

品川区における学校評価システムの構築過程とその課題

木岡 一明

品川区教育委員会は、平成 12 年度から「学校選択制」を導入し、学校に対して「選ばれる側」としての位置づけを与え、選びうる「特色ある学校」づくりの推進を求め、「特色ある学校」としての成果基盤の妥当性を検証・強化する仕組みとして「学校評価システム」の確立を進めてきている。この学校評価システムは、学校の外部評価を導入した第一期（平成 14 年度～17 年度）、専門外部評価の導入などを行った第二期（平成 18 年度～21 年度）に分けうる。本稿では、品川区における学校評価システムの構築過程を国の動向と関連づけながら、その成果と課題を明らかにした。すなわち、第一期では学校と地域との協働関係が高まったものの、経営論的視点に立った小中一貫教育の確立など専門的な掘り下げには未だ課題を残していた。第二期ではそうした事態の改善は進んだものの、校区外部評価と専門外部評価との関連づけ、各学校における自己評価と内部評価との関連づけなどに課題を残している。

1. 近年における学校評価制度化の経緯と品川区の位置

(1) 国レベルにおける制度化の経緯

学校評価に対する国の動きは、この 10 年の間に急速な展開を見せてきた^{註1}。確かに品川区の取り組みも、こうした国の動きと関連している。しかし、必ずしも国の動きに即応したものではなかった。

国の政策文書に初めて学校評価の必要性が示されたのは、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」（平成 10 年）であった。しかし、そこでは「(各学校における具体的教育計画の実施状況についての) 自己評価」という表現がとられていた。その後の国レベルの答申や提言でも、もっぱら「学校の自己点検・自己評価」と表現されてきた。

したがって、文部科学省は、平成 14 年 3 月、多様な小学校や中学校の設置を促進する観点から、小学校や中学校についても設置基準を制定して最低基準を明確にするとともに、その第二条

で、教育水準の向上と目的の実現を図るよう自己点検・評価に努めること（努力義務）を盛り込んだのである。ただし、文部科学事務次官通知(13 文科初第 1157 号)において、「学校や地域の状況等に応じて、自己評価だけではなく、保護者や地域住民等を加えて評価を行ったりする工夫」や「学校評議員制度を導入している場合には、その適切な活用」が望ましいという指摘があり、「外部評価」への指向も示していたが、学校の自己評価が努力義務であるゆえに、外部評価もまた義務づけるものではなかった。つまり、この時点では、まだ学校の自己点検・評価の普及と定着に重点が置かれていたといえる。

にもかかわらず、論議の流れは外部評価へと傾斜していった。その端緒は、教育改革国民会議による「教育を変える 17 の提案」（平成 12 年末）にある。この教育改革国民会議の提案では、学校の閉鎖性や改革指向の弱さを問題とし、「外部評

価を含む学校の評価制度」という表現がとられたのである。全国的には、この提言以降、とりわけ「外部評価」への関心が高まっていく。

その影響を反映して、中央教育審議会答申「今後の教員免許制度の在り方について」（平成14年2月）では、「学校の自己点検・自己評価の実施とその結果を保護者や地域住民等に公表する学校評価システム」という表現で、初めて「学校評価システム」という言葉を用いたのである。それでも、「自己点検・自己評価の実施とその結果の公開の進展に併せ、外部評価が加味され、外部評価の導入へと段階的に進めていくことが求められる。」というかたちで、比較的、長期的な展望のもとで「外部評価」の導入を位置づけていた。また、それゆえに、上述の学校設置基準においては外部評価についての規定は設けられていなかったのである。

（2）品川区における学校評価システムの創出

品川区教育委員会は、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^{註2}。つまり、上でみた国レベルの動きよりも速く制度化を進めてきたのである。

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（ニュー・パブリック・マネジメント）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、学校のアカウントビリティ（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、にあるとされた。

こうした学校評価観は、やがて平成18年3月に作成される文部科学省『義務教育諸学校における学校評価ガイドライン』よりも、NPMそして学校のアカウントビリティの観点から外部評価を積極的に位置づけて内部評価を連動させ、さらに外部評価者の選任方法に言及している点で先進的であった。

つまり、学校選択制を背景に「選択される側」の責任を強調しつつ人々の声を聴くツールとして外部評価を捉え、その外部評価者としての要件は、「政治的・宗教的に特定の立場にある者を除く。」とした上で、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、学校行事などに担当する学校を訪問し、評価活動を行うのである。まだ全国的には学校の自己評価さえも未整備ななかで、まさに学校関係者評価を先取りしたシステムであった。ただし、学校評議員制度を導入してこなかった品川区では、やがて評価と支援をめぐって外部評価者に葛藤を生じさせることにもなった^{注3}。

（3）国レベルにおける第三者評価導入の動き

国レベルでは、学校の自己点検・評価の確立を主軸とした文部科学省の施策が展開されるなかで、事態は大きく進展した。その契機は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」（いわゆる骨太方針）にある。ここにおいて、「評価の充実、多様性の拡大、競争と選択の導入の観点をも重視して、今後の教育改革を進める」とされ、「義務教育について、学校の外部評価の実施と結果の公表のためのガイドラインを平成 17 年中に策定する」ことが提起されたのである。

さらに、自民党義務教育特別委員会による「国家戦略としての教育改革（中間報告）」において、「我が国においても、総合的な評価システムを導入し、義務教育の質的向上を図ることが急務である」との考えに立ち、「学校の管理運営や教育活動などについて保護者や学校評議員などの意見も反映した自己評価を必ず行うという仕組みが必要である。その上で、学校設置者などによる外部評価を行う仕組みを整える必要がある」、「国としても全国的な観点から、学校を巡回し、学校の管理運営や教育活動などについての評価を行うとともに、必要な指導・助言・援助・勧告等を行うことができるような制度」の必要性が提起されたの

である^{注4}。

そして、中央教育審議会でも、義務教育費国庫負担問題をめぐる審議を通じて、①学校の自己評価の実施と結果公表の義務化、②公表された自己評価結果を外部者が評価する方法を基本として外部評価を充実、③第三者機関による全国的な外部評価の仕組みを含め、学校・地方自治体の取組の評価を充実、といった指摘がなされ、その答申「新しい時代の義務教育を創造する」（平成 17 年 10 月）では、「国の責任によるインプット（目標設定とその実現のための基盤整備）を土台にして、プロセス（実施過程）は市区町村や学校が担い、アウトカム（教育の結果）を国の責任で検証し、質を保証する教育システムへの転換」が説かれたのである。こうした論議を受けながら、上述のように平成 18 年 3 月末、「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」が文部科学省から示され、さらにこのガイドラインの見直しと学校評価システムの確立を企図した調査研究協力者会議は、同年 8 月末、「学校評価の在り方と今後の推進方策について（第 1 次報告）」をまとめたのである。

この報告書では、第三者評価論議が高まっていることを受けて、「外部評価」という言葉のあいまいさに配慮して言葉の再定義を試みている。すなわち、「保護者（PTA 役員等）、学校評議員、地域住民、接続する学校の教職員その他の学校関係者などの外部評価者により構成された委員会等が、当該学校の教育活動の観察や意見交換等を通じて、自己評価結果を踏まえて評価を行う」ものを「学校関係者評価（外部評価）」とし、「当該学校に直接かわりをもたない専門家等が、自己評価及び学校関係者評価（外部評価）結果等を資料として活用しつつ、教育活動その他の学校運営全般について、専門的・客観的立場から評価を行う」ものを「第三者評価」としたのである。こうした再定義によって、言葉の混乱はある程度、収まってきたし、その後にもまとめられた『学校評価ガイ

ドライン [改訂]』(平成20年1月)では、ほとんど第三者評価には言及されていない。それゆえになお「第三者評価」のあり方について、様々な考え方や見通しが未整理のまま今日にいたっている。

それに対して品川区は、平成17年度からこれまでの学校評価システムの見直しに動き、後述するように18年度から新たなシステムの導入に入った。すなわち、各学校に置かれた外部評価委員会に加え、教育委員会事務局に各学校に対する専門外部評価委員会を設置したのである。またも国レベルの動向や全国に先駆けて、第三者評価実施へと動いたのである。

2. 第一期における学校評価システムの成果と課題

(1) 地域協働の推進

品川区が外部評価システムの導入を図って3年目の平成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)であった。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名となっていた。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名となっていた。

こうした外部評価者構成は、昭和26年の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った^{注5}。教育経験よりも当該学校との関わりが重視されて

いた。それは、品川区の学校評価が、学校選択制と連動した顧客主義的指向が強いものであったからである。

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、選択時期を過ぎては「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た。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、実は地域協働的な学校づくりへの指向に重点をおいたものであったといえる。

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、この校区単位の外部評価における地域協働の指向は一定の効果を上げていたといえる。

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。つまり、外部評価者は外部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発揮してきたのである。

(2) 学識経験者に対する専門的助言機能への期待

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たように、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であった^{注6}。

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、期待がある程度は果たされていた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」といった展望を示した校長もあり、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たことがわかる。

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たし、「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た。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」、「校長が経営者としての自信や改善への意欲につながる」、「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」、「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、品川区が初期に打ち出した「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ききたといえよう。その意味では、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、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がっていた。

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た。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た。

それには、第1に、管理職や教員の学校改善に対する姿勢をあげうる。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」を指摘していた。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った。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」と指摘していたが、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。」と述べていた。

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た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かったのだろうか。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た。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にくい。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」の重要な問題であることを浮き彫りにしていったのである。

しかし、その問題の克服は、品川区の外部評価者に期待することは難しい問題であった。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った。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。

そこで、上述したように平成18年度の後期から、校区単位の外部評価（校区外部評価に呼称を改）に加え、専門的な視点による外部評価（専門外部評価）つまり第三者評価の導入へと動くことになったのである。

（4）小括

品川区に限らず、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。

ただ、学校評価は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半世紀に及ぶ経緯がある^{注6}。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、組織の内実にも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。

品川区教育委員会は、その点にいち早く着眼し、学校選択制から特色ある学校づくり、そしてその質の検証という方向でシステムを確立してきた。それはある種の外圧による制度化であったといえる。しかし、そのシステムを学校に定着させるには、内発的な意味づけが不可欠であった。そのため、校区単位で地域協働を推進するかたちでの緩やかな導入で第一ステージを固め、その効果を足場にして、第2ステージへと移行したのである。それが、専門家による外部評価システムの構築であった。

確かに、学校の自己評価や学校関係者評価では評価しきれない、あるいは改善しきれない問題や実態もある。この間の文部科学省による第三者評価試行を通じて、そのような状況が明らかになっている。しかし、試行を担った評価者は各地のキャリア豊富な人々ではあるが、短時日の訪問調査であり、その評価が精確になされたとは言い切れず、それでも把握できた問題が妥当なものであったとしても、評価される側からすれば、一面的な、あるいは局所的・表面的なものとの印象をぬぐいきれないであろう。評価や診断は信頼性こそ核心的な問題であり、それは評価結果の信頼性に留まらず、評価方法や評価者への信頼性を根幹にしている。したがって、そうした信頼性の構築には、経験や交わりが重要であり、時間も大いに要する問題である。

そうした問題を踏まえながら、品川区の第三者評価は一昨年度の試行を経て昨年度から本格的に動き始めている。この専門外部評価を組み入れた学校評価システムの確立こそが成果基盤型の学校

経営を実現するための重要な課題である。そこで、次節では、専門外部評価に対する学校の動きや反応を検討していくことにする。

3. 第二期における学校評価システムの成果と課題－専門外部評価への対応を中心に

(1) 専門外部評価システム設計上の問題

先に述べたように、各学校に置かれた外部評価委員会は、主に校区内の居住者から選出された人々で構成されたがゆえに、地域協働を推進する上で効果を発揮したといえる。しかし、学校経営等の専門的な事項に踏み込んだ評価や提言をなすには、いくら委員長が教育の専門家であっても、学校の多方面にわたる領域に踏み込むには限界があった。そのため、より専門性の高い外部評価を行える仕組みについて部会を設けて検討を重ねた結果、これまでの各学校の外部評価を「校区外部評価」として継続する一方、新たに専門家による外部評価を「専門外部評価」として実施することになった。ただし、システムを組む上で乗り越えるべき問題があった。

第一に、どの専門領域を対象とするかが問題となった。プラン21の考え方からして、当然に外せないのは学校経営と教育課程であった。さらに、近年の学校事故や不審者問題、不正経理などが多発している状況を勘案して、教育法務、学校財務の領域に重点化することになった。それに伴って、専門家の確保がさらなる問題となった。そこで、これまで品川区の教育改革に検討委員や外部評価委員長として関わり品川区の実態について理解のある学識経験者の中から各分野の専門家に依頼することになったものの、学校財務については適任者が得られなかったため、品川区で財務や監査などに関わってこられた退職者の中から選任し、評価委員の体制を整えた。

第二に、区立小・中学校のすべてを対象とするには様々な制約があった。上記の専門家に依頼するには、日程調整や時間の確保は困難を伴うことは明白であったし、謝金等の費用面でも無理があった。そこで、毎年、数校ずつを対象とすることで単年度の負担軽減を図ったが、それでも評価周期をあまり長くすることは効果が薄れるために、対象校を絞るにも限界があった。

そのために、第三に、評価方法上の問題が派生した。文部科学省が第三者評価試行において採用している評価チームによる訪問方式では、日程の関係から対象としうる学校数が限られすぎてしまうからである。そこで、対象校間の情報交流が促進されるメリットも斟酌し、対象校から提出された書類に沿った集団面接ヒアリング法を採用することとした。その上で、面接回数は、各校の取り組みの経緯が把握できるよう時を隔てて年間4回、行うことにした。また各回のヒアリング対象者は、校内のコミュニケーション活性化を促すとともに主幹・主任のミドルリーダーがその中心的な役割を担うよう、そして評価者からすると異なる立場からの実態把握を企図して、第1回（8月実施予定）は校長、第2回（10月実施予定）は主幹（未配置校は主任）、第3回（4月実施予定）は副校長、最終回（6月実施予定）は再び校長とした。

こうした運営システムとは異なる次元で問題となったのは、専門外部評価結果の扱いであった。もちろん、教育委員会への報告に留まらず各校に示されるが、その重みづけをいかにするかが問題であった。つまり、専門外部評価委員会に、評価結果に基づく是正勧告権を持たせるかどうか論点であった。検討の結果、そこまでの権限を持たせるのは、方法上からも妥当性に問題が残る委員の責任も過重となると判断し、改善提言を述べることに留めた。

（2）第一期学校評価システムとの相違点

これまでのシステムとの相違は、毎年、学校評価関係者に配布される『品川区の学校評価の手引き～新評価システムの導入～』に、7点にわたってまとめられている（3頁）。すなわち、①評価期間を8月から翌年の7月までとする変更、②校区外部評価に関する協議会の2部制、③評価項目の改正、④内部評価項目と外部評価項目の同一化、⑤内部評価と校内評価の関連付け、⑥学校評価説明会、校区外部評価に関する協議会への全教職員参加、⑦校区外部評価委員への近隣小中学校管理職の参加、がその内容である。

これまでのシステムにおいては、学校評価がマネジメント・サイクルにうまくリンクできていないことが検討委員会で問題となった。その原因を探るに、第一に、評価結果が予算や人事に反映されていないこと、第二に、外部評価について校内での共通理解が不十分であること、そのために第三に、外部評価のための内部評価に留まり、各学校が別途、独自に実施している校内評価と外部評価・内部評価の関連づけが弱いこと^{注7}、第四に、小中一貫教育と外部評価との繋がりが弱いこと、第五に、外部評価項目が抽象的でしかも内部評価項目との対応関係があいまいであることが浮かび上がった。

そこで、まず、予算・人事ヒアリングの時期を勘案して年間の評価サイクルを見直し、校長の学校経営態度表明、学校経営方針や教育課程届の提出時期、校内評価の時期などとのリンクを強化することにした（上記①⑤の改正）。さらに、校内での学校評価理解の浸透を図り外部評価への教職員の関わりを強めるために上記④⑥の改正を、その推進力となる副校長や主幹・主任のマネジメント力向上を企図して上記②の改正を、その上で、外部評価の充実を図るために、項目の見直しや委員の追加（上記③⑦の改正）を行った。

こうした改正について、外部評価委員長協議会

での意見や、専門外部評価でのヒアリングをもとに反応を整理すると、①については新任校長には好評であるが熟練校長には不評であり、校区外部評価委員長は年度途中で評価することに戸惑いがあるようである。②と⑤、⑥については、そのように実施している学校では校区外部評価委員長からは好評であるが、学校によってはそのように実施していないところもあり、趣旨不徹底の問題がみられる。③④については校区外部評価委員長には賛否が分かれているし、少なくない校長等も断片化しすぎているとの意見を有している。⑦については、校区外部評価委員長からは好評である。

以上の点から、改正趣旨の徹底を図るため、この間、校長対象の学校評価研修会と主幹・主任対象の学校評価研修会を各一回実施したが、まだ十分に徹底できていないことは専門外部評価においても明らかになっている。なお、評価項目については、多くの校区外部評価委員長が求めているように、実施実態に照らしてさらにシステムの見直しをする必要があるといえる^{注8}。

(3) 専門外部評価システムの実際と問題の所在

①評価委員

初年度の評価委員には、学校経営担当として木岡が、教育課程担当として児島邦宏東京学芸大学教授（当時）、教育法務担当として窪田眞二筑波大学教授が、そして教育財務担当として三浦茂東京電力株式会社販売営業本部長（当時）が就いた。

翌年度は、児島邦宏氏に替わって田中統治筑波大学教授が、品川区の役職を担うことになった三浦茂氏に替わって氏と同様の財務キャリア（足立都税事務所長、品川区代表監査委員など）を有する市原勝祐氏が、そして昨年度からは体調を崩された市原氏に替わって経営コンサルタントである浅川港氏（（株）ハイコンサルティンググループ・プレジデント）が担っている。また、この間、木岡が委員長を務めてきた。

こうした委員のうち、大学関係者はいずれも品川区のこれまでの教育改革に関わってきた経緯がある。特に窪田・田中両氏と木岡は、旧システムの外部評価委員長の経験を有し、品川区の学校評価の仕組みに通じている点、さらに児島・田中両氏は、品川区の小中一貫カリキュラム開発にも指導的に関わってきた点が、選任において大きく影響した理由である。また、財務担当委員には品川区の税務に詳しい方を充てるなど、やはり専門性についての配慮が働いているといえる。ただし、毎年の委員交替は、評価基準の安定化にとって必ずしも望ましいものとはいえないが、財務担当委員の場合には区職への就任や体調が退任の理由であり、それぞれにやむを得ないものといえよう。

②評価対象校

すでに述べたように、新しいシステムとなって4年目である。ただし、初年度は試行として位置づけ、対象校は6校であった。翌19-20年度からは本格実施となり、対象校は小学校12校、中学校5校、小中一貫校1校の計18校、20-21年度は小学校12校、中学校4校、小中一貫校1校の計17校となっている。こうした対象校数の増に伴って、ヒアリングを2部構成とし、ほぼ半数ずつに分けて実施するようになったが、そのためほぼ1日をヒアリングに費やさざるをえず、評価委員の疲労に加え日程調整の問題も大きい。対象校からの出席者もほぼ半日の拘束となり、負担感は少なくない。また、各対象校の校区外部評価委員長との協議についても、日程調整が芳しくなく、委員長全員が出席できるようにはなっていない。

対象校の選定は、校種などを配慮して教育委員会事務局担当者が行っている。こうして対象となった学校には、重点支援校や初任校長の学校、あるいは停年退職が間近い校長の学校が含まれており、評価ヒアリングに伴う各学校の情報交流や

評価委員からの指摘・提言を通じて、職能開発や学校改善を促進しようとするねらいが背後にあることがうかがえる。

実際、ヒアリングを通じて、校長自身が学校経営方針を時間内に説明できない例や、主幹・主任ヒアリングに先立って校内で問題を整理しないまま送り出している例、あるいは適切な保護者対応ができていない例、責任転嫁の発言に対して同席したキャリアのある校長からたしなめられる場合もみられる。

ただし、評価期間との関係で、校長や副校長の異動を挟んだ学校もあり、その場合、副校長ヒアリング（第3回）では自らが転任直後のためにこれまでの事情に通じていなかったり、異動してきた校長の方針がまだ確立されていないために明確な見通しを有さないままヒアリングに臨んだりしている問題がある^{注9}。

③評価内容

教育課程領域では主として小中一貫カリキュラムの実施実態に、教育法務領域では危機管理と服務、教育財務では予算管理と施設・備品管理が問われる内容となっている。それに対して、学校経営領域は多岐にわたり、重点目標設定、マネジメント・サイクル、教育員の職能開発、ミドルリーダー育成、地域協働がその主たる内容である。

こうした内容と密接に関わりながらも、専門外部評価と切り離してきたのは監査的な視点と内容である。特に、教育課程関係では授業時数確保に関する問題、教育法務関係では地域の宗教的行事への関わり方、学校事故に対する法的な責任に派生する問題、教育財務関係では私費会計の扱い方、設備・備品保管については、教育委員会の監督事項として位置づけ、専門外部評価ではその実態を追及していない。ただし、内容によっては教育委員会に適切な処理や対応がなされるよう直接的な指導やガイドライン等の作成を求めてきた。

（4）専門外部評価結果からうかがえる学校経営実態

①初年度の情況

初年度の専門外部評価を通じて、学校経営領域では、学校経営方針のあり方に関わって、①学校経営方針に、学校評価を位置づけて、PDCAのマネジメント・サイクルを展開しようとする姿勢が示されていること、②特に校区外部評価を通じて家庭・地域との連携強化を意図していること、③中には学校経営方針に学校評価に関する記述がなく、その位置づけがあいまいになっている学校もあること、④校区外部評価結果に空欄が多い学校も見られること、⑤学校の内部評価と外部評価のリンクに言及した学校があること、などが明らかになった。

また、学校評価システムに関わって、①第1回の校長ヒアリングでは、まだ専門外部評価の趣旨について十分な理解がない様子が多くの校長からうかがえたが、しだいに専門外部評価の意義についての理解が深まり、委員からの危機管理等の指摘に対応した改善がみられたこと、②主幹ヒアリングに先だて際してミドルリーダーの育成に主眼があることを説明している学校も1校あったが、多くの学校では主幹等に対する専門外部評価についての校長からの指導が弱く、中には資料さえも提示していないところもあったこと、③専門外部評価の中間報告について、校区外部評価委員長から特別の説明をほとんど何も受けていない学校が多く、専門外部評価と校区外部評価の関連づけが弱いこと、④副校長ヒアリングにおいてもなお、苦情・事故対応関係の資料準備が整っていない学校もみられ、専門外部評価への対応のバラツキもあったこと、ただし⑤第2回の校長ヒアリングでは、総じて専門外部評価をもとにした改善指向がうかがわれることなどが明らかになった。

さらに情報発受信・地域参加について、①総合的には、一定の取り組みと成果があると捉えら

れること、②苦情がまったくない学校もあり、また苦情が多い学校でも適切に対応できていることなどが明らかになった。

職員個々の職能開発については、①いずれの学校でも職能開発の工夫や積極的な取り組みがなされていること、②時間不足などの問題もあり、学校内の職員全体に波及していない一面も見られること、③職員構成に応じたキャリア・ラダーの設定やキャリアプランの策定が必要なこと、④授業参観も含め、各校においても時間不足に対応するOJTの工夫も必要なこと、⑤教員相互の授業参観・評価や授業後の問題整理の工夫など他校が見習うべき点も多々あること、などが明らかになった。

そして、ミドルリーダーの育成については、①主幹を若手育成のミドルリーダーとして活用しているという学校が多いこと、②毎朝主幹を集め取り組みや情報を伝達したり、週1回主幹と研究主任を集め課題とその解決について話しをしているなど、共通理解を促進する動きも顕著に見られること、③主幹にならせたいと思う教員に主任職を与え研究させるなど、組織を利用した人材育成を行っている学校もあること、④いずれの学校でも主幹を中心にミドルリーダー育成のための工夫がなされているものの、学校によっては人材不足に悩んでいる一面もあること、したがって⑤教育委員会としても、主幹級や比較的若い層に対して、ミドルリーダー育成のための研修や主幹・主任の果たすべき役割理解を促すマネジメント研修の実施が必要であること、などが明らかになった。

②その後の情況

紙幅の関係で、教育課程、教育法務、教育財務に踏み込んだ実態整理を省かざるをえなかったが、第2期初年度に比して、総じて改善への指向と努力、工夫が見られる。

多くの学校においては、職員の能力開発との関

連づけが明確に示されており、またその元で、主幹を中心としたミドル・アップダウンのマネジメントが展開されていることをうかがわせている。さらに、小中連携・一貫教育の推進についても、各学校が目標に組み込み、その強化を図ろうとしていることがうかがえる。

しかしなお、その実態は、成果基盤型学校づくりの途上にあることを示している。問題の根底にあるのは、各学校の目標が必ずしも系統性や達成可能性を考慮して重点的に設定されておらず、目標の系統性を学校全体で貫通しようとする指向性の弱さである。それがたとえば、学力向上目標と実践との関連づけ、学校経営方針における危機管理等の位置づけの弱さ、目標・方針と予算との関連づけを顧慮しないことに連なっている。その点を昨年度の評価報告書から以下のように要約できる。

教育課程については、①授業を含めて教育課程を評価する方法がよく理解されていない、②教育課程に関する内部評価と外部評価の関連づけが学力調査の結果報告等に偏っており、PDCAのカリキュラムマネジメントによる改善のプロセスがやや表面的で浅い、③「確かな学力の定着」という目標はどの学校も設定しているが、その実践方法が授業から教育課程の改善にまで至るステップとして系統的に構想されていない、④長期的な視点から、各学校でカリキュラムマネジメントを行う教員チームを組織し、研修会などを通じて専門家を育てること、などの指摘がなされている。

他方、教育法務については、①危機管理、情報管理等のマニュアルの整備が進んでいる、②服務規律を含め、学校経営計画に方針は示されている、しかし、③具体的方策が示されていなかったり、逆に具体的な方策が示されているものの、それに対応する方針や目標が示されていなかったりする、との実態を明らかにし、目標→方針→具体的方策（取り組み）の一貫性・構造を明確にす

ることを求め、さらに服務規律、危機管理、学校安全領域を必ず学校経営計画や具体的な改善方策の中に教育課程や学力の向上などと同様に含めること、苦情対応・学校事故対応などの記録作成者を再確認し、どのような内容を記録するかを含めた様式を見直すこと、引き継ぎを念頭に置いた情報の整理を今後進めていくようにすること、の重要性が指摘されている。

教育財務については、①積み上げ型予算計画の実態に対して、長期財政計画と事業計画が一体化されるとともに決算分析が必要であること、②予算執行実態に照らして経営資源の学校間相互活用、私費会計に関する学校事務システムの活用、③棚卸しの一斉実施と主幹の活用が指摘されている。

このような結果からみるならば、第二期を通じて、なお同じ問題が存するといわねばならない。すなわち、校区外部評価を通じて保護者や地域での学校理解が深まり地域協働が進んだものの、①目標設定が甘く抽象的で重点化が図られていない、②達成目標と連動させた戦略計画、行動計画が創られていない、③内部評価がただ職員の回答を集めただけの集計となりおり組織的評価になりえていない、④校区外部評価委員への情報提供がなお弱い、といった課題が明らかになっている。

4. 学校評価システム構築の課題

これまでの専門外部評価を通じて、校区外部評価を通じて保護者や地域での学校理解が深まり地域協働が進んだものの、①目標設定が甘く抽象的で重点化が図られていない、②達成目標と連動させた戦略計画、行動計画が創られていない、③内部評価がただ職員の回答を集めただけの集計となりおり組織的評価になりえていない、④校区外部評価委員への情報提供がなお弱い、といった課題が明らかになっている。組織的な評価への指向と校区外部評価の活用という点から述べていく

ことにする。

(1) 組織的評価への指向

教職員の校区外部評価委員との関わりは、協議会への出席や説明役を担うなどのことを通じて強まっている傾向が窺える。しかし、指導上のトラブルが発生している学校や保護者からの苦情対応が頻回に起きている学校もあることから、教職員が組織的に自らを反省・評価することの意味や意義を浸透しきれていない状況も見られる。

この点と深く関わるのが、目標の系統性の弱さである。学校全体の目標が、個々の教職員の具体的な活動や学級経営にまで一貫するものとなっておらず、教職員個々の取組や指導が全体目標のどの部分を担っているのかが不分明であるからである。だから、主幹・主任に求めた「ビジョン展開シート」が、自己を主語にせず、校長と同様、学校を主語にしたものに終始したといえる。立場や経営次元が異なれば、全体のビジョン実現に向けて、自己の担う役割や取組は異なり、評価の視点や指標も具体のレベルが違ってくる。そのことへの理解の欠如は、組織的評価の弱さを物語る一例である。

(2) 校区外部評価の活用

校区外部評価については、多くの学校が対応に苦慮している状況が窺える。総論的には、ある校長が述べているように「厳しい目と応援の両方」を期待するとは言え、実際は、多くの校長が述べているように、普段の授業を観る機会に乏しく、評価に慣れておらず、学校や授業を観る目も十分でない委員は、評価が甘くなりがちで、応援団化しやすい傾向にある。それだけに、ある校長が言うように「評価を進めていく中で評価者を育てていく」ことが必要である。また、別の校長が述べているように、「校長の、評価を見る、診断する力が必要になってくるであろうし、話し合いの中で、外部評価委員の言葉とか、そこに書かれたこ

とを読み取る力が必要である」と言える。

校長が必要とする情報を集めるのが自らの役割と述べていた副校長や地域にアピールすることや地域の声を集めることが自らの役割とする副校長がいたが、こうした校区外部評価委員が何を言わんとしているのかの情報把握に目を向けていくことや、校区外部評価と関わって地域の声に耳を傾ける姿勢が重要であると言える。

なお、校区外部評価が甘くなりがちになる要因として、委員長協議会でもたびたび指摘されてきたことに、評価結果の公表問題がある。自らの厳しい評価によって学校選択にマイナスの影響を与えることを避けようとする意識が働くことが、甘い評価の原因の一つになっていると考えられる。さらに、厳しい評価を受けた教職員からの嫌悪や拒絶反応を被りたくないという心理も働いているといえる。

(3) 学校評価システム全体について

中学校からすると、現在の評価項目は不評である。特に授業面と生徒指導面において、より中学校の実態にそった内容にしたいという希望が強い。確かにどんな委員でも見て取りやすいポイントに絞った項目になっており、中学校からすると表面的な視点であるとの認識が生まれやすいものである。

また、評価サイクルについて、なお4月開始を求めるベテラン校長がいる。そもそも教育活動は間断なく連続して展開されているものであり、いつから始めても、その連続的な視点を持って臨めば、学校の動きは評価しうるはずである。これまでの学校評価が形骸化してきたのは、評価に耐える目標、計画の不備、評価を根拠づけるデータの不備によるところが大きい。しかも、実際の評価時期からすれば、1月－3月の活動は評価対象から外されてきた。このことの意味も看過されているといわねばならない。

9月－7月のサイクルに定めたのは、じっくりと学校の実態を分析し、その分析に基づく目標と計画の策定を行い、なおかつ全教職員がその計画化段階に深く関わることを可能とするのは、異動や入学による不安定さが落ち着き、かつ協議時間が十分に確保できる長期休業期間をおいて他にないとの判断に基づく。このサイクルについて、新任校長や他区からの転任校長からは好評であるのも、一定の観察期間が有効に機能しているゆえであるといえる。しかし、ベテラン校長からすると、4月期の変動を乗り越える力量があり、8月を待つのは時間が惜しいということであろう。

ただ、あるベテラン校長が「過去から現在をみて何が必要かを考えるあり方から先を見て今を考えるようになってきた」と述べているように、未完了型の学校づくりが期待される。この面からすれば、単年度の思考ではなく、中期目標の元で年次計画を打ち立て、その実施過程にそって短期計画とその実施、評価を重ねていくなれば、始期が問題なのではなく、各期の連続性こそが重要だと理解されよう。

(4) 総括

以上の実態に即して今後の改善課題をまとめるならば、各学校の努力事項として、①目標の系統性、達成可能性を確保し、重点化された設定を行うこと、②そのことは学校経営レベルにとどまらず、学年・学級経営のレベルまで一貫させること、③そのためには、目標設定過程における教職員の参画、学校内部評価過程における教職員の組織的な関わりを促し、目標や評価基準の共有度を高めること、④小中一貫教育システムを活用して、学力分析、職能開発やミドルリーダー育成に関する他校の取り組みについて情報収集に努め、参考となる取り組みの導入を図ること、があげられる。

他方、教育委員会の支援事項としては、①各校の教育方針等について共通のフォーマットを作成

すること、②マネジメント・サイクルが機能するよう、研修を企画するとともに、予算ヒアリングや人事ヒアリングの機会を活用して、目標設定→計画策定→取り組み→評価の過程をモニタリングできる仕組みを開発すること、③ミドルリーダーの育成を目的とした研修体系の確立と、主幹不在校の解消に向けた人事配置の工夫を行うこと、④校長会と共同して初任校長に対する指導を強化すること、⑤学校事務職員が学校経営スタッフとして機能できるよう学校経営における位置づけを図ること、などがあげられる。

なお、学校評価システムの構築という点からすれば、さらに専門外部評価と校区外部評価との関連づけを強化していくことが重要である。しかし、先述したように、専門外部評価委員長と校区外部評価委員長との協議が、日程調整がつかないために不調である。この点を克服するには、個別対応を含め、校区外部評価委員長と専門外部評価委員が懇談する機会を確保していくことが求められる。専門外部評価の折に、可能な範囲で校区外部評価委員長が臨席することも一策として検討の価値があると考えられる。

<注>

注1 この間の学校評価政策の展開については、拙稿「教育における評価政策の現状と理論的課題」『日本教育行政学会年報』第28号（平成14年10月、pp.2-19）、拙稿「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－」『国立教育政策研究所紀要』第134集（平成17年3月、pp.59-80）などを参照されたい。

注2 品川区における「新しい学校評価」システム導入の経緯については、拙著『新しい学校評価と組織マネジメント』第一法規、平成15年、pp.216-222を参照されたい。

注3 この一例については、拙著『学校評価の「問

題』を読み解く』（教育出版、平成16年、p.60）、拙編著『はじめの一步を踏み出すための新学校評価』（小学館、平成16年）に所収したS氏の論考を参照されたい。

注4 こうした考え方の背景には、イギリスにおいて展開されたNPMの影響と、その元で導入された第三者機関（）による学校評価の仕組みに公教育の国家統制の可能性への見通しがあると考えられる。義務教育費国庫負担廃止論が隆盛となる中で、国の関与に対する正当性の再定置を見いだすことができよう。しかし、この考え方には、イギリスの第三者機関＝エージェンシーとは、政府機関から独立した国家機関であるにもかかわらず、日本では学校や教育委員会に対する「第三者」と捉えられてきたことの問題がある。

注5 昭和26年の文部省試案の詳細については、拙稿「戦後期学校評価構想における文部省試案の位置－文部省試案作成に至る文献史的研究－」『日本教育経営学会紀要』第25号（昭和58年6月、pp.55-68）を参照されたい。

注6 この間の研究動向については、拙稿「学校評価論」『教育経営研究の理論と軌跡』玉川大学出版部（平成12年、pp.189-204）を参照されたい。

注7 品川区教育委員会は、第1期においては、学校の自己評価システムが脆弱であることを前提に、学校の内部評価と外部評価からなる学校評価システムを設計した。全国に先駆けた試みであったゆえの、したがってまだ学校評価についての理解が学校に浸透していない段階での導入であったがゆえの設計であったといえる。しかしそれだけに、学校からすれば外発的であり組織統制的であった。しかし、しだいに学校組織マネジメントや学校評価の理解が進み、それによって学校の自律的なマネジメントの仕組みも発達し、自生的に自己

評価の組織化が進む中で、組織統制的な学校評価と組織開発的な学校評価の2本立てのシステムが創られていったと捉えられる。そのため、文部科学省の「学校評価ガイドライン【改訂】」で示されている「学校の自己評価」と「学校関係者評価」という対と、品川区での学校の「内部評価」と「外部評価」の対がうまく対応できていないのである。

注8 品川区教育委員会は、学校評価システムの見

直しに着手し、検討課題を洗い出し始めている。そうした中に、評価項目の見直しや校区外部評価委員長の権限や役割、学校の自律的な自己評価とのリンクなどがあがっている。

注9 こうした点を鑑みると、第3ステージにおいては、全校を対象としてローテーションを組むのではなく、希望や重点支援など観点に立って、対象校を毎年度、選定してはどうかという意見も校長から出されている。

(名城大学 大学・学校づくり研究科)

Case Study on the establish Process of the School Evaluation System by the School Board of Shinagawa District

Kioka Kazuaki

Abstract

In this paper, correlating with the process of constructing a school evaluation system in Shinagawa district to national trends, achievements and challenges of Shinagawa system were brought out. The first phase, but the collaboration with school and community progressed, the professional delving for educational matters, ex. the establishment of the education jointed elementally school and junior high school from the view point of management theory, was still left. The second phase, those professional searching is advanced. But the correlation of professional external evaluation to each external evaluation of school zones, the association with internal evaluation and self evaluation in schools, and so, were incomplete situation.