

子どもの学力テスト成績を反映させた教員評価が 教育に対して持つ影響

—大阪市学力調査給与反映問題を糸口として—

杉 浦 健*

The Influences on Education of Teacher Evaluation Determined by the Student's Academic Results of Examination:

from the Viewpoint of the Education Policy of Osaka-city

(SUGIURA Takeshi)

1. はじめに

2018年8月、当時の吉村洋文大阪市長は、全国学力学習状況調査（以下、全国学力調査）の成績が政令指定都市で最下位であったことを受け、そのわずか2日後、全国学力調査の成績を教員の人事評価に反映させる案を発表した。この発表は大きな反響、その多くは反対意見を巻き起こした。

その後、2018年9月14日に行われた大阪市総合教育会議では、全国学力調査の成績を反映させるのは校長だけとし、教員の人事評価は大阪市が独自に行っている「大阪市小学校経年学力調査」および中学校間の内申点を調整するための「チャレンジテスト」、その点数でもって内申書に関わらず内申成績が決定する「一発逆転テスト」と呼ばれる「大阪市中学校3年生統一テスト」などを用い、同一の子どもの学力テスト成績が前年よりもどのくらい伸びたか、いわゆる「付加価値（例えば、照屋・藤村、2016を参照¹）」を指標とし、ボーナスや昇給に反映させる提案を行った（大阪市、online：giji.pdf）。

2019年1月29日の大阪市総合教育会議においては、「学力向上に向けた総合的な制度構築に

* 近畿大学教職教育部教授

〔キーワード〕 学力テスト、教員評価、付加価値モデル

1 付加価値という概念は、教師が生徒の学びに対して教員がいかなる価値（value）を加える（add）ことができたかから来ているもので、標準化テストの結果から算出される、統一的な基準への達成度によって教育成果を捉えるのではなく、個々の学校や児童生徒が抱える社会経済的状況を勘案しつつ、基準の達成において教師や管理職が実際に発揮した効果を明確にしようとする教育アカウントビリティの形式（照屋・藤本、2016）であるという。

ついて」が発表され、校長、教員とも業績評価と能力評価を合わせた学力・体力に関する評価割合について、校長は30%から40%に、教員は35%から40%に増加させて、学力・体力重視を打ち出した。さらに校長の人事評価は付加価値も指標に含めた相対評価に、教員については参考値として担当する児童生徒の付加価値を提供し、校長はそれも参考に教員評価を行うという提案がなされ、2019年度試行実施、2020年度本格実施、2021年度給与反映という行程表が出された（大阪市, online: gijiroku.pdf）。図1はその人事評価シートイメージである。図1にもある通り、教員については、付加価値をビックデータとして蓄積し、地域差や貧困などの家庭状況等の影響を排除できれば、ゆくゆくは教員評価に反映させる計画だという。

人事評価シートイメージ【校長分】

総合評価 点数の高い順に第1～第5区分まで割合に基づく相対評価

業務領域	着眼点(例)	ウェイト(%)
業績総合	目標管理設定項目以外の業績全般(独自の取組を含む)	5
目標管理①(学力)	「運営に関する計画」において設定した全市共通目標(学力向上)の達成度を評価	20
目標管理②(安心安全)	「運営に関する計画」等を踏まえ目標を設定	10
目標管理③(体力)	「運営に関する計画」において設定した全市共通目標(体力向上)の達成度を評価	5
能力	(i 児童生徒対応)	15
	(ii 保護者・地域等対応)	
	(iii 安心安全のための体制)	
能力	(iv 学力向上)	15
	(v 体力向上)	
力	(vi 組織マネジメント)	30
	(vii 人事管理)	
	(viii 人材育成)	
	(ix 服務・規律、文書・予算等管理)	

第1区分: 相対評価割合 5%

第2区分: 20%

第3区分: 60%

第4区分: 10%

第5区分: 5%

学校評価結果(学力向上)

【異なる指標】を反映

達成度(例) 評価点

数値目標を0ポイント上回った	(5点×20%) 1.0点
数値目標を0ポイント上回った	(4点×20%) 0.8点
数値目標を0ポイント上回った	(3点×20%) 0.6点
数値目標を下回った	(5点×20%) 0.4点
数値目標を0ポイント下回った	(1点×20%) 0.2点

※事務局が達成度を決定

人事評価シートイメージ【教員分】

総合評価 上位(5%・20%)は点数の高い順で決定

業務領域	着眼点(例)	ウェイト(%)
業績総合	目標管理設定項目以外の業績全般(独自の取組を含む)	5
目標管理①(学力・体力)	「運営に関する計画」や自校の各種データ等を踏まえた自身に関する目標を設定(年度末の半分はビッグデータ生成時に改めて調整)	15
目標管理②(安心安全)		10
能力	(i 児童生徒対応)	20
	(ii 保護者・地域等対応)	
	(iii 安心安全)	
能力	(iv 学力向上)	25
	(v 体力向上)	
力	(vi 校務分掌・担当校務)	25
	(vii 協力・連携)	
	(viii 計画性・研鑽・育成)	
	(ix 服務・規律)	

第1区分: 点数の上位5%

第2区分: 上位5%につく、上位20%

第3区分: 第4・第5区分以外

第4区分: 合計点数が5点満点中3.0点未満

第5区分: 合計点数が5点満点中2.5点未満

参考1

平成31年1月時点

(詳細は今後検討)

図1 大阪市教育人事評価案

本論文では、この大阪市の教員評価についての施策を糸口として、学力テスト²で測定された子どもの成績もしくは成績の伸び(付加価値)を教員評価および給与(賞与、昇給、勤勉手

2 厳密にいうと、ここで問題にされているのは行政の行う「学力調査」である。学力調査は教育課程とは別に行われる学力についての調査であり、実際に子どもたちに対して教育を行った教員が行うテストとは性質が異なるものである。本論文での「学力テスト」とは、そのような学力調査も含め、一般的意味で子どもたちの学力を測定しようとして行われたテストのことを意味する。

当など）に反映させることの教育的意味について考えていきたい。

ところでそもそも本論文で教員評価およびその給与反映について問題にするのは、それが教員の同僚性を妨げるのではないかと思われるからである（杉浦・大前，2018）。筆者が共同研究者とともに科研費の助成を得て、大阪府の教員を対象に行った学校と教員のソーシャル・キャピタルとバーンアウトについての研究において、「教員が生き生きと働くためには何が必要か」という自由記述を求める問いに対して、「教員評価（大阪府の教員の評価・育成システム）の廃止」が多数出てきたのである。ソーシャル・キャピタルとは、「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワークおよびそこから生じる互酬性と信頼性の規範（Putnam, 2000）」である。つまり学校や教員の同僚性や信頼関係、互酬性（お互い様の精神）など豊かな人間関係のつながりが、教員評価およびそれに伴う給与反映によって妨げられていることが示唆されたのである。そこから教員評価の問題について関心を持って研究を始めたところ、大阪市の「子どもの学力テスト成績を教員評価および給与に反映する」という問題がにわかに出てきたのである。本論文で明らかにするように、子どもの成績の教員評価への反映の問題は、そもそも教育とは何か、学校とは何か、学ぶとはどういうことか、教員とは何かに深く関わる問題である。本論文ではその根本的な部分を探求していきたい。

2. そもそも学力とは？

「教員の仕事の一つは、子どもたちの『学力』を向上させることである。だから子どもたちの学力向上を表すものとして学力テストの成績を先生のがんばりとして評価し、給与に反映させてもいいだろう。学力テストの結果は数値として客観的に示されるのだから」。これ自体は一見至極まっとうに見える考え方である。しかしその考えにはさまざまな問題が含有されている。

問題の一つ目はそもそもここで言われる「学力」とは何かということである。二つ目は子どもの学力テストの成績を教員評価に反映させることが「学力」にどのような影響を与えるのかということである。そして三つ目が学力テストを教員評価に反映させることが教育にどのような影響を与え、どのように教育を変えていくのかである。それぞれについて考察を深めていこう。

そもそも「教師の仕事の一つは子どもたちの学力を向上させることである」と言った場合の「学力」とは何だろうか。「学力」はまず大きく「学んだ力」と「学ぶ力」に分けることができ

よう。もう少し詳しく言うなら、「学んだ力」は「これまでに学んで身に付けた知識や身に付けた力」であり、「学ぶ力」とは「これから学ぶために必要な力」である。もちろん両者は明確に切り離すことはできず、また重なり合いも多いものである。

「学んだ力」としてまず考えられるのは、「これまで学んで身に付けた知識」である。この「学力」であれば、比較的簡単に学力テストで測定することができるだろう。次に考えられるのは、「学ぶことによってこれまでに身に付けた力」である。例えば、2017年3月公示の新学習指導要領における「思考力・判断力・表現力」などが該当しよう（文部科学省，online：1413522_002.pdf）。また OECD の PISA 調査で測定される「読解力」、「数学的リテラシー」、「科学的リテラシー」（経済協力開発機構（OECD），2016）もこれに当てはまるだろう。これらの「学力」は、前者の「知識」を身につけただけでは「これから学ぶために必要な力」にならないのではないかという考えに基づいて重視されるようになった力と言えよう。つまり、学んで知識を身に付けただけでは、これからの変化する社会に対応できない、学んだ知識を活用し、これから生きて働く力にしなければいけない、そういう意味で「学んだ力」かつ「これから学ぶために必要な力」としてさまざまな「〇〇力」を身に付けることが「学力」として重視されるようになったのだろう。2008年3月告示の現学習指導要領総則でも、「基礎的・基本的な知識及び技能を確実に習得させ、これらを活用して（傍点筆者）」と、身に付けた学力をこれからのために使うことを意図する表現がなされている（文部科学省，online：sou.htm）。

ただし、そのような反省はあったものの、「知識」が「これから学ぶために必要な力」にならないというわけではなく、「知識」もこれから学ぶために非常に重要な力である。例えば四則演算ができなければ、方程式や微分積分が解けるようにはならない。漢字が全く読めなければ、小説や評論文を読むことはできない。もっと極端な例を出そう。もしすべての授業があなたの全く触れたことのないアラビア語で行われると考えてみよう。これまでにアラビア語の「知識」の蓄積が全くないあなたはその授業から何一つ学ぶことはできない。つまりこれまで学んだ知識としての学力は、これから学ぶための力としての学力ともなるのである。

これらに加え「これから学ぶために必要な力」として特に注目したいのが、自ら学ぼうとする力や自己効力感、すなわち自分はできる、つまりは学ぶことのできる力があると思えることである。このような「学ぶ意欲」とも言える力は、2008年3月に告示された学習指導要領において「生きる力」の要素である「確かな学力」の中にも含まれていたものである（文部科学省，online：1234786_1.pdf）。また新学習指導要領における「学びに向かう力」もこの要素が入っ

子どもの学力テスト成績を反映させた教員評価が教育に対して持つ影響―大阪市学力調査給与反映問題を糸口として―

ているだろう（文部科学省，online：1413522_002.pdf）。

子どもたちに身に付けさせたい「学力」と言っても、このように多様な意味がある。学力テストで表される学力は、あくまでその一部に過ぎない。もちろん力量のある教員であれば、それらの学力を総合的に伸ばすだろうことは容易に想像がつく。しかし、あくまで学力テストで測定されているのは、それらの学力の一部分である。その一部分でもって教員の評価を決めるのは果たして妥当なのだろうか。たとえて言うなら、数学のテスト成績と、国語、英語、理科、社会のテスト成績は相関が高いから、数学のテストのみで入学試験で合否を決めていいだろうと考えるようなものである。果たしてそれは妥当なのだろうか。

例えば大阪市教育振興基本計画では、「健康や体力を保持増進する力の育成」のための各校全市共通目標（指標）として、50m と立ち幅跳びの平均の記録を前年度より伸ばすことという目標案を出している（図2）。そしてこの記録の達成率は図1に示したように、5%とはいえ校長評価に算入される案となっている。

施策7 健康や体力を保持増進する力の育成

	「大阪市教育振興基本計画」における目標（成果指標）	現状値 (28(2016)年度末)	目標値 (32(2020)年度末)
17	全国体力・運動能力、運動習慣等調査における体力合計点 [[全国体力・運動能力、運動習慣等調査]]	小：男52.6点 女54.3点 中：男41.2点 女49.2点	小：男53.0点 女56.0点 中：男42.0点 女51.0点
各校における全市共通目標（指標）			
(案)	平成〇年度の全国体力・運動能力、運動習慣調査において、特に課題である（例：50m走と立ち幅とび）の平均の記録を、前年度より〇ポイント向上させる。		

〔幼稚園〕

○指標については、[各幼稚園におけるアンケート]や[保育アンケート]等で設定する。

〔高等学校〕

○指標については、各校の実情に応じて設定する。

図2 大阪市教育振興基本計画における健康や体力を保持増進するための目標（成果指標）

確かに健康や体力を保持増進する教員の働きかけはさまざまで、それらを総合的に推進したなら結果的に50m と立ち幅跳びの平均値は上がるかもしれない。しかし運動の巧緻性や柔軟性などさまざまな要素がある中で、校長を評価する内容を50m と立ち幅跳びで限定してしまっているのだろうか。またたとえ5%とはいえ、健康と体力保持増進についての校長の学校マネジメントを評価する項目として50m と立ち幅跳びの平均値の伸びを採用することに妥当性はあるのだろうか。

もちろん校長も含めた教員評価が学力テストの成績ですべて決定されるわけではない。大阪

市でも、業績評価の学力の要素は校長評価で20%、教員評価は教員自身が学力向上目標を決める目標管理の形で業績評価15%への反映である。だがたとえ20%、15%であったとしても、それが「学力」として妥当なものなのかどうかは非常に重要な問題である。

3. 学力テストの「学力」への弊害

筆者が特に危惧しているのが、自ら学ぼうとする力や自己効力感など、「これから学ぶために必要な力」としての「学力」が、学力テストや学力調査の多用さらにはその教員評価への反映によって低下してしまうのではないかということである。つまり学力テスト、学力調査で低い点数しかとれない場合、その子は自分に能力がないということが公式に認められた形になってしまい、意欲を失ってしまう可能性があるということである。

すでに述べているように大阪市では、教員評価にあたって各教員の子どもの学力への貢献度を測定するために、もともと学校や教員によって条件が異なる学力の水準ではなく、前年度からの学力の伸びをその教師が子どもに与えた付加価値と考える付加価値モデルを使おうとしている。大阪市が付加価値モデルを取り入れたのは、個人の成績の伸びに注目することによって教員の学力に対する貢献度を測定すると同時に、子どもたちにも人と比べず自分の能力を上げていくようにというメッセージを発しているということもできよう。

しかしながら、付加価値モデルによってある子どものテストの点数が10点から20点になり、身につけた知識としての「学力」が上がったとしても、常に学力テストの点数、それも教員評価につながるような公平・公正な形で測定されたという公式な形で自分が他の人よりもできないことを経験した場合、自ら学ぼうとする力や自己効力感が妨げられ、これから学ぶ力としての学力はむしろ大きく低下してしまうのではないだろうか。実際の子どもたち、特に成績の悪い子どもたちはおそらく学力が少し伸びたからがんばろうとは考えず、他の人と比べた自分の点数を基に自分の能力の有無を考えるだろう。現在のように、テストの回数が多ければ多いほど、点数の低い子どもたちは、これから学ぶ力としての学力を削り取られていっている可能性がある。

たとえば話をしよう。マラソンが苦手な子がいるとする。だが学校はマラソンで速くなることに高く価値をおいている。これから社会に出てからマラソンのタイムが速いことがこれからの人生を生きていくために必要な力だからという。先生方も子どものマラソンのタイムが上がることで、給料が上がるらしい。200日の授業日で、マラソンのタイムトライアルが20日以上あ

子どもの学力テスト成績を反映させた教員評価が教育に対して持つ影響—大阪市学力調査給与反映問題を糸口として—

て³、その子は毎回下位の順位である。先生は今回タイムが10秒伸びたね、と褒めてくれるけど、周りの子からはあの子遅いよねという目で見られている。また明日もマラソンのタイムトライアルがあるらしい。学校行きたくないな。こんな子がたくさんいるのではないだろうか。

子どもたちはどうしたらマラソンを好きになれるのだろうか。タイムトライアルばかりやっていたらタイムは確かに上がるかもしれない。そして、そこから他の子よりも秀でることで、マラソンを好きになる子もいるかもしれない。その一方で、タイムは上がるけれど、マラソン嫌いの子どもをたくさん作るかもしれない。もちろん努力してもタイムが上がらないことで、マラソンなんて絶対にやりたくないという子も出てくるだろう。大阪市の学力テスト偏重は、このような状況になっているのかもしれない。

こんな気持ちでマラソンを走らせると、マラソン苦手、マラソン嫌い、マラソン走りたくない、つまりは「勉強苦手」「勉強嫌い」「勉強したくない」、そんな学ぼうとする力、自己効力感としての「学力」を失ってしまう子が大量に生み出されるのではないか。いやすでに生み出されているのではないか。筆者が今非常に危惧していることである。実際、平成29年度の大阪市経年学力調査結果では、「その教科の勉強が好きですか」という質問に対して、6年生の社会での上昇を唯一の例外として、他はすべて3年生から6年生にかけて、当てはまる者の割合が減少している。学べば学ぶほど、学ぶことが好きでなくなっている状況なのである（図3）（大阪市、online：H29_syogakkokeinenkekka.pdf）。もちろんこの原因がすべて学力テストの多用にあるとは言えないだろうし、学年が上がることに内容が難しくなることもその原因としては考えられるだろう。だがやはり学べば学ぶほど、その教科が好きでなくなることはやはりどこか間違っているところがあると考えざるを得ない。

また子どもの成績を教員評価に反映させようとする、公平・公正を目指して子どもの成績をより客観的に測ることが求められる。また教員評価に使われることで、それが客観的に非常に価値のあるものとして教員からも子どもからも認識されるものとなる。そして子どもの学力テストの成績を客観的かつ価値の高いものと捉えることによって、むしろ子どもの自己効力感としての「学力」が奪われてしまうのではないだろうか。

この正しく測定することがやる気を奪うということについて、スポーツの勝利至上主義と、学力テスト至上主義はよく似ていると考えられる。全国学力調査はいわば全員参加の全国大会

3 小野田（2019）によると大阪市の中学校では、年間の授業日数200日前後のところ、20日を超える学力テスト、学力調査があるという。他都道府県は13～15程度という。

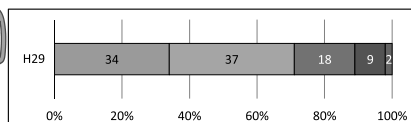


教科について

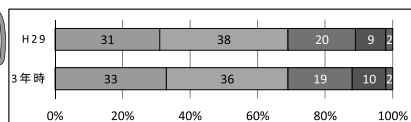


国語の勉強は好きですか

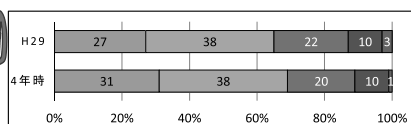
3年



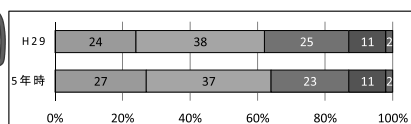
4年



5年

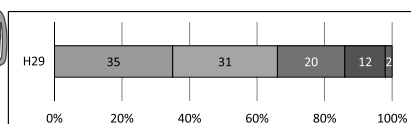


6年

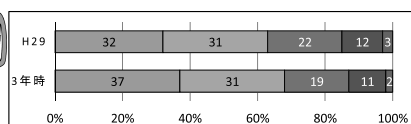


社会の勉強は好きですか

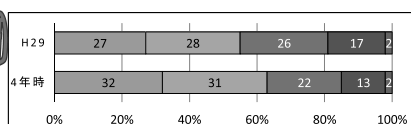
3年



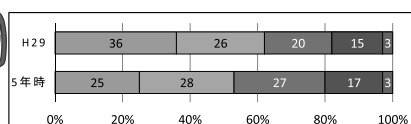
4年



5年

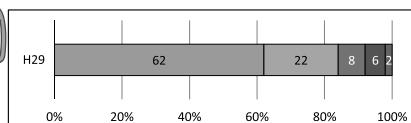


6年

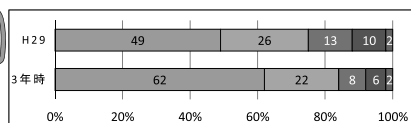


算数の勉強は好きですか

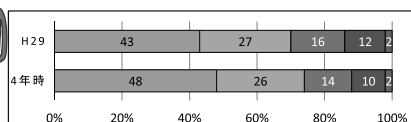
3年



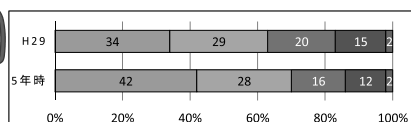
4年



5年

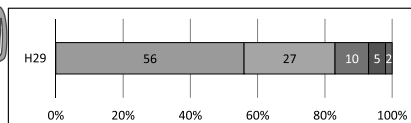


6年

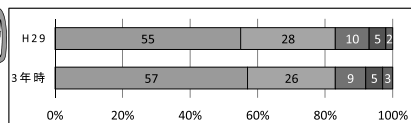


理科の勉強は好きですか

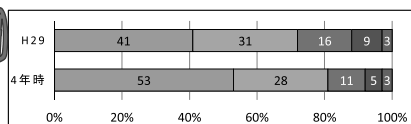
3年



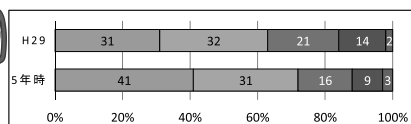
4年



5年



6年



■当ではまる ■どちらかといえば、当ではまる ■どちらかといえば、当てはまらない ■当てはまらない ■その他・無回答

図3 平成29年度の大阪市経年学力調査「その教科が好きかどうか」

子どもの学力テスト成績を反映させた教員評価が教育に対して持つ影響―大阪市学力調査給与反映問題を糸口として―

である。もちろん一人一人ランキングを付けられるわけではないけれども、自主的な参加ではなく誰もが巻き込まれるものである。

スポーツでも、学力でも、「やればできる」という気持ち、いわゆる自己効力感には、それまでの成功経験が根拠にあると同時に、自分の能力を正確に知らないからこそ「やればできるかも」という気持ちを持てるという側面もあるのではないかと思われる。それはひるがえって言えば、何回も試合やテストで自分の能力をあからさまに測定され、できないことが続くと「やればできるかも」という気持ちは削り取られていくということである。

4. 学力テストによる学力の剥奪への対策

実は本質的に競争的側面があるスポーツ界ですら、すでに改革が始まっている。例えば「日本陸上競技連盟 競技者育成指針」の小学校期（6歳～12歳）では、「学校体育（クラブ活動）や地域スポーツクラブ等での活動を通して、運動遊びやスポーツ活動に親しみ、楽しさを味わうことを重視する」「発育発達の個人差の影響が最も大きい時期であることから、他者との比較のみに偏ることなく、自己の記録に挑戦する『楽しさ』を通して運動有能感や自己効力感を養うことにより、その後の陸上競技の継続へとつなげる」「過度な競争や強化が助長され、子ども達への負担が高まることを避けるため、専門的なトレーニング方法や競技会への準備は避けるとともに、地元・地域（都道府県）レベル以下の競技会参加を推奨する」など、勝利至上主義の弊害を最小限にとどめようとする指針が出されている。

教育の分野でも、学力テスト至上主義を緩和しようとする動きが出てきている。例えば、千代田区立麹町中学校では、中間テスト、期末テストなど定期考査を無くして生徒の序列化を無くす改革を行っている。

工藤勇一校長は、定期考査の本来の目的が「学力の定着を図る」ためのものであるにもかかわらず、それが十分果たされないまま、定期考査が点数で生徒を序列化し、通知票の評定をつけることが目的になっており、そこに「目的と手段」のねじれが起こっていると述べ、定期考査をなくした代わりに、再チャレンジ可能な単元テストを行い、理解できていない部分を一つずつ分かるように勉強を重ねて、着実に学力を高めていけるようにしたという（工藤勇一、2019）⁴。

4 このような評価の仕方になると、通知票の評定が全員「5」になってしまう可能性があることについて、工藤は全員に「5」を与えてもまったく問題がないという。国の方針として、これまでの相対評価を絶対評価に切り替えたなら、全員が「5」であってもよい、生徒たちの到達度に応じて適切に評価し、通知票をつけていると述べている。

教育哲学者の苫野（2019）は、学びの過程としての「評価」と成績づけとしての「評定」の違いを指摘し、評価を気にすると子どもたちは「学び」を楽しめなくなる、学びの過程としての評価は大事だけれど、序列化して成績をつける「評定」は廃止すべきだと述べる。苫野によると、義務教育の根本的な使命の一つは、すべての子どもに一定水準以上の学力を保障することにある。テストによる評価はこの使命を果たすツールであって、学びの過程をモニターし、教育や学習の改善につなげるためのものであり、子どもたちを序列化する必要など全くないと述べている。これは教員評価も全く同じだろう。また、序列化や点数評価が、子どもたちの学びにとって多くの場合逆効果であり、評価を気にすると、子どもたちは学びそれ自体を楽しめなくなってしまう、もっと言えば、勉強が嫌いになってしまう子どもも少なくないと述べている。

結局、教員評価を子どもの学力テストの成績で行うということは、子どもたちを序列化し評価するものであると同時に、教員自身も序列化されるものに他ならない。そしてそれによって子どもたちの学ぶ意欲、つまりはこれから学ぶ力としての「学力」が失われてしまう危険性があるのである。特に、教員評価の材料の一つとして考えられた大阪府の中学校チャレンジテストは、入試のために子どもたちを序列化して評定するものであり、教員を評価するために子どもを序列化することと、内申点を決めるために子どもを序列化することとの二重の意味で学力向上のために大きなマイナスになることが考えられる。

5. 学力の意味の矮小化

そもそも学力テストは学力を十分測っているか疑問であるとするで述べたが、にもかかわらず子どもの点数でもって教員評価がなされるということは、学力テストの点数そのものが学力を意味することに収束してしまう危険性を持つ。もちろん現在行われているさまざまな学力テストは、今後必要とされるような学力、すでに述べたような知識やこれから学ぶための力、たとえば思考力なり、表現力なりを測定しようと作られており、「本当に必要とされる学力」がある程度は反映したものであろう。また子どもたちにとっては、学力テストで良い成績を取ることができるようになるということは、入試でテストが課され、進路が決定されるという現在の日本の状況においては、子どもたちの進路保障にもつながる重要な目標である。テストの点数が低いことは、子どもの将来の選択肢をせばめ、学習機会を失わせる危険性もある。

しかしながら学力テストで教員評価がなされるということは、教員の行った学力を向上させ

るためのさまざまな教育の効果が学力テストの成績に収束するという意味を持つ。どんなにアクティブラーニングを行ったとしても、子どもたちの協同学習を進めたとしても、基礎学力を重視する働きかけを続けたとしても、どんな教員の行う働きかけも、学力テストの点数に矮小化される危険性を持つということである。簡単に言えば、どんな豊かな良い教育をしたとしても、「学力テストの成績（の伸び）という結果に出てないでしょ」と言えてしまうということである。言い方を逆にすれば、どんなに貧しい教育をしていたとしても、「学力テストで結果が出てからいいでしょ」と言えてしまうということである。

もちろん、子どもたちに豊かな教育を行ったとしたら、学力テストの点数も上がるということとは十分に考えられる。すなわち教育の質と学力テストの点数にはある程度の相関があることだろう。そもそも付加価値を教員評価に入れようとしているのは、学力が伸びるような豊かな教育を行ってほしい、そのような教育を行った教員を評価したいという狙いがあることだろう。そういう豊かな教育がうまくいっているときはいいだろう。しかし、さまざまな理由でそのような豊かな教育がうまくいかず、にもかかわらず付加価値を高めようと思ったら、学校は、教員はどんな行動を取るだろうか。それでも（正しいかどうかかわからない）豊かな教育を続けられるだろうか。それともとりあえず学力テストの点数を上げるように方針を転換するだろうか。

豊かな教育のプロセスを評価しようと思ったとしても、特にそれがうまくいっていないときは、学力テストの点数などに比べて曖昧な判断にならざるを得ない。そうすると、数値に現れているという意味で「客観的な（はたして本当に客観的かどうかは疑問であるが）」評価としての学力テストの成績やその伸びである付加価値が教育の方針を決めるにあたって大きなウェイトを占めることになるのは必然である。そして学力テストの結果が教育方針に大きなウェイトを占めることで、本来の目的であった学力を向上させるような豊かな教育とは正反対に、教育という営みは貧しく、学力という概念は痩せたものになってしまう危険性が常に伴うのである。

これが問題なのは、そのような事態がおそらくさまざまな課題を抱えた困難な学校に起こりがちであろうということである。つまり豊かな教育が可能な学校はますます豊かな教育を、困難な学校はますます貧しい教育へとベクトルが働くのである。

6. 教職という仕事の矮小化

学力テストで教員評価がなされることによって意味が矮小化してしまうのは学力だけではな

い。現在の学校とそこで働く教員は、子どもたちに様々なことを教え、学びを提供している。また大阪市での教員評価の仕組み案には、学力テストの点数の伸び以外にも、学校の安心や安全の観点、教職員の協働への貢献など、他の観点も評価に入っている。大阪市は安心・安全の項目として不登校児童・生徒の割合、いじめの解決率、きまりを守る率なども評価の観点に入れている。だがそれらの評価も、たとえ数値で表したとしてもその意味するところは曖昧であり、後述するような不登校率の低減など、そもそも数値が教育的効果を表すものとは言えないこともある。そうすると、より目に見える形で示される学力テストの結果が重視されることになる。教員評価のために客観的であろうとすればするほど、教員評価は「学力テストで測れる学力」に収束されざるを得ず、教師という仕事の矮小化、専門性の剥奪につながる。学力ばかりを重視したら「それだったら学校が塾になる」としばしば言われるが、言い得て妙である。学校全体の営みそれをそのまま教育とおきかえてもいいが、それが学力テストを教員評価につなげることでどんどん痩せていくのである。

大阪市立大空小学校元校長の木村泰子氏は、誰も「学力」のことを「テストで高い点数を取る力」「良い学校に進学するための力」「受験のための力」などとは言わない、それが本来の学力でないことは、どの先生も知っているという。それなのに実際に授業でやっているのは、上からも評価される「高い点数を取る＝学力テストの結果を高める」、つまり「見える学力」を高めることになってしまっているという。そして、「見える学力」ばかりを高めようとしても、成績は上がらない、でも、人を大切にする力、自分の考えを持つ力、自分を表現する力、チャレンジする力など「見えない学力」を大切にすれば、「見える学力」は付いてくると述べている（木村、2019）。

学力テストの成績を教員評価に反映させることは、これとは逆にベクトルが働くようにすることである。学力テストの成績を教員評価に反映させることで「見える学力」を向上させようとする力が働くために、木村が言うように、授業では見える学力を高めることばかりになってしまい、むしろ「見えない学力」が向上せず、結果的に「見える学力」も向上しない皮肉が起こりうるのである。

もちろんそうであれば「見えない学力」を向上させるような働きかけを多くしたら「見える学力」としての学力テストの成績も伸びる、だから学力テストを重視していいだろうという考えもある。しかし学校・教員の時間は有限である。現在の余裕のないカリキュラムと教員の働き方の中で、「見える学力」を重視するような教員評価は、手っ取り早く「見える学力」を伸

子どもの学力テスト成績を反映させた教員評価が教育に対して持つ影響—大阪市学力調査給与反映問題を糸口として—

ばす方向にベクトルは向きやすく（つまりは学力テスト対策が行われ）、結果的に「見えない学力」を高めにくくするのである。

7. 評価する物差しがずれていることで、教育が歪む

大阪市の学力テストは本来的には教員が行った教育についての評価とは異なるものである。ある教員の授業や教育の結果について、その評価を行うためには、その教員の行った授業や教育の目標に照らして、子どもが望ましい到達度を示したかどうかを判定する必要がある。これは教育評価の基本である。ところが、大阪市のいくつかの学力テストによって教員評価を行うということは、教員や学校の行った教育の目的を無視して、別の基準でその教員を評価することになる。極端なたとえになるが、理論的に言えば両者に相関があるからいいだろうと、教員が行った国語の教育の成果を算数のテストで測るようなものである。

もちろん大阪市のいくつかの学力テストで子どもたちが良い点を取れるように授業や教育の目的を定めることもできる。しかし、こちらも極端に言えば、学習指導要領も教科書もすべて無視して、学力テストの過去問を解かせ、子どもたちによい点を取らせたら、その教員が高く評価されることになる。果たしてそれは正しい教育のあり方と言えるだろうか。

小野田（2019）は、大阪市の学力テストが学校のカリキュラムに「くさびを打つ」ものになっているという。定期的な行政による学力テストによって、学力テストまでに試験範囲を終わらせないといけないため、カリキュラムが硬直化しているのである。2019年3月には、授業の総まとめの時期であるにもかかわらず、1月10日に行われたチャレンジテストの振り返りプリントを、中学1年生は国数英3教科、2年生は国数社理英の5教科を行って報告するようにとの指示が市教委から来たという（personal communication）。現在の大阪市の学力テストの多用は、学習指導要領よりもむしろ教育のあり方を貧しい形で規定するものになっているのである。

大阪市が2019年1月29日の大阪市総合教育会議で示した「学力向上のための評価制度について」の資料（図4）（大阪市、online：310129_gakuryokukoujyou.pdf）では、学力向上のための取り組みが、1年間を通して学力テストとその振り返りによって形成されていることを示している。しかしこれでは学力向上というよりは、学力テスト点数向上策としか思えない非常に貧しい教育のあり方だと思われる。

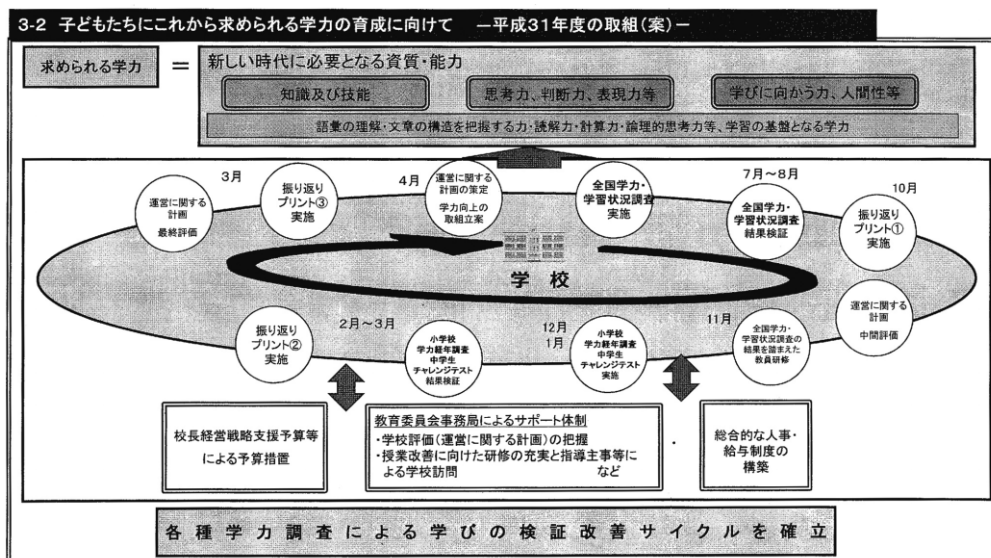


図4 大阪市 学力向上に向けた総合的な制度構築について

8. 付加価値モデルは客観的公平公正教員評価を可能にするか？

2018年9月14日の大阪市総合教育会議において当時の吉村市長は、それまで実施されていた大阪府の目標管理制度による評価・育成システムについて、完全に主観的な評価であり、改善が必要である、付加価値モデルで客観的で公正な指標を作ると述べたが、果たしてそれは可能なのだろうか。

ある教員は、力量があり、普段からさまざまな観点から学力を育てているために、特に対策をせずとも担当する子どもたちの学力テストの成績がよかったとする。ある教員は、学力テストの対策を行うことによって、子どもたちの学力テストの成績がよかったとする。

同じ学力の伸びであったとき、その数値による評価は公平・公正と言えるのだろうか。公平・公正と考えると、教員の力量と教員の行う教育の目的は、学力テストで表せるもの、極論すればどんなかたちで実現してもかまわないと考えることができてしまう。また後者のような場合、実際の子どもたちの本当の学力もしくは他のテストでもよい点を取れる力になっていない可能性はあるがそれは不問となる。それは果たして客観的で公平・公正な評価と言えるのだろうか。

アメリカでは、後者のような学力テスト対策に時間が割かれ、テスト外の教科の軽視や質の高い教育が行われなくなったことから、保護者によるテストのボイコット運動さえ行われ、学力テスト成績による教員評価および給与への反映が廃止された市もある（鈴木，2016）。

子どもの学力テスト成績を反映させた教員評価が教育に対して持つ影響—大阪市学力調査給与反映問題を糸口として—

また、学力テストの成績の伸びは必ずしも教員1人の責任ではない。数値として成績の伸びが算出されるとして、教員評価および給与連動をさせることは果たして公平・公正なのであるか。小学校では、力量のある中堅教員を大変な学年・学級の担当とし、新任など力量が不十分な教員は落ち着いた学年・学級を持たせることがある。同じ成績の伸びであったとしてもその意味は前者後者でずいぶん異なるはずである。またよく知られたように学力は貧困などの影響が大きいことが分かっており、その影響を排除することは非常に難しい。

9月14日の大阪市の総合教育会議では、付加価値モデルでできるだけシンプルな客観的・公平公正な教員評価を作成したいとの意図が示されているが、実際には付加価値モデルであってもそれほど単純に教員評価ができるわけではない（大阪市，online：giji.pdf）。

また付加価値モデルは、基本的に学力テストのある教科に限られる。9月14日の大阪市総合教育会議で市教委は、他教科もできるだけ客観的で公平・公正な評価を考えると述べていたが、果たしてそれは可能なのか。例えば美術の付加価値、体育の付加価値とは何だろうか。すでに述べたように、大阪市教育振興基本計画では、「健康や体力を保持増進する力の育成」のための各校全市共通目標（指標）として、50mと立ち幅跳びの平均の記録を前年度より伸ばすことという目標案が出され、それが校長評価につながることとなる。だが、果たしてそれらの記録が伸びれば、健康や体力を保持増進する力が育成されたと言えるのか。また例えば体育の教員の50mと立ち幅跳びの記録の伸びとしての付加価値と他教科の学力テストの付加価値を公平・公正に比較できるのだろうか。

いずれにせよ、学校や教員のおかれた状況や子どもの状況を考慮に入れない教員評価は公平・公正でなく、教員のやる気を阻害するだろう。例えば小学校において美術指導に長けていたとしても、その教員の学力テストにおける付加価値（すなわち算数や国語の成績の伸び）が低かった場合、評価は低くなる可能性が高くなる。なぜなら子どもたちの美術作品の出来は、学力テストの成績のように、他のクラスと比較して客観的に優れていると示すことが難しいからである。そのようなことが続けばいきおい学力テストで測定される教科が重視され、それ以外の教科の総体的な軽視が起こるのは必然である。実際アメリカではそれが起こっている（鈴木，2016）。

1月29日の大阪市総合教育会議で最終的に提示された実施案では、教員については、学力テストの付加価値による評価について貧困など学力に関わる要因を排除できないこと、個別の教員の寄与を分離できないこと、学力テストを実施しない他教科の教員との公平性が保てないこ

となどから、反映を行わず、教員評価の参考として校長に提供すること、校長については学力テストの付加価値に取り入れるものの、その割合は20%にとどめることとされた（大阪市、online：gijiroku.pdf）。

しかし大阪市には、小学校289校、中学校130校（2017年度時点）がある。これらの学校と校長について、それぞれ異なる付加価値の目標値を立てて、その達成度を示すというが、目標値はどのように、誰が立てるのだろうか。2018年10月12日に大阪市が各小学校に提示した資料では、子どもたちを前年の学力テスト結果の得点率から4つの学力層に分け、それぞれの確率的な学力の伸びで計算するという（図5）。だがその計算の根拠も示されておらず、実際に各学校に誰が、どのような数値を割り当てるのか、2019年4月から試行実施にも関わらず、2019年2月時点では制度設計もできていないという。果たしてこのような状態で公平・公正な評価が可能であるのか、おおいに疑問である。

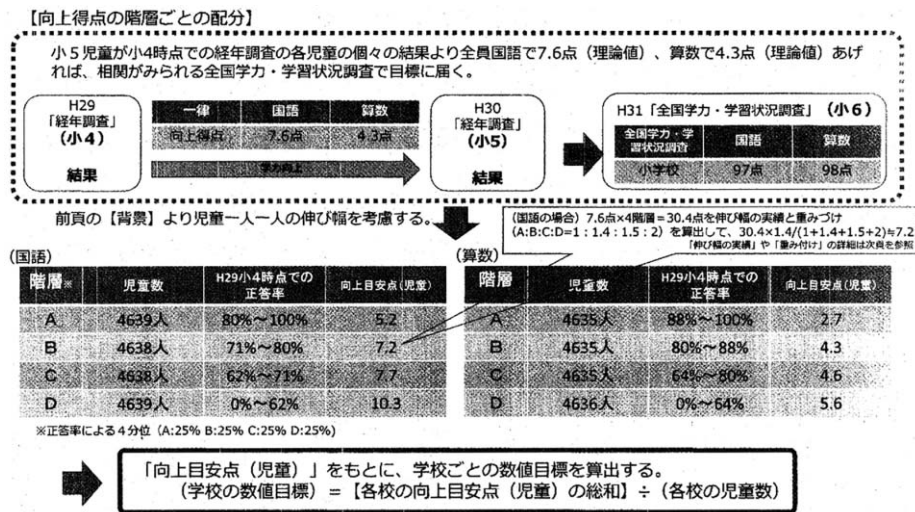


図5 学力階層ごとの重みづけ

9. 教育の本質は測定できない

ここまで記述してきたことに共通しているのは、公平・公正を目指して正しく測定しようとすればするほど、教育は貧しいものになるようにベクトルが働くということである。翻って言えば、結局「教育の本質」は客観的に測定できないということである。本論文は学力に関してであったが、大阪市の教員評価の一要素である安心・安全においても同じことが言える。そこ

子どもの学力テスト成績を反映させた教員評価が教育に対して持つ影響—大阪市学力調査給与反映問題を糸口として—

では不登校率の低減を数値目標としているが、さまざまな理由で不登校になっている子たちの事情を勘案しないまま、数値が下がればよしというのは本質的な教育的営みではない。学校に行った方がよい子もいれば、学校に行かない方がよい子もいる。それぞれの子にあった支援が必要であろうが、平均値として不登校率の低減を目指すとその多様な営みは数値としては消えてしまう。教育的営みは客観的に評価することなどできないのである。

10. 子どもの学力の給与反映は教員の子どもを見る目をどう変えるか？

子どもの学力テストの成績を教員評価および給与に反映させたとき、教員が子どもを見る目がどのように変わるかについても考えてみよう。給与反映がなければ、学力の伸びない子どもは教員にとって何とかその力を伸ばしてあげたいと考える存在である。しかし給与反映が入ることによってその子は教員にとって自分の給与を下げる存在となる。この子さえいなければという存在になる。もちろん教員であればそんなことはおくびにも出さずに教育を行うだろう。しかし子どもは自分をそういう存在だと内在化する。学力が伸びない子は、教員からは一人一人大切な存在と言われながらも、実は教員にとっていない方がいい存在という立場に置かれる。これはベイトソンの言うダブルバインドであり、非常にストレスフルな状況である（ベイトソン、1972）。

またそもそも子どもの学力を教員の給与に結びつけるということに倫理的問題はないだろうか。たとえて言うなら、子どものテストの成績でお父さんの給料が決まり、家族が生活しているかどうか左右されるといった問題に類似しないだろうか。

また生徒側からの観点で見れば、先生が嫌いな子どもは、チャレンジテストでは自分の成績と引き換えに、経年学力調査では自分にまったく不利益がないまま先生の給料を下げることもできる。そのようなことが実際に起こるかどうかは別にして理論的に可能になるということに倫理的問題はないか。

さらには教員が子どものために一生懸命行ったさまざまな行動が、「どうせ評価や給料のためにやってるんでしょ」と言ってしまう問題もある。教員が子どもの成長のために教育を行うという大原則を歪める危険性が学力テスト成績による教員評価およびその給与反映には常に付きまとうのである。

11. 学テ重視の行き着く先

子どものテストの成績でもって教員評価を行い、給与に反映させたとき、教員はそのようなシステムの中でどのように動くのだろうか。例えば、学力が伸びやすい学校、落ち着いた学校へ行きたがるかもしれない。大変な学校、大変な子、大変なクラスを持ちたがらないという状況が起こらないだろうか。困難な学校には新任など力量が低い者が配置され、より困難が深まっていく危険性さえあるかもしれない。

鈴木（2016）は、アメリカにおいて教員の給与を子どもの成績で決める仕組み（メリットペイと呼ばれる）によって、ベテランの教員が困難校から落ち着いた学力の高い学校に逃げ出し、その結果、落ち着いた、学力の高い公立学校は豊かな教育が行われ、困難校は新任、非常勤といった経験の浅い教員が学力テストの対策を中心とした貧しい教育を行うという状況に陥ったことを示した。さらには学力テストの点数の低い貧困地域の公立学校が数多く廃校となり、公設民営化のチャータースクールに置き換わっていったことを示した。

教員の配置が教育委員会で決定される日本で全く同じことが必ずしも起こるとは限らない。だが例えば足立区では、学校選択制がまず行われ、その後、学力テストの学校別成績が公表され、それも含めさまざまな理由で児童数の減少した学校がつぶされていった（山本，2015）。今後同様なことがありえないとは言えない。

鈴木（2016）はまた教員評価や教育の効果を学力テストによって行うことは、数値化による「距離のテクノロジー」であると言う。教育の効果を数値化、点数化することで、状況も環境も、生徒も異なるにもかかわらず、さまざまな地域の教育が場所を超えて比較できてしまうのである。それは学校や子どもたちのおかれた状況を見捨てた画一的な教育をもたらす危険性を持つ。

同じことは大阪府のチャレンジテストにも言える。テストの成績でもって学校ごとの平均点を算出し、それを基準に内申点の調整を行うのがチャレンジテストであるが、学校の状況も生徒の様子も全く異なるにも関わらず、同じ基準で評価される「距離のテクノロジー」が働くテストであり、それは多様な教育実践が画一化される危険性をはらむ。

さらに学力テストで教育効果が画一的に測定できると考えると、点数を上げれば免許などなくてもよい、非常勤だろうが、学生だろうが、アルバイトだろうがよいということになる。それは教師の地位を不安定化、非正規化する。鈴木（2016）は子どもの成績を教員評価に反映させることが公教育を崩壊させる第一歩だと主張している。鈴木は、「メリットペイは（学力向

子どもの学力テスト成績を反映させた教員評価が教育に対して持つ影響―大阪市学力調査給与反映問題を糸口として―

上に) 効果がないのではなく、危険なのだ」と述べている。

12. まとめ

大阪市の学力テストの教員評価および給与への反映の問題を糸口にして、そのことが教育に対して持つ意味を考察してきた。ここで明らかになったことは、結局学力を指標とした客観的な教員評価を目指して教育の効果を測定しようとするのが、教育の本質的営みを貧しくしてしまう、それは最終的に公教育への破壊にまでつながる危険性を持つということである。本論文では、子どもの学力テストの成績の教員評価への反映を主題としたが、この問題は本質的には教員評価、特に教員評価を給与に反映させること自体に内在する問題である。

既に述べたように苦野(2019)は、子どもたちの学習活動について「評価」と「評定」は違うと述べている。評価は学習の見取り図であり、評定は成績づけであり、評定を行うことで学習の序列化が起これ、学習を楽しめなくなる、評定は廃止すべきであると述べる。これは教員の教育活動についての評価にも当てはまる。教員が自らの教育活動を振り返り、どんな形であれそれを評価して、改善に生かそうとすることは、教員の職能成長のために必要なことである。これは評価である。しかし相対評価であれ、絶対評価であれ、公平・公正を目指して一定の基準で他者と比較する形⁵で教員の教育効果を評定(成績づけ)することは、そのこと自体が教育を貧しくするベクトルを有している。

確かに地方公務員法第23条では、任命権者は、公平に人事評価を行い、任用、給与、分限に活用することと述べられている。だが、公平・公正な人事評価を目指すこと自体が教育の質を劣化させているとしたら、公平・公正な人事評価と教育の質とのどちらを優先すべきなのだろうか。

本論文では、公平・公正な人事評価を目指すことが本当に教育の質を劣化させているのかどうか(その理論的な「可能性」は十分指摘したつもりであるが)を決定する判断材料が不足しており、この問題に解答を提出することはできない。だが教員評価(ここでは教員評定と言った方が適切であろう)には、本論文で指摘したような教育に悪影響を与える本質的問題があることは強く指摘しておきたい。蛇足ながら、実は地方公務員法では必ずしも教員評価を給与に反映させなければいけないと述べているわけではない。実際に教員評価は行うも、給与反映し

5 絶対評価とは言え、給与に反映させるにあたっては、財源が限られている以上、他者とに比較にならないを得ない。

ていない県は筆者が知る限り、島根県、長野県など存在する（2019年度時点）。そこに教員評価が教育の質を低下させないヒントが隠されていると思われるが、それは今後のテーマとしたい。

付 記

本研究は、科学研究費の補助金（課題番号 18K02295 研究代表者：杉浦健）の助成を受けたものである。

参考文献

- G. ベイトソン 1972 『精神の生態学』 佐藤良明訳 2000 新思索社
- 経済協力開発機構（OECD） 2016 『国立教育政策研究所（監修、翻訳） PISA2015 年調査 評価の枠組み OECD 生徒の学習到達度調査』 明石書店
- 木村泰子 2019 子どもを主語にした学びを 木村泰子の教育改革（上） 教育新聞 2019年 2月25日号
- 工藤勇一 2018 『学校の当たり前をやめた』 時事通信社
- 文部科学省 中学校学習指導要領総則（平成20年3月告示）
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/chu/sou.htm 2019年3月 25日参照⁶
- 文部科学省 中学校学習指導要領（平成20年3月告示）保護者用パンフレット
- 文部科学省 中学校学習指導要領（平成29年3月告示）
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/pamphlet/__icsFiles/afieldfile/2011/07/26/1234786_1.pdf
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/__icsFiles/afieldfile/2019/03/18/1413522_002.pdf
- 小野田正利 2019 テストだらけにしないで教えてよ・大阪(2)内外教育 2月1日号, 4-5.
- 大阪市 平成29年度「大阪市小学校学力経年調査」の結果
https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000429/429523/H29_

6 以下、web 記事についてはすべて同日参照

子どもの学力テスト成績を反映させた教員評価が教育に対して持つ影響—大阪市学力調査給与反映問題を糸口として—

syogakkokeinenkekka.pdf

大阪市 平成30年度第2回大阪市総合教育会議議事録

<https://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000447/447342/giji.pdf>

大阪市 平成30年度第3回大阪市総合教育会議議事録

<https://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000460/460031/gijiroku.pdf>

大阪市 1月25日平成28年度第8回大阪市総合教育会議開催結果 資料2 学校評価について

<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000391/391984/02siryou2.pdf>

大阪市 学力向上に向けた総合的な制度構築について

https://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000460/460031/310129_gakuryokukoujyou.pdf

杉浦 健・大前哲彦 2018 評価育成システムは教員の意欲向上、教育活性化を妨げる —大阪府「評価・育成システム」についての調査結果から— 日本教師教育学会第28回大会発表要旨集録, 108-109.

鈴木大裕 2016 『崩壊するアメリカの公教育』 岩波書店

鈴木大裕 2018 AI・非常勤講師任せの「負け組」教育 公教育の市場化で教育格差が拡大した米国の後を追うのか webronza, 2018年11月26日

(<https://webronza.asahi.com/business/articles/2018111900011.html>)

照屋翔大・藤村祐子 2016 アメリカの教員評価をめぐる付加価値評価モデル (Value-Added Model) の動向 日本教育経営学会紀要第58号, 118-130.

苦野一徳 2019 評価を気にすると子どもたちは「学び」を楽しめなくなる。「評定」はそろそろ廃止すべきだ 「哲学する教育学者 苦野一徳の教育探求コラム —教師の卵に考えて欲しいこと」より 教員養成セミナー, 2019年2月23日 8:30配信

山本由美 2015 『教育改革はアメリカの失敗を追いかける』 花伝社