

最初の成果主義教員評価制度

東京都教育委員会は、従来の勤務評定制度を廃止し、2000(平成12)年度から新たな人事考課制度を導入した。今年度で導入から5年めになる。この間、本県を含めた他の道府県・政令指定都市教育委員会はいずれも東京の制度を参照しているものと見られ、全国的な新人事評価制度導入に大きな影響を与え続けている。

導入準備はどのようにおこなわれたか、その過程を追跡し、教員の成果主義賃金制度の問題点をさぐる。

「人事考課に関する研究会」

1998(平成10)年7月、東京都教育委員会は、「職員の人事考課に関する研究会」を設置し、新人事考課制度の導入準備作業を開始した。

「職員の人事考課に関する研究会」は、前東京学芸大学学長の蓮見音彦和洋女子大学教授を座長とし、佐藤群巳東京学芸大学名誉教授、佐藤全国立教育研究所教育経営研究部長のほか、東京都立高校・区立小学校の元校長ら、総勢9人の委員によって構成され、約9か月の「研究」を経た翌1999(平成11)年3月、「これからの教員の人事考課と人材育成について」と題する報告書(以下、「研究会報告」)を、都教育長に提出した。

「導入に関する検討委員会」

1999(平成11)年度にはいり、「教員等人事考課制度導入に関する検討委員会」が設置され、7月16日の第1回会議以降、人事考課制度の具体的プランの作成作業に着手した。

10月14日の第5回会議で「教員等人事考課制度に関する中間まとめ」を作成し、関係団体からの意見聴取を経て、12月2日の第8回会議で、評価表の書式や評価の観点・方法等の具体的実施プランの詳細まで定めた「教育職員の人事考課制度について」(以下、「検討委員会報告」)を答申した。

東京都教育委員会による教育委員会規則制定を経て、2000(平成12)年4月1日には、新制度の実施に漕ぎ着けた。なお、「教員等人事考課制度導入に関する検討委員会」は、2000(平成12)年3月29日、児童生徒や保護者の意見の活用、ならびに評価結果の本人開示等についての「教育職員の人事考課の実施に向けて」をまとめ、都教育長に答申した。

「研究会報告」と「検討委員会報告」

このように、東京都の教員に関する人事考課制度の導入準備にあたっては、1998(平成10)年度の「職員の人事考課に関する研究会」による研究と、1999(平成11)年度の「教員等人事考課制度導入に関する検討委員会」

による検討の2段階の事前準備がおこなわれた。それぞれに中間報告と最終報告があり、検討委員会については議事録(要旨)も公開されている

(www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/jinji/jinjikouka/kento.htm)。

東京都の人事考課制度については、すでにさまざまな紹介と議論がおこなわれている。その“ねらい”も“本質”もすでに明らかになっているのであって、それらについていちいち検討するのは、煩雑なだけで何の意味もないことのように見えるかも知れない。

しかも、東京都の教員人事考課制度導入が引き起こした、ほとんど騒動というほかない一連の不幸なできごとを見てしまった今となつては、「研究」も「検討」も、すべては悲劇的結末へ人々を導いた里程標でしかないように思える。

しかし、「研究」と「検討」がたどった過程を詳細にみてゆくと、その追随者たちがさほどの考慮も払わずに通る過ぎ、こともなげに模倣してやり過ぎてゆく幾多の困難について、それなりに真摯に取り組んだ跡がある。われわれとしても、あらかじめ定まっている結論を掲げて外在的に批判して済ませるのではなく、相応の注意と敬意を払って考察する義務があるといえる。

「能力開発型教員評価」

研究会報告は、人事評価制度を2つのタイプに分類する。すなわち、

「一般に、人事評価は、その主要な目的からみて、一定期間の勤務成績等を総括する『成績判定型の評価』(総括的評価)と、評価される者の改善の期待される点を見出そうとする『能力開発型の評価』(形成的評価)とに区分できる。前者は雇用の継続や給与など、評価の結果を処遇に反映させることを目的とするものであり、後者は職務遂行能力を高めるために活用することを目的とするものである。」

研究会報告は当然、前者の採用を声高らかに宣言するに違いない! 誰もがそう考えて当然だろう。しかし、そうではない。

「これらは、それぞれ有用性を持つものであり、両者をバランスよく併用していく必要があるが」としたうえで、

「これからの教員評価においては、教員の資質能力を高め、学校教育の活性化をもたらすという意味で、能力開発型の評価を主体として、そのあり方を考えていく必要がある。」(以上、第2章、3)「従来から、評価を一方的な査定若しくは順位づけと捉える傾向があるが、これからの教員評価においては、自己申告制度の導入等により双方向的な仕組みにすべきであり、評価結果を能力開発を中心に多面的な活用が

図られなければならない。」(第3章、1)

研究会報告は、その副題が示す通り、「能力開発型教員評価制度への転換」を宣言するのである。

「能力開発型人事考課」の理由

能力開発型人事考課宣言は続く。

「教員の職務は他の職種に比べて裁量の幅が広く、職務に関する自己規律、自己の能力についての自己判断が、職務の遂行や資質能力の向上を図るうえで重要な要素となることから、自己申告による自己目標の設定と結果に対する自己評価の持つ意味は極めて大きいと考えられる。」

教員の仕事に関するまことに正鵠を得た見解である。分析は続く。

「教員は管理職を除いて全て同一の職層であり、資質能力の向上が職層や処遇と必ずしも直接結びつくものとなっていないことから、他の職種以上に自己目標の設定及び自己評価が重要な位置を占めることになる。」(以上、第3章、2)

教員の場合、昇任のチャンスはまれであり、実績評価を昇任人事の判断材料とするという他職種では当たり前のことが成り立たないのだから、評価結果を処遇に反映させることができない。当然、評価は職務遂行能力の向上、資質能力の向上が主目的となる。これが研究会報告の基本的立場である。

人事考課の根本目的

このような、あるべき人事考課制度に関する主張は、妥当なものである。後知恵で東京における人事考課制度の現実を引き合いに出し、これらの主張を、矛盾しているとか、無意味だとか、あるいはまた本当の“ねらい”を隠すためのまやかしだと切り捨てるべきではない。

この主張内容を否認し無視してしまつては、その後の議論は成り立たないだろう。研究会報告の基本原則は、教員の職務とその評価のありかたについての、まことに目配りの効いた見解であり、われわれとしてもこれを受け入れることができる。

なにより、研究会自身が、この宣言(マニフェスト)を、みずからの出発点としてこの後も拠って立つべき原則である。そしてもちろん、この答申を受けた東京都教育委員会には、この基本主張を尊重する責任と義務を今も負っているといえる。

「自己申告制度」と「教員評価制度」

研究会報告は、引用したとおり、能力開発型評価制度への転換をはかるために、教員に関する人事評価は、「自己申告制度」と「教員評価」の2段階で実施するとして、2つの「制度」について説明をはじめめる。

この部分の叙述には、省略と飛躍さらに不用意な用語法があり、非常にわかりにくい。現在のわれわれが後

知恵で読めば、「自己申告制度」とは、被評価者が「教育職員自己申告書」に担当する職務に関する目標と成果、校務分掌の希望や異動希望等を記入(すべて「記述式」)して提出することである。他方、「教員評価」とは実施時には「業績評価制度」と呼ばれるようになるもので、「教育職員業績評価書」に、一次評価者の教頭と二次評価者の校長が「絶対評価」(4つの評価項目ごとに3つの評価要素があり、最後に総合評価がある。いずれも「S A B C D」の5段階)を記入したうえで、最後に教育委員会が「相対評価」(「S A B C D」の5段階)を、記入する手続きのことであるとわかる。

しかし、この研究会報告の時点では、これらの仕組みは文書の書式を含めて一切示されていないのだから、当時これを読んだ人たちにとっては雲をつかむようなものだったに違いない。

(「教育職員自己申告書」、及び「教育職員業績評価書」、並びに「教育職員業績評価書」記入の際参照される「評価基準」及び「評価基準(着眼点の例)」については、実物を示すべきところではあるが、高校の教諭用のものだけでも、A3版3ページでは足りず、全校種の全職種では数十ページになる。ここには転載できないので、東京都教育委員会のウェブサイト[掲]でご覧いただきたい。『東京都教育職員人事考課制度』[ぎょうせい]にも教諭に限って掲載されている。なお、研究会報告の全文は同書に、概要は同サイトに掲載されている。)

行政系職員の人事考課制度の踏襲

この叙述の省略と飛躍には理由がある。

東京都は1986(昭和61)年度に一般行政系職員に対して、「自己申告制度」と「業績評価制度」の2段階からなる人事考課制度を導入し、1993(平成5)年には現業系職員に、さらに1995(平成7)年には教育管理職まで適用範囲を拡大した。

1997[平成9]年には、「目標による管理の手法」が導入された。(「目標による管理の手法」は、評価制度のありかたを考えるうえで最も重要な事項であるのだが、次回以降検討することとし、今回は触れない。)

こうした背景事情があつて、研究会報告は2つの段階からなる教員評価制度の提言をしたものと思われる。しかし、その結果、研究会報告が掲げる「能力開発型評価制度への転換」の根拠についての主張が、曖昧になる。

すなわち、「他の職種に比べて裁量の幅が広く、職務に関する自己規律、自己の能力についての自己判断が、職務の遂行や資質能力の向上を図るうえで重要な要素となる」ことや、「管理職を除いて全て同一の職層であり、資質能力の向上が職層や処遇と必ずしも直接結びつくものとなっていない」ことなどを挙げ、教員の場合の職務や職層構造の特殊性に応じた人事評価制度のあり方を考える姿勢を示していたのに、都の一般行政系職員の人事考

課制度をそのまま踏襲するというのでは、話のつじつまが合わない。

内容に飛躍と矛盾があるために、研究会報告の説明が極めてわかりにくくなっているのである。

「自己申告」と「教員評価」

第1段階の「自己申告」〔実施段階における「教育職員自己申告書」による評価〕についての説明は、1ページあまりで終わってしまう（「2 自己申告制度の活用」）。自己申告方式をとりいれるべきとする根拠について力説していたわりに、説明は簡素である。

ついで第2段階の「教員評価」〔実施段階における「S A B C D」の5段階で評価する「教育職員業績評価書」による評価〕については、7ページあまりにわたる説明がおこなわれる（「3 教員評価の内容」「4 教員評価の方法」）。

この「教員評価」とは手続きの第2段階を指すのだが、提言されている“新しい教員の人事評価制度”の全体のことを言っているような印象を与え、読者は混乱させられる。（「教育職員業績評価」と言ったところで同じことだが。）

第2段階の「教員評価」の「基本的な考え方」は次のとおりである。

「人事考課においては、組織構成員の職務遂行状況を複数の視点で多角的に評価する必要があり、一般に、能力、情意（意欲・態度）及び業績（実績又は成績）の三つの項目で評価が行われる。」（第3章、3）

人事考課が「能力」「情意」「業績」の3項目でおこなわれるのが「一般」的だとする根拠は特には示されていない。東京都の「一般行政系職員」についてはそうであるという程度にすぎない。

かりに「一般に」そうだったとしても、教員の職務の特性や、職層の特徴を指摘する研究会としては、教員についても同様で良いかどうかの検討くらいはおこなうべきであった。

能力評価における評価要素

3つの評価項目のそれぞれにおける「評価要素」について、研究会報告を見てゆく。

まず、①「能力」については、「職務遂行を通じて発揮された能力が評価の対象となる」としたうえで、次の2つの選択肢を立てて、検討する。

〔A〕「児童生徒理解の能力を基礎として、職務の場面に応じて、例えば教科指導の能力、生活指導・進路指導の能力及び学校運営にかかわる能力等に区分することができる。」

〔B〕「一方、能力の性質に着目して考えると、例えば知識・理解判断力、企画創造力、表現力・実践力、折衝応対力及び組織内における管理・統率力等に区

分することができる。」

研究会報告が参照したに違いない東京都の一般行政系職員の「業績評価」においては、「能力」評価の「評定要素」として、「知識」「企画力」「折衝・応対力」「理解・判断力」「指導力」の5つを列挙している（「東京都職務業績評価規程」にもとづく「業績評価実施要領」の「別表1 評定要素の定義」）。

上の〔B〕は、ここから「指導力」を抜き、かわりに「表現力・実践力」などを入れ、「企画力」を「企画創造力」にして順番を入れ替えたものである。しかし、たとえば、

「折衝力とは、利害関係や立場の異なる相手に、当方の考え方を目的どおりに理解させ、納得させ、受け入れさせる能力である。」「応対力とは、都民又は、関係者との電話あるいは、面談等による接触において、親切、丁寧であり、相手に好感をいだかせるように応対できる能力である。」

など、どう転んでも学校の教員の場合には使えそうもない記述なので、さすがに流用する気にならなかったのだろう（「折衝力」などは、一般行政系職員の能力としてもどうかと思うが……）。

ここで研究会報告は、教員の職務の特性を考慮事項とする路線に復帰する。そして、能力評価にあたっての「評価要素」としては、前者〔A〕の方が「被評価者にとっても理解が用意であり、適切ではないかと考える」との結論に達する。そのうえで、この「職務の場面に応じて」「各評価要素についてその内容を別途示すことにより、期待される能力の内容を明らかにする必要がある」とするが、研究会報告はその課題をみずから果たすことはせず、「検討委員会」に宿題として残す。

情意評価における評価要素

ついで、②「情意（意欲・態度）」評価における「評価要素」としては、「新しい課題等への挑戦や与えられた職務の質的レベルアップを図ろうとする意欲・態度」としての「積極性」、「組織全体のことを考えてチームワークにプラスになるように、積極的に援助していく姿勢」としての「協調性」、「教育公務員としての職責を自覚し、自己の職務を最後までやり遂げようとする意欲や規律ある態度」としての「責任感」を挙げる。

この「積極性」「協調性」「責任感」は、上記の一般行政系職員用の「別表1 評定要素の定義」と、順番・内容とも同一である。ただし、抜かりなく「公務員」を「教育公務員」に言い換えてある。

業績評価における評価要素

③「業績」評価に関しては、研究会報告は、「評価要素」を具体的に示すことができない。

というのも、教員の職務のありかたの特徴から、「評価の対象となる職務の範囲と分類を明らかにする必要がある

る」うえ、「職務遂行の過程の評価であるプロセス評価を重視する必要がある」のだが、いずれもそう簡単にはいかないのである。

このうち、「プロセス評価」が必要とされる理由としては、

「教育活動の結果が家庭や地域等の外部要因に左右されることが多く、また、教育効果は短期間では測定されないことがあるなど、その評価が難しい場合があることは否定できない」〔3、(1)、ウ〕ことをあげる。

これらは、通常、教員評価制度に対する批判論、さらには“教員評価不可能論”の根拠としてよく提出されるものである(もうひとつは、処遇の格差による「同僚性の解体」)。

研究会報告が、それらの批判論をあらかじめ受けとめたいうえ、その困難点の克服のために取り組んだことは注目に値する。

それはともかく、研究会報告が提案した「プロセス評価」は、検討委員会を経て実施に移されるなかで、結果に至るまでの過程(プロセス)を「能力」「実績」「情意」の各々の評価要素で評価するシステムとして形成される。これを「各過程における状況を各評価要素で評価していく『プロセス評価』」というのである。なんとともわけのわからない説明だが、具体的な内容は次回検討する。

難問「職務の分類」

もうひとつの問題が、職務の範囲と分類である。

「教員評価」(「教育職員業績評価」)の仕組みをつくるにあたり、その根幹部分たる「業績評価」についての検討の段階に至り、よりによって教員の「職務」の範囲と分類が確定していないことが明らかになる。

評価制度を作ろうというのに、まず対象となる「業績」の範囲を定め、分類しなければならぬとは!信じられないようなことであるが、学校教員の置かれている問題状況が、ほんの少し顔を出しただけである。

残念ながら研究会報告は、範囲(外延)と分類(内包)とを明晰かつ判明に示すことができない。しかし、それでは済まされないので、逡巡しつつ言う。すなわち、

〔A〕「基本的には勤務時間内の職務は全て含まれる。」

〔B〕「研修は……評価の対象とする必要があると考える。」

〔C〕「〔職務の〕分類の例としては、次のようなものが考えられる。①教科活動又は学習指導 ②生活指導・進路指導 ③校務分掌④教科等に関する研究・研修 ⑤特別活動」

〔D〕「例えば部活動に関する指導業務のように、正規の勤務時間外や土曜日、日曜日の時間を含めて、職務の一環として行われている実態もある。このような教育活動において、努力姿勢がみられる場合には、加点評価とする取扱いをすることも考えられる。」

実施段階になると、〔B〕の「研修」は、第1段階の「自己評価」においてはそのまま評価対象とするが、第2段階の「教員評価」においては独立の評価項目とはせず、「担当する職務に効果が表れた部分を評価する」ことになる(前掲書、86-87

ページ)。したがって、「教員評価」では〔C〕の「④教科等に関する研究・研修」は除かれ、「⑤特別活動」が④に繰り上がる。

また、〔C〕の③の「校務分掌」は「学校運営」と言い換えられる。〔D〕の「部活動」は、「特別活動・その他」として、提案通りの取扱いとなる。

このように少々の手直しはあるものの、研究会報告が、「……と考えられる」と躊躇しながら例示した提案が、ほぼそのままの形で実施に移されることになる。

職務範囲の際限ない拡張

研究会報告では、勤務時間外の勤務や、勤務を要する日以外の勤務としては「部活動」だけが挙げられていたのだが、どんどん拡張してゆく。

1999(平成11)年12月2日の「検討委員会報告」に至ると、次のようになる。

「勤務時間外において、教諭の自発性にに基づき校長の承認の下に行われた補修指導・部活動指導・家庭訪問・地域の見回りなどの職務については、特に顕著な実績が挙げた場合には、その努力を積極的に評価するために加点評価……する。」

タガが外れてしまってどうにも收拾のつかない状態である。

やはり、ここに研究会報告の決定的な弱点が現れたと言わざるを得ないだろう。「例えば」「…と考えられる」と、ためらいがちに提言したのは、自信が持てない事柄について、権威を振りかざして高飛車に押し付けることをしたくなかったからであろうから、誠意と真面目さを示していると見られないこともない。

しかし、本当にそうであれば詳細に実状を把握したうえで、労働基準法や給与特別措置法など法令の趣旨に則って、妥当な職務の外延を確定すべきであった。議論があつて大方の賛同を得られないものについては無理に含めないのが見識というものだろう。

通常所定業務について評価するという当然の原則が顧みられず、“現実主義的”対応に流れて安易な見解を示したために、「検討委員会」のつけ込みを誘発し、法令の趣旨を大きく逸脱して時間外労働を容認し、さらには奨励する結果を招いてしまった。

他の職務については「加減点評価」だが、時間外の職務については「加点評価」するだけなので不公平にはならないというが、最後に全員について「相対評価」をおこなって処遇への反映を実施するという以上、この言い訳は成り立たない。

職務の範囲すら適正に取り扱わない業績評価制度であ

っては、被評価者から反発されるのは当然である。

職務の範囲すら確定させないままの安易な答申は、やはり妥当性を欠いた。結果的に、「能力開発型人事考課制度」を樹立するという高いところざしの実現にとっても障害となってしまった。まことに残念なことである。

評価基準と条件の違い

研究会報告が解決しなければならない課題は、まだたくさん残っている。むしろここからが正念場である。評価における最大の難関、すなわち評価の客観性・公平性の確保の問題である。

研究会報告は、「教員評価」における「評価基準」について「具体的に検討する必要がある」とするが、みずから具体案を示すことはせず、すべてを検討委員会に委ねる。

ただし、研究会報告は、「校種による差異〔と評価〕」「学校特性・地域特性〔による差異〕と評価」「年齢や経験〔による差異〕と評価」「個別的な〔差異と〕評価」などを呈示し、さまざまな条件の違いからくる評価の公平性確保の問題をどう取り扱うか、その点をクリアしておかなければならないとしたうえで、これらの諸点について、「…と考える」「検討の余地がある」「…としてはどうか」と、またも自信のない提案をする。

研究会報告は、その判断については「検討委員会」に委ねてしまっている。この点についても次回、「検討委員会」が出した結論とあわせて見てゆくことにする。（検討委員会は、今度はこれらの提案のほとんどを却下することになる……）

（つづく）