

論文

教員評価制度によって「現場は混乱している」のか？

— 教育改革の社会学・試論：教育改革から教育政策へ

諸田裕子*

*東京大学大学院教育学研究科

Is the Teacher Evaluation System throwing schools and teachers into complete confusion in Japan?

An essay on the Sociology of Educational Reform

Yuko Morota*

* University of Tokyo, Graduate School of Education

According to the research about the Teacher Evaluation System in Japan, teachers opinions (both agreement and disagreement) are divided by their status in their school and their serving in school form. A view that Educational Reforms throw the schools and teachers into confusion, in other words, the dichotomy between vicious reforms and good teachers keeps us from understanding of them adequately. The view would lead to the fruitless disputes. For meaningful controversy, this paper suggests the changing of the viewpoint. It is important to think educational reform as educational policy, that is, the issue about the distribution of resources.

Keywords : Teacher Evaluation System, Educational Reform, Educational Policy, Distribution of Resources

キーワード：教員評価、教育改革、教育政策、資源配分

1. はじめに～「現場」は本当に混乱しているのか？

「教員評価制度によって学校現場が混乱している現状報告」が筆者に与えられた小論の課題である。3年ほど前からすすめてきた教員評価制度改革についての調査・研究をとりまとめておく必要もあり、現状の”記述”であればすぐに書けるだろうと、ふたつ返事で承諾してしまった。しかし、いざ、筆を進めていく過程で、自分がいかに困っているかに気づくことになる。なぜ、私が困ってしまったのか。この、「困った」という感覚ときちんと向き合うこと。こうした作業こそが実は、本学会誌の特集テーマ - 再チャレンジ可能な社会の条件 - への一つの問いになるのではないか。書けないことの言い訳めいた書き出しになってしまった。だが、「なめらかな日常」が「ごつごつ」してきたと感じた時、困った感覚を持ったことそのものが社会学的想像力を機能させる第一歩のは

* 〒113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1 東京大学大学院教育学研究科

Correspondence concerning this article should be sent to: Yuko Morota, Graduate School of Education, University of Tokyo, 7-3-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokyo, 113-0033, JAPAN. E-mail: moroyu@lime.plala.or.jp

ずだ。では、なぜ、私が困ったのか。「困った」という感覚の根底には、「現場が混乱する」という表現への違和感と、改革はよくないものであるという前提への疑いがある。そして、多くの共同研究への参加を通じて手にした、さまざまな地域や学校、「教える」という仕事にかかわっている大人たちから話をうかがう機会を得たことに、この「困った」という感覚は根ざしている。

あらためて、素朴な問いを立ててみよう。「教員評価制度によって学校現場が混乱する」という認識枠組みそれ自体に問題はないのだろうか。これは、改革 = 悪 / 学校 = 善、あるいは、現場 = 善 / 国・行政 = 悪、つまりは、善悪二元論による悪者探しの考え方が前提となっている認識である。だが、こうした悪者探しの認識は、たとえそれが、学校や教師たちに味方する認識だとしても、昨今の、教員の意識改革の重要性を声高に叫ぶ教育改革がその前提とする現状認識と実は同型である。こちらは、国や行政・改革 = 善 / 学校・教員 = 悪という善悪二元論であり、さきほどの認識の裏返しに過ぎない。悪者探しタイプの批判、善悪二元論を前提とする現状認識は不毛な議論を繰り返すだけになってしまう。それでは何も変わらない。改革はいつもうまくいかないものとしてあらかじめ読み込まれていることになる。

この小論では、まず、「現場が混乱している」ことの報告ではなく - 「現場」というカテゴリー自体も問題だが、どういう状態になれば「混乱」と言えるのか -、学校現場では、そもそも教員評価制度についてどのように認識しているのかについていくつかの質問紙調査結果を用いて確認する(第2節)。その上で、教員評価制度改革を含む「教育改革」と「現場の混乱」の関係を考えていくための新たな視点について述べる(第3節)。最後に、再チャレンジ可能な社会の条件を考えていくための提案を試みる(第4節)。

2. 教員評価制度改革をめぐる認識～質問紙調査結果を読み解く

2006年度(平成18年度)文部科学省白書によれば、2006年10月時点において、新しい教員評価システムの構築・運用について取り組みを進めている地域は、全国の9割以上に及ぶという。これらの取り組みは、直接的には、2002年(平成14年)に文部科学省が全都道府県と政令指定都市に対して委託した「教員の評価に関する調査研究の委嘱」(委嘱は2002年・平成14年、委嘱期間2003年～2005年)による¹⁾。この委嘱に先立ち、すでに、例えば、高知県における勤勉手当への成績率導入(1999年より)、東京都の新たな教員人事考課制度の導入(2000年より)といった動きがあったことは周知の事実である。また、上記の委嘱期間が終了した後の2006年度(平成18年度)より文部科学省は新たな委嘱事業を実施しており、教員評価の結果を給与等の処遇に反映させるためのシステム作りにもけた取り組みが進行中である。

現実的にはその取り組み状況や教員評価についての考え方をめぐっては、地域による温度差がある。とは言え、教員評価制度改革の全国的な取り組みが進む中、そもそも、学校現場は「教員評価」をどのように受け止めているのだろうか。本節では、この点について、質問紙調査の結果を手がかりに検討する。それらは、2005年～2007年にかけて、異なる機関によって実施された質問紙

¹⁾ これらの取り組みに至るまでには、1998年の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政のあり方について」、2000年の教育改革国民会議報告、2001年「21世紀教育新生プラン」、2002年の中央教育審議会答申「今後の教員免許制度のあり方について」等によって教員評価制度改革に連なる基本的な方針がすでに示されている。これらの改革動向をふまえた教員評価制度改革の現状及びその問題点については、例えば、勝野(2001)、中田(2005)、菊地(2001)を参照。

調査の結果である²⁾。

(1) 教員評価制度の是非をめぐって・その1～全国的な動向

表1 教員評価は教員の質を向上させるために不可欠だ

	小中学校教員 (1580)	管理職 (961)
とてもそう思う	4.6%	12.9%
まあそう思う	31.1%	50.2%
あまりそう思わない	46.6%	29.5%
まったくそう思わない	16.0%	5.6%
無回答	1.6%	1.8%

※()はサンプル数

※資料出所については、注(1)を参照のこと。

表1は、東京学芸大学の共同研究グループが2005年に実施した(回収率26.8%)教員調査の結果である。「教員評価は教員の質を向上させるために不可欠だ」という設問に対して、小中学校教員では35.7%が、また、小中学校の管理職では63.1%が、「とてもそう思う」及び「まあそう思う」と回答している。職階による回答状況の分岐はあるが、教員評価制度に対する否定の姿勢のみが学校現場に流通しているわけではない。それは、「まったくそう思わない」という選択肢への回答が小中学校教員で16.0%、管理職で5.6%である点からもいえる。もちろん、この設問において、回答者が想定している教員評価制度の具体的な内容と方法、制度改革の進め方が地域によって大きく異なっているということ忘れてはならないだろう³⁾。教師の仕事に評価はなじまないといった考え方が根強いことをふまえるならば、一般教員であっても3割強が「教員評価が不可欠だ」と回答している点は見逃せない調査結果ではないだろう。

²⁾ 表1から表3の調査概要についてはそれぞれ次の調査報告書を参照。表1は、「平成15年度-平成17年度日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究B)教育課程編成をめぐる行政・学校・地域のダイナミクス-地方分権化施策の実態-研究成果報告書」(平成18年3月研究代表者 陣内靖彦 東京学芸大学)表2は、「平成16・17年度文部科学省委嘱調査報告書 義務教育に関する意識調査 中間報告書」(平成17年6月ベネッセコーポレーション)及び同調査の最終報告書(平成17年11月ベネッセコーポレーション)。表3は、「平成18年度文部科学省委託調査報告書新教育システム開発プログラム(採択番号18) 学校長の裁量・権限に関する調査報告書」(平成19年3月株式会社ベネッセコーポレーション)。表4の調査については、現在、分析をすすめている最中であり、脱稿時点で未刊行であることを断っておく。報告書刊行及び学会報告前にもかかわらず調査データの公表を許可いただいた共同研究者諸氏ならびに調査に協力いただいた先生方にはこの場を借りて謝辞を申し上げる次第である。当該調査は、西日本の山間地等へき地を抱えるY県の小中学校に勤務する教員(非常勤講師を含む)の約2000名を対象として実施。対象者数が2000人程度になるように学校を単位にランダム抽出し、抽出された学校ごとに調査票を回収した。その結果、回答者数は816名(回収率39.7%)となっている。なお、調査の実施時期は、2007年3月である。調査内容は、現任教から遡って教職歴の記載を求めたキャリアシート、授業・勤務・研修・同僚関係・授業・教員評価・人事異動等の実態と意識、ストレス、教職観に関わる設問を設定している。同調査は、時期をずらして同じ西日本にあるZ県においても実施しているが、教員評価制度にかかわる結果についてはY県のデータのみをここでは引用する。両県を通じた詳細な分析及び結果の公開は今後、順次すすめていく予定である。

³⁾ 例えば、筆者が共同研究チームへの参加を通じて、その教員評価制度改革の進行過程を観察しているある地方自治体(本稿で紹介するY県)では、県教育委員会が主導しつつも、複数レベルの議論の場を設定し、多様なステークホルダー(教育委員会の他のセクション、市町村教育委員会、学校教職員、教員団体、地元企業、PTAなど)が評価制度づくりに何らかの形でかかわるスタイルを採用している。その過程では、部分的な試行及び完全な試行、そして完全実施へと順次すすめていき、実施のたびに対象者からその年度評価シートや方法等についての意見を集め、それらをふまえて毎年度、修正・変更を試みている。試行段階の様々なアイデアがどのように実現し、評価制度に対する人々の考えやクレームがどのように翻案されていくのか、また、制度改革にかかわった多くのステークホルダーの日常的な営みが、制度改革に関わったことそのものを通じてどのように編み直されているのか/いないのか-改革は何を変え、何を変えていないのか-について私たちは考えていく必要がある。改革の理念そのものの是非以上に、制度変更のために遂行された、様々な人々の様々な実践(例えば、会議の設定、会議への参加、通知文書の作成、議論あるいは問題をめぐる雑談などなど)にこそ目を向けるべきではないだろう。

表 2-1 保護者や地域住民が学校や教員を評価する（賛成 + まあ賛成）

校長	51.1%
教頭・副校長	53.5%
一般教員	30.0%

※サンプル数は、それぞれ、校長360名、教頭・副校長372名、一般教員1689名。
※資料出所については、注(1)を参照のこと。

表 2-2 教員の人事考課制度に対する意見

	能力や業績に応じた評価と処遇をすべきだと思う	能力や業績に応じた評価と処遇をすべきだが、処遇に反映させるべきではないと思う	能力や業績に応じた評価は教員の職務になじまないとと思う	よくわからない	無答・不明
全体	29.2%	32.7%	29.3%	8.0%	0.9%
小学校担任	20.2%	31.8%	35.2%	11.8%	1.0%
中学校担任	25.9%	30.6%	31.7%	10.9%	0.9%
校長	45.6%	33.3%	19.7%	0.8%	0.6%
教頭・副校長	40.1%	36.0%	20.7%	2.2%	1.1%
一般教員	23.9%	31.6%	32.9%	10.7%	0.9%

※サンプル数は、それぞれ、教員全体2503名、小学校担任610名、中学校担任451名。
職階別では、校長360名、教頭・副校長372名、一般教員1689名。

※資料出所については、注(1)を参照のこと。

次に表 2-1 及び 2-2 を見てみよう。これは、文部科学省が 2005 年に実施した「義務教育に関する調査」(回収率 25.7%)の結果である。表 2-1 には「保護者や地域住民が学校や教員を評価することについて「賛成」及び「まあ賛成」をあわせた数値を示した。校長は 51.1%、教頭・副校長が 53.5%、一般教員では 30.0%という回答結果となっている。設問内容は異なるものの、何らかの形で行われる教員評価制度の是非をめぐる認識としては、ほぼ、表 1 の結果と同様の傾向を示している。表 2-2 に示したのは、「教員の人事考課制度に関して、あなたはどのように考えますか。あなたの意見にもっとも近いもの 1 つ選んで ○ をつけてください」という設問に対する回答結果である。「能力や業績に応じた評価と処遇をすべきだと思う」及び「能力や業績に応じた評価はすべきだが、処遇に反映させるべきではない」の結果をあわせると、処遇への結果反映を別にすれば、「評価をすべき」という認識は、全体では 61.9%、小学校担任では 52.0%、中学校担任では 56.5%となっている。職階別では、管理職では校長が 78.9%、教頭・副校長が 76.1%に対し、一般教員が 55.5%となっている。「能力や業績に応じた評価は教員の職務になじまないとと思う」についての回答は一定程度あるが(2割前後から3割強)、制度を肯定的に受けとめる割合の高さは無視できないものとなっている⁴⁾。他方、評価そのものは認めるが、評価結果の処遇への反映について、一般教員に比べて評価制度に好意的である管理職であっても約 3割が反対している点は注視すべきであろう。

⁴⁾ もちろん、これらの調査結果を読み解く場合、実施時期や対象地域の相違もさることながら、調査実施主体と回答者の関係、すなわち、当該調査主体への好意的態度を持つかどうかという点が回答状況を左右することは留意せねばならない。

表 3-1 教員評価に関連して必要なこと

	とてもそう思う	まあそう思う
教員自身が実績について自己評価すること	55.1%	38.8%
管理職が教員の能力と実績を評価すること	38.2%	53.2%
教員の専門職化など管理職登用以外でも昇給・昇格する制度をつくること	16.2%	42.8%
優秀な教員を表彰する制度をつくること	13.9%	35.9%
評価結果を給与などの処遇に反映させること	11.6%	34.3%

表 3-2 教員を評価する際の課題

	とてもそう思う	まあそう思う
教育の成果は数値に表しにくい	51.0%	42.6%
教員の実績を公平に評価するのが難しい	36.1%	50.4%
教員を評価する上で役立つ指標がほしい	27.4%	51.7%
評価されることに対する教員の抵抗感が強い	18.6%	46.9%
家庭の事情などをどう考慮すればよいか悩む	13.5%	44.3%
評価結果に不満を言う教員が多い	4.7%	30.9%

表 3-3 教員評価を反映する際に適切な方式

	とてもそう思う	まあそう思う
一定以上の評価を管理職登用の条件にする	19.4%	57.4%
残業や休日出勤の手当てを支給する	29.6%	36.5%
一律に支給されている教職調整額を見直す	13.9%	44.7%
基本給を少なくして成果給を増やす	1.7%	12.8%

※表3-1～表3-3については、サンプル数2345名。

※表3の資料出所については、注(1)を参照のこと。

続く表 3-1～3-3 は、2006 年にベネッセコーポレーションが実施した「学校長の裁量・権限に関する調査」(回収率 46.9%)の結果である。この表からも、これまでみてきた質問紙調査結果と同様に、評価制度を肯定的に受け止める傾向を回答状況から確認できる。例えば、「教員自身が実績について自己評価すること」は「とてもそう思う」が 55.1%となっており、「まあそう思う」とあわせると 93.9%の校長が何らかの形で評価が必要だと考えている。ただし、ほとんどの校長が評価の必要性を認識しながらも、教員を評価する際の課題を強く感じていることも同時に確認できる(表 3-2)。「教育の成果は数値に表しにくい」(「とてもそう思う」51.0%、「まあそう思う」42.6%)、「教員の実績を公平に評価するのが難しい」(「とてもそう思う」36.1%、「まあそう思う」50.4%)、そして「教員を評価する上で役立つ指標が欲しい」(「とてもそう思う」27.4%、「まあそう思う」51.7%)といった項目について高い数値を示している。さらに、先ほどの表 2 でも明らかであったが、評価することは必要であっても、その結果を処遇に反映させることへの根強い忌避感(表 3)においても確認できる。「評価結果を給与などの処遇に反映させること」については、「とてもそう思う」が 11.6%、「まあそう思う」が 34.3%となっており、評価の必要性についての好意的な回答状況とは大きな隔たりがある(表 3-1)。また、「基本給を少なくして成果給を増やす」について「とてもそう思う」が 1.7%、「まあそう思う」が 12.8%に過ぎない(表 3-3)。

(2) 教員評価制度の是非をめぐって・その2～改革実施中の地域・Y県における教員調査より

1) Y県の教員評価制度改革について

本節の最後に検討するのは、「義務教育インフラストラクチャ研究会」(新教育システム開発プログラム 東京大学)が2007年に実施した「教員キャリア調査」の結果(速報値)である。当該調査は、これまでに紹介した調査と異なり、実際に教員評価制度改革をすすめている地域を対象としており、当該地域の改革内容をふまえた上で質問項目が設定されている点が特徴的である。調査をお願いしたY県で現在すすめられている教員評価制度改革の詳細については、稿を改めて報告する予定である。ここでは、質問紙調査結果を検討するために必要な限りにおいて、Y県の評価制度の概要を紹介する。

Y県の教員評価制度は、「職務行動評価」と「役割達成度評価」の2本立てで構成されている。「職務行動評価」の目的は「各職における目標とする人材像に向かって、個々の職務遂行能力を高める」とされ、「役割達成度評価」は「学校組織のパワーアップ」である⁵⁾。本節で紹介する調査の実施時期2006年度末(平成18年度末)との関係で、その時点で完全実施であった「職務行動評価」についてふれておくと、当該評価は、自己評価、第一次評価者による評価、第二次評価者による評価、及び参考意見をふまえたうえで、評価期間の最後に、フィードバック面接が行われ、最終調整者へと情報が上がっていく。例えば、教諭の場合、第一次評価者は教頭、第二次評価者は校長、学校規模に応じて異なるものの、主任の職にある教員が参考意見シートを提出する。その参考意見シートの結果もふまえつつ、評価期間の最後に行われるのが、校長による(たいていは教頭同席)フィードバック面接である⁶⁾。「職務行動評価」に用いられる評価シートは、①3つの大きな項目-「専門性」「教職員としての基本姿勢」「学校経営や組織への参画・貢献」から構成され、②各大大項目について2～4の中項目が設定されている。例えば、「専門性に関する項目」では、「授業力」及び「児童生徒理解・指導力」が、「学校経営や組織への参画・貢献に関する項目」では、「創造的企画力」「組織貢献力」「人材育成力(自己啓発力)」「外部折衝力」である。③「授業力」及び「児童生徒理解・指導力」については、それらを構成する具体的な力量がさらに下位の項目によって明示されている。例えば、「授業力」については、「授業企画力」「授業実践力」「授業評価・改善力」である。④細項目で示された各力量の定義を明示した上で、評価基準となるより詳しい内容が4～5つ示されている。例えば、「授業評価・改善力」は「授業を振り返り改善する力」と定義され、「授業公開を通して、同僚職員から授業改善についての意見収集を行っている」「同僚職員から授業改善に対して助言を求められており、アドバイスを行っている」といった内容が盛り込まれている。「人材育成力」では、「上司、先輩の指導や自分の失敗を謙虚に受けとめている」「同僚職員が指示や指導をすすんで求めてくるなど、相談しやすい雰囲気をつくっている」などとなっている⁷⁾。

評価する際は、上記で紹介した個別具体的な基準について、自己評価は3段階で、また、第一次及び第二次評価では、4段階でチェックする方式となっている⁸⁾。

2) 「教員キャリア調査」結果より～Y県における教員評価制度改革をめぐる認識

さて、こうした評価制度改革がすすめられているY県の教師たちは、教員評価制度をどのよう

⁵⁾ 各評価の目的は、平成18年度の説明パンフレットより引用。

⁶⁾ 「フィードバック面接」は現場で好意的に受けとめられており、授業について管理職と話をすることが皆無に近かったという現状を変更するための一つの契機となる可能性を持つ。

⁷⁾ これら評価項目の内容と構成は、2年間の準備期間とそれに続く2年間の試行を経る過程で様々な場面での検討を通じて幾度も練り直されている。他地域ですすめられている評価制度との比較検討作業を待たねばならないが、

表 4-1 教員評価制度について（学校種別）

		とても あてはまる	やや あてはまる	あまり あてはまらない	まったく あてはまらない	無回答	(全体)
学校全体が活性化した	中学校	0.5%	9.8%	57.8%	28.1%	3.8%	(367)
	小学校	0.2%	10.5%	52.7%	34.4%	2.2%	(448)
学校目標が共有化されるようになった	中学校	0.8%	22.1%	53.1%	19.9%	4.1%	(367)
	小学校	1.3%	27.2%	47.1%	21.7%	2.7%	(448)
教師に必要な能力がどのようなものか明確になった	中学校	4.6%	35.7%	40.9%	15.0%	3.8%	(367)
	小学校	4.2%	35.5%	42.4%	15.0%	2.9%	(448)
自分の能力が正当に評価されていると思う	中学校	2.5%	40.1%	41.1%	11.4%	4.9%	(367)
	小学校	3.8%	39.7%	41.3%	12.1%	3.1%	(448)
自分のこれまでの仕事の仕方、考え方を見直す機会になった	中学校	4.4%	49.9%	31.1%	10.9%	3.8%	(367)
	小学校	5.6%	46.7%	31.7%	13.6%	2.5%	(448)
教員評価制度がなくても、自主的に力量向上に取り組んでいた	中学校	22.6%	54.8%	14.7%	3.8%	4.1%	(367)
	小学校	24.3%	57.4%	13.2%	1.8%	3.3%	(448)
評価項目にない仕事がおろそかになった	中学校	1.4%	6.5%	51.5%	35.4%	5.2%	(367)
	小学校	0.4%	5.8%	53.1%	37.7%	2.9%	(448)
管理職の目を気にするようになった	中学校	4.1%	10.6%	42.5%	37.1%	5.7%	(367)
	小学校	3.8%	15.0%	43.3%	33.0%	4.9%	(448)
評価で明らかになった課題を改善する手だてが用意されていないと思う	中学校	9.5%	46.0%	34.3%	4.9%	5.2%	(367)
	小学校	11.6%	52.0%	28.3%	3.1%	4.9%	(448)
教師同士が切磋琢磨するようになる	中学校	0.0%	9.0%	60.8%	25.9%	4.4%	(367)
	小学校	0.4%	9.4%	58.7%	28.6%	2.9%	(448)
仕事をしない教師が減ったと思う	中学校	0.3%	8.2%	54.8%	32.4%	4.4%	(367)
	小学校	0.2%	8.5%	55.8%	31.9%	3.6%	(448)

表 4-2 教職観

		とても そう思う	やや そう思う	あまり そう思わない	まったく そう思わない	無回答	(全体)
優れた教師の判定基準は明確である	中学校	6.3%	30.2%	51.8%	7.9%	3.8%	(367)
	小学校	5.6%	30.1%	50.9%	10.3%	3.1%	(448)
教師が考える優れた教師と、行政等が考える優れた教師には差がある	中学校	35.1%	49.9%	10.1%	1.6%	3.3%	(367)
	小学校	33.5%	50.4%	13.6%	1.1%	1.3%	(448)
誰にでもあてはまる「望ましい教師モデル」がある	中学校	6.8%	42.0%	41.7%	6.3%	3.3%	(367)
	小学校	6.3%	47.5%	38.2%	6.0%	2.0%	(448)

表 4-3 教育改革や政策についての意見

		プラス の影響がある	ややプラス の影響がある	ややマイナス の影響がある	マイナス の影響がある	分からない	無回答	(全体)
処遇と結びついた教員評価	中学校	2.2%	24.3%	32.2%	26.2%	12.3%	3.0%	(367)
	小学校	4.0%	21.9%	26.8%	32.1%	12.3%	2.9%	(448)

※表4-1～4-3について、()内はサンプル数。

に受けとめているのだろうか。表 4-1 を見てみると、「評価制度がなくても自主的に力量向上に取り組んでいた」への回答が「とてもあてはまる」と「ややあてはまる」をあわせると（以下、数値は同様）学校段階にかかわらず、最も高くなっている（中学校 77.4%、小学校 81.7%）。評価制度に対する否定的な認識の現れ - 直接的な批判ではないが - と考えてよい。次に高い数値を示しているのは、「評価で明らかになった課題を改善する手だてが用意されていないと思う」で、中学校で

管見の限りでは、ここまで詳細な評価項目は他地域ではみられないことを述べておく。

8) 試行期間中は、個別項目のチェック方式ではなく、「積み上げ方式」による評価方法が採用されていた。それは、各力量を構成する複数の基準が並列ではなく、教師の力量が段階的に積み上がって形成されていく、すなわち、能力形成の一つのモデルを示すための方式であったと言える。もちろん、Y 県が試行期間中に試みた「積み上げ方式」が“本当に”能力形成のモデルになっているのかどうかは確かめることは不可能である。そもそも「能力」を普遍的に定義することは困難である。仮に「能力」を定義できたとしても、実際の行為を評価指標と照合して評価する時点で、その行為がその基準に合致しているのかどうかについて私たちは確かめようがない。また、そうした「積み上げ方式」では、例えば第一段階に設定された内容ができていなくても、第二段階に設定された内容ができている場合をどうするのか、という問題が発生し、評価しづらいという声が多く寄せられたのも事実である。だが、試行期間中を通じて示された「積み上げ方式」の評価方法が、教師の力量がどのようにして形成されるのかについての一つのモデルとして学校現場に伝達されていたことは、その伝達具合が十分とは言えなかったとしても、一つのイメージを具現化した点で重要な意味を持ったのではないだろうか。

55.5%、小学校で 63.6%となっている。これは、評価制度への否定的認識とも言えるだろうが、「手だての用意」への期待が一定程度あるからこそその回答割合という解釈も可能ではないだろうか。評価を通じて課題が明らかになったことを認めた上で、ではそれらを改善する手だてが用意されていないことへの批判である。制度に対する肯定的認識を尋ねた項目についてみると、「自分のこれまでの仕事の仕方、考え方を見直す機会になった」が約 5 割弱の回答となっている。また、「自分の能力が正当に評価されていると思う」が 4 割弱、「教師に必要な能力がどのようなものか明確になった」が 4 割前後を示している。表には示さないが、これら 3 つの項目について職階による回答状況の相違を見てみると、「見直す機会になった」及び「正当に評価」については、職階による回答状況の分岐は大きくない。また、「正当に評価」に関しては、中学校教諭 (46.9%) > 管理職 (34.8%)・主任 (43.9%) となっており、教育改革を肯定的にとらえる傾向が一般的である管理職や主任を上回る肯定的な回答を一般教諭が示している点は興味深い。他方、「教師に必要な能力が明確になった」については、職階による回答状況の分岐は大きい。中学校では、管理職 56.5% > 主任 46.9% > 臨時採用 42.9% > 一般教諭 38.1%、小学校では、管理職 73.1% > 主任 39.8% > 一般教諭 35.2% > 臨時採用 34.2% である。Y 県では、評価基準作成過程で一般教諭への意見聴取を行い、毎年度の施行後にはアンケートを実施して評価基準や評価方式の練り直しを試みている。それでも、このような回答状況の分岐は発生する。先に検討した、教員評価制度の課題 (表 3) においても、「公平に評価するのが難しい」や「役立つ指標が欲しい」について 8 割前後の回答だった点を考え合わせると、評価基準の作成がいかに困難な作業であるのかが理解できる。

職階による回答状況の分岐については、次の表 4-2 をみてみると、より鮮明になる。「教師が考える優れた教師と行政等が考える優れた教師には差がある」と思っている教師は、学校段階にかかわらず、8 割を示す。「優れた教師の判定基準は明確である」については、3 割強がそう思っており、ここでも、評価基準作成の困難さをうかがい知ることができる。「誰にでもあてはまる望ましい教師モデルがある」については、5 割前後の教師が肯定している。

表 4-3 に示したのは、教育改革や政策についての意見を尋ねた複数項目において、教員評価に関連した項目への回答結果である。「処遇と結びついた教員評価」は教育を改善する上で「マイナスの影響がある」と回答した割合は約 6 割 (「ややマイナスの影響」+「マイナスの影響」の合計)。表には示さないが、「教師に必要な能力が明確になった」や「自分の能力が正当に評価されている」と回答した場合でも、ほぼ 4 割強が「マイナスの影響がある」と回答し、「プラスの影響がある」という回答は 4 割に満たない。

以上の質問紙調査結果からみえてくるのは、①教員評価制度改革に対して否定的な認識ばかりが流通しているわけではない、②職階及び学校段階により回答状況が分岐しているが、管理職が肯定的 - 一般教諭が否定的という関係には必ずしもない、③評価結果の処遇への反映については、教員評価を好意的にとらえる立場であっても反対しているということである。「教員評価」= 悪 / 学校現場 = 善という二項対立図式的な認識枠組みにはおさまらない現実ではないだろうか。もちろんだからといって、逆に、「教員評価」= 善と素朴にとらえることは決してできない。何よりも、「評価」という行為につきまとう困難な問題は、評価のための公正な指標を私たちは確定できないということである。人間が判断する限り、どれほど指標や方法を精緻化したとしても主観は必ず入り込む。もし仮に可能な限り主観を排除できたとしても、3 割強の教師が回答していたように「能力や業績に応じた評価は教員の職務になじまない」側面が確かに存在する。教師という仕事は個別の要素に分解できない曖昧な部分を持ち、また企業のように利潤追求を目指した効率最優先の営み

とは異なる。

しかしここで、「仕事の仕方、考え方について見直す機会となった」、「教師に必要な能力がどのようなものか明確になった」という質問への回答状況へ今一度目を向けるならば、指標の工夫によって評価できる要素を洗い出すことが実は、必要とされていると考えられなくないだろうか⁹⁾。現実の「教える」という営みを壊してしまわない限りにおいて、その営みを個別の要素に分解した上で統合し、社会を構成する一つ機能として位置づけていく作業が要請されているのではないだろうか。「教員評価」のための指標が具体的に示されることによって仕事を構造的にとらえることができる程度まで可能だとすれば、「教える」という仕事を見直し、よりよく遂行していくためにも、また、新たに教職の仕事に就く人々が仕事について学習していくためにも、要素への分解と統合は欠くことができない作業だということを指摘しておきたい。”職人技”として秘伝のままに留め置くことがもたらす問題の方が大きいかもしれないという可能性についてもあらためて考えていく必要がある。

3. 「教育改革」から「教育政策」へ～資源配分として考える

ここまでの報告で課題に答えたことにはなる。だが、考えてみたいのはその先である。確かにある意味で、教員評価制度に対する教師たちの認識は多様であり、したがって、現場が同じ方向を向いていないと言う意味でも「混乱」と言うことはできるだろう。また、単純に考えても、これまでになかった評価という仕事加わるという点で学校現場の教師たちが今以上に忙しくなるということは容易に指摘できる¹⁰⁾。しかし、本稿の冒頭で述べたように、教員評価制度改革を含む、教育改革＝悪／学校や教師、現場＝善という悪者探しに拘泥する二項対立図式によっては、改革をとらえる認識枠組みの相対化が不可能なだけでなく、うまくいかないとされている教育改革を再考し、適切に修正し、その先へと歩みをすすめることができない。二項対立図式から脱却し、適切な修正を現実的に行っていくために私たちが手がかりにしたいのは、次に示す矢野（2007，pp.27-28）の議論である。

教育の世界では、教育改革ばかりが登場し、教育政策という言葉は影に隠れている。改革と政策を混同して使っている場合も多いが、この二つは区別されなければならない。改革は、法制度の変更を含意している。それに対して、政策は資源配分の変更である。教育に投入する人・モノ・金・時間といった資源の配分をどのように変えるのが望ましいか。それを考えるのが政策論争であり、政策研究である。資源配分を変更する『資源論』が日本の教育改革論議にはほとんど登場しない…(中略)…教育には膨大なお金と時間がかかる。そのための資金をどのように調達し、どのように配分するか。それが教育政策の中心課題である。

教育「改革」を教育「政策」としてとらえ直し、資源配分の問題として考えていくことによって見てくるのは、「改革によって混乱している」のは学校現場というよりも社会の側ではないのかということである。教員評価制度の登場によって、考えるべき多くのかつ困難な課題を突きつけら

⁹⁾ ただし、評価のための指標が唯一無二の能力形成モデルとして受容されてしまう可能性は常につきまとう。モデルは多様かつ改変可能だという意味も評価指標とセットにして維持し、流通させていくことが重要である。

¹⁰⁾ 諸田（2006）で、教育課程改革の学校現場における現状についてインタビュー調査データをもとに報告している。参照されたい。

れているのは学校現場というよりも社会の側なのではないか。評価指標をながめていると、「教える」という仕事をサービス業とみなしきれれば納得がいく場合もあるが、それだけではおさまらない何かがある。他方、「導き手」あるいは「聖職」とみなしてもそこからはみでる現実がある。これらは日常的な経験によっても十分わかるだろう。すなわち、私たち社会の側（そこには教師自身も当然含まれる）が、学校や教師をどのようにみているのかということの問題として再考されなければならない。学校や教師が担っている一定の機能に応じて、社会は必要だと考える様々な資源を投下している。その一定の機能をどう定義するのか、機能に応じた必要性をどの程度、どのようなルールによって見積もるのか。そして、学校や教師にとって、何を必要な資源と見なすのか。これらについての合意が形成されていない（＝「混乱」している）ことによって教育改革がうまくいかない側面があるのではないだろうか。

そもそも、社会は学校という組織及び教師に教育という営みを委託している。つまり、学校や教師は社会にとっての「エージェント」である。少なくとも現代社会に存在する教師という仕事は自然発生的な存在ではない。また、教職に就いている人々が好き勝手に作り出した仕事でもない。税金の流れを考え合わせても明らかのように、「見知らぬ他人の負託を受けて、教師が教育サービスを提供している」のである（矢野 2001, 57 頁傍点は筆者）。ただし、委託は丸投げを意味しない。本来、委託するためには、私たちの社会が、どのような営みを「教育」と呼び、その目的をどのように位置づけるのか。その中で、専門的職業として配置した教師という仕事にどのような機能を担うよう合意（期待、ではない）しているのか。さらには、その合意形成のためのルールをどうやって構築するのかという点が重要な意味を帯びてくる。評価指標の内容はそのまま、委託する内容を表し、評価基準設定は、どのように委託するのかということを表している。ただ、ここで注意しておかなければならない点は、教員評価に限らず、「学力」という場合、その定義はあいまいであり、常に論争点となることである。それについて語る人の数だけ内容があると言ってもよい。その上、曖昧さゆえに、その意味する領域は限りなく拡張していく。教員評価によって教師の「指導力」を向上させ、結果的に子どもたちの「学力」が向上するという前提そのものについてはここでは不問にしよう。だが、それら「指導力」や「学力」は、その定義の曖昧さによって、常に、多くの期待と要求を呼び寄せ、特に、教師たちはそれらになんとか応えようとしてしまうという現実があることを無視してはならない。だからこそ、私たちは、社会にとっての教育の機能と目的について合意形成の仕組みとルールを構築し、合意形成をすすめる、委託する内容を可能な限り明確にせねばならない。それによって、負託を受けた者、つまり、教師はその仕事を委託の範囲で行うことが可能となる。委託する内容が曖昧なままでは、全ての要求にエージェントは応えねばならず、結果的には、エージェントが確かに委託した通りに仕事を遂行しているのかを社会は間断なく監視し続けなくてはならず、そのための様々なコストが発生してしまうことになる。社会の側の「混乱」を可能な限り回避し、適切な量と質を委託するためには、「教育の成果は数値に表しにくく」、「能力や業績に応じた評価は教員の職務になじまない」と最初から決めつけてしまってはならない。「むしろ、行政の現場も学校現場も、これまで測ることができるものや測るべきものを測定してこなかったこと、したがって、数値化するための指標と測定方法が現実即した形で練り上げられていないこと、それゆえに、現場の実態分析の上で教育政策を立案・修正する試みを採用して来なかった点」（諸田・金子 2006）こそ社会にとっての課題として引き受けていく必要がある。

加速度的に進行する今時の教育改革の理念や方針が学校の現実となる、まさにその厳しい状態を的確にとらえた、次に引用する、ある教務主任の言葉は重い（諸田 2006）。

今、あちこち大変と言えば大変なのですが、教育課程を編成していくのにはやはり既にいろいろな制度が入ってきていますので、それを網羅していくのに時間とか入れ物はもう決まっている中で、新しいものがどんどん入ってきたところをどうふうふううまく配置をしていくのかというのが、だんだん大変になってきています。

【Ea 中学校 教務主任】

新しい学習指導方法をはじめとして、新たな施策や制度が学校へと流れ込んでいく。新たな要素が流れ込む先は、しかし、まささらな真空ではない。新たなものが来るたびに、既存のものが廃棄されリセットされるわけでもない。そこには、既存の制度によって形成され、維持され続けた強固な空間と時間と、そして、はりめぐらされた意味の網の目がある。蓄積された学校の現実には、確かに、手を加えなければならず、時には廃棄すべきものもある。あるいは、新しい要素を‘現場の工夫’や‘教員の認識’を媒介にして、古い枠組みの中に組み込むという営みもまた学校の現実である。そうやって、学校の現実が編み直されていく。だが、そのためには、最低限の条件整備 - おそらく最も重要な資源は、「時間」である - が切望されているのだ（諸田 2006）。今、教育改革を進めていく上で必要なことは、「教員の意識改革や向上」を声高に叫ぶことなどではない。菊地（1996）が指摘したように、「『教員評価』をめぐる洞察は、教育と学校あるいは社会全体をめぐる議論にまで及びうるものとして試みられる必要がある」（p.96）。教師を含む（エージェントとしてもだが、教師も社会を構成するメンバーという役割も担っており、税金を支払っているということ忘れてはならない）社会が、教師や学校に何をどのように委託するのかということ丁寧かつ公正に考え続けていくという、困難だが大事な仕事を遂行せねばならないのである。

4. むすびにかえて～再チャレンジ可能な社会の条件：「失敗」を共有すること

教育改革を教育政策として、つまり、資源配分の問題として見なすことによって、どこにどれだけのどういうルールでどのような資源を配分したら、どのような結果になるのか（なったのか）という見方を採用することが可能となる。これは、悪者探しとは最も遠く離れた認識である。どこにどのような問題点があるのかを具体的に示していかなければ、現実を変えることはできない。個別具体的な問題点をつぶさに洗い出し、関わる人々全員が共有していくことが何よりも肝要である。教育「改革」という見方にだけとらわれ、その理念の是非のみを問うている間は、問題点の共有、すなわち、「失敗」の共有はなされないままである。社会のメンバーが再チャレンジ可能となるためには、まずもって、社会そのものが編み直しをリトライできるような仕組みを社会自らに装備していることが必要である。成功体験の共有も大事なことではあるが、それ以上に、「失敗」を共有することによって、必要な資源を欠いている箇所が明確になる。そして、後続のプロセスと次なるゴールをあらためてデザインし、必要な資源を必要な箇所へ投下することが可能となる。

最後に示した図1は、義務教育にとっての資源である「カネ」と「情報」の流れについての理念型である。太い矢印は納税を含めた「カネ」の流れを、細い実線の矢印はクレーム等も含めた「情報」の流れを示している。注目したいのは、2つの矢印の終着点がいずれも「現場」である学校と教師であり、そこで袋小路になっている点である。制度に関わる関係者全員が相互的な関係にあるのではない。全ての資源が流れ込む先である「現場」で何が起きているのか、何が問題となっている

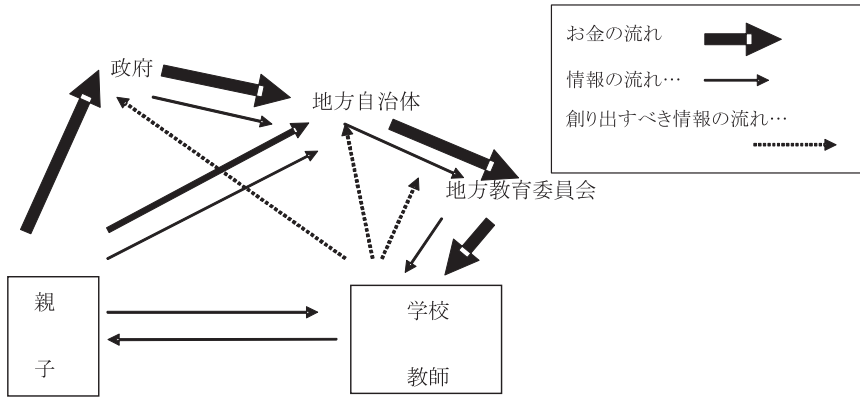


図1 義務教育における「カネ」と「情報」の流れ

るのか、そのことを収集するしくみが適切な形では備わっていない。つまり、「失敗」を共有する回路が用意されていないことがわかる。2006年2月の「中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会審議経過報告」では「教育課程編成に関する現場主義の重視」が打ち出された。この「現場主義」が現場だけに責任を押しつけるベクトル - 「失敗」の共有が不可能なベクトル - となってしまうか、また、「評価」という方法だけで現場の情報を吸い上げるしくみに終わってしまわないか、教員評価制度改革の進捗もふまえて、私たちは注視していく必要がある(諸田・金子 2006)。

引用文献（注で言及したものは除く）

- 菊地栄治，1996「現代日本における教員評価の虚像と実像 先行研究の再検討」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》』東洋館出版社。
- 菊地栄治，2001「教員評価の現代的課題」『教育展望』47(1)，pp.44-51，教育調査研究所。
- 中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会，2006「審議経過報告」(平成18年2月13日付)。
- 中田康彦，2005「教員評価で失敗はどう位置づいているか」『教育』3月号，12-19頁，岩波書店。
- 勝野正章，2001「教員評価と教師の専門性」日本教師教育学会編『日本教師教育学会年報』第10号，pp.61-66。
- 諸田裕子，2006「教育資源としての『時間』『ヒト』『モノ』 - 東京都・中学校調査インタビュー記録より」
「平成15年度 - 平成17年度日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究B)教育課程編成をめぐる行政・学校・地域のダイナミクス - 地方分権化施策の実態 - 研究成果報告書」(平成18年3月 研究代表者陣内靖彦 東京学芸大学)。
- 諸田裕子・金子真理子，2006「教育改革の社会学 地方分権化時代の教育課程と教師」日本教育社会学会第58回大会 - 7部会教師(2)学会配付資料。
- 矢野眞和，2001『教育社会の設計』東京大学出版会。
- 矢野眞和，2007「国は教育にどうかかわるべきか」『経済セミナー』No.628，27-31頁，日本評論社。