

## ◎ 森田 英嗣 氏 (大阪教育大学 理事・副学長)

平成30年度の「教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価の結果に関する報告書」を拝読した。本報告書は、4年間の施行期間とした教育振興基本計画の2年目にあたる中間的段階での報告であり、計画最終年度における目標達成に向けて、必要な意思決定を行う上で重要である。以下ではこの観点から、各項目について気のついた点についてコメントを記述させていただく。

## 1 施策に対する点検・評価について (p. 5-38)

## (1) 経営課題1 &lt;子どもが安心して成長できる安全な社会(学校園・家庭・地域)の実現&gt;

<戦略1-1 安全で安心できる学校、教育環境の実現>、<戦略1-2 道徳心・社会性の育成>、<戦略1-3 地域に開かれた学校づくりと生涯学習の支援>の3つの戦略ごとに、2～3つの取組が報告されている。

最終年度の成果指標(アウトカム)に向けた進捗状況を見ると「A」(計画期間を見通して順調の場合「A」、順調とは言えない場合「B」が付されている)が多く、おおむね順調であると言える。進捗が「B」のところとして、<戦略1-1>では不登校児童生徒の在籍比率が減少していないこと、<戦略1-2>では「将来の夢や目標を持っていますか」への肯定的回答が伸び悩んでいること、<戦略1-3>では、「PTAや地域の方が学校の諸活動にボランティアとして参加してくれますか」の項目についての肯定的回答の割合が伸び悩んでいることが挙げられている。

<戦略1-1>に関して、不登校児童生徒を減らすには、長い目で見て安定的に目標を達成するためにも、Society5.0の到来を先取りして外国の例にもならいつつ、データサイエンスの活用による学校支援の準備に取り組むのも良いと思われる。また<戦略1-2>においては新指導要領のもとで実現が期待されているキャリア教育を各教科、総合的な学習の時間等の中でクロスカリキュラムとして導入していく工夫、<戦略1-3>においては「開かれたカリキュラム」の実現が、全市的により充実される必要があるということになる。

## (2) 経営課題2 &lt;心豊かに力強く生き抜き未来を切り拓くための学力・体力の向上&gt;

<戦略2-1 すべての基礎となる幼児教育の普及と質の向上>、<戦略2-2 子ども一人ひとりの状況に応じた学力向上への取組>、<戦略2-3 国際社会において生き抜く力の育成>、<戦略2-4 健康や体力を保持増進するための力の育成>の4つの戦略ごとに、2～6つの取組が報告されている。

最終年度の成果指標(アウトカム)に向けた進捗状況を見ると、ここでも「A」が多い。「B」が見られるのは<戦略2-2>のみで、項目としては、全国学力・学習状況調査の「正答数が全国平均の7割に満たない児童生徒の割合を小学校国語15.0%、算数14.0%、中学校国語9.5%、数学22.0%以下にする」、「正答数が全国平均を2割以上上回る児童生徒の割合を小学校国語40.0%、算数33.0%、中学校国語28.0%、数学38.0%以上にする」、「普段、学校の授業以外で全く勉強しない児童生徒の割合を小学校4.0%、中学校9.0%以下にする」の3項目であった。

これらの項目は、格差解消をねらったチャレンジングな目標設定となっているが、結果を見ると小学校では2科目ともに、「全国平均の7割に満たない」正答数の児童の割合が増え、「全国平均を2割以上上回る」児童の割合も増えている。これは小学校において、学力の格差が広がる傾向にあることを示し

ていると考えられるので、今後注意が必要である（「全国平均を2割以上上回る」児童が増えているのは良いことなのではあるが、それは「全国平均の7割に満たない」正答数の児童の割合をへらしつつ実現させるのが理想的である）。このような学力の推移をもとにして、オンタイムの処遇をする（適時に教育的働きかけ方を変えていく）には、やはりデータサイエンスの活用が有効ではないかと考えられる。

また、新指導要領への対応や法律改正によって、最近になって新しい対応が必要になってきている課題もある。たとえば、小学校を中心とした「2-3-1 英語教育の強化」、さらには日本語教育が必要な児童生徒の増加予測に対応した「2-3-4 多文化共生教育の推進」などの施策は、3年前の計画策定時に比べてより緊急性が増してきたと考えられる。これらごく最近の課題に対しては、より明確な目標の意識化、施策への位置づけがあってもよいと思われる。

このように、4年間の計画期間で、予め定められた目標を達成するということとともに、その時々で急速に課題になることがある。後半の2年ではそうした課題にも目配せをしていただければ幸いである。

### (3) 経営課題3 <施策を実現するための仕組みの推進>

<戦略3-1 学校の活性化>、<戦略3-2 教職員の資質向上と能力発揮>の2つの戦略ごとに、4～5つの取組が報告されている。

最終年度の成果指標（アウトカム）に向けた進捗状況を見ると、ここでは全てが「A」評価となっており、他の施策の実現を下支えしていることがうかがえる。既に基本計画最終年度の令和2年度を待たずして達成されている事業がほとんどであるので、今後は、これまでの成果を維持することが課題になるう。

### (4) 全体的な評価の在り方について

上に見てきた3つの「経営課題」にはそれぞれ複数の「戦略」が設定されており、各々に最終年度に向けた成果指標（アウトカム）が設定されている。また、各「戦略」には複数の「取組」が位置付いており、その各々が予め設定された「業績目標」に照らした「実績」（達成具合）によってチェックされる仕組みになっている。要するに、各「取組」の「実績」がチェックされ、それが総合的に判断されて、各「戦略」の成果指標の進捗が評価されるという構造になっている（筆者が上に述べた「A」や「B」は、そうした「取組」の「実績」が総合的に判断された結果だと考えることができる）。

このようにして教育振興基本計画の2年目にあたる中間的段階において、進捗状況が順調であれば「A」、順調とは言えない場合は「B」が付されているわけであるが、一般に、行政の資源は限られているので、今後注力する部面を明確にして、限られた資源を有効に活用した改善を試みる仕組みが考えられていること自体は大変評価できることである。しかし、筆者の見るところ、「取組」の「実績」を判断する「業績目標」と、計画の最終年度に向けた成果指標（アウトカム）の関係が十分に構造化されていないように見受けられるところがある。たとえば<戦略1-3 地域に開かれた学校づくりと生涯学習の支援>では、「教育コミュニティ」の一層の充実が図られ、3つの取組、すなわち「1-3-1 学校図書館の活性化」、「1-3-2 開かれた学校運営と教育コミュニティづくりの推進」、「1-3-3 生涯学習の機会や情報の提供」の取組によって最終年度に向けた成果指標（アウトカム）が評価されている。そこでは、上述したように、「PTAや地域の人が学校の諸活動にボランティアとして参加してくれますか」の項目についての肯定的回答の割合が伸び悩んでおり、この達成目標については評価が「B」となっている。しかし、3つの「取組」の「実績」は「1-3-3 生涯学習の機会や情報の提供」の一部（「市立図書館から小・中学校への団体貸出冊数12万冊以上」）を除いて全て達成されており、どの「取組」の「実績」に問題があるために、「PTAや地域の人が学校の諸活動にボランティアとして参加してくれますか」の項目についての肯定的回答の割合が伸び悩んでいるかが明確になっていないように思われる。すなわち、「取組」の「実績」は目標を達成しているにもかかわらず、総合的判断としての成果指標（アウトカム）が「B」になっていることにな

り、ここに「取組」の「実績」の評価と、成果指標（アウトカム）の評価の間に段差があるように思われる。すでにかかなりの程度透明性は確保されているが、このあたりの段差を解消すると、より明快な形でエビデンスの基づいた評価が実現することになると思われる。

## 2 教育委員会の活動・総括について (p. 47-54)

本報告書では、各教育委員の自己評価が掲載されており、市民への教育施策の説明責任を果たすという点で、大変効果的であると思われる。読ませていただくと、前提として、大阪市の子どもたちの未来を切り開くために教育を充実させたいという使命感に裏付けられながら、教育委員会では、①大阪市の教育が、学校視察等の実地調査等の具体的事例に加え、統計データ等のエビデンスに基づいた科学的議論の結果として計画され、評価されていること、②各委員の専門を活かした議論がなされており、多角度からの考察がなされていること、③会議録を公開し、議論を広く市民に開き、民主的に展開させようとしていることがうかがえた。今後も、革新的で開かれた教育委員会として、与えられた使命を果たしていただきたい。

## 3 大阪市教育振興基本計画の中間評価について (p. 55-61)

大阪市教育振興基本計画において重点的に取り組むべき施策として設けられた8つの分類をもとに中間的な検証を行っている。4年間を施行計画とした教育振興基本計画の2年目にあたる中間的段階での報告ということで、特設の章になっている。

「1. 施策に対する点検評価」でコメントしたⅡ章では計画年度の1年目（平成29年度）と2年目（平成30年度）のデータが中心的に検討されてきたが、ここでは過去6年のデータが示されており、市民にとってこの間の変化がわかりやすい形で示されている。市民が教育行政をチェックするためにも重要な報告の在り方だと思われるので、今後はⅡ章においても、可能な範囲で、より長期の振り返りができるように試みていただきたい。

## 4 全体を通して

教育の分野において、PDCAという用語は、ここ20年ほどでニューパブリックマネジメントの考え方の教育行政への導入とともに急速に広まって来た。日本は先進国の中でもかなり遅れてニューパブリックマネジメントが導入されてきたという経緯があるが、今般の報告書を拝読し、それでもこの20年でだんだんと板についてきたという印象を持った。引き続きガバナンスを効かせて、第2ステージの終わりには、目標の達成を実現していただきたいと思う。

## 1 施策に対する点検・評価について

### II-1 重点的に取り組む主な経営課題について(p. 3-38)

全体を通して、各施策の実施状況そのものの把握と、それらの施策による成果(アウトカム)の把握とを意識的に区別して取組等を点検・評価しようとしている努力が顕著に見て取れ、とても高く評価できる。

#### (1) 経営課題1 <子どもが安心して成長できる安全な社会の実現>について(p. 5-38)

「戦略1-1 安全で安心できる学校、教育環境の実現」では、不登校の割合が前年度よりさらに増加しており、そのことを「課題」としている。学校側のさらなる努力を進めることは必要なことであるが、一方、「不登校の状態にある児童生徒の在籍比率」の捉え方については、よりマクロ的な視点が必要である。「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会確保等に関する法律」は、児童生徒を既存の学校に出席させることを最終目標にしておらず、むしろ、既存の学校教育制度を相対化している側面がある。それゆえ、全国的にも、「不登校の状態にある児童生徒の在籍比率」が増加していくと思われる。今後は、既存の学校に登校しない・登校できない児童生徒の受け皿を学校外に整備するための施策が希求されることから、そのような施策を点検・評価するような指標が必要であると思われる。

また、不登校現象は、学校の努力だけでは解決できないことが少なくない。学校の努力だけを点検・評価するのではなく、一般行政との連携の進捗状況を点検し、そのアウトカムを評価するような指標の開発が求められる。区担当教育次長による取組の評価項目の候補のひとつとして提案したい。

「学校安心ルール」が「効果」をもたらしたと読み取れる記載があったが、両者の因果関係については、さらなる分析が必要である。

また、高等学校の中途退学の問題が、「具体的取組の取組状況」「各取組の成果」では、いっさい触れられていなかったにもかかわらず、「課題」でそれが初めて指摘され、「戦略を通した今後の対応方向」の大きな柱として扱われている点に、多少違和感をもった。もちろん、点検の最中に、当初想定していなかった課題を発見することはよくあることである。それを看過せずに課題として取り上げているところは大いに評価できる。そこで、「具体的取組の取組状況」の中に、付記情報として書き込んでおけば、上記のような違和感はなくなるであろうと思われる。

「戦略1-2 道徳心・社会性の育成」では、アウトカムの①②(p. 10)の数値が非常によく、学校現場の教員はもとより、それを支援する行政に携わっている方々に感謝したい。「戦略を通した今後の対応方向」で「人間関係形成能力・社会形成能力」に言及していることは、新しい学習指導要領の趣旨、とくに前文の趣旨に合致しており、高く評価できる。特別活動の意義を軽視したり、特別活動の機会を削減したりすることがないように、施策として学校現場を支援することが求められる。

「戦略1-3 地域に開かれた学校づくりと生涯学習の支援」のアウトカム②(p. 14)の数値が、部分的ではあるものの、おおむね良好であり、学校図書館、市立図書館の業績実績の記録の数値も良好である点に注目したい。p. 21で言及されている、小学校国語の正答数の改善のための足がかりになればと願う。

同アウトカムの①の数値(p. 14)については、保護者の就業状況にも左右されるところがあるので、全国平均との比較のみを評価の根拠とすることには慎重になる必要がある。セイフティネットのひとつとして、学校元気アップ地域本部の活動を位置付ける姿勢が必要と思われる。

#### (2) 経営課題2 <心豊かに力強く生き抜き未来を切り拓くための学力・体力の向上>について(p. 15-30)

「戦略2-1 全ての基礎となる幼児教育の普及と質の向上」の記述を読む限り、この項目の施策の達成状況とアウトカムは良好であると言える。

「戦略2-2 子ども一人ひとりの状況に応じた学力向上への取組」の、「具体的取組の取組状況」「各取組の成果」には、多方面にわたり地道な努力がなされている様子が感得できた。今後も、このような努力がなされていることを保護者や一般市民に発信していくべきだと強く思う。もちろん、これらの努力が数値的なアウトカム(p. 21)として出てこないことは残念なことであると言わざるを得ない。とく

に小学校の数値が気になる。一方、p. 21 のアウトカム⑤の「学級の友達との間で話し合う活動を通じて、自分の考えを深めたり、広げたりすることができていますか」（児童生徒の回答）の数値（p. 21）が良好であったり、「話し合う活動を通じて、自分の考えを深めたり、広げたりすることができている」（学校の回答）の数値（p. 19）が極めて良好であったりしたことは注目に値する。p. 20 でも指摘されているように、『深い学び』の実現に向けて更なる授業改善を」していけば、全国学力調査の点数のみならず、新しい学習指導要領が目指している資質・能力も伸長していくことができる環境が整いつつあると言え、大いに期待される。

「戦略2-3 国際社会において生き抜く力の育成」の、①の英検3級の英語力の数値（p. 25）は、この部分だけを見ると凡庸な結果に見えるものの、これまでの全国学力調査の結果を勘案すると、むしろ称賛してよい側面であると言える。

アウトカム②（p. 25）は、アウトカムの指標としては相応しくないものの、少なくとも取り組んだという実績の数値としては、その高さが評価できる。取り組んだ結果、どのようなアウトカムが得られたかが提示されればさらによいと思われる。

ICT活用の取組の様子（p. 23）も概ね良好であり、それが具体的にアウトカムとして報告できるようになることが期待される。

「戦略2-4 健康や体力を保持増進する力の育成」では、プレイヤーズファーストの精神を基調とした生徒指導、部活動指導の取組が進められ（p. 27-28）、オリンピック・パラリンピック関連の取組が推進されている点（p. 26-27）が評価される。

p. 29 のアウトカムの②がアウトカムの指標になっていない点は残念である。

### （3）経営課題3 <施策を実現するための仕組みの推進>について（p. 31-38）

「戦略3-1 学校の活性化」のアウトカムの指標はアウトカムとは言えない。「運営に関する計画」を達成した結果、学校がどう活性化したか、児童生徒の豊かな学びにつながったか、を示すのがアウトカムである。

p. 32 の記述やp. 35 の記述から、区担当教育次長による取組は、まだ「把握」の段階に留まっているようである。過渡期にあってはしかたのないことかもしれないが、把握業務が、p. 49 で指摘されている「調査・照会文書数」削減の努力に逆行しないことを望むと共に、区担当教育次長の取組自体もPDCAサイクルの遡上に載るような評価制度の整備が求められる。

「戦略3-2 教職員の資質向上と能力発揮」のアウトカムの指標（p. 38）はアウトカムとして相応しい内容である。しかも、この指標に基づいて「A」の進捗状況を主張できる状況にあることが評価される。児童生徒はもとより、市民も実感できるアウトカムにつながっていくことが強く期待される。

## II-2 「市政改革プラン2.0」に基づく取組等について（p. 39-42）

選択と集中の方針と、「学力向上」「教職員の負担軽減」が同時に矛盾なく推進されている姿が見えてこない。おそらく、それは、p. 41 の「(改革の方向性)」の部分で論述するべきであろうが、この部分が箇条書きになっており、論理的展開が不明確である。

## 2 教育委員会の活動・総括について

### IV-1 教育委員会としての総括について（p. 47-49）

p. 47 に触れられている暴力行為発生件数の減少は、大いに評価される。具体的に何が有効であったか、環境的支援において何がなお不足しているかについて、早急に分析することが、好ましい傾向の維持につながると思われる。

不登校問題については、「戦略1-1 安全で安心できる学校、教育環境の実現」でも触れたように、マクロ的な視点による評価が必要である。

p. 48 の学校力UP支援事業が一定の成果を上げたことは評価に値する。一方、「小学校においては、支援校の標準化得点の伸びの平均がその他の学校と比べて大きく」と記述されているものの、統計的な有意差はどの程度かが心配になると同時に、中学校における成果に比べると小学校の成果が小さなものに留まっている点が懸念される。原因の分析が希求される。

また、p. 48の「学力向上推進モデル事業」の数値も、「向上」と説明があるものの、それが統計的に意味あるものかどうか疑問視される。また、一連の「平均点」が100点前後を推移しているが、この100点前後という数値がどういった意味を持つのかの説明も必要である。

校務負担を軽減するための環境整備は、注目に値する。「モデル校」での取組の結果、長時間勤務の教職員の割合が、「7.0%」から「5.1%」になったことは大きな成果であるが、この「モデル」を他の学校にいかに応用していくかが今後の課題である。

教育委員会からの調査・照会文書数を大幅に削減したことは注目に値する。「教職員の負担軽減」の課題は、「学力向上」の課題、そして、市政改革プランの選択と集中の方針とのバランスの上で解決していくことである。それゆえ、「全体としての点検評価」の項目として、取り上げているのは極めて適切であると考える。

#### IV-2 教育長及び委員の取組等に関する自己評価結果について (p. 50-54)

どの委員も、学校視察を頻繁に行っており、現状を踏まえた施策づくりをしている姿勢が高く評価できる。とくに平井委員は、「講演では一方的」であるので、現場の小中校長と意見交換を行うことにしたとしており、実践と施策との往還が見て取れた。

どの委員も、人事評価の在り方、学校評価の在り方、スクールマネジメントの在り方、教科書採択、部活動指針、生活指導支援員制度、教員の働き方、など、それぞれの経験や専門性を活かした活躍をされており、それが教育行政に活かされていると感じた。あえて指摘すると、p. 51の民間団体による「学校教育への将棋導入支援事業」が、p. 3-49の「局運営方針に掲げた経営課題や戦略、具体的取組等についての点検・評価」の中にどう位置付けられるのかが、市民にとっては理解しにくいのではないかと懸念される。

### 3 大阪市教育振興基本計画の中間評価について (p. 50-54)

これまでの所見で述べてきたこと重複するが、p. 55-60のグラフを俯瞰すると、「人の役に立つ人間になりたい」と思う、「自分には良いところがある」と思う、「学級の友達との間で話し合う活動を通じて、自分の考えを深めたり、広げたりすること」ができていくと思う児童生徒が多くなっている。このことは、大阪市の教育が大切にしてきたことであり、新しい学習指導要領でもとくに強調されていることである。ただ、残念なことに、全国学力調査の正答率の上昇といった目に見える成果としては表れていない。とくに小学校の数値は心配なところがある。一方で、国語・算数・数学の授業が「わかる」と回答する児童生徒の率が上昇しており、英検3級以上の英語力を有する中学生の割合も上がっている。報告書p. 5-38でも詳しく見てきたとおり、多様な施策が着実に実施され、多くが所与の目標を達成していることも踏まえれば、今後、大阪市の児童生徒の学びがより深く豊かになっていく兆しがあると言える。

### 4 全体を通して

本報告書で扱ってきた情報は、数ある評価項目の中でも、比較的指標になりやすい項目がとりあげられる傾向にあると言える。したがって、本報告書の情報が大阪市の教育の全貌をそのまま表現していると考えるのは正しくない。やはり、各学校における児童生徒の具体的な学びと成長を観察することが必要である。しかし、そういった限界を一方で意識しつつ、大まかな傾向を確認する材料として本報告書を参考資料として活用していくことは意義あることであると考えられる。