

# 「全国学力・学習状況調査」政策の形成過程

——政策評価制度とのかかわりで——

小 野 方 資

## 1 問題の所在

本稿の課題は、文部科学省（以下「文科省」）により、無作為抽出の方法で実施されていた「教育課程実施状況調査」が、2007年4月より「全国学力・学習状況調査」（以下「学力調査」<sup>1)</sup>）に変わり、実施された理由を、政策評価制度との関わりで求めることにある。

検討の要素となる「教育課程実施状況調査」と「学力調査」をここで概観したい。「学力調査」は、小学校6年生と中学校3年生を対象に、国語と算数・数学を「全児童生徒が参加できる規模」で、毎年調査するものである。文科省は「学力調査」を実施する目標を、2005年8月30日に作成された「文部科学省事業評価書—平成18年度新規・拡充事業等」<sup>2)</sup>にて、このように説明していた。「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・理解はもとより、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。」文科省の作成したこの文書は「行政機関が行う政策評価に関する法律」（以下「政策評価法」）に基づいて、行政機関<sup>3)</sup>に作成が課されている事前評価文書である。また文科省は2006年4月25日に公表した「全国的な学力調査の具体的な実施方法等について」<sup>4)</sup>の中で「学力調査」は、2005年6月21日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」<sup>5)</sup>において「全国的な学力調査」の実施が盛り込まれたことを受けて制度化したと述べている（以下、毎年度出されている「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」は、「基本方針」とし、必要に応じて西暦を加え表記する。「基本方針」とは、経済財政諮問会議（以下「諮問会議」）で議論をした後に、閣議決定され、マクロな政治方針として小泉純一郎内閣の下の一行政機関に影響を及ぼした文書である（渡辺、2005：29～31））。

一方で、この「学力調査」に先立ち、「教育課程実

施状況調査」が実施されていた。これにより国立教育政策研究所は、無作為抽出した小学5、6年生、中学3年生、および高校3年生を対象として、特定の教科・科目を調査していた<sup>6)</sup>。

本稿の課題を冒頭のように設定した理由は、以下のとおりである。「学力調査」は、すでに多岐の論点に及び批判されている（藤田、2006・2009、中嶋、2007・2008など）。ただしその中で、「学力調査」が政策として整えられる過程に目を配りながら、問題点を指摘したものは少ない。これを行ったものに小野（2007）がある。これが明らかにしたのは、以下の事実である。内閣府に属する諮問会議や、規制改革系の諸会議<sup>7)</sup>に、学校選択制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。そしてこれら評価のなかの“客観的”な情報として「学力調査」の実施を諮問会議は考えていた。こうして「学力調査」は、「基本方針2005」を通じて実施へ方向付けられた。学校選択制度の導入のため、「学力調査」が毎年、悉皆実施されるべきとの主張は、2005年12月21日「規制改革・民間開放の推進に関する第二次答申」<sup>8)</sup>から端的に読み取れる。

文科省も2005年10月26日の中央教育審議会（以下「中教審」）答申「新しい時代の義務教育を創造する」や2006年4月25日「全国的な学力調査の具体的な実施方法等について」を公表し「学力調査」の実施に踏み切った。ただし、この文書から二点に注目したい。ひとつは、抽出とも悉皆とも明言せず「全児童生徒が参加できる規模」としている点。もうひとつは、国と都道府県の「学力調査」の結果の公表にとどめるとの原則を立てながらも、「各市区町村や学校が自己の結果を公表することは、それぞれの判断にゆだねる」と述べている点である。

学校選択制の導入を進める立場からは、「学力調査」の悉皆実施と、その結果の公表の両方が求められていた。しかし文科省は、これらを受け入れて「学力調査」を具体化したわけではない。具体化にあつ

ては、いわば“付かず離れず”といった態度が文科省に見られる。したがって、学校選択制度の導入の圧力の他にも、「学力調査」が政策化される背景的要因があると思われる。

これを考察する際、諮問会議が学校選択を求める文書の中で、同時に学校の評価の実施を求めている点に留意したい。行政機関の評価制度の整備は、政策や予算が成果をあげているかという観点から、諮問会議でたびたび議論されている。「学力調査」の策定の理由を明らかにするためには、政策や予算を評価する制度の整備も視野に含めた分析がある。

このことを視野に入れ浮び上がる仮説は、政策評価制度を介して政策が方向付けられるという“構造”の存在である。この構造のもと“文科省の政策が成果をあげ、予算が有効に使われている”ことを、政策評価の制度的枠組みの中で説明するために、文科省は毎年実施する「学力調査」を具体化した。当時、諮問会議で扱われていた政治的な課題—義務教育費国庫負担削減問題—が議論され、文科省の政策と予算が成果をあげているか問題にされ、「教育の『質』の保障」の必要について意見が交わされていた。諮問会議の場でこの「教育の『質』」が「学力」の意味にされていった後に、「学力調査」の実施が諮問会議で方向付けられ、文科省によって具体化された。この政策の具体化においては、文科省が主導権を、一見発揮したように見えるものの、これは政策と予算の厳密な連関を求めた当時の政治方針によって方向付けられていた範囲内での主導性であった。

以上を裏付けるために、「基本方針」の作成等、小泉内閣の政策策定の「司令塔」の役割を果たした、諮問会議の議事に注目する。この会議は義務教育費国庫負担削減問題の決着に影響を与えていた(徳久、2006)。義務教育費国庫負担削減問題は、「国立大学法人」の問題に目処が立って以降、すなわち2002年4月以降の諮問会議で繰り返し議題にされ、2005年11月30日に政府・与党から出された「三位一体改革について」で政治的に決着した。義務教育費の国庫負担割合は、2006年度予算より3分の1に縮減された。

政策評価のあり方が議論された諮問会議の議事にも注目する必要がある。2004年10月5日の諮問会議で、政策評価制度の変更が議論されはじめている。ここで、各行政機関の行った政策評価を予算措置に反映させるという、政策評価制度の変更の構想が明

らかにされた。この構想の背後には「歳出改革」、すなわち財政削減の一層の必要という政治方針が存在している。この制度変更のため、一つには評価の方法の再考と、もう一つには、評価結果を予算編成に反映させる仕組みの一層の明確化が、諮問会議によって求められた。この二点を意識しながら政策評価制度を概観することにより、この制度を通じて政府の政治的な方針がどう文科省の政策を方向づけることとなったか、観察可能であろう。

教育予算が議案とされた諮問会議の議事を読むことで気づくのは、文科省の政策と予算が「教育の『質』」を維持・向上させているか否かが問題にされていることである。この維持・向上の方法をめぐり、諮問会議の民間有識者議員(以下「民間議員」と文科省が対立を深めていく過程で、「教育の『質』」が確保されているか否かの尺度として、「学力」が焦点化されていく。

本稿ではIIで、政策評価制度の形成過程と、政策評価と予算措置を関連させるといった意見の展開を概観する。IIIで、義務教育費国庫負担削減問題の議論を通じて「教育の『質』」の保障の課題が、次第に「学力」の問題にされていく過程を明らかにする。以上を踏まえてIVで、「学力調査」政策の問題点を論述する。

## II 政策評価制度の整備された背景と内容

### (1) 政策評価制度の形成と省庁の対応

政策評価は、1998年6月12日に「中央省庁等改革基本法」により制度化された。これが求められた背景に、「ムダな公共事業」への批判や、財政再建を求める世論があった<sup>9)</sup>。しかしこの法律に基づく政策評価制度は、1年も経ずに変更が議論されている。1999年4月27日、政府は「中央省庁等の改革の推進に関する方針」を出した。この文書は、総理府(現・内閣府)に政令により設置された行政改革会議(1996年8月～1997年12月)の「最終報告」(1997年12月3日)を受けて作成された。ここには「各府省は、政策評価の結果が予算要求等の企画立案作業に反映されるようにする」とあり、政策評価と予算編成とを結びつけ、各行政機関が財政削減をはかるべきとする内容が盛り込まれている。

これ以降、政策評価の具体化に、3つの行政機関が着手している。

「政策評価法」の法案化には、総務庁（現・総務省）と内閣（現・内閣府）の二つが携わった。総務庁は他の府省と連携しつつ政策委評価を具体化するため、1999年8月27日に「政策評価の手法等に関する研究会」を設置した。ここは2001年1月15日に「政策評価に関する標準的ガイドライン」を出している。ただし、このガイドラインの提示の前に、森喜朗首相（肩書き・役職はすべて当時のもの）は2000年8月4日に行政改革推進本部（1994年1月21日閣議決定にて設置）で、政策評価制度の法案の提出を積極的に検討し、年内を目処に「行政改革大綱」を策定したいと発言している（朝日新聞2000年8月4日夕刊）。12月1日に閣議決定された「行政改革大綱」は、行政評価制度のすみやかな法制化を求めている。この後に総務庁は、「政策評価制度の法制化に関する研究会」を2000年9月11日に組織した。この研究会が12月25日に出した「報告とりまとめ」のあと法案化された「政策評価法」は、2001年6月22日に成立し、2002年4月1日に施行された。

もう一つ、大蔵省（現・財務省）の政策評価への対応にも目を配りたい。大蔵省は各行政機関に対し、2001（平成13）年度の予算概算要求時より毎年、「施策等の意図・目的等に関する調書」（以下「政策評価調書」）の提出を求めている。概算要求は概ね8月に行なわれるので、2001（平成13）年度の概算要求は、2000年（平成12）年の8月頃から開始する。このときより「政策評価調書」の提出が各行政機関に求められたと考えられる。この提出を、財務省は2002年6月28日「平成13年度実績評価書」<sup>10)</sup>にて「効率的・効果的な予算編成を行うとの観点から、予算編成過程において政策評価を活用することが有用<sup>11)</sup>」であると説明している。ここに、関与の程度は不明ではあるが、財務省の意図を関与させながら、各行政機関による政策評価を、予算作成に関連させる仕組みが作られたこととなる<sup>12)</sup>。

## （2）「政策評価法」の特徴

「政策評価法」は第5条にて、政府に「政策評価の計画的かつ着実な推進を図るため、政策評価に関する基本方針」の策定を課している。この条文にもとづき2001年12月28日に「政策評価に関する基本方針」が閣議決定されている。これも、先述の「政策評価に関する標準的ガイドライン」をもとに作成され、政策評価のより詳細な方式が規定されている。

「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を課している。行政機関は所掌の政策について「政策の事前評価に関する事項」を規定し、これに基づいて事前評価の実施をしなくてはならない（第9条）。また第7条にて、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、第8条で課している。

これら評価の実施の内容は、第3条で規定されている。この第1項は、政策評価を実施する行政機関は、「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2項では、客観的かつ厳格な政策評価の実施のため「一 政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること。二 政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること」を行政機関に求めている。

この第3条について、2点に注目したい。一つは、ニュー・パブリック・マネジメント<sup>13)</sup>に基づきながらマネジメント・サイクルを、評価の形式として導入すべきとしている点。二つめに、政策の成果（アウトカム）を指標とした評価を行うとされた点である。

第一の点、すなわち政策評価をマネジメント・サイクルの一環に位置づけるとの記述は、「政策評価に関する基本方針」の中にある。また、この法律の策定にかかわった「政策評価制度の法制化に関する研究会」のメンバーの宇賀克也は、本条を以下のように説明している。政策評価を行う各行政機関には「Plan-Do-See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、政策評価の結果は、予算要求に反映させなければならないことになる。」（宇賀、2002：19）。マネジメント・サイクルには「PDSサイクル」や「PDCAサイクル」がある。これは“Plan（計画）→Do（実行）”のサイクルで政策運営をし、次の“See（評価）”または“Check（評価）→Action（改善）”をもとに、再び政策や予算の要求額や運用のあり方を評価・改善し、再び計画するよう循環させることで、政策の内容と遂行の改善が図れるとす

る。

注目すべき二つめは、第3条第1項よって、政策評価に用いるべき指標が規定され、第2項で定量化して評価に臨むよう努力すべきとされた点である。政策評価制度を整える中で趨勢を占めた考えは、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というものであった。こうして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。

アウトプット指標の特徴は、ある政策に掲げた目的の遂行が、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、あくまで行政をおこなう側から見ての評価にもなりうる（政策評価研究会、1999：146）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方が現れた。これに基づくのがアウトカム（成果）指標である。

政策評価制度を所掌する総務省の行政評価局は、第3条第1項にある「政策効果」はアウトカム指標を意味するとし、運用している。総務省行政評価局（2003）が述べるアウトカムの具体例に基づきながら「環境問題への対応」を目的とした政策の評価をした場合に設定される指標は、以下ようになる。会議を開催し、環境基準を設定し、講習会を数回実施し参加者を集めるなどの施策をした場合、これらは、アウトプットに該当する。これを踏まえて、環境問題に取り組む住民の知識が向上した場合、大気・水質・地質の汚染が軽減した場合、リサイクル率が向上した場合は、アウトカム（成果）が得られたと評価される。

ただし、例えば「大気・水質・地質の汚染の軽減」というアウトカムが、「環境基準の設定」や「講習会の実施」などのアウトプットによるものと言い切るのは難しい。このようにアウトプットとアウトカムの間に因果関係の認定の難しいケースがありうる点には、評価の際に注意を要する（政策評価研究会、1999：161～162）。

以上を踏まえた上で、この法律が政策評価と予算編成と関係をどう規定しているのかにも目を配りたい。第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〔中

略〕その適切な活用を図るように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う解釈が導かれている（宇賀、2002：20～21）。この条文は、努力規定とはいえ、予算作成の際に政策評価の「適切な活用」を図ることを、政府の役割と規定している。

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、第12条第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厳格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。総務相は政策の評価を行うため必要な範囲で、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（第15条第1項）。また総務相は、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（第17条）。さらに総務省は、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（第19条）。このように、政策評価制度に規定された各行政機関に対する総務省の権限は、調査や勧告といった比較的強いものを含み、多岐に及んでいる。

### （3）政策評価の厳格化と予算編成への直結

政策評価制度は、2004年度に入ると、諮問会議で見直しが話題にされている。「政策評価法」は附則第2条にて、3年後、つまり2005年に、この法律を見直すとしていた。4月21日の諮問会議<sup>14)</sup>では「予算編成のプロセス改革」が議題に挙げられ、その中で政策評価制度と予算作成を厳密に関連させるべきという意見が出されている。

この考えが端的に現れているのが、諮問会議に提出された「予算制度の改革に向けて」という民間議員ペーパーである。諮問会議での議論が、竹中平蔵経済財政相と民間議員によってリードされていたこと、そして彼らが事前に作成した民間議員ペーパーが、当時の政策の決定に重要な役割を果たしていたことは、既に広く知られている（清水、2005：260～265）。

「予算制度の改革に向けて」では、2005（平成17）年度予算を「集中調整期間後の『構造改革の仕上げ』と『新たな成長』に向けた重要な予算」と位置づけ、

「重点課題にメリハリのある配分を行うなど徹底した歳出改革を継続」すべきと述べている。そしてこのために、平成17年度予算から「重点4分野」に含まれるすべての予算について成果目標の提示を求め、各行政機関は目標の達成状況を公開するとともに事後評価を行うこと。そして政策ごとに予算と決算を結びつけ、18年度までに、予算と成果を評価できる基盤を整えることが重要であると述べている。

この文書に見られる「集中調整期間」とは、政府が不良債権の整理を目的とした2001～2004年度のことである。また「重点4分野」とは、「基本方針2002」(2002年6月25日閣議決定)<sup>15)</sup>にて「施策を集中する」とされた以下の4つを指す。①人間力の向上・発揮—教育・文化、科学技術、IT ②個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方 ③公平で安心な高齢化社会・少子化対策 ④循環型社会の構築・地球環境問題への対応。ただし「基本方針2002」で、この施策のため予算措置を講ずる等の明言はない。併せて「基本方針2002」には、国庫補助負担金について「抜本的な改革案の検討を見据え」と盛り込まれた。これにより義務教育費国庫負担制度の見直しも、政府の取り組むべき課題とされていた。こうして教育は「施策を集中する」とされながら予算の裏づけはなく、「歳出改革」の対象に組み込まれた。

こういった状況を踏まえ、「予算制度改革に向けて」のペーパーに戻ろう。2004年に出だされたこの文書は「歳出改革」の継続という政治的な方針と、政策評価の結果を予算編成と厳格に関連させるといった考え方を、強く結びつけていることが分かる。したがって「重点4分野」の「人間力の向上」<sup>16)</sup>の中にある教育に対して、このペーパーは、事前評価で成果目標を提示し、この成果目標の達成状況の事後評価の結果に基づいて予算を作成することを求めていることとなる。

このペーパーは、諮問会議の後の6月4日に閣議決定された「基本方針2004」<sup>17)</sup>に反映された。「基本方針2004」には「平成17年度予算から、重点化する予算全てに成果目標を明示する。各府省は目標の達成状況を公表するとともに事後評価を行う」との記述がある。この「重点化する予算」について、「基本方針2004」は、「基本方針2002」の内容を引き継ぐと述べている。ゆえに、先述した「重点4分野」と同じ内容と見てよい。

これ以降、諮問会議は政策評価、とりわけ事後評

価の結果と、予算とを連結する必要を繰り返し話題にしている。10月5日の諮問会議<sup>18)</sup>で出された民間議員ペーパー「政策評価の充実に向けて」は、この議論に基づく制度改編を促した。このペーパーは現行の政策評価制度の改変のため、総務省と財務省に以下のような指示をし、報告を求めている。

まず総務省に、行政評価法に基づく「政策評価に関する基本方針」の改定と、「行政評価ガイドライン」の策定を指示している。その際「各府省の評価を分かりやすく、横断的に比較検証できるよう、様式を簡便で統一的なスタイルにする」ことや「達成目標の定量化を徹底するとともに、どのデータ（ものさし）で評価を行うかも予め明示」させるよう求めている。次に財務省には「個々の予算の目標と効果を簡便な様式で把握すること等を目指し、『政策評価調書』を改善し、平成18年度予算概算要求から実施」することと、「政策と予算項目を結び付けて把握できるよう、予算書の本格的見直しに着手し、平成18年度までに整備を進める」ことを求めている。

この民間議員ペーパーの提案について、民間議員の牛尾治朗は「評価をして予算を減らそう、という何となく潜在的な目的がある」と述べている。同様に民間議員の吉川洋も「事後評価が非常に低いような提案を繰り返し予算をつくっている部局等には、何らかのペナルティがあれば、抑止力が働く」と述べている。これらの意見と、民間議員ペーパーの内容を総合すれば、政策評価制度の改変の目的が「歳出改革」、すなわち政府による歳出の削減であること、このために総務省に政策評価の方法を改変させ、評価制度の運用も厳しく監督させること、そして評価と予算を関連付けるよう財務省を働かせ、低い成果に対しては「ペナルティ」を設ける、すなわち予算を削減するとの意図を、窺い知ることができる。

この後、2005年12月16日には「政策評価に関する基本方針」が改定され、「政策評価の実施に関するガイドライン」が出されている。ここには政策評価の結果と予算・決算の連携を強化すること、そして数値化・定量化した達成目標を明示し、その達成年度も明示することを、政策評価を実施する行政機関に求める内容となっている。この改変は、民間議員ペーパーに沿ったものといえるだろう。

#### (4) 小括

ここまで、政策評価制度の内容と、2004年に改変

が求められるまでを概観した。文科省はこの制度を通じて求められた「歳出改革」と、どう向き合うかが問われることとなった。文科省の側に立てば、教育予算が文科省の政策を通じて成果を挙げていることの説明が、より厳しく諮問会議の民間議員から求められることとなる。民間議員の側からは、政策評価を用いることにより、教育予算のうち成果の乏しいものの削減の検討や、必ずしも国庫負担による必要がないという発案と検討を、始められるようになる。

ひいては、義務教育費国庫負担削減問題が政治課題として浮上させられたことにより“教育政策における成果とはなにか”が、諮問会議を場に論じられることとなる。この議論が「学力」を焦点に展開していく様子を確認し、「学力調査」が実施された理由を考えよう。

### III 「教育の『質』」の保障をめぐる相克

#### (1) 教育政策の評価のための「学力」

2002年8月30日、諮問会議に遠山敦子文科相が呼ばれた<sup>19)</sup>。ここで、義務教育費国庫負担制度をめぐる議論がおこなわれている。遠山はこの日、「新しい時代を切り拓くたくましい日本人の育成—人間力戦略ビジョン」を諮問会議に出している。この文章は、遠山の「人間力こそが『生きる力』に他ならない」(遠山、2004:46)との発言から垣間見られるように、「基本方針2002」にある「重点4分野」のひとつ「人間力の向上」構想を、既存の文科省の政策の中に位置づけ、説明したものである。この文書には、「確かな学力の育成、豊かな心」が盛り込まれ、この中に「全国的な学力調査の実施等による学力や教育課程の基準の評価システムの確立」が据えられている。

この文書を出した意図はもうひとつあった。義務教育費国庫負担の削減論への対抗である。遠山は、諮問会議で「教育の観点からの検討や議論を一切抜きにして、経済の活性化に着眼したきわめて近視眼的な主張が多かった」ことに「終始違和感を禁じえなかった」(同上:24)と述べている。この日の諮問会議でも、遠山は「歳出改革」の方針に倣うとしながらも、義務教育費国庫負担制度を堅持すべき理由を、こう述べる。憲法や最高裁の判例にて、無償で一定水準の教育を保障する責務が国にある。義務教育経費で一番掛かるのが人件費であり、このために、

地方と国とで2分の1ずつ分担するという、義務教育費国庫負担制度がある。「義務教育の質を保障する一番大事」なことは、優れた人を教員に確保することである。したがって、義務教育国庫負担制度があつてこそ、教育や教師の「質」が保障される。この場で遠山は「教育の全国的な一定水準の確保」と「人間力の向上」、特に「学力の育成」への文科省の政策を介した働きの重要性も訴えた。

しかしこの主張は、諮問会議の民間議員の吉川洋や本間正明に反論されている。吉川は「教育問題というのは金に還元できない、まさに教育の質そのものが大事」としながら、地方教育委員会や学校の現場で「必ずしもうまくいっていないんじゃないかという話をいろいろ聞く」という。この事態に対し文科省は役割を「総じて事前的な規制から事後的な監督の方に軸足を移す」べきと述べる。教育における国の役割をこのようにした上で「現在、国から地方へといているわけですから、〔中略〕国庫負担制度というのも全部見直すということがあってもいい」と吉川は言う。しかし「うまくいっていない」事実は、吉川によって明示されていない。続けて本間は、文部行政も、他の分野と同様に、外形的一律的な配分から質的な配分へ変えるべきと述べる。これらの発言からは、「質」の事後評価に応じて予算を配分すべきという主張が読み取れる。

義務教育費国庫負担削減の問題は、2003年6月27日に閣議決定された「基本方針2003」<sup>20)</sup>以降、熱を増す。ここには「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及び教員の意欲と能力に応じた処遇等が必要」との認識の下、「義務教育費国庫負担制度、教員給与の一律優遇の見直し」を進めるとある。これは「基本方針2002」よりも、踏み込んだ内容となっている。

このような状況下、遠山の後に文科相に就いた河村建夫は、2004年8月24日の諮問会議<sup>21)</sup>に呼ばれた。このとき河村は「義務教育の改革」を提出している。これは「小中一貫などの義務教育の制度を弾力化」や「総額裁量制度」の導入を、そして「特に強調したいのは教員の質をいかに高めるか」と述べ、教員免許更新制<sup>22)</sup>と教職専門職大学院を提案している。

河村は義務教育費国庫負担制度の維持の必要の観点から、「離島やへき地」に言及し「地方の財源だけで支えられれば、やはり格差が生まれる」と主張する。つまり河村は、自治体間の財政の“体力差”

により、教員人数の確保等といった教育における条件整備や、「学力」に差が生ずることを危惧している。「学力」については、アメリカの州ごとの「学力」差に触れ、これを危惧した結果「連邦政府は別にまた予算を組み込んで教育に投資する」ようになったとし、義務教育費国庫負担制度の堅持を河村は訴えている。

この意見は、やはり批判されている。麻生太郎総務相は、義務教育が重要であるとしても、その財源が国費でなければならないのか疑問とし、「現行の国庫負担制度がある」ことと、これにより「各自治体が負担する教員の人件費の地域間格差が抑えられている」こととの間に、明確な因果関係はなく、したがって「一般財源化して地方に任せたら教育水準の確保が困難ということは言えない」と述べる、さらに8月19日の「全国知事会」でのアンケートでは、義務教育費財源を一般財源化すべきとの意見が多数あったこと、そして、総務省による海外調査の結果によると、義務教育を全額国庫負担しているから学力水準が高くなるわけではないと述べている。

吉川は、河村の言う「国が先生の給料の半分を持つ、こういう制度があるから地域間の格差というのでも抑えられる」との主張の検証のため、文科省に対し、地域間の格差に関する実態調査の結果を求めた。しかし、この種の調査はないと返答された。これでは地域間格差の存否の検証ができないと批判する。次に吉川は、荒川区立の小学校を対象に実施されていた学力調査結果に言及する。このデータから、教員給与など区内で同条件でありながらも、学校ごとに成績に差が認められた。したがって教育水準の保障の問題と教員給与の問題は「独立した問題」として吉川は述べる。

これら批判に関わって、2つのことに注目したい。ひとつは、二人に応答した河村の発言に垣間見られる「教育の『質』」の保障の考え方である。麻生と吉川による批判に河村は、義務教育費国庫負担制度の存廃問題は「基本的には、質のコントロール、国の介入の仕方、教育の責任の持ち方をどうするかという問題」として述べながら「国庫負担制度は最もいい」と応じている。先に遠山と論争した吉川・本間の意見からは、「質」の事後評価に応じ予算等を配分すべきとの主張が確認できた。この河村の応答から窺われるのは、「質」の事後評価による予算配分には反対なもの、教育の『質』を「国の介入の仕

方、教育の責任の持ち方」で「コントロール」するべきという認識である。

では河村は、「教育の『質』」に対するどのような「責任の持ち方」を考えているのだろうか。これを知る手がかりになるのが、吉川が荒川区の学力調査を持ち出したことに応じた、河村の発言である。これが二つめの注目点である。「最近、学力調査をやっていないじゃないかと言ったら、全体の6～8%の生徒しか抽出してやっていないので、統計のとり方が少ないのが現状」なので「これだけでももっと拡大して調査結果を出すよう指示して」いる。「それによって実際の格差がどうか」を検証すべきである、と河村は述べている。河村の意図としては、「学力」の調査を、サンプル数を増やして実施することにより「教育の『質』」に地域間格差があるか否かを検証し、義務教育費国庫負担制度の議論をするための根拠にしたかったものと予想される。「学力」は、この検証の素材として河村に映っていた。

以上の諮問会議の議事の分析から、「教育の『質』」の保障が政策課題であると意識化されていたことが分かった。これをどう実現するかに対立が見られながらも、これが保障されているか否かを知る指標として「学力」が位置づけられていた。

## (2) 諮問会議による「学力調査」政策の方向付け

河村のあと文科相についた中山成彬は、2004年11月4日の諮問会議<sup>23)</sup>に呼ばれた際、教育改革私案「甦れ、日本！」を提出している。これは河村のプランを踏襲するとし、「全国学力テストの実施」や教員免許更新制、専門職大学院等のプランを盛り込んでいる。ただしこの「学力調査」は、実施方法など具体的なことに言及されていない。またこれが諮問会議に提案される前に議論された形跡は、中教審の議事録等をみる限り、ない。

この諮問会議で中山は、竹中経済財政相から「地域間の教育格差の実態把握」の説明が求められていた。これは河村前文科相が出席した諮問会議から持ち越しになっていた。これについて中山は、現在は都市と地方の間に、「学力」における格差はほとんどない。そして「昭和30年代の頃は、まだまだ僻地や農山村部で低く、都会地では高い」という学力調査報告書を提示している。この状態を是正したのが、義務教育費国庫負担制度であるとし、制度の存続を

中山は訴えている。

対して吉川は、この報告書は、義務教育の国庫負担制度が「学力」の地域間格差を是正していた説明にはならないと反論する。なぜなら「昭和37年にはまだ格差が残っている〔中略〕だから〔1953（昭和25）年に一引用者注〕国庫負担制度ができて10年経っても格差が残っていた」ことが資料から読み取れるためとする。

これに中山は「義務教育費国庫負担制度があったから格差が縮まったのだと、それだけを言うつもりはない」と応じるものの、もしこの制度が廃止・縮小され「義務教育負担を地方にやらせるということで一番心配」なのは、都会と地方の間に経済格差が現れつつあるため「かつてもそうでしたが、知事さん方が教育に力を入れない」可能性がある」と反論している。これは、義務教育費国庫負担制度が戦後に復活するまでの間にあった、地方における教育行財政の実態を指摘したものである（文部省、1972：802～806）。

竹中経済財政相は、義務教育費の問題は継続して議論するとしながらも、教育改革のプランの実行は求めている。こうして実施が方向付けられた「学力調査」政策は、以下でみるように諮問会議の場で、より明確な方向付けをされていく。

中山文科相と中教審会長の鳥居泰彦が12月20日の諮問会議<sup>24)</sup>に呼ばれている。ここで鳥居は英米の事例を引いて、「学力調査」の実施と、国家による教育予算の事前の保障がセットであるべきと主張し、義務教育費国庫負担制度の堅持を訴えている。鳥居は「イギリスでは、統一試験をして、その結果を評価して、公表し、その結果によって問題のある学校には、さらに予算を追加して与え」と述べ、2006年から、日本の地方交付税に相当する9兆円から約5兆円を分出させ、義務教育費に向けるように制度が変更されたと述べる。またアメリカについては「ノー・チャイルド・レフト・ビハインド法」を引き合いに「学力テストの実施、結果の公表、それから州と地方の裁量を拡大する。ただし、それと同時に並行して、連邦予算の7%を投下」していると説明している。これはかつて河村が諮問会議で行った、アメリカの教育行財政の現状の紹介とほぼ同じである。このような鳥居の「学力調査」についての理解を、中山はこの場で否定も肯定もしていない。

一方で「今後の教育改革について」という民間議

員ペーパーが、この会議には提出されている。これは、日本経済の要は「人間力」であるにもかかわらず「最近の国際調査で示された学力低下は由々しい問題」とし、この原因の検証と報告を中教審に求めている。そして「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べき」とし、この中に「現場に権限移譲し、現場の創意工夫を活かす」ことをあげ、さらに「学校長への権限移譲等、現場への権限移譲を積極的に推進する。その際、成果の事後評価の厳格化とセットで導入する等」「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等」と述べている。この文書は、「重点4分野」に厳格な事後評価を求めるという「基本方針2002」以来の方針に比べて、成果に対する厳格な事後評価の導入を、学校現場に求めている点で、より踏み込んだ内容といえる。

しかし、なにを尺度に事後評価するのかについては、この文書は方向づけていない。これが「学力」と結び付けられるのが、中山が三度目に呼ばれた2005年6月1日の諮問会議<sup>25)</sup>であった。ここに出された民間議員ペーパー「人間力の強化に向けた教育改革」について、吉川は「この評価システム〔学校評価のシステムのこと一引用者注〕と関連して全国的な学力調査を平成17年度中に実施する」と述べている。このペーパーから分かるのは、学校の評価で測られるべき成果＝アウトカムは「学力調査」の結果であるという、民間議員の構想である。

ここで想起すべきは、「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厳格に結びつける政策評価制度の導入・変更が論じられたこと、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測る尺度に「学力」があげられていたことである。この民間議員ペーパーは「学力」を、毎年実施される評価に位置づけるために、調査すべきとしていた。これらを総合すると、民間議員には「学力調査」の結果を教育予算へ反映させる意図が民間議員にあったと思われる。この主張は“「学力調査」の実施と、国家による教育予算の事前の保障がセットであるべき”という、鳥居の考えとは異なっている。

「学力調査」の実施は2005年6月21日に閣議決定された「基本方針2005」に盛り込まれた。中教審の議事録を見る限り、中山が「甦れ、日本！」を公表した2004年11月4日から、2005年6月1日の諮問会議



までの間、「学力調査」の実施方法が議論された形跡が窺えない。このため「基本方針2005」に反映しているのは、民間議員ペーパーの考え方と読むべきであろう。こうして「学力調査」は、諮問会議によって政策として方向付けられた。

### (3) トップダウンによる具体化

これ以降、文科省内で「学力調査」が具体化される段階に入る。諮問会議では「学力調査」の実施にまつわる詳細、例えば隔年実施を継続するのか否か、抽出調査の実施とするのか否か等まで決められたわけではなかった。具体化の過程で文科省内では「学力調査」を悉皆実施とするか否かの問題が持ち上がった。これが「全児童生徒の参加できる規模」といった、現行の「学力調査」に整えられていくにあたっては、大臣、中教審の役付き、および幹部官僚といった上層で、まず予算確保が策動され、この後に中身が形成されたと考えられる。

7月28日には、義務教育特別部会<sup>26)</sup>のヒヤリングで呼んだ日本経済団体連合会の宇佐美聡が「学習の到達度を見る上で、全児童・生徒を対象とする学力調査を実施する」と記載された資料を提出し、この部会の委員である藤田英典が反論している。この部会は、2004年11月26日に政府・与党により出された「三位一体の改革について」を受けて、義務教育費国庫負担制度問題を議論するため中教審の下に設置された。文科省内の諸会議の議事録の範囲ではあるが、ここで初めて「学力調査」の悉皆実施の構想が現れた。2005年8月22日、同様に中教審の下に属する初等中等教育分科会教育課程部会<sup>27)</sup>でも「学力調査」を「悉皆調査にしてほしい」との発言がある。これが誰の発言かは特定できない。加えてこの人物は、「悉皆で行うのであれば、そのメリットを十分生かし、個々の子どもの学習改善や学校の授業改善に生かす」ことができることも述べているが、一方で、調査成績の公開による競争の助長など、危惧される事態へも言及している。

この2日後、具体化が一気にすすめられる。「学力調査」は24日の義務教育特別部会<sup>28)</sup>で、実施についての細部の検討がないまま、予算の確保に着手されている。この日の会議で梶田叡一（彼は初等中等教育分科会教育課程部会の副会長でもある）、井上孝美（元文部事務次官、1996年1月9日～1997年7月1日）は「学力調査」を悉皆実施すべきと述べている。

これに藤田英典と荻谷剛彦が反論をし、千代忠央は中教審での慎重な審議を求めている。

しかしこの対立を前にして、銭谷眞美初等中等教育局長は、8月31日ㄨ切の平成18年度の文科省の概算要求に「全国的な学力調査」の費用を盛り込むと報告している。銭谷はこの理由を「基本方針2005」に「学力調査」が盛り込まれたためと述べている。

まだこの時点で文科省は、悉皆実施にするか否か、態度を明らかにしていない。しかし2日後の26日、中山文科相は記者会見<sup>29)</sup>で以下のように「学力調査」の細部に踏み込んだ発言をしている。「小学校6年生と中学校3年生の国語、算数・数学について、全児童生徒が参加できる規模で平成19年度に調査を実施」、「全ての学校に対して、児童生徒の学習到達度・理解度を把握し検証する機会を提供する」

また、この会見で中山は注目すべき発言をしている。“学力調査を地方自治体に強制はできないとの発言が前日の事務次官の記者会見の際にあったが、どう考えるか”との記者からの質問に、中山は「強制することはできないけれども、協力していただけるものだと思います」と応じている。この会見により「学力調査」についての文科省の“付かず離れず”の態度が明確になる。これの具体化として、10月26日の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」がまとめられたと見るべきであろう。

以上の記者会見の内容は、2日前の義務教育特別部会で話し合われていない。またこの記者会見までの2日間に、中教審は開かれていない。以上の過程は、諮問会議に方向付けられ、文科省の上層部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。つまりこの過程は、政策の審議機関という位置づけであった中教審の議論を経て、答申を受けてから政策が具体化するという流れが踏まえられていなかった。

## IV 形成過程を踏まえて見える問題点

本稿で確認できた「学力調査」政策の形成過程は、以下のとおりであった。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科省に求めた。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、削減の可能性が諮

問会議で示唆されていた。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、つまり教育予算と政策が成果をあげているかを「学力」を尺度として評価をすべきとの考えを受けて、当時の文科相の中山は、諮問会議で「学力調査」を実施すると述べた。これは諮問会議の民間議員ペーパーや「基本方針2005」で実施が方向付けられた。このうち文科省内では、「学力調査」を悉皆で実施すべきとの意見が起こった。しかし文科省上層部がこの実施のための予算確保を決め、続けて中山文科相が記者会見にて「強制することはできないけれども、協力していただけるものだと思います」と述べたことによって、決着を見た。すなわち「学力調査」は、規制改革・民間開放推進会議が言うような、悉皆実施と調査結果の公表を求めるものと異なる、いわば“付かず離れず”の内容となった。

以上の過程を経て、なぜ文科省は“付かず離れず”の表現をして「学力調査」の実施に踏み切ったのか。この理由を考察しよう。

文科省は、政策評価制度の枠組みの中で「教育の『質』」の保障の責務が文科省にあることを主張することで、これに関する権限を確保し、教育予算、特に義務教育費国庫負担制度の縮小・廃止を防ぐ意図があった。したがって文科省には、政策評価の枠組みをある程度取り込んで「学力調査」を実施する必要がある。しかし取り込む限度は、「学力調査」を毎年実施することと、「全児童生徒の参加できる規模」の実施であった。

この意図は、中教審で要職にある梶田や、元文部事務次官の井上が支持した、悉皆実施の意見から裏付けられる。これは「学力調査」の結果を「個々の子どもの学習改善や学校の授業改善に生か」せるとしていた。この発言に伏在する意図は「学習改善」や「授業改善」に生かす政策の予算を請求するため、「学力調査」によってデータを得るというものであった。もし仮に「学力調査」でよい結果が得られ、アウトカムがプラスと評価された場合、予算額は維持、ひいては増額される。これは、政策評価の枠組みから導かれる帰結である。もし仮に「学力調査」の結果が芳しくなく、アウトカムがマイナスと評価された場合でも、それゆえに、データを通じて「学習改善」や「授業改善」の必要—「教育の『質』の保障」の必要—に国＝文科省が責任をもつと主張し、予算の減額の防止や維持・増額の働きかけが可能と考え

たため、「学力調査」の悉皆実施を、一時主張したと考えられる。

しかしこの後、中山文科相も「協力していただける」と会見で述べ、悉皆調査の構想は後退し、調査公開を都道府県のデータにとどめて、「学力調査」は具体化された。日本経済団体連合会の宇佐美や、後に規制改革・民間開放推進会議の主張するような「学力調査」構想<sup>30)</sup>は、退けられた。こうなったのには、過去に悉皆実施されていた「全国一斉学力テスト」<sup>31)</sup>の経験が作用したと考えられる。これにまつわる判決、すなわち「旭川学力テスト最高裁判決」（1976年5月21日）は、「全国一斉学力テスト」が違法となるラインを判示している<sup>32)</sup>。文科省の「全児童生徒が参加できる規模」という表現は、ひとつにはこの判決が念頭にあるためであろう。また、たとえ「教育の『質』の保障」の必要のための調査であったとしても、調査の実施が原因の「モラルハザード」を再び招いてはいけなないと考えているとも予想される。これは例えば、「学力調査」の模擬試験ばかりが授業で行われるようになったり、学校の平均点をかけるために学校ぐるみで不正が行われたり、“成績不良者”に対し「学力調査」当日の欠席を促したり、成績競争が加熱すること、などである。このことは、中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」にある「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」という文章からも看取されよう。

形成過程の分析を踏まえた上で指摘すべき、「学力調査」政策の問題を述べよう。

「学力調査」政策の方向づけは諮問会議を場として、そして具体化が文科省の上層部でなされていた。すなわち、一部の人間のあいだで、トップダウンで政策が決定されていた。そしてこの決定が急速であるため、深い議論が交わされた様子も見られない。

例えば「学力」について、「なにを『学力』と考えるべきなのか」、「『学力』をこの調査のみで測ることができるのか」などが議論された形跡はみられない。諮問会議の議論から読み取れる「学力」のイメージを知るには、吉川が言及していた、荒川区の学力調査が手掛かりとなる。これは、学校ごとの点数であった。調査で計測する「学力」をどのようなものとしてイメージするか「学力調査」を実施する場合、政策の根幹を成す。しかし深い議論を経ずに少人数の間で政策の形成が急がれた様子は、問題にされなくてはならない。むしろこの様子は、当時の小泉内閣

が抱えていた政治的方針「歳出改革」や、義務教育費国庫負担削減の一の実現のために「学力調査」の実施を方向づけたことも考えられる。

トップダウンではあるものの、文科省の政策策定の自律性が確保されたことを「教育の『質』」の保障のあり方として肯定的に評価するむきもあるだろう。しかしこの自律性が持続するかどうかは疑わしい。なぜなら「学力調査」が、政策評価制度の“構造”に乗りながら実施されている限り、政策評価制度の影響をうける可能性が継続するからである。つまりこの構造に乗っている以上、“予算を措置する・しない”という判断を通じて、“なにを成果として評価すべきか”や、“成果の評価をあげるために、どのような政策が実施されるべきか”を、文科省に対して方向付けることができるからである。これが強烈に作動すれば、文科省は、“予算が措置されるような政策を形成・実行し、成果をあげなければならない”という、近視眼的な政策形成に出るであろう。「学力調査」政策も、このような政策形成を強いる圧力があって方向付けられ、トップダウンで具体化されたのである。ゆえに、圧力が強くなれば、文科省が「学力調査」政策で保つ“付かず離れず”の姿勢、すなわち「学力調査」で得た結果がよかろうと悪かろうと、「学習改善」や「授業改善」の必要に、文科省が責任をもつと主張し教育予算の減額の防止や維持・増額の働きかけを維持できるか難しい。むしろ“予算が成果を挙げている証拠のためには「学力調査」を毎年実施しなくてはならず、その結果がよくない場合、成果があがってないと判断される”ことを危惧し、「学力」向上という成果のためとして近視眼的な“改革”の施策（アウトプット）を続けるように、構造によって方向づけられるであろう。また同様の方向付けから、成果の向上が学校現場に強いられることも考えられる。この構造によって「モラルハザード」が惹起せしめられる場合もあるだろう。

仮に「学力」を「教育の『質』」の尺度と位置づけたとしても、依然問題が残る。政策評価制度が作られる過程で、アウトカム（成果）が導かれたとする因果関係の特定が難しい場合があるとすでに指摘されていた。これを考慮すれば、「学力調査」を通じ得られたデータと「教育の『質』」の保障やアウトカム

とを、単純に結びつけることはできなくなる。例えば「学力」の高低は、学校や教師のみに起因するとは限らない。また例えば、現状において「学力」の芳しくない学校があったとして、この状況への学校や教師の熱心な取り組みが、「学力調査」の結果にすぐに現れるとは限らない。このように、「学力」を政策評価の枠組みで「教育の『質』」と位置づけること自体への議論がなかったまま「学力調査」政策の具体化が急がれた点も、問題である。

筆者には、政策評価制度の全体を批判する用意はない。また筆者は、学力を調査すること全体を否定はしない。しかし成立過程をさかのぼることによって明らかになったのは、「教育の『質』の保障」やアウトカム（成果）の度合を「学力」を尺度で測ろうとする認識と、成果に応じた予算配分という枠組みによる方向付けとを、批判的に捉える必要であった。これらの観点からも、現在の「学力調査」政策の批判的検討が求められるだろう。

## 注

- 1) 「教育課程実施状況調査」以降に構想された学力調査の政策の呼称は、「全国的な学力調査」（文科省、諮問会議）、「全国学力テスト」（「甦れ、日本！」）、そして「全国学力・学習状況調査」と変化する。本稿では、最終的には「全国学力・学習状況調査」に収斂していった事実を鑑み、原則として「教育課程実施状況調査」以降に構想された学力調査の政策は「学力調査」と略記し、必要に応じて原資料に即した呼称を用いる。
- 2) [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/hyouka/kekka/05090202.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/05090202.htm) 閲覧日、2009年1月14日（webの資料の閲覧日は、以下すべて同一のため、省略する）。
- 3) 本稿で「行政機関」とは、原則として「政策評価法」の第2条に沿うものとする。
- 4) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/031/toushin/06042601/all.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/031/toushin/06042601/all.pdf)
- 5) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/050621honebuto.pdf>
- 6) 教育課程実施状況調査の実施年度、実施対象学年、調査教科・科目は、以下のとおり。

・ 小中学校教育課程実施状況調査

実施年度	調査対象 学年	調査教科・科目
2001（平成 13）年度	小学5、6 年生	国語、算数、理科、社会
	中学1～3 年生	国語、数学、理科、社会、 英語
2003（平成 15）年度	小学5、6 年生	国語、算数、理科、社会
	中学1～3 年生	国語、数学、理科、社会、 英語

・ 高等学校教育課程実施状況調査

実施年度	調査対象 学年	調査教科・科目
2002（平成 14）年度	高校3年生	国語Ⅰ、数学Ⅰ、物理ⅠB、 化学ⅠB、生物ⅠB、地学 ⅠB、英語Ⅰ
2003（平成 15）年度	同上	世界史A、世界史B、日本 史A、日本史B、地理A、 地理B、現代社会、倫理、 政治・経済
2005（平成 17）年度	同上	国語総合、世界史B、日本 史B、地理B、倫理、政治・ 経済、数学Ⅰ、物理Ⅰ、化 学Ⅰ、生物Ⅰ、地学Ⅰ、英 語Ⅰ

- 7) 規制改革系の諸会議とは、総合規制改革会議(2001年4月～04年3月)、規制改革・民間開放推進会議(04年4月～06年12月)、規制改革会議(07年1月～)である。
- 8) [http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/1221/item051221\\_02.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/1221/item051221_02.pdf)
- 9) 例えば、朝日新聞、1998年3月10日 朝刊参照。
- 10) <http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/honsyou/13nendo/hyoukasho/jisseki-hyoukasyo.htm>
- 11) <http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/honsyou/13nendo/hyoukasho/t7.htm>
- 12) ただし、財務省が各行政機関に「政策評価調査」を求める法的な根拠が何によるのかについては、調べきれなかった。今後の課題とした。
- 13) この法律が政策評価の際に、ニュー・パブリック・マネジメントを導入すべきとしている点については、紙幅の関係で詳述できない。この点につき参考すべき文献として、たとえば大住(2004)参照。
- 14) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/0421/agenda.html>に、この日の諮問会議の議事録と配布資料がある。

- 15) <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf>
- 16) 「人間力の向上」構想が教育政策に影響を及ぼしたプロセスについては、小野(2007:33～34)参照。なお「人間力」が諮問会議に初めてあらわれるのは、2002年5月13日の民間議員ペーパー「経済活性化戦略中間整理とりまとめに当たって」である(<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/0513/agenda.html>)
- 17) <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/040604kaikaku.pdf>
- 18) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1005/agenda.html>に、この日の諮問会議の議事録と配布資料がある。
- 19) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/0830/agenda.html>に、この日の諮問会議の議事録と配布資料がある。
- 20) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/030626f.pdf>
- 21) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/0824/agenda.html>に、この日の諮問会議の議事録と配布資料がある。
- 22) 教員免許更新制の形成過程は、別稿で論ずる。
- 23) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1104/agenda.html>に、この日の諮問会議の議事録と配布資料がある。
- 24) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1220/agenda.html>に、この日の諮問会議の議事録と配布資料がある。
- 25) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0601/agenda.html>に、この日の諮問会議の議事録と配布資料がある。
- 26) 議事録は[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05072801/016.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05072801/016.htm)、宇佐美の配布資料は[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05072801/004.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05072801/004.htm)
- 27) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/siry0/05102401.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/siry0/05102401.htm)
- 28) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05082501/009.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05082501/009.htm)
- 29) 平成17年8月26日大臣会見 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/daijin/05090201.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/05090201.htm)
- 30) ここで注意したいのは、議事録の範囲内では、「学力調査」の悉皆実施とその結果の学校ごとの公表という構想は、諮問会議の場には現れていないという事実であ

る。なぜ、またどういう経緯で宇佐美が「学力調査」の  
悉皆実施を主張したのかの究明は、課題として残った。  
これについて、以下のような予測を書き記しておきた  
い。諮問会議の民間議員は、バウチャー制とこれに基づ  
く学校選択を導入し、“選ばれる学校”になるための競  
争をさせる情報源として学校評価をすべきとの考えて  
おり、この学校評価の中に「学力調査」を位置づけてい  
た。この考え方から、“正確な情報源のために「学力調  
査」を悉皆で実施し、この結果を学校ごとに公表すべ  
き”と諮問会議の民間議員の考えているものと、宇佐美  
が想像した結果「学力調査」の悉皆実施を主張したのか  
もしれない。また、諮問会議の民間議員のうち、奥田碩  
と牛尾治朗が、宇佐美と同じく日本経済団体連合会に  
所属しているため、意思を疎通させる機会があったの  
かもしれない。

- 31) 久保義三他編著『現代教育史事典』東京書籍、2001年、  
47頁「全国学力調査」参照（雨田英一執筆）。1961～64  
年の「全国一斉学力調査」は悉皆調査であった。
- 32) 行政調査として行われた学力テストが「不当な支配」に  
該当しうる＝違憲の疑いが生じる場合を、判決はこう  
述べている。①試験問題は特別の準備を要しない平易  
なもので、生徒の一般的な学力実態の調査を目的とす  
べき。②試験は、学校や教師による学習指導要領の遵守  
状況を調査したり、その結果を教師の勤務評定に反映  
させる等して、間接にその遵守を強制・促進するために  
行われてはならない。③クラス間や学校間、地域間にて  
成績の比較・競争が行われ教育上必ずしも好ましくな  
い状況をもたらしたり、教師の自由で創造的な教育活  
動を畏縮させる試験は不適當。よって、個々の学校、生  
徒、市町村、都道府県の試験結果は公表しない等の配慮  
が必要。④試験の結果を生徒指導要録の標準検査の欄  
に記録させるのは不当。現行の「学力調査」も「地方教  
育行政の組織及び運営に関する法律」第54条第2項を  
根拠としている行政調査である以上、上記判示を踏襲  
すべきとなる。

## 参考文献

- 宇賀克也（2002）『政策評価の法制度—政策評価法・条例の  
解説』有斐閣。  
大住莊四郎（2001）「ニュー・パブリック・マネジメントに

よる自治体改革」本間正明・斉藤慎『地方財政改革  
—ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用』有斐閣。  
小野方資（2007）「学校・教員評価と学力調査の統制的な側  
面」『教育』4月号、国土社。

佐貫浩（2006）「教育価値の新たな統制の方法としての  
NPM」三橋良士明・榊原秀訓『行政民間化の公共性分析』  
日本評論社。

清水真人（2005）『官邸主導—小泉純一郎の革命』日本経済  
新聞社。

政策評価研究会（1999）『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（事務局、通商産業省大臣  
官房政策評価広報課）。

総務省行政評価局（2003）「アウトカム指標とアウトプット  
指標の分類の考え方」[http://www.soumu.go.jp/s-news/  
2003/pdf/070711\\_2\\_s\\_c\\_1-02b.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/pdf/070711_2_s_c_1-02b.pdf)

遠山敦子（2004）『こう変わる学校 こう変わる大学』講談社。

徳久恭子（2006）「教育政策におけるマクロ・トレンドの変  
化とその帰結—三位一体改革と義務教育費国庫負担法改  
正の政治過程」『政策科学』、立命館大学政策科学会。

中嶋哲彦（2007）「全国学力テストは公教育に何をもたらす  
か—公教育の目標管理と排他的競争の組織化」『世界』769  
号、9月号、岩波書店。

———（2008）「全国学力テストによる義務教育の国家統  
制—教育法的観点からの批判的検討」『教育学研究』75巻  
2号、日本教育学会。

藤田英典（2006）『義務教育を問いなおす』筑摩書房。

———（2009）「有害無益な全国学力テスト—地域・学校  
の序列化と学力・学習の矮小化」『世界』786号、1月号、  
岩波書店。

山本由美（2008）「新学力テストと学校評価」『日本教育法  
学会年報』第37号、有斐閣。

世取山洋介（2008）「新自由主義教育政策を基礎づける理論  
の展開とその全体像」佐貫浩・世取山洋介『新自由主義教  
育改革』大月書店。

渡辺治（2005）『構造改革政治の時代—小泉政権論』花伝社。

本研究は、平成18～20年度日本学術振興会科学研究費補  
助金基盤研究（B）「グローバル化・ポスト産業化社会にお  
ける教育社会学の理論的基盤の再構築に関する研究」（研究代  
表者：広田照幸、課題番号：18830176）による研究成果の  
一部である。