

博士論文（要約）

占領期日本における学校評価政策

—新制高等学校の水準保障の観点から—

福嶋 尚子

本論文の目的は、新制高等学校の水準保障のための仕組み形成の観点から、占領期日本における高等学校を対象とする学校評価政策について、その展開と特徴を明らかにするとともに、当時の学校評価政策の現代的意義を検討することである。

現代においても学校の水準確保・向上の仕組みとして学校評価は捉えられているが、そこで重点が置かれているのは、教育活動や学校経営などの質保証であり、教育条件や学習環境は相対的に軽視されてきた。日本において学校評価が国レベルの政策として採用されていたのは、21世紀に入ってから現在に至るまでと占領期の2つの時代しかないが、占領期に視点を移すと、現在の政策モデルとは異なる学校評価モデルを見いだすことができる。そのため、本論文は占領期の学校評価政策に焦点を当て、その学校の水準保障の仕組みがいかに構想されていたのかを明らかにすることを主要な課題とする。これにより、現代の学校経営領域を重視する学校評価モデルとは異なる「選択肢」を示し、学校評価にかかる固定概念を覆すことができると考えている。

第1部「戦後初期学校制度改革と水準保障」(1、2章)では、アメリカの対日教育使節団の報告書や学校教育法・高等学校設置基準の立案過程において、学校の水準保障方策がどのように構想されてきたのかを検討した。米国教育使節団報告書には、曖昧ながらも二重の学校基準を設定することにより、学校の水準保障を図るとの構想があった。学校教育法においてそれはさらに、2つの学校の水準保障の方策の組み合わせとして具体化された。第1は、学校の設置前段階における、学校の設置基準設定及び学校認可による最低限の水準の規定とその確保であり、第2に、学校の設置後段階における、補完的學校基準の設定、及びその下での管理・監督である。このように、学校教育法における学校の水準保障構想は、教育行政機関を設定・認可・管理・監督主体とする学校基準政策によって実現しようとするものであった。

こうした行政主導の学校の水準保障構想を踏まえつつも、より学校主導のそれにモデルチェンジさせようと考えたのが、民間情報教育局(CIE)中等教育班のオズボーン(Monta L. Osborne)と文部省高等教育課(1948年当時。後の中等教育課)の大照完であった。アメリカの中等学校認証システムを念頭に、オズボーンは、教育行政機関の強力な管理権の限定と、拘束力のないハンドブックによる指導助言、そして行政の手から離れた学校認証協会による学校認証システムという3つの方策の組み合わせを構想した。その第1の方策である高等学校設置基準の水準をめぐる、オズボーンと大照は、鋭く対立をした。当時としてはかなり高い教員配置基準を設定しようとする大照ら文部省・基準設定委員会に対し、それはほんの一握りの者だけが進学できる旧制高等学校の在り方を温存しようとするものだとして、オズボーンは何度も憤りを示した。しかし、高い水準の恒久基準とは別に、低い水準の暫定基準を設定し、暫定基準をクリアした学校が設置を許されるとの仕組みを適用することにより、希望者が全員進学できるだけの学校が確保されるとのことで、大照らが主張した高い教員配置基準が実現することとなった。こうして、学校設置基準には、

学科、教職員配置、施設設備という外形的な基準が定められ、教育活動や学校経営などの学校の取組の質保証方策については、その後委ねられることとなった。

第Ⅱ部「IFELにおける学校評価論の形成とその特徴」(3、4章)においては、舞台を教育長等講習(IFEL)の第4期東北大学農業班の活動に移し、学校評価構想がどのように形成されてきたのか、それはどのような特徴を持っていたのかを検討した。CIE 職業教育班のネルソン(Ivan Nelson)もまたオズボーンと同じように、アメリカの中等学校認証のシステムを日本の農業高校を対象に実現しようと考え、そのための評価基準をIFEL農業班に立案させ、その普及拡大を図ったのであった。ネルソンは農業班に対して強い指導を施し、出来上がった農業高校の学校評価の参考書『教育の協同評価』は、生徒の希望や生徒にとっての必要性が背景に退き、またネルソン自らが推進してきた農業新教育の遵守状況を評価し、その普及徹底を図る側面を含むなど問題を孕んでいた。しかし、農業高校の劣悪な環境に関して、多様な農業教育活動の特殊性に配慮しつつ一定の農業教育条件水準を明らかにする評価基準を作り上げ、教育活動を担う教師自身がそれぞれの教育活動に必要な学校基準を構想し設定する<教育条件整備要求型>の学校評価類型を提示していたともいえる。

第Ⅲ部「中等教育における学校評価構想の形成とその特徴」(5、6章)においては、再びオズボーンと大照を中心とする中等教育に舞台が戻る。高等学校設置基準を策定した後、彼らは設置基準に規定されなかった学校経営や教育活動などの望ましい質的基準を提示するハンドブックの実現に取り組んでいた。『新制中学校・新制高等学校 望ましい運営の指針』や『中学校・高等学校 管理の手引』として実現したこれらのハンドブックは、法令によって枠づけるのが望ましくない上記の事柄について、どのような方向に改善していくのが望ましいのかを示し、教職員を啓発することを役割としていた。ここで目指されていたのは、学校関係者による自発的な学校教育の質保証を求めていく仕組みだったのである。

この動きにほぼ並行する形で、ネルソンらの動向に刺激を受けつつ、オズボーンらは、高等学校設置基準立案時に構想されるもそのまま残されていた中等教育段階の学校認証構想の実現に乗り出す。当初は、アメリカと同様に、最低限の設置基準を満たした学校自身が、教育行政機関とは異なる学校認証協会を設置し、学校認証の主体・客体とも学校自身となる相互的・自治的な学校の水準向上の仕組みの実現を目指していた。しかし、オズボーンらCIEが教育政策立案から手を引き始めるにつれ、こうした構想は背景に退いていき、最終的には文部省が示した評価基準を基に地方教育行政機関が実施主体となって行う地方自治的な学校評価制度構想へとシフトしていった。こうして学校認証ではなく学校評価として具体化されたのが、『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引(試案)』である。この『試案』を参照すると、立案過程で変容したのは認証(評価)主体だけではなかったことがわかる。最も大きな問題として、最低限であるはずの高等学校設置基準が高水準過ぎたために現実にその最低基準をも満たさない学校が多数現われていたこと、また当時の財政状況が高等学校への多額の財政支出を許さなかったことから、評価基準が最低限である

はずの設置基準よりも低い水準に置かれるという矛盾した状況も生まれたことがある。このことは、裏を返せば、学校評価基準が、当時形骸化しつつあった設置基準に代替し、またそれに規定されていなかった部分について補完しようとしていたとも捉えられる。

終章では、占領期の学校評価政策の特徴と現代的意義について検討した。この学校の水準保障構想というひとまとまりの中で構想されていた学校評価は、現代の政策との対比の視点で検討すると3つの特徴を有していた。第1に、評価対象の包括性である。占領期の学校評価構想は、教育活動や学校経営のみならず、現代の政策では軽視されている教育条件や児童生徒の学習環境をも評価対象として組み入れていた。ここには、単位制や卒業要件などの教育課程基準、施設・設備・教職員配置などの教育条件基準といった、客観的に判定が容易なものから、教育・指導内容や方法、生徒活動や教育活動の成果など形式的な判定が難しいものまでが含まれていた。第2に、学校種・学科の種類による多様な評価基準である。学校種や学科の種類ごとに教育活動が異なるのは言うまでもないが、その教育活動を提供するのに必要な施設・設備・教職員などを規定する学校基準とリンクすることにより、それぞれの教育活動の特殊性・固有性に配慮した多様な評価基準が設定され得ることを想定していた。第3に、評価主体である。最終的に実現には至らなかったが、CIEはアメリカの地域認証協会のような学校認証機関を日本にも設置し、行政の手から離れて、学校教育の担い手自身を主体とする自治的な評価により、各学校がより高い水準を目指していくことを想定していた。

本論文は最後に、先行研究においては否定的にとらえられがちであった占領期学校評価政策に〈条件整備要求型〉の評価構想を見出し、そこに現代的意義を見出した。学校認証構想から学校評価政策への転換は根本的な変化であるが、占領期学校評価政策の終着点である『教育の協同評価』や『中学校・高等学校 学校評価の基準と手引（試案）』は、当初の学校認証構想の備えていた特徴をまだなお残している。それは、第1に、学校が備えるべき教育条件の具体的な水準が明示されていることであり、第2に、学校で現に働いている教員がその教育条件・水準を具体的な教育活動に即して基準化しようとしていたことであり、第3に、その水準を達成する責任を学校関係者のみならず学校設置者・教育行政機関にも負わせていたことである。こうした特徴を、本論文は〈教育条件整備要求型〉学校評価として積極的に位置付け、現代への示唆を引き出した。