

教育委員会は学校に対する自らの責任を

どのような目で捉えているのか

—市町村教育委員会事業評価報告書の分析を通して—

筑波大学 水本 徳 明

1. 研究の目的と方法

本研究の目的は、市町村教育委員会が学校教育に対する自らの責任について、その範囲や役割をどう捉えているかを明らかにすることである。そのために、市町村教育委員会の事業評価報告書の分析を行う。教育委員会の事業評価報告書は、教育委員会が自ら実施する事業について学識経験者の知見を活かして点検・評価した結果をまとめたものである。そこには、教育委員会の自らの責任についての意識が示されていると考えることができる。

本稿では、関東地方のある一つの県の全市町村のホームページを閲覧し、2011年11月末時点で教育委員会の事業評価報告書が掲載されているものすべてを対象とした。この県の全市町村数は44であり、そのうちホームページに教育委員会事業評価報告書の記載が確認できた自治体は28(63.6%)であった。

2. 教育委員会事業評価の政策的背景

教育委員会の事業評価は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法）第27条の次の規定に基づいて行われる。

第二十七条 教育委員会は、毎年、その権限に属する事務（前条第一項の規定により教育長に委任された事務その他教育長の権限に属する事務（同条第三項の規定により事務局職員等に委任された事務を含む。）を含む。）の管理及び執行の状況について点検及び評価を行い、その結果に関する報告書を作成し、これを議会に提出するとともに、公表しなければならない。

2 教育委員会は、前項の点検及び評価を行うに当たっては、教育に関し学識経験を有する者の知見の活用を図るものとする。

この規定は2007年の地教行法改正により設けられ、2008年4月1日から施行された。この改正は、直接には中央教育審議会（2007）が「教育委員会の責任体制の明確化」を図る観点から「教

水本徳明：教育委員会は学校に対する自らの責任をどのような目で捉えているのか

育委員会は、第三者の知見を活用しつつ、教育長に委任した事務も含め、教育委員会の事務の管理・執行状況について点検・評価を行い、議会に報告するものとする。」を提言したことを受けて行われたものである。しかし、中央教育審議会（2005）が「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。」と述べたように、分権改革が進行する中で以前から地方自治体の取り組みに対する評価の必要性は指摘されてきた。

文部科学省（2011）によれば、2010年度間の「教育委員会の活動状況についての点検・評価」における市町村教育委員会の「学識経験者の知見の活用状況」では、大学教授等が32.2%、企業関係者が11.2%、退職教員が42.8%、弁護士・税理士・公認会計士等が3.7%、NPO関係者が2.8%、PTA関係者・保護者が28.4%となっている。「会議報告の方法」では「委員会等で説明し、審議」が12.0%、「本会議、委員会で説明」が35.2%、「書面による提出のみ」が51.1%となっている。また、「一般への公表方法」では「冊子やパンフレット等を配布」が26.3%、「ホームページ」が58.7%、「その他」が16.1%である。上述の法改正以前の2006年度間において教育委員会の活動状況についての点検・評価を行っている市町村は34.6%であり、そのうち教育委員会独自の評価実施率は6.8%であった（文部科学省2007）。

3. 教育委員会事業評価の実態

(1) 評価対象事業

表1は本稿で分析対象とする28自治体の教育委員会事業評価が何を評価対象として取り上げているかを整理したものである。ここでは本稿の目的に沿って、教育委員会が行っている学校教育に関する事業のみを取り上げている（ただし、学校給食に関する事業、就学援助に関する事業、放課後子どもプランに関する事業は除外した）。自治体によって事業の分類が異なるので、筆者の設定した枠組にしたがって事業を分類した。

第一に、教育委員会の会議及びその他の教育委員の活動については、事実を記載しているだけの自治体が最も多く、次いで記載もしていない自治体が多い。教育委員会会議に関する評価を記載している自治体は4、その他の教育委員の活動に関する評価を記載している自治体は5である。教育委員会の活動といえば事務局の活動であると、教育委員会自身が理解していると言えよう。

第二に、平均すると各自治体でおおよそ学校教育に関する20の事業が評価対象となっている。しかしそのばらつきは大きく、最大は138事業、最小は3事業である。教育委員会事業評価では、網羅的に全事業を評価対象とするのではなく、教育委員会が適宜評価対象とする事業を選定して評価を実施している。したがって、ここでの事業数の差異は、実施されている事業数の差異とともに、実施している事業から何を評価対象とするかという評価対象選定数の差異を反映している。似通った規模の自治体間でも事業数が異なることから、者の差異の影響が大きいことが推察できる。

表1 対象自治体の教育委員会事業評価で対象とされている事業数

自治体	人口(万人)	対象年度	教委会議	他の教委活動	教職員配置	学向上	教指指導	道徳教育	特活その他教育	生徒指導	学校保健	学校運営	学校安全	一貫連携	指導主事活動	研修	IT整備	教材整備	学校図書	学校施設	その他	項目数合計
A市	26.9	21	記載と評価	記載と評価	1	1	10	1	13	7	4	10	3	1	1	1	4	1	0	4	0	62
B市	21.5	21	記載なし	記載なし	2	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	7
C市	19.3	22	記載のみ	記載のみ	2	2	3	0	13	3	0	0	0	1	1	3	0	0	0	0	1	31
D市	15.7	21	記載と評価	記載と評価	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6
E市	14.3	22	記載なし	記載なし	5	13	6	3	30	9	5	5	19	4	6	12	3	1	2	13	2	138
F市	9.5	21	記載のみ	記載のみ	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	4	0	10
G市	8.0	21	記載なし	記載なし	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0	6
H市	7.9	21	記載のみ	記載のみ	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
I市	6.6	21	記載なし	記載なし	3	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	7
J市	6.2	21	記載のみ	記載のみ	1	7	2	3	12	8	1	8	7	5	0	1	0	0	0	2	0	57
K市	5.6	21	記載のみ	記載のみ	2	2	0	0	4	2	0	3	3	0	1	3	0	0	1	2	1	24
L市	5.6	22	記載なし	記載なし	3	0	0	0	1	2	1	0	2	0	0	0	0	1	2	3	1	16
M市	5.4	21	記載と評価	記載と評価	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	3	0	9
N市	5.0	22	記載と評価	記載と評価	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0	8
O市	5.2	21	記載のみ	記載のみ	5	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	10
P市	5.2	22	記載のみ	記載のみ	3	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	8
Q市	4.7	21	記載のみ	記載なし	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	2	0	8
R市	4.7	22	記載のみ	記載のみ	5	2	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	4	1	16
S市	4.6	21	記載なし	記載なし	1	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	6
T市	4.5	22	記載なし	記載と評価	1	0	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	6
U市	4.4	20	記載のみ	記載のみ	5	0	0	0	2	1	2	5	2	0	0	0	2	2	2	3	1	27
V市	3.8	22	記載なし	記載なし	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	7
W町	3.5	21	記載なし	記載なし	4	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1	0	10
X市	3.1	21	記載のみ	記載のみ	2	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	3	0	0	3	0	12
Y市	3.1	21	記載のみ	記載のみ	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	0	8
Y町	2.8	20	記載なし	記載なし	1	1	2	1	0	4	0	0	0	0	1	7	1	0	0	3	0	21
ロ町	2.0	21	記載のみ	記載のみ	3	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	9
ハ町	1.8	21	記載のみ	記載のみ	3	0	3	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	1	0	3	0	14
			平均		2.3	1.1	1.0	0.3	3.1	2.0	0.5	1.3	1.4	0.4	0.4	1.0	0.9	0.4	0.5	2.4	0.5	19.5

注)人口は平成22年国勢調査による。対象年度は今回分析対象とした事業評価が評価対象としている年度である。一つの事業が報告書の複数箇所に取り上げられている場合は重複して数えずとした。

水本徳明：教育委員会は学校に対する自らの責任をどのような目で捉えているのか

第三に、事業の分類で評価対象事業数の多いものを見ると、「特活その他教育」に関する事業が平均3.1事業で最多である。具体的には、キャリア教育、食育、国際理解教育、人権教育、環境教育、読書活動など多様な教育活動に対する支援が評価対象となっている。2番目に多いのが学校施設関係であり、平均2.4事業となっている。具体的には校舎の耐震診断、耐震補強、改築などが含まれている。3番目に多いのは教職員配置であり、平均2.3事業である。具体的には、ティーム・ティーチングや少人数指導のための非常勤講師配置、ALT配置、障害のある児童生徒に対する介助員配置、理科支援員配置などが多くの自治体で取り上げられている4番目に多いのは、生徒指導であり平均2.0事業である。不登校対策、教育相談、問題行動対応支援などが取り上げられている。

第四に、逆に評価対象事業が少ないのは道徳教育、一貫・連携教育、指導主事活動、教材等整備、学校保健、学校図書館、などである。少ない理由はそもそもそれに関わる事業が少ないあるいは行われていない可能性と、事業は行われていても評価対象とされていない可能性の両方が考えられる。しかし、たとえば指導主事活動についていえば、本研究で対象としている全市町村には県費による指導主事が配置されている。学校訪問を中心とした指導主事活動を評価対象としている自治体は、この県費により配置されている指導主事の活動を評価対象としているのである。またいうまでもなくすべての自治体で学校の教材費に関する支出をしているはずであるから、教材等の整備を評価対象とすることはできるはずである。学校保健についても同様であろう。したがって、少なくとも指導主事活動、教材等整備、学校保健については教育委員会の活動があるにも拘わらず、評価対象とされていないと判断することができる。

(2) 評価方式

表2は評価方式を内部評価と外部評価に分けて示したものである。

第一に、内部評価の方法は、一般行政の事業評価で使用されている評価シートとの関連で類型化することができる。すなわち、①内部評価がほぼ当該自治体の一般行政の事業評価で使用されている評価シートのみである場合（評価シート中心）、②評価シートを記載する一方でそのまとも記載している場合（シートとまとめ）、③一般行政の事業評価シートを記載せず教育委員会独自の評価形式となっている場合（教委独自）の3類型である。数的にいうと、③が約半数、①と②がそれぞれ4分の1である。ただし、③の教委独自の場合、ここでは一般行政の事業評価シートが記載されていないという形式的な要件のみで判断しているので、内容的にとくに評価方法が工夫されていることを必ずしも意味しない。次項で紹介するE市やJ市のような独自の特色ある評価を行っている場合やI市のように教育行政独自の評価シートを開発している例もあるが、事業毎に簡単な実績と評価が記述されている自治体がほとんどで、単に評価を簡略化しているに過ぎない場合が多いと思われる。

第二に、外部評価者数は平均2.7名であった（不明の3自治体を除く）。最多は5名、最少は1

名である。ほとんどの場合、外部評価委員の氏名と所属等が記載されている。

第三に、外部評価方式は次のように整理した。まず、外部評価意見が個人別に記載されている場合（個人）と複数の外部評価委員の合同の意見として記載されている場合（合同）に分けることができる。また、個々の事業毎に外部評価意見が記述されている場合（事業別）、いくつかの事業を大枠でくくって外部評価意見が記述されている場合（大枠）、事業全体について総合的な外部評価意見が記述されている場合（総合）に分けることができる。したがって、たとえば「個人・大枠」は外部評価委員個々がいくつかの事業を大枠でくくって評価意見を述べている場合であり、「合同・事業別+個人・総合」は個々の事業について外部評価委員合同の評価意見が記載されかつ外部評価委員個々が教育委員会の事業全体について総合定期評価意見を述べている場合である。

まず、個人か合同かという観点で見ると合同のケースが圧倒的に多い。ただ、この場合、意見の記載が個人別になっていないというだけであって、合意形成がなされた結果なのか特定の委員の意見が記載されているだけなのかは分からない。一方、事業別か大枠か総合かという観点では事業別が圧倒的に多い。結果的に「合同・事業別」が最も多い外部評価方式となり、約半数の自治体で採用されている。事業別には合同の意見を記載し、大枠あるいは総合で個別の意見を記載するという組み合わせという方式のように、外部評価を工夫するケースも見られる。

全体的に見ると、一般行政の事業評価シートによって内部評価を実施し、それぞれの事業について外部評価委員合同の意見を付すという評価方法が一般的である。

表2 対象自治体の教育委員会事業評価方式

自治体	内部評価	外部者数	外部評価方式
A市	教委独自	2	個人・大枠
B市	シートとまとめ	3	合同・事業別
C市	教委独自	3	個人・大枠
D市	シートとまとめ	2	個人・事業別
E市	教委独自	—	大枠
F市	シートとまとめ	5	合同・事業別
G市	シート中心	2	合同・事業別
H市	教委独自	3	合同・事業別
I市	教委独自	5	合同・大枠・総合
J市	教委独自	3	合同・大枠+個人・総合
K市	教委独自	3	合同・事業別
L市	教委独自	2	合同・事業別
M市	教委独自	1	個人・事業別・総合
N市	シートとまとめ	3	合同・事業別
O市	教委独自	3	合同・事業別
P市	シート中心	3	合同・事業別
Q市	教委独自	3	合同・事業別・総合
R市	教委独自	1	個人・大枠
S市	シート中心	3	合同・事業別
T市	シート中心	2	合同・事業別・総合
U市	まとめ中心	—	—
V市	シート中心	3	合同・事業別
W町	シートとまとめ	3	合同・事業別
X市	教委独自	3	個人・大枠あるいは事業別
Y市	教委独自	2	個人・事業別
イ町	教委独自	2	合同・大枠
ロ町	シート中心	—	合同・事業別
ハ町	シート中心	2	合同・事業別+個人・総合
平均		2.7	

水本徳明：教育委員会は学校に対する自らの責任をどのような目で捉えているのか

(3) 特色のある事例

ここでは、評価方法に独自の工夫を行っている3事例を紹介する。

第一は、E市である。E市教育委員会は平成21年3月に策定した「教育総合プラン」（教育振興基本計画に当たる）の施策体系にしたがって評価を行っている。他の多くの自治体で事業が取り上げられそのねらいや実績が記述されるのに対して、E市では教育施策のねらい（「施策の方向」と表現されている）が取り上げられ、それに対応する事業の実績と今後の方向性が記述される形式となっている。

そして、ねらいと事業が1対1対応でないので、一つのねらいに対して担当課の異なる複数の事業が記述されている場合もあれば、一つの事業が複数のねらいに対応して複数回記述されている場合もある。前者の例としては、「研修の充実」という項目中の「教育研究会の活動をサポートします」というねらいに、指導課の実施した補助金の支出と指導課の実施した教育研究会研究指定校への指導・助言の実績等の記述がなされている。後者の例としては、『「個別の学習計画」の作成という事業は、「教育課程見直しの支援」という項目中の「各児童生徒が目標を明確にもって学習に臨めるよう、一人ひとりの学習計画を立てられるような環境を整えていきます。」というねらいに対応するとともに、「学習習慣の形成」という項目中の「児童生徒の実態に応じた適切な宿題や課題を課すとともに、自立的な家庭学習を行えるよう必要な情報や資料を提供し、家庭における学習習慣の確立を進めます」というねらいにも対応している。

このように、E市教育委員会の事業評価では教育総合プランの体系に沿ってそれぞれのねらいの実現につながる施策が網羅的に取り上げられているために、評価対象となっている事業数が他の自治体に比べて非常に多い（表1では、複数回記述されている事業は1として数えてある）。なかには「各小中学校のホームページの充実を図ります」というねらいに対応する「各校の学校ホームページ作成・更新に関する啓発を行いました」という実績のように、一つの事業というよりも日常的な指導・助言というべきものも含まれているが、かえってそのために教育委員会の学校支援活動全体が把握できる。ただ、外部評価については大枠で簡単なコメントが記載されているにとどまっている。

第二は、J市の例である。J市の教育委員会事業評価は、市総合計画に掲げる「個性と創造性を育む子どもたちの育成」の項目に位置づけ実施している「J市の教育目標」に対応した形で行われている。個々の事務事業の評価は、「市が実施し公表している『行政評価』をもってこれに代える」と記されており、該当するURLが記載されている。E市の例に類似していると言えるが、E市では施策のねらい—実績—今後の方向性が細かく対応する形になっているのに対し、J市の例では大枠（プラン）の中で施策のねらい（「目標・取り組み概要」と記されている）が数項目挙げられ、それ関わる「自己評価」と「今後の課題と対応方向」がそれぞれ数項目ずつ記載されている。たとえば「確かな学力の育成（ステップアッププラン）」という大枠の中では「定着度に応じた発展的な学習や補充的な学習を行います。」というような施策のねらいが16項目挙げられて

いるが、それに対する「自己評価」と「今後の課題と対応方向」はそれぞれ11項目である。つまり、教育目標の下位目標に対して施策を細かく対応させないで大枠でくくって評価しているのである。

また、J市では表2で外部評価として示した学識経験者等の評価とは別に、大枠毎に「保護者、学校運営協力員及び『私の提案』などの意見、『行政評価員』や各種委員会委員など多数の方々からいただいた指摘事項等」が「外部の方々からいただいた意見」として記載されている。さらに、教育委員会事業評価の枠組と同じ枠組で各学校における「成果と課題」が添付されている。これは各学校4ページ程度あり、市の教育目標に即した各学校での取り組みと自己評価、課題等が分かるようになっている。外部評価については、大枠で合同の意見が記載されているとともに最後に個人別の総合的な意見が記載されている。

第三は、I市の例である。他のすべての自治体で自己評価を受けて外部評価が記載されるという形式で教育委員会事業報告書が構成されているのに対し、I市ではまず「I市教育行政評価委員会答申」が掲載され、その次に関連する事業の「教育行政評価シート（自己評価）」のまとめが掲載されている（すべての教育行政評価シートは資料として添付されている）。外部評価は重点目標の大枠毎及び総合的な評価が記載されている。

I市の「教育行政評価シート」はバランス・スコアカードの視点を盛り込んで独自に開発されたものである。I市の教育行政評価は平成21年度対象で3回目となり、自己評価のしくみや進め方が改善され、そのこと自体が外部評価の対象となっている。外部評価には「評価システムの改善について」も指摘され、さらなる自己評価の改善課題が示されている。またI市では、前年度の教育行政評価による改善の取り組みが記述されている。評価による改善のフォローアップが教育行政評価報告書の中でなされているのである。

4. 事業評価から見る教育委員会の責任意識とその課題

以上の分析から、学校教育に関わる教育委員会の責任意識について考察する。

第一に、評価対象となっていない事柄に注目したい。表1に示したように、評価対象となっている事業数は自治体により差があるが、教育委員会の権限であるにも拘わらずどの自治体の事業評価においても評価対象になっていないのが、学級編制と学校管理規則である。確かに学級編制は県の定める基準に基づいて行われなければならないが、県の基準通りにするにしてもその意思決定を行うのは市町村である。これまでも、県の同意があれば市町村の判断で少人数学級編制が可能であった。また、教育委員会の定める学校管理規則は学校における教育と経営に広範な影響を与える。教育委員会の定めた学校管理規則が学校における教育と経営にどのような影響を与えたのかが点検評価されてしかるべきではなかろうか。また、本論でも指摘したように、県費で配置されている指導主事の学校訪問活動が評価対象とされているケースも少ない。費用負担は県費であっても、その指導主事をどのように活用するかは市町村の判断のはずである。結局、教育委員

水本徳明：教育委員会は学校に対する自らの責任をどのような目で捉えているのか

会の責任意識が市町村費による教職員配置のような特別な事業に集中し、学校教育の日常的な基盤整備ともいべき学級編制や学校管理規則、指導主事の活動などに向けられていないと言うことができよう。

第二に、ほとんどの場合事業とその効果が1対1対応的に捉えられていることである。事業評価が個々の事業を取り上げその目的達成度を評価する形式をとる限り、それは避けられない。しかし、1対1対応的に捉えている限り、複数の事業の複合的な効果や様々な事業が錯綜してもたらされている学校レベルの複雑な実態を捉えることは困難である。多くの自治体では、一般行政の事業評価シートをそのまま活用することによって、1対1対応的な視野から抜け出せないでいる。外部評価についても、事業毎の評価が多く、総合的な評価は少ない。事例で取り上げたE市やJ市のように、自治体の教育目標や教育計画の体系に沿い、1対1対応でない形で評価が行われているのは、教育行政事業の複合的な効果や現場の複雑な実態を捉えようとする意識の現れと理解することもできる。個々の事業評価は一般の行政事業評価に委ねるというJ市の方式は、教育委員会事業評価において教育事業の複雑性への視野を確保する一つの可能性を示している。I市で進められている教育行政独自の評価シートの開発とその活用も、教育事業の特性に応じた事業評価の在り方として注目できる。

第三に、教育事業評価は年度ごとのフローの評価である。そのフローがどのように累積されて学校教育の現状がどうなっているのか、いわばストックとしての学校教育の評価は事業評価からは見えてこない。そのストックは、たとえば児童生徒の平均年間欠席日数や不登校数、学校事故、図書貸し出し数、学力水準などの現状と経年変化、各学校における校内研修の実態、危機管理体制や危機管理マニュアルの実態、教職員の健康状態などとして現象するであろう。本稿で取り上げた事業評価を見る限り、教育委員会の責任意識はフローに向けられており、ストックとしての学校教育の実態に対する責任意識は低いのではないかと思われる。I市の例のように、前年度の評価に基づく改善の取り組みをフォローしていくことはストックを捉えていくことにつながるけれども、それとは別に学校教育の実態とその経年的な変化を事業評価とリンクさせていくことが必要であろう。J市の教育委員会事業評価と同じ枠組で学校の実態や評価を記述する方式は、そうしたリンクの可能性を示していると言えよう。

文献

中央教育審議会 2005 「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」

———2007 「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について（答申）」

文部科学省 2007 教育委員会の現状に関する調査（平成18年度間）

http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/08112602.htm#a021, 2011年11月12日確認

———2011 教育委員会の現状に関する調査（平成22年度間）

http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/1312407.htm, 2011年11月12日確認