

学校評価の実施にかかる教育委員会の役割と課題

—全国市区町村教育委員会調査結果の分析—

The role of school boards and the challenges they face in School Evaluation in Japan :
An analysis of the results of a survey of municipal school boards

三浦 智子*

MIURA Satoko

Abstract

This paper aims to consider the role of school boards and the challenges they face in school evaluation in Japan.

A survey of municipal school boards in 2010 shows that the municipal school boards' approach to have schools carry out school evaluation is ineffective. Yet some municipal school boards determine their school budget allocations on the basis of the results of the school evaluations. It would appear that schools carry out both self-evaluations and external evaluations more actively if their municipal school boards base their school budget allocations on the results of the school evaluation.

I have tried to analyze the determining factors when municipal school boards base their school budget allocations on the results of school evaluation. As a result of this analysis, it became apparent that the size of the city influences the degree to which the school evaluation is taken into consideration. The fewer the number of schools under the control of municipal school boards is, the more likely a municipal school board is to base its school budget allocations on the results of the school evaluation. It also appears that municipal school boards which have guidelines for carrying out school evaluations take the results of the school evaluation into account more than those which have no guidelines.

In order to make use of the school evaluation system for improving educational administration, it seems important that municipal school boards understand about dynamic school performance through school evaluations.

1. 本稿の目的と構成

本稿は、全国の市区町村教育委員会（以下「市区町村教委」という。）を対象とした質問紙調査の結果から、公立小・中学校における学校関係者評価の実施にかかる市区町村教委の取組みの実態を明らかにし、その課題について分析することを目的としている。

2007年6月の学校教育法、同年10月の学校教育法施行規則の一部改正により、学校の自己評価の実施は各学校の義務、学校関係者評価の実施は各学校の努力義務とされ、評価結果の公表及び設置者への報告が規定された。学校評価制度の運用に関して、学校設置者の義務は法的に定められて

* 東京大学大学院教育学研究科博士課程院生、研究補助者

おらず、法改正以降、公立小・中学校の設置者である市区町村教委は、管轄下の各学校における学校評価の実施にどのように関与してきたのか、その実態は必ずしも明らかにされているわけではない。この法改正以降に文部科学省が作成した『学校評価ガイドライン [平成 22 年改訂]』においては、学校評価の目的として、「各学校が、自らの教育活動その他の学校運営について、目指すべき目標を設定し、その達成状況や達成に向けた取組の適切さ等について評価することにより、学校として組織的・継続的な改善を図ること」、「各学校が、自己評価及び保護者など学校関係者等による評価の実施とその結果の公表・説明により、適切に説明責任を果たすとともに、保護者、地域住民等から理解と参画を得て、学校・家庭・地域の連携協力による学校づくりを進めること」に加え、「各学校の設置者等が、学校評価の結果に応じて、学校に対する支援や条件整備等の改善措置を講じることにより、一定水準の教育の質を保証し、その向上を図ること」が挙げられており、市区町村教委には、各学校において実施された学校評価の結果を活用して学校に対する支援を行うことが求められているところでもある。

実際のところ、全国の市区町村教委においては、管轄下の小・中学校における学校評価の実施に向けてどのような取組みを行っているのか。また、各学校から報告を受けた学校評価の結果に応じ、学校に対する支援や条件整備等についてどのような改善措置を行っているのか。こうした実態を明らかにし、その課題を検証することは、学校評価のさらなる活用を図っていく上で必要不可欠な作業であると言えるだろう。

本稿では、まず、第 2 章において学校評価と教育委員会の役割について、先行研究において指摘されてきた論点を整理する。そして、第 3 章では、全国の市区町村教委を対象として実施した質問紙調査（悉皆調査）の結果に基づき、公立小・中学校における学校関係者評価の実施状況を確認する。続く第 4 章では、これらの各学校における学校関係者評価の実施を促すために、市区町村教委がどのような取組みに力を入れているのか、その実態を明らかにする。また、第 5 章では、各学校から報告を受けた学校関係者評価の結果について、市区町村教委は各学校に対する支援や条件整備等を行うにあたりどの程度活用しているのか、実態を明らかにするとともに、その規定要因を分析する。最後に、第 6 章において、学校評価システムの機能向上に向けた研究上の課題について考察する。

2. 学校評価と教育委員会の役割

我が国では、一連の戦後教育改革が収束し、その内容面が問われ始めた時期である 1951 年に、文部省（当時）が『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引（試案）』を刊行しているが、これは「自己評価を本体とする」という組織開発論的視点と、「外部の人達によって構成された訪問委員会が評価する」といった、客観性を重視し外部からの組織統制を根拠づける考え方から構成されたものであった。しかし、「前者は、組織の内実にまで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なっていかない現実を乗り越えられなかった」ために、学校評価の形骸化が助長されてきたとされる（木岡 2005）¹⁾。

木岡（1989）によれば、まず、米国では「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体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」のに対し、日本では、「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」ったという。そのため、「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」が、「学校を管理・指導する教育委員会に求め」られていたと指摘されている。しかし、その一方で、「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」いた側面も認められており、「その学校評価は教育行政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」という。ところが、あらかじめ作成された評価基準を用いることによって学校評価の客観性の確保を図ろうとする取組みは、「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」を評価することになり、「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」を失ってしまうと考えられてきた。このような経緯から、我が国では、学校の外部評価が定着せず、自己評価を中心に据える形で学校評価が実施されてきたというわけである。つまり、我が国において、教育委員会には「学校評価を企画し準備する」役割が期待されると同時に、「被評価対象」としての位置付けがなされてきたということ、すなわち「教育委員会に被せられた二重規定」が上手く機能せずに、戦後における学校評価の定着が阻まれてきたと言えるだろう。

平成 19 年の改正法に基づく現行の学校評価システムについては、「学校関係者評価」の位置づけが明確化され、その実施が各学校の努力義務に付されていることをその特徴としている。学校関係者評価とは、周知のとおり、学校教育法施行規則において、自己評価の結果を踏まえた学校関係者による評価であると定義されており、「自己評価の客観性・透明性を高める」²⁾ことが期待されているものである。先の木岡（1989）の主張を踏まえれば、こうした学校関係者評価は、教育委員会 - 学校間の評価関係において、直接的な当事者ではない「学校関係者」という評価者を加えることにより、「各学校に対する教育行政の在り方」をも含めた反省評価の契機を、学校レベルにて実施される評価活動において生じさせる可能性を持つものと考えてよいのではないだろうか。

そこで、次章以降では、この「学校関係者評価」の全国的な実施状況に着目する。各市区町村教委は、管轄下の学校における学校関係者評価の実施を促すためにどのような取組みをしているのか、また、各学校において実施された評価の結果報告に基づき、各市区町村教委は、学校経営・教育行政改善のためにどのような取組みを展開しているのか、その実態を明らかにしていく。

3. 学校関係者評価の実施状況

(1) 調査の概要

本稿の分析で用いるデータは、2009 年 12 月 28 日から 2010 年 1 月 31 日の期間において、全市区町村の教育委員会（1,795 教育委員会）を対象とし、郵送法により実施した質問紙調査（調査実施責任者：国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部部長 葉養正明）によるものである。本調査が主な対象としているのは、その実施が各学校の努力義務とされている学校関係者評価の実施状況及びこれにかかる各市区町村教委の取組みの実態である。調査票回収数は 987 教育委員会（回収率 55.0%）であった³⁾。

(2) 全国市区町村における学校関係者評価の実施状況

全国の各市区町村における学校関係者評価の実施状況については、図 1 の集計結果を参照されたい。

まず、管轄下のすべての学校において学校関係者評価が実施されていると回答した市区町村教委は698（全体の70.7%）であったのに対し、一部の学校において実施されていると回答した市区町村教委は171（全体の17.3%）、実施していないと回答した市区町村教委は85（全体の8.6%）であった。管轄下の学校における学校関係者評価の実施が徹底されている自治体は7割を超えるが、徹底されていない自治体、あるいはまったく実施していない自治体も一定数存在していることがわかった。

これを人口規模別に見ると、表1のようになっている。

「一部の学校において実施されている」と回答した市区町村教委の割合が最も多かったのは人口50万人以上の市区町村（全28自治体のうちの39.3%）であり、次いで30万人以上50万人未満の市区町村（全43自治体のうちの25.6%）であった。人口規模の大きい市区町村ほど、学校関係者評価の実施を徹底することが難しいようである。おそらく、人口規模の大きい自治体ほど管轄下の学校数も多く、各学校の学校評価活動に対する考え方も多様であることに起因する状況であるものと考えられる。

図1 学校関係者評価の実施状況

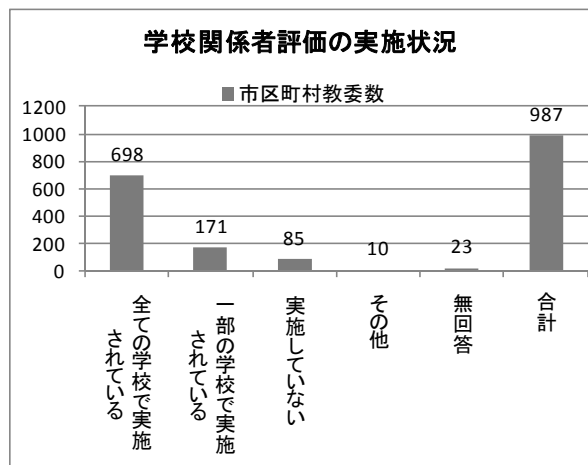


表1 人口規模別に見た学校関係者評価の実施状況（下段は%）

市区町村の人口	全ての学校で実施されている	一部の学校で実施されている	実施していない	その他	無回答	合計
50万人以上	17 60.7	11 39.3	-	-	-	28 100.0
30万以上～50万人未満	26 60.5	11 25.6	2 4.7	-	4 9.3	43 100.0
10万以上～30万人未満	88 70.4	30 24.0	1 0.8	5 4.0	1 0.8	125 100.0
5万以上～10万人未満	130 76.9	25 14.8	9 5.3	1 0.6	4 2.4	169 100.0
3万以上～5万人未満	106 68.4	39 25.2	7 4.5	1 0.6	2 1.3	155 100.0
1.5万以上～3万人未満	125 73.5	20 11.8	19 11.2	3 1.8	3 1.8	170 100.0
0.8万以上～1.5万人未満	80 73.4	16 14.7	9 8.3	-	4 3.7	109 100.0
0.5万以上～0.8万人未満	50 66.7	6 8.0	17 22.7	-	2 2.7	75 100.0
0.5万人未満	71 66.4	13 12.1	21 19.6	-	2 1.9	107 100.0
合計	698 70.7	171 17.3	85 8.6	10 1.0	23 2.3	987 100.0

4. 各学校における学校関係者評価の実施を促すための市区町村教委の取組みの実態

前章では、学校関係者評価の実施状況については、すべての学校でその実施が徹底されている市区町村が多い中で、一部の学校で実施されている、あるいはまったく実施されていない市区町村も存在していることがわかった。人口規模の大きい自治体ほど全ての学校における評価実施の徹底がなされにくいという傾向も窺えるが、本章では、管轄下の各学校における学校関係者評価の実施を促すために、市区町村教委はどのような取組みを行っているのかという点について、実態を明らかにしていく。

ここでは、各学校における学校関係者評価の実施を促すための市区町村教委の取組みとして、①学校関係者評価を実施する際の市区町村独自のガイドラインや手引き等を作成しているかどうか、

②評価結果を公表する際の全校共通の様式を作成しているかどうか、③学校関係者評価の評価員を対象とした研修事業を実施しているかどうか、という点に着目する。

表 2-1～2-3 のクロス集計表は、市区町村教委によるこれらの取組みの実態について、学校関係者評価の実施状況（管轄下の「すべての学校で実施されている」あるいは「一部の学校で実施されている」）との相関を明らかにしたものである。

まず、①市区町村独自のガイドライン等の作成や、②評価結果の公表様式を作成、③学校関係者評価の評価員を対象とした研修事業を実施している市区町村教委は、いずれの取組みに関しても調査時には少数であったことがわかる。3つの取組みの中では、市区町村独自のガイドライン等の作成が最も多く実施されており、実施する市区町村教委は全体の2割を超えるが、評価員の研修を実施する市区町村教委は全体の1割にも満たない状況である。また、クロス集計表から窺えるのは、市区町村教委による①～③のような取組みがなされなくても、各学校の判断で学校関係者評価が実施されているケースがかなりの数を占めるということである。ただ、こうした市区町村教委の取組みがなされている自治体では、取組みがなされていない自治体に比べ、すべての学校で学校関係者評価が実施される割合が高くなる傾向を見て取ることができ、学校関係者評価の実施を徹底する上で、市区町村教委による取組みには一定程度の効果があるということが窺える。

表 2-1 学校関係者評価を実施する際の市区町村独自のガイドラインや手引き等の作成状況（下段は総和の%）

		市区町村独自のガイドライン等				合計
		作成している	作成していない	その他	無回答	
学校関係者評価の実施状況	全ての学校で実施されている	176 20.3	479 55.1	42 4.8	1 0.1	698 80.3
	一部の学校で実施されている	29 3.3	136 15.7	5 0.6	1 0.1	171 19.7
合計		205 23.6	615 70.8	47 5.4	2 0.2	869 100.0

表 2-2 評価結果を公表する際の全校共通の様式の作成状況（下段は総和の%）

		評価結果の公表様式				合計
		定めている	定めていない	その他	無回答	
学校関係者評価の実施状況	全ての学校で実施されている	138 15.9	529 60.9	27 3.1	4 0.5	698 80.3
	一部の学校で実施されている	12 1.4	154 17.7	4 0.5	1 0.1	171 19.7
合計		150 17.3	683 78.6	31 3.6	5 0.6	869 100.0

表 2-3 評価員を対象とした研修事業の実施状況（下段は総和の%）

		学校関係者評価員対象の研修事業				合計
		実施している	実施していない	その他	無回答	
学校関係者評価の実施状況	全ての学校で実施されている	64 7.4	618 71.1	14 1.6	2 0.2	698 80.3
	一部の学校で実施されている	5 0.6	162 18.6	2 0.2	2 0.2	171 19.7
合計		69 7.9	780 89.8	16 1.8	4 0.5	869 100.0

表3 人口規模別に見た市区町村教委の取組み（下段は%）

人口規模	総数	市区町村独自のガイドライン等				評価結果の公表様式				学校関係者評価対象の研修事業			
		作成している	作成していない	その他	無回答	定めている	定めていない	その他	無回答	実施している	実施していない	その他	無回答
合計	879	205	623	48	3	150	691	32	6	70	788	16	5
	100.0	23.3	70.9	5.5	0.3	17.1	78.6	3.6	0.7	8.0	89.6	1.8	0.6
50万人以上	28	19	7	2	-	10	17	1	-	7	19	2	-
	100.0	67.9	25.0	7.1	-	35.7	60.7	3.6	-	25.0	67.9	7.1	-
30万以上～50万人未満	37	17	13	5	-	11	24	2	-	6	29	2	-
	100.0	45.9	40.5	13.5	-	29.7	64.9	5.4	-	16.2	78.4	5.4	-
10万以上～30万人未満	123	39	79	5	-	30	88	5	-	14	106	3	-
	100.0	31.7	64.2	4.1	-	24.4	71.5	4.1	-	11.4	86.2	2.4	-
5万以上～10万人未満	156	40	100	16	-	30	115	10	1	11	141	4	-
	100.0	25.6	64.1	10.3	-	19.2	73.7	6.4	0.6	7.1	90.4	2.6	-
3万以上～5万人未満	146	29	108	8	1	26	116	4	-	10	132	3	1
	100.0	19.9	74.0	5.5	0.7	17.8	79.5	2.7	-	6.8	90.4	2.1	0.7
1.5万以上～3万人未満	148	31	111	5	1	19	122	4	3	10	135	2	1
	100.0	20.9	75.0	3.4	0.7	12.8	82.4	2.7	2.0	6.8	91.2	1.4	0.7
0.8万以上～1.5万人未満	96	14	79	3	-	13	79	4	-	6	88	-	2
	100.0	14.6	82.3	3.1	-	13.5	82.3	4.2	-	6.3	91.7	-	2.1
0.5万以上～0.8万人未満	56	4	49	2	1	4	51	1	-	4	52	-	-
	100.0	7.1	87.5	3.6	1.8	7.1	91.1	1.8	-	7.1	92.9	-	-
0.5万人未満	84	9	73	2	-	5	76	1	2	1	82	-	1
	100.0	10.7	86.9	2.4	-	6.0	90.5	1.2	2.4	1.2	97.6	-	1.2

また、これらの市区町村教委による取組みの実態を自治体の人口規模別に見たものが表3である。
 ①市区町村独自のガイドライン等の作成や、②評価結果の公表様式の作成、③学校関係者評価の評価員を対象とした研修事業の実施、いずれの取組みについても、人口規模の大きな自治体ほど実施されている割合が高く、特に、市区町村独自のガイドライン等に関しては、人口30万以上の自治体では、作成していない自治体よりも作成している自治体の方が多くなっていることが特徴的であるといえる⁴⁾。

5. 学校関係者評価の結果に応じた市区町村教委による学校支援の実態とその規定要因

(1) 学校関係者評価の結果に応じた市区町村教委による学校支援の実態

次に、本章では、管轄下の各学校から報告を受けた学校関係者評価の結果について、市区町村教委はこれをどのように活用しているのか、市区町村教委が各学校に対して行う学校支援や教育行政改善に反映されているのか、その実態を明らかにしていく。ここでは、評価結果を学校支援や条件整備などの教育行政改善に活かす市区町村教委の取組みのひとつとして、学校予算配分において、各学校から報告を受けた学校関係者評価の結果を市区町村教委が参考にしてしている程度に着目する。

表4に示した度数分布表によると、「あまり参考にしていない／ほとんど参考にしていない」と回答した市区町村教委は424にのぼり、学校関係者評価がすべてあるいは一部の学校で実施されている市区町村の半数弱を占めるのに対し、「大変参考にしていない／やや参考にしていない」と回答した市区町村教委は142、「どちらとも言えない」と回答した市区町村教委は258に留まっていることがわかる。

表4 学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度（下段は%）

大いに参考にしている	やや参考にしている	どちらともいえない	あまり参考にしていない	ほとんど参考にしていない	その他	無回答	合計
25	117	258	128	296	35	10	869
2.9	13.5	29.7	14.7	34.1	4.0	1.2	100.0

(2) 学校関係者評価の結果に応じた市区町村教委による学校支援の規定要因

前節では、市区町村教委が学校予算配分において学校関係者評価の結果を参考にする程度にはば

らつきが見られることが明らかになったが、こうしたばらつきはいかなる要因によって生じているのだろうか。学校予算配分にあたり、学校関係者評価の結果を「大変参考にしている／やや参考にしている」と回答した市区町村教委の数（学校関係者評価がすべてあるいは一部の学校で実施されている市区町村数の 16.4%）は、調査の時点では、「あまり参考にしていない／ほとんど参考にしていない」と回答した市区町村教委の数（48.8%）の半数にも満たず、「どちらとも言えない」と回答した市区町村教委数（29.7%）よりも、「あまり参考にしていない／ほとんど参考にしていない」と回答した市区町村教委の方が多くなっている。こうした状況の中で、「大変参考にしている／やや参考にしている」と回答しているのはどのような市区町村教委であるのか、検証を行いたい。

まず、市区町村教委が学校予算配分において学校関係者評価の結果を参考にする程度を規定する要因として考えられるのは、次のようなものである。

第一に、学校評価の有効性にかかる市区町村教委の認識である。市区町村教委自身が学校評価システムに高い有効性を認めている場合には、これを活用した学校経営改善・教育行政改善を目指すための取組みに力を入れるのではないかと考えられる。

第二に、学校関係者評価の実施状況である。学校関係者評価の実施が徹底され、管轄下におけるすべての学校において実施されている場合には、各学校から報告された評価結果に基づき、それぞれのパフォーマンスを市区町村教委として客観的・相対的に把握した上で、学校支援のあり方を考えることも可能となるものと思われるが、一部の学校でのみ学校関係者評価が実施されている場合には、一部の学校の評価結果を参考にして各学校への支援内容を決定することは不公平を生じるため、避けられるのではないかと考えられる。

第三に、各学校における学校関係者評価の実施を促すための市区町村教委の取組みの実態である。本稿の分析において注目してきた3つの取組み—①市区町村独自のガイドライン等の作成、②評価結果の公表様式の作成、③学校関係者評価の評価員を対象とした研修事業の実施—には、いずれも学校関係者評価の実施を徹底する機能が一定程度認められたが、特に、市区町村独自のガイドラインや評価結果の公表様式を定めることにより、各学校で実施される学校評価活動の内容について統一化が図られているような場合には、市区町村教委としては、これを参考にした公平な学校支援が行い易くなるのではないかと考えられる。

第四に、自治体の人口規模である。人口規模が大きく、学校数の多い自治体では、学校数の少ない小規模自治体よりも、個々の学校の実態を把握することが難しいように思われ、人口規模の小さい自治体の市区町村教委の方が、それぞれの学校の学校関係者評価の結果に応じた学校支援を行い易いのではないかと考えられる。

(3) 分析

実際に、これら4つの要因が、市区町村教委が学校予算配分において学校関係者評価の結果を参考にする程度に与える影響について明らかにしていく。以下のような指標を用いて被説明変数及び説明変数を設定し、分析を行う。

<被説明変数>

- ・市区町村教委が学校予算配分において学校関係者評価の結果を参考にする程度（1＝「大いに参考にしている」、2＝「やや参考にしている」、3＝「どちらともいえない」、4＝「あまり参考にしていない」、5＝「ほとんど参考にしていない」の順序変数）

<説明変数>

- ①学校評価システムの有効性にかかる市区町村教委の認識 (1=「大変有効であると思う」、2=「ある程度有効であると思うが、改善の余地はあると思う」、3=「どちらともいえない」、4=「あまり有効ではない」、5=「有効ではない」の順序変数)
- ②学校関係者評価の実施状況 (1=「すべての学校で実施している」、0=「1以外」のダミー変数)
- ③各学校における学校関係者評価の実施を促すための市区町村教委の取組みの実態
 - ・市区町村独自のガイドライン等の作成の有無 (1=「作成している」、0=「作成していない」のダミー変数)
 - ・評価結果の公表様式の作成の有無 (1=「作成している」、0=「作成していない」のダミー変数)
 - ・学校関係者評価の評価員を対象とした研修事業の実施 (1=「実施している」、0=「実施していない」のダミー変数)
- ④自治体の人口規模 (1=「50万人以上」、2=「30万以上～50万人未満」、3=「10万以上～30万人未満」、4=「5万以上～10万人未満」、5=「3万以上～5万人未満」、6=「1.5万以上～3万人未満」、7=「0.8万以上～1.5万人未満」、8=「0.5万以上～0.8万人未満」、9=「0.5万人未満」の順序変数)

表5 記述統計量

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度	831	1	5	3.670	1.187
学校評価の有効性にかかる認識	949	1	5	1.870	0.695
学校関係者評価の全校実施(ダミー)	954	0	1	0.732	0.443
自治体独自のガイドラインの作成(ダミー)	828	0	1	0.248	0.432
評価結果の公表様式の作成(ダミー)	841	0	1	0.178	0.383
評価者対象の研修の実施(ダミー)	858	0	1	0.082	0.274
人口規模	978	1	9	5.390	2.108
有効なケースの数(リストごと)	730				

表6 学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度の規定要因(順序プロビット分析の結果)パラメータ推定値(表6-1)

	B	標準誤差	Wald	自由度	有意確率	95%信頼区間	
						下限	上限
閾値 = 1	-2.610	0.201	167.786	1	0.000	-3.004	-2.215
閾値 = 2	-1.661	0.183	82.353	1	0.000	-2.020	-1.303
閾値 = 3	-0.668	0.177	14.224	1	0.000	-1.015	-0.321
閾値 = 4	-0.263	0.176	2.225	1	0.136	-0.609	0.083
学校評価の有効性にかかる認識	0.195	0.061	10.368	1	0.001	0.076	0.314
学校関係者評価の全校実施(ダミー)	-0.158	0.106	2.221	1	0.136	-0.365	0.050
自治体独自のガイドラインの作成(ダミー)	-0.463	0.117	15.683	1	0.000	-0.692	-0.234
評価結果の公表様式の作成(ダミー)	-0.026	0.130	0.039	1	0.844	-0.280	0.228
評価者対象の研修の実施(ダミー)	-0.059	0.160	0.136	1	0.713	-0.372	0.254
人口規模	-0.139	0.021	43.866	1	0.000	-0.180	-0.098

モデル適合情報(表6-2)

モデル	-2対数尤度	カイ2乗	自由度	有意確率
切片のみ	962.916			
最終	890.659	72.258	6	0.000

疑似R2乗値⁵⁾: Nagelkerke 0.100

このように複数の規定要因が考えられる場合、個々の要因の影響の大きさについて統計的に検証

するには、他の要因の影響をコントロールする必要があるため、ここでは多変量解析として回帰分析を試みる。なお、ここで被説明変数となる「市区町村教委の学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度」は、連続的な値ではなく離散的な値（順序変数）となっており、通常最小2乗法による推計を行うことができない。そのため、被説明変数がある値をとる確率を関数を用いて表現した計量モデルである「順序プロビット・モデル」を用いた推計を行うこととする⁶⁾。なお、各変数の記述統計量については表5に示している。

順序プロビット分析の結果は表6のとおりである。また、図2～4は、この順序プロビット分析により推定された係数に基づき、特定の説明変数の値が変化することによって、被説明変数の値がどの程度変化するのか、影響の大きさを観察したい説明変数以外の説明変数を平均値とした上で、影響が生じる確率を計算し、グラフ化したものである。図2では市区町村教委による学校評価の有効性認識、図3では市区町村独自のガイドライン等の作成の有無、図4では市区町村の人口規模が、それぞれ学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度に与える影響について、どの程度（「大いに参考にしている」～「まったく参考にしていない」の5段階）の影響がどの程度の確率で生じるのかという点について、グラフに示している。

図2 学校評価の有効性認識が学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度に与える影響

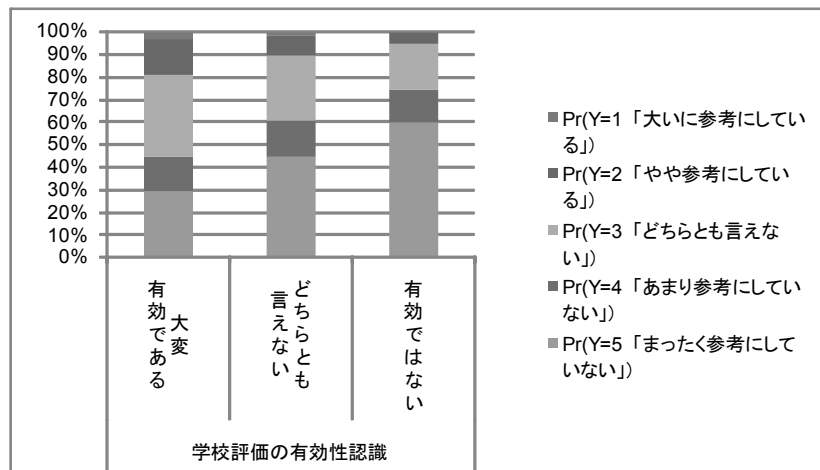


図3 独自ガイドラインの作成が学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度に与える影響

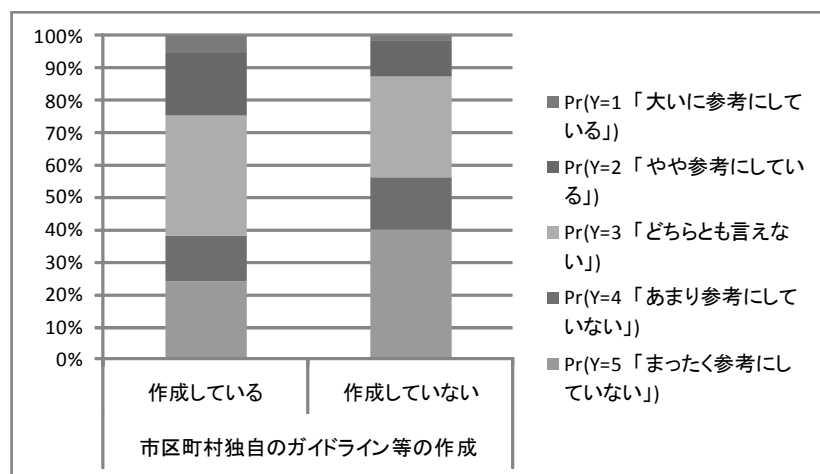
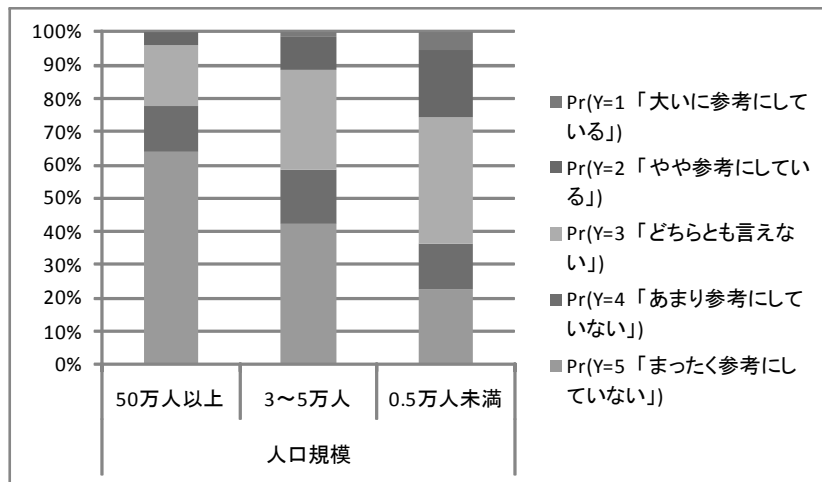


図4 人口規模が学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度に与える影響



これらの分析結果によると、各変数の影響については以下のようになっている。

①学校評価システムの有効性にかかる認識について。係数は0.195（有意確率0.001）であり、有効性にかかる認識が高いほど、学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度も高くなる確率が高いことが読み取れる。また、図2からは、学校評価システムの有効性について「大変有効である」と回答する市区町村教委が、学校予算配分にあたり学校関係者評価の結果を「大いに参考にして／やや参考にして」と回答する確率は19.29%であると推計されているのに対し、学校評価システムの有効性について「有効ではない」と回答する市区町村教委の場合には、4.92%に留まると推計されていることがわかる。

②学校関係者評価の全校実施について。係数は-0.158（有意確率0.136）であり、その影響力の統計的有意性は低いものの、学校関係者評価が、管轄下のすべての学校で実施されている自治体の方が、そうでない自治体よりも、学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度が高くなる確率が高いことが読み取れる。

③各学校における学校関係者評価の実施を促すための市区町村教委の取組みの実態について。3つの取組みのうち、統計的に有意な影響力が認められるのは、自治体独自のガイドライン等の作成の有無である。係数は-0.643（有意確率0.000）であり、独自のガイドライン等を作成している自治体では、作成していない自治体よりも、学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度が高くなる確率が高いことが読み取れる。また、図3からは、市区町村独自のガイドライン等を作成している市区町村教委が、学校予算配分にあたり学校関係者評価の結果を「大いに参考にして／やや参考にして」と回答する確率は24.56%であるのに対し、ガイドライン等を作成していない市区町村教委の場合には12.48%に留まると推計されていることがわかる。

なお、その他の2つの取組み（評価結果の公表様式の作成の有無、評価員を対象とした研修の実施の有無）については、統計的に有意な影響力を認めることができなかった。

④自治体の人口規模について。係数は-0.139（有意確率0.000）であり、人口規模が小さい自治体ほど、学校予算配分における学校関係者評価結果の参考度が高くなる確率が高いことが読み取れる。また、図4からは、人口が50万人以上の自治体では、市区町村教委が学校予算配分にあたり学校関係者評価の結果を「大いに参考にして／やや参考にして」と回答する確率は3.91%に

留まるのに対し、人口3～5万人の自治体では11.40%、人口0.5万人未満の自治体では、25.80%にまで高まるものと推計されていることがわかる。

6. 考察

(1) 分析から得られた知見

本稿の分析から得られた知見については、次の2点に整理できる。

まず、第一に、市区町村独自のガイドライン等の作成や、評価結果の公表様式を作成、学校関係者評価の評価員を対象とした研修の実施など、学校関係者評価の実施の促進に向けた市区町村教委の取組みは、管轄下の学校における学校関係者評価の実施の徹底にある程度寄与しているようであるが、人口規模の大きい自治体ではその限りではないこと、また、こうした市区町村教委による取組みがなされていなくても、多くの学校で学校関係者評価が実施されており、それぞれの学校の判断に基づいて実施されていることが窺えるということである。そして、第二に、各学校から報告を受けた学校関係者評価の結果を市区町村教委が学校経営・教育行政改善にどの程度活用しているかについては、自治体間においてばらつきが見られ、特に、学校評価システムの有効性にかかる認識、市区町村独自のガイドライン等の作成、人口規模といった要因によって規定されていることが明らかとなった。一方で、管轄下のすべての学校で学校関係者評価が実施されているか否かといった点や、評価結果の公表様式を作成の有無、評価員を対象とした研修の実施の有無といった点については、市区町村教委が学校関係者評価の結果を参考にする程度に対してそれほど影響力を持っていないことが明らかとなった。

これらの知見から窺えるのは、まず、学校関係者評価の定着を図るには、市区町村教委の取組み及び各学校への働きかけを活発化させることよりも、各学校自身が学校関係者評価を実施することへのインセンティブを見出せるようになることが必要ではないかということである。この点、各学校から報告された学校関係者評価の結果に応じて、市区町村教委が学校支援を行うということが制度化され、より積極的に実施されるならば、各学校としては、そうした市区町村教委の支援を適切に受けるために、学校関係者評価の実施により力を入れて取り組めるのではないかと考えられる。

また、学校関係者評価の結果に応じた市区町村教委の学校支援については、これが実施されるには、市区町村教委自身が学校評価システムの有効性を高く認識し、これを積極的に活用した学校改善・教育改善を志向していることが前提となるようである。そして、小規模自治体では、管轄下の学校数が少なく、各学校の実態を把握し易いためか、大規模自治体に比べより学校関係者評価の結果に応じた学校予算配分を行っている様子が窺える。しかし、学校のパフォーマンスの客観的・相対的な把握を促す取組み、すなわち、管轄下の学校に共通の評価結果の公表様式を作成や、市区町村教委による評価員の研修事業の実施といったことは、市区町村教委による学校支援の公平性を期すために必要ではないかと予想されたが、結果的に、これらが市区町村教委による学校予算配分における評価結果の参考度を向上させている実態は確認できなかった。他方で、市区町村独自のガイドライン等を作成している市区町村教委には、より学校関係者評価の結果に応じた学校支援を行う傾向があることが確認された。

ここでいう「市区町村独自のガイドライン等」とは、「管轄下の学校に共通の評価結果の公表様式」等に比べてその規定が大綱的なものとなっていることが想像されるものである。こうしたことから、市区町村教委から示された一定の様式や基準に基づいて行う評価活動よりも、各学校の多様な状況

に即してそれぞれの評価員が独自に行う評価活動の方が、学校改善や教育行政改善においてその結果が活用され易いという実態があることが指摘できるのではないだろうか。

(2) 今後の課題

以上のような知見に基づき、今後の研究上の課題として考えられるのは、各学校の多様な実態、すなわち、各学校の経営の「動的側面」を重視しつつも、広範な地域教育全体の改善を可能とするような学校評価の方法や仕組みとはいかなるものであるのかという点について、検証を行うことである。評価結果の各学校共通の公表様式の作成など、市区町村教委が各学校において実施される評価活動についてある一定の様式や基準を設けることにより、市区町村教委は、管轄下の各学校のパフォーマンスをより客観的・相対的に捉えることが可能となり、これは市区町村教委が各学校に対して行う支援の内容を決定する際の根拠となり得るのではないかと予想されたが、実際にはその限りではないようである。それでも、特定の学校の改善に留まらず、管轄下のすべての学校の改善を目指すために、市区町村教委による学校支援は、公平・公正な根拠を持って実施される必要があるはずである。こうした公平・公正な学校支援の根拠となり得るような学校評価が実施されるためには、どのような方法や仕組みが整備される必要があるのだろうか。

本稿においてその実施状況に注目してきた学校関係者評価は、先述のように、学校レベルにおいて、「自己評価の客観性・透明性を高める」ことを目的の一つとして実施することが期待されているものである。広田ら（2009）によれば、今次の学校教育法及び同法施行規則の一部改正による新しい学校評価システムの形成は、財界等からなされた義務教育に選択と競争を取り入れることの要請に端を発するものであったとされているが、これに軌道修正を重ねつつ設計された現行の学校評価の仕組みにおいては、前川（2007）のいう「国家責任」と「現場主義」、「市場原理」の狭間に市区町村教委が立たされ、具体的な学校評価の方法やこれを活用する仕組みを探りつつある状態とも言えるのではないだろうか。

この点、勝野（2010）によれば、学校教育に関して国が目標設定を行い、評価によって結果を確保するという合理的なアウトプット管理がもっとも有効に機能するのは、「学校教育の目的」、次いで「教育の質の概念」、最後に「評価項目・指標」の各要素が、この流れによって一意に定まる場合であるとされる。しかし、我が国の現状においては、教育目標や評価される教育の質の限定は「不十分」であること、また、そのような中では、学校評価が契機となって教育の目的や目標、質が限定されていく可能性、つまり、「客観的」な評価、数値指標が逆に「評価可能」な教育目標、重点項目の設定を促進してしまう可能性を勝野（2010）は指摘しており、「国、地方、学校それぞれにおいて、教育の目的・目標と質に関するより深い議論と理解を促進する学校評価」が求められること、「学校ではそのような議論と理解を教職員だけでなく、児童、生徒、保護者、地域住民に広く開かれた形で行うことが必要」であることを主張している。

各学校の経営の「動的側面」を重視しつつ、地域教育全体の改善を可能とするような学校評価の方法や仕組みの構築は、勝野（2010）に従えば、「教育の目的・目標と質に関するより深い議論と理解」が、まず学校レベルにおいて保護者・地域住民等にかかれた形で展開され、市区町村教委がこうした各学校における議論の展開を把握した上で、学校支援の在り方を検討することが前提となるものと考えられる。ただ、これについては、どのような環境の下で可能となるものであるのか、さらに実証的な検討を要するであろう。各学校レベルにおいて、自己評価や学校関係者評価が実施される過程において、各学校の実態が、教職員や保護者・住民など学校関係者等の間でどのように

認知され、その課題がどのように見出され共有されていくのか、また、市区町村教委がこれをどのように把握していくのか、より実践に踏み込んだ形でそのプロセスを明らかにしていくことが、学校経営・教育行政の改善に寄与する学校評価の内容と方法を検討する上で、必要不可欠な作業となるのではないかと考えられる。

注

1) 1990年代後半になって文部省（当時）は学校評価の制度化に着手するが、当初、文部省（当時）は「各学校の自発的改善を促すための、任意の自己点検評価のための制度構想」を掲げていたものの、「教育改革国民会議での論争を経て、2000年代になると、規制改革を推進しようとする財界・規制関連会議・経済財政諮問会議が、義務教育に選択と競争を持ち込もうとして、文科省が進めてきた方向とは別の意味合いの学校評価制度の構想を提案し、実施を求めるようになった」と広田ら（2009）は指摘する。そして、2007年の学校教育法及び同法施行規則の一部改正に向け、国レベルで展開される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められたということである（前川2007）。

2) 文部科学省『学校評価ガイドライン [平成22年改訂]』18頁。

3) 都道府県別の回答数及び回答回収率は以下のとおりである。

北海道 93(回答回収率 52.0%)、青森県 29(72.5%)、岩手県 16(45.7%)、宮城県 18(51.4%)、秋田県 14(56.0%)、山形県 19(54.3%)、福島県 23(39.0%)、茨城県 24(54.6%)、栃木県 20(66.7%)、群馬県 20(55.6%)、埼玉県 40(57.1%)、千葉県 40(71.4%)、東京都 40(64.5%)、神奈川県 23(69.7%)、新潟県 18(58.1%)、富山県 9(60.0%)、石川県 9(47.4%)、福井県 9(53.0%)、山梨県 17(60.7%)、長野県 29(36.3%)、岐阜県 25(59.2%)、静岡県 22(59.5%)、愛知県 43(71.7%)、三重県 17(58.6%)、滋賀県 14(53.9%)、京都府 15(57.7%)、大阪府 24(55.8%)、兵庫県 23(56.1%)、奈良県 24(61.5%)、和歌山県 14(46.7%)、鳥取県 14(73.7%)、島根県 7(33.3%)、岡山県 13(48.2%)、広島県 11(47.8%)、山口県 14(70.0%)、徳島県 4(16.7%)、香川県 10(58.8%)、愛媛県 11(55.0%)、高知県 18(52.9%)、福岡県 40(60.6%)、佐賀県 6(30.0%)、長崎県 10(43.5%)、熊本県 14(29.8%)、大分県 5(27.8%)、宮崎県 11(39.3%)、鹿児島県 22(48.9%)、沖縄県 15(36.6%)、無回答 31

4) 本調査では、「学校関係者評価を実施する際のガイドラインや手引き等の作成」、「評価結果を公表する際の全校共通の様式の作成」、「評価員を対象とした研修事業の実施」、「学校への予算配分における参考度」の4項目のほかに、学校関係者評価の充実・改善に向けた市区町村教委の取組み状況として、より日常的に取り組まれていると考えられる事柄を13項目（1.指導主事による学校訪問の回数を増やしている。2.学校管理職からの意見聴取の充実に努めている。3.各学校に対し、評価項目あるいは評価方法に関して、指導・助言を行っている。4.学校評価に対する情報収集やデータ分析等の支援を行っている。5.各学校に対し、評価者への情報提供のあり方に関して、指導・助言を行っている。6.学校管理職に対し、学校関係者評価に関するテーマを盛り込んでいる。7.教職員向けの研修に、学校関係者評価に関するテーマを盛り込んでいる。8.評価者向けの講習会や研修会を開催している。9.各学校に、学校関係者評価に取り組んでいる先進校の事例を紹介している。10.他自治体における学校関係者評価の実施状況について情報収集している。11.各学校から提出された評価結果の報告書を分析している。12.基本的に、各学校の姿勢に委ねている。13.その他）掲げ、調査対象となる市区町村教委が該当する項目を挙げるという形で回答を得た。

すべての学校で学校関係者評価が実施されている自治体の回答を集計すると、回答数の多かった項目として、「学校管理職からの意見聴取の充実に努めている」（回答率63.2%）、「各学校から提出された評価結果の報告書を分析している」（50.7%）、「各学校に評価項目・方法に関して指導・助言を行っている」（50.0%）、「基本的に、各学校の姿勢に委ねている」（49.3%）を挙げるができる。他方、一部の学校で学校関係者評価が実施されている自治体の回答については、集計の結果回答数の多かった上位4項目を挙げると、「基本的に、各学校の姿勢に委ねている」（59.5%）、「学校管理職からの意見聴取の充実に努めている」（45.8%）、「各学校から提出された評価結果の報告書を分析している」（44.0%）、「各学校に評価項目・方法に関して指導・助言を行っている」（31.0%）となっている。

全体的な特徴として、学校管理職や教職員、評価者向けの研修や説明会、先進的な取組みに関する情報提供といった事前の働きかけよりも、各学校の実態に応じた意見聴取や指導・助言、事後的な分析といった取組みに力を入れて

いる自治体が多いことが指摘できる。また、一部の学校で学校関係者評価が実施されている自治体よりも、すべての学校で学校関係者評価が実施されている自治体の方が、このような学校関係者評価の充実・改善に向けた教委の取組みが積極的に行われる割合が高く、一部の学校で学校関係者評価が実施されている自治体では、「基本的に、各学校の姿勢に委ねている」との回答が多いことがわかる。

- 5) 順序回帰分析のモデル式のあてはまりの良さを示す。この値が1に近いほど、モデル式のあてはまりが良いことを示している。
- 6) 順序プロビット・モデルを用いた分析の例として、厚生労働省白書『平成 20 年版 労働経済の分析—働く人の意識と雇用管理の動向』第 2 章等を参照した。

参考文献

- ・勝野正章 (2010) 「日本における学校評価」 日本学術会議・教育学委員会教育の質分科会シンポジウム「学校教育の質をどのように評価するか—学校の機能と評価—」配布資料
- ・木岡一明 (2005) 「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み実態をもとにして—」 国立教育政策研究所紀要 第 134 号、pp.59-80
- ・木岡一明 (1989) 「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—」 学校経営研究 第 14 号、pp.57-65
- ・広田照之、池田雅則 (2009) 「学校評価の制度化をめぐる政治過程」『日本大学文理学部人文科学研究所研究紀要』第 77 号、pp.39-66
- ・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

(受理日：平成 23 年 3 月 15 日)