第５章　海外の特別支援学校における学校評価の取組
－英国の特別支援学校における取組を中心に－

１．英国における学校評価の取組

英国における学校評価のシステムについて、Ofsted による学校評価がその中核となることから、その取組を紹介する。

（１）英国教育水準局（OFSTED）の学校監査の概要

英国教育水準局（OFSTED:Office for Standards in Education）は、教育技能省から独立した政府機関（non-ministerial government department）であり、①教育機関の監査（学校監査及び地方教育部局監査）、②教育技能大臣への助言の２つを大きな役割としている。

教育（学校）法改正により 1992 年に設立され、現在は 2005 年に制定された教育法に、設立根拠がある。

表５－１

項目		概要
年間予算（注 1）		約 417 億円（注 2）
職員数（注 1）	正規職員数	2,550 人
	正規職員数うち勅任監査官	約 200 人
	登録監査官	755 人
	チーム監査官	4,943 人
	一般監査官	338 人

（注 1）2003-04 年度　（注 2）1 ポンド＝ 200 円換算

英国の視学制度は 19 世紀に遡るが、近年では 1992 年にそれまでの教育省の一部局であった勅使視学局が分離独立して、政府機関の教育水準局（OFSTED:Office for Standards in Education）となり、すべての初等中等学校は定期的に監査を受け入れることになった。

教育水準局（OFSTED）は､新制度になって 10 年を経過した 2003 年から監査の見直しに着手し、2004 年２月協議文書「学校監査の今後」（The Future of Inspection）において提案を行った。見直しでは、監査のスリム化と効率化が大きなテーマとなった。同年６月、教育技能省と教育水準局は、提案に対する関係各機関・団体からの意見を受けて、訪問監査の周期、機関及び通告機関の短縮、監査チームの規模削減、自己評価の重視などを含む、今後の学校監査の在り方を示す政策文書「学校との新たな連携」（A New Relationship with Schools）を明らかにした。

窪田（2007）は、英国の OFSTED について、以下の点を指摘している。

・保守党政府時代の 1992 年に開始された OFSTED による学校査察は、国の定める評価のフレームワークに沿って、網羅的に学校の教育活動を評価する方法をとっており、学校の自己評価の結果にかかわらず、評価チームが一定の手順にそって実施されるものとされていた。

・第三者評価は、客観性を持ち得ており、妥当な指摘が含まれていたとしても、学校の自律性を

育む効果を持ち得なかった。

・この監査の見直しからOFSTEDによる学校査察は、学校による自己評価に基づき、自己評価の妥当性を確かめることに主軸を置くように大きく方針変更された。

英国政府は、2005年教育法においてこれらの変更に必要な法令上の措置を取った。また、2006年教育及び監査法により、国の関係監査組織の統合が定められた。この結果、教育水準局（Ofsted）は、他の３つの関連監査組織を統合し、名称を「The Office for Standerds in Education、Children's Services and Skills」として役割を拡大した。統合されたのは、成人学習監査機関（Adult Learning Inspectorate）が担ってきた児童福祉施設の監査機能、及び勅任裁判行政視学官（HMICA）が行う家庭裁判所支援機関（CAFCASS:Children and Family Count Advisory Service）に対する監査機能である。

（２）英国教育水準局（OFSTED）の学校監査の状況とその変化

OFSTEDは、イギリス（イングランド）の全学校（小中学校では合計約２万２千校）を、概ね６年サイクルで監査している（現在は３巡目を実施中）。2003-04年度の監査実績は、4,147件である（同年度に、地方教育部局監査は30件実施している）。一人の登録監査官及び数名のチーム監査官や一般監査官で監査チームを構成し、規模の小さい学校では２名が３日ほど、規模の大きい学校では15人程度が４日ほど、各学校を訪問する。訪問前に情報入手に努めつつ十分な分析を行い、訪問時に効果的な情報入手・分析ができるように準備することとされている。

監査の実施後、６週間以内に報告書がまとめられる。学校は、報告書受領後40日以内に監査官の勧告をいかに実施するかをまとめた「アクションプラン」を公表する。

勅任監査官は、学校がアクションプラン通りに改善に向けた取組がなされているかどうかをフォローするとともに、問題が解決されそうにない場合には、学校に特別措置（閉校措置）が必要かどうかを判断する。

特別措置が必要というOFSTEDの報告を受けて、教育技能大臣は、２年以内に改善が見込まれない場合は、閉校を命じることができる。

2005年９月より、学校の自己評価結果を重視した学校監査に見直しが行われた。その他の改善点として、訪問監査期間の短縮（１週間から２日程度）、監査周期を６年から３年に短縮するなどの見直しも同時に行われている。

（３）英国の政策評価の制度と学校評価

英国の政策評価の制度が、英国の学校評価の制度と関連していることから、以下にその関連について概観する。

①英国の学校評価に関連する政策評価の流れ

英国には、政策評価の実施及び予算・決算のプロセスに関する行政府の役割等を包括的に定めた基本法等が制定されておらず、現在の中央政府全体レベルの実績評価制度（Performance Measurement）の基本的枠組である「公共サービス合意（Public Service Agreement:PSA）」は、ブレア労働党政権におけるマネジメント改革政策として、1998年に導入され、基本的な枠組が維持・踏襲されている。ブレア政権は、「政府の近代化（Modernizing Government）」を政権公約に掲げており、この実現のために、中央政府全般にわたる新たな予算・業績マネジメントの仕組として導

入されたのが、直接的な経緯となっている。

2007 年に発足したブラウン政権でも、ブレア政権が導入した PSA 制度の基本的枠組は継承されているが、2007 年に包括的 SR（Comprehensive Spending Review）が実施されており、そこで、政策資源配分の見直し、長期目標の再設定、それに伴う目標数縮減等の大幅見直しが実施された。

②公共サービス合意（Public Service Agreement:PSA）に基づく評価

PSA は政府全体の「ねらいと目的」を明らかにし、「具体的なターゲット」（業績指標）を通じて、それをどの程度、いかなる期限で達成しようとするのかを明らかにするものとされ、「アウトカム志向」とされている。実際の PSA は、具体的な数値目標を掲げているもの、抽象的な方針にとどまっているもの、あるいはいわゆるアウトプットレベルにとどまっているものなど、幅がある。なお、PSA の業績目標の設定に当たっては、「SMART」であることが求められている。SMART とは次の頭文字を取った造語で、これらは PSA 全体にかかるスローガンである。Specific（活動方針は具体的か）、Measurable（目標は測定可能に設定されているか）、Achievable（その事業目標は無理がないか）、Relevant（目的と手段の関係は適切か）、Timed（実施時期や期限は明示されているか）。また、PSA では、「支出に見合った価値（Value for Money: VFM）」も重視している。VFM とはいわゆる「3E」（経済性（Economy）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness））のことである。

この政策評価の流れと学校評価との関係に目を向けると、学校評価が導入された背景として、中央行政全般にかかわる条件と、教育水準にかかわる条件とを指摘できる。

行政にかかわる条件としては、1988 年以降に本格化したエージェンシーと非省庁型行政機関の制度化が必要であった。中央行政レベルで、政策立案機関としての官庁と、その政策を執行するエージェンシーとに機関を分割するといった行政改革が進められる中で、教育科学省（当時、現在は教育技能省）の政策がどの程度学校レベルで有効に機能し、教育水準が改善されるかを検証する必要性が高まっていた。しかも、エージェンシーの導入は、民営化の基盤となる新管理経営主義（New Public Management）の普及と連動していた結果、学校評価制度も従来の公的機関によるものとしてではなく、民間の力を有効に活用する形で学校評価を進めるという方策が導入されることになった。教育行政では、親憲章が制定され、学校や行政機関が生徒の保護者に対して果たすべき目標が明らかにされ、その情報公開が求められたことで、その目標が実際達成できているのかを、個々の学校で第三者が検証する必要性が高まった。

また、1980 年代を通じて国際競争力の基盤となるべき学力問題への関心が高まる中で、ナショナル・カリキュラムが制定され、それが有効に機能しているかを確認する手段としても、新たな学校評価制度が求められていた点も無視できない。

これらの流れを受けて、英国の学校評価は、以下の 3 点に重点が置かれている。

第一に、学校評価報告書の整備が進められ、評価者に対する研修の充実や報告書の様式の統一によって、同一指標や同一問題に対する記述の様式が従来以上に統一され、報告書を比較しながら読むことが可能になっている。理念としては、従来から学校選択という市場原理に基づく淘汰を視野に入れながらの学力水準向上競争という側面が無視できなかったのに対し、1997 年以後は、そうした側面は依然と機能しているものの、一方で学校改善を目指した評価活動の展開をも視野に入れた制度改革が進められている。第二に、短期学校評価制度が導入され、評価の軽減が図られた。第三に、学校の外部評価に自己評価を組み込む制度が構築されることとなった。実際の外部評価作業に入る前段階に、当該学校自身や評価者が現状をどう把握すべきかについて、多様な情報をもとに判断す

る機会が自己評価として設定されることになっている。この自己評価のためにOFSTEDによる研修も設定され、学校評価の前段階としての自己評価作業は、近年の学校評価において重要な意味を有していると認識されている。

③学校評価におけるNew Public Managementの影響

政策評価と関連して、New Public Managementの普及が指摘されている。New Public Management（ＮＰＭ）について　大住（1999）は、次のようにまとめている。

NPM理論とは、1980年代半ば以降アングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論で、その核心は、民間企業の経営理念、手法を可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることにある。具体的には、①経営資源の使用に関する裁量を広げる（Let Managers Manage）かわりに、業績／成果による統制（Management by Result）を行う。そのための制度的仕組みとして、②市場メカニズムを可能な限り活用する：民営化手法、エイジェンシー、内部市場等の契約型システムの導入、③（手段）統制の規準を顧客主義に転換する（住民をサービスの顧客とみる）、④（手段）統制しやすい組織に改変する（ヒエラルキーの簡素化）というものである。

沖（2003）も、OFSTEDも設置の理念や組織形態は、NPMの影響を受けており、特に学校監察制度の実質的な民営化はNPMの実践例として注目されていることを指摘している。

山中（2003）は、OFSTEDによる視察の対象は、「資源の収入とその配分の合理的決定のための経営プロセス」「教授、学習プロセス」「生徒の試験結果」の３領域に分類できるとした。

英国の学校評価導入の背景とその特質には、次の３点に特徴がある。第一に、公教育の特に水準に対する信頼性の回復を目指している点である。1970年代から80年代を通じての学校批判によって、学校で何がどの程度教えられるのかについて、国民的な関心が高まるとともに、その情報を収集し公開するという機能が、全国一律の学校評価制度に期待されている。第二に公教育機関に対するアカンタビリテイの要請という背景の中で、学校評価が本格化しているという点である。公費の有効活用・教育成果の公開への要請がそれに当たる。第三に、とりわけ1980年代後半以降に顕著となった教育行政への新経営管理主義の導入が、学校評価においても明確に意図されている点である。1980年代以降、教育行政における政策立案を担う現在の教育技能省と、執行を担当する諸機関とが明確に分離されている。

２．英国の特別支援学校における学校評価

（１）英国の特別支援学校における学校評価について

基本的な学校評価の枠組は、英国の特別支援学校においても通常の学校と同様である。通常の学校においても、特別支援教育に関連する評価項目がある。また、特別支援学校の学校評価の結果をまとめて、手本となる学校を紹介し、他の学校の変化を促すような取組もある。

Ofstedは、2009年「Twelve outstanding special schools - Excelling through inclusion」を発行し、特別支援学校のうち、「優」を長年維持している12校を紹介している。これらの学校は、すべての幼児児童生徒が、最大限の成果を上げることを可能にするとしている。

この報告書は、「優」と評価されなかった学校が、自校の改善に役立てていくことを意図している。特に、自校と12校の違いを分析し、期待の状況、一貫性、幼児児童生徒の成長を丁寧に記録し、

時期にあった支援がされているか、学校全体の指導の質の確保、幼児児童生徒からの意見の反映、幼児児童生徒を成長させようとする学校の志の高さやリーダーシップの在り方などを検討していくことを促している。そして、その結果をミーティングのテーマにするなど、次のアクションに結び付けることを期待している。この報告書で取り上げられた特別支援学校において、明確な目的意識を持つこと、スタッフの意識、リーダーシップの権限移譲、様々なスタッフによる相乗効果、施設設備の充実などの原則が重要であることを示唆している。

特別支援学校におけるこれらの原則は、通常の学校に適用される原則とほとんど変わらないことが指摘されている。「優」の小・中高等学校と成功の秘訣は共通であり、英国におけるすべての学校がその秘訣を模倣すれば、英国の青少年教育を変革できるとしている。

そして、成果を上げるための原則として、チームワーク、学習の個別化、インクルージョン、きめ細かい評価の実施と幼児児童生徒への期待を持ち続けること、成果に結び付く実践をしていこうとする信念などが必要とされている、この原則に沿った実践が行われることで、対象とする幼児児童生徒に最大限の恩恵をもたらすこと、親と家族に安心と励ましを与えその願望を高めること、地域社会の理解と支援を得ること、職業の素養を生かし技能を高い水準へと開発することができ、子どもたちの期待を決して故意に裏切ることのない学校になるとしている。

このようにして、この報告書で取り上げられた特別支援学校から大いに学び、「幼児児童生徒の得られる恩恵を最大化すること」を志向すること促している。

（2）インスペクターによる学校評価の基準について

Ofsted は、「The evaluation schedule for schools」を発行し、2009 年 9 月から実施される監査のインスペクターによる学校評価における評価基準を明らかにしている。これは、2005 年に制定された英国の教育法第 5 条に基づいたものである。また、「The evaluation schedule for schools」では学校評価を行う上での評価価値基準についても詳しく解説している。

ここでは、評価対象である項目ごとに、グレード 1:優、グレード 2:良、グレード 3:可、グレード 4：不可の 4 段階の等級づけを行っている。評価する項目には、一時的な評価として、 6 項目の大きな項立てがあり、更に細かな評価項目を設定している。

例えば、幼児児童生徒の成長に関する成果を尋ねる項目には、幼児児童生徒の学習到達度や幼児児童生徒の意欲、安心感、態度、健康的なライフスタイル、学校や地域社会への貢献、将来の生活に必要なスキル、精神、道徳、社会、文化的な発達の評価項目がある。また、手だての有効性を尋ねる項目には、指導の質、教育課程が生徒のニーズ等を満たしているか、ケア等の有効性の評価項目がある。リーダーシップとマネジメントに有効性を尋ねる項目には、熱意や向上を促す中でのリーダーシップとマネジメント、学校理事会、保護者等への対応、学習と福祉を促進させるパートナーシップ、平等の促進と差別への取組、安全、地域社会との連携などの評価項目がある。なお、これらの他に、早期の基礎段階、シックス・フォーム、寄宿舎の有効性を尋ねる項目がある。

以上の各項目の評価を行った後、全般において生徒はどれくらいよくやっているかを反映した「個人及び生徒集団としての結果に関する評価」、これまでに達成された向上を維持し、学校が継続的な進歩を遂げることを確実にする上でのリーダーシップ及び学校運営の有効性を反映した「学校の持続的な向上能力に関する評価」についてとりまとめて段階付けし、「手だての質のそれぞれの側面についての評価」とあわせて総括的な評価を行う形となっている。その上で、対象となった学校

に対して特別な措置をする必要があるか、または改善の通告をすべきかを判断する形となっている。

この「The evaluation schedule for schools」は、あらゆる種類の学校が対象となっているが、前述の幼児児童生徒の成長に関する成果を尋ねる項目において、幼児児童生徒の学習到達度や幼児児童生徒の意欲を評価する場合、特別な教育的ニーズや障害のある生徒の学習の質と進捗状況を考慮することが明示されている。また、補足事項において、特別支援学校等の幼児児童生徒の学習到達度の評価については、通常の学校と同様に評価することを前提とした上で、幼児児童生徒の認知的な能力の制限のために学習到達度は評価項目としない場合もあるが、学習の質と進捗状況は評価項目とする等の細かな規定を行っている。

（3）特別支援学校の自己評価について

英国においては、自己評価の重要性が指摘されたが、Ofsted は、「自己評価のフォーム（SELF-EVALUATION FORM FOR SPECIAL SCHOOLS（以下 SEF））」を 2011 年 1 月に提示した。各学校が web 上のインタラクティヴなフォームにアクセスし、学校評価の情報を記入していくもので、自校の自己評価の支援や自校の学校調査の基礎資料とすることを目的としている。記入後は、管理機関または関係当局の承認を得て、Ofsted に提出することになっている（https://forms.ofsted.gov.uk）。

この SEF は、大きく分けると、以下の 3 つの評価区分（セクション）で構成されている。

セクション A は、監査官が使用する学校評価表に対応するサブセクションで構成されている。セクション B は、学校に関する統計情報などの事実情報を記録する形になっている。セクション C は、法定要求事項または法定実施基準及び手引きの順守について記録する形になっている。

セクション A は、監査官が使用する学校評価表に対応するサブセクションと同様の項目で構成されていることから、「The evaluation schedule for schools」には、手元に置いて記入することが推奨されている。前述のように、監査官が評価する項目、手引きの概要、各調査判定のグレード説明が記載されていることから、各校での評価データの信頼性を、ある程度担保することが可能になっている。ただし、SEF の目的は、学校の自己評価をとりまとめることにあるため、手引きに記載された事項の詳細な分析は要求されていない。分析が行われたことを示す証拠に言及するだけで十分だとしている。

セクション B は、学校名や幼児児童生徒の年齢層、始業日や終業日などの学校の基本的な情報を記述するとともに、幼児児童生徒の民族的な背景や、英語の習得が中途段階の幼児児童生徒などの情報も記述する形になっている。また、特別な教育的ニーズのある幼児児童生徒や障害のある幼児児童生徒が、どの教育水準にあるかを記述する項目等もある。教職員に関する情報を記述する項目があり、教職員数の他に少数民族の支援をする教師数や特別な教育的ニーズや障害のある幼児児童生徒を支援するための訓練を受けた支援員の数を記述する項目などがある。このように、教職員の構成要素についても、データを入力する形となっている。

セクション C は、法定要求事項または法定実施基準及び手引きの順守について記録する形になっており、完全実施（適用されるすべての法定要求事項が、完全に実施されている。）、
一部実施（法定要求事項の大部分は実施されているが、完全実施に向けて措置を講じる必要がある。）、未実施（学校に適用される法定要求事項が実施されておらず、完全実施に向けて措置を講じる必要がある。）の 3 つの段階で、それぞれの項目ごとにチェックをする形となっている。評価項

目は、教育課程、平等と多様性、特別な教育的ニーズまたは障害のある学習者、学習者のケアなど、保護者等への情報提供、リーダーシップとマネジメントに分けられており、それぞれ評価項目が設定されている。

３．まとめ

英国の学校評価は、第三者評価を政府から独立した機関が担当しており、評価の独立性は担保される構造となっている。日本の学校評価、評価の制度とは根本的な構造が異なっているため、単純な比較はできないが、英国では、より学校の自発的な変化を促す観点から、自己評価を重視した学校評価が推奨されるようになってきたことは、注目すべき点であろう。また、学校評価の結果を、「目的志向」への転換や、「権限移譲」「顧客主義」などの原則を重視しながらマネジメントするための重要な情報とする点、評価基準を明確化し、データの信頼性を高める工夫がされている点も注目すべきであろうと考える。

英国では、各学校の自己評価のデータを Ofsted において管理することができることになることから、学校の条件を統制することができ、学校間、地域間などで比較できる状況になる。今後、そのデータの利用に関して、幅が広がることが予想される。

このように英国は、学校評価のデータをもとにしたマネジメントができるように制度設計を行うなど、政策評価の流れと連動して、評価のデータを根拠とした学校組織マネジメントへと大きく舵を切ったと言える。日本の学校評価の取組を充実発展させていくため、制度上の差異はあるものの、英国のこれらの取組は大いに参考にすべき点があると考える。