

宮崎市ヒアリング調査の概要

押田 貴久

Outline of Hearing investigation about Miyazaki City

Takahisa OSHIDA

1. 調査の目的

中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』（平成17年10月26日）では、中核市への人事権の移譲が提言された。宮崎市の内藤泰夫教育長が全国都市教育長協議会の会長であることから、中核市への人事権移譲に向けて、宮崎市を中心に国等へ積極的に働きかけを行っている。人事権移譲に向けて、宮崎市はどのような取り組みを行っているのであろうか。また、全国からも注目されている宮崎県の新たな教員評価制度は、市町村教育委員会ならびに学校現場において、実際にどのように取り組まれているのだろうか。こうした課題意識のもとで、前年度実施した宮崎県教育委員会の担当者へのインタビュー調査等を踏まえ、日本班では平成18年10月19日に、宮崎市教育委員会へのヒアリング調査を実施した。各担当者からは、宮崎市教育委員会における中核市への人事権移譲への取り組み状況をはじめ、教職員人事および評価等に関する諸施策の説明を受けることができた。本稿では、このヒアリング調査の内容について以下に整理する。2では中核市への人事権移譲の取り組み状況を、また3では教員評価制度について、それぞれ整理する。続いて4では教員人事に関する諸施策の動向を述べたのち、5で宮崎市での諸施策に関するまとめを行う。

なお、宮崎市ならびに学校教育の概要について整理しておく。宮崎市は宮崎県の県庁所在地であり、人口は平成18年10月1日現在367,829人の中核市である。平成18年度の学校基本調査によると、学校数（平成18年5月1日現在、以下同じ）は小学校が公立で46校、中学校が23校ある。児童生徒数は小学校で23,037人、学級数は829学級、教員数は1,146人である。中学校では、生徒数が11,833人、学級数は367学級、教員数は799人である。

2. 中核市への人事権移譲の取り組み状況

中核市である宮崎市では、教職員の人事権移譲を希望している。理由としては大きく2点ある。第1に、研修権を中核市が持っているが、せっかく研修で育てた人材が外に流出してしまうのが現状である。これを防ぐためにも市独自で採用、育成して優秀な人材を確保することが必要である。第2に、市への帰属意識が高まって、宮崎市の特色のある教育施策を教職員に浸透させ、推進していくことができるからである。

宮崎市は中核市の代表として人事権移譲に向け、尽力している。それは、宮崎市の内藤泰夫教育長が全国都市教育長協議会の会長となっているからである。そのため会長という立場で文部科学省が開催する意見交換会に出席をして、宮崎市としての立場についても主張するかたちで、「(人事権を中核市へ)移譲してください」と強く要望しているとのことである。それだけではなく、中核市の教育長会議や中核市長会議等、あらゆる機会をとらえて国に対して要望をしている。

そして、中核市へ人事権が移譲される場合には、教職員の給与負担も含め、すべての権限が移譲されることを希望している。政令市では人事権だけが移譲され、給与負担については移譲されていない。そのため、教職員定数の権限や学級編成の基準の権限が、県に残ったままとなっており、人事権を阻害する要因にもなっている。それでは、完全なかたちで人事権を行使できず、採用数が限られたり、人事交流などで県と市とが違う基準になったりしないようにするためにも、給与負担、給与に関する基準からすべて、市の方に権限が欲しいとのことである。

人事権移譲に向けての準備については、まだ国の方で正式に移譲するということを決定していないため、現在は、既に人事権を移譲された政令市への視察を6

市ほど行っている。また、宮崎市の方から県教委へ赴いて、どのような事務があるのか、事務内容の確認であるとか、人員配置が出てくるので、事務量などについての聞き取り調査を行っている。苦慮している点としては、国からは移譲事務の内容であるとか、具体的なスケジュールといったものがなかなか示されないため、人事権移譲の準備のための組織体制であるとか予算組みなど、そういったものがなかなか暗中模索の状況でしかできないとのことである。

宮崎市に人事権が移譲された場合に、他の市町村との人事交流について、今の段階でどのように考えているかを尋ねた。宮崎県には31市町村があるが、そのうち宮崎市は教職員で県全体の約4分の1、児童生徒数で3分の1を抱えている。宮崎県の中では非常に大きな市であるため、もし、宮崎市だけで人事が行われるとすると、他の30市町村は大変なことになる。やはり、どこの市町村でも優秀な先生が欲しいという願いを持っていて、宮崎市だけに優秀な先生を取られてしまうという思いがあるので、従来通りの人事交流をしてほしいという願いが当然あると考えている。だから、今後、窓口を完全に閉めることは考えていないとのことである。現在の政令指定都市では、既に人事権を持っていて、交流も進められていると聞いているが、数字的には非常に少ないようであり、現時点では、どの程度お互いの交流ができるのかはわからない。ただ、(宮崎市の)教育長が一番考えているのは、宮崎県では現在、100近くのへき地校を抱えており、そこでの交流は進めないといけないだろうとのことである。やはり宮崎市だけが勝ち組になってはいけないという思いを、常に教育長は持つておられるとのことである。宮崎市も良くなり、宮崎県全体も良くなるような制度づくりをしないといけないということを十分考えているとのことである。

他の全国の中核市の意見としては、アンケートの結果では、ほとんどの市が賛成であり、人事権は欲しいとのことである。一方で、47都道府県の県教育長は、反対される方が多いようである。現時点では県が人事権を持っているわけで、そこはやはり手放したくないという方々が多いと聞いているとのことである。

人事権が移譲された場合に、採用試験を市独自で進めていくかについては、まだ、そこだけは煮詰まっていない。とにかく今は、文科省から位置付けをもらい、地教行法を変えてもらうということに一生懸命取り組

んでいる段階であり、まだそこまでは煮詰めていないとのことである。

3. 教員評価制度について

教職員評価制度については、基本的に県が窓口でやっており、市は一応取りまとめみたいなかたちで学校現場に下ろすという状況であり、直接的にはタッチしていないとのことである。従って、平成17年度の成果と課題についても、実際、学校現場からどういった声が上がってきているか、具体的には市教委にはまだきていないので何も言えない、という。県が実施する教職員の職務行動評価や役割達成度評価への改善要望等についても、今年から試行として導入したばかりで、具体的にどのような成果があったのかについては、まだ見えてこない。今、学校評価もあるので、これと役割達成度評価がどう関連するかということが、今後の大きな課題になってくると考えているとのことである。

学校経営方針の策定が前提とされているため、当然、役割達成度評価は各学校で、まず校長が立てて、それに対して教頭が立てて、教務主任が立ててという話になってくる。そのことについて、市教委として、特別に指導や工夫をお願いしているかということ、全くしていないとのことである。ただ、市の重点施策である「情報教育」、「国際理解教育」、「ボランティア教育」、「読書活動推進」については、ヒアリングの際に学校経営上の中の一つの目標として網羅してくださいと言ったことはあるという。

この教員評価制度に関する教諭、教頭、校長などからの意見についても、直接的には市の方にはきていないとのことである。学校間の評価差については、差は出てくるのかなという感じはするという。ただし、そのあたりの客観性を求めて、県の指導としては、管理者に対して、評価の在り方についての研修等は当然、実施している。公正な評価がなされるように市教委としても常に校長たちには指導している。いかに公正さを保つかということが今後も更に大事になってくると認識しているとのことである。

教員評価制度は、主体としては県教委の方でデザインして実施しており、市のかかわりはほとんどないとのことである。教育事務所ルートで学校の方に伝わっていくかたちで、市としては先の四つの重点項目につ

いて、校長会や教頭会の際に、こういった点でお願いできればということで話をすることはあっても、直接的にこの教員評価制度について、かかわりを持つ機会というのはあまりないようである。ただし、例えば教職員の場合、第1次評価者が学校の管理職、第2次が今度は教育長になる。校長の場合は、教育長がするので、評定評価者は教育長、つまり教育委員会となる。また、特に今年から始まった役割達成度評価については、校長先生の学校経営方針が適切か、教育委員会と十分話し合っており、その中で指導・助言できる部分を行っている。従って、全くかかわらないということではない。今年度から人事異動のやり方が少し変わるようで、人事担当指導主事（正式には学校人事担当の副主幹）が各教育事務所に配置され、人事専門の学校訪問がなされるようになったとのことである。理想としては、市教委も教育事務所と連携しながら学校へ指導するといいいのかもしれないが、現時点では情報はもらうが、「一緒になってこういう実態だからこういうふう」に指導しましょう」と会議しながら指導することは少ないとのことである。

市教委での評価者については、教育長が形式的には評価者になっているが、実際の校長等の評価については、市教委の主幹や課長、局長が指導主事の情報なども参考にして、適切に評価をしているとのことである。評価のための学校訪問は、試行段階の昨年度までは定期的な学校訪問で、どの学校にも年1回出かけていた。今年から県の方針として「2年に1回でよい」となったが、宮崎市は極力できるようにと、全69校のうち、43校の学校訪問を行い、終日、校長の学校経営方針や、他の先生方の授業力などをきちっと見ている。そして、それらを集約、報告して記録を残している。行けなかった26校については部分的に、意図的に担当者が訪問して、可能な限り情報をつかまうとしている。また、教育事務所からも情報ももらっているので、評価するときにはそれなりの資料をもって、評価にあっているとのことである。

また、もう一方のルートとして教育事務所の人事担当の方も定期的に2回は学校訪問を行っている。そして、市教委の評価とは別に、独自の確認をして全県的な調整を図るような努力をしているようである。

県で設定している「児童・生徒の授業評価の結果を反映しよう」ということについては、今、学校評価において取り組んでいる。宮崎市では文科省の指定を受

け、実験的に取り組んでいる。いかに保護者、それから地域も含めての意見を反映させて学校運営に当たっていくか、改善を図っていくかということに今、焦点を絞っている。この教職員の評価等についても保護者等の意見というものが反映されてくると考えている。それは役割達成度評価の中でも当然校長の経営方針というものが、これに基づいて評価項目が出てくる。それについてどう評価するか、参考意見としてアンケートで保護者、地域、それから生徒の意見なども聞くことになるのではないかと。現在どこまで達成できたかということになってくると思うとのことである。当然、この教職員の評価にも、学校評価が大きくかかわってくるだろうと感じながら、今、学校評価システムを構築しているとのことである。基本的には宮崎県の進める政策については、宮崎市もそれを受けて、各学校に下ろしている。それ以外にも当然宮崎市としては、自前の有効な施策を講じている。宮崎市は、非常に教育熱心な市長のため、県内では割と教育予算的には措置されているとのことである。県の施策プラス宮崎市独自の施策で、69校の学校を更に充実させていこうということを進めている。

教員評価制度について、市の方から自主的に県に対して、具体的な要望を出すということはなく、基本的には県から下りてきたものを試行して、その間に行うというかたちである。県が意見聴取する場としては教育長会等があり、そこで意見をまとめており、その包括的な場面で必要があれば要望が出される。教育長や課長レベルなど、それぞれのレベルの中で出せる内容をその都度出しているということである。その際の学校現場からの情報は、市教委の職員が収集・集約し、教育長に上げるが、その主なチャンネルは、やはり校長会とか教頭会から上がってくるものが多いという。そのまま市教委の方で判断して改善要求するというわけではないけれども、「こういう要望がありますよ」ということで上げていくということで、一応市教委のルートから上げていくというかたちを採っている。また、市教委と教育事務所という二重構造があり、やはり事務所ルートで上がるものもあるが、市の校長会あるいは教頭会という組織として、あとは市教委として、県の方には伝えているということである。

この教員評価への学校現場、市教委としての評価については、学校教育課長からお話を伺った。課長は3月まで、学校現場で中学校の評価を実際に校長とし

を受けていたし、職員評価もしていた。その際、確かに学校では戸惑いがあったという。全く慣れなくて、これは県の教職員課が中心となって、取り組んだものであり、初めは、どちらかという高い評価ではなかったという。だが、やり始めると目的が教職員の資質向上、そして学校の活性化につながるということで、やってみて「なるほどな」と。やはり学校は甘えている部分があったなという思いを職員は持ち始め、公正・公平であれば、これは本当に素晴らしい制度だなというふうに今なりつつあるという。試行期間を3年やった中で、本当に教職員課も頑張っ、よく校長会・教頭会のいろんな提言を受け、改善、改善して今に来ている。そして、市としては、内容まではどうこうということはないが、それを活用して、とにかく学校の活性化、教職員の資質向上になればいいということで高く評価しているとのことである。

また、職務行動評価では、「こういう行動が8割方ある」と頻度でやっているが、校長の評価作業からすると、やはり頻度でやるほうがやりやすいとのことである。これまでも、何度も試行錯誤してやってきたが、非常に難しい。様々な条件によって評価が違って来る可能性はある。だから、より客観的な評価をするために頻度による評価をしていると思う。また、評価にはすべて、いろんな要素を網羅することはできないと思う。だから、現時点では頻度が有効だということで、県では採用しているのではないかとのことである。

4. 教職員人事に関する諸施策

(1) 総額裁量制の活用

総額裁量制をどのように活用するかということで、宮崎県の場合にはへき地手当をカットして、それを小中連携事業に使っている。ただ、その政策形成において、市町村教育委員会からの要望を聞いたうえで、総額裁量制の活用等を図るということは、あまりやられていないようである。また、宮崎市として総額裁量制を活用した事業を提案することは、現時点では特に考えていないとのことである。

(2) 市負担教職員制度

県費負担教職員以外の市負担教職員を非常勤でいくつか採用をしている。まず、特別支援教育関係で、市内で障がいのある子どもたちのために、特殊学級に対

して非常勤講師の配置を行っている。これは年間720時間という配置になる。また、複式緩和等も職業高校については760時間。習熟度別少人数指導についても配置している。県費負担の予算でも配置されているが、どうしても数が足りないという場合、市独自の少人数指導教員も非常勤で採用している。複式解消については少子化が郡部で起きているため、69校中複式が3校にある。複式でも国語・算数等については単式で行うということで、教員を配置して単式化の授業を行うようにしている。市費負担での常勤講師による担任等の任用については、宮崎市では実施していない。

5. まとめ

これまで、宮崎市における中核市への人事権移譲の取り組み、教員評価制度など、教員人事に関する諸施策の状況を整理してきた。まず、中核市への人事権移譲の取り組みについてであるが、内藤泰夫教育長が全国都市教育長協議会の会長であることもあり、宮崎市を中心に国等へ積極的に働きかけを行っている。その理由としては、研修権をもつ中核市で育てた優秀な人材が、人事異動で他市町村へ流出してしまうこと。さらには市で採用し、育成することによって、市の特色のある教育施策を教職員に浸透させ、推進していくことができるからである。

宮崎県の場合、新規採用の場合に教員出身地以外の所に配置されている。従って、宮崎市出身であっても宮崎市内で勤務できない、むしろ、宮崎市出身の方が、宮崎市内の学校で勤務できないという現状もある。また、中核市で自前の教育センターを持ち、九州一の教育創造都市づくりを目指して、「情報教育」、「国際理解教育」、「ボランティア教育」、「図書館活動」の四つの取り組みを行っている。研修や実践を通じてスキルアップした教員が、どうしても5年、15年というスパンで異動してしまうと、やはり教育長、市長としては、せっかくここまで育て上げたのにという思いがあるのではという。しかし、そうは言っても、やはり宮崎県全体の教育のアップも考えなくてはならないということで、人事交流をどうするかというのがやはり大きな課題になってくる。特にへき地との交流は必要だと感じており、宮崎市だけではなく、宮崎県にとっても良い人事制度の構築を模索しているところである。

現在は、人事権の移譲に向けて、国等へ働きかけを

行うとともに、宮崎県から人事、給与に関する事務の内容や量などを確認しているところである。国の動向が定まらないため、暗中模索の状態であり、足踏みをしているのが現状のようである。

続いて、教員評価制度についてであるが、宮崎市教育委員会へのヒアリングからは、あくまでも県が主体となって導入を進めており、市としてのかかわりはあまり多くないとの認識であった。宮崎県では県教職員課が中心となり、教員評価制度の試行、改善を重ね、定着を図ろうとしている。教員評価制度について、市の方から具体的な要望を出すということはなく、基本的には県から下りてきたものを試行しているという状況である。ただ、学校現場からの声を校長会や教頭会、さらには教育長会議などを通じて、県教職員課が把握し、改善に努めてきたのではないかと市でも評価している。宮崎市としては、学校評価システムの構築に関する研究指定を受けている関係もあり、これと役割達成度評価がどのように関連していくかが課題となっているとのことである。学校教育課長の話の中で、当初は学校現場でも戸惑いがあったが、公正・公平なものとなれば、教員の資質向上や学校組織の活性化につながるのではないかと高く評価している。その意味でも職務行動評価での「頻度」による評価は校長としてもやりやすく、現場からの改善の声がいかされたものとも言えるのではないだろうか。あくまでも今回のヒアリングからの推察となるが、この教員評価制度は県主導でありながらも、市教委や学校現場での試行を踏まえ、幾度となく改善され、現在も進化しつつある制度であり、こうした取り組みそのものを通じて、教員の資質向上や学校組織の活性化に少なからず影響を及ぼしていることが伺える。

教員評価制度への市教委のかかわりは、ほとんどないというものの、今年度から導入された役割達成度評価での学校経営方針の設定や、教職員の最終評価者として市教委は当然かかわりを持っている。市教委での最終評価者は、教育長となっているが、実態としては局長や課長、主幹が担当しており、指導主事らによってその参考となる情報も寄せられるとのことである。一方で、教育事務所には学校人事担当の副主幹が配置され、学校訪問を年2回は行っており、事務所管内ならびに全県的な調整を図っている。こうした市教委ルートと教育事務所ルートという二重管理の構造が改めて浮き彫りになる。

ただし、今回は市教委の人事担当ならびに教育事務所の学校人事担当副主幹の職務実態については十分把握できなかった。市教委と事務所とがどのような関係にあり、またどのような役割をそれぞれが実質的に担っているのかについて明らかにする必要があり、今後の研究課題としたい。