

韓国における「新しい教員評価制度」の成立

鄭, 修娟

九州大学大学院人間環境学府 : 博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/2928823>

出版情報 : 飛梅論集. 20, pp.17-32, 2020-03-29. Graduate School of Human-Environment Studies, Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

韓国における「新しい教員評価制度」の成立

鄭 修 娟*

1. 問題の所在と本稿の課題——成果主義のオルタナティブとしての民主的教員評価

教員評価の位置づけ（性格づけ）は常に論争的課題であるが、近年、日本では「成果主義」の文脈で捉えることが常態化しつつあると先行研究では指摘されている（金子 2018、pp.416-417）。例えば、全国学力・学習状況調査の結果を業績評価に反映させることで、校長や教員の意識を変えようとする一部の動きは、地方公務員法に抵触の恐れがあるとして結果的に見送られた⁽¹⁾が、教員評価が教師の間に優劣をつけ競争を煽る手段、即ち成果主義の道具として運用されかねないことを物語っている。

こうした成果主義の手段としての教員評価という位置づけは、分権化や規制緩和を背景に新自由主義的な教育政策が進められた1990年代後半から2000年代にかけ、企業の人事考課制度を参照し導入された目標管理型の教員評価制度が影響している。

当時、その形骸化が問題視されていた勤務評定制の代替案として位置付けられ、「新しい教員評価制度」として注目を浴びた人事考課制度は目標管理と業績評価の二つの制度原理を内包し、両者の関係は曖昧で、前者は自己評価を主とするが、後者は管理職の評価能力に委ねられる。したがって、その根拠が客観的ではないといった勤評以来の「上司評価」の限界を解消したとはいえず、依然として評価結果に対する教師からの不信感や不満感が拭えていない。また、評価結果が昇給・昇進に必ずしも結びついていない状況のため「評価の形骸化」の問題も抱えている。

一方で、教員評価の目指す最終的な目的が学校教育の質の向上を通じた子どもの学習権の保障である点を重視し、学校と地域・保護者との信頼関係に直接に影響しうる重要な制度的手段として教員評価を積極的に捉える見方もある⁽²⁾。つまり、教師は子ども、保護者に対して教育活動に対する直接責任を負うという視点から、「同僚教師や子ども、保護者、地域に開かれ、教育活動の目的や質についての民主的・共同的な対話を促進するもの」（勝野 2002、p.38）となりうるか、教員評価がもつ本質的な意義も問われてくる。こうした原理的な問題を検討する上で、本論文が注目するのは韓国の取組である。

韓国では、1990年代以降、新自由主義の影響が教育改革まで広がり、優秀な教員に対する金銭的インセンティブの支給や指導力不足教員の退出などの教員評価政策が次々と出された。2010年より

*九州大学大学院博士後期課程

全国で実施されている「教員能力開発評価制度」は、このような時代背景のもとで生み出された制度である。しかし、同制度は①同僚教員・保護者・児童生徒による多面的評価である点、②校長をその評価対象として位置付けている点、③評価結果が人事や給与と連動していない点の特徴であり、これは競争原理の導入による「能力中心の昇進・報酬との連携」を目的とした政府の当初の制度構想からは大きく変容した形であると言える。政府は当初、優秀な教員を確保するために保護者や児童生徒を評価主体として参加させ、その評価結果を「人事考課」に反映させることを内容とする制度枠を提案していたが、政権交代や経済状況という環境的要因、政策過程におけるアクター間の激しい葛藤や調整のプロセスにより、制度の目的は「人事考課」から「私教育費軽減」と「学校教育力の向上」に変わり、保護者・児童生徒の評価項目は学校生活全般における「満足度調査」に位置付けられ、その評価結果の活用においても人事昇進や報酬との連携ではなく、自主的な教員研修の運営に、それぞれ変化がみられたのである。

この点、日本の状況を視野に入れて考えると、日本と韓国は同じく勤務評定制度の形骸化という問題から新しい教員評価制度を導入した点は共通しているが、その議論展開の様子や最終的な帰結には違いが見えてくる。韓国では新しい教員評価制度の導入時から教員団体（主に全国教職員労働組合及び韓国教員団体総連合会）を中心に激しい反対運動が起こり、それに対して保護者団体や市民団体から子どもの学習権を保障できる教員評価制度を要求したが、最終的には法制化がなされている。本論は制度比較を目的とするものではないが、このような両国の違いを十分に意識しながら、韓国における新しい教員評価制度の成立過程とそこから浮かび上がる特徴ならびに課題を考察する。

本論では、新しい教員評価制度が全国的に実施されるまでの過程において、韓国国内ではいかなる葛藤・問題が生じ、それに対して政府はどのように対応していたのか、またそれが関係者たちにどのように受け入れられたのか、その制度化過程を検討する。そのために、行政による政策文書、国会議事録、調査報告書、関係学会（主に韓国教育行政学会）の研究成果物を資料として検討し、政策形成の段階から、具体的な制度の設計・形成過程において関係者たちの間でどのような議論がなされていたのかを分析する。このような作業を通じて、従来、校長・教頭に与えられていた評価権を、同僚教員・児童生徒・保護者に分散させ、教員評価の客観性や信頼性を高めることを目的とした韓国の「教員能力開発評価制度」の意義とその限界を検討する。

韓国の新しい教員評価制度に関する先行研究は日本国内ではあまり存在しない。これまで、主に国立教育政策研究所が制度の内容や運営の現状について報告しており、最近のものとしては金賢娥の業績が挙げられる。金（2010）は、既存の勤務評定制度的特徴と問題点を詳細に言及したのち、昇進資料の提供のために位置付けられている同制度の形骸化や上級者評価に対する現場からの不満、不適格教師への対策を求める保護者からの要求などによって、韓国政府が「新しい教員評価制度」の導入を余儀なくされたと述べている。しかし、同論文はその政策過程を分析したのではなく、制度の成立過程と特徴を明らかにするには限界がある。本稿ではこうした先行研究における知見を踏まえつつも、韓国の学界の諸論考や新たな一次資料を用いて、特に「制度の性格変化」という点に主たる焦点を当てて検討する。関係アクターの間で激しい対立・葛藤を経ながら、同制度がどの

ように定着してきたのか、その過程の一端を解明したい。

2. 新しい教員評価制度の概要とその理論的背景

(1) 新しい教員評価制度の概要

「教員能力開発評価制度」は教育需要者を意識した評価制度として、多面(的)評価という特徴を持つ。多面評価(Multi-Source Assessment または360° Appraisal)とは、上司中心の評定方式に対する代案として開発されたものであり、一般企業における職員の勤務成績を上下左右に位置づく多様な人々が評価するものとして知られている。制度の内容に関しては、先行研究において紹介されており、ここでは簡単にその概要と特徴を触れておく。

同制度の特徴は評価主体・対象、評価内容、評価結果の活用の3点にある。表1に示すように、校長・教頭への評価は当該校の教員全員及び保護者の満足度調査で行われ、その他の教員への評価

表1 教員能力開発評価制度の主な内容

区 分	内 容
主 管	教育部長官(日本の文科相)・教育監(日本の教育長)
目 的	教員の専門性の伸長を通じた公教育の信頼構築
対 象	国・公・私立の小中高校及び特殊学校に在職するすべての教員(非正規教員を含む)
評価主体	校長・教頭への評価は、当該校の教員全員・児童生徒・保護者により、その他の教員への評価は、校長・教頭の1人以上・同僚教員5人以上・児童生徒・保護者により実施される。
時 期	毎年1回以上・11月末まで(学校別に評価開始時期は選択可能)
内 容	一般的に校長・教頭は、学校運営全般に対して、またその他の教員は、授業能力・生徒指導に対して評価を受けるが、市道教育庁及び学校の自律性保障のために、評価領域の追加、評価指標の作成などは地方教育庁と各学校で定められることが推奨されている。
方 法	<ul style="list-style-type: none"> ・5段階のチェックリストと自由記述式の並行。 ・保護者満足度調査には「よくわからない」の項目を追加し、オンライン調査(教育情報システム NEIS)と紙媒体の調査を並行しているが、子女との対話や観察を通して収集した情報に基づき評価できるように各学校で評価項目を修正するように推奨されている。 ・評価の充実に向けて、保護者コンサルティング団の運営や保護者研修を実施する自治体もある。
結 果 の 活 用	教員は平均値で点数化された通知(個人が原本を求めるとも可)を受け、その結果に基づき「結果分析及び能力開発計画書」を作成する。優れた評価を受けた教員は「学習研究年制(サバティカル・イヤー)」(特別研修)、低い点数(2.5点以下)を受けた教員は「能力向上研修」 ⁽³⁾ を受けることができ、その他、各学校が自律的に行う校内研修もある。

出典：教育部「2018教員能力開発評価実施に関する訓令(第217号)」に基づき筆者作成。

は校長・教頭の1人以上、同僚教員5人以上及び児童生徒・保護者の満足度調査で行われる。原則的にオンライン調査で実施されるが、保護者のために紙媒体の調査も並行している。また、評価内容については、例えば校長・教頭への保護者評価指標を検討すると、「学校教育に関する保護者への案内は十分か」「地域社会の人的資源を教育活動に十分活用しているか」「学校の教育活動に関する計画・結果を家庭通信や学校ホームページに公開しているか」など、主に学校経営の目標管理にかかわる内容が多い。一方で、その他の教員に対しては授業能力に関する質問が多く、「授業環境の造成」「発問・導入」「教授方法や戦略の設定」などが問われている。ここで、一般教員の「専門性」を学校運営全体にかかわるものとしてではなく、「授業能力」に限定している点が垣間見えてくる。

さて、韓国の教育公務員に対する評価は、1964年の「教育公務員昇進規程（大統領令第1863号）」の制定により初めて実施された。勤務評定制度は、同規程の「第3章 勤務成績評定」に定められており、第一条において「本規程は教育公務員の経歴、勤務成績及び研修成績の評定と昇進候補者名簿の作成に関する事項を規定することにより、昇進任用において人事行政の公正に期することを目的とする」と明記し、制度の目的と機能を昇進人事管理の枠内に位置付けている。

次に、評定基準に関しては「1. 職位別に妥当な要素の基準に基づき評定すること、2. 評定者の主観を排除し、客観的根拠に基づき評定すること、3. 信頼性と妥当性を保障すること」等を規定し、評価における客観性と公正性を求めているが、評定者と確認者は「当該年度の昇進候補者名簿作成権者」であり、事実上、学校管理職（校長・教頭）による評価に限定されている。さらに、その評定内容は大きく資質及び態度と、勤務実績及び勤務遂行能力に分けられ、それぞれ「教育者・公務員としての品性」及び「学習指導」「生活指導」「教育研究」が評価の対象となっていた。勤務評定制度に関しては、これまで韓国教育行政学会での研究報告や関連シンポジウムなどはもとより、政府の教育改革方針等においても人事行政という目的の狭さ、評価基準の曖昧さ、評定者の評価能力の不確かさ等が問題視され、管理職を評価対象に入れることや「教育需要者」からの評価が必要であることが言われてきたのである。この点、新しい評価制度は、評価主体、評価対象、評価結果の活用等において勤務評定制度とはその性格を異にしていると言える。

以上のような内容的側面から、政策的側面に目を移すと、既存の勤務成績評定制度の内容を改善することにとどまらず、その評価主体と対象の関係を変化させ、新しい制度として成立させたことが窺える。一つの制度が形成されるためには、社会的合意を得ることが不可欠であり、それなりのコストもかかってくる。だが、韓国では既存の制度を変えたのではなく、別の制度を作りだす道を選択したのである。ここで、いかなる過程を経てそのような選択が行われたのか⁽⁴⁾、という問いが立つ。

(2) KEDIの報告書からみる制度導入の理論的背景

ここでは、同制度を導入するにあたって、主導的な役割を果たしていた韓国教育開発院（Korean Educational Development Institute、以下 KEDI）の報告書⁽⁵⁾を検討し、制度の妥当性を裏付けた理論はいかなるものであったのかを確認しておく。KEDIは「政府出捐研究機関設立・運営及び育成に

関する法律」に基づき運営されている研究機関であり、日本の国立教育政策研究所に該当する。同機関では教員評価政策に関する委託研究を長年にわたって推進してきた。

まず、KEDIは一般行政や企業で活用されてきた多面的評価制度を教員評価に持ち込む教育的意義について次の3つの理由を上げている。第一に、少数の主観的評価ではなく多様な人々による評価であるため、評価の公正性と信頼性を担保できること。第二に、評価結果のフィードバックが可能であり、教員に自己反省の機会が提供されることで能力の発展が期待されること。第三に学校組織構成員の間で評価を主題とするコミュニケーションの機会が拡大し相互理解が深まることである（KEDI 2006、pp.221-235）。

次に、児童生徒と保護者による評価の妥当性に関して、KEDIはそれぞれの評価主体としての特徴を次のように述べている。児童生徒は、教師の授業に直接的に関わる唯一の集団であり、授業改善にあたって最も大きく影響しうるため、そのフィードバックは教員の授業改善に対して有意義な情報になりうるという（KEDI 2005、p.233）。もちろん、未成年者である児童生徒が評価者として適切な能力と態度を身に着けていない恐れもあり、また教員の授業能力よりも単純に個人的な人気度や成績に対する感情的な対応といった要素に左右される可能性も排除できないが、授業改善の参考資料として活用するには十分に役立つものであると指摘されている（KEDI 2006、pp.195-198）。

一方で、保護者による評価は教育の需要者及び納税者としての権利確保という視点から強調されている。教員は保護者に対して子どもの学習達成度を常に知らせる義務を負っている点、子どもの学習権の保障にあたって教師と保護者は常に協力しなければならない点、保護者は子どもの教育に関する質の高い情報を教師に提供できる点などがその必要性を裏付けるという（KEDI 2007、p.52）。

以上のようなKEDIの主張は、韓国社会における教員の社会的地位⁽⁶⁾ともかかわる問題として、学校現場にも大きなインパクトを及ぼすものであったと言える。しかし、そもそもなぜKEDIは教員評価制度の改正を主張するようになったのだろうか。その背景をみるためには、実は韓国国内の社会的・経済的状況の変化という外部環境要因に目を配る必要がある。というのも、教育制度はその国における経済的・政治的な社会事情に合わせて形成されるものと考えられるからである。

(3) 教員評価の代替案に対する社会的要求

韓国の教育は1990年代を起点に大きく変化してきたといわれる（コジョン 2002）。1997年のアジア通貨危機（IMF）による経済環境の悪化により、「競争」や「早期退職」などの概念が普遍化し、国家公務員である教員に対するまなざしが厳しくなり、児童生徒の教育の質を担保するための対策として競争原理を導入した教員評価が言及されるようになった。

当時の金泳三政府は、大統領の直属諮問機関である教育改革委員会を通じて、「品位のある有能な教員の育成」、「能力中心の昇進・報酬体制への改善」、「学校経営の結果を総合的に評価し能力のある教員が優待されるよう昇進基準を再調整すること」の教育改革案を提出した。その目的は勤務評定制度の内容を改訂し、能力主義・業績主義に基づいた制度への改善であったと言える。

一方で、2000年代以降、既存の勤務評定制度の限界を学校内部で自ら認識しはじめたことも重要

な背景として取り上げる必要がある。特にそれは、単に教員評価の廃止ではなく、制度の改善を要求していた点に特徴がある。たとえば、現職教師に対して実施された調査⁽⁷⁾によると、回答者の80%以上が「教師本来の業務である授業や学級運営に対する評価を拒否する必要はない」と答えている。また、「完璧な評価は不可能であるが、教職の特性を考慮した評価は必要である」と答えた。後述するが、このような学校現場からの要求と相俟って、研究者の間でも昇進とは分離された法制度が必要であるという意見が出されるようになった。

その後の「教職発展総合方案」(2001年)においては、昇進評定体制改善という従来の枠組みを維持しながらも、「保護者の意見」を参考にすることや学校別に教員評価委員会を設置することが提案された。教育部は教員評価委員会を設置し、「保護者を参加させることによって、より客観的な教員評価が可能になる」(ヤンスンサム 2009, p.74)と主張した。この時期に教育部の名称を「教育人的資源部(2001.1.29~2008.2)」に変更し、教育の需要者を重視しようとした動きからも教育消費者の選択を強調する傾向が垣間みえてくる。

しかし、教職員労働組合は「教員の質の向上を無視する方案である」、「非専門家である保護者の教員評価による教権侵害の恐れがある」、「学校長中心の教員評価委員会の限界及び悪用の恐れがある」⁽⁸⁾と反発し、結果的に同案は政策実現までには至らず、「事後検討事項」として留保された。

3. 制度の成立過程にみる性格変容——人事考課型評価から能力開発型評価へ

(1) 私教育費軽減対策としての教員評価

その後も、「教育ビジョン2002：新しい学校の文化創造」や「教育発展5ヵ年計画試案」などにおいて、実績に基づいた人事及び報酬制度の定着のために、学校の構成員(保護者及び児童生徒)の意見を積極的に反映させる教員評価制度の実施と不適格教員の任用排除及び授業の制限が提案された。

一方で、当時の学校現場では、70%の教員から「既存の勤務評定制度の改善は求めるが、新しい評価制度の導入には反対する」という意見が出されていた⁽⁹⁾。そこで、教育部が出したのは「教育正常化を通じた私教育費軽減対策(2004年2月17日)」であり、その対策の一つとして教員評価制度の改善を提示した。当時のアンビョンヨン教育部長官は私教育費の解決に関して以下のように発言している。

「私教育(塾通いなど)は個人の幸福追求のための私的行動領域に属する教育行為であり、直接禁止することは不可能である。その解決には公教育の教育力を強化することしかない。そのためにはまず、教員の授業力を上げなければならず、その対策には教員評価制度を改善することが不可欠である」⁽¹⁰⁾

また、私教育の側からも学校教員の評価制度を導入し、教科の専門教師を集中的に養成することを要求しながら、公教育と私教育は教育主体のパートナー関係であることを主張した⁽¹¹⁾。ここで韓国特有の教育政策文脈を見出すことができる。韓国ではそれまで政権交代とともに種々の私教育費対策が打ち出されてきたが、いずれも根本的な解決には至らず、2000年代に入ってから「私教育と

公教育両方の共存を模索」(田中 2009, p.101) し始めた。このような政府の政策転換は、結果的に学校の教員は塾の講師より「質が低い」という認識を広げ、公教育に対する保護者からの不信感を生み出したため、教員に対する人事考課型評価制度の導入は公教育の危機を払拭するためには必要不可欠なものとして認識されたのである。

(2) 学界における議論と新たな提案

このような政府の対策について、教職員労働組合は「教育(環境)要件を度外視し、公教育崩壊の責任を教員に転嫁する政策にすぎない」として強い反対運動を起こした。

そこで、教育部が出した方策は専門家への受託研究である。2004年8月から2005年2月まで韓国教育学会・教育行政学会・教育評価学会の3つの学会へ研究を依頼することであった。この学会における研究の推進は、「政策変動に少なからぬ影響を及ぼし、世論形成においても間接的な影響」(ジョフンスン 2009, p.164) を与えた。結論からいうと、勤務評定制度の改善という枠組みから脱皮し「新しい教員評価制度」の構築という提案が出されるきっかけとなったのである。そこから議論された内容を詳細にみても、学会内部でも新しい制度導入に対する推進派、慎重派に二分されていた。

まず、推進派の主張は「韓国社会の文化的要因が影響し、評価主体による評価結果の歪曲が余儀なくされている。そもそも人間が行う行為であるため、客観的・公正の評価の実施は非常に難しく、その補完策として考えられるのは、多様な主体に評価の機会を与え、多面的に評価してもらうことである」、「教育組織においても多様な評価資料を活用しないといけない。教師評価の公正性確保のためには多様な主体に参加を保障する必要がある、改革によって影響される主体たちを改革過程に参加させるべきである」などであった(イビョンファン 2004、キムイギョン 2005など)。換言すると、上司評価の限界や保護者の教育権などを主張し、「主体的役割から疎外されていた階層に対する教育的配慮」を理由に多面的評価制度を導入しようとしたのである。また、これは先述した KEDI の理論とも一致する部分が多い。

一方で、慎重派からは「教員評価の目的は現職の教員の能力を開発し、最終的には学校教育の効果を高めるのが最も重要であるが、教員の勤務負担を減らすなど、教育環境改善が先立って推進されなければならない」、「保護者の授業参観の活性化が担保されていない限り、保護者と児童生徒の評価への参加は教職に対する理解不足や専門性の欠如のため適切ではない」といった意見が出された(ジョンゼサン 2004、カンインス 2004など)。このような主張では評価者の匿名性と専門性の問題、評価作業の処理が教員の業務負担になる恐れや温情主義の問題から従来の勤務評定制度の限界を乗り越えられるかといった懸念が窺える。

学会における研究成果は、従来「勤務評定制度の改善」として人事評価の枠組みの中で議論されてきた教員評価制度を、昇進や給与・成果給とは連動しない個人の自己開発用として位置づけ、勤務評定制度とその性格を区分し、新しい評価制度を別途設置するようになる重要なきっかけを提供したところに意義がある。

だが、学会内部からの自律的な研究ではなく、教育部からの受託研究であったことから公正的な側面が疑問視され、教員団体や保護者団体、市民団体に対しての説得力を十分得られなかった点は限界であったと言える。

(3) 教員評価の位置づけをめぐる葛藤と展開

学会による議論を経て、教育部は矢継ぎ早に政策を展開していった。また、その目的に関しては「公教育に対する国民からの不信を解消し、私教育を公教育に吸収させること」と改めて表明した。これに対して教職員労働組合は「教員人事構造を調整することの目的は変わらない」と批判し、「新しい教員評価制度の撤回」を要求するとともに、学会と教育部が共同に主催した公聴会を否定し、全国反対署名運動を行った。一方で、保護者団体は「人事と連動しない評価制度は意味がない」として制度の実効性を疑問視していた⁽¹²⁾。

そこで、教育部が提案したのは、教育部・教員団体代表・保護者団体代表の3者で構成される「学校教育力向上のための特別協議会」の設置⁽¹³⁾であった。政府はこのような協議会を設置し、そこで議論を通して公教育の問題をただ教員評価に限定せず、学校教育力を向上するための環境助成に拡大していくことを選択したのである。

さらに、「指導力不足教師」と「不適格教師」の定義を区分し、「不適格教師退出方案」を別途作成することを決定し、教員団体と保護者団体からの合意を得ようとした。当時のキムジンピョ教育部長官（元経済部長官）はその後に、「保護者団体は教員評価の主な目的を不適格教師の退出と主張していたため、この要求を受容せざるをえなかった。政府の立場からは教員団体と保護者団体の要求を両方ともに受け入れ、教員評価を本格的に議論しようとした」⁽¹⁴⁾と述べ、教員評価がリストラ用ではないことを教員団体に説明し、不適格教師の別途方案については保護者団体に説明を行い、両者との葛藤を解消しようとしていた。このような教育部の対応について韓国教員団体総連合会からは「保護者にも教員にも不安を解消する契機になった」⁽¹⁵⁾といった意見が出されるようになる。

だが、協議会において三者の合意が完全に得られたわけではなく、特に全国教職員労働組合は、他の教員団体・保護者団体と葛藤していながら、法制化がなされるまで同制度の導入に対する反対の立場を維持していた。一方で、保護者団体の代表であった「チャム教育学父母会」⁽¹⁶⁾は順次、その立場が変化していくことが窺えたが、人事と連動した評価を主張する最初の立場から、制度導入自体への完全な賛成に変わっていったのである。そこには、学会関係者との意見交換会や団体内部で定期的に行われた勉強会などを通して新しい制度内容に理解を求めた背景があるが、その是非はさておき、政策過程において保護者団体が教員団体や学会関係者と同等な位置で議論を行い、なお重要なアクターとして影響していた点には注目されたい。

(4) 「評価と人事」から「評価と研修」へ

以上のような関係者協議を進めた結果、教員団体と保護者団体からの要求が一部受容され、制度設計が始まった。だが、上述したように、三者間の完全な合意は得られず、特に人事との連動の間

題に関しては、その後にかかれた国会（2007年4月13日～2008年6月）⁽¹⁷⁾で本格的に議論がなされた。結論から言うと、この議論を経て新しい教員評価制度は人事・報酬と連動しないことが確認されたが、そこで主導的に議論を進めたのは KEDI であった。

KEDI は、「人事と評価の連動なしには制度の効果的機能を期待できない」という与党議員や保護者団体からの意見に対して、教員の自律性を尊重する評価制度の構築を目指すべきと主張し、教員団体を守る側に立っていた。公聴会の形式をとって開かれたこの国会では、与野党議員、教育部次官、教員団体の代表、保護者団体の代表をはじめ、専門家及び政策立案者として KEDI の研究代表が出席し、新しい評価制度にかかわる諸課題について議論が行われた。この場では、「新しい評価制度が今後、いずれ昇進や報酬と連動するのではないか」という問題が主な議題としてあがっていた。特に、教員団体からは新しい評価制度が教員の人事に影響するかもしれないという学校現場の不安を政策立案者側が払拭しなければならないことが要求された。

これについて KEDI の研究代表は「報酬との連携ではなく、研修プログラムを開発し、教員の研修を義務化させる必要がある」との意見を出した。また「教員能力開発評価制度の核心は教員の質を制度的に保障することである」と述べ、「新しい評価制度と既存の勤務評定制度の完全な分離」を改めて確認し、「人事と報酬に反映しないことは、教員のプライドを守ることであり、長期的な視点から教員が評価と研修を自然に受け入れるようなシステムを構築しなければならない」と教育部に対しても意見を出した。

KEDI の提案は与野党議員からの賛同を得て、2009年国会で提出された法案の立法趣旨において「評価の結果を人事に活用せずに研修及び教育など教員の能力開発のための資料に活用すること」が明記された。2011年2月には、教員能力開発評価に関する条項が新設された「教員等の研修に関する規定（大統領令）」が国务会議を通過し、法的根拠を得た。

4. 制度をめぐる浮かび上がる予期せぬ問題——トップダウン評価への逆行

本質的な側面からみれば、教員の専門性は金銭的インセンティブや昇進に対する欲求によってではなく、日常にかかわる同僚教員や児童生徒及び保護者からの率直な意見により伸長していくものであり、韓国の新しい教員評価制度はこの点を前提にして成立したと言える。これは同僚教員や子ども、保護者、地域との信頼関係のもとで、民主的な評価体制の構築を試みる意味から高く評価できる。

同制度が授業能力や教師効力感など教員の専門性に直接かかわる要素に肯定的な影響を及ぼしていることが最近の研究論文で報告されており⁽¹⁸⁾、評価するにはまだ時期尚早ではあるものの、制度の効果的な機能も期待される。

一方で、近年、同制度をめぐる深刻な社会的問題が生じており、それは教育行政の独立性や成果主義的な制度運用の問題とかかわって現れてきている。

第一に、地域教育行政や学校の制度運用における自律性の確保が危うくなっていることである。

新しい教員評価制度の運用にあたって教育庁は各地域の事情に応じて、評価領域と要素を新たに作成する義務を負う。

だが、表2に示すように、ほぼすべての地域で教育部が提示するマニュアルをそのまま踏襲していることが窺える。京畿道・全羅南道・済州特別自治市がそれぞれ「集団知性」や「品性」を評価領域に追加している程度である。また、評価要素に関しても地域間で同一の説明が記されている場合が多く、「形式的な自律性」にとどまっていると言わざるをえない。これは地域教育行政の役割や

表2 全国17市道教育庁の試行計画（一般教諭）

区 分	評 価 領 域	評 価 要 素
教育部標準案	学習指導 (3要素)	授業準備（教科内容分析／授業計画）
		授業実行（学習環境醸成／教師発問等）
		評価及び活用（評価内容及び方法等）
	生活指導 (3要素)	相談及び情報の提供
		問題行動の予防及び指導
		生活習慣及び人性
①ソウル特別市	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
②仁川広域市	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
③蔚山広域市	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
④釜山広域市	◎教育部の評価領域・評価要素に基づくが、詳細説明を追加	
⑤大邱広域市	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
⑥大田広域市	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
⑦光州広域市	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
⑧江原道	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
⑨京畿道	*「集団知性」追加	*責務性、業務遂行、疎通と配慮
⑩慶尚南道	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
⑪慶尚北道	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
⑫忠清南道	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
⑬忠清北道	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	
⑭全羅南道	*「相互協力」追加	*学校教育目標達成 *業務協力
⑮全羅北道*	◎教育部の評価領域・評価要素に基づくが、詳細説明を追加	
⑯済州特別自治市	*「業務遂行」「品性」追加	*同僚教員間の協力関係／創意的業務 *教育者の品位維持／責任感・誠実性
⑰世宗特別自治市	◎教育部の評価領域・評価要素に基づく	

出典：教育部「2018教員能力開発評価実施に関する訓令」及び全国17市道教育庁が出している「教員能力開発評価実施計画（2017～2019年度分）」に基づき筆者作成。

独立性が問われてくる問題でもある。

第二の問題は、制度の成果主義的な運用が始まっていることである。昨今、教育部はその評価結果に基づいて教育部長官表彰を授与しており、これをうけて各市道教育庁は毎年、その推薦対象者のリストをホームページに掲載するなど、教育部の「顔色をうかがう」ものとして制度が利用されつつある現象が起きている。そこでは、いくつの学校や地域教育庁から保護者と児童生徒の参加率を強制的に高めようとする動きも生じている⁽¹⁹⁾。繰り返しになるが、新しい教員評価制度の特徴は教員の専門性を職務満足度や効力感のような内的要因の変化を通して伸ばさせようとするものであり、このような制度運用をめぐる現象は、制度の目的と手段が転倒しつつあることを端的に示している。

しかし、より深刻に考えるべき問題は、このような矛盾した制度の運用が関係者らの制度に対する思考停止を生み出しかねないことである。つまり、「教員評価は何のために必要か」という本質的な問いを考えることなく、制度を実施すること自体にその目的が置かれてしまい、制度の本質的な側面は見落とされる恐れがある。

5. 韓国における教員評価制度改革の特徴－制度形成過程にみる意義と限界

以上のように、新しい教員評価制度が生み出している問題について、ここでは制度設計の段階における課題と関連して考察しておきたい。その成立過程からみてわかるように、韓国における新しい教員評価制度は、当初の制度構想段階と比べ、その性格が大きく変容してきた。それを可能にしたのは、ときの社会経済的要因、多様な政策関係者からの要求、また専門家を中心とする議論の展開であった。政策過程にみるこのような特徴は人事考課型制度から能力開発型制度への移行に少なからず影響したと言える。だが、同制度をめぐる生じているいくつかの問題に目を移すと、制度設計の際に見落とされていた課題が浮かび上がってくる。

まず、教員の専門性伸長が私教育費軽減の対策の一つとして議論されていた点である。ここからは、中央教育行政機関である教育部の政策調整能力が問われる。教育部は教員評価制度改革に反対する教員団体との合意を図るために「教員の専門性」を「私教育費対策」に利用して、「公教育の危機」を全面に出し、国民世論を形成しようとした。しかもそこには、公教育システムを私教育に吸収しようとする私教育側のねらいも潜んでいた。このような教育部の方策は国民からの反響を得たとはいえ、制度理念を歪曲しかねないものであった。つまり、教員の自律的な成長を目指すべき評価制度が、時の政権交代や社会的ニーズといった外部要因に合わせて、単に優秀教員の確保という戦略に利用される余地を残していたと言える。

次に、新しい教員評価制度を中央政府機関と政策過程にかかわる関連団体の間で行われた「競争の産物」としてみれば、それなりに一部の合意が得られてきたのは政策活動の大きな成果であると言える。だが、(学会を含む)関連団体の「専門性」や「代表性」の問題は残る。たとえば、教員団体の中でも校長・教頭が中心会員として属している「韓国教員団体総連合会」⁽²⁰⁾は、教育部との太

いパイプを持つ団体として知られている。また、政策研究を主導してきた KEDI が、政府の国策機関である限界を有していることや受託研究を行っていた当時の韓国教育学会の会長が、後に教育部長官になるなど、韓国における教育部・学界・教員団体のネットワークは、政策立案・推進側の「中立性」の問題と深く関連してくる。

さらに、この点は政権が交代されるたびに矢継ぎ早に教育政策が転換される韓国特有の問題とも繋がる。新しい教員評価制度に関して、早くも教育部より評価制度の改善案（2015）⁽²¹⁾ が出され、勤務評定制度との統合が言及されるなど、再び成果主義的評価への逆行が進んでいる現状からもこの課題は見えてくる。

また、保護者の学歴や職業的特性により教育への参加が左右される恐れ（Lareau 1989）がある点について、制度設計の際にあまり詳しく議論されていなかったことも課題として挙げられる。上記の第二の問題と関連して考えると、政策過程に直接かかわってきた保護者団体は、学校に対してある程度の影響力を発揮できる団体であり、そもそもそこに加入していない／できない保護者たちの声を代表できたとは言えない。この問題は、評価に参加する保護者たちの参加率が激減している現状⁽²²⁾ からも推測できる。

本稿では、韓国の制度紹介にとどめず、その舞台裏について政策展開とともに論じたが、こうした議論を日本の教員評価制度の検討においても分析枠組みとして提示していくことで、今後、日本の教員評価制度改革においても示唆を与えうると考える。そのために、韓国の教員評価制度を支える制度原理について改めて制度と文化の視点から検討を深めたいが、紙幅の関係から別稿に譲る。

<注>

- (1) 「校長評価にテスト結果反映 大阪市、学テ活用は見送り」『日本経済新聞』2019年1月29日。
- (2) 古賀一博ほか（2012）「我が国における「能力開発型」教職員人事評価の制度実態とその特徴」『教育行政学研究』西日本教育行政学会、第33号、pp.39-56。
- (3) 能力向上研修は結果の平均値が2.5未満の教員を対象としており、2011年は2,197名、2012年の時点で1,395名の教員がその対象となっている（『韓国教育新聞』2013年1月17日）。
- (4) 新制度論の視点からみれば、制度は権力者側による意図的な制度設計によって形成されるが、外部環境やアクター間の相互関係及び戦略的な計算によって変化しうるものであり、ここでアクターは自分たちの地位を向上させるために活動する戦略的な関係者であるという（Thelen & Steinmo 1992, Thelen 2003など）。
- (5) 検討にあたっては、① KEDI（2005）「教師の職務遂行実態分析及び基準開発研究（RR2005-08）」② KEDI（2006）「教員評価示範学校運営結果分析研究（CR2006-63）」③ KEDI（2006）「学校教育力向上示範学校教員評価2次示範運営結果分析（CR2006-65）」④ KEDI（2007）「教員能力開発評価先導学校運営結果分析研究（CR2007-82）」（韓国国会図書館所蔵）を用いている。

- (6) 韓国では1987年の6.29民主化宣言の後、利益集団の数が急速に増えるとともに、教員団体の政治的機能も重視されるようになったといわれる（イビョンギ 1997, pp.475-482）。このような歴史は、教員が自ら社会的地位を守る必然性を与え、労働組合を中心とする教員団体の政治的ロビー活動が活発になっていったことにも少なからず影響していると言える。
- (7) 調査は教員団体の一つである「良い教師運動（좋은 교사 운동）」によって現職教師495名を対象に行われた（『ハンギョレ新聞』2003年12月28日）。
- (8) 「教職総合発展方案」に関しては、全国の教育大学（初等教員養成機関）と師範大学（中等教員養成機関）からも批判がなされ、方案の撤回を主張する学生運動が発生した（『連合ニュース』2000年5月20日）。
- (9) 『文化日報』2003年3月18日。
- (10) 教育人的資源部学校政策室（2004）「公教育内実化の方案」『私教育費軽減対策樹立のための第1次教育政策討論会資料集 RM2003-31』 pp.167-169。
- (11) 韓国学院総連合会（2004）「私教育問題に対する対策：公教育の教育力強化を中心に」『私教育費軽減方案第5次公聴会資料集 RM2003-32』 pp.17-21。
- (12) 人間教育実現保護者連帯（2004）「教員の資格及び評価制度改善の方案」『教員人事制度革新方案樹立のための公聴会資料集』 pp.131-133。
- (13) 教員団体の代表としては、韓国教員団体総連合会及び全国教職員団体の各代表、保護者団体の代表としては、「チャム教育学父母会」が主導的なアクターとして参加した。
- (14) 『連合ニュース』2005年7月20日。
- (15) 韓国教員団体総連合会（2005）『韓国教総70年史：1947～2017』韓国教総。
- (16) 同会は、1970年代以降の教職員労働組合による教育改革運動への支持を目的に1989年設立された保護者団体である。二者は長年、教育改革をめぐる「協力関係」であったが、教員評価制度の導入に対してはその認識の差が生まれ、激しく葛藤するようになったのである（「チャム教育学父母会」の代表（当時）へのインタビューより（日時：2019年10月7日、1時間半程度））。
- (17) 分析には、「第267回国会（臨時会）・教育委員会第2号（2007年4月13日）議事録」「第269回国会・教育委員会・法案審査小委員会第2次（2007年9月14日）議事録」（国会会議録検索システム <http://likms.assembly.go.kr/record/> より）を用いた。
- (18) イボム（2015）「教員能力開発評価政策の教員専門性伸長効果：小学校教師に対する分析を中心に」檀國大学校大学院博士論文。
- (19) 「中学校教師、調査の参加率を高めるために保護者情報を盗用…信頼失う教員能力開発評価」『連合ニュース』2017年11月29日。
- (20) 全国的に18万人以上（2018年度現在）の会員が加入しており、教育新聞を発刊したり、政策研究所を設置したりするなど、韓国国内における最大の教員団体として活動している。
- (21) 教育部は「教員評価の簡素化」を目的とする改革案を出し、教員能力開発評価と勤務評定制

度との運動に言及している（『韓国教育新聞』2015年7月20日）。

- (22) 保護者の参加率は全国基準に2015年50%、2016年43.5%、2017年32.6%まで減少している（『韓国教育新聞』2018年1月26日）。

<参考文献>

【日本語文献一覧】

- 勝野正章（2002）「教員評価政策の批判的検討」『日本教育行政学会年報』第28号、pp.35-50。
- 金子真理子（2018）「教員評価と成果主義」日本教育社会学会編『教育社会学事典』丸善出版、pp.416-417。
- 金泰勲（2014）「【解説】韓国における教員能力開発評価制度の意義及び問題点に対する分析」『国立教育政策研究所紀要』第143集、pp.224-238。
- 金賢娥（2010）「韓国の教員能力開発評価制度の意義と問題点」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第50巻、pp.265-276。
- 金龍（2011）「アカウントビリティのための自律性と自律性の委縮——韓国における学校自律化政策の展開と現況」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第51巻、pp.429-440。
- 国立教育政策研究所国際研究・協力部監訳（2007）『韓国における教員評価システム』国立教育政策研究所。
- 田中光晴（2009）「韓国における私教育費問題と政府の対応に関する研究」『比較教育学研究』第38巻、pp.87-107。
- 八尾坂修編著（2005）『教員人事評価と職能開発——日本と諸外国の研究』風間書房。

【韓国語・欧文文献一覧】

- イビョンギ（1997）「教員団体の政治的機能とロビー活動」『教育行政学研究』Vol.15、No.3、pp.466-498。
- イビョンファン（2004）「教師多面評価制度適用に関する研究」『教育学研究』Vol.22、No.2、pp.163-186。
- カンインス（2004）「韓国における教師評価制度の問題点と発展方向」教育部編『教員評価制度改善方案のための公聴会資料集』pp.3-6。
- キムイギョン（2005）「教員多面評価示範運営の効果と期待分析」『教育行政学研究』pp.149-172。
- クオンスンダル（2011）「教員能力開発評価のメタ評価」『韓国教育評価研究』第24巻、pp.527-547。
- コジョン（2002）『韓国の教員と教員政策』ハウ出版。
- コジョン（2011）「教員能力開発評価法制化の争点と課題」『韓国教育行政学研究』Vol.29、No.4、pp.125-144。
- シンヒョンソク（2008）「教員評価の政治学」『教育学研究』Vol.35、No.2、pp.29-61。

- ジョンゼサン (2004) 「教員評価の公正性及び客観性向上の方案」教育部編『教員評価制度改善方案のための公聴会資料集』 pp.8-10。
- ジョフンスン (2009) 「韓国教員評価政策の変動分析」高麗大学校大学院博士論文。
- ヤンスンサム (2011) 「教員能力開発評価政策形成過程にみる葛藤研究」韓国教員大学校大学院博士論文、 pp.44-125。
- Lareau, A. (1989) *Home advantage*, Philadelphia, PA: Falmer Press.
- Thelen K. and Steinmo, S. (1992) *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Thelen K. (2003) *How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis*, Comparative Historical Analysis in the Social Science, New York: Cambridge University Press.

The Establishment of a New Teacher Evaluation System in South Korea

Soo-Yeon JUNG

In South Korea, a series of teacher evaluation policies have been introduced since the 1990s under the influence of neoliberalism. The purpose of this study is to investigate what contradictions and problems occurred in South Korea until a new teacher evaluation system was implemented nationwide. Specifically, I examined how the stakeholders took the institutionalization process and how the government responded to them.

The new teacher evaluation system is based on the premise that the professionalism of teachers will be developed not by financial incentives and desire for promotion but by frank opinions from coworkers, children and parents who are involved regularly it was established. This can be highly appreciated in the sense of trying to establish a democratic evaluation system in a relationship of trust with fellow teachers, children, parents and the community.

On the other hand, in recent years, serious social problems have arisen over the system, and it has emerged in connection with the problems of independence of education administration and results-based system operation. First of all, securing the autonomy in the regional education administration and school system operation is at stake. The second problem is that results-based operation of the system has begun. The management of such contradictory systems could undermine the objectives and means of the system.

Considering these things, we could see there are a few issues in relation to the institutional design stage. First of all, it is the point that the professional development of teachers has been discussed as one of the measures to reduce the cost of private education. The evaluation system, which should aim for the self-directed growth of teachers, leaves room to be used for the strategy of simply securing excellent teachers, in line with external factors such as the change of government and social needs.

Secondly, the issues of “expertise” and “representability” of related organizations remain. The network of education institute, academic societies, and teacher organizations in South Korea is closely related to the issue of “neutrality” on the policy-making and promoting side.

The characteristics of the above-mentioned teacher evaluation system reform in South Korea and the problems that have been seen from it can give some suggestions for the teacher evaluation system reform in Japan in the future.