

学校評価をめぐる組織統制論と組織開発論の展開と相克

—日本における学校評価の取組実態をもとにして—

A Review on Theory and Practice of the School Evaluation in Japan :
Focusing on the Conflict of Organizational Control and Organizational Development

木岡一明*
KIOKA Kazuaki

1. 本稿の意図と課題

今日の教育改革は、規制緩和と地方分権を基軸として学校の自主性・自律性の確立を焦点に進められている。この間、長く制定が見送られてきた小学校や中学校の設置基準も定められ、学校の自己点検・自己評価が学校の努力義務として課せられてもいる。これによって、各地では学校評価の手引書や事例集なども作成され、それをもとにした研修も実施され、学校評価の取組が進んできている⁽¹⁾。こうした動きは、学校経営のあり方を組み替える大きなインパクトになりうる。それだけに、学校の組織実態に踏み込んで、いかなる評価システムを構想するかは重要な課題である。

その際、二つの視点を考える。一つは、政府機関や学校にNPM (New Public Management) の導入を日本に先駆けて取り入れたイングランドのように、外部評価機関を設けて統制機構を整備するという視点である⁽²⁾。もう一つは、近年のニュージーランドが採用しつつある、自己組織性に着目して組織開発を促進するという視点である⁽³⁾。こうした二つの視点は、今日の日本でも、学校外部評価の実施と、学校自己評価の展開というかたちで具体化されてきている。

ただし、この二つの視点は、これまでの学校評価の歴史に照らしてみると決して新しいものではなく、学校評価への取組を促す視点として繰り返し説かれてきた。それによって、日本でも、過去において学校評価が計画的に取り組みされてきたケースがある。ただ、それが一時期のブームに終わったり、継続はしているもののほとんど機能しないで形骸化してきたりした経緯がある⁽⁴⁾。

その根底には、評価システムが組み込まれた組織として学校を律しようとする組織統制と、組織の自律的な機能である評価を組織自らの手で生み出させようとする組織開発の相克が刻まれている。前者は、組織の内実はまだ踏み込めないで学校評価の形式のみを示したにとどまり、後者は、制度依存したままいつまでも組織に成っていかない現実を乗り越えられなかったのである。この両者の抱えてきた問題は、相互に規定し合い、学校評価の形骸化を助長してきた。こうした点からすると、今日の学校評価への関心の高まりもこれまでの経過と同じ轍を歩む危険性も秘めている。

そこで、本稿では、日本における学校評価の諸論の歴史を振り返り、この両者の視点がいかなる関わりをもって展開されてきたのかの系譜を明らかにした上で、その二つの視点を整合させていくには何が必要かの観点から、日本の学校に適合的な学校評価システムについて検討していくことを課題とする。

2. 学校評価からみた日本における組織統制論と組織開発論の萌芽

(1) 視学制度の創設と学校認定

* 高等教育研究部 総括研究官

日本の視学制度は、1972（明治5）年の「学制」が督学局構想を描いた時に始まる。この督学局構想はやがて改廃されたが、1885（明治18）年に文部省に視学部が設置（翌年、視学官配置）されて、中央視学制度の基盤が固められた（以後、名称は変遷）。一方、地方でも明治初期にすでに巡回訓導や督業訓導を置いて学校視察を行わせるところがあり、これを基礎に、地方の視学制度が次第に整えられていった⁽⁵⁾。こうした視学制度は、「諸学校ヲ督シ及教則ノ得失生徒ノ進否等ヲ検査シ論議改正スルコトアルヘシ」（「学制」第15章）とされていたように、組織統制的な観点からの学校評価システムであったといえる。

さて、中央視学制度は「文部省視学官及文部省視学委員職務規程」が定められた（1908年）ことによって、基本的な内容が整備された。その翌年には、『全国優良小学校実況』（東京金港堂）を初め、『全国優良小学校施設状況』（実文館）、『優良小学校施設状況（第一篇）』（文部省普通学務局）、『優良小学校之実際』（教育実験界編纂部）などの一連の「優良小学校」関係の書物が発刊されている。これらは、文部省が定めた「小学校教育効績状規程」に基づき「優良」と認定された学校を紹介するものであった⁽⁶⁾。

これら一連の書物には、視学制度と連動した組織統制であるだけでなく、たとえば『全国優良小学校実況』の「まえがき」において「互いに協同一致して其の方針・秩序・約束を確守し、以て有機的關係を保たざるべからず・・・（中略）・・・今回の學校表彰は、教員をして協同一致事に當るの美風を作興する」と述べられ、また「學校に於ける教授訓育改善」を促す目的があるとされているように、同時に、基準に合致した改善の触発という、いわば組織開発に視点を置いた学校評価の発想を見出すことができるのである。

またそれらの官製文献と相前後して、『文部省選奨優良小学校』（今井弥市）、『模範小学校（新令適用）』『模範の小学教師』（狩野有景）、『模範的小学校経営の実際』（山松鶴吉）などの民間啓蒙書が盛んに刊行されており、識者による組織開発論的な観点も拡がりを見せていた。

（2）科学的研究法としての学校調査そして学校測定

大正から昭和の初めには、アメリカでの教育測定運動の影響を受けて、「科学としての教育（学）」が目指され実践が展開された⁽⁷⁾。それにともなって、「科学」的な教育研究が学校を場として進められた。その研究動向のうちでも「学校調査」については、岡部弥太郎ら（1938）によって詳細に分析されている。その岡部らが「如何なる目的を以て、何を、如何に調査し而して如何なる改革をなすかが一聯の過程として考へられる所に調査の真の意味がある」と述べているように⁽⁸⁾、学校調査には、国レベルの教育政策・行政における評価－改善プロセスが組み込まれていた。

一方、こうした調査（評価）から改善へという考え方は、個々の児童への指導資料としての学籍簿の様式にも反映していた。学籍簿は1879（明治14）年制定の「学事表簿様式制定ノ事」（文部省通達8号）に始まり、様式の全国的統一は1898（明治33）年に定められた小学校令施行規則による。ただし、この時の学籍簿は児童に関する形式的な記録が中心で戸籍簿的な性格が強かった。そこで、1938（昭和13）年の学籍簿改訂で児童の性行、身体状況、家庭・環境、志望に関する欄などが新設され、指導の参考資料という性格が強化されたのである⁽⁹⁾。

さらに、個々の学校経営におけるマネジメント・サイクルについての考え方も変えていった。龍山義亮（1936）は、科学的管理法の影響を受けて従来の法規中心の学校統制論的な発想から脱し、「學校設備や學級編制の状況を初めとして児童生徒の素質と努力の結果、更に教師の素質、努力、學校経営の適否等を調査することによって其の學校経営全般の價値を定むることが出来るのであって、

かかる調査測定を経て初めて其の學校經營案の價值を見定めることが出來、更に將來如何に之を改善すべきかの方案を案出することが出来る」と説き、「かかる意味に於て學校經營上には此の學校調査又は學校測定といふことが缺くべからざる重要事項として其の方法をよく研究し、科學的に合理的に之をなすことが寛容である」と示唆したのである⁽¹⁰⁾。

(3) 戦前の特質と戦後での継承

このように明治後期の日本においても、統制機構である視学制度と連動しつつも、「認定」という手続きによる学校組織開発の指向が見られた。そうした組織開発指向を促進したのは、アメリカの影響を受けた教育科学運動であった。しかし、当時の理解は浅く、そのため、実際に進められた学校調査は、岡部ら(1938)の指摘にあるように、「明確なる目的を以て調査されたものが極めて少いし、其の為方法においても亦具体性を缺いてゐる」⁽¹¹⁾ところに問題を孕んでいた。

そして戦後、アメリカ的な考え方であることが一層科学的・民主的であるとのムードの中で、教育評価研究が始められ‘evaluation’の訳語「評価」が普及した⁽¹²⁾。そのため「評価」に際しては、目的を明確にし方法において主観性をできるだけ排除することや相対評価法が説かれた。また、指導的機能が一層、強調され、学籍簿は小・中・高とも「指導要録」と改称されて、記載内容や様式への国の法的統制はなくなった(初中局長通達; 1949・9・22)。つまり、法による統制機能よりも教育科学運動が追究していた、科学的で客観的な根拠による統制機能が重視されることになったのである。学校評価も‘school evaluation’の訳語として、そうした「評価」の一種であった。

3. 戦後日本創生期における学校評価の展開

(1) 学校評価への着目

このような状況を背景にして、向山嘉章(1948)は、戦後いち早く学校評価の必要性に気づき、C I Eの「学校視察要項」を参考に「学校経営反省票」を試案としてまとめ、これをもとに「各校で研究討議の上、職員の総意で学校調査票が出来て、学校の自己診断が行われるようになったら、それこそ民主的の素晴らしい試みである」と、学校の自主的・協働的な取り組みを促した⁽¹³⁾。ここに、再びアメリカの影響を受け龍山の系譜を引いた組織開発論的な発想による学校評価論の創出を認めることができる。この向山の考え方は、当時、盛んに刊行された文部省著作による学校管理論に反映されていた⁽¹⁴⁾。

他方、戦後日本の教育委員会制度確立を企図して始められたI F E L(教育長等指導講習会、後に教育指導者講習会)では、C I E係官を通じて持ち込まれたアメリカの文献を基礎資料として、日本の学校評価を開発する試みが展開していった。その端緒を切った第4回(東北地区)農業班(1950)は、教育状況を嵐に学校を小舟に譬え、学校評価が羅針盤であり「学校教育の実態を徹底的に究明し、その改善への指標をつかむ」「最善の方法」として位置づけた⁽¹⁵⁾。つまり、教育評価一般の科学的・客観的な指向を重視する考え方に立って、学校評価を日本に導入しようとしたのである。この学校評価観が、当時の学校での気運と適合し大きな反響を呼び起こした⁽¹⁶⁾。

この反響をみて、文部省は、1951(昭和26)年に、日本において初めて「学校評価」を書名に冠した総合的な手引書(『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引(試案)』実教出版、以下「文部省試案」と略)を刊行した。その手引書では、相対評価法を採り第三者機関による他者評価法を積極的に支持していた⁽¹⁷⁾。戦前に「教師の成績評定」(『教育科学』第11冊 1932年 岩波書店)を

著した宗像誠也（1954）も、その文部省試案を「教育の事実を構成する諸要因に対する、科学的研究調査」の一つに数えた⁽¹⁸⁾。

すなわち、客観性を拠り所に緻密に事実を分析しようとする学校評価は、当時、一種の教育研究法として受け止められていたのである。そのため旧教育委員会法では、都道府県の教育委員会事務局に調査・統計の部課が必置とされ⁽¹⁹⁾、次項で詳しくみるように、文部省試案でも客観的であることと教育委員会が主体となることが同じ意味であるかのごとくに示されていたのである。

こうした発想の根底には、戦前の視学行政と結びついた学校調査を発展的に捉え返し、戦後の指導行政における科学性・客観性を根拠とした学校統制への転換を図るという考え方を見いだすことができる。しかも、これらを民主的と捉えることによって向山論の指向をも包含し、組織統制論と組織開発論の対立が回避されていたのである。

（２）文部省試案における組織統制論と組織開発論

①基本的な考え方

文部省試案では、学校評価について二つの考え方を併記して、そのあり方を説いていた。ひとつは、「自己評価を本体とする」という考え方であり、他の一つは、「外部の人達によって構成された訪問委員会」が評価するという考え方である。

前者については、「学校評価は、学校が自ら、あるいは外部の援助を得て、自校を改善するための活動」と説かれ、「学校の成績を点数や評語で表現することにより学校の格付けを行い、または、校長や教師の勤務成績を評定して、監督上の資料とするためのものではない」とした上で、「この趣旨によって、学校評価はまず学校自体による自己評価を本体とすべきものである」としていた⁽²⁰⁾。そして、自己評価において「学校が校長以下全教職員一体となり、自校の実態をあらゆる部面にわたって望ましい目標と対比して把握する、その過程において改善と建設への意欲が振起される。この過程が何よりも尊いものであり、ここに学校評価のねらいがある。」との考え方を提起していた⁽²¹⁾。つまり、組織開発論的視点を強調していたのである。

他方、後者については、学校の自己評価に対して「いっそう広い見地に立ち、いっそう豊富な経験に基づき、できるだけ客観的な評価を可能ならしめるため」として意義づけ、学校に「改善のための示唆を与える」ものと位置づけていた。つまり、この当時の教育評価一般にみられる客観性重視の観点に立って、外部からの統制を根拠づけていたのである。そのため、学校の自己評価については、「独善におちいりやすく、評価の根本要請である客観性を欠くおそれが少なくない」との見方を示していた⁽²²⁾。

では、この二つの学校評価をいかに関係づけていたのか。その関係を表現した言葉が、I F E L 第4回（東北地区）農業班が書名に用いた「協同評価」であった。したがって、その訪問委員会は「学校の自己評価を援助する協力者」であり「学校を被告とする検察官」ではない、との見方を示しつつ、訪問委員会による学校評価を「協同評価」とよび、「本書によって示される学校評価は、『協同評価に支えられた自己評価』を本体とする」と、上の「学校自体による自己評価を本体とすべきもの」を言い換えていた⁽²³⁾。つまり、協同的な学校組織開発に重点が置かれたのである。

②評価方法上の留意点

したがって、また「評価の要領」としてまとめられた評価方法上の五つの留意点は、総じて個々の学校の個別性に配慮した内容になっていた⁽²⁴⁾。

とりわけ、まず「(1) 機動性のある適用」では、「学校には、所在する地方の特殊性があり、学校独自の教育方針があり、そのほか背景も環境もすべて異なる」として、「基準をすべて一様におしつけるのではなく、学校に応じて基準を生かして使っていく」ことを示し、次に「(2) 総合的見地に立つ評価」では、「学校の実情を無視して個々の目標を同じように強調するならば、学校は重点を指向するところを乱され、学校評価が学校を援助するよりは、妨害する結果にもなり兼ねない」として、「学校のおかれた条件と背景とを十分に理解し、その学校の立場に立って観察し、あわせてその学校の新たに力を注ぐべき場面にも注意する態度」を求めている。こうした諸注意は、まさに学校の内発的な組織開発を求めるものと捉えることができる。

他方、「(3) 客観性への努力」では、評価資料となる説明や根拠の妥当性を確保する観点から証拠第一主義を掲げ、「(4) 熟練した判断」では、評価者について、「有能な教育者で、教育上の経験も広く、できれば学校評価の経験をもつ者」を求め、「客観的な証拠の上に熟練した判断が加えられてこそ、正しい学校評価が行われる」と示唆している。さらに「(5) なごやかで建設的なふん囲気」では、「アラ探し」ではなく「その学校の教育を、よくするためにという一点に両者の気持ちが結集して、信頼と友愛にみちた建設的な態度」も求めている。これらの諸注意は、訪問委員会という学校の外からの統制機構に対して、学校組織開発を支援できるよう、判断の客観性のみならず、教育とその評価についての専門性と、学校改善過程における協働性をも期待するものといえる。

文部省試案では、以上の諸注意に加え、教育委員会に対しては、「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」とした上で、「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」と提起しつつ、所在する大学の協力を得て学校評価の研究開発を進めることを「最も望ましい」との考えを示していた⁽²⁵⁾。つまり、ここでも組織統制よりも学校の組織開発に重点をおいた示唆を提起していたのである。

③その意味と意義

以上の点から文部省試案が意味するものは、①占領政策の一貫として「IFEL」において積極的に紹介され研究された、②アメリカの学校管理書に基づく理論に影響を受けた、という導入の契機だけでない。③行政主導・教育委員会中心である点において、戦前の視学制度に準拠しているものの、④学校の内発的な組織開発を重視しつつ教育委員会を主体とする地域教育経営を構想している、といった導入の背景を見出すことができる。

ただ同時に学校評価が孕んでいたのは、学校認定的な意味であった。文部省が行った学校評価についての啓蒙は、主に中等教育の手引書においてなされていた⁽²⁶⁾。しかも文部省試案においても、その序文に「中学校・高等学校がその機能を満足に果たすためには、各学校はどのような基準に合うべきものであるかを明らかにする」ことを目的に作成されたことが示されている⁽²⁷⁾。

こうした点、さらに制度的には一連の戦後教育改革が収束し内容面が問われ始める、しかも改訂学習指導要領が発表された1951(昭和26年)という発表の時期からして、⑤戦後教育改革によってもたらされた新制度の実施状況を点検する、⑥その中でも財政事情から悪条件に置かれていた「新しい」中学校・高等学校のあり方を点検し、⑦財政事情好転の萌しもあって公教育として全体の足並を揃える、といった導入の意図をも見出すことができる。すなわち、戦前において小学校の整備が認定制度的な発想で進められようとしたように、戦後の学制改革を背景に、学校評価を通じて新制中学校・高等学校の整備すなわち組織統制が図られようとしたのである。

(3) 文部省試案の影響

①「学校の自己評価」原則の拡がり

文部省は、文部省試案作成の前後、中等教育研究集会で「学校評価」問題を掲げるなど、学校評価奨励策を積極的に展開した。したがってまた、この文部省試案の影響を受けて、東京・埼玉・栃木・茨城・千葉・長野・静岡・愛知・京都・兵庫・福岡・長崎・鹿児島・大津・神戸などの各地方・学校で学校評価基準が作成された⁽²⁸⁾。日本で初の学校評価ブームが巻き起こったのである。

しかし、そのようにして作成された学校評価基準は、構成・評価項目の設定内容では文部省試案と大同小異であり、地域や学校の特性がほとんど反映されていなかった。異なっていたのは、訪問委員会などの外部機関による評価を除外し、学校の自己改善をより強調していた点である。

たとえば、いち早く「学校の自己評価」原則を表明した東京都教育委員会編『小学校・中学校・高等学校 学校評価の基準（試案）』（1953年）では、「一々の着眼点について、その実態を把握できれば事足りるのであって、その結果を集計したりして他校と比較するためのものではない。」と述べられ、評点法としても大雑把な指標しか示唆されていなかった⁽²⁹⁾。文部省試案では、相対評価法が採用され、他校との相互比較が容易なように領域毎に各評点を累積して全体のプロフィールを描く累加的集計法が示唆されていたのであるが、東京都教育委員会は、その点を批判し、個々の学校それぞれの改善に焦点化する絶対評価法を示唆したのである。

また、この東京都の案が示した、学校の努力目標・改善点を示唆する項目を関連するものどうしひとまとまりにして評価領域とし、項目毎に実態を調査して評価するという様式は、以後の学校評価論においても、教育目標を具体化してその達成度をみるというかたちで踏襲されていった。つまり、個々の学校の組織開発の視点から学校評価が展開していくことになった。そして、こうした考え方の拡がりとともに、全国的には学校評価そのものにおける学校認定的な視点や組織統制の発想は後退していった。それだけに、学校評価の実施は、各学校の組織開発指向の程度に左右されることになっていった。そのため、学校がそれまでの取組を変化させざるをえない学習指導要領の改訂とともにブームを繰り返すことになったのである⁽³⁰⁾。

②基準行政の緻密化

このような各地の状況を背景にして、文部省試案が有していた学校認定的な観点と指向は、やがて1950年代後半における基準行政の展開へと発展する。組織開発が遅々として進まない学校の内在的な統制機能よりも、外からの統制に重点化されることになったといえる⁽³¹⁾。

周知のように、学校教育法（1947年制定）では「学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、監督庁の定める設備、編制その他に関する設置基準に従い、これを設置しなければならない」（3条）と定められ、この場合の監督庁は「当分の間、これを文部大臣とする」（106条）と規定された。しかし、新制学校発足当時に設置基準が法的に定められていたのは、高等学校設置基準（1948年）のみであった。

それに対して、昭和30（1955）年には文部省高等教育局に視学委員が置かれ、さらに翌年10月、大学設置基準が文部省令第28号として制定され、大学基準は大学基準協会の内規へと性格が改められたのである。同年12月には、幼稚園設置基準も文部省令で定められた。さらに『高等学校学習指導要領一般編』（1955年）を皮きりに『幼稚園教育要領』（1956年）、『小・中学校学習指導要領道徳編』（1958年）、『小・中学校学習指導要領』（同年）が「試案」ではなく法的拘束力を有する教育課程基準として示されることになった。加えて公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準

に関する法律（同年）や義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令（同年）も定められ、初等中等教育に対する基準化も大きく進行することになった。教員養成についても重要な変更がなされた。大学設置審議会は、教員養成の課程を1学科と同等に見なし、それを設置審査の対象とすることにした。そのため1953年の免許法の一部改正によって、教職課程を審査認定することが法定されたのである。こうした一連の基準制定は、文部省試案において準備された評価基準とその作成上の観点が発展したものであるとして捉え直すことができる。

以上の点からすると、文部省試案の意義は、設置認可の仕組みを生み出す準備機能を有していた点に見いだすことができる。しかし、それだけに公教育経営において地域の特異性よりも日本全体の調和と発展に重点化されていく1950年代後半以降は、地域教育経営の発想が後退し、学校評価においても組織開発よりも組織統制論的な観点が前面に位置づくことにもなったと捉えられる。ただしまだこの当時、学校管理規則に学校評価を位置づける動きはなかった。

そのような状況のもとでの学校評価は、多くの地方では、上述したように、学習指導要領の改訂のたびに繰り返す一過性のブームに終始するものであった。それは、学校が組織統制優位のもとで制度依存し組織開発への指向を弱化させていたことを意味する。ところがそうした全体的な趨勢のなか、地方によっては、以下でみるように各学校の組織開発を通じて地域教育経営を確立しようとする試みが潰えたわけではなかった。

4. 地域教育経営としての学校評価研究開発の試み

(1) 大津市における学校評価の展開

①学校研究の一環としての学校評価

大津市では、1950年代から市立教育研究所が中心となって、学校研究の一環としての「学校評価」（当初から一貫して「学校経営評価」と規定）が取り組まれてきた⁽³²⁾。ねらいは、①合理的な根拠に立つ発展性のある教育計画の充実、②全職員の協力体制による学校経営の実践、そして③協同評価に支えられた自己評価の実施であった（資料1）。

そうした学校評価の始まりは、研究所設立の趣旨に基づくものであった。この大津市立教育研究所では、「学問的アカデミックな立場をとらず、あくまで教育現場の問題にとりくみ、しかも「研究問題は、つねに意識的実験性を帯び、その方法は科学的であること」を求め、「研究方向は、運営機構による求心的な研究集会をもちながら、遠心的に各園・学校の教育現場における助言にまで進展する」ものとして、「協同と分業の意味を研究に生かし、各園・学校の経営の充実に資する」、「現職教員の研修組織としてサービス・センターの使命を果たすために、同好会的研究組織及び教職員組合文教部と相携えて、全市一元的な研修の実をあげる」、を目標とした（資料8）。

この趣旨のもとで大津市では教育研究所を場として共同研究を推進し、「教育計画の充実に資する実証的研究」（昭和26－29年度）に取り組み、その過程で学校経営評価を実施しつつ、さらに「大津市学校教育目標の設定（教育日標に関する調査研究）」（昭和29年度）へと進んだ。続けて教科ごとに教育課程編成委員会を設置して大津市学校教育目標をふまえた各教科の教育課程編成基準を開発していった（昭和29-31年度）。そして、昭和31年度には、教育評価委員会を設置して、学校経営評価と指導要録の研究を取り上げたのである。（以上、資料1）

こうして作成された当時の学校経営評価票は、文部省試案などとは異なり、教育目標を評価対象にし、また評価方法においても訪問委員会方式を採らず学校の自己評価であり、市内全校の代表か

らなる評価委員会が市全体の結果を集約し分析・研究するという意味で「協同」的であった。つまり、地域教育経営の確立を展望しながら、そのための手段として学校評価を位置づけ、学校組織開発と地域教育開発を同時に進めようとする試みの展開であった。

②評価票の改訂と評価結果の取扱い

その後、評価委員会の組織を全校代表体制から特別委員制度に変え、市教育目標や学習指導要領の改訂に応じて六度の改訂を経ていった。(以下、各年次報告書参照)

この間、「教科指導評価」の実施、品等法の廃止、教職員の「個人としての評価」票の作成・分析(昭和53年度作成)、学校経営評価基準(狭義)の作成、「中間評価」の導入と分析、「地域」別分析、評価方法の改善のためのアンケート調査の実施(昭和53年度、昭和63年度)、二学期末に評価実施し回収した上で三学期3月初旬に報告害配布(平成2年度～平成10年度)、パソコン・ソフトによる集計表の添付(平成9年度～平成10年度)という試みを重ねてきた。

また、教育行政との連動性にも配慮されており、年次報告書には「教育委員会への希望」や「要望」の欄(自由記述)が設けられたり、「教育委員会としては、この評価結果を、教育行政上の具体的な着眼点や改善の方策を適確に立てる有力な資料として活用」、「教育行政上の有力な資料として、教育委員会がこの資料を活用」との記述、あるいは「この学校経営評価結果報告書は、昭和32年度学校訪問に関する報告書とあわせて活用されるならばいっそう効果的であろう」との記述がみられる。ただし、その後、市教育委員会届出文書である『学校経営管理計画』に「学校経営管理上の懸案要望事項」の欄が設けられて以降、そうした記述はみえなくなる。

各市立学校から集められた評価結果は、上述したように市立教育研究所内に設けられた評価委員会が集計し、その結果に基づいて、学校ごとではなく、市全体としての共通性と問題点に視点を定めて分析と考察をまとめ、その成果を年次報告書(現在確認できている最古のものは、昭和30年度版。)のかたちで発行し各市立学校に配布してきた。

しかし、昭和55年度版～58年度版は分析に趣向を凝らしたために一年遅れの集計・分析であった。また昭和52～53年度は市教育目標が改訂中のため、昭和59～60年度は市全域の集計に対する批判が強く、いずれも報告書はまとめられていない。批判の余波が残った昭和61年度も、幼稚園のみの集計・分析となっている。そして、平成9年度には予算削減の煽りを受けて評価委員会が組織されず、集計のみの報告書となり、ついに半世紀近い試みも平成10年度で終わってしまった。

③大津市における試みの意義

以上のように、大津市における試みは、市立学校の全教職員が、学校評価を通じて学校研究を深め、それによって個々の学校経営改善を進める一方、市内各学校間の協同性を高めることを目指したものであった。その試みに費やされたエネルギーは大きい。それだけの期待が、学校評価に寄せられていたと捉えられる。

しかし、報告書の記述を経年的に見ていくと、昭和62年度版以降、各領域項目に与えられた評点も、その「考察」部分も、ほとんど変化がなく、結局、真ん中の評点に集まるという中心化傾向を示している。つまり、ほどほどの評価と定型的な言い回しに終始してきていたのである。

それでもなお長きにわたって存続してきたのは、市の統一的な学校評価に重要性や有効性を見いだしてきたからである。では、どこに重要性や有効性が認められうるのであろうか。それは、筆者が集中的に大津市調査を行っていた1980年代当時、学校評価を実施していない学校が他府県にはあ

る、という話を聞いて驚く人も少なくなかったことにも示されているように、「学校を評価すること」に対する一般教職員の抵抗感の払拭にあった。そして、教職員の総意に基づく学校組織開発を実現しようとの指向を学校に根づかせることになった。この点こそが、日本の全国的動向に比して特筆される大津市の成果であった。

すなわち、学校評価に対する抵抗感がないことを基盤にして、市内のいずれの学校でも、各学期末評価や年度末評価において自由記述を主体としたものを実施し、その結果から、学校改善の方向や方策を見いだす努力を重ねてきた。つまり、市立教育研究所において集約される市内全域の学校評価結果がある種の外部評価としての機能を発揮し、それが各学校の校内研究と連動した組織開発を促す効果をあげてきたのである。この好例に、大津市立真野北小学校の実践があげられる。

(2) 大津市立真野北小学校の試み

大津市立真野北小学校（当時、前山亭校長）では、平成8年度から従来の校内研究の方式（学年部を母体）を、「研究主題のもとに教師一人一人が進めたい研究の切り口を考え、考えのよく似たもの同士で課題別のグループを構成し、部会ごとに取り組む方法」に改めた。そこには「教師自身が自らの姿勢を変えることから学校教育を変えていく」との思いがあった、という。そもそも前山校長は、自身が研修によって育ってきたとの認識を強く抱いていた。それも「やらされる研修」ではなく、自ら探究していく研究が思考力、判断力、そして何よりも主体的な実践意欲が喚起されるとの実感を有していた。

その結果、「授業によせる教師の個々の思いを出しやすく」し、「じっくり考え積極的に意見交流し合い」、他のグループとも「自然な形で交流を始め」、「いつもの年より他の先生の授業をたくさん見られて勉強になった」（「平成8年度 2学期 学校経営評価（集約）」）との感想も示された。そして平成9年度の『研究紀要』（真野北の教育 第8集）では、「今年度の研究を通して、取り組む切り口が違っていても、めざす目標は同じだと考え、所属部会以外の部会研究にも意識が向き始めている。」とされ、「研究成果を他教科や領域、さらに学校教育全体に広げたい」との抱負が示されるようになっていった。

その校内研究過程を追ってみると、「任された」ことによる研修意欲の増進、自己の教育実践への注目、そして授業評価への展開という一連の動きが読み取れる。さらに特筆すべきは、組織変容を促進している教員の存在である。この教員が、種々の意味で校内研究の推進役を担ってきた。彼は、校内研究部会では「コミュニケーション」グループに属し、その年度末のまとめ（平成9年度『研究紀要（真野北の教育 第8集）』）で、「教育活動全般を司っている私たち自身の『受け身的』な、『波風をたてない』、『従来型踏襲主義』を改める必要」を提起し、「ちょっとだけ軌道修正」することの大切さを語り、日常に潜む「常識」に対して「気軽な気持ちで発想の転換を試みる余裕とゆとりを生み出すために全精力をつぎ込みたい」と述べている。

こうした教員の姿勢が他の教職員にも影響を及ぼし、個人としての職能発達だけでなく学校としても組織開発が促進されていったのである。

(3) 大津市における組織統制と組織開発

大津市の試みは、学校間で協同して学校評価を実施するという点で、文部省試案の系譜を引きながらの科学性ということもさることながら、より特徴的には同業性による組織統制を指向していたと捉えられる。また、市の教育目標をもとに評価票を作成する経緯に表れているように、目標によ

る管理の指向も有していた。

しかし、その試みが頓挫していったことからすると、学校の組織開発に直結した機能を発揮しえなかったことを意味する。各学校からみると、市全体の動向とそこでの位置が把握できても、それによって自校の取組をいかに変えていくかの示唆を与えるものではなかったのである。

大津市において、かねてから市立教育研究所の学校評価の進め方については、時期や評価尺度、集約方法などの点でも批判が少なくなかった。市立教育研究所は、市内全体の集計を行う必要があることから、12月に市の統一様式による学校評価の実施・評価結果の提出を求めている。その際の実行評価尺度は5段階であったが、評価基準を示したのではなく、それぞれの評価者が個々に判断するものとなっていた。しかも、評価結果は市全体の傾向を学校種ごとに把握することに主眼が置かれているために、各評点の散らばりをパーセントで集約するにとどまっていた、その散らばりを自校の散らばりと対比したところで、すべての項目にわたって高得点をえるという目標が再確認されるものの、それだけでは、どこをどのように改めていったらいいのかの取組の示唆が見えてこないというのがほぼ共通した指摘であった。

そのため学校に徒労感を与えるだけで、市全体の状況を明らかにする意義を見いださなかったといわねばならない。ここには、統一的な評価票様式が陥りやすい問題が示唆されている。

5. 東京都品川区教育委員会の「新しい学校評価」の試み

(1) NPMの発想に立つ学校評価システムの創出

品川区教育委員会は、2000（平成12）年から「プラン21」と題した教育改革プログラムを展開してきた。そして、その一環として、平成14年度から「新しい学校評価」システムの導入へと動いてきた。その基本的な考え方は、『品川区立小・中学校 新しい学校評価の手引き』（平成14年4月11日）にまとめられている。

そこには、冒頭、「これからの学校は、学校経営のコンセプトを保護者や地域の方々に説明し、どんな教育活動を行って、どのような成果を出す予定なのかを明らかにするとともに、実施後は、その成果を具体的に示すなど、教育サービスの質的向上の観点から教員や学校全体の評価システムを見直す必要があります。こうした学校評価に基づいて学校づくりを進める成果を基盤にした学校こそ、品川区が目指す学校の姿です。」と書かれている。まさにNPMにおいて基本原理とされる顧客主義、成果主義、市場主義の考え方が描かれ、学校のアカウンタビリティ（結果責任、説明責任）を果たすための学校評価という観点が如実に示されているのである。

このような考え方に基づく「新しい学校評価」は、上述の手引きにおいて、「内部（選択される側）評価＋外部（選択する側）評価」からなるものとして位置づけられている。そして、その目的は、①特色ある学校づくりのより一層の推進、②学校教育の質の向上、③学校評価に基づき教育活動の成果を基盤にした学校への転換、④学校、保護者、地域が一体となった学校づくり、⑤学校の活性化、⑥教員の質の向上、にあるとされている。したがって、文部省試案の系譜を引くものでもある。

ただし、文部省試案よりも踏み込んでいるのは、外部評価者の選任方法に言及している点である。つまり、「政治的・宗教的に特定の立場にある者を除く」とした上で、外部評価者としての要件は、①子どもの学校生活や学校の教育活動全般を多面的に評価することができる者、②地域の実態に精通している者、③学校教育に識見を有し、学校経営を客観的に分析できる者、のいずれかと規定し、それぞれ「PTA関係者（役員に限らず。旧も含む）」、「地域団体関係者（町会、商店会、区行政職員、

学校ボランティアなど)「学識経験者(原則として大学関係者<教授・助教授・講師>、校長経験者;居住地は地域に限らない。)」に区分されている。その人数は、学校ごとに上限8名で、選任に際しては、学校の規模や実態にあわせて各校長が候補者を挙げ、教育委員会と相談の上、教育委員会が委嘱する仕組みである。ただし、学識経験者については、学校(実質的には校長)と相談の上、教育委員会事務局で選出する。

こうして選任された外部評価者は、通常の教育活動時、学校公開、学校行事などに学校を訪問し、評価活動を行うのである。

(2) 外部評価の特質

平成16年度において外部評価者に実際に選任された人々の内訳をみると、1校平均5.8名であり、学識経験者は16%(58名)、PTA関係者が38%(130名)、地域関係者は46%(164名)である。さらに学識経験者についてみると、大学教員が36名(内、元学校管理職4名)、国立の研究職員が10名、区教委管轄外の元学校管理職(現大学教員を除く)が8名、その他(弁護士・クリニック院長・研究所常任理事・元文部省専門官)が4名となっている。他方、地域関係者についてみると、町会関係者が53名、民生委員等が30名、地域施設関係者が24名、同窓会関係者が8名、学校支援ボランティア等その他が49名となっている。

こうした外部評価者構成は、文部省試案での訪問委員の要件「有能な教育者で、教育上の経験も広く、できれば学校評価の経験をもつ者」と比して、大きく異なるものである。教育経験よりも当該学校との関わりが重視されている。それは、品川区の学校評価が、学校選択制と連動した試みであるからである。品川区の場合、自己点検や自己評価ではなく「学校の内部評価」と表現し、しかも、「学校の内部」を「選択される側」と規定する一方、「学校の外部評価」も「選択する側による評価」と位置づけており、この位置づけからみると顧客主義的指向が強い。

しかし、実際には、要件の規定や選任の内訳からも伺えるように、すでにその学校を選択したPTA関係者、選択時期を過ぎてもはや「選択する側」にいない地域関係者を中心して構成されている。このような構成のあり方は、「新しい学校評価」のねらいにおいて示されていたNPMの発想よりも、地域協働的な学校づくりへの指向に重点をおいたものと捉えることができる。

外部評価者である学識経験者を対象にしたアンケート結果(平成16年度)においても、「学校と地域の新しい関係づくり」が進んだとするものが大半(回答者44名中40名)であることや、自由記述において「地域の外部評価者の学校に対する眼差しに変化がみられ、学校と一緒に守り育てていこうという姿勢になっており、地域との良好な関係づくりに発展している」や「地域との連携が強化された」「親と教師が情報を共有し、よりよい学校づくりに取り組むようになった」などの指摘があることから、地域協働の指向は一定の効果を上げているといえる。

実際の評価協議においても、顧客としての要望よりも、評価対象である学校のよさをアピールすべく改善案や企画提案に多くの時間が費やされ、評価にとどまらない学校支援活動が展開されてきたことが、筆者が行ったインタビューでも示されている。それは、品川区が学校評議員制を導入していないことと関わっている。外部評価者は、外来者として評価するにとどまらず、結果的に校長や教頭に対する助言者や相談者の役割を發揮してきているのである。

ここには、統一的な評価票様式が陥りやすい、相対的に落ち込んでいる領域を示して奮起を促すだけにとどまるという問題を乗り越えようとする指向がみられる。つまり、外部評価にコンサルティング機能を組み込んでいるところに品川区の、大津市との違いがある。

では、学識経験者が「新しい学校評価」において果たしている役割は何か。「親が短い時間で成果を求める傾向にあることに振り回されず注意する」ことや「学校の実情・教育改革の動向等を地域にアナウンスしていく」ことの必要性を学識経験者が指摘しているように、第三者として客観的に評価するよう、また学校や公教育についての理解を深めて適確な判断ができるよう他の外部評価者に働きかけ、外部評価全体を調整する役割が期待されている。

それに対して、平成15年度に行われた区内校長対象（全58名）のアンケート調査でも、「客観的に成果や課題を把握できる」（6名）、「学校改善や教育の質の向上に活用できる」（3名）、「客観的な目を意識したプロの職場として大きく変貌する契機になった」などの指摘があり、期待がある程度は実現されていることをうかがわせている。また、「外部評価委員長の識見を教職員、外部評価委員の意識改革に活用したい」や「学識経験者を教育活動の助言、研究活動のサポートに活用したい」といった展望を示す校長もあり、専門家としてのアドバイザー能力の発揮にも期待がかけられていることがわかる⁽³³⁾。

このようなあり方は、外部評価の視点に照らすと、市場性がねらいの全面に掲げられているわりに、専門性が重視されているといえよう。そうした専門的な識見に基づく評価によって、学校の活性化、学校組織開発を促す効果も認められる。上述の学識経験者に対するアンケート調査では、「学校の活性化」に対して39名が肯定的な回答を寄せているし、「教師のモチベーションが高まった」や「外部評価者の存在自体が、学校を開こうとする努力に繋がっている」との自由記述がみられる。また、同じく上述の校長に対するアンケート調査でも、「教員に改善の意欲が見られる」、「校長にとって経営者としての自信や改善への意欲につながる」、「授業改善、経営参加などの教員の意識改革に役立った」、「教育活動の充実を図ろうという雰囲気が出てきた」などの記述がみられるのである。

こうした点から捉えるならば、品川区の「新しい学校評価」システムは、総じて外部評価という統制機構を組み込みながらも組織開発的に作用している。その意味では、大津市での取組と同様に学校外部評価というよりも、教職員による当事者評価に対する他者評価的な性格が強いといえる。

（3）外部評価のジレンマ

しかしまた大津市と同様に、品川区の外部評価者の間にも、まだわずか3年間しか経過していないにも拘わらずマンネリ化を懸念する声がある。

先の学識経験者対象のアンケート調査でも、その点について、「管理職に積極的な活用を指導徹底しないと、アリバイ作りのための制度となる」との指摘や、「一過性のものとしないう教育委員会の積極的な支援」、「制度のマンネリ化防止」を課題とする指摘がみられる。そのため、「新しい学校評価」が果たしてきた効果についても、上述のように肯定度合いが強い④学校と地域の新しい関係づくり（積極的肯定13名）や⑤学校の活性化（同15名）に比して、③成果基盤型の学校への転換（同5名）、⑥教員の質の向上（同5名）と、かなり割合が低い結果となっている。

なぜ、こうした格差が生じるのか。第1に、管理職や教員の学校改善に対する姿勢に問題があることをあげうる。この点について、学識経験者は「管理職の意識を前向きにする努力を区教委もすべし」や「管理職と教員との温度差がある」、「教員の過剰な反応・意識」、「教師の意識の改革が必要」を指摘している。第2には、そうした学校の姿勢と呼応した外部評価者自身の姿勢の問題がある。この点については、ある学識経験者は、「学校に肩入れしてしまう」と指摘しているが、さらに別の学識経験者は、「教育委員会の指導責任に位置づけられる問題までもが、現行のシステムでは、外部評価の対象に入ってくる。そのため教職員との関係がこじれてしまう危惧を抱き、黙して結局、憂

鬱が募る。結局、今の外部評価者は、教育委員会が行うべき指導機能を代替しているが、そのために『評価機能』は背後に退く（厳しい批判を飲み込む）結果となっている。」と述べている。

以上の点は、学校組織開発に重点をおいた品川区の学校評価システムでは、効果発現が学校の姿勢や受け止め方に規定され、その姿勢に同調して客観的な視点を失うか、その姿勢に対峙しながら外部評価に費やした努力に比して、手応えを十分に生まない問題を抱えることを示唆している。

しかし、制度上、品川区の学校管理システムでは、外部評価結果に照らして学校経営計画をまとめ、それを元にして予算措置が組まれる仕組みとなっている。したがって、外部評価は組織統制機能を備えているはずである。それが実際には機能していないのだろうか。

そうではない。「新しい学校評価」によって、①特色ある学校づくりの推進（学識経験者の肯定者39名）や②学校教育の質の向上（同41名）は手応えを生んでいる。なぜ、これらについては手応えがあるのだろうか。それは、外部評価を通じて提案された特色ある学校づくりは学校全体の具体的な施策・取組のかたちとなって展開されていくからであり、その結果として学校教育の質的向上も果たせていくからである。

ところが、もっと日常的な指導や学校経営のあり方は、個々の教職員の自覚的な改革指向なしには変化が生まれない。上記の学識経験者が示しているのは、「学校に改革への意識がないとダメ」との指摘にもあるように、この点の問題なのである。個々の具体的な提案は受け入れても、その提案の根底にある基本的な考え方や組織人としての自己の律し方にまで踏み込んで学校や自己のあり方を見直そうとはしない教職員の姿勢は、「新しい学校評価」の重要な問題といわねばならない⁽³⁴⁾。

しかし、その問題の克服を品川区の外部評価者に期待するのは難しい。上でみたように、品川区の外部評価者は、その大半がPTA関係者と地域関係者である。そうした人々はまた、多くが品川に長年にわたって住み、それぞれの学校に子どもたちを通わせ、自身もまたその学校の卒業生やPTA役員として深く関わり、その学校に対する強い愛着を形成してきた人々である。その一人は、筆者に対して「われわれは土地から離れられない。だから、この学校のことを悪くしないように、世間で悪評が立たないように、何とか自分たちが頑張らないといけない。」と述べていた。つまり、そうした離れられない人々が学校と共生していくには、学校に肩入れしながら波風を立てないで学校のよさをアピールすることに専念していくことになりがちだからである。

6. 学校経営アドバイザーシステムを用いた鳥取県の試み

(1) 学校経営アドバイザーシステム

三重県教育委員会は、県総合教育センターの研究事業の形態で、平成13年度から「学校経営アドバイザー事業」に取り組んできた。その趣意書では、「学校を取り巻く厳しい環境の中で、今日の学校経営には、明確な教育目標とその実践及び客観的なデータ分析に基づく学校自己評価の必要性等が指摘されている。」として、「本事業は、学校経営の現状を実地に分析し、専門家による的確な指導助言を行うことにより学校経営の改善に役立てるとともに、実践事例を学校現場に還元することにより、各校の学校自己評価を中心とした学校経営に関わる取り組みをよりの確なものとする」ことを目的とする⁽³⁵⁾。

つまり、三重県にとって、この学校経営アドバイザー事業は、学校支援機能を内在させた一種の外部評価システムであり、また学校評価システム構築のための実験的な試みでもある。筆者は、この間、この事業にアドバイザーとして関わってきた。筆者にとっても、この事業は理論を実際の場

に適用し展開を図っていく機会であり、学校組織開発の研究手法と実践とが一体化した研究実験となってきた。しかし、三重県の場合、これまでのケースでは単年度で終結してしまうので、時間的な制約が大きく、学校評価システムを組み上げるまでには至っていない。

それに対して、鳥取県教育センターは、学校評価に限らず学校側の研究要請に基づいてアドバイザーを派遣する制度を設けており、筆者は、三重県での経験を基礎としながらアドバイザーとして県内のいくつかの学校に、学校評価の研究開発の側面からここ2年間、継続的に関わってきた。

(2) 淀江町立淀江小学校の試み

筆者が関わってきた学校の一つ、鳥取県淀江町立淀江小学校は、「日本一元気な学校づくり」を目標に掲げている。しかし、県から学校評価研究の指定を受け、取り組みを始めたものの職員間の共通理解がなかなかうまくいかなかった。そこで、平成15年度、それまでのあり方を見直し、次のような取り組みに転換していったのである⁽³⁶⁾。

①教育ビジョンを示す

まず、管理職の指導性が改められた。すなわち、それまでの抽象的な目標や手だてではなく、取り組みの方向性を具体的に示し、教職員がどう動けばいいのかを知らせるようにしたのである。ただし、状況の変化や実際の教育を担う教職員の判断に応じて変えていけるよう柔軟な計画にし、また、評価が目的化しないようにとの指示も出したのである。これによって、学校が目指そうとする教育ビジョンが教職員に明確になっていった。

②できるところから取り組む

次に、取り組むことを優先させた。つまり、取り組みを通じて学校の雰囲気が変わり、教職員が自分の意見が言えるようになることを重視したのである。そこには、教職員全員の意見の一致を見てから取り組もうとすると、時間ばかり費やして結局は何もできなかったという経験に対する反省があった。そこで、やり易いところから簡単な方法で取り組むよう求めたのである。その際、管理職は、今の段階で学校評価が直接に学校改善に結びつかなくても、学校を変えていこうという意識を職員が持つようになればいいとの姿勢で臨んだ。

③保護者や地域住民との協働を推進する

さらに、保護者や地域住民を教職員とともに学校教育をよりよくしていくための当事者、学校教育の改善に参加する協働者と位置づけ、種々の取組に保護者や地域住民を巻き込んでいった。こうした巻き込みを通じて、②と同様、保護者や地域住民の間でも、学校評価に取り組むことによって学校改善をするための過程（雰囲気や関係性）を作り出すことが大切だとの考えが広がり、そうした取り組みを支えてきたのである。

管理職と、この学校の評価システム構築の推進役である教務主任には、保護者の意見や要望をアンケートで知るだけでなく、学校の雰囲気を変え、学校と保護者や地域住民との協働関係を築くために、最適な形態の評価活動を考えていきたいという思いがあった。

④評価対象を重点化し評価過程において協議を重視する

これまで、淀江小学校では、アンケート結果を平均値で集計し、集計した結果を「成果」と「課題」としてまとめてきた。しかし、それでは、評価の分かれた事項については平均化されているため「問題」として捉えられずに議論の対象から除外する傾向にあったことに気づいたことから、重点化した項目についての協議を重視することにしたのである。

⑤自己評価と振り返りを重視する

さらに協議の前提となる個々人の実態認識を深めるため、教職員の自己評価と振り返りに重点をおくことにした。そのため、教職員自身が自己の教育評価を具体的にシートに書き込み、学年部会等で意見交換をしながら今後に向けての改善点等を考える仕組みが生み出された。こうした意見交換を通じて、たとえば、平成15年度の2学期には「読む・聞く・話す・書く・計算する力」などの基本的な力を伸ばす取り組みの必要があるという共通認識が生まれ、学年ごとに基礎学力向上に向けての具体策を話し合うことになったのである。さらに、こうした経験を通じて、自由に意見が言える雰囲気ができつつあるとの実感や、協議で結論が出なくても校内の動きが協議内容に応じて活発になってきているとの実感が教職員間で共有されるようになっていったのである。

(3) 問題共有とコミュニケーション関係の再構築

こうした実感を拠り所に、推進役である教務主任は学校評価の進め方に自信を得て、平成16年度にはさらに項目をしぼり、また分掌担当者の自己反省だけでなく、担当者以外からのアドバイスの記入も求め、記述された内容を集約してそれをもとに全体で話し合った。そして、こうした教職員間の相互関係の成熟を基盤にして、分掌組織をプロジェクトチームへと編成した。同時に、管理職は、職員会では、その場で無理に結論を出すのではなく、いろいろな考えを出し合う場として捉えるよう求めた。ただし、プロジェクトが出した案は反対があってもまずやってみることとし、その後、実施した内容をアンケート等で評価し改善点を考えることにした。

こうした淀江小学校の学校づくりには、それぞれが抱えてきた問題を共有する仕組みと、手応えや実感を拠り所とした試行錯誤による最適案の選択過程が組み込まれている。しかも、その取り組みを貫いているのはコミュニケーション関係の再構築という営みである。

この学校のある教員は、「今では何でも話しますね、一人で抱え込んでいると辛いですし。」と実に清々しい笑顔で語っていた。このような取り組みを可能にしているのは、管理職2人の息のあったパートナーシップであり、柔軟な経営姿勢であり、そして、その管理職を支える教務主任の存在である。淀江小学校の取り組みや経営姿勢は、学校のウェブページで丁寧に公開されている。まさに「よさ」がアピールされているのである。また、校長によれば、それによって地域住民からは、学校の変化を喜びつつ、自分にも何か貢献できることはないかとの申し出が寄せられるようになってきたとのことである。

(4) 筆者の関わりと問題の所在

平成15年度、この学校に赴任して上述の学校改革に着手した校長・教頭には、その前年から彼らが所属する伯耆学校運営研究会での関わりを通じて、筆者の学校組織開発の考えや改革の手法を話す機会がたびたびあった。その上で、この学校に関わり始めたのである。

筆者が行ったことは、①この学校に年数回訪問し、そこで取組の様子や今後の展望について管理職と教務主任から話しを聴く、②学校内や周辺をまわって授業参観したり、校内外の様子を観察する、③そこから見えてきた問題や留意点について筆者の考えを提案する、④校内研修のかたちで、全教職員に演習を取り入れながら学校組織開発の講話をする、⑤平成16年度の春に1回限りだが、PTA総会で保護者向けに「学校と地域の協働」をテーマに20分程度の講話をした、ということに集約される。

なお、これまでの校内研修で行った演習は、文部科学省に設けられたマネジメント研修等カリキュラム開発会議が作成した『学校組織マネジメント研修－これからの校長・教頭等のために』テキスト

トにある、学校のミッション探索、SWOT分析と、同じく『学校組織マネジメント研修—すべての教職員のために—』テキストにあるKJ法に基づく問題共有演習である。

さらに、これと並行して、上述の伯耆学校運営研究会でも、校長や教頭に対して学校組織開発の手法や考え方を演習形式で説いてきた。また、淀江小学校もメンバーである学校評価の研究協力校からなるワーキング会議（県教育センター主催）で、報告される各校の実践に対して助言してきた。

それに対して、筆者は品川区でも、ある学校で継続的に外部評価者を務めているが、上述の①と②、③、そしてPTA役員との懇談会で話しを聴く、という外部評価者の役割以上には深く関わっていない。その違いはどこから来るのか。それは、学校側からの求めの有無である。

つまり、学校の内発的な求めがあって専門的な助言は機能する。また、それによって管理職だけでなく教職員全体との関わりも深まっていく。しかし、その内発性が欠けていると、やはり学校の内側には立ち入れないのである。三重県の場合も品川区と同様である。いずれも教育委員会主導の事業であるだけに、その最初の壁は管理職の姿勢にある。管理職が「開く」姿勢を有しているならば、三重県においても、これまで1年限りという限界はあったが淀江小学校と同様の関わりができた。それに対して、管理職にその姿勢が弱いと、やはり関わりは浅くなって淀江小学校のような手応えを得ることができなかった。

むすびにかえて

組織は秩序を重んずる。それに対して評価は変化を求める。日本において学校の組織統制論と組織開発論が学校評価をめぐる併存してきたのは、近代学校として、また戦後の「新しい学校」として各学校を整備するという、学校評価を必要とする社会背景から、日本の学校としてのふさわしい秩序と、その秩序を体現した姿へと変化することを同時に求めてきたからである。しかし、そのために、秩序の確立は評価機能を低減させ変化への指向を弱体化させてきた。そして、変化しにくい体質を創り上げてきたのである。

しかも、伝統的な文化や価値のよさを次代に伝えることを重要な役割の一つとする学校は、基礎・基本を重んじ子どもたちに人としての望ましい姿をしつ（躰）けていくことを中核に位置づけ、「不易」のしめる部分を大きくしてきた。また、学校は社会的制度でもある。そのため、不当な圧力がかからないように成文法や慣習法などによって庇護され、しかも、機会均等や公共性確保の理念から、恣意性が介入しないように厳しい行政基準が被せられてきた。さらに、学校では子どもたちをリスクにさらさないよう周到な配慮が働く。何か新奇なことをして問題を生じさせるよりも、去年と同じことをしたほうが安全であると考えられてしまいやすい。こうして、例年、前年踏襲や慣行重視の活動が展開されていく。

問題は、これらにとどまらない。組織に属する人間は、自ら帰属する組織や自己の振る舞いに疑いを持ちにくいことが知られている。過ちやいたらなさを公表することは、柔軟さや謙虚さを示す証としてよりも、自信のなさの表れだと周囲の人間はみる、と考えてしまうからである。また、そもそも組織の長は、自らの部署を正当化しなければならない立場にある。しかも、経験に基礎を置く組織では、同様の経験による認識や振る舞いを否定しにくい。さもないと、自分自身の基盤さえも失ってしまう。問題の当事者も、多くの難題を乗り越えてきたとの自信から、現状認識が甘くなる。それだけに自らを疑うことはすこぶる難しい。⁽³⁷⁾

さらに、こうした組織一般の傾向に加え、企業では、常に市場の評価にさらされて自らの正当性

を揺るがされ市場に呼応した変化を試みるが、学校は、そもそも社会的に正当であるとの看板を掲げており、それが崩れると社会的信頼を失ってしまうことから、種々の手段を用いて自らの過去の振る舞いについても正当性を主張する。こうしたことの結果、企業では変化することが当たり前になっているが、学校では当たり前になってこなかったのである。

ところで学校は、組織あるいは組織体であるといわれてきた。学校評価も長く学校が組織であることを前提に必要性や取組の方法が説かれてきた。

社会的組織の特性の一つは、外部の環境と結びついていることであり、同時に、内部にもまた構成員によって人為的に創り出される環境を有していることである。したがって、この内外環境のあり方が、各組織の実際のかたちと動きを規定する。この意味では、確かに学校も組織である。社会的に存在が認められ、子どもたちや教職員をはじめ人々が学校に通ってきている。だからこそ、上述のような「疑いにくい」という組織一般の特徴を共有しているのである。

しかし、他方、組織体（生物）は、環境との相互作用を展開して、自らの有り様を組み替え進化・発達を遂げていく。ビックバンにさらされている銀行がそうであるように、それが環境変化に追いつかなければ絶滅していく。学校の周辺では、今、急激な社会変化が起きている。それにとまって学校内部でも種々の問題が噴出し始め、危機的な局面を迎えているのである。この局面を乗り越えていくには、自校の内外環境を的確に把握し自らの有り様を適応させていく必要がある。ところが学校は、上述したように変化しにくく、しかもそのことが問題であると疑いにくい。

ただ、こうしたことは日本の学校に限ったことではない。そのため、アメリカのチャータースクールの評価はもとより、NPMに取り組んだ国々では、外部評価機構を整備して、しかも強い権限をその機構に与えて変化を促してきた⁽³⁸⁾。しかし、それは決して成功しているわけではない。とりわけ日本の場合、学校数の多さや小規模な自治体の多さからして、外部評価機構の整備は難しい問題であるといわねばならない。多くの協力者をえて外部評価の制度化に取り組んできた品川区でも、上述のように問題は少なくない。そのような仕組みに移行することは、地域の人々をなお外部評価者とするのでは実現しえない。NPM先進国に倣って学校評価の専門家によるチームを編成し外部評価を構想する展望も、指導主事ですえ十分に確保できてこなかった日本の教育行政システムからすると実現が困難なものといえるからである。

では、どうすればいいのだろうか。学校間連携も一つの打開策となりうる。しかし、大津市の辿った経緯からすると、そこにも形骸化の怖れがある。

筆者が関わってきた上述の経験からも、日本の学校に適合的な学校評価システムの構築には、まずは管理職が学校組織開発の考え方と手法を備えていくことが不可欠といわねばならない。その点で、文部科学省がこの間、取り組んできた「学校組織マネジメント」のカリキュラム開発と、その普及のための説明会等の実施、さらに教員研修センターを通じて来年度から取り組もうとしている「学校組織マネジメント研修指導者養成のための研修講座」は、大きな意義があるといえる。

しかし、それだけでは十分ではない。学校組織開発の手法は、その学校が置かれた状況によって有効性が異なる。したがって、状況を解説し、適合的な手法を選択していくことが必要であり、また状況の変化に合わせて具体的取組の重点を変えていかねばならない。そこには、状況を客観的に分析した専門的な助言が必要であり、その意味でアドバイザーの存在も不可欠である。この点からすると、現在、いくつかの教員養成系大学において進められてきているスクール・リーダー養成のための大学院づくりは、大学院スタッフ自体のコンサルティング能力の開発にも有効であろう。

しかし、それでも十分ではない。そのアドバイザーは、学校に常駐しているわけではない。年に

数度の訪問だけでは、概要は把握できても細部にまで眼が届かない。しかも、学校は、学校経営だけで成り立っているわけではなく授業や生徒指導など多岐に及び、とても一人のアドバイザーでは対応しきれない。

鳥取県教育センターは、こうした問題を補完するためにセンター内に学校教育支援室を置き、県内外から専門家（スーパーバイザー）を募ってチームを編成している。現在、筆者のほか、算数・数学教育の矢部敏昭氏（鳥取大学）や国語教育の足立悦男氏（島根大学）などがその任にある。また相談役に、教育改革国民会議や中央教育審議会等の委員を歴任してきた梶田叡一氏（兵庫教育大学長）が就任している。さらに、今後も拡充が予定されている。しかも、この学校教育支援室には、兼任という位置づけながら、指導主事等の職員が3名配置されており、スーパーバイザーの不在時における学校への対応や、スーパーバイザーとの連絡、情報収集や教材開発を担っているのである。淀江小学校の取組も、こうした学校教育支援室を通じたサポート・システムに負うところも大きい。

以上のように、学校評価システムの構築には、学校評価にのみ眼を向けるのではなく、学校を総合的に把握し、そこから浮かび上がってくる種々の問題に対応できる複眼的な仕組みづくりが必要なのである。より具体的には、学校組織開発のための研修システムの整備、学校組織開発を専門的にサポートするためのアドバイス・システムの整備、さらに、これらでは対処しがたいところを補完する補助システムを要するということができる。

<註>

- (1) 各地の取組実態については、文部科学省発表「学校評価及び情報提供の実施状況（平成15年度間 調査結果）」（平成16年11月6日）参照。
- (2) イングランドにおける学校評価の取組については、沖清豪・福本みちよ（2003）「イギリス・ニュージーランドに学ぶ学校評価システム」『学校経営』1月号、福本みちよ（2003）「諸外国の学校評価・学校参加の現状とわが国への示唆」『指導と評価』4月号、参照。
- (3) ニュージーランドにおける学校評価の取組については、同前並びに、福本みちよ（2002）「ニュージーランドの学校評価システムに関する研究」『教育制度学研究』第9号、参照。
- (4) これまでの学校評価の系譜については、拙稿（1992）「日本における学校評価の発達とアメリカからの影響—『大学評価』への発展に焦点化して」京都教育大学教育経営研究会編『現代学校研究論集』第10巻、を参照されたい。
- (5) 日本の視学制度については、平田宗史（1979）『明治地方視学制度史の研究』風間書房、参照。また、平井貴美代（1998）「戦前日本における『学校評価』実践の概要」『学校評価に関する実証的研究』（代表 牧 昌見；平成8～10年度科学研究費補助金基盤研究（A）（2） 課題番号08401010）も併せて参照。
- (6) こうした政策と各学校の実践については、平井貴美代（1996）「明治後期『模範』小学校運営に見る学校経営の成就状況—優良小学校選奨政策に焦点づけて—」『日本教育経営学会紀要』第38号、参照。
- (7) こうした動きの学校経営管理論に対する影響については、下村哲夫（1976）「学校経営の理論的研究—その系譜的検討」『（現代学校経営講座①）現代教育と学校経営』第一法規、参照。
- (8) 岡部弥太郎編（1938）『日本に於ける学校調査の批判的研究』東京大学教育研究室、196頁。
- (9) 学籍簿と指導要録の歴史については、天野正輝（1993）『教育評価史研究—教育実践における評

- 価論の系譜』東信堂、参照。
- (10) 龍山義亮 (1936) 『学校経営新講』東洋図書、176 頁。
- (11) 岡部 前掲 (8)、196 頁。
- (12) こうした戦後初期の教育評価研究については、後藤岩男・長島貞夫 (1947) 『教育評価法』野間教育研究所、参照。
- (13) 向山嘉章 (1948) 『新しい小学校の経営』中和書院、「序」及び 339 頁。
- (14) 詳細は、拙稿 (1983) 「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 号を参照されたい。
- (15) 第 4 回 (東北地区) 農業班 (1950) 『教育の協同評価＝農業教育への適用』文教書院、21 頁～ 22 頁。
- (16) 大照完 (1951) 「学校評価について」『文部時報』5 月号、参照。
- (17) 文部省内学校評価基準作成協議会編 (1951) 『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引 (試案)』(実教出版) の詳細については、拙稿 (14) を参照されたい。
- (18) 宗像誠也 (1954) 『教育行政学序説』有斐閣、172 頁～ 173 頁。
- (19) この点に関わって、文部省統計課 (1951) 「学校評価に関する研究調査－第一次予備調査の報告」(『教育統計』10 月号) は、「教育統計調査こそ、正しく各級行政単位をめざす教育目標がどの程度各学校において達成されているかを調査評価するものにほかならない」と述べるなど、調査統計と当時の「学校評価」との密接な関係を示唆している。この「学校評価」観の延長に、文部省 (初等中等教育局 中学校教育課 鹿海事務官) 『小学校 中学校 高等学校 教員勤務負担量調査報告』(1952 年 8 月) も位置づける。しかも、やがて「教職員の勤務評定」問題へと展開する教職員評価論を生起することになったとも理解される。
- (20) 文部省内学校評価基準作成協議会編 (1951) 『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引 (試案)』実教出版、3 頁。
- (21) 同前、3 頁。
- (22) 同前、3 頁。
- (23) 同前、3 頁。
- (24) 同前、4～5 頁。
- (25) 同前、5 頁。
- (26) その実際は、拙稿 (14) を参照されたい。
- (27) 当時の初等中等教育局長、辻田力氏による。
- (28) 詳細は、秋山陽太郎 (1970) 『学校評価に関する研究』(1969 年度長期研修報告)、同 (1971) 『学校評価に関する研究』(1970 年度長期研修報告)、並びに、同 (1971) 「学校評価基準の変遷とその考察」『学校経営』6 月号・7 月号、参照。
- (29) 東京都教育委員会編 (1953 年) 『小学校・中学校・高等学校 学校評価の基準 (試案)』、1 頁。内容の詳細は、拙稿 (1984) 「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 号を参照されたい。
- (30) こうした系譜については、拙稿 (1981) 「戦後日本における学校評価論の系譜的検討」『学校経営研究』第 6 巻を参照されたい。
- (31) 詳細は、拙稿 (1995) 「従来の教育経営評価の理論・政策と課題」『日本教育経営学会紀要』第 37 号を参照されたい。

- (32) 大津市における取組の概要については、拙稿（1987）「学校の組織・運営と学校評価」秋元照夫・伊津野朋弘・永岡順編著『教育経営と学校の組織・運営』（日本教育経営学会編『講座日本の教育経営』第3巻）ぎょうせい、にまとめている。また、昭和50年代の取組実態については、拙稿（1988）「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『（実践学校経営診断①）学校改革・改善と経営診断』ぎょうせい、において検討した。なお、以下の引用や分析は、後掲した「大津市における学校評価関係資料」に基づく。該当資料については、煩雑さを避けるため、資料番号を付して表すにとどめた。
- (33) 品川区における学校評価の取組実態については、楚阪博（2004）「学校外部評価をどう活用できるか？ 1) 学校管理職として」拙編著『新学校評価 考え方と実践の手引き』小学館、を参照されたい。
- (34) こうした問題に向き合った外部評価者の受け止め方については、T・S「学校外部評価をどう活用できるか？ 4) 外部評価者としての経験をもとに」拙編著『新学校評価 考え方と実践の手引き』小学館、を参照されたい。
- (35) 三重県教育委員会（2000）「学校経営アドバイザー事業計画について」
- (36) 詳細は、吉野徹（2004）「鳥取県淀江町立淀江小学校の校内研修の試みー学校改善につながる学校評価の取り組み」拙編著『「学校組織マネジメント」研修』教育開発研究所、参照。
- (37) ワイク．K．E．（1997）『組織化の社会心理学 [第2版]』（遠田雄志訳）文眞堂、参照。
- (38) その詳細は、窪田眞二・木岡一明編（2004）『学校評価のしくみをどう創るかー先進5カ国に学ぶ自律性の育て方』学陽書房、参照。

資料番号	発行年度	資料名	発行機関	発行年・月
1	昭和30年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価結果報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
2	昭和31年度	大津市小学校・中学校 教科指導評価結果報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	昭和32年3月
3	昭和31年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価結果報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	昭和32年3月
4	昭和32年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価結果報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	昭和33年3月
5	昭和33年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価結果報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	昭和34年3月
6	昭和34年度	学校経営評価表	大津市立教育研究所	明記せず
7	昭和34年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	昭和35年3月
8	昭和35年度	教育研究所十か年の歩み	大津市立教育研究所	昭和35年5月
9	昭和35年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	昭和36年3月
10	昭和36年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	昭和37年3月
11	昭和37年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
12	昭和38年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
13	昭和39年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
14	昭和40年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
15	昭和41年度	幼稚園経営評価票・学校経営評価票	明記せず	明記せず
16	昭和41年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
17	昭和42年度	幼稚園経営評価票・学校経営評価票	明記せず	明記せず
18	昭和42年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
19	昭和43年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
20	昭和44年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
21	昭和45年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
22	昭和46年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市教育委員会・大津市立教育研究所	明記せず
23	昭和47年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 学校経営評価報告書	大津市立教育研究所	明記せず
24	昭和48年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 経営評価報告書	大津市立教育研究所	明記せず
25	昭和49年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 経営評価報告書	大津市立教育研究所	明記せず

26	昭和50年度	大津市幼稚園・小学校・中学校 経営評価報告書	大津市立教育研究所	明記せず
27	昭和51年度	大津市小学校・中学校 経営評価報告書	大津市立教育研究所	明記せず
28	昭和51年度	教育目標具現化に関する研究(第1年次) 実践上の問題点	大津市立教育研究所	昭和52年3月
29	昭和52年度	教育目標具現化に関する研究(第2年次) 学級における目標実現のとりくみから	大津市立教育研究所	昭和53年3月
30	昭和53年度	昭和53年度 学校経営評価基準(試案)	大津市立膳所小学校	昭和53年12月
31	昭和54年度	学校・園経営評価 第1年次のとりくみ	大津市立教育研究所	昭和54年6月
32	昭和54年度	学校・園経営評価 第2年次のとりくみ	大津市立教育研究所	昭和55年3月
33	昭和54年度	学校・園経営評価委員会研究経過について	大津市立教育研究所	明記せず
34	昭和55年度	学校・園経営評価－評価集計表の分析とその考察－	大津市立教育研究所	昭和56年3月
35	昭和56年度	学校・園経営評価－評価集計表の分析とその考察－(その2)	大津市立教育研究所	昭和57年3月
36	昭和57年度	学校・園経営評価－評価集計表の分析とその考察－(その3)	大津市立教育研究所	昭和58年3月
37	昭和58年度	学校・園経営評価－57年度集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	昭和59年3月
38	昭和60年度	学校・園経営評価票	大津市立教育研究所	明記せず
39	昭和62年度	学校・園経営評価－61年度集計の分析とその考察－(大津市立幼稚園)	大津市立教育研究所	昭和63年2月
40	昭和62年度	学校・園経営評価－62年度集団評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	昭和63年3月
41	昭和63年度	学校園経営評価に関するアンケート	大津市立教育研究所・学校園経営評価委員会	昭和63年7月
42	昭和63年度	学校・園経営評価－63年度集団評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	平成元年3月
43	平成元年度	学校・園経営評価－元年度集団評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	平成2年3月
44	平成2年度	学校・園経営評価－2年度集団評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	平成3年3月
45	平成3年度	学校・園経営評価－3年度集団評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	平成4年2月
46	平成4年度	学校・園経営評価－平成4年度集団評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	平成5年2月
47	平成5年度	学校・園経営評価－平成5年度集団評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	平成6年2月
48	平成6年度	学校・園経営評価－平成6年度集団評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	平成7年2月
49	平成7年度	学校・園経営評価－平成7年度学校園経営評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	平成8年2月
50	平成8年度	学校・園経営評価－平成8年度学校園経営評価集計の分析とその考察－	大津市立教育研究所	平成9年3月
51	平成9年度	平成9年度学校園経営評価集計結果報告	大津市立教育研究所	平成10年3月
52	平成10年度	平成10年度学校園経営評価集計結果報告	大津市立教育研究所	平成11年3月