

書評

窪田眞二・木岡一明編著

『学校評価のしくみをどう創るか
先進5カ国に学ぶ自律性の育て方』

水本徳明*

本書のタイトルである「学校評価のしくみをどう創るか」は、今日の学校関係者の多くが抱える課題である。政府や地方自治体の政策担当者、学校管理職など、それぞれの立場で「学校評価のしくみをどう創るか」が検討されている。そのことはわが国の公教育経営構造の重疊的な性格が、いまや「学校評価」をめぐる現れていることを示している。国から地方、行政から学校への分権化が進んでも、あるいは進んできているが故に、学校評価という点については国主導あるいは行政主導のシステム化が推進されなければならない。このようなねじれは、組織としての学校の自律性を学校が自ら高める、そのためのしくみを外部から創るということに伴うねじれであり、学校評価に関わるアポリアであると言ってもよい。そのような意味で、本書は実践的に極めてタイムリーなものであると同時に、研究的にも重要な論点を扱っている。しかも、「学校評価のしくみをこう創ろう」というのではなく「どう創るか」という本書は、問題の複雑さに自覚的である。

序章は「5カ国の学校第三者評価の動向から何が見えてくるのか」のタイトルの下に、諸外国の制度を分析する枠組みとして「学校の自律性を促進するための第三者評価」、「学校改善のための学校評価として不可欠な要素」、「自己評価と第三者評価の関係」の3点を挙げ、解説している。そしてI章からV章までは、それぞれこの枠組みに沿いながらニュージーランド、イギリス、アメリカ、ドイツ、フランスの学校評価について、導入の背景、しくみ、影響、課題などが論じられている。もちろん、各国の学校評価の取り組みは多様であるが、本書には資料として「5カ国の『学校評価制度』比較表」が掲載されており、「学校自己評価」、「外部機関評価」、「教員評価」の観点から5カ国（米国についてはPACTチャータースクールの例とミネソタ州アノーカ・ヘネピン学区内公立学校の例が掲載さ

*筑波大学大学院人間総合科学研究科

れ、ドイツについてはノルトライン・ヴェストファーレン州とその他の州に分けて掲載されている)の制度の特徴を捉えることができるようになっている。

Ⅵ章は「日本における学校評価の現状と課題」のタイトルのもとに、まず学校評価が「学校に関わる事項(特性や雰囲気を含む)に対する一定の価値判断である」と定義され、学校評価のうちで「『学校全体のあり方の変化を解発するポテンシャル(潜在的エネルギー)を備えたもの』に着目し、そのポテンシャルが現実の力を発揮したときに『学校組織開発のための方略としての学校評価』となる」、また「学校組織開発」とは「学校(組織)が、社会的な刺激を受け、その刺激に向きあいながら、自己の有様を自ら省察し、その長短得失を見定めて、自らの判断と振る舞いによって自己の組成を組み替えていく営み」との考えが述べられている。その上で、学校評価が定着しなかった理由や今日の学校評価ブームの契機、日本における学校評価とその研究の歴史、今日の各地の取り組み実態について解説されている。

Ⅶ章は「諸外国の奮闘から何を学び取るか」である。ここではまず「整備されるべき周辺の制度」として、第一に学校経営参加制度について、「学校経営への保護者や地域住民による参加制度の見通しのないままに学校評価の制度が進行していけば、すぐに壁に突き当たる」ことが指摘されている。また第二に、学校評価の指標としての教育課程の基準について、それが学校間の競争の元凶となったり、子どもの出身階層を考慮したうえで「付加価値」を判定するような方法が新たな問題を引き起こしたりする可能性が指摘され、「時間をかけて試行錯誤を繰り返している各国の取り組みの奮闘から、単純に子どもたちの成績だけで学校評価をすませるわけにはいかないという意気込みをこそ学び取るべき」と述べられている。そして第三に学校予算について、学校が改善に取り組むための予算面での裁量の拡大が主張されている。次いで「学校評価をめぐる課題の先取り」として、第一に、人事考課につながる教員評価と学校改善のための学校評価を連動させると、学校評価をめぐる不信や抵抗を生むであろうこと、第二に、学校選択は学校評価のもつ正と負の効果をともに高める効果を持つが、「どちらかといえば負の効果をもつ意味の方がより確実に制度に影響を与える」こと、第三にどのような評価指標を設定しようと評価者の主観性を完全に排除することはできず、「主観性を認めることと恣意的であることは同義ではないことを了解した上で、評価者の主観を逆に前提とした評価方法の開発が、今求められている」ことが述べられている。

さて、本書は学校評価に関する図書としても、諸外国の教育制度の比較に関する図書としてもユニークである。学校評価に関する図書としては、学校の自律性を強化し、学校の自主的な改善を促すためのしくみとして学校評価を捉える視点がおれていないことがまず指摘できる。学校評価は往々にして学校や教職員の責任追及の手段として捉えられ、学校や教職員が守りの姿勢をとり、萎縮してしまう可能性がある。実際、そのような問題は現実にもしばしば観察される場所である。そのような現実に対して、学校評価の根本的な意義を学校の自律性という点において再確認することは極めて意義深いことといえる。

そしてその観点から、学校評価のしくみに関わる論点を明確に取り出し、議論を深めていることは重要である。政府による評価指標の設定と学校の自主性・個別性の関係、学校間の競争と学校の自主的改善の関係、内部評価と第三者評価の関係、評価の客観性と主観性の関係、学校評価と教員評価の関係など、学校評価をめぐるのは難題が横たわっている。本書はそれらが難題であることを指摘するとどまらず、現時点での研究に基づく可能な限りの回答を提出している。今、自治体の審議会などによって短期間で学校評価のしくみが作り上げられ、そのような難題を置き去りにして学校評価の現実だけが進行しようとしている。本書は、学校評価のしくみを創ろうとする者がじっくりと検討すべき論点を明確に示している。

本書は以上のような議論を、諸外国の学校評価制度の比較研究に基づいて行っている。本書は二つの科研費研究の成果の一部であり、各国の教育制度研究の専門家が5カ国の学校評価制度について論述し、先にも述べたように、その上で5カ国の制度の比較表が作成されている。さらにその上で日本が何を学ぶべきかが検討されているのである。外国の教育制度研究が一国の制度の紹介に終わったり、日本にとって示唆的であるというような曖昧な結論に終わったりすることも珍しくないが、本書は一定の観点から文字通り諸外国を比較し、それに基づいて先にあげたような学校評価をめぐる難題について検討し、わが国が学ぶべき点を明らかにしている。

しかもその基本的スタンスは、出来上がった外国の制度を日本にも導入するというようなことではなく、諸外国がそれぞれ試行錯誤をしながら学校評価制度を創ってきたプロセスに学ぼうとするものである。日本社会が欧米先進国へのキャッチアップを目指した時代には、先進国の制度を導入するという形での教育改革

がある程度効率的に成果をもたらしたのかもしれない。しかし現在の状況はそうではない。われわれは自らの努力で新しい制度を創らなければならないのであり、その場合試行錯誤による効率の悪さは不可避である。諸外国の「奮闘」にこそ学ぶべきという本書のスタンスは、日本の教育改革に対して試行錯誤を繰り返す粘り強さを求めるものである。たとえ外国の制度を参考にして日本の制度を創るにしても、そこには必ず予期しない結果をもたらされるのであり、独自の対応が必要になることを覚悟しなければならない。逆にいえば、本書のそのようなスタンスが読者に理解されなければ、これまでの教育改革の轍を踏み、学校評価は一時のブームであったけれども結局定着しなかったという結果をもたらすことになるであろう。

最後に、学校評価の研究として、本書では必ずしも十分展開されていないと感じられる点、あるいは本書から今後の研究課題として浮かび上がってくる点を3点まとめておこう。

第一に、学校の自律性をめぐっては最初に述べたようなアポリアがある。すなわち、学校の自律性を外部からどう育てるかということである。学校評価のしくみについていえば、学校の自律性を強化し、学校が自律的に改善に取り組むための学校評価のしくみづくりが他律的に行われるという問題である。いま学校管理職が感じている圧迫感の一つの原因はそこにあるように思われる。「学校評価のしくみをどう創るか」ではなく、「学校評価のしくみを誰が創るか」の問題であるといってもよい。本書で紹介されている諸外国でも、学校評価のしくみづくり自体は政府主導で行われている。学校が自ら学校評価のしくみを創るまで政府が辛抱強く待つということにはならない。

先にも述べたように日本でも自治体などで短期間にしくみづくりが行われ、網羅的な評価表による学校評価が一律に求められるような場合も少なくない。本書でも「学校組織が『学校評価』を受け入れ、それを基盤に着実に学校組織開発を自ら進めていくことが必要である」とされ、教職員の学校評価に対する理解を深めるために、本書の執筆者も関わった自治体の学校管理職研修などが工夫されていることが紹介されている(Ⅵ章)。しかし、「学校組織が『学校評価』を受け入れ」というような関係性そのものの再検討も必要なのではなかつたらうか。

第二に、第一の問題の背景には、国は国レベルで、自治体は自治体レベルでそれぞれ公教育経営の最適化を図らねばならないという事情がある。地方分権が進

んだとしても、少なくとも自治体は自治体レベルでの公教育経営の最適化を図る責任がある。とくに日本の公教育経営は広域の人事システムに端的に示されるように、個別学校を越えた地域的なレベルでの資源配分の最適化を特徴としてきた。すなわち、個別学校の裁量を制限することにより、地域的なレベルでの資源配分の最適化を可能にしてきたのである。教育委員会は教育事業の実施主体としては自治体レベルでの資源配分を最適化する責任を負っているが、他方、学校経営に対する支援の主体としては各学校の経営が最適化するための条件整備の責任を負っている。各学校の経営を最適化するための条件整備としては学校への権限委譲が求められるだろうが、地域教育経営の最適化のためには教育委員会自体が資源配分の権限を有していることが必要である。

評価という面でいえば、このことは各学校の学校評価の総和が地域教育経営の評価にはならないことを意味している。局所的な最適性の総和はグローバルな最適性を意味しないからである。本書でも行政評価の必要性が指摘されているが、教育委員会の地域教育経営が直接的な教育事業の実施という側面と各学校の経営の条件整備という側面の2面性を持っているので、学校評価と行政評価を論理的に接合させることは難しいのである。「学校評価のしくみ」を行政評価をも視野に入れたものにしようとするなら、その接合の論理としくみをどう創るかが理論的にも実践的にも大きな課題になるように思われる。長期的には各学校を地域運営学校化し教育委員会の責任をその経営に対する支援に限定することも考えられるが、たとえば条件のよいところに優秀な教員が集まるなど局所的な最適化が生じ、地域的なレベルでの最適化が図れない可能性が出てくる。

同様の問題は、学校評価と教員評価との関係についても言える。本書では教員評価と学校評価の関係は「信頼」という観点から論じられているが、経営最適化の条件という観点からも整理されるべき課題のように思われる。一般化して言えば、マクロ（地域）－メゾ（学校）－ミクロ（教員）という異なったレベルでの教育経営とそれに対する評価を論理的にもしくみとしても接合するという課題が残されているのである。

第三に、学校評価を機能としてみるのか構造としてみるのかという問題である。VI章では機能的な観点から学校評価が定義され、さらにそれが組織開発の機能を発揮すべきであるとされている。学校評価がこのように機能的に定義されているにも拘らず、本書で取り上げられている「学校評価」は、それとして制度化され

ている構造としての「学校評価」である。諸外国の学校評価を取り上げるためにはそのような方法が容易なのは分かる。しかし、機能的な定義に即して諸外国の学校評価を分析するなら、諸外国で学校の組織開発を刺激している「学校に関わる事項（特性や雰囲気を含む）に対する一定の価値判断」は何かという観点から、廻行的に研究される必要があったであろう。そこで発見されるものはいわゆる「学校評価」とは限らない。多様な構造が学校評価の機能をもつものとして発見できたのではないだろうか。日本の学校評価の現実も、そのような観点からあらためて振り返る必要があるように思われる。一般的にいっても、日本の組織においては水平的なコミュニケーションが活発であり、それが組織活動の評価機能を持ち、さらに知識開発の機能を発揮してきた。学校においても、教職員間のコミュニケーションはそのような機能を果たしてきたと思われる。それが有効に機能しなくなったから、改めて制度としての「学校評価」が必要になったということであろうか。そうであっても、機能的な観点からの分析を構造的な観点からの分析と相即的に進めて、そこから実質的な機能を重視したしくみをつくっていかうとしない限り、学校評価は新制度論が想定するような儀礼と化してしまうように思われる。

窪田真二・木岡一明編著

『学校評価のしくみをどう創るか 先進5カ国に学ぶ自律性の育て方』

学陽書房、2004年10月、207頁、2,500円