

〈研究論文〉

文部科学省の学校評価システムの特徴とその論理

——内閣府系諸会議との比較の視座から——

金 森 一 郎

文部科学省の学校評価システムの特徴とその論理

——内閣府系諸会議との比較の視座から——

金 森 一 郎

1. はじめに一問題の所在および研究の目的

今世紀に入って、規制改革や構造改革の動きが活発化している。ここでいう規制改革や構造改革とは、これまでの政府などによる細かな規制を撤廃、緩和することにより、公共部門のサービスや市場の活性化などを目指すことである。そして教育分野における規制改革、構造改革の具体例としては、学校の裁量や自主・自律性の拡大、特区における株式会社立学校の参入などが挙げられる。こうした規制改革の動きは、事後的な監査やチェックなどの必要性を喚起する。窪田（2013）の指摘のように、本稿が取り扱う学校評価もこうした文脈に位置づく^①。

2000年代前半の当時の内閣府系諸会議は、学校評価システムにおいて規制改革に伴う事後チェックの必要性を提起した。この内閣府の動きに対し、文部科学省は具体的にどういった政策対応を行ったか、そしてこの対応はどのような論理に基づくかを考察することを本稿の研究目的とした。筆者はこの研究目的を達成することで、学校評価システムおよび教育分野の規制改革とそれに対する事後チェックを如何にして行うかという今日的な課題について示唆が得られると考えた。

2. 研究の課題、方法

上述の研究目的を達成するために、学校評価を事例として、経済財政諮問会議や規制改革会議への文部科学省の政策対応の特徴を考察することを研究課題とした。なお内閣府系諸会議の中には私的諮問会議である教育再生会議も含ま

れるが、本稿の分析対象からは除外した。なぜなら同会議の本格的報告などが始まるまでには、文部科学省の学校評価に対するスタンスがある程度確立したと考えられたからである。本稿の研究課題への考察を進める上では、経済財政諮問会議や規制改革系統の会議の答申や議事録、文部科学省の中教審答申や学校評価ガイドライン（以下、「ガイドライン」）などの政策文書の分析を行った^②。また本稿では第2次資料として規制改革系統の会議の委員（当時）の著作物なども用いた。本稿におけるキーワードである規制改革に伴う事後チェックとは、池田、広田（2009）や窪田（2013）等を参照しつつ、「公共事業にふさわしい成果を上げているか」、「法令や諸基準などを満たしているか」、あるいは「公金の使用が適切であったか」をチェック、査定するという意味で操作的に定義して用いた。ここで触れた3つの類型を厳密に区分するのは容易でないが、後述する文部科学省の対応では主に前2者が中心的に議論された経緯があった^③。従って、本稿では主に、公共組織としての成果のチェックや法令や諸基準などへの適合性のチェック（特に後者の法令や諸基準への適合性のチェック）に焦点を当てる形で論を進める。

本稿では、近年、学校評価に関して明示的な議論が行われ始めた1998年中教審答申以降の議論に焦点を当てる^④。なお本稿で内閣府系諸会議への文部科学省の対応を比較考察する上では、広田ほか（2009）に倣い、学校改善のための評価と査定、監査のための評価という枠組みや観点を中心に両者の比較考察を進める。上述の改善のための評価と査定、監査のための評価という観点は、前者は各学校自らが課題などに取り

組み、それに対して評価を行う意味であるのに対し、後者は各学校が取り組む課題とは無関係に公共組織として備えるべき要素や諸基準などを満たしているか否かをチェックすることを意味する。従って、両者は異質なものであり、比較考察の観点として有効と考えられる。

ここで挙げた「表」は、本研究に関連する時代的な出来事を整理したものであるが、これは本論を進める上で適宜参照する。

表 1998～2006年頃の学校評価およびそれに
関連する出来事

	文部科学省(旧文部省を含む) 関連	内閣府関連その他
1998年	・中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」(10月)	・規制改革系会議の前身である規制緩和小委員会が設置される(1月)
2000年		・小淵首相(当時)の決意で「教育改革国民会議」が設置される。(3月) ・教育改革国民会議「17の提言」発表(12月)
2001年	・省庁再編により旧文部省が旧科学技術省が合併し文部科学省が誕生(1月) ・「21世紀教育新生プラン・レイン・プラン」発表(1月)	・省庁再編により内閣府の機能強化。 ・内閣府直属の会議として、規制緩和小委員会に代わる総合規制改革会議(4月)および経済財政諮問会議が新たに発足(1月)
2002年	・小中学校設置基準の制定(4月)により、学校の自己点検・自己評価が努力義務化される。 ・中教審答申「今後の教員免許制度のあり方について」(2月) ・文部科学省が「骨太の方針」2002で示された提案に対し、共済費などの削減を受け入れる。	・経済財政諮問会議「骨太の方針」2002(6月)文部科学省を含む各省庁の国庫負担補助金の削減が求められる。
2003年	・中教審「今後の学校管理運営の在り方について」(中間報告)(12月) ・文部科学省が義務教育費の総額数量制を提案する。	・経済財政諮問会議「骨太の方針」2003(6月) ・総合規制改革会議「第3次答申」(12月) ・全国知事会が義務教育費国庫負担の削減を求めたものの、後に文部科学省が総額数量制をしたことにより、慎重姿勢へと一転。
2004年	・中教審「学校の組織運営の在り方について」(中間とりまとめ)(12月)	・経済財政諮問会議「骨太の方針」2004(6月)国庫補助金、負担金のさらなる削減を求める。 ・総合規制改革会議が、規制改革・民間推進会議へと改称。 ・規制改革・民間開放推進会議「文部科学省の義務教育改革に対する緊急提言」(11月)
2005年	・中教審「地方分権時代における教育委員会の在り方について」(部会まとめ)(1月) ・第52回中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」(10月)→6月の「骨太の方針」2005を受けて「ガイドライン」作成への着手を表明、義務教育費国庫負担率の堅持が盛り込まれる。	・2005年～2006年にかけて平成の大合併が進捗。2004年時点で3000余りあった全国自治体数は、2006年時点で1800余りまで減少。 ・規制改革・民間開放推進会議「第2次答申」(7月) ・経済財政諮問会議が、「骨太の方針」2005で、学校評価に関する「ガイドライン」作成要求を出す。(6月) ・政府与党合意により、翌2006年より義務教育費国庫負担率を1/2から1/3に削減することが決定。(11月)
2006年	・「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」を作成(3月) ・改正教育基本法が成立(12月)	

出典：義務教育費などの攻防については例えば内山(2011)、窪田(2005)を、平成の大合併については総務省HPを参照しながら、筆者作成。

3. 先行研究

本稿が問題とする、学校評価の制度化あるいは政策形成過程についての議論に焦点を当てた既往の論考は、以下のようなものがある。

まず池田、広田(2009)では、文部科学省が2000年度前半から中盤当時の官邸主導の教育改革に説明責任を果たすことを余儀なくされた経緯が触れられ、本稿が問題として取り扱う学校評価も例外ではないことが言及されていた。

この広田らの論考に対して福嶋(2011)では、「ガイドライン」の文言や経済財政諮問会議、規制改革会議などの政策文書を参照し、文部科学省が当時の内閣府系諸会議の方向性とは異質の対応を行ったとの見解を示し、上述の研究とはやや異なる知見を示した。福嶋によると、文部科学省の構想した学校評価は、内閣府の構想した教員評価と連動をさせるものなどとは異なるが、どちらの提示した政策も学校が解決すべき問題を学校の責任のみに帰した点で、双方の政策構想は同様と評価する。そしてこの上で福嶋は、文部科学省の学校評価システムを文部科学省－教育委員会－学校という従来の教育行政システムの維持強化であると評価した。

本稿で筆者は、福嶋(2011)の論考のように、文部科学省が当時の内閣府の動きに独自の対応を行なったものと理解する。また、文部科学省－教育委員会－学校⁵⁾といった旧来の教育行政システムの維持という論点に着目した点についても筆者は示唆を得ている。しかしながら福嶋の論考では上述の論点について、例えば学校評価が教育委員会制度改革と連動する形で議論がされていた経緯には殆ど触れられておらず、論証不十分な点も少なくない。また福嶋の論考では、学校評価をめぐる重要な論点である規制改革とそれに伴う事後チェックという観点への着目が十分ではない。

一方、広田らの論考では規制改革システムの会議が規制改革とそれに伴う事後チェックという観点を評価システムに求めたことに触れていた。ただこれは、あくまで部分的な言及であり、内閣府系諸会議に対する文部科学省の政策対応の論理などについてほとんど論究されていない。

4. 本稿の構成

ここで本稿の構成について触れる。まず本稿では、経済財政諮問会議や総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議の政策提案が本格化する以前である1998年、2002年中教審答申の文部科学省における学校評価に関する議論に焦点を当てる(5)。次に、経済財政諮問会議、総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議といった内閣府系諸会議が活発な政策提言を行い始めた、主に2003年以降における学校評価の議論に焦点を当てる(6)。そしてこの上で、内閣府系諸会議の提言を受けた文部科学省の対応のあり方に対し考察を行なう。(7)。さらにこれに続き、上述の(7)で触れた文部科学省の内閣府系諸会議への対応論理について当時の時代背景も交えつつ分析する(8)。以上(5)～(8)を踏まえ、本稿での考察を行う(9)。

5. 1998年、2002年の中教審答申における学校評価に関する議論—保護者、地域住民への説明責任の履行、自己点検・自己評価を中心とする評価システム—

1998年の中教審答申「今後の地方教育行政のあり方について」では、地域住民などの学校運営への参画の促進という観点から、学校評議員の設置とともに、保護者や地域住民に対する説明責任の履行が重要であるとし、自己点検・自己評価の重要性について指摘が行なわれた。

2001年の省庁再編により文部科学省となった後の2002年の中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」でも、学校評価について触れられていた。この答申でも、98年の答申とほぼ同様に、保護者や地域住民とのコミュニケーションの促進という点から、自己点検・自己評価のおよびその公表の重要性が示された。学校評価システムが生まれた大きな背景には、例えば木岡(2004)が指摘するように、教育改革国民会議(「表」)で指摘された学級崩壊などに見られる学校への不信の問題が存在する。よって、2002年の答申において学校評価による保護者や地域住民とのコミュニケーション通じ、信頼回復に努めることが文部科学省にとって以前にも

増して重要課題と認知されたと考えられる。またこの2002年には、長らく制定が行なわれなかった小中学校設置基準の制定により、学校評価が自己点検・評価という形で努力義務化された(「表」)。この設置基準の制定は、学校評価の法制化という点で重要な意味を持つ一方で、例えば窪田(2013)が指摘するように、学校運営主体の新規参入促進という点で規制改革の嚆矢となる別の側面も存在していた。

6. 内閣府系諸会議における学校評価に関する議論—規制改革に対する事後チェックとしての査定、監査型の評価システム—

学校評価をめぐるのは、特に2003年ごろから文部科学省の頭越しに内閣府系諸会議から積極的に提言がされるようになる(「表」)。これらの諸会議は、内閣府、官邸の役割強化、省庁横断的な行財政改革の実現を狙いとして、2001年の省庁再編によって生まれたものである。この行財政改革や規制改革の狙いは、例えば八代(2003)の指摘のように、経済成長や生産性向上の足枷となっている事前規制に見られる社会的規制を撤廃し、事後規制型の社会へと移行することにあった。この規制改革については、八代(2003)の指摘のように、農業、医療、福祉、労働、教育などが重点改革分野として指定された。本項では、内閣府の規制改革系の会議、経済財政諮問会議の学校評価に関する議論について触れ、規制改革などの一環として評価システムが位置づけることを明らかにする。そして本項では、先の5項の1998年、2002年の中教審で触れられていた評価システムとの差異に留意しつつ論を進める。

(1) 総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議における学校評価に関する議論

総合規制改革会議は、官邸主導の構造改革、行政改革を実施するために2001年に誕生した内閣府系の会議である。そして同会議は、2004年には規制改革・民間開放推進会議へと改称した。この規制改革系統の会議は、教育分野における規制改革とそれに付随する評価という形で、学校評価やそれに付随する論点について議論がな

されていた。

まず2003年12月の総合規制改革会議の第3次答申では、大学における設置基準緩和に伴う第三者評価導入など事前規制から事後チェックへと移行しており、初等中等学校においても国公私立を問わず同様の仕組みが検討されるべきとの趣旨の指摘があった。

次に規制改革・民間開放推進会議へと改称後の2004年11月「文部科学省の義務教育改革に対する緊急提言」では、「学校長などへの権限委譲のためには、成果について当事者に厳重な責任を取らせる仕組みが伴わなければならないと考える（引用部分における下線部は筆者による。以下、全て同様。）」との提案がなされていた。

そして翌年2005年7月の第2次答申では、この緊急提言に続く形で、イギリス、オランダ、スウェーデンなどでは、具体的な教育方法等については各学校の裁量に任される一方で、学校監査が定期的な実施され、こうした監査以外にも学校や学校理事会が独自に児童生徒、保護者に対し満足度調査を行っている点が示唆的と指摘していた。そしてこれに続き同答申では、公金が導入される以上、評価による監査等は当然行われるべきとの趣旨の指摘があった。

以上の第2次答申の内容は、総合規制改革会議の第3次答申とほぼ同じく、規制改革に伴う事後チェックとして監査に重点が置かれている。またや児童生徒などの満足度を中心とした公共事業としての成果のチェック、そしてこれらの結果の公開の必要性についても指摘がなされていると言えよう。

上述のこれらの論点に関しては、同会議の中心的委員であった福井秀夫政策研究大学院大学教授（当時）が「学校には秘密主義がはびこり、教育の実態や公金の使途などが十分に開示されていない」（福井2007、169頁）と指摘していた点からも理解可能と思われる。そして同会議の2次答申では、学校評価に関して公開すべきものとして、学校の財務状況、予算執行状況、選抜基準の詳細、授業時数、学校への苦情対応の状況など多岐にわたる観点が列挙されていた。このように、学校自らの判断で課題に取り組むの

ではなく、査定や監査色の強い評価システムが構想された点では、先に触れた2002年中教審とは明らかに異なると指摘できよう。また同会議では、先の諮問会議と同様、学校評価が学校選択や教育バウチャーともリンクする形で構想されている。この点に関し、前出の福井委員は、わが国の義務教育における責任の所在の曖昧さを問題視し、学校の自由選択と関連した教育バウチャーの導入により、財政的権限や責任などについて各学校に明確に帰属させることが必要と指摘していた（福井2007）。これについて同会議の委員であった教育アナリストの戸田忠雄は、バウチャーシステムの下では児童生徒や保護者から評価がされなければ、在籍者数に応じる形で学校への補助金が減らされると指摘していた（戸田2007）。そしてこれは先の「文部科学省の義務教育改革に対する緊急提言」のように、学校に公共事業としての成果についてチェックを厳密に行うとともに、その成果に対して責任を負わせることを如実に示すものと言えよう。これらの他に前出の福井委員は、バウチャーシステムの導入で各学校の責任体制が確立すれば、機能が不十分とされる教育委員会の必置規制の見直し論などにつながれると指摘していた（福井2010）。

（2）経済財政諮問会議における学校評価に関する議論

経済財政諮問会議（以下、諮問会議）は、先に触れた規制改革系の会議と同様に、教育分野の規制改革や構造改革が重点的な論点として扱われ、この一環として評価システムの議論が行なわれていた。そして前に触れた規制改革系の会議との関係では、2004年の経済財政運営と構造改革に関する基本方針（以下、「骨太の方針」）で「平成16年5月発足の規制改革・民間開放推進本部と規制改革・民間開放推進会議等が密接な連携を図りつつ、3か年計画を着実に実施する」というように、緊密な協力関係にあった。

例えば「骨太の方針」2003では、教育分野の改革について、「義務教育の質向上を図るため、学校評価や学校選択の自由の拡大および教員の意欲と能力に応じた処遇等が必要である」との

文言がまとめられていた。この文言からは、学校選択や教員の能力に応じた処遇の問題が教育分野の重点的な改革課題として挙げられると同時に、こうした問題とリンクする形で学校評価が構想されていることが理解できよう。

このことの一端として、例えば委員であった吉川洋東京大学経済学部教授（当時）は、2003年の第34回諮問会議の場で、教育の重要性を念頭に置いたうえで「教育の質の向上を図っていくためには、学校間の競争促進と教員の質の向上を本格的に検討する必要がある、このように我々は考えております」とした上で、「個人の選択を機能させる。教育バウチャー制度の平成18年度予算からの導入を積極的に検討する」というように、学校選択を可能とする学校教育における教育バウチャー^⑨の導入の必要性について言及していた。これは学校選択に基づく競争原理の導入によって、教育サービスの提供者に当事者意識を持たせようとしているのが理解できる。

また次の2004年の「骨太の方針」でも評価の問題に関して、「地域の創意工夫を活かし、学校の自由度を高めるため、平成16年度内を目的に、教育委員会の改革と合わせ、教育内容等に関する校長の権限強化と学校の外部評価の拡充に向けた方針を示す」とされていた。この2004年の文言からは、各学校の裁量や自律性の向上と学校の外部からの評価がセットになると同時に、学校評価が教育委員会制度改革とも連動していることが判る。

そして翌2005年の「骨太の方針」では、「評価の充実、多様性の拡大、競争と選択の導入の観点をも重視して、今後の教育改革を進める。このため、義務教育について、学校の外部評価の実施と結果の公表のためのガイドラインを平成17年度中に策定するとともに、学校選択制について、地域の実情に応じた導入を促進し、全国的な普及を図る」というように文部科学省へガイドラインの策定という政策的な要求を出すまでに至った。またここでも第34回会議での吉川委員の発言と同様に、評価を通じた学校選択という競争原理による教育の活性化が謳われて

いるのが理解できる。

これに加え、2005年の「骨太の方針」では、評価の問題と併せて義務教育などにおける責任や権限のあり方に関し、以下の言及をしていた。「教員人事権移譲など市町村の責任の確立、保護者・地域住民の学校運営への参画を図る。また、学校長への権限移譲の推進や教育委員会の関与の見直しなどを図り、現場主義を徹底する。その際、成果についての事後評価を厳格に行う」

上述の「骨太の方針」2005の文言からは、人事の権限移譲や教育委員会の学校への関与のあり方を変えるなど学校現場に多くの裁量を与えると同時に、公共事業としての成果を学校の教職員以外の評価者による外部評価で事後的に査定、チェックする方向であることが看取できる。

この諮問会議では、教育委員会制度改革について2006年の「骨太の方針」で、「教育委員会制度については、十分機能を果たしていない等の指摘を踏まえ、教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、当面、市町村の教育委員会の権限（例えば、学校施設の整備・管理権限、文化・スポーツに関する事務の権限など）を首長へ移譲する特区の実験的な取組を進めるとともに、教育行政の仕組み、教育委員会制度について、抜本的な改革を行うこととし、早急に結論を得る」と触れられていた。この「骨太の方針」の内容からは、特区に見られるように教育委員会制度に関する規制改革を行い、教育委員会の権限を縮小する方向性が看取できる。この「骨太の方針」2006が示していた方向性は、第9回議事録がより明示的である。2006年の第9回諮問会議では、オリックス会長の宮内義彦規制改革・民間開放推進会議議長（当時）が、教育委員会制度改革や学校自由選択を可能とする教育バウチャーに関連し、以下の発言を行った。

「教育の出し手、供給者側の問題といたしまして、国レベルの文科省、都道府県レベルの教育委員会、市町村レベルの教育委員会の重層構造と、教育委員会と自治体行政の分離構造が責任と権限の所在をあいまいにし、様々な非効率と矛盾を生んでおります。（中略）これらの解決のためには、教員人事権、学校長の権限・責任、

教育委員会改革など「基本方針2005」で閣議決定済みの課題について、早急に具体化を図るべきだと存じます。その際、まずは教育委員会の必置規制を見直し、自治体などの現場が責任権限を明確化して、教育行政に当たる道筋を開くべきではなからうかと思います」

この宮内議長の発言からは、教育行政の権限や責任の所在が曖昧な学校教育のあり方を問題視していることがわかる。そしてこの教育行政のあり方を変革させる手段として、教育バウチャーの導入や教育委員会の役割、権限の縮小や学校の裁量拡大などが具体的な手段として列挙されているのが判る。

以上の「骨太の方針」の答申文言あるいは諮問会議の議事録の内容からは、学校評価は、学校の裁量拡大を行う一方で、保護者・児童生徒などを教育サービスの受け手に位置づけ、選択を通じて学校を競争的な環境に置き、当事者意識を持たせるためのツールと位置づけられているのが理解できる。またとりわけ2005年の「骨太の方針」が示すように学校の教職員以外の評価者による外部評価を中心に構想されていると同時に、規制改革に伴う事後的な公共事業としての成果のチェックが重要視されていることが判る。そしてこれらの点については規制改革系の会議と同様に、学校自らの判断による自己点検・自己評価を強調する2002年中教審答申とはかなり異なっていると指摘できよう。またこれらの他にも、2003年の「骨太の方針」の文言が示したように、学校評価が教員評価や教員の処遇の問題と結びつけて考えられている特徴が見られる。こうした答申や議事録の文言は、教員など学校教育の当事者に対し、公共事業としての成果への厳格な査定などを行い、責任を強く求めることの証左であると言えよう。

7. 内閣府系諸会議の提言後の文部科学省における学校評価に関する議論—2005年の中教審答申以降に焦点を当てて—

本項では、先述した内閣府系諸会議の提言などが、文部科学省の学校評価の政策構想のあり方に対して変革を及ぼしているのかを考察する。

そこでまず、2005年の中教審答申の内容から考察していく。

2005年の第52回中教審答申「新しい時代の義務教育のあり方を創造する」では、義務教育の構造改革について地方や各学校の裁量拡大およびそれに伴う質保証という観点から、学校評価の問題について言及がなされていた。

具体的には、「学校や地方自治体の裁量を拡大し主体性を高めていく場合、それぞれの学校や地方自治体の取組の成果を評価していくことは、教育の質を保証する上でますます重要となる。（中略）現在、学校評価は、学校が教育活動の自律的・継続的な改善を行うとともに、「開かれた学校」として保護者や地域住民に対し説明責任を果たすことを目的として、自己評価を中心に行われている」としていた。

次に同答申ではこれに加えて、「今後、更に学校評価を充実していくためには、学校・地方自治体の参考に資するよう大綱的な学校評価のガイドラインを策定するとともに、現在、努力義務とされている自己評価の実施とその公表を、現在の実施状況に配慮しつつ、今後全ての学校において行われるよう義務化することが必要である」と触れていた。ここでは、前出した2005年の経済財政諮問会議による「骨太の方針」の文言を受けて国レベルでの大綱的な「ガイドライン」の策定を行うと同時に、学校評価の重要性に鑑みて、評価実施について法令上の義務規定を置く方向性であるのが理解できる。

そして評価の問題と密接にかかわる地方や学校単位への裁量の移譲は、「権限がない状態で責任を果たすことは困難であり、特に教育委員会において、人事、学級編制、予算、教育内容等に関し学校・校長の裁量権限を拡大することが不可欠である」という形で言及されていた。

上述の2005年中教審答申の内容では、先の5項で触れた2002年の中教審答申などとはほぼ同様に、保護者や地域住民などへの説明責任を履行し、学校を開かれたものにするという点から学校評価に焦点が当てられている。これに加えて同答申では、予算面あるいは学級編制における学校や校長の自由度の拡張という形で、学校現

場の裁量拡大が謳われている。確かにこれらは、内閣府のバウチャーの導入に基づく各学校の予算裁量の大幅拡大や教育委員会制度改革のような抜本的な裁量拡大からはやや後退しているのは事実である。しかし内閣府系諸会議と同様に、各学校の裁量拡大などに対する事後的なチェックという意味で、学校評価の重要性が位置づけられていることも理解できよう。

ただ文部科学省の構想した学校評価は、例えば窪田（2013）が指摘するように、規制改革を行なったことに対する事後チェック的な観点は弱い。この点に関しては、例えば以下で示した評価項目や指標の在り方に関する「ガイドライン」の記述から看取できよう。

「具体的にどのような評価項目・指標等を設定するかは各学校が判断すべきことであるが、その設定について検討する際の視点となる例を、参考として（中略）掲載する。ただし、これらはあくまでも例示に過ぎないものであり、そのすべてを網羅して取り組むことは必ずしも望ましくない」（13頁）

この「ガイドライン」の文言からは、確かに評価項目や指標などを例示しているのが判る。ただ、これらの項目などの取捨選択はあくまで学校に委ねており、実際の評価活動では詳細な形でチェックを行なうことを想定していないのが理解できる。そしてこの意味において、規制改革に伴う事後チェック的な観点は弱いものと言える。またこれに加え、学校自らの判断による自己点検・自己評価を中心に改善を目指した評価が構想された点でも、先の5項で触れた2002年答申などの内容に似ており、監査、査定色が強い内閣府系諸会議とは論調が異なる。

次に、学校評価で、規制改革に伴う公共事業としての成果をチェックするという意味でも文部科学省の学校評価システムは、決して厳格ではない。これに関しては、例えば「ガイドライン」の「学校の序列化や過度の競争といった弊害が生じないよう、設置者においては情報提供に当たり十分に配慮する必要がある。例えば、設置者が、各学校の状況や特殊性を考慮せずに、学力調査の結果等をもとに学校の単純な順位付

けを行うようなことは、望ましくない」（39頁）との文言から理解可能であろう。そしてこれは、例えば窪田（2013）の指摘のように、学校評価システムが競争原理の一翼を担うものとしては位置付けてられていないと換言できよう。こうした一方で「ガイドライン」では、「各学校の設置者等が、学校評価の結果に応じて、学校に対する支援や条件整備等の必要な措置を講じることにより、一定水準の教育の質を保証し、その向上を図ること。」（2頁）との文言のように学校評価を通じて、教育委員会が学校改善に対する支援機構としての役割⁹を果たすことが期待されている。従って福嶋（2011）の指摘とは異なり、文部科学省では、学校評価（結果）について学校（あるいは教職員）のみに成果の責任を負わせる評価システムが構想されていないのが理解できる。

これらの他に学校選択に関わる教育バウチャーについては、例えば中山成彬文部科学大臣（当時）や鳥居泰彦中教審会長（当事）が2004年12月の諮問会議の場で導入に慎重な構えを見せたため、実現は見送られた。しかし、学校選択については、福井（2007）の指摘のように、通学の利便性やいじめへの対応などによる学校の変更申し立てを認める通知を教育委員会に出したように、文部科学省が内閣府系諸会議の政策提案に対して一部譲歩を行なった。

8. 文部科学省の学校評価システムにおける内閣府系諸会議への対応の論理—2005年前後の時代背景に着目して—

先の7項で示したように、内閣府系諸会議が想定する学校評価システムの構想は実現されなかった。具体的に言うならば、教育の成果や諸基準への適合性などについて規制改革に伴う事後チェックを厳密に行おうとする評価システムの実現はされなかった。そしてこれに代わる形で各学校の実情に応じた改善支援型、課題志向型の評価システムが構想された。では、学校評価システムにおける文部科学省の政策対応が、内閣府系諸会議の方向性とは異なったのは、「なぜ」なのか。本項ではこの点について考察する。

そして考察を行う上では、先の「表」で挙げた文部科学省の各種答申などから組みとれる課題意識、あるいは当時の2005年前後という時代背景に着目する。

まず評価における、法令や諸基準などへの適合性のチェックの問題について、「ガイドライン」では、以下のような指摘がなされていた。

「学校評価の取組とは別に、そもそも学校として当然に満たすべき法令上の諸基準等を満たしているかどうかという合規性のチェックが重要である」と指摘した上で、「このような細部にわたる日常的な点検や、諸法令等に基づく詳細な基準適合性などについては、日々の学校の校務分掌や、設置者などによる専門的なチェックにより各分野においてきちんと担保されることが重要である。学校評価においては、その基礎の上に立って、例えばそれらのチェックが適切に行われているかどうかや、必要に応じて、特に重点をおいて取り組むべき項目について、評価対象とすることが考えられる。自己評価の評価項目・指標等として、日常点検のチェック項目を各分野にわたり逐一とりあげて取り組むことは適当ではない」(14頁)

これは規制改革に伴う諸基準などへの適合性のチェックの重要性を認めるものの、これらを学校評価で行うのは適当ではなく、設置者の教育委員会などによる日常的チェック⁹⁾の中で行うのが基本との見方であると言ってよい。またこうした教育委員会によるチェックによる保証が行なわれていることを大前提に重点的な改善課題などに取り組むという学校評価観も看取できよう。では「なぜ」、文部科学省は、事後チェックに相当する内容を学校評価で行なうことを「適切でない」と判断したのだろうか。

次に文部科学省が事後チェックに関しこうした判断を行った背景については、例えば「表」で触れた2003年の「今後の学校の管理運営の在り方について」(中間報告)で、各地域のニーズに基づいた、学校運営協議会に見られるように学校と地域住民、保護者などの協働による魅力ある学校づくりを文部科学省が重要視したとと密接に関係があるろう。各地域のニーズに基づ

き学校づくりを行う発想は、詳細なチェック型でない課題志向型の評価という考え方と論理的に整合性が取れる。加えてこの中間報告の内容は、説明責任を果たし、保護者や地域住民の参画を得て、学校・家庭・地域の協力による学校づくりを進めるという「ガイドライン」で示された学校評価の目的とも合致している。

そして文部科学省が事後チェックに関しこうした判断を行った背景については、以下の2006年4月の第54回中教審での文部科学省の銭谷真美初等中等教育局長(当時)の学校評価のあり方に関する発言内容からも読み解くことが可能であろう。

「単に学力とかということのみではなく、教育課程、学習指導、あるいは生徒指導、進路指導(中略)安全管理、保健管理云々ということで、学校教育について総合的に評価していただく。ただし、評価のための評価で教職員が大変忙しい思いをしたり、何だか加重^(マダ)な目標設定をして挫折感を味わうとか、そういうことがあつてはならないわけでございますので、それぞれの学校が今必要としている指標を、学校ご自身の判断によりまして設定をして評価を行なう」

この銭谷局長の発言内容からは、学校教育について総合的な点検を行うことの必要性を認めていることがわかる。ただこの一方で同局長の発言は、こうした評価では学校の教職員への多大な負担が及びかねず、あくまで課題指向型の評価を基本に行うべきとの見方を示している。ところで2005年の第52回中教審答申では、学校裁量や自律性の拡大について触れていた。こうした裁量の拡大は、学校現場の自由度を高める一方で、現場で責任を持って行なう仕事量が増えるため、教職員は多忙化することが必然的に想定される。従って2005年前後は、評価システムの導入に際しての教員に生じる業務負担の問題について、敏感にならざるを得ない時代状況があったと指摘することができよう。

これらの他に事後チェックに当たる内容は学校評価でなく、あくまで教育委員会によるチェックなどで担保すべきとのスタンスを文部科学省が採用した背景については、先に触れた第52

回中教審答申の教育委員会制度改革に関する内容からも考察することが可能と思われる。

2005年の第52回中教審答申では、文部科学省は内閣府系諸会議の教育委員会の廃止論や配置規制緩和論について、政治的中立性や継続性、安定性といった教育行政の根幹を損ねる危険性が高いことから反対の立場を採った⁹⁾。これと同時に同答申では「特に、今後、後述するように、教職員人事や学級編制など義務教育に関する市区町村の権限と責任が拡大することを考慮すると、市区町村の教育行政における政治的中立性の確保や教育行政の専門性の発揮、行政執行の多元化等の要請は一層強まり、教育委員会の機能の強化が求められると考えられる」というように、規制改革が進展したからこそ、教育委員会の役割がこれまでも増して重要となることに触れていた。そして「ガイドライン」に見られる教育委員会による日常的チェックを重視する文部科学省のスタンスもこの延長線に位置づくものと言えよう。また、評価結果に対する支援という形で、「ガイドライン」で学校改善に対する責務を明記した点も、教育委員会の役割を重視する文部科学省のスタンスが顕著に現れているものと看做することが可能である。そしてここで触れた教育委員会の支援機能の重視については、「表」で触れた2004年の「学校組織の在り方について」（中間とりまとめ）とも論理的に合致している。同とりまとめでは、自律的学校運営の時代においては、各学校が責任を持ち組織的な運営を行うことが重要としたうえで、こうした組織運営を行うためには教育委員会の支援機能が重要であると指摘されていた。

ところで、文部科学省が学校評価において公共事業としての成果を厳格にチェック、追及するシステムを採用しなかった理由もまた、同じく第52回中教審答申の内容から読み解くことが可能と考えられる。なぜならば6項で先述のように、規制改革会議の福井委員は、各学校が競争原理を担うものとして位置付けば、教育委員会の存在意義が希薄になるとの趣旨の指摘をしていたが、以下に示す52回答申の示す方向性は、福井委員の指摘とは正反対だからである。

この第52回中教審答申では、教育委員会制度の在り方その他について、「教育行政に関しては、文部科学省、都道府県教育委員会、市区町村教育委員会の間で、上意下達の中央集権的な行政になっており、地方の創意工夫を阻害しているとの指摘がある」としながらも、「義務教育の機会均等や水準確保などの根幹の保障は国の責任であり、その責任を果たす上で、都道府県や市区町村に対し必要な指導・助言や援助を行うことは必要である」と指摘していた。以上のように国による機会均等の保証などを重要視する点からは、義務教育において極力競争原理を持ち込むのを忌避しようというスタンスが看取できる。またこの答申からは、現行の教育委員会のあり方への見直しを提起する一方で、内閣府の規制改革の動きに対し、あくまで文部科学省－教育委員会－学校という従来のシステムを堅持し、義務教育への文部科学行政の関与の正当性を強調するスタンスも看取できる。

ここで文部科学省がこうした従来の教育行政の在り方の維持にこだわった理由を解釈する上では、本稿が射程とする、とりわけ2005年頃という当時の時代背景を考慮する必要があるであろう。この2005年前後という時代は、内閣府などとの間で義務教育費国庫負担金の存廃問題という文部科学行政の根幹を揺るがしかねない重大な事態が生じていた（「表」）。この国庫負担金の存廃問題は端的に言うならば、文部科学省所管の国庫負担金を削減すると同時に、税源移譲を行い、一般財源化を講じ、各地方自治体の裁量を拡大するという意味での改革を意味していた。従って、当時の文部科学省は、従来型の文部科学行政の維持存続の正当性を主張することが、いつの時代にも増して強く求められていたと解すことができよう。

9. 考察

本稿では、内閣府系諸会議の動向に対する文部科学省の対応について学校評価を対象事例として見てきた。本稿によると文部科学省の対応は、諸基準への適合性をチェックするか否かといった点で、内閣府系諸会議の示していた方向

性とは異なった対応を取っていた。また公共事業としての成果を厳格に査定し追及するかといった点でも文部科学省は内閣府系諸会議とは異なった対応をしていた。この点については、内閣府系諸会議とは異なり、学校改善を目的とした改善支援型、課題志向型の評価システムを構築することとなった。そしてその上で評価結果に基づく支援や条件整備という形で教育委員会の責任について触れていた。文部科学省が学校評価システムにおいてこうした政策対応を取ったことの論理に関しては、以下の通りである。

まず法令や諸基準への適合性のチェックについては、文部科学省はこの重要性を認めつつも、学校評価とは別個のシステム（設置者の教育委員会などによる日常的チェック）の中で行うべきとのスタンスを採った。文部科学省がこうした政策スタンスを採用した背景には、まず2003年の「今後の学校の管理運営の在り方について」（中間報告）に見られる保護や地域住民との協働による各地域に根差した学校づくりを重視するスタンスがあり、課題志向型の評価を志向していた経緯があった。また文部科学省がこうした対応を行った背景には、評価における学校の教職員の負担を考慮せざるを得ない時代状況が存在した。これらの他に、文部科学省が上述のスタンスを採用した背景には、内閣府系諸会議とは異なった教育委員会制度の維持存続という文部科学省の基本路線もあったと考えられる。

次に学校評価において成果の厳格なチェックや競争原理を忌避し、学校評価結果における教育委員会の責任についてなど触れた理由は、内閣府系諸会議の教育委員会制度改革とは異なり、当時の教育委員会の役割や存在意義を強調する論理があった。そしてこうした背景には、教育分野の規制改革を意図する内閣府系諸会議とは異なり、文部科学省－教育委員会－学校という従来の行政システムを堅持し、文部科学行政の関与する余地を担保したいとの政策的意図が存在することが看取できた。そしてこうした文部科学省の対応が生じたことの原因には、文部科学行政の根幹とも言える義務教育国庫負担の存廃問題といった時代的な背景も存在した。

冒頭部分で触れた福島（2011）の先行研究との比較で言うと、確かに本稿では学校評価において文部科学省が内閣府系諸会議とは異なった対応したことを明らかにした点では同様である。ただ本稿では、学校評価をめぐる重要な論点である規制改革とそれに対する事後チェックという観点に着目を行った点では、先行研究とは異なる。また学校評価が教育委員会制度改革の問題と連動して論じられたことを示し、文部科学省の内閣府系諸会議への対応の論理を示した点でも先行研究とは異なる。

本稿での分析からは、果たして法令や諸基準への適合性へのチェックをはじめとする規制改革に伴う事後チェックが、日常的な教育委員会とのやり取りなどの学校評価とは別のシステムの中で担保されているかとの論点が重要であることが示唆される。換言すれば、教育委員会との日常的なやり取りなどの中で事後チェックが十分に出来ないのであれば、学校評価において事後チェック機能を盛り込むことを考慮する必要があることを意味する。ただその際には、銭谷局長などの発言にもあった評価者の負担などについては別途議論する必要があると考えられよう。上述したこれらの論点は、とりわけ学校裁量の度合いが拡大している場合には特に考慮すべきことと考えられよう。また今後、教育委員会の役割縮小、必置規制緩和といった改革が起こった場合にも、学校評価において事後チェック要素を盛り込むことを考慮する必要性が生じるであろう。なぜならば、諸基準への適合性へのチェックに見られる規制改革に対する事後チェック機能は、教育委員会の業務の中で行うことが想定されており、役割縮小となればこうした機能が不十分となる可能性が考えられるからである。そしてこれを踏まえれば、内閣府系諸会議で教育委員会制度改革と評価による事後チェックが同時並行的に論じられていたのが決して偶然ではないことも理解できよう。

最後に、本稿の持つ限界について触れたい。本稿では、内閣府系諸会議の動向に対する文部科学省の政策対応の特徴とその論理について学校評価を事例に明らかにした。またこれに加え

本稿では、教育分野の規制改革に対する事後チェックをいかにして行うかという論点についての示唆を得た。ただとりわけ後者の部分については、規制改革に対する事後チェックという論点について示唆を得るにとどまっている。従って実際に、学校に対する教育委員会の日常的なチェックなどにより、果たして事後チェックにあたる要素が担保されているかどうかといった点について実証的に明らかにされていない。そしてこの点については他稿を期すこととしたい。

注

- (1) 本稿での分析を行う上では、この窪田 (2013) の論考に負う部分が決して少なくない。ただ、本稿では文部科学省の対応の論理や学校評価と教育委員会制度改革との関係について考察を行っている点では、窪田の論考とは異なっている。
- (2) 本稿では、文部科学省や内閣府の政策文書、報告書を参照したが、これらを参照する上では、文部科学省 HP <http://www.mext.go.jp/>、あるいは内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/>、といったサイトにアクセスを行った。またその他に「表」で示したように総務省 HP <http://www.soumu.go.jp/> にもアクセスを行っている。なお各サイトの最終アクセス日は、全て2017/7/26である。
- (3) 文部科学省の対応の中で公金のチェックの問題についてあまり議論されていなかったのは興味深い点であるが、筆者の収集した資料からその点について考察するのは極めて困難であった。
- (4) この答申の頃、学校評価に関して議論が始まったことは、例えば木岡 (2004) で指摘されている。
- (5) 学校と教育委員会の関係については、公立学校と国立、私立学校とは異質であると考えられる。ただ本稿では、学校と教育委員会の関係については公立学校の話に絞って話を進めていく。
- (6) 以後の論において出てくる教育分野におけるバウチャーとは、1955年経済学者のミルトン・フリードマンによって提唱されたものである。
- (7) 教育委員会の学校に対する役割として、監督

機構と支援機構としての役割が存在していることは、例えば堀、柳林 (2009) を参照されたい。

- (8) これ以降で頻出する、教育委員会による学校へのチェックというものは教育委員会の監督機構としての役割とほぼ同義と理解できよう。教育委員会の役割として支援機構としての役割と監督機構の両者の役割があることについては堀、柳林、同上を参照されたい。
- (9) 教育委員会制度改革については、文部科学省はもとより、利害当事者であった自治体首長の大部分も現行制度に肯定的であったために、改革は見送られることとなった。自治体首長が現行制度に肯定的であった点に関しては、例えば堀、柳林前掲書や村上 (2011) を参照されたい。

参考引用文献一覧

- ・青木栄一『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』勁草書房、2013年
- ・池田雅則、広田照幸「学校評価の制度化をめぐる政治過程」『日本大学文理学部人文科学研究研究所研究紀要』第7号、2009年、40—64頁。
- ・内山絵美子「義務教育国庫負担制度改革における文部科学省の対応とその論理—地方分権と教育機会均等保障との調整」筑波大学人間系教育学域『教育学系論集』第37巻、2011年、13—25頁。
- ・勝野正章「教育の目標設定と質の保障—国家のヘゲモニックプロジェクト」『日本教育政策学会年報』第12号、八月書館、2007年、8—21頁。
- ・窪田真二「諸外国の奮闘から何を学び取るか」木岡一明、窪田真二編『学校評価のしくみをどう創るか』学陽書房、2004年、193—199頁。
- ・窪田真二「地方分権、規制改革政策と日本の義務教育—義務教育国庫負担制度をめぐる論点と争点」日本教育学会『教育学研究』第72号、第4巻、2005年、419—431頁。
- ・窪田真二「義務教育諸学校の評価制度構築上の課題」日本教育制度学会編『現代教育制度への提言 (上巻)』、2013年、110—125頁。
- ・木岡一明「日本における学校評価とその歴史」木岡一明、窪田真二編『学校評価のしくみをどう創るか』学陽書房、2004年、175—192頁。
- ・戸田忠雄「ある“教育被害”にあった子どもを

持つ親への手紙」福井秀夫編『教育バウチャー—学校はどう選ばれるか』明治図書出版、2007年、26-74頁。

- ・ 福井秀夫「子どもと親に優しい学校とは」福井秀夫編『教育バウチャー—学校はどう選ばれるか』明治図書出版、2007年、166-220頁。
- ・ 福井秀夫「学校の枠組みとなる法制度はどのように機能しているのか」浅見泰司、福井秀夫、戸田忠雄編『教育の失敗—法と経済学で考える教育改革—』日本評論社、2010年、1-42頁。
- ・ 福嶋尚子「中央政府における学校評価政策の展開と制度構想の特徴」日本教育政策学会『日本教育政策学会年報』第11号、八月書館、2011年、136-150頁。
- ・ 堀和郎、柳林信彦『教育委員会制度再生の条件—運用実態の実証的分析に基づいて—』筑波大学出版会、2009年
- ・ 村上祐介『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究—』木鐸社、2011年
- ・ 文部科学省「学校評価ガイドライン—2014改訂版—」
- ・ 八代尚宏「規制改革—『法と経済学』からの提言」、有斐閣、2003年

(論文受理日：2017年8月23日)

**Characteristics and Logic in the Policy of the School Evaluation System
Planned by MEXT: From the Viewpoint of Comparison
with a School Evaluation System Proposed
by Councils Put Forth by the Cabinet Office**

Ichiro KANAMORI

This[A1] paper aimed to examine the reactions of Japan's Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) to deregulations or structural reforms in the school evaluation system and the rationale behind the reactions. Therefore, official papers, reports, or accounts of meetings published by MEXT and Council on Economic and Fiscal Policy, as well as reforms proposed by the Council for Regulatory Reform in the Cabinet Office were analyzed. In addition, books written by the Council for Regulatory Reform committee members were used as secondary research sources. The analysis focused on the following viewpoint: school evaluation as a school improvement strategy or an audit or inspection. The analysis revealed the following results:

Unlike Cabinet councils, MEXT did not specify conducting inspections or check after education deregulation in the school evaluation system; rather, it specified that educational boards played a supportive role in the improvement of the school evaluation system. Furthermore, it did not support the abolishment of educational boards and maintained that they were imperative to the school evaluation system.

The rationale behind MEXT's reaction to the Cabinet councils' policy was as follows: First, MEXT emphasized the importance of the cooperation between schools and parents or community residents. Second, the inspection of schools or check after education deregulation should be implemented not by the school evaluation system but as a regular function of educational boards. Third, in relation to the post-deregulations checks, MEXT intended to participate in the administration of compulsory education by defending educational boards.