実践を支える教育行財政制度の可能性と限界

桐村　豪文・江上　直樹・脇　　奈七
近藤千寿枝・中本　佳紀・劉　　昕

はじめに　共同研究の目的

教育行政の役割を理念的に捉えたとしてもそれは意味がない。まず実践者に対して他者としての立場にある教育行政が、実践に対して何ができ、何ができないのかを、すなわち何をすべきかではなく現実的可能性＝限界性を把握する必要がある。もし限界を超えて教育行政が実践を語るならば、それは実践上非効率性を招く可能性もあろう。実践の立場に立って教育行政を考えるならば、絶対的な客観性ではなく、相対的客観性＝納得性をより高めることが必要であると考える。

本調査では以上の課題意識を呈した上で、教員評価制度、教員研修制度、教員の多忙化・インセンティブを具体的対象としてアンケート調査を行った。以下はその概要である。なお、調査の過程で研究生の原田直樹先生には大いに助力を仰いだ。原田先生、近藤先生、両氏の現場の先生だからこそもつ様々な知識、お考えは、調査の上で不可欠であり、二人がいなければこの調査は成立し得なかった。

（桐村豪文）

1．教員評価制度に関するアンケート調査

かつて形骸化が指摘されていた勤務評定の課題を改善すべく、東京都で平成12年度に導入されたことに端を発し、現在全国の自治体で導入が進められている教員評価制度は「教員の資質能力の向上」と「学校組織の活性化」が主たる目的とされている。多くの自治体が取り入れている「目標管理」と「複数評価者による評価」によって、評価基準の明確化と評価の客観性を担保しようとされている。これ以外にも、各自治体は様々な工夫が施しており、効果的な運用による教育効果向上が意図されている。

ここでは、宮崎県、島根県、大阪府、静岡県、栃木県の高校教員に対するアンケート調査をもとに、各自治体による工夫された制度設計が教育現場にどのような効果をもたらしているのかを検証してみたい。

まず、調査対象とした自治体の評価制度のシステム上の特徴を簡単に述べる。宮崎県では主任クラスの教員による同僚評価を「参考意見聴取シート」を活用することで具体的に実施している。また「役割達成度評価」において、組織内の個々の教員の役割を認識した上で目標を設定するように設計されており、組織との密な関わりを意図したものとなっている。島根県では目標管理制度上「校内組織による助言や手立ての検討の機会」や目標達成に向けた「支援」を明確にすることとされており、やはり組織との関わりが強調されている。大阪府では既に給与へ反映されており、先導的な自治体である。

表1　「本制度下で設定する目標は、自身にとって重要か」

	宮崎県	島根県	大阪府	静岡県	栃木県	合計
重要	39	35	22	83	116	295
やや重要	27.30%	36.00%	35.50%	30.80%	33.50%	33.70%
あまり重要でない	31	26	22	82	104	265
重要でない	30.20%	26.80%	35.50%	20.50%	30.00%	30.30%
どちらともいえない	33	36	18	104	126	317
	32.00%	37.10%	29.00%	38.70%	36.40%	36.10%

表2　「本制度下で設定する目標は、組織の円滑な運用上重要か」

	宮崎県	島根県	大阪府	静岡県	栃木県	合計
納得	51	34	18	77	106	286
やや納得	49.00%	35.00%	29.10%	28.60%	30.60%	32.50%
あまり納得でない	22	28	16	83	115	264
納得でない	21.20%	28.80%	25.80%	30.90%	33.20%	30.10%
どちらともいえない	31	35	28	109	125	328
	29.80%	36.10%	45.20%	40.50%	36.10%	37.40%

表3　「評価結果には納得しているか」

	宮崎県	島根県	大阪府	静岡県	栃木県	合計
重要	56	36	28	140	105	365
やや重要	53.90%	37.10%	44.40%	52.00%	32.30%	42.50%
あまり重要でない	15	16	11	38	43	123
重要でない	14.40%	16.50%	17.50%	14.10%	13.20%	14.30%
どちらともいえない	33	45	24	91	177	370
	31.70%	46.40%	38.10%	33.80%	54.50%	43.10%

表4　「教育方針・目標等について他の先生方と話し合う機会が増えた」

	宮崎県	島根県	大阪府	静岡県	栃木県	合計
増加	35	14	12	69	64	194
やや増加	35.00%	15.00%	20.00%	25.80%	19.30%	22.80%
やや減少	3	7	2	10	22	44
減少	3.00%	7.60%	3.40%	3.70%	6.60%	5.10%
変わらない	62	72	46	188	246	614
	62.00%	77.40%	76.70%	70.40%	74.10%	72.10%

静岡県は通常業務に加えて「自己PR項目」が設定されており、部活動をはじめとして個々の教員が自身の得意分野を生かせるような制度設計がされている。栃木県ではキャリア段階別の評価基準が設けられており、経験年数に応じてⅠ(5年以下)、Ⅱ(6～15年)、Ⅲ(16年以上)の段階ごとに、それぞれ到達度あるいは評価項目を分けて評価している。尚、宮崎、静岡、栃木県は本年度試行段階にある。本制度下で設定する目標について、「自身にとって」の重要性及び「組織の円滑な運用上」重要なものであるかどうか問うてみた（表１、２）。

全体的には両質問とも同じような回答の傾向を示している。ただ、「組織の円滑な運用上」の重要性について、組織的な取り組みを強調したシステムを導入している宮崎県では高い割合で肯定的であり、その効果が出ているといえるものの、同様の効果を期待できるはずの島根県でやや低い値となったことはシステムが十分に機能していないことを示しているのではないだろうか。

「評価結果には納得しているか」どうか問うたところ、試行中の宮崎県、静岡県で肯定的であった（表３）。試行中ということもあり、評価者、被評価者ともに様子を伺いながら実施しているということもあるのではないだろうか。また、結果が給与へ反映さ

れている大阪府でも高い割合が「納得」しており、制度の定着によりある程度「客観的」で「公正」な評価が実現できているということを示しているのではないだろうか。他方、キャリア段階別の評価基準を設けている栃木県での「納得」感が低いことが気がかりである。評価基準を分けることが却って不透明な評価を招く可能性もあるが、現在は試行中であるため、その設定の在り方に関する更なる研究が必要であろう。

次に、目標設定や日頃の教育実践において、「他の先生方と話し合う機会」が増えたかどうかを尋ねたところ、7割が「変わらない」と回答している（表4）。ここでも、宮崎県と島根県で差が表れた。宮崎県で組織的な取り組みに好影響を及ぼしている反面、島根県ではそれほどでもない。ただし、制度導入に関わらず常に話し合っていたため変化がなかったと回答している可能性もあるため、断定はできない。

続いて、評価制度の運用の在り方について、「評価の必要性（表5）」「給与等への反映（表6）」「校内人事へ反映（表7）」「主任等による同僚評価（表8）」各々の有効性を尋ねた。

「評価の必要性」については7割近くの教員が認めている。ところが「給与等への反映」となると、肯定的な回答は約3割にとどまる。その中で、実際に反映されている大阪府が高い割合で有効性を認めている点は興味深い。評価結果を主任等の「校内人事へ反映」させることに関しては、全体で約4割が肯定的である。その中で主任クラス教員による同僚評価が導入されている宮崎県で高い割合が肯定的である。これは、評価者となる主任層に信頼できる教員を任命してもらいたいという意識が働いているためと思われる。他方、大阪府で低い値を示すが、大阪府では従来から主任層を教員による選挙で選出しており、現在もそのような学校があり、そういった文化を維持したいということからこのような結果になったのではないかとも考えられる。

表5　「仕事をする上で何らかの形による勤務評価は必要である」

	宮崎県	島根県	大阪府	静岡県	栃木県	合計
必要	69	63	42	180	234	588
まあ必要	71.20%	69.20%	70.00%	68.70%	69.90%	69.50%
あまり必要でない	28	28	18	82	101	257
必要でない	28.80%	30.80%	30.00%	31.30%	30.10%	30.40%

表6　「評価結果を給与・手当等へ反映する」

	宮崎県	島根県	大阪府	静岡県	栃木県	合計
有効	29	25	22	71	127	274
やや有効	31.90%	28.10%	37.30%	29.90%	38.70%	34.00%
あまり有効でない	62	64	37	166	202	531
有効でない	68.10%	71.90%	62.70%	70.10%	61.30%	66.00%

表7　「評価結果を課長・主任等の校内人事に反映させる」

	宮崎県	島根県	大阪府	静岡県	栃木県	合計
有効	49	28	18	97	146	338
やや有効	55.10%	33.30%	32.80%	41.30%	45.60%	43.20%
あまり有効でない	40	56	37	138	174	445
有効でない	44.90%	66.70%	67.20%	58.70%	54.40%	56.80%

表8　「主幹教諭や各課・科・部主事等による同僚評価」

	宮崎県	島根県	大阪府	静岡県	栃木県	合計
有効	30	32	17	67	105	251
やや有効	32.30%	37.70%	31.00%	39.60%	33.90%	32.60%
あまり有効でない	63	53	38	151	205	518
有効でない	67.70%	62.30%	69.00%	70.40%	66.10%	67.40%

「主任等による同僚評価」に関しては、肯定的な回答は3割にとどまる。中でも、実際に同僚評価を実施している宮崎県で低い値を示している。特に評価者である主任教員の回答の中には「評価したくない」という意見もあり、同僚を評価することの難しさを

表しているのであろう。同時に実施した管理職へのアンケート調査にも「主任の仕事をやりづらい」と訴えている教員が存在していることがあげられており、同僚評価導入の障壁は大きいと考えられる。他方、管理職によっては「身近な同僚による評価」を歓迎している意見もあり、運用スタイルの改善や「評価すること・されること」に対する否定感情を解消するような雰囲気あるいは文化を形成することにより、こういった課題は解決できるのではないだろうか。

全体的には評価制度に対する否定的な印象は否めないものの、地道な取り組みに加えて工夫・改善を重ねることでよりよい制度設計ができるのではないかと考えられる。

2．教員研修に関するアンケート調査

本稿では、教員及び管理職を対象にして実施した教員研修に関するアンケート調査についての分析を行う。本調査は、教員の研修への積極的な参加・実施のためには、どのような配慮が必要なのかを知ることを目的としたものである。

2．1.教員対象のアンケートから

表1は、校外で行われる研修の中で自主的に参加する研修（以下、校外研修）への参加意欲について、表2は職場の仲間との非公式な研修（以下、自主研修）の実施意欲についての回答の割合である。校外研修の場合は、「とても参加したい」「やや参加したい」の割合が82%、教員が職場の仲間と行う非公式な研修の場合は、「とてもやりたい」「まあやりたい」の割合が67%であり、いずれの場合も肯定的な割合が高い。

図1　校外研修

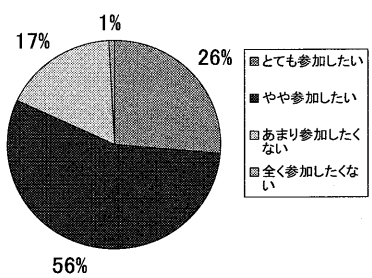
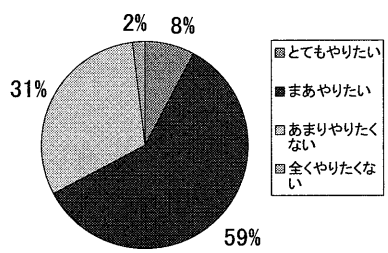


図2　自主研修



次に、校外研修への参加状況及び自主的な研修の実施状況を尋ねた。校外研修では、「かなり参加できている」「ある程度参加できている」の割合が 32%、自主研修では、「かなりやっている」「ある程度やっている」の割合が18%となっている。

さらに、それらの研修を阻害する要因について尋ねた。まず、校外研修について、最も大きな要因は「授業の変更が困難である」ということである。次に、「他の教員の負担が増える」、「担任業務」と続く。「その他」については、回答数20のうち13がその要因として「日常の業務・校務の多忙さ」を挙げている。自主研修では、「他の教員の

図３　校外研修への参加状況

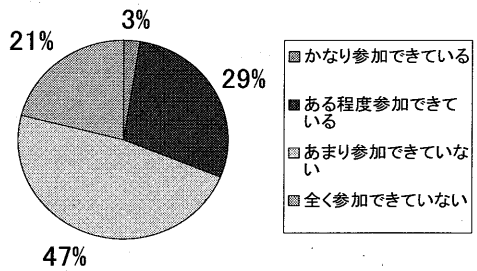


図４　自主研修の実施状況

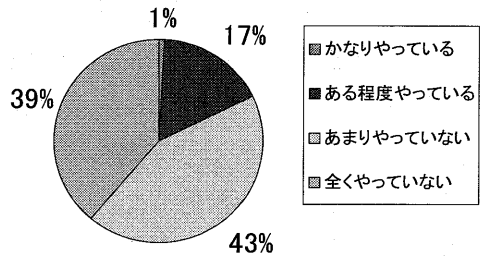
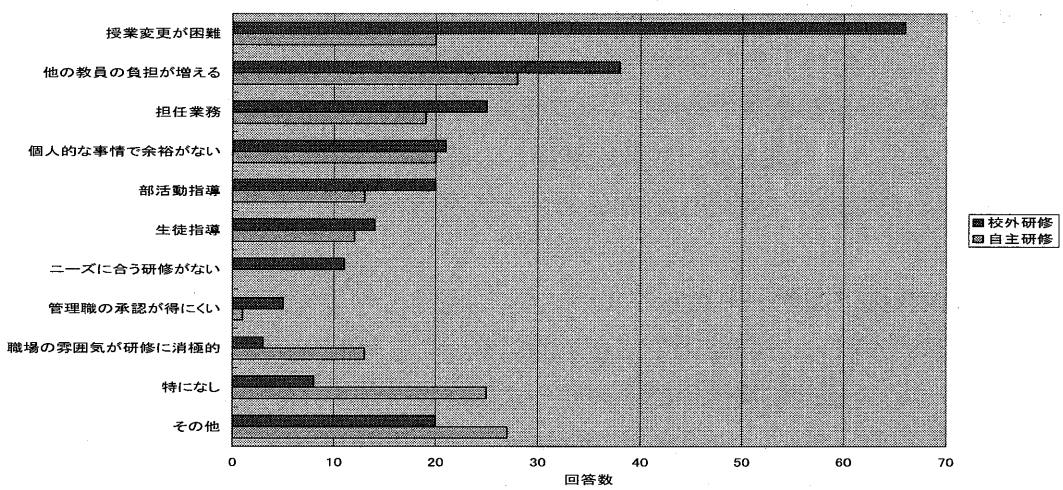


図５　校外での研修への自主的な参加及び職場の仲間との自主的な研修を阻む要因（複数回答）



負担が増える」が最も大きな要因である。また、いずれの研修形態の場合も、「管理職の承認が得にくい」の回答数は少ない。なお、自主的な研修について「ニーズに合う研修がない」の回答数が０であるのは、自主的な研修の場合、内容を設定するのは教員自身であると考えられるため、選択肢を設けなかったからである。

２．２．教員対象アンケートを通じて

教員は校外研修への参加、あるいは自主研修に対しては意欲的である。しかしながら、「授業変更の困難さ」や「他の教員の負担が増える」などの日常業務から離れられない状況が阻害要因となり、自主的な参加・実施が制限されている。図５より、研修への参加については、管理職からの承認が得やすい状況にある。しかし、管理職として研修の機会を保障するためには、研修への参加を承認するだけに留まらず、教員同士が研修参加を奨励し合うような組織構築に積極的に取り組む姿勢も必要である。以下では、教員の研修機会を保障するため、実際に管理職が如何なる配慮をしているのかを調査した。

２．３．管理職対象アンケート結果を通じて

図６は、管理職が自校の教員に対し可能ならば研修への自主的な参加を勧めたいかと

いう設問に対する結果を示したものである。実に84%の管理職が勧めたい（「積極的に」と「やや」を合わせて）と感じている。しかしそれにも拘らず実際に勧めている（「積極的に」と「やや」を合計）のは、図7に示されているように43%に留まっている。

図6　研修を教員に勧めたいか

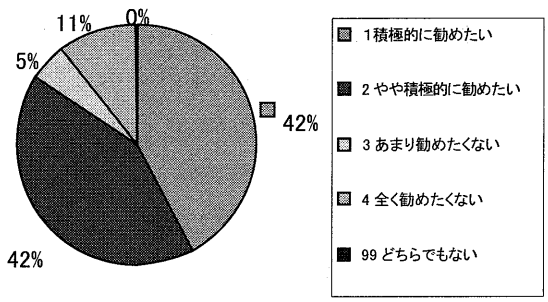
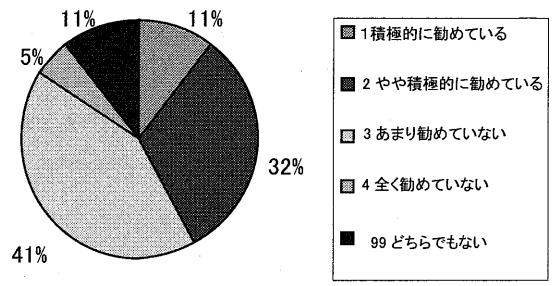


図7　実際に勧めているか



さらに、「自主研修に参加した結果、他の教員の業務に差し支えが生じる場合」について、「（研修が）度重ならない場合」では43%、「（研修が）度重なる場合」では73%の管理職が「控えるべきだ」「控えるほうがいい」と回答している。教員の資質向上のために研修に参加してもらいたいと願いながらも、日々の学校運営のためには研修を控えてほしいという、理想と現実の乖離を窺いみることができる。

教員の自主的な研修参加のための配慮に関する自由記述によれば、「主体的に研究を希望する教員はどんどん研修に行くことを奨励する。」「本人のスキルアップにつながる研修であれば積極的に受ければ良いと思う。」「研修、他校での公開授業の案内をまとめて、校内LAN上のフォルダーに保存し、プリントアウトしたものを職員室に置くなどして情報の提供に努めている。特に私自身の精通している分野において参考となると思われる研修については、同じような課題に取り組んでいる教員に受講を勧めている。」と、積極的に研修参加を推進している管理職もいる。しかし、「特にはしていないが、申し出があり、他への支障がない場合には参加を認めている。」「時間の空いている限り校務のあいている限りすすめているが、出張費等の予算面、校内業務の多さによりなかなか難しい。」「生徒の休業中に行かせる（授業の心配がないように）」等、業務に支障が無いということが、研修参加の条件であるとの回答が目立った。そのため、教員の自主研修参加に対する配慮は、「公務に支障がないよう工夫して取り組むようにする。」「出やすい様授業や役割の調整をする。」「教員の成長にとって必要な校外研修（県教委・教育センター）にはできるだけ参加させるようにしており、その際授業のやりくりをして自習等、生徒への指導の妨げのないようにしている。」「できるだけ参加によって生じる業務の差し支え、周囲との調整をサポートする。」等、業務（特に授業）調整との回答が多かった。しかし、「教員が研修を積む事で幅広い知識を身につけ心豊かな教員となると思いますが、予算面、校務の忙しさよりなかなか出席させてあげられない事が問題。」とあるように、調整しきれない現場の状態が、実際には研修参加を勧めないという管理

職の回答結果に結びついているようだ。また、研修参加を阻害するものとして、「旅費の関係で、県外や宿泊を伴う研修への参加は、非常に厳しい。」等、予算上の問題を挙げる記述も見られた。

２．４．調査全体を通じて

今回の調査で、学校運営や教員の資質向上のために、研修には積極的に参加すべきだという現場（管理職・教員ともに）の意識が高いことが示された。その一方で、現実には業務多忙や予算上の問題のため研修参加が十分にできていない実態が明らかになった。長期的な視野に立てば学校教育の質の向上につながるはずの研修への参加が、目前の業務のために阻まれているわけである。こうした現状の中、業務の調整がつきやすい校内で、より現場の実情やニーズに応えた研修を各校において設定できる校内研修の充実が求められていくのではないかと思われる。行政においても、行政主催の研修の充実化とともに、校内研修を積極的に支援する方策の検討が課題である。

（近藤千寿枝・中本佳紀・江上直樹）

３．教員のインセンティブに関するアンケート調査

本稿では、教員評価を給与だけでなく人事配置等にも活用している埼玉県を対象に、教員のインセンティブに関するアンケートを実施した。実施期間は 2008 年 11 月から 12 月にかけてである。調査は高校 12 校、中学校７校、小学校 11 校のご協力を得て行われた。回答数は、全回答あわせて 207 である。

調査結果

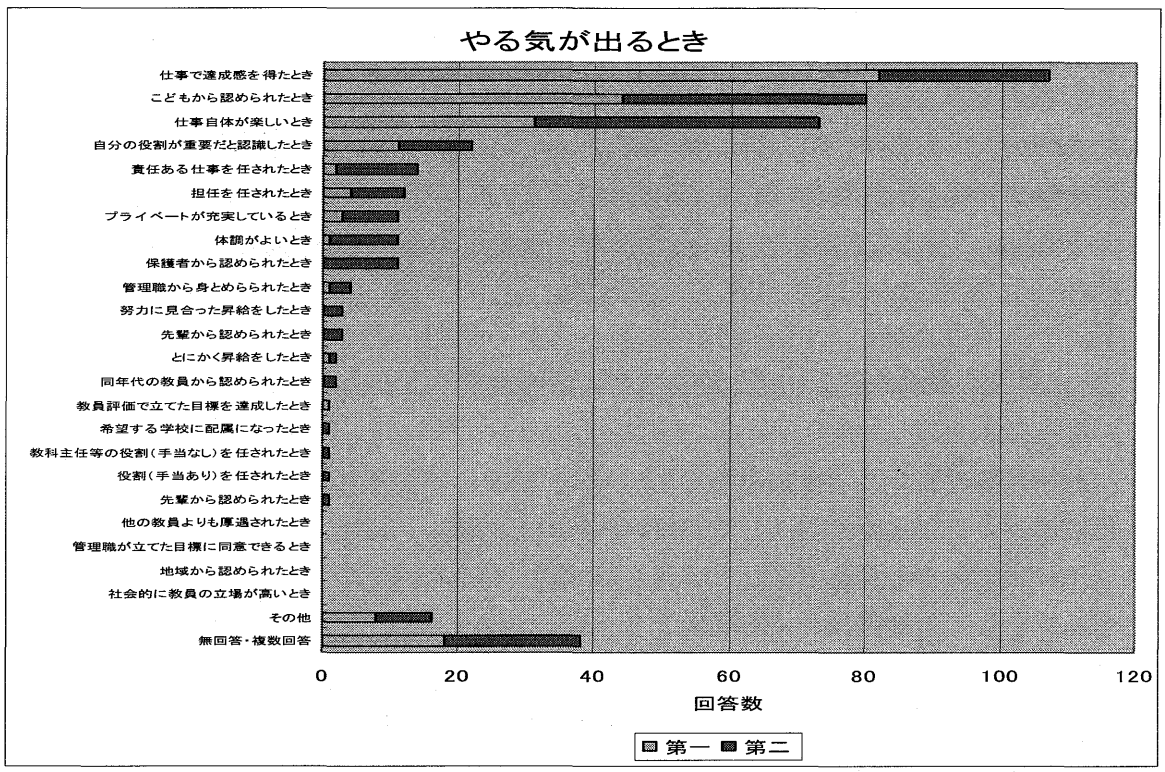
（表１）は①最もやる気がでるとき②次いでやる気が出るときについて、選択肢で回答を求めた結果である。①と②を足すと、上位３項目が群を抜いているのがわかる。**（表２）**は①最もやる気がでるとき②次いでやる気が出るときについて、選択肢で回答を求めた結果である。①と②を足すと、「仕事で達成感が得られない」が最多である。**（表３）**は責任ある役割への積極性について５段階で回答を求めた結果である。「やりたい」と「やってもいい」を足した割合は「担任」が９割となるも、他は６割に満たない。

次に、自由記述の結果について、以下のような回答を得た。まず、多忙が負のインセンティブとなることを示唆する回答があった。給与に関しては、仕事量を報酬に反映させるべきだという意見、成果主義に関しては、否定する意見と肯定する意見の両方が見られた。金銭と教職を結びつけることに関して、否定的な意見も数多く見られた。

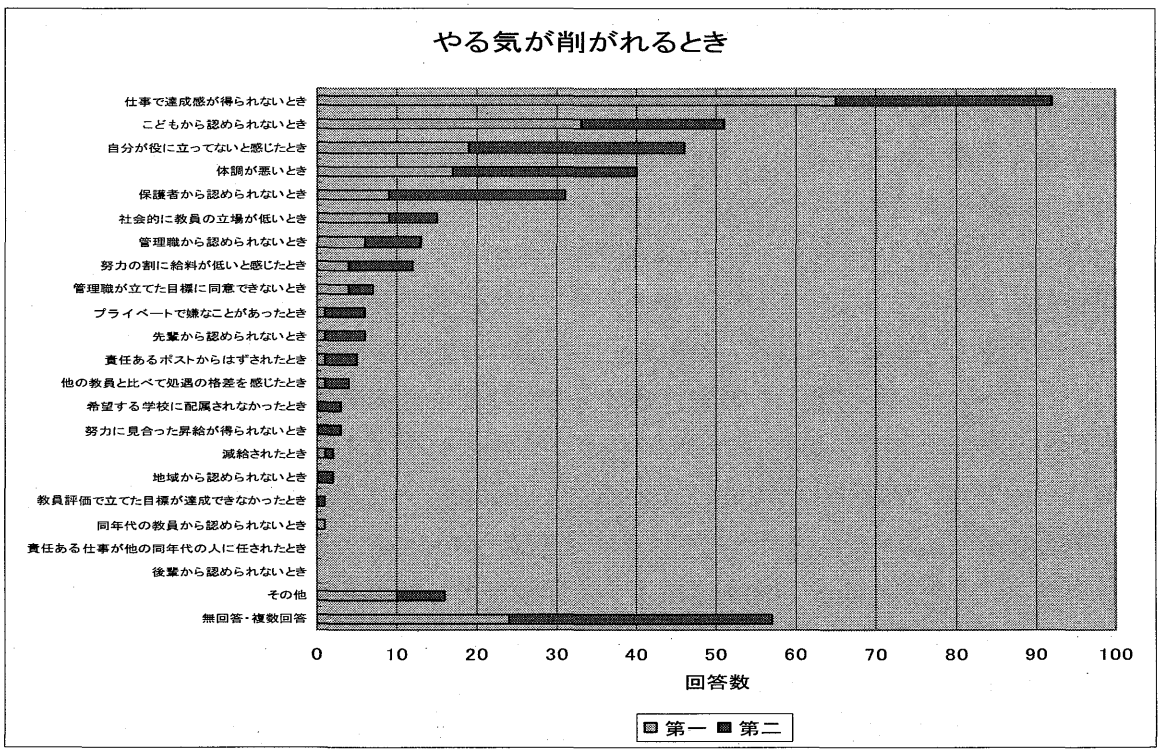
アンケートの分析

まず**（表１）**を見ると、上位３項目が突出している。「仕事で達成感を得たとき」は

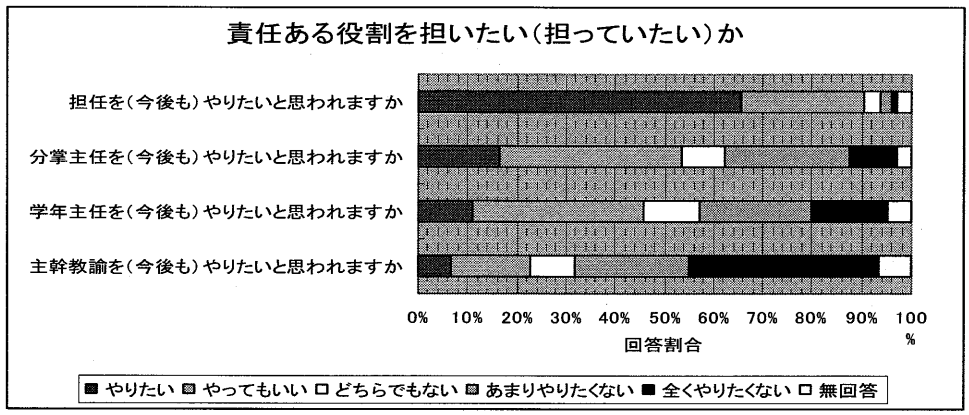
(表1)「どのようなときにやる気が出ますか」という設問への回答



(表2)「どのようなときにやる気が削がれますか」という設問への回答



(表3)責任ある役割への積極性を尋ねる設問への回答



「教員評価で立てた目標を達成できたとき」ではないことに注意すると、この３項目に行政が介入できる要素がほとんどないと言ってもよい。また、教育行政が教員のインセンティブであると考えてきた「金銭」「昇格」「処遇の公平」「社会的地位」のインセンティブとしての地位は、相対的にとても低いものとなっている。**(表２)** でわかるとおり、「金銭」「降格」「処遇の不平」「社会的地位の低さ」は、負のインセンティブでもさほど重要ではない。したがって、教育行政が教師のインセンティブに直接介入することはできない。これが１つ目の教育行政の限界である。一方で自由記述欄に現れたのは、成果主義に対する許容性の違いである。成果主義を推奨する意見が出る一方で、「教員であるから」「教育的ではないから」という理由で金銭と教職との結びつきを厭う教員集団の存在がある。これはかつて聖職者として尊敬の対象であった教員という職業に特殊の現象であり個人の選好というレベルではないと考える。この自由記述欄の回答は、全く異なる性質を持つ２つの教員グループが学校に存在することを示唆している。一方は教員を労働者として捉え、学校現場の特殊性には配慮しつつも、その労働条件の選好は合理的経済人そのものである。インセンティブは「処遇」であるといえよう。しかしもう一方の教員グループには、合理的経済人モデルを適用することができない。給与と職務が結びつけられるのをむしろ嫌悪するグループである。インセンティブは「処遇」というよりも「教職それ自体」である。この２つの異なるグループに対して処遇と結びついた人事管理を行う場合、教育行政は大きな問題に直面することとなる。教育行政が管理する資源である「カネ」に対してこの２つのグループは相反する態度をとるからである。インセンティブが「処遇」であるグループにとっては、「カネ」は非常に有効な政策となる。しかし、インセンティブが「教職それ自体」であるグループにとっては、「カネ」はモチベーション向上手段として非力であるばかりか、逆に「カネ」で教員のモチベーションを高めようという教育行政の姿勢が教師の反感を買うことになる。この二律背反が２つ目の教育行政の限界である。

しかし、教育行政に限界しかないわけではない。教育行政は「ヒト」「モノ」「カネ」

という直接的資源とは別に、「時間」という間接的資源をある程度管理している。教員の正及び負のインセンティブで相対的に高い地位を占めるのは「こどもとの触れ合い」である。この「こどもとの触れ合い」を増やすような政策をとること、すなわち教員に学校内での十分な自由時間を与えることによって、間接的に教育行政は教員のモチベーションを向上させることができる。これは多忙と関連するが、事務手続きの簡略化や教員の加配によって達成される必要がある。また、教員に時間を与えることによって懸念される教員の怠業については、教員評価に同僚や生徒からの意見を組み込むことによって防止することができるであろう。

（脇奈七）

おわりに　総括

教育行政は現に何をすることができるか、何をすることができないか。例えば人事考課、職能発達の促進、研修の提供、支援と、行政は実践に対して様々な顔を有する。しかしそれら顔が、現実と整合性を持ちうるか否か。

教員評価制度については、評価は客観性がしばしば求められるが、しかし本来の意味の「客観性」（誰が見ても唯一つの事実）は、認識の可能的拡がりを考えれば、達成されえない。しかし、客観性をより高めるとして相対的客観性の必要性は不可避的である。したがって問題の焦点は、「客観性」ではなく「納得性」にあるといえる。すなわち、いかにして納得性を上げることができるか、ということに加えて、あるいはそれ以上に、いかにして客観性の前提を棄却し、納得性という概念から、評価の曖昧性を不可避の事実として受容し、その上で評価を実践に活用することが出来るか、ということである。

教員研修は、その価値の認識は十人十色であり、いかなる研修が最も価値があるか、という問いによって一般的事実を求めることは無意味であるが、行政という視点に立てば問題は研修内容よりも、教員の意欲の有無にある。つまり、行政がいかにして教員の職能発達に寄与することが妥当であるかという問題である。過多な負担を考慮すれば、一種信頼を置いた（何もしないという政策の）方が、職能発達に寄与できるのか。これは教員の意欲の可能性の有無や、他の制度との調和を考慮する必要のある難問である。

教員の多忙感、インセンティブの問題については、これは実践にかかわる全ての制度にかかわる問題である。教員は限られた時間を自らの財としてもっており、その限りにおいて仕事を遂行できるのであり、よって教員研修にしてもこの制約に縛られるのである。また、この物理的多忙に加えて精神的多忙も仕事を遂行する上では、負のインセンティブとしての性質をもつ。行政の視点からすれば、いかにして教員のやる気を引き出すかという以前に、いかにして教員のやる気を削ぐようなことを避けることができるか、ということのほうが、より現実的に実践へ寄与することが可能となるであろう。

いまだ十全な調査結果は得られていない。今後更なる調査の必要性がある。

（桐村豪文・劉昕）