

日本型雇用慣行としての公立学校教員人事制度の構造と問題点

—広域人事制と長期雇用の関係についての理論的検討—

学校開発政策コース 大島 隆太郎

The structure of the teacher personnel system of public schools in Japan and its problems:

An analysis based on an economic knowledge of Japanese employment practice

Ryutaro OHSHIMA

The purpose of this paper is to discuss the structure of the teacher personnel system of public school in Japan theoretically based on an economic knowledge of Japanese employment practice which the theory of comparative institutional analysis has. From the discussion, this paper shows there is a institutional complementarity between the long-term employment of the teachers and the personnel changes over a prefectural area in Japan as well as the absence of external labor markets, which is distinctive in Japanese employment practice.

目次

- 1 課題設定
- 2 日本型雇用慣行の制度的特徴
 - A 比較制度分析の枠組み
 - B 日本型雇用慣行の制度
- 3 日本型雇用慣行と教員人事制度の対応
 - A 教員の技能形成
 - B 広域人事制と教育委員会
 - C 教員の長期雇用と日本型雇用社会
- 4 理論的示唆と考察
 - A 雇用慣行から見た教員人事制度の論点
 - B 学習指導要領との制度的補完性
 - C 本稿のまとめ

1 課題設定

本論文では、日本における現行の公立学校人事制度の構造について、日本型雇用慣行に関する経済学の知見に基づいて、その特徴と問題点を理論的に検討する。これにより、教員人事制度中の都道府県教育委員会が任命権を有する結果生じる、教育委員会による集中の人事管理と広域人事制の部分が、教員の長期雇用（労働者が転職を行わず特定の企業等で定年まで雇用され続けるという日本の大企業に特徴的とされる（た）慣行、いわゆる終身雇用のこと。）の安定的な実現に寄与していることを理論的に示唆する点が重要である。

現在、日本の教員の労働環境は社会的に問題となっている。近年指摘されてきた多忙化の実態はついに「ブラック化」として広く一般に知られるようになり、業務の縮小など「教員の働き方改革」の必要性が叫ばれている。一方、このような問題に加え、学校を取り巻く環境の構造的な変化として、2015年12月の中央教育審議会（中教審）答申「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について」（中教審第184号）¹⁾では、教員の大量退職・大量採用に伴い、年齢、経験年数の不均衡による弊害が生じるといった問題も指摘されている。こうした問題に対し、同答申では、具体的方策として教員のキャリア・職能開発に当たって、それを養成段階からベテラン段階までの一貫した見通しを持って体系的に行うことを提言している。

だが、このような方策からは、教員が教員として採用されてから定年まで転職せずに在職し続けることを自明視し、かつ、前提としていることが窺えるが、教員業務の「ブラック化」が進んでいる以上、このような前提が今後とも成立し続ける保証はない。そもそも、日本の場合、教育職の「特殊性」に由来する教員の終身在職権（テニユア）が制度的に確立しているわけではなく、公務員一般に対する身分保障として一方的な事由により解雇されることがないに過ぎない。一方、当然ながら、教員が教員を辞める自由は、それを行使しない／できないにせよ、否定されない。何れにしても、日本ではこのような状況がありながら、教員には教員としての安定的な長期雇用慣行が、少なくと

も「指導力不足教員」の免職規定（地教行法47条の2）が導入されるまで、実態として確立してきた。この点を考慮すれば、なぜ従来、日本の公立学校には安定的に長期雇用が成立してきたのか、を制度的な観点から検討する必要が生じるだろう。しかし、日本における教員人事制度を論じる研究は、代表的な佐藤・若井編（1992）、川上（2013）をはじめ、広域人事制のもつ異動の側面は注目されるが、長期雇用については必ずしも意識的な分析は行われない。

さて、この問題を考える上で考慮しなければならない点であり、かつ、また1つの回答を提示することに、日本における大企業の常用雇用慣行が長期雇用を前提としていた、すなわち、日本の場合、労働市場自体が長期雇用を念頭においたシステムを持っていたという問題がある。つまり、労働市場全体が長期雇用であるから、その一角を占める職種である教員もまた長期雇用になることは、ある種当然のことと推論できる。しかし、そのような経済システムが日本で安定的に機能していたのは1990年代初頭までのことであって、依然、長期雇用慣行が残存していると言っても、この30年で労働市場は流動的になりつつある。この事実注目するとき、教員の長期雇用慣行が単に社会全体の労働市場の状態に依存して形成されているのであれば、労働市場全体の流動化に伴い、それはいずれ崩壊する恐れのあるものという見方も成立しうる。しかし、このような主張をするにしても、教員の雇用慣行すなわち人事制度のあり方が、一般の企業のもの共通しているとみなしうるのか、あるいは、全く異なるものによっているのかを明らかにしておかなければ、教員制度が労働市場から受ける影響を適切に評価することは困難であろう。そこで、本稿では、日本型企業の長期雇用慣行がいかなる構造と特徴を有していたかという観点から、日本における教員の長期雇用慣行の制度的特質について論じることにした。

以上の課題設定を踏まえ、以下、本稿は次のように構成する。次章では日本型雇用慣行の制度的特徴について、比較制度分析が主に1990年代までに提示した理論的知見を参照し、整理する。これを踏まえ、3章では、現在の公立学校人事制度が、職能開発の点を含め長期雇用に資する制度構造をなしていることを論じる。なお、2章・3章の議論は日本の雇用慣行および教員人事制度に焦点を当てたものであるが、日本とは異なる市場型の人事慣行も理論的な観点から一部言及される。4章では、本稿の示唆に基づく考察を行うが、ここでは、このような日本における教員制度が孕む問

題点と、一方で、公立学校にこのような人事制度が成立する要因の1つとして制度的補完性の観点から学習指導要領の存在を指摘する。

2 日本型雇用慣行の制度的特徴

A 比較制度分析の枠組み

本論で参照する比較制度分析（comparative institutional analysis）とは、青木昌彦を中心に体系化された制度経済学の一理論である。これは、国や地域により異なる経済システムの制度的多様性の安定的存立構造や発展過程を究明することに関心があり、ゲーム理論に基づく制度モデルの構築と歴史情報・比較情報をもとに複数均衡の選択を検証するという方法をとる（青木 2001）ものだが、本稿では、比較制度分析が有する知見を用いて立論する。もともと比較制度分析は、「教科書的な」（新）古典派経済学モデルはアメリカ型の経済システムをある程度近似的に表現するものの、日本の経済システムは十分に説明しない、しかし、これは、必ずしも従来指摘されてきたような日本という固有の文化的な背景に由来する特殊なものではなく、アングロサクソン系のシステムと同様に、市場経済において経済合理的に成立可能な一類型であると論証したことに始まる。これにより、1990年代初頭まで少なくとも安定的に機能していたいわゆる日本型雇用慣行は、戦時動員体制に由来し、戦中・戦後（特に高度成長期）の人材不足への適応過程で成立、高度成長に極めて有効に機能する制度発展を遂げていった（青木・奥野編 1996）。そして、研究の進展とともに日本の経済システムの安定性を担保していた諸条件が変化することで、それが十全に機能しなくなってしまったことを論証していった（松尾 2014：5章）。本論では、こうした知見を参照するが、本項では本論において必要な諸概念を整理しておく。

まず、比較制度分析において、制度はゲーム理論の均衡に基づいて概念化される。すなわち、制度は、ある行動主体の集まりが、それぞれ他の主体の行動に関する予想にもとづいて、繰り返し行動する場（ドメイン）において回帰的に生じ、またこれからも生じるであろうと互いに期待（予想）されているような、プレーの状態の際立ったパターンをいう（青木 2014：197）と定義され、「集団的に共有された予想（shared belief）の自己維持的なシステム（青木 2001：201）」と端的に表現される。特に、「集団的に共有された予想」という部分が重要で、制度は、社会において実際

に機能し、大部分の成員にとってそのようなものと認識され、それに従って行動することで、その機能が強化、維持されて初めて「制度」たりえる。すなわち、比較制度分析における「制度」観は、一般に制度と呼ばれる政府の政策手段を指す以上の意味を有する。政治学、行政学などと同様、教育（行政）学において制度と言え、法制度を指すのが通例であるが、必ずしも公的部門を対象としない経済学においては制度が法に規定されているものとは限らない。社会一般に見られる企業の慣行、例えば長期雇用「制」などは「制度」と認識されるが、これは自生的に形成された秩序であり、公権力の意図的な設計によるものではない。このようなものを議論の対象とするため、比較制度分析の「制度」はこのような定義を必要とするのである。

そして、このような「制度」は同じ条件下でも代替可能なパターンが複数存在しうる。これは複数均衡と呼ばれるもので、例として道路の車両右側通行／左側通行（青木・奥野 1996：28-29）などがよく引き合いに出される。これはゲーム理論モデルでは複数均衡解に相当するが、いずれの解が特定の社会環境に現れるかは理論的には説明され得ず、これは社会が置かれた歴史等の条件に依存するとする（経路依存性）。また、このように発生する複数均衡は、以下に述べる制度的補完性もあり、いずれの制度が効率的であるかといった単純な比較は必ずしも可能ではない。制度的補完性²⁾とは、ここでは、長期雇用と年功賃金のような性質の異なる制度間の関係において、一方の制度がもう一方の制度の成立条件ないし存在事由となっており、その存在により追加的な制度的利益がもたらされることで、双方の制度の機能が強化されるという理論的に示される関係を指す。各制度間にはこうした制度的補完性が存在するので、ある制度の存在は、別の制度の代替可能な制度形態のうち補完的な制度の発生を誘発し、補完的な制度配置が実現されたとき、各制度の安定性が高まる。一方で、これは制度変更を容易にさせないという問題へと直結する。（青木・奥野編 1996：35-36、325-333等）

B 日本型雇用慣行の制度

次に、日本型雇用慣行の理論を示すが、紙幅を考慮し、その要点のみを論じる³⁾。提示される理論型の日本型雇用慣行とは、長期雇用を核とした企業内資源配分⁴⁾システムを指し、新古典派の企業理論が想定する企業システムと対比される。（青木・奥野編 1996：5章2節）なお、以下「日本型企业」とは日本型雇用

慣行をモデル化した理論的な企業像であり、「アメリカ型」とは、概ね新古典派が想定する企業システムに対応する。

まず、「長期雇用」とは、大企業常用男子の、新卒で入社後定年まで同一企業で就業する比率が相対的に高いという事実上の慣行を指している。「長期雇用」と言っても途中で解雇される可能性はあり、この慣行は、「①労働者の大部分が、定年まで同じ企業にとどまる方が有利と考える。②企業は労働者の大部分を新卒者から採用し、途中でレイ・オフする比率が低い」という企業と労働者のインセンティブに支えられている。なお、ここでのレイ・オフとは、景気変動など外部要因を含む企業側の都合による解雇を意味する（同123-124）。そして、このインセンティブを支えるのが「年功賃金・退職金と（内部）昇進」と「文脈的（企業特殊的）技能形成」であり、この2つと「長期雇用」とは制度的補完性の関係にある（同130-135）。「年功賃金・退職金と昇進」であるが、このうち「年功賃金」は「同一企業での勤続年数が長くなるほどその労働者の受け取る賃金が増加するような賃金体系」（同125）を指すが、日本の場合、「労働者への報酬はその労働者の企業における地位に大きく依存し、その地位を規定する昇進は勤続年数と査定に依存する。また日本では労働者の生涯賃金に占める退職金の比率が他の先進国に比べて非常に大きい」（同）。そして、この賃金体系では短期的には限界生産性と賃金とに乖離がある（同138）。すなわち、入職当初の賃金を限界生産性より抑制し、入職後一定の時間が経過した時点からはそれを上回るように設定される⁵⁾（同130-133）。一方、「文脈的（企業特殊的）技能形成」とは、OJTやトレーニングを通じて形成される企業内部において情報共有を行う（ただし、企業を越えては通用しない）ための技能形成を指し、「機能的（一般的）技能形成」と対比される。こちらは、職務の機能に応じた特定の情報処理に特化しているが、企業を越えて通用可能な技能であり、正式なトレーニングを通じて形成されるものと理論上定義される（同78）⁶⁾。

そして、これらの3つは、次のようなメカニズムで機能する。まず、「年功賃金・退職金」は、将来的な報酬を期待させる「人質」として機能し、従業員の離職を防ぐことで長期雇用を促進し、「昇進」による、より大きな報酬を提示することで労働のインセンティブを与える。（同130-133）次に、「文脈的技能形成」との関係では、労働者が現在有している技能は特定の企業でのみ通用する技能であるため、労働者は転

職先の技能を有しない。そのため、企業は転職者への評価を下げるので、従業員には転職しないというインセンティブが働く。企業の側から見ても、文脈的技能形成を行うには時間的にもコストがかかり、レイ・オフを行うと新たにそのコストを負担しなければならない。従業員にも、長期雇用を前提にするからこそ、文脈的技能を身につけるといふ誘因が働く。こうして、長期雇用が成立することで、転職者が求職を行う外部労働市場が成立しなくなり、外部からの労働者の供給は、新卒者の新規入職時の一括採用を除いてなくなる。(同134-139) そのため、企業内での人事配分が行われることになり、内部から人材を昇進させて登用していくことになる。

さらに、この「文脈的技能形成」であるが、この形成に対しては上記の他に、理論上、次のような制度的補完関係が指摘される。まず、日本型企业では、労働者一人一人の仕事の責任権限が不明確、すなわち「職務区分の曖昧さ」という特徴がある。これは、仕事の分担、責任が明確に区分されるアメリカ型とは対照的であり、日本型企业には、職務上の権限のうち実質的にヒエラルキーの下層部分に委ねられているものが多いという特徴もあるとされる。そして、職務区分が曖昧なので、労働者に適切なインセンティブを与えるため、熟練の度合いを評価する客観的・公正な基準・方法を作成することが重要で、人事部門の権限が非常に大きい点も指摘される(同126-127)。次に、定期的に人事異動を行う「ローテーション人事」の慣行であるが、これは、次の機能を持つ。1つは、従業員が昇進の過程で多くの職務を経験することを通じて、文脈的技能形成を促す(同126)。もう1つは、従業員の怠慢等を防止するため、また公正な評価を行うための、モニタリングの機能である。これは、同じ監督者と同じ従業員が長期に亘って同じ職場にあることで生じる両者の結託等を防ぐ意味がある(同119)。そして、こうした人事異動や評価、また育成を行うために「集中的な人事管理」が要請される(青木 1988=1992: 60-62)。この人事管理の下で明確に職務区分を定めないからこそ、企業内での定期的な人事異動も可能なのである。

また、組織の情報構造に着目した場合、文脈的技能形成は、情報共有型のシステムに補完的であって、機能的技能形成が情報分散型のシステムに補完的であることと対比される(青木・奥野編 1996: 88)。これは、複数の業務部門間とそれを統括する経営部門との間におけるコーディネーション(望ましい資源配分のため

に情報を共有または分有するかという問題(同41))のあり方に対する効率的な情報構造を問題とする。そして、各部門間の技術的補完性が高い場合はコーディネーションが重要となるため共有型のシステム(情報同化システムと水平的ヒエラルキー)が、部門間の競合性が高い場合は分散型のシステム(情報異化システムと情報分散化システム)⁷⁾が情報効率であり、また、そのような業種において比較優位があるとする。情報共有型のシステムには、知識を共有し、現場で発生した問題に対し、可能な限り現場の者で共同して対処するような特徴があり(同2章)、この共有情報から判断を行うための技能として、文脈的な技能形成が必要となるのである。

こうした点からも、日本型企业では複数の従業員間からなるチーム全体で共同責任制をとり、チームの協調性が重視されることとなる一方、従業員1人あたりの仕事の責任や権限が曖昧化する。ここに見られる従業員が相互の仕事を手伝うこと(ヘルプ)が、有益になる要因の1つに仕事の補完性(これは生産技術の補完性と努力費用の補完性に区分される)が指摘されるが、こうしたあり方では、個人の生産性に基づく契約はできない⁸⁾。また、他人に負担を押し付けるフリーライダーの問題も生じる。しかし、業績の相対比較は従業員間の競争的関係につながり、協調的関係につながるヘルプと同時に有効利用することはできないトレード・オフの関係にある。この点、日本型企业では、長期的雇用を前提とすることで、このトレード・オフの関係を弱めて協調的なインセンティブを引き出し、また、昇進という地位を巡る競争のインセンティブが生じる「同期」を同一の職場に配属しないようにしているとされる(同108-120)。

このように日本型雇用慣行とは、長期雇用、年功賃金・退職金、昇進、OJT中心の文脈的技能形成、権限の大きな人事部門の存在と集中的人事管理、新卒一括採用と外部労働市場の不在、曖昧な職務区分、ローテーション人事、協調的な従業員関係、情報共有型組織といった相互依存的な諸制度⁹⁾が補完的に機能して成立していたシステムを指すのである。以上の議論を踏まえ、次章では、日本型雇用慣行の観点から教員人事制度を検討しよう。

3 日本型雇用慣行と教員人事制度の対応

A 教員の技能形成

上述の通り、日本型雇用慣行の核には「文脈的技能

形成」があったが、まず、これを教員の技能形成に当てはめて考察してみたい。とはいえ、そもそも教員の技能形成がこうした区分に馴染むのかという問題がある。教員に必要とされる技能とは、大雑把に言って学校という場で指導を行う技能であると捉えれば、遍く学校に通用する機能的技能であるという見方もできるが、その技能が学校以外の職場で通用するかと言えばそうではないという点で文脈的技能であるという見方もできる。このような意味で、原理的にいずれか一方であると決定することはできない¹⁰。だが、これを念頭に置きつつも、日本の場合、教員の技能を明らかに文脈的に形成していると考えることができる。ここで特に重要となるのが、「職務範囲の曖昧さ」と「昇進」である。

はじめに問題とするのは、日本の教員が抱える「職務範囲の曖昧さ」である。ちなみに、教職論において一般に教師の仕事には「無境界性、複線性、不確実性」があると指摘する中で職務の曖昧性が取り上げられる¹¹が、ここで論点とするのはこうした教育学の理論上の視点ではない。ここで論じる日本の教員の職務範囲が曖昧であるというのは、(管理職を除く)教員には、その人物が有する免許に対応する校種・教科等に関わる校内の職務は何であれ担当しうることが期待され、それを念頭に雇用されており、必ずしも、それ以上、機能的には細分化していないという点を指す。つまり、免許を有する校種・教科のいずれかの学年さえ担当できれば良いというのではなく、免許を有する校種・教科は当然として、進路指導等それ以外の職務についても担当することが求められている。もちろん、キャリアを重ねる中で本人の職務との相性や技能等からある程度の分化は起こるだろうが、入職の時点では、「免許を有する校種・教科について学校で職務遂行する能力」を有するかどうか求められているに過ぎず、決して、それ以上に機能的に分化した技能を有するか否かを労働市場(新卒市場)から求めているわけではない。これが、文脈的技能形成によっていると判断される一つの理由である。

次に、「昇進」であるが、教員の場合、それほど職階が階層化されている訳ではなく、賃金と直結した明確なランクヒエラルキーがあるとは言えない。また、すべての教員が管理職に登用されることを労働のインセンティブとしているわけでもない、長期雇用を十分に補完するほどには機能しない。それでも、この観点からは、日本は教育職の上級職免許状が不在である点で重要となる。戦後改革による当初の教育職員免許法

では、教育長・指導主事・校長の免許制が導入されたものの、これらの免許はすぐに法改正で廃止され、教育指導職の登用に特別な資格は不要となった。そして、これらの職をいかにして充足するようになったかと言えば、一般の教員から選抜を行って登用していく形式となった。一般の教員から、教育委員会の指導主事を経て管理職になり、場合によっては教育長にまで就任することもあるというような教員のキャリアルートが形成され、「制度」化したのである。

なお、一部の自治体に見られる、管理職の推薦がなければ試験を受けられない制度に対して管理職登用試験の公開性を問題視する指摘もあるが、現任の管理職による人事評価をもってその人物の「文脈的技能」の熟練さ¹²を有効に担保していると判断される限りにおいては、上級職に免許制を採用しない以上、そのような仕組みを持つことは決して不合理なものとは言えない。反対に、次節に論じるように、教員の外部労働市場が不在で、事実上、人事の「組織内」資源配分が行われている点から考察すれば、上級職の免許制を採用する際に要する人材育成コストを要しないため、むしろ学校管理職が日常的に行う人事評価に基づいて適切と思われる人物を選抜した方が効率的とさえ言える。その意味で、「推薦」が、免許に替わる質を担保する1つのシグナルとなっているという見方が可能である。

B 広域人事制と教育委員会

第2に注目するのは、広域人事制が敷かれ、都道府県・政令市教育委員会による集中的人事管理が行われているという点である。これは、設置者が主に都道府県となる高校の教員を都道府県教委が管理していること、県費負担教職員制度によって義務教育諸学校の教員が都道府県・政令市教委により管理されるという単なる公的な制度の帰結に過ぎない。だが、これにより、教員の外部労働市場が不在になり、教員を都道府県・政令市単位に組織化して、定期的な人事異動を実現している。

そもそも、教員は免許保有者のみで構成する職務であるので、公務員だろうと、まさに「専門職」の市場として、他の職務が長期雇用型の状況であっても、原理的には常に一定の失職者が発生しうる新古典派型の労働市場を、労働市場全体からは切り離された形で形成することが可能と考えられる。例えば、日本の現行制度とは対極に位置する、学校ごとに教員が各学校と直接雇用契約を行うという制度状況ならば、求職者は各学校の教員募集を探すという形になるので、そこに

教員の労働市場が形成されることになる。しかし、現行制度では、教員の採用・任命は都道府県・政令市単位で行われ、良くも悪くも各学校と教育委員会の関係が、実態として、業務部門と管理・経営部門、行政的に捉えれば、学校は教委の出先機関というように組織化されているために、各学校は相互に人事異動可能な構造となっている。当然ながら、県費負担教職員制度のために賃金決定も学校ごとになされるわけではないので、給与の面からも問題を生じない。このような形で教員の管理を都道府県・政令市単位で集中的に行う結果、教員の外部労働市場も発生しないのである。

そして、この制度を教員の側から見た場合、問題がない限り、基本的に失職する可能性は低いが、定年まで同一の学校に勤務し続ける可能性も極めて低く、数年後には別の学校に異動する（そして、それを繰り返す）ものという予想を与える。これは、前節の議論にも繋がるが、域内のどこの学校でも、配属された学校で与えられた職務を担当できるようにならなければならないという予想を与えることになるので、文脈的技能の習得を促すインセンティブとしても機能するだろう。

加えて、前節で教員にはほぼランクヒエラルキーがないことに触れたが、人事異動の観点では、教員の場合、これが利点となっている可能性がある。一般に、民間であれ、官庁・自治体であれ、ランクヒエラルキーを労働者のインセンティブとする場合には、その構造上、地位が高くなるほど「椅子」の数が少なくなるため、システムの維持のために敗者を追いやり、最終的に1人だけを選抜する方法に対応した慣行——民間であれば関連会社への転籍志向、中央のキャリア官僚であれば「天下り」——が必要となる。一方、教員の場合、そのようなヒエラルキーがないため、年齢に関わりなく、空いたポストを埋めることが可能になる。学校統廃合等で減員が生じた場合も、解雇ではなく異動で組織内対応し、新規の採用や登用の部分で過不足の調整をすれば良い。新設時の増員の場合も同様である。

また、日本の場合、管理職も比較的短い任期で異動させられることが知られているが、これは、経済的に見れば、管理者と従業員が常に入れ替わることで、両者の結託を防ぐ、そして、従業員を適切に評価しうる可能性がある経済上合理的な「制度」となりうる。

C 教員の長期雇用と日本型雇用社会

ここまで論じたことから判断して、現行の教員制度

の構造は文脈的技能形成の方法によっており、定期的に人事異動を行う集中的な人事管理システムを持っているという点で、日本の教員は、単に公務員だからというだけでなく、制度内在的に、ある程度合理的な長期雇用型の雇用システムの特徴を備えていると考えられる。特に、ここで検討した諸特徴のうち法制として定められている、義務教育であれば県費負担教職員制度に関わる部分が、外部労働市場の不形成に重要であるため、教員の長期雇用の安定化に極めて寄与していると考えることが可能である。従って、その意味で教員の長期雇用と県費負担教職員の人事制度の間には、制度的補完性があると言える。

しかし、当然、日本の場合、少なくとも高度成長期以降は、労働市場全体が長期雇用型であったという点も考慮しなければならない。なぜなら、転職市場の不在により、教員の中途退職を行うインセンティブが抑制されてきた可能性が高いと考えられるからである。その意味で、日本の教員の長期雇用は、日本型雇用慣行が支配する社会に置かれたことによっても強化されており、二重に長期雇用の安定化がなされてきたと判断できる。

4 理論的示唆と考察

A 雇用慣行から見た教員人事制度の論点

以上に議論してきた通り、教員人事制度も、日本型雇用慣行の特徴から経済的に捉えられる部分が多い。冒頭で本稿の課題として掲げた、日本における教員の長期雇用の安定化は、日本型雇用慣行の特徴である流動的な外部労働市場の不在にも起因していることが理論からは明らかである。従って、教員人事制度の問題点を考察する上で、今やその逆機能が目につく日本型雇用慣行の問題点から多くの示唆を得ることが可能であるだろう。

例えば、前章では議論に入れなかった「年功賃金と退職金」の問題がある。財政難の影響もあって、今や、公務員の俸給も下がることはあっても上がることはないというような時代であるため、もはや昇給が労働のインセンティブになっているとは言えない。その一方で、依然、教員にとっても、退職金が「人質」としての機能を有していることは、2013年1月から2月にかけて埼玉県等で条例改正に伴う退職金の引き下げで定年を迎える教員が年度末を待たずに退職する問題¹³⁾が発生したことからも明らかである。当時、教員として無責任であるという批判¹⁴⁾もあったが、これが経

済的には極めて合理的な行動であることはいまでもない。

また、今日では、教員の多忙化・過重労働が問題視される中で、給特法がその見直しを含め注目されている。もちろん、適切な超過勤務に対する報酬の支払いがなされるべきであるが、本稿で指摘した日本型雇用慣行が抱える根源的な職務範囲・権限の曖昧さという問題に配慮を行わなければこの問題を解決することは難しい。そもそも、ブラック労働の問題も、現在叫ばれている働き方改革も、いずれも民間企業も課題とする日本社会の構造的な問題であるはずで、教員だけに特別な問題ではない。しかし、教員が民間に比べ厄介なのは、給特法の論理自体にも垣間見えるように、こうした状態を安易に「教職の特殊性」と称して、結果的にこれを助長し、積極的に正当化するような状況がある点である。その意味では、教員の職務範囲を見直すことが不可欠であるだろう。

そして、本稿の議論、特に技能形成の視点は、教員の「専門職」化に関しても一定の示唆を与え、考察を迫るものである。日本の場合、諸外国に比べ、教員の「専門職性」というものが理解されがたい傾向があるとされるが、ここまでの議論を念頭におくと、教員の技能形成のあり方が、企業一般の雇用システムとかなりの部分整合的な特徴を有している点にも問題があることを認識する必要がある。なぜなら、この条件のために、企業一般の職と比較して「専門職」と認識するに足る明確な特徴が少なくなるからである。技能形成のあり方は、どちらも「文脈的技能形成」であることに変わりはなく、いかに教員に特殊な技能形成があることを主張したとしても理解されない恐れがある。しかも、一般職の公務員とも異なって、ランクヒエラルキーがほとんどないため、その意味での昇進をめぐる競争もなく、公務員の身分保障を受ける教員は「もっと競争的な環境に晒されなければならない」と批判されても有効な反論ができないことになってしまう。仮にここで「教職の特殊性」を持ち出せば、教員の負担が一層大きくなる恐れがあることは先に触れた通りである。この意味で適切な議論を行うためには、今日、日本の教員が置かれた状況は、日本型雇用慣行に置かれたことにより生じている可能性があることを認識する必要がある。

しかし、こうした日本型雇用慣行が有している諸特徴が全て教員制度にとって改善すべき問題であるとは言いきれない。2章で論じたように、理論的に見ると、文脈的技能形成や長期雇用は、情報共有型の組織と補

完的であり、そのような組織は部門間の補完性が高い業種に優位性があるとされる。この点を踏まえると学校内の組織構造は、同一の生徒に対し複数の教員が関与するという意味で、部門間または仕事の補完性が高い性質を有する以上、情報共有型が望ましく、現行の教員制度の構造の方がそのような組織を形成しやすい可能性が示唆される。反対に、短期雇用的で機能的技能形成が行われている社会¹⁵⁾では容易には達成し難いことが示唆されているのであって、そのような環境で情報共有的な学校組織構造を実現するためには、まさに「専門的」な技能形成を行わせるための制度設計が求められることとなろう。このような点では、むしろ現在の教員人事制度の枠組みを維持し、集中的な人事管理の下に広域人事制として定期的な人事異動を行うことで、長期雇用を安定的に担保するようにした方が望ましいとさえ考えられるのである。さらに付言すれば、いくら多忙化が問題だからと言って、安易に職務範囲を限定して、業務の外部的化などを行ってしまうと、従来教員が担っていたことによって容易に達成されていた組織内の情報共有機能の低下が起こる可能性もある。こうした観点に立てば、多忙化に対し、正規職員の増員という方法も妥当な選択肢として積極的に検討されてしかるべきではあるが、財政の現状からは実現性はあまりに乏しい。これが、今日、教員人事制度が直面している問題の厄介な面であると言えるだろう。

B 学習指導要領との制度的補完性

ところで、ここまで教員制度にのみ注目して議論を行ってきたが、現行の人事制度の核にある広域人事を行うことは、本来、教育経営上は教育課程管理において問題があるというべきである。学校教育は、制度として、複数の年度に亘って計画された教育課程を履修ないし修得することで修了を認めることになっているため、特定の学校の同一の学年集団に対しては同一の教員集団がその期間を担当することが、原理的には最も一貫性の高い教育課程の提供を保障すると言えるだろう。その点で、教育課程の管理を完全に学校に基盤をおいて行う場合には、教員人事は学校の意思において動かせるような制度設計にしておいた方が良く考えられる。万が一、外部機関の決定等で校長以下全ての教員が一斉に異動・転任を余儀なくされ、新年度からはスタッフが一新されるという状況が生じたときに、学校ごとで教育課程管理を行っている、残された生徒の学習状況を把握したものが教員の側に一人も

いないまま新年度からの教育を実施する必要に迫られるからである。

さて、日本の現行制度では、学校に任命権がないため、このような全面的な異動が発生する恐れは否定されない。もちろん、制度上、校長の意見具申、義務教育であればさらに市町村教委の内申を経て、教員の異動は行われることにはなっているが、例えば校長の判断で数学科の全員を一斉に入れ替えるなど、教科単位で見ると実質的にこのような異動が生じた状況になる可能性もあろう。だが、言うまでもなく日本の現行制度下では、こうした異動が生じたところで、教育課程の連続性に著しく混乱を来すことはない。なぜなら、学習指導要領により、最低限の基準は全国的に統一管理されており、それに基づいて編集された教科書の使用が義務付けられているからである。特に義務教育段階に顕著であるが、例えばある年の中学2年生で学習する内容は、その年に配られた「教科書」に沿って行われるべきで、中学1年生までの内容は、どこであれ国内の学校に在籍している限り、前年までに履修されていることが制度の建前である。それゆえ、教員も新学期に配属された学校で、その年に担当となった学年の「教科書」の範囲を指導すれば、教育内容の最低限の連続性は担保される¹⁶⁾。つまり、現行の教員制度において広域人事制が問題なく成立しているのは、教育課程の基準管理が学校の外部機関によって広域的に行われており、学校ないし教員の教育内容決定権が大きく制限されているからに他ならない。学校単位での教育課程に対する裁量が小さいからこそ、容易に教員を異動させることが可能になっているのである。反対に、教員を頻繁に異動させないのであれば、学校間の教育内容の水準差等を不問とする限り、このような外部での教育課程の管理を行う必要性は低下する。この点において、教員の広域人事制と学習指導要領およびそれと連結した検定教科書との間には、制度的補完性の関係があると言える。

従って、前節までの議論において、教員の長期雇用の安定化に対し、教委による集中的な人事管理と広域人事が補完的であることを論じたが、これに本節での議論を加味すると、理論的には、学習指導要領という制度の存在もまた教員の長期雇用の安定化に一定の役割を担っている可能性がある¹⁷⁾と判断できる。これはあくまでも理論的な示唆にしかすぎないが、いずれかの制度の変更を試みるのであれば無視できない論点となる。

C 本稿のまとめ

以上、本稿では、紙幅の問題から不十分ではあるが、日本型雇用慣行の観点から公立学校人事制度の特徴について検討し、教員の長期雇用に対し、都道府県・政令市教育委員会が任命権を持って人事を行う広域人事制の特徴が、制度補完的な構造を有していることを示唆した。そして、これが可能な背景には、教育課程等の諸制度のあり方も無視し得ないことを指摘した。これが本稿から得られた知見であるが、本稿には次のような課題がある。

まず、当然ながら、本稿の分析は理論モデルに基づく理論的な検討でしかない。そのため、教員の長期雇用慣行の歴史的形成過程や実態については一切議論していないため、理論と実態との乖離の測定を含め、そうした実証が必要である。同時に、もはや日本型雇用慣行が逆機能している現在において、こうした理論的示唆がもはや通用しない状況に陥っている可能性もあり、その場合、本稿の議論には限界があるだろう。加えて、一般の公務員の制度との比較があまりできていないため、この点も課題となる。また、本稿では、教育委員会と学校に関する議論を十分に尽くしていないが、これらについても本稿で示した理論枠組みの中でさらに検討できる可能性が考えられる。例えば、比較制度分析ではかつて「人事集権・情報分権」という双対性原理¹⁷⁾が作業仮説として導入されたが、こうした点から教委・学校間関係のあり方について何らかの示唆が得られるかもしれない。

最後に、現在岐路にある教員制度に対して本稿の議論から導かれる政策的示唆について述べておく。それは、抜本的な改革を目指すのではなく、現行の制度枠組みを維持する上でも、技能形成の観点から見て、教員のより一層の「専門職」化を図ることが1つの選択肢となるというものである。今後、流動的な労働環境が出現した場合、その対応として、1つには教員も長期雇用型を改め、流動的な労働市場型に変えるという方法がある。この場合には、教員の専門性を担保するため、上級職の免許制の整備も含め、資格任用制を徹底する必要がある。一方で、教員以外の職種が流動的な労働市場を形成するようになったとしても、教員の場合は、情報共有的な判断を必要とするという職務上の特性に従って、一般の労働市場から教員の労働市場を切り離し、それとは異なる長期雇用を前提とした「制度」を維持するように運用することも考えられる。この場合には、最低でも現行の免許制を堅持し、長期雇用に見合った技能形成を行わせる必要がある。この

ように、流動的な労働市場の出現を仮定した場合、何れにしても一般の労働市場から教員を切り離しておく重要性が高くなるのである。そして、日本の場合、明らかに後者の方がコストは小さいと考えられる。しかし、その場合にも、その過程で業務の取捨選択は必須であり、適切な処遇へ改善する必要はある。そして、これが最も困難であろうが、教員の場合は、労働の性質上あるいは教育上の効果から見て、一般の労働市場から切り離されておかなければならないという社会的な合意を調達する必要もあろう。こうしたことによって、理念的ではなく機能的な意味で、教員の「専門職」化はなされるべきである。こうした判断は、あくまでも経済的な知見に基づく分析から導出されている点にも留意されるべきだろう。

注

- 1) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1365665.htm (2018年9月20日閲覧)
- 2) ここでは、1996年時点での制度的補完性の定義に基づいている。なお、制度的補完性の概念は本田(2016)の教育社会学の分析にも現れているが、本論で用いる制度的補完性は、本田が用いた「資本主義の多様性」論における制度的補完性の概念とは立場が微妙に異なる。比較制度分析と「資本主義の多様性」論における制度的補完性の概念的差異と比較制度分析側からの批判は、大島(2018)の前半を参照せよ。
- 3) 理論的証明は指示する原典を参照せよ。
- 4) ここでは、労働配分の問題(誰がどのような仕事をするか)と賃金スケジュールの問題(どのように報酬を支払うか)を指す(青木・奥野編1996:97)。
- 5) 新古典派のモデルでは、労働配分は競争的な外部労働市場との裁定関係で決定され、每期ごとに限界生産性賃金が決定されるとする。そのため両者の乖離を利用した年功賃金や昇進は利用されない。(同136)
- 6) ただし、これらが明確に区分できるわけではない。また、後にこうした区分により表現したことは「不都合であった」とも述べられている(青木2010=2011:72-73参照)。
- 7) ここに示した各システム類型の特徴と詳細は青木・奥野編(1996:51-58)を参照せよ。
- 8) この評価が困難であるという点で、上述の「年功賃金」を採用する意味が生じる。
- 9) この他にも企業別組合(文脈的技能形成と補完的)といったものも該当する。
- 10) ただし、明確に両方の側面を持っているという点では、教員の技能形成が、教員が置かれた社会の雇用慣行と異なる方法で行われる必要がある場合を示唆するものであって、その意味で教員は「専門的」な技能形成を要求すると言えるだろう。
- 11) これらの概念については、秋田・佐藤編(2015:11-15)を参照せよ。
- 12) 必ずしも教員の技術的な専門性の高さを意味しない点に留意せ

よ。

- 13) 民間との格差是正のため2012年11月に成立した改正国家公務員退職手当てを受け、埼玉県が条例で2月から退職金の段階的な引き下げを決定したことにより、教員89人を含む県職員120人が年度末を待たずに減額前の1月末で退職を願い出た問題。これについて、減額は自治体の裁量であるため、実施時期を問題視する声もあった。1月23日には、愛知県で同様の問題を抱えていることが報道された。(『朝日新聞』2013年1月22日朝刊(埼玉1地方)、29頁、同朝刊、38頁、1月23日朝刊(埼玉1地方)、29頁、同朝刊、31頁)。
- 14) 例えば、前注で示した1月23日(埼玉1地方)、29頁の記事では、上田清司・埼玉県知事が教員の退職に不快感を示したことが触れられている。
- 15) つまり、教育職においても昇進がなく、校長・指導主事・教育長といった職位ごとに労働市場(=機能的に分化)があったり、学校単位で雇用(=集中的な人事管理でない)したりする状況を指す。特に労働市場の分化に対しては免許制の整備が重要な役割を担う。
- 16) これは生徒の側から見ても利点があり、年度当初の転校であれば、学修上は特別な配慮を要せずに編入を可能にする制度であることを意味する。つまり、現行制度は、人の空間的な移動に対しては問題を少なく対応できる性質を有すると言える。
- 17) 「組織が有効であるためには、情報構造の分権性/集権性は、人事管理の集権性/分権性と対になっていることが必要である」(青木1988=1992:61)というもので、現場の作業や調整の分野における情報処理や決定権に関わる情報構造が分権的である場合は、人事管理(人事配置の権限)は集権的である方が効率的で、他方、情報構造が集権的である場合、人事管理は分権的である方がよいことを意味する。「情報構造も人事管理も集権的であるような組織があれば、不必要に不経済で、権威主義的にすぎることになるであろう。」(同)という記述がある。ただし、このような現場対応型であることを、情報を管理部門に上げないという意味で「情報分権的」とする表現は、後に本稿で言及した「情報同化型」へと変化する。

参考文献

- 青木昌彦(永易浩一訳)(1988=1992)『日本経済の制度分析—情報・インセンティブ・交渉ゲーム—』筑摩書房
- 青木昌彦(瀧澤弘和・谷口和弘訳)(2001=2001)『比較制度分析に向けて』NTT出版
- 青木昌彦(谷口和弘訳)(2010=2011)『コーポレーションの進化多様性 集合認知・ガバナンス・制度』NTT出版
- 青木昌彦(2014)『青木昌彦の経済学入門：制度論の地平を広げる』ちくま新書
- 青木昌彦・奥野正寛編(1996)『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会
- 秋田喜代美・佐藤学編著(2015)『新しい時代の教職入門』改訂版、有斐閣
- 大島隆太郎(2018)「『制度の連結』が及ぼす政策実施の成否に関する一考察：教育政策を事例とした安定的な制度変更のための政

- 策対応に関する分析』『季刊行政管理研究』161号, 19-31頁
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
川上泰彦 (2013) 『公立学校の教員人事システム』学術出版会
本田由紀 (2016) 「教育と労働の関係をめぐる社会間の差異—「資
本主義の多様性」論に基づく考察と検証—」『教育学研究』83巻
2号, 140-153頁
松尾匡 (2014) 『ケインズの逆襲, ハイエクの慧眼—巨人たちは経
済政策の混迷を解く鍵をすでに知っていた—』PHP新書

[付記] 本稿は科研費補助金 (課題番号16J03775) の助成を受けた
研究成果の一部である。

(指導教員 村上祐介准教授)