

学校経営評価の今日的課題と展望

——各学校の「自己更新力」の漸進的向上を目指して——

上越教育大学 西 穰司

1. 問題の所在と本稿の意図

(1) 問題の所在

わが国の学校教育は、21世紀初頭の今日の段階において、教育内容・方法の側面はもとより、学校制度の基本的枠組みや行政システムの側面についても大胆かつ柔軟で適切な改革が不可避の事態を迎えているといえる。これら学校教育の諸側面についての改革が論議され、具体的な施策が講じられる際に、筆者はこれまでのわが国の歴史的経緯に照らして、次の2点が深く考慮される必要があると考える。すなわち、第一に、さまざまな側面や方策についての改革案が提起され、論議されるにしても、それまでの学校教育の営みの経緯と現状についての冷静にして可能な限りの具体的根拠に基づく問題状況の分析・検討、つまり評価が前提とされなければならないことである。第二に、学校教育の事実責任を負う立場にある各学校の校長をはじめとする教職員自身が、改革の必要性や意義、さらに具体的改革方策についての深い理解と納得を時間をかけて得るべきことである。

さて、上記の二つの視点からみた場合、わが国において直接的には1996（平成8）年7月16日付の中央教育審議会第一次答申（「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について——子供に[生きる力]と[ゆとり]を——」）を端緒とする現在進行中の学校改革の展開過程は、はたして適切かつ円滑に推移しているとみることができるであろうか。筆者は、率直に言えば種々の

改革案の提示と実施の両面において、従前の経緯と成果についての評価が必ずしも十分ではないことと、学校当事者（とくに各学校に勤務する教職員）の理解・納得の不十分さを免れないと考える。端的に言えば、現在進行中の学校改革の展開状況の性急さと学校当事者の大方の戸惑いが否めないのである（西穰司，1999，4-7頁参照）。

しかしながら、わが国社会がすでに1990年代に入って以降長期の経済的不況に陥り、今日においても回復の見通しを十分に持ち得ない現状を考慮すると、残念ではあるが学校教育の種々の側面での改革についてもじっくり時間をかけて慎重に取り組める状況にはないといえる。したがって、たとえ性急で冷静な検討・吟味が関係者間で不足気味であるという問題点は否めないにせよ、それ故に学校教育の現状を放置しておいてよいはずはない。であればこそ、学校教育の事実責任を負う立場の教職員は、やはり建設的立場に立って一連の学校改革へ向かうべきと考える（西穰司，1985参照）。

(2) 本稿の意図

本稿では、前述の基本的な問題関心に沿って、個別学校単位で行われる学校経営評価に考察対象を限定して、わが国の学校経営評価をめぐる考え方や現状の問題点を検討しつつ、今後の課題と展望について論究したいと考える。

周知のとおり、現在進行中のわが国の学校改革の諸施策の一つの重要な特徴は、各学校の自主性・自律性の確立である⁽¹⁾。筆者は、わが国の学校教育がこれまで教育内容の側面は言うまでもなく、校内の教職員組織の編制や施設・設備等の人的・物的要件において、国家的基準の概して厳格な適用によって、公教育としての一定の水準維持に貢献してきた点は、認められてよいと考える。しかしながら、このようないわば画一性や統一性が重視されるあまり、教育活動が日々展開される各学校ごとの創意・工夫が抑制されきた面も否めない。さらに、わが国社会全体の政治・経済システムにおける規制緩和・地方分権の推進が1990年代後半以降重要な課題とされるなかで、公教育分野においても各学校の自主性・自律性の確立が不可欠であるとの認識が共有されることになったことは、筆者も基本的には是認するところである。むしろ

る、この学校改革の方向選択が遅れたことを残念にさえ思うのである。

ところで、この各学校の自主性・自律性の確立という課題は、当然のことながら各学校で行われる教育の水準や効果を高めるための方策であることを明確に確認しておかねばならない。たしかに、わが国において第二次大戦後主として米国の影響下で、この各学校の教育の水準や効果を高めるための方策として「学校評価」の思想と方法が紹介され、行政当局（主に都道府県レベルのそれ）もその展開を各学校に求めてきたところである。しかしながら、わが国においてはこの「学校評価」の思想と有効な方策についての学校現場での理解・実行・開発は、一部の地域・学校を除いては概して低調であったと言わなければならない（木岡一明，2000参照）。

そこで、以下まず「学校経営評価」や「学校評価」等の関連諸概念の整理をした後、なぜわが国においてこれらの学校をめぐる評価が低調であったのかという点について論究することにした。そのうえで、今日的状況下での学校経営評価をめぐる課題と展望を明らかにしたいと考える。

2. 学校経営評価の意味と隘路

(1) 学校経営評価の意味と領域——関連諸概念の整理

学校教育は、もともと意図性・計画性・組織性を基本的特徴とする教育の営みを言うのであるから、「経営」(management)の作用が不可欠なのである。すなわち、「経営とは、ある組織体はその目的を達成するために、一連の諸活動（計画，実施，評価）を統一的に営むことをいう」（高宮晋，1970，182頁）のであって、当然学校においてもこの経営の営みが十全に展開されることによって、学校教育本来の目的の達成が可能になるのである。たしかに、各学校は私立学校を含めて公共的性格の教育事業を受け持つという意味で、さまざまな公的規制や基準を充たさなければならないので、一般の企業組織ほどに独立性の高い組織体とは異なる面がある。したがって、各学校は一定の公的規制を受けつつも、それぞれの特性や条件にふさわしい教育目標を設定し、その実現へ向けて校内教職員が教育課程の編成・実施・評価を中

心とする一連の諸活動を「統一的に」営むことが求められるのである。

ところで、本稿で考察対象としている「学校経営評価」とは、単純に言えば前述の計画・実施・評価というマネジメント・サイクルの1段階としての評価を指す。しかし、その全体的性格や具体的手続きは、相当複雑であり、とくにわが国のこれまでの歴史的経緯からすると理論的にも実践的にもなお解決されるべき課題が多く残されていると思われる。そこで、まずこの「学校経営評価」に関連する四つの用語について、有力な先行研究を参照して筆者が整理した考え方を示すことにしよう（堀内孜，1979，406-416頁参照）。

- ①学習評価——個々のないし集団（学級単位など）としての児童生徒の学習経過および成果の検討を通じて、以後の学習改善策を案出すること。
- ②教育活動評価——個々の教師の教育活動の経過および成果の検討を通じて、以後の指導改善策を案出すること。
- ③学校経営評価——校内の教師（集団）が展開する教育活動の整備や経営的操作の検討を通じて、以後の学校経営改善策を案出すること。（学校内部評価）
- ④学校評価——一つの組織体としての学校が、その目的・目標をどの程度達成したかを明らかにすることによって、当該学校の改善策を案出する客観的・総合的判断。（学校外部評価）

これらの関連諸概念の相互関係について、多少説明を加えておきたい。「①学習評価」は、純粹に児童・生徒（以下、単に「生徒」という）の学習についての評価であって、制度的には指導要録の個々の生徒についての記載内容と深くかかわるものである。次の「②教育活動評価」は、基本的には先の「①学習評価」と関連づけて教師側の指導内容・方法の適切性について評価することを意味する。そして、これら①と②の評価を内容的に含みつつ、学校全体としての経営の体制と機能の適切性を検討・吟味するのが「③学校経営評価」なのである。ただ、この③の評価は「学校内部評価」と断っているように、基本的には校内の教職員が評価主体とな行われるものである。さら

に、この③の評価をも考慮しつつ、いっそう総合的かつ客観的な学校全体の教育成果をめぐる評価、つまり「④学校評価」は、教育行政機関や保護者・地域住民等のその学校の関係機関ないし関係者が強く関与して行われる「学校外部評価」なのである。以上のように、これら4種の評価は内容的には重層的な構造をもつものであり、評価主体・評価領域・評価方法についてはそれぞれ固有の特徴をもっているのである。

次に、ここでの考察対象である「③学校経営評価」の主要領域について言及しておこう。これまでのわが国における理論的研究や実践事例を参照すると、かなり複雑で細部にわたる評価領域・項目があげられることが多いが、筆者は非常に煩雑で方法的にも実際に各学校で適用するうえでの多くの困難が伴うような評価では、率直に言って不適切であると考える(佐古秀一, 1992 参照)。したがって、より単純化して、学校経営評価の主要領域として、次の二つを指摘しておきたい(吉本二郎, 1979 参照)。

- a. 学校教育目標の達成度と学校経営計画の適切性——「①学習評価」および「②教育活動評価」を基礎にしたその学校の教育目標の達成度を明確にすることと、次の内容からなる学校経営計画自体の適切性を検討・吟味する。すなわち、学校の教育目標や年度重点目標(ないし努力目標)の設定、教育課程の編成、さらに教育課程の実施のための組織計画(学校事務組織・学校運営組織・施設利用計画など)の策定が適切であったか否かを検討・吟味する。
- b. 学校経営の実施段階での主要場面における経営機能の選択と強度——校内各部門の実施段階において、必要な経営機能(計画化、意思決定、組織化、指示、調整、統制など)が、適時に、また適切な権威を具備して機能し得たかを検討・吟味する。

以上述べたように学校経営評価の基本的な意味と主要領域をとらえることによって、その意義が改めて明瞭に確認することができると考える。すなわち、学校経営評価は、当初計画・決定した学校全体としての教育課題がどの程度達成されたかを検討し、併せてその達成度に影響した要因や条件の確定を通じて、次の段階の計画・決定に着実に反映させ、その学校の教育力を継

統的に向上させるという重要な意義をもつのである。

(2) 学校経営評価の隘路——なぜわが国において定着しなかったのか——

わが国における学校経営評価（広くは学校評価）の適正な考え方と有効な方策について研究を継続してきた木岡一明は、次の6点の理由を挙げてそれが学校現場に十分に定着しなかった事情を読み解いている。第一に、わが国の学校が細部にわたって整備された諸基準の下で運営され、評価の対象となる各学校の独自性が発揮される余地に乏しい。第二に、そのため学校は外部的には行政依存、内部的には慣習依存の体質をつくりあげることになり、理念としては評価の必要性を理解しても、実態においてその必要性を感じてこなかった。第三に、戦後の「学校評価」の歴史がたどった「学校の自己評価」としての展開も、一方で慣習の壁を前に、各学校の自主裁量によって実践に移されず、他方で教育委員会の強い指導によって一律に実施されるという偏差を生んできた。第四に、学校が、校内における意思形成システムの未成熟、計画機能の弱さ、学校外からの管理強化の圧力という問題状況に置かれて、教職員の間に、「学校評価」が合理的・民主的に成立する基盤を欠いているという認識が少なからず存する。第五に、さまざまな工夫がなされながらも、実践に有効かつ可能な構造的・総合的な評価基準が開発されてこなかった。第六に、「学校評価」が有効に機能して学校改善を導くシステムの確立が等閑視されてきた。（木岡一明，1987，319頁）

以上の6点の理由によって、わが国において「学校経営評価」が概して低調であり、定着しなかった事情を確認することができる。しかし、学校評価が歴史的にも長期にわたって積み上げられ、今日においても相当緻密な学校評価が展開されている米国との対比で考えると（中留武昭，1994参照），わが国の場合学校教育の効果（ないし成果）についての市民一般の関心や、公教育を含む公共事業に対するアカウンタビリティ（accountability，挙証責任）を問う観念の弱さもこうした事情の背景にあったと、筆者は考える。たしかに、わが国の場合国家および地方レベルの行政基準を充たし、計画段階までは相当力を入れて学校教育の展開が企図されてきたが、実施過程での厳

密な検討・吟味や評価段階での効果や成果の評価を緻密に行うという点での甘さが否めないのである。いわば、「けじめを付ける学校経営体制」という面での脆弱さがあったとみることができる。その意味では、わが国においてやっと本来の意味での学校経営評価を実施して、各学校がその教育力の現状分析と向上課題の明確化を通して「けじめを付ける学校経営体制」、すなわち自主性・自律性を確立していくことが、今日のきわめて重要な課題として国の教育政策に取り上げられたと理解できるのである⁽²⁾。

3. 学校経営評価の着実な展開・充実へ向けて ——各学校の「自己更新力」の漸進的向上を

もともと、学校経営評価は複雑な構造からなるものであり、その実施において多大な教職員のエネルギーを要する。したがって、筆者は最初から完璧なそれを目指すのではなく、日頃の教育活動に密着した様式で、地道にかつ漸進的に実効性を重視して進めることが、わが国の場合とくに肝要ではないかと考える。その主たるねらいは、「各学校の教育力の向上」にあることは前述のとおりではあるが、この趣旨をいっそう鮮明にするために、各学校の「自己更新力」の漸進的向上という表現を、筆者は提唱したい。

この学校の「自己更新」(self-renewal)という用語は、米国のグッドラッド (Goodlad, J. I.) が唱え始めたものであるが、筆者はたいへん意味深いと考える。すなわち、学校の「自己更新」とは、「各学校の内発的で持続的な生徒の学習の質的向上のための努力」をいう。制度全般に及ぶ「改革」(reform) や、部分的・技術的修正という意味での「革新」(innovation), さらには学校内部での教職員による一定の目標達成のための「改善」(improvement) でもなく、各学校が自らの教育課題を明確に設定して、息の長い(換言すれば、終わりのない)生徒の学習の質的向上を求め続けていくことこそが、各学校に強く求められているという思想なのである (Goodlad, J. I., 1983, pp. 54-55参照)。このような意味での「自己更新力」を、決して焦ることなく、眼前の生徒の学習状況をていねいに把握しつつ、それこそ一歩ずつ着実に修正・改善の確かな手立てを講じながら漸進的に高めていくことが、是非

とも必要と考える。このような見地から、学校経営評価の今後の有効な展開・充実のための基本的課題と展望を、以下3点に分けて述べることにしたい。

(1) 生徒の学習の具体的事実 に即した「学習評価」と「教育活動評価」の推進

学校経営評価の内容面での核を構成するのが、生徒の「学習評価」と、その生徒の学習経過や成果に対応した教師側の「教育活動評価」である。もちろん、「学習評価」については学習主体である生徒自身による自己評価も加味されるべきであり、個々の生徒の「今後の学習課題の提示と意欲づけ」に確かにつながる評価が望まれる。そして、教師の側では、その「学習評価」の内容に深く関連づけつつ、自らの「今後の指導内容・方法の改善策」を案出し、着実に実行に移す「教育活動評価」を地道に積み重ねていくことが肝要なのである。これら二つの評価に関しては、やっとなが国でも「目標に準拠した評価（いわゆる絶対評価）」を基本とし、教師の側での指導と評価の一体化を積極的に推進すべきとする方向が、新たな指導要録の改訂（2001年4月27日）によって明確化されたところである。筆者も、この措置は今後の学校経営評価の展開・充実の不可欠の前提要件として首肯できる。

(2) 教師集団の温かく張り合いのある協働性の追求

従前より、学校経営の正否を規定する重要な要因として、個々の教師がその学校の教育目標の効果的な達成へ向けて意識と行動を統合しようとする積極的な努力、すなわち協働性の高さが指摘されてきた。前述の学習評価と教育活動評価が、個別教師ごとにていねいにかつ適切に行われたとしても、さらにこの協働性が追求され高まらなければ、学校経営評価の実は上がらないのである。つまり、個々の教師の教育活動は、その学校の教育全体のなかでの一定の基準に基づいて分割された部分を担っているにすぎないのであり、これらの部分としての教育活動が学校全体として有機的に統合されてはじめて、その学校の総合力としての教育力が現出するのである。

したがって、同学年や同教科を担当する教師相互の協働性はもちろんのこと、さらに校長を中心者とする校内の全教師が、学校に学ぶ一人ひとりの生徒の学習の質的向上のために、それぞれの専門性や特性を発揮しつつ、高い水準の協働性を追求することが是非とも必要なのである。換言すれば、個々の教師の熱意・専門性が織り合わされ、温かく、しかも張り合いを互いに感得できる協働性の追求が、今後いっそう強く求められるのである。

(3) 家庭・地域社会との連携・協力を重視した自主性・自律性の確立へ

わが国の学校教育の今日的重要な課題として、家庭・地域社会との連携・協力は看過できない。もともと、学校教育はこれら形式・性格を異にする家庭や地域社会がもつ有形・無形の教育力との関連性や協調関係抜きには、優れた教育力の現出は困難なのである。全体社会の高齢化と少子化の急速な進展により、改めてこの学校と家庭・地域社会との連携・協力の必要性や意義が再確認されている。それゆえ、今後は学校の方からこれまで以上に積極的に家庭・地域社会に働きかけ、学校として努力している実情や今後克服しようとする課題を提示するとともに、これら家庭・地域社会の関係者の学校に対する率直な意見や要望を謙虚に受け止めたいものである。

学校側から、このような積極的な働きかけを行うことによって、その地域社会の人々と諸特性に的確に対応した学校としての責務をいっそう明確化できる。また、地域の青少年をその地域社会全体の総合力で育むという気風や努力が期待できると思われる。したがって、各学校の教師集団が、自らの内部的協働性を高めることと併せて、保護者や地域住民等の関係者の理解・協力を得て、漸進的に「自己更新力」を向上していくことが大切であり、結果的にその学校の自主性・自律性の確立にもつながり得るのである。

〈注〉

- (1) 中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」（1998年9月21日）の第3章の題目は「学校の自主性・自律性の確立について」であり、その主要項目として次の五つがあげられている。①教育委員会と

学校の関係の見直しと学校裁量権限の拡大, ②校長・教頭への適材の確保と教職員の資質向上, ③学校運営組織の見直し, ④学校の事務・業務の効率化, ⑤地域住民の学校運営への参画。

- (2) 教育課程審議会「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について」(答申)(2000年12月4日)において, 各学校ごとの児童生徒の学習状況や教育活動の実施状況等の自己点検・自己評価の実施を求めている点は, 筆者の言う「けじめを付ける学校経営体制」の確立に通底すると考える。なお, この各学校の自己点検・自己評価については, すでに文部科学省令の改正や小・中学校設置基準の制定(2002年3月29日公布)によって, 制度化されたところである。

〈引用・参考文献〉

- (1) 木岡一明「学校の組織・運営と学校評価」, 日本教育経営学会編(「講座 日本教育経営」第3巻)『教育経営と学校の組織・運営』1987, ぎょうせい, 305-345頁。
- (2) 木岡一明「学校評価論」, 日本教育経営学会編(シリーズ「教育の経営」5巻)『教育経営の理論と軌跡』2000, 玉川大学出版部, 189-204頁。
- (3) 佐古秀一「学校評価とその組織的前提条件——学校の自己診断力の限界とその改善のために」『学校経営』1992, 第37巻第2号, 32-37頁。
- (4) 高宮 晋編『新版・体系経営学事典』1970, ダイヤモンド社。
- (5) 中留武昭『アメリカ学校評価に関する理論的・実証的研究』1994, 第一法規出版。
- (6) 西 穰司「建設的批判精神を備えた学校の自主性」『学校運営研究』1985, 第304号, 84-85頁。
- (7) 西 穰司「教育課程経営と教職員の役割」, 日本教育経営学会編(「講座 日本教育経営」第4巻)『教育経営と教育課程の編成・実施』1987, ぎょうせい, 215-255頁。
- (8) 西 穰司「教科教育における評価の課題と展望——教師の自己評価を中心に」, 上越教育大学教科教育の関するプロジェクト研究会(代表:二谷貞夫)編『教科教育学教育の理論と実践』157-166頁。
- (9) 西 穰司「教師の専門性とは何か」1999, 藤岡完治・澤本和子編著(シリーズ「新しい授業を創る」第5巻)『授業で成長する教師』1996, ぎょうせい, 3-14頁。
- (10) 西 穰司「経営学的研究」, 日本教育経営学会編(シリーズ「教育の経営」5巻)『教育経営の理論と軌跡』2000, 玉川大学出版部, 269-284頁。
- (11) 西村文男・天笠茂・堀井啓幸編『学校評価の論理と実践』1994, 教育出版。
- (12) 堀内 孜「学校評価と学力問題」, 高野桂一編著(「講座 日本の学力」15

巻)『学校経営』1979, 日本標準, 399-440頁。

- (13) 牧 昌見編『改訂 学校経営診断マニュアル』1999, 教育開発研究所。
- (14) 八尾坂修『現代の教育改革と学校の自己評価』2001, ぎょうせい。
- (15) 吉本二郎「学校経営評価論」『学校教育研究所年報』1979, 第23号, 64-72頁。
- (16) Goodlad, J. I. "School as Workplace," Griffin, G. A. (ed.), *Staff Development, 82nd Yearbook of the N.S.S.E., Part II*, University of Chicago Press, 1983, pp. 36-61.

[キーワード]

学校経営評価, 学校評価, 学校の自主性・自律性, 自己更新力, 協働性