

# キャリアラダー制度の研究

## ～テキサス州の事例を中心に～

中 田 康 彦

### I はじめに

#### (1) キャリアラダー制度検討の意義

キャリアラダー制度とは、教師を複数の段階に階層化し、段階があがるにつれて報酬も上昇する、「金銭による奨励の特殊な形態であり、通常は教師を刺激し、報いるための特別な報酬、職業機会の拡大、職業能力開発の機会などを含む」<sup>(1)</sup>制度のことである。わが国でも地教行法44条によって県費負担教職員の「職階制」が定められているが、厳密な意味での「職階制」は日本では実施されておらず<sup>(2)</sup>、日本における事実上の職階制とは区分される必要がある。

本稿は、そうしたキャリアラダー制度がアメリカ合衆国で導入されるに至った背景と制度内容、その効果を考察することで、キャリアラダー制度の意義を分析し、ひいては教師の力量形成における資格制度の意味を考察することを目的としている。

#### (2) 米国におけるテキサス州の位置

本稿が対象としてテキサス州を選んだのは以下の理由によるものである。

第一に、学校教育の問題が浮上しやすいという点である。人口的にも面積的にも全米有数の巨大な州であり、かつ学校教育人口が増加している州であり、他州と比べても問題状況が多様でかつ大規模になるため、対応も大規模にならざるをえない。そこで州レベルでの制度改革の最も早い段階に、ある典型的な形態をとることとなった。

第二に、政治的経済的影響力の大きさである。米国南部の人口増加の背景に

はサンベルト地帯の経済力の相対的發展がある。また、大統領選挙選挙人や連邦下院の議席数は国勢調査に基づき州別定数を変動させているから、人口が増加している州ほど連邦レベルでの政治的影響力も大きくなる<sup>(3)</sup>。こうした政治的経済的背景の規定力が連邦レベルのみならず、州議会レベルにも影響していることは想像にかたくない。

第三に、1980年代の教員資格制度改革の際に主導的役割を演じたということである。キャリアラダー制度が試行・導入された1980年代半ばは、1980年代のアメリカ教育改革の「第一の波」から「第二の波」にかけての時期に相当する。州主導による制度改革が推進され、教師教育の改善に改革の焦点があてられた時期に、テキサスは州法による義務化という最も典型的なスタイルで教員資格制度改革を進めたのであった。立法による改革の典型例として位置づけられよう。

## II キャリアラダー制度導入の背景

### (1) 1980年代における米国教育改革の動向

1980年代の米国教育改革は、1970年代後半から低下してきた国際的競争力の回復をめざし、「卓越性 (Excellence)」をキーワードとして平等と質の双方をすべての子どもに保障することを要求するものであった<sup>(4)</sup>。1983年の『危機に立つ国家』に始まる「第一の波」、1986年の『備えある国家』や『明日への教師』を中心とする「第二の波」、そして1989年代末の「第三の波」という形で区分される。それぞれ、国家レベルでの問題提起による法制化、州議会・知事主導による制度改革、学区・学校単位における改革というように特徴づけられ、イニシアティブが下へと降りていくのが特徴である。これらの改革の波に共通しているのは、① 教師の力量の再検討と待遇改善、② 行政・企業・地域社会の連携による選択幅の拡大、③ 教育の同質性を確保するためのコア・カリキュラム、を志向している点である。教師の力量形成と待遇改善に関する考え方の一貫性は、以下の三つの報告書を比較すれば明らかであろう。

「優れた教育に関する全国審議会」が1983年に提出した『危機に立つ国家—教育改革への至上命令』<sup>(5)</sup>は教師不足と教師の給与額の低さを指摘しており、この点に対し以下の勧告を行っている。

1. 教師の給与は引き上げられるべきである。引き上げは能力に基づいて行われなければならない。給与・昇進・終身雇用保障は同僚の審査を含む実効的評価に基づいて行われるべきである…初任者・経験者・優秀者を区別する教師の能力・経験別階梯を開発するため、教育委員会・行政官・教師は協力すべきである。
2. 教職、特に深刻な供給不足に陥っている教科領域に優秀な学生を引きつける方策として、給与および貸与特別奨学金の制度が工夫されなければならない。
3. マスター教員は、教員養成プログラムの作成および試補期間にある教師の指導に参加するべきである。

「第二の波」の時期に相当する1986年のカーネギー財団の勧告『備えある国家』は、改革の鍵は「専門職」としての教師をつくりだすことにあると強調し、八領域での変革を要求している。そのうち三点は教師教育に直接関係する事項である<sup>(6)</sup>。

1. 教育の「専門的」研究のための必須要件として、一般教養における学士号を要求する。
2. 教育修士号につながるような新たな「専門的」カリキュラムを大学院で開発する。それは系統的な教育の知識に基づき、またインターンや学校現場における研修を含むものとする。
3. 地方や州の代表で構成される全国教職基準委員会を設置する。委員会は、教師が知る必要のあるもの、知りうるものの高い水準を設定し、基準に適合した教師に免許を授与する。

そして現職教育による単位取得が昇給の要素となる、通常免許と上級免許の設定（免許上進制）や、責任の程度・能力・生産性に基づいた給与表の作成を課題としてあげている。

一方、同年に出されたホームズ・グループによる報告書「明日への教師」も、教師教育の改善目標として「教師教育・免許・労働における知識・技能・責任の違いを認識すること」を掲げ、「教師がより効果的な専門家になるためには、

初心者・専門職としての能力をもつメンバー・高水準の専門的指導者」を区別しなければならない」<sup>(7)</sup>として、具体的には学位・試験・研修・経験・職業上の達成に基づき教員免許を三層に分けることを勧告している<sup>(8)</sup>。こうした勧告や報告書が各州の教員資格制度にどの程度の影響を及ぼしたかを確定するのは困難だ、教師の免許・責任・給与の階層化志向が全国的な改革の潮流になっていたとはいえよう。

## (2) 社会的動向 ～人口移動による生徒の増加と低給与による教員不足～

テキサスは米国最大の宇宙産業都市ヒューストンを擁し、石油・軍事・ハイテク産業が発達を遂げている。自動車産業の沈下による北部の停滞とは対照的に不況下でも発達し続け、製造業従事者として北部からの人口流入を受け入れてきた。1970～80年代に十大都市の中心部人口がのきなみ停滞、減少している中で、ヒューストンは1970年代に3.6%、1980年代に2.0%、同州のダラスは1970年代に2.2%、1980年代に3.0%の増加率を示している（1.0%以上増加しているのは他にサンフランシスコのみ）<sup>(9)</sup>。

また州全体の人口増減率でも北東部や中央北部の州がのきなみ低下しているのに対し、1970年代に9.5%（全米第3位）、1980年代に19.4%（全米第7位）の増加率である<sup>(10)</sup>。1989年に人口一千万人を越える7州のうち、人口が増加しているのはフロリダとテキサスだけだが、テキサスは18才以下の人口比率が全米第6位、出生率第2位となっている<sup>(11)</sup>。ベビーブームの世代の子どもが就学年令に達していることから、こうした人口移動がストレートに就学年令人口に反映され、教師の需要も高まる。その需要の高まりに応じきれず、深刻な教員不足が生じたのである<sup>(12)</sup>。1986年の『備えある国家』によれば、1982年に全米での教師の需要が供給を上回り、1984年にはほぼ均衡がとれるものの、それ以降は需要が増大し、需給の格差が拡大していくことが報告されている。1981年の115000人から1992年の215000人へと需要が高まり、報告書が出された後の6年間で総計130万人の需要が予想されているのである<sup>(13)</sup>。

しかし、教員不足の原因は生徒の絶対数の多さが主な原因ではない。むしろ教師の給与不足が原因と考えられる。ちなみに1989年度の教師の年間給与総額は州によって21000～41700\$と幅があるが、全米の平均は23500\$、テキサス州の平均は26500\$であった<sup>(14)</sup>。これは5万\$を越える弁護士・会計士、4万

\$に近い技師はもとより、パイヤーの28900\$をも下回り、郵便配達員の24232\$, 配管工の22412\$と前後する程度の額である<sup>(15)</sup>。そうした給与の低さ(社会的評価の低さ)が教師の士気の低下、優秀な学生・現職教師の教職離れを生み、教師集団全体の力量不足と教師や学校への社会的評価の悪化へつながるといふ悪循環をもたらしている。教師の供給の低下を予想した教師教育改革の諸勧告が、単なる力量形成のための施策のみならず、労働条件の改善や財政的配慮に関する提案をしているのも無理からぬことだったのである。キャリアラダー制度はこうした教師の絶対数と力量の不足を解決するために、力量形成策と給与改善策を一体化させたものであった。

これらをまとめれば、

- ① 人口移動による生徒の増加が教師の絶対数の需要を拡大した
- ② 給与や社会的評価の相対的低さが教職離れを引き起こし、教師の供給が低下した
- ③ 人材流出による教師集団の力量不足が生徒の学力低下という形で顕現し、質の向上の要求が高まった
- ④ 教師の質と量を同時に確保しうる政策が必要となった

ということになる。

### (3) 政治的動向 ～行政・立法機関におけるイニシアティブの移動～

1918年、テキサス州憲法が修正され、特別な教育目的のための基金や一人当たりの割り当ての補足を行う権限が議会に与えられ、翌年以降、一般経費から学校に配分する補助金を計上してきた。1929年に地方の平等化のための援助規定を改善してからは、地方の財政能力に基づいた援助を行うようになった。

1947年、州議会は Gilmer-Aikin 委員会を設置し、平等な基金プログラム(equalized foundation program)の作成に着手した。このプログラムは平等な地方課税によって賄われ、地方の財政能力のばらつきを埋め合わせるための州の援助によって、生徒に平等な最低限度の教育機会を提供しようというものだが、州の保証以上に地方学区が資金を上乗せすることを認めていた。1949年に法制化され、一定の効果をもたらしたものの、財政能力の測定手段として経済指標を用いることが不適切であったこと、州の予算が政治的影響に左右されるようになったことから、最低限度の水準に到達しなくなった。その結果、資

産の乏しい学区の不利は解消されなかった。

1971年にRodriguez事件州地裁判決が下され、税制に対する議会・住民の関心が高まった。当時、州の経済は上昇中で、歳入も常に増加していた。また、両院ともに民主党が優勢を占め、議会としての改革指針を決定するのは比較的容易であった。さらに1973年のRodriguez事件州最高裁判決が司法上の義務づけをしなかったことにより、立法過程における広範な政治的妥協が可能となり、政治的合意形成は一層容易になった。こうして改革の政治的経済的基盤は整った。Briscoe知事、Hobby副知事、Clayton下院議長といった指導者層や民主党内で共有された目標は以下のものであった<sup>(46)</sup>。

- i 財政改革は「レベルダウン」ではなく「レベルアップ」を図るべきである。
- ii 政治的な・民衆の支持を得るため、できる限り多くの学区が必要な配分を受けべきである。
- iii 課税と支出に関する地方統制は維持すべきである。
- iv 財政制度は州民に対し正当なものでなければならない。
- v 財政制度の公平(equity)は改革で一層改善されるべきである。

Rodriguez事件州地裁判決後、立法改革推進派の Mauzy上院議員を議長とする合同臨時上院委員会が発足し、1973年には具体的な措置提案を打ち出した。それは「権限の平等化」アプローチ (a power equalization approach) を新たな基金プログラムの中で具体化し、学区に対する州の援助と法定資産税率の水準を引き上げようというものであった。その直後の、Rodriguez事件州最高裁判決で立法化の義務づけがなくなると、改革立法を追求する動きは鈍化し、ただ一つ下院を通過した平等化法案も上院で廃案になってしまった。Briscoe知事は教育研究計画知事局を組織し、その成果を1975年の下院法案1126号に組み込んでいった。この時期にはその他に、議会内部のいくつかの教育財政改革研究グループ、資産税立法委員会、Texas Research League、州教委、政府内諮問委員会などが活発に提言していた。

しかし、1980年代に入ると州の経済が低下し、歳入一とりわけ石油・天然ガス税からの歳入一が減少し始めた。1983年の議会では20年以上固定されていた

州税率の引き上げの検討をせまられたが、結局、現行法制の運営に必要な予算のみを提供し、支出を抑制することで、事態の打開をはかった。増税の困難さに対する懸念が、予算拡大による教育改革への意欲を上回っていたのだとみることができよう。教師教育制度改革も限定された予算の枠内で可能なもの、という制約を受けることになった。

また経済情勢の悪化の打開策として、財界が教育に対して深い関心を抱くようになった。1983年6月、M.White 知事は公教育に関する特別委員会の議長として、著名な実業家であるH.Ross Perotを指名した。委員会は公立学校財政の調査や公聴会を行い、1984年4月に以下の3点を含む、8つの勧告を打ち出した<sup>(17)</sup>。

- ① 職員数ではなく、生徒数を予算配分算出の単位として、学校財政構造の平等化を進める
- ② 州の最低限度給与計画に基づいて、教師の給与を引き上げる
- ③ 少なくとも部分的には教育成果（teaching performance）に基づいているような、教師のキャリアラダープログラムの導入

この勧告は下院法案72号によって採用された。1984年6月の特別会期にはWhite知事、Hobby副知事、Lewis下院議長などの指導者層やPerotのような財界人がロビー活動を行い、法案の成立に向けて圧力が加えられた。下院法案72号はそうした圧力の下で成立した、公教育のほぼすべてにわたる総合的な改革法案である。増税の実現可能性は低かったものの、上記の三点はほぼ勧告のままに法案にもりこまれた。

1980年代末になると政治的状況も変化し、共和党が勢力を伸ばしてきた。1987年には共和党の知事W.Clementsが二期目に入り、1989年には下院150議席中ここ一世紀で最高の約60議席を占めるようになった。Edgewood事件州地裁判決の命令に従って、Clements知事、Hobby副知事、Lewis下院議長は1987年に教育に関する特別委員会を発足させた。この委員会の報告は1989年の上院法案1019号における平等化改革に貢献した。またBob Bu-llock州監察官が組織する特別ワーキンググループも1988年に勧告を出している。さらに、1989年10月の州最高裁判決の直後に、Clements知事、Hobby副知事、Lewis下

院議長は再び臨時委員会を発足させ、翌1990年2月には「教育に関する知事の戦略 (The Governor's Task Force on Education)」を打ち出している。この「戦略」は1990年の上院法案1号に重大な影響を及ぼした。しかし、これらは財政の平等化に向けて一定程度の成果をあげたとはいえ、財政制度に関する徹底的な再検討を行ったものではなかった。1973～1991年の間副知事を努め、臨時委員会発足に関与した W.P.Hobby, Jr.は、こうした流れの中で、「適切性 (adequacy), 公平 (equity), 効率性 (efficiency), 合法性 (legitimacy), 地方統制 (local control) といった基本的な学校財政価値に対する立法上の合意が解消した」<sup>(38)</sup>と自ら評価している。とすると1980年代末の一連の動向は、係争中のEdgewood事件の下級審判決にとりあえず従うといった暫定的な性格が強かったと考えられる。

1980年代の立法改革をめぐる政治(経済)的動向は、臨時委員会の提言により指針を定めるというスタイルを維持しつつも、① 州経済の停滞と歳入の減少、② 財界からの関与の増大、③ 共和党の勢力の拡大、④ 財政政策理念に関する合意の解消、という流れをとったとまとめることができよう。

#### (4) 法的動向 ～判例の動向～

学校財政制度改革は司法判断が原因となっていることが多く、判例の動向を把握することが、立法改革を理解するうえで必要である。

1931年に、地方財政能力の有無に基づく「財政上弱い」学区への援助は、州憲法に照らして合憲だとされて以来、支持されてきた<sup>(39)</sup>。

テキサスの公立学校財政改革は1971年の Roderiguez事件の州地裁判決に端を発する。平等化されていない。地方の富にほぼ依存している基金プログラムは貧しい学区の子どもを差別し、合衆国憲法修正第14条に違反しているという主張を連邦地裁が認め、二年以内により公平な制度を開発するよう、州に命じたのである<sup>(40)</sup>。二年後の1973年、教育は合衆国憲法によって保護される基本的利益ではない、という理由で連邦最高裁は、5対4で下級審判決を逆転させ、司法上の義務づけを解いた。しかし、事件が注目された結果、州指導者や議会、住民の公立学校財政に対する意識が高まり、判決は「教育財政に関する立法改革の触媒の役割を果たした」<sup>(41)</sup>のである。

1984年、「平等保護」と「無償の公立学校の効率的な制度」に関する州憲法

の規定<sup>(22)</sup>に基づき、州の学校財政制度の有効性に疑問を投じる、Edgewood Independent School District v. Bynumが提起された。しかし同年七月に制定された下院法案72号により制度改革がなされたため、審理に入ることがなかった。しかし翌1985年、下院法案72号による新制度に対しEdgewood Independent School District v. Kirbyという形で、再び公立学校財政制度のあり方が司法の場へ提起されることとなった。

1987年6月、州地裁は州憲法の「平等保護」「効率的制度」の両規定を根拠に公立学校財政制度を違憲と判示し、1989年9月1日までに合憲な制度を制定し、1990年9月1日までに発効させるよう、命じた(州側控訴)<sup>(23)</sup>。

1988年11月、テキサス州第三控訴裁判所は下級審を2対1で逆転させた。厳格な審査基準を適用せず、合理的基礎(rational basis)のテストを適用し、現行学校財政制度はこのテストを満たすと判断したのである。そして、現行学校財政制度が不公平であり、公平に向けた改革が必要な事実は認めしたが、そのような改革は州憲法が要請するものではない、と判示したのである(原告側上告)。

1989年10月、州最高裁は全員一致で控訴審判決を逆転させた。法廷意見を書いたOscar Mauzy判事は州上院教育委員会議長時代に、学校財政改革を主張してきた人である。判決は「平等保護」条項違反については言及せず、「効率的制度」条項に違反しているとし、1990年5月1日までに新たな合憲制度を制定するよう命じた。二度の強制執行命令の手續停止の後、1990年6月に制定されたのが上院法案1号である。

しかし州地裁は新制度はまだ違憲だという判断を下し、1991年9月1日までに別の制度を開発するよう命じた。これに対し原告はあくまでも原命令の執行を求めて、州最高裁に抗告した。1991年12月、州最高裁は新制度への違憲判断を維持したまま、議会の立法期限を1991年4月1日に短縮した<sup>(24)</sup>。

こうして1990年代に入って、再び司法が義務づけ(mandate)という形で立法改革に関与するようになったのである。キャリアラダー制度が立法化された1980年代半ばは1973年のRodoriguez事件の州最高裁判決から1987年6月のEdgewood Independent School District v. Kirby判決の狭間にあたる。つまり立法改革に対する司法の影響が最も少なかった時期にキャリアラダー制度は

制定されたわけである。従って、キャリアラダー制度導入の外在的要因～背景としての規定力～としては、司法判断は相対的に小さく、経済構造や景気の変動による人口移動や、競争力回復の手段としての教育に対する期待の方が相対的に大きかった、ということができよう。

### Ⅲ テキサス州法(TEC)におけるキャリアラダー制度の規定

#### (1) 州法における位置

テキサスの教育行財政制度を規定する法的根拠は州法 (Texas Education Code, TEC) である。合衆国憲法修正第10条によって州に委任されており、テキサス州憲法も「知の一般の普及は、人民の自由と権利の保持に不可欠であり、すぐれた公立学校制度を支え、維持するための適切な規定を設定することは州議会の義務である」と定めている。そのため「TECは日常の学校運営に言及しており、おそらく最も重要な(教育法の)法源であろう」と評されている<sup>(25)</sup>。州法により導入が義務づけられたことが、テキサスのキャリアラダー制度の一つの特徴である<sup>(26)</sup>。州法が最も重要な法源であるとはいえ、実際には学区に権限が委任され、学区が個別に教育行財政を運営することが他州ではもっと多いからである。州法は総則・公立学校・高等教育の三部から構成され、キャリアラダー制度は、全64章中の第13章「教師」で規定されている。第13章は、A総則、B教員免許、C教師の雇用契約、D教師の職業実践(Professional Practices)、Eキャリアラダー、F教育長と校長、G公立学校における技術教育プログラム、Z雑則、の八つのSUBCHAPTERからなる。本稿では「SUBCHAPTER E. キャリアラダー」を検討する。

#### (2) キャリアラダー制度の構造と原理

キャリアラダー制度とは、実績評価に基づき、報酬が決定される制度である。その限りではメリット・ペイ(能力給)制度と同じである。しかし、(1) 教師を複数に分類し、階層化する、(2) 単発的な実績のみを評価するのではなく、昇給には継続的な蓄積が必要である、(3) 職業能力開発の機会が設けられ、専門職性の向上につながる、(4) 奨励金が一時的なものに限らないので、教師が受け取る報酬額は高くなる、といった点が、その場限りで、継続性がないメリット・ペイ制とは異なる。テキサスでは、1970年代後半から学区ごとにメリット・

ベイ制が実施されていたが<sup>(27)</sup>、キャリアラダー制度の一律立法義務化にとつかわられた。

テキサスのキャリアラダー制度では、教師は四段階に区分される。

まずキャリアラダーへのわりふりを決定する評定制度についてみておこう。評定の方法と基準を決定するのは州教委であり、決定に際しては教師の助言を考慮に入れるものとされている。教師の自己評価も含める(§ 13.302(a)(b))。評定は監督権者を含む二人以上で行い、試補教員・第一段階の教師は各学年度に二回、第Ⅱ・Ⅲ・Ⅳ段階の教師で、最新評価が「期待以上」もしくは「明らかに傑出している」と評価された者については各学年度に一回以上実施するものとされている。ただし、最低基準を下回らない限り評定者数と回数は、学区の裁量に委ねられている(§ 13.302(c), § 13.303)。評定の目的はキャリアラダーへのわりふりの決定であるが、教師の技能の改善も目的とされ、技能改善や上の段階に進むために必要な事項について評定者が会合をもつとされる(§ 13.302(e)(f))。単なる給与制度ではなく、力量形成のための制度でもあるとされるゆえんである。評定結果は加入段階を問わず、同一の方法と基準で以下の五段階に区分される(§ 13.302)。

- |                                      |                              |
|--------------------------------------|------------------------------|
| (1) 不十分 (unsatisfactory)             | いくつかの重要な領域で明らかに許容できないものがある場合 |
| (2) 期待以下 (below expectations)        | いくつかの重要な領域で改善が必要な場合          |
| (3) 十分 (satisfactory)                | 期待を満たしている場合                  |
| (4) 期待以上 (exceeding expectations)    | いくつかの重要な領域ですぐれている場合          |
| (5) 明らかに傑出している (clearly outstanding) |                              |

次に資格要件の一つである免許については§ 13.305で規定されている。第Ⅰ段階は三年、第Ⅱ、Ⅲ段階は五年、マスター教員免許は終身有効で、第Ⅰ～Ⅲ段階の免許は一定要件を満たすことで更新可能である。各段階とも免許の上進(より高いレベルの免許を取得すること)・更新のためにはまず有効な前(現)段階の免許と学区の推薦が必要である。さらに更新のためには、①大学院で6

セメスター修了，②学区が認定した研修を90時間修了，③大学院の1セメスターを研修15時間と換算して両者を組み合わせる，のいずれかが必要であり，上進のためには以下のように段階に応じた教職経験と学位が要求される。

[第Ⅱ段階]

3年間の経験と学士号，または2年間の経験と修士号，または1年間の経験と博士号

[第Ⅲ段階]

8年間の経験と学士号，または5年間の経験と修士号，または3年間の経験と博士号

[マスター教員] (第Ⅳ段階)

11年間の経験と学士号，または8年間の経験と修士号，または5年間の経験と博士号

以上が免許を上進・更新するための要件である。

キャリアラダーの各段階の維持・昇格には，以上の要件を満たしたうえで，§ 13.307～§ 13.312で規定される要件をみたすことが必要である。以下，逐条的にみていくことにする。

§ 13.308. 第Ⅱ段階への加入

前年度に少なくとも「期待以上」，それ以外の年に少なくとも「十分」な成果に加え，以下のどちらかの要件を満たす

- (1) ・ B.A.もしくはB.S.の学士号
  - ・ 三年間の教職経験
  - ・ 高等教育課程で9セメスターの研究，または135時間の研修，または1セメスターの課程を15時間の研修に相当するものとして両者を組み合わせる
- (2) ・ 担当教科のM.A.もしくはM.S.の修士号
  - ・ 二年間の教職経験

§ 13.309. 第Ⅲ段階への加入

- (1) ・先立つ四年間のうち三年間は少なくとも「期待以上」で、他の年は少なくとも「十分」な成果をあげている
  - ・第Ⅱ段階で五年間の教職経験
  - ・高等教育課程で6セメスターの研究か、90時間の研修か、両者の組み合わせ
- (2) ・先立つ三年間のうち二年間が「明らかに傑出している」で、それ以外の年に少なくとも「十分」な成果をあげている
  - ・第Ⅱ段階で三年間の教職経験
  - ・(高等教育課程で)3セメスターの研究か、研究と研修の組み合わせ

#### § 13.310. 第Ⅳ段階への加入

以下のどちらかの要件を満たすことが必要である。

- (1) ・先立つ三年間のうち二年間が「明らかに傑出している」で、それ以外の年に少なくとも「十分」な成果をあげている
  - ・第Ⅲ段階以上で三年間の教職経験
  - ・マスター教員試験で少なくとも「十分」な成績をあげる
  - ・高等教育課程で6セメスターの研究か、90時間の研修か、両者の組み合わせ
- (2) ・三年連続で「明らかに傑出している」成果をあげる
  - ・第Ⅲ段階以上で二年間の教職経験
  - ・マスター教員試験で少なくとも「十分」な成績をあげる
  - ・高等教育課程で3セメスターの研究か、45時間の研修か、両者の組み合わせ

#### § 13.311. 第Ⅳ段階の維持

以下のどちらかの要件を満たすことが必要である。

- (1) ・各三年間のうち二年間は「明らかに傑出している」で、残る一年は少なくとも「十分」な成果をあげる
  - ・学校のある日の60%以上の日は、教室で授業を担当している
  - ・各三年間ごとにマスター教員の二つの義務を達成する
  - ・高等教育課程で3セメスターの研究か、45時間の研修か、両者の組

み合わせ

- (2) ・毎年「明らかに傑出している」成果をあげる  
 ・学校のある日の60%以上の日は、教室で授業を担当している  
 ・各三年間ごとにマスター教員の二つの義務を達成する

なお、二年連続で「十分」よりも良い成果をあげられなかった場合、第Ⅰ段階の教師は雇用されないことがあり、第Ⅲ段階の教師は第Ⅱ段階に戻される。また、「期待以下」という評価がされた教師は、第Ⅱ、第Ⅲ段階から第Ⅰ段階に戻される(§ 13.307, § 13.312)。第Ⅳ段階の教師は§ 13.311の要件を満たさなければ第Ⅲ段階に戻される。

このように第Ⅰ～Ⅳの各段階に応じて昇格・維持に要求される水準は異なるが、すべての段階に共通している資格要件は、(1) 学位、(2) 教職経験、(3) 評定成績、(4) 大学院などでの研修、の四点である。同じ段階でも四つの要件の組み合わせにはいくつかのヴァリエーションが存在しているし、学区間移動(§ 13.321)や他州からの教師の受け入れ(§ 13.314)、降格した教師の復帰規定(§ 13.312c)、離職が一定期間内の教師の復帰規定(ただしこれは1989年に§ 13.324として提起されたが、発効はしなかった)など、かなり柔軟性のある構造になっている。また、州法が規定しているのは最低限度の基準であって、財源が不足した場合に学区が要件を厳格にしていけることが認められているなど、運用レベルでの柔軟性も確保されている。

キャリアラダー制度の保護対象は教師の財産権(property right)でも終身在職権(tenure)でもない(§ 13.320)。従来から存在する雇用契約関係に直接影響するものではない(§ 13.323)。つまりキャリアラダー制度とは教員の身分保障のための制度ではなく、あくまでも給与決定のための制度なのである。

ところで、キャリアラダー制度固有の特徴は資格要件にあるわけだが、上述の四点が資格要件として掲げられている意味は何であろうか。

学位や教職経験が過去の蓄積であるのに対し、評定成績は現在の行為、研修は将来実践に反映されることが期待されるものである。また、学位や研修が学校から離れた場での要件であるのに対し、教職経験や評定成績は学校現場で蓄積される要件である。多様な分類が可能であるが、とにかく、単に複数の要件を要求しているのではなく、多元的に要件を備えることが求められているのである<sup>(28)</sup>。それは教師の力量はいろいろな側面から多元的にみないことには評価で

きないものだ、という力量・資質観の反映である、といえないだろうか。

それではキャリアラダー制度を規定する原理は何なのか。

理論的には、米国の1980年代教育改革原理によって、説明を展開することが可能であろう。たとえば教師個人レベルの力量形成を奨励する側面には、〈教師の力量における卓越性 (excellence) の追求〉という原理を見出せる。資格や能力・実績に応じて給与を支払うという側面には、ある種の〈平等 (equality) 〉を見出すこともできよう。また、1980年代後半に特に声高に主張されるようになった〈教育責任 (accountability) の遂行〉という原理を、教師の継続的な力量形成による生徒の学力保障という側面にみることもできよう。またそうした原理を組み合わせて両方を同時に追求するものだ、という解釈もできる。

しかし、現実の政策の流れから見る限り、コストに見合った成果をもたらすという〈効率性 (efficiency) 〉の原理こそが、キャリアラダー制度の根本原理であるだとするのが、妥当な解釈なのではないか。たしかにキャリアラダー制度も年が経つにつれ、コストが累積的に増大し、効率性は低下していった。しかし、〈卓越性〉〈平等〉〈教育責任〉という原理の追求であれば、他の制度の選択も可能であった。非金銭的な力量形成策・全教師の給与の一律引き上げ・メリットペイ制度などではなく、継続的な力量形成をにらみつつ、実績に応じて報酬を支払うキャリアラダー制度が選択された、その背景を最も適切に特徴づけられるのは〈効率性〉の原理だと思われる。

#### IV 制度導入への反応と制度の問題点

##### (1) 学校現場での教師の反応

キャリアラダー制度の導入は、学校現場においてどのように迎えられ、どのような効果をもたらしたのだろうか。ここでは二つの意識調査を手がかりに検討していきたい。

C.Allenはキャリアラダー制度が、職務達成の動機づけとしてもつ影響を教師がどう受けとめているか、第Ⅰ・Ⅱ段階に位置する教師を対象に調査し、効果があるもの8点と、効果なしあるいは逆効果となったもの14点をあげている<sup>(29)</sup>。

これをまとめると以下のようなになる。

## [効果があったと認識されている点]

- 1 「十分」以上の高い評価を得て、キャリアラダーの段階を上がり、より高い給与を得ようとする動機づけになっている
- 2 教職経歴を高め、キャリアのある教師として特別手当を受けようという刺激を与えている
- 3 専門領域の高度な研修を受ける動機づけとなっている
- 4 高度な学問的研修を通じて、指導技術が向上している
- 5 すぐれた教育実践には高給をもって報いている

## [効果なしもしくは逆効果があると認識されている点]

- 1 教職あるいは学級担任として居続け、現在の職務に努力を傾注しようとする動機づけになっていない
- 2 規定の勤務時間以上働いたり、特別な責務を引き受けたり、イニシアティブをとってプロジェクトを組織したりする動機づけになっていない
- 3 生徒の成績を改善し、援助の必要がある生徒に特別の関心を払おうとする動機づけになっていない
- 4 より高い学位を取得しようとする動機づけになっていない
- 5 同僚の役に立とうとしたり、熟練教師を他の教師に役立てようとする動機づけになっていない
- 6 昇給を通じて、教職を他の職業とほりあえるまでには至っていない
- 7 さまざまなレベルの教育実践を測定していない

また、教育実践を改善する有効な動機づけとしては、i 報酬、ii 賞賛／表彰、iii 労働条件の改善、の順に、現行キャリアラダー制度を有効に機能させる方法として、i 教員評価制度の改善、ii 給与改善、iii 停職・排斥、の順に認識されているという。こうした結果から、C.Allenは、① 州教委メンバーの再編成（テキサス教育協会や教師の参加）、② 制度の再検討・調整への教師参加、③ 研修と特別手当の提供の継続、④ 評価制度（TTAS）の改善、⑤ 他の職業とほりあえるような給与改善、⑥ 報酬、賞賛／表彰といった奨励（incentive）の検討、を提言している<sup>(30)</sup>。

また、B.J.Washington は、キャリアラダー制度とともに制定されたテキサ

ス教員評定制度 (Texas Teacher Appraisal System, T T A S) の有効性を評価客体である教師がどう認識しているか、キャリアラダーへの加入教師と非加入の教師に分けて調査をしている<sup>(31)</sup>。キャリアラダー制度では、教師の「成果 (performance)」が特定の段階に加入する必須要件とされている。従って実践成果を評価する制度の適切性・有効性がキャリアラダー制度の成否を担う。T T A Sは、従来学区ごとに独自に行われていた評価制度に対する批判 (目標達成のための手段の有効性, 信頼性, 実践に還元される効果などへの懐疑) を背景に、キャリアラダー制度の義務づけに対応する統一的・体系的な評価制度を確立することを目的として、州教育局が開発したものである。学級経営・教科指導・学習環境の整備などに関する第三者評価と自己評価から構成されている。

Washingtonの調査結果22項目をさらに分類すれば以下のようなだろう<sup>(32)</sup>。

[キャリアラダー制度への加入が影響している点]

- 1 教材や生徒を組織する技量の測定手段としての有効性に関する意識
- 2 教室の雰囲気づくりの評価手段としての有効性に関する意識
- 3 教室で観察できる教師の行為の測定手段としての有効性に関する意識

[キャリアラダー制度への加入が影響していない点]

- 1 職業上の成長 (professional growth) と責任感を現実に促す手段としての有効性に関する意識
- 2 指導方法, 立案, 学級運営, 管理能力や親とのコミュニケーション技術の測定手段としての有効性に関する意識
- 3 監督者との調和関係や士気を高める点での有効性に関する意識

[キャリアラダー制度への加入の有無の影響がはっきりしない点]

生徒の成績向上効果や教科知識の測定手段としての有効性に関する意識

なおT T A Sの有効性に関する意識に、性別・エスニシティ・年令・学位・経験年数・学年はいずれも大して影響していない、という。また、全体として制度の意義に対する消極的な姿勢がみられることから、i 評価制度に対する懸念と不信、ii T T A Sの狙いは生徒の組織化, 教室での雰囲気づくりにあると教師がとらえていること、を指摘している<sup>(33)</sup>。

## (2) 教師意識からみる制度の問題点

二つの意識調査は、① 効果なしと逆効果とが区分されていない、あるいは逆効果について論じていない、② 教師の意識調査であるため、キャリアラダー制度が生徒の学力向上、実際に有効なのかみえてこない、といった限界はある。しかし、次のようなキャリアラダー制度の問題点・課題が浮上してきている。

第一に評価制度の改善の重要性である。評価の客観性・公正さへの信頼を確保するためには、現場教師の意見が評価制度に反映されねばならず、評価制度の制定・改善への対する教師参加が要請される。目標や評価基準の設定、評価の主体や手続、評価を実践に還元する方策も、教師参加により再検討されるべきである。これは評価制度のみならず、キャリアラダー制度あるいは教員資格制度を有効に機能させるうえでも重要だと思われる。

第二に教師集団の人間関係についてだが、これは性急に結論づけられない。B.J.Washingtonの調査では、人間関係の悪化という点は浮かび上がってこない。C.Allenの調査でも、教師集団としての力量形成を促す動機づけになっていないことはわかるが、マイナス効果をもたらしているかまでははっきりしない。これは、① 両調査がマイナス効果を浮かび上がらせる調査方法をとっていない、② キャリアラダー制度で用いられるのは相対評価ではなく、絶対評価であるため、予想されたような過当競争が生じなかった、ことが原因だと思われる。

しかし、「競争の雰囲気と結果として生じたストレスには2000ドルの価値なんてない。全体の構造自体驚くべきことに思われるが、本当の給与の支払いを拒む責任回避のように思われる」<sup>(94)</sup> といった痛烈な批判は、資格や給与の向上とともに人間関係のストレスもふくれあがることを示している。また、絶対評価の採用は昇格適格者数の増加させ、財政が圧迫されるという別の問題を生じさせている。

第三に、キャリアラダー制度は昇給・昇格の動機づけにはなっているが、他の職業と比肩するほどの教師を満足させるには至っておらず、人材流出防止対策としてまだ不十分だということである。今後の実践改善策として金銭的報酬が最も有効だと教師が考えているという調査結果からも、給与不足問題はまだ解決されていない、といえよう。

第四に、昇給・昇格の動機づけが、教育実践への意欲と結びついていない点

である。資格制度もしくは給与制度としてのキャリアラダー制度や報酬に関心が向けられ、生徒の学力向上への努力や職務意識の高まりを促すものにはなっていないのである。学位に対する認識に変化がないのに、たとえば大学院における研修に対する意欲が高まりを見せているのも、研修による教育実践の向上を期待しているというより、研修を昇格に不可欠な資格要件としてとらえているからであろう。そうだとすると、「教育責任 (accountability) の遂行」という理念から遠く離れ、よりよい教育活動を行うための研修という認識が高まったというより、むしろ希薄化してきたということになる。

### (3) 制度導入後の全国的動向

1984年7月にキャリアラダー制度を導入したテキサス州は、同年1月に「1984年総合教育改革法」によって導入したテネシー州に続き、最も早く制度化にふみきった<sup>(35)</sup>。他の州も制度化の方向を模索しており、1985年段階では38州がキャリアラダー／メリットペイを含む大規模な改革を実施／検討中であって、35州が給与改善の奨励プランを提案<sup>(36)</sup>、25州はキャリアラダー制度の開発指針を立法化していた。1988年段階では、25州がキャリアラダー制度もしくは何らかの教師奨励プログラムをもち、9州が計画もしくは進行中である<sup>(37)</sup>。

しかし、テキサスやテネシーで導入された1980年代半ばの勢いはなくなり、教師奨励施策の方向は修正されつつある。テキサスの場合、州議会が1987年に州教育局に対し、生徒の成績を教師評価に用いる研究を要請している。また、報酬の支払い単位を個人から学校へと切り替えることが提案されている。

いまやキャリアラダー制度を含む金銭による奨励策は継続困難な事態に直面し、再検討を迫られている。テキサス州では州の予算は数十億\$にのぼっている。キャリアラダー制度には教育実践と給与を関連させることで、昇給にあてる予算額(コスト)にみあった教育成果(パフォーマンス)の改善が期待されていた。短期間で予算にみあうだけの教師の力量形成を行うという意味では、非常に「効率的な」教師教育制度だといえよう。しかし、キャリアラダー制度では基本的に昇格・昇給を前提としており、適格者数の増加が給与支払総額の増大をもたらすことは必然的であった。資格要件・評価基準の厳格化などによる延命策も考えられるが、長期的にみると、やはり「効率的な」財政制度であるとはいいがたい。そもそも全教師の給与引き上げが困難で、予算の確保に苦

慮したあげく選択された制度であった。それが現在、予算の確保に苦しんでいること。キャリアラダー制度の限界を示している。

## V おわりに

本稿は、キャリアラダー制度が教師の給与政策と力量形成政策の両面の性格をもちあわせていたことを指摘し、財政的制約の中で生徒の学力向上という教育責任を遂行するために、コストと効果の関係における効率性を追求した制度であったことを明らかにした。そして短期的にみれば効率性の追求に成功しているかに見えるが、長期的にみれば膨大なコスト負担を強いられる制度であり、〈効率性〉原理が十分に制度改革に貫徹されたとはいえないことを述べようとしたものであった。

現在、教師教育制度は、第一に財政的基盤の確保（財政制度改革）、第二に昇給・昇格の評価基準の改善（教師評価制度改革）が制度上の課題として残されている。しかし、効率性を追求したはずのキャリアラダー制度が財政破綻をきたすような制度であるとすれば、財政的に効率的なものであったと評価するのは困難である。運用段階以前に、〈効率性〉原理が、改革のあり方を規定する制度原理として妥当か、まず問い直すことが必要であろう。

〈注〉

- (1) Harry P.Hatry, John M.Greiner, Brenda G.Ashford eds., *Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans*, Urban Institute Press, 1994(2nd). p. 3.
- (2) 中山和久「教員の評価と教育法」日本教育法学会編『教育制度の改革と教育法』有斐閣, 1987年, pp.83~84, 小川正人「教育費と教育財政」, 神田修編『現代教育の課題』北樹出版, 1991年, p.89, などを参照。
- (3) 1992年11月の大統領選挙の州別選挙人数はテキサスは32人で、カリフォルニア、ニューヨークにつぐ大票田である。地域別にみると、東部122, 南部168, 中西部129, 西部112, その他7, となり、サンベルト地帯15州で538人中222人を占めている。
- (4) 1980年代の米国教育改革の動向については国内外で多くの分析がなされているが、国内のものとしてさしあたり、今村令子『教育は「国家」を救えるか』東信堂, 1987年, 中留武昭「1980年代アメリカ教育改革の動向と展望」日本教育経営学会編『講座日本の教育経営 8 教育経営の国際的

動向』 ぎょうせい, 1987年, pp.13~14, 早川操 「1980年代のアメリカにおける教育学部の課題—教員の資質向上と教職の専門職化—」 アメリカ教育史研究会『アメリカ教育における等質とエクセレンス追求の史的研究』 1988年, pp.167~169.などを参照。

なお、「第一の波」と「第二の波」で改革主体（誰が主導したか）や方法（どのような制度改革に焦点をあてたか）の違いにとどまらず、改革原理の違いを見出すものとして、佐藤学『教室からの改革—日米の現場から—』 国土社, 1989年, p.136。

- (5) National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*, 1983, p.30.
- (6) Carnegie Forum on Education and the Economy, *A Nation Prepared: Teachers for the 21st Century*, 1986, p. 3.
- (7) The Holmes Group, *Teachers for Tomorrow: A Report of The Holmes Group*, 1986, p.4.
- (8) *ibid.* pp.10~14. なお三層といってもInstructorを初任者用暫定免許として、Professional TeacherやCareer Professionalの免許と明確に区分する発想が目される。
- (9) *BUREAU OF THE CENSUS, Statistical Abstract of the United States: 1990*, pp.29~31.
- (10) *ibid.*, p.vii.
- (11) *ibid.*, p.vii, 22. なお、南部で積極的に教育改革が推進された背景として産業構造の変動とそれに伴う人口移動に注目したものとして、小川 洋「アメリカ社会の危機意識と教育改革—州主導改革の背景」現代アメリカ教育研究会編『特色を求めるアメリカ教育の挑戦』教育開発研究所, 1990年, p.249.
- (12) 1989年のテキサス州の小中学校教員（管理職除く）総数は191700人である。*BUREAU OF THE CENSUS*, *op.cit.*, p.41, No.230.
- (13) Carnegie Forum on Education and the Economy, *op.cit.*, p.27,31.
- (14) *BUREAU OF THE CENSUS*, *op.cit.*, p.41, No.230.
- (15) Carnegie Forum on Education and the Economy, *op.cit.*, p.37.
- (16) William P.Hobby Jr. & Bill D.Walker, *Legislative Reform of the Texas Public School Finance System, 1973-1991*, *Harvard Journal on Legislation*, Vol.28, 1991, p.387.
- (17) 1937~1984年には職員数を単位にし、州の最低限度給与計画に基づいて予算配分額を算出する権限が学区に与えられていた。*Ibid.* p.389.
- (18) *ibid.*, p.388.
- (19) *Mumme v. Marrs*, 120 Tex.383, 396, 40 S.W.2d 31, 36(1931)
- (20) 337 F.Supp. 280(W.D.Tex.1971), *rev'd*, 411 U.S.1(1973)

- (21) William P.Hobby Jr. & Billy D.Walker, op.cit., p.384.
- (22) Tex.Const.art. I, § 3 ; art. VII, §1.
- (23) Edgewood Independent School District v. Kirby, No.362, 516 (250th Dist.Ct., Travis County, Tex. June 1, 1987), rev'd, 761 S.W. 2d 859 (Tex.Ct.App.1988), rev'd, 777 S.W. 2d 391 (Tex.1989).
- (24) Edgewood Independent School District v. Kirby, No.362, 516 (250th Dist.Ct., Travis County., Tex. Sep.24, 1990), Sup.Ct.J.287 (1991). なお、この一連のEdgewood事件は、公立学校財政訴訟史上、興味深いものであるが、本稿はキャリアラダー制度の法的背景として1980年代の判例史を概観できれば足り、訴訟の詳細な検討は本報告の射程外である。Edgewood事件の意義については、William E.Thro, *The Third Wave: The Impact of the Montana, Kentucky, and Texas Decisions on the Future of Public School Finance Reform Litigation*, *Journal of Law & Education*, Vol.19, No.2, Spr.,1990 pp.219~250, Charles S.Benson, *Definitions of Equality in School Finance in Texas, New Jersey, and Kentucky*, *Harvard Journal on Legislation*, Vol.28, 1991 pp.407~412. などを参照。
- (25) Frank R.Kemerer, *Texas Teachers' Guide to School Law*, University of Texas Press, 1982, p.10.
- (26) ただし「義務づけ (mandate)」という際の「義務」とは学区の制度実施義務のことであって、教師個人の制度加入義務ではない。制度導入時には全教師が第I段階に位置づけられたが、第I段階の要件を満たさなければ、教師の意思にかかわらず第I段階を維持できないので、すべての教師が第I~IV段階のいずれかに属するというにはならない。
- (27) たとえばBryan独立学区では1977年、Houston独立学区では1979年から、メリット・ベイ制がしかれていたが、1984年の下院法案72号によって、それぞれ1984、1986年に打ち切られた。Harry P.Hatry, John M.Greiner, Brenda G.Ashford eds., *Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans*, Urban Institute Press, 1994(2nd). pp.111,137.
- (28) 現在では全米的に、生徒の試験成績を教師評価に用いようとする方向にある。なお、学位・給与・教師能力試験の成績などが生徒の試験成績に及ぼす影響をテキサス州で調査分析したものとして、Ronald F.Ferguson, *Paying for Public Education: New Evidence on How and Why Money Matters*, *Harvard Journal on Legislation*, Vol.28 1991, p.458.
- (29) 調査対象は第10, 11教育事務所管区の小・中学校教師をほぼ同数で、第I段階367名、第II段階553名で、1986年度に実施された。  
Claudis Allen, *The Perceived Impact of the Texas Career Ladder Plan up on the Motivational Levels of Teachers*, Ph.D.dissertation.

tation, Univ.of North Texas, 1988, pp.137~139.

(30) *ibid*, pp.140~141.

(31) 調査対象は、ヒューストン南東の郊外に位置し、最も急速に発展しつつある Fort Bend 独立学区の公立学校教師377名で、1987年度に実施されたものである。Washingtonは、加入教師を「教育専門職として高い水準の熟達度であり、キャリアラダー制度の特定の段階に位置する者」、非加入の教師を「教育専門職として熟達に到達していないと考えられる者」と定義している。

Barbara J.Washington, *An empirical investigation concerning career ladder teacher's and non-career ladder teachers' perceptions of the Texas Teacher Appraisal System*, Ed.D.dissertation, Texas Southern Univ.,1989, pp.15~16.

(32) *ibid*, pp.97~101.

(33) *ibid*, pp.103~104.

(34) Jerome Freiberg, *Career Ladders: Messages Gleaned from Experience*, *Journal of Teacher Education*, July-Aug, 1987, p.53.

(35) テネシー州のキャリアラダー制度の事例を扱ったものとして、赤星晋作「アメリカ・テネシー州の学校における職階制(I)」、同「アメリカ・テネシー州の学校における職階制(II)」、同『アメリカ教師教育の展開—教師の資質向上をめぐる諸改革—』東信堂、1993年、pp.127~166.

(36) Claudis Allen, *op.cit.*, p. 5.

(37) Lynn M. Cornett, *Trends and Issues: Incentive Programs for Teachers and Administrators*, Larry Frase ed., *Teacher Compensation and Motivation*, Technomic, 1992, p.339.

[付記] テキサス州議会は1992年度末をもって、キャリアラダー制度を打ち切った。その後の動向についてはまだ十分資料を検討していないので今回は割愛した。他日を期したい。