

研究論文

教員評価問題と学校経営改革

村 田 俊 明*

Problems of Teacher Evaluation as a Policy of Development of Teachers' Performance and Restructuring of School Management

Toshiaki MURATA

【要 約】

20世紀末以降の世界的市場経済化の進展は、教育をも国家戦略として巻き込むに至った。その基調が新自由主義と新保守主義であったことは言うまでもない。その動向に呼応して、それまで環境条件の整備に専念する自重さを有していた行政も改革施策メニューに沿った諸施策を矢継ぎ早に繰り出す改革期にはいった。

教育分野でも政治・行政主導の学校改善施策は、教育現場の主體的且つ創造的な過程を捨象しかねない契機、効率優先の発想に堕しかねない契機を含んでいた。この間、まず改革ありきの前提に立つて繰り出された諸施策は、教育現場に戸惑いと多忙さを強いるものとなった。2006年12月には、わが国の戦後教育の理念と方向を謳いあげた教育基本法が改正された。教育改革の進捗状況についての政策評価や結果の公表・公開の制度、実効性検証の枠組が構築されつつあることは認められるものの、その改革諸施策の方向は学校の現場にどう受けとめられたのか。

教育現場の最前線にある教師の視点から、改革施策の検証と方向の妥当性を検討する必要がある。特に教員評価の批判的検討も多くなされているが、本稿では、この間の学校経営の改革動向と教員評価の問題について検討する。

* 摂南大学教職教室

1. 新自由主義の教育政策と学校経営

中教審「今後における教育行政の在り方」(答申:1996)は、学校の自律性・主体性の確立を一つの目玉とした学校経営改革を掲げた。これは、わが国における学校経営論が最終的にめざしてきた目標でもある。つまりわが国の教育行政と学校の関係は重層構造として語られ、その重層構造論からの脱却が学校経営学の目標でもあり、行政からの相対的独立性を保持しようとの主張を含むものであった。さらに、この学校経営論は、教育専門職としての教師集団の相対的独立性を中核とする自律性論を標榜するものであったが、依然として、その「相対性」のくびきから解き放たれた理論ではなく、限界をもつものであった。

しかし、新自由主義政策が教育改革の潮流となる中で、この学校経営論は自由裁量の拡大・説明責任論、アカウントビリティ論、成果主義・市場競争原理等と連動する形で、改革の時流にのった。それは、「ゆとりの教育」につながる学校経営論でもあった。ただ「ゆとりの教育」が能力主義の考えに立脚するものであることを見抜くものではなかった。¹ 消費者意識の高まりと相まって醸成された学校選択の自由やバウチャー制などの議論を通じて、結果的に、この学校経営論は、公教育制度の運営枠を外れて、ますます私経営の側にその足場を移すかの様相を帯びた。²

また、その動向のなかで教育の成果を数値目標の形で要求する学校経営と教師の純粋な教育実践性から発想する学校経営との対立的な状況をもたらした。どのような学校経営がのぞましいのか。その答えはあきらかである。また学校という協働的な公教育組織の性格を希薄化させ、学校間に序列化と格差拡大をもたらした。競争的環境の醸成という新自由主義の主たる政策内容であったからである。このことは、学力の向上施策や教員政策としての教員評価制度の導入に象徴的に表れることとなった。

だが教育は必ずしも拙速に成果を期待できるものではない。教育とその成果は直結するものではない。教師と生徒との交流自体に、また少なくとも相当の時間を要する交流のなかにこそ、教育の意味があることを認めなければならないはずである。製造能率が製造過程の改良や新技術開発と直接結びつくような大量生産可能な工業製品と人間形成をめざす教育とを同一視することはできない。こうした思いは、教育界にある者の共通した認識である。教育の成果とは何をさすのか。教育に携わる教員の資質・能力とは何なのか。そのことを考慮しない拙速な結果だけを求める教員管理の施策、新しい教員評価制度の導入が期待する成果とは何なのかを問わなければならない。

¹ 70年代以降今日に至る教育改革は「多様化」を政策原理として、個性重視・特色づくり・魅力づくり・信頼づくりの諸施策による改革が行われてきたが、その基調は能力主義に基づくものであった。

² 学校近代化・現代化の改革を進展させるなかで、学校の文化も教師の文化も必然的に私事化の方向をたどることになったという指摘もある。紅林伸幸「協働の同僚性としての《チーム》—学校臨床社会学から」『油布佐和子編著『教師という仕事』(広田照幸監修『リーディングス 日本の教育と社会』⑮)日本図書センター、2009年、197頁

2. 教員評価と学校経営

(1) 「学校づくり」施策と学校・教員評価

わが国における学校評価研究の経緯については、1960年代半ば以降の学校経営の近代化・現代化の動向の中で、その科学化が懸案の課題であった。学校経営の科学化志向は、経営学分野の理論に学び、マネジメントサイクルにおける PDS、特に評価機能の研究を目標の具現化や目標管理と考え、学校経営の到達目標について経営診断を試みる方向に推し進めた。

学校評価導入の直接の契機は、「学校の経営責任」(accountability)を明らかにすること、そのために、年度当初に保護者や地域住民に「教育目標や教育計画」の説明や「達成状況等に関する自己評価」を実施することなどが提言されたことにある。³ さらに「自己評価」の目的について、「答申」は、学校が地域住民の信頼に応え、家庭や地域の連携協力の下で、教育活動を展開するためとした。

「教育改革国民会議」(小淵元首相の諮問機関)の「教育を変える17の提案」(2000.12.)は、「学校評価」を通学区の緩和・弾力化による学校選択の自由化のためと位置づけた。聖域なき小泉構造改革は、教育の構造改革施策として「学校の特色づくり」と「学校選択制」を推進するため、学校の教育目標や特色に関する情報提供と学校評価制度の必要性を打ち出した。その結果、「高等学校設置基準」が改訂され、自己点検・自己評価と評価結果の公表努力を求めたのである。「小・中学校設置基準」(2002.4.施行)にも同様に学校の「自己評価」の義務化と「情報の積極的な提供」の努力義務が課された。⁴ 「学校評価ガイドライン」も作成され、学校の実践を一律に評価する雰囲気を流布することとなった。⁵

教育分野の規制緩和施策として、学区制廃止と学校選択の自由、小学校段階からの習熟度別授業導入、中高一貫教育の選択的導入による学校制度の複線化などが喧伝・推進され、能力主義に基づく競争と選別への教育施策がめざされることとなった。

さらに学校と教育委員会、家庭・地域社会との連携・協力の中で、「特色ある学校づくり」と活性化、「開かれた学校づくり」と保護者・地域住民ボランティアの教育活動参加の渦が急速に拡大するに至った。ともすれば、学校の独自性は、どこにゆくのだろうかと思われる状況も生じている。学校には教育情報の公開・開示が求められることになった。何をどこまで公開できるのかをめぐる学校現場の戸惑いも見られる。「信頼ある学校づくり」の施策が展開する中で、教員評価、学校評議員制も実施に移された。保護者・地域社会との連携・支援の呼びかけがなされ、住民および学生などの素人ボランティアが教育現場にはいるようになった。取組みが一定の節度と十分な配慮の下で行われるのであれば、ボランティア学生のための教育的意味もあるが、ときには、その気まぐれに振り回されることがないわけではない。こうした状況の中で、専門職たる教師の立場は、相対的に不安定になり、教師の誇りと自信を希薄化させる懸念が生

³ 中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」1998年

⁴ 現在、「学校教育法」(2007)に学校の自己評価による学校運営の改善(第42条)、教育活動及び学校運営情報の積極的提供(第43条)、「関係者評価」(施行規則第67条)等が定められている。

⁵ 文部科学省「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」策定(2006.3.)、「学校評価ガイドライン」に改訂(2008.1.)

じている。

学校経営改革施策としての学校評価は教員評価制度と連動して、学校の教育活動の「自己点検・評価」から、本来、自制すべき個々の教員の評価という領域にふみ出してしまったのではないか。学校経営施策として、一方で教育の多様化、行政からの相対的独立性、自律性・主体性の確立をめざしながら、教員の人事管理の一元化・画一化の方向に帰したのではないか。時代や社会も大きく変わり、経済のグローバリズムの渦中に巻き込まれざるを得なくなったという背景もあるが、学校経営改革が時流にのった結果、本来の教育論や教師論から逸脱する予期せざる方向にむかったのではないか。

(2) 新しい教員人事管理による「能力開発」

学校現場では、教育にたいする消費者意識の高まりにつれて、給食費未納やモンスター・ペアレンツといわれる理不尽な保護者への対応が求められ、学校の「成果」と説明責任が求められるようになった。教員に対する指導力不足教員の問題をめぐって教員の資質・能力にたいする社会的批判の目も厳しくなった。教職員の不祥事に絡む教員の懲戒免職処分、分限処分の見直しが求められ、教職員の「能力開発」やこれまでの人事管理のあり方を問う方向にむかったのである。

教員の人事管理について、文部科学省は、「問題のある教員は教壇に立つことのないよう、都道府県教育委員会等においては、引き続き、条件附採用期間制度の厳格な運用や、指導力不足教員に対する人事管理システムの活用による分限制度の厳格な適用等に努めていくことが必要である」⁶とした。さらに文科省は、学校への信頼確保のため、教員評価の必要性を主張し、都道府県・指定都市教育委員会において、従前の勤務評定制とは異なる「新しい教員評価システムを構築・推進する」必要を述べ、「任用や給与上の措置などの処遇に評価結果の反映が重要である」としたのである。

評価が学校改善をめざす限りにおいては、教育界の納得を得るはずであったが、その矛先が個々の教員に向かうとき、教育現場には教育改善にむけた意気込みないしは緊張感とは異なる居心地の悪い空気が漂うことになる。不適格教員問題、教員の転職と地教行政法による教員の配置転換、意欲や努力が報われる評価体制、「能力開発」型と言われる新しい人事考課制度、教員評価結果の処遇への反映等が必要とされるようになった。⁷

これまでの勤務評定制に代わる新しい人事管理制度としての教員の人事考課が新しいと言われるのは、民間企業で上司が部下の社員の適性を見きわめ、職務能力開発を促す人事管理法の援用にあるとされる。この過程で能力評価の結果は、賃金や昇進の決定に反映され、一層の職務能力の向上を期待するものである。また、この過程では目標設定についての自己申告を通

⁶ 中央教育審議会（第53回）議事録・配付資料「(3) 人事管理及び教員評価の改善・充実一分限制度の厳格な適用や教員評価の処遇への反映等」：http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/05120901/002-2/020.htm

⁷ 県費負担教職員の免職及び都道府県の職への採用(「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第47条の二)参照。

じ、上司との面談を通じて納得性や客観性等に配慮する点にあるとされる。⁸

さらに文部科学省は、「大多数の教員は、教育活動や自己研鑽に熱心に取り組んでいる一方、教職に対する情熱や使命感の低下や教員としての資質能力に欠けるなど、問題を抱える教員が少なからず存在する事実もある」ことを指摘し、「信頼される学校づくり」の推進にとって、「問題ある教員を教壇に立たせない毅然とした対応」が重要であるとした。「都道府県教育委員会等においては、引き続き、条件附採用期間制度の厳格な運用や、指導力不足教員に対する人事管理システムの活用による分限制度の厳格な適用等に努める必要がある」と「教員評価」の重要性を述べている。

教員評価については、「単に査定のための評価ではなく、一人一人の能力や業績を適正に評価し、教員に意欲と自信を持たせ、育てていく評価とする」必要がある。また、「主観性や恣意性を排除し、客観性を持たせるよう、評価要素や項目の基準を明確にすることも大切である。現在、すべての都道府県・指定都市教育委員会において、新しい教員評価システムの構築が進められているが、今後、上記のような視点に留意しつつ、これらの取組を一層推進していく必要がある。また、評価の結果を、任用や給与上の措置などの処遇に適切に反映するとともに、優れた実践や高い指導力のある教員を顕彰するなどの取組を進め、社会全体に教員に対する尊敬と信頼が醸成されるような環境を培うことが重要である」とするのである。

3. 教育現場から見た教員評価・学校評価—教育調査の結果から—

(1) 教員評価に関する意見

大阪府公立小中学校校長調査（2006年）⁹によれば、「教員評価（大阪府の教職員評価・育成システム）」について、どう思うかたずねたところ、小中学校長（N=215）のうち、「教員評価は、教育を活性化させる」ことについて、「否定」意見（「そう思わない」）は42.8%で「肯定」意見（「そう思う」）37.2%を上回っていた。「教員評価を教員給与に反映させた方がよい」については、「肯定」意見（「そう思う」）は44.7%で、「否定」意見（「そう思わない」）40.0%を上回っていた。また「校長が単独で行う教員評価は適正である」については、「否定」意見（「そう思わない」）は42.8%で「肯定」意見（「そう思う」）29.3%を上回っていた。「教員評価結果の公開・公表は本人開示のみでよい」については、「肯定」意見（「そう思う」）が77.2%を占めていた。「教員評価の基準をより明確に示すべきである」についても、「肯定」意見（「そう思う」）が70.7%を占めていた。

調査結果を学校種別による教員評価に関する意見の違いをみると、「教員評価は、教育を活性化させる」「校長が単独で行う教員評価は適正である」の調査項目については、中学校長の方に「否定」意見が多いことがわかった。

⁸ 今津孝次郎『教員免許更新制を問う』（岩波ブックレットNo.753）2009年4月、55頁

⁹ 摂南大学教職教室「教育再生期における学校経営と市町村教育委員会の研究—大阪府公立小中学校長調査2006—」調査期間2006年11月7日～2006年11月30日、『摂南大学教育学研究』第4号、69頁～83頁参照

(2) 学校評価に関する意見

学校評価についてもどう思うかをたずねた。この調査¹⁰からあきらかなことは、「各教員の実践を尊重した学校評価がのぞましい」と調査回答者の81.9%の小中学校長が考えていたことである。また「学校評価は、教育活動の改善に有効である」と思うとの回答が83.7%を占めることから、学校評価の有効性は認められている。

ただ、それは、「各教員の教育実践を尊重したものがのぞましい」という前提に立つ学校評価である。さらに『学校評価基準』は義務教育の『質』保証に有効である¹¹については、回答者の60.9%が認めるものの、「標準的評価基準では、各学校の特色ある教育活動は評価できない」と考える意見が53.0%と大半を占めている。くわえて、「学校評価は、教委の責任で、全学校を対象に行うべきである」ということについては、64.7%の校長が「そう思わない」と「否定」意見を回答している。

このことから、画一的な学校評価ではなく、各教員の教育実践や各学校の特色をふまえた評価でなくてはならないと学校現場の管理職は考えていることがわかる。

学校評価の有効性は認めるものの、「学校評価は、教職員の教育活動を多忙化させている」という回答が51.6%を占めることから、学校評価については、その方法及び結果の活用の仕方に問題のあることがわかる。「評価結果が学校経営・教育活動に生かす仕組みが整っている」かどうかについても、「そう思わない」という「否定」意見が61.9%、「学校評価の結果は、教育委員会の施策に反映されている」かどうかについても、「否定」意見が76.3%を占めていた。

学校評価と教員評価に関連して、「学校評価は、教員評価のことである」かどうかについては、「そう思う」との回答は34.9%、「そう思わない」という回答が60.9%であった。つまり、学校評価と教員評価について、何らかの区別がなされるべきものであると意識されていることがわかる。「教育活動の改善に有効である」との回答や「各教員の教育実践を尊重したものがのぞましい」との回答が多くを占めることを合わせ考えると、「学校評価」に各教員の教育実践を尊重した教育改善を検証する方途への期待が読み取れる。

「学校評価によって、教職員の意欲を喚起することができる」との回答59.5%と、学校評価の効果を肯定する意見も多いが、「学校評価の結果は、教員給与等に反映させることがのぞましい」という回答は、わずか14.9%である。つまり、教員給与等への学校評価結果の反映に「否定」意見が多いのはなぜか。その理由は学校評価と教員評価は、明確に区別されるべきものであり、人事管理上の任用や特別昇給等は、純粋な教育活動改善とは関連させるべきものではないと考えているからではないか。

¹⁰ 摂南大学教職教室「教育再生期における学校経営と市町村教育委員会の研究-大阪府公立小中学校長調査2006-」調査期間2006年11月7日～2006年11月30日、『摂南大学教育学研究』第4号、69頁～83頁参照

4. 教員評価の検討と視点

「新たな教員評価制度」が人事管理上求められるようになっていられると言われる。確かに新しい制度が管理職と教員との意思疎通を企図し、組織への貢献意欲を自覚するための目論見も含まれていると思われるが、それに依らなくても、従来の懲戒あるいは分限処分を機能させれば、ほとんどは済むことである。教員の非行などの不祥事についてはその事実認定は明瞭になされるのであろうから、懲戒処分も可能である。

だが教員の「指導力量」を担保するのは誰なのか。それまでの養成・採用・研修の全体にかかわる問題でもあるのだから、教員の生涯を通じた資質・能力の向上については、慎重な検討が必要である。とくに指導力不足教員の存在が問題だと指摘されてきたが、「指導力不足」とはどのような意味なのか。それもあいまいである。¹¹ 指導力不足の認定にはかなりの慎重さが求められるなければならない。教師の専門職性や教育活動の特質などふまえる必要がある。また所属職員を直に監督する学校長の人格と組織運営の手腕に託したほうがよい問題である。

教員評価は、教員の緊張感を引き出す効果をねらったものである。教員ほどぬるま湯に浸かっている職業はないという批判である。だが、こうした批判への疑問について率直に言えば、緊張感の「質」にもかかわるが、一般にびりびりした教師の態度や姿勢が、児童・生徒によい効果をもたらすとは思えない。教員を叩けば教育の「質」が向上するという単純なものではない。のびのびと創意にあふれる教師の実践のみが、生徒の人格形成に資すると思うからである。教員として指導のあり方や姿勢に問題がある教師が全くいないわけではないし、同僚同士相互に問題点を指摘しあうむずかしさもある。だが教師個人を対象にした教員評価制度によって解決される問題でもない。評価がマイナス評価、さらには相対評価としての性格を持てば持つほど、根拠のない教師の資質・能力のランキングの深みにはまり、教育現場の雰囲気が悪化することは避けられないのではないか。

努力を積み重ね頑張っている教師も少なくない。それらの教師を一律に評価制度の対象にすること、切磋琢磨と称して成果を個人レベルの業績獲得の競争に追い込み、処遇に反映させるやり方は教育にとってどんな意味をもつのか。同僚間で検討し、互いの持ち味を生かしていくのが学校という協働体系の特質であると考えべきである。教師は、それぞれが校務分掌も異なり、担任する生徒も異なり、協働組織としての学校を支えていることを思えば、現場の教師に大幅な裁量性にゆだねるほうがよい。

¹¹ 指導力不足教員について、いくつかのケースが例示されているが、指導力とはどんな内容を含み、それが不足している問題はなぜ生じているのか等、より説得力ある説明が必要である。

5. 学校・教師選択と教員評価制度

学校選択の自由化は、希望する学校に進学したいという生徒やその保護者からの要望に応えようとする施策であった。¹² この学校選択制の基底には、能力主義の発想が含まれている。¹³ この選択制が公立学校での可能性にまで広がったとき、その能力主義は学校格差等の明瞭な形をとって現われたのである。平等性の保持を存立の根拠としてきた公立学校が、平等主義に代えて能力主義を前提としてよいかという問題が立ち現われることになった。

教育消費者からは、強い教師選択の希望ないしは要求がある。現行制度の上では、生徒や保護者が教師を自由に選択することはできない。私塾等は別として、教師選択論の現実化には到達していない。その分、教師への不満は強まることになる。くわえて説明責任 (accountability) が不十分だということになれば、教育消費者からの批判は高まらざるを得ない。その批判や不満に応える行政施策として導入されたのが教員評価制度である。

なぜ教員を評価する必要があるのか。学校では組織的に教育活動が行われている。その教育活動の「質」を高めるために、一人ひとりの教員の「資質・能力の向上」が必要だと説明される。学校評価は、学校の自己点検・評価として始まったが、やがて学校評価から、教員評価の必要性が唱えられるようになった。学校の組織評価ないしは運営評価から個々の教員評価への道筋が開かれたのである。

なぜ、このような道筋をたどることになるのか、先にふれたとおり、対外的には、学校・教員批判に応えるためである。対内的には、学校運営をめぐる組織の協働性強化のためである。いままでは、この協働性は校長の指導性 (leadership) に委ねられていた。学校は教員の大量採用の時期を迎えている。若い世代の教員が増加し、スクールリーダーの養成が急務と言われる時期でもある。その状況のもとで、学校の組織的協働化は校長の手腕にかかっているといても、簡単ではない。学校運営上、指導性の発揮がむずかしい学校もあろうし、校長権限のみで協働化が図れない学校もあるかもしれない。

また学校は、均質な教員が定型的な活動を行う組織ではない。年齢、性、担当教科、校務分掌などが異なる教員が、学校の教育目的である生徒の人的成長をめざして活動している協働体系である。教師が日々取り組んでいる活動内容も方法も異なっている。目的は同じでも、その方法には創意と工夫の多様性がある。

教員評価制度は、個々の教員が学校の教育目標との関連で設定する自身の教育目標を自己申告し、評価者である校長等とのコミュニケーションを通じてすり合わせしていくというシステムになっている。この限りでは、対話も増え、求められてきた共通理解も深まるものと思われるが、任用や給与等への反映の問題にまで言及する制度となれば、教師の専門職性を超え、反対・批判が高まるのも当然のことである。

¹² 同時に通学区域が複雑に入り組んで調整がむずかしく、行政上、自由選択に委ねる方法が現実性をもつという事情もあった。

¹³ これまでも経済的な条件等が充たされれば、希望する私立学校を選択は可能であった。

6. 教員評価制度の問題点—教師の養成の観点から—

(1) 成果主義的評価と教師を育てる評価

教師の評価について¹⁴、中教審答申は、「民間企業で行われるような成果主義的な評価はなじみにくい」という教師の職務の特殊性等に留意し、教師に「やる気と自信」を持たせる「教師を育てる評価」であることが重要だと述べ、民間企業での成果主義に基づく評価を行うことは適当ではないと指摘している。¹⁵ところが、「教員評価と処遇への反映」について、教育の「質」の向上のために「個々の教員の質の向上」が不可欠であることを認め、教員自身による教育活動の自発的な見直しと改善を可能にするよう、すでに進められている教員評価の一層の促進と教員一人ひとりについて能力や業績の適正な評価によって、教員の意欲と自信を育てていく必要性を指摘している。また任用や給与上の措置などの処遇に、評価結果の反映によって、教員の指導力や勤務実績が処遇上也報われるようにする必要性を指摘し、教員の職務の特殊性にも留意した「客観性」のある評価制度検討の重要性を認めている。さらに、チームワークによる教育指導など学校現場の特殊性を考慮した評価を検討することの重要性にも触れている。¹⁶

これらの「答申」は、教師の評価が成果主義的な評価にはなじまないものであることを認めると同時に、評価の結果を任用や給与上の措置などの処遇に反映させるように促すこと、客観性のある評価制度を検討することの重要性を指摘し、すり合わせた結果であることはわかるが、矛盾が感得される。また評価手法上の技術的客観性は担保されていない。どう評価の客観性が確保されているかなど、残された検討課題はそのままである。

また「教員一人一人の能力や業績を適正に評価し」としているが、個々の教員について能力や業績を評価するということは、「答申」が検討課題とする「学校現場の特殊性を考慮した評価」とは逆の教師の仕事の協働性を破綻に追い込む恐れがある。

すでに教員評価を実施している自治体で語られる教員評価制度の必要性の理由の一つに「指導力不足教員」問題および団塊世代教員の大量退職による大量採用期をむかえたことがある。また大量採用期の教員の資質・能力の相対的低下を危惧する社会的要請に応えるためでもあった。学力低下が生徒の問題であると同時に教員の問題として捉えられる状況があった。このように教員評価制度の導入が求められるのは、いくつか状況や理由が絡み合っていることである。したがって、あらためて問うべきは、教員評価政策が何のためであるのか。¹⁷何をもたらそうとするのかを検討することである。この場合、「教職」がどのような仕事であるのか。教師を教

¹⁴ 教員評価論の立場には、①指導力不足教員排除を目的とする教員評価論、②財政論をベースに、個々の教員の貢献度を査定する成果主義に基づく教員評価論、③教員の大量採用時代を迎えたことを背景に、教員の能力の維持向上をめざす「能力開発」型教員評価論、④教育や学校の本質論に基づき成果主義的評価はなじまないとする教員評価論に分類できる。

¹⁵ 中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する」(答申)2005年

¹⁶ 中央教育審議会「今後の教員給与の在り方について」(答申)2007年

¹⁷ その他、当然、①何を評価するのか。②何のために評価するのか。③だれが評価するのか。④いつどのような仕方でも評価するのか。⑤評価基準の客観性、妥当性が確保されているか。⑥評価の結果をどうするのか。⑦どんな効果が想定されているのか、などについての検討も必要である。

師として成長させるものは何なのか。¹⁸ 国の専門的審議機関も周知を結集して議論し方向性を検討してきていると思うが、教員評価制度は、どのような教師をもとめているのかといった検討が、さらに十分なされるほうがよい。

先にもふれてきたように、教員評価制度の導入推進論は、①適格性のない教員、指導力不足教員を教壇に立たせない。②これまでの勤務評定の制度が形骸化している。③教員の主体性に基づく「自己申告書」と「業績書」による新しい人事管理制度である。④自己の設定目標を学校の教育目標と関連づけるなど教員の意識と実践を結びつけることができる。⑤新しい人事管理制度のもとで、校長と教職員とのコミュニケーションの機会としての効果がある。⑥教員のための「能力開発」型評価である、などの理由をあげる。

これに対し、教員評価制度の導入についての批判を含んだ慎重論は、①評価結果が開示されていない。教員の能力開発に結びつかない。②教育活動の成果は時間がかかる。評価を1年という短いスパンに押し込めている。③客観性の確保が困難なことを、評価の対象にすべきではない。④十分な検証がないまま、賃金に反映すべきではない。切り離すべきである。⑤「能力開発型」と言いながら、人事管理、指導力不足教員の排除という意図からきている。企業モデル、行政モデルから生まれたもので、「子どもの学びの質」についての十分な検証が必要である。⑥学校は協働的システム、創意・工夫が命である。共同的な仕事より、自己申告の目標達成が利につながるという矛盾がある。教員を業績稼ぎに駆り立て、協働の関係を崩壊に導く。¹⁹ 教員評価の制度的ベースには、未だ評価技術的不備が残っており、その客観性や公平性などが担保されていない。「ハロー効果」による人事考課制度の心理学的なバイアスの存在が指摘されている。²⁰

また評価の結果がどう活かされるのかが判然としない。「アメ」と「ムチ」の発想だけなら、教育の場にはそぐわない。教育の近代的な発想は、一人ひとりの人間の個性にどう応ずるかというところにある。このことと私事化を安易に結びつける誤りを犯した点に教員評価制度導入の問題がある。人間の「個性」にどう応ずるかの問題を個人的利害や野心・欲望の実現とむすびつけてしまったのではないか。「個性」を「公共性」や「社会性」にむけて実現すべきものではないか。安易な成果主義の結果、方向性を誤ったと考えざるを得ない。

すなわち、教師の教育への熱意や意欲は、どこからくるものか。教員評価制度は、教師に対するインセンティブを、あたかも調教された動物モデルにアナロジーしていると思えない。トップダウンの指示でその熱意や意欲がわくのであれば、それほど簡単なことはない。たとえその方法で熱意が沸いたとしても、一時的なもので長続きはしない。教師の熱意や意欲は、「質」が異なる。教師になろうと志した最初の動機や背景はみな異なるが、それが教師として原点にあって、その後の成長の出発点となる。

¹⁸ 油布佐和子は、「教師の成長」という観点から教員評価制度の画一的な教師像を批判している。

¹⁹ 笹田茂樹「東京と教員人事考課制度に関する一考察」『油布佐和子編著『教師という仕事』(広田照幸監修『リーディングス 日本の教育と社会』⑮) 日本図書センター、2009年、150頁

²⁰ 同上書、151頁、「ハロー効果」によって、評価尺度の「中心化」と「分散化」の傾向、「寛大化」と「厳格化」の傾向などが指摘されている。

教員評価には、教員として身につけるべき「資質・能力」のメニューはあるが、「教師の成長」という視点がほとんど入っていない。教員人事管理の手段としての教員評価は、すでに完成した即戦力の教員を想定し、その枠に行政的枠づけを行うもので、あたかも将棋の駒のように、ある教師を別の教師で代替可能だという発想、場合によっては切り捨てる誤りを犯しかねない。教員評価が対象とする「資質・能力」項目が例示されている。教員の仕事を評価対象とするために断片化して捉えざるを得ない。しかし、いくら具現的に細目化を図ったところで、評価の主観性を取り除くことはできない。評価の客観性確保の問題は残ったままである。²¹

学校管理者にとっては、学校運営の効率上、学校活性化のために教員配置の適材適所や協働性に配慮しなければならず、教員評価は有効な手段になりうるかもしれないが、教師の資質・能力や教育を平板に捉え、評価した結果は、依然としてトータルな理解にはほど遠く、大して教育改善につながるとは思えないようなものである。資質・能力のチェックリスト方式の限界で、教師の成長過程に合致する積み上げ方式の工夫が求められる。

(2) 教育専門職組織における評価主体

専門職とは、その秘技术性ゆえに、素人による評価を排するものである。評価できるのは、その同僚あるいは被評価者以上に高度な知識・技術体系を有し、見識に優れた者でなければならないことは周知のとおりである。その意味では、同僚集団による評価が妥当性をもつと考えられる。いま、導入・実施されている教員評価制度では、教員の服務監督者である教育委員会及び職務上の上司である校長あるいは教頭などによる場合がほとんどである。²² 学校評価の一部としてなされている教員評価の場合には、児童・生徒あるいはその保護者が評価するようになっている。子どもが教員の授業評価する場合は、せいぜい感想や意見としての参考にする程度の扱いにとどめるのが妥当である。

学校は教育機関であって企業とは異なる。民間企業で行われている人事考課をそのままねて学校の教師に当てはめるのは無理がある。子どもや保護者の評価が、どの程度の客観性や公平性をもつものであるかに疑問がある。

また専門職組織としての学校・教師が外部の素人による評価に晒されることは、最早、専門職組織ではないことを前提とした議論になってしまう。わが国の教員養成制度は、教職の専門職性をめざす方向で、一貫した施策理念が貫いていたはずである。確かに、教職が他の専門職に比べ、未成熟な地位に止まっていることも明らかで、医師や弁護士などと比べ、専門職への道のりは遠いことも事実である。また学校や教師が他からの批判を受けやすく、傷つきやすい位置にあることも否定できない。ただ教職を社会的にどう位置づけるかということこそが問題である。教職が専門職として社会的信頼や承認が得られないような地位に留め置かれるなら、教育の衰退が生ずる。

²¹ 評価者を一次評価者・二次評価者、同僚による相互評価、第三者評価と評価視点を増やしたところで、評価の客観性は担保されえない。

²² 教師が校長等の管理職評価を行う試みもある(愛媛県松山市、2002年度開始)。朝日新聞教育取材班『教師力』朝日文庫、2004、17頁

教師の仕事は、ステレオタイプ化した仕事ではない。担当教科や担任する子どもたちも異なり、赴任先の学校も規模、地域事情等様々に異なっている。そのような状況を考慮せず、どのような評価をしても、教育改善に繋がらないことはだれの目にも明らかである。

この人事考課が、教員を個人レベルで評価するものであること、教育活動の協働的な営みを相互に改善するというねらいをもった評価には見えない。子どもの育ちと学びに関わる実践的な営みである教師の教育活動を、単年度に限定し、個々の教師を評価対象とする評価制度は、教育活動の本質から離れたものにならざるを得ない。授業評価は、同僚同士の授業研究を通して検証されるのが妥当なところである。

(3) 教師の成長論と教員評価制度

70年代以降の学校経営改革施策は、²³ 学校評価と教員評価の制度化に到達点を見出したが、この間、学校経営の基調は経済効率優先の思考モデルと行政主導の教員人事管理を支柱とする教育改革の様相を帯びることになった。学校経営は、一方で規制緩和の方向に進んだものの、経済不況による財政逼迫のおおりをうけると、一転して「成果」と「自己責任」を強く求めるようになった。学校評価の中核に教員評価を位置づけるとき、学校の教育活動の自己点検・評価から、さらには自制すべき個々の教員の評価という領域にふみ出したのである。つまり、一方で教育の多様化、行政からの相対的独立性、自律性・主体性の確立をめざしながら、教員については、それまでの専門職確立への志向を放棄して、人事管理の画一化の方向に帰した。つまり脱専門職化である。²⁴ 時代や社会も大きく変わり、経済のグローバリズムの渦中に巻き込まれざるを得ない状況もあるが、時流にのった学校経営改革は、学校現場の教師たちが望まないところに行きついてしまったのではないか。

こんにちの教員評価政策に行政のパターナリズム、つまり家父長的干渉主義を見出し、教師の成長についての行政が守るべき一線をふみ越えてしまっているとの批判がある。²⁵ 確かに非行を働く教員や適性を疑われる教員もあって、社会的批判の対象とならざるを得ないことも確かである。だがすべての教師に投網をかけるようなやり方は好ましくない。生徒と真摯にむき合っている教師も少なくないからである。

油布のいう行政のパターナリズムには、行政から見て都合のよい教員に「育てる」という発想がある。行政からする「よい教員」とは、どんな教員であろうか。さらにすべての教師にステレオタイプの教職キャリアのプランに取り組みさせるなどということがあったとすれば、各教師の歩むライフコースの多様性とは相いれないものである。また「育てる」という言い方自体に、行政のパターナリズムの発想が感じられる。²⁶

²³ 「信頼ある学校づくり」「特色ある学校づくり」「学校の活性化」等

²⁴ 市川昭午「教員の権威の失墜」『教職研修』教育開発研究所、2003年10月、115頁

²⁵ 油布佐和子「教師の成長と教員評価」(第8章) 荻谷剛彦・金子真理子編著『教員評価の社会学』岩波書店、2010年6月、164頁

²⁶ この場合、「育てる」は他動詞で主語は行政である。「育つ」は自動詞で主語は教師である。行政の役割は、教師が育つのを助成することがのぞましい。

油布は、教師の成長には「飛躍」や「飛躍」の前の「溜め」、寄り道や回り道があると指摘している。こんにちでは、教員の大量退職後を支える即戦力としての教員が求められているが、そもそも完璧な教員、教員養成における完成教育などはありえない。教育現場にある者なら、教師は日々自らの教育実践を省察し、具体的な教育や固有名詞をもった生徒の一人ひとりについて、同僚教師との協働の中で見識を形成していくものであることを経験的に知っている。教師の実践に寄り道や回り道は必然なものでこそあれ、不必要なものではない。教育専門職としての教師の成長論と教育活動の主体性と創造性の観点から、教員評価制度を見直す必要があるのではないか。

<参考文献>

- 拙稿「現代教育改革と学校評価の諸問題」『撰南大学教育学研究』第2号、撰南大学教職教室、2006年1月、21頁～34頁
- 拙稿「一部自治体・教育委員会による『教師塾』の開設と教員養成改革」『撰南大学教育学研究』第5号、2009年1月、65頁～82頁
- 荻谷剛彦・金子真理子編著『教員評価の社会学』岩波書店、2010年6月
- 今津孝次郎『教員免許更新制を問う』（岩波ブックレットNo.753）2009年4月、52頁～70頁
- 荻谷剛彦・諸田裕子・妹尾渉・金子真理子『検証 地方分権化時代の教育改革「教員評価」』（岩波ブックレットNo.752）、岩波書店、2009年3月
- 藤田英典・大桃敏行編著『学校改革』（広田照幸監修『リーディングス 日本の教育と社会』⑪）日本図書センター、2009年2月
- 油布佐和子編著『教師という仕事』（広田照幸監修『リーディングス 日本の教育と社会』⑮）日本図書センター、2009年2月
- 久富善之編著『教師の専門性とアイデンティティ 教育改革時代の国際比較調査と国際シンポジウムから』勁草書房、2009年9月
- 佐竹勝利編『こんなとき、こう臨む 教員評価・人材育成』（教職研修総合特集）教育開発研究所、平成18年7月
- 八尾坂修『新たな教員評価の導入と展開』（教職研修総合特集：読本シリーズ No.168）教育開発研究所、平成18年1月
- 勝野正章・小島優生・新堰義昭・山田功『「いい先生」は誰が決めるの？ 今、生きる ILO・ユネスコ勧告』つなん出版、2004年7月
- 勝野正章『教員評価の理念と政策 日本とイギリス』エイデル研究所、2004年8月
- 藤田英典・黒崎功・片桐芳雄・佐藤学編『教育学の最前線』（教育学年報10）世織書房、2004年3月