

国立教育政策研究所 平成28-30年度プロジェクト研究 「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」

「報告書4 県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究 —『平成の大合併』以降の教員人事を中心に— の概要について

本報告書は、国立教育政策研究所のプロジェクト研究である「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」において行った、県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究の成果を報告書に取りまとめたものです。

本研究では、市町村合併や地方行財政改革としての教育事務所の再編・統合が進む中で、都道府県における県費負担教職員の広域人事異動の多様な実態がどのように変容したのか、全国的なデータと事例を基に分析しました。

全国的には市町村内異動が増加傾向の中で、広域人事異動が多い県と市町村内異動が多い県のそれぞれの実態を明らかにし、また、近年になって教員人事異動の広域化を進めた県がそれを実現した背景や手法などについて明らかにしています。

さらには、近年一部の道府県で広域人事異動を補完するものとして広がりを見せている地域限定採用に着目し、その現在の状況を詳細に示しました。

1. 調査研究の目的・概要

(1) 調査研究の目的

県費負担教職員制度とそれに伴う定期的広域人事異動の仕組みに見直しを促すような要因が、近年、二つ生じている。一つは地方分権改革における県費負担教職員の人事権の市町村への移譲論議のような権限委譲論であり、もう一つは、市町村合併とそれに伴う教育事務所再編・統廃合による教育行政の広域化である。これらの要因を加味した教員人事行政に関する主要な先行研究によれば、教員人事行政は市町村を中心とする狭い範囲での運用が拡大し、一方で県費負担教職員制度が想定していたような全県的な広域的異動は減退する傾向にあること等が分かっている。本研究では第一に、主要な先行研究の課題と研究方法を引き継ぎ、県費負担教職員人事異動に関する新たなデータを用いて、人事異動の変容がどのように推移しているのかを実証的に検証する。

また、人口減少と過疎化が進行する地域の義務教育水準の維持向上も課題となっており、そうした地域における教員の人材確保の工夫や取組にも注目する必要がある。本研究では第二に、幾つかの道府県で導入されている、教員の地域限定採用の事例を取り上げ、こうした新たな教員採用制度が県費負担教職員制度と広域人事異動の施策にどのような意味を有するのかを検討する。

(2) 調査研究の概要

公立小中学校教員の人事異動の地理的範囲と異動者数が確認できるデータを収集するための調査を実施して分析を行うとともに、人事異動（とりわけ転任人事）の範囲に関して特徴的な県を取り上げた事例分析を行った。また、地域限定採用教員制度を導入している事例について、訪問調査を実施して、導入の経緯や効果等についての事例分析を行った。

【研究期間：平成28～30年度，研究代表者：渡邊恵子（教育政策・評価研究部長）】

2. 研究成果の概要

(1) 人事異動範囲の変容

2015年度末の県費負担教員人事異動の結果に関する調査（2016年調査）によれば、他市町村へ転任する県費負担教員の割合は総異動者数の45.7%であることが分かった。本研究で用いた他の年度についての調査（2011年調査，2013年調査）と併せて検討すると，2011年度からの5年間でみれば45%前後でほぼ変わっていない。さらに，文部省が過去に行っていた教員人事異動に関する調査結果と比べてみれば，全体としては市町村間の異動率は低下していることが分かった。

一つ以上の団体（自治体，学校設置組合，広域連合等）によって構成される人事異動事務上の単位を「人事異動ブロック」（以下，ブロック）と呼ぶことにして，2016年調査の人事異動率を基に各都道府県を類型化すると，ブロック間異動率が60%を超えるグループとブロック内異動率が60%を超えるグループとその他のグループに分けられることが分かった。

同一市町村内での異動ではないという意味で，ブロック内異動とブロック間異動を併せて広域異動とみなせば，人口の少ない都道府県の方が広域異動率が高く，また，へき地校率が高い都道府県ほど広域異動率が高くなる傾向があった。逆に，人事異動担当者数（管理主事等人事異動を担当する職員数）は，これが少ない県の方が広域異動率が高いことが分かった。

(2) 広域人事異動の運用実態

他県と比較して広域異動率が高い鹿児島県と，同一市町村内異動率が高い富山県を事例に，県費負担教員の人事異動に関してそうした特徴を生み出すことになった要因等を検討した。地理的要因，歴史的経緯，及び人事異動事務に関する県の関与等に対照的な特徴がみられた。

離島を多く抱える鹿児島県は，昭和40年代までは一校に長く勤務する長期勤務者が多かった。人口の3分の1が鹿児島市に集まるようになった中で県内教育の公平分担と，とりわけ初任者の適正配置を主眼において，県教育委員会がイニシアティブをとって広域人事異動を成立させている。富山県は，同一市町村内異動率が高いものの，それが市町村による教員の囲い込みやへき地校勤務への不満といった消極的な反応につながることはない。コンパクトな県域と道路整備率の高さなどを背景に，全県的な研修の機会を設けやすいというメリットやへき地校勤務も経験の一つとして肯定的にとらえる教員文化がそれを支えている。

教員人事異動の範囲は歴史的に形成されてきた部分が多いが，それをより広域化するために制度を変更していく際の過程について，佐賀県において実務に携わった経験者への聞き取

り調査を行った。人事に関する調書類の様式や、人事ヒアリングの手続の変更など、人口地理的条件の変化に左右されない、人事行政の変更手法を明らかにした。

(3) 地域限定採用の現状と課題

県費負担教員の転任人事における広域異動は、条件不利地域の教育水準の向上を図るためにも必要とされているところである。それに加えて、そうした条件不利地域での長期的な勤務を前提に教員採用を行う地域限定採用に取り組む例がみられる。2018年度実施の教員採用選考では、7道府県が該当した。本研究では北海道と島根県において聞き取り調査を行った。北海道では、広域人事を進めてもなお残る、転出希望者数と転入希望者数との地域的アンバランスの解消を意図しつつ、同時に、当該勤務地域での指導的役割を果たす人材を、その採用段階から計画的に育成していくことを目的としている。島根県の場合は、教員人事を行う上での地域間のバランス確保に主眼が置かれ、当該地域の教員のうち、当該地域を生活の本拠地とする教員の比率を上げるという点で、この手法は効果を発揮している。地域限定採用教員に限った育成プログラムが構想されているというわけではないところが、北海道とは異なる点である。