

# 東京都教育委員会による人事考課制度導入の要因 — 都教育委員会の元幹部職員へのインタビュー調査を通して —

The causes of introducing the new Teachers Evaluation by Tokyo Metropolitan Board of Education (BOE)

— By interviewing three former executive members of BOE —

石井 杉生

ISHII Sugio

## Abstract

The purpose of this paper is to clarify why Tokyo Metropolitan Board of Education (BOE) introduced the new Teachers Evaluation, *jinjikkouka*, in 2000, that led to abolish the old Teachers Evaluation, *kinmuhyoutei*. One of the best way to analysis is to get the motive of the introduction from the members of BOE. Three former executive members of BOE said that BOE recognized the issue of the Tokyo Metropolitan High Schools in the 1990s and in addition to it, the Sinjyuku Metropolitan High School Incident revealed that decisions of teachers' meetings and school regulations, *kounainaiki*, have had priority over powers of principals. So BOE weakened the authority of teachers' meetings and enhanced the powers of vice principals. These policies revitalized the powers of principals, but, principals need to talk with teachers more often to improve school management and develop human resources. So BOE introduced the new Teachers Evaluation with self-declaration system. In conclusion, the causes of introducing the new Teachers Evaluation are 1) Tokyo Metropolitan High School Reforms 2) Sinjyuku Metropolitan High School Incident 3) appropriate personnel management.

Keywords: New Teachers Evaluation, Tokyo Metropolitan High School Reforms, Sinjyuku Metropolitan High School Incident, appropriate personnel management

キーワード：新しい教員評価制度、都立高校改革、新宿高校事件、適正な人事管理

## 1 課題設定

### 1-1 課題意識

東京都教育委員会（以下「都教育委員会」）は、2000年4月全国に先駆けて、形骸化した勤務評定制度に代わる新しい教員評価制度として人事考課制度を東京都内の公立学校に導入した。その後、同様の教員評価制度が、大阪府（2002年試験試行）、神奈川県（2003年）、広島県（2003年）に導入され、また幾つかの県において検討がされだしていった。この動きを受けて、文部科学省は、2003年全国の都道府県教育委員会に新しい教員評価制度に関する調査研究を委嘱した。その結果2011年までに、ほとんどの都道府県に新しい教員評価制度が導入された<sup>(1)</sup>。

このように、都教育委員会が新たに導入した人事考課制度は、全国の教員評価制度を大きく改定し、戦後最大の教育論争の一つであった勤務評定制도에終止符を打つきっかけとなった。都教育委員会が導入した人事考課制度をはじめとし、各県が導入した教員評価制度の特色や課題、その後の定着度等の政策評価に関する研究は一定数蓄積されているが、なぜ都教育委員会は、40年以上にわたり形骸化されたままであった勤務評定制度をこの時期改定しようとしたのかという政策立案過程に着目した研究は少ない。また、東京都の人事考課制度はその後の「主幹教諭制度の導入」（2003年）、「学校経営計画の策定」（2003年）などと続く都立高校改革<sup>(2)</sup>の冒頭に位置づけられる政策である。都立高校改革は教員評価だけでなく、職の重層化や経営計画理念の導入など、その後の我が国の学校教育のあり方を大きく変える改革となっており、そのスタート地点を確認することは学校教育史の上からも大きな意味を持つ。

### 1-2 「人事考課に関する研究会報告書」にみる導入要因

1998年7月、都教育委員会は、教育長の私的研究会として、教育学者、元学校管理職、経済界、マスコミなどの外部委員9人からなる「人事考課

に関する研究会」を設置した。同研究会は、約8か月の協議を経て、人事考課制度導入を『これからの教員の人事考課と人材育成について』（同研究会報告書）にまとめ、都教育長に提出した。その報告書において掲げられた人事考課制度の導入の要因と考えられる項目は、以下の3点である。

- 1 国、都や民間企業における人事管理の動向
- 2 研修等による教員の能力開発面での限界
- 3 教員評価（勤務評定）が人事管理に使用できないための弊害（具体的には人事異動、管理職選考、給与制度の現状などである。）（p2-5）

従って、これらが人事考課導入の要因ということになるが、果たしてこれだけであろうか。というのも、これらの3点は、1990年代後半になって初めて出現した課題ではない<sup>(3)</sup>。その点で、2000年度に都教育委員会が人事考課制度を導入しようとした要因を十分に説明しているとは言い難い。

### 1-3 先行研究

2000年度の都教育委員会の人事考課制度導入以降、「新しい教員評価制度の内容の紹介」と「新しい教員評価制度の課題や受容度に関する研究」が教員評価研究の主流となった。前者の研究としては、佐藤（2000）、清原（2004）、古賀（2007）などが挙げられる。彼らは、それぞれの自治体の新しい教員評価制度導入のための検討会等のメンバーで、その経験を踏まえ教員評価制度導入の経緯や内容を紹介している<sup>(4)</sup>。一方、「新しい教員評価制度の課題や受容度に関する研究」については、勝野（2001）、堀尾・浦野（2002）や高谷（2005）、諏訪（2006）、諏訪他（2021）などがある。彼らの研究は、海外の教員評価制度の課題を参考にしたり、管理職・教員に対して実施したアンケート調査などに基づき導入後の受容度を分析したりする研究が主で、この研究も一定程度蓄積されてきている。課題としては、協働性の疎外や処遇への反映の問題点、評価結果の本人への非開示が取り上げられており、アンケート分析では、新しい教員評価制度は、学校管理職にとって学校経営上ある程度有効性が認められるという数値がある反面、

教員からは業績評価については抵抗感が続いていることを示している。

このような研究動向の中で、東京都の人事考課制度の政策立案過程にスポットを当てた研究は決して多くはないが、東京都の人事考課制度の導入が全国に先駆けて実施されたため、教員評価をテーマとした論文の多くが都の導入の経緯や要因について触れている。しかし、その主張は四つに大別され、なぜ都教育委員会は人事考課制度の導入を決断したかについて定まった説は確立していない。

その一つ目は、児玉(2000)、山田(2002)、乾(2004)、荒井(2015)などの主張で、知事部局で成績主義的人事管理が導入されたので、その延長として教育庁にも新しい教員評価が導入されたという、一言で言えば、教育行政の一般行政化である。児玉は都内公立中学校、山田は都立高校、乾と荒井は都立大学の教員で、東京都の教育について知識や経験をもっており、この主張は一定の説得力を持っている。しかし、東京都の総務局が成績主義を掲げた歴史は古く、その中でどれが教育庁の人事考課制度に結び付いたのか、またそれはなぜかという点について、政策立案サイドからの証言がない点で、説得力に欠ける部分がある。また、上で触れたように、人事考課制度の導入は、一連の都立高校改革の冒頭に位置づく政策であり、その後の「主幹教諭」や「学校経営計画の策定」等の改革は、知事部局の政策とは直接関係ない教育行政独自の改革である。その点で一般行政化という理論だけでは説明できない問題が残る。

二つ目は、この一般行政化の流れの傍流として位置づく、1999年4月に誕生した石原都知事からの影響という主張である。児玉(2000)は、石原都知事が2000年2月の都議会定例会の施政方針演説で「魅力ある学校を実現する」ため「四月から新しい人事考課制度を実施する」(p22)と述べたことを紹介している。一見すると、石原都知事が人事考課制度の導入を主導したように聞こえる。また、これ以外にも「都立高校改革」を主導したのは石原知事であるという主張は多くみられる<sup>6)</sup>。し

かし、この人事考課制度の導入は、石原知事就任間もない時期であり、新知事が教育政策に対し強いリーダーシップを発揮できたかは疑問である。

三つ目は、国(文部省)の影響を指摘する主張である。蛭田(2001)は「教員評価制度は東京都の人事考課制度の実施をまつまでもなく、文部科学省が平成十三年一月に公表した「二十一世紀教育新生プラン」の中にも位置づいている。」(p40)としている。諏訪(2006)は「新しい人事考課制度の導入が加速度的に進められてきた背景には、(中略)国の強い意志がある。国の政策動向にいち早く反応し、施策を本格導入した自治体は東京都である」(p353)と述べている。さらに、加藤(2010)は「2000年代に入ってから教員評価はまったく別次元のものである。ことの起ころは、2000年12月、総理大臣の私的諮問機関である教育改革国民会議から「教育を変える17の提言」と称する最終報告が提出されたことにある。」(p10-11)とやはり国からの影響を主張している。しかし、この文部省の影響に関して、佐藤(2002)は、「この文部科学省の教員政策課題には、教員の勤務評定についての見直しが明文をもって含まれていないし、その全国的な実状把握もなされたことがない。その背景には、「形骸」の実態が露見することの危惧と、次に述べるように、勤務評定が地方の固有事務であるとの認識があるのではないかと推察される」(p24)と文科省の主体的な動きを否定している。2003年から、国は全国の教育委員会に教員評価政策の研究を委嘱するなど普及に努めているが、この動きがどこからきているのかも併せ、東京都と国(文部省)のどちらが先に新しい教員評価政策の導入を試みたのかは、都の政策立案サイドからのインタビューが有力な証言となる。

四つ目は、指導力不足教員の排除のために導入されたという主張である。岡本(2002)は、人事考課制度は問題教員対策を掲げて「不適格教員」を排除していく教員管理政策の一環であるとし、玉野井(2009)は、「平成12年度、東京都が教育行政改革の目玉として、これまでの勤務評定を大幅に改定し、新しい教員評価「能力開発型人事考

課制度」を実施した。(中略)これら導入の背景には、指導力不足教員のへの(ママ)対応が大いに関連したことは周知の事実である」(p184)としている。しかし、都教育委員会の「人事考課に関する研究会報告書」を見ても「指導力不足教員」という単語は一つも出てこない。この点も文書や関係者のインタビューによる実証的検証が必要である。

#### 1-4 リサーチクエスション (RQ)

このように東京都の人事考課制度の導入の要因に関しては多様な説が主張されており、定まっていない。そこで、本研究では、「1990年代後半、なぜ、都教育委員会は、新しい人事考課制度を導入しようとしたのか」をリサーチクエスション (RQ) として提示し、先行研究で示された要因を検証するとともに、新たな要因の有無も検証する。

## 2 研究調査の方法

### 2-1 研究方法

先行研究でも見たように、新しい教員評価制度の研究は、アンケート調査を含めて学校サイドからの証言が多いが、政策立案サイドからの証言はほとんどない。したがって上の疑問を解決するため、政策立案サイドからの証言を得ることによって、それぞれの説が人事考課制度導入の要因としてどの程度の影響を及ぼしたのかについて、従来にはない知見を得ることができる。そこで、1990年代に都教育庁人事部の課長を経験した東京都教育庁の元幹部職員3名に、半構造化インタビュー調査を実施した。

### 2-2 インタビュー調査の協力者

東京都教育庁の3人の元幹部職員にインタビュー調査を依頼した。A氏は、行政系職員で課長昇任時に教育庁に異動となり、その後人事部の勤労課長に就任した。勤労課は、人事考課制度などの勤務条件の企画を所管する課である。B氏は都立学校の教員出身で、管理主事から職員課長を経験し、その後人事部の参事となって人事考課制

度の導入に携わった。職員課は、教員の昇任や異動等人事管理を所管する課で、教員評価制度を活用する部署と言える。C氏も課長昇任で教育庁に異動し、A氏より前に勤労課長を経験し、その後総務部へ異動となり、総務部という教育庁全体の視点から人事考課制度の導入に関与した。三人は、その後教育庁において幹部職員となるなど、東京都の教育行政に非常に精通した人物といえるが、現在は都教育委員会とは職務上のつながりはない。なお筆者は都教育庁に12年間在職し、人事考課制度導入時には三人と接触はなかったが、その後三人とも筆者の上司となった。

### 2-3 インタビュー調査の方法

三人に対し口頭でインタビュー調査への了解を得たあと、同一の質問項目を記した書類を事前送付した。インタビュー調査は3月末から5月半ばにかけて、A氏、B氏、C氏の順に一人ずつ実施した。時間はおおよそ2時間から2時間半であった。インタビューは原則として、事前に送付した質問項目の順に行ったが、回答内容において、前にインタビューした人と異なる趣旨の回答が示された場合には、前の人の意見を紹介した後、その意見に対する当人の見解を聴取するなどアクティブインタビューを心がけた。6月、10月に、A氏については追加のインタビューを1時間30分程度実施し、B氏やC氏については、電話やメールにて数回追加調査を行った。

### 2-4 倫理的配慮

東京女子体育大学研究倫理規定に基づき、本研究の研究計画書・研究参加同意書を同大学研究倫理委員会に提出し、研究倫理審査を受け、承認された。インタビュー調査の同意者3人に対し、研究の趣旨や目的、個人情報保護等について説明した上で、署名入りの同意書の提出により研究への同意を確認した。なお、インタビューの同意者3人に、外部発表に先立ち本稿を送付し内容の了解を得た。

### 3 インタビューによる分析(その1) 先行研究で述べられた要因の検証

先行研究で触れた4つの課題を取り上げ、それぞれが人事考課制度導入の要因になったのかをインタビューによって分析する。

#### 3-1 一般行政職員に導入された自己申告・業績評価の教育庁への導入

これは、先行研究でも触れた、教育行政の一般行政化論である。つまり、教育行政以外の一般行政では自己申告や業績評価が既に導入されており、それが教育行政へも導入されたという考えである。A氏に対し、このような知事部局からの圧力のようなものがあったのかと聞いたところ「いつまでに、何をという期限が区切られた具体的な圧力があったわけではない、いずれ検討する必要がある課題であるとの認識はあったが、やはり勤務評定に関しては別格の扱いという感覚が強かった。」と答えている。さらに、「課長昇任時の局間異動により多くの知事部局の職員が教育庁に異動してきて、その結果人事考課制度の導入が促進されたという事実はあるのか。」という筆者の質問に対し、A氏は「教育庁には学校事務室長出身で学校をよく知っている管理職もいたので、それは無いと思う。ただ、他局出身の管理職の感覚が影響を与えた側面はあると思う。」と他局出身の管理職の影響は一定程度あるものの、導入を主導した点には否定的であった。また、同趣旨の質問に対しC氏も「昇任時の局間異動に特命を帯びるようなことはない。少なくとも自分が教育庁に異動になった時には、特命があったわけではない」と、課題の局への特命異動人事については否定的であった。

#### 3-2 石原知事の影響

人事考課制度の導入を検討し出したのはいつ頃かという質問に対しA氏は、「都立学校等あり方検討委員会報告書」をまとめる段階(1998年2~3月)では、まだ具体的には考えられていなかった。

人事考課制度の導入を考え出したのは、「人事考課制度に関する研究会」の発足する2か月ほど前の1998年5月頃であった」と答えている。その後研究会が報告書をまとめるのが1999年3月で、石原慎太郎が都知事に当選したのが1999年4月なので、既に研究会は解散している。石原知事の影響については、B氏もC氏も否定している。また、1期目の選挙公約には教員評価に関する記述は見当たらない。2000年2月の第1回都議会定例会の知事の施政方針演説は、新都知事によるいわばテープカットのセレモニーと捉えるべきであろう。

#### 3-3 国(文部省)の影響

教育改革国民会議が発足したのは2000年3月で、これは人事考課制度が公立学校に導入される直前であり、導入検討の要因とはなり得ない。また、中央教育審議会では、1998年9月「今後の地方教育行政の在り方について」(答申)が出されているが、この答申では、教育の地方分権の推進が謳われており、内容的に文部省が都教育委員会の検討している教員評価制度に関して影響を与えようとしたとは思えない。B氏に文部省との関係について質問したところ、「文部省に東京都の人事行政に関するヒアリングに向いた際に、今後新しい人事考課制度導入の意向を示したところ、文部省は「国は関与しない」といスタンスであった」と証言しており、文部省からの影響もなかったことが分かる。

#### 3-4 指導力不足教員

A氏、B氏、C氏とも指導力不足教員の影響は否定していた。B氏によると、「指導力不足教員については、東京都の場合、既に平成9年(1997年)の時点で、それまでの要配慮教員から指導力不足教員を分けて、その対応策を既に制度化しているので、特に人事考課制度の導入に当たって、指導力不足教員については検討する材料とはなっていない」と述べている。人事考課に関する研究会のまとめをテキストマイニングしたが、「指導力不足教員」の語は一つも出てこなかった。

## 4 インタビューによる分析 (その2) 新たな要因の発掘

### 4-1 新たな要因の発掘

先行研究において、人事考課制度導入の可能性をもつ4つの要因のうち、一般行政職員に導入された自己申告・業績評価の教育庁への導入が要因となった以外3つの要因は否定された。また、残る一つの要因も40年間課題であった勤務評定を改定する要因としては脆弱すぎる。そこで、3人に人事考課制度導入に至る経緯を述べてもらい、その中から導入の要因を発掘することとした。

#### A氏の回答

当時、(1990年代)都立高校の評判は悪くなり、このままでは都立高校は都民から見放されてしまうという危機感があった。それは生徒の減少期で学校が余ってしまうという問題だけでなく、もっと根底から学校を改革していく必要があるという認識である。「都立高校白書」<sup>6)</sup>などに当時の課題意識が書かれている。そんな時に新宿高校事件<sup>7)</sup>が起こった。都教委としてこれは、都立高校を大きく改革するチャンスだと思った。

#### B氏の回答

校長や地教委から推薦される特別昇給該当者の評価がいい加減であることは勤務評定の結果と照合すればわかる。平成6年(1994年)頃から、その是正の必要性が人事部内部で共通理解されるようになった。都人事委員会の勧告(1993年)を受けて、行政系管理職の勤勉手当に成績率が導入された(1995年)。このような背景の一方で、学校における人事管理の基礎となるべき勤務評定が空文化していることが当然問題となるとの認識が都教育委員会幹部の中にあつた。それらに加え、教員の週一研修や職員会議等都立高校には色々な問題が未解決であるとの認識であった。そんな中で新宿高校事件が起こった。この事件は都立

高校が持っている課題を広く都民に暴露した点で、改革の取組を早めたが、しかし、事件以前から新しい教員の評価制度の必要性は内部では既に認知されていた。

#### C氏の回答

一つの事件がきっかけというより、当時の都立高校のいろいろな問題(週一研修、特別昇給制度、主任制度等)を目のあたりにして、改革の必要性を強く感じるようになったのが平成6年頃だと思う。学務部が都立高校の学校数は生徒急減期をむかえて、このままでは維持できないと言ってきた。かつ、都立高校は長期低落傾向であった。都立高校改革(統合改編)の準備が動き出した。その際に、都立高校をもっとよい教育環境にしていこう、そして、時代に合った都立高校にしていこうとした。このように改革をしなければならないという意識が次第に高まって来た時に新宿高校事件が起こった。その報告書で、かなり抜本的に都立高校の在り方を変えていかなければならないとの認識になった。そのような流れの中で新しい人事考課制度の必要性が人事部の勤労課と職員課で意識されたのだと思う。

以上3人の意見はほぼ同じである。「人事考課制度導入の要因」として次の3点が抽出される。

- 1 勤務評定制度導入時の取り決めによる教員の人事管理上の基礎資料の欠如
- 2 都立学校の統合改編を含む高校改革推進計画の推進
- 3 新宿高校事件によって周知された都立学校の体質改善の必要性

この3点を手掛かりに新たな導入の要因を分析する。

### 4-2 勤務評定制度導入時の取り決めによる教員の人事管理上の基礎資料の欠如

勤務評定導入の際の職員団体との取り決めとし

て、評価結果は人事異動や給与には反映させないこととなっていた。B氏は「勤務評定と異動希望調査と特別昇給推薦書の評価が異なっており、使おうにも使えなかった」と言っている。したがって異動・昇任・昇給に関して、教育行政サイドとして納得できる職務遂行が難しい。異動は「適材適所」が大原則であるが、「適材」を判断する評価が使えないために、ヒアリングに頼ることになるが、それにも限界がある。異動結果に対する教員の信頼性や納得度も低くなる。昇任に関しても、日常的な評価が使えないので、単発の昇任選考だけが判断材料であるため、本当に適材が選考されているかという疑問は消えない。さらに特別昇給に関しても職員団体が示す数式に基づいて、過去に特別昇給に該当してから時間がたっている教員が順番に推薦されるようになっており、勤務状況に関係なく、ほぼ5年に一度回ってくる仕組みになっていた。向山(2004)では、若い教員時代を振り返り「一年に一度、指導要録の表紙を差し替えるだけの年配女子教諭が、学校一の高給とりだった。しかも、定期的に「勤務実績の優秀な教員」として特別昇給を受けていた。若い私は「何か変だな」と思いながらも、これが教師の世界なのかなと自分に言い聞かせていた」(p23)と述べている。このように人事管理の基礎的な資料がないことは人事部、特にその資料に基づいて仕事をする職員課にとっては信頼性に関わる問題であり、適正な人事管理の必要性は日頃から痛感されていた。C氏は「職員課にとって教員評価の導入は悲願であったのではないか」と述べている。

#### 4-3 都立学校の統合改編を含む高校改革推進計画の推進

『都立高校白書』(1995年12月)では、生徒の減少により、「何と40校を超える都立高校が余る計算になる」としており、また、『都立高校に関する都民意識調査』(1996年4月)では、都立高校の現状に対する都民の非常に厳しい評価が明らかになった<sup>8)</sup>。これらの冊子により、都立高校は大きく変わらなければならないという雰囲気が教育庁

内部に広く醸成され、これ以降都立学校の改革を推進していく大きな流れとなっていた。1997年度から2011年度にかけ三次にわたり『都立高校改革推進計画』が策定された。当初は都立高校の統合改編や新しいタイプの高校の導入といった、外形的な改革が主であったが、新宿高校事件を契機に、指導部が学校運営連絡協議会の設置を、人事部も教頭権限や主任制の運用改善などに取り組みだし、学校経営面での改革を実施するなど、改革領域の拡大が図られ、教育庁内全体で都立高校を改革していくという雰囲気が醸成されていった。A氏は、「人事考課制度の導入に際しても、都立高校を変革していく必要があるという既に大きな流れがあったことが、非常に大きな力になっている」と述べており、C氏は「都立高校の改革推進計画は人事考課制度と相関関係にある」と述べていた。

#### 4-4 新宿高校事件によって周知された都立学校の体質改善の必要性

A、B、C3氏とも人事考課制度導入の要因として新宿高校事件を重視している。A氏は「新宿高校事件がなければ、当時としては、人事考課制度の導入は難しかっただろう」と言っており、C氏も「タイミングとしてこの時が一番良かった」と言っている。新宿高校事件の経緯とその後の対応策をまとめた『都立学校等あり方検討委員会報告書』の中の都立高校の校長アンケートでもわかるように、校内のほとんどの事項が職員会議で決定されており、実質的に校長に決定権がない状態となっていた(p6)。よく「形骸化した勤務評定」という言葉が使われているが、都立学校においては勤務評定だけではなく、校長の権限も形骸化していたことになる。これが改善を必要とする都立学校の体質であった。しかし、『都立学校等あり方検討委員会報告書』が示す対応策の中に人事考課制度は出てこない。この点について、A氏は、「都立学校等あり方検討委員報告書」の中で取り上げられている「教頭の管理職機能の強化」、「管理運営規程の制定」<sup>9)</sup>や「職員会議の補助機関化」等は、校長の権限を妨げている力を除く政策で、まずは

それが優先された。しかしこれらの取組は、積極的に学校を良くしていくための対応策とは言い難い。」「教員がバラバラだったら、学校は力を発揮できないし、課題も解決できない。校長は教員と真摯に話し合い、目標を共有し学校として組織的な力を向上させていく必要がある。また、個々の教員にしても、新たな課題に対応できるように協力しながらも研鑽を重ねていく必要がある。つまり、学校が組織的に活動していく仕組みや、個々の教員としての力量を向上させていくような人材育成の取組が不可欠である。そのためには自己申告を含む人事考課制度を導入することが必要だし、そういう視点を踏まえた適正な人事管理も必要であると考えた。これが「人事考課に関する研究会」が人事考課制度の導入を必要とした理由である。」と述べている。

## 5 結論と残された課題

人事考課制度導入に係る政策の流れを整理すると以下ようになる。1990年代後半、課題の多い都立高校を改革していく必要があるという意識が次第に大きく、現実的になって来た。都立高校改革推進計画は、当初既存の都立高校の統合改編や、多様な生徒に対応する新しいタイプの高校の創設という、外形的な改革に力がそそがれていた。それが次第に、「開かれた学校」や「生徒の希望に応じた教育の推進」（第二次1999年10月）、「学校経営の確立」（第三次2002年10月）へと改革の領域を拡大していった。このように改革の対象を拡大し、その流れを加速させたのが新宿高校事件であった。同事件の対応策として、当初「管理運営規程の制定」や「職員会議の補助機関化」、「教頭権限の強化」という校長のリーダーシップの確立を目指す政策が実施された。しかし、これらの政策は校長権限を阻害する力を取り除く政策ではあっても、積極的に学校を改善している政策とは言い難い。当時の都立学校には、校長がリーダーシップを発揮して、教員たちと目標を共有し、学校の組織的な対応力を向上させることや、新たな

課題に適切に対応できるように教員を育成していくことが求められていた。そのためには自己申告を含む人事考課制度の導入が必要であるし、その基礎的な資料としての適正な人事管理が必要であった。

この流れを人事考課制度導入の要因の視点から整理すると、都立高校改革推進計画と新宿高校事件の二つが大きな要因と考えられる。次に、適正な人事管理の基礎資料は、学校を改革していく上から今までにも増してその必要性が高まってきており、上二つと同様に導入の要因と考えられる。一方、一般行政において実施されている自己申告や業績評価を、都内の公立学校へ導入するという点については、教育庁内には、将来的な課題として認識されており、要因の一つではあるが差し迫ったものとは考えられていなかった。また、指導力不足教員や石原都知事の誕生、国（文部省）の影響については、人事考課制度導入の要因とは考えられないことが判明した。

次の段階の研究として、人事考課制度導入の目的を改めて確認し、導入後20年以上経たない現在、それが学校現場に実現しているかの検証が必要である。

## 6 引用・参考文献（五十音順）

- ・ 荒井文昭（2015）『構造改革下の教育危機と教育政策研究の課題』日本教育政策学会年報第22号 pp102-112
- ・ 乾彰夫（2004）『東京都の教育改革』教育学研究第71巻第1号 pp16-27
- ・ 岡村達雄（2002）『教育改革と教育管理制度の変容』関西大学文学論集第51巻第4号 pp77-104
- ・ 勝野正章（2001）『教員評価と教師の専門性』日本教師教育学会年報10号 pp61-66
- ・ 勝野正章（2002）『教員評価の理念と政策』エデル研究所
- ・ 加藤芳正（2010）『新自由主義＝市場化の進行と教職の変容』教育社会学研究第86集 pp5-22
- ・ 清原正義（2004）『教員評価制度導入をめぐる問



- 題』日本教育政策学会年報11巻 pp35-42
- ・ 教育庁人事行政刷新検討委員会（東京都教育委員会）（1988）『最終報告書』
  - ・ 教員等人事考課制度導入に関する検討委員会（東京都教育委員会）（1999）『教育職員の人事考課制度について』
  - ・ 教員の人事考課に関する研究会（東京都教育委員会）『これからの教員の人事考課と人材育成について』（1998）
  - ・ 古賀一博他『広島県における教職員人事評価制度に関する事例研究』教育経営研究（2007）第13号 pp24-46
  - ・ 児玉洋介（2000）『東京都における教員への人事考課制度の導入をめぐる』季刊教育法No124 pp24-27
  - ・ 佐藤全（2000）『教育の人事考課読本』教育開発研究所
  - ・ 佐藤全（2002）『教員評価の課題と展望』学校教育研究17巻 pp22-31
  - ・ 諏訪英広（2006）『教員評価施策に関する調査研究』川崎医療福祉学会誌 Vol16 No2 pp353-363
  - ・ 諏訪英広他（2021）『教員評価制度における成果報酬に連動した勤務評価に対する被評価者の納得度に関する定性分析』川崎医療福祉学会誌 Vol31 No1 pp233-243
  - ・ 高谷哲也（2005）『日本の教員人事評価の課題と改善方策』日本教師教育学会年報14号 pp92-100
  - ・ 玉野井敬治（2009）『東京都とA県から見る教員評価の現状と課題』年会論文集25 pp184-187
  - ・ 東京都学校問題研究会（1999）『東京都の学校改革』都政新報社
  - ・ 東京都教育委員会（1995）『新しく生まれ変わる都立高校』（都立高校白書）
  - ・ 東京都教育委員会（1996）『都立高校に関する都民意識調査』
  - ・ 東京都教育委員会（1997）『都立高校改革推進計画』
  - ・ 東京都教育委員会（1998）『都立学校等あり方検討委員会報告書』
  - ・ 東京都教育委員会（1999）『都立高校改革推進計画第二次実施計画』
  - ・ 東京都教育委員会（2002）『都立高校改革推進計画新たな実施計画』
  - ・ 東京都教職員人事研究会『東京都の教職員人事考課制度』（2000）ぎょうせい
  - ・ 都立高校長期構想懇談会（1997）『これからの都立高校の在り方について』（答申）
  - ・ 蛭田政弘（2001）『教員評価制度実施上の課題』学校経営第46巻 第11号
  - ・ 堀尾輝久・浦野東洋一（2002）『東京都の教員管理の研究』同時代社
  - ・ 向山行雄（2004）『問題はないが、改善すべき事項を見直す』現代教育科学11月号 No578 pp23-25
  - ・ 村上祐介・橋野晶寛（2020）『教育政策・行政の考え方』有斐閣
  - ・ 八尾坂修（2004）『東京都や大阪府の教員人事評価事例から見た課題』教育制度学会研究2004巻 11号 pp108-112
  - ・ 山田功（2002）『東京に見る教育改革の構造と動き』日本教育学会大会研究発表要項61（0）pp268-271

## 7 注

- (1) 2011年の文科省調査では、勤務評定制度を実施している愛媛県では、新しい教員評価制度については、一部の学校への導入にとどまっていたが、他の全ての県には新しい教員評価制度が導入されていた。
- (2) 「都立高校改革」は明確に定義づけがされているわけではない。本稿においては、都立高校改革とは新宿高校事件（注（7）を参照）後導入された「人事考課制度の導入」、「主幹教諭制度の導入」、「学校経営計画の策定」等と続く、都立高校の人事面・学校経営面での改革を示し、生徒減少期により既存校の統合改編や新しいタイプの高校の創設などの高校改革を「都立高校改革推進計画」と呼ぶ。しかし、これらの改革は2000年代後半では一体化

してくる。

- (3) 1の成績主義的人事管理の流れは古い歴史を持っている。例えば、都では昭和44年の「東京都における人事管理に関する助言」において既に「自己申告」や「職務記録」が提言されている。
- (4) 佐藤全は東京都の、清原正義は大阪府の、古賀一博は広島県の新しい教員評価の導入を検討した委員会の委員をつとめていた。
- (5) 柿沼昌芳・永野恒雄『東京都の教育委員会』、村上義雄『暴走する石原流「教育改革」』や渡部謙一『東京の「教育改革」は何をもたらしたのか』などでは都立学校の教育改革の主な担い手として石原都知事を挙げている。
- (6) 「都立高校白書」1995年12月に教育庁学務部が出した都立高校の現状と課題をまとめた冊子で、生徒減少期を迎えて、都立高校が40校以上余ってしまう(p2)など、都立高校の厳しい状況と伝えた。
- (7) 新宿高校事件とは、1997年9月都立新宿高校が、習熟度別授業を実施するために2名の加配教員を受けたにもかかわらず、全く習熟度別授業を実施していなかったことが判明した。都教育委員会が都立高校全校に調査を実施した結果、70校で習熟度別授業を全部または一部実施しておらず、都立高校の体質が社会から問われた事件で、教育庁職員を含む200名近い処分等が行われた。
- (8) 「都民意識調査」は1996年4月に都教育委員会が出した都立高校に関する都民のアンケートを集計した冊子で、それによると、私立高校に比べて都立高校の方が良いと評価された項目は、「授業料は安い」と「自由である」の二つであり、その他の「教育熱心」「授業」「いじめや非行がない」等多くの項目で、私立高校の優位が明確に示されるなど、都立高校の不人気が明らかにされていた。
- (9) 「都立学校等あり方検討委員会報告書」では、「管理運営方針」と言われていたが、その後都教育委員会において「方針」が「規程」に変更

された。なお、それについては、『東京都の学校改革』のp149に解説されている。