

# 学校評価と教員のクオリティ向上

## 1. 我が国で本格化する学校の自己評価

我が国では、2002年4月から学校の自己点検・自己評価が努力義務として小学校設置基準や中学校設置基準等において制度化された。学校の自己点検・自己評価については、戦後の1951年に文部省試案が提示され、これに依拠した都道府県の学校評価基準は普及の努力にもかかわらず、各学校段階ではほとんど利用されることなく、その後立ち消えてしまった。しかし、50年を経た21世紀の初めの今日、学校評価が各学校に本格的に浸透することになったのである。

学校評価は、組織体としての学校が、その機能をどの程度果たしているかを総合的・客観的に評価して、その結果、好ましいと判断できる事項については、継続的に取り組みが進展できるように学校全体として共通理解を深めるとともに、改善すべきであると判断される事項については、全教職員が一体となってその方策を講じることにある。あくまでも自己の学校の教育をよくするためにという一点に気持ちを結集して、評価者と被評価者の双方が信頼関係に立って、建設的な雰囲気の中で評価を進める必要がある。また、学校評価結果をどう評価対象者に返すかという今日的課題においては、改善の方向性をどう具体化して示すかが焦点となる。そこには、全教職員を積極的に動かすために、微妙なメンタリティを配慮した指導者側のリーダーシップが求められてくる。<sup>\*1</sup>

## 2. アメリカにおける学校評価

ハイスクールが普及しつつあった19世紀後半のアメリカでは、ハイスクールによって修業年限・教育内容・教員構成に著しい差異があった。そこで、20世紀初頭から前半にかけて、大学入学資格の基準を大学と関係のある地域別のなんらかの機関（例えば、「全国6つの地域別大学・中等学校認定協議会」）がハイスクールの基準を定め、この評価基準に個々の学校が合致しているかどうかを社会的に認定（アクレディテーション）する事が始まったのである。ここに、アメリカで総合的な学校評価が発達した歴史的背景を探ることができます。

このアクレディテーションとしての学校評価基準の対象は、（ア）教育の理念・目標（イ）カリキュラム（ウ）生徒指導関係（エ）教職員（オ）組織と運営（カ）施設・設備（キ）学校とコミュニティであり、これらは評価基準としての総合性を有している。他方、学校評価基準はこのような伝統的なアクレディテーションとしての評価の存続のなかで、パフォーマンス（成果）評価が志向され、そこには今までにない評価としての革新性が見られる。このパフォーマンス評価基準の対象は、（ア）生徒の学業成績の評価（イ）学校管理職の経営行動の評価（ウ）学校文化・風土の評価（エ）学校を基礎とした経営（School Based Management）の評価のように領域分化して焦点化されているのが特徴的である。

学校評価基準の対象は、学校評価の重要な構成要因であるが、他に次の諸要因を学校評価に向けた促進要因として位置づけられている。<sup>\*2</sup>

- ① 評価の価値（意義）
- ② 評価の機能・性格
- ③ 評価の主体
- ④ 評価の客体
- ⑤ 評価を促す諸政策
- ⑥ 評価の手続き（組織と運営）
- ⑦ 評価結果の受け手
- ⑧ 評価結果の活用としてのフィードバック

1951年山形県酒田市生まれ。専門は、教育行政学・学校経営学。国立教育研究所（現在、国立教育政策研究所）教育経営研究部主任研究官を経て現職。教育行政、学校経営の調査・分析に基づく提言を積極的に行う。著書（単著）に『アメリカ合衆国教員免許制度の研究』（風間書房）,『明日をひらく30人学級』（かもがわ出版）,『現代の教育改革と学校の自己評価』（ぎょうせい）。編著に『指導力不足教員読本』『期待される学校評価能力』（教育開発研究所）,『大学・高等教育の経営戦略』（玉川大学出版部）ほか多数。教育学博士。



①はエクスレンス（卓越性）の探求（達成）のことであり、他の要因に反映される基本原理である。②は「判定」「目標達成」「情報提供」「調査」「権限行使」「改善」といった評価の多様な意味を内包している。③は評価の計画主体者である地域認定機関や州、大学とともに、主体的に実施する各学校を意味する。これに対して、④の評価の客体は地方学区や各学校であり、③と対をなす。⑤は評価政策として位置づけられ、それを形成する要因として「集権化と分権化の動向」「70年代以降のアカウンタビリティ運動」「学校改善研究とその実践」といった教育改革の時流を指摘できる。⑥の評価の組織と運営は、評価主体と客体の協働性のもとに、外部の訪問評価と自己評価（教職員・生徒・コミュニティを含む）の展開プロセスである。⑦の評価結果の受け手は、自己評価者や外部訪問評価者である。⑧のフィードバックは、自己評価報告（書）・訪問評価報告（書）によるものとされ、評価主体や学校関連者にもどされ、今後の改善行動の指針となるべき性格を有している。

### 3. 成果重視の学校評価の特徴

アメリカの学校評価の今日的特徴は、上記のパフォーマンス（成果）評価基準に示されている。この学校評価は、アカウンタビリティ（説明責任）政策の必要性の考え方方が背景にある。しかし、それ以上に学校評価における成果重視を各州が打ち出す契機となった主たる事情は、1973年に連邦議会に提出された『教育改革に関する教書』に見ることができる。つまり、連邦政府はESEA（初等中等教育法）に提示された教育計画に基づいて、年間10億ドル以上も費やして貧困児童の多数に見られる能力遅滞を克服する補償教育政策を実施してきた。しかし、その成果はわずか19%の児童に読解力の向上が見られたに過ぎず、むしろ全体の3分の2の子どもは学力を低下させていることが判明したのである。このようなことを契機にして、学校の授業成果について、より的確に測定できる新しい方法を開発しなければならないということと、予算の支出額に見合うだけの成果を学校側に求めていくことが地方の教育関係当局の責任として自覚されるようになったのである。

それでは、アカウンタビリティの要求に伴って、教育成果に重きをおいた学校評価には、どのような基本的要素を含んでいるのであろうか。大別して4つの基本的要素からなっていて、第1は学力の「測定（measurement）」である。これは、州基準に対する生徒の学力の到達度の測定を意味している。第2は成果の「報告（reporting）」であり、学区・保護者・地域社会に対する学校教育成果の報告である。第3は学校の「分類（labeling）」であり、報償校・支援校・緊急学校改善校のどれに該当するかを確認することを目的としている。第4は学校への「救済（remedies）」であり、教育成果のあがらない学校に対する人的・物的支援措置である。

近年の動向では、州学力テストはほぼ全州で行われている。第4学年を中心に第2学年から12学年に及んでいて、テストを受ける学年は、各州によってさまざまである。テスト結果は進級や卒業要件として利用され、試験科目は実施学年により異なるが、主に英語・数学のほか、理科・社会である。このテスト結果を中心とした各学校の教育成果については、報告している州は36州を超えており、報告書（report card）の内容は、生徒のテストスコア、卒業率、ドロップアウト率のほか、SAT/ACT（進学適性検査）の成績、履修コース、中等後進学率、出席率、学校安全の状況、生徒の行動特性、保護者の学校参加、さらには教員の資格・経験・給与・出勤状況や学級規模等の情報に及んでいる。

このようにして、報告結果を通して低い成果を示す学校を認定し、「制裁」あるいは「支援的介入（サポート）」を講じている。「制裁」としては、市民に公表するとともに、他校への転入許可、教職員配置換え、閉校や学区から州による学校管理の変更などである。「サポート」は、外部の評価（review）チーム派遣によって学校改善計画の提案を受けるほか、エキスパートとしての教員や州政府職員の派遣、学校改善のための財源交付である。逆に、高い成果を示す学校を補助金等で報償する州も存在する。

具体的に、フロリダ州の場合を見てみよう。この州は、学習成果に基づいて各学校をA, B, C, D, Fにランキングした最初の州である（1999年6月）。上位のA評価を受けた185校（小・中・高校全体）は、生徒の欠席・停学・退学状況において州平均以下であることが必要である。Cランクの学校は州内2,500校の約半数が相当していたし、78校は底辺のFランクに属していた。このFランク校は、技術的援助とともに学校改善の補助金が支給されるが、その後の成果が厳しく問われているのは確かである。これらの学校が翌年、テスト結果において著しい改善を示すと、生徒1人につきAランク校と同じ200ドルの奨励金が支給される。ランク付けが、州の支援額の増減をも意図していることが理解できる。Fランク校についてもう少し見てみると、例えば、フロリダ州のマイアミデート郡学区は34万7,000人の生徒を抱えているが、この学区のFランク校は、フロリダ州のFランク校全体の3分の1にあたる26校が存在する。背景として、他のフロリダ州学区よりも所得収入が低い家庭や移民による英語能力のハンディキャップをもちあわせた生徒が多いなど、移民問題を含めた教育環境の改善が課題としてある。

一方では、テスト結果に基づくラベリングや制裁的措置については、職員団体である全米教育協会（NEA）では、教育成果を上げるための動機づけよりも、学校としての汚名をさせられるのだとして反対の表明をしているのも事実である。また、成果重視による学校評価志向によって、学校間格差を拡大するとの指摘もある。しかし、格差是正に向けた行政支援政策のアカウンタビリティとして、地域社会と連携して、学校としての改善に向けたビジョンと方向性を具体的に明白にすることが問われているともいえよう。



ハーバード大学ロースクール校舎で

#### 4. 学校評価報告書の公表

連邦政府や州政府のアカウンタビリティ政策のもとで、州・学区当局も何らかの学校評価報告書（スクール・レポート）を公表する方向にある。その結果、各学校段階においても、説明責任の中心はこのレポートにあるといってよい。一般市民である納税者や保護者・教育関係者は、学校が責任を果たす上で以下の指導を最も重要と位置づけている。

すなわち、最優先としては「学校安全」を掲げている。いじめ（bullying）問題を含めて、広くバイオレンス対策に関心をもっていることがこのことからも分かる。そのためにも、学区レベルで安全で規律のある学校に関する情報を収集する方策が必要となっている。なお、日本では、校内暴力・いじめ・不登校に関する全国的データが公表されているが、アメリカにはこれらのデータは存在しない。

続いて重視されている指標は、「教師の資格」「学級規模」「卒業率」「ドロップアウト率」である。「州統一テストの成績」や「大学入学テストの成績」の重視度は6、7番目であり、特に教育関係者は、保護者や納税者よりもやや低くとらえている。

卒業率や進級率、さらにはテスト得点にしても、単年度ではなく数年にわたる継続的数値を含んで示すことが、説明責任をより明確なものにするということは言うまでもない。

#### 5. 我が国で始まった指導力不足教員への支援と優秀な教員への表彰制度

我が国では、2002年1月11日に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」が施行され、指導力が不足し、十分な適格性を存しないと認める教員を教員以外の職員へ円滑に異動させるための方途が設けられた。<sup>\*3</sup>

無論、指導力不足へと深刻な状況になる前に、可能な限り支援的リーダーシップを校長側が発揮することも肝要である。第一義的課題としては、働きやすい職場環境づくりについて学校内部で共通認識を得ることが必要となる。多様な資質・能力を持つ教師集団が気軽に話し合い、連携し、しかも革新性・自律性に富んだ教育活動を展開できるといった「学校文化」もそこには求められる。

ところで、文部科学省は「21世紀教育新生プラン」（2001年1月）において、優秀な教員に対する表彰制度とそれに連動した特別昇給等の実施を掲げたが、2002年度を目途に施策に反映されることになっている。この点、先導的試みとして、すでに東京都では教員人事考課制度が全国で初めて導入された（2000年4月）。ここでの特徴は、能力開発型をめざした人事考課制度であり、自己申告制度と業績評価制度を柱としており、企業の場合と同一の方向性である。これらの結果に基づいて、校長・教頭が適切な指導・助言を行い、しかも研修・自己啓発や適切な給与面での処遇等を行うことを通して、資質・能力やモラール（志気）の向上、適材適所の人事配置や学校組織の活性化を図ろうとしている。

表彰制度については、大阪府・神奈川県などでも検討されているが、学校という協働組織体制のなかで、長年にわたって教育的活動に意欲的に取り組み、実践している教員の功績を称える都道府県は増えしていくだろう。表彰に際しては、単に表彰状や記念品の贈呈のみではなく、能力開発に連結する休暇システムの活用、指導的立場としての指導・助言活動の機会を導入することも必要である。また、教育委員会による表彰はもちろん、身近な学校関係者（校長・保護者など）による表彰などの機会も検討されてくるであろう。

## 6. アメリカにおける教員の身分保障と免許資格

アメリカの公立学校教員は、採用後2～3年は試用期間であり、その間教員としての適格性が評価される。しかも、試用期間が過ぎてテニュア（tenure 終身在職権）を取得しても、少なくとも数年に一度は教員評価を受け直しており、その結果、指導力不足や適格性欠如を理由に失職に追い込まれることが少なくない。例えば、ジョージア州では、(ア)教員としての能力の欠如 (イ) 上司の職務命令に対する不服従 (ウ) 職務上の義務の意図的な無視 (エ) 不道徳な行為 (オ) 児童生徒に対する違法行為への扇動 (カ) 児童生徒数の減少あるいは教育プログラムの廃止 (キ) 必要な研修を受けていないこと (ク) その他解雇に相当する理由 の8項目を教員の解雇事由としている。しかも、2000年7月1日以降の新規採用教員については、学区による解雇（雇用契約の打ち切り）決定に対する反論機会の提供などの公的な手段も廃止されることになった。

このように、十分な指導力を持たない教員に対して身分保障を見直し、解雇手続きの簡素化を図ったり、勤務評定を基に雇用契約を単年度更新する州も見られるようになった。また、校長だけではなく同僚教員による評価システムを導入したり、教育成果に対して保護者や地域住民によって校長がアカウンタビリティを問われ、解雇につながることもある。

次に、教員資格に目を向けると、アメリカにおいても各州独自に免許制度がとられており、しかも免許資格の更新・上進制（期限付き免許状を更新したり、上級免許状を取得できるシステム）が19世紀以来導入されているのが特色である。しかもこの免許資格制度が現職教育と連結しており、アメリカ的免許資格構造の特質の1つとなっている。今日の教員免許資格を見ると、主として次の3構造が存在する。① 有効期限付きの1種類の免許状を発行し、通常、一定の更新要件を課す場合 ② 等級別の免許状を上進させることによって、最終的に上位の免許状に終身有効免許状を発行する場合 ③ さらには今日最も多くの州で導入され、今後増加することが予測されるタイプとして、終身免許状を発行することなく、数種類の等級別・有効期限付免許状を教職経験とともに一定の単位あるいは修士号取得等により、更新あるいは上進させようとするものである。<sup>\*4</sup>

明白な傾向として、終身有効な免許状を発行する州がいっそう少くなりつつあるとともに、更新要件としての現職教育についても、研修時間の延長や一定の研修計画・内容を義務づけ、厳格化する州も出現している状況にある。



少人数教育における理科の授業  
(ボストン郊外ミドルスクール)

## 7. 優秀教員資格証の進展の兆し

### (1) NBPTS の役割と資格証の発行

1980 年代のアメリカにおける教育改革の状況下で、カーネギー財団 (Carnegie Foundation) の報告書『備えある国家—21 世紀の教員』(A Nation Prepared: Teachers for the 21st Century) は、全米教職専門職基準委員会(NBPTS) の創設を提案した(1986 年)。21 世紀を迎えた今日、この NBPTS の活動は、アメリカの優秀教員の認定や教員免許制度を検討する上で、大いに注目されるところである。NBPTS は 1987 年に活動を開始し、63 名の委員から構成されているが、その構成メンバーの大多数は学校関係者である。

NBPTS の使命は、高度で厳格な教師としての基準を確立したことであり、次に、それらの基準を満たし、かつ経験が豊かで卓越した指導性のある教員には全米委員会資格証 (National Board Certificate 以下「資格証」) を発行することによって、学校教育を改善し、変革の方向にもっていくことがある。NEA と AFT の 2 大教員団体も NBPTS の使命を支持している。NBPTS の優れた教員として要求されている理念は、次の 5 つから構成されているが、このことから、教授活動を主眼とした教員の力量を求めていることが分かる。

- ① 教員は、生徒の学習活動に献身する。
- ② 教員は、自らが教授する科目内容とその教授法について精通している。
- ③ 教員は、生徒の学習活動を支援する責任を有する。
- ④ 教員は、自らの実践について体系的に思索し、かつ学習する。
- ⑤ 教員は、学習共同体 (learning communities) の構成員である。

ところで、NBPTS は自らの機能と各州の免許政策を明白に識別しているのが特徴である。つまり、州免許制度は新任教員に対する最小限の基準を設定し、免許状 (license) を発行する。これに対して、NBPTS は熟練教員を対象として州免許状の基礎資格を超えた一定の基準を充足した場合に、専門職としての認定として、任意的に資格証を与えるのであるから、州免許制度に代替するものではなく、補完的機能を果たすべきものである。この機能区分を下表で示したが、注目すべき点として、NBPTS は、州の教員免許資格を licensure としてとらえ、自らの教員資格を certification と定義づけていることである。

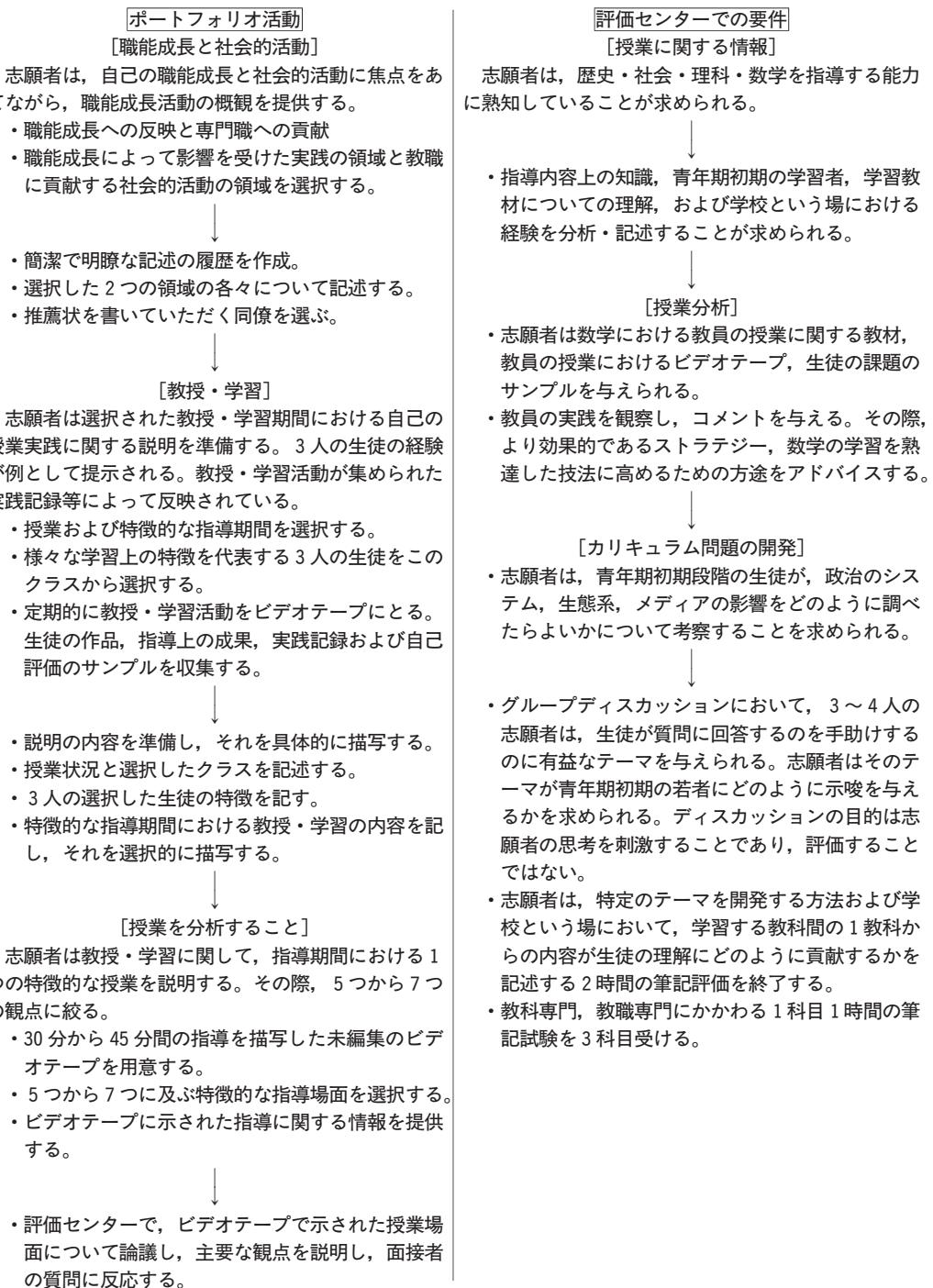
しかしながら、教員に資格を与えること (teacher credentialing) は歴史的に、伝統的に州の責任下にある。なお、"licensure" と "certification" の用語は各州でほとんど同義的に使用されていたのも事実である。

機関	プログラム	個々の資格	専門性レベル	取得・参加
州	養成プログラム認可	教員免許 (licensure)	最小限レベル	必須
全国	養成プログラム資格認定	教員資格 (certification)	上級専門レベル	任意

### (2) 優秀教員はどのような手続きで認定されるのか

次に、NBPTS が対象とする教員としての資格領域は、生徒の年齢や指導する教科内容等に基づいて設定されている。ただし、これまで資格証の発行は、1993-94 年度において青年期初期(年齢 11-15 歳)の教科全般(generalist) と英語(English language arts) の

表 ティーチングポートフォリオと評価センターでの要件  
（「青年期初期」／「教科全般」対象の資格証における例）



2種類に限定され、全米で約540人の教員が対象者に過ぎなかったのも事実である。1996-97年度では、7領域にわたって全国で911人に優秀教員の資格証が与えられた。1993-96年度での平均合格率は受験者の35%であったが、近年では48%と上昇して、今日では約5,000名が認定されている。2006年までに10万人の教員がこの資格証を得ることをNBPTSは期待している（ただし、全米310万人の教員の約3%に過ぎない）。

資格証を発行する際の評価手続きは、妥当性（validity）、公平性（fairness）、効率性（efficiency）、影響性（impact）の観点に立ちつつ、教員自身の学校における教授活動歴に関するポートフォリオと評価センター（assessment center）で要求される一連の実践にある。評価方法は、資格証のタイプによって若干異なるが、いずれにしてもポートフォリオは実際の授業場面におけるビデオ、授業にかかる関連資料（例えば、授業で使用する教材など）、他の教員・学生・親・地域社会からの教授能力に関する証明書、生徒の学習に関連するもの（例えば、生徒自身の作品）を含んでいる。また評価センターでは、教員の提出したレポートに基づいての面談、シミュレーション（ロールプレイング、課題に即した授業実践等）、自己の専門教科、教職専門知識、教授する方法に関する筆記試験に焦点があてられている（左表参照）。このような評価方法は、これまで教師教育において試みられたアプローチよりもはるかに厳格で、しかも洗練されているとも考えられる。

### （3）優秀教員の認定評価に対する州の対応

NBPTSの施策に対する州の対応、つまり、州教員免許制度に対する影響に視点を向けると、NBPTSの基準を州の上級免許資格の基準に導入する州も見られる。また、627人の取得者がいるノースカロライナ州のように、NBPTSが要求するポートフォリオの作成あるいは関連の課題を遂行するのに要する時間として3日間の休暇を設定したり、また、資格取得者に対して年間給与の4%に相当するボーナスを支給した州も見られる。例えば、カリフォルニア州では、資格証の取得者に対して1万ドルのボーナスを支給したり、ロサンゼルス統一学区では基本給を15%引き上げたりしている。

我が国の場合、免許状は全国において終身有効であるため、このようなアメリカの事例は該当しないが、各教員の能力や業績（成果）、貢献度を給与に反映させるシステムのあり方は、近い将来参考になるであろう。

\* 1 八尾坂 修『現代の教育改革と学校の自己評価』（ぎょうせい2002年再版）、特に第3章、第8章を参照。

\* 2 中留 武昭『アメリカの学校評価に関する理論的実証的研究』（第一法規1995年）、特に第2章を参照。

\* 3 八尾坂 修『指導力不足教員読本』（教育開発研究所2001年）

\* 4 八尾坂 修『アメリカ合衆国教員免許制度の研究』（風間書房1998年）（p.22-29）