

第3 事業の財務事務の執行状況

I. 監査対象事業の選定

1. 対象事業とその選定方法・理由

(1) 監査対象事業

監査対象とする財務事務の選定にあたっては、監査資源の制約上すべての事業を監査対象とすることは困難である。そこで、重要性に基づく判断を行い「活用方法選択型教員配置事業」（義務教育課）と「『未来を拓く学力』の向上推進事業」（教学指導課）を対象事業として選定した。

(2) 対象事業の選定方法・理由

ここで、重要性に基づく監査対象事業の選定手順は以下のとおりである。

① 「長野県中期総合計画」と「(第1次)長野県教育振興基本計画」に基づく特定

当包括外部監査の対象期間は原則として平成24年度であるため、平成24年度時点における県政運営の基本となる「長野県中期総合計画」（平成20～24年度）と、同計画における教育分野の個別計画と位置付けられる「(第1次)長野県教育振興基本計画」（平成20～24年度）を踏まえて、監査対象事業を選定する。なお、平成25～29年度を対象期間とする長野県の総合計画は「長野県総合5か年計画」であり、当該期間の教育分野に関する個別計画が「第2次長野県教育振興基本計画」である。

ここで、(第1次)長野県教育振興基本計画で掲げられている事業のうち、長野県中期総合計画の挑戦プロジェクト³において「主要施策の主な達成目標」に関連する事業の中から監査対象事業を選定する。これらの事業（以下の表を参照）は、長野県としてその「重要性」を認識しているため、重要性に基づく選定を行う上で重視すべき事業と考える。

主要施策の主な達成目標 [長野県中期総合計画]	単位	基準値 (年度)	目標値	左記の達成目標に関連する事業 (平成24年度の事業名で記載)
基礎的・基本的な内容の定着度(小学生)	%	52.8 (H15～17平均)	72.0	活用方法選択型教員配置事業 「未来を拓く学力」の向上推進事業
基礎的・基本的な内容の定着度(中学生)	%	51.2 (H15～17平均)	53.0	活用方法選択型教員配置事業 「未来を拓く学力」の向上推進事業
3日以上の職場体験実施校数(中学校)	校	60 (H18)	120	学力向上推進事業
計画的に食育を進めている小・中学校の割合	%	—	100	学校・家庭・地域全体で取り組む食育推進事業
体力運動能力テストの結果で全国平均を上回った項目数の割合(小・中・高)	%	25.0 (H18)	38.0	学校体育実技指導費 長野県版「運動プログラム」普及事業

※「長野県中期総合計画」、「(第1次)長野県教育振興基本計画」、「事業改善シート」、教育委員会へのインタビューを参考に作成

³ 「挑戦プロジェクト」とは、長野県の将来を見据えて中・長期的な視点から「めざす姿」を象徴的に表し、今から積極的に挑戦していくべき分野横断的なテーマで、○全国的な水準との比較を踏まえて、早急に対応すべきもの、○本県の特徴をさらに伸ばし、特徴を際立たせようとするもの、○県づくりの確かな基礎を築いていこうとするものである（長野県中期総合計画、p.28）。

② 「活用方法選択型教員配置事業」の選定理由

以下の表に示すように、①で抽出した事業のうちで「当初予算額」が教育委員会の所管する事業全体の中で最も多額なため、「量的重要性」の観点から「活用方法選択型教員配置事業」を監査対象として選定した。

(単位:千円)

上記の達成目標に関連する事業 [(第1次)長野県教育振興基本計画]	平成24年度 当初予算額
活用方法選択型教員配置事業	4,600,200
「未来を拓く学力」の向上推進事業	5,850
学力向上推進事業	43,681
学校・家庭・地域全体で取り組む食育推進事業	734
学校体育実技指導費	11,644
長野県版「運動プログラム」普及事業	2,116

※「事業改善シート」を参考に作成

③ 「『未来を拓く学力』の向上推進事業」の選定理由

「『未来を拓く学力』の向上推進事業」は、②で選択した「活用方法選択型教員配置事業」と相互に補完し合いながら「基礎的・基本的な内容の定着度」という主な達成目標を達成することが想定される。

主要施策の主な達成目標 [長野県中期総合計画]	単位	基準値 (年度)	目標値	左記の達成目標に関連する事業 (H24年度の事業名で記載)
基礎的・基本的な内容の定着度(小学生)	%	52.8 (H15~17平均)	72.0	活用方法選択型教員配置事業 「未来を拓く学力」の向上推進事業
基礎的・基本的な内容の定着度(中学生)	%	51.2 (H15~17平均)	53.0	活用方法選択型教員配置事業 「未来を拓く学力」の向上推進事業

※「長野県中期総合計画」、「(第1次)長野県教育振興基本計画」、「事業改善シート」、教育委員会へのインタビューを参考に作成

「活用方法選択型教員配置事業」は30人規模学級編制や少人数学習集団編成という基盤整備【ハード面】に主眼を置くことに対して、「『未来を拓く学力』の向上推進事業」は、指導の充実【ソフト面】を中心としている。ゆえに、当初予算額は多額でないものの、「質的重要性」の観点から当該事業を監査対象事業として選定した。

2. 実施した主な監査手続

(1) 資料の閲覧

長野県中期総合計画、(第1次)長野県教育振興基本計画、事業改善シート、事務事業評価シート、長野県総合5か年計画、第2次長野県教育振興基本計画、その他関係資料の閲覧を実施した。

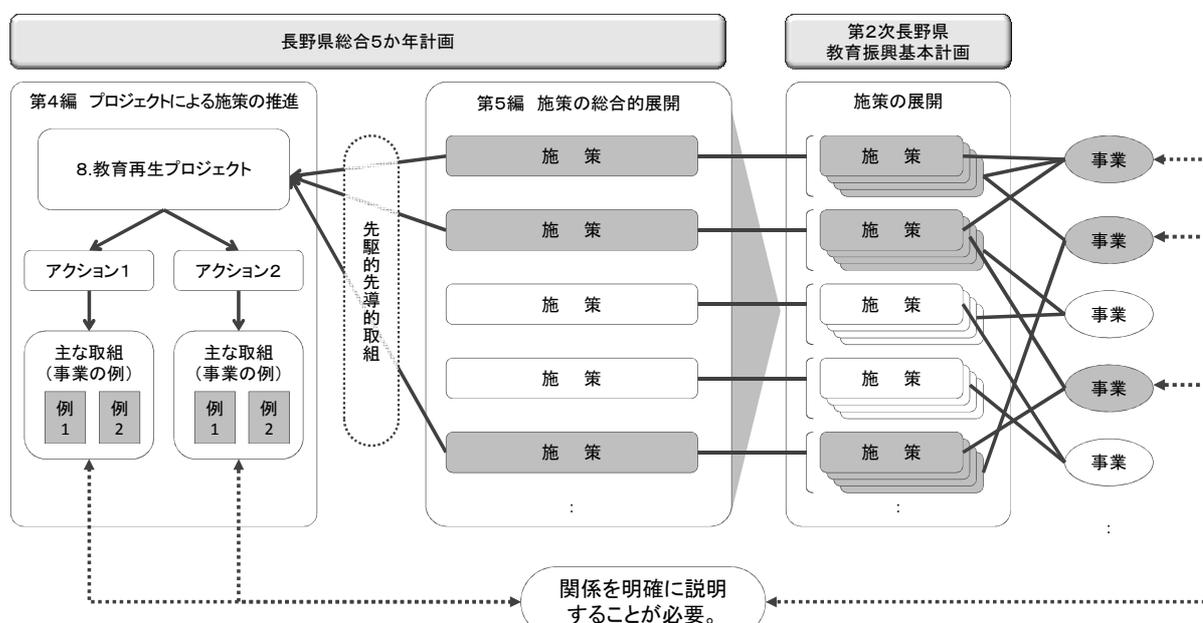
(2) 教育委員会担当課に対するインタビュー

長野県中期総合計画、長野県教育振興基本計画などの資料に関する事項や、教育委員会各課の所管事業について、資料の閲覧を踏まえて教育委員会事務局担当にインタビューを実施した。

はじめに、「長野県中期総合計画」（平成 20～24 年度）の体系を説明すると、第 4 編「挑戦プロジェクト」には、「中・長期的な視点に立った目標を掲げて挑戦していく重要な事項であり、5 年の計画期間を超えても着実に取組を進めていかなければならないもの」⁶が掲げられている。一方で、第 5 編「施策の展開」には、今後 5 年間で県として取り組むべき主要な施策が記載されている。したがって、第 4 編「挑戦プロジェクト」と第 5 編「施策の展開」の対象とする期間が整合しておらず、両者の結び付きは十分でない。

つぎに、「（第 1 次）長野県教育振興基本計画」（平成 20～24 年度）に着目すると、第 4 章「今後 5 年間の施策の展開」に、教育委員会が担当する施策が総合的に掲げられている。しかしながら、同基本計画では「挑戦プロジェクト」について取り上げていないため、「挑戦プロジェクト」に記載されている主な取組と、同基本計画の「今後 5 年間の施策の展開」に関する各事業とが、明確に関連付けられていない。

2) 「長野県総合 5 か年計画」と「第 2 次長野県教育振興基本計画」の関係



※ 「長野県総合 5 か年計画」、「(第 2 次)長野県教育振興基本計画」、教育委員会・知事部局へのインタビューを参考に作成

はじめに、「長野県総合 5 か年計画」（平成 25～29 年度）の第 5 編「施策の総合的展開」には、「第 4 編の『プロジェクトによる施策の推進』で明らかにした取組に加え、その他の着実に進める取組なども含めて総合的に推進していく必要がある」⁷と記載されており、プロジェクトにその他の取組を加えることで施策の総合的展開が形成されるという流れが読み取れる。しかし、知事部局に対するインタビューによれば、実際の流れはこの逆であり、「施策の総合的展開」の中から「未来の信州」に向けた先駆的で先導的な取組を抽出して、部局横断的なプロジェクト（具体的な取組の事例も豊富に記載）を構成している。現状では、「長野県総合 5 か年計画」における上記の記述から実際の流れを理解することは難しく、分かりやすい説明をしているとはいえない。

つぎに、「第 2 次長野県教育振興基本計画」（平成 25～29 年度）では、第 4 編、第 4 「施策

⁶ 「長野県中期総合計画」第 4 編「挑戦プロジェクト」、p.28 より引用

⁷ 「長野県総合 5 か年計画」第 5 編「施策の総合的展開」、p.80 より引用

の展開」に教育委員会等による施策が総合的に掲げられている。同基本計画では「教育再生プロジェクト」を取り上げており、「長野県総合5か年計画」との結び付きを重視する姿勢が見受けられる。

③ 意見

「(第1次)長野県教育振興基本計画」期間においては、「長野県中期総合計画」の「挑戦プロジェクト」(第4編)が中長期的な視点に立った重要テーマであるために、「(第1次)長野県教育振興基本計画」における「今後5年間の施策の展開」との十分な結び付きが示されていない点に課題があった。

これを踏まえて、「第2次長野県教育振興基本計画」期間には、「長野県総合5か年計画」の「8.教育再生プロジェクト」を「第2次長野県教育振興基本計画」でも取り上げており、両者の結び付きを意識している点は評価すべきである。

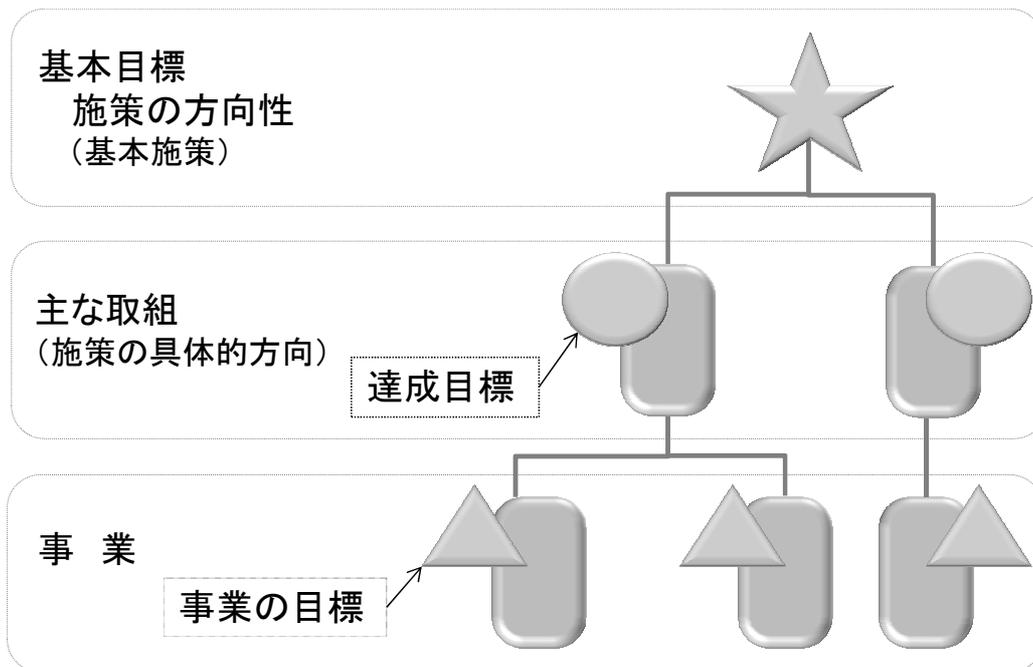
「8.教育再生プロジェクト」の各アクションの事業化は、毎年の予算編成を通じて示されるものの、アクションと各年度の事業の関係が十分に示されていない。ここで、知事部局に対するインタビューによれば、各アクションの「主な取組」として挙げられる項目が各事業と対応している。ゆえに、アカウンタビリティ(説明責任)を十分に果たすためには、アクションごとに対応する各年度の事業を一覧表にするなど、アクションと事業の結び付きについて丁寧に説明を行うべきである。

(2) 各事業の目標⁸を「達成目標」(教育振興基本計画)と関連付ける必要性

① あるべき姿

教育委員会の各課が所管する「事業」と長野県教育振興基本計画の「達成目標」とは、事業ごとに定めた目標の達成を積み上げることで、達成目標が達成されるという関係にあることが望ましい。

⁸ 事業の目標とは、一般に事業がめざすべき方向性のことを意味している。長野県では、事業の目標を数値化する取り組みを推進してきている。

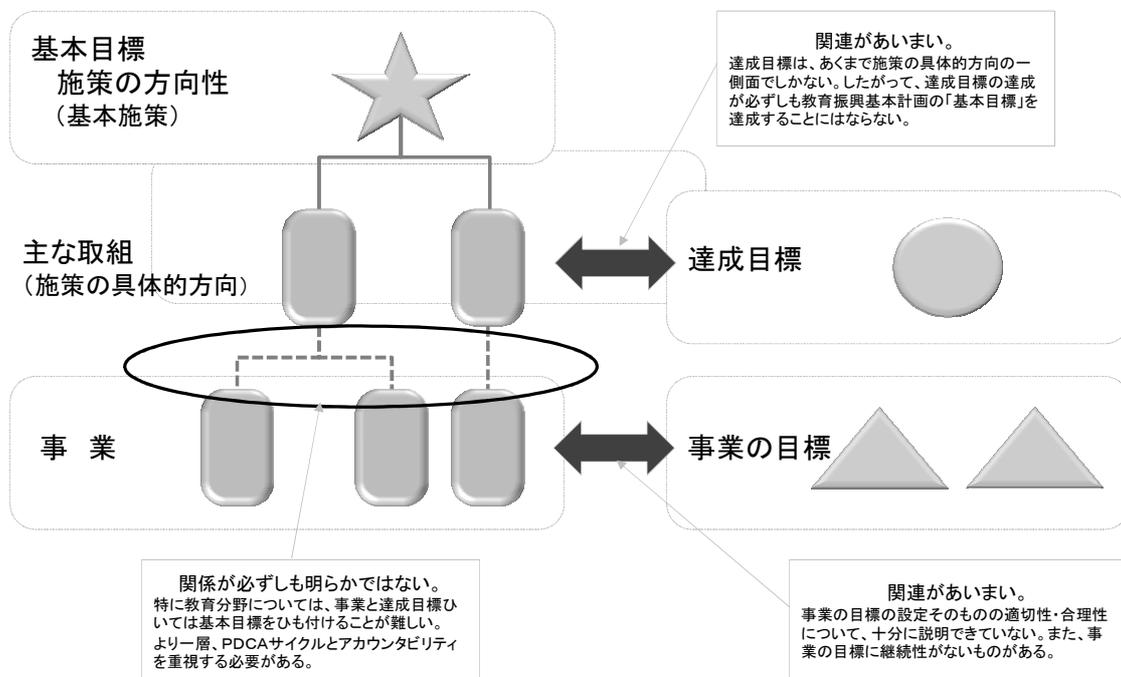


※ ()内は「第2次長野県教育振興基本計画」に対応する表現である。

そこで、以下では「事業の目標」と「長野県教育振興基本計画の達成目標」の関係性を検討する。

② 現状把握

長野県においては、教育委員会事務局の各課が所管する「事業」と長野県教育振興基本計画の「達成目標」との関係は下図のとおりである。



※1 「長野県中期総合計画」、「(第1次)長野県教育振興基本計画」、「長野県総合5か年計画」、「第2次長野県教育振興基本計画」、教育委員会へのインタビューを参考に作成

※2 ()内は「第2次長野県教育振興基本計画」に対応する表現である。

達成目標の設定に際しては第1次・第2次長野県教育振興基本計画ともに、策定時にパブリック・コメントを得て修正を加えていることが説明されている。また、第2次長野県教育振興基本計画では達成目標の内容を変更して、項目数を18項目から51項目へと増加させているが、到達すべき方向性に検討を加えて多面的に捉え直している点は、評価に値する。

各事業は教育委員会事務局の担当課が年度ごとに作成する、事業の概要・目標・成果などを記載した「事務事業評価シート」（平成23年度実施分以前）や「事業改善シート」（平成24年度実施分以降）で評価される。また、各事業の目標は事業ごとに定められ、「事務事業評価シート」や「事業改善シート」に記載される。

ここで、（第1次）長野県教育振興基本計画期間における「各事業の目標」と「長野県教育振興基本計画の達成目標」の結び付きを検討したところ、「各事業の目標」の達成を積み上げることで、必ずしも「（第1次）長野県教育振興基本計画の達成目標」が達成されるわけではないことが分かった。具体的には、事業レベルではその成果がほぼ「b」（概ね期待通り）以上であるのに、達成目標の評価では「遅れている」、「やや遅れている」が目立つという状況が生じている⁹。この原因として、「事業の達成状況以外」の要因も達成目標の評価を左右することが教育委員会へのインタビューで説明された。

③ 意見

平成25年度以降は「事業の目標」と「達成目標」をリンクさせる取組みを検討すべきである。そのためには、（a）各事業の目標とその他の要因を総合したものを達成目標とするか、（b）達成目標をブレイクダウン（展開）する形で各事業の目標を設定することが考えられる。

この点を確認すると、「事業改善シート」（平成24年度実施分以降）では、事業の目標として第2次長野県教育振興基本計画の達成目標を掲げている事業もあるが、両者の結びつきが必ずしも明確ではないため、その関係を「事業改善シート」に分かりやすく記載すべきである。

(3) 教育行政におけるPDCAサイクルの現状と課題

① あるべき姿

施策・事業におけるPDCAサイクルを有効に機能させるためには、前年度の実績を踏まえて予算を策定（Plan）し、その予算執行状況（Do）から予算と実績の差異を把握（Check）し、その原因を分析することでフィードバックを行って改善に繋げる（Action）必要がある。

② 現状把握

ここで、教育行政においてPDCAサイクルを回す上での課題には以下の三点がある。

第一に、教育委員会に対するインタビューによれば、事務局レベルではPDCAサイクルを回すことの重要性を意識しているが、学校などの現場（Do）においては数値目標を意識して授業をしている教員は少ないことが指摘される。この理由としては、数値目標はトップダウンで定められ（Plan）、現場の声を十分に反映したボトムアップ方式の目標ではないことが考えられる。また、教育は数値化しにくい分野であるため、実施する事業に合致する目標の設定が困難な場合に

⁹ 平成24年度「長野県教育振興基本計画の進捗状況等に関する評価」及び「長野県教育委員会の事務の管理及び執行状況の点検及び評価」報告書、4 達成目標の進捗状況、5. 施策の方向性ごとの関連する事務事業評価の状況、長野県教育委員会

は、多少無理をして数値目標を定めることもある。このように事業と目標数値の関連性が薄い場合には、教育現場で数値目標を意識しながら動くことが難しくなる。

第二に、教育委員会はPDCAサイクルの重要性は意識しているものの改善（Action）の面で課題がある。具体的には、年度ごとに目標を達成したか否かを確認するだけでなく、達成できなかった原因を分析してフィードバック（還元）し、次年度以降の結果改善をレビュー（評価）することが重要であるが、「（第1次）長野県教育振興基本計画」期間はそれらの取り組みを十分に行った痕跡が見受けられなかった。

第三に、平成23年度実施事業分までは、事業の評価に関する客観的な基準が設けられておらず、評価に主観が介入していた点が課題であった。しかし、平成24年度実施事業分以降は、数値で定めた成果目標の達成状況を○か×で判断することにより、主観の介入する余地を排除しようと試みている。「事業の目標」としての成果目標を設定する際の優先順位は、第一に各事業に見合う目標、第二に関連する達成目標の援用、第三に活動指標（アウトプットの指標）、第四に空欄と定められており、定性的な要素は排除されている点が特徴的である。

③ 意見

第一の点については、現場にいる教職員の声を吸い上げて数値目標を設定することが重要である。情報伝達の間としては、市町村教委連絡会（地域ごと）が2カ月に1回程度、校長会（地域ごと）がほぼ毎月開かれているため、このような会議の場の活用を検討することが望ましい。また、第2次長野県教育振興基本計画では、全国平均との比較を用いるなどして目標数値の見直しを図っているが、その妥当性の観点からは、目標の設定背景や従来の目標の問題点を県民に対して明示することが重要である。さらには、目標が全体的に複雑なために評価も困難になるという傾向にあるため、PDCAサイクルを回すことを意識した達成目標の設定を検討すべきである。また、教育は数値化しにくい分野であることを前提とすると、県がめざす「未来の信州教育」の姿に近づくために達成目標を数値化することの必要性には、議論の余地がある。行き過ぎた数値重視の傾向にないかを改めて検討することが望まれる。

第二の点については、第2次長野県教育振興基本計画期間には年度ごとの達成目標の達成状況を把握するだけでなく、その原因を分析・フィードバックして改善状態をレビューすることが重要である。そのためには、同じ評価指標を継続して用いる必要がある。

第三の点については、平成24年度実施事業分からは、主観の介入する余地を排除しようと試みしており評価に値するが、成果目標そのものやその設定理由に適切性・合理性が担保されなければ、事業評価が適切に行われぬおそれがある。例えば、「活用方法選択型教員配置事業」（学習習慣の確立や基礎学力の定着を図るために教員配置を行う事業）の「事業改善シート」（平成24年度実施事業分）では、成果目標として「基礎的・基本的な内容の定着度が全国平均より高い児童生徒の割合」という達成目標を掲げている。しかし、この事業のみで成果目標（ここでは達成目標）を達成できるのではなく、他の学力向上事業も合わせて実施することで達成目標が実現される。

そこで、成果目標の達成状況の判定方法が変更されたこと（平成24年度実施事業分以降）や、成果目標の設定に関する現在の基準、達成目標とどのような効果・相関関係があるのかについて分かりやすく説明し、十分なアカウンタビリティを果たす必要がある。また、成果目標の設定をモニタリングする仕組みの強化についても、部局横断的に検討すべきである。

(4) 事業実績の測定指標の継続性とアカウンタビリティ

① あるべき姿

長野県教育振興基本計画は、長野県における教育の現状と課題を踏まえながら今後5年間の施策の方向性を示したものである。それゆえに、県民に対するアカウンタビリティを重視する観点からも、計画期間である5年間の期間比較を行うことで事業の効果・効率を測定できるように、その期間中は当初の評価指標を継続的に用いることが望ましい。

② 現状把握

ここで長野県では、平成24年度は（第1次）長野県教育振興基本計画の対象期間であるものの、「事業改善シート」の成果目標は第2次長野県教育振興基本計画の目標に置き換わっており、指標に一貫性がない点に課題がある¹⁰。この成果目標の変更理由は、評価指標の継続性は重要であるものの、アウトカム¹¹の指標へと改善すべきという意見がそれ以上に強力であったためである。

なお、「事務事業評価シート」と「事業改善シート」という形式上は、成果目標に継続性が見られないが、中期総合計画や教育振興基本計画の「達成目標」それ自体に関しては、全期間（5年間）を通じて測定指標の継続的な評価を実施・公表している。また、第2次長野県教育振興基本計画でも、計画当初の「達成目標」を実施期間全体で継続的に測定することを予定している。そして、実施期間の途中で「達成目標」の測定指標に違和感が生じた場合には、別の指標を追加することで柔軟に対応すると同時に、数値目標の上方修正は適宜実施することを検討している。

③ 意見

「事業改善シート」を公表して県民にアカウンタビリティを果たすという観点からは、期間の途中で指標を変更・追加する場合であっても、計画の「達成目標」を継続的に評価しているのと同様に、全期間（5年間）を通じて当初の「事業改善シート」に掲げられた指標に基づく継続的な評価を合わせて実施・公表すべきである。また、指標を変更・追加する場合には、県民に対してその理由を説明すべきである。

¹⁰ ただし、第1次教育振興基本計画期間の途中（平成24年度）であっても事業の目標を適宜見直して、より適切な目標を模索する前向きな姿勢そのものは肯定的に捉えられるものである。

¹¹ 「アウトプットが業務の実施によって産出される結果そのもの（結果の外形的側面）であるのに対して、アウトカムとは産出された業務成果に含まれる価値（成果の内容的側面）を指すものである。
（みずほ情報総研ホームページ、「アウトカム視点による政策・事業評価」と「次期計画作成支援」サービス概要、<http://www.mizuho-ir.co.jp/solution/government/policy/public/service/outcome/index.html>、平成25年12月27日現在）

II. 活用方法選択型教員配置事業

1. 事業の概要

(1) 事業目的

学校ごとの様々な教育課題に柔軟に対応できるように、市町村教育委員会や学校現場の判断で活用方法を選択できる方法で教員配置を行うことにより、児童生徒一人ひとりに応じたきめ細やかな指導を行い、学習習慣の確立と基礎学力の定着を図る。

(2) 事業内容

1) 活用方法

学校ごとの様々な教育課題に柔軟に対応できるようにするため、市町村や学校現場の判断で活用方法を決められるよう、活用方法をメニュー化している。

小学校30人規模 学級編制	少人数学習 集団編成	30人規模学級編制 または少人数学習 集団編成(選択制)	学習習慣 形成支援	不登校等 児童生徒支援	その他 教育課題対応
学級平均児童数 が35人を超える 学年に教員を1人 配置	習熟度に差が生 じやすい教科で 30人以下の学習 集団が編成でき るよう教員を配置	・30人規模学級編 制を選択した場合 には、学級数の増 加に伴う教員を配 置 ・少人数学習集団 編成を選択した場 合には現行の基準 による教員を配置	複数教員による 支援・指導(TT) を行うよう非常勤 教員を配置	不登校・不適応 等児童生徒に対 する指導・支援を 行うよう教員を配 置	発達障害児童生 徒等に対する指 導・支援

※「平成 24 年度教育行政の概要」を参考に作成

2) 事業の流れ

第一に、30 人規模学級（35 人基準）編制、学習習慣形成支援、少人数学習集団編成の実施により必要となる教員数を、県から市町村へ配分する。

第二に、市町村（学校）が活用方法を選択し、県から学校へ教員を配置する。

(3) 事業実施経過

長野県では、平成 14 年度から「信州こまやか教育プラン」を推進し、小学校 1 学年から順次 30 人規模学級を進め、平成 21 年度には、県内すべての小学校の全学年で実施した。また、平成 23 年度には、中学校における学力の低下や不登校、発達障害など特別な支援を必要とする生徒の増加など様々な教育課題の解決を図るため、30 人規模学級を中学校 1 学年に導入し、平成 25 年度には県内すべての中学校の全学年で実施することが可能となった。ここで、平成 16 年度以降の当該事業の実施状況は以下のとおりである。

(数字は事業対象学年を示す)

事業名	学校区分等	平成16年度	平成17年度	平成18年度 平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度			
30人規模学級編制(35人基準)	小学校	1~6 (4・5・6は希望市町村)	1~6 (5・6は希望市町村)	.....	.....→	1~6	.....→	2~6→	
少人数学習集団編成	小学校	算数	4~6	3~6	.....	.....	.....	.....	.....→
		国語	4~6	.....→	5・6	.....	.....	.....	.....→
	中学校	数学	1~3	.....	.....	.....	.....	.....	.....→
		英語	2・3	1~3	.....	.....	.....	.....	.....→
30人規模学級編制または少人数学習集団編成	中学校					メニュー方式	メニュー方式	メニュー方式	1	メニュー方式	1・2	メニュー方式
学習習慣形成支援	小学校	1~3	1・2	.....	.....	.....	.....	.....	.....→
不登校等児童生徒支援	小学校						1~6	.....	.....→	
	中学校			1(中1サポーター)	1~3 (児童生徒適応指導)	.....→	1~3	.....	.....→	
その他教育課題対応	小中学校											

※「平成24年度教育行政の概要」を参考に作成

2. 教育委員会による事業の評価

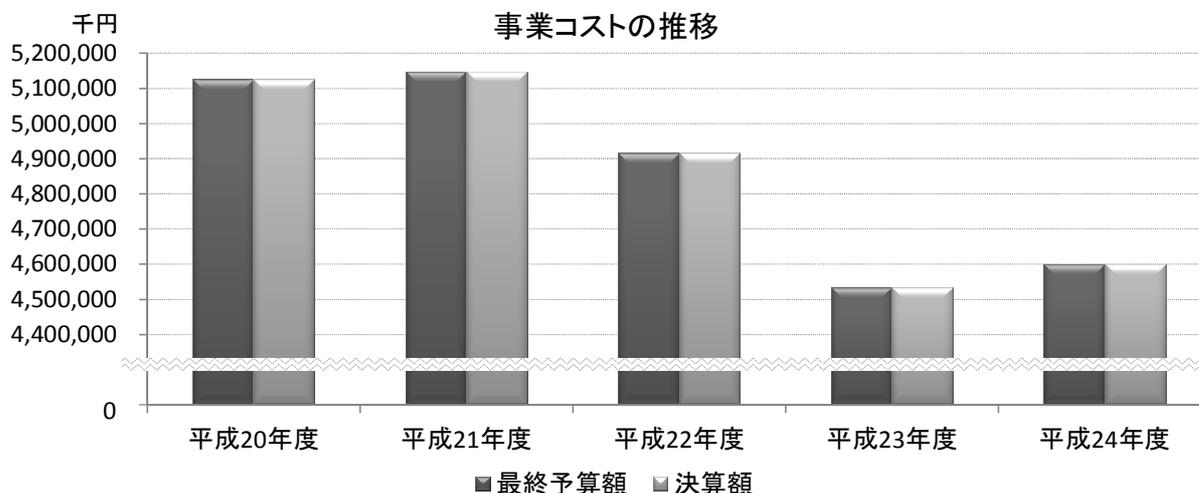
(1) 事業の現状

「事業改善シート」(平成24年度実施事業分)によれば、活用方法選択型教員配置事業費に関する現状の認識は以下のとおりである。

- ・ 平成24年度は、中学校の30人規模学級編制を、学年進行により中学2年へ拡大した。
- ・ 学習習慣・生活習慣の定着や学力向上等に一定の効果をあげている。
- ・ 中学校30人規模学級編制について、学年進行により拡大した時の増加教員分の確保や、他の事業メニューの見直しが必要である。
- ・ 30人規模学級編制の導入等の効果を検証するための方法や仕組みを工夫し、成果を的確にとらえるようにする必要がある。
- ・ 不登校児童生徒が多い小・中学校に対する教員配置を検討する必要がある。

(2) 事業コスト(最終予算額・決算額)の推移

長野県中期総合計画の対象期間である平成20年度から24年度までの活用方法選択型教員配置事業費の推移は以下のとおりである。



(単位:千円)

区分	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
最終予算額	5,126,000	5,148,000	4,916,400	4,533,900	4,600,200
決算額	5,126,000	5,148,000	4,916,400	4,533,900	4,600,200

※1 「事務事業評価シート」「事業改善シート」を参考に作成

※2 当該事業により配置した教員を個別に特定できないため、追加配置教員数に一人当たり平均給与を乗じて算出した金額を予算(事業規模)として見積もっている。従って、予算通りの教員を配置している以上、予算額と決算額は同一のものとなる。

(3) 事業評価の推移[平成20年度～平成23年度実施事業分]

「(第1次)長野県教育振興基本計画」の対象となる期間のうち、平成20年度～平成23年度における事業の成果と達成状況は以下のとおりである。

平成20年度				
成果と達成状況	事業の目指す成果	達成度(期待どおり)の判定基準(H20)	達成状況	評価
	学級及び学習集団の規模を小さくする等学校現場が実施事業を選択し、個に応じたきめ細やかな指導を行うことにより、学習習慣・生活習慣の定着と基礎学力の向上を図る。	・各学校の選択する活用方法により、個に応じたきめ細やかな指導が行えるよう、必要な教員数を確保する。	・事業に必要な教員数を雇用し、各学校現場が選択した事業により児童生徒の教育にあたることができた。 ・教育課題対応のために教員配置を行った学校が20校あり、学校の実情に応じて教員の活用が図られた。	b.期待どおり
平成21年度				
成果と達成状況	事業の目指す成果	達成度(期待どおり)の判定基準(H21)	達成状況	評価
	学級及び学習集団の規模を小さくする等学校現場が実施事業を選択し、個に応じたきめ細やかな指導を行うことにより、学習習慣・生活習慣の定着と基礎学力の向上を図る。	・各学校の選択する活用方法により、個に応じたきめ細やかな指導が行えるよう、必要な教員数を確保する。 ・全国学力状況調査などの調査結果において、得点が前年度より向上したり、学習習慣が前年度より改善される。	・事業に必要な教員数を雇用し、各学校現場が選択した事業により児童生徒の教育にあたることができた。 ・少人数指導を実施した学校が、実施しなかった学校に比べて、平均得点が上がった等の改善がみられた。	b.期待どおり

※「事務事業評価シート」を参考に作成

平成22年度			
事業の成果	事業の目標(H22)	事業成果・評価	評価区分
		<ul style="list-style-type: none"> 各学校の選択する活用方法により、きめ細やかな指導が行えるよう、必要な教員数を確保する。 全国学力状況調査などの調査結果において得点が向上する。 学習習慣・生活習慣が改善されることにより基礎学力が向上する。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業に必要な教員を雇用し、学校現場が選択した事業により、児童生徒の教育にあたることができた。 少人数指導を実施した学校が、実施しなかった学校に比べて、全国学力テストの平均得点が上がった等の改善がみられた。(例:中3国語で実施校は未実施校に比べて+2.9点、「算数の勉強は好きだ」が実施校は未実施校に比べて+2.51%) 不登校や欠席率が下がり、学力や学校満足度が向上した。(例:不登校生徒数▲2.9人/1000人)	b.期待どおり

平成23年度			
事業の成果	事業の目標(H23)	事業成果・評価	評価区分
		<ul style="list-style-type: none"> 各学校の選択する活用方法により、きめ細やかな指導が行えるよう、必要な教員数を確保する。 学力状況調査等の結果において得点等が向上する。 学習習慣・生活習慣が改善されることにより基礎学力が向上する。 	<ul style="list-style-type: none"> 少人数学習指導を実施した学校が、実施しなかった学校に比べ、期末テストの平均得点が上がった等の改善がみられた。 中1 30人規模学級導入校、5科目合計平均点、前年度比+7.4点。 理科の実験・観察における器具や顕微鏡の使い方の個別指導を充実。 不登校や欠席率が下がり、学力や学校満足度が向上した。 1学期末1人平均欠席日数、前年度比▲48.4%、10日以上欠席者数、前年度比▲59.0%。 学級人数が多いと不安定になることが多い発達障害の生徒が、安心して生活できる環境になるよう努めた。	b.期待どおり

※「事務事業評価シート」を参考に作成

(4) 目標と成果[平成 24 年度実施事業分]

① 成果目標(平成 24 年度)

「事業改善シート」(平成 24 年度実施事業分)によれば、活用方法選択型教員配置事業費に関する成果目標は以下のとおりである。

- 各学校の選択する活用方法により、きめ細かい指導が行えるよう必要な教員数を確保する。
- 学習習慣・生活習慣が改善されることにより基礎学力が向上する。
- 全国学力・学習状況調査結果において、基礎的・基本的な内容の定着度が全国平均より高い児童生徒割合の向上(平成 24 年度目標:小学校 61.8%、中学校 56.5%)。
- 小・中学校における不登校児童生徒の在籍率の改善(平成 24 年度目標:1.13%)。

② 目標に対する成果の状況

「事業改善シート」(平成 24 年度実施事業分)によれば、上の目標に対する成果の状況は以下のとおりである。

項目	現況(見込)	H24			H25目標
		目標	成果	達成状況	
基礎的・基本的な内容の定着度が全国平均より高い児童生徒の割合	小学生61.8% 中学生56.5%	小学生61.8% 中学生56.6%	小学生61.8% 中学生56.7%	達成	小学生62.1% 中学生56.8%
小・中学校における不登校児童生徒在籍率	1.14%	1.13%	1.11%	達成	1.12%

※「事業改善シート」を参考に作成

- 少人数学級を導入した学校において、比較テストの平均点が上昇する等、学力向上の面で効果が現れている。
- 一校当たりの30日以上欠席者数が減少するなど、生徒指導の面で効果が現れている。

3. 監査の結果と意見

(1) 活用方法選択型教員配置事業の費用対効果に関するアカウントビリティ

① あるべき姿

活用方法選択型教員配置事業は平成 24 年度当初予算額が 4,600,200 千円であり、教育委員会が所管する事業の中でも、教育費全体の当初予算案に占める金額の割合が大きという特徴がある。このように多額の資金を投入する以上は、投資額に見合う効果をあげているかを検証して公表することで、県民に対するアカウントビリティを果たす必要がある。

また、活用方法選択型教員配置事業では教員の活用方法がメニュー化されており、市町村や学校現場の判断で活用方法を選択できることが特徴的である。このように、現場に裁量の余地があることを前提とすると、各学校が選択したメニューと目標達成状況との関係性を示すことで、各メニューの比較を可能にすることが重要である。

② 現状把握

長野県は、活用方法選択型教員配置事業によって 30 人規模学級編制（35 人基準）を全国に先駆けて小・中学校の全学年に導入した県であり、一定の導入効果を上げている点¹²や生徒や保護者から良好な反応が得られている点は評価すべきである。しかしながら、当該事業の実施にあたり以下のような課題を抱えている。

第一に、多額の資金を投入する事業であるものの、事業の実施における「費用対効果」を具体的に検証する手法は未だ確立されておらず、県民に対するアカウントビリティを十分に果たせていない点である。現段階では、各学校に保護者や地域住民に対して教員の追加配置（加配）について説明することを要請しており、長野県としても活用方法選択型教員配置事業の実施状況を取りまとめると同時に、保護者や地域住民に加配の成果について周知している。しかし、費用と効果を結び付けて判断する仕組みは設けられていない点が課題と考えられる。

この様な課題が認識できるものの、活用方法選択型教員配置事業は教員の追加配置に関する事業であるため、通常配置される教員による教育効果と分離させて、当該事業の純粋な効果を測定することは困難である。また、平成 25 年度以前は 30 人規模学級を導入していない学校との比較で効果を測定していたが、すべての小・中学校に 30 人規模学級が導入された現段階では、本県の情報だけで効果を測定・比較することが難しくなっていることは否めない。

第二に、教員の活用方法がメニュー化されていることのメリットが活かされていない点が課題である。具体的には、事業の運用段階では 30 人規模学級編制に優先的に教員が追加配置され、その他のメニューは指定された数十校のみが利用するという状況である¹³。また、各学校が選択したメニューと目標達成状況との関係性も示されておらず、どのメニューが優れているのかを判断できない状況にある。それゆえに、メニューを選択型とすることに対して十分なアカウントビリティを果たしているとは言い難い。

¹² 「活用方法選択型教員配置事業実施状況」報告書の「30 人規模学級の導入と効果」によれば、中学校 1 年生の比較テスト（同じ問題を使って前年度と比較）の平均点上昇や、10 日以上欠席者数の減少を確認できる。

¹³ メニュー選択では、県の方針として 30 人規模学級編制を優先しているものの、県教委は現場の意見を聞いた教員配置も行っている。30 人規模学級編制以外のメニューも実施するために追加で教員配置を申請すると、追加配置される場合もある。

③ 意見

そこで、多額の資金を用いて当該事業を実施する意義を説明するためには、「費用対効果指標」という客観的な数値を提示して他県との比較を行うことが考えられる。さらには、活用方法の各メニューの教育効果を提示してメニュー間の比較を可能にすると同時に、メニュー選択に関する現場レベルでの裁量の余地を拡大することを検討すべきである。あるいは、県の方針として 30 人規模学級編制を優先するのであれば、現場裁量の余地を拡大する方法に代えて、「活用方法はメニュー化されているものの 30 人規模学級編制を重視する」旨を明記することが望ましい。

教育委員会へのインタビューによれば、活用方法のメニューごとの教育効果としては、「30 人規模学級編制」・「不登校等児童生徒支援」については学期末テストを利用した比較・不登校児童生徒の在籍率、「学習習慣形成支援」については授業中に離席しない児童生徒の割合などの調査結果により、メニューに対応した効果を提示している。

長野県では、30 人規模学級編制を初めて導入してから 10 年が経過しており、また平成 25 年度には県内すべての小・中学校の全学年で 30 人規模学級が実施される。県としての「30 人規模学級編制の総括（導入当初から現時点まで）」を、県民に対して公表・総括することが望ましい。

④ 参考

第一の点に検討を加えると、少人数学級編制が費用対効果の観点から有効な施策か否かについては賛否両論があり、その研究の進んでいる米国においても統一的な見解には達していない。このように賛否両論がある以上は、事業の実施に対するアカウンタビリティを十分に果たす必要がある。そこで、費用対効果の検証方法を考える上での一助として、学級規模縮小の「費用対効果の検証」に関する米国の研究を紹介する。これらを紹介する目的は、検証「方法」を参照することであり、文化の異なる米国における検証「結果」をもって、日本における少人数学級編制の良し悪しを議論する趣旨ではない。（以下引用）。

◎山下絢「米国における学級規模縮小の効果に関する研究動向」、pp.14-15 より引用¹⁴

Akerhielm, K. (1995). Does class size matter?
「NELS(National Education Longitudinal Study of 1988)のデータセットを用い、操作変数法による回帰分析によって実証を行っているもの」
議論の要旨
・「学級規模の縮小のために投資をすることは、児童・生徒の学力向上に対して寄与している」
・「徐々に学級規模を小さくしていく効果は、費用対効果の観点から見た場合必ずしも見合っているとは今回の分析結果からは言えない」

¹⁴ 山下絢「米国における学級規模縮小の効果に関する研究動向」、教育学研究 75(1)、2008 年、pp.14-15

◎同上 p. 16 より引用¹⁵

Greenwald, R., Hedges, L. V., and Laine R. D. (1996). The effect of school resources on student achievement
「メタ・アナリシス (meta-analysis) ¹⁶ を用いて、60本の先行研究を検討し、学校資源の投入と生徒の学力向上にはプラスの関係があることを示したもの」
議論の要旨
・「児童・生徒一人当たりにおいて500ドル(1994年時点における児童・生徒一人当たりの支出における州の平均のおよそ10%に該当)の支出増加を、①教師教育、②教師研究(teacher experience)、③教師の給与、④教師/児童・生徒比率に使用した場合の効果の大きさ(effect size)」を検討した
・「学級規模の縮小のために支出を増加させることは、児童・生徒の学力向上の効果としては、最も小さいことが示唆される」
※「日本においては学級規模の検証を行った先行研究は限られており、複数の研究結果を統合するメタ・アナリシスによるアプローチは適していない研究状況である」

上述した研究で用いられている分析手法を長野県に適用できるかどうかは明確でないが、費用対効果を検証する際には「費用効果分析」の手法を用いることが考えられるため、参考としてその手法について説明する¹⁷。費用効果分析(cost-effectiveness analysis : CE分析)とは、「何らかの成果を生み出す代替案に関して、費用と効果の両方に従い選択肢の評価を行うもの」¹⁸である。

具体的には、効果の指標としては、次の二つが想定できる(平成24年度分「事業改善シート」の成果目標を参考にする)。

(a-1): 「基礎的・基本的な内容の定着度が全国平均より高い指導生徒の割合」の変動割合

(a-2): 「小・中学校における不登校児童生徒在籍率」の変動割合

一方で、追加配置教員にかかる教育効果が特定できないことから、対応する費用の指標についても(b)「全教職員にかかる費用」を合計する必要がある。そして、「効果費用比率」としては、①(a-1)/(b)、②(a-2)/(b)が測定できるが、小・中学校の全学年で30人規模学級編制が導入済みであるため、導入の進んでいない他県との比較を行うことになる。この方法では、事業そのものの純粋な費用効果を測定できず、また各県の特徴を考慮していない点に課題があるため、今後も費用対効果を測定する手法の模索が必要である。さらに、①と②の指標を同時に考慮する場合には、「複数の効果尺度を統合して、一つの効用とする」費用効用分析を用いることが考えられるが、「それぞれの効用尺度に対して、重要度加重(importance weight)で重み付けする」方法がその一つである¹⁹。

¹⁵ 山下絢「米国における学級規模縮小の効果に関する研究動向」、教育学研究 75(1)、2008年、pp. 16

¹⁶ 複数の研究結果を収集し、統計的手法を用いて様々な角度から統合、比較する研究法をいう。

¹⁷ 費用効果分析や費用校用分析の詳細については、ヘンリー レヴィン、パトリック マキューアン(著) 赤林 英夫(翻訳)『教育の費用効果分析—学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案』(日本評論社、2009年)が参考となる。

¹⁸ ヘンリー レヴィン、パトリック マキューアン(著) 赤林 英夫(翻訳)『教育の費用効果分析—学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案』、日本評論社、2009年、p. 13

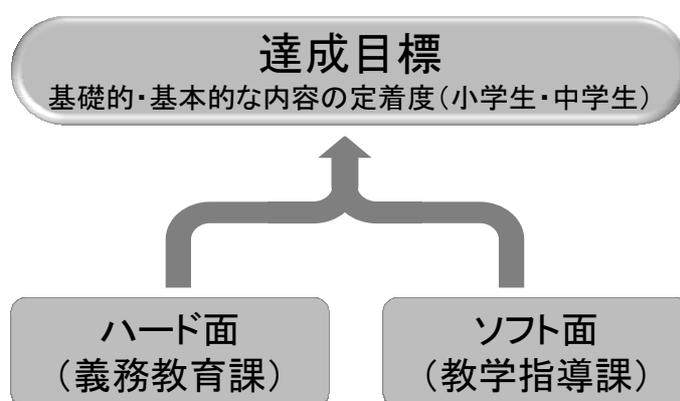
¹⁹ ヘンリー レヴィン、パトリック マキューアン(著) 赤林 英夫(翻訳)『教育の費用効果分析—学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案』、日本評論社、2009年、p. 22

(2) 活用方法選択型教員配置事業の効果検証に関する各課連携体制

① あるべき姿

活用方法選択型教員配置事業は、30人規模学級編制や少人数学習集団編成という基盤整備【ハード面】に主眼を置く事業である。しかし、基盤を整備するだけでは県の掲げる達成目標を達成することは難しく、関係する各課と連携することでより大きな効果を発揮することが期待される。具体例を挙げると、「基礎的・基本的な内容の定着度（小学生・中学生）」という達成目標を達成するためには、基盤を活かした指導の実施【ソフト面】を行う教学指導課と一緒に効果を発揮することが望まれる（下図参照）。

義務教育課は、各課と連携しながら事業を実施すると同時に、その効果の検証方法も工夫することで、十分なアカウントビリティを果たす必要がある。また、特定の効果指標がどの課の実施する事業にいかに関わるのかを把握しておくことが望ましい。



※「事務事業評価シート」を参考に作成

② 現状把握

ここで、活用方法選択型教員配置事業の効果検証の方法に着目すると、（第1次）長野県教育振興基本計画策定以前²⁰は、小・中学校における「学校満足度調査」（アンケート調査）が中心であった。しかし現在は、a. 教科指導（1学期末テストによる比較）、b. 生徒指導（不登校対応など）、c. 生徒の反応、d. 保護者の感想など、量的・質的に多面的な視点から効果を検証する工夫をしている。

③ 意見

活用方法選択型教員設置事業の実施による達成目標は、「基礎的・基本的な内容の定着度（小学生・中学生）」や「学校に対する満足度」の向上であり、複数の事業が関連事業として存在する。ここで、本事業の達成目標に対する貢献を評価する上では、その効果としてハード面（配置教員数や教員一人当たりの児童数）を検証するだけでなく、前述した a. から d. のようなソフト面の指標を多面的に設けている点は評価に値する。効果の測定について、対象校における事業実施前後を比較することが難しい現状では、他県の効果検証方法を学ぶなどの工夫をすることも考えられる。

²⁰ 平成14年度から「信州こまやか教育プラン」事業として同一の取り組みを実施している。

しかし、アカウントビリティを果たす観点からは、義務教育課が各課と連携しながら事業を実施し、その効果の検証方法を工夫することが必要である。すなわち、特定の効果指標が「どの課の実施する事業にいかに関わるのか」を説明できることが望ましい。

(3) 臨時任用教員の資質・モチベーション向上

① あるべき姿

活用方法選択型教員配置事業の事業目的は、「学校ごとの様々な教育課題に柔軟に対応できるよう、市町村教育委員会や学校現場の判断で活用方法を選択できる教員配置を行うことにより、児童生徒一人ひとりに応じたきめ細やかな指導を行い、学習習慣の確立と基礎学力の定着を図る」ことである。ここで、少人数学級編制のためには教員を追加配置する必要がある一方で、臨時任用教員が増加し、臨時任用教員のモチベーションや資質の低下が懸念されているため、その両者に対処する取組みが必要である。

② 現状把握

一般に、県による非正規教員数や臨時任用教員数の大幅増加は、平成 16 年度から導入された総額裁量制²¹や、平成 18 年に実施された義務教育費国庫負担金の国庫負担率の引き下げ（1 / 2 から 1 / 3 へ）²²のもとで進められた。「今後、都道府県における逼迫した財政状況を背景」として、「総額裁量制が教職員給与の切り下げや定数配置の運用『合理化』等といった『下方』方向への弾力的運用として機能せざるをえなくなる」おそれも生じている²³。このように、総額裁量制などを活用して非正規教員の割合が過度に大きくなる場合には、教育内容の質の維持・向上の面で支障が生じることが懸念される。

長野県では、活用方法選択型教員配置事業によって国の定める基準に先がけて全学年で 30 人規模学級編成を実施している。教育委員会に対するインタビューによれば、長野県の場合は総額裁量制の導入や国庫負担率の引き下げ以前から、県単独自算措置で教員数を増加させているため、これらの制度を直接の背景とするわけではないが、一定程度の非正規教員が存在する。

ここで、教員の資質については、平成 25 年 3 月 19 日に報告された「教員の資質向上・教育制度あり方検討会議」からの提言で重要な検討課題とされている。この提言を受けて定められた「信州教育の信頼回復に向けた行動計画」（平成 25 年 7 月）では、1（4）②において、少人数学級編制等のために教員を追加配置した結果として、他県よりも臨時任用の非正規教員数の比率が高いため、正規教員の割合を高める研究が必要という認識が示されている。長野県では、臨時任用の場合には、各学校長が教育事務所の管理する名簿を用いて雇用者を探すものの、なかなか成り手が見つからずに悪戦苦闘しており、力量のある講師の確保が難しくなっている。また、臨時任用の教員は自身の身分が不安定なためにモチベーションが低下し、本事業の目的である「児童

²¹ 総額裁量制とは「義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組み」である。以前は、「教職員定数を超える部分は国庫負担の対象外」であり「給与水準を引き下げると国庫負担額も減少した」が、総額裁量制のもとでは「給与水準の引き下げにより生じた財源で教職員を増やすことが可能になった」のである。また、「教職員の給料・諸手当を都道府県が主体的に決定」できるようになったことや、「非常勤の教職員を国庫負担の対象とした」こと（平成 13 年度から実施）も重要である。（文部科学省ホームページ、3. 総額裁量制の概要
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoiku/outline/001/005.htm, 2013 年 11 月 13 日現在）

²² 文部科学省ホームページ、義務教育費国庫負担制度について
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoiku/outline/all.pdf（2014 年 1 月 27 日現在）

²³ 小川 正人、山下 絢「義務教育国庫負担金総額裁量制の運用実態」、東京大学大学院教育学研究科紀要 47、pp. 471-489、2008-03-10

生徒一人ひとりにきめ細やかな指導を行うこと」が困難になることも懸念される。ここで、このような観点からは正規採用の教員を増加させることが望ましいと考えられる。一方で、一度教員を採用すると基本的に（定年）退職まで雇用することになるため、採用には慎重にならざるを得ない面もある。

③ 意見

少人数学級編制のためには教員の追加配置が必要である一方で、臨時任用による教員のモチベーションや資質の低下が懸念されているため、両者に対処する取組みが必要である。ここで、前者については将来の退職による教員減少数と少子化による児童の減少数を把握して、適切な正規採用人数を割り出す取組みが実施されており評価に値する。一方で、後者については、(a) 経験のある臨時任用教員に担任を任せることや、(b) 採用段階で臨時任用経験が3年以上ある教員は「社会人を対象とした選考」の対象者となること、(c) モチベーションの維持のために業績評価は臨時任用教員にも行うことなどの工夫をしている点は評価できる²⁴ものの、「信州教育の信頼回復に向けた行動計画」で課題とされることから分かるように、臨時任用の非正規職員は減少すべきという潮流にあることは否めない。そこで、今後も臨時任用の教員の資質・モチベーションの向上に関する一層の工夫を検討すべきである。

④ 参考

教員の資質については、「教員の資質向上・教育制度あり方検討会議」（報告日：平成 25 年度 3 月 19 日）²⁵において重要な検討課題として扱われたため、この会議で検討された内容（報告書の目次）を補足的に提示する。

はじめに	1
I 本検討会議が設置されることにいたった背景	2
II 本検討会議の各専門部会の設置経過及び検討課題	2
III 本検討会議の検討経過	3
IV 本検討会議の提言	
第 1 部 不祥事再発防止に関する提言	
I 学校現場に対する現状認識と課題	5
II 長野県教育委員会として取り組んでいること	10
III 不祥事再発防止に係る提言に向けて	
1 教員の資質向上について	12
2 問題を起こした教職員への対応	14
3 開かれた学校運営体制	18
4 危機管理対応のあり方	25
5 その他	26
第 2 部 採用や人事に関する提言	

²⁴ 校長が臨時任用の非正規教員を苦勞して探している現状を改善するには、「勤務可能な教員のリストを県教育委員会が管理する仕組みをつくる」という工夫も考えられるため、ここで提案する。

²⁵ 平成 25 年（2013 年）3 月 19 日「教員の資質向上・教育制度あり方検討会議 提言 目次」（2013 年 12 月 4 日）
<http://www.pref.nagano.lg.jp/kyoiku/kyoiku02/goannai/shingikai/iinkai/kojo/documents/teigen.pdf>

I 採用・人事専門部会での審議状況	27
II 教員の採用・人事に係る報告	
1 教員採用について	27
2 人事について	30
3 人事権について	32
4 実施までの工程	34
第3部 教員や学校の評価に関する提言	
I 評価専門部会での審議状況	35
II 教員評価・学校評価に係る報告	
1 成熟社会における信州教育	36
2 教員評価の現状と改善の方向性	37
3 学校評価の現状と改善の方向性	39
4 その他の検討事項	40
5 実施までの工程	41
第4部 教員の研修に関する提言	
I 研修専門部会での審議状況	42
II 教員研修に係る提言	
1 長野県教育の理念等を踏まえた教員研修体系の構築	43
2 校外研修の充実	44
3 校内研修の活性化	46
4 管理職、教務主任等の役割に応じた研修	47
5 非違行為を行った教職員に対する研修	48
6 学び続ける教員のキャリアアップを図るための支援	50
「研修専門部会」提言における取組の工程	52
第5部 今後の行動計画とモニタリング	53
委員名簿	54

Ⅲ. 「未来を拓く学力」の向上推進事業

1. 事業の概要

(1) 事業目的

「未来を拓く学力」の向上推進事業の目的は、①客観的データを活用した授業改善による、学力の向上、②教員研修により教師が自らの授業の課題等を明らかにした、授業の質の高まり、③コミュニケーション能力等、子どもが自ら未来を切り拓く学力の向上の3点である。

(2) 実施の背景

当該事業が実施された背景には、以下のような課題が存在する。

- ・ 学力の低下傾向、授業の終末及び家庭学習における学習の定着に課題
- ・ 「授業がもっとよくなる3観点」²⁶の質の高まりが必要
- ・ コミュニケーション能力の育ちが不十分
- ・ 客観的データを活用した授業改善に対する意識が不十分

(3) 事業内容

「未来を拓く学力」の向上推進事業は、①客観的データを活用した授業改善と②指導力向上による授業の質的向上から構成される。

①客観的データを活用した授業改善
(改)「学力向上のためのPDCAサイクルづくり」支援事業
◇P調査(4月)C調査(11月)「国語、算数・数学、英語(対象:小4、小5、中2) ◇学力向上担当ミーティング2回
知識・技能を習得し、活用する学習支援事業
◇「クリア問題・チャレンジ問題」の拡充(算数・数学に国語、理科を追加、活用事例の発信) ◇家庭学習充実研修 ◇管理職マネジメント研修(授業改善に向けたリーダーシップの向上 等)
②指導力向上による授業の質的向上
(新)「ねらい・めりはり・見とどけ」3観点の質的向上事業
◇「授業スキル向上研修」(校内研修支援)、授業改善支援資料(DVD) ◇小学校外国語教育支援(授業改善資料作成)
理数教育伸長支援事業
◇観察・実験出前講習会(小学校理科教員の観察・実験技能の向上) ◇一流講師に学ぶ(中学校理科教員の実験実技講習会 他)

※「平成24年度教育行政の概要」を参考に作成

(4) 事業実施経過

当該事業は、平成23年度と24年度に事業名が変更されており、それに応じて事業コスト(後述)も大幅に変動している。

平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
学力実態調査事業	→	学力向上推進プログラム構築事業	→	「未来を拓く学力」の向上推進事業費

※「事務事業評価シート」「事業改善シート」を参考に作成

²⁶ 授業がもっとよくなる3観点とは、「ねらい・めりはり・見とどけ」である。

2. 教育委員会による事業の評価

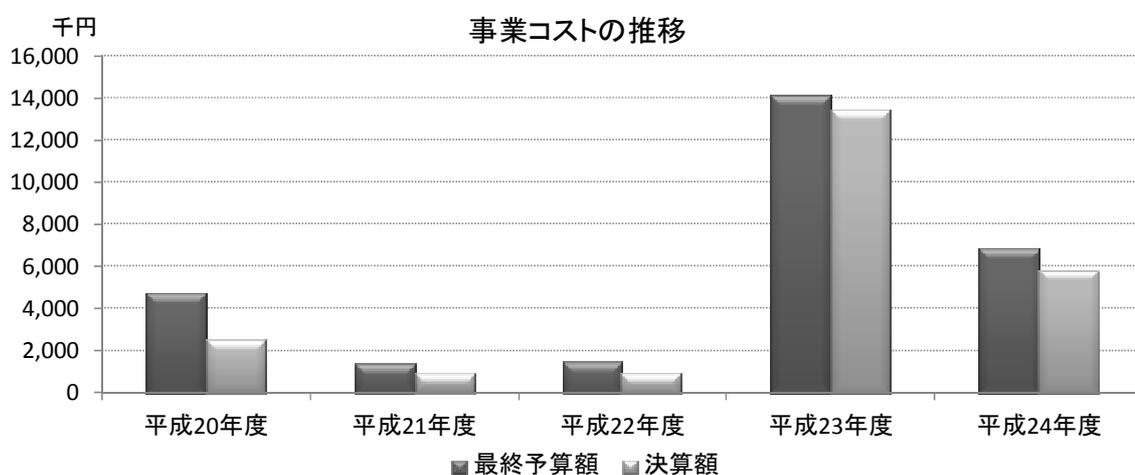
(1) 現状

「事業改善シート」（平成 24 年度実施事業分）によれば、「未来を拓く学力」の向上推進事業に関する現状の認識は以下のとおりである。

- ・ 知識・技能を活用する力に課題がみられ、授業の質的な向上が求められている。
- ・ 教員の資質や能力の向上を図る校内研修の一層の充実が求められている。
- ・ 「伸びる力」をより伸ばす個に応じた多様な教育が求められている。

(2) 事業コスト（最終予算額・決算額）の推移

長野県中期総合計画の対象期間である平成 20 年度から平成 24 年度までの事業コストの推移は以下のとおりである。



(単位:千円)

区分	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
最終予算額	4,717	1,360	1,481	14,065	6,835
決算額	2,455	914	945	13,416	5,776

※「事務事業評価シート」「事業改善シート」を参考に作成

(3) 事業評価の推移 [平成 20 年度～平成 23 年度実施事業分]

当該事業は、平成 23 年度と平成 24 年度に事業名が変更されているが（前述）、「（第 1 次）長野県教育振興基本計画」の対象となる期間の、事業の成果と達成状況は以下のとおりである。

平成20年度				
成果と達成状況	事業の目指す成果	達成度(期待どおり)の判定基準(H20)	達成状況	評価
	児童生徒の基礎的・基本的な内容の定着度を高める。 (平成24年度の目標を、小学校72.0%、中学校53.0%とする。)	平成24年度の目標達成に向けて、 ・小5「少数と整数の加減」を理解する児童の割合を59%程度とする。 ・中2「比例の式をグラフに表す」を理解する生徒の割合を52%程度とする。	・小5の正答率が63.1%であり、判定基準の割合を上回った。 ・中2「比例の式をグラフに表す」を理解する生徒の割合が60.1%に上昇した。	b.期待どおり

平成21年度				
成果と達成状況	事業の目指す成果	達成度(期待どおり)の判定基準(H21)	達成状況	評価
	児童生徒の基礎的・基本的な内容の定着度を高める。 (平成24年度の目標を、小学校72.0%、中学校53.0%とする。)	平成24年度の目標達成に向けて、 ・小5「少数と整数の加減」を理解する児童の割合を62.4%程度とする。 ・中2「比例の式をグラフに表す」を理解する生徒の割合を52.1%程度とする。	・小5「少数と整数の加減」の正答率が65.6%であり、判定基準の割合を上回った。 ・中2「比例の式をグラフに表す」を理解する生徒の割合が58.9%であり、判定基準の割合を上回った。	b.期待どおり

※「事務事業評価シート」を参考に作成

平成22年度			
事業の成果	事業の目標(H22)	事業成果・評価	評価区分
	・小5「少数と整数の加減」の正答率が65.6%、中2「比例の式をグラフに表す」の正答率を52.4%にする。 ・小5「少数と整数の加減」を理解する児童の割合をP調査で65.6%とし、C調査で類題の正答率を更に向上させる。 ・中2「比例の式をグラフに表す」を理解する生徒の割合をP調査で52.1%とし、C調査で類題の正答率を更に向上させる。 ・各校がP調査結果から自校の課題を明らかにし、指導改善の取組を行うことを通して児童生徒の学力を向上させる。	・小5「少数と整数の加減」の正答率は、P調査では56.9%と目標を下回ったが、C調査(類題)では73.4%と向上した。中2「比例の式をグラフに表す」の正答率は、P調査の54.6%で目標を上回り、C調査(類題)でも71.6%と向上した。 ・事業実績の小学校抽出問題正答率が22年度より下がった原因は、新学習指導要領移行期で指導内容の量が4年生で大幅に増え、丁寧に繰り返し指導する機会がこれまでより少なく学習の定着が不十分であったことや、平成22年度に新たな学校が81校参加したことなどが考えられる。 ・C調査結果では、各校種、教科において向上した項目がみわれた(小6/9、中4/15)P調査結果の向上については、各学校における「授業がもっとよくなる3観点」の質的充実について、学校訪問や研修講座などを通して更に支援していく必要がある。	c.やや期待を下回る

平成23年度			
事業の成果	事業の目標(H23)	事業成果・評価	評価区分
	・小5「少数と整数の加減」を理解する児童の割合をP調査で68.8%とし、C調査で類題正答率を更に向上させる。 ・中2「比例の式をグラフに表す」を理解する生徒の割合をP調査で52.7%とし、C調査で類題の正答率を更に向上させる。	・小5「少数と整数の加減」の正答率はP調査では56.4%と目標を下回ったが、C調査(類題)で75.9%と向上した。中2「比例の式をグラフに表す」の正答率は、P調査で55.3%で目標を上回りC調査(類題)で73.2%と向上した。 ・参加校が年々増加し参加率が75%となり、学力向上の意識が高まってきた。 ・誤答分析を丁寧にを行い、児童生徒のつまずきをとらえることを促し、各校の分析が単なる県平均との比較にとどまらず授業改善につながる効果があった。	b.期待どおり

※「事務事業評価シート」を参考に作成

(4) 目標と成果 [平成24年度実施事業分]

① 成果目標(平成24年度)

「事業改善シート」(平成24年度実施事業分)によれば、「未来を拓く学力」の向上推進事業に関する成果目標は以下のとおりである。

- ・授業がよく分かると答える児童生徒の割合：平成24年度 73.5%

確かな学力を伸ばすためには、授業の質を高めることが必要不可欠であるため、その授業を受ける児童生徒の理解状況を目標とすることは妥当であると考えられる。

② 目標に対する成果の状況

「事業改善シート」（平成 24 年度実施事業分）によれば、上の目標に対する成果の状況は以下のとおりである。

成果目標の達成状況

項目	現況 (見込)	平成24年度			平成25年度 目標
		目標	成果	達成状況	
授業がよく分かると答える児童生徒	数値なし	73.5%	73.7%	達成	73.9%

※「事業改善シート」を参考に作成

授業改善のための資料の提供、講習会や研修会の実施等を通じて指導力の向上を図ってきたことにより、授業がよく分かると答える児童生徒の割合が目標を上回った。

3. 監査の結果と意見

(1) 「P 調査・C 調査」の必要性に関するアカウンタビリティ

① あるべき姿

「未来を拓く学力」の向上推進事業を評価するにあたっては、その事業目的の達成状況を最も適切に判断できる指標を用いるべきである。また、複数の評価指標を用いる場合には不要な事務負担が生じている可能性もあるため、複数の指標を使用する意義を明確に示す必要がある。

② 現状把握

はじめに、「未来を拓く学力」の向上推進事業は、達成度の判定基準が長野県中期総合計画の期間を通じて変化しており、平成 20 年度、平成 21 年度実施事業では「学力実態調査」、平成 22 年度、平成 23 年度実施事業では「P 調査・C 調査²⁷」、平成 24 年度実施事業では「全国学力・学習状況調査」が重視されている²⁸。そして、平成 24 年度には成果目標の達成状況を「全国学力・学習状況調査」の指標で測定しているものの、「学力向上のための PDCA サイクルづくり支援事業²⁹」も継続して実施している。また、教育委員会に対するインタビューによれば、P 調査・C 調査」の目的は、学力の状況を把握して授業改善等に活かすことである一方、文部科学省が実施する「全国学力・学習状況調査」の目的は、全国的な児童生徒の学力や学習状況を把握・分析し、教育政策の成果と課題を検証し、その改善を図ることであり、両者は性質の異なるものではない。

²⁷ P 調査・C 調査は、P 調査（5 問。4 月に実施）で現状を把握する調査を行い、その結果を受けた指導改善の取組の成果を C 調査（7 問。11 月に実施）で検証する調査である。学力実態調査にくらべて調査問題数が少なく、実施時間・調査費用がかからない点や、両調査における短期的な得点率の変化を確認できる点でメリットがある。

²⁸ ここで、具体的な成果検証の状況については、平成 23 年度以前は各学校において調査問題に関する解答類型を把握するのみであった。しかし、平成 23 年度実施事業分からは、県が解答類型を集計し、調査に参加していない学校も含めて報告書の配布やホームページへの掲載によって公開する取り組みを実施している。

²⁹ 「PDCA サイクルづくり支援事業」に関しては、以前は小学 5 年生と中学 2 年生のみで調査を実施していたが、好評により平成 24 年度からは小学 4 年生（数学）も追加し、平成 25 年度からは中学 1 年生（数学）も追加で実施するなど、順次事業を拡大している。さらには、解答類型の集計では単に数値を認識するだけでなく、「指導シート」や「改善シート」を付け加えることで、子どものつまづきに応じた授業の改善に役立てている。それら結果、調査への参加率は平成 21 年度時点では 54.9%程度であったが、平成 25 年度時点では 83.8%へと上昇している点は評価に値する。

③ 意見

ここで、平成 25 年度に着目すると、「学力向上のための P D C A サイクルづくり支援事業」は継続して実施されているが、成果目標の指標には「全国学力・学習状況調査」の項目が多用されており、「P 調査・C 調査」の結果は成果目標の指標に関連付けられていない。また、「全国学力・学習状況調査」と「P 調査・C 調査」は同じような性質の調査である上に、「全国学力・学習状況調査」は平成 25 年度から悉皆調査³⁰となったため、これを継続的な指標として用いることが容易となった。以上を踏まえると、「P 調査・C 調査」は、事業の目的に照らした場合に実施する必要のある調査なのかを検討した上で、必要であればその理由を分かりやすく文書化して公表することを検討すべきである。

(2) 「未来を拓く学力」の向上推進事業に関する成果目標の適切性・合理性

① あるべき姿

教育は数値化がなじまない領域であることを前提とすると、事業を評価する際には数値化された指標のみで評価することが難しく柔軟な判断が求められる場合も考えられる。しかしながら、事業評価のプロセスに主観が介入する可能性があるならば、その正当性を担保するために十分なアカウンタビリティを果たす必要がある。

② 現状把握

ここで、「未来を拓く学力」の向上推進事業の評価を参照すると、平成 22 年度は「c 評価（やや期待を下回る）」と評価されている一方、平成 23 年度は「b 評価（概ね期待通り）」と評価されている。両事業年度ともに「P 調査」では小学校で目標を下回るが中学校では目標を上回り、「C 調査」では目標を達成するという状況にあるものの、評価区分は異なっている。この評価の理由としては、平成 22 年度実施事業分は、指標の 1 つである小学 5 年「小数と整数の加減」の正答率が目標を下回り、平成 22 年度全国学力・学習状況調査結果で中学生が全国平均を下回る結果となったため、学力向上の成果を総合的にみて「c 評価」にしたと説明される。一方で、平成 23 年度実施事業分は、指標の 1 つである小学 5 年「小数と整数の加減」の正答率は目標を下回ったものの、事業内容として加えた児童生徒のつまずきを捉えて各校での授業改善につなげる取組みにより学力向上への成果があったとみて「b 評価」にしたと説明される。

③ 意見

以上を踏まえると、全国学力・学習状況調査結果や事業内容として追加した取組みを評価に影響させる旨を事前に明確にしていない点が、アカウンタビリティの観点から問題といえる。事業の評価はできる限り客観的な手法を用いて実施することが望ましいが、主観的な要因を考慮せざるを得ない場合には、その正当性を担保するために十分なアカウンタビリティを果たす必要がある。

ここで、「I. 3 (3) 教育行政における P D C A サイクルの現状と課題」でも述べたように、平成 24 年度実施事業分からは、事業の目標（成果目標）に主観の介入する余地を排除しようと試みており評価に値する。しかし、成果目標やその設定理由が適切かつ合理的でなければ、事業

³⁰悉皆調査とは、データを余すことなく全て調べる調査方法をいう。全数調査。

評価が適切に行われないおそれがある。そこで、成果目標の達成状況の経年変化を考慮しながら、達成目標との関連で適切といえる年度ごとの成果目標を設定すべきである。

(3) 「未来を拓く学力」の向上推進事業に関する実績の測定指標の継続性とアカウンタビリティ

① あるべき姿

一般には、県民に対するアカウンタビリティを重視する観点からは、長野県教育振興基本計画期間の途中で事業実績の測定指標を変更すべきではない。また、指標を追加する場合でも、「事務事業評価シート」や「事業改善シート」において、全期間（5年間）を通じて当初の事業の目指す成果・成果目標に基づく継続的な評価も合わせて実施することが望ましい。これは、期間比較をすることではじめて、本事業の効果・効率を判断することが可能になるためである。また、中期的にPDCAサイクルを回して事業を評価（Check）して改善（Action）する観点からも、中期計画開始時に定めた目標（Plan）をその実施過程（Do）において容易に変更すべきではないと考えられる。

② 現状把握

本事業は、「学力実態調査事業」（平成20年度～平成22年度実施事業分）、「学力向上推進プログラム構築事業」（平成23年度実施事業分）、「『未来を拓く学力』の向上推進事業費」（平成24年度実施事業分）と事業名を変えて実施されている。そして（第1次）長野県教育振興基本計画の開始時における目標は、「基礎的・基本的な内容の定着度（小学生、中学生）」（学力実態調査）を平成24年までに小学校72.0%、中学校53.0%にすることである。しかしながら、学力実態調査は平成20年度を最後に中止されており、以後はP調査・C調査や全国学力・学習状況調査が重視されている。ここで、本事業において学力実態調査を中止して測定指標を変更した背景には、平成19年度から全国学力・学習状況調査が開始されたことに伴い、県独自の調査を行う必要性が低下したこと、（第1次）長野県教育振興基本計画における「基礎的・基本的な内容の定着度」という達成目標そのものが不適切であること、そして学習指導要領が変更されたことが挙げられている。しかし、学力実態調査が中止されたことにより、長野県中期総合計画の最終年度（平成24年度）段階で当初掲げていた目的を達成できたか否かが不明確である。

③ 意見

以上を踏まえると、平成25年度から実施される第2次長野県教育振興基本計画期間においては、「事業改善シート」において成果目標追加することはあっても、その計画期間である5年間を通じて当初の成果目標を継続的に測定・評価すべきである³¹。また、成果目標を変更・追加する場合には、その理由を明示すべきである。

³¹ 平成25年度からは全国学力・学習状況調査が悉皆調査になったため、同一の指標による継続的な評価が行いやすい状況にある。