

イギリスのローカル・マネジメント・オブ・スクールズ（LMS）における評価活動に関する考察

日永，龍彦

<https://doi.org/10.15017/801>

出版情報：教育経営教育行政学研究紀要. 1, pp.23-35, 1994-03-31. 九州大学教育学部教育経営教育行政学研究室
バージョン：
権利関係：

イギリスのローカル・マネジメント・オブ・スクールズ (LMS) における評価活動に関する考察

日 永 龍 彦

I 課題の設定

本稿はイギリスの1988年教育改革法 (the Education Reform Act 1988, 以下「88年教育法」と略す) で導入されたローカル・マネジメント・オブ・スクールズ (Local Management of Schools, 以下「LMS」と略す) という学校経営の新しい方式における評価のしくみと過程, およびそこにおいて地方教育行政機関がどのように位置づけられ, またどのような役割を果たしているのかを明らかにすることを主たる目的とするものである。筆者はこれまでLMSの前段階として地方教育当局 (Local Education Authority, 以下「LEA」と略す) レベルで導入されてきた学校レベルへの財政権限委譲を意味するLFM (Local Financial Management) の試みとその背景や, LMSにおける権限委譲の実施状況およびそれがLEAに与える影響などを検討してきたが⁽¹⁾, それは学校の自己経営 (self-management) 過程のおもにインプット部分に関するものであった。また, 筆者はLMSや政府補助金学校 (grant maintained school) といったイギリスの88年教育法により導入された自己経営を中心とする学校経営の特に財政面での経営をトータルに捉えることを自己の課題としてきたため, アウトプット部分にあたる学校経営および財政運営の評価過程に関する検討が残された課題として残されてきた。

一方, 目を転じて日本における戦後の学校評価研究・実践の展開過程を見ると, 次のように整理できる⁽²⁾。すなわち, 1948 (昭和23) 年に文部省現職教育研究委員会編『新制中学校・新

制高等学校, 教職員現職教育の手引』に現職教育の一部として「学校計画の評価」が取り上げられることにはじまり, 1951 (昭和26) 年に同省が『中学校・高等学校評価の基準と手引』(試案) を刊行するなど, 文部省が学校評価の翻訳・導入を主導した時期が第1期 (導入期) として区分される。この時期はアメリカの機能主義的な学校経営観や教育行政観が翻訳・導入される一方で, 経営と教育との識別が一般には未分化のままであり, 学校評価の内実が「教育評価」に偏っていたことも事実である。ただ, この時期の特色の一つとして, 単位学校経営を展開していくのに必要視される「協同評価」が単位学校の「自己評価」とともに提示されてきたことがあげられる⁽³⁾。この「協同評価」はこの時期文部省によって一貫して主張されていたもので, 単位学校間の格づけや格差観につながらず, しかも教育委員会の改善に連動する経営比較評価のことである。後述の第2期の昭和30年代以降の教育行政の中央集権化と権力化の進展とともに忘却されていった感があるが, 教委自身と複数の学校を含む「協同評価」とその「協同評価に支えられた自己評価」観は, 行政主体の「上から」の一方的評価の押しつけになったり学校の格付けになったりしないかぎり, 地域に開かれた特色のある学校経営を教育行政や学校が展開していく上で重要な視点である。その後, 1956 (昭和31) 年の地方教育行政法成立をめぐる教育行政当局と教員組合の対立や教員勤務評定紛争の激化など学校評価の前提となる民主的信頼関係が保障されえない状況にあったため, 学校評価の研究や実践がほとんど行われ

なくなった第2期（衰退期）を経て、昭和30年代後半からの学校経営研究が経営学の影響を受けて経営の合理化（能率化・効率化）に着目し、学校経営過程の標準化を打ち出すようになるとともに、学校評価が見直されるようになった第3期（再検討期）にいたる。この時期には「経営」の合理化が志向されたこともあって、それまで未分化のままだった「学校評価」と「学校経営評価」とが意識的に分化されてきた時期であった。さらに昭和50年代のゆとりの教育時代にはいつてからは、第3期の学校経営評価における狭義の経営合理化への偏重を見直し、自らの学校を改善していく基礎とすべく、各学校が自らの主体的責任において学校評価を行なっていく時期、すなわち第4期にはいり、今日にいたっている。

このような過程をへて発展、深化してきた学校評価論の今日的課題の一つとして、評価主体の問題が指摘されている⁽⁴⁾。それは本稿の課題とも関わることであるが、教育行政の行なう学校評価についてである。いずれの学校評価論者も単位学校における校長と教職員集団を評価の第一の主体としている点では共通するのであるが、上記の行政の行なう学校評価との関連については微妙な違いが見られるというのである。その背景には単位学校の経営を含むより広い教育経営といった視角の登場があると言われている。このような視角、すなわち、教育委員会が複数の学校を対象にして行なう教育経営という視角から学校評価を再検討しようとする論者は、行政のおこなう学校評価の意義を重視し、教育行政の行なう評価は行政自体の「自己評価」であることを強調すると同時に、学校と教育行政、学校と学校間の経営活動をめぐる協働化、学校評価の場面でいえば戦後初期の第1期でうちだされた学校と教育行政の「協同評価」を受け継ぐような評価の必要性を射程におさめているという点で共通しているということが指摘されているのである。

さらに、教育財政研究においても、アメリカの機能主義的な教育財政学の影響を受けた戦後の一時期と⁽⁵⁾、教育にかぎらずあらゆる領域の

予算編成の科学化が志向され、PPBSなどが導入されようとした時期を除き、地方自治体の教育財政運営過程における評価活動がそれほど重視されたことはなかったといえる。これは、1956（昭和31）年の地方教育行政法の成立によって教育委員会が予算編成に関わってそれまでもっていた諸権限が自治体の長に移り、教育委員会の意見を予算編成に反映させるには同法29条の意見聴取義務という手続きだけが残されたことにより、教育予算編成がその他の一般行政領域の予算編成の手続きに従って行なわれるようになったこと、そのような一般行政領域における予算編成が実績主義を基本として行なわれているために、予算を消化してしまったかどうかということ以外に、前年度の予算を評価して次年度の予算に反映させるといったことがほとんど行なわれていないこと、などが要因として考えられる。しかし、教育委員会の活性化がたびたび指摘され、効率的な財政運営が要請されている今日においては、学校の意向を十分に配慮した教育委員会の意思（政策）が予算に適切に反映されると同時に、予算編成の計画化が不可欠となってくる。そのためには教育委員会が各学校の状況を十分に把握しておく必要があるし、また、自らの政策がどの程度の効果をあげたのかといったことなどについて、予算額と関連づけながら検討していく必要が生じてくるのである。このことは各学校の予算運営にもほぼ同様のことがいえる。したがって、今後の教育財政研究、とりわけ教育予算（学校予算）編成・執行の手続きやしぐみに関する研究においては、教育経営活動を予算と関わらせながら評価するという意味で、評価活動が重要な問題となってくると思われる。

このように、教育経営学、教育財政学双方に共通する今日的課題として教育行政が行なう評価活動が考えられるわけだが、両者がまったく同じものでないことは言うまでもないことである。しかし、行政の活動が常に予算の裏づけを必要としているからには、両者は可能な限り関連性を持つように評価のしぐみを整えていくことも今後の重要な課題となるはずである。もち

ろん、イギリスと日本では学校経営のしくみ自体が違う。とくに本稿で取り上げるLMSが導入されてからは人事権と財政権の大半が学校レベルに委譲され、地方教育当局は自らの政策のすべてを自らが作成するLMS要綱(scheme)と毎年の予算編成および各学校への配分方式のみに反映させなければならないという状況に置かれている。だが、その分子算を中心にした評価のしくみとプロセスを形成する必要性に迫られているといえるのであり、その意味ではイギリスのLMSの評価のしくみが日本の学校評価の今後にとっても示唆に富んだものになるのではないかと思えるのである。

ところで、本稿ではLMSの評価のしくみとその過程を検討していくわけであるが、イギリスの学校評価論の展開についてはわが国ではほとんど研究対象として取り上げられてこなかった。これに関する検討は他の機会を期したいし、今後の重要な課題であるが、数少ないイギリス学校評価の現状を紹介している論稿を見ると、次のようなことが述べられている。すなわち、イギリスでは1970年代以降評価(特に自己評価)を制度化しようとする関心が大きく、特にLEAレベルでの制度化が広く試みられているというのである。その要因としては、第一にイギリスの学校では伝統的に分権化が進められていること、第二に分権化した教育制度のためにアカウントビリティの要請が増してきたこと、第三にLEAの多くが学校評価を計画化しはじめたこと、第四に当初アカウントビリティのために行われていた学校評価が実施後草の根のレベルへの活動へと移行していったこと、第五に学校の自己評価の実践はLEAの文化の機能である地域の多様性を反映するものになっていることが上げられている⁽⁶⁾。したがってこのLEAレベルで制度化された学校の自己評価がLMSの評価のしくみと過程にどのように位置づけられているのかを見ることも本稿の課題の一つになる。

そこで以下では、まず中央政府の政策レベルでLMSの評価のしくみがどのように形成されているのかを整理し(Ⅱ)、各LEAが作成し

教育科学大臣の認可を受けたLMS要綱のなかでLMSの評価のしくみの諸側面についてどのように規定されているのかを検討し(Ⅲ)、さらに単独のLEAにおけるLMSの評価のしくみの全体像を具体例を通して検討することにする(Ⅳ)⁽⁷⁾。

Ⅱ 政府の設定するLMSの評価に関する枠組み

88年教育法は、教育科学大臣、教育科学省といたった中央政府の権限を強化するものといわれている。LMSについては、各LEAが作成した要綱の認可権を有しているほか、法令や通達などを通じて一定程度の枠組みを定めている。また、88年教育法成立前に、民間の信用調査会社である、クーパーズ・アンド・ライブランド(Coopers & Lybrand)社による教育科学省への報告書がLMSの基本枠組みについて報告している。したがってここでは、この両者を見ることによって、政府の設定するLMSの評価に関する枠組みを整理する。

(1) クーパーズ・アンド・ライブランド社による報告書

本報告書は1987年に教育科学省の依頼を受け、翌年に同省へ提出されたものである。そのタイトルは、“Local Management of Schools”であり、LMSの用語が初めて公式に使われたのも本報告書においてであった。報告書中、本稿に関する部分は、4章「LEAにとっての意義」中の「モニターリング(Monitoring)とアカウントビリティー(Accountability)」である。

ここでは、より多くの権限委譲を行なうためには、自由な資源の使用に対するモニターリングとアカウントビリティーが不可欠であることを確認している。そして、そのためのメカニズムとして、①パフォーマンス指標の利用、②指導主事および視学官の役割の転換、③学校のパフォーマンスに関する年次報告書の作成、の3つが提案されている。

① パフォーマンス指標の利用

〔資料1〕 パフォーマンス指標に関する要素（factor）の一覧

(1) インプット段階で考慮すべきこと

- | | |
|-------------|---|
| (a) 児童生徒の状況 | <ul style="list-style-type: none">・ 社会経済的背景・ 文化的背景・ 先天的能力・ 障害の有無・ 児童生徒と父母による期待の程度・ 各学年進級時の学力 |
|-------------|---|
-

- | | |
|---------|--|
| (b) 資 源 | <ul style="list-style-type: none">・ 学年別教員数・ 種別補助職員数・ 父母による支援（財政的支援，その他）・ 学校図書館の収蔵図書・ 専門的設備・ 種別回帰的費用 |
|---------|--|
-

- | | |
|---------|---|
| (c) 背 景 | <ul style="list-style-type: none">・ 利便性の程度・ 歴史的背景・ 組織の安定性 |
|---------|---|
-

(2) プロセスの指標

- | | |
|-----------|--|
| (a) 教 職 員 | <ul style="list-style-type: none">・ 資格を含む教員の特質・ 教職員の態度・ 教職員の病気休暇・ 教師の異動 |
|-----------|--|
-

- | | |
|-------------|---|
| (b) 教員の職能成長 | <ul style="list-style-type: none">・ 児童生徒との接触の比率・ 学級規模・ 不適當な組合わせ（教科，経験，研修） |
|-------------|---|
-

- | | |
|------------|---|
| (c) 教育課程編成 | <ul style="list-style-type: none">・ 核心となる教科・ 核心となる教科以外の教科・ 特別活動・ 試験・ カリキュラムの調整・ カリキュラムの文書化 |
|------------|---|
-

-
- | | |
|-------------|---|
| (d) 広範な教育実践 | <ul style="list-style-type: none">・ 道德教育の提供・ 組織的な体育活動・ 地域社会のための活動・ 商工業との連携・ 教科外の文化的活動 |
| (e) 組織 | <ul style="list-style-type: none">・ 委譲された経営権限の委任・ 児童生徒の集団化に関する規定・ 宿題に関する方針とその適用・ 学校理事の参加 |
| (f) 相互関係 | <ul style="list-style-type: none">・ 教員の期待の程度・ 児童生徒に与えられている責任の程度・ 賞罰のしくみ |
-

(3) 結果の指標

- | | |
|-----------------|---|
| (a) 媒介者 | <ul style="list-style-type: none">・ 児童生徒の態度・ 出席, 常習的欠席, 無断欠席・ 遅刻状況・ 学内活動におけるパフォーマンス・ 学外活動への参加・ 記録上の起訴されるような法律違反 |
| (b) 中等学校の最終点検事項 | <ul style="list-style-type: none">・ 16才までの外部試験でのパフォーマンス・ その他の学力試験・ 16才時における継続教育への継続率・ 義務教育以後の外部試験におけるパフォーマンス・ 16才以降のスポーツ, 社会的, 文化的活動への参加・ 雇用状況(勤務地関係)・ 21, 25才時における雇用上の地位 |
| (c) 初等学校の最終点検事項 | <ul style="list-style-type: none">・ 11才時における学力・ 11才以降のスポーツ, 社会的, 文化的活動への参加 |
-

(出所) Coopers & Lybrand, LOCAL MANAGEMENT OF SCHOOLS, pp51-52 より作成

報告書は、パフォーマンス指標は学校の一部の局面しか測定できないし、悪くすれば有害なものにもなるため、学校におけるパフォーマンス測定は論争をはらむ問題であることを認めつつも、学校自身が評価のための第一段階のフィルターとするには有益なものであると述べている。さらに、多くの指標を教育専門的に、コンピュータを利用して分析することによってより有益な情報を得られるとも述べている。また、LEAにとっても、各学校のパフォーマンスに関するデータをもとに、各学校間の比較、基準と各学校との比較など、学校のモニタリング活動を行なうことの必要性を指摘している。後述する指導主事および視学官による評価では、一定程度の主観性が不可避であるため、上記のような比較による評価は困難だからである。

パフォーマンス測定あるいは測定のための基準の選定を行なう場合にはLMS要綱作成時に以下のことについてLEAと校長が協議すべきことが提案されている。それは、

- ・データの収集およびモニタリングは容易か
- ・学校間、LEAあるいは教育科学省の定めた基準との比較は可能か
- ・各学校の全体的な目標やLEAの目標に向けての進歩を測定するのに効果的であるか
- ・教職員のパフォーマンスと児童生徒のそれとを区別することは可能か

といったことであるが、これらのことを効果的に行なうためにはパフォーマンスに関する情報を収集しモニタリングするためのコンピュータ・システムを導入する必要性もあわせて提案されている。

報告書は最後に、さまざまところで議論されているパフォーマンス指標の一覧を掲載しているので参考までに資料1（前頁）として掲げておく。

② 指導主事および視学官の役割の転換

パフォーマンス指標の活用に加えてモニタリングのために必要なのが指導主事および視学官による専門的な訪問評価である。報告書はLMSの導入によってその役割を転換させること

が必要であると述べている。これまではどちらかといえば学校理事会に対して学校の活動に関する助言的な仕事が多かった。それに加えて今後は学校経営全般に関する助言が重要な仕事となるだろうとも述べている。しかし、モニタリングのためには、これまでの助言的な仕事よりも、教育の質とその経営の問題に関心を持つLEAの目や耳として視学的な仕事に重点を移す必要性も指摘している。また、LMSという学校に基礎をおいた新しい経営方式が導入されたのであるから、各学校がこれからどこをどう変革していくべきかに関する意思決定を援助するために、学校の効果にとってLMSの与えた影響の評価を援助することも指導主事および視学官の重要な役割となることについても触れられている。このようにLEAのモニタリング活動のために指導主事および視学官の役割の転換が必要であることが提案されているわけであるが、そのためには指導主事および視学官が現状のままではよいのか、その研修や養成も含めて各LEAに注意を促している。

③ 学校のパフォーマンスに関する年次報告書の作成

モニタリングの実施のために各学校が自らのパフォーマンスを記述し、説明している年次報告書の作成が提案されている。これは、各学校の自己評価報告書ともいえるもので、アカウントビリティの重要な一部を占めるものとして報告書の中でも認識されているようである。この年次報告書はもともと今回の88年教育法に先立って学校理事会改革を実施した1986年教育法（the Education Act 1986）の第30条に定められているもので、各学校の活動をLEAだけでなく父母や地域住民にも広く、わかりやすく知らせるためのものである。LEAがモニタリング活動を行なうためには、前述のように学校間比較や基準との比較などを行なう必要があるため、その報告書の記載内容を一定程度統一しておく必要がある。報告書ではその内容として、パフォーマンスの測定結果、学校の教育目標に対する達成度、その目標に向けて資源をどのように活用したかについての説明などを提案

しており、また、年次報告書の作成とその再検討を理事会の重要な仕事として位置づけている。

(2) 1988年法と教育科学省通達1988年7号

クーパーズ・アンド・ライブラント社による報告書の提出後88年教育法が成立し、それを補完するためにさまざまな諸法令が公布された。ここでは、同法とLMSの基本的枠組みを示した教育科学省通達1988年7号(the Department of Education and Science Circular 1988/7, 以下、「通達88年7号」と略す)をもとに、LMSの評価活動に関する基本的枠組みを見てみたい。

88年教育法の第4部(第33条から第51条)では、LMSの評価活動に関する具体的な規定は含まれていない。ただ、これに関する規定としては、第42条のLMS要綱と予算および決算に関する財政報告書の公表に関する規定、第51条の86年教育法に規定されていた学校理事会が作成する年次報告書に関する規定の修正に関する規定、そして、第37条のモニターリング活動の際にLEAが留保している、権限委譲の取り消しに関する権限規定である。それ以外の評価活動については通達88年7号によって定められている。通達は法的拘束力はないが、LMS要綱の認可権を教育科学大臣が有しているため、大臣が作成し公布したガイドラインである通達は一定程度の拘束性を有しているといわれている。

通達88年7号には、「モニターリングと評価(Evaluation)」に関する部分が含まれており、LMSの評価活動に関する基本的枠組みが記述されている。

① モニターリング

通達では、LEAが効果的なモニターリング・システムを構築しておくことがLMS要綱の鍵となる条件であること、効果的なモニターリングは学校のかかえる諸問題が深刻なものになる前に発見し対処するためのものであることがまず確認されている。そして、LEAがその助言的・調整的役割を果たすためには、一方で必要な場合に権限委譲を取り消す権限を留保しながら、各学校のパフォーマンスに関する正確で最

新の情報を有しておく必要があることを指摘している。その上で、LEAが作成するLMS要綱の中に、要綱の評価手続きに関する記述を含めることが要請されている。

また、自らが作成した要綱の影響をモニターリングするためにLEAは(a)効果的な財政活動のモニターリングに関するしくみ、(b)学校とLEAの双方に適切な経営情報システム、(c)権限委譲を受けた学校理事会が果たしている財政その他の経営機能に関するパフォーマンス指標の開発に取り組むべきことが要請されており、そのさい各学校で使用されている指標を考慮すると同時に、学校に対して財政活動に関する情報以外にもカリキュラムに関する情報を提供するように求める必要性が指摘されている。

一方、経営権限の委譲を受けた学校理事会と校長は、これまで同様、年次報告書や理事会会議を通して父母や地域に対して自らの経営活動に関する責任を負うことになる。各学校に与えられた資源を効果的に使用するための計画を作成し、自らの意思決定をモニターリングするためには、LEAからの援助と助言を受けながら学校に基礎をおいた指標(school-based indicator)の開発が必要であり、その指標は地域の要望や環境を適切に反映したものであるべきことが要請されている。

② 評価(Evaluation)

LEAレベルでの評価活動は、モニターリングのサイクルの一部である必要なデータの作成という段階で行なわれ、そのデータに基づいて自らの作成した要綱の成否を評価することをめざすよう要請されている。そして、この評価活動は、(a)LMS実施初年と3年後の2つの時期における、自らの要綱の成否、要綱の変更すべき点の明確化などを目的とした評価、(b)実施されているLMSが学校の教授と学習の質の向上という点で成功しているかどうかについての日常的な評価、として行なうよう求められている。そして、効果的に評価活動を行なうには、各学校の情報が比較可能な状態で整理しておくことの必要性が指摘されている。

以上、政府の定めたLMSの評価活動に関する枠組みを整理してきた。そこではLMSという学校経営の評価活動において教育行政機関であるLEAが各学校の情報を比較可能な状態で収集、整理し、自らの教育政策の集約でもあるLMS要綱の評価に結びつけるという評価の形態が浮かび上がってきた。そこで、次に各LEAが作成したLMS要綱の評価活動に関する記述を検討し、自治体レベルでどのような評価活動の仕組みが作られているのかを見ていくことにする。

Ⅲ 各LEAのLMS要綱にみる 評価活動の諸側面に関する規定

Ⅱでも見たとおり、各LEAが作成し、教育科学大臣の認可を受けるLMS要綱には、LMSのモニターリングと評価の活動（以下、「評価活動」も同義）のプロセスに関する概略を記載することが要請されていた。その規定のしかた、分量、内容、具体性はLEAによりさまざまである。とくに、内容については、LEAにより評価活動のどの側面に重点をおくかが異なっているため、まずⅢにおいて評価活動のいくつかの側面ごとに具体的な規定をしているLEAの要綱をピックアップして例示し、さらにⅣにおいて評価活動を全体的にかつ具体的に規定している要綱を見ることで、単一のLEAにおける評価活動の全体像を明らかにする。

(1) 評価内容の諸相

まず、ここでは外ロンドンの特別区であるマートン(Merton)⁽⁸⁾の要綱を見ることで、LMSの評価活動において何が評価されるのかを見てみたい。

要綱では、LMS要綱のモニターリングと評価について、①学校の機能、②理事会への権限委譲とその行使における要綱の効果、③財政運営のしくみと情報経営システムの成否の3つの側面が設定されている。

① 学校に関する評価活動

学校に関する評価活動に際しては、LEAがモニターリングの程度と頻度に関する政策を定

めると同時に、学校に必要な情報を提出させるためにLEAが統一的な書式を設定する。それにより、以下のような情報を比較可能な形態で収集する。

- ・教職員政策と連動したカリキュラムに関する基準の周知
- ・教員研修(INSET)の必要性の明確化と実施状況
- ・質、量両面での教育の提供状況
- ・評価をとおした教員研修への反応
- ・GCSEの結果、LEAによる審査、児童生徒の長期欠席の状況などによる結果
- ・児童生徒の発達
- ・児童生徒の目標
- ・教職員の職能成長とINSETとの連携
- ・視学官による学校訪問の状況と視学官が作成した記録や報告書
- ・TGATや教育科学省通達で求められている評価結果
- ・カリキュラムの分析
- ・教職員の配置に関する分析と長期欠席状況
- ・マートン特別区内の児童生徒の民族別、男女別の入学機会や学校選択の状況
- ・マートン特別区内の民族別、男女別の教職員集団構成および児童生徒のパフォーマンスの状況

上記のような文書による情報収集のほかに、モニターリング過程の基礎的部分は視学官による訪問評価が占めること、理事および校長は自己評価を行ないその結果をもとに自校独自のニーズや環境を再認識すべきことなどが規定されている。

② 要綱自体に関する評価活動

LEAは自らの政策が凝縮された要綱が実際に運用されたとき、各学校理事会が自由に、かつ自らの利益になるように配分された財源を使用できるように、常に要綱を見直す必要がある。そのためには、各学校理事会が作成する報告書をもとに、その意見をLEAの今後の戦略や政策に反映させていくことが重要となってくる。また、各学校理事会が要綱の評価につながる報告書を作成するためには、学校理事会の経営活

動の諸機能に対応するパフォーマンス指標の開発が不可欠となる。

③ 学校財政運営に関する評価活動

各学校の財政運営のモニターリングを定期的に行なうためにはL E Aと各学校の間で情報のやりとりを容易にする情報システムを構築しておく必要性がまず指摘されている。また、この評価活動の主目的は、各学校の財政管理のまずさが学校経営活動の失敗を招くことのないようにする、いわば予防的なものであるため、パフォーマンス指標の開発においても、その点が十分考慮される必要がある。マートンの要綱の場合、指標の例として以下のようなものが例示されている。

- ・ 賢い財源の使い方をしているか
- ・ 財源の使途が明確になっているか
- ・ 財源配分はニーズに対応しているか
- ・ 現実的に費用の評価を行なっているか
- ・ 選択可能なもののうち、最善の選択をしているか
- ・ すでに執行した予算の額に関する計算が正確かつ最新のものであるか
- ・ 予算の限度額を超過していないか

最後に要綱では、これらの3つの側面における評価活動を行なう第一の理由は、学校に対するサポートであること、また、それによって各学校での学習と教育の質を向上させることであると確認している。つまり、マートンにおいては、L E Aと学校が学校の教育および経営活動に関する評価活動をそれぞれ行なうことを前提としながらも、L E Aは自らの教育政策が凝縮されているLMS要綱を常に見直すために、各学校に関する評価活動を行ない、各学校からの報告書を検討し、また、各学校が経営上の失敗をおかさないようにその財政活動の評価を定期的に行なっていることがわかる。さらに、それによって、L E Aの管理する各学校における学校教育の質を改善するように、学校とL E A双方の経営改善を図っているともいえるのである。

(2) 評価活動の時期・主体・内容

次に、いつ、誰が、どのような評価活動を行っているのかを、非都市圏カウンティであるグローセスターシャー (Gloucestershire) の要綱⁽⁹⁾をもとに見てみたい。

グローセスターシャーでの評価活動の特色は、L E A担当職員、視学官、会計監査担当職員などによる訪問評価 (外部評価) のプログラムに校長および学校理事の財政的、経営的パフォーマンスの評価活動を組み込んでいる点であると思われる。また、そのような外部評価を容易にかつ比較可能な状態で行なうために、学校とL E Aに共通の情報システムやパフォーマンス指標の開発が進められているようである。もちろん、評価活動の基本的目的は、各学校で提供されている教育の質に対するLMS要綱の影響を明らかにするためであることが確認されており、ここでも、自らの教育政策の評価のための学校の外部評価という、マートンの場合に見られた評価活動の基本的認識と同様の考え方が要綱に示されている。さらに、毎年度の外部評価プログラムに加えて、要綱の改善のために3年毎に要綱の再検討を行なうことも規定されている。

具体的な評価活動の時期・主体 (説明者、分析・評価者)・内容は資料2 (次頁) のとおりである。

資料からも明らかなように、学校理事および校長からの説明や資料提供を受けて、L E A担当職員、視学官、会計監査担当職員らが分析、評価するという形態をとるものが多くなっている。また、校長の採用についても、それまでの学校経営に関するパフォーマンス評価が関係していることもわかる。さらに、学校理事会が作成する年次報告書や財政報告書、学校に関するパンフレットなどが広く地域住民や父母に公開され、監視・評価を受けることで、学校が地域に対するアカウンタビリティを果たしていることにもなるのである。

IV ノーザンバーランド (Northumberland) におけるLMSの評価活動

ここでは、LMSの評価活動を全体的にかつ具体的に規定している非都市圏カウンティのノー

〔資料2〕 グローセスターシャーにおける評価活動の概要

評価の周期	評価の内容	情報提供者	評価主体	結果の公表先
1 カ月毎	・各学校の財政運営状況	LEA	LEA財政担当職員， 校長および会計係	学校およびLEA
数ヶ月毎	・予算の執行状況	学校	学校理事，校長，会計係，LEA財政担当職員	学校およびLEA
	・学校内の財産	LEAおよび学校	LEA財産担当職員， 校長および会計係	学校およびLEA
1 年 毎	・各中等学校の発展計画	学校	学校理事，校長，視学官，LEA担当職員	学校およびLEA
	・各学校の特性	学校	学校理事，校長，視学官，LEA担当職員	学校およびLEA
	・各中等学校の年次評価（各学校の自己評価に基づきLEAが行なう）	学校およびLEA	学校理事，校長，視学官，LEA担当職員	学校およびLEA
	・理事会作成の年次報告書および財政報告書	学校	学校理事，校長，視学官，LEA担当職員	父母，地域住民
	・学校作成のパンフレット	学校	学校理事，校長，視学官，LEA担当職員	父母，地域住民
	・各中等学校の年次会計監査	LEA	LEA会計監査担当職員	LEAおよび学校員
3 年 毎	・各初等学校の3年毎の会計監査	LEA	LEA会計監査担当職員	LEAおよび学校員

イギリスのローカル・マネジメント・オブ・スクールズ(LMS)における評価活動に関する考察

評価の周期	評価の内容	情報提供者	評価主体	結果の公表先
4 年 毎	・視学官による各初等学校の部分的訪問評価	学校およびLEA	学校理事, 校長, 視学官, LEA担当職員	LEAおよび学校
	・初等学校長の評価	学校およびLEA, 指導主事および担当職員	学校理事, 校長	
	・各初等学校のカリキュラム	学校およびLEA	学校理事, 校長, 視学官, LEA担当職員	
5 年 毎	・中等学校に対するカリキュラムおよび経営に関する指	学校およびLEA	学校理事, 校長, 視学官, LEA担当職員	LEAおよび学校
不 定 期	・指導主事による全体的訪問評価	学校およびLEA	学校理事, 校長, 視学官, LEA担当職員	LEAおよび学校 (一部公表)
	・財源使用の効率性に関する会計監査			LEAおよび学校
	・カウンティ全域における調査および評価			LEAおよび学校 (一部公表)

(出所) Gloucestershire County Council, LOCAL MANAGEMENT OF SCHOOLS 1992/93, pp47-48
より作成

ザンバーランドの要綱⁽¹⁰⁾を見ることで、単一のL E Aにおける評価活動の全体像を明らかにする。

(1) LMS要綱の規定

要綱ではまず学校理事会の責任として、次のように規定している。すなわち、学校理事会は、L E Aと同様父母や地域の住民に対しても学校経営に関する責任を負っており、父母や地域住民に対して毎年年次報告書を作成し、公開することが86年教育法以降続けられてきた。しかし、今回のLMSの導入によって、学校理事会が負う責任の範囲が広がり、年次報告書の内容も高度化する必要に迫られている。したがって、各学校はL E Aの援助と助言をえながら、独自のパフォーマンス指標の開発に取り組む必要がある。一方、L E Aも自らの責任を果たすために、財政運営とカリキュラムに関する評価活動のしくみをつくりだす必要があるが、その目的は、各学校において生じた問題を、当該学校とのパートナーシップを組み合わせながら、明確化し対処していくことだとされている。それと同時に、自ら作成した要綱が経済的、効率的、効果的であるかどうか、ノーザンバーランドにある学校における教授と学習の質の改善に効果的であるかどうかなどを常に評価しながら、要綱の見直しを定期的に進めていくべきことも規定されている。

(2) LMS要綱に関する手引書⁽¹¹⁾の規定

① 評価活動の基本原則

手引書では、評価活動の基本原則として次の4つをあげている。

- ・教育サービスの提供状況をモニターリングし、その質を評価することは、教育サービスにおける基本的かつ専門的機能であること
- ・その基本的な目的は、教育サービスの改善方法と、そのような改善の達成のための戦略の明確化であるということ
- ・評価活動は、外部からの承認を得た各学校レベルでの自己評価を基礎とすべきこと
- ・L E Aはすべての学校の評価活動に対し、

全体的な責任を負うこと

② 自己評価活動の重要性

手引書では、最近の教育をめぐる主要な潮流がL E Aおよび学校の各レベルにおける自己評価の重要性を認める方向にあることを確認している。ただし、評価の基準を定める際には、児童生徒を含む関係者との合意が重要であることも認めている。教員に対する評価活動についても、その評価の基準をめぐる関係者（教員を含む）との合意が重要であるのも言うまでもないことである。

L E Aもまた、各学校の自己評価の結果を利用するだけでなく、独自の評価システムを構築する必要がある。ただし、それが各学校に負担を押しつけるものであってはならず、あくまでもL E Aと学校とのパートナーシップの上に成り立っている必要があることも指摘されている。

③ 学校レベルの計画と自己評価

手引書では各学校が作成する教育・経営計画が学校の自己評価活動を行なう際に、評価の基準を提供するものとして有益であることが確認されている。自己評価活動は学校の教育・経営活動のあらゆる領域をカバーするものであるが、その教育・経営計画は以下のような領域に関する評価基準を提供するものである。

- ・カリキュラムに関わるもの
- ・計画、組織、経営関係
- ・児童生徒および諸資源
- ・教員評価、教員の職能成長、研修関係
- ・地域教育
- ・その他

具体的な目標は毎年の評価活動をもとに変更されていくことになる。そして、各学校の行なった自己評価の結果は、L E Aの指導主事との協議を経て承認を受け、学校理事会に再び報告される。つまり、学校の作成する計画が前年度の評価をもとにしており、計画にしたがって本年度の評価を行ない、また、その結果に基づいて次年度の計画を作成するという、計画と評価のサイクルが形成されている。

④ 評価活動におけるL E Aの役割

評価活動においてL E Aは提供される教育の

効果とその教育が児童生徒のニーズに対応したものであるかを評価する責任を第一に負っている。また、財源の使用が経済的か、各学校が効率的かを評価する役割も有している。これらの役割を果たすには、各学校の活動の量的な側面に関するデータの収集が必要となってくる。

また、LEAは要綱の規定が常に経済的、効果的、効率的であるか、学校における教授と学習の質がLMSによって改善されているかを定期的に評価しながらLMSを運営していくことになる。そのためにLEAは校長や学校理事会と協議しながら、各学校のニーズに要綱の規定が対応するように要綱自体を評価して行くことも必要となっている。

以上、Ⅲ、ⅣをつうじてLMS要綱の中で評価活動がどのように規定されているのかを見てきた。そこでは、学校とLEAの双方が自らの活動を評価することが基本となっていること、LEAが学校の諸活動を評価する場合、学校間での比較あるいはLEAや中央政府が作成した基準との比較という形態をとり、それはあくまでも自らの教育政策の凝縮されたものといえるLMS要綱の評価に結びついていること、LMSという学校経営方式の評価が、学校での教授と学習の質の改善に効果的であるかどうかの評価の重要な基準となっていることなどが明らかになったと思われる。このような評価形態は、Iでとりあげた「協同評価」の一形態にはかならないと思われる。したがって、学校評価活動における教育行政機関の役割をさらに深く検討し、「協同評価」の可能性を探るためにも特定のLEAにおける評価活動をケース・スタディを通じてより詳細に検討する必要があると思われる。

註

- (1) 拙稿「イギリス1988年教育改革法による「自律的学校経営(Local Management of Schools)」の導入と地方教育当局」,九州大学教育学部教育行政学研究室『教育行政学研究』,第七号,41~47頁,1992年,「イギリス地方教育財政制度改革に関する一考察」,九州教育学会『九州教育学会研究紀要』,第19巻,119~126頁,1992年,「イギリスのローカル・マネジメント・オブ・スクールズ(LMS)に関する一考察—その実施状況と教育科学省通達の意義に関する検討を中心に—」,九州大学教育学部教育行政学研究室『教育行政学研究』,第八号,27~40頁,1993年などを参照。
- (2) 戦後の学校評価論の展開については,高野桂一『学校経営の科学 第3巻 経営過程論』明治図書,1980年,中留武昭『戦後学校経営の軌跡と課題』教育開発研究所,1984年,日本教育経営学会編『講座 日本の教育経営9 教育経営研究の軌跡と展望』ぎょうせい,1986年などをもとに整理した。
- (3) 中留『前掲書』,113頁
- (4) 中留『前掲書』,423~425頁
- (5) 伊藤和衛『学校財政』有斐閣,1956年,310~326頁 など
- (6) 高野桂一編著『実践学校経営診断 1 学校改革・改善と経営診断』ぎょうせい,1988年,268~269頁参照
- (7) 本稿で使用する資料は,筆者が1992年9月から10月にかけてイングランドおよびウェールズのすべてのLEAに対して依頼したうち,資料提供を受けた53のLEAのものの一部である。
- (8) London Borough of Merton, SCHEME FOR LOCAL MANAGEMENT OF SCHOOLS, 1992, pp.41-43.
- (9) Gloucestershire County Council, LOCAL MANAGEMENT OF SCHOOLS 1992/93, 1992, p.16, pp.47-48.
- (10) Northumberland County Council, SCHEME OF LOCAL MANAGEMENT OF SCHOOLS, 1990, p.64(11)
- (11) Northumberland County Council, SCHEME OF LOCAL MANAGEMENT OF SCHOOLS MANUAL OF GUIDANCE, 1990, pp.58-63.