

教育総研・教職員の評価問題研究委員会報告書

教職員評価のあり方について

2002. 9

国民教育文化総合研究所

教職員評価のあり方について（目次）

まえがき.....	1
1 学校運営と教職員評価.....	3
(1) 教職員評価見直しの動機.....	3
(2) 人事評価の目的と課題.....	5
① 学校運営と人事運営	
② 人事評価の目的	
③ 新人事評価システム	
④ 人事考課制度の限界	
(3) 学校現場の声.....	8
(4) 教職員評価の観点.....	9
(5) 教職員評価のあり方.....	10
提言.....	12
2 学校の活性化と教職員評価.....	14
(1) 教職員評価を検討する視点.....	14
(2) 教員の力量形成と教職員評価.....	14
① 共通力量と教職員評価	
② 個別力量と教職員評価	
(3) 教職員の協働と教職員評価.....	16
① 学校における協働と教職員評価	
② 人事考課制度における問題	
提言.....	18
3 教職の専門職性と教員評価.....	19
(1) 教員評価の有効性を規定するもの.....	19
(2) 「教師＝専門職」の現在.....	19
(3) アカウンタビリティと専門職自治.....	20
(4) 職能開発にたいする専門職団体の主導性.....	21
提言.....	23
4 教員以外の教職員評価—学校事務職員の評価を例に一.....	24
(1) 学校の活動と教職員.....	24
(2) 教職員の役割.....	24
(3) 学校の特質にもとづく学校事務職員などにたいする人事評価.....	25

(4) 職務・研修制度による評価	26
(5) 学校事務職員評価の視点（その1）	27
(6) 学校事務職員評価の視点（その2）	28
提言	31
5 学校評価と教職員評価	32
(1) 考え方の相違と問題	32
(2) 新しい学校評価を創っていく視点	33
① まずは初期段階としての基盤固めを	
② 最初から「完全」なものはない	
③ 学校組織開発にむけて	
(3) 学校評価の始まりとしての校長（管理職）評価	34
(4) 教職員評価の核としての授業評価	35
(5) 学校評価の一環としての教職員評価の位置づき方	36
① 学級と評価	
② 学年／教科と評価	
③ 学校全体と評価	
(6) 共同的（コラボレイティブ）な評価への展望	37
① 教育行政にたいする評価の必要性	
② 専門性・同僚性を根幹とした外部評価機構の設置	
提言	38
6 分限・懲戒制度等と教職員評価	39
(1) 分限・懲戒制度の趣旨	39
(2) 教職員評価の実施が分限・懲戒制度に与える影響	39
① 教職員評価の目的との関係	
② 教職員評価の要素との関係	
③ まとめ	
(3) 分限における「教職員に必要な適格性」の判断と教職員評価	40
① 「教職員に必要な適格性」の判断と教職員評価との関係	
② 「教職員に必要な適格性」の判断（裁判例を参考に）	
③ まとめ	
(4) 指導が不適切な教職員にたいする転任等の措置と 分限・懲戒、教職員評価との関係	41
① 指導が不適切な教職員を異職種へ異動・転任させる措置	
② 指導が不適切な教職員にたいする転任等の措置と分限・懲戒の関係	
③ 指導が不適切な教職員にたいする転任等の措置と教職員評価との関係	
(5) 結論	43
提言	44

7	公務員制度改革と評価制度にかかわる勤務条件性について	46
	(1) 公務員制度改革のスケジュールと新人事制度原案.....	46
	(2) 新人事制度の基礎としての能力等級制度.....	46
	(3) 新給与制度案の概要.....	47
	(4) 評価制度の概要.....	48
	(5) 新評価制度と現行評価制度の相違.....	48
	(6) 換骨奪胎される代償措置.....	50
	資料／評価制度導入にむけた政府・文部科学省等の動向.....	51
8	日本における教職員評価政策の動向	57
	(1) 国レベルの動向.....	57
	① 公務員人事制度改革の基本方向	
	② 文部科学省の動向	
	(2) 地方のレベル.....	59
	① 一般公務員にたいする人事評価制度の動向	
	② 教職員評価制度導入の動き	
	(3) まとめ.....	62
9	大学評価の現状と課題	63
	(1) 大学評価事業の始まりと「評価機関」の設立.....	63
	(2) 第三者的評価の推進の経緯.....	64
	(3) 大学評価事業の方針と内容.....	64
	① 評価の目的	
	② 評価の区分	
	③ 対象機関	
	④ 実施方法等	
	⑤ 評価結果	
	(4) 機構による評価の意義と問題点.....	65
	提言.....	66
10	教職員組合と教職員評価	68
	(1) 基本的視点と教職員評価へのスタンス.....	68
	(2) 学校の説明責任と教職員.....	68
	(3) 学校評価と教職員評価.....	68
	(4) 教職員評価の二側面.....	69
	(5) 教職員評価と職務.....	69
	(6) 教職員評価と給与.....	70
	(7) 教職員評価と自己評価.....	70
	(8) 教職員評価と教職員の意識.....	71
	(9) 教職員評価と学校の情報公開.....	72

(10) 教職員評価の課題.....	72
提言.....	73

まえがき

本委員会が日本教職員組合から調査・研究してほしいと委嘱を受けた事項は次のとおりである。

- ① 教員を中心にした教職員の「人事評価」は、どうあるべきか
- ② 「指導力不足教員」「指導が不適切な教員の転換」と教員の人事評価について
- ③ 「民間の人事評価制度」「東京都の人事考課制度」「諸外国の教員の人事評価制度」の現状と問題点

これらについて6カ月間にわたり調査と研究を重ね、このたびその報告がまとまった。ただし「諸外国の教員の人事評価制度」については時々、話題には取り上げたが報告とするまでには至らなかった。それ以外については深く議論を重ねることができた。

教職員評価をめぐるクリアになった論点は次の事項である。

- 教職員評価の目的とそのあり方、教職員評価の可能性
- 教職員評価を議論する観点
- 教員の力量と教職員評価のあり方
- 学校の活性化のための教職員評価
- 教職の専門職性を高める教職員評価のあり方
- 学校評価と教職員評価との関係
- 学校事務における教職員評価の意義
- 教職員評価が分限・懲戒制度に与える影響
- 教職員評価にたいする教職員組合のスタンス

こうした事項について研究討議を進める過程で、学校評価・教職員評価の“先発隊”である大学評価について、そこでの経験や知見に学び、また公務員制度改革における評価制度、中央・地方の教職員評価政策・行政の全体像を把握することに努めた。

教職員評価にたいする本委員会のスタンスは、教職員評価が教職員の力量の開発と向上、学校の組織目標の達成や学校組織の活性化に向けて行なわれなければならないということにある。さらに21世紀の学校教職員に必要な教職員評価は、子どもを動機づけ、激励し、学ぶ意欲と力を育み、共に発展しようとする意欲と力量をもった教職員であり続けるサポートシステムとして機能するものでなければならないということである。教職員評価システムは、こうした教職員サポートシステムの一環としてデザインされるべきだということが本委員会の基本的立場である。

報告の構成は目次に示すとおりであるが、まず学校運営における教職員評価の位置を明らかにした後、教職員評価の観点、教職員評価のあり方を総論的に述べた。それ以降では、学校の活性化、専門職性の向上、学校評価、学校事務職員の評価、分限・懲戒制度への影響、教職員組合のスタンスの個別・具体的な角度から教職員評価について論じている。また大学評価、公務員制度改革、教職員評価政策・行政に言及する中で論点に幅と深さをもたせるように努めた。

本委員会が最終的に明確にすべきだと考えたことは、①教職員の力量を向上させ、専門性を高める上で教職員評価はいかなる貢献をなしうるか、②学校の組織目標の達成や組織の活

性化のために教職員評価がなしうる役割はどこにあるか、③教職員評価を給与や処遇と結びつけるためにクリアしなければならない課題は何かということであった。本研究会は、自律した研究委員会としてこれらの課題にとりくみ、解明に努めた。本報告が教職員評価のあり方に一石を投ずることができればこの上ない喜びである。

教職員の評価問題研究委員会
委員長 小島 弘道

1. 学校運営と教職員評価

1 学校運営と教職員評価

(1) 教職員評価見直しの動機

教職員人事制度のあり方にかかわって教職員評価がここ数年、話題の中心に据えられ、その見直しと新たな人事評価システムの構築を求める議論が一気に活発となってきた。その動機、背景となったものには次のことが考えられる。

第一に、行政改革の一環として行なわれた公務員制度改革が能力主義人事管理を原則とする新人事管理システムの構築を推進してきたことがある。

教職員評価を検討する動機となった公務員制度改革は、そもそも行政改革の観点からなされたものである。行政改革は福祉国家政策や公共事業の拡大に伴って膨らんだ財政支出を縮減し、小さな政府を構築し健全な財政運営を確立することを目指したものである。そのためにまず国家公務員の25万人削減を達成目標として政策化された国立大学等を独立行政法人化することにした。また官僚の天下りや行政と民間との癒着などから生まれる行政不信を解消し、公務活動に対する国民の信頼を確保するために行政の効率性の向上を掲げた。また国際化、少子高齢化など社会の変化に機動的、弾力的に対応する行政の実現という動機もあった。こうした政策、課題に対応させるため公務活動の運営に民間の経営手法を導入することにした。その人事制度版としての能力に基づく人事制度—人事評価システムは、質の高い公務活動の提供、国民から信頼される行政を実現するために不可欠であると認識されたのである。

このシステムは1980年代アメリカなどで、権限を拡大するかわりに業績と成果による統制、市場メカニズムの活用、顧客の重視などにより行政部門の効率化と活性化を目指す革新的な行政運営理論、ニュー・パブリック・マネジメントと呼ばれる。

第二は、バブル経済の崩壊で倒産やリストラなど経済の悪化、解雇や一時帰休、早期退職、ワークシェアリングなどを余儀なくされ年間3万人を超える自殺者を出すに至り、他方、公務員は親方日の丸に安住している、それでいいのかという批判が生まれ、公務に携わる者の規律の引き締めや規範の確立、さらには厳密な人事評価に基づく給与や処遇を支持する世論が強まった。終身雇用や年功序列への批判が強くなり、公務員にも競争原理を導入し、仕事ぶりや能力に基づく人事評価システムを導入すべきだとする声が増しに強くなった。教職員にあっても聖域とせず、例外なく公務員人事制度の改革として推進されることになった。

第三に教育の地方分権化と規制緩和に基づく教育行政改革と学校経営改革との関連である。今次改革は校長の権限強化を提言した。これは学校の意思決定を校長に一元化するとともに、教職員の活動を活性化させ、教職員が学校の目標達成に向けて貢献することを期待した。意欲や能力を向上させ、人材やリーダーを育成し、学校や組織を活性化させ、組織の活力を高めて個人と組織にメリハリをつけて、その力を組織目標達成に結びつける力量を校長に期待している。教職員をこうしたことの達成に向けて動機づけ、インセンティブ（動機づけ、誘因）を高めていくための方法のひとつとして人事評価への関心と期待があったと言える。

第四は、今次学校経営改革が学校評価をてこに「開かれた学校づくり」を推進したことに関係する。小学校と中学校の学校設置基準（省令）で「小学校は、その教育水準の向上を図り、当該小学校の目的を実現するため、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況につ

いて自ら点検及び評価を行い、その結果を公表するよう努めるものとする」ように定め、学校評価の制度化に踏み切った（2002年3月29日）。これは開かれた学校づくりを目指し、学校の経営責任を明確化して保護者等の信頼に応えるための制度で、一般的には学校活動の活性化として理解されるものである。こうした学校評価は教職員活動評価を基礎データとしてなされるものである。人事評価とリンクさせ、実効性のあるものにした。ここに制度以前に展開していた学校評価システムとの大きな違いがある。ここでは教育、教職員（教員）、経営の三つの質が問われ、その充実が学校の活性化の条件となるから、それぞれが学校評価の対象となる。経営のほかに、教員の活動状況は学校の活性化を支え、つくり出す原動力であり、その質を規定する。「優秀教員」制導入の動きも、こうした文脈の中で捉えることができる。ここに教員の意欲や力量を高め、活動の質を高める観点から新しい人事評価を行なうという方向を生んだ。

なお学校評価と並んで学校選択制導入を背景とした学校間の競争は、新たな人事評価システムへの傾斜を強めた。

第五。教員の資質と能力を人事評価と結びつけてとらえる傾向が出てきた。中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」（2002年2月21日）は、このことをはっきりと述べている。教員の資質能力の向上などについての具体的提言は「評価」を組み入れることにより実効性のあるものにしたと、答申は「はじめに」で述べている。そのために「新しい評価システムの導入」を提言し、「教員がその資質能力を向上させながら、それを最大限発揮するためには、教員一人一人の能力や実績が適正に評価され、それが配置や処遇、研修等に適切に結びつけられることが必要である。このため、……中略……、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」とした。教員の資質能力を評価し、それを処遇等に結びつけるという教員政策は、ここ数十年なかった新しい動きであるだけに、これがどう展開するか注目しておく必要がある。

第六。さらに子どもの荒れや問題行動の頻発と深刻化は教職員の相次ぐ不祥事や指導力不足教員問題とともに、教職員の資質や能力の問題として語られ、世論の厳しい視線にさらされた。すでに「指導が不適切な教員」の教諭以外への配置換えが地方教育行政法で定められた。教職員人事評価の見直しの気運が高まり、新たな人事評価システムを導入する声となった。東京都は人事考課制度の導入に踏み切ったし、その他の自治体でも人事評価システムの見直しと新たなシステムの導入に踏み切り始めた。加えて教職員の間には仕事をめぐると不公平感が強く意識されているにもかかわらず、それが放置され、一定数の教職員に不満が累積されている。少なくとも、こうした不満を解消するため人事評価はもっと積極的、かつ適正に行なわねばならないとする意見があることも確かである。学校現場の中に、年功だけではない、何かもう一つの評価基準が開発されることを期待する声が聞かれるようになった。

以上のように教職員評価の見直しと新たな評価システムの構築は、今や避けて通ることができないものとなっている。

導入されようとしている新たな人事評価システムは、教職員の勤務意欲や態度、職務遂行能力、職務実績を評価して、その結果に基づいて給与や処遇、配置や研修などに結びつけることにその特徴がある。これ以外に教職員の意欲を引き出し、力量を開発、向上させることのほか、学校として活動を質的に向上させ、活性化させることを目指すものである。現在、問われるのは、そこで目指すものが果たしてどのように、どの程度達成されるかということ

である。

(2) 人事評価の目的と課題

① 学校経営と人事運営

学校経営がうまくいくかどうかは、結局は人を生かし、活かすことができるかどうか、またそれを人を育てることと結びつけて行なわれているかどうかにかかっている。学校経営は、そこに期待された目標を達成するために自らの進むべき方向とビジョンを設定し、ヒト、モノ、カネ、情報の経営資源を調達、運用して、組織を通して目標を達成する計画的で継続的な行為である。この中においてヒトという要素は、学校経営において人事という経営行為として重視される。

人事にかかわる経営行為は人事運営または人事管理として学校経営の主要な領域を構成する。人事運営は、人材を調達して、配置などその合理的な活用を図るとともに、人が織りなす関係や人の問題を解決する活動で、そのことで組織の目的を達成する活動である。

人事運営には次の領域がある。

- 採用、配置、異動、昇進、条件付き採用など任用や配置にかかわる事項
- 給与、昇給、賞与など給与にかかわる事項
- 服務監督など人事管理にかかわる事項
- 意欲、能力、業績の評価など人事評価にかかわる事項
- 懲戒、分限など処分にかかわる事項
- 教職員の自己啓発・自己開発の支援にかかわる事項
- 能力開発、人材育成、教育訓練など職能開発にかかわる事項
- 教職員の達成感・充実感や自己実現を図ることにかかわる事項
- 福利厚生、カウンセリング、人間関係など労働環境にかかわる事項
- 人事統計など人事事務管理にかかわる事項
- 労使関係にかかわる事項

こう見ると人事運営の基本は、教職員の自己成長の意欲、職務活動、職能成長を動機づけ、また統制して目標達成にし向ける行為にあると言える。

② 人事評価の目的

人事運営は教職員の職務活動、職務遂行の状況及びその能力や実績に対する一定の評価や判断を介して行なわれるものが多い。ここに人事運営の働き・機能のひとつとして人事評価という行為が成立する。もちろん人事評価の結果は人事運営のさまざまな活動に反映させる。人事評価は人事運営の全体ではないが、人事運営を展開するにあたってきわめて重要で、かつ基本となる行為だと言える。

人事評価の目的は、①教職員の職務遂行能力を高め、職務能力の開発・向上を促す(教職員自らの自己成長、自己開発を促す、教職員の指導力、モラルを高める)、②教職員の組織活動や学校組織を活性化させ、組織目標を達成する(協働づくり、チーム力の向上を促す、学校づくりを発展させる)。さらに③教職員の活動や勤務状況を管理する(狭義の人事管理)ことにある。こうした目的に対して教職員のインセンティブを高めるため評価の結果は、任用、給与、処遇の基礎データとしたり、それに反映

させる。この際重要なことは、人事評価は人事運営の理念や目的とリンクさせ、かつ結びつけて運用する必要があるということだ。人事評価を給与等と直結させることを優先、強調することは、前二者、つまり①と②の目的を後退させることになる。総人件費の抑制と教職員管理・統制を目的とした勤務評定がうまく機能しなかったのは、まさに前二者が支配的な目的となっていなかったためであったことを想起すべきだろう。これまでの国内外の経験や実践の中でメリットペイ・システムがうまく機能しなかった理由もここにある。

同時に教職員の仕事での喜びや仕事への誇り、仕事の充実感や達成感、仕事を通じた同僚や社会とのつながりや社会貢献を実感する過程を大切にすべきだろう。人事評価は、教職員の職業生活や職務環境、職場の人間関係、組織の活力、組織の目標達成などに深くかかわり、影響するものだから、慎重を期して行なわれる必要がある。客観性、透明性、公平さや公正さ、信頼性、公開性などは不可欠な条件であるだけでなく、評価する側の姿勢や能力、評価の手続きなどの評価システム、評価の生かし方なども重要な条件となる。さらに職務を構成し、取り巻いている条件や環境、たとえば学級規模、子どもの意識や行動、学力、親の意識、地域の状況なども重要である。教育活動の評価においては、これらは大きな意味をもっている。

教職員人事評価では、これまで日頃の勤務や職務遂行の様子を見て、それを評価してきた。勤務評定は制度としてはあるが、それに基づいて人事を行なうところは少なかった。勤務評定は形骸化が進み、その実効性が疑われていた。勤務評定が実効性ないまま、今日に至ったのは学校現場や職員団体からの反対もあるが、教育活動の評価の難しさがあるからである。こうした中であって人事考課など新たな人事評価システムを導入しようとする自治体が増えてきた。

③ 新人事評価システム

行政改革推進本部は、その決定「公務員制度改革の基本設計」（2001年6月29日）で基本設計九本の柱のひとつ「新たな人事制度改革の確立」の中で、能力本意の任用と給与制度の構築を提言した。これは2001年12月25日、「公務員制度大綱」として閣議決定されている。

新人事制度の核心は能力等級制度である。指定職を除くすべての官職について、職務遂行に必要な能力の程度に基づいて一定の役職段階に区分し、当該役職段階に応じた能力の等級体系を設ける。そのために役職段階ごとに職務遂行する上で通常期待されている職務行動の基準を策定し、これを各等級の職務遂行能力基準とする。これによって能力本位の任用と給与の実現を図るというもの。

給与制度は、①「職務遂行能力に対する給与」（能力給）、②「職責に対する給与」（職責給）、③「業績に対する給与」（業績給）に区分し、三つの給与体系とする。能力給は基本給と位置づけられる。職責給は管理職層に対するもので能力給を補完する給与である。業績給は一定期間ごとの職員の業績に報いるためのもので賞与として支給する。一般教職員の場合は、その給与は能力給（基本給）と業績給（賞与）の二つから構成される。こうした能力等級制度に基づく人事制度を機能させるため、能力評価と業績評価を柱とする新たな人事評価システムをこれまでの勤務評定に替えて導入する。

能力評価は、能力等級ごとの職務遂行能力基準に照らして一定期間の職務を通じて能力をどの程度発揮したかを定期的に評価するもので、任用と能力等級の格付けに当たり重要参考資料とするもの。業績評価は、組織目標に基づく職員の業務目標の困難度・達成度、業務目標以外の成果、業務とりくみプロセス等に基づき、一定期間内の職員の業績を評価するもので、能力給、業績給の決定にあたり重要参考資料となる。

東京都は人事考課の導入を決め2001年度からスタートさせた。その目的は、教職員の資質能力の向上と学校組織の活性化を図り、同時に給与や処遇にリンクさせ、インセンティブ（誘因・動機づけ）を高めることにある。都の人事考課は、新人事評価システムに連動させ、行なっているふしはあるが、上述の新人事制度が能力給を前提にして構想されているのに対して、都の制度は職務給を前提にデザインされている。

新人事評価システムにおける人事評価の考え方、原理は教職員評価のあり方に対して相当な影響力をもってくる。これにどう対応するのか。学校にふさわしい教職員評価の考え方、原理、方法をつくり対応する必要がある。

なお、公務員制度改革と新人事評価システムについては7で詳細に展開している。

④ 人事考課制度の限界

人事運営を適正に行なうためには人事評価が不可欠である。教職員の職務態度や成績・業績、そして能力などを観察し、それに基づいて総合的に評価することなしに人事運営はできない。その意味で人事運営は必ず人事評価を伴う。経験と勘に基づき直感的に判断して評価する場合はあるが、多くは何らかの形で職務のレベル・難易度や実績に即した評価基準をそれなりに設定して人事評価を行なっている。

学校が自らの目標を達成するためには、教職員の職務遂行能力を高める、つまり能力を開発、向上させる、組織における協働関係をつくり、組織の問題解決力を高める、リーダーを育成することが必要になる。組織は、目標、専門性、協働、参加、リーダーシップという五つの力が生き生きと力強く機能することによって活性化し、活力を生む。したがってこれら五つの力をいかに確保、機能させ、展開させるかが重要になる。人事評価はそうした力を持続的に供給する行為である。

こうした人事評価は必ずしも人事考課という手法に限定する必要はない。つまり給与や処遇と直接にリンクさせる必要はないということである。しかし世論は、それを許さなくなってきた。評価を給与・処遇と結びつけてインセンティブを高め、より確かで効果のある方法を期待するようになった。こうした人事評価システムを導入することで指導が不適切な教員や適性を欠く教員を排除することを期待しつつ、他方では熱心で指導力の高い教員や、リーダーにふさわしい力量をもった者に報いる人事評価を人事考課に期待した。

人事考課としての人事評価は能力や実績によって教職員を評価し、その結果に基づいて人事運営を行なうということである。これまでも教職員の処遇など人事運営にあたり何らかの人事評価は行なってきた。しかしきちんとした人事評価基準をつくり、それに基づいて行なうことはなかった。人事運営は、①能力や実績、②能力開発・向上、③人材の配置や能力の活用、④給与や処遇、⑤組織の活性化・リーダーの育成を視野におき進める行為である。人事評価はこのうち能力や実績に基づいて教職員を評価し、他の四者を視野においてそれらを達成する行為である。人事考課は人間能力の

全体を評価するものではない。また人事評価のすべてではない。それは一定の組織の中での具体的な職務遂行にかかわる能力や実績を評価する人事評価のひとつである。

東京都が導入した人事考課制度は、その目標を能力開発と組織の活性化においている。またその中間目標には適正な給与や処遇をおいている。中間目標をインセンティブにして能力開発と組織の活性化を達成しようとする人事評価システムだと言える。

教職員の給与や処遇はこれまで基本的には生活給・年功給や職務給・職階給に基づいて決められていた。職能給、つまり能力や実績に基づく評価はこうした制度を補完するものとしてあったが、制度の基本とはなっていなかった。これに対して能力等級制度を人事制度の基本に据えるという今次の人事制度改革は、これまでの教職員人事の慣行と制度を大きく塗り替えるものである。人事考課を教職員の人事評価として導入するにあたっては、その目標、その評価基準、その活用、その手続きなどをめぐって解決しなければならない問題は少なくない。教職員の人事評価では教職員の能力開発や研修に生かしていくということが基本であるべきだろう。そのためには教職員の人事評価にふさわしい評価システムを開発する必要がある。たとえば目標として給与や処遇というような限定された目標ではなく教職員の能力開発や研修に生かす、方法として相対評価ではなく絶対評価をとる、評価結果について校長とじっくり話し合い活動の改善方向を探る、評価基準を明確にするとともにその透明性や公開性を高めるといったような人事評価システムの構築が不可欠になる。

(3) 学校現場の声

大部分の教職員は、教職員評価はいやなもので、できるならば避けたいと考えている。しかしそれは必ずしも不必要だとか、無意味だということではないだろう。子どもを評価することにたいしては当たり前のことと認識している。意欲や学力の向上、学習や行動への動機づけなどのためには評価は不可欠だとする認識があるからである。それがいざ我が身となると、反発と不信を募らせる。ここには評価されるのはいやだとする人間一般に通ずる感情のほか、教育活動を評価することはむずかしい、またはできないとする認識がある。しかしこれ以外に、果たして評価をきちんとする条件が整っているのか、新しい評価システムを導入するためにはそれと並行して、もしくはそれ以前になすべきことがあるのではないかなどとする考えも躊躇する背景にある。

人事評価が公平、かつ合理性をもって行なわれるためには、こうした学校現場の議論や思いに心を配り、かつそれらを整理しそれを踏まえた議論を展開するプロセスが不可欠である。それはまた教職員評価の調査・研究のためのイロハでもある。

ひとつは、教育活動の無定量、無限定による教職員の多忙化である。多忙化をそのままにして評価を行なうのでは、教育活動を評価して、それを職能開発とか学校の活性化に生かすということが本当にできるのかという疑問である。評価する際に教育活動を支え、機能させる条件を整えておかないと教育活動にかかわる意欲、能力、実績を正しく評価したことになるのではないのか。だからまず、学級定数を減らすとか、教職員を増やして、抱えているさまざまな問題を解決することが先決ではないかと言われる。

このことは、人事評価制度の導入の前に教育の条件整備が先ではないかという議論につながっていく。

第二。指導力不足教員の認定は一般教職員の人事評価とどう関係するのか、もしくはどう関係づけて行なうのかということへの疑問である。教職員評価のプロセスで指導力不足教員問題を処理するというのでは、本来の人事評価の趣旨に反する。“犯人”捜しになってはいけないのである。目的外使用への懸念である。これら二つの関係をクリアにし、それを示して欲しいとする要望は強い。同様なことは学校評価とのかかわりにおいてもある。これからの学校評価は保護者等にたいする学校の経営責任のメッセージとして理解しなければならなくなった。学校評価が各教職員の教育活動を点検・評価し、そこから得られるデータに基づいて行なわれるものであるにしても、そこででの評価は人事評価ではない。また人事評価であってはならない。人事評価として機能し、使われることがあってはならないにしても、そうならないという保障はない。目的外使用のおそれは皆無とは言えないのである。

第三は、評価する側、とりわけ校長の評価能力にかかわる問題である。校長の学校経営への不満や不信はさまざまに語られている。たとえば「あの校長の評価ではたまらない」とか、校長は改革のビジョンを示し、また教職員の思いを受け止めることをしていない、困ったときに解決の道筋を立てられないなど、校長への不満や不信は少なくない。校長の評価能力をつける訓練をしてからでも人事評価を導入しても遅くはないのではないかという気持ちが教職員の間になかなか見られる。

校長の評価能力にとどまらず、評価活動そのものにかかわる事務や活動が複雑、かつ多岐にわたるなど、校長は評価に専念できる時間、労力などをとることができるのかと懸念する声もある。評価にかかわる仕事があればほど多く、大変な割には人事評価に期待した効果はそれほど明確にならないのではないかとする思いは少なくない。

以上のように新人事評価システム導入への不安や不信、そして疑問は少なくない。そうであっても、同僚の間における仕事をめぐると不公平感も根強く学校現場にあることも事実である。これが第四である。若手の教職員にこうした受け止め方をする者が多くなってきた。年功序列主義の行き詰まりがはっきり出てきている。仕事の質と量に見合った給与体系、それを支える人事評価も必要ではないかとする声も聞かれる。新人事評価システムを完全否定する者ばかりではなくなっている。不安や疑問はありながらも、基準もはっきりしていない今のシステムで評価が行なわれるよりは、まだまだとする認識もある。そこには教職員評価が教育活動を後押し、サポートするものとして機能するならばとする思いがあるのかもしれない。

(4) 教職員評価の観点

教職員評価のためには教育活動の次のような特質や特殊性を確認しておく必要がある。

第一は、多様性・多能性・総合性を特徴とする教育活動にふさわしい人事評価であるかという観点である。教育活動は教材体系の獲得とその開発、授業の展開、子ども理解と指導、子どもとのつながりや関係などをめぐる多様、かつ多能な力量が求められる。こうした教育活動に対して、限定された評価項目を設定し、それを基準として評価することの問題が指摘できる。能力の面でも意欲など情意の面でもそうだ。研究実績ならば個人の力量に還元して考えることができるが、教育実績は様々な要因(変数)が織りなしてつくられるものである。その評価をすべて教員個人の力量のせいにするのは合理性が乏しい。また評価可能な活動は限定されるから、教職員がそれに集中すると他の活動に関心が向かなかつたり、エネルギー

が注がれなかったりして教育活動の実があがらないことになる。その結果、教育活動の広がりや深さが貧弱になってしまう。

第二は協働・同僚性が求められる学校組織にふさわしい人事評価であるかという観点である。

教員の仕事は個業的であるが、同時に協働的でもある。つまり教科指導、生活指導を問わず、かかわりのある人たちが一緒になって、もしくは協力して問題や課題にとりくみ、解決することが必要とされる仕事である。職務が限定されていれば責任も明確であるから、協働は組織の本質をなす活動とは言えない。しかし我が国の教職員の職務は無定量、無限定と言われ、良くも悪くもそれが特色となっている。この協働性は日本の学校文化、教員文化の特色として発展させてよいものと思われる。とすると、協働にたいする評価、つまりチーム評価が必要になろう。これは同僚的關係・協働関係づくりのため、またそれを発展させるための教職員評価として受け止める必要がある。その場合、同僚による協働評価（同僚評価）も組み入れることがあってもよい。

第三は、教育活動を成り立たせている条件（変数）の多さを視野に置き、それをカバーし得る人事評価であるかという観点である。教員の力量、とりわけ指導力は指導を成り立たせているさまざまな要因によって左右される。クラスサイズ、クラス構成、指導学年、担当教科・領域、子どもの学力や家庭環境などは、たとえ、すぐれた力量をもっている教員であっても、それだけではどうしようもない状況が作り出される。人事評価はこうした要素を考慮して行なう必要がある。

第四。人間は働くことによって自己実現を図り、喜びや充足感、達成感を得る。そこに人間としての誇りを感じ取るし、人とのつながりや社会との接点をつくる機会でもある。人は何のために働くかと問われれば、個体を維持するためだということにとどまらず、そこに上で述べたように人間であることを確認する時間、空間があるからだと言える。教職員の仕事として例外ではない。いや、教育の仕事だからこそ、そうした面が重要だと考えられ、期待されもしてきた。

教職員に評価が不要だとは言わないが、上で述べたような教職員の活動の特徴や特殊性を踏まえた人事評価を行なうべきだろう。いや、これらの特徴や特殊性を発展させる人事評価とそのシステムの構築が望まれる。

（５）教職員評価のあり方

自律的学校経営の構築は、参加型学校経営や経営責任に立つ学校経営の構築と並んで現代の学校経営改革の柱である。その評価はいろいろなされるが、戦後教育改革期における学校経営改革、1956年制定の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」とそれに基づいて展開した各種の施策や指導による学校経営改革に続く戦後第三の改革だと言える。現代の改革は規制緩和と地方分権という行政改革の原理に基づき、これまで教育行政側に吸収されてきた経営機能を学校側に引き戻し、学校はその権限に基づいて「学校の自主性・自律性の確立」（中教審答申、1998年9月21日）を実現することに向けられる。

また学校は中教審答申などで専門的教育機関であると言われてきた。それは教育活動が一定の判断や実施上の裁量を必要とする職業であり、その意味で学校は自律性の高い組織であるからである。

以上のような専門的教育機関として学校が自律的に運営され、さらに学校が保護者や地域住民、社会から信頼されるものとなっていくためには教職員評価に対しても主体的に対応していく必要がある。教職員評価を避けるのではなく、自ら考える評価システムをつくるのが学校という教育の専門職集団の使命だと考える。

一般に教育活動においては評価対象が広範囲にわたるため、評価対象を絞り、それに基づいて評価することはむずかしいと言われてきた。だからと言って評価ができないということではない。教育活動においても評価は必要であり、評価は可能であると考ええる。

まず教員として資質能力のミニマムを定め、それを基準とした評価ならば可能である。その基準を達成しているかどうかを人事評価で確かめることになる。これは教員の力量のミニマムをスタンダードとして設定し、評価基準とすることである。このミニマムとされるものには、採用の際に求めたものと一定の教職経験を経た者に期待するものがある。それぞれの段階においてできるだけ標準化し、それをミニマムとして構成すべきだと考えられる。そのためには教育活動を行なうにあたり最低必要な力量をスタンダードとして構成しておく必要がある。

ここでの力量の評価基準はおおよそ設定可能である。評価の結果によっては校内外の研修等で改善を図る必要が出てくる。

こうしたミニマムの力量以外に必要な力量、またそれ以上の力量（発展的力量）がある。教職員の力量では、まさにこの部分の絶えざる向上が必要とされ、その発展が期待される。そしてまた個性的でその人なりの力量でもあり、これを向上、発展させていくことが重要になる。

この評価においては自らの発展目標として設定する（「自己設定目標」）。それに対して校長は学校として期待する力量を示す（「学校設定目標」）。こうした目標を面接などによって突き合わせ、達成すべき自己目標をつくっていく（「調整された自己目標」）。こうした過程は、校長の指導や助言と教職員の考えや要望が交わる機会である。教職員にとっては自己の問題意識や課題がクリアになり、いかなる力量を獲得、向上させ、何に向けて努力すべきかが明らかになり、自己認識することができるようになる。評価する場合にあってもまったく同様な状況が期待できる。自己の目標達成度と組織目標達成にたいする貢献度などについて、自己評価がなされる。これらを評価基準に照らして他者評価を加味し、総合評価が行なわれる（「調整された評価」）。こうした過程を通して発展目標がより深化され、それにふさわしい研修の機会が提供されることが望ましい。

調整の過程が、閉じられた関係であったり、閉塞的な雰囲気や支配するようにならないことが重要である。教職員の自己成長と組織への貢献意欲にブレーキをかけるのではなく、反対にそれを促し、発展させる過程でなくてはならない。

「自己設定目標」、「学校設定目標」、「調整された自己目標」、そして「調整された評価」という枠組みは能力評価や業績評価においても適応できるものと思われる。

さらに発展的力量を具体的な職務能力群として区分ないしは層化することがあってもよい。たとえばスペシャリスト（教科担任や学級担任など）、ジェネラリスト（「総合的な学習の時間」担当など）、コーディネータ（担当業務の調整・リード）などが考えられる。

評価は絶対評価として行なうべきである。「調整された自己目標」はそれ自身、各人が努力し、達成すべき目標であり、その達成度は他者と比較しようがないものである。相対評価は

これだけの理由で意味がないことになる。「調整された自己目標」は教職員が自己評価を行ない、その評価をめぐって校長等の役割は感想や判断を示し、教職員に必要な自己成長と発展の可能性を示し、同時に研修等の機会や方策を提供することにある。

以上のようにして行なわれる人事評価（人事考課）は、給与や処遇を決めるにあたり判断の根拠として活用できる。各人の調整された評価データに基づいて総合的に判断して処遇等を行なうことができるからである。しかしそれは活用のひとつであって、すべてでもないし、基本でもない。人事評価を給与など限られた狭い目標で行なうと、育てるとか機能開発という観点が背後に追いやられ、組織の活性化にとっても各人の自己成長意欲や行動にとっても、それらを促すことに支障を来すことになる。したがって人事評価の基本はあくまでも教職員の自己開発や発展を図るための評価でなければならないということである。とりわけ教職員の場合、担当教科や担当分掌などで職務内容も異なる。異動もある。評価する側にあっては異動が頻繁である。学校という組織は規模が小さいから、他者と比較して処遇を決めるには余りにも客観性や合理性が薄弱である。ここからも相対評価を採用する意味は薄れる。

なお教職員から信頼される人事評価であるためには、次の要件が満たされる必要がある。

- 評価基準の公開、客観性、合理性
- 評価手続きの透明性・公平性・公正さ
- 評価結果の適正な運用・活用
- 説明責任、不服申立の確保
- 専門職組織における人事評価の自律的運営

など。

多くの経験が語っているように、完全な評価はありえない。評価は評価者と被評価者との間に行なわれる対話であり、コミュニケーションであるという面を忘れてならない。試行錯誤を繰り返しながら合意と納得を経てつくられていくものである。その結果は、双方に対するメッセージでもある。またそう受け止めることが評価に対する信頼を高めることになる。

能力評価と目標管理・目標管理に基づく評価については「10 教職員組合と教職員評価」の章を参照。

提言

- (1) 教職員評価では教職員の活動の特徴や特殊性を踏まえ、発展させるために次の観点が重要である。
 - 多様性・多能性・総合性を特徴とする教育活動にふさわしい人事評価であること
 - 協働・同僚性が求められる学校組織にふさわしい人事評価であること
 - 教育活動を成り立たせている条件（変数）の多さを視野に置き、それをカバーしうる人事評価であること
 - 人間は働くことによって自己実現を図り、喜びや充足感、達成感を得たり、そこに人間としての誇りを感じ取るし、人とのつながりや社会との接点をつくる機会である。そうした機会となっていること。
- (2) 教職員評価の主たる目的は、教職員の力量の向上と学校組織の活性化に置かれるべきである。とりわけ力量の向上を目的の機軸に据えるべきだろう。そのために最低必要な力量（ミニマム）と個性的な発展的力量に区別し、前者はすべての者が身につける力量

であり、後者は個性的な力量である。いずれの評価も研修と結びつけて行ない、後者はさらにいくつかの職能に区分しそれと結びつける評価がありうる。

(3) 教職員から信頼される人事評価であるためには、次の要件が満たされる必要がある。

○評価基準の明確化、客観性、合理性、公平性、公正さ

○評価基準の透明性・公開

○評価結果の適正な活用・運用

○説明責任、不服申立の確保

○人事評価のための倫理規程

○専門職組織における人事評価の自律的運営

(4) 21 世紀の学校教職員に必要なことは、子どもを動機づけ、激励し、学ぶ意欲を培い、共に発展しようとする意欲と力量をもった教職員であり続けるサポートシステムである。したがって教職員評価システムは、こうしたサポートシステムの一環としてデザインされるべきだと思われる。

2. 学校の活性化と教職員評価

(1) 教職員評価を検討する視点

個々の教職員と学校組織の双方のレベルにおいて、自律的な教育改善・改革がなされるためには、それぞれのレベルで自らの教育活動を見直すための評価情報が不可欠である。教職員評価は、学校組織および教職員の双方のレベルで、自律的な教育活動の改善・改革を促進するものとして、設計され運用されるべきものである。

これまでの人事評価（考課）や教員評価がねらいとしているものを整理すると、およそ次の三点にまとめることができる。①学校組織の活性化、②それを支える教職員の能力開発、③人事管理（異動、配置、昇級など）の合理的な執行、である。人事評価（考課）は、これら多面的なねらいを内包しながら実施されている。佐藤（1996）は、教員評価の主要なねらいとして、①過去の業績に査定にもとづいて雇用の継続、昇任、賞罰など人事管理に関わる決定を行なうこと、職務遂行能力を向上させるために将来にわたって援助すること、の二点をあげている（佐藤全「教員評価のあり方を展望する」、佐藤全・坂本孝徳『教員に求められる力量と評価』東洋館出版, pp. 245-249）。企業の人事評価をもとに教員評価の問題を論述している小野寺（1996）は、人事評価の基本的なねらいとして以下の三点を列挙している。①仕事の高度化（より質の高い仕事へと企業の業務を改善・発展させること。これには評価制度と業務改善がリンクしていなければならない）、②能力開発（現在の能力水準を認識し、その向上をはかる。能力開発のとりくみが評価と連動しない場合には、評価は単なる選抜の道具として機能する）、③人件費適正配分（業績、努力に応じた処遇を実施するために評価を用いること）（小野寺芳樹「企業の評価制度からみた教員評価制度の課題－偏見を排除し公正な評価を実現するための提案－」 佐藤全・坂本孝徳『教員に求められる力量と評価』東洋館出版, pp. 101-114）。また、東京都の能力開発型人事考課制度ではそのねらいについて、①個々の教育職員の資質能力の向上、②学校組織の活性化、の二つをあげている。さらにこの人事考課制度では自己申告制度と業績評価制度を通して、教育職員の資質向上やモラルの向上、適材適所の人事配置、学校組織の活性化をはかることが述べられている（『教育職員の人事考課制度について』東京都教育庁、1999〈平成11〉年12月）。また、インターネット上で公表された「研究会報告の概要」によれば、適正な人事配置等へ評価を活用することが述べられており、このなかには人事異動への反映、定期昇給または特別昇給についても、評価結果を活用することが適切であると述べている。

これまでの人事評価（考課）においても、それが学校の教育活動の改善・改革に接合すべきものであるとされていることは当然のことといえるが、ここで教職員評価の問題として検討すべきは、他律的な能力開発の観点からではなく教職員による自律的な力量形成を支援していく評価のあり方、および多様な力量を有する教職員の組織的・集团的とりくみによって学校組織レベルの教育活動の改善・改革を推進していくことのできる評価のあり方、を積極的に構想していくことであろう。本稿では、教職の特性、学校組織の特性をふまえて、そのための課題について述べる。

(2) 教員の力量形成と教職員評価

教職の遂行場面において要求される教育的資質および能力を、ここでは力量という用語を

用いて表現する。この力量に関しては、教育経営学の分野で実証的研究がなされているが、教職の領域ごとに①教授的力量、②訓育的力量、③経営的力量、に大別されることなどが示されている（岸本幸次郎・久高善行『教師の力量形成』ぎょうせい、1986、pp. 37-45）。小野寺（1996）によれば、一般企業の評価制度における評価対象は、業績、能力、プロセスに大別できるとされており（前掲書）、これとの対応でいえば一般の人事評価の能力評価がほぼ教職員評価の力量評価に相当する。

教職員評価の対象として教員の力量を位置づける場合、次の二つを区分しておくべきだと考えられる。第一には、上の実証的研究などにおいても示されているような教職の各領域に関してどの教員においても共通に備えておくべき力量である。これは教員の共通力量と考えることのできるものである。共通力量とは、経験年数等のキャリアを同じくする教員群に共通に求められる力量であり、教員の基準的な力量であると考えられる。第二には、教員それぞれの個性的で特色のある教育活動を支える力量であり、個別力量と考えることのできるものである。すでに教育職員養成審議会答申（『新たな時代に向けた教員養成の改善方策について』1997年7月）においても、得意分野を有する個性豊かな教員への期待を表明しており、教職における個別力量の重要性が示されている。

① 共通力量と教職員評価

ところで、現在のところ教員の力量は、教育職員免許状（教育職員免許法による科目と単位の履修）、採用試験、および現職教育・研修（初任者研修におけるプログラム、年次別研修のプログラム）など、教員の研修歴や教育歴によって推定されるにすぎず、教員が具体的にどのような教職遂行能力を保持しているかについては、きわめて曖昧な状況となっている。このような教員の力量証明が不明確な状況に対して、上に述べた共通力量に関しては、それが教員の限定的な力量評価であることを十分に考慮した上で、妥当性のあるそして教員にも親（保護者）にも納得性のある基準にもとづいて評価を行なうことは、この側面における教員の力量を明確にし、その水準を維持するものとなるだろう。

しかし、このような共通力量を対象とする教職員評価が、教員の力量形成を支援するものとなるためには、次の諸点を考慮しておくべきであろう。

第一は、教員に関して一定の共通尺度で評価できる対象は、共通力量に限定せざるを得ないということである。個別力量は、それぞれの教員のまさに個別的な知識や能力あるいは態度に依存するものであり、あらかじめ一定の尺度によって評価することには限界があると考えられる。つまり、共通力量として評価できるものは、教員の教育活動を支えている力量のなかの限定的な部分にとどまり、共通力量の評価をもって教員の能力評価とすることは困難である。それゆえ、共通力量の評価内容を、経験年数やキャリアに対応した必要達成課題（ミニマム・リクワイアメント）にとどめるなどして、共通力量に偏した能力評価に陥らない措置のもとで、評価を行なうべきである。

第二は、共通力量に関する評価を行なうにしても、その評価基準と評価の方法が妥当性および納得性を備えたものでなければならないことである。まず能力評価のためには、教員のキャリアに応じた力量の水準（力量基準）が明確にされていなければならない。これは単に明文化されているということではなく、評価基準の作成にあたって広く学校教育に関与する関係者の意見の反映にもとづき、実践的にも学術的にもそして社会的にも妥当なものとして構築されることが求められる。そうでなければ、教員の評価基準と

しても、また教員自身の力量形成の目安としても機能しない。力量評価の基準作成については、教職員団体、教育行政、大学、親（保護者）など、学校教育関係者の参加が求められる。この点で、教職員団体の果たすべき役割は大きいといえる。教員の自律的な力量形成に資するためにも、大学などの学術機関等と連携して、教員の力量基準を早急に構築することが必要ではないだろうか。

第三は、力量形成機会の保証である。教職員評価の結果をもとに教員の力量形成をはかるためには、教職員評価を通してそれぞれの教員が、自らの課題と目標を把握した上で、力量形成にとって必要と考える研修にアクセスできるシステムづくりが不可欠である。このためには第一に、研修プログラムや研修機会を多様化し、教員のニーズに合致するものとして設定することである。従来の教育委員会や教育センター等による研修だけでなく、大学や教育関係団体等と教育委員会が連携しながら多様な研修プログラムを積極的につくっていくことが考えられる。第二には、それぞれの研修プログラムのねらいと効果の明確化である。研修プログラムをただ多様化するだけでなく、それが教員のどのような力量形成をどの程度達成することをねらいとしているのかを明示することである。これによって、力量評価に対応した研修プログラムの選択が可能になる。

② 個別力量と教職員評価

個別力量とは、授業や学級経営における教員それぞれの個性やスタイルを形作るものであり、教員としてのライフコースを通して形成されていくものと考えられる。教員の成長とは、授業や学級経営などにおける共通力量を基盤としながら、個別力量を継続的に追究しようとすることによって支えられている。この個別力量の形成を阻害するのではなく、それを伸張することを促す教職員評価を追求すべきであろう。

これに関して先行事例である東京都の人事考課制度の場合、教員の自己申告制度が設けられているが、具体的には学校経営方針との関連においてとりくみ目標を設定し、達成のための手だて、成果と課題等を記述し評価する仕組みをとっている。ここでは教員における個別力量形成の伸張よりも、学校の組織目標への貢献とその成果に関する自己申告となっている。教員の力量形成という観点からは、個別力量の形成に関しては、教員が目標を主体的に定立し、その現状と課題に関して、広く児童生徒、親（保護者）、同僚などの評価情報によりながら、当該教員が自己評価し、改善課題を明確化していく方式を採用することが考えられる。

（3）教職員の協働と教職員評価

① 学校における協働と教職員評価

一定規模以上の企業であれば企業内での職種や課業の違いをふまえて、業績評価と能力評価にもとづく人材配置やキャリアの多元化が可能であろう。つまり、能力評価上の個人差を組織内の人材配置に反映し、組織としての人的資源の活用をはかることができる。

これに対して、学校では業績評価や能力評価に基づいて人材配置を行なう余地がきわめて限定されている。教員についていえば、それぞれの学校の有する教育条件の下で、学級を担任しあるいは教科を担当するなどしており、基本的にはそれぞれの能力の違いにかかわらず、学級経営や教科指導等の同様の職務を遂行していかなければなら

い。それゆえにこそ、教員それぞれの力量形成をはかるだけでなく、教職員の力量や能力が相補的に機能する関係や組織をつくることが不可欠となる。学校とはさまざまな力量を有する教職員が、集団的組織的などりくみのなかで教育成果の維持・向上をはからねばならない組織であるといえる。

学校教育における教職員の協働の必要性については、あらためて述べるまでもない。協働とは、元来経営学の基礎的な概念であるが、もともとは個人が目的達成を妨げる制約に直面したとき、その制約を克服するために、複数の人間と協力し合うことをさす概念であった。学校における協働については、近年、行為レベルでの統一性や統合性ではなく、その前提となる知識や問題の共有を重視して協働をとらえるべきだとする主張もなされるようになってきた(藤原文雄「教師間の知識共有・創造としての「協働」成立のプロセスについての一考察」、『東京大学大学院教育学研究科教育行政研究室紀要』第17号, 1998, pp. 2-21)。ここでいう協働とは、外形的な行為の統一性や統合性においてとらえられるものではない。これとともに教員文化論で批判的に検討された、教員集団の協調主義的關係でもない。1980年代から90年代にかけて展開された「教員(教師)文化論」は、学校の閉鎖性や学校教育の画一性を、教員(教師)の集団的特性という観点から明らかにしようとした試みであった。元来、教員文化とは教職の固有性に由来する文化(同一の職業人に共通する行動基準や規範)であるが、わが国において展開された教員文化論は、学校改善の主要な阻害要因を教員の集団的特性にあることを指摘してきた。そこでは、教員内部の同調圧力の強さ、長老(ベテラン、先輩)支配、他律性、および教室内部の事項に関する相互不干渉、という教員集団の特性(行動規範)が、学校改善の阻害要因として指摘されてきた(たとえば油布佐和子「教員文化と学校改善」, 牧昌見・佐藤全『学校改善と教職の未来』教育開発研究所, 1990, pp. 35-64など)。協働とは、同調やもたれ合う関係ではなく、教員それぞれの知識や経験の多様性、差異性を前提として成り立つものであり、それらを相互補完的に交流・活用して、学校教育の改善・改革を推進する関係である。

学校が直面した課題について、教職員の協働がいかに重要であるかは、いわゆる「学級崩壊」の調査報告(学級経営研究会『学級経営をめぐる問題の現状とその対応—関係者間の信頼と連携による魅力ある学級づくり—〈学級経営の充実に関する調査研究最終報告書〉』, 2000年)などにおいても示されている。学級経営が正常に機能しなくなる要因として、担任の指導力や指導方法の問題以外にも、管理職と教員間、教員間、教員と親(保護者)の間の連携の欠落が、「学級崩壊」に対する対処を困難にさせたり、遅らせることになったりしている事例が報告されている。学校が直面している問題の解決や学校教育の改善・改革は、個々の教員の力量形成のみによって達成できるものではない。むしろ、学校が抱える問題の解決を、個々の教員の力量問題に還元しようとする組織風土が形成されることによって、教職員が集団的・組織的にその問題にとりくむことを阻害し、問題の共有やそれへの対処を抑制してしまうことが考えられる。教職員評価に関しても、学校教育の改善・改革を個別教員の力量問題へと帰属させてしまうなら、学校教育の改善・改革にとってむしろ負の効果をもたらすことも考えられる。関係者間の協働をいかにして伸長させうるかという観点から、教職員評価の設計と運用がなされるべきである。

② 人事考課制度における問題

東京都の人事考課制度においては、教員の協働と関連した内容として評価基準のなかで協調性や連携へのとりくみ方を取りあげている。たとえば評価基準（教諭）には、「学校運営」の情意要素として「経営参加意欲」、「協調性」、「家庭との連携」などの着眼点が含まれている。また「特別活動・その他」の情意的要素にも「協調性」、「家庭との連携」などが含まれている。着眼点の例として示されている内容は、「教職員間で経営上の課題を共有し、相互理解に努めるとともに、『開かれた学校づくり』のため、保護者、地域住民等と連携・協力しているか」などが示されている（『教育職員の人事考課制度について』東京都教育庁、1999（平成11）年12月）。

しかしながら教職員の協働を、教職員の情意として評価することに関しては次のような問題が考えられる。それは協働を左右する要因は、教職員の意識と行動だけでなく、学校経営に関する要因が大きいことである。たとえば、チーム・ティーチングを効果的に遂行しようとしても打ち合わせる時間がとれない、子どもの実態理解を学校で深めようとしてもその時間がとれない、地域の人々や教育資源を学校に広く導入したいがそれを探したり交渉したりする方法がわからない、またそのゆとりがないなど、学校経営における問題が関与している。教員間の協働とそれによる学校教育の活性化がなされているかについては、学校経営責任と教員の問題を峻別し、まず学校の組織と経営に関する評価と改善を行なうことが前提となる。

提言

以上の考察をまとめ、教職員評価が教職員による自律的な力量形成と教育活動の改善・改革を促進するものとして設計、運用されるための提言としたい。

（1）教員の力量形成に関して

- ① 教員の力量評価（能力評価）のうち、教員共通に求められる力量に関しては、その内容ならびに基準の作成および運用について、学校教育関係者の意見を反映し、妥当性・納得性のあるものとする。
- ② 教員の個性や魅力の源泉となる個別力量を伸長するものとする。このために組織貢献との関連で評価するのではなく、教員の持続的な課題として位置づけ、その伸長を支援する評価方法を採用すること。
- ③ 教員の力量形成に関して、多様な研修機会へのアクセスを保証するとともに、研修成果を明確にすることが求められること。

（2）教職員の協働に関して

個人別の業績評価、力量（能力）評価が、教職員の協働を阻害することがないようにすること。教職員集団・組織の業績評価などにとりくむこと。

3. 教職の専門職性と教員評価

(1) 教員評価の有効性を規定するもの

教職は、その専門的見地から一定の判断や実施上の裁量を必要とする職業と見なされている。また、教室単位で教育活動が遂行されるという学校の組織特性ゆえに、見方によっては、すでに極めて大きな裁量を与えられているということもできる。教員評価の必要性が叫ばれるようになった理由の一つには、いわゆる「学級崩壊」問題などを契機に、こうした裁量に見合う責任を果たすだけの能力が確保されているのかを、疑問視する風潮が広まったことがある。確かに現行制度では、教員の能力証明は免許状取得と採用時の選考による篩い分けの一度きりであり、与えられた裁量に見合う能力水準が確保されているか否かを判断する基準もなければ、継続的に監視するシステムも存在しない。

しかし教員の能力基準の設定は、教育活動にとっては諸刃の剣である。ミニマム水準の確保という点では一定の有効性が認められるとしても、教育本来がもつ多様性や創造性の発揮という観点では有効性をもたないどころか、かえって、そのための自由度を圧迫してしまう危険性もある。運用面でも問題含みである。粗雑な能力設定がなされたり、恣意的な能力判定がなされたりすることは論外として、たとえ能力設定や能力判定に一定の客観性が確保されたとしても、それらが自動的に教育効果（パフォーマンス）を上げるわけではない。被評価者＝教員が低位水準に居直ってしまえば、管理側は職能開発を怠る者を問責する理由付けを失うことにもなるし、被評価者が評価対象事項以外の活動を手抜きするインセンティブを与えることもある。結局のところ、評価という道具が職能開発や組織の活性化をもたらすのではなく、設定された評価基準に対する被評価者の合意や納得を生み出すプロセスが、教育効果を導くということなのである。

個々の教員に対して、個別の事情や既存の能力、ニーズ等に応じた能力基準の目標値を獲得させるうえでは、「調整された自己目標」の設定プロセスが一定の有効性をもつであろう。ただし、管理職の評価者としての能力や学校の組織文化などの格差が解消されない限りは、被評価者の十分な納得を引き出すことは期待できない。たまたま居合わせた組織の偶発的条件に左右されないためには、それとは別の安定的な能力基準が本人の合意のもとに設定されていることが望ましい。本人を含む複数人の集団的合意として、ここでは、専門職集団による能力基準設定の可能性をとりあげる。

(2) 「教師＝専門職」の現在

かつて、準専門職として共通に括られていた教員、看護師、ソーシャルワーカーであるが、「教師＝専門職論」がすっかり流行らなくなってしまったのに対して、看護師、ソーシャルワーカーについては、いまだ専門職論が健在である。とりわけ、教員とほぼ同時期に、高度な専門性をもつ職業人を育成する養成課程が大学院修士レベルに引き上げられた看護師は、職能集団である日本看護協会が、独自に専門性の高いスペシャリスト（専門看護師、認定看護師）の資格認定を行なうまでに専門職化が進んでいる。これら専門階梯を含む多様な医療専門職としてのキャリアプロセスは、大学へ入学したての一回生にもイメージできるまでに浸透しているのである。

翻って、我が教育専門職を考えると、学校評議員や民間人校長の登場などに端的に示され

るように、教育という営みを学校や教員が独占するという従来の学校観がゆらぎ、「教育プロフェッショナルリズムの危機」が叫ばれている。ILO・ユネスコ勧告（1966年）以後、比較的容易に教員の地位が向上したこと、教育職の大部分が公務員であり、公務員が実現すべき公共性と専門職としてのそれを区別して論じる構えが乏しかったこと、職能団体の復活をタブー視する雰囲気が根強かったこと等々の理由から、世界の専門職論の潮流からはずれてしまったということなのであろう。

教育分野の専門職論の潮流は1980年代前後を境にして、それまでの「地位論」（教職が専門職であるか否か）から、「役割論」「実践論」（専門的知識・技術の問題、クライアントに対する専門的実践の問題）に移行したとされるが、日本では後者の時期の研究蓄積が弱い。研究者、実践者ともに認識が弱いがゆえに、専門職としての自律性や公衆へのサービス（奉仕）といった観点から、外部からの介入の手段としての評価に対する専門職的対応が十分になされていない現状がある。

（3）アカウンタビリティと専門職自治

教員が行なう教育実践の質的保証が、文部科学省による官僚的統制でもなく市場的統制でもなく、同業者間の自己規制によってなされることこそが専門職としての要件であり、そうした質的管理が依頼人（クライアント）としての子どもや保護者、そして利害関係者（ステークホルダー）としての地域住民に対するアカウンタビリティ（説明責任）にもつながる。いわゆるアカウンタビリティを「外的アカウンタビリティ」とするならば、同業者による統制は「内的アカウンタビリティ」と言い換えることもできる。

専門職として自らが提供するサービスの質的保証をするうえで不可欠な要件とされるのは、専門職団体が自らの倫理基準を明確化して公にすることである。専門外部からの支配に対する自律性を追究しつつ、しかも依頼人から遊離しないことをチェックするのが「職業倫理」である。この倫理が確立していなかったり、有効にはたらかなかったりすると、専門職団体は特権的な独り善がりの集団になる。さらに、設定された倫理基準が単なるアリのバネ的なものにならないために、それが実質化する手段がきちんと整備されていることも必要である。倫理基準は個人に内面化され、実践のあらゆる場面に適用されているのか、その結果として依頼人の利益が本当に擁護されているのかを、専門職団体がチェックする際の基準となり得る具体性を有していること、そして何よりも絶えずチェックしていく仕組みを伴っていることが大切なのである（補注1）。

依頼人の利益を保証するには、倫理基準による最低限のサービス保証だけでなく、より高いサービス基準が設定されることも重要である。職能を「ふるいにかける（screen）」ための基準設定は、当該職能集団が専門職化を目指すうえでの主要な戦略の一つともなる。たとえば米国では、教員組合を含む複数の教育団体によって設立された民間の非営利団体「全米教職専門職基準委員会」（NBPTS）が、優秀教員を認定するための基準設定や資格審査手続きを開発してきた。

開発された資格審査過程は複雑かつ厳密に設定されているために、有資格者の数が政策ニーズに応えられないのが難点とされるが、将来的には、①教員により高い職能開発の道筋を示す、②学校制度の様々な分野でリーダーシップをとれる人材を供給する、③能力給の基礎要件に資格取得を位置づけることで、年配教員の職能給水準を引き上げる、④教師教育や教

員評価、継続教育が目標とする優れた教育実践の定義づけに影響を与える、などの具体的成果が期待されている。また、教職を比較的容易な非専門職的職業と見なす一般的風潮を緩和するとも考えられている (Sykes G., 'The "New Professionalism" in Education: An Appraisal', Handbook of Research on Educational Administration (Second Edition), Jossey-Bass Inc., 1999)。

(補注1) 看護職の国際的職能団体 ICNは、倫理綱領 (2000年改訂) を「行動基準を定める際の枠組み」として活用するために、「実践家および管理者」「教育者および研究者」「各国看護協会」の三者が、基準にもとづきいかなる行動を展開するかを、条文に対応するかたちで明示している。たとえば、「看護婦は、個人に対するケアが共働者あるいは他の者によって危険にさらされているときは、その人を安全に保護するために適切な処置をとる」という規定の活用方法として、実践家および管理者は仕組みの開発を、教育者および研究者は学習者に教授することを、各国看護協会は指針や所信声明を提供すること、といった具合である。公衆の利益を守る専門職のあり方がわかりやすく示されている。

なお、倫理綱領ではないが類似したものに、米国の「州間学校管理職資格付与協議会 (ISLLC)」が1996年に作成した、「学校管理職のための基準」がある。ISLLCは、24州の加盟、全米小学校長協会や全米中等学校長協会などを含む11の専門職団体の提携で立ち上げられた組織。「学校管理職のための基準」は学校管理職の役割をクライアントの利益、すなわち「生徒の教授・学習の改善」に焦点づけて規定しており、基準はすべて「学校管理職は～によって、すべての生徒の成功を促す教育的リーダーである」という定型文で記述されている。校長候補者本人だけでなく、養成プログラムを提供する大学、免許要件を定める州、そして校長候補者を選考評価する学区の各関係者が、それぞれの立場で活用可能な基準として策定されている。

(4) 職能開発に対する専門職団体の主導性

教育実践の質的水準に集団的責任を負うのが専門職の要件であるならば、教員養成、免許、任用等について職能団体がほとんど発言権をもっていない日本の教職の現状は、専門職とはほど遠いということになる。メンバーの出入に対する職能団体の統制は、無資格者の侵害からメンバーの利益を擁護すると同時に、公衆の利益を保護することを意味する。再び米国の例を挙げれば、教員組合を含む複数の教育団体から組織された「全米教師教育資格認定協議会」(NCATE) が、教員養成や現職教育のプログラムに対する任意の資格認定に関わっている。

教員養成という入り口だけでなく、質的水準の絶えざる向上を確保することも、専門職としての正当性を取り付けるうえでは欠かせない。スイスの教員の統率組織 (LCH) が「訓練憲章 (Training Charter)」を制定し、研修を個人の権利ではなく「同僚に対する責任」であることを明確化したのは、格好な例である。スイスでは、仕事時間の一定割合 (5%水準) を現職教育に費やすことを義務付けているが、量だけでなく多様な職能——管理者養成や多様なニーズに対応できる専門知識など——を、ライフコースの各段階で獲得させることも必要である。

質的水準の向上を図る制度としては、研修の義務化のほかに、メンバーの資格認定を繰り返し行なう免許更新という手段と、専門知識を獲得するたびごとに資格を付与する (オプション資格付与) という手段がある。前節で述べた教員の力量の区分との関連で言えば、前者が診断する力量は「共通力量」にあたり、後者は個別力量に対応する。免許更新制の可能性について検討した中央教育審議会は、教員の専門性を向上させる制度として一定の有効性を

認めつつ、「我が国全体の資格制度や公務員制度との調整」、「現行の開放制を含めた教員免許制度全体の抜本的見直しも視野に入れた検討が必要」などの理由から、同制度の導入には慎重な態度を示した。しかし今後、医師免許などの更新制が動き出し（英国では5年ごとに更新する制度が3年後に導入される予定）、公務員制度改革が進めば、教員免許更新制が一気に現実化する可能性は否定できない。

しかし、米国などの先行事例の示唆するところによれば、不適格教員の排除などを目的とした懲罰的統制は教員の士気に影響を与えるために、その効果は最小限にとどまるとされ、それよりもオプション資格付与による職能開発の誘因（インセンティブ）づけに、政策動向は傾きつつあるということである。前節でとりあげたNBPTSの優秀教員認定は職能開発の手段としても機能しており、志願者は資格認定のために2000ドルの授業料を支払い、一年間のコースを受講する。コースでは自らの実践をビデオや成果物などのポートフォリオとして提示し、実践の有効性をコメントすることが要求される。複数の州では優秀教員認定が給与制度にも組み込まれはじめており、同制度にもとづく職能開発への誘因も一層促進されることが予想される（補注2）。

高度な教育成果を多くの児童・生徒に求める風潮の中で、教職に対しても継続的職能開発のニーズが高まっている。OECDによる国際比較研究『教師の現職教育と職能開発』（ミネルヴァ書房、2001年）は、学校も教育制度も変革が要請される時代のなかで、職能開発の戦略が改革の成否をわけると強調したうえで、重要なのは職能開発のプロセスにかかわる多様な関係者の帰属意識（オーナーシップ）を喚起することであるという。教職員の主導性（イニシャチブ）を阻害するような評価方法は、職能開発の「意欲的戦略」にはなり得ない。この点からいうと、文部科学省が地方自治体に呼びかけて研究開発を推し進めようとしている優秀教員認定制度は、専門職団体が主導する米国の認定制度とでは似て非なるものと言うべきである。

管理者側から与えられた基準は、それがいかに整合性をもった緻密なものとして導入されようとも、教員自らのイニシャチブを伴わないという点では外的統制が加重されたというだけのことである。真の教育効果を生むためには、外的統制だけでは限界がある。評価活動そのものや、評価結果として得られた生徒の学習効果に教員自身が帰属意識（オーナーシップ）をもつこと、そして、その帰属意識が職能開発の意欲につながるからこそが肝要である。「外的アカウントビリティ」を用いた学校改革を急速に進めてきた英国も、2000年に政府の肝煎りで教員の専門職団体（GTC）を立ち上げて、専門職ならではの「専門統制システム」開発に踏み出している（補注3）。アカウントビリティ一辺倒の改革路線が軌道修正されつつあることこそ、注目すべきなのである。

（補注2）志願者はこの一年間のコースのほかに、資格証明プロセスの第二段階として、アセスメントセンターで論文試験を受ける。1999年現在、1836人の教員が優秀教員としての認定を受け、アイオワ州、ニューメキシコ州、ワシントン州（バンクーバー学区）等においては、優秀教員認定制度を給与制度の中に組み込み始めている。なお、英国では、優秀教員制度（新しい職階 threshold, 特別5段階の導入）が2000年から制度化された。優秀教員として格付けられるためには、校長に自主申告し、評価を受け承認される必要があるが、約80%の教員が申請を行っており、教員には概ね肯定的にとらえられているようである。

（補注3）英国（イングランドとウェールズ）のGTC
General Teaching Council の略。全教員組合の代表、行政関係者など64名で構成される。厳密には言えば

職能団体ではないが、行政から完全に独立した独立機関であり、教職の専門性の維持向上や教員の声を代弁することなどを目的とする。

提言——専門職性を阻害しない／促進する評価のあり方——

- (1) 子ども・保護者（クライアント）の利益や教育の公共性を保証するために、外的統制としての評価（アカウンタビリティ）は専門職自治（内的アカウンタビリティ）とのバランスをとって運用することが必要である。その際、専門職倫理の明瞭化や評価基準を専門職団体自らが設定することが、専門職自治の正当性を確保する前提要件となる。
- (2) 教育実践の質的向上を目指す職能開発が継続的かつ有効なものとなるためには、職階別／専門領域別の双方に関する専門性の基準設定と、それにもとづく職能開発の仕組みづくりを検討していく必要がある。職員団体は、教員の開発すべき職能の量や質、種類などの基準設定や、それらの確保に向けた制度設計に積極的に関与して、公衆への責任を果たすとともに、職能開発に対する教員の帰属意識（オーナーシップ）確保に努めることが望まれる。

4. 教員以外の教職員評価 —学校事務職員の評価を例に—

(1) 学校の活動と教職員

学校における活動領域には、iカリキュラム編成・実施、ii学力の到達度、iii教育方法、iv学級編成と学習集団、v子どもの健康管理など学校保健、vi食指導など学校給食、vii教職員配置、viii学校施設・設備、学校予算編成・執行、ix環境整備等の学校用務、x学校運営組織など多方面に及んでいる。

これらの活動を遂行するため学校には校長、教員以外に様々な専門的な教職員が置かれている。学校における評価システムの制度設計にあたっては、①学校教育が教員間はもちろんこれら教職員の協力・協働があつて成り立っていること、②教職員が業務遂行にあたりその専門性を発揮するには学校教育との関連が不可欠であるという観点が重要である。

学校は、教育の専門機関として子ども・保護者や地域に一番近く、状況を把握し的確に対処できる自己決定権を必要としながら、現実には、教育委員会の管理下で行政組織の末端として機能させられてきている。しかし、今後は子どもや地域の実情に合わせ、教育活動・学校運営が行なわれるよう学校の裁量権（教育課程、学級編成、就学事務、学校施設・予算等）を拡大させることが指摘されている（1998年9月中教審「今後の地方教育行政の在り方について」）。

これからの学校は、今日的な教育課題を克服するため、教職員の一致した協力と各職種の専門性が発揮される学校運営システム導入と、「地域全体で子ども達を育てる」観点から、学校・家庭・地域が連携、協力し相互に協働できる体制づくりが必要となっている。学校は保護者等に対し教育の実施状況など、学校の情報を発信し説明していくことが求められている。本章では、学校事務職員に対する評価を中心に記述するが、ここで述べている基本的な考え方が事務職員以外の教職員評価の検討にあたっても参考になるとと思われる。

(2) 教職員の役割

- ① 教職員の配置・職務は学校教育法を中心にしながら、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、学校給食法、学校保健法などで定められている。

この中で事務職員は、学校において子ども、保護者、地域住民、学校の課題を集約整理しながら学校の教育条件を整備するため配置された専門的な教職員である。事務職員の役割を発揮させるためには、単なる法令に基づく行政事務等処理するのではなく、教員及び他の教職員とともに協力・協働して学校管理＝運営の企画立案分野にかかわる職員として位置付けることが必要である。その意味で職員会議などの構成は、全教職員が参加するよう教育委員会等から指摘されているが、職員会議でそれぞれの教職員の任務が機能発揮できるよう一層の改善が求められている。

- ② 学校の中で事務職員が担当する領域は、次の管理・運営過程にかかる業務である。
- i 学校運営への参画に関わること。
 - ii 情報の収集・活用・発信等にかかわること。

- iii 渉外にかかわること。
- iv 各種学校事務の推進、効率的執行と支援にかかわること。
- v 学校予算の計画・執行にかかわること。
- vi 学校施設・設備の維持・改善にかかわること。
- vii 高校等における授業料、諸費の徴収金事務にかかわること。
- viii 就学奨励・援助・就学にかかわること。
- ix 給与・旅費・人事・服務・福利厚生にかかわること。
- x 情報公開・個人情報の保護、文書管理にかかわること。

事務職員の任務は、これらを通じて教育活動が円滑に推進することを目的にしており、学校栄養職員、現業職員等もそれぞれの任務を通じて学校教育の推進に貢献している。ただ現実には、その職務や役割が学校内は勿論のこと、保護者や地域住民に対して周知・理解が徹底されているとは言えない。これらの課題解決も教育行政や学校の管理者に課せられている。

(3) 学校の特質にもとづく学校事務職員などにたいする人事評価

- ① 学校事務にかかる業務は形式的には一般行政と同じ側面があることから、また適用されている給料表が行政職給料表であることを理由に、評価制度の検討、導入にあっても、行政評価と同じ手法を直接適用されることが想定される。現に、学校事務職員に対する評価制度が一般行政職員に対する人事評価をそのまま導入することを検討している地方自治体が見られる。従って、学校栄養職員及び現業職員等の評価制度の検討にあっても、適用されている給料表を根拠にした「横並びの制度設計」が推進される可能性がある。

行政評価は、一般的に「数的成果指標を使い、その達成度の有効性と活動に必要なコストの投入度合いである効率性を評価する」、つまり「成果重視、数値目標管理」を中心とする評価制度である。

しかし事務職員に対する人事評価にそのまま行政評価を適用することには問題がある。学校事務が果たしている機能を分析することなく、たとえば予算執行等に関して行政と同じ形式であることを理由にして、数値目標管理や効率性などが強調されれば、行政手法が優先される。そうなると事務職員を学校に配置した理由、つまり事務職員を、学校現場において子ども、保護者、地域住民、学校の課題を集約整理しながら学校の教育条件を整備するため配置された専門的な教職員として位置づけている、ことが希薄になる。学校の管理＝運営の活動が「教育的配慮」よりも効率性重視の評価になることが予測される。

- ② 学校における評価は、学校が「人間形成を図る場」であるところに大きな意味があるので、授業の成果や業績などについて直ちに数値で測ることは限界がある。加えて子どもの成長は学校だけでなく、家庭や地域を含めた様々な環境がかかわっている。このため、外的な数値を主軸にしている行政評価とは一線を画す必要がある。従って、教育の専門性が反映される評価のしくみとしては、学校の自主性・自律性が尊重され、

自ら責任を負う「自己評価」を基本にした制度設計を図るべきである。これらのことは他の教職員にも言える。

- ③ 事務職員に対する評価は、事務職員が果たしている役割や学校事務の機能から学校における評価（学校評価）の特性をふまえ、当該地域や学校の実態、教育の理念などに配慮した評価システムの確立という視点から検討する必要がある。学校は、教授＝学習活動とともに子どもの就学関係や教職員など人的配置、施設・設備の環境、教材・教具の条件整備、様々な情報の収集・提供等が有機的に結合してはじめて専門機関として機能発揮できるので、そうした視野の中で、個々の教職員の人事に関する評価を設計すべきである。

学校の中で管理・運営部門を担っている事務職員も、学校がめざしている目標やとりくんできた過程、事務の流れ、留意してきた事項、結果などを説明していくことが求められてくる。それぞれの業務の項目ごとに評価の視点を観点別に明らかにするとともに、業務が学校の課題に対応して円滑に遂行できるよう必要な裁量権の付与等によって職務遂行能力が判断できるシステムも検討すべきである。

- ④ 学校の管理・運営に関する業務は、学校が教育委員会の管理のもと「法令主義」に基づき行なわれているが、必ずしも学校現場の実態が反映されているとは言えない。

評価制度の設計にあたっては、教育委員会と学校の間を見直し、教育にかかる事務の遂行はどこの機関が担当すれば「公共的なサービス」を提供できるのか、抜本的に点検し、必要により事務の再配分を行なうことが必要である。「地方分権」の趣旨により、現場に近いところに権限を委譲し、課題解決を図ることが国地方を問わず求められていることを銘記すべきである。

- ⑤ 評価制度は、そのねらいが行政機関による「行政サービスの提供」と説明責任の明確化とそれに対する評価にあるが、評価制度によって教職員の待遇条件が大きく変わる。従ってその導入によっては、公務員はもちろん各層にも影響を与えるので、「合目的性、公平・公正、客観性、透明性、納得性」という条件と及び「苦情処理制度・労使協議制」の2要件が保障される制度設計が必要になる。

(4) 職務・研修制度による評価

- ① 学校事務職員の評価にあたっては、以上のことを前提にすすめることが必要であるが、同時に事務職員、現業職員等の職務が校務分掌によって明確になる現状の制度変革が求められている。一部の地方自治体を除き、たとえば、事務職員の職務内容は校長の校務分掌により決定されている。決定にあたり校長の「事務職員観」など属人的な要素が強く働き、自ら体験してきた個人の考えによって左右されるなど、事務職員の仕事の範囲や課題が学校毎に異なるという現状がある。こうした現状の改善が急務の課題になっている。いま公務への評価制度の導入にあたって、その前提として公正・公平、客観性等が求められており、事務職員などの職務が客観的に明らかになっていなければならない。仕事の内容が保護者や地域住民と関係する事項も多いので、事務職員の役割を明記した「学校事務の領域」などを学校管理規則等で周知することなど

が喫緊の課題になっている。

- ② 評価制度を運用するにあたり、学校に勤務する教職員に対して力を発揮できるよう能力開発とともに、採用から退職までの一貫したライフステージを確立し、活力ある仕事の追究ができるようにすべきである。

学校事務職員等は、義務教育諸学校に1校1～2名しか配置されていないことから、子ども、保護者、地域住民、そして教職員の様々な要望や要求に応えていくには限界がある。学校現場に課せられている複雑困難な課題に教員とともに対応するには研修制度の確立・充実が不可欠である。このことは他の教職員にも言える。

現在行なわれている事務職員等に対する研修は都道府県によって異なっているものの、多くは、「事務処理」などへの実務的対応に留まっている。そこでは、学校現場の教職員として今日的教育課題や学校の管理・運営が抱えている問題等に直ちに 대응することができることを目的とした研修が十分に行なわれていない。そのため学校に投げかけられている課題について、学校現場の主体性を発揮することなく教育委員会等の意向に依存する姿勢が見られる。

事務職員の評価にあたっては、職務遂行能力を担保できることを基本にした制度設計が必要になる。それにはまず□教育委員会と学校の事務の配分と、事務職員に対する裁量権の委任を含めた附与、□学校職場において業務遂行上必要な知識、技術を習得できるOJT（オンザ・ジョブ・トレーニング）研修等の充実が必要になる。しかし1校1名の職場では、事務職員同士の問題意識や交流に限界があるので近隣学校の事務を組織化して共同実施できるように共同し対応すべきである。さらに、一定期間職場を離れての研修や長期にわたる学校以外の研修の保障を含め研修制度の一層の充実が求められている。

(5) 学校事務職員評価の視点（その1）

- ① 学校事務や学校運営に関する業務は、事務職員が一人のみで対応するのではなく、他の教職員の協力・協働によって行なわれている。ただ事務職員は学校事務の専門家としてそれらの事務の中心になって業務遂行を果たすことになる。

評価の対象となる業務によっては、①地域、近隣学校を含め学校運営上自己完結で終了する性質を有するもの、②学校内に留まらず教育委員会等との連絡調整を必要とするものに分類できるものがある。①については、評価の手法として自己評価を基本にするが、性質上外部評価を必要とするものもある。②については、教育委員会による評価も想定できる。特に、学校施設・設備、物品など市民財産や予算など公金によって賄っているものは納税者に対する説明責任と適正な管理が要求されるので外部評価が求められる。

- ② 評価者については、客観性、公正を担保する観点から、複数評価が基本となる。

義務教育諸学校にあつては、学校事務職員の配置が1校1名に留まっているので、第1次評価者を誰にするかが課題になる。一般論として自己評価に関する事項の評価者は、学校事務に関する業務が校務分掌による組織によって行なわれているので、そ

の校務分掌上の「責任者」が行なうようになる。ただその責任者が事務職員以外の教職員の場合、正しい評価ができるかという、適格性にかかる問題を有している。評価制度の信頼性を高めることが重要なので、事務職員自身の目標管理設定、到達度などを明らかにさせ、「透明性、納得性、苦情処理」等が保障される制度設計が前提でなければならない。また、事務職員を含め評価者訓練を徹底させることが必要である。第2次評価者は校長とする。

近隣校による学校事務の共同実施が行なわれていれば、第1次評価者が共同実施校のリーダー（事務長相当職）が行ない、第2次評価者は所属学校の校長とする。

高校や障害児学校の場合には第1次評価者として事務長が想定される。第2次評価者は当該学校の校長とする。

教育委員会等との連絡調整を必要とする業務に関しての評価者は、義務教育諸学校にあっては第1次評価者を校長とし、第2次評価者を教育委員会職員とすることも可能である。

(6) 学校事務職員評価の視点（その2）

① 学校事務職員は、教育活動が円滑に行なわれるための諸条件の整備を行なうが、これらに関する評価をすすめるにあたり、次の視点が重要である。

ア 地域の実態をふまえ、子どもたちや教職員が望む教育活動の保障、教育条件の整備が充分行なわれているか。

イ 保護者や地域の意向を把握し、学校運営が「開かれた学校」として推進される体制になっているか。

そして、評価の視点を学校事務の領域ごとに明らかにすることにより、教職員間の共通理解を図り、教育委員会を含め保護者、地域等に対しても「指標」を明示することが学校の活性化につながる。

以下の表は、学校運営や学校財務にかかる事務を中心に評価をすすめる場合の留意事項を観点別に整理した。こうした手法は、事務職員だけに限らず、事務職員以外の教職員についても検討すべきであろう。

② 以下の表では、学校事務職員が担当している業務の代表的なものを評価の観点とともに例示している。

●学校運営（経営）への参画にかかわること

学校事務職員の行財政等に関する知識や経験にもとづく専門性を学校組織の中に位置付け、教育部門と運営部門との密接な連携のもとに、その機能を果たしていく必要がある。学校運営の立案・計画の段階から企画・運営に参加し、事務執行にあたってはそれぞれの場面において連絡・調整を行なうなど学校運営の一翼を担う役割を果たし、学校改革に寄与する。

※ 以下の観点欄は、学校長の権能にかかる部分もあるが、校長のリーダーシップのもと学校の課題解決に向け事務職員が学校事務、学校運営の企画立案に関する分野で遂行上留意しなければならない事項を記載している。

単位事務・事業名	学校経営への参画にかかわること
項 目	観 点
企画・運営	<p>◇渉外担当者として学校評議員（会）に対し、学校の情報を積極的に公開しているか。</p> <p>◇企画運営委員会で、学校事務にかかる事項などの企画立案が組織運営に生かされるよう努めているか。</p> <p>◇予算委員会で、学校予算の編成執行が的確にされているか。</p> <p>◇職員会議で、教育活動が学校事務運営へ生かす努力がなされているか。また、教育諸条件の整備に関する事項について共通認識がされているか。</p> <p>◇教育委員会との連絡調整の窓口として機能しているか。</p> <p>◇教育機関・官公庁との連絡調整はとれているか。</p> <p>◇校内の学校事務全般にかかる指導助言が行なわれているか</p>

●学校予算の計画・執行にかかわること

1) 学校に必要な経費は、設置者負担主義により地方公共団体によって負担されているが、その仕組みは教育委員会から児童生徒数や学級数、教職員数、建物の面積・耐用年数などに基づき配当される。教育委員会からの一方的「あてがいぶち」の予算となっている例が多い。

一般に行政における財政措置は、必要な事業が検討され、それに対する経費が措置されるシステムになっている。しかし学校の場合には、カリキュラム編成や教育計画と経費が必ずしも一致を見ない場合が少なくない。このため、教職員や地域からの要求に応えられないことが多く、そのギャップを埋めるため安易に学校徴集金として保護者負担に流れる傾向がある。

2) これからは、首長部局や教育委員会に向け学校からのヒアリングの実施など予算要求システムの確立が必要になってくる。また、①学校に配当する予算項目を弾力的にし、費目毎に流用できるシステムづくり、②教育委員会が教育課程の実施、必要な事務事業にかかる費用を正確に積算し各学校に配当する、などの工夫も必要である。

学校徴集金については、学校からの情報公開や保護者、地域住民に対する説明を行なう姿勢をしっかりと確認しておく必要があり、教職員の意識改革が求められる。

3) 学校予算をめぐるのは、法的に予算編成、予算管理などは首長部局や教育委員会との関係があるので、学校内だけで処理することが難しく「自己完結」できない部分が多い。学校徴集金の場合には、対保護者や地域との関係から保護者等に対する説明責任がより重要になる。用途によっては、法令違反や教育委員会、首長部局との施策に抵触しかねない場合も生じる。学校内だけの自己評価では説明ができないので外部評価が必要になる。

単位事務・事業	学校予算の計画・執行
項 目	観 点
学校予算の編成・計画	<ul style="list-style-type: none"> ◇教育計画を推進するための経費が予算化されているか。 ◇地域・保護者・児童生徒からの要求・要望のしくみが制度化されているか。 ◇学校の教育目標や方針に沿った予算要求システムが確立されているか。 ◇教育目標、教科、校務分掌などを考慮し、各担当者等と資料に基づいてヒアリングがなされているか。 ◇学校の予算要求書を基に財政当局とヒアリングが行なわれているか。また、ヒアリングによって予算要求が実現したか。 ◇緊急対応時など補正予算が要求できる体制が整っているか。 ◇予算執行状況が説明できるような手だてが講じられているか。 ◇効率化だけで予算要求を行なうことなく、児童生徒の実態にあった配慮がなされているか。 ◇情報公開に対応できる体制はとられているか。 ◇財務取扱い要項などが整備されているか。 ◇各費目の流用が認められるなど弾力的な運用ができているか。
執 行	<ul style="list-style-type: none"> ◇学校の教育目標や方針に沿った予算措置・執行がされているか。 ◇地域等に対して十分に説明されているか。 ◇補正予算など必要に応じて対応できるようなシステムが確立されているか。また、その資料などが整備されているか。 ◇内部でのチェック体制が確立されているか。 ◇決算の教訓が次年度の事業や予算に生かされているか。 ◇効率的な執行が行なわれているか。
私 費 (学校徴集金等)	<ul style="list-style-type: none"> ◇徴集の目的が適正・妥当性・必要性をもっているか。 ◇徴集するために地域・保護者との協議が十分に行なわれているか。 ◇契約・入札が適正に行なわれているか。 ◇定期的に会計報告など保護者に対して説明しているか。また最終的に決算報告がなされているか。 ◇内部での定期監査などチェック体制は整備されているか。

提言

教職員は教育の最前線に勤務し、学校が教育の専門機関として機能を発揮できるよう、子ども、保護者、地域住民の声や意向を受けとめ教育実践等に反映させる任務を負っている。

その中で事務職員等は、地方分権の推進という観点から、憲法・教育基本法をはじめ、公務員に関する法体系や、学校教育推進にかかる制度、条例、教育委員会規則などに基づく事務処理能力が求められている。同時に、学校教育をめぐって急速な変化をみせている社会状況に適切に対応するため職務の向上や、学校事務の新たな創造も求められる。定型的な事務処理から企画・立案、判断力をともなう専門性が生かされる事務体制とそれに対応できる職務遂行能力が必要になる。

そのため教育委員会においては、事務職員はもちろん教職員が権限を行使できるよう、教育委員会と学校の事務の再配分を含め条件整備を図ることが必要である。

以下学校事務等に関する事務を例に、事務及び業務等の再配分が必要な内容を提言する。

- ① 学校予算からの予算要求、執行にあたっての権限を学校に委譲する。
- ② 職員の通勤・扶養等の諸手当認定に関する事務を学校に委譲する。
- ③ 就学奨励・援助にかかる認定権を学校に委任する。

これらの事務を担当する事務職員の専門性が生かせる方途を講じ、より学校現場の実態が反映できるよう、①学校予算にかかる担当者の指定、②学校の文書、情報処理・活用システムの担当責任者としての指定、③諸手当や就学援助の認定の事務職員への委任など、事務分担を見直すことが必要である。

5. 学校評価と教職員評価

(1) 考え方の相違と問題

学校評価は「教職員の仕事の評価」を中心に構想されるものであり、その分節として、授業や学級経営、生徒指導や道德教育、校務分掌や研修など教職員の仕事の様々な局面が単位評価（評価領域）として考えられる。つまり、学校評価の一部（一環）としての教職員評価はありうる。他方、教職員としての一般的な資質・能力の水準に焦点を定めて教職員個々の職務評価を行なう場合も想定できる。いわば個人内で完結した教職員評価であり、現実態からすれば人事考課や教職員処分の前提となっている評価である。

両者は、職能開発や研修を目的とする点で共通する指向性を認めうる。しかし、学校評価の一環としての教職員評価と個人内で完結した教職員評価との相違は、評価の向かうく所産を学校経営ないし教育経営を通じた組織・機関の努力（活動）の結果と見るのか、個人の努力（活動）の結果と見るのかにある。そのため、たとえば評価が低かった場合に、前者では学校経営のあり方の見直しが必ず問題となるのに対し、後者では、制度や経営の問題よりむしろ教職員個人の努力の多寡に直結されてしまう問題（危険）を抱える。

したがって、個人内で完結的な教職員評価を行なう際には、個人の努力に直結させうる事柄とそうではない事柄について評価者が識別しておくことが不可欠である。また、学校評価の結果との相関分析も必要である。

学校評価が定着してこなかった原因の一つに、多くの論者が指摘するように、昭和30年代における「勤評・学テ」のしこりの問題がある。今日なお、この当時の「勤務評定」「学力テスト」と同列視して「学校評価」を拒否する教職員が少なくない。「勤務評定」「学力テスト」の強行は、行政・経営的発想の「評価」に対する根強い不信と反発を学校現場に招き、「学校評価」受容・展開の主体的基盤を欠くことになっているのである。しかも、その後実施されてきた勤務評定は、一部の地域で管理職登用の参考資料にされることはあっても、総じて機能してこなかったということに眼を向ける必要がある。

そもそも学校は、仕事を標準化することが困難な（もちろん、採点や板書など標準化できる仕事も含まれていよう）職場である。たとえば、同じ教え方をしても理解できる生徒とそうでない生徒がいる。だからこそ、教授法の研究や研修が大切になる。しかし、その研究・研修の保障は個人の努力を超えて学校経営や教育行政の問題を含む。指導上の困難に直面した場合にも、同僚や管理職、指導主事、あるいは保護者などの人的環境に恵まれているかどうかで努力の報われ方や指導効果が異なってくる。そのことがモラルや自尊感情にも関わってくるし、目標設定の水準にも関係してくる。必要なことは、個々の評価を繋げて学校教育の全体を見渡せる評価システムを構築することである。

言い換えると、「教職員を評価する仕組み」がそれ自体で完結するのではなく「学校を評価する仕組み」の一部となって全体を構成していく構想にこそ、今、学校が直面している課題を乗り越える展望が開けるといえる。さもないければ、個人中心の仕事の体系が前提となり、それだけでなく関わりの稀薄さ（プライバタイゼーション）が強まっているといわれる学校、教職員をますます分散、分極化し、協働性、同僚性の根幹を崩してしまうといわねばならな

い。

今、盛んにアカウンタビリティとか情報公開ということが言われている。それだけ、不透明であった問題に対して是正を求める声が強まっているのである。また、アカウンタビリティを「説明責任」と捉えるのが一般化されてきている現況は、その不透明さを「説明」によって克服しようとする指向の結果であろう。

しかし、学校評価や教職員評価が必要であるとされる背景には、学校がこれまで閉鎖的であった問題もさることながら、学校が前例踏襲の体質に陥って実際の教育需要に十分応え切れておらず、また現在の教育実践の意味や意義について必ずしも納得を得てこなかった問題も大きい。そのため、不祥事や児童生徒の問題行動の顕在化、いわゆる「学級崩壊」や「指導力不足教員」などの問題激化とあいまって、学校不信が増幅されてきたのである。その意味からすれば、アカウンタビリティは、どこか言い逃れに通ずるような「説明責任」という捉え方ではなく、より積極的に「結果責任」と捉え、保護者や子どもたちなど学校教育の直接的な受益者である人々に、自らの職務遂行の「結果」を明示しつつ納得の得られる対応を果たしてこなかったと捉えられるべきである。

すなわち、学校や教職員がこれまで「当たり前」にしてきたことを見直し、少しあり方を変えようとする姿勢と、その指向に対する児童・生徒、あるいは保護者・地域への説得力のある説明が必要なのである。そうした姿勢が学校評価に結実し、その学校評価の結果をもとに保護者や地域から納得と信頼が得られる対応を果たしていくことが期待される。

(2) 新しい学校評価を創っていく視点

しかし、そうした学校評価の必要性が声高に叫ばれても、長く未定着の状況が続いてきた。それは多分に、未解決な問題をカッコに入れて、さも必要不可欠なものであるがごとくに実施困難な原則を並べ立てた「あるべき学校評価」像が先行して、実際に学校において実施する学校評価がこれまで開発されてこなかったからである。

① まずは初期段階としての基盤固めを

従来の学校評価の通説的定義は「あるべき」を考える上で示唆的である。しかし、その定義通りの適用を図ろうとすると困難に当面する。したがって、「あるべき学校評価」に至るまでの段階ないし過程を区切って今後を展望していく必要があり、現在はその初期段階で、「学校評価」を学校の日常に浸透させていく基盤づくりの過程を重視すべき時である。

② 最初から「完全」なものはない

学校評価は、非常に実践的な問題であり、アクション・リサーチこそが学校評価の有効性を高めていく最善の方法である。現実の教育実践に基づいて、評価項目の選定や評価基準の確定、評価方法の確立といった問題を探究するための研究グループを組織し、協働的に調査研究を進めていくことによって、評価すべき問題（対象）が明確になり、また問題に応じて評価の方法も工夫されていき、より適切な学校評価法が開発されていく。

その際、学校評価の対象を網羅的に捉えようとするのではなく、その学校の特性を

表わしている特徴的な問題、あるいは重点目標に即した活動領域に焦点をあわせて、評価のあり方を探究していくことが有効である。つまり、一律一斉に導入するというのではなく、その学校や地域に応じたものを試行錯誤しながら創っていくという発想に立ち、校内研究と連動させて特定のプログラム評価として構想していくことが有効である。

③ 学校組織開発に向けて

そのためには、<①「学校の目的」とか「学校教育目標」という観点をひとまず外す>。それは、高邁で抽象的なものでは評価指標として役立たないということであり、学校が組織目標を共有していないという意味である。それに代えて「ミッション（使命）」を明確にすることが重要といえよう。それは、自らが果たすべき職務の自覚という点で学校の応答責任（レスポンスビリティ）の問題であり、ミッションは組織、個々の教職員にとって、旧態依然の横並び的な教育現実を見直し新たな事態を創出する軸となる。そして、その創出過程が重要であり、学校組織開発の道具として評価が位置づくことが求められる。その展開は、関係する人々を巻き込み知恵を寄せ合うというもので、まさに学校がそこで活動する人々の関係の靱帯を強化していく営みである。つまり協働性の再構築をめざすものであり、<②学校が組織体であるとの前提から自由になる>ことである。しかも、その協働性は、教職員間に留まらず、保護者やその他の関係してく（れ）る人々を「巻き込んで」組みあがっていく。いわば同僚性の拡張である。

ただし、こうした創出過程を阻んでいる状況が、焦燥感、多忙感、「学習された無力感」によって構成されていると捉えられることから、<③総合性・全体性を一気に求めることはしない>。それとともに、学校を元気づけるには、<④改善を図るという発想を「変化を促す」「長所にも目を向ける」という発想に転換する>ことが必要となろう。

そうした動きは学校評価の制度化や義務化だけでは創生しない。上述のように変化を忌避する暗黙知の問題を直視し、変化に向けたプロセスを創出していくことが必要なのである。ある小学校教諭による「教育活動全般を司っている私たち自身の『受身的』な、『波風をたてない』、『従来型踏襲主義』を改める必要」の提起は傾聴に値する。だからこそ、<⑤機能よりも行動（振る舞い）や認識（暗黙知）に視点を置く>ことが必要なのである。

そして、上でも述べたように、<⑥むしろ専門性の核としての「主観」を重視し、客観性への過度の指向をとらない>ことが、当面、必要とされるべき視点であるといえよう。

（3）学校評価の始まりとしての校長（管理職）評価

往々にしてこれまで見られたのは、教頭や教務主任に評価票の作成を委ね、いわゆるチェックリストや自由記述による評価を教職員に求め、その集約・集計から問題点を列挙する校長の振る舞い、学校経営のあり方であった。しかし、上述したように、新しい学校評価を創

っていく上で必要なのは、教職員の提起や創出への動きに対する応答的なリーダーシップの発揮、あるいはそうした動きを促進する文化的リーダーシップの発揮であり、その指向性を具体化した試みである。もっと具体化するならば、校長評価をまずは校長自身が率先して行なうことが有効であるといえる。

学校経営にとって重要なのは「学校のミッション」の自覚である。そのミッションに照らして経営目標を定め、そのための経営行動を確定させ、行動することが校長の責務（レスポンスビリティ）である。年度当初にその経営行動を教職員や保護者に向けて宣言し、年度を通じてどこまで実行できたかを、教職員や保護者、場合によっては児童・生徒に問う（評価を受ける）姿勢が、人々との好ましい緊張関係を生み、人々からの信頼を集めることに繋がる。そして、自らの職責の果たしようを人々に納得されるかたちで説いていくことが、アカウンタビリティ（結果責任）の取り方であるといえる。

そうした姿勢の、教頭や主任に留まらず教職員全体へと波及していく道筋が、学校経営の展開過程であり、学校評価システムを組み上げていく始まりである。

（４）教職員評価の核としての授業評価

他方、教職員一人ひとりがそうしたシステムの創出に向けて組織努力を開発していくには、言われたから動く、やらされるから考えるというのではなく、自らが子どもたちの実態を自己のねがいと照らして直視し、その実態の中に潜んでいる問題や可能性を見いだしていくことが必要である。そして常に児童生徒の実態に合わせて柔軟にとりくむ姿勢が重要なのであり、そのための内省的な視点を鍛えていくことが必要である。

その意味で、教員評価としての授業評価へのとりくみは有益である。とくに児童・生徒による評価を積極的に導入していくことは「指導と評価の一体化」を図る上で必要である。確かに児童・生徒の発達状況に応じてその評価の位置づけは異なってくる。しかし、評価に込められた児童・生徒の思いを読み取り、子どもの学習意思を最大限に尊重していこうとする教育姿勢は共通して求められる。期間をおいて定期的になされる学校評価は、そうした日常的な評価を確認し総合する手続きであり、大事なのは毎日の教育活動が反省的（リフレクティブ）に展開されているかなのである。

こうした日常的評価を繋げていくためには、観察記録や授業記録を残していくことが有効である。そのような記録には確かに記録者の主観が介入しているであろうが、相互に紹介、批判的に検討しあうことによって相対化され、多様な見方や考え方が理解されていく。したがって、評価者の主観を鍛えていくことが洞察を深めるために必要なのである。

ただし、この授業評価から学校全体の評価へと展開していく道筋に横たわっているのが、学校における「協働性」の欠如である。授業評価を起点として、学年や教科の組織において相互に授業を創っていく指向が生じていくことが必要である。さらに学校の協働性を高めていくには、事務職やその他の専門職員等を含め各主体が関わる職務や役割を明確にし、学年や教科、職種の違いを超えた相互啓発（言いたいことが言える関係づくり）を組み込みながら、それらを束ねて学校総体の教育力向上を図る組織開発が課題となる。

(5) 学校評価の一環としての教職員評価の位置づき方

その課題に応えるには、各学級－各学年／各教科－学校の各々の組織単位がリンクした評価システムを組んでいくことが必要である。

① 学級と評価

学級の評価は、担任教員からすれば、自己のミッションに照らして学級指導あるいは教科指導の実際を把握し、その長短得失を見定めて新たなる学級や授業の創造に向けた活動を展開するための内省的な行為である。同時に、こうした学習指導の受容者である児童・生徒やその保護者からすれば、担任教員の指導を自らの学習需要や教育意思に照らして受け止め、その受け止め方を教員に示す「指導をめぐる対話」の機会となる。この対話が噛み合っこそ、指導が評価と一体化して共に学び育つ教育の創造へと発展することになる。

こうした学級における評価を、学校全体へと媒介するのが「各学年／各教科における評価」である。

② 学年／教科と評価

各学年や各教科の組織では、学校全体の教育課程が学年や教科の段階においていかに具体化され、共通化されるかが主要な問題となる。同時に、各学級や授業クラスにおける指導実態を集約して、共通のとりくみ課題や指導方針を明確にし、必要に応じて学校全体へと問題提起したり、同僚評価を展開する場でもある。まさに学校組織開発の中心となる局面であり、いわば同僚性の質が専門性の観点から問われる場面である。

こうした面からすれば、各学年／各教科における評価は、学校評価の主要な構成単位として、学級・授業における評価を集約し、一方で各学級担任や各教科担任が個別にとりくむ事項を明確にし、他方で学年全体、教科全体あるいは学年や教科を超えて共同してとりくむ事項を抽出する役割を負っている。そして、その総体は教育課程のありようを実施実態から捉え直すものといえる。それに教員以外の職種からする実態認識が加味されて、学校全体としてとりくむ事柄、あるいは各学年や各教科を超えて共同してとりくむ事項が明確になっていく。そのことを担うのが、「学校全体としての評価」である。

③ 学校全体と評価

しかし、学校全体の評価が従来のような経営活動や経営機能の評価である限り、教育の実際を直接的な評価対象とはしない。上で述べてきたように、教育の実際のある学級の評価をもとにした各学年や各教科の評価を組み込むことによって、教育にまで踏み込んだ評価を引き出すことができる。そうするためには、そのシステム開発が必要である。したがって、システム開発に向けて各学年や各教科の研究を促進していくことが求められる。その促進過程は、学校管理職のリーダーシップのありようとも深く関わって、学校評価システム開発に留まらず学校組織開発ともなり、総じて学校経営過程なのである。

学校における教育と経営は、子どもの教育に対する明確な教育責任に支えられて繋

がるのであり、両者の分極は教育に対するあいまいな姿勢を意味する。それに対して、学校組織開発の過程は、教育における責任、つまり自己のミッションに忠実であろうとするレスポンスビリティと、子どもや保護者の納得と信頼を引き出すアカウントビリティの発揮によって発展的に継続していく。だからこそ、教育と経営がコミット（「交流」と訳そう）しあう関係が創られていくのである。そうした関係創造は、具体的には、新たなるもの（授業やプログラム）の創出をめざす校内研究を展開していくなかで果たされていくといえる。その意味で、授業を評価する視点と校内研究を評価する視点を定めることが急務である。

（6）共同的（コラボレイティブ）な評価への展望

① 教育行政に対する評価の必要性

所与である諸条件を確定的な要素として、学校がありうる展望を拓いていくことは必要である。同時に、所与の条件自体がもつ問題を学校の実態に即して公表し、諸条件の改善や協力・援助を求めていくことも必要である。この側面の評価が不十分であることが、これまで行政効果を曖昧にしてきたし、それがたとえば学校や学級の適正規模、種々の補助金、教職員の標準勤務量が児童生徒数以上に明確な算定基礎を有さないことにも関わっている。この行政評価の視点を欠くと、学校にのみ責任を負わせているかのような印象を教職員に与え、これまでと同様、学校自己評価の定着を阻む大きな障害となるといえる。

すなわち、学校評価へと展開していく流れを太くしていくためには、各学校を単位とする評価に留まらず、学校間の関係や教育行政のあり方（効果）を視点とした評価を組み込んで、全体として共同的な評価システムを構築していくことが必要なのである。

② 専門性・同僚性を根幹とした外部評価機構の設置

外部評価は自己評価にとって、自己を映す鏡のような役割を発揮し、評価結果の精度を高める上で有効である。各学校からみた場合、外部評価によって内部評価・自己評価を今一度、振り返り、改めて自分の学校に対する見方を検討する機会となりうる。また、そうした振り返りの機会が十分に位置づいていないと、場合によっては独善的な見方による評価となり、保護者や地域などからの納得・信頼を得られない結果にもなりかねない。

ただし現状は、外部から学校を評価するという場合の論理を明確にしないままに開かれた学校づくりが大前提に掲げられ、学校外部からの風通しをよくするという趣旨とともに、多様な人々による学校参加や地域人材登用、学校評議員制度が捉えられている問題がある。

欧米諸国では、外部評価という場合に、限定された公教育の役割を背景に、教科指導や学力形成の側面の査察を中心とした視学官制度（インスペクター・システム）が一般化している。しかしそれでも、いずれの国の場合も、評価に当たる人々（元教職員中心）に対する専門的なトレーニングを重要な要素としている点は特筆しておきた

い。立場が異なるだけで、的確な評価診断ができるという楽観的な見通しは唾棄されねばならない。外部評価といえども、学校や教育を評価するには相応の専門性が求められるのである。その専門性による自己規律、同僚性による相互規制が、学校の自主性・自律性の根幹である。

では、外部評価の組織を具体的にいかに構成するのか。欧米に比して公教育の担う役割が大きく多面的である初等・中等教育の現状では、多くの学校は自己点検・評価の方法の開発に汲々としており、即座には組織的な外部評価を受け容れられる状況に立ち至ってはいない。だからこそ、組織基盤の整備（学校組織開発）がまずは問題となる。

教育委員会の指導行政の一環に外部評価を位置づける動きも見られるが、査察的な学校訪問は抵抗をより強めるといえる。

こうした点を勘案すると、専門性や同僚性をいかに担保するかが問題となる。大学や研究機関、とりわけ学校経営を専門としてきた研究者を中心に外部評価のための組織が生まれ、教職員との対話や日常的な参加・観察を通じて、専門的な助言にもとづき改善の試行を重ねていくという道筋が、もっとも効果的で、形式的なあり方を乗り越える方略であるといえる。この道筋において、学校と研究機関が相互に批判的友人として実践と理論の発展に貢献しうるのである。

提言—共同的（コラボレイティブ）な評価に向けて—

学校評価システムは、多くの人々による多面的な評価から成り立つものであり、共同的で生産的なものである。これまで述べてきたように、そのシステムの構築に向けて克服しなければならない諸課題があり、それらの達成から始めなければならない。

第一に、まず校長が自らの学校経営を教職員や保護者等から評価され、さらに自己評価することである。第二に、教育委員会も自らの教育行政を評価され、また自己評価することである。第三に、現在の学校評価システムの基盤は脆弱であり、外部評価には耐えられない。だから、共同的（コラボレイティブ）な評価システムの構築に向けて、学校経営を専門としてきた研究者と学校との日々の関わりを通じて評価機構を構築していくべきである。

最後に、なによりも各学校の実態に即してそれぞれの評価システムを創っていくことが必要である。また学校内においても、できる人から自らの仕事と学校のパフォーマンスを問い直していく形で自己評価を行なっていけばよい。

6. 分限・懲戒制度等と教職員評価

(1) 分限・懲戒制度の趣旨

分限及び懲戒は、公務員に対する不利益処分であり、公正に行なわなければならないとされているものである（地方公務員法〔以下「地公法」という〕27条1項）。地方公務員法では、「職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、若しくは免職されず、この法律又は条例の定める事由による場合でなければ、その意に反して、休職されず、又条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して降給されることはない」（27条2項）という公務員の身分保障が明定されているが、分限及び懲戒は、その除外事由に該当する処分である。

このうち、分限は、勤務実績の不良その他のその職に必要な適格性を欠く場合等に行なわれる処分であり、公務の能率の維持及びその適正な運営の確保のために、本人の意に反して行なわれる（地公法28条）。免職、降任、休職、降給がある。

他方、懲戒は、法令違反行為、職務上の義務違反・懈怠行為や公務員に相応しくない非行があった場合に行なわれる処分であり、公務員法上の秩序維持のために、義務違反・非行に対する制裁として行なわれる（地公法29条）。免職、停職、減給、戒告がある。

このように、一般に、分限が当該公務員の非行を前提としないで主として能力的な原因によるのに対して、懲戒は当該公務員の服務義務違反・非行を前提とするものである。

(2) 教職員評価の実施が分限・懲戒制度に与える影響

① 教職員評価の目的との関係

教職員評価の実施においては、当該教職員評価が教職員個人に対する関係でどのような制度目的を与えられるかが、後述のとおり、教職員評価と分限・懲戒制度の運用との関わりを決定する要素となる。したがって、評価制度の導入の可否や制度内容を議論するにあたっては、具体的な制度設計の中で、制度の目的をどのように設定するかが厳しく吟味されなくてはならない。

ア 評価の目的として、教職員の専門的資質・力量向上その他の教職員の個人的資質能力の開発・育成といった純粹に将来志向的な改善・指導目的のみに活用するものだと制度設計されて、実施される場合。

当該制度の趣旨からすると、原則として、評価実施が分限・懲戒の実施判断に影響を与えることはない。

ただし、この場合であっても、実施結果を事後的に分限・懲戒の実施判断に、いわば目的外使用できるかということは問題となる。もとより、このような制度の運用は、評価権者による適正な行政管理権の執行とは言い難く看過できるものではないというべきである。とくに、評価実施のプロセスのなかで、被評価者の自己申告制度など本人自身の不利益事項に関する申告を求める内容を含むものであるとすれば、少なくとも、その内容に関しては法的にも目的外使用は許されないというべきである（憲法38条参照）。このような目的外使用が行なわれないように、行政機関

内部でチェック体制を整えたり、制度の適正な実施を監視する第三者的機関を設置する工夫が求められる。

イ 評価の目的として、教職員の個人的資質の判断（能力評価）、個人に対する業績評価や賞罰といった現在の人事管理・人事考課目的に、主として、または副次的に活用するものと制度設計されて実施される場合。

評価実施が分限・懲戒の実施判断に影響を与えることは当然にあり得る。

② 教職員評価の要素との関係

上記の目的設定を前提に、教職員評価の要素として、①教職員評価の内容と、②教職員評価の実行プロセスが、それぞれ分限・懲戒の実施判断へ影響を与える。

ア 教職員評価の内容

評価の内容については、それが教職員個人の資質能力的側面、すなわち適格性に関するものであれば、分限の判断内容とも重なる部分が生じるから、分限の実施判断の一資料とすることが可能である。また、評価の内容が、個々の教職員の服務状況に関するものであれば、懲戒の判断とも重なる部分が生じるので、その結果を懲戒の実施判断の一資料とすることが可能である。

イ 教職員評価の実行プロセス

評価の実行プロセスについては、たとえば予定された期限を大幅に徒過しても自己評価書を提出しない（自己申告をしない）とか、自己評価書の記載方法が全く適切になされていない（サボタージュ）などの、当該教職員が評価実行プロセスに関する協力を怠るという問題が発生した場合に、教職員としての適格性（分限）や誠実な服務状況（懲戒）に関するマイナスの判断が加えられる可能性がある。

③ まとめ

このように見ると、教職員評価の実行プロセスにおいて教職員が協力を怠った場合に服務義務違反としての懲戒に問われる場合などを除くと、教職員評価の実施が、分限・懲戒について与える影響という観点から主として問題となるのは、分限における勤務実績の不良その他の理由による「職に必要な適格性を欠く場合」という要件判断との関連であるといえることができる。

（3）分限における「教職員に必要な適格性」の判断と教職員評価

① 「教職員に必要な適格性」の判断と教職員評価との関係

教職員がその職に必要な適格性を有すべきことは、適正な実施が求められる公務に従事する公務員の性格及び教育公務員としての専門性からして当然のことである。そのため、教職員としての「職に必要な適格性を欠く場合」は、分限としての降任、免職の対象となっている（地公法28条1項3号）。

そこで、教職員の個人的資質の判断、個人に対する業績評価や賞罰等を目的とする教職員評価を実施する場合には、分限における「職に必要な適格性を欠く場合」に関する裁判例その他の判断基準の設定や判断要素に関する考え方が、教職員評価制度の評価基準や評価要素の適切性を検討する際に、十分に参考にすべきものとなる。

② 「教職員に必要な適格性」の判断（裁判例を参考に）

分限の判断における教職員としての適格性は、免職や降任といった重大な処分に関わるため、厳密かつ慎重に判断されるべきものである。

この点、最高裁判所の判例においても、地方公務員法28条1項3号にいう「職に必要な適格性を欠く場合」とは、「当該職員の簡単に矯正できない持続性を有する素質、能力、性格等に基因してその職務の円滑な遂行に支障があり、支障が生じる高度の蓋然性が認められる場合」とされている。そして、「この意味における適格性の有無は、当該職員の外部にあらわれた行動、態度に徴してこれを判断するほかない」から、「個々の行為、態度につき、その性質、態様、背景、状況等の諸般の事情に照らして評価すべきことはもちろん、それら一連の行動、態度については相互に有機的に関連づけてこれを評価すべく、さらに当該職員の経歴や性格、社会環境等一般的要素をも考慮する必要があり、これら諸般の要素を総合的に検討したうえ、当該職に要求される一般的な適格性の要件との関連においてこれを判断しなければならない」とされている（最判1973（昭和48）年9月14日民集27巻8号925頁）。

すなわち、最高裁判例によれば、「適格性を欠く」とは、「当該個人に簡単に矯正できない持続性のある問題性が存在する場合」である。そして、その判断にあたっては、個別事情（個々の行為や態度等）の評価はもちろんのこと、一連の行動・態度に関する総合的評価を行ない、当該人の経歴や性格、社会環境等をも考慮に入れて総合的判断を行なうべきことを明らかにしている。下級審の裁判例の判断枠組みも、概ね同様である。なお、人事委員会の審査請求に関する裁決では、「指導放漫」「協調性欠如」「独善的」「偏向教育」「勤務実績不良」「暴言」「アルコール嗜癖」などが適格性欠如のキーワードとして使われていることが指摘されている（八尾坂修「指導力不足教員の今日的課題」八尾坂編『指導力不足教員』読本』教育開発研究所〔2001年〕所収8頁）。

③ まとめ

教職員評価の判断基準を設定する際には、前述のような裁判例において「適格性」の総合的な判断の前提として、たとえば、教職員の適格性を一律の基準によって判断するのではなく、当該教職員の経験年数や職場環境に応じた具体的な判断基準の設定がなされていることが参考になる。また、適格性判断要素として、教育委員会や校長による指導・助言等の働きかけ、適切な研修等の実施の有無や程度が、適格性欠如の改善可能性に関する判断のなかで影響を与えていることにも留意すべきである。

（4）指導が不適切な教職員に対する転任等の措置と分限・懲戒、教職員評価との関係

① 指導が不適切な教職員を異職種へ異動・転任させる措置

2001年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という）の改正（2002年1月11日施行）によって、都道府県教育委員会は、県費負担教職員について、「①児童又は生徒に対する指導が不適切であること、②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

られること」という要件のいずれにも該当する「指導が不適切な教職員」につき、教員以外の職へ異動させる措置が可能となった（47条の2）。

文部科学省によれば、「児童又は生徒に対する指導が不適切であること」に該当する例として、「①教科に関する専門的知識、技術等が不足しているため、学習指導を適切に行うことができない場合（教える内容に誤りが多かったり、児童生徒の質問に正確に答え得ることができない等）、②指導方法が不適切であるため、学習指導を適切に行うことができない場合（ほとんど授業内容を板書するだけで、児童生徒の質問を受け付けず等）、③児童生徒の心を理解する能力や意欲に欠け、学級経営や生徒指導を適切に行うことができない場合（児童生徒の意見を全く聞かず、対話もしないなど、児童生徒とのコミュニケーションをとろうとしない等）」が挙げられている（2001年8月29日付け文部科学事務次官通知「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の施行について」参照）。

地教行法47条の2による措置は、実質的には異職種への転任処分であるため、分限・懲戒と同様に、当該人に対する不利益処分とみることができる（そのため、当該措置については、地公法49条の2に基づく人事委員会に対する不服申立てが可能と確認されている。上記事務次官通知参照）。

指導が不適切な教職員に関する異職種への転任処分は、同一地方公共団体内での実施も考えられる（たとえば、都道府県立学校教員を同じ都道府県の事務職員に配置換えする場合など）。これは地教行法47条の2の範囲外である。この事例に関して、専門職種として任用された教職員を異職種に転任させるのは、任用行為で予定された範囲外だから同意なしには違法という見解もあるが、これまでの裁判例では、転任は任命権者の自由な裁量に属し、転任の必要性、合理性の観点からして裁量権の逸脱があった場合にはじめて違法となるとされている（高松高判1993（平成5）年9月16日判例タイムズ859号188頁、高知地判1993（平成5）年3月22日労働判例628号23頁）。ただし、この裁判例の立場によっても、教職員の身分的な権利保障の観点を踏まえるべきであり、地教行法47条の2の趣旨を敷衍すれば、転任の必要性、合理性を考える際には、まず指導の不適切性を厳格な基準で考えることが必要であり、さらに事前に研修等の必要な措置が講じられたにも関わらず当該教職員の不適切性が改善されなかったことが転任を認める重要な判断要素となろう。

② 指導が不適切な教職員に対する転任等の措置と分限・懲戒の関係

地教行法47条の2による措置と分限・懲戒の関係では、この制度の新設によっても、分限処分の要件には何ら変更は生じないと説明されている（上記事務次官通知）。法文上も、「指導が不適切な教職員」から分限免職や分限休職に該当する者を除外している。

そこで、分限免職・休職の実施判断がなされるのは、教職員としての適格性に関連する問題がある場合でも「研修等の必要な措置が講じられたとしてもなお指導を適切に行うことができないと認められる」場合（同法47条の2第1項）をさらに超えるような程度が著しい場合に限られることになる。具体的には「教員以外の職への異動（転任）も奏功しないような一般的顕著な不適格性」が認められるときである。

逆に言えば、指導が不適切な教職員に対する措置判断において、「分限免職・休職に至らない程度の不適格性」が、県費負担教職員では「指導が不適切であること」（同法47条の2第1項）として、同一地方公共団体内では「転任の必要性・合理性」として検討の対象となりうる。

なお、懲戒事由に該当するような無断欠勤や遅刻等の服務懈怠や非違行為それ自体は、「指導が不適切である」という要件に合致せず、懲戒処分に対応すべきものと説明されている（上記事務次官通知）。

③ 指導が不適切な教職員に対する転任等の措置と教職員評価との関係

指導が不適切な教職員に対する措置と教職員評価との関係では、分限・懲戒の実施判断と教職員評価の要素との関係の項（上記(2)②）で述べたことと同様に、教職員評価の内容や実行プロセスが、指導が不適切な教職員に関する措置を判断する際の資料となる場合が当然あり得ることに十分留意すべきである。

(5) 結論

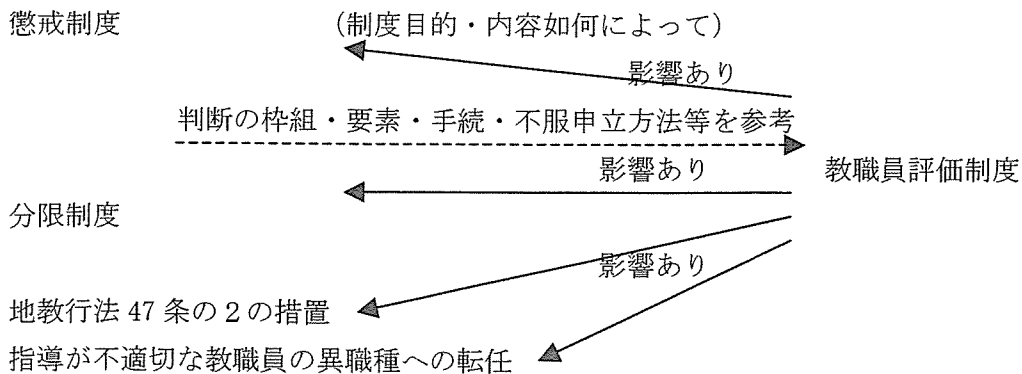
以上のように、これまでの分限・懲戒に関する裁判例等における考え方は、教職員評価の構成要素、判断基準、及び評価手続の制度設計、あるいは個別事案の判断枠組において参考とすべきである。

一方で、今後実施されていく教職員評価の実施内容や実行プロセスは、分限・懲戒（地公法28、29条）、指導が不適切な教職員に対する措置（県費負担職員に関する地教行法47条の2の措置や同一地方公共団体での転任処分）の各制度における不利益処分判断の際の一資料となりうるものである。とくに、教職員評価の継続的な実施が想定されるとき、教職員各人につき蓄積される経年結果は、有力な判断資料ともなるであろう。

したがって、これら先行する諸制度との関わりにおいても、教職員評価制度について、目的設計、実施内容及びプロセス、評価結果の利用方法、不服申立手段、外部的検証手段等の基本的要素は、対象者たる教職員の身分的な権利保障の観点も踏まえて（教育基本法6条2項、地公法27条2項等）、教職員団体との協議を経ながら、多面的に議論され、明確化される必要がある。また、制度の運用にあたっては、当初の制度設計との比較において、十分な検証と監視システムの確立や教職員団体からの意見聴取の実施が必要である。

【関係概念図】

[人事統制制度]



提言

(1) 評価制度の目的との関係

教職員評価制度では、多様な制度目的が想定されるが、具体的な評価制度の実施にあたっては、被評価者である教職員に対し制度目的や制度内容を周知することが必要である。その上で、行政の適正な執行及び当該制度目的を実現するために、実施規定の中に、制度目的から外れた目的外使用を禁止すること、被評価者に目的外使用による不利益を与えないことを明定しておくべきである。

評価制度の適正な実現を保障するために、行政機関内部の監察部門によるチェック体制を整えることのほか、制度の実施に関する外部的検証手段として、教職員のプライバシーに配慮しながら制度の実施結果概要をまとめて定期的に一般に公表すべきである。

さらに、学識経験者や弁護士等の第三者からなる制度監視機関を設けることも検討されてよい。この第三者機関には、評価制度の実施改善に関する強い勧告権限を与えることとした上で、教職員からの制度実施に対する一般的な苦情も受け付ける（後述のように個別審査機関を兼ねる制度にするか否かは別途検討の対象となる）。第三者機関では、教育現場の実情を的確に押さえるために、教職員代表のオブザーバー参加が検討されてよいし、教職員代表（教職員団体）からの定期的な意見聴取の機会を必ず設けるべきである。

(2) 評価制度の内容との関係

教職員評価の内容や実行プロセスは、分限・懲戒（地公法28, 29条）、指導が不適切な教職員に対する措置（県費負担職員に関する地教行法47条の2の措置や同一地方公共団体での転任処分）の各制度における不利益処分判断の際の一資料となりうるものであるから、制度づくりにあたって、評価項目・評価要素は、教職員に対する評価として適切な内容に限定される必要があり、実行プロセスも被評価者の納得が得られるように明確化される必要がある。

また、評価の結果に関しては、被評価者のアクセスを必ず確保し、被評価者が希望する場合には、評価結果の理由を具体的に開示・説明する制度を設けるべきである。それに付随して行政機関内部で、被評価者からの評価内容に関する意見聴取や簡易な訂正申立ての制度を設けることも検討されてよい。

加えて、評価の結果が、将来の被評価者の不利益処分につながる場合もあることに鑑み、評価結果自体に対する不服申立手段を評価制度の目的にあわせて設けるべきである。不服申立ての手続では、最終的には司法機関（裁判所）による審査の対象となる可能性をもつことが一般的には妥当であるが、評価制度の目的と評価の専門性・現場性に照らして、前述の制度監視機関が、不服申立ての個別審査機関を兼ねる制度にすることも検討されるべきである。

(3) 個別評価の枠組との関係

教職員の適格性に関する評価にあたっては、個人履歴や職場環境の個別性を無視して、一律の基準によって判断するのではなく、当該教職員の経験年数や職場環境に応じた具体的な判断基準の設定がなされるべきである。

また、任命権者側の教職員への配慮義務の問題として、教育委員会や校長による指導・助言等の働きかけ、適切な研修等の実施がなされていたか否かも判断基準の一要素として重視すべきである。自主的な研修の機会も確保すべきである。適切な指導・研修が未だ実施されていなかった場合には、評価の結果を、即座に被評価者の不利益処分に結びつけることはできないことを確認しておくべきである。

7. 公務員制度改革と評価制度にかかわる勤務条件性について

(1) 公務員制度改革のスケジュールと新人事制度原案

政府は2001年12月25日、公務員制度改革の「大綱」を閣議決定した。「大綱」には、2003年中に国家・地方公務員法の改正案を国会提出、2005年度末までに新給与法案など関係法令を改正し、2006年度から新制度に移行すること、などのスケジュールが明記されている。2002年4月26日、政府・行革推進事務局は公務員制度改革大綱を踏まえ、行政改革推進事務局としての現時点での行政職の新人事制度の考え方を明らかにし、関係者との意見交換を行なうことを目的として「行政職に関する新人事制度の原案（2次）」を各府省、組合に提示した。その構成は、1. 能力等級制度、2. 新任用制度、3. 免職・降格の基準・手続、4. 新給与制度、5. 評価制度、6. 組織目標・行動基準、7. 人材育成、8. 本府省幹部候補職員集中育成制度、9. 上級幹部職員の人事制度、10. 救済制度、別表職務遂行能力基準からなっている。

憲法28条は「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する」と、民間であると公務であるとを問わず勤労者に基本的人権として労働基本権を認めている。本来労使交渉に基づいて決せられべき性質をもつことがらをここでは勤務条件性と表現することとし、この小論では、「第2次原案」の評価制度にかかわる勤務条件性についての問題点を指摘することとする。

(2) 新人事制度の基礎としての能力等級制度

新人事制度の「第2次原案」は、「新人事制度の基礎となるものとして、職務遂行能力基準に応じて職員を等級に格付ける能力等級制度を設け、これを任用、給与及び評価の基準として活用することによりトータルシステムとしての人事システムを構築する」との基本的考え方を述べ、能力等級制度が「職務中心の人事管理の発想を転換し能力基準に基づき職員の能力評価を行い、その能力の程度に応じて能力を最大限発揮できる職務を職員に付与し、…格付けられた等級（8等級）に応じて基本給を支給しようとするものである」と主張している。そのために、組織区分（本省・管区機関・県機関・出先機関の4区分）、組織区分ごとの基本職位（本省では4段階）、それに照応する代表職務（係員、係長、課長補佐、課長）からなる能力等級表、職務分類、人員枠等の具体的な制度を設計する、としている。

ここでの最大の特徴は、現行公務員制度が少なくともその建前としては職務職階制・職務給を原則としているのに対し「大綱」「第2次原案」は能力主義原則に立ち基本思想の転換を宣言している点にある。

現行国公法、地公法は、政治の流れから超越する公務員の中立確保を近代公務員制度の最大の要点とし、スポイルズシステム（獵官制）を排してメリットシステム（成績主義）に徹することを基本としている。そのため科学的人事行政の基礎として、職階制を採用し、これによって官職の分類整理を行なうべきことを定めている。

職階法6条はその考え方を「官職の分類の基礎は、あくまでも、官職の職務と責任であって、職員の有する資格、成績または能力であってはならない」と誤解の余地なく明記してい

る。

(注)：国家公務員の職階制に関する法律に予定された職階制は実現していない。給与に関して給与法6条の規定による分類(級別職務分類)が職階制に代わる分類として用いられている。その意味では現在の給与制度及び任用制度は職階制的認識に基づき行なわれているといえる。

「第2次原案」はこれまでの職務中心の人事管理を転換するといっているが、この思想の転換は宣言すればすむほど簡単に処理できるものではない。

現行職務分類に基づく級別定数に類似しているかにみえる能力等級人員枠は、何を根拠に、誰が、どういう基準で定めるのか、合理的根拠を失いかねない。論理的には、行政ニーズが始めにあり、そのニーズを満たすに必要な具体的職務が導き出され、そしてその職務を担当する人員が定められる、ということになる。職務を媒介せず、能力等級枠の人員を定める現実処理策としては帰納法的・経験主義的に定められるのかもしれないが、原理的根拠を失うことの疑念とそうした行政執行の危険性は拭い得ない。

これまでは、この級別定数は勤務条件性を有することからも、公務員の労働基本権が制約されている下でその代償機関たる人事院が定めてきたが、「第2次原案」では「内閣が人件費予算と一体的に責任を持って最終的には国会の決定に基づき、人員枠の設定、改定を行う」との見解を記している。勤務条件性との関係では「人事院から意見の申し出が合った場合には……その内容を最大限尊重……」と述べ、新制度においては人事院の関与がない場合もあり得るし、憲法上問題なしとする態度である。

また、能力等級への格付けは誰が、どういう基準で評価するのか、その評価システムのあり方と評価の結果は賃金労働条件に深刻な影響を与えることを有しており、評価制度のもつ勤務条件性はこれまでに比べて格段に重くなっているといえる。

(3) 新給与制度案の概要

新給与制度は、現行の俸給月額に替わる基本的な給与種目として基本給、管理・監督の地位にある職員には基本給を補完する給与種目として職責手当を、民間における賞与に相当する給与種目として業績手当を設けこの三つを中心とした給与体系を構築する、としている。

俸給月額に相当する基本給は、定額部分(各等級に対応する職務遂行能力の価値を給与上端的に評価するものであり、職員が当該等級に格付けられることに伴い支給)と加算部分(職務遂行能力を具体的な勤務を通じて発揮するとともに知識・経験を積み重ね、熟練度等が高まるという意味において職務遂行能力を伸長させていくことに給与上適切に対応)からなっている。加算額は(現段階では)5段階が予定されており段階1. 能力の発揮・伸長が認められない=加算0、段階2. 標準の1/2、段階3. 標準、段階4. 標準の3/2、段階5. 能力の発揮・伸長が著しい=加算標準の2倍、加算段階5及び4は各府省ごとに定められた適用枠の範囲内で決定することとし、現行の定期昇給(普通昇給)という概念は消失している。

昇格時の基本給の決定方法について、「第2次原案」は「昇格後の額が昇格前の額を下回らないよう、昇格後の級の定額部分の他、一定の加算額を加えたものを昇格時の基本給とする必要がある」との認識を示し、この場合加算措置を制度的にどのようなものと位置づける

かは引き続き検討するとしている。

職責手当については、「水準は個々の職員の職責の差異の適切に対応できるよう、7～8段階程度の職責ランク（現行は6段階で定率）を設定し、定額支給とする」。

業績手当については「職員が一定期間の勤務を通じてあげた業績が端的に反映できるよう一時金として年2回支給し」「安定的に支給する部分（基礎的支給部分）と勤務実績に対応して支給する部分（業績反映部分）」とで構成される。新制度では「職責の業績に覆う自他給与処遇を的確に実現していくため、現行以上に勤務実績を支給割合（成績率）に適切に反映させることとするよう、運用面においても業績評価を適正に行うとともに、制度的にも業績手当の総原資の枠内で実効上勤務実績優秀者に対してめりはりをつけて配分しうる原資の割合を拡大する」としている。

「第2次原案」の新給与制度は、「哲学」は明瞭であったとしてもいきた制度として現実的・合理的に機能させる上で、また制度の整合性からも、勤務条件性に対する制度的担保の有無という点からもあまりにも多くの問題を有しており、到底容認できるものではない。

能力等級に対応した各級基本給の、定額部分と加算部分の原資配分の基準は何か、誰がどういう手続で決めるのか、各級ごとの定額部分の原資配分は何を基準・根拠とし、誰がどういう手続で決めるのか、そもそもなぜ能力等級は8段階なのか……等々問題点は枚挙に暇なしである。

（4）評価制度の概要

「第2次原案」では、評価制度は能力評価と業績評価の二つの柱からなっている。

能力評価の目的は①明示された能力基準に基づき、職務遂行能力の発揮度を評価することを通じて、職員の主体的な能力発揮・能力開発を促すこと、②能力等級への格付け及び任用の重要な参考資料とすること、③計画的な人材育成に活用すること。

評価期間は1年間とし、自己評価を評価者に提出し、評価者がそれを踏まえ5段階絶対評価を基本とする。評価者は評価にあたり被評価者との面談を実施し、必要な範囲においてフィードバックを行なう。

業績評価の目的は、①職員が組織目標等を明確に意識、主体的な業務遂行にあたることを促す、②基本給の加算部分決定の勘案要素とし、業績手当の業績反映部分決定の重要な参考資料とする（5段階に評価）、③計画的な人材育成に活用する、とされている。

業績評価は被評価者が、①業務目標の設定、②業務目標ごとの困難度（3段階程度）を設定することとなっている。

（5）新評価制度と現行評価制度の相違

現行評価制度は国家公務員法71条、72条に規定されている。地方公務員にあつては地方公務員法40条に規定されている。教育公務員については、国公法附則第13条に基づき教育公務員特例法が定められ、勤務評定及び研修についての特例が設けられている。それは国家公務員法の勤務評定の理念を基本としながら、大学自治の原則に基づき、勤務評定の具体的実施を大学管理機関に委ねている。県費負担教職員の勤務成績の評定は、地方公務員法40

条第1項の規定に関わらず、地教行法46条で都道府県の教育委員会が樹立した計画の下に、市町村の教育委員会が行なうこととされている。県費負担教職員の任命権者は都道府県教育委員会であるが、そのサービスの監督は市町村の教育委員会が行なうこととされている。ただし、評定の結果、昇給・昇格・分限処分などの措置を具体的に行なうのは都道府県の教育委員会であるとされている。

職員の能率増進の基準策定及びその実施と勤務条件性との関係を確認しておこう。国公法71条、73条は、国営企業及び特定独立行政法人労働関係法40条第1項第1号の規定によって、国営企業及び独立行政法人の職員には適用されない。ただし、72条の勤務評定に関する規定は適用される。地方公務員法及び地方公営企業労働関係法の対応部分をみると、適用除外は研修関係規定の一部（人事委員会の研修に関する勧告権<地公法39条3>）及び勤務評定関係規定の一部（人事委員会の勤務評定に関する勧告権<地公法40条2>）だけである。

つまり、労働協約締結権を含む交渉権が保障されていることから、労使交渉事項として適用が除外されている。このことから、勤務評定のあり方は労働基本権制約の「代償機関たる人事院」が所掌しないとすれば、憲法28条に関わる重大な問題と指摘せざるを得ない。

現行制度での基本的考え方は「国公法第71条①職員の能率は、十分に発揮され、且つ、その増進がはからなければならない。②前項の根本基準の実施につき、必要な事項は、この法律に定めるものを除いては、人事院規則でこれを定める」とされ、これを受けて人事院規則10-2（勤務評定の根本基準）が制定されている。

それによれば、勤務評定の意義は「第一条 勤務評定は人事の公正な基礎の一つとするために、職員の執務について勤務成績を評定し、これを記録することをいう」と規定されており、勤務評定はそれ自体が目的ではなく、人事の上で活用することによって「公務の民主的且つ能率的な運営を保障」「地方公共団体の行政の民主的且つ能率的な運営」に資するための手段である。ここでいう「能率の発揮及び増進の追求」とは、民間企業における「労働生産性」に相当するものと解することができる。留意すべきは、「能率」の原理はより高次の「民主的」原理に優先することができない。能率的であっても民主的でない行政は排除される、という点である。

紙幅の関係で少々飛躍するが、「第2次原案」で予定されている評価制度と現行評価制度との相違、及び関連して惹起すると思われる問題点を羅列的に列挙して問題提起とする。

- ① 現行制度では、勤務評定は人事行政の基礎の一つとして位置づけられているのに対し、「第2次原案」・能力等級制度では「職務遂行能力に応じて職員を等級に格付ける」とし、制度の考え方としては評価結果が能力等級の格付け、基本給の加算額の決定、業績手当などに直結していること。その意味で今まで以上に勤務条件性が強くなっていること。
- ② しかし、実際の運用においては、制度上各能力等級ごとに人員枠が定められていることから、絶対評価や到達度評価によって職員の各級への格付けはできず、つまりいかに職務遂行能力が向上しても上位級への昇格は保障されず、相対評価によって決まることになる。ならば、相対評価の基準は何か、それは誰がどういう形式で定めるのか、という重要な問題が惹起する。しかし、この肝心の第三の評価は、「第2次原案」では「総合勘案」という表現以外の何者も示されていない。現実の制度の矛盾は、言葉による説明・修飾語によ

って解決することはできない。

「第2次原案」の評価システムの設計が、労働基本権の代償機関である人事院ではなく内閣官房推進事務局で行なわれていることは、現行法制度上からも、実体的に労働組合との交渉・協議に基づいていないことから問題であり、厳しく批判される必要がある。

- ② 現行勤務評定は、人事の公正さ・科学性を担保するために職務の複雑困難さと責任の度合いを厳正に規定し、それを評価基準としていることに対し、「第2次原案」では能力等級段階に求められる職務遂行能力基準を評価の物差しとするものである。公務員制度の原理を職務から能力に転換することによって、評価基準は具体的・実体的根拠が希薄となり、抽象的な基準は著しく恣意性を帯びざるを得なくなるのではないか。

現行勤務評定においても職階制がなお確立されていない今日においては、勤務評定を実施するに際し、評定の方法について評定者の恣意を排斥する諸方策が不可欠であるとの指摘は、人事当局者含めて多くの学者の指摘するところであり、人事院の「能力・実績等の評価・活用に関する研究会」はその報告書において、「性格」評価の廃止を含め納得性・公正性・透明性・合目的性を原則とした新しい評価制度の必要性を指摘している。

- ③ 新たな給与・任用制度、その中軸をなす能力等級制度導入の制度的前提として、組合側が指摘している4原則2要件（評価制度の合目的性を前提として公正・公平、客観性、透明性、納得性、それらを担保する労使協議制度の確立、労働組合が参加した苦情処理制度の確立）は評価制度の制度としての整合性、実施に当たっての実効性を確保する上で不可欠であり、そうした条件が整備されないならば不毛な対立を公務職場に惹起し、モラルダウンは不可避である。

（6）換骨奪胎される代償措置

「第2次原案」は、労働基本権の制約を引き続き維持した制度設計を行なうとしている。その際「労働基本権制約に代わる相応の措置を確保するため、人事院規則で定める事項の整理、能力等級制度の枠組みへの人事院の関与等について、法制面での検討の中で適切に検討を進める」と記している。しかし、この認識は「代償措置論の重大な変質」を意味している。

現在の人事院による代償機能としては、①級別定数の設定をはじめとした給与制度などの企画立案、②官民比較に基づく給与勧告機能、③能率の根本基準、評価制度の根本基準の策定、④救済機能などを主な柱としており、これらは公務員の採用、任用、昇任、昇格、給与処遇など公務員制度全体を有機的に構成している。しかし、「第2次原案」では、代償機能を機械的に分解し、四つの要素のうち人事院に残るのは②と④だけにしようとの意図が明白である。「第2次原案」の認識は、「代償機能を各要素に分解し、そのうちどこまで削除すると違憲になるのか否か」を法制面で検討するというものである。さらに言えば「勤務条件を法律・条例で定め、人事院あるいは人事委員会が何らかの形で関与できさえすれば合憲」という暴論が透けて見えるのである。

日本の人事院勧告制度は、代償措置としては極めて不十分であることはILOの指摘にも明らかである。ILOによれば、日本の公務員労働者は一律全面的に労働基本権が制約されているが、こうした政策は98号条約に違反していること、労働基本権の制約が認められるの

は、軍隊・警察、国家のエッセンシャル業務に携わっているごく一部に限定されていること、その上で、代償措置は「決定過程に職員団体を制度的に参画させること、出された勧告は迅速且つ完全に実施されること」を要件としている。こうした国際基準に照らしてみれば、政府・行政改革推進事務局が、憲法 28 条に保障されている勤労者の基本的人権としての労働基本権をいかに軽く扱っているかは明白であり、何のための公務員制度改革なのかという、本質的な問題が象徴的に暴露されている。

もし、「第 2 次原案」に基づいて公務員制度改革が強行され、こうした代償措置論が許されるなら、公務の労働組合はその存在を事実上否定されるに等しい。

そうした事態はなんとしても避けねばならない。

<資料> 評価制度導入にむけた政府・文部科学省等の動向

1. 人事評価制度（評価システム）導入にむけた政府の動向

1997年12月3日 行政改革会議最終報告

公務員制度改革の基本方向を提示。

職員の業務遂行意欲を高め、公務の活性化を図るため、能力主義を徹底し、各人の専門性や能力等を昇進や処遇に的確に反映させる仕組みを導入することが必要として、客観性の高い人事評価システムと能力・実績重視の昇進管理の確立を図るとする。そして、能力・実績を重視した給与制度の導入により、評価の結果を、よりの確に給与に反映させる制度の確立を提起。

1998年6月12日 中央省庁等改革基本法

能力・実績等に応じた処遇の徹底等「国家公務員制度の改革」（48条）、人事管理に関する内閣の総合調整機能の充実等「中央人事行政機関の機能の分担見直しの基本方針」（49条）を盛り込む。

1999年3月16日 公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」

当面の「人事管理制度・運用の見直し」という観点から、現行制度の枠組みを変更しないことを前提に運用にかかわる技術的な見直しに言及。「能力・実績主義を徹底した人事を支えるため、各職員の能力・実績を的確に把握しうる客観性・公正性の高い人事評価システムを整備」、評価者訓練の実施、評価体制の整備、自己評価制度等の整備を提起。

1999年4月27日 自治省・地方公務員制度調査研究会報告

「一地方自治・新時代の地方公務員制度一」

地方分権の推進など地方公共団体を取り巻く環境の変化を踏まえ、地方自治・新時代にふさわしい地方公務員制度のあり方を検討。

地方公共団体の人事管理の改革を促すべき事項として、年功序列から能力・実績を重視した人事管理に転換。職員の能力・勤務実績に応じ適材適所の観点から優秀な人材を積極的に昇任させるような人事管理、給与への勤務実績の一層の反映、年功的要素の縮小、職員の能力や勤務実績について公正で客観的な評価を行なう評価システムの整備を提起。

1999年4月27日 中央省庁等の改革の推進に関する方針（閣議決定）

公制調の基本答申を踏まえ、能力・実績、職務・職責に応じた給与制度＝勤続年功的要素を縮小し、能力・実績をよりの確に反映する方向での給与体系の見直しや、職務・職責をよ

りの確に反映する給与制度の構築を図る。人事評価システムの整備＝勤務評定制度の見直しを進めること等により、客観性・公正性の高い人事評価システムの整備を図る、との改革推進の方針を示す。

2000年2月 自治省・地方行政運営研究会第15次公務能率研究部会

「地方公務員の評価システムのあり方に関する調査研究－勤務評定の現状と課題－」

成績判定型の評定を主としつつも、職員の資質を高め、地方公共団体の活動の活性化をもたらす観点から、今後、能力開発型の評定の重要性が増大。勤務評定の納得性・透明性を確保し、職員の勤務評定に対する理解を得るためにも、実施要項などの制度の開示は必要。勤務評定の精度を高め、勤務評定制度そのものの公正性・公平性を確保するために、評定者に対する研修を積極的に実施すべき等を提言。

2000年5月31日 総務庁・人事評価研究会報告

「国家公務員の新たな人事評価システムの基本的方針について」

人事評価システムに限定して「能力、業績評価システム」の基本設計を提言。

評価の目的を「適材・適所への配置・育成から活用」とし、評価制度の基本要件を「公平性・透明性・客観性・納得性」におき公開制度・面接制度、評価者訓練の徹底など提言。労使の協議、苦情処理制度の抜本的な改革の必要性に言及。

2000年8月15日 人事院・公務員人事管理の改革に関する報告

～国民本位の行政に向けた公務員人事管理～

能力・実績及び適性に基づく人事管理の推進とこの方向に沿った給与体系の再編が必要とし、新たな評価システム整備のとりくみとして、年功や人事グループ等の別に基づくこれまでの公務員人事管理を能力・実績や適性を重視したものへと転換し、活力ある公務組織としていくためには、その基礎となる公正で信頼性の高い評価システムを新たに整備することが不可欠であると提起。

2000年12月1日 「行政改革大綱」(閣議決定)

国家公務員・地方公務員制度の抜本的改革として、公務員への信賞必罰の人事制度の実現等を掲げる。

①年功序列的昇進や年齢給的な処遇を改め、成果主義・能力主義に基づく信賞必罰の人事制度の原則を明確にするなど、国家公務員法、地方公務員法等の見直しを行なう。その際、まず各主任大臣が労務管理も含めた管理責任を負い、人事院はあらかじめ定められた基準による事後的チェック機能にあたる役割分担を確立する。②人事評価システムの整備を進めるとともに、採用区分・試験区分に基づく硬直的な人材登用を改める。

2001年3月27日 行革推進事務局「公務員制度改革の大枠」公表

信賞必罰の人事制度の確立を掲げ、公正で納得性の高い新たな人事評価システムの構築を提起。

……能力評価と業績評価の二本立てのシステムとし、企画、実施等業務の実態に応じて、能力評価においては求められる能力行動基準を定めてその基準に照らした評価を行なうとともに、業績評価においては一定期間ごとに組織の日標を踏まえた個々人の業務日標を設定してその困難度や達成度等の評価を行なうことなどを検討する。さらに、本人との面談等を通じて、日標設定や評価結果に対する納得性を高めるとともに、人材の育成に適切に活用される制度を確立する。……

2001年3月30日 人事院・能力、実績等の評価・活用に関する研究会報告

「公務員の新人事評価システム」

これまでの人事評価を、能力、実績を重視したものに改めていくためには、新たな人事評価システムを整備することが必要との考えにたちトータルな人事評価システムを報告。

新たな評価システムの二つの機能として①評価結果の活用を通じ適正な処遇、効果的な育成を実現する機能 ②評価の実施過程を通じて仕事の内容、期待される行動を明示することにより、職務遂行行動の変容を促し、効率的な業務運営の推進を実現する機能。新たな評価システムの五つの要素として①職員の仕事の実績を的確に把握するための「実績評価」②職員の職務遂行を通じて顕れた能力等を把握するための「能力評価」③能力評価と実績評価の一定期間の積み重ねを総合化し、見直すための「総合評価」④評価システムの内容の理解や評価能力の向上を図るための「評価システム研修」⑤評価に関する苦情を受け止め、その解消を図るための「苦情相談」を提起。

また、給与処遇への活用、昇進管理・人事配置への活用、育成・能力開発への活用も提起。

2001年6月29日 行革推進事務局「公務員制度改革の基本設計」公表

新たな評価制度の導入として「任用・給与等の人事管理システム全体を能力・実績に基づくトータルシステムとして機能させることをねらいとして、現行の勤務評定に替えて『能力評価』と『業績評価』からなる公正で納得性の高い新たな評価制度を導入する」

「能力評価は……任用及び能力等級の格付けに当たっての重要な参考資料とする。業績評価は……能力給及び業績給の決定に当たっての重要な参考資料とする」

2001年8月8日 人事院報告 公務員人事管理について

公務員制度改革の要である能力・実績主義の人事管理の実現にむけて、実質的に機能し得る評価システムと給与制度の設計が重要である。新たな評価システムを導入する場合には関係当事者との間で十分な意思疎通を図り、評価の先行試行も含め適切なプロセスを経て、着実に検討が進められていく必要があるとの考えを示す。

2001年12月25日 「公務員制度改革大綱」(閣議決定)

能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入として、「能力等級制度を基礎とした任用制度、給与制度を始めとする新人事制度を適切に運用するため、現行の勤務評定制度に替え、能力評価と業績評価からなる新たな評価制度を導入する」

能力評価、職務遂行能力の発揮度を能力基準に照らして評価、人事管理権者による等級への格付け及び任免の際の重要な参考資料。業績評価、目標管理の手法を用いて業績を評価、人事管理権者による基本給の加算部分決定の勘案要素とし、業績手当の業績反映部分決定の重要な参考資料。

2002年8月8日 人事院報告 公務員制度改革が向かうべき方向について

職務・職責を基本とした能力実績主義の確立のため、公正で納得性のあるルールや規準に基づき給与等の処遇や配置を決めることが重要であり、それを実現するための新たな人事評価制度(公平で透明性のある能力実績評価)として以下を提起する。

- ① 評価の対象要素は、実績と能力とし、実績評価は、俸給、勤勉手当等に反映させ、能力評価はその結果の積み重ねを昇進管理・配置等に用いることを基本とすること。
- ② 実績評価は、組織目標等からブレイクダウンした各職員の職責や役割を明確にした上で、それを踏まえた業務目標設定とその達成度評価により行なう。また、能力評価は、職務遂行行動に着目し、そこに顕在化した能力の有無及び程度を測ることにより行なう。
- ③ 人事評価は、評価者と被評価者双方の理解と納得の上を実施することが必要であり、評価方法の確立に加え、評価を円滑に実施するための評価者訓練や苦情処理の仕組みを整備する。なお、多面的評価など評価がより適切に、公正となるような手法を検討する。

2. 学校評価、教員評価制度導入にむけた文部科学省の動向

1991年2月8日 大学審議会答申「大学教育の改善について」

大学教育の改善の方向として、特色あるカリキュラム編成と柔軟でかつ充実した教育組織の設計、学生の学習の充実、一般教育と専門教育の改善、多様な学習機会の確保の四点を指

摘している。その上で、大学教育改善の方策として、「各大学が自由で多様な発展を遂げ得るよう大学設置基準を大綱化するとともに、自らの責任において教育研究の不断の改善を図ることを促すための自己点検・評価のシステムを導入すること」を提言。大学の自己点検・評価の実施と公表とを大学の義務、学外者による検証を努力義務とし、さらに第三者評価システムの確立が急務とする。

1991年7月1日 文部省・大学設置基準改正

大学設置基準の大綱化に合わせ大学の自己点検・評価を努力義務化。

自己評価等について

- ① 今回の大学設置基準の大綱化による制度の弾力化の趣旨を生かし、大学自らがその教育研究の改善への努力を行なっていくために、当該大学における教育研究活動等の状況について自ら点検及び評価を行なうことに努めなければならない。
- ② この点検及び評価を行なうにあたっては、上記の趣旨に即し適切な点検・評価項目を設定するとともに、適当な実施体制を整えて行なうものとする。

1996年7月19日 中教審答申「21世紀を展望したわが国の教育の在り方について」

学校・家庭・地域社会の連携の中で、学校は、自らをできるだけ開かれたものとし、かつ地域コミュニティにおけるその役割を適切に果たすため、保護者や地域の人々、関係機関の意見を十分に聞くなどの努力を払う必要がある。とくに、いじめ・登校拒否の問題などで学校の対応ぶりを見ていると、学校内での出来事や学校としてのとりくみなどをできるだけ外部に漏らすまいとする傾向が強いように感じられることがある。学校は、家庭や地域社会との連携・協力を積極的であってほしいと提言。

1998年9月21日 中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」

教育計画等の保護者、地域住民に対する説明として、各学校においては、教育日標や教育計画等を年度当初に保護者や地域住民に説明するとともに、その達成状況等に関する自己評価を実施し、保護者や地域住民に説明するように努めること。また、自己評価が適切に行なわれるよう、その方法等について研究を進めることを提起する。

1998年10月26日 大学審議会「21世紀の大学像と今後の改革方策について」

自己点検・評価の恒常的实施から、さらに、より透明性の高い第三者評価を実施し、その評価結果を大学の教育研究活動の一層の改善に反映させるなど、各大学の個性をさらに伸長し魅力あるものとしていくための多元的な評価システムを速やかに確立することが不可欠であると提起。

1999年9月6日 大学審議会答申「大学設置基準等の改正について」

「大学は、その教育研究水準の向上を図り、その目的及び社会的使命を達成するため、教育研究活動等の状況について自ら点検及び評価を行い、その結果を公表するものとする。大学は点検及び評価の結果について、当該大学の教職員以外の者による検証を受けるように努めなければならないものとする。」

1999年9月14日 文部省・大学設置基準改正

自己点検・評価の実施と結果の公表を義務化し、自己点検・評価の学外者による検証を努力義務化。

2000年4月1日 学位授与機構の大学評価・学位授与機構への改組

評価結果を大学等にフィードバックすることにより、各大学等の教育研究活動の改善に役立てるとともに、大学等の諸活動の状況や成果を社会にわかりやすく示すことにより、公共的な機関としての大学等に対する国民の理解と支持が得られるよう支援・促進を目的とする。

2000年度から2002年度まで対象分野、大学数を絞って段階的に実施し、2003年度から本格実施。

2000年5月29日 文部省「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」委嘱

中長期的な計画に基づく採用管理・人事異動管理・昇進管理等を通じて、教員の資質向上と適材適所の人事配置を図るとともに、指導力不足教員や新しい再任用制度等の新たな課題に対する対応も含め、人事管理上の諸課題に対し総合的な施策を講じる必要とし、21府県3指定都市教育委員会に研究を委嘱。

<調査研究内容>

I. 採用選考段階における調査研究

II. 採用後の段階における調査研究

①ア 校種間交流、都道府県交流に関する人事管理

イ 学校以外の機関、施設及び事業体との期限付き人事交流

②心の問題を抱える教員に関する人事管理

③指導力不足教員に対する人事管理（2001年度から全都道府県と政令市）

④優秀な教員の表彰制度等に関する調査研究（2002年度から全都道府県と政令市）

III. 定年退職後再任用・高齢者雇用における調査研究

IV. その他〈新たな人事評価システム〉

2000年12月4日 教課審答申「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について」

自己点検・自己評価を行ない、それに基づき、学校の教育課程や指導計画、指導方法等について絶えず見直しを行ない改善を図ることは、学校の責務であるとする。

自己点検・自己評価の内容としては、教育課程の編成状況・実施状況、指導方法や指導体制の工夫改善の状況、児童生徒の学習状況等をあげ、具体的な項目、方法等は、各学校や設置者が地域や学校の実態に応じて適切に工夫する必要性を提起する。そして、学校評議員制度を活用することなどにより、結果を保護者や地域の人々に説明すること、また、点検・評価の実施にあたっては、保護者や地域の人々の声を参考に進めることが大切であるとする。

2000年12月22日 教育改革国民会議報告「教育を変える17の提言」

教員評価として、個々の教員の意欲や努力を認め、良い点を伸ばし、効果が上がるように、教員の評価をその待遇などに反映させ、努力を積み重ね、顕著な効果を上げている教員には、「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、努力に報いることを提言。

学校評価として、地域の信頼に応える学校づくりをすすめるため、目標、活動状況、成果など、学校の情報を積極的に親や地域に公開し、説明責任を果たしていくことが必要である。そして各々の学校の特徴を出すという観点から、外部評価を含む学校の評価制度を導入し、評価結果は親や地域と共有し、学校の改善につなげることを提言。

2001年1月25日 文科省「21世紀教育新生プラン」

政策課題・教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる。＝主要施策・優秀な教員に対する表彰制度とそれに連動した特別昇給等の実施の促進。

政策課題・地域の信頼に応える学校づくりをすすめる。＝主要施策・各学校における自己評価システムの確立。

2002年2月21日 中教審答申「今後の教員免許制度の在り方について」

学校評価＝学校評価システムを確立し学校が自己点検・自己評価を実施し、その結果を公表さらに公開の進展に合わせ外部評価の導入へと段階的に進める

教員評価＝新しい教員評価システムの導入、教員一人一人の能力や実績が適性に評価され、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。

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必要があると提言。

2002年4月1日 小学校と中学校の「設置基準」施行及び高等学校、幼稚園設置基準に「自己評価」「情報提供」の規程を設ける

各学校が自己点検・自己評価を行ないその結果を公表する努力規定、及び保護者などに対して積極的に情報を提供すべきとの義務規定を盛り込む。

文科省は通知文書により以下のような留意点を示す。

自己評価等

学校の状況に応じて適切な校内体制を整えるなど、校長のリーダーシップの下、全教職員が参加して学校全体として評価を行ない、教育活動その他の学校運営の改善を図ることが重要であること。自己評価を行なう対象例として、学校の教育目標、教育課程、学習指導、生徒指導、進路指導等の教育活動の状況及び成果、校務分掌等の組織運営等をあげる。

学校や地域の状況等に応じて、自己評価だけではなく、保護者や地域住民等を加えて評価を行なったりする工夫や、学校評議員制度を導入している場合には、その適切な活用を促す。

情報の積極的な提供

説明責任を果たす観点から、それぞれの学校や地域の状況等に応じて、学校の概要、教育目標、教育課程、教育活動の状況などについて、保護者や地域住民等に対し積極的に情報を提供するようにすること。

2002年4月 文科省「学校の評価システムの確立に関する調査研究」委嘱

学校が、保護者や地域住民等の信頼に応え、家庭や地域と連携協力して一体となった幼児児童生徒の健やかな成長を図っていくためには、教育活動その他の学校運営の状況について評価の実施とその結果の公表を行なうとともに、それに基づいて改善を図っていくことが求められているとの認識のもと、研究課題として①評価項目、評価基準等のあり方、②評価体制のあり方（校内における評価体制、保護者や地域住民による評価体制など）、③評価の実施方法、④評価の公表方法、⑤評価結果を活用した教育活動その他の学校運営の改善のあり方等を掲げ学校評価システムについて全都道府県・指定都市教育委員会に研究委嘱。委嘱期間三年間。

2002年8月5日 中教審答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」

大学の学部・学科の新設について、国の設置基準を緩和する一方、事後に国の認証を受けた機関（認証評価機関）が、自ら定める評価基準に基づき大学を定期的に評価し、その結果を公表し社会的評価を受けるとともに、評価結果を踏まえて大学が自ら改善することを促す制度を導入する。第三者による評価を義務付けることにより、大学間の競争を活発化させ、教育研究の質を高めるのが狙いで、法令に違反した大学に対する新たな制裁措置も盛り込まれる。文科省は今秋の臨時国会に関連法案を提出し、設置基準の改定などは来年度から実施する方針。

8. 日本における教職員評価政策の動向

これからの地方公務員としての教職員の人事は、国および地方で進展しつつある一般公務員制度改革の影響を受けることは必至の状況である。また、給与面では国立学校教職員に準じて扱われてきた現行の等級表制度が、国立学校の独立行政法人化に伴い、その教職員が非公務員型へと転換するため、大きな変換を余儀なくされつつある。

こうした一般公務員制度改革にとどまらず、教職員に関しては東京都の「人事考課制度」の導入や、全国ではじまっている「不適格教員・指導力不足教員対策」とも関連した新たな人事評価制度の動きが顕在しつつあり、大きな転換期を迎えている。しかも、「小・中学校設置基準」により学校評価が導入されたことに伴い、この面からの教職員評価制度への影響も考えられる。

ここではまず国レベルの動向を概観し、その上で地方レベルの典型的な動向を分析することにした。

(1) 国レベルの動向

① 公務員人事制度改革の基本方向

橋本内閣時の6大改革の一つである行政改革を嚆矢とする公務員制度改革は、中央省庁再編を経て、2002年12月25日の「公務員制度改革大綱」（閣議決定、以下、「大綱」とする）でその全体像が明確になった。

その中の人事マネジメントに関しては、2000年5月31日の総務庁・人事評価研究会「国家公務員の新たな人事評価システムの基本的指針」や2001年3月の人事院「能力、実績等の評価・活用に関する研究会」報告書が大きく影響していることはいうまでもない。

さて、「時代の要請に応じ、国家的見地からの総合的・戦略的な政策の企画立案や機動的・効率的な行政サービスの提供を実現するためには、行政運営について責任を持つ内閣及び各府省が適切に人事・組織マネジメントを行うこと」や「政府全体としての適切な人事・組織マネジメントを実現するための新たな枠組みを構築する」ことを目的と掲げた「大綱」は、新たな公務員制度をまず「新人事制度の構築」から描き出している。

それは、①能力等級制度の導入、②能力等級を基礎とした新任用制度の確立、③能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立、④能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入、⑤組織目標の設定及び行動基準の確立、⑥人材育成を図る仕組みの整備、⑦本府省幹部を計画的に育成する仕組みの導入、⑧上級幹部職員にふさわしい新人事制度の確立、⑨職員の能力開発と自主性への配慮、である。

ここで強調されているのは「新人事制度の基礎となるものとして、職務（官職）を通じて現に発揮している職務遂行能力に応じて職員を等級に格付ける能力等級制度を設け、これを任用、給与及び評価の基準として活用することにより、トータルシステムとしての人事システムを構築する」ことである。それは「現行の勤務評定制に替わる、能力評価と業績評価からなる新たな評価制度」である。

② 文部科学省の動向

ア 先行する「指導力不足教員対策」

周知のように文部科学省は1998年9月の中央教育審議会『今後における地方教育行政の在り方について』と題する答申を受けて、「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」という委嘱研究を開始した。同実施要領によると、「活力ある学校教育を実施するためには、中長期的な計画に基づく採用管理・人事異動管理・昇進管理等を通じて、教員の資質向上と適材適所の人事配置を図るとともに、指導力不足教員や新しい再任用制度等の新たな課題に対する対応も含め、人事管理上の諸課題に対し総合的な施策を講じる必要がある」との認識に立った調査研究である。

調査研究内容は、「Ⅰ 採用選考段階における調査研究、Ⅱ 採用後の段階における調査研究 ① ア 校種間交流、都道府県交流に関する人事管理、イ 学校以外の機関、施設及び事業体との期限付き人事交流 ② 心の問題を抱える教員に関する人事管理、③ 指導力不足教員に関する人事管理 Ⅲ 定年退職後再任用・高齢者雇用における調査研究 Ⅳ その他」である。

この研究調査内容で委嘱を受けたのは2000年度では22府県と3政令市である。さらに、2001年度からはこれを拡大し、全都道府県と政令都市に委嘱し、2002年度にはあらたに「Ⅱ ⑥」として「優秀な教員の表彰制度等に関する調査研究」が調査研究内容に加えられている。

しかしながら、文部科学省はこれらの調査研究の結果が出される以前に、「教育改革国民会議」の『教育を変えるための17の提言』（2000年12月）を受けて、いわゆる「教育三法」の一つである「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正」（2001年6月）で、「児童または生徒に対する指導が不適切である」あるいは「研修等必要な措置が講じられなかっ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」た教員に関し、「県費負担教職員の免職及び都道府県の職への採用」という措置がとれるようにしたことは周知のことである。

このいわゆる「指導力不足教員」の認定にさいして、後述するように一定の教員評価がなされることはいうまでもない。したがって、これは教職員評価のさきがけとなっている。

イ 本格化する教職員の人事評価制度のあらたな構築

このように「指導力不足教員対策」が先行している感があるが、しかし、前述の「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究」で「中長期的な計画に基づく採用管理・人事異動管理・昇進管理等を通じて、教員の資質向上と適材適所の人事配置を図ることとともに、指導力不足教員や新しい再任用制度等の新たな課題に対する対応も含め、人事管理上の諸課題に対し総合的な施策を講じる必要がある」と示されているように、それは総合的な教員人事管理制度の一環に位置づけられているのである。

このような新たな教員人事管理制度の中核として、指導力不足以外ばかりでなく、全教員を対象にした評価制度の導入が予定されており、いくつかの府県で検討が進められている。すでに結論を出した県に関しては後の部分で概略を押さえることにする

が、ここで見過ごせないのは、2002年2月21日の「今後の教員免許制度の在り方について」と題する中教審答申を早速に引き受けてまとめられ、第154国会で制定された「教育公務員特例法の一部改正」である。

周知のように同一部改正法は、あの教育改革国民会議が提言した「教員免許の更新制」を導入しない代わりに、教職経験10年を経た教員に研修を義務づけることを目的としたのだ。その研修を実施するにさいして、以下の条文に明示されているように教員評価が前提となっているのである。

「第二十条の三 2 任命権者は、十年経験者研修を実施するに当たり、十年経験者研修を受ける者の能力、適性等について評価を行い、その結果に基づき、当該者ごとに十年研修に関する計画書を作成しなければならない」

これは中教審が「学校教育の成否は何よりも教員の在り方にかかっている。教員がその資質能力を向上させながら、それを最大限発揮するためには、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つけられることが必要」だとして、「新しい教員評価システムの導入」を提言したことを即座に具体化したものである。

(2) 地方のレベル

① 一般公務員にたいする人事評価制度の動向

地方レベルにおいては国に先んじて公務員制度改革が進んでいる。自治省の「地方行政運営研究会第15次公務能率研究部会」がまとめた「地方公務員の評価システムのあり方に関する調査研究—勤務評定の現状と課題—」（2000年2月）はその「はしがき」で「今日、国・地方公共団体を通じて、能力・実績を重視した人事管理の必要性が指摘されており、勤務評定はその前提をなすものとして重要な役割を担っている」として、「地方分権がまさに実行の段階を迎える今日、その担い手となる有為な人材を育成する観点からも評価システムの整備は重要な課題である」として、その整備充実を訴えている。

この勤務評価システムには、自己申告制度や目標管理との連携、絶対評価と相対評価の併用、評定者と被評定者との面接、加点主義による評価の工夫などあらたな観点が導入されている。この新たな勤務評価制度の先行事例として、同報告書でまずとりあげられているのが東京都である。東京都では1986年度から「業績評価制度」が実施され、1997年度からは自己申告制度・目標管理制度が導入されたとしている。さらに、1998年度からは評定精度向上のため、職員が行なった自己評価の内容を業績評価に反映させるようにし、両制度の連携が図られつつあるという。これが東京都の教員人事考課制度の前提となっていることは言うまでもない。

また神奈川県では「人材育成マスタープラン～活力と魅力あふれる県政の実現を目指して～」を1999年6月に策定し、人材育成の四本柱として「能力開発施策」、「能力活用施策」、「能力・意向把握施策」、「人材育成支援施策」をあげ、第三の「能力・意向把握施策」のところで「能力・適性の適切な把握」のため「人事評価システムの構築」を

図るとした。

これ以外での全体としてのキーワードに「目標管理の導入」、「能力・適性に応じた人事配置」、「意向申告書の効果的活用」、「職員表彰の効果的運用」などが示された。

これらの動きにたいして全日本自治団体労働組合（自治労）は2001年2月に「人事制度の民主的改革をめざして一能力・実績を重視した人事評価制度に関する自治労の対応方針（討議案）」を作成し、対応を図っている。そこでは人事評価制度の交渉にあたっての基本課題を、「基本理念なき人事制度改革は、認められない＜合目的性の確保＞」など三点示しながら人事評価制度の再編・見直しが決定した場合（導入について大枠で合意した場合）の制度づくりの指標として「1. 人事評価の対象については、評価対象者区分と能力評価・実績評価を適切に組み合わせなければならない＜能力・実績に関わる指標＞」と、『公平・公正』『透明』『客観』『納得』の4原則が担保される評価制度でなければならない＜評価制度そのものに関する指標＞」を示し、この指標が満たされない限り合意できるものではないとしている。

② 教職員評価制度導入の動き

ア 先行する「指導力不足教員」対策上の評価

前述したように、今や全都道府県で「指導力不足教員」対策が進められつつある。

先行している東京都では、1997度から指導力不足教員指定制度による指導や研修が実施されている。どの程度の教員が対象になり、どんな処遇を受けているかについての正確なデータはないが、きわめて恣意的な運用が懸念されるケースもあるようだ。

静岡県の「教員の資質向上に関する研究協力者会議」が公表した「教員の資質向上の在り方に関する提言—指導力不足教員の資質の能力の向上に向けて—」（2002年3月最終報告）では、1997年の『教育職員養成審議会第1次答申』が示した、「いつの時代にも教員に求められる資質能力」と「新しい時代を生きる教員に求められる資質能力」を参考に、それを確認するための観点表を作成して、それに基づき指導力不足教員の認定をするとしている。この報告書自体では教員全体に関わる人事評価に関する提言は行なわれていないが、その「おわりに」の部分で、「採用から退職に至る教員の生涯全体を見通して資質能力の向上に総合的に取り組むことが大切である」との認識を示している。この点を踏まえ、いずれ「資質能力向上」を名目にした新たな教員人事管理として教員評価制度の導入が図られることであろう。

この点、大阪府教育委員会におかれた「教職員の資質向上に関する検討委員会」の中間報告「指導力不足等の教員の資質向上策について」（2001年3月）は、具体的な方策を提言した後で『指導力不足等教員』への対症療法的な対応策だけでなく、抜本的な対応としても、教職員全般の資質向上方策としても、『開かれた学校』をめざして教育活動の透明性を高める必要があるのではないかと。多方面からの評価を受け入れ、そのフィードバックとして工夫改善を重ねるという双方向性のある、開かれた関係が欠かせない」として、多面的な評価との関係づくりを明確に提起している。

また、高知県の「人事管理の在り方に関する提言（第一次）」（2000年10月）でも、指導力不足教員対策（高知では「指導を要する教員」となっている）をメインにしな

がらも、そういった教員を出さないための総合的な支援システムやトータルな人事管理のあり方の検討が必要となるとの課題を提起している。

イ 教職員人事評価制度をめぐる動向

すでに東京都が教員の人事考課制度を他に先駆けて導入していることは周知のとおりであり、これに対する様々な批判も既知のことである。

東京都は1986年に一般行政系職員の人事管理に業績評価制度及び自己申告制度を導入し、これを1995年から教育管理職に、そして、2000年からこれを「人事考課制度」として教育職員に導入した。「教育職員が校長・教頭との面接を通じて自己目標を設定し、目標に対する成果等の自己評価を行う自己申告制度と、教育職員の職務遂行の成果やその過程における努力等を評価する業績評価制度を柱とする」この「能力開発型」といわれる人事考課制度は、導入に先立って、制度導入の手続き（教職員団体との協議など）、制度導入のための条件整備（評価者の能力）、制度自体のあり方（客観性、公平性、本人開示）等に関して大きな問題があると指摘されていた。

そして実際の導入後には、その目的とする「学校の活性化」や「教職員のモラル向上」さらには「能力開発」に資するどころか、かえって「教職員間の協働・協力関係を壊すことになった」、「客観性や透明性に欠ける」などの問題が指摘されている。

しかしながらこの東京都の人事考課制度以降、文部科学省の委嘱を受けていくつかの府県で新たな教職員評価制度の導入が検討されている。すでに埼玉県では「新しい教員人事管理の在り方に関する懇話会」が2001年2月に出した『新しい教員の人事管理の在り方について一教員の人材育成と開かれた学校づくりー』で、すべての教員を対象とした新たな人事評価制度と、指導力不足教員を対象とした認定のあり方を提言している。前者に関しては「学校の教育力を高めるため、適材適所の人材配置、適正な昇進管理と処遇を推進するとともに、自己啓発・人材育成等を通じて教員の能力評価を行うことを目的とする。教員の自己啓発を促すとともに、納得性のある評価を行うために、教育活動に関する重点目標とその成果に関する自己申告を行い、これを踏まえて評価者が目標の達成度を評価する仕組み」だとしている。

この懇談会の提言は、学校教育活動において教員の協働体制が重要であることを前提にしていること、絶対評価だけを取り入れていること、苦情に対応する仕組みが必要であることを認識していること、評価結果の処遇への反映に関して慎重な態度をとっていること、制度の導入に際して民間での労使協議を参考に職員代表との話し合いの機会を設けることなど、東京都の人事考課制度と比べて評価できる点が見られる。

なお、これと「指導力不足教員対策」との関わりに関してはあまり明確ではない。

この点、広島県の場合には総合的な人事評価の新たな制度を導入しつつ、その一部に「指導力不足教員対策」にかかわる認定を位置づけようとしている。

広島県の「教職員人事管理システム研究会」の最終報告「教職員人事管理システム研究会報告書」（2002年3月）は、「教職員の人事評価のあり方」、「指導力不足教員（心の悩みを抱える教員を含む）」、「学校経営管理のあり方」、「多様な人事交流のあり方」の四つを検討課題にしている。このなかで最初の「教職員の人事評価のあり方」

に関しては、国の公務員制度改革の動向を踏まえて、ア．人材育成・能力開発・意欲向上につながるものであること、イ．評定結果を適正に人事・処遇・研修等に反映させること、ウ．評定結果の客観性・信頼性・納得性を確保すること、エ．評価項目の見直し、評価基準の明確化を図ること、評価者訓練等の充実に図ること、を導入の視点とし、能力と業績を重視し、自己申告による目標管理と定期勤務評定を柱とし、表彰制度や指導力不足教員対策とも関連させた新たな人事評価制度の積極的導入を提言している。

また、神奈川県では2001年9月の「教職員の人事評価のあり方について一人材育成及び能力開発を目指して」と題する「教職員人事制度研究会」の報告書を受けて、2002年度から教職員人事評価制度がすでに試行段階に入っている。同県の「教職員の新たな人事評価システム試行実施要領」によれば、この報告書で提言されている新たな人事評価システムが「教職員の人材育成・能力開発を通して学校の活性化に資する仕組みとして円滑に導入できる」ことを趣旨とし、「目標管理手法が、学校の業務に即して円滑に実施できるかを確認」し、「各職種ごとの職務分類、評価項目、評価に当たっての着眼点、職務を遂行する上で通常必要な水準（行動例）、評価基準等が、学校職員の業務の実態に即して設定されているか、人事評価システム全体が、客観性、公平性、納得性の観点から適切なものになっているかを検証する」ことを目的としている。

(3) まとめ

先に紹介した中教審答申を受けて、今後は多くの県で「指導力不足教員」対策を先行させながらも、「資質能力の向上」や「学校の活性化」をかかげ自己申告制・目標管理を基調とし、教職員評価を学校改革の一手段とするばかりでなく、処遇と連携させた教職員人事管理を中核にする新たな人事評価制度を導入し、その一環に指導力不足等教員対策を位置づけ直すとともに、学校評価との関連づけを図っていくことが予想される。

この間の教職員評価の新たな制度導入の流れを概括すると、現行の勤務評定に代えて人事管理と直結させる、目標管理や業績管理など民間企業で行なわれてきた人事管理制度を導入するといった点が明確になっているが、いわゆる学校改革を目的とした学校評価とのかわり、教育行政評価との関係や教職員による校長・教頭評価など、双方向的あり方に関してはあまり検討されていない点が大きな問題点であろう。あわせて、埼玉県での指摘にみられるように、導入に際しての関係者との協議については本来、原則として踏まえらるる必要がある。

9. 大学評価の現状と課題

「評価」については以前から疑問を抱いてきた。そもそも、人が人を評価することなどできるのか、そこにどんな客観性が見出せるのか、という根本的問題がある。それはさておくとしても、限定されたごく一面の「評価」があたかもその人の全体の評価であるかのような事態がまみられる。それどころか、ほとんどそうした「評価」によって人間の序列化が行なわれ、社会が動いているといっても過言ではないだろう。

しかし、他方で、閉鎖された社会の人々が仲間内だけで、“利権”をむさぼるというのも許されまい。そのため、国民の税金が勝手に浪費されてはたまらない。この場合には税金が適切に使われているか否かが「外部」の人々によって評価をうけることは当然であろう。

たとえば大学、とくに国立大学である。アカデミズムや学問の自由(これらの語はもはや死語に近いにしても)の名のもとに、十年一日のようなマンネリ講義が行なわれたり、一度就職してしまえばまったく研究も、授業の工夫もしない、というのでは、「税金の浪費」「利権のむさぼり」と「外部」の人々からいわれても致し方あるまい。そうかといって、論文の粗製濫造を競い合ったり、学生への迎合のパフォーマンスの横行も困るのであるが、とにかく一定の外部評価は必要ではないか、などとも考えてきた。

そんな折に、所属大学の学長の推薦が契機となり、本邦初の大学評価委員会の専門委員に任ぜられた。1年半ほどの任期ではあったが、まことに貴重な体験であった。その経験を踏まえ、かつ先学の教えを参考にしながら、大学の評価について考えてみよう。

(1) 大学評価事業の始まりと「評価機関」の設立

この点について、まずは大学評価・学位授与機構(以下「機構」という)大学評価委員会委員長の阿部謹也氏は次のように述べる。やや長いが引用しよう。

「……エドムント・フッサールは『ヨーロッパ諸学の危機と超越論的現象学』という書物のなかで……『生活世界』から学問を再構築すべきだと主張しているのだが、わが国ではその時点からはるかに遠く、『生活世界』がいまだ対象化されず、学問を営む個人や社会人の周囲に滞留しており、ヨーロッパのような個人すら形成されていない状況である。ヨーロッパと異なってわが国ではフッサールのように『生活世界』と自らの学問研究や社会的活動との関係を自覚せよと主張する人もいないという状況である。……私たちはまず私たち日本人がヨーロッパの個人とは違う存在であるという事実を目を覚まさなければいけない」

以上のような日本の特殊性を指摘したうえで、氏は次のように提言する。

「そのうえで、一つの学問分野や社会的行動に献身している自己を発見し、もっぱらその立場で評価にあたらなければならない。一つの学問分野や社会的活動を極めた人は他の分野についてもその本質をみる力があるものである。各委員はそのような力を蓄えた人たちであり、期待される成果をあげうるものと確信している。その意味で大学評価はまず評価委員の自己評価からはじめられることになる」

さらに、氏は次のような覚悟を述べる。

「21世紀を迎えようとしている現在、私たちはこの作業を通じて新しい日本を作っていく

のだと自らに誓い、自己変革を行ないながら作業にあたらなければいけない」（以上、「機構」のホームページによる）

委員長としての阿部氏の言に異存はないし、提言もそうあるべきだろうと思うが、「評価」の直接の原因は財政の行き詰まりによって、従来のような国の一律的財源投入が困難になったということであろう。つまり、限定された財源をいかに配分するか、その説明であり、そのための「評価」であることは疑いえないところである。

その際に、援用される論理が「アカウンタビリティ」であり、そのための不可欠の条件が「第三者的評価機関」による評価である。以下、その経緯をみよう。

（２）第三者的評価の推進の経緯

1991年には、大学審議会の答申によって、自己点検・評価の実施と公表とを大学の義務、学外者による検証を大学の努力義務とし、さらに第三者評価システムの確立が急務であるとされた。この提言は、2000年4月に学位授与機構の大学評価・学位授与機構への改組によって実現した。ここに阿部氏の提言は一応現実のものとなったのである。

（３）大学評価事業の方針と内容

次に評価事業の方針と概略をやはり「機構」のホームページから要点を抽出してみよう。

大学評価事業は、国立学校設置法第9条の4、国立学校設置法施行規則第52条の2から第52条の6、附則第6項および大学評価・学位授与機構組織運営規則に基づき、大学共同利用機関等の位置付けをもつ機関として設置されたものである。以下、項目別に要目を記そう。

① 評価の目的

評価結果を大学等（大学および大学共同利用機関をいう。以下同じ）にフィードバックすることにより、各大学等の教育研究活動の改善に役立てるとともに、大学等の諸活動の状況や成果を社会にわかりやすく示すことにより、公共的な機関としての大学等にたいする国民の理解と支持がえられるよう支援・促進する（前述した「アカウンタビリティ」である）。

② 評価の区分

ア 全学テーマ別評価

大学等における教育研究活動等について、全学的課題をテーマとして設定し、各大学等を単位として評価する。

イ 分野別教育評価

大学における教育活動等について、学問分野ごとに学部、研究科を単位として評価する。

ウ 分野別研究評価

大学等における研究活動等について、学問分野ごとに学部および研究科、大学附置研究所、大学共同利用機関を単位として評価する。

③ 対象機関

ア 大学（短大を含む）

イ 大学共同利用機関

(注1) 当分の間、私立大学は対象外とする。

(注2) 短大については、具体的な評価のあり方を検討したうえで実施するものとする。

④ 実施方法等

ア 実施体制

大学評価委員会にテーマ別の専門委員会を設置する。

イ 実施方法

機構の示すフォーマットに基づき各大学等が行なう自己評価や各大学等が実施している自己点検・評価報告書および機構が独自に調査・収集する資料等に基づき、書面調査および訪問調査またはヒアリングを実施する。

ウ 周期

全学テーマ別評価は毎年度、分野別教育評価および分野別研究評価は5年周期を基本とする。

⑤ 評価結果

ア 評価区分ごとに、各評価項目ごとの評価と各評価項目を通じた総合的な評価の記述をもって行なう。

イ 評価結果の内容について、大学等に意見の申し立ての機会を設ける。

ウ 評価結果は、各大学等に通知するとともに公表する。

因みに、「機構」における実質的な「評価」推進の主務者である機構の館昭教授は、評価の「目的」に触れて次のように述べていることにも注目したい。

「この機関の評価の目的は、各大学の教育研究の改善とその活動の社会への提示にあるが、その評価結果については、志願者や企業等からの判断材料となるとともに、資源配分機関等によっても配分の参考資料の一つとして活用されることが期待されるとしている」(『教育学研究』第68巻第1号、2001年3月参照)

なお、以上に概述した「大学評価」の動向は、アメリカだけでなく西欧諸国においても、ここ十数年の間に著しく進展をみせていることを館氏は指摘している(同上誌)。

(4) 機構による評価の意義と問題点

第三者機関、しかも専門家によるピア・レビュー(研究者仲間の評価)による大学の評価(私は最初の評価分野である、「社会貢献」の部分で専門委員の一人〈第6班の主査〉として担当したにすぎないが)は日本ではじめての試みであり、すでに小論の冒頭で記したように、閉鎖された大学人の「独善」的意識、マンネリズムの打破に一定の効果をもたらしたことは否定できない。事実、書面審査およびヒアリングなどによって、各大学の改革へのインセンティブ、熱意を実感できた。それはこの「評価」が契機になったことは間違いない。従来のような「自己点検・評価」の不十分性を認識し、今後の改革への大きな示唆になったであろうことも推察できた次第である。もし、今後慎重にこの「評価」が実施され、首尾よく展開していけば、各大学のオートノミー(自律性)を尊重しつつ、同時にそれがアカウンタビリティ

(説明責任)にも資すること(アカウンダブル・オートノミー)も期待されるところである。

しかし、同時に大きな懸念もぬぐえない。

それは、館氏の指摘にもあるように、「評価」が「競争的環境」下での「資源配分」のために活用されようとしていることである。その場合には各大学のアカウントは広く国民に対してよりも、文部科学省、財務省のために、端的に国家政策に迎合的になされる恐れも十分にある。それでは、冒頭部分のフッサールの志向とは、まったく異なるものとなろう。私は、ヒアリング時の当該校の関係者の自信のなさなどにその一端を感じることしばしばであった。それでは、肝心の大学のアイデンティティ、オートノミーは期待できないことはいうまでもない。これは「評価」にともなう「矛盾」に起因すると思うが、これをいかに解決するか。今後の大学の未来や日本の将来を決するアポリア(難問)のように思われる。

このアポリアの解釈についての定見はないが、これからの課題として次の点に留意したいと考える。

まず、多くの国では大学評価を直接資源配分に結びつけることには慎重な態度を維持していることである。識者によれば、「イギリスとアメリカのいくつかの州政府、さらに韓国」(喜多村和之『大学は生まれ変わるか』)だけのようである。日本では財団法人大学基準協会が、有力国公立大学を会員校として大学評価事業を行ってきたが、これは資源配分にはかかわっていない。

それでは、なぜ評価をカネに連動させるという政策が性急に進行しているのだろうか。もちろん、大学の「自己点検・自己評価」が、多くの場合学内から自発的に発意されたものではなく、期待された成果があがらなかった、つまり、「おざなり」に終始した例が多いという経緯がある。直接カネに結びつかせることによって、真剣な自己努力を大学に促そうという意図はわかるが、問題は評価の主体が国の機関ということである。評価結果は文科省に提供され、さらに社会にひろく公表されることになっている。したがって、一面では、阿部氏がいうように大学が「生活世界」と結びつく可能性もなくはない。しかし、他面では「評価」に基づく「資源配分」の権限を政府が握るということでもある。しかも、私学助成費の「説明責任」から、私学にも適用される懸念も大きい。そうなれば、高等教育のすべてが国の直接的支配下におかれるようになる可能性が生ずる。これでは、日本の高等教育が「個性に輝く」ことなどは望めないだろう。大学設置基準の大綱化が実現したのに、「評価」が大学の個性化を阻むことになったら、本末転倒、なにをかいわんやである。

すでに進行している国立大学の場合は止むを得ないにしても、公立・私立大学は、安易に国の評価機関にゆだねるべきではない。前出の大学基準協会にみるように、たとえば民間の複数のNPOなどによって「評価」を競い合う方向を考えるべきであろう。この方法が成功すれば、国の評価機関による「評価」も唯一の基準ではなくなり、相対化が可能になる。そうなれば、高等教育の国の支配からの解放も一定程度は展望できるのではないか。

提言

- (1) 大学は社会的使命に応えるために、自らの理念とその実現のための具体的行動プランを確定し公表すべきである。

- (2) 如上の理念が行動プランに基づいてどのように、どの程度実現されているかを自己点検し、自己評価して、その結果を社会に公表すべきである。
- (3) 自己点検・自己評価はしばしば独善に陥りやすいので、第三者機関による点検、評価が行なわれ、その結果が社会に公表されるべきである。
- (4) 第三者機関は現行のように国の機関ではなく、民間の複数のNPOによる機関が望ましい。

10. 教職員組合と教職員評価

(1) 基本的視点と教職員評価へのスタンス

教職員組合が教職員評価に対してどのようなスタンスをとるかは、当の評価制度が有効に機能するかどうかには大きな影響を与える。逆に教職員組合にとっても、教職員評価にどのような対応を行なうかは、組合活動の基本方向と大きく関わる事柄である。ここでは、教職員組合は基本的には教職員の自己評価を中心とした自律的な評価を推進すべきだという考え方に立っている。つまり教職員評価に対しては、学校運営への積極的な参画を保障し、同時に教職員の資質能力やモラルの向上に役立つ形での評価を追求すべきだということである。

以上を基本とするが、しかし組合としては以下の点について留意する必要がある。まず第一に、教職員評価の実施にあたって事前協議が必要である。そこで評価の公平性、客観性などについて協議を行なわねばならない。第二に教職員評価の目的と位置づけを明確にする必要がある。すなわち教職員評価は分限処分や「不適切な指導」への対処、さらには「指導力不足教員」への対処とどのような関連をもつのか、もたないのか、この点を明確にすることが肝要である。さらに第三に、教職員評価の目的の一つが教職員の資質向上だとすれば、研修制度の充実を要求する必要もある。第四に、教職員評価と職務や給与の格付けについて明確な考え方を示す必要もある。

(2) 学校の説明責任と教職員

「学校の自主性・自律性」が強調され、学校運営における学校裁量が拡大されようとしている。それは同時に学校がその教育活動についてより大きな責任、すなわち組織としての説明責任をもつということの意味している（開かれた学校）。したがって教職員も、学校運営を通じて説明責任をもつことはいままでもない。ただし学校という組織において教育活動が行なわれる以上、個々の教職員の責任は学校の説明責任の一部を構成すると位置づける必要がある。またこのような説明責任は、当然に内外に公開すべき責任である。教職員組合は、開かれた職能組合としてこのような学校の説明責任を積極的に担う必要がある。その場合、教職員がそれぞれの職務に応じて学校運営に参画することの保障が前提になる。同時に教職員のそれぞれが、学校運営組織の中で固有な権限と責任をもつこともその前提になる。つまり学校には一般的に説明責任があるが、個々の教職員の責任は学校運営組織の中でその職務や権限と責任が特定されていることによって明確になる。

(3) 学校評価と教職員評価

学校評価は学校が組織全体としてその教育活動について行なう評価である。これは自己評価を基本とするが、親・保護者や子どもからの評価、さらには第三者評価や専門家による評価などが含まれる（第5章参照）。たとえば大阪府の学校教育自己診断は教職員や親・保護者、子どもによるアンケート形式の自己評価である。これに対して、教職員評価は学校評価の一部を構成するが、それだけにとどまらない。教職員評価は直接に人事管理に関係するからで

ある。ここに教職員評価の二面性がある。したがって教職員評価を考えると、評価の結果をいかに活用するか、その活用目的と関連させて考える必要がある。なお2002年3月に文部科学省が制定した学校設置基準では学校で「自己評価」を行なうことを定めているが、この「自己評価」は上記のような学校評価に相当するものであろう。

(4) 教職員評価の二側面

次に、教職員評価の対象となる教職員の能力は、一般的な教育能力（スタンダードに基づく能力）と学校運営の基本方針に基づいて組織的活動として行なわれる各年度に特徴的な教育活動に示されたときどきの業績的な能力（目標に応じた能力）に分かれる。両者の間には関連があるが、区別してあつかう必要がある（補注1）。

ちなみに、最近のいわゆる目標管理による評価は、毎年度の学校経営目標を設定して、その目標実現のための様々な活動（組織活動および教育活動）を目標に照らして評価するものである。そこでは、具体的な学校経営目標（教育課程編成、行事、予算編成、施設整備等の重点目標）の下で個々の教職員の目標が自己申告や校長との協議によって決定され、それに基づいて活動する。そして年間に何回かの校長や教頭との面談を経て、校長または教頭が評価を行なう。以上が一般的な目標管理による評価である。したがってここでは基本的に「目標に応じた能力」が評価される。この評価は、教職員の「一般的な教育能力」に対する評価に間接的に反映される。

ただし、現行制度（たとえば東京都）では以上のような評価の区別は行なわれていない。主として目標管理的な評価が教職員の「一般的な教育能力」の評価だと考えられているように見える。しかし当該年度の経営目標に照らして行なわれるべき業績評価と、教職員の標準的な能力に照らして評価される中長期的な能力評価は区別して取り扱う必要がある。

教職員組合は学校評価を担う責任があるとともに、教職員評価については以上に留意して、きめの細かい対応が要求される。とりわけ、子どもや親（保護者）からの評価を教職員評価に導入する場合は、主としてそれを目標管理的な評価に加える参考資料として位置づける必要がある。このような評価は積極的に公開し、毎年度の学校運営の改善に役立てることが望ましい。それが子どもや親の信頼を得る方法でもあろう。これに対して、教員としての一般的な資質能力の評価は、客観性や公平性、透明性の保障を前提として上司または専門的な第三者機関において行なう必要がある。

（補注1）上記の二つは現実には一体的に現われるが、責任や評価を考える場合にはひとまず分けておく必要がある。通常、教員の指導力が評価されるときは、上記の一般的な資質能力が評価される場合だといえる。他方、目標管理が導入されるときは、あくまでも毎年度の学校運営方針に基づく目標設定が前提であり、自己申告や面談・協議等を通じて、当該目標に対する活動が評価の対象となる。後者は前者に反映されるが、同一ではない。

(5) 教職員評価と職務

教職員評価と教職員の職務については以下のことに注意する必要がある。まず第一に、教職員評価の対象は教職員の職務遂行能力であり、目標管理的な評価であれ、一般的な資質能

力の評価であれ、常に職務が明確であって権限と責任が確立し、評価されるべき職務が特定されている必要がある。これは客観的な評価の前提である。

第二に、一般的な資質能力に対する評価は極端に言えば分限処分に関係する。すでに「不適切な指導」や「指導力不足教員」への対処がこの観点から行なわれている。したがってこの種の評価にあたっては評価の客観性や公平性、透明性がとくに重視されなければならない。また異議申し立ても認められるべきである。さらに、この種の評価の実施にあたっては第三者機関の設置による上記原則の保障が必要である。

第三に、教職員評価の目的の一つは資質とモラルの向上である。したがって、職務に関する教職員の相談（カウンセリング）や研修が保障されなければならない。なお研修は基本的にOJTを中心として行なうべきである。

（6）教職員評価と給与

教職員評価は給与に反映される場合がある。しかし、一般的な資質能力に対する評価がどのような形で反映されるべきかについて、定説はない。現在、教諭の給料は東京都を除けば教育職給料表の2級に格付けされているが、このような単線的な格付けが適当かどうか議論の余地はある。たとえば一般的な能力を示すと考えられる一定のキャリアと資格を基礎条件として、教育アドバイザー的な職務を行なう教諭（シニア教諭）を新たな級に格付けすることが考えられる。ただし現在の職務給の原則からいって、新たな職務の内容が明確でなければならない。

しかし教員以外の職種の場合は、上記の評価は任用とも関係し、給料表での格付けにも直接に関係することに留意する必要がある。たとえば学校事務職員の場合は、一般行政職給料表が適用される。しかし一般行政組織を前提にした給料表が想定している職務が、学校組織の中で十分に確立していないことが少なくない。したがってこの場合の評価は、職務の確立すなわち標準的な職務能力の確定と一体的に考える必要がある。

以上に対して目標管理的な評価の場合は、現行では特昇、期末・勤勉手当への反映が考えられる。現に都道府県ではそれを実施している。しかしこの場合でも客観性、公平性、透明性を重視する必要があるのは上記の場合と変わらない。なお特昇の運用に関しては、今後見直す必要が出てくる。教職員組合としては上記の評価の活用が公平かつ客観的な運用となるかどうか、この点のチェックが必要になろう。さらにいわゆる優秀教員に対する処遇も目標管理的な評価を前提とするが、これについてはまず特昇制度の客観的で公平、公正な運用を行なうことが先決であろう。

（7）教職員評価と自己評価

教職員評価が上司や第三者機関による評価に帰結するとしても、実質的なその過程では同僚による評価やそれを取り入れた自己評価が重視される必要がある。この場合、自己評価は主として目標管理的な評価に組み入れることが必要になる。他方、資質能力の評価においては「異議申し立て」の過程で自己評価が具体的に役立てられる。なお、すでに多くの学校では毎年度末に教育活動その他の反省を慣行的に行なっている。これは事実上の自己評価とし

で見直すことが可能である。さらに前述のように大阪府の小・中学校では「学校教育自己診断」を実施している。これは直接には学校評価であって教職員評価ではないが、今後、教職員自己評価の素材として活用することもできる。いずれにせよ、教職員評価が管理主義的な評価に陥らないためには、このような自己評価活動が多様な形で展開される必要がある。

(8) 教職員評価と教職員の意識

教職員評価に対する教職員の意識は複雑である。ここでは一例として大阪府教職員組合が行なった意識調査結果を紹介しておこう。

大阪府教職員組合は2002年5月に「評価制度等に関する教職員の総合意識調査」を行なった(有効回答数1520)。そこでは以下のような特徴的な傾向が明らかになった。まず第一に「仕事の特性」では自律性が高い傾向が明確に出ていて、教職員の仕事は主体的な企画・判断の余地が大きいと考えられていることが分かった。ただし「仕事の成果は一目で明らかである」や「自分の創意工夫が十分に活かされている」には回答が比較的少ない。したがって日常的な職務においては自律性があると考えられていても、目標管理的な評価に必要な学校目標の設定・実行や達成とは関係していないとも考えられる。

第二に、以上と関係するが「雑事に忙しい」という回答が多い。これは日常的な学校運営(学級運営・校務分掌)に追われることが多く、学校目標に照らした自己目標をもち得ないか、もっても目的的に追求しがたいことを意味する。職務内容の見直しや学校運営組織の構成、運用上の工夫と合わせて、学校運営目標と関連した自己目標の主体的な設定が必要になる。

第三に、「新しい知識や技術を学び、自分の能力を向上させたい」という回答が極めて多い(90.2%)。教職員評価の目的の一つが「資質向上」であることと合わせて考えれば、研修制度の充実や研修時間の確保、さらには大学その他の研究期間との連携による研究活動が重要だといえる。このような条件整備が評価制度の導入には不可欠だと言えよう。

第四に、教職員評価制度に対する理解はまだ進んでいない。「そう(理解していると)思わない」の回答が51.4%であるのに対して「そう(理解していると)思う」は20.2%にとどまる。これは現状では当然の結果であるが、今後、一定の試行期間を設けて制度の理解を進める必要がある。ただし「理解している」とした回答者の6割が「評価制度は必要である」と答えている。

第五に、「評価の結果を給与・処遇に反映させてもかまわない」については「そう思う」が32.2%であるのに対して「そう思わない」が43.2%となっている。「業績評価」は特昇や期末・勤勉手当に反映することも考えられるが、現状ではこの点の理解が少ないと思われる。また将来、公務員制度改革の中で「能力評価」を給与の格付けに使用することも考えられる。つまり将来、何らかの形で教職員評価と給与・処遇の関係が生じることは避けられないが、現状からすればかなり慎重な対応が必要になる。いずれにせよ、教職員評価と給与・処遇の関係については相当な議論が必要になろう。

第六に、以上はすべて教職員として一括した結果だが、職種ごとに見ると異なった傾向が見られることがある。たとえば上記の評価の給与・処遇への反映でも教員と事務職員の間で

は異なった回答の傾向がある。したがって、職種による違いの背景要因を分析して適切な対応を図る必要がある。

(9) 教職員評価と学校の情報公開

2002年3月に文部科学省は小・中学校設置基準を制定するとともに、その他の学校についても設置基準を改正した。そこで特徴的なのは、学校の自己評価と情報提供を義務づけたことである。自己評価についてはすでに述べたように、学校評価や教職員評価の前提である。他方、情報提供についても次のようにいえる。すなわち、学校は、まず学校運営の基本方針（目標）を関係者に提示して、それに基づく教育活動の結果を公表する責任がある。一般的には情報公開と情報の開示は区別され、さらに常に個人情報保護が念頭に置かれる必要がある。その中で上にいう情報提供は情報の積極的な公開に関連すると考えられる。

したがってそこには学校運営と教育活動に対する自己評価が含まれるべきである。このような目標と活動そして評価という一連の過程が有効に組織され、関係者に対する情報の公開と開示が適切に行なわれることが、学校が説明責任を果たすためには必要である。そうだとすれば教職員組合は、このような学校運営に教職員が主体的に参画しうるような条件をととのえ、情報提供、相談・助言活動、研修機会の保障などの教職員支援活動を組織的にすすめる必要がある。それがひいては教職員評価の透明性や公平性、客観性につながることになる。

(10) 教職員評価の課題

教職員評価はこれから学校運営の中に組み込むことになるが、今後さらに多角的な視点からの検討が必要である。そこで以下のような提案を行ないたい。

まず、教職員評価はそれだけで存在しうる訳ではない。学校（運営）目標の設定と実行など、現行の学校運営そのものを目標管理型に改める必要がある。そのためには、「学校の自主性・自律性の確立」といわれるような学校運営に関わる制度改革が必要になる。たとえば教育課程編成で学校裁量が広がるように、カリキュラムセンターなどによる学校支援機能を充実させる必要がある。また学校の教育課程編成に対応した予算の要求・配当方式を開発する必要もある。施設設備の整備・活用等についても、学校の自主的な判断の余地を広げることが望ましい。要するに目標管理的な評価の前提として、学校の自主性と自律性が必要である。

次に、学校評価を行なう必要がある。すでに大阪府では「学校教育自己診断」が積極的に行なわれている。このような活動をさらに定着させ、親・保護者、児童・生徒による評価を学校目標と関連づけて行ない、学校運営の改善に役立たせる必要がある。そのような学校評価活動を行なう中で教職員評価を試行することが望まれる。ただし注意しなければならないのは、教職員評価は学校評価に関連するが、学校評価とは異なることである。たとえば「業績評価」にあたって親・保護者や児童・生徒の学校評価を参考にすることはあり得るが、それはただちに「能力評価」に反映するべきではない。「能力評価」は第三者機関の専門的な評価を参考にして、中長期的な資質能力の評価として行なうべきであって、単年度の「業績評価」がそのまま反映するものではないからである。

さらに、教職員評価の活用については目的を明確にし、運用は公正かつ客観的に行ない、教職員代表を含む第三者機関による審査も検討すべきである。とくに「業績評価」や「能力評価」を給与・処遇に反映させる場合には、慎重な検討が必要であるとともに、評価の公平性、公正性、納得性が要求される。また「業績評価」「能力評価」と「指導力不足教員」への対処、さらには分限処分の相違についても明確に示して、「能力評価」「業績評価」の趣旨や対象範囲を明示する必要がある。要は評価の目的を明確にすることである。

最後に、前述のように教職員評価は研修制度の充実、研修機会の保障を伴うべきである。教育委員会は教職員組合と協議した上で、お互いに連携して教職員の研修支援体制を確立する必要がある。

提言

教職員組合は教職員評価について以下の点を検討することが望まれる。

第一に、教職員評価に対して、自己評価を進める観点から対案をもつべきである。すでに従来から学校で行なっている自己評価を踏まえ、自己評価委員会を設置して、自己評価のあり方について研究と実践を重ねる必要がある。

第二に、教育委員会の実施する教職員評価は目標管理に基づくものと捉え、学校の経営目標の明確化を要求し、経営目標に照らした教職員の活動目標を決定する。この際、校長との協議・面談が十分行なわれ、教職員の意向が反映される目標設定とする。

第三に、目標管理に基づく毎年の業績評価では保護者や児童生徒の教育活動その他に対する評価を参考にすることも検討する。他方、中・長期的な能力評価では、保護者・児童生徒の評価は入れず、評価の公平性、客観性を保つために、必要な場合、第三者機関による専門的な評価を行なう。

第四に、能力評価については異議申し立てが保障される必要もある。今後、このような制度について検討を進める。

第五に、教職員評価の給与制度への反映にあたっては、公平性、客観性を重視する。

第六に、教職員評価の導入にあたっては、研修制度を整備し、教職員の研修機会を保障することが必要である。

教職員の評価問題研究委員会

委員長	小島 弘道	筑波大学
幹事	清原 正義	姫路工業大学
研究委員	岩崎 政孝	弁護士
	遠藤 忠	宇都宮大学
	黒沢 惟昭	山梨学院大学
	佐古 秀一	鳴門教育大学
	平井 貴美代	高知大学
	嶺井 正也	専修大学
	協力者	前田 武
山本 幸司		公務員共闘事務局長