学校評価制度充実化に関する諸論点

－義務教育における主体性涵養に必要な仕組み－

中村 和典[1]、蛯谷 夏海[2]、津川 晋作[3]、佐賀 睦美[4]

要旨

イノベーション創出における我が国の地位は低下傾向にあるが、その背景の１つとして、リスクに消極的な姿勢が挙げられる。リスクに消極的な姿勢は、社会の変化への受け身志向に繋がり、イノベーションの円滑な社会実装の障壁となる。

本稿では、自ら考え挑戦する姿勢を育成する（主体性を高める）重要な機会として、義務教育（初等・前期中等教育）の在り方に注目する。文部科学省は、2020 年代を通じて実現を目指す学校教育の姿として「令和の日本型学校教育」を掲げ、この軸として、子どもの主体的・対話的な学びの実現を重視する。しかし、子どもの主体性向上のためには、子ども一人ひとりの特性に照らした自律的な対応が教育機関に求められるところ、義務教育において、当該自律性を促す制度が十分には敷かれていない。

イノベーション創出力が高いとされる諸外国の教育制度の事例を参考にすれば、我が国でも、義務教育機関の自律的運営に資すると考えられる学校評価制度を充実化する意義は大きく、過去に第三者評価制度の導入議論がなされた経緯にも鑑みると、独立性・客観性のある第三者評価制度の導入は現実的な選択肢と考えられる。

昨今、持続可能な社会の実現やコーポレートガバナンスが一層重視される中で、サステナビリティ情報開示とその第三者保証という企業の情報開示の在り方が、国際的に議論され、整備されつつある。その構造の類似性に着目した上で、かかる議論を、独立性・客観性のある第三者評価の制度構築に応用することは有意義と考えられる。

本稿では、独立性・客観性のある第三者評価制度の社会実装について、学校の自律的運営を促す目的に適合した制度設計のほか、制度化のために重要と考えるプロセス等の諸論点につき、一定の整理と提案を示したい。

[1] 弁護士

[2] 公益財団法人 国際文化会館 プログラム部門 政策起業家プラットフォーム プログラムオフィサー

[3] 有限責任監査法人トーマツ マネージングディレクター

[4] PwC Japan 有限責任監査法人 パートナー

目次

第１章　我が国のイノベーション創出状況と学校評価制度の意義 3
１－１　我が国のイノベーション創出と子どもの主体性向上 3
１－２　義務教育における子どもの主体性涵養と学校評価制度の現状 3
１－３　本稿の構成 4
第２章　諸外国における第三者機関による学校評価制度 4
２－１　諸外国事例の概観 4
２－２　スウェーデンの事例 5
２－３　イギリスの事例 5
２－４　ニュージーランドの事例 6
２－５　我が国導入への示唆 7
第３章　我が国における過去の導入経緯と課題認識 8
３－１　過去の導入経緯：政策スタンスの変化 8
３－２　制度導入に伴う課題認識 8
第４章　制度上の課題とその対応 9
４－１　第三者評価の制度上の位置づけ 9
４－２　第三者評価の運営 11
第５章　制度化に伴う課題とその対応 12
５－１　制度化のための改正対象 12
５－２　制度化のプロセス 12
５－３　予算の課題 13
第６章　結　語 14

第１章　我が国のイノベーション創出状況と学校評価制度の意義

１－１　我が国のイノベーション創出と子どもの主体性向上

イノベーションは、従来の産業構造に変化をもたらし、大きな社会的インパクトや収益を生み出す鍵であるが、イノベーション創出における我が国のプレゼンスは低下傾向にある。

我が国のイノベーション停滞の要因は様々挙げられるが、本稿では、リスクを伴う投資や研究開発、新製品・サービス開発等の取組みに消極的な傾向[1]や「失敗が許されない」風土・価値観に注目し、短絡的に正解を求めず、自ら考え挑戦する姿勢を育成する（主体性を高める）重要な機会として、義務教育（初等・前期中等教育）の在り方について考察する。次項以降では、我が国の教育政策上、子どもの主体性向上を伴う施策が進められている現状を概観する。

１－２　義務教育における子どもの主体性涵養と学校評価制度の現状

１－２－１　義務教育における子どもの主体性涵養と学校運営の自律性

文部科学省は、2020 年代を通じて実現を目指すべき学校教育の在り方として「令和の日本型学校教育」を掲げ、当該教育のコンセプトとして「個別最適な学び」及び「協働的な学び」の２点を置き、これらを通じた「主体的・対話的で深い学び」の実現を重視する[2]。そして、主体的な学びに関しては、「学習に関する自己調整を行いながら、粘り強く知識・技能を獲得したり思考・判断・表現しようとしているかどうかという、意思的な側面[3]」の育成を前提とするなど、失敗しても粘り強く学びを継続する姿勢の養成（本稿では、これを主体性の涵養ととらえる）を志向する。

しかし、我が国社会に根強いリスク回避姿勢を踏まえると、子どもの学びの在り方のみならず、その学びを支援する教師・教育機関の意識を併せて変容する仕組みが必要と考えられる。この点、「令和の日本型学校教育」は、「教職員の姿」として、「教師が技術の発達や新たなニーズなど学校教育を取り巻く環境の変化を前向きに受け止め、教職生涯を通じて探究心を持ちつつ自律的かつ継続的に新しい知識・技能を学び続け、子供一人一人の学びを最大限に引き出す[4]」ことを志向する。学校教育を取り巻く環境が大きく変化し、また、子ども一人ひとりの多様性が重視される中、教師が「子供の主体的な学びを支援する伴走者」として機能するためには、教師自身が、一人ひとりの子どもと向き合い、教育活動を計画･実施していくような姿勢（本稿では、子どもの主体性と峻別するため、これを自律性とよぶ）が必要であり、また、その自律性を保障する学校運営が求められる。この点、藤井（2015）は、教育経営学や教育学・心理学で蓄積された研究を踏まえ、子どもの自律性（なお、同氏の述べる自律性は、学習者が「誰かの助けなく自らの学習を…責任を持ってコントロールすること」とされており、本稿で述べる「主体性」を包含する）の育成には教師の自律性が必要である旨、及び、教師の自律性のためには

---

[1] オープンイノベーション協議会（JOIC）事務局 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO), “オープンイノベーション白書(第三版)”, 2020, p.111-149

[2] 文部科学省 中央教育審議会, “「令和の日本型学校教育」の構築を目指して（答申）”, 文部科学省, 2021-01-26, p.15-32, https://www.mext.go.jp/content/20210126-mxt_syoto02-000012321_2-4.pdf, (2024 年 1 月 19 日閲覧)

[3] 同上, p.17

[4] 同上, p.22

学校経営レベルでの環境整備も必要である旨指摘する[5]。

このように、我が国の教育政策には、義務教育において子どもの主体性涵養を実践する志向はあるが、その十全化には、学校運営の自律性確保等の充実が重要と考えられる。

１－２－２　学校評価制度の意義

本稿は、学校の自律性を高めるべく導入された学校評価制度を一層充実させる方策、とりわけ、有効に機能する「第三者評価」の在り方を提案する。

我が国の学校評価制度は、現行の学校評価ガイドライン（以下「現行ガイドライン」という[6]）において、実施手法が三階層に整理される。まず、学校評価の基礎となるものとして「自己評価」があり、校長のリーダーシップの下、全教職員が参加して実施する。次に、保護者・地域住民等で構成される評価委員会等が、自己評価の結果について評価する「学校関係者評価」がある。最後に「第三者評価」として、学校運営に関する外部専門家を中心とした評価者が、自己評価・学校関係者評価の実施状況も踏まえつつ、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。

もっとも、現行ガイドラインの下では、第三者評価は、実施義務・努力義務が課されておらず、また、専門的視点からの評価とする位置づけであり、その独立性は重要視されていない[7]。

過去、「独立した第三者機関による評価制度」の導入が議論されたことがある。2000 年代の小泉内閣や第一次安倍内閣から福田内閣、麻生内閣に至る過程で、教育の質保証等の観点から、独立性・客観性を重視した第三者評価の導入機運が見られた。しかし、2009 年民主党への政権交代に伴う政策変更の中、自律的な学校運営への転換が進まず、第三者評価の実施は任意となり、かつ、独立性・客観性が重視されなくなった。

しかし、今日改めて教育政策において自律性が重視されていることから、自己評価や学校関係者評価が十全に機能するよう、第三者評価制度を義務化し、かつ、独立性・客観性を担保した評価を行う意義・余地があると思われる。

１－３　本稿の構成

第２章は、特にイノベーション創出力が高いとされる国の学校評価制度の内容を概観する。これを踏まえて、第３章では、我が国における過去の導入議論や政策スタンスの変化を整理する。その上で、独立性・客観性のある第三者評価制度の制度上の課題と制度化に伴う課題に分けて、それぞれ、第４章と第５章で具体的に論じる。

第２章　諸外国における第三者機関による学校評価制度

２－１　諸外国事例の概観

第三者評価については、我が国では実施義務・努力義務がないが、諸外国では実施義務のある制度と

---

[5] 藤井穂高, “学校の自律性と子どもの自律性”, 日本教育経営学会紀要, 2015, 57 巻, p.14-23

[6] 文部科学省, “学校評価ガイドライン（平成 28 年改訂）”, 文部科学省, 2016-03-22, https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2019/01/30/1323515_021.pdf , (2024 年 1 月 19 日閲覧)

[7] なお、学校評価ガイドライン（平成 28 年改訂）において「独立」の文字は 1 回も出てこない。

して成立している事例が存する。この点、池本（2020）は、学校教育における子どもの権利保障には第三者評価が重要であると位置づけ、スウェーデン・イギリス・ニュージーランドの取組みを紹介する[8]。

本章では、同論文を参考に、同三国の第三者評価制度について、①第三者評価機関設置の目的、②学校評価制度の内容・効果を概観した上で、日本での導入に向けた示唆を述べる。

２－２　スウェーデンの事例[9]

２－２－１　第三者評価機関設置の目的

スウェーデンにおける第三者評価機関設置の目的は、教育の質保証・平等な教育機会の確保にある。

1980 年代に地方分権が進み、学校運営の責任が国から自治体に移り、自治体の自由度が高まった。一方、国として、教育の質を保証して子どもが平等に教育を受けられるよう、国が学校運営をモニタリング・支援する必要が生じた。そこで、2003 年に学校局（Skolverket）の一部門として第三者評価が開始され、2008 年には、学校局から切り出され、国の独立機関として学校評価機関（学校監察庁。Swedish Schools Inspectorate）が創設された。

２－２－２　学校評価制度の内容・効果

学校評価は３年ごとに実施され、学校評価機関に所属する学校監察官（Skolinspektionen）が学校を訪問して評価する。生徒・親・教員への調査や学校の様子の観察、テスト結果や活動内容の資料等を踏まえて総合的に評価する。評価結果はレポートにまとめられ、同レポートで指摘された問題の解決が学校には求められる。重要な問題の場合、修正命令や罰金、一時的な運営停止等が課されることもある。

また、評価内容はウェブサイトで閲覧できる。これにより透明性が担保されるほか、学校選択に参照されたり、学校側に評価を反映した学校改善のインセンティブを生み出す効果が期待されている。

２－３　イギリスの事例[10]

２－３－１　第三者評価機関設置の目的

イギリスにおける第三者評価機関設置の目的は、教育水準の向上による生活改善にある[11]。

1980 年代に地方当局から各学校への運営権限移譲が進められ、また、親らの学校運営への参加[12]や学校選択制の拡大等が推進された。そうした学校参加や学校選択時に必要な情報を提供し、学校の改善

---

[8] 池本美香, “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―”, JRI レビュー, 2020, Vol.7, No.79, p.83-112

[9] 前掲池本（2020）のほか、善積京子. “スウェーデンの基礎学校と民主主義教育”, 追手門学院大学人間学部紀要, 2006, 第 20 号, p.135-154, Skolinspektionen, “The Swedish Schools Inspectorate in brief”, Skolinspektionen, 2015, https://www.skolinspektionen.se/globalassets/other-languages/the-swedish-schools-inspectorate.pdf, (2024 年 1 月 19 日閲覧）を参考に記載

[10] 前掲池本（2020），小原一晃, “英国における学校評価制度について”, 2013 年度海外事務所インターンシップ研修報告書, 自治体国際化協会, 2014-03, https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/2013_london_intern_education.pdf, (2024 年 1 月 19 日閲覧)を参考に記載

[11] Ofsted, “Ofsted strategy 2022-27”, 2022, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/626677b6e90e0716945b1722/Ofsted_Strategy_2022_2027.pdf, (2024 年 3 月 21 日閲覧)

[12] 「学校参加」とは保護者・地域住民が学校運営に参加することを指す。

を促し、よって教育水準の向上を図るために、1992 年の教育法改正にて、独立した第三者評価機関である Ofsted（Office for Standards in Education）が設置された。

２－３－２　学校評価制度の内容・効果

学校評価は基本的に 4 年ごと（ただし、評価の低い学校は 2.5 年以内）に実施され、学校評価に関する研修と評価を受けた監査官[13]が、学力調査の結果や児童生徒の出席率、校長や学校理事・職員・生徒との対話や授業内容の見学、オンライン調査の回答等を基に評価する。

評価後、Ofsted はレポートを作成し、自身のウェブサイトで公開するほか、学校側も自校のウェブサイトで結果を公表する必要がある。

Ofsted は、「非常に優れている」と評価する学校のリストも公表しており、学校改善のための好事例が参照できる。また、Ofsted のウェブサイト上では、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が検索でき、学校参加・学校選択のための情報提供も重視されている。

２－４　ニュージーランドの事例[14]

２－４－１　第三者評価機関設置の目的

ニュージーランドにおける第三者評価機関設置の目的は、学校の説明責任を果たすことにある。

1989 年の教育法制定にて、教育委員会制度の廃止と自律的な学校経営が導入され、アカウンタビリティ確保の観点から、学校の自己評価徹底と専門的評価機関による第三者評価が制度化された。併せて、同年、独立した第三者評価機関である ERO（Education Review Office）が設置された[15]。

２－４－２　学校評価制度の内容・効果

学校評価は、従前は概ね 3 年ごとだったが、2009 年 3 月以降、重点化の観点から、自己評価・改善ができる学校は 4 ～ 5 年に 1 度、深刻な問題が見られた学校は 1 年以内に再評価する仕組みとなった。評価は、ERO の地方事務所に配属されている調査官[16]が、各学校の自己評価書や教員・子供・親・地域住民へのインタビュー等に基づいて評価する。調査官は教育やリーダー経験を有する人々であり、全員が教育評価に関する専門トレーニングを受けている[17]。

各学校の評価レポートは公表されることで、公正・透明性が図られる。また、評価レポートが公表されることで、親は信頼できる学校情報を獲得でき、子どもに合った学校選択が可能となる。また、学校の状況を知ることもできる点で、親が興味を持ち、学校に質問しやすくなるなど、学校参加によって教

---

[13] 小松郁夫, “これからの学校像－イギリス教育改革からの示唆－”, 2005, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/attach/__icsFiles/afieldfile/2017/02/20/1382399_001.pdf, (2024 年 3 月 13 日閲覧)

[14] 前掲池本（2020），高橋望, “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, 2007, 第 34 号, p.44-64, The Education Review Office, “Te Ara Huarau; the new approach to evaluation”, The Education Review Office, 2021-04-15, https://ero.govt.nz/how-ero-reviews/Te-Ara-Huarau, (2023 年 12 年 23 日閲覧）を参考に記載

[15] 福本みちよ, “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, p.259-263

[16] 福本みちよ, “ニュージーランドにおける外部機関方式による学校評価システム―学校による自己評価と外部機関評価の関連性に着目して―”, 教育制度学研究, 2001, 第 8 号, p.97-100

[17] Education Review Office, “How ERO reviews”, https://ero.govt.nz/how-ero-reviews, (2024 年 3 月 13 日閲覧)

育の質が向上する効果が重視されている。

２－５　我が国導入への示唆

上述した三国は全て、自律的な学校運営を前提にしながら、教育の質を確保したり、学校の説明責任を果たすべく、国レベルでの独立した第三者評価機関を設置する。その設置目的を踏まえると、我が国においても、国レベルでの独立した第三者評価機関の設置は有用と考えられる。

もっとも、各国の第三者評価制度の背景や方法には、自律的な学校運営への志向以外にも、学校参加・学校選択・学校支援における各国の在り方も大きく関わる。そのため、我が国に導入する際には、まずは実情を把握し、我が国の既存の教育制度・実態に適するように取り組むことが重要である。

我が国の学校参加に関しては、教育における地方分権化を背景に、地域が独自のニーズに基づき運営に参画する学校を目指し[18]、2004 年に学校運営協議会[19]が導入された。また、2017 年にはその設置が努力義務化され、自律的学校運営への転換が進められた。ただし、実態としては、保護者・地域住民の無関心や学校側との情報格差が埋まらず、保護者らに「新たな権限を付与してその学校関与を強める」という本来的な機能が果たされていない旨の指摘もある[20]。

学校選択については、1997 年の文科省の「通学区域制度の弾力化運用について」を受けて 2002 年度に導入されたが、2012 年時点で、小学校における選択制実施は約 16%と低く[21]、大半は学校を選べる状況にない。特に公立の初等教育では学区制が依然として主流のため、学校が自律的に創意工夫をして生徒を呼び込むインセンティブが生まれづらい点も、上述の諸外国と大きく異なる。

また、学校支援に関しては、公立学校を所轄する教育委員会がその役割を果たすとされ、同委員会内に配置される指導主事が、学校教育に関する専門的事項の指導を行う。ただし、人手不足問題や指導主事と学校との馴れ合いから起こる教育現場との緊張感の欠如が見受けられる旨も指摘されている[22]。

このように、我が国では、前提となる教育制度・実態が異なる以上、他国の第三者評価制度をそのまま導入することは好ましくない。しかし、自律的な学校運営やその先にある主体的な子どもの育成に資するような第三者評価制度の在り方を改めて議論することは有意義であろう。

次章以下では、第三者機関による学校評価制度の在り方を論じる。まずは、我が国における第三者機関による学校評価制度の導入議論の経緯を概観する。

---

[18] 広瀬隆雄, “コミュニティ・スクールの現状と課題について：学校運営協議会の役割を中心に”, 2012, 桜美林論考. 心理・教育学研究, p.17-35

[19] 学校運営協議会とは、地域住民や保護者代表等から構成され、学校運営へ必要な支援に対する協議を行い、学校運営の方針や活動に意見や承認を行う組織を指す。なお、学校運営協議会を設置して学校運営に取組む制度をコミュニティ・スクール制度という。

[20] 前掲広瀬（2012）

[21] 文部科学省, “小・中学校における学校選択制の実施状況について（平成 24 年 10 月 1 日現在）”, 文部科学省, https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2013/09/18/1288472_01.pdf, (2024 年 1 月 15 日閲覧)

[22] 前掲池本（2020）

第３章　我が国における過去の導入経緯と課題認識

３－１　過去の導入経緯：政策スタンスの変化

学校評価制度の導入が議論された 1990 年代後半から 2000 年代は、学校の自主性・自律性の確立が求められる中、各学校の取組みの成果を評価し、よって学校の経営責任を明確化し、教育の質を保証することが重視され[23]、その一環として外部評価者による監査的な学校評価システムが想定された。すなわち、NPM（New Public Management）の考え方[24]が強調された橋本行革において学校評価が脚光を浴び、小泉政権では、「聖域なき構造改革」の下、教育分野にて成果主義・市場主義に基づく改革が断行され、「外部評価」の必要性が議論された。そして、2005 年 10 月の中央教育審議会答申では、教育の質保証等を目的に、自己評価義務化と「外部評価」導入が提言され、後者の一形態として、国の第三者機関による全国的な外部評価の仕組みの構築が提言された[25]。

しかし、2009 年 9 月に自民党政権から民主党政権へ交代し、学校評価制度は大きな転機を迎えた。具体的には、「教育の質保証」を重視する学校運営から、地域密着型の学校運営への志向に変わり、また、評価による学校運営改善よりも、保護者・地域住民との連携による信頼関係構築が重視された。その顕著な表れとして、第三者評価に関する調査研究への予算（第三者評価ガイドライン策定のための有識者会議や第三者評価にかかる実地検証等）がすべて削除された[26]。

最終的には、2010 年 3 月に「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」提出の報告書[27]に基づき、同年 7 月のガイドライン改訂にて、第三者評価は設置者と学校の任意で実施する程度にとどまった。

３－２　制度導入に伴う課題認識

前項のとおり、2000 年代後半までに進められた議論の推移等を踏まえると、第三者評価の制度導入に伴う課題として、政策スタンスの変化が最も重要なものとして挙げられる[28]。

すなわち、質の高い行政サービスを志向して議論された独立性・客観性のある第三者価評価制度は、民主党政権への交代で政策スタンスが変化する中、導入機運が後退した。当時は世界金融危機の最中で国内経済状況が厳しく、行政サービスの質よりも「国民の生活不安の解消」への対応が優先され、例えば、高校授業料無償化（約 4,000 億円）を含む家計負担の抑制等が重視された。

しかし、現在の教育政策において自律性が重視されている点は上述のとおりであり（１－２参照）、

---

[23] 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）”, 文部科学省, 1998-09, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/980901.htm#3, (2024 年 3 月 21 日閲覧); 中央教育審議会, “新しい時代の義務教育を創造する（答申）”, 文部科学省, 2005-10, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf, (2024 年 3 月 21 日閲覧)

[24] NPM とは「民間企業における手法を導入することで、効率的で質の高い行政サービスを提供しようというもの」と定義される。岡本全勝, “行政改革の現在位置 ： その進化と課題”, 2011, 年報公共政策学(5), p.37-56

[25] 古田薫, “学校の第三者評価における政策形成過程”, 聖母女学院短期大学『研究紀要』, 2012, p.53-71 を参考に記載

[26] 同上

[27] 文部科学省, ”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”, 文部科学省, 2010-03, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/059/attach/1289626.htm, (2023 年 12 月 27 日閲覧)

[28] 古田薫, “学校の第三者評価における政策形成過程”, 聖母女学院短期大学『研究紀要』, 2012, p.67-68

加えて、現行の教育振興基本計画は「学びの質」「教育の質」に多数言及するなど、改めて、教育の質保証に回帰している。実際、令和６年度文部科学省予算は、文教関係予算約４兆円のうち「質の高い公教育の再生」に 1.6 兆円弱を投じる前提である[29]。

そのほか、独立性・客観性のある第三者評価を担える人材の確保も重要である。2000 年代後半の議論においても、評価委員の確保が困難な地域があったり、（仮に教育委員会の傘下に置くとしても）教育委員会内部における職員配置が困難であるなどの懸念が出された[30]。特に人口減少・少子高齢化の進行が加速している現在、人材確保の重要性は一層高まっている。

次章以下では、制度それ自体に関する課題（第４章）のほか、制度化のためのプロセス等の課題（第５章）を提示し、一定の解決策の案を示す。

第４章　制度上の課題とその対応

４－１　第三者評価の制度上の位置づけ

第三者評価の制度上の課題については、第一に、その評価の性格・目的、評価の時期・基準等という、制度上の位置づけに係る課題が挙げられる。この課題を検討するにあたり、企業によるサステナビリティ情報開示への第三者保証に関する議論[31]は、その構造が類似する点で参考になる。

企業には、持続可能な社会の実現の重要な担い手として、短期的な利益追求のみならず、中長期的な視点での取組みが期待される。サステナビリティ情報の開示は、自社のこうした取組みをステークホルダーに正しく理解・評価してもらうことに繋がるため、積極的に実践するインセンティブがある。投資家その他ステークホルダーも、コーポレートガバナンスの観点から、サステナビリティに積極的に取り組む企業を選択したいとの考えは増加傾向であり、サステナビリティ情報は判断の指標になる。

サステナビリティ情報の重要性が高まる中、課題となるのは、開示されるサステナビリティ情報の信頼性確保である。サステナビリティ情報の第三者保証は、企業にとっては開示した取組みへのお墨付きをもらうことができ、投資家等にとっては安心して意思決定が可能となる。そこで、欧州では 2024 年度からサステナビリティ情報の第三者保証が義務付けられ、我が国でも保証の制度化に向けた議論が進んでいる[32]。

義務教育における第三者評価の充実化は、これと構造が類似すると言える。失敗を恐れない主体性の涵養がイノベーション創出という中長期的な課題解決に繋がるところ、かかる主体性涵養の重要な担い手である義務教育機関が、自律した学校運営等の取組みを積極的に開示し、その情報が、ステークホルダーによる学校参加・学校選択・学校支援の指標となることが期待される。その中で、当該開示情報への第三者保証が制度として求められてくる、という構造にあると考えられる。

---

[29] 文部科学省, “令和６年度予算（案）のポイント等”, 文部科学省, 2024, https://www.mext.go.jp/content/20240118-ope_dev03-000031627-1.pdf, p.2-3 (2024 年 3 月 14 日閲覧)

[30] 文部科学省, “資料１ 学校の第三者評価のガイドラインに盛り込むべき事項について”, 文部科学省, 2009, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/059/attach/1289626.htm, (2024 年 1 月 19 日閲覧)

[31] 金融審議会, “「ディスクロージャーワーキング・グループ」報告”, 金融庁, 2022-12, https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20221227/01.pdf, (2024 年 3 月 21 日閲覧)

[32] 同上; 金融審議会総会, “説明資料（サステナビリティ情報の開示と保証のあり方に関する検討）”, 2024-02, https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/soukai/siryou/20240219/1.pdf, (2024 年 3 月 21 日閲覧)

以下、上記を念頭に置きながら、制度上の位置づけに係る課題をそれぞれ検討する。

４－１－１　評価の性格・目的

まず、評価の性格として、確立された基準・ルールへの遵守をチェックする「監査」か、取組みの有効性を判断する「評価」かという論点が挙げられる。良い学校運営の基準を一義的に定めることは難しい上、かかる基準の設定自体が各学校の自律性を尊重する趣旨と矛盾するため、第三者評価が監査機能を有することは好ましくない。サステナビリティ情報開示と同様、良い点を積極的に捉える加点主義の考え（後述。４－１－２）を前提に、自律的な取組みを評価する機能を担うことが望ましい。

また、評価の目的も重要である。第三者評価制度は、自律的な学校運営が求められる中、質保証と説明責任の観点から導入されたものであり、自己評価及び学校関係者評価を十全に機能させるためのものである。そのため、第三者評価制度を個別独立として扱うのではなく、あくまで、自己評価及び学校関係者評価がなされることを前提に、その評価を客観的・独立的に評価するという三位一体で機能させるべきである。

そして、第三者評価の実施義務の可否については、段階的にであれ、義務化に向けて進んでいくことが望ましいと考える。ただ、自律的な学校運営を推進する上で、自律性のある取組みを第三者が客観的に正当評価し、周知する仕組みは有用だと考えるものの、学校関係者評価すら努力義務である現状では、全ての学校への一斉義務化は性急であろう。そこで、積極的に取り組みたい学校を行政が支援し、そうした学校の運営改善や質の向上を周知することで取組みの輪を広げ、将来的には全ての学校が取り組むことが好まれる。

なお、第三者評価の上記性格・目的を明確化するために、例えば、「評価」という用語の使用も注意を要しよう。「第三者評価」は現行ガイドライン中の用語であるが、「評価」という言葉は、管理強化との誤解を生む可能性がある。本制度の普及に際しては、例えば、「学校・教師の自律性向上」等の目的を前面に出し、その手段であるとの位置づけを提示することが望ましい。

また、表彰制度の導入も有意義であると考える。「学校評価制度」は反発を生みやすい領域でもあるため、自律的運営を積極的に行う学校や地方公共団体へのインセンティブ作りは重要である。そこで、学校・職員の表彰制度に類似した、自律的運営の向上に貢献した学校らを表彰する「学校表彰制度」を導入するのも有益であろう。

４－１－２　評価の時期・基準

評価時期については、第三者評価の実施には費用を要する上、義務教育機関（小学校・中学校）は全国約３万にのぼるなど多いため、第三者評価を毎年実施することは実務的な負担が大きい。その点で、上述した諸外国事例の周期（３～５年に１回）は参考になるだろう。

評価基準については、従来型の減点主義を前提とすると、学校の自律性を損なうため、加点主義の考え方が望ましい。この点で、上述のサステナビリティ情報開示では、開示基準の適用において、企業が開示内容に自主性を発揮することを通じ、規範性と独自性のバランスをとることが重要とされる[33]。第三者評価における評価基準も、導入目的が各学校の自律的運営の促進にある以上、自律性・独自性を軽視する在り方、すなわち画一的な基準の遵守状況を減点方式で評価する在り方は好ましくない。取組みや発信自体を評価し、各学校の自律性や積極性を促す加点主義の原則を打ち立てるべきである。

---

[33] 経済産業省, “サステナビリティ関連情報開示と企業価値創造の好循環に向けて”, 経済産業省, 2021-11-12, https://www.meti.go.jp/press/2021/11/20211112003/20211112003-2.pdf, (2023 年 1 月 12 日閲覧)

４－１－３　学校選択等の充実化

第三者評価の充実化に合わせて、学校参加・学校選択・学校支援の一層の促進に繋がる制度設計も重要である。

例えば、学校選択は、いまだに選択制の実施率は低く、学校を選べる状況にない。しかし、第三者評価の結果を公表することで、各家族の実情に照らした学校選択が可能であれば、公表に伴う透明性確保に資するほか、単なる評価にとどまらない好循環を生み出すきっかけになる。

また、学校支援においても、第三者機関が当該評価結果を基に各学校を支援する仕組みを導入することで、教育機関側の自律的運営を更に向上させる循環の創出に繋がると言えよう。

４－２　第三者評価の運営

４－２－１　評価機関の担い手

次に、評価機関の設置や、当該機関及び評価内容の適切な設計も肝要である。第三者評価が有効に機能し、学校の自律的運営を推進するには、評価機関や評価内容が十分信頼できる必要がある。また、学校組織に TQM という新しい管理手法を導入した高校の実践例を分析した今中ら（2011）は、学校現場には経営や組織等、学校現場において馴染みの無い言葉に対して反発が起こることを指摘する[34]。教育現場への円滑な導入のため、学校評価のために新たな組織や団体を立ち上げるのではなく、教育関連の独立行政法人等の既存組織が主導すること、また、評価内容は公開して透明性を確保することを提案する（前者は、上述した人材確保の問題も解消するものと考える[35]）。

４－２－２　教育委員会・学校運営協議会との関係性整理

教育委員会による自己点検評価との関係はどうか。我が国における公立の小中学校は、予算や施設設備等の多岐にわたり、教育委員会との関係が非常に密接で、その役割は重要である。そこで、教育委員会の機能を残したまま、国の独立機関として第三者機関を導入することが望ましい。ただし、現行ガイドライン上、第三者評価の実施主体が「学校とその設置者」となっている点には、評価する者と評価される者とが一致する問題があり、評価の実効性確保の観点から改訂が必要であろう（後述。５－１）。

次に、学校運営協議会との関係について検討する。学校運営協議会は、学校と地域住民等が力を合わせて学校の運営に取り組むための仕組みである[36]。学校運営協議会のある学校の約６割においては、当該協議会の下部組織が学校関係者評価を実施しており[37]、今後も、その機能を維持することが期待される。実際、学校運営協議会制度の導入は増加傾向にあり（幼稚園を含む公立学校を母数として、導入率

---

[34] 今中郁乃，岩井直樹，上田正輝，丸山茉保，若林美樹, “学校の組織開発は可能か？”，同志社大学太田原ゼミ，https://doshishaotahara.jimdofree.com/%E7%A0%94%E7%A9%B6%E6%88%90%E6%9E%9C/%E3%83%95%E3%82%A1%E3%82%A4%E3%83%AB%E9%9B%86/, (2023 年 12 月 24 日閲覧)

[35] 具体的な評価の観点や方法、評価者の負担等の詳細な仕組みは、専門家を含めた更なる議論が必要であるが、信頼性の高い既存組織による、独立性の高い評価が好ましいと思料する。

[36] 前掲文部科学省 総合教育政策局 地域学習推進課 地域学校協働推進室, “コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）”

[37] 文部科学省, “学校運営協議会でよく取り上げられる事項”，文部科学省, 2015-02-27, https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2015/02/27/1355390_1-2.pdf, (2023 年 12 月 25 日閲覧)

42.9%）[38]、また、第三者評価制度の充実化に伴い、保護者らと学校側との情報格差等の課題（２－５参照）の改善が見込めるため、学校参加の観点からも、その役割の拡大が望ましい。

独立性・客観性のある第三者評価制度の導入は、既存の教育委員会・学校運営協議会のいずれをも制約するものではない。むしろ、相互協調することで、学校・教師・子どもの自律性や主体性を向上させることのできる役割分担を目指すことが期待される。

第５章　制度化に伴う課題とその対応

５－１　制度化のための改正対象

本稿で掲げる第三者評価制度の導入にあたり、現行の法制度で変更を要する点につき検討する。

自己評価の実施・公表義務、学校関係者評価の実施等の努力義務は、学校教育法施行規則第 66 条乃至第 68 条で規定される一方、第三者評価の法制化はなされず、任意実施のものとして現行ガイドラインに規定される。第三者評価を義務化するのであれば、学校教育法第 42 条及び 43 条を改正し、独立した第三者機関からの評価等を規定することも考えられる。ただし、上述のとおり、段階的な導入が望ましい上、法改正には膨大な時間や手間もかかることから、まずは現行ガイドラインの改正により進めることが妥当であると考える。

なお、具体的に見ると、現行ガイドラインでは、「第三者評価は、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行う」と定められ、必要性の有無を含めて実施者である学校とその設置者に裁量権がある。しかし、これでは本当に改善が必要な学校や、業務が逼迫する教育現場が評価を受けることが期待されない。また、実施者が評価者の選定や評価項目の設定、実施時期や日程の設定にかかる責任も負うとされており、その負担は相当に大きいと思われる。実施体制や評価項目、実施のタイミング（周期）等について詳細の議論が必要となろう[39]。

５－２　制度化のプロセス

制度化のプロセスに関しては、第三者評価制度という政策内容やその重要性の影響を大きく受ける。

第三者評価制度は、収益性が低く、また、学校評価自体が義務教育機関の存在とその活動を前提とするという点で、公的機関の積極的な支援や関与が必要となる政策といえる。こうした教育政策の内容の側面に加えて、第三者評価の目的が教育の質等を担保するという教育行政の根幹であることを踏まえると、その充実化については、国が主体的に取り組むべきものと言える。

その際、政府のトップダウンでの方針決定とともに、教育政策の詳細検討や実行を担う文部科学省が十分な必要性を説明できる形で取り組めるよう、ボトムアップでの有効性の検証・評価結果の収集・検討が欠かせない。そこで、例えば、小泉政権下で実施された第三者評価にかかる試行事業の結果や、第三者評価を現に継続する地方公共団体への視察等は参考になろう。その他、地方公共団体の首長と意見

---

[38] ReseEd, “コミュニティ・スクール導入率 42.9%…文科省調査”, ReseEd, 2022-09-15, https://reseed.resemom.jp/article/2022/09/15/4673.html, (2023 年 12 月 28 日閲覧)

[39] 例えば、評価項目に関し、自律性を重視する観点から、ガイドラインでは最低限度の項目を設定しつつ、義務教育機関が主体的に項目を追加する取組みもありえよう。当該評価が公開されることで、追加項目の有無・内容を他の義務教育機関らが参照・活用できる点でも有益である。

交換を行い、取組みに積極的な地方公共団体と試験実施を行うことも有益であろう。

５－３　予算の課題

独立性・客観性のある第三者評価制度の導入は新規の制度導入にも当たることから、本章の最後として、当該導入にかかる予算の課題について論じる。

５－３－１　公財政教育支出の対 GDP（国内総生産）比率

まず、教育投資に関する国際的な状況について見ると、公財政教育支出総額の GDP 比で見た場合（2019 年）、初等教育段階から中等教育段階までについて、OECD 諸国の平均 3.2%に対して、我が国は 2.4%となっている[40]。

もちろん、教育振興基本計画にも述べられている通り、全人口に占める在学者数の割合、一般政府総支出の国力に対する規模や GDP 規模等、様々な要素を勘案する必要がある[41]ため、単純比較だけでは十分とはいいがたい。ただし、我が国のイノベーション力を若年層から底上げする喫緊の必要性に鑑みれば、必要な財源の確保が求められる。

５－３－２　具体的な予算額試算

第三者評価制度の運用予算について、イギリスの事例を参考にしながら簡易に試算する。

イギリスにおいては、人口 5,000 万人に対して、Ofsted による学校監察予算は 6,000 万ポンド[42]（1 ポンド 180 円の場合、約 108 億円）である。Ofsted の監査は、学校のみならず、保育施設等にも及ぶ上、人口動態が我が国と異なるため、単純な比較では十分ではないものの、それを前提の上で、要素分解して 2 パターンの試算を行った（下図：財源の制約）。

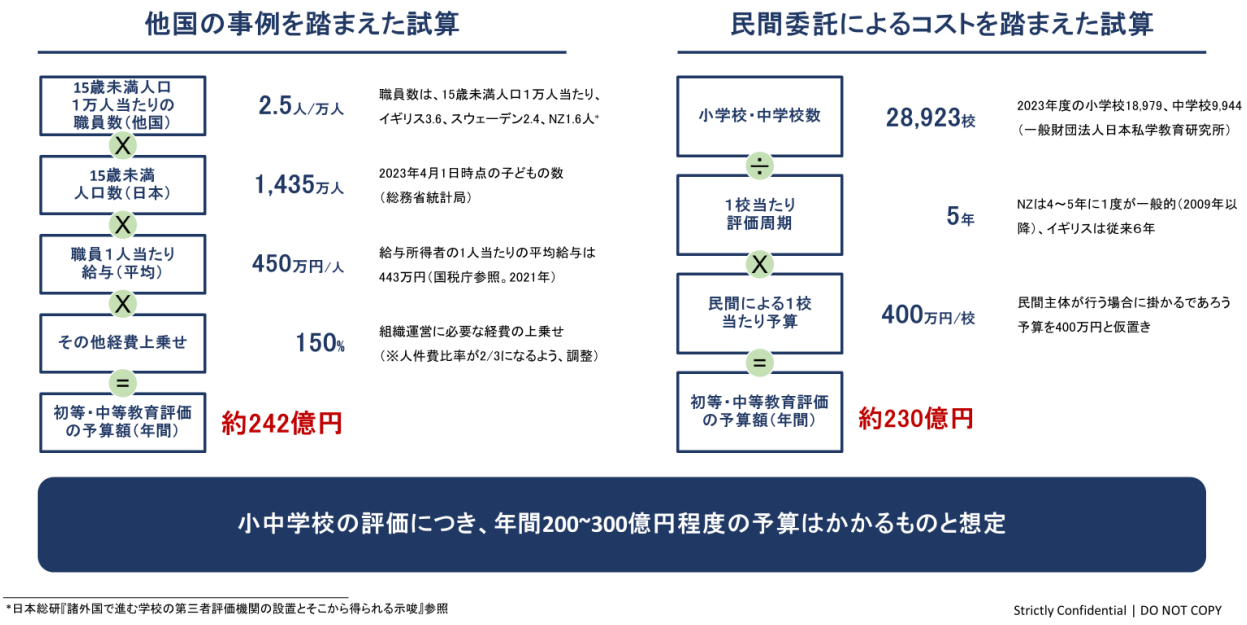
1 つ目（図左）は、15 歳未満人口 1 万人当たりの職員数をベースに、15 歳未満当たり人口数、職員 1 人あたり給与、その他経費を掛け合わせたもので、概ね約 242 億円かかる試算となる。もう 1 つの試算（図右）は、学校数（小学校・中学校の合計 28,923 校）をベースに、1 校あたりの評価周期を踏まえ、1 校当たりの必要額を掛け合わせると、概ね 230 億円かかる試算となる。そうすると、義務教育に第三者評価を導入する場合、年間 200～300 億円程度の予算が必要となるだろう。

---

[40] 中央教育審議会, “次期教育振興基本計画について（答申）参考資料・データ集”, 文部科学省, 2023-03-08, p.55, https://www.mext.go.jp/content/20230308-mxt_soseisk02-000028073_3.pdf, (2024 年 1 月 19 日閲覧)

[41] 前掲文部科学省, “教育振興基本計画”, p.31

[42] 吉田多美子, “フィンランド及びイギリスにおける義務教育の評価制度の比較”, 2007, レファレンス, 2007 年 5 月号, p.95-109



図：財源の制約（試算例示）

第６章　結　語

我が国の経済成長は、1990 年代初頭から長期にわたって停滞した。「失われた 30 年」を脱するためにはイノベーションによる社会変革が不可欠であるところ、それを支える主体性を培うためには、義務教育の在り方を抜本的に変える仕組みが必要だと考える。

本稿は、諸外国における導入事例や我が国の過去の導入議論を踏まえて、独立性・客観性のある第三者評価制度の導入が重要と考え、その導入に関する主要な論点とその解決案を提示した。

一方で、本稿は、当該制度導入に必要な論点を網羅しておらず、法令・ガイドラインの改正案等、具体的な内容には十分踏み込んでいない。さらに、社会実装に際しては、ステークホルダーが共通の目的に向けて連携するための細やかな配慮も求められる。加えて、EBPM（Evidence Based Policy Making。証拠に基づく政策立案）の観点から、制度導入に関するエビデンスやアウトカム測定の議論も必要になろう。

本稿は、こうした限界を認識しつつも、我が国を長らく停滞させてきた負の連鎖を自分たちの世代で断ち切るという切実な思いに端を発している。本稿が、関係者の方々の目に触れ、導入に向けた議論がなされること、また、それにより、イノベーションの芽が力強く吹き出していくことを切に願うばかりである。

最後に、本稿の提案の場を提供してくださり、様々な観点から有益な指摘を続けてくださった宗像直子先生、馬田隆明先生、浅野大介先生、東京大学公共政策大学院、同「イノベーションガバナンスエキスパート養成プログラム」受講生の皆様に心から感謝申し上げる。