

宮崎県インタビュー調査の概要

押田 貴久

Outline of Interview Investigation about Miyazaki Prefecture

Takahisa OSHIDA

1. 調査の目的と宮崎県の概要

宮崎県では、平成13年12月の公務員制度改革大綱の閣議決定を受けて、平成14年6月に庁内に新教職員制度検討会議を設置し、①新たな教職員制度、②新たな教職員の評価制度について、③国立大学の法人化に伴う独自教員給与表の作成についての3項目を中心に検討作業が行われてきた。宮崎県では新たな教員評価制度において、「職務行動評価」の導入を試みており、全国的にもたいへん注目されている。

そこで、日本班では平成17年11月27日、東京大学にて、宮崎県教育委員会の担当者をお招きし、宮崎県の教職員人事政策について、あらかじめこちらで依頼した質問事項への回答ならびに解説をいただき、その後、若干の質疑応答を行った。また、関連して新たな教職員評価制度等に関する資料を入手した。本稿ではインタビュー調査ならびに関連資料等に基づき、宮崎県の教員人事政策、とりわけ新たな教職員評価に焦点をあて、その実態と特色について検討を行う。

まずは、宮崎県ならびに学校教育の概要について整理しておく。宮崎県は平成17年4月当初には9市28町7村の計44市町村であったが、市町村合併に伴い、平成18年1月1日現在では9市18町4村の計31市町村となっている。人口は平成18年1月1日現在1,152,865人である。なお、県庁所在地の宮崎市は人口36万7千人の中核市である。

平成17年度の学校基本調査によると、学校数(平成17年5月1日現在、以下同じ)は44市町村に小学校が公立で281校(休校6校を含む)、中学校が140校、高等学校は県立が44校、中等教育学校(五ヶ瀬中等教育学校)が1校、盲・聾・養護学校が14校である。小学校の児童数は70,471人、学級数は2,963学級、教員数は4,384人である。中学校では、生徒数が35,277人、

学級数は1,205学級、教員数は2,768人である。なお、県の教育事務所¹⁾は7カ所に設置されている。

2. 宮崎県の教員人事政策

(1) 教職員の年齢構成と今後の需給予測による人事政策について

まず、教職員の年齢構成²⁾についてだが、小学校では42.57歳、中学校では41.44歳、県立学校が42.87歳となっている。宮崎県ではいわゆる2007年問題については遅れてやってくると予想される。現時点では退職者数も多くなく、それに伴い採用者数も非常に少ないという状況である。約10年後の2025年ぐらいに大量退職、大量採用が見込まれる。だが、それにあわせて児童生徒数は小学校の児童が現在の70,471人が12年後に約61,000人となり、中学校の生徒数³⁾も35,396人が31,566人となる。したがって、およそ1割強の児童・生徒数が減少することが見込まれている。これに伴い標準学級数も小学校で2,776学級が2,439学級へ、中学校では1,198学級が1,059学級とやはり減少することは否めない。それゆえに大幅な採用数の増加は予測しがたいといえる。

(2) 総額裁量制の活用状況について

宮崎県では、平成16年度に導入された総額裁量制のを積極的に活用し、へき地手当の一律3%引き下げ、学力向上対策等の人員補充を行っている。宮崎県の場合ではへき地の学校が全体の4分の1にあたるため、その受給対象者も多く、予算総額が少ないとはいえ大幅な財源確保につながっている。このへき地手当の引き下げにより、総額1億2,600万円が確保でき、それを宮崎県では「小中連携推進事業」に8,500万円と「特

別支援教育推進事業」に3,900万円を活用している。小中連携事業は学力向上対策として、例えば、小学校へ中学校の英語教員を派遣し、小学校における英語活動を担当し、その派遣された英語教員の分を臨時的任用職員で充てるという事業である。このように宮崎県では総額裁量制の導入に伴って、へき地手当を引き下げることにより、学力向上施策としての人員補充を活用している。

(3) 給与と政策の全般的検討について

国立大学の法人化に伴う教員給与表の作成については、人事院などから策定にかかるノウハウを学び、平成15年12月に改定を行った。以来、平成16年は人勤ゼロベースであったため、平成17年12月に人事委員会勧告を踏まえ、2回目の改訂を行った。宮崎県では今後本格的に導入される新たな教職員評価制度において「業績評価」の結果を昇給や勤勉手当に反映させること検討している。

(4) 臨時的任用職員の問題について

宮崎県では、定数1万1千人のうち、1,368人が臨時的任用職員、すなわち教員の約1割が臨時職員である。こうした臨任教員には、産休・育休や長期研修などの代替も多くを占める。だが、それ以上に多いのが定数崩しの欠員補充であり、その数500人前後で常態化しているという¹⁾。こうした要因の一つとしては少しでも持ち出しを減らしたい県の財政当局からの圧力であり、もう一つとしては、児童・生徒の自然減による定数減に対応するためにはじめから5%~10%を臨時職員で調整するという政策である。しかし、本来的には定数は正職員で埋めるのが正しいのだがここ10年来慣習的に行われているという。

さらに新規採用職員に関連して、宮崎県では現役での合格率は極めて低く、新規採用の教員は臨任を経験しないと採用されにくい状況になっている。具体的には、小学校では採用者数117名に対して、現役合格者は9名と全体の7.7%に過ぎず、臨任教員(講師)経験者が99名と全体の84.9%と圧倒的に占めている。同様に中学校でも採用者数61名に対して、現役合格者はわずかに2名(3.1%)であり、臨任教員経験者は57名(89.1%)となっている。先の定数の1割が臨任教員であり、さらに新規採用職員のほとんどが臨任教員経験者であるという構図が宮崎県の現状となっている。

(5) 教員の人事異動について

教員の人事異動については、「教職員人事異動方針」に基づき実施されている。先にもふれたが宮崎県では4分の1がへき地校ということもあり、基本方針の中でも「へき地教育の振興を図るため、へき地等学校と平地校との教職員の転任を積極的に行う」とされている。実際に教職員人事異動方針に基づいて、「へき地計画交流実施要綱」が作成されている。この要綱によるとへき地計画交流対象校への転任対象者は、現に平地校等に勤務し、平地校等勤続5年以上の者、事務職については3年以上の者である。そして、計画交流対象校への勤務は原則3年となっている。へき地校計画交流による期間を満了した場合には、原則として前任校を所管する教育事務所管内へ転任される。へき地校勤務については「少なくとも1回は在職中にへき地にいきましょう」という言われ方をしており、ほとんどの教職員がへき地校勤務を経験しているとのことである。

通常の転任については、校長、教頭、事務長、事務職員は同一校勤続3年以上の者、教員は5年以上の者がその対象とされる。さらに、15年を経過すると管外、すなわち他の教育事務所管内へ異動するといった広域人事が実施されている。したがって、5年、15年が基本ルールで、プラスへき地計画交流が宮崎県の人事異動の基本ルールとなっているのである。

(6) 中核市への人事権移譲に伴う新たな教職員人事のあり方について

平成17年10月26日の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、「当面、中核市をはじめとする一定の自治体に人事権を移譲し、その状況や市町村合併の進展等を踏まえつつ、その他の市区町村への人事権移譲について検討することが適当である」と中核市への人事権の移譲が言われており、さらに平成18年1月に文部科学省から出された「教育改革のための重点行動計画」では、実際に平成18年度に関係団体との協議等を行い、制度改正を実施し、平成19年度には移譲する流れがスケジュールとして示されている。

こうした中、宮崎県でも中核市である宮崎市への人事権の移譲については大変重要な課題となっている。宮崎市の内藤教育長が、全国都市教育長会の会長ということもあり、全体の意見の代表者ということで、人事権移譲について非常に熱心に取り組んでいるようである。だが、宮崎県の場合でも宮崎市への教員の一極

集中やへき地校での人材確保など様々な課題もある。県としては地方分権の推進と教育の機会均等を勘案しながら、中核市をはじめ市町村への人事権の移譲について検討の作業をはじめているとのことである。今後、宮崎市をはじめ関係団体等と具体的な調整を進めていくようである。

3. 新たな教職員評価制度について

(1) 教職員評価制度の概要

新たな教職員評価制度について、宮崎県では平成16年度に管理職を対象に試行を実施し、平成17年度には全教職員を対象に試行を実施している。宮崎県教育委員会の「教職員の新たな評価制度に関する資料」によると、まず、導入のねらいとして、①人材育成の機会をつくる、②各種に求められる人材像(能力・姿勢)を具体的に示す、③組織マネジメントを向上させる、④職員のやる気を向上させる、の4点があげられている。

新たな評価制度では、①教職員一人一人の職務遂行能力の向上を目的とした、能力開発型の評価制度の構築、②透明性・納得性の高い評価制度、③評価結果を研修や任用、異動、給与にまで活かすトータルなシステムを目指している。特に強調されているのが、「管理のための評価制度ではなく、育成のための評価制度である」という能力開発型の評価制度という点である。そのためにも職員一人一人が発揮する職務遂行能力の評価(コンピテンシー評価)にもとづく「職務行動評価」と、一定期間(1年間)におけるアウトプット、つまり業務目標に対しての達成度を評価する「業績評価」によって総合的に評価されるものが採用されている。したがって、結果(「業績評価」)だけではなく、職務遂行能力向上に向けてのプロセス(「職務遂行能力」)を重視していくことが宮崎県の教職員評価制度の特色でもある。

現在試行されている「職務行動評価」は「評価項目」と「行動指標」という形で、各職種において「どのような能力」「どのような行動」が求められているのかを具体的に示すことにより、確教職員に自分のよさと能力開発の方向を明確にわかりやすく示している。これにより、求められている能力や行動に対して、どのレベルにあるのかを自分自身がチェックし、上司や同僚の指導や意見を参考にしながらレベルアップを図るこ

とができ、職員の能力開発へとつながることがねらわれている。この職務行動評価は人材育成と同時に研修や異動・任用に反映される。

一方の「業績評価」については業務目標に対しての達成度を評価するものであって、学校経営目標に基づき、上司と期(年間)の目標を協議のうえ設定し、その達成がなされたかどうかを評価することにより、学校組織の活性化と職員一人一人のやる気を高めることをねらいとしている。この「業績評価」については平成17年度に検討を行い、平成18年度から実施する予定となっている。また、この「業績評価」の結果をもとに昇給や勤勉手当に反映させることも予定されている。

(2) 職務行動評価について

職務行動評価の項目については「大項目」「中項目」「小項目」で構成されている。大項目については「専門性に関する項目」「マネジメントに関する項目」「セルフマネジメントに関する項目」があり、管理職については、「専門性＝マネジメント」であるという観点から、マネジメントに関する項目とセルフマネジメントに関する項目とで構成されている。

「専門性に関する項目」では、各職種の専門性に関して、どのような能力と行動が求められているかという観点で設定されている。また、この項目はすべての職員に共通して求められる基礎的・基本的な能力である「共通評価項目」と「自己アピール項目」とがある。選択評価項目である「自己アピール項目」では被評価者である職員が自ら項目を選択し、自らの個性を主体的に伸ばせるように項目が設定されている。例えば、教諭の場合では「共通評価項目」には「授業力」「児童・生徒理解・指導力」が設定されており、「自己アピール項目」では「学級経営力」「進路指導力」「部活指導力」「情報化推進力」「特定分野における発揮能力」「地域社会への貢献」がある。

「セルフマネジメントに関する項目」では、教育公務員としてのモラルや良識など、社会人として必要とされる基礎的・基本的な態度や行動として必要不可欠な項目と行動指標を設定している。

「マネジメントに関する項目」では、学校経営に参画し、組織に貢献するためにどのような能力と行動が求められているかという観点から、全職種共通の項目と行動指標で設定されている。管理職の「マネジメント

に関する項目」の中項目としては「創造的企画力」「リーダーシップ」「人材育成力」「外部折衝力」「管理運営力」の5つが掲げられている。

(3) 職務行動評価の評価基準について

評価者は各小項目について実際に評価するわけだが、評価に当たっての明確な基準がなければ、評価結果に主観的な要素が強く反映されてしまう。また、それぞれの項目について、具体的な行動としてどのようにすればよいのかという目標値があいまいになる恐れがある。そこで、各小項目ごとの行動の目標値を明確化し、評価者が具体的な行動を基にして評価しやすく、また、被評価者にとっても評価結果に対しての納得性が高くなるように各小項目ごとに評価基準となる行動レベルを設定し、レベル評定という手法が導入されている。これにより被評価者が各小項目ごとに、どこまで達成できていて、何が課題なのかも把握できることから能力開発型の評価制度となりうるとしている。

レベルについては「S・A・B・C」の4段階のレベルが設定されている。「レベルB」が標準的な職務行動として設定され、高いレベルとして「レベルA」、非常に高いレベルとして「レベルS」と、求められる能力を発展させたものとなっている。一方で、「レベルC」については、レベルB（標準）に達しない場合となっている。

この中で、特にレベルSには個人のもつ能力を同僚に広げていく力が重視されており、日本の教師文化の最も良質な部分である「同僚性」が求められている。この「同僚性」という評価基準は協力者会議へ提案する素案を作成する拡大作業部会の中で、大学の教員から提案されたとのことである。具体的に行動基準を確認してみると例えば、教諭の専門性に関する項目では児童・生徒理解力として「児童・生徒の理解の仕方や情報集め方について同僚職員にも助言している」とか、児童・生徒指導力として「状況に応じた指導を常に行っており、指導の在り方を助言している」など優れた職務行動をさらに同僚職員へ適切に助言を行っているというメンターとしての行動が評価基準となっているのである。こうした教師の「同僚性」を評価基準の最高レベルにすることは、教員評価の導入により、学校現場での同僚性が失われるという批判を逆手にとったものともいえよう。

(4) 評価者の設定について

教員評価制度の導入の重要な課題として、常に評価者の資質・能力が指摘されている。宮崎県の制度でも評価者は管理職と設定されている。しかし、評価結果の納得性や客観性を高めるためには、管理職による評価のみならず、同僚職員や保護者、児童・生徒など被評価者にかかわる様々な立場の意見も重要であり、評価制度に関する意見聴取においても指摘されている。そこで、評価者が評価を行う際に、参考となる意見を多面的に収集した上で評価するように制度化している。具体的には、所属職員からの参考意見は、評価シートと同じ項目で構成された「参考意見聴取シート」を用いて意見を聴取している。参考意見聴取シートの提出を求める同僚職員としては、学年主任や教務主任などの主任等が担当することとされている。

(5) 今後のスケジュール等

宮崎県では平成14年度から検討を重ね、「職務行動評価」と「業績評価」の両者を併せ持つ機能開発型の教職員評価制度を構築しようとしている。「職務行動評価」については平成16年度に管理職、平成17年度には全職員を対象に試行している。これに加えて平成18年度からは「業績評価」も実施される。こうした評価制度が適切に運用されるためにも平成17年度中には全評価者を対象とした「評価者研修」が実施された。宮崎県ではこの評価者研修のためのプログラム開発には特に力を入れている。さらには評価項目として設定されている能力を、各教職員の実態やニーズに応じて身に付けていくことができるように研修センターでは「組織マネジメント」や「コーチング」などの講座が既に開設されている。

評価制度の公平性、公正性を確保するためには、評価結果に納得ができない場合の不服申し立てや苦情を受け付け、審査する苦情処理システムが必要であり、そのシステム構築についても検討がなされている。また、宮崎県では、当初より評価結果の処遇への反映を唱えており、国の動向などを見据えながら反映方法や反映時期について検討を行っている。

4. まとめ

これまでみてきたように宮崎県の取り組みは、今後

のわが国における教員人事政策、特に新たな教員評価制度を先導するものである。さて、本件の事例からは以下の点が指摘できよう。

まず、今後の教職員の需給関係については、宮崎県の場合、大量退職のピークは10年後であるが、児童生徒の自然減ならびに臨時的任用職員によって対応が可能であると予測している。また、総額裁量制の活用においては、へき地手当の3%一律引き下げによって、学力向上や特別支援教育のための臨時的任用職員を確保している。これは給料や手当の引き下げによって、人的な補充を行う典型的な事例である。しかし、宮崎県ではこうした総額裁量制の活用によらずとも定数崩しによって、すでに臨時的任用職員が定員の1割を占めるといった状況が常態化している。現時点ではこうした「政策」が功を奏している感もあるが、臨時的任用職員の勤務実態や子どもへの影響などについても検討する必要があるだろう。

中核市への人事権移譲については、中核市である宮崎市を皮切りに、段階的に進められていくであろう。県では教職員の配置に関しては、宮崎市への集中とへき地への分散という課題を抱えながら人事を行ってきた。したがって、教育の機会均等の観点からも、宮崎市以外の市町村、特にへき地校勤務の問題をどのように解決していくかが今後の課題であり、市町村間での新たな連携が必要となる。

新たな教職員評価制度では「職務行動評価」と「業績評価」の両者が試行、検討されている。特に宮崎県の特徴としては「職務行動評価」においてコンピテンシー評価を行い、教職員の能力開発を図ろうとするものである。また、「職務行動評価」では、評価の基準として「同僚性」を重視しているところが注目に値する。さらには評価者も管理職の評価だけではなく、同僚職員や保護者の評価を参考評価として聴取する仕組みとなっており、評価者の独善を防ぐ、より公平で、公正な多面評価となっている。こうした「職務行動評価」を採用する都道府県・政令指定都市は少ないが⁵⁾、宮崎県の成果によっては、今後一層注目されるであろう。今回は触れられなかったが、評価者研修についてもコンピテンシー評価という新たな評価方法ということもあり、念入りに行われている。いわゆる「評価ブレ」をなくすためには、こうした研修とともに実践を積み重ねなくてはならない。さらには評価に対する苦情処理システムの確立も重要である。そして、何よりも、新

たな教員評価制度のねらいである教師の資質向上が、この宮崎方式の「職務行動評価」によってどれだけ図られたのかについての検証が必要ではないだろうか。

註

- 1) 宮崎教育事務所をはじめ、東臼杵、西臼杵、児湯、西諸県、北諸県、南那珂の7つである。
- 2) 平成17年4月1日現在で平成18年3月31日満年齢
- 3) 中等教育学校前期課程を含む。
- 4) 担当者はこれを「政策的な欠員」と称した。
- 5) 担当者によれば、宮崎方式に乗り換えようとはっきり意思表示をしているのは広島県、島根県、静岡県、静岡市とのことである。