

《特 集》

西日本教育行政学会創立30周年特別企画（シンポジウム）
「新しい時代の学校評価」

学校評価をめぐる政策動向

— 『イギリス型』モデルの修正 —

福岡大学 高 妻 紳二郎

1 はじめに

日本における学校評価に係る全国的な動向をみれば、平成 17 年 12 月の政府規制改革・民間開放推進会議答申が「ユーザー本位の教育」を実現すべきであるとし、児童生徒・保護者による評価の実施公表を求めるなどの強い働きかけをみせたことや、翌平成 18 年 3 月の「学校評価ガイドライン」の策定により、学校評価システム構築事業を新規に開始し、現場での自己評価・外部評価、第三者評価の実践研究を促進したこと、ひいては「教員免許更新制度」、「学校の外部評価」の早期導入が強調され、同時に教育再生会議が強力にそれらを推進したことなどが極めて重要な推進要因であったことが指摘できる。さらに、平成 18 年度からは文科省による試行事業「第三者による学校評価」が開始された。平成 19 年には学校評価の類型を、自己評価・学校関係者評価・第三者評価と整理し直し、同年 6 月の学校教育法改正（第 42 条関係）及び 10 月の同法施行規則改正によって、学校の「自己評価の実施・公表」（同施行規則第 66 条）、「保護者など学校関係者による評価の実施・公表」（同第 67 条）、「それらの評価結果の設置者への報告」（同第 68 条）が義務化され、平成 20 年 1 月には「学校評価ガイドライン〔改訂〕」が作成された。こうして各学校は「待ったなし」で学校評価に取り組まなければならない局面を迎えたこととあわせて、文科省による「学校の第三者評価に関する実践研究」が継続試行され、そこでは 2 日間滞在の、イギリス型をアレンジした短期集中型モデルの提示が試みられている。具体的には、全国で 100 校程度を調査対象校として選定し、評価チームリーダー（主として視学官）1 名、学校評価委員（指導主事や有識者等を充てる）2 名の合計 3 名から成る評価チームが 1～4 日間で学校評価を実施するという試行事業を実施した。評価チームは事前に自己評価報告書の収集・検討を行い、訪問当日には評価項目と指標を踏まえた評価フォーマットを利用して評価を行い、個別に評価シートを作成する。そして関係者（教育委員会、校長、教職員、児童生徒、学校評議員、PTA 役員等）を対象にしてのヒアリングを行ったうえで報告書を作成し、教育委員会・学校に送付する。こうした一連のプロセスは、イギリスのそれと極めて似通ったものとなっており、今後もわが国における第三者評価が導入されるとすれば、いわゆる「イギリス型」をモデルとして進行することが予想される。なお、平成 18 年度に開始された実践研究の試行は 4 年目を迎える平成 21 年度にも引き続いて実施される。

このような動向を踏まえつつ、本報告では、スナップショット的モデルを提供するイギリスの第三者評価の動向の概要を伝えつつ、そこから日本へどのような示唆が看取されるのかについて整理する。

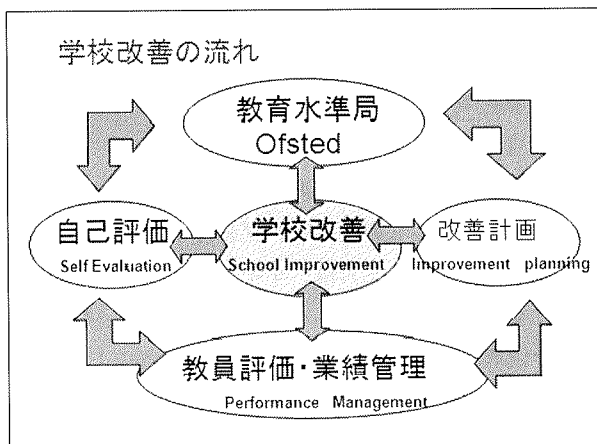
2 イギリスの第三者による学校評価のしくみ

日本におけるこうした動きには、上述のようにイギリスの学校評価システムがわが国にも大きな影響を及ぼしていることは明らかである。ただし、今後は依拠すべき社会的・歴史的な背景を十分に汲みながら、「イギリス型」の表面的な導入にとどまってしまうまいよう、モデル導入に当たっては学校評価風土や学校と評価者の関係性に適切な修正を加えなければならないことは言うまでもない。

イギリスのシステムは 1992 年に創設された教育水準局 (Office for Standards in Education : Ofsted) に置かれる視学官 (inspector) が 2005 年教育法に基づいて活動することを基本としている。かれらは政府から独立し、教育水準の向上のために、一定期間 (3~4 年程度) 毎にすべての学校を一定の基準に基づいて評価する任務にあたる。

今日の学校評価はおおむね①視学官チームによる学校自己評価報告書等に関する予備調査 (Pre Inspection Briefing : PIB), ②実際の学校訪問, ③査察報告書の作成と関係機関への送付, ④学校による改善計画の作成といったプロセスで実施される。現在の学校査察は短期かつ焦点化 (short and sharp) されており、視学チームの滞在はおおむね 2 日間である。学校の組織的特性により視学チームの編成をかえるという調整もみられる。学校の自己評価 (Self Evaluation Form : SEF) に基づく学校改善に力点を置いた現在の仕組みは 2005 年 9 月から導入されたものであるが、これはそれまでの学校査察が学校に対してプレッシャーを与え、学校評価を経験した学校の多くが、視学官による学校査察を、「疲労困憊させる (exhausted) もの」といったイメージでとらえてきたことの反省に基づくものであった。この 2005 年体制には学校側も、そして主導する教育水準局自身もおおむね高い評価を下している。この点についてはわが国に対しても数多くの示唆を与えてくれる。ただし、優れた学校と課題を抱えている学校との格差が顕著になり、今後、学校査察の主眼がどのレベルに置かれるのかが注目される。つまり、これまでのようにすべての学校を査察の対象とするのか、あるいは査察対象校を精選するプロセスが新たに加わるのかということである。こうしたイギリス型モデルは、たとえば学校評価のプロセスに地方の指導主事 (LA advisers) がいかにかかわっていくのか、かれらの指導助言機能が本国においても見直されつつあるなど、強固に確立しているものではない。

右図はイギリスにおける学校評価および教員評価・業績管理 (performance management) と学校改善の流れをイメージ化したものである。



上位に独立した第三者評価機関としてのOfstedが位置づき、日常的な教員評価・業績管理も要件のひとつとして設定され、学校の自己評価をベースに改善計画を立てるというイメージとしてとらえられる。では、こうした仕組みに日本が学ぼうとする場合、いかなる点に留意しなければならないだろうか。Ofstedは「査察の指針 (framework)」において「公正と信頼」を強調し、視学チームを学校それぞれの状況に応じてふさわしい構成とするよう適宜修正を加えている。また、学校がもつ長所を積極的に評価しようとする姿勢がOfstedへの支持的イメージを形成することに役立っているといえる。ただし、イギリスでは主にパフォーマンスが芳しくない教員や学校経営活動について、「これからどう改善すればよいか」に関する助言はなされないことを押さえておく必要がある。すなわち、改善の道筋、助言の提供は視学官の役割とはなっていないということである。もちろん学校に滞在する2日間で若干のアドバイスは視学官のパーソナリティによりみられる場合があるが、公式の文書には皆無である。さらに、わが国でもその担保の必要性が指摘されることが多い評価者の専門性に関連して述べれば、視学官に求められる資質については、多くの場合校長職経験者を充て、重点的なトレーニングを求めるなど信頼性を高めるための仕組みが構築されている。したがって、わが国では往々にしてみられる人間的な好き嫌いは皆無ではないが、学校では概ね教科指導上の査察結果は受け入れられている。

まず、日本に援用可能な手続きとして、第三者評価のプロセスにおけるPIBに類似したシステムの導入があげられる。例えば平成19年度に経験した研究機関主体型の試行事業では、評価チームリーダーが事前に学校を訪問した上で重点の評価項目を決定した。文科省型では各チームに所属する記録担当が事前事後の調整にあたった。都道府県主体型では評価委員のバックグラウンドが異なるために、PIBを取り入れたチームと指導主事を媒介にした調整を行ったチーム、あるいは全く調整を実施しないチームといったように多様化している。いずれも第三者評価の可能性を探る文字通りの「試行事業」である。上述のイギリスの視学官が評価行為に徹するのに対して、わが国では試行事業を通して学校側が、学校経営上の助言、あるいは地域との関わり方に関するノウハウの提供等を評価チームに望むことが浮き彫りとなったといえよう。本シンポジウムでも報告される福岡県においても、平成20年度の第三者評価事業の現地研究の「第三者評価書」及び「成果と課題」を踏まえ、県内小中学校への啓発を目的としたリーフレットを作成し配布している。第三者評価事業を通しての副次的な効果として、第三者の立場から施設面での不備を指摘、かつそれらの改善を設置者へ要望したことにより、迅速な対応がみられた事例もみられる。ただし、評価者間の意思疎通の機会の十分な確保、必要な評価者研修の実施、評定の基準の共有が依然として課題としてあげられ、学校が抱える事情により第三者評価が浸透しづらいケースも散見され、抱える課題も少なくない。それらを検証し、試行事業そのものの評価も実施する必要がある。文科省においては2009年度には「第三者による学校評価ガイドライン」を示し、さらなる現地研究を重ねる予定であると聞く。単なる評価事業にとどまらず、学校へのアドバイス機能を強化するためには、学校が受容し得る評価チームの専門性が不可欠な要素としてあげられよう。

なお、本報告は平成20年度までの事例に基づくものである。また、内容については、「第三者評価と学校評価コンサルテーションの違い—第三者評価の成果の援用可能性」文部科学省・九州大学学校評価コンサルテーション・プロジェクト『学校評価コンサルテーションの組織的実施手法に関する萌芽的調査研究』（2009年5月）で報告した内容と重複する部分もある。

資料 イギリスと日本の学校評価・学校運営等に関わる比較表

	イギリス	日 本
義務教育及びカリキュラム	<ul style="list-style-type: none"> • 5歳～16歳(11年間) ① 5～7歳 ② 7～11歳 初等教育 ③ 11～14歳 ④ 14～16歳 中等教育 <p>4つのキー・ステージ(key stage:KS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 英語, 数学, 科学, デザイン&テクノロジー, コンピュータ, 歴史, 地理, 現代外国語, 芸術, 音楽, 体育, 市民教育の12教科で教科書は各学校で採択。時間数, 学習計画と達成目標は各学校で決定。 	<ul style="list-style-type: none"> • 6歳～15歳(9年間) 6～12歳 初等教育 12～15歳 中等教育 • 文部科学省の検定に合格した教科書を市町村教育委員会が採択。 • 学習指導要領で全国一律教科毎の学習指導目標, 内容及び履修時間が決められている。(2008.3告示)
教育行政	<ul style="list-style-type: none"> • 子ども・学校・家庭省(DfCSF) • 地方教育当局(Local Authority: LA) • 教育水準局(Ofsted):約170年の伝統をもつ視学制度を基盤とした学校査察機関。 <p>勅任視学官(HMI)及びOfstedが外部委託した査察チーム, 地方レベルではLAの地方視学(アドバイザー: 名称は多様)。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 文部科学省(国民の教育水準の向上と科学技術立国を目指す) • 都道府県教育委員会及び市町村教育委員会 • 内閣直属「教育再生会議」(2006.10発足)→教育再生懇話会(2008.2発足) • 教育水準局のような第三者評価機関の設置はない。
全国共通テスト	<ul style="list-style-type: none"> • 各KSの最終学年において英語, 数学, 理科(KS1は除く)の3教科で毎年5月に実施。結果は小学2年を除き公表し, 学校ランキングは毎回公表(インターネット閲覧可能)。テスト結果は学校の予算配分に直接結びつく。 	<ul style="list-style-type: none"> • 43年ぶりに2007.4に実施。小学6年と中学3年対象の悉皆調査。結果は都道府県の順位は公表されたが学校ランキングは公表せず。 • 2008.4及び2009.4にも実施。
学校運営(公立学校)	<ul style="list-style-type: none"> • 学校理事会(LA, 保護者, 教員, 地域住民の代表)が管理運営の実質的な意思決定機関。予算執行, 教職員任用, 補助金の管理等に関わり理事会の権限は絶大。校長は理事会の承認を得て人事管理や予算管理(職員給与等を含む)ができ権限大。教員の業績評価:パフォーマンス・マネジメント(教員の個別評価)の導入(能力給), 上級教員の存在。 	<ul style="list-style-type: none"> • 市町村教育委員会からの予算配分で学校運営。人事権は都道府県や市町村教育委員会にあり, 校長には人事権や財政権はない。 • 2000年(平成12年)学校評議員制度の法制化, 2002年(平成14年)「新しい教員評価システムの導入」の提言。教員評価(試行含む)実施中。

	イギリス	日 本
学校評価全般のシステム	<ul style="list-style-type: none"> 1839年に設置された視学官制度を柱とし、Ofstedから委託された査察チームが3～4年毎に全ての学校を一定の規準に基づいて4段階評価。SEFと呼ばれる学校の自己評価報告書(Self-Evaluation Form)が基本(保護者による評価結果を踏まえた分析含む)。1996年学校査察法及び2005年改訂。 	<ul style="list-style-type: none"> 1998年中央教育審議会答申において学校の「自己評価」の他「外部評価」を含む総合的な学校評価の提言 2002年幼稚園及び小・中・高等学校で学校の自己点検・自己評価の実施と公表の義務化 2006年「義務教育における学校評価ガイドライン」の公表、学校関係者評価、第三者評価を明確化。
評価結果の公開	査察チームの主任(chief inspector)が報告書作成後、事実確認が学校との間でなされる。3週間以内に正式な報告書が公開。保護者へも配布義務。学校選択時の資料。	公開の義務化なし。各校で校長通信等によって地域、保護者に配布。HP上で公開する学校も多数。2009年度から所定の形式で設置者(教委)へ報告することが義務化。
評価結果への異議申し立て	事実確認の際に協議。決裂時にはOfstedから独立した異議申し立て裁定官(Independent Complaints Adjudicator: ICA)による調査。再度査察が実施される場合あり。	システムなし。 2007年以降「第三者による学校評価試行事業」では文科省学校評価室と学校で緊密なやり取り実施。
学校評価後の学校支援	主として「要改善校」に対してLAが雇用する学校改善パートナー(School Improvement Partner: SIP)が学校改善計画作成プロセスへ関与。この他LAによっては教育改善アドバイザー(Education Improvement Adviser)や学校改善戦略立案リーダー(Strategic Leader: School Improvement)、初等教育主任アドバイザー(Principal Adviser for Primary Education)等を雇用し、コンサル機能を付与。優秀校への査察は長間隔かつ簡便化。	学校評価結果と連動した支援は散発的でシステム化されていない。 従前の指導主事による計画訪問・要請訪問が柱となっており、個別化。教科指導・研究発表会や教育課題対応(生徒指導や危機管理等)が主要領域。

《特 集》

西日本教育行政学会創立30周年特別企画（シンポジウム）
「新しい時代の学校評価」

福岡県における第三者評価の取組

— 学校が元気になる学校評価の実現をめざして —

福岡県教育センター 指導主事 原 ク ミ
(前 福岡県教育庁教育振興部義務教育課指導主事)

1 はじめに

各学校の「学校評価」に対するイメージはどのようなものなのでしょうか。学校評価は学校経営をよりよい方向へと改善するためのものだという事は周知されていることと思いますが、それは実感の伴ったものなのでしょうか。自己評価の実施や報告の義務、学校関係者評価の努力義務等が法的に整備されたことから学校評価の本来の目的が薄れ、「学校評価をやったという実績をつくらなければ……」「学校評価は実施することが目的」という意識で取り組んでいる学校があるのではないかと学校評価に関するアンケート等の結果から懸念されます。このような中、文部科学省の指定を受けて第三者評価の在り方について実践研究を進めていくこととなり、県教育委員会としてどのように第三者評価を進めていくのか、第三者評価の必要性を含めて検討する機会を得ることができました。

ここでは、その取組の一端を「県教育委員会が事務局として行ったこと」「福岡県の第三者評価の仕組み」「学校評価に関する意識調査アンケート（各学校）」の項目に沿って紹介していきたいと思います。

2 福岡県教育委員会が事務局として行ったこと

(1) 第三者評価実施のための要項、及び評価シート等の作成について

第三者評価についての具体的な内容や方法については適切な資料がなかったために、文部科学省の実施計画やマニュアル等を参考にしながら以下のものを作成しました。

- **事業実施計画**
県としての第三者評価の考え方や仕組み等についての概要をまとめたもの・県教育委員会内部で活用するもの
- **学校の第三者評価実施要項**
第三者学校評価委員や実施協力校が「福岡県の第三者評価」の考え方、内容や方法を把握できるもの
- **実施マニュアル**
第三者評価の実施にあたり、県教育委員会、評価委員、学校がどのような仕組みでどのように動けばよいのかを把握できるもの

○ 各種評価シート，報告書フォーマットの作成

第三者評価の実施にあたり，実際に評価委員が活用する評価シート，報告書のフォーマットを評価委員に提供するもの ※
報告書は，評価対象となる学校に報告する際にも活用するものである。

(2) 第三者評価実施における評価者の資質能力の担保について

第三者評価を実施する上では，まず評価者が第三者評価の趣旨や目的について理解し，学校改善に生かせるものでなければなりません。それが可能となる評価者を選定するとともに，効果的な評価活動ができる評価者としての資質をさらに向上させる研修の機会が必要となってきます。そのために，事務局として次のことに取り組みました。

○ 第三者評価委員の選定と委嘱

「福岡県第三者学校評価調査研究委員会設置要項」を策定し，任務内容や任期，委員の構成等について具体的に示している。

【委員構成】学識経験者 6 名程度

小学校又は中学校の校長経験者 6 名程度

小学校又は中学校の P T A 会長等経験者 6 名程度

※ 1 チーム 3 名で構成

○ 第三者評価委員会会議の運営（会議は研修会も兼ねて年間 3 回）

- 第 1 回会議 第三者評価のための評価方法，評価内容について
- 第 2 回会議 評価方法，評価内容，評価報告書の作成について
- 第 3 回会議 効果的な第三者評価の在り方の検討と成果と課題，次年度へ向けた改善点について

○ 学校への第三者評価委員派遣計画の作成と派遣に係る手続き

県内 6 つの教育事務所の担当指導主事との連携を図り，評価対象校との日程調整，評価内容等の調整を図る。事前打合せの場を設定する。

○ 学校評価通信の作成と委員への配布

第三者評価を推進する中で，打合せの場がもちにくい評価者に対して，学校評価通信を配布し，進捗状況や取組の成果と課題を報告するとともに，評価者としての必要な知識や配慮事項等を伝える。

3 福岡県の第三者評価の仕組みについて

(1) 学校訪問のしくみについて

福岡県の教育行政は、6つの地区に分かれ、それぞれに教育事務所が設置されています。そこで、各地区の小中学校から1校ずつ評価対象校（推進校）を選定し、2日間での評価を実施しました。派遣した評価者は1チーム3名（学識経験者、校長経験者、PTA会長経験者）としています。

(2) 事前、学校訪問評価、報告の流れについて

実際に学校を訪問するまでの流れは、図2のとおりに設定しました。

第三者評価の趣旨から、ある程度の第三者性は担保される必要はありますが、「何も学校の情報がない中で評価することの困難さ」と「学校の第三者評価委員への不信感の払拭」に配慮し、学校に事前記入シートを作成してもらったり、それをもとにした学校と評価者との打合せ（電話または学校を訪問して）を設定したりしました。まだ第三者評価のシ

ステムが確立されていない段階では、学校と評価者が事前に打合せをするのは必要なことだったからです。また、学校訪問を通しての評価活動を終わったら、1ヶ月以内に報告書を作成し、その学校を管轄する市町村教育委員会と各学校の校長（場合によっては教頭も含め）に報告書を送付することとしました。

4 第三者評価のあるべき姿を求めて

今回の第三者評価の取組を終えて、今後の方向性を明らかにするために、評価委員の方々と評価対象校として御協力いただいた推進校にアンケート調査を行いました。そのアンケート結果から今後の評価のあり方について、考察したことを述べます。

(1) 評価実施前の打ち合わせの必要性について

学校の第三者評価は、いわゆる監査的なものではなく「学校が元気になる」ための課題を見い

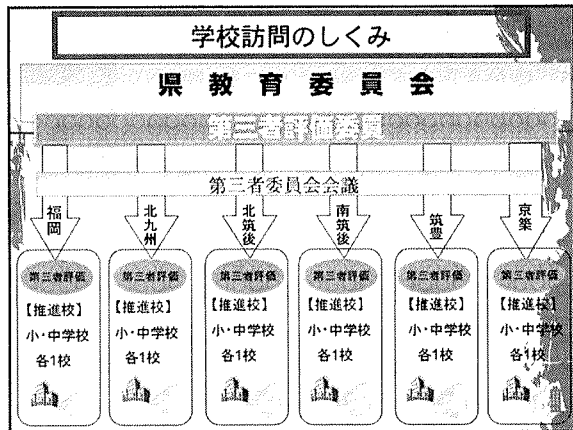


図1 学校訪問のしくみ

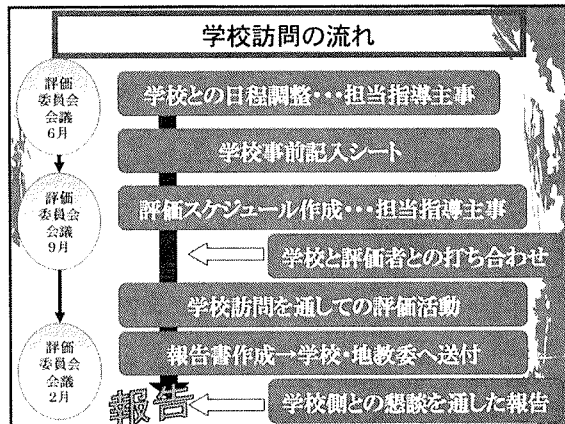


図2 学校訪問の流れ

だし、改善の方策を明らかにしていくものであり、結果として評価委員は「学校の応援団」のような存在であることが望ましいと考えます。そのためにも、学校が評価される側として、構えてしまうのではなく、日常の学校の姿、取組の様子を評価委員に情報として提供する必要があります。まだ、第三者評価のシステムが確立していない現状では、学校側に「何を」「どのように」評価していくのか、事前に知らせておく必要があります。

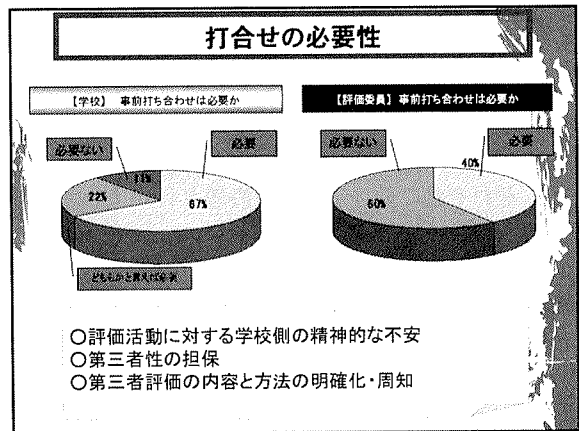


図3 打合せの必要性

そこで、今回の取組では、評価の日程や内容、方法等について事前に打合せの場を設定することとしました。6つの評価チームそれぞれで行ったために、打合せの内容や方法に違いはあるものの、アンケートでは、図3のような結果が得られました。学校側は、「必要・どちらかといえば必要」が約9割、評価委員の方は「必要」が4割でした。評価委員の中で「必要ない」と答えた方々も、「本来ならば、直接会って話をした方がよい」と考えておられる方がほとんどです。ただし、「評価委員が学校と打合せをする時間をとるのは難しい。」ということから6割の方が「必要ない」という回答をしています。今回の事前打合せは、ほとんどが事務局である指導主事が行いましたが、評価委員が事前に校長や教頭に対面する形で行ったチームもあります。このチームは、報告をする際にも、文書としての報告書を送るだけでなく、再度訪問して、報告をするという形をとりました。その学校側の反応から、このような形態で進めていっても、第三者性は担保されるとともに、学校側の評価委員に対する不信感の払拭につながる有効な方法であったことが伺えます。

第三者評価のシステムを構築していく上で、評価委員のスケジュール調整は大きな課題です。しかし、事前に評価委員が訪問して打合せを行ったり報告をしたりすることは、第三者評価の趣旨を学校側に伝えるとともに、「学校の応援団として評価する」「組織的に学校を元気にしていくことが大切」という意識を学校と評価委員の双方がもつために必要であると考えます。

(2) 学校訪問調査の日数について

今回の訪問調査は、2日間で実施しました。図4の結果から2日間が適しているものだと考え

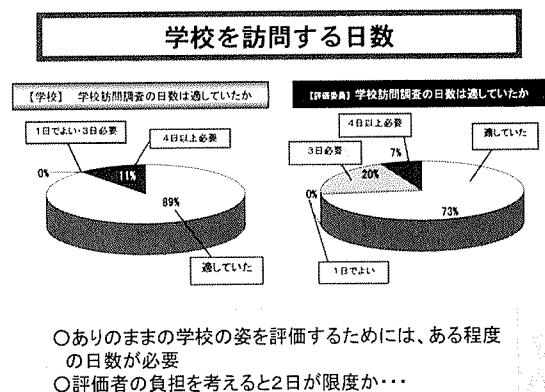


図4 学校訪問調査の日数

られます。しかし、中には「ありのままの学校の姿を評価するためには、ある程度の日数が必要」という理由から、3日から4日、または1週間あってもよいという回答もありました。全網羅的に評価を行っていく場合は、2日間では対応できないことが現状です。日数を2日間とするならば、重点的に評価する内容を絞り込んだり、学校が抱える問題について評価する内容を決定したりする工夫が必要です。そのためにも、やはり学校と評価者が協議する場が必要になってくるものと考えます。

(3) 今後の第三者評価のあり方について

今回の第三者評価は、「すべての教育活動を網羅的に評価する」こととしました。しかし、先にも述べましたように、2日間では十分に評価できない項目が出てきたのも否めません。図5は評価委員の回答を表しているものですが、すべての教育活動を網羅的に評価するよきはあるものの、学校が抱えている課題や学校の特色ある取組などに焦点化した評価を行っていく方が、有効であると考えている評価委員が多かったことを表しています。

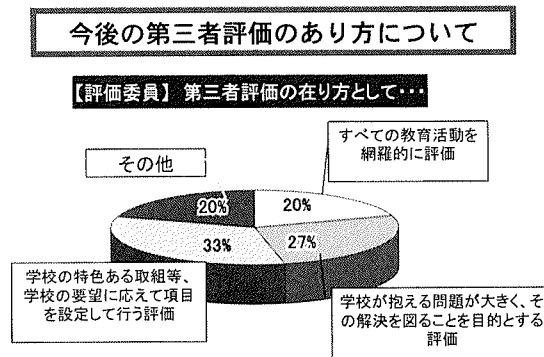


図5 今後のあり方

5 おわりに

平成20年度の第三者評価の取組で明らかになった成果と課題をとらえ、今後の第三者評価のあり方を考えなければなりません。一番大事なことは県内各学校の自己評価、学校関係者評価の実施状況やニーズをとらえた実効性のあるシステムを構築することであり、限られた財源の中で、学校改善に生きるシステムづくり、実効性のあるシステムづくりを工夫していかなければなりません。その原動力となるのは、その取組に対する「こんな事業にしたい」という「想い」だととらえています。「決められているから」「やらなければならないから」取り組むのではなく、教育行政に携わるものとして、自分たちが「学校の応援団なのだ」という意識をもって取組を進めていかなければならないと感じています。