 28 分	48 時間 5 分	40 時間 43 分	27 時間 28 分	36 時間 41 分

※ 令和元年度については、平成 31 年 4 月から令和元年 10 月までの月平均時間外勤務時間を記載している。

※ 時間外勤務時間は、教職員勤務情報システムから次の時間を分単位で集計しており、いわゆる持ち帰り仕事にかかる時間は含まれない。

- ・ 出勤打刻から勤務開始時間までの時間と勤務終了時間から退勤打刻までの時間
- ・ 出張命令時間
- ・ 時間外勤務記録簿（職場外）で処理した時間

(第 1 期推進プランより抜粋)

これに対し、上限ガイドライン（指針）における基準 1 ないし基準 2 を満たす教員の割合は以下のとおりであった。

(表 2) 基準 1 を満たす教員の割合

年 度	小学校	中学校	高等学校	幼稚園	全校種
平成 28 年度	43.1%	28.0%	41.0%	31.6%	37.8%
平成 29 年度	42.9%	26.4%	40.7%	34.4%	37.3%
平成 30 年度	45.5%	28.1%	42.9%	39.4%	39.7%

(表 3) 基準 2 を満たす教員の割合

年 度	小学校	中学校	高等学校	幼稚園	全校種
平成 28 年度	72.2%	43.8%	60.6%	71.4%	62.1%
平成 29 年度	73.4%	42.5%	63.0%	74.3%	62.9%
平成 30 年度	75.8%	45.0%	63.8%	77.0%	65.4%

(第 1 期推進プランより抜粋)

平成 28 年度から平成 30 年度までの大阪市の学校園における勤務時間の上限に関する基準の遵守率は、基準 1 については約 4 割、基準 2 については約 6～7 割の教員が基準を満たしているものの、未だ多数の教員が基準を満たしていない状況であった。特に中学校においては、全校種における割合に比して遵守率が顕著に低いことが読み取れる。

#### エ 働き方改革に向けた取り組み

上記目標を達成するために第 1 期推進プランにおいて示された取り組みは以下のとおりである。

##### (ア) 教育委員会における取組

##### A 専門スタッフ等の強化・充実

- (A) スクールサポートスタッフ
- (B) 大阪市版スクールロイヤー
- (C) 副校長・教頭補佐・教頭補助

- (D) その他の専門スタッフ等の強化・充実
- B 教員の事務負担の軽減
  - (A) 学校園への調査・照会文書の削減
  - (B) 学校事務職員の職務内容の見直し
  - (C) 研修受講にかかる教員の負担軽減
- C 研修・評価等を活用した意識改革
  - (A) 働き方改革に係る意識啓発のための研修
  - (B) 人事評価
    - a 管理職を対象とした人事評価
    - b 教員を対象とした人事評価
  - (C) 学校評価
- D 学校園が作成する計画等の見直し
- E I C T環境の改善
- F 学校園における労働安全衛生管理体制の充実
- G 部活動に係る取組
  - (A) 部活動指針（改定、追記等）
  - (B) 部活動指導員
  - (C) 部活動の運営体制の構築
- H 各学校園における働き方改革の好事例の収集・紹介
- (イ) 各学校園における取組
  - A 教員の勤務時間
    - (A) 退勤目標時刻の設定
    - (B) 学校閉庁日の取組
    - (C) 勤務時間の割振り変更
    - (D) 教員の時間外勤務実績の確認
    - (E) 教員の適正な出勤・退勤打刻の徹底
  - B 業務の役割分担・適正化
    - (A) 校務分掌の見直し
    - (B) 学校行事等の見直し
    - (C) 会議の見直し
  - C 地域行事への参加

なお、上限ガイドライン（指針）が令和２年１月に指針として告示されたことを受け、大阪市は同年３月に「教育職員の業務管理規則」を策定し、教員の勤務時間の上限を定めるとともに、第１期推進プランを教員の業務量の適切な管理その他教育職員の健康及び福祉の確保を図るために必要な事項を定めたものとして、位置付けた。

## (2) 第２期学校園における働き方改革推進プラン

令和５年５月、大阪市教育局は、「第２期『学校園における働き方改革推進プラン』～教員の働き方満足度日本一をめざして！！～」(以下「第２期推進プラン」という。)を策定した。

### ア 第１期推進プランの振り返り

第２期推進プランの冒頭では、第１期推進プラン策定以降、第２期推進プラン策定までの大阪市の学校園における教員１人当たりの月平均の時間外勤務時間等の状況等が分析されている。具体的には次のとおりである（いずれも第２期推進プランより抜粋）。

※ 令和 4 年度の数値については、12 月時点のものとなります。(以下同じ)

【校種別 時間外勤務時間数】

年度 \ 校種	小学校	中学校	幼稚園	全校種
平成 30 年度①	30 時間 36 分	48 時間 02 分	31 時間 05 分	36 時間 28 分
令和元年度	28 時間 03 分	43 時間 41 分	26 時間 56 分	33 時間 16 分
令和 2 年度	27 時間 27 分	38 時間 49 分	21 時間 51 分	31 時間 08 分
令和 3 年度	27 時間 46 分	40 時間 18 分	22 時間 39 分	31 時間 55 分
令和 4 年度② ※	27 時間 57 分	43 時間 12 分	21 時間 54 分	33 時間 03 分
削減・改善状況 (②-①)	△ 2 時間 39 分	△ 4 時間 50 分	△ 9 時間 11 分	△ 3 時間 25 分

各校種とも削減

働き方改革推進プラン策定前の平成 30 年度と直近の令和 4 年度との比較では、各校種とも月平均時間外勤務時間は減少傾向にあるものの、中学校においては 40 時間を超え、他の校種に比べると多い状況である。

【職階別 時間外勤務時間数】

年度 \ 職階	校園長	教頭・副校長	その他教員
平成 30 年度①	38 時間 22 分	64 時間 06 分	35 時間 20 分
令和元年度	35 時間 54 分	58 時間 55 分	32 時間 11 分
令和 2 年度	35 時間 08 分	57 時間 57 分	29 時間 58 分
令和 3 年度	34 時間 42 分	57 時間 17 分	30 時間 51 分
令和 4 年度② ※	33 時間 27 分	55 時間 50 分	32 時間 12 分
削減・改善状況 (②-①)	△ 4 時間 55 分	△ 8 時間 16 分	△ 3 時間 08 分

各職階とも削減

平成 30 年度と直近の令和 4 年度との比較では、いずれの職階においても月平均時間外勤務時間は減少傾向にあり、特に教頭・副校長では、8 時間 16 分と大幅な削減となったものの、校園長やその他教員と比較すると約 1.7 倍の時間外勤務を行っている状況である。

【時間別 時間外勤務者数】

時間数 年度	～30 時間以下 (年 360 時間以下)	～45 時間以下 (年 540 時間以下)	～60 時間以下 (年 720 時間以下)	～80 時間以下 (年 960 時間以下)	80 時間超 (年 960 時間超)
平成 30 年度①	5,441 人 (43.0%)	3,369 人 (26.6%)	1,967 人 (15.5%)	1,193 人 (9.4%)	690 人 (5.5%)
令和元年度	6,159 人	3,441 人	1,743 人	1,003 人	424 人
令和 2 年度	6,621 人	3,458 人	1,807 人	819 人	216 人
令和 3 年度	6,646 人	3,395 人	1,903 人	924 人	318 人
令和 4 年度②※	6,523 人 (49.1%)	3,487 人 (26.3%)	1,753 人 (13.2%)	1,063 人 (8.0%)	448 人 (3.4%)
削減・改善状況 (②-①)	+6.1 ㊦	△0.3 ㊦	△2.3 ㊦	△1.4 ㊦	△2.1 ㊦

平成 30 年度と直近の令和 4 年度との比較では、月平均 30 時間以内の人数の割合が 6.1 ポイント増加しており、月平均 80 時間を超える人数の割合については 2.1 ポイント減少している。一方、いまだ月平均 30 時間を超える教員が半数以上見られるほか、いわゆる過労死ラインと呼ばれている月平均 80 時間を超える教員が 3.4% 存在している状況である。

【基準の遵守率】

年度	項目	基準 1 遵守率	基準 2 遵守率
平成 30 年度①		39.4%	65.5%
令和元年度		43.3%	68.7%
令和 2 年度		45.4%	71.0%
令和 3 年度		45.9%	73.3%
令和 4 年度② ※		45.8%	74.7%
令和 4 年度目標率		49.4%以上	75.5%以上
削減・改善状況 (②-①)		+6.4 ポイント	+9.2 ポイント

**改善傾向であるが目標に至っていない。**

平成 30 年度と直近の令和 4 年度との比較では、基準 1 は 6.4 ポイント、基準 2 については 9.2 ポイント改善しているものの、目標には至っていない。

【学校園の改善率】

	基準 1 改善率	基準 2 改善率
令和 4 年度	76.6%	81.7%
令和 4 年度目標	70%以上	70%以上
改善状況	達成	達成

目標達成

平成 30 年度から直近の令和 4 年度において、基準 1 は 76.6%、基準 2 については 81.7%と、目標である 70%以上をそれぞれ達成している状況である。

ただし、これらの数値を評価するにあたっては、第 1 期推進プランにおいて指摘されていた、「勤務時間の上限に関する方針やその達成目標のみが目的化し、真に必要な教育活動がおろそかになったり、自宅等に持ち帰って業務を行う時間が増加したりすることは、教員の長時間勤務の解消を通じて、子どもたちの前で健康で生き生きと働くことができ、子どもたち一人ひとりに向き合う時間を確保することができるようにすることを目的とする第 1 期推進プランの趣旨に反するものであるから、このようなことがないよう、特に留意すべき」であることはいうまでもない。

また、わが国において令和 2 年 1 月 15 日に最初の感染者が確認されたことに端を発した新型コロナウイルス感染症による混乱は、同年 3 月 2 日以降春季休業開始日までの間、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における一斉臨時休業を行うなど、学校園に対しても極めて大きな影響を及ぼした。学校園における新型コロナウイルス感染症による影響は、最近まで残っていたものと思われる。これにより、教職員の業務が増加した面もある一方、「新型コロナウイルス感染症に対応した持続的な学校運営のためのガイドライン」等も踏まえた在宅勤務や時差出勤、ローテーション出勤などにより、教職員の在校時間（上限ガイドライン（指針）において、勤務時間は教師等が校内に在籍している在校時間を対象とすることが基本とされている。）が減少したという面も無視できない。

よって、上記数値のみをもって実質的な働き方改革の達成状況进行评估することは難しいことを理解しておく必要がある。

イ 目標

第 2 期推進プランの計画期間は、大阪市教育局基本計画等と合わせて令和 7 年度までの 3 年間とされた。具体的な目標は以下のとおりである。

目標①

基準 1 の遵守率を、令和 7 年度末において令和 4 年度末から 10 ポイント改善する。（令和 4 年度末における基準 1 の遵守率が 46.4%であるから、具体的な目標は 56.4%である。）

目標②

基準 2 の遵守率を、令和 7 年度末において令和 4 年度末から 10 ポイント改善する。（令和 4 年度末における基準 2 の遵守率が 74.9%であるから、具体的な目標は 84.9%である。）

なお、大阪市教育局基本計画令和 4 年度（2022 年度）～令和 7 年度（2025 年度）における各基準の達成目標は、令和 7 年（2025 年）度末において「教員の勤務時間の上限に関する基準を満たす教職員の割合 《学校園における働き方改革推進プランより》」における基準 1（時間外勤務時間が 45 時間を超える月数 0、かつ、1 年間の時間外勤務時間が 360 時間以下）を満たす割合が 49.7%以上となること、

及び、基準 2（1 年間の時間外勤務時間が 720 時間以下、時間外勤務時間が 45 時間を超える月数 6 以下、時間外勤務時間が 100 時間を超える月数 0、直近 2～6 か月の時間外勤務時間の平均が 80 時間を超える月数 0、を全て満たす。）を満たす割合が 75.4%以上となることとされている。

#### ウ 具体的取組

##### （ア）全学校園で一律に進める取組について

「5 つの視点」と個別の工程表に基づき、教員が働きやすく魅力ある職場環境を醸成し、計画的に進めるもの。

##### A 視点 1 専門スタッフ等の配置

- (A) スクールサポートスタッフの充実
- (B) 副校長・教頭補佐・教頭補助の充実
- (C) ワークライフバランス支援員の配置
- (D) 課題解決支援員（スクールソーシャルワーカー）の配置
- (E) 大阪市版スクールロイヤーの活用促進

##### B 視点 2 教員の業務負担の軽減

- (A) 学校園への通知文書及びチラシ等の周知文書の削減
- (B) 欠席連絡等アプリの導入
- (C) 採点支援システムの導入
- (D) 学校におけるプール清掃等の外部委託
- (E) 学校事務の職務の見直しや学校経営への参画
- (F) 研修受講に係る開催方法等の見直し
- (G) 学校園が作成する計画等の見直し

##### C 視点 3 部活動における取組

- (A) 部活動指導員の配置
- (B) 休日における部活動の地域連携・地域移行
- (C) 部活動指針にかかる休養日の設定や活動時間の遵守

##### D 視点 4 学校園で働く教員の意識改革

- (A) 学校管理職及び教員への情報発信
- (B) 教員の勤務時間に関する意識改革や適正な打刻の徹底
- (C) 人事評価制度を活用した意識改革

##### E 視点 5 その他働き方改革に繋がる取組

- (A) 学校園における働き方改革の取組に対する地域・保護者等への情報発信等
- (B) ICT環境の改善
- (C) 小学校における少人数学級の計画的な整備
- (D) 小学校高学年における教科担任制（専科指導）の推進
- (E) 学校園における労働安全衛生管理体制やメンタルヘルス対策の充実

##### （イ）各学校園の状況に応じて個々に進める取組

学校園毎で進めることができる取組を挙げ、学校園がそれぞれの状況に応じて推進するもの。

##### A 主な取組事例

- (A) 退勤目標時間の設定
- (B) 働き方を見直し
- (C) 学校閉庁日の取組
- (D) 勤務時間の割振り変更
- (E) 教員の時間外勤務実績の確認
- (F) 教員の適正な出勤・退勤打刻の徹底
- (G) 校務分掌の見直し
- (H) 学校行事の見直し
- (I) 地域行事への参加

##### B 学校園で取組を進めるためのアクションプランの設定

#### 4 意見

##### 【意見 1 1】第 1 期推進プランに対する振り返りの不足（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、第 1 期推進プランに対する振り返りを十分に行い、各取り組みの効果、有効性を検証すべきである。

（理由）

- (1) 第 1 期働き方改革推進プランの振り返りや総括を行った資料は、第 2 期推進プラン第 1 章及び第 2 章に記載のとおり（記述のとおり）である。ここで検証されているのは、教職員勤務情報システムの出勤・退勤打刻の情報を基に把握された教員の時間外勤務時間数のみである。第 1 期推進プランの目的が「教員の長時間勤務の解消を通じて、子どもたちの前で健康で生き生きと働くことができ、子どもたち一人ひとりに向き合う時間を確保することができるようにすること」にあることから、教員の時間外勤務時間数によって効果を図ること自体は必要であるものの、事業の効率性・経済性の観点からすると、それだけでは足りない。目標の設定だけでなく、PDCAサイクルの構築も、教育委員会の責務である（平成 31 年 3 月 18 日付各都道府県知事・教育委員会教育長等宛 事務次官通知「学校における働き方改革に関する取組の徹底について」参照）。上限ガイドライン（指針）においても、「方針等で定める上限の目安時間を超えた場合には、教育委員会は、所管内の公立学校における業務や環境整備等の状況について事後的に検証を行うこと」とされている。

それぞれの取り組みについて、教育委員会事務局においてより実質的な効果や有効性の検証をする必要がある。

- (2) 効果、有効性の検証は、学校現場における様々な状況が複雑に絡み合うものであり、各取り組みを個別に抜き出して客観的、数値的に評価することは難しいという事情もある。そうであるならば、簡易なアンケート方式を用いるなど、より現場に近い実感としての意見を集約するなどの方法を取る必要がある。

教育委員会事務局においては、ただでさえ業務過多である学校の教職員に対してアンケートの回答を求めることは、かえって教職員の負担を増やし、長時間勤務を助長してしまうことにもなるので、控えたいとの考えもあるようである。しかし、働き方「改革」を行うにあたっては、一時的に必要最小限の負担が発生することやむを得ない。一時の負担を回避するために効果、有効性の検証を行わなければPDCAサイクルは機能せず、働き方改革推進プランは絵に描いた餅になりかねない。最小限の負担となるよう十分に配慮した上で、各取り組みについて効果、有効性の検証に必要な調査を行うべきである。

なお、限られた一部の取り組みについては、教育委員会事務局にて実施されているものも存在する（「令和 4 年度部活動指導員に関するアンケート」など）。

- (3) 参考までに、監査人アンケートにおいて、第 1 期・第 2 期推進プランにおいて言及されているいくつかの取り組みについて、それぞれ「有効と感じる」と「負担や勤務時間が増えたと感じる」ものを選択する質問を設置したところ、「負担や勤務時間が増えたと感じる」との回答者がある取り組みが複数あった。メンタルヘルス研修や共同学校事務室の実施、退勤目標時間の設定などである。「ゆとりの日」については、持ち帰り仕事やほかの日に回す業務が増えるだけである、との指摘も複数見られた。

仮に、効果、有効性の検証の結果、かえって教職員の負担や勤務時間を増やすことになっており、働き方改革の推進の趣旨に反する取り組みがあるのであれば、見直しが必要である。

##### 【意見 1 2】学校園が作成する計画の見直しをすること（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、学校園が作成する計画等に係る内容の精査（同様の内容の計画の統廃合、内容の簡素化等の検討）を行うことで、早期に、統合などの整理、合理化を実現すべきである。



(理由)

上限ガイドライン（指針）において、教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置に関する指針が示された。大阪市では、「大阪市立学校の教育職員の業務量の適切な管理等に関する規則」が制定されており、同規則第2条第3項において教育長が別途定めるべき「必要な事項」に該当するのが第1期・第2期推進プランである。このように各推進プランに記載された各取り組みは、法的根拠のある指針を背景に持つのであり、ぜひとも実施されるべきものである。

第1期推進プランにおいて、教育委員会における取り組みとして位置付けられた「学校園が作成する計画等の見直し」については、「現在、学校安全計画や学校いじめ防止指針など各種法令に基づき、各学校園に対して計画等の策定を求めています、統合できるものは統合するなど整理、合理化に向け、計画・指針等の再検証を行います。」とされていた。

第2期推進プランにおいては、「これまでの取組状況」として、「教育委員会において学校園が作成している様々な計画について、その内容の把握を行ってきた。」と記載されている。

ところが、実際には、「計画の数が多く、内容也多岐にわたっていることに加え、国の法令を根拠としたものも数多くあり、それらについては容易に改正等ができず、学校園の負担軽減を実現するために、様々な視点で整理が必要であることから、精査（同様の内容の計画の統廃合、内容の簡素化等の検討）に時間を要している状況である。」との理由で、実際に具体的な見直しを行った件数は0件とのことであった。

教育委員会事務局において学校園が作成する計画について内容把握を行った結果、令和4年10月5日時点において、その数は33件に上った。計画は、「学校運営関係」「学校指導関係」「研修関係」に分類でき、学校運営関係が20件を占める。

計画の多くは年間提出回数が1回であるものの、中には3回の作成、提出を要するものもあった。これらの作成、提出が教職員の負担となっていることは想像に難くない。

確かに、これらの計画のうちいくつかは国の法令を根拠とするなど、なくすことのできないものが含まれると思われる。とはいえ、学校園が独断で計画の作成を取りやめ、又は整理することはできない。教育委員会事務局の主導により統合するなど整理、合理化することが必要である。また、作成、提出頻度を減らすことも考えられる。

第1期推進プランの策定から既に5年が経過していることから、教育委員会事務局は検証、検討するだけでなく、早期に整理、合理化を完了することが望まれる。

### 【意見13】 勤怠管理、人事情報等以外の手段も利用し教員の勤務実態を把握する努力をすること（実態に沿った労務管理を行うこと）（適法性の視点）

教育委員会事務局は、教職員の勤務時間を把握するにあたっては、教職員勤務情報システムの出勤・退勤打刻の情報のみによることなく、出勤打刻前や退勤打刻後に業務が行われている例や私事在館、持ち帰り仕事の例があり得ることを考慮し、引き続き教職員の勤務時間を正確に把握するよう努めるべきである。

(理由)

#### (1) 「勤務時間」の考え方

上限ガイドライン（指針）は、勤務時間について「在校時間を対象とすることを基本」としつつ、「校外での勤務についても、職務として行う研修や児童生徒の引率等の職務に従事している時間について外形的に把握し、これらを合わせて『在校等時間』として、本ガイドラインにおける『勤務時間』と」している。大阪市における第1期、第2期推進プランにおいても、同様である。

#### (2) 使用者による労働者の勤務時間の把握について

一般企業では、「使用者がタイムカードによって労働時間を記録、管理していた場合には、タイムカードに記録された時刻を基準に出勤の有無及び実労働時間を推定することが相当である。ただし、上記推定は事実上のものであるから、ほかにより客観的かつ合理的な証拠が存在する場合には、当該証拠により出勤の有無及び実労働時間を認定することが相当である。」と考えられている。

また、自主的な時間外の労働は命令によるものではないため基本的には労働時間とみなされないが、業務過多で所定の時間内に仕事を終えられず、やむを得ず時間外の労働を行った場合などは、業務命令による時間外労働と認定される可能性がある。

(3) 公立小中学校における教員の勤務時間について

公立小中学校における教員の勤務時間については、給特法の存在もあり、「職員が自主的、自発的、創造的に正規の勤務時間を超えて勤務した場合にはたとえその勤務時間が長時間に及んだとしても時間外勤務手当は支給されないものと解するのが相当」とされている（最高裁第三小法廷平成 23 年 7 月 12 日判決）。

しかし、「教員の所定勤務時間における勤務状況、時間外勤務等を行うに至った事情、時間外勤務で従事した業務の内容、その他、勤務の全般的な状況等の諸事情を総合して考慮し、校長の職務命令に基づく業務を行った時間（自主的な業務の体裁を取りながら、校長の職務命令と同視できるほど当該教員の自由意思を強く拘束するような形態での時間外勤務等がなされた場合には、実質的に職務命令に基づくものと評価すべきである。）が日常的に長時間にわたり、時間外勤務をしなければ事務処理ができない状況が常態化しているなど」の「事情が認められる場合には、」「業務量の調整や業務の割振り、勤務時間等の調整などの措置を執るべき注意義務」があり、「これらの措置を執ることなく、法定労働時間を超えて当該教員を労働させ続けた場合」、教育委員会は服務監督権者として、市は費用負担者として、国家賠償法第 1 条第 1 項に基づく損害賠償責任を負う、というのがさいたま判例である。このリスクを過少に評価することはできない。

(4) 勤務時間の実態把握について

上限ガイドライン（指針）は、「校外の時間についても、できる限り客観的な方法により計測する。上限の目安時間の遵守を形式的に行うことが目的化し、実際より短い虚偽の時間を記録に残したり、残させたりするようなことがあってはならない。」と指摘している。

教育委員会事務局は、教職員勤務情報システムの出勤・退勤打刻の情報を基に教職員の勤怠状況を把握している。持ち帰りの仕事については、教職員から提出される時間外勤務記録簿の入力申請によって把握する。令和 4 年度の 1 年間に教育委員会事務局が把握した教員の持ち帰り仕事の時間は、合計 493 件、延べ 2685 時間 47 分であるという。職位による内訳を見ると、学校長につき 24 件（約 95 時間）、教頭・副校長につき 1 件（約 3 時間）、その他につき 468 件（約 2588 時間）であった。なお、令和 4 年 4 月 1 日時点における大阪市の教職員数は 1 万 4262 人であるから、このうち持ち帰り仕事について時間外勤務記録簿の入力申請をした教職員は、多くとも約 3.5%に満たない計算である。

他方、あくまで参考ではあるものの、監査人アンケートにおいては回答数 66 件のうち 42 件、割合にして 63.6%が、「家に持ち帰って仕事をするのが」「ある」とのことであった。中には、「家に持ち帰って仕事をする時間は、おおむね月に」「60 時間」くらいである、との回答も複数あった。そして、教頭・副校長について、月に 50 時間以上の持ち帰り仕事があるとの回答が得られた。教育委員会事務局の把握している持ち帰り仕事の時間は、監査人アンケートの結果と大きく乖離している。仮に、監査人アンケートの回答で得られたような持ち帰り仕事の実態があるとすれば、教育委員会事務局で把握しておかなければならない。

(5) 記録に残っていない勤務時間が存在する可能性

‘子供のためであればどんな長時間勤務も良しとし’、‘子供たちのために’という強い使命感と責任感を持つ教員が、実際より短い虚偽の時間を記録に残し、又は実際に行った業務時間について申告をしていないケースはないだろうか。

教育委員会事務局は、学校園に対して「いわゆる持ち帰り仕事など職場外で業務を行う場合は、必ず教職員勤務情報システムの「時間外勤務記録簿」にて記録する」よう周知するだけでなく、実際に記録が行われているかまで確認し、仮に記録されていないケースがあるのであれば、教育委員会事務局において積極的に働きかけ、正しく勤務時間を把握する必要がある。

さいたま判例の存在を考慮すると、教育委員会は服務監督権者として、大阪市は費用負担者として学校園における教員の勤務時間に関連して国家賠償法第1条第1項に基づく損害賠償責任を負うというべき場合があるのであるから、将来的な訴訟リスクの回避のためにも、教育委員会事務局において引き続き教職員の勤務時間を正確に把握するよう努め、必要な措置を講じていくべきである。なお、上限ガイドライン（指針）の運用にかかるQ&Aには、「教育のICT化に向けた環境整備5か年計画（2018～2022年度）」に基づき統合型校務支援システムを整備する際に勤務時間を管理するシステムとの連携や一体的な運用を行うなど、効果的な地方財政措置の活用が考えられる、との記載があった。

#### 【意見14】教育委員会事務局による積極的な改革（3Eの視点）

教育委員会事務局は、「学校における働き方改革」の実効性を担保するには教育委員会において所管内の公立学校の教師の勤務時間の上限に関する方針等を策定するだけでなく、実施状況について把握し、必要な取り組みを実施しなければならないこと（上限ガイドライン（指針））を再度確認し、第2期推進プランにおける「全学校園で一律に進める取組」だけでなく、「各学校園の状況に応じて個々に進める取組」についても、積極的に関与して取り組みを進めるよう努めるべきである。

（理由）

##### （1）教育委員会の責任

教育委員会は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の定めるところにより、教育の中立性を確保し、公正な民意により、地方の実績に即した教育行政を行うために設けられた合議制の執行機関で、学校（大学及び私立学校を除く。）及びその他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱い及び教職員の身分取扱いに関する事務並びに社会教育、文化財の保護などに関する事務を管理執行する（同法第21条）。大阪市教育委員会では、教育委員会会議の開催のほか、教育事務の管理及び執行状況の点検・評価等の活動を行っている。

市費負担教職員の服務監督を行う教育委員会は、業務の役割分担や適正化、必要な執務環境の整備に加え、教職員の勤務時間管理及び健康管理についても責任を有している。教師等の適切な働き方についての校長・教育委員会の責任は、こうした学校の管理運営に係る責任である。なお、上限ガイドライン（指針）のQ&Aでは、「校務をつかさどる校長とその上司に当たる教育委員会には、適切な業務量の設定と校務分掌の分担を図るとともに、このような本ガイドラインの趣旨や学校における働き方改革の考え方を校内において十分に共有するといった管理監督上の責任を果たすことが求められ」る、と述べられている。

第1期推進プランにおいて「各学校園における取組」とされ、又は第2期推進プランにおいて「各学校園の状況に応じて個々に進める取組」とされた取り組みについては、第1次的には各学校園における判断において実施されることが想定される取り組みであったとしても、最終的には教育委員会が責任を負うべき事項ということになる。また、既述のさいたま判例による国賠上の責任もある。そうすると、これらの取り組みについて全く学校園に任せきりにすることは妥当でなく、その取り組み状況を確認し、必要に応じて指導を行うことも求められる。

##### （2）積極的な関与が求められること

「学校における働き方改革」は、大きな現状変更を伴う「改革」であるから、学校園の内部からの自然な動きのみでは実現が難しいと思われる。「改革」の迅速な実現には、一定程度強制力を伴った要因の存在が有用である。また、学校園は既に業務過多で疲弊しているのであり、それに加えてなお自発的な取り組みを求めるのみでは、早期の改革実現は困難である。例えば、学習指導要領で定められているわけではなく、学校園の伝統、習慣として行っていたものの、教育委員会からの指導があれば削減できる業務が存在する可能性もある。

学校園を管理する立場にある教育委員会が、より踏み込んだ形で学校園における働き

方改革に関与し、一定程度強制力を持った形で業務の効率化等の取り組みを進めることで、より早期に「学校における働き方改革」を実現できると考えられる。

なお、監査人アンケートにおいても、「教育委員会レベルでの働き方改革の指導が必要である」趣旨の意見が複数存在した。

仮に、教育委員会事務局の積極的な関与により一時的に現場の負担が増えたとしても、真に有効かつ効率性・経済性を有する取り組みであれば、将来的には必ず教員の働き方の改善するのであるから、必要以上に躊躇することは望ましくない。

### 【意見15】教員とスタッフの確保（PDCA、人的サポートの視点）

教育委員会事務局は、教育現場における深刻な人材不足に鑑み、引き続き教員の人材確保に向けた取り組みを進めるとともに、客観的な数値目標を掲げて進捗管理を行うべきである。（理由）

#### (1) 取り組みの必要性

全国的に教員のなり手不足が深刻化する中、多様で高度な人材の確保も差し迫った課題となっている。大阪市では、初任給の引き上げによってここ数年の受験者数に増加傾向が見られ、学力重視の採用試験が質の確保にも効果を上げていると思われるが、依然として厳しい状況が続いている。そのため、教職員の人材確保の取り組みは引き続き進めていく必要がある。

監査人アンケートにおいても、「教職員や支援員・スタッフの人数を増やす必要がある。」との意見が複数あり、「専科の教員を増やしたり学年に付く教員等がいると負担が減る。」などの回答も見られた。

#### (2) 現在の取り組み

「大阪市教育振興基本計画」「基本的な方向7」における主な施策「教員の資質向上・人材の確保」として位置付けられ、「深刻化する教員のなり手不足に対応するとともに、多様性を備えたしなやかな教員組織を整備し、社会に開かれた教育課程の実現に取り組むため、特別免許状の積極的な活用により教職課程履修者以外の専門性や社会人経験を有する人材（大学院修了者を想定）を教員として登用する採用選考の新たな特例措置等について検討・実施し、多様な人材の採用を進めます。特に、「総合的読解力育成カリキュラム」による「小中学生からのリベラル・アーツ教育」及び先端的な理数教育の担い手については、特別免許状による被採用者を含む多様な人材の確保を図ります。具体的には、中学校の数学・理科等の担当教員として採用を進め、専科教員として小学校へ派遣することについても検討します。」とされている。

#### (3) 施策目標

「教員の資質向上・人材の確保」の施策目標として掲げられているのは、以下の2つである。

施策目標	令和3年度末 (2021年度末)	令和7年度末 (2025年度末)
「研修が充実していたと思いますか」に対して、最も肯定的な「思う」と回答する研修受講者の割合【本市調査】	54.6% (令和2年度末)	60.0%
「研修で得た知識や気づきを、今後活かすことができそうだと思いますか」に対して、最も肯定的な「思う」と回答する研修受講者の割合【本市調査】	65.2% (令和2年度末)	70.0%

いずれも「教員の資質向上」にかかる施策目標であり、「教員の人材確保」にかかる取り組みについては施策目標が設定されておらず、具体的な数値を用いた進捗管理は行われていない。

#### (4) 施策目標設定の必要性

大阪市教育振興基本計画は、大阪市の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策を定めたものであり、大阪市の教育行政の根幹をなすものである。そして、「7-2 教員の資質向上・人材の確保」については、「7-1 働き方改革の推進」にも密接に

関連する重要な取り組みである。そのため、「教員の人材の確保」が現場の需要に応じる形で実施されているか把握し、次期以降の改善の可否を判断する基準（PDCAサイクルの基準）として、施策目標が設定されていることは極めて重要である。

しかしながら、「教員の人材の確保」に関して施策目標が設定していない点で、PDCAサイクルが停止している疑いがあり、不適切である。

「特別免許状の積極的な活用により教職課程履修者以外の専門性や社会人経験を有する人材（大学院修了者を想定）を教員として登用する採用選考の新たな特例措置等について」の検討・実施状況や、「中学校の数学・理科等の担当教員として採用を進め、専科教員として小学校へ派遣することについて」の検討・実施状況を適切に管理する必要がある。具体的には、施策目標として各検討事項の実現目標時期を定めたり、検討過程を細分化して具体的な進捗速度を管理することが考えられる。

### 【意見 16】部活動支援員の意識向上（適法性、人的サポートの視点）

教育委員会事務局は、引き続き、部活動に関与する教員及び部活動指導員、休養日の設定や活動時間のみならず「大阪市部活動指針～プレイヤーズファースト～」の遵守状況を確認し、健全で充実した部活動の実現に努めるべきである。

（理由）

#### (1) 部活動指導員の存在意義

教育委員会事務局の分析によれば、部活動指導員を配置した顧問教員の1か月平均の時間外勤務は、平均約23時間51分縮減されたとのことである。

また、令和4年1月11付の「令和4年度部活動指導員に関するアンケート【顧問教員】」（回答顧問教員・担当教員数：690人）の結果においても、「部活動指導員配置後の、勤務時間（時間外業務を含む）の変化」「の程度」が1日あたり平均42.3分減少したとの集計結果が出ている。「部活動指導員配置後、部活動指導全般における削減された内容」については、「実技指導」が削減されたとの回答が440人（回答者全員の63.8%）に上っていた。当該アンケートで回答された意見のうちいくつかの概要を挙げると、「部活動指導員との連携に課題がある」「土日の学校開放、施錠のための出勤、保護者への連絡や問題発生時の責任には変化がない。」との意見があるとともに「生徒の技術や意欲が高まった」「別の業務に充てる時間ができた」など、肯定的なコメントが多くみられた。

部活動指導員の配置は、大局的に見ると中学校における教員の負担軽減、勤務時間の短縮に大いに役立っているようである。

#### (2) 部活動支援員の人材確保

大阪市教育委員会は、「大阪市立中学校部活動支援人材バンク（部活動指導員）会計年度任用職員」登録者を募集し、登録要件を満たして人材バンクに登録された者と学校からの配置希望等条件が合致した場合、所定の手続きを経て中学校の部活動指導員として採用されるシステムを導入している。

令和5年7月1日現在において、上記人材バンクの登録者数は702人であり、実際に配置されているのは124校における514部である。平成30年に72名を配置して以降、現在に至るまで着実に配置数を増やしている。なお、令和5年度の配置目標は530人である。

部活動指導員の年齢は18歳～80代と幅広いが、そのうち20代が約40%（18～19歳を含めると約半数となる。）を占め、その次に多いのが60代で約20%である。部活動別に見ると、吹奏楽が最も多く、サッカー、バレーボール、卓球、バスケットボール等に配置されている人数が比較的多いが、運動部だけでなく文化部においても部活動指導員が活躍している。なお、硬式テニス、ソフトテニス、バスケットボール、水泳競技、卓球、美術、陸上競技については人材が不足しているとのことである。

#### (3) プレイヤーファースト

平成24年12月23日、大阪市立桜宮高等学校2年生の男子生徒が自宅で自ら命を絶つという事案が発生した。当該生徒は男子バスケットボール部に所属しており、顧問教諭

による厳しい指導や暴力行為があったこと等が判明している。学校教育活動の一環である部活動において、このような体罰・暴力行為等は絶対に許されず、部活動は生徒にとって喜びと生きがいの場でなければならない。そのため部活動指導は生徒の意志や成長を最優先に考え、生徒が自ら考え行動できる力を育てること、すなわちプレイヤーズファーストの精神に基づき行われるべきものである。

このような考え方から、教育委員会は、平成 25 年 9 月、大阪市における中学校・高等学校全ての部活動のあり方を示す「大阪市部活動指針～プレイヤーズファースト～」を作成した。平成 30 年 3 月、スポーツ庁が運動部活動を主な対象とし、生徒にとって望ましいスポーツ環境を構築するという観点に立った「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」を策定したのを受け、教育委員会は、当該ガイドラインの観点を踏まえた上で、「大阪市部活動指針～プレイヤーズファースト～」の改訂を行った（以下、改定後の「大阪市部活動指針～プレイヤーズファースト～」を「部活動指針」という。）。

部活動指針は、部活動指導に取り組む中で重要となる基本的な考え方として以下の 6 つを挙げる。

- ①生徒の自主的・自発的な活動
- ②バランスのとれた心身の成長と学校生活
- ③生涯にわたって健康で活力ある生活を送るための部活動
- ④安全・安心な部活動
- ⑤持続可能な運営体制の構築
- ⑥体罰・暴力行為、ハラスメント、いじめの排除

このうち、⑥体罰・暴力行為、ハラスメント、いじめの排除については、部活動指針の中に「部活動指導の中で、顧問（指導者）によるこれらに関する事案が依然として報告されている現状があります。」「また、非合理的なトレーニングや不適切なコミュニケーションにより、生徒の自主的・自発的なやる気を摘み取り、成長を阻害しているといった指導が依然としてなされているケースもあると考えられます。」との記述がある。

教育委員会事務局にて令和 4 年の部活動に関するアンケート調査にて実施した部活動指針の理解度に関するアンケートにおいて、20 代と 60 代の教員のそれぞれ 14%が、部活動指針を「あまり理解していない」と回答している。

部活動指針を十分に理解しないまま部活動指導を行うことによって生じ得る結果は重大なものであるから、部活動指導に携わる全員が部活動指針をよく理解していることが望まれる。

#### (4) 研修

教育委員会は、部活動指導員に対して、以下の研修を実施している。

- ・ 服務とコンプライアンス研修
- ・ 「大阪市部活動指針」～プレイヤーズファースト～
- ・ 熱中症予防について
- ・ 事故防止研修
- ・ 「体罰・暴力行為等防止研修」

引き続きこれらの研修を行う必要があることはもちろん、折に触れて部活動指針を周知するとともに、部活動指導員の全員が十分に部活動指針を理解している状態を維持するよう取り組みを進める必要がある。

### 【意見 17】働き方改革推進プランの周知・情報発信

教育委員会事務局は、「学校園における働き方改革の取組に対する、地域・保護者等への情報発信等」をより頻回・積極的に行うべきである。

(理由)

#### (1) 周知の必要性

各学校園における働き方改革に関する取り組みをより円滑に進めるためには、地域・保護者等の理解・協力が必要不可欠である。仮に、地域・保護者等の理解がなければ、

学校ないし教職員に対し、教職員の長時間労働や過度な負担を当然とする対応を求められる可能性もある。

地域・保護者等に対して働き方改革の取り組みに対する周知は、各学校園が行うよりも教育委員会自ら行った方が、より説得的であるし、地域・保護者にとっても全市的な動きとして公平性が担保されたものと受け取りやすい。加えて、既に業務過多な学校園に、さらに働き方改革の周知という業務を必要以上に上乗せすることは望ましくない。

## (2) 周知の方法

第1期推進プランの期間中に教育委員会にて実施した「学校園における働き方改革の取組に対する、地域・保護者等への情報発信等」について確認したところ、令和元年12月13日付大阪市長による「子どもたちのためにも学校園における働き方改革についてご理解・ご協力を」と題する文書と、教育委員会による「学校園における働き方改革にご理解・ご協力ください」との文書を配布した旨回答を受けた。また、教育委員会による「教員が子どもたちの前で生き生きと働き、子どもたちの教育環境を充実させるため、働き方改革にご協力をお願いいたします！」と題する文書も確認できた。

他方、X（旧 Twitter）の「大阪市教育委員会」のアカウントを見ると、令和5年4月1日以降、学校園における働き方改革に言及したポストは1件のみであり、平野区役所のアカウントが投稿した働き方改革に関するポストを教育委員会のアカウントがリポストしたに過ぎなかった。

## (3) 積極的な周知の必要性

教育委員会は、各学校園の教職員の服務監督権者であり、働き方改革の実現に責任を負う立場である。上限ガイドライン（指針）のQ&Aでは、「校務をつかさどる校長とその上司に当たる教育委員会は、学校の管理運営一切において責任を有するものであり、業務の役割分担や適正化、必要な執務環境の整備に加え、教職員の勤務時間管理及び健康管理についても責任を有しています。」と表現されている。そうであるならば、教育委員会は、各学校園が働き方改革をより実現しやすい環境を醸成するため、率先して広報を行うべきである。

また、学校園の現場から、教育委員会による半ば強制的な改革推進を求める声が上がっているのも事実である（監査人アンケート）。

情報は、受け手にリーチする機会が多ければ多いほど到達しやすい。そして、情報は頻回に目にしたものの方が受け手に定着しやすい。学校園における働き方改革を実現するためには、地域・保護者等が広く教職員の働き方改革について知り、その内容について理解を深め、当然のものとして定着させることが有効かつ効率的・経済的である。

教育委員会事務局は、他人任せにすることなく、「学校園における働き方改革の取組に対する、地域・保護者等への情報発信等」について、SNSに定期的に投稿する、新しい年度や学期が始まるタイミングで周知文書を配布する等、策定時だけでなくより頻回に、かつ積極的に実施するべきである。

# 第3 学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）について

## 1 事業の概要

大阪市では、平成24年7月30日付で公布施行された「大阪市立学校活性化条例」において、校長が学校運営にかかる最終的な意思決定を行うことを明記するとともに（第3条）、校長が毎年定める学校の「運営に関する計画」に定めた目標を達成するために必要な経費を要求することができると規定された（第5条）。

これを受け、平成25年度から、校長が十分に裁量を発揮し、運営に関する計画に掲げた目標の達成に向け、学校が主体性をもって実情に応じた取り組みを推進することを目的に、「校長経営戦略予算」が実施されている。

具体的には、「基本配付」と「区担当教育次長執行枠」の2本立てとされている。

まず、「基本配付」とは、校長のマネジメントのもと、「運営に関する計画」に掲げた目標のうち、学力向上以外の学校運営にかかるものの達成に向け、学校が主体性をも

って必要な取り組みを行うことを支援するため、学校の規模に応じて、各小中学校に予算配付されるものである。

一方、「区担当教育次長執行枠」は、平成 28 年度から新設されたもので、分権型教育行政における「ニア・イズ・ベター」の観点から、学校や地域、保護者により近い区役所がそのニーズや意向を的確に把握して、子育てやコミュニティ支援も含めた総合的な教育行政を推進するためのものであり、各区に予算配付されるものである。

なお、令和 2 年度より小中学校の加算配布及び学びサポーター経費を「ブロック化による学校支援事業」により実施し、本事業では校長のマネジメント支援に特化することにより、上記事業との住み分けが図られた。

## 2 「大阪市教育振興基本計画」での位置付け

【最重要目標 3 学びを支える教育環境の充実】関連

7-5 カリキュラム・マネジメントの推進（校園長によるマネジメントの強化）

## 3 事業効果（目標）

事業効果（目標）は、「校長経営戦略支援予算により実施した取組の年度目標を達成した学校を 90%以上にする」こととされている。

## 4 意見

### 【意見 18】事業内容の整理（適法性の視点）

教育委員会事務局は、対象とする取り組みを学力向上以外の学校運営にかかる目標の達成に資するものと限る「学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）」の事業内容を実態にあわせて整理されたい。

（理由）

- (1) 本市においては、平成 24 年 7 月 30 日付で公布施行された「大阪市立学校活性化条例」で、校長が学校運営にかかる最終的な意思決定を行うことを明記するとともに、校長が学校の「運営に関する計画」に定めた目標を達成するために必要な経費を要求することができると規定された（同条例第 5 条）。

これを受け、平成 25 年度から、校長が十分に裁量を発揮し、「運営に関する計画」に掲げた目標の達成に向け、学校が主体性をもって実情に応じた取り組みを推進することを目的に、「校長経営戦略予算」が実施されている。

- (2) 本事業では、令和元年度まで、学校からの申請に基づいてその規模に応じて配付される「基本配付」、区担当教育次長（区長）からの申請に基づいて各学校の「運営に関する計画」の目標達成を支援するために配付される「区担当教育次長枠」のほか、「加算配付」と「学びサポーター経費」が配付されていた。

しかし、令和 2 年度に、市内を 4 つの教育ブロックにわけ、きめ細やかに学力向上に向けた取り組みを行う「ブロック化による学校支援事業」を開始する際、本事業に含まれていた取り組みのうち、学力向上に寄与するものと校長のマネジメント支援に寄与するものを整理し、前者に該当するものについて、「ブロック化による学校支援事業」の取り組みとすることによって、両事業の住み分けを図ることとされた。

つまり、この段階で、本事業は、各学校の「運営に関する計画」に掲げた目標のうち、学力向上以外の学校運営にかかる目標の達成ないしその支援に向けたものとして、性質が限定された。令和 4 年度の「学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）」の予算事業別調書を見ても、「基本配付」について、「校長マネジメントのもと、「運営に関する計画」に掲げた学力向上以外の学校運営にかかる目標の達成に向け」たものであることが明記されており、校長のマネジメント支援の趣旨であっても、学力向上以外の目標の達成に向けたものとされていることが理解される。

- (3) しかし、令和 4 年度の「学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）」の歳出予算調書を見ると、例えば、理科補助員に関する支出や、各種検定（漢字検定、数学検定、言語力検定）に関する支出が想定されている。これらは明らかに学力向上に向けたもの



と理解され、教育委員会事務局における考え方が一貫していない。

- (4) また、教育委員会事務局に対して、各学校からの配付申請への対応について質問を行ったところ、「校長経営戦略支援予算の申請に対しては、…運営に関する計画に掲げる目標の達成に向けた取り組みであるか等の観点から確認を行います。そのため、学力向上に寄与する取り組みであっても、運営に関する計画に掲げる目標の達成に向けた取り組みであれば認めておりますので、校長のマネジメント支援というよりも学力向上に寄与する取り組みに使うものであるという理由で申請を認めなかった事例はありません。」  
「校長経営戦略支援予算は校長マネジメントのもと取り組むものですので、校長マネジメントにおいて学力向上を目標とした取り組みが必要ということであれば、それを実施することは可能です。」との回答であった。

こういった教育委員会事務局の理解は、先述の令和4年度の「学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）」の予算事業別調書での「校長マネジメントのもと、「運営に関する計画」に掲げた学力向上以外の学校運営にかかる目標の達成に向け」たものという事業内容とは異なっているといわざるを得ない。

- (5) 校長経営戦略支援予算配付の対象となる取り組みを、各学校の「運営に関する計画」に掲げた目標のうち、学力向上以外の学校運営にかかる目標の達成ないしその支援に向けたものとするのであれば、教育委員会事務局での理解を改めて確認し、申請を認めるか否かの判断や、予算更正の申告、決算のタイミングで受けた報告で、この観点でのチェックを行うとともに、各学校や区に対しても、申請の前提として、校長経営戦略支援予算の対象となる取り組みがあくまで学力向上以外の目標達成に資するものでなければならぬことについて周知する必要がある。

もっとも、先述のとおり、校長経営戦略支援予算は、必ずしも学力向上以外の学校運営にかかる目標の達成に向けてのみ活用されているわけではないのが実態であり、このような実態は予算の執行にあたって疑義を生じかねない。

- (6) また、住み分けが図られたという「ブロック化による学校支援事業」の方に目を向けると、そちらの予算も、キャリア教育、SDGs関連取組、外国籍児童生徒等への支援、不登校対策、生活指導など、果たして学力向上目的と捉えることが適切か、判断に迷う取り組みに使用されている。教育委員会事務局の説明では、学力向上に寄与するか否かの線引きについて基準を設けてはいないとのことだが、現実問題として、学力向上に資する取り組みか、それとも、それ以外の目標達成に向けた校長のマネジメント支援に寄与するものかの線引きは曖昧と思われ、実際、第2ブロックのブロック会議（令和4年11月24日開催の第5回会議、令和5年1月26日開催の第6回会議）でも、客観的な線引きの難しさを理由とする議論が行われている。
- (7) ついては、現状、学力向上以外の学校運営にかかる目標の達成に向けて活用するとされている「学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）」の枠組みを、実態に沿うように、改めて整理されたい。

### 【意見19】進捗評価の根拠及び妥当性の確認（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、校長経営戦略予算（基本配付）について、各学校から受けたA～Dの進捗評価の結論だけでなく、その根拠ないし妥当性をも含めて、適切に確認し、問題がある場合には、各学校に指導、訂正の要請を行われたい。

（理由）

- (1) 予算事業別調書において、学校支援事業（校長経営戦略支援予算）の事業効果（目標）は、「校長経営戦略支援予算により実施した取組の年度目標を達成した学校を90%以上にする」ことであり、「89%以下の場合、事業手法の再構築を図る」こととされている。
- (2) この点、基本配付については、各学校から、決算報告時に、年度目標、年度目標に対する進捗状況を図る指標、取組内容の達成度について、A（目標を上回って達成した）、B（目標どおりに達成した）、C（取り組んだが目標を達成できなかった）、D（ほとんど取り組めず目標も達成できなかった）の4段階の評価が報告されている。そして、

教育委員会事務局の説明によると、この学校から受けた報告で、「校長経営戦略支援予算により実施した取り組みの年度目標の達成状況について確認を行って」いるとのことであり、これをもって、学校支援事業（校長経営戦略支援予算）の事業効果を測定しているものと思われる。

- (3) もっとも、包括外部監査人において、一部の学校からの決算報告の内容を確認したところ、後述のフォーマットの問題もあって、なぜ、各学校が行った評価がAないしDになるのかなど、内容を把握することが困難であった。

例えば、個別の目標や取り組みについて、明らかに目標未達にも関わらず、当該目標や取り組みについてAの評価が行われている例が散見された。また、複数の目標が一括りにされて全体的な評価がされる場合、そのうちの一部に未達のものがあったとしても、Aの評価が行われている例があったが、なぜ全体としてAなのか、評価の基準もなく、不明といわざるを得ない例もあった。

- (4) 包括外部監査人は、教育委員会事務局に対して、一部の学校から提出された決算報告につき、なぜ当該評価となったのかや、校長経営戦略支援予算の執行が目標達成にどう結びついたのか、説明を求めたが、教育委員会事務局は、この点について対象校に改めて説明を求め、その回答内容をもって、包括外部監査人の質問に対する回答とした。つまり、教育委員会事務局でも各学校から報告された評価の根拠を理解できていなかった。

- (5) 単に各学校から報告を受けたAないしDの達成度を鵜呑みにするだけで、その評価の根拠ないし妥当性の確認を行わなければ、学校支援事業（校長経営戦略支援予算）の効果測定が適切になされているとはいえない。

したがって、教育委員会事務局は、校長経営戦略予算（基本配付）について、各学校から受けた進捗評価の根拠ないし妥当性を適切に確認する必要があると認められれば、各学校に指導、訂正の要請を行う必要があると思料する。

なお、同様の観点からして、各学校に求めている報告のフォーマットが適切とはいえないので、次にこのフォーマットの見直しに関しても意見を述べる。

## 【意見20】申請書フォーマットの見直し（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、各学校が記入して作成する「校長経営戦略支援予算【学校配付】配付申請書」のフォーマットを、年度目標、その達成に向けた取り組み、その進捗評価指標、予算活用の関連性を明確にし、適切な進捗管理に資するものとするという観点から見直されたい。

（理由）

- (1) 校長経営戦略支援予算（基本配付）は、各学校から配付申請を受け、これを教育委員会事務局が確認した上で、予算配付される。各学校の配付申請は、教育委員会事務局が用意している「校長経営戦略支援予算【学校配付】配付申請書」のフォーマットに必要な事項を入力して提出する方法で行われている。

また、配付を受けた予算を使った各学校は、配付申請時に提出した「校長経営戦略支援予算【学校配付】配付申請書」に取り組みの結果を追記し、教育委員会事務局に提出して、決算報告をすることとされている。

- (2) 「校長経営戦略支援予算【学校配付】配付申請書」のフォーマットは、次のものである。黄色で塗られている欄は、配付申請時は空欄のままでよく、決算報告時に記載することとされている。

【達成状況に関する評価基準】※運営に関する計画の評価基準と同じ  
 A：目標を上回って達成した B：目標どおりに達成した  
 C：取り組んだが目標を達成できなかった D：ほとんど取り組めず目標も達成できなかった

黄色塗り部分は決算報告時に記載  
 (配付申請時は記載不要) 様式1】

## 令和4年度 校長経営戦略支援予算【学校配付】配付申請書

(校園コード )

※校園コードを必ず入力してください。

学校名

※学校名は校園コードを入力すると自動で表記されます。

取組に対する評価状況

1 配付額  円 → 決算額  円

2 配付上限額

学校配当		学級数		特別支援学級数		学級配当
350,000	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	×	29,000
※カッコ内に学級数を入力してください。色付きセル部分は自動計算されます。						
配付上限額						=
<input type="text"/>						

3 年度目標(予算反映するもののみ記載)

目標に対する達成状況(取組完了時)	達成

4 年度目標達成に向けた取組内容(予算反映するもののみ記載)

5 年度目標に対する進捗状況を測る指標

指標に対する達成状況(取組完了時)	達成

※事業効果は必ず数値目標を設定のうえ、進捗状況を測ることができる内容としてください。

6 昨年度からの改善点など ※自由記入

【裏面に続く⇒】

(校 園 コー ド )  
 学 校 名 校 園 コー ド を 入 力 し て く だ さ い

7. 取組内容・予算内訳

(1)取組内容【施策番号 施策名】	委員会使用欄	達成
①予算内訳		
②決算内訳		
(2)取組内容【施策番号 施策名】	委員会使用欄	達成
①予算内訳		
②決算内訳		
(3)取組内容【施策番号 施策名】	委員会使用欄	達成
①予算内訳		
②決算内訳		

※ 取組内容・予算/決算内訳欄が足りない場合は適宜追加してください。  
 委員会使用欄は空欄としてください。

このフォーマットでは、次のような体裁がとられている。

- ア 1 項  
 (配付申請時) 「配付額」を記入  
 (決算報告時) 「決算額」を記入
- イ 2 項  
 (配付申請時) 「学級数」と「特別支援学級数」を入力する(それによって、配付  
 上限額が自動的に計算される)
- ウ 3 項…予算反映する「年度目標」と取組完了時における達成状況  
 (配付申請時) 予算反映する「年度目標」を記入

※欄が1つなので、複数の「年度目標」がある場合、1つの欄にまとめて記入  
(決算報告時)「目標に対する達成状況」と達成状況に関するA～Dの評価を記入  
※欄が1つなので、複数の「年度目標」の達成状況を1つの欄にまとめて記入し、  
A～Dの評価も一括してのものを記入

エ 4項…予算反映する年度目標達成に向けた取組内容

(配付申請時)予算反映する「年度目標達成に向けた取組内容」を記入

オ 5項…年度目標に対する進捗状況を測る指標

(配付申請時)「年度目標に対する進捗状況を図る指標」を記入

※事業効果は必ず数値目標を設定のうえ、進捗状況を測ることができる内容とする  
ことが要求されている

※指標が対象とする年度目標を記入する欄はない

(決算報告時)「指標に対する達成状況」と達成状況に関するA～Dの評価を記入

※欄が1つなので、複数の指標の達成状況を1つの欄にまとめて記入し、A～Dの  
評価も一括してのものを記入

カ 6項

(配付申請時)「昨年度からの改善点など」を自由記入

キ 7項…予算を活用して取り組む内容や予算、決算の内訳

(配付申請時)予算を使う取り組みが当てはまる大阪市教育振興基本計画の「施策  
番号・施策名」と、「予算内訳」を記入

※「施策番号・施策名」に当てはまるという具体的な取り組みの内容を記入する欄  
はない

(決算報告時)「決算内訳」と取組内容に関するA～Dの達成度を記入

※予算を活用して具体的にどのような取り組みを行ったのか、なぜA～Dの達成度  
なのかを説明する欄はない

- (3) 今般の包括外部監査の過程で、各学校から令和4年度の決算報告時に提出された「校長経営戦略支援予算【学校配付】配付申請書」をいくつか確認したが、一読して内容を把握することが困難であったほか、記載内容が十分に整理されておらず、重複する記載が多く確認され、読み手(教育委員会事務局)にとっても、書き手(各学校)にとっても、望ましいものではなく、フォーマットにその一因があるように思われる。

フォーマットの具体的な問題点は、例えば次のような点にあると考えられる。

ア 年度目標、その達成に向けた取り組み、昨年度からの改善点、進捗評価指標、予算・決算が関連付けられていない

現在のフォーマットの体裁は、年度目標、その達成に向けた取り組み、昨年度からの改善点、進捗評価指標、予算・決算をそれぞれ切り分けて記入することを求めるものであり、それぞれがどう紐づいているのか、一読して把握が困難である。

そうではなく、設定したある年度目標を出発点に、その達成に向けてどのような取り組みを行うのか、その取り組みは昨年度の反省を踏まえてどう改善するのか、当該取り組みないし年度目標の進捗評価指標は何なのか、その達成度はどうだったのか、当該取り組みに対してどのような予算・決算なのかを関連付けて記載することを求めるフォーマットであれば、把握は容易と思料する。

イ 年度目標や取り組みごとに分けられていない

アと趣旨が重なるが、3項と5項の記入欄は配付申請時のものと決算報告時のものとで各1つ、4項と6項の記入欄は配付申請時のもの1つしかない。そのため、複数の年度目標、取り組み、改善点、進捗評価指標がある場合には、1つの欄にひとまとめにして記入をせざるを得ず、そのために、各学校から提出された「校長経営戦略支援予算【学校配付】配付申請書」を見ても、年度目標ないし取り組みごとの把握が困難となってしまう例が見受けられる。

アで述べたように、1つの年度目標ないし取り組みごとの記入を求めるフォーマットであれば理解は容易くなると思われる。

ウ 達成状況の評価の基準や対象、根拠が曖昧

(ア) 3項や5項では、決算報告時に、複数の年度目標、複数の年度目標に対する進捗評価指標をひとくくりにした達成状況の評価が求められている。

しかし、まず、3項の達成状況と5項の達成状況の評価が異なる例が見受けられる。5項は「年度目標に対する進捗状況を測る指標」であるから、これが例えばAであれば、3項の年度「目標の達成状況」もAになるように思われるが、必ずしもそうではない例が見受けられた。両者の達成度の意味するものが明確でないといわざるを得ない。

また、年度目標が複数ある場合に、そのそれぞれで達成度が異なるという状況はよく見られる（例えば、ある年度目標の場合はAだが、別の年度目標ではCなど）。そういった場合に、現在のフォーマットでは、年度目標全体としての達成状況の評価を求めるにしても、どのような基準でこれを行うのか、明確ではない。その結果、各学校で恣意的な評価が行われてしまっている可能性が否定できない。PDCAの観点から、評価は客観的に行われねばならないことはいうまでもない。

年度目標全体としての評価を求めるのであれば、1つ1つの年度目標で達成度が異なる場合、全体としての評価をどのような基準で行うのか、明確に定めることが必要と思われる。

特に、予算事業別調書において、学校支援事業（校長経営戦略支援予算）の事業効果（目標）は、「校長経営戦略支援予算により実施した取組の年度目標を達成した学校を90%以上にする」ことであり、「89%以下の場合、事業手法の再構築を図る」こととされているのであるから、適切に効果測定を行うためにも、この点は非常に重要である。

(イ) さらに、7項でも達成状況の評価が記入されているが、これが何を対象とした評価なのか（3項や5項での評価の対象とは異なるのか）、よく分からない。「取組内容【施策番号 施策名】」の欄の横に達成状況を記入する欄が設けられているので、このことに関する達成状況なのであろうが、大阪市教育振興基本計画での施策番号や施策名が書かれているだけで、各学校における実際の具体的な取組内容が書かれていなければ、評価の対象が不明確といわざるを得ない。

また、なぜその評価になったのか、説明の欄がなく、評価の根拠を読み取ることもできない。

そのため、評価の対象となる取り組み（予算を活用して実際に取り組んだ具体的な取り組み）の内容や、取り組んだことでどのような効果があったのか（評価の根拠）の記載が行われることが望ましい。

エ 配付申請時の記入欄と、決算報告時の記入欄が、全く別に分けられている

3項では、配付申請時には年度目標、決算報告時にはその達成状況の記入が求められ、5項でも、配付申請時には設定された進捗評価指標、決算報告時にはその達成状況の記入が求められている。

この3項や5項では、配付申請時の記入欄と決算報告時の記入欄が完全に別の欄に分けられているが、各学校から提出された「校長経営戦略支援予算【学校配付】配付申請書」を見ると、配付申請時の記入欄に記入された年度目標や進捗評価指標が、決算報告時に、改めて決算報告時の記入欄に転記されて、それぞれの達成度を記載している例が見られる。そういった例では、全く同一の記載が行われているが、わざわざ繰り返して記入する必要はないし、読む側にとっても確認がしづらい。

フォーマットを、単に、配付申請時の記入欄の横にでも、決算報告時に記入すべき達成状況の記入欄を設けておけば、記入する学校側の負担も、確認を行う教育委員会事務局の負担も少なくて済むと思われる。

(4) フォーマットの記載欄に係る考え方や趣旨については、当該フォーマットを用意した当時から担当者の変更などの理由により詳細は不明な部分があると思われるが、上記(3)で述べた点を参考に、より適切な内容の記載・把握がしやすく、適切な進捗管理に資する「校長経営戦略支援予算【学校配付】配付申請書」のフォーマットを作成することが望ましいと考え、標記意見を述べる。

### 【意見 2 1】区担当教育次長執行枠にかかる事業目標の設定と効果測定（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、校長経営戦略支援予算の区担当教育次長執行枠について、適切な事業目標を設定し、効果測定を行うとともに、必要に応じて対策を講じられたい。

（理由）

- (1) 校長経営戦略支援予算の区担当教育次長執行枠は、分権型教育行政における「ニア・イズ・ベター」の観点から、学校や地域、保護者により近い区役所がそのニーズや意向を的確に把握して、子育てやコミュニティ支援も含めた総合的な教育行政を推進するためのものとして、各区に予算配付されるものである。

具体的には、各区において各事業の実施にあたっての実施決裁（教育委員会合議）を行い、その後に各区から予算配付の依頼があって、教育委員会事務局で確認を行った上で、予算配付の手続きが行われる。

- (2) 予算執行の管理は、執行の主体である各区において行っているが、教育委員会事務局としても、予算更正の機会や年 4 回の決算見込みの機会等において執行状況を確認しているとのことであった。

もっとも、包括外部監査人より、各区の申請内容、それに対する決定内容や配付額、予算執行状況、取り組みの結果、それに対する評価を一覧の形で求めたところ、教育委員会事務局では、「区の事業ごとの決算金額しか持ち合わせておらず、取り組みの結果及びそれに対する評価は、各区に確認する必要がある、ただちに一覧の形で提供できない状況」との回答であった。

このように、教育委員会事務局では区担当教育次長執行枠を活用した事業の効果把握してはいなかった。

- (3) 予算別事業調書を見ると、学校支援事業（校長経営戦略支援予算）の事業効果（目標）は、「校長経営戦略支援予算により実施した取組の年度目標を達成した学校を 90%以上にする」こととされている。この指標では学校のパーセンテージが問題とされているが、区担当教育次長執行枠の予算執行の主体は区であるため、この事業効果（目標）は区担当教育次長執行枠には妥当しないものと思われる。教育委員会事務局が各区において予算配付された区担当教育次長執行枠を活用して取り組んだ事業の効果把握していなかったのがなぜかは明確でないが、PDCAの観点から、その効果を測定し、必要であれば対策を講じる必要があることはいうまでもない。

- (4) したがって、教育委員会事務局においては、区担当教育次長執行枠についても適切な目標を設定の上、事業効果の測定を行い、必要に応じた対策を講じられたい。

### 【意見 2 2】予算枠の活用に向けた支援（3Eの視点）

教育委員会事務局は、「基本配付」「区担当教育次長執行枠」について、それぞれの活用が進むよう、各学校・各区の支援を行われたい。

（理由）

- (1) 校長経営戦略支援予算は「基本配付」と「区担当教育次長執行枠」とがあり、前者は各学校が、後者は各区が、それぞれ申請して予算配付を受け、配付を受けた予算を活用して取り組みを行う。

教育委員会事務局の説明によると、予算執行の管理は、執行主体である各学校・各区が行っており、教育委員会事務局としても、予算更正の機会等において執行状況を確認しているとのことであった。

- (2) 包括外部監査人が、令和 4 年度の「基本配付」と「区担当教育次長執行枠」について、各学校・各区の申請内容、それに対する決定内容や予算配付額、予算執行状況、取り組みの結果、それに対する評価を一覧で提供するよう求めたところ、教育委員会事務局からは、「基本配付」については学校ごとの報告内容しか持ち合わせていない、「区担当教育次長執行枠」については区の事業ごとの決算金額しか持ち合わせていない、したがってどちらも一覧の形では提供できない、という回答であった。

- (3) その後、「区担当教育次長執行枠」に関しては、今回の包括外部監査の過程で、教育委員会事務局が各区からこの段階で報告を受けた情報を含めて一覧の形でまとめた資料

の提供を受けることができた。

ただ、この資料を見ると、各区に配付された予算が適切に活用されている取り組みもあった一方で、金額ベースで 10 万円以上の単位で（とりわけ、生野区、旭区、鶴見区、東住吉区、平野区、西成区では 100 万円単位であった。）、また、割合ベースでも低い（極端に低いものとして 40%以下のものだけでも、淀川区「民間事業者を活用した課外授業（ヨドジユク）」40%、港区「学校行事版安全確保等サポート事業」32%、城東区「小学校での時間外学習会支援事業」30.1%、生野区「民間事業者等を活用した課外授業「いくの塾」」22.6%、平野区「課外学習支援事業」11.4%、此花区「此花区民間事業者を活用した課外学習支援事業」0%が挙げられる。）活用にとどまった取り組みが多く見受けられた。

そこで、このように未活用の予算が多く生じたことの原因について分析がされているかを尋ねると、教育委員会事務局からは、「各区に確認したところ、分析は行っているとのことです。理由については、事業それぞれの事情はあるものの、概ね、予算算定時に想定していた学校現場のニーズと、予算執行段階でのニーズが食い違うことによるものです。改善策としては、同年度であれば他事業の執行のために予算更正を行い、次年度以降であれば事業の再編を行うことで対応しております。」との回答を受けた。

この回答からは、①教育委員会事務局が、各区から「区担当教育次長執行枠」の決算報告を受けるものの、当該年度の実績を踏まえての予算の活用に向けた分析や支援を行っていないこと、②各区でのニーズの想定がうまくいかないケースがあること、③そういった根本原因の解消を図って活用を進めようとする対策は講じられていないこと、④予算更正の機会は従来から用意されており、これが正常に機能していれば、これほどに活用が低調にとどまっていることは考えられず、予算更正の機会が十分に機能しているとはいいい難いことが見てとれる。翻ると、「区担当教育次長執行枠」は平成 28 年度からの事業であり、令和 4 年度は 7 年度目なので、その間、分析や対策が講じられていれば、予算活用が進んだ可能性も大きいように思われるが、各区にこれを委ねるばかりでは活用が十分に進まないのが現実といわざるを得ない。

- (4) 「基本配付」に関しても、活用に向けた分析、対策について尋ねたところ、教育委員会事務局の回答は、「区担当教育次長執行枠と同様、予算の活用状況について分析を行い、未活用の予算が生じる場合は、同年度であれば他の取組みのために予算更正を行い、次年度以降については取組みの再編を行うことで対応しております。」とのことであって、「区担当教育次長執行枠」と概ね同様の状況と推察される。
- (5) 「学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）」は校長のマネジメントを支援するという重要な目的の事業であり、その活用が図られる必要がある。想定どおりの活用が進みやすいように対策を講じるのが第一と思われるが、年度途中で軌道修正をし、ほかの取組みに予算を回すことも避けられない。その場合に予算更正が必要で、教育委員会事務局は「基本配付及び区担当教育次長執行枠ともに、予算更正を行うことは可能ですので、未活用の予算を他の取組み活用することは可能です。現在も基本的には未活用の予算が多く残ってしまわないようにこのような対応を行っております。」というが、上記のとおり、実態として未活用の予算が多く生じてしまっていることからすると、予算更正の機会が適切に機能しているとはいいい難い。
- (6) 「学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）」は教育委員会事務局所管の事業であるから、本来、活用の推進を当然に各学校・各区に委ねてよいわけではないと思われ、必ずしも活用が進んでいない現状では、むしろ、大阪市内の学校・区の情報を一元的に収集することができる教育委員会事務局において、活用が進むような予算配付を行うことができるよう、各学校・各区を支援することが望ましい。また、二次的に必要となる予算更正の機会についても、その機能を十分に果たすことができるよう、各学校・各区への働きかけを強める必要があると考える。
- (7) よって、標記のとおり意見する。



## 第4 ブロック化による学校支援事業について

### 1 事業概要

#### (1) 事業の概要

従来、教育委員会事務局では400校を超える小中学校を所管しており、本来行うべき専門的事項の指導助言を十分に行うことができていなかった。特に、地域によって、世帯の経済状況、学力状況に差があるにも関わらず、個別の学校と連携を密にし、学習指導に関する状況把握や分析、きめ細やかな指導助言体制が行えていない状況にあった。そして、大阪市では、全国学力学習状況調査の結果は厳しい状況にあり、家庭での学習習慣の定着についても全国に比べて課題が見られた。

こういった課題から、大阪市では、令和2年度以降、学力の三要素である「知識・技能の習得」、「思考力・判断力・表現力」、「学びに向かう力・人間性等」の涵養に向け、市内に小中学校の支援を直接担う4つの教育ブロックを設置し、教育ブロック会議において支援策を策定して、各ブロック内の学校の実情や課題に応じたきめ細やかな支援を行うこととしている。また、学習指導・生活指導等の専門性を有する指導主事等が各学校に対して指導助言を行うとともに、学校訪問等で各学校の詳細な情報・ニーズを把握し、それらをもとに、教育ブロック会議で支援策を決定し、学校の学力向上の取り組みを支援することとされている。令和4年度は新たに体制を強化して、学校への支援を強化することが目指された。

このような支援のもと、教育ブロックごとに定められた枠組みに従って、ブロック化による学校支援経費が各学校に予算配付され、活用することとされている。

#### (2) 「大阪市教育振興基本計画」での位置付け

【最重要目標3 学びを支える教育環境の充実】関連

7-4 教育ブロックでの教育の推進（学校や地域等の実情に応じたきめ細かな支援）に基づく取り組み

#### (3) 事業効果（目標）

事業効果（目標）は、「小中学校において令和4年度の全国学力・学習状況調査の全ての強化で平均正答率全国平均を目指す（令和元年度対全国比：小学校平均0.94、中学校平均0.96）」こととされている。

### 2 指摘及び意見

#### 【意見23】事業内容の整理（適法性の視点）

教育委員会事務局は、対象とする取り組みを学力向上に資するものに限る「ブロック化による学校支援事業」の予算（ブロック化による学校支援経費）の事業内容を、実態にあわせて見直されたい。

（理由）

- (1) ブロック化による学校支援事業は、教育委員会が400を超える学校を所管する状況では本来行うべき専門的事項の指導助言を十分に行うことができていなかったこと、特に地域によって世帯の経済状況、学力状況に差があるにも関わらず、個別の学校と連携を密にし、学習指導に関する状況把握や分析、きめ細やかな指導助言を行うことができていなかったこと、全国学力学習状況調査の結果が厳しい状況にあり、家庭での学習習慣の定着についても全国に比べて課題があったことなどから、令和2年度から導入された。

こういった背景から、令和4年度の予算事業別調書では、事業要旨について、「学力の三要素である「知識・技能の習得」、「思考力・判断力・表現力」、「学びに向かう力・人間性等」の涵養にむけ、小・中学校の支援を直接担う教育ブロックを設置し、教育ブロック会議において支援策を策定し、各ブロック内の学校の実情や課題に応じたきめ細やかな支援を行う」とされるなど、学力向上に向けた事業として策定されている。それゆえ、事業効果（目標）も「小中学校において令和4年度の全国学力・学習状況調査の全ての教科で平均正答率全国平均をめざす。（令和元年度対全国比：小学校平均0.94、中学校平均0.96）」ことと設定されている。

学力向上目的かは、学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）との住み分けとしても意識されており、ブロック化による学校支援事業は学力向上に資する取り組みを、学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）は校長マネジメントのもと「運営に関する計画」に掲げた学力向上以外の学校運営にかかる目標の達成に向けた取り組みを、それぞれ対象としている。

- (2) もっとも、現実には、ブロック化による学校支援事業の予算（ブロック化による学校支援経費）は、キャリア教育、SDGs 関連取組、外国籍児童生徒等への支援、不登校対策、生活指導など、一見すると学力向上目的として理解することが必ずしも適切とはいえない切れない取り組みに使用されていると捉えられ、予算の執行にあたって疑義を生じかねない。

この点、教育委員会事務局の説明では、学力向上に寄与するか否かの線引きについて基準を設けてはいないとのことだが、現実問題として、学力向上に資する取り組みか否かの線引きは曖昧と思われ、実際、第2ブロックのブロック会議（令和4年11月24日開催の第5回会議、令和5年1月26日開催の第6回会議）でも、客観的な線引きの難しさを理由とする議論が行われている。

- (3) また、教育ブロック会議設置要綱第2条で、教育ブロック会議の所掌事務は、(1)教育ブロック内の小学校、中学校の学力向上及び生活指導に係る事業の実施に係る事項、(2)教育ブロック内の小学校、中学校の教科用図書及び教材に関する事項と並んで、(3)その他教育ブロック会議が、教育ブロック内の小学校・中学校の教育活動に関して、共通して取り組む必要があると認めた事項（ただし、学校教育の専門的事項の指導助言に関するもの及び定例の事務の執行に関するものを除く。）とされており、実際の第1ないし第4の各教育ブロックの教育ブロック会議でのやり取りを確認すると、学力向上に限らないブロックごとの課題についての幅広い議論、情報共有、施策の決定が柔軟に行われている。このブロック会議での意思決定に基づいて、狭義の学力向上目的の取り組みだけに限定せず、柔軟にブロック化による学校支援事業の予算（ブロック化による学校支援経費）の活用を図ることも有益と考えられ、実際にもこのように運用されているように理解される。

- (4) ブロック化による学校支援事業は、もともと、大阪市の学力状況が厳しい状況にあったことから設けられたものであり、そういった経緯から、対象を学力向上目的の取り組みとしていたことは理解されるが、その線引きが難しく、本事業が複雑なものとなってしまう側面も否定できないよう思われ、また、現実を見ても、そのように限定的な取り扱いが必ずしも行われているとはいえない。先述のキャリア教育、SDGs 関連取組、外国籍児童生徒等への支援、不登校対策、生活指導などは、本事業について設定されている「小中学校において令和4年度の全国学力・学習状況調査の全ての強化で平均正答率全国平均をめざす。（令和元年度対全国比：小学校平均 0.94、中学校平均 0.96）」という事業効果（目標）との関連性についても具体的な説明が必要であるといわざるを得ない。

したがって、教育委員会事務局におかれては、ブロック化による学校支援事業の予算（ブロック化による学校支援経費）の対象を学力向上に資する取り組みに限る現状の枠組みについて、実態にあわせて見直しをされたい。

#### 【意見24】管理職に対する支援（有効性の視点）

教育委員会事務局は、ブロック化による学校支援事業の予算（ブロック化による学校支援経費）につき、ほかの教育ブロックから異動してきた管理職に対する支援を行われたい。

（理由）

- (1) ブロック化による学校支援事業の予算（ブロック化による学校支援経費）は、各教育ブロックにおいてその枠組を定めているため、教育ブロックごとに枠組が相当に異なる。
- (2)ほかの教育ブロックから異動してきた管理職は、多くの場合、赴任後に当該教育ブロックにおけるブロック化による学校支援事業の予算（ブロック化による学校支援経費）の枠組を理解しなければならないが、赴任直後のなすべきことの多さは想像に難くない。

この予算は比較的早い時期に配付が行われるが（早い教育ブロックだと、4 月末頃に配付が行われる。）、実際、ほかの教育ブロックから異動してきた管理職より、当該教育ブロックでの事業枠組の理解に時間を要したとの声もあがっており、そのことが予算活用の支障となっている例が見られる。

- (3) したがって、予算の活用という観点でも、他ブロックから異動してきた管理職に対する個別の支援が必要と考え、標記のとおり意見する。

### 【意見 2 5】選考基準の周知（適法性の視点）

教育委員会事務局は、予算配付を巡って応募校の選考を実施することがある場合、ブロック会議においてあらかじめ選考の基準を定めるよう促し、設定された選考基準を各学校に周知するべきである。

（理由）

- (1) ブロック化による学校支援事業の予算（ブロック化による学校支援経費）は、各教育ブロックにおいてその枠組を定めている。

とりわけ、第 3 教育ブロックでは、令和 5 年度予算の一部について、予算配付を希望する学校に対して計画書・報告書の提出を求め、教育ブロックでその採択を決めること、応募が多ければ選考を実施するという枠組を採用している。

結果として、令和 5 年度は実際には選考は実施されなかったとのことであるが、選考の基準は定められていないようであった。

- (2) 選考の基準が周知されていなければ、各学校が応募にあたって何に留意すればよいのか明確でないし、客観的であるべき予算配付の基準について、恣意的な対応が行われてしまう可能性が否定できない。
- (3) したがって、教育委員会事務局は、予算配付にあたって応募を行う各学校の選考を行うことがあるのであれば、ブロック会議においてあらかじめ選考の基準を定めるよう促し、設定された選考基準をブロック内の学校に周知するべきである。

### 【指摘 3】議事録の作成に関する規定の整備（適法性の視点）

教育委員会事務局は、教育ブロック会議設置要綱に議事録の作成に関する規定を設け、作成手続と責任主体を明確にするとともに、教育ブロック会議の議事録に基本的な記載の内容に遺漏がないよう留意されたい。

（理由）

- (1) 大阪市には 4 つの教育ブロックが設置され、個々に教育ブロック会議が置かれている。教育ブロック会議は、教育ブロック会議設置要綱にて、所掌事務や組織、決議の要件などが定められている。

同要綱では、組織に関して、教育ブロック会議にはブロック副代表を置くことが定められている。ブロック副代表は、当該教育ブロックに所属する区担当教育次長のうちからブロック代表が指名するとされ、その職務は、ブロック代表を補佐し、ブロック代表に事故があるとき又はブロック代表が欠けたときは、その職務を代理することと定められている（同要綱第 3 条）。

なお、同要綱には、教育ブロック会議の議事録に関する定めはない。

- (2) 包括外部監査人は、監査の過程で、令和 3 年度と令和 4 年度の各教育ブロックで開催された教育ブロック会議の配付資料と議事録の提供を受けた。

配付資料を見ると、ブロック副代表に関し、いずれの年度も、4 月ないし 5 月に行われる第 1 回会議において、ブロック代表からの指名が予定されていたことが読み取れ、実際、第 1、第 2、第 3 の各教育ブロックの第 1 回会議の議事録を見ると、ブロック副代表の指名が行われたことが分かる。もっとも、第 4 教育ブロックに関しては、いずれの年度についても、議事録から、ブロック副代表の指名が行われたのか、把握できなかった。

そこで、教育委員会事務局（第 4 教育ブロックの担当者）に第 1 回会議でブロック副代表の指名が行われたのか、尋ねたところ、指名が行われたとの説明であった。

しかるに、議事録は、例えば会議の前に事務方が準備するシナリオのようなものなどではなく、実際の議事の内容及び結果を記録する書面であって、ブロック副代表の指名がブロック会議の中で行われたにも関わらず、会議後に作成される議事録に記載がないことについて、合理的な理由は見出し難い。

- (3) 先述のとおり、教育ブロック会議設置要綱において、ブロック副代表を置くことが定められ、ブロック副代表の職務も具体的に規定されており、単にブロック会議の一構成員の立場ではなく、ブロック副代表の指名の重要度は高い。また、手続の適正を事後的に検証するためにも、単に関係者が把握しておけばよいというものではなく、ブロック副代表の指名がいつ誰によって行われたのかを明確に記録に残しておく必要もある。こういったことから、ブロック会議においてブロック副代表の指名が行われたのであれば、それは議事録に当然記載すべき基本的な事項といわねばならない。
- (4) 実際の会議で具体的にどのようなやり取りがなされるのか、包括外部監査人は把握できないが、ブロック副代表の指名という重要な事実について記載が漏れていることから、ほかにも重要な議事に関する記録が漏れてしまっていることがないか、懸念されるといわざるを得ない。ブロック会議は、当該教育ブロック会議に関する政策を広く決定する重要な場であり（教育ブロック会議設置要綱第3条）、その議事の内容は正確に記録しておかなければならない。

このような重要な意思決定を確実に記録化し、議事録の作成に関する責任を明確にするため、例えば、株式会社の取締役会議事録については会社法関連法令で、区分所有マンションの理事会議事録については通常は管理規約で、議事録の作成に関する規定が設けられている。

ついで、各教育ブロックの会議の議事録の作成にあたっては、ブロック副代表の記載も含め、基本的な事項に遺漏がないよう留意されるとともに、議事内容が遺漏なくかつ正確に記録されていることを確認する趣旨で、会議に参加した区長に署名または記名押印（電磁的記録をもって作成される場合には、署名または記名押印に代わる措置）をさせた上で完成とするなど、議事録の作成に関する定めを教育ブロック会議設置要綱に設けるのが適切と思料する。

## 第2章 こどもの貧困対策事業に関するもの

### 第1 計画全般に関する指摘・意見

#### 【意見26】（PDCAの視点）

こども青少年局は、こどもの貧困対策推進計画の計画指標について、目標値を設定した上で、その達成を目指して推進されたい。

（理由）

地方公共団体は、基本理念にのっとり、子どもの貧困対策に関し、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する（子どもの貧困対策の推進に関する法律第4条）。

大阪市は、かかる同法にのっとり、「計画に基づく取組み全体を推進することにより、計画の基本理念の実現につながる環境が整えられているか」という観点から計画の進捗状況を把握するため」計画指標を設定し、「その数値の変化を確認しながら計画に基づく取組みの効果を検証し、必要に応じて計画の見直しや改善を図」としている（こどもの貧困対策推進計画・46頁）。そして、「大阪市こどもの貧困対策推進計画は4つの施策に基づき事業・取組みを分類し、計画の進捗状況を把握するため、28の計画指標を設定し、その計画指標に大きく影響を及ぼす事業を重点事業として位置づけている。」（同計画評価書令和4年度版・1頁）。

したがって、こどもの貧困対策推進計画の進捗は、計画指標の数値変化によって把握され、当該計画指標の改善は、主にこれに「大きく影響を及ぼす」重点事業の事業目標の達成によって計画指標の変化をモニタリングするという手法を用いている。すなわち、計画指標の改

善は、こどもの貧困対策推進計画の推進に必要な不可欠なものである。

このことは、国の「子供の貧困対策に関する大綱」（令和元年 11 月）において、「子供の貧困対策を総合的に推進するに当たり、関係施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価するため、別添のとおり子供の貧困に関する指標を設定する。」「別添に掲げる指標の改善に向け、子供の貧困対策に関する重点施策として以下の事項に取り組むこととする。」と定められているように、重点事業は、計画指標の改善に向けた取り組みであることが求められている。

そうしたところ、包括外部監査人が各重点事業の事業目標指標は達成しているにも関わらず計画指標の改善が見られないものについて、その理由を質問したところ、こども青少年局から、「計画指標については、計画の基本理念の実現につながる環境が整えられているかという観点から、指標の数値変化を確認することで計画の進捗状況を把握するために設定されているため、「達成」・「未達成」という形で評価を行っておりません。」との回答がされた。すなわち、計画の進捗状況は把握するものの、計画指標の目標値は設定しておらず、その達成を目標とはしていないという回答であった。

こどもの貧困対策推進計画の根幹をなす計画指標の改善がなされなければ、大阪市のこどもの貧困問題は前進しないところ、その計画指標について担当部局であるこども青少年局が目標を設定することなく、単に「指標の数値の変化を確認しながら、計画に基づく取組みの効果を検証する」という、いわば傍観者的な関与にとどまっていたは、「子どもの貧困対策に関し、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務」を果たしているとはいえない。

この点、国の「子供の貧困対策に関する大綱」において、各指標の目標値は定められていないが、大綱において「子供の貧困対策の推進のためには、国、地方公共団体、民間の企業や団体、地域住民等が、それぞれの立場から主体的に支援に参画していく必要があるが、中でも個別の子供に関する情報を多く保有する地方公共団体の役割は重要である。生まれた地域によって子供の将来が異なることのないよう、地方公共団体による計画の策定を促すとともに、地域の実情を踏まえた取組の普及啓発を積極的に進めていく。」とされているように、地方公共団体の役割は重要であり、大阪市において、地域の実情を踏まえて計画指標に目標値を設定することは、大綱の趣旨に合致するものである。

まずは、計画指標についての目標値を明確に定めた上で、その達成に向けて計画を推進されたい。

#### 【指摘 4】（PDCAの視点）

こども青少年局は、計画指標の変動及び原因について分析をした上で、重点事業を含む計画全体の見直しや改善を行われたい。

（理由）

大阪市こどもの貧困対策推進計画は、計画の進捗状況を把握するため、28 の計画指標を設定し、その計画指標に大きく影響を及ぼす事業を重点事業として位置付けている。本監査において対象とした重点事業のうち、以下の計画指標はいずれも基準値より悪化傾向にある。ただし、計画指標 26、27 については、令和 4 年度以前は悪化傾向にあったが、計画指標の測定方法が変わったことにより令和 4 年度のみ回復しているところであり、参考として記載するものである。

No.	計画指標	基準値	H30	R1	R2	R3	R4
3	就学前教育カリキュラムでの「知・徳・体」の育ちについてのアンケートにおいて、肯定的に回答する市立幼稚園・保育所の保護者の割合	93.2	93.2	91.8	92.2	92.7	92.5

5	普段、学校の授業以外でまったく勉強しない児童の割合（小学生）	7.5	6.9	6.9	8.9	11.1	11.4
6	不登校の割合（小学生）	0.66	0.72	0.89	0.9	1.19	1.5
8	「地域の大人に勉強やスポーツを教えてもらったり、一緒に遊んだりすることがありますか」に対して肯定的に回答する児童の割合	36.2	35.2	35.2	35.2	27.2	27.2
10	「将来の夢や目標を持っていますか」に対して肯定的に回答する生徒の割合	66.2	66.1	66.1	65	63.9	63.6
12	不登校の割合（中学生）	4.93	5.14	5.28	6.11	6.48	7.6
18	「地域の大人に勉強やスポーツを教えてもらったり、一緒に遊んだりすることがありますか」に対して肯定的に回答する生徒の割合	19.4	21.4	21.4	21.4	19	19
26	こどもの貧困問題について関心がある市民の割合	66.6	68.2	43.6	29.4	29.6	85.4
27	大阪市こどもサポートネットで支援につないだ割合	70.2	70.2	73.5	53.1	50.3	94.8

（出典：子どもの貧困対策推進計画評価書より包括外部監査人作成）

この点、大阪市こどもの貧困対策推進計画において、計画指標の役割としては、「その数値の変化を確認しながら計画に基づく取組の効果を検証し、必要に応じて計画の見直しや改善を図ります。」とされている。したがって、上記のように悪化している計画指標が多数ある以上、その原因を探究した上で、重点事業とする事業の組み合わせや重点事業の進め方も含めて、計画の見直しや改善をしていく必要がある。

こども青少年局は、大阪市子どもの貧困対策推進本部において、統括本部員として、「本部長及び副本部長を補佐し、調査、企画及び連絡調整の中心的役割を務める。」とされている（大阪市こどもの貧困対策推進本部設置要綱第3条3項）。このように、大阪市こどもの貧困対策推進計画の進捗管理は、こども青少年局が中心となって担当するものであるから、こども青少年局自身でも計画指標の数値変化を分析し、対策を検討したうえで、事業所管部局と協議するべきである。また、計画指標に大きく影響を及ぼすとされる重点事業で設定された目標を達成しながら、計画指標の改善が認められないのであれば、その関連性を分析し、計画の見直し、改善を図る必要がある。

上記のとおり、計画開始から5年にわたり、多くの計画指標において改善が認められない以上、こども青少年局は、計画指標の数値変化やその原因を分析し、重点事業を含む計画全体の見直しや改善を行われない。

### 【指摘5】（3Eの視点）

こども青少年局は、選択した重点事業が真に計画指標と関連しているかを再度検討し、関連性の乏しい重点事業を除外し、より関連性の高い事業を重点事業として取り入れられたい。（理由）

重点事業は、こどもの貧困対策推進計画の進捗状況を把握するための28の計画指標に「大きく影響を及ぼす事業」である。したがって、その仮説が正しいとすれば、重点事業の事業目標の達成によって計画指標は改善されるべきであり、そうでなければ重点事業とはいえず、重点事業の入れ替えを含めた修正が迫られる。

まず、そもそも重点事業 No. 30「児童虐待防止啓発事業」及び No. 31「子どもを守る地域ネットワーク機能強化」に関しては、関連する計画指標が指定されていない。計画指標との関連性がないのであれば重点事業に含まれるべきではなく、速やかに削除されるべきである。

重点事業 No. 26「青少年指導員・青少年福祉委員制度の推進」については、計画指標 8「地域の大人に勉強やスポーツを教えてもらったり、一緒に遊んだりすることがありますか」に対して肯定的に回答する児童の割合（小中学生）」と関連するとされている。しかし、青少年指導員・青少年福祉委員という役職者は小中学生に勉強やスポーツを教えたり一緒に遊んだりすることを業務としたものではない。したがって、こちらも計画指標との関連性がなく、重点事業から除外されるべきである。

このように関連性のないと思われる事業については重点事業から除外し、より関連性の高い事業を重点事業として取り入れられたい。

#### 【指摘6】（PDCAの視点）

こども青少年局は、計画指標 21「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率」について、関連する重点事業がいずれも目標値を達成しているにも関わらず改善が乏しい理由を分析し、計画又は重点事業を見直されたい。

（理由）

計画指標 21に関連する重点事業としては、8、10、11、30が指定されており、これら4つの重点事業はいずれも目標値を達成している。それにも関わらず、ようやく当初設定した基準値をわずかに下回ったにとどまり、未だ、大阪府の非生活保護世帯平均との乖離が著しく、こどもの貧困に根差した問題の解決には至っていないと指摘できる。

そうした場合、こどもの貧困対策推進計画に「その数値の変化を確認しながら計画に基づく取組みの効果を検証し、必要に応じて計画の見直しや改善を図ります。」と記載があるように、計画の見直しや改善が図られなければならない。しかるに、そのような見直し、改善は行われていない。

このように重点事業の事業目標が達成されているにも関わらず計画指標の改善が乏しい原因としては、重点事業の目標値が低い、ほかの関連する事業の存在、そもそも計画指標と重点事業の関連性がないなど、様々な要因が考えられるが、いずれにしても、その原因を分析しなければこのまま計画を遂行しても目的を達成することはできないと思われる。

については、「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率」が改善されない原因を分析のうえ、対応を検討されたい。

#### 【指摘7】（PDCAの視点）

こども青少年局は、重点事業 10 及び 12 の事業目標指標が達成されているにも関わらず、不登校の割合（計画指標 6、12）が悪化していることを踏まえ、これらの内容の見直しや改善、重点事業の追加変更などを検討されたい。

（理由）

重点事業 10 及び 12 の事業目標指標は、一貫して目標値を達成し続けている。しかしながら、これらの事業が「その計画指標に大きく影響を及ぼす事業」とされている、計画指標 6、12「不登校の割合」（小中学校）は著しく悪化している。

したがって、重点事業 10 及び 12 に関しては、目標値を超えたとしてもなお見直しや改善をする必要があるということが出来る。そうした場合、こどもの貧困対策推進計画に「その数値の変化を確認しながら計画に基づく取組みの効果を検証し、必要に応じて計画の見直しや改善を図ります。」と記載があるように、計画の見直しや改善が図られなければならない。場合によっては、これらの事業だけでは計画指標の改善をすること自体が難しく、ほかの福祉的な事業を重点事業に加える必要がある可能性もある。

いずれにせよ、重点事業 10 及び 12 が目標値を達成し続けているにも関わらず、不登校の割合が悪化し続けていることを踏まえ、これらの事業の内容の見直しや改善、重点事業の追加変更などを検討されたい。

### 【意見 27】（PDCAの視点）

こども青少年局は、「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率」について、適切な目標値を設定されたい。

（理由）

計画指標 21「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率」は、令和 4 年度にようやく基準値をわずかに下回ったものの、それまでは基準値を下回ることができていなかった。また、大阪府における高校中退率の平均が 1.4%であることに鑑みると（文部科学省・児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査・令和元年度）、それでもまだ、大阪市の生活保護世帯の中退率は極めて高い状況にあるといえる。

したがって、まずは、「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率」に関して、非生活保護世帯と同程度の中退率となるような目標など、適切な目標を設定されたい。

### 【指摘 8】（3Eの視点）

こども青少年局は、関係部局と連携の上、不登校に関して対応方法を修正されたい。

（理由）

大阪市内における不登校の割合は平成 30 年以降、一貫して著しく上昇し続けている。その原因分析についてこども青少年局に質問をしたところ、以下のような回答であった。

不登校が発生する要因としては、本人・家庭・学校に関わる様々な要因が複雑に絡み合っている場合が多く、一つ又は少数の要因に絞ることは困難であるが、近年不登校の割合が増加している要因としては、登校という結果のみを目標に児童生徒自身が追い詰められることがないようにすべきといった学校に対する保護者・児童生徒自身の意識の変化など社会の変化が大きく、これらが全国的な不登校の割合の増加につながっているものと考えられる。本市においては、不登校が生じないような学校づくりを進めるとともに、不登校の改善に向け、様々な支援策を講じている。

こども青少年局の回答のように不登校の要因を絞ることが困難であるとするれば、現状の急激な不登校割合の増加に鑑みても、不登校に対する対応方法を抜本的に修正することが求められる。なんととなれば、課題に対する原因を絞ることが困難であり、既存の方法をもって課題に対応できていないのであれば、その既存の方法は最早実効的でなくなっていることが疑われ、少なくとも証拠に基づいた施策とはいえなくなっているからである。

この点、不登校児童通所事業や不登校等子どもに係る相談体制は、不登校発生後の児童への支援として位置付けられ、学習の場の提供として教育支援センターが位置付けられている。いずれも不登校の増加を抑制するものではなく、不登校による不利益を低減させるためのものである。しかるに、現在のこども貧困対策推進計画では、小学校・中学校における「不登校の割合」のみが計画指標とされており、これらの事業の効果を適切にモニタリングする指標が定められているとはいえない。

不登校児童の割合を減少させるという目標を一方で掲げつつも、他方で増加する不登校児童の学習の場である教育支援センターの拡大や別の居場所づくりの拡大などを目標として打ち出すことは現時点でも可能と思われる。したがって、不登校の割合を減少させるだけでなく、不登校割合の増加を食い止めることが困難であることを受け止めた別の目標も設定した上で、重点事業を定めて取り組まれたい。

### 【意見 28】（PDCAの視点）

1. こども青少年局は、こどもの貧困対策推進計画評価書の計画指標に関し、当該年度末時点の数値を取得して、評価書に記載されたい。
2. 教育委員会事務局は、こどもの貧困対策推進計画評価書において、不登校の割合（小学生・中学生）を報告するにあたって、当該年度末時点の割合を報告されたい。



(理由)

こどもの貧困対策推進計画は、毎年度評価書を策定しており、その中で計画指標の推移を記載している。基本的に、当該指標は当該年度末時点の数値を記載していることが多いが、不登校の割合（小学生・中学生）、児童養護施設のこどもの高等学校等進学率、児童養護施設のこどもの就職率（中学校卒業後・高等学校卒業後）、児童養護施設のこどもの進学率（高等学校卒業後）については、いずれも前年度末の数値を記載している。しかしながら、当該年度の進捗状況の評価するにあたって、前年度末の数値を用いては、当該年度の評価を適切に行うことができない。

実際、評価書は、当該年度終了後、一定期間を経てから策定、公表されるものであるし、これら以外の多くの指標が当該年度末時点の数値を用いることができているのであるから、他の指標に関しても、当該年度末時点の数値を用いることが可能である。したがって、こども青少年局は、こどもの貧困対策推進計画評価書の計画指標に関し、当該年度末時点の数値を取得して、評価書に記載されたい。

この点、教育委員会事務局に、前年度末の不登校の割合を報告している理由について確認すると、「不登校児童生徒数については、文部科学省の「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」の公表に合わせて公表することとなっておりますので、文部科学省の公表前に提出することはできません。」「本データの公表のタイミングを、本市の判断により、文部科学省の「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」の公表に合わせることであります。」とのことであった。しかし、大阪市のデータを大阪市の事業評価のために用いることに何ら不都合はないはずであるから、こどもの貧困対策推進計画評価書について、最新の数値を用いるようにするべきである。

## 第2 個別の事業に関する指摘・意見

### 1 No.1 就学前教育カリキュラムの普及・啓発

事業名	就学前教育カリキュラムの普及・啓発
事業概要	社会の一員として生きていくための道徳心・社会性、知性や体力の基礎を培う重要な時期である、乳幼児期の教育の充実を図ることを目的として、すべての就学前のこどもたちのためにカリキュラムを編成した。さらに、幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領の改訂（改定）等を踏まえ、カリキュラムの内容の見直しと充実を図り、平成31年3月に改訂したことから、就学前施設への一層の普及を図り、活用を促進するとともに、小学校教育への接続を見据え小学校との組織的な連携を深めることにより、就学前教育における取組の充実を図る。
担当	教育委員会事務局、こども青少年局
関連する計画指標	3
事業目標指標	(平成30年度) 就学前教育カリキュラムの普及・啓発に努めるとともに、更なる幼児教育・保育の充実を図っていく。子育てに関心のある市民に対する講演会の回数3回以上実施する。
	(令和元年以降) 就学前教育カリキュラムでの「知・徳・体」の育ちについてのアンケートにおいて、肯定的に回答する市立幼稚園・公立保育所の保護者の割合80%以上

事業目標指標／年度	目標値	H29	H30	R1	R2	R3	R4
就学前カリキュラムの普及・啓発に努めるとともに、更なる幼児教育・保育の充実を図っていく。子育てに関心のある市民に対する講演会の回数。	3回以上	1回	3回				
就学前教育カリキュラムでの「知・徳・体」の育ちについてのアンケートにおいて、肯定的に回答する市立幼稚園・公立保育所の保護者の割合	R1 70%以上 R2～ 80%以上	未設定	93.2%	91.8%	92.2%	92.7%	92.5%
			達成	達成	達成	達成	達成

(各年度の大阪市こどもの貧困対策推進計画評価書より抜粋)

\*平成 31 年 3 月の「就学前教育カリキュラム」の改訂を受けて、令和元年度の目標指標を変更。

目標値も令和元年度当初は 70%としていたが、R2 年度からは 80%に変更。

#### (1) 事業の概要

本事業は、社会の一員として生きていくための道徳心・社会性・知性や体力の基礎を培い重要な時期である、乳幼児期の教育の充実を図ることを目的として、全ての就学前の子どもたちのためにカリキュラムを編成し、カリキュラムの見直しと充実、普及・啓発に努め、就学前教育における取り組みの充実を図ることを目的としている。

各就学前施設での全体的な計画や日案等作成時に、また日々の生活や遊びの振り返りに、この「就学前教育カリキュラム」改訂版を活用し、将来を見据えて、子どもたちの育ちにおいて知・徳・体をバランスよく育むとともに、就学前教育から小学校教育への学びの連続性や発展性を意識した働きかけの実践につなげて幼児教育・保育の質の向上を図るための取り組みである。

本事業はこどもの貧困対策推進計画の重点事業であると同時に、教育委員会事務局運営方針の「施策 3-1」でもある。

本事業では、保護者に対して就学前カリキュラムの配布・保護者向け講演会を実施し、そのときに実施したアンケートで肯定的な回答が 80%以上あることを事業目標の指標としている。

一方、局運営方針では、施策目標を、就学前教育カリキュラムに関する研修を受けた教職員に対するアンケートで、①「就学前教育カリキュラムを活用して実践する意識が高まったか」という問いに対する最も肯定的な回答割合 51.5%、②「今後の教育・保育に活用できますか」に対する最も肯定的な回答割合 82%としている。

なお、施策目標①の回答が、「あてはまる（強肯定）、概ねあてはまる（肯定）、あまりあてはまらない、あてはまらない」の 4 項目で、強肯定(48.17%)、肯定(47.61%)、強肯定・肯定を合わせた肯定的評価が 95.78%となっている。

また、公立保育所・幼稚園施設長対象アンケートで「自園所の『教育・保育の計画』の作成、見直しに『歳児別カリキュラム』を参考にしている」は 95.3%、担任対象アンケー

トで「『就学前教育カリキュラム』を参考にして、自園所の『週案・日案』を作成している」は91.0%と非常に高い数値となっている。

施策目標（プロセス指標）の達成状況		R7目標	R3実績	R4目標	R4実績
①	「就学前教育カリキュラムを活用して実践する意識が高まってきましたか」に対して、最も肯定的な「高まってきた」と回答する市立幼稚園・保育所の教職員の割合(%) 【本市調査(就学前教育カリキュラムに関するアンケート)】（再掲）	53	49.2	51.5	48.2
②	「今後の教育・保育に活用できますか」に対して、最も肯定的な「活用できる」と回答する参加者の割合(%) 【本市調査(公私幼保合同研修会[就学前教育カリキュラム研修会、保幼小連携・接続研修会を含む]におけるアンケート)】（再掲）	80	81.8	82	81.2
【施策目標（プロセス指標）の撤退・再構築基準】 ◆上記①②の目標に関する成果が、次の場合、事業を廃止（再構築）する。 ①40%未満、②60%未満					

上記就学前施設の公立保育所・幼稚園施設長・教職員対象のアンケートでは、肯定的な回答が多い結果となつてはいるものの、こども青少年局から提供を受けた研修実施詳細という記録を確認したところ、「ワーク研修で他園所の教職員と話し合いを持って新たな気づきがあった。」「就学前教育カリキュラムの使い方に困っていたので、今回の研修で使い方見方がわかった。」「実演があったのでわかりやすかった。」「カリキュラムを活用する機会がなかったが、研修に参加して見方がわかったのでこれから活用していきたい。」「就学前カリキュラムを活用することで、保育の考察をしやすくなり、こどもたちの働きかけの分析につなげたりすることを再認識することができる研修となった。」「就カリの活用の仕方、事例集の捉え方を伝えていただくことでより有効に使えると思う。」といった感想が記載されている。

この感想を見る限り、就学前教育カリキュラムの存在自体は、就学前施設の職員らに広く周知されてはいるものの、その具体的な内容・意義についての理解度はまだまだバラツキがあるように思われるし、実際の保育活動で具体的にどのように活用すればいいのか、公私幼保全ての就学前施設教職員を対象とすると、十分に理解できていない教職員が相当数存在するように思われる。

## 【意見29】（3Eの視点）

こども青少年局は、就学前施設の教職員が自信をもって就学前教育カリキュラムを活用した実践に取り組めるよう、これまで以上に実践事例を利用したグループワークを実施するなど実践的な研修内容とすること等、保育者の保育の質を上げるための取り組みの一層の強化・工夫をすべきである。

（理由）

生きる力の土台を育むためには、乳幼児期の発達の特性を踏まえた保育の充実が不可欠である。

しかしながら、上記に記載したとおり、就学前カリキュラムの存在自体およびそれを保育に活用すべきであるという認識自体は広く普及しているものと思われるが、「就学前教育カリキュラムの使い方に困っていたので、今回の研修で使い方、見方がわかった。」「カリキュラムを活用する機会がなかったが、研修に参加して見方がわかったのでこれから活用していきたい。」といった声に代表されるように、実践に活用できているかという点については、まだまだ途半ばのようである。

就学前教育カリキュラムに基づいた教育の推進のためには、カリキュラムを実践にどう使っていくかという点での指導の充実が必要不可欠である。

そのためには、引き続き就学前教育カリキュラム研修会や実践研究報告会への参加の促進に努めるとともに、就学前カリキュラムに関するアンケートの項目について、自身の保育を明確に振り返るような工夫や説明を加えることを検討したり、研修内容についても、より実際に活用するための実践事例の提供とそれを利用したグループワークの実施・実際の保育現場に立ち会っての指導・他園所の教職員との交流の場の設定等、就学前教育カリキュラムを実践に生かせるための研修を増やして、保育の質を向上する取り組みの一層の強化・工夫をすべきである。

### 【意見30】（PDCAの視点）

こども青少年局は、本事業の進捗管理に有効な事業目標指標を検討すべきである。

（理由）

保護者に対して就学前教育カリキュラムの配布・保護者向け講演会を実施し、そのときに実施したアンケートで肯定的な回答が80%以上あることを事業目標の指標としているが、事業開始から常に目標を達成している。

保護者のアンケートでは、各月齢に応じた地・徳・体の発達状況に関するいくつかの項目についてできるように思うかという問いかけが実施されている。

確かに、就学前教育カリキュラムは幼児期の保育にとって重要な指針となるものであり、保護者に対してもその内容を十分に意識しながら日々の養育にかかわることを求めている。そして、保護者が一番こどもの日々の成長過程をつぶさに観測できるので、乳幼児の発達状況についての回答者としてはふさわしいかもしれない。

しかしながら、例えば、3歳児のアンケートでは、「体を動かして遊ぶことを楽しむようになってきた」とか「食べ物に興味・関心をもつようになってきた」といった内容の質問もあり、保育者が特別に教育的意図をもって保育方法を工夫したことだけによる成果とも思われない。

そして、現在の事業目標指標は、事業開始から毎年度達成という評価が続いている状況であり、進捗管理としての有効性に疑問を感じざるを得ない。

本事業は、本カリキュラムの内容をより有用なものへ改善し、保育の現場に普及し幼児教育の質の向上を図ることを目的としているのだが、実際の担い手である保育者への効果を指標にする方が進捗管理としては有効ではないかと思われる。

そういった面では、保育者を対象とした教育委員会事務局運営方針における施策目標の方が、より直接的で効果的な指標となるように思われる。

もっとも教育委員会事務局の施策目標も、「カリキュラムを活用して実践する意識が高まったか」とか「活用できると思いますか」といった主観だけを尋ねているものであり、気持ちと実際にできることは違うということを考えると、具体的な取り組みの結果と効果を評価できる事業目標指標を検討することが必要だと思われる。

## 2 NO.2 学校力UPベース事業

事業名	学校力UPベース事業（習熟度別少人数授業など個に応じた指導の充実）
事業概要	小学校3～6年生の算数等、中学校1～3年生の国語・数学・理科・英語（各校の課題に応じて活用可）において、各小・中学校における児童生徒の習熟の程度に応じた少人数授業等の充実を図るとともに、研修を通じて指導の改善を図る。
担当	教育委員会事務局
関連する計画指標	5, 11
事業目標指標	習熟度別少人数授業の児童生徒アンケートで「授業が分かる」とする旨の回答の割合（同じ母集団での比較）が、実施前の回答以上。

事業目標指標／年度	目標値	H29	H30	R1	R2	R3	R4
習熟度別少人数授業の児童生徒アンケートで「授業が	年度末報告で実施前よりも	小学校 89% (実施前 84%)	小学校 89% (実施前 84%)	小学校 89% (実施前 85%)	小学校 89% (実施前 83%)	小学校 88% (実施前 83%)	小学校 99.5% ( <u>実施前</u> <u>未実施</u> )

分かる」とする旨の回答の割合（同じ母集団での比較）が、実施前の回答以上。	上昇すること	中学校 75% （実施前 71%）	中学校 79.1% （実施前 74.3%）	中学校 79% （実施前 75%）	中学校 81% （実施前 78%）	中学校 82% （実施前 78%）	中学校 83% （実施前 80%）
結果			達成	達成	達成	達成	達成

（各年度の大阪市こどもの貧困対策推進計画評価書より抜粋）

#### （1）本事業の概要

本事業は、小学校及び義務教育学校前期課程 3 年生から中学校及び義務教育学校後期課程 3 年生を対象に、自校の課題や児童生徒の状況に応じたきめ細かな指導を行うために、コーディネーター・教員等を配置し、習熟度別少人数授業や専科指導を行うとともに、研修等を通じて指導力の向上を図り、児童生徒の個に応じた指導を充実し、全ての児童に基礎的・基本的な学習内容を身に付けさせ「できる喜び・わかる喜び」を実感できる教育活動を推進するものである。

#### （2）教育員会事務局運営方針における重点的に取り組む経営課題 2 の具体的取組 2－2－3 と指標

本事業は、大阪市こどもの貧困対策推進計画の重点事業であるが、同時に、令和 3 年度までは、教育員会事務局における局運営方針の「具体的取組 2－2－3」【学校力 UP ベース事業の実施（取組項目 1）】の取り組みとしても実施されていた。

なお、教育委員会事務局運営方針においては、取り組みにより目指す指標を、①習熟度別少人数授業の児童生徒アンケートで「授業が分かる」とする旨の回答の割合（同じ母集団での比較）が実施前の回答以上、②学校力 UP ベース事業コーディネーター研修における参加者の満足度 90%以上 ③学校力 UP ベース事業コーディネーター研修が、本事業の目標達成に役立っていると回答する小中学校長の割合 90%以上、の 3 つとしている。

そして、そのうちの①のみを大阪市こども貧困対策推進計画の本重点事業の事業目標指標としている。

令和 3 年度の各指標は、①（小学校）実施前 83%実施後 88%、（中学校）実施前 78%実施 82%、②小学校 99% 中学校 92%、③小学校 95% 中学校 98%であった。

なお、教育委員会事務局運営方針においては、上記児童生徒アンケートの回答の割合が実施前より減少、②上記研修における参加者の満足度が 70%未満となった場合には事業を再構築することとしていた。

#### 【意見 3 1】（3 E の視点）

教育委員会事務局は、「学校力 UP ベース事業実施報告書」を活用して、研修・事例検討会等を通じて情報提供・共有・交換等を行い、学力に課題のある児童生徒の底上げのためにより効果的な授業を実施できるように指導すべきである。

（理由）

平成 29 年から令和 4 年の事業目標指標の推移をみても、毎年実施前後の理解度アップの変化は 4～5%で、実施後においても約 11%の小学生が、また約 17～25%の中学生が分からないままである。

児童が授業を理解でき学ぶ喜びを知ることによって自主的に勉強する意欲を持つようになってこそ、貧困対策推進計画の計画指標である「学校の授業以外に勉強する時間を持つ」ことにつながると考えられる。そのためには、もっとも基礎学力に課題のある 10%の児童の底上げが

できていないことや、授業前後で分かるようになる児童が 5%しか増えないという状況に対し、各校がより一層、指導方法の改善に取り組み指導力の向上を図っていく必要がある。

教育委員会事務局は、本事業により教員等が配置された学校から本事業の取組状況・成果・課題等を記した「学校力UPベース事業実施報告書」毎年提供を受けている。そこには各学校の課題に応じて実施している取組状況に関する情報が豊富にあるのであり、校長や学校力UPベース事業コーディネーター・教員等の研修等を通じて情報提供・情報共有・情報交換を行い、各校の授業改善につながるように支援するために有効活用すべきである。

### 【意見32】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、本事業の進捗管理に際し、現在の事業目標指標だけでなく、定量的に効果検証できる有効な事業目標指標を設定することを含め、有効かつ適切な事業目標指標を検討すべきである。

（理由）

現在の事業目標指標は、習熟度別少人数授業等を実施後に「授業がわかる」と回答する児童生徒の割合が増加することという主観に基づく効果検証である。児童生徒が、理解できたと実感することは重要な効果ではあるが、個々の児童生徒のつまずきの原因に個別に対応し指導することにより、理解できればこのような感想を持つことは比較的容易である。したがって、本事業の事業目標指標は常に「達成」である。

本事業は児童生徒の学力向上のために有効であると思われるが、事業目標指標の数値はほぼ毎年大きな変化が見られず、本事業の取り組みが改善されているかの効果検証の指標としての有効性は不十分に感じられる。

習熟度別少人数授業を実施後に単元テストを実施して、全ての児童生徒が取り残されることなく基礎学力を身に付け理解できるようになっているかを確認する等、何等かの客観的な効果検証方法を検討することも必要だと思われる。

よって、進捗管理にとって有効かつ適切な事業目標指標を設定するよう検討されるべきである。

### 【意見33】（PDCAの視点）

こども青少年局では、担当部局が設定した事業目標指標の「達成・未達成」という結果の確認だけでなく、有効かつ適切な事業目標指標が設定され、適切に進捗状況が確認されているかをも含めて確認し、本事業の進捗管理を実施できるようにすべきである。

（理由）

本事業の取組所属である教育委員会事務局によると、各小・中学校における児童生徒の習熟の程度に応じた少人数授業を実施することで、実施前に比べ、授業が分かる割合が増加していることから、引き続き、一人一人の状況に応じた学力向上の取り組みを推進していくこととしているが、令和4年度より、教育委員会事務局運営方針の取組項目からは外れることとなった。

そのため、令和4年度においては、本年度の結果について「達成」としているが、実際には、小学校では、本事業の事業目標指標である、習熟度別少人数授業の実施前のアンケートを実施しておらず、本事業について目標達成度の評価ができていない状態となっており、令和4年度についての進捗評価は誤った記載となっていると思われる。

教育委員会事務局では、小学校については、令和2年度より、本事業で配置された教員について授業準備を充実させ教育の質の向上を図る観点から各校の実情に応じ専科指導に活用することも可としていることから、次年度は、国の方針も受け、主に高学年における教科担任制（専科指導）を実施予定であり、小学校における習熟度別少人数授業を見直し、専科指導に対応する目標値を検討するとのことである。

こどもの貧困対策推進本部会議は、こどもの貧困対策推進計画策定時に、4つの施策に関連する事業を各所属に照会し、市全体として貧困対策に取り組んでいく観点から、各所属から回答のあった事業を関連事業として位置付け、貧困対策推進計画の進捗を評価するために、その中で特に28の計画指標に影響を及ぼす事業を重点事業として選定した上で、各事業に

についてはその目標達成度による進捗確認をし、貧困対策推進計画の進捗評価を行っている。

したがって、各所属における事業の取り扱いが変わり、事業目標指標に変更があった場合、こどもの貧困対策推進本部会議の統括本部員であるこども青少年局としては、他局の取組事業についても、単なる「達成・未達成」という結果の確認だけでなく、本事業に関する事業目標指標を取組所属が適切に設定し達成状況を判定しているかというところまで確認すべきである。

こども青少年局は、教育委員会事務局に対し、早急に本事業の進捗管理にとって有効かつ適切な事業目標指標を設定するよう助言し、本事業の進捗管理を実施できるようにすべきである。

### 3 No. 3 学力向上支援チーム事業

事業名	学力向上支援チーム事業（旧学校力 UP 支援事業 令和4年度より事業再編され学力向上支援チーム事業となる）
事業概要	全国学力・学習状況調査等において、継続して学力等の課題を有する学校に対して、重点的に支援を行う。
担当	教育委員会事務局
関連する計画指標	4, 5, 9, 11
事業目標指標	対象70校のうち、中学生チャレンジテスト・小学校学力経年調査において国語・算数（数学）の結果が前年度より向上した学校の割合：80%以上

事業目標指標／年度	目標値	H29	H30	R1	R2	R3	R4
対象70校のうち、中学生チャレンジテスト・小学校学力経年調査において国語・算数（数学）の結果が前年度より向上した学校の割合：80%以上	前年度以上が80%以上	小学校（国語） 87.8% （算数） 95.1% 中学校（国語） 86.2% （算数） 86.2%	H29-30比較 小学校（国語） 82.9% （算数） 87.8% 中学校（国語） 89.7% （算数） 72.4%	H30-R1比較 小学校（国語） 85.1% （算数） 92.7% 中学校（国語） 89.7% （算数） 89.7%	R1-R2比較 小学校（国語） 93.6% （算数） 91.5% 中学校（国語） 39.1% （算数） 87.0%	R2-R3比較 小学校（国語） 87.2% （算数） 61.7% 中学校（国語） 87.0% （算数） 65.2%	事業目標指標の変更により未測定
結果			未達成	達成	未達成	未達成	—
対象70校のうち、全国学力・学習状況調査結果において、「自分	小学校75%以上 中学校70%以上 (R4)	小学校71.3% 中学校67.2%	小学校68.8% 中学校64.4%	小学校68.8% 中学校64.4% (※)	小学校67.7% 中学校61.1%	小学校72.6% 中学校74.2%	事業目標指標の変更により未測定

によいところがありますか」に対し、肯定的な回答をした児童生徒の割合：小学校 75%以上、中学校 70%以上							
結果			未達成		未達成	未達成	—
対象 70 校のうち、全国学力・学習状況調査結果において学校の授業時間以外に勉強を「全くしない」児童生徒の回答を減少させる：10%以下	10%以下 (R4)	小学生 11.7% 中学生 14.6%	小学生 12.5% 中学生 13.0%	小学生 12.5% 中学生 13.0% (※)	小学校 16.9% 中学校 12.1%	小学校 16.6% 中学校 14.5%	事業目標指標の変更により未測定
結果		未達成	未達成		未達成	未達成	—
学力向上を目的とする事業であることを踏まえ、関連事業とともに小中学校において全国学力・学習状況調査の全ての教科・区分で対全国比 0.950 以上をめざす。	対全国比 0.950 以上 (R4)	小学校 0.938 中学校 0.949	小学校 0.943 中学校 0.958	小学校 0.943 中学校 0.958 (※)	小学校 0.846 中学校 0.846	小学校 0.850 中学校 0.8256	事業目標指標の変更により未測定
結果		未達成	未達成	未達成	未達成	未達成	



全国学力・学習状況調査結果において、国語・算数の平均正答率の対全国比	(R7) (小学校) 国語:1.00 算数:1.00 (中学校) 国語:1.00 数学:1.00					小学校 国語:0.97 算数:0.98 中学校 国語:0.94 数学:0.96	小学校 国語:0.98 算数:0.98 中学校 国語:0.96 数学:0.97
結果							未達成
全国学力・学習状況調査結果において、「学級の友達（生徒）との間で話し合う活動を通じて、自分の考えを深めたり、広げたりすることができますか」に対して最も肯定的な「思う」と回答する児童生徒の割合（％）	(R7) 小学校 35% 中学校 35%					小学校 28.3% 中学校 25.3%	小学校 33.1% 中学校 25.8%
結果							達成
全国学力・学習状況調査結果において、学力に課題の見える児童・生徒の割合（％）	(R7) (小学校) 国語:21% 算数:22% (中学校) 国語:19% 数学 19%					(小学校) 国語 22.3% 算数 24.2% (中学校) 国語 23.4% 数学 22.4%	(小学校) 国語 23.2% 算数 25.8% (中学校) 国語 25.6% 数学 21.8%
結果							未達成

(※)R2.4 全国学力／学習状況調査が未実施となったため、H30 年度実績を参考に記載

\*R4 年度より事業目標指標について変更

(各年度の大阪市こどもの貧困対策推進計画評価書より抜粋)

## (1) 事業の概要

本事業は、これまでの学校UP支援事業、学力向上推進事業による成果を踏まえ、令和4年度より、「教員の授業力向上」と「こども一人一人の課題に応じた指導の充実」に効果のある取り組みとなるよう、人材を有効活用し、一元的に支援できる仕組みに再構築され、「学力向上支援チーム事業」となったものである。

なお、再編により、「全国学力・学習状況調査において全国平均より低い学校 70 校」から「学力に課題のある児童生徒の多 90 校」に対象校の見直しを行ったことに伴い、従前の対象校に対する事業目標指標は不適正となり、新たな指標を設定することとなった。

本事業は、誰一人取り残さない学力の向上を実現するために、以下の 3 つの具体的取り組みを実施するものである。

### ア 基本支援 【授業力向上への支援】

全小中学校及び義務子育学校（全 409 校）に対して、「支援チーム」が月 3 回程度訪問し、各学校の課題や成果を共有するとともに、主にスクールアドバイザー（指導技術に長けた元校長等 44 人）による授業改善のための指導助言、教育ブロック担当指導主事を中心としたカリキュラム・マネジメントの実現に向けた支援など、当該校の学力状況を分析し、学校ごとに異なる課題状況に対応した指導助言等を行うことにより、実効性のある教員の授業力向上の支援を実施する。

### イ 重点支援【子ども一人一人の課題に応じた指導の充実】

アの支援に加え、特に、学力に課題の見られる児童生徒の多い小中学校等計 90 校に対して、校長と学びチーフコラボレーター（学校マネジメントに長けた元校長 8 人）が協働して「学力向上への取組」を計画し、学びコラボレーター（指導経験がある元教員等 75 人）による一人一人の児童生徒の課題に応じた助言など児童生徒への支援や、学びサポーターによる放課後学習等の個別の学習支援を重点的に実施する。

### ウ 各種データの分析や活用への支援

ア、イの支援が実効性のある取組となるよう、ICTを活用して児童生徒一人一人の学習理解度や学習状況等を把握・分析し、個々の課題に応じた効果的な指導方法や必要な支援策の企画立案のため、教育委員会事務局のシンクタンク機能の充実を図る。

なお、本事業は、教育委員会事務局運営方針における施策（具体的取組）4-2「主体的・対話的で深い学び」の推進（各学校の実態に応じた個別支援の充実）にも該当する。

本施策における施策目標の達成状況は、以下のとおりであり、本事業の事業目標指標 3 つのうち 2 つが共通である。

施策目標（プロセス指標）の達成状況			R7 目標	R3 実績	R4 目標	R4 実績
①	「学級の友達(生徒)との間で話し合う活動を通じて、自分の考えを深めたり、広げたりすることができていますか」に対して、最も肯定的な「思う」と回答する児童生徒の割合(%) 【全国学力・学習状況調査】	小学校	35	28.3	30	33.1
		中学校	35	25.3	28	25.8
②	全国学力・学習状況調査における学力に課題の見られる児童生徒の割合(%) 【全国学力・学習状況調査】 ※全国（公立）の児童生徒全員の正答分布の状況から高い順に、概ね 25% 区切りで、区分Ⅰ、区分Ⅱ、区分Ⅲ、区分Ⅳの 4 つに分けたとき、区分Ⅳの割合を「学力に課題の見られる児童生徒の割合」とした。	小国語	21	22.3	22	23.2
		小算数	22	24.2	24	25.8
		中国語	19	23.4	23	25.6

		中 数 学	19	22.4	22	21.8
【施策目標（プロセス指標）の撤退・再構築基準】 ◆上記①②の目標に関する成果が、次の場合、事業を廃止（再構築）する。 ①②（複数年事業）						

本事業は令和４年度に対象校を拡大し、これまで事業目標の目標値を達成できなかった旧学校力UP支援事業の取り組みを強化するものであるが、新たに設定された事業目標指標の実績値は令和３年度より悪化している。令和７年度に目標値を達成する複数年事業であるため、引き続き進捗状況を確認しながら、改善効果が見られない場合には取り組みの問題点の洗い出しが必要となる。

#### 4 No. 4 学びサポーターの配置

事業名	学びサポーターの配置
事業概要	学力向上を図るため、ブロック担当指導主事と学校が連携を密にしながら、学びサポーターを配置し、学校の実情に応じて学力向上に資する児童生徒への学習支援を行う。
担当	教育委員会事務局
関連する計画指標	5, 11
事業目標指標	ブロック化による学校支援事業により実施した取り組みの目標を達成した学校を90%以上にする

事業目標指標／年度	目標値	H29	H30	R1	R2	R3	R4
<b>【平成30年度～令和元年度】</b> 校長経営戦略予算により実施した取り組みの目標を達成した学校を90%以上にする。 <b>【令和2年度～令和4年度】</b> ブロック化による学校支援事業により実施した取り組みの目標を達成した学校を90%以上にする	90%以上	81.4%	91%	90.5%	94.7%	80.4%	81%
<b>結果</b>		未達成	達成	達成	達成	未達成	未達成

（各年度の大阪市こどもの貧困対策推進計画評価書より抜粋）

##### (1) 事業の概要

令和元年度までは、学びサポーターは、「学校活性化推進事業（校長経営戦力支援予算）」予算により配置されていた。令和２年度に「ブロック化による学校支援事業」を開始する際に、学力向上に資する取り組みは「ブロック化による学校支援事業」で行うこととなり、令和２年度からは「ブロック化による学校支援事業」予算により学びサポーターは配置されている。

さらに、令和 4 年度からは、再構築された「学力向上支援チーム事業」予算によっても配置されることとなった。

よって、令和 4 年度からは、ブロック化による学校支援事業と学力向上支援チーム事業において学びサポーターが活用されている。

#### 【学びサポーター配置事業に関する予算】

ブロック化による学校支援

(単位：千円)

事業費	2 年度		3 年度		4 年度	
	予算	決算	予算	決算	予算	決算
	436,442	263,136	442,073	291,405	438,232	324,356

学力向上支援チーム事業 ※学力向上支援チーム事業は令和 4 年度より開始

(単位：千円)

事業費	2 年度 (※)		3 年度		4 年度	
	予算	決算	予算	決算	予算	決算
	—	—	—	—	553,748	497,706

(教育委員会事務局提供資料による)

ブロック化による学校支援事業として、教育ブロック会議において支援策を策定し、各教育ブロック担当部長のマネジメントのもと、担当指導主事と学校の連携を密に行い、学びサポーターを配置する。

また、学力向上支援チーム事業としては、特に、学力に課題の見られる児童生徒の多い重点支援学校 90 校に対しては、校長と学びチーフコラボレーター（学校マネジメントに長けた元校長 8 人）が協働して「学力向上への取組」を計画し、学びコラボレーター（指導経験がある元教員等 75 人）による支援のもと学びサポーターによる放課後学習等の個別の学習支援を重点的に実施している。

学びサポーターの学校における活用状況としては、①学力に課題のある児童生徒への放課後学習会による支援、②授業中における児童生徒への学習支援、③児童生徒の理解度に応じた課題や学習教材の選定・準備等、各学校の実情や課題に応じたよりきめ細やかな学習支援のための取り組みを行う。

なお、令和 4 年度には、別途、「新型コロナウイルス感染症対策関連経費」として、「学力向上支援サポーター配置事業」として、3 億 892 万円が予算計上され、児童生徒の学校休業に伴う「学習の遅れ」による取り残しを防ぐため、授業中のきめ細やかな児童として T T 指導や家庭学習に向けた準備等、教員の補助等を担う人材として学力向上支援サポーターが追加配置されている。

#### 【意見 3 4】（PDCA の視点）

教育委員会事務局は、事業目標指標を「ブロック化による学校支援事業により実施した取り組みの目標を達成した学校の割合」ではなく、学びサポーターを活用し学習支援を受けた児童生徒の学力の向上・学習意欲の向上の効果をより直接的に評価できる指標に変更することを検討すべきである。

(理由)

「ブロック化による学校支援事業により実施した取り組みの目標を達成した学校を 90% 以上にする」という目標指標では、一見してどのような目標を達成することを目標としている

のか具体的なことが分からない。

また、学びサポーターの配置は、「ブロック化による学校支援事業」や「学力向上支援チーム事業」の各事業の一部として実施されているにも関わらず、本事業を一部として含んでいるに過ぎない「ブロック化による学校支援事業」の目標指標の達成度に依拠した間接的なものを進捗管理の指標にすることは不適切と考える。

ブロック化による学校支援事業における「ブロック単位の事業」は一律であり、必ずしも各学校の個別の事情やニーズに沿っているとは限らず、学校独自の取り組みである「学校単位の事業」を実施している場合には、ブロック単位の事業の取り組みを行わないため、「ブロック化による学校支援事業により実施した取り組みの目標を達成した学校の割合」を指標とした場合には、学びサポーターの活用による効果の有無に関わらず達成しなかった学校としてカウントされてしまい、指標の基礎となる数字に誤差を生じさせる原因となる。

また、ブロック化による学校支援事業の予算には、学力向上のための学びサポーターの配置だけに限られず様々なものが想定されるのであって、ブロック化予算の大半を学びサポーター配置に使っている学校もあれば、学びサポーターの配置にあまり使っていない学校もある。学びサポーターの活用と関係のない取り組みにより、設定されたブロック化による学校支援事業の目標の達成度を本事業の評価としてしまう可能性もある。

さらに、学びサポーターは、学力向上支援チーム事業においても配置されるのであって、2つの事業のうちの1つの事業の成果だけで評価するのが適正かという疑問もある。

よって、学びサポーターを活用し学習支援を受けた児童生徒の学力の向上・学習意欲の向上の効果をより直接的に評価できるものに変更することを検討すべきである。

### 【意見35】（PDCAの視点）

こども青少年局は、学びサポーターの配置を引き続き重点事業とするかについて検討すべきである。

（理由）

学びサポーターの配置は、2つの事業の取り組みの一部でありそれぞれの事業全体における進捗管理の中に包含されている。それにも関わらず、各事業の一部だけを取り出し寄せ集めたものを独立した事業として扱い進捗管理をする必要性・有効性があるか疑問である。

## 5 No. 5 塾代助成事業

事業名	塾代助成事業
事業概要	子育て世帯の経済的負担を軽減するとともに、こどもたちの学力や学習意欲、個性や才能を伸ばす機会を提供するため、学習塾や家庭教師、文化・スポーツ教室などの学校外教育にかかる費用の助成を行う。
担当	こども青少年局
関連する計画指標	9, 10, 11, 14, 15
事業目標指標	①登録事業者数 ②カード利用率（年度中に1回でも利用した者）

事業目標 指標／ 年度	目標値	H29	H30	R1	R2	R3	R4
-------------------	-----	-----	-----	----	----	----	----

登録事業者数	H30 年度 2,400 事業者 以上 R1 年度 2,600 事業者 以上 R2 年度 以降 2,700 事業者 以上	H30.9 2,624 事業者	(H31.3 現在) 2,656 事業者 (R1.10 時点) 2,773 事業者	(R2.3 現在) 2,834 事業者	3,021 事業者	3,213 事業者	3,453 事業者
カード 利用率 (年度中 に 1 回で も利用し た者)	63%以上	未集計	59.8%	58.2%	58.5%	60.7%	59.1%
			未達成	未達成	未達成	未達成	未達成

(各年度の大阪市こどもの貧困対策推進計画評価書より抜粋)

#### (1) 事業の概要

本事業は、子育て世帯の経済的負担を軽減するとともに、こどもたちの学力や学習意欲、個性や才能を伸ばす機会を提供するため、一定の所得要件を設け、市内在住中学生の約 5 割を対象として学習塾や家庭教師、文化・スポーツ教室等の学校外教育にかかる費用を月額 1 万円を上限に助成を行うものである。令和 4 年度の対象者数は約 30,100 人であった。

なお、令和 5 年 4 月からは小学校 5 年生・6 年生も助成対象となることとなり、本事業の名称も「大阪市習い事・塾代助成事業」と名称変更している。

#### (2) 利用率向上のための施策についての課題と検討

ア 本事業は、こどもたちの学力や学習意欲・個性や才能を伸ばす機会を提供するため、学校外教育にかかる経済的負担を助成するものであり、利用者のカード交付申請率の向上と交付を受けたカードの利用率の向上、さらに利用者のニーズにマッチした受け皿となる多様で良質な参画事業者を多数提供できることが重要な課題である。また、この事業の実施率・効果を高めるためには、この事業が広く周知され、利用しやすいものでなければならないし、本事業による教育的効果が高いものでなければならない。

本事業の事業目標指標は、登録事業者数の目標値 2700 事業者以上と、塾代助成カードの利用率目標値 63%以上を達成することである。

登録事業者数は目標値を達成しているものの、塾代助成カードの利用率が目標値を達成したことがなく、数値はほとんど横ばい状態のままである。したがって、塾代助成カードの利用率が伸びない原因を究明し有効な対策をとる必要があると考える。

これらの観点から、本事業の委託事業者による利用者・保護者を対象に実施したアンケート調査や本年度の事業の実施状況等についての調査分析結果を参考に本事業を検証する。

なお、利用者・保護者アンケートは、委託事業者により年 1 回実施されており、実施方法は標本調査である。

以下、基本的にデータは、委託事業者作成の「塾代助成事業の分析・検証について」と題する報告書より引用している。

#### イ カード交付対象者のカード利用率

毎年前期後期 2 回の交付申請受付が実施されるが、令和 4 年度は、塾代助成カード対象者約 30,100 人のうち、カードの交付申請を受けた利用者は半期につき約 2 万人（約 66.3%）であり、そのうち実際にカード利用した利用者は約 15,600 人（約 78.3%）である。

交付対象者の利用率が 8 割にとどまっている原因を探り、それに対する有効な手立てをとる必要がある。

#### ウ 利用者保護者へのアンケート結果

カード交付対象者・保護者のアンケート結果は以下のとおりである。アンケート結果から、交付対象者が助成カードを利用しない原因の一部が明らかとなった。

### 「塾代助成カード」を利用しない理由についてのアンケート調査結果

#### 【「塾代助成カード」を利用しない理由（利用者全体）】（複数回答有）

回答	R3 年 3 月	R4 年 3 月
①助成金額不足のため	8.1%	8.0%
②学習塾や習い事に通いたいと思っていないので	39.6%	37.5%
③学習塾や習い事に通いたいことを保護者に言えないので	0.0%	0.9%
④利用できる教室の中に通いたい学習塾や習い事がないので	15.3%	19.6%
⑤現在通っている学習塾や習い事が参画事業者ではないので	27.0%	22.3%
⑥通いたいが、どこを利用すればよいかわからないので	7.2%	5.4%
⑦周りの人にカードを利用していることを知られたくないので	0.0%	0.0%
⑧利用方法がわからないので	1.8%	0.9%

#### 【「塾代助成カード」を利用しない理由（保護者全体）】（複数回答有）

回答	R3 年 3 月	R4 年 3 月
①助成金額不足のため	12.2%	11.4%
②現在は学習塾や習い事を利用させたいと思っていないので	4.1%	4.5%
③こどもが学習塾や習い事を利用したいと言っていないので	33.7%	38.6%
④参画事業者リストの中に、利用したい学習塾や習い事がないので	14.3%	12.5%
⑤現在利用している学習塾や習い事が参画事業者ではないので	38.8%	33.0%
⑥利用したいが、どこを利用すればよいかわからないので	9.2%	13.6%
⑦周りの人にカードを利用していることを知られたくないので	0.0%	2.3%
⑧利用方法がわからないので	2.0%	1.1%

## 本事業の教育的効果についてのアンケート結果

### ① 成績の変化について

「カードを使う前と使った後で成績はどのように変わりましたか。」という利用者（生徒）への設問では、「とても良くなった」または「少し良くなった」と回答し、7割以上の利用者がカードを使った後での成績の向上を実感している。

#### 【成績の変化の推移（利用者全体）】

実施年月	「とても良くなった」 「少し良くなった」	あまり変わらなかった
平成31年3月	69.1%	27.3%
令和2年3月	70.2%	25.8%
令和3年3月	72.7%	23.7%
令和4年3月	70.2%	25.2%

### ② 学習意欲の変化について

成績の向上を実感した生徒より3%ほど低い65%～69%の生徒が学習意欲が向上したと回答しており、若干の変動はあるものの、成績の向上を実感した生徒と同程度の生徒が学校外教育を利用することにより学習意欲が向上しているという効果がみられる。

#### 【学習意欲の変化の推移（利用者全体）】

実施年月	「とても向上した」 「少し向上した」	あまり変わらなかった
平成31年3月	66.0%	31.2%
令和2年3月	69.4%	28.1%
令和3年3月	68.2%	29.2%
令和4年3月	65.9%	30.4%

### エ 未利用者のアンケートから見えてくる問題について

#### （ア）生徒の「やる気・気持ち」の問題

カードを使っていないと回答した利用者の37.5%が「② 学習塾や習い事に通いたいと思っていない」と回答したのに対し、保護者の38.6%が「③ こどもが学習塾や習い事を利用したいと言っていない」と回答している。

カードを利用しない理由の多くは「やる気・気持ち」の問題であることが令和3年同様に見えてくる。

一方、助成カードを利用した生徒については、約7割の生徒が成績の向上とともに学習意欲も上がるという効果が出ていることから、いったん利用を開始すれば継続して利用し、学力向上の波に乗れる可能性が高いと考えられる。

最初にカードを使ってみようという意欲を引き上げるさらなる対策が必要だと思われる。

#### （イ）経済的事情と助成金額の妥当性の問題

交付対象者が助成カードを利用しない理由のうち、利用者全体では、「② 学習塾や習い事に通いたいと思っていない」との回答が、令和3年は39.6%だったのが、



令和4年は37.5%に減っている。これに対し、保護者では、「③ こどもが学習塾や習い事を利用したいと言っていない」との回答が、令和3年の33.7%から令和4年が38.6%と増加している。

一方、利用者全体では、「③学習塾や習い事に通いたいことを保護者に言えないので」という理由が、令和3年度には0%であったのが、令和4年度には0.9%にわずかながら増えており、保護者においては、「②現在は学習塾や習い事をさせたいと思っていないので」という理由が、4.1%から4.5%に増えている。させたくない理由は教育方針もあるかもしれないが、経済的理由もあるのではないかと推測される。

さらに、「⑦周りの人にカードを利用していることを知られたくないので」という理由は、利用者全体では0%であるが、保護者では、令和3年は0%であったのが令和4年には2.3%に増えている。

利用者である生徒は、事業の浸透に伴い利用意欲が若干でも上向き出しているにも関わらず、保護者の思い込みや否定的な考えが利用開始の障壁の1つになっている可能性もあると思われる。

また、「①助成金額不足のため」という理由で、利用者では、令和3年が8.1%、令和4年が8.0%、保護者は、令和3年が12.2%、令和4年が11.4%と若干減少しているものの、1割程度が助成金を受けても追加費用負担が難しく利用しないという選択をしているように思われる。

同様に、「⑤現在通っている学習塾や習い事が参画事業者でない」という理由の比率も利用者で22.3%、保護者で33.0%と依然として非常に高い。

こどもの利用可能時間の制約という理由もあるだろうが、利用したいと思っても、現在通っている塾で利用できるならば有難いが、学習の継続性の観点から利用できる別のところに変更するという選択は難しく、新に追加で通塾先を増やすということも、1万円を超えた分の追加負担のことを考えると利用に消極的になっている可能性もある。

これら2つの理由をあわせると、こどもにとっては約30%が、大人にとっては約44%が、助成金額を超えた部分の負担を考えて利用を諦めている可能性があると思われる。

経済的な理由から利用を諦めている利用者が多いとすれば、標準的なカリキュラムを選択した場合に授業料としていくらからい必要であるかを調査するなどして、助成額としていくらからいが妥当であるかを検討することも利用率向上のために有用ではないかと思われる。

#### (ウ) 利用者の多様なニーズに対応できる参画事業者の登録と運営システムの問題

「④参画事業者リストの中に、利用したい学習塾や習い事がないので」という塾代助成カードの未利用の理由が、利用者では令和3年15.3%、令和4年19.6%、保護者では令和3年14.3%、令和4年12.5%となっている。

また、「⑤現在通っている学習塾や習い事が参画事業者でない」という理由の比率も、利用者では令和3年27.0%、令和4年22.3%、保護者では令和3年38.8%、令和4年33.0%と、減少傾向にあるものの、いまだに30%近くが利用したいけど利用しないという選択をしている。

利用者のニーズにマッチした事業者が参画していないという事実があると考えられる。

これまでも、「リクエスト制度」を利用して、未利用者が利用を希望する事業者が参画事業者でない場合には、運営事務局が未登録事業者へ参画を促し利用率の向上を図ってきているが、事業者が本事業に賛同しなければ利用することはできない。

利用者参画事業者双方が利用しやすいシステムでなければ事業の発展は望めないため、事業者が参画登録をしない理由、登録取り消しという経営判断をする原因を探索し、登録への障壁を低くし取り除くための対策をとる必要がある。

これまでも、参画事業者へのアンケート結果から見えてきた課題、「塾代助成カードの処理が煩雑である」・「登録情報の変更手続きが煩雑である」・「塾代助成カードの請求処理を忘れてしまう」に対して、随時事務処理改善策が実施されている。また、「教室のホームページへのリンクを貼りたい」といった事業者の営業上の要望に対応するような改善も実施している。

引き続き、現在の参画利用者の利便性の向上に努めるとともに、利用者の希望の多いと思われる未参画の大手事業者の参画の障壁となっている原因を調査する等して、運営方法の改善を進めていくことが望まれる。

#### (エ) 利用者の利用しやすさのための運営上の問題

「⑥通いたいがどこを利用すればよいかわからないので」という回答が、利用者では令和3年7.2%、令和4年5.4%、保護者9.2%では令和4年13.6%である。

これに対しては、利用促進架電（支援員架電業務）において、「利用先未定」と聴取した世帯に対して、利用先の提案をするコーディネート制度を実施し、令和4年度では、教室提案を実施した36.5%の世帯を利用に繋げているという成果をだしている。

なお、コーディネートを必要とする世帯は、ひとり親・障害・外国ルーツ等困難を抱える世帯が多く、保護者の自主性に任せていれば利用に繋がらなかった可能性もあり、生活に困難を抱える世帯に対しては支援策を継続することが必要である。

また、本事業については、専用のホームページが設けられており、利用者や参画事業者が本事業を利用しやすいよう手続上の改善は随時実施されている。ホームページで全参画登録事業者の一覧を確認できるが、対象者（小学生・中学生）の区分、地域、利用ジャンル、受講形態、金額、障害者対応等様々な条件で絞り込み検索をして、候補事業者を選び、事業者ごとの情報が記載されたページを確認できるようになっている。一部の事業者では、ターゲットや特徴、自社のホームページのリンクが記載されており、より詳細な情報を確認でき、利用者のニーズに合致した事業者を探すことができやすいよう工夫がされている。

しかしながら、全ての参画事業者が特徴やホームページを記載しているわけではない。

また、参画登録事業者一覧に掲載されている受講料は、最低料金しか記載されておらず、一見しただけでは利用者が実際に標準的な受講形態をとった場合に必要となる受講料総額がいくら程度になるかが分からない。対象者のうちの塾代助成カード未利用者に対するアンケートでも、助成金額不足を理由に助成カードを使っでの利用を諦めている層が一定数存在する可能性があり、費用は事業者を選択する際の重要なポイントである。

最終的な選択の場面では、絞り込んだいくつかの事業者候補の見学・面談を行うことになるだろうが、3000社以上ある事業者の中から数社の絞り込みをするまでは、できるだけ手間を掛けずにネット上で事業者の詳細な情報を入手比較検討できることが望ましい。

コーディネーター制度があるとはいえ、時間の制約なく比較検討できるよう、一覧表の検索条件を増やしたり、各事業者のカリキュラムや特徴（受験指導・発展学習・基礎学習、規模等）など、より知りたい情報にアクセスしやすいよう引き続き利便性向上のための改善がなされることが望まれる。

#### 【意見36】（3Eの視点）

こども青少年局は、助成金額不足が利用の妨げの一因であることから、助成金額の妥当性の検討等、より利用率を上げる工夫を引き続き検討すべきである。

#### 【意見37】（3Eの視点）

こども青少年局は、単に参画事業者の数を増やすだけではなく、利用者のニーズにマッチした良質な教育を提供する事業者の参画を増やすための工夫を継続すべきである。

### 【意見 38】（3 E の視点）

こども青少年局は、最初にカードを使ってみようという意欲を引き上げるさらなる対策や利用者が助成カードをより利用しやすいようホームページの改善等利用率向上のための一層の工夫を検討すべきである。

## 6 No. 6 学校における読書環境の充実・学校図書館の活用推進

事業名	学校における読書環境の充実・学校図書館の活用推進
事業概要	児童生徒の読書習慣を確立し言語力や論理的思考能力を育むため、また、自ら学び自ら考え、生涯にわたって学び続ける意欲を獲得するため、学校図書館補助員の配置等、学校図書館の環境整備を進め、学校図書館を活用した調べ学習や読書活動の活性化を図る。また、学校への団体貸出等、市立図書館からの学校への支援の充実を図る。
担当	教育委員会事務局
関連する計画指標	5, 11
事業目標指標	全国学力・学習状況調査の児童生徒質問紙において、「1 日あたりどれぐらいの時間、読書をしますか」に対する不読回答の割合が、各校において前年比減となるとともに、令和 3 年度において全国平均以下とする。

年度	H29	H30	R1	R2	R3	R4
目標値／事業目標指標		小学生 18.7% 以下 中学生 32.9% 以下	小学生 18.7% 以下 中学生 34.8% 以下	小学生 24.0% 以下 中学生 37.4% 以下	小学生 26.3% 以下 中学生 39.0% 以下	小学生 26.3% 以下 中学生 39.0% 以下
全国学力・学習状況調査の児童生徒質問紙において、「1 日あたりどれぐらいの時間、読書をしますか」に対する不読回答の割合が、各校において前年比減となるとともに、令和 3 年度において全国平均以下とする。（但し、平成 30 年度及び令和元年度は令和 2 年度においてとされていた）。	小学生 26.3% 中学生 47.2% (H30)	小学生 25.7% 中学生 48.0% (H31)	未測定 (令和 2 年度全国学力・学習状況調査項目のため)	小学生 29.9% 中学生 49.1%	小学生 32.5% 中学生 51.1%	小学生 30.5% 中学生 48.4%
		未達成	未測定	未達成	未達成	未達成

（各年度の大阪市こどもの貧困対策推進計画評価書より抜粋）

		H 3 0	R 1	R 2	R 3	R 4
大阪市不読	小学校	25.7%	未実施	29.9%	32.5%	30.5%
回答割合	中学校	48.0%	未実施	49.1%	51.1%	48.4%
全国平均不	小学校	18.7%	18.7%	24.0%	26.3%	24.5%
読回答割合	中学校	32.9%	34.8%	37.4%	39.0%	36.8%
対全国比	小学校	137.4%	—	124.6%	123.6%	124.5%
	中学校	145.9%	—	131.3%	131.0%	131.5%

#### (1) 事業の概要

この事業は、大阪市こどもの貧困対策推進計画の「普段授業以外で全く勉強をしない児童生徒の割合」に関連する重点事業であるが、大阪市教育振興基本計画における教育委員会事務局運営方針の施策 8-3「学校図書館の活性化」にも該当する。

なお、教育委員会事務局運営方針における施策目標の指標及び達成状況は、学校図書館の活用状況をより直接的具体的に確認できる指標として①学校図書館の児童生徒一人当たりの年間貸出冊数と②学校図書やその蔵書を活用した授業を週 1 回程度またはそれ以上計画的に行ったとする学級担任の割合となっている。

施策目標の進捗状況は、令和 4 年度は中学生の貸出冊数が 2.8 冊であり、事業再構築の必要性がある 3.0 未満の成果しか達成できていない。

施策目標（プロセス指標）の達成状況			R7目標	R3実績	R4目標	R4実績
①	学校図書館貸出冊数〔児童生徒 1 人当たりの年間貸出冊数〕（冊） 【本市調査】	小学校	38	29 <small>（前年度末）</small>	31	32
		中学校	6	3 <small>（前年度末）</small>	3.8	2.8
②	「学校図書館やその蔵書を活用した授業を計画的に行いましたか」に対して、「週に 1 回程度、または、それ以上行った」又は「月に数回程度行った」と回答する学級担任の割合（%）【大阪市小学校学力経年調査】		80	68.5	72	69.8
【施策目標（プロセス指標）の撤退・再構築基準】 ◆上記①②の目標に関する成果が、次の場合、事業を廃止（再構築）する。 ①小学校25冊、中学校3.0冊未満      ②58%未満						

#### 【指摘 9】（PDCAの視点）

こども青少年局は、事業目標指標の「全国学力・学習状況調査の児童生徒質問紙において、『1 日あたりどれぐらいの時間、読書をしますか』に対する不読回答の割合が、各校において前年比減となるとともに、『令和 3 年度において』全国平均以下とする」の「令和 3 年度」を「将来の達成目標年度」に変更すべきである。

（理由）

包括外部監査人の本監査報告書作成時現在、令和 5 年であり間もなく令和 6 年となるにも関わらず、既に過去となった令和 3 年度を目標達成年度とするのは不合理である。事業の進捗管理のために重要な指標であるため、直ちに新たに適切な目標指標と目標値を設定し直すべきである。

#### 【指摘 10】（PDCAの視点）

こども青少年局は、事業目標指標における検証すべき数値は適正なものを採用すべきである。

（理由）

事業目標指標の目標値達成度に基づき事業の進捗管理をおこなっているのであるから、毎年度目標指標は適正に設定される必要がある。大阪市では、困窮度が高い世帯の児童生徒ほど読書をしない傾向が高くなることから、こどもの読書習慣を確立し学力を高めるための本

事業を大阪市のこどもの貧困対策推進計画の重要事業の1つとして位置付けている。

そのため、本事業では、これまで、「全国学力・学習状況調査の児童生徒質問紙において、『1日あたりどれぐらいの時間、読書をしますか』に対する不読回答の割合に関して、①大阪市自体において毎年度改善がみられることと、②（令和●年度において）全国平均以下になるという2つの観点から評価しており、②においては全国平均の数字が適正に比較対照される必要がある。

にも関わらず、前述したように、令和4年度においても事業目標指標を「令和3年度において全国平均以下とする」としたままであるため、令和4年度の目標値は、令和4年度の全国平均値である「小学校24.5%以下、中学校36.8%以下」ではなく、令和3年度の全国平均値である「小学校26.3%以下、中学校39.0%以下」と設定したままである。

令和3年度の全国平均値が絶対的な固定した目標値とすべき論理必然性があるならば、その合理的理由を明らかにした上で、事業目標指標を②令和3年度の全国平均値である「小学校26.3%以下、中学校39.0%以下」と変更すべきであるが、本事業において、そのように事業目標指標を変更すべき合理性は見いだせない。

とすれば、各年度における事業目標達成評価において、比較対照すべき数値は当該各年度の数値とすべきであると思われる。

### 【意見39】（3Eの視点）

教育委員会事務局は、コロナの影響を差し引いたとしても、今後もこれまでの取り組みで不読率が改善しない場合には、本事業を再構築し、学校図書館の利用率の高い学校の取り組みや工夫を共有したり、読書の楽しさを知らない児童生徒に興味を持たせ読書の習慣付けができるような新たな取り組みを検討すべきである。

（理由）

教育委員会事務局における局運営方針の施策8でもある本事業の施策目標の進捗状況は、令和4年度の中学生の貸出冊数が2.8冊であり、事業再構築の必要性がある3.0未満の成果しか達成できていない。

児童生徒の不読率は、大阪市だけでなく全国平均においても令和3年度までは年々悪化の一途をたどってきた。そして、大阪市においては、本事業が開始されてから、一度も目標値を達成できていない。

大阪市の児童生徒に限らず、全国の児童生徒にとって、インターネット利用による動画視聴やSNSにより時間をとられたり、電子機器により容易に情報にアクセスできることから、読書週間が身についていない児童生徒が読書の楽しさを自分で見出すことは難しいのかもしれない。

確かに令和2年度からの3年間は、コロナ感染拡大防止のために学校や学校図書館利用に制約があったことも不読率が高止まりになった原因の1つともいえる。しかしながら、コロナ感染対策は大阪に限ったことでなく全国的な事象であったことを考えると、読書をしない児童生徒の割合を全国平均と比較した場合、平成30年度は、小学生で1.374倍、中学生で1.459倍であったのが、令和4年度は小学生で1.245倍、中学生で1.315倍となり、若干の改善はみられるものの、令和2年以降、小学生で約1.24倍、中学生で約1.31倍のまま推移しておりほとんど改善傾向が見られない。

全国平均より不読率が高いまま改善しないことは、地域における取り組みとして、本事業が有効に進捗していないと評価せざるを得ない。

よって、コロナ感染症の影響が少なくなった状況下になっても、不読率の改善や貸出冊数の増加が見込めなかった場合には、事業を再構築する必要があると思われる。

### 【意見40】（3Eの視点）

教育委員会事務局は、学校図書館がより身近で利用しやすいものとなるよう、利用者数の変化等利用状況の実態調査をして、それに対する有効な対策を検討し、利用率向上の効果検証をする等、引き続き児童生徒の読書意欲や学校図書館の利用率を高めていくための工夫を検討すべきである。

(理由)

こどもが読書習慣を身に付けるためには、利用したいときに開館していて、学校図書館を利用しやすい環境にすることが必要である。

包括外部監査人より、本事業による学校図書館の開館日・開館時間の推移や利用者数の変化について、教育委員会に対して問い合わせたところ、週当たりの開館回数の推移については、下記のような調査結果を開示されたが、利用者数の変化については調査を実施していないとのことであった。

週当たりの開館回数（※）の推移

	※	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度	令和元年 度	令和 2 年 度	令和 3 年度
小学校	平均 開館 回数	6.5 回	7.6 回	8.4 回	8.6 回	8.8 回	8.1 回	8.0 回
中学校	平均 開館 回数	6.1 回	7.2 回	7.9 回	8.1 回	8.3 回	8.1 回	8.2 回

※平均開館 回数の算出方法

- ・小学校は、「始業前」「業間休み（長休み）」「昼休み」「放課後」の 1 日 4 回、週当たり上限 20 回とカウントした
- ・中学校は、「始業前」「昼休み」「放課後」の 1 日 3 回、週当たり上限 15 回とカウントした
- ・事業開始前の平成 25 年度末時点で、平均開館回数が小学校：4.5 回／20 回、中学校：5.5 回／15 回  
（大阪市立図書館ホームページ「目標と評価」「大阪市立図書館の目標について」振り返り）より）

授業時間外で、児童生徒が自主的に学校図書館を利用するのは、始業前・昼休み・放課後がメインとなり、平日 5 日で週 15 回となる。事業実施前は、平均開館回数が小学校：4.5 回／20 回、中学校：5.5 回／15 回であったことと比較すると、コロナの影響を受けるまでの令和元年度（小学校 8.8 回／20 回、中学校 8.3 回／15 回）までは、順調に平均開館回数を増やしてきてはいたが、それでも開館可能回数の 55%である。

限られた予算の中で、蔵書の充実や学校司書の増員配置を進める必要があることから、人員の配置ができないことが、毎日始業前・昼休み・放課後の開館を実現できない要因の 1 つでもあると思われる。

各学校図書館で利用者数の変化について調査が実施されていないようだが、月・曜日・時間帯等による学校図書館利用者数や利用者の属性による貸し出し図書の傾向等の実態調査を実施することにより、利用者数の多い曜日や時間帯を優先的に開館して、利用したいときに利用しやすいようにすることで学校図書館の利用率が改善すると思われる。

また、実際に、本事業により有効に学校図書館の活用がなされているかを検証するにおいても、実際の利用者数の推移を把握することは有効な指標となると思われる。

その他、既に実施検証済みのものも多数あるとは思われるが、例えば、専門職である学校司書のノウハウを生かして蔵書内容の見直しや書籍を授業に活かす方法のアドバイス、流行した映画・ドラマの原作本や関連本イベントの開催、朝の読書タイム、低学年の児童のご褒美スタンプカード、読書会、手書きのポップによる誘引、定期的に学校図書館の一角のポップアップストア化等の実施等、読書の面白さ、学校図書館の楽しさを知り読書を習慣づけるための工夫を引き続き検討・実施し、各工夫を実施した時の利用者数や利用者の感想等を検証することで、本事業における有効な取り組みを進めていくことができると思われる。

#### 【意見 4 1】（3 E の視点）

教育委員会事務局は、学校における読書活動の充実や学校図書館の活用のために、学校司書が求められている役割を十分に果たせる状況になるよう、適正な人員配置や支援策が実施されているか検証し、問題がある場合には改善策を検討すべきである。

（理由）

教育委員会事務局運営方針の施策 8-3「学校図書館の活性化」では、施策目標（プロセス指標）の 1 つが「「学校図書館やその蔵書を活用した授業を計画的に行いましたか」に対して「週に 1 回程度、または、それ以上行った」又は「月に数回程度行った」と回答する学級担任の割合」であり、目標値は令和 4 年度 72%・令和 7 年度 80%である。

教職員は、活用方法やノウハウを、研修や各学校に配置される専門知識を有した学校司書のアドバイスによって習得し実践していくことになる。

ところが、各学校に配置される学校司書は、24 校の主幹学校司書配置校は 1 校専任週 30 時間であるが、それ以外の学校司書は週 1 回 6 時間である。

主幹学校司書以外の学校司書は、調べ学習に役立つ蔵書の充実等適切な蔵書構成に向けた選書支援や調べ学習の支援等を週 1 回 6 時間の勤務時間で行わなければならないことになるが、この 6 時間で十分に学校図書館の活用のために必要な役割を果たしているのか不明である。また、学校司書は調べ学習の支援を行う役割を担っているが、研修等で十分にその知識の習得ができていないかも不明である。仮に、学校図書館の環境整備が不十分だということが判明した場合には、必要な取り組みを検討すべきである。

### 7 No. 7 子ども自立アシスト事業（福祉局）

事業名	子ども自立アシスト事業
事業概要	中学生等がいる家庭に専門的知識を有する相談員を派遣し、家庭が抱える課題についてアセスメントを行い、高校進学等へ向けたカウンセリングによる個別支援を行う。
担当	福祉局
関連する計画指標	14, 15
事業目標指標	支援を行った中学 3 年生の子ども等が、将来的に高等学校を卒業し、進学や就職など生活保護受給世帯から社会的に自立する事を目標とし、自立又は就労収入の認定によって削減される扶助費を効果と見込む。（1 人あたり平均扶助費×人数）

	H30	R1	R2	R3	R4
目 標 値	241 人	248 人	248 人	154 人	154 人
実 績	140 人	144 人	133 人	144 人	156 人
達成状況	未達成				達成

#### (1) 事業概要

「貧困の連鎖」の防止を図るため、子どもを有する生活困窮世帯及び被保護世帯の抱える課題を早期に把握し、継続的に支援することで世帯の課題解決を目指し、親と子双方の進学意識を高め、将来的には生活保護からの脱却や生活保護受給を未然に防止することで子どもの健全育成及び社会的自立を促すことを目的に実施する（大阪市生活困窮者自立支援事業（子ども自立アシスト事業）実施要綱第 1 項）。

大阪市では、本事業に関して、対象世帯の課題のアセスメント、継続的な面談支援、高校進学へ向けた支援、他機関との連携による総合的支援、対象者の発掘、自立相談支援機関及び保健福祉センターとの連携を 4 事業者に委託して実施している。

(2) 対象者

生活困窮世帯または被保護世帯に該当し、本事業対象者として適当と認められたものであって、以下に該当する者。

ア 家庭環境等に課題があり、進学意欲や将来の就労意欲が低い中学生の子どもがいる世帯で、特に中学３年生に対する診断・支援を必要とする者

イ 高校生世代「１５歳（中学校修了）から１８歳（１８歳に達した日以後における最初の３月３１日まで）の者で高校未就学者及び高校中退者等をいう。」で再就学相談支援等を必要とする者

ウ 本事業を利用し、高校等に進学した者のうち、事業目的を踏まえ、その効果を高めるために定着支援を実施する必要があると認められる者

(3) 関連指標

	H30	R1	R2	R3	R4
事業目標指標	241 人	248 人	248 人	154 人	154 人
生活保護世帯					
対象者数	282 人	206 人	182 人	206 人	205 人
利用者数	140 人	144 人	133 人	144 人	156 人
生活困窮世帯					
対象者数	70 人	116 人	164 人	208 人	222 人
利用者数	70 人	112 人	160 人	205 人	221 人
合計					
対象者数	352 人	322 人	346 人	414 人	427 人
利用者数	210 人	256 人	293 人	349 人	377 人

	R2	R3	R4
事業目標指標	248 人	154 人	154 人
利用者数内訳（生活保護世帯、生活困窮世帯）			
中学生１年生	43 人	45 人	38 人
中学生２年生	82 人	87 人	105 人
中学生３年生	119 人	133 人	137 人
高校生世代	11 人	21 人	18 人
定着支援	38 人	63 人	79 人
合計	293 人	349 人	377 人
アウトリーチ（生活保護世帯、生活困窮世帯）			
対象者発見のためのアウトリーチ	346 件	414 件	427 件
アセスメント・支援のためのアウトリーチ	4,877 回	6,169 回	7,060 回
関係機関・地域と連携のためのアウトリーチ	363 回	472 回	583 回



- ・「対象者発見のためのアウトリーチ」…本事業対象と思われる世帯に支援員が家庭訪問等を行い、事業説明等を行った件数（世帯数）
- ・「アセスメント・支援のためのアウトリーチ」…「対象者発見のためのアウトリーチ」にて本事業の利用に同意した世帯に、支援員が家庭訪問等による支援を行った回数
- ・「関係機関・地域と連携のためのアウトリーチ」…支援員が学校・区役所・地域等へ訪問し、本事業の説明・周知・連携依頼等を行った回数

### 【指摘 11】（PDCAの視点）

福祉局は、本事業の事業目標指標として、本事業の目的や事業内容に即した、分かりやすい指標を用いられたい。

（理由）

ア 本事業の事業目標指標である「支援を行った中学 3 年生の子ども等が、将来的に高等学校を卒業し、進学や就職など生活保護受給世帯から社会的に自立する事を目標とし、自立又は就労収入の認定によって削減される扶助費を効果と見込む。（1 人あたり平均扶助費×人数）」の意味について、福祉局からは、以下のとおり説明があった。

- ・「人数の定義」…本事業により高校進学した者が「高校卒業後に就職・大学進学等により生活保護世帯から分離（自立）した人数」及び「実際に就労収入により扶助費が削減した人数」
- ・「削減される扶助費」…「大学等に進学した子どもが世帯設定から外れて世帯全体の扶助費が削減される」又は「子どもが就労し、就労収入を得ることによって扶助費が削減される」

福祉局は、これらの削減される扶助費に関し、本事業により高校進学した者の高校卒業前・後の扶助費・世帯状況を総合福祉システムにより確認し集計することによって算出しているという。

イ しかしながら、福祉局の回答によると、こどもの貧困対策推進計画評価書において実際に事業目標指標として表記されている数値は、「削除される扶助費」ではなく、生活保護世帯の利用者数となっている。

したがって、事業目標指標の表記と実際に表記されている数値の間には乖離があるため、この点は修正が必要である。

その際、本事業はあくまで、高校進学等へ向けたカウンセリングによる個別支援及び定着支援であることを踏まえると、「将来的に高等学校を卒業し、進学や就職など生活保護受給世帯から社会的に自立する事を目標とし、自立又は就労収入の認定によって削減される扶助費」を事業目標指標とした場合、本事業の活動から結果の把握までの時間的隔たりがあまりに大きい。そのため、本事業の効果、成果から結果までに不確定要素が多数含まれることになり、正確な効果検証ができるとはいい難い点も踏まえて、より端的で分かりやすい指標を定めることが望ましい。なお、現在設定している、「削減される扶助費」というものは、本事業の経済効果を図る上で有益な指標と思われ、当該指標を内部的に検討しておくことは望ましいと考える。

ウ 他方で、本事業の対象者には被保護世帯だけではなく生活困窮世帯も含まれているため、当該生活困窮世帯をも包摂する事業目標指標を設定する必要がある。しかしながら、生活困窮世帯の対象者は、経済的困窮といった画一的な対象者以外にも含まれるため、そもそもその全体数の特定が困難という問題がある。そのため、現在は、国のスキームに基づき、自立相談支援機関等に相談し利用申込を行った世帯を本事業の対象者としており、その結果、生活困窮世帯については対象者数に対する利用者数の割合が極めて高くなっている実態がある。

したがって、生活困窮世帯について、まずは全体の対象者数を把握する方法を検討しつつ、過渡的な指標になるかもしれないが、生活困窮世帯の利用者数など、生活困窮世帯に関する事業目標指標を設定する必要があると思われる。

エ いずれにしても、生活困窮世帯も含め、本事業の成果、効果を検証しやすい端的な指標に修正されたい。

#### 【意見４２】（PDCAの視点）

福祉局は、生活保護世帯の利用者割合を向上させるため、その原因と対策を検討し、実施されたい。

（理由）

上記のとおり、全体的な支援件数及び対象者数は生活保護世帯及び生活困窮世帯共に令和２年度以降、上昇傾向にある。しかしながら、生活保護世帯の利用率は７０％前後にとどまっており、いまだ利用に至っていない対象者が相当数存在する。

福祉局からは「親自身が障がい・傷病・虐待などの事情を抱えている場合があり、子どもの高校進学や将来の自立に向けた支援を受ける必要性を理解してもらうことが困難なことから、対象者と利用者に隔たりが生じている」などの回答があった。この点に対する別のアプローチからの対応の必要性をうかがわせる。もちろん、福祉局はこの点について様々な対策を講じていることと承知しているが、子ども自立アシスト事業の利用率が低いことに鑑みると、いまだその点の向上の余地はあると思われる。

したがって、福祉局は、子ども自立アシスト事業だけでなく別の観点からの対応についても、さらに効果的な対策による事業向上を検討し、実施されたい。

#### 【意見４３】（３Ｅの視点）

福祉局は、生活困窮世帯の利用者数を向上させるため、生活困窮世帯における対象者の全体数の把握方法を検討されたい。

（理由）

前述のとおり、生活困窮世帯における対象者は、経済的困窮といった画一的な対象者以外にも含まれるため、そもそもその全体数の特定が困難であることから、国のスキームに基づき自立相談支援機関等に相談し利用申込を行った世帯を本事業の対象者としているところである。もちろん、対象者発見のためのアウトリーチの件数は年々増加しており、対象者の把握に努めているところではあるが、全体数の把握はできていない状況である。

ついては、他部局との情報交換や連携を通じて、生活困窮者における対象者の全体数の把握方法を検討し、漏れなくアプローチができる環境を整えられたい。

#### 【意見４４】（PDCAの視点）

福祉局は、各委託事業者から報告を受けるべき必要事項を明確にし、客観的な評価指標も含めて、福祉局としての評価が可能な内容の報告を受けられたい。

（理由）

上記のとおり、大阪市は、対象世帯の課題のアセスメント、継続的な面談支援、高校進学へ向けた支援、他機関との連携による総合的支援、対象者の発掘、自立相談支援機関及び保健福祉センターとの連携に関して、４事業者に委託し実施している。

大阪市は、委託事業者から毎月の月報に加え、毎年実績報告書及び収支報告書の提出を受けている。しかし、年度ごとの実績報告書に関して、記載項目は一定の共通性は認められるものの、記載事項として客観的指標をどの程度記載するかが統一されていない。そのため、丁寧に様々な観点からの数値の報告をしている委託事業者もあれば、ほとんど客観的な数値の報告がなく定性的な報告をしているのみの委託事業者もある。また、１つの委託事業者のみが自己評価とその理由も報告を行っていたが、そのほかの委託事業者では記載がなかった。

また、委託事業者への委託業務は上記のとおり多岐にわたるものの、対象者の発掘に関する客観的な指標の報告を受けている業者はなかった。また、そのほかの業務に関して、一部の業者からは客観的な指標も含めて報告を受けているが、そのほかの委託事業者では記載が見受けられないものも存在する。