

教員人事システムの定着過程

—県立学校と教育委員会の人事交流を題材に—

生涯教育計画コース 川上 泰彦

Establishing teachers' personnel management system:
Analyzing personnel exchanges between prefectural schools and boards of education

Yasuhiko KAWAKAMI

This paper clarifies the process in which the personnel exchanges between prefectural schools and boards of education are established, on the topic of Shimane Prefecture and Shizuoka Prefecture.

In the former researches on teacher personnel affairs, only the relation between personnel exchange and promotion to the managerial position were pointed out. However, about the process until this relation is established as a career pattern, verification works were inadequate. By the investigation of this paper, the process that personnel exchanges were related with promotions to the managerial position of schools became clear.

It was discovered that personnel exchanges were established as one of the personnel management systems of teachers by using two strategies. One is the strategy of promoting the teachers who experienced personnel exchange earlier than inexperienced teachers. Another is the strategy of promoting the teachers who experienced personnel exchange more mostly than the teachers who has not experienced. Although the latter was adopted only with the time whose number of schools increases, since the former is employable over a long period of time, its influence is more strong.

目次

1. はじめに
2. 調査の概要
3. 調査の結果
 - A. 校長経験者のキャリアパターン
 - B. 校長の経験年数の時系列推移と県間比較
 - C. 県教委－県立学校間の人事交流の浸透
 - D. まとめ
4. 考察と今後の課題

1. はじめに

本稿では、島根・静岡の両県における県立学校長のキャリアパスを題材として、教育委員会(以下「教委」と略記)事務局と学校で行われる人事異動(以下「人事交流」と略記)が一つの昇進ルートとして定着する過程を明らかにする。これにより、県レベルで人事システ

ムが定着するには継続的な人事戦略を必要とし、その結果一定の時間も要するというを示すとともに、学校数の変遷のような県ごとの教育条件の変化もこの過程に影響を及ぼすということを示す。

教育行政機関が学校に対して行う指導・助言を基調とする助成的な行政手法は「指導行政」と呼ばれ、教育行政の特徴として通説的に捉えられている。この「指導行政」については、運用の際に指示・命令との区別が曖昧であり、教育委員会の行う活動全般が学校に対して拘束力を伴うものと見なされてきた、と指摘されている¹⁾。昨今の「学校の自主性・自律性」の確立という課題に対しては、「指導行政」本来の姿である「教育委員会が、各学校からの要請等に応じて専門的に指導・助言し、支援する」という運用が求められており(加治佐2001)、「指導行政」は教育行政において引き続き重要な位置を占めている。

そして、この教委事務局から学校への「指導」を保障している制度として、指導主事制度がある。指導主事

の職務は地教行法上「教育委員会の権限に属している専門的事項の指導に関連するすべての事務に従事する」と規定されるが、学校との接点に関して言えば「県や国からのさまざまな情報を的確に学校に伝え、学校の教育活動を支援していくこと」が重要な職務とされている(森田2001)²⁾。すなわち、指導主事には教育委員会と学校との結節点において、教育政策の伝達や日常の学校経営の支援、さらに実践面での指導といった多様な役割が期待されているのである。先行研究によれば、こうした職務の多様性は指導主事が設置されている機関の多様性に対応しているという。指導主事は、都道府県教委(本庁)、教育事務所や研究・研修機関、市町村教委と様々な機関に配置されている³⁾が、同じ「指導主事」でも、配置される機関により職務内容や求める職能に違いがあるほか、配置される者のキャリアも異なるという点が指摘されている⁴⁾。いっぽう、指導行政における学校側の結節点としては、校長・教頭といった学校管理職が挙げられる。いくつかの先行研究では、指導主事等の教育行政経験を経て学校管理職に就任するというキャリアパターンが指摘されており、「出世ルート」的に認知されている⁵⁾だけではなく、自律的な学校管理職を養成するという機能的な観点からも注目されている⁶⁾。

これらの先行研究から看取されるのは、指導主事制度が多様な側面を持った指導行政の展開に資するという点のほか、指導主事職が教員のキャリアパスの一つとして、学校管理職への昇進管理の一部になっているという点が認知されているということである。そして、このような人事の動態が一般的に認知されるには、相応の数の教員がこの人事交流を経験していることが必要である。文部科学省の調査(平成16年版「文部科学統計要覧」)によれば、平成13年時点で都道府県・市町村それぞれに4600名強の指導主事が配置されている。しかし、高橋寛人は先行研究において、指導主事制度が拡充され始めたのは地教行法の制定後であることを指摘しており⁷⁾、ここからは指導主事制度を創設した当初から人材の交流が定着していた訳ではない、ということが読みとれるのである。つまり、教委と学校の人事交流というキャリアパターンが一定の定着をみるようになるまで、地教行法の制定以降に何らかのプロセスを経ていることが想起されるが、従来の研究ではこれはまだ検証されていない。先に挙げた文部科学省の調査からも、全国的に指導主事の増員が進められてきた様子を読みとることができるが、学校教育の規模拡大と対比した場合の定着の程度や、学校管理職のキャ

リアパスの中で人事交流がどう定着したのかについては明らかになっていないのである。本稿の目的はこのプロセスを明らかにすることであり、そのために教委と学校の人事交流が県レベルでの教員人事、とりわけ昇任人事の中でどのように拡大・定着していったのかを検証する。

なお本稿では、このプロセスの検証に際して二県間での比較を行う。これは、同一の法制度に依拠した人事行政であってもその運用が県によって異なり、得られる知見の一般化を試みるうえでも県間の比較が重要だからである。教員人事に関する先行研究をみると、佐藤全と若井彌一は、質問紙調査で都道府県教委に対し教員の転任人事方針を問い、その多様性を明らかにしたほか(佐藤・若井〔編著〕1992)、小川正人は県教委の行う教職員配置の方法に県間差があることから、国の提示した「義務標準法」上の算定方式に対し県の裁量の余地があることを明らかにした(小川2001)。昇任人事に関しても、元兼正浩が校長・教頭の選任方法についての県間差を指摘しており(元兼2000)、これらは、教員人事のうち教職員配置・転任人事・昇任人事という多くの局面で県による裁量やそれに伴う県間差の存在を明らかにしている。ただし、県を人事行政の単位としたこれらの先行研究のうち、小川正人の先行研究以外で明らかになったのは運用の実態ではなく運用「方針」の県間差であった。本稿で扱う人事交流を含めた、教員のキャリアパターンに関する先行研究は、多くが経験則の範囲での言及である。また、実際の動態を整理した資料も無く、さらに、必ずしも異動と昇進についての明文化された方針が存在する訳でもない⁸⁾。したがって、人事交流が昇任人事に定着している程度やその定着過程を検証するには、運用方針ではなく動態についての比較が必要となるため、本稿では人事行政の「方針」レベルではなく実際の異動状況の変動に着目する。なお、一般の行政組織や企業組織における人事研究をみても、人事制度や慣行が定着するために組織は人事方針を維持し続けている⁹⁾ほか、組織を取り囲む環境の変化に適応するような人事慣行に関しても、短期での定着が難しいということが示されている¹⁰⁾。教委-学校間の人事交流も、こうした例と同様に法制度上の変更を伴わずに定着が進行したため、顕在的な制度変更を伴う場合よりも長い時間をかけた制度の定着が予想される。この点からも、本稿において教員人事システムの定着過程を明らかにするためには「方針」レベルの変更を追うのではなく、実際の動態に着目することが求められるのである。

このような問題関心と先行研究の知見をふまえ、次節以降では教委事務局と学校の人事交流が校長人事の中に定着してゆく過程を資料調査から明らかにする。まず、資料調査の概要を示した後、時系列に従って人事交流経験の有無による校長の登用人数と在任期間の変遷を示し、これを比較する。さらに、校長人事に占める人事交流経験者の実数及び比率を指標として、人事交流が校長人事に定着してゆく様子についても比較を試み、調査結果から人事交流の定着する要因や条件に関する考察を加える。最後に本稿で得られた知見を整理して、今後の課題についても言及する。

2. 調査の概要

前節で提示した課題を検証するため、筆者は静岡県及び島根県における県立・市立高等学校及び盲・聾・養護学校(以下「県立学校」)の校長経験者のキャリアパスを新聞資料から調査した。対象を県立学校に限定したのは、義務教育諸学校における教員の人事交流を対象にした場合、県教委と市町村教委の双方が人事交流の対象となるだけでなく、該当する教員の数も非常に多くなるため、時系列的な要素も含めた人事交流の実態を県全体の単位で把握することが困難になると予測されたためである。

また調査対象にこの両県を選んだのは、県立学校での管理職登用に際し、試験による選考を実施しないという制度上の共通点を備えながらも、人事交流と昇任人事に対する運用の方針が対照的であり、運用における県間差の存在を明らかにするという本稿の目的に合致するものと考えたためである。なお、ここで言う対照的な人事の運用方針というのは、島根県では県立学校の昇任人事を運用する際、人事交流経験を学校管理職養成とは特に結びつけて考えない一方、静岡県では人事交流による教委経験を将来の学校管理職養成という観点から重視している、という相違点のことである¹¹⁾。

資料には両県の地元紙¹²⁾を用い、毎年三月末に発表される両県下教職員の人事異動記事から、県立学校長経験者について校長就任以前及び就任後における人事交流経験の有無(人事交流経験がある場合はその期間)、さらに校長就任から退職に至る在職期間を調査した。対象期間は地教行法施行後の1957年から2001年までとしたが、分析によってはこのうち一部期間のデータを捨象している。また、基本的に毎年度定例の人事異動記事から資料を収集しているため、年度途中での人事

異動に関しては把握ができなかった。その結果、県立学校長を経験したことが資料上で確認できた全教員のうち、在職期間と人事交流経験の有無と時期・期間が把握できたのは島根県で93.6%、静岡県では88.2%にとどまった¹³⁾。このようにして校長経験者それぞれのキャリアパスを資料から整理し、本稿での分析に使用した。

以下では、まず資料調査の結果より明らかになった校長経験者のキャリアパターンについて、県教委との人事交流に着目して提示する。次に両県における県立学校長の在職年数の推移とキャリアパターンの関係を県間及び時系列で比較しながら明らかにし、最後に県立学校長の人事において県教委と学校の間的人事交流が変遷・定着していった過程を、実数と比率の両方で比較しながら明らかにする。

3. 調査の結果

A. 校長経験者のキャリアパターン

ここでは分析の前提として、資料調査で判明した県立学校長経験者のキャリアパターンの傾向を提示し、両県の対比から、その特徴を明らかにする。

まず人事交流と昇進の関係についてである。静岡県では大半のケースで人事交流は昇進を伴う形で実施されており、〔①教諭→教委→教頭〕や〔②教頭→教委→校長〕のパターンが多く、人事交流が長期に及ぶケースとして〔③教諭→教委→校長〕というものがある。ごくまれに〔④教諭→教委→教諭〕というケースもあるが、そのときの「教委」は教育センターなどの研究・研修施設であった。島根県でも①から③のような昇進を伴う人事交流がみられる一方、県教委(本庁)との人事交流の場合でも、昇進を伴わない④のケースが見受けられるという点で特徴的であった。

次に、校長就任後の人事交流についても、両県では対照的な動態を見せている。静岡県では校長就任後の人事交流が多く見られた。この〔⑤校長→教委→校長〕というケースにおける「教委」は、多くが県教委(本庁)の課長であった。いっぽう、島根県では校長就任後に人事交流を行うというケースはごくまれであり、その場合⑤のパターンでの「教委」は県教委の教育次長や教育センター長といった幹部級の役職となっていた。なお、これらのケースにおいても、多くは校長職に戻ってから退職しており、どちらの県でも人事交流先でキャリアを終えるというケースはわずかであった。

また、人事交流の経験回数についても対照的な結果

を得ることができた。静岡県では一人の校長経験者が複数回の人事交流を経験しているというケースが多く、その結果、退職までにたどるキャリアも上記の①から⑤を組み合わせたものも多く見受けられ、複雑多岐にわたっていた。逆に島根県では人事交流を経験した校長の数自体が少なく、またその経験回数も多くが1回のみであった。そのため退職までのキャリアパターンも①から⑤のどれかという場合が多く、組み合わせによる複雑なケースというものは少数であった。

両県における校長経験者のキャリアパターンについては以上ような特徴があり、人事の運用方針に関する県間差を動態の面から裏付けるという結果になった。

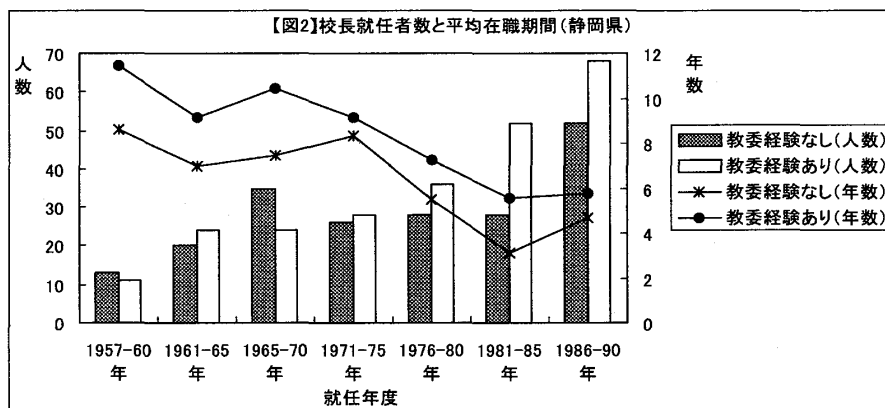
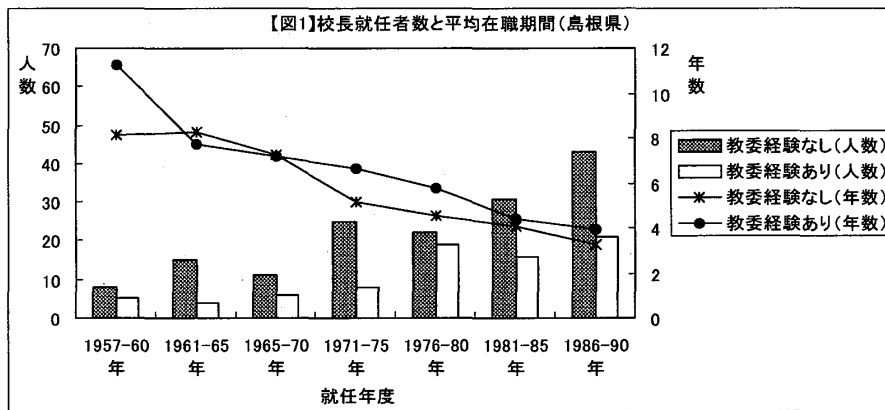
B. 校長の経験年数の時系列推移と県間比較

【図1】と【図2】は、それぞれ島根県と静岡県における校長登用者の実数と登用後の平均在職年数の変遷について、「教委経験あり」「教委経験なし」という点で比較したものである。なお、1991年以降に就任した校長経験者の一部は、2001年時点でも在職中であり、平均在職期間の計算に含めることができないため、1990年に校長職に就いたものまでを対象として図を作成した。これにより、【図1】【図2】とも、資料は1990年までに就任した校長に限定されている。

この【図1】および【図2】からは、両県に共通する傾向を一点挙げるができる。それは、両県とも県立学校長の平均在職年数が減少傾向にあるということである。図からは、五年ごとの校長就任者の実数が増加傾向にあることも読みとれるが、これは学校数の増加と校長一人あたりの在職期間の減少の結果と言い換えることができる。

いっぽう、両県で異なる傾向を見出した点としては以下の三つが挙げられる。

まず、「教委経験あり」の校長と「教委経験なし」の校長の人数比について、両県での推移には相違が認められた。島根県では「教委経験なし」の校長の方が常に「教委経験あり」の校長よりも多く就任しているが、静岡県ではこの関係が逆転しており、「教委経験あり」の校長の方が「教委経験なし」の校長よりも若干多く就任している。これは、先に指摘した両県における人事異動方針の違いが、実際の登用者数の相違に現れたものと考えられる。つまり、教委との人事交流を学校管理職養成の手段として位置づける静岡県では、教委経験のある校長を比較的多く登用する傾向にある一方、人事交流と昇任人事との関連を意識せずに人事異動を行っている島根県では、校長任用においても「教委経験あり」の者を特に多くは登用していない、ということが



確認できるのである。

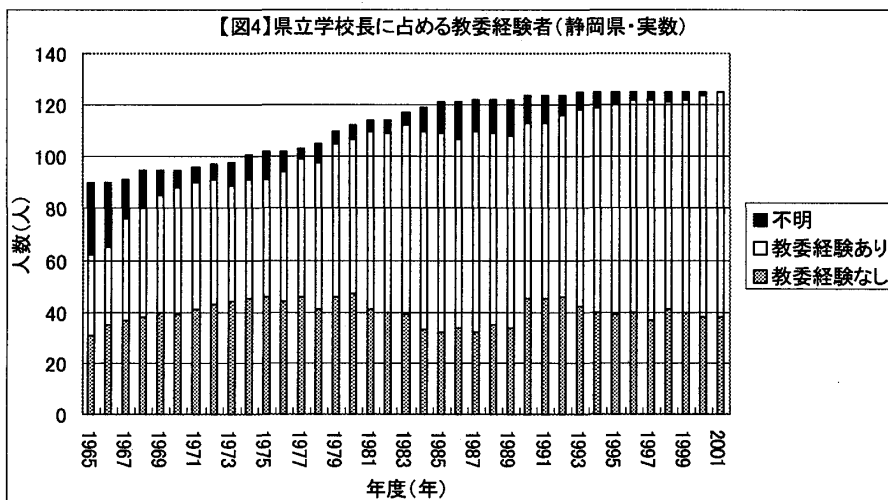
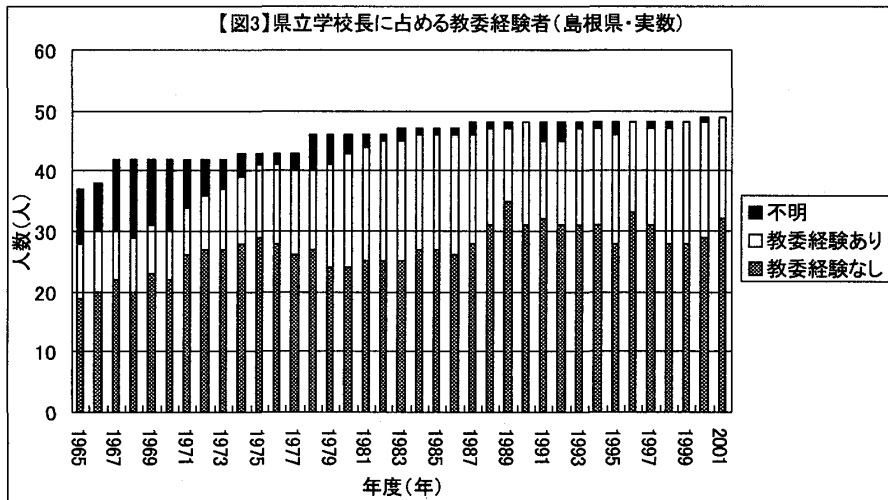
次に、校長在職年数に関しても両県で異なる傾向を見出すことができた。先述の通り両県とも校長の在職期間は短期間化する傾向にあるものの、短期間化の進行に関しては島根県と静岡県で相違が見られた。すなわち、【図1】と【図2】の比較でも分かるように、島根県では1980年代末まで校長の在職期間の短期化が進行し続けたが、静岡県では同様の傾向が「1981年-1985年」で止まっており、それ以降の在職年数は増加に転じているのである¹⁴⁾。

三点目として、校長の在職期間を比較した際、教委経験の有無が在職期間の長短にどう関連しているのかという点でも、両県には相違が認められた。すなわち、島根県では教委経験の有無による在職期間の差が、一時期(1970年代)を除いてにそれほど大きくない一方、静岡県では逆に1970年代前半を除いて、教委経験のある校長の在職期間が一年から数年程度長く、この傾向が一貫しているのである。ここで校長の在職期間が長

いということは、校長への昇進時期が早いということを示している。つまり静岡県については、人事交流経験者の校長昇進がそうでない者よりも比較的早いという傾向を挙げるができるのであり、両県の(昇任)人事方針の違いが、校長任用時期の差という形で顕在化していることを確認できるのである。

C. 県教委—県立学校間の人事交流の浸透

次に【図3】と【図4】では、各年度において在職中の県立学校長について、それまでのキャリアパス(教委経験の有無)に着目して分類を行った。すなわち、図では両県における「教委経験あり」の校長と「教委経験なし」の校長について、時系列の変化に沿った実数の変化が示されている。ここで対象としたのは1965年以降の校長就任者であり、2001年までの変遷についてグラフを作成した。前述の通り、資料は1957年以降の新聞記事から収集しているものの、1964年の校長就任者までのデータに関しては捨象した。というのも、1957



年から1964年時点までに在任経験のある校長については、前歴の調査をさらに以前の新聞記事に頼らねばならないが、この調査は困難であった。そのため正確を期す観点から、1957年当時在職中だった校長の退任がすすみ、その後就任した校長との入れ替えが進行したと考えられる1965年以降を対象としたのである。なお、県立学校長のポストの総数については別途資料を収集し¹⁵⁾、新聞記事の調査で判明した校長ポストとの差をグラフ上では「不明」として表記した。

まず校長ポストの総数については、両県とも長期的な増加傾向にあった点で共通していた。しかし島根県では1980年代以降校長ポストの増加(すなわち、学校数の増加)が止まっている一方で、静岡県では1990年頃まで校長ポストの増加が続いたという点で両県の傾向には相違がみられた。

次に、校長職に占める人事交流経験者の実数についても、異なる傾向が明らかになった。島根県では【図3】において示されるとおり、「教委経験あり」の校長は1980年代半ばまで増加傾向を示すもののその後若干減少し、以降、大きな増減なく推移している。いっぽう静岡県では【図4】に示されるとおり「教委経験なし」の校長数は特に大きく変化していない反面で、「教委経験あり」の校長は一貫した増加傾向にある。これは学校の新設によって生じる校長ポストの増加分が、ほぼそのまま「教委経験あり」の校長数の増加分に反映されている、ということを示しており、特徴的な傾向であった。

実数の変遷に関しては上記のような点が明らかになったが、さらにここで示したデータから各年度において在任中の県立学校長全体に占める人事交流経験者の比率¹⁶⁾を算出してその推移を示し、二県間での比較を試みたものが【図5】である。両県を比較した結果は【図

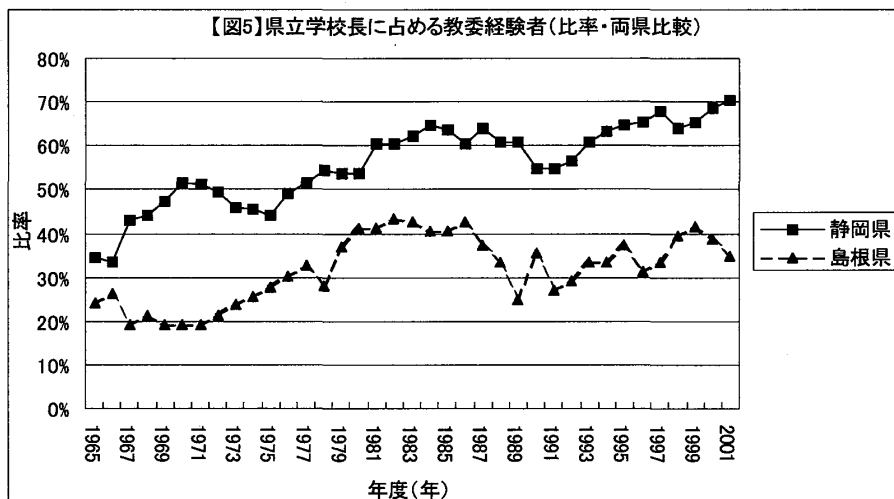
3】及び【図4】における実数の変遷から得られた知見を裏付けるものとなった。すなわち、島根県では人事交流を経験した学校長の比率が1980年代末までに一旦増加したものの、その後比率が低下・安定し、1965年との比較では微増にとどまるように推移した一方、静岡県では人事交流を経験した学校長の比率が、長期的にみて増加傾向にあることを示している。ただし静岡県に關しても、はっきりした増加傾向は1980年代半ばまでにとどまっており、それ以降は実数と同様に比率でも急激な変化はなく、一旦減少を見せたのち微増傾向が看取されるという程度であった。

また、【図5】で示した比率の変遷を、【図3】及び【図4】に示した校長ポストの総数¹⁷⁾の推移と対比すると、校長ポストが増加した時期が人事交流経験のある校長の比率が上昇した時期とほぼ重複していることもわかる。先に説明した実数での変化が比率の変化にも反映されており、校長ポストの増える時期が、人事交流経験のある校長の比率上昇の機会になっているということが確認できた。

D. まとめ

以上の調査結果から、静岡・島根の両県における県立学校長の人事異動の動態には違いがあり、それが人事交流の浸透・拡大の時期や傾向の違いとしてあらわれていることが判明した。以下では、本稿で得られた知見を整理し、このような動態の相違を生じた過程について考察を加える。その際、特に人事交流経験の有無が校長への任用数や校長としての在職期間にどう関係するか、という点に着目して、県レベルでの校長人事の動態についての説明を試みる。

先に示した【図5】からは、静岡県では人事交流を経験した校長の比率が長期にわたり上昇していることが



明らかになった。しかし、単に人事交流経験者を多く校長に任用したということだけで【図5】に示されるような比率の変化がもたらされたと説明するのは難しい、ということも判明した。というのも、【図2】で示した校長就任者の実数に着目すると、島根県に比べて人事交流経験者が高い比率で校長に就任しているものの、「1981年から1985年」の就任状況を除けば、人事交流経験のある校長とそうでない校長の就任者数には極端な差が認められないからである。しかし一方で、【図2】によると静岡県では人事交流経験のある校長の在職期間がそうでない校長の在職期間よりも長期化する傾向を常に示している。これは人事交流経験のある者の方が比較的早期に校長職に就いているということを示しており、むしろここから人事交流経験のある校長の増加を説明することが可能である。というのも、もし「教委経験なし」の校長(在職期間の短いグループ)と「教委経験あり」の校長(在職期間の長いグループ)が同数ずつ任用され続けたとしても、この二つのグループ間で在職期間に一定の差が存在し続ければ、時間の経過に従って「教委経験あり」の校長(在職期間の長いグループ)が全体に占める比率を上昇させることになるからである。つまり、静岡県においては人事交流を経験した教員を「多く」校長に登用し続けるのではなく、比較的「早く」校長職に登用し続けた結果として、県立学校の校長職全体における人事交流経験者の占める比率が継続的に上昇したと説明できるのである。なお、特に比率の上昇が顕著であった1980年代前半についてみると、人事交流経験の有無に関連した校長在職期間の差という「継続的」要素と共に、人事交流経験者の校長登用数も(そうでない校長の登用数との比較の上で)増加したという「一時的」な現象が加わったことが【図1】【図2】からわかる。つまり、「多い」採用と「早い」採用の両方の効果として捉えることができるのである。そして、この時期に限って「多い」採用が可能となった背景には、先に指摘した学校数の増加、すなわち校長ポストの増加が挙げられるのである。

このような、在職期間を用いた人事交流の浸透に関する説明は、島根県での現象についてもあてはまる。

【図5】から分かるように、島根県では1970年代を通じて県立学校長全体に占める人事交流経験者の比率が一時的に上昇しているが、この時期(1971-1980年)は【図1】にあるとおり「教委経験あり」の校長の在職期間が「教委経験なし」のそれに比べて1年以上長く、この時期に限って「早い」採用が行われたことを示している。つまり、静岡県同様、キャリアパスの違いによる

在職期間の差が人事交流の浸透を促進した、ということを示しているのである。また、この時期以外では島根県で人事交流経験のある校長の比率は上昇していないが、【図1】をみると「早い」採用も「多い」採用も行われていないことが確認できるため、このことから説明の有効性を導くことができる。つまり、1980年代以降については【図5】から人事交流経験のある校長の比率が増加していないことがわかるが、これは【図1】で確認できるとおり、人事交流を経験した校長を「多く」登用するのでも「長く」登用するのでもない結果として、説明することができるのである¹⁸⁾。また、人事交流経験のある校長の比率が上昇しているなかでも傾向が特に顕著な時期(1976年から1980年)については、新規に校長に就任する者のうち「教委経験あり」の比率が他の時期と比べて高い状態にあったことが【図1】からわかる。これは静岡県の場合と同様、人事交流経験のある校長が(他の時期と比べて)「多く」就任するという一時的な現象が加わった結果である、という説明が可能である。そしてこの時期に限って「多い」採用を可能にした背景としては、これも静岡県と同様に学校数の増加が考えられるということも【図3】から確認することができるのである。

以上のように、検証作業の結果からは、県立学校長人事における人事交流の定着過程を説明する要素として、人事交流経験者の「多い」登用と「早い」登用という2つが挙げられるのである。

5. 考察と今後の課題

本稿における分析の結果から得られる知見として、以下の二点を挙げるができる。

一つは、どちらの県立学校における校長人事でも、キャリアパターンとして学校と県教委との人事交流が定着するまでのプロセスには、「早い」採用の要因と「多い」採用の要因が影響しているということである。すなわち、毎年の校長人事において人事交流経験者からの校長登用を増やすだけではなく、人事交流経験者を比較的早期に校長に登用し、比較的長期の校長在任期間を設定することによっても、人事交流経験のある校長の比率は増大していたのである。

この二つの要因を比較すると、まず「早い」登用の要因、すなわち教委経験のある校長とそうでない校長との(登用年齢の相違からくる)在職期間の相違については、県レベルでの人事戦略として長期的に作用させることが可能であるということが静岡県の事例から明ら

かになった。その一方で、「多い」登用の要因、すなわち毎年の校長登用者数の相違による人事交流の定着過程はどちらの県でも学校数が増加する時期、すなわち校長ポストが増える時期において確認できるものであり、継続的な作用を確認することはできなかった。つまり、「早い」登用は時期に関係なく人事戦略として継続することが可能である一方、「多い」登用はポストの増える時期に限定されがちな戦略であるということが言えるのである。

次に二点目として挙げられるのは、先に説明した「多い」登用や「早い」登用という戦略をどのように、いつ採用してきたかという点で両県には相違が認められ、結果として人事交流と昇進の関連についても県間差が認められたということである。両県において、県教委との人事交流を経験した県立学校長は、決して無視できない比率で存在していることがわかり、これによっていわゆる「出世ルート」的に人事交流を取り上げる従来の経験則について裏付けを取ることができた。しかし、人事交流を経験した校長が県立学校長の人事全体にどの程度含まれているか、換言すれば、人事交流が県の学校管理職人事にどの程度定着しているか、といった点については明らかな県間差が存在するということが判明した。この県間差を無視して人事交流を「出世ルート」として一様に扱うことには慎重になるべきであるということを指摘することができるのである。また、人事交流と昇任人事との関係について、人事異動の方針という面での県間差にとどまらず、その結果としての動態にも県間差の存在が判明したことで、法令上同一の人事制度を基礎としていても、それだけでは県による運用方針やその結果が画一的だとは言えないということが分かった。ここからは、学校管理職としての能力形成が異動等の経験を通じて行われるのであれば、県レベルでの人事システムに対応した多様な能力形成の実態が既に存在しているということを指摘することができる。今後、大学院教育や研修の活用による学校管理職の養成といった施策を検討する際にも、こうした実態への着目が必要であるということを示唆しているのである。

以上、本稿では人事交流の定着過程を校長経験者のキャリアパターンに注目して整理し、二県間及び時系列による比較を行った。県立学校の校長人事において、人事交流が定着する過程とそれを支えるメカニズムは明らかになったが、先に示したとおり人事交流は管理職登用の直前に位置付けられることが多いことも判明した。人事交流と管理職登用との関連が密接であれば

あるほど、管理職登用に至るまでの教員の選抜過程は人事交流以前に行われていることが考えられる。そのため今後に向けた課題の一つとしては、学校管理職への選抜とキャリアパターンとの関連について、人事交流に至る前も含めた特徴を探索することが挙げられる。また、本稿で指摘した各校長のキャリアパスや、その背景となっている各県ごとの人事方針と動態が、どのようなアウトプットを学校にもたらすのか、という観点での検証も今後の課題と言えよう。具体的には、各校長による学校経営行動(特に対教委の場面)のあり方のほか、自校の教師集団に対するリーダーシップ行動等に、キャリアパスがどのような影響を与えているのかといった課題に応じてゆく必要が挙げられる。これらを本稿の今後の課題として指摘しておきたい。

(指導教官 小川正人教授)

【注】

- 1) 中央教育審議会答申「今後の地方教育行政のあり方について」(1998年9月)では、従来の指導行政に関し「指示・命令と指導・助言に基づく行為の責任の所在が不明確になっている場合」があったことを指摘している。
- 2) ここで言う学校への直接的な指導業務は、小・中学校の場合は市町村教育委員会、高等学校の場合は都道府県教育委員会の担当部局が担うことになる。
- 3) このうち、小規模の市町村教委への指導主事の配置については、量的に不十分であることを指摘する論考も多い(たとえば加治佐1998)。
- 4) 前掲の森田(2001)が経験的に述べられているほか、老山由美は実態調査を通じて機関別に指導主事の任用方法と配置が異なることを指摘している(老山1995)。また別の論考では、指導主事の職務にも機関別に相違があることも明らかになっている(老山1996)。
- 5) 大脇康宏は、指導主事を「管理職へのステップ」として紹介している(大脇2001)。また、小島弘道らの調査によれば、校長の半数が教育行政職の経験を持っていないにもかかわらず、7割以上の校長が教育行政経験を含むキャリアを望ましいものと評価しているという(小島・北神・水本・神山1992)。
- 6) 前掲の森田は、「各学校が、学校運営や教育指導、人事や予算などの面でこれまで以上に裁量権限を有するようになる場合、それらのさまざまな面で、行政の仕組みに精通していることが、学校においても有効に生かされるが多くなる」(森田2001, p. 170)と指摘している。
- 7) 特に都道府県教育委員会の充て指導主事の増員に関しては、1958年以降の充て指導主事給与の国庫負担開始が影響しているという(高橋1995, p.303)。
- 8) ただし管理職任用試験を実施する県のうち、内規として、試験合格者(登用候補者名簿登載者)を人事交流の対象としているところもある。

- 9) 行政学の先行研究では、国から地方への出向官僚に関するインシアチブが、地方自治体レベルでの人材の獲得・育成の進展に応じて変化することが指摘されている。地方自治体の幹部職員に関する人事システムについても、その変容には時間の経過を要している様子が描かれているのである(稲継2000)
- 10) 企業人事を扱った研究でも、景気変動や業態の変化のほか、分社化による新たな企業グループの形成などを契機に出向や転籍といった労働力の移動が起こることが指摘されている。ここでも、一定の組織革新には時間の経過を要していることが示されており、企業を取り巻く環境の変化に適応して、人事システムのあり方が時間とともに変化するという状況が指摘されている(たとえば稲上(2003))。
- 11) この相違の詳細については、川上(2002)を参照。
- 12) 島根県は『山陰新報(1957年)』『島根新聞(1958-1972年)』『山陰中央新報(1973-2001年)』を、また静岡県は『静岡新聞(1956-2001年)』の該当記事を用いて調査した。
- 13) 島根県は421名中394名、静岡県は761名中671名の県立学校長経験者について、キャリアパスの資料を得ることができた。
- 14) 2001年4月の公立学校長新規就任者の平均年齢は、島根県で55.8歳(筆者収集の資料による)静岡県で54.1歳(『静岡新聞』2001年3月23日)であり、定年が60歳であることを考えても、在職年数の短期間化の傾向は止まっていると見てよいだろう。
- 15) 調査対象とした各年次の「文部統計要覧」内の「職名別教員数」のデータから算出した。
- 16) 【図3】で用いた比率は、資料調査の結果をもとに〔(教委経験のある校長)÷(校長ポストの総数)]で算出したものである。
- 17) 【図1】【図2】における「校長ポストの総数」は、「教委経験なし」と「教委経験あり」と「不明」のすべてを加えた値で表される。
- 18) さらに、島根県ではその後、校長に占める教委経験者の比率が一旦低下し、元の状況に戻ったが、これについても1980年代以降に校長へ就任した者の「教委経験あり」「教委経験なし」の人数比が戻ったことや、平均在職年数の差が再び縮まったことから説明することが可能であると思われる。

〔編〕『教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい, p.20-21

・川上泰彦(2002)「県段階の教育委員会と学校の人事交流に関する研究」『日本教育行政学会年報』第28号

・佐藤全・若井彌一〔編著〕(1992)『教員の人事行政-日本と諸外国-』ぎょうせい

・高橋寛人(1995)『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房

・元兼正浩(2000)「校長・教頭任用制度の今日的状況」日本教育制度学会『教育制度学研究』第7号, p.190-195

・森田正信(2001)「指導行政と指導主事の配置, 役割」堀内孜〔編〕『教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい, p.152-177

・老山由美(1995)「指導主事の任用と経歴に関する一考察」『教育行政研究』第22号

・老山由美(1996)「指導行政機能と指導主事の職務に関する一考察」『日本教育行政学会年報』第22号

【参考文献】

- ・稲上毅(2003)『企業グループ経営と出向転籍慣行』東京大学出版会
- ・稲継裕昭(2000)『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- ・大脇康宏(2001)「指導・助言の見直しと学校の自律性確立」堀内孜〔編〕『開かれた教育委員会と学校の自律性』ぎょうせい, p.160-181
- ・小川正人(2001)「県教育委員会における『義務標準法』の運用と教職員配置の実際-ヒヤリング調査報告-」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第20号, p.153-162
- ・小島弘道・北神正行・水本徳明・神山知子(1992)「現代教育改革における学校の自己革新と校長のリーダーシップに関する基礎的研究(その4)-校長職のキャリア・プロセスとキャリア形成-」『筑波大学教育学系論集』第16巻2号
- ・加治佐哲也(1998)『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』多賀出版
- ・加治佐哲也(2001)「教育委員会の専門性と行政能力の向上」堀内孜