

# 諸外国で進む学校の第三者評価機関の設置とそこから得られる示唆 —子どもの権利実現に向けた学校参加・学校選択・学校支援—

調査部 主任研究員 池本 美香

## 目 次

1. はじめに
2. 海外における学校の第三者評価機関の現状
  - (1) ニュージーランド
  - (2) イギリス
  - (3) スウェーデン
3. わが国の学校評価への示唆
  - (1) わが国の学校評価の現状
  - (2) わが国の学校評価への示唆
4. おわりに

---

## 要 約

1. わが国では義務教育において、不登校、いじめ、小学生の暴力、教員による体罰、いわゆるブラック校則やブラック部活動など、学力以外の問題が注目されている。一方、先進諸外国では、学校教育において、国連の「子どもの権利条約」の一般原則（生命、生存及び発達に対する権利、子どもの最善の利益、子どもの意見の尊重、差別の禁止）を実現するために、国レベルの施策として学校の第三者評価機関を設置し、すべての学校を共通の尺度で定期的に評価し、その結果を公表する動きが見られる。そこで本稿では、学力向上および学力以外の問題解決に向けた手法の一つとして、ニュージーランド、イギリス（イングランド）、スウェーデンの学校の第三者評価機関の取り組みを紹介し、わが国への示唆を考察する。
2. ニュージーランドでは、1989年の教育法改正とともに設置された教育評価機関（ERO）が、すべての学校を定期的に評価し、各学校の評価レポートをウェブサイトで公表している。教育法改正で重視されたのは、学校運営の自律性である。教育委員会制度が廃止されるとともに、各学校に選挙で選ばれた親、職員、校長、生徒代表などが参加する学校理事会（BOT）が置かれるようになった。EROの役割は自律性の担保であり、具体的にはBOTが有効に機能しているか否かのチェック、親へのフィードバックおよび学校へのコンサルテーションなどとなっている。
3. イギリスでは、1992年に設置された教育水準局（Ofsted）が、定期的な学校評価の実施と評価レポートの公表を行っている。ニュージーランド同様、各学校への権限移譲、学校理事会の機能強化、親の学校選択権の拡大を進めるなかで、地方当局の学校運営に対する権限が縮小するようになっている。Ofstedによる評価の特徴としては、評価に際し、子ども、教員、親からの情報をICTも活用して直接集めていることや、国の学校検索サイトで、Ofstedの評価レポート以外に学力調査の結果なども含めて学校を比較できることなどがある。
4. スウェーデンでは、地方分権が進み、学校運営の権限が国から自治体に移るなか、国として質をチェックする必要性が生じ、2008年に学校評価機関（Swedish Schools Inspectorate）が設置された。スウェーデンでは、ニュージーランドやイギリスのような学校ごとの学校理事会の設置は義務化されていないため、学校評価機関は各学校の評価に加え、学校の設置・維持者（自治体、私学経営者）に遡った評価も行っている。さらに学校評価機関は、生徒や親の代理人機能も持っている。例えば、学校評価機関は生徒や親から学校に関する苦情を受け付け、調査し、学校に改善を求める活動を行っている。
5. これら3カ国における第三者評価機関設置の背景には、従来国による画一的な学校運営体制から、地方分権、規制緩和、学校の自由裁量の拡大を進め、現場の創意工夫で多様な子どものニーズに対応できる自律的学校運営体制へ移行したことがある。そのなかで、学校参加、学校選択、学校支援の制度・仕組みが求められ、この三つを効果的に進めるため、改めて国レベルで学校評価機関を設け、共通の基準ですべての学校を評価し、その評価結果を公表する必要性が出てきたといえる。そして、その

評価の項目については、「子どもの権利条約」に沿った見直しが重ねられてきた。

6. これに対して、わが国は依然として、中央集権的・画一的な学校運営体制のままといえる。必然的に、わが国でも自律的学校運営がうたわれつつ、それを具体化するような施策がないか、機能していない。学校運営協議会の設置は努力義務にとどまり、かつ委員は任命制で、親や子どもが選挙で選ばれて委員になる自律的学校運営とは全く別物である。学校選択制を実施する市町村教育委員会は1割程度にとどまり、2012年以降、国は学校選択制実施状況の把握さえも行っていない。教育委員会による学校支援については、学校現場との馴れ合いで隠蔽される不祥事が多いとの指摘や、教育委員会の学校管理の強化で親や子どもの求める教育の多様性が実現できないなどの課題がある。学校評価は自己評価にとどまっており、学校の第三者評価機関の設置は検討されていない。

7. 以上を踏まえると、わが国の課題として、以下の3点が挙げられる。

- ①まずは学校教育における子どもの権利実現の重要性を再確認すべきである。わが国では子どもの権利の促進・保護を担当する独立した国の人権機関がまだ設置されていないなど、子どもの権利が蔑ろにされている面がある。
- ②子どもの多様なニーズに応えるために、当事者の参加にもとづく自律的な学校運営、学校選択、学校支援を強化すべきである。
- ③学校参加、学校選択、学校支援を効果的に進めるために、ニュージーランド、イギリス、スウェーデンのような学校の第三者評価機関を設置すべきである。その際、教員の支援につながる評価を目指すとともに、公的財源の制約を十分に踏まえ、効率的な制度設計が求められる。第三者評価機関の設置に伴い、教育委員会の在り方について、第三者評価の導入、廃止、必置規制の撤廃なども視野に検討することが期待される。

## 1. はじめに

義務教育において、不登校、いじめ、小学生の暴力、教員による体罰、いわゆるブラック校則やブラック部活動など、学力以外の問題が注目されようになっている（注1）。さらには特別なニーズのある子ども、例えば外国にルーツがある子ども、貧困家庭の子ども、虐待を受けている子ども、LGBTなどに、従来の延長線上にある学校では十分に対応しきれていないという問題も指摘される。

教員についても、長時間労働をはじめとした労働環境の悪化が問題となっており、過労死（注2）や精神疾患による休職者の多さも指摘されている。こうした現状は、教員希望者の減少を招き、そこにベテラン教員の大量退職の時期を迎えることが重なり、全体としての教員の力量低下も懸念されている（注3）。

こうした義務教育の現状は、子どもが安全・安心な環境で一人ひとりに合った教育を受ける権利が確保されていないと言い換えられる。国連の子どもの権利条約では、批准国に「児童の人格、才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること」を求めている。子どもの権利条約では、一般原則として、生命、生存および発達に対する権利、子どもの最善の利益、子どもの意見の尊重、差別の禁止があり（図表1）、これらは当然のことながら、義務教育においても実現されなければならない。

わが国も1994年に同条約を批准しているが、国連の子どもの権利委員会から再三勧告が出されている。直近では2019年3月、「学校における体罰の禁止は、効果的に履行されていない」「過度に競争的な制度を含むストレスの多い学校環境において児童のストレス緩和を目的とした措置を強化すること」などと指摘されている（注4）。加えて、こうした義務教育の現状は、将来の人材育成への悪影響、親の生産性低下など、経済成長の観点からも改善が期待される。2018年のOECD生徒の学習到達度調査（PISA）では、15歳の読解力の順位が2015年調査の8位から15位に低下したことなども報じられている。

学校における子どもの権利保障は、極めて重要かつ喫緊の課題であり、そのための手法として近年、先進諸外国において重視されているものの一つが、学校の第三者評価である。従来の画一的、中央集権的な学校運営では多様化する子どものニーズに対応することが難しくなってきたため、1980年代ごろから、現場の創意工夫に基づく自律的な学校運営への転換が進められてきた。具体的には、各学校の自由裁量を認める「規制緩和」とともに、学校運営に子どもや親の意向を反映させるための「学校参加」と、

（図表1）子どもの権利条約の一般原則

・生命、生存及び発達に対する権利（命を守られ成長できること）
すべての子どもの命が守られ、もって生まれた能力を十分に伸ばして成長できるよう、医療、教育、生活への支援などを受けることが保障されます。
・子どもの最善の利益（子どもにとって最もよいこと）
子どもに関することが行われる時は、「その子どもにとって最もよいこと」を第一に考えます。
・子どもの意見の尊重（意見を表明し参加できること）
子どもは自分に関係のある事柄について自由に意見を表すことができ、おとなはその意見を子どもの発達に応じて十分に考慮します。
・差別の禁止（差別のないこと）
すべての子どもは、子ども自身や親の人種、性別、意見、障がい、経済状況などどんな理由でも差別されず、条約の定めるすべての権利が保障されます。

（資料）日本ユニセフ協会（[https://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_rig.html](https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html)）

多様な選択肢のなかから子どもに合った学校を選べる「学校選択」が保障されるようになってきた。そして、これら「規制緩和」「学校参加」「学校選択」を進める上で必要となってくるのが、第三者による客観的な「学校評価」の実施と、その評価結果の公表である。

ヨーロッパでは、国レベルで学校の第三者評価機関を設け、評価項目や評価手法が標準化され、その評価結果を公表する国が増えている（European Commission [2012]）。その評価項目は、当初こそ学力に重きが置かれていたが、現在では、いじめへの対応をはじめとした福祉的側面や教員の力量など、子どもが教育を受ける権利保障により重点が移ってきている。第三者評価機関は、改善すべき点を明らかにするだけでなく、自力では改善が難しい学校の支援に力を入れる動きもある。

これに対してわが国では、学校評価については学力評価が想起され、学力評価の結果公表は教員にも子どもにも負荷がかかるなどマイナスの影響が大きいとの認識から（注5）、学校の第三者評価や結果公表には否定的な見方が強いのが実態である。そのため、海外のような第三者評価機関の創設には至っておらず、現行法制上は、学校の教員による自己評価が義務、親や子ども、地域住民などによる学校関係者評価が努力義務とされ、第三者評価については法令上、努力義務も課されていない。

そこで、本稿では、子どもの教育への権利保障に向けた学校改善手法の一つとして、海外における学校の第三者評価機関の設置を参照する。そこからわが国が学ぶべき点は少なくない。まず第2章では、国レベルで学校の第三者評価機関を設置し、すべての学校が定期的に評価を受け、その結果が公表されている事例として、ニュージーランド、イギリス、スウェーデンの3カ国の取り組みを紹介する（注6）。この3カ国では、多様化する子どものニーズに対応するためには、自律的学校運営への転換が不可欠との信念のもと、国の役割が各学校の取り組みの評価と支援に大きく転換している。それを踏まえ、第3章で、わが国への示唆について論じる。

（注1）例えば、池谷孝司『スクールセクハラ—なぜ教師のわいせつ犯罪は繰り返されるのか』2014年、内田良『ブラック部活動—子どもと先生の苦しみに向き合う』2017年、荻上チキ・内田良（編著）『ブラック校則—理不尽な苦しみの現実』2017年、大貫隆志「指導死—学校における最大の人権侵害」（木村 [2018]）、内藤朝雄「学校の全体主義—比較社会学の方法から」（木村 [2018]）、朝日新聞シリーズ記事「子どもたち、守れますか 学校の死角」（2019年5月5日～6月2日）、週刊東洋経済特集「子どもの命を守る」（2019年9月21日号）「後を絶たない子どもの自殺、根深い学校内での悩み」「『いじめ自殺』を防げない防止対策推進法の抜け穴」など。

（注2）毎日新聞2018年4月21日朝刊「教職員過労死 公立校、10年間で63人 専門家『氷山の一角』」による。

（注3）朝日新聞デジタル2017年9月15日「公立校教員、20代の割合増加 首都圏では2割以上に」による。

（注4）国際連合児童の権利委員会「日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見」。

（注5）実際、2007年には東京都足立区教育委員会が、「一斉学力テスト」において、区内小学校で障害のある子どもの答案用紙を保護者の了解を得ないまま集計から除いたことや、テストの最中に、管理職や教員が教室を巡回し、間違った回答を見つけると机をたたくなどして教えたこと、前年の問題を繰り返し練習させていたことなどが明らかになった。

（注6）OECD生徒の学習到達度調査（PISA）2018年調査によれば、この3カ国は読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーのいずれもがOECD平均を上回っており、読解力については日本も上回っている。ニュージーランド、イギリスの学校の第三者評価機関は、幼児教育・保育施設も評価対象としており、池本 [2016] でも紹介した。

## 2. 海外における学校の第三者評価機関の現状

### (1) ニュージーランド（注7）

#### A. 第三者評価機関設置の経緯

ニュージーランドでは、諸外国のなかでも早い1989年に、学校の第三者評価機関としてERO（Educa-

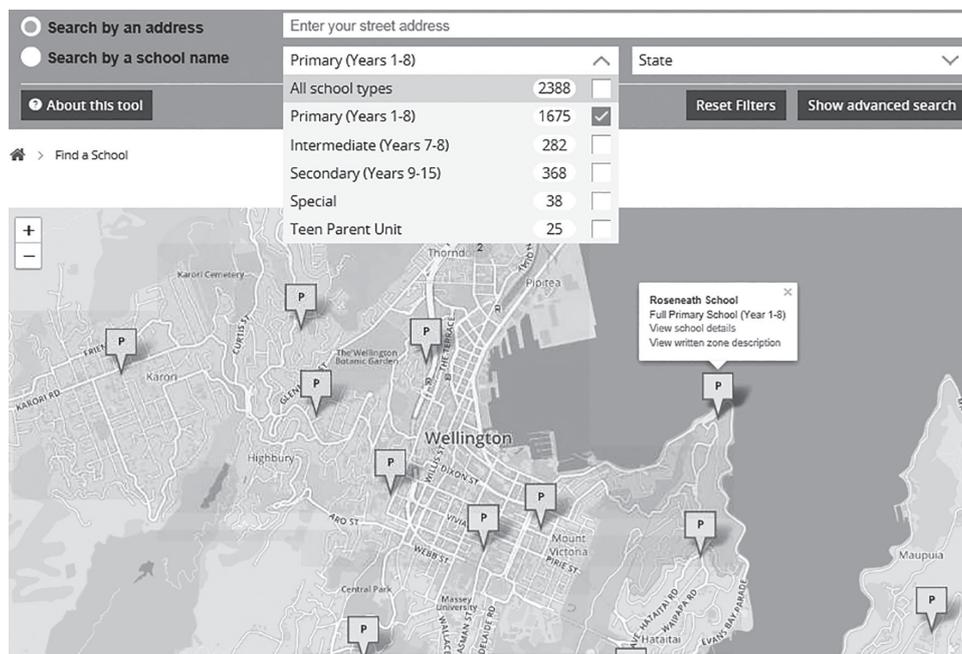
tion Review Office) が設置された。これは、同年の教育法改正により、教育委員会制度が廃止され、自律的な学校運営が導入されたことにより、そのアカウントビリティ確保の観点から、学校の自己評価と併せて、専門的評価機関による第三者評価の制度化が図られたものである（福本 [2013b p.259]）。

各学校には教育委員会に代わるものとして、学校理事会（BOT=Board of Trustee）が置かれ、学校の自律性の確立が図られた。BOTの構成メンバーは親代表、校長、教職員代表の3者を基本とし、生徒代表が加わるケースもある。BOTのメンバーは3年ごとの選挙で選ばれ、親は誰でも選挙に立候補することができる。BOTは校長・教員を雇用し、学校の目標や予算を設定する。BOTに対しては、学校理事協会（NZSTA=New Zealand School Trustees Association）が、会議の開催やウェブサイト（<https://nzsta.org.nz/>）を通じた情報提供など、様々な支援を行っている（注8）。

EROは、このBOTが有効に機能しているか、責任を果たしているかをチェックするために設置された。EROはすべての学校と保育施設の質を評価する機関で、各学校・施設の評価レポートは、EROのウェブサイトですべて公表される。EROは私立学校やホームスクールに対しても評価を実施する（注9）。

教育委員会制度の廃止の背景には、1980年代の経済状況の悪化に伴い、複雑な教育行政制度の非効率性に対する批判が表面化し、コストを抑えた教育行政の実現にあたって、教育省とBOTの中間に位置する教育委員会が不要な機関と認識されたことがある（高橋 [2007]）。教育委員会が行っていた学校の訪問・視察はEROが担い、学校支援活動については、BOTの支援体制を民間機関も含めて整備し（注10）、そのなかで競争原理を働かせることで支援の質向上が図られた。教育委員会のスタッフの失職の問題については、BOTの支援体制に配置転換されることが構想された。

（図表2）ニュージーランドの学校検索のウェブサイト



（資料） <https://www.educationcounts.govt.nz/find-school> 2019年11月6日取得

（注）住所や学校種を設定すると、地図上に学校が表示され、学区の範囲や学校の基本情報、EROの評価レポートが表示される。

ニュージーランドでは、学区が設けられているが、定員に余裕がある学校は、他の学区の子どもも受け入れており、親は学校を選択することができる。他学区からの入学には、兄弟が在学中である、卒業生の兄弟がいるなどといった優先順位があり、同順位のなかでは抽選となる。国のウェブサイト（Education Counts）に親の学校選択に関する情報ページがあり、学校種や公立・私立を選ぶと、地図上に学校が表示され、学区の範囲や学校の概要とともに、EROの評価レポートを読むことができるようになっている（図表2）。公立学校内の選択以外に、公費で運営される宗教や特別な教育法（シユタイナー、モンテッソーリなど）にもとづく学校、学費のかかる私立学校、ホームスクールからも選択できる。

## B. 学校評価の方法

EROの具体的な学校評価のプロセスは図表3の通りである。

（図表3）EROの学校評価のプロセス

事前の通知	4～6週間前に評価の実施について学校に通知する。
書類の提出	訪問の2週間前までに自己評価書等を提出する。
評価前の打ち合わせ	評価者がメールや電話で評価プロセスを伝え、質問を受け付ける。
訪問	BOT、管理職、教員等と話すほか、子どもや親、地域住民と話すこともある。数日にわたる。訪問メンバーは2人～6人。
主な評価結果の伝達	主な評価結果を伝え、学校側が説明する機会をつくる。
評価レポート案	主な評価結果の伝達から4週間で評価レポートの案が届き、学校がそれに対して事実誤認などについてEROに伝える。
最終評価レポート	最終レポートを学校に送付。10日後にウェブサイトに掲載。
改善	評価結果を踏まえて改善する。重大な問題がある場合には、教育省に介入を求めることもある。

（資料）Education Review Office, About ERO review  
<https://www.ero.govt.nz/how-ero-reviews/information-for-parents/2019年10月10日取得>

EROによる評価は、当初ほぼ3年に1度の頻度で実施されてきたが、2009年3月より重点化が図られ、自己評価・自己改善ができる学校については4～5年に1度の頻度に緩和され、逆に深刻な問題が発見された学校では、1年以内に再度評価する仕組みへと変更された。

EROは教育における公正を重要視しており、性別や民族、家庭の状況などに教育機会が左右されないこと、すべての子どもが歓迎され、能力を伸ばせることなど、生徒のウェルビーイングが評価の中心に置かれている。学校の自己評価では、英語が母国語でない生徒や、特別な才能を持つ生徒（gifted）など、少数派の生徒のニーズへの配慮についてチェックしていない学校も多いことが指摘されている。EROが設置された1989年は、国連で子どもの権利条約が採択された年であり、ニュージーランドでは子どもの権利の促進・保護を担当する独立した国の人権機関である子どもコミッショナー（Office of the Children's Commissioner）も同年に設置されている。このため、EROの活動も子どもの権利を強く意識したものになっていることがうかがえる。

EROが公表している評価レポート（Early childhood and school reports）には、大きく子どもにとっての成果、学校の状況、総合評価、今後の課題が書かれており、総合評価は4段階（Needs Development, Developing, Well placed, Strong）で示されている。

子どもにとっての成果としては、いじめやセクシュアルハラスメントなどの子どもの精神的な安全や

---

物理的な安全、先住民マオリなど民族による教育格差の状況を把握し、格差縮小に向けた取り組みを行っているか（注11）、子どもの出席率、退学などの処分の状況など、すべての子どもにとって相応しい学校となっているかが評価される。学校の状況は、そうした子どもにとっての成果を出す上で、効果的な授業になっているか、多文化への配慮が行われているか、自己改善力があるか、公正や質改善に向けたリーダーシップが発揮されているかなどが評価される。

学校評価の成功にとっては、EROに対する信認が非常に重要であるため、公正・透明性が重視されている。評価を行うのは、教員経験のある専門性の高い評価者で、評価される側の学校が評価のプロセスに疑問や不満があった場合には、EROに伝えることができる。EROは第三者評価実施後にアンケート（ERO School/Kura Post Review Questionnaire）を通じて現場の声を聞き、評価のプロセスなどの改善を図っている。

### C. 子どもの教育への権利保障に関するその他の取り組み

EROの活動は当初、コンプライアンスに重点が置かれたものであったが、のちに、学校の自己評価・自己改善を促すことに重点が置かれるようになった。2009年からは、第三者評価実施後に学校の要望があった場合に、EROは学校改善の推進についてワークショップを開催しており、さらには校長等への自己評価研修も行っている（福本 [2013a p.305]）。EROは、「評価活動によって学校が抱える問題点を明らかにし、それに対する支援を提供することに主眼を置く『学校改善支援システム』へと転化している」（福本 [2013a p.313]）と指摘されており、学校支援の具体的な内容としては、自己評価力を高めるための研修や、学校改善のためのコンサルテーションなどで、支援提供者は、大学、支援機関、個人コンサルタントであり、教育省が契約方式でその財政支援を行っている。

加えて、EROは各学校の評価活動を通じて収集される情報を分析、出版物や動画資料作成による啓蒙活動を通じ、学校教育主体の底上げを図っている。学期ごとにテーマ（NETS= National Evaluation Topics）を設定し、その学期の評価活動の際に、各学校の状況を把握し、それをもとに、例えばいじめの現状などの報告書（National evaluations）が公表されている。そのほか、親とのパートナーシップや、学校における子どものウェルビーイングなど、特定のテーマごとに優れた取り組みの学校の情報も紹介されている（Effective practice reports）。こうした評価活動を通じて得た情報も、学校改善に役立てられている。

EROが各学校の評価レポートを広く公表する目的は、親に学校に関する信頼できる情報を提供し、子どもに合った学校選択を促すことに加えて、学校の状況を親に知らせることで、親が興味を持ち、学校に質問しやすくすることにある。そこには、親の学校選択だけでなく、学校参加が学校の質の向上に重要という考え方がある。そのため、EROは親が学校とどのようにかかわればよいのか、親向けの情報提供も行っている（注12）。学校理事に対する情報提供、学校のキャリア支援、親は子どもとどうかかわるかなど、親の疑問を解消し、親の学校に対する貢献を引き出そうとしている。

## (2) イギリス (注13)

## A. 第三者評価機関設置の経緯

イギリス（イングランド）ではニュージーランドより少し遅れて、1992年に学校の第三者評価機関である教育水準局（Ofsted=Office for Standards in Education）が設置された。Ofstedはその後、学校だけでなく、保育施設や児童養護施設、成人教育機関なども評価対象に含め、名称がOffice for Standards in Education, Children's Services and Skillsに変更されたが、通称はOfstedのまま現在に至っている。

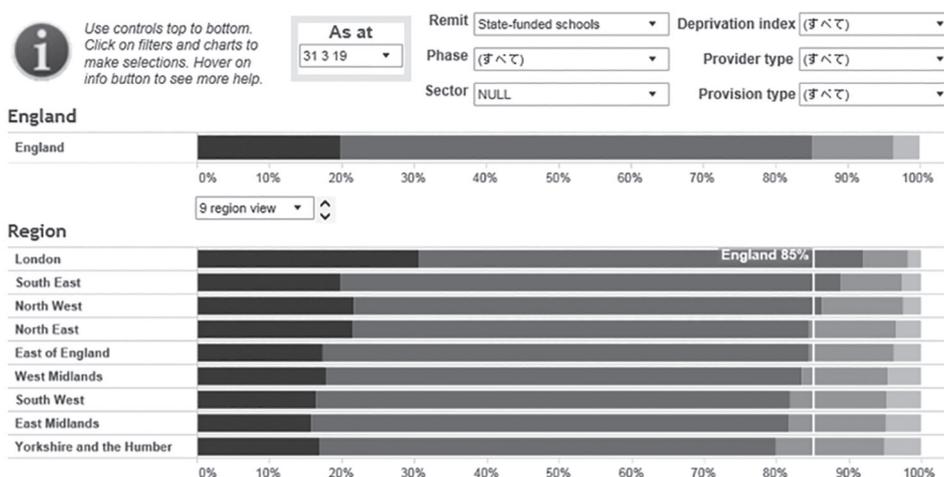
Ofsted設置の背景には、ニュージーランド同様、自律的学校運営（Local Management of Schools）への転換とともに、学校参加、学校選択が進められていたことがある。以前は地方当局（LA=Local Authority、旧地方教育当局LEA=Local Education Authority）が学校に関する権限を有していたが、1980年代後半から、親の学校選択権の拡大、学校理事会（school governing body）の機能強化（注14）、学校への権限移譲により、地方当局の学校の管理運営に対する権限が縮小された。

ただし、ニュージーランドと異なり、地方当局は依然として公立学校の設置・維持者として指導・助言を行う立場にあり、学校理事会には地方当局の代表理事が送られているほか、入学拒否や退学措置について、合理的な理由をもって学校に対して入学を指示する役割などを担っている（文部科学省 [2013 p.99-100]）。

学校選択については、ニュージーランド同様、学区があるが、公立学校は定員に余裕がある場合、入学希望者を拒否できないため、学校を選ぶことができる。入学希望者の選抜方法は、各学校や地方当局が基準を定めているが、能力選抜を行うことは認められていない。

Ofstedによる学校評価の目的は、学校参加や学校選択に必要な情報を親に提供し、学校の改善を促し、公的投資に対する説明責任を果たすことである。Ofstedの評価結果は、学校ごとの評価レポートとしての公表以外に、データとしても活用され、優れた学校の割合を地域別や経年変化でみることができる（図表4）。毎年、学校種別の評価結果等の統計も公表され、政策の見直しに役立てられている。

(図表4) Ofstedの学校評価レベル別割合（全国・地域別）



(資料) Data View (<https://reports.ofsted.gov.uk/use-our-data>)

(注) 棒グラフの左からoutstanding, good, requires improvement, inadequateの割合。

## B. 学校評価の方法

Ofstedの学校評価は、専門性の高い評価者が定期的に学校を訪問して実施する（注15）ことや、各学校の評価レポートがOfstedのホームページで公表されている（注16）こと、Ofstedの訪問の頻度が学校の評価結果によって異なる（注17）ことなどはEROと同じだが、子どもの安全確保に特段の配慮があることや、評価の実施にあたって親、生徒、教員の声を積極的に集めていることに特徴がある。

Ofstedによる学校訪問の際、評価者は校長や学校理事、職員、生徒と対話するとともに、授業内容を見学し、生徒の学習面の発達にとどまらず、行動・態度、精神的、道徳的、社会的、文化的な発達についてもチェックする。2019年9月に評価方法が一部変更され、改めて教育における子どもの安全確保が強調され、とくに生徒間の虐待（peer-on-peer abuse）に関する学校の対応についてもチェックする方針が示されている（注18）。

生徒間の虐待とは、いじめのほか、叩く、蹴る、髪を引っ張るなどの暴力、性的な暴力やハラスメント、セクスティング（性的な画像やメッセージのやり取り）などで、学校はこうした生徒間虐待を未然に防ぐこと、被害があった場合に迅速かつ適切に対応することも求められている。子どもの安全を確保するために学校が取り組むべき事柄について、教育省からは100ページを超えるガイダンスが発行されており（Department for Education [2019]）、安全に関する教職員向け研修の受講、安全に関する子ども向けのプログラム提供、教員採用時の犯罪歴等照会のルール、学校寮内の安全、および、ホストファミリーの安全など、幅広い配慮事項が記載されている。

こうした子どもの教育における安全への配慮が強まっている背景には、イギリスでも子どもの権利の促進・保護を担当する独立した国の人権機関である子どもコミッショナー（Children's Commissioner for England）が2005年に設置されるなど、子どもの権利の観点から教育の在り方が見直されていることがうかがえる。子どもコミッショナーは、130以上の団体が13年にわたって設置を求めて運動してきた結果、導入されたものである。

Ofstedは、親、生徒、教員の意見の収集にも力を入れている。親からの意見収集の主な方法としては、ウェブサイト（Parent View）があり、親がそこに回答すると、学校ごとにその結果が評価者に伝わるようになっている。そのほか、親が評価者に直接会って状況を伝えたり、電話で話したりする方法もある。

Parent Viewでは、親が14の質問に、5段階で評価する方法となっており、この設問は常時入力が可能となっている（図表5）。加えて訪問評価が実施されている期間には、自由記述でコメントを残すこともできる（注19）。2019年9月からは、特別な支援が必要な子どもを持つ親に対する設問も追加された。

OfstedはポスターやリーフレットでParent Viewの活用を呼びかけており、学校の保護者会などでも回答を促すよう期待されている。Parent Viewの回答は、各学校10件以上入力されると集計・公表され、また全国の回答結果や回答件数などについても公表される。回答件数が少ない場合、訪問評価の際、評価者は別の方法で保護者の声を聞く。Parent Viewの回答結果は、次の訪問時期を決める際の参考にも使われる。

訪問評価時には、教員と生徒にもオンライン調査が実施され、その回答も評価の際に考慮される。オ

(図表5) 学校の第三者評価の際に参照される親向け調査 (Parent View) の設問項目

1	私の子どもはこの学校で楽しく過ごしている
2	私の子どもはこの学校で安全だと感じている
3	学校は子どもが行儀よくしているかを確認している
4	私の子どもがいじめにあったとき学校は素早く効果的に対応している
5	学校は私の子どもがその年に学習する内容について私に伝えている
6	学校について心配なことがあったとき、適切に対処してくれた
7	あなたの子どもには特別なニーズや障害がありますか ある場合、学校は私の子どもが成功するために必要なサポートを提供している
8	学校は私の子どもに非常に期待している
9	私の子どもはこの学校でうまくいっている
10	学校は私に子どもがどのようにやっているか知らせてくれる
11	この学校には私の子どもにとって十分な科目がある
12	私の子どもはこの学校でクラブや種々の活動に参加することができる
13	この学校は私の子どもの幅広い人格形成をサポートしている
14	私はこの学校を他の親に薦める

(資料) Ofsted Parent View toolkit for schools (Published: July 2019)

(注) 各設問に対して5段階で回答 (強くそう思う、そう思う、そう思わない、全くそう思わない、わからない)。4は「いじめにあったことがない」、6は「不安に思うことはない」という選択肢あり。

オンライン調査は、生徒は1年生から14年生を対象に、評価初日の午前11時までに、教員調査は評価2日目の午前11時までに入力する。教員と生徒の調査項目は図表6、図表7の通りである。評価者の訪問時には、これらに加えて、学校の自己評価報告書もチェックされる。

評価の方法や評定の基準については、評価者向けのハンドブックがウェブサイトで公表されているため、評価プロセスや評価結果に対する不満はほとんど見られず、不満がある場合もOfstedに電話等で伝えることができる。当初、Ofstedの評価は長期にわたる準備や緊張を強いるもので、学校側にとって大

(図表6) Ofstedの学校訪問時に実施される教員オンラインアンケートの設問内容

1	職位
2	前回の評価の際にこの学校で働いていましたか
3	働いていた場合、前回評価を受けてから、この学校は改善したと思いますか
4	この学校の職員であることを誇りに思う
5	この学校では生徒は安全である
6	安全でないと思う理由を教えてください
7	職員は生徒の行動を良く管理している
8	この学校の生徒は行儀がよい
9	管理職は職員の生徒指導に関してサポートしている
10	サポートしていないと思う場合、その理由について教えてください
11	生徒のいじめのケースに効果的に対応している
12	管理職は教員の成長の促進、要求、支援のために研修をする
13	やる気のある、尊敬される、効果的な教員の確保に向け管理職は最大限努力している
14	管理職は教員がリスクを取り、生徒のために新しい方法を取り入れやすい環境を整えている
15	この学校は落ち着いた秩序あるふるまいを促し、すべての生徒に対して意欲的である
16	学校はすべての生徒の成長に向けて努力している
17	この学校はよく管理運営されている
18	そう思わない場合、その理由を教えてください
19	管理職は職員に不必要な負担がかからないように、計画の策定や実施の際に業務量を考慮している
20	この学校で私は十分な支援を受けている
21	この学校ではすべての職員が公平に敬意をもって処遇されている
22	管理職は私の幸福を考慮している
23	この学校で働くのは楽しい

(資料) Ofsted, Staff survey questions: schools (January 2018)

(図表7) Ofstedの学校訪問時に実施される生徒オンラインアンケートの設問内容

1	学年
2	私は学校が楽しい
3	先生は私が頑張ることを手伝ってくれる
4	先生はやりがいのある課題を与えてくれる
5	私はこの学校の授業が楽しい
6	先生は授業中の私の発言を聞いている
7	心配事があったときに話せる大人が学校にいる
8	授業中、他の生徒の態度が良い
9	学校の他の生徒の態度が良い
10	あなたの学校ではいじめが問題になっていますか
11	学校で私は安全だと感じる
12	安全でないと感じる場合、その理由は何ですか
13	学校は私が自分の健康（食生活や運動）について気を配るよう促している
14	学校は私が自分の感情や精神的な健康について気を配るよう促している
15	私はクラブ、スポーツ、音楽、アートなどの課外活動に参加している
16	学校は私に自主性を持ち、責任を取ることを促している
17	学校は私に、異なるバックグラウンドを持つ人を尊重し、すべての人を公平に扱うことを促している
18	学校は私に次のステップ（就職、進学、資格取得等）に進むための情報を提供している
19	提供されていない場合、どのような情報が欲しいですか
20	私はこの地域に引っ越してきた友人にこの学校を薦めたい

(資料) Ofsted, Pupil survey questions: schools (January 2018)

きなストレスとなっていたが、その反省から現在、評価者の訪問は直前（訪問日の前日の午前中）の通知、必要があれば事前通知なしに行われるようになった。こうした不意打ちモデル（no notice model）の導入により、学校の生の姿を見てもらうことができるようにもなり、8割の校長がストレスと準備に割く労力が削減されたことを評価しているという（高妻 [2013 p.291]）。

### C. 子どもの教育への権利保障に関するその他の取り組み

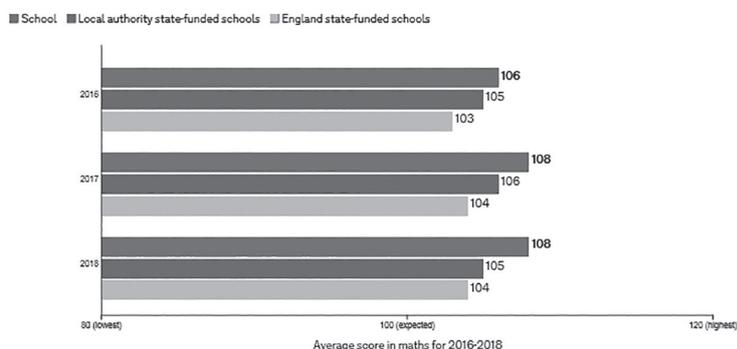
イギリスでは、ニュージーランド同様、学校改善を促すしくみがあることに加え、学校に関する子どもや親の苦情をOfstedでも受け付けていること、学校参加・学校選択のための情報提供に力を入れていることが特徴的である。

学校改善を促す仕組みとしては、Ofstedが「非常に優れている」と評価された学校のリストを公表しており（Outstanding providers）、好事例を参照できるほか、2006年教育法改正により、すべての地方当局（LA）に学校改善パートナー（SIPs=School Improvement Partners）の設置が義務付けられている。SIPsは専門的な助言を提供する役割を担い、登用されるには全国スクールリーダーシップカレッジの認証が求められ、「批判的専門家かつ友人」といわれている（高妻 [2013 p.296]）。

学校参加・学校選択のための情報提供としては、Ofstedのウェブサイトで、学校種別、地域別、宗派別、Ofstedの評価レベル別に、評価レポートを検索できる（<https://reports.ofsted.gov.uk/>）。さらにOfstedの評価レポート以外の各学校の情報を比較・検討できる国のウェブサイト（<https://www.gov.uk/school-performance-tables>）がある。このサイトでも、同じように学校を検索ことができ、学校ごとにOfstedの評価レポートのほか、全国学力調査（注20）の成績（図表8）や学校の財務状況なども閲覧できるようになっている。

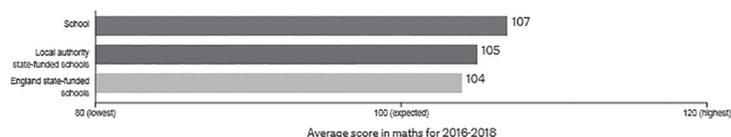
学力調査の成績も、成績の良い生徒が多い学校を明らかにするのではなく、学校が子どもの能力をそ

(図表8) イギリスの学校比較サイトにおける学力調査結果の公表方法  
(ある小学校の算数の成績の全国平均・自治体平均との比較および3年間の変化)



Three year average

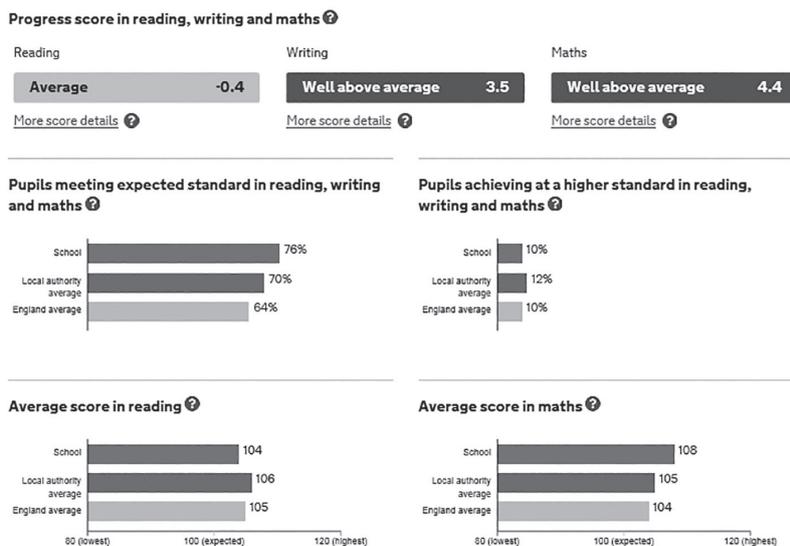
[View as table](#)



(資料) <https://www.compare-school-performance.service.gov.uk/school/100588/vauxhall-primary-school/primary/results-over-time?accordionstate=0|3|6> (2019年11月6日取得)

の可能な最大限度まで発達させているか、子どもの権利の観点から学校の取り組みを評価する指標として公表されている。全国学力調査結果の公表方法として、平均点や基準を達成した生徒割合などは、子どもの置かれた経済・社会環境によって異なる傾向があることから、2016年から学校の成果を測る指標 (School progress score) が導入されている (図表9、注21)。これは、2年時の成績が同程度のグループを作り、6年時の成績をそのグループの成績の平均と比較するものである。例えば、ある生徒が6年

(図表9) イギリスの学校の成果スコア (School progress score) を含む情報提供



(資料) <https://www.compare-school-performance.service.gov.uk/school/100588/vauxhall-primary-school/primary> (2019年11月6日取得)

---

時に102点を取り、2年時の成績が同程度だった生徒の平均点が101点だった場合、その生徒の成果スコアは+1となる。学校の成果スコアは、その学校の生徒の成果スコアを平均して算出する。成果スコアは-5から+5に大体収まり、+であれば平均より学校が成果を出していると解釈される。

### (3) スウェーデン (注22)

#### A. 第三者評価機関設置の経緯

スウェーデンでは、1980年代に地方分権が進み、学校運営の責任も国から自治体に移り、教員の採用も国ではなく、自治体（もしくは私立学校）が行うようになった。国は学校が達成すべき目標を定める一方で、各学校の教育活動と組織、教職員人事に関する規制は緩和され、その目標達成の方法については、自治体の自由度が高まった。そこで、すべての生徒が平等に教育を受けられるよう、国が学校の運営についてモニタリングするとともに、学校運営を支援する必要が生じた。

学校の第三者評価は、2003年から学校支援機関（NAE=The Swedish National Agency for Education）によってスタートし、2008年にはその役割を担う国の独立機関として学校評価機関（Swedish Schools Inspectorate）が創設された。学校支援機関（NAE）は、学校のリーダーシッププログラム、教員の認定（注23）、全国学力テスト、教育の年次報告書の刊行など学校改善に向けた役割を担っている。

学校評価機関は、義務教育学校のほか、保育施設や特別支援学校、自治体の成人教育機関なども評価の対象としている。加えて、ニュージーランドやイギリスと異なる点として、学校の設置・維持者（自治体および私学法人）の評価も行っている。この背景には、スウェーデンでは、ニュージーランドやイギリスのような、選挙で選ばれた親や生徒が参加する学校理事会（local school boards）の設置が義務化されていないことがある。1996年に国が学校理事会の試行をスタートさせたものの、自治体は親の参加を歓迎しておらず、親も時間的制約などから理事になることが難しいため（Kristoffersson [2009]）、学校参加の方法としては、校長が年に1回以上、親や生徒を集めたフォーラムを開催し、そこで学校運営について話し合いの場を持つことが求められている。

このように、実質的に自治体が学校運営を担っているため、スウェーデンの学校評価機関は、各学校に加えて、自治体の学校教育行政についても評価を行っている。2014年、学校評価機関は1,600の学校と100の学校の設置・維持者（自治体、企業、NPO等）の評価を行った。

スウェーデンでは、自治体も別途、自ら運営する学校の評価を行っている。ただし、その取り組みは自治体によって大きく異なっている（注24）。また、学校評価を行う自治体職員については、特別な専門性や資格が求められていないことや、小さな自治体では学校を評価する職員が他の業務を兼務していることなどから、十分な役割を果たせていないという問題もある。このため、国の質保証システムとして学校評価機関が導入された。

このようにスウェーデンでは、ニュージーランドやイギリスと比べて、学校参加は必ずしも進んでいないが、学校選択については、1992年に義務教育の私立学校に公立並みの補助が付き、授業料の徴収が禁じられ、親や子どもは私立学校も含めて学校を自由に選べるようになった（注25）。学校評価機関は、私立学校の評価および認可も行っている（注26）。学校が学力で入学者を選抜することは禁じられてお

り、私立校は空きがある限り先着順で受け入れることが原則で、公立校については近隣に住む者が優先される。学校選択を通じた学校改善を促す上で、学校評価機関の評価結果が役立っている。

## B. 学校評価の方法

スウェーデンの学校評価も、ニュージーランド、イギリス同様、国レベルで学校評価機関を置き（注27）、その評価者が定期的に学校を訪問し（注28）、評価結果が学校ごとにウェブで公表されている。評価方法の透明性の確保に向け改善を図り（注29）、懸念がある学校は詳細に調査を行ったり（注30）、生徒や親、教員に対する調査を行って評価に反映している（注31）ことなども共通している。

スウェーデンにおいても、子どもの権利の促進・保護を担当する独立した国の人権機関である子どもオンブズマン（The Children's Ombudsman/Barnombudsmannen）が1993年に設置され、子どもの教育への権利保障が重要視されている（注32）。評価項目の最初に、民主主義的価値が挙げられており、「年齢と発達の度合いに応じて生徒が教育プログラムの運用に関する決定を下す際に、代表として加わり、個人として意見を表明することを通して、参加している」「能力にもとづき、生徒が影響力を行使することが可能であり、それを願うことの重要性を理解している」ことなどがチェックされる（澤野[2006]）。

授業については、カリキュラムの内容に即しているかに加え、個々の生徒の経験、環境、ニーズ、考えなどを考慮しているか、学習意欲や自信がつくよう支援しているかなども評価される。授業についていけない子どもを支援しているか、子どもの成績について保護者に説明しているか、落ち着いた安心できる環境となっているか、教員は十分な資格を持っているか、保健サービスが予防的に十分機能しているか、将来の教育や仕事の選択に役立つ活動となっているか、学校の図書館が子どもの役に立っているか、教員は十分な研修の機会を与えられているか、など、子どもにふさわしい学校になっているかという観点での評価項目が目につく。

評価は、テストの成績や活動内容に関する資料、生徒や親、教員の調査結果、実際の学校の様子などを見て行われる。評価結果はレポートとして、各学校の設置・維持者に渡され、学校はそこで示された問題点を解決することが求められる。評価は、長所や短所といった全体的な状況について記述するのではなく、学校が求められていることと、どこがどうずれているのかが分かるように書かれる。何をどのような方法でいつまでに修正すべきかが具体的に書かれることもあり、通常、3カ月後にフォローアップがある（注33）。

各学校は1997年より、国のガイドラインに沿って毎年自己評価することが義務付けられており、学校評価機関は学校および学校運営主体（自治体、私学経営者）がそうした責任を果たしているかをチェックする。2010年から校長に対して評価に関する研修が義務化され、2011年からは新任の教員研修においても評価が取り上げられている。自己評価をサポートするツールも多くあり、国の機関が開発したもの以外に、民間の会社が学校や自治体に対してカウンセリングを含むサービスを提供しているケースなどもある。学校評価機関が校長に実施したアンケート結果によれば、指摘されたことはすでにわかっていたことであっても、おおむね校長は評価に満足している。評価レポートは正しい指摘であり、批判にも納得できている。評価者の対応の満足度も高い。

C. 子どもの教育への権利保障に関するその他の取り組み

そのほかスウェーデンの取り組みとして注目されるのは、以下の三つである。

第1に、イギリス同様、各学校の第三者評価結果に加えて、学力調査結果も広く公表されている。スウェーデンでは、全国学力調査を実施しており、学校ごとと自治体ごとに、生徒の成績に関するデータが、学校支援機関（NEA）のウェブサイトで公表されている。成績は9年生の全国テストの結果と、すべての教科で目標が達成された生徒の割合がどう変化しているか、全国平均や自治体平均と比べてどうか把握できるようになっている（図表10）。

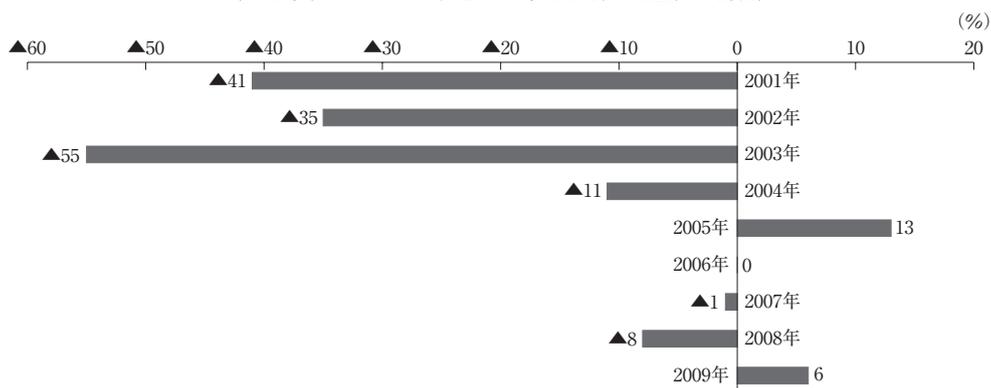
（図表10）スウェーデンの評価レポートにおける成績に関するデータの公表形式

	学校のパフォーマンス					自治体平均	地方平均	全国平均
	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2008年	2008年	2008年
平均スコア	174.3	191	199	198.8	196.9	208.7	209	209.3
すべての科目で基準を達成した生徒の割合 (%)	60	80	77	72	67	74	78	77

（資料）OECD [2011b] p.81 Table 1

その際、テストの点数や目標を達成した生徒の割合だけで学校を評価しないようになっている。図表11はある学校の達成生徒割合の変化であり、2000年代の初めには、達成生徒割合が期待レベルを大きく下回っていたが、2009年には期待以上のレベルに変化したことを表している。点数や達成生徒割合は、生徒の社会経済的背景の影響を考慮して評価される。

（図表11）スウェーデンにおける学校の付加価値に着目した学力調査結果の公表方法  
（ある学校のすべての科目で基準を達成した生徒の割合）



（資料）OECD [2011b] p.82 Figure 1

（注）生徒の社会経済的な状況から期待される割合と実際の割合との差。

第2に、学校評価機関が、生徒や親からの学校に対する苦情を受け付け、苦情の背景について調査し、レポートをまとめ、学校に問題の改善を求めている。生徒の尊厳を守る立場を明確にしつつ、文書で苦情を受け付けるなど、不当なクレームには対応しない方針も示されている。苦情の主な内容は、教師や他の生徒からの暴力やいやがらせ、サポートの不足、授業内容や学校の安全に関することなどである。

学校評価機関は毎年4,000件（注34）近くの苦情を受け取り、その半分を調査し、そのうちの約6割のケースについて学校に改善を求めている。学校に対して命令や罰金付きの命令を出すこともある。

特定の教員に関する苦情を受け付けた場合には、他の苦情同様に、教員の適性や技能について調査を行う。学校評価機関が深刻な問題を発見した場合、教員の組合の代表者を含む特別委員会（Teachers' Disciplinary Board）が開かれ、教員登録の取り消しや訓戒について決定される。

学校における暴力等のケースに関しては、学校評価機関内に児童・生徒代理人（Child and School Student Representative）という組織も置かれている。生徒に代わって補償を要求したり、学校が対応しない場合に、生徒の代理として法廷に出ることもできる。

第3に、学校評価機関が通常の学校評価（Regular Supervision）とあわせて、特定のテーマについて課題を調査する活動（Quality audits）を行っている。30～40校程度を対象に行い、その結果は各学校にフィードバックされるとともに、レポートとしてまとめて他の学校にも還元されている。2009年から2014年の間に、70件のテーマ別評価が行われており、テーマとしては数学教育、物理教育、保健サービスへのアクセス、転校生の状況、特別支援、学校運営組織のマネジメント、教室におけるサポートや励ましなどがある。

（注7）ニュージーランドの状況については、OECD [2011a]、福本 [2013a]、福本 [2013b]、木岡・窪田 [2004]、高橋 [2007]、Education Review Office “About ERO reviews” (<https://www.ero.govt.nz/how-ero-reviews/information-for-parents/> 2019年10月10日取得) などにもとづく。

（注8）生徒代表向けのハンドブック（Student Representative Handbook）なども発行されている。

（注9）評価項目は公立学校とは異なっている。ホームスクールの評価は必要があると判断された場合に限り、またその評価結果はEROのウェブサイトで公表されない。ERO以外の学校の第三者評価として、カトリックの学校が3年ごとに教区による評価を受けている例などもある。

（注10）高橋 [2007] によれば、個人でBOTへの支援活動を展開するサポート会社を起業する者も多くいたという。

（注11）先住民マオリの生徒のニーズをすべての学校が考慮しているかどうか、評価の際重視しており、マオリの評価者の採用にも力を入れている。

（注12）ニュージーランドではERO以外にも、親に対して学校に関する多くの情報が提供されている。例えば、子どもコミッショナー（Children's Commissioner）が、学校における子どもの権利に関して、親向けに情報を提供するための冊子（Children's Commissioner [2011]）を発行している。親や生徒の権利、校則、学校に支払う費用、制服、いじめ、障害のある子どもの権利など、親が必要な法的な知識を身につけることで、親が学校の質の確保に貢献できることを狙っている。この冊子には、親が学校に苦情を申し入れる際の手紙の書き方や、親が学校のことで相談できる無料の電話相談（PLINFO=Parents Legal Information Line for School Issues）の番号なども記載されている。そのほか、教育省の親向けのウェブサイト (<https://parents.education.govt.nz/primary-school/>) では、子どものサポートに関すること（宿題、担任との面談、優れた才能のある子ども（gifted）、長期休暇、学年別のサポートのアイデアなど）や、学校参加の方法（ボランティア、PTA、学校理事など）についての情報も提供されている。

（注13）イギリスについては、木岡・窪田 [2004]、Ofsted [2019]、文部科学省 [2013]、高妻 [2013]、久保木 [2019] などにもとづく。

（注14）イギリスの学校は教会などの民間団体により発展してきた経緯もあり、各学校に学校理事会があり、その責任が80年代から人事や予算など大幅に増えた（文部科学省 [2003 p.83]）。学校理事には、公的な活動として仕事を休む権利（休暇中の給与の支払いは事業主の裁量）も保障されている (<https://www.gov.uk/time-off-work-public-duties> 2019年11月5日取得)。

（注15）Ofstedの評価者は、専属の評価者と、契約で一定期間だけ活動する評価者で構成されるが、いずれも評価者としての訓練を受ける。評価者が学校を訪問する期間は通常2日間（高い評価を受けている学校の場合は1日となることもある）で、訪問する評価者の数は、学校の規模等によって異なる。

（注16）各学校の評価レポートには、総合的な評価と、①教育の質、②行動・態度、③個人々の成長、④リーダーシップとマネジメントの四つについて、4段階評価（outstanding, good, requires improvement, inadequate）とその評価の理由、および改善が期待されることなどについて記載される。公表時、校長や学校理事に報告されるとともに、学校は親に評価レポートのコピーを配布することが求められている。非常に優れていると評価された学校は、Ofstedのロゴをホームページ等で使用することが

できる。

- (注17) とくに優れている (outstanding) という評価を得た学校は、3年後から毎年、訪問調査が必要かどうかのチェックを行い、必要がある場合に限り通常の訪問調査が実施される。優れている (good) と評価された学校は、4年ごとに変化がないかをチェックし、評価レベルの変更が必要な場合には、通常の訪問調査が行われる。要改善 (requires improvement) と評価された学校は30カ月以内に再度訪問調査が行われる。不適切 (inadequate) と評価され、自己改善が期待できない学校は、新たなスポンサーに経営者を変更することが求められている。
- (注18) Ofsted, School inspection update (July 2019).
- (注19) ただし自由記述欄は、あくまで学校の現状を評価者に伝えるための設問であり、緊急案件や苦情について書き込むことはできない。
- (注20) イギリスの小学校では、2年生と6年生で読み・書き・算数の全国学力調査が行われている。
- (注21) Department for Education, Primary progress measures: How the primary progress measures are calculated.
- (注22) スウェーデンについては、OECD [2011b]、Swedish School Inspectorate [2015]、澤野 [2006]、文部科学省「教育パウチャーに関する研究会」(第8回)資料2(2006年12月4日)、アールペリエル松井 [2018] などにもとづく。
- (注23) スウェーデンでは2011年より、教員登録制度が導入されている。
- (注24) 例えば、ストックホルム市では1990年代から独自の評価機関 (Stockholm Schools Inspectorate) を設け、年に2回、市の職員が評価項目に沿って学校を評価し、校長に直接伝えている。マルメ市では、校長がお互いの学校を訪問し、評価し、専門的な観点からのアドバイスを行うという評価活動が行われている。一方で、財務面だけで教育の質に関心のない自治体があったり、支援が必要な子どもへの対応について関心が払われていない自治体も多く、自治体間の取り組みの差が大きいと指摘されている。
- (注25) 私立学校に通う子どもの割合は、義務教育学校で15%、高等学校で27%である。なお学校には、空きがある限り、生徒を受け入れることが義務付けられている。
- (注26) 私立の保育所や学童保育の認可権限は自治体にある。
- (注27) 学校評価機関は国内5カ所の事務所に400人を雇用しており、職員構成としては3分の1が法律の専門家、3分の1が教員、3分の1が社会学者という構成が目標とされ、そのほか教育関係の法律、統計、コミュニケーター、行政官などがいる。
- (注28) 学校の定期的な評価は3年ごとに行われ、通常事前に通知してから訪問する。
- (注29) 自己評価ツールや訪問評価の質問事項などは、ウェブ上で公開されている。学校評価機関は評価終了後、学校や学校経営団体に対して無記名のアンケートを行い、評価のプロセスについて改善を図っている。
- (注30) 評価対象はすべての学校だが、生徒や親、教員の調査などを踏まえ、リスクが高い25%についてはより詳細に評価を行う。
- (注31) 生徒の調査は義務教育の5年生と9年生、高校の2年生が対象で、教員と親は全員が対象となる。
- (注32) 学校評価の結果、学校の問題として最も多いのは、安全に落ち着いて勉強できる環境でないことで、そのほか校長による質改善に向けた評価、分析などができていないこと、特別な支援が必要な子どもへの対応、保健サービスや母国語教育などとなっている。
- (注33) 重要でない問題の場合には、問題点の指摘にとどまり、学校の改善に任せるケースもあるが、修正命令のほか、罰金が科されるケース、一時的な運営停止、私立学校の場合は認可の取り消しとなる場合もある。学校評価機関は、自治体の学校の運営をやめさせることはできないが、自治体の費用負担で改善を求めることができる。自治体や私立学校の経営主体は、こうした学校評価機関の決定に対して法廷で訴えることができる。
- (注34) 苦情の数は2014年には、義務教育学校が1,000人当たり3件、高等学校が1,000人当たり1件で、苦情のほとんどは義務教育学校のものである。その半数以上が男子で、女子は30%と男子の苦情が多い。

### 3. わが国の学校評価への示唆

#### (1) わが国の学校評価の現状

わが国においても、学校の第三者評価について、かつて政府内で導入に向けた議論がなされたものの、結局、法令上何ら規定されず努力義務も課されないまま現在に至っている。背景には、自律的学校運営体制へ移行することを通じ、多様な子どものニーズに対応するという発想がそもそも乏しいことが指摘できる。

第三者評価について、顕著な動きとして注目されるのは、2007年の教育再生会議第一次報告である(図表12)。そこでは、学校に対する独立した第三者機関(教育水準保障機関(仮称))による外部評価・監査システムの導入について言及された。同第三次報告では、「画一的な教育や悪平等の弊害を改

め、各学校現場が授業や課外活動での創意工夫と情報公開を進め、児童生徒、保護者が主体的に学校を選べるようにする」一方で、「教育格差が生じないように、ナショナルミニマムとしての教育水準の確保に留意する」という基本的な考え方が示され、国が学校の第三者評価についてのガイドラインを示すこと、学校評価に当たっては、「教育を行った結果、児童生徒にどのような成果があったか」を測るための成果指標を用いること、知・徳・体のバランスのとれた指標を用いること、児童生徒や保護者の満足度も指標に加えること、可能な限り数値化し自校の状況を把握しやすくすること、学校に過度の事務負担が増えないよう留意することなど、前述の3カ国に近い第三者評価の方向性が示されていた。

(図表12) 学校の第三者評価に関するこれまでの経緯等

2007年1月	教育再生会議第一次報告 「国は、学校に対する <u>独立した第三者機関（教育水準保障機関（仮称））による厳格な外部評価・監査システムの導入を検討する。</u> 」
6・10月	学校教育法等の改正：「自己評価（各学校の教職員が行う評価）」に加え、新たに「 <u>学校関係者評価（保護者、地域住民等の学校関係者による評価）</u> 」について規定
8月	学校評価の在り方と今後の推進方策について 第一次報告（学校評価の推進に関する調査研究協力者会議） 「 <u>第三者評価の在り方については、……引き続き更に検討を深めることが必要である。</u> 」
12月	教育再生会議第三次報告 「 <u>国は、第三者評価についてのガイドラインを示す</u> 」
2008年1月	学校評価ガイドライン改訂 <u>第三者評価を「学校と直接関係を有しない専門家等による専門的・客観的評価」と定義し、その在り方については、更に検討を深めることとした</u>
7月	教育振興基本計画 「 <u>専門的・客観的な視点からの第三者評価について更に検討を深め、その仕組みの確立に向けて取り組む。</u> 」
2008年度	第三者評価の試行事業等を実施（2006年度～）
2009年度	有識者等による調査研究協力者会議を設け、その検討を経て、年度中に第三者評価のガイドラインを策定
2013年1月	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）」 「 <u>今後、第三者評価の在り方についても、更に検討することが必要である。</u> 」

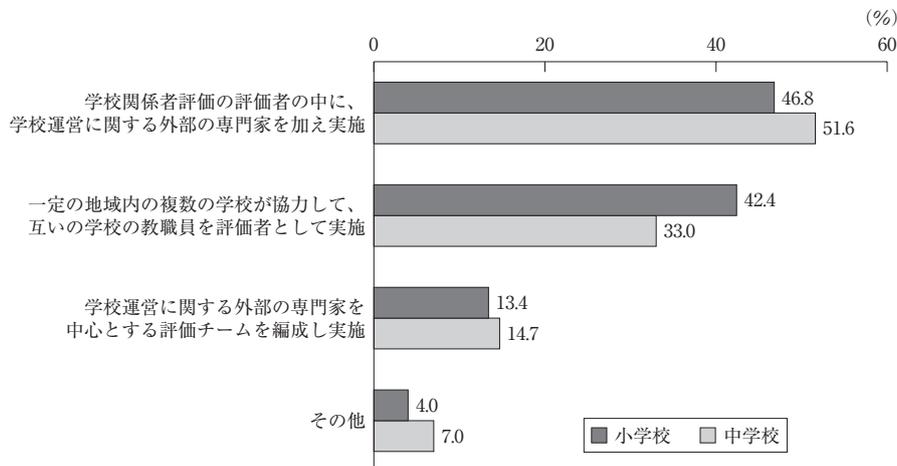
(資料) 文部科学省「学校の第三者評価のガイドラインの策定等に関する調査研究協力者会議」(第1回) 配布資料3をもとに日本総合研究所作成

しかし、その後、学校の第三者評価については法令上規定されることはなく、2010年7月、学校評価ガイドラインに任意の実施事項として次のように記載されるにとどまった。「学校とその設置者が実施者となり、その責任の下で、第三者評価が必要であると判断した場合に実施する」(下線は筆者)、第三者評価の定義としては、「学校運営に関する外部の専門家を中心とした評価者により、教育活動その他の学校運営の状況について、専門的視点から評価を行うもの」とあり、その趣旨は「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」となっている。そして、具体的な実施体制として、ガイドラインに例示されているのは、以下の三つである。

- ①学校関係者評価の評価者の中に学校運営に関する外部の専門家を加えるなどして、学校関係者評価と第三者評価の両方の性格を併せ持つ評価を行う
- ②一定の地域内の複数の学校が協力して、互いの学校の教職員を第三者評価の評価者として評価を行う
- ③学校運営に関する外部の専門家を中心とする評価チームを編成し、評価を行う

実際の第三者評価の実施体制を見ると、①や②が多く、③が1割程度である（図表13）。いずれの方法も、評価者を選ぶのは教育委員会や学校であり、前述の3カ国のような第三者による客観性・信頼性の高い評価は期待できない。このため、第三者評価を実施していない理由として、公立学校では、「第三者評価を実施する必要性が現時点では乏しいと考えられるため」が48.6%、「第三者評価の委員の確保が困難なため」が43.9%となっている（注35）。わが国における第三者評価実施率は、公立小学校で4.7%、公立中学校で5.0%、私立小学校で11.0%、私立中学校で13.3%にとどまっている（注36）。2013年の中央教育審議会答申では、第三者評価の在り方について継続して検討することが必要と記載されたものの、その後検討の動きは見られない。

（図表13）学校の第三者評価の実施体制（国公立計）



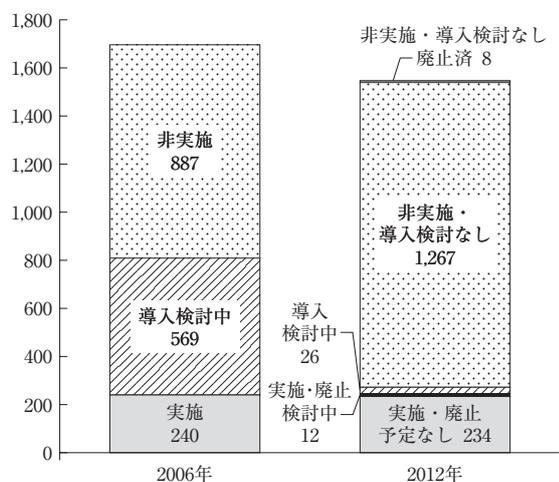
（資料）文部科学省「学校評価等実施状況調査（平成26年度間）」  
 （注）母校は第三者評価実施校数。実施割合は小学校の4.8%、中学校の5.7%。複数回答。

わが国において、前述の3カ国のような第三者評価機関が設置されていない背景には、中央集権的な画一的な学校運営から、現場の創意工夫に基づく自律的な学校運営への転換が進んでおらず、学校参加、学校選択、学校支援いずれもが中途半端になっていることが指摘できる。

学校参加については、わが国においても、2004年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教法）の改正により、親や地域住民をメンバーに含む学校運営協議会を置くコミュニティ・スクール（地域運営学校）の制度が設けられ、自律的な学校運営への転換が図られた。2017年4月1日に施行された改正地教法では、学校運営協議会の設置が努力義務化され、コミュニティ・スクールの数は増えている（注37）。しかし、わが国の学校運営協議会は、委員を選挙で選ぶのではなく、市町村教育委員会が任命する仕組みであり、直接参加民主主義による学校づくりに必ずしもなっていない（注38）。

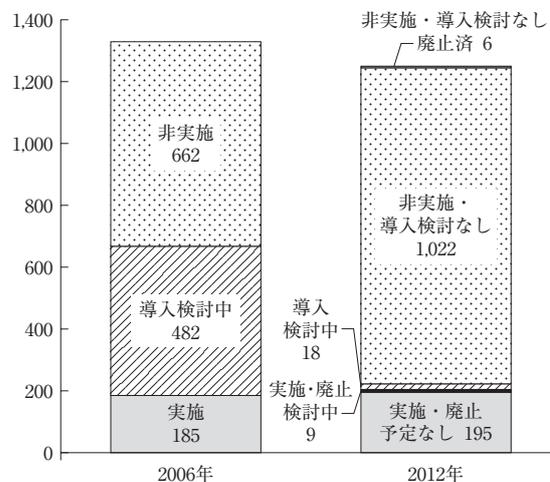
学校選択については、2校以上の学校を置く市町村教育委員会で、学校選択制を実施しているところは、2006年から2012年にかけて、小学校・中学校とも1割強からほとんど増えていない（図表14、15）。2006年には導入検討中が3分の1程度あったが、2012年には実施しておらず、導入も検討していないところが8割程度を占めている。前述の3カ国では、親の学校選択の際の情報として第三者評価結果が求

(図表14) 小学校における学校選択制の実施状況



(資料) 文部科学省「小・中学校における学校選択制の実施状況」  
 (注) 調査対象市町村教育委員会のうち、当該市町村内に2校以上の学校を置く市町村教育委員会数の内訳。

(図表15) 中学校における学校選択制の実施状況

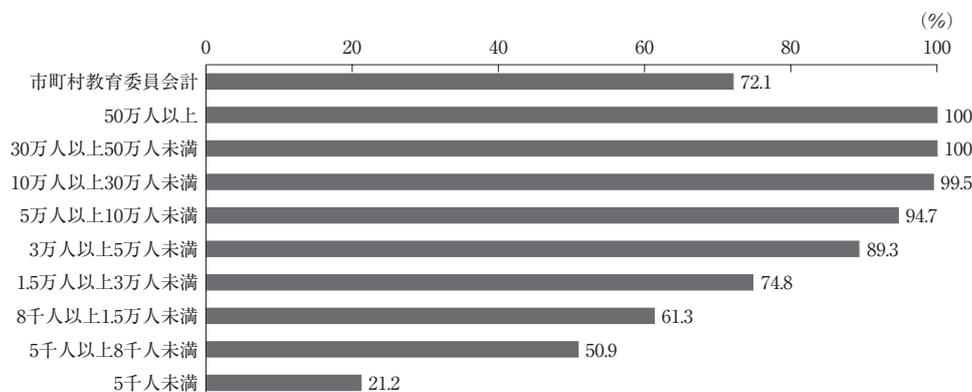


(資料) 文部科学省「小・中学校における学校選択制の実施状況」  
 (注) 調査対象市町村教育委員会のうち、当該市町村内に2校以上の学校を置く市町村教育委員会数の内訳。

められ、活用されているが、わが国では大半は学校を選べる状況にないため、第三者評価結果公表の必要性が低くなっている。

学校支援については、本来その役割を果たすべき教育委員会（注39）には、大きく二つの問題がある。一つは、現場との緊張感の欠如である。わが国では教育委員会に、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事する「指導主事」が配置されている（注40）。ただし、指導主事は大学以外の公立学校の教員をもって充てることができるとされ（充て指導主事）、指導主事が学校長への登竜門といわれている教育委員会があることや、指導主事と学校現場の馴れ合いを生み、隠蔽される不祥事が多いとの指摘もなされている（角田 [2013]、注41）。小規模な自治体では指導主事の配置人数が少なく（図表16）、十分な指導ができないこともある。

(図表16) 人口規模別に見た市町村教育委員会の指導主事配置率



(資料) 文部科学省「平成29年度教育行政調査」  
 (注) 一部事務組合等を除く1,736教育委員会。

---

二つ目は、教育委員会に私立学校を指導する権限がないことである。このため、私立学校におけるスクールハラスメントに苦しんだ生徒が、文部科学省に対して、教育委員会から独立した組織として、透明性、公平性のある「先生から生徒へのパワハラ」の相談・紛争処理機関の設置を求めていることが報じられている（注42）。

こうした教育委員会制度の問題に対しても、国の会議等で検討されてきたが、はかばかしい改善は見られない。2004年には地方分権改革推進会議（注43）が、委員会審議の形骸化等の指摘がなされていることや、教育委員会の所管に属さない私立学校の割合が高まっていることなどから、教育委員会の必置規制の弾力化を求め、2006年6月には全国市長会と全国町村会が連名で「教育委員会制度の選択制の導入に関する要望」を提出、2006年7月には規制改革・民間開放推進会議（注44）が、必置規制の撤廃などの教育委員会制度の見直しを提言した。

同年12月には民主党が「政権政策の基本方針（政策マグナカルタ）」において、学校理事会制度による主体的・自律的な学校運営と教育委員会制度の廃止を掲げた。2007年1月には教育再生会議第一次報告で、教育委員会の閉鎖性、形式主義、責任感の欠如、危機管理能力の不足、委員の高齢化、名誉職化といった弊害を取り除く必要があるとして、教育委員会の外部評価制度の導入、必置規制の撤廃などの検討を提言している。しかし、2007年3月の中央教育審議会答申では、これらの改革はいずれも採用されず、現在に至っている（注45）。

このように、わが国では、中央集権的な画一的な学校運営から、学校参加、学校選択、学校支援の制度に支えられた自律的な学校運営への転換を標榜しつつ、その転換が中途半端なものにとどまっているため、学校の第三者評価機関設置の効果が出ない状況といえる（注46）。

## (2) わが国の学校評価への示唆

前述の3カ国の学校評価との比較を踏まえれば、わが国の課題として以下の3点が挙げられる。

### A. 学校教育における子どもの権利の実現

学校教育における子どもの権利実現の重要性を再確認することである。改めてわが国の現状を振り返ると、いじめや不登校など、学校における子どもの安全・安心がゆらいでいるにもかかわらず、そうした状況を改善するために学校評価を活かす動きが乏しかった。いじめの認知（発生）率は小中学校とも高まっており（図表17）、2018年の重大事態（注47）の件数も小学校188件、中学校288件と、前年の145件、245件から増加している。小学校では学校の管理下における暴力行為発生率も上昇している（図表18）。全児童生徒に占める不登校割合は小中学校とも高まっており、2017年には小学校で0.54%、中学校で3.25%である（図表19）。

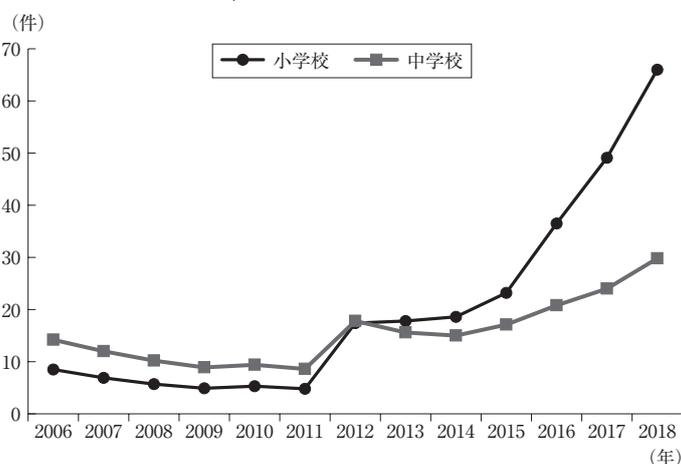
そのほか、教育職員の懲戒処分等の状況（注48）として、体罰が585人、わいせつ行為が226人（2017年度）と報告されていることや、小中学校の組み体操による負傷者数が2017年度に4,418件あったこと（注49）、2018年度の小中学生の自殺者が105人に上ること（注50）など、学校における子どもの安全・安心に対する不安が払しょくできていない。

現状、わが国の学校評価において、子どもの意見表明や影響力の行使、日本語が十分に話せない子ども

も、特別な才能のある子ども、LGBTなどの特別なニーズへの対応状況、教員による、あるいは生徒間の虐待など、子どもの権利への配慮が十分とは言い難い。

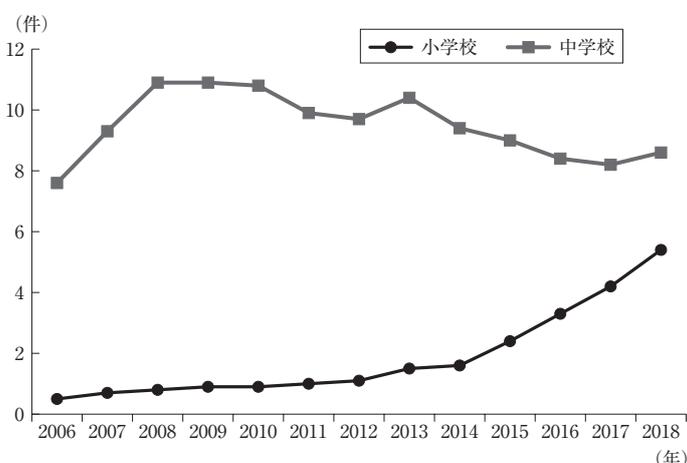
冒頭述べたように、わが国も1994年に子どもの権利条約を批准しているが、前述3カ国のような子どもコミッショナー、子どもオンブズマンはいまだ設置されていない。児童虐待の深刻化から、2016年に児童福祉法の第一条が改正され、基本理念として子どもの権利条約の精神に則ることが明記されたものの、学校における子どもの権利の実現に向けた検討は不十分である。わが国においても、まずは学校教育における子どもの権利実現の重要性が再確認されなければならない。

(図表17) いじめの認知(発生)率の推移  
(1,000人当たりの認知件数)



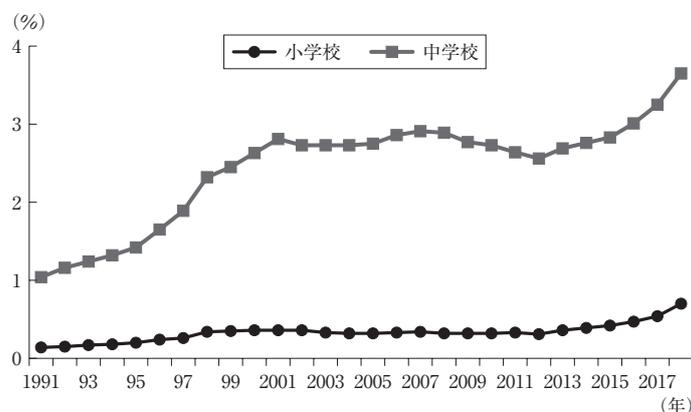
(資料) 文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」  
(注) 調査対象は国公立。

(図表18) 学校の管理下における暴力行為発生率の推移  
(1,000人当たりの暴力行為発生件数)



(資料) 文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」  
(注) 調査対象は国公立。

(図表19) 不登校児童割合の推移



(資料) 文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」

(注) 年度内に連続または断続して30日以上欠席した児童生徒のうち不登校を理由とする者について調査。不登校とは、何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくてもできない状況にあること。ただし病気や経済的理由によるものを除く。

## B. 学校参加・学校選択・学校支援の強化

子どもの権利の実現には、多様な子どものニーズに応える必要がある。そのためには、2007年の教育再生会議の提言を今一度思い起こし、国による画一的な学校運営から自律的な学校運営への転換を進めていく必要がある。その具体的な仕組みである学校参加、学校選択、学校支援を制度的に強化していくことが期待される。

学校参加については、わが国では自律的な学校運営が標榜されつつ、選挙で委員が選ばれる学校理事会のような組織がない。今ある学校運営協議会制度について、選挙制の導入、子どもの参画といった変更を行うなど、学校参加制度の充実が望まれる。

学校選択制は、わが国では極めて限定的であり、そのため学校を比較できる情報も限られている。前述の3カ国のような学校ごとの評価レポートや学力調査の成績なども公表されていない(注51)。わが国でも全国学力・学習状況調査が、小学校第6学年と中学第3学年を対象に、国語と算数・数学(注52)について2007年度から悉皆調査が行われている(注53)。その結果は国全体、都道府県・指定都市別で公表されているが、教育委員会や学校ごとの調査結果は、当該教育委員会・学校に提供されるのみで、公表されていない。子どもや親には、個人の結果がフィードバックされる。この調査では、児童生徒に対して「授業やテストで間違えたところや理解できなかったところを分かるまで教えてください」「先生は、あなたのよいところを認めてくれていると思いますか」「学校に行くのは楽しいと思いますか」といった設問も含まれているが、これらも同様に、市町村別や学校別の調査結果は公表されていない。

わが国でも前述3カ国のように、学校選択制を原則とし、学校選択の際に参照できる情報として、第三者評価機関による学校評価の結果、および学力調査の結果を学校ごとに公表することが期待される。その際、学校をランキング化して、親が学校間の競争を煽ったり、教員や子どもにプレッシャーをかけることのないように、イギリスやスウェーデンの公表方法を参考に、学校の成果を指標化するなどの配

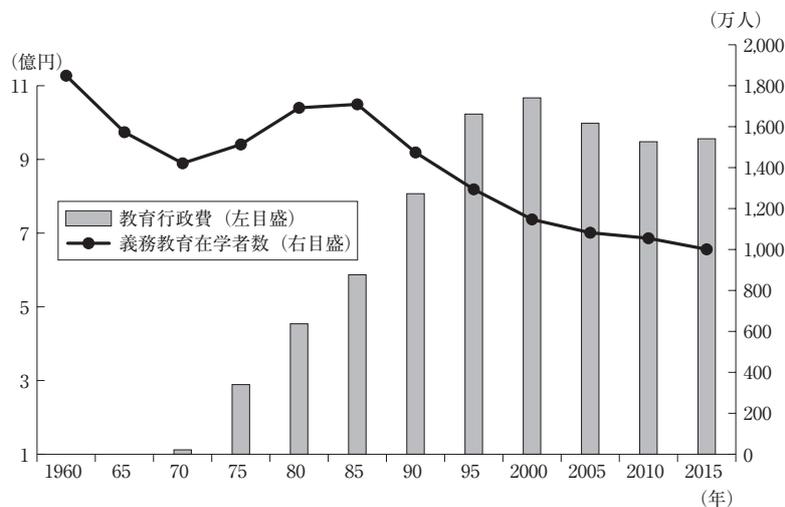
慮が求められる。

学校支援については、わが国では教職員の長時間労働が大きな問題となるなど、必要性が高まっている。2006年度と2016年度を比較すると、1週間当たりの平均勤務時間は、小学校教諭では53時間16分から57時間29分に、中学校教諭では58時間6分から63時間20分にそれぞれ増加しており、週60時間以上の割合が、小学校教諭で33%、中学校教諭で58%と高い割合になっている（注54）。教育職員の精神疾患による病気休職者数が5,077人、全教育職員数の0.55%と高止まりしていることも指摘されている（注55）。OECDの2018年国際教員指導環境調査（TALIS）でも、日本の教員の1週間当たりの仕事にかかる時間は、小学校が54.4時間、中学校が56.0時間で、いずれも最も長くなっている。

わが国では、子どもや親が学校に対する苦情をどう伝えればよいのか、その苦情がどう扱われるのか、明確になっておらず、学校に持ち込まれる苦情に対応する教員の勤務負担軽減を図るため、教育委員会が保護者の要望等への対応マニュアルや手引きを作成している状況にある（注56）。学校の教員間でのいじめなども報道されている（注57）。教員の採用者に対する受験者の割合（競争倍率）が、2019年度は小学校が約2.8倍、中学校が約5.5倍と、2000年度の約12.5倍、17.9倍から大きく落ち込んでいることも指摘されている（注58）。

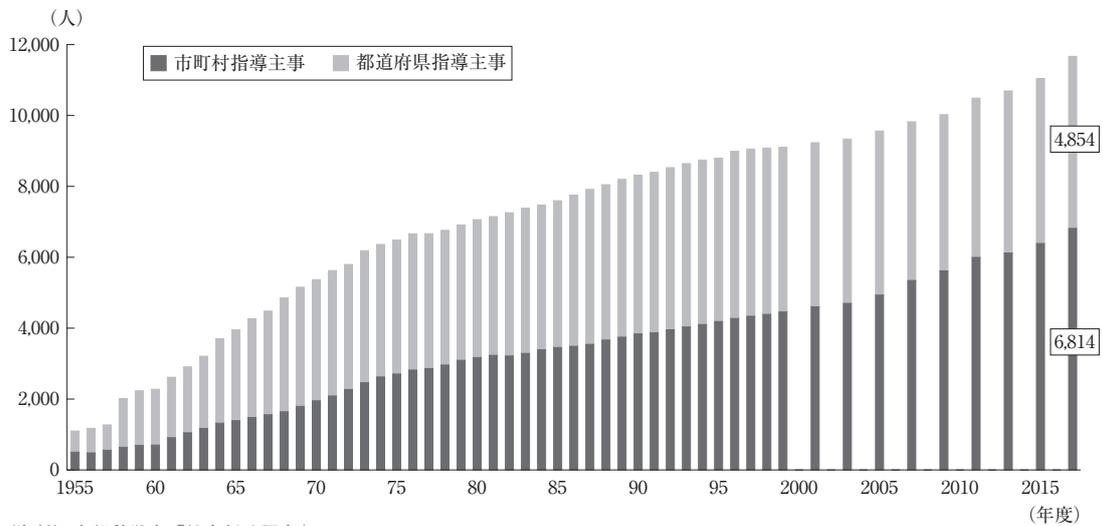
わが国で学校支援の機能を担っている教育委員会については、2007年6月に地教行法の一部が改正され、各教育委員会において、毎年、教育行政事務の管理および執行状況について点検・評価を行い、その結果に関する報告書を議会に提出するとともに、公表することが規定されたが、自己評価にとどまっている。義務教育在学者数は減少傾向にあるが、教育行政費（注59）はあまり減っておらず（図表20）、教育委員会の指導主事は増加の一途をたどっている（図表21）。他方、前述の通り人口規模の小さい市町村では配置されていないところも多く、4分の1の市町村には指導主事が配置されていない（前掲図表16）。コストの抑制も意識しつつ、すべての学校が十分な支援を受けられるよう、効果的・効率的な教育行政制度が求められている。

（図表20）教育行政費と義務教育在学者数の推移



（資料）文部科学省「地方教育費調査」「学校基本調査」

(図表21) 教育委員会の指導主事数の推移



(資料) 文部科学省「教育行政調査」  
(注) 指導主事には充て指導主事を含む。

スウェーデンのように、学校とあわせて学校の設置・維持者である教育委員会にも第三者評価の受審を義務化していく、あるいはニュージーランドのように、コストを抑えた教育行政管理の実現の観点から教育委員会を廃止し、新たに民間機関も含めて学校支援体制を整備し、そのなかで競争原理を働かせること、あるいはわが国で過去に提案されていた教育委員会の必置規制の撤廃など、学校支援の在り方の検討が期待される。

### C. 学校の第三者評価機関の設置

AとBを実効的なものとするため、わが国でも私立学校も含むすべての学校を一定の基準で評価する第三者評価機関の設置を検討すべきである。第三者評価機関を設置する際のポイントは以下の二つである。

第1に、教員の負担感への配慮である。わが国では、第三者評価機関の設置や学校ごとの評価レポートの公表について、国による学校管理を強め、学校の自治に逆行し、教員を疲弊させるという懸念もある。しかし、本稿で取り上げた3カ国の第三者評価制度は、国による画一的な学校管理ではなく、学校の自治を尊重しつつ、子どもの権利保障のために実施されている。自己評価・自己改善が難しい学校に対しては、国が財政面も含め必要な支援を行い、教員にとっても意味のある評価とすべきである。第三者評価機関に、生徒や親の苦情を集め、調査し、学校に伝える仕組みも設ければ、学校に対する一方的・感情的な苦情への対応に教員が振り回されずにすむ。こうした教員の支援を強く意識した第三者評価機関の在り方が模索されるべきである。

第2に、公的財源の制約を踏まえた、効果的・効率的な手法の検討である。予算的な制約から第三者評価機関の設置は不可能との見方もあるが、自治体ごとではなく国レベルで評価機関を設け、評価項目や評価方法なども全国一律とすることで、各自治体や学校で検討する負担がなくなる。評価プロセスのスリム化を進め、評価項目を減らしたり(注60)、評価結果によって次の評価を受けるまでの期間に差

を設けるなどの工夫が求められる。評価実施後に、評価のプロセス等についてのアンケートを行って、評価方法を見直すことも期待される。ICTを活用すれば、当事者の声を集めるコストは大幅に削減できる。第三者評価機関が全国の学校評価結果を集約して分析し、その情報を学校改善に役立てれば、評価にかかる財源が有効に活用される。第三者評価機関の予算確保が困難なため、自己評価・学校関係者評価で済ませるのではなく、費用対効果の高い第三者評価制度を構想し、そこに投資すべきである。

前述の3カ国の第三者評価機関の職員数(注61)を、15歳未満人口1万人当たりで見ると、イギリスが3.6人、スウェーデンが2.4人、ニュージーランドが1.6人となる。第三者評価機関の対象施設の範囲の違いなどにより、必要となる職員数は異なるが、3カ国の職員数とわが国の15歳未満人口規模から考えると、第三者評価機関の職員数は2,700~6,000人程度となる。教育委員会の指導主事の数、都道府県が約5,000人、市町村が約7,000人であり、指導主事からの移行で評価者を構成し、地域ブロックごとに配置することなどが考えられる。

(注35) 文部科学省「学校評価等実施状況調査(平成26年度間)」。

(注36) 文部科学省「学校評価等実施状況調査(平成26年度間)」。

(注37) 学校運営協議会を持つコミュニティ・スクールの数は、2019年5月1日現在、小学校4,618校(導入率24.1%)、中学校2,099校(導入率22.7%)となっている。

(注38) 新藤[2013 p.210-217]は、子ども、親、教員、校長、地域住民による「学校委員会」を設置し、直接参加民主主義による学校づくりを進める提案を行っている。

(注39) すべての都道府県および市町村等に設置されている合議制の執行機関で、公立学校を所管する。

(注40) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第18条。

(注41) 例えば、2016年に神戸市立中学校の女子生徒の自殺に関して、市教委の首席指導主事が校長に指示し、いじめをうかがわせる他生徒からの聞き取りメモを隠蔽した事例(「いじめ調査メモ、隠蔽指示 市教委側、元校長に 神戸・中3自殺」朝日新聞2018年6月4日)や、同じく神戸市の教育委員会が、組み体操について、3年間に小中学校で123件の骨折事故が起きており、市長が「多数の教員が実施を望んでいるというが、子供の命や安全は、多数決で決めるべきではない」と組体操の禁止を求めても、応じないといった事例(「組み体操、市長と市教委が大バトル なぜ実施を望むのか」朝日新聞デジタル2019年9月24日)がある。

(注42) 『「スクールハラスメント」相談窓口を 学生が署名活動へ』(朝日新聞2019年7月16日)による。2019年度の全国学力・学習状況調査に参加した学校の割合は、公立小・中学校は100%であるのに対して、私立小学校は54.0%、私立中学校は48.9%にとどまっている。私立学校では教員の長時間労働も問題となっている(朝日新聞2019年10月28日朝刊「私立校 過酷な長時間労働 労基法の対象 相次ぐ是正勧告」)。

(注43) 地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見(平成16年5月12日)。

(注44) 規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申(2006年7月31日)。

(注45) 「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について(答申)」(平成19年3月10日)では、必置規制の撤廃に対しては「全ての地方自治体に設置する等の現在の基本的な枠組みを維持することが必要」、私立学校に関しては「教育委員会が指導を行うことを可能とすることは採らないことが適当」、外部評価の導入については、「大学の評価機関に準じて、国における第三者機関が、学校や教育委員会の活動の評価を行い、その結果などを踏まえ、教育長や教育委員に対する研修や情報の提供の充実を図るという事後評価による対応を図ってはどうかという意見も出された」との記載にとどまっている。

(注46) 自律的な学校運営へ転換し切れていない例としては、教科書採択もある。わが国では教科書の選択を教育委員会が行っているが、10カ国の調査(国立教育政策研究所「第3期科学技術基本計画のフォローアップ「理数教育部分」に係る調査研究[理数教科書に関する国際比較調査結果報告]」2009年3月)によれば、アメリカ、カナダ、イギリス、フランス、ドイツ、フィンランド、韓国、台湾の8カ国で、教科書採択は学校もしくは教師にあり、教育行政が採択権を握っているのは日本と中国のみとなっている(藤森[2015 p.146])。戦後日本でも1962年まで教員による学校単位の教科書選択が行われていたが、1963年に「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」が施行され、無償配布の効率化の観点から、教科書の採択が学校単位から広域一律採択に改められるなど(新藤[2013 p.78])、自律的学校運営に逆行する動きも見られる。2004年には、地方分権改革推進会議から、学校単位での教科書選択の検討を求める意見が出されている(「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」)。

(注47) いじめ防止対策推進法第28条第1項に規定されている「生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるとき」、

- および「相当の期間学校を欠席することを余儀なくされている疑いがあると認めるとき」。
- (注48) 文部科学省「平成29年度公立学校教職員の人事行政状況調査」による。
- (注49) 大阪経済大学西山豊名誉教授による調査 (<http://yutaka-nishiyama.sakura.ne.jp/math/accidents2018.pdf> 2019年10月8日取得)。
- (注50) 文部科学省「平成30年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」。
- (注51) 自己評価の実施・公表は法令上義務化されているため、公立小学校、公立中学校では実施率は100%であり、結果の公表もそれぞれ99.6%と高くなっている。しかし、自己評価では客観性に乏しいうえ、その公表方法は公立学校では「学校便り等に掲載」が74.8%、「直接説明する機会を設定」が55.2%で、「学校のホームページ記載」は44.2%にとどまる。このため、親が学校を探す際に参照できる情報とはなっていない。
- (注52) 2012年度に理科、2019年度に英語が追加され、理科・英語については3年に1度程度の実施。
- (注53) 2010～2013年度については、抽出調査や希望利用方式などになったが、2014年度から悉皆調査が再開された。
- (注54) 平成29年度文部科学省委託調査「公立小学校・中学校等教員勤務実態調査研究」による。
- (注55) 文部科学省「平成29年度公立学校教職員の人事行政状況調査」による。
- (注56) 例えば、岡山県「学校に対する苦情・不当な要求等への対応」(教職員用リーフレット) など ([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/uneishien/detail/1297348.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/uneishien/detail/1297348.htm) 2019年10月9日取得)。
- (注57) 朝日新聞2019年10月4日「教員四人、同僚にいじめ 30～40代、何度も嫌がらせ」など。
- (注58) 朝日新聞2019年10月7日「記者解説 教員のなり手が減少」による。
- (注59) 地方公共団体が教育委員会事務局の一般行政事務および教育委員会の運営のために支出した経費。
- (注60) OECD [2011a] では、ニュージーランドについて評価にかかわる書類や評価項目が多すぎるという問題が指摘され、1992年当初は重たいバインダー3冊にもなっていた評価関連書類を、20年間で掌サイズの小冊子にまでスリム化したスコットランドの事例が紹介されている。
- (注61) イギリスのOfstedは国内8カ所の拠点に1,800人の職員と2,300人の契約職員を抱え、スウェーデンの学校評価機関は5カ所の拠点に400人の職員、ニュージーランドのEROは4カ所に150人となっている。

#### 4. おわりに

すでに30年近くも前に、次のような指摘がなされていた。『子どもの権利に関する条約』が発効した今日、学校における教育活動はもちろんその運営過程への子ども・生徒の関与を一切排除することには明らかに問題がある」(鈴木ほか [1992 p.30])、「教育に関する異議申し立てや苦情処理制度を整備するなど、学校における子どもの権利の保護に積極的に対応していかなければならない」(鈴木ほか [1992 p.34])。しかし、この30年間、子どもの学校教育への参加や、苦情処理制度の整備はほとんど進んでいない。他方、本稿で紹介した3カ国では、学校の第三者評価機関の設置により、子どもの権利条約に沿った学校教育の実現が図られてきたといえる。

わが国の教育改革も、「社会運営システムの改革と重なる四つの基軸、すなわち『地方分権』『規制緩和』と、その実質を保証する『公開』『参加』をもって展開されてきた。そしてこの展開過程において、その組織や行為主体の責任や自律性を問う手段として『評価システム』の導入がなされてきた」(堀内 [2006 p.324]) とされる。しかし、本稿で紹介した3カ国と比較すれば、わが国の改革はいずれも中途半端にとどまっている。学校選択制を実施する市町村教委は1割程度で、2012年以降、国は実施状況の把握さえも行っていない。コミュニティ・スクールの設置を努力義務化し、設置が増えているといっても、学校運営協議会の委員は任命制であり、海外のような親や子どもが選挙で選ばれて委員になる自律的運営学校とは別物である(注62)。評価も自己評価レベルにとどまる。

小中学校に対する公的投資の対GDP比率を見ると、OECD34カ国平均2.4%に対して、わが国では1.8%と4番目に低く、他方、スウェーデンは2.7%、イギリスは2.9%、ニュージーランドは3.1%と高い割合になっている(注63)。これまでわが国では、献身的な教員の長時間労働により、小中学校への公的

投資が少なく済んできた面もあるが、個々の教員の努力に頼った学校運営は限界に近付いている。わが国でも学校の第三者評価機関を設置し、その評価結果を踏まえたコンサルティングや教員の研修、教員配置基準などの条件整備に資源を振り向けていく必要がある。

(注62) 小川 [1998 p.44] によれば、OECDの教育研究センター (CERI) の先進9カ国の学校における父母の参加実態に関する報告書 (Parents as Partners in Schooling 1997) のなかで、日本の父母は学校への参加を認められておらず学校におけるパートナーとして認められていない「教育参加の後進国」と指摘されている。

(注63) OECD, Education at a Glance 2019 Table C2.1.

(2019. 12. 17)

## 参考文献

- ・アールベリエル松井久子 [2018]. 「スウェーデンの学校とインクルーシブ教育」川崎一彦・澤野由紀子・鈴木賢志・西浦和樹・アールベリエル松井久子『みんなの教育 スウェーデンの「人を育てる」国家戦略』ミツイパブリッシング
- ・池本美香 [2016]. 「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』2016 Vol.4, No34
- ・小川正人 (編著) [1998]. 『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版社
- ・木岡一明・窪田眞二 (編著) [2004]. 『学校評価のしくみをどう創るか—先進5か国に学ぶ自律性の育て方』
- ・木岡一明 [2007]. 「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—戦後教育改革期における学校評価展開の再吟味」小島弘道『時代の転換と学校経営改革—学校のガバナンスとマネジメント』学文社
- ・木村草太 (編著) [2018]. 『子どもの人権をまもるために』
- ・久保木匡介 [2019]. 『現代イギリス教育改革と学校評価の研究—新自由主義国家における行政統制の分析』
- ・澤野由紀子 [2006]. 「スウェーデンの私立学校制度と行政の支援」『「公設民営」型学校に関する国際比較研究 (最終報告書)』(研究代表者: 永田佳之、科学研究費補助金基盤研究 (B) 報告書)
- ・新藤宗幸 [2013]. 『教育委員会—何が問題か』岩波書店
- ・鈴木英一・川口彰義・近藤正春 (編著) [1992]. 『教育と教育行政—教育自治の創造をめざして—』勁草書房
- ・角田裕育 [2013]. 『教育委員会の真実』宝島社
- ・高妻紳二郎 [2013]. 「第三者評価結果にもとづいた学校評価システム—イングランド」福本みちよ (編著) 『学校評価システムの展開に関する実証的研究』玉川大学出版部
- ・高橋望 [2007]. 「1980年代ニュージーランドにおける教育行政制度の再編—教育委員会制度の廃止に着目して—」『比較教育学研究』第34号
- ・福本みちよ [2013a]. 「評価と支援のネットワークによる学校評価システム—ニュージーランド」福本みちよ (編著) 『学校評価システムの展開に関する実証的研究』玉川大学出版部

- 
- ・ 福本みちよ [2013b]. 「学校改善に向けた学校支援制度の構築」 日本教育制度学会編『現代教育制度改革への提言（下）』 東信堂
  - ・ 藤森毅 [2015]. 『教育委員会改革の展望』 新日本出版社
  - ・ 堀内孜 [2006]. 「学校経営の構造転換についての評価と参加」 日本教育経営学会『日本教育経営学会紀要』 第48号、第一法規（藤田英典・大桃敏行編著 [2010]. 『学校改革』 所収）
  - ・ 文部科学省 [2013]. 『諸外国の教育行財政—7か国と日本の比較』 ジアース教育新社
  - ・ 安田隆子 [2007]. 「教育委員会—その沿革と今後の改革に向けて—」 国立国会図書館『調査と情報』 第566号
  - ・ Children's Commissioner [2011]. Schools and the Right to Discipline: A Guide for Parents and Carers (New Zealand).
  - ・ Department for Education [2019]. Keeping children safe in education: Statutory guidance for schools and colleges (England).
  - ・ European Commission [2012]. Key Data on Education 2012: Developments in European education systems over the last decade.
  - ・ Kristoffersson, Margaretha [2009]. "Parental Involvement All the Way Through Local School Boards", *International Journal about Parents in Education* 2009, Vol.3, No.1, 37-41.
  - ・ OECD [2011a]. OECD Review of Evaluation and Assessment in Education: New Zealand.
  - ・ OECD [2011b]. OECD Review of Evaluation and Assessment in Education: Sweden.
  - ・ OECD [2013]. Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment.
  - ・ Ofsted [2019]. School inspections: A guide for parents.
  - ・ Swedish Schools Inspectorate [2015]. The Swedish Schools Inspectorate for international audiences (<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/0-si/09-sprak/the-swedish-schools-inspectorate.pdf>).