

VIII 学識経験者による点検・評価の講評

(1) 森田 英嗣 氏（大阪教育大学 大学院連合教職実践研究科 教授・副学長）

本報告書は、5年間の計画である「第2期未来をつくる堺教育プラン」（平成28年度～令和2年度）の5年目、すなわち第2期最終年の点検・評価報告書になっている。そこでまず、令和2年度の事業評価について触れ、次に「5年間の総括」に注目し、気づいたことをコメントさせていただくことにしたい。

1. 令和2年度の事業評価について

令和2年度は、新型コロナウイルス感染症の拡がりにより、多くの取組に支障がでた。とりわけ教育に係る施策は、人と人とが直接コミュニケーションをすることを前提として考えられるため、その影響は大きかったと考えられる。

しかし事業報告書を見ると、さまざまな工夫で事業が実施されていたことも確認でき、驚くと同時に頭の下がる思いがした。

たとえば、感染防止を徹底して事業をやり切ったという報告がみられた。目に付いたものだけだが、「(7) -③ 堺・スタンダードの推進」や「(12) -④ 放課後等の健全育成事業」では、感染防止策をとり、取組を何とか継続させることができたという。また、「(5) -③ 特別支援教育推進事業」では、支援学校のセンター的機能を活用した地域の学校園への支援がなされたが、目標値を上回る回数が実現出来たという。これらの報告からは、何があっても目標に向かって事業を展開させ続けるという、プロ意識を見せられた。

また、代替措置を工夫して事業を実施したという報告もあった。たとえば、「(11) -① 教職員研修事業」を始め、「(5) -① 特別支援教育環境整備事業」や「(7) -② 道德教育の推進」では、計画されていた教員研修を動画配信型の研修やオンライン研修の形で実現させた。

「(10) -② 堺版コミュニティ・スクール推進事業」では、学校協議会の開催が危ぶまれたが、「書面開催や数回に分けて説明」を行うなどの工夫で対応がなされた。「(11) -② 教職員採用事業・人事配置」では、対面の説明会が実現出来ない状況で、Twitter や YouTube など、受験者の親しんでいるメディアを活用して、メッセージの発出を行った。「(12) -⑤ 地域の知の拠点としての図書館の充実」では、非来館型サービスを拡充させ、YouTube を活用した講座の動画を配信したり、図書郵送サービスを開始させたりした。これらの代替措置は、事業の実施手法の選択肢を間違いなく広げることになった。こうして編み出された方法は、今後も活用できる資源となる。思いがけない副次的成果だと言えよう。

さらには、コロナ禍を逆手にとったような事業もある。すなわち、「(7) -① 人権教育の推進」では、新型コロナウイルス感染症の拡大によって生じた差別や偏見をテーマにした新教材を開発する契機にしたという事で、レジリエント・ダイナミズムを感じさせられた。

これらの取組に共通するのは、「教育を止めない」という関係者の気概であろう。令和2年度の報告については、個々の事業の成果もさることながら、堺市の教育行政に携わる方々の、上にみたような、プロ意識にこそ注目するべきだと思われた。

2. 「5年間の総括」について

次に、「5年間の総括」について、述べてみたい。

まず「5年間の総括」の部分の読み方であるが、そこでは成果指標の欄に「現状値」、「目標値」、「実績値」、「傾向」の欄が設けられ、「第2期未来をつくる堺教育プラン」が作成されていた当時の最新の値（平成26年当時の値）が「現状値」に、5年後に各事業が目指す値が「目標値」に、実際の5年間の事業終了時の値が「実績値」に記されている。そして、最後の「傾向」には、事業の実施前後での値の変化を目標への接近を意味する上向き矢印と目標値との乖離を意味する下向き矢印で表されている。「達成」欄ではなく、「傾向」欄が設けられている背景には、「目標値」がそこまでの到達を目指した＜到達目標＞の値ではなく、数値であげた望ましい方向に少しでも現状を改善することを目指した＜方向目標＞の値であることを示していると解釈できる。

これを前提として、「5年間の総括」の部分を変えて見てみると、全32事業のうち、①設定された指標の全てで「傾向」が上向き矢印になっている事業が17事業（53.1%）、②全ての指標で「傾向」が下向き矢印になっている事業が4事業（12.5%）、③矢印の方向が入り交じっていたりして明らかに変化があったとはいえない事業が残りの11事業（34.3%）であった。以下、これら3種類のカテゴリごとにコメントしたい。

① 設定された指標の全てで「傾向」が上向き矢印になっている事業について

このカテゴリに含まれる事業が、過半数を超えていたことに、まずは、敬意を表したい。なされた事業は、いうまでもなく、堺の教育にとってどれも重要な事業であったことを考えるならば、5年前と比べて、全体として堺市の学校教育は、大きく改善が図られたということはこの数字から確認できる。

このカテゴリに含まれる事業については、基本的には効果を上げるための要因のコントロールができていると考えられるので、それらの要因に注目しつつ、効率化をはかる方向で、今後の事業展開を考えていただくのが良いと思われる。

たとえば、「(6) —① 子ども堺学の推進」はこのカテゴリに含まれる事業である。ここでは、成果指標として、全国学力・学習状況調査で行われている質問紙から、「地域や社会をよくするために、何をすべきかを考えることがある」、「今住んでいる地域の行事に参加している」の二つの項目で「当てはまる」「どちらかといえば当てはまる」を選んだ児童生徒の割合が設定されている。結果を見ると、前者の「地域や社会をよくするために、何をすべきかを考えることがある」については、小中学校ともこの5年間で10ポイントを超える改善がされており、いずれも目標値を上回る結果となったが、後者の「今住んでいる地域の行事に参加している」では何れも数ポイントの改善に留まっており、当初の目標値にも至っていない結果となっている。前者の質問は、意識改革、後者は行動変容に関わると考えられるので、これらの結果は、この5年間の施策が、意識改革には成功しつつあるが、行動変容にまでは至りにくい状況であったこと、従って今後は、行動変容を意識した施策に重点を移していくと良さそうであることが分かる。

このカテゴリに入る事業については、例えばこのようにして指標の結果に学んでいくことで、より高い精

度で成果を得ていく施策に仕立て直すことが可能になると思われる。

② 全ての指標で「傾向」が下向き矢印になっている事業について

「第 2 期未来をつくる堺教育プラン」の作成時には、多少とも成果を上げ得るという勝算があって、各事業は設計されていると想像される。その中で、このカテゴリに含まれる事業が、少数ながら存在することは、当初想定できていなかった要因が新たに介在し、コントロールしにくかった事態があったことを示唆している。

そこでこのカテゴリに入る事業は、これまで想定していなかったかもしれない重要な役割を果たす要因を新たに組み込んだ形で、事業を仕立て直すことが必要になろう。

たとえば、「(1) —④ 学校図書館教育推進事業」や「(12) —⑤ 地域の知の拠点としての図書館の充実」はこのカテゴリに含まれる事業である。成果指標として、前者では、全国学力・学習状況調査で行われている質問紙の「学校の授業時間以外に、普段読書をしている」の項目に「当てはまる」「どちらかといえば当てはまる」を選んだ児童生徒の割合、後者では、「年間個人貸出点数」、および「年間リファレンス件数」が掲げられているが、何れも平成 26 年度の値から目標と逆の方向に数値が推移している。これらは、大人においても、子どもにおいても普段から活用するメディアが変化していることなどもあり、いわゆる読書離れを抑制できていないことを示唆している。当初の事業計画を立てたときと比べて外部環境が大きく変化したということになる。

特に子ども達の読書離れが、他の事業で進めている総合的な学力の育成にも大きな影響を及ぼしかねない脅威となることを考えれば、こうした事業については、考えるべき新たな要因を適切に組み込んで新しい装いの事業の形に仕立て直す必要があるだろう。

③ 矢印の方向が入り交じっていたりして明らかに変化があったとは言いにくい事業について

残りの約 3 割の事業は、指標によって良い結果とそうでない結果が出ており、明確に効果的だったと言いにくい事業である。

こうしたアンビバレントな結果については、うまくいったところ、そうでないところを整理する必要があるだろう。

たとえば、「(11) —① 教職員研修事業」はこのカテゴリに含まれる事業である。そこでは、成果指標として、全国学力・学習状況調査で行われている質問紙から、「教職員は、校内外の研修や研究会に参加し、その成果を教育活動に積極的に反映させている」の項目で「よくしている」「どちらかといえばしている」を選んだ学校の割合が設定されている。結果を見ると、平成 26 年度には小中ではほぼ同じ割合であったが、令和 2 年では、小学校で 5 ポイント程度の上昇がみられるが、反対に中学校で 5 ポイント程度の低下がみられることとなり、校種ごとの違いが際立つ結果となった。

今後は、同じ一つの施策が、校種によって効果が異なる形で現れるのは何故なのか、この 5 年間の経験に基づいて整理し、校種ごとにアプローチを変えるなどの仕立て直しが必要になろう。

最後に「5年間の総括」の全体を通して、気づいた点を3点述べておく。

- (1) 各事業は、もちろんそれぞれの事業単位ごとに構想され、実施されていくのが通常であるが、他の事業との協働も大いにあり得ると思われる。たとえば、上の②でとりあげた二つの事業、すなわち、「(1) —④ 学校図書館教育推進事業」と「(12) —⑤ 地域の知の拠点としての図書館の充実」は、学校指導課と中央図書館という二つの異なる部署が担っている事業であるが、同じ構造的課題に直面しているように見受けられる。こうした事業については個々の事業ごとの実施と評価に加え、協働的な事業として実施・評価されていくことで相乗的な効果を得ることが出来る可能性がある。それは、教育委員会内の事業同士だけでなく、例えば教育委員会と健康福祉局の協働のような部局を超えた協働についても言えることのように思われる。
- (2) 各事業の成功は、もちろん、組織としての市役所の尽力に寄るところが大きい。しかし、昨今は産官学の連携も追求されるようになった。大学や産業界、NPO等の民間の力もより大胆に活用する方向で考えられて良いだろう。特に教員の研修等については、国の施策とも関わって、地元大学の力を大いに活用すべき時期であろうと思われる。
- (3) 第1期から第2期の終わりまでで、およそ10年間のエビデンスに基づく施策展開の経験を積んでこられた。最初に述べたように、多くの目標は、現状では<方向目標>であるように見受けられる。しかしこの辺りで、何をどうコントロールすれば成果が得られるかの手応えを得られた事業から<到達目標>化を進め、確実な達成を求めていくような建付で事業展開が出来ないだろうか。

以上、5年間の区切りを意識してコメントをさせていただいた。参考にさせていただけたら幸いである。

(2) 大野 裕己 氏（滋賀大学 大学院教育学研究科 教授）

はじめに

堺市教育委員会における事務の管理及び執行状況の点検・評価（以下、「点検・評価」という）は、堺市の教育振興基本計画である第2期「未来をつくる堺教育プラン（平成28～令和2年度、以下「第2期プラン」という）」の「実施プログラム」に掲げた事業を対象として実施している。この点検・評価に際しては、堺市の教育理念「ひとづくり・まなび・ゆめ」を支える5つの基本的方向性に関連付けられた13の基本施策の施策評価と、基本施策における個別事業の評価を行う形式を採っている。今回点検・評価の対象となる令和2年度は、第2期プランの最終年度にあたる。

このたび、堺市教育委員会からの依頼により、全個別事業の事業点検・評価シート及び第2期プランで掲げた成果指標の計画期間内の推移に関する資料を参照するとともに、各事業の所管課担当者に対するヒアリング（オンライン会議方式）を実施した。以上に基づいて、堺市教育委員会の令和2年度及び第2期プラン実施期間の点検・評価に関する所見を成果指標面、実施手法面を中心に述べたい。

各施策・事業の評価及び点検・評価手法への所見

(1) 令和2年度の点検・評価に関する所見

堺市教育委員会では、第1期「未来をつくる堺教育プラン（平成23～27年度、以下「第1期プラン」という）の策定時から、児童生徒の学力や学習・生活実態、児童生徒を取り巻く環境に関わる各種データの緻密な検証に基づき、市の教育課題を明確にし、これに対応する教育行政・学校園等諸教育主体の取組を促進する条件整備の努力が重ねられてきた。そのように地域の教育課題への構造的なアプローチを志向し、堺市の行政条件や地域特性を活かした創意ある事業を継続的に立案・実施してきた点は評価に値する。

以上を念頭に置いて、最初に、実施プログラムの成果指標・工程表との対照から、令和2年度の点検・評価に関する所見を述べたい。令和2年度については、多くの事業が成果指標とする文部科学省全国学力・学習状況調査が中止となったため、成果指標に基づくコメントは限定的にならざるを得ない。令和2年度成果指標の確認が可能であった事業については、多くは目標値達成あるいはこれに準ずる実績値の状況がみとめられ、新型コロナウイルス感染症対応下においても概ね適切に各事業が実施されたと推察される。一方、英語の授業のわかりやすさや読書習慣など児童生徒の変容に関わる一部の指標に停滞がみられた点は、踏み込んだ検証・改善が期待される。

工程表との対照では、新型コロナウイルス感染症の影響を受けながらも、大半の事業は工程表のタイムスケジュールに即して展開されたと認められる（なお、少ないながらも、年度の核となる取組の実施ができなかった事業、逆に当初のタイムスケジュールを越えた取組が展開できた事業もみられた）。この点、第2期プランの所期の目的の実現に向けた堺市教育委員会と市立学校園の一体となった努力を評価したい。ただし、工程表と事業実績を詳細に対照すると、少なからぬ事業で、実施プログラム策定時に計画された「効果検証」の取組について、弱さ・課題が窺われた。この傾向についても新型コロナウイルス感染症の影響が想像できるが、今後の第3期プランにおける各事業の展開に向けて各事業の「効果検証」の方法の確立と適確な実施

が期待される。

(2) 第2期プラン計画期間の総括に関する所見

続いて、第2期プラン計画期間（平成28年度～令和2年度）の総括について、成果指標実績値の推移、点検・評価の実施手法を中心に所見を述べたい。

まず、「実施プログラム」個別事業で設定・定点観測している成果指標（事業を通じた児童生徒の変化を核とし、一部に学校・教員等の取組の変化を含む）の実績値の推移をみたい。ただし令和2年度は、多くの成果指標の基礎となっている文部科学省全国学力・学習状況調査が中止されたため、平成27年度から令和元年度までの実績値推移の参照となる項目が多いことを付記する。

第2期プランで設定された約80の成果指標のうち、目標値を達成したものは3割程度であったが、多くの指標においては平成26年度時点の現状値から一定の改善がみられる。これらのなかには、児童生徒の自尊感情との関連が強い指標（「自分にはよいところがある」の肯定的回答割合、目標値達成）や学力テスト・体力テストの堺市平均値（平成26年度現状値から改善）、児童生徒の地域意識（「地域や社会をよくするために何をすべきかを考えることがある」の肯定的回答割合、目標値達成）など、第1期プラン策定時より課題意識が置かれていた指標が含まれ、第2期プラン計画期間における堺市教育委員会・学校園等での取組が一定の成果を上げたことを看取することができる。

一方、僅かながら平成26年度現状値からの改善がみられなかった成果指標もあった。これらは、平成26年度段階で一定の高水準にあった指標や新型コロナウイルス感染症の影響を考える指標が多いが、堺市の教育理念実現に向けて重要度が高い指標（児童生徒の「将来の夢や目標をもっている」「学校に通うのが楽しい」の肯定的回答割合等）も含まれている点に注意したい。これらの事業においては改善に至らなかった背景・課題の検証と、第3期プランにおける実効性の高い事業・取組の立案と展開を強く期待したい。

次に点検・評価の実施手法面について述べたい。堺市教育委員会は、本点検・評価の目的（「効果的な教育行政の推進に資する」「市民への説明責任を果たし、信頼性の向上を図る」）に即して、継続的に点検・評価の手法の改善を図ってきた。特に第2期プランの実施期間においては、実施プログラムにおいて各事業の概要・成果指標・工程表を明示したうえで、点検・評価シートを事業概要・前年度課題・本年度取組内容・成果・課題・今後の方向性で構成し、「前年度課題に対応する取組」「本年度取組における成果・課題の検証（及び今後の対応の方向性）」をわかりやすく整理する工夫がなされている。この点、年を追うごとに各事業の点検・評価シートの成果・課題において成果指標の目標値達成を意識した記述が徹底されてきていることから（これは所管課担当者ヒアリングでも確認できる）、現在の堺市教育委員会の点検・評価が、継続的な改善を通じた教育行政の水準向上に向けて一定の機能を果たしていると評価できる。

第3期プラン実施期間においても、現在の手法・仕組みを引き続き改善しながら丁寧な点検・評価が図られることを期待したい。その場合特に、課題検証の精度の向上（例えば、目標達成を妨げているプロセス要因の明確化等）、課題—今後の方向性立案の精度の向上、また各事業推進における担当課・関係課の部局横断的取組の充実が、第3期プランにおける各事業の効果的実施（及び目標の完結）に向けて求められると考える。