

茨城県における教員評価制度の導入準備

茨城県教育委員会は、文部科学省の委嘱（補助金交付という形での実質的な実施命令）を受け、2003（平成15）年度から新しい人事評価制度の検討作業に入った。

初年度は、教育庁内の総務・義務教育・高校教育・特別支援教育各課の課員らが、「先進県調査」として、東京都・大阪府・神奈川県・広島県・香川県の各教育委員会への出張調査を実施した。

年度末に、教育長・次長・上記の各課長と、事務局となる高校教育課の総括課長補佐らの「内部検討委員」の他、日立製作所・カスミの労務担当、弁護士、大学教授2名、校長3名、市町村教委教育長2名など、12人の「外部検討委員」から成る「教職員の評価に関する検討委員会」が発足した。

検討委員会は2004（平成16）年10月までに5回の会議を開催し、11月末ないし12月はじめにも「中間まとめ」を発表するとしている。

「中間まとめ」に対する関係団体（各「校長会」、PTA、職員団体＝茨教組と茨城高教組）からの意見聴取をおこない、今年度末もしくは来年度初頭に、最終案を答申するという。

そして最終年度の2005（平成17）年度には、「試行校」での調査研究と、評定者研修を実施し、翌2006（平成18）年度の国家・地方一斉の公務員制度改革（能力評価・業績評価からなる新評価制度と能力等級制度の導入など）に間に合わせようというものである。

今回は、本県の制度導入準備にいたる背景事情を検討する。

1998年の中教審答申

1998（平成10）年9月1日、中央教育審議会は「今後の地方教育行政の在り方について」と題する答申をまとめ文部大臣に提出した。

その中で、「適格性を欠く教員等への対応」として、後のいわゆる「指導力不足教員」問題が取り上げられた。

「子どもとの信頼関係を築くことができないなど教員としての適格性を欠く者や精神上的の疾患等により教壇に立つことがふさわしくない者が子どもの指導に当たることのないよう適切な人事上の措置をとるとともに、他の教員に過重な負担がかかることのないよう非常勤講師を任用するなど学校に対する支援措置を講じるよう努めること。また、教員としての適格性を欠く者については、教育委員会において、継続的に観察、指導、研修を行う体制を整えるとともに、必要に応じて『地方公務員法』第28条に定める分限制度の的確な運用に努めること。」（傍点は引用者。以下同じ）

ここでは、のちの「指導力不足」概念は未確立で、「教員としての適格性を欠く者」や「精神上的の疾患」事例について対策を提言するものとなっている。

「適切な人事上の措置」といっても具体性に欠け、主要な対策は「非常勤講師を任用」することにとどまる。「分限制度の的確な運用」という方向違いの処方箋を示すなど、勇んで問題を提起してはみたものの、主張は曖昧で混乱している。

教育改革国民会議の提案

2000（平成12）年12月22日、「教育改革国民会議」（内閣総理大臣の私的諮問機関、同年3月24日設置）が「教員の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる」として、つぎのような「提案」をおこなった。

「努力を積み重ね、顕著な効果を上げている教師には、『特別手当』などの金銭的処遇、準管理職扱いなどの人事上の措置、表彰などによって、努力に報いる。」（最終報告、4。9月22日の中間報告も同文）これは、いわゆる「優秀教員表彰」にあたる。一方、いわゆる「指導力不足教員」制度については、つぎのように「提案」した。

「効果的な授業や学級運営ができないという評価が繰り返しあっても改善されないと判断された教師については、他職種への配置換えを命ずることを可能にする途を拡げ、最終的には免職などの措置を講じる。」（中間報告）

上記の1998年の中央教育審議会答申の提言から大きく踏み出し、「他職種への配置換えを命ずる」とか、「最終的には免職などの措置を講じる」など、思い切った提言になっていることが目を引く。

最終報告は、つぎのとおりである。

「すべての教師が、退職するまで児童・生徒に直接接し、教える仕事に就くことが望ましいとは限らない。学校内でも適性によって異なる役割を負い、また、必要に応じて学校教育以外の職種を選択できるようにする。」

強烈な表現を引っ込めて、迂遠な表現に変えられているが、内容は同じである。

このように、「優秀教員」と「指導力不足教員」という、“上”と“下”についての提言はあるが、この時点では教員全体について現行の勤務評定制度に替えて、新たな評価制度を導入するという提案はどこにも見あたらない。

成果主義賃金制度をしりぞけた教育改革国民会議

「教育改革国民会議」において、全教員を対象とする評価制度や成果主義賃金についての検討が、まったくおこなわれなかったのではない。3つある分科会のうちの

第2分科会で、この問題が討議された。

第2分科会の第3回会議（2000〔平成12〕年6月9日）では、東京大学教育学部長の藤田英典委員（岩波新書『教育改革』の著者）が、つぎのように述べた。

「東京都の人事考課について、11年度に導入しましたね。もう既にかかなり広まっているわけですから、そういう流れにあることは事実だと思うんですね。ただ、確かにそれがどういうふうに入って広まっていくかによって、日本の教育の、これまでの協調性やコラボレーションのよさというものが失われることにもなりかねませんから、私はやはりこれは一律に導入するのがよいとは思えないんです。」（引用者注：東京の人事考課制度導入は平成12年度から。

collaboration = 協力、協同）

さらに、ほかの点では藤田教授としばしば意見が対立する学校法人渋谷教育学園理事長の田村哲夫委員が、次の通り発言した。

「マネージメントという観点からしますと、最近のはやりでは、科学的マネージメントというのは、要するに、給料で差を付けるということをやめる気を出すというのは今終わっちゃっているんですね。こういうやり方をやっている会社はあまりないんですね。マネージメントの今の最先端というのは、組織影響力とか、本人がやる気を出せる、いわゆる自己実現です。自己実現の欲望が満たされるかどうかということに鍵にして、経営のマネージメントを立案するというのが、今の基本的な発想ですから、そういう意味で言えば、私は個人的には、やはりお金でつると言う教育の場ではうまくいかないと思っていますんですよ。」

次の第4回会議（6月22日）では、事務局が、ちょうどこの2000（平成12）年4月1日に導入された東京都の教員評価制度に関する資料を配付したが、議事のなかではまったく話題にもならない。以降の会議でもとうとうこの件は言及されることもなく、立ち消えとなった。

「教育の日」の設定、奉仕活動の義務づけ、高校生の「学習達成度試験」、中高一貫教育、大学への「飛び入学」、さらには教育基本法改正など、数々の突出した提言をおこなった「教育会議国民会議」であるが、成果主義賃金は問題外として斥けられてしまい、当然「提案」の対象とはならなかった。

2002 年の中教審答申

2002（平成14）年2月21日、中央教育審議会が答申「今後の教員免許制度の在り方について」を、文部科学大臣に提出した。

答申は、「教員の資質向上に向けての提案」として、「優秀教員表彰」制度、「指導力不足教員」認定制度とあわせて、「新しい教員評価システムの導入」を挙げている。

すなわち、「優秀教員に対する表彰制度とそれに連動し

た特別昇給等を実施するための調査研究」をおこなうことを提言したうえで、

「教員一人一人の能力や実績等が適正に評価され、それが配置や処遇、研修等に適切に結び付けられることが必要である。このため、各都道府県教育委員会等において教員の勤務評価について、公務員制度改革の動向を踏まえつつ、新しい評価システムの導入に向け、早急に検討を開始することを提言する。」

とし、さらに、

「指導力が著しく不足する等、教員として適格性に問題があるものを教壇に立たせないようにすることについては、現行の分限制度等の的確な運用によって対応することが適切であり、すべての都道府県・指定都市教育委員会において指導力が不足する教員等に対する人事管理システムを早急に構築すべきである」と提案した。

教育改革国民会議が除外した「新しい教員評価制度」が息を吹きかえして、「優秀教員表彰」「指導力不足教員認定」とあわせた3点セットがついに揃ったのである。

導入された指導力不足教員制度と中教審答申のくいちがい

この「指導力不足教員」制度は、すでにこの時点で、導入準備作業がかなり進行していた。

答申の7か月前の2001（平成13）年7月、「地方教育行政の組織および運営に関する法律」（地教行法）が改正され、「児童又は生徒に対する指導が不適切」であり、かつ「研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童又は生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められる」ような、都道府県が任命権を有する市町村の義務教育諸学校教員を免職し、引き続いて当該都道府県の教員以外の職に採用することができることとなった（2002〔平成14〕年1月11日施行）。

これを受け、都道府県ごとに、都道府県立学校教員については従来の転任処分の枠内で同様の措置をとることを含めた、公立学校教員に関する「指導力不足教員」制度の整備がおこなわれるのであるが、文部科学省は、あらかじめ全国の地方教育行政当局に対して準備作業をさせておいた。

すなわち、文部省（当時）は2000（平成12）年度に、21府県3政令指定都市教育委員会に「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」を委嘱したが、うち14府県2指定都市がこの「指導力不足教員」制度に関する検討を選択し、3年間にわたる検討作業に入っていた。

文部科学省の手取り足取りの指導のもと、2003（平成15）年度までに茨城県を含めて、全国的に「指導力不足教員」制度の導入が完了した。

さて、この実施された「指導力不足教員」制度にあつては、(1) 神疾患など疾病に起因する事例、(2) 非違行為など懲戒処分に該当する事例、(3) 適格性に欠けるなど分

限処分に該当する事例は、いずれも「指導力不足」認定申請、認定、研修命令、免職・採用（ないし転任）の対象としないというのが根本的な趣旨である。（平成 13 年 8 月 29 日付け 13 文科初第 571 号、文部科学事務次官通知。なお、『茨城の教育』第 899 号〔2003 年 10 月 5 日〕の『指導力不足教員』制度の検討〔第 3 回〕を参照。）

ところが、中教審答申は地教行法改正から 7 か月後の 2002 年 2 月にいたってもなお、「指導力が著しく不足する等、教員として適格性に問題があるもの」と言っている。「指導力不足」と、分限処分の対象である「不適格」の 2 つの範疇を混同しているのだ。実際に導入された「指導力不足教員」制度と中教審答申の提案内容の齟齬は歴然としている。

（なお、本県を含む多くの県での「指導力不足教員」制度の運用実態をみると、制度の趣旨に反して(1)など除外されるべき事例まで認定申請さらに認定の対象となっている。中央と地方の教育行政担当者らのずさんな仕事ぶりを示している。）

研修問題

中教審答申はこの他にも教員資質向上策を示している。たとえば研修については、こう提言する。

「他の職業人が自己能力伸長のため様々な研修に自費で参加しているように、教員においても、勤務時間外などを積極的に活用し、自費で様々な研修に取り組むことが求められる」

「勤務時間外」に「自費」で研修せよという大胆な提言である。

この直後の 2002（平成 14）年夏、文部科学省とその指示を受けた全国の都道府県教育委員会が、教育公務員特例法第 20 条第 2 項（当時。現在は条文の再編整理により第 22 条第 2 項）の規定する「勤務場所を離れて」おこなう研修について、それを「職務専念義務の免除」と誤解したうえで、事実上の禁止に近い抑制措置をとったことを想起したい。勤務の一環としての研修を制限することと、時間外の研修の奨励とは符合する。

「教員一人一人の能力や実績等が適正に評価され、それが配置や処遇、研修等に適切に結び付けられることが必要である」と提言しているのだが、その研修がせめて「勤務時間外」に「自費」でおこなわれるものでないことを祈りたい。

文部科学省は中教審答申を尊重して、新しい教員評価制度の推進方針を採用することになるのだが、抛り所となるはずの答申の内容上の混乱が目立ち、いささか心許ないと言うほかない。

経済財政諮問会議の方針

ところが、まったく別のところから、「新しい教員評価制度」の導入準備を余儀なくさせる威圧的な力が働いた。経済財政諮問会議や総合規制改革会議の提起にもとづい

て、内閣が文部科学省に対して新しい制度の導入を迫ったのである。

2002（平成 14）年 6 月 25 日、経済財政諮問会議からの答申を受けて閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（「骨太の方針第 2 弾」）は、「6 つの戦略、30 のアクションプログラム」を掲げ、「(1) 人間力戦略」の中の「個性ある人間教育」の項目に、

「文部科学省は、早期に新たな教員評価制度の導入を促進する。また、教員の一律処遇から、やる気と能力に応じた処遇をするシステムに転換する。」

と明記した。

（経済財政諮問会議は、「内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に資するため」、内閣府設置法により内閣府に設置された。議長の内閣総理大臣ほか、経済関係閣僚、財界代表ら 10 人の議員で構成される。

答申は即座に閣議決定され、内閣の基本方針となる。内閣総理大臣は自分で自分に諮問し、答申し、実行する！現代日本における事実上の最高権力機関といえる。）

総合規制改革会議の方針

さらに、2002（平成 14）年 12 月 17 日に閣議決定された総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第 2 次答申—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—」は、「第 2 章 各分野、4 教育・研究【具体的施策】、3 初等中等教育の活性化、(2) 教員評価の導入等による教員資質の向上」において、「教員評価の導入等による教員資質の向上」を挙げた。

「社会や地域住民、保護者や児童生徒のニーズに応じた教育を推進し教員の資質向上を図る観点から、教員の能力に応じた処遇が適切になされるシステムに転換するよう、各教育委員会に対し新しい教員評価の導入の促進を図る。」

これには、「平成 15 年度中に措置」と期限も明記されている。この件は、「規制改革推進 3 か年計画（再改定）」（2003〔平成 15〕年 3 月 28 日閣議決定）に取り入れられ、その執行が厳重に監視されることになる。

「内閣府は、本計画に定められた措置を積極的に推進するとともに、その実施状況に関するフォローアップを行うこととし、その結果は、総合規制改革会議に報告するとともに、公表する。」

（総合規制改革会議は、「経済に関する基本的かつ重要な政策に関する施策を推進する観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制の在り方の改革に関する基本的事項を総合的に調査審議し、内閣総理大臣に意見を述べる」〔内閣府本府組織令〕。

総理大臣任命の民間委員〔15 名〕と専門委員が、経済財政諮問会議と密接に連携し、各省庁の局長などと呼びつけて直接折衝し、「規制改革を強力に推進」した。今年 4

月、規制改革・民間開放推進会議に承継。)

「構造改革」と「教育改革」

「構造改革」路線にあつては、教育行政は、「経済財政」の観点から「経済社会の構造改革を進める」ための一手段に過ぎない。「構造改革」のもとで、各省庁からの権限剥奪が進行したが、とりわけ文部科学省の地位低下は顕著で、もはや政策判断や意思決定の主体とは見做されていないのだ。

期限を区切って実行をせまられた文部科学省は、2003

(平成 15) 年度から、全国の都道府県教育委員会に対して新しい教員評価制度に関する検討を委嘱し、制度の導入促進の任務にあたることになった。これが、冒頭でみた、文部科学省の委嘱によって本県を含む全国の教育委員会が現在取り組んでいる「新しい教員評価制度」に関する検討事業である。

「規制緩和」の大波のなかで、教育に対する“規制強化”がおこなわれ、教員からの権限剥奪が進行してゆく。

(つづく)