

平成14～16年度
日本学術振興会科学研究費補助金
基盤研究(B)(2)
課題番号 14310139

教育政策評価研究の課題と評価手法の開発に関する基礎的研究

(最終報告書)

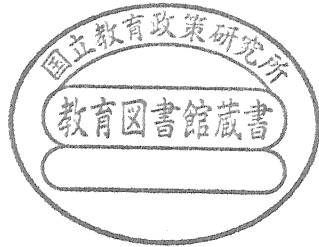
国立教育政策研究所



071210178

2005年(平成17)2月

研究代表者 **本多正人**
(国立教育政策研究所)



はしがき

本報告書は、2002年度（平成14）から開始した日本学術振興会科学研究費補助金〔基盤研究（B）（2）〕による共同研究「教育政策評価研究の課題と評価手法の開発に関する基礎的研究」の最終報告書である（なお、やむを得ぬ事情により平成16年度に研究代表者が交替した）。

「政策・行政評価」は、日本では1990年代後半から「行政改革」の一環としてクローズアップされた比較的新しい問題であり、研究課題としても自明というわけではない。従来の行政学で言えば「行政管理」のカテゴリーに包摂されていた概念であろう。今日の「行政改革」には歳出抑制のための行政の「効率性」だけでなく、国民に対する「説明責任」を含む行政の「透明化」（情報公開）や国民の「参加」も要請されている。とりわけ、教育政策・行政は多くの国民が関心を寄せる対象であり、しがってその「評価」は政策過程に直接フィードバックされることも求められる。例えば、「学力調査」の結果によって政策変更を余儀なくされるような事態も生ずるのである。「百年の計」といわれる一方で、教育政策・行政の評価にはそのような脆さも内包しているのが現実である。

私たちが、本研究テーマに敢えて「教育政策評価研究の課題」を掲げたのは、そのような脆さも念頭に入れてのことであった。確かに政策評価法によって各省庁は自らの政策を「評価」することを義務づけられて、その「評価手法」が求められた。それに応えるために、私たちは諸外国の事例研究等を行ってきた（『教育行政における諸外国の評価制度およびその実施状況等に関する調査研究』2000、『教育行政における評価手法の在り方に関する調査研究』2001）。

本研究ではそれらをさらに深化させるとともに、教育における「政策・行政評価」とはいかなる性格・特性を持つかという「そもそも」論も辞さないというスタンスをとっている。この共同研究の組織は、主に国立教育政策研究所員で構成したので、研究会はほぼ毎月の頻度で持たれ、その都度新しい問題の提起を受けて議論してきた。この中間報告書にもその多面的な問題関心が反映されている。市川昭午「教育行政評価論」（1976）はこの領域における先駆的論文であったが、あれから20年を経て漸く「行政改革」を契機にこのような試作品が生れたという一つの証である。

2005年（平成17）2月

研究代表者しるす

研究種目 基盤研究 (B) (2)

課題番号 14310139

研究課題 教育政策評価研究の課題と評価手法の開発に関する基礎的研究

研究組織

研究代表者 本多 正人 国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・主任研究官

研究分担者 青木 栄一 国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・研究員

河合 久 国立教育政策研究所・研究企画開発部・企画調整官

坂野 慎二 国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官

佐々木 毅 国立教育政策研究所・国際研究・協力部・総括研究官

澤野 由紀子 国立教育政策研究所・生涯学習政策研究部・総括研究官

塚原 修一 国立教育政策研究所・高等教育研究部長

名取 一好 国立教育政策研究所・教育課程研究センター基礎研究部・総括研究官

橋本 昭彦 国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官

屋敷 和佳 国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官

渡部 宗助 国立教育政策研究所・客員研究員 (平成15年度まで研究代表者)

研究協力者 井上比呂子 日本学術振興会特別研究員

貞広 斎子 千葉大学教育学部助教授

渡邊 あや 日本学術振興会特別研究員

研究補助者 鳥山有里子 国立教育政策所・教育政策・評価研究部 補助員

名古屋由佳 国立教育政策所・教育政策・評価研究部 補助員

研究経費 平成14年度 290 万円

平成15年度 170 万円

平成16年度 150 万円

計 610 万円

目 次

はしがき			i
目 次			iii
第 1 章	行政監察・教育政策・政策評価 —政策過程における「行政監察」を考える— 一試論—	渡部 宗助	1
第 2 章	政策評価と成果主義的教育行政管理論	本多 正人	22
第 3 章	小中学校施設整備政策の展開と課題 —過去 20 年間の総括への試み—	屋敷 和佳	32
第 4 章	指定管理者制度のもとでの児童福祉事業の質保証について	橋本 昭彦	43
第 5 章	ドイツにおける教育政策に関する評価	坂野 慎二	60
第 6 章	NCLB 法による科学に基づいた教育方法の奨励について —What Works Clearinghouse が提供する実践例とは—	河合 久	78
補 章	資料：都道府県の政策評価における教育政策の位置	青木 栄一	87
資 料	教育の政策評価・行政評価の雑誌記事・論文リスト	橋本 昭彦 名古屋由佳	110

第1章 行政監察・教育政策・政策評価

—政策過程における「行政監察」を考える一試論—

渡部 宗助

はじめに

今日の日本における「政策評価」をめぐる急展開は、1990年代以降特に1999年7月の国家行政組織法の改正以後のことである。それは、行政機関が自らの政策を対象として行なう「政策評価」を意味している。その実施を所管するのが、総務省行政評価局（2001年1月6日施行）である。そして、総務省の「政策評価に関する標準的ガイドライン」にもとづいて、各省庁はその年から政策評価を実施することになったのである。その総元締めである総務省政策評価局を、歴史的に辿ると、1948年（昭和23）7月の行政管理庁監察部（1957.8、行政監察局）に行きつく。つまり、今日、中央行政機関が自ら行なう「政策評価」のルーツは、行政管理庁設置とその所管による「行政監察」と言うことになる。少なくとも、行政機構上の継承性からはそう言えるのである。「行政監察から政策評価へ」と言う場合の「から～へ」にどのような歴史的意義を見出すかは、厳密には行政学上の課題であろう。そこに、1980年代以降の英米流新自由主義的「行政改革」を想定することは常識とっていいのではあるまいか。そして、行政の「必要性」「効率性」「有効性」「公平性」「優先性」、そして「説明責任」（accountability）というような「キーワード」が並ぶが、「民主性」などは後景に退いているのである。

本稿が対象とするのは、そもそも「行政監察」はどう言う経緯で生れたかという問題である。少なくとも今日の「政策評価」の源流に「行政監察」があったということを仮説にして、その性格を明らかにし、「から～へ」の考察素材を提供することを目的としている。

第1節 行政調査部の設置

1. 第二次世界大戦後の日本の「行政改革」

「行政監察」の史的考察は、50年以上前の第二次大戦後の日本の「行政改革」、新憲法下の行政のあり方とその改革から始めなければならない。天皇の政府とその行政は「無謬性」信仰に守

られていたのであるが、その政府が敗戦を招いたわけであるから、そのあり方は根底から問われなければならなかった。それは、米軍を中心とする連合軍総司令部の占領政策のもとに行なわれたが、何よりも帝国憲法の改正＝新憲法の制定化でのことであった。

1946年（昭和21）9月6日の閣議決定「行政機構及び公務員制度並びにその運営の根本的改革に関する件」は、次のような内容であった。⁽¹⁾

「第一」の「方針」では「我国現下の行政機構及び公務員制度並びにその運営は、明治初年以來多年の伝統の上に樹立せられ来たものであって、今や、新日本を建設せんとする上に当り、又、改正憲法の十全な運営を期せんとする上に於て完全なる民主化の線に副ふた根本的検討と改革とが要請せられている。」そしてすでに内閣に設置された臨時法制調査会が、改正憲法施行に伴う必要な各種法制の整備について審議研究を進めており、その答申に基づいて帝国議会に法案を提出する予定である。しかし「行政機構及び公務員制度について」は、改正憲法施行に伴う「差し当たり必要とせられる諸点」とし、その「根本的改革は、……特別の機構の下に、之が研究、調査及び立案に当り、今後約一ケ年を期し、……全面的且つ根本的改革の実施を断行し、その徹底的民主化を図ることとしたい」と。

「第二」の「要領」では、「内閣に、臨時に行政調査部（仮称）を置」き、「行政機構及び公務員制度並びにその運営の全面的且つ根本的改革に関し必要なる事項の研究及び調査並びに立案を掌る」とされた。この行政調査部の業務状況は「定期に、内閣及び帝国議会に報告する」とともに、「G・H・Q側と緊密なる連絡を取り、アメリカの行政調査顧問団の勧告を充分活用して研究、調査、立案に当り、……アメリカその他〔に〕調査員の派遣の承認を要請する」と。

「備考」においては、①この「行政調査部」が「アメリカの行政調査顧問団」との折衝に当ること、②今後の「政府の行政機構及公務員制度の改正に付き、G・H・Q側と折衝を為す場合には、行政調査部に於て終〔戦〕連〔絡中央事務局〕と連絡の上、これをなすものとし、各庁区々にこれをなさざること」の2点が明記された。

2. 行政調査部の組織

1946年（昭和21）9月と言えば、帝国憲法改正案が衆議院ですでに可決されており、10月7日には日本国憲法が成立した。上の「閣議決定」を受けて、10月28日には「行政調査部」が設置された（行政調査部臨時設置制・勅令第490号）。⁽²⁾それによれば、行政調査部は、「内閣総理大臣の監督に属し、行政機構及び公務員制度並びに行政運営の改革に関する調査、研究及び立案に関

する事務を掌る」(第1条)とされた。職員としては、勅命の総裁、法制局長官を充てる主幹、学識経験者と官公吏から内閣総理大臣が任命する部員、及び官吏から同様に任命される主事とが置かれた。さらに、部務に参画する顧問も若干名置かれた。内閣部内臨時職員等設置制の一部改正で、専任は43人とされた。さらに内閣訓令第6号によって「行政調査部規程」(同年10月30日)制定されて、行政調査部に4つの部が置くとされた。①所掌事項の「連絡調整」、「総括」、「状況報告」を掌る「総務部」、②「行政機構の改革に関する調査、研究及び立案」を掌る「機構部」、③「公務員制度の改革に関する調査、研究及び立案」を掌る「公務員部」、④「行政運営の改革に関する調査、研究及び立案」を掌る「運営部」である。国立公文書館所蔵史料の「規程案」によれば⁽³⁾、部の名称については、機構部には「行政機構部」、「公務員部」には「職員部」、運営部には「能率部」と「行政運営部」という別案もあった。閑説すれば、「行政調査部臨時設置制案」には、「行政制度調査部」とあったこともつけ加えて置こう。

この様に、「行政調査部」は、根本的な行政改革のために重要な3つの領域において「調査、研究」のみならず「立案」も担当する組織であった。同年8月に内閣に設置された「経済安定本部」のような純然たる行政機関ではなく、内閣審議会的性格も併せもっていた。その総裁には国務大臣・斉藤隆夫が10月28日付で任命された。行政調査部の部員には、内閣事務官を中心に各省庁事務官と学識経験者から任命され、その中から、総務部長には前田克己、機構部長には宮沢俊義、公務員部長には浅井清が夫々11月15日付で、運営部長には山下興家が少し遅れて11月29日付で発令された。⁽⁴⁾前田は大蔵省主計局課長を経て当時は運輸省の局長、宮沢は東大教授、浅井は慶大教授、山下は鉄道省工作局長の経歴はあったが当時は日立製作所取締役であった。機構部と公務員部は兎も角、「行政運営の改革」を担う「運営部」は議院内閣制下の政党政治との関係で「要」となるべき部であったと思われるが、この布陣を見るとそれはその当初において所掌から外ずされていた感じである。主幹には、勅令の規定に従い法制局長官・入江俊郎が就任した。この時、文部省から部員に命じられたのは、増田幸一(調査局調査課長)で、翌年1月には関口隆克(官房文書課長)が命じられたが、それが交替だったのか、追加であったのかは不明である。⁽⁵⁾

行政調査部の活動状況を検討する前に、そもそも設置期間約1年とされたこの組織のその後の変遷をここで略述しておこう。1947年(昭和22)5月3日の新憲法施行に伴い、行政調査部「総裁」には「勅命」ではなく、「国務大臣を以て、これに充てる」と明記・改正された(5月21日政令54号)。そして、主幹・法制局長官は入江俊郎の免官にともない佐藤達夫に替わり、入江は8月に行政調査部「顧問」となった。この年、9月1日には後に述べる「行政監察委員会令」が

公布・施行され、「行政運営の改革」上、一つの画期となった。さらに、10月末日には臨時人事委員会とその事務局が設置され（後の人事院）、行政調査部「公務員部」が廃止され、同時に「運営部」も廃止されてその機能が「総務部」に吸収された。この時、臨時人事委員会委員長には浅井清・公務員部長が、同・委員には山下興家・運営部長が就任した。「運営部」の所掌事項は「総務部」に吸収されて、「行政運営の改革」から「行政運営事務の改革」へと文言上もさらに縮小された。「行政運営基準のあり方」の探求は、この時点で行政調査部から完全に消えたともていまいだろう。機構部が国家行政組織法案を、公務員部が国家公務員法案の「調査、研究及び立案」を担ったような意味で、運営部が「行政運営基準法案」⁽⁶⁾の如きものを構想することはそもそも期待されていなかったと言うべきかも知れない。調査部は翌・1948年（昭和23）5月「主幹」を改め「次長」制となり、次長には前田・総務部長が、機構部長には宮沢に替わって佐藤功が就任した。この改組は法制局の廃止に伴って「主幹制度を改める必要があるから」と説明された。そして、同年7月1日の行政管理庁の設置（法律第77号）によって、片肺飛行状態の行政調査部はその歴史的使命を終えたのである。

3. 行政調査部の活動

上に述べたように、行政調査部はその業務の状況を定期的に「内閣と帝国議会」報告する義務があった（「規程」第7条）。今日、残っているその「報告」から、行政調査部の業務状況をみていきたい。1年8か月の設置期間中、行政調査部は3回の状況報告を行なった。第1回は1947年（昭和22）1月23日付「報告」（1946年10月28日から47年1月15日までの状況）、第2回は1947年（昭和22）9月10日付「報告」（同年1月16日下ら8月31日までの状況）、第3回は1948年（昭和23）5月28日付「報告」（1947年9月1日から翌年5月15日までの状況）であった。⁽⁷⁾

（1）第1回報告

第1回「報告」は、①連合軍最高司令部に対する資料の提出、②行政機構、公務員制度及びその運営に関する現状の調査研究—行政調査部に於てなした調査研究の主な事項、③行政調査部運営の方針の決定、④連合軍最高司令部との連絡、⑤米国顧問団の来朝に伴ふ公務員制度及び官庁事務運営の改善に関する調査研究、から成るものであった。②では、行政組織の統合化、内閣制度改革の基本的諸問題、議院内閣制の弱点を指摘する見解について、各国内閣制度の概観、イギリスの政務次官制度、米国に於ける公務員委員会の機能、等11事項を列挙してある。重要なのは③で、そこでは、3つの部（機構部、公務員部、運営部）について夫々「調査の根本方針」と「具

体的調査項目」が述べられている。「機構部」も、「公務員部」も、その「調査の根本方針」では新憲法の施行に伴う改革の「基本原理」「基本問題」の比較研究や改革実施案の作成を目的にして、重点的に活動している。ところが「運営部」の場合は、「行政能率、官公署の事務の整理刷新及びその限界、官公署の分課と執務方法」等、当初から技術的問題の限定していたことである。「機構部」の具体的調査項目では「新憲法に則る行政機構改革の基本原理は何か」「議院内閣制の下において行政の恒常性をいかに確保するか」「行政機構に民主主義の理念をいかに採り入れるか」「行政の能率化を図るには行政機構をどうしたらよいか」等6項目を挙げた。「公務員部」は「職階制度」、「公務委員会制度 (Civil Service Commission)」、「研修制度」に重点において、「公務員の本質及び任務」「公務員制度を民主化するための基本的方向を如何に定めるか」「国の公務員と地方公務員の関係を如何にするか」「政務的公務員制度を如何に定めるか」など6項目を挙げた。「運営部」は技術的項目を中心に19の調査項目（「事務の種類による処理の方法」「書類の書き方」「用語を標準化すること」「応接の方法を合理化すること」等）を挙げたが、その18項目「監察（行政運営に対する自己監察並に公衆代表に依る監察）の制度を確立すること」が注目される。

④のGHQとの連絡事項は11項目あって、その最初が「文部省に調査局設置の件」であった。周知のように調査局は、戦後教育改革推進のために1946年12月4日に文部省に臨時に新設された。⑤の米国顧問団の来朝に伴う調査研究については、第一～第四委員会を設置して、公務員制度の重要問題、職階と給与制度、任用と研修制度、人事行政一般についての調査研究に着手したことが報告された。

(2) 第2回報告

第2回「報告」は、①公務員制度及び官庁事務運営の改善に関する米国顧問団との共同調査研究、②職階制に関するパイロット・スタデイの実施、③官公署窓口事務の改善に関する件、④行政機構、公務員制度及びその運営に関する調査研究、⑤行政機構の改革、公務員制度の改正等に関する連合国軍最高司令部との連絡、から成っていた。①については、4つの委員会で調査研究を続行し、その「結論に基き、国家公務員法案を第一回国会に提出することとなった」とのべ、②については「職務調査表」による調査によって、「職群及び職団の定義」と「等級の定義」が得られたとし、③については調査研究に基き、「官公署窓口事務の改善に関する件」が閣議決定された（1947.8.22）。それは「国民に直接奉仕する行政運営の民主化と能率化を促進するため」であったが、「行政運営の民主化と能率化」が、窓口職員問題（執務態度）に焦点化されていた。

④については行政調査部内各部に分属した個々の部員が分担した調査研究と各部の調査研究、計16項目が列挙されている。例えば、文部省から任命された増田部員は運営部所属で「公務員採用考査法の事例」を調査研究した。列挙された調査研究項目は「機構部」と「運営部」に所属したケースが圧倒的であったが、公務員部は①と②を主に担当したと思われる。⑤のGHQ・GSとの連絡事項は50項目に及んだが、内GHQの「承認を得られ」なかったのが7項目あった。

(3) 第3回報告

第3回「報告」は、①公務員制度の改革（国家公務員法の公布）、②臨時行政機構改革審議会の設置（行政調査部はその庶務を担当するだけでなく、調査研究の成果を以って原案作成にあたり、6月30日までに「最終報告書及び勧告」を提出する）、③行政機構の改革、定員の増減についての総合調整（1948.4.16、閣議決定）、④国家行政組織法案の立案（国会に提出、各省庁の設置法案も行政調査部と審議の上調整を図り、国会に提出する）、⑤地方特別官庁の整理、⑥行政整理案の立案（1948.5.25「行政整理に関する件」閣議決定）、⑦事務運営方法の改善（文書図書の整理保存方法と「書類の書き方」）、⑧行政機構及び運営に関する調査研究の状況（14項目）、⑨行政機構の改革等に関する連合軍最高司令部との連絡（22項目）、から成っていた。内、⑧は国会報告からは外された。

以上見てきたように、行政調査部は一方において、臨時人事委員会を分立させる（1948年12月、人事院）とともに、他方で国家公務員法と国家行政組織法の原案を作成し、また暫定的ではあったが帝国憲法下において法制局が担った、中央行政機構とその定員管理も行なったのである。しかしながら、それは占領下のGHQの後ろ盾があって成果を上げたとも言えだろう。同時に、行政運営基準のあり方、行政運営基準法案のようなものを構想することはなかったのである。それは、大統領制下の米国行政調査顧問団が、議院内閣制下の立法部と行政部のあり方について経験・識見を持ち得なかったということでもあろう。

行政調査部の発足から約半年間その「主幹」を務めた入江俊郎は、「戦後一、二年の法制局」と題して次ぎの様に回想した。⁽⁸⁾

最後に一つだけ書き残したい。それは「行政調査部」の設置である。新憲法に伴って当然官吏制度および行政の運営には、その民主化、合理化、能率化を志向する改革が必要であることは明らかであったから、法制局では昭和21年の夏頃からその研究、立案を手がけていたが、…行政調査部を設置する旨の勅令が公布され…われわれはかなりの熱意をもってこの新機構の運営に努力した。主として調査、研究に重点を置き、実際効果は具体化しなかつ

たが、公務員制度、行政運営の民主化、合理化、能率化にの方向には大きな指針を与えたと思っている。その後、間もなく人事委員会（後に人事院）が出来、行政監察制度が具体化し、行政調査部はこれらの中に発展的解消を遂げた。この行政調査部もGHQの命令によるものではなく、わが方の自主的発案であった。

この回想記には、当時法制局としては「行政調査部」を自らの法制局に置く「発案」だったが、GHQの意向で内閣に置くことになった経緯をも窺わせるものとなっている。

第2節 行政監察委員会の設置

1. 「行政監察」の構想

入江も言う通り、行政調査部は、人事院と「行政監察制度」に発展的解消された。事の経緯からすればそれで一応説明がつくけれども、行政調査部内で「行政監察」について調査、研究、立案した形跡は、「運営部」の調査項目の一つに挙げられただけでその成果は史料的にも確認されない。つまり「行政監察」の構想は、行政調査部とは異なるところからのものだったと思われるのである。『行政管理庁史』⁽⁹⁾は、それについて1946年（昭和21）3月の閣議決定「行政運営の刷新に関する件」に遡及している。そこでは具体策として「内閣及び各省に監察委員会を設置すること」が定められたと記している。行政調査部設置に係る閣議決定の半年前、つまり「憲法改正草案要綱」が大詰めを迎えていた時期の閣議決定であった。そして、関係官吏と貴・衆両院と民間各界の代表者からなる「行政監察委員会」構想は、その範を戦時中の「内閣委員及各省委員」制度（1942.6.10）及び「行政査察」制度（1943.3.18）に求めたものであったと思われる。そう推定させるもう一つの根拠は、戦時中の内閣委員制度としての「文部省委員関係」と戦後の「行政監察」制度としての「文部省行政監察委員関係」の行政文書が一綴りとして国立公文書館に残されていることである。⁽¹⁰⁾

戦前における「行政監察」については、1915（大正4）年に「内務監察官」が設置されたが10年で廃止された例の他に、1918年（大正7）年に「通信監察官」が置かれた。

2. 行政監察委員会令の公布・施行

1947年（昭和22）9月1日の行政監察委員会令（政令第148号）によって、中央行政監察委員会と各庁行政監察委員会が設置されることになった。⁽¹¹⁾前年3月の閣議決定から1年半が経過して

いたが、「官界刷新の方策要綱」に基づいて「臨時且つ短期の機関」として設けられたのである。その設置目的は「政府職員の服務その他の事務運営状況の監察を行い、関係庁に対し、その結果を報告し、且つ官紀の振肅及び能率の増進に関し必要な勧告を行う」（第1条）とされた。つまり、公務員の「服務」を中心として「官紀の振肅及び能率の増進」を図ることにあった。中央行政監察委員会、各庁行政監察委員会ともにその委員には「学識経験者及び官吏」から、前者にあつては内閣総理大臣が、後者については主管大臣が任免することとし、夫々「事務局を附置することができる」という組織であつた（第5条）。夫々の委員会は監察結果の「報告書」作成と「勧告」を義務づけられた（第3、4条）。委員会の運営実施については、「中央行政監察委員会及び総理庁部内行政監察委員会規程」（同日、総理庁令第16号）が定められた。この行政監察委員会設置の目的・理念は端的には、同9月1日の総理大臣・片山哲の「内閣訓令号外」－「行政監察委員会の発足に当り全官吏諸君に告げる」に表現されていた。一口にそれは「新憲法の精神に則り、全体の奉仕者」として、「能率的な行政の運営に邁進し、国民の信頼を高めねばならぬ」という精神訓示であつた。「官界刷新」の世論に押されて設置せざるを得なかつた、という印象があつた。

中央行政監察委員には、次ぎの13名が9月1日付で任命された。⁽¹²⁾

官吏から行政調査部総裁・斉藤隆夫、内閣官房次長・瀧川末一、法制局長官・佐藤達夫、行政調査部総務部長・前田克己、経済安定本部副長官・田中巳代治、内務省地方局長・林敬三、文部省視学官・高橋真照、学識経験者から石川一郎（経済団体連合会代表）、入江俊郎（前法制局長官）、川瀬一貫（ゴム工業協会理事）、徳永正報（総同盟）、原 広吉（日農常任中央委員）、山下ツ子〔ネ〕（婦人代表・社会党前代議士）。関口泰（朝日新聞社）も候補者に挙げられていた。

また、同事務局長には総理庁事務官・菊山嘉男、事務局次長には同・八巻淳之輔が就任した。中央行政監察委員会の活動については、後にその『最終総合報告書』で見ることにして、文部省行政監察委員会について述べることにする。

3. 文部省行政監察委員会の設置と活動

文部省行政監察委員会は同年9月4日、その規程（文部省訓令）を定めると共に、官吏4名、学識経験者4名、計8名を以って組織した。委員長の政務次官・永江一夫、学識経験者の矢野貫城、事務室長に文書課長・岡田孝平の3人は確認されているが、その他は不明である。同・監察

委員会は9月12日付事務室長通牒「文部行政監察委員会について」（文監1号）を文部省局課長と直轄学校長に発して以来、同「中央行政監察委員会に提出すべき資料について」（同2号）、同「行政監察委員会の運営について」（同5号）、「重要事項又は懸案事項の調査について」（同14号）、「退官退職者数調について（同15号）」、「職場婦人待遇等に関する件」（同34号）、「地方部局の自主的監察の励行について」（同39号）等、同年12月までの4か月で50件以上の通牒を以って、資料を送付したり、調査・観察のための資料提出を求めたりした。内、上の9月13日付「文監2号」は当時の監察委員会の課題意識が窺われるもので、その内容は「本省の所謂窓口事務について」、「職員の勤務成績について」、「許認可事項並びに其の他調査回答を要する事項について」、「直轄各部局に於ける失火に関する調査について」であった。また、同年の11月10日付「文監31号」は、文部次官宛の「教育情報所載社会科教科書手引き書問題について」、「歯科医師国家試験問題漏洩事件に関する監察報告（勧告）書」、「文部省直轄学校建物火災統発防止に関する勧告書」であった。いずれにせよ、「行政監察」にともなう事務量はかなりのものだったと思われる。

行政監察委員会はその施行から6か月以内に「総報告書」の提出を求められていたのであるが、1948年（昭和23）1月には文部大臣宛に「12月分行政監察報告書」を提出したという記録がある。「月例報告書」の提出を求められていたとは思われないので、これは施行から12月までの分の中間報告書であったと推測される。

4. 文部省行政監察委員会『総報告書』

さて、文部省行政監察委員会の『総報告書』は1948年（昭和23）3月に文部大臣に提出された。この『総報告書』は、「前かき」と本文（1. 本委員会監察の方針態度 2. 全般的批判、3. 重要改善事項、4. 個別的改善事項）と「結語」から成る、タイプ印刷、B5判・42頁の文書で、「森戸辰男関係文書」（広島大学所蔵）に残されている。残念なのは、その「資料目録」（31点）は掲載されているが、「資料」自体が収められていない事である。⁽¹³⁾

「前かき」では、約6か月間の活動を「前期、中期、後期」に区分し、前期では「主として本省部内の職員のサービスの状況と各種行政事務の能率について」監察を行い、中期では、「全国各地に於いて、地区別会議を開催して」委員会の目的と趣旨の周知を図って、「文部省所管地方部局行政監察実施要綱」に基く「自主的監察の励行とその結果報告」を要請し、後期ではそれまでの活動で「文部部内の欠陥、非違の所在とその原因の輪郭を捉え得たので、それを基礎資料とする

積極的監察により具体的建設的な改善策の樹立に努力した」。そして、短期間の活動で「本委員会の監察が予期に比して不十分な結果に終わったことは誠に遺憾とするところではある」とその限界を自ら認めるものであった。

「一、本委員会監察の方針態度」では、「目前に現われている現実面に向かって肅正の目的を遂行する」が、「些細な非違や欠陥の摘発等に走ること…のないよう出来得る限り全体的或は共通的な事項について」監察を実施するとした。その際、「国民の声に公正な耳を傾けること」「世論調査、声なき声の探求」が「責務」であり、「要件」であると強調したのは、「官界刷新」の世論があったからであろう。「二、全般的批判」では、「国民全体の奉仕者である公僕の自覚への切換作業は仲々困難ではあるが徐々に良い方に向かっている」と総括的に述べている。個別的には勤務時間の弛緩、一般事務運営の非能率と責任感の欠如、事務分担と職務権限の不明確さ、事務の繁閑の差、火災の続発、勤務精神の発揚を阻害する生活難などが述べられている。それを受けて「三、重要改善事項」では、(1) 服務関係、(2) 事務能率関係、(3) その他、に分けて提言したが、制度・政策論に連動するものとして、「私立学校令廃止後の措置」、「学年と会計年度一致の再検討」、「文教予算の重視」などが注目されよう。「四、個別的改善事項」では、(1) 文部本省に関するもの、(2) 地方部局に関するもの、(3) 両者に関するもの、について提言であったが、それらはある意味では「旧くて、新しい」事項であった。

「結語」では、「本委員会が、短い期間に、不十分ながらも監察し得た範囲の結果に基づいて、極めて率直な態度を以て、少しの修飾もなく、より良き官庁事務の実現を念願して、その改善を必要と思われる事項や欠点と認められる点を指摘したものある」と述べ、さらに「この監察を一つの契機として、この省全体が、…我が国官界の模範的存在となり文化日本の建設に万全の努力が傾注されることを切望する。」と結んだ。

このように約6か月に及ぶ自己「行政監察」の結果は、一応「報告書」に表現された。しかし、「地方部局」324か所中、「自主的監察」の「結果報告」提出は57か所に過ぎず、未提出所に対するその「事由の報告」の求めにも(1948.2.18・文監61)、東大など29か所が無回答であるなど、低調なものであった。当時の政治的、社会的、経済的状況下において「行政監察」がどのような意味・意義を持って迎えられたのか、「報告書」自体に対する世論も窺えない状況があった。

なお、この報告書とは別に、この期間中に監察委員会として文部大臣に提出した「勧告書」は、①「文部省直轄学校建物火災続発防止に関する勧告書」、②「社会科教科書手引書問題についての勧告書」、③「歯科医師国家試験問題漏洩事件に関する勧告書」の3点であった。いずれも、

公務員のモラルに関わるものであったが、①については「学生寮」の「自治」問題が背景にあった。

5. 『行政監察委員会最終総合報告書』と委員会の解散

各省庁が1948年（昭和23）3月末までに、文部省の事例のような『総報告書』を作成し、中央行政監察委員会に提出したと思われる。それらは、当時の各中央行政官庁のパフォーマンス分析の資料としては興味深く、中でも総理庁は所管庁として精力的に対処したと推測される。それらのまとめとして、中央行政監察委員会は同年4月、『行政監察委員会最終総合報告書』を作成した。⁽¹⁴⁾

この『報告書』の「序言」が、簡単な経過を述べた後に「先ず考慮に入れて置かねばならない事は、行政監察委員会の使命の限界についてである」とその苦衷を述懐したことは、当時の「行政監察」の問題点と限界を示すものであった。「民主的・能率的新官吏道の確立」＝「官界の刷新」の国民世論を背景として「政府職員の服務及び執務振りに重点をおいて監察」をするとしても、行政の「人的物的諸条件並に執務方法」、官庁の「組織権限」の合理的「配列と秩序」、「行政施策そのもの、政策そのものに対する反省」とならなければ「監察は不徹底に終わる」と述べている。結果として、「基盤的な組織政策の問題には触れる事少く、服務事務能率を批判」するか、「賢著なる問題のみを選択して之を追求」するか態度選択になった、と。そして、民間委員を含む行政監察委員会が「絶えず第三者的立場」から「清新なる着眼」を以て批判したことは、「適切」であったと述べた上で、「この経験を生かし、新しき構想の下に監察制度の再出発を考究せらるること」を政府に切望したのであった。

この『最終総合報告書』の内容構成は、「第一、概説」と「第二、各説」とから成る。「概説」は「一、人事管理上の問題」として「①給与待遇、②採用・人事異動・懲戒、③服務、④研修教養制度」及び「二、行政管理上の問題」として「①組織権限、②事務分担－権限と責任、③官庁の人的・物的組織、④事務能率－執務方法、⑤行政監察委員会制度に関する意見」から成り、「各説」は各省庁「行政監察委員会総報告」からその「独特の問題」を列挙したものであった。

内、「概説」の⑤については、6つの省庁の行政監察委員会から、体制を強化した委員会存続の意見が寄せられた。それに対する、中央行政監察委員会の意見は、「行政監察制度の機能」として「1・政府職員の服務、執務振りに関する監察、2・政府職員が拠って立つ組織権限、物的諸条件、手続的条件等に関する監察、3・計画と実績の不整合及びその原因に関する監察」を挙げて、「之等が相互の密接なる繋りの下に行はれ且つその結果が総合されて初めて、行政運営の

欠陥を把握し之が改善方策を樹て得る」。そのためには「総合性ある内閣総理大臣直属の委員会」とし、官僚の独善を防ぎ、民意に立脚する「第三者的立場」からその委員の過半数を「民間委員」とする体制が必要である、という結論であった。この中で監察機能の3番目に挙げた「計画と実績の不整合及びその原因に関する監察」は、「行政施策そのもの、政策そのものに対する反省」を含むものとして、今日的に見て重要な提起であった。

「各説」において、文部省「独特の問題」として挙げられたのは、①歯科医師国家試験問題漏洩事件の関わる「私立学校令廃止後の措置について」、②「大学病院の経営の合理化」、③「失火防止対策」の3件であった。

ところで、この行政監察委員会の存続問題については、「閣議決定」としては同年5月10日以後も継続することになっていたが、GHQ側が「監察結果の実行に対する政府の決心」に懐疑的であったらしい。そして各省行政監察委員会事務局長会議では、各省委員は5月10日を以って自然退職となり、委員会の存続については中央委員会は存続し、各省委員会は任意となる見込みとのことであった。⁽¹⁵⁾

第3節 行政管理庁の設置

1. 行政調査部と行政監察委員会の廃止

上に見て来たような時限的活動を行なった、行政調査部と行政監察委員会が廃止されて、その機能は新設の行政管理庁に吸収された。この間の事情については、行政調査部次長であった前田克己が述べたところによれば、機構改革、行政機構を管理する中央機関がないので—従来は法制局が担っていたが、法制局が法務庁（府）に吸収されて「法令審査」機関となった—「行政調査部」を恒久的機関にするようにGHQから勧められた結果であった。その過程では大蔵省主計局をも包含する案もあったらしいが結局、行政調査部と中央行政監察委員会を一本にした、行政管理庁の新設に落ち着いた。⁽¹⁶⁾

総理庁の外局として設置された行政管理庁は、その設置法（昭和23年7月1日・法律第77号）でその所掌事務の範囲と権限の一つとして「各行政機関の行政運営に関する監察を行うこと」を規定し（第2条第5項）、その実施組織として「監察部」を置いた（第3条）。さらに、同設置法施行令（7月30日・政令193号）で、学識経験者から内閣が命ずる「顧問10人以内」と学識経験者又は官吏から内閣総理大臣が命ずる「行政監察委員20人以内」を置くとされた。この行政監察

委員は、それまでの行政監察委員会とは、その性格、権限において明らかに異なるものであった。行政官庁内に設置された組織であったから行政委員会ではあり得ないが、合議体ではなく、委員は学識経験者「又は」官吏であり、監察結果に依る「勧告」権はなく、報告義務も長官に対してであった。もはや、この行政監察委員にその任務として「第三者的立場」を期待できなかつたと言えよう。立法部が全く関わらない「行政監察」という意味では、戦時中の「行政査察」制度（1943.3）よりも緊張感を欠いたものであった。この施行令は翌年3月に廃止されて設置法に組み込まれて、「顧問」は廃止され、「行政監察委員」はこの時は残されたが、1952年（昭和27）7月の法改正で廃止された。

2. 行管庁「監察部」による文部行政「監察」

行政管理庁監察部の全般的活動については、前出『行政管理庁史』の各説「第4章 行政監察の展開」に譲るが、行政監察の「業務運営の基本」として「その主力をあくまで行政面すなわち政策の実施面の適否に重点を置くものとし、政策自体の適否はその結果としてのみ検討すること、監察結果については、必ず行政監察委員会議の検討を経て処理すべきもの」としたことを指摘しておく（同書、592頁）。

さて、文部行政に対する同監察部の「監察」について以下述べることにする。行政監察活動を知る「資料」としては、『行政監察年報 昭和28年版』（記述の対象は昭和27.8－28.9；1954.11発行）が創刊されるまでの4年間は（昭和23年度－同26年度）、年度毎に発行された100頁前後の『業務報告』が主なものである。この「戦後教育改革」期と重なる時期における文部行政に対する「行管庁」の「監察」は2回行なわれた。「監察」は、行政監察委員と行管庁職員との合同で実施されたが、監察委員を3部に分ち、それに対応して監察部も3課制で発足した（翌年、「行政整理」で2部制となる）。⁽¹⁷⁾

（1）「教育に関する行政監察（昭和23年度）」

文部行政に対する最初の「行政監察」は、1949年（昭和24）1月21、27、28日の3日間、第1部（外務、文部、厚生、法務担当）によって実施された。当時の行政監察委員名簿が未見なので、監察委員は分からないが、「新制大学、新制高校、6・3制義務制義務教育及び教科書検定」に関し、学校教育局、教育施設局及び教科書局を監察するとともに、大学設置委員会、教育刷新委員会、千葉県首脳部と「教育問題」について懇談した。その「監察結果」は、同年2月28日（行管104号）、行政管理庁次官から文部次官に通告された。

「監察結果」は、「緊急措置を要する事項」と「何等かの措置を講ずる必要ある事項」に大別されたが、「実施を急速に推進する必要あるもの」として、①教育委員会について、「学校経費につき設置者と国庫との負担区分」の明確化および「教育委員会と関係自治体との間の運営」の改善、②新制大学の発足に際し、「大学設置基準に適合する経営の実現性」、「大学管理委員会の設置」、③「私立学校」に対する措置（私学教育委員会の如）、④師範学生に対する「育英資金貸与制度」を挙げた。また、「憂慮すべき重要事項」としては、①新学制における学芸大学を含む「無資格教員対策」、②教育委員の「選出方法と待遇」、③校舎の「新增築計画5カ年計画」と「長期の予算財源確保」の方途を指摘した。なお、教室増築については「国庫補助不可能」後の「善処措置」を要求した。

このように、第1回「行政監察」結果は、当時の文部行政の抱える大きな、頭の痛い課題を列挙し、その対策を求めた。特に、戦後教育改革における教育委員会と新大学制度については、財政問題であるとともに、制度そのものの成否が問われていたように思われる。

（2）「義務教育に関する行政監察（昭和26年度）」

上の「行政監察」が行なわれた後、2年間は文部行政に対する「監察」はなく、第2回目は、1951年度（昭和26）実施された。「行政監察委員」が加わった最後の「監察」であった。実際の「監察」は会計年度としては「昭和27年度」に入って4月から5月にかけて、「義務教育」問題に関わって、文部省初等中等教育局等（4月8日、14日）を対象に監察するとともに、東京、埼玉、奈良、和歌山の各都県の各種教育委員会との懇談と諸学校視察等を行い、その「結果」を6月に行管庁・長官に報告し、文部省にも送付した。

この時「監察」では、①「教員問題」、②「P・T・A等の問題」、③「不就学及び長期欠席の児童及び生徒の問題」、④「校舎問題」、⑤教科書問題、⑥職業、家庭科問題、⑦教育委員会、の7項目が挙げられた。①では特に小学校教員不足の充足、適正な地域配置（都市集中）、教員の人事異動における組合関与の是正、②ではPTAの学校財政援助問題、③は教育費扶助の趣旨、就学援護・援助対策、夜間中学問題、④は校舎不足の地域間格差、校舎の火災防止等の維持管理、学区と学校設置とその収容力、⑤では国の検定制度の維持、教科書の多種類問題と販売時期、⑥は教育課程の明確化と施設の充実、⑦では委員の選任制度、設置単位など、「根本的検討」を求めた。この時、「6・3制の完遂のための財政問題、義務教育費の国及び地方の負担区分、教育委員会に財政権を付与することの可否、国語及び国字問題、基礎学力問題、道徳教育問題、産業教育問題、学校給食問題、教員組合問題」等は見送られた。

このように、この時の「監察結果」は、中教審の発足を控え、当時政治的にも 이슈ウになっていた問題にも踏み込んだ内容になっていた。また、見送られた問題も「教育の内的事項」に関わる国民的議論を呼ぶ内容を多く含んでおり、そのことは「行政監察」が、「政策」とどのようなスタンスをとるかという新たな問題も提起していたと思われる。

第4節 文部行政に対する「行政監察」について

1. 1950年代の対文部「行政監察」

1950年代は教育政策をめぐって大きく揺れ動いた時期であった。この時期、上の「義務教育に関する行政監察」以後、「文部行政」に対する「監察」は以下のような「テーマ」で実施された。

1953年度（昭和28）	「公立文教施設整備補助行政監察」（1次、2次）
1955年度（昭和30）	「公立学校施設整備行政監察」
1956年度（昭和31）	「義務教育費国庫負担に関する監察」
1958年度（昭和33）	「育英事業行政監察」
同	「理科教育行政監察」（科学技術教育行政の一環として）
同	「産業教育行政監察」（科学技術教育行政の一環として）
1959年度（昭和34）	「大学における科学技術教育行政監察」（科学技術教育行政の一環として）
1960年度（昭和35）	「学校給食行政監察」

このように見ると、1951年度（昭和26）の「義務教育に関する行政監察」で見送られた事項がその後、引き続きその対象になったか、ということそうではないことが分かる。教育委員会の問題、国語・国字問題、基礎学力問題、道徳教育問題などは対象にされることなく、文部行政に対する「監察」は、新しい「科学技術政策」を背景にした「科学技術教育行政監察」以外は、専ら補助金事業に向けられていたことが窺われる。これが一つの特徴と言えるであろう。そして対象にされなかった事項は、それぞれ文部省の政策・行政展開に委ねられたと言える結果になっている。

例えば、教育委員会の問題は、1956年（昭和31）6月の教育委員会法の全面改正による「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の制定、国語・国字問題、基礎学力問題、道徳教育問題などは中央教育審議会や教育課程審議会の審議を経て、1958年10月の「学習指導要領」の改訂という教育課程行政において実施された。この1956年から1958年にかけての政策と行政は、その展開・

実施過程において激しい政治的、イデオロギー対立を生んだ事は周知の事である。しかしそれらが行政監察の対象にはならなかったが、立法部による「行政監察」の対象になったことも記憶される必要があるだろう。衆議院行政監察委員会が教科書の不公正取引の実態調査に関わっておこなった「行政監察」がその例で、1955年6月のことある。

また、新しい「科学技術政策」とは、原子力を中心とするエネルギー政策の一環であるが、その領域は文部省と1956年5月に新たに設置された科学技術庁とで分担と競合する関係にあった。1959年度に行政監察の対象とされたのは文部省の方であった。それは翌1960年8月に、「監察基準となるべきものが、必ずしも明確でないこと」を監察者自身が認めた上で、「問題点の所在・方向」を示す4項目の文部事務官宛「勧告」と行った。⁽¹⁸⁾

理・工学部を中心に国立大学・30校、同附置研究所・10所、私立大学・4校を対象にした「監察」結果の「4項目」とは、①科学技術教育・研究従事教職員、②教官研究費、学生経費、③施設・設備、④大学と産業界との連携であった。全体として「貧困」状態の指摘であり、制度論的には戦後の学科目制大学が、戦前の専門学校以下の水準にあることなどが注目を引く内容であり、文部省にとっては1960年代「理工系ブーム」の「追い風」になる「勧告」であった。

「学校給食行政監察」は、1954年6月に学校給食法が施行されて以降、事業を拡大し、1959年には給食人員1,000万人を超えた中で、1960年4月～6月に地方8管区行政監察局等も分担して行われた。この時期はまた東京オリンピック開催を控えて青少年の「健康と体力」増進を含む「体育振興総合計画」が構想されていた。翌年6月の対文部事務次官宛「勧告」では、

① その普及について、府県間あるいは同一府県内地域間の不均衡と未実施地域の実情の指摘、給食用物資の需要申請の不適切、輸送費の徒費、製パン委託契約の不備、③給食従事職員の保護者負担や給食費事務のあり方、補助金の不適切使用問題、④特殊法人・学校給食会の運営・経理の問題と経費の負担区分など、拡大した学校給食事業の具体的問題点を糺した。多少些細にわたる内容や地方への文部省の行政指導を求めることが少なくなかったが、多額の補助金対象事業として自然なことであったと思われる。

「育英事業」「理科教育」「産業教育」については、実は1960年代に再び「未実現勧告事項の再監察」として対象になったので、次に述べる。

2. 1960年代の対文部「行政監察」の特徴

1960年代の「行政監察」の特徴の一つは、各省庁の個別事業の行政を対象にする場合よりも、「各省庁に関連または共通する行政を横断的に取り上げて、その調整の推進を図る」事例が多くなった

事である。もう一つは、「勧告」に対する各省庁に「回答」を求めるだけでなく、その後の「改善措置状況」の追跡的報告も要求するようになった事である。

以下、文部行政に関わる 1960 年代「行政監察」事項を『行政監察三十年史』からピックアップした。()内は、行政管理庁による勧告等の年月日である。

- ① 1961 年度 義務教育諸学校施設整備行政監察 (1962.4.20)
- ② 1963 年度 未実現勧告事項(育英事業、産業教育振興、理科教育)の再監察 (1963.12.6)
- ③ 同 科学技術に関する行政監察 (1963.12.11)
- ④ 1965 年度 義務教育の条件整備に関する行政監察 (1965.12.17)
- ⑤ 同 年少労働者に関する行政監査 (1966.11.29)
- ⑥ 1966～67 年度 青少年対策に関する行政監察 (1968.9.27)
- ⑦ 1967 年度 補助金行政監察 (1968.8.13)

この内、文部行政として単独に監察の対象にされたのは、①と②だけであり、他は他省庁行政との関連のものとして扱われた。例えば、③は 11 省庁、⑥は 7 省庁、⑦は 10 省庁などと同時の横断的監察であった。④については文部の他に関係する大蔵、厚生、自治の 3 省庁が対象になっている。それらを含め、60 年代の文部行政に関わる「行政監察」はほぼ隔年に実施された。

①と②については、いずれも 1950 年代に一度監察対象になった行政事項であったが、その結果(「勧告」)に対して改善が進められていないという判断による再監察であった。

何が論点であったのだろうか。「未実現勧告事項」の「監察」結果は「所見表示」という形で行われたが、その要旨は次のような内容であった。

まず、「育英事業」については、第一に日本育英会支部の陣容と権限の強化、特に「高等学校奨学生の採用」権限の移譲促進、第二に返還業務の体制確立と返還成績挙揚の促進であった。文部省は、これに対して、1964 年 3 月と 6 月の二度に亘って「回答」した。それに拠れば、1965 年度達成予定の本部事務「機械化」を前提に、支所のブロック別設置など根本的検討は表明したが、権限移譲には言及しなかった。返還業務の改善については、事務機械化と「職場返還の拡大」「外務員制度の充実」「督促強化」を述べた。この育英事業については、1959 年 3 月に中教審答申があり、その事業の振興が図られていたが、採用、返還に関わる事務体制の整備が遅れていたことの事情を、この間の「所見」と「回答」は物語っていた。⁽¹⁹⁾

二つ目の「産業教育振興」についての「所見」は、「設備管理」の問題と「教職員の配置」の問題つまりその「不充足」を指摘した。前者は、財政事情よりも「指導の不徹底」であるとした。これについて、文部省は 1964 年 6 月に「回答」したが、設備の管理については具体的改善の報告を行っ

たが、後者の「教員確保」については「実習助手」を含め、個別の改善努力にとどまった。これは、産業教育に限らず、その「教員確保」は一朝一夕には進まないことを示すものであったと言えよう。⁽²⁰⁾

三つ目の「理科教育」についての「所見」は、理科教室等施設・設備の「整備3カ年計画」の実績未達成、設備の保管・管理の改善促進及び理科教職員の適正配置化を述べた。それに対し、文部省は1964年の5月と9月の二度、鋭意努力の跡を示す「回答」を行った。した。そこでは、法の一部改正（義務教育諸学校施設費国庫負担法、公立義務諸学校の「定数法」）や「公共文教施設整備2次5カ年計画」作成、さらには理科教室の「付帯施設の整備状況」「設備保管管理状況」の改善率の「表」化などで具体的に対応したことを示した。⁽²¹⁾

このように「行政監察」は、その結果を「勧告」あるいは「再監察」による「所見表示」するだけでなく、その後の「改善措置状況」の報告を具体的にも求めることで、「監察」を実効あらしめたのである。「文部行政」に関わっては、「学校給食事業」を含め施設・整備に関わる「ハード」の部分が「監察」の主対象とされ、その「管理・運営」に関わる「ソフト」に及んだ。しかし、教育・文化の政策・行政は、それが国民の内面的価値観に深く関わり、しかもその成果の評価には長期間を要する、という固有性もある。その面については、「行政監察」が注意深くそこを回避したと見られるのは、むしろ賢明な判断であったと思う。

3. その後の対文部「行政監察」

1970年代以降、1990年代末までの総務庁時代の「文部行政」関係の「行政監察」項目を以下に示して、今後の研究課題に繋げたいと思う。⁽²²⁾

1970年代

- ① 1970年度 学校給食の運営に関する行政監察 (1971.2.15)
- ② 同 私立大学等に対する指導及助成に関する行政監察
- ③ 1976年度 心身障害児の教育及び保護育成に関する行政監察 (1978.6.19)

1980年代

- ④ 1981年度 国立大学及び国立大学共同利用機関に関する行政監察 (1982.6.14)
- ⑤ 1982年度 日本私学振興財団の業務運営に関する監督行政監察 (1983.7.4)
- ⑥ 1983年度 学校給食及び学校安全に関する行政監察 (1984.9.22)
- ⑦ 1984年度 国立医科大学(医学部)及び同付属病院の管理運営に関する行政監察(1986.6.14)
- ⑧ 1985年度 専修学校の管理運営に関する行政監察 (1987.1.12)

- ⑨ 1986年度 留学生の受入れ対策、帰国子女教育等に関する行政監察 (1988.6.14)
- ⑩ 1988年度 スポーツ振興対策に関する行政監察－生涯スポーツを中心として (1990.4.23)
- ⑪ 1989年度 産業教育に関する行政監察 (1990.12.7)
- ⑫ 同 国際文化交流に関する行政監察 (1991.5.27)
- ⑬ 1990年度 科学技術に関する行政監察 (1992.6.9)

1990年代

- ⑭ 1991年度 義務教育諸学校等に関する行政監察 (1992.9.21)
- ⑮ 1992年度 留学生の受入れ対策に関する行政監察 (1993.9.13)
- ⑯ 1993年度 高等教育に関する行政監察 (1995.6.26)
- ⑰ 1994年度 芸術文化の振興に関する行政監察 (1995.11.24)
- ⑱ 1995年度 外国人子女及び帰国子女の教育に関する行政監察 (1996.12.3)
- ⑲ 1996年度 児童福祉対策等に関する行政監察 (1998.5.11)
- ⑳ 1997年度 義務教育諸学校等に関する行政監察 (1998.12.22)
- 同 国立大学付属病院に関する行政監察 (1999.5.18)

この「行政監察」対象事項一覧をみると、1980年代以降その件数が急増していることが明確である。「文部行政」に関わっては毎年一件は実施されている。そしてそれは、「行政改革」と軌を一にするものであった。山本・元総務事務次官は「行政改革にとって行政監察は不可欠の機能だと思った」と回想している⁽²³⁾。臨時行政調査会(1981年設置)と行政改革審議会(1983年設置)、「行政監察」をフルに活用するとともに、政府の「行政改革」政策をもリードする梃子になったと言えるであろう。

さらに1980年代以降、行政監察局は「監察」だけでなくその前段階と位置づけられる「調査」事業も活発に行うようになった。特に、1984年度に始まる「付属機関等総合実態調査」は、作業施設、文教研修施設、検査検定機関、試験研究機関(1986～88)、社会教育施設(1993)、等を対象に10年に及んで行われた。国家行政の企画・立案機能とその実施機能の分離・法人化はこのような調査にもとづいて実施されたと推定される。また、「新規行政施策の定期調査」と称する「調査」も行われ、例えば文部省関係では「生涯学習の振興に関する調査」が1996年に実施されて、翌年には「総務庁長官通知」が発せられ、その翌年1998年にはそれに対して文部省は「改善措置状況」報告を提出した。この調査は関係する厚生、通産行政に対しても行われたのであった。

これらの「行政監察」と文部省の「政策・行政」の展開との関係は、1990年代以降は仮説的には前者が主導的になったのではなかろうか。

おわりに

中央行政監察委員会の『最終総合報告書』がその「意見」で、「行政監察機能」の3番目に挙げた「計画と実績の不整合及びその原因に関する監察」は、「行政監察」を政策過程に位置付けようとする意向であったと思われる。今日「政策評価」と称される内容はむしろ「行政評価」と言うべきではあると思われるが、あえて「政策」というのは、その「評価」を自らの政策にフィードバックさせるという意味であろう。歴史的経緯を見れば、「行政監察」から「行政評価」へという仮説は、総務省の発足(2001年)ともに、「行政監察」は行政チェック機能から政策評価そして政策立案機能へと変貌した、という結論を導くことも可能であろう。今日の「行政・政策評価」論は、立法を含めた「政策過程」論の中に位置づけられているようには思えない。立法部の「行政監視委員会」も視野入れる必要があるだろうし、国会に「行政監視院」を置くという構想も検討対象になろう。

この論考は「行政監察」から「政策評価」へと繋げる試論であるが、教育政策の歴史的研究として本来的に考察すべきことは、「行政監察」が「政策」にどのような関わってきたかを、教育政策の具体的展開に即して検証することにあつた。そのためには1990年代に至るまでの「行政監察」と「教育政策」とのダイナミズムの分析が必要である。そこには恐らく「行政監察」機能の変化があつたと思われる。本稿ではその「入り口」で終えてことになるが、その問題意識は、「行政監察」から「政策評価」へという展開を意味あらしめたいということにあつた。「政策過程」の中に客観的に「行政評価」を定着させることが求められているように思う。(24)

[注]

(1) 「公文類集・昭和21年」第70編巻12、国立公文書館所蔵。

(2) 「勅令」は『官報』昭和21年10月28日、「内閣訓令」は同10月30日

(3) 注(1)に同じ

(4) 『官報』昭和21年11月25日、及び同12月5日

(5) 増田の辞令は、『官報』昭和21年11月6日、関口の辞令は、『官報』昭和22年1月25日

(6) 岡部史郎『行政管理論』(1957年)、272頁～

(7) 第1回報告は「公文雑纂・昭和22年」巻2、第2回報告は「同・昭和22年」巻41、第3回報告は「公文類集・昭和23年」第73編巻27、国立公文書館所蔵。

- (8) 内閣法制局史編集委員会『内閣法制局史』（1974）、287頁～
- (9) 行政管理庁史編集委員会『行政管理庁史』（1984）は、B5判・1200頁の浩瀚な「庁史」で戦後刊行された「省庁史」の白眉と称すべきものである。本稿もこの「庁史」に教示されたことが多い。
- (10) 「文部省委員関係、文部省行政監察委員会関係 昭和17年～昭和23年」（文部省移管）、国立公文書館所蔵。
- (11) 「行政監察委員会令」、総務庁令第16号、内閣訓令号外は、いずれも『官報』昭和22年9月1日（号外）。なお、政令の英文名は「Cabinet Order concerning the Administrative Inspection Committee」（『OFFICIAL GAZETTE』September 1, 1947）であった。「視学制度」を想起させる。
- (12) 「任免 昭和22年9月」巻111、国立公文書館所蔵。
- (13) この『総報告書』は「森戸辰男関係文書」所収版と「通知文書写綴」所収版の2種類ある。なお、文部省調査局調査課は「文部省行政監察委員会総報告書概要」（参考資料54；1948.4.12）を作成した（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (14) 中央行政監察委員会の『最終総合報告書』は、B4判・孔版刷、48枚のもので、「各説」の各省庁別「独特の問題」では司法省に最も多くの頁を割いている。
- (15) 前出・注（10）に同じ
- (16) 前出・注（9）『行政管理庁史』、86頁
- (17) 以下の「文部行政」に対する「行政監察」についての記述は、行政管理庁行政監察局『行政監察三十年史Ⅰ』（1978）に拠る。
- (18) 行政管理庁行政監察局『行政監察月報』（No.12、1960.9）。
- (19) 同上 『行政監察月報』（No.59、1964.8）。
- (20) 同上、同号
- (21) 同上 『行政監察月報』（No.61号、1964.10）。
- (22) 総務庁行政監察局「中央計画監察等実施状況一覧」、同『行政監察史』（2000）p. 469～
- (23) 山本貞雄「行政監察局の行政評価局への強化発展を期待して」、同上 p. 220
- (24) 市川昭午「教育行政評価論－能率化と効果測定－」（伊藤和衛編著『教育行政過程論』1976）

第2章 政策評価と成果主義的教育行政管理論

本 多 正 人

第1節 教育行政における政策評価のインパクト

政策評価法（「行政機関が行う政策の評価に関する法律」平成13年6月29日法律第86号）が平成14年4月から施行された。がんらい教育活動においては種々のテスト・評価技法が蓄積されてきたにもかかわらず、教育行政施策そのものの評価に活用するような理論的発展の経緯はこれまでなかった。国の政策評価法やそれに先行する自治体の事務事業評価制度導入等の影響を受けて、教育行政学研究においても近年、政策評価への関心が高まってきたといえる。本稿では、まず教育行政における政策評価のインパクトを成果主義的教育行政管理の手法への発展可能性として把握し、次に地方自治体等で展開されている政策評価（行政評価、あるいは事務事業評価）のうちの意義と問題を概観する。最後に、成果主義的教育行政管理論の観点から、若干の考察と提言を試みる。なお、義務教育段階の公立学校には国民の基本的な人権を保障するための事業でもあることから、かならずしも効率性基準だけが評価の判断基準になるわけではない。公平性あるいは平等性もまた評価基準として尊重されなければならない。そうした相反する政策目的の達成をも一つの成果とすることの余地があるというほどの意味での「主義」であり、「主義的」なのであって、必ずしも成果基盤型や成果重視を求めているわけではない。

さて、教育活動における種々のテスト・評価技法の蓄積にもかかわらず、教育行政施策そのものの評価に活用するような理論的発展の経緯はこれまでなかった。しかし、国の政策評価法やそれに先行する自治体の事務事業評価制度導入等の影響もあって、教育行政学研究においても近年、政策評価への関心が高まっている。たとえば、日本教育行政学の年報第28号（2002年）のタイトルは「教育行政と評価」であった。学校評価（木岡一明「教育における評価政策の現状と課題」）、教員評価（勝野正章「教員評価政策の批判的検討」）、大学評価（館昭「高等教育における評価制度の展開と大学マネジメント確立の課題」）などの3つの領域にみられる評価に関する論攷とプログラム評価の事例に関する（渡部昭男「評価論への法規範的アプローチ」）論攷とが収められている。

しかし、個別機関評価を目指す学校評価と施策・事務事業単位で効率性や有効性を測る政策評価とを同一視することには疑問がある。個別組織機関の総体を評価するという現在の学校評価の動向

は、品質保証あるいは認証・認定制度的なものとならざるをえないが、その場合は内部者・当事者だけの評価によらず、第三者機関による評価が不可欠になるはずである。それに対し、政策評価・行政評価は、政策の上位目的が下位の目的によって構成されるツリー状の政策体系を前提としている。そして、ベンチマーキングや費用効果分析などをみてもわかるとおり、その評価指標も施策の束として考えられている。

また、国における政策評価の動向として、たとえば2005年度予算要求では事後評価1,063件の約4割で評価対象となった政策が廃止され、政策評価法施行3年目にあたって総務省は、評価結果と予算編成とのリンクをより強化し、財政当局が予算編成作業の過程で、政策評価書を加工せず、そのまま活用できるよう評価の具体性や精度、客観性を高めるように見直す方針であると報じられているⁱⁱ。

したがって、学校評価のような個別機関評価を同じ枠組みで理解しようとするのには限界があるというべきだが、一方で、政策評価の隆盛を促す背景としてのニュー・パブリック・マネジメントを支える思想が共通して大きな影響を与えている点に注目する必要がある。一つには業務の執行単位たる下部組織機関への権限委譲と、行政組織・機関へのコスト感覚の導入である。

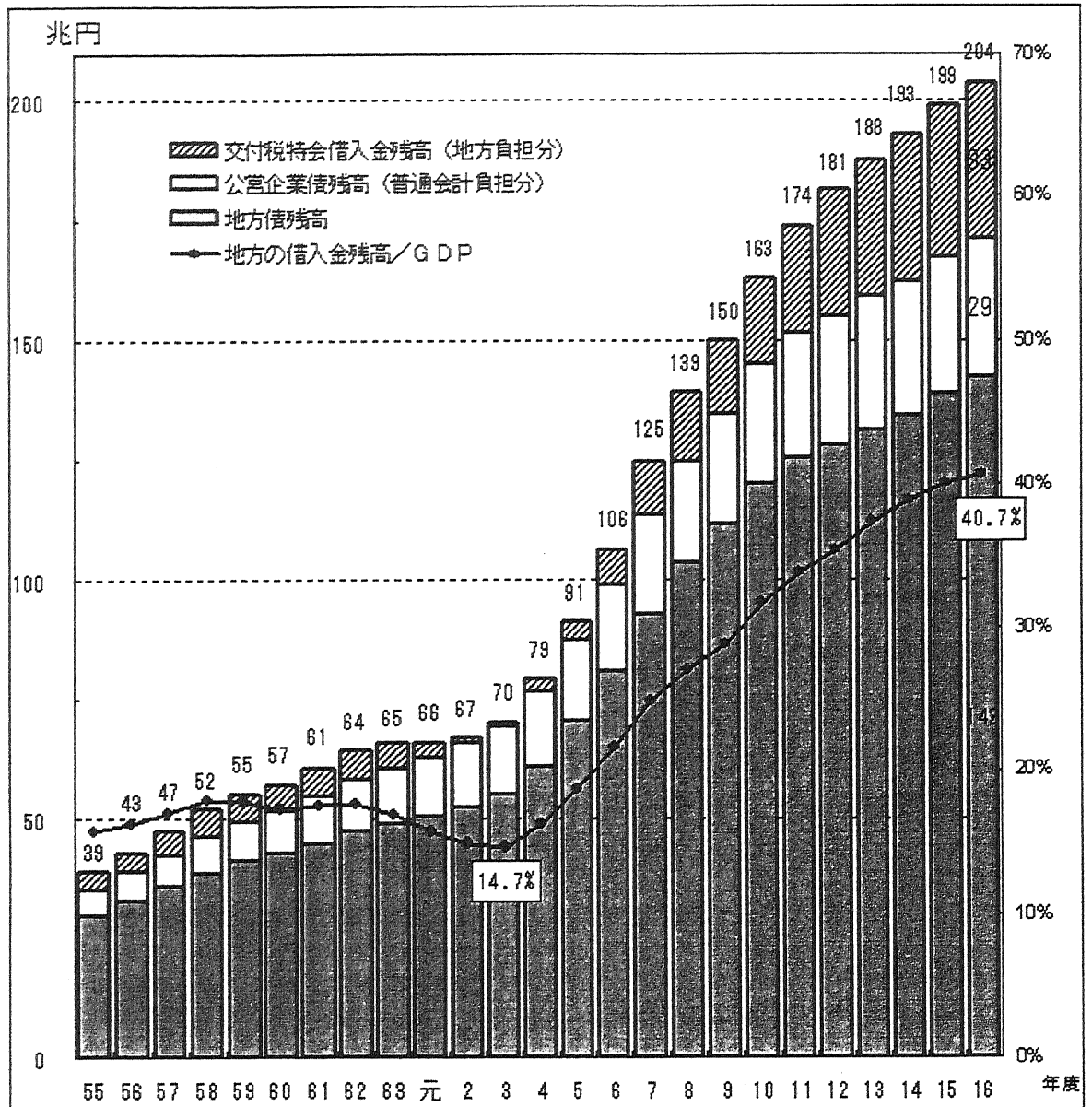
第2節 逼迫する地方財政と効率的な学校運営

下図は、地方自治体の借入金残高を内訳別に示したものである。地方の借入金残高はGDPの4割にも達している。そのほとんどは地方債によるものだが、一般的には地方債の元利償還費用は地方交付税交付金で支えられていると楽観視されがちである。しかしいうまでもなく地方交付税交付金の財源としての国税5税の一定割合分だけでは不足し、交付税特別会計を通じて借入をおこなっている。その交付税特別会計の借入金残高のうちの地方負担分も急増している。かくして地方交付税それ自体が改革の対象と設定され、平成16年度の普通交付税総額15兆8,729億円は対前年度比6.5%減であり、都道府県分では7.1%減、市町村分は5.7%減であった。

本来地方の一般財源となるはずの地方交付税交付金がかかる状況にあるわけだから、地方自治体財政が自主的政策的な裁量を発揮できる余地は、ほとんどない。

次の図は、経常収支比率の推移を示したものであるが、全自治体でみれば一般財源のほとんどは既定経費に使われてしまうことがわかる。とりわけ義務教育公立学校と違って国庫補助負担金対象が少なく地方自治体独自の財源で施策を展開している公立高等学校で新規事業を展開するためには、関係人員の削減などにより財源を確保している状況にある。そうした中で注目されるのが、東京都立

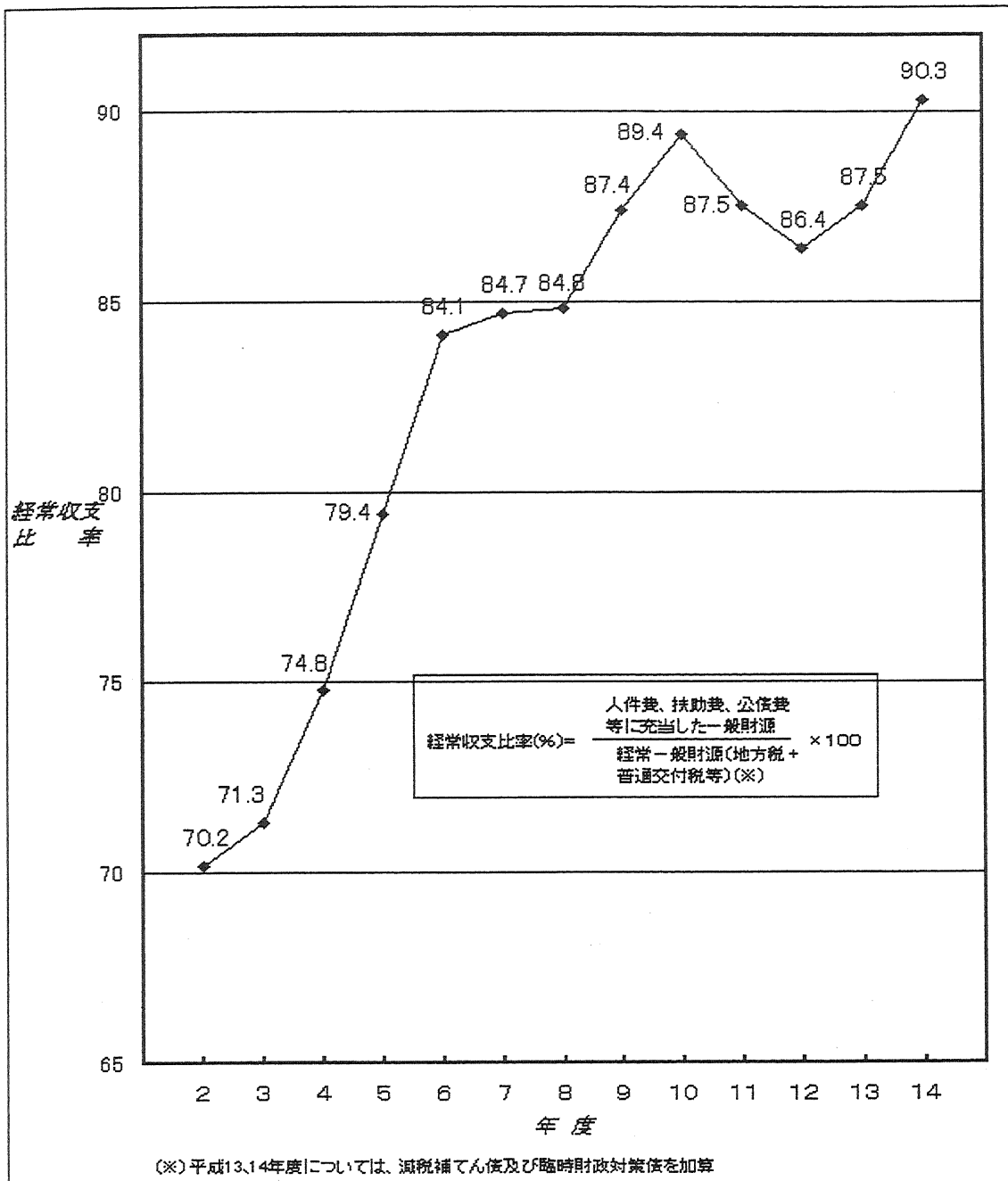
図1：地方の借入金残高



学校の「自立経営推進予算」や石川県の「学校における経営意識の導入」予算などがある。前者は施設維持費や光熱水費を除いて節を固定した学校配当をやめ、学校の執行計画どおりに使用できるようにするものである。後者の場合には、各学校で電気代や印刷代などの経費を節約すれば、その節減額の1.5倍の額の範囲で新たな実験器具や教材購入等にあてることができるしくみになっている。

このように各事業の執行単位レベルにさまざまな裁量権を認めることで、ある種のインセンティブを活用した行政組織の効率化策はよいとしても、そうした効率化それ自体が自己目的化する懸念がある。行政組織としての公立学校本来の目的は教育成果をあげることであって、節減に努めることが第一義的な目的ではないⁱⁱⁱ。とくに、成立した予算の執行・管理は行政の内部管理事項であっ

図2：地方自治体の経常収支比率の推移



て、監査による住民統制、議会統制がありうることを前提に考えるとしても、執行科目の弾力的な運用に伴う行政管理手法は住民との直接的なつながりはない。学校配当予算も同様であって、学校の配当予算の執行管理については直接住民に財政的アカウントビリティを負う構造になっていない以上、より上位の行政内部機関（この場合には学校の管理機関としての教育委員会）による統制を考えていれば事足りる。ここに学校評価と政策評価の混同が生じる余地があるといわざるをえない。すなわち教育機関としては伝統的な行政管理手法にのって管理運営される公立学校の組織管理

をそのままにして、ガバナンス改革までの発展可能性を秘めて展開している近年の政策評価の導入とを同次元におさめようとするにはやや無理がある。

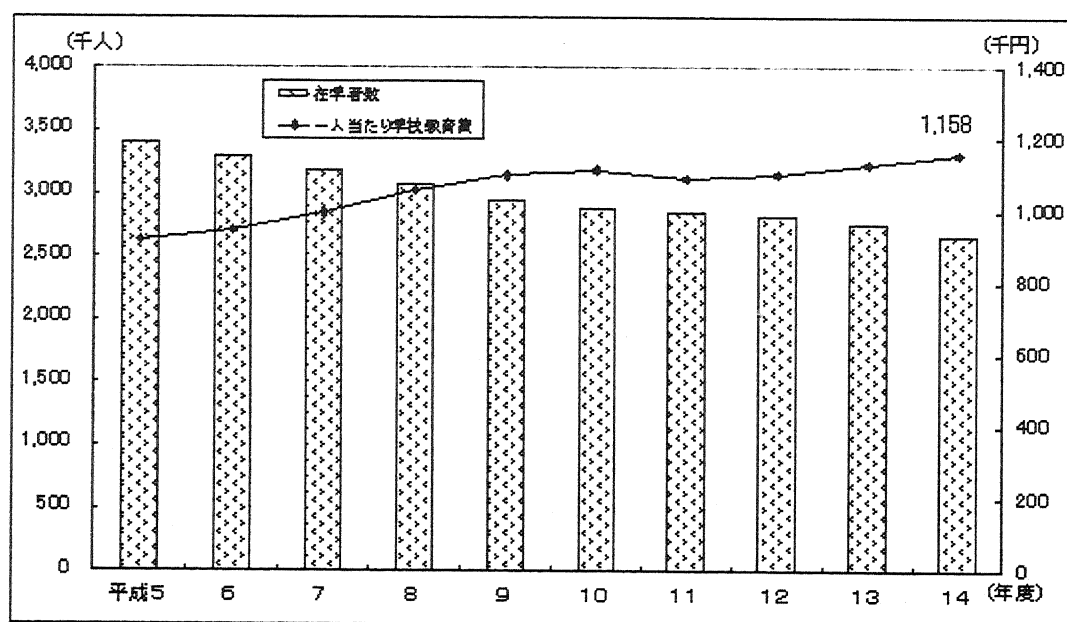
第3節 決算重視の学校運営

これまで、ともすると教育費に関してはその予算（インプット情報）が重視され決算（アウトプット情報）はさほど注目されてこなかった。すなわちたとえば直接的に当該年度の当該費目にかかる予算額の算定根拠としての単価水準、あるいは国等の補助金算定に用いる補助単価水準の動向、ないしは予算総額自体の減少が問題視されることはある。しかし、当該年度の一年間の執行の結果、生徒一人あたりにはどのくらいの資源が費やされてきたのかに関心があつまることはない。かかるデータが公表される頃には翌年度予算の方に関心が集まる結果となる。

研究上の関心からいっても、たとえばアーロン・ウィルダフスキーが指摘したような漸増主義など、行政の過程が凝縮するところとして注目を集めてきたのは予算であった。伝統的な行政管理の手法からニュー・パブリック・マネジメント的な手法へと転換をはかるためには、事前的統制中心の体制から事後的評価中心の体制への転換をすすめ、具体的には決算重視への転換が必要だといえよう。

ところでたとえば、決算ベースでみていけば、前述のような厳しい財政状況にもかかわらず生徒一人当たりの教育経費が減少していくとは限らない。在学者数の減少も激しいからである。図3は

図3：高等学校（全日制課程）の在学者数と一人当たり学校教育費の推移（名目額）



全日制公立高校の在学者数と生徒一人あたり公教育費支出の推移をみたものである(名目額ベース)。行政サイドにとってはコスト高になるが、生徒の側からすればむしろ税負担が同じならば自らの教育にかけてもらう公費は多い方がよいはずであろう。おそらく、こうした生徒側からの見方は、従来の行政部門の伝統的な思考様式である、予算偏重主義からの発想ではなかなか見えてこない。

では、公立高校生徒一人あたりの教育費支出の都道府県間の格差はどうなっているのか。次の表は公立高校(全日制・普通科)の生徒一人あたり公教育費支出の変動係数をみたものである。むしろ格差の大きさは縮小している。各自治体とも、見直しを進めた結果ほぼ同じ水準に収斂しつつある。個別自治体の事例をみるかぎりでは、これ以上は削減しようがないところまで歳出削減を進めてきている自治体もある。コスト意識の醸成は確かに必要なものではあるが、あまりにも過度で一律的・表層的な経費削減要求することは、これもまたニュー・パブリック・マネジメントが教えるところであるインセンティブ重視の考え方にも背反することにもなりかねない。そこで本来必要なことは組織目標をふまえつつ行う評価のあり方である。

表1：公立高校生徒1人当たり公教育費支出の都道府県間格差の推移(全日制・消費的支出)

会計年度	変動係数
1965年	0.097
1970年	0.105
1975年	0.093
1980年	0.105
1985年	0.121
1990年	0.121
1995年	0.086
2000年	0.074
2001年	0.086

第4節 バランス・スコアカード

組織単体での業務改善を行政評価・政策評価の枠内で行うことを可能にする一つのツールが米国の企業経営向けに考案され、その後公共サービス部門への適用事例も増えつつあるバランス・スコ

アカードである^{iv)}。

これは従来の企業の業績評価の問題点を克服しようとするものであった。すなわち、従来の業績評価指標は短期的な財務的業績評価指標（＝過去の業績の評価）が中心であって、顧客関係、組織能力に関する業績評価（＝将来の業績向上を導く業績の評価）の重要性を理解してはいても、それが長期的な財務的成功にリンクさせることをできずにいた。また、情報化時代の企業は有形資産ではなく知的財産に投資し、それをマネジメントすることで成功する。よって、従業員への訓練や情報技術の獲得への投資が必要ではないか。しかし、伝統的な企業財務会計モデルの評価指標ではこの部分が正当に評価されず、むしろコストとして認識されてしまう。また組織改革のためには企業の各ビジネス・ユニットのミッションや戦略を、わかりやすい言葉による具体的な目標や業績評価指標に置き換える必要がある、等々の諸問題である。こうした問題は我が国の地方自治体が取り組む行政評価にも相当程度当てはまる。

つまりこれまでの行政評価の問題点としてはまず、それが職員＝公務員の評価あるいはモラルとどのように関連付けられるのかがはっきりしない。また、地方自治体あるいは地方自治体組織の下部機関などの意思決定において行政評価の結果がどれだけ重みをもったものとなっているかも定かではない。単に説明責任の一環として、それぞれの事業の必要性を説明しているにすぎないものもある。さらには、行政評価と同時に地方自治体のバランスシート作成も総務省等のガイドラインによって推奨されてきたこともあって、財務的観点があまりにも強すぎるのではないか。こうした問題認識にたつて、近年では、財務的観点や組織内プロセスなどの評価指標をバランスよく配置したバランス・スコアカードを行政評価のツールとして採り入れるところも現われつつある。

表2：バランス・スコアカードの4つの視点(キャプラン&ノートン(1997)などを参照。)

視点	一般的業績評価指標
財務的視点(財務的に成功するために株主に対してどのように行動すべきか)	投資利益率, 経済的付加価値
顧客の視点(ビジョンを達成するために顧客に対してどのように行動すべきか)	顧客満足度, 定着率, 市場占有率, 取引率
社内のビジネス・プロセスの視点(株主と顧客を満足させるために、どのようなビジネス・プロセスに秀でるべきか)	品質, 対応時間, コスト, 新製品導入率
学習と成長の視点(ビジョンを達成するために、我々はどのようにして変化と改善のできる能力を維持するか)	従業員満足度, 情報システムの利用率

表3：福岡市教育委員会事務局経営戦略の例（福岡市ホームページより）

	戦略的課題	主な取り組み	業績指標等
地域社会	1. 家庭、地域の教育力を高めるため、学校、家庭、地域の連携を活性化	○学校サホーター会議の充実 ○学校・企業協力者会議の充実 ○地域人材の活用、連携推進コーディネーターの育成 ○余裕教室や特別教室の地域活用促進 ○子どもの体験活動機会や場の提供	・学校サホーター会議の設置校数及び開催数 ・空き教室が活用されている学校の割合
	2. 地域特性に応じた施策の実施	○公民館・学校ベンチマークの実施 ○地域のニーズを反映した学校教育の実施	・公民館 学校ベンチマークの実施数
顧客	1. 子どもに対する教育について、教育委員会、学校、家庭、地域が各々の役割を果たす。	○学校サホーター会議の充実（再掲） ○教育改革プログラムの周知・徹底 ○家庭教育等の充実 ○地域における文化財の活用 ○学校評価システムの試行導入 ○様々な情報発信の実施	・子育てサロン開設公民館数 ・全市的 総合的な評価システムの確立
	2. 教育に対する市民満足度の向上	○市民ニーズの恒常的な把握 ○様々な情報発信の実施（再掲） ○市民ニーズに対応した施策の実施	・教育行政に対し満足した市民の割合
財務・資産	1. 地域の特性 学校の特性に応じた予算執行	○予算に関する学校長の裁量権の付与 ○特色ある学校づくりに対応した予算の再配分 ○地域課題に対応した公民館予算の配分	・学校や公民館の主體的な運営の確立
	2. 中期・長期の計画的な施設の運営、再整備等の実施	○中期整備計画の策定（学校・社会教育施設） ○民間委託・NPO等活用のガイドラインの作成	・整備計画の策定
業務プロセス	1. 教育委員会における分権化	○学校長、事務長等の決裁権限の拡大 ○学校フロホーザル運動の推進	・学校や教育機関の主體的な運営の確立
	2. 情報の共有化	○全庁OAの教育機関への接続 ○全庁OAの活用	・課題や市民ニーズの共有化
職員・人材	1. 教員の資質・能力の向上	○教員の指導力の向上に関する事業の検討と実施	・教員の指導力の向上
	2. 職員の意識改革	○主要業務の目的・成果の明確化 ○人事交流の活発化	・組織目標の明確化 ・組織 人材の活性化
	3. 幅広い人材の育成・活用	○社会人、退職者などが教育の場に参画できる仕組みを構築	・「地域人材バンク」の登録者数

上の表2に示すように、バランス・スコアカードによればおおむね4つ程度の視点をその組織の評価指標に取り込むことになる。それぞれに適した評価指標が設定されるが、そのいずれもがあらかじめ明確化されたその組織の使命や目標(バランス・スコアカードの提唱者らの言葉によれば「ビジョン」および「ゴール」)に従属する。自治体を構成する下部機関・組織の目標設定、業績評価に援用可能であり、さらには個々の職員の職務遂行、目標設定、業績評価とも連動可能であることにも期待が大きい。導入事例としては、福岡市が平成13年度以降採り入れている「局経営戦略」がある。そこでは市民局や保健福祉局とならんで局相当の教育委員会事務局も表3のような「教育委員会事務局経営戦略」を定めている。いうまでもなく、バランス・スコアカードの教育行政への導入事例は米国が先行していて、一般行政分野での先進事例として有名なシャーロット市(ノースカロライナ州)域を含むシャーロット・メックレンバーグ学区の事例などがある^v。

おわりにー成果主義的教育行政管理論の可能性ー

近年、地方分権改革の動向にも影響を受けて、教育改革の主たる方向性もまた「分権化」を指向しているといつてよい。とりわけ公立学校という組織の自律性を高めることが前提となってさまざまな施策が展開されている。それにもなって自律的な機関単位の業績を評価するしくみの導入も必要と思われるのだが、現状ではまだ学校評価にとどまっている。我が国で導入されている政策評価や行政評価のもとをたどれば、競争市場的な環境を想定して非効率組織や有効性のない事業を明示化することを目的としていた一方で、日本の地方自治体の行政評価の動向が示唆しているように、自己評価・内部評価を中心としながら組織や事業等の業務改善に役立てるような使われ方がされており、それもまた政策評価の活用法でもあろう。

しかしながら、いずれにしてもそうした評価の前提には組織としてのミッションや政策目的の確認が必要であって、教育行政組織レベルならばともかく、学校の自律性確立モデルの教育改革を前提としたうえでの学校単位での成果主義的教育行政管理を進めるにはこの点の課題が残るといふべきである。さらにまた検討されるべき問題は、教育行政組織あるいは個別の学校がその目的とする成果を上げるために必要なコストを把握するのに適した管理手法がいまだ確立されていないという点である^{vi}。成果主義的な教育行政管理が成立するためには、学校に自律性を持たせて各学校の特色ある活動を成果目標の達成度との関連で記述することだけではおよそ不十分であり、成果を上げるに要したコストに関する情報もあわせて評価するとともに、これらの情報も常に保護者や住民らに公表することも求められることになる。

注

i 「成果主義」なる考え方そのものにも近年は疑問が呈されているが、他に適切な表現も思い当たらないのでとりあえず成果主義としておく。なお、高橋伸夫『虚妄の成果主義』日経 BP 社、2004 年、230～231 頁、参照。

ii 時事通信「官庁速報」ウェブ版、2005 年 2 月 2 日。

iii もっとも、地方自治法は、第 2 条第 13 項で「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定するから、経費節減につとめることが必要条件であることはまちがいない。

iv ロバート・S・キャプラン、デビッド・P・ノートン（吉川武男 訳）『バランス・スコアカード～新しい経営指標による企業変革』（生産性出版、1997 年）、ロバート・S・キャプラン、デビッド・P・ノートン（櫻井通晴 監訳）『キャプランとノートンの戦略バランス・スコアカード』（東洋経済新報社、2001 年）、石原俊彦、INPM バランス・スコアカード研究会編著『自治体バランス・スコアカード』（東洋経済新報社、2004 年）などを参照。なお、本多正人「パネルディスカッション『逼迫する地方財政と効率的な学校運営』」『第 28 回全国公立学校事務長会研究協議会並びに総会のまとめ』（全国公立学校事務長会）所収、なども参照。

v 同学校区のバランス・スコアカードを用いた評価の概要等は、そのウェブサイトで公開されている。（<http://www.cms.k12.nc.us/discover/goals/balancedScorecard.asp>）

vi 事務事業評価で評価されるコストとは、あくまで行政が費やしたコストにすぎず、政策の社会的コストは無視されている。たとえば道路交通法改正によるチャイルドシート着用義務化は、乳幼児の交通死亡事故の減少に効果をあげているが、そのコストの評価を事務事業で行うとすれば、乳幼児一人当たりにつき親がベビーシートやチャイルドシートに支出する数万円はコストとして算定されない。（窪田 2003：187）

第3章 小中学校施設整備政策の展開と課題

—過去20年間の総括への試み—

屋敷和佳

はじめに

近年のわが国の学校施設整備の歴史を振り返れば、今から20年前の昭和59年(1984)を大きな転換期と見ることができる。一つは、公立小中学校の多目的スペースに対する補助が開始されたこと、もう一つは、臨時教育審議会(以下、臨教審)が設置されたことによる。臨教審第三次答申(昭和62年[1987])では、インテリジェント・スクール構想が提唱された。インテリジェント・スクール構想は、地域全体をスクール(学校)と捉える考え方であって必ずしも単体の学校を指すものではなかったが、その後、学校施設はインテリジェント化すべき中核として考えられるようになり、学校施設の高機能化、多機能化が進められた。大きく捉えれば、臨教審以前の学校施設整備の課題は、児童生徒数の増加への受け皿をいかに確保するかにあったが、それ以降は、それまで取り組めなかった質的整備をいかに進めるかにあったといえることができる。

当時は、ちょうど戦後における小中学校児童生徒数の第2の波のピーク前後に当たる。以降、今日に至るまで児童生徒数の減少は続いており、回復の兆しは見えない。本章では、児童生徒の減少が進む中、国はどのような小中学校施設整備に対する政策を進めてきたかを整理するとともに、その政策をめぐる課題を検討し、具体的な施策の評価が重要になってきていることを明らかにする。

第1節 小中学校施設整備をめぐる政策の展開

1. 施策の背景と実施

国は小中学校施設整備に対してどのような政策をとってきたのか。表1は、過去およそ四半世紀について施策・事業レベルで整理し、作成したものである。

同表から、施策実施に至るまでの基本的な過程を読み取るとすれば、大きく2つがある。第1は、教育に関わる審議会の答申を受けて、そこで必要とされる教育活動を実現するために物的条件の整備の方向を定め、事業実施あるいは制度改正という形で進行するものである。例えば、臨教審の第三次答申を受けて、3年後に「文教施設のインテリジェント化について」の調査研究協力者会議が

報告書をとりまとめ、直ちにパイロットモデル事業が開始されたという流れはその典型であるが、内閣直属の特別な審議会であった臨教審を取り上げるまでもなく、文部省あるいは文部科学省の審議会答申を受けて事業が開始されると形が本流をなしているといえる。ただ、学校施設整備に関わる審議会答申等といっても、直接的に学校施設の整備の在り方に言及するものは多いわけではない。むしろ、教育内容や方法等について示されたものの方が多く、それを実現するための条件整備ということになる。

もう一つは、学校施設に関わる問題が発生したために、その改善が必要となり、新たな事業を開始するという流れである。最近のケースでは、地震対策や防犯対策等がこれに当たる。

したがって、主要な学校施設整備の施策実施パターンとして、①審議会等で直接的に学校施設整備の在り方の検討を経て実施、②審議会等での新たな教育の在り方の検討を経て、学校施設での対応を図る、③学校施設に関わる問題発生を受けてその改善を図る、の3つが見い出せる。

2. 学校施設整備施策の展開

では、具体的にどのような施策が進められたのか。以下、時系列でたどってみよう。

(1) 質的整備の検討

児童生徒増加のため教室整備に追われた学校施設の量的整備の時代にあって、これまでとは異なる施策となったのは、昭和 57 年(1982)の「学校施設の文化的な環境づくりについて」の通知であった。学校施設はとかく機能優先で無味乾燥になりがちであるが、校舎壁面の装飾や彫刻設置など芸術的要素を加えるなど屋外空間整備面での脱皮の姿勢が打ち出された。また、室内空間も含めた木材使用は木造補助単価の大幅な引き上げ(昭和 60 年[1985])により大きく前進し、潤いと暖かみのある空間整備が容易になった。

さらに、昭和 59 年(1984)には、冒頭で述べたように、普通教室、特別教室に次ぐ第3の教室といわれる「多目的スペース」の補助が開始され、以降、従来の校舎を一新する空間が徐々に生まれることになった。この補助制度の導入の背景には、児童生徒の特性に応じた指導の工夫の必要性を述べた中教審提言があるが、他方で、わが国で先導的に建設されていた幾つかのオープン・プランの公立小学校(オープンタイプの教室を有する)の存在も見逃してはならない。

「教育方法等の多様化に対応する学校施設の在り方について」の通知(昭和 63 年[1988])には、調査研究協力者会議が多目的スペースの活用方法を中心に将来の学校施設整備の方向を検討した成果が報告書として添えられている。ところが当時は、臨教審のインテリジェント・スクール(イン

表1 小中学校施設整備の主要施策

教育政策等の動き・施策の背景	年度	学校施設整備に関する施策	補助事業等
7 小中学校学習指導要領改訂／学校生活のゆとりと充実	昭和52(1977)		
6 宮城県沖地震	昭和53(1978)		・小中学校補助基準面積引き上げ(理科教室、職員室、便所、通路部分)
4 第5次教職員定数改善計画開始 5 「地震財特法」制定	昭和55(1980)		・地震対策緊急整備事業計画(東海地震対策強化地域、補助率引き上げ)
6 新耐震設計法施行	昭和56(1981)		
6 中教審答申(生涯教育について) 《小学校児童数の戦後第2のピーク》	昭和57(1982)	7 「学校施設の文化的な環境づくりについて」(通知)	・学校施設開放を促進するためのクラブハウス整備費補助開始 ・大規模改造整備費補助開始
11 中教審教育内容等小委員会提言(個々の児童生徒の特性に応じた指導の工夫)	昭和58(1983)		
	昭和59(1984)	8 「多目的スペースの手引き」作成	・多目的スペース補助開始(小学校7.6%、中学校6.0%面積加算)
	昭和60(1985)	8 「学校における木材使用の促進について」(通知)[平成8、10、16年にも林野庁依頼による通知]	・小中学校屋内運動場基準面積の改定。改定率：小学校16.9%、中学校20.2%
《中学校生徒数の戦後第2のピーク》	昭和61(1986)		・木造補助単価を大幅引き上げ
4 臨時教育審議会答申(第三次答申「インテリジェント・スクール構想」)	昭和62(1987)	6 「学校施設のリニューアル」手引き書作成	
	昭和63(1988)	3 「教育方法等の多様化に対応する学校施設の在り方について」(通知)	
3 小中学校学習指導要領改訂／学ぶ意欲と社会の変化に主体的に対応できる能力の育成	平成元(1989)		
	平成2(1990)	3 「文教施設のインテリジェント化について」(通知)	・児童生徒急増市町村に対する用地取得費補助(s46～)終了 ・インテリジェント化に関するパイロットモデル事業開始 ・小中学校補助基準面積引き上げ(コンピュータ教室確保)
4 小中学校で40人学級全面実施(第5次改善計画終了)	平成3(1991)	3 「学校施設の複合化について」(通知)	
4 第6次教職員定数改善計画開始(TT等、生徒指導対応等)	平成4(1992)	3 「学校施設設計指針」に替えて、「小学校施設整備指針」、「中学校施設整備指針」策定	
9 行政監察局が学校規模の適正化、余裕教室の有効利用について勧告		6 「学校環境衛生の基準」全面改訂	
4 学校図書館図書整備新5カ年計画開始	平成5(1993)	7 「余裕教室活用指針」策定	・コミュニティー余裕教室活用型一施設整備事業の創設(自治省と共同、転用による複合化推進)
	平成6(1994)	1 「生活科のための施設・環境づくり」(通知) 5 「外国語教育のための施設・環境づくり」(通知)	・小中学校補助基準面積引き上げ(図書室)標準規模校:1.4~2.2倍 ・高校不適格建物改築事業の一般財源化
1 兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災) 6 地震防災対策特別措置法制定	平成7(1995)	6 「公立学校施設の防災機能の整備に係る留意点について」(通知) 11 「学校開放のための施設・環境づくり」(通知)	
7 中教審答申(ゆとりの中で「生きる力」を育成)	平成8(1996)		・小中学校屋内運動場基準面積の改定。平均改定率：小学校14.1%、中学校19.9%
7 堺市O-157学校給食食中毒			

<p>1 文部省「教育改革プログラム」策定 (環境教育の充実、通学区域の弾力化、学校外の社会との積極的な連携)</p> <p>6 中教審答申(一人一人の能力・適性に 応じた教育、高齢社会への対応)</p>	<p>平成9(1997)</p>	<p>4「学校給食衛生管理の基準」制定</p> <p>10「複合化及び高層化に伴う学校 施設の計画・設計上の配慮に ついて」(通知)</p> <p>11余裕教室等の財産処分手続き の簡素化・明確化(通知)</p>	<p>・地震防災緊急事業五箇年計画実 施(地震補強は補助率を1/2に 嵩上げ、17年度まで延長)</p> <p>・小中学校校舎基準面積の改定/ 昭和48年以來の全面改定。平均 改定率:小17.8%、中18.3%(多 目的教室[スペース]の加算面積 拡大:小10.8%、中8.5%)</p> <p>・環境を考慮した学校施設(エコ スクール)のパイロット・モデル 事業開始(経済産業省と協力)</p> <p>・学校給食施設ドライシステム化 推進事業開始</p>
<p>9 中教審答申(地域コミュニティの拠 点として活用するために、学校施設 の設計等に際して地域や学校の意見 を参考にして整備することを提唱)</p> <p>12小中学校学習指導要領改訂/完全週五 日制、「生きる力」、特色ある学校づくり</p>	<p>平成10(1998)</p>		<p>・特殊教育諸学校校舎等の国庫補 助基準面積の改定。平均改定率 :校舎39%、屋内運動場33%、 寄宿舎39%</p>
	<p>平成11(1999)</p>	<p>6「高齢者との連携を進める学校 施設の整備について」(通知)</p> <p>7「子ども達の未来を拓く学校施 設」調査研究報告書</p> <p>8 教室用机・いすの日本工業規 格の改正</p>	<p>・中等教育学校、併設型高等学校 施設の補助創設/全日制高校危 険建物改築への補助廃止</p>
<p>12教育改革国民会議報告</p>	<p>平成12(2000)</p>		<p>・子ども達の未来を拓く学校施設 整備事業(面積及び経費の加算)</p> <p>・校内LANの整備補助(経済新 生特別枠)</p>
<p>1 文科省「21世紀教育新生プラン」策定</p> <p>1「PFI法」施行</p> <p>3「標準法の改正」(少人数指導、学級 編制の弾力化)</p> <p>4 第7次教職員定数改善計画実施</p> <p>6 池田小学校殺傷事件</p>	<p>平成13(2001)</p>	<p>3「小学校施設整備指針」及び「中 学校施設整備指針」改正(学習 指導要領改訂等への対応)</p> <p>3「安全で快適な学校施設を維持 するために」パンフレット作成</p> <p>5「公立学校施設の防災機能の整 備推進について」(通知)</p>	<p>・「新世代学習空間」(IT授業や少 人数指導等)整備へ補助(多目的 室[スペース]の加算面積拡大: 小18.0%、中10.5%)</p> <p>・防犯設備やフェンス等の整備を 特別交付税や地方債で措置(総 務省)</p>
<p>1 文部科学大臣「学びのすすめ」アピ ール</p> <p>4 新学習指導要領全面実施/学校週五 日制完全実施</p> <p>4「新子どもプラン」策定(地域で子 どもを育てる環境整備)</p> <p>4「政策評価法」施行</p>	<p>平成14(2002)</p>	<p>2「学校環境衛生の基準」の改訂 (科学物質濃度)</p> <p>3「地域に開かれた学校づくりと 居住環境整備の連携に関する 調査研究」報告書刊行(文科省・ 国交省・厚労省)</p> <p>3「小学校設置基準」及び「中学校 設置基準」制定</p> <p>12「学校への不審者侵入時の危機 管理マニュアル」作成</p>	<p>・安全管理対策施設の整備を大規 模改造補助に盛り込む</p>
<p>4「ハートビル法」改正(学校施設がバ リアフリー化の努力義務対象になる)</p> <p>7「建築基準法」改正</p> <p>10中教審答申(「確かな学力」の向上、 学習指導要領の基準性の一層の明確 化)</p>	<p>平成15(2003)</p>	<p>4「公立学校施設整備PFI事業 のための手引き書」作成</p> <p>7「学校施設耐震化推進指針」 策定</p> <p>7「学校における室内空気汚染対 策について」(通知)</p> <p>8「小学校施設整備指針」及び「中 学校施設整備指針」改正(防犯、 耐震化、シックハウス対策等)</p>	<p>・新增改築や全面的改造の際の普 通教室等への空調設置、バリア フリー対策のとしてのエレベ ーター設置を補助対象とする</p>
<p>12三位一体改革における公立文教施設 費の取り扱いは、平成17年秋までに結 論を出す中教審の審議結果を踏まえ 決定とされる(政府・与党)</p>	<p>平成16(2004)</p>	<p>3「学校施設バリアフリー化推進 指針」策定</p>	

注) 昭和52年以降分。各事象先頭の数字は生起の月を示す。補助事業等については原則として4月のため省略。

テリジェント化) 構想の方がはるかに注目度が高く、上記の報告書は目立たない存在であった。2年後の平成2年(1990)には、「文教施設のインテリジェント化について」の報告書が刊行され、学校施設のインテリジェント化について具体的な推進方策が示されたが、「教育方法等の多様化に対応する学校施設の在り方について」の拡充・発展的ともいうべき内容であった。ここで、学校施設のインテリジェント化の柱は、①多様な学習活動を実現する施設・環境、②有機的に連携する施設・環境(相互利用・共同利用、複合化)、③情報通信・処理機能等の導入、④快適で豊かな施設・環境である⁽¹⁾。インテリジェント化は、一言でいえば学校施設の高機能・多機能化であり、学校施設の質的整備そのものである。臨教審は学校施設の質的整備に権威付けをし、その推進に大きな弾みをつける役割を果たしたといえることができる。同年、「インテリジェント化に関するパイロットモデル事業」が開始され、以降、インテリジェント化をキーワードに、全国で従来の学校イメージを払拭する新しい学校施設の検討が急速に進むことになった。

平成9年(1997)からは、新たに環境を考慮した学校施設(エコスクール)への補助が行われているが、これも先述の①や③に包含される整備であり、学校施設の質的充実の一つである。

(2) 量的整備時代のストックの整理・再生

その一方で、児童生徒の減少が顕著になり、全国的に余裕教室の対策が浮上してきた。平成4年(1992)に行政監察庁は、余裕教室の有効活用を進めるよう勧告を行った。行政監察庁の調査では、実に普通教室の24.1%が余裕教室であった⁽²⁾。

昭和62年(1987)に文部省は、学校教育活動を充実させるという観点から、学習スペース(多目的スペース、特別教室、図書館)、生活スペース(ランチルーム、部室)、管理スペース(教材室、相談室)、さらには地域開放を視野に郷土資料室やクラブハウスへの転用や改造のための手引き書を作成しているが、転用や改造は児童生徒の減少に全く追いついていなかった。

行政監察庁勧告の翌年には、「余裕教室活用指針」が策定された。同指針のポイントは、積極的な活用の推進方策を示すとともに、将来とも恒久的に余裕となると見込まれる普通教室を「余裕教室」と定義し、地域の生涯学習やコミュニティ活動のために余裕教室を転用することを施策の一つとして打ち出したことである。これにより、自治省との共同で「コミュニティ-余裕教室活用型-施設整備事業」が創設されることとなった。

ところで、学校施設を他の用途に転用する場合に問題になるのが財産処分である。学校から公民館や図書館等の「他の文教施設」への転用については、すでに、学校施設整備費補助金の返還は免除され、また手続きも簡素化されていたが、新たに地域のコミュニティ活動のための施設も文教施

設と同様に扱われることになった。そして、次に述べる複合化とも関わり、平成9(1997)には、この財産処分の手続きは一層簡素化・明確化された。

(3)「開かれた学校」への対応

従来、「学校を開く」というと主に地域の人々に学校施設を開放することを意味していた。昭和57年(1982)のクラブハウス整備費補助制度もその推進を意図したものである。ところが、先述の臨教審第三次答申(1987)では、家庭・学校・地域が相互に連携・融合するようなシステムをつくることが必要であるとして、「開かれた学校」への転換に向けて大きく踏み出す提言をしている。これを学校施設整備に引きつけて構想するとどうなるか。臨教審事務局がインテリジェント化のイメージ図として提示したのは、学校と文教施設の複合化した姿であった⁽³⁾。

平成3年(1991)、文部省は「学校施設の複合化について」の通知を出した。学習機能が高度化し、また地域の人々の生涯学習の場あるいは生涯学習を通じた交流の場としての地域社会に貢献できるよう計画することが重要であるとし、整備の留意事項を述べている。さらに平成9年(1997)、11年(1999)にも複合化に関する通知が出された。それまでの文教施設中心の複合化から、デイケアセンターや養護老人ホームなどを含む福祉施設、行政関係施設にまで複合対象を広げる方針を明確にしたことになる。高齢者施設との複合化については、少子高齢社会を向かえて高齢者と交流したり、高齢者から学ぶことが学校教育にとって大切であるという考えに基づく。つまり、学校施設開放では、学校側が地域社会へ便益を提供するという一方の関係であったが、複合化では学校と地域双方向の連携・協力の関係を形成するところにねらいがある。

さらに、平成14年(2002)には、文部科学省、国土交通省、厚生労働省の合同による「地域に開かれた学校づくりと居住環境整備の連携に関する調査研究」報告書が刊行された。そこでは、学校施設整備とまちづくりを連携させて進めることが提言されている。

近年、全国的に進んでいる学校施設のバリアフリー化も「開かれた学校」への取り組みである。

(4)学校施設の安全性の確保

学校施設の安全性に関して、近年特に注目されているのは、耐震性、環境衛生、防犯性という3つの領域である。

まず耐震性については、東海地震対策として昭和55年(1980)に、地域を特定した補助率嵩上げを内容とする緊急整備事業が開始されていたが、全国的に地震対策の必要性を知らしめたのは、平成7年(1995)の兵庫県南部地震であった。その後直ちに、防災機能の留意点が通知され、翌年には、

全国を対象に地震補強の補助率嵩上げを行う地震防災緊急事業が実施された。しかし、学校施設の耐震化の進展は順調とはいえず、平成 13 年(2001)に「公立学校施設の防災機能の整備推進について」の通知により耐震化の推進を促すとともに、平成 15 年(2003)には「学校施設耐震化推進指針」を策定した。この指針には、耐震化の優先度を比較的簡単に判定できる調査方法が提案されている。

次に環境衛生については、平成 8 年(1996)の O-157 食中毒事故を受けて、学校と共同調理場の緊急点検等の通知がなされた。また翌年度には、学校給食施設のドライシステム化推進等の補助事業が開始された。さらに近年、シックハウス問題といわれクローズアップされたホルムアルデヒド等の室内化学物質の濃度については、平成 14 年(2002)に「学校環境衛生の基準」の改訂により、その定期検査が新たに規定された。さらに翌年には、建築基準法改正により、学校施設整備に際しては教室等への機械換気設備の設置が原則として義務づけられたこと等の通知がなされた(「学校における室内空気汚染対策について」)。

防犯性については、13 年(2001)に大阪教育大学附属小学校で起きた事件等を踏まえ、防犯対策が進められた。上記事件後、「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理に関する緊急対策例」が作成され、総務省と文科省において緊急対策に係る財政支援が行われた。緊急対策には、監視カメラ等の防犯設備や非常通報装置の整備、校門やフェンスの整備、教室や職員室の配置変更などである。翌年には、安全管理対策施設が大規模改造事業の補助メニューの中に盛り込まれた。平成 14 年(2002)には、学校施設の安全管理に関する調査研究の報告をもとに、「学校への不審者侵入時の危機管理マニュアル」が作成され、翌年には耐震化やシックハウス対策等の検討をも経て、「小学校施設整備指針」及び「中学校施設整備指針」の改正が行われた。

第 2 節 今日における小中学校施設整備の課題

1. 厳しい財政状況に起因する施設整備の停滞

学校教育が行うためには、使用に適さない老朽化した校舎や体育館等の学校建物は、改築したり改造工事を施す必要があることは言うまでもない。およそ 50 ～ 60 年と言われる建物寿命を考えて、どのように毎年整備してゆくかは、教育行政担当の重要な任務である。平成 15 年(2003)年の全国の公立小中学校を見ると、改築の検討が必要といわれる築後 30 年を経過する建物の割合(非木造)は、全体の保有面積の 29.3 %を占め、大規模改造等の検討が必要といわれる築後 20 年を経過する建物の割合(同)は 71.2 %にも達する⁽⁴⁾。10 年前には築後 20 年の建物面積は 28.2 %、30 年はわずか 8.7 %に過ぎなかった。今後、改築ないし大規模改造が必要とされるわけであるが、約 1 億 6 千万 m²という

膨大な保有面積に対して、平成14年(2002)度の整備事業量は約120万㎡と1%にも満たない。その上、本来ならば改築計画が策定されていてよいはずだが、意外にも大半の市町村では計画策定は進んでいない。その背景には市町村の厳しい財政状況がある。このままでは老朽化が深刻化することは必至であり、ますます大きな課題となる。この他、学校統廃合がらみで施設整備が進まないという市町村もある。

加えて、前節で見たように耐震補強が喫緊の課題となっている。文科省は耐震化促進のための手引きや優遇措置をとり耐震化促進に必至であるが、平成15年(2003)現在、全国で耐震性の確認されていない建物は53.4%に達する⁽⁵⁾。この他、市町村では財政難のために建物の維持管理費の削減が進行しており、建物維持管理もままならない状況も生まれ始めている⁽⁶⁾。

新たな整備方策として、民間資金を活用したPFI事業の導入が始まっているが、民間力を生かした期待通りの成果が得られるか、単なる建設費の後年負担にならないか等の検証は、今後に待つほかはない。

2. 学校間及び市町村間の学校施設格差

整備をめぐる課題の第2は、新たに整備された学校施設と未整備の学校施設の施設内容の格差である。量的整備の時代は、新しさと古さ、空間の広さ、教室等の種類などの違いであったが、質的整備の時代には、さらに機能、快適さの点で大きな違いが生まれる。例えば、地域への開放を前提に優れた音響設備と舞台を備えたホールを学校に設けたり、温水プールを設ける場合を考えれば明白である。活動の成果も変わってくる。極端な例であるが、同じ自治体でありながら、そのような最先端の整備を誇る学校がある一方で、男女のトイレの入り口が一緒のままの古い校舎の学校も実在する。

学校数が少ない市町村では、重点的な整備が可能で順調に改築が進んでいるが、学校数が多い市町村では、改築を極力抑えて大多数は大規模改造で凌ぐ方向にある。

全国には学校選択制を導入している市町村もあるが、そこでは新改築の学校に希望者が多く集まる傾向も見られる。また、改築後に通学区域を広げたという学校もある。さらには、学校間の物的環境の著しい格差を生じさせないために、新たに設備や教育機器の配置をする場合には新改築校は優先順位を下げるという市町村もある⁽⁷⁾。

物的環境の整備状況によって教育効果が左右されるし、学校生活のありようも変わってくる。学校間の施設格差がもたらす保護者や児童生徒の不公平感は小さくはない。今後は、学校間のバランスをどう考えるか、という視点が特に大切になる。そこでは、学校施設の量的整備の時代とは相

を異にする教育の機会均等の議論と、質的整備の時代にふさわしい整備計画論の構築が必要と考えられる。

3. 学校施設整備の理想と実際

第3は質的整備の内実、つまり利用実態の問題である。多目的スペースやオープン・プラン・スクールは新しい学校施設の象徴である。緒川小学校（愛知県）、本町小学校（横浜市）、打瀬小学校（千葉市）、そして最近では博多小学校（福岡市）などの、オープン型の教室や多目的スペースを生かした優れた教育成果と学校生活の様子は、授業研究実践書等を通じて全国的に知られ、賞賛を浴びている。しかし他方で、有効に使われていないオープンスペースは少なくないことが報告されているし⁽⁸⁾、教室と多目的スペースの間仕切りを取り払える構造になっていても、実際にはそのような使い方をしていない学校もある。

地域開放用の会議室、音響設備の整ったホール、あるいは温水プールなど、地域開放用を前提として設けられた施設についても、利用率が極めて低い場合がある。

文部省が調査研究協力者会議報告として平成11年(1999)に刊行した「子ども達の未来を拓く学校施設」では、「施設が変われば、学校も変わる」として、個性と特色を持った多様な学校施設の整備推進を提言し、調査研究協力者が考える「夢の学校」も掲載されている。志の高いことは意識を高める意味では異論はない。ただし、学校空間として語られる理想と、財政状況や学校運営の実態等の現実が乖離しているとすれば、その間をどのように埋めるかの検討は今後の重要な課題となる。特に、学校施設というハードと学校運営というソフトの調整には注意を払うべきと考えられる。

第3節 小中学校施設整備政策の評価と課題

1. 文部科学省による政策評価

平成14年(2002)に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(政策評価法)が施行され、各省庁は政策評価を実施している。小中学校施設整備政策はどのように評価されているのか。

文部科学省は、実績評価に関して9の政策目標と42の施策目標を設定しているが、小中学校施設整備は、<政策目標2「確かな学力の向上と豊かな心の育成」>のうち、<施策目標2-4「快適で豊かな文教施設・設備の整備」>に該当する。施策目標では、児童生徒が安心して学習でき、教育内容・方法の多様化や社会のニーズに対応した文教施設・設備の整備を図るとし、具体的には①耐震化(<施策目標2-3の信頼される学校づくり>の達成目標と重複)、②教育用コンピュータの整

備（児童生徒4～5人に1台）、③高速インターネットへの接続（おおむねすべての公立校が常時接続）、④エコスクールの整備（5年間に200校以上）をあげており、②③は想定通り達成、④は想定以上に達成、①は進捗にやや遅れが見られるとしている。そして、やや遅れの見られる①に関しては、17年（2005）度の拡充事業として事前評価が実施された⁹⁾。

以上を見れば、政策実現の手段は、基本的には経費を投入して施設・設備の整備を進めることである。したがって、整備費確保が目標達成に直接結びつくことになるが、市町村がその意義を認め整備に向けて腰を上げなければ実現は難しく、目標達成は市町村の理解に大きく依存しているといえる。

施設・設備の政策評価に関わる次のステップともいえる課題は、整備が果たして有効活用や教育成果に結びつくかにある。前述のように政策目標は「確かな学力の向上と豊かな心の育成」である。施策目標に示された物的条件整備がこの政策目標の達成にどのように貢献したかの検証が、今後求められるのではなかろうか。

2. 学校施設整備のフォローアップ

小中学校施設の質的整備が始まって、およそ20年。上記の政策評価とは別の形でこれまでの行われてきた学校施設整備を評価をする必要があるとすれば、その第一は、課題として指摘した前節3の、学校施設整備（ハード）と学校運営あるいは利用実態（ソフト）の対応についてではないか。この間、質的整備と称して様々な最先端の整備が行われた。それらは、果たして当初の想定通りに有効に機能したのか。もはや、ハードさえ整備すれば成果が上がるという時代ではない。有効に機能し成果があったとすれば、それはどのような条件のもとで機能しえたのか。フォローアップが不可欠と考えられる。

厳しい財政状況のもと、費用対効果があらゆる分野で検討され始めている。教育の効果は長期的な視野で測定すべきであることは間違いのないといえるが、だからといって学校施設整備は例外というわけにはいかない。フォローアップを適切に実施することにより、新しい学校施設整備が効果を発揮する条件（人的側面、運営組織面、経費面）が抽出されるのではないか。それら評価結果をフィードバックして、次の政策に結びつけることが重要であろう。

3. 整備計画策定の促進

これまで述べてきたように、小中学校の施設整備とりわけ耐震補強の推進が急務とされているにも拘わらず、期待通りに進行していない。最後に、整備推進の鍵となる整備計画策定のあり方につ

いて私見を述べておきたい。

まず、その改善を図るためには、施設整備計画の策定を促す仕組みを検討することが重要であろう。ここで参考になるのは、地方教育当局の学校施設整備計画（資産管理計画：Asset Management Plans）を評価して施設整備補助金を配分する英国（イングランド）の補助制度⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾である。わが国でも、学校施設整備計画が策定されている市町村を優先する、あるいは優遇するような補助制度導入について検討の余地があると考えられる。

次に、現在文部科学省は、社団法人文教施設協会が行っている公立学校優良施設表彰の後援を行っている。華やかな最先端の学校施設の表彰は結構であるが、他方で、維持管理も含めた地道で着実な学校施設整備とそのための計画策定が評価される風土・土壌を作り上げてゆくことが必要であると思われてならない。

<注>

- (1) 文教施設のインテリジェント化に関する調査研究協力者会議『文教施設のインテリジェント化について－21世紀に向けた新たな学習環境の創造－』1990 参照。
- (2) 総務庁行政監察局『小・中学校を巡る教育行政の現状と課題』1992、94 頁
- (3) 文部省『文部時報』第 1322 号、1987、91 頁
- (4) 文部科学省『平成 15 年度文部科学白書』2004、198 頁
- (5) 同上、197 頁
- (6) 市町村教育委員会からのこのような指摘については、後藤・屋敷「学校施設の整備体制と整備計画に関する調査」研究代表：後藤裕『学校教育の新たな展開を支えるための学校施設の整備に関する調査研究』（科研費報告書、金沢大学）、2001、20 頁、108 頁を参照。
- (7) 筆者による I 市立 W 校における聞き取りによる。
- (8) 例えば、横山俊祐「オープンスペースの到達点と課題－建築計画の立場から」『スクール・アメニティ』No.204、ポイックス社、2003、51 頁、北区立小・中学校施設の在り方検討委員会『北区立小・中学校施設の在り方検討委員会報告書』2004、17 頁
- (9) 文部科学省「文部科学省実績評価書－平成 15 年度実績－」2004 及び文部科学省「事業評価書－平成 17 年度新規・拡充事業及び平成 15 年度達成年度到来事業－」2004
- (10) 屋敷和佳「イングランドの学校施設整備」研究代表：後藤裕『学校教育の新たな展開を支えるための学校施設の整備に関する調査研究』（科研費報告書、金沢大学）、2001、82 頁
- (11) 資産管理計画の枠組みについては、Department for Education and Employment, Asset Management Plans Section1:Framework, 2000 参照。

第4章 指定管理者制度のもとでの児童福祉事業の質保証について

橋本昭彦

はじめに：「指定管理者制度」導入のインパクト

国の政策によって、いま、地方自治体の公共施設の管理や運営の外部委託化が急速に進められている。2003年6月6日、第156回通常国会における地方自治法の改正（同年6月13日公布、9月2日施行）によって、公の施設の管理・運営に、「指定管理者制度」が導入されることとなった。「指定管理者制度」とは、「公（おおやけ）の施設」の管理を株式会社を含むあらゆる民間団体に任せることを可能にする制度である。この制度により、老人ホーム・公園・図書館・体育館・公会堂・プールなどあらゆる「公の施設」とともに、公立の保育所や学童保育所（学童クラブ、放課後児童健全育成事業）、障害児訓練施設、などの児童福祉事業への民間活力の導入が格段にしやすくなった。施設の管理を任される資格も、従来の管理を「委託」する方式の元で認められていた社会福祉法人などの公益法人は言うに及ばず、株式会社などの営利企業、NPO法人、さらに法人格を持たない任意団体でも、公の施設の管理や公共的諸事業の管理運営を引き受けることができるようになった。委ねられる権限も、利用許可等の判断など行政処分にもあたる事項を含み、施設の使用料も収受することができるなど、従来の「管理委託」「業務委託」よりもはるかに大きな権限が与えられる。今後自治体は、すでに管理委託を行っている施設等においては、改正法施行から3年間を越えないうち、つまり2006年9月2日までに、直営事業に戻るか指定管理者制度に移行するか、選択を迫られることとなった。また、これに乗じる形で既存の直営施設も逐一目的や運営状況などを点検しなおして、可能なものは委託化が迫られる形勢である。¹

この新しい制度によって、自治体や地域社会が沸き返っている。例えば、インターネットで「指定管理者」をエンジン検索すれば、Googleで74,100件のヒットを数える²。短期間に大量の情報量がネット上で流れている。自治体以上に沸き返っているのが「官製市場の民間開放」の手がかりを得た経済界であろう。従来、市町村などが公務員や外郭団体の職員などを使って運営していた事業が、ごっそり市場に放出される可能性が出てきたからである。例えば、ある研究者はスポーツ施設について調べて、「具体的に本制度の対象となりうる施設は、公共スポーツ施設が約6万5,000箇所と学校施設の一部（学校体育施設が地域体育館的機能を備えたもの）である。いくつかの阻害要因

による例外指定を除き、原則的にはこれらの多くが市場に出ることになり、その市場規模は1兆円を越えるといわれている。」と述べている³。

委託ビジネスという大きな商機を目前に、産業界による「指定管理者制度」へのまなごしは強い。我が国の有力なシンクタンクである三菱総合研究所では、2004年4月、民間企業を主な対象とした会費制の研究プロジェクトである「パブリックビジネス研究会」を発足させた。一社一口50万円で参加でき、「指定管理者制度」に対する基礎知識・自治体の対応ぶりや、企業としてその指定に関わるにはどのようにすればいいかなどを研究している⁴。そのホームページでは、各自治体による指定管理者公募やその結果に関する情報を提供するいっぽう、参考の図表として今後、民間活力導入が見込まれる公共施設の種類と数を挙げていますが、その内容をみると、あらたに参入できるビジネスの場としての「官製市場」に対していかに大きな期待が経済界から寄せられているかが理解できるであろう。

この表の中には含まれていないが、実情としては、さらに学童保育施設（全国で約14,678箇所⁵、放課後児童健全育成事業の対象施設）、障害者通所訓練施設、養護施設などもすでに委託の対象となっている場合がある。また、それら実績のある福祉諸施設を差し置いて、幼稚園や学校（当面は体育施設等が中心であろう）までもが将来的な対象として視野に入っていることが注目される。

これまでも、公の施設の管理運営を受託する事業者を選定する際には、多くの場合「プロポーザル方式」と言われる公募制度が用いられてきた。受注しようとする事業者が、自らがもっとも適切に施設を管理運営しうることを示すために、管理運営の方法に関する提案書・仕様書の提示を行うのが「プロポーザル」であり、そのプロポーザルを審査することで受託事業者を決定する方式を

図表1 「官製市場の民間開放」の視野に入る「主な公共施設」

施設種類	箇所数
学校	38,081
保育所	23,598
幼稚園	14,274
老人ホーム	7,173
都市公園等	98,248
公営住宅等（戸数）	2,171,532
県民・市民会館、公会堂	3,107
図書館	2,659
博物館	663
体育館	5,954
野球場	4,089
プール	4,671

出典：注3の「パブリックビジネス研究会～指定管理者制度導入による新規市場拡大のために～：企画提案書」による。「平成14年版公共施設状況調」（財団法人地方財務協会）より作成された。

「プロポーザル方式」と呼ぶ。このプロポーザルに示された仕様は、公共施設の管理運営方法に関して取り交わした、市町村などとの契約内容であり、受託条件であるから、プロポーザルの審査は公の施設を管理運営する事業の事前評価であると言えた。また、運用の方法次第では利用者が住民として直接得る福利の中身を具体的に決定する手段にもなる。そして、このほどの指定管理者制度においても、プロポーザル方式を採用することが多くなる見込みである。指定管理者制度では、もはや市町村などと指定管理者との関係を委託契約だとは言わず、議会での決議を必要とする高度の行政処分の扱いになる。議会での審議以前に指定管理者の候補を選定するうえで、プロポーザル方式が導入されつつある。

本稿では、今後の公の施設の管理運営を民間に任せる場合の代表的な方式となるであろう指定管理者制度が子どもたちにどのような影響を与える可能性があるかを、公共的施策の分野の中でも特に児童福祉施設等（認可保育所・無認可保育所・児童館・学童保育所・障害児訓練施設等）を対象をしばって、評価研究の立場から解明することを目標とする研究の一環である。本稿は、その準備的な整理にすぎないが、いずれ、指定管理者制度のもとで行われる「プロポーザル方式」による事業者候補選定のしくみが、どのように子どもの保育や福祉の質を保障することができるのか、その事前評価性能の内実を検討するような調査研究を展望し、さらに構造改革特区などで実現をみようとする「公立学校の委託化」をも視野に入れながら、子どものための施策における指定管理者制度を、教育政策関係者として研究して行きたいと考える。

第1節 「指定管理者制度」導入の背景・経緯

「指定管理者制度」は、橋本龍太郎内閣のもとで進んでいた行財政改革に端を発し、小泉純一郎内閣で本格化しはじめた「規制緩和」「官製市場の民間開放」政策の流れの中で産声を上げた。より直接のきっかけは、2001年6月に、小泉純一郎総理大臣を議長とする経済財政諮問会議が打ち出した「骨太方針」で、「構造改革のための7つの改革プログラム」の筆頭に「民営化・規制改革プログラム」があげられたことである。そこでは「経済社会の活性化」を図るために、公の施設を足場に従来公的に行われてきた諸活動を民間に委ねる、すなわち、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則が立てられ、「医療、介護、福祉、教育など従来主として公的ないしは非営利の主体によって供給されてきた分野に競争原理を導入する」という方向性が打ち出された。民間に委ねる方法としては、「公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFIの活用、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める」とされた⁶。ここに、教育や児童福祉の分野にも公

的事業の民間委託等を進めて行くという、国の方針が鮮明にされた。その後、全国で公の施設の管理運営や事業そのものの実施が、自治体直営から「管理委託」「運営委託」によって、民間の手に委ねられることが増えてきた。

地方自治体における公の施設の管理・運営を民間委譲・委託化してゆくという方向が、国によって示された。とはいっても、2001年当時までは、その委託先は財団法人・社会福祉協議会・社会福祉法人などの公共的団体であって、営利企業やNPOなどの事業体への「運営委託」「管理委託」は認められないものとされていた。「公共サービス」市場への民間参入障壁を崩すべく、内閣府に置かれた総合規制改革会議（2001年4月1日発足）などで対策が練られた。総合規制改革会議、2002年7月23日の「中間とりまとめ ―経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革―」では民間参入の拡大による「官製市場の見直し」議論が打ち上げられ、2002年12月12日の「規制改革の推進に関する第2次答申 ―経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革―」は、「政府部門の事務・事業全般について、民営化、民間への事業譲渡、民間委託により民間参入を積極的に推進するため、例えば内閣官房に推進母体を設置するなど、早急に政府内の推進体制を一元化し、推進計画を策定して、これらを総合的・包括的に進めることが重要である。」と提言した。

政府では、これを受けて2003年3月「規制改革推進3か年計画（再改定）」（2003年3月30日、閣議決定）に2002年度の「重点計画事項」の中に「民間参入の拡大による官製市場の見直し」を盛り込み、これが指定管理者制度へのつながる論理を提出した。すなわち、このときの3か年計画再改定では、公の施設の管理主体への民間参入を妨げる要因として二つの事項に着目している。

地方自治法（昭和22年法律第67号）では、地方公共団体は住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（公の施設）を設けるものとし、その管理を地方公共団体の出資法人、公共団体、公共的団体に限定して委託することができる旨規定している。この規定の趣旨は、施設の利用料金の決定と収受は民間に委託することができないというにすぎず、それ以外の管理行為については広く民間へ委託することが可能であることを直ちに地方公共団体に周知徹底する。【平成14年度中に措置】

また、一定の条件の下での利用料金の決定等を含めた管理委託を、地方公共団体の出資法人等のみならず、民間事業者に対しても行うことができるように現行制度を改正する。【第156回国会に法案提出予定】

（IV住宅ウ①b）⁷

第一の点は、地方自治法の現行法（2003年3月当時）によっても公の施設の利用料金の決定と収受以外の管理行為は民間事業者においてもできるはずであるので、地方公共団体の間に見られる誤解もしくは無理解を早急に解消すべく、中央からの通知を出すべきだということであり、第二の点は、いっさいの制限を排して民間事業者にもあらゆる管理行為が委託できるように現行制度を改正

することを求めたものである。このうち第一点の法解釈および第一点と第二点を同時に求めることについては国会の審議でも疑義が表明された⁸。しかし、結局、民間事業者の代弁者が多く含まれる総合規制改革会議でのこうした議論を受けて、法案が準備され、6月6日の地方自治法改正（6月13日公布）につながった。

指定管理者制度が、経済構造改革の一環としての規制緩和政策の重要な柱として誕生したことは、特に社会福祉分野における指定管理者制度の導入のあり方を検討する際には注意を要することになる。経済原理一辺倒の契機で構想された制度の適用をはかるときには、公の施設本来の目的が果たせるように他の要素についての検討を加えて、バランスを回復する必要がある。

第2節 地方自治法の一部改正と指定管理者制度の法制

1. 国会における地方自治法の一部改正の審議

指定管理者制度は、2001年5月の第156通常国会の場で、「地方自治法の一部を改正する法律案」（内閣提出第108号）として審議に付された。5月22日に衆議院総務委員会で法案の趣旨説明が行われ、27日の質疑・討論を経て可決し、29日の本会議でも了承された。そして6月5日には参議院総務委員会を通過して、翌6日の参議院本会議で可決、投票総数234票中、賛成207、反対27票の大差によって原案通りに可決され、成立した⁹。

国会における審議は、各会派の対応がすでに明らかであったせいもあるが、比較的簡単な内容であった。各会派が質疑にたって、原則論の答弁が行われ、採決された。そこであがってきた主な議論は、図表2に掲げた通りである。ここでは、スペースの関係上、衆議院における議論の要旨を、5月27日の同院総務委員会の議事録からまとめてみた。この日、答弁席には、片山虎之助総務大臣、若松謙維総務副大臣等のほか、政府参考人として畠中誠二郎総務省自治行政局長、石井隆一消防庁長官、近藤信司文部科学省生涯学習政策局長、鈴木藤一郎国土交通省河川局長及び佐藤信秋国土交通省道路局長が着き、指定管理者制度については、図表2に掲げた趣旨の質疑と答弁があった。

指定管理者制度導入のメリットとしては、畠中局長より次のように説明があった。

指定管理者の指定に際しまして、普通は、複数の候補の中から、最も施設の稼働率の向上が見込まれるものとか利用料収入の増加が見込まれるもの、それから経費の縮減が図られるような管理が実施されるものを選択することが可能になるということで、地方公共団体にとっては、財政負担の軽減とか利用料金の引き下げなども期待できるところでございます。

また、住民にとりましては、今申し上げましたとおり、利用料金の引き下げが期待できるほか、民間経営者の発想が取り入れられることで、より多様で満足度の高いサービスの提供を受けることができるというふうに考えているところでございます。

すなわち、経費縮減の財政効果と多様で満足度の高いサービスの提供が繰り返し挙げられる。また、デメリットや不安要因については、条例その他、法が保障する事業者との関係において、自治体の自主性や公的責任は確保され、公の施設としての性格を損なうことは無い、という観測を述べるにとどまっており、議論に具体性や広がりが見えてくる。

図表2 第156 通常国会における指定管理者制度の審議の概要（衆議院総務委員会）

発言者名	立場	発言の趣旨(文責・引用者)
山名靖英	委員・公明党	民間に任せられるものは業務としてかなり委託をしているというが、決して十分ではない。一層の効率化、効果を考えたときに、今後民間に何がゆだねられるのか、さらに検討願いたい。
若松謙維	総務副大臣	指定管理者の指定手続等については、どこまでも地方公共団体の自主性にゆだねるというが、最低の基準というか指針をもう一步明らかにしてあげた方が適切ではないか。助言、アドバイスを含めた、指定の手続あるいは指定基準の必要性を基本的には自主的な創意工夫、そういうことを期待しながらも、必要があればやはり総務省としても適切に助言はしていかなければならない。
山名靖英	委員・公明党	企業というのは利潤を追求するから、逆のサービス偏向が生じないか。 参入した民間事業者がいわゆる破綻を起こした、こういう破綻の際に発生する負債、これはどうなるのか。 一回ぐらいのチェックで十分そういったものの懸念が払拭されるのか
若松謙維	総務副大臣	民間事業者への業務の委託というのは、当然、リスクの新たな発生面がある。今回の改正に当たって注意を払ったのが、①「指定管理者が行う管理の基準をあらかじめ条例で定める」、②「指定管理者の指定は期間を限定して行う」、③「毎年度終了後に地方公共団体への事業報告書の提出を義務づけている」、④「地方公共団体の指示に従わない場合その他管理の継続が不相当である場合に、その指定を取り消すことができる」の4点だ。 随時管理業務または経理状況に関する報告を求められることができる。指定期間中に事業破綻した場合に、住民による公の施設の利用に支障が生じないように、直ちにその指定を取り消して直接管理を行う。
黄川田徹	委員・自由党	今回の改正によって住民と地方公共団体それぞれにどのようなメリットがあるのか
畠中誠二郎	政府参考人	地方公共団体には、複数の候補の中から、最も施設の稼働率の向上が見込まれる指定管理者を選べ、財政負担の軽減とか利用料金の引き下げなども期待できる。 住民は、利用料金の引き下げや、より多様で満足度の高いサービスの提供を受けることができる。
春名直章	委員・日本共産党	公共性があるから公の施設なのであって、この公共性がいかに担保されるのか。
若松謙維	総務副大臣	議会の議決という手続もとっている。管理の基準は当然、条例で定める。指定管理者は、毎年度終了後、事業報告書を提出する義務づけも、一定の場合には地方公共団体から必要な指示をする。指示に従わないときは指定の取り消しまたは業務の停止、などと、幾重にも担保している
春名直章	委員・日本共産党	全く純粋の民間の法人に、「公の施設」の責務が本当に果たせるのかどうか、自治体は住民にその点で責任が持てるのか。
片山虎之助	総務大臣	効率化というのも住民サービスだ。 しかし、効率化のためにやるんじゃない。広い意味での住民の福祉増進、サービス向上。民間にやらせたくないところは第三セクターか公でやらしてもらえばいい。全部これでやれなんと言いつもりは全くない。
春名直章	委員・日本共産党	委託した管理者が破綻をした際に、その負債をだれがかぶるのか。サービスの提供が大前提で、必要なので、継続させるためには破綻処理を税金を投入してもあり得るという認識なのか、そうではないのか。
若松謙維	総務副大臣	あくまでも民間事業の負債、いわゆる一般常識的にもそこまで行政は負う責任はない。
春名直章	委員・日本共産党	読売新聞に、今度の改正をやれば公民館で学習塾ができるという記事が出ている。そうであれば、社会教育法で言う目的と営利事業禁止という規定にこれは反するが、そういうことはあり得ないか。
近藤信司	政府参考人	現在同様、公民館の目的あるいは公民館の運営方針ということが守られる、変わらないということは当然のこと。制度上も社会教育法の規定の趣旨が引き続き担保されていく。
春名直章	委員・日本共産党	図書館法十七条では、「公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない。」とあるが、この規定は変わるものではないということを確認しておきたい。
近藤信司	政府参考人	指定管理者制度の導入に伴い図書館としての目的、性格が変わるものではないし、図書館法の規定の趣旨が引き続き担保
春名直章	委員・日本共産党	今、学校給食とか保育所などの民間委託が進んでいて、住民の間から、安全・安心の問題、非常に大きな問題になっている。それから、自治体の責任があいまいになっている問題、住民のチェックが入らなくなる。今回の指定管理者制度は、公の施設なので、営利本位の民間法人をわざわざ参入させることには賛成できない。
重野安正	委員・社会民主党・市民連合	注参照
重野安正	委員・社会民主党・市民連合	指定管理者にその施設の運営を任せるとの方がメリットがあるというが、概略的に、通念的にそのメリットとは何か。
畠中誠二郎	政府参考人	利用料金の引き下げが期待できる、より多様で満足度の高いサービスの提供を受けることができる。地方公共団体にとっても、複数候補の中から最も施設の稼働率の高いものや、利用料収入の増加を見込めるものが選べ、経費の縮減が図られるような管理が実施されるものを選択することで、財政負担の軽減とか利用料金の引き下げなんかも期待できる。

質疑が終了して、討論は日本共産党のみがこれを行い、反対討論がなされた中に次のような一節によって指定管理者制度の問題点を指摘した。

民間が管理することで単なる施設管理以上の施設の活用が期待されるとしていますが、〈中略〉民間委託については、住民がサービスを受ける時間帯そのものの拡大はあるものの、サービスの質の後退や委託業者の情報管理の不徹底によるトラブル等が発生しており、公共性が担保されない、営利を追求する民間法人への対象拡大は、一層この傾向を強めることになりかねない

討論終了後は、採決が行われ、起立多数によって、原案のとおり可決すべきと決し、本会議に贈られた。この質疑の中では、公営事業の民営化の方向が大勢によって支持されるなかで、指定管理者制度による効果が確かなものか、懸念は問題がないのかなどについての十分な討議は見られず、おおむね総合規制改革会議の答申にそって制度の改革がおこなわれた。

2. 指定管理者制度の法制

2003（平成15）年6月6日に、公の施設の管理を株式会社等の民間事業者にも行わせることができる指定管理者制度を導入すること等を内容とする地方自治法の一部を改正する法律が成立し、同13日に公布され、同年9月2日から施行されることとなった。この改正法の第十章に指定管理者制度が規定されているので、該当する法文を引用しておきたい。下線部が、特に重要な改正箇所である。¹⁰

「地方自治法」第十章 公の施設

（公の施設）

第二百四十四条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

2 普通地方公共団体（次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

（公の施設の設置、管理及び廃止）

第二百四十四条の二 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

2 普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。

3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該

公の施設の管理を行わせることができる。

- 4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。
- 5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。
- 6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- 7 指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。
- 8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という。）を当該指定管理者の収入として収受させることができる。
- 9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。
- 10 普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。
- 11 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないとき、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

（以下、第二百四十四条の三（公の施設の区域外設置及び他の団体の公の施設の利用）並びに、第二百四十四条の四（公の施設を利用する権利に関する処分についての不服申立て）を省略する。）

附 則（平成一五年六月一三日法律第八一号） 抄

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して三月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

（経過措置）

第二条 この法律の施行の際現に改正前の地方自治法第二百四十四条の二第三項の規定に基づき管理を委託している公の施設については、この法律の施行の日から起算して三年を経過する日（その日前に改正後の地方自治法第二百四十四条の二第三項の規定に基づき当該公の施設の管理に係る指定をした場合には、当該指定の日）までの間は、なお従前の例による。

3. 中央官庁による通知・通達

地方自治法が改正された直後、2003年7月17日に、総務省自治行政局長名の通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」が、全都道府県知事宛に出された。通知の後半部分が指定管理者制度に関わる部分なので、その部分を掲出する。¹¹

各都道府県知事殿

総務省自治行政局長

地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）

地方自治法の一部を改正する法律（平成15年法律第81号。以下「改正法」という）は、平成15年6月6日に成立し、同月13日に公布されました。

今回の地方自治法の一部改正は、地方公共団体の内部組織に関する規定を見直すとともに、公の施設の管理について指定管理者制度を導入し、その適正かつ効率的な運営を図ることを目的としたものです。

指定管理者制度の導入に伴い、この法律の施行の際現に改正前の地方自治法（以下「旧法」という。）第244条の2第3項の規定に基づき管理の委託を行っている公の「」施設については、この法律の施行後3年以内に当該公の施設の管理に関する条例を改正する必要があるとあり、その際、公の施設の管理状況全般について点検し、指定管理者制度を積極的に活用されるようお願いいたします。

また指定管理者制度と地方独立行政法人制度との関係等については地方独立行、「政法人法及び地方独立行政法人法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の公布について（通知）」（平成15年7月17日付け総行行第86号、総行公第39号、総財公第61号、総財務第71号、15文科高第275号総務省自治行政局長・総務省自治財政局長・文部科学省高等教育局長通知）を参照してください。

貴職におかれましては、下記事項に留意の上、地方公共団体の内部組織に関する規定及び公の施設の指定管理者制度の適正な運用に十分配慮されるとともに、貴都道府県内の市町村に対してもこの旨周知願います。

なお、施行に当たって留意すべき事項については、政令、省令等と併せ後日お示しします。

記

第1 地方公共団体の内部組織に関する事項

<中略>

第2 公の施設の管理に関する事項

今般の改正は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするものであり、下記の点に留意の上、公の施設の適正な管理に努められたいこと。

1 指定管理者に関する事項

(1) 今般の改正により導入される指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度であり、その対象は民間事業者等が幅広く含まれるものであること。

（第244条の2第3項関係）

(2) 地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができるものであるが、使用料の強制徴収（第231条の3）、不服申立てに対する決定（第244条の4）、行政財産の目的外使用許可（第238条の4第4項）等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、これらを指定管理者に行わせることはできないものであること。（第244条の2第3項関係）

(3) 指定に当たって議決すべき事項は、指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称、指定管理者となる団体の名称、指定の期間等であること。（第244条の2第6項関係）

2 条例で規定すべき事項

(1) 指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項は条例で定めることとされており、その具体的な内容は以下のとおりであること。（第244条の2第4項関係）

①「指定の手続」としては、申請の方法や選定基準等を定めるものであること。なお、指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準としては例えば次の

ような事項を定めておく方法が望ましいものであること。

ア 住民の平等利用が確保されること。

イ 事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。

ウ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。

② 「管理の基準」としては、住民が当該公の施設を利用するに当たっての基本的な条件（休館日、開館時間、使用制限の要件等）のほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱いなど当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を定めるものであること。

③ 「業務の範囲」としては、指定管理者が行う管理の業務について、その具体的範囲を規定するものがあり、使用の許可まで含めるかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を各施設の目的や態様等に応じて設定するものであること。

(2) 旧法第244条の2第4項及び第5項と同様、指定管理者制度においても、利用料金を当該指定管理者の収入として収受させることができるとし、当該利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとしていること。（第244条の2第8項及び第9項関係）

(3) 指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当であること。

3 適正な管理の確保等に関する事項

(1) 「事業報告書」においては、管理業務の実施状況や利用状況、料金収入の実績や管理経費等の収支状況等、指定管理者による管理の実態を把握するために必要な事項が記載されるものであること。（第244条の2第7項関係）

(2) 清掃、警備といった個々の具体的業務を指定管理者から第三者へ委託することは差し支えないが、法律の規定に基づいて指定管理者を指定することとした今回の制度の趣旨にかんがみれば、管理に係る業務を一括してさらに第三者へ委託することはできないものであること。

(3) 指定管理者が管理を通じて取得した個人情報については、その取扱いについて十分留意し、「管理の基準」として必要な事項を定めるほか、個人情報保護条例において個人情報の保護に関して必要な事項を指定管理者との間で締結する協定に盛り込むことを規定する等、必要な措置を講ずべきものであること。また、指定管理者の選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報が適切に保護されるよう配慮されたいこと。

その際、「地方公共団体における個人情報保護対策について」（平成15年6月16日付け総行情第91号総務省政策統括官通知）の内容を十分に踏まえて対応されたいこと。

4 その他

道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には、指定管理者制度を採ることができないものであること。

第3 施行期日等

1 この法律は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日から施行するものとする。（改正法附則第1条関係）

2 指定管理者制度の導入に伴い、この法律の施行の際現に旧法第244条の2第3項の規定に基づき管理の委託を行っている公の施設については、この法律の施行後3年以内に当該公の施設の管理に関する条例を改正し、改正後の地方自治法第244条の2の規定による指定等を行う必要があるものであること。（改正法附則第2条関係）

総務省が国会での審議と同じ趣旨の説明の仕方によって、改正の趣旨を説明していることがわかる。すなわち、指定管理者制度の経済的要求の側面～官製事業への民間参入のための規制緩和～にはまったくふれることなく、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため」に、「民間の能力を活用」し、「住民サービスの向上を図」り、「経費の節減等を図ることを目的とする」などとして、純粋に地方自治体サイドからの必要によってのみ趣旨の説明をしている。ただここでは、住民サービスの質を確保するために、住民による平等利用の確保、事業計画書の効用の最大限の発揮、管理経費の縮減、安定して管理を行う物的能力・人的能力の保有、利用者の個人情報保護、などに留意して事業者の選定にあたることを求めた。山名代議士の質疑の中にもあった「現実的には、自治体によりましては、指定の手續あるいは指定基準、こういったものについてはある程度のもを出していただいた方がいいのではないか」という指摘と対応するように、制度導入にあたって明文化できる最小限の「基準」を提示したと思われる。ここに至って、初めて利用者の利益にかかわる「質保証」の基準に言及がなされたことに留意しておきたい。

厚生労働省でも改正法施行を目前にした8月29日に、社会福祉施設に関わる雇用均等・児童家庭局総務課長ほか保護・障害者・高齢者分野の4課長4課長連名の通達「社会福祉施設における指定管理者制度の活用について」を出して、地方公共団体が設置する「保育所などの社会福祉施設」の管理を指定管理者に行わせることが可能となった旨の関係者への周知を求めた。¹² ここでは、福祉施設ならではの質の保証にかんする言及はとくになく、ただ制度の普及を意図するものであった。

4. 産業界における反応

総務省が、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため」と質への一定度の言及をする中で、産業界の反応は、少し焦点がことなっているようである。産業界では、「指定管理者制度導入の課題」をどのようにとらえているか、その典型例を三菱総研の企業社会向けの啓蒙的なウェブサイトでみることができる。そこでは、「指定管理者制度導入の課題」として、次のような課題が挙げられている。¹³

このように指定管理者制度は、今後導入が広がる可能性がある一方で、以下に挙げる課題もある。

(1) 管理委託できる施設の制約

社会教育法、学校教育法、児童福祉法、博物館法等の規定により、例えば公民館の館長は教育委員会が任命しなければならない等、民間委託に際し制約がある。

(2) 情報公開の仕組みの欠如

指定管理者の募集・選定は、PFIのようにまとめて情報を公開する仕組みがなく各地方自治体が独自に行うため、広報が不十分となる。そのため、施設の管理ノウハウを持つ民間企業等からの幅広い応募がなく、より良い提案を得られない恐れがある。

(3) 既存公的団体のあり方や雇用問題

指定管理者制度の導入により民間委託する場合に、現状で管理委託をしている公的団体（公社・財団等）のあり方や雇用問題を改めて見直すことが必要である。欧米では、民間が雇用を継承する等の方策が採られることもある。

(4) 公的団体を前提とした制度導入

既に指定管理者制度を導入している事例では公的団体を指定している事例も多い。施設によっては公的団体が管理運営をした方が良い施設もあるが、効率的なサービスと質の高いサービスの実現のためには、明快な審査基準等により、公と民で最も優れた管理者を比較検討し導入することが必要である。

(5) 官・民の適正なリスク分担の欠如

PFIと同様に民間委託に際しては、運営上の多様なリスクを官と民でどちらが負うかを明確にする必要がある。しかし、PFIのように明確なガイドラインもなく、各地方自治体においては、こうした契約締結の経験も不足しているため、リスクに対する規定がないまま民間委託を進め、トラブルが生じる恐れがある。PFI同様、官民のリスク分担を契約に盛り込む必要がある。

このように、民間事業者としては、制度のスムーズな導入と自らの官製市場への進出を期する立場から、「課題」は第一には参入障壁の除去になることは自然であろう。もちろんこれは、導入期という限定的な局面での「課題」であり、企業社会が施設管理の質を課題とは考えないということでは無い。しかし、産業界が指定管理者制度について組織的な研究活動を展開しているのに対して、中央省庁や自治体や官公庁系研究機関では、法令の解説や事例の紹介などの情報は収集するが、研究活動や情報交換の活動は組織的に行われているとは言い難い。そうなると、国会でも指摘されていた公共性の確保をいかに図るかという課題設定を行って、これを本格的に追究する研究集団がみあたらないということになる。その結果、ますます産業界主導で指定管理者制度の普及が図られる可能性を大きくしている。

次に、民間事業者が管理を任された公の施設における事業の「質」の保障に関して、産業界がどのような見方をしているかを考えたい。繰り返すように、産業界や民間企業において、「質」保障への関心が低いとは思われない。むしろ、利用者へのアンテナを敏感に張り、その「評価」「満足度」をキャッチしようとする点では、利用者の期待に応えようとしていると言える。しかし、「質」の捉え方に大きな特徴があるように思われる。例えば、ビジネス誌上のセミナーの記録に、指定管理者制度への対応のポイントとして、地方自治体のかかえる代表的な懸念事項である「個人情報の管理」「現在管理している公的団体の今後の在り方が整理されていない」「コスト削減のため、サービス水準が低下」などに対しては「民間事業者にとっては、このあたりをしっかりとやるということをアピールすることが重要だし、実際できないと困るということ」だと講師が解説している場面や、「提案内容、提案したときに任せられる体制を組んでいるかどうかや、プレゼンテーションの提案書をいかにつくるかなどが重要」だと強調するのをみれば、従来からの「民間」事業者であった自治体出資法人（第三セクター）が力点を置いてこなかったポイントにエネルギーを費やしているのは明らか

かであろう¹⁴。

ひとことで言えば、〈アピールするか〉〈評価でポイントがあがるか〉にウェイトが置かれ、保育所などの児童福祉関係でいうと、〈受注すること〉〈親や第三者の評価をクリアすること〉に想いが行きがちで、親には見えないレベルでの子どもの育ちへの関わりや、親の反感を買ってまで行う提案や、評価の指標もあって無いような地域の子育て環境における役割意識などの話題は企業誌や経営レベルのHPでは出てこない。「単純なサービスの切り捨てやサービス水準の低下では競争に負けてしまう」「指定管理者制度では、サービスの『切り捨て』によるコストダウンは起こりにくい構造になっている」¹⁵という市場調節論・市場万能論は、それが当てはまる業種もあるだろうが、児童福祉や教育などの専門家の配置が必要とされる人件費比率の高い業種では、コストダウンが即座に「サービスの切り捨て」に直結しうる¹⁶。

第3節 その他の動向と今後の課題

1. 地方自治体のうごき

指定管理者制度をめぐる動きは、政府と産業界だけではなく、自治体、自治体職員らで構成する労働組合、施設職員の専門・研究組織、保護者の運動団体、そして研究者など、多面的な広がりが見られる。制度への明確な是非論のほかに、〈やりかた次第〉という立場で実践研究を進める研究者や団体も少なくない¹⁷。各自治体では、都道府県や大都市レベルで公の施設に関する「地方自治法の一部改正」を受けて指定管理者制度に関する通則的な法令の整備に着手した。例えば、愛媛県では、2001年12月「愛媛県公の施設の設置及び管理に関する条例」、「愛媛県港湾管理条例」、「愛媛県教育委員会所管の教育機関の設置等に関する条例」、「愛媛県外部監査契約に基づく監査に関する条例」、「愛媛県個人情報保護条例」の改正を行い、指定管理者の指定の手続等の通則的な規定の整備などを行った。¹⁸ 東京都中野区では、2001年12月16日に「保育園条例」の改正を行ない、翌年の4月から宮園保育園と宮ノ台保育園の2園を指定管理者制度を活用して公設民営の保育園としてスタートさせた。速い動きの中で、現場も保護者も、子どもも混乱がみられるという。¹⁹ その中で、質の確保、質保障をするてだては、指定管理者制度における指定管理者の選定の手続き（プロポーザル方式）や、基準をよく検討することであり、筆者の関心もそこにある²⁰。

2. 今後の課題

指定管理者制度は、経済界が「官製業務の民間開放」を強く要求・運動した末にできたものであ

る。そこで目指されたものは、まず官製業務をとりまく規制の緩和・撤廃によって営利企業参入の道筋をつけることであり、少なくとも保育や児童福祉に関わる範囲では子どものための保育の質の向上を真剣に考えた議論は見られない。²¹

自治体直営の施設のサービスの質が「民間」に比べて劣るとする調査結果はいくつかある。保護者アンケートなどによる満足度の数量的分析で、「民間」保育園が公営保育園よりも高い評価を得ているとする調査であるが²²、それらで上がっている民間の長所とは、立地や運営時間帯など親の利便をはかる工夫であったり、目にみえる行事やイベントの実施であったり、食事サービス・お稽古事などのオプションの豊富さという面での目新しさが主であり、数値化・データ化の難しい保育の中身に踏み込むものは少ない。また、そこで言われる「民間」とは公費による人件費補助を得て公営なみにベテラン職員を確保して保育の中身において地域の信頼を得ていた社会福祉法人などの運営主体をさすことが多く、従来の私立保育園が優れているという結論につながるものであっても、今後指定管理者制度のもとで新たに参入が予想されている営利企業系の保育所でのコストの安いサービスが質において優れていることを論じたものではない。

すなわち、児童福祉施設を評価するうえでの適切な手法が確立されていない現状にあって、自治体直営施設であれ、私立既存施設であれ、新たに公設民営化される施設であれ、よりよい事業展開のための評価や質保証は、方法的に大いに未熟であると言わねばならない。現在、内閣主導で進められている政府の構造改革の方法論に黙ってついていくのであれば、福祉や教育の論理とは異なる次元での未熟な「保育の質」論議に乗ることになる。市場競争の原理に乗って議論を進めれば、「質」の問題を市場における競争をくぐり抜ける方便と理解し、ライバル事業者に打ち勝つプレゼンテーションを行い、基準をクリアし、規制の口実を排除することで受注を取り、市場に参入することを第一義に考える者が出てきても、営利企業の在り方としては当然の側面であって、これを抑制することは難しい。

本来、保育や教育など人を育てる職や、高齢者や病人などを介護する職にある者は、担当する相手に直接責任を負い、それまでに獲得している職業的経験や専門的知識・技能を駆使しながら、その場その場での処置を下していく専門家である。そのもたらすアウトプットは、当事者だけの過す場や人間関係の中で生じては消える、「瞬間芸」とでも言える性格を持つゆえに、客観的な把握は困難であり、本質的には評価不能である。そのもたらすアウトカムも、即効性が無いゆえに、また評価が容易ではない。すなわち、責任を負うベクトルの面でも、評価の可能性の面でも、官僚制的な組織のそれとは相容れない性格を持つ。²³

そこで、考えられることは、児童福祉事業の評価を官僚的組織の論理や市場原理とは異なる手法で行い、質保証も官僚主義や商業主義とは異なる脈絡で構想する必要があるということである。経済活動における評価手法で児童福祉などの質保証を取り扱うことには限界が予想される。すなわち、利用者の一部である「保護者」の満足度は測ることはできるし、保護者の選択行動から事業の市場価値の高低を見分けることもできる。保護者相手のサービスとしてみれば、市場原理が一定程度機能すると言えるであろう。しかし、利用者の主たる者である、乳幼児・児童などの満足度を測定することで評価をおこなうことは困難である。ここに、子どもの保育・教育に関わる事業については、市場での競争や第三者評価を通じた「質保証」がなじまないことが指摘されねばならない。

いっぽうで、公費を投じた公共的事業として評価は不可欠であるし、質保証もおこなってゆかなくてはならない。指定管理者制度を導入して児童福祉施設の拡大・充実化をはかる場合は、その運用の過程も児童福祉になじむ評価手法や、現場によけいな緊張を強いることのない配慮を随所に工夫するように、研究と開発が進められなければならない。また、指定管理者制度を導入せずに直営の施設として運営する場合にも、民間の持つであろうノウハウと触発しあう視野の広さを持ちつつ、利用者や地域居住者などとの開かれた交流の中で、質の高さを追究する専門職的な自己改善・相互改善を図るべきである。

今の公営児童福祉事業をめぐる状況は、事業の第三者評価に狂奔し、指定管理者制度の導入に沸き返っている状態であり、問題の本質が見据えられていない。各地で取り組まれている様々な制度づくりの実践に学びつつ、上で述べた質保証の在り方に基づいて、事業の質を高めて次代をになう市民の育成の任に堪えるような、評価システム・相互調整システムの開発を進めなくてはならない。

注

1 委託を行わないことは、理論的には直営事業も選べるが、実際には公務員を増やして直営の道が選ばれる場合は少ないとみられている。

2 [last access 2005.2.17.]

3 地域共同型マネジメント研究会『指定管理者制度ハンドブック』、ぎょうせい、2004年、163頁、日本体育大学・大竹弘和氏執筆部分。氏が参照された出典は「文部省体育局生涯スポーツ課平成10年度報告書」。

4 「パブリックビジネス研究会～指定管理者制度導入による新規市場拡大のために～:企画提案書」(三菱総合研究所地域政策研究センター、2004年4月)によると、研究会参加企業等には、次のような特典がもたらされる。http://www.mri.co.jp/PLAN/2004/20040407_rpc02.pdf [last access 2005.2.15.]

(1) 地方自治体の指定管理制度導入に関する情報の提供(指定管理者制度の概説/自治体の指定管理者制度の導入意向/指定管理者制度に関する市場動向/先進事例にみる指定管理者制度の特徴)

(2) 民間企業からみた指定管理者制度導入に対する提言のとりまとめ(民間企業からみた指定管理者制度の導入に関する課題/民間企業の新規ビジネス参入方策/民間企業による指定管理者制度に対する提言)

(3) 地方自治体及び民間企業間のチャンネルづくり(国・地方自治体とのチャンネルづくり/新規ビジネス参入を考える民間企業間のチャンネルづくり)

5 2004年5月1日、全国学童保育連絡協議会調べ。<http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/> [last access 2005.2.15.]による。

6 経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針(骨太方針)」、2001年6月26日閣議決定。<http://www.kantei.go.jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ho.html> [last access 2005.2.15.]

なお、「行政改革の一番の基本は、民間でできることは民間で行うということである。」という主張は、1996年10月22日の行政改革会議第33回会議の議事概要(「行政改革会議第33回会議議事概要」<http://www.kantei.go.jp/gyokaku/1031dai33.html> [last access 2005.2.15.])の中にも見られ、以後政府の行革の基本的な方針の一つになっている。小泉内閣の問題ではなく、経済界や与党がそのような意向を持ち続けているという理解にたつのが正しい。

7 「規制改革推進3か年計画(再改定)」2003年3月28日、閣議決定。<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/030328/> [last access 2005.2.15.]

8 疑義は、次節でみる国会審議の中で、重野安正代議士によって提起された。以下に、その発言を引用しておく。

(質問の第一点は引用略)それから、二〇〇二年の七月二十三日の総合規制改革会議の中間とりまとめによりますと、公の施設の管理に関する現行規定は、地方公共団体及び地方公共団体出資の法人等に限定するものではなく、広く民間へ委託することを許容していると述べている。さらに、同年十二月十二日の第二次答申によりますと、この公の施設の管理について、料金決定と収受は委託できないとしつつ、それ以外については広く民間へ委託することは可能であることを直ちに地方公共団体に周知徹底すべきである、こういうまとめをしているわけであります。これに対しまして、同年十月三十日の地方分権改革推進会議による「事務・事業の在り方に関する意見」は、この問題については、受託者の範囲を民間事業者まで拡大すると述べているにすぎません。

いずれにいたしましても、内閣の諮問機関である総合規制改革会議が、現行地方自治法二百四十四条の解釈について誤解があるから周知徹底せよ、つまり、これまでの解釈は事実上誤りである、こういう答申をしているわけでありまして、これは極めて異常なことだと私は受けとめるわけであります。このような法解釈は、これまでのいろいろな解釈の中にも全く見られなかったことと認識をしております。例えば、自治省の事務次官を務めました松本さんの「逐条地方自治法」を読みますと、このような解釈は片りんすら見られません。

地方自治法の所管大臣として、この総合規制改革会議の解釈をどのように受けとめ、またそれをお認めになっておるのか、これが二点。

さらに、もし総合規制改革会議の中間とりまとめや二次答申の解釈がまかり通るとするならば、公の施設の管理に関する今回の改正は、私は基本的には必要ないのではないかと。これでは、今回の法改正は指定管理者に金を注ぎ込むことが目的と言われても仕方がない。私は、地方自治法をそういうふうな形で扱われる法律にしてはならぬというふうに思うんですが、まず、以上三点について大臣の見解をお聞かせください。

これに対しては、片山総務大臣も、「総合規制改革会議のこの文章は、よくわからぬところがありますけれども」「このところはちょっとこの文章が私はよくわからないんですよ」と率直な同意を示しつつ、総務省としての法解釈と制度の趣旨を説明している。「国会会議録」による。<http://kokkai.ndl.go.jp/> [last access 2005.3.14.]

9 「国会会議録」による。以下、この項同じ。<http://kokkai.ndl.go.jp/> [last access 2005.3.14.]

10 http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040331_9_honbun.pdf [last access 2005.2.15.]. 改正の前半部分は、地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るために都道府県の局部数の法定制等を廃止することであった。

11 総務省自治行政局長「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（2001年7月17日総行第87号）

12 4課長連名通達「社会福祉施設における指定管理者制度の活用について」（2001年8月29日）

13 鎌形太郎、西松照生「指定管理者制度の導入によるPPPの新展開～トリプルウィンの関係構築をめざして～」(三菱総合研究所 三菱総研クラブのサイト)

<http://www.internetclub.ne.jp/MRIKAI/region/NO61/kikaku/kikaku03.html> [last access 2005.2..17.]

14 「指定管理者制度でセミナー(中)」(『地方行政』2004年10月18日)5～6頁。時事通信社の主催で行われた同セミナーは、民間シンクタンク・自治体行政担当者・学識経験者をパネラーとして2004年9月に東京・銀座で開催された。記録を読む限り、250人ほどを集めた同セミナーでは、指定管理者制度のしくみの解説から民間事業者の参入ノウハウのほか、自治体における運用の課題などの広い観点からの情報交換がなされており、同制度導入期の関係者の意識や行動がよく現れている。発言から判断する限りでは、参加者は自治体関係・企業関係ともに切実なケースを目の前に抱えて切迫した状態であることが見て取れる。

15 桧森 隆一「指定管理者制度のマネジメント(上) どうせ導入するのなら、問題解決に活用を—公立文化施設を改革するチャンス—」(地方行政、2004年9月9日)、など。

16 村山祐一ほか『もっと考えて!!子どもの保育条件』(新読書社、2001年)などには、コストダウンが半ば必然的にもたらす保育の質の低下についての判りやすい事例解説(手記)がある。これらの現場サイドからの記録を理解すれば、保育などに市場万能論が自動的に当てはまらないことが判ると考える。

17 自治体の感性を盛り込むことのできる制度であるにとらえる研究に三野靖『指定管理者制度～自治体施設を条例で変える』(公人社、2005年)など。

18 愛媛県庁のHPより。 <http://www.pref.ehime.jp/gyou-tihou/shitei/shitei.html> [last access 2005.2.15.]

19 中野区保育園父母連絡会のウェブサイトより <http://nhoiku.eqq.org/index.shtml> [last access 2005.2.17.]

20 「中野区宮園・宮の台保育園指定管理者候補事業者の選定について」には詳細な選定基準等が公開されている。 <http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/hoiku/sentei.html> [last access 2005.2.23.]

21 山岡由加「次世代育成支援対策が展望する未来と子育て支援をめぐる諸課題」(みずほ情報総研のサイト) <http://www.mizuho-ir.co.jp/kikou/jisedai0403.html> [last access 2005.2.14.], 藤森克彦「英国の「仕事と生活の調和策」から学ぶこと—企業業績の向上にもつながる「調和策」を目指して—」(みずほ情報総研のサイト) <http://www.mizuho-ir.co.jp/research/chowa041008.html> [last access 2005.2.14.] は現場への理解にたつたうえで、企業と地域社会の共存をはかる視点を持つ。

22 白石小百合、鈴木亘、八代尚宏「保育サービス供給の経済分析」

<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2003/dp183/text.pdf> [last access 2005.1.26...]等。

23 学校評価研究に実践的理論を提供している木岡一明は、このような評価にまつわるカルチャーのギャップを「組織統制論的評価」と「組織開発論的評価」とに分けて提示し、人を育てる教育現場においてより重要な評価の在り方として後者にウェイトを置いている。木岡「学校評価をめぐる組織統制論と組織開発論の展開と相克」(『国立教育政策研究所紀要』第134集、2005年)。なお、教育における組織開発論への着目は、河野和清「教育における組織開発(Organizational Development: OD) --その理論的枠組みを求めて」(『日本教育経営学会紀要』21号、1979年)を参照。

第5章 ドイツにおける教育政策に関する評価

坂野 慎二

はじめに

諸外国との比較において、ドイツでは教育政策評価研究あるいはその手法開発が進んでいるとはいえない。これは、KMK（常設各州文部大臣会議）が2002年に公表した「ドイツにおける教育制度 Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland」における第10章「教育システムの評価」の記述からも伺うことができる。

「教育システムにおける評価（組織構造、教授・学習過程、質的改善目標設定を伴う業績の基準のシステムの価値判断）の議論は、ドイツにおいて、1980年代末になってようやく、つまり他のヨーロッパ諸国よりも遅れて導入された。」（210頁）

なぜ、こうした教育システムの評価が、ドイツで遅れて始まったのかについて、同書は直接的な回答を行っていない。しかし、その次に以下のような示唆的な文章が続いている。

評価が概念によってそれまで制度化されなかったとあって、対応する概念が存在しなかったという結論を導いてはならない。国による学校監督や大学監督、連邦や州による国の調査、連邦大臣や州大臣に属する機関あるいは連邦や州共同で行われた教育諸研究は、品質保証の目的や評価に資している。（210頁）

つまり、ドイツでは「評価」を直接行うのではなく、事前の法令制定過程において、あるいは行政過程の中で、評価に類似する行為あるいは研究が行われてきたということである。このことは、英米型の政策評価システムと、大陸型の政策評価システムとの違いを示す一端と考えられる。アメリカ等の「成果指向型管理」とドイツ型の「投入量指向型管理」の相違であるともいえよう。（龍/佐々木 2004,10.）

こうした政策評価システムの相違は、諸外国の政策評価研究によっても、ある程度明らかにされている。政策評価研究会(1999)は、英米型の政策評価研究を中心に行っており、ドイツについての論述は、費用便益分析について記載されているのが目につく程度である(42-3頁)。(他にもドイツ

については経済協力の評価が取り上げられている。同書 54-5 頁) 同書に整理されているように、英米型の NPM (New Public Management) は、事前評価と事後評価を組み合わせ、プロセスとしての政策評価を推進している (同書 142 頁)。ドイツを含む大陸型は、事前「計画」が中心であって、実施以降は初期の計画が正しく遂行されているのかを「監督」するところに特色があったといえるであろう。

このことは、計画立案段階における「診断的評価」が実施されているということも可能であろう。実際、連邦レベルで様々な教育政策が計画される場合、多くは審議会等において、これまでの実態についての「診断的評価」が行われる。

それでは、ドイツの教育政策における「評価」は、どのように行われてきたのであろうか。またの「評価」主体、および「評価」の時期 (計画段階、実施過程途中、実施後等) などはどうになっているのであろうか。本稿では、こうしたドイツの教育政策に関連する広い意味での「評価」を、①「評価」の時期、②政策の主体と評価の主体の関係、③「評価」の基準と効果、の観点から整理し、ドイツ特有の教育政策評価のモデルと呼ぶべきものがあるのかどうかを検証する。分析の対象時期を 1945 年以降とし、その時代において論点となり、その後の政策に大きな影響を与えたとされる事例を取り上げ、分析を行った。従って、網羅的に教育政策の「評価」を対象としているわけではない。例えば、高等教育領域は、比較的早く計画が提示されており、政策評価の対象として取り上げるべき領域であろう。しかし本稿では学校教育政策の分析を念頭においているため、ここでは取り上げない。また、教育政策の権限関係から、連邦政府と州政府の政策のみならず、教育財政等で影響力のある自治体の教育政策評価も、分析対象となりうるであろう。しかし本稿では、あくまで主要な学校教育政策に分析対象を取り上げることとする。それは、ドイツの教育政策の評価を概観する研究が十分ではなく、個別の政策評価分析を積み重ねていくための基本的作業であるとともに、時代的推移による大きな流れを描き出すことを意図しているためである。

本稿が分析対象とする教育政策は、以下の 3 点である。① 1980 年代までの連邦レベルの審議会における連邦政府の教育政策誘導。② 1970 年代以降の州政府レベルにおける学校評価政策。③ 近年の学力向上政策。

①の連邦政府の教育政策誘導は、審議会の勧告を州政府が実施するための手段として理解できる。審議会では、計画立案のための「事前評価」が行われる。しかし有識者による審議会と州政府の意思疎通は困難な課題であり、実効性を持たなかった。このため、審議会に州政府関係者を参画させる方法が試みられる。しかし州政府の与党である政党により政策が二極化する。結局、教育政策を検証する連邦・州・教育計画委員会が設置され、モデル実験についての事後評価が実施されるよう

になることが示される。

②の学校評価政策は、総合制学校の政策評価調査から発展したものである。学校の効果に着目し、効果を分析する指標が「学校文化」から学校組織開発へと発展していく。こうした研究の蓄積により、プロセス評価への萌芽が確認できる。評価の主体は州政府ではなく、学校関係者であり、州政府は学校評価推進の支援者として位置づけられる。

③の学力向上政策は、各州の教育政策結果としての学力の比較により、各州がそれぞれの政策を「評価」し、その評価の低い州は、改善策を提示して再度「評価」を行う循環型の政策サイクルの事例である。これにより、英米型の NPM（ニューパブリックマネジメント）への接近が確認できる。しかし、同時に、NPM とは異なる独自の政策評価手法、「学力」以外の評価が模索されている。

第1節 連邦レベルにおける広義の教育政策「評価」—審議会との関係を通して—

ここでは、第2次大戦後以降の教育政策の中で、広い意味での「評価」と考えられるものを拾い出し、その整理を行う。先に見たように、ドイツにおいては、英米型の事前評価と事後評価を一連の変革過程としてとらえ、評価の結果を「効果」という視点から分析する動きが遅かった。ドイツにおける広義の「評価」は、計画を策定する段階での事前評価、診断的評価が中心的位置を占めている。

1. 審議会による学校制度計画のための「事前評価」

A. 行政主体と審議会との関係（1）—没関係性の時代—

第2次世界大戦後のドイツ連邦共和国（旧西ドイツ、以下「ドイツ」）は、1949年に東西ドイツがそれぞれに成立し、それぞれの教育政策が進められる。旧西ドイツ（ドイツ連邦共和国）は10の州と西ベルリン（ほぼ州に相当）の計11州が、それぞれの教育政策を実施していた。西ドイツのボン基本法（憲法に相当）では、教育は州の事項とされている。

各州における教育政策の計画・実施・評価という観点からみると、教育政策の計画が意識されるのは1950年代ころから、教育政策の評価（広義）が意識されるのは、1960年代に入ってからであるといえよう。

もちろん、こうした事前評価の考え方が、1950年代までなかったという訳ではない。戦後の占領期において、すでにアメリカ占領地区では、対独アメリカ教育使節団が1946年8～9月にドイ

ツで訪問調査を行い、同年 10 月 12 日に報告書をアメリカ国務長官宛に提出している（藤本ほか 1995、対独アメリカ教育使節団報告書翻訳検討委員会 1990）。この報告書は、ドイツの教育制度を「カースト制度」と呼び、教育制度の階級差別的構造を批判している。しかしその実現は、「ドイツ国民自身による再建」（藤本 1995,296）に委ねられている。当時の教育制度改革の結果をみても、日本のような大規模な学制改革は実施されず、教育の「カースト制度」が多くの地域で維持されることとなった。これは評価の主体がアメリカ側であったのに対し、教育政策の実施主体はドイツ側にあったためである。

それでは、ドイツ人自身による教育政策に関連する「評価」は、どのようにおこなわれていたのであろうか。

連邦レベルにおいて、教育制度の改革計画が提示されたのは 1950 年代以降である。1949 年に制定されたボン基本法によって、教育に関する事項は、連邦の権限ではなく、各州の権限であると規定されている。このため、連邦レベルの教育政策は、いわば総論的な意味を有するが、各州政府を拘束するものではない。従って、連邦レベルにおける教育政策は、各州政府に実施してもらうように政策を誘導する「1つの指標」とはなりうるが、その実施は各州の意向に委ねられる。

連邦政府が教育政策についての権限を有しないため、連邦レベルの取り組みは、審議会等による各州政府への「勧告」という形式を取る。戦後教育政策の歴史において、連邦レベルでは教育審議会による勧告のための「事前評価」となることは、容易に理解できよう。

教育審議会として、教育制度全体を対象とした最初の改革計画案は、ドイツ教育制度検討委員会（1953～1965年）が 1959 年に公表した「ラーメンプラン」であろう。この計画案は、教育制度全体（普通教育のみ）にわたるものとして、多くの議論を呼んだが、実際の政策には必ずしも結びつくものではなかった。しかし長期的な学校制度改革を提案しており、教育政策の基本計画として位置付けられる。この「ラーメンプラン」の中で、学校制度による社会階級の再生産機能を弱めるために、第 5/6 学年のほとんどを共通化する促進段階の導入が提案されている（24 頁）。

しかしこの時期の教育計画案は各州政府と密接な関係を持たない審議会で作成されたため、各州で実施されるには至らなかった。ドイツ教育制度検討委員会は、教育学者や大学教授、産業界の代表等で構成されており、州政府代表はほとんど委員になっていない（坂野 2000,235）。つまり教育行政関係者、あるいは州議会関係者とは接点をもっていない。このため、州政府により、実施に移す際の実効性を高めるために、審議会に州政府関係者との関係性が求められるに至った。

以上のように、ドイツ教育制度検討委員会に代表される連邦レベルの審議会は、事前の「事前評価」を行い、それに基づく「計画」を提案したが、「実施」を伴うものではなかった。

B. 行政主体と審議会との関係（２）—行政主体関係者の審議会への参画—

ドイツ教育制度検討委員会の欠点であった「計画」を「実施」に反映させるためには、教育政策の実施主体である各州政府と、審議会委員である有識者の関係を密接にする必要がある。こうした審議会の先駆的モデルとなったのが、学術審議会（Wissenschaftsrat、1957年～）である。学術審議会は、行動計画に従って大学・学術研究の内容的構造的発達のための勧告を行うことを任務としている。さらに、州、連邦、KMK等に見解を述べることを任務としている（学術審議会設置に関する連邦・州行政協定第2条）。州及び連邦は、財政状況が許す限り、予算案を作成する際に学術審議会の勧告を考慮することが規定されている（第3条）。こうした形により、学術審議会は、連邦政府及び州政府に、一定の影響力を行使できるシステムが作られている。（Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957 in der Fassung vom 17. Januar 2000. aus: http://www.wissenschaftsrat.de/Aufgaben/aufg_org.htm）学術審議会は、有識者と連邦・州政府との意見のバランスをとるために、学術委員会と行政委員会を設置している（第5条）。この行政委員会は州政府関係者等が委員として参加し、学術委員会の提案の実効性を議論する。こうした両委員会の関係によって、学術委員会の勧告は、州政府等による実施可能性が高くなるのである。

この学術審議会をモデルとして、ドイツ教育制度検討委員会（1953-1965年）に替わり、新たにドイツ教育審議会が1965年に設置された（～1975年）。ドイツ教育審議会には、教育委員会と行政委員会が設置され、教育改革を推進するために教育行政関係者が審議に加わる工夫が行われた。

このモデルは、教育領域において、有効に機能したのであろうか。答は部分的に有効に機能したのであり、部分的に機能しなかった。部分的というのは、州の与党がどこかにより、教育政策が2つに分離してしまったためである。

1960年代後半から70年代前半の時期に連邦政府では、政権交代が行われた。1966年にはそれまでのCDU/CSU（キリスト教民主＝社会同盟）とFDP（自由民主党）の連立政権に変わり、CDU/CSUとSPD（社会民主党）が、いわゆる「大連立」政権を樹立した。更に1969年にはSPDとFDPによる連立政権が成立し、CDU/CSUが戦後初めて野党となった。政策全般も進路変更が行われた。教育政策関係も例外ではなかった。1969年のボン基本法の改正により、連邦は高等教育領域および職業教育領域について、州との「競合的立法権」を得たのである。この改正によって、連邦は教育について、ある種の「介入権」を獲得したのである。

ドイツ教育審議会（1965-1975年）は、まさにこの時期に設置された審議会である。1970年にドイツ教育審議会は前半5年間の活動のまとめとして「構造計画」を公表した。そこでは、入学年齢

から就学年限の弾力化・短縮化、中等教育や高等教育の大衆化、といったメッセージを読み取ることができる（坂野 2000）。こうした改革提案に沿って、実施に移された政策は、第 5/6 学年を共通化するオリエンテーション段階の実験・導入であり、3 分岐型の中等教育学校を合わせる総合制学校の実験・導入であった。

オリエンテーション段階の導入は、既存の学校種別に基づく形で実験・実施に移した州が多く、大きな政策論争点とはならなかった。しかし、総合制学校についてみるならば、SPD 主導の州が導入を積極的に推進したのに対し、CDU/CSU 主導の州は、伝統的な 3 分岐型学校制度を維持する政策をとった。SPD 主導の教育改革に熱心な州と、CDU/CSU 主導の州との教育政策の相違は大きくなり、ドイツ教育審議会の勧告も、SPD 主導のものとなり、CDU/CSU 主導の州には承伏しがたいものであった。このため、ドイツ教育審議会は妥協的な勧告を出すこととなり、その効果は疑わしいものとなった。その結果、1975 年以降はドイツ教育審議会に類する審議会は設置されず、各州がそれぞれで教育政策を計画・実施していくこととなった。

この時期に教育政策についての「評価」という考え方は、あまり有効性をもっていない。審議会等における現状分析を評価の一部と考えるならば、専門家による「鑑定」がドイツ教育審議会等の作業部会で作成されている。審議会の提案や勧告は、その意図するところは記述されていても、それをどのように「評価」するのかについては言及されていない。結果的に、ドイツ教育審議会の「計画」は、連邦政府の与党である SPD が政権を取っている州でのみ有効であって、CDU/CSU が与党の州では機能しなかったといえる。

2. 委員会による教育「計画」のモデル事業評価

1969 年のボン基本法の改正により、連邦政府は、州政府と競合的に教育政策計画についての権限を有することとなった。これを受けて、1970 年 6 月 25 日に連邦・州・教育計画委員会（Bund-Laender-Kommission fuer Bildungsforschung、以下「BLK」と略）の設立協定が連邦と諸州の間で結ばれた。結果的にみるならば、BLK は各州で実施される教育政策を「検証」する機能を果たしてきたといえる。このことは、BLK の任務で確認することができる。BLK 設置に関する連邦・州・行政協定では、BLK の教育計画領域における任務を次のように定めている。

（Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Laendern ueber die Errichtung einer gemeinsamen Kommission fuer Bildungsplanung vom 25.06.1970.第 2 条）

- ①教育制度全体の協調的発展のための共通で長期的な大綱計画を準備すること、②…(略)…⑥連邦宰相及び各州首相により決定された計画を継続的に検証し（laufend zu ueberpruefen）、必

要な変更を提案すること、⑦…（以下略）

この「検証」機能がある点こそが、BLK がドイツ教育制度検討委員会やドイツ教育審議会とは異なる点である。これは広義の政策「評価」機能として分類することができよう。

BLK は、1973 年に「教育総合計画」(Bildungsgesamtplan、以下「総合計画」と略)を公表した。これは、この時代の代表的な教育制度改革案の1つといえる。この「総合計画」の特徴は、提案の内容よりも、計画の実効性を高めるために、教育予算の見積もりに多くのスペースを割いている点である。「総合計画」は、1973 年時点で作成されているが、1975 年、1980 年、1985 年までの教育予算の推計値を提示している。これは計画の実効性を高めるとともに、事後的な検証を意識していたことが理由の1つとして考えられる。

こうした教育改革の提案を受け、SPD を与党とする州では総合制学校の実験・導入が進められ、従来からの3分岐型学校制度とどちらが優れているのかを検証することが求められた。BLK の「計画」あるいは「提案」ではなく、広義の「評価」に入ると思われる現状分析の報告書にあたるものは、1974 年の「教員需給予測のための従来からの調査結果」(Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen zur Prognose des Lehrangebots und Lehrerbedarfs (BLK, Bonn 1974)) 及び「教員及び授業調査結果」(Ergebnisse der Lehrer- und Unterrichtserhebung 1974 (BLK, Bonn 1974)) である。これらは総合計画が実施される前の段階であり、これまでの事前評価に分類できよう。

BLK による実際の教育政策・施策についての評価は、モデル事業について行われている。1979 年の職業基礎教育学年のモデル実験の報告書を皮切りに、ギムナジウム上級段階、職業アカデミー、大学教育助言、終日学校等、様々なモデル実験の報告書が 1980 年代に出されている (BLK の HP 参照)。つまり、州レベルにおけるモデル事業の評価を BLK が実施するという形をとっている。BLK は連邦政府と州政府の関係者の合同機関であり、BLK がおこなった評価結果は各州関係者に情報として共有される。このことは、BLK が州間の情報収集・発信の役割を担っていたということも可能である。

以上のように、BLK は、教育政策の計画に対する検証する任務を持ち、1980 年代にモデル事業についての報告書が作成されている。しかしいわゆるモデル事業評価が中心であり、政策評価そのものには踏み込んでいない。

なお、BLK の活動で評価と関連する点として、「評価(Evaluation)」という用語の入った報告書を、1970 年代に公表していることである。これは国際的プロジェクトである OECD-CERI の「学校革新の評価」という報告書である (Evaluation schulischer Neuerungen. CERI-Seminar Dillingen 1977 (Klett-Cotta Verlag, Stuttgart 1979))。これはセミナーの報告書であるが、アメリカ等の学校評価の影

響が現れている。その後も OECD 関連のセミナー報告書が BLK により公表されているが、「評価 Evaluation」の用語が使用されている。

3. 連邦レベルにおける教育政策の「評価」

以上のように、連邦レベルでは、審議会における教育計画を立案する際に事前評価を基本としていたが、それに基づいて立案された教育「計画」を「実施」する権限が連邦政府にはなかった。これはボン基本法によって、教育に関する権限が州にあることが規定されていることに起因する。従って、連邦政府は、一定の教育政策を立案することができても、実施するして評価する権限を持ち得ない。

連邦政府が州政府に対して教育政策を誘導し、実施を担保するためには、連邦政府と州政府の間で行政協定を結ぶことが必要である。教育政策の「評価」に関連する連邦と各州の行政協定として、1957年の学術審議会、1970年のBLKを挙げることができる。とくにBLKは、政策立案段階ではなく、事後評価を実施するという点で、従来の審議会と機能的に異なる。しかしBLKが評価の対象としているのは州毎に実施されているモデル事業であり、連邦レベルの政策評価とはいえない。

第2節 州レベルにおける教育政策評価の導入・普及—学校評価を巡って—

1. 総合制学校導入に関する政策評価の失敗

1970年代以降、CDU/CSUとSPDの間で大きな政策論争点となった総合制学校の導入は、その教育的効果についての検証が求められた。この総合制学校導入・推進という各州で実施された政策の評価は、おそらく事後評価を意図したという点で大きな変化であるといえる。その検証を行ったのが、行政当局そのものではなく、その委託を受けたフェント(Fend,H.)らを中心としたコンスタンツ大学の研究者グループである。彼らの調査によって明らかとなったことは、総合制学校と伝統的3分岐型学校制度のどちらが効果的か、という点については判定不能であったということである。その理由は、学校制度そのものよりも、学校毎の多様性が学校教育の効果に強く影響しているということが明らかになったためである。

直接的な政策に対する「評価」として、彼らの研究は失敗したといえる。というのは、伝統的な3分岐型学校制度と総合制学校制度の優劣を検証するための調査であったにもかかわらず、調査結果はこうした学校制度の違いでは優位性が認められなかったことになるからである。更に言えば、

総合制学校を政策として継続すべきか、あるいは導入すべきかという点について、何ら答えるものではなかった。

2. 政策評価から学校評価への転換

この段階で、総合制学校導入という政策評価から、個別の学校における効果の測定へと関係者の関心が移行する。これは、1982年の連邦政府の政権交代（SPD/FDP から CDU/CSU/FDP へ）により、連邦レベルでの大規模な教育政策の進展が期待できない状況にあったこと、新たな施策を実施する場合、科学的な根拠が求められるようになってきたこと、等が影響していると考えられる。総合制学校の教育効果を明らかにするためには、各学校における教育効果を提示することが必要であった。しかし各学校教育効果は、学校種別ではなく、まさに学校毎に異なっていたのである。その違いを科学的に立証することが必要になったのである。

各学校の教育効果を規定している要因として、フェントらは「学校文化」をキーワードとして活用した。こうしたフェントらの考え方は、総合制学校の評価という視点から「良い学校」とは、どのような条件にあるのか、という見方に視点がシフトしていった。（Fend,1982）つまり、この時点で、彼らの興味の対象が、教育政策の実施に伴う評価という視点から、個別の学校の効率性へと推移していくことになる。

また、ドイツの学校は、1970年代以降外国人労働者やEUによる国際化等を考慮し、学校における学習環境を整える政策が重視された。さらには、教科を基盤とした学校教育から、子どもの生活を基盤とした学校教育の必要性が取り上げられるようになっていった。学校教育における弱者を考慮した教育政策に一定の比重が置かれることになった。

1990年代に入ってもこうした傾向は継続された。総合制学校の評価により活用された「学校文化」が、その後の教育政策において、考慮すべき要因として影響を与えたということも可能である。

こうした「学校文化」を教育政策の要因として重視する傾向は、ノルトライン・ヴェストファーレン州で1995年に公表された「教育の未来—未来の学校」に集約されている。そこでは、従来「知育」中心であった学校を子どもの生活場面の一部としてとらえなおし、学校を「学習の場」であるとともに「生活の場」として把握している。フェントらの学校文化を評価の指標とした点は、こうした文書へと反映されたのである。

この一連の研究動向は、次のように整理できる。

(1)ある政策の評価（総合制学校における教育効果の評価研究）→

(2)異なる要因の発見（学校文化の影響力の発見）→

(3)新しい政策計画（学校文化の影響力を基盤にした教育政策計画・目標の策定）

結果として、総合制学校の調査は、他の教育政策へと影響することとなったといえる。これは次のように整理することも可能であろう。すなわち、総合制学校の導入についての調査は、事後評価を目指したものであった。しかし事後評価を行うためには、予め明確な評価基準を作成しておくことが必要であることが明らかとなった。その評価・分析指標の1つとして、「学校文化」が指標として有効であると考えられたのである。この段階で、当初の学校制度の効果を評価することから、各学校の効果を評価することに関心が移行したのである。

3. 事後評価からプロセス評価への転換—「学校文化」論から「学校組織開発」へ

「学校文化」という有効と考えられた指標に異議を唱えたのがドルトムント大学のロルフ(Rolff, H.G.)教授らの研究グループであった。ロルフは、学校文化という曖昧な指標から脱皮し、学校評価に基づく学校組織開発を提唱したのである。1990年代は、ロルフを中心としたグループの学校評価票が、学校評価による学校改善という教育政策として活用された。

各州において、学校組織開発に基づく学校評価を進める政策については、すでに別途整理した(坂野 2003b)。簡単に整理するならば、1980年代後半からヘッセン州教育研究所等を舞台として、各州の関係者の情報交換が行われ、「良い学校」へと導くための手法開発をどのように行うのかというノウハウが蓄積されていった。その中で、ロルフらが組織開発に基づく手法を開発し、学校評価票を作成したことにより、学校評価が州毎に進められるようになった。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、2000年までにすべての学校が学校評価の前提となる学校教育目標(プログラム)を提出することが求められた。ハンブルク州では2003年までに総ての学校が学校プログラムを提出することが求められた。

なお、1990年代前半には、州政府が行政機関や大学・研究者ではなく、民間のコンサルタント会社に学校の効率性について評価を依頼・実施したことを指摘して置かなければならない。これは、いわば学校の教育活動の外部評価である。1990年代前半に経営コンサルタント会社であるキームバウム(Kiembraum)社は、複数の州において、学校の(非)効率性について報告書を作成している。

(窪田・木岡 2004の南部論文等)その中心は、学校は民間企業よりも無駄な支出が多く、税金を無駄遣いしているというものである(費用便益分析)。しかし、その後の各州の政策動向をみると、コンサルタント会社等に各州の全体的学校評価あるいは個別の学校評価を依頼するという方法は定着していない。

幾つかの州で、学校評価において、行政機関が中心となって外部評価を実施するための組織作り

が進んでいる(例えばシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州)。そこでは、批判的友人(kritischer Freund)として、別の学校教員(同じ学校種別・同規模の学校が望ましい)、学校組織開発を促す研究者、そして行政関係者がチームを組み、単に評価を実施するのではなく、学校の変化を促す契機として学校評価を実施している。これは学校評価を基盤として、次の学校教育計画(Schulprogram)を作成し(P)、教育活動を実施し(D)、検証していき(C)、次の改善点を次の教育計画へと盛り込む(A)、という経営マネジメント・サイクルを循環させるための仕掛けである。ここでは、「評価」は「評価」のために行うのではなく、学校をよりよくするための手段として明確に位置づけられている。

4. 総合制学校・学校評価からみえるもの

教育政策の「評価」という観点から整理すると、1970年代に審議会によって教育「計画」が公表され、総合制学校に象徴される機会均等原則の推進を提案した。「実施」レベルでは、連邦政府の与党と同じ組み合わせの州政府が、総合制学校やオリエンテーション段階を導入していった。その結果、どちらの教育政策がより効果的なのかを「評価」する必要性が生じた。研究者らによる調査の結果、政策上の優位さは、どちらとも判断できないというのが結論であった。総合制学校導入という教育政策の評価としては、失敗したといえる。

しかしながら、総合制学校導入という施策の評価から、学校における効率性へと視点を移したとき、新たに個別の学校を評価することの重要性が発見され、その評価指標としての「学校文化」が発見された。学校制度の優劣ではなく、各学校における学習環境、生活環境を整えることの重要性を明らかにするという「副産物」を産みだした。このことは、教育政策目標が学校制度改革という制度・システムの「改革」ではなく、既存の学校における効果研究へと具体化していき、「改善」を生み出す契機となった。(ハードからソフトへの転換)

一方では、「学校文化」という評価指標の曖昧さを克服するために、組織開発に基づく学校教育目標を定め、教育を実施し、学校評価を行うという学校教育活動を経営のマネジメント・サイクルに載せようとしたのが、1990年代以降のドイツの教育政策の方向性であった(坂野 2003b,2004a)。しかしこうした学校の組織開発に基づく評価は、各学校における評価である。教育政策全般において、数値目標型の「評価」が学校評価によって意識されているとはいえない。

第3節 学力向上政策における計画・実施・評価

1. 国際学力調査 (PISA, TIMSS) の衝撃

ドイツの教育政策の流れに、衝撃を与えたのが TIMSS (1997年公表) や PISA (2001年、2004年公表) といった国際学力調査の結果である。ドイツの生徒の成績は、参加国の平均はおろか、数学に至っては下位グループに位置付けられた (PISA2000)。

1997年の TIMSS による結果の公表は、比較基準としての諸外国の意識を鮮明にした。ドイツの教育の質は、ドイツの教育関係者が思っていたほど、高くないことが実証されたのである。もっとも、教育関連論文をみると、ドイツの教育の質への「信仰」が強く、必ずしも結果を謙虚に受け止めているとはいえないものも少なくない (ZfP, DDS 等)。しかし、ドイツの学校教育の質を科学的に明らかにすることが必要であると認識された。1997年10月23/24日、KMK はそれまでタブーとされていた州間の学力調査比較を実施することを決定した (コンスタンツ決議) (柳澤 2004, 51)。これを受けて実施されたのが PISA 調査 (2000年) である。

PISA 調査 (2000年、2001年公表、以下同じ) の結果により、ドイツの学力水準が低迷していることは、事実として広く認識されるに至った。教育政策は、失業対策、景気対策と同様に、重要な政策課題となったのである (坂野 2004b)。

さらに 2002年6月には PISA 補足調査 (PISA-E) の結果が公表された。これは PISA 調査に付随して行われたもので、これまでは明らかにされることがなかった州毎の学力結果が公表された。PISA 補足調査の結果によって、まさに州毎の教育政策、教育の質が問われることとなった。結果からみれば、伝統的な教育政策を維持してきた CDU/CSU の南部諸州の教育政策が優れており、SPD の北部諸州や都市州の教育政策は結果として「学力」という成果には結びついていなかった。(もちろん、PISA 補足調査の報告書において、都市州などでは生徒達の社会的条件が厳しく、学校教育のみにその責任を帰することが適切とはいえないことが言及されている。しかし一般の人々には、SPD の教育政策が「敗北」したと映っても不思議ではない状況にあったことは確かである。)

国際学力調査により、明らかになった点を整理するならば、次の2点である。第1に、PISA 調査等により、ドイツの生徒の学力分布は幅が広いことが明らかになった。成績の上位者は、日本等と同じくらいいるのだが、成績中位者が少なく、成績下位者の割合が高いということである。第2に、16ある州毎に成績の違いが非常に大きいということである (ただし PISA2000 への参加は 14州)。PISA 調査でみると、バイエルン州は上位国グループに近いところに位置するが、最下位であったプレーメン州は、各国平均をはるかに下回っていた。

従って、教育政策において、重点的に取り上げられるべきは、成績下位者に対するケアと、成績の低かった州では全体の成績を高め、州間の平均的成績の相違を小さくしていくことである。この意味で、国際学力調査は、次の教育政策への「事前評価」となった。

2. 連邦レベルの教育政策—教育の機会均等—

PISA の結果が公表された後の具体的な教育政策目標は、終日学校の拡大と、ドイツ語能力の獲得のための早期教育の充実等を挙げることができる。

1998 年の政権交代で誕生したシュレーダーを首班とする SPD 及び緑の党による連邦政府は、TIMSS の結果公表を受けて、審議会「教育フォーラム」を立ち上げ、世論を集約した。教育フォーラムの報告書は、「終日学校 Ganztagschule」に学校教育活動を延長することによって、家庭環境の相違を少なくし、子どもの能力育成を促進するよう提案している。ドイツでは、学校は午前 8 時頃に始まり、午後 1 時半頃には終わる、いわゆる「半日学校」が普通である。これでは、家庭環境による教育条件の違いが子どもの成績に大きな影響を与えてしまう。終日学校の拡充は、で児童生徒を午後 4 時頃まで学校で世話をすることにより、こうした影響を少なくしようとするものといえる。

連邦政府が再選された後の 2002 年 10 月、ブルマン連邦教育科学大臣は、選挙の時の公約であった終日学校の拡大のために、2003 年から 2007 年の 4 年間で、40 億ユーロ（約 5200 億円）の連邦支出を決定した。これは、連邦資金を毎年 10 億ユーロ、合計 40 億ユーロ（約 5400 億円）を投入する計画である。ボン基本法（ドイツの憲法にあたる）によって、教育に関する権限を持たない、あるいは制限されている連邦政府の立場からすると、これは破格の扱いである。しかし連邦が実施しているのは、各州政府への補助金を配分することであり、その達成は各州政府に委ねられている。つまり補助金の支出状況が政策評価の対象となることになる。

こうした終日学校の拡充は、「生活の場としての学校」と同様に、教育の機会均等を教育政策目標とするものといえよう。しかし興味深いことは、それによる「結果 output」については目標（すべての子どもが終日の世話をうけることができる）があるが、「効果 putcome」（それによってどの程度学力が向上するのか）についての、明示的目標が設定されていないことである。（アメリカの No Child Left Behind 法のように、目標を達成しない場合の制裁措置もない。）

また、基礎学校に入学する 6 カ月前に、ドイツ語能力について調査し、発達が不十分と判定される場合、入学までの半年間、ドイツ語の発達を促す措置を講じる州が現れてきた。さらには、家庭においてドイツ語で会話がなされるよう、保護者を対象とするドイツ語教室等にも力が注がれている。また、基礎学校の第 1/2 学年を学年混合で授業し、発達の早い子は 1 年で 3 年生に進級し、

ドイツ語等の発達がゆっくりの子は3年間このクラスでドイツ語等を学習するような柔軟な学年制を実験する州も現れてきた。

しかしこうした措置も各州が実施しているものであり、連邦政府が直接施策を行っているわけではない。しかし「教育フォーラム」という議論の場を演出し、各州の教育政策の政策を誘導したという点では、教育フォーラムの設置は意義があったといえよう。

3. 各州合意の教育政策—教育スタンダード作成とテスト

KMKは、2001年12月のPISAの結果公表に合わせ、7つの行動要領を提示し、教育スタンダードに基づく授業と学校の質的改善と確保のための措置及び結果指向的評価の推進を提唱した。2003年12月には実科学校終了時の数学、ドイツ語、英語の各州に共通の教育スタンダードを決定した。

この教育の国家スタンダードの作成等については、教育の連邦制に関連する課題が示された。連邦教育科学大臣ブルマンは、連邦が教育の国家スタンダードの主導権をとるべきとの発言を行った。ドイツにおいて、教育に関する事項は各州の事項であり、連邦政府は、高等教育及び職業教育についての競合的立法権を持つにすぎない（ボン基本法91条b）。このため、ブルマン連邦教育科学大臣の統一的教育スタンダード発言は各州教育関係者の反感を呼んだ。うがった見方をすれば、連邦政府は教育に関しての権限を拡大する機会として、学力問題を捉えようとしたと考えられなくもない。

各州の教育政策をみると、教育政策の主軸は成果主義へとシフトしている。ドイツにおける学校終了は、修了試験の合格による「修了」と所定の年限に在籍した「終了」＝在籍証明とに区分されている。このうち、修了試験の問題を共通化し、公正さを確保するための州統一修了試験の導入が進められている。とくにこれまでは修了試験が一般に課されていなかったハウプトシューレや実科学校についても統一的な修了試験を導入する州が増えている。こうした修了試験の導入により、出口における成績を管理し、学校教育の成果を「評価」する方向が打ち出されたといえよう。さらに州の中でも学校毎に修了試験を行う場合、成績評価の学校間格差を産む可能性がある。修了試験を統一試験とすることにより、そうした格差の縮小が意図されている。

また、各州が定める学習指導要領を、各学年の各科目毎に詳細な内容を列挙する形式から、複数年で達成すべき水準を提示し、科目の内容記載を最小限にとどめる形式にする州が現れている（バーデン・ヴュルテンベルク州の2003年告示の学習指導要領。幾つかの州も検討中）。これは、国際学力調査で調査される内容・質と関わっている。PISA調査は、「学んだ何を覚えているか」ではなく、「学んだことを活用して、どのように問題の解決を図るのか」を問う問題が出題される。単なる知識量ではなく、リテラシーが試されるのである。このため、学習指導要領もこれに沿った形に

改訂される方向になっている。

もっとも、こうしたテストにより測定される能力あるいは学力は、子どもの成長発達に必要と考えられる力の一部分であることに留意しておくことが必要である。

スタンダードとそれに基づくテストは、具体的な数値目標は設定されていない。しかし州統一のテストによるデータ作成には、寄与することが推定される。

4. 「プロセス」から「成果」へ？

1990年代前半までの教育政策は、「学校の自律性」「学校評価」「生活の場としての学校」といった標語に象徴されるように、学校に多くの権限を持たせ、独自の学校プログラム（学校教育目標・計画）を作成し、学校評価により組織改革を進める政策を進めてきた。こうした教育政策は、国際学力調査の結果が公表されたことにより、どのように変化したのか、あるいは継続されているのか。

「生活の場としての学校」という教育政策目標は、生活密着型の学校（終日学校）という形でさらに推進されているといえよう。社会的なハンディを持つ子ども達への援助を行わなければ、国際学力調査における学力の分散の大きさを縮小できないと考えられているからである。

しかし教育政策目標が従来と明確に異なる点は、学校評価を通じた改善のプロセスを重視していたこれまでの教育政策から結果重視の教育政策へと転換しつつあることである。教育スタンダードに基づく学力の重視へと教育政策の評価基準がシフトしている。2004年6月に現地調査したハンブルク州では、2004年2月にSPDからCDUに政権交代が行われている。同州は、それまで進められていた学校評価の政策が一時的にストップした状態となっている。こうした傾向はヘッセン州の政権交代においても観察することができた。ハンブルク州は学校毎の国際学力調査等の成績結果が、学校評価の外部評価としての基準となる方向で教育政策が進められている。

一方、PISA調査等で成績の良かったバーデン・ヴュルテンベルク州（与党：CDU）は、イギリスのナショナルカリキュラムに類するような形で、到達目標を示し、テストによりその到達度を測定する政策を進めている。学校評価政策はそのまま継続されているが、すべての学校に学校評価を強制する予定はない（2004年1月の同州教育研究所担当者へのインタビュー）。

こうした教育政策の変化は、学校に自己変革を求めるプロセス重視型の政策から、結果重視型への転換として読み取ることができよう。これは、これまで進められてきた学校自己評価を基盤とする「学校自身が変わる」政策をある程度継続しつつも、数値（子どもの成績）を基盤とした評価によって、成果を上げることができない学校を強制的に変えていく政策への政策目標の転換である。

しかし成果を上げるためには、継続的な改善プロセスは必要である。成果としての「学力」には

現れない様々な生活「文化」が、成果に大きな影響を与えることは少なくない。教育は、地道な改善の積み重ねによって初めて成果が上がるのである。改善のためのプロセスを意識した政策の上に、成果は現れる。

まとめ

ドイツでは英米型の政策「評価」は実施されてこなかった。それは「評価」が無いわけではなく、「評価」概念が異なったためである。

教育政策の「評価」分析を行う場合、その政策主体によって大きな違いを生じる。ドイツでは連邦政府は教育について限られた権限しかなく、学校教育に関する政策主体は各州である。

このため、本稿ではまず始めに連邦レベルにおける各州の教育政策を誘導する手法とその評価を取り上げた。そこでは、連邦政府の意図を審議会により表明し、各州政府の政策を誘導することが試みられる（1950年代～1960年代前半）。すなわち、教育政策立案段階における事前評価（診断的評価）である。しかしながら各州は独自の教育政策を展開し、その効果が上がらなかった。このため、審議会の構成を有識者部会と政府部会とにより構成し、政府部会に州政府関係者を充てることによって、州政府への影響力を担保することを試みた（1960年代後半～1970年代前半）。これは立案計画段階と実施段階を連動するための努力と理解することができる。しかし、州政府の与党によって教育政策は二極化し、連邦全体での政策誘導には失敗する。

政治的争点となる教育政策の実施は、その効果の検証が求められる。連邦政府及び各州政府の行政協定による委員会は、こうした争点となる教育政策のモデル実験を検証する役割を担った。これが連邦レベルにおける1980年代の教育政策の「評価」の形となった。

次に、各州レベルにおける学校教育政策の「評価」を、学校評価との関連で整理した。1970年代の教育政策の対立は、総合制学校等の導入という政策への判断が分かれたことにより引き起こされた。どちらの政策が優れているのかを検証することが必要になった。この検証を行ったのは行政から委託を受けた研究者グループである。しかし結果的にはこの研究グループの調査は失敗に終わる。2つの教育政策の優劣を判断することができなかつたのである。しかしこの段階で実施（実験）した政策を「事後評価」という考え方が明示された。この調査は、政策評価の効果に着目したものと位置付けられる。この結果、学校システムの評価から各学校の評価へと関係者の関心がスライドしていった。いくつかの州では経営のマネジメント・サイクルを意識した学校評価システム

が構築されつつある。

最後に近年の学力向上政策を取り上げ、連邦政府と州政府の関係及び行政過程における評価の問題を考察した。国際学力調査は諸外国とドイツ、ドイツの州間の相互比較のスタンダードとなり、次の教育政策立案のための「事前評価」となった。連邦政府は補助金により各州政府の政策を誘導した。また、「教育フォーラム」を開催し、各州の教育政策を誘導することにある程度成功した。

しかし教育政策の決定と実施は、あくまでの各州政府及び州政府間の合意で進められている。現在は、「学力」という評価の指標が設定され、繰り返される国際学力調査により、結果が「評価」されるシステムとなりつつある。こうした事後評価を前提とした政策立案は、ドイツでは新しい動きであるといえよう。

しかし成果を求めるあまり、改善への地道な手順が踏まれなければ、成果は現れ得ない。一部の州では、成果の指標の1つであるテスト作成に資源を投入し、学校評価等のこれまでの政策が停滞している。

【主要参考文献】

窪田・木岡(2004)『学校評価のしくみをどう創るか』学陽書房

坂野慎二(2000)『戦後ドイツの中等教育制度研究』風間書房

坂野慎二(2003a)「ドイツの教育改革と教育経営学」『日本教育経営学会紀要』第45号.第一法規

坂野慎二(2003b)『統一後ドイツの教育政策』(平成13～14年度科研費報告書、代表：坂野慎二)

坂野慎二(2004a)「ドイツの自律的学校経営」河野和清編『地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』多賀出版

坂野(2004b)「ドイツにおける PISA ショックと教育政策」日本ドイツ学会『ドイツ研究』第37/38号.成文堂

政策評価研究会(1999)事務局：通商産業省大臣大臣官房政策評価広報課『政策評価の現状と課題—新たな行政システムを目指して—』木鐸社

対独アメリカ教育使節団報告書翻訳検討委員会(1990)『対独アメリカ教育使節団報告書』明星大学出版部

南部初世(2003)「『内部評価』と『外部評価』の関係性に着目して—ドイツの事例から—」『教育制度学研究』第10号 140-143.

南部初世(2001)「ドイツにおける『評価』の位置づけ」『教育制度学研究』第8号 101-103.

パイザード/フラムハイン(1997)小松・長島ら訳『ドイツの高等教育システム』玉川大学出版部

藤本昌司ほか(1995)『戦後教育の現像』鳳書房

- 前原健二(2002)『「学校の自律」概念の教育制度論的・思想的文脈』(科研費報告書)
- 柳澤良明(2004)「ドイツにおける学力問題と学力向上政策—学校教育の質の確保における教育行政の役割」『日本教育行政学会年報・30』48-63頁 教育開発研究所
- 吉川裕美子(1999)「ドイツ高等教育の評価と財政への影響」『教育制度学研究』第6号 125-128.
- 龍慶昭/佐々木亮(2004)『「政策評価」の理論と技法』多賀出版
- Arbeitsgruppe Bildungsforschun/Bildungsplanung Universitaet Duisburg-Essen, Standort Essen (2003) *Indikatorisierung der "Forum Bildung" -Empfehlungen-. Ein exemplarischer Versuch unter Beruecksichtigung der bildungsbezogenen Indikatorenforschung und -entwicklung.* Essen.
- Avenarius, H.u.a.(2003) *Bildungsbericht fuer Deutschland. Erste Befunde.* Leske+Budrich, Opladen.
- Avenarius, H.u.a.(2003) *Bildungsbericht fuer Deutschland: Konzeption.* Frankfurt am Main.
- BMBF(2003) *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise.*
- Cortina, K.u.a.(2003) *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland.* rororo, Reinbek.
- Fend, H.(1982) *Gesamtschule im Vergleich.*
- GEW(2003) *Konferenz. Bildungsstandards-Wundermittel oder Teufelzeug?* Berlin.
- HIS(Hochschul-Informationssystem)(2003a) Kurz-Information. A8/2003. Internes und externes Hochschulcontrolling, Bd.1.
- HIS(Hochschul-Informationssystem)(2003b) Kurz-Information. A9/2003. Internes und externes Hochschulcontrolling, Bd.2.
- KMK(2002) *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland.*
- KMK(1998) *Einheit in der Vielfalt. 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998.* Luchterhand.
- KMK(jaehrlich) *Jahresbericht.* (seit 1999) Bergheim.
- Ministerium fuer Kultus, Jugend und Sport Baden-Wuerttemberg(2003) *Bildungsplan 2004. Grundschule. Anhoerungsfassung Mai 2003.*
- Ministerium fuer Kultus, Jugend und Sport Baden-Wuerttemberg(2003) *Bildungsstandards fuer Mathematik. Grundschule Klasse 2,4.*
- Ministerium fuer Kultus, Jugend und Sport Baden-Wuerttemberg(2003) *Bildungsplan 2004. Gymnasium. Anhoerungsfassung Mai 2003.*
- Ministerium fuer Kultus, Jugend und Sport Baden-Wuerttemberg(2003) *Bildungsstandards fuer Mathematik. Gymnasium Klasse 6,8,10,12.*
- 常設各州文部大臣会議(KMK)HP(<http://www.kmk.org/index1.shtml>)
- 連邦教育學術省 HP(<http://www.bmbf.de/>)
- ドイツ国際教育研究所 HP(<http://www.dipf.de/>)

第6章 NCLB法による科学に基づいた教育方法の奨励について

—What Works Clearinghouse が提供する実践例とは—

河合久

はじめに

2002年1月にブッシュ大統領によって署名されたNCLB (No Child Left Behind) 法(「落ちこぼれをなくす初等中等教育法」)により、米国の教育は改善に向けて大きく変化しつつある。様々な方面で変化を感知することができるが、多くの州での教育スタンダードに基づいたテストの実施とその結果に対する説明責任の示し方についての議論の高まりが特に目立つ。教育の改善には、制度の整備、予算の確保、施設の充実等さまざまなものが考えられるが、何といても教員の質の向上が鍵となる。したがって、教員研修に重点をおいている州も多いが、教員研修においては、どのような指導方法を実施すればどれだけの効果が得られるかという情報を得ることが重要である。NCLB法でも、科学に基づいた教育方法の奨励を重視している。

本稿では、NCLB法が重視している科学に基づいた教育方法の必要性の背景を考察し、科学に基づいた教育方法の普及の拠点となるWhat Works Clearinghouse (WWC)について紹介する。WWCでは、どのような教育実践が科学に基づいた教育方法であると考えているのか、また、どのような方法で普及しようとしているかを明らかにする。

第1節 科学に基づいた教育方法の必要性

医療の分野では、「これらの医療方法は健康を促進することが証明されているか？」また、「この治療が、事実、この患者に対する最も効果的・効率的治療なのか？」という疑問に答えるために、「エビデンスに基づく医療 (Evidence-based medicine)」が奨励されている。また、臨床心理学においても、「このセラピーは効果的・効率的であると証明されているか？」という問いに答えるために「経験に基づく治療 (empirically supported treatments)」の奨励が最新の傾向の一つになっている。時代は、重要な課題に対処するために費やす時間と金に対して、専門家にますます多くの説明責任を求めるようになっている。

教育の分野においても、「学校における教育実践は実際に効果的・効率的なのか？」という問いが、

児童・生徒の保護者や納税者などから投げかけられ、エビデンスに基づいた実践に関心が高まってきた。児童・生徒が良い教育を受けているという証明の要望は、就学前教育から12学年のクラスまでを越えて広がっている。大学や職業学校やあらゆる訓練施設においても、生徒に技能を授ける経済的で有効な方法を探し求めている。この責任を果たせる教育実践の要求が、立法によりアメリカの子どもたちの学習において教育学の実践が測定可能な効果を示さなければならないことを定めた、2001年のNo Child Left Behind法の制定（2002年1月8日、大統領署名）へとつながった。

NCLB法の制定により、新しい有効な教育技術を教育者が習得するために連邦資金が用いられることになった¹。

第2節 NCLB法とWWCの設立

NCLB法による科学に基づいた教育方法の奨励と普及に当たり、2002年、What Works Clearinghouse (WWC)が設立された。

WWCは、合衆国教育省の教育科学研究所 (Institute of Education Science²) によって、教育者・政策立案者・研究者・一般の人に対して、教育において何が効果的かということについて信頼できる科学的に裏付けられた情報源を提供するために設立された。WWCは、American Institutes for Research 及び Campbell Collaboration とのジョイント・ベンチャーによる契約を通じ、教育省が管理している。

WWCは、生徒の成績向上を意図する複製可能な教育介入の効果に関する進行中の質の高いレビューを、利用しやすいデータベースと使いやすい報告書の組み合わせによって教育受益者に提供することを目指している。

当時の教育長官であるロッド・ページ氏は、「科学的研究で得た最良のエビデンスを教育者が素早

¹ 2002年、連邦教育省は、'What Works Clearinghouse'を構築する共同事業に5年間で18億5千万ドルを提供する契約をした。

² Office of Educational Research and Improvement (教育研究・改善局)を2002年に改めて Institute of Education Sciences (教育科学研究所)とした。Grover J. (Russ) Whitehurst 所長は、基本的な教育についての知識と理解を広める際に国内において指導力を発揮して、親、教育者、生徒、研究者、政策者、一般の人々に対して、①アメリカ合衆国における教育の状況や進展についての信頼できる情報を提供すること、②学習を支援し、すべての子どもの学力を向上させ、教育の機会の改善につながる教育の実践例を提供すること、③効果的な連邦政府や他の教育プログラムを提供すること、を研究所の使命として挙げている。

教育科学研究所 (IES) は 教育統計センター (National Center for Education Statistics: NCES)、教育研究センター (National Center for Education Research: NCER)、教育評価・地域支援センター (National Center for Education Evaluation and Regional Assistance: NCEE) の3つのセンターを有する。

く入手できるようにすることで、この研究センターは地方での政策決定の質を高め、プログラムの効果を改善する際の重要な情報源となる。また、教育をエビデンスに基づいた場に変えるのに役立つ」と述べている³。

すべての生徒と学校が高い教育水準に達するように保証することを重要視する風潮は全米的なものであり、教育において「効果がある」ものの証拠がますます求められてきているが、現状は、教育政策立案者が、質の高い調査研究と内容が乏しい調査研究や単なる推進要求とを見分けるのに役立つ情報源はほとんどない。WWC は、意思決定のツールとして、教育界が情報に基づいた決定ができるような確かで信頼できる証拠がどのようなもので、何処にあるかを知らせる支援をするために設立されたのである。

第3節 科学に基づいた研究とは

それでは、科学に基づいた研究とはどのようなものを指すのであろうか。教育科学研究所 (Institute of Education Science) では、科学に基づいた研究とは次のようなものであるとしている。

- ・ 観察または実験による体系的・経験的方法を用いている
- ・ 調査結果全般の裏付けに十分なデータ分析がある
- ・ 信頼性の高いデータを提供する測定／観察手法を採用している
- ・ ランダム化比較試験により因果関係を主張している
- ・ 調査及び方法は必ず、複製を可能にするか、もしくは、最低限、調査の結果をもとに体系的に組み立てる機会を提供するだけの、十分なディテールと明確性をもって示されている
- ・ 厳しく、客観的で、科学的なレビューを通して、同僚の書評誌による支持もしくは、独立した専門委員会の承認を得ている
- ・ 研究課題にふさわしい調査計画・方法を用いている

第4節 WWC のレビュー基準

WWC は、効果的な研究の特徴のレビューや各研究方法の長所・短所を特定するために、WWC 調査研

³ <http://www.ed.gov/news/pressreleases/2002/08/08072002a.html>

究レビュー基準（WWC Study Review Standards）を作成して使用している。特定の介入の効果に関する報告書に加えらるのに方法論的にみて適格と言える研究を、WWC 調査研究レビュー基準により判断するのである。

以下、WWC 調査研究レビュー基準のイントロダクションで述べている基準の概要について紹介する。

WWC は3段階で研究論文を審査する。まず第1段階では、研究論文を選り分け、それらがある特定の課題領域の審査対象となる規準に適合するかどうかを決定する。WWC は、次の次元における関連性に関して研究論文を審査する。(a)所定の介入の関連性、(b)所定の集団に対するサンプルの関連性と研究の新しさ、そして(c)結果指標（outcome measure）の関連性と妥当性。

次の段階では、WWC はその研究論文が因果的妥当性について強力な証拠（「証拠の基準を充たしている」）がある、若干の証拠（「条件付きで証拠の基準を充たしている」）がある、証拠は不十分（「証拠の基準を充たしていない」）である、かどうかを決める。「証拠の基準を充たしている」研究論文には、ランダム化(randomization)、欠落(attrition)、中断(disruption)の問題をクリアーしている無作為化臨床試験(randomized trials)、および欠落あるいは中断の問題がない回帰不連続デザイン(regression discontinuity designs)が含まれる。「条件付きで証拠の基準を充たしている」研究論文には、等質の集団で欠落や中断の問題がない準試験(quasi-experiments)、およびランダム化、欠落あるいは中断の問題を有する無作為化臨床試験、および欠落あるいは中断の問題を有する回帰不連続デザインが含まれる。

3つ目の段階では、合格規準を充たし、因果的妥当性についてのある証拠を提供するすべての研究論文はさらに検査され、他の重要な特徴が記述される。これらの特徴には、(a)介入の正確さ、(b)結果指標 (c) 調査において、適切な人、状況、測定 タイミングがどの程度関係しているか、(d)下位群内での介入の効果のテストのためにどの程度調査が許されたか、(e)統計分析、そして(f)統計報告が含まれる。

「証拠の基準を充たしている」および「条件付きで証拠の基準を充たしている」研究論文は要約され、WWC 研究報告書に掲載されている。WWC 研究報告書は教育介入（プログラム、製品、実践、政策）の効果についての情報を提供することにより教育上の決断を支援することを目的にしている。しかしながら、WWC 研究報告書は、決断をするための根拠としてのみ利用されることが目的ではない。というのは、(1)研究論文が誤りなく構想され導入されることは、あったとしてもまれであるからであり、(2)すべての研究論文は限られた参加者と場面で、限られた結果を、限られた回数の範囲で、テスト

されているからである。それ故、ほとんどの場合において、一つの研究によって一般化されるべきではない。

WWC 研究報告書は、効果の最良の証拠を提供している研究に主として焦点を当てている（例えば、第一に、無作為化臨床試験と回帰不連続デザイン、次に、準試験デザイン）、そして、個々の研究についての固有の特徴を詳細に記述する。

WWC は、また、ある特定の介入に関して複数の研究の体系的な検査を行い、あらゆる調査から得られる証拠を介入レポートにまとめている。WWC も連邦教育省もどのような介入であっても保証することとはしていない。

第5節 報告書のテーマの選定について

WWC は、報告書のテーマを特定するために、WWC の報告書を用いる人たちからの情報を求めている。具体的には、以下のようなことを通じてテーマの推薦を求めている。

- ・ 一般人からの E-mail
- ・ WWC 主催の会合・発表会
- ・ What Works ネットワーク
- ・ 教育団体の代表メンバー、政策立案者、合衆国教育省からの提言
- ・ 現存する調査のレビュー

なお、WWC では、テーマの選択に当たって、次の要素を評価している。

- ・ 生徒の成果の改善の可能性
- ・ 広範囲な生徒や特に重要な部分母集団への適用性
- ・ 政策に関連することと教育コミュニティで要望があると感知されているもの
- ・ 科学的研究の有効性が見込まれているもの

最初に選ばれたテーマは以下のようなものである。

・ 成人識字教育—成人識字教育を強化する介入

日常不自由なく生活するために必要な識字・言語能力の改善に焦点を当てた介入。英語が母国語でない成人や、会話は流暢だが基本的識字能力に欠ける成人対象の介入が含まれる。

・ 人格教育—人格教育の介入：性格・態度・学業成績への恩恵

生徒の性格及び関連する態度を育成することを意図した介入。可能性のあるタイプの介入例としては、思いやりのある学校コミュニティ、公民・倫理社会教育プログラム、倫理・道徳

教育カリキュラム、奉仕学習を促進するプログラムが含まれる。

・非行、荒れ、暴力的行動—中等学校・高等学校における非行、荒れ、暴力的行動を減らす介入

中等学校・高等学校の生徒の破壊的行為、違法行為、暴力的行動の防止・減少を目的とした介入。これらは、学校などの主流の教育現場や、オルタナティブ教育現場で実施される可能性があり、個人やグループ単位で利用される可能性がある。

・退学防止—高校の退学防止の介入

報奨・カウンセリング・モニタリング（監視）などの方法を含めた、高校修了者を増やそうとする中等学校・中学校・高等学校における介入。

・英語学習—小学校英語学習者を対象とした介入：英語習得及び学力の強化

英語学習中の小学生の英語識字・学習成績の改善をめざした介入。

・算数・数学—K-12の算数・数学の成績を向上させるためのカリキュラムに基づいた介入

生徒が理解し、自分でできるようにならねばならない算数・数学の基礎、指導とプログラムと数学の内容を構成する教材、そして評価、を概説したカリキュラムに基づいた介入。算数・数学カリキュラムの広範なテーマのうち、WWCは、中等学校関連の一連の報告書を手始めに、続いて小学校、さらに高等学校の報告書へと焦点を当てていく予定である。

・仲間同士で教えあう学習—小学校での仲間同士で教えあう学習の介入：読解、算数及び科学の

向上

小学校での読解・算数・科学などの学習成果の向上を目的とし、ペアまたは少数グループでの児童同士の教え合いを日常的に用いた介入。

・読解—初期段階の読解への介入

K-3 学年の児童を対象とした、音素の認識、音声学、読解の流暢さ、語彙の発達、読解力、またはこれらの読解の技量の組み合わせの向上を意図する読解の介入。初歩の読解の広範なテーマのうち、WWCは、読解の初歩的技量の発達困難な児童を対象にした介入の一連の報告書を手始めに、一般的な読解の初歩段階の児童向けの介入へと続けて焦点を当てて行く予定である。

第6節 WWCの報告書にはどのようなものがあるか

WWCには3種類の報告書がある。

① スタディー・レポート（研究に関する報告書）

この報告書は特定の介入に関する個々の調査研究の論評である。例えば、「リーディング・プロ

グラム・X) に関して行われたある研究を論ずる。各報告書は、研究の概要、WWC の証拠基準に基づいて与えられる格付け、研究の長所と短所の概要、研究結果を述べている。著作物使用許諾が得られれば、報告書は研究の全文とリンクしている。

② 介入レポート (介入に関する報告書)

この報告書は、調査された個々の特定の介入に対して挙げられた証拠に関する所見を述べている。例えば、「リーディング・プログラム・X) に関して集められたすべての調査結果を提供する。各報告書は介入の特徴を述べ (例: プログラム、製品、実践、政策)、その介入について「証拠の基準を充たしている」または「証拠の基準を条件つきで充たしている」か、それぞれの調査結果を簡潔に記述している。調査ごとに、報告書には長所と短所の概要、研究結果が含まれる。同様の調査が十分あれば、報告書は調査を横断して結果を統合することも行う。報告書は関連するすべての研究に関する報告書にリンクしている。

③ トピック・レポート (テーマに関する報告書)

この報告書は、特定のテーマにおけるすべての介入に関する結果の要約を述べている。例えば、「読解の初歩に関する介入」など、あるテーマに関するすべての介入を含んでいる。それぞれの報告書は、テーマおよび WWC がレビューを行った各介入の短い説明と、各介入の効果に関しての調査の長所と短所を記している。報告書は関連する全ての介入に関する報告書とリンクしている。

第7節 WWC の情報の利用上の留意点

WWC の提供する情報は、インターネットで利用できる。上記で紹介した WWC 研究調査レビュー基準や3種類の報告書 (研究に関する報告書、介入に関する報告書、テーマに関する報告書) は容易に入手が可能である。ウェブサイトだけでなく、WWC の情報は、展示、出版物、電子広報物、その他のメディアを通じて普及を図っている。

ここでは、WWC が提供している情報を利用する側の留意点と情報の利用について WWC がどのような姿勢を示しているかということを指摘したい。

まず、情報を利用する側の留意点であるが、厳密な評価基準にもとづき、しかも専門家の審査を経て晴れて効果的な実践例であると証明されたものであっても、利用する人が研究レビューの基準や調査の結果を誤解したり、誤用したりすることを完璧に防ぐことはできない。WWC は、ウェブサイトや他の手段により、調査結果が誤用されたり誤解されたりしないように、努めているが、利用者も利用に当たっては慎重な姿勢が必要である。

WWC はプログラム・製品・実践・政策を推薦はせず、むしろ、教育介入の効果の存在する証拠の質を評価している。このメッセージは全ての WWC 刊行物およびレポートに明記されていることを指摘したい。

WWC の役割をいっそう明確にするために、もし WWC 調査研究レビュー基準による結果が好ましいものであっても、あるいは、もし一連の研究が好ましいレビューを得たとしても、調査された介入を WWC が「認め」たり、「推薦」したりするということはないと、WWC は明瞭に述べているのである。

おわりに

最後に、NCLB 法の政策を進めている米国教育省のこれまでの取り組みに対する自己評価を紹介する。

米国教育省の 2002 年から 2007 年の政策構想は、米国の教育の抜本的改革と国内問題への対応の説明責任に関する展望を示すために、NCLB 法に立脚してまとめられた。この政策構想は下記の 6 つの目標からなり、2004 年 12 月にそれらの目標をどれだけ達成したかという報告書を公表している (FY2004 Performance and Accountability Report)。

目標 1 : 目標を達成する文化の創造

目標 2 : 学習達成度の改善

目標 3 : 安全な学校環境の構築と強固な人格の形成

目標 4 : 科学的根拠に基づく教育への変革

目標 5 : 中等後教育と社会人教育の質と活用の向上

目標 6 : 運営管理の向上

ここでは、目標 4 の「科学的根拠に基づく教育への変革」について、どのように目標を解釈し、どのような成果があったと評価しているかが述べられている部分を翻訳して紹介する。

目標 4 : 科学的根拠に基づく教育への変革。科学的根拠に基づく教育への変革には、教育調査の評価に関する高い基準が必要であり、これは教育に何が役立つかに関する深い理解と直結しているのである。2004 年度に教育省は、教育の全てのレベルの意思決定者の活動を啓発するために、厳格な研究成果を活用する方法について説明した。教育改善は妥当かつ信頼できる有効性の証拠と密接な関係にある。教育省の教育科学研究所は、調査に目を配る役割を一步進めて、教育者や意思決定者にこの分野の調査研究を入手したり理解したりする手段の提供を行っている。

今年、教育省は我々が資金を提供して実施する調査と事業の質を向上させた。また、米国教育統計センターでは、報告方法や方法論的手法を絶えず改善しながら、国家的重要性を持つ報告書をいくつか完成させた。さらに米国障害リハビリテーション研究所では新しい技術の支援を通じて障害を持つ人々への貢献を行った。

目標4の主な成果は以下の通りである：

- ・ 教育省の教育調査事業は2004年度に高い方法論的基準を達成した。様々な問題に取り組む事業の約90パーセントが無作為抽出による実験方法による厳密な手法を採用して調査を行った。
- ・ 教育省のWWC (What Works Clearinghouse) は初の研究成果を発表した。内容はグループ学習に関するものと中学校の数学のカリキュラムに関するものである。

参考資料等

Institute of Education Sciences. *WWC Study Review Standards*

(http://www.w-w-c.org/reviewprocess/study_standards_final.pdf)

Institute of Education Sciences. *What Works Clearinghouse*

(<http://www.whatworks.ed.gov/>)

Institute of Education Sciences. *Frequently Asked Questions*

(<http://www.w-w-c.org/faq/faq.html>)

Moran, Daniel J. (2004). The Need for Evidence-Based Education Methods, "Evidence-Based Education Methods" Edited by Daniel J. Moran and Richard W. Malot (2004), Elsevier Academic Press.

U.S. Department of Education. (2004) *FY 2004 Performance and Accountability Report*

(<http://www.ed.gov/about/reports/annual/2004report/report.pdf>)

補章 資料：都道府県の政策評価における教育政策の位置

青木 栄一

1 問題関心

本資料作成の目的は次の2点である。第1に、都道府県の政策評価における教育政策の位置づけを明らかにすることである。第2に、事務事業評価の指標をまとめることである。事務事業の事例には近時急速に都道府県で実施されている4事務事業（学力調査、学校評議員制度（高校・小中）、少人数教育）を取り上げる。

近年中央政府、地方政府それぞれで政策評価の仕組みを導入するようになった。中央政府では「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が平成14年4月1日から施行されたことが象徴的である。地方政府では三重県が平成8年度から事務事業評価システムが導入されたことが注目された。以来、多くの都道府県ではホームページ上で政策評価の報告書が閲覧・入手できる環境を整えている。

ところで、一般に、評価の指標を設定することが困難であり、政策評価の対象としづらいとされる領域もある。教育政策もその代表例であり、教育政策の効果は長期的に観察する必要があり、短期的な評価にもなじまないとされている。たしかに、ある時点での児童生徒の学力と特定の教育政策の連関について、直線的な因果関係を想定することには無理がある。このような教育政策の「特質」があるために、教育政策に関する政府による政策評価の手法・技法が議論されることは皆無に等しかった¹。そのため、教育委員会事務局が実施している政策に関する評価については研究の蓄積がなされていない。

ところが、都道府県を例にすると、知事（部局）の総合計画やマニフェストなどの政策体系の一部に教育政策は位置づけられており、政策評価の仕組みを導入している県（以下、簡便化のために原則として、県とする）では、教育政策も政策評価の対象となり、評価の基準、政策・施策・事務事業の区分法などは当該県共通のフォーマットが適用される。さらに、近年では、少人数学級編制など国の基準を上回る水準で教育政策を実施する県が増加している。このことは、県の自主財源を投入するという意味で、追加政策として教育政策が実施されていることを意味している。国の基準がナショナル・スタンダードを表現しているとするならば、追加政策は各県の独自の判断により行われており、ナショナル・スタンダードを上回る水準の行政サービスを県の財源を用いて展開していると認識される。このように教育政策においても、自主財源を投入する傾向が強まっている。これは予算編成権を掌握している知事の教育政策におけるプレゼンスを高めると共に、知事が所管する政策として教育政策が位置づけられることを

¹教育関係学会では、学校評価、教員評価に関心が集中してしまい、しかも外国の事例紹介に止まることが多い。

意味する。つまり、県の教育政策は国基準を遵守しているかどうかという行政監察や会計検査の対象を超えて、政策の正当性、効率性を問われるようになったと指摘できる。

県における政策評価に教育政策がこのような背景から位置づけられるようになっていく一方で、先述したように教育政策に関する政策評価研究の水準が高まっているとは言い難い。そこで、まずここでは、県の政策評価における教育政策の位置づけを析出し、教育政策の評価指標を整理することを目的とする。政策研究の初歩的な理解ではあるが、政策は目的と手段の連鎖関係から成り立っているという前提を置く。あるいは、政策・施策・事務事業という階層構造²と表現しても良いだろう。県の最も高次の教育政策は「人づくり」といった抽象的な文言によって表現されていることが多い。ついで「学校教育の充実」「地域に開かれた学校づくり」などやや個別の領域に分解される。最も具体的な段階では、「学力調査事業」「学校評議員」「少人数教育」といった事務事業が現れる。

本資料の具体的な作業課題は以下の2点である。第1に、県の教育政策の目的—手段関係の構造、あるいは政策・施策・事務事業の階層構造を析出したい。もちろん、すべての教育政策（初等中等教育、高等教育、生涯学習、文化、文化財、スポーツ等）の構造をまとめるのではなく、次にみる4つの事務事業（学力調査、学校評議員（小中、高校）、少人数教育）を起点として、それらの上位の階層の施策、政策との関連を析出することとする。第2に、4つの事務事業とその評価指標の対応関係をまとめることである。教育政策は政策評価になじまないとされてきたが、現実には事務事業については数値化の努力がなされている。研究上求められているのは、数値化の是非ではなく、数値化に関する議論の蓄積である。

このように、県で実際に行われている政策評価を事例として、教育政策を対象とした政策評価論を構築するための帰納的な考察の一步を踏み出すこととしたい。

2 資料解説

【資料1】

都道府県ホームページのトップページをまとめたものである。最終アクセスは平成16年12月である。

【資料2】

都道府県の政策評価に関するwebページをまとめたものである。最終アクセスは平成17年2月である。

【資料3】

都道府県全体の政策体系における教育政策の位置づけを示したものである。

【資料4】

都道府県の政策評価に関するwebページにおける4つの事務事業（学力調査、学校評議員（高校、小

² 政策・施策・事務事業の階層構造については、古川俊一・北大路信郷（2004）『新版 公共部門評価の理論と実際』日本加除出版、29頁の図を参照した。

中)、少人数教育)への言及の有無をまとめたものである。ここでいう言及とは、それぞれの事務事業が評価票のいずれかの部分で言及されていたかどうかを意味する。すなわちこれらが事務事業評価の対象となっているかどうかとは必ずしも一致していない。これら事務事業自体が事務事業評価の対象とはならず、施策評価の判断材料あるいは上位の施策の構成要素として言及されている場合も含んでいる。表は左から右に向かって、高次の政策から低次の施策、事務事業とまとめている。

表からはいくつかのことが指摘できる。第1に、県によって事務事業に至る階層数が異なる。第2に、最も高次の政策に教育という文言が用いられている県とそうでない県に分かれる。第3に、学校教育という文言が施策段階で用いられている県とそうでない県に分かれる。第4に、個々の事務事業に至る経路で、施策段階で分かれている場合とそうでない場合がある。たとえば、学力調査と学校評議員が同じ施策の下位に位置づけられている場合がある。他方、学力調査と学校評議員が異なる施策の下位にそれぞれ位置づけられている場合がある。第5に、県によって「生きる力」「ゆとり」が用いられたり、「基礎・基本」「確かな学力」が用いられたりする。ただし、前者を用いても学力調査を実施する県もあり、政策・施策段階での文言の示す方向性が事務事業に反映しているとは言い切れない。政策・施策段階の文言が単に象徴的な意味を持っているにすぎない可能性もある。

【資料5】

各県の政策評価表で言及されている事務事業がどのような評価指標によって評価されているかをまとめたものである。先述したとおり、政策評価表で言及されているだけで、事務事業評価とされていないものもある。これらについては評価指標の欄は空欄となる。このような例が存在するのは、政策評価表である施策(例:学力向上)を構成する事務事業の一つとして学力調査が言及されている場合である。

4つの事務事業については次のことが指摘できる。

第1に、学力調査であるが、25県で言及されている。用いられている指標は、青森県の実施報告活用率が特徴的である。他には、正答率(岩手県)、上位評定割合(福島県)、偏差値平均(大分県)といった「成績」が用いられていることが多い。これは教育政策、あるいは学校教育施策の成果指標³として用いられることもある指標である。学力調査の活動指標としては、調査受検者数(鹿児島県)、実施人数(石川県)、参加率(青森県)、調査コスト(青森県)等がある。

第2に、学校評議員(小中)であるが、県によって市町村による小中学校の学校評議員設置に対するスタンスが異なる。小中学校の学校評議員制度を県の政策評価の対象にしている県もあれば(7県)、そうでない県もある。義務教育行政における県と市町村の関係の疎密がこのような形で現出していると思われる。

第3に、学校評議員(高校)であるが、16県が言及している。特徴的と思われるのが、新潟県、長崎

³ 政策評価の指標の区分については、小野達也・田淵雪子(2001)『行政評価ハンドブック』東洋経済新報社、94-112頁を参照した。

県の事例である。評価指標として、学校運営が改善されたと考える学校長の割合（新潟県）、学校評議員から得られた意見を反映した学校の割合（長崎県）を採用している。これらは活動指標というよりは成果指標的性質を有する指標である。多くの他県では学校評議員の設置校率や学校評議員会の実施回数といった活動指標を用いている。

第4に、少人数教育であるが、これは概念の説明をまず行う必要がある。小中学校での教育活動は学習集団と生活集団とに区分される。前者についてのみ少人数教育を導入する場合、少人数授業というカテゴリーに区分される。少人数授業は多くの場合、習熟度別編制となる。一方、後者の生活集団を少人数化するの少人数学級編制というカテゴリーに区分される。この編制方式の方が一般に雇用する教員数も多くなり、人件費が増加する。少人数教育はこれら少人数授業と少人数学級から構成される概念である。今回のまとめでは、20県が少人数教育について政策評価票で言及している。用いられている指標は、教員一人あたり児童生徒数、配置教員数といった活動指標的なもの、学力調査、児童生徒の意識調査を用いた成果指標的なものがある。

3 まとめ

今回は、教育政策の位置づけを析出するとともに、教育政策が政策評価の対象とされる際に用いられている評価指標を事務事業の評価を例にしてまとめた。

いくつか確認できた点を指摘する。

第1に、ほとんどの県で県全体の政策体系の中に位置づけられている。教育政策という政策領域が独自で、自律的であるという主張が長らく教育関係者あるいは教育研究者からなされていたが、政策評価研究の観点からは総合行政の一部として教育政策を位置づける必要は強調しすぎることはないだろう。

第2に、県によって採用される評価指標がまちまちなことである。4つの事務事業を検討したが、同じ事務事業でも県によって採用される指標が成果指標的なものから活動指標的なものまでバリエーションがある。これは、県によって事務事業の位置づけ方が異なることから起因するものなのか、指標の設定に改善の余地があるのかはさらなる考察を必要とする。また、たとえば少人数学級編制は関連する施策・事務事業が多く、これ自体を事務事業として位置づけることが適切かどうかは議論の余地がある。

今後の課題としては、今回と同様の作業を拡大して行うことである。たとえば、学校施設の整備補修、私学振興は各県共通の政策課題であることを反映して、政策評価の対象となっていることが多い。これらについても政策体系における位置づけを確認し、用いられている評価指標を検討していきたい。また、事務事業の位置づけや政策体系の構造の適切性や評価指標と被評価政策・施策・事務事業の対応の適切性についても検討していくことが必要であると自覚している。

【付言】

本稿で用いた都道府県の政策評価に関する情報の収集に当たり、佐藤智子氏（東京大学大学院博士課程）の協力を得た。記して感謝する。

資料一覧

【資料1】都道府県ホームページのトップページ

【資料2】都道府県政策評価に関するwebページ

【資料3】都道府県の政策体系における4事務事業の位置づけ

【資料4】都道府県政策評価ホームページにおける4事務事業（学力調査、学校評議員（高校、小中）、少人数教育）への言及の有無

【資料5】4事務事業を評価する指標

【資料1】都道府県ホームページのトップページ

都道府県	ホームページ
01 北海道	http://www.pref.hokkaido.jp/menu.html
02 青森県	http://www.pref.aomori.jp/
03 岩手県	http://www.pref.iwate.jp/
04 宮城県	http://www.pref.miyagi.jp/index.htm
05 秋田県	http://www.pref.akita.jp/index.htm
06 山形県	http://www.pref.yamagata.jp/
07 福島県	http://www.pref.fukushima.jp/
08 茨城県	http://www.pref.ibaraki.jp/
09 栃木県	http://www.pref.tochigi.jp/
10 群馬県	http://www.pref.gunma.jp/
11 埼玉県	http://www.pref.saitama.jp/
12 千葉県	http://www.pref.chiba.jp/
13 東京都	http://www.metro.tokyo.jp/
14 神奈川県	http://www.pref.kanagawa.jp/
15 新潟県	http://www.pref.niigata.jp/

16	富山県	http://www.pref.toyama.jp/
17	石川県	http://www.pref.ishikawa.jp/
18	福井県	http://www.pref.fukui.jp/
19	山梨県	http://www.pref.yamanashi.jp/pref/index.jsp
20	長野県	http://www.pref.nagano.jp/
21	岐阜県	http://www.pref.gifu.lg.jp/
22	静岡県	http://www.pref.shizuoka.jp/
23	愛知県	http://www.pref.aichi.jp/
24	三重県	http://www.pref.mie.jp/
25	滋賀県	http://www.pref.shiga.jp/
26	京都府	http://www.pref.kyoto.jp/
27	大阪府	http://www.pref.osaka.jp/
28	兵庫県	http://web.pref.hyogo.jp/
29	奈良県	http://www.pref.nara.jp/
30	和歌山県	http://www.pref.wakayama.lg.jp/
31	鳥取県	http://www.pref.tottori.jp/
32	島根県	http://www.pref.shimane.jp/
33	岡山県	http://www.pref.okayama.jp/
34	広島県	http://www.pref.hiroshima.jp/
35	山口県	http://www.pref.yamaguchi.jp/
36	徳島県	http://www.pref.tokushima.jp/
37	香川県	http://www.pref.kagawa.jp/
38	愛媛県	http://www.pref.ehime.jp/

39	高 知 県	http://www.pref.kochi.jp/
40	福 岡 県	http://www.pref.fukuoka.lg.jp/
41	佐 賀 県	http://www.pref.saga.lg.jp/portal/public/WH/FWHM0000Action.do
42	長 崎 県	http://www.pref.nagasaki.jp/
43	熊 本 県	http://www.pref.kumamoto.jp/
44	大 分 県	http://www.pref.oita.jp/
45	宮 崎 県	http://www.pref.miyazaki.jp/
46	鹿 児 島 県	http://www.pref.kagoshima.jp/
47	沖 縄 県	http://www.pref.okinawa.jp/

【資料2】都道府県政策評価に関する web ページ

都道府県	政策評価 web ページ
01 北 海 道	http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-ssnji/assess/hyokaindex.htm
02 青 森 県	http://www.pref.aomori.jp/info/new_plan/hyouka/
03 岩 手 県	http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/seisaku/
04 宮 城 県	http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/index.htm
05 秋 田 県	http://www3.pref.akita.jp/seisaku/hyouka_top.nsf
06 山 形 県	http://www.pref.yamagata.jp/sm/shingyozai/516500/6256400.html
07 福 島 県	http://www.pref.fukushima.jp/hyoka/
08 茨 城 県	http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/bugai/seisaku/h13_hyoka/index.htm
09 栃 木 県	http://www.pref.tochigi.jp/menu/subtop/a/menupage/a6m26.html
10 群 馬 県	http://www.pref.gunma.jp/a/01/index.htm
11 埼 玉 県	http://www.pref.saitama.jp/A02/BY00/hyokakekka/start.htm
12 千 葉 県	http://www.pref.chiba.jp/syozoku/b_soukei/keikaku/seisaku/seisakuindex.html
13 東 京 都	http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/hyokahp/index.htm
14 神 奈 川 県	http://www.pref.kanagawa.jp/gyoukaku/001.htm
15 新 潟 県	http://www.pref.niigata.jp/sougouseisaku/chousei/management/
16 富 山 県	http://www.pref.toyama.jp/sections/1111/hyouka/top.htm
17 石 川 県	http://www.pref.ishikawa.jp/gyoukaku/syuyoushisaku.html

18 福 井 県	http://info.pref.fukui.jp/seiki/hyouka.html
19 山 梨 県	http://www.pref.yamanashi.jp/barrier/html/sgyousei-s/81495450199.html
20 長 野 県	http://www.pref.nagano.jp/kikaku/hyouka/index.htm
21 岐 阜 県	http://www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11127/sesakuhyouka/index.HTM
22 静 岡 県	http://www2.pref.shizuoka.jp/all/gyotana.nsf/
23 愛 知 県	http://www.somusomu.pref.aichi.jp/
24 三 重 県	http://www.pref.mie.jp/SEISAKU/
25 滋 賀 県	http://www.pref.shiga.jp/gyokaku/hyoka/
26 京 都 府	http://www.pref.kyoto.jp/hyoka/jimu_top.html
27 大 阪 府	http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/hyoka/H13_hyouka/index.htm
28 兵 庫 県	http://web.pref.hyogo.jp/zaisei/seisakuhyoka.htm
29 奈 良 県	http://www.pref.nara.jp/sogo/sub2.htm
30 和 歌 山 県	http://www.pref.wakayama.lg.jp/sesaku/hyoka.html
31 鳥 取 県	http://www.pref.tottori.jp/gyouseikansatsu/index.htm
32 島 根 県	http://www.pref.shimane.jp/hyoka/
33 岡 山 県	http://www.pref.okayama.jp/seisaku/seisaku.htm
34 広 島 県	http://www.pref.hiroshima.jp/soumu/seisaku/tenken/
35 山 口 県	http://www.pref.yamaguchi.jp/gyosei/seisaku/hyouka/sesaku01.htm
36 徳 島 県	http://www.pref.tokushima.jp/generaladmin.nsf/dockey/seisaku
37 香 川 県	http://www.pref.kagawa.jp/seisaku/hyoka/
38 愛 媛 県	http://www.pref.ehime.jp/hyouka/hyouka11.htm
39 高 知 県	http://www.pref.kochi.jp/~gyoukaku/index.htm
40 福 岡 県	http://www.pref.fukuoka.lg.jp/wbase.nsf/doc/CAHEAD037?OpenDocument
41 佐 賀 県	http://www.pref.saga.lg.jp/at-contents/kenseijoho/seisakuhyoka/h16seisakuhyouka/h16.mainframe.htm
42 長 崎 県	http://www.pref.nagasaki.jp/sehyo/index.html
43 熊 本 県	http://www.pref.kumamoto.jp/invited/opinion/seisaku_hyoka2/index.asp
44 大 分 県	http://www.pref.oita.jp/11100/hyouka/index.html
45 宮 崎 県	http://www.pref.miyazaki.jp/contents/org/honbu/seisaku/seisaku-hyouka/
46 鹿 児 島 県	http://www.pref.kagoshima.jp/home/kikakuka/hyouka/index.html
47 沖 縄 県	http://www.pref.okinawa.jp/aes/

【資料3】都道府県の政策体系における4事務事業の位置づけ

都道府県	教育政策の位置づけ	政策	←	→	事務事業	施策
01 北海道	大項目第2章北の風土に根ざした世界と交流する人と文化を育む	中項目1新しい時代を拓く人づくり	目標一人ひとりの個性と多様な能力を育む学校づくり	教育環境の充実	学力調査事業費	小中学校の教育課程の充実や多目的に活用できる空間の整備などゆとりとうるおいのある教育環境づくり
02 青森県	第2章未来力あふれる社会	第1節未来を担う人づくり	第2個を生かし創造性を育む学校教育	魅力あふれる学校の創造	学習状況調査	
03 岩手県	第5社会個性が生かされ、共に歩む社会	第1施策心豊かで個性と創造性に富み、実行力のある人づくり	分野①個性を尊重し、創造性をはぐくむ教育の推進		少人数指導	
03 岩手県	第5社会個性が生かされ、共に歩む社会	第1施策心豊かで個性と創造性に富み、実行力のある人づくり	分野①個性を尊重し、創造性をはぐくむ教育の推進		学校評議員制度	
04 宮城県	個性・創造性・豊かな心を培う教育の推進	特色ある学校づくり			学習状況調査	
05 秋田県	個性と想像力を育む教育の推進	豊かな個性や想像力を育む学校教育の充実			学習状況調査事業	

05 秋 田 県	個性と想像力を育む教育の推進	豊かな個性や想像力を育む学校教育の充実			少人数学習推進事業（小学校・中学校）	
06 山 形 県	美しい山形へ	02 21世紀にはばたく人づくり (1) 21世紀に心をつなぐ人づくりの推進	02(1)-1 次代を駆ける主役づくりの推進		少人数学級編制	
07 福 島 県	新たな社会システムの創造	ゆとり創造社会の形成	「自分らしい生き方」の実現	ふくしま夢実現プラン・基礎学力向上推進支援	学力実態調査	
07 福 島 県	新たな社会システムの創造	ゆとり創造社会の形成	「自分らしい生き方」の実現	少人数教育推進事業	少人数教育	
08 茨 城 県						
09 栃 木 県	基本目標1 心豊かで元気な人をはぐくむ	政策1-1 個性を生かし、多様な能力を育む教育を推進する	生きる力を育む学校教育の推進		教育課程実施状況調査	
09 栃 木 県	基本目標1 心豊かで元気な人をはぐくむ	政策1-1 個性を生かし、多様な能力を育む教育を推進する	豊かな教育環境づくりの推進		少人数学級	
10 群 馬 県						

11 埼玉県	Ⅲ 人づくり・交流の分野	1 社会で自立できる多様な力を高める	確かな学力の育成		少人数授業・学級	
11 埼玉県	Ⅲ 人づくり・交流の分野	1 社会で自立できる多様な力を高める	確かな学力の育成		学習状況調査研究	
11 埼玉県	Ⅲ 人づくり・交流の分野	1 社会で自立できる多様な力を高める	地域に開かれた学校づくり		学校評議員設置	
12 千葉県	施策10 個性が輝く教育の推進	1 「確かな学力」の向上と一人一人の個性を生かす教育を推進します	学力向上対策事業		学力状況調査事業	
12 千葉県	施策10 個性が輝く教育の推進	1 「確かな学力」の向上と一人一人の個性を生かす教育を推進します	少人数教育の推進		少人数教育	
13 東京都						
14 神奈川県						
15 新潟県	いきいき・ひとづくり	子どもたちの未来を拓く学校づくり	小・中・高等学校教育の充実	学力の向上と社会の進展に対応した特色ある教育活動の推進	学力調査	

15	新潟県	いきいき・ひとづくり	子どもたちの未来を拓く学校づくり	小・中・高等学校教育の充実	地域に開かれた学校づくり	学校評議員設置	
16	富山県	人材立県	教育の充実・生涯学習の推進	家庭や地域における教育の充実	学校と地域の連携推進	学校評議員事業費	
16	富山県	人材立県	教育の充実・生涯学習の推進	基礎学力の定着と創造性の伸長	基礎学力の定着と創造性の伸長	少人数学習支援事業費	
17	石川県	心豊かで想像力のある人づくり	教育内容の充実	1 時代を展望し、学ぶ意欲を高める学校教育の推進	特色ある学校づくりの推進	学校評議員設置費	
17	石川県	心豊かで想像力のある人づくり	教育内容の充実	1 時代を展望し、学ぶ意欲を高める学校教育の推進	特色ある学校づくりの推進	基礎学力調査実施費	
18	福井県						
19	山梨県					開かれた学校づくり推進モデル事業	
20	長野県					学力実態調査	

21	岐阜県	教育・文化・スポーツ	教育	特色ある開かれた学校づくりと選択機会の拡大		学校評議員制度 (高校)	
21	岐阜県	教育・文化・スポーツ	教育	教育改革推進のための体制づくり		学校評議員制度 (小中)	
22	静岡県	第6章 未来を拓くため何かができる“意味ある人”づくり	2 学校における人づくりの推進	(1) 魅力ある教育内容の実現		学校評議員制度	
22	静岡県	第6章 未来を拓くため何かができる“意味ある人”づくり	2 学校における人づくりの推進	(5) 義務教育の諸条件の整備確立		少人数授業	
23	愛知県						
24	三重県	一人ひとりの思いを支える社会環境の創造と人づくり	2 豊かな個性を育む人づくりの推進	学校教育の充実	児童生徒の基礎学力の向上	学力フォローアップ推進事業費(学力調査)	
25	滋賀県	教育熱心県づくり	基礎・基本の徹底と個性を伸ばす教育の充実	確かな学力向上プロジェクト			
26	京都府	1 いきいきと生きがいを持って暮らせる社会づくり	(2) 「生きる力」を育て、個性をいかす学校教育の充実	特色ある学校づくり		小学校低学年指導充実費(少人数授業)	

26	京 都 府	1 いきいきと生きがいを持って暮らせる社会づくり	(2) 「生きる力」を育て、個性をいかす学校教育の充実	特色ある学校づくり		学力充実総合対策事業費（基礎学力診断テスト）	
26	京 都 府	1 いきいきと生きがいを持って暮らせる社会づくり	(2) 「生きる力」を育て、個性をいかす学校教育の充実	特色ある学校づくり		学校評議員設置費	
27	大 阪 府	人を創り、人を活かす	開かれた学校づくりなど、様々な学習機会を提供する基盤づくり	開かれた学校づくり		学校協議会	
28	兵 庫 県	1 創造的市民社会	1 家庭・学校・地域の連携システムを	(1) 学校・家庭・地域が連携した教育の推進		学校評議員の設置	
28	兵 庫 県	1 創造的市民社会	4 個性や能力を伸ばす学校教育を	(1) 基礎・基本の定着と「個」に応じた教育活動の展開		新学習システム	
28	兵 庫 県	1 創造的市民社会	4 個性や能力を伸ばす学校教育を	(1) 基礎・基本の定着と「個」に応じた教育活動の展開		総合的な基礎学力調査の実施	
29	奈 良 県	第6章 視野の広い、明るく、たくましい人づくり				少人数授業の実施	
30	和 歌 山 県						

31	鳥 取 県						
32	島 根 県	政策の柱Ⅳ 新しい時代を切り拓く人材を育む島根の国造り	政策2 次世代を担う人づくり	施策Ⅳ-2-1 学校教育の充実	夢を描き、その実現に向かっていく教育推進事業	教育課程状況調査	
32	島 根 県	政策の柱Ⅳ 新しい時代を切り拓く人材を育む島根の国造り	政策2 次世代を担う人づくり	施策Ⅳ-2-1 学校教育の充実	夢を描き、その実現に向かっていく教育推進事業	少人数授業（小学校スクールサポート事業）	
32	島 根 県	政策の柱Ⅳ 新しい時代を切り拓く人材を育む島根の国造り	政策2 次世代を担う人づくり	施策Ⅳ-2-1 学校教育の充実	地域社会に主体的に参画していく力を育む教育の推進	学校評議員制度	
33	岡 山 県						
34	広 島 県	I 新たな「活力」をつくるためのプログラム	4 新たな「教育県ひろしま」の創造	①新しい時代に挑戦する元気な人づくり	学力の定着・向上対策（基礎学力の定着）	「基礎・基本」定着状況調査	
34	広 島 県	I 新たな「活力」をつくるためのプログラム	4 新たな「教育県ひろしま」の創造	①新しい時代に挑戦する元気な人づくり	学力の定着・向上対策（基礎学力の定着）	少人数授業プロジェクト	
34	広 島 県	I 新たな「活力」をつくるためのプログラム	4 新たな「教育県ひろしま」の創造	③教育改革を支える基盤づくり	開かれた学校づくりの推進	学校評議員制度	

35	山 口 県	ゆとりの中で生きる力を育む学校教育の推進	一人一人を大切に するゆとりある教育の推進	個性を伸ばし学ぶ力を育てる学習活動の展開		学力調査の実施	
35	山 口 県	ゆとりの中で生きる力を育む学校教育の推進	一人一人を大切に するゆとりある教育の推進	個性を伸ばし学ぶ力を育てる学習活動の展開		少人数教育	
35	山 口 県	ゆとりの中で生きる力を育む学校教育の推進	一人一人を大切に するゆとりある教育の推進	開かれた学校づくりの推進		学校評議員設置	
36	徳 島 県	教育	幼稚園、小・中学校教育の充実			基礎学力調査	
37	香 川 県	明日を支える人づくり	(1) 生き生き香川の子の育成	個に応じた教育の推進		少人数授業	
37	香 川 県	明日を支える人づくり	(1) 生き生き香川の子の育成	個に応じた教育の推進		学習状況調査研究	
38	愛 媛 県	I 躍動えひめ人や文化が明るく伸び伸びと躍動する「愛媛」を創るために	1 未来を拓く青少年の育成	(2) 豊かな人間性をはぐくむ教育の推進	地域と共に歩む学校づくりの推進	学校評議員制度推進事業	
39	高 知 県						

40 福岡県						
41 佐賀県	I のびやかに育つ人	1 いきいき楽しい学校教育の推進	① 教育内容の充実	A 基礎学力の定着と個性を生かす教育の推進	少人数授業	
42 長崎県	4 21世紀に生きる力と郷土を担う人材を育む長崎県づくり	地域社会全体で取り組む人づくり	地域の多様な人材の活用		学校評議員運営事業	
42 長崎県	4 21世紀に生きる力と郷土を担う人材を育む長崎県づくり	創造性と可能性を伸ばす人づくり	魅力ある学校づくり		小・中学校非常勤講師配置費	
43 熊本県	新世紀に生きる「ひと」が輝くまもと	個性と心をはぐくむ学校教育の充実	基礎を身に付け個性を生かす教育の推進	学力向上対策事業	教育課程定着状況調査	
43 熊本県	新世紀に生きる「ひと」が輝くまもと	個性と心をはぐくむ学校教育の充実	基礎を身に付け個性を生かす教育の推進	35人学級編制事業	35人学級編制事業	
43 熊本県	新世紀に生きる「ひと」が輝くまもと	個性と心をはぐくむ学校教育の充実	健全な心身をはぐくむ教育の推進	県立学校学校評議員制度	県立学校学校評議員制度	
44 大分県	3 人材溢れる発展の県づくり	(1) 小・中・高等学校等における人づくり	① 学校教育の充実		基礎・基本の定着状況調査	

44 大 分 県	3 人材溢れる発展の県づくり	(1) 小・中・高等学校等における人づくり	① 学校教育の充実			県立学校評議員設置事業	
45 宮 崎 県							
46 鹿 児 島 県	2 新たな次代を担う多彩な人材の育成	(1) 新しい時代に対応する教育の充実	創造的教育活動支援システムの整備	基礎学力評価推進事業		「基礎・基本」定着度調査	
47 沖 縄 県	多様な人材の育成と文化の振興	初等中等教育の充実	幼児児童生徒の基礎学力の定着を図る			達成度テスト	

【出典】都道府県政策評価webページより筆者作成

【資料4】都道府県政策評価ホームページにおける4事務事業（学力調査、学校評議員（高校、小中）、少人数教育）への言及の有無（各県の最新年度）

都道府県	学力調査	学校評議員（高校）	学校評議員（小中）	少人数教育
01 北海道	○	×	×	×
02 青森県	○	×	×	×
03 岩手県	○	○	○	○
04 宮城県	○	×	×	×
05 秋田県	○	×	×	○
06 山形県	×	×	×	○
07 福島県	○	×	×	○
08 茨城県	×	×	×	×
09 栃木県	○	×	×	○
10 群馬県	—	—	—	—
11 埼玉県	○	○	○	○
12 千葉県	○	×	×	○
13 東京都	×	×	×	×
14 神奈川県	×	×	×	×
15 新潟県	○	○	×	×
16 富山県	×	○	×	○
17 石川県	○	○	×	×
18 福井県	—	—	—	—
19 山梨県	×	×	○	×
20 長野県	○	×	×	○
21 岐阜県	×	○	×	×
22 静岡県	×	○	○	○

23	愛知	県	×	×	×	×
24	三重	県	○	×	×	×
25	滋賀	県	×	×	×	×
26	京都	府	○	○	×	○
27	大阪	府	×	○	×	×
28	兵庫	県	○	○	○	○
29	奈良	県	×	×	×	○
30	和歌山	県	—	—	—	—
31	鳥取	県	—	—	—	—
32	島根	県	○	○	×	○
33	岡山	県	—	—	—	—
34	広島	県	○	○	○	○
35	山口	県	○	○	○	○
36	徳島	県	○	×	×	×
37	香川	県	○	×	×	○
38	愛媛	県	×	○	×	×
39	高知	県	—	—	—	—
40	福岡	県	—	—	—	—
41	佐賀	県	○	×	×	○
42	長崎	県	×	○	×	○
43	熊本	県	○	○	×	○
44	大分	県	○	○	×	×
45	宮崎	県	—	—	—	—
46	鹿児島	県	○	×	×	×
47	沖縄	県	○	×	×	×
計			25	16	7	20

【出典】都道府県政策評価 web ページより筆者作成

【資料5】4事務事業を評価する指標（各県の最新年度）

都道府県	事務事業	指標
01 北海道	学力調査事業費	
02 青森県	学習状況調査	調査コスト、参加率、実施報告書の活用率
03 岩手県	少人数指導	学習定着度正答率、達成率
03 岩手県	学校評議員制度	導入率（高校、小中）
04 宮城県	学習状況調査	通過率
05 秋田県	学習状況調査事業	
05 秋田県	少人数学習推進事業（小学校・中学校）	
06 山形県	少人数学級編制	導入学年数
07 福島県	学力実態調査	上位評定割合
07 福島県	少人数教育	教員配置数
08 茨城県		
09 栃木県	教育課程実施状況調査	通過率
09 栃木県	少人数学級	配置人数
10 群馬県		
11 埼玉県	少人数授業・学級	授業がわかる児童生徒の割合
11 埼玉県	学習状況調査研究	
11 埼玉県	学校評議員設置	設置校率
12 千葉県	学力状況調査事業	
12 千葉県	少人数教育	
13 東京都		
14 神奈川県		
15 新潟県	学力調査	全国平均を上回った教科の割合
15 新潟県	学校評議員設置	学校運営が改善されたと考える学校長の割合
16 富山県	学校評議員事業費	実施県立高校数
16 富山県	少人数学習支援事業費	教員一人あたり児童生徒数
17 石川県	学校評議員設置費	設置校数
17 石川県	基礎学力調査実施費	実施人数
18 福井県		
19 山梨県	開かれた学校づくり推進モデル事業	学校評議員設置市町村数

20	長野県	学力実態調査	
21	岐阜県	学校評議員制度（高校）	実施回数
21	岐阜県	学校評議員制度（小中）	実施回数
22	静岡県	学校評議員制度	設置校率
22	静岡県	少人数授業	講師配置率
23	愛知県		
24	三重県	学力フォローアップ推進事業費（学力調査）	児童生徒の理解度
25	滋賀県		
26	京都府	小学校低学年指導充実費（少人数授業）	複数指導者配置率
26	京都府	学力充実総合対策事業費（基礎学力診断テスト）	テスト実施校数
26	京都府	学校評議員設置費	設置校率
27	大阪府	学校協議会	設置校率
28	兵庫県	学校評議員の設置	設置校数（県立）、設置市町村率
28	兵庫県	新学習システム	配置教職員数
28	兵庫県	総合的な基礎学力調査の実施	
29	奈良県	少人数授業の実施	配置教員数
30	和歌山県		
31	鳥取県		
32	島根県	教育課程状況調査	
32	島根県	少人数授業（小学校スクールサポート事業）	
32	島根県	学校評議員制度	
33	岡山県		
34	広島県	「基礎・基本」定着状況調査	設定通過率クリア児童生徒数
34	広島県	少人数授業プロジェクト	導入校の割合
34	広島県	学校評議員制度	設置校数
35	山口県	学力調査の実施	
35	山口県	少人数教育	導入学級率、一人あたり児童生徒数
35	山口県	学校評議員設置	
36	徳島県	基礎学力調査	正答率
37	香川県	少人数授業	配置教員数

37	香 川 県	学習状況調査研究	
38	愛 媛 県	学校評議員制度推進事業	学校評議員委嘱人数、学校評議員設置校数
39	高 知 県		
40	福 岡 県		
41	佐 賀 県	少人数授業	学習状況調査正答率
42	長 崎 県	学校評議員運営事業	学校評議員の設置校数、学校評議員会実施校数、学校評議員から得られた意見を反映した学校の割合
42	長 崎 県	小・中学校非常勤講師配置費	少人数授業等実施校数
43	熊 本 県	教育課程定着状況調査	
43	熊 本 県	35人学級編制事業	各年度35人学級導入率
43	熊 本 県	県立学校学校評議員制度	学校評議員導入校数
44	大 分 県	基礎・基本の定着状況調査	標準学力検査の偏差値平均
44	大 分 県	県立学校評議員設置事業	学校評議員設置校数、学校評議員開催回数、学校評議員からの提言数
45	宮 崎 県		
46	鹿 児 島 県	「基礎・基本」定着度調査	調査受検者数、「基礎・基本」定着度調査研究委員会開催回数
47	沖 縄 県	達成度テスト	達成度テストの目標達成率

【出典】都道府県政策評価 web ページより筆者作成

教育の政策評価・行政評価の雑誌記事・論文リスト (1990年以降)

作成:橋本昭彦・名古屋由佳

※データは、国立国会図書館「雑誌記事索引」による。右表のキーワードに従って論文標題の検索を実施したものである。

評価	行政	教育	a
評価	行政	学校	b
評価	政策	学習	c
評価	政策	学校	d
評価	政策	教育	e
評価	行政	学習	f

	標 題	著者名	誌名等	巻号	刊行者名	刊 行 年 月 日	ペー ジ	国会図 書館請 求記号	kw
1	資格制度をめぐる最近の動向——学習成果の評価に関する関連行政・機関の動向(生涯学習の評価)	古市勝也	社会教育	46(6)	全日本社会教育連合会	1991.06	48~52	Z7-288	a/f
2	大学における教育行政の法的問題—46—大学の教育行政組織に関する法制—36—「筑波大学の自己評価と改革の指標」	田中館照橋	大学と学生	322	文部省高等教育局第一法規出版	1992.07	54~62	Z7-13	a
3	大学における教育行政の法的問題—50—大学の教育行政組織に関する法制—40—平成3年の「大学設置基準」・大学の自己点検・自己評価—1—	田中館照橋	大学と学生	326	文部省高等教育局第一法規出版	1992.11	54~62	Z7-13	a
4	大学における教育行政の法的問題—51—大学の教育行政組織に関する法制—41—平成3年の「大学設置基準」・大学の自己点検・自己評価—2—	田中館照橋	大学と学生	327	文部省高等教育局第一法規出版	1992.12	53~63	Z7-13	a
5	大学における教育行政の法的問題—52—大学の教育行政組織に関する法制—42—平成3年の「大学設置基準」・大学の自己点検・自己評価—3—(大学・学生関係判例講座—142—)	田中館照橋	大学と学生	328	文部省高等教育局第一法規出版	1993.01	52~59	Z7-13	a
6	大学における教育行政の法的問題—53—大学の教育行政組織に関する法制—43—平成3年の「大学設置基準」・大学の自己点検・自己評価—4—	田中館照橋	大学と学生	329	文部省高等教育局第一法規出版	1993.02	56~64	Z7-13	a
7	従来の教育経営評価の理論・政策と課題(特集1 教育経営と評価)	木岡一明	日本教育経営学会紀要	37	日本教育経営学会第一法規	1995.06	2~10	Z7-8	e
8	行政担当者からみた学校評価の現状と改革課題(〈特集〉学校評価を改革する)	野口克海	季刊教育法	104	エイデル研究所	1995.12	20~25	Z7-576	a/b
9	国立教育研究所のページ 高等教育政策の形成と評価に関する総合的研究——有識者調査の結果	塚原修一	教育と情報	477	文部省大臣官房/第一法規出	1997.12	34~37	Z7-688	e
10	転換期にきた生涯学習行政の評価	菊池竜三郎	教職研修	26(11)	教育開発研究	1998.07	p11~	Z7-836	a/f
11	「校長の自己評価の地域反映」でどう変わるか——学校評価の実効性確立のための留意点	小野由美子	学校運営研究	37(11)	明治図書出版	1998.09	p22~ 24	Z7-54	a/b
12	自治の課題への取組 政策課題研究(156)透明性が確保され客観的評価を踏まえた効率的な公共事業の推進——オープンな公共事業をめざして(要)	西沢克治,権藤洋,佐藤謙	月刊自治フォーラム	471	自治大学第一法規出版	1998.12	p56~ 64	Z1-53	d
13	フランスにおける教育行政の地方分権化改革の進展——地方分権化法評価情報委員会報告書の分析視点から	松原勝敏	フランス教育学会紀要	11	フランス教育学会	1999	p89~ 98	Z7- 2718	a
14	生涯スポーツ事業の行政評価——京都府船井郡6町における事業の実態と担当者の意識	市川哲,三浦敏弘	関西教育学会紀要	23	関西教育学会	1999	p296~ 300	Z7- B709	a
15	教育政策の計量的評価に関する研究——私立学校助成費の支出構造分析	開沼太郎	教育行財政研究	26	関西教育行政学会	1999.03	p12~ 23	Z7- 1015	a/b /d/
16	調査研究3 高等教育政策の形成と評価(特集 教育政策研究の展開)	喜多村和之	文部時報	1476	文部省ぎょうせい	1999.08	p34~ 37	Z7-367 KO	e
17	最近の学校管理・人事行政の特徴(特集 評価される教師たち)	浦野東洋一	教育	49(9)	教育科学研究会国土社	1999.09	p6~14	Z7-140	a/b
18	東京における教員評価政策の急展開(特集 評価される教師たち)	山田功	教育	49(9)	教育科学研究会国土社	1999.09	p15~ 22	Z7-140	e
19	イギリスの教育行政機関と高等教育機関の関係性——非省庁型公共機関(NDPB)の機能と大学評価(特集 教育制度における公共性の変容と質の)	沖清豪	教育制度学研究	7	日本教育制度学会	2000	p50~ 57	Z71- E820	a
20	生涯学習政策とその評価に関する基礎的研究	伊藤学	教育研究所紀要	9	文教大学教育研究所	2000	p137~ 141	Z7- 3541	c/e
21	特別講演 教育制度における政策と評価制度〔含 仏文原文〕	ClaudeThelot 菊地歌子	日仏教育学会年報	7	日仏教育学会	2000	p117~ 123	Z7- B591	e
22	教育における人事考課と評価のあり方(特集 教育の地方分権と教育行政の責任)	中野目直明	季刊教育法	123	エイデル研究所	2000.03	p24~ 29	Z7-576	a
23	大学開放政策の展開とその評価に関する考察	佐藤進	香川大学生涯学習教育研究センター研究報告	5	香川大学生涯学習教育研究センター	2000.03	p1~15	Z7- B811	c/e
24	学校評価を共に創り考え開こう——共・創・考・開を指向する学校経営への展望(4)行政改革の進展と「学校評価」システム	木岡一明	学校経営	45(12)	第一法規出版	2000.10	p59~ 67	Z7-50	b
25	教員評価制度をめぐる動向と課題(教育法制の再編と教育法学の将来——第二分科会)	勝野正章	日本教育法学会年報	30	有斐閣	2001	p135~ 144	Z2-376	d/e
26	書評 喜多村和之(編)『高等教育と政策評価』	山本真一	教育社会学研究	69	日本教育社会学会東洋館	2001	p134~ 136	Z7-188	e

27	書評 喜多村和之編『高等教育と政策評価』	米沢彰純	大学論集	32	広島大学高等教育研究開発センター	2001	p221~223	Z22-861	e
28	米国カリフォルニア州の現行制定法規定(1999年教育法)にみる「同僚教員支援・評価プログラム」	古賀一博	上越教育大学研究紀要	20(2)	上越教育大学	2001	p373~388	Z22-1197	a
29	政策評価と指標体系	三重野卓	山梨大学教育人間科学部紀要	2(2)	山梨大学教育人間科学部	2001.03	p133~140	Z71-D316	e
30	学力調査結果の分析と教育政策への反映(教育課程審議会答申の徹底理解—児童・生徒の学習状況の客観的評価の方策)	井上正明	教職研修総合特集	145	教育開発研究所	2001.04	p173~176	Z7-B416	c/e
31	教育情報(1020)米国におけるチャータースクール政策評価	東自由里	教育	51(5)	教育科学研究会国土社	2001.05	p123~125	Z7-140	e
32	第2期科学技術基本計画の問題点(特集 わが国の科学技術政策—科学技術基本法・基本計画と教育・研究)	JSA科学技術政策委員会科学技術	日本の科学者	36(5)	日本科学者会議	2001.05	p202~206	Z14-169	e
33	いじめ・不登校・暴力行為対策の効果的な推進を目指して—義務教育諸学校等に関する行政評価・監視(改善措置状況(その後)の概要)		行政評価月報	5	総務省行政評価局行政管理研究センター	2001.05	p16~25	Z2-58	a/b
34	小学校の標準規模からみた市町村合併案の比較評価	大谷博;近藤光男;広瀬義伸(他)	計画行政	24(4)	日本計画行政学会	2001.12	p40~47	Z2-640	b
35	カリフォルニア州の州民投票・提案227の課題—教育政策の評価と教育の正統性に着目して	滝沢潤	教育制度学研究	9	日本教育制度学会	2002	p202~215	Z71-E820	e
36	教育委員会制度に対する評価とその規定要因—都市自治体の地方議員・教育委員会事務局職員への調査を基に(構造改革と教育政策—教育政策フォーラム)	村上祐介	日本教育政策学会年報	9	日本教育政策学会	2002	p134~143	Z71-B55	e
37	イギリス高等教育における研究・教育評価	秦由美子	教育行財政研究	29	関西教育行政学会	2002.03	p13~24	Z7-1015	a
38	シンポジウム	月岡英人;吉川成夫;大杉昭英	教育研究公開シンポジウム	20	国立教育政策研究所	2002.03	p171~180	Z7-3304	d
39	基調講演 新しい教育課程と評価の考え方	梶田観一	教育研究公開シンポジウム	20	国立教育政策研究所	2002.03	p14~27	Z7-3304	d
40	基調報告 新学習指導要領の下での小・中学校の評価はどう変わるか	月岡英人	教育研究公開シンポジウム	20	国立教育政策研究所	2002.03	p30~58	Z7-3304	d
41	基調報告 目標に準拠した評価の実際	中村隆	教育研究公開シンポジウム	20	国立教育政策研究所	2002.03	p162~170	Z7-3304	d
42	基調報告 目標に準拠した評価の方法—小学校・算数	吉川成夫	教育研究公開シンポジウム	20	国立教育政策研究所	2002.03	p59~99	Z7-3304	d
43	基調報告 目標に準拠した評価の方法—中学校・社会	大杉昭英	教育研究公開シンポジウム	20	国立教育政策研究所	2002.03	p100~161	Z7-3304	d
44	行財政研究 教育行政の改革と学校評価の導入	磯村篤範	行財政研究	49	行財政総合研究所	2002.03	p16~26	Z2-2475	a/b
45	絶対評価導入への対応—行政サイドの進捗状況 文科省、通知で絶対評価の重視を強調(絶対評価への転換—緊急対応の重点23)	安達拓二	学校運営研究	41(3)	明治図書出版	2002.03	p42~44	Z7-54	b
46	大学評価の実際と課題(シンポジウム「大学の再編と管理運営」)	秦由美子	教育行財政研究	29	関西教育行政学会	2002.03	p45~48	Z7-1015	a
47	アメリカ合衆国連邦政府教育省における政策評価の体制	橋本昭彦	国立教育政策研究所紀	131	国立教育政策研究所	2002.03	p113~126	Z7-131	e
48	米英の教育に関する政策評価制度	塚原修一	国立教育政策研究所紀	131	国立教育政策研究所	2002.03	p145~152	Z7-131	e
49	国立高専の管理・運営の一層の効率化・適正化に向けて 国立高等専門学校の運営に関する行政評価・監視(改善措置状況(その後)の概要)		行政評価月報	17	総務省行政評価局行政管理研究センター	2002.05	p22~25	Z2-58	b
50	「ゆとり」教育とカリキュラム—政策評価システムの構築(特集 学校週五日制と教育政策の混迷)	田中統治	季刊教育法	133	エデル研究所	2002.06	p21~26	Z7-576	d/e
51	教育改革を評価する(3)教育改革の主体意識と教育行政組織改革への評価	篠原清昭	教職研修	30(12)	教育開発研究所	2002.08	p86~89	Z7-836	a
52	解説 学校教育における政策評価の導入と課題(特集 学校改革への取組)	三橋浩志	月刊自治フォーラム	516	地方自治研究資料センター第一法規出版	2002.09	p28~33	Z1-53	d/e
53	自主研究レポート 生涯学習支援施策の行政評価と生涯学習施設の経営改革	林博己	調査季報	150	横浜市横浜市企画局政策部	2002.09	p54~58	Z2-110	c/f
54	国民への司法サービスの向上は、業績評価ではなく大幅増員こそが大事(特集「公務員改革」で行政サービスはどうなる?—いま国家公務の職場で)	布川実	学習の友	591	労働者教育協会学習の友社	2002.11	p29~33	Z6-70	f
55	多額の収入超過校は大幅減額に 補助金の適正化等を文科省に勧告 私立学校の振興で行政評		行政監察情報	2381	官庁通信社	2002.12.25	p2~6	Z2-319	b

56	政策評価、行政評価・監視 私立大学等の健全な運営に向けて 私立学校の振興に関する行政評価・監視——高等教育機関を中心として<勧告>		行政評価月報	24	総務省行政評価局行政管理研究センター	2002.12	p16~44	Z2-58	a/b /d/ e
57	School-Based Management政策と学区教育委員会の役割転換——Wohlstetter等の政策評価研究を基にして	柳林信彦、堀和郎	教育行政学研究	24	西日本教育行政学会	2003	p13~28	Z7-1156	a/e
58	教育行政評価の現状と課題(特集 生涯学習と公共性)	蛭田道春	日本生涯教育学会年報	24	日本生涯教育学会	2003	109~124	Z41-23	a/f
59	教育政策と評価のダイナミズム(特集 教育改革と評価のダイナミズム)	塚原修一	教育社会学研究	72	日本教育社会学会東洋館	2003	5~20	Z7-188	e
60	今日の教育政策に対する国民評価に関する研究——公立小・中学校の「通学区の弾力化」を通して	武者一弘	名城大学総合研究所紀要	8	名城大学総合研究所	2003	153~162	Z14-B424	d/e
61	政策過程から見た教員評価制度の特質と課題	佐藤全、松澤杏	教育社会学研究	72	日本教育社会学会東洋館	2003	95~105	Z7-188	e
62	生涯学習・スポーツ行政政策評価のあり方と実施方法に関する研究	古市勝也、Nazario Bustos	九州女子大学紀要人文・社会科学編	40(1)	九州女子大学九州女子大学〔ほか〕	2003	13~25	Z22-663	c/f
63	日本における大学評価政策の形成と立法過程	喜多村和之	教育社会学研究	72	日本教育社会学会東洋館	2003	53~71	Z7-188	e
64	評価の政策史——イギリスの経験(特集 教育改革と評価のダイナミズム)	大田直子	教育社会学研究	72	日本教育社会学会東洋館	2003	21~36	Z7-188	e
65	文部科学省の2003年度予算(案)(7)大臣官房 学校のバリアフリー化へ調査研究——政策総合評価でモデル分析も		内外教育	5368	時事通信社	2003.2.28	6~7	Z7-454	d/e
66	大学改革と大学評価——教員養成系大学・学部の発展の戦略(特集「教育」問題としての大学改	清水一彦	教育学研究	70(1)	日本教育学会	2003.03	2~16	Z7-143	a
67	警報装置の機能改善を通知 学校の安全管理で行政評価——四国行政評価支局等		行政評価情報	2399	官庁通信社	2003.05.08	3~6	Z2-319	b
68	政策評価、行政評価・監視 外国人児童生徒等の公立の義務教育諸学校への円滑な受入れのために 外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視——公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として<局長通知>		行政評価月報	32	総務省行政評価局行政管理研究センター	2003.08	20~30	Z2-58	a/b /d/ e
69	政策評価、行政評価・監視 私立大学等の健全な運営に向けて 私立学校の振興に関する行政評価・監視——高等教育機関を中心として<改善措置状況(回答)の概要>		行政評価月報	32	総務省行政評価局行政管理研究センター	2003.08	36~43	Z2-58	a/b /d/ e
70	マサチューセッツ州におけるテスト政策と教育アセスメント行政の実態——「マサチューセッツ州総合評価システム」の成立と影響	北野秋男	教育学研究	70(4)	日本教育学会	2003.12	559~568	Z7-143	a/e
71	座談会 教育・科学技術分野における政策評価の課題と将来展望(特集 文部科学行政における評価の実効性の向上を目指して)	館昭、古賀正一、河野真理子(他)	文部科学時報	1533	文部科学省ぎょうせい	2003.12	16~27	Z7-367	a/e
72	日本の留学生政策評価の試み——タイを事例として	佐藤由利子	留学生教育	8	留学生教育学会	2003.12	1~21	Z71-D103	e
73	NPMとは何か——総務省『新たな行政マネジメントの実現に向けて』批判(特集 子ども・教師・学校評価を問う)	佐貴浩	人間と教育	41	民主教育研究所旬報社	2004	56~63	Z7-B286	a/b
74	養護学校における就労支援の現状——障害者雇用促進のための一課題	中野純子、伊藤セツ	学苑	761	昭和女子大学	2004.02	76~88	Z24-49	d
75	教育評価行政をめぐる動向(特集 保育、福祉、教育をめぐる近年の施策と法制化——教育)	田中耕治	発達	25(98)	ミネルヴァ書房	2004.Spr	53~58	Z7-1166	a
76	英国における感染対策(5)英国公衆衛生政策における感染対策教育と評価	Jo Turner	Infection control	13(8)(通号)	メディカ出版	2004.8	881~883	Z19-3702	e
77	視点「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視——公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として」について	川口平	市政	53(8)(通号625)	全国市長会	2004.8	72~74	Z2-192	a/b
78	政策評価、行政評価・監視 私立大学等の健全な運営に向けて——私立学校の振興に関する行政評価・監視——高等教育機関を中心として 改善措置状況(その後)の概要		行政評価月報	(45)(通号540)	行政管理研究センター	2004.9	9~18	Z2-58	a/b /d/ e
79	政策評価、行政評価・監視 外国人児童生徒等の公立の義務教育諸学校への円滑な受入れのために 外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視<改善措置状況(回答)の概要>		行政評価月報	(46)(通号541)	行政管理研究センター	2004.10	57~62	Z2-58	a/b
80	自己申告を取り入れた東京都教委に問題はるか(特集「教員評価」政策で何が変わるか)		現代教育科学	47(11)(通号570)	明治図書出版	2004.11	20~28	Z7-61	e

平成16年度 日本学術振興会科学研究費補助金
基盤研究(B)(2) 最終報告書

教育政策評価研究の課題と評価手法の開発に関する基礎的研究

発行日 2005年2月28日
編著者 本多 正人
発行所 153-8681 東京都目黒区下目黒6-5-22
国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部
TEL : 03-5721-5031 FAX : 03-5721-5172