

学区ストレッサーと教師の評価結果

Sarah Winchell Lenhoff, Ben Pogodzinski, David Mayrowetz, Benjamin Michael Superfine, Regina R. Umpstead (2018) "District Stressors and Teacher Evaluation Ratings," *Journal of Educational Administration*, Vol. 56 No. 2, pp. 146-160.

同志社大学助教 岩月 真也

1 非営利組織への人事考課の導入

1990年以降、日本の公務員に対して、人事考課の導入が進められてきた。とりわけ、学校現場においては、2000年以降、人事考課に基づく昇給や賞与の仕組みが形成されてきた。現在もなお、能力・業績に基づく賃金制度を推進するために、人事考課の活用の徹底が試みられており、この試みは、学校組織内に緊張関係を生じさせている。しかし、この緊張関係は、日本に固有のものではない。

米国においては、教師に対する人事考課の試みが、実は20世紀初頭から始まっている(Harris 2007: 2)。しかも、その試みは、「長い失敗の歴史である」(Baratz-Snowden 2007: 1)と形容されている。それでもなお、人事考課の導入が試み続けられており、その一つの試みは団体交渉の制限である。これまで団体交渉を通じて、人事考課の設計、制定、改定がなされるのが一般的であった。しかし、いくつかの州では、人事考課を団体交渉の交渉事項から除外するに至っている。この背景には、米国教員組合の強力な規制力があつた。

ここで紹介する論文は、教員評価(論文中では、teacher evaluationと表記されており、以下では、人事考課ではなく、教員評価と称す)を団体交渉の交渉事項から除外したミシガン州において、教師に対する評価結果がどのように変化したのか、またどのような要因が評価結果に影響を及ぼすのかを探ったものである。

本論文は、米国における教師に対する人事考課の苦闘や日米の相違を検討する素材を提供するだけでなく、公務員の人事考課を再検討する素材にもなりうると思う。

2 論文の紹介

著者らは、米国の教員評価の現状を次のように概観

している。教員評価は、優秀な教師と改善を要する教師を識別することに、概して失敗してきた。例えば、多くの評価制度は、「満足」と「不満」といった2つの評価しか有しておらず、しかも、99%の教師は「満足」の評価を得ている。また、教員評価の普及の程度に関して、「生徒の成績を教員評価に反映させる」ことを義務づけている州は、2009年時点では15州であったけれど、2015年時点では43州にまで増加している。

ミシガン州においては、2009年から2016年にかけて、全ての伝統的な公立学校区(traditional public school districts)とチャータースクール学区(charter school districts)に対して、生徒の学力向上を「重要な評価項目」として、K-12(幼稚園の最終学年から高等学校)の全ての教師を評価し、その評価結果を配置、昇進、賃金、解雇に活用することを義務づけた。また、評価は、「満足」か「不満」の2つの評価ではなく、「極めて効果的」「効果的」「最低限効果的」「効果的でない」という4段階評価とされた。加えて、2011年、ミシガン州議会は、教員評価を団体交渉の交渉事項とすることを禁じている。ただし、どのように教師を評価するのかについては、各学区に相当程度の裁量を与えられている。これが米国の特徴の一つである、ローカルコントロールである。

本論文は、次の4つの課題を設定している。第一に、「極めて効果的」または「効果的」と評価された教師の割合はどうなっているのか。第二に、評価結果はどのように変化したのか。第三に、生徒数、学区財政、生徒の成績という学区ストレッサーは、「極めて効果的」または「効果的」と評価された教師の割合と、どのように関連しているのか。第四に、学区ストレッサーと評価結果の変化は、どのように関連しているのか。これら4つの課題に対して、著者らは、ミシガン州が公に提供している州内の687学区のデータを用いて、評価結果の割合と変化を算出し、その割合と変

化に対する学区ストレスの関連を重回帰分析を通して検討した。使用された学区のデータは、2011～2012年度と2014～2015年度の2つの時点である。

第一の課題については次のような結果であった。すなわち、2011～2012年度については、「極めて効果的」(22.5%)と「効果的」(74.6%)とを合わせると、教師の97.1%が「効果的」以上の評価を得ており、「最低限効果的」が2.0%、「効果的でない」が0.8%であった。2014～2015年度については、「極めて効果的」(42.8%)と「効果的」(55.1%)とを合わせると、教師の97.9%が「効果的」以上の評価を得ており、「最低限効果的」が1.7%、「効果的でない」が0.4%であった。

第二の課題である評価結果の変化はどうであったか。2011～2012年度から2014～2015年度にかけて、教師の評価結果は、多様化したというよりも、「極めて効果的」もしくは「効果的」という2つのみの評価結果へとやや傾いた。

これら第一、第二の課題に対する結果は、団体交渉の制限を通じた教員評価の改革が、多くの教師を最低水準の評価結果(「効果的でない」)に位置づけ、賃金や解雇などを含む人事決定のための有力な根拠を提供するだろうと考えていた政策立案者たちの期待を否定するものであった。

第三の課題については、いくつかの関連性が見された。その一つは、伝統的な公立学校区は、チャータースクール学区よりも、「極めて効果的」または「効果的」と評価する傾向にあるという点である。伝統的な公立学校の教師の多くは、教員組合に組織化されているけれど、チャータースクールの教師の多くは、組織化されていない。著者らは、教員評価が団体交渉の交渉事項から除外されたにもかかわらず、教員組合の圧力は、評価制度の運用に対して、なおも影響を及ぼしているとの可能性を指摘している。

第四の課題については、唯一、学区財政の増加と評価結果の多様化とが関連していた。しかし、この結果に対して、著者らは更なる検討の必要性を指摘するに留まっている。

総じて、著者らは、ミシガン州においては、校長が教師たちの業績をきちんと識別できていないと指摘している。その説明の一つは、校長は、評価結果をめぐる軋轢が職場内に生じ、その職場内に「前線」(“front”)が形成されることを避けようとするので、教師間に異

なった評価を下す意思がない、というものであった。

3 本論文から得られた研究課題

団体交渉が活発な地域における学区レベルの事例調査を実施してきた筆者としては、団体交渉が制限された地域における量的調査を実施した本論文は、示唆に富む内容であった。多くの研究課題が得られたけれど、以下、2点に絞って言及したい。

一つ目は、手続き的ルールに関する課題である。団体交渉の交渉事項から教員評価を除外したとしても、高い評価を受けた教師の割合は依然として高いままであり、その変化もほぼなかったといってよい。教員評価を交渉事項から除外することは、教員組合にとっては交渉の制限を意味する。では、教員組合は、教員評価の設計、制定、改定に対して、どのように関与しているのだろうか、またその関与のあり方はどのように変わったのだろうか。これらの問いに答えるためには、団体交渉が制限された地域における、制度制定をめぐる手続き的ルールの解明が必要となる。

二つ目は、仕事の実体的ルールに関する課題である。評価結果が依然として高く、その変化も乏しいという現状に対して、著者らは、校長は職場内に軋轢を生じさせないために、評価に差をつける意思がないという一つの説明を提示していた。この説明に対して、筆者は賛同するものの、ただし、著者らは、評価差が生じない根拠を校長の意思の問題として捉えており、個々人の仕事のあり方についてのより立ち入った検討の必要性を見逃してしまっている。評価差が生じない背後には、仕事の個別性の有無やその程度が関連している可能性があり、この点をより説得的に説明するためには、仕事の実体的ルールの解明が求められることとなる。

参考文献

- Baratz-Snowden, Joan (2007) *The Future of Teacher Compensation: Déjà Vu or Something New?* Center for American Progress.
- Harris, Debbi C. (2007) *The Promises and Pitfalls of Alternative Teacher Compensation Approaches*, The Great Lakes Center for Education Research & Practice.

いわつき・しんや 同志社大学社会学部産業関係学科助教。最近の論文に「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』120号, pp. 21-54 (2017年)。労使関係論専攻。