

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 15 日現在

機関番号：34310

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2015～2016

課題番号：15H06730

研究課題名(和文) 日米における教育力の組織的基盤の解明

研究課題名(英文) Explication of the Organizational Foundations of Educational Capability in Japan and the U.S.

研究代表者

岩月 真也 (Iwatsuki, Shinya)

同志社大学・研究開発推進機構・助手

研究者番号：00757403

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、1. 評価に基づく給与制度はどのような手続きを経て制定がされるのか、2. 給与制度はどのような仕組みであるのか、3. 評価結果と給与制度とはいかに結合されているのか、である。

1. 制度制定プロセスは、学区側と教員組合側との団体交渉での両者の合意に基づいて決定するという手続きであった。2. 給与制度は2種類ある。1つは従来の学歴資格と経験年数に基づく給与制度である。もう一つは、評価に基づく給与制度である。9割の教員は後者に位置している。3. 評価制度は主として 児童・生徒の学力、専門職性、市場、教員評価から構成されている。各項目の評価結果に応じて給与額を決定する仕組みであった。

研究成果の概要(英文)：The purposes of this study are to clear the rules of the collective bargaining at a district level, the salary system and the relation between the salary system and evaluation system.

Firstly, it is the agreement in the collective bargaining between a school district and a teachers union that has decided the details of the administration regarding the salary system based on evaluation system. Secondly, there are two salary systems. The first system means the traditional system based on their education and experience, on the other hand, the second system is the new salary system based on their performances. The new system includes the great majority of teachers, about ninety percent of them. Thirdly, the evaluation system mainly consists of Student Growth, Knowledge and Skills, Market Incentives and Comprehensive Professional Evaluation. It is the rule that the teachers can earn their salary depending on their performances evaluated by each evaluation side.

研究分野：教育学

キーワード：教員給与 教員評価 団体交渉 労使関係 国際比較

## 1. 研究開始当初の背景

現在、日本の学校現場において教員の不祥事や学力低下等の問題が指摘され、教員の教育力向上が急務の課題とされている。そこで、文科省や人事院は、教員の教育力向上の一つの政策として、教員の働きぶりを評価し、その評価結果を給与に反映させるという評価と給与とが結合した給与制度の導入を推進している。2000年以降、初等中等学校において、教員に対する評価は実施されているものの、評価結果を給与に反映させる困難さゆえに、評価と給与とが結合した給与制度には至っていない。

これまでの研究の多くは日本の評価制度の仕組みに焦点を当て、教員に対する評価の困難さを指摘してきた(勝野 2004、藤田 2005、苅谷・金子 2010 等)。しかし、評価制度の仕組みと給与制度の仕組みを内包した総合的視点から、評価結果と給与制度とがどのような仕組みで結びついているのかという、評価と給与との結合の仕組みを明らかにする研究は少ない。評価と給与との結合の仕組みに着目した数少ない研究の一つである岩月(2015)は、日本において先駆的に評価と給与とを結合させた東京都の事例調査を通して、日本の学校現場における評価と給与とを結合させることの困難さを明らかにした。困難さの主要な原因は教員側の合意を得られないということである。

一方、諸外国に目を移せば、評価と給与との結合に苦心する日本に対して、米国コロラド州ではついに評価と給与とを結合させた。特に注目すべき点は、児童の学力テストの結果を教員の評価対象とした上で、その教員の評価結果を給与に反映させることに対して反対している日本の教員組合とは対照的に、米国コロラド州では、労使間の団体交渉を経て、児童の学力テストの結果を教員の評価対象とした上で、その教員の評価結果を給与に反映させているにも関わらず、教員組合は肯定的に捉えているという世界の中で類を見ない点にある(Johnson & Papay 2009)。実体はどうなっているのか。これがコロラド州を調査対象とする理由である。しかし、米国の評価制度と給与制度とがどのような仕組みで運用されているのかについては未だ明瞭な像を結んではないのが現状である。藤村(2011)は米国の評価制度の仕組みの把握を試みたものの、評価制度と給与制度との関連性について追究されていないために、評価制度と給与制度とがどのような仕組みで結合しているのかについては明らかにしていない。また、日米比較がなされていないため、日米において決定的に何が違い、その違いはなぜ生じるのかという日米における制度導入の分岐点に対する考察が十分になされていない。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、教員の働きぶりを評価し、その評価結果を給与に反映させるという評価と給与との結合の仕組みに困難を抱える日本の給与制度を検討するために、評価と給与との結合の仕組みを確立した米国コロラド州デンバー学区の小学校現場の事例を通して、米国では評価と給与とがどのような仕組みで結合しているのかを明らかにすることにある。具体的な研究課題は以下の通りである。

(1) 制度導入過程の解明。どのような議論を経て導入されたのかという制度導入の過程を明らかにする。

(2) 給与制度の解明。給与制度の仕組みそれ自体を明らかにする。

(3) 評価制度と給与制度との結合の仕組みの解明。評価制度の仕組みそれ自体を理解した上で、評価制度と給与制度との結合の仕組みを明らかにする。

## 3. 研究の方法

(1) 制度導入過程を解明するために学区の教育委員会及び教職員組合に対してインタビュー調査を実施する。

(2) 給与制度の仕組みを解明するために、現地調査においては学区の教育委員会及び教職員組合に対してインタビュー調査を実施する。

(3) 評価制度の仕組み及び給与制度との結合の仕組みを明らかにするために、学区の教育委員会及び教職員組合に加え、学校現場の教員に対するインタビュー調査を実施する。

## 4. 研究成果

(1) 制度導入過程について。制度の導入は教員組合と学校区との団体交渉に基づいて決定される。したがって、教員組合と学校区の組織構造と機能とを明らかにした上で、団体交渉の内実が解明されなければならない。

教員組合の組織構造と機能とは次のように整理できる。第一に、教員組合の組織は4名の役員、地区代表理事、学校代表理事、組合員という階層構造を形成していた。また、教員組合は団体交渉チーム、役員会、代表理事会という主要機関を設置している。第二に、教員組合は団体交渉チーム会議、役員会会議、代表理事会会議、地区会議、職場会議を開催しており、各会議は団体交渉に関する情報の共有機能を有していた。すなわち、教員組合の諸機関の有機的結合は、団体交渉チームから組合員へと団体交渉に関する情報を提供し、

組合員から団体交渉チームへと組合員の不満要求を吸い上げる機能を果たしていたということである。第三に、組合員は暫定協約を承認するか否かについての投票権を有しており、この組合員の投票権は最終協約を締結する機能を有していた。また、組合員の投票権は、産業民主主義、組合内民主主義を支える機能をも有していた。これら組合員の投票権の機能は特筆すべき機能であった。以上が、教員組合の構造と機能である。

一方、学校区の組織構造と機能を簡潔に整理すれば、第一に7名で構成される教育委員会に任命された教育長が当該学区の教育政策を方向づける主要な役割を担っている。第二に、学校区の教育行政組織は様々な部門により構成されているものの、給与制度や評価制度の運営は人的資源部が主として担当している。第三に、給与制度や評価制度をめぐる教員組合との団体交渉には、人的資源部、法律専門家、校長から構成される学校区側の団体交渉チームがその主体となる。教員組合側に対する制度に関わる提案内容は人的資源部が主として作成している。以上が、学校区の組織構造と機能である。

次に団体交渉はどのように展開され、制度が合意に至るのか。第一に、給与制度および評価制度をめぐる教員組合と学校区の団体交渉は、報酬指標、報酬獲得条件、報酬配分、評価方法等の広範囲にわたる制度の運用や改定をめぐる両者のコンフリクトを処理する役割を果たしている。評価制度に基づく報酬制度をどのように運用していくのか、報酬額はいくらにするのか、報酬の獲得条件はどうするのか、報酬の配分方法はどうするのか等に関する教員組合と学校区の提案には共通点がありつつも少なくない相違が存在していた。その相違は争点として団体交渉の場で議論され、徐々に合意へと進む。しかしながら、合意に至らぬ争点も残されることとなる。残された争点については引き続き団体交渉を通じて処理されていくこととなる。この広範囲な交渉事項に対する深い交渉が教員組合と学校区との年間を通じた団体交渉の中で展開されていることが、当該学区の評価に基づく報酬制度を支えている。報酬に関わる両者のコンフリクトを処理する団体交渉なしには、当該学区の制度が教員たちに受容されることはない。

第二に教員組合は労働力の集団的取引という伝統的な労働組合としての性格を有していた。しかもその組合規制力は強固であった。教員組合は団体交渉を通じて学校区側とともに教員の代表として「共同的」に制度の構築を担っている。その教員組合は団体交渉を通じた評価制度の改定を進めながら、報酬の保障や拡大を獲得し—すなわち、教員集団に対する賃上げである—、同時に教員間の報酬差の発生を制限していた。この教員組合を専門職団体との関連で論じるとすれば、教育に

対するアカウントビリティが求められる環境下において、教員組合は評価制度の設計、運用、改定、制定に参画するという専門職団体としての役割を果たしながら、同時に労働力の集団的取引という労働組合としての役割も果たしているといえる。

以上が評価に基づく報酬制度を導入した学区レベルの団体交渉の内実であった。すなわち、評価制度は団体交渉を経て導入され、団体交渉の主体は、教員組合の団体交渉チームと学区の団体交渉チームである。両者の合意なしには制度は導入されない。加えて、評価制度の再設計、改定、制定をめぐる団体交渉は合意に至るまで継続される。この団体交渉が教員に対する評価に基づく給与制度の安定的運営の支柱であった。

(2) 給与制度について。給与制度については2つの仕組みが存在していた。

1つは保有学歴と経験年数に基づく給与制度である。これは米国教員の給与制度の一般的な方式である。まず、学歴資格によってGradeが区分される。デンバー学区の場合、BA(学士)、BA+30単位、BA+60単位、MA(修士)、MA+30単位、MA+60単位、Doctorate(博士)の7つのGradeが設けられている。つまり当該学区の教員は、保有学歴の違いがGradeの違いとなり、Gradeの違いが昇給の違いを生じさせる仕組みの中に位置している。また、経験年数については、その年数に応じてStepの上限に達するまで昇給する仕組みである。デンバー学区の上限はいずれのGradeも13 Stepまでであった。つまり、教員の給与は経験年数に応じて昇給していくものの、その昇給には上限が規定されている。このような学歴資格と経験年数に基づく給与制度には、経験年数を積み重ねることによって教員としての力量が上昇するものの永続ではなく限界があり、さらに、より上位の学歴資格を保有している者ほど教員としての力量が高いという思想がその給与制度の基盤にある。

もう1つは評価に基づく給与制度である。これこそが新たな給与制度の仕組みである。この評価に基づく給与制度においては、保有学歴および経験年数に基づく昇給が廃止された。この制度が導入された際、現職の教員はどちらの制度下で給与を受け取るかを選択する権利が与えられた。それゆえ、2つの給与制度が併存することとなった。評価に基づく給与制度については以下の通りである。

(3) 評価制度と給与制度の結合の仕組みについて。評価に基づく給与制度の仕組みは2005年に導入された。評価制度は様々な観点からの評価項目が存在し、それぞれの評価項目ごとに報酬が配分される仕組みとなっている。大きくは次の4項目である。児童・生徒の学力に基づく報酬、教員の職能開発に基づく報酬、市場に基づく報酬、教員評価に

基づく報酬である。これら4項目はさらに細分化され、その結果、報酬項目もまた細分化されている。このように様々な評価に基づく報酬項目がありつつも、その運用実態としては、学区内の教員に平等に報酬が分配される仕組みとなっている。できる限り教員間に報酬差が発生しないように運用されているのが実態であった。報酬差の抑制は、団体交渉による教員組合の発言力によるところが大きい。とりわけ、教員評価に基づく報酬については100%に近い教員が同額の報酬を受け取っているのがその一例である。

また、報酬原資は学区の特別税によって捻出されている。評価制度の導入と同時に特別税が課された。その結果、評価制度の導入は教員の賃上げ効果をもたらすこととなった。

#### (4)総括： 米国と日本

米国においては、教科指導に焦点を当てた評価項目、評価に基づく報酬の平等的配分、報酬差の抑制、賃上げ、団体交渉を通じた制度設計、これらの条件が評価に基づく給与制度の運営には欠かすことができない。とりわけ、米国の評価に基づく給与制度には教員に対する集団的な賃上げ思想が貫かれている。しかしながら、この集団的な賃上げ思想は教員に対する評価に基づく給与制度の導入に貢献したけれど、一方で公費による追加的報酬原資の枯渇を導いている。加えて、この評価に基づく給与制度の導入の結果、教育的「効果」が増大したのかどうかは未だ不透明でもある。したがって、米国において、集団的な賃上げ思想を前提として、評価に基づく給与制度が教員の働きぶりに応じた給与制度として展開されているけれど、上記のように、報酬原資の枯渇や不透明な教育的「効果」という壁に直面している。これが評価に基づく給与制度を導入させた米国の現状であった。

日米の比較という観点から日本を眺めてみると、主要な日米の相違は次の3点であった。1つは制度制定手続きの相違である。制度の設計、改定、制定をめぐる手続きである団体交渉の仕組みが日本は米国よりも整備されていない。米国では組合員の合意に基づいて制度が制定されているのに対して、日本は必ずしも組合員の合意を必要としない。組合規制が日本は弱く、現場教員の制度に対する意見が制度に反映されにくいということである。2つ目は評価項目の相違である。米国は主として教員の教科指導の側面が評価項目であるのに対して、日本は教科指導の側面に加えて、生活指導や学校運営等の側面も評価項目に含まれている。日本の教員の広範囲に渡る職務内容の実態は、この広範囲な評価項目に支えられている。3つ目は評価に基づく給与制度に貫かれている思想的相違である。米国では集団的な賃上げ思想がその制度に貫かれていたのに対して、日本では個別的な賃金配分の思想が貫かれている。つまり、

米国は賃金の集団的取引をその特徴し、日本は賃金の個別的取引をその特徴としている。それゆえ日本においては、働きぶりに応じて教員が個別的に評価される一方で、個々人の職務の量と質とが個別化されることとなる。

総じて、日本の給与制度は広範囲職務内容に対する個別的報酬の特徴を有している。その日本の給与制度は教員に対して広範囲に渡る職務を促進させ、日本の教育を組織的に支えることに貢献しているけれど、同時に教員の長時間労働、過労、メンタルヘルスの問題を生じさせている。これらの問題は日本の公教育の長期的安定に支障をもたらしかねない。

現在のところ、現場の教員たちは何とかその職務を遂行しているものの、それは教員の聖職意識に寄っていると考えられる。しかし、その聖職意識によって教育をいつまで支え続けられるかは不透明であり、したがって、教員の職務内容の範囲および現行の評価に基づく給与制度の再構築を教育行政と教員組合との間で検討する必要がある。

今後の研究課題としては、日米の教員の職範囲をより精査し、それらの職務を双方の国ではどのように組織的に展開しているのかを明らかにすることにある。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 5件)

岩月真也、米国教員の業績給の設計、運用、改定、制定をめぐる学区レベルの団体交渉 デンバー学区の事例調査、評論・社会科学、査読無、第120号、2017、21-54

岩月真也、米国における学区教員組合の構造と機能 DCTAの事例調査を中心に、評論・社会科学、査読無、第119号、2016、41-62

岩月真也、コロラド州デンバー学区における公立学校教員の報酬制度に関する一考察 ProCompの細部とその運用機構に焦点を当てて、評論・社会科学、査読無、第118号、2016、71-110

岩月真也、米国教員の賃金制度と業績給の仕組みに関する一考察、評論・社会科学、査読無、第117号、2017、151-178

[学会発表](計 1件)

岩月真也、コロラド州デンバー学区における労働条件に関する団体交渉、日本教育経営学会第56回大会、2016年6月12日、京都教育大学(京都府・京都市)

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

岩月 真也 (IWATSUKI, Shinya)  
同志社大学・研究開発推進機構・助手  
研究者番号： 00757403

##### (2) 研究分担者

( )  
研究者番号：

##### (3) 連携研究者

( )  
研究者番号：

##### (4) 研究協力者

( )