

令和 5 年度

包括外部監査の結果報告書
(概要版)

大阪市包括外部監査人

弁護士 川下 清

第1部 監査の概要

第1章 監査の主体

第1 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第1項から第3項まで及び大阪市包括外部監査契約に基づく監査に関する条例（平成11年条例第6号）第2条の規定に基づく包括外部監査

第2 包括外部監査人

川 下 清

弁護士：梅田総合法律事務所

地方自治法第252条の28第3項各号の欠格事由には該当しない。

第3 包括外部監査人補助者

包括外部監査人は、地方自治法第252条の32第1項に基づき、次の者を監査事務の補助にあたらせた。

氏名	資格	備考
和田義之	弁護士	（所属）安富共同法律事務所
今田晋一	弁護士	（所属）梅田総合法律事務所
足立朋子	弁護士 不動産鑑定士補	（所属）いまここ法律会計事務所
難波泰明	弁護士	（所属）弁護士法人 One Asia
沖山直之	弁護士	（所属）梅田総合法律事務所
岡本志保子	弁護士	（所属）梅田総合法律事務所
谷口悦子	公認会計士	（所属）谷口悦子公認会計士事務所

第2章 監査の客体

第1 特定の事件

1 事件名

子どもの教育と学びの支援に関する事務事業の執行について

2 利害関係

包括外部監査人と上記1記載の特定の事件の間に、地方自治法第252条の29に該当する利害関係はない。

第2 監査対象

1 対象とする事務事業

学校運営に関する事務事業及び大阪市こどもの貧困対策推進計画のうち、学びの支援に関する事業を監査対象とする。

2 選定理由

- (1) 教育の現場では、教職員の働き方改革、学校現場でのICT化などが進められているが、コロナ禍にあって児童生徒との向き合い方や教育のあり方は、福祉の観点からより複雑化している。文部科学省は、教員が子供と向き合える時間を確保するため、平成27年に「学校現場における業務改善のためのガイドライン」を策定しており、その過程において、専門的知見を有する人材が参画した「チーム学校」による教職員構造の転換についても議論されている。
- (2) 大阪市は、「大阪市教育振興基本計画」により、「安全・安心な教育の推進」「未来を切り拓く学力・体力の向上」「学びを支える教育環境の充実」を3つの最重要目標と定め、9つの基本的な方向を示している。同計画では、「ニア・イズ・ベター」（補完性・近接性の原理）に基づき、区役所が教育委員会とともに、保護者・区民等の声を汲み取りながら施策を実施する分権型教育行政を進めるとされている。区長は区担当教育次長として、区内における教育長の一定の権限と責任を分担し、各区役所は保護者・区民等の教育に関する意見やニーズの把握、区内の学校長等との連絡調整、意見交換等の仕組み作りを進め、把握した課題やニーズ、意見等を総合的に施策等に反映させることが求められている。
- (3) 大阪市の令和4年度の予算（一般会計1兆8419億円）のうち、教育費は2099億円と10%以上を占めている。学校給食費の無償化（64億6565万円）や学校教育ICT活用事業（65億8853万円）など、予算規模の大きい事業もあり、教育事業に関する市民の関心は高い。
- (4) また、教育の現場では、家庭の社会経済的地位による教育格差の拡大が憂慮されている。大阪市では、平成28年に行われた子どもの生活に関する実態調査において、小5・中2のいる世帯で困窮度1（等価可処分所得の中央値の50%未満）の割合が15.2%と高い数値を示しており、約6人に1人が相対的貧困に陥っている。大阪市は、こどもの貧困対策を総合的に推進する観点から、平成30年に「大阪市こどもの貧困対策推進計画」を策定し、各年度において重点事業を設定して進捗管理を行っているが、新型コロナウイルス感染症の影響等もあって好転が見られない指標が散見される。
- (5) 社会の担い手となる子どもの教育と、貧困などの課題を抱える子どもや家庭への対応は、市民の法益に直結する重要かつ喫緊の課題であり、支援を必要とする子どもたちに必要な施策が届くことが必要不可欠である。学校園における教育を担う教育委員会のほか、保護者や地域との連携による分権型教育行政を担う区役所、こどもの貧困対策関連事業を担うこども青少年局等が関与する横断的な事業であり、弁護士及び公認会計士により構成する包括外部監査人及び補助者の視点から部局横断的に監査して有用な報告・提言を行うことができれば市民の福祉に資すると思われることから、監査の対象とする特定の事件として選定した。
- (6) なお、包括外部監査実施通知書では、①学校運営に関する事務事業全般、②大阪市こどもの貧困対策推進計画のうち学びの支援に関する事業を、監査の対象としていたが、昨今

の教育環境の変化に対応する事業予算として、その金額的・質的重要性を踏まえて検討した結果、①についても、監査の対象を学校運営に関する事務事業のうち学びの支援に関する事業とすることとした。

3 対象部局

教育委員会事務局（学校園を含む）、こども青少年局、福祉局及び各区を対象とした。

4 対象期間

原則として令和4年度（令和4年4月1日から令和5年3月31日）の事務事業全般を監査対象とし、必要に応じてその前後の期間も含める。

第3章 監査の方法

第1 基本方針

適法性（地方自治法第2条第16項）、住民の福祉の増進（同条第14項）及び3E（経済性・効率性・有効性を意味する。同条第14項及び第15項）の観点からの監査を基本方針とする。

第2 監査の視点

1 教育委員会事務局

- (1) 学校運営に関する各種事務の執行は適法に、かつ、要綱、要領等の定めにしたがって行われているか。あるべき規定等が定められているか。（適法性の視点）
- (2) 各種事業は、予算の執行としての効率性・経済性を有しているか。（3Eの視点）
- (3) 「大阪市教育振興基本計画」の策定や各種事業の実施、これらの評価・改善のプロセスは、PDCAサイクルの手法に基づき適切に構築され、運用されているか。（PDCAの視点）
- (4) 「チーム学校」のもと、教員が深度ある教育活動を行うために、専門性を有する人材が学校に関わり、相互に連携して目的を達成しているか。（人的サポートの視点）
- (5) 児童生徒について必要な支援が求められる場合、区、家庭、地域等との連携が適切に行われているか。（組織的連携の視点）

2 こども青少年局

- (1) 「大阪市こどもの貧困対策推進計画」の策定や各種事業の執行は適法に、かつ、要綱、要領等の定めにしたがって行われているか。あるべき規定等が定められているか。（適法性の視点）
- (2) 各種事業は、予算の執行としての効率性・経済性を有しているか。（3Eの視点）
- (3) 「大阪市こどもの貧困対策推進計画」における各種事業の進捗管理、これらの評価・改善のプロセスは、PDCAサイクルの手法に基づき適切に構築され、運用されているか。特に学校現場と関わりのある学びの支援に関する事業実施と指標改善状況の検討は、適切に行われているか。（PDCAの視点）

- (4) 児童生徒について必要な支援が求められる場合、区、家庭、地域等との連携が適切に行われているか。（組織的連携の視点）

3 福祉局

- (1) 「大阪市こどもの貧困対策推進計画」の重点事業に位置付けられている「子ども自立アシスト事業」の執行は適法に、かつ、要領、要綱等の定めにしたがって行われているか。（適法性の視点）
- (2) 「子ども自立アシスト事業」の進捗管理、評価・改善のプロセスは、PDCAサイクルの手法に基づき適切に構築され、運用されているか。事業実施と事業改善状況の検討は、適切に行われているか。（PDCAの視点）

4 各区

- (1) 各区役所は、分権型教育行政の担い手として、適切に、保護者・区民等の教育に関する意見やニーズの把握、区内の学校長等との連絡調整、意見交換等を行っているか。
- (2) 区役所が把握した課題やニーズ、意見等を、適切に施策等に反映させているか。

第3 監査の手法

1 質問

それぞれの対象部局に対して必要な質問を行い、書面による回答を得るとともに、ヒアリングを実施した。

2 記録の確認

大阪市等が公表している資料や、対象部局に要請して提供を受けた書類を精査した。

3 現場の確認、意見聴取

可能な限り現地に足を運び、また、担当者や当事者の話を聞くことで、実情を正確に把握するよう努めた。

4 法令等の調査、検討

法令、条例、規則等を調査し、行政内部のルールや事務の執行及び事業の管理がこれらに適合しているかを吟味した。その際には、単に法令、条例、規則等の条文に形式的に適合しているかをチェックするだけでなく、立法事実や立法趣旨も踏まえた実質的な検討を行った。

5 アンケートの実施

監査を行うにあたり、小学校2校、中学校1校の教職員の方々の協力を得て、ICT・働き方改革に関するアンケートを実施した。

第4 監査によって行う「指摘」と「意見」の意義

1 指摘

適法性（法令、条例、規則、規程、要綱等）等の観点から改善する必要がある事項を意味する。

2 意見

1にはあたらないが、地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨、すなわち、住民福祉の増進や組織及び運営の合理化に資するという目的のもと、改善を検討する必要があると認められる事項を意味する。

第2部 大阪市の教育事業及びこどもの貧困対策事業の概要

第1章 大阪市の教育事業の概要

第1 大阪市教育振興基本計画（略）

第2 計画の進め方と進捗管理（略）

第3 監査対象とした取り組み

「大阪市教育振興基本計画」では、3つの最重要目標、9つの基本的な方向の分類を踏まえた主な施策が示され、具体的な取り組みが示されている。

多数に上るので、その取り組みの全てを監査の対象とすることはできないが、予算規模のほか、「大阪市教育振興基本計画」が「市政改革プラン3.0」を踏まえたものであって、「市政改革プラン3.0」では改革の柱としてICTを活用した市民サービスの向上、ニア・イズ・ベターの徹底、働き方改革が掲げられていること、「大阪市教育振興基本計画」で示されている取り組みの多くでICTの活用が求められていること、3つの最重要課題の1つ「学びを支える教育環境の充実」で教育の働き方改革が「喫緊の課題」とされていること、よりきめ細かく的確な学校支援の必要性から分権型教育行政が推進されていること、児童生徒に最も近い学校が主体性をもって地域の実情等に応じた取り組みを推進することの重要性を踏まえ、監査の対象は、学校運営に関する事務事業のうち学びの支援に関する事業として、特に、ICT関連事業、働き方改革推進事業、ブロック化による学校支援事業、学校活性化推進事業（校長経営戦略支援予算）とすることとした。

第2章 大阪市のこどもの貧困対策事業の概要

第1 大阪市こどもの貧困対策推進計画（略）

第2 計画の進捗管理（略）

第3 監査の対象とした事業

本監査においては、大阪市こどもの貧困対策推進計画のうち、学びの支援に関する事業を監査対象とした。

同計画においては、【施策1】を「こどもや青少年の学びの支援の充実」と名付けて、各事業を分類しているが、【施策1】以外にも「学びの支援に関する事業」はある。

たとえば、【施策3】の「つながり・見守りの仕組みの充実」に分類された「大阪市こどもサポートネットの構築」や「こども支援ネットワーク事業」は、学校園や地域、関係機関との密接な連携により、支援を必要とする世帯を発見し、必要な支援につなげるなど、社会全体でこどもや青少年、保護者を支援する取り組みであり、まさに、学びの支援に関する事業である。

そこで、同計画の【施策1】及び【施策3】に分類された事業うち、重点事業に該当するもの、および重点予算事業を、監査の対象とした。

第3章 大阪市の財政状況及び関連事業費

第1 大阪市の財政状況の概要（略）

第2 大阪市の教育事業費（略）

第3 大阪市のこどもの貧困対策関連事業費（略）

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

【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（3Eの視点）

教育委員会事務局は、ICT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べきである。

【意見2】工数把握（3E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。

【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。

【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。

【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。

【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。

【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。

【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。

【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。

【意見8】大阪市教育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。

【意見9】大阪市教育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。

【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の活用に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。

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

【意見１１】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之、各取り組みの効果、有効性を検証すべきである。

【意見１２】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。

【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。

【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。

【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。

【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。

【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。

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

【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。

【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。

【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。

【意見21】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。

【意見22】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。

第4 ブロック化による学校支援事業について

【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。

【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。

【意見25】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。

【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。

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。

【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。

【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。

【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。

【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。

【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。

【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。

【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。

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

【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。

【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。

2 No.2 学校力UPベース事業

【意見31】（3E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。

【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。

【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。

3 No.3 学力向上支援チーム事業

4 No.4 学びサポーターの配置

【意見34】（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。

【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。

5 No.5 塾代助成事業

【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】（3E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

【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。

【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。

【意見 3 9】（3 E 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。

【意見 4 0】（3 E 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。

【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。

7 No. 7 子ども自立アシスト事業（福祉局）**【指摘 1 1】（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。

【意見 4 2】（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。

【意見 4 3】（3 E 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。

【意見 4 4】（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。

8 No. 8 スクールカウンセラーの活用**【意見 4 5】（PDCA の視点）**

こども青少年局及び各区は、スクールカウンセラーの年間相談件数が相談可能回数を大きく上回る区について、スクールカウンセラーの拡充等の対策の可否を検討されたい。

また、こども青少年局は、令和4年度に小中学校の管理職が改善・解決に向かったと評価した事案の割合が大きく減少した理由を調査・分析し、有効な対策を検討・実施されたい。

各区においても、特に小中学校の管理職が改善・解決に向かったと評価した事案の割合が低い区や、令和4年度に小中学校の管理職が解決・改善に向かったと評価した事案の件数が減少した区においては、その理由を調査・分析し、有効な対策を検討・実施されたい。

9 No.9 スクールソーシャルワーカーの活用

【意見46】（3E、PDCAの視点）

教育委員会事務局は、不登校児童生徒の半数以上が学校内・外による相談・指導等を受けていない状況を踏まえ、早急に対策を検討されたい。

10 No.10 不登校等こどもにかかる相談体制の充実

【意見47】（PDCAの視点）

こども青少年局は、相談件数も事業目標指標とした上で、適切な目標を設定のうえ、モニタリングをされたい。

【意見48】（PDCAの視点）

こども青少年局は、面談による教育相談事業による相談件数の拡大のための方策を検討し、実施されたい。

【指摘12】（PDCAの視点）

こども青少年局は、本事業に関連する計画指標から生活保護世帯に属するこどもの高等学校等中退率（計画指標21）を削除されたい。

11 No.11 進路選択支援事業

【指摘13】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、本事業に関して、具体的な相談件数、奨学金の申請件数、採択件数など、これに限らず具体的で適切な成果を目標指標とした上で、モニタリングをされたい。

【意見49】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、具体的な相談件数、奨学金の申請件数、採択件数など、これらに限らず具体的で適切な成果を区などの教育行政区ごとに集計した上で、効果的な事業展開に結び付けられたい。

【意見50】（PDCAの視点）

こども青少年局は、大阪市こどもの貧困対策推進本部統括本部員という立場に基づいて、教育委員会事務局に対し、本事業に関して、具体的な相談件数、奨学金の申請件数、採択件数など子どもの貧困対策として有用なデータの収集を行うよう協力依頼をされたい。

1 2 No. 12 不登校児童通所事業

【意見5 1】（PDCAの視点）

こども青少年局は、登録者数も事業目標指標とし、適切な目標を設定の上、モニタリングをされたい。

【意見5 2】（3 Eの視点）

こども青少年局は、本事業による登録者数の拡大のための方策を検討し、実施されたい。

【意見5 3】（3 Eの視点）

こども青少年局は、ほかの関連部局とも連携の上、不登校児童の支援のための予算を拡充させ、対応に当たるべきである。

【意見5 4】（3 Eの視点）

こども青少年局は、各委託事業者に対する委託料に対する登録児童数なども比較しながら、受け入れ余地のある委託事業者に対しては登録数の拡大をできる余地がないか、適切な指導、助言をされたい。

1 3 No. 13 キャリア教育推進事業

【意見5 5】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、職場体験や職業講話はキャリア教育の有効な一手段にすぎないことから、社会的関心を引き出し、学習や進学への意欲を高めるとともに、勤労観・職業観を育むという本事業の目的の推進効果の検証が図れる目標指標の設定を検討すべきである。

【意見5 6】（3 Eの視点）

教育委員会事務局は、本事業の担当局として、感染症の影響といった外的要因により職場体験が実施できなかった経験を踏まえ、今後、制約が生じた場合でも実施できるような計画や他校の有益であった事例等の情報共有をしたり、企業や団体、区役所との連携によるキャリア教育においてICTの活用やそのほかの方法の開発等の代替策を検討し、各学校が事業実施に繋げることを支援するためのより一層の創意工夫を検討することが望まれる。

【意見5 7】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、各校で実施したキャリア教育が、児童生徒にとってどのような影響を与え、「将来への夢や目標を持てるようになる・勤労観・職業観を育む・学習・進学意欲が高まる」ことにつながったかどうかの効果検証を行うべきである。

14 No. 25 子ども会活動の推進

【意見58】（PDCAの視点）

こども青少年局は、ジュニアリーダー・シニアリーダー研修事業におけるアンケート回答だけでなく、参加人数や一人当たりの投資金額などの客観的なほかの指標も用いた上で多角的に本事業の効果を検証し、モニタリングをされたい。

【指摘14】（PDCAの視点）

こども青少年局は、本事業とこどもの貧困対策推進計画との関連性を見直した上で、重点事業とすべきか再考されたい。

【意見59】（PDCAの視点）

こども青少年局は、本事業を重点事業として位置付け続ける場合、より適切な事業目標指標を再考されたい。

16 No. 27 「小学校区教育協議会 ―はぐくみネット―」事業

【意見60】（3Eの視点）

教育委員会事務局は、全校にはぐくみネットコーディネーターを配置できるよう、さらに取り組みを加速されたい。

【意見61】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、本事業の事業目標指標について、当該事業の目標を適切に示すものに再考されたい。

【意見62】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、活動・行事等への参加児童数についても統計を取得されたい。

【意見63】（組織的連携の視点）

教育委員会事務局は、はぐくみネットの推進状況について各区とより具体的な情報交換をし、各区でより充実した取り組みが推進されるよう、働きかけられたい。

【意見64】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、事業目標指標に関して依拠するに足る調査方法を用いられたい。または、現在の調査方法が依拠するに足りると考えるのであれば、調査手法の変更を理由としない原因分析を適切に行われたい。

17 No. 28 学校元気アップ地域本部事業

【意見65】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、本事業の事業目標指標について、定量的な評価も取り入れられたい。

【意見66】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、成果報告書を確実に入手するとともに、内容の不備があれば再提出を求められたい。

【意見67】（3Eの視点）

教育委員会事務局は、延べ参加生徒数が0の学校元気アップ地域本部に対して、より多くの参加生徒数を実現するように指導されたい。

【意見68】（3Eの視点）

教育委員会事務局は、延べ参加ボランティア数が0の学校元気アップ地域本部に対して、より多くの参加ボランティア数を実現するように指導されたい。

【意見69】（3Eの視点）

教育委員会事務局は、ボランティア登録数が0の学校元気アップ地域本部に対して、より多くの参加ボランティア数を実現するように指導されたい。

【意見70】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、各学校元気アップ地域本部に対して、運営協議会を定期的を開催するように指導されたい。

【意見71】（組織的連携の視点）

教育委員会事務局は、地域コーディネーターがその役割をより発揮するように指導されたい。

【意見72】（組織的連携の視点）

教育委員会事務局は、地域コーディネーターからも、個別にその活動報告の提出を求め、個別の地域コーディネーターを監督、指導されたい。

【意見73】（PDCAの視点）

教育委員会事務局は、各学校元気アップ地域本部の成果報告書を踏まえて、活動内容が活性化するように、個別具体的に監督、指導されたい。

18 No. 29 高校中退者への支援策

【意見74】（3E、PDCAの視点）

こども青少年局は、本事業の事業目標指標が達成されているにも関わらず、生活保護世帯に属するこどもの高等学校等中退率（計画指標 21）が大きく改善していないことを踏まえ、本事業内容等の改善を検討されたい。

【意見 7 5】（PDCAの視点）

こども青少年局は、本事業の対象者が実際に相談又はコンネクションズおおさかに登録した人数などの指標も用いながら、段階的に本事業の効果を検証されたい。

1 9 No.30 児童虐待防止啓発事業

【意見 7 6】（3 E、PDCAの視点）

こども青少年局は、児童虐待にかかる通告義務や通告先について市民の認知度が上がっていない実情を踏まえ、市民に広く認知されるよう啓発活動を工夫されたい。また、児童虐待の原因が複合的なものであることを踏まえ、事業目標指標についても検討されたい。

【意見 7 7】（PDCAの視点）

こども青少年局は、こどもを守る地域ネットワーク機能強化について事業目標指標を見直し、有効な事業目標指標を設定されたい。

2 1 No.32 大阪市こどもサポートネットの構築

【指摘 1 5】（資料の正確性確保、組織的連携及びPDCAの視点）

- 1 こども青少年局は、「スクリーニングで判明した課題のある児童・生徒を支援制度につないだ割合（80%以上）とする」とした事業目標指標に対する実績値算定の基礎となる「こどもサポートネット活動記録」の記載上の扱いが各区で異なっていたことが令和4年度において認められたため、あるべき記載に改めるよう各区に対し周知徹底し、実績値を算定した。しかし、令和2年度及び令和3年度においては、これについては是正されないままとなっている点、大阪市こどもの貧困対策推進計画評価書において何ら説明がされていない。事業が本格実施された令和2年度及び令和3年度について正確な実績値を用いることができなかった理由を記載するなど、公表されているデータについて補足し、説明することについて検討されたい。
- 2 各区は、大阪市こどもサポートネット事業の実施主体が区役所であり、当該事業が区長のマネジメントのもと区役所と学校が協働し、関係行政機関、NPO・支援団体等の地域資源等と連携して実施するものであるから、月報を作成するにあたっては、その記載内容が実態と整合しているかなどの観点から確認する手続について検討し、各区の実態説明に資するものとされたい。

【意見 7 8】（PDCAの視点）

こども青少年局及び教育委員会事務局は、令和4年度において、設定されている事業目標指標がいずれも達成したことに鑑み、個別の事情を踏まえて対応すべき案件に着目し、それを改善していくための指標など、新たな視点を入れた目標指標の設定について検討されたい。

【意見 7 9】（組織的連携の視点）

教育委員会事務局は、各学校に対する大阪市こどもサポートネット事業に関するアンケート調査などを通じて、確認し把握した学校の状況について、こども青少年局及び区に対して情報共有

の機会を設けることについて検討するとともに、確認されているこサポ事業に係る課題についてこども青少年局及び区と連携して対応されたい。また、区は、確認された課題を踏まえ、「学校による支援」の状況を適切に把握し、活動記録への記載を行われたい。

【意見 8 0】（3 E、組織的連携の視点）

- 1 こども青少年局及び各区は、各区のこサポに係る事務の現状を把握し、事務の効率性や適切性の観点から見直すべき事項がないか確認されたい。
- 2 こども青少年局及び教育委員会事務局は、スクリーニング会議Ⅱの開催頻度の実態について把握し、学校と区が児童生徒に関する支援状況について適時適切に共有できる体制となっているか検討されたい。

【意見 8 1】（組織的連携の視点）

区及び教育委員会事務局はこサポに係る課題を共有する機会として、区教育行政連絡会を活用することについて検討されたい。

【意見 8 2】（組織的連携の視点）

教育委員会事務局は、毎年実施しているこサポに係るアンケート調査結果を区及びこども青少年局と共有し、こサポ運用上の課題への対応について検討されたい。

また、区及びこども青少年局は、実施要綱の趣旨を達成し、要支援者等の支援に資するという観点から、こサポの従事体制及び業務の現状について確認されたい。

2 2 No.33 こども支援ネットワーク事業

【意見 8 3】（PDCAの視点）

こども青少年局は、こども支援ネットワーク事業について、事業効果を適切に測定するための事業目標指標を設定されたい。

第4部 総括意見

第1章 教育委員会事務局の事務事業について

第1 教育ICTの契約

1 学校運営支援センターにおける契約の決裁について

大阪市の教育ICT関係の事業における契約事務を行っているという学校運営支援センター関係の契約書の監査を行ったところ、

- ・初歩的な契約事務の過誤（指摘1、2）
- ・見積書、特に「一式」のチェックの在り方（意見1）
- ・工数確認が行なわれていないこと（意見2）
- ・守秘義務の合意の欠缺（指摘2）

などの問題があった。

しかし、これらは、速やかに改善がなされるものと思われる。逆に、今後も大きな影響がある問題は、決裁の在り方である。

上記の問題は、いずれも決裁者が契約書及び関連して交わされる書面、契約相手、資料などをよく確認すれば、防止できたものである。

再委託の許可の決裁のように、文書上は、包括的な再委託を許可したものとししか理解できないものがあった。

また、決裁の判断の理由、その根拠及び資料などがまったく記録されていないものが散見される。

このように決裁が軽視され、形骸化していることが懸念される。

このような事態の結果として、更新に際して、当初契約の額をそのまま踏襲しているが、当初契約の際の判断や資料について記録はなく、引継ぎもなされていないという事案があった。

当初契約時の事情が分からない。当初、当該契約のために相手方どれほどの設備投資を必要とし、その償却に要する年月などを把握していれば、その償却費相当額は不要になる。また、そのほかに事情に変化が生じているか否かも分からないまま前例踏襲しているのである。決裁を実質化されることを強く求める。

2 判断資料が記録化・保管されていないことについて

億円単位の多額の契約について、契約書、決裁文書、見積書等が保管されているだけで、契約内容の適正さについての判断資料、そのような状態で契約締結に至った経緯などについて何の資料も残されていないというのは異様な事態である。

その背景には、書面化した場合の保管の負担、情報公開の対象となることに対する忌避感などから、資料の記録化を回避する傾向があることが推測され、教育委員会事務局のICT関連の契約にとどまらず、市行政全般にあるのではないかと懸念される。

判断資料が残されていない状態では、契約手続の適正さ、判断の合理性を検証することができず、行政の透明性を著しく損ない、説明責任を果たせない。

また、人間の判断は、限定された情報に基づく判断であるから、判断の合理性も、その当

時、入手されていた情報に基づいて検証・評価されるものである。決裁当時入手できなかった情報によって、契約内容が客観的には適正さを欠いたのではないかという疑義が生じる事態があっても、決裁当時当該情報を入手し得なかったこと及びそのことに落ち度がないことを明らかにすることによって説明責任を果たすことができる。

ところが、決裁の判断資料が保存されていないと、決裁当時に参照し得た情報の範囲が不明であるために、限定された情報に基づく判断であったことを明らかにすることができないこととなり、決裁者ひいては大阪市が不測の責任を負う事態に陥る可能性がある。

このような点に配慮して、適正な決裁資料の記録化、保管に留意されるべきである。

第2 学校、区、教育ブロック及び地域

1 現状

大阪市は、各区の区長が教育次長を兼務して、教育委員会事務局としての権限をもって学校及び地域と連携して地域の実情に即した施策を採る体制が採られている。全市の区を4つに分けて教育ブロックを組織し、担当部長を配置するなどして各ブロックの実情に対応した施策をとることができる体制をとっている。

これは、大阪市において、地域の実情が多様であることに対応して、地域に近いところで対策を執ることができるようにすることが目的と理解される。

その上で、こどもの貧困対策推進計画及びそのほかの計画、施策によって、こども青少年局、教育委員会事務局がそれぞれに所管する様々な事業に基づき、各事業の趣旨・目的に沿って独自の施策を可能とする予算が学校、区及び教育ブロックに配分されている。

包括外部監査人が見分したところでは、支援に携わる職員らは、それぞれの趣旨目的・役割に沿いつつ、協働して活動を展開し、各事業・施策の達成に尽力されており、成果を上げておられる。

2 予算の未消化

各学校、各区に配分された予算について、未消化が見られることについて意見を述べた（意見22）。

各学校、各区、各教育ブロックには、独自に対応されるべき様々な課題があることはいうまでもないところ、地域の実情に即した施策・対策をするための予算が消化しきれないというのは、当該地域の市民の目線からみた場合、極めて残念な事態である。

このような予算の未消化が生じる原因は単純ではないことを理解するが、その上でなお、未消化の理由を調査し、未消化をなくす対応策を講じるべきである。

その1つとして、教育委員会事務局等では、これらの各学校、各区、教育ブロックに配分した予算について、事業・施策の目的に対応した用途を求めている。あまり厳しく制限してはいないということである。しかし、それでも、特定の事業目的に基づいて配分された予算であるから、目的によって用途が限定されて、企画・立案を難しくしている可能性を懸念する。

このような予算の在り方については、監査の本来の在り方からは、目的外の使用について意見を述べるべきところであるが、配分された予算を地域の実情に即して適切に使用することを促す趣旨において、事業自体の方を整理するべきであるとの意見を述べた（意見18及

び23)。事業を整理し、予算を使いやすくし、その上で、実際に使用された目的において効果を挙げたのかを客観的に検証するべきである。

また、1つには、意見22で述べたように、各学校、各区において独自の施策等を企画する力の不足が考えられる。これについては、当該地域の実情、課題を最もよく知る者は当該地域の住民、支援団体、ボランティア組織等からアイデア、企画等提案を積極的に求めることを検討されたい。

第3 配置人員の役割分担

上記のように、職種、資格、役割が異なった人材が配置されており、現状では、混乱の指摘や不満の声などは多くないようである。しかし、ソーシャルワーカーだけでも5種あって、それぞれ役割が異なるというのは、混乱が生じていても不思議ではない状態であって、現場における役割分担等に混乱をもたらし、協働を妨げることが懸念される。また、現時点では、現実にもそのような声が多くはないようであるが存在する。

後述のとおり、学校現場の業務負担を減らす努力をする一方で、教育ICT化に伴う負担、課題を持ったこどもの支援など負担が増えている現実もあり、教育現場及び地域における支援を支える人材を強化することは必要であり、後述のとおり、拡充を求められている局面もある。

したがって、今後もこのような体制で各区等に配置される人員が増加することが予想され、混乱を生じることが懸念される。

これらの人材のそれぞれの能力・特性を生かして各区等における活動を活発にして学校を支援して教員の負担を軽減し、また、地域を支えるという目的を第一に考え、各区等において、これらの配置人員を、各人員の能力、特性に対応した役割分担が可能となる方法を検討されるよう求めたい。

第4 働き方改革について

1 行政職員、特に教職員の働き方改革の動き

教員の働き方改革の各施策をみると、タイムレコーダーの打刻を厳格にし、打刻時刻に基づいて算出される勤務時間のデータを基礎に、その減少を目指す指標の在り方に典型的に表れているように、民間企業で実施して批判の多かった施策がなお学校で用いられており、民間企業における働き方改革の動きを遅れて追っているという感がある。

タイムレコーダーによって管理される勤務時間を対策の基礎とすると、打刻前及び打刻後、帰宅後の残業が見えなくなってしまう、労働環境の実情が見えなくなるおそれが強く、しかも民間企業では残業手当がなくなるために、改革が労働者にとって著しい不利益をもたらした面があった。

このため、労働基準監督署は、出門記録の提出を求め、出門記録と打刻時間との誤差が大きい場合、出門までの時間をサービス残業と認める方向にある。

2 業務の負担を軽減すること

実質的な労働時間を根本的に軽減するには、業務の負担を軽減する以外にはないのであって、教員の負担を軽減することを目的として、教員を補助する職員を多数配置する思索は、

これに適っている。

その一方で、教育ＩＣＴ関連の機器及びこれらを用いた校務処理及び教育方法の導入は、教員の負担を軽減するが、他方で、これらの維持管理の業務、これらの扱いに不慣れな職員や日常的に惹起するバグ、不具合などへの対応をする職員の著しい負担をもたらしている。

教育委員会事務局は、学校からの質問や相談に対応するデスクを設置して、これに対処しており、当初は、全く電話がつながらないという状況であったが、現在では速やかにつながり、対応も適切であるとされている。

しかし、外部への質問・相談の前に学校内での対応は一部の教員が行っており、そこに負担が集中している状態がうかがえる。

また、こどもの貧困対策のためにスクリーニング会議への事案の提出、参加、学校内での対応とされた者の見守りなどによって教員の事務負担が増加している面があることも否定できない。

3 小括

以上のような状況で働き方改革を進められており、一定の成果は認められるものの、一方で負担が増加している面もある。

教員の人材不足が原因の１つであるとのことであるが、教員の働き方の現況が教員志望者を減少させるという負のスパイラルにあるのは疑いないところである。

さらに、教員の負担軽減に努められるとともに、民間では、働き方改革に成功して職員の生産性が向上したとされる企業も少なくないのであるから、これらの成功例に学んで効果的な施策を採られるよう求めたい。

第2章 こどもの貧困対策推進計画について

第1 計画の進捗管理

1 本計画における進捗管理の重視

本計画においては、計画を実効あるものとするために、「施策の進捗状況を把握するとともに、施策の有効性について適切に評価し、評価結果を改善や新たな展開につなげることが重要」とし、「各年度において、計画の進捗管理を効果的・効率的に実施するための重点事業を設定し、指標の数値変化の状況と重点事業の進捗状況や成果等を支援会議に報告する」とともに、これらをホームページに掲載して周知するとしている。

以上のとおり、本計画の推進にあたっては、施策の進捗状況の把握、施策の有効性についての適切な評価、そして、その評価結果を改善や新たな展開につなげるというPDCAサイクルを働かせることが重視されている。

その上で、計画の進捗状況を把握するために計画指標を設定し、その数値の変化を確認しながら計画に基づく取り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るとされており、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ることになっている。

2 計画方針と現実の計画及び運用とのギャップ

ところが、指摘4乃至7で述べたように、計画指標に大きく影響を及ぼすと考えられない事業（重点事業No.30）、計画指標への影響を期待するのは筋違いなもの（重点事業No.26）が重点事業とされている（指摘5）、計画指標に影響を及ぼすとされている重点事業が全て目標値を達成しているにも関わらず改善がわずかである（指摘6及び7）というように、計画指標の数値変化、各事業の達成状況との関係などの分析が不十分で、重点事業とされているものが計画指標に大きく影響を及ぼすことができているのか不明である。もちろん、事業目的を達成して貧困家庭の子どもの状況を改善していると思われる事業があることはいうまでもないが、そうではない事業もあり、あるいは、当該事業の目標値の設定、その検証に問題があると思われた事業が多く、多数の意見を述べることとなった。

計画指標の設定やあり方、数値変化の分析、計画指標に影響を及ぼす可能性の再検討など、本計画の全体を建付けそのものから見直してしかるべき状態である。

3 こども青少年局が現実を果たしている役割

(1) 問題のある達成状況報告がそのまま集約されている現状

こどもサポートネット構築事業の達成状況について、令和2年及び令和3年の達成状況の結果報告に不備があったのに、評価書において何ら説明がされていないこと（指摘15）、各学校園からの達成状況の報告には、少なくとも監査人らの視点からは評価に疑義を生じるものがあるが、検証された形跡がないこと（意見79）、こども青少年局では、自局で実施している事業以外については達成状況の適正性を確認するに足る資料をほとんど保有していないとのこと並びに包括外部監査人側からの質疑に対する対応等に照らして、こども青少年局では、各所属が行っている事業について、自局で検証・分析するという姿勢が全く見られない。

(2) 評価書作成の現状

以上の例示したのは一部であるが、このような実情に照らして、現状では、各所属、各区、各学校園が行った達成状況についての結果報告がチェックされないでそのまま単純に集約されて評価書として取りまとめられており、各事業の達成状況の評価が、本計画の趣旨・目的の正しい理解に基づき、これに沿って適正に行われているかを確認・検証する作業は行われていない。

第2 計画全体の進捗管理、施策の有効性の評価の検証の重要性

各施策、各事業の有効性を適切に評価し、その結果を事後の改善や新たな展開につなぐためには、担当する各所属、各区又は各学校園において行っている、担当する事業の達成状況についての評価が統一的な基準又は指針等に沿って適正に行われていることが前提である。特に各学校園や各区で達成度評価を行っているものは、全体を集約する際に、指摘15のように、集約したものの意味がなくなってしまう。また、各所属が単独で評価するものであっても、この適正さが検証されていなければ、その評価に基づいて行われる事業の有効性評価は、信頼性のないものとなり、改善策や新たな展開の方向を誤るおそれが生じる。

もとより、各所属、各区、各学校園等の評価を全て一から細かく検証することは膨大な作業となって、実施困難であり、また必要もない。

しかし、外部の包括外部監査人らが評価書や資料を見て、その評価の在り方に疑問を抱くようなものについても、何ら確認調査することもないようでは、提出を受けた評価報告をそのままとりまとめて評価書を作成しているという批判を免れない。

第3 計画全体の進捗管理、施策の有効性の評価の検証の主体

1 こどもの貧困対策推進計画の推進体制

大阪市こどもの貧困対策推進本部設置要綱によると、大阪市こどもの貧困対策推進本部は、子どもの貧困対策にかかる施策を総合的かつ円滑に推進するために設置され、市長を本部長、こども青少年局担当の副市長を副本部長、こども青少年局こどもの貧困対策推進室長（理事）を統括本部員とし、指名された区長、政策企画室長、市民局・福祉局・こども青少年局・都市整備局の各局長及び教育長を本部員とする組織であり、統括本部員が、本部長、副本部長を補佐して、「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。

本部には、本部員を補佐するものとして、幹事長、副幹事長及び幹事が置かれており、幹事長はこども青少年局こどもの貧困対策推進担当部長兼教育委員会事務局教育環境支援担当部長、副幹事長は教育委員会事務局教育改革推進担当部長兼こども青少年局こどもの貧困対策推進担当部長及び教育委員会事務局学校力支援担当部長兼こども青少年局こどもの貧困対策推進担当部長を充てるものとされ、幹事は本部長が指名するものとされている。同本部の庶務は、こども青少年局において処理するものとされている。

2 評価体制の取り組み

施策の進捗状況の把握、施策の有効性についての適切な評価、そして、その評価結果を改善や新たな展開につなげる作業の主体がこどもの貧困対策本部である。

しかし、本部は、市長をはじめとする幹部の会議体であること、こども青少年局こどもの貧困対策推進室長を統括本部員とし、幹事長及び副幹事長は教育委員会においてこどもの貧困対策を担う教育環境支援、教育改革推進及び学校力支援の各担当部長がこども青少年局こどもの貧困対策推進担当部長を兼務してあたるとされていることは、こどもの貧困対策推進室及び各こどもの貧困対策推進担当部長を兼務する教育委員会事務局の各担当部長らが中心となり、こども青少年局及び教育委員会事務局の実務担当者を幹事として協働し、各所属、各区、各学校園からの報告を検証し、施策の進捗状況を適切に把握し、施策の有効性についての適切な評価する作業を行うことが想定されていると解される。

また、本要綱は、そのように解釈し運用するべきものである。

各論点での意見では、個別に現実に扱っている所属を名宛て人として改善を求めているが、上記のとおり解される本要綱の趣旨に則って、統括本部員が中心となって両局が協働して統一的な検証・評価、見直しの作業をするべきである。

第3章 事業の目標、達成度の評価方法等

第1 総括的視点から

教育振興計画に基づく事業及びこどもの貧困対策推進計画に基づく重点事業等を監査して、これらの事業の目標、指標等の設定、達成度の評価方法について多くの疑問をもった。

見直しなどを求める意見を多く述べた。

上記の計画に基づく事業は重なる面もあるので、一括して意見を述べる。

全般的に、分析・検証作業のレベルが低いという印象を免れない。

今日において、行政施策は、科学的・実証的なデータに基づくべきものであると考えられている（証拠に基づく政策立案、エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング。EBPM）が、教育政策においては、科学的な論拠が必要だという考えは、未だ浸透していないといわれている。

大阪市においては、この点を認識して、モデル事業などを実施し、その成果を検証した上で、全体に拡張するという手続・経過を踏んで実施されている事業が多いが、その検証の結果とされるものを見ると、必ずしも、科学的・実証的という評価に値しないものが見られる。

意見5の対象となった検証は、その典型例である。

包括外部監査人らは、有効性の評価方法等について専門的知識を有するものではないが、それでも、この事案のような場合、処置群と対象群における、それぞれ授業前後の理解度に基づき、両群の向上度の差異を見る等方法によって検証するべきであって、かつ容易である。適切な比較なしに当該デジタルドリルを使用する授業の有効性を評価することができないことは分かる。

それにとどまらず、このような評価方法によって事業の有効性を認めたことが公表されていることは、貴市の事業評価全体の信頼性を毀損するおそれすらある。

本邦においても、今日、行動経済学・教育経済学等様々な研究に基づく科学的・実証的な検証は実施可能な状態になっているのであるから、できるだけそのような方法による科学的な実証に努めるべきである。

これは、大阪市の政策決定レベルでは、証拠に基づく政策立案の重要性が強く意識され、政策立案の基本方針とされているにも関わらず、この点が十分に現場に浸透していないことによるのではないかと考えられる。

この状況を改善するために、教育委員会事務局及びこども青少年局は、これらの計画の立案、集約、分析等に携わる職員に対し、証拠に基づく政策立案、特に分析・検証及び評価における科学性、合理性の確保など科学的な分析検証の在り方についての研修を強化するべきである。

第2 事業の達成状況の評価等

1 正確な客観情報の把握

科学的な証拠は、まず正確な情報に基づいていなければならない。

本章第1の3(1)で挙げた事例は、いずれも正確な情報を把握しようという努力がなされていないことを示している。所属間の壁を乗り越えて正確な客観情報を把握・主役することが第一に必要である。

アンケート調査による主観的な評価に安易に頼っている傾向があると思われる。アンケート調査自体は、包括外部監査人ら自身も実施したところであり、現場の感覚を伺うことや表に出にくい問題点を捉えるにはよい方法である。しかし、教員自身の能力については、もう少し客観的な評価方法が可能なのであって、自己評価に頼る必要はない。

2 合理的な分析

交絡要因の排除がなされた形跡がない有意性の判断（意見 7）、複合的な要因を考慮していないのではないかと疑われる評価など分析・検証の合理性に問題があるものは枚挙にいとまがない。今回の意見の多数がこの点にかかわるものである。

この点の根本的な改善には、前述のとおり政策立案にかかわる職員の基礎的な力の向上をはかることが重要であると思われる。研修の強化を求めるゆえんである。

3 個別の課題を示す重要な情報であるが、全体の進捗状況を見るには不相当なもの

コーディネーター・スクールソーシャルワーカーの配置のように、専門職者が配置されて会議に参加すれば、本来、役に立って当然であり、その割合には意味がない。

役に立っているという情報を価値あるものとするには、当該専門職が配置されたことによって、そのスキルによって従来はできなかったことができるようになった、会議の機能がアップしたなどの具体的なところまで情報を得なければならないと解される。

逆に、役立っていると評価されない学校・区があることは重要な情報源である。専門職のスキルが生かせない状況があるか、配置の必要がない学校・区に配置したか、人材に問題があったのか、その理由・原因を調査して事業のあり方に反映させることに生かすべきであろう。

意見 77 で述べた「区要対協において、実務者会議を年間 12 回以上開催し、支援内容の検討を行い支援につなげることができている区の割合」も同様であって、年間開催件数を満たして開催されているにも関わらず、内容の検討や支援につなげることに効果があがっていない区について、その状況をヒアリングする等して問題点を探り、事業の改善に生かすことが大切である。

これらは、事業自体の問題、又は各区、学校、地域の実情に合わないなど個別の問題の所在を示す報告であり、事業の PDCA サイクルの回転に必要かつ重要な情報であるが、全体の進捗状況を示すには不相当であると思われる。

4 課題に取り組む体制の整備の進捗

キャリア教育推進事業における体験学習等を実施した小中学校の割合（意見 55）、上記の、「区要対協において、実務者会議を年間 12 回以上開催」（意見 77）、「本市が把握しているこどもの居場所のうち、加入要件を満たしているこどもの居場所の加入率」（意見 83）などのように、課題に取り組む体制の整備の進捗に係るものは、一定程度を達成すれば、すみやかに整備された体制をもって、体験学習等の中身の充実、区要対協の会議の中身の充実、構築されたネットワークの実質的な活動の充実を図り、その充実が課題を抱えた子ども・家庭の状況・課題に取り組む実績を挙げることを達成目標とし、その状況に影響を与えているか否かを測る実質的な指標を策定し、移行していくべきである。

以上