

学校評価基準の展開過程における危機管理に関する指標の設定状況  
— 物理的危険性と心理的危険性に関する項目の比較分析を通して —

芥川祐征・棚野勝文・足立慎一

Indicator setting status on risk management in the process of school evaluation standards  
— through comparative analysis of items related to physical and psychological risk —

AKUTAGAWA Masayuki / TANANO Katsunori / ADACHI Shinichi

## 1. 本稿の目的と課題

近年、学校内でのいじめに起因する児童生徒の自殺事件について、社会的に大きく報道されるようになり、学校教育の「安全神話」は崩されてきている。とりわけ、2011（平成 23）年に発生した大津市中 2 いじめ自殺事件では、事件発生前後における学校の危機管理対策の不備と「事なかれ主義」、教育委員会の隠蔽体質が浮彫りになった。

このことに対して、第 2 次安倍内閣の私的諮問機関である教育再生実行会議では、2013（平成 25）年 2 月 15 日の第 2 回総会における議論を経て、2 月 26 日に第一次提言「いじめの問題等への対応について」を公表し、いじめ対策に関する立法を求めた。その後、6 月 28 日に与野党 6 党による議員立法として国会で可決され、9 月 28 日にいじめ防止対策推進法（法律第 71 号）が施行された<sup>(注1)</sup>。同法においては、学校設置者および学校に対して、①道徳教育等の充実、②早期発見のための措置、③相談体制の整備、④インターネット上のいじめ対策の推進を求め、特にいじめの効果的な防止のために、複数の教職員や専門家等（心理職・福祉職）からなる校内組織の設置を要求した<sup>(注2)</sup>。

ところが、そもそも学校は、その組織特性から危機管理の面で多くの課題を内包しやすい。すなわち、各教員は個業構造の中で自己完結的に職務を遂行しており、そのことが教員集団としての組織的対応において課題となることが指摘されて久しい<sup>(注3)</sup>。すなわち、教育活動の不確定性（教育目標の多義性、効果的な教育技術の多様性・不確実性、教育活動の流動性・非構造化、児童生徒の多様性等）に由来する学校組織の疎結合構造（loose coupling）のもとで、これまで教育活動における諸種の危険性に対して各教員の裁量による学級単位での即時的・個別的な対応が行われてきた。

このような背景から、10 月 11 日には学校いじめ防止基本方針が策定され、いじめ防止のための国・地方公共団体・学校の権限関係と役割が明示された。そして、2017（平成 29）年 3 月 14 日に同方針は改定され、各学校における定期的な実態把握と、組織的な経営改善を目的として学校評価制度の活用が求められた。とりわけ、各学校はいじめ防止のために同方針の実施状況を学校評価指標として明記し、①いじめが起きにくく、いじめを許さない環境づくりに関する取組み、②早期発見や事案の対処に関するマニュアルの実施、③定期的かつ必要に応じた調査の実施、④個人面談・保護者面談の実施、⑤校内研修の実施等について、年度当初に設定した達成目標の到達度を評価することが求められた。とりわけ、評価指標として設定された項目については、次年度の学校教育目標の設定にも寄与することから<sup>(注4)</sup>、いじめ事案に対する組織的対応について経営責任を明確化することにもつながるものと考えられる。

このことについて、従来の学校評価に関する研究では、主として科学的な合理性・民主性を追求し、評価基準の開発や評価方法の設定に主眼が置かれてきた<sup>(注5)</sup>。これらの研究では、これまで学校教育の課題とされてきた経営改善について、学校評価の阻害要因を明らかにし、それを克服することによって学校評価制度を定着させようとしてきた。しかし、そこでの評価指標については、教育活動に関する直接的な項

目が主であり、近年求められているような危機管理に関する指標が新たに開発されているわけではない。

そこで、本稿においては、学校評価基準の展開過程にみられる危機管理に関する指標の設定状況について明らかにする。その場合、危機管理に関する学校評価の基準・指標については、物理的危険性に関する指標と心理的危険性に関する指標に区分し、それらの比較分析を通して明らかにする<sup>(注6)</sup>。

すなわち、以下の各節において、①多様な評価概念について目的・方法の観点から再整理し、②政府レベルで学校評価が制度化された1950年代と2000年代の基準を比較し、③都道府県レベルの学校評価基準の設定状況を分析し、④市町村・個別学校レベルの学校評価指標の設定状況を分析することによって、近年の学校評価基準の展開過程における危機管理に関する指標設定の特徴と課題を解明する。

## 2. 評価の目的・方法による多様な評価概念の再整理

そもそも評価とは、①品質の価格を定めること、②善悪・美醜・優劣等の価値を判じ定めることを意味していた（「広辞苑」第5版）。ところが、現在は各学校の成果と課題を多面的に析出するために、複数の学問分野から多様な評価概念が教育分野にもち込まれている。すなわち、行政学・公共政策学の分野からの政策評価 (policy evaluation)、政治学・経済学の分野からの政策研究 (policy studies)・政策分析 (policy analysis)、社会学・心理学の分野からの評価研究 (evaluation research)・計画評価 (program evaluation) である<sup>(注7)</sup>。これらの評価概念については各学問分野の独自性に依拠しているため、その目的・方法は一樣ではなく、学校教育に適合するとも限らない。そのため、学校評価基準の展開過程を科学的に分析していくためには、その前提となる類似の評価概念を構造的に整理しておかなければならない。

そこで、上記のような多様な評価概念について、評価の目的・方法という観点から次のように区分した（図1参照）。第一に、評価の目的という観点から、教員の専門性（高度な知識・技能）に裏打ちされた省察的実践を目的とするものと、経済的な費用対効果に基づく誘因 (incentive) を目的とするものである。第二に、評価の方法という観点から、数値により量的変化をとらえる定量的な評価と、記述により質的变化をとらえる定性的な評価である。このような観点から評価に関する概念を構造化した場合、それぞれの事象に以下のような特徴がみられた。

すなわち、フェーズⅠは、目標達成度の測定に有効な評価概念であり、年度ごとの教育活動・経営活動の実態を客観的に提示することによって、改善のための基礎資料となり得る。また、フェーズⅡは、教育活動・経営活動の改善に有効な評価概念であり、組織の発展過程を教育的にとらえることによって、教職員にとって改善活動への主体的な参画を促進し得る。一方、フェーズⅢ・フェーズⅣは、成果主義による組織の活性化を志向した評価概念であり、教職員の職務遂行を短期的・一方向的に統制するために有効ではある。

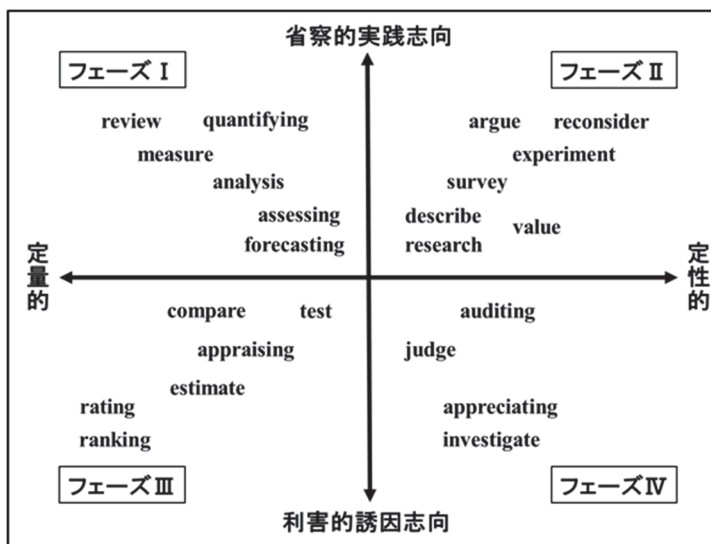


図1 評価に関する概念の整理

以上、評価活動に関する多様な類似概念について目的・方法の観点から構造的に整理・分析したところ、保護者・地域社会等への説明責任の確保や知事部局・教育委員会等への情報提供についてはフェーズⅠの評価が、中期的・長期的な視点からの教育活動・経営活動の改善にはフェーズⅡの評価が、それぞれ有効であると考えられる。もちろん、物理的危険性についてはフェーズⅢ・Ⅳの評価活動も短期的には有効ではあるが、いじめ事案のような精神的危険性に対する評価についてはフェーズⅠ・Ⅱの方法が望ましい。

表2 政府の学校評価制度にみられる危機管理事項の評価基準

	文部省『学校評価の基準と手引（試案）』1951	文部科学省「学校評価ガイドライン」2016
生徒指導	311 校長・教員は生徒指導について十分な認識をもっているか？ 312 生徒指導に関する立案・運営にどれだけ力が入れているか？ 313 教職員は生徒指導の知識・技術について研究の機会を持っているか？ 321 生徒指導のための組織が確立されているか？ 323 各部門の連絡がよく考えられた組織であるか？ 341 生徒指導計画の作成は周到に行われているか？ 342 学校の実情に即した計画であるか？ 343 生徒の心身の発達に即応した計画があるか？ 345 指導は組織的に行われているか？ 347 外部との協力はよく行われているか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>学校の教職員全体として生徒指導に取り組む体制の整備の状況（児童生徒の理解の共有）</li> <li>問題行動への対処の状況</li> <li>非行防止教室の実施の状況</li> <li>保護者や地域社会、関係機関等との連携・協力の状況</li> <li>スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー等との連携・協力による教育相談の状況</li> <li>学習上の悩みを抱える児童生徒への対応状況</li> <li>不登校・いじめ・暴力行為への対応状況</li> <li>進学に不安を覚える生徒への対応状況</li> <li>学校の教職員全体で状況理解の共有</li> <li>生徒指導のための教育相談の計画的実施</li> </ul>
保健管理	414 学校医・学校歯科医等の設置状況は、学校の必要をみたしているか？ 528 校舎は保険上適当であるか？ 651 学校保健委員会はよく運営されているか？ 652 身体検査（歯牙検査を含む）実施およびその結果の活用は適切であるか？ 653 積極的に疾病の予防対策を講じているか？ 654 保健室の管理はよく行われているか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>児童生徒を対象とする保健（薬物乱用防止、心のケア等を含む）に関する体制整備や指導・相談の実施の状況</li> <li>家庭や地域の保健・医療機関等との連携の状況</li> <li>法定の学校保健計画の作成・実施の状況、学校環境衛生の管理状況</li> <li>日常の健康観察や、疾病予防、児童生徒の自己健康管理能力向上のための取組、健康診断の実施の状況</li> </ul>
安全管理	513 校地は生徒の保険上および安全に適当であるか？ 529 校舎は安全上適当であるか？ 5291 校舎は常時における構造強度の安全はもちろん、防火・耐震・耐風上等も安全で、なお地域に応じ雪害または蟻害等の防止上安全である。 5295 校舎およびその附帯設備には上記各項のほか、危険および災害の防止上適切な考慮が払われている。 544 学校管理の諸室の設備は適当に設けられているか？ 5444 火災、その他災害の突発の急報設備・避難・救護の設備および防火消火の設備は適当である。 662 関係機関ならびに団体との関係は密接・円滑であるか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>学校事故等の緊急事態発生時の対応の状況</li> <li>家庭や地域の関係機関、団体との連携の状況</li> <li>法定の学校安全計画や、学校防災計画等の作成・実施、体制整備の状況</li> <li>危機管理マニュアル等の作成・活用の状況</li> <li>安全点検（校舎や通学路等の安全点検を含む）や、教職員・児童生徒の安全対応能力の向上を図るための取組の状況</li> </ul>
教育環境整備	511 校地の位置および環境は適当であるか？ 5113 校地は次のような場所に近接していない。 a. がけくずれのおそれのある崖地 b. 洪水のおそれのある川岸または海岸 c. 交通頻繁な街路 d. 危険品を製造または貯蔵し、もしくは取り扱う工場または倉庫の類 e. 有害なガスを発生する工場または沼沢の類 526 学校管理に必要な室は適当に設けられているか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設・設備の活用（余剰教室、特別教室等の活用を含む）状況</li> <li>設置者と連携した施設・設備の安全・維持管理のための点検の取組の状況</li> <li>設置者と連携した施設・設備の安全・維持管理のための整備（耐震化、アスベスト対策を含む）の状況</li> <li>設置者と連携した多様な学習内容・学習形態等に対応した整備の状況</li> <li>設置者と連携した学校教育の情報化の状況</li> </ul>
その他	424 教職員の健康状況は良好であるか？ 431 勤務条件は適切であるか？ 452 教職員の職務の分担は適当であるか？ 623 校長およびこれを補佐するものは教育活動に対し適切な指導助言を与えているか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域子ども教室等の放課後対策事業において、事業関係者と教職員間で、必要に応じ、参加する子どもの健康状態等に関する情報交換や、移動の安全確保のための取り組み等の連携・協力の状況</li> <li>教職員の負担感・多忙感の緩和状況</li> </ul>

（出典：文部省『学校評価の基準と手引（試案）』、文部科学省「学校評価ガイドライン」より筆者作成）

### 3. 政府の学校評価制度にみられる危機管理事項の評価基準

本節では、戦後初期日本においてアメリカの機能主義的學校経営論の影響により学校評価が試行されていた1950年代の基準と、新自由主義的教育改革によって学校評価が制度化された2000年代の基準を比較検討することによって、学校評価制度の実施にともない政府が設定した危機管理事項に関する評価基準の特徴を明らかにする(表2参照)。

第一に、占領下日本における戦後新教育の展開にともない、戦前・戦中の上意下達方式による学校管理が、教職の専門性に裏打ちされた民主的な学校経営に転換された。これを受けて、各学校においても経営サイクル(Plan-Do-See)の視点がとり入れられ、1951(昭和26)年には文部省『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引(試案)』が作成された<sup>(注8)</sup>。ここでの危機管理に関する評価基準は、学校の安全性の基盤をなす保健管理、校地・校舎等の物的経営条件の安全管理、学校の地理的・社会的な教育環境の整備が主であった。ただし、ここでは今日的な意味での危機管理に関する概念は直接的にはみられなかったが、物理的危険性を低減させるための評価基準については設定されていた。

すなわち、物理的危険性に関する評価基準については、①校地の地理的・社会的環境(自然災害・事故・公害)、②学校保健委員会の適切な運営、③身体検査の実施と疾病の予防対策、④学校医・学校歯科医等の配置、⑤校地・校舎の安全性(構造強度、防火・耐震・耐風、雪害・蟻害防止、危険・災害防止)、⑥各室の適切な設備(災害時急報設備、避難・救護設備、防火・消火設備)、⑦関係機関・団体との連携が設定されていた。一方、心理的危険性に関する評価基準については、①学校の実態や生徒の心身の発達に即した生徒指導計画の立案、②教職員の専門性、③組織的な指導体制の確立、④学校外部との協力が設定されるにとどまっていた。

第二に、新自由主義の理念に基づく公共部門の改革にともない、学校の自主性・自律性の確立とそのため各学校の裁量の拡大と校内組織の見直しが期待された。これを受けて、各学校は自己評価の実施と公表が義務づけられるとともに、2006(平成18)年には文部科学省「学校評価ガイドライン」(以下、ガイドライン)が策定され、その後も2008(平成20)年・2010(平成22)年・2016(平成28)年に改訂された。これは、学校の教育活動・経営活動に関する目標を設定し、達成に向けた取組みの適切さを評価し、組織的・継続的な改善につなげることを目的としたものである<sup>(注9)</sup>。

このガイドラインでは物理的危険性に関する評価基準として、①学校環境・衛生の管理、②施設・設備の維持管理・整備(耐震化、アスベスト対策を含む)、③校地・校舎・通学路等の安全点検・安全確保、④保健体制の整備(健康観察・疾病予防・健康診断)や指導・相談の実施、⑤危機管理マニュアル等の作成・活用、⑥緊急事態発生時の対応が設定されていた。一方、心理的危険性に関する評価基準として、①学校全体の指導体制の整備・情報共有、②非行防止教室の実施、③学習上の悩みや進学への不安を抱える生徒への対応、④問題行動・不登校・いじめ・暴力行為への対処、⑤スクール・カウンセラー(SC)やスクール・ソーシャル・ワーカー(SSW)等との連携・協力による教育相談の計画的実施が設定されていた。特に、同ガイドラインについては、学校設置者・家庭・地域社会・民間企業・関係機関等との連携・協力体制の構築、法定の諸計画(学校保健・学校安全・学校防災等)の作成・実施、児童生徒の健康管理能力・安全対応能力の向上を図るための取組みについて基準が設定されている点が戦後初期の試案とは大きく異なる。また、保護者・地域住民等による学校関係者評価の実施と公表は努力義務にとどまってはいるが、その場合の評価基準として、安全管理(防犯対策・防災対策)に関する情報、保健管理(安全・衛生)に関する情報、健康診断や心理的な相談体制の整備に関する情報の公開が求められている。

以上、政府レベルの学校評価制度にみられる危機管理に関する評価基準は、戦後初期の試案が物理的危険性に関する基準を中心としていたのに対し、近年のガイドラインでは心理的危険性に関する基準も設定されるようになったことが明らかになった。しかし、いじめに関する評価基準については、対応の有無を問うような大綱的な基準設定にとどまっており、当初の目的とされた学校評価制度の活用によるいじめ事案の未然防止・組織的対応については、各自治体における具体的な指標設定に委ねられている。

#### 4. 都道府県の学校評価基準にみられる危機管理事項の評価指標

本節では、都道府県教育委員会が公表している学校評価に関する基準を調査・分析することによって、学校評価制度の定着にともない地方の実態に応じて設定された危機管理事項に関する評価指標の全国的な傾向を明らかにする（表3参照）。

その場合、資料調査として、2018（平成30）年12月の時点で、すべての都道府県教育委員会のホームページを確認し、掲載されていた「学校評価の手引き」「学校評価ガイドライン」等を収集した。ホームページ上において学校評価基準が公表されていた25都道府県のうち、物理的危険性や心理的危険性に関する評価指標が具体的に設定されていたのは8県（青森県・岩手県・群馬県・兵庫県・島根県・山口県・高知県・宮崎県）のみであった。なお、本稿では、教育センター等における学校評価に関する実践研究については、教育行政により設定された評価指標ではないと判断して、調査対象から除いてある。

調査の結果、都道府県レベルで設定している危機管理に関する指標の設定状況については、以下のとおりであった<sup>(注10)</sup>。

第一に、物理的危険性については、青森県・群馬県・兵庫県・島根県・山口県・高知県・宮崎県において評価指標が設定されていた。このうち、物理的危険性に関する評価指標として、①施設・設備（通学路も含む）の安全管理・点検の計画的・組織的实施（6県）、②危機管理マニュアル・学校防災計画の作成と全教職員への周知（6県）、③交通事故防止や火災・地震・不審者対策・防犯等の安全教育の徹底（5県）、④行政・家庭・地域社会との連携による危機管理の推進（5県）、⑤災害時を想定した適切な避難・防災訓練等の実施（4県）、⑥緊急時における安全確保のための体制整備・役割分担（2県）、⑦教員の実践的な研修・訓練（2県）といった項目が設定されていた。このことから、物理的危険性に関する評価指標の設定については、多くの県が施設・設備の管理やマニュアルの作成といった静的な経営条件の評価にとどまっており、校内における組織体制の整備や校外の関係機関との協力体制の構築、児童生徒・教職員の危機管理に関する能力の育成といった動的な経営条件の評価はほとんどみられなかった。

第二に、心理的危険性については、群馬県・新潟県・宮崎県において評価指標が設定されるにとどまっていた。このうち、宮崎県が最も多くの指標を設定していた。すなわち、①いじめの予防と迅速な対応、②児童生徒への教育相談の実施による早期発見、③教員・児童生徒間および児童生徒相互の人間関係、④教職員のカウンセリング技術の向上を図るための研修の実施、⑤生徒指導主事・学年主任・養護教諭・スクールカウンセラー等との連携、⑥児童生徒の問題行動に関する保護者・関係機関への連絡体制といった項目が設定されていた。しかし、評価項目として、「楽しく学校に通う生徒」「相手の立場に立ってものごとを考える生徒」（群馬県）という指標を設定した場合、その評価尺度の間隔・比率が評価者（質問紙調査の場合は回答者）に委ねられており、評価結果の客観性・再現性が損なわれることになる。

その他にも、都道府県レベルの学校評価指標については、定性的な記述により評価される事例が多くみられるが、なかには定量的な数値により評価される事例もある。例えば、島根県では「中・長期目標」「短期目標（具体的施策）」「取組指標（スケジュール）」といった段階ごとの指標を作成しており、児童・生徒を対象とした「学校評価アンケート」において、肯定的な回答率70%以上を達成水準として設定している。また、「いじめのない学校づくりのための取組み」（群馬県）、「いじめ0スクール運動の実施」「いじめ生徒数の減少」（新潟県）のような直接的な指標もみられる。しかし、いじめ事案の発生件数の減少を成果として位置づけた場合、管内の学校において事件・事故の認知が遅れ、迅速かつ適切に対処されない懸念も残される。それは、昨今いじめに起因する事件・事故が発生した学校において、事実関係の把握や原因の究明が遅れていることから言えよう。

このようなことから、いじめの特殊性・複雑性に鑑みて、定量的・直接的な達成目標や評価指標を設定することの妥当性については、改めて検討されなければならない。すなわち、いじめ事案については質問紙調査によって発生件数を正確に把握することが困難であり、むしろ未然防止のために組織体制の整備状況や協力体制の構築状況といった間接的な指標を設定し、定性的に評価するほうが有効である。

表3 都道府県教育委員会の設定する学校評価基準にみられる危機管理事項の評価指標

	物理的危険性	心理的危険性
青森	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設・設備の管理・点検の適切な実施計画の作成</li> <li>・危機管理マニュアルの作成と全職員への周知</li> <li>・安全確保のための教職員の明確な役割分担</li> <li>・突発的事故時の安全確保体制の整備</li> <li>・危機に関する情報把握の体制整備</li> <li>・健康で安全な学校生活を送れるような施設・設備の安全点検の実施と安全管理の改善</li> <li>・事件・事故防止のための適切な指導計画の作成</li> <li>・学校の実情にあった防災マニュアルの整備</li> <li>・様々な場面を想定した避難方法の共通理解</li> <li>・避難場所となる関係各機関との連携</li> <li>・災害時を想定した適切な訓練等の実施</li> </ul>	
群馬	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校の施設・設備の安全性</li> <li>・交通事故防止や火災・地震・不審者対策等の安全教育の徹底</li> <li>・学校・家庭・地域の連携による交通安全指導や通学路の点検・パトロールの実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・楽しく学校に通う生徒</li> <li>・いじめのない学校づくりのための取組み</li> <li>・相手の立場に立ってものごとを考える生徒</li> </ul>
新潟		<ul style="list-style-type: none"> <li>・いじめ0スクール運動・教育相談の実施</li> <li>・いじめ・不登校・高ストレス生徒数の減少</li> </ul>
兵庫	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実効ある学校マニュアルの策定</li> <li>・家庭・地域社会等と連携した危機管理体制の推進</li> <li>・児童への防犯教育、教員の実践的な研修・訓練</li> </ul>	
島根	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校安全計画・学校防災計画の作成・実施状況</li> <li>・危機管理マニュアル等の作成・活用状況</li> <li>・安全点検の実施状況（通学路の安全点検を含む）</li> <li>・災害発生時の応急対応体制の整備状況</li> <li>・避難（防災）訓練の実施状況等</li> <li>・教職員・子どもの安全対応能力向上の取組状況</li> <li>・家庭や地域の関係機関・団体との連携状況</li> </ul>	
山口	<ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急時対応マニュアルの作成と教職員への周知</li> <li>・校内安全点検を毎月計画的に実施・改善</li> <li>・防災・防火・不審者侵入等に関する危機管理マニュアルの整備と避難・防災訓練の実施</li> <li>・教委・保護者・地域住民との連絡・協力体制整備</li> <li>・組織的・計画的な安全管理・安全点検の実施</li> </ul>	
高知	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校安全計画・学校防災計画の作成・実施状況</li> <li>・危機管理マニュアルの作成・活用状況等</li> </ul>	
宮崎	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童生徒への適切な安全指導の実施</li> <li>・活動・実験・実習棟における安全確保</li> <li>・防災・防火・不審者侵入等に対する危機管理マニュアルの整備と避難・防犯訓練の組織的・計画的実施</li> <li>・関係機関・保護者等への緊急体制の整備と全職員への周知</li> <li>・学校生活の適切な安全管理</li> <li>・施設・設備の定期的な安全点検の実施</li> <li>・補修・修理の必要な箇所に対する早急な対応</li> <li>・家庭・地域社会と連携した通学路の安全点検の定期的な実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・いじめや不登校等の問題に対する予防と積極的な取組み</li> <li>・非行等の問題への迅速な対応と解決への取組み</li> <li>・児童生徒の悩み調査や教育相談を通じた個別理解と問題の早期発見</li> <li>・教員と児童生徒、児童生徒相互の好ましい人間関係づくり</li> <li>・教職員のカウンセリング技術の向上を図るための研修の実施と、特別な配慮を要する児童生徒への理解と指導に対する積極的な取組み</li> <li>・児童生徒の悩みや不安等の状況に応じた生徒指導主事・学年主任・養護教諭・スクールカウンセラー等との連携と適切な対応</li> <li>・児童生徒に関する問題点等に関する保護者・関係機関との連絡と適切な対応</li> </ul>

(出典：各都道府県教育委員会ホームページより筆者作成)

以上、都道府県レベルの学校評価基準にみられる危機管理事項の評価指標については、学校安全や自然災害への対応といった物理的危険性に関する指標の設定が主であり、いじめ事案への対応や教育相談体制の構築といった心理的危険性に関する指標はほとんど設定されていなかった。また、評価指標が設定されている場合であっても、心理的危険性については直接的・定量的な方法により評価されている事例もあり、学校評価における指標設定の妥当性や評価可能性という点から、再考を要する。

## 5. 市町村・個別学校の学校評価票にみられる危機管理事項の評価指標

本節では、標準的な規模の自治体であるA県内の学校が公表している学校評価票を調査・分析することによって、学校評価制度の実施にともない、市町村・個別学校レベルの実態に応じて設定された危機管理事項に関する評価指標の傾向を明らかにする（表4参照）。

その場合、資料調査として、2018（平成30）年8月の時点でA県内すべての国立・公立中学校のホームページを確認し、掲載されていた学校評価票等を収集した。特に、本調査では、大容量の情報を即時かつ広範囲に伝達できるインターネットの利点に鑑みて、説明責任の確保のために情報公開が求められている義務教育のうち、より学区の広い中学校を対象とした<sup>(注11)</sup>。全調査対象（177校）のうち、自己評価結果を学校ホームページに掲載していた41校（掲載率：23.2%）について、危機管理に関する事項の評価指標の設定状況は以下のとおりであった。

第一に、物理的危険性については、①安全・安心な学校環境の整備、②施設・設備の安全管理（定期点検の実施も含む）、③健康・安全に関する自己管理の指導、④自然災害発生時における救急体制・危機管理体制の確立、⑤危機管理マニュアルの作成等に関する評価指標、⑥定期的な避難訓練・不審者対応訓練の実施（安全教育も含む）等が設定されていた。このことから、A県内の中学校の評価指標のうち、施設・設備および学校環境の整備については学校予算の規模に依拠しており、個別学校による単年度の経営改善は困難であることから、ほとんどの学校では評価指標として設定されていなかった。しかし、学校設置者に対して評価結果を報告することによって、各学校は必要な支援（予算・人事上の措置、指導主事の派遣等）を受けることもできるため、学校評価制度を活用し、施設・設備および学校環境の整備に関する評価指標を設定することは重要である。

第二に、心理的危険性については、①児童生徒の安心感の醸成、②質問紙調査を活用した実態把握・早期発見、③いじめ・問題行動の未然防止（組織的な解決能力の育成も含む）、④いじめ・偏見・差別に対する指導（人権教育も含む）、⑤保護者・児童生徒からのいじめ相談等への迅速な対応、⑥いじめ・問題行動等の発生時における情報共有と組織的対応、⑦家庭における生活指導の促進等に関する評価指標が設定されていた。このことから、標準的な規模のA県内であっても、いじめに関する学校評価指標はほとんど設定されていないことが明らかになった。しかし、政府が学校いじめ防止基本方針を策定し、学校評価制度の達成目標の一つとしていじめ防止に関する基準を設定し、継続的に評価・改善する必要性を明記していることから、各学校における評価指標の設定項目については再考が求められよう。

そして、A県内においても定量的な評価指標を設定している学校がみられた。例えば、A-2中学校では、児童生徒を対象とした「学校評価アンケート」において「いじめは、どんな理由があってもいけないことだと思うと回答する生徒を95%以上にする」という指標を設定している。この場合、いじめ事案に対する児童生徒の認識の程度と未然防止に対する有効性については関連が不明確であるため、むしろ組織的対応や連携・協力のための体制整備状況といった間接的な指標を設定し、定性的に評価する必要がある。

以上、市町村・個別学校レベルの学校評価票については、物理的危険性だけでなく心理的危険性に関する評価指標も多くみられた。政府の策定した学校いじめ防止基本方針やガイドラインが大綱化されていることから、A県内の各学校ではそれぞれの実態に応じて評価指標を設定したものと考えられる。今後は、いじめの未然防止や早期発見・解決のためには、保護者・地域社会との連携・協力体制の構築が不可欠であることから、学校の利害関係者にまで視野を拡大した評価指標の設定が求められよう。

表4 A県内における国立・公立中学校の学校評価票にみられる危機管理事項の評価指標

学校	物理的危険性	心理的危険性
A-1		いじめや偏見・差別を許さない指導をしている。保護者や生徒からのいじめ等の相談に迅速に対応している。
A-2	子どもが安心して、安全に過ごせる学校であると感じますか。健康や安全の自己管理の指導が、学校でなされていると感じますか。	悩みごとや心配ごと等を先生に相談できると感じますか。
A-3	施設の管理、生徒の受け入れ体制がしっかりしており、安心して通学させることができる。	心身の健康について、相談できる体制ができています。
B-1	生徒の安全、健康について適切な対応をしている。気象警報発令時等において、生徒の安全、安心を確保している。災害時を想定し、命を守る訓練を定期的に行っている。	人権を尊重し、生徒相互の関係を適切に指導している。
C-1		いじめや仲間はずしがなく、安心して生活している。
C-2		先生は、いじめや困ったことが起こった時に、すぐに対応してくれていますか。
D-1		お子さんと報道や学校の話から思いやりやいじめ防止に繋がるような話をするよう努めている。
E-1		いじめアンケートを有効に活用し、安心した生活ができるようにしている。
E-2	火災、地震、不審者侵入等多様な想定で命を守る訓練を、年3回実施する。	いじめは、どんな理由があってもいけないことだと思うと回答する生徒を95%以上にする。命の大切さを1週間に1回は話す。
E-3	生徒の命と健康を守る教育に努めている。	いじめや問題行動の未然防止に努めている。
F-1		正しい人権感覚を磨き、温かい人間関係を築き、からかいやちょっかい等にも目を向け、不正不合理を正しく合う自浄能力をもった集団を育成し、いじめの未然防止、早期発見等行われているか。
G-1	自然災害対応等についてのマニュアルを活用し、計画的に命を守る訓練や引き渡し訓練を実施して、生徒及び職員が危機を予知して未然に防止したり、適切に対応したりしている。	生徒が互いにおもいやりのある言動をすることが出来る指導を積み重ねるとともに、いじめを発見した場合は迅速に対応し、関係生徒及び保護者の不安や悩みが解消されている。
H-1	毎月安全点検を行い、生徒が安全で安心して生活できるように環境整備に努めています。防災対応マニュアルを作成し避難訓練や不審者対応訓練を実施しています。	
I-1	生徒にけがや病気があるとき、適切に対応している。生徒の安全・安心の確保のために保護者に対する情報提供や安全指導を行っている。	いじめや暴力のない学校づくりを行っている。困ったことや悩み等の相談によくのっている。
J-1		SOS シートの実施。相談室支援と担任・学年主任との連携強化。粘り強いコンタクトの継続。
J-2		いじめ調査やアンケートによる個々の実態把握による早期発見・早期解消を図るとともに、心のケア、ストレス対処、アサーション等に関する学びの場を設定する。
J-3		日常的な教育相談体制の確立
J-4	保小中支所と連携して引き渡し訓練や地域防災学習を協同して実施する。	
J-5	実効的な命を守る燻煙の実施と検証・改善。保小中の連携による合同防災訓練の実施。家族防災ウィークによる親子の話し合いの実施。	生徒に寄り添い、いじめの早期対応・早期発見・未然防止の徹底。定期的なアンケートや教育相談活動の実施。
K-1	学校の学習環境や施設状況。	いじめ・不登校等に対する対応。気軽に相談しやすい雰囲気。
K-2	児童生徒の心身の健康や安全面に配慮し、安全な学校づくりに努めていますか。	

(出典：各学校ホームページにおける保護者に対する平成29年度「学校評価アンケート」より筆者作成)



## 6. 本稿の成果と課題

以上の分析と考察を通して、以下のことが明らかになった。

まず、教育分野にもち込まれた多様な評価概念について、目的・方法の観点から構造的に整理・分析した。その結果、いじめ事案については、①保護者・地域社会等に対する説明責任の確保、②知事部局・教育委員会等への情報提供、③中期的・長期的な視点からの教育活動・経営活動の改善のために、間接的な評価指標を設定し、定性的な評価方法を採用することが有効であると考えられる。

このことに関連して、戦後初期日本においてアメリカの機能主義的学校経営論の影響により学校評価が試行されていた 1950 年代の基準と、新自由主義的教育改革によって学校評価が制度化された 2000 年代の基準を比較検討した。その結果、政府の学校評価制度にみられる危機管理に関する評価基準について、近年になって心理的危険性に関する基準が設定されるようになったことが明らかになった。しかし、政府の設定する学校評価基準においては、いじめ事案に関する基準は大綱的に設定されており、各自治体における具体的な指標設定に委ねられていた。

そこで、都道府県レベルにおいて設定された危機管理事項に関する評価指標の全国的な傾向を解明するために、各教育委員会のホームページ上に掲載されていた手引書・ガイドライン等を調査・分析した。その結果、物理的危険性や心理的危険性に関する評価指標が設定されていた 8 県では、学校安全や自然災害への対応等の物理的危険性に関する評価指標の設定が主であり、いじめ事案への対応や教育相談体制の構築等の心理的危険性に関する評価指標はほとんど設定されていなかった。

さらに、市町村・個別学校レベルにおいて設定された危機管理事項に関する評価指標の傾向を解明するために、標準的な規模の自治体である A 県内すべての国立・公立中学校のホームページ上に掲載されていた学校評価票等を調査・分析した。その結果、A 県内の各学校はそれぞれの実態に応じて、いじめ事案の未然防止や早期発見・解決のために、各学校の環境や経営条件に応じた保護者・地域社会との連携・協力体制の構築や、心理的な相談体制の構築、自殺予防に関する取組みについて評価指標を設定していた。

2013（平成 25）年のいじめ防止対策推進法施行や、2017（平成 29）年の学校いじめ防止基本方針改定にともない、各学校はいじめ防止のために同方針の実施状況を学校評価指標として明記することが義務化された。すなわち、危機管理に関する事項について、①未然防止のための取組み、②事件・事故発生時の迅速かつ適切な対応、③学校の利害関係者との連携・協力体制の構築等に関する目標を設定し、その達成状況を評価することが求められた。

しかし、学校組織は依然として個業構造・疎結合構造をもつことから、教員集団の組織的対応には課題があることが指摘されてきた。とりわけ、いじめ事案については、教員の裁量による学級単位での即時的・個別的な対応が行われており、各教員の情意・能力・経験に大きく依存してきた。また、学校評価の方法についても、いじめ事案の発生件数のような直接的・定量的な指標設定は、学校の「事なかれ主義」により重大な事件・事故の隠蔽にもつながる危険性をもつ。

そのため、今後は、保護者・地域社会との連携・協力体制の構築や、評価結果の活用による危機管理に関する情報共有のように、いじめ事案の未然防止や早期発見・解決のための前提となる経営条件や学校環境の状況について、間接的な評価指標の設定や定性的な評価の実施が求められる。このことについては、学校評価における指標設定の妥当性や評価可能性という点からも、再検討されなければならない。

## 脚注

- (1) 同法においては、いじめを「当該児童生徒と一定の人的関係にある他の児童生徒が行う心理的又は物理的な影響を与える行為（インターネットを通じて行われるものを含む）であって、当該行為の対象となった児童生徒が心身の苦痛を感じているもの」と定義しており、その場合「他の児童生徒が行う心理的又は物理的な影響を与える行為」により「対象生徒が心身の苦痛を感じているもの」という基準が設定された。

- (2) 同法においては、いじめが発生した場合の措置として、①いじめの事実確認、②被害児童生徒または保護者の支援、③加害児童生徒の指導または保護者への助言、④所轄警察署との連携、⑤懲戒・出席停止等の処分について明示された。
- (3) 佐古秀一「学校組織に関するルース・カップリング論についての一考察」『大阪大学人間科学部紀要』第12巻、1986、135-154頁。佐古秀一「学校組織の個業化が教育活動に及ぼす影響とその変革方略に関する実証的研究 — 個業化、協働化、統制化の比較を通して —」『鳴門教育大学研究紀要』第21巻、2006、41-54頁。
- (4) 林孝「学校評価・教員評価による学校経営の自律化の可能性と限界」『日本教育経営学会』第48号、2006、22頁。
- (5) 木岡一明「学校評価論の現状と課題 — 教育経営研究の学術性と実践性を検討する手掛かりとして —」『日本教育経営学会紀要』第34号、第一法規、1992、114-115頁。
- (6) 北川浩司(2000)「危機管理の概念 — リスクマネジメントと危機管理の融合 —」『日本セキュリティ・マネジメント学会誌』第13号、2-3頁。これまで、危機管理に関する理論的な知見が、これまで異なる文脈から別個に蓄積されたことが主な要因であると考えられる。すなわち、①経済恐慌に対する企業レベルの損失回避策としてのリスク・ヘッジ (risk hedge)、②政治的・軍事的急変に対する国家レベルの安全保障策としてのクライシス・マネジメント (crisis management) とエマージェンシー・マネジメント (emergency management)、③経済・科学技術の発展に対する個人・社会レベルのリスク社会論 (theory of risk society) である。
- (7) 山谷清志「公共部門における3つの『評価』」同編『公共部門の評価と管理』晃洋書房、2010、2-12頁。
- (8) 文部省内学校評価基準作成協議会編『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引 (試案)』実教出版、1951。学校評価の機能として、①個別学校の教育計画・教育活動を整理・改善しようとする意欲の喚起、②学校の優れた点と改善すべき点の解明、③学校の成長・向上のために必要な改善方法についての示唆を得ることが示された。また、評価方法については、①全教職員による自校の実態と望ましい目標との対比による自己評価、②客観性のある評価のために外部の訪問委員会による協同評価からなる。
- (9) 文部科学省「学校評価ガイドライン [平成28年改訂]」平成28年3月22日。学校評価の具体的な手法については、①校長のリーダーシップのもと全教職員が参加する自己評価、②評価委員会等による学校教育活動の観察・意見交換等を通じた学校関係者評価、③利害関係のない外部専門家を中心とした第三者評価によるものとされた。
- (10) 都道府県ごとの評価基準については、青森県・群馬県・宮崎県・島根県が「参考例等」として位置づけている一方、兵庫県では必須評価項目と自由評価項目を設定しており、各学校は評価項目の設定について一部拘束される。
- (11) 足立慎一・芥川祐征・棚野勝文「学校ホームページを活用した学校評価結果等の公表による説明責任の確保 — 全国実施状況調査とA県内公表実態の比較分析を中心として —」『岐阜大学教職大学院紀要』第2号、2019、19-28頁。もちろん、学校評価項目として学校危機管理に関する指標が設定されていないことが、当該学校の危機管理意識の希薄さを意味するものではない。