

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	ホンダ	リ エ
同	辻	義 隆

令和 5 年度監査委員監査結果報告の提出について

(市設建築物 [学校施設] の個別施設計画を核としたメンテナンスサイクルに関する事務)

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条の規定による監査を実施し、その結果に関する報告を次のとおり決定したので提出する。

第 1 大阪市監査委員監査基準への準拠

市設建築物（学校施設）の個別施設計画を核としたメンテナンスサイクルに関する事務に対する当該監査は、大阪市監査委員監査基準に準拠して実施した。

第 2 監査の種類

地方自治法第 199 条第 1 項及び第 5 項の規定に基づく財務監査
地方自治法第 199 条第 2 項の規定に基づく行政監査

第 3 監査の対象

1 対象事務

市設建築物（学校施設）の個別施設計画を核としたメンテナンスサイクルに関する事務
・ 主に直近事業年度（令和 4 年度）を対象とした。

2 対象所属

教育委員会事務局及び子ども青少年局

第4 監査の着眼点

監査の実施に当たり、重要リスク及び監査の着眼点を次のとおり設定した。

重要リスク	着眼点	監査の結果
(1) 個別施設計画の見直しが適切に実施されず、施設の長寿命化の推進に支障を来すリスク	ア 策定した個別施設計画が適切に見直されているか。	指摘事項4
(2) 「現状把握」フェーズ 施設カルテ等による学校施設の現状把握が適切に行われず、事故の予兆を見逃してしまうリスク	ア 必要な点検（法定点検、日常点検）を適切に実施しているか。	指摘事項2
	イ 施設カルテ等に点検結果や工事履歴を記録することにより現状を把握しているか。	指摘事項3(1) 指摘事項3(2)
(3) 「修繕計画」フェーズ 個別施設計画に基づく修繕計画が適切に策定されず、施設の機能維持が図られないリスク	ア 個別施設計画に基づく修繕計画は、健全度評価及び修繕の優先順位付けを基に作成されているか。	—
	イ 個別施設計画に基づく修繕計画は、費用の軽減・平準化を考慮し作成されているか。	—
(4) 「修繕の実施判断」フェーズ 修繕・更新の実施か状態監視の継続かの判断が適切に行われず、施設の長寿命化が図られないリスク	ア 修繕・更新の実施か状態監視の継続かの判断を的確に行っているか。	—
(5) 「修繕工事の実施」フェーズ 学校施設の修繕工事が適切に実施されず、事故が発生するなど、市民の安全・安心が損なわれるリスク	ア 学校施設の修繕工事を修繕計画に基づき実施しているか。	—
(6) 学校施設の老朽化による事故等により、市民の安全・安心が損なわれるリスク	ア 発生した事故の原因を究明し、再発防止策を講じているか。	指摘事項1
(7) 過去に実施した監査で指摘した事項が実行・改善されず、業務が有効又は適正に実施されないリスク	ア 過去に実施した監査で指摘した事項が実行・改善されているか。	—

(注) 監査の結果欄の「—」の項目については、今回の監査の対象範囲において試査等により検証した限り、指摘に該当する事項が検出されなかったことを示すものである。

第5 監査の主な実施内容

監査手続は試査を基本とし、質問・閲覧等の手法を組み合わせて実施した。

第6 監査の結果

第1から第5までの記載事項のとおり監査した限り、重要な点において、監査の対象となった事務が法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていることがおおむね認められた。

ただし、是正又は改善が必要な事項は次のとおりである。

1 事故の再発防止について改善を求めたもの

【教育委員会事務局に対して】

[ルール、あるべき状況等]

近年、学校施設におけるモルタル等の落下事故が発生していることから、文部科学省から「各学校設置者においては、改めて維持管理の重要性を学校現場と十分に共有するとともに、特に落下等により人命にかかわる重大な被害が懸念される外壁や庇、天井、梁下、階段裏などについて劣化状況を点検し、必要に応じて立ち入り禁止や改修等の適切な措置を講じるよう」文書が発出されている。

教育委員会事務局は、学校施設の維持管理を行う上での要点をわかりやすくまとめ、点検や補修などを適正かつ円滑に行うことができるよう学校関係者向けに学校施設管理の手引き（平成28年8月 教育委員会事務局）（以下「施設管理手引」という。）を策定している。

また、令和3年度に本市の学校施設で天井材やコンクリート片が落下する事故が連続して発生したことを受けて、教育委員会事務局は令和2年度決算市会において、「事故事例を参照した点検の注意点をチェックリストに盛り込むなど、学校と緊密に連携しながら、事故を未然に防ぐよう努めていく」と答弁している。

[現状]

事故発生後の対応状況について確認したところ、報道発表用資料や現場確認写真は確認できたが、事故発生の原因究明や再発防止策の検討経過などを記録した資料が整備されていなかった。

また、施設管理手引などについて確認したところ、令和3年度以降に事故事例を参照したチェックリストの改訂などが行われていなかった。

[原因]

事故発生後の緊急点検や原因究明、再発防止策の検討を行う組織体制が構築されておらず、事故関係資料を作成するルールなどが整備されていなかったことが原因である。

[リスク]

事故再発防止策が適切に講じられないことにより、児童や生徒、教職員をはじめとする市民の安全・安心が損なわれるリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項1]

1. 教育委員会事務局は、事故発生後の緊急点検、原因究明及び再発防止を適切に実施するため、事故調査委員会などの組織体制を構築すること。
2. 教育委員会事務局は、事故事例を踏まえて点検時の注意点をチェックリストに盛り込むなど速やかに施設管理手引を改訂し、再発防止に向けて取り組むこと。

2 日常点検の実施方法について改善を求めたもの

【こども青少年局に対して】

[ルール、あるべき状況等]

施設を長期間にわたり運用するためには、適切な時期に適切な修繕・更新を実施することが必要であり、施設の老朽化等の現状を把握することが求められる。

施設の点検には、主として次の3種類がある。

- 法定点検：法令に基づき有資格者が定められた周期で実施
- 保守点検：設備機器等の性能維持を目的として部位別に専門業者等が定められた周期で実施
- 日常点検：施設管理者が日常的に施設を巡回し目視を中心に実施

状態監視型の予防保全を行うためには、施設の現状把握を充実させていく必要があり、そのためには資格や専門知識が必要な法定点検、保守点検だけでなく、施設管理者が実施する日常点検も重要となる。

こども青少年局においては、市設建築物日常点検ハンドブック（令和5年3月 都市整備局）（以下「日常点検ハンドブック」という。）に基づいて、各幼稚園で日常点検を実施することとしている。日常点検ハンドブックには、点検対象部位、点検内容等を記載した日常点検チェックシート（図表-1）が定められている。

図表－1 日常点検チェックシート（抜粋）

日常点検チェックシート		点検年度	点検者名	施設名称					
点検対象部位	点検周期	対象有り	点検内容	点検月日	異常		緊急度の評価	異常の箇所、状態など	
					無	有			
建物(外部)	1	1年	<input type="checkbox"/> 地盤、舗装に不陸、傾斜、陥没はないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
			<input type="checkbox"/> 側溝に著しい傾き、損傷、排水不良はないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
	2	1年	<input type="checkbox"/> 門扉に転倒のおそれのある傾き、開閉の不具合はないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B		
			<input type="checkbox"/> 塀や擁壁に、傾き、ひび割れ、損傷はないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
			<input type="checkbox"/> 擁壁表面や目地から、水のしみ出しや土砂の流出がないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
			<input type="checkbox"/> 擁壁の水抜き穴に詰まりが生じていないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
	3	1年	<input type="checkbox"/> 雨水・汚水会所の排水不良や会所蓋にガタつきはないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
	4	屋根	陸屋根	<input type="checkbox"/> 柱、梁、壁や床にひび割れ、損傷はないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C	
				<input type="checkbox"/> 表面材(防水層)や伸縮目地材にひび割れや浮きはないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C	
		屋上	1年	<input type="checkbox"/> 排水溝やルーフトレン周りにごみや泥が溜まっていないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	速やかに対処	
				<input type="checkbox"/> バラベット、笠木に、ひび割れや損傷、浮きはないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C	
				<input type="checkbox"/> 手すりやタラップに腐食やガタつきはないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C	
				<input type="checkbox"/> 飛散や落下するおそれのあるものはないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	速やかに対処	
	トップライト	1年	<input type="checkbox"/> 雨漏り、ひび割れなどの劣化はないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B		
	5	外壁	1年	<input type="checkbox"/> 外装仕上げ材のひび割れや浮き、剥落はないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C	
<input type="checkbox"/> 壁取付金物などの取付不具合はないか					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B		
<input type="checkbox"/> 伸縮目地材(シーリング材)のひび割れ、硬化はないか					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
6	軒天井	1年	<input type="checkbox"/> 軒天井の仕上げが落ちそうところはないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
			<input type="checkbox"/> 庇部に漏水、さび汁の跡はないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B		
	バルコニー	1年	<input type="checkbox"/> 樋や支持金物に損傷やガタつきはないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
			<input type="checkbox"/> 手すりに腐食やガタつきはないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A B C		
7	1年	<input type="checkbox"/> 石綿を含有する可能性のある建材		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A			
			<input type="checkbox"/> 外壁仕上塗材等に劣化・損傷はないか		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A		

(注) 日常点検ハンドブックから引用

[現状]

各幼稚園で実施している日常点検の実施状況を確認したところ、日々の安全点検は実施されていたが、使用しているチェックシートが幼稚園によって異なり、日常点検チェックシートに記載されている点検内容が網羅されていなかった。

[原因]

こども青少年局から各幼稚園に対して日常点検チェックシートの活用方法が周知徹底されておらず、各幼稚園の日常点検で確認する統一的な点検項目が定められていなかったことが原因である。

[リスク]

日常点検が適切に実施されないことにより、施設・設備の現状を適切に把握することができず、状態監視型の予防保全を行うことができないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項2]

こども青少年局は、日常点検で確認する統一的な点検項目を定め、必要に応じて項目を追加して点検を実施するよう各幼稚園に周知徹底し、実施状況を確認する仕組みを構築すること。

3 施設カルテの整備について

(1) 施設カルテの整備方法について改善を求めたもの

【教育委員会事務局に対して】

[ルール、あるべき状況等]

大阪市学校施設マネジメント基本計画（令和4年8月一部改訂 教育委員会事務局・こども青少年局）（以下「基本計画」という。）において、法定点検等により把握した施設・設備の状態を各技術担当者が随時システムに入力してデータベース化し、そのデータに基づいて各学校の棟・各所ごとの状態等が記載された施設カルテを作成し、各学校施設に関する情報を総合的に管理すると記載されている。

[現状]

教育委員会事務局の施設カルテを確認したところ、基本情報や工事履歴などのデータが適切に入力されていなかった。

[原因]

施設カルテに入力する情報やその手順など、施設カルテの整備マニュアルが定められていなかったことが原因である。

[リスク]

施設・設備の総合的な情報が施設カルテに適切に入力されず、適切な維持管理が行えないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項3（1）]

1. 教育委員会事務局は、施設カルテに入力する情報やその手順などの整備マニュアルを定めるとともに、研修等により関係職員に周知徹底すること。
2. 教育委員会事務局は、施設カルテの入力結果を確認する仕組みを構築すること。

（2）施設カルテを適切に作成するよう改善を求めたもの

【こども青少年局に対して】

[ルール、あるべき状況等]

こども青少年局では、施設カルテ整備・運用マニュアル（令和4年6月 資産流動化プロジェクト施設チーム）（以下「マニュアル」という。）に基づいて幼稚園の施設カルテを作成することとしている。マニュアルでは、過去の様々な保全情報を確実に引き継いでいくために施設カルテを整備・運用していくこととしており、点検結果や工事情報を適時、内容を把握し入力することとなっている。

[現状]

こども青少年局の施設カルテの整備状況について確認したところ、施設カルテは作成されていたが、平成29年以降に実施した法定点検の点検結果が入力されていなかったほか、点検で判明した不具合項目について対策が完了している場合でも対策年度が入力されていないものが複数見受けられた。

[原因]

こども青少年局では、施設カルテを整備する目的が正しく理解されていなかったことから施設カルテへの入力業務がおざなりになっており、法定点検結果などの情報を随時施設カルテに入力する仕組みとなっていなかったこと、また、施設カルテへの入力状況を確認する仕組みが構築されていなかったことが原因である。

[リスク]

施設カルテの情報が適切に更新、運用されないことにより、保全情報の引継ぎが確実に行われず、適切な維持管理が行えないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項3（2）]

1. こども青少年局は、関係職員に対して研修等により施設カルテを整備する目的について正しく理解させること。
2. こども青少年局は、施設カルテへの入力を適時適切に実施する仕組みと入力結果を確認する仕組みを構築すること。

4 基本計画どおりに改築等が実施できない施設の整備方針について改善を求めたもの

【教育委員会事務局及びこども青少年局に対して】

[ルール、あるべき状況等]

基本計画では、学校施設整備の基本的な方針等として、耐力度調査^{(注)1}の結果を踏まえ、①構造躯体の健全性及び改修に伴う延命化が可能な校舎、園舎を長寿命化改修^{(注)2}の対象とする、②長寿命化改修による延命化が期待できない棟については築後60年程度で改築することとしている。

(注)1 建物の構造耐力、経年による耐力・機能の低下、立地条件による影響の3点の項目を総合的に調査し、建物の老朽化を総合的に評価するもの。

2 校舎については、築40年頃に躯体の補強や大規模な改造を行う長寿命化改修を実施することにより、これまで築60年程度で行ってきた建替えを築80年程度まで延命化する手法に転換していくとしており、園舎についても同様の長寿命化改修を実施することにより、可能な限り延命化する手法に転換していくとしている。

[現状]

今回の監査において、改築等の実施状況を確認したところ、次の事実が確認された。

- 教育委員会事務局では、基本計画に定められている長寿命化改修や改築を実施しないまま、最長で築後70年を迎えている校舎が存在していることを確認した。基本計画どおりに改築等が実施できていない校舎については、個別案件ごとに改修等の必要性を判断して実施していたが、維持管理や改修等の対応方針が策定されていなかった。
- こども青少年局では、長寿命化改修の可否を判断するための耐力度調査が実施されておら

ず、長寿命化改修が実施されていなかった。また、改築の方針が決定されないまま築後 60 年以上を経過した園舎が存在していることを確認した。基本計画どおりに改築等が実施できていない園舎については、改修等の必要性を判断して実施していたが、園舎の維持管理や改修等の対応方針が策定されていなかった。

[原因]

上記の事実が生じた原因は次のとおりである。

- 教育委員会事務局では、適正配置対象校^(注)であることなどを理由に基本計画どおりに改築等が実施できていないこと、適正配置対象校などの校舎の維持管理や改修等については、個別事情に応じた例外的な対応として取り扱われていたことが原因である。
- こども青少年局では、園児数の減少等により、市立幼稚園としての今後の方向性が定まっていないことを理由に基本計画どおりに長寿命化改修及び改築が実施できていないこと、改築等の方針が定まらない園舎の維持管理や改修等の対応方針については検討されていなかったことが原因である。

(注) 標準的な規模に満たない小学校の適正化の取組が進められており、11 学級以下の小学校のうち、将来推計により、今後とも 11 学級以下の状況にあると見込まれる小学校が適正配置対象校として区分されている。

[リスク]

適正配置対象校であることや幼稚園の民営化などを理由に基本計画どおりに改築等が実施されていない校舎、園舎についての対応方針が示されていないことにより、市民への説明責任が果たせないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項 4]

教育委員会事務局及びこども青少年局は、基本計画どおりに改築等が実施できていない校舎、園舎について、維持管理や改修等の対応方針を策定すること。

第7 その他

留意すべき事項

学校施設は園児・児童・生徒の学習・生活の場であるとともに、非常災害時における市民の避難所としての役割も果たす重要な施設であり、基本計画と業務実態に乖離が生じていないか定期的に検証し、必要に応じて見直していくことが市民への説明責任を果たす上で重要である。

今後、築後 60 年超の学校施設が増加傾向にあり、将来にわたり、持続的に良好な教育環境を提供していくためにも、教育委員会事務局及びこども青少年局は、学校配置の適正化や市立幼稚園のあり方を踏まえた学校施設の維持管理方針を基本計画に盛り込むとともに、今後も基本計画のPDCAサイクルを着実に実行し、その見直しに取り組まれない。

参考

1 大阪市公共施設マネジメント基本方針について

本市では、老朽化した公共施設を適切に維持管理するため、平成 27 年 12 月に大阪市公共施設マネジメント基本方針（以下「基本方針」という。）を策定した。

これは、平成 25 年 11 月に国のインフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議において策定されたインフラ長寿命化基本計画における「行動計画」にあたるものであり（図表－2 参照）、公共施設の分類は図表－3 のとおりである。

図表－2 インフラ長寿命化基本計画体系図



図表－3 本市の公共施設の分類

市設建築物	一般会計	一般施設
		学校施設
	特別会計	市営住宅
インフラ施設	特別会計	上水道関係施設、港湾関係施設、中央卸売市場など
	道路、水道、下水道など	

(注) 基本方針（令和 3 年 2 月改訂）を基に監査部で作成

市設建築物の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な考え方は、以下の 3 つの方針により構成される。（図表－4 参照）

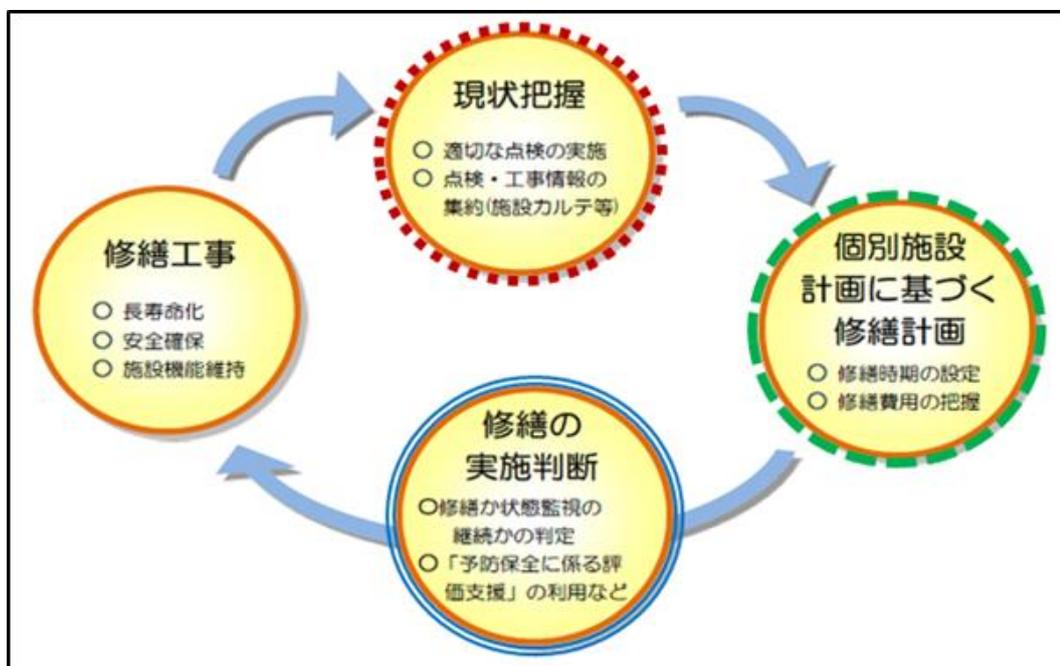
図表－4 市設建築物の管理に関する基本的な考え方

(1) 再編整備の推進	①施設の複合化・多機能化 ②用途転用による施設の有効活用 ③民間活力の導入 ④整備計画の妥当性の評価
(2) 長寿命化の推進	①点検等による現状把握 ②予防保全の強化 ③施設の安全確保（地震時の安全性の確保、施設利用者の安全性の確保）
(3) 省エネルギー化の推進	①日常的な施設運営における実践 ②環境配慮技術の導入 ③民間事業者のノウハウの活用

(注) 基本方針を基に監査部において作成

3つの方針のうちの「長寿命化の推進」に基づき、市設建築物（一般施設、学校施設など）の施設所管所属は、個別施設計画を策定し、点検、修繕・更新、情報の記録・活用といった一連の維持管理の流れを計画的に実施する取組を継続している。（図表－5参照）

図表－5 個別施設計画を核としたメンテナンスサイクル



(注) 基本方針を基に監査部において作成

2 基本計画について

教育委員会事務局及び子ども青少年局では、基本方針に基づき、学校施設の個別施設計画として平成29年4月に基本計画を策定し、平成30年5月と令和4年8月に改訂している。本市全ての学校施設として、大阪市立の幼稚園、小学校、中学校を計画の対象としており、令和3年4月1日時点の学校施設の保有量は図表－6に示すとおりである。

図表－6 学校施設の保有量（令和3年4月1日時点）

	幼稚園	小学校	中学校	合計
校園数	52	290	131	473
棟数（棟）	115	3,692	2,046	5,853
延床面積（㎡）	49,314	1,807,901	1,001,731	2,858,946

(注) 基本計画より引用

学校施設整備の基本的な方針として、適正配置と長寿命化の2つの方針を掲げている。

■ 適正配置の方針

- ・児童、生徒数の将来推計等を踏まえ、学校配置を適正化

■ 長寿命化の方針

- 校舎、園舎、体育館を築 60 年程度の建替えから、築 40 年程度を目途に躯体補強や大規模改造を行う長寿命化改修を実施する等、築 80 年程度まで長寿命化（鉄筋コンクリート造を対象）
- 校舎の長寿命化改修に合わせたプール改築の実施
- 従来の不具合が生じた後に改修等を行う「事後保全型」の維持管理から点検結果や耐用年数等から判断した上で修繕を図る「予防保全型」の維持管理への転換
- 施設カルテによる情報管理
- 劣化状況評価システムによる健全度評価