

平成26年度/27年度修士論文・卒業論文概要

楊, 曉興

九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

周, 伊濛

九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

田中, 美保

九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

杜, 艾臨

九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

他

<https://doi.org/10.15017/1563527>

出版情報 : 教育経営学研究紀要. 18, pp.125-161, 2016-01-23. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

日本の教職員人事異動に関する考察 — 県費負担教職員制度への検討を通じて —

杜 艾臨
(平成 27 年 9 月修了)

【章構成】

- 序章 問題の所在
 - 第一節 先行研究のレビュー
 - 第二節 先研究の目的・分析の枠組み
 - 第三節 研究方法
- 第一章 県費負担教職員制度の構造
 - 第一節 県費負担教職員制度の成立
 - 第二節 県費負担教職員制度の法制論理
 - 第三節 県費負担教職員制度をめぐる議論
- 第二章 県費負担教職員制度の揺らぎ
 - 第一節 公募制・FA 制
 - 第二節 地方分権化の影響
 - 第三節 行政改革の影響
- 第三章 県費負担教職員制度下の人事異動の現状
 - 第一節 人事異動における市町村教委と都道府県教委（教育事務所）の関係
 - 第二節 人事異動における市町村教委と学校の関係
 - 第三節 人事異動による個人への影響
- 終章 成果と課題
 - 第一節 本研究の成果
 - 第二節 本研究の課題

【概要】

序章 問題の所在

人事異動に関する研究は、①人事異動の事務、②人事異動の実施結果、③異動の意義に分類することができる。とりわけ、異動の意義に関する研究の多くは異動の効果に焦点を当て考察している傾向にある。一方、同僚性やメンタルヘルスに関する研究等によると、異動が教員個人に悪影響を来たすことを指摘している。つまり、実態として人事異動は諸刃の剣のような機能を有しており、先行研究の多くが、人事異動を独立変数として考察していることが指摘できる。

しかし、日本独自の教育行政システムである「県費負担教職員制度」下における人事異動という視点に立つと、人事異動を従属変数として捉え、人事異動に影響を与える要素を考慮に入れる必要があると考える。特に、地方分権改革の文脈において、「地方」（部分）の自律性・自主性が強調されていると同時に、教育分野では「市町村レベ

ル」・「学校レベル」の意向や利益も重視されつつある。それに伴い、人事異動の実態にもインパクトを及ぼしていることが明らかになりつつある。例えば、広域異動（一般的に、複数の市町村域・教育事務所管内の異動等）の減少や、自治体による人材の囲い込みに起因する異動範囲の縮小などである。

他方、一般企業で行われる人事は組織への効果と個人（従業員）に対する効果のそれぞれを期待して行われる。公立学校における教員人事にこれを当てはめれば「組織（学校・自治体）」への効果と「個人（教職員）」への効果が期待されるといえる。

以上より、本研究は人事異動が「教員レベル」「学校レベル」にもたらす影響に加え、地方分権改革の文脈における「市町村教委と都道府県教委」の関係を考察することで、県費負担教職員制度下の人事異動の問題点を明らかにすることを目的とする。

第一章 県費負担教職員制度の構造

本章は、県費負担教職員制度の成立、法制論理、及び法制論理に関する議論、という三つの面から県費負担教職員制度の構造を考察した。

まず、地教行法の施行により、県費負担教職員制度が成立した。その制度が、学級編制や教職員定数の標準を定める法律と相まって、義務教育の推進や教育の機会均等・維持に対して有効に機能していると言える。また、県費負担教職員制度の下に、都道府県教委が教員の異動方針を策定することにより、広域異動、へき地異動、異校種異動などが県全体の範囲で行われる。

次に、法制論理における県費負担教職員制度には三つのポイントがある。1点目は、都道府県教委と市町村教委は相互に協力をする独立した組織である。また、一般の任命権とは異なり、都道府県教委の任命権は調整機能を発揮することを前提とするものである。2点目は、内申権は行政法において重要な法律要件である。また、市町村教委の内申がない場合、都道府県教委は人事権を行使することができない。しかし、市町村が内申を行わない場合に内申抜き任命権を行使できるか否かについて、後述するように議論は錯綜している。3点目は、校長の意見具申は制度上、市町

村教委の内申権のような法的効力を持っていない。しかし、校長の意見具申権を尊重する方向で人事異動を展開することが一般的に大事であるとされている。

また、上述した制度上の規定に対して、運用上の問題も確認されるようになった。1974年10月4日に文部科学省が、「異常な事態」に当たっては都道府県教委が内申なしの人事・処分を行うことができると解釈した。それを踏まえ、福岡県教委は地教委の内申を抜き、あるストライキに参加した教職員を減給・戒告処分とした（内申抜き処分事件と言う）。それに対して、原告である教職員は不服申立を行った。特筆すべきは、控訴審と上告審はともに内申抜きの処分を認めたが、判決理由がそれぞれ異なっていたことである。控訴審判決は、地教委が県教委に内申する義務を怠ったと指摘したのに対して、上告審は、地教委が監督者として取るべき措置を怠り、人事管理上著しく適正を欠いていることを指摘した。即ち、内申の持つ法的性格が「義務」であるのか「責任」であるのかによって解釈に相違が見られた。

本章を整理すると、県費負担教職員制度下の人事異動に影響を与える三つの主体は、任命権者の都道府県教委、服務監督権者の市町村教委、意見具申権を持っている校長である。また、三者の権限が互いに制約する状態にある。

第二章 第二章 県費負担教職員制度をめぐる揺らぎ

本章は、特に県費負担教職員制度をめぐる揺らぎについて考察する。なぜなら、地方分権改革の影響を受け、教育分野においても公募制・FA制、市町村教委への人事権移譲など、当該制度に係わる変革が確認できるからである。

公募制は校長が自分の教育理念や学校運営方針等に基づき教員を公募して配置するものであり、FA制は教員が自身の能力の一層の発揮を促すために転任先を募集するものである。その趣旨に従うと、それは県費負担教職員制度が求める「全体最適」と矛盾して、「部分」最適化を志向するものであると言えるだろう。また、市町村教委への人事権の移譲、市町村費負担教職員制度の趣旨及び経緯を分析することを通じて、それはあくまでも特区や一部の地区でのみ展開されているものと確認された。給与負担をはじめとした政令指定都市に対する権限の移管も、財源問題で法改正が見送られている。

このようにあくまで部分的な変革であるものの、県費負担教職員制度を支える各基礎条件に対しある程度の揺らぎを与えている。

その他、市町村合併による教育事務所の廃止に伴う事務処理能力の低下で、広域的な人事異動を調整する役割が弱くなってきた。また、市町村合併による地域の広域化により、市町村教委が管理する学校が増えて、それに応じて、市町村教委の独立性を高めていくことが求められている。前述の状況は、広域異動（複数市町村域・教育事務所管内の異動）や狭い異動（単独の市町村内の異動）に変化をもたらすだろうと予想される。

その点に関しては、朝日新聞（H12年～H27年）4月1日付の新聞を用い、福岡県の教職員異動（南筑後・八女市）に関するデータから八女市市町村合併前後（15年間）の人事異動の変化を追った。結論として、市町村合併に伴い、八女市の教職員人事異動の広域異動が少なくなり、その代わりに、市内の異動が多くなるということが見出された。本章により、これらの動きは、県費負担教職員制度を確保した上で、地方分権が求める「独自性」を容認するものである。しかし、それは教員の人事異動の運用・実態にある程度影響を与えると推察される。

第三章 第三章 県費負担教職員制度下の人事異動の現状

本章は、人事異動の運用に影響を与える主体である県教委、市町村教委、校長、教員の実態を明らかにするために、県教委、校長、教員を対象として半構造化インタビュー調査を実施した。また、その実態に存在する問題点が県教委、学校組織、教員個人に与える影響を踏まえながら、異動の意義を検討した。

（1）県教委

まず、第一章、第二章の分析により、県教委と市町村教委は「協働関係」にあり、また、近年地方分権の影響を受け、教育分野で市町村教委の独立性が高まりつつあることが確認された。そのため、「人事異動における市町村教委の権限は拡大するが、都道府県教委（教育事務所）が優位に立つである」、という仮説を立てる。

インタビューの対象・方法は、県教委の出先機関である教育事務所で人事担当をされた経験を持っている男性のA先生に対し、1時間の半構造化インタビューの形式で行った。この調査のデータに対して、広域異動、市町村の内申権、地方分権の影響、全体最適というキーワードに着目して分析を行った。分析の結果は以下三つのカテゴリに分類できる。

1点目は、市町村教委の独立性である。一部の市（旧市）教委は市内で人事異動を動かせるような権限を持っている。その一部の市以外の市町村

はほとんど校長からの意見を自教委内で独立的に調整し、人事異動案を作る形で都道府県教委に内申している。県教委があくまでも市町村間の調整者として位置づけられることが確認された。これらから、市町村合併により、本来異動を行っていたいくつかの市町村が、市町村合併により一つの市になることで県教委の調整機能は失うと予測される。

2点目は、県レベルに与える影響である。前述したように、旧市が人事異動を動かせるような権限を有するほか、地方分権の影響を受けて県教委の調整機能が失いつつある。そのため、多数の市教委が独自の人事異動を行うようになる。この状況において、県全体では人事の刷新が行われにくく、教員の人事異動の停滞感は否めないと推察できる。

3点目は、県レベルにおける意義である。定期的人事異動は、ある教員やある学校の素晴らしさを県全域に広げていくチャンスになる。また、県全域で年齢構成、性別構成、ミドルリーダーのバランスを取ることで、有効的な人事構成を実現できる(図1)。

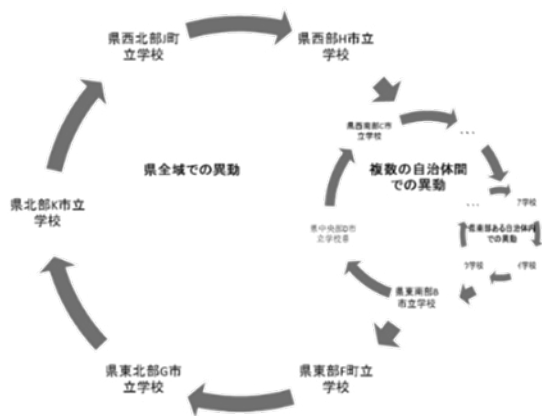


図1：望ましい「全体最適」

(2) 学校組織

まず、第一章の分析により、校長の意見具申権に対する尊重が重要であることが明らかになった。また、地方分権が進んでいる中に、特色ある学校づくりの要請で校長の裁量権の拡大が求められている。そのため、「人事異動における校長の意見具申権が内申の手続き上、重み付けがされるが、運用中に形骸化される」という仮説を導き出した。

インタビューの対象・方法は、少なくとも2校の校長経歴を持っている男性のA,B,Cの先生を対象とし、一時間の半構造化インタビューの形式で行った。この調査のデータに対して、意見具申

権の行使や結果、異動が学校にもたらすリスクや効果という観点から考察した。考察の結果は以下三つのカテゴリに分類できる。

1点目は、校長の意見具申権の形骸化である。「意見具申権の行使」は、校長によって捉え方が異なっている傾向にあることが明らかになった。また、校長にとって、「意見具申権」がただ事務的な手続きであると解釈されている可能性がある。したがって、教員個人の希望に沿った「意見具申の結果」が明確に反映されるか否かに関して、校長はあまり期待していないことが推察される。逆に、校長は人事異動に関する事前構想や事後配置がより大事なものであると指摘していた。

2点目は、学校組織に与える影響である。先行研究で指摘された同僚性や校長のリーダーシップの維持、学校行事の一貫性に関する懸念に対して、校長にとってとりわけ影響はないが、異動する教員の数や教員の質が学校運営にリスクを来すことが伺われる。

3点目は、学校レベルにおける意義である。先行研究で示唆された異動が学校の教育課程経営や学校課題の解決に寄与することに対して、校長はその効果が短期間のうちに結びつくものではなく、長期にわたり校長の仕事に関わるものであると指摘した。それより、むしろ異動を通じて転入する人が刺激を受けることで、迎える人のマンネリ化の打破し、学校全体の組織風土の改善を実現することが大事であるとされている。そのため、異動は学校がいい方向に変わっていく契機であるといえるだろう。

(3) 教員個人

異動が教員の能力成長、人とネットワークの形成に効果がある一方、教員自身に悪影響も及ぼす。第一章の考察により、教員の希望は校長の意見具申を通じ、市町村教委の内申で反映され、最後に市町村教委から都道府県教委に内申する、という過程が明らかにされた。そのため、「人事権、内申権、意見具申権は相互制約するが、不意転はよく起こる」という仮説を設定する。

インタビューの対象・方法は、異動経験が豊富なB先生、C先生や女性のD先生を対象とし、一時間の半構造化インタビューの形式で行った。異動の回数調査のデータに対して、教員が異動に対する希望、不意転の影響、異動が個人に及ぼす悪影響や効果から考察を行った。結果が以下三つのカテゴリに分類できる。

1点目は、不意転である。異動主体である教員は異動に関する様々な要望を持ち、また、校長を通して自分の希望を人事権者に伝えることを望んでいる。しかし、個人の希望が通らない異動(不

意転)に対して、教員は「全体奉仕」という立場からやむなく了承する傾向を確認でき、逆に個人能力を成長させる契機として認識している。

2点目は、個人に及ぼす影響である。異動は環境変化である。そのため、教員にとって異動がストレスであるとされている。また、職務担当や年代により、その感覚も異なる。しかし、その負担感・戸惑い感は異動直後の短期間及び教職初期に強い傾向がある。即ち、教職経験や異動経験などを重ねることで、異動という環境変化に適応しやすくなると考えられる。

3点目は、個人レベルにける意義である。前述した異動の悪影響を踏まえると、教員個人にとって、異動は好ましくないが、必要なものであることを明らかにした。また、異動の意義を見出すための観点として、①教員の専門性は、一緒に働いてからわかる物である、②新しい職務・研修を受けるきっかけとなる、③その学校にいったからこそ、学ぶことがある、の3つの点が挙げられた。

終章 成果と課題

異動にあたって、人事権者である都道府県教委、監督権者である市町村教委、及び意見具申権を持っている校長がそれぞれの立場に立っているから、異動を通じて求めるものも違う。そのため、三者の間における相克や齟齬がありうるものだと考えられる。本質に迫ると、教員の人事異動は子どものためのものである。しかし、三者において、人事異動はやはり校長のために行うものではないかと考えられる。いわゆる、校長はどのような子どもを育てたいのかということに沿って、このような学校を作りたいというビジョンを持つ、また、それに応じて、どのような教員が必要であるのかということを経教委に伝える。逆に言えば、県教委であれ市町村教委であれ、両者がともに学校現場で監督や指導を行うことができないので、異動を通じて校長の希望に見合う教員の配置を通じて子どもを育てることを実現するしかないだろうと考えられる。

本研究の限界と課題：1、理論研究の部分について、県費負担教職員制度に関する資料の年代が少々古い。そのため、現時点における人事異動を考察することに対して、多少の不備があると自覚している。今後の課題として、最新の動向を踏まえながら検証することが必要であると考えられる。

2、インタビュー調査に関する課題である。分析の確実性を確保するために、市町村教委の発言をあわせて考える必要があると考えられる。また、各立場の調査対象の人数や特性において検討の余地があると考えられる。さらに、教員人事異動

の一般性を見るために、福岡県や福岡市の以外のより広い範囲で検証する必要がある。

【主要参考文献】

- ・ 阿内春生・押田貴久・小野まどか「行財政改革・分権改革下の地方教育事務所の役割—人事行政と指導行政における役割変化に焦点を当てて—」『福島大学総合教育研究センター紀要』第17巻, 2014年。
- ・ 川上泰彦「教育経営における『人事』の制度的機能—教員人事行政の制度運営と教員動態に着目して—」『日本教育経営学紀要』第53号, pp. 60-74, 2011年。
- ・ 川上泰彦『公立学校の教員人事システム』学術出版会, 2013年。
- ・ 川上泰彦「『改革』は制度運用に何をもたらしたか—教員人事行政を例に—」「地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか」福村出版, 2012年。
- ・ 佐藤・若井『教員の人事行政』ぎょうせい, 1992年。
- ・ 松元忠士「地教法における県費負担教職員の任令制の法的構造」『奈良教育大学教育研究所紀要』第16巻, pp. 15-25, 1980年。