

## 教育行政評価の現状と課題

蛭田道春  
(大正大学)

### はじめに

今日、行政評価が重視されている。しかし、教育行政では、必ずしも行政評価がスムーズに実施されているとはいいがたい。

本稿では、教育行政評価の現状と課題を明らかにするために整理したものである。整理の仕方は、行政資料、インターネットの資料等から参考になると思われるケースを、また行政の担当者から聴取したケース等から選定した。整理の観点も、従来、特色があるといわれた県区市町の事例、新しく行政評価が策定された事例、従前より改善された事例などである。まず、一般に行われている行政評価の事項について概要（意義、種類、仕組み、指標等）を確認の意味で整理する。それは、教育行政においても行政評価の意味、内容・方法についてあまり変わらない点があるからである。そして、今までの教育行政評価、特に社会教育行政評価例を考察し、それから特色あると考えられる教育行政評価（社会教育行政評価）を紹介し、そこからこれから必要とされる課題を提示してみたいと考えている。

## I. 行政評価の必要性和方法

### 1. 行政評価の意義と種類

今日、地方公共団体では、地方分権の推進、財政の硬直化、税収不足などにより、様々な行財政改革が取り組まれている。そのため行政には、市民への説明責任、行政の効果的・効率的な施策・事業の実施、行政運営の改革・改善が求められることから、行政評価が導入されてきている。行政サービスの体系をみると政策－施策－事務事業という形態である。

政策とは、行政の将来構想や基本方針であり、その政策を実現する具体的方策が施策である。事務事業とは、施策を具現化する手段である事務・事業で行政の最小単位である。

行政評価とは、政策－施策－事務事業の各レベルを総称する評価で、各レベルの達成目標にそくした達成度を評価するものである。

#### ・行政評価の種類<sup>(1)</sup>

この行政評価の種類をあげると、つぎのように分類ができると考えられる。

行政体系のレベルから・・・ 政策評価、施策評価、事務事業評価  
行政の内部と行政の外部（専門家、市民サイド）から・・・

内部評価（担当者、チーム、内部組織）、

外部評価（専門家、市民、第三者機関等）

行政のある領域（施設別など）から・・・

個別評価－公民館経営評価、図書館奉仕評価、  
博物館評価、体育館評価等）など

評価の時間から・・・ 事前評価－事中評価－事後評価

その他

このように行政評価を分類すると、社会教育行政評価は評価者の立場からである個別評価が、かなりなされてきた。

次に、この行政評価を行う仕組み（方法）と行政評価のねらい（目標）について述べてみる。

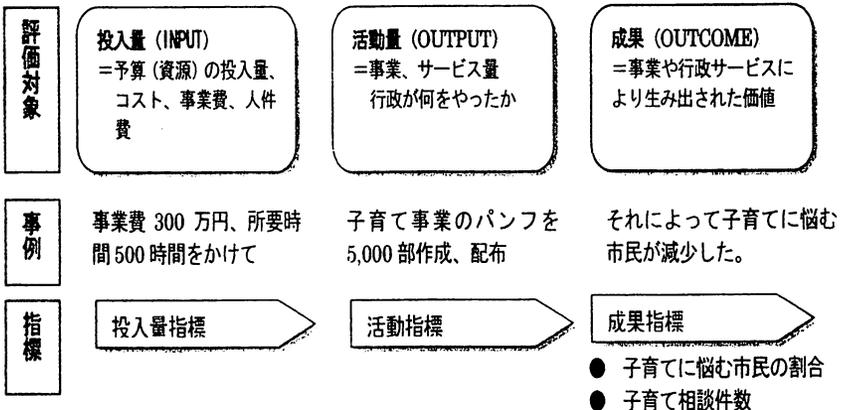
2. 行政評価の方法と仕組み

(1) 行政評価方法

政策一施策一事務事業の各レベルにおける評価の仕方がどのように行うかがポイントである。評価の仕方として、政策一施策一事務事業の各レベルでどの程度達成されたかを見分けることが必要であるので、その数値目標を数値化していくことが重要である。その達成目標として指標化することが考えられる。その達成目標の指標として、インプット指標、アウトプット指標、アウトカム指標があげられる。インプット指標は、予算額、許容される人員で示され、アウトプット指標は、投入(予算、人員等)された結果の量をあらわすものである。アウトカム指標は、市民・住民の側からの効果を示す指標(効果量)である。どのような指標がよいかをどのように設定するかが非常に重要である。

換言すれば、この指標として、投入指標(インプット)－活動・執行・結果指標(アウトプット)－効果・成果指標、満足度指標(アウトカム)がある。この投入量指標、活動指標、成果指標の関係について、次の例のとおりであると考えられる。(図2-1)

図2-1 [投入量指標、活動指標、成果指標の間の関係]



(資料)「施策・政策評価報告書」豊島区政策経営部行政管理課，平成 15 年 2 月

これらの指標には、多様なタイプがあるので、それらを以下に示す。<sup>(2)</sup>

投入（インプット）指標－	結果（アウトプット）指標－	効果（アウトカム）指標
講習会の開催経費	講習会参加者数	継続学習者数・率
	講習会参修者数	資格取得者数・率

（例） 区分	活動指標	実績指標	成果指標
保育行政	幼児入所数	保育幼児数	待機幼児率
文化行政	講座開催数	参加者数	住民満足度
区分	執行指標	成果指標	満足度指標
スポーツ施設	施設利用率	収支改善率	利用者満足度

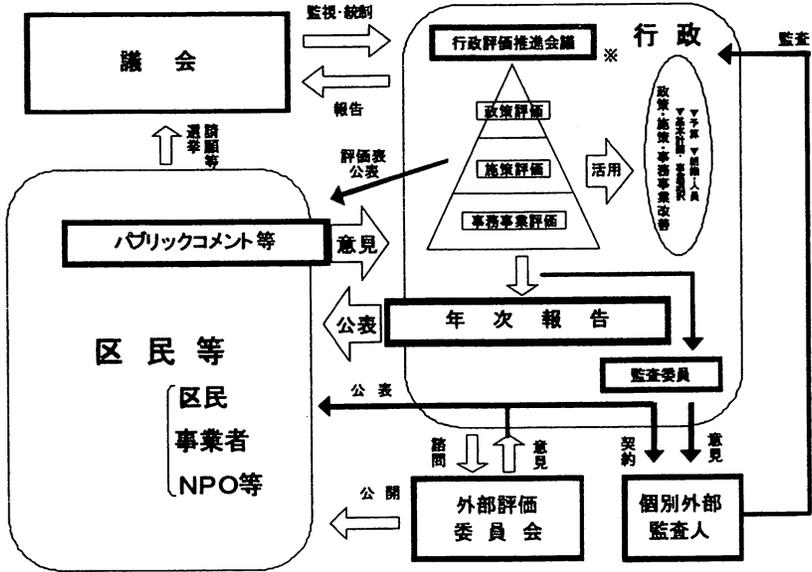
このように指標には、いくつも考えられるので何を対象・基準にするかよく検討することが求められる。

## （2）行政評価の仕組み

行政評価を進めるには、その仕組みが必要である。

行政評価の仕組みとして、内部評価と外部評価でおこなわれている例が多い。内部評価は、課・部レベルでの評価と部長レベルの評価（1次評価）、課・部を超えた行政評価委員会（2次評価）における評価がおこなわれる。外部評価は、専門家による評価、市民を含めた行政評価委員会における評価である。そして議会での承認、市民への公表を行っている。その仕組みとして杉並区の例を示してみる。（図2-2）

図 2-2 杉並区における行政評価運用のイメージ



(資料) 杉並区役所政策経営部企画課『杉並区行政評価システムについての提言-杉並区行政評価検討委員会報告』, 平成 14 年 7 月

## II. 行政評価の事例

### 1. 社会教育行政評価例

#### (1) 社会教育行政評価

社会教育では個別評価が多いと述べたが、従来、社会教育行政評価がなかったわけではない。代表的な例として、秋田県の「社会教育行政の条件整備基準」、埼玉県の「埼玉県社会教育行政指標」をあげることができる。<sup>(3)</sup>

#### ・秋田県の「社会教育行政の条件整備基準」

秋田県では、昭和 55 年「社会教育行政の条件整備基準」を作成している。その基準づくりには、社会教育関係法規、主要答申等を参考にして 30 の基準内容(項目)となっている。社会教育行政の条件整備基準の内容は、領域、

基準内容、人口規模別基準（1万人未満，1万人以上3万人未満，3万人以上）基準の根拠・理由である。評価領域・項目ごとに、当該市町村の人口規模にあわせて0点から5点までの評点をするものである。評点を総合すると150点で、各市町村が評価票に何点かを記入することによって自己評価できる仕組みである。そして各領域・項目ごとの評点をレーダーチャートを作成することによって当該市町村の水準がわかる。

#### ・埼玉県社会教育行政指標

埼玉県教育委員会では、昭和58年に「埼玉県社会教育行政指標」を作成している。それには、「教育委員会関係指数参照基準一覧表」「公民館関係指数参照一覧表」「図書館関係指数参照基準一覧表」などがある。これらを見ると、今日、社会教育関係の教育行政評価がすくないといわれているなかで参考になる。

指数をつくるにあたって、指数の参照基準をどれにするかが求められる。その参照基準として、例えば全国平均値、人口規模別市町村の全国平均値等があげられる。指数の算出式は、次のとおりである。

$$\text{指数} = \text{実数} \div \text{参照基準} \times 100$$

この社会教育指数から、当該地方公共団体の社会教育行政状況を評価できる。

例として、B市（人口10万以上）の社会教育主事数の指標をだしてみる。B市の社会教育主事数は5人、県全体の平均1.6人、B市と同じ人口規模の10万以上の市の平均2.6人、時系列では昭和56年度を参照基準とすると5人である。B市における県全体に対する指数は313と高く、人口規模別に対する指数も192と平均をうわまっている。時系列の場合は、参照基準と変わっていないために指数は100である。B市の社会教育主事は、県全体の水準より高く、同じ人口程度の市と較べても高いということになる。

公民館建物面積についても同じ考え方で指標を算出できる。例えば参照基準として、F県全体の公民館建物面積の平均、人口規模よりの公民館建物面積の平均、を考えて、実際の建物面積を先程の式にあてはめれば指数が求められる。

#### （2）類似団体地方公共団体間における比較<sup>4)</sup>

当該市町村の社会教育行政関係について、社会教育の施設設備、職員数、

社会教育費の割合Ⅱ，予算の規模等について「類似団体別財政指数表」から，どの水準にあるかを把握することができる。

### (3) 国及び地方公共団体の基準による分析<sup>(5)</sup>

国及び地方公共団体は，公立図書館，公民館，博物館等の基準等について定めている。この基準を評価尺度として用いる方法である。

### (4) 個別評価

#### ・公民館<sup>(6)</sup>

公民館の場合には，以下の項目がその評価項目としてよくあげられている。施設・設備の状況，建物面積，1公民館あたりの職員数，事業実施件数，職員組織，職員1人あたりのサービス人口，施設の回転率，予算（総額，事業別，1人あたりの事業費），事業の種類や内容（職員1人あたりの事業数，対象別事業，事業のタイプなど，学習時間別の分析，学習内容別の分析等），利用状況（開館日数，利用団体の種類や利用内容，住民1人あたりの利用率，祝祭日の利用数，夜間の利用率），夜間・休日の開設事業など公民館など

公民館経営評価については，山形県教育センターの「公民館経営の診断試案」，静岡県公民館連絡協議会の「公民館経営診断テスト」，北海道立教育研究所の「公民館事業診断表」等の先駆的事例があり，実施されていた。山形の公民館経営診断試案，静岡の公民館経営診断自己テストは，公民館の診断項目について自己採点をして，満点のプロポーションスコアで測定をして公民館経営の評価をするものである。

#### ・図書館

図書館評価の場合には，次の事項が評価よくあげられる。

図書館数（図書館サービス網設置計画とその達成率），予算（人件費，資料費，図書購入費等），BM数，登録者数と登録率，購入冊数，児童室の有無，職員数（司書，司書補），蔵書冊数，受け入れ冊数，除籍冊数，個人貸し出し冊数，団体貸し出し冊数，雑誌購入点数，開館日，休館費，蔵書回転率，職員1人あたりの貸し出し冊数，市民1人あたりの年間購入冊数など。

市民1人あたりの貸し出し冊数など，主な評価指標に関しては，例えばインプット指標，アウトプット指標として次のような事項があげられている。<sup>(7)</sup>

投入に関する指標・・・蔵書密度，受入冊数，決算，蔵書新鮮度

産出に関する指標・・・登録率，貸出密度，実質貸出密度，蔵書回転率

図書館サービスに関する指標としては、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（文部科学省 平成13年7月告示）、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準について」（生涯学習審議会社会教育分科審議会報告 平成12年12月）、「ISO1160による図書館パフォーマンス指標」等を参考にしてもよい。

## 2. 一般行政評価に基づく教育行政評価

一般行政評価のうち教育行政評価として活用している特色あるいくつかの事例を示してみる。

### （1）江東区・・・施策－サブ施策－事務事業の相互の関係を工夫<sup>⑧</sup>

江東区の特徴例では、「施策，サブ施策，事務事業の三層評価を行ない，施策から事務事業までを，目的－手段の関係で評価し，財源・人・施策といった限られた行政資源を有効活用するもの」でとらえている。江東区の場合，施策とその施策を具体化したものとしてサブ施策があり，サブ施策のもとにいくつかの事業が構成されている。施策・サブ施策を示すと次のようになっている。

例

施策・・・2. 学校・家庭・地域の連携

サブ施策・・・1 1 2 1 安全な子育て環境の整備

1 1 2 2 家庭教育機能の向上

1 1 2 3 地域教育力の向上

1 1 2 4 学校と地域・保護者のコミュニケーション向上

1 1 2 5 青少年の活用

行政評価には，施策評価，サブ施策・事務事業第一次評価，事務事業第二次評価で構成されている。施策評価は，「各施策に設定した成果指標の達成度により，施策，サブ施策間の目的－手段の妥当性を評価」する。サブ施策第二評価は，「各サブ施策に設定した成果指標の達成度により，サブ施策，事務事業間の目的－手段の妥当性を評価」する。評価にあっては，「サブ施策デザインシート及び事務事業第一次評価シート」を用いている。つまり，サブ

施策評価と事務事業第一次評価については、一枚のシートにまとめて「サブ施策を設け、サブ施策とその目的を達成する手段である事務事業の関係をより分かりやすく示」している。

事務事業評価は、第一次評価と第二次評価をもって行なっている。第一次評価では、事務事業について新たな展開、現状維持、見直し及び廃止の方向性を示している。

第二次評価は、事務事業第二次評価シートを用い、詳細な評価を行ない、より具体的な方向性を示す。施策評価、サブ施策・事務事業第一次評価、事務事業第二次評価の評価項目を示すと次の通りである。

#### 施策評価

事業名、主管課担当者名

ア. 施策が示す江東区の姿

イ. 成果指標—単位、ベースライン〇〇年度、現状値、〇〇年度、

〇〇年度、前期目標 16 年度、後期目標 21 年度

ウ. 施策の及ぼす環境変化、区民性・ニーズの変化、

エ. 施策・成果指標に対するコメント

オ・サブ施策の注は適切か 単年度はどうするのか

サブ施策のポジショニング 成果方向（維持・減少）コスト方向  
（減少，維持，増加）

カ. 施策コストは適切か

#### サブ施策

事業名、主管課担当課

ア. 目的（対象，意図）

イ. 成果指標—単位、ベースライン〇〇年度、現状値、〇〇年度、

〇〇年度、前期目標 16 年度、後期目標 21 年度

ウ. コストの状況、成果方向、コスト方向

エ. 事務事業の評価

オ. 改善する主な事業

カ. サブ施策・成果指標に対するコメント

キ. 事務事業のポジショニング

事務事業第二次評価

ア. 事業の概要—事業名, 施策管理者, 事業課, サブ管理者, 施策, サブ施策,

目的, 対象, 意図, 事業の概要

イ. 事業の実績・現在の方法で継続した場合の予測値—対象数, 活動量  
成果指標, コスト

ウ. 環境変化—事業開始の背景や状況, 事業を取り巻く最近までの環境  
変化と今後の予測

(2) 静岡県の業務棚卸表の評価制度<sup>9)</sup>

静岡県は、業務棚卸表を活用した評価制度を行なっている。業務棚卸制度とは、各課の係等の業務の目的達成について、業務内容（行政計画の大小項目）や管理指標、実績、当面の目標、達成期限等を定めた評価表である。それ故、各課及び係り等は、この業務棚卸表を活用して、業務を進めるので個々の業務の有効性、必要性、効率性が評価できる手法である。最近では、部局別主要指標の作成、全国順位等を進めるといった改善がなされている。

表2-1 業務棚卸表

所属		企画部政策推進総室大教室(人づくり)		係表番号	500(1/3)		内線電話		3275		
総合計画の位置付け							H10 予算額	H11 予算額	H12 予算額	H13 予算額	
第6章 未来を拓くため何かができる”意味ある人”づくり 4 地域社会における人づくりの推進 (1) 子どもを育む新たな地域コミュニティの形成							-	7	7	16	
第6章 未来を拓くため何かができる”意味ある人”づくり 4 地域社会における人づくりの推進 (3) 知識社会に対応する社会教育の機会の拡充							-	7	7	15	
目的	総合計画指標			H9 実績	H10 実績	H11 実績	H12 実績	H13 実績			
県内のすべての地域の教育力の向上を図るため、子育て支援機能の充実をめざします。	小学校区を単位とする地域教育推進協議会の整備率			-	-	-	-	4%			
生涯にわたり、誰もがいつでも学習する機会を得られることをめざします。	余暇時間に学習等をした人の割合			-	-	-	-	30.2% (HB調査時)			
業務概要	総合計画指標			H9 実績	H10 実績	H11 実績	H12 実績	H13 実績			
家庭、学校、職場、地域社会における人づくり実践活動の促進	人づくり地域懇談会の小学校区単位開催率(累積)			-	-	-	9.5%	49.4%			
業務コード	目的達成に必要な主な手段(大分類)				備 考						
01 02 03 09	人づくり提言普及 人づくり事業の取り組み周知徹底 社会人学習のシステムの構築 その他、議会、予算等対応				平成14年度当初予算 人づくり推進事業費(県行) 事業費計 人件費相当額 計						

<< 本年度の方向性及び昨年度からの重要なポイント等 >>  
 目的的管理指標の再検討を行う。業務目標を普及啓発から実践促進に方向付ける。そのため、業務概要を活動実施状況に見なお

(3) 政策・施策評価と事務事業評価の統合化 — 横須賀市の行政評価システム<sup>(10)</sup>

横須賀方式の行政評価システムの特徴は、次の点によるとされている。

1. 政策・施策評価と事務事業評価の統合化を図るシステム
2. 外部評価を含む市民参画に重点を置いたシステム（市民協働による行政計画）
3. 構築・運用にあたって情報技術（IT）を駆使したシステム

この行政評価システムにそくして教育行政評価システムもその一端がおこなわれている。（図 2-1）

その構造は、横須賀市教育基本計画に定められている政策・施策の評価（政策・施策評価）と横須賀市教育基本計画に関連する事務事業の評価（事務事業評価）、そしてそれらの統合評価でなりたっている。

評価システムの手順は、まず内部評価と外部評価にわけている。内部評価は、1次評価（部局内評価）、2次評価（教育基本計画進行管理プロジェクトチーム）の仕組みである。（図 2-2）

外部評価は、3次評価として教育基本計画推進委員会で行われる。

政策・施策評価は、市民満足度と未来人指標（仮称）（注：横須賀市教育基本計画—よこすか未来人プラン—による）の2つの指標による評価である。市民満足度は、アンケート調査の結果を用い、未来人指標（仮称）は政策・施策の効果等を数値で示す指標である。事務事業評価は、3つの評価指標（事業結果量の目標達成率、予算執行率、事業のコスト効率を用いた評価で、統合評価は、これらの政策・施策評価の結果と事務事業評価の結果とを統合した評価である。（図 2-3、図 2-4）

評価方法としての政策・施策評価の基準について、指標の数値がプラスのものを○、指標の数値がマイナスのものを▲とし、▲が1つ以上あるものをB、○が2つのものはAとしている。また事務事業評価の基準として、指標の数値○が3つのものをa、▲が1つ以上あるものをb、▲が2つ以上あるものをcとしている。統合評価の評価基準について次のように青（適性）、黄（見直し）、赤（施策の中止）で示している。

図 2-1 横須賀方式の行政評価システムの全体像

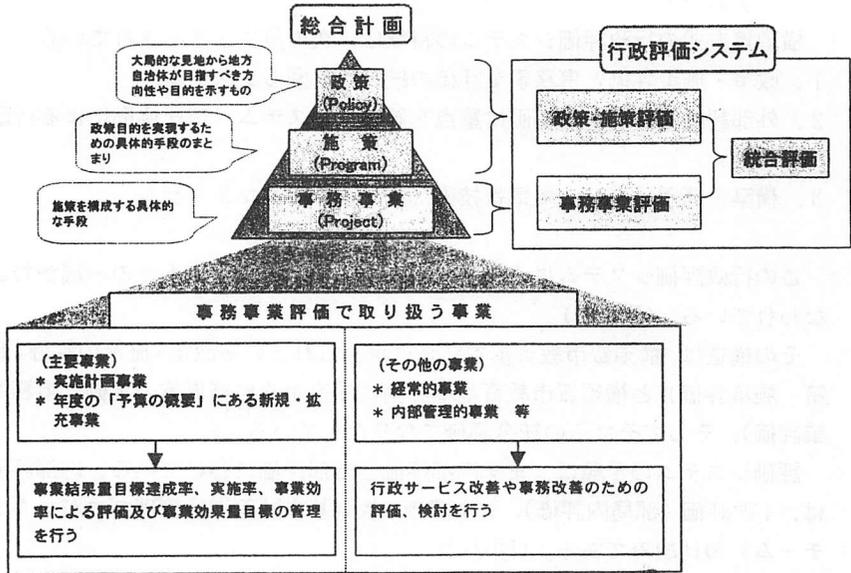


図 2-2 評価手順のイメージ

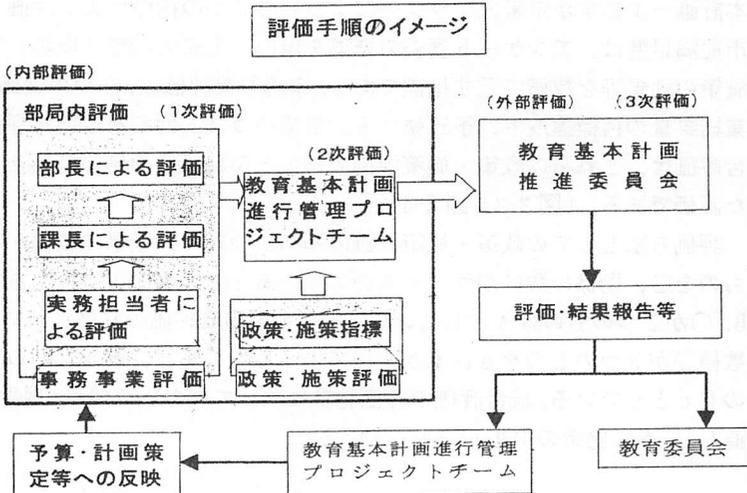


図 2 - 3 評価方法と評価基準の全体像

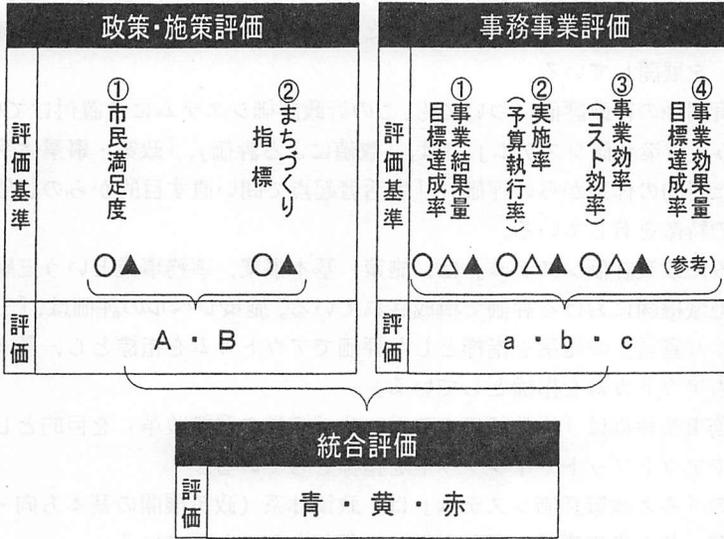
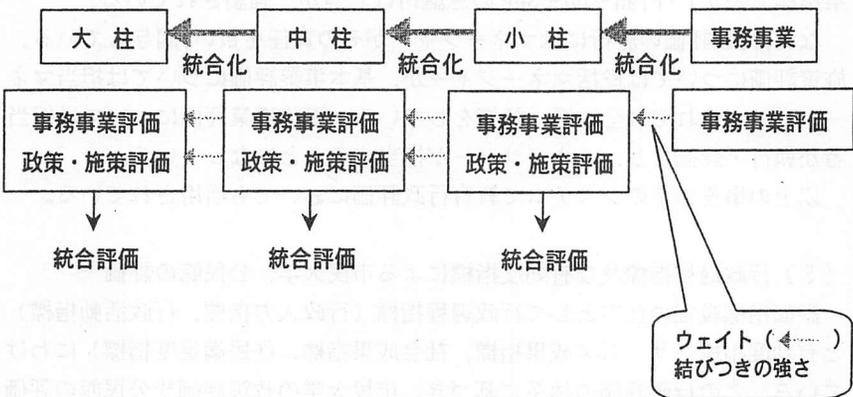


図 2 - 4 統合評価における統合化のイメージ



(4) 三重県一事務事業評価の発展・拡充<sup>(11)</sup>

三重県は、Plan-Do-See のマネジメントサイクルにもとずき、事務事業評価をおこなってきたが、このたびそれを拡充して「みえ政策評価システム」を展開している。

教育関係の行政評価についても、この行政評価システムに位置付けている。

「みえ政策評価システム」では、「数値による評価」、「政策・事業体系に基づいた目的の体系からの評価」、「生活者起点で問い直す目的からの評価」の三つの特徴を有している。

「みえ政策評価システム」は、施策、基本事業、事務事業という三層の評価と地域機関における評価で構成されている。施策レベルの評価は、「三重くにつくり宣言」の施策を指標とした評価でアウトカムを指標とし、基本事業評価もアウトカムを指標としている。

事務事業評価は「行政評価の改善」や「職員の意識改革」を目的としているのでアウトプットやインプットを指標としている。

この「みえ政策評価システム」は、政策体系（政策展開の基本方向－政策－施策－基本事務事業－事務事業）に基づきおこなっている。

三重県の行政評価は、本来から事務事業評価に特徴があったことから、それをみると基本事務事業目的評価表、事務事業目的評価表からなっている。事務事業評価は、「目的そのものから確認することからはじめる」「目的を成果指標で表す」「Plan-Do-See の意識付け」等が 強調されている。

なお、行政評価の施行にはマネージャーがその責任を負い、関与している。施策評価については総括マネージャーが、基本事業評価については担当マネージャーがそれぞれ全総括・評価をしている。事務事業評価については担当者が執行・評価をし、マネージャーが担当することになっている。

以上の事務事業のシステムで教育行政評価においても活用されている。

(5) 行政過程指標及び有効度指標による市民大学、公民館の評価<sup>(12)</sup>

評価指標設定の仕方として行政過程指標（行政入力指標、行政活動指標）と有効度指標（サービス成果指標、社会成果指標、住民満足度指標）にわけている。この行政評価の体系に基づき、市民大学の政策評価や公民館の評価指標体系を設定して分析枠組みを作成している。

### Ⅲ. 教育行政評価（社会教育行政評価を含む）の課題

上述のことから教育行政評価は、一般行政評価の関係で進められていることが理解される。現時点では教育行政に関する取り組みがなされつつであるので、これからの成果が期待される場所である。

いままでの教育行政評価の多くは、指標づくり、個別評価であった。これまでに教育行政評価が実行できない理由は次の理由からであるといわれている。

- ・教育行政評価の政策・施策評価は毎年度実施できない事情がある。
- ・教育振興計画の事業のくくり方が一般行政評価と異なるので予算額、決算額の把握が難しい事業や予算のない事業がある。事務事業評価の実施率や事業効果の指標による評価ができない。
- ・社会教育の部分の数量的増大をもって、社会教育が向上したといえない。
- ・教育活動の評価において、必ずしも指標として数値化しえない場合もある。
- ・教育効果として考える場合に事業間の評価をどのようにするか？
- ・教育活動は、教育思想に基づいて展開されるので、その教育思想について評価されるのかという大きなテーマもある。

#### <注>

- (1) 高寄昇三「自治体の行政評価導入の実際」学陽書房 10頁  
平成10年度彩の国づくり共同政策研究彩の国づくりチーム「政策評価の方法とシステムについて」
- (2) 高寄昇三「自治体の行政評価導入の実際」学陽書房 100頁—110頁より作成  
平成10年度彩の国づくり共同政策研究彩の国づくりチーム「政策評価の方法とシステムについて」23頁
- (3) 山本恒夫「社会教育の指標作成と評価」社会教育第38巻10号所収 全日本社会教育連合会  
秋田県教育委員会「市町村における社会教育行政の現状診断原票」

秋田県教育委員会「社会教育行政の条件整備基準の策定とその活用」 社会教育第 38 巻 10 号所収 全日本社会教育連合会

村田文生「埼玉県社会教育行政指標試案作成の経緯と行政への諸方策」 社会教育第 38 巻 10 号所収 全日本社会教育連合会

浅井経子「社会教育指数のつくり方」社会教育第 38 巻 10 号所収 全日本社会教育連合会

水谷修「社会教育指標の活用の仕方」社会教育第 38 巻 10 号所収 全日本社会教育連合会

埼玉県教育委員会「埼玉県社会教育行政指標試案」昭和 58 年 3 月

- (4) 伊藤俊夫「社会教育行政の診断と評価」, 岡本・古野編著「社会教育評価」所収, 第一法規 昭和 50 年 5 月

拙稿「現状の課題と課題の認識」, 湯上編著「社会教育計画の理論」所収 60 頁-92 頁 日常出版 平成年 4 月

- (5) 同上書

- (6) 「公民館経営の診断試案」 山形県教育センター

「公民館経営診断自己テスト」 静岡県公民館連絡協議会

朝比奈博「公民館経営の診断」(公民館経営ハンドブッカーⅢ「公民館の経営と管理」)所収 50 頁-70 頁 日常出版 昭和 52 年)

- (7) 高山・植松他著「改訂図書館経営論」樹村房 137 頁-178 頁 平成 14 年 4 月

- (8) 江東区政策経営部企画課「江東区行政評価システム 2003-施策・サブ施策・事務事業評価一」 平成 15 年 3 月

東京 23 区では、江東区の他に新宿区の評価シートの工夫、杉並区の事務事業評価表などもよく知られている。

- (9) <http://www2.pref.shizuoka.jp/all/GYOTANA2002.nsf/>

- (10) 横須賀市行政評価研究会「行政評価研究会報告書」平成 13 年 1 月

横須賀市まちづくり評価委員会「横須賀市総合計画の進行管理について(提言)」平成 14 年 3 月

横須賀市行政評価システム-行政評価プロジェクトチーム報告書-平成 15 年 3 月

- (11) <http://www.pref.mie.jp/GYOUSEI/plan/jimuooku/index.htm>

- (12) 斎藤達三編著「実践・自治体政策評価」ぎょうせい 1999 年 11 月 37 頁-88 頁