

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）

「第3期未来をつくる堺教育プラン」（令和3年度～令和7年度）の、2年目の点検・評価の資料を拝読させていただいたので、昨年度に引き続きコメントをさせていただきたい。

1) 新しい点検・評価のあり方についての期待

まずは、令和7年が最終年度となる「第3期未来をつくる堺教育プラン」において、本報告書の12ページに記載の通り、全16基本施策の成果指標36項目のうち、13指標（36.1%）で令和4年度の目標値を達成できているということ、さらには、31指標（86.1%）で令和4年度の目標値の達成度が90%以上であったとの結果の報告を読み、成果が着実に積み上げられつつあるという印象を持った。チャレンジングな目標もある中で、堺市の教育の将来をつくる施策を展開させる行政の皆さんの並々ならぬご尽力に勇気づけられたところである。

さて、今回は特にこれまでと異なる評価・点検の方法が試されているようであるので、以下では特にその点について取り上げておきたい。すなわち、以上のような施策の進捗に関する数値に慢心することなく、今年度は特に令和3年度に成果指標の達成度が十分でないと考えられる（達成度がD、Eとなった）基本施策5「健やかな体の育成」、基本施策8「学びの機会の確保」、基本施策11「えがおあふれる学びの場づくり」を重点的な点検・評価の対象とするなど、目標の確実な達成を意図した工夫がなされていることに注目したい。全体の施策の展開を広くサーベイすることに加え、課題の見られた部分を重点的に詳しくチェックするという戦略は、ちょうど私たちが人間ドックで身体の各部を網羅的に調べ、問題のありそうところを見出して詳しくチェックし、加療をしていくという手法そのものである。この手法は、限られた資源で最大の成果を上げる点検・評価の手法であると思われるので、新しい点検・評価の手法として、是非とも根付かせていただきたい。

このような観点から、これら3つの施策の共通点を考えてみるに、それらの施策のいずれもが、学校や教員が、学校に常勤していない方々とチームを作ったり、連携したりすることで成果を上げることが特に求められている施策であるように思われた。例えば、基本施策5「健やかな体の育成」では、＜保護者＞、＜部活動指導員＞の方々、基本施策8「学びの機会の確保」では、＜保護者＞に加えて、＜日本語指導担当教員＞や、＜自立支援日本語指導員＞、＜帰国・来日等寄添い指導員＞、＜スクールカウンセラー（SC）＞、＜スクールソーシャルワーカー（SSW）＞、＜教育相談員＞、学校ICT化をサポートする＜事業者＞やICT活用の＜アドバイザー＞、基本施策11「えがおあふれる学びの場づくり」でも、＜保護者＞に加えて、＜SC＞、＜SSW＞、＜弁護士＞、教育委員会からのスクールサポートチームとして派遣される＜指導主事＞、＜学校危機管理アドバイザー＞、＜生徒指導サポートスタッフ＞などの方々とのチームワーク、あるいは連携を前提として、成果を上げることが期待されている。いずれも、地域や家庭、福祉セクターとの連携が求められており、学校や教員が、学校支援の役割を持っているが常勤している訳ではない方々と連携することが求められている事業等において苦戦する傾向があ

るのではないかとの印象を持った。

無論、この印象が根拠を持って語られるには、もう少し丁寧な分析が必要であると思われるし、上記とは異なる方面からの分析が必要になる可能性も十分にあり得る。いずれにしても、今回行われた3つの基本施策への重点的な点検・評価の工夫は、こうした施策のメタ分析（個々の施策の可否を個別に評価・改善することとは別に、うまくいっている施策とそうでない施策を比較分析し、施策展開の強みと弱みを認識しながら、新たな施策展開の方途を見出していくこと）とでも呼び得る分析を通して、より強力なメリットが引き出させると考えられる。次年度以降は、こうした分析も試み、点検・評価の一部に加えていただけると、市民にとっても新しい手法の意図が明瞭になり、より精緻な説明責任を果たすことになることと期待される。

2) 教員の働き方改革（負担軽減）について

言うまでもなく、学校教育の質改善は、教員の働きにまつところが大きい。その意味で教員の働き方改革（負担軽減）は喫緊の課題である。今回、点検・評価の対象となった施策に係る事業において、後半では昨年度に行なったコメントに続き、この点から改めて2点ほどコメントを重ねておきたい。

第一に、「05 学校教育 ICT 推進事業」の評価指標に、「教材研究・指導の準備・評価について ICT を活用することは負担軽減に効果があると考える教員の割合」があるが、この割合が下降気味である。すなわち、令和1年～3年の変化が、小学校ではそれぞれ77%、72%、61%となっており、中学校でもそれぞれ、53%、52%、44%となっている。目標値を見ると年々その割合が高まっていくことが期待されているが、現実には反対方向に向かっていることになる。このことは、ICT活用においても、教員の働き方改革においても、現状では効果的な方向性が見出せていない状況だと考えざるを得ない。

第二に、「11 部活動推進事業」においては、指標となっている「外部指導者派遣回数」において、令和1年～令和4年への変化が10,247、8,989、9,603、13,091とコロナ禍による減少を経て順調に増えてきており、目標値の13,500に近づきつつある。こうした中で、「R5年度の方向性」には「部活動指導員を配置し、専門性の高い指導を受けられる等の部活動の充実や教員の負担軽減を進める」との文言も見られ、教員の負担軽減にはなお余地があるとの認識があるようである。

働き方改革（負担軽減）は、中・長期的には、学校がその役割の確実な遂行のために、必要不可欠な取り組みだが、短期的にはその取り組み自体が教師にとって負担ともなり得る。すなわち、短期的には、働き方改革と称して行われる取り組み自体が教員の負担になっていることもあるのではないだろうか。これらの事業の展開にあたって、教員の働き方改革（負担軽減）について、一層の思慮深い工夫が必要になっているように思われる。

(2) 葛西 耕介 氏 (愛知県立大学 教育福祉学部 准教授)

オンラインによって2回行われたヒアリングでは、事前に配布された「事業概要」や「評価指標」等について説明をいただいた後、私を含む2名の学識経験者からその詳細や不明点などについて質問をし、さらに参考意見を述べた。執筆者は、昨年度も本役割を担ったが、昨年度は全40事業のヒアリングを行ったのに対して、本年度は、基本施策5、8、11の3施策・11事業分に絞って行われた。質問への説明・返答に加え、ヒアリング後には加筆・修正をいただくなど、改善に向けた誠実な対応、対話をしていただけた。

このヒアリング全体を通じて、堺市教育委員会は幅広く手厚い取り組み・事業を積極的かつ着実にやっていること、その際、多様なアイデアやICTを生かし、きめ細やかな努力を継続していること、また、より改善していくために積極的に取り組んでいることが理解できた。

そのうえで、外部の有識者という立場から教育委員会の事務の管理及び執行の状況についての点検・評価(地教行法第26条)に少しでも有益な視点・観点を提供させていただくという意図から、下記の5点について、指摘・コメントさせていただく。

第1に、教育委員会の体制と事業において社会教育に比した学校教育への偏重があるのではないかという点であり、社会教育をより重視し、また学校教育と社会教育との連携を強めることの必要性についてである。

言うまでもなく、教育委員会は学校教育委員会ではなく、その所管は原則的に社会教育を含んでいる。そして、学校教育は、その対象年齢の点からも、内容的・方法的な点からも、その強みと同時に限界・制約を有している。そのため、学校教育だけに「手段」を限定すると、むしろ「効果」が上がらないことがあり得る。また、学校教育とは区別される社会教育の充実が、生涯学び続けることが知識基盤社会における豊かな人生を保障する点からも、リスクリングの点からも、今まで以上に教育委員会に要請されている。そこで、児童生徒と教職員の学びの視野を広げ学びの内容を豊かにするという点から、社会教育事業をより重視し、社会教育と学校教育との連携を強める必要があると考える。

具体的に言うと、学力、体力・運動、睡眠も学校教育に依存しすぎているきらいがあるのではないかということである(たとえば、「5-10 体力向上・睡眠教育推進事業」「5-11 部活動推進事業」)。もちろん、この3者それ自体どれも大切であり、学校において教育される対象に含まれてよいであろう。他方で、果たしてそれを学校教育として行うことが、あるいは学校教育が単独で行うことが、効果的なのか一度吟味してみる必要もあると思われる(。加えて、生活の隅々にわたり公の機関が管理・測定・記録・指導することの「危険性」にも意識的である必要がある)。というのも、学力・体力・睡眠について学校の取り組み・働きかけはその働きかけに比例して、あるいは階層に無関係に「効果」を有するわけではない。学校教育による取り組みで到達できるところは実のところ限定的であり、学校外の社会教育的働きかけや福祉分野からの働きかけも重要になる。

たとえば、「体力」を向上させることを目標とした場合、学校教育だけに焦点化し、体育の内容を変えたり、休み時間に外遊びを促したり、部活動への参加を強化するという手段によってどれだけの「効果」

があるであろうか。また、体力テストで「測定」される断片的な「体力」が追求されてしまわないであろうか。学校教育に必然的に伴う「評価」を背景にした取り組みでは、適切に目標に到達できないことも考えられるのである（手段の目的化）。むしろ、たとえば、少年野球チームに入って夢中になって（＝それ自体を目的として）活動すれば体力は効果的につく。そうだとすれば、たとえば、多くの子どもが参加できる多様な地域スポーツ団体の活動を活発化する行政的な仕掛け・施策が「体力向上」にとって効果的であろう。あるいは、子どもが日常的に遊べる場所・施設を増やすとか（近年は、公園での子どもの球技遊びも制約される傾向がある）、学校が出す宿題を減らし遊べる時間を増やすとか、放課後子供教室等を含む「遊び」のコーディネーターでもある指導員の待遇を改善し子どもの「遊び」が充実する条件の整備が必要であるし、学校教育とは質の異なる「学び」を体験できる社会教育企画が活発に提案・実施されるような教育委員会による仕掛け・施策が必要であろう。

学校教育への偏重是正という上述の観点は、「8-18 教育支援教室」とも関わってくる。本事業は、指標である「通室生の平均通室率」の達成度が低いのであるが、そこから本事業だけでは手が届いていない子どもたちが一定程度いることが読み取れる。今日では、「学校復帰」以外の「社会的自立」への取り組みが公的に積極的に用意されていいはずであり、学校にも教育支援教室にもそもそも行こうとしない子どもに対して「学校復帰」を目的としない学びの仕組みや子ども・家庭への支援の仕組み・施策がより積極的であっていいであろう。たとえば、就学義務の履行にはならないが、家庭で学ぶことや、学校以外の施設での学びを肯定的に認めたり、社会教育的なものとの連携を進めたり、施設を財政的に支援することである（教育機会確保法参照）。なお、堺市においても不登校特例校の設置に向けた調査・研究をしている旨の説明は受けている。

このように、学校教育以外の学びの観点をより強めることで、学校教育それ自体がより豊かになり、また社会教育もより豊かになることが期待できる。さらに言えば、学校教育への偏重を是正することは、学校が様々な役割を背負い込むことによる教職員の多忙化・疲弊の問題の解決にもつながるであろう。

第2に、同じ「指標」を維持する年数をもう少し短くしてもいいのではないかとという提案である。指標の設定に当たっては各担当課が苦勞と工夫をされているのが文面からもヒアリングからもよく理解できる。一般に、指標にはそれを設定することでそれに沿った行動が促されるという効果がある。また、指標の実現の程度を数量化することで、設定された指標に対する進捗の把握、経年的な変化の把握が可能になる。

他方で、近年、社会の変化が激しく、それに伴い政策的な変化も早く、3～5年間同じ目標を掲げ同じ取り組みをしていることは妥当でないことが増えてきている。たとえば、タブレットの配布・使用がコロナ禍の3年前には喫緊の課題であったが、現在では配布・使用そのものではなく、それよりもう少し先に目標・指標を設定して行政を進めていく必要がある。「8-5 学校教育 ICT 化推進事業」で言えば、「授業における児童生徒用パソコンの活用率」の指標をさらに進めて、「パソコンを活用したことにより学びが深まった／楽しいと考える児童生徒の割合」という指標に変えるといった具合に。これは、部活動の地域移行（「5-11 部活動推進事業」）も同様のことが言えるであろう。長期的な経年比較ができなくなるという難点はあるが、政策を前に進めていくためには指標は3年程度が妥当なのではないかと考えられる。

第3に、ヒアリングを実施している際に認識したことであるが、堺市教育委員会では事務局内の調整を担う教育政策課が機能していることが評価されてよい。ヒアリングは担当課による説明で行われるが、

その際、所々で教育政策課から当該事業について、あるいは関連する別の事業についての適切な補足的なコメントをいただいた。事業の実施は、いきおい各課任せの縦割りになりがちであるため、教育委員会機構・事業全体を俯瞰し、個々の事業の足し算にとどまらない、各部局をつなぎ相乗効果を生み出すヘッドクォーターの役割が重要になる。この点、堺市教育委員会では、教育政策課によるこうした役割が機能しているように推測された。

今後のことという意味で述べるが、第4に、今年度施行されたこども基本法によって、こども施策の策定・実施・評価に子ども、その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講じることが求められている。教育委員会が行う事業全般について、この観点からの見直し、チェックが必要であろう。

また、第5に、上記の通り、本年度のヒアリングは、事業を絞って行われたため、全事業・全体像についての評価やその全体像から見た各事業の評価という観点は制約されている。全事業についてのヒアリングと、とりわけ課題感のある事業に絞ったヒアリングとが、隔年で行われるような工夫があると、効果的・効率的な評価・振り返りが可能かもしれないと思われる。

以上、点検・評価に資するため、また、未来志向の改善のためという思いから、率直な講評を記述させていただいた。講評者の認識においていくつかの誤解があることも考えられるが、ご容赦いただきたい。