

令和元年6月11日現在

機関番号：15401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K04549

研究課題名(和文) 教員人事・評価制度「有効モデル」構築のための国際比較実証研究

研究課題名(英文) An International Comparative Study for the creation of "effective style" of teacher selection & evaluation system

研究代表者

古賀 一博 (KOGA, KAZUHIRO)

広島大学・教育学研究科・教授

研究者番号：70170214

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、外国との比較を通して、有効な教員人事・評価制度の構築を目指そうとするものであった。当初の研究計画では、欧米3カ国・アジア3カ国を調査対象としていたが、交付金額が申請額よりも低額であったこともあり、結果として欧米1カ国・アジア2カ国(日本を含む)の3カ国比較となった。その成果はおおよそ以下の通りである。

調査対象の3カ国とも、教員の能力開発や人材育成という視点が意識され、アカウンタビリティの追求といった諸点が共通しており、教員評価制度における国際的な潮流を看取することができたことである。しかし一方で、各国各様の課題も山積しており、課題改善に向けた今後の研究蓄積が急務なことも判明した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義としては、日米中3カ国における教員の人事評価制度を比較分析し、それらの異同を明らかにしたこと、対象各国における固有の解決されるべき諸課題を析出している点である。これらの諸点は、先行研究において十分論究されておらず、一定の学術的な意義があると考えられる。

次に本研究の社会的意義としては、我が国における教員評価制度をより有効に改善していくための具体的視座を提供している点である。すなわち、本研究で示した諸事実と考察結果は、目下我が国の各自治体で展開されている現行の関連施策に対して、適用可能な様々な改善視点を提示している点である。

研究成果の概要(英文)：It was intended in this study at first that visiting 3 western countries and 3 eastern countries would be carried out. However, owing to a shortage of the appropriation, visiting only 1 western country and 2 eastern countries (including Japan) was carried out. Those findings are as follows:

In all countries covered by investigation, the development of teachers' abilities and their accountability has been emphasized, and it was clarified that this point is international common tendency. However, each country has individual problems which should be solved as soon as possible, it is strongly hoped that more researches forward improvement of them will be carried out.

研究分野：教育行政学

キーワード：教員人事・評価 国際比較

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

本件開始当初の当該研究分野の状況は、国内における当該領域関連の研究や欧米を中心とした関連研究が主流であり、本研究の意図した内容の研究の蓄積が少なかったとえる。また、アジア諸国においても、我が国同様、新自由主義的な教育改革の影響を強く受け、同様な問題状況に当面しているものの、本研究とその意図を同じにする研究動向は乏しかった。にもかかわらず、当該制度改善に向けた社会的ニーズは高かったと言える。そのため、以下のような研究を着想した。

2. 研究の目的

本研究は、我が国における「教員人事・評価制度」の現状と課題を検討するとともに、諸外国（特に日米中）における類似制度との比較分析を通して、我が国における当該制度の改善に向けた知見を得ようとするものであった。

3. 研究の方法

本研究では、関連先行研究文献の渉猟及び分析、対象国における直接現地調査及び関係一次資料の現地収集を通して、研究の目的に接近した。

4. 研究成果

諸外国の「教員人事・評価制度」の現状と課題

まず、諸外国の関連制度の現状と課題に関しては、次のような諸点が指摘できる。米国では、従来、地方分権的特色の下、教員評価も伝統的に各州あるいは各学区において多様な実情があったが、この傾向が近年、連邦政府による積極的関与の下、変化しつつある点が指摘できる。具体には、公教育全体に対するアカウンタビリティ追求の機運とともに、教育スタンダードの作成や統一的な標準化テストの実施など、連邦主導の教育政策が強く押し進められ、そのことが教員評価制度にも大きく影響している点である。そのため、教員評価においても、専門職としての評価基準の創設や実践的成果を評価するための児童・生徒の学力スコアの活用等が積極的に導入されるようになってきている。教員の能力をどう評価するかという点において、確かに科学的、実証的観点は重要ではあるが、近年の米国の動向においては、アウトカムの側面が偏重され過ぎ、教員の能力評価を教室における教科指導、とりわけ英語や数学などのテスト科目の成果に矮小化される傾向がある点は看過できない課題として指摘しなければならない。例えば、フロリダ州では、ある学校における特定教科の学力テストスコアの成績を当該学校全教員の評価に活用するような極端な事例も散見され、担当していない学年や教科の成績で自身の評価がなされるといった実態すら出現しており、評価結果に対する被評価者からの納得性が得られるとは到底考えられず、被評価者の主体的・自発的な職能成長に繋がる教員評価になっていない。

次に、中国では、2000年前後より、「受験教育」の問題を改善しようと「素質教育」の重要性が強く叫ばれ、その直接的担い手である教員の資質能力の向上が注目され始めた。その対応策としての教員評価制度には、「教員の能力開発」という言葉が新たに加えられ、単なるアカウンタビリティの追求というよりは、彼らの職能開発をも企図した教員評価制度が設計されてきている。その中でも特に特徴的なのは、「教員職務称号制度」である。具体には、新しいキャリアゴール（正高級教員）を設け、今日的な社会ニーズに即応するための評価基準と評価方法を策定したこと、さらには多様な評価目標を用いて教員の専門性を測定するとともに、より専門的な評価者を選定することなどが求められるようになっていく点などが挙げられよう。このように職能開発を主眼とした中国の新しい教員評価制度は、理念上、教員の自発的な行動変容の期待に止まらず、評価者と被評価者との間にフィードバックがなされることにより教員の積極的かつ相互参加的な制度構築が意図されている点は高く評価できるものの、例えば、天津市の実例にみられるように、被評価者自身や同僚教員からの評価は看取されるものの、児童生徒や保護者からの評価が十分に反映されず、かつ評価者が一方的に評価を下すきらいもあるようである。換言すれば、制度設計上の相互参加的な側面は運用上ほとんど看取されず、被評価者に対する「支援的機能」が十分に発揮されていないことが課題といえる。さらに、制度上新たに設けられた「正高級教員」の比率が極端に少ない事実や厳しい就職要件に加えて、同ポストへの進級動機も低調なことなど、制度運用上、未だ数多くの課題が残存していることも明らかとなった。比較的条件の整った直轄市である天津市の実例においても、上記のような課題があることを考えると、地域格差の激しい中国において、条件の厳しい農村地域、内陸地域ではさらに数多くの課題があることが思料され、これらの実態把握が今後の研究としては急務である。

我が国の現状と課題

我が国における当該制度の現状及び課題としては、以下の諸点が指摘できる。嚆矢となった東京都の制度にみられるように、国内大半の自治体では、「自己評価をベースとした目標管理」と「業績評価」の二本立てのシステムを有しており、教職員個々の「能力開発」「人材育成」という視点を大きく打ち出している。無論、全ての自治体が全く同一のシステムを有しているわけではなく、それぞれにおいて異なる部分もある。例えば、二本立て構造を有しそれらに関連づけて運用している都道府県は34、構造は認められるものの明確

な関連性が読み取れなかった都道府県が3、その他が10であり、多くの自治体で二本立て構造が確認できた。

これら二本立ての構造を有する自治体では、おおよそ次のような評価手順が確認された。まず、年度当初に教職員一人ひとりが自己目標を設定し、評価者（管理職）との面談を通してそれを確定する。それを受け、評価者は授業観察を始め多面的な方法で被評価者の目標達成状況の把握に努める。さらに、年度中盤に目標の進捗状況を被評価者と評価者が面談を通して確認し合い、必要があれば修正を加える。その後も年度前半と同様に、評価者は被評価者の目標達成状況の把握に努めるとともに、年度末に両者で目標の達成状況を確認し合い、次年度目標設定のためのデータとする。また、評価者はこれら一連の評価作業を睨みながら、年度後半期に被評価者の業績評価を行う。

自己目標の設定に際して、多くの自治体では、学校（経営）目標やグループ目標（学年団、教科団等の）を踏まえて設定するように求めており、「目標の連鎖」を意識させ、組織構成員としての自覚を促すとともに、学校の組織目標達成への貢献を強く期待している点も同制度の特徴の一つといえよう。

評価項目については、教諭の場合、評価項目の種類として、「学習（教科）指導」「生徒指導」「学級経営」の3分野における評価項目を設けている場合が一般的である。また、自治体によって表現が多様ではあるが、評価の観点（着眼点、評価要素等と表現）は、「能力」「実績」「意欲」に関する3つを設定する11自治体とそれ以外の27自治体に大別された。次に、業績評価であるが、業績評価を行う時期（基準日）を2月～3月に設定している自治体は23であり、最も多く、12月～1月が10自治体、10月～11月が6自治体あった。評価方法についてみてみると、授業観察等を通して評価する場合が主流であるが、その中で13の自治体では「観察評価シート」を活用していた。一般に評価者の数は、1次評価者・2次評価者の2名か、1次評価者のみのいずれかであるが、それら以外からの評価視点を考慮しているところも30自治体認められた。評価結果の開示については、評価結果を全教職員へ開示することを原則としている自治体が28、希望する教職員のみを開示している自治体が8であり、多くの自治体では開示している一方で、少数ではあるが、5つの自治体は非開示であった。

評価は、絶対評価を基本としているものの、評価結果を給与等の処遇に結節させることになれば、各自治体の財政事情を考えると、最終的にその結果を相対評価に落とし込む作業が避けられない。事実、地方公務員法は「人事評価を任用、給与、分限その他の人事管理の基礎として活用すること」を規定している（第23条2項）し、「人事評価の結果に応じた措置を講じなければならない」（第23条の3）と命じており、この傾向は加速するのではないだろうか。ところが、その一方で、これまでの制度は、学校間の格差等、重要な諸点が十分に考慮対象とされているとは言い難い。果たして「公平」といえるのであろうか、また、被評価者からの「納得性」が担保できるものであろうか、課題として指摘しておかなければならない。さらに、評価システム自体が自治体内で画一的であるために、学校種や学校規模に応じた応用が利きづらい。そのため、小規模小学校ではさしたる問題ではなかった管理職のみの評価体制が、大規模校や高等学校ではうまく機能していない実態も看取される。評価者体制の硬直性あるいは非柔軟性も併せて指摘しておかなければならない。

また、被評価者の「納得性」を高める上で重要なのは同僚の目線であり、同じ学年、同じ教科の同僚による真摯な評価結果を反映できるような仕組みづくりが、教職員の職能発達の観点からみても、特に重要ではないだろうか。学校段階が上がるほど、教科ごとの専門性が深まるため、とりわけこの同僚性への配慮が求められよう。米国では、地域によってではあるが、各教科や学年のベテラン教員による同僚評価制度もあり、管理職のみに独占されない「納得性」の高い評価体制として示唆的である。加えて、評価者である管理職自身に対する評価の問題もある。通常、管理職の評価は、上司である教育長が行い、被評価者からの直接的な評価は想定されておらず、双方向的な評価システムとはなっていない。被評価者からの評価をどの程度斟酌するかという難問はあるものの、やはり評価者の恣意的あるいは独断的な評価を牽制し、責任ある評価を行わせる上でも、被評価者から何らかの意見具申ができるような装置が検討されてもよいのではないだろうか。

これら制度設計上の課題に加え、制度運用上の課題もある。なかでも喫緊の課題は運用の実務を担う評価者である管理職の評価力量である。現行制度では、管理職（校長と教頭）が共同して評価の実務を担っているところが多いが、筆者らの調査研究でも、自らの評価力量に対する管理職自身の不安が散見されるし、評価者訓練に対する彼らの希望が多いこともこの点を傍証している。また、被評価者の評価制度に対する厳しい意見や低い評価も、実のところ、この管理職の行う評価結果に対する不信や不満に起因している場合が多い。制度自体の目的や存在意義については冷静にその価値を認めることができても、直属の上司が行う評価とその結果には感情的に納得できない被評価者の姿が見え隠れしている。その根本的な原因は、やはり評価者自身の人格性と評価力量に対する不信から来ている場合が多く、ここがしっかりと準備されない限り、評価制度自体の成功もおぼつかない。人格性の問題は、究極的には登用自体の問題であろうが、さしあたり運用上の側面から言えば、評価者の評価力量の確実な向上のための研修等の取組みが急務であろう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

古賀 一博「中間面談で教職員のやる気と経営参画を促すには」『教職研修』、査読無、2018年10月号、教育開発研究所、86～87頁。

古賀 一博「教職員の人事評価」にかかる新制度-基礎から解説」『教職研修』、査読無、2016年4月号、教育開発研究所、86～89頁。

〔学会発表〕(計 1 件)

日本における教員の人事評価と教員免許更新制の現状と課題、中国東北師範大学招聘講演、中国長春市、2019年5月21日。

〔図書〕(計 1 件)

古賀 一博 他、学文社、『講座現在の教育経営 第2巻 現代の教育課題と教育経営』、2018年、全269頁(担当頁：68-79頁)。

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年：
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等
なし

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名： なし

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号(8桁)：

(2)研究協力者

研究協力者氏名： なし

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。