

◇◇観光立国実現に向け、日本人のコミュニケーション能力向上を◇◇

最近、若者に対して「草食系男子が多い」や「海外留学や海外赴任に意欲的な日本人が少ない」など憂国的な論調が多い。そのために、若者に「もっと広い視野を持って」「新興国のようなハングリー精神を」という叱咤激励もあるが、掛け声だけですぐに状況が改善するほど甘いものではないだろう。

そもそも社会人に必要な能力として、「コミュニケーション能力」が求められることが多いが、ややもするとプレゼンテーション能力などに矮小化されることが多い。本来のコミュニケーション能力とは、バックグラウンドや意見の異なる他者に対して交渉し、相手の意思を理解するとともに自分の意思を伝え説得する能力といえよう。

しかしながら、そのような他者との交渉をしなくてもよい環境を日本社会は構築してきた。もともと、日本文化には「阿吽の呼吸ですべてを言わなくても理解せよ」や「他人の意見にあわせることが奥ゆかしい」といった共通認識があることも確かだが、それを一層進め、ネゴシエーションの場面を削ぎ落とした社会システム構築を追求してきたように思える。例えば、東京から地方都市に出張する際も、誰とも交渉せずに、移動し到着することが可能だ。ほとんどのインタラクションは自動販売機か、事務的な応対をする係員との間でしか発生しない。このような環境で育った若者に、コミュニケーション能力（＝ネゴシエーション能力）を期待するほうが困難である。世界に通用するコミュニケーション能力を獲得していくためには、日本の社会システムのなかに敢えて面倒で複雑な環境をつくるのが求められるのかもしれない。

一方、観光立国というビジョンのもと、観光庁では訪日外国人を2013年に1,500万人、将来的には3,000万人にすべく、受入環境整備を進めている。しかし、その整備が、公共交通機関や宿泊施設等での案内看板をすべて外国語表記にしてネゴシエーションの機会を最小化することを突き詰めるためだとすれば、それで訪日外国人客の満足度を高めることになるのか疑問である。

もちろん“ネゴシエーションの必要のない”日本的な環境を求めて訪日する外国人も一定数いるだろうが、日本人との交流を期待している外国人も少なくないだろう。現在は土産物等に対する執着心が強いと言われる中国人訪日客も、時代が進むにつれて人と人との交流など“ソフト”面への関心が高まっていくと考えられる。

わが国が目指す「訪日外客年間3,000万人」というのはイギリスと同水準であり、外国人が特定の観光地や施設にのみ、来訪しているような状況ではない。実現すれば、日常生活に近いところにも外国人が入り込み、特定の観光産業従事者以外の人々にも外国人とのコミュニケーションの機会が一般化することになるだろう。海外旅行を避けていたとしても、日本に居ながらにして海外渡航時に近いネゴシエーションの場面を日常的に体験するようになるかもしれない。

いずれにせよ、観光立国を実現するためには、面倒で複雑な状況を乗り越える、日本人のコミュニケーション能力の向上が必要ではないだろうか。

平成22年8月 社会産業コンサルティング部 三崎 富査雄

人口減少下における戦略的都市マネジメント

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部
副主任コンサルタント 高橋 睦

1. はじめに

人口減少社会や地球環境問題への対応が求められる中、都市分野においても都市の成長と効率化を両立する施策の検討が各地で進められている。2010年5月に発表した国土交通省の成長戦略では、「住宅・都市分野 規制改革検討リスト（成長戦略上の課題リスト）」の中で、「人と環境にやさしいまちなか居住・コンパクトシティを実現するため、市街地の拡大を前提とした制度や計画を見直す必要がある」と言及している。さらに、「I. 大都市イノベーションの創出戦略」において「③大都市の枢要地区で、従来の容積率規制に拘らず、民間事業者の都市の成長に寄与する幅広い環境貢献の取組を評価して容積率を大幅に緩和する」としており、それを受けて、国土交通省都市計画制度小委員会においても、「都市内部の有効利用と周辺部の保全を一体的に実現する仕組」の検討が行われている。

このような動きを受けて、本稿では、郊外土地利用における市街化の進展メカニズムを整理し、人口減少と縮退^{*1}を見据えた将来の都市マネジメントの方策について考察する。

2. 郊外の市街化の進展メカニズム

1) 郊外の市街化進展の現状

わが国では、都市への急激な人口集中と住宅不足に伴うスプロール開発を抑制するために、1968年に、都市計画区域制度に加えていわゆる「線引き制度」を導入し、市街化を優先的に図る地域＝市街化区域と開発を抑制する区域＝市街化調整区域を定め、市街化のコントロールを図ってきた。

しかし現実には、「線引き制度」が都市のスプロール化に対して十分に機能してきたとは言い難い。都市計画区域区分別の土地利用面積の変遷を見ると、都市計画区域内外や線引きの有無に関係なく、すべての区域区分で市街地拡散が進んでいる。特に、1991年以降、建物用地面積の増加率は、市街化区域よりも市街化調整区域や都市計画区域外のほうが高くなっている（図表1）。以上のように郊外の宅地化が進んだ結果、核都市^{*2}の約4分の1が、都市計画による土地利用コントロールの効かない都市計画区域外に存在するという状況になっている（図表2）。

*1 人口減少に伴う都市規模及び経済の縮小

*2 国土交通省「都市・地域レポート2005」において、人口10万人以上で昼夜間人口比率が1以上の都市を核都市と定義

図表1 区域区分別 建物用地面積の増加率

建物用地	合計 (1976-1997)		1976-1987		1991-1997	
	増加率	1年当たり増加率	増加率	1年当たり増加率	増加率	1年当たり増加率
都市計画区域	+42%	+2.0%	+20%	+1.8%	+16%	+2.7%
市街化区域	+44%	+2.1%	+23%	+2.1%	+13%	+2.0%
市街化調整区域	+36%	+1.7%	+14%	+1.2%	+20%	+3.3%
非線引き都市計画区域	+40%	+1.9%	+16%	+1.2%	+22%	+3.6%
都市計画区域外	+40%	+1.9%	+12%	+1.0%	+27%	+4.5%

出所) 国土交通省 国土数値情報より作成

図表2 核都市、通勤圏における都市計画区域面積

	可住地面積 (km ²)		森林面積 (km ²)	全体面積 (km ²)	
		割合			割合
核都市	2,083,028	100.00%	2,614,753	4,697,781	100.00%
- 都市計画区域内	1,548,619	74.30%	663,565	2,212,184	47.10%
- 都市計画区域外	534,409	25.70%	1,951,188	2,485,597	52.90%
通勤圏	5,213,842	100.00%	7,423,649	12,637,491	100.00%
- 都市計画区域内	3,385,643	64.90%	1,698,522	5,084,165	40.20%
- 都市計画区域外	1,828,199	35.10%	5,725,127	7,553,326	59.80%

注1) 用語の定義は、国土交通省「都市・地域レポート2005」に基づく。

核都市：2005年国勢調査に基づき、人口10万人以上で昼夜間人口比率が1以上の都市

通勤圏：核都市への通勤通学者が、全通勤通学者の5%以上または500人以上である市町村を含む圏域（核都市が20km以内に併存する場合には、連結して一つの都市圏とする）。

注2) 可住地面積は、全体の面積から森林面積をひいたものを指す。

出所) 2005年国勢調査、国土交通省 国土数値情報より作成

2) 郊外の市街化進展のメカニズムと対策の状況

郊外の市街化進展は、都市計画区域制度上の問題に加えて、社会的要因やその他の制度上の課題など、様々な要因が複雑に絡み合っている。郊外の市街化進展の主な要因として、「需要サイド（郊外への移住者、開発者）の問題」、「供給サイド（土地所有者）の問題」、「農地制度の問題」、「都市計画制度の問題」の4点から農地転用と郊外の市街化進展のメカニズムを表したのが図表3である。

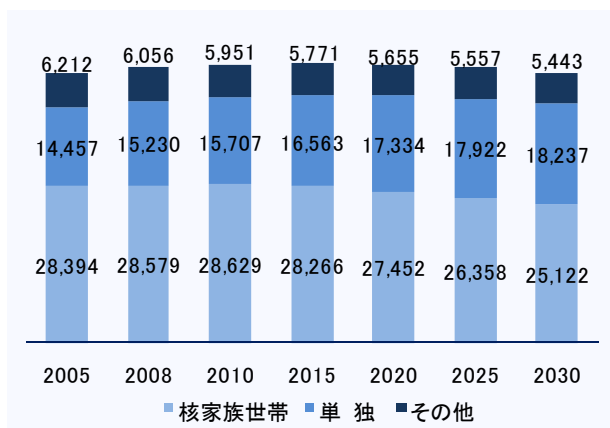
需要サイドについては、世帯数増加による宅地需要の維持、モータリゼーションによる日常圏の拡大、郊外部は中心市街地に比べて地価が相対的に低いなどにより、郊外部のほうが経済性、利便性の両面で居住の魅力が高く、郊外部での開発需要がまだまだ高いことが

挙げられる。供給サイドの問題は、緑地の中でも特に農地の問題が挙げられる。小規模かつ低収益な産業構造や、担い手不足等の構造的な問題により、営農の継続が困難となり、優良農地の農地転用や耕作放棄地が増加している。加えて、現在の仕組みでは、農政と都市計画が一体となった土地利用規制及びコントロールの手法が欠如している。都市計画制度では生産緑地以外の農地や、市街化調整区域における農地転用後の開発については、コントロールの範囲外となっている。農政サイドにおいては、農地は一筆管理が原則であり、農地制度上では面的なコントロールの実績はほとんどない。このように、個々の制度運用や相互連携が不足することで、農振除外*3、農地転用*4、さらには郊外部の無秩序な開発を抑制しきれていない。

*3 農業振興地域計画において、農用地区域に指定された農地を区域指定から除外する手続き

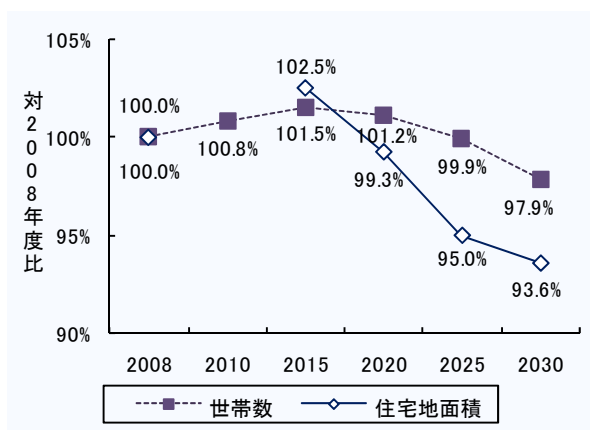
*4 農地を農地以外のものに転用すること

図表4 家族類型別一般世帯数の将来推計



出所) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計(全国推計)』(2008年3月推計)

図表5 将来の世帯数と住宅地面積の推移(対2008年度比)



出所) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計(全国推計)』(2008年3月推計)をもとに推計

図表6 1住宅あたりの敷地面積

一戸建	285.23m ²
長屋建	89.11m ²
共同住宅・その他	51.86m ²

出所) 総務省統計局『2008年住宅・土地統計調査』

図表7 郊外部で見られる弊害例

・行政コストの増大
・交通利便性・安全性の低下
・営農環境の悪化
・自然環境・景観等の悪化
・災害危険性の増加 等

3. 都市を取り巻く動きと戦略的都市マネジメントのための都市情報化のすすめ

1) 戦略的都市マネジメントの必要性

2章でまとめた郊外部における課題は、郊外の市街化進展のメカニズムで示したとおり、様々な要因が複雑にかかわりあっている。さらに、昨今、人口減少超高齢化社会、地球環境問題等への対応として、都市の低炭素化、生物多様性の確保、安心安全の実現、スマートシティ(都市の最適管理)、都市再生など、都市に求められる役割が多様化している。これまでのように、縦割り行政の中で個別に課題解決を行うのではなく、多様な社会的ニーズに応じる形で都市全体のビジョン及び戦略構築を行った上で、個々の課題に対するプランニングを行うことが必要とされる。

2) 縮退対応、低炭素社会の実現のためのGIS活用

そこで重要となるのが、都市の情報化である。2015年以降の縮退に対応しつつ、低炭素社会を実現するには、市街地をコンパクトに誘導しながら、緑地や農地の集約を図り、都市全体を効率化させることが重要と考えられる。人口減少下における都市のコンパクト化のメリットとしては、①インフラ投資やサービスの効率化による安価で効率的な行財政運営、②自動車交通依存の低下による環境負荷の低減、③土地利用の戦略的再編と有効活用による都市の魅力向上が挙げられる。しかしながら、これまで自治体においてコンパクト化の効果や必要性が概括的に指摘されることはあったが、実効性のある具体的なプランに反映した例は少なかった。その理由としては、コンパクト化による効果を定量的に検証し、具体的なアクションに結びつける手法が確立していないことが挙げられる。

今後、自治体の取り組みを加速するには、「実現可能性の評価」を鑑みたコンパクト化の必要性検証と、「即地的な機能集約・縮退の戦略検証」による将来都市像の決定により、具体的なアクションプランを作成することが求められる。それには、コンパクト化の効果を経済性、環境性、社会性（都市の魅力）などから総合的に評価し、縮退のボリュームや位置などについて即地的な検証を行った上で、具体的なアクションプランに盛り込むことを考える必要がある。

以上のような検証のツールとしては、GIS（Geographic Information System：地理情報システム）の活用が有効である。現在、都市計画では、都市計画基礎調査において都市に関する基礎的な情報の収集及び分析が行われており、GIS化も進んでいる。ただし、活用までには大きく三つの課題がある。一つ目は、多くの自治体において、GIS利活用、整備更新のための人員や予算が十分ではないことが挙げられる。多くの自治体ではGISデータを整備しただけにとどまり、即地的な分析や検証には使用していない。二つ目は、実際に収集されるデータ項目とその電子化の進捗状況が、同じ都道府県内でも市町村によって異なることである。三つ目には、国土交通省国土地理院が整備している国土数値情報、自治体各課が整備している都市計画基礎調査や森林GIS等のGISデータのフォーマットがそれぞれ異なることが挙げられる。以上がデータの効果的な活用の阻害要因であり、データの相互利用や主体間、分野間を横断的、一体的に捉える分析が困難となっている。

このような状況に対して、調査の効率化とコスト削減による負担軽減及びデータ更新の

短周期化の仕組みが必要となる。そのためにも、情報政策担当課が中心となって庁内統一的なGISデータ整備のプラットフォーム・システム及び体制やデータフォーマット、個人情報扱い、アクセス権の範囲等を含めた整備スキームを構築し、必要なデータを各課で共有することが、効率的な情報整備、さらには庁内横断的な都市戦略の検討において有効と考えられる。

3) 都市のスマート化、環境評価を踏まえた、都市のPDCAサイクルの検討

先に述べたとおり、今後、低炭素社会の実現という同じ目標のもと、郊外を含めた都市全体では土地利用の集約化による都市のコンパクト化を目指しつつ、都市中心部（インナーシティ）ではスマートシティ（都市の最適管理）や、都市開発のノーネットロス^{*5}やミティゲーションバンキング^{*6}等の環境負荷を定量的に評価し、他の手法で代替補完をするという仕組みの検討が進むと考えられる。その中では、GISによる都市全体のプランニングと、インナーシティにおける最適管理のそれぞれにおいてモニタリングと評価を行い、さらに相互が連携し、都市全体としての最適性を目指していく仕組みが構築されることが望ましい。具体的には、システム面では個々の技術革新を促しながら相互運用性を担保する、システム同士をつなぐシステムの構築であり、運用面では都市全体の二酸化炭素削減効果を継続的に把握しながら庁内横断的な取り組みを統括する推進体制の整備が必要となる。

以上のように、GISを用いた即地的な空間管理に基づく戦略構築及びプランニング、

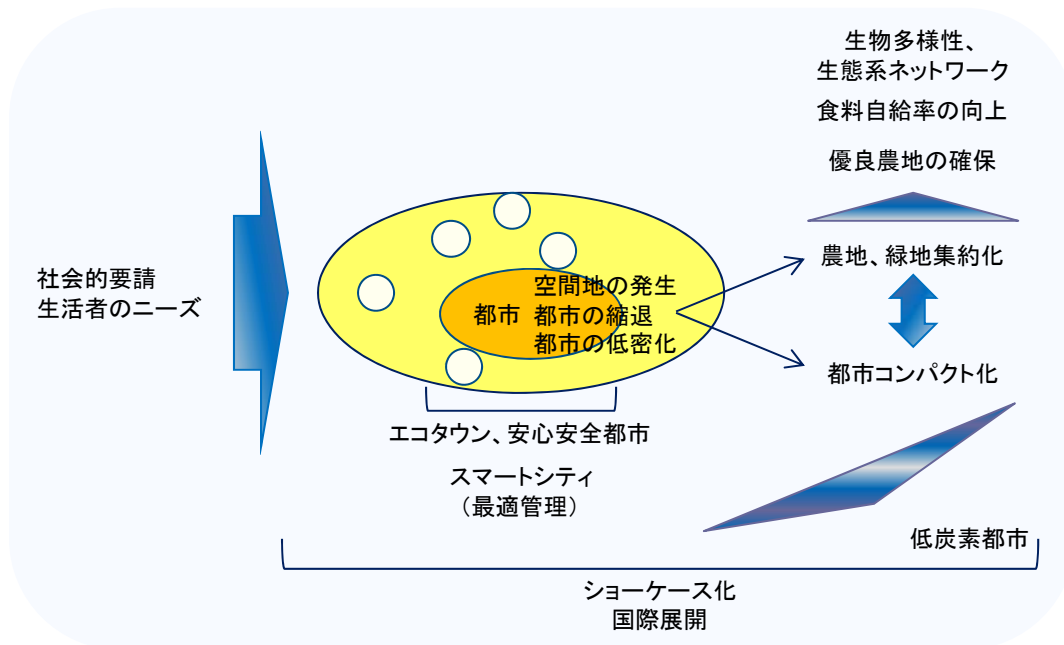
*5 No Net Loss 自然を開発する際、生物多様性への影響を回避・最小化する努力を行い、その後の影響については代償サイトでの生物多様性の復元等を行うことにより、生態系の損失を一定に保つことを目的とする政策や発想をいう。

*6 Mitigation Banking 開発等で生態系に及ぼす悪影響を緩和した際に、開発前の自然と比較して全体の量・質ともに向上した場合に、プラス分を蓄積し、債券化することをいう。

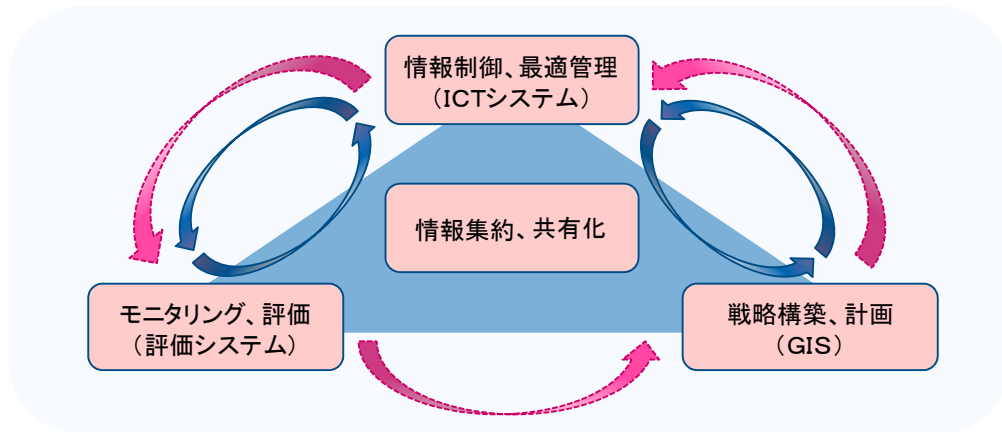
ICT（information and communication technology：情報通信技術）によるエネルギーや都市サービスの最適管理、効果のモニタリング・評価という PDCA サイクルを回すこ

とで、諸課題を解決しつつ、コンパクトな低炭素都市を実現することが可能と考える。そのための都市の情報化戦略づくりについても、検討していく必要がある。

図表 8 都市の課題とあるべき方向性



図表 9 情報化による都市マネジメントのイメージ



筆者

高橋 睦 (たかはし ちか)
 株式会社 野村総合研究所
 社会システムコンサルティング部
 副主任コンサルタント
 専門は、都市・地域政策立案支援、地域 ICT
 政策立案・実行支援、地理空間情報 など
 E-mail: c2-takahashi@nri.co.jp

学校評価を活用した組織力ある学校づくり

株式会社 野村総合研究所 社会産業コンサルティング部
主任コンサルタント 妹尾 昌俊

1. ワールドカップの熱狂から学校が学ぶもの

2010 FIFA ワールドカップ南アフリカ大会は、サッカー日本代表チームが大活躍した。記者会見で、監督や選手たちが口を揃えた「個人力ではなく組織力のサッカーの強さが証明された」、「選手だけでなく、ベンチ、監督・コーチ、スタッフがチーム一丸となった勝利」という言葉は、ワールドカップを観戦した多くの日本人の記憶に強く残っているだろう。活躍の裏には、「大会直前、選手が一堂に集まった場で本音をぶつけあい、泥臭いサッカーをやろうという意識統一がされたこと」や「メディカルスタッフが毎日尿検査まで実施して徹底したコンディション管理を行った結果、風邪をひく選手が一人もいなかったこと」などのエピソードがあり、興味深い。

翻って、学校（主に公立小中学校）はどうであろうか。私は、今回のサッカー日本代表チームから学ぶものは多いと考えている。

昨今、学校では、学力低下、学級崩壊、いじめ・不登校・ひきこもり、モンスターペアレント対策など、一筋縄ではいかない課題・問題に直面している。対策として、教職員の指導力向上、免許更新制の是非、団塊世代等の大量退職に伴う新卒採用後の質の維持など、教職員の個人力を高めるような議論が多くなされているように思う。しかし、個人力の向上と同時に必要なのは、組織力、チーム力で

ある。教職員は一人で悩みや問題を抱え込み、殻に閉じこもっていないか。学校や教育委員会が一丸となって教育の向上にあたっているといえる地域はどのくらいあるだろうか。

本稿で、提案したいのは、学校の組織力を高めようという、ごくシンプルなメッセージである。そのなかでも、組織力向上のツールとして、学校評価という仕組みをどのように活用していくかについて紹介する。

2. 学校評価とは何か*1

学校評価は、学校が組織としての計画（目標）を立て、その実行結果を評価する取り組みである。校長や個々の教職員の評価ではなく、学校の組織評価である。例えば、ある小学校において、不登校児童をある水準にまで減らすためにこういう取り組みをしたいと計画（目標）を立てる。その後、取り組みの進捗よくや結果を確認して改善策を講じる。

学校（教職員）が自己点検する「自己評価」については、2007年以降、法律上、実施が義務付けられている。自己評価の結果を活用しながら、保護者や地域住民等による評価を行う学校関係者評価については、法律上、努力義務とされている。このため、現在、全国各地で学校評価（少なくとも自己評価）の実践がなされている。

*1 本稿では2008年度と2009年度に野村総合研究所が実施した文部科学省委託調査（学校評価の好事例に関する調査）の一部を活用している。また、調査の成果として事例集を作成している。ただし、本稿の主張は筆者個人のものである。

学校評価が全国規模となった背景には、1990年代に公立学校において、学級崩壊や指導力不足教員の問題が大きくクローズアップされたことがある。国の中央教育審議会等でも信頼される学校づくりが必要と言われるようになり、そのツールの一つとして、学校評価が注目されたのである*2。

3. 学校評価の目的と現状

こうした経緯で全国展開された学校評価であるが、その目的は大きく三つある*3。第一に、学校運営や教育活動の改善に役立てること。第二に、保護者や地域住民のコミュニケーションツール（道具）、あるいは連携協力を促すツールとして活用すること。第三に、学校の設置者（教育委員会）等が学校評価の結果に応じて、支援策等を講じることにより、一定水準の教育の質を保証することである。

残念ながら、こうした目的に照らして大きく前進している学校・地域がある一方で、そうではない学校・地域も多いのが現状である。野村総合研究所では、文部科学省の調査等を通じて、全国の50を超える学校及び教育委員会と学校評価について意見交換を行い、学校からの次のような意見をよく聞いた。

- ・学校評価は手間・労力がかかるわりには効果がない。学校は評価の作業だけで疲れてしまう。
- ・学校評価を進めようとしても、教職員の理解がなかなか得られない。ある教員からは「私達には学校評価より大事なこと

がたくさんある（児童生徒と向き合うことや教材開発など）」と言われた。

- ・保護者や住民との連携・協働といっても掛け声だけで終わることが多い。

学校評価は実施すること自体が目的ではない。学校評価は、学校運営の改善等のツールであるが、これを使いこなせている学校とそうではない学校の差は大きい。両者の差はどこで生じるのか、学校運営の改善や保護者・地域とのコミュニケーションの促進といった手ごたえを感じられる学校評価とするには何が重要なのかについて、次章で紹介する。

4. 学校評価の好事例と停滞事例との分岐点

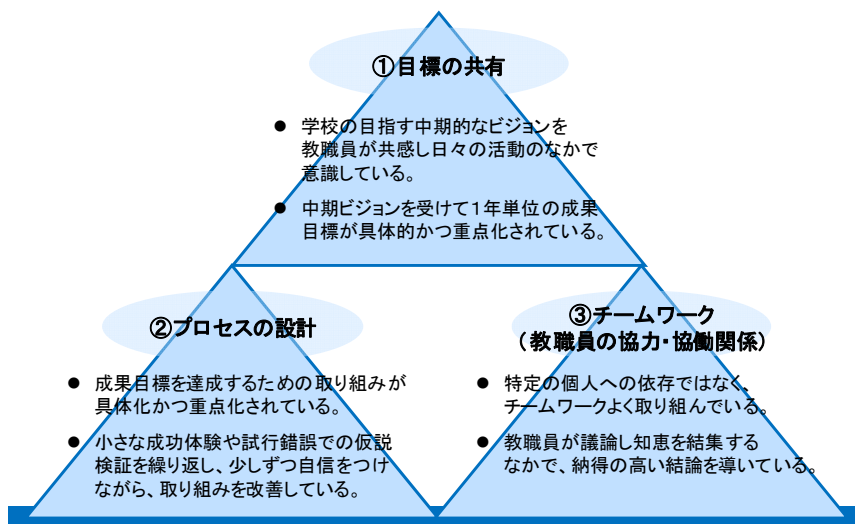
学校評価を活用できている学校・地域（以下「好事例」と呼ぶ）は、学校評価を通じて、いわゆるPDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルが回っており、学校の組織力が高まっている。停滞している学校・地域（以下「停滞事例」と呼ぶ）は、学校評価の取り組みが形式的になっているケースや、一部の教職員のみが意気込み、結果として評価疲れを起こしているケース等がある。

好事例と停滞事例の分岐点として、次の三つの視点に着目する。三つの視点がともに成立し、組織力向上に向けて三角形が支え合っているイメージが好事例（図表1）、三つの視点のいずれか一つでも不足し、三角形が崩れてしまっているイメージが停滞事例（図表2）である。

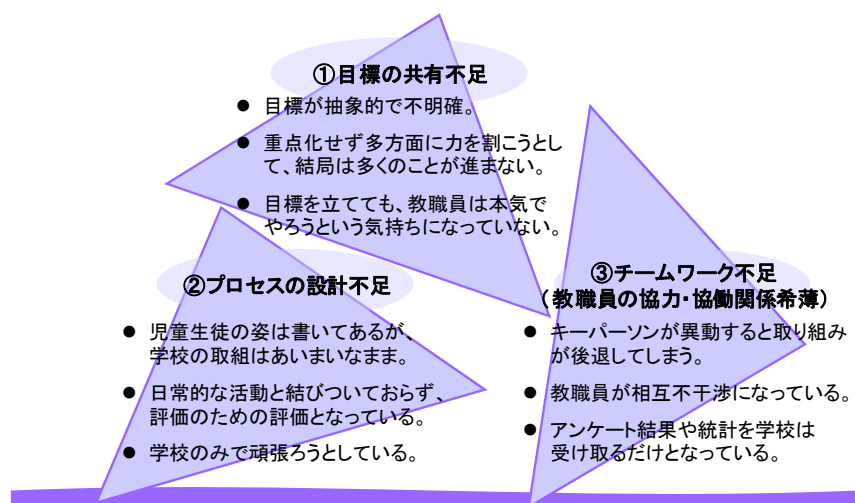
*2 木岡一明「学校評価の『問題』を読み解く」2004年

*3 文部科学省「学校評価ガイドライン」平成20年改訂

図表 1 好事例の特徴



図表 2 停滞事例の特徴



1) 目標の共有

組織力を高める最初のステップは、どのような学校を目指すのかというゴールを教職員間で共有することである。目標のベクトルが揃わなければ、難易度の高い課題を解決することは難しい。

知・徳・体の育成、学力向上など、学校は究極的な目標を掲げるのは得意である。しかし、大きな目標は校長室の壁に掲げたまま、それきりとなることも多い。目標の共有でのポイントは、3年後や1年後にどこまで到達したいのかを明確にすること、また、学力などの言葉を具体的にわかりやすくして教職員間の共通認識が持てるようにすることである。

例えば、学力向上であれば、いわゆる落ちこぼれの子を減らすことに重点を置くのか、あるいは教科書よりも高度の内容を考えさせることまで目指すのかなどについて、到達点を共有することである。

2) プロセスの設計

目標の共有がゴールを共通認識することであるのに対して、プロセスの設計は、そのゴールに至るまでの道筋（取り組み）を描くことである。例えば、基礎学力の定着を図るために、補習クラスを開設したり、教職員間で効果的な授業方法を研究したりすることなどである。停滞事例では、学校評価の計画書（自

己評価シート)に、児童・生徒のあるべき姿は記述しているが、教職員の取り組みや学校全体としての対応策を記述していないケースが多い。例えば、「本をたくさん読む子」といった成果に関する目標は記述しているが、読書を習慣付けるために学校(教職員)は何をするかについては曖昧というケースがある。計画書等では、学校が組織的(教職員共通)に重点を置いて取り組みたい内容を、具体的に設計することが重要となる。

3) チームワーク(教職員の協力・協働関係)

次に、設計したプロセスをチームワークよく取り組むことが重要である。例えば、教材開発に熱心な教員がいたとしても、それが個人の取り組みにとどまっているのか、それとも学校全体の組織としての取り組みとなっているのかが注目点である。停滞事例では、熱心だった人が異動した途端にトーンダウンす

るケースも多い。

好事例では、効果的な授業は何かについて教職員間で議論し合い、知恵・知見の共有を図っている例もある。チームワークの要素の一つとして、教職員の間には批判的でありながらも建設的なディスカッションができる関係ができていることが鍵となる。

目標の共有、プロセスの設計、チームワーク(教職員の協力・協働関係)は、学校に限らず多くの組織や日常生活のなかで、ごく当たり前のことと言えよう(図表3)。問題は、これら三点がどこまで徹底してできているかという点である。実際、サッカー日本代表チームを例にとっても、2006年のドイツ大会では宿舍の個室に閉じこもる選手が多く、今回のように選手同士で意見を闘わせることは少なかったという。今大会では目標の共有とチームワークの徹底に違いがあったようである。

図表3 三つの視点から見た類似事例

	サッカー日本代表チーム	登山	授業
①目標の共有	・ベスト4という目標 ・パス回しの華麗なサッカーではなく、守りを固めて泥臭いサッカーをやる	・どの山のどのくらいの高さまで登るか、メンバーの共通認識を持つ	・単元ごとのめあて、ねらいを明確化して、教職員と児童生徒で共有する
②プロセスの設計	・上記目標に合致した選手のスタメン起用 ・選手のコンディション管理を万全にするスタッフの取り組み	・ルート、スケジュール、ペース配分を計画する ・間違っていたら、または状況にあわせてルート変更する	・めあてに沿った授業計画やカリキュラムを作る ・子どもの反応を見ながら、授業方法を見直す
③チームワーク	・選手同士で気づいたことは伝え合う	・役割分担しながら、互いに助け合う	・授業研究等を通じて教職員間で切磋琢磨する
◎学校評価に似た機能	・戦略・戦術の検証	・地図、コンパス	・授業計画、カリキュラム

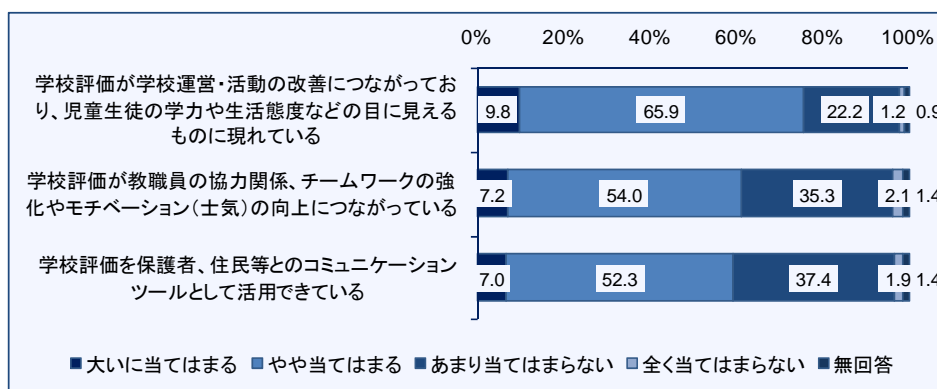
5. 学校評価の取り組み状況

三つの視点の重要性について、データからも確認する。以下は、2009年度の文部科学省主催の学校評価に関する協議会(シンポジウム)において、野村総合研究所が実施したア

ンケートから引用する*4。学校評価の成果については、6~8割の学校が肯定的な実感を持っている(図表4)。ただし、回答者の多くは国のモデル校であるため、全国的な傾向はこの結果より差し引いて考える必要がある。

*4 回答者数：全428名(校長97名(22.7%)、教頭161名(37.6%)、教務主任69名(16.1%)、その他主任19名(4.4%)、一般教諭22名(5.1%)、教育委員会職員50名(11.7%)、その他8名(1.9%)、無回答2名(0.5%) 所属機関別では、小学校226校(52.8%)、中学校139校(32.5%)、高等学校40校(9.3%)、その他23校(5.4%) なお、教育委員会については、学校評価を最も進めている学校の状況についての回答を得ている。

図表4 学校評価の成果に関する実感について (N=428)



次に、この回答結果をもとに、学校評価が学校運営・活動の改善につながっていることに、肯定的な回答をしたグループと、否定的な回答をしたグループに分けて、取り組み内容を比較した(図表5、図表6)。前述の三つの視点に分けて考察する。

1) 目標の共有

- ・改善につながっている学校では、現状分析による課題の明確化や目標の重点化を実践しているところが多い
- ・現状分析や改善策の検討の際に参考となる、定量的なデータの収集についても、成果実感別に大きな差がある

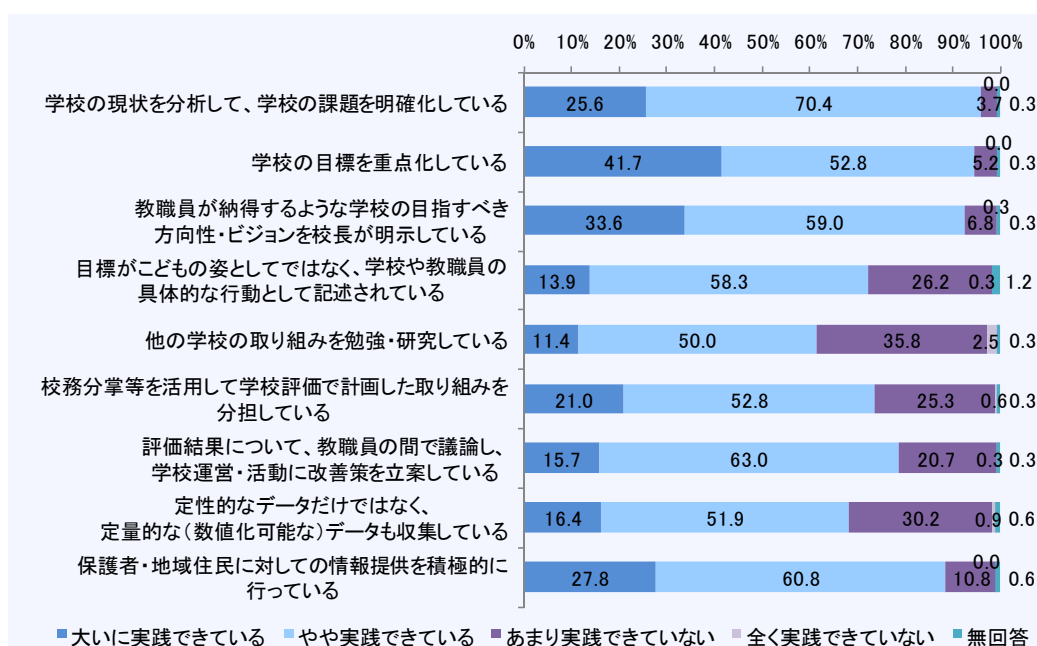
2) プロセスの設計

- ・改善につながっている学校では、学校や教職員の具体的な行動として記述できている割合が高い

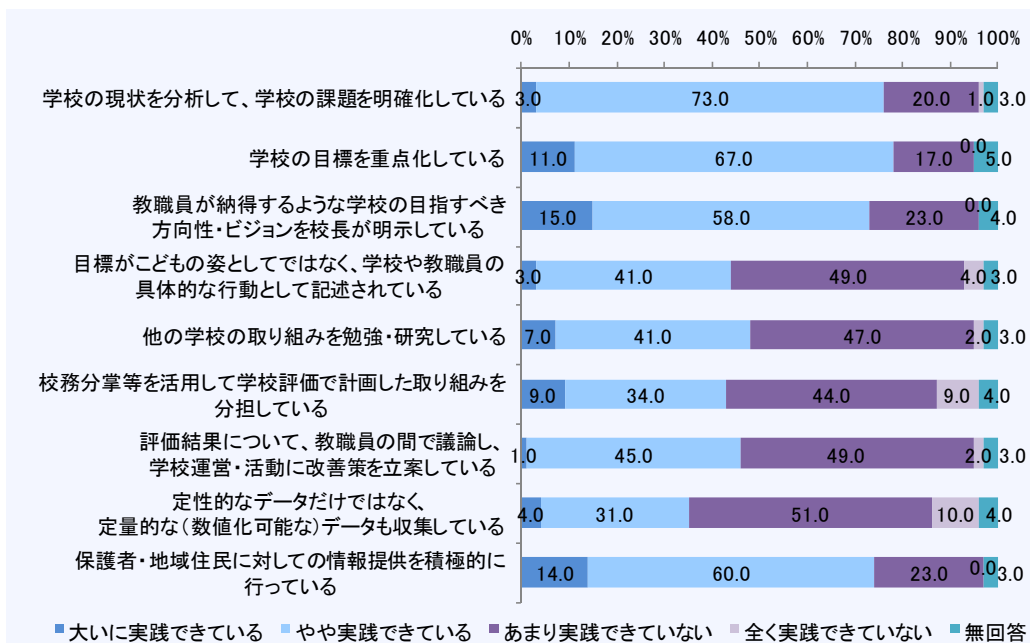
3) チームワーク

- ・改善につながっている学校では、校務分掌の活用や教職員間の議論に関する取り組みが進んでいる
- ・とりわけ、教職員間の議論に関する取り組みは、他の項目と比べても成果実感別に大きな差が見られる

図表5 成果実感別学校評価の取り組み状況
改善につながっているとの回答者 (N=324)



図表6 成果実感別学校評価の取り組み状況
改善につながっていないとの回答者 (N=100)



6. 好事例から学ぶ

事例に沿って三つの視点のポイントを具体的に紹介する。

1) 広島県福山市

① 目標の共有

福山市は市全体の目標のなかで「ばらと教育のまち」というスローガンを掲げている。その背景には、倉敷市と尾道市の大都

市が周辺にあるため、教育により特徴のあるまちづくりを進めたいという思いと危機意識がある。福山市では、市全体としての教育ビジョンを不登校児童生徒率などの指標と目標値付きで明確化している。各学校は、市全体のビジョンを踏まえたうえで、3か年の中期目標と、1か年の短期目標を立てる(図表7)。市のビジョンが明確であるため、学校においても大きなベクトルがあるうえで、目標設定ができるのである。

図表7 福山市における学校の計画書(自己評価シート)例

福山市学校教育ビジョン(3か年) ○10の具体項目(授業改善シートの確実な実施、挨拶・時間・環境の徹底等) ○指標									
学校評価シート例									
市町村目標	生目標	中期経営目標	重点	分類	短期経営目標	(中期)評価	評価項目・指標等 (△成果 △取り組み △成果と取り組みに連動)	(中期)評価	評価項目・指標等 ○ 評価項目・指標等 ○ 短期(中期)経営目標の達成状況 ◎ 改善方策
市全体の ビジョンを受け 重点化	誰か な 学 力	一人ひとりに 応じたきめ細かな 指導を充実させ、 基礎学力の定着 を図る。	★	見直し	わかる授業の意欲に努める。	B	△「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の生徒の肯定的回答率は65%以上にする。	a	□「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の1学期末の生徒の肯定的回答率は70%であり、達成率は108%である。
					わかる授業の意欲に努める。	B	△「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の生徒の肯定的回答率は65%以上にする。	a	□「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の1学期末の生徒の肯定的回答率は70%であり、達成率は108%である。
					わかる授業の意欲に努める。	B	△「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の生徒の肯定的回答率は65%以上にする。	a	□「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の1学期末の生徒の肯定的回答率は70%であり、達成率は108%である。
					わかる授業の意欲に努める。	B	△「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の生徒の肯定的回答率は65%以上にする。	a	□「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の1学期末の生徒の肯定的回答率は70%であり、達成率は108%である。
中期と短期 目標を連鎖	誰か な 学 力	一人ひとりに 応じたきめ細かな 指導を充実させ、 基礎学力の定着 を図る。	★	見直し	わかる授業の意欲に努める。	B	△「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の生徒の肯定的回答率は65%以上にする。	a	□「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の1学期末の生徒の肯定的回答率は70%であり、達成率は108%である。
					わかる授業の意欲に努める。	B	△「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の生徒の肯定的回答率は65%以上にする。	a	□「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の1学期末の生徒の肯定的回答率は70%であり、達成率は108%である。
					わかる授業の意欲に努める。	B	△「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の生徒の肯定的回答率は65%以上にする。	a	□「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の1学期末の生徒の肯定的回答率は70%であり、達成率は108%である。
					わかる授業の意欲に努める。	B	△「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の生徒の肯定的回答率は65%以上にする。	a	□「自分の考えをわかりやすく書いたり、説明したりすることができるようになった」の1学期末の生徒の肯定的回答率は70%であり、達成率は108%である。
誰か な 学 力	生活の基礎・基本 の定着をさせ、自 立と自律を図る。	生活の基礎・基本 の定着をさせ、自 立と自律を図る。	★	継続	長期欠席生徒数を前年比より10%減とする。	A	△欠席日数に前した確実な教育相談(3日程度 住、5、20日で学年担当、10、25日で 生徒指導主事、15、30日で管理職)により、 30日以上欠席者は16人以下にする。	a	□欠席日数に前した確実な教育相談(3日程度 住、5、20日で学年担当、10、25日で 生徒指導主事、15、30日で管理職)により、 30日以上欠席者は16人以下にする。
					長期欠席生徒数を前年比より10%減とする。	A	△欠席日数に前した確実な教育相談(3日程度 住、5、20日で学年担当、10、25日で 生徒指導主事、15、30日で管理職)により、 30日以上欠席者は16人以下にする。	a	□欠席日数に前した確実な教育相談(3日程度 住、5、20日で学年担当、10、25日で 生徒指導主事、15、30日で管理職)により、 30日以上欠席者は16人以下にする。
					長期欠席生徒数を前年比より10%減とする。	A	△欠席日数に前した確実な教育相談(3日程度 住、5、20日で学年担当、10、25日で 生徒指導主事、15、30日で管理職)により、 30日以上欠席者は16人以下にする。	a	□欠席日数に前した確実な教育相談(3日程度 住、5、20日で学年担当、10、25日で 生徒指導主事、15、30日で管理職)により、 30日以上欠席者は16人以下にする。
					長期欠席生徒数を前年比より10%減とする。	A	△欠席日数に前した確実な教育相談(3日程度 住、5、20日で学年担当、10、25日で 生徒指導主事、15、30日で管理職)により、 30日以上欠席者は16人以下にする。	a	□欠席日数に前した確実な教育相談(3日程度 住、5、20日で学年担当、10、25日で 生徒指導主事、15、30日で管理職)により、 30日以上欠席者は16人以下にする。
誰か な 学 力	生活の基礎・基本 の定着をさせ、自 立と自律を図る。	生活の基礎・基本 の定着をさせ、自 立と自律を図る。	★	継続	進んで挨拶・挨拶ができる 生徒の育成。	B	△教職員自らが「先手で挨拶」「挨拶場所につ く」を実施し、「自ら挨拶、挨拶ができた」 の生徒の肯定的回答率は100%にする。	b	□「先手挨拶」「挨拶場所につ く」の1学期末の教師の肯定 的返答率は100%であり、生徒は、96、2%・92%であ り、おおむね達成できた。 ◎集会で「日本一宣言」を用いさせ意識を高める。また、生徒 会とも連携させ取り組みを進める。
					進んで挨拶・挨拶ができる 生徒の育成。	B	△教職員自らが「先手で挨拶」「挨拶場所につ く」を実施し、「自ら挨拶、挨拶ができた」 の生徒の肯定的回答率は100%にする。	b	□「先手挨拶」「挨拶場所につ く」の1学期末の教師の肯定 的返答率は100%であり、生徒は、96、2%・92%であ り、おおむね達成できた。 ◎集会で「日本一宣言」を用いさせ意識を高める。また、生徒 会とも連携させ取り組みを進める。
					進んで挨拶・挨拶ができる 生徒の育成。	B	△教職員自らが「先手で挨拶」「挨拶場所につ く」を実施し、「自ら挨拶、挨拶ができた」 の生徒の肯定的回答率は100%にする。	b	□「先手挨拶」「挨拶場所につ く」の1学期末の教師の肯定 的返答率は100%であり、生徒は、96、2%・92%であ り、おおむね達成できた。 ◎集会で「日本一宣言」を用いさせ意識を高める。また、生徒 会とも連携させ取り組みを進める。
					進んで挨拶・挨拶ができる 生徒の育成。	B	△教職員自らが「先手で挨拶」「挨拶場所につ く」を実施し、「自ら挨拶、挨拶ができた」 の生徒の肯定的回答率は100%にする。	b	□「先手挨拶」「挨拶場所につ く」の1学期末の教師の肯定 的返答率は100%であり、生徒は、96、2%・92%であ り、おおむね達成できた。 ◎集会で「日本一宣言」を用いさせ意識を高める。また、生徒 会とも連携させ取り組みを進める。

②プロセスの設計

上述の計画書のうち、評価項目・指標等の欄をみると、成果に注目した目標、取り組みに注目した目標、両者に関わる目標の三種類を意識して作成するようになっている。例えば、長期欠席生徒を減らすために、学校が組織的に教育相談を実施するという取り組みが明記されている。

③チームワーク

目標設定とプロセスの設計の準備作業となる、現状分析や実態分析に教職員の参加を重視しているのが、福山市立久松台小学校である。同校においては、ビジョンを示す際には、校長や教頭のリーダーシップが重要となるが、PDCA サイクルの Check-Action の段階では、学年主任会や教科部会等が中心となる。SWOT 分析^{*5}等の手法を用いながら、教職員間で議論して重点課題や改善策を考察している。また、学力・学習状況調査の結果等統計データをもとにした振り返りも組織的に行っている。

2) 愛知県高浜市

①目標の共有

高浜市立高浜中学校は、全国に先駆けて2002年から学校評価に取り組んでいる。しかし、初めの数年間は学校運営にそれほど役立たなかったという。教職員アンケートや保護者アンケートを見て、「この項目はよい結果が出ている」、「この項目の結果は悪いが、仕方がない」など、結果のみに関心を払う教職員が多かったためである。

そこで、同校では大きく二つについて様々な工夫を行った。一つは、学校関係者評価を活用して、保護者や住民、有識者等から学校への助言・意見を引き出し、教職

員の意識改革を行ったことである。もう一つは、校長が学校の経営方針（学校目標）を明確に示し、教職員のベクトルが合うよう校内で繰り返し伝える努力を行ったことである。

②プロセスの設計・チームワーク

高浜中学校において、学校目標が徐々に具体的な取り組みにつながった例として、「落ち葉掃き隊」という校門前の清掃活動がある。これは「来校者が『また来よう』と思える対応を心がける」という目標の取り組みである。初めはある教員の個人的な活動として始まったが、生徒を巻き込んだ学校全体の取り組みに発展している。

また、授業研究においては、同校では重点テーマの一つに学力向上を挙げており、「授業研究や日々の教材研究を通して、授業力の向上を図る。シラバスによって教員・生徒が毎時間の授業の目標を明確にするとともに、毎時間の授業評価を的確に行う」ことを目標にしている。こうした目標を受けて、授業研究の方法も徐々に改善を続けてきた。最近では教職員7～8人でグループを作り、ワークショップ形式で進めている。「目標に対して効果的だった指導」、「目標に対して疑問を感じた指導」、「疑問に対しての助言・新たなアイディア」を三色の付箋を活用して、各自の持ち寄った意見・コメントを共有する。他の地域においても授業研究は多く実施されているが、褒めるだけで終わるといった例や、年配の教職員に遠慮して意見が言えないという例も少なくない。同校では、校長が示した目標と方向性を踏まえて、教職間の協力・協働関係ができる仕組みをつくっている点の特徴である。

*5 SWOT 分析 (swot analysis) とは、組織の戦略計画を検討する際に用いられる手法。SWOT は、強み (Strengths)、弱み (Weaknesses)、機会 (Opportunities)、脅威 (Threats) の略である。

3) 鳥取県岩美町

①目標の共有、チームワーク

岩美町立岩美中学校では、学校評価に取り組み始めた当初は、校長がすべての目標の項目と数値目標を立案していた。しかし、それでは教職員への浸透が難しく、校長が異動した場合に継続しないことが懸念された。現在では、校長は学校の方針、並びに具体的な目標設定に向けた考え方を示すにとどめている。それらを踏まえて、全教職員が参加し、過去の学校評価の結果を振り返りながら、議論したうえで具体的な目標設定、計画づくりを行っている。

教職員の参加では、校務分掌（例：生活部、学習部、特活部）が大きな役割を果たしている。同校によると、当初は教科の壁、学年の壁が高く、教職員の連携には苦労したという。そこで校内の校務分掌と研究組織を統合・再編成し、分掌ごとに学校全体の重点戦略目標を立案し、実行することにした。特定の教職員のみでの取り組みではなく、学校全体がチームとして取り組むこと、それによる成果が少しずつ実感されるなかで教職員のモチベーションは向上している。

②プロセスの設計

岩美中学校では、学校評価のなかで、家庭に促したいことを計画に含めている点が特徴的である。学力の向上や生活習慣の定着には、家庭での過ごし方が大きく影響する。学校評価のなかでは、家庭学習の手引きという冊子を作成して、家庭で意識してもらいたいことを情報提供・啓発する取り組みを進めている。また、家庭学習や生活習慣の状況について、宿題のチェックと学力・学習状況調査の結果を活用した確認・振り返りなどを実践している。

7. まとめ

学校評価という言葉からは「評価」（PDCAサイクルの Check）の性質や方法に注目が集まりがちである。しかし、紹介した三地域の好事例では、評価の段階に加えて、現状分析と目標設定の段階（Plan）、改善策の検討の段階（Action）、実行の段階（Do）においても、「目標の共有」、「プロセスの設計」、「チームワーク（教職員の協力・協働関係）」に関する取り組みが実践されている。

また、詳細は触れていないが、好事例では、三つの視点にかかわる各場面において、教育委員会による支援も機能している。例えば、明確な教育ビジョンの学校への提示、学校評価に関連する効果的な取り組みや改善策に関する学校への助言、教職員の協働を促す授業研究等の場の提供などである。

好事例といっても最初からうまくいったわけではないし、現状が完成形というわけではない。学校評価を活用した三つの視点にかかわる実践を継続することで、学校は組織的な改善を少しずつ進めている。

今回紹介したポイントを実践・発展させることで「学校がよくなった」と内外から認められ、胸を張る学校・地域が増えることを願っている。

筆者

妹尾 昌俊（せのお まさとし）

株式会社 野村総合研究所

社会産業コンサルティング部

主任コンサルタント

専門は、公的組織の戦略立案支援、地方分権、道州制、教育改革 など

E-mail: m-senoo@nri.co.jp