

学校評価をめぐる教育委員会の位置と役割

—— 戦後期学校評価構想の再検討 ——

摂南大学 木 岡 一 明

I. 問題状況と本論の視点

学校評価については、これまでも種々の論議がなされてきた。⁽¹⁾各地でも、多様に基準が作成され、試行が重ねられ、学校評価実践の普及と定着が図られてきた。⁽²⁾しかし、それでもなお今日、学校評価が、わが国の学校経営さらには学校そのものを改善し、よりよい学校を構築するための道具として捉えられるには、リアリティを欠落させている。

このような状況が生み出されてきた要因や経緯については、すでに筆者自身、指摘してきたところであるが、⁽³⁾改めて、本論において、学校評価に関する教育委員会の役割や位置づけの曖昧さの問題を取り上げることとする。

戦後わ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されてきており、教育委員会には消極的な位置づけしか与えられていない。しかし、その一方で、学校評価基準の開発を中心的に担ってきた機関は教育委員会であり、教委に付設された教育センター・研究所の有する調査機能が、基準や評価法の開発を促進してきたという実態がある。⁽⁴⁾この学校評価を行う主体（学校）と、学校評価を促進する主体（教委）とは、どう統一的に把握しうるのであろうか。むしろ、この両主体の齟齬が、学校評価を、学校のリアリティからも教委のリアリティからも疎外し、学校評価の定着・普及を阻んでいると捉えられる。

そこで本論では、学校評価をめぐる教育委員会の役割に焦点を当てて、教育委員会が学校評価を定着・普及させる上で、何をなすべきか、何をなしてはならないのか、について考察する。その際、教育委員会の積極的な役割が強調された戦後期学校評価構想⁽⁵⁾を再吟味することからはじめ、行政の責任が問い直されている今日の状況下において、その構想のどこに問題があり意義があるのかを見直すこととする。

II. 戦後期学校評価構想における教育委員会の位置づけ

(1) 学校評価目的に表れた科学的客観的教育行政志向

戦後逸早く、学校評価の導入に組織的に取り組んだのは第4回 I F E L 農業班であり、その成果は『教育の協同評価』（以下、「I F E L ④」と略記）と題されて、昭和25年7月に公刊されている。その後、I F E L では、普通教育分野でも、学校評価に関するワークショップが開かれ研究が重ね

られていった（第5回・第6回・第8回）。こうした動きに刺激された文部省初等中等教育局中学教育課が『中学校・高等学校 学校評価基準（草稿）』（以下、「文部省草稿」と略記）を全国に配付したのが、昭和26年初頭であった。さらに、この草稿に対して寄せられた各地の意見を参考にして、文部省に置かれた学校評価基準作成協議会（委員長 星一雄都立九段高等学校長）が、『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引（試案）』（以下、「文部省試案」と略記）を発表したのは、その年の6月のことであった。この翌月には、「教育課程の評価」の章を盛り込んだ改訂『学習指導要領一般編（試案）』が、学習指導要領使用状況調査に基づいて出されている。また翌年には、教育委員会が全国市町村に一斉設置されている。

こうした経緯が示唆しているのは、学校評価の普及・開発に地方教育委員会が直接・間接に関わっていることである。周知のように、教育委員会法は、「教育の調査及び統計に関すること」を教委の事務事項とし（第49条17項）、そのための部課を必置として（第44条）、科学的客観的な教育行政の展開を予定したものであった。学校評価は、その科学的・客観的な教育行政の一環として位置づけられようとしていたと考えられる。

すなわち、学校評価が、「教育委員会の農業教育に関する行政や指導・助言に資料を提供すること」を目的の一つとし（「IFEL④」）⁽⁶⁾あるいはもっと包括的に、「各地の教育委員会その他の機関又は団体が管下の又は所属の学校について、現場の実情に即した新教育の実践の状況を調査し、学校教育の改善を推進する適切な方策をたてるについての指針を、提供しようとするもの」と捉えられていた（「文部省草稿」）⁽⁷⁾。「文部省試案」でも、「本書は、教育委員会が管下の学校の実態をいっそう充実改善しようとする場合に、これを援助するために作成された」（「序」）と当時の初中局長辻田力が著し、⁽⁸⁾「教育委員会が管下の学校に、学校評価の実態（施？）を計画し奨励し援助することによって、管下の学校全般の設備や教育活動の実態を明らかにすることができ、指導上の基礎資料を得て、^(ママ)適確な指導方針を立てるためにも、有効な方法として役立つであろう」（「）内筆者補）と捉えられていたのである。⁽⁹⁾

とりわけ「文部省草稿」では、「学校評価を広く組織的計画的に行うことにより、『^(ママ)広く市町村の、都道府県の、及び国の学校教育の実態を、具体的でしかも分析された形において明かにし、』もって、『各段階の教育行政当局に対して、管下の学校教育全般の長所及び改善を要する点とその程度とを^(ママ)適確に指摘し、』『^(ママ)教育行政上の方策を決定するについての適確な指針を与え、』もって、『当局に対し、学校教育改善の熱意を振起させる。』と記述されている⁽¹⁰⁾。こうした記述から、各学校を対象とした学校評価の結果を各教育行政区・段階ごとに集約・総合し、教育政策や行政の意思決定上の資料にすることを予定していたことが窺えるのである。

このような学校評価の捉え方に、学校評価によって科学的・客観的な教育行政を期待しようという認識を見出すことができる。宗像誠也は、「現場の研究調査によって末端の実情が把握され、それに応ずる計画が立てられ、その情報が末端相互間に交換される一方、順次段階的に整理され濾過されつつ中央に集められ、中央はこれによって末端の実情に精通した上で全体の計画を立てるとと

もに、全体としての傾向と、また一般に役立つ現場の事例とを末端に還流させる。このような情報の縦横の交換交流が充分に行われることを前提としてはじめて、末端の自主性は全体の計画性の中に位置づけられ、中央の計画性は強制力を伴わずして末端の自主性を包摂し得るのである。」と説き、⁽¹¹⁾「文部省試案」を「教育の事実を構成する諸要因に対する、科学的研究調査」の一つに数えていたのである。⁽¹²⁾そして、戦後期の学校評価は、上記の目的記述からするかぎり、科学的客観的教育行政にとっての必要条件として位置づけられようとしていたのである。

(2) 学校評価法に表れた教育委員会の指導性

学校評価が、科学的客観的教育行政を志向する（少なくともその資料となりうる）かどうかは、学校評価をどのように実施するかという学校評価法と結びつく問題である。

戦後期を代表する学校評価構想の一つである「I F E L④」は、その書名に「協同評価」を謳っていたように、各学校による自己評価よりも訪問委員会による協同的な評価法を強調するものであった。さらに、それを発展させた「文部省試案」もまた、協同評価法の意義を前面に打ち出していた。そもそもこれらの学校評価構想が、アメリカにおける学校評価の手引書“Evaluative Criteria”をモデルとし、その“Evaluative Criteria”が、訪問委員会による他者評価＝協同評価法を積極的に採用していたことから、一面、当然の結果であると捉え得る。⁽¹³⁾しかし、教育委員会制度が未発達で学校評価も初めて導入しようとする日本と、教育委員会が発達し学校評価も10年余の歴史を有するアメリカとでは、協同評価法における教育委員会の位置づけ方に違いが表れていた。

まず「I F E L④」では、「評価の方法」を自己評価と協同評価に分けた上で、前者については、「校内教師の評価能力を養うこと」や「随時に評価できること」に利点を認めつつも、「ややもすると自己に甘くなりがちになり、公平な評価ができない欠点がある。」とし、後者については、「概して正しい判断に導かれて評価するから、評価が甘すぎるということはない。しかし随時に行うことは容易なことではなく、また経費も伴うことであるから、一般に教育委員会等によって行われるほかはないであろう。」と、訪問委員会形式の限界を認め、消極的に教育委員会による評価を示唆していた。⁽¹⁴⁾ところが、「文部省試案」においては、教育委員会の役割が積極的に打ち出されていたのである。

すなわち「文部省試案」では、「学校評価については、学校の自己評価を奨励し、訪問委員会の構成を援助し、また自ら訪問委員会を構成するなど、おそらくすべて教育委員会が主体となることであろう。」とし、「教育委員会は、まず学校評価基準をすべての学校に配布し、その研究を奨めるとともに、協同評価の実施計画をたてなければならない。これと前後して、教育委員会は学校評価のための研究協議会をもって、その趣旨を徹底させるとともに、一、二の学校で評価を試行することにより、評価要領の研究と評価者の訓練を行う。この際所在の大学の協力を得ることは望ましいことである。」と示唆し、さらに「教育委員会自体が学校評価を通して評価されるという面がある。これについては、教育委員会は謙虚な気持ちでその結果を検討すべきであろう。」と指摘して

いた。⁽¹⁵⁾

当該学校への管理責任を負っている教育委員会に対するこのような役割期待は、消極的なものであれ、「Evaluative Criteria」には見出されない。むしろ、「Evaluative Criteria」では、教育委員会による学校行政をも評価領域に取り込み、第三者的な訪問委員会によって行政—経営—教育を総合的に把握して、それらの問題構造を解明し改善の方向を探るものであった。

こうした違いは、学校評価における教育委員会の役割についての認識の相違を示唆している。日本の学校評価構想では、学校評価の結果についての責任の所在を曖昧にしたまま、学校改善を促す意味で、学校評価を普及・定着させる指導的役割を学校を管理・指導する教育委員会に求めていた。だからこそ、「教育委員会の部課のうちでもさきに述べた学校評価の趣旨からいって、管理監督の責任をもつ部課よりも、指導関係の部課が中心になるべきである」と示唆していた(「文部省試案」⁽¹⁶⁾)。それに対し、アメリカでは、学校評価が学校認定と結びついていたことと関わって、学校認定を受けるかどうかという意味で、学校評価の実施は各学校の主體的選択に委ねられており、学校評価の結果について教育委員会は学校と共同の管理責任を負っていたのである。つまり、日本における学校評価構想は、各学校において学校評価の必要性認識が希薄であったために教育委員会の指導や条件整備を抜きにして成立しえないものであったのである。アメリカの学校評価は、教育の地方自治原則に基づいて学校の管理責任を負う教育委員会の役割が明確であり、学校の質がその管理責任と関わっていることが理解されていたことを背景にして、学校評価の結果如何が、学校として認定されるかどうかを決定する学校の死活問題として各学校に周知されていたのである。

(3) 戦後期学校評価構想における教育委員会の二重規定

すでに示したように、戦後期の学校評価は、科学的客観的な教育行政の展開をも期待して構想されようとしていた。したがって、その学校評価は教育行政評価としての意味づけをも有し、評価項目には多数の行政問題が上がっていたし、評点法においても、他校との相互比較による相対評価法が採用されていた。つまり、教育委員会は被評価対象として位置づけられていたのである。しかし、同時に、そうした学校評価を企画し準備し処理する役割もまた、教育委員会に期待せざるを得ない状況にあった。つまり、評価主体としても教育委員会は位置づけられていたのである。したがって、学校の自己評価による学校の主観的歪みを排除することはできても、教委自体の自己評価的歪みを助長し、学校に対して他者評価による「客観性」の押し付けと管理当局による問責の圧力を負荷する危険性を内包していたのである。こうした押し付けや圧力に対する反発が、やがて「学校の自己評価」への転換を促し、今日では、まったくと言ってよいほど「協同評価」は支持されなくなってしまっている。戦後期学校評価構想の限界の一つは、ここに求められよう。

しかし、教育委員会に被せられた二重規定からする戦後期の学校評価構想の限界は克服しえないものであろうか。少なくとも、学校評価を企画し準備するという面における教育委員会の指導的役割は、今日においても継承されていると断言するであろう。改めて指摘するまでもなく、学校が独

自に開発した学校評価基準を用いているところは少なく、教育委員会が何らかの形で学校評価基準の開発を請け負い、モデル案として各学校に配布しているのが一般的な状況である。ここに欠落しているのは、評価項目としての教育行政事項であり、また学校の自己評価についての限界認識である。したがって、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。そして、かりに、内部改善努力が十分な学校においては、もはやそれ以上の改善を望むことはできないであろうし、内部改善努力が不十分な学校においては、内部改善努力の一環たる自己評価は不徹底なものに終わってしまいかねない。いずれにしても、学校評価は意味をなさないはずである。

学校評価をリアリティのあるものにしてゆくためには、戦後期の限界を克服し、教育委員会の位置づけを改めて学校評価に図っていくことが必要ではないだろうか。

Ⅲ. 学校評価システムの確立を目指した教育委員会の役割

(1) 学校評価の多義性

学校評価は、これまで「一つのまとまりをもった教育のための組織体である個々の学校が、その機能をどの程度十分に果たしているかを、教育の目的・目標の達成度という観点から明らかにし、その結果に基づき、学校が行う活動全般についての改善策を立てることを目的として、学校の活動全体を対象として行う、客観的・総合的評価」(幸田三郎)⁽¹⁷⁾という考え方を基本に論議が重ねられ、その発展・深化が図られてきた。

学校評価をめぐる論議として、まず、評価の客観性と価値性をめぐる問題がある。評価が客観的であるために、あらかじめ作成された評価基準が用いられ評価尺度が準備され評点化が図られ、場合によっては評価委員会が組織されている。これに対して、学校評価の形式化を招きかねない、また何をもちて価値づけるのかが曖昧との指摘もなされている。次に、評価の総合性・構造化をめぐる問題がある。学校を成り立たせている諸条件や活動を網羅的に評価する必要が示唆されていた。これに対して、相互の識別と関係が問い直され、さらに個別学校の主体的改善を重視する立場が台頭してきており、経営の動態的側面への重点化が示唆されてきている。

高野桂一は「学校教育の評価」と「学校経営の評価」の識別の必要を説き、評価主体は「単に一枚岩としてでなく構造的」であるとした。⁽¹⁸⁾ 牧昌見は「学校経営とは教育目標を効果的に達成するために、自校としてはどのような工夫を要するかを考え、実践することである。評価という時も、このような脈絡で考えるべきだ」として、外部評価的ニュアンスを含んだ学校評価ではなく「学校経営評価」の必要性を説いた。⁽¹⁹⁾ 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であり、その条件のもとで、すなわち、実態の条件の把握の上で、そこから初めて学校経営の評価がなされるべきである」として行政評価の必要を認めつつ、「本質的な学校経営機能に即して重点化が図られなければ、学校評価と称する全域の網羅主義によっては、せいぜい平板な実態把握が施されるに過ぎない」と現状を批判し、「経営過程における動態的側面自体を直接に対象とする評価が特別に含まれ」て「教育活動の効率的展開の条件を整備し、展開に至らしめる経営機

能の適否」を判断しうる「学校経営評価」の重点的検討の必要を示唆したのである。⁽²⁰⁾

こうした論議は、学校評価が多義的であることを示唆している。時期や方法、様式、対象、そのいずれをとっても、今日、学校評価を確定し難い状況にあるのである。

(2) 学校評価の多義性による問題性

今日の学校評価が、上記のような論議に基づいて「学校の自己評価」へと、また「学校経営評価」へと収斂されてきつつあることはすでに指摘した。そして、その収斂の過程において、教育委員会は、評価主体からも評価対象からも除外され、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ているかの感がある。

ここでもう一度、戦後の学校評価史を振り返ってみれば、学校評価が最も注目された時期が、学習指導要領の改訂期と重なっていることに気づく。たとえば、東京都教育委員会が「学校評価基準」を発表、改訂した時期を最初から辿ってみると、昭和28年（『小学校・中学校・高等学校 学校評価の基準（試案）』）、昭和40～42年（各学校段階別『学校評価の基準—学校評価基準とてびき』）、昭和56～58年（『東京都公立学校評価基準』）であり、それぞれ学習指導要領の昭和26年、33年、52年の改訂と連動したものであった。⁽²¹⁾ 都教委は、「学校の自己評価」原則を逸早く謳い、学校＝学校評価の評価主体、学校＝教育課程の編成主体という認識から、これらの基準においても次第に「教育課程」領域の拡大と焦点化を図って、学校評価＝教育課程評価への転換を示してきている。そして、56年の『東京都公立小学校 学校評価基準』作成委員でもあった当時の都教委主任指導主事西村孔希が、「東京都の場合は特に、移行措置要領だとか、教育課程編成要領だとか、指導要録、あるいは教育課程届、それからこの学校評価というふうな、新しい教育課程にかかわる一連の事業という位置づけが、今回は非常にはっきりしている」⁽²²⁾と述べているように、都教委にとって学校評価基準の作成は教育課程行政の一環であり、基準行政的性格を帯びたものとして捉えうる。⁽²³⁾

このような都教委の例は、学校評価の多義性が行政管理の文脈で解釈された場合には、学校評価基準の開発が教育課程基準を中心とした基準行政として矮小的に展開されかねないことを示唆している。同時に、基準行政の総括としての学校評価基準は、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を失い、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に止めてしまう。教育委員会にとっての学校評価の必要性は、トータルには、公教育機関としての学校の水準の確保と発展にあるにしても、直接的には、各学校に対する教育行政作用の適否を判断し、より効果的な教育行政の展開を志向していくことに求められねばならない。

そうした学校評価を実現していくためには、学校評価の多義性を克服し、多元的な学校評価システムを確立していくことが必要である。

(3) 学校評価の多義性の克服

学校評価が今日、多義性を帯びているのは、まず、学校についての総合的評価を志向するか否かに関わっている。総合的であることの困難さが、評価領域を特定化あるいは焦点化していく志向を生み、その結果、様々な評価観を派生させ、また学校の内部閉塞を招いているのである。永岡 順が、この点と関わって「個々の学校での評価活動が重要であることはいうまでもないのだが、学校と教育行政機関あるいは大学、研究機関等との協働によって行われる学校評価の展開も、これからの学校経営にとって必要なこと」⁽²⁴⁾と指摘しているように、総合的評価が、学校単独において困難であるのであれば、教委をはじめとした様々な関係機関との協働的な評価を導入することによって可能性を開きうる。そして、こうした協働的評価を導入することによって、一つの立場から下された評価が全体の検討に付され、その過程において調整・共有が図られていきうる。つまり、主観的判断が客観的修正を受け、全体として一つの方向が導かれうるのである。これによって、学校評価による行政からの一方的な管理に対する不安が解消されるとともに、各々の立場においてなすべきことが明らかにされ、機能的な連関も図られていくであろう。

このような学校評価は、全体として一つの学校評価ではあるが、個々の立場・領域からする自己評価を基礎単位としたシステムと見なすべきであろう。すなわち、学校に関わるすべての主体が、自己の活動を評価し、相互に照らし合わせ、全体としてあるべき方向を探っていく営みを、学校評価と捉える考え方の提唱である。

臨教審は、行政基準の緩和を打ち出し、各学校の裁量範囲の拡大による学校教育の柔軟性を求めた。学習指導要領も、この基本方針に即して改訂されようとしている。したがって、ますます学校の選択幅は大きくなり、学校評価によって方向を見定め修正・発展を図っていく（専門性原則）必要性が強まっていくであろう。それだけに、父母を中心とした地域住民の教育意思（私事性原則）が、どのように学校教育に反映されていくかが問題とならざるをえない。それを調整していく役割（公共性原則）が教育委員会に求められるのであるから、地域全体としての協働的な学校経営を可能とする制度基盤を整備する責任が、教育委員会に課せられねばならない。

戦後期の学校評価構想は、未熟ではあったものの、このような地域学校経営を志向していた、と述べている。協同評価の提唱は、それを端的に表明したものであった。それを今日的に捉え返し、教育の公共性、私事性、専門性を多元的に組み入れた学校評価システムを確立してゆくところに教育委員会の重要な役割があると考えられるのである。

<註>

- (1) 戦後の学校評価論の系譜については、拙稿「戦後日本における学校評価論の系譜的検討」（大塚学校経営研究会『学校経営研究』第6巻 昭和56年）を参照されたい。
- (2) 各地における学校評価実践の動向については、拙稿「日本における学校経営診断方式の現状と問題点」（高野桂一編著『学校改革・改善と経営診断（実践学校経営診断①）』ぎょうせい

- 昭和63年)を参照されたい。
- (3) 拙稿「学校の組織・運営と学校評価」永岡順他編『教育経営と学校の組織・運営(講座日本の教育経営③)』ぎょうせい 昭和62年
 - (4) 中留武昭「地方教育センター等における学校経営評価の展開過程」国立教育研究所内学校経営評価研究委員会『学校経営診断の開発に関する基礎的研究』昭和58年 参照。
 - (5) 戦後期学校評価構想については、拙稿「戦後期学校評価構想における文部省試案の位置」(『日本教育経営学会紀要』第25号 昭和58年)を参照されたい。
 - (6) 第四回教育長等講習農業班『教育の協同評価』文教書院 昭和25年 24頁。直接目的として、この他に5点が上げられている。
 - (7) 文部省初等中等教育局中学教育課編『中学校・高等学校 学校評価基準(草稿)』(ガリ版刷発行年月は、正確には不詳であるが、記述内容から昭和26年初頭発行と推定される。)1～2頁。
 - (8) 文部省内学校評価基準作成協議会編『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引(試案)』実教出版 昭和26年 「序」
 - (9) 同前 1頁。
 - (10) 上掲(7) 2頁。この他、4点にわたって「学校評価の目標」が示されている。
 - (11) 宗像誠也「教育研究調査行政を確立せよ」(著作集③)青木書店 昭和49年 84頁。
 - (12) 宗像誠也『教育行政学序説』有斐閣 昭和29年 172～173頁。
 - (13) アメリカにおける学校評価については、永岡順「アメリカの学校評価」(『学校運営研究』昭和37年12月号)を参照。
 - (14) 上掲(6) 32頁。
 - (15) 上掲(8) 5頁。
 - (16) 上掲(8) 5頁。
 - (17) 幸田三郎「学校評価」『教育学大事典』第1巻 第一法規 昭和53年 431頁。
 - (18) 高野桂一『著作集③ 学校経営の科学(経営過程論)』明治図書 昭和55年 参照。
 - (19) 牧 昌見「子供の成長を促す学校経営の評価」『児童心理』昭和50年3月号。参照。
 - (20) 吉本二郎「学校経営評価論」『学校教育研究所年報』第23号 昭和54年。参照。
 - (21) 東京都における学校評価基準の変遷については、拙稿「東京都学校評価基準の変遷にみる戦後学校評価史」(『日本教育経営学会紀要』第26号 昭和59年)を参照されたい。
 - (22) 座談会「学校評価と教育計画」『総合教育技術』昭和57年2月号 西村発言。
 - (23) こうした性格と問題性については、拙稿「地方教育委員会における教育課程行政の態様に関する一考察」(京都教育大学教育経営研究会『現代学校研究論集』第2巻 昭和58年)を参照されたい。
 - (24) 永岡 順「学校評価の原理と学校経営」『学校運営研究』昭和54年1月号 124頁。