

学校評価における教員評価

「教職員の資質向上に関する検討委員会」の最終報告である「教職員全般の資質向上方策について」(2002〔平成14〕年7月)が掲げる「学校活性化ストラテジー・イメージ図」(27-28ページ・本紙第925号に掲載・右下図はその一部のPlan段階)は、上方中央に明記してあり、「学校運営・教育活動のマネジメント・サイクル」を図示したものである。他自治体のように、「学校評価のマネジメント・サイクル」などと呼ぶ錯誤をおかしていない。

さらに、図の第3段階の「Check(評価)」の段を見ると、「学校全体・集団」の列に「子ども、保護者、地域社会の意見・評価を踏まえた学校自らの評価」すなわち学校評価があり、「個々の教職員」の列には「他者(子ども、保護者、同僚等)の意見を踏まえた自己評価」が、そして「校長・教頭」の列には「教育活動の充実・改善、意欲や資質の向上につながる校長・教頭の評価〔=校長・教頭による評価(引用者注)〕」がある。これが、教職員評価である。このように、教員評価が学校評価の一部として位置づけられている。

学校評価について一言の言及もなく、したがって学校評価と教員評価の関係をまったく顧慮していない東京や、言及するにしても学校評価と教員評価を「車の両輪」とする曖昧な比喩的表現の域を出ない京都などとは大きく異なり、この点で大阪に一日の長があると言える。

(ただし、その段の一番左側の「保護者・地域等」の列に、「学校教育自己診断」とあるうえ、図の一番上にも「アセスメントとしての学校教育自己診断」〔下図参照〕がある。同じものが2か所に現れている。少々混乱しているようである。)

教育目標と運営方針の設定

答申「教職員全般の資質向上方策について」は、「教職員が目標の達成をめざす中で、教育活動の充実・改善、資質能力の向上、組織の活性化を図るため『目標による管理』の考え方を人材育成システムの基本とした」という(7ページ)。

「イメージ図」の最上段、すなわち「Plan(計画)」の段を詳しく見てみよう(右図)。文章による記述ではなく、項目どうしを矢印でつないで図示しているのだから少々わかりにくい、その意味するところを次のように読み取ることができる。

「学校全体・集団」が、「子ども、保護者、地域住民の意見・ニーズを踏まえた学校教育目標の設定」をおこなう。そして「学校教育目標」「学校運営方針」に基づいて、「教育課程の編成」と「分掌・学年・教科の目標」「各委

員会の年間指導計画」を作成する。そのうえで「個々の教職員」が、「個人の指導計画」の作成と「校務分掌の担当業務の計画作成」をおこなう。そして「目標の主体的な設定」をおこなったうえで、それを「自己申告」する。

「校長・教頭」は、教職員の自己目標について、「助言」をおこなう。これは、「まず校長がひとりで「学校教育目標」「学校運営方針」を作成する。つぎにそれを教職員に付与する。教職員は与えられた「学校教育目標」「学校運営方針」の枠内で各自の「目標」を作成する」というものではない。「学校教育目標」「学校運営方針」を作成するのは、「学校全体・集団」である。もちろん校長は、「学校全体・集団」の一構成員ではあるが、けっして専断的に「学校教育目標」「学校運営方針」を作成するものとはされていない。校長の役割は、各教職員が立てた「自己目標」に関し、それらと「学校教育目標との適合性」について「助言」することである。

答申「教職員全般の資質向上方策について」は、「信頼性・納得性あるシステムとするための透明性・双方向性の確保」の必要性を力説し、「教職員の意見を学校教育目標等の策定、教育環境・職場環境の改善等、学校経営に活かし、教職員の意欲・資質能力の向上、学校の教育活動の充実に結び付けていくことが必要である」(22-23ページ。傍点引用者、以下同じ)としている。

目標の主体的な設定

個々の教職員による「目標の主体的な設定」については、つぎのように述べられている。

「教職員が自らの役割や子どもたちの状況を踏まえ、教育活動の目標を主体的に設定することは、創意工夫を凝らした、意欲的な実践活動につながる。」「それぞれの職種において、自らの役割や状況を踏まえ、主体的に目標を設定することは重要である。」「教職員がそれぞれの役割や状況に応じて、学校全体の目標や集団の目標と適合した個人の目標を、自主的・主体的に設定することにより、意欲的な取り組みを促し、校長等は教職員の目標達成を支援する。」(以上、7ページ)

主体的・自主的に目標を設定することにより、意欲の向上をめざすというのが制度の趣旨である。

「目標管理」批判の論点

ところで、この「目標による管理」については、批判的な論調がある。

「目標管理とは、学校全体の組織目標という上位目標によって、校務分掌、委員会、教科、学年等の中間組織の目標、そして個人の目標を『入れ子』構造

のように統合するものであり、これによって学校の教育活動全体を教育行政や管理職の専断的な意思決定に徹底的に従わせることが可能になる[……]。(勝野正章「教員評価で問われる『専門職としての教師』」『高校のひろば』第54号、2004年12月、旬報社)、25ページ)

さらに言う。

「一般に目標管理という手法は、あらかじめ定められた組織目標の範囲内で個人が目標を設定して、その達成度が評価されることを意味している。目標の自己申告や自己評価などが個人の裁量を尊重するものであるかのようにいわれるが、基本にある考え方は『目的と手段の分離』であり、裁量や自律性はあくまでも割り当てられた目的をいかに効率的、効果的に達成するかという手段にかかわるものに限定される。本質的にはトップダウン式の経営管理手法にほかならない。」(同「教員評価・学校評価を問う」『人間と教育』第41号、2004年3月、旬報社)、29ページ)

「目標管理」についてのこのような分析・批判は決して特異なものではない。《「目標管理」手法においては、部下が設定する目標は上司の決定した組織目標によって根本的に統制される。すなわち、上司による目標の強制がおこなわれ、部下が目標を自主的・自律的に設定することはできない。》しかしながら、批判論のこのロジックは引用した大阪の答申書の文言とは整合的ではない。

批判論においては、教育行政当局の言明はその背後に権力統制を目指す意図を秘めた巧妙なレトリックとして、端的にいえば聞くものを欺く虚偽の言明として解釈される。しかし、隠された意図を証拠付ける根拠は示されていない。

それにしても、教育行政当局が提出したレトリックを単純に虚偽の言明と見做しその全部の受け容れを拒否する対処法は、妥当なのか？

教育行政当局がみずから提出したレトリックは、当該教育行政当局の以後の施策に基本的方向性を付与するものであり、教育行政当局に対してレトリックのとおり施策を実行する責任を負わせるものである。したがって教育行政当局が提出したレトリックは、それ以後、教育行政当局がレトリックに反する施策を実施した場合には、それを批判するうえでの有力な根拠となる。レトリックは、レトリックに反する施策の撤回と、レトリックとおりの施策の実施を求めるうえで有効な手段となる。

レトリックを虚偽の言明とみなしてそれ自体を拒絶する選択肢を選んだ場合には、こうした手法を取ることはできない。これでは重要な対抗策をみすみす放棄することになる。

しかしながら、批判論の立場からすると、そもそも教育行政当局の推奨する「目標管理」それ自体に本質的な問題点があるのであって、いかにしても受け容れるべき

ではないということなのであろう。つまり、「本質的にはトップダウン式の経営管理手法にほかならない」のだから、あとで教育行政当局の施策の是正のために利用する余地はない。全面的拒絶以外に道はなく、ほんのすこしでも肯定的にとらえるのはきわめて危険だということになる。

目標と自己統制による経営管理

しかし、「目標管理」は本当に「本質的にはトップダウン式の経営管理手法にほかならない」と言えるのであろうか？ この分析はただしいのであろうか？ そのように断定する根拠はあるのだろうか？

経営管理 management における目標 objective の意義を最初に提起したドラッカー (Peter F. Drucker, 1909年ウィーン生まれ、米クレアモント大学院大学教授、社会学・経営学) の主張について検討しよう。

「企業 business enterprise が必要とするのは、個人の力と責任について完全な眺望を与えると同時に、見通しと努力に共通の方向性を与え、チームワークをつくりあげ、そして公共の福祉に個人の目的 goal を一致させるような経営管理の原則 principle である。目標と自己統制による経営管理 management by objectives and selfcontrolこそ、これを可能にする唯一の原則である。それは、公共の福祉を各人の目的 aim にする。それは、外から統制する control かわりに、より強く、より正確に、より効果的に、内から統制する。それは、誰かが彼に何かをするように言ったり、彼にそうするように言ったからではなく、目標が彼の任務を必要とするという理由で、経営管理者に行動を動機づける。彼は、誰かが彼に望むからではなく、そうしなければならないと自分で決めたという理由で、行動する。言い換えれば、彼は自由な人間として行動する。」(Peter F. Drucker, The Practice of Management, New York, 1954, pp.135-36. なお management の訳語には、「経営管理」をあてた。)

上司による専断的な意思決定としての上位目標があらかじめ与えられていて、その枠内でのみ各自の目標設定が可能であるというのではない。通例「目標管理」と略称されるが、本来は「目標と自己統制による経営管理 management by objectives and self-control」であり、そこでは自己統制 self-control が本質的要素とされる。

「自己統制 self-control は、より強い動機づけ、すなわちなんとか切り抜けるのではなく最善を尽くそうとする欲求をもたらす。それは、より高い職務上の目的 goal とより広い視野をもたらす。目標による経営管理は、もし企業 enterprise に経営管理者のチームの方向性や努力の一致をもたらすうえでは不要だったとしても、自己統制による経営管理を可能にするためには必要となるだろう。」(pp.130-31)

目標管理においては、自己統制 self-control が本質的で不可欠な要素であり、それを欠く場合、それは目標管理ではない。自己統制 selfcontrol の余地がなく、それどころか上司による専断的な目標の押しつけがおこなわれる場合には、「目標管理」を名乗っていたとしてもそれは目標管理ではない。

経営管理者の範囲と権限

ここで、「目標管理」はあくまで、経営管理者 manager についてのものであり、一般従業員には無関係なのではないかという疑問が生ずるかも知れない。その場合、校長（あるいは教頭、主幹、主任）については self-control が重視されるが、一般従業員たる教諭等はその専断的支配のもとに置かれることになるだろう。

しかし、そうではない。ドラッカーは一般従業員の仕事も十分に経営管理者的であるとしている。すなわち、

「成長とか発達という時、それは人間が自分自身で何に貢献するかを決められるということの意味する。しかし、われわれはたいてい平社員を、経営管理者 manager とは区別して、命ぜられたことをするだけで彼の仕事やほかの人間の仕事についての責任もなく、参加もしないような人間のことだと定義する。これは、平社員をほかの物質的資源とおなじように見ているということであり、企業に貢献する限りにおいて、機械的法則のもとにあるものとみなしているということである。これはひどい誤解である。しかしながら、この誤解は平社員の仕事の定義ではなく、多くの平社員の仕事が実質的には経営管理的なもの managerial であり、そうしようとすればより生産的にすることができることを見逃していることに原因があるのだ。」(p.13)

そのうえで、ドラッカーは、第一線の経営管理者の仕

事について述べる。

「それぞれの経営管理者の仕事には、可能な限り広い活動範囲 scope と権限 authority が与えられなければならないのであるが、このことは、決定は可能な限り下位に引き下げられなければならない、可能な限りその決定が実行される場面に近いところで決定されるべきである、という原則の言い換えにほかならない。」(p.140)「第一線の経営管理者は基本的な経営管理の仕事をおこなうのであり、ほかのすべてがかれらの職務遂行にかかっているのだ。したがって、上位の経営管理者の仕事は派生的なもの derivative であり、つまるところ第一線の経営管理者が仕事をおこなうのを援助することを目的とするのだ。」(pp.140-41)

目標管理ゆえに専断的なのか？

以上のとおりであるから、「目標管理」手法は、上司が部下の自主性を圧殺し、専断的支配のもとに置くための手法であるとする批判は、妥当性を欠くというべきだろう。

レトリックはともかく、実際に教育行政当局が実行している現実には専断的支配なのだというのかも知れない。しかしその場合、当該教育行政当局の行為は、「目標と自己統制による経営管理」のゆえに専断的であるのか、それとも逆に、「目標と自己統制による経営管理」に反する管理手法のゆえに専断的であるのか、そのいずれであるのか見極める必要がある。もし後者であるとしたら、専断的支配の実態を批判しその是正をはかるうえで、「目標と自己統制による経営管理」の考え方が有効なのである。

(つづく)

