

# 学校・教員評価の在り方に関する考察

——公共哲学と組織マネジメントの観点から——

\*本 図 愛 実

## The Consideration on Preferable Way of School and Teacher Evaluation System —— From the point of the public philosophy and the management theory ——

HONZU Manami

### 要 旨

本論文は、公共哲学と組織マネジメントの観点から、学校・教員評価の在り方を検討することを目的とする。公共哲学が描く人間と社会からは、教員が公共世界の形成に寄与していることを実感できるようなしくみの必要を導くことができる。組織マネジメントの観点からは、協働とそれを支える各成員の自律を実現していくことが重要であることを理解することができる。両者の観点をふまえ、学校・教員評価制度の改善と充実を図っていく必要がある。それはまた調整型の学校から、発信型の学校への転換をめざすことと軌を一にしている。

**Key words** : 公共哲学  
組織マネジメント  
学校・教員評価

### はじめに

本論文は、公共哲学と組織マネジメントの観点から、学校・教員評価の在り方を検討することを目的とする。

公共哲学とは、哲学を背景として公共善とそれをめぐる個人や社会の在り方を問うものであり、組織マネジメントとは、組織目標達成のための最適な方法としくみを論じたものである。

なぜ、学校評価・教員評価の在り方について、哲学と組織経営という異種の観点から検討を行おうとするのか。学校制度は公共善の実現と無関係では成り立ちえない。このことを軽視して組織マネジメントが行われれば、様々な場において矛盾が生じることになる。今日、学校に組織マネジメントを導入することが提唱

され、あわせて学校評価および教員評価の制度化が進んでいるが、公共善の実現という学校の目的からすると、その進行状況を注視し、継続的な検討と改善を行っていく必要があると考える。

研究の手順としては、まず、公共哲学と組織マネジメントから学校という組織の評価の在り方についてどのような示唆をえられることができるのかを検討する。つぎにそれらをふまえつつ近年の制度化についてふりかえりながら、学校・教員評価の在り方について考察する。その際にはイギリスにおける学校・教員評価システムについても参照することとする。

---

\* 教育学研究科

## 1. 公共哲学と組織マネジメントによる組織評価

### (1) 公共哲学が描く人間と社会

自己の在り方を問いつつ、社会の形成に積極的に関わっていく。公共哲学を論ずる山脇直司の描く人間はこのように要約できる<sup>1</sup>。山脇によれば、人間は、自然、文化、歴史の制約のなかにあるが、それらを他者とともに変革し、公共世界を生成していく力をもつ。他者との関わりは、究極的には、人間の存在に豊かな意味を与え、追求されるべき公共善を立体化させていく。さらに顕在化した善は、新たな人間を次々と引き寄せ、人間たちを繋いでいく。山脇はそうした理想状態を「応答的・生成的・多次元的な自己－他者－公共世界」と形容している。

表現に差異はあるものの、理性的、自律的、協調的な人間の追求は、他の研究領域でもみられる。たとえば心理学に属する研究として、エドワード・デシは、なぜこうも人は無責任な行動を行うのか、責任ある行動を促すにはどうしたらよいかを課題として、自律性とそれを促すための方法について論じている<sup>2</sup>。デシによれば、自律的であるかどうかは、すべての人間関係、すなわち他者との関係に埋め込まれた、デリケートでダイナミックな問題である。しかしながら、自律の内実が解きほぐされるのであれば、社会的しくみやコミュニケーションの在り方を工夫することで、自律を高めていくことが可能となるのである。

このように、デシの自律性研究においては他者との関係は自己を成り立たせる重要事項となっている。しかし、山脇が提示するような公共哲学と決定的に異なる点は、自律的な個人が最大の目標であり、その総和として健全な社会が成立すると想定されていることである。つまり、どのような社会であるのかは予定調和の範疇にある。

一方、公共哲学においては、個人のあり方とともに社会の在り方が重視されている。そして、そのような社会とは、公共善を基盤とするものでなければならな

い。先述したように、それは個々の人間が志向するだけでなく、他者との協働からも創出され、個をつなぎ、社会を形成していく。では、公共善とはどのようなものなのだろうか。それについて、山脇は「人々の共有し合える善きもの」という倫理的、思想的なものとする。具体的な財の双方が含まれるものとし、加えて一国の利益に留まらない、地球の規模からみた自然共有財、普遍的人権などの人為的共有財といったものも含まれるとしている。具体的にいえば、平和、健康、金融安定であり、国内レベルで考えるなら、教育制度、社会福祉制度、文化財や自然環境が公共善とよばれて然るべきだと述べている<sup>3</sup>。

こうした山脇の描く人間と社会は、ハンナ・アーレント、ジョン・ロールズ、チャールズ・テーラー、ユルゲン・ハーバーマス、和辻哲郎、廣松渉、南原繁、丸山眞男らの人間論、公共世界論の比較検討から導かれている。山脇自身が述べているように、山脇の主張は、チャールズ・テーラーの思想と近似の位置にある。

テーラーは、自己形成が他者との対話によるものであり、それらは文化や社会がおりなす「フレームワーク」(frameworks) や道徳的な「真正」(authenticity) をもつ公共世界のなかにあると考える<sup>4</sup>。自己は「独話的」(monological) 行為によるのではなく、「対話的自己」(dialogical self) により構成されていく。すなわち、自己は「私」という個体の行為においてではなく、「私たち」による「共有された理解」のなかで、換言すれば社会的空間において成立するのである。そこでは、言語活動を介し、「自己言及」や「自己解釈」、そして「承認」が行われ、自己が再形成されていく<sup>5</sup>。そうした営みは、道具として理性を操作できると考える「道具的理性」(instrumental reason) に基づく行為、それらを支える「主観主義」(subjectivism)、方法論的個人主義 (methodological individualism)、アトミズム (atomism) による社会とは対照的な位置にある。これらはまた人々を「断片化」するものであるとテーラーは位置づけている。

1 山脇直司『グローバル公共哲学』東京大学出版会、2008年。以下、山脇の考察に関する記述は同書を参照している。

2 エドワード・L・デシ『人を伸ばす力』新曜社、1999年。

3 山脇、前掲書、39頁。

4 以下、テーラーの考察に関する記述は、中野剛充『テイラーのコミュニタリアニズム』勁草書房、2007年、田中智彦訳「アトミズム」『現代思想』4月号、青土社、1994年、193～215頁、田中智彦訳『<ほんもの>という倫理』産業図書、2004年、The Dialogical Self, D.R.Hiley et al. The Interpretive Turn, 1984, Cornell University Press, pp.304-314, *Human Agency and Language*, Cambridge University Press, 1985, *Philosophical Arguments*, Harvard University Press, 1995. を参照。

5 Tylor, *ibid*, 1984, 中野、前掲書。

(2) 学校は公共善の実現主体となっているか

総体的にみるならば、山脇のいうように教育制度を公共善と捉えることに異論はないだろう。教育法の体系からすれば、現在の教育制度は、憲法が謳う人権保障の一領域として形成されてきた。憲法のもとに下位法が作られ、そのなかで理念を具体化させる諸制度や施策が作られ、その一つとして学校制度が存立している。具体的にいうならば、人間の尊厳を前提として、日本に在住する全ての人間に教育を提供するべく、教育の機会均等がかかげられ、学校制度の量的質的な充実が図られてきた<sup>6</sup>。量的な観点をあげておくならば、戦前実質的には国民学校の6年までであった義務教育年限が小学校と中学校の計9年に延長されるとともに、6・3・3・4の単線型学校制度が導入された。中学校に接続する高等学校については、義務無償化には至っていないものの、1980年代には高等学校進学率は95%に達している。その間には教職員給与をめぐる諸制度が整備され、公立学校に入学した生徒の家庭の負担は相当低くなるように整えられてきた。

とはいえ、人権の保障はマクロレベルの目的である。そのための教育活動が展開されている場—すなわち学校レベルにおいては、その目的とのつながりが理解しづらい行為も存在する。なぜ、学校での営みに公共善の創出を実感することができないのか。その答えの一つとして、「道具的理性」に囚われている近代と私たちというテーラーの指摘は説得力をもつと考える。制度設計の前提となっている人間は、合理的な思考の持ち主で数値や論理に従順であり、各々理性的に仕事をこなすと想定されているかのようである。たとえば衝突や歩み寄りというような、他者との動的な過程をへて自己が形成され、そこから公共善が実現されていくといった発想にたつ機会が制度の設計においては削除されている。制度が具体的に展開されている場において破綻が肥大化すると、それに関わる者たちの主体的な解決を促す時間や空間の保障ではなく、代表とされる人たちが考案する、新たな制度が覆いかぶされ、問題解決がなされたものとされていく。そこには、人々の「断片化」が垣間見えるようである。

その一方、各教員は、学校に課せられた、あるいは問題解決として生成してきた、構造的な多重ジレンマ

の調整に主体的に従事することになっている。異なるベクトルをもつ活動について、均衡あるいは統合をはかりつつ展開していかねばならないのである。加えて、それらは、単にその活動内容についてだけでなく、個々の子どもと学校全体においても達成されねばならない。

ジレンマの一例をあげるなら、学校は個人のための教育を行いつつも、社会のための教育も行っている。個人は社会から切り離されては成り立っていかないことを考えれば、個人の成長に軸足を置いた教育活動と社会の発展に軸足を置いた教育活動は不可分であるとの見方もなりたつ。しかし、個性重視を掲げる教育活動が、選抜に収斂される諸活動と矛盾なく行えるかといえはかなり危うい。そのほかにも学校では学習指導に加え生活指導が行われている。学校における生活と学習もまた不可分のものではあるが、その指導内容としては異種のものである。さらに、教育課程についてみれば体系的知識を身につけさせるための学習が必須である一方で、体験的な学習や多様な学びの機会を提供していくことも重視されている。それは体系的知識習得のための動機づけとなる場合もあるが、それに直接的には結びつきにくいもの人間形成という点で有効とみなされるものもある。

教員が、こうした多重ジレンマの調整に個別におわれ、マクロレベルで掲げられる善とのつながりに主体的な実感をもてないとしたら、どのようなことが生じらるだろうか。社会形成に対してだけでなく、社会における教職の意義ならびにそれに従事している自分に対する懐疑を深めていくことになるのではなかろうか。山脇が描くような力強い人間を望むことは到底できず、創造的な教育活動とそれらを発信していく学校といったものも期待できない。それは調整型の教育とは比べ物にならないエネルギーと分厚い協働を必要とするからである。

このように考えてくると、組織として行われる教員の評価は、相当の注意を必要とする。それは強制的に他者との関わりをもたらし、権力的な関係の「私たち」による「共有された理解」のなかで教員の自己形成を促すからである。すなわち、教員の自己形成のための情報を限定的なものにしていく恐れがある。

6 本図愛実「第3章 教育の機会均等」清原正義他編著『教育基本法から見る日本の教育と制度』71～93頁。

### (3) 組織マネジメントの構成要素と組織成員への期待

つぎに組織評価の理論的背景となっている組織マネジメントにおいてどのようなことが論じられているのかをみておきたい。組織マネジメントを組織経営という和語におきかえれば、W.E. デミングがPDCA マネジメントサイクルの原型を1950年代に創唱したことから推察できるように、様々な言説や研究が表されてきた<sup>7</sup>。従来の企業経営論に加え、国際的に標準化を試みる動きや非営利組織の経営に関する研究も進展してきた。それらが論ずる組織マネジメントの構成要素についてみてみると、たとえば、ISO（国際標準化機構）は、「①目的および目標、②製品、市場、及び顧客、③ステークホルダー、④組織の構造及び資源、⑤プロセス」をあげている<sup>8</sup>。島田恒は『非営利組織のマネジメント』において「マネジメント・フロー」として、「①使命、②目標、③戦略、④戦術、⑤遂行、⑥評価」をあげている<sup>9</sup>。小島廣光は『非営利組織の経営』において、非営利組織のマネジメントを分析する枠組みとして、「①戦略（組織間環境・市場環境、技術、使命からの影響をうける）、②統治、③個人属性、④組織構造・組織行動（相互作用を及ぼす関係にある）、⑤組織成果」を示している<sup>10</sup>。

これらや各種の組織経営論からすると、組織マネジメントは次のような四点から構成されていると理解することができる。

- a 組織経営の全体像（使命、目標、目標達成ための方略）
- b 組織成員の在り方（責務、意思決定のルート）
- c 顧客の満足（マーケティング）
- d 循環的な改善のための評価活動（PDCA マネジメントサイクル、記録）

組織経営においては、目的・目標を基点とする組織経営の全体像を明確にした上で（上記 a）、内部組織の在り方（上記 b）、外部との在り方（上記 c）を問い、それらの点検と改善を循環的に行っていくことになる

（上記 d）。このように組織マネジメントを分解して考えてみると、組織の成果をあげるためのしくみとは、結局のところ組織の成果のために成員をいかに動機づけていくか、そのための公正で合理的なしくみと置き換えて考えることができる。

では、その成員にはどのようなことが期待されているのだろうか。組織経営論の古典ともいべき、C. I. バーナード著『経営者の役割』においては、組織成員の他者との関わりが組織経営の核となっている。すなわち、公式組織とは「協働的活動の体系」であり、①伝達（コミュニケーション）、②貢献意欲、③共通目的を構成要素としている。つまり、組織は、「相互に意思を伝達できる人々がおり、それらの人々は行為を貢献しようとする意欲をもって、共通目的の達成をめざすときに、成立する」のである<sup>11</sup>。ここにおいては、協働が可能であるような自律的な人間が理論の背景にあると理解することができる。

他方、組織マネジメントの先駆者ドラッカー（P.F. Drucker）の組織経営論では、自己を管理できる自律的な人間であることが期待されている。具体的にいうならば、自己目標を設定しその管理を行うことのできる人間ということになる。すなわち、「マネジメントたる者は自らの成果について全面的に責任をもつ」のであり、「それらの成果をあげるための仕事は、彼ら自らが、そして彼ら自らのみが管理する。（中略）人は自らの仕事について情報をもつとき、初めてその成果について全責任を負うことができる。」とされる<sup>12</sup>。ただし、自己の目標は組織のなかで個別に存在すればいいのではなく、「一人ひとりの人の強みと責任を最大限に発揮させ、彼らのビジョンと行動に共通の方向性を与え、チームワークを発揮させるためのマネジメントの原理」のもとになければならない。換言するならば協働を支えるものとして位置づけられねばならないのである<sup>13</sup>。さらに、こうした原理による「優れた組織文化は、人の強み、すなわちできないことなく、できることに焦点を合わせる」のであり、「組織

7 保険統計数理研究所『品質管理と標本調査』東洋経済新報社、1951年。

8 ISO『ISOがすすめるマネジメントシステム規格の統合的な利用』日本規格協会、2009年。

9 島田恒『非営利組織のマネジメント』東洋経済新報社、2009年。

10 小島廣光『非営利組織の経営』北海道大学図書刊行会、1998年。

11 C.I. バーナード『新訳 経営者の役割』78、85頁。（原書初出は1968年。1938年版の改訂版）

12 P.F. ドラッカー著、上田惇生訳『現代の経営 上』、ダイヤモンド社、2006年、187頁。（原書初出は1954年）

13 ドラッカー、同上書、187頁。

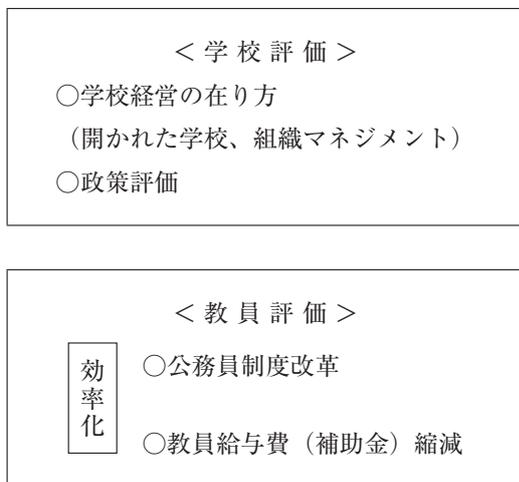
の良否は、一つの強みを引き出して能力以上の力を発揮させ、並みの人々に優れた仕事ができるようにすることができるとにかかっている」とされる<sup>14</sup>。組織の評価は、成員の強みをのばすものであり、弱みをとがめるものであってはならないことが強調されている。

これらの組織経営論からは、協働とそれを支える自律した成員が重要視されていることを理解することができる。そして組織の評価とはそのような成員育成をめざしたものでなければならないということになる。それは公式組織である学校においても同様であると考えられる。

## 2. 近年の学校・教員評価の制度化

### (1) 異なる文脈のなかで

近年の学校・教員評価は、学校経営の在り方を問うものを除けば、公共哲学や組織経営論から導かれるような理念とはほとんど関わりなく制度化されてきたといつてよい。そこでは、学校という組織の評価と、その成員である教員についての評価は、以下に示すような異なる文脈のなかで生成されてきたのである。



<図1 近年の学校評価と教員評価制度化の背景>

学校評価については、学校経営の在り方に関する論議を背景とする学校評価と、時の政権が掲げる「構造改革」に連動した、公的資金運用の「効率化」としての「政策評価」に位置づく学校評価という二つの文脈

が存在する。

前者の一つは、臨時教育審議会以来めざされてきた「開かれた学校」に属する動きである。平成10年9月に提出された中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」では、「第3章 学校の自主性・自律性の確立について」の「6 地域住民への学校運営への参画」において、「ア 各学校においては、教育目標や教育計画を年度当初に保護者や地域住民に説明するとともに、その達成状況等に関する自己評価を実施し保護者や地域住民に説明するように努めること。また、自己評価が適切に行われるよう、その方法等について研究を進めること。」が提言された。

さらに、首相の私的諮問機関として発足した「教育改革国民会議」の「最終報告」（平成12年12月）は、17の提言の一つに「学校や教育委員会に組織マネジメントの発想を取り入れる」を示し、「校長が独自性とリーダーシップを発揮できるようにする」と提言している。

「政策評価」については、橋本政権（平成8年1月11日～平成10年7月30日）において始まった「構造改革」に端を発している。

同政権は平成10年6月に中央省庁等改革基本法を成立させた。同法第一条は、その目的として「この法律は、平成九年十二月三日に行われた行政改革会議の最終報告の趣旨にのっとり行われる内閣機能の強化、国の行政機関の再編成並びに国の行政組織並びに事務及び事業の減量、効率化等の改革について、その基本的な理念及び方針その他の基本となる事項を定める」としている。さらに同法第4条（中央省庁等改革の基本方針）の六では「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること。」が掲げられた。

これらをうけ、各省庁政策評価準備室連絡会議（平成11年5月発足）、政策評価各府省連絡会議（平成13年1月発足）といった各省庁における評価活動の統一化や積極化を促す組織が始動した<sup>15</sup>。平成13年6月には、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成14年4月1日施行）（以下、政策評価法）が成立した。

14 ドラッカー、同上書、200頁。

15 総務省ホームページ「政策評価制度の導入に関する経緯」より。

同法では、全ての国家行政機関に政策評価に関する基本計画の策定を義務づけており、その計画には基本方針のほか、政策評価の観点、政策効果の把握、事前評価、事後評価に関する基本的事項を定めることとして、各行政機関共通の評価枠組みが規定されている。政策評価法成立の後、平成13年12月28日の閣議では、「政策評価に関する基本方針」として、各府省の政策評価について総務省が「統合性及び一層厳格な客観性を担保するため、各府省の政策について統一的若しくは総合的な評価を行う」ことが決定された。担当省が明確になったことにより、政策評価法の実施が現実のものとなった。

こうした政策評価法成立に関連し、文部科学省は、平成14年3月に小学校設置基準（省令）を定め、義務教育学校ならびに高等学校について自己評価の実施とその公表を行うこととした<sup>16</sup>。すなわち、小学校設置基準第2条において、「小学校は、その教育水準の向上を図り、当該小学校の目的を実現するため、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について自ら点検及び評価を行い、その結果を公表するよう努めるものとする。」としたのである。

さらに、小泉政権の「構造改革」下では、学校評価の悉皆的な実施が中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」（平成17年10月）において提示され、これをうけ、平成19年6月、学校教育法に学校評価に関する条文「第42条 小学校は、文部科学大臣の定めるところにより当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努めなければならない。」と「第43条 小学校は、当該小学校に関する保護者及び地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況に関する情報を積極的に提供するものとする」が追加された<sup>17</sup>。これに伴い、小学校設置基準における学校評価の規定は削除され、学校教育法施行規則第66条に「自己評価の結果の公表」、第67条に「関係者評価の結果の公表」同)、第68条に評価結果を設置者に報告

することが定められた。

その後は、学校評価のガイドラインが文部科学省より示され、それをふまえた学校評価の在り方および第三者評価の在り方が各教育委員会への委託研究として行われているところである。

教員評価については、学校評価のように全国共通の制度が機能しているわけではない。しかし、人事任命権をもつ都道府県や政令指定都市は同様の傾向にあると見てよい。すなわち、それらの多くがこれまでの勤務評定とは異なる新たな教員評価の実施や検討を行っている。こうした評価は、小泉政権による「構造改革」を背景に教員給与使用の「効率化」をめざした、「公務員制度改革」、「教員給与費（補助金）の縮減」という動きのなかで発展してきた。

「構造改革」としての「公務員制度改革」は、平成13年12月25日に閣議決定された「公務員制度改革大綱」を嚆矢としている。「近年、政府は、行政改革を最重要課題の一つとして位置付け、中央省庁改革により新たな府省体制を確立するとともに内閣機能の強化を図るなど、積極的に改革を推進してきたところである。しかしながら、行政の組織・運営を支える公務員をめぐっては、政策立案能力に対する信頼の低下、前例踏襲主義、コスト意識・サービス意識の欠如など、様々な厳しい指摘がなされている。」（前文）という問題意識のもと、「真に国民本位の行政を実現するためには、公務員自身の意識・行動自体を大きく改革することが不可欠であり、公務員の意識・行動原理に大きな影響を及ぼす公務員制度を見直すことが重要である。」と述べられている。そして、改革の具体的事項として「能力等級制度」や「能力評価と業績評価からなる新評価制度」を導入し、これに基づく、「能力・職責・業績を適切に反映したインセンティブに富んだ給与処遇を実現する」ことを提示している。

その後の大きな公務員制度改革の動きとしては、「給与構造の改革」がある。これは平成17年8月の人事院勧告により開始された<sup>18</sup>。同勧告では、「俸給制度、諸手当制度全般にわたる抜本的な改革の実施」が掲げられた。「能率的な人事管理を推進するため、年功的な給与上昇要因を抑制した給与システムを構築すると

16 同様の趣旨の省令として、幼稚園設置基準第2条の2、中学校設置基準第2条、高等学校設置基準第4条がある。

17 これらの条文は中学校、中等教育学校、高等学校、特別支援学校、専修学校にも準用となる。

18 以下、平成17年勧告内容の引用は人事院ホームページより。

ともに、職務・職責や勤務実績に応じた適切な給与を確保していく」ため、「ア 地域における公務員給与水準の見直し」、「イ 年功的な俸給構造の見直し」、「ウ 勤務実績に基づく処遇」について、平成18年度から22年度までの5年間にわたり段階的に実施されていくものとした。具体策の一つには、従来の1号俸を4号俸に分割し、昇級の区分（A（極めて良好）は8号俸昇給、C（良好）は4号俸昇給、E（良好でない）は昇給なし、など）を5段階とし、実績評価に給与額を連動させる新制度の導入があった。平成17年9月28日には、勧告どおりの改革の実施ならびに地方自治体においても「速やかな見直しを行うとともに、人事委員会機能を発揮させることなどにより、地域の民間給与の状況をよりの確に反映させるように要請を行う」ことが閣議決定された。

その結果、総務省公務員部給与能率推進室の示すところによれば、平成18年4月より46都道府県・8割以上の市町村が「地場賃金の反映」、「年功的な給与上昇の抑制」、「職務・職責、勤務実績の反映」を志向する「給与構造の改革」を実施することになった<sup>19</sup>。

ところで、「職務・職責、勤務実績の反映」には適正な人事評価が必要である。これについて、平成17年人事院勧告の「公務員人事管理に関する報告～行政の専門集団を目指して～」では、「客観的で公正性や透明性が高く、実効性のある人事評価制度を整備していくことが肝要である」とし、職務行動の判定、評価者である管理者と被評価者である職員の面談、職員の自己申告を含むこと、複数段階の評価者設定、評価結果の本人開示、評価者研修、苦情に対処する仕組み等に留意しつつ、試行を行っていくものとしている。勧告に従い、第一次試行（平成18年1月～6月）が行われた。

こうした人事評価制度の動きは、「国家公務員法等の一部を改正する法律」（平成19年法律第108号）や「国家公務員制度改革基本法」（平成20年6月13日）にもひきつがれている。「国家公務員法の一部を改正する法律」第70条の3では、「所管庁の長は、定期的に人事評価を行わなければならない」ことが規定された。「国家公務員制度改革基本法」では、その「基本理念」（第2条）をはじめ、「多様な人材の登用等」（第6条）、「職員の倫理の確立及び信賞必罰の徹底」（第9条）、

「能力及び実績に応じた処遇の徹底等」（第10条）と再三にわたり、「能力と実績による」人事評価の実施と活用が謳われている。

つぎに「教員給与費（補助金）の縮減」は、義務教育費国庫負担金の存廃をめぐる議論の結果、補助率が1/2から1/3に引き下げられ決着をみたことに端的に表れている。ただし、その後もその縮減を求める動きは継続しており、たとえば、内閣総理大臣を議長とした経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日閣議決定）では、「各分野における歳出改革の具体的内容」として、地方公務員については、国家公務員と同程度の定員純減（5.7%）、国の給与構造改革をふまえた改革、教職員等人件費の削減をあげ、文教については、義務教育費国庫負担金の見直しとして、5年間で1万人程度の純減、給与構造改革や地方民間給与準拠の徹底、人材確保法に基づく優遇措置縮減、給与体系の検討等を記載している。

こうした動きのなかで文部科学省は、中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」に基づく、平成17～19年度における改革の行程を示した「義務教育の構造改革」において、教員評価に関し「戦略2 教師に対する揺るぎない信頼を確立する」として、「教員評価の改善・充実、多様な人材の学校教育への登用」を掲げ、「各都道府県における新しい教員評価の実施について指導等」や「評価結果を給与等の処遇に反映させるなどの改善充実を図るため新たな委嘱調査研究の実施」を行うとした。さらに、平成18年7月には、中央教育審議会初等中等教育分科会の下に教職員の給与の在り方に関するワーキンググループが設置され平成19年3月、「今後の教員給与の在り方について」（中央教育審議会答申）が公表されている。

なお、同答申は、「学校教育の一層の向上」のため、「学校の組織運営体制の見直しを図ることにより、学校運営の効率化を進めていく」という基本姿勢をとっている。すなわち、教員や事務職員の勤務の状態から、学校運営における各種調整機能をはたすことができる職の設置やそれら新職と連動した「メリハリある教員給与体系」の実現を提示している。ただし、一般行政職給与を上回る部分は縮減しつつも、人材確保法による

19 中教審・教職員給与の在り方に関するワーキンググループ第4・5回（2006年9月13日）配布資料2より。

優遇措置は今後も必要であるとしている。

(2) 組織評価としての統合の必要

こうした動きのなかで、学校レベルにおいてはPDCAマネジメントサイクルの採用や、保護者や地域社会等、学校関係者に対する評価結果の公開が進んできた。組織経営の核は成員の動機づけにあることは先にみたとおりであり、人事管理をあいまいにして健全な組織経営を行っていくことは難しい。PDCAマネジメントサイクルのなかに組織成員に関する評価を適切に位置づけ、組織経営の改善へつなげていく必要がある。すなわち、学校評価と教員評価を組織評価として統合させていく必要がある。しかし、教員評価については、個人情報保護の観点からも、非公開を前提とし、各教員が学校目標に自己目標を関連させるという形式的な自己目標管理に終わっている場合が多い。教員の能動的な自己形成や組織成員の協働とそれを支える自律を理念としてもつならば、各教員の自己目標は組織内で共有され、その具体的な測定の方法も各組織で検討することが試みられてもよいということになる。

個人情報保護以外にも、学校評価と教員評価の連動については困難を想起させる点がある。連動し、整えられたシステムのなかにあっては、各学校における教員の能動的な自己形成や、協働とそれを支える自律が、限定的になっていく可能性が高いのである。そのシステムの典型例がイギリスの学校・教員評価システムである。

3. イギリスの学校・教員評価

(1) 同心円型の学校・教員評価システム

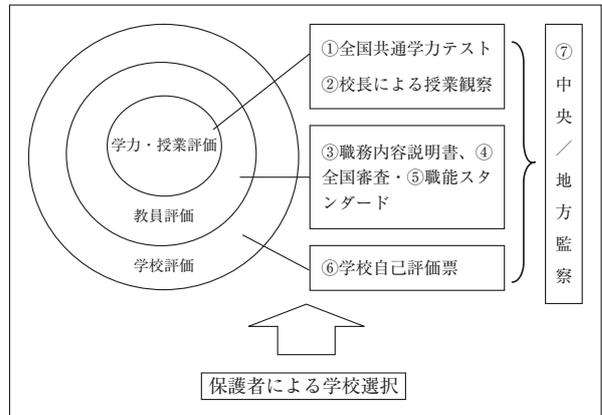
イギリスの学校・教員評価は、分岐型の教員給与制度を背景として、図2に示したような同心円型のシステムとして展開されている<sup>20</sup>。これは、

- ①全国共通学力テスト
- ②校長による授業観察
- ③各教員に対する職務内容説明書の提示
- ④上級給料表適用のための全国審査
- ⑤教員の専門的力量に関する全国指標の公表

⑥全国統一様式による学校の自己評価

⑦中央機関と地方自治体による学校自己評価を基にした「監察」

によって構成されている。



<図2 イギリスの同心円型学校・教員評価システム>

出典：本図愛実「イギリスの学校・教員評価に学ぶ」『School Management Review』第27号、コアネット、2009年10月、5頁に加筆し再掲。

①について、各学校は、キーステージ2（3～6学年）、キーステージ3（7～9学年）の終了時に、教師による評価と全国共通学力テストの結果をもとにナショナルカリキュラムが示すレベルに達しているかどうかを保護者に示ことになっている。これらの評価結果は全国統一様式の学校自己評価票（⑥）にも記載しなければならない。

②は、④の全国審査を適正に行うために必須となる。実施回数等は各校長の判断による。

③については、労働環境や給与等の関連規定のもと、各学校が作成し教員個人々に提示する。

④の審査項目および様式は、各年版としてDCSF（Department for Children, Schools and Families）から公表される。様式は全国共通であるが、実質的な審査者は校長である。審査結果については学校理事会が適正かどうかを判定する。

④の審査項目は、⑤の指標と連動している。すなわち、政府機関TDA（Teacher Development Agency）が公表する「職能スタンダード」（Professional Standards for Teachers）をみたすものでなければならない。

「職能スタンダード」は、各給料表の適用者別に

20 分岐型の給与制度については、本図愛実「イギリス教員給与制度の現状と課題」『宮城教育大学紀要』第41巻、2007年、193～201頁、本図愛実「イギリスの学校・教員評価に学ぶ」『School Management Review』第27号、コアネット、第27号、2009年10月、3～8頁。図2に関連する記述については、同誌掲載文に加筆修正を加え、再掲している。

示されている。基礎給料表適用教員のスタンダードが核となり (Core)、上級給料表適用教員 (Post Threshold Teachers, 以下 P)、卓越技能教員、優秀教員のスタンダードはこれを満たした上で追加されるべきものとなっている<sup>21</sup>。スタンダードは、「a 専門職としての資質」、「b 専門的知識と理解」、「c 専門的技術」の三領域において示され、2009年現在、Core のスタンダードの数は41、Pは10、優秀教員は15、卓越技能教員は3となっている (本論文末に Core と P のスタンダードを掲載した)。Pの10のスタンダードは2009-10年度「全国審査」の審査項目ということになる。

職能スタンダードと職務内容説明書をもとに、それぞれの教員の達成すべき目標や評価事項が、リーダーシップ教員ら学校管理職との面談等を通して設定される。

教員評価自体は毎年度の実施が制度化されているわけではなく、⑥の学校自己評価票においても詳細な記載が求められているわけではない。しかし、各学校は分岐型教員給与制度のもと各教員に適用となる給料表や級の決定を毎年行なわねばならないことから、個々の教員に対して計画的、継続的に教員評価を実施することになる。

⑥は、非省庁系の政府機関 OFSTED が各学校の自己評価のために作成している、「学校自己評価票」(Self-Evaluation Form) のことである。

同票は、パート A「自己評価」とパート B「学校の概要」(基礎的情報) から構成されている。パート Aは、1 学校の特徴、2 学習者、保護者、地域その他の関係者の意見、3 学業達成とスタンダード、4 各個人の成長と充足、5 供給の質、6 リーダーシップと経営、7 全体的な効果、といった項目からなる。これらの項目において、学校の目標と成果、児童生徒の学業達成、供給される教育活動の質について具体的記述を行い、さらに3~7については4段階評価も付すよう求められている。

「自己評価票」による学校の自己評価をもとに、地方自治体が配置する「学校改善パートナー」(School Improvement Partner) との定期的なやりとりを経つ

つ、毎年度地方自治体による学校監察が行われる。OFSTEDによる学校監察も「学校自己評価票」の記述をもとに3年に一回行われる(⑦)。

以上の学力・授業評価、教員評価、学校評価は、個人情報に関わるもの以外はほぼ公開となっている。各学校における学力テストの得点数もメディア等で積極的に報じられている。これらの情報は保護者の学校選択の参考に供されることになる。ただし、入学にあたっては通学区居住者が優先される。

こうしたシステムから学ぶことのできる最大の点は、標準化による限定化である。統一的なシステムであるがゆえに、最大公約数的な全国共通目的である学力テストの結果が学校の中心的な成果となり、評価されるべき、各教員の業績もそれに関連するものとなっているのである。上級給料表適用教員となるための「全国審査」の10項目をみても、全体的な姿勢を問う第1項目、協働を問う第9、10項目、子どもの健康と福利を問う第6項目を除き、第2、3、4、5、7、8項目は学習に関することであり主たる対象者は学習者と表現されている。2007年10月にイギリス・ダーレム市のA初等学校でヒアリングをした際には、校長から、アフリカのある学校に対して情報教育の支援を行ってきたが評価システムのなかではほとんど評価されていない、統一様式が要求する評価内容をこなしくいだけで校長の仕事が手一杯になるとの見解もきかれた。標準化された評価活動は、各々の学校と教員集団の創意工夫による特色ある学校づくりを停滞させていく可能性がある。

## おわりに

公共哲学の名のもとに、一見自明的ともとられがちな「自己-他者-公共世界」観を山脇が主唱するのはなぜなのか。それは、「人々の間で、不信の連鎖を断ち切り、コミュニケーションによって信頼の連鎖から成る公共世界を創出していくことが、21世紀において極めて重要な課題と言ってよい」とする課題意識を背景として、「公共的感情」の醸成が必要であると考えられているからである<sup>22</sup>。そのため、これまでの倫理

21 TDA ホームページ「professional standards for teachers」より。

22 山脇、前掲書、41頁、52~53頁。

学や哲学をのりこえ、学際的でありながらも人々の生活の改善と向上に貢献できるような思想の提示がめざされているのである。

信頼の連鎖や「公共的感情」の醸成をめざしていくことは、マクロレベルだけではなく、個々の行為が展開される組織のなかにおいても必要であると考ええる。

ところで、臨時教育審議会最終答申の勧告をうけ、「開かれた学校」がめざされるようになり20年以上がたつ。その間、「開かれた学校」の内容は、施設の開放から教育活動の開放へ、そして次には学校運営における地域社会の参画へと格段の広がりをみせてきた。すなわち、施設というハード面から教育活動や学校運営というソフト面も含むものへと開放の対象が拡大してきたのである。

しかしながら、これらはいずれも、学校を開くべきとする社会的要請をうけて、いわば受け身として学校が対応してきたものである。平成10年に中央教育審議会が提示した「学校の自主性と自律性の確立」を今日においてもめざすとするのなら、情報発信という新たな形による「開かれた学校」とそれを担う教員が必要なのではないだろうか<sup>23</sup>。それはまた調整型の学校から発信型の学校へと、学校運営の在り方を大きく転換していくことでもある。他者との関わりによる能動的な自己形成や公共善とのつながり、あるいは協働とそれを支える自律といった、公共哲学や組織マネジメントが示す理念を学校・教員評価において現実化していくことは、そうした転換に大きく寄与するものと考えられる。

(平成21年9月30日受理)

---

23 中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について」(平成10年9月21日答申)

学校・教員評価の在り方に関する考察

付 録

イギリスTDAが示すコア教員職能スタンダード（C1～C41）と上級教員職能スタンダード（P1～P10）

a 専門職としての資質		
子どもたちとの関係	C1 子どもたちに高い期待を抱き、そのできる限りの教育的可能性が発揮できるように、また子どもたちと公正で、敬意にみち、支援的、建設的な関係を築くことができるように努力している。	
	C2 前向きな価値や態度であり、専門職としての役割に基づく高い行動基準を課している。	
姿勢	C3 専門職としての教職およびそれを取りまく法体系について最新の知識と理解をもつことに努め、機会均等の促進を図りながら、勤務校の方針と教育活動について、発展、実施、評価することに貢献している。	P1 求められている場で適切に、勤務校の方針を教育活動に反映させることにおいて、および方針の具現化のために組織としての責務をはたすことにおいて、大きく貢献している。
他者とのコミュニケーションと協働	C4 (a) 子どもたちや同僚と効果的にコミュニケーションをとっている。 (b) 達成状況、目的、進み具合、福利に関する情報を適切に伝え、保護者と効果的にコミュニケーションをとっている。 (c) コミュニケーションが双方向であることを認識し、子どもの成長、発達、福利に関する議論に保護者が参加することを支援している。	
	C5 同僚、保護者が子どもの発達や福利に寄与し、達成のレベルをあげていることを認識し、敬意を抱いている。	
	C6 求められている場で適切に協力し、協働している。	
専門性の伸長	C7 専門性の伸長をめざし、自らの成果を評価し、教育活動の改善を図っている。	
	C8 革新的な試みに対して創造的で建設的に批判する手法を備えている。改善と向上が認められるのであれば自らの実践に採りいれようとしている。	
	C9 支援や指導に対し、積極性、応答性、柔軟さをもって応じている。	
b 専門的知識と理解		
教えることと学び	C10 適切で最新の労働に関する知識をもち、教育活動、学習、生徒指導の手法について理解している。それらの使用と適用の方法を理解し、全ての学習者がそれぞれできうる限りにまで成長するために、個人に即した学習の機会を提供している。	P2 教育活動、学習、生徒指導の手法の使用と適用の方法について拡張的な知識をもち理解し、全ての学習者がそれぞれできうる限りにまで成長するために、個人に即した学習の機会を提供している。
評価と経過観察	C11 評価のための要件と教科とカリキュラムの配置ならびに公的な試験や資格との関連について理解している。	P3 教える教科とカリキュラムについて、公的な試験や資格、評価の要件や実施について、拡張的な知識をもち、論拠をもって理解している。 P4 学習者の必要に合致した、異なるタイプの資格やその適切性について、最新の知識をもち理解している。
	C12 評価の方法ならびに形成的評価の重要性について理解している。	

	<p>C13 教育活動の効果を評価し、教育をうけた者がどれくらい伸びたかをするため、および達成のレベルをあげるため、地方及び国の統計情報を使用する方法を理解している。</p> <p>C14 学習者のための評価として、強み、弱み、到達度、進展の度合い、発展している領域ならびに改善計画を正確で建設的な情報として提供するため、各種報告書の使用法やその他の外部の情報源について理解している。</p>	
教科とカリキュラム	<p>C15 教科とカリキュラムならびにそれらに関連する教育論に関する明確な知識と理解をもっている。教科とカリキュラムが横断的学習をもたらすことや、最近の新たな展開についても理解している。</p> <p>C16 担当する学年や学校段階以外についても、法律に定められたものとそうでないカリキュラムや枠組みならびに教科とカリキュラムに関する「国家戦略」、関連する活動について理解している。</p>	P5 教科とカリキュラムならびにそれらに関連する教育論およびそれらによりどのような進展がみられるかについて、発展的な知識をもち理解している。
読み書き算の基礎的能力および情報機器操作能力	C17 自らの教育活動を支援し、専門性を高めるものとして、読み書き算の基礎的能力および情報機器操作能力における技術の使用法を理解している。	
達成と多様性	<p>C18 子どもの発達、成長、発達の段階や学習者の福利の達成状況が発達の区分、社会経済、宗教、民族、文化、言語の影響をうけることについて理解している。</p> <p>C19 英語が母国語でない者、特別な教育的必要や障害がある者等を視野にいれつつ、教育活動の対象者に対し、個人に即した効果的な内容を構成する方法、多様性について具体的に考慮しつつ公正や包接を高める方法について理解している。</p> <p>C20 特別な教育的必要、障害、他の個別的な学習上の必要をもつ者に対し、同僚の役割および同僚が学習や発達、福利をもたらさうることについて理解している。</p> <p>C21 子どもの生命安全や特別支援教育に責任をもつ立場にある同僚に対する見解を求める段階や、関連団体からの情報、助言、支援を参照する段階について理解している。</p>	
健康と福利	<p>C22 子どもの生命安全や福利の増進に関する現行の法的要件、政策、国家指針について理解している。</p> <p>C23 子どもの生命安全に関する地方自治体の取り決めについて理解している。</p> <p>C24 虐待や育児放棄を判定する方法について理解し、生命安全に関する手続きに従っている。</p> <p>C25 子どもがその成長や発達ならびに福利について、生活の変化や困難な出来事の影響を受けていることをみつけ、それらについて支援する方法や、特別な支援を得るため同僚に状況を報告する段階について理解している。</p>	P6 子どもの福利の増進について、助言を与えることができるような深い知識と経験がある。

学校・教員評価の在り方に関する考察

c 専門的技術		
計画立案	<p>C26 教科とカリキュラムについての確かな知識に基づいて、単元のなかや単元をこえた効果的な学習配列を実施しつつ、担当する学年や学校段階をこえて連続性のある計画をたてている。</p> <p>C27 学習者の読み書き算の基礎的能力および情報機器操作能力、学習者の段階やおかれた状況に適した思考や学習の技術を発展させる機会を企画している。</p> <p>C28 宿題、他の家庭学習、試験のためコースワークについて、学習者の成長を保持し、その学習を広げ、強化するため、適切に計画、設定、評価している。</p>	<p>P7 学習の目的、学習者の必要と伸長の統合に効果的かつ継続的に合致するものとして、単元および単元間のつながりを重視した学習の組み立てに関し、教科とカリキュラムに関する知識をもち、柔軟かつ創造的に対応し、熟達している。</p>
教える	<p>C29 担当する学年や学校段階をこえて、課題の克服を志向し、単元を適切に管理し、単元の間の連続性に注意しつつ教えている。</p> <p>(a) 情報機器を利用した学習、学習者の必要に対応、具体的に多様性について考慮、公正や包接の促進等、適切な教育方法や資料を用いている。</p> <p>(b) 学習者の学習目的に一致し、進展を継続させるために、学習者の既習内容や達成内容をふまえている。</p> <p>(c) 学習者に新しい知識、理解、技術に接することができるよう、概念や過程を発展させている。</p> <p>(d) 新しい考えや概念を導入したり、説明、質問、議論、討論会を効果的に用いながら、学習者に適した言語を用いている。</p> <p>(e) 単元で求められている学習段階や学習者の必要に一致するように適宜修正を試みながら、個々人、グループ、クラス全体の学習を効果的に管理している。</p> <p>C30 学習者に対し根拠のある期待をかけることができ、達成のレベルをあげるように、興味をもって積極的に教えている。</p>	<p>P8 これまでの到達をふまえ、全国的にみて同レベルの学習者と同等の、あるいはそれ以上の達成に学習者をみちびくための教える技術に長けている。</p>
評価、観察、評価結果の提示	<p>C31 積極的な学習目的を設定し、学習者の進展と達成レベルを管理するための計画について適切かつ効果的に観察、評価、監督、記録している。</p> <p>C32 学習者の達成、進み具合、伸びている領域について、学習者、同僚、保護者に適宜、正確で建設的な評価情報を提供している。</p> <p>C33 学習者が自らの学習をふりかえり、進展を認識し、改善のための積極的な目標を設定し、自律的な学習者となるよう、学習者を支援し導いている。</p> <p>C34 学習者の必要を診断し、改善のための現実的で積極的な目標を設定し、今後の教育活動の計画をたてるために、教育活動の一環として評価を行っている。</p>	

教えることと学びについての吟味	C 35 必要な方法を精選しながら、学習者の進展、達成、福利について教えたことの効果と影響を吟味している。	
	C 36 学習者に提供された評価情報の影響について吟味し、達成を改善する方法について学習者を支援している。	
学習環境	C 37 (a) 学習者が学習と学校に積極的に貢献できるような自信を確かかつ十分にもつことができるように、子どもの生命安全、福利に関する法的要件、政策、国家指針に合致した目的に基づいた、安全な学習環境を確立している。 (b) 子どもの生命安全に関する地方自治体の取り決めを守っている。 (c) 学校の内部と外部の連携を図りつつ、学校外の諸状況のなかで、学習を個人に即したものとし進展させるための機会をみつけ活用している。	
	C 38 (a) 学校の行動指針に沿いながら、明確で積極的な規律を確立し維持することにより、学習者の行動が建設的なものとなるよう支援している。 (b) 学習者の自己管理や自律を促進するのに必要なものとして、生徒指導の技術や方略を用いている。	
	C 39 社会性、情緒、行動に関する技術を発展させながら、学習者の自己管理、自律、協同を促進している。	
チームワークと協働	C 40 共同作業を適切なときに行い、同僚とともに実践を効果的に発展させながら、チームの一員として働き、同僚とともに作業すべき機会について理解している。	
	C 41 同僚が学習者の支援に適切に関わることができるようにし、同僚の果たすべき役割について理解している。	

出典：TDA (Training and Development Agency for schools) ホームページ「Professional Standards for Teachers」より、筆者作成。