

令和4年度

高知市包括外部監査結果報告書

学校教育に関する事務の執行について

令和5年3月

高知市包括外部監査人

徳 光 興一郎

## 目次

<b>第1</b>	<b>外部監査の概要</b> .....	<b>1</b>
1	外部監査の種類 .....	1
2	選定した特定の事件 .....	1
3	事件を選定した理由 .....	1
4	外部監査の対象 .....	3
5	外部監査の対象部署 .....	8
6	外部監査の対象期間 .....	9
7	外部監査の実施期間 .....	9
8	外部監査の方法 .....	9
9	外部監査従事者 .....	9
10	利害関係 .....	10
11	指摘・意見の件数 .....	10
<b>第2</b>	<b>外部監査の結果</b> .....	<b>11</b>
1	本市学校及び教育費予算の概要 .....	11
2	いじめ .....	13
	(1) 意義 .....	13
	(2) 本市における取組 .....	13
	(3) 外部監査の結果 .....	30
3	不登校 .....	33
	(1) 意義 .....	33

(2) 本市における取組 .....	33
(3) 外部監査の結果 .....	55
<b>4 就学援助制度 .....</b>	<b>58</b>
(1) 意義 .....	58
(2) 本市における取組 .....	58
(3) 外部監査の結果 .....	71
<b>5 教員の労務管理 .....</b>	<b>74</b>
(1) 意義 .....	74
(2) 本市における取組 .....	77
(3) 外部監査の結果 .....	88
<b>6 学校集金 .....</b>	<b>91</b>
(1) 意義 .....	91
(2) 本市における取組 .....	91
(3) 外部監査の結果 .....	108
<b>7 G I G Aスクール構想事業 .....</b>	<b>111</b>
(1) 意義 .....	111
(2) 本市における取組 .....	112
(3) 外部監査の結果 .....	118
<b>8 学校施設の維持管理 .....</b>	<b>119</b>
(1) 意義 .....	119
(2) 学校施設の点検・検査 .....	120
(3) 学校施設の改築，改修及び補修 .....	127
(4) 学校施設の維持管理コスト .....	135
(5) 現地調査 .....	136
(6) 外部監査の結果 .....	137

9 物品の管理.....	140
(1) 意義.....	140
(2) 本市における取組.....	140
(3) 外部監査の結果.....	144

## 第1 外部監査の概要

### 1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

### 2 選定した特定の事件

学校教育に関する事務の執行について

### 3 事件を選定した理由

日本国憲法の精神を徹底し、教育に関する根本法として定められた教育基本法は、教育が「人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。」(教育基本法第1条)として、個人の人格の完成こそが、教育の目的であると宣言する。

昨今、テクノロジーの進歩は止まることを知らず、無数の人間が国境を越えて混じり合い、様々な価値観が入り乱れることで、現代社会は益々複雑の度合いを増している。高度に複雑化した社会において、自己を確立し、多様な世界を客観的に認識し、正しく問題を捉え、最適解を見つけ出す能力を身につけると同時に、自己の責任を自覚しながらも、他者に配慮できる人間を育成することが、教育の一つの目標といえるだろう。

今や、我が国の教育現場は、未曾有の混乱に陥っているように思える。

教員の常態化した長時間労働が世論を賑わせ、これまで聖域とも見られた学校にも、働き方改革の波が押し寄せる。教員の精神疾患や教員のなり手不足の問題は、教員と児童生徒との関係にいかなる影響を及ぼすのであろうか。

令和2年3月11日、WHOによってパンデミック宣言がなされた新型コロナウイルス感染症は、教育現場にも長く深い影を落としてい

る。すでに同宣言から3年が経過しようとしている本報告書執筆時点においても、学校内でのマスク着用は当たり前となり、先生及び児童生徒の表情は読み取りづらい。給食時の先生や友達との楽しいおしゃべりは、本来は「日常生活は全て修行の場」であるという仏教用語たる「黙食」によって支配されている。学外に目を向けても、宿泊学習や修学旅行など、学校行事の中止は枚挙にいとまがない。本来、児童生徒の側に立ち、児童生徒に寄り添わなければならない教員は、保護者や社会からの目を過度に気にしながら、コロナ対策に奔走しているようにみえる。このような状況下において、児童生徒が、伸び伸びと学び、運動場で思いっきり遊び、友達や教員と触れ合う場である学校は、もはや教育基本法の目的たる人格の完成を達成できるに相応しい場所といえるのか、疑問がある。

「1人1台端末は令和の学びのスタンダード」、「我が国の教育実践と最先端のICT（Information and Communication Technology）のベストミックスを図ることにより、教師・児童生徒の力を最大限に引き出す」。これらは、文部科学省が謳うGIGAスクール構想のキャッチフレーズである。教育現場におけるICTの導入は、これまでの教育リソースを使った教育とは異なるアプローチが必要と考えられ、ICTをどのように利用すれば、最大最適の教育効果が得られるのか、教育現場では模索が続く。

本市は、「土佐の先人の進取・自立の気風に学びながら、個人の尊厳を重んじ、真理と正義を希求し、公共の精神を尊び、豊かな人間性と創造性を備えた人間の育成をめざす」という基本理念のもと（「高知市教育大綱（平成28年3月策定）」）、第2期高知市教育振興基本計画を策定し、キャリア教育、防災教育、不登校への対応、ICTの活用、

地域における教育力の充実など様々な施策を実施している<sup>1</sup>。

本市の教育現場においても，新型コロナウイルス感染症への対応，ICTへの対応，教員の長時間労働による教育の質の低下の懸念，不登校やいじめの増加など，次々と難題が降りかかっているに違いない。

本市の教育委員会及び学校現場は，問題を正しく捉え，難題をどう乗り越え，教育の理想・理念の実現に向けて，どう知恵を振り絞っているのか。本市の教育行政事務につき検証したい。

かかる外部監査は，混迷を極める教育行政につき，高知市の市政運営の挑戦をバックアップするものとして有用であり，学校を抱える地域住民，保護者を含む市民にとっても，本市の教育行政が直面している課題に関して，議論を深める契機となると考えている。

#### 4 外部監査の対象

教育行政の裾野は広く，限られた時間の中で，本市が行っている全ての教育行政を本外部監査の対象とすることは現実的ではない。ゆえに，本外部監査では，特に昨今，本市において問題として顕著な事項及び一般的に学校運営につき問題となり，対応に工夫が必要と思われる以下の点につき，監査の対象とすることにした。

まず第1に，いじめの問題である。

本市に所在する学校（高知市立小学校，同中学校，同高等学校，同義務教育学校及び特別支援学校をいい，以下，特に断りのない限り「学校」と総称する。）における，児童生徒1，000人あたりのいじめの認知件数は，平成28年度は23.3件であったが，平成31年度は33.4件と増加傾向にある（前掲「第2期高知市教育振興基本計画」第2章高知市の学校教育を取り巻く状況参照）。もちろん過去，いかな

---

<sup>1</sup> 「第2期高知市教育振興基本計画」

<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/77/dai2kikochishikyoyouikushinkoukihonkai.html>

る時代においても、冷やかしやからかい、悪口によるいじめは、一定程度存在するが、インターネットの普及により、個人が全世界に向けて情報発信することが容易となり、写真や動画機能を有するスマートフォンを利用したソーシャルネットワークの爆発的普及は、何気ない言動が、被害者に対して、より広範囲に、取り返しのつかない深刻な事態を惹起する事態を招来している。学校現場へのICTの導入は、このような新しい形態でのいじめの発生を招来していないか。教育委員会や学校現場でのいじめ問題への対応は、過去に比較しても、より複雑で困難となっていることが予想される。

第2に、不登校の問題である。

不登校は、いじめを契機として発生することも多くあり、いじめと密接に関連する問題である。不登校児童生徒の件数自体は、本市を含む高知県全体でも高い水準にあり、令和3年度の高知県の調査では、学校を30日以上欠席した不登校の小学生は、1,000人あたり14.8人と全国平均の13.0人を上回り、中学生では61.2人と全国で最も多い<sup>2</sup>。本市においても同様の傾向がある。新型コロナウイルス感染症回避のためのソーシャルディスタンスルールは、児童生徒同士、児童生徒と教員の距離を遠ざけ、運動会や文化祭、宿泊学習などの学校活動は極度に制限されている。他方で、ICTの導入によりリモート学習も可能となっており、物理的場所としての「学校」の魅力や必要性には疑問が呈されているようにも思える。不登校問題については、それらの傾向も踏まえて、問題点を検討し、対策を練る必要がある。

第3に、就学援助制度である。

---

<sup>2</sup> 「令和3年度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結果について」 <https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/310801/2022102600146.html>



憲法の保障する教育を受ける権利を実現するため、義務教育を受ける児童生徒が、経済的な理由で就学困難となることがないように、その保護者に対して学用品費、学校給食費などの援助を行う制度が、就学援助制度である。実は高知県は、就学援助率（要保護・準要保護児童生徒の合計を、公立学校児童生徒総数で除したもの）の割合が全国でも突出している。文部科学省が、令和4年12月に公表した就学援助実施状況等調査結果によれば、令和3年度、全国の小学生の就学援助率の平均が約13%、中学生で約16%のところ、高知県は、小学生のそれが約24%、中学生では約31%と、いずれも全国トップである。これを本市だけについてみれば、小学校で約26%、中学校で約37%と、高知県全体よりもさらに割合が高くなる（担当課提出資料「高知市立学校の就学援助受給率の推移」）。これを予算規模で見れば、就学援助費については、毎年小中学生を併せて5億円以上が支出されている。このように多額の予算を費やしている就学援助制度の対象者の選別、就学援助制度の種類、就学援助費の額、就学援助費の支出の手続きが、適正になされているか、検証する。

第4に、教員の労務管理、特に労働時間の管理についてである。

昨今、教員の過重な業務負担が社会問題化していることは周知の事実であるが、そもそも教員の労働時間はどのように決められ、どのように管理されているのであろうか。民間企業であれば、時間外労働は、労働基準法の手続きに則り、上司の命令及び承諾のもと行われ、時間外労働時間に応じて、時間外労働手当が支払われることになる。他方で、教員の労働時間及び時間外労働時間の管理やそれに対する手当は、どのような制度になっているのか、意外に市民に認識されていないように思われる。本監査では、それらの基本的事項から掘り下げて検証する。

第5に、学業に必要なものとして各学校が保護者から直接徴収する学校集金について検証する。

学校集金は、学校ごとに完結しているものであり、地方公共団体の内部監査の盲点となっている事項である。しかし保護者から見れば、公的機関から支払いを強制されるという点で、学校で完結しようが、市の会計で処理されようが、その負担に変わりはなく、学校集金の管理は適切になされる必要がある。

この点、新聞紙上では、学校集金の着服やPTA会費の流用が報道される事例もあることから<sup>3</sup>、今回監査の対象に含め、学校において、学校集金がどのような方法で集金され、どのように管理されているか検証する。

第6は、GIGAスクール構想事業である。

本市においても、小学校、中学校、義務教育学校及び特別支援学校の児童生徒に1人1台のタブレット型PCの整備が完了し、「いよいよ本市におけるGIGAスクール構想が本格的にスタートし、主体的・対話的で深い学びの実現のためのツール」として、児童生徒のよりよい学びの実現を目指していくと宣言され（高知市教育委員会「1人1台タブレットPCを活用した新たな学びについて」令和3年7月）、学校現場におけるICTの効果的活用は、焦眉の課題となっている。もっとも当然のことながら、市内小学校全児童数14,823人、市内中学校全生徒数5,699人（令和3年5月1日時点）及び義務教育学校・特別支援学校に所属する全員に対して、タブレットPCを配付し、モバイルルーターなど各家庭のインターネット環境を整備し、タブレットPCに最適化したソフトウェアを購入し、十分なセキュリ

---

<sup>3</sup> 例えば、直近では岡山市教育委員会において、20代男性講師が学年集金計63万7,300円を着服したとして懲戒免職処分に付されている事案がある（山陽新聞デジタル2022年11月8日19:47配信）。

ティー対策を施したインターネット環境を校内に整備するには、莫大な設備投資が必要となる。本市では、その設備投資にいくらのお金がかかり、それを誰が負担したのであるだろうか。さらに、タブレットPCやソフトウェアの世界は日進月歩であり、ハードウェアは一般に2、3年で陳腐化すると言われていたが、それらの買い替え費用は、誰がどのように負担することになっているのだろうか。また、電子機器に故障はつきものであるところ、その維持管理補修費は誰が負担するのであるだろうか。仮にこれら全てを本市が負担することになる場合、修繕計画や財源はどうするのであるだろうか。ICTを利用した教育効果を、今すぐに数値化して評価することは極めて困難ではあるが、せめて、今後ICTを利用していくコストは、市民が十分に認識し、コストに見合った有効な活用方法を議論する必要がある。

第7は、学校施設の管理についてである。

令和4年7月、高知市立介良小学校で、校舎の老朽化によって、給食棟の調理場天井が落下する事故が発生した。幸いにも怪我人は出なかったが、同小学校では令和3年7月にも校舎のひさしからコンクリート片が剥がれる事故が発生しており、一步間違えれば重大な事故につながる可能性があった。校舎や体育館、プールや給食棟などの学校施設は、学校生活を営む上で、必要最低限の施設であるが、本市においても老朽化が進んでおり、中には、安全性に問題があり、建て替えや修繕が急ぎ必要な施設や箇所もあろうかと思われる。本市において、建て替えや修繕の基準はどのように設けられているのか、また、建て替えや修繕については莫大な財源が必要となるところ、どの程度のお金が費やされているのか、いち早く劣化状況を把握するための点検や検査はどのようなルールに則り、どのように行われているのか、本市の取組を検証する。

最後は、学校における物品、特に備品や消耗品の管理についてである。

鉛筆1本の安価なものから、GIGAスクール構想事業により導入された電子黒板やタブレットPCなどの比較的高額なものまで、学校現場で利用する備品や消耗品は様々である。これらをどのように管理しているのか、検証する。

## 5 外部監査の対象部署

上記外部監査の対象項目に係る本外部監査の対象部署は、以下のとおり教育委員会に属する課である。参考までに、教育委員会事務局の機構図を記載する。

### 【教育委員会機構図】



## 【対象部署一覧】

章	外部監査の内容	対象課
2	いじめ	人権・こども支援課
3	不登校	教育研究所
4	就学援助制度	青少年・事務管理課
5	教員の労務管理	教育政策課, 学校教育課, 高知商業高等学校
6	学校集金	学校教育課, 教育政策課
7	G I G A スクール構想事業	学校環境整備課
8	学校施設の維持管理	学校環境整備課
9	物品の管理	学校環境整備課

### 6 外部監査の対象期間

令和3年度（令和3年4月1日～令和4年3月31日）

ただし、必要に応じて他の年度についても監査対象としている。

### 7 外部監査の実施期間

令和4年6月30日～令和5年3月31日

### 8 外部監査の方法

#### （1）外部監査の主な要点

法令，例規及び各種ガイドラインなどに準拠して，学校教育に関する事務が適正に執行されているか

#### （2）主な外部監査手続

関連資料の閲覧，対象課への質問書及びヒアリング，現地調査

### 9 外部監査従事者

#### （1）包括外部監査人

徳 光 興一郎（弁護士）

#### （2）補助者

中 内 大 河（弁護士）

田 中 佐 知（弁護士）

## 1 0 利害関係

包括外部監査人及び補助者は、いずれも監査の対象とした事件について、地方自治法第252条の29に規定する利害関係はない。

## 1 1 指摘・意見の件数

指摘7件，意見18件

【指摘】：法令，条例，規則などの形式的違反がある事項，又は形式的違反はないが，実質的な違反がある事項

【意見】：違法ではないが，地方公共団体運営の有効性，効率性，経済性などを総合的に考慮して改善することが望ましい事項

## 第2 外部監査の結果

### 1 本市学校及び教育費予算の概要

- (1) 本市には、令和3年5月1日時点で、市立小学校が39校、市立中学校が17校、義務教育学校が2校、市立高等学校が1校、その他、幼稚園、特別支援学校がある。

うち、同時点の市立小学校の児童数は計14,823名、教職員数は計1,144名、市立中学校の児童数は計5,699名、教職員数は計539名、義務教育学校の児童生徒数は計193名、教職員数は計47名及び市立高等学校の生徒数は計860名、教職員数は計91名である。

- (2) 本市の令和3年度及び令和4年度教育費予算の概要は、【令和3年度及び令和4年度教育費予算の概要】のとおりである。

令和3年度からの機構改革（組織変更）に伴い、文化ホールなどの文化事業や運動場整備などのスポーツ関連事業が市長事務部局へ移管したことから、それらの事業費は除かれている。それらを除いた全体の予算規模は、本表のとおり、約80億円である。

各区分の詳細は、本監査で対象とする各項で個別に言及する。

【令和3年度及び令和4年度教育費予算の概要】

令和4年度教育費予算の概要					
(単位:千円,%)					
区分	4年度	3年度	増減		増減の主な内容(下線は新規・重点事業)
			増減額	増減率	
1 教育総務費	2,376,074	2,271,169	104,905	4.4	
教育委員会費	863,445	839,957	23,488	2.7	総務管理費+2,567
教育指導費	1,512,629	1,431,212	81,417	5.4	学校教育情報化システム管理費+73,952 GIGAスクール運営支援センター事業費負担金+12,037(新)
2 小学校費	2,189,030	2,220,122	▲31,092	▲1.4	
学校管理費	1,686,449	1,679,861	6,588	0.4	給食事業費+4,509
教育振興費	430,869	458,251	▲27,382	▲6.4	教材整備事業費▲21,550 要保護・準要保護児童対策費▲4,261
学校建設費	71,712	82,010	▲10,298	▲14.4	耐震補強整備事業費▲48,000 施設整備事業費+31,502(重) 大規模改造事業費+6,000(重)
3 中学校費	1,025,541	1,062,545	▲37,004	▲3.6	
学校管理費	614,652	599,224	15,428	2.5	学校給食センター運営事業費+14,231
教育振興費	364,103	413,371	▲49,268	▲13.5	教材整備事業費▲38,714 要保護・準要保護生徒対策費▲9,688
学校建設費	46,786	49,950	▲3,164	▲6.8	大規模改造事業費▲14,000(重) 施設整備事業費+11,036(重)
4 高等学校費	698,414	711,473	▲13,059	▲1.9	
高等学校管理費	692,694	705,337	▲12,643	▲1.8	施設整備費+4,794(重)
教育振興費	5,720	6,136	▲416	▲7.3	教材整備事業費▲280
5 特別支援学校費	107,209	107,116	93	0.1	
特別支援学校費	107,209	107,116	93	0.1	
7 社会教育費	1,453,415	1,465,314	▲11,899	▲0.8	
社会教育総務費	229,233	259,807	▲30,574	▲13.3	施設整備事業費▲13,938 児童館管理費▲1,236
図書館・科学館費	1,146,272	1,115,820	30,452	2.7	オーテピア高知図書館施設管理費+29,056 図書館システム管理費+8,835
青年センター費	42,350	54,507	▲12,157	▲28.7	施設整備費▲12,578
工石山青少年の家費	35,560	35,180	380	1.1	
合計	7,849,683	7,837,739	11,944	0.2	

※こども未来部へ補助執行する事業費を除く。

※令和3年度当初予算:機構改革に伴い、市長事務部局へ移管した文化、スポーツ等に関する事業費を除く。

※増減の主な内容:人件費の増減は除く。



## 2 いじめ

### (1) 意義

「いじめ」とは、法律上、「児童等に対して、当該児童等が在籍する学校に在籍している等当該児童等と一定の人的関係にある他の児童等が行う心理的又は物理的な影響を与える行為（インターネットを通じて行われるものを含む。）であって、当該行為の対象となった児童等が心身の苦痛を感じているもの」をいう（いじめ防止対策推進法第2条第1項）。いじめの防止・いじめの早期発見及びいじめへの対処のための対策は、児童生徒の安心・安全かつ充実した学校生活に直結するものである。

### (2) 本市における取組

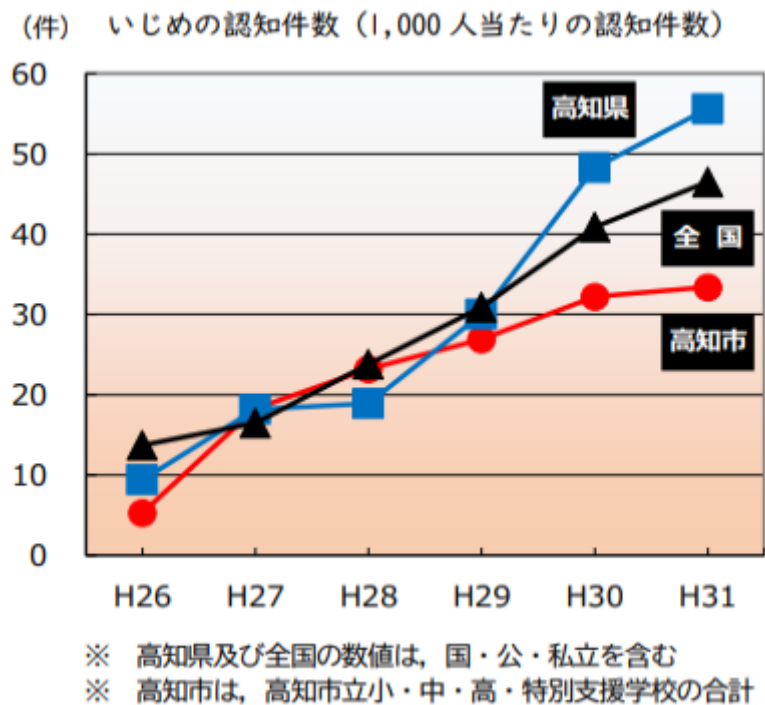
#### ア いじめの現状

平成26年度から平成31年度までの全国、高知県及び本市におけるいじめの認知件数の推移は、【いじめの認知件数】が表すグラフのとおりである（高知市教育委員会「第2期高知市教育振興基本計画」（令和3年3月）6頁抜粋）。

「認知」とは、児童生徒の行為について、上記いじめ防止対策推進法上のいじめの定義に該当すると判断することをいう。

下記グラフの認知件数は、教育委員会が、主に、学校からいじめに該当すると判断された案件の報告を受け、それを集計した統計である。

【いじめの認知件数】



また、担当課から提出を受けた資料及びヒアリングによれば、本市における令和元年度（平成31年度）から令和3年度のいじめの正確な認知件数は、以下の表のとおりである。児童生徒1,000人当たりで見ると、平成26年度の5.4件から、平成27年度は18.2件、平成28年度は23.3件へと年々増加している。平成29年度以降も全国及び高知県全体でのいじめの認知件数を下回るものの、本市のいじめの認知件数は年々増加している。

【令和元年度から令和3年度における本市いじめの認知件数】

	小学校・ 義務教育学校 (前期)	中学校・ 義務教育学校 (後期)	高等学校	特別支援学校	合計
令和元年度	474	227	43	2	746
令和2年度	724	177	35	4	940
令和3年度	633	102	6	17	758

さらに、担当課から提出を受けた資料によれば、本市における令和3年度はいじめ発見の端緒は、以下の表のとおりである。本市では、年に2回以上、児童生徒を対象に、学校生活アンケートを実施している。アンケートの内容は毎年同一であり、アンケートの結果、いじめが疑われる記載があった場合には、学校が、児童生徒から個別の聞き取りを行っている。

【いじめ発見の端緒】

	第 1 位	第 2 位	第 3 位	第 4 位	第 5 位	第 6 位
小学校・ 義務教育学校 (前期)	本人	学級担任	アンケート	保護者	児童 (本人を除く)	保護者 (他の児童)
中学校・ 義務教育学校 (後期)	アンケート	本人	保護者	学級担任	担任以外 (教護教諭・ スクールカウンセラー を除く)	養護教諭
高等学校	アンケート	－	－	－	－	－
特別支援学校	アンケート	－	－	－	－	－

加えて、担当課から提出を受けた資料及びヒアリングによれば、本市における令和3年度のいじめの態様は、以下の表のとおりである。令和2年度、令和3年度ともに「冷やかしやからかい、悪口や脅し文句、嫌なことを言われる」が最も多く、次いで「仲間外れ、集団による無視をされる」、「軽くぶつかられたり、遊ぶふりをして叩かれたり、蹴られたりする」が多い。

【いじめの態様】

	第 1 位	第 2 位	第 3 位	第 4 位	第 5 位	第 6 位
小学校・ 義務教育学校 (前期)	冷やか し からかい 悪口	軽くぶつ かる 叩く 蹴る	嫌なこ となどを される ・させ られる	仲間はず れ 集団無 視	ひどくぶ つかる 叩く 蹴る	金品を 隠され る ・壊さ れるな ど
中学校・ 義務教育学校 (後期)	冷やか し からかい 悪口	携帯電 話など で 誹謗中 傷	仲間はず れ 集団無 視	軽くぶつ かる 叩く 蹴る	嫌なこ となどを される ・させ られる	金品を 隠され る ・壊さ れるな ど
高等学校	冷やか し からかい 悪口	仲間はず れ 集団無 視	その他	—	—	—
特別支援学校	軽くぶつ かる 叩く 蹴る	冷やか し からかい 悪口	—	—	—	—

イ 関係法令及び例規

国は、平成 25 年 6 月「いじめ防止対策推進法」を制定し、同法に基づき、同年 10 月に「いじめの防止等のための基本的な方針」を策定している。同方針では、いじめの防止等のために地方公共団体などが実施すべき施策として、地方いじめ防止基本方針の策定、いじめ問題対策連絡協議会の設置及びいじめ防止対策推進法第 14 条第 3 項に規定する教育委員会の附属機関の設置などが示されている。

これらを受け、本市は、教育委員会・学校・家庭・地域住民その他の関係機関などとの連携のもと、いじめの防止・いじめの早期発見及びいじめへの対処のための対策を、総合的かつ効果的に推進するため、平成 26 年 6 月、「高知市いじめ防止基本方針」(以下「市いじめ防止基本方針」という。)を策定している。また、いじめ問題対策連

絡協議会を設置するとともに、教育委員会の附属機関として「いじめ防止等対策委員会」を設置している。

#### ウ 関連予算及び決算

いじめ問題対策に係る令和3年度の予算・決算額は、以下の表のとおりである。予算として主要なものは、「いじめ問題対策連絡協議会、いじめ防止等対策委員会の開催」及び「いじめ問題対策推進事業」である。

#### 【令和3年度いじめ問題関連予算及び決算】

項目	当初予算（円）	最終予算（円）	決算（円）
いじめ問題 対策連絡協議会 ・ いじめ防止等 対策委員会の開催	502,000 いじめ防止等対策 委員報酬として 310,000 いじめ問題対策連絡 協議会委員報酬として 36,000	2,416,500	2,266,500 いじめ防止等対策 委員報酬として 2,231,700 いじめ問題対策連絡 協議会委員報酬として 28,800
いじめ問題 対策推進事業	156,000	156,000	6,000

なお、ヒアリングによれば、いじめ問題対策推進事業に関する予算の大部分が不用となった理由は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響から研修会の開催を見送ったことによる。

#### エ 具体的な取組

本市におけるいじめ対策は、市いじめ防止基本方針に従ってなされている。同方針では、いじめ防止の対策として、市が主体となって実施すべき施策と、学校が主体となって実施すべき施策を分けて記載している（「市いじめ防止基本方針」Ⅱ）。

(ア) 市が実施する施策

市いじめ防止基本方針では、以下のとおり、①高知市いじめ問題対策連絡協議会の設置、②高知市いじめ防止等対策委員会の設置、③その他施策、を挙げている。

① 高知市いじめ問題対策連絡協議会

本市は、「高知市いじめ問題対策連絡協議会等条例」を定め、いじめ防止などに関係する機関及び団体の連携を図るため、「高知市いじめ問題対策連絡協議会」を設置している（市いじめ防止基本方針7頁）。同協議会は、子供たちの安全・安心な生活を守るため、いじめの未然防止・早期発見・早期対応に関し、学校、地域の対応力向上を図るとともに、関係機関の連携を推進することを目的としている。いじめ防止などに関係する機関及び団体の連携の推進に関し必要な事項を協議するとともに、当該機関及び団体相互の連絡調整を図るものである。学校、教育委員会、児童相談所、地方法務局、警察その他の関係者により構成され、教育長が必要に応じて招集している（高知市いじめ問題対策連絡協議会等条例第6条）。令和3年度は、令和3年11月に同協議会が1回開催されており、いじめ防止などの取組に関する情報共有や、コロナ禍におけるいじめなどの現状について協議、検討などが行われた。

② 高知市いじめ防止等対策委員会

本市では、市いじめ防止基本方針に基づくいじめ防止等の対策を実効的に行うため、教育委員会に「高知市いじめ防止等対策委員会（以下「いじめ対策委員会」という。）」を設置している（市いじめ防止基本方針7頁）。同委員会は、いじめ防止措置及びいじめ事案に関する具体的な検討を行うことにより、いじめ防止のための効果的な対策を推進することを目的とするものである。個別具体的ないじ

め事案の相談を受け、検討を行って意見を述べる役割を担う。この点、関係機関との連携強化を主目的とする、上記いじめ問題対策連絡協議会とはその役割が異なる。教育委員会がいじめ事案について調査を行う場合には、この、いじめ対策委員会が活用される。いじめ対策委員会は、公平性・中立性を確保するため、専門的な知識や経験を有する第三者が委員（以下「いじめ対策委員」という。）として選任されている。いじめ対策委員会は、高知市いじめ問題対策連絡協議会等条例第12条に基づき、教育委員会の諮問に応じ、以下の事項について調査、検証、審議及び改善策の検討等を行い、その結果を教育委員会に答申する。

- いじめの防止措置及びいじめ事案に関すること
- いじめ防止対策推進法第28条に規定する重大事態その他学校だけでは対処が困難であると教育委員会が判断したいじめ事案（以下「重大事態」という。）に係る事実関係に関すること
- 重大事態といじめとの関係に関すること
- 前2号に掲げる事項について、教育委員会及び学校が採るべき対応策に関すること
- その他いじめに関する問題について教育委員会が必要と認めるもの

令和3年度に選任されたいじめ対策委員は6名であり、重大事態が発生した際、いじめ対策委員会が主体となって調査を行う場合には、いじめ対策委員が、調査委員会のメンバーとなることもある。令和3年度は、重大事態の調査以外のいじめ対策委員会を2回開催しており、前年度の重大事態に関する報告やいじめの状況の報告・質疑などを行っている。



### ③ その他施策

市いじめ防止基本方針では、その他施策として、以下の施策を挙げている。

まず、いじめ防止に関する施策として、「児童生徒のいじめに対する正しい認識の醸成を進めるために『いじめ対応リーフレット』などを作成し、今後も、これらの教材などの活用を進めるとともに、市の課題に応じた資料や教材などの作成・活用に取り組む。」とされているところ（市いじめ防止基本方針 8 頁）、「いじめのない明るい社会のために 今、私たちにできること」<sup>4</sup>と題する保護者向けのいじめ問題啓発・対応リーフレットを作成して、各学校に配布している。

また他にも、「インターネット上のいじめが発生した場合は、取り返しのつかない事態に発展することも考えられるので、問題の重大性について児童生徒や保護者への啓発に努める。」とされているところ（市いじめ防止基本方針 8 頁）、インターネット上のいじめに関するリーフレットの作成や出前研修を行っている。インターネット上のいじめが発生した場合に備え、学校が教育委員会や関係機関と連携して迅速な対応が行えるよう、具体的な連携の流れだけでなく、インターネット上のいじめの証拠をどのように残すか、情報の拡散を防ぐためにどのような対策を講じるかなど、具体的な対応策を学校に周知している。

次にいじめの早期発見に関する施策として、「いじめ電話相談カード等により児童生徒への相談機関の周知を図る。」とされているところ（市いじめ防止基本方針 8 頁）、いじめに関する各種相談窓口（高知県警察本部生活安全部のヤングテレフォン、高知県心の相談

---

<sup>4</sup> [https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/69321\\_323865\\_misc.pdf](https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/69321_323865_misc.pdf)

センター電話相談，Eメール相談，24時間子どもSOSダイヤル）の電話番号やEメールの連絡先を記載したカードを作成し，全ての児童生徒に配布している。

さらに，教職員・関係行政職員の資質能力の向上，学校・家庭・地域・関係機関などの連携に関する施策として，いじめ対策に関する研修を行うこととされているところ（市いじめ防止基本方針9頁），市いじめ防止基本方針に定められた内容の研修を学校で年1回以上行い，教育委員会は，各学校の教職員全員が校内研修を受けたことについて，報告を受けている。また，校内研修だけでなく，校長会や教頭会，各教員の担当役職ごとの研修会も実施されており，教職員らのいじめ問題対策に係る資質能力の向上を図っている。

#### （イ）学校が実施する施策

市いじめ防止基本方針は，学校いじめ防止基本方針の策定と組織の設置，その他，学校におけるいじめ防止などに関する措置を挙げている。

まず，学校いじめ防止基本方針の策定について，学校は，いじめ防止対策推進法第13条に基づき，国，県のいじめ防止基本方針及び市いじめ防止基本方針を参酌し，その学校の実情に応じて「学校いじめ防止基本方針」を定めなければならない，同方針に以下の6項目を盛り込み，具体的な取組として年間計画に位置付ける（市いじめ防止基本方針10頁）。

- いじめ防止のための取組
- 早期発見・早期対応の在り方
- 教育相談体制・生徒指導体制の確立
- 教員の資質向上に資する校内研修の充実
- チェックリストの作成・実施

● 基本方針のチェックと見直し（P D C Aサイクル）

また、市いじめ防止基本方針は、「策定した『学校いじめ防止基本方針』については、各学校のホームページへの掲載その他の方法により、保護者や地域住民が『学校いじめ防止基本方針』の内容を容易に確認できるような措置を講ずるとともに、その内容を、必ず入学時・各年度の開始時に児童生徒、保護者、関係機関等に説明する。」（市いじめ防止基本方針10頁）ことを要請している。

この点、一部の高知市立小・中学校のホームページを確認したところ、多くの学校のホームページに「学校いじめ防止基本方針」が掲載されていたが、一部、掲載していない学校も存在した。また、学校いじめ防止基本方針に盛り込むこととされている上記6項目について全てを盛り込めていないものも散見され、具体的な取組として年間計画に位置付けていることが分かるものは少なかった。ヒアリングによれば、教育委員会において全ての学校から学校いじめ防止基本方針の提出を受けて内容を確認しているとのことであり、全校で策定していること自体は確認できた。しかしながら、各学校で策定した同方針について、保護者や地域住民が容易に内容を確認できるような措置を各学校が講じているかどうか、入学時・各年度の開始時に児童生徒、保護者、関係機関などに内容を説明しているかどうかについて、教育委員会では確認していない。

また、市いじめ防止基本方針によれば、教育委員会は、「学校における『学校いじめ防止基本方針』について、それぞれ策定状況を確認し、公表する。」とされているところ（市いじめ防止基本方針18頁）、教育委員会において、学校における学校いじめ防止基本方針の策定状況の公表を行っていることは確認できなかった。

次に、「組織の設置」について、「学校は、いじめの防止等に関す

る措置を実効的に行うため、複数の教職員、心理・福祉等の専門的知識を有する者その他の関係者により構成される組織を置く。」(市いじめ防止基本方針10頁)こと、同組織について、「いじめの認知は、特定の教職員のみによることなく、いじめ防止対策推進法第22条の「学校におけるいじめの防止等の対策のための組織(以下「学校いじめ対策組織」という。)」を活用して行う(学校いじめ対策組織は、学校長、教頭をはじめ、当該学校の複数の教職員により構成する組織を主体とする。)」こととされているところ(市いじめ防止基本方針3頁)、ヒアリングによれば、学校全てにおいて、学校いじめ対策組織が設置されていることが確認できた。また、学校いじめ対策組織でいじめの認知を行うことになるが、学校いじめ対策組織の会議内容に関する議事録について、教育委員会は、校長会などで議事録の作成を行うよう伝えてはいるものの、各学校における議事録の作成状況について把握していることは確認できなかった。

また、いじめ状態の解消については、いじめは、単に謝罪をもって容易に解消したとすることはできないことから、いじめが「解消している」状態について、「少なくとも次の2つの要件が満たされている必要がある。」(市いじめ防止基本方針13頁)。

#### ① いじめに係る行為が止んでいること

被害者に対する心理的又は物理的な影響を与える行為(インターネットを通じて行われるものを含む。)が止んでいる状態が相当の期間継続していることが必要である。この点、「相当な期間」としては、少なくとも3か月を目安とする。学校の教職員は、当該期間が経過するまでは、被害・加害児童生徒の様子を含め状況を注視し、当該期間が経過した段階で判断を行う。行為が止んでいない場合は、改めて、相当な期間を設定して状況を注視する。

② 被害児童生徒が心身の苦痛を感じていないこと

いじめに係る行為が止んでいるかどうかを判断する時点において、被害児童生徒がいじめの行為により心身の苦痛を感じていないと認められるかどうかを面談等により確認する必要がある。

この点、担当課から提出を受けた資料によれば、本市における令和2年度、令和3年度のいじめ解消の状況は、以下の表のとおりである。なお、「解消しているもの」の件数は、年度内に発生したいじめが同年度内に解消した件数である。以下の表の「件数」は、教育委員会が各学校から報告を受けた件数であり、教育委員会で実際のいじめの解消の状況や解消の時点などについて把握しているわけではなく、これらは各学校で判断している。

【いじめ解消件数及び解消割合】

(令和2年度)

	解消しているもの (日常的に観察中)		解消に向けて取組中		合計
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数
小学校・ 義務教育学校 (前期)	528	74.1	184	25.8	712
中学校・ 義務教育学校 (後期)	138	77.5	40	22.5	178
高等学校	35	100	0	0	35
特別支援学校	4	100	0	0	4

(令和3年度)

	解消しているもの (日常的に観察中)		解消に向けて取組中		合計
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数
小学校・ 義務教育学校 (前期)	513	81.0	120	18.9	633
中学校・ 義務教育学校 (後期)	89	87.2	13	12.7	102
高等学校	13	76.4	4	23.5	17
特別支援学校	11	73.3	4	26.6	15

(ウ) 重大事態への対処

いじめ防止対策推進法は、特に、いじめにより児童生徒の生命、身体などに重大な被害が生じた場合などの重大事態に対して、学校またはその設置者である都道府県あるいは市町村に対して、迅速かつ適切な方法での事実調査を義務づけている。

市いじめ防止基本方針においても、いじめの重大事態が発生した場合、「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」(平成29年3月文部科学省策定)<sup>5</sup>を参考として、適切に対処しなければならないと規定されている(市いじめ防止基本方針15頁)。

この点、いじめの「重大事態」とは、いじめ防止対策推進法によれば、以下のとおりである(いじめ防止対策推進法第28条)。

<sup>5</sup>[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2019/06/26/1400030\\_009.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/06/26/1400030_009.pdf)

- ① いじめにより当該学校に在籍する児童等の生命，心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき。
- ② いじめにより当該学校に在籍する児童等が相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑いがあると認めるとき。

市いじめ防止基本方針によれば，上記①及び②にいう『いじめにより』とは，上記①及び②に規定する「児童生徒の状況に至る要因が当該児童生徒に対して行われるいじめにあることを意味する。」（市いじめ防止基本方針 15 頁）。

また，上記①の「生命，心身又は財産に重大な被害」については，「いじめを受ける児童生徒の状況に着目して判断することになる。」（市いじめ防止基本方針 15 頁）。例えば，以下のようなケースが想定される。

- 児童生徒が自殺を企図した場合
- 身体に重大な傷害を負った場合
- 金品等に重大な被害を被った場合
- 精神性の疾患を発症した場合

次に，上記②の「相当の期間」については，「年間 30 日を目安とする。ただし，児童生徒が一定期間，連続して欠席をしているような場合には上記目安にかかわらず，学校の設置者又は学校の判断により，迅速に調査に着手することが必要である。」（市いじめ防止基本方針 15 頁）。

児童生徒や保護者から，いじめにより重大な被害が生じたという申立てがあったときは，その時点で学校が「いじめの結果ではない」あるいは「重大事態とはいえない」と考えたとしても，「重大事態が

発生したものとして報告・調査等に当たらなければならない。」(市いじめ防止基本方針15頁) ことに加え、「学校は、重大事態が発生した場合、教育委員会を通じて市長へ、事態発生について報告」しなければならない(いじめ防止対策推進法第30条第1項)(市いじめ防止基本方針15頁)。

重大事態の調査は、重大事態に対処するとともに、同種事態の発生の防止に資するために行うものであり、市いじめ防止基本方針によれば、「学校は、重大事態が発生した場合には、直ちに教育委員会に報告し、教育委員会は、その事案の調査を行う主体や、どのような調査組織とするかについて判断する。」(市いじめ防止基本方針15頁)。

また調査は、学校が主体となっていく場合と、教育委員会の附属機関であるいじめ対策委員会が主体となっていく場合が想定されているところ、「従前の経緯や事案の特性、いじめられた児童生徒又は保護者の訴えなどを踏まえ、学校主体の調査では重大事態への対処及び同種の事態の発生の防止に、必ずしも十分な結果を得られないと教育委員会が判断する場合や、学校の教育活動に支障が生じるおそれがあるような場合には、教育委員会の附属機関が調査を実施する。」(市いじめ防止基本方針15頁)。

本市では、令和2年度、令和3年度ともに重大事態事案が複数発生しており、各学校からの報告も受けているとのことであるが、具体的な発生件数及びその詳細については、学校及び個人の特定につながるおそれがあることから、回答を得ることができなかった。また、ヒアリングによれば、令和3年度に発生した重大事態事案の調査について、学校が主体となっていく場合と、いじめ対策委員会が主体となっていく場合の割合については、学校が主体となって調査



を行った場合の方が多い。ヒアリングによれば、いじめではなく事故と思われる事案についても、児童生徒の怪我の箇所や怪我の程度から心身に重大な被害が生じた疑いがある場合には、重大事態に該当するとして、関係児童生徒への聞き取りやアンケート調査を実施し、いじめが認められるか否かを確認のうえ、いじめは認められないことが確認された場合には、その旨を記載した調査報告書を作成している。また、重大事態事案の調査後には、いじめに該当すると判断された重大事態事案が発生した学校において、調査後どのように対応しているかにつき、教育委員会に随時報告をするよう求めている。また、校長会や各学校における校内研修などで、教育委員会から重大事態事案について説明を行い、具体的な対応についても周知徹底を図っている。

なお、いじめの重大事態の調査に関するガイドラインにおいて、調査により把握した情報の記録は、原則として各地方公共団体の文書管理規則などに基づき適切に保存するものとし、個別の重大事態の調査に係る記録については、指導要録の保存期間に合わせて、少なくとも5年間保存することが望ましいとされる（いじめの重大事態の調査に関するガイドライン11頁）。この点、保存を求められる「記録」には、重大事態の調査を行う主体が実施した調査の記録のほか、いじめの重大事態として取り扱う以前に、学校の設置者及び学校が行った調査（いじめ防止対策推進法第23条第2項に基づく調査）により取得、作成した記録も含まれ、同記録には、学校が定期的実施しているアンケートや個人面談の記録、いじめの通報・相談内容の記録、児童生徒に対する聞き取り調査を行った際の記録なども含まれる。教職員による手書きのメモの形式をとるものであっても、各地方公共団体等の文書管理規則の公文書（行政文書）に

該当する場合がある（いじめの重大事態の調査に関するガイドライン11頁）。これらの記録の廃棄については、被害児童生徒・保護者に説明のうえ行うこととされている（いじめの重大事態の調査に関するガイドライン11頁）。

ヒアリングによれば、本市における文書管理規則としては、高知市文書管理規程や高知市教育委員会文書管理規程が定められているが、重大事態の調査に係る記録について何年間、どこでどのように保存し、また、どのように廃棄するのかについて明確な定めは存在しない。

### （3）外部監査の結果

#### ア 外部監査の着眼点

関係法令・例規に照らして、いじめ問題への取組が適切に行われているか

#### イ 外部監査の結果及び意見

上述したとおり、本市において、いじめの認知件数は高い水準で推移している。本市では、教職員・児童生徒・保護者などのいじめ問題への意識が高まってきたこと、平成27年8月に国から示された「いじめの認知をめぐる課題」を受けて、いじめの認知に関する文部科学省の考え方である「いじめの認知件数が多いことは教職員の目が行き届いていることのあかし」及び「組織で認知し対処することが重要」との方針に沿って、各学校において「いじめ」の認知について検討・見直しを行ったことがその一因と考えられるとの分析を行っている（市いじめ防止基本方針4頁）。令和3年度に、いじめの認知件数が減少していることについては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、平成31年度（令和元年度）以前と比べ、学校における児童生徒間の関わりの程度

に変化がみられることから、事態が沈静化した後に、いじめの認知件数の減少が続くか否か、今後のいじめの認知件数の推移を慎重にみていく必要がある。本市におけるいじめに関する具体的な取組は、いじめ防止対策推進法や市いじめ防止基本方針に基づき、いじめの防止・いじめの早期発見及びいじめへの対処のための対策が、それぞれ網羅的に実施されており、いじめ問題対策を行うための連絡協議会や対策委員会の開催、いじめ問題を啓発するためのリーフレットの作成・配布、学校におけるいじめ対策組織の設置、いじめ問題に関する教職員の研修、いじめに係る相談窓口が記載されたカードの児童生徒への配布など、本市のいじめ問題対策、重大事態への対応状況には、概ね問題はないと思料する。

- ◆ 市いじめ防止基本方針においては、教育委員会が、学校いじめ防止基本方針について、それぞれ策定状況を確認し、公表することとなっている。しかしながら実際には、学校いじめ防止基本方針の策定状況の公表は行われていない。教育委員会は、本市ホームページなどにおいて、学校いじめ防止基本方針を一覧できる形で公表するなどの対応を検討するべきである【指摘】
- ◆ 教育委員会においては、学校いじめ防止基本方針が、市いじめ防止基本方針の定める上記6項目を盛り込んだものとなっているか、いじめ防止に関する具体的な取組が年間計画に正確に位置付けられているかを改めて確認し、問題があれば、市いじめ防止基本方針に沿う内容に「学校いじめ防止基本方針」の改定をするよう指導することが望ましい【意見】
- ◆ 市いじめ防止基本方針において、いじめの認知は、特定の教職員のみによることなく、学校いじめ対策組織を活用して行うものとされているところ、学校いじめ対策組織での議事録の作成は、い

いじめ事案への対応に関する事後的な検証にあたり必要不可欠なものである。教育委員会は、学校に対し、議事録の作成を行うよう周知徹底することが望ましい【意見】

- ◆ 個別の重大事態の調査に係る記録については、指導要録の保存期間に合わせて、少なくとも5年間保存することが望ましいとされている。本市は、重大事態の調査に係る記録やいじめ事案の調査に関する記録について、どのような資料を、何年間、どこでどのように保存し、廃棄するのかについて明確な定めは存在しない。重大事態の検証は、同種事案の予防に不可欠であり、重大事態に関する調査記録の保存は重要である。教育委員会は、いじめ事案の調査記録に関し、保存すべき記録の範囲、保存年限、廃棄方法につき別途規定を設けることが望ましい【意見】

### 3 不登校

#### (1) 意義

学校を長期間欠席する、いわゆる不登校児童生徒数は、全国的にも増加傾向にあり、本市においても同様であって、生徒指導上の喫緊の課題となっている。もっとも、不登校児童生徒への支援は、単に「学校に登校する」という結果のみを目標とすればよいというものではない。人格の完成という教育基本法上の究極的な目的を達成するための場所は、「学校」という物理的空間に限られないし、不登校期間は、児童生徒が自らの進路を選び取り、社会的に自立するために、自分を見つめ直す機会となることもある。しかし他方で、現状の教育制度の枠組みにおいては、不登校に伴う進路選択上の不利益を受けるリスクが相当程度高いことも事実である。

不登校支援対策は、個々の生徒に寄り添いながら、現状の教育制度上のデメリットも十分に考察した上での、極めて慎重な対応が要求される。

#### (2) 本市における取組

##### ア 本市における不登校児童生徒数及び割合

文部科学省の調査によれば、以下のグラフのとおり、全国の不登校児童生徒数は、平成24年度から増加しており、令和3年度の不登校児童生徒の割合は、小学校で1.3%（77人に1人）、中学校で5.0%（20人に1人）と高い水準にある（文部科学省「令和3年度 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結果について」<sup>6</sup>70頁抜粋）。

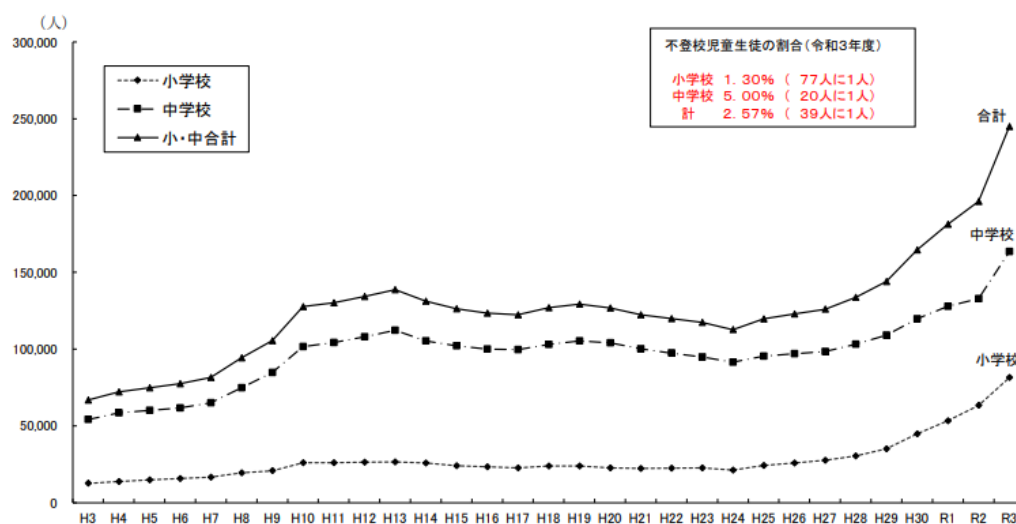
ここで、そもそも不登校児童生徒とは、「相当の期間学校を欠席する児童生徒であって、学校における集団の生活に関する心理的

---

<sup>6</sup>[https://www.mext.go.jp/content/20221021-mxt\\_jidou02-100002753\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20221021-mxt_jidou02-100002753_1.pdf)

な負担その他の事由のために就学が困難である状況として文部科学大臣が定める状況にあると認められるもの」である（義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律第2条第3号）。「文部科学大臣が定める状況」とは、「何らかの心理的，情緒的，身体的若しくは社会的要因又は背景によって，児童生徒が出席しない又はすることができない状況（病気又は経済的理由による場合を除く。）を指す（義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律第二条第三号の就学が困難である状況を定める省令）。また，「相当の期間」とは，原則として，年度間に連続又は断続して30日以上欠席した児童生徒をいう（文部科学省「平成31年度 学校基本調査の手引」<sup>7</sup>12頁参照）。

#### 【不登校児童生徒数の推移】



次に，担当課から提出を受けた資料によれば，令和2年度・令和3年度の本市で把握している不登校児童生徒数は，以下の表の

<sup>7</sup>[https://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2019/03/20/1368688-31-21.pdf](https://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2019/03/20/1368688-31-21.pdf)

とおりである。また、令和3年度の本市における不登校児童生徒の割合は、小学校・義務教育学校（前期）で1.65％、中学校・義務教育学校（後期）で7.83％である（高知市教育研究所「不登校対策について 高知市の現状と取組について」<sup>8)</sup>）。

また、平成17年度から令和3年度の不登校出現率の推移は、以下【高知市における不登校の現状】のとおりである。小学校及び中学校ともに平成24年度から漸増している。

【不登校児童生徒数】

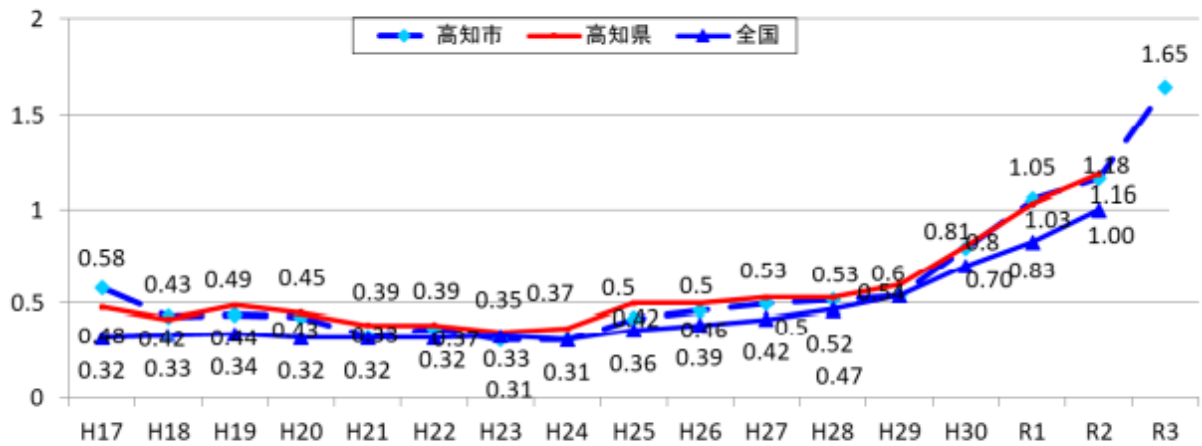
	小学校・ 義務教育学校 （前期）	中学校・ 義務教育学校 （後期）	合計
令和2年度	178	356	534
令和3年度	247	451	698

<sup>8)</sup> [https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/162827\\_660598\\_misc.pdf](https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/162827_660598_misc.pdf)

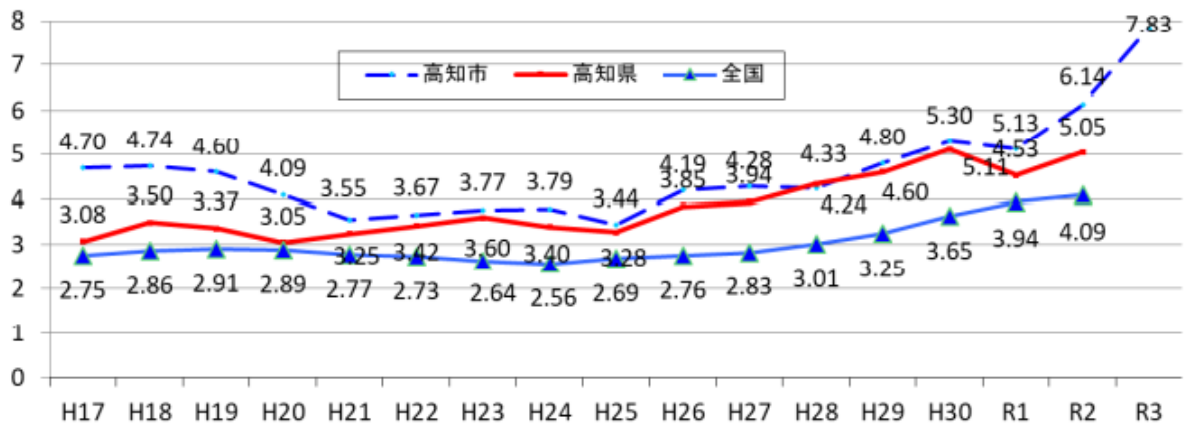
【高知市における不登校の現状】

不登校出現率の推移(H17～R3)

小・義務(前期)



中・義務(後期)



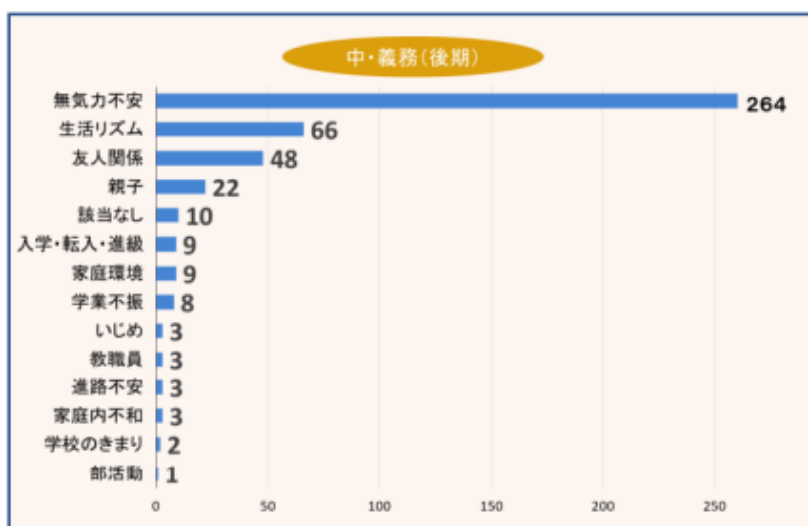
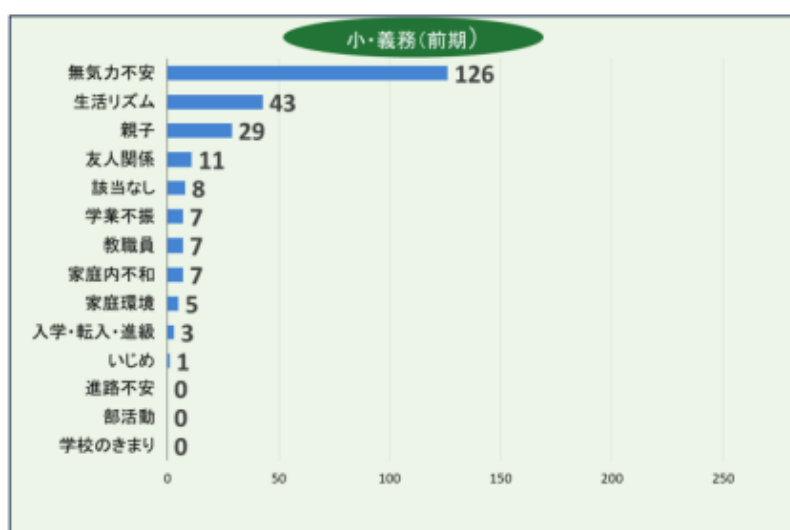
※ 不登校出現率：在籍児童生徒数のうち不登校を理由とした長期欠席者数の割合を示したもの

イ 不登校の要因・背景・復帰



「令和3年度高知市欠席児童生徒の調査」から見た不登校の要因は、以下のとおりであり、小学校・義務教育学校（前期），中学校・義務教育学校（後期）ともに、「無気力不安」という回答が圧倒的に多い（高知市教育研究所「不登校対策について 高知市の現状と取組について」）。

【令和3年度高知市欠席児童生徒の調査から見た不登校の要因】



※「不登校の要因」については、主たるものを一つ選択

令和3年度に、後述する教育支援センターで相談受理した不登校ケースの背景は、以下の円グラフのとおりである。これをみる

に，小学校・義務教育学校（前期）では，家庭に起因するものの割合が最も多く，中学校・義務教育学校（後期）では，本人に起因するものの割合が最も多い。

不登校児童生徒の進学，及び学校への復帰については，教育支援センターで相談受理した生徒のうち，令和3年度の中学3年生の進学率は95.7%であり，教育支援センターで支援した全ての児童生徒の学校復帰率は57.7%である<sup>9</sup>（高知市教育研究所「不登校対策について 高知市の現状と取組について」）。

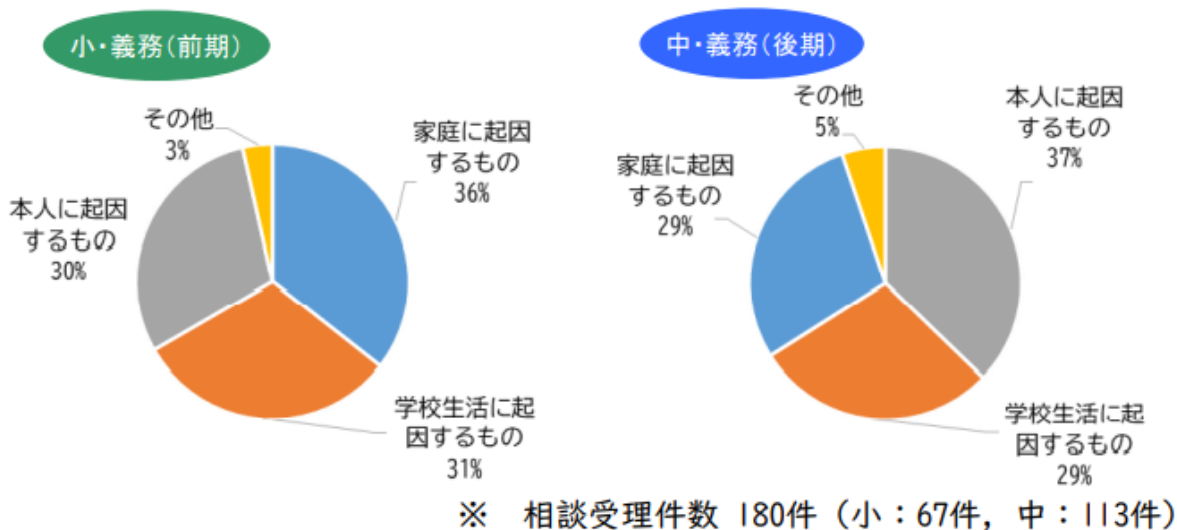
---

<sup>9</sup> 教育支援センターでは，学校への復帰及び進学について，以下の基準で判断している。

- ・ 毎日登校できるようになった。
- ・ 週の半分以上登校できるようになった。
- ・ 別室登校ができるようになった。
- ・ 時間外登校ができるようになった。
- ・ 中学3年生が進学・就職することができた。

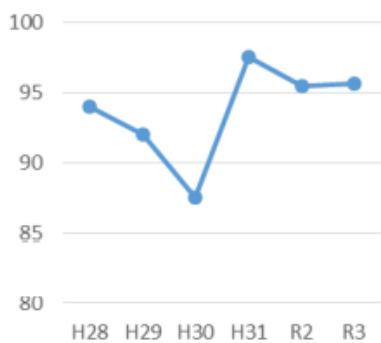
【令和3年度に教育支援センターで相談受理したケースの背景】

背景

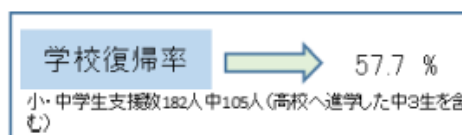
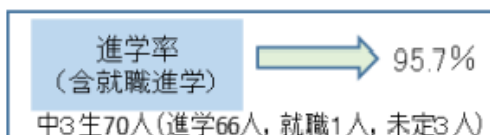
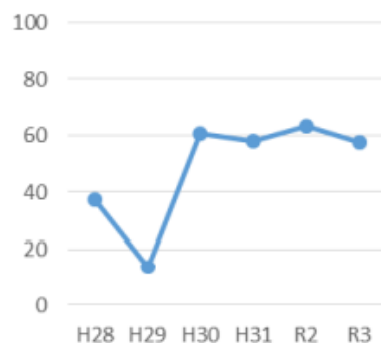


【進学率・復帰率】

進学率 (含就職進学)



復帰率



ウ 関係法令及び例規

平成28年12月14日、国は、教育機会の確保等に関する施策を総合的に推進することを目的として「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」を制定

した。同法は、不登校児童生徒が行う多様な学習活動の実情を踏まえ、個々の状況に応じた必要な支援が行われるようにすること、不登校児童生徒が安心して教育を十分に受けられるよう学校における環境の整備が図られるようにすることなどを基本理念として掲げている。そして地方公共団体は、教育機会の確保等に関する施策について、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し、実施する責務を有するとされる（同法第5条）。また文部科学省は、同法に基づく指針として、不登校児童生徒に対する教育機会の確保及び教育相談体制の充実などについて定めた「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する基本指針<sup>10</sup>」（以下「教育機会確保基本指針」という。）を策定している。また、不登校問題対策及び不登校児童生徒に対する支援につき、地方公共団体が特に参考とすべき具体的な考え方及び枠組みは、上記法律及び指針を踏まえて、文部科学省が各都道府県教育委員会教育長等宛に通知した「不登校児童生徒への支援の在り方について」<sup>11</sup>（元文科初第698号）に記載されている。

本市では、教育機会確保基本指針や上記通知を参考に、令和2年度に「高知市の子どもたちの未来のために 不登校支援ハンドブック」を発行し、全教職員に対して、不登校対策及び不登校児童生徒に対する具体的な支援の周知を図っている。さらに、令和3年度には手記集「不登校の体験が培う希望という力」を発行し、不登校児童生徒への理解の促進に努めている。また、令和2年度に策定した「高知市における不登校児童生徒が通う民間施設につ

---

<sup>10</sup>[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2017/04/17/1384371\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/__icsFiles/afieldfile/2017/04/17/1384371_1.pdf)

<sup>11</sup> [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/1422155.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1422155.htm)

「のガイドライン」では、フリースクールなどの民間施設の運用について、保護者や学校、教育委員会として留意すべき点を示している。以下、教育機会確保基本指針及び上記通知につき主要な部分を説明する。

#### ① 教育機会確保基本指針

教育機会確保基本指針が定める不登校児童生徒支援に関する主な施策は、以下のとおりである。

- 児童生徒の学習状況に応じた指導・配慮を実施することや不登校のきっかけや継続理由などを把握し、学校や教員が、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどの専門スタッフと、支援について連携・分担するチーム学校体制の整備を推進して、不登校児童生徒が自らの意思で登校してきた場合に安心して学校生活を送ることができるよう支援をすること
- 教育支援センターは、通所希望者に対する支援のみならず、通所を希望しない不登校児童生徒に対する訪問支援を実施するなど、支援の中核となるよう機能強化を促進すること。教育委員会・学校と民間の団体の連携などによる支援を行う取組も推進すること
- 経済的に困窮した家庭を対象として、民間の団体など学校以外の場で学習を行う支援について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること
- 保護者に対し、支援を行う機関や保護者の会に関する情報提供を促すほか、指導要録上の出席扱いや通学定期乗車券の取扱い制度の周知を徹底すること

#### ② 「不登校児童生徒への支援の在り方について」(元文科初第69

8号)

本通知は、不登校児童生徒への支援の具体的な方策につき、地方公共団体の教育委員会に対して、理解を促すものである。

まず本通知は、不登校児童生徒への支援にあたっての基本的な考え方を示した上で、主に以下のような方策を挙げている。

- 学級担任、養護教諭、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーなどの学校関係者が中心となり、児童生徒や保護者と話し合うなどして、児童生徒理解・支援シート<sup>12</sup>を作成すること
- 学級担任の視点のみならず、スクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーなどによるアセスメント（見立て）が有効であるとして、スクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーとの連携協力により、学校全体の教育力の向上を図ること
- 教育支援センターやフリースクールなどの民間施設、ICTを活用した学習支援など、多様な教育機会を確保すること
- フリースクールなどの民間施設が適切な支援を実施していると評価できる場合、校長は指導要録上出席扱いとすることができること。ただし、学校及び教育委員会においては、民間施設における相談・指導が個々の児童生徒にとって適切であるかどうかについて判断を行う際の何らかの目安を設けておくことが望ましいこと
- 自宅においてICTなどを活用し学習活動を行った場合の指導要録上の出欠の取扱いについては、校長が当該児童生

---

<sup>12</sup>[https://www.mext.go.jp/content/1422155\\_002.xlsx](https://www.mext.go.jp/content/1422155_002.xlsx)

徒に対する対面指導や学習指導の状況などを十分に把握することなどの要件を満たした上で、指導要録上出席扱いとすることができること

- 在籍校の校長が当該児童生徒の出席扱いについて適切・有効であると判断する場合の基準について、児童生徒の努力を学校として評価し、将来的な社会的自立に向けた進路選択を支援するという趣旨から、学校や教育委員会において一定の基準を作成しておくこと
- 教育委員会は、主体的に教育支援センターの整備充実を進め、同センターが、関係機関や民間施設などと連携し、不登校児童生徒やその保護者を支援するネットワークを整備すること

本市においては、教育研究所の内部組織として、教育支援センターを置くことを定めた高知市教育研究所条例及び同条例施行規則があるものの、不登校問題に特化して、その対策や支援について規定した例規は、不見当である。

#### エ 関連予算及び決算（令和3年度）

令和3年度における、本市の不登校対策に係る主な予算及び決算は以下の表のとおりである。高知市スクールソーシャルワーカー活用事業及び不登校対策アドバイザー派遣事業に比較的大きな予算が割かれているが、殆どは人件費である。

【令和3年度予算及び決算】

項目	当初予算 (円)	最終予算 (円)	決算 (円)
不登校対策総合支援事業 (「不登校予防・支援のアンケート 調査用紙」の費用)	1,791,000	1,791,000	1,738,900
教育支援センター事業	5,720,000	5,720,000	5,373,502
高知市スクールカウンセラー 配置事業	5,610,000	5,610,000	5,609,532
高知市スクールソーシャル ワーカー活用事業	40,467,342	40,467,342	40,466,086
不登校対策アドバイザー 派遣事業	15,224,000	14,261,379	14,261,379

オ 具体的な取組

不登校児童生徒に対する本市の主な対策・支援は、上記の予算及び決算記載の事業として実施されている。

(ア) 不登校対策総合支援事業

「不登校を生じさせない学級・学校づくり」を進めるために、予防と支援の2つの観点から学校における不登校対策を総合的に支援し、新規の不登校児童生徒を生じさせない、未然防止の取組を推進する事業である。教職員による日常観察や面接だけでなく、より客観的に把握するためにアセスメントツールの活用を図り、その結果から見えてきた課題に対しては、あったかプログラムや学級経営ハ



ンドブック，後述の「高知市の子どもたちの未来のために 不登校支援ハンドブック」を積極的に活用し，課題の解決を図っていく。さらに，校内支援委員会に，スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー，指導主事などが参加し，効果的で効率的な委員会の実施について助言するとともに，児童生徒の見立てや支援について学校と連携して取組を進めることとしている。

#### (イ) 教育支援センター事業

教育支援センターは，不登校児童生徒の集団生活への適応，情緒の安定，基礎学力の補充，基本的生活習慣の改善のための相談・指導を行うことにより，その社会的自立に資することを目的として設置された公的機関である<sup>13</sup>。本市では，教育委員会教育研究所の内部組織として，「教育支援センターみらい」（以下「みらい」という。）を設置している。

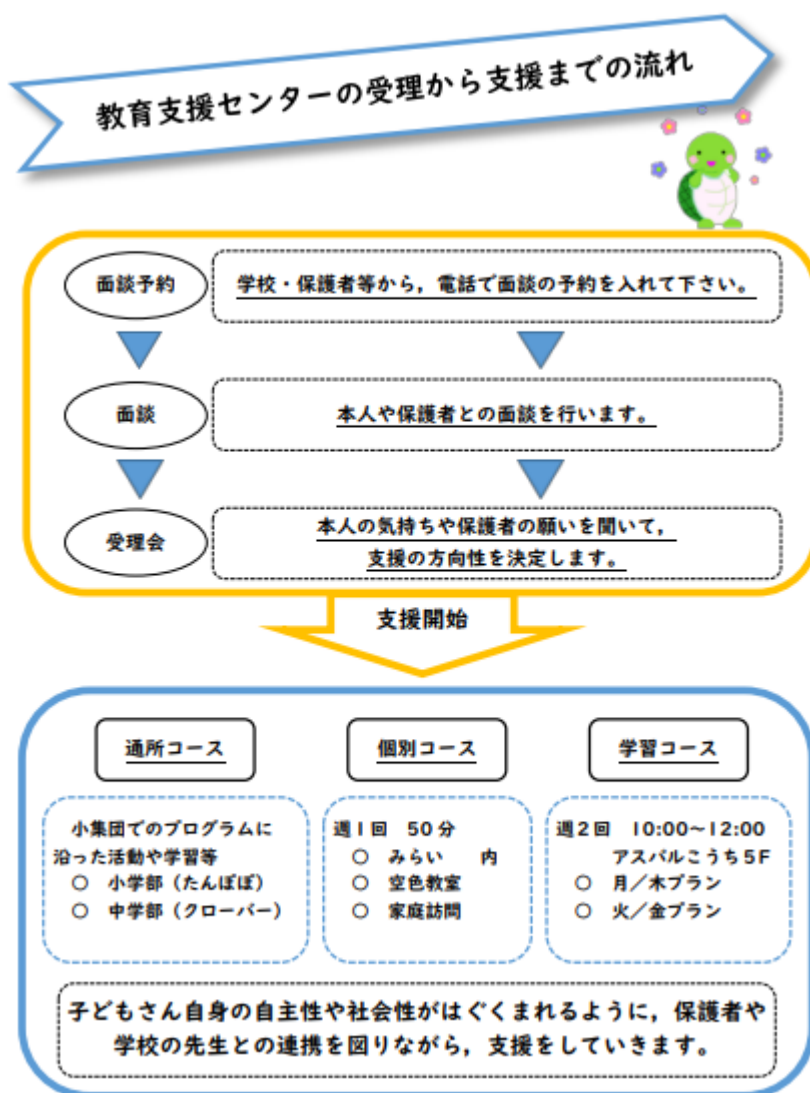
みらいでは，「発達援助的な視点に立ち，子どもの心身の回復と人格的な成長の一環に学校復帰もあると捉え」，「その実現のために，保護者，学校，みらいの3者が情報を持ち寄り援助資源を提供する」という考え方を柱に活動しており，主に小学部（たんぽぽ）及び中学部（クローバー）に属する児童生徒に対して，小集団でのプログラムに沿った活動や学習を提供する全体通所支援，集団での活動に入ることが困難なケースに対応するための個別通所支援，通所が難しい子どもたちに対しては，定期的な枠を設けて家庭訪問による訪問支援を行っている。その他，遠足や合宿などの体験学習も開催している。また，保護者支援にあたっては，保護者と学校との三者支援会を定期的を開催するようにしている。

---

<sup>13</sup> 文部科学省「教育支援センター整備指針（試案）」  
[https://www.mext.go.jp/content/1422155\\_005.pdf](https://www.mext.go.jp/content/1422155_005.pdf)

教育支援センターの受理から支援までの流れは、以下のとおりである（高知市ホームページ教育支援センター 미래の概要<sup>14</sup>より抜粋）。

【教育支援センターの受理から支援までの流れ】



このうち、通所コースとは、全体通所支援の一環として、年齢に応じて小学部（たんぼぼ）と中学部（クローバー）に分かれ、小集団でのプログラムに沿った活動や学習が提供されるコースである。

<sup>14</sup><https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/108259.pdf>

具体的に、小学部（たんぽぽ）では、家庭的な雰囲気のある教室で、皆で遊んだり、運動したり、勉強したりして過ごすことに加え、調理、モノづくり、デイキャンプなど、インドア、アウトドアでの体験活動を積極的に取り入れて、子どもたちが主体的に活動できるように工夫されている。また、中学部（クローバー）では、モノづくりや音楽、スポーツや学習など、やってみたいことを仲間やスタッフと共に行い、安心して過ごすことができるようにしたり、日常から離れた場所での登山や長距離完歩なども取り入れて、一人ではできないような体験活動を提供している。

個別コースとは、個別通所支援として、小集団での活動が難しいケースや精神的な緊張の度合いの高いケースなど個別の関わりが必要と思われるケースについて、主にみらいと、みらい内の教室とは別に設けられた空色教室で個別支援が行われるコースである。

具体的には、みらいや空色教室において、児童生徒が支援担当者と一対一で、学校でも家でもない非日常の場を提供し、個々の児童生徒の気持ちを尊重して、やってみたいことを問いながら共に活動・体験していくことを中心にしているコースである。また、支援担当者による個別支援は、週1回50分を基本とし、予約制で曜日の枠を決めて実施されており、家から外に出ることのできない児童生徒については、家庭訪問を実施している。

学習コースとは、週2回、みらいの所在するアスパルこうち（高知市棧橋通2丁目1-50）5階において、午前中の2時間、静かな環境で児童生徒自身のやりたい学習にじっくり取り組むことができるコースである。みらいには、学習指導員2名が常駐していることから、学習指導員に質問しながら自分のペースで取り組むことが可能であり、月曜日・木曜日の午前10時から12時までのプラ

ンと、火曜日・金曜日の午前10時から12時までのプランが提供されている。

(ウ) 高知市スクールカウンセラー配置事業

各学校に配置されているスクールカウンセラーとは別に、臨床心理士の資格を有し、不登校児童生徒支援に関する専門性が高いスクールカウンセラーを、みらいに1名（会計年度任用職員）配置する事業である。みらいにおいて、不登校に関する相談機能の充実を図るとともに、通所・相談支援を行っている児童生徒の状況の見立てと支援の方向性を、支援スタッフや保護者に示すことで、支援体制の強化を図り、不登校児童生徒の社会的自立と進路保障に取り組んでいる。

(エ) 高知市スクールソーシャルワーカー活用事業

不登校に限らず、いじめや問題行動のある児童生徒の背景には、虐待、養育放棄、経済的困窮などの深刻な家庭環境に起因している場合が少なくなく、学校・教職員の努力だけでは十分対応できないケースもある。そこで、国において、教育と福祉の両面に関して、専門的な知識・技術を有するとともに、過去に教育や福祉の分野において、活動経験の実績などがある者をスクールソーシャルワーカーとして活用し、家庭や地域など、問題を抱える児童生徒が置かれた環境への働きかけや、児童相談所や福祉事務所など、関係機関との連携を行う事業を推進している<sup>15</sup>。本市においても、社会福祉士などの教育と福祉の両面に関して専門的な知識を有するスクールソーシャルワーカー（会計年度任用職員）を教育研究所に配置し、16中学校区へ15名、特別支援学校及び義務教育学校へ1名の合

---

<sup>15</sup> 文部科学省「スクールソーシャルワーカー活用事業」  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/046/shiryo/attach/1376332.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/046/shiryo/attach/1376332.htm)

計16名のスクールソーシャルワーカーを派遣している。スクールソーシャルワーカーは、状況に応じて家庭訪問を行うとともに、各学校での不登校支援委員会に必要なに応じて関係機関の担当者とともに参加するなどして、子供の環境の改善を図っており、児童生徒がおかれた環境への働きかけや関係機関との連携・調整などの役割を担っている。担当課から提出を受けた資料によれば、令和3年度の高知市スクールソーシャルワーカー活用事業に関する活動状況は、以下のとおりである。

【令和3年度の活動状況（令和4年3月31日現在）】

支援の対象となった児童生徒数		(人)
小学校・義務教育学校前期		375
中学校・義務教育学校後期		230
高等学校		10
特別支援学校		11
合計		626

訪問活動の回数		(回)
学校		3140
家庭		2884
教育研究所（教育支援センターみらい）		178
教育委員会他所課		7
その他関係機関		544
合計		6753

連携した関係機関等	(回)
児童・家庭・福祉の関係機関	846
保健・医療の関係機関	332
警察等の関係機関	3
司法・矯正・更生保護の関係機関	8
教育支援センター等	319
その他の専門機関	107
地域の人材や団体等	375
合計	1990

また、担当課から提出を受けた資料及びヒアリングによれば、スクールソーシャルワーカーの資質向上、育成及び高知市スクールソーシャルワーカー活用事業の効果的な実施のため、令和3年度には以下の表のとおり取組を行っている。

【令和3年度の資質向上及び育成の取組み】

取組内容	実施回数 時間
高知市スクールソーシャルワーカー連絡協議会	19回
スクールソーシャルワーカー活用事業研修会（県教委主催）	1回
高知県スクールソーシャルワーカー連絡協議会	1回
チーフスクールソーシャルワーカーによる個別スーパービジョン	18時間
経験豊富なスクールソーシャルワーカーによるケースや業務についての助言	20時間

ヒアリングによれば、ほとんどのスクールソーシャルワーカーが、同一校区での活動期間が7年以上となり、学校の教職員や保護者との関わりが深くなることで、より連携した支援を行うことができている一方で、家庭環境に深刻な問題を抱えている児童生徒の環境に働きかける支援を行うことが多く、児童生徒本人やその保護者からの依頼でない場合もあり、家庭訪問をしても会えなかったり、支援を拒まれるなどして、関係を築くことが難しいケースもある。

(オ) 不登校対策アドバイザー派遣事業

不登校の未然防止，初期対応などのための学校の取組及び支援について指導・助言を行うために，不登校対策アドバイザーを各学校に派遣する事業である。不登校対策アドバイザーには，退職教員，福祉経験者，臨床心理士，公認心理師などの児童生徒の健全育成や生徒指導，学校経営などに関して一定の知識や専門性を有する者が採用されている。不登校対策アドバイザーの具体的な職務は，新たな不登校を生まないための各学校の取組，あるいは，不登校児童生徒の支援についての各学校の取組に対する分析・検証及び指導・助言である。

(カ) その他の取組

上記の事業の他，不登校児童生徒支援として本市が実施している取組は，以下の表のとおりである（高知市教育委員会「高知市の子どもたちの未来のために 不登校支援ハンドブック」167頁抜粋）。

## 【高知市の不登校対策の取組】

高知市の不登校対策の取組			
対象	すべての児童生徒	登校が安定しない児童生徒	不登校状態の児童生徒
<b>対策のポイント</b> <small>※参考：「不登校児童生徒への支援の在り方について」(通知) 文部省 令和元年10月25日付</small>	<b>○各学校での魅力ある(不登校を生じさせない)学校づくり</b> ・未然防止に向けた開発的・予防的生徒指導の充実 ・学級経営の充実(Q-Uアンケートやあったかアンケートの活用) ・「主体的・対話的で深い学び」に向けた授業改善の推進	<b>○未然防止、早期発見・早期対応の取組</b> ・校内支援委員会の効果的な運用 ・学校配置SCやSSW等を含めた「チーム学校」での取組 ・不登校担当教員配置校への取組	<b>○不登校児童生徒の自立に向けた支援の充実</b> ・教育支援センターの体制強化と機能の充実 ・多様な学びの場の保障 ・相談機能の強化(教育支援センター配置SCの活用)
	<b>市教委発行のハンドブック等の効果的な活用</b> 「魅力ある学校づくり」の取組を支援するために、教育委員会が「今、学校に求められる生徒指導の『3つの力』」や、「学級経営ハンドブック(小学校・中学校)」、「学びの羅針盤」を作成、配付した。	<b>校内の不登校支援体制の充実</b> 全ての学校に配置している不登校支援担当者をコーディネーターとして、校内の不登校支援体制を充実させるよう、年3回の研修会(ブリーフィングの普及)や中学校の校内支援委員会へ不登校対策アドバイザーや指導主事等が参加し、助言、支援を行う。	<b>不登校児童生徒の自立に向けた教育支援センターの相談機能と支援体制の強化</b> センター長(新規)、心理の専門家であるスクールカウンセラー、経験豊富な専任教育相談員を配置し、教育相談機能の充実を図り、保護者からの相談対応を充実させるとともに、受け入れた不登校児童生徒一人一人の的確な見立てを行い、支援員等に指導・助言を行うことで、児童生徒の状況やニーズに合った、社会的自立を目指した支援を行う体制の強化を図る。 また、学校や教育委員会の各所課と連携し、高知市の不登校対策の中核となって推進する。
	<b>学級集団や児童生徒の実態の把握</b> 「楽しい学校生活を送るためのアンケートQ-U」や「あったかアンケート」を活用して、学級集団や児童生徒等の様子を見取り、人間関係づくりの活動や、状況によっては、早期に個に応じた支援を行う。	<b>不登校担当教員配置校への取組</b> 不登校担当教員(小学校4校、中学校6校に配置)を対象とした年5回の研修会を実施。不登校対策アドバイザー、指導主事等が配置校を訪問し、中学校では校内支援委員会へ参加し、助言・支援を行ったり、小学校では管理職等と体制の構築に向けて協議を行ったりして、学校における組織的な不登校支援を推進する。	<b>教育支援センターへスクールカウンセラーを常駐</b> 学校に配置されているスクールカウンセラーとは別に、教育支援センターに不登校児童生徒の社会的自立に向けた心理的支援や、その保護者等や支援スタッフへの指導・助言を行うために、不登校児童生徒への造詣の深いスクールカウンセラーを配置し、不登校に関する相談機能の充実を図るとともに、新体制の強化を図った。
	<b>不登校支援ハンドブックの作成への取組</b> 学校に若年教員の占める割合が高くなり、学級経営や不登校の子どもへの支援で苦慮している状況が多く見られている。そのような中、不登校の予防・初期対応の重要性、不登校の状態から自立を目指す支援など、幅広い内容を、専門家の意見も踏まえ、ハンドブックにまとめ、全ての教職員に配付する。	<b>不登校対策アドバイザーによる訪問支援</b> 人権・こども支援課に配置している不登校対策アドバイザーが定期的に学校を訪問し、管理職と学校の組織的な不登校対策について協議し、指導・助言を行う。	<b>校内型適応指導教室実践モデル校の指定</b> モデル校に在籍する不登校生徒(別室対応や保健室対応の生徒を含む)の学習活動の場を保障し、その教育課程等を調査・研究を行い、効果を検証する。
		<b>スクールソーシャルワーカーの派遣</b> 17名のスクールソーシャルワーカーを中学校区を中心に派遣し、児童生徒を取り巻く背景の課題に対して、家庭や学校、福祉機関や医療機関等に働きかけて、子どもの環境の改善を図る。 また、4月派遣を拡充し、切れ目のない支援ネットワークの構築を図る。	

本市では、令和2年度に「高知市の子どもたちの未来のために不登校支援ハンドブック」を発行し、全ての教員に対して一人一冊ずつ配布している。ヒアリングによれば、本市において、同ハンドブックが各学校における不登校児童生徒への対応にあたっての手引きであり、教育委員会が、各学校に対し、積極的な活用を求めている。

その他の取組については、以下のとおりである。

### ① 不登校支援担当者の配置・不登校支援委員会の開催

不登校支援担当者を各学校に必ず1人置いており、各学校に不登校支援委員会が設置されている。不登校支援委員会は、支援を必要としている子どもたちについて、管理職や生徒指導主事、学年主任、養護教諭、スクールカウンセラー、学校カウンセラー、スクールソーシャルワーカーなど様々な立場や職種の人が集まって話し合い



をする会議であり，多くの学校では定期的に行われている。不登校支援委員会は，単に情報を交換する場ではなく，把握した問題状況に対する見立てを行い，方針を立てたうえで，学校全体での取組として，子どもに対する効果的な援助や情報の提供をする機能も有している。ヒアリングによれば，中学校の定例の不登校支援委員会には，本市の職員も参加して行われている。

## ② 不登校支援担当者研修会及び不登校担当教員連絡会の実施

学校内において，不登校の予防・対策に組織的に取り組むためのリーダーとなる教員を養成し，不登校支援のコーディネーターとして，チーム学校の組織体制を構築するための研修会を開催している。また，県教育委員会が主催する事業と連携して，学校に配置された不登校担当教員を対象に，定期的な連絡会を実施し，校内の不登校支援委員会の一層の充実を図るとともに，不登校対策アドバイザーとともに同委員会へ参加し，不登校児童生徒への早期発見・早期対応の取組の充実を図ることとしている。令和3年度は，同連絡会が5回実施された。

## ③ 不登校対策のスタンダード

本市の学校には，不登校対策のスタンダードというものがあり，子どもが特段の理由なく学校を欠席したときは，どの学校でも同じ対応をしている。具体的には，欠席1日目に電話又は家庭訪問，欠席2日目に再度電話又は家庭訪問，欠席3日目には必ず家庭訪問を行い，チームでの支援を開始することになっている。場合によっては，この時点でスクールカウンセラー，スクールソーシャルワーカーなどにも相談し，見立てや助言をもとに考える。教育委員会では，毎月，該当年度内に10日以上欠席している児童生徒の欠席状況や様子について各学校から報告を受けており，教育委員会から改めて

各学校に連絡をして、各児童生徒の欠席状況や様子について確認のうえ、今後の対応方針を学校とともに検討している。

#### ④ アンケート調査の実施

本市では、小学校3年生以上を対象に、年1回「楽しい学校生活を送るためのアンケートQ-U」を実施している。アンケート結果の集計は各学校が行っており、アンケート結果については、各学校で集計の上、分析・対応することとなっているため、アンケートの結果についての教育委員会への報告は行われていない。また、「あったかアンケート」という本市独自のアンケートも作成しており、学校ファイルサーバーからダウンロードすることで、各学校・各クラス担任の判断により、費用をかけずに何回でも同アンケートを実施できるようになっている。あったかアンケートは、「自分らしきアンケート」と「学級風土アンケート」の2部構成となっており、子どもたちの実態に合わせて作成されたアンケートである。

#### ⑤ 校種間連携の追及

本市では、小学校で行っていた支援を中学校に引き継ぐことを意識することが大切であるという考えから、引継ぎシートの活用を促している。引継ぎシートには、個別の児童生徒について、支援の必要な状況が不登校、生活面、学習面、発達面のいずれであるのか、欠席遅刻状況、家庭状況、教育支援センターやスクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラーなどの関係機関との連携状況などの情報を記入できるようになっている。引継ぎシートの活用により児童生徒に対する途切れのない支援を行うことを目指している。

#### ⑥ リーフレットの発行

平成18年に高知市不登校対策支援委員会（プロジェクトチーム）が主体となり、不登校の予防・対応のポイントをわかりやすく紹介

するために、教育研究所教育相談班からリーフレットが発行され（平成版は52号まで）、名称を「ラポール」と変更して、令和3年6月1日現在で19号まで発行されている。「タイムリー」、「3分で読める」、「すぐやってみたい」をコンセプトに、「魅力ある学校づくり」の取組を支援するため、学級経営や不登校の未然防止などの効果的な取組や事例などを紹介している。教員の実践例も参考に、定期的に作成され、本市内の全教職員に配布されている。また、校務支援システムの掲示板でも発信している。

#### ⑦ フリースクールとの連携

令和3年度には、担当課が本市内のフリースクールへ出向いて、児童生徒の利用状況等、情報共有を実施している。また、令和4年度には、本市内の3つのフリースクールと「フリースクール・教育支援センター連絡会」を開催するなど、フリースクールとの連携を図っている。また、本市は、不登校児童生徒がフリースクールにおいて相談・指導を受ける際に、保護者や学校、教育委員会として留意すべき点を目安として示すことを目的として、上記のとおり、「高知市における不登校児童生徒が通う民間施設についてのガイドライン」を策定し、児童生徒が同ガイドラインの要件を満たすフリースクールにおいて相談・指導を受けた日数を、在籍校において、指導要録上「出席扱い」とすることができることなどを定めている。

### (3) 外部監査の結果

#### ア 外部監査の着眼点

関係法令・例規に照らして、不登校問題への取組が適切に行われているか

#### イ 外部監査の結果及び意見

本市は、教育支援センターの充実、スクールカウンセラーやス

クールソーシャルワーカーの活用，学校における不登校問題対策の手引きの作成，不登校支援担当者の設置，アンケート調査による学校生活に係る問題の端緒の把握，不登校の予防・対応方法の啓蒙のためのリーフレット発行など，多岐にわたる不登校対策を実施しており，不登校対策，不登校児童生徒への支援の枠組みとして，教育機会確保基本方針や国の通知の内容に照らして，十分な施策が実施されている。

- ◆不登校児童生徒に対する経済的支援の実施について，例えば，鳥取市では，一定の基準を満たしたフリースクールに通所する児童生徒の保護者のうち，収入や居住場所などの要件を満たす者に対し，通所費，通所に係る交通費及び実習費などについて助成する制度を設けている。また，佐賀県江北町では，フリースクールへの入学準備金として2万円，学費と交通費については，併せて月額4万円を上限に奨学金として交付する奨学金制度を設けている。本市においても，経済的に困窮した家庭の不登校児童生徒が，フリースクールなど学校以外の場で学習を行う場合の経済的支援について検討することが望ましい【意見】
- ◆不登校児童生徒の保護者に対し，不登校児童生徒に対する支援を行う機関や保護者の会などに関する情報提供，指導要録上の出席扱いや通学定期乗車券の取扱い制度を周知することについて，教育委員会が特段の周知方法を採用している事実は確認できなかった。教育委員会は，このような情報提供や制度の具体的な周知方法につき，検討することが望ましい【意見】
- ◆本市では，自宅においてICTなどを活用した学習活動を行った場合の指導要録上の出席扱いに関しては，在籍校の校長が判断を行うことになっているため，その判断は必ずしも容易ではない。

教育委員会において、児童生徒の指導要録上の出席扱いにつき、適切・有効であると判断する場合の画一的な基準・目安を作成することが望ましい【意見】

## 4 就学援助制度

### (1) 意義

義務教育を受ける児童及び生徒が，経済的な理由などで就学困難となることのないように，その保護者に対して学用品費，学校給食費などの援助を行う制度が，就学援助制度である。就学援助制度の対象は，後述する要保護者と準要保護者である。高知県における就学援助率は，かなり高い。文部科学省が行った全国調査において，令和3年度の公立小中学校全体の就学援助率の全国平均が約14%であるのに対し，高知県の就学援助率は約26%で全国一位である。これを公立中学校だけの割合で見ると，全国平均が約16%であるのに対し，高知県は約31%と全国的に見ても突出した数字になっている。後述するように，本市における就学援助率は，高知県全体の割合よりもさらに高い。必然的に，本市においては，就学援助費として相当程度の予算を計上している。

### (2) 本市における取組

#### ア 関連予算及び決算

本市の就学援助制度に係る令和3年度の予算及び決算は以下の表のとおりである。

最終予算は，小学校で2億9,356万5,000円，中学校で2億4,760万3,000円であり総額5億円以上となっている。

なお，要保護者に対する援助については，「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」，「学校給食法」及び「学校保健安全法」などに基づいて，国が必要な援助を行っており（要保護児童生徒援助費補助金），国庫補助率は2分の1である。

他方で準要保護者に対する援助については、平成17年度より国庫補助が廃止され、各市町村が単独で実施している。

令和3年度の予算額と決算額に大きな乖離が生じているのは、コロナ禍における修学旅行の縮小、中止などが影響している。

【就学援助制度に係る令和3年度予算及び決算】

区分	当初予算見積		最終予算 金額	決算		交付決定額		
	人員	金額		人員	金額	人員	国庫補助限度額	
学用品費等	3,866	57,272,315	3月補正 0	3,625	53,965,635			
新入学児童生徒学用品費等	446	21,760,340		259	12,636,610			
新入学準備費	408	19,906,320		215	10,489,850			
計	828	30,499,588		721	22,738,691			
修学旅行費	要保護(国庫補助金)	72		2,710,152	59	1,917,578		959,000
	準要保護	746		27,625,126	662	20,821,113		
	準要保護(義護施設)	10		164,310				
宿泊を伴う校外活動費	658	1,283,100		486	839,563			
通学費	12	669,114		13	650,468			
計	40	571,950		22	425,533			
医療費	要保護(国庫補助金)	15		344,700	13	276,058		138,029
	準要保護	25		227,250	9	149,475		
学校給食費	3,866	181,010,085		3,570	162,049,800			
完全								
歳出合計	査定前	312,972,812						
	査定後	293,565,000	293,565,000	263,796,150	交付額計	1,097,029		
歳入(1/2)		1,487,000						

区分	当初予算見積		最終予算 金額	決算		交付決定額		
	人員	金額		人員	金額	人員	国庫補助限度額	
学用品費等	2,152	56,803,245	3月補正 -25,000,000	2,165	57,294,760			
新入学児童生徒学用品費等	50	2,888,500		51	2,944,230			
新入学準備費	756	43,643,880		672	38,794,560			
計	817	70,878,983		513	11,240,159			
修学旅行費	要保護(国庫補助金)	78		4,091,568	43	888,543		444,000
	準要保護	739		66,787,415	470	10,351,616		
	準要保護(義護施設)	0		0				
宿泊を伴う校外活動費	698	421,256		45	85,304			
通学費	10	975,480		10	998,886			
計	146	1,852,855		102	1,449,772			
医療費	要保護(国庫補助金)	7		249,907	3	92,730		46,365
	準要保護	139		1,602,948	99	1,357,042		
学校給食費	2,152	104,609,859		1,942	89,543,265			
完全								
歳出合計	査定前	282,072,058						
	査定後	272,603,000	247,603,000	202,350,936	交付額計	490,365		
歳入(1/2)		3,260,000						

イ 就学援助制度の利用状況

文部科学省は、令和4年7月に各都道府県教育委員会を通じ、市町村教育委員会に対して、令和3年度要保護及び準要保護児童生徒数及び令和4年度就学援助実施状況についての調査を実施し、令和4年12月22日に調査結果を公表している（就学援助実施状況等調査結果<sup>16</sup>）。

当該調査結果によれば、平成7年以降、全国における要保護及び準要保護児童生徒数、就学援助率は年々上昇し、平成23年の

<sup>16</sup> [https://www.mext.go.jp/content/20221222-mxt\\_shuugaku-000018788\\_001.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20221222-mxt_shuugaku-000018788_001.pdf)

160万5,329人、約16%をピークに、その後は徐々に減少している。

他方、担当課から提出を受けた資料によれば、本市における小学校及び中学校の就学援助受給者数及び就学援助率の推移は、以下の表のとおりである。

上記文部科学省の調査結果によれば、令和3年度の小学校での就学援助率は全国平均で約13%であるのに対し、本市の就学援助率は、小学校で約26%である。また、令和3年度の中学校での就学援助率は全国平均で約16%であるのに対し、本市の就学援助率は、中学校で約38%である。

【本市における就学援助受給者数及び割合の推移】

○ 小学校の推移 (単位:人)

		R元		R2		R3	
市立小学校児童数(5月1日現在)		15,514	%	15,310	%	14,953	%
要保護	教育扶助費受給者数(7月1日現在)	384	2.48	364	2.38	304	2.03
	市立小学校のみ	384	2.48	361	2.36	303	2.03
	市立小学校以外	0	0.00	3	0.02	1	0.01
準要保護	学用品費等受給者数	3,924	25.29	3,813	24.91	3,625	24.24
	市立小学校のみ	3,886	25.05	3,765	24.59	3,575	23.91
	市立小学校以外	38	0.25	48	0.31	50	0.33
総計		4,308		4,177		3,929	
市立小学校のみ		4,270	27.52	4,126	26.95	3,878	25.94
市立小学校以外		38	0.25	51	0.33	51	0.34

○ 中学校の推移 (単位:人)

		R元		R2		R3	
市立中学校生徒数(5月1日現在)		5,831	%	5,797	%	5,762	%
要保護	教育扶助費受給者数(7月1日現在)	229	3.93	216	3.73	204	3.54
	市立中学校のみ	229	3.93	210	3.62	195	3.38
	市立中学校以外	0	0.00	6	0.10	9	0.16
準要保護	学用品費等受給者数	2,209	37.88	2,164	37.33	2,165	37.57
	市立中学校のみ	2,006	34.40	1,969	33.97	1,973	34.24
	市立中学校以外	203	3.48	195	3.36	192	3.33
総計		2,438		2,380		2,369	
市立中学校のみ		2,235	38.33	2,179	37.59	2,168	37.63
市立中学校以外		203	3.48	201	3.47	201	3.49

ウ 関係例規及び本市の取組

学校教育法第19条<sup>17</sup>の規定を受け、本市においては、就学援助の対象者、申請方法、認定基準及び就学援助の種類などについて規定した高知市就学援助規則(以下「援助規則」という。)を定め、さらに、同規則の施行に際して、同規則の細則を規定した高

<sup>17</sup> 経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。



知市就学援助事務処理要綱（以下「援助要綱」という。）を定めている。

まず、就学援助制度を利用するにあたっては、学校毎に、保護者が申請書を提出する（援助規則第3条）。

そのため、同一学校に兄弟姉妹などの児童生徒が複数人通学している場合の申請書は1通で足りるが、例えば、小学校と中学校にそれぞれ児童生徒が通学している場合においては、それぞれの学校において申請書を提出しなければならない。

本市は、就学時検診及び年度初めに書類を配布するなどして、就学援助制度の利用を促している。

また、ヒアリングによれば、生活保護世帯については、福祉担当課が有する情報と照合して、教育委員会及び各学校において就学援助制度の利用漏れがないか確認している。

申請期限までに申請がなされていない家庭については、個別に連絡をとるなどして、制度利用を促しており、要保護者の制度利用率は100%であるとのことであった。

就学援助の対象者は、原則として、本市に居住する児童生徒の保護者のうち、

- ① 生活保護法第6条第2項に規定する要保護者
- ② 要保護者に準ずる程度に経済的に困窮していると教育長が認める者

のいずれかである（援助規則第2条）。

このうち、②の「教育長が認める者」については、別途対象者の基準が設けられており、

- a 就学援助の認定を受けようとする年度又はその前年度において生活保護の停止または廃止を受けた者

- b 認定を受けようとする年度分の市民税が、非課税または地方税法第323条により減免の扱いを受けた者
  - c 認定を受けようとする年度の収入額が、別に定める基準に基づき算出される額（「需要額」という。）の1.3倍未満の者
  - d 上記のほか、教育長が特に援助が必要と認める者
- のいずれかに該当する者である（援助要綱第3条）。

要保護者については、生活保護法に基づく保護が開始された者であり、援助制度の対象者は、本市の福祉担当課において把握できることから、提出書類は申請書のみで足りる。

他方、準要保護者については、収入の状況や他者からの援助の状況などを確認する必要があるため、申請書の他に、所得証明書などを提出する必要がある（援助規則第4条第2項）。

教育長は、上記申請があった場合、その内容を審査し、就学援助の可否を決定する（援助規則第4条第1項）。

上記①及び②のa及びbについては、形式的に就学援助の可否を判断することが可能であるものの、②のcについては、援助要綱上も算定方法が明らかではなく、若干の説明を要する。

すなわち、ヒアリングによれば、②のcの認定に関しては、申請者世帯の合計所得金額から、社会保険料や生命保険料などの控除をした申請者世帯の所得額（世帯所得）と、生活保護の判定に用いられる世帯需要額を基礎に本市が独自に設定した基準額（需要額）を1.3倍した金額（認定上限収入）とを比較して、世帯所得が、認定上限収入を超過している場合には、原則として、要保護者に準ずる者とは認められない。

この点、需要額の算定方法は、「生活保護法による保護の基準」記載の表（地域ごとに基準額が異なり、同基準表によれば、本市

は2級地-1に分類される。) (以下「生活保護基準表」という。)  
<sup>18</sup>をもとに、世帯別需要額、個人別需要額を算出し、さらに需要額加算・減算として、母子父子家庭加算、他からの援助額の減算及び住宅扶助額加算を行った上で算出される。

このうち、世帯別需要額は、生活保護基準表の基準生活費の額のうち、[第2類の基準額+冬季加算額+(期末一時扶助×世帯人員)+住宅扶助]×12(か月)で算定され、個人別需要額は、生活保護基準表の基準生活費の額のうち、第1類の額×12(か月)(ただし、小・中学生は(第1類の額+教育扶助基準額+学校給食費)×12(か月)として計算する。)を合計した値で算定される。

このようにして算出された需要額を1.3倍したものが、認定上限収入額である。

ヒアリングによれば、就学援助の認定審査においては、上記のように算出された収入の状況、世帯の構成、申請の理由、居住地の確認、他者からの援助の状況などを総合考慮して教育長が審査を行う。

このうち、世帯の構成については、住民票上の同一世帯であるか、税法上の扶養関係や保護者と婚姻関係のある配偶者の有無、二世帯住宅となっていないか、別生計と判定できないかなどの事情から同一か否かの判断が行われる。

審査の結果、援助決定を開始する場合には、「援助決定(変更)通知書」が申請者に交付され、申請を却下する場合には、認定申請却下の理由を記載した「就学援助認定申請の却下について(通

---

<sup>18</sup> 生活保護法による保護の基準(昭和38年4月厚生省告示第158号)  
[https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=82051000&dataType=0](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=82051000&dataType=0)

知)」が交付される。

就学援助認定申請却下の理由については、特に、世帯所得が認定上限収入を超過するとして申請を却下する場合には、以下のとおり別紙をつけて、世帯構成及び「判定計算明細」を記載し、世帯所得が認定上限収入を超えることを説明している。

【判定計算明細】

世帯別需要額・・・① (世帯構成人数○人)	○		
個人別需要額合計・・・②	○		
需要額加算・減算額・・・③	○		
母子父子加算額	○		
他からの援助減算額	○		
住宅扶助加算額	○		
需要額合計 A (① + ② + ③)	○ (円)	認定上限収入 B (A × 1.3)	○ (円)

次に、就学援助認定申請の却下、認定期間の終了又は援助費の支給の停止を通知された申請者又は被認定者は、その通知に定められた期日までに、教育長に対して再審査を請求することができる（援助規則第12条）。

援助規則上、再審査請求の様式や、請求理由については特に記載はないものの、本市では、特に、準要保護者からの申請に対して、上記②の a に該当しないとして就学援助認定申請を却下する場合には、却下通知書に、「再審査の請求について」として、再審査の請求手続きの案内を記載するとともに、「就学援助・再審査請求書」の様式を同封している（以下【就学援助・再審査請求書】参照）。

なお、以下①を理由とする再審査請求の場合には、同封されている「家計急変等を理由とする申立書」も提出する必要がある。

他方、審査に必要な書類などの提出が期限までになされなかった場合の援助認定申請却下については、再審査の案内はしていない。

「就学援助・再審査請求書」の様式には、請求理由として、

① 家計急変や、離職・転職・休職（育児休暇・療養休暇等）により、前年に比べて今年の所得が著しく減少する見込みであるため

② 就学援助で判定された世帯の構成が事実と異なるためを挙げているところ、当該「再審査」は、当初の審査請求についての請求理由の是非を審査するというものではなく、特に①については、新たに生じた理由をもって再度審査するという立て付けになっている。

なお、本市では、上記①または②の請求理由を充足する者を、準要保護者の認定要件のうちの、②の d「上記のほか、教育長が特に援助が必要と認める者に該当する者」として、再審査で認定している。

具体的には、当該年の所得が前年に比して著しく減少になる見込みがある者、破産宣告など生活状況に甚だしい変化がある者、実際の世帯状況で再審査した結果、認定上限収入額が世帯所得を上回る場合などがこれに該当する。

本市ではかかる再度の審査請求に対してさらに審査をし、請求内容を妥当と認める場合には、却下通知を取り消した上で、就学援助の認定をし、請求内容を不相当とする場合には、再度申請を却下している。

## 【就学援助・再審査請求書】

再審査請求書提出期限は、青少年・事務管理課に**必着**です。郵送される場合は、特にご注意ください。

令和 年 月 日

高知市教育長 様

申請者 住 所 \_\_\_\_\_

氏 名 \_\_\_\_\_

連絡先 (TEL) \_\_\_\_\_

## 就学援助・再審査請求書

下記の児童生徒に対する就学援助の申請について、再審査を請求します。

記

### 1 対象児童生徒

学 校 名	学 年	児 童 生 徒 氏 名

### 2 請求理由 (いずれか1つに必ず☑チェックを入れていただき、詳細を記載してください。)

- 家計急変や、離職・転職・休職（育児休暇・療養休暇等）により、前年に比べて今年の所得が著しく減少する見込みであるため。
- 就学援助で判定された世帯の構成が事実と異なるため。

(詳細について)

---

---

---

---

---

### 3 上記、請求理由を客観的に証明する書類

上記2の再審査請求理由によって、提出書類が異なります。

つきましては、別紙「再審査を請求するための添付書類について」をよくお読みいただき、添付資料の提出をお願いいたします。

※ 生計が別と判断することができるのは、①住民票が別であり（ただし、下記の例3を除く）、②税法上の扶養関係がない。という条件を全て満たしたうえで、さらに以下のような状況を証明する書類を提出した場合です。

	例	添付書類の例
1	二世帯住宅である、又は同じ住所だが敷地内の別棟の建物に住んでいる（建物が分かれている）	二世帯住宅又は別棟住宅の証明（資産税課で発行できる書類（土地所有者の「名寄帳〔土地〕」等）など、その土地に何軒が建っているか分かる公的な証明及びそれに準ずるもの。（令和4年度課税分）
2	同じ建物だが電気や水道のメーターを分けており、光熱水費が別々に請求されている	別々に請求されていることがわかる請求書など（同じ種類の、同じ月のもの。別としたい世帯分が必要です。） ※児童生徒と同一世帯の方の名前のものと別世帯とする方の名前のもの ※3か月以内に業者によって発行されたもの
3	住民票は同じ住所にあるが、実際は別の場所に住んでいる	実際に住んでいる場所に届いている郵便封筒・はがきの写し（※住所・氏名・日付（3ヶ月以内のもの）が1枚で確認できるもの） 実態に応じた転出・転居届後の住民票 など
4	その他（生計が完全に独立している長期入院中など）	入院費など本人又はその扶養者の収入から支出されていることが確認できる書類など、事情に応じて、生計別と確認できる書類（直接、教育委員会に相談してください。）

### 3 その他

添付書類がご不明な場合は、青少年・事務管理課（電話823-9468）までお問い合わせください。

## 家計急変等を理由とする場合の申立書

(必ず、再審査請求書及び添付資料と一緒に提出ください。)

申請者 \_\_\_\_\_

【所得が減少する方のお名前】 \_\_\_\_\_

## 【添付資料について】

再審査請求には、以下のような資料が必要です。全ての項目をご確認のうえ、該当する項目に☑チェックし  
ていただき、必要書類のご提出をお願いいたします。

提出された資料により審査を行いますので、資料が不十分で審査ができない場合は、そのことを理由に再審  
査の請求を却下することがあります。提出が必要な資料を紛失されている場合には、担当までご連絡ください。

なお、提出資料は写しで結構です。審査後に資料のお返しはできないため、ご注意ください。

## 【チェック項目】

	項 目	必 要 書 類	備 考
<input type="checkbox"/>	給与収入がある	給与明細等 (令和3年1月～令和4年 の最新月分まで全て)	・昨年と今年を比較するため、令 和3年1月以降の月別の収入額 (賞与を含む)が分かる給与明 細等が必要です。原則、源泉徴収 票は不可です。 ・昨年から状況に変化がない場 合でも、変化がないことを確認 するため、 <u>全員分の給与明細等 が必要です。</u>
<input type="checkbox"/>	事業収入がある	経理状況が確認できる資料	・帳簿 (月々の収支がわかるもの) ・経費がわかる領収書等
<input type="checkbox"/>	年金収入がある	令和4年1月分以降の年金額 がわかる資料	年金振込通知書等
<input type="checkbox"/>	保険料の支払いがある	・社会保険料 ・生命保険料 ・地震保険料 の資料	・支払った方全員分について、 保険の証書または新契約・旧契 約などが分かる資料及び通帳の 写し等保険料を支払ったことが わかる資料(令和4年1月～最 新月分まで全て)を添付してだ さい。 ・添付がない場合は、判定時に保 険料分の控除ができませんので <u>ご注意ください。</u>
<input type="checkbox"/>	休職中の方	休職期間が分かる資料	
<input type="checkbox"/>	離職・転職された方	離職票 (I・II) の写し	
<input type="checkbox"/>	退職金を受給された方	退職金額が分かる資料	

※ 給与明細等を紛失され、且つ、就労先での再発行が困難な場合は、青少年・事務管理課(電話 823-9468)  
までご連絡ください。こちらから給与額を証明する様式を送付いたしますので、就労先の雇用主の方  
(自営業の場合はご本人)に証明していただきますようお願いいたします。



エ 就学援助項目及び支給方法

担当課から提出を受けた資料によれば、本市の就学援助に係る援助項目と援助額などは、以下の表のとおりである。

【就学援助項目，援助額及び支給項目】

項目	対象となる内容	援助額	支給方法
学用品費等	学用品・通学用品の購入費、宿泊を伴わない校外活動における交通費・見学科	小学校：15,480円 中学校：27,240円 ※ 途中認定者は月割	申請者口座に入金 学用品費等 5月，10月 新入学学用品 7月 新入学準備 3月
新入学学用品費	小中学校等入学時の学用品・通学用品の購入費【4月認定者に限る】 ※すでに新入学（準備）に関する就学援助費，又は生活保護費として同様の支援を受けた者は対象外	小学校：48,790円 中学校：57,730円	
新入学準備費	小学校（義務教育学校後期課程），中学校（義務教育学校後期課程）新入学準備の学用品・通学用品の購入費 ※支給は前年度の3月。同学年の新入学学用品費とは同額で設定	令和3年度支給分（※） 未就学児（4年度小学1年生） 48,790円 小学校6年生（4年度中学1年生） 57,730円	
宿泊を伴う校外活動費	宿泊を伴う校外活動における交通費・見学科	実費を支給 小学校上限額：3,099円 中学校上限額：6,219円	学校別に以下のいずれかの方法 ・旅行会社に直接支払 ・学校長がまとめて受領 ・申請者口座に入金
修学旅行費	交通費・宿泊費・見学科及び保護者が均一で負担する額【参加した旅行行程分が対象（学校団体料金を適用【金券等除く】） ごつかい，自己都合・天候等の事情のキャンセル代は対象外】	実費を支給	
通学費	高知市立小中学校等児童生徒徒距離通学費補助金交付要綱の規程を準用 通学に利用する公共交通機関の運賃（原則学期定期券の購入費） ※鏡・土佐山・春野地区については別途計算式あり	実費を支給	申請者口座に入金
学校給食費	学校給食費	全額を支給	現物支給（学校長に支払）
医療費	学校病の治療費 【学校病とは・・・中耳炎，慢性副鼻腔炎，アデノイド，むし歯，寄生虫病などで， <b>学校が医療券を発行したもの</b> 】 （子ども医療費助成の対象となる治療費については，子ども医療費助成での助成となります。）	治療費全体の3割を支給 ※生活保護世帯（保険加入なし）は全額	医療機関に直接支払

①定額支給

②実費支給

③現物支給

オ 就学援助申請などの状況

担当課から提出を受けた資料によれば、令和元年度から令和3年度までの就学援助の申請者数，認定者数，却下数，取り下げ数，再審査申請の状況については、以下の表のとおりである。

令和3年度の小学校・中学校の申請者数の合計は6,142名（うち再審査請求申請者は32名）で、認定者合計5,790名（認定率94.5%，再審査後の認定21件含む），申請却下334名（5.4%）となっている。

【就学援助の申請、認定及び申請却下の状況】

	令和元年度		令和2年度		令和3年度	
	小学校	中学校	小学校	中学校	小学校	中学校
①認定者 (学用品費支給児童生徒数)	3,924 名	2,269 名	3,813 名	2,164 名	3,625 名	2,165 名
(うち却下後再審査認定になった者)	(2 名)	(4 名)	(20 名)	(10 名)	(13 名)	(8 名)
②却下(児童生徒数)	202 名	95 名	258 名	135 名	231 名	103 名
書類不足等により審査不能 ※所得未申告や審査に必要な書類の提出が期日までに提出されなかった。	5 名	3 名	11 名	2 名	10 名	0 名
世帯所得が基準を超過 ※前年所得による審査	197 名	92 名	247 名	133 名	221 名	103 名
③取り下げ(児童生徒数)	14 名	4 名	9 名	9 名	14 名	4 名
【参考】 申請者数(児童生徒数による集計) ①+②+③	4,140 名	2,368 名	4,080 名	2,308 名	3,870 名	2,272 名
(上記には却下後再審査認定になった者の再審査申請を含む)	(2 名)	(4 名)	(20 名)	(10 名)	(13 名)	(8 名)

【就学援助の再審査請求の状況】

	令和元年度		令和2年度		令和3年度	
	小学校	中学校	小学校	中学校	小学校	中学校
世帯所得が基準を超過 ※前年所得による審査	197 名	92 名	247 名	133 名	221 名	103 名
↳ 再審査申請数 ※所得基準超過者からの申請	13 名	11 名	26 名	14 名	21 名	11 名
再審査認定	(2 名)	(4 名)	(20 名)	(10 名)	(13 名)	(8 名)
書類不足等により審査不能 ※所得未申告や審査に必要な書類の提出が期日までに提出されなかった。	8 名	5 名	0 名	1 名	3 名	1 名
世帯所得が基準を超過 ※現年度の所得状況による審査	3 名	2 名	3 名	2 名	5 名	2 名
再審査取り下げ	0 名	0 名	3 名	1 名	0 名	0 名

カ 就学援助費の返還

就学援助費の返還については、就学援助の認定期間が終了し、又は就学援助費の支給の停止を決定した場合において、教育長が定める日以降に就学援助費を支給しているときは、当該就学援助

費の全部又は一部の返還を保護者に命ずるものと定められている（援助規則第11条）。

この点，ヒアリングによれば，就学援助費の返還義務が発生する事由としては，主として，転校や長期欠席により給食を欠食した場合，世帯の変更などにより受給認定が遡って取消しとなった場合がある。住民票の異動，学校からの報告，年度の変更などにより，これらの事由が発覚することが多い。

就学援助費の返還が必要となった者の数は，令和元年度が213名，令和2年度が332名，令和3年度が291名である。令和3年度については，申請者数ベースで3名が返還未了のまま年度をまたいでいる。

就学援助費の返還方法や返還の流れを定めた手引きは，不見当である。

就学援助費の返還が必要となる場合には，まずは学校において任意に保護者に返還を求め，難航する場合は，学校と教育委員会が協議し，教育委員会が回収について引き受ける例もあるとのことである。

### （3）外部監査の結果

#### ア 外部監査の着眼点

関係法令・例規に照らして，就学援助制度が適切に運用されているか

#### イ 外部監査の結果及び意見

本市においては，就学援助制度申請者のうち，約95%が当該申請を認められ，就学援助制度を利用している。教育委員会による保護者への就学援助制度の周知の徹底，各学校現場における就学援助制度利用の促進の努力が，高い就学援助制度の利用率に結

びついている。就学援助制度の申請手続き，審査手続き，支給手続きについては，援助規則を遵守し，概ね適切に運用されていると認められる。もともと，本市における就学援助率が全国的にも突出した高い水準にあること，就学援助状況実施状況調査によれば，準要保護者の認定基準として，生活保護の基準額に一定の係数をかけたものを認定基準とする地方公共団体は1,360あり，そのうち約3割の地方公共団体が当該係数を1.2倍以下と設定していることも併せて考えれば，本市が準要保護者の認定基準として用いている係数が1.3倍であることについては，本市の財政事情からして，再検討する余地がないとは言い難い。

- ◆ 就学援助費の返還については，担当責任者や返還手続きを定めた規定がなく，原則として，学校現場の教職員が，保護者に対して返還を求めている。毎年の就学援助費の返還発生件数は，200名を超え，令和2年度に至っては，300名を超えているところ，このような教職員の負担は小さくない。返還事務に関して，手引きなどを作成し，教育委員会が一元的に管理する制度設計を検討することが望ましい【意見】
- ◆ 世帯所得が，認定上限収入を超過する場合には，就学援助申請は却下されるところ，認定上限収入の基礎となる需要額の算定方法を，申請者が，申請に際して十分に理解することは困難である。また，却下通知書には，認定上限収入の判定計算明細を記載してはいるものの，世帯別需要額及び個人別需要額の算定方法については明示されておらず，申請者においてこれを十分に検証することは難しい（なお，需要額の計算根拠となる，生活保護法による保護の基準について，他の地方公共団体ではホームページなどで公表している場合があるものの，本市においては公表されていな

い。)。認定上限収入の計算方法については、申請者にとっても、計算及び検証が可能な程度に、算定式及びその根拠を公表することが望ましい【意見】

- ◆ 再審査請求書の書式は、請求理由として、家計急変や、離職・転職・休職（育児休暇・療養休暇など）により前年に比べて今年所得が著しく減少する見込みであるため、及び、就学援助で判定された世帯の構成が事実と異なるため、の2点のみを挙げているところ、当初の審査が、世帯構成、申請の理由、収入状況などの総合判断であれば、これらの理由以外による再審査請求もありうるはずである。援助規則上も、再審査請求の理由を限定する規定はない。再審査請求の理由を限定するような誤解を与えぬよう、再審査請求書の書式は、改訂することが望ましい【意見】

## 5 教員の労務管理

### (1) 意義

若干古いデータではあるが、文部科学省が実施した以下の【教員勤務実態調査（平成28年度）】によれば、小学校及び中学校の教員の1日当たり及び1週間当たりの学内勤務時間（持ち帰り時間を含まない。）は、平成18年度に比べ軒並み増加している<sup>19</sup>。

### 【教員勤務実態調査（平成28年度）】

教員勤務実態調査（平成28年度）集計【確定値】 ～勤務時間の時系列変化～						
○ 「教育政策に関する実証研究」の一環として、教員の勤務実態の実証分析を平成28～29年度の2か年で実施し、平成29年4月28日に速報値を公表。（調査期間：H28年10月～11月のうちの1週間。対象：小学校400校、中学校400校（確率比例抽出により抽出。）に勤務する教員。）						
○ 前回調査（平成18年度）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。						

#### ● 教員の1日当たりの学内勤務時間（持ち帰り時間は含まない。）（時間：分）

	小学校			中学校		
	28年度	18年度	増減	28年度	18年度	増減
平日						
校長	10:37	10:11	+0:26	10:37	10:19	+0:18
副校長・教頭	12:12	11:23	+0:49	12:06	11:45	+0:21
教諭	11:15	10:32	+0:43	11:32	11:00	+0:32
土日						
校長	1:29	0:42	+0:47	1:59	0:54	+1:05
副校長・教頭	1:49	1:05	+0:44	2:06	1:12	+0:54
教諭	1:07	0:18	+0:49	3:22	1:33	+1:49

※28年度調査の「教諭」については、主幹教諭・指導教諭を含む（主幹教諭、指導教諭は、平成20年4月より制度化されたため、18年度調査では存在しない。）。

※平成28年度の小学校教員のうち882人（12.5%）、中学校教員のうち719人（8.9%）が、土曜日・日曜日のいずれかが勤務日に該当している。

※18年度調査と同様に、1分未満の時間は切り捨てて表示。

#### ● 教員の1週間当たりの学内勤務時間（持ち帰り時間は含まない。）（時間：分）

	小学校			中学校		
	28年度	18年度	増減	28年度	18年度	増減
校長	55:03	52:19	+2:44	56:00	53:23	+2:37
副校長・教頭	63:38	59:05	+4:33	63:40	61:09	+2:31
教諭	57:29	53:16	+4:13	63:20	58:06	+5:14

※28年度調査では、調査の平均回答時間（1週間につき小学校64分、中学校66分）を一律で差し引いている。

また、小学校教諭及び中学校教諭に限った1週間の学内総勤務時間は、以下の【1週間の学内総勤務時間の分布】のとおりである<sup>20</sup>。

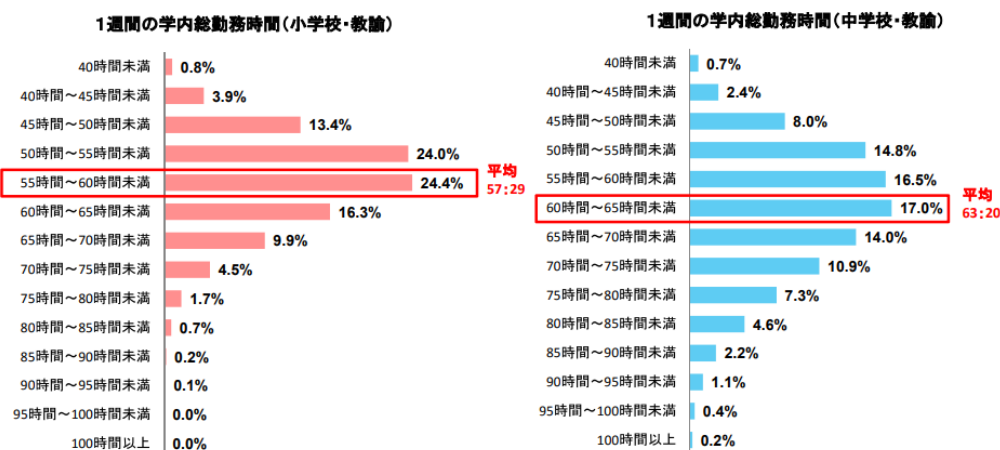
<sup>19</sup>[https://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2019/03/08/1412993\\_15\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2019/03/08/1412993_15_1.pdf)

<sup>20</sup> 文部科学省「教員勤務実態調査の実施方法等に関する補足説明」

[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2019/05/21/1409652\\_008\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/05/21/1409652_008_1.pdf)

これによれば、小学校の教諭については、55時間から60時間未満が最も多く、中学校の教諭については、さらに長い60時間から65時間未満がもっとも多い。1週間の学内総勤務時間が40時間を下回る教諭は、小学校で0.8%、中学校では0.7%しかおらず、原則として、休憩時間を除き1週間について40時間を超えて労働させてはならないとの労働基準法の規定に照らしあわせると、学校において長時間労働が常態化していることが窺える。

### 【1週間の学内総勤務時間の分布】

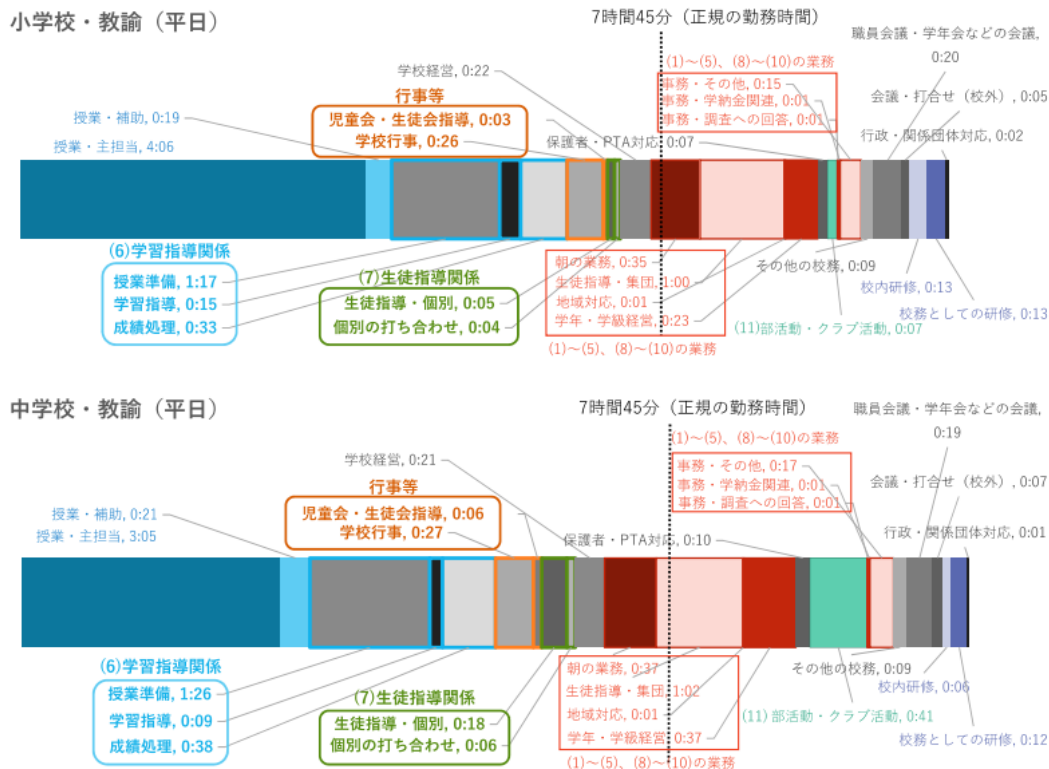


また、教諭の業務内容別の勤務時間は、以下のとおりである<sup>21</sup>。授業以外にも、学習指導や成績処理、生徒指導、学校行事、職員会議などの会議や研修への出席、部活動など、教員の行う業務が多岐にわたっており、一般的に、正規の勤務時間とされる7時間45分を超過していることがわかる。

<sup>21</sup> 「学校における働き方改革特別部会（第5回）配布資料 業務別勤務時間」  
[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2017/11/30/1297093\\_15.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2017/11/30/1297093_15.pdf)

【業務内容別の勤務時間】

業務内容別の勤務時間（平成28年度教員勤務実態調査（確定値））



近年、教員の長時間労働が社会的耳目を集めていることは周知の事実であるが、教員の勤務実態は長年に渡りそれほど変化してないようにも思える。そもそも、教員の労働時間はどのように規定され、どのように管理しているのか、教員の長時間労働問題をブレなく議論する前提として、押さえておく必要がある。

もともと本市は、学校に勤務する全ての教員の勤務条件を決定し、給料などを負担しているわけではない。この点、法令により、政令指定都市以外の市町村立の小学校、中学校、義務教育学校及び定時制の課程のみを有する高等学校に配置される教員（養護教員を除く。）は、都道府県教育委員会が任命し、人件費などを都道府県が負担する（市町村立学校職員給与負担法第1条、同法第2条。地方教



育行政の組織及び運営に関する法律第37条，同法第42条。)。他方で，全日制の課程の高等学校の教員は，市町村教育委員会が任命し，人件費も市町村が負担する。すなわち，本市の学校のうち，本市教育委員会が任命権を有し，勤務条件を設定し，給与負担をしている教員は，高知商業高等学校（以下「商業高校」という。）の全日制に勤務する教員のみである。

そこで以下では，商業高校における教員の労務管理のうち，労働時間及びその管理について，法令や例規に基づく適切な運用がなされているか，そもそもの教員の勤務時間の定め方にも触れながら，検討する。

## （２）本市における取組

### ア 商業高校教職員数など

以下は，商業学校の教職員数である。

また，令和3年度の教職員の人件費は，予算が計5億9,291万1,000円，決算が計5億8,806万7,000円である。

#### 【商業高校（全日制）の教職員数（令和3年5月1日時点）】

	校長	教頭	教員	期限付講師	養護教諭	事務職員	実習助手	用務員	非常勤講師	合計
教職員数 (人)	1	2	48	10	1	4	3	2	9	80

### イ 労働時間の定め

#### （ア）関係法令及び例規

教員<sup>22</sup>についても，原則として，他の地方公務員と同様，給与，勤務時間その他の勤務条件について定められた地方公務員

<sup>22</sup> 以下に述べる労働時間法制については，教員のみならず，いわゆる学校における管理職の校長，教頭も同様の規制に服する。

法及び労働基準法の適用がある（地方公務員法第58条参照）。

もつとも，教員についてはその職務と責任の特殊性に鑑み，特例を定めることができ（同法第57条），教員の勤務条件に関するものとして，「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。）が，また，教員の身分上の取り扱いに関するものとして，「教育公務員特例法」が，定められている。

さらに，「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」により，給特法第7条に基づき，令和2年1月17日，文部科学省は，「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サービス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<sup>23</sup>」

（以下「在校等時間に関する指針」という。）を示し，教員の勤務時間の考え方として，新たに「在校等時間」という概念及び当該時間の上限を設けた。

これらの法令を受け，本市では，教員の勤務時間その他の勤務条件を定めるものとして，本市一般職員に適用のある「高知市職員の勤務時間，休日及び休暇に関する条例<sup>24</sup>」，教員の勤務時間の管理などについて定めた「高知市立学校の管理運営に関する規則<sup>25</sup>」及び高等学校の教員に適用される「高知市立高等学校の教育職員の給与その他の勤務条件の特別措置に関する条例<sup>26</sup>」を定め，これらの例規において教員の労働時間が規定されている。

---

<sup>23</sup> [https://www.mext.go.jp/content/20200206-mxt\\_zaimu-00004748\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200206-mxt_zaimu-00004748_1.pdf)

<sup>24</sup> [https://www1.g-reiki.net/city.kochi/reiki\\_honbun/r401RG00000247.html](https://www1.g-reiki.net/city.kochi/reiki_honbun/r401RG00000247.html)

<sup>25</sup> [https://www1.g-reiki.net/city.kochi/reiki\\_honbun/r401RG00001309.html](https://www1.g-reiki.net/city.kochi/reiki_honbun/r401RG00001309.html)

<sup>26</sup> [https://www1.g-reiki.net/city.kochi/reiki\\_honbun/r401RG00000313.html](https://www1.g-reiki.net/city.kochi/reiki_honbun/r401RG00000313.html)

もともと、そもそも労働時間の定義については、労働基準法上の定義はない。

この点、判例では、労働時間とは、労働者が使用者の指揮命令のもとにおかれている時間をいう（三菱重工業長崎造船所事件・最判平12・3・9）。

また労働基準法は、使用者は、労働者に、休憩時間を除き1週間について40時間を超えて労働させてはならないこと、使用者は、1週間の各日については、労働者に、休憩時間を除き1日について8時間を超えて労働させてはならないことを定めている（労働基準法第32条）（法定労働時間）。休憩については、1日の労働時間が6時間を超える場合は45分以上、8時間を超える場合は1時間以上の休憩時間を労働時間の途中に一斉に与えるべきこと（労働基準法第34条第1項、同条第2項）、そして、休憩時間は労働者の自由に利用させるべきことも規定している（労働基準法第34条第3項）。

そして、労働契約においては、一般的に、労働時間の開始時と終了時を示すものとして「始業時刻」と「終業時刻」が定められており、始業時刻から終業時刻までの時間から、所定の休憩時間を差し引いた時間が「所定労働時間」である。

教員の労働時間の定め方についても、原則としてかかる考え方が適用される。

次に、時間外労働については、教員に対し、所定労働時間を超えて勤務させることができる場合は、「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<sup>27</sup>」（以下「超勤政令」という。）で定める基

---

<sup>27</sup> <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=415CO0000000484>

準に従い、条例で定める場合に限られる（給特法第6条）。

この点、同政令の定める基準は、教員に対し時間外勤務を命じる場合は、次の4つの業務に従事する場合であって（以下「超勤4項目」という。）、臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限られるとする（超勤政令第2号）。

- ① 校外学習その他生徒の実習に関する業務
- ② 修学旅行その他学校の行事に関する業務
- ③ 職員会議に関する業務
- ④ 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

教員は、このように時間外勤務を命ずることができる場合が限定されている一方で、通常の労働者のような時間外勤務手当及び休日勤務手当は支給されない。

その代わり、教員の給料月額額の100分の4に相当する額を基準として、条例で定める教職調整額が支給される（給特法第3条）。

また、上述したとおり、教員の労働時間については、法定労働時間、所定労働時間及び時間外労働時間の他に、在校等時間という労働時間の捉え方がある。

この点、文部科学省は、超勤4項目以外であっても、校務として行うものについては、超過勤務命令に基づくものではないものの、学校教育に必要な業務として勤務していることに変わりはないところ、当該時間が長時間化している実態があること、平成30年7月に公布された、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により、民間企業において、時間外労働の上限規制が新たに設けられたことなどに鑑み、在校等時

間に関する指針を定め、在校等時間の考え方及びその上限を規定している。

すなわち、在校等時間に関する指針によれば、超勤 4 項目以外の業務を行う時間も含め、教員が学校教育活動に関する業務を行っている時間として外形的に把握することができる時間を「在校等時間」とし、勤務時間管理の対象とする<sup>28</sup>。

具体的には、

- ① 教員が在校している時間
- ② 校外において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

- ③ 各地方公共団体が定めるテレワークの時間

を合計し、ここから

- ① 勤務時間外における自己研鑽及び業務外の時間（自己申告）
- ② 休憩時間

を除いた時間が、在校等時間である<sup>29</sup>。

また、在校等時間に関する指針は、在校等時間に上限時間を設けている。すなわち、原則として、

- ① 1 か月の在校等時間の総時間から、所定労働時間の総時間を減じた時間が 4 5 時間
- ② 1 年間の在校等時間の総時間から、所定労働時間の総時間を減じた時間が 3 6 0 時間

---

<sup>28</sup> 在校等時間に関する指針の基となった「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」（平成 31 年 1 月 25 日）においては、「在校等時間」と労働基準法上の「労働時間」とを異なるものとして扱っており、労働基準法上の労働時間とは「所定の勤務時間及び超過勤務命令に基づき超勤 4 項目の業務に従事した時間」と解している。

<sup>29</sup> 自宅などに持ち帰って業務を行ういわゆる「持ち帰り」時間については、在校等時間に含まない（「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の運用に係る Q & A」）。

を超えてはならないとされている。

なお、在校等時間に関する指針では、教育委員会が講ずべき措置として、学校の教員の在校等時間の上限等に関する方針を教育委員会規則等において定めることを要請しているところ、本市では、「高知市立学校の管理運営に関する規則」において、在校等時間に関する指針と同様の上限規定を設けている（高知市立学校の管理運営に関する規則第31条第1項）。

#### (イ) 商業高校教員の労働時間の定め

商業高校教員の所定労働時間は、「高知商業高等学校教員（全日制の課程）の勤務時間の割振り等に関する規程」により、土曜日と日曜日は週休日とした上で、「勤務時間は午前8時30分から午後5時まで」（その間に45分の休憩時間を置くこと）（同規程第3条）である。すなわち、午前8時30分から午後5時までの8時間30分から、所定の休憩時間である45分を差し引いた7時間45分が、商業高校教員の所定労働時間である。

また、「高知市立高等学校の教育職員の給与その他の勤務条件の特別措置に関する条例」は、地方公務員法第24条第5項並びに給特法第6条及び上記超勤政令に基づき、高知市立高等学校の教員の給与その他の勤務条件について特例を定めている。

同条例によれば、教員に対し時間外勤務を命ずることができる場合は（以下「超勤3項目」という。）、

- ① 学校行事に関する業務
- ② 教職員会議に関する業務
- ③ 非常災害等やむを得ない場合に必要な業務

のいずれかに従事する場合で、臨時又は緊急にやむを得ない必要があるときに限られる（高知市立高等学校の教員の給与その他の勤務条件の特別措置に関する条例第6条）（「生徒の実習に関する業務」が記載されておらず、超勤4項目よりも狭い）。

ゆえに、商業高校教員は、超勤3項目の場合で、臨時又は緊急にやむを得ない場合に限り、校長の超過勤務命令に従って、時間外勤務に従事することができる。もっとも実態としては、校務として行うものについては、学校教育活動に関する業務として、所定労働時間外であっても、校長の超過勤務命令に基づかずに行われており、かかる業務時間は「労働時間」には含まれないと整理されている（脚注28参照）。

## ウ 労働時間の把握・管理

### （ア）関係法令及び例規

労働時間の把握について、明確に定めのある規定は、労働安全衛生法である。これによれば、事業者は、一定時間を超過して労働した長時間労働者に対して、同法に定める医師の面接指導（労働安全衛生法第66条の8など）を実施するため、タイムカードによる記録、パーソナルコンピュータなどの電子計算機の使用時間の記録等の客観的な方法その他適切な方法により、労働者の労働時間の状況を把握しなければならない（労働安全衛生法第66条の8の3，労働安全衛生規則第52条の7の3）。

また、労働時間の具体的な把握方法について、一般に参照されるガイドラインとして、厚生労働省「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン」がある

本ガイドラインは、労働時間の把握方法について、使用者が自ら現認することにより確認・記録する方法、タイムカード、I Cカード、パソコンの使用時間の記録等の客観的記録によって確認する方法を原則とし、特に自己申告制により始業・終業時刻の確認・記録を行う場合には、以下の留意事項を挙げている。

- 正しく実態を記録し、適正に自己申告を行うよう労働者に十分に説明すること
- 労働時間を管理する者に対し、自己申告制の適正な運用を含め本ガイドラインに従い講ずべき措置につき十分説明すること
- 自己申告により把握した労働時間が実際の労働時間と合致しているか否かについて、必要に応じて実態調査を実施し、所要の労働時間の補正をすること
- 自己申告した労働時間を超えて事業場内にいる時間について、労働者から報告させる場合の報告内容の適正さの確認をすること
- 労働者が自己申告できる時間外労働の時間数に上限を設け、上限を超える申告を認めない等、労働者による労働時間の適正な申告を阻害する措置を講じてはならないこと

労働安全衛生法及び上記ガイドラインに規定された労働時間の把握方法については、学校における教員においても変わりはない。

---

<sup>30</sup> <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11200000-Roudoukijunkyoku/0000149439.pdf>



本市において、学校の教員は、定刻までに出勤し、自ら庶務事務システム（電子計算機を利用して、教員の出退勤、休暇などの取得、時間外勤務の命令、給与の計算などに係る事務の処理を行う情報処理システム）に出勤の時刻を記録しなければならないが、また、退勤時においても、自ら庶務事務システムに退勤の時刻を記録しなければならない（高知市立学校の管理運営に関する規則第24条第2項及び第5項）。

(イ) 商業高校教員の労働時間の把握・管理

商業高校では、統合型校務支援システムが導入された令和3年度以降、庶務事務システムを利用した「出退勤オンライン打刻」に加え、ICカードを利用したタイムレコーダへの打刻により、出勤及び退勤を記録している。

「出退勤オンライン打刻」は、職員室における各教員の自席のパソコンから庶務事務システムにアクセスし、各教員の「出退勤オンライン打刻」画面において、出勤・退勤時に「出勤」あるいは「退勤」と表示された箇所をクリックする方法により、教員の出勤・退勤時刻を記録している。他方、タイムレコーダは、教員出入口の玄関に設置されている。教員は、自らタイムレコーダに自己が有するICカードをかざし、タイムレコーダのパネル下のボタンが「出」または「退」のいずれか確認の上、適宜「出」、「退」を切り替えることにより記録する。タイムレコーダに入力された情報が庶務事務システムに反映される。ヒアリングによれば、タイムレコーダの利用と出退勤オンライン打刻の利用については、各教員が適宜使い分けをしているとのことであった。商業高校から庶務事務システムに入力されている教員の出勤簿の提出を受け、出勤時刻、退勤時刻、時間外労

働などの記載を確認したところ、出勤・退勤時刻は、ＩＣカードでの打刻や庶務事務システムの利用により、１分単位で入力されていた<sup>31</sup>。また、上述したとおり、商業高校の始業時間は午前８時３０分、終業時間は午後５時、所定労働時間は７時間４５分のところ、これを超えるものは時間外労働となるが、超過した時間があっても「時間外」の箇所には記載がない。さらに、「出張・外勤（無帰庁）」と記録されている教員については、学校を出た時間が退勤時間として記録されているのみで、その後の労働時間は記録されていなかった。また、時間外勤務を命じる際の校長の明確な業務命令は確認できなかった。加えて、上記の労働時間の把握方法以外に、商業高校において、在校等時間を意識して、在校等時間の把握のために特段講じられている方法は確認できなかった。

## エ 医師による面接指導の実施

### （ア）関係法令

労働安全衛生法は、休憩時間を除き１週間あたり４０時間を超える労働が、１か月あたり８０時間を超え、かつ、疲労の蓄積が認められる者から申出があった場合には、医師による面接指導を行わなければならないと定めている（労働安全衛生法第６６条の８，労働安全衛生規則第５２条の２，同規則第５２条の３）。また使用者は、「休憩時間を除き１週間あたり４０時間を超えて労働をさせた場合におけるその超えた時間」の算定を、毎月１回以上、一定の期日を定めて行わなければならない（同規則第５２条の２第２項）、休憩時間を除き１週間あたり４０時

---

<sup>31</sup> 他方で、給特法の適用のない事務職員の出勤簿には、時間外労働時間を記載する「時間外」の箇所が、自己申告で、５分単位以上で記載されていた（例えば、17:15～20:15）。

間を超える労働が、1か月あたり80時間を超えた者に対して、当該超えた時間に関する情報（以下「超過勤務情報」という。）を通知しなければならない（労働安全衛生規則第52条の2第3項）。

ここで、「休憩時間を除き1週間あたり40時間を超えて労働させた場合におけるその超えた時間」の算定は、以下の計算式で算出する（「労働安全衛生法等の一部を改正する法律（労働安全衛生法関係）等の施行について」平成18年2月24日基発0224003号）。

1か月の総労働時間数－（計算期間（1か月間）の総暦日数／7）  
×40

【1か月の総労働時間数＝労働時間数＋延長時間数＋休日労働時間数】

超過勤務情報の通知は、疲労の蓄積が認められる労働者の面接指導の申出を促すものであり、労働時間に関する情報のほか、面接指導の実施方法・時期等の案内を併せて行うことが望ましい（「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による改正後の労働安全衛生法及びじん肺法関係の解釈等について」平成30年12月28日基発1228第16号）。

教員についても、原則として労働安全衛生法の適用があり、校長は、該当する教員に対して超過勤務情報を通知し、希望するものには医師の面接指導を実施しなければならない。

#### （イ）本市の取組

ヒアリングによれば、商業高校では、上記医師による面接指導の対象となる教員に対して、「面接指導申出確認書」を渡し、医師による面接指導の希望の有無を照会している。

同書面には、「時間外勤務状況」として、出退勤オンライン打刻による「出勤」及び「退勤」時間から、所定労働時間の始業時刻である午前8時30分及び終業時刻である午後5時を超過する労働時間を1か月分合算したもの（例えば、1日の「出勤」時刻が午前8時24分、「退勤」時刻が午後6時50分の場合、これらと、始業時刻及び終業時刻の差である合計1時間56分を、1日の時間外労働時間として算定している。）が記載され、医師の面接指導について、「希望する」、「希望しない」を回答することができる様式となっている。同書面の下段において「※「長時間勤務者に対する医師との面接指導」について、1月の時間外勤務が80時間以上、かつ疲労の蓄積がある場合、本人の申し出により、医師（産業医）による面接指導を受けることができます。」との記載がある。

商業高校では、「面接指導申出確認書」を渡した教員が、面接指導を希望していないことから、過去3年間において医師の面接指導を実施したことはない。

### （3）外部監査の結果

#### ア 外部監査の着眼点

- ① 商業高校教員の労働時間の把握について、関係法令・例規に照らして、適切な運用がなされているか
- ② 労働安全衛生法上の医師による面接指導につき、関係法令に照らして、適切な運用がなされているか

#### イ 外部監査の結果及び意見

タイムレコーダへの打刻や庶務事務システムへの入力により、商業高校の教員の出勤時刻と退勤時刻については、客観的に把握することが可能であった。もっとも、超過勤務命令については、

校長の命令書などの客観的な資料はなく、超過勤務命令の発出については確認できなかった。また、教員の時間外労働時間についても、勤務内容や勤務時間につき、正しく実態が反映されているか否か、校長がその正確性を検証していることを確認することはできなかった。さらに在校等時間についても、在校等時間に関する指針を意識した上で、在校等時間の把握がなされていることは確認できなかった。また、長時間労働者への医師による面談実施については、一応の形式をとって、該当する教員への意思確認は行っているものの、時間外労働時間の算定方法に誤りがあったり、教員への通知内容が不十分であったりした。総じて、教員の労働時間の把握については意識的に行われておらず、労働時間の把握や管理方法については検討すべき課題が多い。

- ◆ 商業高校教員の時間外勤務は、超勤3項目の業務で、かつ臨時または緊急のやむを得ない場合に限り、従事させることができる。教育委員会及び校長は、教員をかかるとして業務に従事させるためには、超過勤務命令を発出しなければならないことを今一度徹底する必要がある。また、時間外勤務を行った場合には、その内容を教員に報告させ、実態を調査するなど、時間外勤務の実態の把握をする必要がある【指摘】
- ◆ 在校等時間が新たに設けられ、その上限規制も設けられたことから、教育委員会及び学校は、在校等時間の把握を正確に行う必要がある。特に、校外において職務として行う研修時間や、児童生徒の引率等の職務に従事している時間、在校等時間から除外される勤務時間外における自己研鑽の時間その他業務外の時間については、大半が教員の自己申告となることが想定される。教育委員会は、在校等時間に含まれる校務の整理、在校等時間の算定方

法，教員の自己申告による場合の自己申告方法や在校等時間における勤務実態の把握方法について検討し，学校への周知を徹底すべきである【指摘】

- ◆ 労働安全衛生法上の超過勤務情報における労働時間の計算方法が誤っている。商業高校は，休憩時間は考慮せず，単に，出退勤オンライン打刻による「出勤」及び「退勤」時間から，所定労働時間の始業時刻及び終業時刻を超過する労働時間を1か月合算したものを，時間外勤務時間として計算しているところ，正しくは上述した算定式のとおり，「休憩時間を除き1週間あたり40時間を超えて労働をさせた場合におけるその超えた時間」を計算しなければならない。超過勤務情報の基礎となる当該労働時間を正しい算定方法で算出する必要がある【指摘】
- ◆ 労働安全衛生法上の超過勤務情報を通知するにあたっては，面接指導を行う場合の実施方法や時期などの案内も併せて行うことが望ましい【意見】

## 6 学校集金

### (1) 意義

地方公共団体における財政運営は、議会の議決を経た予算の範囲内で、原則として、当該年度内に各事業への支出が行われる。教員の人件費は、国及び地方公共団体が公費で負担するものであるし、学校施設の整備費や、水道光熱費を含む維持管理費についても、国及び地方公共団体が公費で負担する。

他方、児童生徒の個人的な所有物であるカバンや制服、体操着、教材費、学校給食費<sup>32</sup>、部活動費、修学旅行や遠足の費用、書道具や彫刻刀の費用などは、地方公共団体の予算によらず、学校が保護者から直接これらを徴収し、業者に支払う方式でなされる。かかる学校集金は、児童生徒の保護者から見れば、地方公共団体の一機関である学校から、学業に必要なものとして要請され支払うものであり、学校がその集金を管理することから、公共性を有し、適切な会計管理が必要となる。学校は、上記のとおり様々な学校集金を行っているが、通帳や現金管理につき事務処理が煩雑となることが想定される。また、学校への配当予算が十分でない場合には、本来、公費によって負担すべき学校修繕費などを、学校集金から流用する懸念もある。学校集金に対しては、地方公共団体内部の監査が対象とするものではなく、監査の盲点となっているところでもある。

### (2) 本市における取組

#### ア 関係法令及び例規

学校集金の種類、徴収及び管理方法について、包括的に定めた

---

<sup>32</sup> 学校給食費については、調理施設の維持管理費や人件費は地方公共団体の負担であり、食材費のみが児童生徒の保護者の負担である（学校給食法第11条、同施行令第2条）。

法令及び国のガイドライン<sup>33</sup>の定めは、不見当である。

もつとも、いかなる項目でも学校集金として私費負担とすることができるわけではなく、学校教育法第5条、地方財政法第27条の3、同法第27条の4及び同法施行令第52条などに定めるように、教職員の給与や学校施設修繕費など、法令上地方公共団体の負担とされているものを、私費負担とすることはできない。

本市では、学校集金の取扱いに関し、学校集金の適正な取扱いと効率化及び透明性の確保を図るため、平成24年2月27日、「高知市立学校における学校集金事務取扱要綱」（以下「学校集金要綱」という。）を制定している。本要綱では、学校集金の定義、性質、学校集金の種類、事務処理体制、現金・預金の管理方法、校長の職務及び帳簿の管理方法などについて定められている。

この点、「学校集金」とは「義務教育の中で学校の教育活動のために校長承認のもとに保護者から集める金銭であり、公的性質を有するもの」である（学校集金要綱第2条）。

具体的な学校集金の種類は、以下のとおりである（学校集金要綱第3条）。

- 教材費及び実習費、校外活動費（修学旅行、集団宿泊活動を含む。）
- 学校給食費
- 団体会費（独立行政法人日本スポーツ振興センター掛金<sup>34</sup>を

---

<sup>33</sup> ただし、別途記載するとおり、平成31年1月25日中央教育審議会の「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）」において、学校給食費については、公会計化及び地方公共団体における徴収を基本とするべきとされたことから、学校給食費の公会計化の進め方などについて定めた「学校給食費徴収・管理に関するガイドライン」（令和元年7月31日）が作成されている。

<sup>34</sup> 独立行政法人日本スポーツ振興センター法に基づく独立行政法人日本スポーツ振興センターの災害共済給付制度（児童生徒が学校の管理下で怪我などをした時に



含む。)

- その他学校が必要とする経費

なお、本市では、学校において一般的に集金される生徒会費については、上記学校集金のどの種類に該当するかは学校によって異なるものの、「学校集金」に含まれると整理している。また、PTA会費については、各学校の会計科目には挙げられているものの、「学校集金」には含まないものとして整理している。

校長は義務教育費無償の原則（憲法第26条第2項）を踏まえ、公費による運営に努めなければならない（学校集金要綱第4条）、学校集金の決定に当たっては、教育効果を十分に勘案し、その必要性及び金額について精査を行い、保護者負担の軽減に努めなければならない（学校集金要綱第5条）。

また学校集金要綱は、学校集金の取扱いを適正かつ円滑に行うために、管理体制を整備し、事務処理の経過が常に開示できるようにしておかなければならないとして、具体的な事務処理体制を以下のとおり定めている（学校集金要綱第6条）。

- 校長は、学校集金会計を掌握する。
- 校長は、学校集金会計事務を総括する者を指名する。
- 校長は、学校集金会計を管理するために、校務分掌などにより各会計の処理を担当する者（以下「会計担当者」という。）を指名するものとする。会計担当者は、学校事務職員などの助言を受けながら会計区分ごとに予算、出納、契約及び決算などの会計事務を行う。

---

保護者に対して給付金（災害共済給付）を支払う制度）に加入するために、支払が必要となる掛金のこと。同センターは保護者の同意のもと、保護者と災害共済給付契約を締結し、学校の設置者が共済掛金を保護者から徴収する（同法第16条、第17条）。

- 学校集金会計の会計年度は、4月1日から翌年3月31日までとし、会計は単年度処理とする。

また、現金及び預金の管理については、次のとおり定めている（学校集金要綱第7条）。

- 学校における現金管理は、必要最少の金額とし、原則として金融機関に預貯金し、管理する。
- 金融機関への預貯金に当たっては、預貯金額に欠損が生じることのないように、安全性確保を最優先し、適正に管理する。
- 預貯金通帳など及びやむを得ない一時的な集金による現金は、必ず学校の金庫またはそれに準ずる設備に保管し、その取扱いは校長が指定する必要最少人数の者で行う。

また校長には、学校集金の事務処理にあたり、以下のことを行うことが義務づけられている（学校集金要綱第8条）。

- 執行計画及び集金計画を決定し、保護者に説明を行うこと
- 支出の出納に関すること
- 学期毎または年度末に各会計の収支状況及び執行内容について検査をすること
- 常に集金の状況について把握し、未納者に対して適切な対応を行うこと

さらに校長は、以下の帳票を備え、学校集金の管理を行わなければならない（学校集金要綱第9条）。なお、帳票の保存期間は、当該年度の翌年度から起算して5年間である（学校集金要綱第10条）。

- 金銭出納簿
- 個人別徴収台帳
- 支出に関する書類（納品書・請求書・支払伺書・領収書綴）

学校集金会計においては、以下の制限規定がある（学校集金要綱第13条）。

- 学校集金の各会計間の流用は、行ってはならない。
- 学校集金会計の一会計年度の支出は、当該年度の収入をもってこれに充てなければならない。

#### イ 具体的な取組

##### （ア）学校集金の種類及び金額

教育委員会において、各学校が学校集金要綱に基づいた適切な事務処理を行っているか否かについては特段の確認はしておらず、各学校からは、「学校集金会計事務を総括する者」として誰を指名しているかについての報告は受けているものの、それ以上の報告は受けていない。ゆえに、各学校の具体的な学校集金の徴収、管理方法につき、教育委員会は把握していない。

もっとも、学校集金の種類のうち、「教材費」や「校外活動費」については、教育委員会において、各学校から教材使用届や校外活動の実施届の提出を受けることになっており、これにより各学校の学校集金の金額について大枠を把握している。学校集金が高額になる場合には、教育委員会から各学校などに対し問合せを行っている。

学校集金の種類については、教育委員会が把握する限り、学校集金要綱に掲げているもの以外のものは不見当である。

学校集金の金額については、まず、「学校給食費」は、小学校で1食250円、中学校で1食280円と定められている。

また、「団体会費」である独立行政法人日本スポーツ振興センター掛金の学校集金の金額は、小学校と中学校とで同額の、児童生徒1人あたり460円（独立行政法人日本スポーツ振興セ

ンター災害共済給付に係る保護者負担に関する規則第2条)であり、PTA会費及び生徒会費を除く学校集金の金額については、教育委員会でも概ね把握している。

教育委員会が把握している学校集金の種類の各金額については、概ね、年間、児童生徒1人あたりの金額で、小学校では、教材費及び実習費が合計約5,000円、学校給食費が約4万8,000円、独立行政法人日本スポーツ振興センター掛金が460円となっている。また、中学校では、教材費及び実習費が合計約8,000円、学校給食費が約5万円、独立行政法人日本スポーツ振興センター掛金が460円である。

関係帳票については、全校で導入している統合型校務支援システムにおいて、「金銭出納簿」(学校集金要綱第9条第1号)及び「個人別徴収台帳」(学校集金要綱第9条第2号)が作成できるようになっており、同システムで、学校集金のデータを各学校が管理している。

以上のとおり、教育委員会は学校集金の総額、帳票などの統合型校務支援システムに入力されたもののデータは把握しているものの、学校集金の具体的な事務処理は、各学校において行っている。

そこで後記のとおり、学校の現地調査を行った。

#### (イ) 学校集金の公会計化

学校集金要綱第4条は、学校集金に関して、校長は、義務教育費無償の原則を踏まえ、公費による運営に努めなければならないと規定している(公費負担の原則)。

また、国の中央教育審議会が、平成31年1月25日付「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）」において、学校給食費や教材費、修学旅行費等の学校徴収金については、未納金の督促なども含めたその徴収・管理について、基本的には学校・教師の本来的な業務ではなく、地方公共団体が担っていくべきであるとして、特に、学校給食費については公会計化及び地方公共団体による徴収を基本とすべきであると答申したことを受け、文部科学省は、保護者からの学校給食費の徴収・管理業務を、地方公共団体が自らの業務として行うことにより、教員の業務負担を軽減することなどを目的として、「学校給食費徴収・管理に関するガイドライン」（令和元年7月）を作成し公表している<sup>35</sup>。

本市でも、学校給食費の徴収・管理業務の効率化により、教職員の業務負担の軽減を図るため、令和4年3月に教育委員会が策定した「高知市立学校教職員の働き方改革プラン【第2期】」において、令和6年度から、学校などの給食費を公会計化することを目指して、関係部署と協議を行いながら準備を進めている。

この点、ヒアリングによれば、令和3年度までに、中核市において、学校給食費の徴収・管理を公会計化している中核市は、62市中18市に止まっている。また、本市における令和3年度末時点での学校給食費の徴収率は99%であり、未納者が少ないことや、令和3年度から、統合型校務支援システムによる学校給食費の集金が開始され、現場の教職員の負担感が軽減されたと考えられることから、少なくとも本外部監査の監査時点

---

<sup>35</sup>[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/sports/syokuiku/\\_icsFiles/afieldfile/2019/07/31/1419091\\_1\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/sports/syokuiku/_icsFiles/afieldfile/2019/07/31/1419091_1_1.pdf)

では、学校給食費の公会計化に向けた具体的な取組はなされていない。

また、他の学校集金の種類についての公会計化も、現時点では検討されていない。

#### (ウ) 現地調査

以下の6校の現地調査を実施し、主に校長、教頭及び会計事務担当者同席のもと、学校集金業務の実務につきヒアリングを行うとともに、令和3年度分の帳票として、金銭出納簿、個人別徴収台帳、支出に関する書類（納品書、請求書、支払伺書、領収書綴）の確認を行った。

在学児童生徒数に鑑みて、大規模校、中規模校、小規模校に選別し、さらに小学校、中学校それぞれ1校ずつを抽出した計6校において現地調査を行った。

##### A 小学校（児童数約100名）

本学校の会計区分は、①教材費及び実習費、校外活動費（集団宿泊活動を含む。）、②学校給食費、③団体会費であるスポーツ振興センター掛金と、④PTA会費である。

本学校では、学校集金を、上記学校集金の会計区分ごとに設けられた校長名義、教頭名義ないしPTA会長名義の預金口座で管理している。

学校集金は、保護者の預金口座からの引き落としにより、会計区分に関係なく全ての集金が、まず、上記①集金用の校長名義の預金口座に入金される。次に会計事務担当者により、当該預金口座から、上記②と④集金用の預金口座に、それぞれの種別の集金額を預け入れる。上記③については、上記①の集金用の預金口座から、独立行政法人日本スポーツ振興センターに対

して掛金を直接振り込んでいる。

各預金通帳は、会計事務担当者が、職員室に隣接する休憩室内にある防犯機能付きの金庫に保管し、届出印は、会計事務担当者が、職員室内の鍵付きのキャビネットに保管している。上記④集金用の預金通帳及び届出印は、教頭が鍵付きの自分の机で管理している。

現金での集金については、本学校では、一部の児童が購入する教材や習字セットなどの学用品費の集金を、現金で行っている。集金袋を児童に渡し、児童が持参した集金袋を各クラスの担任が預かり、当該担任が預かった集金袋は、上記金庫で保管している。

この点、上記金庫の鍵は、シリンダーキーとダイヤル錠である。金庫のシリンダーキーは、上述したキャビネットの中にあるが、同キャビネットの鍵自体は、職員室の壁にフックでかけて保管しており、誰でもアクセス可能であった。また、金庫のダイヤル錠は、番号が不明となると困るという理由で、常に解錠されたままであった。金庫の内容物及び出し入れの記録はなされていない。

金銭出納簿及び個人別徴収台帳などの帳票は、統合型校務支援システムに入力する形式となっているところ、会計事務担当者1人がこれらを入力している。ヒアリングによれば、口頭では「令和3年度の学校集金の未納金はない。」とのことであったが、学校が紙媒体で保管している令和3年度の個人別徴収台帳を確認すると、未納額がある記録となっていたり、金銭出納簿の前月繰越金の金額と、前月の収入金額や差引残高の累計額が異なっていたりする誤記が見られた。統合型校務支援システム

には正しい金額が入力されていたところ、当職らが確認した紙媒体の個人別徴収台帳及び金銭出納簿は、統合型校務支援システムに修正が反映される前のものを、そのままプリントアウトして保管していたものであった。

本学校では、学校集金要綱第6条に基づき、会計総括者や会計担当者を指名する必要があることを、校長が認識していなかった。

校長は、年度末に会計事務担当者が統合型校務支援システムから帳票類を打ち出し、各帳票を閲覧しているものの、紙ベースで保管されている帳票と統合型校務支援システム上の帳票の照合や、預貯金通帳の原本を収支状況と照合するなどの作業はしていない。

#### B 小学校（児童数約400名）

本学校の会計区分は、①教材費及び実習費、校外活動費（集団宿泊活動を含む。）、②学校給食費、③団体会費であるスポーツ振興センター掛金、④PTA会費である。

学校集金は、原則として、上記会計区分ごとに設けられた校長名義、教頭名義ないしPTA会長名義の預金口座で管理されている。

学校集金は、保護者の預金口座からの引き落としにより、会計区分に関係なく全ての集金が、上記①集金用の、校長名義の預金口座に入金される。次に、会計事務担当者により、当該口座から、上記②及び④集金用の預金口座に、それぞれの種別ごとの集金額を預け入れる。③のスポーツ振興センター掛金については、①集金用の預金口座から、独立行政法人日本スポーツ振興センターに対して直接掛金を振り込んでいる。



各預金通帳は、会計事務担当者が、鍵のかかる金庫において保管し、各届出印は、校長が鍵付きの自机で管理しており、上記④の届出印は、教頭の机にある金庫で保管している。

現金での集金については、一部の児童が購入する教材や習字セットなどの学用品の費用の集金を現金で行っており、集金袋を児童に渡し、児童が持参した集金袋は、各クラスの担任が預かる。クラス担任が預かった集金袋については、学年ごとに設けられた金庫に保管しており、それぞれの金庫の鍵は、学年主任が管理している。金庫内の内容物及び出し入れの記録は、金庫全てにつき確認できなかった。

また、保護者の預金口座からの引き落としが、残高不足などによりできなかった場合には、児童に集金袋を渡し、現金で持参してもらっている。児童が持参した集金袋については、会計事務担当者が各クラスの担任から預かり、上記①集金用の預金口座へ入金しているが、その際に児童に対して、預かり証などの発行は行っておらず、集金袋に預かった日付を記載している。

また本学校では、会計事務担当者が、上記①集金用の預金口座から、上記②及び④集金用の預金口座にそれぞれの集金額を入金しているところ、上記④については、他の集金用口座とは異なる金融機関の預金口座を使用していることもあり、上記①の集金用の口座から、年に2回の集金分をまとめて現金で出金した後、別の金融機関に赴き、当該金融機関の預金口座に入金している。

金銭出納簿及び個人別徴収台帳などの帳票については、統合型校務支援システムに入力する形式となっているところ、会計事務担当者1人がこれらを入力している。ヒアリングによれば、

令和3年度の学校集金の未納金はないとのことであった。

また本学校では、各会計の収支状況及び執行内容について、その都度、校長が確認を行っているとのことであったが、学期毎または年度末になされるべき、各会計の収支状況及び執行内容についての定期的な検査は行っていない。

#### C 小学校（児童数約700名）

本学校の会計区分は、①教材費及び実習費、校外活動費（集団宿泊活動を含む。）、②学校給食費、③団体会費であるスポーツ振興センター掛金、④PTA会費である。

学校集金は、上記会計区分ごとに設けられた校長名義ないしPTA会長名義の預金口座で管理している。

学校集金は、まずは、保護者の預金口座からの引き落としにより、会計区分に関係なく、全ての集金が、上記①の集金用の校長名義の預金口座に入金される。次に、会計事務担当者により、当該口座から、上記②及び④集金用の預金口座に、種別ごと、それぞれ集金額を預け入れる。上記③のスポーツ振興センター掛金については、上記①集金用の預金口座から、独立行政法人日本スポーツ振興センターに対して直接掛金を振り込んでいる。

各預金通帳は、上記④集金用の預金通帳については教頭が、その他の預金通帳については、会計事務担当者が、鍵のかかる金庫において保管し、各届出印は、校長が、鍵付きの机の引き出しで管理していた。金庫は職員室に置かれており、教頭が、金庫の鍵を鍵付きの机の引き出しで管理していた。当該机の鍵は、職員室内で他の鍵とともに保管しているものの、どの鍵が当該机の引き出しの鍵であるかは、一部の教員、管理職及び会

計事務担当者しか知らない。金庫の出し入れの記録及び内容物の記録は確認できなかった。

現金での学校集金については、一部の児童が購入する教材や体操着などの学用品費の集金を現金で行っている。集金袋を児童に渡し、児童が持参した集金袋は、各クラスの担任が預かり、当該担任が、職員室にて集金担当の教員に手渡しし、当該教員が上述した金庫に入れたり、職員室内の専用の集金箱に入れるなどして保管することになっている。保護者の預金口座からの学校集金の引き落としが、残高不足などによりできなかった場合には、学校から保護者に対して振込みを依頼しているが、集金袋で現金を持参している児童もいる。児童が持参した集金袋については、会計事務担当者が各クラスの担任から預かって、上記①集金用の預金口座へ入金しているが、その際に児童に対して預かり証の発行はしておらず、預かった日付を会計事務担当者が記録しているのみであった。

金銭出納簿及び個人別徴収台帳などの帳票は、統合型校務支援システムに入力する形式となっているところ、会計事務担当者がこれらを入力している。

ヒアリングによれば、令和3年度の学校集金の未収金はないとのことであった。

本学校では、各会計の収支状況及び執行内容について、学期毎に校長、教頭2名及び教務主任が検査を行っている。

#### D 中学校（生徒数約200名）

本学校の会計区分は、①教材費及び実習費、校外活動費（集団宿泊活動を含む。）、②学校給食費、③団体会費であるスポーツ振興センター掛金、④PTA会費、⑤生徒会費である。

学校集金は、上記会計区分ごとに設けられた校長名義、教頭名義ないしPTA会長名義の預金口座で管理されている。

学校集金は、まずは保護者の預金口座からの引き落としにより、会計区分に関係なく全ての集金が、上記①集金用の校長名義の預金口座（本学校では、「校納金」会計名目の預金口座）に入金される。次に会計事務担当者により、当該口座から、上記②、④及⑤の集金用の預金口座に、種別ごと、それぞれの集金額を預け入れている。上記③のスポーツ振興センター掛金については、上記①集金用の預金口座から、独立行政法人日本スポーツ振興センターに対して、直接掛金を振り込んでいる。

なお、本学校では、上記「校納金」名義及び上記各学校集金に利用される預金口座の他にも、校長名義での休眠預金口座が3つ存在する（学年ごとの教材費会計名目での預金口座）。他にも、スポーツ振興センター掛金会計名目での預金口座も開設しているところ、上述したとおり、同掛金は、上記①集金用の預金口座から直接独立行政法人日本スポーツ振興センターに支払われているため、現在、本預金口座は、かかる目的では使用されていない。この預金口座は、学校が、公益財団法人日本教育公務員弘済会からの助成金を受け取るための預金口座として利用されている。

預金通帳及び届出印は、事務室にある鍵付きの耐火書庫に保管している。PTA会費集金用の預金通帳は、教頭が、当該書庫に保管している。耐火書庫のダイヤルの番号は、校長、教頭及び会計事務担当者以外は知らないとのことである。耐火書庫内の出し入れの記録及び内容物の記録は確認できなかった。

現金での学校集金については、本学校では、例えば、体育祭

のハチマキ代など、一部の生徒が購入するものについて、現金で集金を行っている。生徒が持参した現金をクラスの担任が預かり、業者へ支払うまでは、上述した耐火書庫の中で管理している。また、保護者の預金口座から学校集金の引き落としが残高不足などによりできなかった場合には、クラスの担任から生徒に対して集金袋を渡し、生徒が現金の入った集金袋を学校に持参している。生徒が持参した現金の入った集金袋は、各クラス担任が預かり、預かった集金袋を会計事務担当者に手渡しし、同人が会計区分ごとに、それぞれの校長名義の預金口座に直接入金していた。その際に、生徒に対して預かり証の発行は行っていなかった。

金銭出納簿及び個人別徴収台帳などの帳票は、統合型校務支援システムに入力する形式となっているところ、会計事務担当者1人がこれらを入力している。ヒアリングによれば、令和3年度の学校集金の未納金はないとのことであった。

本学校では、各会計の収支状況及び執行内容について、随時、校長が確認を行っているとのことであったが、学期毎または年度末になされるべき各会計の収支状況及び執行内容についての定期的な検査は行っていなかった。

#### **E 中学校（生徒数約300名）**

本学校の会計区分は、①教材費及び実習費、校外活動費（集団宿泊活動を含む。）、②学校給食費、③団体会費であるスポーツ振興センター掛金、④PTA会費、⑤生徒会費である。

学校集金は、原則として、上記会計区分ごとに設けられた校長名義、教頭名義ないしPTA会長名義の預金口座で管理している。

学校集金は、まずは、保護者の預金口座からの引き落としにより、会計区分に関係なく全ての集金が、上記①集金用に設けられた校長名義の預金口座に入金される。次に、会計事務担当者により、当該預金口座から、上記②、④及び⑤集金用の預金口座に種別ごと、それぞれの集金額を預け入れる。本学校では、①集金用の預金口座から、これとは別の、他の金融機関で開設された上記④及び⑤の集金用の預金口座に、それぞれP T A会費と生徒会費を入金する際、口座振替ではなく、会計事務担当者と教頭が、一度、①の集金用の預金口座からそれぞれ現金で引き出して、当該金融機関の窓口まで持参した上で、入金していた。また本学校では、令和3年度において、上記⑤の生徒会費の集金のうち40万円を、上記④のP T A会費に振り替え、P T A会費の収入の一部としていた。このような運用は、部活動費を支出する際の教員の負担を軽減するために行われているとのことである。上記③については、上記①集金用の預金口座から独立行政法人日本スポーツ振興センターに対して、直接掛金を振り込んでいる。

各預金通帳及び各届出印は、職員室にある鍵付きの耐火書庫に保管している。耐火書庫内の出し入れの記録及び内容物の記録は確認できなかった。

学校集金の現金での取扱いについては、本学校では、学級写真の購入にあたって1年に1度、現金で集金を行っており、これについては生徒が持参した現金をクラスの担任が預かり、その後、教頭が集めて、業者への支払までは、上述した鍵付きの耐火書庫の中で管理している。また、保護者の預金口座からの学校集金の引き落としが残高不足などによりできなかった場

合には、クラス担任から生徒に対して集金袋を渡し、生徒が集金袋を学校に持参している。集金袋は、各クラスの担任が預かり、会計事務担当者に手渡しし、同人が、上記①集金用の預金口座に入金していた。なお、集金袋で持参した生徒に対しては、会計事務担当者が預かり証を発行して渡しており、学校側で預かり証の控えも残していた。

金銭出納簿及び個人別徴収台帳などの帳票は、統合型校務支援システムに入力する形式となっているところ、会計事務担当者1人がこれらを入力している。ヒアリングによれば、口頭では、「令和3年度の学校集金の未納金はない。」とのことであったが、統合型校務支援システム上の令和3年度の個人別徴収台帳を確認すると、未納額があるという記録になっている箇所が見受けられた。令和3年度に統合型校務支援システムが導入され、同システムを利用した会計処理が初めて行われた年であったため、誤って同システムで徴収できないものを含めて入力してしまい、未納金がないにも関わらず、未納金があるかのような記載となったとのことである。

#### F 中学校（生徒数約500名）

本学校の会計区分は、①教材費及び実習費、校外活動費（集団宿泊活動を含む。）、②学校給食費、③団体会費であるスポーツ振興センター掛金、④PTA会費である。

学校集金は、上記会計区分ごとに設けられた校長名義、教頭名義ないしPTA会長名義の預金口座で管理されている。

学校集金は、まずは、保護者の預金口座からの引き落としにより、会計区分に関係なく全ての集金が、上記①集金用の預金口座に入金される。次に、会計事務担当者が、当該預金口座か

ら、上記②及び④集金用の預金口座に、それぞれの種別ごと、集金額を預け入れる。上記③については、上記①集金用の預金口座から、独立行政法人日本スポーツ振興センターに対して、直接掛金を振り込んでいる。

学校集金の現金での取扱いについては、本学校では、保護者の預金口座からの引き落としが残高不足などによりできなかった場合には、生徒が現金で集金額を持参する例があるところ、生徒が現金を持参した場合には、各クラス担任がこれを預かり、会計事務担当者に手渡しし、その日のうちに、同人が、上記①集金用の預金口座に入金していた。どうしてもその日のうちに入金できない場合には、金庫に入れ、次の日に入金している。この場合、個人別徴収台帳には入金した日が記録される。

ヒアリングによれば、令和3年度の未納金はないとのことであり、金銭出納簿、個人別徴収台帳などの帳票の内容、各会計の収支状況及び執行内容の検査は学校集金要綱どおりになされていた。

### (3) 外部監査の結果

#### ア 外部監査の着眼点

関係法令・例規に照らして、学校集金業務が適切に行われているか

#### イ 外部監査の結果及び意見

現地調査を行った各学校において、概ね、学校集金要綱を踏まえた学校集金事務が行われていることが確認できた。特に、令和3年度に統合型校務支援システムが導入されてからは、全学校で統一的、画一的な処理が可能となり、一部、同システムの取扱いに不慣れなことから、入力に誤りが生じた事例も見受けられたが、



学校集金の管理は、以前より格段に正確かつ効率的に処理されている。しかしながら他方で、同システムが導入されたことにより、学校現場において、学校集金業務については同システムの様式に従って入力をしておきさえすれば安心との風潮が生まれ、学校集金要綱の十分な理解や、学校集金要綱を遵守した地道な会計検査が軽視される傾向が生じるのではないかとの危惧がある。なお、学校集金の公会計化（地方公共団体負担）につき、現状、特に学校給食費の公会計化の議論が進行しているところ、本市において、教職員が実際に学校給食費の徴収にどれほどの時間と労力を割いているのか、客観的な数字は明らかではない。また、学校給食費の公計化を実現するためには、教育委員会において新たなシステムの導入など多額の費用を要する。学校給食費のみならず、他の学校集金項目についても、客観的なデータを踏まえた議論が今後必要と思われ、学校集金の公会計化が、費用対効果の面から、本市において真に必要な政策であるか否かは、慎重に判断すべきである。

- ◆ 生徒会費名目で集金しながら、当該会計科目から、P T A会費科目に振り替えた上で、P T A会費として支出している学校があった。このような取扱いは、「学校集金の各会計間の流用は、行ってはならない。」（学校集金要綱第13条第1項）に反するものである。教育委員会は、各学校の会計科目の整理状況を今一度確認した上で、学校集金要綱の遵守を徹底させるべきである【指摘】
- ◆ 当該会計科目の利用目的とは異なる用途で預金口座を利用していた学校があった。教育委員会は、各学校に対して、会計処理をより明確に行い、使用されていない預金口座がある場合は直ちに解約するよう指導することが望ましい【意見】

- ◆ 預金通帳，金融機関届出印及び現金を保管する金庫につき，当該金庫を解錠するための鍵の管理が不十分な学校があった。教育委員会は，各学校に対して，重要な鍵については，管理職や会計事務担当者のみがアクセス可能な状態で管理するよう指導することが望ましい【意見】
- ◆ 学校集金用の預金口座間で出金及び預入れをする際に，口座振込ではなく，現金で引き出した上で，他の金融機関まで持参し，当該金融機関の預金口座へ入金する運用を行っている学校が散見された。紛失や盗難リスクのある方法であり，学校集金の管理として不適切である。教育委員会は，各学校に対して，学校集金用の口座間の資金移動は，現金によることなく，口座振込とするよう指導することが望ましい【意見】
- ◆ 学校集金を現金で受領する際，統合型校務支援システムには，会計事務担当者が，受領した現金を預金口座に入金した日付しか記録が残らない。教育委員会は，各学校に対して，現金を受領した際には，児童生徒に対し預かり日を記入した預かり証を発行し，学校においてその預かり証の控えを保管する取扱いをするよう指導することが望ましい【意見】
- ◆ 金庫や耐火書庫の内容物や出し入れの記録を付けていない学校がほとんどであった。教育委員会は，各学校に対して，預金通帳，届出印，現金その他貴重品については，内容物や出し入れの記録を作成し保存するよう指導することが望ましい【意見】

## 7 G I G A スクール構想事業

### (1) 意義

G I G A<sup>36</sup>スクール構想とは、児童生徒向けの1人1台端末と、高速大容量の通信ネットワークを一体的に整備し、多様な子供たちを誰一人取り残すことなく、公正に個別最適化され、資質・能力が一層確実に育成できる教育を全国の学校現場で持続的に実現させる構想である（文部科学省リーフレット「G I G A スクール構想の実現へ」<sup>37</sup>）。

文部科学省では、令和2年度以降に順次実施される学習指導要領において、情報活用能力を、言語能力と同様に学習の基盤となる資質・能力と位置付け、学習活動において、積極的にICTを活用することが重要となっていることを踏まえ、ICT環境の整備方針を取りまとめるとともに、「教育のICT化に向けた環境整備5か年計画」（2018年度から2022年度）を策定し、このための必要経費として、単年度1,805億円の地方財政措置を講じた。

当該地方財政措置において目標とするICT環境整備水準は、学習用コンピューターについては、3クラスに1クラス分程度、指導者用コンピューターについては、授業を担当する教師1人1台、インターネット及び無線LANの100%整備、統合型支援システム100%整備、ICT支援員を4校に1人配置などである。

その後、令和元年12月13日に閣議決定された令和元年度補正予算案において、すでに上記の地方財政措置によって児童生徒3人に1台というICT環境整備に取り組んできた地方公共団体、またはこれから取り組もうとする地方公共団体を対象に、児童生徒向け

---

<sup>36</sup> GIGAとはGlobal and Innovation Gateway for Allの略。

<sup>37</sup> [https://www.mext.go.jp/content/20200625-mxt\\_syoto01-000003278\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200625-mxt_syoto01-000003278_1.pdf)

の1人1台端末（小学5年生，6年生及び中学1年生を対象）と，高速大容量の通信ネットワーク（校内LAN）を一体的に整備するための経費が盛り込まれた（令和元年度補正予算額2，318億円）。

さらに，令和2年度補正予算では，1人1台端末の早期実現（中学2年生，中学3年生及び小学1～4年生の全て）のための費用として1，962億円，学校ネットワーク環境の整備の費用として71億円，災害や感染症の発生などによる学校の臨時休業などにおいても，ICTの活用により全ての子どもたちの学びを保障できる環境を実現するための整備費として154億円，ICT関係企業OBなどICT技術者の配置経費を支援するGIGAスクールサポーターの配置に係る経費として105億円の，合計2，292億円が盛り込まれた。

これら一連の施策が，国の推進するGIGAスクール構想事業の概要である。

## （2）本市における取組

### ア GIGAスクール環境整備の現状

本市は，上記国のGIGAスクール構想の実現に向けた環境整備を行うため，児童生徒1人1台の端末整備や高速大容量の通信ネットワークの整備を進めている。

すなわち，教育委員会は，文部科学省が作成した「第3期教育振興基本計画」や「教育のICT化に向けた環境整備5か年計画」を参考に，ICT化に向けた環境整備を行ってきた。

担当課から提出を受けた資料によれば，GIGAスクール環境整備の具体的な進捗状況については，以下のとおりである。

本市では，全ての学校において，令和3年8月末までに，1人1台端末と高速大容量通信ネットワークの整備が完了し，GIGA

Aスクール構想推進事業におけるハード面の整備が完了している。

【G I G A スクール環境整備進捗状況】

整備内容	国の整備目標	令和2年度までの整備数	令和3年度整備数
ネットワーク整備	無線LAN100%	10Gbps60校 無線LAN100%	-
タブレット端末	学習用：1人1台 指導者用：授業を担任する教師1人1台	小学4年生～中学3年生 14,271台	小学1年生～小学3年生，教員，市教委指導主事 8,195台 高知特支（高等部）66台
タブレット収納庫	-	59校 770台	11校 14台
電子黒板	各普通教室1台 特別教室用6台	59校 862台	10校 11台
デジタルドリル	-	経済産業省の事業を活用し， 無償利用	デジタルドリルライセンス購入 計59ライセンス
デジタル教科書（指導者用）	-	58校 総ライセンス980個	58校 総ライセンス980個
ローカルブレイクアウト <sup>38</sup>	-	1校	56校
コールセンター	-	-	全60校

<sup>38</sup> インターネットへのアクセスの一部を，中央のデータセンターを経由せずに，拠点ごとに設置されたルーターなどから直接行う手法をいう。

上記のうち、主な環境整備事業に係る予算及び契約金額は、以下のとおりである。

【G I G Aスクール環境整備事業費】

内容	予算（円）	契約金額（円）
校内通信ネットワーク整備費	908,800,000	809,600,000
タブレット端末購入費	1,010,550,000	976,147,700
電子黒板賃借料	19,694,906	19,681,376
ローカルブレイクアウト整備費	50,473,000	44,121,880
その他（MicroSDカード、webカメラ購入費など）	39,276,000	23,812,206
合計	2,028,793,906	1,873,363,162

なお、ハード面の整備にかかる仕様については、文部科学省が令和2年3月3日に公表した「G I G Aスクール構想の実現 標準仕様書」が参考にされており、本市独自の定めはない。

イ G I G Aスクール環境整備に係る管理及び維持費

期間5年の賃貸借契約が結ばれている電子黒板については、契約の更新が予定されている。

タブレット端末については、5年使用を想定しているが、5年後の更新時期に改めて機器を取得するのか、従前の端末を継続使用するのかは未定である。本市は、上記のとおりG I G Aスクール環境整備に必要な機材・機器を整備したものの、特に大きな出費が予想されるタブレット端末については、今後の設備点検費用、管理費用及び更新費用につき、明確な見通し・更新計画を有していない。

ウ タブレット端末の管理及び使用状況

タブレット端末は、児童生徒1人に1台を貸与しているため、

本市は、「高知市立学校学習用タブレット貸与規程」を定め、児童生徒の年齢にあわせて利用ガイド<sup>39</sup>を整備するとともに、「高知市立学校タブレット端末（Chromebook）利用手引き」を作成し、全児童生徒に配布している。

タブレット端末は、教育委員会が取得・所有し、各学校に配備される。タブレット端末の貸与の際には、学校長宛ての申込書を児童生徒及び保護者が連名で提出する（高知市立学校学習用タブレット貸与規程第5条第1項）。学校におけるタブレット端末の管理にあたっては、通常の備品・消耗品の管理方法とは異なり（9章「物品の管理」参照）、学習用タブレット管理台帳への登録が必要であり（高知市立学校学習用タブレット貸与規程第5条第3項）、紛失などがあつた場合にも、児童生徒及び保護者からの報告書の提出が必要である（高知市立学校学習用タブレット貸与規程第11条）。

なお、本市では新型コロナウイルス感染症等により学級閉鎖や学年閉鎖が行われた際にも児童生徒の学びを保障するために、通信環境が整備されていない家庭へ、家庭学習用通信機器を90台整備しており、「高知市オンライン家庭学習用通信機器貸与規程」に基づき、必要とする家庭に対して貸与を行っている。

タブレット端末の具体的な利用方法については、各学校の判断に委ねられている。現地調査によれば、対象とした全ての学校で、長期休みにはタブレット端末を児童生徒に持ち帰らせ、同端末を利用した課題を課していた。もっとも、全家庭がインターネットの通信環境を整備しているわけではないことから、現地調査の対

---

<sup>39</sup> 小学校低学年・義務教育学校前期，小学校中・高学年・義務教育学校前期，中学校・義務教育学校後期の3種類が作成されている。



象とした全ての学校において、長期休みにおける課題は、オフラインで作業可能なものとしていた。また、学校によっては、学校外で、タブレット端末をオンラインに接続し、学校の課題以外の目的で利用することを想定していないとして、充電ケーブルの持ち帰りを認めていない学校もあった。タブレット端末の持ち運びの際に破損が生じる可能性が高いということで、P T Aからの寄付による持ち運び用のタブレットケースを児童生徒に配布していた学校もあった。

#### エ G I G Aスクールサポーター配置事業

本市では、令和3年度重点施策のひとつとして、G I G Aスクール構想推進事業を掲げ、その一環として、I C T機器に関する疑問やトラブルに迅速に対応すべく、G I G Aスクールサポーター配置事業を実施している。同事業は、I C T環境整備の設計、工事・納品における事業者対応、端末などの使用マニュアル・ルールの作成を行うサポーター（I C T関係企業の人材など、特にI C T技術に知見を有する者）を募集して、学校に配置し、学校におけるI C T環境整備の初期対応を行うものである。

G I G Aスクールサポーター配置事業には、令和3年度委託費用として990万円の予算措置（1／2の495万円は国補助金）が講じられ、令和3年度中に対応した相談・問合せ及び障害対応を基に、令和4年度以降の対応を想定した対応一覧、マニュアル及びF A Qなどを整備することになっている。

#### オ I C T支援員の配置

日常的な教員のI C T活用の支援を行うI C T支援員（業務に応じて必要な知見を有する者）については、教育のI C T化に向けた環境整備5か年計画（2018年度から2022年度）にお

いて、上記のとおり、4校あたり1人の配置が求められている。

この点、令和3年度の本市におけるICT支援員は、全学校数60校に対して、2名が配置されているにすぎない。ICT支援員の配置状況は、全国平均が5.7校に1人で、大きな地域差が生じている<sup>40</sup>。

### (3) 外部監査の結果

#### ア 外部監査の着眼点

国のGIGAスクール構想事業の方針に従って、GIGAスクール環境整備事業に適切に取り組んでいるか

#### イ 外部監査の結果及び意見

本市では、国のGIGAスクール構想事業の方針に従って、令和2年度より本格的にGIGAスクール環境整備を行い、令和3年8月末までに、1人1台端末と高速大容量通信ネットワークの整備が完了し、GIGAスクール構想推進事業におけるハード面の整備が完了している。本市は、GIGAスクール環境整備を概ね適切に実施している。

- ◆ ICT支援員は、全学校数60校に対して、2名が配置されているにすぎない。速やかに支援員を増員するための措置を検討すべきである【指摘】
- ◆ 巨額の更新費用が予想されるタブレット端末について、本市は、今後の設備点検費用、管理費用及び更新費用につき、明確な見通しを持っていない。早急に対策及び整備計画を検討することが望ましい【意見】

---

<sup>40</sup> 「1人1台端末の利活用促進に向けた取組について」(通知)(4文科初第1664号)

## 8 学校施設の維持管理

### (1) 意義

校舎，体育館，給食棟やプールなどの学校施設は，児童生徒の学習・生活の場であるとともに，現状，非常災害時には地域の避難所としての役割を担うことが期待されているため，日常はもとより災害時においても十分な安全性・機能性を有することが求められる。建築当初には確保されていた安全性・機能性も経年劣化し，それに気付かずに放置していると，突然，外壁タイルやモルタルが落下するなどの事故が発生する可能性がある。本市の学校施設においても老朽化が進み，令和2年3月31日現在で，商業高校を除く学校施設771棟のうち，築50年以上の施設が55棟，築30年以上では497棟と，全体の約65%以上が築30年以上の施設である（後述「高知市立学校施設長寿命化計画」）。学校施設については，常に健全な状態を維持できるよう，定期的に点検を行い，必要な修理・修繕を速やかに実施することが何より必要である。

この点，学校施設の維持管理は，学校設置者の責務であるとされており，その管理は，教育委員会が行うものとされていることから（学校教育法第5条，地方教育行政の組織及び運営に関する法律第21条第2号，同条第7号，同法第28条第1項），本市が設置する学校の維持管理は，教育委員会が責任をもって行わなければならない。さらに，学校施設の維持管理については，校長に対しても，良好な状態に保持すべき努力義務が課されている（高知市立学校の管理運営に関する規則第28条）。

また，詳細については後述するが，学校施設の維持管理を規律する法律には，学校保健安全法，建築基準法，消防法，電気事業法など様々なものがある。中でも，学校保健安全法は，学校安全計画の

策定など、学校環境の安全の確保が定められ、同法施行規則は、学校施設の安全点検、日常における環境の安全確保などについて定めている。さらに、同法に定められる安全点検についての手引き及びガイドブックとして、文部科学省から、「子供たちの安全を守るために一学校設置者のための維持管理手引一」（平成28年3月）、「学校施設の非構造部材の耐震化ガイドブック」（平成27年3月改訂版）（平成31年3月追補版）が示されている。

本市においても、これら関連法令やガイドラインなどを参考に、教育委員会及び各学校が、学校施設の劣化・損傷の点検調査を実施している。

また、本市における学校施設の改築や改修については、事業規模が大きく、予算規模が大きくなることが想定される場合には、後述する「高知市立学校施設長寿命化計画」に基づく実施計画及び小中学校等設備整備事業における事業費で対応しており、原則として、応急補修や部分修繕などの比較的軽微な修繕については、個別の学校配当予算で対応している。

## （2）学校施設の点検・検査

### ア 関係法令及び例規

学校施設・設備に対する点検・検査に関しては、以下のとおり様々な法律が、それぞれの法律の趣旨・目的に従った点検の種類、内容及び頻度などに関して規定している。

まず、建築基準法においては、建築物の所有者、管理者又は占有者は、その建築物の敷地、構造及び建築設備を常時適法な状態に維持するように努めなければならない（建築基準法第8条第1項）。建築基準法は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、

もって公共の福祉の増進に資することを目的とするものであり（建築基準法第1条）、かかる観点から、建築物の維持管理についての定めがなされている。

また建築基準法は、一定の建築物について法定点検を義務づけており、学校施設の法定点検義務は、建築基準法第12条に定められている。この点、本市は、建築基準法の点検対象となる面積（学校の用途に供する部分の床面積の合計が200平方メートル超）未満の学校施設についても、有資格者による建築物の点検を定期（原則として3年ごとに実施）に実施することを義務づけている（以下「建築基準法12条点検」という。）。

また、学校保健安全法により、学校は、学校施設設備の安全点検、学校生活などにおける安全指導、教職員研修を必要的記載事項とする学校安全計画の策定が求められている。各学校は、学校安全計画の中で、当該学校における安全点検の対象や時期について定めている。他にも、学校保健安全法において、教室内の換気、採光、照明などの衛生に関する基準である学校環境衛生基準を定めることが規定され、これにより求められる施設の安全点検など、学校施設の維持管理に関し、学校に求められる点検事項は多岐にわたる。

#### イ 本市における取組

上記法令の規定を受け、または、法令に規定のない点検、安全確認として、本市では、以下のとおり、学校施設の点検・検査を行っている。

学校における施設・設備の点検・検査についてみると、建築基準法や消防法などにより、専門業者による点検が求められているものと、学校保健安全法により、日々学校施設を利用する教職員

による日常点検・定期点検が求められているものに分類される。前者については、担当課が、入札など各々の類型に適した手法により業者を選定し、法律に基づいて義務づけられる点検業務を委託・実施している。担当課から提出を受けた資料によれば、関係法令などに定められている点検、安全確認につき、令和4年度の点検業務、契約期間及び契約金額を一覧にしたものが、以下の【学校設備点検】である。後者については、学校毎に定められる学校安全計画において具体的な安全点検の実施時期、内容が定められている。

【学校設備点検】

学校設備について関係法令により定められている点検、安全確認について

学校環境整備課

番号	契約名	関係法令等	契約期間	契約金額
1	高知市立学校施設等防火設備及び消防用設備保守点検業務	建築基準法第12条第4項、建築基準法施行規則第6条の2、消防法第17条の3の3及び消防法施行規則第31条の6	R4.7.1～ R5.3.10	12,151,700
2	高知市立小学校自家用電気工作物安全管理業務	電気事業法第38条第4項	R4.4.1～ R5.3.31	13,432,995
3	高知市立学校施設他浄化槽維持管理等業務	浄化槽法及び環境省関係浄化槽法施行規則	R4.5.1～ R5.4.30	9,800,109
4	高知市立学校施設他浄化槽法定検査	浄化槽法第11条第1項	R4.4.1～ R5.3.31	256,000
5	高知市立学校施設等貯水槽清掃点検業務	水道法第34条の2、水道法施行規則第55条及び第56条	R4.7.21～ R4.9.30	765,600
6	高知市立学校施設等貯水槽法定検査	水道法第34条の2第2項	R4.4.1～ R5.3.31	231,000
7	高知市立学校施設等エレベータ保守業務	建築基準法第8条第1項及び第12条第4項	R4.4.1～ R5.3.31	5,636,400
8	学校給食用昇降機保守点検業務	建築基準法第8条第1項及び第12条第4項	R4.6.22～ R4.8.31	919,600
9	高知市立学校空調設備フロン排出抑制法に基づく定期点検業務	フロン排出抑制法	R4.7.29～ R5.3.17	2,029,500
10	高知市立学校施設等定期点検委託業務	建築基準法第12条第2項及び第4項	R4.10.11～ R5.3.17	9,779,000
11	高知市立学校施設プール浄化装置保守点検業務	「学校環境衛生の基準」（平成4年6月23日文部省体育局長裁定）によるプール水質基準	R4.5.16～ R4.10.31	3,470,500
12	高知市立学校施設遊具等保守点検業務	遊具の安全に関する規程（一般社団法人日本公園施設業協会策定）	R4.7.21～ R4.11.30	1,320,000
13	高知市立学校給食センターボイラー設備保守点検業務	-	R4.4.1～ R5.3.31	1,606,000
14	高知市立小学校等給食調理場グリストラップ汚泥収集・運搬及び処分業務	-	R4.7.15～ R4.9.30	748,000
15	高知市立学校給食センターグリストラップ産業廃棄物収集・運搬及び処分業務	-	R4.7.15～ R5.3.15	1,716,000
16	高知市立小学校グリストラップ油脂分解システム保守点検業務	-	R4.4.1～ R5.3.31	114,400
17	高知市立小学校ゼロコンボ保守管理業務	-	R4.4.1～ R5.3.31	386,100

また、これらに加えて、平成24年9月本市議会において、天井、照明器具、窓ガラス、外壁、内壁及び収納部材などのいわゆる非構造部材の点検調査の実施についての意見が出され、同年10月以降、毎年、全学校について非構造部材の点検調査がなされている。当該調査は、文部科学省作成の「学校施設の非構造部材の耐震化ガイドブック（改訂版）」（平成27年3月改訂版）<sup>41</sup>に照らして実施されており、児童生徒の立入りの少ない夏休みなどの長期休み期間中に、教職員が目視などにより確認し、以下の点検チェックリスト（以下「点検リスト」という。）を作成の上、不具合箇所を写真で撮影するなどして、教育委員会に報告している。

---

<sup>41</sup> [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shisetu/shuppan/1291462.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shisetu/shuppan/1291462.htm)



【点検チェックリスト（学校用）】

別紙 4

点検チェックリスト(学校用)

＜点検結果＞ A：異常は認められない、または対策済み  
 B：異常かどうか判断がつかない、わからない  
 C：異常が認められる

点検日	通し番号
学校名	記入者名
点検箇所 (該当に○)	棟名
	屋内運動場 普通教室 特別教室 廊下 昇降口 外部 その他

番号	点検項目	点検の種類	参照ページ	劣化状況 当該箇所○					点検結果 (A・B・C) 当該箇所○	特記事項 室名等 (具体的な異常箇所・状態等)
				脱落	変形	割断	ひび・破損	変質		
<b>I. 天井</b>										
①	天井(天井は上げボード、モルタル等)にずれ、ひび割れ、しみ等の異常は見当たらないか。	劣化	25						A・B・C	
<b>II. 照明器具</b>										
①	照明器具に変形、腐食等の異常は見当たらないか。	劣化	25						A・B・C	
<b>III. 窓・ガラス</b>										
①	ガラスにひび割れ等の異常は見当たらないか。	劣化	26						A・B・C	
②	窓・ドアの開閉時に、引っかかる、著しく重いなどの異常はないか。	劣化	26						A・B・C	
③	開閉可能な窓のクレセントはかかっているか。	使い方	27						A・B・C	
④	地震時に衝突するおそれがあるものを窓ガラス周辺に置いていないか。	使い方	27						A・B・C	
⑤	教室の扉など、内部建具に変形、腐食、ガタつき等の異常は見当たらないか。	劣化	27						A・B・C	
<b>IV. 外壁(外装材)</b>										
①	外壁(外装材)に浮き、ひび割れ等の異常は見当たらないか。	劣化	28						A・B・C	
<b>V. 内装(内装材)</b>										
①	内装(内装材)に浮き、ひび割れ等の異常は見当たらないか。	劣化	28						A・B・C	
<b>VI. 設備機器</b>										
①	放送機器・体育器具 本体の錆びや取付け金物の腐食、破損等は見当たらないか。	劣化	29						A・B・C	
②	空調室外機 空調室外機は傾いていないか。	劣化	29						A・B・C	
<b>VII. テレビなど</b>										
①	天井吊りテレビ テレビ本体は天井のテレビ台に固定されているか。	耐震性	30						A・B・C	
②	棚置きテレビ・パソコン等 テレビ・パソコン等の転倒・落下防止対策を講じているか。	耐震性	30						A・B・C	
③	キャスター付きのテレビ台など テレビ台や電子黒板、キャスター付きの台などの移動・転倒防止対策を講じているか。	耐震性	31						A・B・C	
<b>VIII. 収納棚など</b>										
①	棚・ロッカーなど 書籍、薬品棚、ロッカー等は取付け金物で壁や床に固定しているか。	耐震性	31						A・B・C	
②	棚の積載物 棚の上に重量物を置いていないか。	使い方	32						A・B・C	
③	薬品棚の収納物 薬品の容器等の破損・飛び出し防止対策を講じているか。	使い方	32						A・B・C	
<b>IX. ピアノなど</b>										
①	ピアノなど ピアノなどに滑り・転倒防止対策を講じているか。	耐震性	33						A・B・C	
<b>X. エキスパンション・ジョイント</b>										
①	エキスパンション・ジョイントのカバー材 エキスパンション・ジョイントのカバー材が変形又は外れていないか。	劣化	34						A・B・C	
②	エキスパンション・ジョイント及びその周辺 エキスパンション・ジョイント及びその周辺に物を置いていないか。	使い方	34						A・B・C	

さらに、後述する高知市立学校施設長寿命化計画によれば、長寿命化を図るための維持管理項目及び手法として、以下の【維持管理の項目・手法など】により、教育委員会が、建築基準法12条点検の他、年1回、施設及び遊具の劣化状況などを把握するために実施する定期点検、故障情報、気象情報などにより、学校に注意を促し状況把握する臨時点検をすることとなっている。教育委員会は、建築基準法12条点検については原則3年に一度、臨時点検については、随時行っていることが確認できた。定期点検については、本市では、上記【学校設備点検】に掲げられた法定点検を除く項目（番号11以降）を定期点検と位置付けて実施しているとのことである。

加えて学校は、早期に異常を発見するための日常点検、年1回または学期ごとの点検により、建物及び設備の異常の有無、兆候を発見する定期点検、災害発生後などに被害状況の把握と危険性の判断を行う臨時点検を行うことになっている。

この点、後述する現地調査の対象とした学校においては、点検リストの作成を行う際に、同時に定期点検を行っていることが確認できた。

**【維持管理の項目・手法など】**

担当	項目		実施時期・目的・内容など
市 (教育委員会)	維持	清掃	快適な環境を維持するために、各点検に併せて清掃を行う。
		改修・修繕	建物および設備などの寿命を延ばすために実施する。
	点検	定期点検	年1回、施設及び遊具の劣化状況などを把握するために実施する。

		法定点検	定められた期間ごとに，専門業者により実施する。
		臨時点検	故障情報，気象情報などにより，学校に注意を促し状況把握をする。
	情報管理		点検，改修・修繕などの履歴を管理し，現状把握をするとともに，計画に反映する。
学校	維持	清掃	快適な環境を維持するために，各点検に併せて清掃を行う。
	点検	日常点検	早期に異常を発見するために実施する。
		定期点検	年1回または学期ごとの点検により，建物および設備の異常の有無，兆候を発見する。
		臨時点検	災害発生後などに被害状況の把握と危険性の判断を行う。

### (3) 学校施設の改築，改修及び補修

#### ア 関係法令

「建築物の耐震改修の促進に関する法律」により，本市には，学校施設の耐震診断及び耐震改修の努力義務が課せられており，階数2以上かつ3,000平方メートル以上の小・中学校など（要緊急安全確認大規模建設物）に対して，耐震診断とその結果の報告が義務づけられている。また，耐震性能を確保することが重要であるとして，文部科学省では，平成15年7月「学校施設耐震化推進指針」<sup>42</sup>を策定し，学校施設の耐震化を推進するための基本的な考え方，具体的な耐震化推進計画の策定手法及び留意点などを提示している。なお，公立小中学校などの学校施設について

<sup>42</sup> [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shisetu/bousai/taishin/03071501.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shisetu/bousai/taishin/03071501.htm)

は、地震防災対策特別措置法により、地方公共団体に、耐震診断の実施及びその結果の公表が義務づけられている。他にも、学校施設の整備に関しては、文部科学省が、学校施設整備指針<sup>43</sup>を公表している。

#### イ 本市における取組

学校施設の改築，改修及び補修に関する本市の主な取組は以下のとおりである。

##### (ア) 小中学校等施設整備事業

南海トラフ地震に備えて、地震発生時の児童生徒の安全を確保すると共に、地域住民に安全な避難場所を提供するための老朽化対策や、子どもたちのより良い教育環境づくりを目的とした学校施設などの整備を行うものとして、令和3年度重点施策の概要における施策事業のひとつに掲げられている事業である。

令和3年度の事業費としては、15億8,696万円（国交付金3億8,166万5,000円，起債11億9,040万円，諸収入64万円）が計上されている。

内訳は以下のとおりである。

小学校	大規模改造事業	10億800万円
	耐震補強整備事業 <sup>44</sup>	4,800万円
	防災機能強化事業 <sup>45</sup>	100万円
	施設整備事業 <sup>46</sup>	2,501万円
中学校	大規模改造事業	4億3,000万円

<sup>43</sup> [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shisetu/seibi/main7\\_a12.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shisetu/seibi/main7_a12.htm)

<sup>44</sup> 渡り廊下などの耐震補強工事

<sup>45</sup> 学校施設のブロック塀改修工事，外壁改修工事

<sup>46</sup> 学校施設の老朽箇所，危険箇所などの改修工事

	防災機能強化事業	200万円
	施設整備事業	2,795万円
特別支援学校	大規模改造事業	4,400万円
	施設整備事業	100万円

このうち、「大規模改造事業」とは、主に、トイレについての和式から洋式への改造工事をいう。高知市総合計画後期基本計画第1次実施計画(2021年度から2023年度)において、子どもたちが安全で安心して教育を受けられる環境整備のための事業として位置づけられている。令和12年度までに100%の整備を目指して計画が策定されており、ヒアリングによれば、令和4年度終了時点で64.2%達成(令和4年度目標値57.9%)とのことであり、目標以上の進捗状況となっている。

耐震化に関しては、令和4年4月1日現在、幼稚園1園、小学校39校、中学校17校、義務教育学校2校、特別支援学校1校で、耐震化整備が未実施のものは6棟(全て通常児童生徒が立ち入らない別棟の給食棟)あり、できるだけ早期の耐震化を目指すものとされている。

#### (イ) 高知市立学校施設長寿命化計画

本市では、文部科学省が作成した「学校施設の長寿命化計画策定に係る手引(平成27年4月)」(以下「長寿命化に係る手引き」という。)及び「学校施設の長寿命化計画策定に係る解説書(平成29年3月)」を踏まえ、令和2年5月、高知市立学校施設長寿命化計画(以下「長寿命化計画」という。)を策定している。長寿命化計画は、国の「インフラ長寿命化基本計画」<sup>47</sup>に

<sup>47</sup> <https://www.mlit.go.jp/common/001040309.pdf>

より、地方公共団体が策定する施設毎の長寿命化計画である「個別施設計画」に該当するものである。

この点、長寿命化計画によれば、学校施設の改修などの優先順位付けと実施計画については、学校施設の各棟において、施設健全度評価点数（総合点数）の低いものを優先的に整備していくことが基本とされる。施設健全度評価点数とは、以下の【劣化状況評価】のとおり、屋根・屋上、外壁、内部仕上げの3つの部位については、建築基準法12条点検の結果及び改修履歴・建設年より評価し、電気設備、機械設備の2つの部位については、部位の経過年数を基本にA、B、C及びDの4段階で評価し、かかる合計5つの部位の劣化状況を、100点満点で数値化した評価指標である。

## 【劣化状況評価】

評価方法	屋根・屋上，外壁，内部仕上げについて建築基準法 12 条点検結果及び改修履歴・建設年より評価を行い，電気設備，機械設備は部位の経過年数を基本に A，B，C，D の 4 段階で評価																									
評価基準	<p>【屋根・屋上，外壁，内部仕上げ】の評価</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>評価</th> <th>基準</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A</td> <td>平成 25 年以降建設もしくは平成 25 年以降大規模改修実施</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>平成元～24 年建設もしくは平成 25 年以前大規模改修実施</td> </tr> <tr> <td>C</td> <td>昭和 57～64 年建設（新耐震基準）</td> </tr> <tr> <td>D</td> <td>A，B を除いて，昭和 56 年以前建設もしくは建築基準法 12 条点検調査で D 判定（早期対応）の建物</td> </tr> </tbody> </table>	評価	基準	A	平成 25 年以降建設もしくは平成 25 年以降大規模改修実施	B	平成元～24 年建設もしくは平成 25 年以前大規模改修実施	C	昭和 57～64 年建設（新耐震基準）	D	A，B を除いて，昭和 56 年以前建設もしくは建築基準法 12 条点検調査で D 判定（早期対応）の建物	<p>【電気設備，機械設備】の評価</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>評価</th> <th>基準</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A</td> <td>20 年未満</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>20～40 年</td> </tr> <tr> <td>C</td> <td>40 年以上</td> </tr> <tr> <td>D</td> <td>経過年数に関わらず著しい劣化事象がある場合</td> </tr> </tbody> </table>	評価	基準	A	20 年未満	B	20～40 年	C	40 年以上	D	経過年数に関わらず著しい劣化事象がある場合				
評価	基準																									
A	平成 25 年以降建設もしくは平成 25 年以降大規模改修実施																									
B	平成元～24 年建設もしくは平成 25 年以前大規模改修実施																									
C	昭和 57～64 年建設（新耐震基準）																									
D	A，B を除いて，昭和 56 年以前建設もしくは建築基準法 12 条点検調査で D 判定（早期対応）の建物																									
評価	基準																									
A	20 年未満																									
B	20～40 年																									
C	40 年以上																									
D	経過年数に関わらず著しい劣化事象がある場合																									
健全度の算定	<p>各建物の 5 つの部位について劣化状況を 4 段階で評価し，100 点満点で数値化した評価指標</p> <p>①部位の評価点</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>評価点</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>75</td> </tr> <tr> <td>C</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>D</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table> <p>②部位のコスト配分</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>部位</th> <th>コスト配分</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 屋根・屋上</td> <td>5.1</td> </tr> <tr> <td>2 外壁</td> <td>17.2</td> </tr> <tr> <td>3 内部仕上げ</td> <td>22.4</td> </tr> <tr> <td>4 電気設備</td> <td>8.0</td> </tr> <tr> <td>5 機械設備</td> <td>7.3</td> </tr> <tr> <td>計</td> <td>60</td> </tr> </tbody> </table> <p>③健全度</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin-left: auto; margin-right: auto;"> <math display="block">\text{総和}(\text{部位の評価点} \times \text{部位のコスト配分}) \div 60</math> </div>			評価点	A	100	B	75	C	40	D	10	部位	コスト配分	1 屋根・屋上	5.1	2 外壁	17.2	3 内部仕上げ	22.4	4 電気設備	8.0	5 機械設備	7.3	計	60
	評価点																									
A	100																									
B	75																									
C	40																									
D	10																									
部位	コスト配分																									
1 屋根・屋上	5.1																									
2 外壁	17.2																									
3 内部仕上げ	22.4																									
4 電気設備	8.0																									
5 機械設備	7.3																									
計	60																									

長寿命化計画では，この評価指標を基に，以下の実施計画を定めている。なお，長寿命化計画には，用語の定義がなされていないため，用語の定義は，長寿命化に係る手引きを参照にして記載している。

### ① 改築

改築とは，老朽化により構造上危険な状態にあつたり，教育上，著しく不適當な状態にあつたりする既存の建物を建て替えることをいう。

長寿命化に係る手引きでは，建物の保守，運転・監視，警

備，清掃などを計画的かつ適切に行い，建物を将来にわたって長く使い続けるため，耐用年数を延ばすために一連の保全行為を行うことを長寿命化と定義している。

長寿命化計画においては，かかる長寿命化を行う場合には，建築後 80 年を迎える建物が改築の対象となり，長寿命化を行わない場合は，建設後 50 年を迎える建物が改築の対象となる。もつとも，実施計画初年度への事業費の集中を回避するために，次年度以降に計画的に工事を繰延べることで，事業費の平準化を図ることを目的として，長寿命化計画では，以下のとおり，優先条件を設定している。

「優先条件の順位」

1：建設年度の古い棟

2：大規模改造を過去行っていない棟

## ② 長寿命化改修・大規模改造

長寿命化改修とは，長寿命化の一環として，物理的な不具合を直し耐久性を高めることに加え，機能や性能を求められる水準まで引き上げる改修を行うことである。また大規模改造とは，大規模な改修工事のことであり，経年劣化した建物の部分または全体の現状回復を図るための大規模工事や，建物の機能・性能を求められる水準まで引き上げ得る大規模な工事がこれに該当する。

長寿命化計画においては，長寿命化を行う場合は，建築後 40 年目に長寿命化改修工事，20 年目，60 年目に大規模改造工事を行う。長寿命化を行わない場合は，建築後 30 年目に大規模改造工事を行う。これらについても以下のとおり，事業費の平準化を目的とした優先順位を設定している。本市



においては、建築後40年を経過する施設が多数を占めるため、実施計画において、長寿命化改修工事が集中する初年度につき、改修時期を令和3年度以降に移行し、長寿命化改修を15年程度で実施する計画である。

「優先順位の条件」

1：建設年度の古い棟

2：大規模改造を過去行っていない棟

3：大規模改造を平成25年度以降で実施していない棟

### ③ 部位改修

劣化状況評価において、「C」「D」に判定された部位がある建物は、部位改修の対象となる。

これについても、以下のとおり、事業費の平準化を目的とした優先順位を設定している。

「優先順位の条件」

1：建設年度の古い棟

2：大規模改造を過去行っていない棟

この点、担当課から提出を受けた各学校施設の長寿命化検討資料によれば、長寿命化計画の定める実施計画に従うと、令和3年3月31日現在、改築が必要な建築後80年以上の施設が、本市学校関連施設768棟中（商業高校を除く。）、1棟ある。また、長寿命化を行う場合に大規模改造工事が必要な建築後20年以上（40年未満）の施設は、全768棟中340棟あり、長寿命化改修工事が必要な、建築後40年以上（80年未満）の施設は、768棟中309棟あって、本市学校施設の約8割が、上記実施計画による長寿命化改修工事及び大規模改造工事の対象施設となる。さらに、同資料

記載の施設健全度評価点によれば、令和3年3月末時点で、全768棟中550棟が、部位補修が必要とされるC、Dと判定された部位がある施設となっている。もともと、本市は、実際には、市の財政状況や学校現場への配慮から、長寿命化計画の実施計画に定める条件及びスケジュールで、工事は実施されていない。教育委員会の担当課では、長寿命化改修工事の条件として、「建築後40年を経過したもので、かつ、30年以上使用するもの」という条件を設定した上で、長寿命化改修工事を行うとの運用を行っている（本条件は、文部科学省の地方公共団体に対する学校施設環境改善交付金の交付対象事業の一つである、長寿命化改良事業の対象学校施設の基準を基礎に設定されている<sup>48</sup>）。担当課の説明によれば、「今後30年以上使用するもの」との判断は、児童生徒数が減少している反面、少人数学級の導入や特別支援学級の増加など、学校施設を使用する環境が変わりつつあるため、長寿命化改修工事は、学校施設の在り方を協議した結果を踏まえた上で、対象施設を検討することであり、現状では、本市の長寿命化改修工事の目処は立っていない。本市の長寿命化改修工事の具体的な内容は、必ず実施する工事として、鉄筋コンクリート造及びコンクリートブロック造の施設は、コンクリートの中性化対策、鉄筋の腐食対策、又は鉄筋のかぶり厚さの確保、鉄骨造のものは、鉄骨の腐食対策、又は接合部の破損の改修、木造の施設は、構造体の腐朽対策（土台、柱、梁など）、水道、電気、ガス管などのライフラインの更新

---

<sup>48</sup> 「学校施設環境改善交付金交付要綱」  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/zyosei/unyou/20220620-mxt\\_kouhou02-1.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/unyou/20220620-mxt_kouhou02-1.pdf)

である。なお、上述した「大規模改造事業」は、トイレ老朽化対策にほぼ限定されており、長寿命化に係る手引きや長寿命化計画が定める「大規模改造工事」とは工事内容が異なると思われる。部位補修工事については、上記実施計画に関わらず、緊急性の高い箇所から随時実施していると想定される。

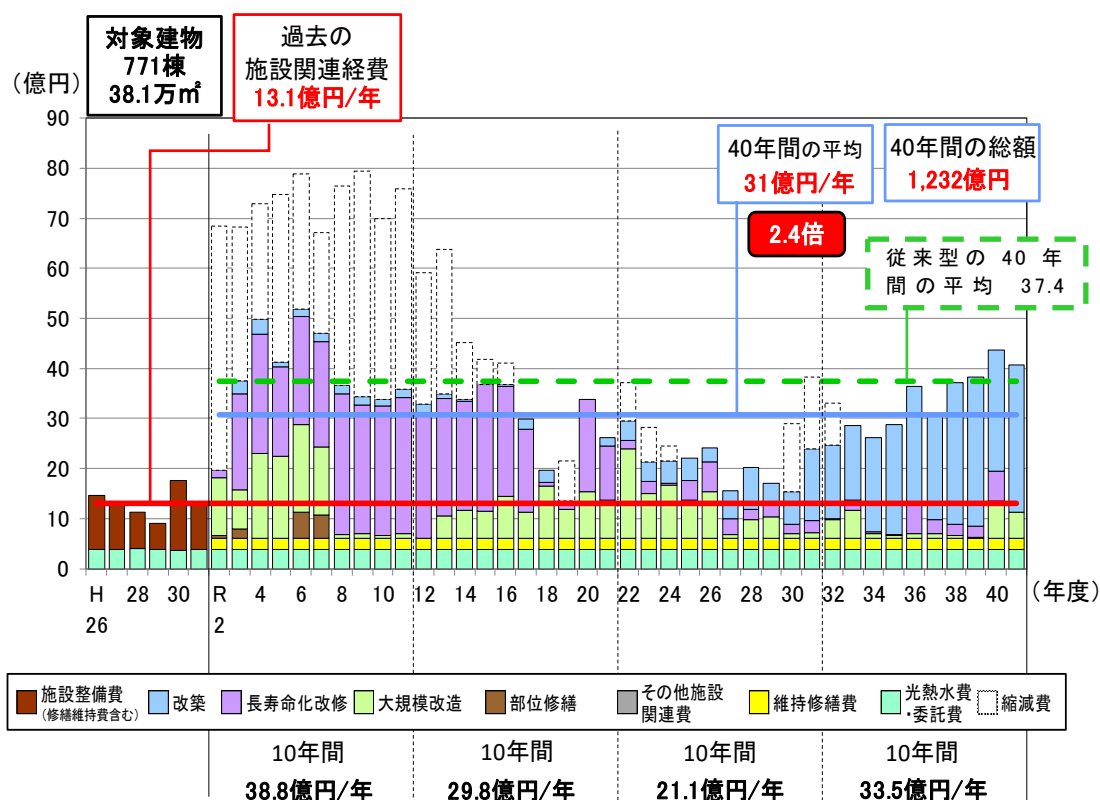
実際に、本市の条件設定に基づいて、令和3年度に完了した改築工事は0件、長寿命化改修工事は1件（行川学園屋内運動場棟（令和3年3月31日を基準として築34年）（工事費は約3,000万円）（ただし本市は、本工事を長寿命化計画に定める予防保全的改修（機能回復等）と位置付けているところ、長寿命化計画に従えば、厳密には、本工事は築20年目に行われる「大規模改造工事」に該当するものである。）、大規模改造工事は20件（うちトイレ改修工事が14件）、部位補修工事は11件である。また、令和4年度以降、工事に着工もしくは着工はしていないものの、既に予算化され具体的な工事計画が作成されているものは、改築が0件、長寿命化改修工事は0件、大規模改造工事は10件（全てトイレ改修工事）、部位補修工事は12件である。

#### （４）学校施設の維持管理コスト

長寿命化計画によれば、長寿命化を実施し、かつ、今後15年程度で長寿命化改修工事を実施して、年経費を平準化する方法を採用した場合の、本市学校施設の今後の維持・更新コスト試算は、以下の【今後の維持・更新コスト】のとおりである。これによれば、長寿命化を実施する場合、令和2年度以降、今後40年間の総コストは1,232億円（平均すると1年当たり31億円）であり、当初の10年間は、年あたり38億8,000万円の維持更新費を見込

んでいる。他方、長寿命化を実施せず、50年で改築するという従来の整備方法を採用した場合は、総コストを1,494億円（平均すると1年あたり37億4,000万円）と試算している。

【今後の維持・更新コスト】



(5) 現地調査

小学校及び中学校について、在校児童生徒数の規模ごとに1校ずつ選定した合計6校に赴き（6章で言及した現地調査対象校と同じである。）、校長、教頭、事務職員から、学校における安全点検の具体的内容や方法、修繕に向けた対応を確認し、毎年教育委員会に提出している点検リスト（本監査においては、令和2年度から令和4年度まで提出されている点検リスト）に基づいて現地調査を実施し

た。

学校施設の老朽化の状況については、内外壁のひび割れが目立つものもあれば、築年数に比較して老朽化が抑制されているのではないかと思われるものもあったが、学校現場では、可及的速やかな修繕を求める声が大きかった。また、殆どの学校において、点検リストを提出した後、教育委員会からは特段の連絡がなく、相当の労力をかけて点検リストを提出するメリットが享受できていないとの意見が聞かれた。現地調査を行った中で特に気になったのは、対象校の一つである中学校体育館の外壁である（下記の写真参照）。同箇所については、遅くとも令和2年度のチェックリスト提出の段階から、教育委員会に写真付きで報告が行われていたが、現地調査を実施した令和4年12月の時点においても修繕が行われていなかった。



## （6）外部監査の結果

### ア 外部監査の着眼点

関係法令及び例規に照らして、学校施設の維持管理が適切になされているか

### イ 外部監査の結果及び意見

建築基準法12条点検その他法定点検及び点検リストに基づ

く学校の点検については、概ね問題なく実施されている。

- ◆長寿命化計画に定められた実施計画については、計画とおりに実施されていない。長寿命化計画は、令和2年6月に作成されたものであるが、本市の実情に見合った形で、改築、長寿命化改修工事、大規模改造工事の内容や見通しについて、十分検討がなされた上で作成されたのか疑問がある。長寿命化計画には、長寿命化を実行した場合の今後の学校施設の維持・更新コストの記載があるが、令和3年度に実施された改築工事は0件、長寿命化改修工事は1件、令和4年度の改築や長寿命化改修工事予算は0であり、【今後の維持・更新コスト（長寿命化型）平準後】の目標数値が達成される見込みは殆どない。本市の財政事情からして、国の補助金事業に紐づけて改修工事を計画することには止むを得ない側面があることは理解できるが、大規模工事が難しい場合でも、部位補修を速やかに行うべき箇所を優先的に選別し、順次補修を行うことで対応するなど、よりきめ細やかな対応を行うことで、学校施設のさらなる長寿命化を実現することは可能であると思われる。改築、長寿命化改修工事、大規模改造工事及び部位補修工事のそれぞれにつき、今一度、工事内容、工事計画及び工事条件を再度検討し、本市の実情に見合った長寿命化計画の実施計画を策定すべきである【指摘】
- ◆点検リストについて、点検結果記載欄のいずれかに○を付する際に、施設に劣化があるにもかかわらず、異常が認められない、または対策済みを表すAに○が付けられているものが散見された。また、同じ学校であっても、年度毎に点検を実施した棟名に差異が見受けられた。教育委員会は、なるべく画一的かつ学校施設の実態を正確に反映した様式を作成し、学校側の裁量の余地の少な

い記載が可能となるよう点検リストの様式を工夫するとともに、教育委員会が抜き打ち的に調査を行うなど、点検リストの正確性を担保する施策を実施することが望ましい。また、点検リストの提出を受けた際には、教育委員会が学校に対してフィードバックを行い、劣化が進行している箇所は対応方針を学校と協議するなど、学校側がより正確な点検リストを提出するメリットを享受できるように、点検リストの取扱いにつき、あわせて検討することが望ましい【意見】

## 9 物品の管理

### (1) 意義

学校は、児童生徒及び教職員以外の学校外からの来客を原則想定しておらず、物品の紛失や盗難の危険はそれほど考えられない。もっとも、参観日や校内イベント時の保護者の来校、地域住民との運動会や祭ごとなど、保護者や地域住民と、学校の物品を共同利用する際には、私物と混同して紛失したり、盗難されたりする危険性がないとはいえない。教職員の使用する文房具、児童生徒の利用する学習机、学習椅子、部活動で使用するサッカーや野球のボールなど、学校現場で必要となる物品はどのように管理されているのか。

### (2) 本市における取組

#### ア 検討対象

学校の物品の取得及び管理方法などについて規定する高知市物品会計規則によれば、物品とは、地方自治法第239条第1項に規定する物品を意味する。この点、同条規定の物品とは、同法第237条に規定される「財産」（公有財産、物品、債権、基金）のうち、地方公共団体が所有する動産で、現金、公有財産、基金以外のもの及び地方公共団体がその使用のために保管する動産である。高知市物品会計規則において、物品は、備品、消耗品、動植物、原材料品、生産品、借入品、不用品、その他物品の8種類に分類されている。学校現場における物品の取得・管理につき、主に対象となる物品は、このうち備品、消耗品であるから、本章でもこれらの物品の管理につき検討する。

#### イ 関連予算

学校における備品及び消耗品の購入は、教育委員会から学校に配当される配当予算の範囲内でなされる。本市における配当予算



の費目は、大きく分けて、学校管理費、教材整備事業費、図書整備事業費及び特別支援学級費に分かれる。このうち、消耗品費は、学校の管理、運営に関するものが学校管理費として、教材整備での利用に関するものが教材整備事業費として、児童生徒用図書に関するものが図書整備事業費として、特別支援学級が使用する物に係るものが特別支援学級費として、それぞれに含まれる。他方、備品購入費は、教材整備事業費として配当されている。このように、本市の学校への配当予算は、予算項目ごとに配当されるものであり、その用途は限定されている。総枠として配当される総額裁量予算ではない。

学校毎の配当予算の決定方法は、配当予算の各費目について、予算総額の60%が各学校に一律按分配当され、残りの40%が、学校規模（児童生徒数）に応じて按分配当される。

令和3年度の本市市立小学校の配当予算のうち、消耗品費は、計1億2,071万9,000円（学校管理費、教材整備事業費、図書整備事業費、特別支援学級費に含まれる消耗品費の合計額）、備品購入費用は、計1,100万円である。また、令和3年度の本本市立中学校の配当予算のうち、消耗品費は、計9,239万3,000円（学校管理費、教材整備事業費、図書整備事業費、特別支援学級費に含まれる消耗品費の合計額）、備品購入費用は、計850万円である。

なお、理科教育振興法及び同法施行令に定める理科教育のための設備などについては、国庫補助の対象である。また、令和3年度においては、学校保健特別対策事業費補助金として、各学校の規模に応じて、新型コロナウイルス感染症対策のための消耗品費（アルコール消毒液など）が、予算として別途組まれている。

## ウ 関係例規

上述したとおり，学校における備品及び消耗品の保管・管理は，高知市物品会計規則（以下「物品規則」という。）の定めによる。まず，物品規則によれば，備品及び消耗品の定義は，以下のとおりである。

備品：その性質及び形状を変えないことなく，長期間継続して使用保存できるもの及びその性質上消耗品に属するものであるが形状の永続性のある標本又は陳列品の類（物品規則第5条第1項第1号）

消耗品：① その性質が使用することによって消耗され，若しくはき損されやすいもの又は長期の保存に耐えないもので本来消耗されることを目的とするもの（物品規則第5条第1項第2号）

② 備品のうち，1品の価格が10万円未満のもの及び管財課長が特に必要と認めるもの（物品規則第5条第3項）

物品管理者は，物品を購入しようとするときは，物品購入決定書兼支出負担行為書により，所定の手続を経て契約を締結しなければならない（物品規則第18条第1項）。物品の保管については，公印，郵便切手，収入印紙，収入証紙，入園券，入場券及びその他これらに類するもの，計算機，写真機，顕微鏡，映写機その他これらに類するもの，火薬，劇薬，揮発油等で特別な取扱いを要するもの，書画，骨董類で他に得ることが困難なもの，その他市長において特に必要と認めたもの，については，金庫または堅牢な容器に格納し，特に厳重に保管しなければならない（物品規則第31条）。

また、特に備品に関して、物品管理者は、所管する備品を整理するとともに、原則として備品1品ごとに、備品整理標識、金属板、焼印、彫刻その他品質にかなった方法により、品名、役所名又は課等の名称等を標示しなければならない（物品規則第34条）。

その他、物品規則には、備品及び消耗品を含めた物品の具体的な管理方法についての定めは不見当である。

学校における備品及び消耗品の管理については、物品規則を踏まえ、通達や事務連絡に基づき、具体的には以下の方法で管理している（「物品管理の変更について（通知）」31高教環第939号、平成25年7月19日付事務連絡「平成25年度備品基準額等改正に伴う物品管理について」、「高知市立学校における物品管理について」25高教環第191号）。

まず、備品は、学校が、学校備品管理システムに登録し、物品規則第34条に従った標示をし、管理している。

次に、消耗品は、消耗品を、公印、個人情報が入ったフラッシュメモリー、HDなど外部記憶媒体、貴重な美術工芸品、骨董品等及び寄附により取得しその後管理を要する物品などを対象物品とする「重点管理消耗品」、重点管理消耗品を除く1万円以上10万円未満の「比較的高価な消耗品」、1万円未満の「その他消耗品」の3つに分類した上で、それぞれ管理方法を設けている。このうち、重点管理消耗品については、担当課が作成した様式を用いて、重点管理消耗品管理簿を作成し、学校で作成したラベル（管理番号及び学校名を標記）で標示している。他方、比較的高価な消耗品及びその他消耗品については、統合型校務支援システムや管理簿による登録・管理は特段行われておらず、比較的高価な消

耗品は、学校で作成したラベル（学校名、購入年度を記載）で標示しているものの、その他消耗品については、ラベルでの標示は不要である。

さらに、理科設備及び算数・数学設備にかかる物品（学校配当予算や国の補助金を利用して購入する各教科にかかる物品など）は、物品の種類に関わらず、理科教育等設備台帳への記載をしている（ただし、小学校においては一組1万円未満、中学校においては、一組2万円未満の比較的高価な消耗品及びその他消耗品を除く）。また、国の補助金を利用した理科設備及び算数・数学設備にかかる物品のうち、備品及び比較的高価な消耗品については、原則ラベルで標示する。このように、理科設備及び算数・数学設備にかかる物品については、理科教育振興法に基づく国の補助金により取得されるものであることから、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令第4条第1項に基づき、文部科学省が定める理科教育等設備台帳作成要領に基づいてなされる台帳管理と、物品規則に基づく管理の二重の管理が必要となっている。

### （3）外部監査の結果

#### ア 外部監査の着眼点

関係法令・例規に照らして、備品及び消耗品の管理が適切になされているか

#### イ 外部監査の結果及び意見

学校における備品及び消耗品（重点管理消耗品）の管理については、統合型校務支援システム内の備品管理システム及び重点管理消耗品管理簿などを利用して、物品規則及び通達などに従い、概ね適切になされていることが確認できた。

- ◆ 消耗品の中には、文房具類のように短期間に高頻度で消耗されることが想定され、1個当たりの金額が数百円のものから、キャビネットや会議机のように、ある程度長期間の利用が想定され、金額が数万円のものまで多種多様である。1万円未満の「その他消耗品」についてまで、管理簿を作成し全てにラベルで標示することは、学校現場の負担を考慮しても現実的ではないが、学校現場において、ある程度長期間の利用が想定され（減価償却資産の耐用年数などを参考にすることも一案である。）、かつ、価額が数万円を超えるような比較的高価な消耗品については、別途管理簿を作成して管理することを再検討することが望ましい【意見】

以上