

能力主義の導入と教職像の再構築

国立教育政策研究所研究協力者 加藤 崇 英

はじめに—教育を取り巻く問題状況と行政による改革—

(1) 外部環境からの「圧力」

1990年代以降、いわゆる「バブル崩壊」から続いている昨今の経済不況からいっても、「ゆとり」をもって働く就労環境が保障されるという考え方は、企業論理から見た場合には、到底ゆるされない状況にある。教育界に目を向けてみても、たしかに教師の「バーンアウト」や「多忙感」の問題など、教師の就労環境において問題は発生しているし、これを軽視するという意味ではない。しかし、逆にこのことを企業社会に問うてみても問題状況は同じか、あるいはそれ以上でありもする。むしろ雇用形態の多様化により、勤務時間・勤務内容・賃金等は、ある程度選択できる部分もある。そうすると教職が、一様な能力期待のもとに、一律な仕事条件を仮定して、そのもとで組織されているということが逆に問題視されかねない。

(2) 能力主義の導入

このようななかで、東京都の人事考課制度の導入は大きな反響を呼んだ。それはこのシステムが、直接に昇給や手当と結びつき、また研修制度とも連動するというその特徴に対しての反響というよりは、むしろ、もっとそれ以前の、つまり教育に対する管理統制の強化をタブー視しないで強力に押し進めるといふその手法に対してであるといえる。

東京都の人事考課における、自己評価、目標管理などは、すでに企業が70年代半ばから80年代にかけて取り入れていたものである。このような手法を導入していることが、努力の証拠とみられるわけである。つまり、「『能力主義的』」とは、その職務能力が適正に評価され、それによって賃金が支払われるという「原則にあてはまるということ」では、その説明としては「十分でなく、その支払いシステムに能力の開発と発揮に向けて個人の努力をあおるインセンティブ（刺激）が仕掛けられている」（熊沢1997：9）ということである。このように見た場合、果たしてこれまでの教師の「専門性」に関する議論は、このような能力主義の圧力に耐えうるのか、という疑問がわく。しかし、状況はこれだけにはとどまらない。後に見るように、東京都は主任制の検討委員会を設置したがそこでは、学校組織論を議論・展開しようと試みている。すなわち能力主義を前提にした組織論である。

(3) 能力主義と教職像の再構築

本稿では、教職に対する「能力主義」の適用⁽¹⁾を以下のように捉えて考察していきたい。すなわ

ち、教員個々人を評価し、その結果を直接に昇給や手当と結びつけさせ、また研修等の能力開発プログラムもここに連動させる、というものである。ここでは、職務と能力、そして業績のそれぞれが明確化されることになる。また、この段階においては、あくまで教員「個人」に対する「能力主義」の適用である。ゆえに「個人」に対する「能力主義」の適用をベースとして、次の段階で校務分掌組織など、「組織」の問題が浮上する。つまり、管理職と主任職、教諭等により組織される学校の組織の形態や、そのデザインの構築及び開発については異なる段階として捉えたい。

これまで教職に能力主義を適用できるか否かという直接的な議論はそれほど多く存在してこなかったと思われる。しかし、教職の能力の中身、つまり教師という職が、その内実としてどこまで専門的かということに関してはこれまで多くの議論が存在してきた。すなわち教師専門職論である。

本稿では、これまで主として一般企業界において問われてきた能力主義および人事管理等の動向や特徴を整理し、教育界については、主として東京都における教員を含めた人事考課や「主幹」制度を題材としながら、昨今顕著となっている教員の評価・管理に対する能力主義の適用について、「学校が評価されるシステム」と「教員が評価されるシステム」の関係から考察し、これをもとに今後の「教職像」を考える手がかりとしたい。

1. 能力主義が問われる今日的状況

(1) 一般企業における業績評価・能力主義の変遷と現状

企業の社員だけでなく、公務員にも能力主義の導入が強調されている。そこでの能力主義は様々な視点によって定義され、その中身自体は多岐多様に定義されているといえる。しかし指摘すべきことのひとつには、能力や仕事の中身だけでなく、否むしろそれ以上に、個々の企業組織体やそれぞれの業界を取り巻く、もっと大きな意味での経済情勢やその時代状況を反映して能力主義が語られる場合が多い、ということが挙げられる。その意味で、公務員ないし教師が能力主義を問われるということは、能力の中身や教職という仕事の質以上に、不況下から来る財政的な締めつけや外部的な圧力が第一義的であることは否めない。しかし、ここではまず企業でいわれている昨今の「能力」の中身について考えてみたい。

熊沢（1997）は、日本の企業社会に能力主義管理が浸透してゆく過程を、およそ三つの時期にわけて説明している（表1参照）。それは、「60年代半ばから70年代半ばまでの昭和40年代（第一期）」、「70年代半ばからおよそ1992年頃まで（第二期）」、「現時点（第三期）」（およそ90年代といえるのではないかと）である。

現在にあたる第3期では、目標管理制度の徹底がさらに進められ、いっそうの合理化が展開されているととらえることができる。たとえば、残業の削減（業績の要求は変わらないので、密度の高い処理能力がさらに要求されることにつながる）、事務部門における徹底したOA化、会議の省略、不要な手続きの簡素化などが一層すすめられるとされる。この場合の職場の特徴を、熊沢（1997：76）は以下のように指摘する。まず、①リストラとよばれる人減らしが日常化する、②配転が広域

化し、出向・転籍がひんばんになる、③作業ノルマや労働密度が増大する、④賃金体系の変更によって個人間賃金格差が拡大する、⑤企業活動の中核を支える周辺の作業の担い手として、非正社員を活用する、といった特徴である。③についていえば、たとえばいわゆる「0L」も、「これまでわかれていた受付と端末機器操作の職務が統合される」（熊沢 1997：91）。

(表1)

時期 区分	年代	管理の制度	制度のねらい	企業のおかれる背景
第1期	1960年代半ば～ 1970年代半ば (昭和40年代)	・職能資格給 ・職能資格のグレード化 ・人事考課(査定) ・小集団活動の展開	・賃金コストの削減 ・労働努力の誘因	高度経済成長
第2期	1970年代半ば～ 1992年頃	・目標管理制度の導入 ・労働者に対する多様な能力(フレキシビリティ)の要求による効率化 ・「会社人間」という生活態度としての能力の要求	「人減らし」、「少数精鋭」、「減量経営」の恒常化	オイルショックと経済成長の鈍化を契機としつつも、景気が上昇した後も経営方式は維持される。
第3期	1992年以降、 現在	・目標管理制度の徹底 ・フレキシビリティの要求の増大 ・「自己啓発」の要求	リストラ・早期退職制度、終身雇用者の限定等、賃金・雇用期間・昇進・昇格の多様化	円高、労働者構成の高齢化と高学歴化、賃金コストの増大

(企業における能力主義の浸透とその時期区分：熊沢(1997)より発表者が作成。)

これらのコスト削減と徹底した管理体制が進んだ結果、「具体的な労働条件が最終的には査定権をもつ上司によって個人処遇として決定される傾向が強まった」と指摘される。熊沢は、これを「労働条件決定の＜個人処遇化＞」と呼んでいる(熊沢 1997：131)。「サラリーマンの稼得賃金、仕事のノルマ、配転や出向、雇用保障(その企業で働き続けることができるかどうか)などの決定において、労働組合規制や『従来慣行』にもとづく誰にでも適用されるルールの役割が低下し、上司による個人別の能力や業績の評価が、それらの最終的な決定を大きく左右するようになった」という。すなわち組織のそれぞれの部署の責任者は、自分の受け持つ部下の能力や業績の評価に対して局所的な視点でもってこれを判断せざるを得ないような状況・環境があって、会社全体からの視野あるいはもっと大きな視野で能力やその評価をとらえるようなことがゆるぎない状況になってきている。

(2) 「努力」「意欲」の評価、自己評価

このように、近年においても依然として、企業においてしきりに能力論は展開されている⁽²⁾。これまでの能力論は仕事の達成度や業績利益評価など、比較的量的に換算しやすいものに結びつけて考えられるものが多かったといえるが、さらにいえば、昨今はこれまで量的に換算されなかったような、「努力」であるとか「意欲」ですら量的に換算されうるものとして捉える傾向にある。

例えば知能指数(IQ)に変わるものとして、EQ(Emotional Quotient)が提言されている。「自分

の本当の気持ちを自覚し尊重して、心から納得できる決断を下す能力」、「衝動を自制し不安や怒りのようなストレスのもとになる感情を制御する能力」、「目標の追求に挫折したときでも楽観を捨てず、自分自身を励ます能力」、「集団の中で調和を保ち、協力しあう社会的能力」などがこれにあたるとされる（大久保 2000：56）。

また、コンピテンシー（competency）と呼ばれているものがある。「環境と効果的ないし有能に相互交渉する能力」あるいは、「見かけの行動や成績に対して真の能力を意味する」と定義される（大久保 2000：59）。はじめに触れたように、「能力主義的」とは、「個人の努力をあおるインセンティブ」が仕掛けられているということである。その意味で、EQ やコンピテンシーと呼ばれている「能力」とは、そのような努力をも含んで理解されるものといえる。

以下では企業における、社員個人の自己評価とキャリア形成・研修との関係を見てみたい。

（表 2）

A 社：従業員数 11327 人。98 年、複線型人事制度を導入。99 年、自己申告制度を改定。

特色

- ・年 1 回、「キャリアシート」による申告。

（キャリアシートは、一般社員層は部門人事が集約し、異動希望等の調整を行い、幹部職層については人事部で集約を行う。）

- ・CDP⁽³⁾体系において入社 3 年、7 年、12 年のそれぞれにおいてコース転換を含めたキャリア開発を申告し、コース内と、コース外の異動やキャリア開発を行う。3 年、7 年、12 年経過時の申告は、他コースへの転換を含めた広い範囲でのキャリア計画を確認する位置づけにある。各コースごとに「育成支援部門」を置いている。上記のほか、5 年に一度の間隔でモラルサーベイを実施し、人事部門へ直接発言できる機会となっている。

- ・3 年経過時「専門コース設定シート」は、3 年間の経験を経て自分のコースを設定する。本人の記入に対するコメントは、所属の部門人事が記入する以外に、コース内でのローテーション等を考案する「育成支援部門」が記入する欄を設けている。

- ・7 年経過時「キャリアビジョンシート」及び 12 年経過時「キャリアスコースシート」の内容は、10 年後の自分を意識した上で、それに到達するためのキャリアを記入する。本人の申告に対して、部門人事または所属上長が、10 年間程度の育成案を作成する。

（3 年、7 年、12 年の各シートは、本人と上長や部門人事担当との間で面接のうえ中長期のキャリアプランを固める。7、12 年経過時にコース転換を希望する者については異動計画に反映する。）

（大手ガス会社の事例：労政時報 1999 年 3 月：第 3388 号等から引用）。

この事例は特別のものというよりは典型的なものといえることができるし、また、このような研修制度は、教員研修に当てはめてみても理解しやすいと思われる。むしろ、ここで指摘したいことは、この会社のようにエネルギー供給業務を主体とする企業は、オイルショックや国際紛争など、資源調達先になんらかの問題が起こったときは事態が深刻であるが、それ以外でみれば、業務や業界競争といった点では多種他業界よりも安定的である。そのような安定性をもつ企業ですら、能力主義を適用しているということであり、またその制度をよりオープンなものにしているということに注

意を置いておきたい。

(3) 能力主義を取り入れるということの意味

先に挙げたEQやコンピテンシーなど、能力を示す新しい概念は、具体的な細かな知識をどれだけ知っているかということ測定するというよりも、動機や態度、モチベーションや意欲、その人の性格などをも含む総合的な能力ということができる。これらの概念を導入することの意味は以下のような改革・改善をするためであると指摘される。

(表3)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 能力の言語化
あいまいな定義であった職務遂行能力を言語化すること② 人事システムの一本化
評価、育成、採用などの基準を一本化しようとする③ 労働市場との連動
評価・報酬を労働市場における一般相場と照らし合わせて決めようとする④ 成果主義のサポートツール
現在の職能資格制度に加えて補足的に使うことで、職能の欠陥を補い、科学的な評価や昇格の議論をしようとする⑤ コストダウンのきっかけ
中高年層の高コスト構造化した賃金を見直すための方法論として使おうとする |
|---|

(大久保(2000:61)より引用)

このように能力主義を軸に人事管理が展開すると、必然的に能力開発のプログラムが不可欠となると指摘される(大久保 2000:64)。すなわち、これは先に示した表1における「自己啓発」の要求にあたる部分であるといえるし、また先のガス会社の事例にも通ずるところと考えることができる。

以上のように、一般企業界は、バブル経済崩壊以降の、90年代不況下の中でいわば生き残り策としての人事管理の手法を様々に展開した。上記に見たように、業績評価や能力主義の導入は、職務(仕事)内容とこれに付随する能力の中身を明確にし、業績を明らかにすることで、これを評価し、報酬に反映させ、さらに研修プログラムを連動させた。同時に上述の複線型人事管理制度以外にも、リストラの反面、中途採用・転職など流動的な雇用環境と、これに自ら積極的に関与できるような公募・自己申告の人事制度(早期退職も含む)が発展してきている。ここには当然、個人の自主性・自己責任を要求する側面もある。

2. 東京都「主幹」制度の導入と「能力主義」の学校組織論

(1) 東京都の行財政改革と学校改革

前節で述べた企業における「能力主義」が公務員の世界にも導入され始めている。なかでも東京都は公務員の人事考課制度改革を進めることで「能力主義」の導入を積極的に行ってきた自治体の

一つである。

東京都の現在の「東京都における人事管理」では、人事考課の制度として「自己申告制度と業績評価制度」がその主軸に置かれている。この方針は、知事諮問機関「活力ある都政をすすめる懇談会」（昭和 59 年提言を提出）によって提言を受けた後、昭和 61 年度に一般行政系職員に適用され、その後、平成 5 年度には現業系職員、平成 7 年度には教育管理職（従来の勤務評定制度に代えて適用）に適用された。ここでの人事考課とは「能力開発型評価制度への転換」を期するものであり、他者評価という一方的なものだけでなく、「自己申告制度の導入等により双方向的な仕組み」を実現するようにすべきであるとされる。この場合の自己申告とは、「自ら設定した目標に沿って職務を遂行し、目標の達成度や目標達成に至るプロセスを顧み自己評価して、今後の改善点を考えるものである」。その「内容としては、職務全般のほか、自己理解・自己啓発に関する項目、異動に関する項目を取り入れる」。そして、申告の際に「校長・教頭が教員と面接して指導助言を行い、職務の改善や学校組織の活性化につなげていく」とされる。東京都では、このようにいち早く人事考課制度を進めてきている中で、「主幹」制度を導入しようとしているが、ここには東京都だけの事情ではなく、現在、わが国全体の自治体が直面する公務員制度改革の問題も絡んできている。

1996 年 10 月に首相の直属機関として設置された行政改革会議の最終報告(97 年 12 月)に基づき 1998 年 6 月に中央省庁等改革基本法基本法が制定されたが、この基本法には「公務員制度改革」（48 条）も位置づけられている。周知のように、すでに中央省庁の再編や、独立行政法人制度の創設など、行政の組織を中心に改革が進行してきたが、今度はそこで働く国家公務員の制度に関する改革が進行している。2001 年 12 月には、政府の公務員制度改革の大綱が発表された。そこでは「能力等級」（任用・給与・人材育成・評価）を中心とする新たな人事管理システムを構築することが謳われ、役職段階に応じた能力の等級体系を策定し、給与面にも反映（能力給）させようとしている。

「人材の育成・活用」や「キャリアシステムの見直し」も含み、国家公務員制度に「能力主義」の導入を急務に展開しようとしている。東京都の「主幹」制度導入は、このような国家公務員制度改革の先取りとしての地方版の一例といえる側面もあるといえる。このような公務員制度改革の背景には、財政事情の悪化がある。東京都でいえば、今後「毎年度 3000～4000 億円を超える財源不足」の恐れがあり、その対策としての東京都「財政再建推進プラン」では、「内部努力」「施策の見直し」「歳入確保」「税財政制度の改善」を掲げている。つまり能力主義導入の公務員制度改革は、全体の職員定数削減も絡んだ、コスト削減としての「内部努力」でもある。経済的及び財源的な困難な環境において、選択した人事管理という意味では、国内的には先述の企業の改善策を、対外的にみればイギリスなどの改革手法⁽⁴⁾の後を追っている状況といえる。

しかし、このような人事面だけでなく、東京都における「学校運営の正常化」が極めて大きな政策課題として位置づけられているのも事実である。国立市立学校における国旗・国歌問題をめぐる衝突など論争は絶えないが、東京都から見て「学校運営の正常化」を展開するには、学校におけるいわゆるライン機能の強化という意味での学校組織改革が必要であることが強く認識されてきたこ

とは相違がない。東京都は、学校管理規則の改正によって職員会議の補助機関化をいち早く導入してきた。また、平成13年度から全都立校で進めている学校運営連絡協議会は、評価システムの仕組みやその運営について明確に義務づけているという意味で学校評議員制度とは異なるものである。民間企業からの校長職の登用と校長面接における民間企業の人事担当者の面接委員への委嘱など、校長（職）への「刺激」としての施策も見られるなかで、今度は「主任制度に関する検討委員会」により、「主幹」（仮称）という新しい職が提示された。これは、国・都における人事管理改革を背景とした、東京都による独自の「学校運営の正常化」を企図する「学校組織論」の展開としてみることができるよう。

（2）東京都「主任制度に関する検討委員会」による「主幹」設置の提言

①「主任制度に関する検討委員会」の設置

東京都教育庁は、平成13年6月20日、「主任制度に関する検討委員会（以下、検討委員会）」を設置した。「主任制度に関する検討委員会の設置について」では、「いじめや不登校などの深刻な教育課題を解決し、教育改革を推進するためには、学校における各分掌組織が、担当する校務に関して課題を発見し解決する能力をより一層高め、主任を中心として一丸となって課題解決に取り組んでいかなければならない」とし、「地域に開かれた特色ある学校づくりが求められていることから、家庭や地域社会と連携・協力を推進できる学校組織を整備していく必要がある」と課題を指摘した。

しかし、「現在の主任はその職責が不明確であることや分掌組織における監督権限がないこともあり、校長の経営方針を関係教員に浸透させ、あるいは教員の意見等を集約して校長へ吸い上げる職責を果たせていない」。そして、「このため、課題解決に向けた教員の指導や組織的な行動が十分でない状況が見られる」としている。また、「現行の主任は、所属教員の中から1年ごとに命免されているため、分掌組織を適切に運営していく能力・意欲が必ずしも十分に育成されているとは言えない」。これらの理由から、「主任制が十分機能するよう、主任の職の位置づけ及びその職責を見直すとともに、その任用管理や職責に応じた処遇について検討する必要がある」とし、検討委員会を設置した。見直しの基本的方向として、①主要な主任について、職務権限を拡大する、②主要な主任について任用上の職とし、異動等の任用管理を行う、③主要な主任に対して、その職責に見合った処遇を行うことを示した。第2回の検討委員会では、「指導・調整層」の役割を、これまでの主任制度の問題点を指摘しながら説明している。特に「指導・調整層」は、「校長・教頭の補佐」をし、教員を指導だけでなく、「監督」することが示されている。さらに第3回検討委員会では、これまで議論されてきた「あるべき姿」としての組織の、「指導・調整層」を担う新たな職として、「主幹」が登場した。この「主幹」制度の大きな特徴は、これに伴う新たな給料表の導入と、学校組織上（校務分掌）の変化である。

②「主幹」の考え方と処遇

平成14年1月には、「主任制度に関する検討委員会」によって「学校運営組織における新たな職『主幹』の設置に向けて」（最終報告）が出された。報告では、「現行の主任制度の限界」として、

①「監督権限を持たないこと」、②「主任が『職』として設置されていないこと」、③「主任としての能力の育成が難しいこと」、④「主任の職責に見合った教育職員給料表の級が置かれていないこと」が指摘された（最終報告書、7頁）。

新たな「主幹」は、「主幹の職責」として「担当する校務に関する事項について、教頭を補佐するとともに、教諭等を指導・監督する」。「主幹の任用管理」は、「主幹を教育委員会のもつ組織編制権により設置し、教諭をもって充てる。東京都教育委員会が選考を行い、合格者を主幹級の職員として各学校に配置するなど、任用管理（異動等）を行う」。そして「主幹の処遇」としては、「主幹の職責に応じた処遇とするため、手当ではなく給料として支給する。これは、教育職員給料表に新しい職務の級として、3級（教頭）と2級（教諭等）の間に特2級を設置し、主幹級職員（特2級職選考合格者及び教育管理職選考合格者）をこの特2級に格付ける」というものである（最終報告書、9頁）。

③「主幹」の職責と学校組織における位置づけ

最終報告書では、「これからの学校のあるべき姿」という学校組織を示す図でも明らかなように、「経営層」「指導・監督層」「実践層」という階層的な構造を明示している。「主幹」は「指導・監督層」にあたるが、その職責は以下のように示されている。①「教頭の補佐」としての職責。「分掌の責任者として、分掌の教諭等の意見をとりまとめ、管理職の学校運営に対して意見を具申したり、分掌の教諭等に対して学校経営方針を周知徹底することで、円滑な学校運営を図っていく。」②「調整機能」としての職責。「分掌間で意見の対立があった場合、これまでのように、未調整のまま校長・教頭の判断を仰いだり、職員会議で非効率的な議論をするのではなく、分掌の責任者が、相互に自分の所管する分掌の状況を正確に把握・説明し、相手の分掌の状況を聞いて、最善の解決策を探ることで、迅速・的確な判断を可能にする。」③「人材育成」としての職責。「教諭等のリーダーとして、校長・教頭の指導・助言をもとに、自らの経験を生かしてアドバイスを行ったり、さまざまな課題に対して率先垂範して取り組み、他の教諭等の模範となることで、OJTの機能を強化していく。」④「監督機能」としての職責。「分掌の責任者として、常時、分掌の状況を把握し、学校経営方針を徹底し、所掌する校務の進行管理を行い、必要に応じて指示を行うことで、着実な学校運営を行っていく。」

「主任制度に関する検討委員会」の「主幹」制度の提言は、上記のような処遇（給与表）や組織上の権限に加えて、選考の制度や、異動・配置についても言及し、さらに今後、「主幹が学校の指導・監督層としての役割を果たせるよう、リーダーシップ、問題発見能力、企画力、課題解決能力などを向上させる研修など、人材育成の具体的な方策」を検討する（最終報告書、18頁）としている。

④「能力主義」の学校組織論

これまで見てきたように、教師は、まず、人事考課という個人ベースの評価制度に置かれていた。企業の事例において明らかなように、個人ベースの評価は主に結果やアウトプットとしての業績や成果をその指標とし、また、ここに「努力」や「意欲」までもが評価の指標となりうる。加えて、

東京都の「主幹」制度に描かれる「これからの学校のあるべき姿」では、「実践層」としての教師が個人ベースにおける結果の評価よりも前に、組織における行動期待のレベルにおいて、「経営層」、「指導・監督層」との関係が明示されている。また、「経営層」としての校長・教頭、「指導・監督層」としての「主幹」も同様に考えることができる。個人と組織のそれぞれにおいて、行動期待（「過程の評価」といってもよい）と結果の評価が明文化され、これを給与表上の処遇や研修プログラムとリンクさせるという意味では、これらの制度の総体としての導入とは、すなわち学校組織への、よりトータルな意味で「能力主義」の導入とみることができる。

3. 考察—「学校が評価されるシステム」と「教員が評価されるシステム」—

以上のように、一般企業界において問われてきた能力主義の特徴を整理し、また、東京都の事例を中心に「教員が評価されるシステム」としての人事考課と、これをベースとして形成される「主幹制度」について見てきた。以下では、まず教師専門職論における教職の特性と組織モデルについて検討する。そして「学校が評価されるシステム」と「教員が評価されるシステム」との関係から考察することで問題点を指摘し、これをもとに、次節では提言として「教職像の再構築」のための視点を提示したい。

(1) 教師専門職論における教職像と組織モデル

教師専門職論において共通するのは、教職が有する独自の特性を指摘していることである。たとえば、西（1986:206）は『『教育』の営み自体が、その成否を単純明快に分析・説明しがたい特有の『不確実性(uncertainty)』という性格を強くもっている』という側面を指摘している。また、専門職性に関わって教師のもっている知識や、これをどのように修得、継続していくかということも重要な問題である。例えば、今津（1996:62）は、「教師は単に多くの新しい知識をもっていればよいのではなく、「知識の一般的な原理、すなわち知識の組み立て方や、知識の習得方法、さらには知識の開発方法などを心得ていなければならない」と指摘する。また、これを絶えず「反省的」に実践する教師（リフレクティブ・プラクティショナー）ということも近年、よくいわれていることである。

そして、教師専門職論が改善モデルとして支持するのが、学校文化ないし学校組織文化の形成や改善である。今津（1996）の例をあげれば、教師の職能発達と密接な関わりをもつ、「やわらかい学校」という組織文化としての学校環境である。今津は、「開放性」「柔軟性」「親密性」「自己改善性」を「やわらかい学校」の特徴として挙げている。組織ということでいえば、教員間の「親密性」により、「同僚教員間連携」をつくり、「良き指導者となること」や「仲間同士の教え合い」を実現していくことである（今津 1996:140-141）。このような教員同士の同僚性の強調は、教師専門職論が提示する学校組織のモデルに共通してみられる特徴である⁽⁵⁾。しかし、すでに見たように、東京都の検討委員会の事例は、今津の指摘するような「やわらかい学校」観とは異なることは明白である。階層的な組織構造に能力主義を導入するという意味で、東京都の志向する学校組織は「やわらかい

学校」像とはいえない。

(2) 「学校が評価されるシステム」と「教員が評価されるシステム」

東京都の人事考課制度は、あくまで教師の職能発達のために策定された全体プログラムの一側面として位置づけられていた。しかし、これは教員個人の評価でもある。他方、検討委員会の学校組織モデルは、資料に示されているような「学校組織」を整えていることが求められるといえる。つまり学校の評価システムとしても機能しうるものである⁽⁶⁾。しかし、ここで取り上げた、今津の「やわらかい学校」と東京都の志向する学校組織のそれぞれを、「学校が評価されるシステム」と「教員が評価されるシステム」という観点から見た場合、前者（「やわらかい学校」）では、この二つの評価システムが一体となって、あるいはきわめて近いかたちで「評価」される⁽⁷⁾のであり、東京都のそれは遠い距離を置いたところで、ないしはまったく次元の異なるところで、それぞれが「評価」されることが考えられる。

現在の学校には、一方で人事考課という手法を用いて強化あるいは緻密化される「教員が評価されるシステム」が展開され、他方で「開かれた学校」のもとに外部との関係としての「学校評議員制度」、「学校協議会」、「学校運営連絡協議会」など多様な制度が導入され、かつ内部的には新たな重層構造的な組織を要請されるという意味での「学校が評価されるシステム」が展開されようとしている。この二つは、それぞれ（行政制度的には）次元が異なるところにありながら、現場（社会的な視点や日頃の人間関係）ではつねに一方が他方になりかわる、二重の評価システムの危険性もともなう。このように「学校」に対する評価と、「教員」に対する評価が、時として距離をおいたり、時として重なったりする。学校現場をめぐる「評価」はこのように多面的なものとして存在する⁽⁸⁾。

この問題は、単純に個人と組織の別といってもよい。これは、二つのシステムが存在すること以上に、それぞれが別々の論理で機能するということが問題性を有すると考えられる。企業で何らかの好成績があがって、全員一律に特別な手当が出るようなことがある。前述の「企業における能力主義の浸透とその時期区分」でいえば、第1期や第2期の前半では、そのような企業は多かったであろう。しかし、ここまで見てきたような意味での能力主義が真の意味で浸透するということは、そのような一律報奨金の支出というような出来事を減らすといえる。すなわち「組織」の評価と「個人」の評価が必ずしも同一の軸においてとらえられるものではなくなる。学校でいえば、「全教職員が一体となる」とことと「学校の成功」をつねに同時に実現するということは極めて限定されたかたちでの「理想像」にすぎない。

4. 提言―「能力主義」に耐えうる「教職像の再構築」の視点―

これまで「能力主義」の導入に関しては、「教育の論理にそぐわない」という観点から反対されることが多かった。また、学校における成果や子どもの教育達成度は、その学校の規模や教員の構成あるいはそれぞれの地域の多様性などからも一律に計りえるものではない、との観点からも反対されてきた。これらは教育の独自性と平等性という、教育に必要且つ固有の特質に即したものであり、

歴史的にも社会的にもこれまで支持されてきた論拠である。しかしながら問題は、今や教育の「組織」だけ例外な存在であることがそう簡単に認められない社会状況にあるということである。すでに見たように、企業では、不況下の中で、「能力主義」の制度を導入することで、制度や組織だけでなく、個人の自主性・自己責任も強く要求されてきている。今後、地域からの理解、とりわけ民間企業等に勤め、厳しい就労環境を体験している父母の理解をよりいっそう得るには、教育の組織としていかなる「能力」を有しているかを示していく必要がある。それは「教員」個々人としても、「学校」組織としても、それぞれに求められてくる。

前述のように二つの評価システムは、当該の単位学校において多元的に存在する。むしろこの多元的な有様に対し、いかようにも対応できる内容を持った活動が学校・教員には必要なのではないか。最後に本稿のこれまでの考察を用いて、さしあたって以下のような観点の「教職像の再構築」を提言したい。それは、「役割」と「プロセス（過程）」に対する視点の転換である。

①学校組織における教員の「役割」の再構築

たとえば主任制でも、その活用の仕方は個々の学校によって多様である。また学校においては、「必要に応じ」、「置くことができる」主任(学校教育法施行規則第22条の6)がいる場合がある⁽⁹⁾。さらにいえば、そのような省令上の主任ではないが、学校教育活動を遂行するうえで、重要な位置を占める何らかの「役割」が、経営上において意図的にあるいは無意図的に数多くの学校において存在していると思われる⁽¹⁰⁾。これまでは、そのような「役割」はむしろ「影」となって学校教育活動を支えてきたし、また、そのようなことはあたりまえのことであって、美德としても捉えられてきた感がある。そして、これをことさら評価したり、ましてや昇進や勤務評価を高めるための理由とすることなどは、教員の世界ではあまり好意的に受け取られるものではなかったといえる。

だが、第一に転換せねばならないのは、この点である。むしろ、いつでも評価したり、昇進や勤務評価を高めるための理由がきちんと説明できるように、校長や教頭は、個々の教員の教育活動を説明できる資料を自ら工夫して用意しておかなくてはいけない。また個々の教員も互いに周りを気にして控えめであったりするのではなく、自己のキャリアを単なる在籍校・担任・担当履歴のレベルにとどまらないかたちで記録したり、これを表明できる準備をしておく必要がある。これには過度の平等主義を戒め、個人主義の良い点を積極的に認める風土を校長の責任のもとに努力して形成する必要がある。

「教職像」についていえば、これを一律にイメージするような「専門職」像が問題となる。これまで述べてきたように現在の「能力主義」は、職務や能力、業績の内容を明確にし、個人から見るとは、自主性と自己責任を強調するものである。「能力主義」の制度や組織が真に浸透していく場合、組織に「同じ人間」は本当にいなくなる。これまでの「専門職」の主張には、何らかの「専門職」集団が連帯・団結することでその専門職の地位や権限を高めていくことにその第一義があり、就労環境（教育の場合は、学級規模の要求なども含むことで他業種とは性格が異なるといえる）の向上などに対する要求を実現していくことは現在でも意義が大きい。しかし、先に挙げた「労働条件の

＜個人処遇化＞」は、いっそうの個人主義化を進行させるばかりでなく、「職場の組合規制の後退を促し、また逆に、その後退によってつよめられている」（熊沢 1997:131）と指摘される。すなわち、教師個人がそれぞれの待遇の違いを受け入れたうえで、さらに教師集団としていかに協働するか、あるいは職員団体として協力・活動できるかが課題になる。つまり能力主義の導入は、教師の強い個人主義への覚悟に加えて、これを乗り越えたうえでの協力的な教育活動をいかに行うことができるかという課題を与えている。その意味では、例えば、自己のキャリア・ディベロップメントを直接の上司や人事部との間だけ、つまり、他の社員には知られないかたちで申告する制度のように、企業が行っている手法をそのまま学校に持ち込むことは互いの不信感を強めるだけであろう。個人の「役割」から組織にいかに貢献しているか、関わっているかという部分などについては、プライバシーに気を使うことは言うまでもないが、他の教員と共有できる部分を組織の情報としても増やしていく必要がある。「役割」とこれに付随する責任の明確化を工夫する必要がある。

②学校組織における「プロセス（過程）」への再認識

先に挙げた、今津による「やわらかい学校」は、「開放性」「柔軟性」「親密性」「自己改善性」を特徴としているが、これを学校の改善や教員の職能成長としての史的な「プロセス（過程）」として捉えていることに特徴があるといえる。佐藤（1993）の提示する同僚的な教員関係も「プロセス（過程）」の重要性が指摘されている。ここで強調すべきことは、今津や佐藤の支持する学校組織モデルにおいて、「開放性」を実現したり、積極的に学校の外に向けて公開授業や研究授業が展開されていくというその「プロセス（過程）」においては、前述した「影」で働く「役割」の存在が単なる「影」ではなくなり、実質的には、本人にも、学校の校長を含めた他の職員にも、あるいは父母や教育委員会にも、場合によっては管理職や省令上の主任といった正規の「肩書き」以上の「肩書き」を認識させるものとなるということである。だが、これまで教員や校長の行動として経験的にあるいは部分的に語られることはあっても、経営上の実践的なノウハウとしての解明は依然として課題として残されているといえる⁽¹¹⁾。

とはいえ、教師専門職論の組織モデルの大きな特徴の一つは、教員個人の職能発達という「プロセス（過程）」をとらえるなかで、学校全体の改善や発展という、もうひとつの「プロセス（過程）」を発見し、この関係を考察していることにある。さらにいえば、「やわらかい学校」論では、この「プロセス（過程）」における教師（個人及び集団）の活動は自主的・自律的であるとともに、脱規則主義に特徴づけられる行為を期待されている。しかし、自治体の人事管理制度改革論では、行為期待についても依然として個人はきわめて高い規則性におかれている。つまり、個人から見れば、「プロセス（過程）」においても、また結果においても、行為に対する規則性の高さは明白である。他方、自治体の人事管理制度改革論では、そのような「組織」の「プロセス（過程）」をあまり論じていないか、あまり関係づけていない⁽¹²⁾。「組織」の「プロセス（過程）」をきちんと描くということは、その「組織」の成功や発展だけでなく、失敗や停滞をいかなる視点から説明されるかについてもはっきりと表明することである。これは組織の「プロセス（過程）」に対する責任を明らかにし、これ

に対する組織の長・管理者の責任を明確にすることでもある。

「学校が評価されるシステム」と「教員が評価されるシステム」がそれぞれ適正に発展しているということは、学校でいえば、「教員個人が高く評価されている一方で、学校組織が低く評価される」ということが十分可能である。そして、その場合の要因や条件、これを判断する結果や指標が不可欠となる。逆に言えば、わが国の学校を巡る環境において、これまではこれらの諸点を社会的な信頼に暗黙に委ねていたということでもある。真の意味での「能力主義」の導入とは、組織でいえば、成功と失敗の要因と条件、これを判断する結果と指標が明確であり、その場合の長・管理者の責任をはっきりと問う⁽¹³⁾ことができるということである。

<主要引用・参考文献>

- ・有園 格(1986)「専門職論の成立と展開」『教師＝専門職論の再検討 教師教育の再検討1』市川昭午編、教育開発研究所、35-65 頁
- ・今津孝次郎(1996)『変動社会の教師教育』名古屋大学出版会
- ・大久保幸夫(2000)『能力を楽しむ社会―負け組をつくらない日本型モデルの構想―』日本経済新聞社
- ・大野あけみ(2000)「東京都の人事考課制度の趣旨・ねらい」『教職研修』7月号(特集 学校の自己点検・評価の推進) 68-71 頁
- ・勝野充行(1992)「地方教育行政の組織及び運営に関する法律 第44条(職階制)」永井憲一編『教育関係法』(別冊法学セミナーNo.115 基本法コンメンタール)、日本評論社、227-229 頁
- ・木岡一明(1995)「従来の教育経営評価の理論・政策と課題」『日本教育経営学会紀要』第37号、2-10 頁
- ・木岡一明(2000)「外部評価と学校の自己評価の関係」『教職研修』7月号(特集 学校の自己点検・評価の推進) 64-67 頁
- ・熊沢 誠(1997)『能力主義と企業社会』岩波新書
- ・佐藤 学(1993)「教師の省察と見識―教職専門性の基礎」日本教師教育学会年報『教育者としての成長』日本教育新聞社
- ・末富 芳(2001)「教育公社による教育経営効率化の現状とその可能性に関する検討―NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)の視点から―」『日本教育経営学会紀要』第43号、92-104 頁
- ・ダニエル・ゴールマン(1996)『EQ〜こころの知能指数』(訳 土屋京子)講談社
- ・西 稷司(1986)「専門職教員と学校経営」市川昭午編『教師＝専門職論の再検討 教師教育の再検討1』教育開発研究所、183-215 頁
- ・西村美香(2002)「公務員制度の改革」松下桂一、西尾 勝、新藤宗幸編『制度』(岩波講座 自治体の構想2)、岩波書店、163-184 頁
- ・吉田崇雄(2000)「東京都の学校運営連絡協議会『評価委員会』」『教職研修』7月号(特集 学校

の自己点検・評価の推進) 72-75 頁

- ・東京都教育職員人事研究会編著 (2000)『東京都の教育職員人事考課制度』ぎょうせい
- ・教員の人事考課に関する研究会 (1999)『これからの教員の人事考課と人材育成について—効力開発型教員評価制度への転換—』(東京都)
- ・東京都教育委員会 (1999)『教員等人事考課制度導入に関する検討委員会[教育職員の人事考課制度について]』
- ・新しい教員人事管理の在り方に関する懇話会 (2001)『新しい教員の人事管理の在り方について～教員の人材育成と開かれた学校づくり～』(埼玉県)

<注>

- (1) 教育公務員に「能力主義」を適用する、ということを考えてみた場合、これを「職階制」を適用する、という言いの方が法制度上での意味ははっきりする。わが国の公務員に関する諸法を見ても、規定としては「職階制」を実施するとされている(国家公務員法第 29 条、地方公務員法第 23 条、国家公務員の職階制に関する法律、教育公務員特例法第 21 条の 2)。しかし、実際には、教員公務員に職階制を適用しないことが明言されてきた(昭和 30 年の公務員制度調査会による答申、昭和 31 年の文部省による地方課長への回答等)。これに対し、学校経営の重層構造論や、主任制の導入などを、実質的な「重層構造職階制」の進展とする見方もある(勝野 1992)。一方、近年の行政改革を受けて、今度は公務員制度の見直しが本格化し始めた。「公務員制度改革大綱」(平成 13 年 12 月 25 日、閣議決定)では、「職階(制)」という言葉をまったく使っていないものの、そこでの新しい「能力等級制度」とは、現代的な意味内容を持った新しい意味での職階制と捉えることもできると思われる。いずれにせよ、「能力」を評価し、反映させる、その範囲や手法が近年、特に議論されていることは確かであり、このことが教職像や学校に対して、どのような影響と意味をもつのかについて考察することが本稿の課題である。
- (2) 大久保 (2000) は、「能力の測定、評価、育成、取引がセット」となっている、「能力を基軸とした健全な競争を可能にする社会システム」を構想する(同書、2～3 頁)。EQ やコンピテンシーはそのための測定および評価の技術である。
- (3) Career Development Program の略。職員の任用(採用、昇任、転任等)、研修、勤務成績の評定等を、職員の多様な適性を生かし人材開発を図る視点から有機的に結び付け、計画的に行うシステム。(英文表記からは「キャリア開発プログラム」の訳が適切とも思われるが、わが国の企業経営関連の用語としては「経歴管理システム」という訳が散見できる。このような個人の自発としての職能発達プログラムが人事管理の手法として今後、中核を占めていくのではなからうか。)
- (4) 例えば、いわゆるニュー・パブリック・マネジメント(NPM)など。「NPM」とは『ビジネスメソッド(の特定の概念)に近い経営・報告会計のアプローチをもたらし公共部門の再組織化の手法』であり、具体的には説明責任、顧客重視、専門家による経営管理、業績の基準化、結果重視、公共部門の業務・製品毎の再編成、公共部門の競争強化、民間部門の経営実践の導入、資源利用に際してのコストへのチェック強化という要素を持つ(末富 2001: 98)。
- (5) 佐藤 (1993: 20-22) においては、教員の特有の「社会的文脈」と、「実践に対する反省」が、「同僚」的な関係のなかで教師の力量を高めていくことが指摘されている。また、西 (1986) は、「校内教員集団の自律性の低迷」に、「教員の職業文化の脆弱性」を指摘し、「同僚的評価者群」の形成によりこれを克服する可能性を指摘している。
- (6) 個々の評価システムと全体の評価構造をどのようにとらえるかという問題は、木岡 (1995) が論じているように、公教育経営全体を問題とする大きな課題であるので、本稿では能力主義に関わ

る評価の場を、現場としての「学校組織」と「教員」に限定する。

- (7) 簡単にいえば、教師が良い点を評価されるという場合、同時に学校も良い点を評価される、ということである。その逆も同様である。
- (8) 今津は、教師発達を捉える中で、学校組織文化からこれを切り離すことができないと指摘する。そして、「学校組織文化はその学校に勤務する教師の実践を通して形成され、修正され変革されながら継承されていくものである」とし、「学校組織文化は、学校の実践史と教師の個人史とが出会う場である」としている（今津 1996:296）。この「学校の実践史」と「教師の個人史」という視点は、本稿で示しているところの「学校が評価されるシステム」と「教員が評価されるシステム」を、単位学校における史的な「プロセス（過程）」としてとらえているものといえる。
- (9) 東京都「主任制度に関する検討委員会」の最終報告では、「『学校教育法』でその他必要な職員を置くことができると規定されていること」と、「『地方教育行政の組織及び運営に関する法律』に定める組織編制権に基づき」、「学校運営組織に、監督権限をもった職（以下「主幹」という。）を新たに設置し、教諭をもって充てることとする」とされている（最終報告書、9頁）。しかし、前者、すなわち学校教育法で規定されている「その他必要な職員」とは、同法第50条第2項や同法第51条の8、第2項に示されるものだが、「高等学校には、前項のほか、養護教諭、養護助教諭、実習助手、技術職員その他必要な職員を置くことができる」（同法第50条第2項）の条文からは、むしろ補助専門的な職員を必要に応じ置くことができるという意味合いが強いと思われる。また後者をもって「主幹」設置の根拠とするなら、これは管轄する自治体が全学校一律に設置するものであり、学校に必要に応じておくことができる主任（学校教育法学校教育法施行規則第22条の6）とは設置の観点が異なる。「主幹」制度が、監督権限の付与や、俸給表との連動性を持たせることが主眼であるとしても、「主幹」のように設置者がイニシアティブをもって一律に設置する「役割」と、個々の学校（校長）がイニシアティブをもって置く何らかの「役割」とが混在する、あるいは兼務する、などの問題について、報告書はもっとと言及するべきではなかったか。
- (10) 筆者が調査中の小学校でも、その学校が複数の研究指定を受けるなかで、それぞれ核となる教員グループ（研究推進委員会）をまとめあげる「役割」をもった教員（「研究主任」と呼ばれている）がいるが、彼は管理職でもなければ、主任制度上の主任でもない。
- (11) 今津（1996:140）は、「やわらかい学校」の「柔軟性」として「学校経営の柔軟性」を指摘する。①学校の内と外の開放性を志向するために、「校長や教頭のリーダーシップ」と「教師集団の協働」そして「学校外諸機関との連携」が作用する学校経営の工夫、②生徒や保護者の意見が生かされる学校経営、③「地域生活の変化を含む社会－教育変動や教育問題の発生に対しては、学校組織自体を防衛するような対処を取らず」、「規則主義」に頼らず、「あくまで変化や問題解決に対応しうる教師の『適応的創造』を生み出すような学校経営」としての工夫、を指摘している。
- (12) しかし、「組織」の「プロセス（過程）」がそれほどはっきりと描かれていないことについても、うなずける理由がないわけではない。それは、ニュー・パブリック・マネジメント的な手法（注3を参照）を今後、自治体が入り入れていくのであれば、「結果志向」を重視するからである。
- (13) 本稿のように、公務員の人事管理における「能力主義」の導入をめぐる「責任を問う」ことができるようにするという場合は、労使関係における集団的な関係と個別的な関係のそれぞれの仕組みを再編するということでもある。また集団・個別それぞれにおいて紛争が出た場合、今後、仲介的な第三者機関の重要性が増すことが考えられるが、仮に従来の人事委員会や公平委員会がこれを担うとしても中立性・専門性の面で脆弱である（西村 2002:176-178）。