

らなかった。国語、理科、芸術、家庭、商業の各教科の謝金等の使途については上記のとおり、書籍や消耗品等の購入、授業研究会(実習前後に行われる歓迎会・反省会)の実習生の会費補助として支出されている旨の報告を受けたが、出納簿がないため事後における検証は不可能であり、不明瞭な状態となっている。

2-8-3 教育実習生の受け入れについて検討すべきこと

① 教育実習生の受け入れ態勢について検討すべきこと

前述のとおり教育実習生については受け入れ根拠が明確でなく、大学側の依頼に対して卒業生の教員免許取得のための教育指導として各校がその都度受け入れを行っている。つまり、教育実習生への指導は教員の本務外の業務ということができるが、実習生を担当する教員の負担は決して軽いものではない。そのため、大学からの謝金等を担当教科へ支出して、その経費に充てるほか、その労をねぎらうこととなっているが、結果的にその使途の一部に不明瞭な状況が発生している。

そこで、当監査人は、教育実習そのものの受け入れを肯定的に評価したうえで、教育実習生の指導業務を教員の本務にすることができないかを検討すべきであると考え。教育実習制度は、実習生が経験豊かな指導教員のもとで、生徒の直接的な指導を通して教職的な体験を積み、教員となるための基礎的な能力と態度を養うことを目的とするものであり、優秀な教員の養成と確保に繋がるという重要な意義をもっている。他方で、受け入れは、各高等学校が、その卒業生を受け入れる慣行が継続しており、いわば、学校教育のフォローとしての意味も備えているように思われ、有益な業務であると考え。

以上から、県教育委員会は教育実習生指導を学校の所管事務として受け入れるなど、現在の教育実習の効果を損なうことないことを前提に、他方で、会計の明瞭性を確保する方策を検討すべきである。

② 大学からの謝金等の収支について検討すべきこと

大学からの謝金等の管理は、学校によってその形態が異なり、一部には、事後の検証が不可能で不明瞭な状態となっている。教育実習の指導業務が決して軽微なものではないことを鑑み、正当な労働の対価として教員に報いるためにも、公金として県が一括収入し、教育実習に伴う諸費用については予算として正式に措置し、教育実習の指導について手当として指導教員に支給すべきものと考え。

なお、付言しておくが、謝金は県(学校)において発生している事務の財源であるから、問題回避のために安易に謝金の受け入れを辞退することは避けるべきである。

2-9 県立高等学校授業料の徴収について検討すべきこと

県立高等学校の授業料未納は、長引く不況を反映して全国的に増加傾向にあり、滞納整理等の督促業務は学校事務において大きな問題となっている。そこで、県立高等学校授業料の収納状況について監査を行った。個別・具体の指摘事項はないが、運用方法について以下で述べるとおり改善を要する部分がある。

2-9-1 県立高等学校の授業料

授業料は学校教育法第6条の規定により、義務教育の公立学校を除く学校においては、授業料を徴収することができる⁵⁵とされており、また、地方自治法第225条においては、「公の施設の利用につき使用料を徴収することができる」と規定されている。県では、これらの規定に基づき地方自治法第228条第1項により条例を制定し、条例の定めるところにより授業料の徴収を行っている。なお、授業料は、学校という公の施設を使用する使用料であると同時に、授業という役務を受ける対価と考えられている⁵⁵。こうしたことから、授業料は、受益者である生徒が負担すべきものであるが、生徒のほとんどは、未成年者であり、資力に乏しいことから、保護者が負担すべきものと考えられている。

平成14年度の県立高等学校の授業料は全日制課程で年額111,600円(月額9,300円)⁵⁶であるが、その授業料の徴収、減免等の詳細は、長野県高等学校授業料等徴収条例(以下、「授業料等徴収条例」という。)及び長野県高等学校授業料等の徴収に関する規則(以下、「徴収に関する規則」という。)により次のように規定されている。

長野県高等学校の授業料徴収の概要は次のとおりである。

① 徴収方法:

入学時のオリエンテーションの際に、口座振替(県内に本支店を有する金融機関)による納入を保護者に依頼する。

② 分納:(授業料等徴収条例第2条第2項、徴収に関する規則第3条)

5月から2月まで年額の10分の1に相当する額を納入する。

③ 減免:(授業料等徴収条例第3条)(徴収に関する規則第4条)

特別の事情により授業料を納入することが困難な者に対しては、これを減免することができ

⁵⁵ 昭和47年3月10日文教委員会文部大臣答弁要旨。

⁵⁶ 定時制課程 15単位以下履修 年額19,200円(月額1,600円)、同課程 16単位以上履修 30,000円(月額2,500円)、同課程 単位制による課程 1単位1,500円、通信制課程 1単位100円。

る。

授業料の減免は、次の各号の一に該当する場合に行う。第1号から第5号までに該当するときにあつては、授業料の年額の12分の1に相当する額(以下、「授業料月額」という。)に減免を必要とする月数を乗じて得た額を、第6号に該当するときにあつては、長野県教育委員会教育長(以下「教育長」という。)が必要と認めた額を減免するものとする。

- (1) 保護者が生活保護法(昭和25年法律第144号)第6条第2項に規定する要保護者であるとき。
- (2) 保護者が地方税法(昭和25年法律第226号)第295条第1項第2号又は同条第3項の規定に該当し、市町村民税が非課税であるとき。
- (3) 保護者の死亡、障害又は傷病等により著しく生活が困難となったとき。
- (4) 災害、生業不振、その他の理由により著しく生活が困難となったとき。
- (5) 母子家庭で著しく生活が困難となったとき。
- (6) その他校長が特に減免の必要があると認めたとき。

④ 滞納者に対する措置:(徴収に関する規則第10条)

校長は、正当の理由がなく授業料又は受講料を滞納している者については、登校又は受講を停止することができる。

2-9-2 決算報告(「授業料滞納繰越金 ゼロ」と教員による「立替」の可能性)

県立高等学校では、授業料の滞納があつた場合には、授業料の督促事務を次のように行っている。

- ① 毎月の口座振替において、第1回目の口座振替日に振替できなかった場合に、保護者あてに2回目の再振替日までの入金を依頼する(文書、電話等で)。
- ② 再振替日においても振替できなかった場合には、納付書を発行し金融機関への納入を依頼する(文書、電話等で)。
- ③ 上記による方法で納入されない場合には、担任の教諭及び事務担当者で連携し、家庭訪問等を行い、早期納入に努める。その際、家庭状況を調査する中で、再度授業料減免制度及び奨学金制度等の周知を図る。

平成14年度末における県立高等学校の授業料の滞納繰越金はゼロであり(つまり、平成14年度決算の高等学校授業料の収入未済額はゼロである。)、実際に監査を実施した県立高等学校(以下、「当該県立高校」という。)でも、「第1回目の口座振替日に振替ができなかった例は何件かあつたものの、第2回目の振替日には振替が行われており、平成14年度中において授業料の実

質的な滞納はなく、年度末の滞納繰越金はない。」との報告を受けている。

ところが、日本高等学校教職員組合中央執行委員会が全国高等学校の授業料担当職員を対象に行ったアンケートの結果⁵⁷によれば、長野県の回答者が、授業料滞納者への対応について「県教委は「滞納繰越はやむなし」と表向きはしているが、年度末に多額の滞納があった場合は校長、事務長を県庁に登庁させ、きびしく「指導」するため立て替えての納入があると聞く。」「在校生が3年に進級するときに授業料を5月末日までに納入してもらえず、やむをえず個人で立替をした(32,400円)。」と回答している(ただし、このアンケートの内容について当監査人が県教育委員会に対して行なった照会に対し、県教育委員会の回答は、アンケートの回答者が答えているような事実はないこと、「授業料の滞納による表記の指導はしておらず、過去にも同様の指導をした経過はないこと」、また、「アンケート結果の回答については、個人が特定できないため、真実かどうかの確認ができず、信憑性がない」としている)。

さらに、監査の実施の過程で、「県内においても滞納者が著しく多い学校が多数あり、各校の担当者は滞納整理に苦慮している。一校で年間数十人が滞納を継続しているが、決算上は県下0円という疑問がある。」という声を聞いた。これらが事実だとすれば、教員の個人的な授業料の立替により、授業料の滞納について正規の財務事務の手続が行われていないことになる。

長引く不況を反映し、保護者の経済状況の悪化により、授業料徴収に苦慮している団体が全国に多数ある中で、県内にある89の全ての県立高等学校において授業料の滞納が全くないということは常識的に考えにくいことでもある。県教育委員会は速やかに授業料の滞納及び立替の事実について調査を行い、立替の事実があるならば直ちにこれを中止し、県の例規に則った事務手続を行い、授業料の滞納状況を明らかにしつつ対応策を講ずべきである。

2-9-3 授業料未納に対する他団体の例

前述の日本高等学校教職員組合中央執行委員会が実施したアンケートによれば、滞納者への対応に関する悩みについて、長野県回答者は「不在等で夜であっても電話が通じない」、「夜間に滞納整理に訪問しても払ってもらえないケースが多い。」と回答しており、滞納事務は物理的・心理的負担が非常に大きなものであることが推測できる。このような負担から逃れるために、教員や事務職員が個人的な判断で授業料を立て替えることは想像にかたくない。そこで、授業料の滞納状況を明らかにした上で、立替防止のためにも滞納事務の取組について具体的に検討すべきと考える。

授業料未納に対する他の地方公共団体の取組として、広島県が有名である。同県では授業料

⁵⁷『『小泉不況』下の高校生の修学保障に関するアンケート調査』の結果について(2002年3月26日 日本高等学校教職員組合中央執行委員会)。北海道、秋田、福島、茨城、群馬、埼玉、新潟、富山、長野、岐阜、静岡、愛知、滋賀、兵庫、和歌山、山口、高知、京都市、神戸市の公立82校(道県立72校、市立10校;全日制74、定時制13、通信制2、専攻科2)の回答による。

の収入未済が多額(平成 11 年度決算 43,974 千円、未納率 0.77 パーセント)となり、平成 12 年 10 月に県立学校の授業料徴収事務取扱要項(以下、「取扱要項」という。)を一部改正した。すなわち、未納が発生した場合、校長は、授業料等未納解消検討委員会(以下、「検討委員会」という。)を設置しなければならない(義務的設置)。検討委員会は、校長、教頭、事務長、担当事務職員、担任教諭で組織され、滞納繰越が発生した場合、月額未納額が 50 万円以上の場合、未納率が 5 パーセントに達した場合は必ず設置するよう規定している。

また、取扱要項及び広島県立高等学校学則により、未納期間に応じて生徒及び保護者等に対して、次のような手続き及び処分を行っている。

- 2 ヶ月未納 : 未納通知発送
- 3 ヶ月未納 : 督促状発送と面接
- 4 から 5 ヶ月未納 : 督促状発送と保証人への督促を予告
- 6 ヶ月未納 : 保証人へ督促状発送
- 9 ヶ月未納 : 出席停止の実施通知、翌月より出席停止
- 11 ヶ月未納 : 退学処分

以上の後は、民事訴訟法第 383 条の規定により「支払督促の申立」を行うこととしている⁵⁸。

広島県では平成 12 年度において 5 名が出席停止、そのうち数名が退学処分となり、新聞等において大きく報道され、県民の関心が集まった⁵⁹。退学処分に関しては教育機会均等の観点から賛否があるものの、この報道をきっかけに各校での未納授業料の納入が促進されたということである。三重県においても平成 15 年 12 月に三重県高等学校授業料滞納整理事務取扱要綱を定め、学校全体の問題として、授業料の滞納整理について取り組んでいる。

2-9-4 授業料徴収について検討すべきこと

① 授業料の立替と滞納状況を明らかにすべきである。

県の授業料滞納額は、決算上は「0(ゼロ)」になっており、どの学校に、どのくらいの滞納があるのかという実態については全くわかっていないのが実情である。

県教育委員会は「授業料立替」の実態について早急に調査するとともに、これが事実であるならば立替を禁止し、県の財務規則に従った事務手続を行い、授業料の滞納状況を明らかにすべき

⁵⁸ 地方自治法 231 条の 3 第 3 項は分担金、加入金、過料又は法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入につき地方税の滞納処分の例により処分することができることを規定している。しかし、授業料は「法律に定める使用料」に該当しないため、民事上の手続により行うこととされている。

⁵⁹ 平成 13 年度公立学校(高等学校、特殊教育諸学校)事務職員研修講座の第 2 分科会研究発表「授業料の督促事務について 法的根拠からの検証」における質問意見より。

である。

② 授業料の未納について組織的に対応すべきである。

県の授業料未納率が全国平均の0.09パーセント⁶⁰と同じであると仮定した場合、県立高等学校授業料の平成14年度の滞納繰越金は5,191,640円と推計することができる。さらに、長引く不況を考えた場合、保護者の経済状況の悪化により、今後、授業料の未納は増大することも懸念される。他方、全国の高等学校進学率は97.3パーセントに達し、高等学校教育は、事実上、義務教育化している状況において、保護者の授業料納入の意識が希薄化して、「未納者＝生活困窮者」の等式は成立しない場合もないとも限らない。未納額の増大や督促事務の困難性を鑑みれば、広島県の事例などを参考にしつつ、授業料未納について、校長以下、事務職員、担任教諭等が協力し学校全体の問題として取組、組織的に対応を行うべきものとする。

③ 授業料の納入義務、授業料の減免について周知徹底を図り、処分規定について具体的な方策を検討すべきである。

授業料未納者を減少させ、今後の未納増大を防ぐために未納を発生させないための対策を講じる必要がある。例えば、入学手続のひとつとして、生徒及び保護者は連署の上、学校へ誓約書⁶¹を提出することになっているが、この誓約書において、保護者の授業料納付に係る責任を明らかにし、授業料納入義務を明確にする⁶²ことも有意義である。

また、前述の日本高等学校教職員組合中央執行委員会が実施したアンケートによれば、長野県回答者は、「授業料免除を権利として受ける気風が弱く、潜在する対象はかなりいると思われる。しかし、手をこまねいているのが実情である。」と回答している。入学当初に説明会を行っているが、保護者に対し授業料の納入義務あると同時に授業料の減免規定があること、正当な事由なく納入しない場合には出席停止などの処分規定があることなどを、さらに周知徹底させることが必要であると思われる（広島県の各県立高等学校のホームページには授業料について納入期限、減免規定、未納の取扱、罰則規定を掲載し、周知徹底を図っている）。

県の場合、処分規定については、徴収に関する規則第10条により、正当な理由がなく授業料または受講料を滞納している者について、校長は登校又は受講を停止することができるが、この規定を適用した事例はない。しかし、生活困窮などの理由がなく、誠意のない悪質な未納が発生した場合には、生徒の学習権や教育上の影響を考慮した上で、その運用について慎重かつ具体的な方策を適時に検討すべきものとする。

⁶⁰ 平成13年3月14日広島県平成13年度予算特別委員会における広島県教育長の発言より。

⁶¹ 誓約書の内容は次のとおりである。

貴校に入学の上は(在学中)、学業に励み、生徒の本分に背かないことを保護者と連署して誓約します。

⁶² 岩手県では保証人の授業料納付に関する責任を誓約書において明文化している。

2-10 退職時特別昇給(いわゆる「名誉昇給」)の廃止に向けた検討をすべきこと(人件費4億円超)

退職時特別昇給は、報道機関等において「名誉昇給」などとして批判的に取り上げられており、多くの地方公共団体で見直しが進んでいる。そこで長野県の状況について当監査人において実施したところ、個別・具体の指摘事項はないが、制度そのものについて、次のとおり、廃止に向けた検討をすべきである。

2-10-1 退職時特別昇給とは

まず、その概要を説明するが、長野県の退職時特別昇給は、以下の①、②-1 及び②-2 の三つの内容から構成されており、別々に検討する必要がある。

① 国に準ずるもの

給与条例第8条第2項⁶³において、職員の勤務成績が特に良好である場合には、特別昇給を行うことができると規定されている。この規定に基づき、給与規則第28条第1項第3号においては、「20年以上勤続して退職する場合」を特別昇給の対象として規定している。この県の規定は、国(国家公務員)に準じたものである。

② 県においては、上記①に基づく1号俸の特別昇給に加え、次に該当する場合には、さらに1号俸又は2号俸の特別昇給を実施している(県独自のもの)。

②-1 死亡者、傷病退職者、勤続10年以上の勸奨退職者等に対し、退職時に1号俸又は2号俸の特別昇給を実施するもの(給与条例第8条第2項、給与規則第29条)。

②-2 勤続10年以上かつ年齢50歳以上の定年退職者・勸奨退職者に対し、退職日6月前に1号俸の特別昇給を実施するもの(給与条例第8条第2項、給与規則第27条第1項第2号)。

上記の①及び②-1 はいずれも定数外特別昇給⁶⁴であり、②-2 は定数内特別昇給である。

⁶³ 給与条例第8条第2項によれば、職員の勤務成績が特に良好である場合等においては、前項の規定にかかわらず、人事委員会の定めるところにより同項に規定する期間を短縮し、若しくはその現に受ける号俸より2号俸以上上位の号俸まで昇給させ又はそのいずれをもあわせ行うことができる、とされている。

⁶⁴ 本報告書・第二編 55 頁「1-5 特別昇給制度」参照。

国に準ずる特別昇給と県独自の特別昇給の根拠規定と考え方をまとめると次のとおりとなる。

(表) 退職時特別昇給の概要

| 種 類 | 対象者 | 根 拠 | 考え方 |
|---|---|-------------------------|--|
| ① 退職時 1 号俸 (国準拠) (定数外特昇) | 勤続 20 年以上 の退職者 | 給与規則第 28 条第 1 項第 3 号 | 国に準じて措置すること により、民間企業との均衡 を図る。 |
| ② 退職時 1 号俸 又は 2 号俸 (県独自) (定数外特昇) | 死亡者、傷病退 職者、勤続 10 年以 上の勸奨退職者、 自己都合退職者 (定期昇給日の前 日に退職する者に 限る。)等。退職事 由、勤続年数及び 年齢により 1 号俸又 は 2 号俸 | 給与規則第 29 条 | 職員間の均衡を図るとと もに円滑な人事を行うた め、勸奨を受けて退職する 場合の優遇措置として設け られたもの。 |
| ③ 退職日 6 月前 の 1 号俸 (県独自) (定数内特昇) | 勤続 10 年以上 かつ年齢 50 歳以 上の定年・勸奨退 職者 | 給与規則第 27 条第 1 項第 2 号 | 定数内特別昇給として、 任命権者が勤務成績の評 定に基づいて実施。「退職 日 6 月前」はすべての職員 に公平に訪れるタイミング である。 |

※ 以上の三つの勸奨退職者に係る特別昇給については、「長野県職員早期退職要綱」において定められている。

退職者に対する特別昇給の実施状況は次のとおりである。

(表) 特別昇給の実施状況

(単位:人)

| | 平成 12 年度 | | | 平成 13 年度 | | | 平成 14 年度 | | |
|-----------|-----------|-----|-----|-----------|-----|-----|-----------|-----|-----|
| | 退職者 総数 | 定数内 | 定数外 | 退職者 総数 | 定数内 | 定数外 | 退職者 総数 | 定数内 | 定数外 |
| 知事部局 | 393 | 135 | 144 | 422 | 162 | 168 | 442 | 179 | 182 |
| 教育委員 会 | 496 | 389 | 403 | 474 | 367 | 378 | 485 | 397 | 407 |
| 県警本部 | 155 | 77 | 88 | 140 | 59 | 64 | 142 | 53 | 59 |

| | | | | | | | | | |
|-----|-------|-----|-----|-------|-----|-----|-------|-----|-----|
| 企業局 | 8 | 7 | 7 | 10 | 8 | 9 | 10 | 7 | 7 |
| 合計 | 1,052 | 608 | 642 | 1,046 | 596 | 619 | 1,079 | 636 | 655 |

国に準ずる特別昇給は均衡の原則(本報告書・第二編 13 頁「1-1-1 地方公務員給与決定に関する諸原則」参照。)に基づいて設けられたものであり、次のように規定されている。

職員の給与に関する規則 第 28 条第 1 項第 3 号

(研修、表彰等による特別昇給)

第 28 条 任命権者は、勤務成績の特に良好な職員が次の各号のいずれかに該当する場合には一般職員給与条例第 8 条第 2 項、第 3 項ただし書若しくは第 4 項ただし書、学校職員給与条例第 11 条第 2 項、第 3 項ただし書若しくは第 4 項ただし書又は警察職員給与条例第 8 条第 2 項、第 3 項ただし書若しくは第 4 項ただし書の規定により、その昇給期間を短縮して上位の号俸(第 3 号又は第 4 号の規定により昇給させる場合にあつては、直近の上位の号俸)に昇給させることができる。ただし、第 1 号及び第 2 号に該当して行う昇給は、あらかじめ人事委員会と協議しなければならない。

(1)～(2) 略

(3) 20 年以上勤続して退職する場合

(4) 略

また、県独自の退職時特別昇給の根拠は次のように規定している。

職員の給与に関する規則 第 27 条第 1 項第 2 号及び第 29 条

(特別昇給定数内の特別昇給)

第 27 条 任命権者は、職員が次の各号のいずれかに該当する場合には、一般職員給与条例第 8 条第 2 項、第 3 項ただし書若しくは第 4 項ただし書、学校職員給与条例第 11 条第 2 項、第 3 項ただし書若しくは第 4 項ただし書又は警察職員給与条例第 8 条第 2 項、第 3 項ただし書若しくは第 4 項ただし書の規定により、第 3 項の規定に基づいて定める特別昇給定数の範囲内で、その昇給期間を短縮して上位の号俸(第 26 条の規定の例により得られる職務の級の最高の号俸を超える給料月額を含む。以下この章において同じ。)に昇給させることができる。

(1) 勤務成績が特に優秀であるという理由によって表彰を受けた場合(第 28 条第 1 項第 2 号に該当した場合を除く。)

(2) 勤務成績を判定するのに足りると認められる事実に基づいて、勤務成績が特に優秀であることが証明された場合

(3) 略

(特別昇給の特例)

第 29 条 任命権者は、前 2 条の規定により昇給を行う場合のほか、勤務成績が特に良好である場合等特殊な事情がある場合において、人事委員会と協議して定める基準に職員が該当するときは、一般職員給与条例第 8 条第 2 項、第 3 項ただし書若しくは第 4 項ただし書、学校職員給与条例第 11 条第 2 項、第 3 項ただし書若しくは第 4 項ただし書又は警察職員給与条例第 8 条第 2 項、第 3 項ただし書若しくは第 4 項ただし書の規定により、その昇給期間を短縮し、又は上位の号俸に昇給させることができる。

(下線、当監査人)

第 27 条は「勤務成績が特に優秀であることが証明された場合」と規定しているだけで、明確な基準はなく、勤続 10 年以上かつ年齢 50 歳以上の定年・勸奨退職者の大多数について退職日 6 月前に 1 号俸の特別昇給を行っている。

第 29 条は死亡者、傷病退職者、勤続 10 年以上の勸奨退職者等を対象にした、特殊の事情がある場合の特別昇給を規定しているものであり、下記の基準によって運用されている。公務死亡や公務傷病による退職と並んで、勤続年数 31 年以上の定年退職者も 1 号俸の特別昇給の対象となっている。

「人事委員会と協議して定める基準」

ア 公務死亡(殉職)及び公務傷病(重度) 2 号俸特昇

イ 公務死傷病(アを除く。) 2 号俸特昇

ウ 公務外死亡 1 号俸特昇

エ 公務外傷病 1 号俸特昇

(勤続年数 20 年未満の者は、定期昇給日の前日に退職する者に限る。)

オ 勸奨(50 歳以上 59 歳未満) 1 号俸特昇(勤続年数 10 年以上 25 年未満の者に限る。)

カ 勸奨(50 歳未満) 1 号俸特昇(勤続年数 10 年以上の者に限る。)

キ 定年 1 号俸特昇(勤続年数 31 年以上の者に限る。)

ク 自己都合 1 号俸特昇(勤続年数 20 年未満で、定期昇給日の前日に退職する者に限る。)

すなわち、勤続 20 年以上の定年退職の場合は、国に準ずる規定(第 28 条)と県独自の規定(第 27 条)に該当する者として、2 号俸の昇給が実施されている。また、勤続 31 年以上の定年退職

であれば、これに加え、上記第 29 条の県独自の特別昇給が適用されることとなり、3 号俸の昇給が実施されている。

退職事由と勤続年数及び年齢による退職時特別昇給の号俸数は次のとおりとなる。

(表) 退職事由による退職時特別昇給の号俸数

| 退職事由 | | 10 年未満 | 10 年以上 20 年未満 | 20 年以上 25 年未満 | 25 年以上 31 年未満 | 31 年以上 |
|------------|-----------|--------------|------------------|------------------|------------------|--------|
| 公務死亡(殉職) | | 3 | 4以内 | 5以内 | 5以内 | 5以内 |
| 公務死亡(殉職以外) | | | | | | |
| 公務傷病 | | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| 公務外死亡 | | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| 公務外傷病 | | 定昇日の 前日 1 | 定昇日の 前日 1 | 2 | 2 | 2 |
| 整 理 | | | | | | |
| 勸 奨 | 50 歳未満 | | 2 | 3 | 3 | 3 |
| | 50 歳～58 歳 | | 2 | 3 | 2 | 2 |
| | 59 歳以上 | | 1 | 2 | 2 | 2 |
| 定 年 | | | 1 | 2 | 2 | 3 |
| 自己都合 | | 定昇日の 前日 1 | 定昇日の 前日 1 | | | |

(備考)1 数字は号俸数である。

2 50 歳以上の勸奨退職者及び定年退職者の号俸数には、「退職日6月前の1号俸」を含む。

退職時特別昇給には、それぞれの導入時において事情や理由がある。しかしながら、上記の第 27 条の規定を読む限り、いわゆる「名誉昇給」といわれる退職時昇給について、これを第 1 号「勤務成績が特に優秀であるという理由によって表彰を受けた場合」に準じて規定されているところの、第 2 号「勤務成績を判定するのに足りると認められる事実に基づいて、勤務成績が特に優秀であることが証明された場合」という規定に該当するものとして、勤続 10 年以上かつ年齢 50 歳以上の定年・勸奨退職者を対象に、該当者の大多数に対して「退職日 6 月前」に 1 号俸の特別昇給を行うことは、自然な条文の解釈としては大いに違和感がある。同規則第 29 条の「人事委員会と協議して定める基準」のうち公務死亡や公務傷病による退職と並んで、勤続年数 31 年以上の定年退職者への特別昇給が規定されていることも同様である。

埼玉県、神奈川県、山梨県など、県独自の特別昇給についての見直しを実施し、国に準ずる特

別昇給のみに縮小している団体も増加している。特に、香川県では厳しい財政状況を踏まえて、国に準ずる特別昇給も含め退職時の特別昇給を全廃している。また、東京都でも退職時に勤続年数 15 年以上は 2 号給、15 年未満は 1 号給の昇給を行う「名誉昇給制度」⁶⁵を、平成 15 年 11 月に今年度限りで廃止することを発表した⁶⁶。

名誉昇給制度は、勤務成績が良好な職員や功績があった職員の給与を退職時に引き上げ、退職手当を増額する制度であるが、勤続年数以外に具体的に基準がないため、「退職手当のかさ上げ」や「お手盛り」との社会的批判が高まっている。不況が長引き、官民の給与に逆格差が生じているとさえ一部に言われる今日において、住民の理解を得られるものではないとの判断から廃止に踏み切ったという。これに続き、平成 16 年 1 月 1 日までに東京都特別区 23 区のうち 14 区⁶⁷が、名誉昇給制度の原則廃止等大幅な運用の見直しを行っている。

また、国においても人事院が勤続 20 年以上で成績が特に良好だった国家公務員の俸給を 1 号昇給させる「退職時特別昇給」⁶⁸を同院職員についてその適用を廃止したことを明らかにしている⁶⁹。国家公務員も退職時特別昇給については省庁によっては退職者のほぼ全員について運用されており、運用が不適切であると批判されていた。同院は平成 15 年 5 月に、制度を適切に運用するよう各省庁に対し通知している。特別昇給制度を維持する理由として、「国に準じる」という説明がなされる場合が多いが、これからは説得力に欠けるものとなる可能性もある。

2-10-2 退職時特別昇給による退職手当の増加額

退職手当の金額は、特別昇給後の給与に基づいて計算されるため、特別昇給によって、退職手当の金額も増加することとなる。その影響額は次のとおりであり、①国に準ずるもの、②県独自のものの合計額は推定 425,740 千円である。

(表) 平成 14 年度 退職時特別昇給の影響額 (単位:千円)

| | ①国に準ずる 措置 | ②県独自措置 | 計 |
|--|--------------|--------|---|
| | | | |

⁶⁵ 東京都の「名誉昇給制度」は都独自のものであり、国に準ずる特別昇給というものはなく、来年度より全廃する予定である。

⁶⁶ 2003 年 11 月 18 日、日本経済新聞夕刊より。

⁶⁷ 千代田区、中央区、文京区、墨田区、江東区、品川区、目黒区、世田谷区、杉並区、豊島区、荒川区、板橋区、足立区、江戸川区。更に 8 区が改正を予定している。(2003 年 1 月 19 日朝日新聞朝刊より)。

⁶⁸ 人事院規則 9-8(初任給、昇格、昇給等の基準)(昭和 44 年 5 月 1 日人事院規則 9-8)第 39 条第 3 号。

⁶⁹ 2003 年 1 月 16 日自治日報より。

| | | | |
|-----------------|---------|---------|---------|
| 知事部局 (病院を含む) | 44,073 | 82,222 | 126,295 |
| 企業局 | 1,756 | 3,511 | 5,267 |
| 教育委員会 | 87,512 | 159,228 | 246,740 |
| 警察本部 | 17,600 | 29,838 | 47,438 |
| 合 計 | 150,941 | 274,799 | 425,740 |

2-10-3 退職時特別昇給について検討すべきこと

県の現行の給与制度のもとでは、勤続20年以上の定年退職者については、退職時に2号俸の特別昇給と退職手当の加算調整措置がなされており、これらは定年制の導入や民間企業の退職金との均衡を図るために行われてきたという経緯もある。しかし、官民の給与に逆格差が生じているときえ一部に言われる今日において、退職時特別昇給の廃止や国に準じた調整率の引下げが他団体では行われており、長野県においても、退職手当の加算調整率については、国の措置に準じて平成16年1月1日から見直し(加算割合10パーセントから4パーセントへ、平成16年12月31日までは7パーセントの経過措置がとられる。)が行われてきたところである。

他方、退職時特別昇給についての県における検討は次のとおりである。

退職時特昇についての検討内容及び今後の方向性

① 国に準ずるもの

○勤続20年以上退職者に対する特別昇給(給与規則第28条第1項第3号)

国の動向に留意しつつ検討してまいりたい。

② 県独自のもの

ア 死亡者・傷病退職者、勤続10年以上の勸奨退職者等に対する特別昇給(給与規則第29条)

イ 退職日6月前の1号俸の特別昇給(給与規則 第27条第1項第2号)

「廃止」について職員団体に事前協議を行い、現在交渉中である。

(アの公務死亡及び公務傷病により退職する場合を除く。)

これに対して、当監査人は、現在の退職時特別昇給が存在している理由は、過去の経緯(官民格差の是正や、県と職員組合の協議の経緯など)と、国や他の地方公共団体との均衡(均衡の原則)のみであり、勤続年数によって大半の職員を該当させる現在の運用は、他の地方公共団体における事例や慣行などに照らして、違法若しくは不当とまではいえないものの、経営上の評価とし

ては不合理であると考え(公務死亡及び公務傷病により退職する場合を除く。)

過去の経緯については、給与制度を協議した当事者間の信義や信頼は尊重されなければならないことは言うまでもない。しかし、未曾有の長期の不況が続き、民間企業における給与慣行が劇的に変化しているなかで、県が当初の予想と異なる見直しに迫られることは、組織の常として想定されていたものであるともいえるし、強い民主的手続きや説明責任が求められる今日においては、住民不在の(直接または間接の住民意思の反映のない)「経緯」が給与制度のあり方をいかに拘束するのか、また、いかに尊重する義務があるのか、その解釈には幅があるものと思われる。

また、他の地方公共団体との均衡についても、平時と異なり、変動・変革の時代には、一時的に異なる給与制度が並走することもあり得るのであり、自主性を重んじる今日の地方自治の理解は、たとえ給与制度といえども、それを妨げるものではないと思われる。他方、経営上の観点から見ても、こうした勤続年数に偏重した退職手当の増額が、職員の勤務意欲の向上、県民サービスの向上に結びつくとは考えにくい。

そこで、今後の方策であるが、前述のとおり退職時特別昇給の影響額は平成14年度において4億円を超えるものであり、全廃した場合の影響額は大きい。しかし、当監査人の意見としては、単純な全廃でなくとも、「勤務成績の特に良好な職員」を厳正かつ適正に評価したうえで、「特に必要と認められる場合」に特別昇給を適用することはむしろ望ましいと考える。もちろん、人事の評価は、客観的な基準を定めることが難しく、主観の伴う極めて困難な作業ではあるが、職員という限られた人的資源を活性化するためには、避けられない作用である。

他方、玉虫色の結論になっては元も子もないので、まずは全廃を原則とし⁷⁰、その後、節減された財源を特に成績良好な退職職員に再配分する方法を順次創設するのも一つ良策であると考え

第3章 監査意見(組織及び運営の合理化のための提言)

本報告書・第二編では、「県の人件費及び関係諸費」について、財務の観点から実施した監査の結果を報告するものであるが、以下では、その過程で検討した県の組織及び運営の合理化のための若干の意見を述べる。

⁷⁰ なお、昨年度の長野県包括外部監査報告書10頁によれば、「人事活性を目指す長野県においても、退職制度全体の中における特別昇給制度の位置付けを見直すことも検討すべき」としているが、その後の県を取巻く経済社会環境の変化、国、他の地方公共団体の動向(本報告書・第二編・注65から注69を参照)を踏まえれば、原則廃止とすることが合理的であると考え。

3-1 事務職(事務吏員)と技術職(技術吏員)との昇任、昇格格差について

事務吏員及び技術吏員については、地方自治法⁷¹(以下「自治法」という。)第 173 条に規定されており、当該規定を受け、長野県組織規則⁷²第 243 条の規定により、事務吏員及び技術吏員をもって充てる職を規定している。地方自治法上、事務吏員は事務を掌り、技術吏員は技術を掌るものとされているが、実際の県における職員配置においては、特定の技術的な専門知識若しくは資格を必要とする場合を除き、これまでも事務吏員と技術吏員の区分だけではなく、職員の適正や能力等を総合的に勘案して決定している。

この点、当監査人は、監査の実施の過程において、事務吏員と技術吏員の処遇に不公平感を訴える声を聞いたので、事務吏員と技術吏員の昇任、昇格に格差(差別的扱い)が生じていないかという視点において監査を実施した。平成 15 年 4 月 1 日現在の昇任状況について調査したところ、下記のとおり結果となった。

まず、上級試験採用者のうち、最も若い年齢で昇任した職員を事務吏員と技術吏員で比較すると次のとおりとなる。係長級で、年齢、経験年数ともに 1 年、課長級で 2~3 年と徐々に年数の差が大きくなり、部長級では年齢で 6 歳、経験年数で 7 年、事務吏員の方が技術吏員よりも早く昇任していることがわかる。

① 平成 15 年度当初の昇任状況(最も年齢が若い職員)

| | 係長級 | 補佐級 | 課長級 | 部長級 |
|------|--------|--------|--------|--------|
| 事務吏員 | | | | |
| 年齢 | 38 歳 | 42 歳 | 42 歳 | 51 歳 |
| 経験年数 | (16 年) | (20 年) | (19 年) | (27 年) |
| 技術吏員 | | | | |
| 年齢 | 39 歳 | 45 歳 | 48 歳 | 57 歳 |
| 経験年数 | (17 年) | (22 年) | (25 年) | (34 年) |

次に同日において昇任した職員の人数、平均年齢及び平均経験年数を比較すると、まず、人数は部長級を除いて、技術吏員の昇任人数のほうが 2~7 名多い。他方、部長級では事務吏員のほうが平均年齢で 1.5 歳若く昇任しているものの、経験年数では技術吏員のほうが 3.4 年早く昇進

⁷¹ 昭和 22 年法律第 67 号。

⁷² 昭和 44 年 3 月 31 日規則 16 号。

している。しかし、それ以外については平均年齢、平均経験年数ともに両者に大きな格差は認められない。

② 平成 15 年 4 月 1 日の昇任状況(同日に昇任した職員の状況)

| | 係長級 | 補佐級 | 課長級 | 部長級 |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| 事務吏員 | | | | |
| 人数 | 90 人 | 65 人 | 44 人 | 9 人 |
| 平均年齢 | 43.6 歳 | 49.2 歳 | 52.0 歳 | 56.0 歳 |
| 平均経験年数 | 21.3 年 | 28.2 年 | 31.3 年 | 35.4 年 |
| 技術吏員 | | | | |
| 人数 | 95 人 | 72 人 | 46 人 | 8 人 |
| 平均年齢 | 45.2 歳 | 49.4 歳 | 54.5 歳 | 57.5 歳 |
| 平均経験年数 | 21.6 年 | 25.5 年 | 32.8 年 | 32 年 |

以上、年齢と経験年数の実績を総合すると、事務吏員と技術吏員における昇任・昇格に是正すべき明らかな格差が生じていると直ちに認めることは困難である。県によれば、昇任基準は事務吏員及び技術吏員とも同じであり、昇任状況の年齢及び経験年数の差は、配置先の職等の事情によるものであって、事務吏員及び技術吏員の区分によるものではないとのことである。また、係長以上のポストの昇任については、個別に判断され、ポストチャレンジ制度(本報告書・(注)15 参照。)等による抜擢もあり、「何年で課長」とは一概には言えなくなっている。しかし、今後、職員間において不公平感が発生しないように、公正な評価とともに、昇任基準の透明性を高めていくことが望まれる。

3-2 業務関連公的資格取得者に対する評価、手当について検討すべきこと

現在の県の給与制度では、業務に関連する公的資格を取得しても、そのことが直ちに何らかの「手当」につながることはない。例えば、工事や測量設計に携わる技術職員にとって一級土木施工管理技師や測量士、技術士などの公的資格があるが、こうした資格が職務に有益である場合もあり、また、職員にとっても、技術向上のための良いきっかけにもなる。資格取得が目的となることは好ましくないが、職員が公的資格取得のために自己研鑽に励むことは重要なことと思われる。

職務に有益とはいえ、公的資格の取得は、本来は、各職員の自発的な取組であることが基本である。しかし、資格を取得しても評価されず、給与にも反映されないのであれば、資格取得に対する

関心(あるいは、資格取得を通じた職務に有益な技術の向上の可能性)は希薄なものとなってしまう。

県における個別の例として、農林漁業普及員等(本報告書・第二編 108 頁「2-4-1 農林業改良普及手当とは何か」参照。)は、資格試験に合格した者その他政令で定める資格を有する者が任用され、法的根拠に基づく手当が支給されている。また、民間企業では業務に関連する公的資格の取得を奨励し、手当を支給する例が多くなっており、一定の成果をあげているようである。

以上に対する県担当者の見解は次のとおりである。

第一に、「職員の給与は、職務を遂行するための能力の評価及び個々の職員の業績(勤務実績)の評価によって決定されるべきである。職務を行ううえで有益な資格取得は、能力評価の一つの要素として考慮されるべきものであり、そのような評価制度の仕組みが必要と考える。」

第二に、「資格取得に手当を直結することは、そのために資格取得を優先するあまり職務がおろそかになるおそれ(資格取得の勉強時間を確保するため、またそのために比較的残業の少ない職場への異動を希望すること、そのような職場の職員が資格取得に当たっては有利になるということ)もある。」

第三に、「職種によって、それに関する資格の種類、数も異なり、職種間における機会の公平性を確保することは困難である。」

以上を踏まえて、当監査人としては、第一の見解については、意見の一致するところであり、今後の検討を期待したい。第二の見解については、そのような事態が個々に発生する可能性は否定できないが、運用面において十分に留意すれば、それが直ちに全体としての仕組みを断念しなければならないほどの障害とは思われない。第三の見解についても、評価制度全体として公平が保たれていれば問題はなく、また、制度創設に際しての民主的なプロセスを尊重することによって、解決することもできると考える。

以上、県担当者の見解は、それ自体は正しいのであるが、第二及び第三の問題点には慎重を期するとして、働きがいのある給与制度の仕組みづくりの一環として、事務に有益な資格に対する評価、手当のあり方について将来において検討すべきである。

3-3 教員を指導する指導主事について検討すべきこと

地方教育行政には、教員を指導する、いわば「先生の先生」ともいうべき指導主事という職員が配置されている。平成 14 年度の県の指導主事は、220 人の職員が配置されており、人件費総額は 2,166 百万円と巨額であることも踏まえて、教員の質向上が叫ばれる今日における指導主事の成果向上は急務である。

3-3-1 指導主事とは何か

まず、指導主事の法的根拠は「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(以下、「地教行法」という。)第 19 条にあり、同条は、「都道府県に置かれる教育委員会(中略)の事務局に、指導主事、事務職員、技術職員、その他の所要の職員を置く。」(市町村に置かれる教育委員会も準ずる)と規定している。すなわち、都道府県教育委員会・市区町村教育委員会の事務局に、事務職員、技術職員とともに置かれている職員(地方公務員)である。

その主な職務は、地教行法第 19 条第 3 項「学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務」と規定されており、学校の設置、教育財産の管理、学校や教育機関の職員の任免やその他の人事等の職務とは一線を画している。

また、指導主事は、学校教育に関する専門的事項の指導に当たるために、地教行法第 19 条第 4 項で「指導主事は、教育に関し識見を有し、かつ、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項について教養と経験があるものでなければならない。」として、学校教育に関する経験とそれに裏づけられた実践的教養のある職員を採用することとされ、「指導主事は、大学以外の公立学校(中略)の教員をもって充てることができる。」と規定している。

平成 14 年度は教育委員会事務局に 65 名、県下 6 教育事務所に 93 名、総合教育センター他に 62 名、合計 220 名の指導主事が配置されており、平均年齢は 47.7 歳、在職期間は 2 年から 3 年であり、その全員について教員を充てている。

3-3-2 具体的な活動

平成 14 年度の主な業務内容は次のとおりである。

(別表6)

平成14年度 指導主事数及び主な業務内容

平成14年4月1日

| 所属名 | 指導主事(人) | 業務分担 |
|-----------|---------|---|
| 義務教育課 | 5 | |
| 管理係 | 5 | 小・中学校等の設置、管理の指導助言、学級編制の同意、教職員の定数、任免 |
| 高校教育課 | 7 | |
| 管理係 | 7 | 高校教員の定数・人事、任免、服務、入学者選抜、高校改革 |
| 特殊教育課 | 4 | |
| 指導係 | 4 | 学級編制・定数、特殊学校教育課程・学習指導・生徒指導・進路指導、就学指導 |
| 教学指導課 | 24 | |
| 義務教育指導係 | 10 | 義務教育の教育課程、学習指導等 |
| 高校教育指導係 | 9 | 高校教育の教育課程、学習指導等 |
| 生徒指導係 | 5 | 生徒指導(|
| 文化財・生涯学習課 | 9 | |
| 社会教育係 | 4 | 青少年(青年の家等の事業)・成人(公民館等)・家庭教育及びPTA |
| 文化財保護係 | 1 | 文化財の指定・普及・啓発、県立歴史館、博物館 |
| 埋蔵文化財係 | 4 | 遺跡・名勝・天然記念物・史跡、県埋蔵文化財センター |
| 保健厚生課 | 3 | |
| 学校保健係 | 3 | 学校保健・学校安全、保健指導(健康教育)、養護教諭・保健主事研修、学校等の環境衛生 |
| 体育課 | 8 | |
| 学校体育係 | 4 | 体育教科指導、運動部活動、中高体育連盟、教員の実技指導講習 |
| 体育スポーツ振興係 | 4 | スポーツの普及・振興、競技力の向上 |
| 人権・同和教育課 | 5 | |
| 指導係 | 5 | 人権同和教育の指導、助言、研修、研究、広報、相談 |
| 小計 | 65 | |
| 佐久教育事務所 | 7 | ○ 学校教育課の主な業務 |
| 教育課 | 7 | ・ 小・中学校等に対する指導、助言(学校訪問等による) |
| 上田教育事務所 | 17 | ① 設置、管理及び廃止 ② 学級編制 ④ 学校運営 ⑤ 教育課程 |
| 学校教育課 | 13 | ⑥ 学習指導 ⑦ 生徒指導 |
| 生涯学習課 | 4 | ⑧ 教職員の定数、任免、分限、懲戒、服務等 |
| 伊那教育事務所 | 19 | ・ 小学校、中学校、特殊学校及び高等学校の生徒指導の連絡調整 |
| 学校教育課 | 14 | ・ 教育相談 |
| 生涯学習課 | 5 | ・ 教職員の研修 |
| 飯田教育事務所 | 8 | ・ 人権同和教育 |
| 教育課 | 8 | ○ 生涯学習課の主な業務 |
| 松本教育事務所 | 21 | ・ 市町村の生涯学習振興に対する指導・助言 |
| 学校教育課 | 16 | ・ 社会教育(人権同和教育を含む。)、社会体育 |
| 生涯学習課 | 5 | |
| 長野教育事務所 | 21 | |
| 学校教育課 | 16 | ※ 教育課は、学校教育課及び生涯学習課の業務を行う。 |
| 生涯学習課 | 5 | |
| 小計 | 93 | |

| 所 属 名 | 指導主事 (人) | 業 務 分 担 |
|------------|-------------|---------------------------------------|
| 体育センター | 7 | 学校体育・生涯スポーツ指導者研修、体力測定、普及相談、広域スポーツセンター |
| 総合教育センター | 42 | ○教職員の研修実施及び研修に係る研究調査、教育情報、教育相談 |
| 企画開発部 | 3 | 研修、研究及び調査の企画調整 |
| 教科教育部 | 15 | 教科、道徳、特別活動等に関する研修、研究及び調査 |
| 教職教育部 | 6 | 学校・学級経営、教員の経験等に応じた研修、研究及び調査 |
| 特殊教育部 | 5 | 特殊教育に関する研修、研究及び調査 |
| 生徒指導部 | 3 | 生徒指導、教育相談に関する研修、研究及び調査 |
| 情報教育部 | 6 | 情報教育、情報機器に関する研修、研究及び調査 |
| 産業教育部 | 4 | 産業教育に関する研修、研究及び調査、生徒実習 |
| 生涯学習推進センター | 4 | |
| 学習情報課 | 1 | 所内庶務、生涯学習情報提供システム（信州らんらんネット）・視聴覚教育 |
| 学習振興課 | 3 | 研修講座の企画・運営、生涯学習プログラム |
| 松本青年の家 | 1 | 青年の健全育成事業の企画・運営 |
| 小諸青年の家 | 1 | 青年団体指導者研修事業の企画・運営 |
| 松川青年の家 | 1 | 各種教育活動を行う団体の受入事業 |
| 須坂青年の家 | 1 | |
| 望月少年自然の家 | 2 | 少年の健全育成事業等の企画・運営 |
| 阿南少年自然の家 | 2 | 各種教育活動を行う団体の受入事業 |
| 山岳総合センター | 1 | 研修講座の企画・運営・実施、調査研究、登山相談、人工岩場管理、広報 |
| 小 計 | 62 | |
| 合 計 | 220 | |

3-3-3 学校訪問による指導実績(平成14年度)

小・中学校等に対する学校訪問による指導は、県内6つの教育事務所に配置された指導主事により行われており、平成14年度の教科別の指導実績⁷³は次のとおりである。

(表) 平成14年度 指導主事学校訪問回数(小・中・盲・ろう・養護学校)

| No. | 教科等 | 訪問回数 (人日) | 指導主事数 (人) | 1人当たり (日) |
|-----|-------|--------------|--------------|--------------|
| 1 | 国語 | 211 | 4 | 53 |
| 2 | 社会 | 177 | 4 | 44 |
| 3 | 算数・数学 | 218 | 4 | 55 |
| 4 | 理科 | 197 | 4 | 49 |
| 5 | 生活 | 146 | 3 | 49 |
| 6 | 音楽 | 147 | 3 | 49 |
| 7 | 図工・美術 | 158 | 3 | 53 |
| 8 | 体育・保体 | 112 | 2 | 56 |
| 9 | 家庭・技家 | 138 | 3 | 46 |
| 10 | 英語 | 129 | 3 | 43 |
| 11 | 特別活動 | 240 | 4 | 60 |
| 12 | 自律教育 | 210 | 4 | 53 |
| 13 | 人権教育 | 257 | 6 | 43 |
| 14 | 生徒指導 | 85 | 4 | 21 |

⁷³ この他に高等学校への訪問指導は県教育委員会教学指導課の指導主事が行っている。

| | | | |
|-----|-------|----|----|
| 合 計 | 2,425 | 51 | 48 |
|-----|-------|----|----|

以上のとおり、51名の指導主事が年間2,425日(1人当たり48日)の訪問指導を行っており、教科等別では、人権教育が257日、特別活動(道徳、学級活動、児童会・生徒会活動、クラブ活動・部活動、学校行事)が240日となっている。

3-3-4 指導主事制度の活性化について検討すべきこと

指導主事制度は教育現場において実地的な指導を行うという、学習指導力の向上に直結した重要な役割を担っており、他方で、指導主事の人数、人件費ともに県は多大な人的資源を投入しており、その指導の成果向上が期待される。

監査の実施の過程において、指導主事の成果について質疑を行ったが、県教育委員会の回答を要すれば、「指導主事による指導は大変よろこばれており、増員を求める現場の声もある」ということである。この回答を聞く限りにおいては、指導主事の成果は十分であるようにも思われる。

しかし、当監査人の知見からは、必ずしも楽観的にみることにはできない部分もある。例えば、長野県に限らず一般的な話しではあるが、指導主事制度に対する批判的な声もないではない。当監査人は、実地の監査のみならず、県民意見募集、職員意見募集など、さまざまな形で県の行政に対するさまざまな関係者の意見を取得したが、なかには、「学校訪問や教科指導が旧態依然としたもので、権威的である」、「研究授業(指導主事による指導を受けるための授業)等の準備に多大な労力を要し、児童・生徒に向ける労力が割かれる」、「ただでさえ忙しいところにやってきて大した指導はしていない」、「指導主事は、校長や教頭などの管理職になるためのコース(通過点)と位置付けられ、本来の目的が軽んじられる傾向もある」、「指導主事の採用には試験もないし、採用の明確な基準もなく不明瞭である」、「教員の人事異動等を管理するだけなら県庁に数人いれば済むのではないか」、などといった批判が寄せられた。

以上の批判的な見解の中には、だいぶ過去の体験談も含まれており、最近では指導主事制度の運用(指導の方法など)も相当程度に改善されているようである。しかし、指導主事は、教員の質向上において重要な役割を果たしているので、その成果に対するチェック(評価)体制を設け、定期的にチェックを行うべきである。まずは所管課において検討すべきことであるが、当監査人としては、次の2点の検討を提案する。

① 指導内容アンケートの実施

指導の量・質を検証するために、既にいくつかの教育事務所で実施されている指導を受けた教職員からの指導にかかわるアンケートによる評価を全教育事務所で実施することとし、その結果を指導主事へフィードバックすることにより、指導内容に教育現場のニーズを吸収する仕組みを設け

ることである。その際、指導を受けた教員が自由に意見を述べられるような環境を整えることが重要である。

② 現職教員以外の配置

県には指導主事の選考について特に明文の基準はないが、小・中学校を担当する指導主事には小学校教諭免許及び中学校教諭免許⁷⁴を有し、教育に関する職に概ね20年以上従事している者が配置されており、全ての指導主事について教員を充てている。しかし、地教行法は「指導主事は、大学以外の公立学校(中略)の教員をもって充てることができる。」(傍点当監査人)と規定しており、法律は教員以外の任用を妨げるものではない。

そこで、教員以外の者を指導主事として配置した場合のメリットはないか、教員という身内のみの指導によるデメリットはないかについて検討することも有益であると考え。例えば、教員以外の者を配置し外部の風を入れることにより、指導活動が活性化し、また、教員の指導では得がたい知見が得られる可能性がある。また、退職した教員のうち、現職時代に特別に評判の高かったOB教員(PTA や児童等において特に退職を惜しまれた「名物教師」など)を指導主事として再任用する方法もある(本人の希望によっては、非常勤でも良いと考える。なお、この場合、人件費という観点からは、低コストで協力を得ることができるかもしれない)。

以上から、質の高い指導主事をさまざまな形で、しかも低コストで確保することができれば、教員から充てられた指導主事を学校現場に戻すことができ、30人学級の実現など教員定数の確保につながることもなる。また、現行制度では経験年数の少ない指導主事が経験年数の多い教員を指導する状況も起こりうるが、OB教員を任用すれば、後輩が先輩を指導する(これは人情的に困難を伴うことも多い)ということもなくなり、より円滑な指導が実現する。

長野県行財政改革推進プログラム(平成15年2月)における「小学校30人規模学級編制のための教員配置を行う一方で、県立高校の適正配置計画を具体化し、指導主事をはじめとする教職員を削減」という取組のために、県教育委員会では指導主事の業務の洗い出し、指導主事の適正な定数などの検討が始まっている。

外部監査人は教育行政の専門家ではないため、指導主事による指導の内容に踏み込むことは困難である。しかし、指導主事制度の運用方法の観点から、以上のとおり、成果が検証しうる仕組みの創設と、継続的な改善と見直しの作業を行うことを期待する。

3-4 教員・校長による指導要録の作成・管理について

指導要録の管理は、人件費の財務監査に直接結びつくものではないが、教員の成果の一部で

⁷⁴ 高等学校の指導主事は高等学校教諭免許を有する者。

あり、その質的な重要性(例えば、情報公開条例に基づく開示請求なども多く、児童・保護者等の関心も高い)に鑑み、一定の監査を実施した。その結果、以下のとおり重大な問題は認められなかったが、管理記録簿等を設置することによりシステムとして記載漏れ、作成漏れを防ぐべきである。

3-4-1 指導要録とは何か

指導要録とは、学校教育法施行規則第12条の3において「児童等の学習及び健康の状況を記録した書類の原本をいう」と規定されており、校長は、その学校に在籍する児童等の指導要録を作成する義務があり⁷⁵、また、そのうち「学籍に関する記録」は20年間、「指導に関する記録」は5年間保存しなければならないこととされている⁷⁶。指導要録の性質及び役割は次のとおりである。

ア 法定公簿であること

すなわち、校長には、その作成・保存の法的な義務がある。

イ 指導に活かすための記録であること

指導経過を記録し、指導に役立てるものであり、教育の質に影響する重要な文書である。

ウ 対外証明の原簿であること

進学や就職の際に必要な資料を作成する原簿としての役割がある。

以上から、指導要録は生徒の在学時には「指導機能(教育的目的)」を、転学や進学時には「証明機能(社会的目的)」を併せ持つ重要な公的原簿といえることができる。

文部科学省の通知⁷⁷によれば、高等学校生徒指導要録に記載する事項等は次のとおりであり、その様式は①「学籍に関する記録」と②「指導に関する記録」を別葉として編製すべきものとされている。「学籍に関する記録」は学年当初及び異動の生じたときにその事実を適時に記録するものであり、「指導に関する記録」は学期末あるいは学年末に指導の過程及び結果の要約を記録し、その後の指導に役立たせるものである。

① 学籍に関する記録

- 1 生徒の氏名、性別、生年月日及び現住所
- 2 保護者の氏名及び現住所
- 3 入学前の経歴
- 4 入学・編入学

⁷⁵ 学校教育法施行規則第12条の3。

⁷⁶ 学校教育法施行規則第15条第2項。

⁷⁷ 文部科学省初等中等教育局長通知、附属学校を置く各国立大学長・各都道府県教育委員会・各市町村教育委員会・各都道府県知事・国立久里浜養護学校校長宛て、昭和13年4月27日・13文科初等第193号。

- 5 転入学
- 6 転学・退学
- 7 留学
- 8 卒業
- 9 進学先・就職先等
- 10 学校名及び所在地、課程名・学科名
- 11 校長氏名印、ホームルーム担任者氏名印
- 12 各教科・科目等の修得単位数の記録

② 指導に関する記録

- 1 各教科・科目等の学習の記録
(1) 評定 (2) 修得単位数 (3) 総合的な学習の時間 (4) 留学 (5) その他
- 2 総合的な学習の時間の記録
- 3 特別活動の記録
- 4 総合所見及び指導上参考となる諸事項
- 5 出欠の記録

3-4-2 指導要録作成・管理の実態調査

実地の監査を実施した県立高等学校(以下、「当該県立高校」という。)の、同校における指導要録の作成と管理体制は次のとおりである。

学級担任の教員は年度末までに、担任する全ての生徒の指導要録を作成し、校長へ提出する。校長は指導要録の記載に不備がないか等その内容を確認した上で、これを保管・保存する。平成14年度の卒業生、在校生の全てについて年度内に作成され、厳重に管理されている。他方で、提出の有無の管理は確認表により行われているが、提出日を確認できる書類は存在しない。

校長の説明によれば、平成14年度以前においても問題のある事例はないということであったが、過去の提出遅滞については校長の記憶によるものであり、また、在任以前のものについて「問題なし」としているが、それも推測である。事後において(後任の担当者によって)検証することができる仕組みが整備されているとはいえない。

当該県立高校の他にも、無作為抽出により、長野県伊那弥生ヶ丘高等学校、長野県野沢北高等学校に対しても同様の調査依頼による監査を実施した結果、下記の報告書のとおり、不作成の事例はないものの提出の遅延が数件見受けられた。当該県立高校同様に、現校長の在任以前の提出遅延については検証ができない状況にある。

| |
|---------------------------|
| 15弥生高第114号 平成15年11月26日 |
|---------------------------|

教学指導課長 様

伊那弥生ヶ丘高等学校長

生徒指導要録に関する業務の執行状況について(回答)

このことについて、下記の通り回答いたします。

①平成14年度卒業生について、全ての生徒の指導要録が作成されているか。

全ての生徒指導要録が作成されている。

②平成15年度 現3・2年生について、全ての生徒指導要録が作成され、必要事項の記載があり、遅滞している例がないか。

平成14年度末において、作成の遅滞しているものが3学級分あったが、現在では全ての生徒指導要録が作成されている。

また必要事項の記載については、点検の結果、修得単位数などについて一部の記入漏れが見つかったため加筆しており、現在では完備されている。

③過去に指導要録の作成がされていない事例、作成が所定期限より遅れた事例、又は何らかの不完全な事例がなかったか。

事務室の金庫内に、平成7年度～14年度卒業の生徒指導要録が卒業年度毎に五十音順に保管されている。年度毎に綴る際、全ての生徒の指導要録があることを確認してきているので、作成されていない事例はない。また平成7年度以前の卒業の生徒指導要録は別室の金庫に保管されているが、扱いは平成7年度以降と同様であったので、作成されていない事例はない。

また、作成が所定期限より遅れた事例については、現在の担当者が分かる範囲(過去3年程度)では、年度末までに間に合わない事例が数学級分あることがあったが、約1ヶ月後には完備されてきた。現在の担当者ではない時期については不明である。

さらに、例年作成された生徒指導要録は教頭が点検し、必要に応じて加除訂正の後、校長が確認して押印しているので不完全な事例はない。

15野北高 号 外
平成15年11月25日

教学指導課長 様

長野県野沢北高等学校長

指導要録調査について(回答)

このことについては下記のとおり回答します。

記

①平成14年度の卒業生について、全ての生徒の指導要録が作成されているか。

・全ての生徒の指導要録が作成されています。

②平成15年度現在の3年生、2年生について、全ての生徒の指導要録が作成され、必要事項の記載があり、遅滞している事例がないか。

・現在、平成15年度の3年生、2年生について、全ての生徒の指導要録は作成されています。

・必要事項は記載されています。

・当該年度末に提出の遅れた事例が3件(3クラス)ありました。

(3年生の指導要録は、大学受験用調査書作成のため、保管場所から各担任の研究室に異動して保管されています。)

③過去に、指導要録が作成されていない事例、作成が所定の時期より遅れた事例、または、何らかの不完全な事例はなかったか。

・過去の指導要録については耐火書庫の金庫に保管していますが、過去5年間で調べました。作成されていない事例はありません。

・私の赴任後の2年間については、卒業学年の年度末には作成提出されており遅滞はありません。それ以前の事例についての遅滞は私には不明です。

・提出後の点検で、時には指導要録中に、捺印漏れ、訂正印漏れ、修正液での修正、出欠の記録欄で皆勤者に“0”の記入漏れなど細かな不備の発見されることがありますが、記載者が修正し完成させています。

以上

3-4-3 指導要録の管理体制について検討すべきこと

指導要録は学級担任が学年末に作成し、校長に提出すべきものであるが、内容はもちろんのこと、提出時期の厳守(すなわち適時に作成されること)も重要である。上記の三つの高等学校については未作成、未提出といった重大な問題は認められなかった。

しかし、当監査人の実施の過程で伝え聞いたところによれば、指導要録が法定公簿であるにもかかわらず、長野県では、その記載漏れ、作成漏れ等の事例が過去に多数あったという。中には、「各高等学校には指導要録を全く書かずに何年でも放置する教員が必ず数人いる」、「指導要録の作成をせず放置した教員が死亡し、その副担任が大変苦勞した事例がある」、「他校に異動しても書かずにいる強者もいる」、などといった非常に不安を感じさせる声も聞かれた。

そこで当監査人としては、この点について、何らかの監査機能を果たしたいと思ったのであるが、指導要録の作成・保存を全校で実地に調べることは、外部監査の趣旨(財務事務の監査が権限である)、監査の実施可能性(指導要録の実地調査をしてはそれだけで今年度の監査が終わってしまう)に照らして困難がある。そこで、上記のとおり、これまで外部のチェックの入ることのなかった指導要録の管理について、一定の監査を実地に実施し、さらに、県教育委員会をしてサン

ル校の調査をさせ、県教育委員会そのもの及び各校を牽制し、今後の事故の防止を促した。

他方、指導要録の管理体制についてであるが、仮に指導要録に不備があるにもかかわらず、その事実が確認されないまま、その教員の異動、若しくは死亡や病気等の理由により長期休職をした場合には、指導要録の作成・保存が困難になるという重大な事態を招くことは言うまでもない。指導要録の重要性に鑑み、適時適正の作成を確実にするために、各年度及び事後においてその提出日を確認できる指導要録管理簿を備えるなど、組織的な管理をすることは当然として、県教育委員会においても、その統一を図り、定期的に実地検査をするなど、指導要録の完全な作成・保存を確保するための県教育委員会内部及び各校内部での牽制作用を設ける必要がある。

【第三編】 消費税申告の事務