

第 5 章 学識者による点検・評価の講評

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、3年目の点検・評価の資料につき、昨年度に引き続きコメントをさせていただきたい。

なお、今回は、1)「めざす姿と重点的に取り組む項目」と2)「社会教育」に関連する施策及び事業について、6施策13事業を重点的に点検・評価することとなっていた。以下では、これらの中から特徴的な事業を取り上げることになるが、その場合でも一般的な場合について考察を深めるための例（ケース）として、取り上げさせていただくことが意図であることをご理解いただきたい。

1. 全体として

昨年度も感じたことであるが、市民が読んで分かりやすいようにする配慮が随所に見られて、好感が持てた。例えば、「01 学力向上推進事業」では、「IRT 調査（項目反応理論の手法を活用した調査）」が、また、「03 社会的実践力向上推進事業」では「ようこそ堺の先輩」が取り上げられているが、それぞれに適切な解説が簡潔に付されており、市民の理解を促進し、説明責任を果たそうとする配慮が見られる。専門家はとかく、専門（業界）用語を当たり前の用語として用いて、素人を寄せ付けない態度をとりがちになるが、ここにはそうした事態を意識的に避け、市民への説明責任を果たしたいという真摯な態度が見て取れる。報告書の全体が、こうした基調でかかれていることが、読み手（市民）としてとてもありがたいことだと感じられた。

また、本報告書で、見事な事業展開をしている例が複数見られた。例えば、「35 教育 CSR 推進事業」では、「企業による学びの応援プログラム」を活用した人数」と「『企業による学びの応援プログラム』への企業や NPO、各種団体、大学等の参加数」が指標として用いられているが、過去3年間一貫して目標値を超えた成果を上げており、すばらしい。これは効果を得ることに加え、効果を維持するためのノウハウが確立しつつある好事例であると言える。こうした例があることは事業の点検・評価のシステムがうまく機能している証拠でもあり、勇気づけられる。

2. <評価指標>について

さて、<評価指標>は、そこで起きていることを見える化し、第三者も理解するために必要な仕組みである。数値化することはもとより容易ではないが、それは数値化が不可能であると考えたり、諦めた方がよいと考えるべきことを意味するわけではない。数値はコミュニケーションや認識の共有のために重要なツールでもある。引き続き、可能な限り効果的な<評価指標>の構成を追求していただきたい。現在、はやくも令和8年度以降の次期「未来をつくる堺教育プラン」のプランの策定が視野に入ってくるタイミングにもなっており、また事務局より、特に<評価指標>について意見を求められたこともあるため、以下では、<評価指標>の構築の側面から3点ほど気づいた点についてコメントをしておきたい。

① 事業の＜目的＞と＜評価指標＞をつなぐロジックの構成について

いうまでもなく、使われる＜評価指標＞は、各事業の＜目的＞の「達成度」合いを判断できるものであることが望ましく、両者の間には因果関係のロジックが構築されている必要がある。

例えば、「22 教職員の働き方改革」では、「教職員の長時間勤務の改善と負担軽減に取り組み、本市学校教育の充実をめざす」との＜目的＞のもと、「教育職員の年間勤務時間外在校等時間が 720 時間以内の教育職員の割合」が＜評価指標＞となっている。この＜評価指標＞は「長時間勤務の改善」の程度を把握する目安になると考えられるので、ここには＜目的＞の「達成度」がある程度把握できるというロジックが構築されていると考えられる。

他方「02 学校図書館教育推進事業」では、「豊かな心や人間性、教養、想像力等を育む自由な読書活動や読書指導の場としての読書センター機能、児童生徒の自発的・主体的な学習活動を支援する学習センター機能、児童生徒の情報の収集・選択・活用能力を育成する情報センター機能を構築し、学校図書館教育の推進を図る」との＜目的＞が掲げられている。しかし、＜評価指標＞としては「学校の授業時間以外に、普段読書をしている児童・生徒の割合」と、「学校図書館年間延べ来館者数（休み時間・放課後等）」の二つであり、「読書センター機能」の「構築」や「推進」については、その効果を知ることができるにしても、「学習センター機能」「情報センター機能」の「構築」や「推進」については、直接的に実態を把握する＜評価指標＞が作られていないようである。すなわち、＜評価指標＞からは＜目的＞の各部にわたる効果が確認できないため、＜目的＞の「達成度」合いを把握するロジックとしては、残念ながら完全な形になっていないと言わざるを得ない。こうした場合、「学習センター機能」「情報センター機能」の「構築」や「推進」の進捗が把握できるよう＜評価指標＞が改めて求められることになる。

＜目的＞を取りこぼしなく述べてみても、ロジックに基づいた＜評価指標＞がないのであれば、PDCA のサイクルからその＜目的＞は排除されてしまうことになりかねない。このあたりを考慮していただき、再度、他の事業においても、＜目的＞と＜評価指標＞の間のロジックについて見直してみることも肝要であろう。

② アウトプット（結果）指標とアウトカム（成果）指標をむすぶロジックの構成について

どの事業もアウトカム（成果）を得るために＜評価指標＞を設定し、毎年その数値をモニターして、取組の成否を確認しようとしている。しかし、＜評価指標＞がアウトプット（結果）の確認にとどまり、アウトカム（成果）の確認が十分にできないケースが時折見られるようだ。

「37 市立図書館の充実」では、「地域の知の拠点・情報の拠点として図書、記録その他必要な資料を収集、整理、保存し、市民の生涯にわたる学習の場として学びの継続を支援し、市民の教育と文化の発展に寄与する」ことが＜目的＞として設定されている。＜評価指標＞としては「図書館に関する情報発信の件数」「電子図書館の独自コンテンツ公開件数」が設定されている。「学びの継続」や「教育と文化の発展」に寄与するために、図書館そのものを知ってもらうことやその資料を充実させることが必要であることは間違いないので、重要な＜評価指標＞だということができる。しかし、「図書館に関する情報発信の件数」「電子図書館の独自コンテンツ公開件数」（アウトプット）が目標値に達したとしても、それが目的に掲げられている「学びの継続」や「教育と文化の発展」（アウトカム）に寄与するかどうかは、必ずしも自明のことではないと思われる。すなわち、この事業で目指すところはアウトカム（成果）を

得ることであるが、＜評価指標＞はアウトプットの確認にとどまっており、アウトプット（結果）からアウトカム（成果）に至るロジックが確立していないように思われる。

「23 教職員のメンタルヘルス対策の充実」においても同様である。そこでは「メンタルヘルスの一次予防、二次予防、三次予防の複合的な支援による教職員のメンタルヘルスの保持増進」を＜目的＞に、「教職員のストレスチェックの受検率」を＜評価指標＞に掲げている。一次予防とは全ての教職員を対象にした予防、二次予防では苦戦している一部の教職員を対象にした予防、三次予防では特別のニーズを持つ教職員を対象にした予防を示すと考えるならば、ストレスチェックは一次予防のためのアクションであり、この＜評価指標＞はそのアウトカム（結果）を得るためのものであると考え得る。この指標の数値が十分に高いことは一次予防のために極めて重要であるが、そのことと「二次予防、三次予防」含めた「複合的な支援」を実施し、「教職員のメンタルヘルスの保持増進」という＜目的＞に対応したアウトカム（成果）が達成されることの間には、残念ながら、乖離があると言わざるを得ない。ここでも、＜評価指標＞はアウトプットの評価にとどまっており、アウトカム（結果）からアウトプット（成果）に至るロジックが確立していないように思われる。

以上、二つの例を示したが、いずれの場合も、アウトプットとアウトカムの間のロジックを強化したり、アウトカムにかかる＜評価指標＞を新たに構成するなどの必要があるように思われる。

もちろん、二つの事業では、アウトカム（成果）について全く考えられていないというわけではない。前者については、「電子図書館の独自コンテンツの閲覧回数」などのデータが、後者についても、「令和 5 年度病気休職者数のうち、精神疾患による休職者が占める割合」などのデータが、「成果」欄に記載されている。しかし、こうした成果にかかるデータこそが、PDCA サイクルの構築と展開に必要なものとして、アウトカム（成果）指標として組み込まれ、＜評価指標＞に格上げされるべきもののように思われる。

いずれにしても、目的、取組、アウトプット（結果）、アウトカム（成果）の間のロジックを構成すること、さらにはそれを見える化しておくことに、より強い意識が向けられて良いのではないか。

③ 到達度の設定について

各事業評価では、その「達成度」が、＜評価指標＞ごとに「A：100%B：90%以上～100%未満 C：80%以上～90%未満 D：50%以上～80%未満 E：50%未満」という基準で分けられて示されている。個々の数値を見るのに比べて、直感的にわかりやすく、基本的に良い工夫であると思われる。

ただし、目標値の設定の仕方によっては、多少とも違和感を感じることが含まれていた。

例えば「13 特別支援教育環境整備事業」では、「第 4 次堺市障害者長期計画（平成 27 年 4 月施行）、障害者差別解消法（平成 28 年 4 月施行）をふまえ、学校園における特別支援教育の体制の確立及び合理的配慮の充実をめざす」ことが＜目的＞に掲げられている。そして「発達障害等専門家派遣を活用した学校園において、『派遣の実施により、学校園内の障害のある子どもへの対応を含めた、教員の特別支援教育に関する専門性や指導力が向上している（当てはまる・どちらかといえば当てはまる）』と答えた学校園の割合」が＜評価指標＞として用いられている。結果を見ると、個人的には過去 3 年のデータが 96、96.6、93.1 と高評価を得ていると考えられるにもかかわらず、100%になっていないために全て B 評価となっている。さらに、『「支援学校のセンター的機能の活用により、教員の特別支援教育に関する専門性や指導力が向上している（当てはまる・どちらかといえば当てはまる）」と答えた学校園の割合」も＜

評価指標>として用いられているが、同様に、過去3年のデータが100、97.7、95.6と高評価を得ていると考えられるにもかかわらず、100%になったのは最初の年のみということで、それ以降はB評価となっている。

おそらく、自らを律する意味も込めて厳しめの評価基準を用いていたり、達成できたとしてしまっただけで気を抜くと数値が下がってしまうという恐れもあるのだと想像される。しかし、「到達度」はそのわかりやすさ故に注目が集まりやすい。また、そもそもアンケート調査で100%の回答を得ることは極めて難しいこともある。そこで、個人的には、A評価に至る数%のギャップを埋めることに専心するよりも、<目的>のもう一つの本丸部分である「合理的配慮の充実」にも光を当て、その達成にむけた新しい取組と<評価指標>の構成をするという方向でのPDCAサイクルを充実させるロジックが考えられて良いと思われる。

さらに、先にも触れた「23教職員のメンタルヘルス対策の充実」においては、ロジックの見えにくさが印象に残った。そこでは「メンタルヘルスの一次予防、二次予防、三次予防の複合的な支援による教職員のメンタルヘルスの保持増進」を<目的>に、「教職員のストレスチェックの受検率」を<評価指標>に掲げている。ただ、ストレスチェックの受検率の目標値が80%以上となっているため過去3年間の数値が、80.2、81、85.4となっているが、「達成度」はA:100%となっている。しかし、個人的には、「二次予防、三次予防」含めた「複合的な支援」の実施のためにも、また学校設置者の責務として「一次予防」は徹底した取組とする必要を考慮に入れるならば、こちらについての目標値こそ100%に設定し、その達成を徹底的に追求していくことが責務であるように思われる。このあたりのもともとのロジックはどのようなものであったのだろうか。100%の達成は非現実的だと判断が織り込まれているのであろうか。筆者の理解不足も大いにあると思われるが、いずれにしても、ロジックが見えにくいという状況については、改善が必要になろう。

「達成度」の把握は、PDCAサイクルでいうC(チェック)にあたり、次のA(アクション)の礎になる営みである。上述の事例を鑑みるに、わかりやすさに加えて、PDCAのサイクルを回すにあたってロジックも併せ持って構成される必要があるように思われた。

以上、全体的な印象に加えて、事務局からの求めもあった<評価指標>の建て付けについての考えを述べてみた。一度設定した<評価指標>は、経年変化を見る上でも容易に変更することはできない。また、そもそも<評価指標>は、上で強調したロジックだけでなく、経済性等の現実的な制約を受けて構成されざるを得ないという性質を持つものである。しかし、そのことは、5年間にわたる「未来をつくる堺教育プラン」の期間中の変更が不可能というわけでも、ましてやロジックについて思考停止であって良いということの意味するわけではない。またロジックを構築し、見える化しておく、何をなすべきかが明確になりやすかったり、うまくアウトカム(成果)が導けなかった場合でもより現実的で強力なロジックを見いだす機会になり得る。こういった側面から、令和8年度以降の次期「未来をつくる堺教育プラン」の策定が視野に入ってくるタイミングにおいて、現行の<評価指標>の建て付けについて、改めて見直しておくことにも意味があると考え、ここで気づいた点についてコメントさせていただいた。是非とも、引き続き、粘り強くロジックの構築と見える化を意識化した点検・評価システムの構築を追求していただきたい。

(2) 葛西 耕介 氏（東洋大学 文学部教育学科 准教授）

教育に関し学識経験を有する者という立場から、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・観点を提供するという意図から、指摘・コメントさせていただく。

2 日に分けてのオンラインによるヒアリングでは、各事業の「事業評価シート」をもとに各担当課からその説明をいただいた後、執筆者を含む 2 名の学識経験者からその具体的な実情や不明点などについて質問をし、また参考意見を述べた。ヒアリング時の質問への丁寧な説明・返答に加え、ヒアリング後には質問や意見を受けて「事業評価シート」への加筆・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。また、こうした教育委員会事務局へのヒアリングの後に、教育委員との意見交換会の場をもった。

執筆者は、本役割を担うのは一昨年度から続けて 3 回目である。一昨年度は全 40 事業のヒアリングを行ったのに対して、昨年度は基本施策 5、8、11 から 11 事業分に絞って行い、本年度は基本施策 1、3、6、9、13、14 から 13 事業について行った。以下では、昨年度までとは少し違う大きな視点から、3 点に絞って指摘させていただきたい。

第 1 に、概して、堺市の教育に関する事務の管理及び執行の状況は良好であると言える。ヒアリングにおける、当該各指標を設定した意図の説明や、成果と課題の分析についての説明および質問の返答からは、全事業の中から課題感のある事業に絞ったヒアリングであったにもかかわらず、問題の所在の大きな取り違えや事業の進捗プロセスでの大きな問題、法令違反といった意味での課題感のある事業はなかったという点をまず指摘しておきたい。むしろ、全体として安定的なレベルで教育行政の管理・執行が行われており、設定した目標に対しての各課でご努力、ご尽力が高く評価されてよい。

そのうえで、第 2 に、今回のヒアリング全体の俯瞰状況からあえて課題を指摘するのであれば、各事業を各課が実施し取り組むにあたり、より上位のビジョン・施策とのつながりをどの程度意識しているかという点についての課題が指摘できるように思われる。

日々目の前の業務をこなしていると、その事業が全体のどの部分を構成し、全体として何を目指しているのかを意識することなく、その事業の実施それ自体が目的かのような意識になってしまうことは、民間企業でも大学でもよくあることである。その結果、残念ながら、組織全体としてどういったビジョン・哲学を実現したいのかといった、ビジョン・哲学へのこだわりが弱くなり、組織全体としての目的・目標への到達がかなわなくなることが生まれがちである。こうした傾向を生まないためには、各担当部署において各事業とより上位のビジョン・施策とのつながりを意識するとともに、総合調整を担う部署においては、各担当の部署にビジョン・哲学を日々共有し浸透させ、また、各事業の縦・横のつながりを意識喚起させる働きかけが必要であろう。そうすることで、堺市の教育行政組織全体として堅持しているビジョン・哲学が、各担当部署が担い手となり各事業を通じて表現・実現されることになるはずである。

というのも、例えば、「02 学校図書館教育推進事業」や「37 市立図書館の充実」のヒアリングに際して、当該事業そのものに特段問題があるわけではないが、本事業を通じてその未来に何を描いているのか、何を目指しているのか、本事業にどのようなこだわりがあるのかが明確には伝わってこなかった。どの事業でもそうであるが、どうしてその事業が必要なのかを社会全体の大きな動きや変化の中に位置

づけて理解し、また、市の教育行政全体のビジョン・哲学の中に位置づけて理解し、進める必要があるはずである。

学校図書館について言えば、学校での学力観の変化への対応、授業の在り方の変化への対応ということはもちろんあるが、さらにそうした後方支援的位置づけ以上に、場合によっては授業の在り方、学校の在り方、学校知の在り方（例えば、答えは1つであり、それはあらかじめ決められていて、教師が保有しているという在り方）をむしろ変えていく先導に立つような、そうした学校図書館の在り方があり得るはずである。そうした場合、指標ないし取組は、「読書習慣の形成」とは異なってくるはずである。

また、市立図書館について言えば、図書館サービスを粛々と行うことは必要であることはもちろんであるが、既存の知の集積のみならず、現在進行している社会や知の在り方の変化について、より高くより感度の良いアンテナを張ってそれに応答し、またそれ以上に、堺市民への“知的刺激”を図書館・行政の側から開拓・発信していく役割があるはずである。そうした場合、例えば、市内のコンビニエンスストア店舗での資料の返却サービスは、社会のニーズをとらえており必要で有効な取組であるのはもちろんであるが、他地域・他国の図書館の在り方も含めて、より積極的な新しい在り方を探究し、指標の形に具体化する必要があるように思われる。

こうしたことは、「04 科学教育推進事業」でも本事業を通じてその先にどういう（これまでとは異なる）学校教育の在り方を目指し実現したいのかが問われるし、「25 堺版コミュニティ・スクール推進事業」において「社会に開かれた教育課程」を実現してその先に何を描いているのかが問われる、という点で同様である。

このように各事業を実施する各担当課に、より上位の視点から見た場合にその事業にどういう意味があるのか、その事業は何という目的のための手段なのか、をより明確にする意識があるべきであり、また、総合調整を担う部署には哲学・ビジョンを各事業の担い手に浸透させ共有する役割が求められよう。もっとも、昨年度も指摘したとおり、堺市教育委員会では教育政策課が各課・各事業をつなぎ総合調整する役割を適切に担っている点は、ヒアリング手続きにおける基本施策の全体像の説明や、各担当課による各事業の説明への補足説明の際の積極的役割から伺われた。

第3に、上記とも関係するが、今後の課題として、教育長と教育委員の働きについての立ち入った点検・評価の必要性について指摘したい。言うまでもなく、教育委員会は独任制ではなく合議制の執行機関である。合議体を構成する教育委員は、首長による任命と議会による同意によって住民を代表し、日々の業務は事務局に委任されている。今回の点検評価の際のヒアリングの対象は主として日々の事務局による事業の執行であるが、こうした日々の事務局の仕事の在り方を左右する大きな要素として、教育委員（と教育長からなる合議体としての教育委員会）の管理・執行の状況がより重点をおいて点検・評価されるべきである。

例えば、教育長のほか、各教育委員が日々教育委員としてどのような活動・行動を行い、教育委員会会議においてどの程度参加・発言し、合議制の執行機関の構成員としての職責を果たしているか、これらの点についてどのような工夫や支援が存在しているか、といった点が対象になるであろう。教育委員会の活性化・実質化が求められている近年の社会情勢からは、事務局に加え教育委員を対象にした点検・評価が重要だと思われるのである。本年度について言う執筆者には必ずしも十分な資料や機会が与えられていないが、来年度以降の点検・評価の観点に加えてみるというのではないだろうか。

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。