

# 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 —教員の資質向上策と教員の専門的自律性に着目して—

興津 妙子  
(東京大学)

## 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ば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きている。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」<sup>(1)</sup>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られる。

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<sup>(2)</sup>。

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<sup>(3)</sup>。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ぬ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) 教育に应用される哲学・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、最低給与と最高給与の関係は、合理的なものではない」（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<sup>(4)</sup>。

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、独善的な教員への失望や批判が強まっていく。先進国では教員の需給関係が逆転し教員組合も影響力を弱めていくなかで、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く。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<sup>(5)</sup>。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動も登場する。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）<sup>(6)</sup>。

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）<sup>(7)</sup>。

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・歴史的な文脈の中で、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人個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的自律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<sup>(8)</sup>。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)
<b>教員の資質向上策</b>		
<p><b>【教員養成】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 教員養成期間を著しく【sharply】短期化し、教員養成は教授法の習得や授業実践に限定することで高い費用対効果が得られる。(p24, p54)</li> <li>● 財政難の国では低学歴の教員の雇用を推進することにより教員給与水準を下げ、同時に【入職後の】資格アップグレードのための遠隔教育やラジオ通信教育等を補足的に行う。(p26-27)</li> </ul> <p><b>【継続教育】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 継続的な資質向上が必要であり一過性の【one-shot】研修ではなく、学校基盤型の継続的な取り組みが必要である。(p21, 30)</li> <li>● 遠隔教育やラジオ講座などの通信教育を通じた現職教員研修 (INSET) は費用対効果が高い。(p21)</li> </ul>	<p><b>【教員養成】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 教科知識を強化するためのカリキュラム改訂が必要である。(p82)</li> <li>● 教員が十分な教科知識を習得することを確実にするための最も効果的な戦略は、【教員養成課程修了時の】教科知識に関する試験に合格した者のみを教員を採用することである。(p83)</li> <li>● 遠隔プログラムによる教員養成 (及び INSET) が通学制のプログラムよりも費用対効果が高い。(p83)</li> </ul> <p><b>【継続教育】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 良く練られた継続的な INSET が教員の教科知識向上のための【入職希望の教員に対する教科知識の試験の義務化に次いで】第二の採られるべき戦略となる。(p83)</li> <li>● INSET の中でも効果があると認識されている要素は、新しい理論や【授業】技術への親しみと、教員による応用と実践、教員へのフィードバック、長期にわたるコーチングを含む。これらの要素が示すように INSET は教員が学んだことを授業での実践に直接関連づけ校長から提供されることによりその効果が最大化される。(p83)</li> <li>● 学校クラスターは、教員同士の専門的交流と授業についての意思決定【力】を強化する。(途中省略) 継続的な会合やワークショップには、異なるクラスターに所属する教員同士が自分たちの実践を共有する機会を与える。(p129-130)</li> </ul>	<p><b>【教員養成】</b> 該当記述なし</p> <p><b>【継続教育】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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会を持つよう、良質な指導 (quality teaching) の重要性に焦点をあてた教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記型学習より秀でており、より参加型で個別学習的な学習にシフトする国の方が、教員が【一方的に】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)</li> <li>● 質の高い教員と学習者の間の相互作用を児童・生徒が達成できるように支援する義務がある。(p6)</li> </ul>
<b>教員の専門的自律性</b>		
<p><b>【教育内容・教育実践に係る自律性】</b> 該当記述なし</p> <p><b>【教員評価と処遇との関わりにおける自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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、個々の教員を評価し、評価結果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)</li> </ul> <p><b>【保護者との関係における自律性】</b> 該当記述なし</p>	<p><b>【教育内容・教育実践に係る自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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)</li> </ul> <p><b>【教員評価と処遇との関わりにおける自律性】</b> 該当記述なし</p> <p><b>【保護者との関係における自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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ルリズム、学校の自律性が【硬直化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定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)</li> </ul>	<p><b>【教育内容・教育実践に係る自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 【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)</li> </ul> <p><b>【教員評価と処遇との関わりにおける自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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)</li> </ul> <p><b>【保護者との関係における自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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)。</li> </ul>

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)
<b>教員の資質向上策</b>		
<p><b>【教員養成】</b> 該当記述なし</p> <p><b>【継続教育】</b> 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)</p>	<p><b>【教員養成】</b> 該当記述なし</p> <p><b>【継続教育】</b> 該当記述なし</p>	<p><b>【教員養成】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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)</li> <li>● 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)</li> </ul> <p><b>【継続教育】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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、ベストプ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)</li> <li>● 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)</li> </ul>
<b>教員の専門的自律性に関する記述</b>		
<p><b>【教育内容・教育実践に係る自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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)</li> </ul> <p><b>【教員評価と処遇との関わりにおける自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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 章に繰り返し出現)</li> </ul> <p><b>【保護者との関係における自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 【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)</li> <li>● 【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)</li> <li>● 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)。</li> </ul>	<p><b>【教育内容・教育実践に係る自律性】</b> 該当なし</p> <p><b>【教員評価と処遇との関わりにおける自律性】</b> 以下の事例の紹介を行っている。 ＜パキスタン＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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)</li> </ul> <p><b>【保護者との関係における自律性】</b> <b>事例の紹介</b> ＜ブルガリア＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 【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)</li> </ul>	<p><b>【教育内容・教育実践に係る自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● (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)</li> </ul> <p><b>【教員評価と処遇との関わりにおける自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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、専門的成長【の受講や実施】と業績評価【結果】とを求めらるべきである。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)</li> <li>● 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)</li> <li>● 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)</li> </ul> <p><b>【保護者との関係における自律性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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)</li> </ul>

(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、伝統的なカレッジや大学レベルでの教員養成は、寄宿舎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、財政的な観点からその存在に疑義が唱えられていることから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<sup>(9)</sup>。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進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<sup>(10)</sup>。

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づけ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、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進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<sup>(1)</sup>。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、途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<sup>(12)</sup>。

## 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・ユネスコ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る。

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習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(福島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、教職の魅力さをさらに減少させ、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ならねばならない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的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、保護者によ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政策文書の中でも異なる政策提案がなされていることは、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

<sup>①</sup>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。

<sup>②</sup>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)。

<sup>③</sup>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、戦前の反省の上にならねばならぬ「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)。

- <sup>(4)</sup> 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)。
- <sup>(5)</sup> 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。
- <sup>(6)</sup> 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)。
- <sup>(7)</sup> 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。
- <sup>(8)</sup> 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)。
- <sup>(9)</sup> 「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。
- <sup>(10)</sup> 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。

- <sup>(11)</sup> 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)。
- <sup>(12)</sup> 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团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、p5-22。
- 木村 優 (2011) 「ポスト・モダン時代における“相互作用の専門職”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－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—ミネソタ州の取り組みに着目して—」『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—」福島大学  
<http://ir.lib.fukushima-u.ac.jp/dspace/bitstream/10270/3670/1/19-127.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—」『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・援助モデル—」『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」『ラテンアメリカレポート』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” *British 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—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.