世界銀行の政策文書における教職の専門職化の 進行・後退過程に関する考察 一教員の資質向上策と教員の専門的自律性に着目して一

興 津 妙 子

1. はじめに

「万人のための教育 (EFA)」と「ミレニ アム開発目標 (MDGs)」の達成期限が来年 に迫っている。これまでの世界の達成状況 からは、初等教育のアクセスについては目 覚ましい成果が得られたが、学習の質に関 し依然多くの課題を抱えていることが報告 されている (例えば、UNESCO 2014a)。学 習の質を高める上での様々な政策が検討さ れる中、教員の役割に改めて注目が集まっ ている (UNESCO 2014a; World Bank 2013)。 本年(2014年)5月にオマーンで開催された、 世界教育フォーラム準備会合で採択された 「マスカット合意」においても、2015年以降 の国際教育開発目標の候補の1つとして「質 の高い教員の確保」が提案されるなど、教 員の質の向上が中核的の課題となることが 予想される (UNESCO 2014b)。 学力観を巡 る世界的潮流が知識詰め込み型から思考力・ 問題解決力など高次の認知的能力重視へと シフトする中、教員には単なる知識の伝達 者ではなく、学習者の様々な能力や意欲を 伸長させるためのファシリテーターとして、 様々な専門性を駆使することが求められる ようになっている。1966年に国際労働機関 (ILO)・ユネスコが示した「教員の地位に関 する勧告」(1)は、教職を専門職としてみな す方向性を国際基準として確立し、教員の 専門的自律性についても幅広く認めた。多く の先進国では、ILO・ユネスコ勧告を契機と

して大学、さらには大学院レベルの教員養 成と継続教育の強化が図られてきた。一方、 途上国においては、初等教育の完全普及に 向けて、教員不足の解消が優先課題とされ、 無資格・低資格教員や契約教員の雇用がな し崩し的に行われてきた。その結果、教員 の量的拡大は充足しつつあるが、教員のモ ラルや資質が低いことが広く問題視され、 教員のアカウンタビリティ (説明責任) の 確保が重要な関心事項となりつつある(Bruns et al. 2011)。さらに、近年広く社会に見られ る成果主義の潮流も受け教員のアカウンタ ビリティは生徒の学習成果(アウトカム)に 対して求められるべきとの論調が強まり、一 方でそれに対抗する議論も展開されつつあ る (Ginsburg 2012: Verger et al. 2013)。ILO・ ユネスコ勧告が示されてからほぼ 50 年の時 が経過し、ポスト 2015 国際教育目標が教員 の質の向上を掲げようとしている今日、改め て教員の資質向上策や専門的自律性の在り 方を巡る議論がクローズアップされている。

このような問題関心に基づき、本稿では、途上国の教育政策に多大な影響力を持つ世界銀行(以下、世銀)の教育分野の主要な政策関連文書を対象とし、「教員の資質向上策」と「教員の専門的自律性」に関する政策提案の変遷を概観する。その際、世銀の政策提案の内容が、ILO・ユネスコによる「教員の地位に関する勧告」(1966)が定める要件と比較して、教職の専門職化を進行、あるいは、後退させるものか、という観点か

ら分析を試みる。

丸山(2006)は、「専門職性」は専門職たるに必要な属性・要件を指し、「専門職化」とはそれらの要件を獲得する過程を指すと定義した。本稿の「専門職化」の定義はこの丸山の定義に従う。

世銀は、1960年代に教育分野の融資を 開始して以来、国際教育開発におけるア ジェンダ設定と開発途上国の教育政策に多 大な影響力を持ち今日に至っている(Rose 2003)。しかし、これまで、世銀の教育政 策が分析されることはあっても、教員の資 質向上策及び専門的自律性というテーマに 絞って、さらにそれらをILO・ユネスコ勧 告における提案との比較において詳細に分 析したものは見当たらない。世銀の途上国 の教育開発における影響力を踏まえれば、 そこにおける教員の専門的資質向上策や教 員の専門的自律性に関する政策提案とその 変容を理解し、教職の専門職化の観点から どのように評価され得るものなのかを考察 することは、重要な意義があると考える。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第2節でILO・ユネスコ勧告が提案する教員の専門性向上のための資質向上策と専門的自律性に関する具体的規定事項を概観し、その後の教職の専門職化を巡る学説や政策動向を整理する。第3節では、本稿の分析の方法について説明し、第4節では、1990年代以降に発表された世銀の教育戦略文書と主要な報告書において展開されている教員の資質向上策と専門的自律性に関連する政策提案について、ILO・ユネスコ勧告との比較において、分析する。最後に第5節で分析結果のまとめと今後の研究課題について述べる。

2. ILO・ユネスコ勧告と教員の専門職 化を巡る議論

教職は、医師や弁護士等の近代的専門職と異なり、高度な専門職としての要件を十

分に満たしていないといわれ、教職をどのように「専門職化」していくかが 1960 年代より世界の教育改革のメインストリームの課題とされてきた(佐藤 2010;油布他2010)。1966 年のユネスコ・ILOの「教員の地位に関する勧告」は、そうした中、教職を専門職として見なす方向性を国際基準として確立することとなった(2)。

ILO・ユネスコ勧告は、「教員の仕事は専 門職とみなされるべきである。」(第6項) と宣言した⁽³⁾。ILO・ユネスコ勧告は、教 員の専門職性について、「この職業は厳しい、 継続的な研究を経て獲得され、維持される 専門的知識および特別な技術を教員に要求 する公共的業務の一種である。また、責任 をもたされた生徒の教育および福祉に対し て、個人的および共同の責任感を要求する ものである。」(第6項)と続けている。す なわち、教職を専門職と規定する根拠とし て、生徒の教育と福祉に責任を負った公共 的職務と位置づけ、その職務の遂行は専門 的知識と技術に裏打ちされたものでなけれ ばならないという点に置いている。勧告で は、教員の専門職性を確保するための要件 について、教員養成、継続教育、雇用とキャ リア、権利と責任、給与等の項目に分けて 国際基準を示している。なかでも、勧告は、 本稿で分析対象とする「教員の資質向上策 (教員養成・継続教育) 及び「教員の専門 的自律性」について次のように定めている。

まず、教員の資質向上策に関しては、「大学または大学と同等の教育機関で、あるいは教員養成のための特別機関で養成されなければならない」(第21項)と定め、大学レベルでの教員養成を国際基準として示している。また、教員養成課程に含まれる授業科目として、(1)一般教養、(2)教育に応用される哲学・心理学・社会学・教育および比較教育・教育行政等、(3)担当教科科目、(4)授業法と教育実習という幅広い領域を提示しているという特徴が見られる(第20

項)。そして、教員養成機関は教育や教授法の研究や実験的試みを学生と教員とで行うべきであると謳い(第26項)、教員養成は科学的な成果を取り入れる高等教育の内容を備えた教育活動が行われるべきと勧告している。「教員の継続教育」については、「教員には継続教育の課程や便宜に参加するための機会および刺激が与えられ、また教員はこれらを十分に活用すべきである。」(第34項)、「学校当局は学校が強化および教授法に関する研究成果をとり入れられるようにするため、あらゆる努力を払わなければならない」(第35項)、と定め、学び続ける教員像を提示し、そのための機会の獲得を権利として定めている。

次に、勧告は、教員の専門的自律性につ いて、「教員は専門職としての職務の遂行に あたって学問の自由を享受すべきである。」 (61項) と述べ、種々の形態の自律性を幅 広く教員に認めている。「教員は生徒に最も 適した教材および方法を判断するための格 別の資格を認められたものであるから、承 認された計画の枠内で、教育当局の援助を 受けて教材の選択と採用、教科書の選択、 教育方法の採用などについて不可欠な役割 を与えられるべきである。」(第61項)、「教 員と教員団体は、新しい課程、新しい教科書、 新しい教具の開発に参加しなければならな い。」(第62項)とし、教員は、カリキュラ ム開発、教材開発や選択、教育方法の採用 について自律的専門性を発揮する権利を持 つと定められている。さらに、「一切の視学、 あるいは監督制度は、教員がその専門職と しての任務を果たすのを励まし、援助する ように計画されるものでなければならず、 教員の自由、創造性、責任感をそこなうよ うなものであってはならない。」(第63項)、 「給与差は、資格水準、経験年数、責任な どの客観的な基準にもとづいたものであり、 最低給と最高給の関係は、合理的なもので なければならない」(第119項)、「教職にお

ける雇用の安定と身分保障は、教員の利益 にとって不可欠であることはいうまでもな く、教育の利益のためにも不可欠なもので あり、たとえ学校制度、または、学校内の 組織に変更がある場合でも、あくまでも保 護されるべきである」(45項)と定めている。 つまり、教員の監督や評価の目的を、教員 の不足している知識や技能を特定し教員の 資質向上に生かす形成的評価に限定している。 従って、教員評価に、教員に対する能 力給や解雇・任期延長や短縮など人事管理 的決定を行う賞罰機能は付与していない。

さらに勧告では、保護者との関係性における教員の自律性に関し、「生徒の利益となるような、教員と父母の密接な協力を促進するために、あらゆる可能な努力が払われなければならないが、しかし、教員は、本来教員の専門職上の責任である問題について、父母による不公正または不当な干渉から保護されなければならない。」(第67項)と述べ、保護者に対しても教えるという行為の専門職性を根拠として自律性が確保されなければならないとの見方を示している。このように勧告では、教職の専門性の核心として、官僚組織からも、また保護者からも専門的に自律した存在であること極めて重視している(4)。

欧米では、ILO・ユネスコ勧告を契機とした教員=専門職化・高度化の議論の高まりを受け、教員養成段階の高度化が図られ、多くの国で教員養成システムがカレッジから大学レベルへ、更に大学院レベルへと格上げされていった(丸山 2006; 佐藤2010)。また、各国において教員の職能開発プログラムや実際の教育現場での知識の習得の強化を通じて専門的知識と実践力の充実に向けた施策が図られ、その観点から、教育改革で教職の専門職化が一層推進されていると(丸山 2006)。

その後、教員研究の進展により、他の 専門職と切り離して教員独自の専門職性

を議論する様々な学説が現れ、教員の専 門職性の議論を発展させていく。その一 つが、Schön (1983) による「反省的実践 家 (reflexive practitioner) | 論である。Schön (1983) は、技術的合理性に基づく技術的熟 達者である伝統的専門家と異なり、教員は 教育という複雑性、不確実性、独自性、価 値葛藤を特色とする領域を扱う専門家であ ると定義した。その上で、教員の役割を 「行為の中の省察」に基づきそれを自らの 経験を通して監督した「行為の中の知」を 持ち、実践にあたり「行為の中の省察」を 繰り返すものと位置づけた。Schön (1983) による新たな専門職としての教員像の提示 によって、教員の専門的自律性と大学レベ ルでの養成や継続的に学び続ける必要性は 積極的に意味づけられることになった(佐 藤 2010)。 反省的実践家モデルと親和性の 高いものとして「適応的専門職性(flexible professionalism)」の言説も登場する(木村 2011)。教員の専門職性の基礎としてロー カルな専門家共同体を形成し、科学的確実 性から状況に埋め込まれた確実性への転換 がはかられ、同僚性を基盤とした教員教育 実践が教員の専門性確保の観点から支持さ れるようになっていった (Hargreaves and Goodson 1996)

先進国においてこれらの教員の専門職化を支持する学説は、教育への高い期待と戦後の学校拡大と教員不足による売り手市場によって支えられていた(今津 1988; 丸山 2006)。しかし、1970年代の前半までに多くの国が経済危機に直面する中、専門性を盾にした自己保身的、独善的な教員の需給関係が逆転し教員組合も影響力を報めていくなかで、政策上も学説上でも教職の専門的自律性は軽視されていくことになり、政府は教員に対する統制を再び行使するようになっていった(今津 1988; 丸山2006; 福島 2013)。このような変化は、学

校の管理統制を強め、保護者等のそれまで 疎外されてきた教員以外の構成員の権限を 相対的に増幅することの提唱につながって いく。そして、それは、教員の市場化、競 争、成果主義、顧客至上主義を特徴として、 世界的規模で展開している新自由主義的教 育改革と、それと並行して展開される国家 による教育内容や水準の決定と教員に対す る管理統制を様々な形で強める新保守主義 的教育改革のうねりの影響も受け、具体的 な政策動向として具現化されてきている(加 野 2010; 油布他 2010)。このような政策 傾向の中、ILO・ユネスコ勧告で示された教 員の専門的自律性は、多様な領域において 狭められ、とくに以下の主に四点において 大きく変容を迫られてきているといわれる。

第一に、英国等におけるナショナル・カリキュラムの導入によって、ILO・ユネスコ勧告で、教材開発・選択、教育方法の採用と並び教員の権利と規定されているカリキュラム開発に関する自己決定権が後退させられているという指摘がある(油布他2010)。油布他(2010)は、カリキュラムの全国レベルの基準を示すことは、教育実践の質のミニマム・スタンダードを保障しようとするものだが、教員のカリキュラム構想の権限を奪うという意味で、教員の専門的自律性の低下につながると論じている。

第二に、政府がナショナル・カリキュラムの下で学習スタンダードとして教育内容の水準を設定し、その水準達成を通じて学校・教員にアカウンタビリティを発揮することが求められるようになっている。達成状況に基づいて教員を援助するためではなく評価するための教員評価が行われ、更に業績と処遇との連動制が導入されることにより、教員の専門家としての自律性と自由裁量が制限されているとの見方が示されている(油布他 2010; 木村 2011)。Apple (1989) はこうした傾向を教員の「プロレタリア化」と鋭く批判した。Apple (1989) は、

官僚制的な組織原理のなかで、教員が分業された特定の領域を担うようになり、ルーティン化した活動や断片的知識が偏重されるとして、教職の自律性の縮減に警告を発している。

第三に、教育サービスの受益者(クライ アント) である児童・生徒の保護者との 関わりから教員の専門的自律性を問い直 す「脱専門職化 (Deprofessionalization)」の 議論がある。古典的な専門職像における教 員の独善性、専門職集団の閉鎖的な利益獲 得志向を否定し、教員の専門職性をクライ アントである保護者との関係性において捉 え直した上で、古い専門職化論を脱却しよ うという提言である。Whitty (2008) によ る「民主的専門職」の提案が代表的なもの であり、教員は専門的知識を生かしながら 保護者を含む幅広いステークホルダーと協 働して取り組む新しい教員=専門職論を提 示した(5)。一方、保護者が教員と共通の目 標の解決のためにパートナーとして取り組 むことに留まらず、教員評価や人事管理を 行う権限を持つべきとの調調も登場する。 Murphy と Beck (1995) は、保護者が教員の 評価・人事管理権を持つモデルを「コミュ ニティ支配型学校基盤型運営 (School-Based Management: SBM)」と位置づけ、Whitty (2008) が示した民主的専門家論に基づくモ デルを「バランス型 SBM」として区別して いる。コミュニティ支配型 SBM では、教 員のアカウンタビリティは保護者の「顧客 満足度」に関して負われる。教員の教育行 為が自らの専門性ではなく顧客の要望に大 きく委ねられる点からすれば、教員の専門 的自律性は相対的に低下させられることに なる (平田 2009) ⁽⁶⁾。

第四に、教員研修の整備それ自体は教員の専門職化に向けた取り組みだが、研修受講が昇進や昇給、在職の要件として位置づけられる動きが指摘されている(丸山2006)。丸山(2006)は、それが教員や教員

集団の独自の倫理綱領に基づいているわけではなく、外部から規定され、教員の雇用形態に何等かの規制を加えるという点において、教員の専門的職化の後退、あるいは「強制的な再専門職化」と捉えられると述べている(丸山 2006) $^{(7)}$ 。

このように先進国においては一般的に、 ILO・ユネスコ勧告の提案と呼応するよう に、専門職としての教員の核としての教員 養成の高度化や入職後の知識・実践能力の 伸長策が図られてきた。一方で、教員の自 律性低下や喪失を促進する、あるいは官僚 的で強制的な再専門職化の政策動向があり、 今日の教育政策の中で矛盾する政策が同時 進行している。もちろん、吉田(2009)が 指摘するとおり、グローバルな教育思想に 支えられ新自由主義的教育政策の実践は、 各国毎に異なるペースや組み合わせで実施 されており、一律に捉えられるものではな い。また、改革は必ずしも一方方向に進む のではなく、各国固有の複雑な政治・社会・ 歴史的文脈の中で、新自由主義への対抗的 な勢力との相互作用により、改革の揺り戻 しも伴いながら進行している (米村 2008)。 重要なことは、こうした二面性を同時に併 せ持つ改革が、教員を取り巻く環境を否応 なく変容することを求め、行為主体である 教員の職業意識や動機、教職の魅力等に様々 な影響を与えていることである(油布他 2010)。そして、グローバル化が一層深化し つつある中、先進国に見られるこれらの政 策傾向は、Verger et al. (2013) が述べるよ うに、今日の途上国の教育政策を考える上 でも無視できないものとなっている。

3. 研究の方法

本稿では、1990年以降の世銀の政策文書 と主要な報告書における教員の資質向上策 及び教員の専門的自律性に関する議論の内 容を考察するという目的を踏まえ、1990年

以降に発表された教育戦略文書、政策文書 及び教員政策に関する重要な記述を含む主 要な報告書の計6点を、分析対象として選 定した。分析対象とした6つの文書を時系 列に並べると次の通りとなる。なお、第4 節で使用する各文書の略称については【】 内で示した。①『初等教育: 世界銀行政 策文書』(1990) 【1990年政策文書】; ②『教育のための優先課題と課題』(1995) 【1995 年戦略文書】; ③『教育セクター戦 略』(1999)【1999年戦略文書】; ④『学 校を機能させるために: アカウンタビリ ティ改革に関する新たなエビデンス』(2011) 【アカウンタビリティ報告書】; ⑤『世界 銀行教育戦略 2020』(2011)【2011 年戦略文 書】; ⑥『教員政策にとっての最重要事項: 枠組み文書 (SABER: System Assessment and Benchmarking for Education Results、以下 SABER)』(2013)【SABER 報告書】、である。

これらの文書のうち、②、③、及び⑤は 世銀が定期的に発表している教育分野全体 を扱う包括的な戦略文書であり、①は初等 教育に特化した政策文書である。また、④は、 教員や学校のアカウンタビリティ向上のた めの効果的な改革について途上国における インパクト調査の結果をもとに論じた報告 書である。⑥は近年世銀が開始した『教育 成果のためのシステムアセスメントとベン チマーク (SABER)』という取り組みの一 環として、教員政策に焦点を当てて、効果 的な政策について提案しているものである。 SABER では、生徒の学習成果につながる効 果的な教育政策を示し途上国政府が自国の 教育政策や制度を考える際のデータベース の構築を目指しており、教員政策について も8つの領域に分けて生徒の学習成果を向 上させるための"効果的"な政策の基準を 示している。

これらの文書において、「教員の資質向上 策(教員養成・継続教育)」及び「教員の 専門的自律性」に関しどのような具体的な

記述がなされ、それらが時代を新しくする につれどう変化してきたのかを比較対照す るために、各文書から該当記述を抽出し表 1にまとめた。「教員の専門的自律性」に関 しては、それを推進あるいは後退させる作 用があると思われる政策提案について、2. で示した先行研究の議論をもとに、①教育 内容・教育実践に係る自律性、②教員評価 と処遇との関わりにおける自律性、③保護 者との関係における自律性、に細分類し、 該当する記述を表1の比較対象表に記載し た。なお、教員の専門的自律性については、 教員組合活動を通じた集団的自律性と教員 個々人の個人的専門的自律性に分けて考え られるが、世銀の文書において教員組合に 関する記述が限定的であることもあり、本 稿での分析対象は教員の個人的専門的自律 性に限定する。

4. 1990 年代以降の世銀の戦略文書及び主要報告書における教員の専門職性に関する記述の分析結果 - ILO・ユネスコ勧告との比較から

本稿では、各文書から、教員養成、教員 の継続的教育、教員の専門的自律性の各項 目に該当する記述内容を抽出した表1の比 較分析表に基づき、分析結果の考察を行う。

(1) 教員の資質向上策(教員養成・継続教育)に関する記述

(i) 教員養成

表1が示すとおり、「1990年政策文書」及び「1995年戦略文書」では、教員養成の修学期間の短縮化、低学歴教員の雇用、遠隔プログラムによる教員養成が推進されている。つまり、大学レベルでの研究に根差した教員養成を通じた専門職化、というILO・ユネスコ勧告の提案と逆行する提案が行われている⁽⁸⁾。この時期、長期の教員養成に否定的ともいえる記述が多くみられ

表 1 世銀の教育分野の戦略文書及び主要報告書における教員の資質向上策と専門的自律性に関する記述の比較対照実

関する記述の比較对照表			
初等教育: 世界銀行政策文書 (1990)	教育のための優先課題と課題 (1995)	教育セクター戦略 (1999)	
教員の資質向上策			
【教員養成】 制度 表 は 「		【教員養成】 該当記述なし 【継続教育】 ● 教員が担当教科をマスターするため、 に継続的に技術を向上させられる機大会を持てるよう、良質な指導(quality teaching)の重要性に無点をあてた勢 育政策が成果につながりやすい。アクティブ・ラーニングは一般的に暗で発 学習より秀でており、より参加型の方が、教員が【して方的に】話し、書き、生徒は聞き読む【という学習法を行っている】国よりも有利である。(p8) ● 質の高い教員と学習者の間の相互作用の要素として、教員の専門的【職能成長の】機会(professiona opportunities for teachers)と、妥当な教員訓練がある。(p6)	

教員の専門的自律性

【教育内容・教育実践に係る自律性】

該当記述なし

【教員評価と処遇との関わりにおける自律 性】

● 教員の学歴や勤務年数に応じた賃金 体系を見直し、児童・生徒の一斉テス ト等で表される教員の業績結果に応 じて、個の教員を評価し、評価を と報酬を連動するキャリア・ラダー制 度を導入すべきである。 (p30)

【保護者との関係における自律性】

該当記述なし

【教育内容・教育実践に係る自律性】

(p129-130)

● 教員は授業実践【の方法】を決定する 権限を持つ必要があるが、それは、ナ ショナル・カリキュラムの範囲内に限 定されなければならない。 (p12)

【教員評価と処遇との関わりにおける自律 性】

該当記述なし

【保護者との関係における自律性】

● 望ましい学習成果についてのローカルレベルの合意、教員のプロフェッショナリズム、学校の自律性がした中央集権的な教育システムの克服に】必要である。これらの3要素は、学校と教員が、試験や学力調査の結果等のナショナルレベルまたは地域レベルで設度された学習成果指標に対して保護者や地域住民へのアカウンタビリティを果たすことにつながる。(p12, p88)

【教育内容・教育実践に係る自律性】

【ナショナルレベルで】カリキュラム・フレームワークを設定し、教員はその枠内で、規定されている学習成果を児童・生徒が達成できるように支援する義務がある。(p27)

【教員評価と処遇との関わりにおける自律 性】

学力調査は、教員や生徒にインセンティブを与える枠組み(incentive framework)を与えることができる。(p27)

【保護者との関係における自律性】

教員の利益は、何にも増して重要である児童生徒やその保護者という【教育サービスの】消費者の利益との関係性を踏まえて考慮されなければならない(p19)。

学校を機能させるために: アカウンタビリ ティ改革に関する新たなエビデンス (2011)	世界銀行教育戦略 2020 (2011)	教員政策にとっての最重要事項: 枠組み 文書 (SABER) (2013)
教員の資質向上策		
【教員養成】 該当記述なし 【継続教育】 現職教員に対する専門的職能開発が教員の 業績の測定可能な改善につながったという 証拠は極めて乏しい。 (p19, 143)	【教員養成】 該当記述なし 【継続教育】 該当記述なし	【教員養成】 ● 生徒の学力の高い国のシステムは、教員養成【教員資格】のレベルに一定の基準を設ける必要性を示唆している。生徒の学力の高いほぼすべての先進国が教員養成に学士号に匹敵するレベルを要求しており、フィンランドでは修士号以上を求めている。(p26,p28) ● 教員養成段階あるいは【入職後の】メンター教員の指導の下での、OJTプログラムの中で、一定の期間、授業実践演習が行われるべきである。(p28) 【継続教育】 ● 教員の専門的成長の機会を提供すべきである。また教員の専門的成長活動の内容は、同僚性に基づくものとし、かつ、ベストブラクティスの共有や授業実践の分析機会等を含むものであるべきである。(p28) ● 業績不振の教員(underperforming teachers)には、メンターの割り当てや追加的職能成長機会等の特別な支援が得られるようにすべきである。(p28)
教員の専門的自律性に関する記述		

【教育内容・教育実践に係る自律性】 ほぼすべての OECD 諸国では、【学校

に様々な権限を委譲し】教員やその他 の学校のステークホルダーが、教育内 容 (courses) の判断や、リソースの配 分や管理に自律性を有している (p88)

【教員評価と処遇との関わりにおける自律 性】

契約ベースの雇用 (contract tenure) と業績に応じた報酬の2つの改革が、 潜在的に、教員のアカウンタビリティ を向上させ、【学習】成果を達成する ための最も強固な施策となる。(p145) (同様の記述が、第4章に繰り返し出

【保護者との関係における自律性】

- 【保護者参加型の】学校基盤型運営 (SBM) が、学校レベルの意思決定者 のアカウンタビリティを発揮させるた めの潜在的に効果的な施策となる。ただ し、【こうした仕組みが機能するために は】教員、校長、コミュニティメンバーの能力強化やアカウンタビリティ文化 の醸成が条件として必要である。 (p95-96)
- 【エルサルバドルの EDUCO の事例を 引用し、教員の雇用・罷免に係る】自律 性を学校レベル【保護者】に委譲し、教 員の監督をつぶさに行うことで、教員の 努力をより引き出すことができる。 (pp104-106)
- 必要な情報、十分なリソース、明確な目 標と道筋、参加型の評議会を設置するこ とが効果的な SBM のための要件とな る。【教員の】人事に関する決定権を含 まない弱い形態の SBM は学習成果向上 のためには不十分である (p223)。

【教育内容・教育実践に係る自律性】

【教員評価と処遇との関わりにおける自律 性】

以下の事例の紹介を行っている。 <パキスタン>

低学費私立学校を対象として、学費無 償化と外部試験の結果で最低限の生 徒の学習成果が達成されていること を示していることを条件に学校補助 金を配布し、併せて良好な試験結果を 出した教員には「グループ・ボーナス」 を支給したところ、就学率、教員・校 舎・黒板などの学校投入が著しく改善 した。(p69)

【保護者との関係における自律性】 事例の紹介

<ブルガリア>

【アカウンタビリティ改革の一環と して】校長が学校財政の使途に関する 権限を増し、保護者と地域住民が参加 する学校理事会の設立を行うことに より、学校の監督を行う。プロジェク トでは教員と学校に対する業績評価 に基づくインセンティブ策 (performance incentive) の構築を支 援した。(p 68)

【教育内容・教育実践に係る自律性】

(フィンランドのように)修士レベル での研究活動と授業実践をふんだん に含んだ教員養成での厳しい修業、教 員養成入学及び教職への入職の高い 競争率が確保されている国において は、ナショナル・カリキュラムの範囲 における独自の教材作成や教授法の 採択などにおける高い自律性を確保 することが生徒の成績向上につなが る。(p38)

【教員評価と処遇との関わりにおける自律 性】

- 教員のアカウンタビリティを確保す るために、教員の在職要件として 門的成長【の受講や実施】と業績評価 【結果】とを求めるべきである。また、 不適切な行動・児童虐待・無断欠勤・ 業績不振等の結果を受けた教員を解 雇できる仕組みを整えるべきである。 (p34, p37)
- 教員の業績評価【の結果】は昇進・給 与に反映されるべきであり、業績の良 好な教員は金銭的ボーナスを受領す るべきである。(p34-35, p37)
- 定期的に国家 (central authorities) による教員の業績モニタリングと評 価が行われるべきである。その際に は、教科知識、教授法、生徒の学習成 績等から成る多面的な評価基準を設 定すべきである。(p32)

【保護者との関係における自律性】

保護者による教員の監督と生徒の学 力との因果関係についてのエビデン スは不十分であるところ、SABER-教員枠組みには含めない。(p32)

(出所) World Bank (1990, 1995, 1999, 2011a, 2001b, 2013)より筆者作成。

(注)【】内は筆者による補足説明。

るのは、多くの途上国が1980年代以降経済 危機に直面する中、構造調整プログラムが 導入され、基礎教育の量的拡充を行ってい くためには、公的支出を最小限に抑えつつ 短期間に必要数の教員を供給することが最 大の関心事項であったことと無関係ではな いであろう。このことは、1990年政策文書 と1995年戦略文書において、伝統的な き制や通学制で学生への手厚い給付を与え ており直接費用が高いとして、財政的な 点からその存在に疑義が唱えられているこ とからも窺い知ることができる。

続いて発表された「1999年戦略文書」、 2011年の「アカウンタビリティ報告書」及 び「2011年戦略文書」においては、教員養 成に関する具体的記述が殆ど見られない。 2011年に発表された2つの文書においては、 教員教育への投資と生徒の学習成果との相 関は乏しいとする見方を示し、業績に応じ た報酬支払等による教員に対するインセン ティブ策の導入を、より重視する見方が示 されている (World Bank 2011, p19, 20; Bruns. et al. 2011, p5, 29, 32, 46)。 さらに これら2つの文書においては、記述の大部 分がこうしたインセンティブ策に関するも ので占められている。その結果、2011年に 発表されたこの2つの文書においては、教 員養成を含む教員教育は教員に対する業績 に応じたインセンティブ策と同等、あるい は相対的にその下位に布置されており、教 員養成を含めた教員教育の軽視の傾向が見 られる。

それに対し、その2年後の2013年に発表された「SABER報告書」においては、途上国が参照にすべき8つの教員政策項目の1つに教員養成を挙げ、詳しく論じている。そして、教員の学歴と生徒の学力との間には明確な相関関係は見られないと断りつつも、生徒の成績の良い国の殆どが大学レベル以上で教員養成を行われていると述べて

いる。そして、このことを根拠として教員 養成の修業期間の短縮、あるいは教員養成 軽視の方向性という主張を一転し、優秀な 人材を教員に確保するために大学レベルで の教員養成をミニマム・スタンダードとし て推奨する記述がなされている⁽⁹⁾。つまり、 世銀の 1990 年代以降の政策文書において、 ILO・ユネスコ勧告で示された教員養成の 国際基準である大学レベルでの教員養成の 重要性を明確に示しているのは、2013 年の 「SABER 報告書」のみである。

(ii) 教員の継続教育

表1が示すとおり、1990年代以降の世銀 の戦略文書や報告書においては、「2011年 戦略文書」と「アカウンタビリティ報告書」 を除いて、入職後の教員の継続教育や研修 の機会の確保が教員の専門性の不断の向上 のために必要であるという主旨の記述がな されている。これらの記述は、教員が専門 職としての職務を全うするために継続教育 の機会確保が重要であるとする ILO・ユネ スコ勧告の規定と一致しており、教職の専 門職化の推准と捉えることができる。また、 これらの文書においては、教員の継続教育 の目的は主に授業法の改善を目的とした ものとすべきで (World Bank 1990, 1995, 1999、2013)、学校やクラスターレベルと いった授業現場に近い場所において展開さ れ (World Bank 1990, 1995, 2013)、一過性 の研修ではなく継続的に実施されることが 望ましく (World Bank 1990, 1995, 1999, 2013)、教員同士の同僚性に基づく専門的 交流や授業研究な度を重視すべき(World Bank 1995, 2013) という記述が見られる。 つまり、2. で概説した、Schön (1983) に よる「行為の中の省察を行う教師像」や Hargreaves and Goodson (1996) が提案した 「同僚性に基づく教育実践」と親和性が高い 提案がなされている (10)。

しかしながら、2011年の「アカウンタビ

リティ報告書」及び「2011 年戦略文書」においては、教員養成と同様、継続教育に関する具体的記述は見られない。先述のとおり、この2つの文書においては、教員教育への投資全般が、教員に対する業績に応じたインセンティブ策の相対的下位に位置ではられているという特徴が見られる。さらに、「アカウンタビリティ報告書」では、で現職教員訓練が生徒の学力向上という形で現職教員訓練が生徒の学力向上という形で現れる教員の業績向上につながったという証拠は乏しいと断じ、教員の継続教育への投資に対する不信感を示している。つまり、教員の継続教育の軽視とも捉えられる見方が示されている。

2年後の2013年に発表された、教員政策 に焦点を当てた「SABER 報告書」では、再 び一定の紙面を割いて教員の継続教育につ いて論じている。同文書では、1995年及 び1999年戦略同様、同僚性に基づく専門 的職能開発が重視され、日本の授業研究に も言及しながら授業実践の分析などを教員 同士で学び合っていくことの重要性が示さ れている。こうした記述は、教員の専門職 的力量向上のための継続教育の機会確保を 要求するILO・ユネスコ勧告の提案に沿っ たものである。一方、「SABER 文書」では、 2011年の「アカウンタビリティ報告書」で 明示された、教員を評価するための総括評 価の実施と、評価結果と報酬や任免を連動 させることの重要性についても改めて強調 し、教員教育だけでは教員の努力向上は望 めないとする見方を示している。また、教 員の現職教員研修受講歴を教員評価の対象 として含めるべきとし、終身雇用制度を廃 止し、教員免許更新制の導入を唱え、必要 な継続教育を受講していない教員には免許 を更新しないことを提案している。つまり、 2013年の「SABER文書」では教員の継続 教育の充実が提案されているが、それは外 部から要請され、受講の有無が教員の雇用 形態や報酬に影響を与える機能を持つもの となっている。これは、丸山 (2006) の議論を踏まえれば、必ずしも教員自身の主体性に基づく専門的職能成長を目指すものではない。外部から要請され教員の地位や給与と関連づけられるという意味において、専門職化のレトリックをまとった専門職化の後退、あるいは「強制的な再専門職化」と捉えることも可能となる。

(2) 教員の専門的自律性に関する記述

(i) 教育内容・教育実践に係る教員の専門 的自律性

1990年政策文書には教員のカリキュラム 開発や教育方法の採択における専門的自律 性に関連する記述は見られない。「1995年 戦略文書」では、「教員は授業実践(の方法) を決定する権限を持つ必要があるが、それ はナショナル・カリキュラムの範囲内に限 定されなければならない」(p12) との記述 が出現し、同様の見解は、」「1999 年戦略文 書」と 2013 年の「SABER 報告書」でも繰 り返されている。つまり、教員に対し授業 の方法に関する自律性を拡大することを主 張するが、それは国家が掲げる教育目標の 達成においてのみ許されるとの見解を示し ている。2. で述べたとおり、ILO・ユネ スコ勧告では、教育方法だけでなく、カリ キュラム開発への教員の自律性も確保する ことを提案している。従って、ナショナル・ カリキュラムの導入を推奨する世銀の一連 の記述は、全国レベルで一定の教育水準を 確保しようとするものではあるが、ILO・ ユネスコ勧告で提示されたカリキュラム構 想の権限を喪失させるという意味において、 教員の専門的自律性を低下させるものと評 価される。

(ii) 教員評価・報酬制度との関わりにおける教員の専門的自律性

「1990 年政策文書」では、学歴や経験年 数に基づく鍋蓋式の教員の賃金制度を見直

し、教員の業績向上のためのインセンティ ブを高めるため、生徒の成績等を踏まえて 個々の教員の昇准と報酬に差異をつけてい くキャリア・ラダー制度を導入すべきで あるとしている(11)。続く「1995年戦略文 書」では教員評価や教員の報酬体系に関す る具体的記述はないが、4年後に発表され た「1999年戦略文書」は、「学力調査は教 員や生徒にインセンティブを与える枠組み を提供できる」(p27) と述べ、生徒の学力 試験の結果に応じて教員の昇進や昇給を検 討すべきとも解釈できる記述がなされてい る。さらに、2011年の「アカウンタビリ ティ報告書」では、その題名が示すとおり、 教員の業績向上のために最も重要な改革は 教員のアカウンタビリティの向上を図る政 策であり、そのためには終身雇用制度を改 め、業績に応じて契約更新がなされる契約 ベースの教員雇用を推奨すべきとの見解を 示している。また、「アカウンタビリティ報 告書」では、業績評価の結果を報酬にも反 映させ、生徒の成績を向上させることので きた教員には相応の報酬を与え、結果を出 さない教員に対して分限免職や給与削減な どの制裁を与えるべきであるとの主張を展 開している。「アカウンタビリティ報告書」 では、こうした施策は、教員の努力向上へ のインセンティブを引き出すのみならず、 教員に係る公的支出を抑えることができる との見方を示している。また、同文書中に は、こうした記述を必然化させたと思われ る、途上国の教員に対する強い不信感が繰 り返し示されている。「教員のアカウンタ ビリティを高めるために (Making Teachers Accountable)」という見出しの付けられた 第4章において60頁も亘り、涂上国の現状 の政策状況では教員のアカウンタビリティ は望むべくもないとの見解を展開してい る。その上で、教員の内的な動機(intrinsic motivation) の存在を否定するものではない と断りつつも、金銭的報酬や在職要件と結 びつけられた外的な動機に働きかける改革が最も重要な施策であると結論づけている。

約2か月後に公表された「2011年戦略文書」では「アカウンタビリティ報告書」で 示された路線を基本的に踏襲し、生徒の学力向上のためには、教育システム全体の改善が必要であると論じている。そして、その核心として学校・教員管理とインセンティブ・メカニズムの導入を挙げている。教員評価の結果と教員の昇進や教員給与を連動すべきといった具体的な記述こそないもの、パキスタンで生徒の成績向上を条件として教員集団にグループ・ボーナスを支給した案件の事例を紹介するなど、生徒の成績に基づく教員のインセンティブ策を推奨している。

その2年後の2013年に発表された 「SABER 報告書」においても、2011年の2 つの文書の基本路線を踏襲し、教員の勤務 評定の定期的実施、評価結果と昇進や昇給 との連動、終身雇用の見直しと不適格教員 や業績不振の教員の解雇等、新自由主義的 なインセンティブシステムの提案が行われ ている。2013年の「SABER 報告書」にお いては、「(教科知識、教授法、生徒の学習 成績)からなる多面的な評価基準と評価メ カニズムを設定すべき」(p32) と述べられ ている。ただし、多様な評価基準の導入を 提案しつつも、括弧書きで生徒の学習成績 を教員の評価基準の一つとして明記してい ることから、教員評価基準の一つに生徒の 学習成績を含めることは世銀として譲れな いという態度が示されているといえよう。

以上で考察したとおり、本稿で分析対象とした1990年以降の世銀の戦略文書や報告書においては、一貫して、教えるという専門的な行為は児童の成績を中心とする基準に基づき外的に評価されるべきとし、その結果と教員の昇進・昇給、本採用や任期延長の決定を左右すべきだとする見解が示されている。また、年を新しくするごとに、

そうした記述はより詳細なものとなっており、世銀がこれらの施策を近年極めて重視していることが窺える。これは、教員の監督や評価は教員の専門職としての資質向上を援助するものであるべきで教員の自由や創造性を損なうものであってはならず、専門職たる教員の給与は、資格水準、経験年数、責任の程度等の客観的基準によって差異がつけられるべきあるとする1966年のユネスコ・ILO 勧告と相容れないものである。その意味において、教員の専門的自律性の低下につながるものと評価できる。

(iii) 保護者との関係における教員の専門 的自律性

「1990年政策文書」においては保護者と の関係における教員の専門的自律性に関す る記述は見られない。しかし、その5年後 に発表された「1995 年戦略文書」において は、教員は保護者に対して生徒の学習成果 をもってアカウンタビリティを果たすべき との記述が出現し、その後の文書において は継続的に教員の保護者に対するアカウン タビリティの重要性が示されている。ただ し、1999年戦略文書の時点では、保護者に よる教員の業績評価や人事管理にまで踏み 込んだ記述はなされていない。一方、その 12 年後に発表された 2011 年の「アカウン タビリティ報告書」においては、保護者に よる教員の監督、任免や罷免、業績に応じ た報酬の支給を行う仕組みの構築が、校長 や教員のアカウンタビリティを向上させる ための効果的施策となり得るとの主張が展 開されている。同報告書は、保護者に対す る必要な情報の公開や教員評価に係る能力 向上が必要であると断りつつも、それらに 対する対応を事前に行えば、保護者に教員 の人事権を付与する強い形態の SBM が教 員の努力向上に対するインセンティブ向上 を促し得ると述べている。ここで示されて いる強い形態の SBM は、2. で紹介した、

Murphy と Beck (1995) の類型による、「コ ミュニティ支配型 SBM」と重なるものであ る。その2ヶ月後に発表された「2011年戦 略文書」では、ブルガリアで保護者と地域 住民が参加する学校理事会が教員の監督を 行い、業績評価に基づくインセンティブ策 を導入したという事例が紹介され、間接的 に保護者・住民による教員の監督と評価及 び評価結果の給与への連動が推奨されてい る。このように、「1995年戦略文書」以降、 世銀は一貫して教員の保護者に対する「ア カウンタビリティ」というキーワードを用 い、保護者の利益を教員の専門的自律性の 相対的上位に布置している。さらに 2011 年 に入ると保護者の満足度に応じて教員の給 与や任免までも左右されるべきという見解 を示すに至っている。つまり、ILO・ユネ スコ勧告で規定されている専門家としての 教員のクライアントである保護者に対する 権力の優位性は否定され、教員のアカウン タビリティは顧客満足度で図られるべきと し、教員の専門的自律性が低下させられて いる。

しかしながら、2年後の2013年に発表された「SABER報告書」においては、保護者による教員の業績の監督と人事管理を含む強い形態のSBMは生徒の学力向上につながることを裏付ける証拠は不十分であるとして、各国が参考にすべき政策基準(レーティング)には、その項目を含めないと明言している。つまり、2011年の2つの文書で示された保護者による教員の人事管理権については結論の一致を見ていない⁽¹²⁾。

5. まとめと今後の研究課題

本稿では、1995年から2013年までの世銀の教育戦略文書と主要な報告書をレビューし、教員の資質向上策(教員養成と継続教育)と教員の専門的自律性に関連する記述について、ILO・ユネスコ勧告で示

されている教職の専門職化の要件との比較 において検討した。その結果は、次の五点 に集約することができる。

第一に、教員の資質向上策については、 1990 年代には、現職教員の継続教育は重視 するが、教員養成については修業期間の短 期化と低学歴の教員の採用を基調とした提 案がなされ、ILO・ユネス三勧告と逆行す る提案がなされた。その後、2011年に発表 された「アカウンタビリティ報告書」と「2011 年戦略文書」では、学習成果と教員の処遇 とを連動させるインセンティブ策に関する 記述が大半を占め、教員養成・継続教育に 関する記述は殆ど見当たらない。教員の資 質向上策に関する唯一の具体的記述は、教 員教育への投資と学習成果には相関が乏し いとする否定的見解であり、ILO・ユネス コ勧告で示されている教員の専門的資質向 上策を重視する立場と大きく乖離している。 2013年の「SABER報告書」においては、 一転して、1990年代以降教員養成の大学レ ベル化を初めて打ち出すと同時に、教員の 継続教育を重視する姿勢も再び示している。 2013年の「SABER 報告書」の政策提案が、 1990年代以降段階的に強められてきた教員 の資質向上策の相対的軽視を抜本的に転換 するものになるのかについては、今後発表 される後継の戦略文書の内容を待つ必要が あろう。

第二に、2013年の「SABER報告書」では、 再び教員の継続教育の重要性を論じている が、継続教育の受講歴を教員評価の対象と し、それを教員の昇給や免許更新の条件と 位置づけている。つまり、教員の主体的な 取り組みの推奨というよりは外部から要請 されるもので、教員の雇用要件に影響を与 えるものと位置づけられ、専門職化のレト リックをまとった専門職化の後退、あるい は「強制的な再専門職化」と捉えられる。

第三に、世銀は1999年の戦略文書以降、 一貫して教員の授業の方法や教材選択に関 する自己決定権を尊重する姿勢を取っている。ただし、それはナショナル・カリキュラムという国家が掲げる教育目標の枠内においてのみ許されており、ILO・ユネスコ勧告が示している教員のカリキュラム開発における教員の自律性は剥奪されていると捉えられる。

第四に 1990 年以降の世銀の戦略文書や報告書においては、ほぼ一貫して、教員の「教える」という行為をナショナル・カリキュラムやスタンダードで示された生徒の学可成果に基づいて評価し、その結果によって教員の処遇を左右するインセンティブ策の導入を行うべきとする見解が示されている。そしてその記述の量は、年を新しくする程大幅に増大している。これは、教員の監督や評価は教員の専門職としての資質向上を援助するものにとどめるべきで教員給与に差異をつける基準として活用されるべきではないとする 1966 年のユネスコ・ILO 勧告と相容れない提案であり、教職の専門職化の後退と捉えられる。

第五に、保護者との関わりにおける教員 の専門的自律性については、1995年以降一 貫して教員の保護者に対するアカウンタビ リティの重要性が強調され、2011年になる と保護者が教員の監督及び人事管理権も持 つべきという見方を示すに至っている。つ まり、教員のクライアントに対する専門的 優位性を唱える ILO・ユネスコ勧告の提案 とは異なり、教員の専門的自律性は保護者 の利益の下位に位置づけられている。ただ し、2013年の「SABER報告書」では保護 者による教員の業績評価の導入については 慎重に検討されるべきとの主張に転じてお り、2011年以降、保護者が教員の自律性を どの程度尊重すべきかについては世銀内で も統一的な見解は示されていないといえる。

1990年以降の世銀の主要文書において示されるこれらの政策提案の傾向は、学習の質の向上のためには、国が定めたスタンダー

ドの達成状況によって教員を評価しその結 果を教員の処遇に反映させ努力向上を促す ことが最重要課題であり、教員養成や教員 の継続教育はそうした政策の下位に位置づ ける姿勢が強まっている。つまり、教員の 資質向上策・専門的自律性の両面において、 ILO・ユネスコ勧告が提唱した教員の専門 職化と逆行する傾向が見られる。2013年の 「SABER 報告書」では初めて教員養成の大 学レベル化が推奨され、教員の継続教育を 重視する立場も再び明確にしている。この 提案が今後も継続していくと仮定すれば、 世銀の政策が2013年時点においてそれ以前 の立場を転換し、教員の専門職化の推進に 転じたものと評価し得る。しかし、同報告 書においても、テストによって教員を評価・ 処遇していくという立場は継続されており、 その限りにおいて、教員の専門職化の推進 と教員の専門的自律性の低下を同時に推し 進めるという世界的に展開される二元的な 政策傾向と重なるものであるといえるだろ う。

ILO・ユネスコ勧告は、古典的な教員= 専門職論に依拠し、教員の専門的自律性と その向上を何よりも重視したが、それは、 ともすれば専門性を盾にした傲慢や閉鎖 性にもつながりかねないものであった(福 島 2013)。子どもの学習権の保障という観 点からは、閉鎖的で独善的な専門性ではな く、より開放的で、子どもの学びの向上に 向けた共通の目的の下に保護者を含む諸ア クターと協同する専門職への変容の提案は 納得のいくものであり、その意味において、 教員の専門的自律性の相対的な低下は止む を得ないものかもしれない。また、教育分 野の融資の正当性を人的資本論に求め、経 済成長に資する人材の輩出を教育投資の主 目的と位置づけている世銀の立場からすれ ば、成果達成状況に応じて教員に賞罰を行 おうとすることは、必然の帰結といえるか もしれない。

しかし、近年世銀が提案するような、教 員の教育行為を、国家が示す数値目標で表 される教育成果によって評価し、成果達成 状況に応じて賞罰を行うべきとするアプ ローチには様々な疑義も唱えられている。 そもそも、こうした考え方の背景には、教 育の質や教員の業績は生徒の成績の結果に よって第一義的に把握されるべきものであ るとい考え方が根底にあるが、UNESCO (2014a) が指摘するとおり、教育は必ずし も拙速に成果を期待できるものではなく、 また教育行為とその成果は直結するもので もないだろう。とくに、ポスト 2015 年国 際教育開発目標が、持続可能な開発のため の教育 (ESD) や、グローバル・シティズ ンシップ教育(GCED)といった、非認知 能力や社会的変容をも重視した教育の質を も掲げようとしている今日、学習成果とは 何かについても改めて問わなければならな いだろう。また、生徒の成績と連動した教 員評価や昇給制度には、様々な副作用も指 摘されている。主なものとして、教員がへ き地校など成績下位校での勤務を厭うよう になる:授業の内容がテスト準備に偏重す る、成績の悪い生徒にテストに参加させな い、教員が成績の良い生徒の指導にのみ注 力する等の懸念が挙げられている(UNESCO 2014)。さらに、能力給の導入により教員間 に差異をつけていくことは、教員間の競争 意識を増加させ、教員の協働性を失わせる というマイナス面も指摘されている(福嶋 2013; UNESCO 2014)。また、Apple (1989) が警告したように、教員を、専門職ではなく、 国家が定めた学習水準の達成を担う単純労 働者と見なすものにつながりかねない難し さも秘めている。そして、教えるという行 為がテストの結果によって測られ、国家や クライアントに対して自律性を大きく低下 させられた教員は、意欲を減退させ、教職 の魅力を一層低下させているという指摘も ある (加野 2010; 油布他 2010; Verger et

al. 2013).

ILO・ユネスコ勧告で示されている教員 のやや閉鎖的な専門職性は立ち位置を見直 さざるを得ないだろう。しかし、新しい教 職像が教員の内的動機を軽視し、生徒の成 績向上に向けた外的インセンティブ策ばか りを強調し、専門職としての自律性を著し く狭めるものとなれば、Verger et al. (2013) が警告するように、教職の魅力をさらに減 少させ、中長期的にみれば優秀な人材を継 続的に確保していくことは難しくなる可能 性もあるのではないだろうか。また、途上 国の多くの教員が、良質な教員教育や自己 研さんの機会に十分得られず、教材や授業 時間等、授業を効果的に行う上での環境や 手段にも大きく事欠く中で、これらの課題 には目をつぶったまま、生徒の学習の結果 の責任を教員のみに負わせようとする改革 には課題が少なくないのではないだろうか。 教員に対する外的なインセンティブ付けの みを強調するのではなく、同時に、教員が 学習活動を効果的にファシリテートするた めの必要な資質向上策や授業環境整備に対 する政府の責任も果たされなくてはならな いであろう。また、津田(2013)が提案す るように、保護者、生徒、同僚教師や校長 などの他の教育主体との関係の中で、子ど もの利益を一番に挙げ主体的に努力を続け、 その専門的自律性の濫用を自ら、また教員 集団として倫理綱領等を用いて律していく 制度づくりや取り組みを行ってことも重要 になると考える。保護者や地域住民、同僚 等様々なステークホルダーとの関わりの中 における現代の教員に求められる専門職性 とは何かが改めて再検討されるべきであり、 その上で、外的なインセンティブ政策が教 員の専門性やアカウンタビリティの向上に 効果があるかについては、各国の社会・文 化的コンテクストを踏まえた上で、教員の 意識や行動への影響を中長期な観点から検 証していくべきであろう。

今後の研究課題としては、本稿で考察した世銀の提案が、実際の世銀の案件形成や被支援国に対する政策提言として実際にどのように具現化しているのか、またそれらが当該国の教員の意識や勤務実態に与える影響について検証することが検討される。

最後に、本稿の分析で明らかになったこととして、同年代に発表されている世銀の政策文書や報告書において相反する主張が行われているケースも少なくない点を指摘しておきたい。例えば、2011年の「アカウンタビリティ報告書」では、保護者にひる教員の業績評価と人事管理を主張しているのに対し、わずか2年後に発表された2013年の「SABER報告書」では、そうした施策と生徒の学習成果との相関関係は未だ不透明であるとして慎重な態度を示している。この一例が示すとおり、同年代に発表されていることは、世銀の中でも多様な意見があることを示すものであろう。

注

- (1) 1966 年 10 月、ユネスコが召集し開催された特別政府間会議において日本政府を含め全会一致で採択されている。条約ではないため、署名を行った各国における法的拘束力はないが、ILO・ユネスコ共同合同専門家委員会 (CEART: Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel)が定期的に開かれ、勧告の実施状況などを監視している。
- (2) その後、ユネスコ第 45 回国際教育会議による「教員の役割と地位に関する勧告」(1996 年)では、より高度な専門職としての教員が要請されるにいたった(秋田 2006)。
- (3) 日本では、第二次世界大戦前には、教員を公僕 あるいは奉仕者とみる「教員=聖職者」論が支 配的であり、その後第二次大戦後の初期には、 戦前の反省の上にたち立ち「教員=労働者」論

- が興隆し、この2つの教員像が対立する状況にあった。ILO・ユネスコの勧告は、こうした二元論を止揚する考え方を提供するものとしても多い注目され、日本における様々な教員専門職論の展開につながった(芝山 2010、油布他2010)。
- (4) 勧告は、「高度な知的技術獲得のための長期にわたる訓練」「広範な自律性」を強調した Lieberman (1956) の専門職論の議論の影響を受けたものであった(葛西 2013)。
- (5) Whitty (2008) は、「民主的専門家論」を、クライアントに対する特権の閉鎖的保有を行う古典的な教員=専門職論と、その対極にある国家や市場による管理・統制される教員論の中間に位置づけられるとした。
- (6) イギリスの学校理事会などはこのアプローチ を具現化した政策である (平田 2009)。
- (7) 同様に、教員の同僚性研究の第一人者である Hargreaves and Goodson (1996) は、自然発生的 なインフォーマルな教員同士の学び合い活動 ではなく行政によって規制され義務的な研修 は、予期される結果を得るためにデザインされ ている官僚的な「仕組まれた」同僚性であり教員の専門的自律性の低下につながるものだと の批判を行っている。
- (8) 実際に、70 年代前半と90 年代前半の世銀の教員教育に対する貸付額の比重について、教員養成から教員の継続教育に明確にシフトしていると報告されている (p150)。
- (9) 「SABER 報告書」では、このように大学での養成をミニマム・スタンダードとした上で、優秀な人材を教員に確保するための政策指標(レーティング)として、どの教育レベルで教員養成が行われているかという項目を含めている。
- (10) Ginsburg (2012) は、「1995 年戦略文書」及び「1999 年戦略文書」における教員に関する全記述のうち、「学び続ける教師像」に関する記述の割合は、それぞれ 2%、4%、と極めて低いレベルに留まっていることを指摘し、その他大半の教員教育に関する記述は教員を校舎や教材等と同列の「インプット」として扱っている

- との見方を示している。
- (11) この主張を裏付ける事例として、タイにおいて県レベルで一斉テストを実施し児童の成績に応じて学校と個々の教員を序列化する仕組みを取り入れた結果、全体として試験の成績が向上したと報告している(p30)。
- (12) さらに、2011年の「アカウンタビリティ報告書」では保護者に対する能力強化と情報公開を行えば SBM が教員のアカウンタビリティ向上につながるとの見解を示したのに対し、「SABER報告書」では、これらの施策を取り入れることで学習成果につながるというエビデンスは不十分であると結論づけている。

参考文献

- 秋田 喜代美 (2006)「教職の専門性」秋田喜代美・ 佐藤学編著『新しい時代の教職入門』有斐閣、 第8章,149-171頁.
- 今津 孝次郎 (1988)「教師の現在と教師研究の今日的課題」『教育社会学研究第43集』5-17頁.
- 葛西 耕介 (2013)「日本における教師の集団的自 律性論の学説史的検討-教職の専門職性の一 特性として-」『東京大学大学院教育学研究科 教育行政学論叢』第33号、115-138頁.
- 加野 芳正 (2010)「新自由主義=市場化の進行 と教職の変容」『教育社会学研究』第86集、 pP5-22.
- 木村 優 (2011)「ポスト・モダン時代における"相 互作用的専門職"としての教職-教師の専門 職性におけるケアリングと情動的次元の探求」 『教師教育研究』Vol. 4、115-129 頁.
- 佐藤 学 (2010)「教師教育をデザインする一高 度化と専門職化の展望」『教育デザイン研究』 第2号、13-21頁.
- 芝山 明義 (2010)「教職の専門性と教師教育の 課題-教師のキャリアと力量形成との関係に ついて-」『鳴門教育大学研究紀要』第25巻、 158-165頁.
- 平田 淳(2009)「教育改革政策のアカウンタビ リティ構造に関する一考察」『弘前大学教育学

部紀要』139-150頁.

- 福嶋 尚子 (2013)「教職の専門職性の再検討という課題: 1980 年代以降の研究動向を中心に」 (【特集】「教職の専門職性の再検討」)『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』、33 号
- 藤村 祐子 (2010)「米国における「自己開発型」 教員評価システムに関する研究ーミネソタ州 の取り組みに着目して一」『広島大学大学院教 育学研究科紀要』第三部、第59号、55-64頁.
- 丸山 和昭 (2006)「日本における教師の"脱専門職化"過程に関する一考察」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第55集、181-196頁.
- 丸山 和昭 (2011)「高校教員の専門職性と研修 意識-東北地域における質問紙調査の分析か らー」福島大学
 - http://ir.lib.fukushima-u.ac.jp/dspace/bitstream/102 70/3670/1/19-127.pdf
- 油布 佐和子・紅林 信幸・川村 光・長谷川 哲 也 (2010)「教職の変容『第三の教育改革』を 経て一」『早稲田大学大学院教職研究科紀要』 第2号 51-82頁.
- 吉田 和浩 (2009)「新時代の国際教育協力と日本 への期待-理念・理論・援助モダリティー」『国 際教育協力論集』第12巻 第2号、129-142頁.
- 米村 明夫 (2008)「メキシコの1990 年代の基礎 教育改革と新自由主義」『ラテンアメリレポート』第25号第2巻、42-54頁.
- Apple, M. (1989). Teachers and Texts: A Political economy of class and gender relations in education. Routledge.
- Beck, J. (2009). "Appropriating professionalism" Britsh Journal of Sociology of Education, 30: pp.3-14.
- Bruns, B., Filmer, D. and Patrinos, H. A. (2011). World Bank Education Strategy 2020: Learning for All Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development. Washington, DC: World Bank.
- ILO/UNESCO (1966). Recommendation concerning the Status of Teachers. 5 October 1966.
- Ginsburg, M. (2012). Teachers as learners: A missing

- focus in "Learning for All". In Klees, S. J., Samoff, J. and Stromquist, N. P. (eds.) *The World Bank and Education: Critiques and Alternatives*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Hargreaves, A. and Goodson, I. (1996). Teachers'
 Professional Lives: Aspirations and Actualities.
 In Goodson, I. and Hargreaves, A. (eds) Teacher's
 Professional Lives. London: Falmer Press.
- Lieberman, M. (1956). Education as a Profession. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Menashy, F. (2007). World Bank Education Policy: Do the Neoliberal Critiques Still Apply? McGill Journal of Education, Vol. 42, No. 1, pp.47-60.
- Murphy, J. and Beck, L. G. (1995). School-based management as school reform: Taking stock.

 California: Crowin Press Inc.
- Robertson, S. L. (2007). 'Remaking the World': Neoliberalism and the Transformation of Education and Teachers' Labour. In L. Weis and M. Compton (eds) *The Global Assault on Teachers, Teaching and their Unions*. New York: Palgrave.
- Rose, P. (2003). From the Washington to the Post-Washington Consensus: The influence of international agendas on education policy and practice in Malawi. *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 1. Issue 1, pp.67-86.
- Schön, D. A. (1983). The reflective practitioner: How professionals think in action. New York: Basic Books inc.
- UNESCO Institute of Statistics (2006). Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015. New York: UNESCO Institute of Statistics.
- UNESCO (2014a). EFA Global Monitoring Report 2013/14: Teaching and Learning Achieving quality for all. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2014b) Global Education for All Meeting 2014 GEM Final Statement: The Muscat Agreement, Paris.
- Verger, A., Altinyelken, H.K., Koning, M. (Eds) (2013). Global Managerial Education Reforms and Teachers: Emerging Policies, Controversies

- and Issues in Developing Contexts. Education International.
- Whitty, G. and Wisby, E. (2008). 「近年の教育改革 を越えて一民主主義的専門職性に向けて」 久富 善之編著『教職の専門性とアイデンティティ』 勁草書房.
- World Bank (1990). *Primary Education: A World Bank Policy Paper*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1995). Priorities and Strategies for Education: a world bank review. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1999). Education Sector Strategy.Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2011). Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2013). What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper. SABER Working Paper Series. Washington, DC: World Bank.