

教育条件を重視する学校評価の理論と制度

—教職員，児童生徒・保護者一体の学校づくりの観点から—

School Evaluation Theories and Systems with a focus on Educational Conditions:
From the Perspective of Cooperative School Management by Staffs, Students and Guardians

●
福嶋尚子
教育センター(工学部) 助教

●
佐々木織恵
東京大学大学院 教育学研究科 博士課程院生
/日本学術振興会特別研究員

●
Shoko FUKUSHIMA
Education Center (Faculty Engineering), Assistant
Professor
Orie SASAKI
University of Tokyo, Graduate School of Education /
Doctoral program / JSPS Research fellow

●
2016年9月16日受付

●
Received : 16 September 2016

This paper analyzes school evaluation theories and systems from the viewpoint of educational condition ordering, points out the current problems in school evaluation systems, and presents their prospects.

キーワード：学校評価，教育条件整備，教職員の学校経営参加，児童生徒・保護者との協同

1. 課題設定

2002年に、小学校・中学校・高等学校を対象とする学校評価の実施が各学校設置基準の中で努力義務規定とされてからすでに10年以上が過ぎた。自己評価・学校関係者評価の実施率は100%に迫り¹⁾、その名前を知らぬ学校教職員はいないであろう程に学校評価は普及した。しかし、学校教育の「質保証」、学校の「水準保障」を命題とする学校評価がその機能を十分に果たしているかについては、疑問の声がある²⁾。

2016年3月22日に改訂された文部科学省「学校評価ガイドライン〔平成28年度改訂〕」は、学校評価実施の第3の目的として、これまでの規定を引き継ぎ、「各学校の設置者等が、学校評価の結果に応じて、学校に対する支援や条件整備等の改善措置を講じることにより、一定水準の教育の質を保証し、その向上を図ること。」を挙げている³⁾。しかし、この目的はほとんど達成されておらず、評価結果に基づく学校改善の責任は、当該校の教職員のみ課されているのではないかと、多忙な中で学校評価の実施を迫られ、その結果に基づく改善への取り組みによって、さらに多忙に陥る。学校設置者及び教育委員会は、評価結果に基づく学校に対する支援、特に学校改善という取り組みを支える人的・物的・予算面に関する支援、すなわち教育条件の整備について真剣に取り組む必要がある。

本稿においては、まず評価結果に基づく教育条件の改善という学校評価の1つの側面が先行研究においてどのよう

に展開してきたのかを整理する(2.)。続いて、現在の地方における学校評価制度において、教育条件を重視する在り方がどの程度存在しているかの調査結果について述べる(3.)。本稿は、学校評価の理論と制度について、教育条件整備という視点から論じることで、現在の学校評価制度の課題を指摘し、展望を示すものである(4.)。

(福嶋尚子)

2. 教育条件を重視する学校評価の理論

日本における学校評価の歴史は1940年代後半より始まる。ここでは、学校評価について論じる主な先行研究⁴⁾において教育条件⁵⁾がどのように論じられてきたのかについて着目し、学校評価の歴史的背景を踏まえつつ整理することとしたい。具体的には、3つの視点を用いる。(1)教育条件は評価対象として位置づいているか(評価対象の視点)、(2)教職員、児童生徒・保護者はいかに評価に参加しているか(評価手続きの視点)、(3)教育委員会との関係性において、評価結果はいかに活用されているか(評価結果活用の視点)である。

(1) 教育条件は評価対象として位置づいているか (評価対象の視点)

1940年代後半から日本で初めて展開した学校評価は、現在と異なり、評価対象として教育条件を位置づけていた。例えば、文部省が有識者会議を置いて発表した『中学校・

高等学校 学校評価の基準と手引（試案）』（文部省内学校評価基準作成協議会編，実教出版，1951年6月，以下『試案』）は，評価対象の大項目として「4 教職員」「5 施設」「8 図書館活動」などを置いていたのである。ここでは，教育条件の水準そのものが評価対象とされており，教育条件を整備する教職員の取り組みを評価対象とする現在の学校評価とは全く異なっていたといえる⁶⁾。こうした『試案』の基準の在り方をめぐって，以後の先行研究の議論が展開していく。

『試案』の在り方について，櫻村勝は「学校の教育的環境を価値づけるまでに至っていない」として，当時の教育条件水準の低さをもって否定的な立場に立っている⁷⁾。大浦猛も，「学校を設置し外から管理している機関に向けての評価においては，有効であるけれども，学校そのものによる営みを評価するための項目としては，適切でない」としている⁸⁾。他方で，林部一二は，「学校の組織編成は，学校の管理運営と同じように，教育課程や学習指導を最も効果的にする条件を整え，指導の体制を用意する基盤である」として，校地や校舎の教育的必要条件，校舎の利用効果と経済，設備，教職員組織，学級編成，PTA 組織などの項目を中心とした評価基準を提起していた⁹⁾。竹田操，南万三も，教育活動の基礎となる人的・物的条件を評価対象として位置付けることを提起している¹⁰⁾。

しかし，評価対象として教育条件をただ羅列する方法は後に批判の対象となった。その契機となったのが，高野桂一による提起である。高野は，「学校経営の要素（因）としての人（Man）・物（Materials）・金（Money）・経営操作の方法（Management いわゆる 4M）の質の構造的組み合わせの効率それ自体を明確に分析する必要がある」と教育条件を評価する必要性については認めるものの，経営活動と教育活動との「次元の違い」を前提として，「教育活動と経営活動との立体的構造関連」を問う視点がこれまでは足りなかったと述べた¹¹⁾。こうした高野の理論を中留武昭は支持し，これ以降，「学校経営の対象となる経営活動を，①教育条件の整備の在り方，②教育条件・組織の経営的操作からなるもの」に区分し，これに教育活動を加えたうえで，これらを同時に包括的かつ構造的に評価する考え方が定着してきた，としている¹²⁾。これに対し，吉本二郎は，「所与の条件の適否に一定の評価を施すことは教育行政側の責任」として包括的な学校評価の在り方を否定し，（中留の言葉を用いるなら）教育条件・組織の経営的操作に「重点化」した「学校経営評価」の在り方を提起している¹³⁾。

こうした学校経営評価の在り方は学校評価研究の中で主流をなしていき，それは地方における学校評価制度にも影響を与えた。木岡一明は，「戦後我が国の学校評価史は，『学校の自己評価』として，行政関与を排除し行政領域を評価対象から除外する方向で展開」してきたと述べ，こうした傾向は，評価の結果明らかになった「すべての問題が学校内部改善努力に集約されてしまいかねない」と懸念を示し

ている¹⁴⁾。木岡の指摘は至当であり，評価対象の重点化の流れにおいて教育条件が制度の中で重視されることはなくなり，2000年代，勢いを増す学校経営研究においても，地方学校評価制度を紹介する文脈で評価対象やアンケートの中の教育条件に関わる項目が触れられることはあるものの¹⁵⁾，それについて紙幅が割かれることはほとんどなくなった。そんな中で堀井啓幸は，「これからの学校評価は，与えられた学校の人的・物的条件の中で，これまでのような教師の創意工夫の範囲での評価ではなく，学校の教育活動に必要な学校の人的・物的条件を行政あるいは保護者の支援の下に創り出していくという創造的見地も必要となろう。とりわけ，…学習指導要領で言われている『生きる力の育成』を助成するための人的・物的条件の在り方」等が評価項目として取り入れられる必要があると述べている¹⁶⁾。教育条件に対する教職員の管理等の取り組みではなく，教育条件そのものを評価対象と見る考え方である。さらに堀井は，「教育委員会に改善要求をしていくことも求められる」として，評価結果に基づく教育条件整備要求の可能性にも言及している¹⁷⁾。このように，教育条件を評価対象として位置付けていく理論は50～60年前と比べると減少傾向にあるが，教育条件が教育活動を支えるものとして重要であることは認識されてきており，また教育条件の評価結果を学校教職員のみならずには意味がなく，それらは教育行政評価の一環として受け止められる必要があることもまた認識されてきたといえる。

（2）教職員，児童生徒・保護者はいかに評価に参加しているか（評価手続きの視点）

『試案』が提起していたのが，学校教職員による自己評価と，外部専門家などの訪問委員会評価の2類型であったためか，日本では長らく，児童生徒や保護者が評価に参加するという視点は希薄であり続けてきた。学校評価と児童生徒・保護者が関わるのは多くの場合，訪問委員会が評価の根拠として面談を行う時と，評価結果が何らかの形で開示される時くらいである。教職員とともに学校を最も日常のかつ身近で見て感じている児童生徒・保護者が，学校評価というプロセスに能動的に関わる重要性については，近年までなかなか着目されてこなかった¹⁸⁾。

しかしながら，少ないながらも児童生徒・保護者が教職員との協同において学校評価を行う意義，方法などは提起されてきている。例えば，1950年代前半にも，「学校評価は単に学校管理運営の責任にある校長の任務のみではなく，児童生徒により良き教育的環境を提供するための，教師，PTA，および地域社会の人々，児童生徒の共同の任務でなければならない」と指摘されている¹⁹⁾。80年代にも，「間接であっても，父母の信託の声を集約して，これを尊重する態度がなければならない。」と述べられている²⁰⁾。

2000年代に入ると，「開かれた学校づくり」や「アカウンタビリティ」の文脈で学校評価が捉えられるようになり²¹⁾，外部の専門家よりもむしろ児童生徒や保護者，地

域住民が学校評価のプロセスに参加する重要性が認められるようになる。ただし文科省ガイドラインは、自己評価を行う際に「児童生徒、保護者、地域住民に対するアンケート等（外部アンケート等）の結果を活用する」とはしているものの、「外部アンケート等の実施で学校関係者評価に代えることは適当ではない。」とも述べており²²⁾、児童生徒らの意見の活用にはなお限定がかけられている。

しかし、実践や理論ではよりこうした視点が進んでいることも同時に確認できる。自己評価実施の際は、保護者や児童生徒に対するアンケートを行う事例が2011年時点で8割近くを占め、彼らの声に基づく自己評価を行おうという教職員の努力が見られる²³⁾。そして先行研究は、こうした学校での実践を紹介している。例えば、天笠茂は「保護者や地域の人たちが授業を自由に見学できる機会を設定するなどして、学校教育等に関して要望や期待等を発言できるような学校を会場とした地域集会を開催する」という教育委員会の方針を紹介し²⁴⁾、長尾真文は、保護者や地域住民が「評価項目・評価指標の選択や評価基準の決定に直接関与」することを提起している²⁵⁾。さらに玉井康之は、懇談会の定例化や全教職員の保護者との懇談の機会をおくこと、定期的な一斉アンケートの実施、評価票に保護者自身が関われる事柄を記す欄を設けることなど、保護者らの率直な声を引き出す多様な方策を述べている²⁶⁾。

複数の学校で展開されている教職員・児童生徒・保護者の三者協議会や、これに地域住民を加えた四者協議会の実践は、こうした実践の発展形とも捉えられよう。小池由美子は、四者協議会の実践の中から、クーラーの設置やトイレ掃除の業者委託化が協議題として上り、これの可能性や代替案、当事者自身でどこまで何ができるかなどが盛んに議論されたことを報告している²⁷⁾。こうした実践はまさに、児童生徒・保護者が学校評価プロセスに能動的に参入し、教職員がこれを真摯に受け止めたために、学校の教育条件整備上の課題が浮き彫りとなった事例であると捉えられる。教育活動ももちろんであるが、学校の教育条件については、日常的に当該校の中で長時間を過ごしている学校当事者らの声をすくい上げていくことが鍵になるのである。

(3) 教育委員会との関係性において、評価結果はいかに活用されているか（評価結果活用の視点）

『試案』が評価対象に教育条件を含んでいることについて批判の声があったことを紹介したが、それは、学校自身にはどうすることもできない「教員組織や学校施設などを含めているのはおかしい」という考え方²⁸⁾、あるいは「限られた設備と限られた教員数とで、特定の事情のもとにある学校が、理想的に網羅された目標のすべてに一様に到達するよう強いられることは、学校にとって迷惑以外の何物でもない」という考え方²⁹⁾に立つものであった。このことは、その裏返しで、教育条件の不備が学校評価により判明しても、それを教育委員会に対して整備要求していくと

いう考え方は薄弱であったことを示している。当時の国家・地方・民間レベルすべてにおいての経済的困窮度からすればそのことは仕方のないことであったかもしれない。しかし、当時においてもそれとは異なる考え方は見られる。例えば米増勲は「学校建築や教科書や教師はどこまでも条件であって、その不完全さの改良にはあくまで戦わなければならない」としており³⁰⁾、櫻村はより具体的に、「評価の結果明瞭に指摘された学校環境の諸要素の不均衡を是正し、必要とする基準にまで高めていくものでなければならない」と述べている³¹⁾。この考え方は、学校管理者の役割を「常に教育的諸条件の不備、欠陥等を明確に把握し、人間形成に及ぼす環境的諸条件を整備強化し、改善する任務」と同定し、その上で「学校評価はかかる教育的環境構造の調整を促進する役割」と捉える視角に支えられている³²⁾。

その後数十年、学校評価結果について教育委員会も責任を負うべきという考え方自体は論者を問わず広く見られる³³⁾。ところが、同時期に地方で展開する学校評価政策において教育委員会は、「学校評価基準の開発援助という側面においてのみ自らの役割を見出し」と評されている³⁴⁾。その結果、「教育委員会自体が、各学校に対する教育行政の在り方、基準の妥当性を反省評価する契機」は失われ、学校評価政策とは「基準に従っているか否かをもって、各学校の活動の妥当性を評価する一方的なもの」となってしまった³⁵⁾。

こうした政策展開を背景として、教育委員会に評価結果への対応を求める学校評価の理論はより深化を見せている。例えば、勝野正章は、「教師の反省を第一の〔技術的〕レベルに押しとどめるような学校評価の論理ではなく、第一のレベルから出発して第二〔実践的〕、第三〔批判的ないし解放的〕のレベルまでの発展を促しうるような学校評価」を提起している³⁶⁾。この第三のレベルは、制度的・社会的諸要因を含んでいる。また中留は、学校経営を専門とする主事などによる外部評価を実施し、その「評価結果のうち行政施策の評価によって判明した条件整備の改善項目は、これを行政の年次計画においてできる限り学校のために整えるものとする」という方策を提起する³⁷⁾。そして、学校評価を学校の病理診断という観点から捉え、学校内部の問題の要因を学校を取り巻く社会や教育条件に求めていく発想を理論化したのは前述した高野桂一である。高野は社会病理学の発想に学ぶことで、「教師と子どもの対面的な直接教育活動場面の病理」以上に、「教育の条件づくりとしての経営管理体制の病理を問題に」し、こうした発想に立つ「学校経営診断」を理論提起した³⁸⁾。

なぜこうした理論が制度あるいは実践として根付いていないのか。一方では、管下の学校すべての評価結果に基づく改善の在り方について分析し、実行するだけの体力・能力が、教育委員会全てにはない、との主張がある³⁹⁾。他方で、実際に学校予算の配分で評価結果を参考にしているようなところは、人口規模が小さく、学校評価がガイド

ラインに基づき着実に行われているところであるとの実証研究がある⁴⁰⁾。いずれにしろ、いかなる自治体で評価結果の教育条件整備への活用がなされているのかが実証的に分析された上で、それを多くの自治体に普及していくためには「教育行政のシステムそのものの抜本的な検討（人事のあり方、教育行政の単位規模の妥当性、地域主権の問題との関連、公教育の中での学校経営の自主性や主体性と学校評価等）」⁴¹⁾が必要となろう。

また、予算や教職員定数等の変更で評価結果を直結させるような在り方は学校評価を「教委主体の評価」にしてしまう上、さらに言えば、「教育条件に合致した評価」に陥ってしまうのではないかとという批判⁴²⁾がある。その危険性は否定できないが、だからこそ、教職員のみならず児童生徒や保護者の声を集め、これをもとに教育委員会に教育条件整備を「要求」していくことが必要なのだと考えられる。さらに、「ヒト・モノ・カネ」よりも広い学校支援の重要性を提起する主張⁴³⁾がある。これも否定はできないが、まず評価結果が「ヒト・モノ・カネ」の支援になかなかつなげていない現状を踏まえば、それ以外の学校支援のみでもって教育委員会が責任を果たしたことになる危険性がある。学校改善の方向が教育条件ではなく教育活動や学校経営活動に向かいがちなのは、学校評価を主に担ってきたのが、学校教職員の中でも教育活動を本分として考えがちな教員だからかもしれない。

学校内での教育条件整備に最も専門性の高い事務職員を中心に、学校財務評価実践が広がってきている。例えば、公費で購入した教材や、保護者負担（私費）で購入した教材の費用対効果を教員と協同で検証する⁴⁴⁾。あるいは、当該校の教育環境に関わって、購入あるいは修繕を望む事柄について児童生徒や保護者、そして教職員にアンケートをとる、または意見箱を設置する。そして、現場検証を行った上ですぐに購入・修繕が必要な場合は実行し、当該校の予算では実行不可能な場合は、「財務評価を積み上げて公費増額へ」予算要求をしていくのである⁴⁵⁾。こうした実践は、実際の教育活動遂行や権利主体である児童生徒の視点から学校自身の取り組みを見直すものであるが、このプロセスが公費予算総額の妥当性を問い直すことにつながり、ときには教育委員会自身による条件整備活動を強固なデータをもって促していくものとなり得る。

最後に、小括に代えて、堀井啓幸の著書の一説を引用する。教育条件を見直しの対象として捉え、学校当事者の声を集めて不備を見出し、これについて行政にも要求していく、こうした「教育条件整備要求型」学校評価の理論化、制度化、実践化、そしてその普及が必要と考えられる。

学校評価活動の中で提起される教育活動上の問題のほとんどは、教育活動を間接的に支える学校の人的物的諸条件整備のあり方と密接に関連しており、そうした問題についても積極的に評価し、その改善を学校だけでなく、行政にも要求していくことが求め

られるようになった。敷衍していえば、今日の学校の病理現象の多くは、学校教育のこれまでの枠組みを「与件」として児童・生徒の学習権を保障できると自明的に捉えている教職員及び関係諸機関の機能障害から起因しているものであり、その意識を根本的に問い直すとするのが今日の学校評価なのである。⁴⁶⁾

(福嶋尚子)

3. 教育条件を重視する学校評価の制度

以下では実際に教育条件を重視する学校評価制度が地方教育委員会レベルにおいてどの程度存在しているのかについて、前節の分類に沿って述べる。(1)と(2)の記述は、科研費基盤研究A「ガバナンス改革と教育の質保証に関する理論的実証的研究」において収集することができた46自治体分の学校評価の手引きを分析したものである。また(2)、(3)において、同研究において実施した「教育の質保証に関する全国市区町村教育委員会向けアンケート調査C票」の調査結果（指定都市、特別区、市の全数、及び町村の半数の教育委員会を対象に2015年10月～12月に郵送により実施された自記式質問紙調査）を用いる。

(1) 教育条件は評価対象として位置づいているか (評価対象の視点)

まず教育条件に資する評価対象の視点として、施設設備、予算、教材、人事を取り上げる。共通評価項目の中に施設設備（学校安全を含む）が位置づけられていたのは、46自治体中5自治体であり、また評価項目の例として示されていたのは2自治体、また学校関係者評価の実践例として示されていた（「学校施設設備の見学」等）のは4自治体、保護者向けアンケートの項目として示されていたのは1自治体であった。

予算については共通評価項目として明記されている手引きはなかったが、1自治体の学校評価の手引きで「管理運営」というワーディングが見られた。また、他1自治体の学校評価手引きの中で「学校経営、学校運営」という評価項目の例として学校予算が提示されていた。

教材については、教材の活用状況について評価項目の中で示される手引きはあったが、教材の過不足を共通評価項目の中で問うような学校評価手引きはなかった。全方位的な評価の評価項目中で例として示されるのが1件あるのみであった。

人員の配置については、「校務分掌・校内組織」というワーディングは1自治体で見られたのみである。なお、「教員研修」について評価項目の中で取り上げられていた自治体は3自治体あった。

一方、共通評価項目として多く見られるのは教育計画に関する項目（教育目標、教育課程、学力向上）、児童生徒の教育方法に関する項目（授業方法、授業形態、道徳教育、特別活動、児童・生徒指導）、保護者・地域との連携や開かれた学校づくりに関するものである。

総じて、教育条件が共通評価項目ないし評価項目の例として位置づけられている事例は僅かである。また位置づけられているとしても、全方位的な評価を実施している自治体において、数ある評価項目の一つとして触れられるにとどまる。「学校評価ガイドライン〔平成28年度改訂〕」でも強調されるように、学校評価のトレンドは、各学校の状況に応じて重点目標や評価項目を精選して設定することであり、全方位的な学校評価を行わない自治体が増えてきている中で、教育条件整備を評価項目として明示する自治体は今後更に減っていくと思われる。

(2) 教職員、児童生徒・保護者はいかに評価に参加しているか（評価手続きの視点）

先述の質問紙調査において、自己評価の手引きを作成している自治体に、手引きの中で重点目標や共通評価項目以外の評価項目、評価指標の設定に誰が関わるとされているか、1. 学校管理職、2. 担当教職員、3. 担当以外の教職員、4. 児童・生徒、5. 保護者、6. 地域住民、7. 特に明記されていない、8. その他、の選択肢の中から複数回答可で回答を求めた。有効回答数128のうち、「学校管理職」と回答したのは83自治体（64.8%）と最も多く、「担当教職員」が56自治体（43.8%）、「担当以外の一般教職員」が40自治体（31.3%）、「児童・生徒」が12自治体（9.4%）、「保護者」が19自治体（14.8%）であった。

また、同じく自己評価の手引きを作成している自治体に、手引きの中で自己評価結果は誰と共有するとされているか、1. 教育委員会、2. 教員、3. 親、4. 児童生徒、5. HP等一般公開、6. 特に明記されていない、7. その他、の選択肢の中から複数回答可で回答を求めたところ、有効回答数128のうち、「教育委員会」の回答が最も多く96自治体（75%）であった。「教員」と回答した自治体は81自治体（63.3%）、親と回答したのは88自治体（68.8%）、「児童・生徒」と回答したのは20自治体（15.6%）であった。

これらの調査結果からは重点目標や評価項目・評価指標の設定に児童・生徒や保護者が関わっている事例は僅かであり、自己評価の当事者である一般教職員ですら3分の1にも満たないことが分かる。一方で保護者は評価結果を「共有される」主体として多くの自治体で位置づけられており、その割合は一般教職員すらも上回るが、児童・生徒は評価結果の共有すらもされることが想定されていないという実態も明らかになった。

次に、学校評価の手続きを更に詳しく見るため、①学校経営ビジョン作成、②重点目標設定、③評価項目・基準・指標設定、④情報収集、⑤評価の実施及び評価結果分析、⑥改善策提案の6段階に分け、各段階において、誰が主体として位置づけられているのか、(1)と同じ46自治体分の学校評価手引きの分析から明らかにする。

学校経営ビジョン（目指す学校像）作成の段階では、管理職の参加を明示している自治体が46自治体中5自治体、教職員（校内学校評価の委員会・分掌に限定される場合も

含む）の参加が明記されている自治体は4自治体であった。

重点目標設定の段階では、管理職が主体に位置づけられているのは同じく46自治体中7自治体（校長が設定後、教職員と共有する場合も含む）、教職員の参加が明記されているもの（分掌毎で設定としているものも含む）が3自治体、教職員+児童・生徒+保護者の三者を主体として位置づけているのが2自治体、児童生徒・保護者の意見を重点目標に反映させることを明記している自治体が1自治体あった。なお、教育委員会が学校とともに重点目標設定の主体として位置づけられている自治体も2自治体あった。

評価項目・基準・指標設定（共通評価項目を除く）の段階では、教職員の参加に言及されている自治体は16自治体あった。教職員の参加の方法は、学校評価委員会等、学校評価を担当する分掌に限定される場合もあれば、学内の各分掌・各委員会と記述される場合もある。また、主体が明記されていないが、教職員との共通理解を図る旨明記されている手引きも多く見られた。

情報収集の段階では、主体が明記される手引きは少ないが、教職員の参加について言及されている自治体が5自治体あった。情報収集の主体が明記されない代わりに、情報収集の対象は明記される場合が多い。具体的には、児童生徒、保護者、地域住民の3者アンケート、ないしそこに教員を加えた4者アンケートである（26自治体の自己評価の手引きの中で明記）。また児童生徒による授業評価や、学校関係者評価委員による観察、教職員との対話などがその他の情報源として位置づけられている。

評価の実施及び評価結果分析の段階では、管理職が主体に位置づけられている自治体が1自治体、教職員の参加について触れられている自治体は全部で15自治体ある。これら自治体では評価委員会が教員へのアンケートを基に評価結果をまとめるパターン、評価委員会が素案を作成し、職員会議等で全教員と共有するパターン、学校評価委員会が各校務分掌での評価を依頼し、それをまとめるパターンなどが見られた。また、学校評価委員会の設置を特に求めず、各校務分掌での評価を校長が取りまとめるといったやり方を採用している自治体も4自治体において見られた。

改善策提案の段階では、教職員参加に言及されている自治体は全部で10自治体あった。また、管理職のみ主体として明記されている自治体も2自治体あった。また、この段階において、自己評価結果を精査し、コメントする主体として学校関係者評価委員が位置づけられているケースも見られた。

以上から、学校経営ビジョンの作成や重点目標設定の段階ではやはり管理職が主体として位置づけられる場合が多いが、教職員、児童生徒、保護者を主体と位置づけている自治体も少数であるが存在することが分かる。また評価項目・基準・指標設定（共通評価項目を除く）の段階と、評価の実施や評価結果の分析の段階では、より一般教職員の参加を強調するケースが多く、自治体によっては、学校評価を担当する分掌や校内の各分掌や委員会を活用しながら

一般教職員の意見を掘り上げようとする工夫も見られる。ところが改善策提案の段階ではその割合が減り、学校評価担当の分掌や管理職がその主体と位置づけられることが多くなる。

また、児童生徒や保護者の意見はアンケートや学校関係者評価委員による観察や対話の中で拾われることが期待されているようである。自己評価後の学校関係者評価委員会において学校関係者評価委員が自己評価結果についてコメントする際に教育条件整備について意見を出すことも制度上は可能であると思われるが、この段階においてはすでに教職員によって自己評価結果や今後の改善策が提案されているため、ここでの意見表明は難しく、自己評価結果の「承認」とどまる場合が多いのではないかと推測される。

(3) 教育委員会との関係性において、評価結果はいかに活用されているか（評価結果活用の視点）

先述の質問紙調査において、教育委員会による学校評価結果の活用方法について、1. 施設・設備等条件整備の改善、2. 教職員配置のための資料、3. 校長評価の資料、4. 教員評価の資料、5. 学校予算の策定、6. 次年度の学校経営計画の策定支援、7. 授業改善支援、8. 学校統廃合のための資料、9. 学校選択のための情報提供資料、10. 研修計画の策定、11. 特に活用していない、12. その他の選択肢を設け、複数回答可で回答を求めた。その結果、施設・設備等条件整備の改善を挙げている自治体は、有効回答510自治体中200自治体(39.2%)、教職員配置のための資料として活用している自治体は、510自治体中77自治体(15.1%)、学校評価結果を「学校予算の策定」に活用している自治体は510自治体中62自治体(12.2%)であった⁴⁷⁾。

なお、最も多かったのは学校経営支援で、324自治体(58%)を占める。次に、「授業改善支援」が315自治体(56.4%)、「次年度の学校経営計画の策定支援」が254自治体(45.4%)と続く。教育委員会にとって、学校評価はヒト・モノ・カネへの投資を必要としない指導・助言への活用に留まっている現状が浮き彫りになった。

さらに、これらの結果の人口規模との相関をみたところ、「施設設備等条件整備」と「学校予算の策定」がどちらも5%水準で有意となり、人口規模の小さい自治体で、施設設備と学校予算に学校評価結果が活用される傾向が確認された。自治体種類で見た場合でもそれぞれ10%水準で有意であり、施設設備については、中核市、特別区で、学校評価結果が施設設備の改善に活用されない傾向があるのに対し、その他の市町村で活用される傾向にあり、学校予算については、政令指定都市、中核市、特別区で学校評価結果が学校予算に活用されない傾向があるのに対し、その他の市町村では活用される傾向にあることが示された。以上から、人口規模の小さい自治体ないし小規模市町村において、学校評価結果を教育条件整備（施設・設備、学校予算の策定）に活用される傾向が示された。「教職員配置」については人口規模や自治体種類との有意な相関は示されな

かったが、これには小規模自治体における予算上の制約が関係していることが推測される。

(佐々木織恵)

4. 総括

本稿においては、理論研究と実証研究の2つの手法を用いて、教育条件を重視する学校評価の在り方とその制度の現状について3つの視点から到達点を明らかにしてきた。まず、評価対象については、教育条件を明示的に位置付けることの他に、教育活動との関連において、教育活動や経営活動の評価を行う中でその改善の方向性として教育条件を捉えていく視角が確立されてきたことを理論研究で述べた。実際の制度においては、評価項目の精選・重点化の流れの中で教育条件に関する共通評価項目や評価項目例はほとんど示されていないことが明らかになった。しかし、先に述べたように、教育活動等との関わりにおいて教育条件の改善を重視していく在り方は否定されているわけではない。今後、共通評価項目に教育委員会による教育条件整備のための評価項目がなぜ入らないのか、その理由を明らかにしていく必要がある。

次に、評価手続きについては、保護者、児童生徒以前に、管理職を除く一般教職員自体の参加にまだ課題が残る制度の現状が報告された。理論上は、児童生徒や保護者との「コミュニケーション・ツール」として学校評価を位置づける考え方が広がっているが、それに制度が追い付いていないものといえる。こうした問題の1つの解決策としては、自己評価の追認にとどまっている学校関係者評価を見直すことである。例えば、児童生徒・保護者、加えて教職員個人へのアンケートをより重要な位置に置くことも考えられる。その際は、自己評価の一環としての教職員による評価と、学校関係者の一人としての教職員個人による意見（アンケートの回答）とをどう理論上区別・整理していくのが論点となるだろう。

ただし、前述の評価対象とこの評価手続きについて共通して言えることであるが、本来、制度として教育委員会等が学校評価のあるべき姿を拘束力ある形で示すことは適切ではなく、評価対象や手続きについては、各学校の教育自治の考え方の下で自律的に検討・判断されるべきものである。自治体の手引き等はあくまで参考資料であり、学校の創意工夫をもってそれぞれの課題に沿った学校評価実践を展開していくことが望まれる。

最後に、評価結果の活用の視点であるが、施設設備等と学校予算に関する条件整備に評価結果が活用されるのは、比較的小規模自治体である現状が報告された。特定の学校のみならず自治体の所管するすべての学校を対象と考えると、小規模自治体の方がこうした評価結果の活用がしやすいという点は、先行研究の知見とも重なる⁴⁸⁾。しかし、学校評価の実施は自治体規模を問わず全ての学校で義務化されていることを考えれば、人口規模の大きい自治体においても、教職員、児童生徒・保護者一体の学校づくりを支

える教育条件整備に評価結果を結びつけていく必要がある。評価項目や評価主体は、本来、学校裁量の範疇であることは前述したが、大規模自治体ではこうした項目がやはり重要となってくるかもしれない。すなわち、大規模自治体においては、管轄校すべての状況を的確に把握するためには、教育条件に関する共通評価項目、そして教育条件整備に関するニーズの拾い方（学校評価への参加主体や参加方法）をより明確に学校評価の手引きに示すことが必要になってくる可能性があるからである。学校評価の実施とそれに基づく学校経営等の改善を各学校・教職員に期待していくのであれば、それらの改善を支えるために、評価結果を教育条件整備に生かす方策を教育委員会自身が真剣に考える必要がある。

(福嶋尚子)

注記

本稿は、平成28年度科学研究費補助金（研究活動スタート支援、「占領期日本における中等学校の質保証政策」、研究代表者：福嶋尚子、課題番号15H06572）、同（特別研究員奨励費、「OECD諸国における学校評価制度とその効果に関する比較分析」、研究代表者：佐々木織恵、課題番号：16J05750）及び同（基盤A、「ガバナンス改革と教育の質保証に関する理論的実証的研究」、研究代表者：大桃敏行、課題番号：26245075）の研究成果の一部である。

注

- 1) 文部科学省「学校評価等実施状況調査（平成26年度間）結果概要」
- 2) 藤井佐知子「日本の学校評価の現状」福本みちよ編『学校評価システムの展開に関する実証的研究』玉川大学出版部、2013年、393-394頁。
- 3) 文部科学省「学校評価ガイドライン〔平成28年度改訂〕」2016年、2頁。
- 4) 学校評価に関する先行研究は膨大であるので（例えば、2016年9月6日現在、cinii論文検索サイトでは1143件がヒットする）、本稿で触れるのはその一部に過ぎないことを断っておく。ここでは、教職員の配置・生徒編成などの人的条件、施設・設備・教具などの物的条件、学校予算などの経済的条件の3つを包含して教育条件と呼んでいる。
- 6) 前出の文科省のガイドラインに掲げられている「〔評価項目・指標等を検討する際の視点となる例〕」、すなわち評価基準の「例」は、「教育環境整備」という大項目を挙げている（54頁）。その項目は、施設・設備や教材・教具についての「活用」・「点検」・「整備」状況等の学校の取組を対象とするものにとどまり、望ましい教育環境の水準や範囲などを示すものではない。このころ同時に、施設に重点を置く評価論も文部省官僚を中心に展開された。例えば、地引友次「学校評価とその対象としての施設」『教育技術』6（12）号、1952年、文部省学校建築研究会『学校施設計画の手引き』教育弘報社、1953年。
- 7) 樫村勝「学校評価における問題の所在」『茨城大学教育学部紀要』2号、1952年、28頁。
- 8) 大浦猛「学校評価」辰巳敏夫編『教育評価法』協同出版、1973年、495頁。
- 9) 林部一二『学校管理の本質』明治図書出版、1966年、261-268頁。引用文は261頁。
- 10) 竹田操「学校評価からみた学習指導」『教育技術』6（12）号、1952年、43頁、南万三「学校評価について」『教育技術』6（12）号、1952年、56頁。
- 11) 高野桂一「学校評価の戦後史と学校経営評価」『教職研修』3号、1975年、54-56頁。

- 12) 中留武昭「経営評価の構造と実際」高野桂一・中留武昭編『高校経営現代化の原理と方法』学事出版、1977年、287頁。下村哲夫も同様の立場に立つ（下村哲夫『学校裁量による学校経営の改造』明治図書、1980年）。
- 13) 吉本二郎「学校経営評価論」『学校教育研究所年報』23号、1979年、67頁。同様に堀内孜の評価の重点も教育活動や学校経営活動にあり、そこに教育条件を明確に位置付けている様子はあまりうかがわれない（堀内孜「学校評価と学力問題」高野桂一編『講座 日本の学力15 学校経営』日本標準、1979年）。
- 14) 木岡一明「学校評価をめぐる教育委員会の位置と役割」『学校経営研究』14号、1989年、57、61頁。
- 15) 例えば、八百坂修『現代の教育改革と学校の自己評価』ぎょうせい、2001年、119-122頁。天笠茂「開かれた学校と学校評価」西村文男・天笠茂・堀井啓幸編『新学校評価の論理と実践』教育出版、2004年、40-41頁。
- 16) 堀井啓幸「学校評価基準の作成と学校評価の実施」西村文男・天笠茂・堀井啓幸編『新学校評価の論理と実践』教育出版、2004年、58頁。
- 17) 堀井2004、59頁。
- 18) 天笠2004、25-26頁。
- 19) 樫村1952、42頁。
- 20) 平井明『父母の信託に応える学校評価』日本教育新聞社、1988年、290頁。
- 21) 木岡一明『新しい学校評価と組織マネジメント』第一法規、2003年、20頁。
- 22) 文部科学省2016、15、19頁。
- 23) 文部科学省「学校評価等実施状況調査（平成23年度間 調査結果）学校の取組」8頁
- 24) 天笠2004、47頁。
- 25) 長尾眞文「学校評価の理論と実践の課題」『日本評価研究』7（1）号、2007年、13頁。
- 26) 玉井康之『学校評価時代の地域学校運営』教育開発研究所、2008年、87-95頁。「意見箱」の設置も、こうした方策の一つとして位置付けられよう（八百坂2001、213頁）。
- 27) 小池由美子『学校評価と四者協議会』同時代社、2011年、142-143頁。
- 28) 続有恒「学校評価の基本的問題」『教育技術 総合』7（13）号、1953年3月、14頁。
- 29) 大照完「学校評価（中等）」『時事通信 内外教育版』260号、1951年5月24日、10頁。
- 30) 米増勲「教育課程の評価と改善」『カリキュラム』15号、1950年、20-21頁。
- 31) 樫村1952、41頁。
- 32) 樫村1952、20、21頁。
- 33) 例えば、伊藤和衛「計画を実施したかどうかの実態把握が弱い」『学校運営研究』5号、1966年5月、64頁。永岡順「学校評価の原理と学校経営」『学校運営研究』18号、1979年1月、123頁。下村1980、44頁、平井1988、276頁、長尾2007、5頁、玉井2008、111頁、小松郁夫「市区町村教育委員会による支援の実態と課題」『日本教育行政学会年報』37号、2011年、165頁。
- 34) 木岡1989、62頁。
- 35) 同上。
- 36) 勝野正章「学校評価論の予備的考察」『東京大学教育行政学研究室紀要』13号、1993年、38頁。□内引用者加筆。
- 37) 中留武昭「今、なぜ学校評価の改革なのか」『季刊教育法』104号、1995年、18頁。
- 38) 高野桂一「学校経営診断はなぜ重要か」高野編『実践学校経営診断1』ぎょうせい、1988年、9-10頁。
- 39) 濱田恭平「『学校評価ガイドライン』における教育委員会の役割に関する一考察」『教育経営学研究紀要』11号、2008年、42頁。
- 40) 三浦智子「学校評価の実施にかかる教育委員会の役割と課題」『国立教育政策研究所紀要』第140集、2011年、204頁。
- 41) 窪田眞二「教育委員会による学校評価への支援」『日本教育行政学会年報』37号、2011年、170頁。
- 42) 中留武昭「領域別経営研究と実践の展開と課題（17）——学校評価システムの構築②」『教職研修』31（11）号、2009年、78頁。

- 43) 福本みちよ「学校支援とは何か」福本みちよ編『学校評価システムの展開に関する実証的研究』玉川大学出版部, 2013年, 411頁.
- 44) 例えば, 宮前貢, 影山英男, 桜井淳仁, 浅川晃雄『私費負担教材費を問う』学事出版, 2004年.
- 45) 柳澤靖明『本当の学校事務の話をしよう』太郎次郎社エディタス, 2016年, 引用は111頁.
- 46) 堀井 2004, 98-99頁.
- 47) 厳密にはここにはアングロサクソン諸国で見られる制裁としての人事や予算の削減も含まれるが, 日本ではまだそういった傾向は考えにくいと推測する.
- 48) 三浦 2011, 204頁.