

新たな人事評価制度と学力向上データの利用について（提案）

2018年9月14日
大阪市特別顧問 大森不二雄

1. 関連施策の検討経緯について

『大阪市教育振興基本計画』は、「全ての子ども・学校園・教職員の成長などについての客観的・経年的な検証に基づき、数値で表すことのできる教育の成果については見える化を行い、そのうえで評価し公表する」との基本方針を掲げ、「統一した問題による、児童生徒一人ひとりの学習理解度及び学習状況等の客観的・経年的な把握をはじめ、学校・教職員についても客観的・経年的なデータとして蓄積することで、教育委員会の施策や学校への支援に生かし、学校力のアップにつなげ」る施策を実施することとしている。

同計画に基づき、「教育ビッグデータ」の活用に向けて、市長と教育委員会の協議が行われ（2018年6月26日 総合教育会議）、小学校3年生から中学校3年生まで経年的に分析可能になっている学力調査・テスト結果の変化を可視化・分析するとともに、データ分析の結果を児童生徒・教員・学校・市全体の四階層それぞれの評価や人材育成に活用する方針や、教育ビッグデータプロジェクトチームにより検討を具体化する方針等が合意された。

また、『大阪市教育振興基本計画』には、「頑張っている教員がより頑張れるような制度構築に向け、新たなキャリアステージの構築や職責に応じた処遇改善、キャリアステージの構築に合わせた研修体系の再構築、能力・実績をより反映しうる人事評価制度の整備など、諸制度が一体となったトータルの改革を計画的に順次実施」するとの施策が盛り込まれている。

同計画に基づき、教職員人事給与制度改革の一環として、新たな人事評価及び評価結果の給与への反映の検討が進められ、2020年度の人事評価の結果を2021年度の昇給及び勤勉手当に反映する方向で取り組まれている。教員は上位区分相対化、校長には相対評価を検討しているため、共通基準と客観性の確保が課題となっている。このため、学校評価検討ワーキンググループでより公正・公平で客観的な指標に基づく人事評価制度となるよう改善を検討している（2018年7月24日 教育委員会 協議題第9号）。

2. 学力向上指標の開発について

（1）指標開発の趣旨

先日公表された平成30年度全国学力・学習状況調査の結果において、大阪市は、昨年度と同様、政令指定都市の中で最下位であった。大阪市のこどもたちの将来の可能性と選択肢を広げる上で学力の保障は極めて重要であり、教育行政・学校・教職員が学力向上のために担う責務は重大であり、現状に甘んじてよいはずがない。行政・学校・教職員が一丸となって学力向上に取り組むためには、各層における「結果」に対して「責任」を負う体制を明確化する必要がある。

教育は数字だけでは表せない。しかし、数字で表せるものを表すことは大切である。

また、学力調査・テストの結果には地域・家庭の様々な要因が絡み合っている。そして、教育格差と経済格差の繋がりが指摘されている。だからこそ、学力の低迷と格差の存在を課題として直視する必要がある。また、学力の全体的な向上と格差是正に真摯に取り組む、成果を上げた学校や教職員を正当に評価することは、公正・公平である。成果とは、現状の改善度である。学力に影響する環境要因は、地域や学校ごとに多様なので、学校や教職員の頑張りによる変化としての学力向上度を見る必要がある。本市は、学力の高さではなく、学力の向上度を評価すべきである。これは、格差是正への貢献を高く評価することに繋がる。

以上のような認識と上記 1 の経緯を踏まえ、公正・公平で客観的なデータ指標として学力向上度を測る指標を開発すること、並びに、その基盤となる教育ビッグデータ・システムの構築を加速することを提案する。

(2) 教員別学力向上指標（仮称）

大阪市においては、本市又は府の実施する学力調査・テストにより、小学校は国語・算数・社会・理科の 4 教科について、中学校は国語・数学・社会・理科・英語の 5 教科について、小学校 3 年生から中学校 3 年生まで、全市の児童生徒一人ひとりの学力データを経年的に分析可能になっている。府・市の実施する学力調査・テストとは、具体的には、小学校 3～6 年生の大阪市小学校学力経年調査、中学校 1～3 年生を対象とする大阪府の中学生チャレンジテスト、大阪市中学校 3 年生統一テストである。なお、チャレンジテストの対象となっていない中学 1 年の社会及び理科については、切れ目のない教育ビッグデータの構築の観点から、本市として学力調査を実施する方向で検討している。

これらの学力調査・テストの結果において、児童生徒一人ひとりの正答率や得点をどれだけ向上させたかは、これらの教科における児童生徒の学習成果及び教員による指導の成果を全市共通の尺度で客観的に評価できる重要な指標である。そこで、これらの学力調査・テスト結果のデータを活用し、該当教科の授業を担当した各教員（教諭又は主務教諭）が当該年度に担当した児童生徒たちの学力を前年度の同じ児童生徒たちの学力と比べてどれだけ向上させたかを測定する客観的指標（以下、「教員別学力向上指標（仮称）」という。）を開発し、施策に活用するものとする。

なお、「教員別学力向上指標（仮称）」の対象教員については、各教員の同指標の数値は、全市における位置付けを含め、教員本人へ通知するものとし、透明性の高い制度とする。

(3) 学校別学力向上指標（仮称）

学力向上は、学校を挙げての組織的な教育の取組の一環として取り組まれるべきものであることから、学校単位でも、上記（1）と同様の指標を開発すべきである。したがって、府・市の学力調査・テスト結果において当該年度に在籍した児童生徒の学力を前年度の同じ児童生徒の学力と比べてどれだけ向上させたかを測定する客観的指標（以下、「学校別学力向上指標（仮称）」という。）を開発し、施策に活用するものとする。

なお、各学校の同指標の数値は、全市における位置付けを含め、校長へ通知するものとし、透明性の高い制度とする。

3. 新たな人事評価制度について

(1) 新たな人事評価制度の在り方について

上記1の経緯を踏まえ、教職員人事給与制度改革の一環として、公正・公平な人事評価制度を設計するに当たっては、可能な限り客観的な評価基準を設定することが大切であり、その一部として客観的なデータ指標による学力向上度を用いることが可能な教科・学年においてはこれを用いることが、被評価者にとっても納得性の高い公正・公平な評価に繋がる。また、客観的な学力向上データ指標の対象外の教員についても、教科等の特性を踏まえた客観的な評価基準の作成等により、同指標対象教員との公平性及び対象外教員間の公平性を確保すべきである。さらに、同指標の対象・対象外を問わず、授業アンケート結果の活用についても検討すべきである。

新たな人事評価制度においては、学校ごとの環境要因や各教員の担当学年・教科等に起因する不公平が生じないように意を尽くすとともに、公正・公平な評価のために利用可能なデータを活用することにより、可能な限り客観的な評価（誰が評価者であっても同じ評価になる可能性が高いという意味での信頼性が高い評価）被評価者にとって納得性の高い評価を目指し、人材育成や人事管理の基礎として活用するにふさわしい評価結果が得られるよう、制度設計に工夫を凝らすべきである。

以上のような人事評価制度の在り方を実現するためには、学校教育及び学校運営の実態に即して、可能な限り簡潔明瞭な制度とし、評価者・被評価者双方にとって理解が容易で意義を見出しやすい評価の方法と様式を工夫すべきである。逆に、多くの評価項目を含む複雑な人事評価（及びその基になる目標管理）は、官僚主義的な事務処理として評価者・被評価者双方に過大な負担を課すのみならず、評価の精度を高めるところか、かえって評価の信頼性や納得性を損ねるものである。多数の評価項目を集計して最終的に数値化することにより客観性を装っても、総合評価の基になる各項目の評価基準が曖昧で主観的評価とならざるを得ないのであれば客観性が増すわけではない。

また、人事評価の基になる目標管理についても、人事評価と平仄を合わせて、可能な限り簡潔明瞭な構成とし、評価者・被評価者双方にとって理解が容易で意義を見出しやすい方法と様式を工夫するものとする。人事評価の結果は、目標管理の一環としての面談において各被評価者に伝え、人事管理の基礎資料としての活用について納得を得よう努めるとともに、人材育成の観点から、次年度の目標の設定に役立てるものとする。面談においては、下位区分（第4区分及び第5区分）の評価結果となった被評価者に対しては、要改善事項を明確に伝え、指導・助言を行うものとする。また、それ以外の区分の被評価者に対しては、更なる資質向上・成長のための指導・助言を行うものとする。

(2) 一般教員（教諭及び主務教諭）について

新たな人事評価制度及びその評価結果の昇給及び勤勉手当への反映に関するスケジュールとしては、2018年度に構築する新たな人事評価制度を2019年度に試行実施した後、2020年度から本格実施し、その評価結果を2021年度の昇給及び勤勉手当に反映する予定である。なお、2014年に改正された地方公務員法により、「任命権者は、人事評価を任用、給与、分限その他の人事管理の基礎として活用するものとする」とされている。

校長以外の教職員の人事評価については、上位区分である第 1 区分及び第 2 区分を相対化して、市職員の人事評価における割合（第 1 区分 5%、第 2 区分 20%）を参考にしつつ、それぞれの割合を設定し、実施する方向で検討が進められている。具体的には、各校において校長が上位区分に評価する人数の目安として、第 1 区分（5%）は小・中学校とも概ね各校 1 人ずつ、第 2 区分（20%）は各校の教職員数に応じて概ね小学校が 2～6 人で中学校が 3～7 人、といった評価枠（人数）を学校ごとに示す方向である。このように学校ごとに配分する評価枠を配分する上位区分については相対化を行うこととなるが、中・下位区分（第 3 区分、第 4 区分及び第 5 区分）については絶対評価となる。

以上の検討状況を前提として、上記（1）で述べた人事評価制度の在り方を実現するため、一般教員（教諭及び主務教諭）の人事評価について、制度設計の試案を別紙 1 の通り提案する。同試案は、「教員別学力向上指標（仮称）」対象外の教員及び様々な職種を含む教職員全体にとって公正・公平な人事評価を確保することを前提とした上で、公正・公平な評価のために「教員別学力向上指標（仮称）」が利用可能な教員について、客観的な評価基準の一つとして活用することを提案するものである。

別紙 1 において、教育委員会で可能な限り客観的な評価基準を作成することとしたうえで、次のような具体案を提案している。客観的基準の例として、例えば、大阪市教育振興基本計画の定める全市共通目標としての二つの最重要目標に基づく業務領域のうちの一つである「子どもの学力・体力に貢献する業務」については、「教員別学力向上指標（仮称）」の対象となる教員に対しては、特定の学年の対象教科の授業を担当する全市の教員（小学校については対象 4 教科担当教員全員、中学校については教科ごとの教員全員）のうち、同指標の数値が上位 2.5%に入る者は S S と評定し、それに次ぐ 10%に入る者は S 以上と評定する、という基準を適用することが考えられる。また、教育委員会は、同指標対象外の教員については、教科等の特性を踏まえた客観的評価基準の作成等により、同指標対象教員との公平性及び対象外教員間の公平性を確保する。同指標の対象・対象外を問わず、授業アンケート結果の活用についても検討すべきである。このような方策により、「公正・公平で客観的な指標に基づく人事評価制度」（2018 年 7 月 24 日 教育委員会 協議題第 9 号資料）の実現を図る。

（3）校長について

校長についても、校長以外の教員と同様のスケジュールで、2019 年度に人事評価を試行し、2020 年度の人事評価の結果を 2021 年度の昇給及び勤勉手当に反映する予定となっている。

校長の人事評価については、従来どおり教育委員会が全市的に行うが、今後は全区分を相対化し、第 1 区分は 5%、第 2 区分は 20%、第 3 区分は 60%、第 4 区分は 10%、第 5 区分は 5%の割合を設定して、実施する方向で検討が進められている。

以上の検討状況を前提として、上記（1）で述べた人事評価制度の在り方を実現するため、校長の人事評価について、制度設計の試案を別紙 2 の通り提案する。

別紙 2 において、教育委員会で可能な限り客観的な評価基準を作成することとしたうえで、次のような具体案を提案している。客観的基準の例として、例えば、大阪市教育振興基本計画の定める全市共通目標としての二つの最重要目標に基づく業務領域のうちの一つである「子どもの学力・体力の向上を確保する学校経営の業務」については、全

市の小・中学校のうち、「学校別学力向上指標（仮称）」の数値が上位 2%に入る学校の校長は S S と評定し、それに次ぐ 8%に入る学校の校長は S 以上と評定する、という基準を適用することが考えられる。また、全国学力・学習状況調査は、全国の学力状況に照らして本市の学力状況を把握し向上を図る上で不可欠なデータの源泉であることから、各学校における学力向上の最高責任者である校長を中心に、調査対象の児童生徒が本来の実力を十分に発揮できるよう万全を期す必要があり、このような学校を挙げての取組を主導する校長の人事評価に適正に反映するため、例えば、全国学力・学習状況調査における平均正答率の対全国比の向上度（前年度比）が全市の小学校・中学校のうちの上位 2%に入る学校の校長は S S と評定し、それに次ぐ 8%に入る学校の校長は S 以上と評定する、という基準を適用することが考えられる。

（４）その他の職種について

教育委員会は、一般教員（教諭及び主務教諭）並びに校長以外の職種についても、人事評価制度の在り方に関する基本的な理念が共通するよう、制度設計を行うことが期待される。

４．行政の責務について

（１）教育委員会事務局の学力向上責任者等について

本市の児童生徒の学力は、直ちに改善のための取組を開始すべき状況にあることから、2019 年度から、行政における学力向上責任者を明確化し、これらの責任者については、以下の通り、学力データ指標を評価基準の一つとして活用する人事評価の取組を前倒しする。また、大阪市の学力向上が教育行政の責務であることから、全国学力・学習状況調査の結果を活用するものとする。

2019 年度より、教育委員会事務局指導部に、本市全体の「大阪市学力向上統括責任者（仮称）」、「ブロック別学力向上責任者（仮称）」及び「行政区学力向上責任者（仮称）」を置き、それぞれ本市全体、担当ブロック及び担当行政区の 2019 年度以降の全国学力・学習状況調査における平均正答率の対全国比が前年度と比べ向上するよう努めるものとし、同調査の結果をこれらの責任者の人事評価における評価基準の一つとして活用するものとする。人事評価の結果は、2019 年度評価から、翌年度の昇給及び勤勉手当に反映される。全国学力・学習状況調査の対象教科の担当指導主事についても、「行政区学力向上責任者（仮称）」と同様の取扱いとする。なお、各責任者の担当範囲の平均正答率の対全国比は、全市における位置付けを含め、責任者本人へ通知するものとし、透明性の高い制度とする。

（２）区担当教育次長について

区担当教育次長は、本市の分権型教育行政の中核的な担い手として、「行政区学力向上責任者（仮称）」と連携しつつ、行政区内の学力向上のための方策を講じるものとする。なお、各行政区の平均正答率の対全国比は、全市における位置付けを含め、区担当教育次長へ通知するものとする。行政区内の各校の「学校別学力向上指標（仮称）」及びこれら各校の教員の「教員別学力向上指標（仮称）」についても、同様に通知するものとする。

また、現行の学校施策評価において区担当教育次長が果たしている役割を基盤として、新しい教職員人事制度においては次のような役割を担うものとする。校長の人事評価については、教務部長作成の原案について、区担当教育次長は、三つの業務領域において各校長の発揮した能力及び挙げた業績が公正に評価されているかを確認した上で、教育長へ人事評価案を提出するものとする。

(3) その他

この提案文書は、人事評価の制度設計に焦点を絞り、「教員別学力向上指標（仮称）」対象外の教員及び様々な職種を含む教職員全体にとって公正・公平な人事評価を確保することを前提とした上で、公正・公平な評価のために「教員別学力向上指標（仮称）」が利用可能な教員及び「学校別学力向上指標（仮称）」が利用可能な校長について、客観的な評価基準の一つとして活用することを提案するものである。教職員の人事評価における公平性・公正性の担保は、それ自体が重要な政策目的である。

提案者は、人事評価制度だけで学力向上が実現するなどとは、毛頭考えていない。人事評価において学力向上度が評価基準の一つとして公正な人事評価に活用されるだけではなく、学力を向上させるための方策を学校や教職員が導入・工夫し、その知見と経験が教育現場に蓄積されていく好循環が必要である。このため、学校におけるカリキュラムマネジメントや個々の授業の内容・方法の改善に向けて、行政としての支援の充実が必要であることを付言しておきたい。

別紙 1： 一般教員（教諭及び主務教諭）の人事評価制度（試案）

【総合評価】 第 区分

【領域別評価】（総合評価の根拠となる評価）

業務領域	挙げた業績		発揮した能力		業績と能力が異なる場合の理由
	評価	評価の根拠	評価	評価の根拠	
子どもの安心・安全及び成長に貢献する業務					
子どもの学力・体力の向上に貢献する業務					
広く学校運営に貢献する業務（同僚への支援・協力を含む）					

【評価方法】

「業務領域」は、全市共通目標としての2つの最重要目標に基づく「子どもの安心・安全及び成長に貢献する業務」及び「子どもの学力・体力に貢献する業務」、並びに、「広く学校運営に貢献する業務（同僚への支援・協力を含む）」の3領域によって構成される。

領域ごとに、「挙げた業績」と「発揮した能力」各々について、次の5段階評価により評価を行う。

SS（極めて優秀） S（優秀） A（良好） B（不十分） C（極めて不十分）

「挙げた業績」及び「発揮した能力」いずれも、可能な限り客観的な評価（誰が評価者であっても同じ評価になる可能性が高いという意味での信頼性が高い評価）により評価するものとする。このため、評価の根拠を具体的に明記すること。

教育委員会は、可能な限り客観的な評価基準を作成する。客観的基準の例として、例えば、大阪市教育振興基本計画の定める全市共通目標としての二つの最重要目標に基づく業務領域のうちの一つである「子どもの学力・体力に貢献する業務」については、「教員別学力向上指標（仮称）」の対象となる教員に対しては、特定の学年の対象教科の授業を担当する全市の教員（小学校については対象4教科担当教員全員、中学校については教科ごとの教員全員）のうち、同指標の数値が上位2.5%に入る者はSSと評価し、それに次ぐ10%に入る者はS以上と評価する、という基準を適用することが考えられる。また、教育委員会は、同指標対象外の教員については、教科等の特性を踏まえた客観的評価基準の作成等により、同指標対象教員との公平性及び対象外教員間の公平性を確保する。同指標の対象・対象外を問わず、授業アンケート結果の活用についても検討すべきである。

「挙げた業績」と「発揮した能力」は、一致することが多いものとし、一致しない場合は理由の明記を求める。「発揮した能力」が「挙げた業績」よりも高い場合は、「発揮した能力」が「挙げた業績」

に繋がらなかった理由（本人の責任を問えない不運な事情等）を具体的に明記すること。逆に「発揮した能力」が「挙げた業績」よりも低い場合は、挙げた業績が本人の発揮した能力以上のものとなった理由（幸運な事情等）を具体的に明記すること。

「総合評価」は、次の基準により行うものとする。

S Sが1つ以上あり、他の全ての評定がA以上の場合、総合評価は「第1区分」とする。

Sが1つ以上あり、他の全ての評定がA以上の場合、総合評価は「第2区分」とする。

Cはないが、Bが1つ以上あり、S Sが1つ以上ある場合、総合評価は「第2区分」とする。

Cはないが、Bが1つ以上あり、S SとSいずれも1つもない場合、総合評価は「第4区分」とする。

Cが一つでもある場合、総合評価は「第5区分」とする。

以上のいずれにも該当しない場合、総合評価は「第3区分」とする。

人事評価（総合評価及び領域別評価）の結果は、目標管理の一環としての面談において各被評価者に伝え、人事管理の基礎資料としての活用について納得を得るよう努めるとともに、人材育成の観点から、次年度の目標の設定に役立てるものとする。面談においては、下位区分（第4区分及び第5区分）の評価結果となった被評価者に対しては、要改善事項を明確に伝え、指導・助言を行うものとする。また、それ以外の区分の被評価者に対しては、更なる資質向上・成長のための指導・助言を行うものとする。

別紙 2： 校長の人事評価制度（試案）

【総合評価】 第 区分

【領域別評価】（総合評価の根拠となる評価）

業務領域	挙げた業績		発揮した能力		業績と能力が異なる場合の理由
	評価	評価の根拠	評価	評価の根拠	
子どもの安心・安全及び成長を確保する学校経営の業務					
子どもの学力・体力の向上を確保する学校経営の業務					
学校経営のためのその他の業務（所属職員の育成・指導を含む）					

【評価方法】

「業務領域」は、全市共通目標としての2つの最重要目標に基づく「子どもの安心・安全及び成長を確保する学校経営の業務」及び「子どもの学力・体力の向上を確保する学校経営の業務」、並びに、「学校経営のためのその他の業務（所属職員の育成・指導を含む）」の3領域によって構成される。

領域ごとに、「挙げた業績」と「発揮した能力」各々について、次の5段階評価により評価を行う。

SS（極めて優秀） S（優秀） A（良好） B（不十分） C（極めて不十分）

「挙げた業績」及び「発揮した能力」いずれも、可能な限り客観的な評価（誰が評価者であっても同じ評価になる可能性が高いという意味での信頼性が高い評価）により評価するものとする。このため、評価の根拠を具体的に明記すること。

教育委員会は、可能な限り客観的な評価基準を作成する。客観的基準の例として、例えば、大阪市教育振興基本計画の定める全市共通目標としての二つの最重要目標に基づく業務領域のうちの一つである「子どもの学力・体力の向上を確保する学校経営の業務」については、全市の小・中学校のうち、「学校別学力向上指標（仮称）」の数値が上位2%に入る学校の校長はSSと評価し、それに次ぐ8%に入る学校の校長はS以上と評価する、という基準を適用することが考えられる。また、全国学力・学習状況調査は、全国の学力状況に照らして本市の学力状況を把握し向上を図る上で不可欠なデータの源泉であることから、各学校における学力向上の最高責任者である校長を中心に、調査対象の児童生徒が本来の実力を十分に発揮できるよう万全を期す必要があり、このような学校を挙げての取組を主導する校長の人事評価に適正に反映するため、例えば、全国学力・学習状況調査における平均正答率の対全国比の向上度（前年度比）が全市の小・中学校のうちの上位2%に入る学校の校長はSSと評価し、それに次ぐ8%に入る学校の校長はS以上と評価する、という基準を適用することが考えられる。

「挙げた業績」と「発揮した能力」は、一致することが多いものとし、一致しない場合は理由の明記を求める。「発揮した能力」が「挙げた業績」よりも高い場合は、「発揮した能力」が「挙げた業績」に繋がらなかった理由（本人の責任を問えない不運な事情等）を具体的に明記すること。逆に「発揮した能力」が「挙げた業績」よりも低い場合は、挙げた業績が本人の発揮した能力以上のものとなった理由（幸運な事情等）を具体的に明記すること。

「総合評価」は、次の基準により行うものとする。

S Sが1つ以上あり、他の全ての評定がA以上の場合、総合評価は「第1区分」とする。

Sが1つ以上あり、他の全ての評定がA以上の場合、総合評価は「第2区分」とする。

Cはないが、Bが1つ以上あり、S Sが1つ以上ある場合、総合評価は「第2区分」とする。

Cはないが、Bが1つ以上あり、S SとSいずれも1つもない場合、総合評価は「第4区分」とする。

Cが一つでもある場合、総合評価は「第5区分」とする。

以上のいずれにも該当しない場合、総合評価は「第3区分」とする。

人事評価（総合評価及び領域別評価）の結果は、目標管理の一環としての面談において各被評価者に伝え、人事管理の基礎資料としての活用について納得を得るよう努めるとともに、人材育成の観点から、次年度の目標の設定に役立てるものとする。面談においては、下位区分（第4区分及び第5区分）の評価結果となった被評価者に対しては、要改善事項を明確に伝え、指導・助言を行うものとする。また、それ以外の区分の被評価者に対しては、更なる資質向上・成長のための指導・助言を行うものとする。