

川上泰彦著『公立学校の教員人事システム』

(学術出版会 2012年)

町支 大祐

“Teacher Personnel System of Public School”

Daisuke CHOSHI

本書は、筆者の博士学位論文をもとに、一部加筆修正のうえ刊行されたものである。

筆者は、本研究の背景に『「機会均等」と「設置者管理主義」との相克』があるという。この相克とは、近年の分権改革の以前から重視されてきた『自治体間・学校間の平等』と、分権改革によってもたらされた『個別自治体・学校の自由』という原則とが、必ずしも整合的に並立しづらい事を意味している。人事権の市町村レベルへの委譲が議論され、「FA制」「公募制」が導入されながらも、一方で、人材の奪い合いや地域間・学校間での不平等などが危惧され、それらの取組みの浸透があくまで限定的に留まっている状況は、まさに、分権改革後の課題が顕在化した領域として教員人事を捉えられる事を著者は指摘している。

しかし、これまでの教員人事研究では、『こうした現代的課題に応答できるような知見が蓄積されているとは言えない。』故に、本書は『教員の人事制度がどのように設計・運用され、その結果教員がどのように異動し、それが学校(教育)にどのように影響しているのか』を明らかにすることを課題としている。

ところで、これまで教員人事システムの理解を妨げてきたのは、この領域自身が持つ二つの困難性である。それは、人事プロセスのブラックボックス化と自治体ごとの多様性である。前者について言えば、自治体の人事方針や「誰の意向が影響力を持つか」といったインプットの分析は存在し、また、人事異動パターンや昇進パターンのようなアウトプットについての分析はこれまでも行われてきた。しかし、それをつなぐプロセスについては十分な研究が行われてこなかった。こ

の背景については、(必ずしも本書には明示されていないが)教員人事が政治的対立の争点となってきたことや、人事のプロセスでは個人情報を取り扱うことなどもあるだろう。いずれにせよ、そのプロセスはこれまで研究対象として取り上げられて来ず、ブラックボックス化される危険性があった。

一方、後者もシステムの総体を捉えるうえでの困難の一つとなってきた。例えば、中村・岡田(2001)は人事に関わるアクターの一つとして教職員組合に着目し、教職員組合がそのシステムにどのように関わるかについて詳細なケーススタディを行ったが、これは多様な人事システムの一つを取り上げたにすぎないという視点から、その知見には一定の留保が必要であると指摘された(由布2002)。このように教員人事システムに多様性があることは広く知られているが、一方でこの多様性についての認識は経験則のみから来るものであると筆者は指摘している。

このような理論的文脈から、本研究は、第1部の課題を『教員人事システムがどう多様なのか』、第2部の課題を『教員人事システムの多様性は何に規定されているのか』、第3部の課題を『教員人事システムの多様性は何に影響するのか』としている。つまり、システムの違いに着目したうえで、先行する規定要因・システム・システムの影響までを一貫して研究対象とする事で、先行研究が抱えてきた課題を乗り越え、システムの全体像を把握しようと試みられている。

第1部第1章では、都道府県教委・政令市教委を対象とした質問紙調査のデータをもとに、教員人事異動に関わるシステムの多様性が整理されている。ここで

は、各質問に対する回答の分布が示されているため、多様性の「幅」や「傾向」を把握することが出来る。異動範囲や異動サイクルに加え、異動に関する事務体制や情報の扱い、意向調整における優先度など、都道府県教委—出先機関—市町村教委間の関係の多様性についてもデータが整理されている。

第1部第2章では、管理職への昇進管理についての調査データが紹介されている。昇進試験や、人事交流（教職員が一時的に指導主事等の職について教委事務局に勤務すること）についての運用についても多様性が認められた。さらに、ここでは3つの都道府県についてのケーススタディも行われている。それによれば、全ての県において人事交流は長期的に拡大してきたが、その意味合いについては各県で相違がみられ、これまで経験的に人事交流は「出世コース」と目されてきたが、必ずしもそうではない県も存在することが確認された。

第2部第3章では、教員人事システムを規定する要因についての分析が行われている。へき地率のような社会経済的・人口地理的な環境がそのままシステムを規定するのではなく、異動方針や異動ルール、それに基づく都道府県教委—出先機関—市町村教委の分担関係などによる政策的関与の余地がある事も示されている。

第2部第4章は、人事交流を通じた昇進管理の定着過程について取り上げている。人事交流経験者を比較的早いうちから管理職に登用し長く在任させる戦略（早い登用）と、単純に人事交流経験者を多く登用する戦略（多い登用）とが存在し、前者は長期的に採用され、後者は校長ポストが増えるような時期に限定的に行われている事が確認された。また、調査対象となった二つの県では、この戦略の運用に明らかな県間差がある事も確認された。

第2部第5章は、昇進管理を規定する要因について検証している。教員の年齢構成が高いほど昇進年齢も高く、へき地勤務教員の比率が高いほど昇進年齢が低く、教育行政機関に教員をより多く採用するほど昇進年齢が低い、といった傾向が確認された。さらに、これらの結果を「全体均衡」の概念から整理した。全体均衡とは、各現場における最適（部分均衡）よりも、組織全体での方針やバランスを重視する考えである。へき地の割合が多いなど「全体均衡」の必要性が高い

自治体においては、都道府県教委は強いイニシアチブを発揮し、結果、昇進管理も滞留の少ないものとなり、管理職への昇進年齢が低くなっているという関係が示されていた。

第3部第6章では、人事システムの学校経営への影響を分析している。それによれば、学校管理職のソーシャル・キャピタルには、管理職自身の学校を超えたネットワークによる情報収集が寄与しており、そのネットワークは、校長会の規模・研究サークルなどの活動状況に加え、教員人事の運用方法にも影響されている事が分かった。

第3部第7章では、自治体教育政策における人事の影響力について検討を行っている。構造改革特区を通じた新規政策の導入を対象とし、首長—議会の関係や教職員組合の組織率などに加え、人事制度（都道府県—市町村間での指導主事の配置バランス、校長人事異動の流動性）が政策過程にいかに関与するかを分析している。結果、特区活用を検討については、指導主事の配置バランスと関係があり、また、校長の異動が安定的である事は教職員組合の組織率と交互作用を持っていた。特区の導入については、指導主事の配置バランスとは関係がなかったものの、校長人事異動が安定的であるほど導入が促進される傾向にある事が分かった。

全体を通して、人事システムは、社会経済や人口地理などの所与の条件のみならず、指導主事の配置バランスや登用戦略の使い分け等による異動管理・昇進管理などによって規定されている事が分かった。また、人事システムはネットワークやコミュニケーションの有り様に作用し、学校経営や教育政策にまで広く影響を持つ事が明らかになったと言える。本書が明らかにした人事システムの影響関係の幅広さ・複雑さは、人事の変革によって学校教育の改革を進められる可能性を示唆する一方、特定の目的のために人事システムを変革することで意図せざる波及効果を持つ可能性も示している。

以上の通り、本書は、これまでの教員人事研究が抱えて来た課題に対して新たな道筋を示す知見を提供しているが、一方で、何点かの課題も見てとれる。

その一つが、異動と昇進との関係である。本書では、1・3・6章で前者について、2・4・5・7章で後者について述べられているが、その両者の関係が必ずしも明

確であるとは言えない。もちろん、これらは「ヨコの配置転換」と「タテの配置転換」であり、両者が何らかの関係を持っている事は類推できる。また、第2部第5章においては、均衡の概念から、ある種の異動とある種の昇進が同時に起こりやすい事が示されている。しかし、両者をともに取り上げる事の意義や、ともに取り上げる事で見えてきたことなどがより説得的に述べられるべきではないだろうか。

もう一点が、学校経営に対する影響の部分である。本書では、第3部第6章がこの論点に該当し、校長のネットワークが分析の対象とされていた。しかし、校長のネットワークは、学校経営の一端を表すものとしてももちろん否定されるものではないが、必ずしも中心的話題とは限らない。特に、第1章で提示された「分権改革後の課題」について考えていくうえでは、例えば全体均衡的な人事と部分均衡的な人事が、それぞれどのような学校教育に連なっていくのか、という点について、より充実した分析が必要となるだろう。無論、紙幅の限界があり、また、これらは簡単に捉えられるものではないが、しかし、本書の根源的な問題関心を鑑みたとき、より重厚な知見の蓄積が求められると言えるだろう。

以上のような課題が散見されるが、本書は今後の様々な論点へとつながるものでもある。

その一つが教委以外のアクターの存在である。具体的に言えば、学校や教職員組合などである。特に、本書43頁の図にもある通り、教員人事異動は学校から発せられた意見具申を起点としてプロセスがすすめられていく。その意味で、教委を中心とした人事システムを学校がどのように受け止め、どのような取組を行っているかは今後の論点の一つになると言える。いずれにせよ、本書によって人事システムの核となる教委の取組が整理されたことで、他のアクターの取組み実態やその多様性の分析へも道が開けたと言えるだろう。

二点目は、上述の課題とも重なるが、学校経営・教員および学校教育に対する影響である。異動による個々の教員への影響などはこれまでも一部分分析が行われてきたが、説明変数として、あるいは、媒介変数として人事システムの視点を加えていく事は、新たな意義と方向性をもたらすものである。これらを含め、最終的には、人事が学校教育そのものにどのような影響をもたらすのか、という論点へとつながる可能性があ

るだろう。既に、筆者を含む研究グループによって、これらの研究がすすめられており、今後の成果に期待したい。

三点目は、全体均衡と部分均衡との折り合いである。教委間の分担関係に「中間型」が存在し、異動の範囲においても「やや広域型」などがあるように、自治体内での人事は必ずしも単一の特徴で捉えられるわけではなく、全体均衡的な枠組みと部分均衡的な枠組みが並存する自治体もある。本書によって全体均衡と部分均衡の特徴が整理されたことで、今後はそれらの折り合い、あるいは、適正なバランスといったものが検討されていくのではないだろうか。これは、本書の関心の背景にある「機会均等」と「設置者管理主義」との関係の間事にもつながると評者は考える。

以上のような論点が今後考えられるが、このような方向性は、本書の論理的な研究設計と丁寧な分析の結果として見出されたものである。加えて、本書では教員人事の枠にとらわれず、企業組織や公務員組織の人事に関わる知見を援用し、教員人事システムの分析を行っている。この意味でも、本書の研究上の意義は大きく、今後の教員人事研究において礎となる研究成果であると言えるだろう。

参考文献

- 中村圭介・岡田真理子『教育行政と労使関係』エイデル研究所、2001年
 油布佐和子「教職の理解に向けて——中村圭介・岡田真理子著『教育行政と労使関係』を読む」『社会科学研究』第53巻第1号、2002年、203 - 211頁