

システムの一貫性の問題

東京都の「人事考課制度」は、「能力開発型人事考課」を標榜して登場したのだが、一応その趣旨に沿ったものといえるのは、教員が自ら設定した「目標」を掲げて職務を遂行し、その成果を自ら評価する第1段階の自己申告(a)のみであった。校長による評価としての第2段階の業績評価(b)は、基準自体に齟齬があって一面的で曖昧、しかも当分の間は本人には開示しないこととされるなど、古臭い評価制度の域を一步も出ず、およそ「能力開発」にむすびつくことを期待できるシステムとはいえない。

問題なのは、自己申告(a)と業績評価(b)との関連性が希薄なことで、これを「木に竹を接ぐ」ようなものと評したのであるが(第920号、連載第5回)、とりわけ自己申告(a)における「成果」の自己評価と、業績評価(b)における「実績」評価との対応がついていない。

大阪府の「評価・育成システム」の場合はどうか。第1段階の「自己申告」(d)における「自己評価」は、3つから5つ程度の「目標」ごとに、「上回っている」「概ね達成」「達していない」のいずれかを選ぶ形でおこなわれる(さらに文章で記述)。この3段階評価の結果がそのまま第2段階の「評価」のための「評価・育成シート」の「業績の評価」(f)欄に転記され、すぐ脇に評価者(高校・養護学校の場合、一次が教頭、二次が校長)による評価が記入される。「自己申告」(d)が、そのまま「業績の評価」(f)になるわけではないが、すぐ隣に併記されて評価者による評価の下敷きになるのである。

これにより体系的な一貫性が確保され、「自己申告」(d)段階に現れた教職員の業務内容とその自己評価内容が、

最終的な人事考課結果に直結する度合いが高まったといえる。「賃金・処遇への反映」という段階に立ち至れば、これがたいへん大きな意味を持つことは言うまでもない。

教員が、正直にもしくは謙遜して低い自己評価(「達していない」)をおこなった場合、評価者(教頭・校長)がそれを訂正して高い評価に直してくれればよいが、そのまま踏襲する可能性がある。教員が自分で自分の昇給停止など賃金引下げの理由をつくりだしてしまうことになる。逆に、高い自己評価(「上回っている」)をおこなったとしても値切られてしまう可能性があるし、それどころか自己評価の“甘さ”を、「能力の評価」でのマイナス要因にされるおそれもある。

こうなると、被評価者が自己抑制をきかせ、あとから評価者が下すであろう評価をあらかじめ想定し、評価者の評価に事前同調して自己評価を申告するようになる、というひどく気詰まりな状況が作り出されることになる。これは、「管理統制の強まり」、評価者側の支配力の深化といわざるをえない。

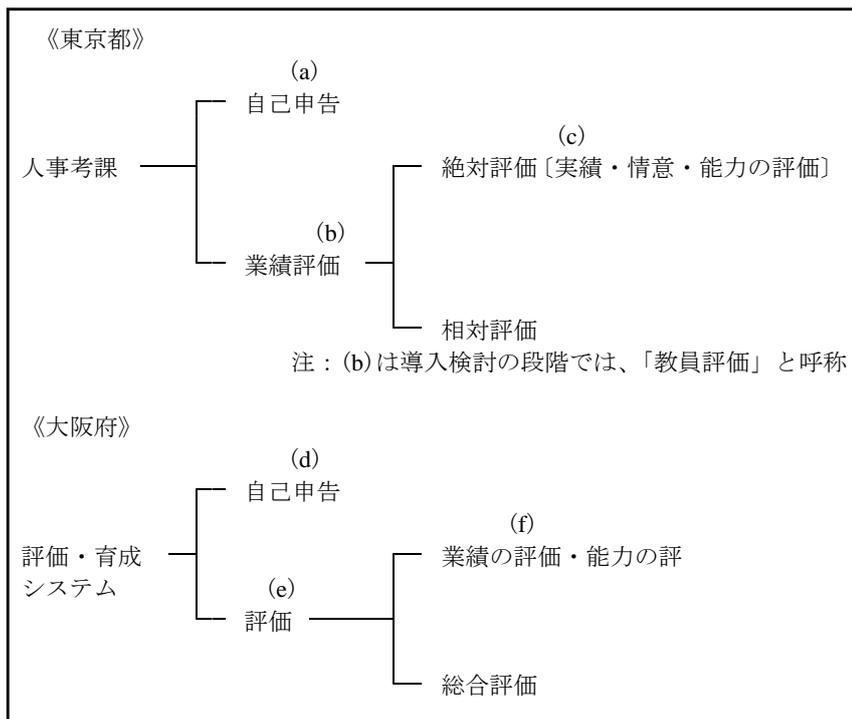
評価者の責任の明確化

しかしながら、同時に、被評価者の判断が評価者の判断に対して及ぼす影響力の増大の可能性が高まったとも言えるのである。

東京の場合、「自己申告」(a)と「業績評価」(b)は2枚の紙に別れているうえ、一方は文章記述で他方は5段階評価であるから、両者の直接的対応はない。評価者は、すでに示された「自己申告」結果を見ながらとはいえ、すべて自分の判断であらたに5段階評価を実施することを求められる。しかし、評価者の裁量の幅は広く、評価の自由度は高いといっていよう。

大阪府の場合、「自己申告」(d)と評価者による「業績の評価」(f)との直接対応がつけられたことで、前述のとおり評価者の意向に沿った被評価者の自己評価を引きだすための精神的圧迫のシステムとして機能する可能性もあるのだが、そのような自己規制作用が働かない場合には異なった意味合いを持つようになる。

被評価者が卑屈になり先回りして低評価を呈示してくるのではなく、毅然として根拠に基づく自己評価を呈示してきたとしよう。評価者は、被評価者による自己評価を覆すような評価、とりわけ自己評価より低い評価を下す場合には相応の根拠のもとに、それなりの覚悟をもってしなければならぬことになる。それだけ評価者に「立



証責任」の重圧がかかるのである。

永久に表に出ない秘密文書であればともかく、方向性としては本人開示へと向かうことが確実な制度である。本人開示された評価結果への不満や不快感の表明が、個人的対応の次元にとどまっているのであれば波及力は小さいだろう。しかし、本人開示を経て教職員組合に持ち込まれ、組織的・継続的対応がとられるとなれば話は別だ。評価結果、評価の過程・手法が俎上に載り、厳密に検討・精査される。妥当性を欠く評価であれば批判の対象になる。こうなると評価の撤回や評価者の責任問題の厳格化は不可避である。

しかも、高校と養護学校の場合、教頭による「一次評価」と校長による「二次評価」の2段階で評価がおこなわれる。「一次評価」と「二次評価」が全く同じというわけにもいかず、さりとて「二次評価」による訂正がおこなわれれば、それは校長が教頭による評価を否定し取り消すことであり、しかもその全過程が一覧できる形で残り、本人に開示される。評価する者にとって大変な負担となる。

自己評価の要素をまったく持たず、評価者が密室で評価し、評価の過程や結果のすべてが闇から闇へと葬り去られる現行勤務評定制度にあっては、評価者の責任が問われる可能性はまったくなかったが、「新しい教員評価制度」導入によって状況は大きく転換する。

新しい教員評価制度が、管理と抑圧を強化し、自己抑

制のきいた物言わぬ教職員をつくりだし、教育行政による統制の行き届いた窮屈な学校を実現する……。これが一般的な導入反対論である。しかし、逆の可能性もあるのだ。導入側が曲がりなりにも「自由」で「競争的」な社会における「開かれた学校」を標榜し、「参加」と「公開」をシステムに組み込む路線をとっているからには、監視者が監視され、評価者が評価され、管理者が管理される可能性が生成することは避けられない。

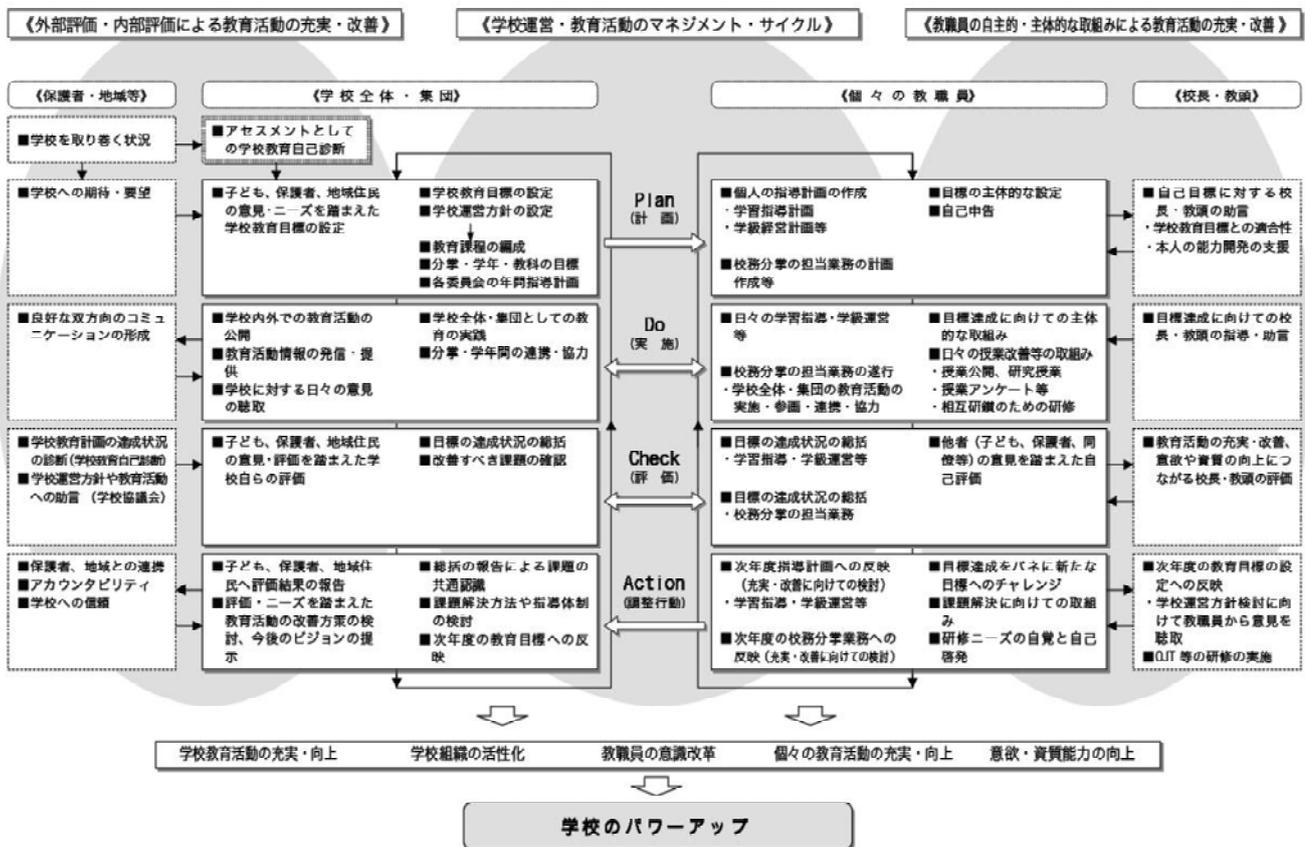
学校評価と教員評価

話が先走りしすぎたようだ。

大阪の「評価・育成システム」の全体的特徴についての検討に入ることにしよう。

次ページに「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」を転載した（報告書の27-28ページ）。この報告書は、大阪府教育委員会のウェブサイト www.pref.osaka.jp/kyoshokuin/kojo/ で見ることができる。ただしこの図は特殊なフォントの埋込みが不十分なため正常に表示されない。）

一見して明らかのように、「学校活性化戦略」の基本的枠組みは、「学校運営・教育活動のマネジメント・サイクル」の確立である。このマネジメント・サイクルの中に、学校評価とその一部としての教員評価が



「学校活性化ストラテジー・イメージ図 ー学校運営・教育活動のマネジメント・サイクルの活性化をー」
 (「教職員全般の資質向上方策について」2000年7月、大阪府教育委員会)

一体的に組み込まれている。この意味するところは何か。以下、この点を解明するのが課題である。

さて、この連載ではかなり詳細に東京の人事考課制度の検討をおこなってきたのであるが、学校評価への言及が一切なかったことを想起しよう。それはなぜか？

東京の人事考課制度は「教員の能力開発」を標榜して表面的な粉飾を施してはいるが、内容的には1980年代に導入された都の一般行政職の勤務評定制度をほぼそのまま引き写したものであった。また、1998（平成10）年7月の「教員の人事考課による検討着手から、2000（平成12）年度の制度化までの全過程を、2002（平成14）年3月の小学校設置基準・中学校設置基準・高等学校設置基準（文部科学省令）の制定ないし改正による学校評価の努力義務規定の明文化以前にすべて完了している。時期的な要因もさることながら、一般行政職の制度を下敷きにしたのでは、いかにしても学校評価との関連がつくはずがない。

これに対して大阪府の場合、教員評価制度の実施においては東京都の後塵を拝したのであるが、いっぽう学校評価制度の導入はかなり早かった。1995（平成7）年、「全国に先駆けて」検討を開始、1998（平成10）年には試行に着手して、2002（平成14）年度の時点では大阪府内の「99%」の学校で実施している（「学校運営改善のための学校評価システムの確立に向けて」2003〔平成15〕年3月、大阪府教育委員会）。「教職員の評価・育成システム」が組み込まれる「学校活性化戦略」が、その提唱の段階で、学校評価の仕組みを含むのはある意味で自然なことであるといえる。

学校におけるマネジメント・サイクル

さて、この「学校評価」システムは、全国的に「学校におけるマネジメント・サイクル」として、紹介・導入がおこなわれた。マネジメント・サイクル management cycle とは事業体 enterprise の経営手法のひとつであり、plan, do, check, action（計画する、実施する、点検する、改善する）の4位相とその継起を明確にして組織運営をおこなうという手法である。民間企業における経営手法として紹介され、これを学校においてもあらたに導入・実施すべきことが説かれた各都道府県教委は、学校評価制度導入のための検討委員会を設置し、答申を出させたうえで、教育委員会規則を改正して制度を実施するのであるが、それらの答申書の記述内容から判断するに、委員になった校長や弁護士、大学教授らはもちろん、県内企業の関係者らもまた、マネジメント・サイクルについての十分な知見を欠いている。そのうえ、先行して発表された他県の答申書を引き写して新たに答申書を作成するのを通例としたから、いずれの答申書も似たり寄つたりの皮相な紹介にとどまり、説得力を欠いていた。

教育行政当局が中身のない陳腐な、ポイントを外した

紹介しかできなかつたこともあって、無用の反発が引き起こされた。典型的には、民間企業の経営手法であるということから、営利目的の私企業のための管理技法であり、公的な非営利部門である学校には到底適合するはずがないという批判である。

しかし、学校教員も日常的にかかわりのある団体であるPTA、高教研、高体連などはもちろん、町内会から各種サークルなどにいたるまで、世の中の非営利団体はことごとく、年度ごとに前年度の決算・活動経過について討議・決定のうえ、新年度の予算・活動計画を討議・決定するのを通例とする。これは、まぎれもなくマネジメント・サイクル management cycle にしたがった組織運営である。

教職員組合にあつても、毎年度の定期大会において、前年度の活動の経過を確認してそれを総括し、決算と合わせて討議・採決し、ついで情勢について確認の上、新年度の方針について、予算と合わせて討議・採決する。これもマネジメント・サイクルによる組織運営である。

学校も例外ではない。教育目標の設定、年間計画の立案、各校務分掌や学年担当者団の計画・目標の設定などは plan（計画）であり、1年間の教育活動は do（実施）にあたる。年度末などに目標にかんして、校務分掌などの担当者ごとに、あるいは全体として反省をおこなうのが check（評価）である。これをふまえ、改善をほどこしたうえで、翌年の計画立案をおこなうのが action（改善）である。まぎれもなくマネジメント・サイクルが存在しているのである。

マネジメント・サイクルと学校評価の混同

このように、マネジメント・サイクルという手法はとりたてて言うほどの新奇な方法ではないのだから、反発している場合ではないだろう。

ところが、導入を説く側が、学校にはマネジメント・サイクルの発想がそもそもなかつたかのように言い、だから駄目なのだとは断定したうえで、マネジメント・サイクルを新規に導入しなければならないと得意になって吹聴した。もともとあるものを改善すればよいと言ったのでは訴求力が弱いと見てハツタリを効かせたのだろうが、結果は裏目に出た。

さらに、学校に新規導入すべきマネジメント・サイクルに、「学校評価システム」という名称が与えられた。マネジメント・サイクルにおいては、その第3段階において check（点検・評価）がおこなわれるから、その部分を「学校評価」と呼ばざるを得ないのに、「学校評価」といえばマネジメント・サイクル management cycle の全体を指すものとした。〈全体〉に〈部分〉の名称を与えたために、〈部分〉と〈全体〉が同じ「学校評価」という名称をもつこととなった。

これでは話が混乱するのは当然である。

（つづく）