

第 4 章 学識経験者による点検・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（大阪教育大学総合教育系 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、4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。

今回は次期の「未来をつくる堺教育プラン」の構成を行うタイミングであること踏まえ、個々の〈事業〉を単位として成果・課題を振り返るというよりも、それぞれの事業が複数集まって構成される〈基本施策〉、及びその〈基本施策〉がいくつか集まって構成される【基本的方向性】を単位とした、より大きな観点から成果・課題を振り返る形でコメントを試みることにした。

1. 設定された指標の「向上」を基準としてみたときの全体的な成果について

報告書の「1.結果・分析」(p.13)には、令和6年度の現状が、基準年（令和元年度）の現状と比べて「向上」しているかどうかを判断基準にして成果指標の変化の全体的な傾向が述べられている。

それによれば、16の基本施策が、全体として44の成果指標で評価され、そのうち29の指標（65.9%）において、「向上」がみられたと報告されている。また、施策単位で見ても16の基本施策のうち11施策（68.8%）において設定された成果指標の半数以上に「向上」がみられたと報告されている。

これらは、「第3期未来をつくる堺教育プラン」に基づいた意図的・意識的な施策・事業の運営によって成し遂げられた望ましい変化であり、「プラン」がなければ成し遂げられていなかったかもしれないことを考えるならば、喜ぶべき成果だといえる。この間の関係者の皆さんのご尽力には心より敬意を表したい。

2. 半数以上の指標が「向上」した基本施策とそうでない施策について

報告書の「1.結果・分析」(p.13-14)には、加えて上記の成果指標に「向上」がみられたかどうかを判断基準にして、基本施策を単位とした振り返りがなされている。ここでは、さらにその構造を考察する可能性を追求するために、「向上」が半数以上の指標で見られた施策と半数未満にとどまった施策の一覧を、基本的方向性での位置付けとともに表1にまとめてみた。

ここからまず気づくことができるのは、基本的方向性の「【2】学校力・教師力の向上」と「【5】よりよい教育環境の充実」については、基本施策のいずれもが設定された指標の半数以上で「向上」が見られたということである。これら二つの基本的方向性は、全体として、優れた成果が見られた基本的方向性だといえることができそうである。

これに対して、その他の「【1】未来を切り拓く力の育成」「【3】安全・安心な学びの場づくり」「【4】学校・家庭・地域が連携・協働する教育の推進」については、「向上」が設定された指標の半数以上で見られた施策と半数未満にとどまった施策の両方が見られ、一貫性に欠けていた。

そこで前者と後者の基本的方向性の間にどのような違いがあるのかの説明を試みることを通して、次期のプランへのヒントを探ってみることにしたい。

前者と後者の違いについて、筆者の視点から考えられることの一つは、前者の基本的方向性が、教育委員会がリーダーシップを発揮して、取組の主体となる方向性であるのに対し、後者は教育委員会の働きかけのもとで、各組織や専門家に事業の展開が任せられ、互いに連携しながら取り組むことが求められる方向性であるのではないかということである。

実際、前者に位置づく基本的方向性の「【2】学校力・教師力の向上」にある「【9】学校マネジメント力の向上」（「22 教職員の働き方改革」「23 教職員のメンタルヘルス対策の充実」「24 管理職の人材確保と育成・支援」等が含まれる）や、「【10】信頼される教員の育成」（「27 優秀な教職員の確保とコンプライアンスの徹底」「28 教

育研究推進事業」等が含まれる)は、ほとんどが教育委員会主導で行われる基本施策である。

また同じく前者に位置づく基本的方向性の「【5】よりよい教育環境の充実」にある「【15】教育環境の整備」「【38】中学校給食改革事業」「【39】小規模校再編整備」等が含まれる)や、「【16】学校施設の整備」「【40】学校園の施設整備」が含まれる)は、環境や施設に関わる教育委員会主導の基盤整備そのものである。そして、これら

の基本的方向性にかかる成果指標に一貫した「向上」が認められたことには、教育委員会主導で行われた基本的方向性であるがゆえに、細部に渡って統制が取れ、教育委員会自身の責任で PDCA が回しやすかったという側面があるように思われた。

翻って、後者に位置づく基本的方向性である「【1】未来を切り拓く力の育成」で、指標の「向上」が半数未満にとどまった「【1】「総合的な学力」の育成」「【01】学力向上推進事業」「【02】学校図書館教育推進事業」「【03】社会的実践力向上推進事業」等が含まれる)は、学校や教職員等に実施が任される事業である。同じく「【5】健やかな体の育成」「【10】体力向上・睡眠教育推進事業」「【11】部活動推進事業」「【12】食育推進事業」等が含まれる)も、「【8】学びの機会の確保」「【07】多文化共生推進事業」「【18】教育支援教室」「【21】教育相談事業」等が含まれる)も、教育委員会は取組の基盤づくりをするにとどまり、それを実質的に主導するのは学校や教職員等である。

同じく後者に位置づく基本的方向性である「【3】安全・安心な学びの場づくり」で指標の「向上」が半数未満にとどまった「【11】えがおあふれる学びの場づくり」「【29】スクールサポート事業」「【30】生徒指導支援事業」「【19】スクールカウンセラー配置事業」等が含まれる)では、教育委員会から派遣された専門家を学校や教職員が活用する事業が中心になっているが、ここでもそれを実質的に展開させるのは学校や教職員等である。

さらに、同じく後者に位置づく基本的方向性である「【4】学校・家庭・地域が連携・協働する教育の推進」で指標の「向上」が半数未満にとどまった「【13】ひろがる教育の推進」「【34】地域学校協働活動推進事業」「【35】教育CSR推進事業」「【36】放課後等における健全育成事業の充実」が含まれる)も、学校が地域や家庭と連携することで、主導的に展開させる事業である。これらの基本的方向性にかかる成果指標に一貫した「向上」が認められなかったことの背景には教育委員会と学校や教職員との間に、立場の違い等からくるギャップが存在しているようにも考えられる。

以上の考察は、次のプランの構成にあたって、二つの検討事項を意味しているように思われる。一つは、教育委員会が学校や教職員等の専門家に取組の実施を任せることによって目標を追求するという形の施策・事業の場合、その展開のさせ方に改善の余地はないか、この機会に改めて見直してみる必要があるということである。とりわけ実際に施策・事業を展開する学校や教職員等の専門家が、教育委員会の掲げた目標や達成意識を共有することや、また主体的に事業を展開するための権限の付与、あるいは心理的・文化的・経済的・制度的環境が十分に整備されていたかどうかの評価は、次のプランにおいて、個々の方向性や施策の評価基準とは別だてで考えられて良いかもしれない。

二つ目の検討事項は、一つ目とも関わるが、さまざまなステークホルダーや専門家との「連携」による事業展開を促進する仕組みを構築することである。実際、表1に示した「『向上』が半数未満の指標に留まった基本施策」をみみると、

表1. 「向上」が半数以上の指標で見られた施策と半数未満にとどまった施策の一覧

基本的方向性	「向上」が半数以上の指標で見られた基本施策	「向上」が半数未満の指標に留まった基本施策
【1】未来を切り拓く力の育成	[2] グローバルに活躍できる力の育成 [3] 超スマート社会（Society5.0）で活躍できる力の育成 [4] 豊かな心の育成 [6] 特別支援教育の推進 [7] つながる教育の推進	[1] 「総合的な学力」の育成 [5] 健やかな体の育成 [8] 学びの機会の確保
【2】学校力・教師力の向上	[9] 学校マネジメント力の向上 [10] 信頼される教員の育成	
【3】安全・安心な学びの場づくり	[12] 子どもの安全確保	[11] えがおあふれる学びの場づくり
【4】学校・家庭・地域が連携・協働する教育の推進	[14] 生涯にわたる学習環境の充実	[13] ひろがる教育の推進
【5】よりよい教育環境の充実	[15] 教育環境の整備 [16] 学校施設の整備	

(注) 【】内の数字は基本的方向性の番号、[]内の数字は基本施策の番号を示す。

学校や教職員がさまざまなステークホルダーや専門家と「連携」して達成することが求められている施策が多くある。例えば、前々回のコメントにおいても指摘したように、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「協働」が求められている。近年、学校や教職員には、これら多様なステークホルダーや専門家との「連携」が求められることが多くなってきているが、『『向上』が半数未満の指標に留まった基本施策』では、そうした「連携」が実質的に機能するか否かが、指標に「向上」がみられるかどうかを左右する要因になっている可能性がある。

3. 設定された指標の「達成」を基準としてみたときの全体的な成果について

以上、基本施策について、報告書の「1.結果・分析」（p.13）の枠組みに基づいて指標の「向上」を基準としてみたときに次期プランに生かせる知見を導こうと試みてきた。しかし、そもそも、「第3期未来をつくる堺教育プラン」で設定されている指標は「達成」するべき目標値が設定されていたものでもあることをここでもう一度確認しておきたい。

当初の目標が「達成」されたかどうかは、各基本施策に報告されているが、把握が可能である全 40 の指標のうち令和 6 年度の目標を「達成」した施策が 13 施策（32.5%）であった。また「達成」状況が分析可能である 14 施策のうち、半数以上の指標で令和 6 年度の目標を「達成」した施策は 6 施策（42.9%）に留まっている。

もちろん、「達成」という用語は用いられているものの、当初から「達成」よりも「向上」を目指した指標もあったように思われるので、一概に判断することは難しいが、過半数の施策、過半数の指標で目指した状態に至っていなかった事実は、次回の評価指標の設定を含むプランの作成においても重く受け止めるべき事項となろう。

この点については、前回のコメントでも考察をしたので繰り返すことはしないが、次期においては、「向上」を目指す目標と、「達成」を目指す目標を峻別し、メリハリのある指標を作成する必要があるであろう。また、「達成」を目指す指標は、それを設定するにあたっては、これまでの取組から得られたエビデンスにも注目し、行政としての専門性に依拠した目標（値）設定としていただけるよう、願いたい。

(2) 葛西 耕介 氏（東洋大学 文学部教育学科 准教授）

執筆者は教育行政を専門とする研究者である。教育に関し一定の学識経験を有する者という立場から、堺市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）に資するべく、下記の指摘・コメントをさせていただく。

本役割を担うのは 3 年前から連続して 4 回目である。2022 年度は全 40 事業のヒアリングを行ったのに対して、2023 年度は基本施策 5、8、11 から 11 事業分に絞って行い、昨年度は基本施策 1、3、6、9、13、14 から 13 事業について行った。それに対して本年度は、第 3 期プランの期間が終了する年度であって次期プランを見据える必要があることから、執筆者らの側から特に重要だと思われる事業をヒアリング対象として選択し、実施した。

この点、執筆者は、昨年までのヒアリングも踏まえたうえで、第 1 に、「1 学力向上推進事業」「15 小中一貫教育充実事業」「25 堺版コミュニティ・スクール推進事業」といった学校教育の中核的事业、第 2 に、改革の先導的担い手の育成がキーとなることから「管理職の人材確保と育成・支援」、第 3 に、社会教育領域から「37 市立図書館の充実」のそれぞれを希望し、これらは実際にヒアリングの対象に含まれた。

午前と午後にかけてオンラインで終日行われたヒアリングでは、ヒアリング対象事業のみならず「基本施策」単位で関連する事業についても各担当課から説明をいただき、その後、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。事務局からはヒアリングにあたり関係する十分な資料を事前に送付いただくとともに、当日十分に回答できなかった事項については事後的・補足的な回答をいただくなど、全体として誠実で対話的な対応をいただけた。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。

以下では、3 点に絞って指摘・コメントをさせていただきたい。

第 1 に、昨年度と同様であるが、総論的に言って、堺市教育委員会の事務の管理及び執行の状況は良好であると評価できる。政令市の教育委員会組織であるため巨大であるが、各担当課がそれぞれ複数の担当事業についてその課題を明確にするとともにそれに対応する取組を設定し、さらに成果指標を設定してその推移を経年的・計量的に記録したうえで、今後の課題を明らかにしている。こうしたいわゆる PDCA サイクルが行政プロセスに位置づけ機能していること、内容的にも、ヒアリングした事業については、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。教育委員会・関係機関の職員のご努力は高く評価されるべきである。

さらに、全国的に言っても先進的な取組として、いわゆる学校群という在り方を検討している「15 小中一貫教育充実事業」の進展に着目できる。本事業は、各学校が自主的・自律的に運営していく仕組みの構築にとどまらない。これまでのオールインワン型で一校完結主義という工業社会型の学校の在り方を超えた、ネットワーク型の新しい学校の在り方に挑戦しているように見える。校長の人事・予算権限の拡大、人事異動や加配のルールの見直し、授業の仕方や教室使用の柔軟化の模索・探究といった、新しいことの創造に挑戦するアントレプレナーシップの文化が教育委員会事務局の中に存在していることは、高く評価されるべきである。

そのうえで、第 2 に、個別の課題を指摘するのであれば、学校教育領域に比較して社会教育領域の基本施策・事業が圧倒的に少ない点、もう少し言えば、教育委員会が首長部局から独立して社会教育を担っている意味について、

より自覚的で積極的な施策展開の必要性を指摘できる。

言うまでもなく、「教育」は学校教育だけを意味しているわけではない。人生 100 年の時代に学び続け、学び直していくことを考えると、学校教育はそのわずかに短い期間を対象にしているに過ぎない。また学齢期においてさえ、こどもの学びは学校教育（児童生徒としての勉強）には限定されない。少子化の進行も念頭に置けば、これからの社会において、社会教育・生涯学習の重要性や必要なリソースは増していく一方であろう。それにもかかわらず、「第 3 期未来をつくる堺教育プラン」では、「5 つの基本的方向性」のもと「16 の基本施策」のうち、社会教育・生涯学習（大人の学びや学校外での学び）に関するものはわずかであり、学校教育に関するものが大多数を占めている。

さらに、社会教育施策について内容的に見ても、たとえば「37 市立図書館の充実」事業の展開において、確かに行政の執行として特段の問題があるわけではないものの、社会教育施設としての市立図書館の存在意義、10 年前とは違う現在における市立図書館の役割、市立図書館についての堺市教育委員会の将来ビジョン、首長部局ではなく教育委員会がこれを所管している意義などのより自覚的・積極的な位置づけ・発信が、資料（たとえば指標）やヒアリングプロセスからは明確には把握できなかった。学習指導要領や条件整備基準などの強固なガイドラインが多い学校教育施策に比較して、社会教育施策は自治体の実情に即したオリジナルな展開が必要であり可能である。そのため、自治体間で差が生まれやすく、明確なビジョン・哲学が必要な領域だとも言える。今後、社会教育・生涯学習領域の施策について、一層、意識やリソースを割くべきではないかと考える。

第 3 に、これは昨年度も触れたことであるが、各施策・事業が各担当課・担当者によって行われる際に、より上位のビジョン（「堺市の教育理念」や「基本的方向性」）との結びつきを日常的に意識しているかどうかにも目を向ける必要がある。資料やヒアリングのやり取りからは、個別の施策・事業がそれぞれ個別に行われているように見受けられた。全体を俯瞰するポジションにある者が、各担当課・担当者に対して、何のためにその事業を行っているのかを日々問い、個別の事業の全体における意味・役割が日常的に意識化されていることによって、事業全体・組織全体としてのパフォーマンスが格段に高まるであろう。

同じことをこの点検・評価について言えば、個別の施策・事業だけを見て個別に評価するだけではなく、それら個別の事業をどのように全体に統合・位置付けて経営しているかという統合する部門ないし上級職員の仕事にも点検・評価のまなざしが向けられるべきである。法が言う「管理及び執行の状況の点検評価」とは、個々の事業のみならず、マネジメント・リーダーシップの状況についての点検評価を含んでいる。具体的には、部長級以上のリーダーシップ層が、各事業・課をどのようにつなげ、上位目標にどのように立ち返らせているか、といった点についてどのような仕事の仕方をしているかが問われてよい。さらに、終局的な責任を負う独立した執行機関である合議体としての教育委員会において、どのような会議の持ち方をしているのか、教育長や教育委員がどのようなリーダーシップを発揮しているか、そしてそれが事務局職員にどのような影響を与えているかについても、点検・評価の重要な観点・対象となるべきであろう。

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、率直な講評を記述した。昨年度以前の講評も合わせてご参照いただけると幸いです。