

自律的学校経営を促す教員人事に関する事例研究

—東京方式からの示唆と課題—

岡 本 喜代治*

(平成19年6月13日受付, 平成19年12月14日受理)

Teacher Personnel System and School-Based Management

—Findings of a Case Study on “Tokyo System”—

OKAMOTO Kiyoharu*

The purpose of this paper is to study how teacher personnel system in Tokyo should be functioned to promote the school-based management. To put it concretely, first of all, I will make the background of creating “changing teachers by compulsion system” and the realities of the system clear in Tokyo. Next, I will consider the conditions of success for employing smoothly changing teachers by compulsion system, through analyzing the result. The data was collected by using hearing method.

I consider about 4 points, for example, “Endowing the principals, right of discretion with moving”. If these conditions will be employed smoothly, we will find the new teacher personnel system to be more stable method under the school-based management.

Key Words : teacher personnel system, the school-based management, the Tokyo System case study

1. 研究の目的

本稿は、自律的学校経営を推進する教員人事異動システムのあり方を、東京都の事例をもとに考察するものである。

東京都教育委員会（以後「都教委」）は平成15年7月10日付で、「東京都区市町村立小・中・養護学校教員の定期異動実施要綱」を発表した⁽¹⁾。同要綱は異動させることによって教育活動の活性化を図り、教員の資質の向上と人材の育成を図ることを目的としている。この異動方針の特徴は、「校長の人事構想に基づく異動」にある。

これを具体的に表したのが次の規定である。「現任教における勤続年数が3年未満の者で、校長の具申及び区市町村教育委員会の内申に基づき、異動することが適当であると都教委が認めた者は、異動の対象とする」。つまり、校長の具申により、勤続年数にかかわらず、教員を異動させることができるということである。端的に言うと、これは校長に人事裁量権の一部を委ねたことになる。

学校の自律的経営には、教育という事業における自律性に加えて、人事、財政の面での裁量権限を校長が保持することが必要である。それは自律的経営成立の基本要件とも言える⁽²⁾。本稿では、学校のトップリーダーである校長の方針と計画を実現するに足る裁量が校長に付与された経営環境を自律的経営の基本条件の一つと捉えている。そのためには、規制緩和等の教育委員会と学校の

関係の見直しの確認も必要である^{(注1) (3)}。

自律的経営の目的が、校長の特色ある学校づくりにあるとするならば、そのための必要条件として、とりわけ、教員という人材をいかに活用していくかという「教員人事」は、その中核をなすと考えている。

これまでの東京都の教員人事異動は、他の道府県にもみられるように、本人の「希望と承諾」の慣習に基づいていた^{(注2) (4)}。「希望と承諾」の人事とは、異動に際して、教員本人の希望を尊重して、本人の承諾の上で異動を進めるという、かつて、教育行政機関と職員団体が交わした覚書き（確認事項）に端を発する^(注3)。この慣習の存在が多く学校の自律的経営を阻んできた⁽⁵⁾。

この慣習の問題性は、異動に際して、本人の希望と承諾が前提条件であり、条件が整わなければ異動発令ができないところにある。例えば、教員本人の希望に反する「強制異動」は、基本的人権の侵害であり不当労働行為として職員団体などで取り上げられ、異動を拒否されることが多く、このことによって学校経営を推進する上で望ましい校内の職員組織を作れないという問題が起きていた⁽⁶⁾。このことは、東京都に限らず、近年では教員の人事異動をめぐる、校長と教員組合との激しい摩擦がA県でも発生していた⁽⁷⁾。

校長が主体的になって、学校を改善したり、特色を持たせようとするには、自律的経営は不可欠である⁽⁸⁾。し

*兵庫教育大学大学院連合学校教育学研究科学生 (Doctoral program student of the Joint Graduate School in Science of School Education, Hyogo University of Teacher Education)

かし、上述のような慣習が存続している現状では自律的経営が十分にできる状況にあるとは言えない^(注4)。その根本原因のひとつとして、教員の実態に精通していて、学校経営の最高責任の立場にある校長に、人事裁量権がない現今の人事制度があると考えられる。

国の法制内の人事権は都道府県教委にあるが、上述の都教委の異動実施要綱は、その裁量権を都教委から校長に委譲して、とりわけ「人事」の転出の面に関してその一部の権限を校長に行使させようとする画期的な新しい方式の提示である。

本稿では、東京都における「3年未満の異動」方式（以後、「強制転任方式」）の運営の実態を示し、そこにみられる運営上のメリットと検討課題を明らかにする。さらにこれらを考察する中から校長主導の人事システムである「強制転任方式」を円滑に運用するための条件を抽出する。

これまで、教員人事に関する研究は少なくないが^(注5)、本研究のテーマとする「自律的経営にかかわる教員人事」についての研究論文は見あたらない。その点で、本研究は教員人事研究の新たなチャレンジであると考えている。

2. 調査の方法

(1) 調査のねらい

調査のねらいは、強制転任方式の運用や活用の実態を知ることにある。本研究では、多様な様相を呈するであろうその実態をアンケート調査によって知ることは難しい。そこで、詳細を深く追求できる「聞き取り調査」を採用した。

調査区域は、都下全域に及んだが、とりわけS区に重点をおいた。それは同区に、異動の両面における校長の人事裁量権を保障する制度、つまり転出にかかわる都教委の強制転任方式に加えて、転入にかかわるS区教委独自の方式である「ゆびとま」^(注6)が存在したからである。

(2) 聞き取り調査の対象者と内容

聞き取り調査の対象者と内容は表1のとおりである。すべて現地調査であった。

3. 強制転任方式の運用

本方式適用の対象となる者は、校長の学校経営方針を理解することなく、その非協力的な言動によって学校経営の推進に何らかの支障を来している教員をさす。同3年未満の異動者でも、個人的事情（結婚、通勤等）の者は除く。また、この場合の指導力不足教員の異動は対象外である。^(注7)

表1：聞き取り調査の対象者と調査内容

	実施日	対象者 調査内容
第1回	H17.01.06	東京都教育委員会人事部 T.S.氏 東京都の教員の人事異動の概要と人事考課制度の成果と課題
第2回	H17.04.28	K市立A小学校校長 Y.K.氏 L市立B小学校校長 T.K.氏 東京都の教員の人事異動の概要と人事考課制度の成果と課題
第3回	H17.06.06	都教委人事部 T.S.氏 K市立C小学校校長 M.K.氏 M市立G小学校校長 N.Y.氏 E区立D小学校校長 S.K.氏 T区立J小学校校長 M.N.氏 「3年未満の異動」方式の導入の背景と運用
第4回	H17.08.11	S区教育委員会指導室 K.M.氏 S区立F小学校校長 K.H.氏 S区立K中学校校長 A.K.氏 S区立W中学校校長 B.N.氏 S区立S小学校校長 O.N.氏 S区の「人事異動方式」の導入の背景と運用、「3年未満の異動」方式の必要性と功罪
第5回	H17.11.21	S区教委指導室 K.M.氏 東京都教職員組合 M.K.氏 S区教職員組合 K.H.氏 同N.Y.氏 日本教職員組合 S.S.氏 東京都の教員人事制度改革全般
第6回	H18.01.31 H18.02.01	N市立M小学校教員 Y.K.氏 S区立A中学校校長 B.N.氏 S区立H中学校校長 T.S.氏 S区立F中学校教員 F.J.氏 同K.S.氏 N区立G小学校校長 T.N.氏 N区立G小学校教員 S.K.氏 T市立S小学校教員 Y.U.氏 N市立K小学校教員 S.T.氏 「3年未満の異動」で実際に異動させられた教員たちの個別事情

当該教員への打診までの標準的な過程は、以下の通りである。

まず、4月当初に校長の学校経営方針の提示があり、それを受けて、教員は自己申告書を提出する。このとき、校長の経営方針が反映されていない申告内容については、

修正が求められ、再提出することになっている。これは、教員が校長の経営方針を基本的に理解して、実践できる状態にあるか否かをチェックする機会でもある。

自己申告に基づいた取り組みの進捗状況にかかわって、追加・変更を求めたり、異動のヒアリングをするために、中間面接が10月初旬に用意されている。ここまでが、校長による教員の観察期間になっている。観察の視点として、次の3点が用意されている。

- ① この教員は校長の学校経営方針に反対を続けているかどうか。
- ② この教員は度々組織の協調性を乱すような言動を取っているかどうか。
- ③ この教員は度々不徳な行為（暴言や怠慢など）を侵しているかどうか。

これらの観察結果と次年度の人事構想と併せて、校長は人事計画を具体化（所謂、強制転任にするか否か）させる。校長が強制転任の対象者として決定したら、その旨を本人に必ず伝えることがルールになっている^(注8)。ただし、伝えるだけで、理解を求める必要がない。これは都教委からの指示でもある。具申内容の審査及び強制転任決定の権限は都教委にあるからである。

4. 強制転任方式への校長の見方：東京都公立小学校長会調査から

本方式に対して当事者の校長はどのようにみているのか。校長会調査からその傾向を見てみよう。

東京都公立小学校長会人事対策委員会は、平成15年度に改正された都教委の定期異動要綱に基づく平成18年度の異動状況について、各地区の校長会がどのように受け止めたのかなどを中心に調査を行った。調査の目的は、改正された定期異動要綱による人事異動の実際について、校長の意識の全都的な傾向を把握すると共に、今後の定期異動の取組や学校経営、教員の指導に資することにある。

調査期間は、平成18年11月1日～30日である。調査対象は、東京都公立小学校長会常任幹事55名である^(注9)。調査用紙を回収できたのは46名で、回収率83.6%である。

平成16年度から3年間の、同方式への校長の満足度、ないし自分の経営方針が活かされたと校長が感じた程度は次の通りである。

表2：強制転任方式への校長の満足度の推移

平成16年12月調査		
十分満足している	4%	2地区
ほぼ満足している	65%	29地区
満足していない	31%	14地区

平成17年11月調査		
十分生かされた	13%	6地区
ほぼ生かされた	59%	27地区
生かされていない	28%	13地区
平成18年11月調査		
十分生かされた	11%	5地区
ほぼ生かされた	67%	31地区
生かされていない	22%	10地区

この調査結果（表2）を見る限りにおいて、「十分満足している」と「ほぼ満足している」を、また「十分生かされた」と「ほぼ生かされた」と加えて見ると、平成16年度から3年間の推移は、69%、72%、78%と肯定回答が多く、改訂された人事異動方式に対して校長は評価している様子が見えてくる。

5. 強制転任方式のインパクト

(1) 運営上のメリット

① 学校経営の円滑化

本方式の導入により、多くの教員は職員会議で校長の意見に耳を傾けるようになり、校長の経営方針は通りやすくなった、という。また、同方式は、校長の経営方針のもとで「教員集団の結束」をもたらす人事制度であると、聞き取りをした全員の校長（13名）が高く評価した。一体、何がそうさせるのであろうか。結束を誘うものは一体、何なのか。

強制転任には「3つの恥じらい」があるということ、C区のT小学校長から聞いた。一つは、「異動させられた」ということによる本人のプライドへの影響があること。二つ目は、突然の異動によって、継続的な仕事が中断させられ、勤務意欲が削がれる悔しさがあるということ。3つ目は、異動させられたということにより、児童生徒や保護者の間で築いた信頼が崩れる無念さがあるということ。これらの3つが、突然襲ってくるため、教員は警戒を緩めず、日頃の言動にも慎重さが増すのだと同校長はいう。

さらに、S区のS校長は、「本方式は、普通に仕事をしている教員にはさほど危機感を与えないが、日頃、校長と対立している教員や国旗・国歌に抵抗を示す教員などには、穏やかでないようだ。うっかり、肩を叩かれたらどうしようかという思いはあるのではないか。」と校長の立場から教員の心理状態を分析した。

これらのことが背景にあって、教員は校長の発言に傾聴するようになり、校長の下での教員集団のまとまりを促進しているように思われる。ただ本方式が本当の協働体制づくりの基盤になるかは疑問を残すが、形式的にしろ、校長の方針のもとで「まとまる」ことで、一定の役割を果たしているようである。

② 教員の「再生」の機会

F市立G小学校A教員（56歳女性）は、平成16年度、同小学校に強制転任で異動してきた。前任校のB小学校では、1年間の勤務であったが、受け持った4年生の学級が非常に荒れた。校長は、荒れた原因をA教員の指導力不足にあると断定して、同教諭に指導改善の指示をしたが素直に従わなかった。結局、同教諭は、校長との軋轢と受け持ちの保護者からの苦情により、強制転任になった。

現任校のK校長は同教諭を受け入れたが、学級崩壊のことを聞いていたので、同じ学年は外して本校で一番落ち着いている学年の担任をさせ、学年主任の役割を与えた。同僚に若い教員がいたので、ベテランの経験が生かせると思った。若手を指導する場面を意図的に用意した。月日の経過と共に、学年主任として責任を相当果たせるようになってきて、教育実習生の受け入れなども自主的に申し出てくれるまでになった。今、同教員は1年から6年までの間で、一番、積極的に学級経営と学年経営に取り組んでいるという。

この事例から言えることは、A教員をB小学校から強制転任させた校長の判断は問題の解決に寄与したということである。もし、留任していても、学級経営の失敗からくる後遺症や校長との軋轢から、回復に確かな見通しが付けられるかどうか疑問が残る。A教員が立ち直ったのは、同教員を受け入れる異動先の校長や教師集団の受容的態度（その教員の職能成長のための課題と環境を適切に用意したことなど）に負うところも大きかったように思う。

③ 地域間格差の是正

強制転任の導入目的は、地域間格差の是正がその主眼でないが、本方式の導入によって、地域間格差の是正に向けた端緒になったことは確かである。それは、本方式の導入によって既述の従来の教員世界に蔓延っていた「希望と承諾」の慣習を廃止させるきっかけになったからである。

異動の傾向として、島嶼や市町村域よりも23区内へ、23区内の中でも、子ども達の生活実態の安定した地域に異動希望が集まる傾向にあった。これを放置すると、教育の機会均等の精神を崩すことになる。今後、人事配置に地域間のバランスを求められ、その強制力が必要になるとき、この方式は有効に作用すると考えられる。

(2) 検討課題

① 自律的な経営に必要なまとまりへの不安

本方式の導入によって、校長の教員に対する人間関係が「同列の上司」から「監視する上司」に変わったと感じているS校長がいた。これは、校長による強制転任が

ありうることから教員が校長に対して心理的距離を置き始めたサインであり、双方に建前的な人間関係ができあがり、互いの本心が見えにくくなった結果ではないかと同校長には思えたのであろう。また都教組幹部のM氏は、本方式導入の最大の問題点は、「強制転任の導入によって校長の教員への管理が強まり、教員は子供たちに目を向けるより、管理職の顔色を伺うようになることである」と述べた。

確かに本方式導入により、校長の提案に反対する教員は少なくなり教員全体がまとまりやすくなったというが、それだけ職員会議等で、校長の提案に対して、反対意見を挟みにくくなり、会議が形式的に流れているのではないかと考えられる。教員が自分の思いや考えを打ち明けるのでもなく、また発言しても取り上げられるのではないので、打算的になっているのではないかという見方も一方にはある、とS区のK校長は懸念する。

自律的経営には、校長を主体にした職員のみが求められる。そのために本方式が導入され、その成果に期待が寄せられているわけであるが、今度はまとまりの中味について警鐘を鳴らし始めている。校長の顔色を見たり、職員会議が形式的に流れたりして、本当の職員の結束が期待できるのかというわけである。

② 抑えられた自由な発言と「校長の独裁化」への懸念

校長と異なった意見を述べると楯を突くということになり、それがひいては強制転任にもっていかれかねないという警戒感が教員の中に常にあるようであるが、前述のようにこのことが教員の自由な発言を押し留ませる事態を招いている。この方式は、実はまさにこの心理的効果をねらって導入しているとも考えられる。

それでは、今までの職場での会議の様子を伝える証言の一つにN区のK教員の聞き取りがある。

「今まで職員会議で自由な論議を展開していた。職員会議は校長が主宰していることもはばかりもせず、言いたい放題の慣習を作っていたことがある。そのよい例として、校長が卒業式で国旗掲揚・国歌斉唱を求めてきたとき、教員集団はそれを受け入れられないので、校長との議論応酬の挙げ句の果ては、“管理職のみによる卒業式”を校長に突きつけ、卒業式の国旗掲揚・国歌斉唱を撤回させた経緯がある。

しかし、その後も、何かにつけて、教員にとって都合の悪いことは、すべて校長に押しつける戦法をとって、このことが時として、学校を混乱させ、校長の学校経営を停滞させる元凶になっていたようだ。」

このようにかつての職員会議では、自由奔放に論じていたことが明らかになったが、それは今日と比較すると、出処進退について気にする必要のない一種の「安心感」が可能にしていたと言える。

教員が仮に常道を逸した自己の言動に、校長から注意や指導を受けることはあっても、そのことによって自らの進退に及んだり、現在の職場を追放されることはないという見通しや安心感が時として節度ある言動を崩していたと考えられる。

いずれにしても職員会議が自由奔放な会議から節度ある会議に位置づけられるようになった^(註10)。それは、校長の学校経営方針を推進するためでもある。しかし、ここで注意しなくてはならないことは、このような職員会議の位置づけが、会議の実態を変えたのではなく、変えたのは、度々既述している「強制転任方式」の導入からである。

本方式の導入で教員集団の結束を促そうとしたが、逆にこれが、本方式の持つ宿命故か教員の自由な発言を阻み、結果的に真のまとまりを疑問視する声もある。まとまりが形式的に陥りやすいとすると、校長は次にどんな方策を講じるとよいであろうか。

真のまとまりをえるのが困難だからといって、本方式の導入策をリセットするわけにはいかないし、またそうすることは得策ではない。校長の経営方針の推進に向けて動き始めたのだから、さらに一層、この方式の運用が安定するように考える必要がある。そのときに、陥りやすい過ちとして、方式の持つ特典のみの活用を行い、方式が孕む問題点に目配りをしないことである。つまり、真の職員の結束が得られないからといって、校長がその権限を振りかざして、圧力でもって学校経営を推進していくことである。これは、「学校経営の独裁化」のはじまりである。教員の声なき声に耳を傾けることなく、職員集団のまとまり具合に心配ることなく、強引な手法で学校経営を推進していくとそこで待っているのは、学校崩壊である。

③ 特定教員排除のための手段化

本方式の運用のために校長に与えられている人事裁量権は、端的に言う、校長の経営方針に理解を示さない非協力的な教員に対する強制的な転出だけである。それも恣意的でなく、可能な限り客観的な資料に基づいた決断によるものとされている。しかし、具申の決定は校長の一存にあるため、中には、不合理で矛盾した決断もあるようである。

T市のS教員は次のような体験を語った。S教員は平成16年度までR市のU小学校に勤務していた。教員数24名の中規模校である。同年度からU小学校はR市教委の研究指定校になった。その時からU小学校のJ校長は個々の教員への対応の仕方に変化を与え、教員集団の内部で色分けをはじめた。校長は教員集団を「校長派」と「反校長派」の二つに分けて、露骨に接し方を変えた。「反校長派」と目された教員たちは、自分たちがなぜそのような立場

に置かれるのかわからなかった。

10月の中間面接のとき、6名の教員は「強制転任」を通告された。校長からの明確な説明はなかった。S教員を含む6名の教員は、校長に抗議に行ったが、取り合わなかった。6名は職員団体の組合員というだけで、校長から外され、仲間から分断されたというのが同校の大方の教員の見方になっている。

同校長からその理由を聞くことはできなかったが、自ら描いた人事構想計画ではどうしても6名の異動が必要であったのであろうか。いずれにせよ、校長にとれば強制転任方式はそれを容易に可能にする手段となる。しかし、教員側からすれば、本方式のこのような行使の仕方は教員のチームワークを乱し、勤労意欲を喪失させる戦術にしか、映っていない。

④ 強制転任を繰り返す教員の発生

国旗国歌に対して一定のイデオロギーを持っていたり、職員会議の運営についてその議決機関としての役割意識から抜けきれなかったりした場合、校長との軋轢は避けられず、強制転任を繰り返すことが予想される。現に、このような教師の発生を見ている。

M市のG小学校長は、国旗国歌のことで異動の対象になった事例を語った。

卒業式のとき、国歌が伴奏され、斉唱されることが通例になっているが、音楽担当のI教員（男性43歳）は伴奏を拒否した。校長は度々説得して、演奏するように理解を求めたが応じなかった。校長の経営方針に従わないということで、強制転任させた。ここまではどこにでも見られるパターンであるが、同教員の場合、異動先の学校で不適応に陥るのである。赴任した学校は校内研究の非常に熱心な学校で、本人はついて行くことが出来ず、今度は1年を待たずして、自ら異動を願い出て、転勤した。同教員は、強制転任から3校目の赴任校でもしっくり行かず、悶々とした勤務実態にある。

I教員のように、本人の心構えもさることながら、一方では受け入れ校の選択や校長間の連絡等がうまく運ばなかったことにより、本人は教師生命の危機にすら陥りかねないケースである。このように強制転任には、校長の経営方針や学校の実態に配慮がなされるのであるが、個々の教員への気配りが不十分なため、異動に際して、上記のような不適応を起こすケースも見られるのである。

6. 考察：強制転任方式の円滑運用の条件

本方式が有効に運用されていることは、東京都公立小学校長会の調査で明らかになった。これは、校長主導の人事異動方式の必要性を改めて実証するものである。それは、また、前述のメリットが学校経営に有意に機能している結果でもあるが、それと共に検討課題も生まれて

いる。その最も大きな課題は本方式の宿命とも言える「教員の自由な発言の抑圧」である。

これは、校長の学校経営の手腕に待つべきもので、教員集団との人間関係づくりや職員会議等での話しやすい雰囲気作りとして校長に期待されるものである。これは、校長の日常的な取組であり、その人間性に負う面が多い。

以下、強制転任方式を円滑に運用するにあたってこれらのメンタルな部分を除いた中から、とりわけ制度や機能上の整備を中心に抽出して考察する。

① 転入面での校長裁量権の付与の必要性

本方式の特徴は、端的に言えば、校長の学校経営に協力しない教員を、強制的に転出させることにある。それならば、転出させた後の空席を埋める転入の裁量権も校長に必要なのではないかという論理が成り立つ。校長が有能な人材を求めても、その裁量権をもたない現状において、その要求を満たすことができない。転出させた後の不足する人材も、やはり、人事構想に基づいて転入させる必要がある。ここに校長の転入面の裁量権の付与の必要性が生じる。

このように人事というのは、転出という「出口」と転入という「入口」を同時に整備しなくては、本来の円滑化へもっていくのは困難ではないかと考えられる。現状では、転入に関して教育委員会から人材投入を待って、校内人事の整備を図っている。ほとんどがあてがいぶちである。ただ、人事異動に関して、教育委員会と校長では、その比重の置き方に多少のズレがあることである。そのズレが学校経営に大きな影響を与えている点にある。異動に際して、教育委員会は地域間のバランスに最も留意するが、校長は特色ある学校づくりに向けて、求めている人材を具体的に描く。

また、教育委員会には、「等価交換」という人事異動上の慣習がある。能力のある教員が転勤したら、それに合った教員を入れる。問題をもつ教員を転出させたら、やはりそれに近いような教員を受け入れる用意をしておかなくてはならないという、暗黙の了解のようなものがある。等価交換の慣習というのは、人事権をもっている教育委員会が地域間や学校間のバランスを取る必要から確立したものである。この「等価交換」の慣習が、人材の質的向上をめざしているとき、壁になる場合がある。

このように教育委員会の地域間のバランスや等価交換の慣習が、校長の要望とが必ずしも一致することなく、むしろ食い違う事の方が多い。このような実態の中でのあてがいぶちであるから、人材を求める転入についても、その裁量権の保持を校長に求める声があがるのは当然の成り行きと言えよう。

S区では、異動の手続きとして区独自の方式（「ゆびとま方式」）を打ち出し、平成16年度より運用している。一

般的な形式としては、教員公募方式と同じで、学校が教員を募集して、校長が応募教員と面談して、双方が合意に達したら募集校に転任することになる。S区の場合も基本的なことは同じで、転入面で、校長に実質的な人事裁量権を委ねて、特色ある学校作りの推進に寄与するよう働きかけている。

ここで注目したいことは、S区に「ゆびとま方式」を導入したことによって、区内の小中学校の校長は、一部であるが転出と転入の実質的な人事裁量権を保持したということである。人事異動というのは、転出と転入の交流があって、はじめて機能するものである。平成15年度に都教委から強制転任方式が打ち出されたことによって、校長は転出面の人事裁量権を行使することになり、平成16年度では、S区内の小中学校の校長は、転入面で「ゆびとま方式」の活用の際にのみ人事裁量権を付与されている。

いずれの人事裁量権も転出にあたっては、強制転任の場合のみであり、転入にあたっては「ゆびとま方式」適用の場合のみであるが、部分的にしる校長に両面の人事裁量権が付与された意義は大きい。

② 受け入れ校の条件整備

強制転任は、教員にとって、再生の機会になることは既述した。ただ、それは、校長間の入念な情報交換と適材適所にふさわしい勤務場所の用意があってこそ、その目的は達成される。

強制転任をめぐる教員の世界にさまざまな波紋が起こっているが、K市の男性教員のように、校長の同教員への資質・能力を無視した異動校の選定によって、いわゆる「学校不適応」に陥るケースもある。逆に、同じK市の女性教員のように転出・転入の校長間の連携がうまく行き、異動をきっかけにその教員の意識変革が促され、大きく職能成長を遂げたケースもある。

N区のK教員のように、毎年、強制転任の対象になる場合もある。異動の理由は、国旗・国歌に基づく校長との対立であったことは前述の通りである。イデオロギーや教育方針をめぐる対立の場合、異動したとしても、その教員の考えが容易に変わらないことをこの事例は示している。受け入れる学校の姿勢いかんによって、校長との対立が大きくなるか、小さくなるか、あるいは対象外に置かれるかの違いが起こるだけのことである。

この種の教員の異動には、受け入れるためのある程度の条件が必要であるということが考えられる。その条件とは、一つには、強制転任で赴任する学校というのは、校長の確かな経営方針のもとで教員集団が一致団結して取り組んでいるところが望ましいこと。もう一つは、校長に学校経営に対する見識の確かさと共にその懐の深さと広さを備えた器量のあること、多少の主義主張の異なる

る教員が転入しても、ぐらつかないだけの確かな校内組織体制と結束した教員集団を具備していることである。これらのことは、この種の教員を受け入れて、その教員の職能を伸ばしたり、有効活用したりした学校に共通した要素であった。

強制転任による異動者を受けるときの配慮として、K市の事例であるが二つの留意点があった。それらは教育委員会の判断によるものであったが、1つは校長の人間の包容力と、もう一つは、教員集団相互の醸し出している協力関係の雰囲気であった。教育委員会では、これらのことを吟味して、強制転任者を学校現場に送っていた。

行政管轄区域は異なるが、その代表的な学校として、小学校では、K市立C小学校であり、中学校ではS区立K中学校がそのモデル校として印象に残る。いずれの学校も校長の経営方針がしっかりしていたこと、特色ある学校づくりに向けて前向きであった。学校経営について共通することは、職員を理解することに時間をかけ、一定の信頼の基に仕事を請け負わせ、結果については本人と校長が責任をもつというスタイルをとっていた。

本稿の「受け入れ条件の整備」の項では、両校の実践からヒントを得たことが多い。

③ 学校経営計画のチェック機能の整備

度々の既述になるが、本方式の導入の目的が校長の学校経営方針に理解と協力できない教員に対して勤続3年未満でも強制的に転任を進言することにある。しかし、ここで注意しなくてはならないことは、進言された教員の非協力的性の根拠である。教員の非協力的性は必ずしも自己の未熟な人間性や逸脱した考え方に因るものではなく、校長の学校経営のやり方等に起因することもあるということである。

校長の学校経営の方法や内容が全く誤りがなく、客観的にも受容できるという前提に立つなら、教員の教育観や勤務態度などに対して、チェックを入れる必要がある。反対に、教員の方には問題はないという視点に立つなら、校長の方にも学校経営計画や内容等で点検が必要になる。

そうすると、本方式を円滑に運用するためには「学校経営計画とその運用には不備や誤りがない」という実証が求められ、そのためにはどうしても校長の学校経営計画のチェック機能の整備が必要になる。

教員への勤務評価は、校長などによる日常観察などを通して、厳密で、客観性を担保するような内容⁽⁸⁾になっているが、校長へのそれは、教育長からの日常の直接観察に基づかない業績評価になっている可能性が高い。そのため、その曖昧さから校長への評価には厳しい責任を求めることが困難で、ここに校長評価の甘さが伺える⁽⁹⁾。

そこで、校長の学校経営の実態把握を客観的に言い、できるだけ過誤の少ない学校経営をする必要がある。そ

のためには、双方向の評価を取り入れたシステムが必要になるのではないかと思う。その方法として、教員の声を反映するために、「管理職信頼度審査」のようなチェックシステムを設けてはどうかと思う。校長を審査するのは、所属の教員である。これは、経営上の評価項目（教育目標の設定、教育課程の編成、校内研究の推進、所属職員への対応など）に対して、校長はどの程度の責任を果たしているかどうかを点検するのである。その評価結果を基に、校長は教育委員会からの指導を受けるようにする制度である。

これは、審査を通して、強制転任の動機を事前に明らかにすることをねらっている。それが、教員側の問題に基づくものなのか、校長の指導性に原因があつてのことなのか、ということをよく精査して、教員個人が原因なら強制転任へ、経営上のことなら校長に改善を求めるものである。

④ 「恣意的異動」の防止策の開発

本方式の運用は校長の恣意に任されてはならず、客観的な判断に基づくものでなければならない。現実には理屈の通らない異動もあった。既述のN市の事例である。同事例は、校長と主義主張が合わないということで6名の教員が強制転任させられたことになっているが、その根拠がはっきりしない。表向きは、組合員であることがその理由のように取り沙汰されているが、他の組合員は留任している事実からその説明はつかない。

これらの事例は校長のみが把握していた内部的な事情に基づくものであるかもしれないが、校長による恣意的な異動ではないという保証はない。異動判断に校長の私情が全面的に出て、恣意的異動が横行すると、校長の人事裁量権の乱用になる。経営の暴走と現場教員の不信の増幅と併せて、教育現場の混乱ということも招きかねない。そのため、恣意的異動についてはどうしても未然に防ぐ必要がある。

強制転任方式だからこそ、異動理由にその妥当性と客観性が求められる。本人への説明は必要でないというが、請求されれば応えることを義務化する仕組みは必要と考える。

本方式の導入で、円滑な運営をしていくのに最も求められているのは、「恣意的異動」の防止策の開発である。校長の方針に非協力的になる背景には、本人の資質・能力の問題や校長の経営計画の不備等の問題が取り沙汰されることになるが、仮にこのような事象がありその客観性が認められてもどいうわけか一抹の疑問が残る。それは学校経営の中での相互理解とその反応の分野になると、人間関係のなかで占める感情の存在とその役割や働きに負うところが大きいからである。

古来より、人間関係は理屈より感情が優先すると言わ

れている。極端な解釈をすれば、校長と教員の人間関係がうまくいってさえおれば、強制転任の話題になることもなく、仮になりかけても一蹴されるものである。それほど感情の占めるウエイトが大きいわけである。しかし、すべてをこれで片づけてしまうと物事を客観的に捉えられなくなり、内在している問題点を見失い、それとともに、事物事象のもつ問題性を科学化して、合理的に解決していく術を失うことになる。

やはり、感情の問題を少しでも科学化して、合理的な解決を得ようとするところに本稿のねらいである条件の抽出（「恣意的異動」の防止策の開発）の意義がある。

7. むすびに

強制転任方式を円滑に運用していくのに必要な条件として、既述の4点が用意並びに整備の対象になった。まず、一つ目にリストアップされたのは、人事異動の転入と転出の流れとしての必要性から、「転入面での校長裁量権の付与の必要性」であった。次に求められたのは、強制転任教員を受け入れられるだけの主にメンタルな面に重点をおいた「受け入れ校の条件整備」であった。強制転任の必要性を提起発信するのは、校長の判断に因る。その判断に信頼性と妥当性が求められるが、それは必要不可欠な前提条件として、校長への「学校経営計画のチェック機能の整備」が取り上げられた。最後に、この方式の運用はあくまでも科学的でなくてはいけないという視点から、「恣意的異動の防止策の開発」を重要な条件として捉えた。

いずれの4点も本方式の円滑な運営に不可欠な条件であるが、すべてを具備して実施している学校は現状（平成19年3月現在）では見あたらない。今後、本方式の運用の活性化と共に、これらの条件が整備されていくものと思う。従来の教員人事異動システムの実態から考えると、東京都の事例は大きな一歩である。しかし、それだけに課題も少なからずあった。これらの課題解決することが、強制転任方式の円滑な運用につながるわけであるが、それは本方式運用の直接の責任者である校長の資質・能力の更なる向上と呼応するものでもあると思う。

—注—

- 1 教育委員会から学校への規制の緩和（例えば、教育課程の編成については『承認から届け出へ』）、同様に通達体制についても、教育委員会からの『指導等』については、法的拘束力をもつものではなく、その決定を校長の判断に委ねるものとして再確認は必要である。
- 2 電話などによる聞き取りによれば、「希望と承諾」の慣習の有無の確認状況は次の通りである。

① 「希望と承諾」の慣習を持つ（持っていた）教育委員会

東京都や大阪府（市）、京都府（市）、奈良県など23都道府県及び政令指定都市

② 同慣習を持たない教育委員会

鹿児島県と徳島県の2県

- 3 人事異動の「希望と承諾」の慣習の起源は、昭和22年に日教組と文部大臣との間に労働協約を締結したことにあると考えられる。各都道府県の教委と組合の間で交わされた人事にかかわる覚書は、これに基づいている。
- 4 多くの道府県では、教員の人事異動に際して、本人の「希望と承諾」が優先されるため、校長の人事構想が具体的に描けない現実がある。
- 5 教員人事に関する先行研究として、以下のような代表的な文献がある。最近では、実証的な研究はほとんどみられない。伊津野朋弘「教職員の異動—その意義と効果—」『教育と医学』1989年佐藤全「公立学校教職員の人事行政に関する研究」『国立教育研究所紀要第104集』昭和58年3月中留武昭「公立学校教職員の人事行政に関する研究」『国立教育研究所紀要佐藤全、1992、「転任人事が学校と異動教員に及ぼす効果」、『教員の人事行政—日本と諸外国—』、ぎょうせい、など。
- 6 平成16年度より東京都S区で実施されている教員公募の一形態である。「ゆびとま」という表記からも想像がつくように、わらべの遊びの世界にある「この指とまれ！」に造語由来をもつ。「ゆびとま方式」といのは、学校長からの「自校宣伝」のアピールに対して、教員自身の「自己宣伝」のアピールがあり、双方が面談して、合意に達したら、区教委に報告（具申）して、区教委はその旨を都教委に内申して、都教委の判断によって任命されるという仕組みである。
- 7 聞き取り調査のデータから判断する限りでは、異動対象の教員となっているのは、本来のターゲットである「非協力的な教員」よりむしろ、「指導力不足の教員」の方が多かった。
- 8 東京都公立小学校の校長会事務局のM氏によると、平成15年7月の都教委からの人事異動方式通達のと、同9月に都教委は都下の校長を集めて、新しい人事異動方式の運用上の説明会を行ったときの内容にこのようなルールのことに言及している。あくまでも口頭で、文書を通して行っていない。
- 9 幹事55名となっているが、東京都内の市区町村の小学校校長会の数でもあり、各校長会の代表でもある。都内の小学校の数は、1322校になるが、それぞれの校長会に所属する校長は、地区1名～72名までの開きがある。
- 10 元々、職員会議は単なる校長の補助機関ではないとする説が強かったが、対立を繰り返し意思決定を困難にした場合もあったので、文部省（当時）の中央教育

審議会が1998年9月に「今後の地方教育行政の在り方について」という答申の中で職員会議の改善について提案し、文部省が学校教育法施行規則に職員会議の規定を盛り込むことで改革が図られた。回答申では、職員会議は校長が主宰することと明記されていて、会議決定の責任は、校長にあると認識されている。

－参考文献－

- (1) 東京都教育委員会, 「東京都区市町村立小・中・擁護学校教員の定期異動実施要綱」, 2003
- (2) 小島弘道, 「学校の権限・裁量の拡大」『日本教育経営学会』No.40, pp.2-13, 1998
- (3) 小島弘道, 「自律的学校経営の構造」, 『日本教育行政学会年報・25－地方教育行政の改革－』, pp.26-30, 1999
- (4) 吉川美雄, 「広域人事交流計画の全国展望」『学校運営研究』, 明治図書No.48, pp.19-33, 1966, 2
- (5) 畑実, 「希望と承諾という名の異動」『学校運営研究』, 明治図書, pp.58-62, 1970, 2
- (6) 上掲
- (7) 岡本喜代治, 「校長の私が体験した仰天人事」『正論』No. 3, pp.342-349, 2004
- (8) 平成17年度東京都区市町村立学校教育職員の業績評価実施要領評価基準【教諭】
- (9) 平成17年度東京都区市町村立学校教育職員の業績評価実施要領評価基準【校長】