

令和5年度 西宮市教育委員会事務事業評価 意見書

関西学院大学教授 岡本 哲雄

はじめに

本意見書は、西宮市教育委員会事務事業評価アドバイザーとして、「西宮市教育委員会の権限に属する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価等実施規程（西宮市教育委員会訓令第3号）」に基づき作成するものである。本実施規程第4条にある「教育に関し学識経験を有する者の知見の活用を図るため」に関していえば、アドバイザーの専門分野は教育学であるが、現代という価値不確実性の時代に、人間が生きることと教育という営みの意味を再発見すべく、人文学的・哲学的な考察方法で研究を進めている。したがって、既存の社会システム内部での有用性や実効性を検証する実証科学の方法を用いるものではない。その限りにおいて、アドバイザーの専門知は事業評価という行政システムの一環に必ずしもなじむものではないが、本意見書は、できるだけ自分なりの「知見を活用して」、実施された評価の「方法、内容等について」考えるところを述べようとするものである。

まず、確認しておきたいことは、教育という営みを支えるために機能しているシステム（以下、「教育システム」と略す）は、法システム、経済システム、行政システム等との影響関係をもちながらも、それらの従属物ではないということである。人はこの世に誕生し「存在の世話」を受けながら育つが、これについては、どの生活文化の中にも無意図的な習慣の型があり、それは緩やかに変化しながら世代を超えて蓄積されている。これが教育システムの土台であるが、特に近代以降、社会諸システムの複雑化の中で、教育システムも他の諸システムとの影響関係において、市民社会（国家）の「よりよき」発展を目的として近代特有の論理で意図的に構築され、拡大してきたといえる。その関心の中心は、学校（近代公教育制度）の在り方であったが、20世紀末以来、共同性の崩壊を伴って近代の自明性が揺らぐ不確実性著しい時代状況が進行するに至っては、家庭の在り方、地域をはじめとする大人社会の教育機能までもが、教育行政の関心対象とされるに及んでいる。したがって、一般的に言って、人と人が交わって生きる現場の裁量に委ねるといふ信頼感は薄れてシステムへの依存意識が拡大し、生きることへの感受性

とそれに基づきシステムに態度をとる自律性が衰退していく傾向にあるといわれる。

むろん、先に述べたように、システムを問題にしないで教育を語ることはできない。しかしながら、それ以前の大前提として、唯一無二の〈いのち〉が相互に出会う偶発性(contingency)、異質な他者との交わりが生じさせる多様性(diversity)、有限で不完全な者どうしが補い合うことから生じる冗長性(redundancy)の中で営まれるのが教育の実相であるということは否定しがたい真実である。子ども一人ひとりの息遣いを感じながら、日々格闘している親や教師たちは、それこそが教育の現実(actuality)であるということが一番よく知っている。システムというのは、常にその目的合理性や同調性を求めて動くものであるが、教育という営みは、それ以前に、唯一無二の〈いのち〉が相互に交流する現場において生じるところの〈システムに回収不可能なアクチュアリティー〉を属性として含みもつのである。子どもと共に生きることを引き受けながら、その状況から呼びかけられていることに真摯に応答するのが、教育という営みの真実に他ならない。そして、そこに灯をともしてこそ、教育は生成するのである。なるほど、教育のシステム化は不可避であり、法律、経済、行政などの諸システムとの影響関係にある。しかし、なお、教育システムをその従属物としてみてはならないのは、そのゆえである。

1. 事業評価の方法に関して

このような視点に立つとき、教育行政の役割は何であろうか。現代は、大きな歴史の転換点にあるといわれて久しい。先述のように、近代という時代に構築された教育システムは、揺らぎ、自明性を喪失しつつある。この不確実性著しい状況に対処すべく、教育行政によるシステム化は細部にまで及び、その実効性が検証される傾向にある。令和5年度の事業評価を拝読する中で、教育委員会事務事業がいかにも多様で、細部にまで及んでいるかを知るに及び、多忙化を極める日々の業務の遂行に対して、一市民としても謝意を表するものである。しかしながら、研究者としても納税者としても一番気にかかるところは、その事業が、惰性化することなく、相互に生き生き

(convivial) とした教育のアクチュアリティーを活かすような仕組みとなっているかどうかである。すなわち、十分にそれを支える条件となり得てい

るのかどうか、また逆に、手段に過ぎないシステムの維持自体が目的となってしまう（価値の転倒）ことによって、教育の惰性化・形骸化が生じていないか、ということである。このことが PDCA サイクルの自己目的化によって不問に付されることのないことを願っている。ただ、この点を評価シートから読み取ることは不可能であり、安易に数値等によって推測で検証することはできない。ここでは事業を運営する当事者の方々が現場の状況に応じて問題を考えるために、僭越ながら、以上に言及しておきたい。

ところで、周知のように西宮市の事務事業評価システムの目的としては、(1) 市民満足度の高い行政サービスの提供、(2) 行政の透明性と説明責任、(3) 職員の意識改革が挙げられてきた。まず、昨年度の指摘にもあったように、(3)については評価シートから読み取ることができなかったが、教育行政の具体的運営や業務の遂行に携わる方々が、業務の妥当性、実効性を考える際に、その途上で、常に、これからの不確実な時代に生きる子どもたちにとって「幸福とは何か」（＝西宮市教育推進の理念にある「夢をはぐくむ」とはどういうことか）という決して自明とはいえない問いを問い続けながら業務に当たられることを願っている。なぜなら、そのこと抜きには、具体的な状況下における施策の適性、不適性は見えてこないと思われるからである。今後とも、個々の現場で当事者によって感じ取られた業務の意味や限界が、業務評価に反映されることをお願いしたい。

また、評価目的の(1)に関しては、「市の事務事業を予算の執行率や事業の進捗度という観点からだけでなく、目的に対する成果や達成度の観点からも評価し、その結果を行政運営の改善につなげることにより、市民満足度の高い行政サービスを効率的に提供する」と説明されている。ここで問いたいのは「市民満足度」とは何かということである。評価シートから読み取れる範囲では、アンケート調査がその根拠の場合もあったが、「評価対象外」のものも多かった。全体的に、何をもちいてニーズと考えるのかが曖昧なままのように思えた。一般的には、今日の消費社会の中で、私たち消費者は個人的、自己中心的な欲望をニーズとして抱きがちである。教育システムの是非を問う際には、いわゆる「私事化」されたニーズではなく、多様な人々が共生できる公共性の創出をニーズと考えなければならない。その意味では成熟した「市民満足度」が課題であるともいえるが、やはり「市民満足度」という表現だけでは評価指標として不十分であろう。したがって、評価シートにおいては、評価項目「必要性」「成果・有効性」「コスト・負担」「執行方法」といった観点ごとに「評価内容の説明」があることは、市民にとって、

ある程度理解の助けになっていると考えられる。

けれども、もう少し踏み込んでいえば、市民を代表して考案された「西宮教育の推進方針」に示された公共的な理念との連関を質的に評価する工夫があってもよいのではなかろうか。それは、数値による量的な評価指標ではなく、子どもたちの幸福に資するかどうかを問い続ける各事業の構成員による複数の方面からのナラティブな質的評価が望ましい。現状でも、「成果の達成状況及び評価結果から明らかになった課題事項」の記述があることは評価できる。けれども、そういった本質的な問いを念頭において、当事者による反省や改善点についてのより踏み込んだ「考察」があると、市民は事業のミッションの重要性や種々の制約を抱える難しさについて理解が進むであろう。多忙を極める行政組織として難しい評価の在り方であることは重々承知しているが、人文系の教育研究者からの視点として、僭越ながら、無理を承知で言及しておきたい。教育の行政マンには、常に同時に教育者（人を育てる人）としての視点をもっていてほしい。それが（２）の「行政の透明性と説明責任」をより具体的に示すことにもつながると考える。

2. 各事業評価の内容に関して

以下では、上に述べたような「西宮教育の推進方針」との連関を念頭におき、そこに示されたいくつかの目標（公共的なニーズ）ごとに、関連する事業評価の内容について言及し、あわせて筆者なりに気がついたことをコメントしておきたい。

1) 計画的・効率的な学校園施設の整備（推進方針(2)-⑧）

子どもたちが安心して学びに取り組むための環境を整備する大切な課題である。学校施設の老朽化が進み、今後はさらに施設の整備需要が増大することが見込まれる中で、補修工事費や維持管理にかかる委託料等の予算の確保（前年度比で約1億円増）、施設管理システムの効率化、長寿命化改修事業の推進などが懸命に取り組まれている。学校維持管理事業の光熱費は、燃料費高騰等の要因で、前年度比で約8.6億円増の予算がつけられているが、現下の世界情勢にあっては致し方ないところであろう。また、休園となった幼稚園の転用先が決まるまでの暫定的な維持管理を行う学校跡施設管理事業に関して、その転用については他部署との連携のうえ、是非とも、教育基盤の安定化の観点から、子供・子育て支援（推進

方針(2)-①) や地域・家庭の教育力の向上(推進方針(3)-②) 等に資する利用を期待したい。

2) 幼稚園・小学校・中学校・高等学校・特別支援教育の充実

(推進方針(2)-②～⑥)

市立の幼稚園については教育委員会の所管であり、入園関係事業においてその入園に関する業務が実施されている(因みに、現在、幼児教育は無償化されているが、過去には市立幼稚園の保育料に関する業務が行われていた)。また市立の幼稚園教育については、「指導助言関係事務」や「特別支援教育事業」などでも取り組まれている。なお私立幼稚園については、兵庫県の管轄となっており、認定業務等についてはこども支援局で行われている。

市立小・中・義務教育学校・特別支援学校の児童生徒の基礎学力向上事業として、「主体的・対話的で深い学び」を目指した学習を支援する地域人材の配置や、ESD 推進を目的とした施設見学の予算が、前年度比で約 1000 万円強の増加で計上されている。ただし、令和 2 年度決算と比べると半額以下に落ち込んでいる。評価シートにも、今後はコロナ禍以前にも増して、教員以外の専門者の支援が必要であると認識されており、学びの指導員の配置時間数の確保が課題だとされている。それにも拘らず、思い切った予算の増額ができなかったのはコロナ禍の余波であろうか。これからの時代を生きる子どもたちの能力の育成という社会的ニーズも高い事業であるだけに、全国学力・学習状況調査の結果分析を待つまでもなく、何が、今後求められる基礎学力なのかを見据える必要がある。「主体的・対話的で深い学び」を支援できる教育者の育成は急務であり、「専門者」から研修を受けてノウハウを身に着けるといふ発想だけでなく、むしろ教員相互の学び合いを通じた叡智の結集・創出の機会確保に尽力すべきであろう。

小学校学習指導推進事業において、西宮市小学校合同音楽祭がコロナ禍を経て再開されることは歓迎すべきであろう。一方で他の分野の学習指導に関しても何か取り組みがあってもいいように思えた。こちらの事業においても、小学校に特化した「主体的・対話的で深い学び」の実現やパフォーマンス評価等に関する研究等に資する環境整備、指導推進を企図して、本事業として予算を充てることもできるのではないか。

中学校学習指導推進事業において、重点がおかれているのは、中学校体育連盟に分担金を支出しての体育・スポーツ振興、進路指導支援事業、部活動推進事業(部活動指導員の配置 10 校を含む)、そして中学校合同音楽会の開催(1 回)である。コロナ禍を経て活気が戻りつつあるのは良いことであろう。部活動の地域

移行については、教師の多忙化解消や子どもを真ん中においた地域コミュニティ形成のためにも望ましい。引き続き前向きに検討されたい。ただ、市の教育推進方針に照らして言えば、こちらの事業においても、中学校に特化した「主体的・対話的で深い学び」の実現やパフォーマンス評価等に関する研究等に資する環境整備、指導推進を企図して、予算を充てることはできないのであろうか。

また、推進方針に謳われているように、「小学校 3・4 年生の外国語活動、5 年生から中学校にわたる外国語科の教育の充実」が課題となっている。これは国際教育事業（名目上は、学習指導推進事業の対象であってもおかしくはない）として予算がたてられている。事業の振り分け方はともかくも、指導者の研修や ALT（外国人外国語指導助手）の委託料の増加が見込まれる中で、学習指導推進の一環としても予算確保のための工夫はできないものだろうか。

高等学校学習指導推進事業は、特設科学講座、学校開放講座、市立高校海外語学研修、体育・スポーツ振興など、各方面にバランスよく展開されているという印象をもつ。この事業の予算内で、市立高校パワーアップ事業が展開され、大学・研究所との連携（高大連携）の試みがさまざまに展開されていることは、「主体的・対話的で深い学び」を大学教育（リベラル・アーツ、専攻の学問）へと接続させる意味でも意義深いであろう。予算規模は、中学校学習指導推進事業の半分強であるが、成果の達成状況は「目標をおおむね達成できている」ということである。更なる「パワーアップ」を期待したい。

特別支援教育の充実は、市の推進方針でも「共生社会の形成を目指して、インクルーシブ教育システムの構築に向けた取り組み」として、「丁寧な周縁・就学相談に努め、周縁・就学後の学びの場の柔軟な見直しを図ることも含め、継続的な教育支援を行い」、「子供一人ひとりの教育的ニーズに最も的確に応える指導と合理的配慮が提供されるよう個別の教育支援計画や個別の指導計画を策定し、適切な指導及び必要な支援を行う」ことが目標となっている。特別支援教育事業では、個別の教育支援計画¹、個別の指導計画²の作成・活用などの学習指導の充実や就学支援の充実³、そして特別支援教育支援員、学校協力員、保育支援員、介助支援

¹ 乳児期から学校卒業までの一貫した長期的計画を関係機関や保護者などと連携しながら作成する作業であり、対象者 3513 人に対して 1836 人分が作成・活用された。

² 法的に作成義務のない通常学級の特に配慮が必要な子供たちに対して作成するもので、令和 4 年度は 3513 人に対し 2673 人分の作成・活用がなされた。

³ 令和 4 年度の就学相談実績は、計 480 件であり、令和 3 年度の 449 件より微増している。

員、看護師の配置、西宮支援学校の通学バスの運行业務委託、福祉タクシーの借り上げなど、特別支援教育推進にかかる体制整備が行われている。関係各位の努力によって推進計画の目標が支えられていることに感謝したい。令和5年度予算額も前年度比でほぼ1000万円強の増額となり、より一層充実されようとしているのは評価できる。「目標をやや達成できなかった」という自己評価がなされているだけに、より一層の支援員、協力員の配置数の確保、研修の整備を、そして必要であればより一層の予算確保を期待したいところである。

3) 学校生活の安全・安心（推進方針(2)-⑤）

市の推進方針では、「児童虐待やいじめ問題、不登校、家庭問題、ヤングケアラー、子供の貧困等、学校だけでは解決困難な事案が増加傾向になることから、これまで以上に福祉・医療等の関係機関、地域との連携が必要となっている」ことが指摘され、そのための安全、安心な環境づくりに取り組むことが明言されている。これらの課題に対して、学校問題解決支援チームを設置し、スクールソーシャルワーカー(SSW)やスクールカウンセラー、各種支援員・協力員等を配置、委託弁護士への相談を実施しているのは、生徒指導事業である。令和4年度には、5名のSSWが市内全中学校に配置され、生徒指導体制の確立と関係機関との効果的な連携が継続され、派遣校数も増加された。生徒指導体制の確立と関係機関との効果的な連携、いじめの定義にのっとったいじめの認知が行われるように啓発活動を行うことなど、「西宮市いじめ防止基本方針」に基づき、未然防止、早期発見、早期対応を基本として、今後も継続した取り組みをお願いしたい。

不登校児童生徒支援事業では、対象児童生徒が学校外で学ぶ公的施設（休園施設、学校内の空き教室、公民館等）「あすなる学級」が運営されてきた。推進方針にある通り「不登校は、多様な要因や背景によって、誰にでも起こりうるものとして認識されており、児童生徒が自ら将来への夢や進路を主体的にとらえることができるように支援し、社会的自立を促すことが大切だ」と考えられているからである。教育委員会内では、「不登校対策連絡協議会」を設置され、学校、PTA、地域それぞれの役割からの支援の在り方について協議されてきたが、令和4年度での対応の成果として、「あすなる学級うえがはら」「あすなる学級はまわき」の開設、およびオンラインでの支援「あすなるオンライン」が立ち上げられたのはよかった。利用手続きに時間がかかるとのことで、今年度は合理的な改善をお願いするとともに、老朽化が進む利用施設の改修等のための予算確保を検討されたい。また、今後の地域人材の活用を進める予定には賛同したい。

推進方針で明言されている「補導活動と生徒指導等との連携」については、青

少年補導関係事業で取り組まれている。地域の大人による子どもたちへの声掛けを通じて、地域における人間関係を構築し、子供たちの健全な成長を促し、併せて地域の大人のネットワークづくりと子供たちが安全な地域社会で安心して生活できる環境の整備が目指されている。その中で、携わる大人が意欲的に取り組んでいるとのことで、地域コミュニティの再生のためにも望ましいことだと評価できよう。外部委託になじまないという判断も尊重したい。

また、昨今増加傾向にある学校給食のアレルギー対応について、推進方針では、「学校給食献立作成・アレルギー管理システム」を活用することでチェック漏れを防止し、誤食の未然防止に努める、とある。安全でおいしい給食を提供し、心身ともに健康な児童生徒を育てるために、給食管理運営事業があり、上記管理システムは、安定的に運用したと評価されている。とりわけ食物アレルギーは、アナフィラキシーを起こし重篤化することもあり、きめ細かい配慮をお願いしたい。

4) 心や体の育ちを支える教育活動の充実（推進方針(2)-⑥）

食育との関連では、給食施設整備事業で施設設備の不足の解消や衛生管理の一層強化が実施されている。老朽化する施設の改修、備品の買い替えを合理的に実施していただきたい。予算は、年々増額されているが、令和5年度への繰越金が5400万円強存在するとあるが、説明が欲しいところである。また、安全で良質な食材を適正な価格で安定的に提供する給食物資購入事業があり、一括購入した食材を集約し、各学校へ配送する業務を委託している。この事業の評価シートの「令和4年度の実施内容」において、給食費の収支に1100万円強の赤字が出ていることが示されており、過年度給食費収入を相殺したうえで、西宮市学校給食費基金の取り崩しにより補填したとある。給食費未納額（令和4年度で200万円強）の累積によるものであろうか。なお、前述の給食管理運営事業の一環として滞納整理に取り組まれているが、悪意のない滞納者に圧力がかからぬように、法的措置については慎重をお願いしたい。それにしても、今や世界に誇れる日本の給食文化だと思う。今後とも、子どもの心身の育ちを支えるために、安心安全の給食の提供を継続する条件の整備に努力をお願いしたい。

その他、学校体育推進事業、小学校体験活動事業、学校人権教育事業、トライやる・ウィーク推進事業など、コロナ禍により縮小を余儀なくされていた試みも、徐々に回復しつつあり、よかったと思う。学校保健管理事業においては、令和4年度に事務作業の改善、事務の効率化に対応するために検診予約システムが導入された。さらなる改善を期待したい。

5) 教職員の力量向上と勤務時間の適正化（推進方針(2)-⑦）

この課題に関して、研究・研修事業で、教科の専門研修、職務研修、研究グループの設置等がキャリアステージに応じた企画のもとに、研修内容やテーマを工夫して実施されているという。前年度の研修アンケート等を活用し、受講者が満足できる内容の研修が実施できるよう検討が行われ、受講者の満足度が上がったという自己評価がなされている。オンライン化によって参加促進を促すことができたともいう。教育学者の佐藤学によれば、教師の専門家としての実践は、想像以上に複雑であり、高度に知的な実践を伴う。実践は不確実性に満ちており、「反省的実践」（ドナルド・ショーン）を伴ってはじめてその遂行が可能になる。決して、単純な目的合理性を基調としない。それは勘やこつ（暗黙知）によって成り立っている部分が多いが、これは教師自身の豊かな経験と同時に確かな学問的知見によって支えられていることが必要である。もとよりそれは一人では達成されず、何よりも創造的実践に挑戦する同僚性を基盤とする教育者共同体によって、つまり異世代間・同世代間の教師の学び合いによってこそ達成可能となる⁴。研修が、従来型の上位下達になっていないか。〈教える専門家〉である前に〈学びの専門家〉として、「主体的、対話的で深い学び」を教師たちが相互に実践しているか。日本の教師文化であった、授業研究と同僚間の学び合いの機会と時間が、業務の多忙化によって奪われていないか。奪われているのであれば、それを取り戻すべく、勤務時間の適正化（教師の働き方改革）が真剣に実施されようとしているのか。—こういったことは、絶えず顧みられる必要があると考える。推進方針には「教職員の健康及び福祉の確保を図り、持続可能で効果的な教育活動を行うため、定時退勤日、ノー会議デーの実施、「西宮市中学校部活動方針」及び「西宮市高等学校部活動方針」に基づくノー部活動デーの実施、公務支援システム、新文書連絡システムなどを活用し、負担軽減に継続して取り組む」とされているが、さらに勤務時間の適正化と働き方改革を推進する事業を創設することはできないだろうか。昨今、保育職や教職の大変さばかりが際立ち、若者の眼に必ずしも魅力的に映らないことも、保育士・教員不足を招きつつある一因ともいわれる。西宮市には、「夢をはぐくむ教育のまち」にふさわしい、魅力ある教育者が育ち合う文化をこれからも育てて頂きたい。そのための条件整備が十分かを検証して頂きたい。

⁴ 佐藤学『教師花伝書—専門家として成長するために』（小学館、2009年）82-83頁。

6) 青少年育成（推進方針（3）①～③）

まずは、青少年の体験活動の推進に関して。『丹波少年自然の家運営負担金事業』が、受け入れ停止になったことにより実施されなくなったことは残念であった。その分、『山東自然の家管理運営事業』において今後大幅な利用の回復が見込まれるということであるが、『山東自然の家改修事業』において耐用年数や劣化状況を踏まえて、設備や施設の計画的な修繕・改修を行い、怪我や事故の発生を未然に防いで、利用者が快適に施設を利用できるとのことで、今後ともよりよい運営をお願いしたい。その一方で、形骸化されているにも拘らず、慣例によって実施されているような事業が存在しないか、予算の効果的な使用のためにも検証をお願いしたい。

また、地域・家庭の教育力の向上は、特に不確実性著しい時代状況を鑑みて、特に重要である。これまでの学校化社会から生涯学習社会への転換と並行して、「社会総がかりで、子供たちへの教育に携わる」市民の意識転換が必要である。その意味で、令和5年度にコミュニティー・スクールの導入が全校完了することは喜ばしい。今後とも、学校・家庭・地域がそれぞれの役割を規定しつつ、課題について熟議を重ねる機運が高まることが望ましい。授業の補助、部活動の指導、図書の整理や読み聞かせ、校内の環境整備、登下校時の見守り、学校行事の運営支援などに親や地域の大人たちが積極的にかかわり、「開かれた学校」を拠点として、親、教師、地域の大人たち、そして子供たちが共に学び合い、育ち合うことによる地域・家庭共同体の再生が念頭におかれるべきである。

その中に、留守家庭・放課後等の児童育成という役割もあるだろう。放課後キッズルーム事業では、子供たちが安心して主体的に活動できる遊び場や学びの場を各小学校区に導入して、地域の大人に見守られながら子供たちが心豊かに育まれる重要な役割を果たしていると評価したい。アンケート調査でも、本事業への評価は高い。今後とも、子供にとっての望ましい居場所づくりのためにこども支援局とも連携し、今後の方針に示されている通り、令和7年度末までの全校導入を目指して頂きたい。

3. おわりに

以上、事業の評価方法と事業内容について、微力ながら筆者の専門分野の

「知見を活用して」意見を述べさせて頂いた。全ての事業に言及できたわけではないがお許しいただきたい。残念ながら筆者は、個々の事業の予算規模の適正について判断する知見を持ち合わせていない。おそらくは限られた教育予算の中での各事業への配分、さらにその中でのやりくりは、困難を極めるものと予想できるが、上記のように、「西宮教育の推進方針」に照らして見る限りにおいて、市民である大人たちと子供たち、それに教育関係者が共に生き生きと学び合い、育ち合うための環境整備に必要な事業が設定・運営されていることは確認できた。ただし、最初に述べたように、各事業が真にそれを支えるシステムとなっているかどうかは、実際の個々の現場での感覚からの個々の事業の意味に関する考察を待つしかない。システムの実効性・効率性だけが重要ではないことは言うまでもない。事業の現場にいる方々の尽力に感謝しつつ、今日の時代状況において、人びとが日常において見失いがちな個々の生きる意味が発見され合うような、また共に苦しみを分かち合い成熟できるようなコミュニティーの再生への貢献度が問われながら、事業が運営されることを願っている。