

研究論文

## 現代教育改革と学校評価の諸問題

村田俊明\*

### Problems of Modern School Evaluation and School Restructuring in Japan

Toshiaki MURATA

**【要約】**現代は、社会活動の諸分野でその成果に関心が集まる評価の時代である。学校経営の分野でも、分権化と規制緩和の教育改革の推進とともに、学校評価が焦点のひとつとなっている。臨時教育審議会以降、とりわけ1990年代以後の教育改革では、少人数教育、通学区域の弾力化あるいは学校選択制、学校評議員制、学校運営協議会、教育特区、民間人校長、教育委員会廃止論など、従来の学校経営の枠組みのリストラクチャーリング施策が相次いで導入されつつある。学校評価も学校設置基準に規定され、個々の学校にその努力義務が課されることとなった。<sup>1</sup> さらに学校評価の標準化や評価システムの構築も求められている。これらの改革施策は何をもたらすのであろうか。

現代学校評価の特徴は、学校の個性化・開放化及び信頼性の確保のための諸施策と関連して、学校の自律性と説明責任の強調、自己点検・評価の実施、教育目標の数値化、教員評価を求める動きにつながっている点にある。学校評価の客観化・標準化、第三者機関による評価、悉皆の全国共通学力テストや地域学力診断テスト実施の広がり、全国各地への学校選択制の拡大・普及と連動するとき、学校評価の「負」の側面が表面化すると指摘もある。また学校評価の実施率が高いが、評価結果の公表については消極的な学校現場の実態もある。依然として、学校評価が学校現場に定着をみないとなれば、その事情や理由をどうみたらよいのか。本稿では現代学校評価の特徴を整理し、現代の新保守主義・新自由主義教育改革なかで学校評価がどのような位置にあるか、さらにそのあり方について検討する。

\* 摂南大学外国語学部

<sup>1</sup> 学校設置基準に規定され（2002年3月規定：2002年4月1日施行）、自己点検・自己評価の学校の努力義務と結果の公表が学校に求められることになった。

## 1. 学校評価と公教育経営の構造転換

### (1) 「ゆとりの教育」から学力低下論議へ

1970年代半ばから80年代の「教育荒廃」は、子どもたちに「ゆとり」が必要だという認識を広めた。臨教審以後、学校週五日制の導入を始めとして、公教育構造の転換がめざされることになった。子どもたちを受験プレッシャーから解放することが教育改革の課題となり、「ゆとり」を子どもたちにとという発想から学校週五日制の導入が図られたのは記憶に新しい。学校週五日制の導入は、わが国に対する国際社会からの要請でもあり、必ずしも教育からの発想ではなく、教育論的装いを持って後から理由づけされたものであった。「子どもを家庭や地域にかえす」を合い言葉に、子どもを学校の囲い込みから解放することがめざされた。その時点では、学校週五日制が子どもの学力格差や地域格差に、どう影響を与えるかといった問題意識は希薄であった。もちろん、子どもの受験学力の低下と公立学校の進路指導への懸念を持つ都市部の親たちの学習塾頼みや私学志向は既定のものであり、そうした親の思惑を超えて学校週五日制の導入が図られたとも言える。<sup>2</sup> 学校週五日制は、実施段階での子どもの土曜日の過ごし方、そのための受け皿論議や通塾する子どもが増加することへの懸念を除けば、さほどの反対もなく段階的实施に移された。新学習指導要領の実施と合わせて、完全学校週五日制も前倒しで実施されることとなり、完全学校週五日制の実施を可能にする形で、学習指導要領も見直されることとなった。「ゆとりの教育」は、わが国の成熟社会への移行に伴う当然の帰結と考えられ、歓迎された経緯がある。もっともバブル崩壊以前の経済的に豊かな時代とバブル崩壊以降の教育状況は異なることも確かである。社会変化に起因する政策のタイムラグや行政の継続性保持のむずかしさはあるものの、「ゆとりの教育」政策は、教育荒廃が過熱した受験競争に起因しているという現状認識に基づいており、その克服が文部行政積年の課題と考えられていた。

学校週五日制導入後、その模索的実践が先行し、理論的検討は等閑に付された感が拭えない。学校週五日制が、わが国の公教育にいかなる影響を与えたのかについての検討と評価こそ必要である。周知のとおり、学校週五日制の導入は、先進諸国の多くが学校週五日制を導入しているという国際的動向に沿うものであったが、その導入の主たる背景に労働経済政策のねらいがあった。また「ゆとりの教育」が能力主義教育であることを見抜けなかったことも指摘されている。<sup>3</sup> 学校週五日制による「ゆとり」の確保の至上命題は、学習指導要領の改訂と学校のスリム化を要請することとなった。完全学校週五日制の実施に連動する学習指導要領の改訂は、教育内容で30%削減、授業時数では140時間の削減をもたらすことになった。<sup>4</sup> この新学習指導要領の実施（小・中学校：2002年、高等学校：2003年）を目前にして、学力低下をもたらすと

<sup>2</sup> 文部大臣の教育課程審議会への諮問（1973年）において、教員の週休2日制に留意すべきことが謳われ、日教組も学校五日制の方針を掲げた。教育課程審議会答申（1987年）で検討課題となった。その後、調査研究協力校9都県68校での試行を経て、1992年度2学期から第2土曜日の月1回、1995年度から第2・4土曜日の2回、2002年度に完全週五日制へと段階的に実施されてきた。

<sup>3</sup> 市川昭午「ゆとりをなくしたゆとり教育」『教職研修』教育開発研究所、2004.3. 118頁

<sup>4</sup> 市川昭午「学校教育のスリム化と教育内容の削減」『教職研修』教育開発研究所、2003.11. 117頁～118頁

いう批判もあいついだ。

新学習指導要領は、教科横断的に「知」の総合化をねらう「総合的な学習の時間」の新設、選択教科の拡大など、新しい試みを盛り込むものであったが、教育内容削減や授業時数の減少に加えて、新しい「学力」概念が曖昧で、データもほとんど存在しないこと、学校現場や子どもの実態についての認識の甘さが指摘されたのである。特に「総合的な学習の時間」がねらう「自ら考え、自ら学ぶ」ことができる子どもの育成は、教育の理想としてはもっともである。しかし、子どもの現実は、「学習意欲の衰弱」や「学習離れ」にあり、子どもの「生きる力」を育むことを重視すべきだとの主張もあった。すべての子どもを対象に新学力観に基づく学習を進めるむずかしさがあり、学校現場をゆとりのないものにし、教員の多忙化を招いた。

知識量としての「学力」概念に基づいてなされた学力低下批判に対し、文部科学省は「確かな学力」を公表した（「学びのすすめ」2002年1月）。学習指導要領を、いずれの学校においても取り扱わなければならない「最低基準」とし、これまで弾力的に運用さるべきものとされてきた学習指導要領の「大綱的基準」の最低基準化を図ったのである。すべての子どもを対象に指導すべき内容は、「歯止め規定」を見直すことによって「上限規制」が外され、教科書への発展的内容の記述や各学校の教育課程編成における創意工夫と主体性発揮の可能性を広げたのである。だが「最低基準」として性格づけされた学習指導要領と教育課程行政の下で、子どもの学力実態、学校の実状や地域的な多様性に向き合うことを求める学校改革は、学校が何でもできるという思い込みで陥っている。それこそ幻想だという学校現場の声もあった。学校が主体性や自律性を発揮する以上に、学校の取り組みに必要な行政支援の充実が必要だという意見もある。「ゆとりの教育」から「確かな学力」への改革軸のぶれや場当たりの行政対応に対する批判と教育行政の継続性や安定性についての不信感が生まれた。

文科省は、この批判への対応と教育の構造改革を進めるための4つの理念を明らかにして、改革の建て直しを図り（「教育の構造転換」2003年5月）、「個性と能力の尊重」、「社会性と国際性の涵養」、「選択と多様性の重視」、「公開と評価の推進」に基づいた改革の推進と「確かな学力」の向上の方針を示した。このように、こんにちの教育政策は、「ゆとり」を基調としながら、競争的施策を講じている点に特徴がある。とりわけ、90年代以降の教育政策は、「平等主義」から「能力主義」へ、競争の抑制策から促進主義へ、規制緩和による学校教育政策の弾力化、学校教育の私教育化といった転換が図られることになる。<sup>5</sup> この教育の構造改革は、分権と規制緩和の新自由主義の発想を基にして、教育の硬直性や画一性を競争的環境の創出をとおして打ち破ろうとするものである。ただ90年代以降の公教育政策の底流にある競争原理や成果主義が、公教育の本質と合致するものかどうかの検証がまたれる。また学力低下批判を契機に、国は「確かな学力」の育成にむけた総合的施策の推進に入り、国民的関心となった学力論争と新学習指導要領の実施の舞台は、国から地方、さらに学校の場に移された。これらの政策理念の実現に

---

<sup>5</sup> 市川昭午「なぜ、90年代なのか」『教職研修』教育開発研究所、2002.7. 117頁～118頁；大脇康弘「学校評価の思想と技術の構築」：長尾彰夫、和佐眞宏、大脇康弘『学校評価を共に創る』学事出版、2005年、28頁

むけた学校現場の取り組みの自己検証機能として、学校評価に注目が集まることとなった。

## (2) 教育構造改革のなかの学校評価

15歳人口の急増から急減にむかった80年代には、公立私立高校間の生徒確保競争が浮上し、「新しいタイプの高校づくり」が公立私立高校双方の課題となった。公立学校の地盤沈下が問題とされ、私学人気に対抗する公立学校の私学化（**privatization**）を促す契機を孕んでいた。公立学校の劣勢を民間活力の導入によって、学校の個性化・活性化を図ろうとする「特色ある学校づくり」施策は、90年代後半には「開かれた学校づくり」「信頼ある学校づくり」と共に、めざすべき学校像として位置づけられた。学校の信頼性回復を唱えるアカウントビリティ（**accountability**）の考え方が導入されることとなった。アカウントビリティは、学校の透明性を求めるものであり、外に開かれた学校を希求するものである。学校の開放化を求める「開かれた学校づくり」は、学校建築における物理空間の開放化をめざすオープンスクール運動の展開にその契機があるが、内申書の開示請求、体罰等の学校事件へ対応、学校運営上の情報公開をめぐる学校の閉鎖的体質が問題とされ、学校の透明性・開放性・信頼性をもとめる動きに連動することとなった。

臨教審以後、教育自由化論が教育改革の底流となり、1990年代以降の新自由主義教育改革が推進されることになる。新自由主義教育政策は、財政的破綻を規制緩和と分権化によって打開し、市場原理による競争的環境の創出と自己責任による活性化をめざすものである。この新自由主義教育改革が、公教育経営の基本構造に転換を迫ることになった。それは教育の機会保障に関わる構造転換で、「個性尊重」の原則を背景とした競争的な機会の平等性の追求である。これらは、「学力の向上」の要請に応える学校づくり施策、学校選択制、学区再編あるいは学区廃止、民間人校長や社会人、教育特区制度等の規制緩和施策に明らかで、グローバリズムの進展にともなう競争的環境の創出のなかで進められていくこととなる。<sup>6</sup> これらと同時に公立学校の私学経営化、学校・教員集団の脱専門職化が進行しつつある。

1990年代の教育政策の軸は、教職員や学校経営の側から消費者側に転換したと市川昭午は指摘する。<sup>7</sup> また藤田英典が指摘するように、1990年代以降の改革動向の中で、学校評価と情報公開の問題は、行財政改革・費用負担問題と絡んで主要課題となった。<sup>8</sup> つまり、行財政・公的部門における効率性、透明性、説明責任への関心が高まっているという指摘で、こうした動向が教育部門でも例外ではなくなったのである。世紀転換期直後、「ゆとりの教育」による学力低下への危惧から「確かな学力」への政策転換が図られたことは周知のとおりである。先にも述べたが、学力低下論議の中で学力データが存在しないことが指摘され、その実態把握のための全国学力テストや地域学力診断テストを通して、学校の教育成果を判定する学校評価も浮上し、学校評価基準の「標準化」や外部評価を求める動きにつながった。

<sup>6</sup> 市川昭午「グローバリズムの波」『教職研修』教育開発研究所、2002.8. 117頁～118頁

<sup>7</sup> 市川昭午「教員の権威の失墜」『教職研修』教育開発研究所、2003.10. 115頁

<sup>8</sup> 藤田英典『義務教育を問いなおす』ちくま新書、2005年、121頁

### (3) 「地域学力診断テスト」としての学校評価

「確かな学力」向上施策は、地方教育委員会及び各学校での実施段階に入っている。各自治体も競って教育改革に取り組んでいる状況がある。競争的環境の醸成による教育の活性化が、どのような結果をもたらすのかを注視していく必要がある。

学力低下問題と子どもの学力実態は、親や地域の人びとの関心事であるだけに、学校評議員会の話題にもなり、子どもの学力実態調査への自治体の取り組みも注目される。子どもの学力実態を把握することをねらいとした「地域学力診断テスト」は、親の最も知りたい学力情報であると同時に、その結果は「確かな学力」向上に活かす学校改善方策ともなるが、学校選択制の実施と連動すれば、学区の再編や学校統廃合の流れを加速する可能性もある。

東京都荒川区、広島県、島根県等では、「学力診断テスト」の結果が、学校別あるいは市町村別に公表された。集計されたデータの存在が明らかになれば、情報公開条例による開示の請求もありうる。各学校の学力診断結果は、各学校の校長に返却され、職員会議で教職員に周知し、改善意識を持つよう促されることになる。学力向上の支援策と学力診断結果との関係が、明確さを欠いたまま、教師の改善意識のみを強調しても意味がない。

この「学力診断テスト」実施の結果は、予想されていたことではあるが、地域あるいは学校間に、子どもの学力格差が存在することをあきらかにした。また保護者の経済格差や家庭環境が、学力格差の要因になっており、学校単独では解決することがむずかしい問題でもある。児童生徒の生活実態調査と組み合わせた学力診断テストも行われているが、学力診断テストは、学校の活性化や教育改善のねらいをこえ、学校選択制や教員評価システムと結びつけて運用される方向もある。地域学力診断テストの有効性について、①各自治体レベルでの学力診断テストは、意味がない。②より広域的な学力診断テストでないと、入試や進路指導の参考とはなりにくいといった意見もあり、文部科学省をはじめとする全国的規模での共通診断テストの意義を認める声もある。

学校の教育成果は、「学力診断テスト」などによって明らかにされるが、学校選択の拡大と結びつけば、保護者は、診断テストの結果や通学条件などを目安に学校を評価・選択することになる。また学校は目玉づくりに奔走することにもなる。学校の進路状況は、学校の教育実績として、親や地域の関心の的になりやすい。学校評価が、進学実績のみに限定されるなら、教育の本旨を逸脱する恐れもある。そのような顧客の教育需要に適う教育課程経営が一層促進される。教育の公共性の観点から、教育内容の妥当性を検証する必要がある。

### (4) 教員評価と学校評価

1990年代から2000年代には、学力向上と指導力不足教員問題への対応、教員人事における「2007年問題」、つまり大量退職及び教員不足と学校現場の教員構成上の問題への対応が急務だとされている。さらに「小1プロブレム」等児童生徒の学習指導・生活指導上の問題に直面している学校現場に、確かな指導力のある教師待望論もあって、教員評価が学校評価の中心に位

置づけられつつある。また自治体が自前の教師養成にのり出す取り組みもある。<sup>9</sup> ただ指導力不足教員問題については、その判定基準があいまい且つばらばらな実態があり、各都道府県教育委員会では判定基準の「標準化」に取り組む動きがある。この教員政策の動向には、学校への企業の人事管理システムを模した「優秀教員報奨制度」や「教員人事考課」といった評価システムの導入の試みが見られる。「優秀教員表彰制度」は貢献度に応じた報酬制度であるが、個別教員が対象である点で、教員集団の階層化や分断・分裂に結びつきやすい面を含むものである。教員評価と学校評価との関係が未整理なまま議論が展開する向きがあり、「教職大学院」構想ともあいまって、教職の垂直的分化を推し進め、教職の脱専門職化をめざす政策を危ぶむ声もある。

特に東京都や大阪などにおける教員人事考課の導入は、現行勤務評定制の形骸化を指摘し、民間企業における成果主義に基づく人事管理・業績評価の結果を人事や給与に反映させるねらいを持つものとみることができる。年功序列的要素の強い教員の人事管理を見直し、能力と業績に応じた人事管理を導入しようとする意図をもっている。評価項目には、「能力」「情意（意欲や態度）」「業績」に関わる教科指導や生活・進路指導力、教育への意欲や態度、教員としての責任感などが想定されているが、意欲や態度の評価には主観的な要素が含まれざるを得ない。

最近の教員評価は「能力開発型人事考課」、「加点方式」によって優秀な教員に報いる処遇としての評価であると説明される。<sup>10</sup> 確かに自分の職務上の努力が評価されない・認められない残念な思いを抱いている教師もいると思われるが、根拠のあいまいな処遇上の不利益を被れば、その弊害ははるかに大きい。「指導力不足教員」とはどのような教員なのか。そのあいまいさは拭えない。また「教師の評価は、民間企業で行われるような成果主義的な評価はなじみにくいという教師の職務の特殊性等に留意しつつ、単に査定をするのではなく、教師にやる気と自信をもたせ、教師を育てる評価であることが重要である。」としているものの、「教師に対する信頼感と尊敬の念が醸成されるような環境を培うことが重要である」という見地から、教育委員会の判断で、指導力ある優れた教師をスーパーティーチャーといった職種によって教師のキャリアの複線化を図ることなどが答申されている。<sup>11</sup> しかしながら、教員の教育活動が人事考課になじむものかどうか、教師キャリアの複線化がいかなる結果をもたらすものかには慎重な検討が必要である。判断を誤れば、教師を競争主義に追い込み、心理的圧力の下に「個業」に埋没させ、教師間の協力関係を壊す恐れなしとは言えない。

## 2. 現代学校評価の特徴と留意すべきこと

こうした90年代教育政策動向の中で、学校評価をめぐる動きには次のような特徴がうかがえる。第一に、学校評価は他者評価というよりは、自己点検・自己評価として位置づけられてい

<sup>9</sup> 東京杉並区では、自前の「杉並師範館」における教師養成への取り組みもある。

<sup>10</sup> 八尾坂修『現代の教育改革と学校の自己評価』ぎょうせい、2001年、ii頁

<sup>11</sup> 中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する」（答申）平成17年10月26日

る。学校経営の主体性・自律性の確保が、教育委員会と学校との関係をめぐる中央教育審議会の議論の中で求められたからである。<sup>12</sup> しかし、この自己点検・評価は単一学校経営論からの立論で、自己点検・評価はその内部閉塞的な評価という限界性を含んでいることは周知のとおりである。この内部閉塞的な学校評価を克服するためには、地域学校経営評価の可能性模索の必要がある。<sup>13</sup>

第二に、学校評価のための教育目標の数値化をもとめる動向がある。教育の成果には、数値化できるものとできないものがある。児童生徒の人間形成のすべてを数値によって示すことには無理がある。学校経営や教育（授業）実践に関するさまざまな項目のすべてが数値化され得るものではなく、数値化することが方法的に必ずしも適切または妥当とはいえない場合あり、数値化することがすべてではない。ましてや数値化すること自体が自己目的化することがあっては好ましくないと指摘されている。<sup>14</sup> 数値目標の設定が、表面的な結果のみに関心が集まりがちになり、教育活動の「質」の形骸化が危惧されるからである。

第三に、成果主義による学校評価がもとめられる。教育効果は直ぐに期待し得るものという観念を生みやすい。教育の効果は、指導結果が比較的短期間に表れるものとそうでないものがある。たとえば、小学校の課程は6年間の継続的な教育指導の積み上げに基づくものである。<sup>15</sup> また教育指導の成果の表れ方は、児童生徒の資質・能力等の個人差あるいは教育環境条件による部分もあることを確認しておく必要がある。

第四に、学校評価が、学校のアカウントビリティを求める動向とつながっている。アカウントビリティの思想は、すでに1980年代のアメリカに見ることができ、わが国の教育改革は、欧米の教育改革動向に範を採ることが多いため、わが国には若干遅れて紹介・導入される事情がある。そのため、数年遅れて1990年代以降の教育改革潮流となった。アカウントビリティが何をもたらすかの検討が必要である。

第五に、学校評価の「標準化」の動きが認められる。教育内容の全国的基準は「学習指導要領」に示されているが、学校評価基準の全国的「標準化」は、学校の多様性を抜きにした画一化への危うさを含むものである。教育の多様化政策、たとえば「特色ある学校づくり」とは逆の方向を示唆する可能性がある。多様な実態にある学校の教育努力を正當に評価することは可能かどうかの疑念がある。<sup>16</sup> 一定の公教育水準維持は不可欠であることは言うまでもないこと

<sup>12</sup> 中央教育審議会「今後における地方教育行政の在り方について」（答申）、1998年9月

<sup>13</sup> 地域学校経営評価は、「学校経営を国民・住民の教育要求に基づいて、学校教育に関する各種の活動を、学校および教育行政機関が個別に、あるいは協働して地域的単位の計画に基づいて、管理運営していく組織と運営および改善活動」と定義される地域学校経営機能として行われる評価活動を意味する。地域学校経営は、個別学校経営と概念上区別され、「教委を中心とした地域の各学校（複数の学校）を経営対象として経営管理の計画・実施・改善が行われる」（永岡順『現代教育経営学—公教育システムの探求—』教育開発研究所、1992年、277頁-289頁）。

<sup>14</sup> 菱村幸彦、小松郁夫、若井弥一編『学校経営の刷新』教育開発研究所、2005年、68頁～74頁

<sup>15</sup> 平井明『続・学校評価 生活指導と学校評価』日本教育新聞社、1991年、136頁

<sup>16</sup> 日永龍彦「学校評価の活用と可能性」、小川正人編『義務教育改革—その争点と地域・学校の取り組み—』教育開発研究所、2005年、139頁

だが、そもそも学校によって伝統も歴史も、規模等の物的条件、人的条件等の違いから生じている格差を含んでいるはずだから、それを競争的に一律に評価することの意味は始めから存在しない。評価基準の「標準化」には、社会の教職にたいする専門職的認知を促進するとの意見もあるが、専門職化に付随する官僚制も同時に進行することに留意する必要がある。

第六に、学校評価は学校評議員制<sup>17</sup>と共同歩調を取った形で進められている。学校評議員の意見を学校経営に活かすと同時に、学校の自己評価結果の公表や保護者への積極的な情報提供の努力の場と位置づけられている。ただ学校評議員制は、その活動の頻度と取り組み内容による違いが大きい。いかに学校の内外をつなぐ学校づくりのための交流の場とするかが課題である。学校評価の実際も、実施のための時間と労力の割には成果にみるべきものがなく、「評価疲れ」で形骸化せざるをえないとの声もある。評価の結果をめぐる検討をどう行うかもあいまいである。なぜなら学校評価の方法が未確立で、その客観性と妥当性への疑念は払拭されていないからである。

第七に、学力低下批判に始まる全国学力テストや地域学力診断テストの実施の影響もあって、学校評価への関心は、個別学校間学力比較の傾向を帯びる。学校評価結果の公表は、学校間比較、ないしは学校ランキング (school ranking) につながる。学校ランキングは、学力指標はもちろんだが、教育改善への取り組みと成果に関する様々な指標が立てられ、学校や自治体の取り組み姿勢と成果にも大きな開きが生ずる可能性がある。そうなれば、学校も行政もそれら指標の成果を問われ、その対応に追われることとなる。学校ランキングは、その活性化策としてのインセンティブの一つにはなるが、扱い方によっては競争と序列を過度に強調するものとなる危うさを持つものである。

第八に、教員評価を学校評価の中心に位置づけ、教育改善というよりは教員力量の優劣評定という学校評価の「ねらい」とは異なるものになる危うさがある。教師の意欲喚起の発想に基づくものとは言え、個別教員評価の管理的発想も拭えない。学校の教育活動は基本的に協働作業であるがゆえに、教育活動の過度な個業化に陥り、教師集団の連携と協力が失われるならば、その教育活動は成果をあげえない可能性が大であることに留意すべきである。

### 3. 学校評価の発達と基本的性格

学校評価は、6-3制や8-4制等、州ごとに異なる学校制度が存在し、学校の教育活動が多様な教育の内容と方法で行われているアメリカ合衆国で発達したものである。一律に捉えられない制度と組織の実態の下で、公教育水準を保証する効率的な学校経営管理を実現するための学校評価が必要であったと言われている。<sup>18</sup> また20世紀初頭から実証的科学的な教育研究の展開と成果はめざましく、1910年代には学校経営管理のための様々な学校調査が行われる

<sup>17</sup> 中央教育審議会「今後の地方教育行政のあり方について」(答申)で、地域の学校運営への参画と学校の説明責任が提言され、学校教育法施行規則の改正(2000年4月施行)により設置可能となった。

<sup>18</sup> 永岡順「アメリカ初等学校経営の組織機能の動向」国立教育研究所紀要第63集、昭和43年9月、52頁

ようになっていた事情もある。学校評価は中等学校制度の質保障、認可あるいは認定（*accreditation*）の標準化の発想に基づくものである。<sup>19</sup> 教育諸条件の多様な実態から生じる学校・地域的条件の診断的実態把握、さらには格差是正をねらいとした地域学校経営施策の手段としての性格をもっている。

わが国における公教育サービスの向上と学校経営の効率化の試みは、1950年代における学校経営の近代化論の主張、つまり「経験と勘」による学校経営脱却をめざす公教育保障の技術的合理化論として本格的に始まることになる。学校は、公教育保障の組織的活動を営む社会的機関として承認され、制度化されるに及んで、その量的な拡大発展を遂げてきたが、学校経営の近代化論は、戦前の法規主義的学校管理的発想や官僚制的学校経営とも異なるもので、科学的管理の発想によってそれらをのり越えようとするものであった。学校教育の量的拡大と質的变化は、近代経営学の成果と発想を学校経営の近代化に適用することを促した。

学校評価は、学校経営のマネジメント・サイクル上の一経営機能と位置づけられた。この学校経営の近代化に対して、学校組織構造の特異性を無視した企業経営学の適用だとする批判がなされた。その後、教育のシステム化論の発展を見る。公教育経営及び学校経営に費用効果分析やPPBS、システム・アナリシスといった企業経営手法の導入・適用によって、学校組織活動の効率性の向上を意図する試みがなされた。ただ学校という教育組織の本質にふさわしい理論的根拠を提示するには十分とは言えなかった。学校現場には、学校の教育活動を外部評価にさらすことへの嫌悪感があった。教師集団を中核とする学校は自律的な専門職組織であるべきで、学校にたいする外部評価を回避する考え方が根づよく存在した。そうした風土は、1950年代の勤務評定に対する反対闘争を経て強化され<sup>20</sup>、評価そのものに対する抵抗感を残した。なぜなら学校評価は教員評価のことであるという観念があったからである。学校評価も、単一学校経営論のなかで、内部評価としてしか機能しない閉塞性に陥る傾向をもっていた。学校評価が期待されるほどには、学校改善に結びつかない理由の一つとして、学校評価を教員評価とする観念への抵抗感があったからである。そうした学校評価への抵抗感を拭い去り、学校評価の実践をどう積み上げるかが、それ以後の課題となっていた。

---

<sup>19</sup> 学校評価の形式を客観的に確立したのは、「中等学校の基準と資格認定の手續に関する協同研究」(Co-operative Study of Secondary School Standards and Accrediting Procedures)によるところが大きく、1940年発表の「評価基準」(Evaluative Criteria)と「中等学校評価法」(How to Evaluate Secondary School)が現代アメリカ学校評価の性格と内容を決定したと言われる。

<sup>20</sup> 公立学校の勤務評定は、1956年、愛媛県(1956年)で人件費の抑制と勤務評定による昇給の決定を意図して実施され、その後、全国に導入・実施され、その際全国で日教組の反対運動が「勤評闘争」として展開された。東京都教育長の私的研究会「教員の人事考課に関する研究会」報告書(座長、蓮見音彦・和洋女子大教授)は、「能力開発型」評価、絶対評価と相対評価の組み合わせ方式による5段階評定、教頭(第1次評価者)・校長(第2次評価者)の授業観察による判断、児童・生徒・保護者の意見、教頭・校長との面接と教員による教育目標など設定、自己申告による目標達成評価を提案している。

#### 4. 学校評価の課題と方向

##### (1) 学校評価の実態

学校評価は、学校にどんな効果をもたらすのだろうか。学校設置基準に学校評価の努力義務が規定されたことで、ほとんどの学校で学校評価が行われるようになった。文部科学省初等中等教育企画課の調査によれば、2002年度における自己評価は約90%の公立小中学校で実施されており、外部評価の実施率は約40%となっている。その反面、自己評価の結果を公表している公立小中学校は約40%である。<sup>21</sup>

学校評価の実態について、学校現場の校長はどう受けとめるのであろうか。学校評価のマンネリ化と形骸化を指摘する声もある。実施率90%とは言っても、その結果の公表は約40%である。なぜ公表が低率に止まっているのか。その実態は、学校の説明責任の不十分さ批判につながるかもしれない。公表についての消極的ないしは慎重な学校の姿勢の背景に、どのような事情があるのかを明らかにする必要がある。学校評価によって何か変わったのだろうか。学校評価はしてみたが、効果があがっているのかどうかは速断できない。

##### (2) 学校の自律性と学校評価

学校をいかに自律的な教育経営体にするかが、ここ20数年来の学校経営学の課題であった。教育行政の指示に従うだけの学校ではなく、創造的な教育活動が展開されなければならないという課題があった。教育行政の役割についての認識も規制や管理から支援へと変化してきた。学校評価は、学校経営の自律性確保のための内在的機能として学校が当然備えるべき機能である。教育の私事化傾向が深まる中で、学校評価についての考え方は、教育責任論と結びついて、教育の成果を求める方向へ展開した。成果主義の考え方と結びつくことになった。学校評価は、元々は、各学校の教師が自らの教育活動を振り返って、多少とも組織的に改善していこうとの意図からなされていたものである。

他方、学校の社会的責任が求められるようになって、学校内部組織における評価活動に止まらない外部評価の視点を取り込まれるようになってきた。地域・学校条件の異なる各学校が単独で公教育保障の教育機関として管理運営の全責任を完遂できるわけではない。従来指摘されてきた単一学校経営の内部閉塞性をこえる必要がある。その意味で、学校の成果は行政評価に反映され、その支援を受ける地域学校評価の発想も必要である。さらには住民参加の学校運営協議会等の試みを通して、地域の人びとがみんなで作る学校づくりの基礎として、情報の共有のための学校評価もめざされてもいる。<sup>22</sup>

##### (3) 教育効果の評価と学校経営の評価

学校評価は、学校経営評価と捉えられている実態がある。たとえば、学校の自己点検・自己

<sup>21</sup> 文部科学省『教育委員会月報－特集◇学校の評価と公開』No. 652, 2004年1月号

<sup>22</sup> 金子郁容編著『学校評価－情報共有のデザインとツール』ちくま新書、2005年、22頁～24頁

評価項目を見ると、<sup>23</sup>「取り組んでいる活動」の達成度を「A」・「B」・「C」・「D」の4段階で回答するものである。「取り組んでいる活動」が生徒の学力や資質形成とどう関連するかについてはあいまいさが残っている。学校の教育活動の成果は、より直接的な授業等の成果として、児童生徒の学力及び人間発達上の資質能力にあらわれる。学校経営活動の成果は、学校教育の条件整備についての取り組みが児童生徒の人間形成にどうつながったかを検証してはじめてあきらかになるはずのものである。

学校評価のねらいは、学校の教育改善にあるので、まず直接的な児童生徒の学力等の資質・能力についての教育的効果の評価でなければならないが、学校経営評価は、学校の教育条件整備への取り組みそのものである。したがって、学校経営評価の対象が児童生徒の学力等を保障する教育条件整備評価でなければならないとすれば、校長・教頭の経営評価といかなる関連構造があるかの分析が必要である。その点が不十分なので、学校評価票のチェックリストは、直接的な教育活動の成果を評価するというよりは、取り組まれた経営活動内容の達成度評価となっている実態がある。

#### (4) 学校評価の意味の問い直し

学校評価の作業は、一般的な評価の手段として、学校経営ないしは教育活動領域等について評価項目を作成し、評価尺度を設定し、その達成度を判定する一連の作業である。したがって、学校の実態をつぶさに把握できる学校教育診断票を準備する方向で研究が進められてきた。評価項目の内容と項目数は適切か。項目間の関係は整備されているかといったことが検討されてきた。項目数を多くすれば、詳細な点検が可能になる反面、実施と事後の処理に時間がかかるので、学校教育診断票の完成度による。多くの場合、学校教育診断票では、学校の教育活動の息づかいが捉えられないもどかしさが残る。

もっとも学校教育診断票は、教育活動全体を概観して、大凡の見当をつけるといったほどの意味しか持たないとすれば、「学校評価票70%把握主義」<sup>24</sup>を目安とし、あとの30%はスクールリーダーや教職員の主体的読み解きにゆだねるべきだという意見もある。つまり、完璧な学校教育診断票はありえず、学校評価は部分的な評価に終始せざるを得ない。そこで、学校の外部評価が求められることになるが、外部評価も内部評価とどのような整合性を持つものかについての検討が必要である。そもそも、求められている学校の自律性・主体性は、学校の外部に対する自律性・主体性を意味するはずのものだからである。

#### (5) 学校の組織評価と結果の公表

さらに、学校評価の結果をどう取り扱うか。公開や結果の取扱いをどうするのか、上述した問題が起こってくる。外部評価に晒して、ペナルティをとの考えは、学校評価の最もデリケー

<sup>23</sup> 大阪府教育委員会「大阪府学校教育自己診断票」(小、中学校長用・教職員用)1998年

<sup>24</sup> 大脇康弘「学校評価の思想と技術の構築」:長尾彰夫、和佐眞宏、大脇康弘『学校評価を共に創る』学事出版、2005年、36頁

トな問題を浮上させかねない。だが学校は、組織的な教育活動を基盤とするだけに、個人を対象とする評価よりは、組織としてのあり方や実態を捉えるものの方がのぞましい。指導力に欠ける教員の問題もあって、ともすると、評価が個々の教員を対象にした攻撃や排除の発想に陥る可能性もある。企業経営等における人事考課の本旨は、個人の適材適所と能力開発をめざすところにある。学校でも良きスクールリーダーを得て、学校組織の中で個々の先生方も教育力を磨ける発想を再確認の方がよい。学校評価は、何らかの教育改善のインセンティブには効果があるかもしれないが、その評価結果が妥当なものかどうかは、必ずしも明らかではない。学校評価は、試行の段階を脱し切れていないので、その功罪を視野にいった検討が必要である。

#### (6) 教育活動の本質と実態に基づく学校評価

学校評価が経営的目標を志向しつつも、学校経営が教育活動条件と内容の改善を目的とするもので、評価は終局的には教授＝学習課程の効果的展開をめざすものである点を確認する必要がある。児童・生徒の教育水準の向上が最も重要な目標であるがゆえに、「学校評価は学習指導、生活指導に関する子供達の諸活動を改善するための協同的に設定された基準にもとづいての探究の過程である」<sup>25</sup> という指摘が重要な意味をもっている。この基本的性格に鑑みると、学校評価は「特定の学校を他の学校と比較して水準を評価する学校評定(教職員、教育課程、施設設備、教授－学習過程の比較評定)とは格本的に異なるもの」である。

したがって、仮に学校評価が教員評価を中核とする概念だとしても、それが現場に定着するためには、教師の指導力量評価の前提となる綿密な職務分析と標準化を必要とする。学校における教師の教育活動が職務としてどのような性格を持つものか、職務分析による責任や仕事の重要性、困難度等についての「基準」の明瞭化を図ることが前提とされる。とは言っても、教師の教育活動に関わる職務分析は、困難を極めることが予想されるので、目安のような大まかなものにならざるを得ない。

教師の指導力量をランクで判定し、優秀教員に報いようとの動きがある。教師塾なども一部では活況を呈している。教師の指導力量を明瞭に判定することは、専門職としての地位を高めるはずだという前提に立っている。確かに教師も万能ではない。特技をもつ教師が求められているのも確かであるが、学校の教育活動が協働的で組織的な事業であることを認識すれば、児童生徒が在学する間、その成長を全体として見守ることのできる視野の広い教師こそ必要である。得意な指導分野をもち、なおかつ教養豊かで広い視野が教師の指導力量の基礎になる。教師の仕事は、授業だけではない。学校によって教師に求められることも異なる。教師が授業に専念できる学校もある反面、「生徒指導8割」の学校もある。教育の仕事が、どのようなものを前提とせず、表面的な「結果」のみに走る安易な学校評価は避ける必要がある。ことに教育の創造性や自律性という本質に立ち返るとき、教育には安易に評価してはならない部分があることにも留意する必要がある。<sup>26</sup>

<sup>25</sup> 永岡順、前掲論文、57頁

<sup>26</sup> 板倉聖宣『教育評価論』仮説社、2003年、217頁～222頁

さらに学校評価にとって重要なことは、一人ひとりの児童生徒の学力や意欲・態度、今後の進路希望、さらには抱えている問題が異なることである。学校は、一人ひとりの児童生徒の成長をどう評価できるのか。まず入学時点の実態把握がなされなければならない。そのうえで、学校の教育活動によって、児童生徒の学力や意欲態度がどのような変化を遂げたかを把握する必要がある。同時に、まだ不十分な点があれば、学校経営上、どのような取り組みが必要であるかを明瞭にしていくことが求められる。

【参考文献】

- 藤田英典『義務教育を問いなおす』ちくま新書、2005年
- 板倉聖宣『教育評価論』仮説社、2003年
- 金子郁容編著『学校評価—情報共有のデザインとツール』ちくま新書、2005年
- 長尾彰夫、和佐眞宏、大脇康弘『学校評価を共に創る』学事出版、2005年
- 小川正人編『義務教育改革—その争点と地域・学校の取り組み—』教育開発研究所、2005年
- 嶺井正也、中川登志男『選ばれる学校・選ばれない学校—公立小・中学校の学校選択は今—』八月書館、2005年
- 菱村幸彦、小松郁夫、若井弥一編『学校経営の刷新』教育開発研究所、2005年
- 中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する」(答申) 2005年10月
- 河野清和編著『地方分権化における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』多賀出版、2004年
- 遠山敦子『こう変わる学校 こう変わる大学』講談社、2004年
- 文部科学省『教育委員会月報—特集◇学校の評価と公開』No. 652, 2004年1月号
- 堀尾輝久、浦野東洋一編著『東京都の教員管理の研究』同時代社、2002年
- 八尾坂修『現代の教育改革と学校の自己評価』ぎょうせい、2001年
- 教育改革国民会議「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」2000年12月22日
- 日本教育経営学会『自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部、2000年
- 中央教育審議会「今後における地方教育行政の在り方について」(答申) 1998年9月
- 市川昭午『臨教審以後の教育政策』教育開発研究所、1995年
- 平井明『続・学校評価 生活指導と学校評価』日本教育新聞社、1991年
- 永岡順「アメリカ初等学校経営の組織機能の動向」国立教育研究所紀要第63集、1968年
- 拙稿「学校の自己組織性の探求」『学校経営研究』第20巻、大塚学校経営研究会、1995年
- 拙稿「学校評価」: 亀井浩明、尾木和英、滝澤利夫『教頭の実務』学事出版社、2005年
- 拙稿「教職員の自己評価・他者評価の力量をどうたかめるか」:
- 八尾坂修『これからの学校と“評価力”の向上』教育開発研究所、2005年12月
- 拙稿「学力向上と教育課程編成の新情報」『学校マネジメント』2004年11月号
- 拙稿「自己点検・自己評価を進めるうえでの主任等の役割は何か」(4章-3)、
- 「学校評価アンケートの実施とそれを改善に生かす方策をどう進めるか」(5章-7)
- 『教職研修』教育開発研究所、2003年
- 拙稿「“不適格教員への厳格な対応”の実現 着地点をこう考える」
- 『学校運営研究』明治図書、2001年7月号
- 拙稿「学校評価の活性化の課題—学校評価の組織化と『開かれた学校運営』の実現—」
- 『学校経営』第一法規、1999年2月号