

平成26年度文部科学省委託研究

「学校の総合マネジメント力の強化に関する調査研究」

学校の第三者評価に関する国内外の最新動向と
今後の課題に関する調査研究
事業の概要

平成27年3月

常葉大学

(研究代表：小松郁夫)

1. 研究の背景と目的

(1) 日本における学校評価及び第三者評価に関する政策動向

欧米諸国をはじめとして、さまざまな形態で実施、整備されてきた「学校評価 (school evaluation)」、「学校認証 (school accreditation)」あるいは「学校監査 (school inspection)」制度が日本で本格的に議論され、政策として整備されてきた歴史は、まだ非常に浅いものといえる。

① 学校評価や学校の情報提供の仕組みづくりの経緯

学校評価や学校の情報提供については、平成 10 年 9 月の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」において、学校が教育目標や教育計画と、その達成状況に関する自己評価結果を保護者や地域住民等に説明することが提言され、平成 12 年 12 月の教育改革国民会議報告「一教育を変える 17 の提案一」において、外部評価を含む学校の評価制度を導入し、評価結果を保護者や地域住民等と共有し、学校の改善につなげることが提言された。

こうした提言を受け、平成 14 年 3 月に小学校設置基準 (文部科学省令) 等が制定され、学校の自己評価の実施等が努力義務として初めて規定され、学校が保護者や地域住民と連携協力して児童生徒の健やかな成長を図っていく方向性が示された。

平成 17 年 10 月の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」において、義務教育の構造改革として、教育の質を保証し、保護者や地域住民等への説明責任を果たす上で、学校評価を充実することが必要であり、そのためには、大綱的な学校評価ガイドラインの策定と、自己評価の実施とその結果公表が全ての学校において行われるよう義務化することの必要性が指摘された。

② 「学校評価ガイドライン」の策定と改訂

これを踏まえ、平成 18 年 3 月に文部科学省は「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」を策定し、各学校や地方自治体の参考に資するため、学校評価の目的、方法、評価項目、評価指標、結果の公表方法等が示された。

また、平成 18 年 12 月に改正された教育基本法第 13 条において、学校、家庭及び地域住民等の相互の連携・協力を努めることが明記されたこと等を受け、平成 19 年 6 月の学校教育法改正及び同年 10 月の同法施行規則改正により、①自己評価の実施とその結果の公表は法律上の義務であること、②保護者や地域住民等による学校関係者評価の実施とその結果の公表は努力義務であること、③自己評価及び学校関係者評価の評価結果の設置者への報告は義務とされるとともに、④学校の情報の積極的な提供について規定された。

さらにこのことを踏まえ、平成 20 年 7 月に閣議決定された「教育振興基本計画」において、教職員による自己評価をすべての学校で実施するとともに、保護者等による学校関係者評価も「できる限りすべての学校において実施されることを目指す」ことが明記された。また、「学校評価ガイドライン」は平成 20 年 1 月に高等学校に関する記述が追加された。

③ 第三者評価の取り扱いと試行的実践研究の取組

学校の自己評価の義務化と学校関係者評価の努力義務化は、これで一定の決着をみたが、「第三者評価を活用した学校評価の在り方については、今後さらに文部科学省において検討を深める」こととして、当初は触れられないまま、自己評価と学校関係者評価の推進を優先させた。しかし同時に、文部科学省自身の手によって、平成 18 年度に、各教育委員会及び学校の協力の下、文部科学省の委嘱する専門家等による学校の第三者評価を試行的に実施し、その成果を蓄積することにより、適切な学校評価システムの構築を図る事業を開始した。

さらに翌年 19 年度には、国立教育政策研究所などの研究機関が主体となって実施するもの、都道府県・指定都市教育委員会が主体となって実施するものに加え、18 年度に引き続き、文部科学省の委嘱する専門家等による学校の第三者評価（「学校の第三者評価に関する実践研究」）を試行するなど、第三者評価システムの研究開発を実施してきた。

その後、文部科学省は平成 21 年度に設置した「学校の第三者評価のガイドラインの策定等に関する調査研究協力者会議」の報告「学校の第三者評価のガイドラインに盛り込むべき事項等について」（平成 22 年 3 月）等を踏まえ、平成 22 年 7 月 20 日に「学校評価ガイドライン」を改訂した。この改訂では、従来の「学校評価ガイドライン [改訂]」（平成 20 年 1 月 31 日）の基本構成は変更せず、主に学校の第三者評価に係る内容の追加を行ったものとなっている。すなわち「学校が自ら学校運営を改善し、その教育水準の向上を図るとともに、適切に説明責任を果たして保護者や地域住民等の理解と参画を得て学校づくりを進めていくため、自己評価や学校関係者評価に加えて、第三者評価を導入することにより、学校評価全体の充実を図る」とされた。これによって、日本における学校評価のシステムが「自己評価」、「学校関係者評価」、「第三者評価」という 3 段階のシステムを想定したものと整備された。

④ 地域とともにある学校づくりと実効性の高い学校評価の推進

文部科学省は、学校評価の推進と充実にさまざまな政策的事業を展開すると同時に、特に学校関係者評価と深く関わる「地域とともにある学校づくり」の政策と学校評価の実効性を高める施策を展開した。その中心となったのが、平成 24 年 3 月 12 日に「学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議」がまとめた「地域とともにある学校づくりと実効性の高い学校評価の推進について（報告）」である。

同調査研究協力者会議は「今後すべての学校が保護者や地域住民と目標（子ども像）を共有し、地域の人々と一体となって子どもたちを育てていく『地域とともにある学校づくり』を目指すべき」旨の提言をまとめ、地域とともにある学校づくりを進めるための学校運営の必須ツールとして、「すべての学校で実効性のある学校関係者評価を実施」することを提案した。同会議では、学校関係者評価の重要性について提言するとともに、学校評価の実効性を担保する仕組みとしての第三者評価の実施についても触れて、学校評価の基本となる自己評価や学校関係者評価を最大限に活用し、教育活動その他の学校運営の改善を確実に進めていくために、地域や学校の実情等に応じて、第三者評価を実施し、学校評価

システム全体の実効性を高めていくことも期待されると提言している。

(2) 研究の目的

このような法制度の整備がなされてきたが、現状としては、まだ十分に普及しているとは言えない状況である（例えば、平成 23 年度学校評価実施状況では、都道府県：24.2%、市町村：4.6%が第三者評価を所管する学校の一部で実施と回答）。しかし一方で、学校評価の実効性を高めることや学校改善を推進していくことの必要性が指摘されており、客観的あるいは専門的で幅広い視点からの評価が得られる第三者評価を行い、学校のマネジメント力の強化を図る仕組みの構築が重要となっている。

そこで本研究では、先進的に第三者評価に取り組んでいる諸外国（アメリカ、イギリス、ドイツ、オランダ、フランス、ニュージーランド、タイ、韓国）8カ国及び国内の実践を調査し、第三者評価の導入の目的、評価形態などからその特徴を分析し、どのような取り組みをする場合にはどの実践が適しているのか、どのような条件整備（制度設計、実施体制等）が必要なのか等について検討した上で、日本において第三者評価を実施する上での制度設計上の検討の視点等を提示することを目的としている。

国内調査では、文部科学省の平成 23 年度学校評価実施状況調査において第三者評価を実施している（全て及び一部の学校で実施と回答）市町村及び都道府県、政令指定都市教育委員会に対してアンケートを実施した。併せて、先導的に第三者評価を実施している自治体への訪問調査を行った。

国外調査では、1)第三者評価の目的、制度導入の経緯・背景・変遷、内容、評価者等の制度概要、2)第三者評価の成果と課題、3)日本への示唆という視点から諸外国の取り組みを整理・分析した。また諸外国の特徴を整理するために、共通の枠組みを設定して一覧表にとりまとめた。

2. 国内調査

(1) 国内アンケート調査結果にみる学校の第三者評価の現状と課題

アンケート調査では、下記の8項目について調査を行った。

- | | | |
|-------|---------|---------------|
| ・実施状況 | ・開始年度 | ・目的 |
| ・実施体制 | ・評価者の属性 | ・教育委員会の取り組み体制 |
| ・実施内容 | ・成果と課題 | |

実施内容では、活動内容、学校訪問回数、訪問時間、訪問時の活動内容、利用する資料、評価項目、評価結果の活用、報告書の書き方について調査した。

調査対象 356 自治体の内 231 自治体から回答があった（回答率：64.9%）。

アンケートを通して、学校関係者評価と第三者評価、教育委員会の事業評価とが混同されている、個々の学校の裁量に任されているので教育委員会として把握できていないなど、第三者評価の法整備がなされていない状況において、多様で曖昧な認識の中で取り組まれ

ている現状が明らかとなった。

そのような現状を踏まえた上で分析すると、成果としては、各学校の学校改善にそれなりに成果を上げていることが明らかとなった。一方で、評価者の確保や学校の時間的確保が課題となっていることが明らかとなった。

今後第三者評価を普及させていくためには、第三者評価に関わる専門家を確保するための予算措置も含めた国の条件整備の在り方、学校改善に寄与する専門家の専門性の解明など検討が必要であることが指摘できる。

(2) 国内訪問調査

国内調査における訪問調査では、岡山県矢掛町、大分県を訪問した。訪問調査では、取り組みの経緯、実施体制、学校への支援体制、取り組みの成果と課題、制度設計上の示唆について聞き取りを行った。

岡山県矢掛町では、平成 18・19 年度から文部科学省の実践研究事業を活用し、町教育委員会が主導で町内の小中学校での研究開発を行い「学校評価やかけバージョン」を作り上げてきた。平成 24 年度以降は、コミュニティ・スクールが導入され、3 年に 1 度の専門評価を実施する体制に推移している。評価結果について校長や教職員に説明するとともに、評価結果に基づいて教育事務所や岡山県教育センター等と連携した学校支援を行っている。矢掛町では町教育委員会が主導で実践しており、町全体で基本方針等が徹底されていることで成果を上げている。この点は小規模自治体にとっての参考となる。

大分県では、平成 25 年度より全県立学校を対象に 3 年に 1 度の外部の専門家チームによる第三者評価を実施している。学校に直接関係ない学識経験者、企業関係者、行政関係者、医療関係者等が第三者評価委員会を立ち上げ、年 2 回学校訪問を行い、評価結果をとりまとめる。評価結果と改善策等と併せて第三者評価結果としてホームページで公表される。評価結果に基づいて教育委員会の指導主事による学校訪問が行われる。学校運営に対する多面的な評価という特徴を有しており、学校運営改善の促進につながるという成果がある一方で、持続的に実施するための評価者の確保、日程調整、評価項目の設定という点では課題を抱えている。今後、説明責任を果たすという意味での認証評価につながる取り組みとして参考となる。

3. 国外調査

国外調査では、アメリカ、イギリス、ドイツ、オランダ、フランス、ニュージーランド、タイ、韓国の 8 か国を調査対象として、文献調査及び訪問調査を行った。各国の特徴をまとめると表 1 となる。

諸外国の取組から指摘されている日本への示唆を検討すると、次の 7 点にまとめることができる。第 1 は、評価基準や評価項目の整合性、関連性、共通性の確保ということである。ほとんどの国で統一された評価項目や評価基準が整備され、公表されていた。このよ

うな統一的な評価基準及び評価項目を設定することで、目指すべき方向性が学校においても共有され、改善が促進されている。

第 2 は、学校改善を継続させる工夫である。多くの国で第三者評価の負担感が指摘されている。そのため、各国において負担感の軽減やプレッシャーの軽減を図るための取組が様々になされていた。第三者評価の評価結果を活用し、継続的な学校改善につながるような人的、財政的な条件整備が重要である。

第 3 は、評価と支援の一体化ということである。多くの国で、第三者評価を学校改善に結びつけるために、評価結果に基づく学校改善支援の仕組みが整備されている。支援の担い手は、教育委員会事務局であったり研究機関であったりと様々であるが、評価結果に基づくコンサルティング機能の整備をどう図っていくのかも重要な視点である。

第 4 は、根拠資料に基づく評価制度の整備である。多くの国において、評価の根拠となる情報、資料のデータベース化がなされ、そのためにシステム開発が行われていた。評価の客観性、公平性、明確性を担保するためにも、具体的な根拠に基づく評価が重要である。そのためには、多様な情報を適確に収集・分析しなければならない。教育に関するビッグデータを収集・分析するシステムの構築が重要である。

第 5 は、評価機関及び評価者の独立性確保という視点である。多くの国で、専門の評価機関の設置がなされ、行政機関からの独立性が確保されていた。評価の客観性や公平性の観点からも評価機関及び評価者の独立性を担保する仕組みの構築が重要である。

第 6 は、評価者の専門性の確保と育成である。多くの国で、評価者は学校経営等に関する専門家が評価者となっている。第三者評価の精度を上げていくためにも、評価者の専門性をいかに維持していくのか、そしてそのような評価者をどう確保し、育成していくのかということも条件整備の 1 つとして重要な視点である。

第 7 は、学校の自己評価力の育成である。多くの国で、自己評価を基盤とした第三者評価が実施されている。その意味からも、改めて学校自身の自己評価が適確に行われていることが第三者評価の精度を維持・向上する上でも重要であると理解出来る。そのためには、各学校が自己評価を適確かつ総合的に実施することが重要である。学校管理職の評価能力の向上や、それを支援する体制の整備、評価の根拠となるデータの収集・分析の仕組みの開発など、各学校の自己評価力を高めていくことも視野に入れた制度設計が重要である。

4. まとめ

本調査の目的は、国内外の学校の第三者評価の現状と課題を把握し、条件整備のあり方を検討することであった。国内調査では、アンケート結果を概観すれば、各自治体で行われている学校の第三者評価は学校改善にそれなりに成果を挙げているといえる。その一方で、評価者の確保や学校の時間的確保が課題として挙げられている。

海外調査からは、第一にじっくりと時間をかけてシステムを開発することが重要であるという点である。第二は、システム開発のプロセスでは、ハードとソフトの両面の機能を

バランスよく織り交ぜながら、試行錯誤を繰り返すことが重要であるということである。出来るだけ学校評価の意義、目的、方法を学校現場の隅々にまで浸透させ、説得と納得を繰り返しながら、ボトムアップ的に施策を推進していかなければ、結局は制度自体の定着もかなわないという点である。学校評価の方法だけが浸透し、意義や目的が忘れられては、本来の目的である学校教育の質的向上につながらず、関係者の多忙感だけが残る。第三の示唆は、コストパフォーマンスについて、多くの関係者の知恵と手法を共同で開発することが重要ではないかという点である。いずれにせよ、どの国も、まだまだ開発途上であることは間違いない。日本も早くその水準に到達する努力を開始すべきではないか。