



学識経験者による点検・評価の講評

◎ 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」を拝読する機会を得た。全体として、コロナ禍の影響を強く受けつつも、さまざまに工夫がなされ、目標の達成に邁進された足跡が確認できた。以下、各部分についてコメントしたい。

1 施策に対する点検・評価について (p. 3-36)

① 経営課題1 <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>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」については、やはり不登校状態にある児童生徒の在籍比率が、「達成目標値」に近づかず、逆に離れていってしまっている点が気になった。同様の傾向は全国的にもみられ、多くの自治体の共通の課題となっている。そうした中で、若者が使うメディアである SNS を用いた教育相談や、教育支援センターを開設するなどの新施策が次々に考えられている。今後の成果に期待したい。

「戦略 1-2 道徳心・社会性の育成」については、「1-2-3 特別支援教育の充実」の「業績目標」(学校園調査において「研修等を通じて、発達障がいを含む障がいの理解が進んだとする学校園の割合」、「巡回相談等を活用して、校園内体制の充実が図れたとする学校園の割合」が90%以上)がコロナ禍の状況にもかかわらず、達成できていて素晴らしい。小中学校で学ぶ障がいのある児童生徒が増加傾向にある中で、大きな成果であると言えるのではないかと。特別支援教育に関する教員の専門性の開発が課題としてあげられているが、この取り組みも合わされば、より大きな成果が得られるであろう。

「戦略 1-3 地域に開かれた学校づくりと生涯学習の支援」については、「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の推進」において、昨年度と比べて「業績目標」の数値が軒並み低下しており、コロナ禍の影響の深刻さがうかがえた。しかし、そうした中であっても「1-3-3 生涯学習の機会や情報の提供」では、人材育成関係講座のアンケートで「学んだ内容を活かして、地域の活動に関わりたい」と回答する参加者の割合を増やすことや電子書籍へのアクセス数を増加させること等に成功している点に、勇気づけられた。

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. 15-28)

「戦略 2-1 全ての基礎となる幼児教育の普及と質の向上」については、「2-1-2 就学前施設における読書活動の推進」の「図書ボランティア派遣回数 前年度同等」の「業績目標」は達成出来なかったが、それ以外の5つ「業績目標」は、全て達成されており、素晴らしい。「全ての基礎となる幼児教育」がコロナ禍の影響を最小限に留め得たことは、その後の初等中等教育への影響も最小限に留めたことを意味すると考えられるので、この結果には、大きな意味があると考えられる。

「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」については、「2-2-1 学力向上を図るための学習支援の充実」において、「業績目標」の「校長裁量拡大特例校のうち、学校の実態に応じて設定した学力向上にかかる年度目標を達成した学校の割合 100%」の結果が「80%」であり、達成できず残念であった。しかし、コロナ禍の下でも年度目標が達成できた学校が「80%」あるという点を逆にポジティブにとらえるならば、そこには未だ終息をみないコロナ禍の状況下においても、各校でなし得る取り組みのアイデアがあるのではないだろうか。これについては、「成果のあった取組についてとりまとめ、全市展開

を図っていく」計画だとのことであり、是非とも実現させていただきたい。

「戦略 2-3 国際社会において生き抜く力の育成」については、「2-3-1 英語教育の強化」において、コロナ禍により、当初計画されていた研修や体験学習等が遂行できない状況にみまわれたとのことで、関係者の皆さんの落胆ぶりが目に浮かぶようであった。言語の学習は、対面での実施が前提になるため、コロナ禍がつづく限り、これからもその影響が続くことになろう。しかしこの「戦略 2-3」には、「2-3-2 ICT 学習環境を活用した教育の推進」も含まれている。さらに現在 GIGA スクール構想も展開中である。この機会に ICT を今以上に多用したカリキュラムを構成し、ポストコロナ時代の英語教育を創造するような方策が提案されても良いと思われた。

「戦略 2-4 健康や体力を保持増進する力の育成」については、「2-4-2 部活動の改革」において、外部人材である「部活動指導員」と協働して、「大阪市部活動指針」に基づいた部活動の充実を目指している。これは、まさに新学習指導要領で求められる「社会に開かれた教育課程」の考え方に基づいて、学校内外の教育資源を統合させる試みと軌を一にするチャレンジである。そして、ここで設定されている 2 つある「業績目標」は目標値をクリアしており、部活動の改革はうまくコントロールできているようである。そうだとすると、ここでの経験は「課外活動」だけでなく、正規の教育活動の展開においても大いに活用されるべき、意義深い経験になっているように思われる。

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. 29-36)

「戦略 3-1 学校の活性化」については、コロナ禍にもかかわらず、5 つの施策の全てで、「業績目標」が達成される結果となった。「学校の活性化」は全ての改革の前提でもあるので、大きな成功だということが出来た。ここで産み出された成果、とくに学校マネジメント面での改善は、中・長期的に大阪市の教育施策を下支えする基盤として機能することになると考えられ、将来のための有用な資源となり得よう。

「戦略 3-2 教職員の資質向上と能力発揮」では、教員一人ひとりが力をつけ、またその力を発揮しやすい環境を整えることに力が注がれている。「3-2-3 シンクタンク機能の充実」では、waku^{x2}.com-bee による情報共有システムや大学との連携による研修の企画・開発・運営など、先進的・革新的な取り組みがなされており、心強く感じた。特に大学との間で研修を協働的に実施していく体制づくりは、国レベルでの養成・採用・研修の一体的改革とも軌を一にしており、他の自治体のモデルにもなり得る域に達している。

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. 41-45)

(1) 新型コロナの影響で「全国学力・学習状況調査」等が行われなかったことにより、教育振興基本計画に掲げられた目標の進捗が確認できないところがあった。すなわち、A（進捗状況が順調で目標達成が期待できる）や B（進捗状況が順調とは言えず、より一層の取り組みが必要である）で評価することになっている 35 項目のうち、実際に A や B で判断できた項目は 15 にとどまった。これは、全体として、Plan-Do-Check-Action の Check が計画通りに出来なかったこと（PDCA のサイクルが回せなかったこと）を意味しており、残念である。

しかしながら、そうした状況下でも、他のデータを代用したり、これまでの推移から今年度の数値を予想したり、工夫を重ねておられ、欠損データの埋め合わせに苦労を重ねられていることが十分に読み取れた。

今後の次善の策としては、欠損を埋める取り組みがやはり必要となろう。一つには、次回の「全国学力・学習状況調査」のデータから、改めて今回のデータを推定しておくこと、あるいは欠損しているデータと関連のある別のデータから欠損データの推計をすることなどの方法も考えられる。教育振興基本計画の遂行は、市民への約束であることを踏まえるならば、その取り組みが一つのデータの欠損で評価できなくなっ

てしまわないよう、今後は事前に準備しておくことが、行政の責任として求められることになるだろう。

(2) 結果について改めて気になったのは、この間の関係者の努力にもかかわらず、「不登校の割合」が小中学校とも増えていること、また「将来の夢や目標をもっていますか」の質問に対して肯定的な回答をした者が小中学校共に減少してきていることである。これらの結果は、将来の学校教育だけでなく、社会の在り方にも大きな影響を与えかねない深刻さを持つように思われた。他方、「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」の質問に対して肯定的な回答をした者が小中学校ともに増えてきていることや、自校の「運営に関する計画」が目標通りに達成できたと回答する学校数が目標値である75%を超えていることなどは、望ましい学校教育が実現しつつあることを示唆しておりすばらしい。

はっきりと確信をもてるだけのデータを持ち合わせている訳ではないが、前者の「不登校の割合」や「将来の夢や目標」については、後者の「話し合う活動」や「運営に関する計画」の実行とは異なり、教育委員会事務局の枠組みからだけでなく、他局、たとえば市民局、福祉局、子ども青少年局、経済戦略局などとの連携でより効果的に解決が生み出せる課題のようにも思われるが、いかがであろうか。もしその可能性があるのであれば、次期の教育振興基本計画では、そうした複数の局が協働で達成する目標も組み込まれてよいのではないかと思われた。

3 教育委員会の活動・総括について (p. 47-52)

上にも書いたが、今回の報告書をよませていただき、「経営課題3 施策を実現するための仕組みの推進」において、成果が現れていることの意義を改めて感じた。どのような施策であっても、その成否は「施策を実現するための仕組み」が適切に整っていることが前提であり、たとえば、教員の資質の充実や多忙化の解消なしに、学校の安心安全は確保しきれないであろうし、学力向上を目指した学習指導、地域との協働も充実しにくいであろう。このように考えると「経営課題3」は他の二つの経営課題を解決するための前提を整える課題であり、その「経営課題3」が進展を見せていることは、将来多少の時間差はあるであろうが「経営課題1」や「2」の解決にも正の影響を及ぼすことが予想でき、たいへん良い傾向であると思われた。

その意味で、「経営課題3」の展開については、引き続き、注視していただきたい。

4 全体を通して

経営課題や教育振興基本計画にかかわる取り組みは、各々に設定されている評価指標に基づくデータを用いてその進捗が評価されることになっている。そのために、特定の指標に基づくデータは対応する取り組みのためにのみ注目されがちである。

しかし、各種の指標についての経年変化のデータが、これまで一定量蓄積されてきたことを考えるならば、取り組みとは別の視点で横断的に見てみることも可能ではないだろうか。最後にこのことを付け加えておきたい。

たとえば、この間、不登校の状態にある児童生徒の在籍比率は、各種の取り組みにもかかわらず上昇傾向にあり達成が遠のいていることは、既に述べた。しかし他方で、暴力行為比率については過去5年で、小中学校共に全国平均を下回ると共に、小学校においては全国の3分の1にまで減少し大成果を上げている。こうしたデータをみると、一方がうまくいき、他方がうまくいっていない原因を確認したくなる。これらは、別々の因果関係で説明できるのであろうか。そうであるならば、うまくいっている方の取り組みに学び、うまくいっていない方の施策に应用することなども可能になろう。あるいは同じ原因から生じた

二つの結果なのだろうか。そうであるとする、いつも一方がうまくいっているように見えるときは他方がうまくいかず、他方に成果がみられたときはもう一方はうまくいかない、といったようにシーソーゲームを繰り返すことになるかも知れない。今のデータだけでは不明であっても、今後も同様に蓄積していくことでその答えが分かるかも知れない。このようにして、蓄積されたデータを横断的に活用することは、効果的な施策展開に役立つ可能性がある。

また、今回のデータを拝見していて感じたのは、小学校と中学校で異なる傾向を示す項目がいくつかあることである。すなわち、「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」の質問への肯定的な回答の割合をみると、近年小学校は一貫して上昇してきているが、中学校では急速な落ち込みがみられる。また「オリンピックやパラリンピックに興味を持つようになった」と回答する児童生徒の割合については、小学校で前年度に比べて下降しているのに対して、中学校では大きく上昇している。このように同じ取り組みを行っても学校種によって成果が異なる場合があるが、これは校種ごとに、適した施策の展開方法が異なることを示唆しているかも知れない。

もちろん、ここに述べたことは、それほど気にすることでもないのかも知れない。それは今の時点では不明である。

しかしながら、このようなことを考えるにつけ、指標に基づくデータの蓄積はそれ自体施策を効果的に展開させる資源になり得るものであるとの認識に立ち、横断的な活用をそろそろ考えて良いのではないかなというのが、全体を通しての感想である。

1 施策に対する点検・評価

① 経営課題1 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 （報告書5～14頁）

戦略1-1 安全で安心できる学校、教育環境の実現

「安心できる学校づくり」「防災・減災教育の推進」のそれぞれの【取組内容・実績】に、「関係機関と連携して取り組んだ」「区や地域と連携」「情報を区と共有」という表現がある点、また、「防災・減災教育の推進」の「課題」「改善策」も、「区役所や地域をはじめとした関係機関との連携」の重要性を踏まえている点が評価できる。これまで、ともすると、いじめ、問題行動、不登校、児童虐待、防災・減災に関わる課題や情報を学校だけで抱え込む傾向があった。そして、それが教員の多忙化につながり、結果として諸問題の解決を遅らせるといった悪循環につながっているとの指摘がある。しかし、これらの課題は学校だけで解決できるものではない。今後、この分野においては、「連携」にとどまらず、市長部局や区役所の関係部署が学校を支えていくといった発想の転換が必要であると思われる。

アウトカムの達成目標に、不登校状態の在籍比率の減少を掲げていること自体は意味があると言える。しかし、国の方針が、不登校現象の抑制一辺倒から多様な教育機会の保障も視野に入れることになったことから、不登校状態の在籍比率の増減だけに一喜一憂するのは賢明ではない。一方、本報告書の「戦略を通した今後の対応方法」には、不登校児童生徒の多様な教育機会を保障する視点が盛り込まれており、この点が評価できる。

なお、文部科学省の令和3年3月26日の「児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議」において、大阪市教育委員会は、「スマートスクール・次世代学校支援事業」の報告を行っているが、この支援事業の成果や全市的な広がりの可能性についても【取組内容・実績】で触れていただきたかった。

戦略1-2 道徳心・社会性の育成

現行の学習指導要領の前文では、社会の形成者としての資質・能力の育成が強調されているが、「キャリア教育の充実」の【取組内容・実績】で、「人間関係形成能力・社会形成能力」などの諸能力を育てる取組をしたと記述していることは意義深い。一方、同「課題」では、それが年間指導計画に沿った「キャリア教育」に、さらには、それが「解決策」では「キャリア・パスポート」の活用に矮小化されて捉えられているのではないかと危惧された。

「特別支援教育の充実」の「課題」にあるように、障がいのある児童生徒は増加傾向にあり、かつ、多様化している。「改善策」として、合理的配慮研修、発達障がい基礎講座等の研修や巡回指導といった教員の支援を上げている点、看護師確保等の医療的ケアの面で学校を支える体制を掲げている点、そして、それを「戦略を通した今後の対応方向」に反映させている点は妥当であると判断された。今後は、こういったことを評価する業績目標や、アウトカム達成目標を掲げることが必要であろう。

戦略1-3 地域に開かれた学校づくりと生涯学習の支援

学校図書館の活性化、生涯学習の機会や情報の提供については、新型コロナウイルスの影響があったため従来の指標では評価が難しいと思われる。「電子書籍のアクセス数は著しく増加した」とのことであるが、新型コロナウイルス感染が終息した後に、図書館活動の全体の中にこういった電子書籍の活用をどう位置

づけるか、また、「知識創造型図書館」としての機能充実をどう図るかを模索する必要がある。そして、その中で、「生涯学習の機会や情報の提供」の業績目標の貸出「冊数」以外の指標を検討していく必要がある。

各取組の成果の〈課題〉として、「経年的に保護者・地域住民の学校への諸活動への参加について、小学校においては肯定的回答の割合が全国平均に近づいているが、中学校においては全国平均との差が広がっている」点が指摘されている。これは、11～14 頁の分析からではなく、42 頁のデータから読み取れることであろう。一方、このデータは昨年度までのものである。R2 に全国調査が未実施だった事情は理解できるが、14 頁に〈課題〉として掲げる以上、この1年間の分析なり、なんらかの取組を踏まえた考察なりが求められるところである。

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

(報告書 15～28 頁)

戦略2-1 全ての基礎となる幼児教育の普及と質の向上

令和元年に1,720回の派遣回数の実績があった図書ボランティアの派遣が0回であったことは、新型コロナウイルスの影響とはいえ残念なことである。一方、それに関連すると思われる業績目標やアウトカムの達成目標数値が極めて良好であることに違和感を覚えた。おそらく、図書ボランティアの派遣中止を補填するような担当者の努力があったものと推察される。あるいは、図書ボランティアの活躍の影響は数か月単位ではなく数年単位で顕れるものかもしれない。以上のような考察をしておかなければ、報告書に記載された「データ」だけでは図書ボランティア派遣は意味がなかったとの結論になってしまう。評者は別の文脈で図書ボランティアの努力と意義を観察し高く評価しているだけに、報告書の扱いを残念に思う。

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

新型コロナウイルスの影響で、学校園での取組はもとより、評価指標のひとつである全国調査にも影響が及んだ1年であったが、デジタルドリルなど個別の学習支援が注目された一方、生徒どうしの学び合いを通じて学びの質を高めていく側面を、今後、どう補填していくかという課題が、「主体的・対話的で深い学び」(アクティブ・ラーニング)の推進「理数教育の充実」の記述から読み取れた。

「放課後を活用した学習機会の支援」「土曜授業の実施」など学校以外のステークホルダーによる学校支援策が模索されていることが業績目標と実績、課題と解決策から読み取れた。アウトカムとしての効果検証も大切であるものの、現段階は学校外のステークホルダーが学校を支えるという仕組みを構築していくこと自体に意義があるという見方も必要である。

戦略2-3 国際社会において生き抜く力の育成

「英語教育の強化」は、昨年度に改善の兆しが見えていたものの、今年度は新型コロナウイルスの影響でさまざまな取組や指標の測定が未実施となったことが惜しまれる。

新型コロナウイルス感染症対策による国内への入国が制限されている中でも、編入学する児童生徒の初期対応が350件を超えたことに象徴されるように「多文化共生教育の推進」は、今後ますますその役割の重要性が高まることが予想される。その中で、改善策として「他局や関係諸機関、関係団体と連携を図りながら今後も取組を進め、継続して人材確保に努める」としている点が評価できる。

ICT 学習環境の充実に向けて、学習者用端末の増設、全小中学校への無線アクセスポイントの設置などのハード面のみならず、それらを活用した教育が推進されたことが確認できた。「すべて」の学校の「すべ

て」の児童生徒の ICT 学習環境が整ったとまでは言えないものの、ギガスクールが目指していた内容が急速に現場に普及したことは評価すべきである。

戦略 2-4 健康や体力を保持増進する力の育成

新型コロナウイルス禍の環境下で部活動も自粛を余儀なくされたが、かえって、部活動に関わる諸課題、すなわち、プレーヤーズファーストの精神からの部活動の捉え直し、部活動の活動時間の点検、教職員の長時間勤務等の検討がすることができたのではないと思われる。その意味で、27 頁の「部活動の改革」の実績がより効果をあげていくものと期待される。

「戦略を通した今後の対応方法」にオリパラ教育が挙がっているが、オリパラの実現できなかった側面に目を奪われるのではなく、数々の困難を乗り越えて行われているオリパラの肯定的側面に着目した指導が求められる。

③ 経営課題 3 施策を実現するための仕組みの推進

(報告書 29～36 頁)

戦略 3-1 学校の活性化

校務負担を軽減するための環境整備の【取組内容・実績】、業績目標の実績、いずれも、顕著な効果をもたらしたことが高く評価できる。まずはそれを強調しておきたい。その上のことであるが、校務の効率化によって児童生徒への教育サービスが低下しないか、管理職など特定の教員に過重な負担が偏在しないか、などの点検をさらに進める必要がある。また、分権型教育行政システムによる学校マネジメントの支援や校園長によるマネジメントの強化により、新たなエビデンス等収集の業務が発生し、教育委員会事務局と各学校との間で実現したはずの校務の減少量を相殺してしまわないような配慮も必要であろう。

また、アウトカムの進捗状況で、計画通り達成できた学校の割合が、令和元年度の約 90%から約 77%に減少しているが、新型コロナウイルス禍のことを考えれば、達成目標を超えていることの意義をむしろ高く評価したい。

戦略 3-2 教職員の資質向上と能力発揮

教職員の資質向上と能力発揮の戦略のアウトカム進捗状況の達成目標の指標に、児童生徒の「国語・算数（数学）は好きですか」「国語・算数（数学）の授業の内容はよくわかりますか」の回答結果を当てているという勇気と覚悟をまず評価したい。残念ながら、全国調査が未実施だったため、十全な評価はできなかったものの、算数の学習理解や興味・関心に関する指標に大きな改善が見られたことの意義は大きい。45 頁のグラフを見ると国語についても教職員の資質向上と能力発揮の成果が見られたと、ある程度言えるのではないかと考えている。

2 教育振興基本計画に掲げられた目標の進捗状況

(報告書 41～45 頁)

41 頁の施策 2 に関する 4 つのグラフでは、本市のみならず全国においても同様に、平成 30 年の数値が特異な傾向を示している。この原因が何であったのか、また、それは一時的なものなのか今後も継続するものかを見極めるため、令和 2 年度のデータの公表に期待が寄せられていたが、残念ながら調査自体が未実施となった。来年度の集計結果に期待するとともに、現在在籍している児童生徒に、この集計結果と合

致する傾向がないか観察が必要である。

42 頁の施策 3 のうち、PTA に関する 2 つのグラフについても、令和 2 年度のデータがないのでなんとも言えないが、平成 29～30 年を境に、本市でなにか肯定的な変化が起きていることは確かであるので、令和 3 年度以降のデータの推移に注目すると同時に要因分析が求められる。

その他の項目も、令和 2 年度の数値がなかったり、代用値であったりするので、確かなことは言えないが、44 頁の「学級の友達との話し合う活動を通じ、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」の中学校の数値が経年的に伸びていることは着目に値する。現行の学習指導要領が強調する、「主体的・対話的で深い学び」に直結する児童生徒の活動であり、かつ、大阪市の教員がこれまで大切にしてきた学び方であるからである。

3 教育委員会の活動・総括等

(報告書 47～58 頁)

教育委員会会議における主な発言内容の欄が特設されており、発言内容を通じて点検ができるようになっている点が評価できる。

「自己点検および評価」は、教育委員会全体の活動を第三者的に評価するのではなく、各教育委員が自身の活動を点検評価するものと理解しているが、自己点検ではなく、教育委員会活動全体を評論しているものがある。

その他の取組に、WG などの参加を挙げていただいている委員もいるが、昨年度までの自己評価記述に比べると、教育現場を視察したり、現場の教員と直接意見交換をしたりしたという活動が見られなくなったように思える。新型コロナウイルスの影響が少なからずあると思われるが、感染状況が終息したあとは、従来のように現場の実態を直接観察し、それを踏まえた議論を教育委員会会議でしていただくことを期待する。

4 全体を通して

新型コロナウイルス対策によって、計画通りの取組ができなかったり、使用する予定の指標の根拠となる調査が実施されなかったりした関係上、今年度の点検・評価は異例な点が多かったと言わざるを得ない。しかし、さまざまな制約があったからこそ、既存の慣行の意義を再考したり、ICT による新しい教育方法の試行が一気に普及したりしており、今後の教育の在り方に大きな示唆を得た期間であったことも事実である。

今回の報告書では、学校が学校外のステークホルダーと「連携」していることを点検、評価する項目が多くなっていた。教育は学校だけに閉じたものではないし、いじめや不登校などの学校にまつわる諸課題は学校だけで解決できるものではないし、教育委員会だけで解決できるものでもない。しかし、本報告書の発行主体が「大阪市・大阪市教育委員会」となっているものの、本報告書の評価の対象は、どうしても学校中心であり、教育委員会の所管事業が中心となっている。今後は、「大阪市」の関連部局や区役所の関連部門も射程に入れ、社会全体で教育をどう支えるべきかといった観点からも点検・評価が必要ではないかと考える。