

「新しい教員評価制度」に関する研究

— A 県の制度形成過程における教員参画に着目して —

片岡綾太

1. はじめに

2000年以降、日本では、教員に対する人事評価として、従来実施されてきた勤務評定制度に代わり、民間企業の能力主義や業績主義型の人事評価に倣った「新しい教員評価制度」¹が導入され実施されている²。「新しい教員評価制度」は、各自治体によって内容は異なるものの、次の共通点を持つと指摘されている。すなわち、(1) 自己申告を行う等被評価者の主体性を重視していること、(2) 目標管理の手法を導入していること、(3) 業績判定のみではなく、同時に能力開発・育成も意図されていること、(4) 評価結果と処遇、とりわけ給与面への反映を検討していること、である³。また、各自治体の教員評価制度検討委員会最終報告書では、同制度が単に業績評価のみを目的としているのではなく、能力開発型の教員評価制度である⁴という点が強調されている。

「新しい教員評価制度」は教員の能力開発を目指しているが、多くの学校現場で受け入れられていない実態が先行研究において確認されている。まず、浦野らが全国に先駆けて教員評価制度を導入した東京都立学校の校長と教員にアンケート調査を行った結果では、「教員の職能成長」に役立っているとする教員は小学校で6.7%、中学校で10.8%、高校で22.6%、全体では13.4%、また、「教員の意欲（モラル）の向上」に役立っているとする教員は、小学校で13.8%、中学校で14.6%、高校で42.2%、全体で23.5%と学校段階別で多少の違いはあるものの、教員が同制度を肯定的に捉えていない現状が明らかになっている⁵。

また、諏訪は中国地方5県の公立小・中・高校の教員を対象とした調査から、教員評価「施策に対する全体的な評価」や効果等について、全体として否定的な評価が圧倒的な比率を占めること、評価法の公正性・客観性に対する多数の批判や懸念が存在することを明らかにしている⁶。諏訪はその後も調査を継続し経年比較を実施しており、2年前の調査との比較から、「評価の公正性・客観性」に対する肯定的な評価が低下していることを確認し、施策に対する否定的な側面の改善がなされていない現状を報告している⁷。

以上のように、「新しい教員評価制度」においては、教員の能力開発をその目的に置いているにもかかわらず、実際には被評価者である教員から肯定的に受け止められていない現状を窺い知ることができる。このような現状に対して、高谷は「教員が単に評価される立場になることに対して反対しているのではない」とした上で、「新しい教員評価制度」を多くの教員たちが肯定的に受け止められずにいる理由として、「多くの場合、教師は学校教育を担う当事者であるにもかかわらず、調査研究会や委員会等の評価方法の検討段階に直接参加することはできず、行政側の改革スケジュールの都合で、急速に新制度の実施が進められてきた。そのため、現場の教師にも一定程度納得の行く、『学校教育の実

態に適合した方法』が十分な議論を経て検討されてきたとは必ずしもいえず、職能向上のためにしても給与査定のためにしても納得しがたいという不信感がある」と指摘している。また、「評価制度の論理と構造が、『教師の専門性と教育活動をゆがめる危険性を孕んでいる』点への強い危機感がある」と指摘している⁸。

上述の高谷の指摘は、「新しい教員評価制度」を論じる際の重要な知見をもたらしているといえる。日本における教員評価制度に関しては、評価制度改革推進派と慎重派・反対派の二つの主張が異なる論理が展開されてきた。推進派からは、「指導力不足教員」等への対応が求められたこと、また厳しい財政状況を背景に、地方公務員法第40条に基づいた能力と成績に応じた処遇実現の必要性とともに、マネジメントサイクル確立の重要性、目標管理手法の有効性といった側面を強調することによって、「新しい教員評価制度」実施の妥当性が主張されてきた。それに対し、慎重派・反対派からは、金銭的インセンティブが必ずしも教員の場合は動機付けにならないことや、企業の成果主義型人事評価の失敗や負の側面を重点的に取り上げ、問題性や危険性が主張されてきた。こうした議論は金子が指摘するように「一つの『正義』からみて、対置する『悪玉』をたたくという2項対立図式に陥って」おり、「それと同時にお互いを批判しながらも、議論がかみ合うことはなく平行線」をたどってきた。

こうした状況は、社会的背景や主張は異なるものの1950年代以降に展開された勤務評定闘争と同様の構図であり、この状況を乗り越えることなしには、勤務評定制度同様に「新しい教員評価制度」も実質的に形骸化してしまう恐れがある。

重要なことは教員も制度の存在意義そのものに関しては否定していないこと。そして、同制度に対する教員の否定的な見解の背景には、「新しい教員評価制度」の論理や構造に対しての不信感や危機感があり、教員評価制度を形成する過程において当事者である教員の意見が反映されていないことが要因として指摘されていることである。

高谷の指摘は、「新しい教員評価制度」が陥っている二項対立図式を乗り越えるための重要な知見をもたらしているが、実際に教員が制度を形成する過程に参加することによって、制度内容にどのような影響を与えるか、明らかにしている先行研究は管見の限り見ることができない。

以上の問題認識に基づき、本研究ではA県の「新しい教員評価制度」制度形成過程における教員参画の意義について明らかにすることを目的とする。

A県の「新しい教員評価制度」を研究対象とする理由は以下のとおりである。まず、第1にA県では、勤務評定制度をめぐる、県教育委員会と教職員組合の間で裁判闘争にまで発展していたことが挙げられる。上述したように勤務評定制度は「新しい教員評価制度」と同様に推進派と反対派の議論が2項対立図式に陥っていた。このことは、「新しい教員評価制度」を形成する過程に少なからず影響を与えていたと考えられる。第2に同制度検討委員会の委員に教職員組合の代表者が参画していたことであるがあげられる。これは他の自治体にはほとんど見ることのできない特徴であり、教職員団体ではあるものの教員の意見が制度設計に反映している数少ない事例である。また、同制度は約2年間にわたり計23回もの検討委員会を開催し、評価制度の内容に関して事細かな議論を展開しているため、上述の問題を解明する上で有効な事例であると考えられる。

2. 本研究の課題と方法

本研究では次の2つの課題を設定する。

課題1：制度形成過程に教員が参画した背景を明らかにする。

課題2：A県における「新しい教員評価制度」の審議経過を教員参画の視点から分析する。

課題1では、制度形成過程に教員が参画した背景を明らかにするためにまず、A県における勤務評定制定制度制定までの経緯、制度内容、裁判闘争について、先行研究を資料とし整理する。次に、「新しい教員評価制度」検討委員会で中心的な役割を担った県教育委員会職員に対するインタビュー調査を行い、教員を委員に選定した県教委の意図を明らかにする。

課題2では、「新しい教員評価制度」検討委員会の審議経過について、教員の意見を中心に検討する。A県の検討委員会の審議は、まず県教委側が「新しい教員評価制度」に関する事務局案を提示し、その提示された案を審議し、最終報告書を作成するという流れで行われている。そこで、事務局案と最終報告書の変化を明らかにした上で教員代表者の意見との関連性について検討する。特に評価結果の活用に関する議論を中心に検討を行う。A県の検討委員会における焦点は「新しい教員評価制度」の目的に関するものであった。つまり、同制度を教員の能力開発に活用するのか、人事管理に活用するのか、あるいは双方に活用するのかといった点に関して議論が重ねられていった。この目的に関する検討委員会の方向性が、評価方法等を検討する上でも重要な役割を果たすことになる。以上の理由から、評価結果の活用に関する審議に焦点を当てて検討することとする。資料としては、検討委員会議事録を用いる。

3. 検討委員会に教員が参画した背景について

(1) A県の勤務評定制度の変遷

全国的に勤務評定制度が実施される発端になったのは、1956年11月1日愛媛県教育委員会が実施した勤務評定制度である。愛媛県教育委員会は、県赤字財政の再建という教育財政上の理由から1956年度の教員の定期昇給を勤務成績のよい者7割に限ること、そして、その参考にするために公立学校教職員の勤務評定を行うことを決定した。愛媛県教職員組合は日本教職員組合やほかの労働組合の支援を受けて反対闘争を行ったが勤務評定は実施された⁹。

一方、A県で勤務評定制度が公式の場で問題にされたのは、1957年9月定例県議会であった。勤務評定制度に関する社会党議員と自民党議員の質問に対して、教育長が「進んで勤評規則を制定したいと思わないが、文部省から都道府県へ措置要求があるので、それぞれの教委で実施するようであるならば、本県としても勤評規則制定、実施は避けられない。慎重に研究してよいものをつくりたい」と答弁したのが最初である¹⁰。

その後、1957年12月5日に勤務評定実施の方針を打ち出し、12月9日に実施を決定した。県教育委員会は勤務評定制度の構想について、次のように述べている¹¹。

- ①愛媛のように点数、序列、割合（配分）をつけるようなのはやらない。
- ②昇給には結びつけない。
- ③評定の結果は非公開とする。
- ④色々な意見を参考に聞くが教委の自主性でつくる。
- ⑤四月から実施することまでは決まっていない。

⑥案ができては試験的実施はしない。

県教委の勤務評定制度構想をうけ、A 県教職員組合と A 県高等学校教職員組合は勤務評定反対をうち出し、署名活動などに取り組むこととなる。その後、1958 年 4 月 23・24 日に両教組と県教委の間で第一回団体交渉が行われ、次の覚え書と確認書がとりかわされた¹²。

[覚え書]

一、勤務評定については、県教育委員会と両教組との間で今日までの話し合いはきわめて不十分であった。

一、従って今後勤務評定問題について両教組と県教育委員会との間で、それぞれの立場を尊重しつつ基本的な話し合いのつかないうちは、無用の混乱を招くような発表は一方的には行わない。

一、従って今日の談話発表を取りやめる。

[確認書]

あくまでも相互理解の上に立って誠意をもって話し合う。この場合、教育委員会の自主性も認め、両教組の主張も認め、混乱を起こさないように、両者の良識によって、解決にあたる。

この覚え書に基づく第 2・3・4 回団体交渉は、5 月 7、8、9 日の三日間にわたって行われたが両者の主張は平行線のままであった。全国的に勤務評定制度実施が強行される中、県教委は同年 6 月 13 日の両教組との第 5 回団体交渉の席上、6 月定例県議会を目前にして勤務評定に対する各方面の意見を聞く必要があるので勤務評定の公開説明会を開きたいと意思表明した。両教組はこれを受け入れ次の覚え書を取り交わした。

[第 2 回覚え書]

県教委は、勤務評定に関する研究を深めるために、県下教育団体と学識経験者の意見を集約する会合を持ち、その会合への参加者が、所属団体の意見を十分反映するよう配慮する会合への参加者については、組合と協議する。

この覚え書による勤務評定試案公開説明会は 1958 年 7 月 7 日から 10 月 9 日の間に 3 回行われた。勤務評定制度に対する県教委の説明は次のとおりである¹³。

- ①勤務評定を給与上の不利な資料にはしない。
- ②勤務評定内容を必要によっては被評定者本人に口頭で伝えてもよい。
- ③勤務評定には段階別評価を避ける工夫をしたい。
- ④勤務評定は指導・研修のための資料だけである。
- ⑤勤務評定には「自己反省」「自己評価」欄を設けて本人の意見をくみあげる。
- ⑥要するに勤務評定は純粋な教育問題であって、勤務評定に政治権力が介入するとか勤務評定で教職員を抑圧する等のことはありえない。

前述した 1957 年 12 月の教委の勤務評定構想と比較すると勤務評定の目的を指導・研修のための資料であるとした点、「自己反省」「自己評価」欄を設けるとした点、評定結果を被評定者本人に口頭でも伝えてもよいとした点で大きく変化していることがわかる。

公開説明会後の 1958 年 10 月 30 日に、県教委と両教組の間で第 6 回団体交渉が行われた。組合側は県教委の公開説明に対して、次のように反論している¹⁴。

- ①政治的権力介入が明白である勤評問題を純粋な教育問題であるといっても、教委が文部省の圧力

を排除して独立性、自主性を堅持することは、不可能である。

②教員の勤務はそれぞれの地域や学校の教育条件のもとで行われている。その教育条件や地教委組織の不備な現況を県教委は解消したいといっているがそれは今後の問題であり、現況のままでの勤評の強行は許されない。

③勤評に科学的合理的な評定尺度を見出す可能性があるのか疑問である。勤評のもつ性質上評定は主観的、独断的となり教育の本質をゆがめることは必死である。

これに対し、県教委は従来の主張を繰り返し勤務評定規則制定への強い姿勢を示した。その後、1958年11月12日に第7回団体交渉が行われたが、交渉は膠着状態を続けていた。その中で、13日午前2時過ぎに当時の県知事が県教委と両教組の調停にのりだし、双方とも知事の調停を受け入れた。その内容は次の2項目である。一、勤務評定の取り扱いについては審議会を設けて検討し、その結論を得た上で定める。二、審議会の構成については、県教委が知事と協議のうえ定める。浦野も指摘しているように、審議会の委員はその制度を形成する上で重要な役割を担うため、誰が委員に選定されるかが一つ焦点であるが、第2項に示されているように県教委が審議会の構成について定めることになり、両教組とも審議会委員からは除外されることとなった¹⁵。

知事調停に基づく勤務評定審議会は、1958年11月25日に発足した。委員は8名で、会長には地方労働委員会会長が就任した。同審議会は1959年1月26日までに8回の会合を全て非公開でもち、同日勤務評定実施の答申を決定した。

[答申の骨子]

- 一、勤務評定は法律に従って規則を制定し、実施する。
- 二、評定書の様式内容は、県教委が最終案として公表したものを骨子として、付表となっている個人記録を重視し、校長評定と同等に扱う。
- 三、勤務評定は教職員の研修指導、適正な人事管理の資料として秘密にしない。
- 四、実施の条件として、教育諸条件の整備をするため、実施は34年度よりとする。

骨子は前述の公開説明会での教委の説明とほぼ同様の方針であるが、勤務評定の目的に適正な人事管理の資料という文言が追加されている。

1958年8月26日に発足したA県勤評反対八者共闘会議は1959年2月3日に骨子に対し反対声明を出している¹⁶。その内容は、「審議会は勤評実施の是非について白紙の立場から慎重に審議すべきであった」「審議会が県教委の意向のみを一方的にとりいれ勤評実施の方針をいとも短時日に決定したことは遺憾である」「共闘会議は引き続き勤評実施反対のために県教委と折衝する」といったものであった。

しかし、県教委は、組合側の交渉要求を拒否し、同年2月7日に勤務評定規則と実施要領を定めた。この「A県方式」と称される勤務評定制度の特徴は、次の点である。①勤務評定の目的ないし性格を「研修、指導ならびに適正配置を行う資料を得るもの」としていること。②勤務評定書は、A表（校長等評定者がB表の記載事項を十分参照して記載する）とB表（「自己観察ならびに希望事項」の記入欄があり、被評定者が記入する）の2種類から構成されていること。③被評定者の申出により、本人に限りその内容について口頭で伝えまた評定書を示すことができるとしていること。④勤務評定の結果は、給与決定の際に不利益となる資料としては用いないとしていること、である。

勤務評定制定後も両教組はそれぞれ勤務評定制度に抵抗、反対をした。特に高教組は B 表提出拒否闘争、B 表不記入闘争のほか、1959 年 10 月 20 日に県教委を被告として「B 表記義務不存在確認請求事件」を提訴した。裁判闘争は原告側である高教組の敗訴という形で終わることとなるが、1972 年 11 月 30 日の最高裁の判決に至るまで、およそ 13 年間も続くこととなった。その後、1973 年 8 月に県教委と両教組の間との交渉で「勤務評定については、検討中であるので、提出について強制しない」旨が確認され事実上凍結、形骸化することとなった¹⁷。

以上述べてきたように、A 県の勤務評定制度は、制度内容そのものは、評価結果を給与へ活用しないとしたことや被評価者に評定内容を口頭で伝えても良いとする等、一定程度組合側に配慮するものであった。しかしながら、審議会が県教委主体で行われ、教職員組合等を除外したことが大きな要因となり、最終的には裁判闘争にまで発展し、事実上形骸化する運びとなった。

(2) A 県教育委員会の「新しい教員評価制度」に関する認識

A 県では 2002 年 6 月、県教育委員会内に「新しい教員評価制度」に関するワーキンググループが設置された。ワーキンググループは、県教育委員会総務課庶務係主査、同義務教育課管理係主幹指導主事、同義務教育課教職員係主査、同特殊教育課指導係主査、同高校教育課管理係主任指導主事、高校教育課教育職員係主査の計 6 名で構成されている。2002 年 6 月～12 月の間に計 5 回行われ、「新しい教員評価制度」の案を策定した。案は、①評価の意義について、教員の能力開発を掲げていること、②指導力不足等教員の問題とも関連して検討していること、③評価方法として、目標管理・自己申告制度を取り入れていること等、他の自治体と同様の「新しい教員評価制度」を構想していたことがわかる。

また、評価結果の活用に関して、「評価結果の活用に関して、公務員制度改革の動向を踏まえた上で今後検討」するとしており、曖昧な表現をしていることも他の自治体と共通している。

2003 年 6 月に設置された検討委員会は、次の委員によって構成されている。大学教授（委員長）、民間企業経営者（以下、経営者と略記する）、民間企業管理部長（以下、管理部長と略記する）、弁護士、A 市少年育成センター指導主事・前中学校長（以下、中学校長と略記する）、A 市教育長、A 県高等学校長会会長・高等学校校長（以下、高等学校長と略記する）、A 県高等学校教職員組合執行委員長（以下、高教組と略記する）、A 県教職員組合執行委員長（以下、県教組と略記する）の計 9 名である¹⁸。また、検討委員会には、県教育長や事務局である義務教育課長・係長、高校教育課長・係長、教育振興課長、自律教育課長、保健厚生課長、教学指導課長、高校教育課管理係長等の教育委員会職員等が出席して、委員会が運営されている¹⁹。

検討委員会の委員に教職員組合の代表者を選定した理由について、当時中心的な役割を担っていた職員に対するインタビュー調査から次のことが明らかになった。勤務評定制度の経験を踏まえた上で、第 1 に国の動向を勘案すると「新しい教員評価制度」が評価結果を処遇面、とりわけ給与面に反映せざるを得ないという認識を持っていたこと。そして、第 2 にそうした評価を設計していく上で両教組を委員に選定することにより、評価結果を給与面に反映することに対して、納得してもらおうとした意図があったことである。県教委は、「新しい教員評価制度」が非常に難しい問題であるという認識を持ち、同制度を定着させていくためには、学校現場に一定程度納得しもらう制度設計をしなければな

らないと考えていた。そうした上で、高い組織率である教職員組合の代表者を委員に選定することにより、そうした課題に対応することを目指していた。こうした理由から県教委は検討委員会の委員に両教組の代表者を選定したことが明らかになった。

4 評価結果の活用に関する審議経過

(1) 検討委員会の概要

検討委員会は、2003年6月19日から2005年3月25日の間に23回開催された。当初、ワーキンググループ内では、検討委員会を2003年6月～12月の間で計6回で行うことを予定していた。そして、2004年度から管理職で「新しい教員評価制度」を実施し、2005年度以降に一般教員で実施するとしていた。しかしながら、第1回検討委員会の冒頭、県教育長の発言により、結論を急がない審議を行うことが確認され、時間をかけた審議が行われることになった。その結果、大幅に審議期間が変更されることになった。

検討委員会は原則公開とされ、審議に関して報道関係者も会場に入る等、審議の透明性が確保されていた。また、県教委の案をたたき台として位置づけ、ゼロベースの審議が行われており、結論有りの議論ではなく、委員の意見によって最終報告書が作成されている。さらに、各審議事項に関して委員全員が合意するまで審議を終わらせないという委員長の運営方針により、徹底的に審議が行われた²⁰。

(2) 評価結果の活用に関する記述の変化

A県の「新しい教員評価制度」の評価結果の活用に関する記述の変化について、整理する。まずワーキンググループ案では、評価結果の活用に関して、「評価結果の活用に関して、公務員制度改革の動向を踏まえた上で今後検討する」と述べられていた。その後、パブリックコメントを行うための中間取りまとめ作成に向けた事務局案は次のとおりである²¹。

4 給与・処遇等への反映

今後の公務員制度改革の動向をふまえるとともに、新しい教員評価制度の定着状況を勘案し検討していく必要がある。その際、以下の項目について「評価の活用」の制度設計の場面で検討していくことを付記していく。

- ①適材適所を旨とした人事異動や校務分掌への反映
- ②優秀教員の表彰制度
- ③給与・処遇への反映

この事務局案に対して、審議が行われ「新しい教員評価制度—中間取りまとめ—」では次のような表現となった。

4 評価結果の活用

評価結果については、個々の教員の自己啓発活動に生かしていくとともに、適材適所を旨とした校務分掌等の学校運営に反映していく。

IV 給与・処遇への反映について

教員の表彰制度や給与への反映については、その在り方を今後検討していく。

その後、給与・処遇への反映について、最終報告書を作成する第22回検討委員会で審議され、最終

的に次のような表現となった。

6 評価結果の活用

評価結果については、個々の教員の自己啓発活動に生かしていくとともに、適材適所を旨とした人事異動や校務分掌等の学校運営に活用していく。

7 その他

教員の表彰制度、給与・処遇への反映は、本委員会の設計した A 県における新しい教員評価制度では前提としていない。

今後、必要があればあらためて検討すべき課題である。

事務局案と最終報告書を比較すると次のことがわかる。まず、当初の事務局案では、「評価結果の活用」に関して、人事異動、校務分掌、表彰制度、給与・処遇への反映を同列のものとして考えており、本委員会で検討することを求めていた。これは、2002 年の中教審答申で示されている、「教員一人一人の能力や実績等が適正に評価され、それが配置や処遇、研修等に適切に結び付けられることが必要」との見解と同様のものである。しかし、第7回検討委員会までの審議の結果、人事異動、校務分掌等の反映と給与・処遇への反映を別の事項を立てて、表現することになった。なお、「IV教員の表彰制度や給与への反映については、その在り方を今後検討していく」という表現の「今後」とは、本委員会で検討することを指している。最終的には、「評価結果の活用」は人事異動と校務分掌等への活用に限られ、「教員の表彰制度や、給与・処遇への反映は前提としていない。今後、必要があればあらためて検討すべき課題である」という表現になった。この表現は、A 県の「新しい教員評価制度」では、教員の表彰制度や給与・処遇への反映を行わないことを意味しており、反映させるのであればあらためて別の制度を設計する必要があることを意味している。

このように、当初、国の動向を踏まえた県教育委員会が評価結果を給与・処遇面への活用を想定した制度設計を期待していたのに対し、その必要性に対する審議の結果、評価結果の活用に関して、大きく変更してきたことがわかる。以下、そのような変更に至るまでの審議結果について検討していく。

(3) 評価結果の活用に関する審議経過

評価結果の活用に関する審議は、まず第2回検討委員会で行われている。それは、「新しい教員評価制度」の必要性に関する議論から発展した。「新しい教員評価制度」の必要性と評価結果の活用に関して、高教組は次のように述べている²²。

教員というのは教育権をお持ちの父母の皆さんから委託されて、その子どもたちの成長に寄与するというのが、教員の職責・責務だということだと認識してますから（中略）色々な評価を受けながら、教員がどれだけ子どもたちの成長に寄与できるのかという観点で物事を捉えていかなきゃならんと、そういう意味で評価は常に必要ではないかと思っている。ただ、この評価の結果がどういふところに使われるかということになると、評価そのものが本来の意義を離れていくということが今までの経過からもありますので、慎重にしなければならない

一方で、こうした主張に対して、管理部長は民間では現在、成果主義を拡大している方向で動いているとした上で、次のように述べている²³。

良い先生ってどういう先生だろう、その良い先生とそうじゃないという、言い方に語弊があるかもしれませんが、そうでない部分がある先生がいたら、それは何もなくていいのかというところは、単純に、問題意識としてあると思う。(中略)それをさっき言いましたように成果の差を何も報いとして反映しなくていいのかどうか、そこはよく議論、意見交換させていただきたい。

評価制度そのものの意義は認めつつも、評価の目的や評価結果の活用に関して、慎重な姿勢を持つことの必要性を述べた高教組に対し、管理部長は評価結果を給与・処遇等に反映することの必要性について言及した。この発言に対して、県教組は、能力や資質を向上させていくことを目的とする評価の必要性は肯定しつつも成果主義に対して次のように反論している²⁴。

成果主義的なものが、教育の場になじむのかどうなのかということになりますと、私は非常に否定的な考え方を持っている。われわれの仕事は子どもたちを育てることが仕事ですので、その成果という問題は子どもたちの育ちという側面で判断しにくい、根本的にはそこらへんだと思うんですが、その辺は極めて評価になじみにくい分野といたしますかそんな気がしている。さらに、個人能力や個人の努力だけで、学校というものが営まれているんじゃないくて、集団的な営み、共同の営みの中で、学校というものが営まれている以上、評価は個人個人になんて言いますか、成果という側面での評価が、個人個人に返っていくというのはきわめて難しい。

その後も、審議の中で管理部長から評価を行う以上、人事評価に結び付けなければ意味がないという発言がされるなど、委員の中で、評価結果の活用に関して意見が分かれた。第2回検討委員会では評価結果を給与・処遇等に反映することに関して、結論を得ることはできなかったが、「新しい教員評価制度」の目的と評価結果の活用について、①教員の資質・能力の向上に資すること、②児童生徒の成長に寄与するための評価制度として設計していくことが確認された。

評価結果の活用に関して、第6回検討委員会で再び審議される。それは、中間取りまとめを作成する為の事務局案をめぐって展開された。上述したように事務局案では、人事異動、校務分掌への活用と表彰制度、給与・処遇への反映を同列に記載していた。この案に対し、各委員が様々な意見を主張し、評価結果を処遇面、特に表彰制度と給与・処遇等の活用をめぐって、議論が展開された。この中で、中学校長や管理部長らが資質・能力の向上のために処遇や給与に反映することも必要ではないかとの趣旨の発言したことに対し、県教組から次のように述べている。

この委員会が立ち上がってからこの間、ずっと議論されてきている中で、この評価制度、新しい教員評価制度そのものが、教員の資質・能力の向上を促すもの。それを支援する仕組みを作っていくのだというベースで話し合いを進めてきているのだと認識をしています。(中略)要するに何らかのご褒美につながらなければ資質・能力が向上しないよという議論なのか、そうではなくて、資質・能力の向上というものは、そういうものがなくてもできるよという議論なのか分かれ目なのかと思うのです。

また、これに関連して、評価結果の活用の中に上記の3点を同列に記載してよいのではないかとこの発言に対して、弁護士は評価結果を給与に反映することに対して次のように述べている。

そういう意見になってくると、この教員評価制度の目的が今までのことと違ってくるのではないですか。給与に反映するならストレートにそれを目標に決めて、そしてやる制度を作らないと意味がないと思います。私自身はそういう必要はないと基本的には思います。

教職員組合の代表者らは、評価結果を給与に反映することで、評価の目的が今までの「①教員の資質・能力の向上、②児童・生徒の成長発達に寄与する」ということと異なるものになると指摘している。結局、評価結果の活用に関しては合意されることなく、この審議の中でも第2回検討委員会で合意された教員評価の理念の共有化が図られるに留まり、『中間報告書』では、上記のような表現となった。

第8回検討委員会以降、評価結果の活用に関しては、直接的に審議が行われていない。その理由として、各委員の中で、特に給与・処遇への反映に関する合意が得られなかったことがあげられる。そのため、審議が膠着状態に陥ってしまうのを避けるために審議が行われなかった。これは、各審議事項に関して、委員全員の合意がなければ結論を出さないといった委員長の民主的な運営方針が大きく影響している。

しかし、各審議事項を検討する場面でしばしば評価結果の活用に関連する議論が展開されてきた。特に評価者による評価に関する審議の中で、事務局側から総合評価を行うことが提案され、評価尺度として、A 優れている B 普通 C 努力を要する この他に S 特に優れている D 大幅な努力を要するや総合評価を用いる案が示されたことを契機に展開される。

この事務局案に対して、県教組は評価結果をどのように活用するのかが明確にならない限り、余り意味のあるものにはならないとの認識を示し、人事考課に活用する査定書のようなものを持ってから、評価書がおかしいものになっていると指摘している²⁵。また、第17回検討委員会で審議が始まる前に高教組から高等学校教職員 2500 名（非組合も含む）に対して行ったアンケート調査の結果が口頭で伝えられた。その内容は、事務局案に対する教員の受け止め方に関するものであった。「総合評価」については、「賛成」5.6%「反対」76.9%「どちらともいえない」16.5%、「処遇に反映させることに賛成か」について、「賛成」5.4%「反対」79.4%「どちらともいえない」15.1%であり、教員が肯定的に受け止めていないことを提示した。

評価方法に関する審議は、第11回検討委員会から第21回検討委員会にまで及んだが、教職員組合の代表者等が事務局案に対し、教員の資質能力の向上という教員評価の目的にそぐわないとの主張を繰り返した。最終的には「S」「A」「B」「C」「D」の評価尺度や「総合評価」が廃止され、教員を支援する評価方法として「総合的なアドバイス（記述式）」が取り入れられる等、事務局案は大きく修正されることとなる。結果的に、「新しい教員評価制度」で、教員に対するランク付けなど、相対的な評価が行えない事が決定的となり、評価結果を給与・処遇に活用することが事実上困難になった。

第22回検討委員会では、最終報告書を作成するのにあたり、評価結果の活用に関して、どのような表現にするのか審議された。

審議は次の事務局案に基づいて行われた。

第22回検討委員会 事務局案

①評価結果については、個々の教員の自己啓発活動に生かしていくとともに、適材適所を旨とした

人事異動や校務分掌との学校運営に反映していく

②教員の表彰制度については、全国の動向を調査しながら、その在り方について検討していく。

③給与、処遇への反映については、制度の定着や公務員制度改革の動向に注目しながら、今後慎重に対処していく

事務局はこの案を提示した理由について次のように述べている。まず、①人事異動に関しては、現在までに設計されてきた「新しい教員評価制度」が校長と教員が共通理解と意思疎通を図りながら進めていくといった特徴を持っているので、人事異動に関して、両者の共通理解、意思疎通の中で校長としては、教員の能力を的確に把握して、将来的な異動ということに生かしていくことが十分できる。それから、教員側も評価に基づいて次の学校を選択することが可能であるとの趣旨の説明をしている。②と③に関しては慎重な文言を使っているとした上で、『中間取りまとめ』においても県民から賛否が寄せられたため、それに一定の回答をする必要があると考え、表記していると述べている²⁶。

この説明に対し、まず、①に関して、事務局案に高教組や県教組は一定の理解は示しつつも、『最終報告書』に記載することに対して、「管理的側面が強調されるのではないか」といった反対意見を述べている²⁷。これに対して、管理部長や弁護士等は、従来の教員の人事異動が実際は校長の意見を取り入れて行っていたことに言及し、事務局の人事異動の案に賛同している。その後、「①評価結果については、個々の教員の自己啓発活動に生かしていくとともに、適材適所を旨とした人事異動や校務分掌との学校運営に反映していく」とする文言の「反映していく」を「生かしていく」に変更することで、言葉として管理的側面が弱まるのではないかといった意見が高教組から提案され、合意を得たため採用されることになった²⁸。

②、③に関しては、『最終報告書』に記載する文言について審議を行う中、事務局は次のように述べている。

実は中間とりまとめでは、この委員会としては、教員の表彰制度や給与への反映については、そのあり方を今後検討していくと、こういう表現になっております。そうしますと、検討をしてこなかったというのが答えになると思っています。それからもう1点、もし本文の中に「評価結果は、給与・処遇への反映はしない」という意見を入れるとすれば、これが2006年度から全国で始まる教員評価制度。文科省からの委嘱事業の中で行ってきたという側面がございます。そういう中で、私ども事務局としては、ここでまとめていただいたものを報告していく義務がある中で、やはり非常に苦しい場面に立たされるということは十分にあるわけです。従いまして、もしそこに入れていただくとすれば検討をしてこなかったというような表現になるのか、あるいは、②、③を全て削除していただいて、解説のほうで入れていくか、その辺で、ご判断いただければ、事務局としては非常にありがたい。

この発言から、県教委が文部科学省の意向と検討委員会の間で厳しい立場に立たされていることがわかる。この意見に対し、各委員も理解を示し、②と③については、『最終報告書』評価結果の活用には記載しないことが合意された。その後、別の項目を立て②と③を記載することになり、その文言についての審議が行われた。管理部長と弁護士との意見を併せて、「教員の表彰制度及び給与、処遇への反映については本制度が自己啓発や指導力向上を目的とする制度であるため、今回はその反映を見送

ることとした。従って、全国の動向に注目しながら、必要があれば今後改めて検討する必要がある」という案が出された。これに対して、県教組は次のように指摘している。

前段のほうについて、今回見送ることにしたという、やはりそこにこの検討委員会としての姿勢が問われるといえますか、見送ることにしたという結論。だから先ほどから話し合ったように、本委員会としてはそういうものの反映を前提とした制度として検討をしてこなかったのだと。その部分は事実なので、そういう書き方でいいのだと思うのですが、見送ることにしたということは、本当は必要だけど見送るという場合もあるし、色々でてくるので、ちょっとこの表現は見送りではないほうがいいと思います。それから後半については、様々な議論があるところですが、私個人的には本当はこの委員会として、給与、処遇への反映というようなことをベースにした評価制度を作っていけば、本当に教育力の向上にはつながっていかない。むしろ逆効果の部分もあるということまで、本当は書き込んでいただきたいという気持ちはあるのです。

その後も、様々な意見が出る中で、「教員の表彰制度、給与・処遇への反映は、本委員会の設計したA県における新しい教員評価制度では前提としていない。今後、必要があればあらためて検討すべき課題である」という案が採用され、「その他」という項目を新たに設定し、『最終報告書』に記載することが合意された。

以上、A県の「新しい教員評価制度」の評価結果の活用に関する審議を教員代表者の意見を中心に検討してきた。教員代表者らは、「新しい教員評価制度」そのものの必要性を認めた上で、「教員の資質・能力の向上」のための制度にすることを主張し、評価結果を人事管理的側面に活用することがその妨げになると一貫して主張してきた。そして、A県では、教員代表者等の意見が大きく影響し、将来的にも評価結果を給与・処遇面に活用できない制度が制定された。

教職員組合の代表者であるから、勤務条件に関わる問題に対し反対するのは当然であるとの見方をすることは妥当であるといえるだろう。しかしながら、審議経過を見ていくと、教職員組合の代表者等は、学校現場の実態を学校関係者外の委員にも丁寧に説明した上で、評価結果を給与・処遇面に反映することが学校現場に混乱を招くこと、その結果、児童・生徒等の学習に悪影響を及ぼすとの主張を展開するなど教員の代表者として意見を述べていることがわかる。委員長をはじめ、他の委員もそうした意見を尊重し、「教員の資質・能力の向上」のための評価制度として設計すること、教員が納得して受け入れること、が重要であると考え、このような制度が制定されたことが明らかになった。

5. おわりに

本研究では、A県の「新しい教員評価制度」形成過程を対象とし、教員参画の意義について明らかにすることを目的に検討してきた。その結果、教員が制度形成過程に参画することにより、学校現場の意見が制度内容に大きく影響することが明らかになった。また、教員の資質・能力の向上を目指す「新しい教員評価制度」において、学校現場の意見を考慮すると評価結果を給与・処遇面に反映せずその目的を達成するための制度設計ができることが明らかになった。

このことは、「新しい教員評価制度」が給与・処遇等への反映を行うことで教員の資質・能力の向上を目指すという論理に対して、1つの重要な知見をもたらしていると考えられる。つまり、教員の資

質・能力の向上を目指す「新しい教員評価制度」において、必ずしも評価結果を給与・処遇面に活用する必要がないことを意味しているということである。

周知のとおり、「新しい教員評価制度」は公務員制度改革とも連動しており、古賀が指摘しているように導入が求められてきた背景には、近年の国家及び地方財政の逼迫状況を背景とした「人件費抑制政策」を目論む政治的意図が存在している²⁹。

しかしながら、教員の資質・能力の向上を純粋な教育上の課題として位置づけ、その課題を解決するための方途として「新しい教員評価制度」を検討していかなければ、学校現場に混乱を招くだけではなく、児童・生徒の学習に悪影響をもたらすことは明らかである。A 県の事例は、そうした事態を避けるための 1 つの重要な知見をもたらしているといえるだろう。

今後は、教員の意見が十分に反映された「新しい教員評価制度」が実際の学校現場で教員からどのように受け止められているのか実態調査を行うとともに、「新しい教員評価制度」において、教員の資質・能力の向上がどのように達成されているのか明らかにしていきたい。

参考文献

1. 浦野東洋一『学校経営管理論』、エイデル研究所、1990 年。
2. 浦野東洋一「東京都公立学校校長・教員アンケート調査の結果から」、堀尾輝久・浦野東洋一編『東京都の教員管理の研究』、同時代社、2002 年。
3. 荻原克男『戦後日本の教育行政構造 その形成過程』、勁草書房、1996 年。
4. 勝野正章『教員評価の理念と政策 日本とイギリス』、エイデル研究所、2004 年。
5. 勝野正章「Ⅲ章 教員の資質向上と教員人事政策」、小川正人編『義務教育改革 その争点と地域・学校の取り組み』、教育開発研究所、2005 年
6. 金子真理子「問題の設定と調査の概要」、荻谷剛彦・金子真理子編『教員評価の社会学』、岩波書店、2010 年。
7. 坂本孝徳「勤務評定制導入をめぐる争点」、佐藤全・坂本孝徳編『教員に求められる力量と評価』、東洋館出版社、1996 年。
8. 諏訪英広「教員評価施策に関する教員の意識—小中高の比較検討—」『山陽学園短期大学紀要』第 36 巻、2005 年。
9. 諏訪英広「教員評価施策に関する教員の調査研究—小学校教員を中心に—」『川崎医療福祉大学会誌』Vol. 16, No. 2、2006 年。
10. 妹尾涉「全国の『教員評価』実施動向から」、荻谷剛彦・金子真理子編『教員評価の社会学』、岩波書店、2010 年。
11. 高橋寛人「第 12 章 教員の勤務評定制の経緯と新人事考課制度—公務員制度改革との関連をふまえて—」、八尾坂修編『教員人事評価と職能開発』、風間書房、2005 年。
12. 高谷哲也「教員評価問題の特徴と方法論上の課題」『現代思想』第 36 巻 4 号、2008 年。
13. 都道府県教育長協議会編『勤務評定制の経緯』、1959 年。
14. 日本教職員組合編『日教組三十年史』、労働教育センター、1977 年。

※なお、本稿は修士論文『新しい教員評価制度に関する研究—A 県の制度形成過程における教員参画に着目して—』（筑波大学人間総合科学研究科教育学専攻、平成 23 年度）の成果の一部である。

片岡 綾太（筑波大学大学院人間総合科学研究科教育学専攻 博士前期課程 2 年）

- 1 各自治体によってその名称は異なるが、本研究では混乱を避けるために 2000 年以降、勤務評定制度に代わる教員評価制度を「新しい教員評価制度」とする。
- 2 2010 年度時点では、65 都道府県・政令指定都市の全ての教育委員会で教員評価制度が試行・実施されている。
文部科学省 HP (2011 年 4 月 20 日アクセス)
「教員評価システムの取り組み状況」
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/22/10/attach/1298542.htm
- 3 各自治体の同制度検討委員会の報告書から、このような共通点が看取できる。なお、評価結果の処遇への反映については、検討委員会の報告書提出時点では、検討中としているところが多いが「評価結果の蓄積を待って」や「公務員制度改革の動向を踏まえ」など処遇への反映を所与のものとして考えられている。
- 4 例えば、北海道教育委員会『北海道の教員の評価制度について』では、教員評価制度の目的に関して、「教員評価制度は学校の活性化と教員の資質能力の向上に資するものとして導入される必要があり、その成果が児童生徒に還元されることを目標として実施されるものでなければならない」としている。
- 5 浦野東洋一「東京都立学校校長・教員アンケート調査の結果から」堀尾輝久・浦野東洋一『東京都の教員管理の研究』同時代社、2002 年、pp.149-185。なお、この数値は「そう思う」+「ややそう思う」の合計である。
- 6 諏訪英広「教員評価施策に関する教員の意識—小中高の比較検討—」『山陽学園短期大学紀要』第 36 号、pp. 23 - 37。
- 7 諏訪英広「教員評価施策に関する調査研究—小学校教員を中心に—」『川崎医療福祉学会誌』第 16 号、pp.353 - 363。
- 8 高谷哲也「教員評価問題の特徴と方法論上の課題」青土社『現代思想』2008 年、4 月、pp.178—192。
- 9 日本教職員組合『日教組三十年史』労働教育センター、1977 年、pp.101 - 104。
- 10 A 県高等学校教職員組合『A 県高教組三十年史』1982 年、p.90。著者やタイトルには A 県とは用いられていないが研究の都合上、県名は伏せ、A 県と統一している。
- 11 A 県教職員組合編『A 県教組三十年史』1984 年、p.188。
- 12 前掲、『A 県教組三十年史』、pp.192 - 193。
- 13 前掲、『A 県高教組三十年史』、p.95。この会の主な参加者は、両教組、小中学校校長会、小中学校 PTA、地教委、民間教育会、学識経験者等 100 名余りであった。
- 14 前掲、『A 県高教組三十年史』 p.96。
- 15 前掲、浦野東洋一「教師の勤務評定問題」、p.153。
- 16 A 県勤評反対八者共闘会議は、県評議会、県職員組合、農民団体会議、部落開放同盟県連、S 大学学生自治会、A 県連合青年会、両教組で構成されている。
- 17 A 県『第 1 回教員評価検討委員会』配布資料。
- 18 民間企業から 2 名が参加しているが、両者は別の企業である。
- 19 検討委員会によっては、必ずしも記述した全ての職員が出席しているわけではない。
- 20 『第 23 回検討委員会議事録』 p.52。
- 21 『第 6 回検討委員会議事録』資料。
- 22 『第 2 回検討委員会議事録』、p11。
- 23 同上、pp.12—13。
- 24 同上、pp.13—14。
- 25 『第 13 回検討委員会議事録』
- 26 「第 22 回検討委員会議事録」 pp.12—13。
- 27 同上、p13—14。
- 28 同上、pp.25—27。
- 29 古賀一博「新たな教職員評価制度」のねらいと課題』『現代教育科学』明治図書、2008 年、2 月、pp. 5 - 7。