

新たな教員評価制度に関する先行研究

押田 貴久

New Teacher Evaluation System

Takahisa OSHIDA

I. はじめに

本稿は教員評価制度に関する主要な先行研究の紹介と検討をもとに、本研究プロジェクトにおける今後の課題を明らかにするものである。「教員（人事）評価」とほぼ同義で用いられるのが「勤務評定」と「人事考課」である。教員評価制度は全国の都道府県において、1950年半ばに導入され今日まで実施されている「勤務評定」、1999年以降東京都などで導入された「教員人事考課制度」、そして、2006年度から本格実施が予定される「新たな教員評価」の大きく3つの制度にわけられる。本稿では3つの制度の総体として「教員評価制度」と称することとする。

今回の科研プロジェクトでは「2004年以降の教員給与法制改編に伴う教員給与・人事政策の変容についての実証的研究」をねらいとしている。そこで、現在、全国的に導入されようとしている「新たな教員評価」制度に関する研究を主たる対象とする。そこで、それまでに至るわが国の主要な先行研究をふまえた後に、2005年末に刊行された八尾坂修編『教員人事評価と職能開発～日本と諸外国の研究～』と『新たな教員評価の導入と展開』をもとに新たな教員評価制度研究について検討を行い、今後の課題を抽出することを目的とする。

II. これまでの教員評価制度研究の概観

佐藤・松澤（2002）でも指摘されているが、教員評価に関する先行研究は①勤務評定制度の歴史的考察、②外国の教員評価制度研究の紹介、③勤務評定（教員評価制度）の内容と制度運用の検討、④教員評価自体の懐疑的・批判的検討の4つに大別できる。教員評価制度に関する代表的な著書としては、佐藤・若井編

（1992）佐藤・坂本編（1996）、佐藤編（2000）、堀尾・浦野編（2002, 2005）、勝野（2003）、八尾坂編（2005a, 2005b）がある。また、注目すべき文献としては小川（1996, 1998）、勝野（1992, 2001, 2002, 2005a）、八尾坂（2005c, 2005d）などがあげられる。なお、本研究室においては、これまでも研究室紀要第12号の小特集として「教員の評価、懲戒・分限処分、研修等の制度の関係についての調査研究（研究代表・浦野東洋一）」、第16号で「教員給与の政策と制度改革に関する比較研究—日本、アメリカ、イギリス—（研究代表・小川正人）」がある。

佐藤・若井編（1992）は「日本と主要諸外国の教員人事に関する初めての総合的な研究の成果である」と記されているとおり、1990年代までの教員人事行政研究（特に転任人事に）に関する総括が行われている。教員評価については教員人事の歴史と外国研究の中で若干紹介されている程度である。続く、佐藤・坂本編（1996）では「教員評価のあり方、その制度の変遷と現状をふまえながら、企業の人事評価や諸外国の教育評価との比較検討」がなされており、教員評価制度研究としては最初ともいえる総合的な研究である。この中で坂本はかつての勤務評定導入の経緯をふまえたうえで、問題点を再検討し、教員評価制度導入への示唆として、①行政機関と教職員団体・教師との相互理解と協力関係による実施、②現行の勤務評定の内容・方法等の技術的合理化に向けた改善への努力、③学校改善を促すための教員評価、④評価結果を人事・給与面だけでなく、資質・能力を向上させるための資料としての活用、⑤教員人事行政の抜本的改革や教員の職能成長過程に即した職務遂行基準の開発をあげている（pp. 38-39）。現在進められている新たな教員評価制度はこうした指摘をふまえ、導入されたものとなっている。

東京都の人事考課制度の導入に伴い、その是非をめぐる議論がおおくなされてきた。

佐藤編(2002)では、東京都の人事考課について理解を深めるとともに、多面的な考察をくわえ、今後の日本の勤務評定のあり方を考察している。従来の勤務評定にかわり、人事考課制度が導入された背景や東京都の人事考課制度のしくみ(業績評価や学校管理職の役割を中心に)が紹介されている。

堀尾・浦野(2002)では、東京都で導入された人事考課制度を批判的に論じている。なかでも浦野が行った意識調査(以下、浦野調査とする)は注目に値する。例えば、「人事考課制度によって教員のもっとがんばろうとする意欲が高まっているか」という設問に対して、肯定的な意見は小学校で6.9%(校長は36.2%)、中学校では9.4%(校長は33.5%)と1割にも見えない。また、「人事考課制度は教員の専門的な力量の向上(職能成長)に役立っているか」という設問に対して、肯定的な意見は小学校で6.7%(校長は40.9%)、中学校では10.8%(校長は38.2%)と非常に少ない。これまで、東京都の人事考課制度に関する実態調査は十分に行われておらず、浦野調査は先行的な調査として意義がある。

また、勝野(2003)では、イギリスやアメリカにおける教員評価の政策や研究を踏まえ、東京都の人事考課制度をはじめとするわが国の「政策としての評価」が内包する矛盾を批判的に検討しつつ、教師の専門家としての成長のための評価の理論を探求している。

東京都の人事考課制度の諸問題として、①政策形成プロセスの閉鎖性、②自己申告制度と能力開発プログラムによる管理強化、③評価結果の処遇への反映、④評価結果の本人開示と異議申し立て制度の不備、等を指摘する。そして先の浦野調査結果をもとに、「東京都の教員人事考課制度が教師の意欲と資質向上に貢献しているとはいいがたい」と否定的な見解を示す。そして勝野は「教員評価や学校評価に子ども、父母・保護者、地域社会がどのようにかかわるかという問題意識のもと、教師が同僚教師、子ども、父母・保護者、地域の人々との教育実践の目的と方法を協同的に変革していくアクションリサーチとして教育評価を理論=実践的にとらえなおすことができるのではないだろうか」と論じている。そして、こうした評価が「開かれら学校づくりとしての評価」としてオルタナティブな評価となりうるものではないかとその可能性を模索してい

る。

また、「教員評価(学校評価)が学校の教育活動に与える影響の実証的研究は喫急の課題であり、少なくとも今後の評価政策はその成果を踏まえて策定されなければならない」(p145)と教員評価の実証的研究の必要性が説かれている。これまでも東京都の人事考課をはじめ、それに連動した各教育委員会の教員人事・給与政策が教師や学校の教育活動にどのような影響をもたらしているかを示唆する実証的研究はほとんどなされていない。こうした研究状況からも勝野は別稿で「何ための教員評価であり、そのためにはどのような制度や運用が適切なのかを学術的な研究成果も参照しながら根本的に議論してからでも遅くはないのではなかろうか」と拙速な導入に対して慎重な姿勢を求めている(勝野2005a:p.41)。

Ⅲ. 新たな教員評価制度研究

東京都の人事考課制度の導入を受け、他府県においても従来の勤務評定にかわる新しい教員評価制度の検討が行われ、導入されつつある。また、文部科学省では教育改革国民会議をはじめ、公務員制度改革大綱などを踏まえ、文部科学省は、平成15年度から平成17年度までの3年間、「教員の評価に関する調査研究」を全国の都道府県・政令指定都市教育委員会に委嘱し、当初予定されていた公務員制度改革にあわせて、平成18年度からの本格実施に向けた教員の評価システムの改善に関する実践的な取組の支援を行ってきた。

このように現在、構築されつつある新しい教員評価制度の根本にある考え方について、堀(2005)は「形骸化した勤務評定制度への反省に立つとともに、教員評価を学校教育への信頼回復のための重要不可欠な手段として位置づけ、公正性・客観性・透明性の確保された評価システムを構築することで、教員の資質・能力の向上や職務に対する意欲の向上を刺激することによる学校組織の活性化と組織的教育力の充実・強化を図ろうとするものといえる」と述べる。こうした中で平成14・15年度に八尾坂修を代表とした科研費プロジェクトによる調査研究²⁾が行われた。八尾坂(2005a)はこの研究成果を総括し、まとめられたものである。また、八尾坂(2005b)は現場の教育関係者向けの解説書ではあるが、新たな教員評価制度の意義や構造、実際の

進め方、管理職の役割、結果の活用などこれから教員評価を実施する上での要点がそれぞれの論者よりわかりやすく考察が行われている。その他にも新たな教員評価制度について論じられている文献は多くあるが、本稿で実際に教員評価制度の導入にも大きな役割を果たしてきた八尾坂らの研究について取り上げることとする。

A. 八尾坂修編『教員人事評価と職能開発～日本と諸外国の研究～』

八尾坂(2005a)は、わが国における都道府県ならびに、主要国(アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、ロシア連邦、オーストラリア、中国、韓国、タンザニア)の州や都・郡市レベルにおける、①人事評価システムの基本形態、構造にかんする実証的考察、②人事評価にともなう職能開発プログラムの実態分析、③優秀な教員の処遇システムの実態、役割、機能に関する実証的研究が行われている。研究方法としては実証性を明確にするためにも文献研究とともに、日本国内、諸外国の州・市教育当局への実態調査、関連学校、教員へのインタビュー調査を実施している。

第Ⅰ部では諸外国における教員の人事評価と職能開発、第Ⅱ部では日本における教員の人事評価と職能開発について紹介がされている。第Ⅰ部の諸外国の研究では、総じてわが国の新たな教員評価制度と職能開発プログラムを構築する上で、非常に興味深いものである。特に職能開発という観点からの人事評価では、アメリカのカリフォルニア州における「同僚教員評価制度」やロシアの人事評価と能力開発の一環としての研修制度などが注目に値する。また、フランスでは指導力全般は視学官、勤務態度を校長と分離されており、評価者の多様性という面から興味深い。さらに、各国とも評価結果に対する苦情処理システムがそれぞれ確立されていることが紹介されている。この中で、佐藤博志はオーストラリア・ビクトリア州の職務実績評価の分析をもとに、東京都の人事考課制度に対する示唆として①評価結果の公開原則の確立と抗議機関の整備、②評価者である校長の任期制などによる資質・校長の力量の制度的確保、③職務実績評価の結果の定期昇給への反映、④教員の職階制と人事考課の再検討をあげている。いずれも東京都の人事考課にとどまらず、今後の教員人事・給与政策の検討に必要と思われる示唆である。

第Ⅱ部では、日本における教員評価に関する諸施策(教員評価制度の歴史的変遷、指導力不足教員問題、優秀教員評価制度、10年経験者研修制度など)がとりあげられている。

わが国の教員評価制度の変遷についてはこれまでも高橋寛人によって整理されてきた(高橋1996, 2000)。高橋は戦後の教員評価制度の歴史的変遷をまとめるとともに、現在取り組まれている新たな教員評価制度の導入を公務員制度改革との関連から論じている。その中で、まとめとして公務員と教員の評価制度の相違点(「学校経営目標・計画策定への教員の関与」と「教職が専門職である」という点)を指摘している。

八尾坂は、現在、全国の都道府県で取り組まれている「新たな教員評価制度」の具体的内容構造として、①「自己評価を生かした目標管理手法に基づく自己目標の設定」、②「評価者と批評者(評価対象者)との面談」、③「評価要素・評価項目の設定と職務との対応」、④「評価基準に照らした絶対評価と相対評価」、⑤「多面評価」、⑥「評価期間・評価時期」、⑦「評価結果のフィードバック(開示)」、⑧「苦情対応」、⑨「評価結果の人事管理(研修、人事配置、表彰制度、給与等)への活用」、⑩「評価者研修」を特色としてまとめている。各都道府県等で多少の差異はあるが、これらの要素を含んだ教員評価制度として現在、構築が進められている。

八尾坂が行った都道府県・市町村の教育長、校長の意識調査では新たな教員人事評価制度に反対する考えは少なかったとされる。これは管理者・評価者側の見解であり、浦野調査においても校長の肯定的見解は被評価者である教員に比べ、高いものであった。むしろ、時期尚早の声が3割程度あったという点に注意を払う必要がなかろうか。

露口は教師の評価システム受容を規定する要因について、校長のリーダー行動要因(公正的リーダーシップ、組織的要因(信頼関係・組織市民性)、個人的要因(職務満足・給与満足)、属性要因を設定し、計量分析を行っている。分析の結果、校長の公正的リーダーシップは、教師の評価システム受容にポジティブに影響を及ぼしている。また、教職経験年数と性別が評価システム受容に対して強い影響を及ぼしていることが検証された。教師の評価システムに対しては、ベテラン教師、女性教師による批判的態度が強くあらわれており、これは浦野調査の結果を追認するものとなっている。

佐藤晴雄は都道府県における優秀教員評価制度³⁾について、質問紙調査を行い、制度の概要とその処遇(昇給や昇進、研修など)、さらには担当者の認識などを詳細にまとめている。

これまで一部のみを取り上げてきたが、八尾坂らによる研究は、従来の勤務評定の形骸化を克服し、教職員の資質能力の向上を図るために能力と実績に基づく新たな人事評価の確立に向けた能力開発型人事評価政策の進展に資するものといえよう。

B. 八尾坂修編『新たな教員評価の導入と展開』

八尾坂(2005b)は先の八尾坂(2005a)の研究成果などをもとに、より現場の教育関係者向けに2006年度から本格的に全国的展開がなされる「新たな教員評価」の特質と進め方について、解説等がなされている。第1章では新たな教員評価の意義と構造上の課題について論じられている。第2章では教員評価の実際に焦点をあて、具体的な運用のあり方が考察されている。第3章では教員評価における学校管理職の役割について論じられている。第4章では評価結果の有効活用として、人事配置、処遇、研修の充実、表彰、管理職選考への活用、指導力不足教員への対応、免許更新制とのかかわりについて第5章では教員評価の先行事例として、東京都、神奈川県、大阪府、広島県、宮崎県の取り組みと成果と今後の課題が示されている。第6章では諸外国における教員評価の現状と課題について、日本の教員評価制度との比較を踏まえて紹介されている。

この新たな教員評価制度の正否を握る鍵として、評価の公正性・客観性・透明性・納得性の確保、さらには評価者研修の重要性については、本書でも八尾坂をはじめ、多くの論者から指摘されている。

人事考課制度の成果として、東京都では自己申告書の提出や面談の実施により、教育職員の職務への主体的な取り組みが図られるとともに、自己目標の達成度に関する評価者との共通理解を通じて、職務改善を行うことなどが定着し、また授業観察等を通じて、評価者である校長および副校長が、適切な指導助言を行い、授業改善に結びつけ、実践的な指導力の向上も図られてきているとする。神奈川県では「評価者による授業観察や面談が可能となった」「評価結果の開示により、自己の能力開発に向けた課題を把握できる」などが成果としてあげられている。大阪府では「教職員と校長

とのコミュニケーションがよりいっそう深められ目標の共通化が図られ、学校全体が一体となって動く体制づくりが進み、学校組織の活性化が図られている」「授業観察後の教職員への指導・助言などがより充実されることで、授業改善が図られるとともに教職員の資質向上につながる動きも活発化している」「校長のリーダーシップがいっそう発揮されるようになった」とする。広島県でも「学校目標に対する自らの果たす役割の明確な設定や、自らが立てた目標に向かって自主的・自発的な取り組みが図られ、管理職と教職員とのコミュニケーションが深まるなど、制度導入の意義を理解した取り組みが図られてきた」と述べられている。

教員評価の活用に関して、先行して人事考課制度を導入した東京都では、すでに給与面への反映として、成績特別昇給と普通昇給で活用しており、平成17年7月昇給期から、業績評価の第一次評価および第二次評価の総合評価がともに「C」以下の教育職員について、普通昇給の3月延伸が実施されている。また、昇任、異動等へも人材情報として活用が行われている。

本書で小川が「東京都のような業績給政策が、教職員の意識や職務遂行、学校経営のうえにどのような結果を生み出しているかについても、関係者の意識調査以上の調査研究がないため、現段階でその政策の成果や問題点を実証的に検証し評価することはむずかしい」と指摘するように、業績給政策がもたらす成果と課題に関する実証的な調査研究は行われていない。アメリカやイギリスにおけるメリット・ペイ政策が必ずしも効果的ではなかったことも小川(1996)や中田(1996, 2000)、勝野(2003, 2005b)によって紹介されているが、この東京都における業績給政策の検証はまさに今後の課題であろう。

また、大阪府の宮村参事が『「教職員の評価・育成システム」は、その実施を通じて教職員の意欲・資質能力の向上と学校活性化を図り、ひいては、子どもたちにとって魅力ある学校、保護者・府民の期待に応え、信頼される学校づくりを進めるための施策の一つである」と述べられているが、こうした目的に沿って、教員評価制度が適切に運用されるかが、先の勤務評定の形骸化の反省を踏まえても重要なポイントとなるのではないだろうか。

IV. 結語

これまでみてきたように新たな教員評価制度に関する研究では、諸外国の事例研究や東京都の人事考課制度の概要や課題、また、導入に伴う学校管理職の役割や評価者研修の必要性などが論じられてきた。

これまでの新たな教員評価制度研究の成果を踏まえ、2006年度からの本格実施を踏まえ（仙台市では2006年度からの実施を見送る報道⁹⁾もあったが）、今後の課題を若干述べる。

まず、第1には各都道府県・政令指定都市で導入される新たな教員評価制度の構造的な特色と運用実態の把握である。構造的な特質については八尾坂(2005b, 2005c)などでも様々な事例が紹介されているが、この新たな教員評価制度は分権改革に伴い、国の役割は変容し、3年間の調査研究の委嘱という緩やかな縛りはあるものの基本的には各自治体が主体的に策定している。また、策定にあたっては校長会や教職員組合、PTAなどの意見も聴取しながら、より良い教員評価制度を構築してきたと思われる。そこで各自治体では、どのような理念のもとで、どのような審議プロセスを経て、教員評価制度が構築されたのか。また、こうしたプロセスなども踏まえた各自治体の教員評価制度の構造の特質を整理するとともに、それがどのように運用されているのか、その運用実態の解明が必要である。

第2には教員評価制度導入による効果の検証である。すなわち、教員評価政策・制度の評価である。この新たな教員評価制度の導入のねらいは、教員の資質・能力の向上や職務に対する意欲の向上を刺激することによる学校組織の活性化と組織的教育力の充実・強化にある。したがって、教員評価制度の導入により、教員の資質・能力や意欲が向上し、学校の教育活動が充実されたのかの検証は欠かせないだろう。

第3には東京都の業績給政策の成果と課題に関する実証的な研究である。先にも触れたが、業績給政策の導入に伴い、教職員個々の意識や態度に変化が生じたのか。それが学校における教育活動や学校運営にどのような影響を及ぼしているのかについて実証的な調査研究をもとに検証する必要がある。

註

- 1) 大阪府教育委員会では導入に際しての試行段階で調査が行われているが、教職員の意見としては否定的な見解が多くみられた。
- 2) 「教員の人事評価と職能開発プログラムに関する国際比較研究」(平成14・15年度科学研究費補助金基盤研究(B)(1)研究代表者:八尾坂修)
- 3) 文部科学省のまとめによると平成17年4月1日現在で、優秀な教員の表彰等の取組を実施しているのは、35教育委員会であり、そのうち7教育委員会が給与上の措置を設け、7教育委員会が給与上の措置以外の措置を設けている。
- 4) 『河北新報』平成17年11月17日朝刊

参考文献・引用文献

小川正人(1995a)「教員給与と教員評価(1) 日本とアメリカの事例を通して」(『季刊教育法』第100号 エイデル研究所 pp. 96-102)

小川正人(1995b)「教員給与と教員評価(2) 日本とアメリカの事例を通して」(『季刊教育法』第102号 エイデル研究所 pp. 103-112)

小川正人(1996)「教員の職能成長と教員評価」(堀尾輝久・浦野東洋一編『講座学校 組織としての学校』第7巻 柏書房、pp. 55-78)

小川正人(1998)「教員給与制度教員意識に関する研究(1) -教員意識アンケート調査結果の報告-」(東京大学大学院教育学研究科『教育行政学研究室紀要』第17号、pp. 73-98)

勝野正章(1992)「教員評価における専門性発達論の検討 -現代イギリス教育改革における勤務評定制の理論的研究」(東京大学教育学部教育行政学研究室紀要第12号、pp. 95-105)

勝野正章(2001)「教員評価制度をめぐる動向と課題」『日本教育学会年報』第30号、pp. 135-144

勝野正章(2002)「教員評価政策の批判的検討」『日本教育行政学会年報』第28号、pp. 35-50

勝野正章(2003)『教員評価の理念と政策 -日本とイギリス-』エイデル研究所

勝野正章(2005a)「教職員からみた教員評価 -評価を成功させる条件とは-」(『月刊高校教育』38(9)、pp. 40-43)

勝野正章(2005b)「新しい教員評価の課題と可能性」(小川正人編『義務教育改革』教育開発研究所 pp. 197-209)

佐藤全・坂本孝徳編(1996)『教員に求められる力量と

- 評価《日本と諸外国》』東洋館出版社
- 佐藤全・若井彌一編(1992)『教員の人事行政—日本と諸外国』ぎょうせい
- 佐藤全編著(2000)『教員の人事考課読本』教育開発研究所
- 佐藤全・松澤杏(2003)「政策過程から見た教員評価制度の特質と課題」『教育社会学研究』第72号, pp. 95-105
- 高橋寛人(2000)「わが国の教員評価(勤務評定)の歴史を回顧する」(佐藤全編著『教員の人事考課読本』pp. 212-217, 教育開発研究所)
- 高橋寛人(1996)「教員の人事制度と評価政策の変容」(佐藤全・坂本孝徳編『教員に求められる力量と評価《日本と諸外国》』、pp. 13-27 東洋館出版社)
- 中田康彦(1996)「合衆国における教師報償制度—制度構造と形成過程分析」『日本教育行政学会年報』第22号、pp. 97-109
- 中田康彦(2000)「外国の教員人事考課はどうなっているのか アメリカの事例」(『季刊 教育法』第124号、エイデル研究所 pp. 16-21)
- 堀和郎(2005)「新しい教員評価制度の実施状況」(『教職研修』34(2)、pp. 30-33)
- 堀尾輝久・浦野東洋一編著(2002)『東京都の教員管理の研究』同時代社
- 堀尾輝久・浦野東洋一編著(2005)『日本の教員評価に対するILO・ユネスコ勧告』つなん出版
- 八尾坂修編著(2005a)『教員の人事評価と職能開発—日本と諸外国の研究』風間書房
- 八尾坂修編著(2005b)『新たな教員評価の導入と展開』教育開発研究所
- 八尾坂修(2005c)「教員評価をめぐる今日的发展方向性と活路への課題」(『月刊高校教育』38(9)、pp. 24-31)
- 八尾坂修(2005d)「教職員の資質・能力の向上と処遇への反映」(『教職研修』34(2) pp. 46-49)