

教員評価の基盤をなす力量観・組織観の特徴と課題

高 谷 哲 也 *

(2010年10月26日 受理)

A Consideration of Teacher Evaluation : Focusing on Concepts of Teacher Development and School Organization

TAKATANI Tetsuya

要約

本稿は、日本における教員評価の基盤をなしている力量観や組織観が、現実の教師の職能成長や学校組織の特質と整合しているかを論考することによって、職能向上や組織の活性化につながり得る仕組みとして機能する要件を見いだそうとする理論的研究である。現行の教員評価は、その中核をなす目標管理の運用方法次第で教員の自律性を阻害するかたちで機能する危険性を抱えているとともに、必ずしも目的としている職能成長や学校組織の活性化に資するものとなっておらず、専門家集団としての教員の協働性を変質・解体する可能性が危惧されている。教師教育および学校経営の分野で蓄積されてきた研究知見に基づき論考した結果、目標管理による評価活動において協働化のプロセスが鍵となることと、管理職が果たすべき役割は組織のトップとして目標やビジョンを一方向的に示すことよりも、教職員間での課題意識の交流や協働化の機会を創出することが肝要であるとの結論を得た。

キーワード：教員評価、目標管理、学校組織

* 鹿児島大学教育学部 講師

1. 問題背景と研究目的

本稿の中心テーマは、従来の勤務評定にかわり新たに導入された教員評価を対象に、顕在化してきている課題を整理するとともに、それらを克服していくための示唆を得ることにある。具体的には、日本における新たな教員評価を対象とした研究の動向をレビューするとともに、各都道府県教育委員会によって実施されている現行の評価方法にみられる特徴を抽出する。そのうえで、評価の基盤をなしている教員の力量観や学校の組織観を、教師教育、学校経営、教員評価研究の分野において蓄積されてきた知見と照らし合わせ、その異同、問題の性質を論考することによって、改善方策ならびに運用方法への示唆を得ることを試みる。

本稿が対象とする現行の教員評価とは、従来の勤務評定に替わり導入実施がなされている、いわゆる能力開発型の新たな教員評価である。新たな教員評価は、2000年度に、能力開発を目的とした自己申告制度を採用した業績評価からなる「教育職員人事考課制度」を導入した東京都をはじめ、香川、大阪、神奈川、広島などにおいて評価制度見直しの動きが先行的に進み、全国へと広がった。中央教育審議会答申「今後の教員給与の在り方について」(2007年3月29日/以下、中教審答申と表記する)においては、「評価結果を、任用や給与上の措置などの処遇に適切に反映させるように促し、教員の指導力や勤務実績が処遇上も報われるようにしていくことが必要である」旨が提言されており、東京、大阪等の先行している自治体と同様、今後、給与等処遇への反映が進むことが予測される。

ただし、多くの自治体は、能力開発型の新たな教員評価の給与等処遇への反映には慎重である。それは、能力開発を第一義の目的とした場合と、給与等処遇への反映を目的とした場合では、評価の方法、性格、機能に大きな違いが生じるからである。多くの自治体においては、給与等処遇への反映の実現よりも、現行の能力開発型の評価制度の洗練・定着に取り組むとともに、給与等処遇への反映が可能な評価制度は別に設計すべきか、現行の能力開発型の評価を变形していくべきかを見定めようとしているように見受けられる⁽¹⁾。その中で、東京・大阪などの先行的に給与等処遇への反映を進めてきた自治体は、導入当初は能力開発を目的として実施していた評価の結果を、給与等処遇にも反映するという形で開始している。すなわち、いずれの場合においても、新たな教員評価として実施されている評価は、能力開発型の教員評価として検討・設計されてきたものであるとみることができる。

そこで、本稿では、能力開発型の評価として設計・実施されてきた新たな教員評価を分析対象とし、現在顕在化してきている問題点を整理するとともに、その問題の性質を検討していく。中教審答申では、「教員の評価は、民間企業で行われるような成果主義的な評価はなじみにくいという教員の職務の特殊性にも留意しつつ、客観性のある評価制度を検討していくことが重要である」点が確認されている。すなわち、能力開発を第一義の目的とした場合も、給与等処遇への反映を考慮に入れた場合も、現行の評価制度のもとで確認されている問題点を整理し、先行諸研究

が指摘する専門的研究知見から学校組織の特性に適合した評価方法への改善策を見いだそうとする理論的論考は、根本的かつ極めて重要な課題であるといえる。加えて、実際の学校現場では、現行の評価制度・方法のもとですでに運用が進められている。そのため、現在の評価制度のもとで運用上・実施上どのような点に留意したり、工夫をしたりすることが求められるかを明らかにすることが、現実的にはより喫緊の課題となっている。

2. 先行諸研究の指摘する現行の教員評価の問題点

従来の勤務評定に替わる能力開発型の新たな評価制度の導入実施が進むにつれて、その新たな教員評価を対象とした調査・研究も一定数蓄積されてきた。そこで、先行諸研究において把握されている新たな教員評価の現状と、指摘されている問題点、そしてその問題の性質を整理しておく。

(1) 制度・政策策定の背景にみられる問題

第一に、現行の教員評価が、どのような政策的意図のもとに位置づいているか、もしくは現在進められている他の政策等と関連してどのように機能する可能性があるかという側面から、危惧される問題点が指摘されている。

岡村達雄（2002）は、「『評価』による人事考課制度が『不適格』あるいは『指導不適切』規範によって教員を判断・認定していく日常的管理装置として形成されつつある（p.86）」と述べ、東京都における人事考課制度導入の経緯、制度の内容、仕組みから問題の所在について検討している。岡村は、人事考課制度は、「問題教員」対策を掲げて、「不適格教員」を判定し排除していくという教員管理制度の政策展開の中で構築されてきたと位置づけられることから、不適格教員を判定していく日常的な「診断」「判定」システムとして機能すると考察している。特に、学校運営における自治権の収監というべき職員会議が、校長の補助機関化されているという事態の中では、自己申告制によって保障されると主張されている教員の自主性と双方向性は、実際には喪失せしめられていると分析している。自己申告制度と業績評価から成る人事考課制度は、「評価」を管理機能の中核に据えており、「教員は評価の申告という義務履行および目標達成という圧力、さらに自己管理という管理の内面化のもとに置かれる（p.93）」という意味で、評価基準の細目化により管理機能を拡張し、評価関係の「双方向」性は自己管理と管理の内面化をもたらすことを指摘している⁽²⁾。

小野方資（2007）は、最近の学校・教員評価の政策形成の推移から見た場合、全国学力調査と連結された学校・教員評価政策により、評価の内容・項目の設定を国家が握ることにより、財政措置等を通じ、学校や教員を統制可能になる危険性を指摘している。小野は、民間開放推進会による「規制改革・民間開放の推進に関する第二次答申」（2005年12月21日）において、全国学

力調査の結果が、効果的な学校選択制の実現のため、学校・教員評価と直結させながら一律公開すべきとされている点と、「学力」の向上や低下を教師の責任に帰し、学力調査を主たる基準にした評価を通じ教員を処遇すべきとされている点に着目し、「国家が学校・教員評価の諸項目や学力調査の内容をスタンダード設定し、これに適合しているか否かの競争を促した上で報奨や懲罰（人事処遇等）を通じ教育の統制をはかる（p.36）」ことができるようになることの問題性を指摘している⁽³⁾。

(2)目標管理の管理的機能の問題

第二に、現行の教員評価の制度・構造上の問題点として早くから指摘されてきたのは、目標管理の管理的機能の問題である。

中田康彦（2002）は、学校経営方針が職員会議などでの合意ではなく、校長が決定するものとされている状況下での自己申告制においては、目標設定における教員の自主性・自律性が制約されており、そこでの教員の位置づけは、「組織目標を細分化して割り当てられる構成員であって、学校は自律性・専門性をもった主体としての教師の集合体ではない（p.185）」と、指摘している⁽⁴⁾。

酒井博世（2002）も、あらかじめ提示された教育の目標を踏まえて、教員個々人が自己の取り組むべき教育活動の方向や内容を設定し、その目標の達成度によって業績が評価されるというような人事管理においては、教師が、「一見さまざまな課題を抱えている今日の学校教育に対して、能動的、主体的にかかわっていく存在であることが期待されているかのように見えるが、実際には、あらかじめ設定された教育目標の忠実かつ有能な推進者として位置づけられている点において極めて他律的な存在となっている（p.183）」問題性を指摘している⁽⁵⁾。

(3)評価方法にみられる問題

第三に、現行の評価方法についての論考からは、評価方法の公正性、教員の人事評価としての妥当性に重大な課題が残されていることが指摘されている。

笹田茂樹（2005）は、東京都の教育職員人事考課制度は、すべての評価項目に対して「情意」の評価があり、「能力」面にも主観的な評価要素が多いこと、管理職が評価の際に参考にする主任の意見についても、主任自身が被評価者であり管理職から独立していないことなど、バイアスやエラーの発生に関して様々な問題点があることを指摘している。また、日本の雇用改革の実情やアメリカでの研究成果から、「企業モデル」の人事制度は多くの労働者にとって労働意欲を減退させるものであり、「子どもの学びの質の改善」という教育の特殊性を包含した改革が必要な教育の分野への導入は、大きな問題点を伴うことが十分に予想され、成功に結びつけることは困難であると、現行の評価方法の問題性を指摘している⁽⁶⁾。

高谷哲也（2005）は、人事管理の理論と教員の職務の特質から、現行の教員評価の方法上にみられる課題を論考している。その結果、①人事管理の基盤となる制度（職能資格制度に該当する

もの)が未確立であること、②業績管理と人事管理の区別がなく、両者の関連づけ方が教員の職務の特質と整合していないこと、③教員の職務の特質に適合するタイプの目標管理の手法が選択されていないことを指摘している⁽⁷⁾。

(4) 現行制度に対する教職員の納得性・肯定度の問題

第四に、現行の評価制度が学校現場でどのように受けとめられているかを定量的に調査した研究からは、制度への納得性・肯定度が極めて低い状態にあるという実態が確認されている。

浦野東洋一(2002)は、東京都の公立学校の校長と教員にアンケート調査を行った結果、「教員の意欲(モラル)の向上」と「教員の職能成長」に役立っているとする教員の数値が極めて小さく、特に小・中学校教員の場合はほとんどが1割以下であることから、「東京都の人事考課制度は目的を達していない(あるいは失敗である)ということになる(p.178)」と報告している。また、教員と校長で人事考課制度に対する認識にズレがあること、男性教員、若い世代の教員の方が制度を肯定的に受容している傾向があることを、分析の結果明らかにしている⁽⁸⁾。

古賀一博ほか(2008)は、広島県内の公立学校教員アンケート調査の分析結果から、資質能力の向上を実感している教員は未だ少数派であり、功罪様々な変化をもたらしているが、教員の力量形成という側面では、未だ大きな課題を残していることを指摘している⁽⁹⁾。

諏訪英広(2005)は、中国地方5県の公立小学校・中学校・高校の教員を対象とした調査から、「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⁽¹⁰⁾。諏訪はその後にも調査を継続し経年比較を実施しており、諏訪(2006)においては、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⁽¹¹⁾。さらに諏訪(2010)においては、導入初年度から5年ほど経過した時点において、非常に低かった肯定的評価がさらに低下している実態を明らかにしており、「導入以前あるいは導入初期から指摘・危惧されていたことがほとんど改善・解消されていない(p.459)」という事実を確認している⁽¹²⁾。

(5) 学校現場が評価の実施上直面している問題

第五に、学校現場における実際の評価の運用実態、実施上直面している具体的な問題の詳細やその特徴を明らかにすることを試みた質的な調査研究も蓄積されてきている。

渡部謙一・小林大祐(2007)は、東京都では評価結果が定期昇給に結びつけられているが、校長や副校長がそのために無理な仕事を強いられ、どうにもやりようがないと感じていることや、評定でDをつけることが人材育成の展望を開くものではないと見切られている実情などを報告している。また、学校の現場を預かる専門家集団の共同性が変質ないし解体されつつあるという認識と、それへの危機意識が窺われることを指摘している⁽¹³⁾。

高谷哲也(2007)は、大阪市内のある中学校における3年間の取り組みを対象とした、校長と教諭へのインタビュー調査と、実際に教諭が作成した2年分の自己申告票・評価育成シート等を資料とした実態調査から、「目標の具体化の難しさの問題」「不明確な評価基準」「個人単位で成果を問う方法の問題」「面談・評価に割ける時間の問題」の4点の現状の課題を特定している⁽¹⁴⁾。また、高谷(2008c)では、大阪市内の小中学校校長を対象としたインタビュー調査から、目標設定自体の難しさの特徴として、「結果が具体的な形や数字に現れることが少ないことによる具体化の難しさ」、「何に基づいて目標を焦点化するかの判断の難しさ」、「1年間で成果がでるとは限らないことによる目標宣言の難しさ」、「教育課題は突発的に発生することが多いことによる年度当初に具体化する難しさ」という特徴を、公正な評価の難しさの特徴として、「客観的に把握できる教育活動の成果が限られている」、「各教員個人の成果を特定することが難しい」、「評価に十分な時間が割けない」という問題の特徴を明らかにしている⁽¹⁵⁾。

笹川力(2009)は、青森県の小学校を事例として、教員評価制度導入に対する教員の受容意識を聞き取り調査によってデータを収集し検討している。その結果、「教員は教員評価制度の趣旨や制度の全体像を理解していない」、「自己目標は単なる雑務の一つであり、大きな不満がない代わりに期待もしていない」、「業績評価の詳細を知っているわけではないが、教員の自律性の観点から評価項目に沿って評価されることに抵抗感を持っている」、「評価方法について、評価補助者の存在に期待は寄せていない。また、競争的な評価には職場の協働の観点から反対の立場をとる」という4点を、教員の受容意識として結論づけている。笹川は、「教職員は処遇に反映されない限りにおいて、教員評価制度に反対するものではないものの、単なる事務的な仕事としか受けとめていない(p.65)」とまとめている⁽¹⁶⁾。

以上、先行諸研究によって明らかにされ、指摘されてきた現行の能力開発型の新たな教員評価の問題点とその性格を整理すれば次のように把握されよう。

1点目は、現在採用されている評価手法の核をなしている目標管理は、教員の自主性・自律性を制限する形で機能する可能性があるという点である。そして、目標管理の管理的側面が機能する形で運用された場合、現在の教員人事政策ならびに教育改革路線の方向性から見た場合、他の政策と結びつくことによって教員と教育実践を強固に管理・統制する装置となることが予測されており、その問題性が危惧されている。

2点目は、現行の評価方法が、目的としている教師の職能成長や学校組織の活性化に資するものになっているとは言い難く、逆に、現在ある専門家集団としての協働性を変質・解体するおそれがあると認識されている点である。すなわち、教職や学校組織の実態・特質と、現行の評価手法ならびに運用方法との間にズレが生じている性格の問題といえよう。

3点目は、評価の公正性・客観性において、現行の評価制度が教員の人事評価として到底妥当だとはいえないレベルにあるという点である。この問題は、給与等処遇への反映が開始された際

に、その問題性が一層深刻になる性格のものであるといえる。言い換えれば、給与等処遇への反映が開始されていない段階においては、深刻さが表面化しづらい問題であるが、本質的かつ重要な問題であるといえる。

4点目は、被評価者である教職員の現行制度への納得性・肯定度が極めて低い状態にあるという事実である。また、制度導入後数年を経ても向上しておらず、むしろ低下している傾向すら見られるという実態からすると、その要因は制度の定着度の問題ではなく、上記の3点に整理されるような現行の評価方法そのものが本質的に抱えている問題にあるのではないかと推察される。

3. 現行の教員評価の特徴と背景にある力量観・組織観

現行の教員評価は、評価方法の細部においては各都道府県によって違いが見られるが、共通して見られる特徴がある。そこで、各都道府県教育委員会が作成している実施手引きやマニュアル、評価者研修用の資料等から見いだされる共通する特徴から、その背後にある教師の力量観や学校の組織観について確認する⁽¹⁷⁾。

(1)制度の基盤にみられる論理

現行の教員評価は、「教職員の資質能力の向上」と、それによる「学校組織の活性化や学校の教育力の向上」を目的としている。そして、評価方法の柱となっている目標管理の手法が、それらの目的を達成するうえで有効な方法として位置づけられている。そこには、次のような教師の力量観と学校の組織観が前提にあることが確認できる。

ひとつには、「教職員の資質能力の向上」には、教職員が自分自身で目標を設定し、絶えずそれを意識しながら教育実践に取り組み、その結果（成果と課題）を自己評価し、次年度以降の教育実践に活かしていくことが有効であるという論理である。

そしてもうひとつには、共通の目標のもとで各教職員が職務に取り組み、学校組織が活性化するという論理である。

これらの論理が基盤にあることは、目標管理のねらいが、例えば以下のように説明されていることから確認できる。

自己目標を設定して自己申告することにより、教職員の主体的な職務への取り組みや学校目標の達成に向けた組織的・有機的な取り組みが期待される。また、自ら設定した目標に対して、どのような姿勢で取り組んだか、どの程度達成できたか、残された課題は何か等について自己評価するため、自分の能力や改善すべき点を自ら認識することができる。（福島県）⁽¹⁸⁾

自己申告による目標管理の導入により、教職員一人一人が自己の職務に責任をもち、自主的・

意欲的に職責を果たし、自らの資質と指導力の向上を図るとともに、学校教育目標の達成に貢献することができる。(山梨県)⁽¹⁹⁾

自己申告による目標管理の目的は、教職員が、組織と個人の両方にとって価値ある自己目標の実現に向けて努力し、それを自らが管理し、評価することによって、教職員の自主的・意欲的な取組を進めて、その資質能力の向上と学校組織の活性化を図ろうとするものです。(岡山県)⁽²⁰⁾

目標を自らが進行管理しながら、職務に取り組み、年度末に1年を振り返って成果と課題を明らかにして、翌年度の目標設定や取組に反映します。

このサイクルを繰り返し、職員一人ひとりの職業能力の育成を目指します。(高知県)⁽²¹⁾

各教職員個人の職務における自主的なPDCAサイクルの定着が、資質能力の向上に有効であるとする論理は、各自治体共通して目標管理の手法を採用する根拠になっており、例えば岡山県においては、**図1**のようにその意義の説明が図示されている。

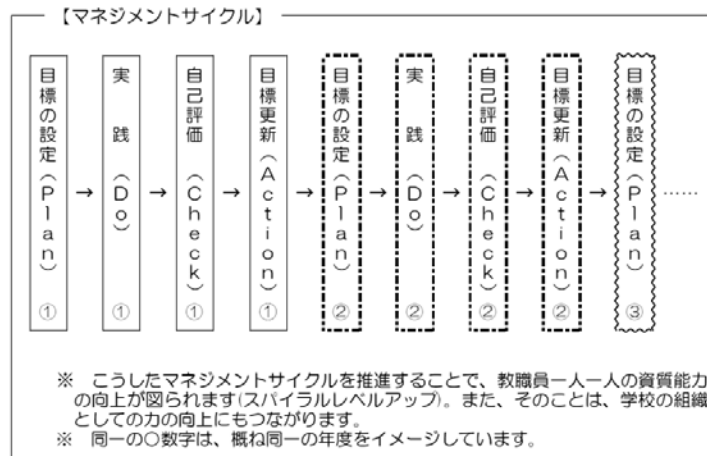


図1. 自己目標の設定・申告の説明において示されているマネジメントサイクルの図⁽²²⁾

学校組織の活性化については、「活性化」した状態とはどのような状態が想定されているかは明確ではないが、共通の目標のもとで各教職員が職務に取り組むことによって、福島県の表現にみられる「学校目標の達成に向けた組織的・有機的な取組みや、教職員の協働が促進されることが想定されていると思われる。例えば、高知県の「職業能力育成型人事評価制度に関する質疑応答集」においては、目標管理の手法を採用するねらいについて、一人ひとりの教職員の職業能力の育成とともに、学校組織の活性化について、以下のように説明されている。

職員が、学校教育目標や学校経営ビジョンという同一の目標の達成に向けて取り組むことで、協働意識の高まりなどによる組織の活性化につながることも期待しています。(高知県)⁽²³⁾

(2)評価方法にみられる特徴と論理

以上のように、「教職員の資質能力の向上」、「学校組織の活性化・学校の教育力の向上」のための評価手法としてその意義が強調されている目標管理は、現行の新たな教員評価の評価方法の柱となっている。次に、その評価方法の特徴を具体的にみていくことによって、その背景にある論理について論考していく。

新たな教員評価の評価方法には、各教職員が管理職との面談を通して、学校教育（経営）目標に沿う内容で自己目標を設定し、年度末にその目標に基づいて取り組みの成果を自己評価する形式の目標管理の手法が採用されており、各教職員の自己評価の結果を参考に、管理職が能力と業績の評価を絶対評価にて行う方法が、多くの自治体において共通して採用されている。

例えば、大阪府の小中学校教諭の場合は、次のような形で進められる（図2参照）。

各教諭は、年度当初（5月中旬まで）に、「学ぶ力の育成」「自立・自己実現の支援」「学校運営」という目標設定区分に基づき、学校教育目標等の組織目標を踏まえて当該年度の目標と実施計画を自己申告票に記載し、校長に提出する。その自己申告票をもとに、校長と目標設定面談を行い、目標を決定する。その後、9月下旬ごろに進捗状況の自己評価を行い、校長に提出する。そして、1月下旬に目標達成状況を文章で記載するとともに、「上回っている」「概ね達成している」「達していない」の3段階で自己評価を行い、校長に提出する。校長は、「業績」の評価については提出された自己申告票をもとに行い、「能力」の評価については日々の業務遂行において発揮された能力の観察結果をもとに行い、両評価結果を総合して「総合評価」とし、評価・育成シートを完成させ、3月下旬までに各教職員に対して開示面談を行う。

現行の教員評価の方法上の特徴は、この大阪府の例のように、各自治体共通して、①管理職との関係性の中で、②個別のコミュニケーションを通じて、③組織目標との整合性を強調する方法で目標管理を進めるという点にある。そして、その目標管理における各教職員の自己評価の結果を資料として、④管理職が各教職員の能力と業績を評価するという、二段構えの評価構造になっている。

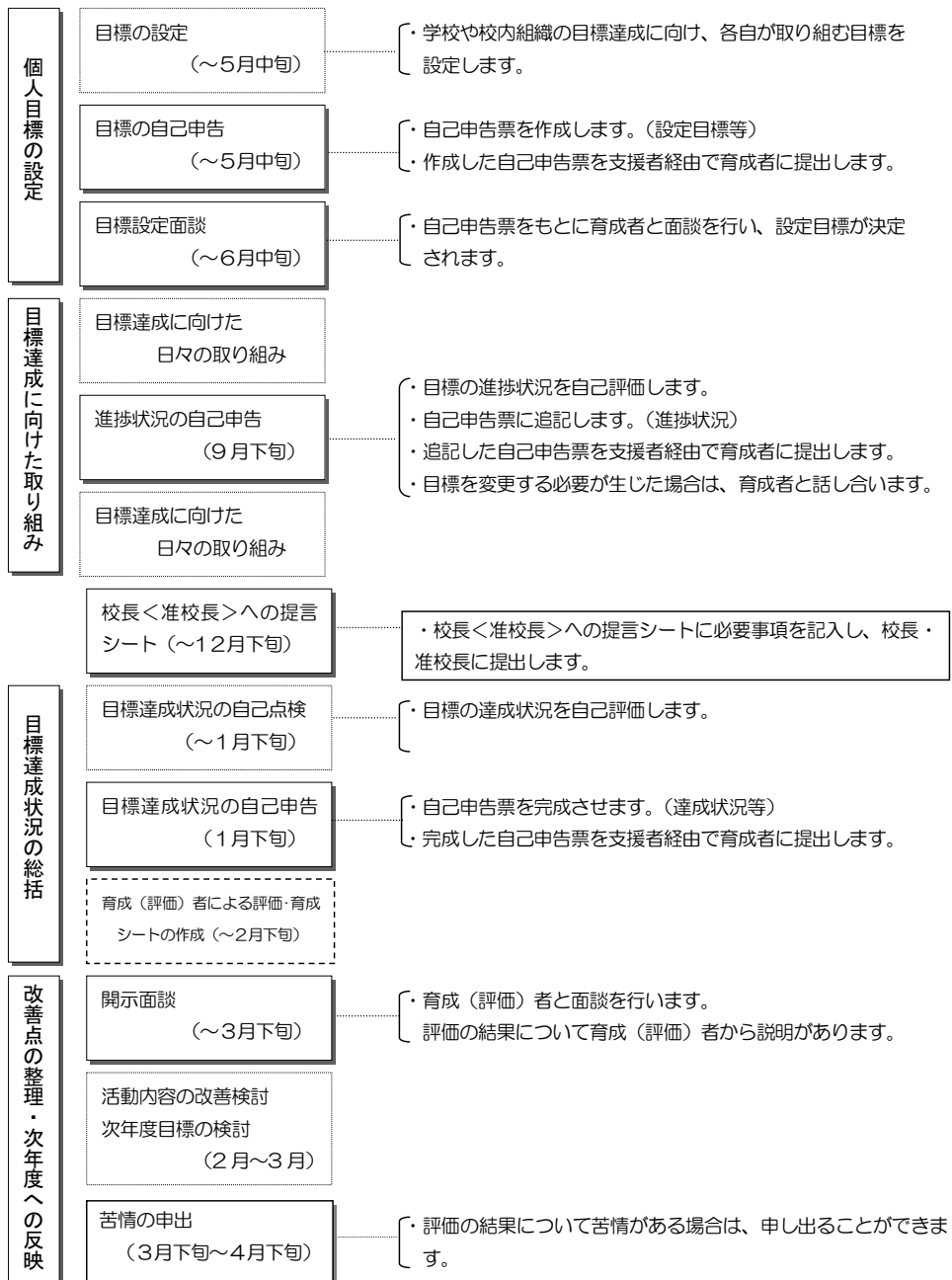
この方法上の特徴からは、以下の力量観や組織観が基盤となっていることが確認できる。

1点目は、学校が組織としての目標を達成していくには、個々の教職員がその下位目標にあたる目標を具体化し一体となって職務に取り組む必要があり、そのために管理職は明確な目標とビジョンを示さなければならないという考え方である。

2点目は、個々の教職員の力量は、管理職とのコミュニケーションとフィードバックを通して向上するという職能向上観である。

そのため、多くの自治体において共通して、校長がビジョンや経営方針を具体化して教職員に

示すことの重要性和、評価結果を次年度に活かせるようフィードバックすることの重要性が、実施手引きや評価者研修用資料において強調されている。



* ここでは標準的な日程を示しています。具体的な日程についてはそれぞれの学校で説明があります。

図2. 大阪府「教職員の評価・育成システム」スケジュール⁽²⁴⁾

4. 学校経営研究の知見から得られる教員評価への示唆

本稿の目的は、現行の教員評価のもとで顕在化してきている問題点を整理するとともに、それらを克服していくための方策を検討することにある。ここまでに、現行の評価方法の特徴と、その基盤をなしていると考えられる力量観や組織観を確認してきた。そこで、教師教育、学校経営分野において蓄積されてきた研究知見とそれらの異同を確認していくことによって、今後の改善方策ならびに実施上の留意点を見いだすことを試みる。現行の教員評価は、教職員の能力開発と学校組織の活性化を目的としていることから、本稿第2節において整理した先行諸研究において指摘されている問題点のうち、1点目と2点目の問題点、すなわち、目標管理が教育実践の管理・統制のための仕組みとして機能する危険性への対応と、専門家集団としての教員の協働性を変質・解体することなく、目的としている教師の職能成長や学校組織の活性化に資するものとして運用していくための要件について、論考をすすめていく。

(1) 目標管理の管理的機能への対処

① 目標管理が本質的にもつ管理的機能への留意

先行諸研究が指摘する目標管理の管理的機能の問題性は、学校教育目標が校長の独断によって決められたうえに、具体的な目標の達成方法までが特定の方法に限定して示される場合に、深刻になることが予想される。

現在の学校現場の実態から見た場合、学校教育目標は理念に近いものであり、具体的に各教職員の教育実践の方法を規制・統制する形で機能するとは考えづらい。しかし、自治体によっては、各教職員が自己目標を設定する際には、校長がビジョンや経営方針を具体化して示すことを強調するとともに、周知徹底することを求めている例が散見される。

例えば、高知県の場合、「学校経営ビジョンの提示」という項目において、学校経営ビジョンとは、「校長が、学校教育目標や学校の課題等の実態を踏まえて、当該年度に重点的に取り組むべき学校経営の目標や手段等を具体的に示したものです」と述べ、その考え方を次のように説明している。

新しい人事評価制度では、職員一人ひとりが、年度当初に校長の示す学校経営ビジョン、グループ目標等を踏まえて自己目標を設定し、その目標達成に向けて取り組みます。

このため、学校経営ビジョンは、学校の課題や実態に沿って重点的に取り組む事項や課題解決に向けた具体的な手段を、わかりやすく、明確に提示することが大切となります。(高知県)⁽²⁵⁾

このように、「目指すべき目標」だけでなく、その「達成方法(手段)」までが、「校長」によって具体的に示された中で、それに従って自己目標を設定することが各教職員に徹底された場合、

教育実践が校長の示す特定の手法に限定・規定される危険性が高くなる。なぜなら、そのような条件のもとでの目標管理は、「目標を共有することによって協働を促す」のではなく、「特定の教育方法に従わせる」形で機能することもあり得るからである。もちろん、この高知県の例は、「特定の教育方法に従わせる」ことを意図しているものではないだろう。その真意は、校長が、自校が重点的に取り組む事項と具体的な手段を明確に提示することによって、各教職員も、自身が取り組む事柄と達成手段を「自分自身で具体的に考える」ことが可能になるという意味であろう。

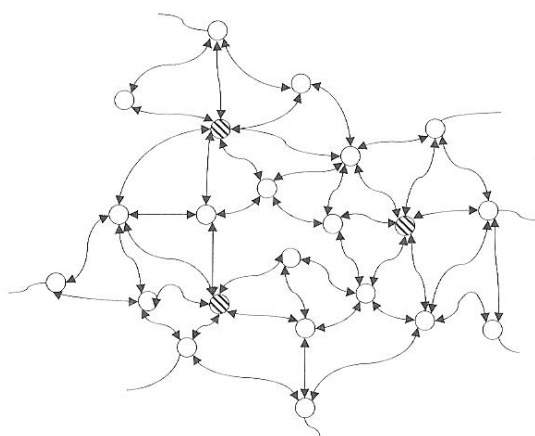
しかしながら、現行の実施方法ならびに手引きの説明では、「特定の教育方法に従わせる」形で運用することに対しても、制度上可能性が開かれているという事実が重要である。先行諸研究が指摘する目標管理の管理・統制機能の問題は、その意味で見過ごされるべきではない。したがって、教員評価における目標管理の運用上特に留意すべき点は、「共有すべき事柄は何か」、「整合性を確保すべき段階はどこまでか」をはっきりさせることである。少なくとも、目指すべき方向性は共通理解をしておく必要があるだろうが、目標設定面談等において、その達成「方法」「手段」までを評価者が具体的に統一（もしくは指定）しようとすることは、教育実践の統制の色彩を強めることにほかならない旨を自覚しておく必要があるだろう。

もちろん、本来であれば、管理・統制的な形で運用される可能性があることに加え、高谷(2008a, b)において論考がなされているように⁽²⁶⁾、教員の職務特質との整合性の点からも妥当性の低い「目標の受容と育成のための目標管理」のタイプが採用されていること自体についても、別の目標管理の手法（「相互調整のための目標管理」）への変更も含め、再度その是非が検討されるべきである。また、教育実践の管理・統制の強化へとつながるような運用がなされないよう規定を設けるなど、教育委員会においては制度の設計・運用上において、特段の配慮と対応策の吟味が必要であろう。

②目標設定における管理職の役割

次に、教職員の自己目標の設定方法と管理職の役割について考える。現行の評価方法を解説した各自治体の手引きにおいては、各教職員は、学校教育目標ならびに校長から示された学校経営ビジョン・方針に基づいて、個々人で取り組む課題を設定し、管理職との面談を通して目標を確定していくよう説明されている。

しかし、このような方法で目標管理を進めた場合、先行諸研究が指摘しているように、教員の自主性・自律性を制約する形で機能する可能性が高くなることは否定できない。なぜなら、①管理職との関係性の中で、②個別のコミュニケーションを通じて、③組織目標に整合させて目標設定を実施する方式においては、自己目標を設定する際に教職員が直接的に影響を受ける外的要素として、管理職からの指導・助言のみが強く影響することになるからである。具体的には、自身の問題関心、同僚からのアドバイス、管理職からの指導助言、所属する校務分掌上の部会や委員会での協議内容、子どもや保護者からの要望といった、他の様々な要素を同列に勘案したうえで



出典：浜田博文（2007）、237 ページより。

図3. 「ウェブ」型の学校組織イメージ

自律的に目標を具体化するというよりは、管理職とのコミュニケーションの中で指摘されたこと（のみ）に留意して目標を設定することになりやすい構造になっているからである。

事実、勝野正章（2009）においては、自己目標の設定について、「校長の学校経営（運営）方針と整合的なものになるように指導を受けた」教職員が49.7%であるのに対して、「教科や学年の他の教員とよく相談しながら決めた」教職員は17.1%であり、「教師が自分の目標を設定する場面では同僚教師の意見よりも、校長の意見や学校経営方針を参照している（p.34）」ことが報告されている⁽²⁷⁾。

また、①管理職との関係性の中で、②個別のコミュニケーションを通じて、③組織目標に整合させて目標設定を実施する方式は、教員の自主性・自律性を制約する形で機能する可能性が高いだけでなく、現実の学校組織における目標の共有化や協働の促進にとっても、必ずしも有効だとはいえないことに留意しておく必要がある。

本稿の第3節において、現行の評価方法の基盤に、個々の教職員が共通の目標のもとで自己目標をもって職務に取り組めば、学校が組織として一体となり活性化することが期待でき、そのためには、校長が明確なビジョンと経営方針を示す必要があるとする論理があることを確認した。しかし、現実の学校組織は、校長が組織の頂点として明確なビジョンや経営方針を示し、個々の教職員がその下位目標として自己目標を設定して職務に取り組めば、目標の共有化や協働が促進されるような単純な組織ではないということが指摘されてきている。

浜田博文（2007）⁽²⁸⁾は、「学校の現実には、校長を頂点とする組織の構造化のみで構成員どうし
の意思疎通や目標共有ができるほど単純ではない（p.236）」と述べ、毎日のように不確実性と予
測困難性に直面し、独自の判断が求められる教員の職務の特性から、学校の組織像を、図3に

示すような、「ウェブ」型の組織像として捉える必要性を提起している。そして、以下のように説明している。

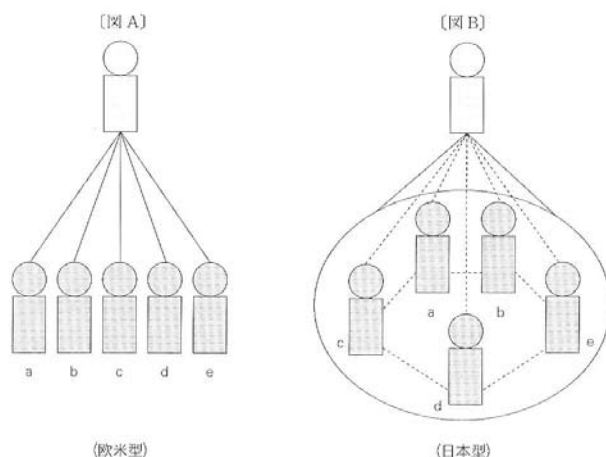
組織内部で目標や課題の共有化を図るためには、個々の教員が自らの教育実践に起因して抱く課題意識や意思そのものを、相互に交流しあうことが不可欠である。それは、「上から下」でも「下から上へ」でもないコミュニケーション回路を必要とする。教職員どうしが双方向・多方向で、教育活動（授業や生徒指導）そのものを主題材として行うコミュニケーションの確立が前提条件となって、はじめて学校としての目標の共有と組織活動の一体性は維持されうる（p.238）。

浜田は、教員の教育活動が、それぞれ異なる課題意識によって規定され、相互に多様なつながり方をしている学校組織においては、「リーダー的人材の役割の中心は、上意下達の意味疎通の促進というよりむしろ、多様な教員どうしの課題意識や意志を相互に交流させ、結びつけること（p.239）」だと説明するとともに、「校長が自ら明確なビジョンを描いて提示することが、教職員による目標や課題の共有化と、それに対する意欲の高揚にとって有効だということが実証されているわけではない（p.240）」と指摘している。そして、これまでの学校経営研究の知見に基づけば、校長が自分自身の教育ビジョンを明確化して堅固にすることが不可欠であることは疑いないが、それだけでなく、「共有ビジョン」を形成するプロセスが重要な意味を持つことになる述べられている。

つまり、学校経営研究の知見の蓄積から導かれた学校の組織観と照らし合わせると、校長が組織の頂点として明確な目標やビジョンを提示すべきだとする現行の教員評価の基盤にある組織観は、学校組織における校長の役割のとらえ方としては不十分であることが確認できる。現実の学校組織の特質に整合し、教員の自主性・自律性を制約する形で機能する危険性を最小限に抑え、本来の目的である「教職員の資質能力の向上」ならびに「学校組織の活性化」に資する取り組みとして機能させるために管理職が留意すべき事柄は、次のように認識すべきであろう。すなわち、管理職が果たすべき役割は、自身との個別の面談のみを通して各教職員に自己目標を設定させるのではなく、各教職員が抱えている自身の課題意識や悩み、期待を、他の多様な教職員と相互に交流させ、結びつけることのできる機会を創出し、その中で各教職員が自身の目標を見だし自覚できるような学校内の条件整備を行うことである。

(2) 評価の運用上求められる要件

以上、目標管理の管理的機能の問題への対処をテーマとして、目標設定段階において留意すべき点を確認してきたが、最後に、専門家集団としての教員の協働性を変質・解体することなく、目的としている「教職員の職能成長」や「学校組織の活性化」に資するものとして運用していく



出典：小島（2009）、41 ページより。

図4. 協働の文化

うえで、1年間の評価の実施上求められる要件について確認をしていきたい。

先にも確認したように、現行の教員評価は、1年間を通して、個々の教職員と管理職との間で進められる。それは、各教職員の人事評価を行う権限と責任を負うのが管理職であるという視点から考えれば、当然の形式となる。しかしながら、学校経営や教師の成長の視点から見た場合、個業化を促進する側面も併せもっている。そして、その側面が、日本の学校組織の特質や、教師の職能成長に関する専門的知見からみれば、着目しておくべき重要な論点であることがみえてくる。

日本の学校組織の特質について、小島弘道（2001）は、日本の学校には、協働の文化が、教員文化、学校文化、組織文化として息づいていることを指摘している。そして、現在の学校教育が抱える問題は、「あるひとつのことがらが原因となっているものではなく、いくつかの要素が織りなす構造的で全体的なものである（p.19）」とし、「個業モデルに立つ専門性論は、もはや現代の学校の様々な問題や課題を処理、解決するに当たって有効性を持ち得なくなった（p.19）」と述べている⁽²⁹⁾。

小島（2009）は、図4に示す形で、日本の学校組織の特徴を説明している⁽³⁰⁾。この、小島が描写した学校組織の構造に照らし合わせて考えれば、目標設定から自己評価、評価結果のフィードバックまで1年間の流れをすべて、管理職と個々の教職員の間で個別に行う現行の教員評価のもとでの関係の構造は、管理職と教職員が1対1で個別に結びついている欧米型の組織構造と同じである。すなわち、管理職と教職員の個別の関係性のみが強められていく形で機能することになる。図4でいえば、日本型の同僚との協働的な結びつきは相対的に後退し、管理職と個々の教職員との間の個別独立した関係性が強まり、欧米型と表現されている組織構造へと移行してい

く力学が働くといえよう。第2節において確認した渡部・小林(2007)が報告している、学校の現場を預かる専門家集団の共同性が変質ないし解体されつつあるという認識と、それへの危機意識が生まれているという現状は、そのような力学が働いていることが学校現場において自覚されていることの証左であろう。

佐古秀一(2006)は、「個業化」、「統制化」、「協働化」の3種の学校組織化傾向が、教員の教育活動に及ぼす影響について、実証的研究を行っている⁽³¹⁾。その結果、「個業化」の進行が、教員の指導困難さを増大させ、かつ教員の学校改善志向を抑制する方向で作用していること、「協働化」の進展が、学校改善において重要な要因であることが実証され、教員の学校改善志向との関連では、「協働化」と「統制化」の共存効果が示唆される結果が得られている。それゆえ、「個業化の進行を抑制することが学校組織変革の一つの焦点に置かれるべき(p.51)」であり、また、「垂直的統合あるいは垂直的構造化のみを進展させるのではなく、教師による協働的なプロセスを構築し、統制化をそれと共存させていくことが学校組織変革にとって考えるべき方略であるといえる(p.52)」と指摘している。

また、教師の職能成長という側面からみた場合も、勝野(2009)は、「教育実践の質を高めるのに役立つのは、明確な最終目標を設定することではなく、実践過程を批判的に検討することのできる専門性であろう(p.30)」とし、「この専門性自体が教師の個人的な知識や経験によって獲得されるというよりも、教師集団の事実即した学びあいによって研ぎ澄まされ、深められていくものである(p.30)」と指摘している。

以上の研究知見に照らし合わせてみれば、現行の教員評価の基盤にある、共通の目標のもとで各教職員が職務に取り組めば「学校組織が活性化する」という論理や、個々の教職員の力量は、管理職とのコミュニケーションとフィードバックによる個々人の自主的なPDCAサイクルの定着によって向上するという職能向上観は、一面的なものであり、それらを実現するだけでは不十分であることがわかる。加えて、目標設定から自己評価、評価結果のフィードバックまで1年間の流れをすべて、管理職と個々の教職員の間で個別に行う現行の教員評価の方法は、日本の学校組織や教員文化との整合性という点で問題があるとともに、管理職と個々の教職員との間の個別独立した関係性を強め、学校組織の個業化を促進させる可能性があるといえよう。

したがって、専門家集団としての教員の協働性を変質・解体することなく、目的としている「教師の職能成長」や「学校組織の活性化」に資するものとして運用していくためには、いかに協働化の要素を付け加えていくことができるかにかかっているといえよう。現行の教員評価は、各教職員が自己目標を設定して自己評価を行う目標管理のパートと、その結果を参考に管理職が能力と成果の評価を行うパートの二重構造によって設計されている点を確認した。管理職が人事評価を行うパートは個別に運用する一方で、各教職員の目標管理のパートは、同僚間、校務分掌上の集団内での活動等にその中心を置いて運用することが必要となるだろう。

5. まとめと今後の課題

以上、能力開発型の新たな教員評価を対象に、現行の評価方法にみられる特徴と、その基盤にある力量観や組織観に着目し、主に教師教育や学校経営の研究分野で蓄積されてきた知見との異同を検討することを通して、現行の教員評価が想定している職能向上および組織活性化の論理の妥当性と限界について論考してきた。

目標管理の管理的機能については、目標設定時の目標およびビジョンの共有において、「共有すべき事柄は何か」、「整合性を確保すべき段階はどこまでか」をはっきりさせることの重要性を指摘した。目指すべき方向性の共通理解は必要であるが、目標設定面談等において、その達成「方法」「手段」までを管理職が具体的に統一・指示しようとすることは、教育実践の統制につながるものとして自覚する必要があることを確認した。また、本来の目的である「教職員の資質能力の向上」ならびに「学校組織の活性化」に資する取り組みとして機能させるためには、管理職が、自身との個別の面談のみを通して各教職員に自己目標を設定させるのではなく、各教職員が抱えている自身の課題意識や悩み、期待を、他の多様な教職員と相互に交流させ、結びつけることのできる機会も同時に創出できるような学校経営に挑戦すべきであることを確認した。

そして、専門家集団としての教員の協働性を変質・解体することなく、目的に資するものとして運用していくためには、評価活動全体を通して、いかに協働化の要素を付け加えていくことができるかが鍵となることを指摘した。可能性としては、管理職が人事評価を行うパートは個別的に運用する一方で、各教職員の目標管理のパートは、同僚間、校務分掌上の集団内での活動等にその中心を置いて運用することが提案できよう。

しかしながら、それらはいまだ理論上の方向性を提示するという性格に留まっている点で、本稿における論考は限界性を有している。実際に学校現場では具体的にどのような方法によって実現が可能かを、入念な実態調査・事例調査・アクションリサーチ等によって探究していくことが求められる。

註

- (1) 例えば、宮崎県においては、処遇との関係を一旦棚上げし、人材育成を第一義の目的とするとともに、当初県教育委員会側が定着を目指していた評価方法を、現場の声を聞き入れ“現場の文法”に合わせた評価方法へと大きく修正・変更をしてきたことが報告されている（荻谷剛彦・諸田裕子・妹尾渉・金子真理子（2009）『検証 地方分権化時代の教育改革「教員評価」』岩波書店）。
- (2) 岡村達雄（2002）「教育改革と教員管理制度の変容—管理機能としての<評価>をめぐって—」『關西大學文學論集』第51巻第4号、77-104ページ。
- (3) 小野方資（2007）「学校・教員評価と学力調査の統制的な側面」『教育』国土社、第57巻、第4号、31-38ページ。
- (4) 中田康彦（2002）「教師をどこまで『評価』できるか」日本教師教育学会編『講座 教師教育学 教師として生きる—教師の力量形成とその支援を考える—』第Ⅲ巻、学文社、177-192ページ。
- (5) 酒井博世（2002）「教師の専門性と教員評価」日本教師教育学会編『講座 教師教育学 教師とは—教師の役割と専門性を深める—』第Ⅰ巻、学文社、179-192ページ。

- (6) 笹田茂樹 (2005) 「東京都教員人事考課制度に関する一考察」 関西教育行政学会編『教育行政研究』第32号、25-35 ページ。
- (7) 高谷哲也 (2005) 「日本の教員人事評価の課題と改善方策—人事管理と教員の職務特質の観点からの一考察—」 『日本教師教育学会年報』第14号、92-101 ページ。
- (8) 浦野東洋一 (2002) 「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・浦野東洋一編著『東京都の教員管理の研究』同時代社、149-185 ページ。
- (9) 古賀一博・市田敏之・酒井研作・藤村祐子・藤本駿 (2008) 「『能力開発型』教員人事評価制度の効果的運用とその改善点—広島県内公立学校教員アンケート調査の分析を通して—」 『日本教育経営学会紀要』第50号、65-80 ページ。
- (10) 諏訪英広 (2005) 「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、23-37 ページ。
- (11) 諏訪英広 (2006) 「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(2)、353-363 ページ。
- (12) 諏訪英広 (2010) 「教員評価制度の実態と課題に関する調査研究—A県における目標管理と勤務評定の比較分析を中心として—」 『川崎医療福祉学会誌』第19号(2)、451-460 ページ。
- (13) 渡部謙一・小林大祐 (2007) 「東京都における教員人事考課制度の施行事情—管理職教師へのインタビューから—」 『教育』第57巻、第9号、国土社、87-94 ページ。
- (14) 高谷哲也 (2007) 「教員人事評価の現状と課題—大阪市内の中学校の実態から—」 大阪市立大学大学院文学研究科教育学教室編『教育学論集』第33号、23-33 ページ。
- (15) 高谷哲也 (2008c) 「教員評価の実態と今日的課題の特質—大阪市内の小中学校校長インタビュー調査の結果から—」 『日本教師教育学会年報』第17号、105-114 ページ。
- (16) 笹川力 (2009) 「教員評価制度に対する教員の受容意識の研究—青森県 Y 小学校を事例として—」 『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第57号(2)、65-78 ページ。
- (17) 各自自治体の新たな教員評価については、以下の資料をもとに調査を行った。
 【青森県】青森県教育委員会「教職員の人材育成・評価制度の手引き (平成20年3月)」、 「教職員の人材育成・評価制度のあらまし (平成20年3月)」。【秋田県】秋田県教育委員会「人事評価ハンドブック (平成18年度本格実施用)」。【福島県】福島県教育委員会「教職員目標管理制度の手引き (平成20年3月改訂版)」。【茨城県】茨城県教育委員会「新しい教員評価の手引き (平成19年度試用)」。【群馬県】群馬県教育委員会「教職員人事評価の手引<県立学校用> (平成18年3月)」、 「教職員人事評価の手引<市町村立小・中・養護学校用> (平成18年3月)」。【埼玉県】埼玉県教育委員会「平成20年度教職員評価システム 評価者研修テキスト」、 「教職員人事評価制度の改正について」。【東京都】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。【神奈川県】神奈川県教育委員会「教職員の人事評価システムのあらまし (平成18年8月)」、 「教職員の新たな人事評価システムハンドブック (県立学校用)」、 「教職員の新たな人事評価システム 評価者研修テキスト」。【山梨県】山梨県教育委員会「教職員の評価制度の手引 (平成18年度試用)」。【大阪府】大阪府教育委員会「教職員の評価・育成システム 手引き① (平成20年11月改定版)」、 「教職員の評価・育成システム 手引き② (平成20年11月改定版)」。【兵庫県】兵庫県教育委員会「教職員人事評価・育成システム 試行の手引き (改訂版) (平成19年6月)」。【鳥根県】鳥根県教育委員会「評価システム実施の手引き (評価者用) (平成18年3月)」。【岡山県】岡山県教育委員会「新しい教職員の評価システム実施マニュアル (第二次改訂版) (平成21年3月)」。【高知県】高知県教育委員会「平成21年度 職業能力育成型人事評価制度 実施マニュアル」。【大分県】大分県教育委員会「教職員評価システム手引 (平成20年4月)」。【宮崎県】宮崎県教育委員会「教職員評価制度の手引き (平成20年4月)」。【沖縄県】沖縄県教育委員会「教職員評価マニュアル (平成20年4月)」、 「評価者研修テキスト (平成18年4月)」。
- (18) 福島県、前掲資料、1 ページより。
- (19) 山梨県、前掲資料、2 ページより。
- (20) 岡山県、前掲資料、7 ページより。
- (21) 高知県、前掲資料、5 ページより。
- (22) 岡山県、前掲資料、8 ページより。

- (23) 高知県教育委員会「職業能力育成型人事評価制度に関する質疑応答集」高知県教育委員会教育政策課人事企画担当のサイト上 (<http://www.kochinet.ed.jp/seisaku/qanda.html>) にて閲覧 (平成 21 年 11 月 13 日時点)。
- (24) 大阪府、前掲資料 (手引き①)、4 ページより。
- (25) 高知県、前掲資料、7 ページより。
- (26) 現行の教員評価に採用されている目標管理の手法の妥当性、問題性については、高谷 (2008a) において、教員の職務の特質の観点からみた場合、「相互調整のための目標管理」ではなく「目標の受容と育成のための目標管理」を採用する妥当性が低いことを、高谷 (2008b) において、目標管理の運用方法に関する多くの手引きや関連書籍において、トップダウンの側面が強調されて説明されていることの問題性を確認している。詳しくは以下を参照されたい。高谷哲也 (2008a) 「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、青土社、178-192 ページ。高谷哲也 (2008b) 「教員評価としての目標管理の特徴と機能に関する一考察」大阪市立大学大学院文学研究科教育学教室編『教育学論集』第 34 号、1-10 ページ。
- (27) 勝野正章 (2009) 「教師の協働と同僚性—教員評価の機能に触れて」民主教育研究所編『人間と教育』第 63 号、旬報社、28-35 ページ。
- (28) 浜田博文 (2007) 「学校組織観の転換と校長のリーダーシップ再考」小島弘道編『時代の転換と学校経営改革—学校のガバナンスとマネジメント』学文社、232-243 ページ。
- (29) 小島弘道 (2001) 「教育実践の協働性と教師の専門性」『日本教師教育学会年報』第 10 号、13-21 ページ。
- (30) 小島弘道編 (2009) 『[教師教育テキストシリーズ 8] 学校経営』学文社、41 ページより。
- (31) 佐古秀一 (2006) 「学校組織の個業化が教育活動に及ぼす影響とその変革方略に関する実証的研究—個業化、協働化、統制化の比較を通して—」『鳴門教育大学研究紀要』第 21 巻、41-54 ページ。