

イギリスの優秀教員制度と教員給与政策

東京大学 勝野 正章

The Excellent Teacher Scheme and Teacher Pay Policy in England and Wales

Masaaki KATSUNO

1. 教員給与制度

イギリス(イングランドとウェールズ)における現在の教員給与制度では、国が設定した給与体系、給与水準、昇級・昇給の基準などの枠組みのもとで教員個々の給与決定については学校(理事会)に相当程度の裁量が与えられている。全国的枠組みは関係する法令及び法規としての性格を持つ「学校教員の給与及び勤務条件に関する文書(School Teachers' Pay and Conditions Document:STPCD)」に規定されており、それぞれの学校は給与決定の方針(pay policy)を定め持つことが求められている。教員給与費を含めて、学校が自由に用途を定めることができる学校裁量予算(delegated school budget)の仕組みがこの制度の背景にある¹⁾。

1991年以来、教員給与に関する全国的枠組みは学校教員調査委員会(School Teachers' Review Body:STRB)と呼ばれる独立委員会が教育大臣からの付託(remits)に応じて毎年給与を含む勤務条件に関して調査を実施し、首相及び教育大臣に対して報告・勧告を行うという手続きを踏んで定められている²⁾。教育大臣は原則的に学校教員調査委員会の勧告を尊重するものとされており、2006年1月には2005年(第15回)勧告に基づくThe Education (School Teachers' Pay and Conditions) (No. 4) Order 2005が施行された。この2005年報告・勧告(2005年11月)の本論は以下のような9章構成となっている。

- 第1章 緒言と戦略的背景
- 第2章 労働市場の状況
- 第3章 教員給与
- 第4章 リーダーシップグループ
- 第5章 そのほかの給与事項
- 第6章 特定の教員グループ

第7章 教員の職能成長と給与上昇

第8章 教員の職業上の義務

第9章 展望

各章では統計データなどの資料、雇用者である地方教育当局や学校理事会、中央教育行政機関である教育技能省(Department for Education and Skills)、教員組合等の関係諸団体が提出した意見などを検討したうえで、第1、2、9章以外においては勧告がなされている。たとえば第3章では物価上昇率の予測や財源手当の可能性への考慮が行われた後、次のように給与改善が勧告されている。

正資格教員の標準給与表(main pay scale)及び上級給与表(upper pay scale)、非正資格教員の給与表、上級技能教員(Advanced Skills Teachers)の18ポイントからなる新たな給与表について、2006年9月及び2007年9月にそれぞれ2.5%の改善(ベースアップ、筆者注)を実施すべきである。

学校教員調査委員会による毎年の報告・勧告は「学校教員の給与及び勤務条件に関する文書」とともに教員給与政策を詳細に把握するうえで欠くことのできない重要な資料である。本稿では、2005年報告・勧告の第5章で取り上げられている優秀教員(excellent teacher)に焦点をあてるとともに近年の教員給与政策の性格について試論的に論じて、今後の検討課題を示す。

2. 優秀教員一役割・審査・任用・給与一

優秀教員制度は教育技能省、雇用者、主な教員組合が教員の報酬とインセンティブのあり方について協議

を行ってきた結果、2004年9月に締結した合意に基づいて2006年9月から実施されるものである³⁾。2000年以降は改善がみられるものの、1990年代の「教員不足」状況以来の教員給与政策は教員の採用と維持 (retention、中途退職の抑制)、そしてそれに関わるモラル向上という観点を軸に展開してきたと言える⁴⁾。2000年度からの上級給与表の新設も業績管理 (performance management) の一部として教員給与の成果主義的再編という性格を持つとともに、標準給与表では昇給が頭打ちになる中堅教員を教職に留まらせるという目的を持っていた⁵⁾。現在、上級給与表は1～3ポイント (号) しか設けられていない。昇給機会は原則的に2年に一度とされているので、2005年度以降上級給与表での昇給も頭打ちとなる教員が滞留し始めることも優秀教員制度導入の背景にあった。

優秀教員制度の細部については、本稿執筆の段階で未決定であるところも少なくない。特に審査については、2006年春に詳細が決定されて手続きが開始される予定だが、2005年9月に公表された解説文書 (Excellent Teachers Scheme: Explanatory Notes for Schools) によって、その概略は知ることができる。それによれば、優秀教員はすべての学校に置かれるものではなく、2005年12月までに教員配置見直し (staffing review) を行ったうえで職 (post) を設置するかどうかの判断はそれぞれの学校に委ねられる。優秀教員は①高度の能力と成果の水準を維持し続けること⁶⁾、②自己の職能成長に熱意を持って取り組むこと、③専門的力量的点で同僚の模範的役割モデルとなること、④学校全体における授業改善に明確な役割を持つことが求められ、より具体的には次のような職務を担うことが期待される。

- 新たに正教員資格を得た教員の導入教育 (induction)
- 他の教員に対する職務上のメンタリング (mentoring)
- 示範授業による優れた実践の共有
- 他の教員が行う計画、準備、評価の能力向上への支援
- 他の教員が行う授業が生徒に及ぼす影響評価への支援
- 授業観察の実施による業績管理の補助
- 他の教員 (「指導力不足教員 (teachers on

capability procedures)」を含む) が行う授業実践改善への支援

それぞれの学校はどのような職務をどの程度果たすかを優秀教員に求めるかを決定し、職務内容規定 (job description) を作成して公募を行うことになる。教員の任用は学校ごとに行われているので、優秀教員の任用手続きは通常の場合とほとんど同じである。ただし、応募者が既に優秀教員の審査に合格して認定証 (a letter of certificate) を付与されている者であれば即任用できるが、まだ認定されていない自校の教員 (すなわち、勤務校での「昇格」の場合) であればまず優秀教員の審査を受けなければならない。

優秀教員職への応募は教員の自主的な選択によるものとされている。応募は校長宛ての文書で行い、自分が優秀教員基準 (Excellent Teacher standards) を満たしていることを示す証拠の要約と資格要件 (entry requirements) と任用基準 (eligibility criteria) を満たしていることを示し、求人書類で要求されているその他の情報を提出する (優秀教員基準、資格要件、任用基準は本稿末尾に参考として訳出した)。校長は自校教員からの応募があった場合、上記の任用基準及び優秀教員基準を満たしているかどうか、さらにその教員の自己及び同僚教員の職能成長に対する積極的な取り組みが直接担当している児童・生徒以外にも良い影響を及ぼしているかどうかを判断する。そして、これらの条件を満たしていると判断した自校からの応募と外部からの応募について、その応募書類を外部審査 (external assessment) に送付する。

外部審査手続きの詳細はまだ確定していないが、外部審査者の役割は審査の一貫性と基準の厳格な適用を確保することであると説明されている。基準を満たしていると審査された教員には認定証が交付され、優秀教員としての任用が可能となる。基準を満たしていないと判定された教員にはその理由を付した結果が通知され、その結果に不服の場合には独立した審判を求める権限が与えられる⁷⁾。いったん認定をされれば、それ以降いつでも優秀教員としての任用が可能である。任用された優秀教員は管理職との間で新しい職責に照らして業績目標と研修・職能成長ニーズについて合意し、学校の業績管理方針に則って職務遂行の質が評価されることになる。

このような審査を経て任用される優秀教員は「他の

教員の資源 (resources) として、経験の長さや広がりや深さ、そして卓越した授業実践と高度なコーチング技術を求められる」(ただし、自校以外での教員研修やカリキュラム開発への貢献という職責=outreach functionを負わないことが上級技能教員との違いである) のであり、この制度は「最も優れた教室の実践家を対象として、そのような教員にとって上級技能教員や管理職以外のキャリア向上 (career advancement) の機会を拡大する」ものであるとされている⁹⁾。ここで言われているキャリア向上には職務内容の拡大や職責の高度化という仕事内容に関わる側面と給与処遇の両方の側面が含まれている。そこで次に優秀教員の給与についてみてみることにする。

学校教員調査委員会の2005年報告・勧告は優秀教員の給与について、全国的な枠組みとしては£35,000～£45,000という給与幅 (salary range) を設定し、その範囲内で学校が個々の優秀教員について固定額 (spot salary) として決定すべきであると勧告している⁹⁾。前年 (2004年) 報告・勧告では幅を設けず、単純に勤務地区ごとの£35,000、£35,988、£37,832、£41,475という固定額を予算編成の参考値として提案していたが、多くの関係団体がそれでは優秀教員に求められる職責と寄せられる期待に比して低過ぎるという意見を提出していた。

実際に2004年の給与統計を用いて試算を行ってみると、一般教員の最高給与額=上級給与表ポイント3を支給されている中等学校教員の場合、主任手当 (management allowances) 等の諸手当まで含めると、その70%が£35,000以上の賃金を得ていることがわかった¹⁰⁾。この割合は初等学校教員では26%、特殊学校教員では23%と低くなるものの、任用基準によって優秀教員の認定を受けるためには上級給与表ポイント3に達していることが求められるので、優秀教員になることの給与上のインセンティブは特に中等学校教員では小さく、一部の教員にしか働かない。さらに、1998年に制度が開始された上級技能教員の4分の3は£35,000以上の給与を支給されている。上級技能教員と優秀教員の職責は重複する部分が大いだが、前者の場合、認定を受けるために一般教員の給与表で最高ポイントに達している必要はない。したがって、給与面からみた時には優秀教員が「経験豊かな教員 (classroom teacher) にとって明瞭かつ魅力的なキャリア上の選択肢」¹¹⁾となる可能性はそれほど高くない

と言わざるを得ない。

学校教員調査委員会が全国的枠組みとしての給与幅の範囲内で個々の優秀教員の給与を各学校が決定する方式を勧告したのは、このような問題を認識している一方で優秀教員の給与を大幅に増額すれば学校予算にとって重い負担となることもわかっているからである。前述のように学校は地方教育当局から配当された金額の用途を自由に定めることができるが、教員給与もそこから支出しなくてはならない。給与表には初等学校教員と中等学校教員の区別がないのに、総賃金額で差が生じるのは財政的余裕に格差があるからである。従来の主任手当を廃止して、その代わりに2005年度に新設された「授業と学習に関する職責手当 (teaching and learning responsibility allowance)」についてみれば、手当支給者数は学校 (理事会) の裁量に任されており、さらに手当額も£2,306から£11,275の範囲内で決めることができる¹²⁾。特別な教育ニーズ手当 (special needs allowance) についても同様であり、これらの手当を支給可能な財政的余裕には学校間格差があることが予想できるとともに、初等学校あるいは特殊学校と中等学校との校種間格差が歴然として存在している。その原因の一つとして、たとえば5歳児童の単位額に対する11歳生徒の単位額の比が1.36というように年齢区分ごとに異なる単位額 (age-weighted pupil unit) を基にした児童・生徒数による積算が学校への配当金額の算出公式において用いられていることが考えられる¹³⁾。

3. 教員給与政策

近年、イギリスの教員給与制度は毎年のように変更されてきており、その政策は西村美香の枠組みを用いるならば人事管理政策としての側面が際立っているようにみえる¹⁴⁾。上述のように「質の高い候補者 (candidates) を学校のニーズを満たすのに十分な数だけ教職に引き寄せ、かつ教職に留まらせる」¹⁵⁾という目的は、1997年の労働党政権誕生以来一貫して教員給与政策の縦糸であり続けている。この目的に対して、本稿でとりあげた優秀教員をはじめ上級技能教員、Fast Track Teacher (1年で2ポイントずつ昇給していく、言わば「スピード出世教員」) などを新設するキャリアルートの多様化とそれに対応した給与体系の差異化を図ること、そして教員給与制度全体を成果主

義的に再編することで応じようとしてきた政策であると言える。これをよく示しているのが2004年に公表された教育技能省の五ヵ年戦略の中で「労働力(workforce)再編と歩調を合わせて給与と勤務条件のフレキシビリティを増加させることによって、『新しい専門職性』への道が拓かれる。それは児童・生徒の達成度向上に最大の貢献を成した教員、自己の職能開発に常に取り組む教員、他の教員の専門力量の向上を支援する教員にキャリアの上昇と経済的報酬が与えられるということの意味している」¹⁶⁾と述べている件である。

しかしながら前節でみたように優秀教員制度について言えば、経験豊かな教員にとってその経済的報酬としてのインセンティブ効果はそれほど大きなものではない。また、学校財政に余裕がなければ給与のフレキシビリティは絵に描いた餅に留まる。教職のキャリアルートの多様化に対応する給与体系の差異化という政策が教員のモラルを高め、優秀な教員の採用と維持に貢献しているかどうかは、成果主義的再編の影響や効果とともに¹⁷⁾、この間の教員給与制度改革に関する重要な検証課題である。なお、教員給与政策というよりも教員政策と言った方が適切であるが、優秀教員、上級技能教員の認定審査、上級給与表への昇級審査、業績管理において「優れた教員(good teacher)」の基準が続々と示されていることに注目すべきである。これらの基準には児童・生徒の達成度向上への貢献という成果主義的要素が必ず含まれている。さらにそれだけにとどまらず広く教員の職務遂行のあり方について特定の傾きを持った「新しい専門職性」を打ち出しており、その定着が教員給与制度改革によって図られるという構図がみられる。優秀教員や上級技能教員が他の教員の職能成長を支援するという方向で職務内容の拡大や職責の高度化を図ることも、またより根本的には教員政策にみられる職能成長の強調も、それらのこと自体は教員全体の専門力量の向上に役立つことではあるが、「優れた教員」についての内容的な検討抜きの評価は不十分であろう¹⁸⁾。

【参考】(ただし、いずれも仮訳)

1. 優秀教員基準(Excellent Teacher standards)

(1) 優れた結果・成果(Excellent results/outcomes)

優秀教員に申請する教員は、その授業の結果として児童・生徒がこれまでの達成度及び期待される達成度に照らして一貫した進歩を示している。高いモチベーションを持ち、熱意をもって職務に取り組み、挑戦と高い期待に積極的に応えている。一貫して高い水準の規律と行動を示している。常に親の参加を得て、その満足を獲得している。

(2) 優れた教科及び(または)専門知識(Excellent subject and/or specialist knowledge)

優秀教員に申請する教員は、その教科及び(または)専門知識を常に最新のものにしていなくてはならない。教科内容の関連性と連続性を十分に理解しており、これを活かして児童・生徒が十分に進歩するようにはなくてはならない。児童・生徒の受けとめ方や誤解をその質問や反応からすぐに理解しなくてはならない。教科または専門領域におけるICT利用について理解していなくてはならない。

(3) 優れた計画能力(Excellent ability to plan)

優秀教員に申請する教員は、個々の授業と一連の授業を明確な目標のもとで計画し、すべての児童・生徒の学習を成功に導かなければならない。授業及び宿題において、児童・生徒に高い期待を設定しなくてはならない。児童・生徒の現在及びこれまでの達成度に照らして、授業を計画しなくてはならない。

(4) 優れた教授能力、生徒管理能力、規律維持能力(Excellent ability to teach, manage pupils and maintain discipline)

優秀教員に申請する教員は、授業の目標を達成するのに最も効果的な教育方法を理解し用いなければならない。児童・生徒集団の関心をひきつけ、熱意を引き出し、課題を投げかける勤と創造性を持たなくてはならない。最大限の進歩を引き出すように質問と説明を巧みに行わなければならない。児童・生徒の読み・書き・ICT技術をそれぞれの年齢段階と背景に即して発達させなければならない。特別な教育ニーズを持つ子ども、英才児、民族的マイノリティ集団の子ども、自尊感情を欠く児童・生徒、行動障害や心理障害を持つ子どもに対し肯定的かつ焦点化された支援を行わなければならない。児童・生徒から敬意を抱かれ規律を維持し、一貫して公正でなくてはならない。

(5) 優れた評価能力 (Excellent ability to assess and evaluate)

優秀教員に申請する教員は、評価を授業の一部として活用して、児童・生徒のニーズを診断し、向上のための現実的かつ意欲的な目標を設定し、今後の授業を計画しなくてはならない。生徒の進歩、学校の目標、学校視察の結果に照らして自分の実践を評価して授業を改善しなくてはならない。

(6) 他の教員に助言を行い支援する優れた能力

(Excellent ability to advise and support other teachers)

優秀教員に申請する教員は、他の教員に対して明確なフィードバック、優れた支援、適切な助言を提供しなくてはならない。模範を示し、他の教員が授業の効果を高めるのを支援してコーチングや研修を行い、他の教員が自分の授業が児童・生徒にどのような影響を与えているか評価するのを支援できなくてはならない。授業を分析し、どうすれば改善できるかを理解できなくてはならない。学校や自分の学校以外の場所で影響を及ぼすことができるように高度な人間関係スキルを持ち、日常的な行動及び職務上の行動を通して他の教員及び生徒の役割モデルを提供しなくてはならない。時間と活動を効果的に計画し優先順位を付ける方法を知っていなくてはならない。他の教員から尊敬され、彼ら／彼女らを動機づけることができなくてはならない

2. 優秀教員の資格要件 (entry requirements)

優秀教員の審査を申請する前に、教員は次のことを示す必要がある。

- (1) 自分の職業能力を向上させていること
- (2) (他の教員に対して) 定期的にコーチングやメンタリングを行っていること
- (3) 上級給与表の適用を受けていた期間に特定の児童・生徒について明らかになったニーズに応える職務(ニーズに応えるためには何をしなくてはならないかを分析的に探求することも含む)を行い、かつそのことが自分の直接担当する児童・生徒以外にも良い影響を及ぼすほど実質的なものであったこと(たとえば、キーステージ2(11歳)を終える生徒でレベル3以下の者を対象に、そのニーズを明らかにして支援を行った結果、キーステージ3(14歳)ではレベル5に向上させることがで

きたということ)

3. 優秀教員の任用基準 (eligibility criteria)

優秀教員の職に応募するためには、教員は次の基準をすべて満たさなければならない。

- (1) 優秀教員の任用される直前に最低2年間上級給与表のポイント3の給与を受けていること
- (2) 優秀教員の職責を果たす意欲があること
- (3) (a) 優秀教員の職が空席となっている学校に勤務しているか、または (b) 既に優秀教員基準を満たすと審査されていること

註

- 1) 学校財政の仕組みについては、河野和清編『地方分権下における自律的学校の経営の構築に関する総合的研究』(多賀出版、2004年2月)所収の拙稿「イギリスの自律的学校の経営」(pp. 41～55)を参照。
- 2) 現在、学校教員調査委員会の設置、権限については2002年教育法119条から130条にかけて規定されている。また、同様の手続きは軍人、医師・歯科医、看護師その他の医療従事者、警察職員、監獄職員の給与についてもそれぞれ調査委員会が設置されて実施されている。
- 3) 最大規模の教員組合である全英教員組合(National Union of Teachers)はすべての教員の給与水準を改善すべきであるとして、優秀教員制度に反対し合意から離脱した。
- 4) School Teachers' Review Body (2005), *Fifteenth Report-2005*, Cm6663, London:TSO, par.1を参照。
- 5) 上級給与表上の昇給は標準給与表よりも厳格な業績評価の結果に基づくものとされている。さらに上級給与表への昇級には審査が必要であるが、その合格率は一貫して90%以上である。中田康彦(2005)「イギリスにおける教師の地位」堀尾輝久・浦野東洋一編著『日本の教員評価に対するILO・ユネスコ勧告』(つなん出版)、勝野正章(2003)『教員評価の理念と政策』(エイデル研究所)を参照。
- 6) 原文は単にcontinue to maintain high standardsであるが、水準(standards)の意義を補って訳出した。
- 7) その前段階の校長の判断に不服の場合も、不服申し立ての手続きが用意されている。
- 8) Excellent Teachers Scheme: Explanatory Notes for Schools, par.5～7.

- 9) £35,000～£45,000という範囲については、例外的にA帯(Band A)の給与表が適用されている場合には上限を£50,000まで引き上げることができるものとしている。現在、教員給与表は勤務地区分に応じてA帯(内ロンドン)、B帯(大ロンドン)、C帯(ロンドン郊外)、D帯(それ以外)が設定されている。
- 10) ただし、この割合は初等学校教員では26%、特殊学校教員では23%とかなり低くなる。
- 11) School Teachers・Review Body (2005), *Fifteenth Report-2005*, Cm6663, par.5.17.
- 12) 実際には職責の重さに応じて、手当額の幅が2段階に区分されている。2種手当(payment 2)が£2,306から£5,689、1種手当(payment 1)は£6,663から£11,275の幅が設定されている。
- 13) 学校への配当金額の算出公式は地方教育当局ごとに異なる。1.36という数字は学校裁量予算の仕組みが導入された直後である1990年度のある県(Northumberland)のものであり、最近の算出公式を調査しなくてはならない。小川正人編著(1996)『教育財政の政策と法制度』(エイデル研究所)「第10章現代イギリス教育改革と教育財政」を参照。
- 14) 西村美香(1999)『日本の公務員給与政策』(東京大学出版会)。人事管理政策としての性格が濃くなる以前、1987年に賃金に関して労使による団体交渉を行っていた制度を廃止して、現在まで続いている独立機関による勧告方式を採用したのは労働政策としての性格が顕著であり、また保守党政権時代の長期にわたる緊縮財政のもとで給与改善を抑制してきたことは財政政策としての側面が強かった。
- 15) Teacher Training Agency (1998) *Corporate Plan 1998-2000*, London: HMSO.
- 16) Department for Education and Skills (2004) *Five Year Strategy for Children and Learners*, Cm6272, London: TSO, p.69.
- 17) 本稿では課題として指摘するにとどまっているが、当然のことながらイギリスではDolton, P. et al. (2003) *Teacher Pay and Performance*, Bedford Way Papers, London: Institute of Education. など実証研究と理論研究の両方が現われている。
- 18) この点も課題として指摘するだけだが、拙著『教員評価の理念と政策 日本とイギリス』(エイデル研究所)では「新しい専門職性」にみられる技術主義的傾向を批判的に論じた。なお、「優れた教員」の論じられ方が政策の中でどのように変化をしてきたかについてMoore, A. (2004) *The Good Teacher: dominant discourses in teaching and teacher education*, London: Routledge Falmerを参照。