

◎ 森田 英嗣 氏 (大阪教育大学 副学長)

昨年に引き続き、「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」を読ませていただいた。報告書からは教育に関するしっかりした現状の把握を通して、将来を見据えた施策が、確実に展開されていることを今年も確認することができた。今回は、本報告書が市民への公表も考えられている点を踏まえつつ、各部に関して、気づいた点を述べてみたい。

1 施策に対する点検・評価について (p. 3-37)

教育に限らず、市の施策は、市民の理解を得て、市民の協力の基に進める形が最も望ましい。そのためには施策の成果を分かりやすい論理で示す必要がある。ここで、この観点から、点検・評価のあり方に関して2点指摘してみたい。必ずしも教育の専門家ばかりではない市民が見る資料であることを踏まえるとき、<評価の論理>を示す方法に幾分かの明確化の余地があるように思われるためである。

(1) 「業績目標」と「達成目標」の関連について

本報告書は、p. 2に記載されているように、「教育振興基本計画」(平成29年3月改定)で示された方向性で改革を実現するために策定された「令和元年度教育委員会事務局運営方針」に基づいた施策の点検・評価を行うものである。そして、この点検・評価を、同時に「教育期振興基本計画」に基づく取組の点検・評価とする、という位置づけがなされている。

「令和元年度教育委員会事務局運営方針」は、3つの経営課題、9つの戦略、32の取組からなっている。ここで注目したい「達成目標」は9つの戦略ごとに設定されており、最終的に達成をめざす「教育振興基本計画」の目標とほぼ重なっている。つまり、「達成目標」をクリアすることは「教育振興基本計画」の達成に他ならない。また、「業績目標」は、9つの戦略の下に配置されている32の取組ごとに設定されている。つまり、個々の「業績目標」の達成を積み重ねていくことが、「教育振興基本計画に掲げられた目標」(p. 43)の達成につながるということになるという評価デザインになっていると解釈できる。

こうした目で、全体を見てみると、1点気になる点がある。たとえば「戦略1-1 安全で安心できる学校、教育環境の実現」(p. 5-7)を見てみると、その戦略の下には「1-1-1 安心できる学校づくり」と「1-1-2 防災・減災教育の推進」の2つの取組があり、それぞれの「業績目標」の達成度合いがいずれも達成されていることが報告されている。これ自体は大変心強いことである。しかし、それらの成果にもかかわらずp. 7にある「戦略1-1」関わる「達成目標」は4つのうち2つがB評価となっており「アウトカム達成に向けた進捗状況は順調とは言えない」と評価されている。同様のことは、「戦略1-2」と「戦略1-3」にも見られる。

このことは、「業績目標」の成果が良好であるにもかかわらず「達成目標」が芳しくないことを示していることになるが、これはどのように解釈することができるのであろうか。換言すれば、全体として32の取組のうち22項目において設定した「業績目標」を達成しているが、これは「教育振興基本計画に掲げられた目標」(p. 43)の達成の観点から見たときに、どのような成果であると理解ができるのであろうか。

この点は、本報告書を市民が手にしたときにも了解が必要な事柄であるように思われるので、「業績目標」と「達成目標」の関係はもう少し丁寧に説明される必要があるように思われた。

(2) 課題の抽出方法について

先に述べた「業績目標」は、「～の割合が〇%以上」や「～の割合が前年度以上」などの形でそのめざすところが具体的な数値で示されており、だれの目から見てもはっきりと達成度合いが判断できる形になっていて評価できる。教育行政の成果は数値化しにくいと一般に言われる中で、あえて数値を示して達成をめざす態度には、気概を感じる。ぜひ、チャレンジを続けていただきたい。

ただし、個々の取組において、このようにして設定された数値目標による達成の確認と、「課題」および「改善策」の関係が必ずしも明らかでないように見受けられるものがあるように思われる。たとえば、「2-2-5 理数教育の充実」(p.20)では、「業績目標」として「研修に参加した教員の学級の児童生徒に対するアンケートで理科の『観察・実験は好き』とする旨の回答の割合 小学校 90%以上、中学校 80%以上」が設定されている。結果は、「小学校 91.3%、中学校 83.5%」であり、目標は達成された。そして、この結果を受けて、「課題」は「教育センター実施の研修と本研修で重なっている内容があり、調整が必要となっている」、「改善策」は「教員のニーズに応じた理科観察実験内容を取り入れた研修を、教育センターと連携して実施していく」となっている。「業績目標」と「課題」、「改善策」の間にかい離がみられ、市民の立場からは、なぜこの「課題」が次に解決されるべき課題なのかの論理が必ずしも明らかでないのではないかとと思われる。あるいは、ここでの「課題」が、別の評価から見出されたものであるのであれば、それを明示していただくことが、評価の論理を市民が了解する上で必要なことであろうと感じられたのだが、いかがであろうか。

以上、2点指摘したが、逆に言うと、これらの点が市民に分かる形で提示されると、この報告書は、市民との協働で施策を展開していくための要となる報告書になり得ると思われた。

2 「教育振興基本計画に掲げられた目標の進捗状況」について (p.43-47)

次年度(令和2年度)末に、今期の「教育振興基本計画」は最終年度を迎える。このことを考えると、どうしても「アウトカム達成に向けた進捗状況は順調とは言えない」という「B評価」が、市民目線から見ても気になるところであろう。

「B評価」になっている指標を見てみると、2種類あることがわかる。1つは、目標値に近づくのではなく、離れていく傾向がみられる指標である。たとえば、「施策1 安全で安心できる学校、教育環境の実現」の<不登校の割合>、「施策2 道徳心・社会性の育成」の<「将来の夢や目標を持っていますか」に対して肯定的に回答する児童生徒の割合>の2つの指標は、全体的に小・中学校の双方とも目標値に近づくのではなく、反対に離れる方に、年々数値が変化しているような傾向が読み取れる。これらの<指標>については、大阪市のみの現象ではなく、全国的な傾向のようであり、多くの自治体で手をこまねいているようである。この間の数値の変化は、これまでと異なった発想での施策が考えられる必要を示唆するように思われる。全国に先立って効果的な施策をぜひとも編み出していきたい。

もう1つの「B評価」は、毎年着実に目標値に近づいているが、令和2年末までの達成が難しそうな<指標>である。たとえば、「施策5 子ども一人ひとりの状況に応じた学力向上への取組」の全国学力・学習状況調査の<平均正答率の全国比>の数値、あるいは「施策7 健康や体力を保持増進する力の育成」の「全国体力・運動能力・運動習慣等調査における体力合計点」の数値は、部分的に、あるいは全体として目標値に近づく傾向を見せるが、達成年度として設定されている令和2年度末までの達成が難しそうだ。これらについては、改善の見られた部分の分析を徹底し、より効果的な施策を編み出し、長期戦を覚悟で取り組んでいく必要がある。

もちろん、「B評価」ばかりではなく、19の全指標のうち約半数の10指標は「A評価」である。これらはいずれも達成の容易な指標ではないにもかかわらず、見事に達成している。特に、「施策2 道徳心・社

会性の育成」の<「人の役に立つ人間になりたいと思いますか」に対して肯定的に回答する児童生徒の割合>、「施策8 施策を実現するための仕組みの推進」の<自校の「運営に関する計画」が目標通り達成できたとする学校の割合>や<国語・算数（数学）の授業について、「好き」「わかる」と回答する児童生徒の割合>は、めざす令和2年度の目標値を達成した後も、望ましい状態を維持し続けている。これらの成果は、大阪市が今後新しい施策を展開する際の「資源」になり得る。つまり、今後はこれらの指標に示された成果を足場にした施策を構想する可能性が広がると思われ、大いに元気づけられた。

3 教育委員会の活動状況について（p. 48-51）

「2 教育委員会の活動」（p. 49）からは、例年通り、各種調査や学校現場視察等をふくめ大阪市の実態に基づきつつ、描いた将来展望に向けて様々な議論を尽くされており、市民から見ても頼もしく感じられるところであろう。引き続き、大阪市の教育の根幹を担う組織としての活動に邁進していただきたい。

4 全体としての点検評価について（p. 52-60）

教育委員会としての総括では、真摯な点検評価がみられた。

【経営課題1】では、「いじめ問題行動に対応する制度の活用」「不登校や児童虐待などの課題への対応」が点検・評価されている。この中で、暴力発生件数の大幅減の成果が見られたこと、他方で不登校児童生徒在籍率が増加したことなどが、事象ごとに評価されている。ただし、これらは同一集団の子どもたちの間で起こっていることであることを考えるならば、それらを関連させて把握する視点も必要であろうと思われた。たとえば、暴力件数の減少と不登校の増加は同じ原因から起きている可能性はないだろうかと問うことで、施策間の連携が可能になるのではないかと思われた。

【経営課題2】では、「子ども一人ひとりの状況に応じた学力向上への取組」が点検・評価されている。学校の多様な現状・ニーズに即した支援がなされていることに加え、「校長裁量拡大特例校」の取組では権限移譲による課題解決も試みられている。行政の支援を活用することばかりではなく、自ら変わることができるように個々の学校に権限をもたせて改革を促すことも同時に指向する両方面作戦は、実際の変化を作る上で合理的だと思われた。

【経営課題3】では、「校務負担を軽減するための環境整備」が点検・評価されている。教員の労働時間の短縮が、現在の仕事の無駄をなくす（合理化する）こと、現在の仕事の一部を他の専門家とともに実施する体制づくりの2方面から考えられていることが分かり、勇気づけられた。引き続き、子どもたちのためにその専門性が十分に発揮できる環境づくりを進めていただきたい。

以上、今回は、市民目線で本報告書を見るという観点からコメントさせていただいた。

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. 3-37)

(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. 5-14)

「戦略1-1 安全で安心できる学校、教育環境の実現」のアウトカムの進捗状況のうち、不登校に関わる項目の数値に懸念が示されている。しかし、昨年度も指摘したように、「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。それは、「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」が、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からである。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。さらに、評価期間の終盤に発生した新型コロナウイルスの感染拡大による休校措置、分散登校、ICTによる遠隔指導等が「不登校」や不登校対策の考え方を根本的に見直す契機となったことも踏まえ、評価の仕方も工夫していく必要がある。

なお、「1-1-1 安心できる学校づくり」の業績目標である、「学校安心ルール」と「児童生徒理解・教育支援シート」に関わる実績が平成30年度に続き、「100%」を達成していることは評価できるが、これらの「ルール」や「シート」が「100%」活用された結果、経営課題の何が実現したのかについての具体的な説明がなかったことが残念である。

「戦略1-2 道徳心・社会性の育成」のアウトカム進捗状況のうち、「人の役に立つ人間になりたいか」という問いへの回答に関わる指標において達成できていることは大いに評価できる。というのは、「集団や社会の形成者」の見方・考え方の根本となるからである。一方、「将来の夢や目標を持っていますか」という指標については、学校教育が自己完結的に考えることではないと思われる。それは、大人の社会そのものや大阪の地域が将来の夢がもてるようになっていくかに深く関わっており、特に子どもを巡る福祉政策との連携を視野に入れて評価する必要があるからである。

戦略1-2に関わる3項目の業績目標(p. 8-9)に共通する教員研修の活用がいずれも達成できていることは評価できる。ただし、それらの研修が各学校で具体的にどのように活用されたかについては、明示的に読み取ることができなかった。しかし、研修の結果、「考え、議論する道徳」のイメージづくりや、体系的、系統的なキャリア教育の推進のための素地が各学校の教員の中に醸成されたのだと考えたい。

p. 10の「戦略を通した今後の対応方向」の中に「人間関係形成能力・社会形成能力」が明記してあったが、このことは、ウィズコロナ社会における学校教育に求められる役割を考えれば必須のことであると言える。一方、p. 8-10の記述には、「人間関係形成能力・社会形成能力」に直結する事項がほとんどない。令和2年度には、「人間関係形成能力・社会形成能力」と対応した評価がなされることを強く期待する。

「戦略1-3 地域に開かれた学校づくりと生涯学習の支援」のアウトカム進捗状況のうち、「PTAや地域の人々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」という問いに対する中学校の回答の割合が全国よりも10ポイントも低いことについては、詳しい分析が必要である。もっとも、中学校の先生が、PTAや地域の人との連携についての意識を高めた結果、より評価基準が高まっているのだとすると、むしろ肯定的な評価をするべきである。そのことは、p. 12の「学校元気アップを通して、教職員の負担を軽減することができた」と答える割合が高くなっていることや、はぐくみネットコーディネー

研修に関わる実績数値が高いことから予感できる。いずれにしても数値の背景を把握した上で次の施策に反映させる必要がある。

最後に、「経営課題1」全体の今後の課題についても付言しておきたい。今期の評価期間の終盤に発生した新型コロナウイルスの感染拡大による社会状況は、「経営課題1」が掲げる目標に直結しており、令和2年度は教育経営の真価を問われる年度となる。すなわち、令和元年度までに実践されてきた蓄積を活かすことによって、全ての子どもたちが、ウィズコロナ社会において社会のルールを理解し自立する力、ウィズコロナ社会において他者を尊重し思いやる心、ウィズコロナ社会において適切な人間関係を図るコミュニケーション能力、ウィズコロナ社会において多様性を受け入れる力など、ウィズコロナ社会における道徳心・規範意識を備えるとともに、ウィズコロナ社会において自他の生命を尊重し、ウィズコロナ社会において自ら進んで安全・安心な社会づくりに貢献する状態をめざすことが求められるのである。

それは、学習指導要領の前文にあるように、児童生徒が、多様な人々と協働しながら様々な社会的変化を乗り越え、持続可能な社会の創り手となるように指導するという学校教育の責務に直結する。

感染予防にあたっては、学校に関わる大人がイニシアティブをとって十全を期することが大前提となるが、看過してはならないのは、こういった状況下であるからこそ、児童生徒が「集団や社会の形成者としての見方・考え方」を働かせながら、各教科で学んできたことを自らの生活上の課題解決に活用することによって、大きく成長することができるようにすることである。令和2年度は、教育経営の努力によって学習指導要領の理念が学校教育や社会教育の中に、どれだけ実装されていくかが問われる正念場となると考えられる。

(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. 15-29)

「戦略2-1 全ての基礎となる幼児教育の普及と質の向上」のアウトカム進捗状況の指標が良好であること、各項目の数値結果も良好であることが評価できる。

一方、旧来の「就学前教育カリキュラム」に対する評価と、「就学前教育カリキュラム改訂版」との関係が可視化されておらず、PDCAサイクルが機能しているかどうかを確認できなかった。

「戦略2-2 子ども1人ひとりの状況に応じた学力の向上への取組」のアウトカム進捗状況が概ね良好であったことは評価できる。p. 21の数値を読むと、全国学力・学習状況調査の結果において、「学力」上位層が伸びたことが窺える一方、下位層との格差が広まったことが推察される。前者については、学校関係者の努力の成果であることを強調しておきたいが、一方、「学力」下位層については、福祉行政との連携が必須であり、マクロ的な教育経営の視点が必要であると言えよう。

p. 19の「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」という数値が非常に高かったことは、現行の学習指導要領が示す主体的・対話的で深い学びの土壌となることから称賛に値する。従来、小学校に比べると、中学校における話し合う活動が課題となっていたが、今回の実績では、中学校の数値が非常に高くなっている点にも注目したい。教員の授業スタイルに対する意識改革、授業改善への努力などが実を結んだものと思われる。さらに、教科指導における学習集団の文化を醸成した特別活動の存在も看過できないであろう。一方、新型コロナウイルス感染予防策として休校措置がとられたこと、開校後も三密をさけるために児童生徒の話し合い場面に制約が加わったこと、学校行事等が安易に中止される傾向にあったこと、「教科学習の遅れ」を取り戻すといった側面ばかりが強調されることなどが起因して、孤立した学びを誘発し、それによってもたらされる学力低下への影

響が懸念される。学習文化の醸成をも視野に入れたトータルなカリキュラムマネジメントが実践されるような教育経営のあり方が希求される。

「戦略 2-3 国際社会において生き抜く力の育成」のアウトカム進捗状況において、英語力の向上で一定の成果を出していることが特筆に値する。

ウィズコロナ社会の文脈において、ギガスクール構想に拍車がかかり、ICT 環境の整備が前倒しで実現されることとなった。p. 23 にある、ICT 活用を指導する能力についての実績や、waku². com-bee のコンテンツの充実が、p. 18 にある放課後学習における「データ配信された学習教材」の実績と相まって、今後のウィズコロナ時代の学習環境づくりにつながったことが評価できるとともに、今後のさらなる充実が喫緊の課題であると言える。

「戦略 2-4 健康や体力を保持増進する力の育成」のアウトカム進捗状況の体力面でやや課題を残しているが、特に、p. 27 で指摘されている 1 週間の総運動時間の減少が危惧される。これは学校教育だけの努力では改善できず、社会教育や地域行政との連携が必須である。

p. 29 の食に関する指導の年間指導計画作成の 100% 実施は、p. 29 の教科等における食教育の取組や給食完食率の向上と相まって、いわゆる食育基本法の実現に向けた成果として評価できる。その背景に、ミドル・リーダーや管理職のリーダーシップによるカリキュラムマネジメント文化の醸成が読み取れる。

(3) 経営課題 3 <施策を実現するための仕組みの推進の向上>について (p. 30-37)

「戦略 3-1 学校の活性化」のアウトカム進捗状況が良好であることは評価できる。

また、p. 32 で言及されている、ICT の活用による学校経営の効率化・高度化が進んだことが称賛できる。コンサルタント会社の最終報告書を踏まえた業務改善策が実施され、月 80 時間以上の長時間勤務の教職員の割合が減少したことにも意義を見いだせる。数値としてはわずかな減少に過ぎないが、少なくとも意識改革は進んだものと思われる。また、スクールサポートスタッフの配置による成果も非常に大きい。さらに、ICT による教職員の情報共有は、ウィズコロナ時代においてもますますニーズが高くなることから、令和元年における取組の意義は過小評価するべきではない。

p. 31 で言及されている「ニア・イズ・ベター」についての区の回答 (100%) と、学校協議会委員や保護者・区民の回答 (37. 5%、79. 2%) との乖離を看過すべきでない。「情報共有」や課題の「共通認識」も非常に大切であるが、「ニア・イズ・ベター」に基づく分権型教育行政の推進から得られたアウトカムの分析が急務であると言える。

「戦略 3-2 教職員の資質向上と能力発揮」のアウトカム進捗状況のうち、授業内容が「わかる」とした数値が全国平均より上回っている点が称賛に値する。全国学力・学習状況調査の数値結果を学校教育の責任とする社会的な傾向があるが、「わかる」とした数値が高いことから判断して、学校教育の努力の成果が功を奏していると言える。今後、福祉政策、経済政策と連携したマクロ的な教育経営アプローチが強く求められることが示唆される。

p. 36 のシンクタンク機能の令和元年度取組は、ウィズコロナ時代における教育支援の基盤を提供するものとして評価され、今後のますますの充実が期待される。

II-2 「市政改革プラン 2.0」に基づく取組等について (p. 38-42)

上記第 1 節の経営課題として具体化している点が多いので、重複しての言及は避けるが、強いて 1 点挙げるとすると、【取組項目 5】【取組項目 6】において、学校外から教員を支えるための組織的・多角的な施策のあり方が高く評価されるとともに、それが学習指導要領が示す開かれた学校の理念にも合致していると言える。今後の展開に大いに期待したい。

II-3 教育振興基本計画に掲げられた目標の進捗状況について(p. 43-47)

上記第1節の根拠となる数値となっているので重複を避ける。

なお、新型コロナウイルス感染防止対策により、これらの数値の多くを提供する調査が実施出来なくなったこと、英語の学力を測定する基準が変更されることなどが、次年度の点検評価の課題となることを指摘しておく。

IV 全体としての点検評価について(p. 52-60)

【経営課題1】において、暴力行為の率が低くなっている点も注目すべきである。いじめ問題については、SNSを活用した相談及び電話教育相談窓口の設置、第三者専門家チームや大阪市版スクールロイヤーの派遣などが功を奏したようである。いじめの「解消」については、安易な「解消率」の追求を戒めつつ、丁寧な対応を喚起しているところも評価できる。

【経営課題2】において、小学校国語の「学力」の数値が懸念されるものの、緩やかな改善傾向が見られている点に注目したい。p. 19で触れているような話合いを通じて学び合う文化の醸成が背景にあると推察される一方、ウィズコロナ社会の中で、ともすると「つながり」が希薄化することによる弊害をどう克服するかといった側面からの「学力」保障のアプローチが今後の課題であると言える。

【経営課題3】において、コンサルタント会社による提言の実施やスクールサポートスタッフの配置により、教職員の時間外労働時間が減少したことは、大きな成果である。新型ウイルス感染予防策の関係で、教職員の任務が荷重になってしまったが、学校外からの組織的・多角的な支援によって、教職員の負担を軽減させ、同時に、それによって社会に開かれた学校のあり方を希求していくことが今後特に求められる。

「教育長及び委員の取組等に関する自己評価結果」については、まず、この観点からの記述が本報告書の中に存在していることの意義を評価したい。

教育委員の多くが、年間7校の学校視察を行ったり、生徒によるフォーラムに参加したりしており、実際の教育現場の実情を踏まえて教育施策の方針を考えようとしている姿勢が評価できる。

委員の多くが、教育のICT化、学校の適正配置について触れており、とりわけ本報告書の(p. 3-54)の内容と直結した振り返りについては、教育長が触れていることから、各委員の記述がより細部に寄ったと思われる。「教育長及び委員の取組等に関する自己評価結果」の執筆方針のあり方についての今後の課題であると考えられる。