

学校改善に向けた学校評価システムの考察

Reflections on the System of School Evaluation for the purpose of School Improvement

三浦 智子*
MIURA Satoko**Abstract**

The purpose of this study is to consider how to use the system of school evaluation for school improvement.

After the war, in Japan, the system of school evaluation was changed to emphasize self-evaluation rather than external evaluation. However, the revision of laws and ordinances in 2007 required schools to try to operate external evaluation in order to justify self-evaluation. It is crucial for us to use external evaluation intelligently.

This paper is organized as follows.

First, I will review changes in the system of school evaluation in Japan. In the second part, I will analyze how much impact outsiders' opinion have on a school's decision making. The questionnaire results from elementary school principals revealed that principals in schools which implement external evaluation can reflect on outsiders' opinions regarding the school's management more than principals in schools which do not implement external evaluation, but, principals can not reflect much on outsiders' opinions regarding matters which rely on a high degree of professionalism from teachers, regardless of whether they implement external evaluation or not. Thus I will show that external evaluation in school does not necessarily work to promote school improvement.

Next, I will focus on the system of School-Based Performance Awards, and investigate the possibilities of the system for changes in school incentives. Based on this investigation, I will argue that it is necessary to develop a system which gives incentives to teachers in order to use school evaluation for school improvement.

Finally, I will clarify the problems about the method for evaluating schools in Japan.

1 本稿の目的

本稿は、学校組織の改善に寄与するために必要とされる学校評価システムの設計やその運用について、考察を行うことを目的とするものである。

2007年6月に学校教育法が一部改正されたことにより、各学校は学校評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図り、教育水準の向上に努めることとされ、また、同年10月の学校教育法施

*東京大学大学院教育学研究科博士課程院生、研究補助者

行規則の一部改正により、自己評価の実施とその結果の公表、学校設置者への報告が義務化されるとともに、学校関係者評価の実施とその結果の公表、学校設置者への報告が努力義務化されている。2008年1月には文部科学省による学校評価ガイドラインが改訂され、自己評価と学校関係者評価の実施に向けた指針が示されており、学識経験者等の専門家による第三者評価の実施にかかる指針については検討中であるとされている。上記法令改正から間もない現在にあつては、学校評価制度の充実と定着を図るために、教育現場においては制度運用のあり方が模索されている最中であるといつてよいだろう。

我が国の学校評価の歴史は戦前に遡り、少しずつ形やその趣きを変えつつ、他者による評価ではなく、教員自身はその教育活動を診断するという自己評価を中心に据える形となって展開されてきた。しかし、こうした学校評価が学校現場においてどの程度活用されてきたのかという点については不明であり、定着が見られないまま現在に至っているというのが実態と言えるだろう。

本稿では、まず、第2章において、我が国における学校評価の特徴について整理する。そして、第3章において、外部評価を通して顕在化した外部者の意向が学校の意思決定にもたらす影響について、校長を対象とした質問紙調査から得られたデータの分析を通して検討する。これにより、外部評価が、学校の意思決定に影響を与え、学校改善を促すためのツールとして機能する可能性があまり高くないことを指摘する。そこで、第4章においては、米国を中心に実施されている、学校レベルの業績評価の結果を学校への報酬のあり方に連動させることで、教員らの意識に影響を与えることを目指した取組みに注目する。こうした取組みの効果について検証を行った研究成果について論点を整理し、学校評価の方法に関する課題を見出す。最後に、第5章において、我が国における学校組織の改善に活用されるような学校評価制度の展開に向けた研究上の課題について提起する。

2 我が国における学校評価の概要と理念

(1) 現行学校評価システムの理念

我が国では、2002年に小学校設置基準・中学校設置基準において、小・中学校における自己評価とその結果の公表を努力義務とする規定が盛り込まれたが、その後、2005年10月の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」において、義務教育の構造改革として、市町村と学校の権限と責任を拡大するとともに、「学校評価」と「学力調査」に着目し、教育の結果を検証して義務教育の質を保証するという制度改革が提言された。この提言に基づき、文部科学省は2006年に学校評価ガイドラインを策定、2007年6月には学校教育法が一部改正され、各学校は学校評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図り、教育水準の向上に努めることが規定された。また、同年10月には学校教育法施行規則が一部改正され、自己評価の実施とその結果の公表、学校設置者への報告が義務化されるとともに、学校関係者評価の実施とその結果の公表、学校設置者への報告が努力義務化されたのである。文部科学省による学校ガイドラインも翌2008年1月に改訂されている。

2007年の学校教育法の一部改正に向けて、国レベルでの学校評価に関する議論は、「現場主義・国家責任・市場原理という3つの座標軸が交差するかたちで進んでいた」という。「現場主義」とは、学校現場における当事者評価を重視し、現場でのPDCAサイクルを活性化させて教育活動や学校運営を改善することを狙いとする概念である。当事者だけでなく第三者による評価についても、学校がこれを良くしていくための参考にすることを目的として実施するものとされる。他方、「国家責任」とは、学校教育（義務教育）における国の責任を重視する立場から学校評価を捉える考え方で、イ

ギリスにおける OFSTED による学校評価を参考とし、国による学校の管理運営・教育活動の評価とそれに基づく指導・助言・援助・勧告を行う制度を想定したものである。また、「市場原理」とは、学校選択制の一律実施やヴァウチャー制度導入を前提として、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価を実施し、その結果を公表することで「ユーザー本位の教育」を実現すべきであるという考え方である。(前川2007)

こうした議論を経て構築された現行の学校評価システムは、文部科学省による学校評価ガイドラインを見る限りにおいて、「現場主義」をベースにしたものと考えられるが、結果の公表や学校設置者への報告を義務付けている点等については、「国家責任」や「市場原理」を考慮しているものと見受けられる。現行システムの下で、「自己評価」とは、学校の自己点検の実施と結果の公表を義務づけたものであるが、「学校関係者評価」には、教員による自己評価の結果や改善方策について評価を行うことが期待されており、その実施と結果の公表は各学校の努力義務とされている。さらに、各学校にはこれらの学校評価の結果を学校設置者に報告することが義務付けられており、評価結果を受けて学校設置者が各学校に対する条件整備面での支援を充実させることを視野に入れているようである。つまり、2007年の法令改正によってスタートした新しい学校評価システムは、教員による自己評価を基本としながら、自己評価の客観性や透明性を担保するための仕組みとして学校関係者評価を位置づけることで、PDCA サイクルに基づく学校の自律的経営を促すものであるが（「現場主義」）、その一方で、結果の公表を義務付け（「市場原理」）、また、学校設置者による教育行政責任を果たすための手掛かりとして学校評価が位置づけられている（「国家責任」）面もあるように窺えるのである。

なお、この文部科学省による学校評価ガイドラインにおいては、保護者や地域住民等を主要な評価者と位置付ける学校関係者評価とは別に、構成員として学識経験者等の専門家を想定したものを第三者評価と位置付けている。第三者評価の運用指針については、専門家による学校評価の有用性やその制度化に伴う課題に関して文部科学省において検討が進められているところである。そこで、本稿においては、学校関係者評価と第三者評価については敢えて区別せず、「外部評価」として論じることとしたい。

(2) 学校評価への取組みの変遷

我が国における学校評価の歴史は戦前に遡るが、その経緯は木岡（2003）にまとめられている。これによれば、戦前の学校評価は、1885年に文部省に視学部が設置され、「中央視学制度」の下で学校管理上の「学校評価」が行われたのが最初であるとされている。しかし、この視学制度の試みは、中央集権的な教育行政構造にあって、「学校改善・改革に資するというよりも、その他律性ゆえに教員を威圧し国家の方針を周知徹底させて学校の自由を拘束する性格が強く、明確な目的や方法における具体性の欠如が問題となっていたという。

終戦直後の民主化政策においては、「学校の自己評価」について教職員に自己改善を促し、他者評価（学校外部機関による訪問評価）を積極的に受け入れるための基盤を形成するという意義を認めつつ、客観性を重視した他者評価を中心に学校評価が構想されることとなる。しかし、その多くは「挫折」し、「学校の自己評価」観が強化されていったという。1950年代後半には、全体的な学校評価を行うのではなく、学力や教職員の勤務状況について個別に「外部評価」（監査）を行うという動向が強まるが、各学校の同質性を前提とし、その自律性を揺るがす学力テストや勤務評定の実施は、「教育委員会・校長と教職員の厳しい対立状況」を生じさせた。また、1960年代半ばには、一般経

営学の影響を受け、学校経営の合理化と民主化を中心とした学校改善や職務能率の向上を中心とした教員資質・能力の開発を目指して再度学校評価が注目されるも、学校内の対立状況は解消されず、受け入れられることがなかった。さらに、1980年前後には、教育課程経営の評価への取組みがなされたが、これは個々の教育実践を「ブラック・ボックス」のまま隠してしまうとされ上手くいかなかった。1990年代以降は、学校や教育行政の責任を質す議論の中で、アカウンタビリティの観点から学校の自発的な学校評価が求められたが、「その意味でなお、他律的契機に発した学校評価論」であるとされてきたということである。

以上の経緯を踏まえると、2007年の法令改正により自己評価の実施と結果の公表が学校に義務付けられ、外部評価の実施と結果の公表が努力義務化されたことの歴史的意義は大きいと言える。そして、学校評価の結果については、学校設置者へ報告することも各学校に義務付けられており、学校設置者には各学校の評価結果を踏まえた学校支援を行うことが求められていることも新しい。しかし、いわゆる査察型の外部評価が学校現場に対立状況を生じさせ、受け入れられてこなかったという歴史的経緯を踏まえると、実際に、こうした新しい学校評価システムを運用して学校改善を図っていくにあたり、各学校や学校設置者はどのような課題を抱えているのかという点について検討することが、学校評価システムの発展に向けて必要不可欠の作業と言えるだろう。

(3) 我が国における学校評価論の特徴

勝野（1993）は、我が国において展開されてきた学校評価論を3つの対概念—第1は、評価主体にかかわるもので「自己評価（診断）—他者評価」というもの、第2は、評価対象にかかわるもので「学校経営評価—学校教育評価」というもの、第3は、評価目的にかかわるもので「改善のための評価—基準に合わせる評価」というもの—に整理し、我が国の学校評価論の特徴として以下の点を挙げている。すなわち、第1の評価主体に関しては、終戦直後は他者評価が重視されるも、その後は評価主体を学校にのみ求め、外部機関による評価を除外し自己評価を中心に据えることで、自主的学校経営改善が目指されてきたこと、また、第2の評価対象に関しては、「学校経営評価」は各学校を評価の主体とし、各学校によって異なる教育課程編成・実施について目標の達成度等の評価しようとするものであり、その一方で「学校教育評価」は、地域教育経営的観点から、教育行政機関が学校教育の改善及び具体的施策の展開を行うための手段として位置づけられるものであるが、それにもかかわらず、我が国では地域の中で学校を序列づけるような相対評価的観点をほとんど持っていないこと、さらに、第3の評価目的に関しては、「改善のための評価」は目標達成のために学校経営過程に組み込まれた経営診断という性格を持つことが多いのに対し、「基準に合わせる評価」は各学校を一定の枠内に枠づけようとする評価であるため、基準に合わせることでそれ自体よりも基準に合わせるために各学校の改善のあり方を重視する自己評価と矛盾することを指摘している。その上で勝野（1993）は、「諸個人や集団が評価されるものに対して有する利益と不利益の現在の状況を再構成したり、強化するように働く」という評価活動の本来的意義を踏まえ、我が国の学校評価論には、学校評価が「単に機械的な『測定』にとどまる」のではなく、「あるもの（この場合、学校の教育課程や諸々の経営条件）についての政治的・倫理的価値判断」を行うことで「政策決定過程における道具として機能する」ことを期待する「政治性の視点」が薄弱であることを指摘している。

勝野（1993）による概念整理を踏まえると、現行の学校評価システムにおいては、評価対象については「学校教育」よりも「学校経営」を中心に考え、評価目的については「基準に合わせる」た

めの評価とするのではなく「改善のための評価」とする姿勢がとられているようである。そして、「他者評価」によって「自己評価」の客観性や透明性を担保するという理念は、これまでにはなかった新しいものでもある。しかし、こうした理念の下で、実際に各学校においてはそれぞれどのような評価活動が行われることになるのか。また、評価の項目・内容や学校設置者への報告の様式については原則として各学校に任されているようであり、評価結果の報告を受けた学校設置者は具体的にどのような形で予算・人事面での学校支援を行うのか。こうした制度運用の詳細については、必ずしも明らかにされているわけではない。

学校の自己評価を中心に据えながら、学校設置者による学校支援をも視野に入れて学校経営の改善を図ることを目的としている新しい学校評価の仕組みについて、その機能を高めていくためには、学校レベルにおいてなされる自己評価の透明性や客観性をどのように担保するかという点が重要となる。例えば、学校レベルで行われる外部評価をどのようにデザインするかによっても、学校評価全体の有効性が左右されるものと考えられるということである。先述のように、勝野（1993）は、我が国の学校評価論には「政治性の視点」が欠けていることを指摘しており、これはすなわち、教員とは異なる外部者の立場から学校評価が実施され、外部者が自身の利益・不利益をも踏まえた政治的・倫理的価値判断を学校や学校設置者に迫ることによって、学校経営の改善を促すといったプロセスが考慮されていないことを問題視するものと理解できよう。こうしたプロセスがなければ外部評価が自己評価の透明性や客観性を担保することは難しく、ひいては学校設置者による適切な予算・人事面での学校支援も期待できないのではないかと考えられるのである。

そこで、次章では、外部評価を導入することにより、学校評価における「政治性の視点」を強化させることができるか、という関心から、実際のところ、教員以外の学校関係者による外部者の意向がどの程度学校に受け入れられており、また、外部評価の実施が学校の意思決定にもたらす影響力とはどの程度のものであるのかという点について検証を試みる。

3 学校の意思決定に対する学校評価の影響

(1) 外部評価の実施が校長の意思決定に与える影響力

筆者は、2004年8月に関東地区における公立小学校校長を対象とし、学校運営における校長の意思決定の態様を規定する要因に関する質問紙調査を実施した⁽¹⁾。以下では、この調査から得られたデータに基づき、まず、各学校の校長は、学校運営にかかる意思決定にあたり、保護者・地域住民の意向をどのような事柄についてどの程度参考にしているのかという点について、また、外部評価が実施されることによって、校長が保護者・地域住民の意向を参考にする程度に変化が見られるかという点について検証を行う。外部評価を実施している学校と実施していない学校との間で、校長が保護者・地域住民の意向を参考にする程度に差が見られるとすれば、外部評価の実施は学校運営に対する保護者・地域住民の意向を顕在化し、保護者・地域住民の学校運営に対する利益・不利益を踏まえた校長の意思決定がなされることを促進しているという実態が窺え、外部評価の実施は、学校の意思決定に影響を与えることによって、学校組織の自主的な学校経営改善に寄与する可能性が高いとすることができるだろう。

まず、「学校外部者による学校評価」の実施の有無についてであるが、「実施している」と回答した校長は322名（81.52%）、「実施していない」と回答した校長は71名（17.97%）であった（有効回答数393（99.49%））。また、外部評価を実施していると回答した校長322名に対しては、その評価者

の構成の内訳についても回答を求めた（選択肢により回答。複数回答可。）。その回答の結果は表1のとおりであるが、外部評価を実施していると回答した校長の約9割が、外部評価者の構成に「保護者」を含めており、続いて「学校評議員（もしくは類似委員）」を外部評価者に含めると回答する校長が6割弱、「自治会等関係者」は2割強、「学識経験者」は1割を下回っていた。また、「児童」を外部評価者に含めると回答する校長が3割強にのぼっていたこともわかる。なお、学校外部者による学校評価の結果については、「公表している」と回答した校長が277名（86.02%）、「公表していない」と回答した校長は38名（11.80%）、無回答7名（2.17%）であった。

表1 外部評価者の構成

	度数	%
保護者	292	90.68
自治会等関係者	66	20.50
学識経験者	24	7.45
企業関係者	2	0.62
同窓会関係者	17	5.28
社会教育団体関係者	22	6.83
社会福祉施設・団体関係者	18	5.59
学校評議員(もしくは類似委員)	184	57.14
児童	105	32.61
教育委員会	2	0.62
その他	11	3.42

本調査を実施した2004年8月の時点における学校評価は、小学校設置基準・中学校設置基準において自己評価の実施と結果の公表が努力義務として規定されているに留まる。よって、教員以外の学校外部者による学校評価については法令に基づく明確な定義もなく、現行の学校評価のように、学校関係者評価と第三者評価とが区別されていないため、現行の仕組みにおいては「自己評価」の一環として位置付けられている「保護者アンケート」等の取組みも「外部評価」として捉えられている可能性はあるものの、以上の回答結果からは、少なくとも学校運営に対する保護者や地域住民、児童等の意向を顕在化させるためのツールとして、大多数の学校が外部評価を実施していたと行うことができるだろう。

続いて、学校運営にかかる校長の意思決定にあたり、保護者・地域住民の意向をどのような事柄についてどの程度参考にしているのか、また、外部評価が実施されることによって、校長が保護者・地域住民の意向を参考にする程度に変化が見られるか、という点について実態を明らかにしていく。

表2は、「教育目標・計画・課題の設定」及び「カリキュラムの決定」にあたり、校長が保護者の意向を参考にしてしている程度について、「大変よく参考にしてしている」～「まったく参考にしていない」の5段階で回答を得たものである。また、表3は、「教育目標・計画・課題の設定」及び「カリキュラムの決定」にあたり校長が地域住民の意向を参考にしてしている程度について、保護者の場合と同様に「大変よく参考にしてしている」～「まったく参考にしていない」の5段階で回答を得たものである⁽²⁾。ここでは、外部評価を実施している学校と実施していない学校とを別々に集計し、外部評価の実施の有無により、校長が保護者・地域住民の意向を参考にする程度が異なるかどうかを検証する。

「教育目標・計画・課題の設定」について、保護者の意向を「大変よく参考にしてしている」あるいは「やや参考にしてしている」と回答した校長は、外部評価を実施している学校では78.41%を占めるの

に対し、外部評価を実施していない学校では66.66%を占めるに留まる。「カリキュラムの決定」については、保護者の意向を「大変よく参考になっている」あるいは「やや参考になっている」と回答した校長は、外部評価を実施している学校では40.06%を占めるのに対し、外部評価を実施していない学校では38.23%を占めている。「教育目標・計画・課題の設定」にかかる意思決定と「カリキュラムの決定」にかかる意思決定では外部評価の実施の有無に伴う変化の大きさは異なるものの、いずれにおいても、外部評価を実施している学校の校長は、外部評価を実施していない学校の校長と比較するとより保護者の意向を参考にしている傾向が見受けられる。

表2 保護者の意向の参考程度

			大変よく参考 にしている	やや参考 にしている	どちらとも 言えない	あまり参 考にして いない	まったく参 考にして いない	合計
教育目標・計画・課 題の設定について	外部評価実施あり	度数	46	201	59	8	1	315
		%	14.60	63.81	18.73	2.54	0.32	100.00
	外部評価実施なし	度数	10	36	18	5	0	69
		%	14.49	52.17	26.09	7.25	0.00	100.00
カリキュラムの決定 について	外部評価実施あり	度数	7	118	132	48	7	312
		%	2.24	37.82	42.31	15.38	2.24	100.00
	外部評価実施なし	度数	3	23	31	7	4	68
		%	4.41	33.82	45.59	10.29	5.88	100.00

表3 地域住民の意向の参考程度

			大変よく参 考にして いる	やや参考 にしている	どちらとも 言えない	あまり参 考にして いない	まったく参 考にして いない	合計
教育目標・計画・課 題の設定について	外部評価実施あり	度数	26	171	87	25	2	311
		%	8.36	54.98	27.97	8.04	0.64	100.00
	外部評価実施なし	度数	7	33	19	8	0	67
		%	10.45	49.25	28.36	11.94	0.00	100.00
カリキュラムの決定 について	外部評価実施あり	度数	3	86	138	65	19	311
		%	0.96	27.65	44.37	20.90	6.11	100.00
	外部評価実施なし	度数	1	20	26	13	7	67
		%	1.49	29.85	38.81	19.40	10.45	100.00

同様に、地域住民の意向を参考にする程度についても見ていく。「教育目標・計画・課題の設定」について、地域住民の意向を「大変よく参考になっている」あるいは「やや参考になっている」と回答した校長は、外部評価を実施している学校では63.34%を占めるのに対し、外部評価を実施していない学校では59.70%を占めるに留まる。しかし、「カリキュラムの決定」については、地域住民の意向を「大変よく参考になっている」あるいは「やや参考になっている」と回答した校長は、外部評価を実施している学校では28.61%を占めるのに対し、外部評価を実施していない学校では31.34%を占める。「教育目標・計画・課題の設定」と「カリキュラムの決定」いずれにおいても、地域住民の意向は保護者の意向よりも参考にされる程度が小さいようである。その中で、「教育目標・計画・課題の設定」にかかる意思決定においては、外部評価を実施している学校ほど、地域住民の意向を参考にする校長が多いのに対し、「カリキュラムの決定」においては同様の傾向は見られない。地域住民の意向については、外部評価を実施している学校の校長ほど、これを参考にするとはいえないのが実態であろう。

以上の質問紙調査の結果から得られた知見をまとめると、まず、「カリキュラムの決定」のように教員の専門的技術に大きく依存する校長の意思決定においては、「教育目標・計画・課題の設定」といった学校経営の方針に関する校長の意思決定よりも、保護者・地域住民の意向が参考にされる程度は小さい。ただし、学校経営の方針に関する事柄においては、外部評価を導入することによって校長の意思決定に保護者・地域住民の意向が参考にされる程度は拡大する傾向がある。しかし、その一方で、教員の専門的技術に大きく依存する事柄については、外部評価の導入による影響は小さいということが判明したと言える。

(2) 外部評価が校長の意思決定に与える影響力を規定している要因

以上のデータ分析より、学校経営の方針に関する事柄においては、外部評価が導入されることによって、校長がその意思決定に保護者・地域住民の意向を参考にする程度が拡大される傾向があるのに対し、教員の専門的技術に大きく依存する事柄については、そうした外部評価の導入による影響は小さい傾向にあることが判明した。その要因として以下の2点が考えられる。

第一の要因として考えられるのは、外部評価者の評価能力のあり方である。

そもそも教員の専門的技術に大きく依存する事柄については、学校経営の方針に関する事柄よりも、校長の意思決定において保護者・地域住民の意向が参考にされる程度が低く、さらに保護者よりも地域住民の意向の方が参考にされる程度が低い。また、2004年の時点では、外部評価の評価者として「保護者」を含めると回答した校長が9割を超えるのに対し、自治会等関係者など「地域住民」を評価者を含めると回答した校長は少ない。一般に、学校の教育活動に対して大きな利害を持つ者ほど、その教育活動の内容を知る動機も大きく、実際に知る機会も多いために多くの情報を持っていると認識されている。学校側としても、当該学校にかかる関心・情報を多く有する者を外部評価者として選出する傾向にあるのはそのためであると言えるだろう。しかし、学校教育に大きな利害を持ち、これについて情報を多く有する外部者であっても、その意向及び評価が直接、専門的知識に裏付けされた校長や教員の意識・行動に影響するとは限らないということ、本質問紙調査結果は示しているのではないだろうか。

葉養（2009）は、学校評価の対象となる事柄には階層があり、それぞれの階層には親和的な評価方式があると指摘している³⁾。ただ、「学校経営の方針に関する事柄」と「教員の専門的技術に大きく依存する事柄」のように、評価対象として異なる階層に属する事柄であっても、実際の学校運営や教育活動においては、切り離して考えられるものではないのも事実である。学校評価の方法についての研究がさほど深められていない現在にあつては、単に学校への関心が大きく、学校にかかる情報を得やすい立場にある保護者等を評価者として行われる外部評価が、教員の専門的技術に基づいてなされる日々の学校運営や教育活動の改善に資するような評価結果を導くことには課題が多く、外部評価者の評価能力の形成に向けて何らかの政策的手立てが必要と言えるだろう。

次いで、第二の要因として考えられるのは、外部評価結果を学校運営や教育活動の改善に生かすための学校組織体制のあり方である。外部評価が行われることにより、学校経営の方針の見直し・改善にあたって保護者・地域住民の意向を参考にすることは促進されても、教員の専門的技術のあり方を見直し・改善にあたって保護者・地域住民の意向を参考にする程度に変化が見られないことについては、外部評価者の評価能力や評価結果自体の質の問題とは別に、外部評価結果を学校改善に生かすための組織的整備が不十分であることもその要因となっているのではないだろうか。

この点、勝野（1993）は、我が国における学校評価論の特徴として、「政治性の視点」が薄弱であ

ることと併せ、「学校改善の論理が計画 - 施行 - 評価の合理的・循環的マネジメントサイクルに強く依存している」ことを問題視しているようである。こうした勝野（1993）の主張から考えられるのは、学校を取り巻く人々の利益や不利益を顕在化し、学校運営や教育活動における政治的・倫理的価値判断を促すことによってその改善を図るという学校評価の意義を再確認するとともに、学校評価に基づく「計画」の作成とその「施行」は、学校改善を無条件に担保するものではなく、校長や教員の学校改善に向けた動機づけを促進することが必要であるということである。

2009年に出された OECD の報告書においても、義務教育の質を保証するには構造改革も必要であろうが、その構造改革が十分に機能するかどうかについては、教員のインセンティブに左右される側面が大きいとされている。そして、23ヶ国を対象とした調査の結果に基づき、教員の受ける「評価」は、教員自身の教育能力への信念に反映される、すなわち、教員は自分の仕事に対する評価を受けると、教育課題に取り組む自分の能力への自信を強めるということが明らかにされており、その一方で、多くの国では評価体制が弱く、教員の努力について、報酬もなく認知もなされていないと認識する教員が多数を占めているという実態が紹介されている⁽⁴⁾。

学校経営の方針を改善するのは異なり、カリキュラムの決定等、教員の専門的技術に基づく事柄を改善するにあたっては、教員個々の専門的技術のあり方やこれを支える教員個々の意識の改善がなされることが必要であることは想像に難くない。よって、外部評価が実施されても、その評価結果が個々の教員の行動・意識に働きかけることを可能とするような組織的な仕組みが整備されなければ、教員の専門的技術のあり方の見直し・改善にあたって校長が保護者・地域住民の意向を参考にすることは難しいと考えられるのである。つまり、学校組織において、単に PDCA サイクルに基づく学校評価の実施を徹底するだけでは、学校改善が促進される可能性は低く、まず、教員による学校経営や教育活動の実態を、適切な評価者が適切な方法で評価すること、その上で、評価結果を踏まえ、教員らに対する報酬の支給や支援の実施等によって教員らのインセンティブ向上を図ることが、学校改善を促進する上で重要であると言えるだろう。

4 学校改善に向けた学校評価システム

(1) 「学校集団を単位とする学校奨励」への注目

前章までに述べてきたように、先行研究上の指摘を踏まえると、自己評価を中心に据え、学校組織における PDCA サイクルを活性化させることにより、その学校運営や教育活動を改善することをねらいとした我が国の学校評価システムは、教員の意識や学校的意思決定のあり方を変革していくのに必要十分な仕組みを備えているとは言い難い。また、校長を対象とした質問紙調査データの分析結果から、外部評価によって自己評価の透明性・客観性を担保するという取組みについても、外部評価が学校的意思決定や教員の意識に与える影響力から判断すると、学校レベルで外部評価を導入するというだけでは、学校経営やその教育活動の改善に向けた効果を期待することには限界があるというのが現状であると言える。

学校評価の結果を学校改善に反映させることに関しては、海外においては我が国では導入されていない多様な制度的取組みがなされている。例えば、米国においては、学校評価によって明らかとなった経営や教育活動の成果を「学校集団を単位とする学校奨励」(school incentive) に反映させるという制度的取組みがある。「学校集団を単位とする学校奨励」とは、1950年代にはその導入に挫折しながらも1980年代に再導入されたメリットペイ (merit pay) が、①成果の定量化が困難である

こと、②成果が利益につながっていないため、報酬の財源を独自に確保しなければならない、③競争的報酬であるメリットペイは、集団活動としての教育に不可欠な協同性を破壊する、④職能成長を促す機能が不十分である、といった問題点を抱えることから教育関係者の間で反対が強く、1980年代末に衰退した後に、①個人間の競争を惹起する報酬制度は導入困難である、②より直接的に職能成長と結びついた制度づくりが必要であるとの教訓から主張されるようになったもので、これは学校を基礎とする経営（School-based management）の風潮とも馴染むものと評価されてきた（中田1997）。こうした制度的取組みは我が国においても注目されてきたところであるが、海外においてはこうした制度的取組みの内容を紹介するだけでなく、特に米国を中心として、その成果・課題について実証的な分析・考察を行った研究の蓄積があり、これらの研究は、教員の意識や行動に作用して学校改善を促すような学校評価のあり方を追求する上で大いに参考にできるものと言えるだろう。

本稿で注目したいのは、米国を中心に展開されてきた学校レベルの業績に応じた報酬システム（School-Based Performance Awards, 以下「SBPA」という。）の効果に関して実証的な検討をおこなった研究である。それほど多くの研究蓄積があるわけではないが、以下においては、それらを紹介するとともに、実証分析の結果明らかとなった制度的取組みの課題について整理することにより、我が国の学校評価システムの改善に資することを期待したい。

（2）学校レベルの業績評価に応じた報酬システムとその効果

「学校集団を単位とする学校奨励」としての、学校レベルの業績評価を報酬にリンクさせる仕組みは、アカウントビリティ・システムの改革の文脈で議論されるとともに、理論的には教員個人レベルのメリットペイとの対比において給与システムの中で論じられることも多い。個人レベルのメリットペイに対しては Murnane and Cohen (1986) が指摘するように、学校教育の目標の多元性、チームプレイという性質ゆえの問題が存在する。個人の業績に応じた報酬は、個人の貢献が低コストで測定されることが前提とされ、評価を受ける者が、①なぜ他人はボーナスがもらえて自分はもらえないのか、②ボーナスを得るにはどうしたらよいのか、という2点について納得する場合に限って効果的に作用する。教員の業務は複雑であり、一定の技術の適用によって成果が得られるものではなく、それゆえ、上記2点について教員を納得させるのは難しいという。しかし、学校を単位とした制度であれば、少なくともチームプレイを阻害するという個人レベルのメリットペイの難点を回避できることになる⁽⁵⁾。

SBPA は、米国では1980年代から90年代にかけて一部の州・都市で導入されてきたもので、古い情報ではあるが、King and Mathers (1997) によれば14州で SBPA が実施されていたという。SBPA に効果があったことを示した研究としては Cooper and Cohn (1997)、Richards and Sheu (1992)、Kelley et al. (2002)、Ladd (1999)、Lavy (2002) がある。

Cooper and Cohn (1997) 及び Richards and Sheu (1992) は、サウスカロライナ州で1984年の教育改善法により導入された学校単位のインセンティブ・プログラム（School Incentive Reward Program: SIRP）⁽⁶⁾ の効果について分析を行っている。計量分析の結果、インセンティブ・プログラムに参加した学校では生徒の学業成績の改善が図られていること、特に社会経済的に不利な背景を抱える生徒の多い学校では、その改善の程度が大きいことが報告されている。

Kelley et al (2002) は、ケンタッキー州とノースカロライナ州の Charlotte-Mecklenburg のプログラムの調査の結果を総括的に報告している。ケンタッキー州では1990年に SBPA プログラムが導入さ

れている。各学校の成果は7教科のテストスコアおよび出席率、留年率、中退率で測られ、州が設定した目標を達成した場合には使途の制約がない報酬が学校に支払われる仕組みとなっている。また、目標を達成できなかった学校に対しては4つのランクに分けて評価が行われ、それに応じた改善措置が講じられることになる。ノースカロライナ州の Charlotte-Mecklenburg では、1991年に就任した教育長の下で行われた大規模な教育改革の一環として、マグネットスクール（強制バス通学の解除）、教育課程基準・目標の設定とともに SBPA が導入されたという。SBPA プログラムの下では、校長に教材購入、スタッフの研修、予算配分、時間配分などにかかる大きな裁量が付与されており、各学校は9つの領域において改善目標が課され、その改善ポイント数に応じてボーナスが支払われるという仕組みになっている。質問紙調査とインタビュー調査によれば、ケンタッキー州と Charlotte-Mecklenburg の双方のプログラムにおいて、教員に目標を理解させ、その達成に向けてコミットさせることに成功しているという。

Ladd (1997) はテキサス州ダラスのプログラムについて分析している。テキサス州では1991年に SBPA プログラムが導入されている。その概要は学校レベルの“gains”⁽⁷⁾ に基づいて、上位20%の学校がボーナスを得るというものであり、対象となった学校では教員は1人1000ドル、職員は500ドル、加えて学校運営費として2000ドルを受け取ることになっている。他のテキサス州の5都市（オースティン、エルパソ、フォートワース、サンアントニオ、ヒューストン）を含むパネルデータの分析の結果、ダラスのインセンティブ・プログラムには学業成績の改善について効果があったと報告している。ただし、ヒスパニック、白人率の高い学校に対しては大きな効果があった一方で、黒人率の高い学校に対してはあまり効果がなかったとも述べている。

Lavy (2002) は、イスラエルのプログラムを扱ったものであるが、インセンティブ・プログラムの効果について学校資源プログラム（教員加配措置）との比較において分析しており、興味深い。イスラエルのインセンティブ・プログラムは1995年に中等教育学校62校で導入された。生徒1人当たり単位数、入学資格授与率、中退率という指標に応じて業績を測定し、社会経済的要因を考慮した上で業績指標の平均値および前年度からの改善分によって順位付けを行う。上位3分の1のみが賞与を受け、さらにその中で順位が配分額に反映される。報酬のうち4分の3が教職員給与として、4分の1が教育環境改善に使われている。計量分析の結果、インセンティブ・プログラムは成果を改善しており、不利な家庭背景の生徒に対してより改善効果があることが明らかにされている。また、教員加配措置と費用対効果を比較すると、インセンティブ・プログラムの方が効果は高いとしている。

一方で、SBPA に対して、その効果を疑問視する研究や意図せざる結果を指摘する研究も存在する。Smith and Mickelson (2000) はノースカロライナ州の Charlotte-Mecklenburg の改革について、時系列的な成果指標の改善の傾向は同州の他学区でも同様に見出すことができ、改革の効果があったのかは疑わしいとしている。また、King and Mathers (1997) は、SBPA を導入したインディアナ州、ケンタッキー州、サウスカロライナ州、テキサス州の学校、教育行政関係者に対するインタビュー調査を行い、その結果として教員の動機づけにおける効果と副次的な効果があったことを報告している。すなわち、アカウントビリティ・システムは学校改善のための努力やチーム作りを促進するというプラスの作用がある一方で、成果指標に沿った「狭められたカリキュラム」の実施を促すといったマイナスの作用があるということである。また、動機づけとしての効果も、財政的な報酬によるよりも悪い業績評価に対する評判や制裁措置というネガティブなものが、それを回避すべく努めるようになるという意味で強い動機づけとなっていることを指摘している。

(3) 学校レベルの業績評価に応じた報酬システムの運用上の課題

このように、SBPA の効果については必ずしも明確ではないが、学校評価を学校単位の報酬に連動させることが教員への動機づけとなり、学校改善が図られる可能性は高いと言えるだろう。ただ、我が国における学校評価は、学校改善につなげるという理念においては海外における学校評価と大きな相違はないものの、長きにわたって外部評価を排他的に捉え、自己診断的評価に重きを置いてきた点でその実態は大きく異なる。我が国において、例えば、SBPA のような形で教員への動機づけを図ることにより、学校評価の結果を学校改善につなげる取組みを検討していくためには、評価方法のあり方にかかる次の2点を重要な検討課題として挙げるができる。

第一に、学校教育の成果の測定方法に関する問題である。

学校評価を診断的な使用に留めるか、それとも報酬に結び付けるかにかかわらず、学校教育の成果における教員の寄与分について測定することは、教員の動機づけを促す上で必要不可欠である。我が国における学校評価は、学校教育の成果というよりも教育活動のプロセス自体を診断的に評価することに重きを置いてきたように思われるが、それは、学校教育の成果の測定方法が確立していないことにも起因する現象と言えるかもしれない。

学校教育の成果は無論学業成績のみによって測られるものではなく、何を指標として測定するかという判断それ自体が難しい課題でもある。ただ、各学校の教育活動の成果には児童・生徒の社会経済的な背景（SES）による寄与分が反映されている可能性は極めて高く、これを指標化する際には、そのローデータを診断ないし報酬の決定に用いるのは誤ったフィードバックを引き起こすことにつながるという点について、十分に考慮すべきであろう。

前節で紹介した海外の事例における成果指標の測定では、成果の増分（期首と期末の成果の差）を対象とする、もしくは、回帰分析によってSESの寄与分を推定し、調整するというアプローチがとられている。こうしたアプローチは学校教育の成果測定の精度を高めることに寄与するはずである。児童・生徒のSESの寄与分を推定するためには、成果指標の作成に際して、児童・生徒集団に関するデータの収集と調整方法の検討が併せて必要となろうが、このようにして精度の高い測定手法が見出されるならば、それは教育活動のプロセスについての診断的評価に重きを置いてきた我が国の学校評価のあり方を見直す契機ともなり得るだろう。

第二に、学校教育の成果を測るための客観的指標の作成に伴う問題である。

先述のように、我が国における学校評価は、学校教育の成果というよりも教育活動のプロセス自体を診断的に評価することに重きを置いてきた。こうした評価は各学校の改善に向けた教員への細かいフィードバックを可能にするが、その評価項目や評価手法は学校の多様性に伴って大きく異なり、学校間における相対的な比較を行うことには不向きである。勝野（1993）も指摘するように、我が国の学校評価論においては、「学校経営評価」と対をなす概念として、地域教育経営的観点から教育行政機関が学校教育をたてなおしたり、具体的な施策を展開したりするための手段としての評価を位置づけるものとして「学校教育評価」という概念を掲げてきたにもかかわらず、地域の中で学校を序列づけるような相対評価的観点をほとんど持ってこなかったのである。

学校単位で報酬を支給するような場合に限らず、2007年の法令改正による我が国の新しい学校評価システムにおいて想定されているように、学校評価結果に基づいて学校設置者が予算・人事面での学校支援を行うような場合においても、学校間で相対的に比較可能な評価の尺度を設定しておくことは必要不可欠と言えるのではないだろうか。ただ、それが、診断的な評価において設定される複数の評価項目を、何らかの限定された指標に情報縮約することによって行われるのだとすれば、

フィードバックのための情報を抽象化することにもなってしまうかねない。その意味で、評価指標の設定にあたっては、教育活動のプロセスにかかるきめ細かいフィードバックと、学校間の比較を視野に入れた教育活動の成果測定の間で、どのようにバランスをとるのかという点に関して価値的な判断が求められることにもなるのではないかと考えられるところである。

5 総括

本稿では、まず、我が国における学校評価は、その歴史的経緯を見ても、自己評価を中心に据え外部評価を排除する傾向が強いことが窺え、そうした中で行われた2007年の法令改正により、自己評価の透明性・客観性を担保するものとして外部評価が位置付けられたことの意義は大きいということを描した。しかし、校長を対象とした質問紙調査から得られたデータの分析を行った結果、まず、保護者など学校の外部者の意向が、学校的意思決定、特に教員の専門的技術に関わる事柄についての校長の意思決定にもたらす影響は小さい。そして、外部評価が実施されることにより、外部者の意向が、学校の教育目標等のような学校経営の方針に関わる事柄についての校長の意思決定に影響を与える様子は観察されたものの、教員の専門的技術に関わる事柄についての校長の意思決定にはそれほど大きな影響を与える様子が見られなかったことから、現行システムにおける外部評価が学校改善を促すためのツールとして機能する可能性には限界があるものと予測されることを示した。

米国を中心に実施されている SBPA の取り組みにおいては、学校レベルの業績評価の結果を学校への報酬のあり方に連動させることで、教員らの学校改善に向けた意識に一定の影響を与えていることが窺えるが、我が国においても、教員による学校経営や教育活動の実態を、適切な評価者が適切な方法で評価することが必要であり、そうした学校評価の結果を踏まえ、例えば学校に対する報酬の支給や支援の実施等を通して教員らのインセンティブ向上を図る仕組みを整備することが、学校の評価結果に応じた学校改善を促進する上で必要とされているのではないかと、というのが本稿における主張である。

教員のインセンティブ向上を図るための方策のあり方については、SBPA がすべてではなく、その実践結果から窺える課題を踏まえ、我が国における学校の実態に応じて、どのような方策が有効であるのか検討を重ねる必要があるだろう。教員のインセンティブ向上を図るための施策に必要な学校評価情報とはどのようなものかという観点から、誰がどのような手法をもって評価を行うことが求められているのかといった点を含め、学校評価システムの設計と運用のあり方について、今後さらに研究を深めていく必要があるものと思われる。

注

- (1) 筆者が2004年8月に関東地区の公立小学校校長を対象に実施した「学校運営における学校と保護者・地域住民との関係についての実態・意識調査」(実施責任者：東京大学大学院教育学研究科 教育行政学研究室 教授 小川正人 助教授 勝野正章)を指す。これは、関東地区(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)における公立小学校校長5,271名から無作為に抽出した1,053名(抽出率20%)を対象として実施したもので、395名からの回答を得た(回収率37.5%)。回答を得た395名の都道府県別内訳は、茨城県53名(都道府県別回収率45.3%)、栃木県53名(都道府県別回収率62.4%)、群馬県34名(都道府県別回収率48.6%)、埼玉県54名(都道府県別回収率32.7%)、千葉県63名(都道府県別回収率36.6%)、東京都86名(都道府県別回収率32.0%)、神奈川県52名(都道府県別回収率29.7%)

となっている。

- (2) 「学校運営において意思決定を行うにあたり、どなたの意向や要望をどの程度参考にされますか？」との問いに対し、「教育目標・計画・課題の設定に関して」及び「カリキュラムの内容に関して」の各事柄について、①～⑪（の意向や要望）をそれぞれどの程度参考にしているか、5段階で回答を得た（①国の政策動向や政策文書、②都道府県教育委員会の指導・助言、③市町村教育委員会の指導・助言、④教頭、⑤教務主任、⑥教員、⑦保護者、⑧地域住民、⑨学校評議員（もしくは類似委員）、⑩児童、⑪その他）。本稿で使用したのは⑦保護者と⑧地域住民にかかるデータである。
- (3) 葉養（2009）は、学校評価の体系は、自己点検・自己評価と外部評価から成り立ち、外部評価はさらに学校関係者評価と第三者評価に分けられ、三つの方式が含まれることと併せて、四つの階層構造一すなわち、①学校の定義や教育課程の大枠（法令等で規定）：国や地方の政策評価のレベル、②それぞれの学校のミッション、個性にかかわる戦略：設置者や学校管理職の学校づくりに関する評価のレベル、③学校組織や学校運営：学校管理職のリーダーシップ、教職員の協働性など組織や運営の評価のレベル、④教育活動：それぞれの教職員の授業や教育活動等に対する評価のレベルを持っていることを理解する必要があるとしている。その上で、学校評価の進め方を考える場合重要なのは、学校評価の方式それぞれに利点と弱点とがあることであり、どのような階層でどのような方式が親和的であるかを検討する必要があると指摘する。
- (4) OECD(2009)は、OECD が実施した教授・学習に関する国際調査の結果報告書である。教員の職能成長や教員に対する評価とフィードバック、学校のリーダーシップ等についての調査を行ったもので、世界23ヶ国が参加している。
- (5) ただし、集団を単位とした報酬システムであれば一方で「ただ乗り」問題も生じうることになる。
- (6) SIRP は議会の共和党、民主党の双方の賛成の下で導入された。SIRP などのアカウントビリティ・システムは、教育改革のための売上税導入に対する産業界の要求として政治的交渉の結果導入されたものであるという（Richard and Sheu 1992, p. 73）。
- (7) “gains” は生徒のSES、人種を考慮して以下の手続により計算する。まず、個人レベルの今年度および前年度のスコアを人種、性別、フリーランチの資格などの属性変数によって回帰させ、それぞれ残差を求める。次に今年度の各生徒の残差を前年度の残差に回帰させる。その残差を“gains”とする。そして学校ごとにその“gains”を集計し、平均値を求める。

参考文献

- 勝野正章（1993）「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第13号、pp. 37-49
- 木岡一明（2003）『新しい学校評価と組織マネジメント』第一法規
- 中田康彦（1997）「教員給与の政策と制度改革に関する比較研究—日本、アメリカ、イギリス—：アメリカ(4)米国教員給与制度の理論的背景～公務員・民間部門における人事管理論の検討を中心に～」東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要第17巻、pp. 45-52
- 葉養正明（2009）「OJT を生かした教員の職能開発と学校診断方式の学校関係者評価の試行」『教員の質の向上に関する調査研究（二年次報告書）』国立教育政策研究所
- 前川喜平（2007）「学校評価と教員評価について」日本教育経営学会紀要第49号、pp. 124-128
- OECD（2009）Creating Effective Teaching and Learning Environments : First Results From TALIS
- Cooper, S. T. and E. Cohn, 1997, “Estimation of a Frontier Production Function for South Carolina Educational Process”, *Economics of Education Review*, 16(3), pp. 313-327
- Kelley, Carolyn and Herbert Heneman and Anthony Milanowski, 2002, “Teacher Motivation and School-Based Performance Awards”, *Educational Administration Quarterly*, 38(3), pp. 372-401
- King, Richard A. and Judith K. Mathers, 1997, “Improving Schools through Performance-Based Accountability and Financial

- Rewards”, *Journal of Education Finance*, 23, pp. 147-176
- Ladd, Helen, 1999, “The Dallas School Accountability and Incentive Program: An Evaluation of Its Impacts on Student Outcomes”, *Economics of Education Review*, 18(1), pp. 1-16
- Lavy, Victor, 2002, “Evaluating the Effect of Teachers’ Group Performance Incentives on Pupil Achievement”, *Journal of Political Economy*, 110, pp. 1286-1317
- Murnane, R. J. and D. K. Cohen, 1986, “Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and A Few Survive”, *Harvard Educational Review*, 56(1), pp. 1-17
- Richards, Craig E. and Tian Ming Sheu, 1992, “The South Carolina Scholl Incentive Reward Program : A Policy Analysis”, *Economics of Education Review*, 11(1), pp. 71-86
- Smith, Stephen Samuel and Roslyn Arlin Mickelson, 2000, “All That Glitters is Not Gold: School Reform in Charlotte-Mecklenburg”, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(2), pp. 101-127

(受理日：平成22年3月3日)