

### 第3回 教育、産業・雇用等ワーキング・グループ 議事要旨

---

1. 開催日時：2016年3月16日（水）13:00～14:45
2. 場所：中央合同庁舎第4号館4階共用第4会議室
3. 出席委員等

主査	伊藤元重	東京大学大学院経済学研究科教授
委員	伊藤由希子	東京学芸大学人文社会科学系経済学分野准教授
	同 大橋弘	東京大学大学院経済学研究科教授
	同 羽藤英二	東京大学大学院工学系研究科教授
	同 牧野光朗	長野県飯田市長
	同 鈴木準	株式会社大和総研主席研究員（オブザーバー参加）

---

#### （概要）

##### （1）文教・科学技術分野のPDCAサイクルについて

関係府省より説明後、以下のとおり意見交換。

（委員） 回答が検討中のものは4月に更に詳しく具体的に伺いたく、幾つか確認したい。モニタリングについて、毎年度KPIの進捗状況が把握できない項目として、教員の勤務実態、初等中等教育の質、国立大学若手本務教員数、高等教育の質を挙げているが、これ以外にもあればしっかりチェックして欲しい。モニタリングはPDCAを回す上で極めて重要であり、専門調査会・WGとして進捗状況を管理するためにも、随時、検討状況を報告してもらいたい。

教員の業務環境の改善は、校務支援システムの導入も大事だが、様々な形でモニタリングすることが大事。踏み込んだ説明があったが、更に4月に具体的に伺いたい。特に勤務実態の把握・検証を進めていく上で、予算要求に関わってくる部分も多いと思うので、具体的に詳細な取組内容について説明してもらいたい。現場に大きな負担を強いる調査は本末転倒であり、負担軽減の方策にも配慮願いたい。

エビデンスに基づくPDCAサイクルは、昨年の非社会保障WGの時から中心的な検討課題であったと認識。多様な目標、多様な手段があり、エビデンスに基づくPDCAサイクルが困難なことは理解しているつもりだが、今日の説明は依然として大きな取組方針の説明が中心で、本年度何をどのように進めるかなど具体的な取組内容は検討中とのことであり、更に踏み込んで4月に伺いたい。

（文科省） 次回、体制やブレークダウンした研究内容、対象まで踏み込みたい。調査対象もできるだけ複数で行いたい。具体的な詰め作業を急ぎ、1ヵ月以内に何とかしたい。

(文科省) モニタリングはPDCAを回す上で重要な取組であり、国立大学内でもKPI的なものを設定する所が現れている。第3期中期目標期間に向けて大学の活動がより良いものになるよう取り組んでいく。

(内閣府) 科学技術政策の司令塔機能に関連し、被引用回数トップ10論文割合のKPIが設定されている。数値の把握時期と速報性、どのタイミングで把握できるかを明記している。データは毎年度の傾向があるため、3年平均で採っている。従って、2018～2020年に出版された論文について2021年末時点までの被引用回数に基づく値が判明するのが翌年8月。毎年夏の時点でそのデータを常に把握しており、過去3年平均でデータを追い掛けている。例えば本年のものは来年夏に初めて判明するが、単独のポイントのみでなく、3年平均で扱う特殊事情について留意頂きたい。

(委員) モニタリングに関し、業務改善ガイドラインのイメージが湧きづらい。調査のための調査はなく、最終的に業務改善にどう繋がるかがあって、そのための調査になる。総時間を正確に計測しても仕方なく、改善のためにどのように調査するのか視点として見えづらい。

教育政策に関する実証研究は、多面性・多様性があり、文科省が様々な視点を選ぶ裕度を与えられているわけだが、何か決めないと進まない。教育効果をどう測り、何ををもって成功事例とし、成功事例を横展開する視点が重要だが、そういうプロセスが見えづらい。アウトカムの評価は、多面性・多様性を勘案しつつどうするのか。例えば「成果を上げている地域・学校の取組・教育環境の分析」は、高い成果を上げている所だけ見ても仕方なく、成果を上げていない所との比較もしないといけない。なぜ高い成果を上げているかが分析目的になる。「教員の勤務実態の実証分析」も単に勤務実態の計測ではなく、どうPDCAの実証分析に繋げるかの視点が欲しい。

教育の分析の中で成功事例をどう見つけ、拡げることによって、教員の業務負担の減少や高い費用対効果に繋がるかという分析になると良い。次回、発表時に必ず入れてもらいたい視点だ。

(文科省) 教員の勤務実態は昭和41年と平成18年に調査し、例えば授業や事務作業の業務内容別、学校種別、職種別、平日と休日別の勤務実態の経年比較を調査した。今回はこれに加え、例えば指導体制と教員の勤務時間の相関、加配措置の有無による比較分析、教育課題への対応と教員の勤務時間の相関、人の張り付きによる比較分析、運営体制と教員の勤務時間との相関、管理職のタイムマネジメントの違い、学校事務の共同実施の有無等による比較分析、専門スタッフや地域ボランティアの活用状況と教員の勤務時間の相関、関係機関との連携状況、ICTの活用状況等と教員の勤務時間との相関など、教員の勤務時間、

勤務内容、教育成果等をクロスし、しっかりと盛り込んで調査したい。過去の調査は、それぞれ別の行政課題があったため、勤務時間に特化した。今回は御指摘の観点をしっかりと盛り込んで調査したい。

教育政策に関する実証研究は詰めをしている。何が成功事例なのか様々な指標があろう。学力の観点、暴力行為や不登校の減少、不登校の改善率など様々な指標があろう。それらを総合的に判断して成功事例を考える。どういう取組が有効か、分析、数値化できるか。データの採り方は客観的な数字の活用のほか、加配が良かった悪かったというシンプルなアンケートでなく、工夫した客観的なデータが採れるアンケートも含めて検討したい。

(委員) 横展開の図り方をどう工夫していくか伺いたい。学校現場の工夫がどんな形で横展開できるか。学校現場の教員が良いと思って取り入れる環境を作ることが重要。学校現場に届き、教員が大事と思い、学校現場に浸透していかなければ、横展開が図れないと懸念するがどうか。

(文科省) 文部科学省で研修会を行い、地方でも教員の研修会がある。例えばリーダー的な方を国で育て、地域で還元して頂くことは従来から行っており、今回もそれが主になるろう。

(委員) 研修内容が分からない部分もあるが、都道府県ごとの研修の中で好事例を研究し、全国に通用する事例を各都道府県で参考にしてもらうなど様々なやり方があるが、都道府県教育委員会に任されているのか。モニタリングについても研修会で現場に、ということか。

(文科省) 事項に応じて分担し、国、県、市町村、なおかつ学校ごとに、自主的に研究・交流を行っており、今回の成果をしっかりと周知していきたい。

(委員) 教育政策に関する実証研究について、加配教員・専門スタッフ配置の効果分析、学級規模等の影響・効果等を測れば、様々な効果は出ると思う。一方、例えば少人数教育、アクティブラーニング、加配を見直したときに何が起こるかが想定されている。お金を使わず教育効果が最大になるモデルがあって、モデルを適用したら効果が上がるかどうか、モデル的に検証されるべき。説明では現状を測り、そこから変数効果を出すように見える。モデルを実験的に行い、そこから効果を生み出したり、教員の制約条件は何かを見出さないとうまく行かないと思うが、考えを伺いたい。

司令塔機能のKPIに関し、引用論文数については、基本的に研究者が出したアウトプットだが、研究者の研究環境を明らかにしないと、環境を整えた司令塔としての効果か、研究者の効果か識別できない。研究者を評価したいのか、大学のマネジメント施策を評価した

いのか、分別可能なのか。研究機関のマネジメントのKPIについて追加であれば説明願いたい。

（文科省） 今回の実証研究においては、例えば教員を加配し、有効活用するために現場がどういう工夫をしているかといった好事例について二次元、三次元で捉えていくことを念頭に置いている。指摘の通り例えばこういうものを実証研究してくださいというものもあって良いが、検討段階であり、参考にしたい。

（内閣府） 司令塔機能の発揮という意味でのKPI設定として、引用論文について考え方を示した。ポイントの増減がどういう要因に基づくかは、様々な要素が含まれると想定している。非常に多い論文の総体のトレンドを把握することで、司令塔機能が発揮している、しないという大きな話だと理解している。それを測る上で細部を追求しても益が小さいと見ており、全体のトレンドとして把握できると考えている。

科学技術・イノベーション政策全体をどういう角度で切り取るかは様々な切り口があり、第5期科学技術基本計画の中で様々な角度から検討し、目標値・指標値を設定した。全体相まって基本計画の進捗状況を我々として把握したいと考えおり、その代表の一つとして引用論文を挙げている。

（委員） 教員の労働時間の増加については、教員の業務が増えているのか、能力が低下しているのかが分からない。キャッチアップできる能力の育成も重要で、単に労働時間が増えているから教員を増やせば良いとはなりにくい。能力がない教員が増えても教育効果が得られない懸念があるし、教員以外の専門家の対応が必要な場合もある。したがって、まずはどのような児童・生徒・家庭・地域の変化があるのかを把握し、どの様なサービスが明らかに不足しているかを捉える必要がある。

教員の多くは特定の地域の教育に関わっており、その地域の特徴は非常に多様化している。どのような子供がどの程度存在するのか、教育サービスの需要面を情報として測った上で議論することが不可欠である。児童／教員比率という平均だけでなく、分散も見る必要がある。たとえば、明らかに人手が足りない場面が幾つかある。普通学級に身体介助が必要な子供がいれば、階段の昇降も介助者が必要である。学校配布のプリントの読めない外国人保護者に翻訳するサービス、あるいは家庭教育や経済環境が著しく低い家庭や不登校の家庭に対する学習サポートが必要である。これらは現状では大学生のボランティアなど無償労働頼みであり教員の体制・能力に限界がある。教育行政として専門家が関与する体制や予算が必要である。授業中ずっと座ってられない子供も増えている。このように教員1人では業務が回らないことが明確な場面について、具体的な数字と議論の積上げが大事である。教員の業務状況がKPIとされているが、教員の業務を考える上でどういう生徒がいるかの把握がまず不可欠である。日本の教育現場は、子供の状況の多様性に、旧来か

らの教員中心の体制では対処できなくなっている。

（文科省） 御指摘の通り、かつてと授業時数は変わらないが、教師の業務量の増として生徒指導が5.4倍、部活指導が約3倍と教師に負担が掛かり、事務作業等もある。しっかり分析し、どこがスリム化できるかできないか、多角的な観点から見ていきたい。その他、外国人がいる学校は約23%、半分の市町村で外国人の子供がおり、また、特別支援を要する子供が1クラス約7%など、様々な手当が必要。指摘を踏まえて実証研究に生かしたい。

（委員） 教育政策に関する実証研究について、教育政策の特性を踏まえるべきというお考えはその通り。教育政策とは単一ではない様々な手段の組合せであり、また、質的な研究が重要であることは否定しないし、そうした研究が遅れているとしたらむしろ問題。文科省に様々な政策課題があることは理解する。ただ、その上で、経済・財政一体改革推進委員会のミッションや「経済・財政再生アクション・プログラム」での合意とは、データや教育政策の評価と費用、様々な教育環境を総合的に考慮したエビデンスベースドな政策立案や予算要求を行うPDCAサイクルを構築すること。それが実証研究を行う大きな目的であり、本WGの問題意識である。

つまり、教育の在り方全般ということではなく、アクション・プログラムに対する回答でありソリューションになるということを実証研究では意識していただきたい。この点は、研究設計の段階が肝心である。例えば学級規模が小さければ小さいほど良いという仮説の実証ではソリューションにならず、適正規模がどこにあるのか見出されなければ改革の議論ができず、納得性もない。教員の加配も、文科省から話があったように有効活用している現場の工夫を調べることも重要かもしれないが、加配が付けば付くほど良いというのは、費用対効果を考えながら少子化を踏まえた教職員定数の在り方を示すという課題に対するソリューションにならない。専門スタッフの配置もどういう効果があり、それがどれぐらい教職員の代替になるかという視点が不可欠。教育政策全体の重要性は分かるが、できる限りアクション・プログラムの内容に焦点を当てた実証研究を設計し、進めて欲しい。

（文科省） 御指摘の通り、少人数であればあるほど良いということであれば、究極的には1対1となる。現在、副大臣の下で、子供たちにとっての適正な規模について生活集団・学習集団の面からも含めて多角的に議論している。日本の学校教育は、学級単位で授業だけしているのではなく、様々な場面で全人格の涵養が目的とされている。学級ごとの切磋琢磨や学級・顔ぶれが入れ替わる所まで踏み込んだ実証研究としたい。少人数であればあるほど良いという取組をするつもりはない。テーマに沿ってポイントを絞りつつ実証研究を進めたい。

（事務局） 今までの文科省、特に初等中等教育局の分野が、専門家により、教育は専門

的なことが必要という議論で進んできた印象。大きな制度改革もない中で現場の状況が変わっている。少子化が進む一方、様々な子供に対応しなければいけないが、財政の制約もあって教員が増やせず大変な状況になっている。

社会資本整備ではストック効果の発揮やPFIを入れる、社会保障では民間活力を入れる、保育は待機児童が増えた分を民間の保育所で対応するなど、柔軟に対応している。初等中等教育は大事であり、今日のことをきっかけとして、実証研究にチャレンジしてもらいたい。基本は見える化、世の中に現状を見てもらうことであり、研究会に外部の研究者・有識者を入れる際、文科行政の専門家に限らず幅広い人に入ってもらうなど新しい切り口を入れることが必要ではないか。成果の測り方も、教育委員会だけでなく地域・自治体の首長などが評価に加わることもお願いしたい。

全国学習状況調査の公表について28年夏をメドに対応ルールの論点整理とあるが、できるだけオープンにし、世の中と問題意識を共有する観点から取り組んで欲しい。

(委員) オープン度をどう測るかが重要で、見える化により地域に対する学校のオープン度を測れる指標を提示して、地域にとって学校が開かれていることが分かるようにすることが必要。

(文科省) 昨年の議論を通じて感じたが、学校の実態が全く理解されていないことは非常に不幸だと感じた。コミュニティースクールを全国に広げ、学校を地域に開かれたものにする取組を進めているが、そうした取組を通じて学校が理解され、実態を踏まえてもらえれば、円滑に学校教育を回していく姿になると考えており、その方向で進めたい。

## (2) パフォーマンス指標の設定に向けた検討について

パフォーマンス指標の設定に向けた検討について、事務局より説明後、取りまとめに向けた意見交換を行った。