

第六章 日本中小學 教師評鑑方案之分析

指導教授：張媛甯
研究生：顏伶娟



壹、緒論

- 「有怎樣的教師，就有怎樣的學生」，此句話道出了教師專業素養，是確保學生學習品質的重要關鍵。
- 本文首先探討日本 1950 年代開始的三次「勤務評定鬥爭」與 2000 年前後教育評鑑的改革，以瞭解其教育評鑑發展的脈絡；其次探討日本援引公務員相關法令所實施的「勤務評定」，亦即日後發展的教師評鑑的前身；再者，分別就東京都的教師評鑑制度與初任教師研習等兩個層面，剖析日本教師評鑑方案的內涵為參考架構；最後再提出問題、展望與啟示。

貳、1950年代的教師評鑑改革脈絡

- 日本教師「勤務評定」的發展脈絡與教育改革有關，自吉田茂內閣末期至鳩山內閣時代，教育改革即是日本政府既定的重要政策之一，其主要目的在有計劃地消滅「日本教職員組合」——即日本教師工會（簡稱「日教組」）的力量。
- 為了打倒「日教組」，首先於1954年公佈「有關於確保義務教育學校其教育政治中立之法律」與「修正部份教育公務員特例法之法律」的教育二法，以有效封殺教師參與政治活動的權利。其次，修正《教育委員會法》，並於1956年成立《有關地方教育行政組織及其營運法》（簡稱「地方教育行政法」）。

貳、1950年代的教師評鑑改革脈絡（續）

一．第一次勤評鬥爭

1956年11月1日「愛媛」縣知事白石春樹任命5位教育委員，組成該縣教育委員會，並和校長會合作，針對縣內教員實施勤務評定，據以調整教師薪資。

二．第二次勤評鬥爭

1957年日本「文部省」對眾議院「文教委員會」表示，支持將於該年秋季前成立的「評定基準案」，此決定使戰火從「愛媛縣」延燒至全國各地。

三．第三次勤評鬥爭

1958年岸信介內閣再度執政後，決定排除阻礙經濟發展各項因素，勤評鬥爭亦為對象之一。有司單位以其強力的姿態在全國實行勤務評定。

三次勤務評鑑其意義有二：

1. 1950 年代末期正值經濟快速發展，勤務評定鬥爭和其他勞工運動交互出現，顯示當時日本動盪不安。
2. 日本政府與學校教職員對於勤務評定的意義和目的，並未形成共識。自 1990 年代以後，勤務評定一詞以逐漸被「教師評鑑」所取代；2000 年以後，實施「教師評鑑」的地方政府逐漸增加。

叁、2000年前後的教師評鑑改革脈絡

日本於1984年成立臨時教育審議會，以「重視個性」、「建構終身學習制度」、「因應國際化、資訊化的變化」三大原則，展開教育改革，並持續至今。此一改革並定位為行政改革的一環，而改革的理念源自英美的「新自由主義」思潮。

1990年代以後，更以「新公共管理」（New Public Management, NPM）為改革手段，有關教師評鑑方案，雖係日本政府長年所要推動的重要改革，但真正付諸實行則要到2000年前後。

一、2000年以前的教師評鑑改革動向

1. 日本中央教育審議會 1971 年提出「今後學校總合擴充整備之基本措施」答申，強調透過培育、任用、研習與再教育過程，來提昇教師素質。
2. 「教師評鑑」一詞正式在政策文書中出現，應推至臨時教育審議會（簡稱「臨教審」）的答申（政策諮詢報告書）之中。
3. 日本政府在 1980 年代以後，已確定新自由主義改革方向，此時正值日本經濟發展巔峰期，政府並未提出具體措施。自 1990 年代後，泡沫經濟帶來嚴重財政赤字問題，才使日本決心進行改革，教師評鑑制度便成為重要的改革之一。
4. 中央教育審議會 1998 年提出「今後地方教育行政應有的方向」答申，首見教師評鑑制度的改革。

二、2000 年以後的教師評鑑改革動向

1. 日本內閣於 2000 年 12 月組織「教育改革國民會議」，並提出「改變教育的 17 個提案」，正式運用新自由主義的 NPM 改革手法，進行各項教育改革。
2. 中央教育審議會於 2001 年提出「21 世紀新生計畫——彩虹計畫」（七項重點策略），更將「教育改革國民會議」所提出的 NPM 改革手法具體化。



彩虹計畫

NPM 改革手法	教育領域中改革的實例
削減經費	義務教育費國庫負擔制度改革（義務教育經費國庫負擔比例由二分之一改為三分之一，其他財源由地方政府籌措）
成果主義	新式人事考課（教師評鑑）
市場化	學校選擇制、廢止學區制
民營化	特區中可設股份有限公司立學校
經營改革	任用民間人士為公立學校校長
課責	學校經營計劃書、公開學校自我評鑑結果
外部評鑑	學校評鑑委員制
競爭體制	全國學力調查

其次「彩虹計畫」中有關教師評鑑的建議尚包含「反應教師努力、能力的報償制度」、「優秀教師的表揚與加薪」、與「不適任教師的調動和免職」等。

日本教師評鑑制度另一值得關注的焦點

- 日本教師評鑑制度另一值得關注的焦點，則在於日本公務員制度改革的關係。根據日本憲法和教育基本法理念，其戰後教育行政「應該」獨立於一般行政之外，以免國家過度干涉教育，產生對人民「不當支配」。而對於公立學校教師的權利和義務也以《公務人員特例法》加以規範。
- 受公務人員制度改革的影響，日本將公務員制度改革的理念，運用在教師評鑑制度改革。亦「理所當然」地把教師評鑑納入公務員的「人事考課」改革的範疇之內。除提出「新式教師評鑑制度」外，擬具「優秀教師表揚」、「不適任教師的處理」、「教師證照十年更新制度」、「充實教育學程課程」、「教師休假就讀研究所」與「建立教職大學」（教職研究所）等提高教師素質的具體措施。惟日本文部科學省對於「新式教師評鑑制度」的定義與內涵等並無具體的「官方」界定，深究其因，乃是東京都以設計出可供其他地方政府參考的教師評鑑制度所致。

綜合 2000 年前後的教師評鑑改革脈絡：

1. 日本自 1950 年代「勤務評定鬥爭」之後，教師評鑑改革長期處於空白階段。
2. 1980 年代的相關改革亦僅於口號，未具體行動。
3. 其真正的改革始於 2000 年前後。



有關 2000 年前後教師評鑑改革，茲將整理如下表

年度	提案單位	政策名稱	政策特徵	教師評鑑相關政策
1978	中央教育審議會	「關於教師素養能力提昇」答申	凸顯教師培育政策的重要性	以提昇教師素養為目的，改善培育、證照、任用、研習等制度。
1984	臨時教育審議會	第 1 至 4 次答申	以「新自由主義」為改革理念	提出「對於不適任教師處理」的改革方向
1998	中央教育審議會	「今後地方教育行政應有的方向」答申	以內閣強力的主導，進行行政、財政改革和地方分權化。	提出「對於不適任教師處理」的改革措施。
2000	教育改革國民會議	「改變教育的 17 個提案」	將新自由主義的 NPM 改革手法引進教育改革中。	強調業績、成果主義和每個教師需各負責任，以推動教師評鑑制度。
2001	文部科學省	「21 世紀新生計畫 -- 彩虹計畫」（七項重點策略）	受到內閣「教育改革國民會議」的強力主導，將 NPM 改革手法引進教育改革中。	對於優秀教師鼓勵，對於不適任教師加以處理。
2002	中央教育審議會	「關於今後教師證照制度」答申	受「公務員制度改革」重大影響	提出「新式教師評鑑制度」和「優秀教師」、「不適任教師」的處理方針
2005	中央教育審議會	「創造新時代的義務教育」答申	將師資培育的改革更具體化	開放師資培育制度、留意教師評鑑上的客觀性、強調教育委員會的權限與責任。
2006	中央教育審議會	「關於今後教師培育、教師證照」答申	正式推動教師評鑑制度改革	將「新式教師評鑑制度」更為具體化，更納入教師證照十年更新制度。

綜合上表資料整理歸納如下：

1. 日本教師評鑑的發展過程中，政府主導的力量頗深，除引進 NPM 改革手法外，並結合公務員改革制度，積極推動。
2. 日本政府一直將不適任教師的處理列入政策的考量，但並未徹底實施。
3. 新式的教師評鑑制度與學校評鑑及全國學力調查相近，其中心理念皆強調「競爭」環境的營照，且重視「能力與業績」。

肆、現況分析

1. 日本的教師「勤務評定」類似我國的「考績制度」，雖然目前地方政府以「新式人事考課」制度取代，但該制度自1950年代開始實施，至今有五十幾年的歷史，其內涵值得深入探討。
2. 依據日本《教育公務員特例法》相關規定，國立學校校長與教師為國家公務員，適用《國家公務員法》，公立學校校長與教師則為地方公務人員，適用《地方公務員法》，因此，「勤務評定」有其法律上的依據。

肆、現況分析（續）

一．「勤務評定」之法律依據

公立學校教師的「考核」和公務員一樣是由所屬機關各級首長執行，且有其法律依據。

二．勤務評定的方法

日本都道府縣教育委員會具有地方學校教員的任用權，因此公立學校教師的勤務評定概由都道府縣教育委員會處理，並制定《勤務評定規則》。評定的方法有三：

1. 每年9月1日實施定期評鑑。
2. 依附帶條件錄用的職員，於錄用後5個月實施評定條件
3. 升等、轉任、復職時實施臨時評定。

三．勤務評定書的內容 – 以宮城縣為例（詳如課本附錄一、附錄二 與附錄三）

肆、現況分析（續）

綜合勤務評定現況分析：

- 各地方政府的勤務評定的方法雷同，勤務評定書的格式亦頗為簡要，其實施方式有法律根據。
- 但在「勤務評定鬥爭」的影響下，其結果經常引發行政訴訟。此亦顯示日本中小學教師長久以來，一直對「評鑑」存在負面的看法。
- 然而隨著「學校評鑑」的推動，諸多都道府縣教育委員會相繼成立「教育評鑑檢討關連委員會」，並將教師評鑑納入學校評鑑的範疇，以「漸進」的方式加以推動，其評鑑方式亦日趨多元。

伍、方案內容

- 日本東京都自 1958 年制定《勤務評定相關規則》以來，即採「勤務評鑑」的方式進行教師考核，但評定結果依規定不告訴當事人，教師無從得知自己的優缺點，乃缺乏改進的動力等。
- 2000 年由石原慎太郎知事的主導，正式實施「能力開發型人事考課制度」。而後其他地方政府相繼以東京都為標竿，各自研擬出不同名稱但內容卻頗為類似的教師評鑑制度。
- 日本向來重視教師研習的功能，尤其長達半年的初任教師研習。日本文部科學省初等中等教育局於 2005 年擬定「初任者研習目標內容範例」，內容頗為嚴謹，類似教師評鑑的指標。以下以東京都的新式教師評鑑和初任教師研習為研究對象，探討其內容與特色。

伍、方案內容 -- 以東京都為研究對象

一、日本東京都教師評鑑特色

(一) 評鑑範圍

(二) 自我申告 (自我申告 → 面試)

(三) 評鑑內容 (目的、期間、項目要素、評鑑基準、評鑑方法)

(四) 絕對評鑑與相對評鑑

(五) 特色：評鑑流程具有「PDCA」(plan-do-check-action)
的循環特色。

(六) 教師評鑑結果的運用：用以優秀教師表揚制度和不適任教師
之處理為兩大方向。

(七) 意義

伍、方案內容 -- 以東京都為研究對象（續）

二．初任教師評鑑制度

- （一）初任教師研習：此為初任教師最基本的研習活動，取得高級中學以下教師資格之初任教師，必須接受為期半年的研習。這些研習當中，以初任教師研習內容最接近教師評鑑的標準。
- （二）一般教師研習：一般教師與初任教師皆為「法定」研習，由都道府縣負責，其實施對象為具備 10 年教學經驗的教師。
- （三）中堅教師研習：此項研習包括不同兼任職位的主任研習，或提高教科專業知識技能的專門研習。
- （四）行政管理職研習：本項研習針對校長、教頭或其他候選人而開設，旨在培養具備行政管理的知能，以勝任其職務。

伍、方案內容 -- 以東京都為研究對象（續）

東京都教師評鑑考核表中評鑑項目有五項，文部教科省初等中學教育局提出的「初任教師研習目標、內容範例」有七項，後者在細項上的說明反而比前者詳細。據此得知，日本在師資培育上仍然較著重前端的「教師研習（養成）」，而近年來推動的「教師評鑑」屬於其後端的管控方法，目前還是處於推動萌芽期。



陸、問題、展望與啟示

一. 問題

- (一) 日本教師評鑑制度形成過程，中央政府的推動不如地方快速
- (二) 學校教師的評鑑者為校長或副校長，「相對評鑑」則由「教育委員會」負責，「top-down」的管理傾向明顯。



陸、問題、展望與啟示（續）

二．展望

- （一）中央與地方政府建立教師評鑑制度的步調不一，但 2000 年後逐漸步入軌道。
- （二）透過中央與地方政府的聯合運作，教師評鑑制度的建構勢在必行。
- （三）各級政府研擬多樣化的配套措施。



陸、問題、展望與啟示（續）

三．啟示

- （一）由地方政府逐步先行採用質化的教師評鑑，能有效減少阻力
- （二）學校傳統由上而下的組織權力結構與運作模式，仍為教師評鑑的主軸。
- （三）強化師資培育前端初任教師的研習內涵與功能，以分擔後端教師評鑑的需求並確保教師品質。