

**教育政策における政策評価**  
—文部科学省全国学力・学習状況調査を中心に—

**Policy Evaluation in an Education Policy**  
**Focusing on the National Assessment of Academic Ability**  
**by the Japanese Ministry of Education**

堀 保彦\*

はじめに

2007年4月24日、文部科学省によって、悉皆方式による「全国学力・学習状況調査」が実施された。悉皆での全国調査は、中学校では1964年以来43年ぶり、小学校では史上初のことであった。全国でそれぞれ100万人以上の小学校6年生と中学校3年生が参加した。

その後、2008年から2009年まで悉皆調査が継続して行われ、2010年からは約3割の抽出調査に変更された。ただし、抽出されなかった学校でも希望があれば自主参加できるため約2010年は7割超の学校が参加した。2011年は東日本大震災の影響で中止されたが、2012年には学力調査の科目に理科を追加して実施された。2012年の参加率は8割を超えた。2013年については、「全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）」が再び悉皆方式に変更されて実施されることになっている<sup>1</sup>。

「全国学力・学習状況調査」は、文部科学省の「確かな学力の向上」政策を具現化するための事業として実施されるもので、政策評価の対象になっている事業である。政策評価（実績評価）は毎年行われているが、教育政策は、その効果が発現されるまで長期間を要し、政策とその効果の評価が難しい。

本稿は、文部科学省が実施している「全国学力・学習状況調査」を政策評価の観点から検証し、その課題を論究するものである。

## 1. わが国の政策評価制度

### 1-1. 政策評価制度の概要

「政策」とは行政目的を実現するための方策である。政策評価の基本的事項を定める「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）」（以下、政策評価法という。）では政策を「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策

---

\* 浜松学院大学非常勤講師（政策科学、憲法、政治学）

その他これに類するもの」と定義している。

一般に、行政目的を実現するための「政策」(Policy)の下に、その方針に基づく具体的な制度である「施策」(Program)が作られ、そのもとで個別の行政の行為である「事業」(Project)が実施されるという政策体系が形成されている。「政策評価」はこの政策体系を評価するもので、政策や施策を評価する「政策評価」、施策や事業を評価する「行政評価」を合わせた概念とされる。

政策評価においては、政策、施策、事業のための予算や人員など資源の投入である「インプット (Input)」、インプットにより生み出された実施結果である「アウトプット (Output)」、アウトプットがもたらす経済的・社会的効果である「アウトカム (Outcome)」が測定される。評価基準としては、経済性 (Economy)、効率性 (Efficiency) および有効性 (Effectiveness) が最もよくとりあげられる<sup>2</sup>。

政策評価法は、行政機関に事前評価と事後評価の実施と報告義務を課している。行政機関は事前評価と事後評価の実施について「政策の事前評価に関する事項」を策定し、これに基づいて事前評価を実施しなければならない(9条)。また7条において、行政機関の長は、事後評価の実施に関する計画(政策評価に関する実施計画)を1年ごとに定めるよう求められている。そしてこの計画等に基づいた事後評価の実施を、8条で課している。

この評価の実施の内容は、3条で規定されている。3条1項は、政策評価をする行政機関は、「政策効果」、すなわち「国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響」を把握し「これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」と規定している。第3条第2項では、客観的かつ厳格な政策評価の実施を図るため、①政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を使い、できる限り定量的に把握すること、②政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見を活用することを行政機関に求めている。

政策評価制度においては、政策の策定(インプット)の段階の評価(事前評価)だけでなく、その政策があげた業績や成果の評価(事後評価)をもすべきであり、ひいては、事後評価こそが厳密にされるべきものとされている。このため政策評価で重視されるようになった指標が「アウトプット(業績)」と「アウトカム(成果)」である。

アウトプット指標は、ある政策に掲げた目標の遂行が、行政機関による施策によって効率化・活性化されたか否かが評価される点にある。ただし、これは、あくまで行政を行う側からみての評価であるため、行政の受け手の側を含めた政策を評価すべきとの考えが現れた。これに基づくのがアウトカム(成果)指標である。

4条は、政府に以下のような努力を求めている。「政府は、政策評価の結果の取扱いについては(略)その適切な活用を図るよう努めなければならない。」この条文からは、政府に対して、行政機関の行った政策評価の結果の「適切な活用」に基づき、予算を作成するよう努力を求めるといった解釈が導かれている<sup>3</sup>。また、政策評価を行う各行政機関には

「Plan-Do-Check-Action」のマネジメント・サイクルを確立することが義務付けられている。予算要求は、当該行政機関の政策であるので、政策評価の結果（Check）は、予算要求（Action）に反映させなければならないことになる。

この法律に基づく政策評価を所管するのは、総務省である。総務省は12条2項に基づき、行政機関の政策評価の実施状況を踏まえ、政策評価の客観的かつ緻密な実施を担保するための評価を行う権限を有するとされている。総務大臣は「政策の評価」を行うために必要な範囲で、行政機関の長に資料の提出および説明を求め、または行政機関の業務について実地に調査できる（15条1項）。また総務大臣は、必要があると認めるときは、各行政機関の長に対して、評価の結果を政策に反映させるよう勧告ができる（17条）。さらに総務大臣は、各行政機関の政策評価の実施状況と、政策評価の結果が政策に反映しているかの状況を報告書にして国会に提出し、公表しなくてはならない（19条）。

## 1-2. 政策評価制度の目的

わが国の行政機関が行なう政策評価は政策評価法に基づいて行われている。

政策評価法1条によれば政策評価の目的は「行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めることにより、政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすること」とされている。

敷衍すると、政策評価は各行政機関が所掌する政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価を行うことにより、政策の企画立案や政策に基づく活動を的確に行うための重要な情報を提供するものである。

政策評価は、これを「企画立案（Plan）」、「実施（Do）」、「評価（Check）」、「企画立案への反映（Action）」を主要な要素とする政策のPDCAマネジメント・サイクルの中に制度化されたシステムとして明確に組み込み、その客観的かつ厳格な実施を確保し、政策評価の結果を始めとする政策評価に関する一連の情報を公表することにより、政策の不断の見直しや改善につなげるとともに、国民に対する行政の説明責任の徹底を図るものである。

政策評価が政策のPDCAサイクルに組み込まれ、このサイクルが有効に機能することにより、政策の質の向上がもたらされるとともに、併せて行政の政策形成能力の向上や職員の意識改革が進み、これらにより、国民本位の効率的で質の高い行政や国民的視点に立った成果重視の行政が実現されることとなる。さらに、政策評価に関する一連の情報の公表によって、国民に対する行政の説明責任の徹底が図られることにより、政策やそれに基づく活動についての透明性が確保され、ひいては行政に対する国民の信頼の向上が図られることとなるのである。

すなわち、政策評価制度の主要な目的は、次の3点にまとめることができる。

- ①国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること
- ②国民的視点に立った成果重視の行政を実現すること
- ③国民に対する説明責任を果たすこと

### 1-3. 政策評価制度導入の経緯と「福祉国家の危機」

わが国の政策評価制度は、1997年12月3日の行政改革会議最終報告<sup>4</sup>が政策評価の導入を提言したことに始まる。その後1998年6月12日に公布された中央省庁等改革基本法4条6号において、中央省庁等改革の基本方針として、「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること」が明記された。そして、1999年4月27日の中央省庁等改革推進本部決定である「中央省庁等改革の推進に関する方針」において、政策評価の実施等に関する基本方針が決定され、政策評価の大綱が定まった<sup>5</sup>。

政策評価制度が制定された背景には、わが国の財政危機や「ムダな公共事業」への批判がある。1991年のバブルの崩壊以降経済の停滞が続き、累積債務の増大に伴う財政的な制約が強まっている一方で、社会・経済の成熟化に伴う公共サービスへのニーズは増大し、かつ、多様化していた。このような社会状況の変化を背景に、複雑高度化した行政課題に対し、機動的かつ透明性の高い行政運営が求められるようになってきた。これに対応して、行政運営のあり方が、国民からわかりやすく、より効果的・効率的に行われる方向へと転換することが求められたのである。

また、世界的にも1980年代以降、先進国は経済環境の変化や急速なグローバル化の下で、従来の大きな政府がかかえてきた公共部門を単純に維持できないという「福祉国家の危機」に直面していた。このような状況下で公務員制度の改革をめざす理論が行政学の中から登場した。これはイギリスやニュージーランドの行政改革をリードしたもので、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論と呼ばれる。NPM理論は、官僚制組織を前提とした公務員制度の効率的運営をめざしたかつての行政管理論の射程を超えるもので、経済学や経営学の知見を行政学に導入し構成された理論である。

### 1-4. ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論

ホグgett (Paul Hoggett) は、NPM理論の戦略を、①分権化した組織単位の活動を調整する手段としての競争原理の導入、②戦略部門（企画・立案部門）の集権化と実行部門の分権化、③業績管理技術の拡大の3点にまとめている<sup>6</sup>。NPM理論はこうした戦略にそって、行政活動に市場原理を持ち込むこと、行政の執行部門をアウトソーシング（外部委託）すること、行政組織をエイジェンシー（独立行政法人）とすること、などといった大胆な行政改革を提唱している。

NPM理論は、新自由主義と親和的である。新自由主義においては、経済への政府の介入を縮小し、規制緩和等を通じて従来政府が担っていた機能を市場に任せることが行われる。アメリカ合衆国のレーガン政権による「レーガノミクス」、イギリスのサッチャー政権による「サッチャリズム」などが新自由主義政策の代表例である。

わが国においても行政の業務を民間に開放する「市場化テスト」（官民競争入札）、自治体の施設を民間が管理運営する指定管理者制度、社会資本を計画する部門と請け負う部署を分け、後者を民間企業に行わせるPFI（Private Finance Initiative）などが導入された。政策評価制度もNPM理論に基づくものであり、新自由主義政策の一つともいえる。ただし、政策評価制度は、単なる行政手法の革新やイデオロギーに基づく改革ではなく、福祉国家における公共政策の限界に対応するものと捉えるべきである。

## 2. 全国学力・学習状況調査の実施とその政策形成過程

### 2-1. 教育政策における全国学力・学習状況調査の位置づけ

文部科学省では、政策評価法を受けて、「文部科学省政策評価基本計画」と「文部科学省政策評価実施計画」を策定し、これに基づき、実績評価、事業評価、総合評価の三つの評価方式を用いて政策評価を実施している。政策評価の実施に当たっては、客観的かつ厳格な実施を確保するため、学識経験者などを構成員とする政策評価に関する有識者会議を開催し、評価手法・実施方法などの改善、個別の評価書などの内容について助言を得ている。

また、次年度概算要求において新規要求又は予算額の拡充を予定している事業のうち、社会的影響が大きいと想定されるもの又は予算規模の大きいものを対象に、事業の必要性・有効性・効率性、得ようとする効果などについて事前評価を実施している。

### 2-2. 全国学力・学習状況調査事業の事前評価

文部科学省は、2006年（平成18年度）に新たに全国学力・学習調査事業を開始するための予算要求（平成18年度予算の概算要求額：4,267百万円）をするにあたって新規事業として事前評価を行っている。

公表されている事前評価資料<sup>7</sup>によれば、「全国的な学力調査事業」の施策目標は、「確かな学力の育成」であり、達成目標は「学習指導要領の目標・内容に照らした児童生徒の学習状況の改善を図り、知識・技能解はもとより、学ぶ意欲、思考力、判断力、表現力等まで含めた「確かな学力」を育成する」ことである。得ようとする効果は、「児童生徒の学習到達度・理解度の把握検証と教育指導の改善充実」としている。

また、事業の必要性については「①児童生徒の全国的な学習到達度・理解度の把握・検証、②各学校における教育指導の改善充実、③教育施策の成果と課題を検証、④国際的・科学的な視点からの質の高い学力調査を推進、を図る観点から、国が全国規模の調査を実施する必要がある。」としている。

その他必要性を裏付ける資料として、次の資料などを添付している。

事業評価書－平成 18 年度新規・拡充事業等「全国的な学力調査事業（新規）」から抜粋

①平成 16 年 11 月 4 日経済財政諮問会議に提出した資料「蘇れ！日本」の「学力向上－世界のトップへ－競争意識の涵養、全国学力テストの実施」

②中央教育審議会義務教育特別部会配布資料、平成 17 年 5 月 23 日、6 月 30 日  
－義務教育の使命の明確化及び教育内容の改善－

(2) 教育内容の改善

ウ 学習到達度・理解度の把握のための全国的な学力調査の実施

③平成 17 年 6 月 21 日閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005 について」

第 3 章 新しい躍動の時代を実現するための取組

－少子高齢化とグローバル化を乗り越える

4. 次世代の育成

(教育改革)

平成 17 年秋に学習指導要領見直しの基本的方向性をまとめる。さらに、児童生徒の学力状況の把握・分析、これに基づく指導方法の改善・向上を図るため、全国的な学力調査の実施など適切な方策について、速やかに検討を進め、実施するとともに、習熟度別少数人数指導等多様な教育・指導方法により、「確かな学力」の向上を図る。

### 2-3. 政策形成過程における問題点

新規事業としての事前評価書からは全国学力・学習状況調査政策（事業）について、中央教育審議会義務教育特別部会などの専門家会議において審議され、その答申を受けた部科学省においてその必要性、効率性、有効性等の観点から十分な検討が行われたかに見える。

しかし、その必要性についての資料に「経済財政諮問会議」の資料が添付されていることから経済財政諮問会議などの審議が政策形成に影響を与えていることが考えられる。

経済財政諮問会議は、内閣府設置法第 18 条を根拠に内閣府に設置された「重要政策に関する会議」の一つである。内閣総理大臣の諮問を受けて、経済財政政策に関する重要事項について調査審議する機関として 2001 年 1 月の中央省庁再編によって設置された。その後 2009 年 9 月に誕生した鳩山内閣は国家戦略室を設置し、経済財政諮問会議は開催されなくなったが、2012 年 12 月に誕生した第 2 次安倍内閣で再開されることになった。

「全国学力・学習状況調査の実施は、「経済財政諮問会議に方向付けられ、文部科学省のトップがまず政策形成に当たるトップダウンによる政策形成であった」との指摘がある<sup>8</sup>。



全国学力・学習状況調査政策（事業）の政策形成過程において経済財政諮問会議に「学校選択性を導入しようとする意図があり、『学校評価』『教員評価』の実施と公開が求められた。そしてこれらの評価のなかの“客観的”な情報として『学力調査』を経済財政諮問会議は考えていた。」<sup>9</sup>とされる。

また、「『歳出改革』という政治的な方針の下、義務教育費国庫負担削減問題や、事後評価の結果を予算に結びつける政策評価制度の導入・変更が論じられていたこと、そして、教育政策が成果をあげ『教育の質』を保障しているか否かを図る尺度に『学力』があげられていた」<sup>10</sup>のである。このため、まず、文部科学大臣や幹部官僚によって全国学力・学習状況調査の予算確保が策動され、その後に政策の中身が形成されたのである。

政策評価制度は、政策と予算が成果をあげているかの評価を文部科学省に求めた。義務教育費の国庫負担を含めた教育予算も、成果を伴う政策に費やされていないと事後評価された場合、すなわち予算と政策が「教育の質」の保障に働いていないと判断された場合、削減の可能性が経済財政諮問会議で示唆されていた。経済財政諮問会議の民間議員の中から現れた、「教育の質」が保障されているか（教育予算と政策が成果をあげているか）を「学力」を尺度として評価すべきとの考えを受けて、まず全国学力・学習状況調査の実施が決定されたのである。「『はじめに結論ありき』の政策決定のしかたが、ここでも踏襲された」といえる<sup>11</sup>。

なお、文部科学省が事前評価において全国学力調査事業の必要性を示す資料として添付した平成17年（2005年）5月23日中央教育審議会義務教育特別部会の審議経過報告資料によると「子どもたちの学習到達度についての全国的な調査を実施することが適当である」としながらも「実施に当たっては、子どもたちに学習意欲の向上に向けた動機付けを与える観点も考慮しながら、学校間の序列化や過度な競争等につながらないように十分な配慮が必要である。具体的な実施の規模、方法、結果の扱い等について更に検討する必要がある。その際には、自治体や学校が全国的な学力状況との関係でそれぞれの学力状況を把握することにより、教育の充実への取組の動機付けとなることが重要な視点であると考えられる。また、併せて、収集・把握する調査データの取扱いに慎重な配慮をしつつ地域性、指導方法・指導形態などによる学力状況との関係が分析可能となる規模・方法を検討する必要がある。」と指摘されており、調査の内容や方法については具体的な検討が行われていなかったことが窺える。その後、2005年11月から2006年4月まで計12回開催された「全国的な学力調査の実施方法等に関する専門家会議」により具体的な実施方法が決められた。

全国学力・学習状況調査政策（事業）の政策形成・事前評価においては、事業の必要性、有効性、得ようとする効果などについて、具体的で緻密な検討が行われたとはいえない。全国的な学力調査の実施方法等に関する専門家会議による検討によって文部科学省がイニシアチブをとり経済財政諮問会議の要請どおりの実施方法にはならなかったとはいえ、事前評価のあり方に課題を残す政策形成過程であった。

### 3. 全国学力・学習状況調査事業の事後評価と結果の活用

#### 3-1. 事後評価におけるアウトカム指標の課題

政策の事後評価とは、政策・施策を対象に、その実施後に、政策・施策の不断の見直しや改善に資する情報を提供することを目的として、政策効果に着目した達成すべき政策目標、施策目標及び達成目標を設定し、それらに対する実績を定期的・継続的に測定するとともに、施策目標・達成目標期間が終了した時点で目標期間全体における取組や最終的な実績等を総括し、目標の達成度合いについて評価するものである。

政策評価法に基づく実績評価の実施に当たっては、政策の体系を明らかにするため、「文部科学省の使命と政策目標」を設定し、政策目標、施策目標及び達成目標を設定ごとに達成度合いを測定する。この際、できる限り定量的データなどを用いて分析を行い、施策の効果について検証する必要がある。「政策評価に関する標準的ガイドライン」<sup>12</sup>によれば、政策評価の対象としての政策は、「政策（狭義）」、「施策」及び「事務事業」である。

文部科学省が公表している「実績評価書（平成23年度実績）」によれば「全国学力・学習状況調査」は、「文部科学省の使命と政策目標」<sup>13</sup>に示された14の政策目標のうち「政策目標2 確かな学力の向上、豊かな心と健やかな体の育成と信頼される学校づくり」の「施策目標2-1 確かな学力の育成」を実現するための事業の一つと位置づけられている<sup>14</sup>。

「文部科学省の使命と政策目標」から一部抜粋

政策目標2 確かな学力の向上、豊かな心と健やかな体の育成と信頼される学校づくり

子どもたちが確かな学力、豊かな心と健やかな体を育成することのできる社会を実現するとともに信頼される学校づくりを進める。

施策目標2-1 確かな学力の育成

施策目標2-2 豊かな心の育成

施策目標2-3 青少年の健全育成

施策目標2-4 健やかな体の育成及び学校安全の推進

施策目標2-5 地域住民に開かれた信頼される学校づくり

施策目標2-6 魅力ある優れた教員の養成・確保

施策目標2-7 安全・安心で豊かな学校施設の整備推進

施策目標2-8 教育機会の確保のための支援づくり

施策目標2-9 幼児教育の振興

施策目標2-10 一人一人のニーズに応じた特別支援教育の推進

「政策目標2 確かな学力の向上、豊かな心と健やかな体の育成と信頼される学校づくり」の「施策目標2-1 確かな学力の育成」施策の概要は「基礎・基本を徹底し、自ら学び自ら考える力などまで含めた『確かな学力』を身に付けさせる。」と説明されている。



達成目標として「学習指導要領の目標・内容に照らした児童生徒の学習状況の改善を図り、知識・技能はもとより、学ぶ意欲、思考力、判断力、表現力等まで含めた『確かな学力』を育成する。」を掲げ、達成指標・アウトカム指標（評価指標）として全国学力・学習状況調査の結果における次の指標について数値目標を設定している。

- ① 授業の理解度（よくわかる、だいたいわかると回答した率）
- ② 過去の調査との同一問題について、今回の調査結果が上回った割合
- ③ 勉強は好きか（当てはまる、どちらかといえば当てはまると回答した率）
- ④ 全国学力・学習状況調査の結果を分析し、具体的な教育指導の改善に活用した学校（国・公・私立）の割合

政策評価法によれば政策評価（事後評価）においては、政策、施策、事業のための予算や人員など資源の投入である「インプット（Input）」、インプットにより生み出された実施結果である「アウトプット（Output）」、アウトプットがもたらす経済的・社会的効果である「アウトカム（Outcome）」をできる限り定量的に測定することが求められる。

しかし、文部科学省の「確かな学力の向上」政策は、未来への先行投資とも言えるものであり、効果が発現するまでに長期間を要する。加えて、地方教育委員会や学校など多様な政策実施主体が関わることや民間活動の影響とも相まって、政策とその効果との因果関係が複雑になる特性を持っている。

したがって、政策評価に当たっては、短期的な効果の発現のみに着目するのではなく、過去の政策にさかのぼってその政策が現在までに発現した効果を検証する、あるいはロジック・モデル等の適用により複雑な効果の発現要因を分析する等により、効果的な評価の実施が必要である。

また、「確かな学力の向上」政策は、効果及び便益を経済価値に換算することが困難であり、効率性の観点からの評価を行う場合は、把握された効果が政策効果全体を表現する上で適切かどうか、十分に検討する必要がある。公共政策に関わる利益と不利益を金銭表示しようとする考え方は基本的には是認・奨励されるべきである。しかし、それにも自ずと限界がある。利益や不利益には、金銭表示が比較的容易なものと、そうすることが有害なものもある。「費用－便益分析にいたずらな幻想を抱くことは、厳に慎むべきであろう」<sup>15</sup>。

確かな学力の向上という政策目標を達成するために実施された全国学力・学習状況調査事業の達成指標・アウトカム指標（評価指標）として文部科学省が設定した4つの指標が適切であるか否かについて今後さらに検討が必要である。

### 3-2. 政策評価の結果の活用とその課題

政策評価の結果は、政策の企画立案作業における重要な情報として活用され、また、予算、法令等にも適切に反映されなければならない。

全国学力・学習状況調査事業は、2007年（平成19年度）以降、毎会計年度予算措置を講じられていることから、政府は政策効果の点からも必要性、効率性、有効性などの観点からも継続して実施することに合理性があると判断されているものと考えられる。

文部科学省（国立教育政策研究所）が公開している全国学力・学習状況調査の政策評価の結果の活用例として「全国学力・学習状況調査において特徴ある結果を示した学校における取組事例集」<sup>16</sup>がある。これは平成19・20年度の全国学力・学習状況調査において、正答率が高いなどの特徴ある結果を示した学校が、その結果に寄与したと考えている取組を取りまとめたものである。

また、文部科学省では、平成19年度に、「全国学力・学習状況調査」を実施するとともに、「学力調査の結果に基づく検証改善サイクルの確立に向けた実践研究」として、都道府県・指定都市ごとに設置された検証改善委員会への委託研究事業を実施した。なかでも千葉県検証改善委員会の調査研究と政策提言が興味深い<sup>17</sup>。

千葉県検証改善委員会は、「全国学力・学習状況調査」の結果から就学援助率が低い学校の児童・生徒ほど、そして所得水準が高い市町村の児童・生徒ほど、相対的に学力が高い傾向があることに注目している。

すなわち、学校および市町村の置かれている社会経済的な状況と、児童・生徒の学力との間には、明確な関連が見られる。就学援助率が低い学校の児童・生徒ほど、そして所得水準が高い市町村の児童・生徒ほど、相対的に学力が高い傾向がある。しかも、このような関連は、児童・生徒の勉強時間や通塾の影響を統計的に取り除いても、確認される。つまり、子ども自身の「努力」や通塾に還元されない学力格差が、厳然と存在している。

このことから、社会経済的に恵まれない地域に対して、行財政的な支援を積極的に行う必要があることが示唆される。この分析によって、所得水準の低い地域においては、学級規模が小さいほど児童の学力が向上すること、学力向上事業の指定校となることが児童の学力向上にむすびつくことが示されている。つまり、教員加配や教育予算の重点化などの、行財政的な支援を行うことによって、社会経済的に恵まれない地域の児童の学力を保証できる。

そして、このような分析によって得られた知見を踏まえた具体的な学校改善支援プランとして、以下の3項目を政策提言している。

- ①社会経済的に恵まれない地域に対して、教員加配や教育予算の重点化などの行財政的な支援を行う。もちろん、行財政的支援は教育分野に留まらない。経済的に恵まれない家庭に対する各種援助の拡充や、雇用・労働状況の改善などについても検討する必要がある。
- ②非通塾の生徒が多い中学校に対しては、教員を増員するとともに、経験豊富な教員を厚く配置する、あるいは若手の教員に対する技能形成の機会を充実させる。学校全体

の人的資源の充実は、学力の底上げに対して有効である。

- ③各学校において、授業研究や放課後の学習サポートを積極的に実施する。特に学力の低い層に対する支援は、急務である。ただし、頻繁な研修や放課後まで延長された学習指導が、教員を圧迫することがないように、これらの取り組みを奨励するのであれば、同時に教員の事務作業の軽減などを行う必要がある。

千葉県検証改善委員会が政策提言した学校改善支援プランの実現にあたっては、各学校や自治体における努力もさることながら、教職員定数の充実などの条件整備については、文部科学省の取り組みが必要であろう。また、経済的に恵まれない家庭に対する各種援助の拡充や、雇用・労働状況の改善は文部科学省の管掌ではないため他省庁と連携した政策が必要となる。

なお、就学援助率が低い学校の児童・生徒ほど相対的に学力が高い（就学援助を受けている生徒が多いほど、学力調査において平均正答率が低い）傾向があるのは千葉県に限ったことではなく全国的な傾向である。これは平成21年度文部科学白書の「第1章：家計負担の現状と教育投資の水準」においても指摘されている。

就学援助を受けている生徒が多いほど、学力調査において平均正答率が低いといういわゆる所得格差と学力格差・教育格差は全国的なものであり、その解消は各学校や自治体に委ねておけるものではなく、文部科学省が有効な政策を立案し実行しなければならないものである。全国学力・学習状況調査の政策評価の結果からその必要性が認識されているにもかかわらず、文部科学省の新たな政策（施策・事業）は確認できない。

確かに計済的に恵まれない家庭に対する各種援助の拡充や、雇用・労働状況の改善は文部科学省の管掌ではないが、政策評価制度は、政策評価（実績評価）の結果を次の政策の企画立案に生かすことを求める制度である。複数の省庁にわたる政策となる場合は総務省が調整することになっている。非効率な縦割り行政の弊を除くことも政策評価制度導入の目的の一つであったはずである。政策評価制度が有効に機能するよう制度の運用について再点検が必要である。

#### 4. 全国学力・学習状況調査の政策評価に関する情報公開

##### 4-1. 政策評価法に基づく情報公開

政策評価書の作成にあたっては、政策評価の結果を検証できるようにするため、可能な限り具体的に記載し、評価の際に使用した仮定、外部要因等についても明らかにされなければならない。また、文部科学省は、評価書や政策評価の結果の政策への反映状況等の公表にあたっては、国民が容易に内容を把握できるよう、インターネットのホームページへの掲載のほか、プレスリリース、窓口での配布により行うこととしている。

政策評価に関する一連の情報の公表によって、国民に対する行政の説明責任の徹底が図

られることにより、政策やそれに基づく活動についての透明性が確保され、ひいては行政に対する国民の信頼の向上が図られることとなるのである。

もともと政策評価は各行政機関が自ら行うものであるため、その厳格な実施が完全に担保されているとは言い難い面がある。このため、行政の受け手の側を含めた政策の評価であるアウトカム（成果）指標が重視される。また、政策評価法第 19 条により政府は、毎年、政策評価等の実施状況並びにこれらの結果の政策への反映状況に関する報告書を作成し、これを国会に提出するとともに、公表しなければならないとされている。

政策評価等の実施状況並びにこれらの結果の政策への反映状況を主権者たる国民に広く公表するのは国民に対する行政の説明責任を果たすためであるが、国民に広く公表され批判を受けることによって政策や政策評価の妥当性が担保されるという効果もある。

全国学力・学習状況調査事業の政策評価については、アウトカム（成果）指標の設定にさらに検討の余地があると考え、調査自体の結果については広く国民に開示されていると評価できる。

ただし、非開示としている市町村別・学校別の結果の公開を国民から求められた場合、政策評価法による開示対象ではないためこれを拒否できるが、地方教育委員会が情報公開条例に基づいて開示を求められた場合には憲法 21 条で保障された知る権利との比較考量から開示を拒否できないのではないかと考える。

#### 4-2. 情報公開法に基づく情報公開

「平成 25 年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）に関する実施要領」<sup>18</sup>から調査結果の開示に関する部分を抜粋すると以下の通りである。

<p>(5) 調査結果の取扱い</p> <p>(1) 調査結果の示し方</p> <p>文部科学省は、小学校調査及び中学校調査のそれぞれについて、以下の事項等を示す。</p> <p>ア 教科に関する調査の結果について、国語、算数・数学のそれぞれ、主として「知識」に関する問題と主として「活用」に関する問題に分けた四つの区分ごとの平均正答数、平均正答率、中央値、標準偏差等</p> <p>イ 都道府県・市町村・学校・児童生徒の学力に関する分布の形状等が分かるグラフ</p> <p>ウ 各教科の設問ごとの正答率等</p> <p>エ 児童生徒質問紙調査及び学校質問紙調査の結果について、</p> <p>(ア) 児童生徒質問紙調査及び学校質問紙調査の回答状況</p> <p>(イ) 児童生徒質問紙調査の回答状況と教科に関する調査の正答率等との相関関係の分析</p> <p>(ウ) 学校質問紙調査の回答状況と教科に関する調査の平均正答率等との相関関係の分析</p> <p>オ その他、本調査の目的の達成に資する分析</p> <p>(2) 調査結果の文部科学省による公表</p> <p>文部科学省は、本調査の目的を踏まえ、以下の事項等について調査結果を公表する。文部科学省が公表</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

する調査結果については、公表後速やかに、文部科学省ホームページに掲載する。

ア 国全体の状況及び国・公・私立学校別の状況

イ 都道府県ごとの公立学校全体の状況

ウ 地域の規模等に応じたまとまり（大都市（政令指定都市及び東京 23 区）、中核市、その他の市及び町村並びにへき地）における公立学校全体の状況

エ その他、本調査の目的の達成に資する分析

### (3) 調査結果等の提供

各教育委員会、学校及び児童生徒に対する調査結果等の提供は、調査報告書のほか、以下のとおりとする。

ア 文部科学省は、本調査の目的の達成に資するため、各教育委員会、学校に対して、以下の事項等の調査結果を提供する。

（ア）都道府県教育委員会に対しては、その設置管理する各学校の状況に関する調査結果、当該都道府県における公立学校全体の状況、域内の各市町村における公立学校全体の状況及び市町村が設置する各学校全体の状況に関する調査結果

（イ）市町村教育委員会に対しては、当該市町村における公立学校全体の状況及びその設置管理する各学校の状況に関する調査結果

（ウ）学校に対しては、当該学校全体の状況、各学級及び各児童生徒に関する調査結果及び個人票

（エ）その他、本調査の目的の達成に資する調査結果

イ 各学校は、各児童生徒に対し、個人票を提供する。

### (4) 調査結果の活用

各教育委員会、学校等及び文部科学省においては、本調査の目的を達成するため、以下のような調査結果を活用した取組に努めることとする。

ア 各教育委員会、学校等においては、多面的な分析を行い、自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握・検証し、保護者や地域住民の理解と協力のもとに適切に連携を図りながら、教育及び教育施策の改善に取り組むこと。

イ 各学校においては、調査結果を踏まえ、各児童生徒の全般的な学習状況の改善等に努めるとともに、自らの教育指導等の改善に向けて取り組むこと。

ウ 各教育委員会においては、調査結果を踏まえ、それぞれの役割と責任に応じて、学校における取組等に対して必要な支援等を行うなど、域内の教育及び教育施策の改善に向けた取組を進めること。

エ 文部科学省においては、児童生徒の学力や学習状況をきめ細かく把握・分析することにより、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善に取り組むこと。また、各教育委員会、学校等における取組に対して必要な支援等を行うなど、教育及び教育施策の改善に向けた全国的な取組を進めること。

### (5) 調査結果の取扱いに関する配慮事項

調査結果については、本調査の目的を達成するため、自らの教育及び教育施策の改善、各児童生徒の全

一般的な学習状況の改善等につなげることが重要であることに留意し、適切に取り扱うものとする。その際、本調査により測定できるのは学力の特定の一部であること、学校における教育活動の一側面に過ぎないことなどを踏まえるとともに、序列化や過度な競争につながらないように十分配慮する。具体的に配慮すべき点は、以下のとおりとする。

ア 教育委員会及び学校による調査結果の公表

(ア) 都道府県教育委員会は、本調査の実施主体が国であることや、市町村が基本的な参加主体であることなどにかんがみて、域内の市町村及び学校の状況について個々の市町村名・学校名を明らかにした公表は行わないこと。なお、例えば、教育事務所単位で調査結果を公表するなど個々の市町村名・学校名が明らかとならない方法で公表することは可能であること。

(イ) 市町村教育委員会が、保護者や地域住民に対して説明責任を果たすため、当該市町村における公立学校全体の結果を公表することについては、それぞれの判断に委ねること。ただし、市町村教育委員会は、域内の学校の状況について個々の学校名を明らかにした公表は行わないこと。

(ウ) 学校が、保護者や地域住民に対して説明責任を果たすため、自校の結果を公表することについては、それぞれの判断に委ねること。

(エ) 調査結果の公表にあたっては、本調査の目的や、調査結果が学力の特定の一部であることなどを明示すること。また、学校の教育活動の取組の状況や調査結果の分析を踏まえた今後の改善方策等を併せて示すなど、序列化につながらない取組が必要と考えられること。

さらに、数値の公表にあたっては、それにより示される調査結果についての読み取り方を併せて示すこと。

(オ) 各教育委員会が独自に実施する学力調査の公表の取扱いについては、もとよりそれぞれの各教育委員会の判断に委ねられること。

イ 文部科学省が公表する内容以外の調査結果の取扱い

(ア) 文部科学省は、調査結果のうち、公表する内容を除くものについて、これが一般に公開されることになると、序列化や過度な競争が生じるおそれや学校の設置管理者等の実施への協力及び国民的な理解が得られなくなるなど正確な情報が得られない可能性が高くなり、全国的な状況を把握できなくなるなど調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えられるため、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号）第 5 条第 6 号の規定を根拠として、同法における不開示情報として取り扱うこととする。

(イ) 教育委員会等は、文部科学省から提供を受けた調査結果のうち公表する内容を除くものについて、上記（ア）を参考に、それぞれの地方公共団体が定める情報公開条例に基づく同様の規定を根拠として、情報の開示により調査の適正な遂行に支障を及ぼすことのないよう、本実施要領の趣旨を十分踏まえ、切に対応する必要があること。

「平成 25 年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）に関する実施要領」に定められた全国学力・学習状況調査の結果に関する情報開示の主要な点をまとめると次の 5 つに集約される。



- ① 都道府県教育委員会は、個々の市町村名・学校名を明らかにした公表は行わない。
- ② 市町村教育委員会は、個々の学校名を明らかにした公表は行わない。
- ③ 各市町村の結果の公表については市町村教育委員会の判断に、各学校の結果の公表については、当該学校の判断に委ねる。
- ④ 公表にあたっては、本調査により測定できる学力は特定の一部分であることや、学校の教育活動の状況や今後の改善方策等を併せて示すなど、序列化につながらない取組が必要。
- ⑤ 国は公表していないデータに関する情報公開請求について開示を行わない。教育委員会においても国の取扱いを参考に適切に対応することが必要。

文部科学省は、調査結果のうち、国全体の状況、都道府県ごとの公立学校全体の状況などについては公表している。また、各教育委員会には、域内の全体の状況やその設置管理する個々の学校の状況に関する資料を、各学校には、学校全体、各学級や各児童生徒の状況に関する資料などを提供している。個々の児童生徒に対しても、学習改善や学習意欲の向上につなげるという観点を考慮しつつ、学校を通じて調査結果を提供している。

調査結果の公表に当たっては、都道府県が域内の個々の市町村名を明らかにして結果を公表しないこと、市町村がその設置管理する個々の学校名を明らかにして結果を公表しないことを求めている。学校が、保護者や地域住民に対して説明責任を果たすため、自校の結果を公表することについては、それぞれの判断に委ねることとしている。

教育委員会や学校等には、数値によって示された結果を単純に比較するのではなく、自らの調査結果を解釈し、学習環境など様々な状況との相関も含め、その特徴や課題について十分に把握した上で、保護者や地域住民に対しても適切に説明しながら、今後の教育施策や指導の改善に活用していくことを求め、また、本調査により測定できるのは学力の特定の一部分であること、学校における教育活動の一側面に過ぎないことなどを踏まえるとともに、序列化や過度な競争につながらないよう十分配慮するよう求めている。

全国学力・学習状況調査の市町村別・学校別の結果の情報公開は非開示とされているが、地方公共団体の情報公開条例に基づいて、情報公開請求があった場合の対応については法的な検討が必要である。

国民から市町村別・学校別の結果の情報公開が求めた裁判例は以下の通りである。なお、裁判に至らないまでも各地の情報公開・個人情報保護審査会に対する教育委員会の非開示決定に対する異議申立て事例は多数存在する。

全国学力・学習状況調査の市町村別・学校別の結果の情報公開に関する裁判例

<不開示決定が妥当とされた裁判例>

- ①平成 21 年 5 月 15 日判決 大阪地方裁判所

平成 20 年（行ウ）第 22 号公文書非公開決定処分取消請求事件（大阪府枚方市）  
[対象文書] 平成 19 年度調査の枚方市内の中学校別の結果

②平成 22 年 3 月 11 日判決 大阪地方裁判所  
平成 20 年（行ウ）第 204 号公文書公開決定取消請求事件（大阪府大東市）  
[対象文書] 平成 20 年度調査の大東市内の学校別の結果

③平成 22 年 6 月 18 日判決 大阪地方裁判所  
平成 20 年（行ウ）第 234 号公文書部分公開決定処分取消請求事件（大阪府）  
[対象文書] 平成 19・20 年度調査の大阪府内の学校別の結果等

④平成 23 年 9 月 8 日判決 名古屋地方裁判所  
平成 22 年（行ウ）第 39 号公文書一部非公開処分取消請求事件（愛知県犬山市）  
[対象文書] 平成 21 年度調査の犬山市内の小学校別の結果

<開示が妥当とされた裁判例>

①平成 21 年 10 月 2 日 鳥取地方裁判所  
平成 20 年（行ウ）第 2 号文書非開示処分取消請求事件（鳥取県）  
[対象文書] 平成 19 年度調査の鳥取県内の市町村別・学校別の結果

全国学力・学習状況調査の市町村別・学校別の結果が、一般に公開されることになると、学校の序列化や過度な競争が生じるおそれや全国学力・学習状況調査に対する国民的な理解が得られずその後の調査に協力が得られなくなるなど正確な情報が取得できない可能性が高くなり、調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えられる。

しかし、情報の公開に関する法律（平成 11 年 5 月 14 日法律第 42 号）の立法趣旨が国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することであることを考えれば、行政機関の保有する情報は広く開示されなければならないし、非開示とすることは憲法 12 条で保障された国民の知る権利を侵害する可能性もある。

市町村別・学校別の結果開示が学校の序列化や過度な競争を招くおそれは確かにあるが、それが現実のものとなり全国学力・学習状況調査への協力が得られなくなる可能性は小さいと考えられる。学校選択制が採用されている地域の学校であっても、子どもや親が全国学力・学習状況調査の学校別の結果だけで学校を選択することは少なく、現在であれば、

安心・安全な学校であることなどを重視して選択するのではないかと考えられる。

地域差もあるが、市町村別・学校別の結果開示が学校の序列化や過度な競争を招くおそれ明白で差し迫ったものであれば非開示とすべきであるが、国民の知る権利の犠牲の上に市町村別・学校別の結果を非開示とすることは憲法上も許されないものとする。

ただし、市町村別・学校別の結果を積極的に開示することは過度な競争を煽ることになるため、情報開示請求があった場合に開示するという対応が現実的だと思われる。さらに、開示にあたっては調査により測定できるのは学力の特定の一部であること、学校における教育活動の一側面に過ぎないことなどを十分説明する必要がある。また、開示した情報によって学校の序列化や過度な競争を招く行為に出た者に対しては行政処分が行えるよう地方公共団体の情報公開条例を改正するなど検討されるべきである。

## おわりに

2001年に政策評価法が施行されてから16年が経過した。政策評価制度は、①国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること、②国民的視点に立った成果重視の行政を実現すること、③国民に対する説明責任を果たすことを目的としている。この目的を達成するために行政機関に対して政策評価を求めている。政策評価（事後評価）においては、政策、施策、事業のための予算や人員など資源の投入である「インプット（Input）」、インプットにより生み出された実施結果である「アウトプット（Output）」、アウトプットがもたらす経済的・社会的効果である「アウトカム（Outcome）」をできる限り定量的に測定することが求められる。

文部科学省の政策も毎年定量的なデータで効果を測定することが求められる。政府の財政収入の制約がますます厳しくなっている現在、政策評価においてその有効性や効率性に否定的な評価を与えられた政策は、廃止や縮小を強く求められることになる。その意味で政策評価は希少資源をめぐる争いの焦点になる。

ただし、教育政策は、効果が発現するまでに長期間を要する。加えて、地方教育委員会や学校など多様な政策実施主体が関わることや民間活動の影響とも相まって、政策とその効果との因果関係が複雑になる特性を持っている。また教育政策は、効果及び便益を経済価値に換算することが困難であり、効率性の観点からの評価を行う場合は、把握された効果が、政策効果全体を表現する上で適切かどうか、十分に検討する必要がある。

教育政策の政策評価にあたっては、その特性を踏まえ、長期的な視点と定量的なデータだけでなく定性的なデータを採用するなど多面的な評価指標の検討が必要である。さらに、政策評価の結果を次の政策企画・立案に生かしてゆく「企画立案（Plan）」、「実施（Do）」、「評価（Check）」、「企画立案への反映（Action）」という政策のPDCAマネジメント・サイクルの確立が必要である。

注

- 1 文部科学省 平成 24 年 12 月 7 日 24 文科初第 938 号「平成 25 年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の実施について（通知）」。  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/1328784.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/1328784.htm))
- 2 宮川公男『政策科学入門（第 2 版）』東洋経済新報社 2002 年 4 月 280 頁。
- 3 宇賀克也『政策評価の法制度－政策評価法・条例の解説』有斐閣 2002 年 9 月 20 頁。
- 4 首相官邸ホームページ (<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>)
- 5 若生俊彦「国における政策評価の取組」都市問題研究 53 巻 10 号 2001 年 118 頁、  
新井誠一「政策評価制度の導入・実施」会計と監査 52 巻 2 号 2001 年 16 頁。
- 6 加茂利男他『現代政治学(第 4 版)』有斐閣 2012 年 3 月 132 頁。
- 7 文部科学省ホームページ：事業評価書－平成 18 年度新規・拡充事業等  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/hyouka/kekka/05090202/010.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/05090202/010.pdf))
- 8 小野方資『『全国学力調査・学習状況調査』政策の形成過程』東京大学大学院教育学研究科 研究紀要第 35 号 1009 年 3 月 17 頁。
- 9 前掲 8 9 頁。
- 10 前掲 8 16 頁。
- 11 荻谷武彦『教育再生の迷走』筑摩書房 2008 年 11 月 138 頁。
- 12 全政府的に政策評価に取り組むために、各府省が政策評価に関する実施要領を策定するための標準的な指針を示すもの。総務省「政策評価制度の導入」時の動き 1031 号 2001 年 32 頁以下。
- 13 文部科学省ホームページ：実績評価書（平成 23 年度実績）「文部科学省の使命と政策目標」  
([http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2012/10/05/1326563\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/10/05/1326563_1.pdf))
- 14 文部科学省ホームページ：「平成 23 年度実施施策に係る実績評価書（モニタリング）」  
([http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2012/10/05/1326566\\_6.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/10/05/1326566_6.pdf))
- 15 足立幸男『公共政策学入門－民主主義と政策』有斐閣 1994 年 9 月 103 頁。
- 16 国立教育政策研究所ホームページ：<http://www.nier.go.jp/08zireishuu/0908zireishuu.htm>
- 17 文部科学省ホームページ：検証改善サイクル事業成果報告書  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/08013006/003.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/sonota/08013006/003.htm))
- 18 文部科学省ホームページ：「平成 25 年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）に関する実施要領」  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/1328784.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/1328784.htm))