

第15 回教員評価制度案について県教委に意見表明

2006年2月10日 942号

県教育委員会による教員評価制度導入準備作業（文部科学省の“委嘱”による“研究調査”）は、まもなく3年間の期限を満了する。ところが「外部有識者」委員らを含む「検討委員会」は、予定された「最終報告」どころか「中間まとめ」の発表さえしないまま、すでに10か月間も休眠している。事務局の県教育庁（川俣勝慶教育長）は「検討委員会」を休止させたまま、2005年7月、突然一部学校での試行に踏み切り、さらに同12月中旬には一部の校長らに対して、2006年4月からの全県一斉試行を“予告”した。

手続きを無視し「検討委員会」での審議を棚上げして急造された制度案は、全県一斉試行するほどの完成度には達しておらず、全校試行は無謀な行為というほかない。

茨城県高等学校教職員組合は、1月25日、現在試行中の新教員評価制度案についての意見書を茨城県教育委員会に提出した。そのうえで、同27日、執行委員会三役（岡野委員長、栗又副委員長、村田同、佐々木書記長）が担当部署の高校教育課人事係の小田部課長補佐らに口頭で意見を述べた。

以下、意見書の全文を掲載する。（制度案を記載した県教育委員会の「手引き」は、茨城高教組のウェブサイトのトップページからダウンロードできる。）

（意見書全文）

貴委員会は、2003（平成15）年度以来、文部科学省の委嘱を受け、現行の「勤務評定」制度にかわる「新しい教員評価制度」に関する「調査研究」をすすめているところです。

現在の制度案について、次のとおり意見を申し述べるので、「学校の活性化・教育力の向上」「教員の資質・能力の向上」という目的に合致した制度案となるよう、今後の「調査研究」を進められることを要請します。

1 「達成度の評価」の問題点

(i) 「目標管理手法」の運用を誤っている

県教育委員会案は、「目標管理」手法を取り入れた「達成度の評価」をおこなうとしている。

「目標管理」すなわち、目標と自己統制による管理 management by objectives and self-control は、ピーター・ドラッカー（1906-2005）が提唱した経営管理手法で、従業員の自主性を尊重し部下への権限付与をおこなったうえで、上からノルマを与えるのではなく、従業員自身の自律的な目標設定と仕事への取り組みをうながすものである。そして上司による評価ではなく部下自身による自己評価 self-appraisal がおこなわれる。上司は、部下による目標設定、業務遂行、自己評価の全過程を見守り、的確な支援をおこなう。従業員のモチベーション（士気）の向上をはかるのが、この手法の目的である（Practice of Management, 1959, 邦訳『現代の経営』）。

ところが、県教育委員会案では、上司による評価がおこなわれるシステムとなっている。これは「目標管理」手法の趣旨に反し、それを形骸化するものである。同じく「目標管理」の提唱者であるダグラス・マグレガー（1904-1969）は、「命令と統制 command and control」による経営管理は従業員の士気をそこなうものであるとして、それを「X理論 Theory X」と呼び、それに替えて「統合

と自己統制 integration and selfcontrol」による新しい経営管理、すなわち「Y理論 Theory Y」を提唱した（Human Side of Enterprise, 1960, 邦訳『企業の人間的側面』）。県教育委員会案は、「命令と統制」の手法であり、ダグラス・マグレガーのいうX理論にもとづくものであって、「目標と自己統制による管理 management by objectives and selfcontrol」の趣旨に反する。

(ii) 「自己申告書」の様式も適切ではない

県教育委員会案の「自己申告書」は、1年間の職務に関する内容の全部をA4版用紙一枚に記入することとしている。欄があまりにも小さすぎ、記入は著しく困難である。さらに、まず鉛筆書きして面談をおこない、後からペン書きしなければならないとされるが、きわめて非効率的である。現代において、コンピュータによる文書作成をおこなわず、すべて手書きとするのは時代錯誤というべきである。

また、校長・教頭による指導・助言事項を、校長・教頭ではなく教員本人が「自己申告書」に記入することとするのは妥当性を欠く。教員は、上司の支援を受けつつみずから目標を設定し、自己評価をおこない、次期の課題を明らかにしたうえで、それらを記述するのであって、ことさら上司の指導内容を区別し、別の欄に記述する必要性はない。

2 「能力面の評価」の問題点

(i) 「結果」が二重に評価されるうえ、用語の混乱がある

県教育委員会案は、「教職員の多様な職務内容を適正に評価するため、『能力面の評価』においては、職務の結果のみを評価するのではなく、職務遂行の『過程（プロセス）』（職務遂行のために発揮された能力や、職務に取り組む姿勢や意欲など）を含めた評価を行ないます。」としている。「能力面の評価」においては、“結果の評価”

と“過程の評価”のふたつがおこなわれることになるが、これでは「達成度の評価」でいったん評価された「結果」が、「能力面の評価」において重ねて評価されることになる。

また、「能力面の評価」中の“過程の評価”は、“能力”の評価と“姿勢・意欲”の評価からなるとされる。「能力面の評価」のなかに「能力」の評価があるというもので、錯綜している。

(i) コンピテンシー手法の運用を誤っている

県教育委員会案は、コンピテンシーの手法を取り入れて能力評価をおこなうとしている。

「ある職務または状況において、基準と比べて効果的かつ／または優れた業績をもたらす個人の根源的特性 underlying characteristic of an individual that is causally related to criterion-referenced effective and / or superior performance in a job or situation」としての「コンピテンシー」は、デーヴィッド・C・マクレランドが1970年代はじめ、アメリカ国務省外交局の職員採用方法の改善のためのリサーチをおこなったことをきっかけとして提唱した概念で、職業に関する「適性」のことである。

(Competence at Work, 1990, 抄訳『コンピテンシーマネジメントの展開』)

コンピテンシーは従業員の「適性」をふまえた採用、昇進、職種転換や研修をおこなうための考慮事項として理論化されたものである。ところが、県教育委員会案には教員のコンピテンシーを評価したうえで、それをどのように昇進、職種転換や研修にむすびつけてゆくのか、一切言及されていない。いかなる目的のために毎年度詳細な評価を実施しようとするのかが示されていない。

評価対象とされる教員の全員にとって、採用、昇進、職種転換が当面する事柄となつてはいない。大部分が継続して同一の職種・職務に従事するような集団に対して、毎年度全員について詳細なコンピテンシー評価を実施するのは、コンピテンシー理論の趣旨に合致するものとはいえない。

制度案が「目的」として掲げる「教員の資質・能力の向上」が、教員のコンピテンシーを高めることを意味するのであれば、評価結果をふまえてOJT（On the Job Training）を含む多様な形態での研修が用意されていなければならないはずであるが、それらへの言及もない。

「着眼点の例」は、全部で50項目もあり、きわめて煩雑である。それらの項目それ自体はコンピテンシーでないのは明らかだが、それらの項目が、それぞれどのようなコンピテンシーについて評価するためのものなのかが一切示されていない。県教育委員会案には具体的に教員において必要とされる「コンピテンシー」が一切示されていない。これではいかにしても「コンピテンシー」評価は不可能である。

制度案は、コンピテンシーとは「優秀な教員が、職務

遂行上のさまざまな場面で発揮する能力や行動の具体的な内容」だとしている。しかし、具体的にどのような「能力」「行動」であるのかが一切示されていない。

制度案には「優秀教員表彰」制度への言及はあっても、それとの具体的な関連は示されていない。「……優秀教員の表彰制度など、現在取り組んでいる様々な取組みとの関連性についても、今後整理・検討していく必要があると考えます」（手引き33ページ）と、この点の検討・整理はまだなされていない。

一方「指導力不足教員」認定制度との整合性もまったく考慮されていない。（なお、「指導力不足教員」制度の認定基準には問題があり、精神神経疾患のある者をも認定する制度となっている。さらに認定後の措置は適正を欠くうえ、教員採用方法の是正など必要な措置への言及もない。）

3 「評価の対象範囲」の問題点

(i) 「評価の対象範囲」については、一切規定されていない

教員の場合、「職務」の範囲と内容は必ずしも確定的ではなく、この点の整理を怠ったまま勤務評価を実施すると問題を生ずることになるので、慎重な検討が必要である。制度案は「評価の対象範囲は、評価対象期間内における職務全般とします」（手引き、5ページ）と期間について述べるにとどまり、「職務」の範囲・内容については一切説明をおこなっていない。次の項目の「職務内容の整理と区分」と併せ見ても、評価対象となる「職務」の範囲と内容については一切規定されていない。これは、根本的な瑕かし疵と言う他なく、是正の必要がある。

勤務評価にあたっては、その対象は当然「通常所定業務」とすべきである。「通常所定業務」でないものを、あらかじめ評価の対象とすることはできない。制度案には、「通常所定業務」の範囲について、一切言及がない。

(ii) 通常所定業務以外の業務を評価対象に含めている

制度案では、「通常所定業務」についての検討もないままに、唐突に「部活動指導」について言及している。前提となる議論が一切ないまま、根拠も示さずに「部活動指導」を評価対象に含めることは、失当である。

4 「職務内容」の問題点

(i) 十分な検討なしに「職務の分類」「職務の主な具体例」を列挙している

「職務の分類」「職務の主な具体例」は、本来、それぞれの職種ごとに、職務遂行の実態に通暁した者が作成しなければならない。制度案の記述はきわめて不十分なものであって、職務経験のない者が作成したことを窺わせ

る。

(ii) 「職務の分類」「職務の主な具体例」は妥当性を欠く

内容上の問題点について、ここで全部述べることはできないから、ごく一部だけ指摘する。

校長と教頭の「職務の分類」が同じであり、教頭の「職務の主な具体例」が「校長と同様の視点」であるとするのは、あきらかに失当である。

教諭（講師）に関して、「教科指導」と並べて「道徳」「総合的な学習の時間」を独立項目としているが、疑問である。高等学校の教諭（講師）の「【評価にあたっての着眼点及びその主な具体例】」には「道徳」がなく、矛盾を生じている。また、「職務の分類」に「その他」との文言があるが、具体的に規定すべき箇所でのこのような曖昧な文言は用いるべきでない。実際、根拠なく通常所定業務以外の職務を含む錯誤をおかしている。

実習助手が一部で学校図書館司書の業務に携わっている実態を考慮していない。

実習助手、寄宿舎指導員に関して、「職務の分類」と「職務の主な具体例」とに同一の語句が充てられている。

5 マネジメントの観点の欠如

(i) システムの捉え方に根本的な錯誤がある

県教育委員会案には、学校におけるマネジメントという観点が無い。評価は、マネジメント・サイクル (plan, do, check, action / 立案、実施、評価、改善) の1過程である。第3過程の評価（点検）だけを取り出して、あたかも一個の独立した「システム」であるかのごとく取り扱うのは誤りである。

現行の採用・昇進・転任のありかたを根本的に是正することと一体のものとして、新しい人事マネジメント・システムが提起されるべきである。県教育委員会案は、「教員評価」過程だけが、あたかも一個の独立した「システム」たりうるものと誤認するものであって、根本において誤っている。

(ii) 人事上の措置との関連が考えられていない

県教育委員会案は、「以下の観点から、評価結果を積極的に活用していく方法を検討・整理していく必要があると考えます」としたうえで、「○人材育成・能力育成・能力開発面での活用」「○処遇反映等への適切な活用」を挙げている（手引き、32ページ）。これは、この時点では「評価結果を積極的に活用していく方法を検討・整理」していないことを意味する。県教育委員会は、活用目的について、一切「検討・整理」していない状態で評価制度づくりをしていることになる。

「昇任（管理職選考）への反映」との関連について、

一定のプランを示すことなくコンピテンシー評価をおこなおうとするのは、理解し難いことである。「給与・手当面向への反映」は、批判が集中する点であるが、まったく何のプランも示されていない段階にあっては、その当否について論ずることは不可能である。どのような「給与・手当面向への反映」を考えているのかをあらかじめ示すことなく、「評価制度」づくりが先行するのは異様である。

また、「研修」「自己啓発」が、空約束となるおそれがある。

目的もなしに制度づくりを進めれば、評価制度の自己目的化や誤用を引き起こすことになる。

(iii) 学校評価制度との関係が考慮されていない

県教育委員会案は、「新しい教員評価の全体実施のための検討を行なっていく際には、学校評価との関連性とそれぞれの役割などについて整理し、各制度が効率的に機能するよう配慮する必要があると考えます」（手引き、33ページ）としている。これはすなわち、この時点においては「学校評価との関連性とそれぞれの役割などについて整理し」ていないということの意味する。

「教員評価」が、学校における人事マネジメントにおけるひとつの段階であるのと同様に、「学校評価」は、学校全体のマネジメントにおけるひとつの段階である。したがって、「学校評価」だけが一個の独立した「システム」として独立して存在するものではない。さらに、人事上のマネジメントは、学校全体のマネジメントのなかに位置づけられるべきものである。「学校評価」と「教員評価」との関連は、このような全体見通しを前提として考えるべきものである。県教育委員会案は、これらの考察を欠いており、たいへんな混乱をきたしている。

県教育委員会案は、『学校としての組織目標』は、その年度に学校全体として達成しようとする重点的な目標であり、校長が教職員の考え方を踏まえつつ、リーダーシップを発揮して設定する目標です。この考え方は、平成16年度から県立学校で全体実施している「学校評価」における学校経営計画策定の考え方と同様ですので、『学校としての組織目標』は、学校評価の『重点目標』及び『具体的目標』などを参考として設定すべきと考えます。（手引き、9ページ）としている。「同様です」というからには、ふたつのものが存在することになる。すなわち、「教員評価」における目標（「学校としての組織目標」と、「学校評価」における目標（「重点目標」「具体的目標」）とのふたつがあり、前者は後者を「参考として」設定すべきだという。県教育委員会案は、学校全体のマネジメントと人事マネジメントとの関連を見失っている。

学校全体の組織目標が抽象的であったり、組織全体での十分な事前討議なしに一方的に設定された場合、それと下部組織や個人ごとの目標の整合性を図ることは困難となる。学校全体の目標設定と各教員の目標設定をめぐる議論の状況からするとその怖れを否定しえない。

6 評価制度作成手続上の問題点

(i) 検討委員会報告は棚上げされた

2004（平成16）年2月25日に「教職員の評価に関する検討委員会」（稲垣直人・日立製作所勤務部長他外部委員12人、川俣勝慶教育長他8人）が設置された。10月に中間まとめを発表し、翌2005（平成17）年4月から11月まで「試行校での調査研究」を実施し、その間、5月には関係団体からの意見聴取をおこなったうえで、同12月に「最終案」を作成し、翌2006（平成18）年1月に発表することとしていた。そのうえで、2006（平成18）年4月から本格実施の予定であった。

2005（平成17）年3月17日の第7回検討委員会までには、「新しい教職員評価システムの在り方について中間まとめ（案）」A4版15ページが作成されたが、公表されていない。

委員会は活動を停止し、「中間まとめ（案）」は県情報公開条例による開示請求に対し非開示とされた。

その後、2005（平成17）年4月に「作業部会」が設置され、7月末に「調査研究」のための手引きが作成されて、県内27校での「調査研究」（事実上の試行）が実施されている。前提となる「検討委員会」が、いまだに「中間まとめ」を作成するに至っていないなかで、事実上の試行をおこなったもので、「検討委員会」はないがしろにされたことになる。

新しい評価制度を作成するうえで、手続き上の瑕疵があったといえる。

(ii) 制度作成過程に教員が参加していない

県教育委員会は、「教員評価」制度の作成過程に「被評価者」が参加しないのは当然であると考えたのかもしれないが、このような考え方は妥当なものとはいえない。

専断的管理統制をおこなうための評価のしくみを作ることが目的なのであれば、「被評価者」の排除は当然のことであろうが、教員の資質・能力の向上や学校の教育力の向上をめざすしくみをつくろうとするときに、教諭（講師）・養護教諭・実習助手・寄宿舎職員を排除する理由はない。

上記「4 『職務内容』の問題点」で述べたように「職務の分類」や「職務の主な具体例」の規定が不十分となったのは、その帰結である。

(iii) 職員団体（教職員組合）との協議はおこなわれていない

教員の地位に関するILO-U ユネスコ NESCO 勧告（1966年）は、各国政府に対し、勤務評価制度の設定と実施にあたって教員団体との事前協議をおこなうことを義務づけている。ここで「政府」という場合、地方政府たる地方自治体も含まれる。教員団体との協議を省略して、あらたな評価制度を策定・実施することは同勧告に違反する。それは、制度が掲げる目的の達成にとっても障害となるものである。

7 今後の方向性

県教育委員会は、以上の疑問や意見に対して、釈明すべきである。とりわけ、「目標管理」や「コンピテンシー」については、その理論的根拠と典拠となる文献を明示することを求める。

県教育委員会は、県民（保護者、教職員を含む）からの意見聴取、ならびに教員団体（教職員組合）との協議をおこなうべきである。

以上すべての事柄を勘案すると、今後2か月間のうちに2006年度における「全校試行」を実施しう程度まで準備を完了することは、到底不可能である。また、県内すべての小学校・中学校・高等学校・特殊教育諸学校での「試行」となれば、「評価者」とされるすべての校長・教頭に対していわゆる「評価者研修」を実施しなければならないところであるが、現時点において成熟した制度案が存在しないため、それも不可能である。

したがって、2006年度において現在の県教育委員会案による全校試行はおこなうべきではない。

（以上）