

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—

2019（平成31）年3月

研究代表者 渡 邊 恵 子  
(国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部長)

## はしがき

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。

政令指定都市を除き、市町村立の小・中学校等に勤務する教員の給与を都道府県が負担するとともに、その任命権も都道府県教育委員会が有するという県費負担教職員制度は、日本の地方教育行財政制度の基幹的仕組みの一つです。この仕組みは、都道府県教育委員会による定期的な広域人事異動を可能にするとともに、地方財政の大きな負担となる教職員の給与費を財政的に安定している都道府県の負担とすることで、義務教育水準の維持向上に資するものです。ただし、広域人事異動の実態は、都道府県によって様々であると指摘されてきました。

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。

本報告書が、教育に携わる全ての関係者の皆様に活用されることを願うとともに、本研究の推進に御協力いただきました研究分担者及び文部科学省や教育委員会関係者の皆様に感謝申し上げます。

平成 31 年 3 月

研究代表者

国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部長  
渡邊 恵子

## 本プロジェクト研究について

### 1. 研究の目的

2015（平成 27）年度の新教育委員会制度への移行や、地方分権改革、地方創生、人口減少社会への対応など、地方自治体の教育行政に影響を与えうる施策が相次いで実施されている。

本研究は、このような状況を踏まえ、新教育委員会制度や地方分権改革の効果・影響を検証することなどにより、今後の地方自治体における教育施策の立案等に資する基礎的な知見を得ることを目的とし、次の五つの柱を立て、研究を進めてきた。

- ①新教育委員会制度の下での地方自治体の教育政策立案過程
- ②地方教育行政組織の国際比較
- ③地方自治体における独自施策としての小中一貫教育の展開
- ④平成の大合併以降における教職員の人事異動実態の変容
- ⑤人口減少、地方創生と学校教育

### 2. 研究成果の概要

前述の研究の五つの柱に対応して、その成果を以下の 5 冊の報告書に取りまとめた。

報告書 1 と報告書 2 は、いずれも地方教育行政組織に関する研究の成果をまとめたものである。報告書 1 は新教育委員会制度の効果・影響等の一端を検証し、報告書 2 は国際比較研究を通じ、日本の教育委員会制度の意義について論じた。

報告書 3、報告書 4 と報告書 5 は、いずれも地方分権改革の進展等により、多様に展開する地方自治体の教育施策に焦点を当てている。報告書 3 は市町村の独自施策としての小中一貫教育に着目し、その制度化後の導入状況、成果や課題について分析している。報告書 4 では県費負担教職員制度が都道府県によって多様に運用されていることなどを示した。報告書 5 は人口減少が進む中で、地方教育行政が地方創生にどのように取り組んでいるのかを論じた。

以下、それぞれの報告書のタイトルと内容の要点を示し、本プロジェクト研究の成果の全体像を御理解いただくための参考に供したい。

#### （1）報告書 1：新教育委員会制度下の教育政策の総合調整

2015（平成 27）年度からの新教育委員会制度により、首長と教育委員会により構成される総合教育会議の設置、首長による教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱の策定などが地方自治体に義務付けられた。

本研究では、この新教育委員会制度下において、各都道府県が地域の状況等に応じて、総合教育会議の運営や大綱の策定に多様に取り組んでいる動態を明らかにした。

(2) 報告書2：地方教育行政の組織と機能に関する国際比較研究

日本のような教育委員会制度を持たない国を含めた諸外国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フィンランド、韓国、ニュージーランド）を対象に、地方教育行政の組織と機能を比較した。これにより、いずれの国においても、特に政治的中立性が求められる教職員の人事や教科書採択等については特定の党派的勢力の介入を抑制するための仕組み－合議制による決定や専門家による決定－が見られることを明らかにした。

(3) 報告書3：市町村の教育施策としての小中一貫教育に関する研究

地方分権改革の進展により、地方自治体が独自に取り組む教育施策が多様化している。その中でも、学校教育法の改正により2016（平成28）年度から制度化された小中一貫教育の導入状況に着目し、導入した市町村における導入目的や取組の状況、さらには市町村にとっての制度化の意義についてまとめた。また、市町村の視点からの小中一貫教育の成果や課題についても分析した。

(4) 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

市町村合併や教育事務所の再編・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を分析した。

また、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するとともに、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も明らかにした。

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、その現在の状況を示した。

(5) 報告書5：地方創生と教育行政

地方教育行政において取り組まれている地方創生関連施策について、義務教育段階（コミュニティ・スクール）、高等学校段階（高等学校の再編整備や設置者変更による存続の取組）、高等教育段階（公設民営大学の公立大学法人化）に焦点を当て、その具体的な取組の一端を明らかにした。

渡邊 恵子

(国立教育政策研究所「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」代表者)

## 研究組織

役割	氏名	所属・職名	備考
研究代表者	渡邊 恵子	教育政策・評価研究部長	
<b>【報告書1】『新教育委員会制度下の教育政策の総合調整』</b>			
リーダー	橋本 昭彦	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所内	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	屋敷 和佳	教育政策・評価研究部 総括研究官	
<b>【報告書2】『地方教育行政の組織と機能に関する国際比較研究』</b>			
リーダー	植田 みどり	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所内	渡邊 恵子	教育政策・評価研究部長	
研究分担者・所外	坂野 慎二	玉川大学 教授	
	高橋 望	群馬大学 准教授	
	松本 麻人	名古屋大学 准教授	
	山下 晃一	神戸大学 准教授	(平成 29～30 年度)
	渡邊 あや	津田塾大学 准教授	
<b>【報告書3】『市町村の教育施策としての小中一貫教育に関する研究』</b>			
リーダー	宮崎 悟	教育政策・評価研究部 主任研究官	
<b>【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―』</b>			
リーダー	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所外	植竹 丘	共栄大学 専任講師	
	小川 正人	放送大学 教授	
	川上 泰彦	兵庫教育大学 准教授	
	櫻井 直輝	会津大学短期大学部 専任講師・国立教育政策研究所フェロー	
<b>【報告書5】『地方創生と教育行政』</b>			
研究分担者・所内	植田 みどり	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	妹尾 涉	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	朴澤 泰男	高等教育研究部 総括研究官	
	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	屋敷 和佳	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所外	小入羽 秀敬	帝京大学 講師	
	西村 吉弘	東洋大学 非常勤講師	(平成 30 年度)
	渡部 芳栄	岩手県立大学 准教授	
事務局			
リーダー	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所内	植田 みどり	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	橋本 昭彦	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究補助者	西村 吉弘	東洋大学 非常勤講師	(平成 28～29 年度)
事務補佐員	三宅 美佳	教育政策・評価研究部	

2019 (平成 31) 年 3 月現在

## 目 次

はしがき	
本プロジェクト研究について	i
研究組織	iii
目 次	iv
第1章 本調査研究の目的	1
第2章 県費負担教職員人事異動範囲の変容	5
1節 教員人事異動の概要	5
2節 データにみる広域人事	20
3節 広域人事異動の運用実態	41
4節 教育事務所再編と教員人事の広域化	58
〈第2章 章末資料〉	65
第3章 県費負担教員の地域限定採用の現状と課題	69
1節 地域限定採用の概要と論点	69
2節 北海道の地域限定採用教員制度	82
3節 島根県の地域限定採用教員制度	96

## 第1章 本調査研究の目的

### 1節 人事権移譲をめぐる法制度の見直し論議と停滞

県費負担教職員制度と定期的広域人事異動は、日本の地方教育行財政制度の基幹的ともいえる仕組みの一つになっている（文部科学省初等中等教育局財務課 2017）。公立学校教職員の採用・人事と研修の権限を都道府県が保持し、都道府県域内の市町村・学校間における教職員構成（男女比、年齢構成など）や能力等の格差を是正する立場から、都道府県が主導的に複数の市町村をまたいで定期的に広域人事異動を行うというこの仕組みは、教育の最低保障と市町村の行財政能力のぜい弱さを補完し、また、格差等を是正するという強い要請から生まれ、戦後の長きにわたって教育の質的担保と均等保障に大きく貢献してきたと肯定的に評価されてきた。ただ、この仕組みが有する複雑な運用をめぐっては、都道府県が市町村の実質的な上級機関と化し都道府県主導の教育行政運営が行われ市町村・学校の自主性・自立性が制約されているという批判とともに、国、都道府県、市町村の間に多くの確執や問題を生み出してきたことも事実である。2000年前後から進められた教育行政の地方分権改革では、そうした複雑な仕組み、運用を基礎自治体（市町村）の権限拡大の立場から見直すことが目指された。

中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』（2005年）は、分権改革の流れの中で、教育現場に近い所に権限を下ろすべきという考え方に基づいて、教職員の人事権を市町村に移譲する方向でこの制度を見直すことが適当であると提案した。そうした提案の趣旨を踏まえて、市町村の教職員人事の権限を強化する一つの方策として、2007年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法）改正で、同一市町村内の教職員の転任については、県域内の教職員の適正な配置と円滑な交流に配慮しつつ、市町村教育委員会の意向を一層尊重する趣旨から市町村の判断で行えるようにした（同法 38条2項）。また、市町村で独自の学級編制基準を設けることや市町村で正規教員を採用することも可能とした（経費は市町村負担）。

公立学校教職員の人事権の市町村移譲論議がピークに達したのは、2009年9月に誕生した民主党政権の時期であった。民主党政権は、マニフェストにおいて「教育一括交付金制度」構想を提唱し、義務教育学校の設置・管理・運営の諸権限を設置者である市町村に移譲・集中し、市町村主義に基づく地方教育行政の制度改革構想を打ち出した。この中で、都道府県には市町村の支援（特に、採用・配属・研修等の積極的な広域的な共同化）が期待されていた。

しかし、民主党政権が下野し自民政権が復帰した以降は、中核市教育長会などの一部を除き、人事権移譲の論議は影を潜めている。それ以降の人事権移譲に関する動きとしては、大阪府等の都市自治体からの教職員人事権移譲の強い要請等を背景に、地教行法 55条（条例による事務処理の特例）に基づき、都道府県条例により事務処理の特例として都道府県から教職員の採用・人事権を市町村に委任できることを文部科学省が容認したくらいである。それを受けて2013年度から大阪府は豊能地区（豊中市、池田市、箕面市、豊能町、能勢町）に教職員人事権を一括委譲したが、大阪府の豊能地区への人事権委譲は、飽くまで地教行法

の事務処理の特例として行われているものである。国の制度として基礎自治体に人事権を移譲するとなると都道府県内の市町村の格差や人事権移譲に伴う給与負担制度の問題の他、採用試験だけではなく懲戒や研修を基礎自治体で担うことができるのか等の検討すべき課題も生起することから教職員人事の基礎自治体への移譲の案件は今日まで慎重に扱われてきている。

## 2節 市町村合併等を背景にした人事異動実態の変容

公立学校教職員の市町村への人事権移譲をめぐる法制度の見直しの動きは前述のように進展していないが、しかし、この間、都道府県の人事異動の実態は大きく変容してきている。いわゆる「平成の大合併」により、1998年度末に3,232あった市町村数は2013年度末で1,719まで減少し（総務省2014）、2000年以降、政令指定都市が8、中核市が27増えた。これにより、1998年度末に36,387人だった平均市町村人口規模は2009年度末で69,067人に増えた（総務省2010）。また県レベルでの行財政改革が進展する中で、都道府県教育委員会事務局（以下「県教委」）の出先機関である教育事務所の再編・統廃合も進められた。教育事務所の再編・統廃合については、2004年度から2013年度の10年間で23県が教育事務所を再編しこのうち4県（三重県、和歌山県、山口県、長崎県）は教育事務所を完全に廃止している（小川2015）。そうした市町村合併と教育事務所再編・統廃合は、元々の（教育）行政能力が必ずしも高くないと推察される人口非密集地での教育行政の広域化として進展したことを示している。

川上・小川・植竹・櫻井（2017）は、市町村合併と教育事務所再編・統廃合による教育行政の広域化の下で、県費負担教員の人事異動の実態がどのように変容したのかを2004年度と2011年度の全国都道府県教職員人事異動調査、及び2013年度の43県教育委員会人事担当者調査（人事異動事務やルール等）のデータを用いて分析を試みている。その分析によれば、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、また、異動事務においても、市町村教委の意向が異動案として反映される傾向が強まる一方で、教育事務所による人事異動事務への関与も減退する傾向が明らかになったこと等が指摘されている。

この間、いわゆる「平成の大合併」と称された市町村合併の動きは後退してきているが、人口減少と過疎化の進行を背景にした都道府県域内の地域間格差の拡大、児童生徒数の減少とそれに起因する学校の小規模化、学校統廃合・学校再配置問題、そして、団塊世代教員の大量退職による教員の世代交代等は、公立学校教員の人事異動の在り方に大きな影響を及ぼすと考えられ、それらの問題に多くの自治体は対応を迫られている。さらに、2014年の地教行法の一部改正法成立の際には、衆議院において附帯決議が付されたが、その中には、「都道府県における広域人事交流の調整などにより、一定水準の人材が確保されるような仕組みを考慮しつつ、県費負担教職員の人事権については、義務教育費国庫負担制度を堅持しつつ、市町村に属するものとするよう検討を加えること。」（第186回国会閣法第76号附帯決議）との事項がある。

以上述べてきたことから明らかなように、県費負担教職員の人事異動の現状に関する調査研究や、条件不利地域における教員の人材確保に関する調査研究は喫緊の課題である。



### 3 節 本研究の目的

前述の川上・小川・植竹・櫻井（2017）以外で、公立小中学校教員の人事異動に関する量的な研究で重要な先行研究としては、佐藤・若井（1992）や川上（2013）を挙げることができる。どちらも県費負担教員の人事権者たる都道府県教育委員会への質問紙調査を行っている。本研究もその点でこれらの先行研究に倣っているが、本研究の場合は、各都道府県の人事異動（ここでは主として転任人事）の地理的範囲を、その構成市町村と対応させて把握できるようにした上で、かかる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複数年にわたって収集した資料を用いている。

本研究では次の三つのデータを用いた。主に用いたのは、本研究プロジェクトの一環として、2016年10月～12月にかけて都道府県教育委員会の教職員人事担当者に対して行われた調査（以下、2016年調査と呼ぶ）によるデータであり、調査実施に当たっては文部科学省初等中等教育局の協力を得た。これは、2016年度（2015年度末）県費負担教職員（管理職・教員のみ）の人事異動状況について、市区町村単位での回答を得たものである（第2章の〈章末資料〉参照）。

二つ目は、本研究所の平成25～26年度プロジェクト研究『『地域とともにある学校』の推進に向けた教育行政の在り方に関する調査研究』（研究代表者：尾崎春樹）の一環として行われた調査である。これは、2013年度における（2012年度末）県費負担教職員（管理職・教員・事務職員）の人事異動状況に関する調査である（以下、2013年調査と呼ぶ）。2016年調査と2013年調査の比較可能な項目について、両調査間の変化の状況を見るために活用した。

最後に、川上・小川・植竹・櫻井（2017）が用いているデータで、2011年度に実施されている「教職員の人事異動に関する調査」（以下、2011年調査と呼ぶ。）によるものも一部利用した。

本研究の目的は二つある。第1に、川上らの研究（川上・小川・植竹・櫻井2017）の課題と研究方法を引き継ぎ、2013年調査と2016年調査による全国都道府県教職員人事異動のデータを用いて、この間における全国都道府県の公立義務教育学校教員の人事異動の実際を実証的に検証し、川上らの研究において2004年度から2011年度の調査データ分析によって指摘された人事異動の変容傾向がどのように推移しているのかを明らかにすることである。これは第2章で扱う。

また、近年、幾つかの道府県で、特定の地域に長期間継続して勤務することを前提とした教員採用（以下、地域限定採用と呼ぶ）を導入する例がある。これまでの、全県的な視野で人事を行うことにより適正な教員の配置と教育水準の向上を図ることを目的とした、県費負担教職員の広域的な人事異動とは、逆の方向性をとるようにも見える。そこで本研究の目的の第2は、この地域限定採用に注目し、こうした新たな教員採用制度が、県費負担教職員制度やそれを前提とした旧来の人事異動施策にどのような意味を有するのか等を検討することである。第3章で具体的な事例に基づき、これを考察する。

小川正人（放送大学）

## 引用文献

- 小川正人（2015）『教育事務所再編と県費負担教職員人事異動』（平成 23～平成 26 年度日本学術振興会科学研究費補助金成果報告書 研究代表者：小川正人）
- 川上泰彦（2013）『公立学校の教員人事システム』学術出版会
- 川上泰彦・小川正人・植竹丘・櫻井直輝（2017）「市町村合併による県費負担教職員人事行政の変容」（『国立教育政策研究所紀要』 第 146 集 pp.125-138）
- 国立教育政策研究所（2015）『「地域とともにある学校」の推進に向けた教育行政の在り方に関する調査研究報告書』平成 25～26 年度プロジェクト研究報告書，2015 年 3 月
- 佐藤全・若井彌一編（1992）『教員の人事行政—日本と諸外国—』ぎょうせい
- 総務省（2010）「『平成の合併』による市町村数の変化」総務省ウェブサイト
- 総務省（2014）「市町村数の推移表」総務省ウェブサイト
- 文部科学省初等中等教育局財務課（2017）「県費負担教職員制度について」文部科学省ウェブサイト・「県費負担教職員制度」のページより（2017 年 9 月）（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kyuyo/\\_icsFiles/afieldfile/2017/09/14/1394392\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyuyo/_icsFiles/afieldfile/2017/09/14/1394392_01.pdf)）

## 第2章 県費負担教職員人事異動範囲の変容

### 1節 教員人事異動の概要

本節では、本章での検討の前提として、教員人事異動の法令上の位置付けについて確認した後、戦後日本における教員人事異動の調査データから、概況的な部分についての動向をまとめていく。

#### 1. 法令上の「教員人事異動」

##### (1) 現行法上の「教員人事異動」

教員の人事異動については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」）第37条から第40条によって規定されている。

##### 第三十七条（任命権者）

市町村立学校職員給与負担法（昭和三十二年法律第百三十五号）第一条及び第二条に規定する職員（以下「県費負担教職員」という。）の任命権は、都道府県委員会に属する。

2 前項の都道府県委員会の権限に属する事務に係る第二十五条第二項の規定の適用については、同項第四号中「職員」とあるのは、「職員並びに第三十七条第一項に規定する県費負担教職員」とする。

##### 第三十八条（市町村委員会の内申）

都道府県委員会は、市町村委員会の内申をまつて、県費負担教職員の任免その他の進退を行うものとする。

2 前項の規定にかかわらず、都道府県委員会は、同項の内申が県費負担教職員の転任（地方自治法第二百五十二条の七第一項の規定により教育委員会を共同設置する一の市町村の県費負担教職員を免職し、引き続いて当該教育委員会を共同設置する他の市町村の県費負担教職員に採用する場合を含む。以下この項において同じ。）に係るものであるときは、当該内申に基づき、その転任を行うものとする。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

一 都道府県内の教職員の適正な配置と円滑な交流の観点から、一の市町村（地方自治法第二百五十二条の七第一項の規定により教育委員会を共同設置する場合における当該教育委員会を共同設置する他の市町村を含む。以下この号において同じ。）における県費負担教職員の標準的な在職期間その他の都道府県委員会が定める県費負担教職員の任用に関する基準に従い、一の市町村の県費負担教職員を免職し、引き続いて当該都道府県内の他の市町村の県費負担教職員に採用する必要がある場合

二 前号に掲げる場合のほか、やむを得ない事情により当該内申に係る転任を行うことが困難である場合

3 市町村委員会は、次条の規定による校長の意見の申出があつた県費負担教職員につ

いて第一項又は前項の内申を行うときは、当該校長の意見を付するものとする。

#### 第三十九条（校長の所属教職員の進退に関する意見の申出）

市町村立学校職員給与負担法第一条及び第二条に規定する学校の校長は、所属の県費負担教職員の任免その他の進退に関する意見を市町村委員会に申し出ることができる。

#### 第四十条（県費負担教職員の任用等）

第三十七条の場合において、都道府県委員会（この条に掲げる一の市町村に係る県費負担教職員の免職に関する事務を行う者及びこの条に掲げる他の市町村に係る県費負担教職員の採用に関する事務を行う者の一方又は双方が第五十五条第一項又は第六十一条第一項の規定により当該事務を行うこととされた市町村委員会である場合にあつては、当該一の市町村に係る県費負担教職員の免職に関する事務を行う教育委員会及び当該他の市町村に係る県費負担教職員の採用に関する事務を行う教育委員会）は、地方公務員法第二十七条第二項及び第二十八条第一項の規定にかかわらず、一の市町村の県費負担教職員（非常勤の講師（同法第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める者を除く。以下同じ。）を除く。以下この条、第四十二条、第四十三条第三項、第四十四条、第四十五条第一項、第四十七条、第五十九条及び第六十一条第二項において同じ。）を免職し、引き続いて当該都道府県内の他の市町村の県費負担教職員に採用することができるものとする。この場合において、当該県費負担教職員が当該免職された市町村において同法第二十二条第一項（教育公務員特例法第十二条第一項の規定において読み替えて適用する場合を含む。）の規定により正式任用になっていた者であるときは、当該県費負担教職員の当該他の市町村における採用については、地方公務員法第二十二条第一項の規定は、適用しない。

地教行法第 37 条は、県費負担教職員の任命権は都道府県教育委員会にあるとし、同法第 38 条は、その行使の際に、市町村教育委員会の内申を待って進退を行うことを定めており、同法第 39 条は、校長が所属職員の進退に関し意見を申し出ることを認めている。また、同法第 40 条は、都道府県教育委員会が市町村学校に勤務する市町村立学校に勤務する県費負担教職員を異動させる場合、地方公務員法第 27 条第 2 項や同法第 28 条第 1 項にかかわらず免職し、同一都道府県内の他の市町村に異動させることができる旨規定している<sup>1</sup>。

### （2）教員人事異動の歴史的位相

#### A. 戦後初期の教員人事権

1946 年 3 月に提出された（第一次）米国教育使節団報告書は、「第三章 初等及び中等学校の教育行政」の中で「地方的下部行政区画（市町村）の権限」について言及している。ここで使節団は、「各都市またはその他の地方的下部行政区画においては、国民の選んだ一般人によって教育機関が構成されてこの機関が法令に従って、その地方にある全ての公立の初等及び中等学校の管理を司るやう我々は勧める」とした上で、「地方教育機関に対して彼に監督下にある学校の教師の任命に対する推挙」を、のちに教育長として制度化される

「地方学校制度の部長」の任務とすべきである<sup>2</sup>として、市町村教育委員会に教員の人事権を与えるべきであるとした。

これに対し、日本側の考え方は異なっていた。教育刷新委員会は、1948年4月23日の第66回総会で採択した「教育行政に関すること（二）—教育委員会制度の実施について—」の中で、教員の人事権について、「教員の人事については、教員需給の調整、都道府県内の人事交流及び教員俸給の負担関係等から見て、都道府県委員会が、その任免権を持つことを必要とする。ただし、地方の実情に即するため市区教育委員会の具申権はこれを認める。（五大市については都道府県に準ずる。）」<sup>3</sup>とし、都道府県教育委員会が人事権を持つべきであるとした。市町村に人事権を与えると市町村間の不均衡を招くほか、狭い地域内の地域的情実や不当な支配の介入を招きやすいこと、教員の給与が都道府県の負担となっているため、同一レベルにしておかないと運営に困難を来す等の理由から文部省も同様の意見であったという<sup>4</sup>。

法案の作成過程で両者は衝突したが、最終的にCI&E（民間情報教育局）は譲らず、法案はCI&E案を元に作成された<sup>5</sup>。国会の審議では、「校長及び教員の任免、給与等の人事その他共通する必要な事項を決定するため」の機関として、都道府県、市町村両教育委員会による連合協議会を設けることができるという規定（第51条）が追加され、1948年7月5日に成立し、同15日に公布された<sup>6</sup>。

ところで、教育委員会法第49条は、教育委員会の所掌事務を規定する中で、第5号で「別に教育公務員の任免等に関して規定する法律の規定に基づき、校長及び教員の任免その他の人事に関すること」としていた。ここで「別に教育公務員の任免等に関して規定する法律」とは、翌1949年に成立する教育公務員特例法である。教育公務員特例法では、大学以外の学校の校長及び教員について、第15条第1項において「公立学校の校長及び教員の任命権は、その校長又は教員の属する学校を所管する教育委員会に属する」、同条第2項で「前項の校長及び教員の任用、免職、休職、復職、退職及び懲戒処分については、任命権者が行う」とした。市町村立学校の教職員の任命権は各市町村教育委員会が持つこととなったのである。市町村教育委員会に任命権を与えることについては、上掲の、教育委員会法制定時の文部省の考えのように、農山村における優秀な教員の確保等種々の問題点が指摘されていた<sup>7</sup>。

## B. 地教行法による現行教員人事行政制度の形成

1956年6月2日に成立した地教行法は、前項で確認したように、その第37条で、県費負担教職員の任命権者を都道府県教育委員会であるとした。この改正の内容自体は、被占領期からの文部省の考えを実現したものであると言える。地教行法の提案理由説明において、清瀬一郎文部大臣は次のように述べていた<sup>8</sup>（下線引用者）。

小中学校の教職員等の人事権を都道府県の教育委員会が行使することとしたのであります。これは一つには、これらの教職員の適正な配置と人事の交流を促進するというを考慮したものでございます。さらに、給与の負担団体と任命権者の属する団体とを一致させることとしたのであります。御承知の通り、教育委員会が市町村に設置されてから、都道府県内の教育職員の適正配置に支障が生じたことは、広く各方面から指摘されておるところでございます。このことは、

市町村の設置する学校でありましても、個々の市町村ごとに人事を管理することが無理であるということの証拠でございますし、また現在、都道府県が小中学校の教職員の給与を負担しておりますことも、市町村の担当する義務教育等の振興をはかる上に、都道府県の協力が必要であることを物語っておるものでございます。今回小中学校等の教職員の任命権を都道府県委員会に担当させようとすることは、これらの学校の運営を円滑に行う趣旨にはほかなりません。しかしながら、都道府県の教育委員会が単独でこの任命権を行使いたすということは事実上困難でございますので、市町村の教育委員会の内申を待つて行うということにいたしまするとともに、市町村立学校における教育は、当該市町村の事業であること、これらの教職員は当該市町村に属する職員であるとするところからいたしまして、市町村の教育委員会は、これらの教職員のサービスの監督を行い、その職務の遂行の適正を期すべきものといたしたのでございます。

ここでは、給与負担者と任命権者とを一致させること、市町村教育委員会を任命権者とするので教員の適正配置に問題が出たことの2点が提案理由として挙げられている。この2点は、上述のように被占領期に文部省側が市町村教育委員会を任命権者とするのに反対した際の理由とも一致する<sup>9</sup>。ここで改めて注目したいのは、この改正が、「個々の市町村ごとに人事を管理することが無理である」ことから県費負担教職員の任命権者を都道府県教育委員会とただけで、必ずしも全県をまたいだレベルでの「広域人事」を規定しているわけではないということである。ゆえに、どのような広域人事を行うかどうかは各都道府県に委ねられているということになる。時代は下るが、2005（平成17）年4月現在の調査では、全47都道府県が人事異動方針において広域人事にかかる規定を設けている<sup>10</sup>ことから、各県にとって広域人事は規範としては定着していると言えよう。

また、近年では、分権改革の一環として、市町村に人事権を移譲しようという考えが示されている。その嚆矢（こうし）となった、中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」（2005年10月）では、「第3章（3）ウ 市区町村への教職員人事権の移譲」において次のように述べている（下線引用者）。

義務教育諸学校は、市区町村が設置し教職員も市区町村の職員でありながら、給与負担と人事権が都道府県にあるため、県費負担教職員が地域に根ざす意識を持ちにくくなっていること、また、より教育現場に近いところに権限をおろすべきであることなどから、人事権についても都道府県から義務教育の実施主体である市区町村に移譲する方向が望ましいと考えられる。

とりわけ、中核市については、既に研修実施義務が移譲されており、これに加えて人事権全体についての移譲を求める意見が強かった。また、大都市周辺部等には、中核市相当やそれに準ずる規模を有する市区も多いことなど、一定の規模を有する市区町村についても人事権の移譲を求める意見があった。

一方、とりわけ町村には小規模なところも多く、給与や人事権の行使に伴う負担には耐えられないとの意見や、中核市など大規模な市区町村抜きでの広域の人事異動は考えられないなどの意見、また、県内に一又は複数の人口50万人程度

の広域連合による「教育機構」を作るなどの意見があった。

これらの意見を踏まえ、教職員の人事権については、市区町村に移譲する方向で見直すことが適当である。

一方、現在の市区町村の事務体制で人事関係事務を処理できるか、離島・山間の市町村を含めた広域で人材が確保できるかにも留意する必要がある。

このため、当面、中核市をはじめとする一定の自治体に人事権を移譲し、その状況や市町村合併の進展等を踏まえつつ、その他の市区町村への人事権移譲について検討することが適当である。

また、人事権の移譲に伴い、都市部と離島・山間部等が採用や異動において協力し、広域で一定水準の人材が確保されるような仕組みを新たに設けることが不可欠である。

なお、教職員人事権を市区町村に移譲する場合には、その財源保障は安定的で確実なものであることを前提に、人事権者と給与負担者はできる限り一致することが望ましく、人事権移譲に伴う給与負担の在り方も適切に見直すことを検討する必要がある。

同答申は、「教職員の人事権については、市区町村に移譲する方向で見直すことが適当である」としながらも、「離島・山間の市町村を含めた広域で人材が確保できるかにも留意する必要がある」とし、「財源保障は安定的で確実なものであることを前提に、人事権者と給与負担者はできる限り一致することが望まし」としている。被占領期以来の難点は近年になっても温存されていると言えよう。実際に、政令指定都市以外の市町村で人事権を移譲されたのは、大阪府の一部（豊能地区3市2町）と奈良県大和高田市などわずかである。同答申はまた、「一又は複数の人口50万人程度の広域連合」や「広域で一定水準の人材が確保されるような仕組みを新たに設けること」の必要性を指摘している。「都道府県では広すぎるが、市町村では狭すぎる」という際の「中間単位」の必要性の指摘である。現状では、多くの県では、都道府県と市町村の「中間単位」として教育事務所を設置したり、人事異動の範囲として人事異動ブロックを設定している<sup>11</sup>が、都道府県によって地理的条件や歴史的経緯は様々であり、川上（2013）が明らかにしたように、また、次項及び次節で確認するように、運用の仕方は都道府県によって様々である。言い換えれば、「広域」をどのように捉えるかは各県によって異なっている。そのため、教員の人事異動の運用実態の詳細が明らかにされてきたとは言い難い。次項では、これまで行われてきた教員の人事異動に関する調査結果を素描し、次節で行われる分析の前提としたい。

## 2. 教員人事異動に関するこれまでの調査

教職員の人事異動については、これまで大きく三つの時期についてまとまった資料が存在する。第1は、地教行法制定直後の実態報告で、1956年度末と1958年度末の定期人事異動についてのものが『教育委員会月報』誌に継続的に掲載されてきた。第2は、文部省（当時）によって1973年から1997年にかけて行われた小中学校教員の人事異動調査で、市町村間異動率が『教育委員会月報』誌に掲載されてきた。第3は、本プロジェクト研究

で本報告書の執筆者らが継続的に行ってきた調査である。

第1の調査については、1956年度末と1958年度末の定期人事異動についての都道府県側からの報告となっており、全国規模でのデータは1958年度末のもののみである。第2の調査については、市町村間異動率のみが公表されており、人事異動ブロック間の異動がどの程度行われているかはうかがい知ることができない。第3の調査については、「同一市町村内」、「ブロック内他市町村」、「ブロック間」の三つを、2011年度末分、2012年度末分、2015年度末分の3回調査しているものの、年度により管理職と一般の教職員を分離していないという限界がある。以上のような限界があるものの、管見の限りほかに類似の調査は存在しておらず、これらの結果について検討することが、戦後日本における人事異動の概況を説明するための貴重な根拠となると考える。以下、上掲の三つの調査について検討する。

#### (1) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律制定直後の教職員人事異動

##### A. 1956(昭和31)年度末人事異動

『教育委員会月報』誌は、1957(昭和32)年7月号(通号第83号)に「教職員人事異動事務の処理状況」と題する記事を掲出している。ここでは、大阪府教育委員会(尾林1957)、大阪市教育委員会(岡山1957)、南大阪町(現羽曳野市)教育委員会(土屋1957)それぞれの担当者が、制度改正初年度の人事異動について報告している。

大阪府教育委員会の担当者による尾林(1957)は、前年度末人事異動を、「戦後最大の異動」と称した上で、その際の「基本的な方針」と「人事取扱要綱」を紹介している。まず「基本的な方針」においては、校長以外の教職員の人事異動について「(前略=引用者)各学校各教職員の教育実績にかんがみ、広域的な視野にたつて、適材を適所に配置することにつとめる。この際、教育振興の原則に反しない限り、本人の特殊事情を考慮するものとする(後略=引用者)」としている。「教育振興の原則に反しない限り、本人の特殊事情を考慮する」の程度は定かではないものの、「広域的な視野にたつ」ことを宣明している。この方針に基づき、「人事取扱要綱」においては、一般教職員について、「(前略=引用者)各市教育委員会教育長及び府教委出張所長に(町村教委の分について=原著)補助執行又は専決させている」としており、市については各市教育委員会教育長の、町村については出張所(教育事務所)長の専決としていた。その上で、府教育長の諮問機関として、府教育委員会各出張所学務課長及び各出張所単位の市町村教育委員会の教育長代表によって組織され、府下全域の人事の基本的事項について諮問する「中央諮問委員会」と、府教育委員会各出張所単位の組織され、各出張所学務課長と各市教育長を持って構成し、出張所管内の人事について諮問する「地区別諮問委員会」を組織し、市教育委員会同士の調整に資するようにした。課題としては、希望が都市部に集中し、「比較的異動が少な」かったとして、今後の教員組織上考慮しなければならない点だとしている。

大阪市教育委員会の担当者による岡山(1957)は、特別退職と校長の異動に多くの関心を払っており、教職員人事異動についての記述は必ずしも多くはない。唯一課題として挙げられるのが、校長と同じように10年以上の同一校勤続者を配置転換することとした場合、「今の制度(教職員組合との話合によって、慣例となっているもの。=原著)ではそう簡単に実行できない」とし、「転勤を本人の同意を得ずに行うことは困難で、これを組合と



交渉して、ある程度自由に配置転換を行い、教育効果を上げ得るような仕組みについて検討する」としている。この、「教職員組合との交渉」については、同記事の末尾（p.56）には、文部省地方課事務官による「意見」が付記されている。同意見では、執行機関たる教育委員会が学校管理の事務を被管理者と話合いで決定することは馴（な）れ合いを生み、人事に対する不当介入を許す基であるため、そのような態度は是正すべきであるとしている。

南河内出張所管内に位置する南大阪町の教育長による土屋（1957）では、南河内郡では、「全面的に、大阪府教育委員会事務局南河内出張所の指導を受けることを決議し」たため、「きわめて平穩裡に、適材の適正配置が行われ」という。そのような中で、土屋は、教育長連絡協議会や校長との個別面談の中で指摘された問題点を 10 挙げている。本稿の問題関心に関連するものについては、以下が挙げられている。第 1 に、同一校勤続年数と異動の関係である。南河内郡の定めた基本方針では、「長年（十五年以上）同一校に勤続している者は、一応異動の対象とすること」が挙げられていた。しかし実際の協議や面談の中では、10 年くらいを一応の目安とすることが適当であるとの意見が多かったものの、実際問題としては困難で少数しか実現しなかったという。第 2 に、異動の範囲についてである。上掲の基本方針では、「他郡市、特に旧南河内郡地域内の河内長野市、富田林市等の近隣衛星都市との交流を考慮すること」が挙げられていた。しかし実際には、大阪市又は通勤の便利な学校への転出を希望するものが多く、農山村又は不便な学校の職員の人事は困難であったという。

以上の、大阪市、大阪府、南大阪町の 3 者における地教行法下初年度の定期人事異動の際の課題認識は、総じて言えば、教職員の異動サイクルは 10 年ほどが望ましく、異動範囲は市町村内に完結するのではなく、広域に行うことが望ましいというのがおおむねの共通認識であったが、それまでの慣例の影響もあり、実際には大きな困難があったことがうかがえる。

同年 10 月号（通号第 86 号）の『教育委員会月報』誌には、「教育委員会の現況」が掲載され、その中で「教職員人事の動向」について扱っている。ここでは、旧制度下での問題点として、「教員の都市集中がはなはだしくなり、へき地に教員の配置を行うことが困難である」ことが挙げられていたこと、前項で触れた地教行法第 40 条の改正が市町村間の人事交流を容易にするために行われたことに鑑み、関東一円の 1 都 10 県の昭和 31 年度末人事異動率を示している。この異動率は、同一市町村内、ブロック内外を一括した数値ではあるが、区別した調査も行われていないため表 1-1 に示す。

これらの数値から、同記事では、前年度との比較ができないながらも、「数年来の停滞していた人事の交流が、相当促進された」と結論付けている。

表 1-1 1 都 10 県小中学校人事異動率（1957 年 3 月）

県名	茨城	栃木	群馬	埼玉	神奈川	新潟	山梨	長野	静岡
小学校異動率	21.9	16.0	14.0	12.6	4.6	22.1	0.22	29.0	23.0
中学校異動率	20.0	9.0	12.0	12.6	1.2	15.6	0.21	27.0	20.0

出典：『教育委員会月報』第 86 号，1957（昭和 32）年 10 月号，p. 17 より筆者作成。

注：単位％。千葉県と東京都には率が示されていない。山梨県の数値はママだが、異動件数から、それぞれ、「22.0%」、「21.0%」であると推察される。

## B. 1958（昭和 33）年度末人事異動

『教育委員会月報』誌は、1959年10月号（通号第110号）に、「昭和33年度人事異動集計について」と題する記事を掲出しており、教職員主幹課長会議において資料を提出させた「昭和33年度末教員人事異動に関する調査」の中で、市から町村への異動率と町村から市への異動率が示されている。小中学校、校長と教員を区別していないという限界があり、さらに、市と町村間の「人事交流」特に市部から町村部への異動が難しいという当時の課題を反映した数値の示し方になってはいるが、各都道府県を網羅したこの時期唯一のものであり、市町村間の異動を「広域人事異動」と捉えれば、現在から見ても示唆されるところが大きいと考えられる。結果を示したものが表1-2である。

ここでは、「市から町村への異動率」と「町村から市への異動率」の和を表す「交流率」に注目しておきたい。全国平均を計算すると19.7%となり、中央値は18.0%であった。交流率の高い県としては、宮崎県(42.7%)、長野県(41.9%)、愛媛県(41.5%)、大阪府(37.3%)、

表1-2 1958年度末人事異動における市部町村部間異動率

都道府県	市から町村への異動率	町村から市への異動率	交流率	都道府県	市から町村への異動率	町村から市への異動率	交流率
北海道	6.5	10.1	16.6	三重	8.2	18.2	26.4
青森	6.6	6.6	13.2	滋賀	8.4	9.7	18.1
岩手	9.6	12.1	21.7	京都	7.3	9.3	16.6
宮城	7.3	10.2	17.5	大阪	10.4	26.9	37.3
秋田	4.8	13.3	18.1	兵庫	2.9	3.6	6.5
山形	13.5	14.6	28.1	奈良	11.5	9.0	20.5
福島	11.6	13.4	25.0	和歌山	7.2	8.6	15.8
茨城	6.7	9.4	16.1	鳥取	6.3	7.8	14.1
栃木	7.5	12.7	20.2	島根	7.9	10.1	18.0
群馬	9.3	8.7	18.0	岡山	4.6	9.2	13.8
埼玉	8.9	10.8	19.7	広島	6.0	7.3	13.3
千葉	10.7	13.1	23.8	山口	12.2	14.6	26.8
東京	1.4	1.9	3.3	徳島	6.3	8.4	14.7
神奈川	2.6	8.6	11.2	香川	8.7	11.7	20.4
新潟	13.2	13.7	26.9	愛媛	20.6	20.9	41.5
富山	3.6	3.5	7.1	高知	8.2	12.2	20.4
石川	5.3	4.1	9.4	福岡	3.1	2.5	15.6
福井	5.4	10.6	16.0	佐賀	7.0	8.1	15.1
山梨	9.1	11.1	20.2	長崎	3.7	8.5	12.2
長野	18.9	23.0	41.9	熊本	10.3	12.3	22.6
岐阜	5.1	8.1	13.2	大分	5.4	8.8	14.2
静岡	11.3	14.8	26.1	宮崎	17.9	24.8	42.7
愛知	7.3	10.6	17.9	鹿児島	11.9	18.6	30.5

出典：『教育委員会月報』第110号，1959年10月号，pp. 34-35より筆者作成。

注：単位%。「交流率」は「市から町村への異動率」と「町村から市への異動率」の和。

鹿児島県（30.5%）が 30%を超えている。これに対し低い県としては、東京都（3.3%）、兵庫県（6.5%）、富山県（7.1%）、石川県（9.4%）が 10%未満となっており、都道府県によるばらつきが比較的大きいことが分かる。

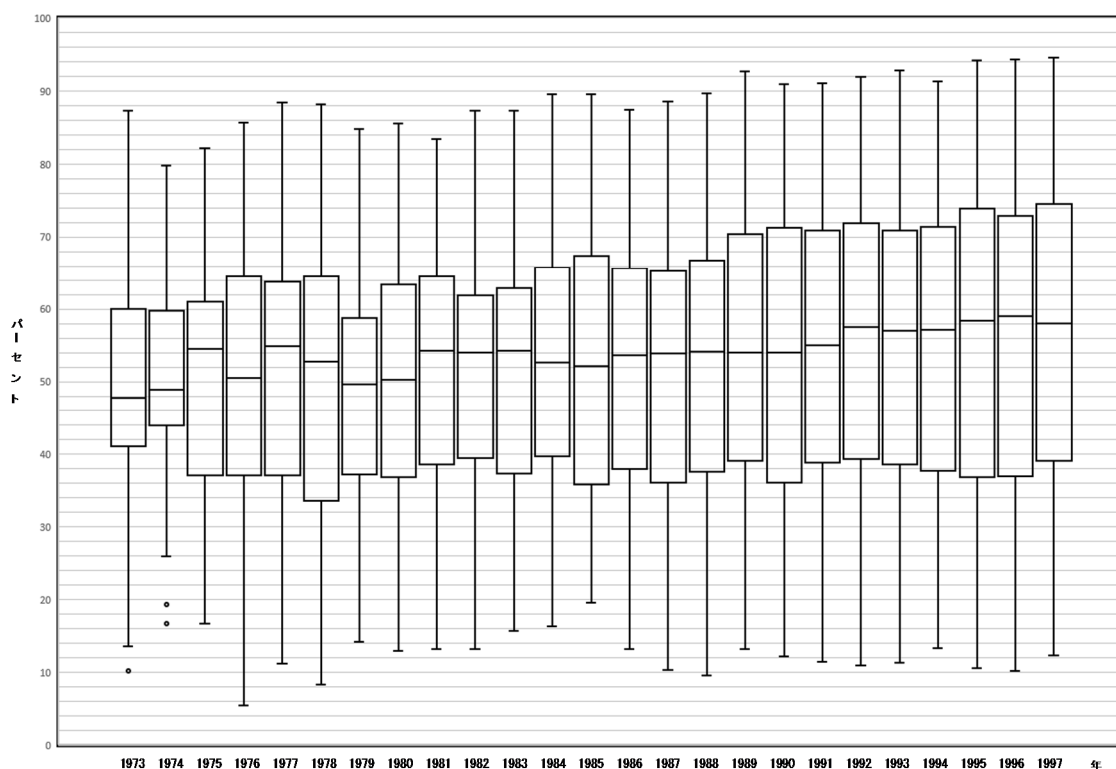
また、「市から町村への異動率」と「町村から市への異動率」の差に着目すると、「市から町村への異動率」の方が高い奈良県（+2.5%）、石川県（+1.2%）、群馬県（+0.6%）、福岡県（+0.6%）、富山県（+0.1%）、同値の青森県以外の 40 都道府県は「町村から市への異動率」の方が高い。児童生徒数の増減の影響も考えられるが、教員の都市集中が進む時期であったことを読み取ることができる。

## （2）文部省「教員人事異動調査」

文部省では、1973 年から 1997 年にかけて、前年度末の「教員人事異動調査」を行い、結果が『教育委員会月報』誌の各年 12 月号に掲載されてきた。この記事では、都道府県ごとの市町村間異動率が掲出されている。

各年度の市町村間異動率を箱ひげ図として示したのが、次の図 1-1 である。全般的な状況を見ると、最小値及び第一四分位については年度によってばらつきがあり、一定の傾向は見いだしにくいものの、1985 年以降は、最小値がほぼ 10%強となっている。これに対し、第三四分位及び最大値はややばらつきはあるものの、全体として上昇傾向にあるといえる。また、四分位範囲の箱の大きさに注目すると、1980 年前後に幅が小さく

図 1-1 市町村間異動率の推移：1972～1996



出典：『教育委員会月報』1973 年 12 月号から 1997 年 12 月号の該当記事より筆者作成。

なる年が散見されるが、1990年代以降は幅がそれ以前に比べて大きくなったまま安定していると言うことができる。これは、各都道府県がそれぞれの都道府県の状況に合った異動の範囲を見だし、安定し始めたとも考えられる。同様に、中央値もほぼ変化がなく、1990年代に入ってから50%強で安定的に推移している。

次に、具体的な市町村間異動率について見ていこう。次の表1-3は、上掲の調査結果から市町村間異動率の上位3県と下位3県の値及び年度ごとの平均値を経年で示したものである。

まず市町村間異動率の高い県について見ていくと、1975年以降は鹿児島県が最も高く、1988年以降は90%を超える異動率となっている。鹿児島県は第3節の事例研究で扱うが、1974（昭和49）年に人事異動の標準を出し、広域人事を促進してきたことが影響していると考えられる。25年間の推移を見ると、上位3県の顔ぶれはほとんど変わらず、期間平均で見ても、鹿児島県が86.6%、長野県が82.0%、宮崎県が78.9%となっている。なぜこの3県、特に、第3節で扱う鹿児島県を除いた長野県と宮崎県の市町村間異動率が高いのかについて即断することは避けなければならないが、ほかに登場する県が山梨県、徳島県、新潟県であることからすると、地理的・地形的な問題が影響しているであろうということは仮說的にはあるが指摘できるかもしれない。

これに対し、市町村間異動率の低い県については、期間平均で見ると大阪府、神奈川県、兵庫県が上位となっている。このうち兵庫県については、2位の神奈川県と10%以上差があり、第4位の石川県（27.5%）とほとんど差がないことから、全国的に見れば、大阪府と神奈川県が群を抜いて低いということになる。この2県には、大都市圏にあり、大阪府は大阪市、神奈川県は横浜市と川崎市という政令指定都市を抱えているという共通点がある。政令指定都市が県内にある場合、政令指定都市以外の市町村間で人事異動を行うということになるが、政令指定都市以外の市の規模が比較的大きいため、市内で人事異動を完結させることができるのであろうということが、これも仮說的にはあるが指摘できる。

表 1-3 市町村間異動率の高い3県、低い3県と平均値

	高い3県			平均値	低い3県		
1972	87.20%	79.40%	73.80%	49.80%	21.00%	13.50%	10.10%
	(長野県)	(宮崎県)	(北海道)		(神奈川県)	(大阪府)	(福岡県)
1973	79.70%	76.60%	75.90%	50.70%	25.90%	19.30%	16.60%
	(長野県)	(宮崎県)	(鹿児島県)		(神奈川県)	(石川県)	(大阪府)
1974	82.10%	79.80%	78.20%	51.80%	28.90%	26.90%	16.60%
	(長野県)	(鹿児島県)	(宮崎県)		(神奈川県)	(岡山県)	(大阪府)
1975	85.60%	80.60%	74.00%	49.70%	18.00%	14.90%	5.40%
	(鹿児島県)	(宮崎県)	(新潟県)		(神奈川県)	(大阪府)	(兵庫県)
1976	88.40%	83.40%	79.00%	50.30%	20.10%	12.60%	11.10%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(香川県)	(大阪府)	(和歌山県)
1977	88.10%	86.10%	76.60%	49.80%	19.30%	13.50%	8.30%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(神奈川県)	(大阪府)	(大分県)
1978	84.70%	74.60%	72.20%	48.10%	18.80%	18.80%	14.10%
	(鹿児島県)	(長野県)	(山梨県)		(神奈川県)	(大分県)	(大阪府)
1979	85.50%	82.10%	78.60%	50.90%	24.50%	19.10%	12.90%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(兵庫県)	(神奈川県)	(大阪府)
1980	83.40%	80.30%	78.30%	52.50%	21.30%	19.00%	13.10%
	(鹿児島県)	(長野県)	(徳島県)		(福井県)	(神奈川県)	(大阪府)
1981	87.20%	80.60%	79.70%	52.20%	18.90%	13.70%	13.10%
	(鹿児島県)	(宮崎県)	(長野県)		(神奈川県)	(大分県)	(大阪府)
1982	87.30%	82.50%	80.80%	52.10%	23.40%	17.90%	15.70%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(兵庫県)	(大阪府)	(神奈川県)
1983	89.50%	84.10%	82.10%	52.50%	19.20%	18.60%	16.30%
	(鹿児島県)	(長野県)	(徳島県)		(大阪府)	(兵庫県)	(神奈川県)
1984	89.50%	81.40%	80.50%	52.90%	29.30%	21.40%	19.50%
	(鹿児島県)	(徳島県)	(長野県)		(福井県)	(大阪府)	(神奈川県)
1985	87.40%	82.70%	82.50%	53.20%	25.70%	18.20%	13.10%
	(鹿児島県)	(宮崎県)	(長野県)		(兵庫県)	(神奈川県)	(大阪府)
1986	88.50%	80.90%	80.70%	52.10%	24.40%	15.50%	10.30%
	(鹿児島県)	(長野県)	(徳島県)		(石川県)	(神奈川県)	(大阪府)
1987	89.60%	80.80%	77.10%	52.30%	25.90%	14.60%	9.50%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(兵庫県)	(神奈川県)	(大阪府)
1988	92.60%	80.70%	75.90%	53.30%	24.00%	13.90%	13.10%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(兵庫県)	(神奈川県)	(大阪府)
1989	90.90%	83.80%	78.70%	52.60%	17.90%	14.00%	12.20%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(埼玉県)	(神奈川県)	(大阪府)
1990	91.00%	81.60%	81.10%	53.60%	29.10%	15.20%	11.40%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮城県)		(栃木県)	(神奈川県)	(大阪府)
1991	91.90%	85.50%	78.90%	54.70%	27.00%	12.80%	10.90%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(兵庫県)	(神奈川県)	(大阪府)
1992	92.70%	84.50%	81.70%	54.10%	17.90%	12.50%	11.30%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮城県)		(広島県)	(神奈川県)	(大阪府)
1993	91.20%	84.20%	83.30%	55.50%	27.30%	13.80%	13.30%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮城県)		(兵庫県)	(神奈川県)	(大阪府)
1994	94.10%	86.10%	80.30%	55.50%	25.40%	18.00%	10.50%
	(鹿児島県)	(長野県)	(島根県)		(兵庫県)	(大阪府)	(神奈川県)
1995	94.30%	86.30%	81.70%	55.00%	15.70%	13.20%	10.10%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(大阪府)	(神奈川県)	(栃木県)
1996	94.50%	92.80%	86.60%	56.20%	24.20%	17.30%	12.30%
	(鹿児島県)	(秋田県)	(長野県)		(福井県)	(大阪府)	(神奈川県)
期間平均	86.60%	82.00%	78.90%	52.50%	27.30%	17.10%	14.20%
	(鹿児島県)	(長野県)	(宮崎県)		(兵庫県)	(神奈川県)	(大阪府)

出典：『教育委員会月報』1973年から1997年の各年12月号の該当記事より筆者作成。

### (3) 「平成の大合併」進行後の調査

三つ目の調査は、本プロジェクト研究での本報告書の執筆者らによるものを含む調査群である。これらの調査によって、「同一市町村内」、「ブロック内他市町村」、「ブロック間」の三つを、2011年度、2013年度、2016年度の3回調査したことになる。結果の詳細な分析は次節に譲り、ここでは概況について触れるにとどめたい。

2011年調査、2013年調査、2016年調査の結果について、2011年調査の同一市町村内人事異動率の低い順に並べたのが次ページの表1-4である。2011年調査は管理職と一般の教職員を分離していないという限界があるものの、管見の限り「ブロック内他市町村」への異動と「ブロック間」の異動についての唯一の調査である。

上掲の文部省「教員人事異動調査」が市町村間の異動に関する調査だったため、まずこの点について見ていきたい。この調査では、市町村間の人事異動率は、それぞれの年度の左端「同一市町村内」の余事象<sup>12</sup>に当たる。同一市町村内の異動率の平均はそれぞれ55.6%、56.0%、54.3%であるので、市町村間の異動率はそれぞれ44.4%、44.0%、45.7%となる。

「教員人事異動調査」における25年間の平均市町村間異動率は52.5%であったので、全体的に見れば、市町村間の異動率は低下しているといえることができるだろう。要因としては複数のことが考えられるが、市町村合併が進んで市町村の規模が拡大し、町村の数が大きく減少したことによって、これまで「市町村間異動」に含まれていた異動が「同一市町村内異動」に含まれるようになったということの影響は大きいと考えられる<sup>13</sup>。

次に、「ブロック内他市町村への転出」及び「県内他ブロックへ転出」について見ていきたい。この値の高低は、「全県をまたいだ広域人事を行っているか否か」の目安となると考えられる。3年度の平均を取った場合、「ブロック内他市町村への転出」が高い県としては県番号2(62.0%)、県番号3(50.9%)、県番号6(41.8%)、県番号12(41.3%)、県番号14(40.9%)が挙げられる。県番号の若さから分かるように、これらの県は同一市町村内人事異動率が比較的低い県である。つまり、人事異動が中間単位である教育事務所ないし人事異動ブロックの範囲内で行われることがメインになっている県だということになる。市町村合併が進んでも、あるいは進まず小規模市町村が残ったことや、歴史的な経緯から県内が幾つかのブロックに分かれる等の理由で、教育事務所ないし人事異動ブロックの範囲を「最適解」として採用したと考えられる。逆に低い県としては、同一市町村内人事異動率の最も高い富山県に加え、県番号45、44、38、32となっている。これらの県は基本的に同一市内で異動が完結する傾向が強いと言えよう。

表 1-4 「平成の大合併」後の人事異動率

	2011年調査			2013年調査			2016年調査		
	同一市町村内	ブロック内他市町村へ転出	県内他ブロックへ転出	同一市町村内	ブロック内他市町村へ転出	県内他ブロックへ転出	同一市町村内	ブロック内他市町村へ転出	県内他ブロックへ転出
	校長・教員等	校長・教員等	校長・教員等	教員	教員	教員	教員	教員	教員
鹿児島県	13.3%	10.0%	71.6%	17.6%	10.8%	68.2%	13.4%	12.3%	69.4%
1	23.0%	38.2%	35.7%	27.3%	37.3%	26.3%	28.2%	37.2%	23.8%
2	26.7%	63.4%	7.6%	28.5%	60.0%	7.6%	25.7%	62.6%	8.8%
3	29.0%	39.6%	15.2%	32.8%	53.7%	0.0%	27.9%	59.4%	0.0%
4	34.7%	21.9%	25.8%	47.6%	22.4%	23.0%	49.7%	20.7%	21.7%
5	36.4%	28.3%	22.5%	52.1%	31.1%	13.7%	43.7%	31.3%	12.4%
6	39.4%	39.6%	16.6%	28.5%	45.6%	23.3%	28.3%	40.3%	27.2%
7	40.6%	20.8%	32.3%	41.4%	24.6%	31.3%	36.6%	21.7%	32.8%
8	42.8%	22.3%	34.9%	43.0%	23.9%	30.0%	44.1%	23.0%	30.3%
9	43.8%	17.5%	34.6%	37.8%	16.0%	42.7%	39.9%	27.2%	27.4%
10	43.9%	26.5%	25.9%	48.7%	22.3%	24.6%	46.3%	21.6%	27.1%
11	46.2%	31.2%	18.3%	47.4%	32.2%	16.8%	44.0%	29.7%	20.6%
12	46.2%	31.2%	18.3%	41.3%	49.4%	6.6%	44.7%	43.2%	7.6%
13	46.9%	37.8%	7.6%	49.1%	38.2%	5.5%	55.3%	35.9%	3.1%
14	48.8%	40.6%	5.8%	49.4%	41.5%	3.6%	49.6%	40.5%	3.7%
15	49.9%	22.0%	21.1%	34.8%	39.3%	19.3%	33.1%	57.9%	0.0%
16	51.7%	31.8%	2.2%	65.6%	20.3%	4.1%	57.6%	25.6%	5.7%
17	52.1%	20.2%	23.1%	37.7%	19.4%	21.5%	58.4%	0.0%	38.7%
18	52.4%	37.3%	4.9%	59.6%	0.0%	0.0%	56.3%	33.5%	5.4%
19	52.9%	27.5%	15.6%	54.2%	30.4%	12.5%	56.9%	9.7%	29.1%
20	53.2%	30.2%	10.2%	55.5%	29.6%	10.9%	57.4%	25.2%	11.7%
21	54.0%	31.8%	6.2%	55.0%	34.9%	3.9%	51.7%	36.9%	3.0%
22	54.1%	36.0%	4.8%	64.5%	29.1%	4.0%	61.1%	30.8%	3.4%
23	56.0%	24.8%	11.0%	51.7%	25.8%	14.2%	51.8%	30.0%	10.0%
24	56.8%	28.9%	2.9%	63.7%	27.3%	1.7%	56.8%	32.9%	2.3%
25	57.6%	22.9%	15.1%	60.7%	18.2%	14.7%	65.9%	17.8%	10.3%
26	58.4%	16.0%	18.5%	62.1%	17.7%	14.0%	61.7%	15.3%	17.2%
27	59.6%	27.9%	8.4%	47.3%	36.2%	7.4%	41.5%	35.5%	13.8%
28	60.2%	37.0%	2.8%	61.1%	31.6%	3.4%	53.9%	36.7%	0.0%
29	60.6%	34.2%	1.2%	81.9%	13.2%	1.3%	65.1%	24.0%	2.1%
30	62.8%	31.5%	0.0%	59.0%	35.3%	0.0%	62.1%	12.6%	21.9%
31	63.9%	25.5%	5.3%	68.0%	17.0%	7.6%	45.4%	11.7%	38.0%
32	64.6%	9.0%	19.6%	73.0%	9.6%	11.8%	66.3%	8.3%	17.6%
33	65.6%	23.0%	0.0%	61.9%	4.7%	18.5%	65.4%	23.0%	0.0%
34	66.8%	16.6%	8.2%	62.9%	16.8%	10.3%	66.9%	14.1%	9.4%
35	67.7%	18.0%	8.0%	70.4%	17.1%	6.7%	69.1%	19.3%	5.5%
36	68.2%	15.4%	2.9%	77.4%	15.2%	2.9%	79.7%	12.9%	2.4%
37	69.8%	17.2%	7.2%	67.8%	17.4%	9.8%	68.3%	22.9%	1.0%
38	70.1%	13.3%	12.0%	60.4%	0.0%	34.7%	58.2%	1.6%	35.6%
39	70.1%	36.1%	0.0%	58.5%	41.5%	0.0%	25.4%	4.8%	69.3%
40	70.5%	9.3%	14.6%	62.0%	13.0%	17.0%	61.7%	30.1%	0.0%
41	72.3%	20.8%	3.6%	74.6%	19.1%	3.4%	74.9%	19.1%	2.4%
42	73.9%	30.8%	7.0%	61.1%	29.0%	5.7%	62.7%	25.9%	4.7%
43	78.8%	8.5%	1.5%	77.1%	11.7%	1.6%	81.8%	8.4%	1.8%
44	81.7%	7.6%	4.7%	82.0%	7.3%	5.7%	87.7%	4.6%	4.2%
45	83.6%	7.3%	3.1%	83.5%	6.8%	4.6%	84.0%	6.2%	3.6%
富山県	89.6%	1.8%	1.6%	84.7%	7.3%	3.2%	84.0%	9.6%	0.0%
平均値	55.6%	25.3%	13.2%	56.0%	24.5%	12.8%	54.3%	24.5%	14.6%

出典：各年度調査結果より筆者作成。

注：2011（平成 23）年度末，2013（平成 25）年度末，2015（平成 27）年度末の 3 回の調査結果について，2011 年調査の同一市町村内人事異動率の低い順に並べたもの。第 1 章第 4 節で扱う鹿児島県と富山県以外は，2011 年調査の同一市町村内人事異動率の低い順に 1 から 45 まで便宜的に県番号を振った。

同様に、「県内他ブロックへ転出」の率についてみると、3年度の平均を取った場合、率が最も高いのは鹿児島県の69.8%で、これに次ぐ県としては、県番号9(34.9%)、県番号7(32.2%)、県番号1(28.6%)、県番号17(27.8%)となっている。これらの値から見ても、鹿児島県は群を抜いてブロック間異動率が高いことが分かる。鹿児島県を含め、ここで挙げた県については、相対的にはあるが、全県をまたいだ広域人事が行われている県であると言えることができる。また、「ブロック内他市町村への転出」の高い県として挙げた県の3年度の平均を見ると、県番号2が8.0%、県番号3が5.1%、県番号6が22.4%、県番号12が10.8%、県番号14が4.4%となっている。県番号2、県番号3、県番号14の3県は、人事異動ブロック内で人事異動を完結させる程度が他県よりも高いと評価することができる。

植竹丘(共栄大学)

## 引用文献

- 天城勲・犬丸直(1987)「教育委員会法」木田宏監修『証言戦後の文教政策』第一法規、pp.93-117
- 天城勲(1991a)「第二次法案とCIEとの折衝(教育委員会法制定過程覚え書4)」『ジュリスト』第975号、1991年3月15日号、有斐閣、pp.10-11
- 天城勲(1991b)「国会の審議と修正(2)(教育委員会法制定過程覚え書6)」『ジュリスト』第977号、1991年4月15日号、有斐閣、pp.6-7
- 安藤堯雄(1952)『市町村教育委員会』明治図書
- 伊藤光雄(1959)「昭和三十三年度人事異動集計について」『教育委員会月報』第11巻第7号、1959年10月号、pp.24-36
- 尾林宗雄(1957)「府教委の教職員人事異動上の問題点、異動方針および異動実施の状況」『教育委員会月報』第9巻第4号、1957年7月号、pp.42-46
- 岡山喜久雄(1957)「大阪市における最近の教職員人事異動について」『教育委員会月報』第9巻第4号、1957年7月号、pp.46-51
- 川上泰彦(2013)『公立学校の教員人事システム』学術出版会
- 川上泰彦(2015)「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第37条～第40条」荒牧重人・小川正人・窪田眞二・西原博史編『新基本法コンメンタール教育関係法』日本評論社、pp.252-259
- 川上泰彦・小川正人・植竹丘・櫻井直輝(2017)「市町村合併による県費負担教職員人事行政の変容」『国立教育政策研究所紀要』第146集、pp.125-138
- 木田宏(1956)『逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規
- 木田宏・教育行政研究会編著(2015)『第四次新訂地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規
- 総務省(2010)「『平成の合併』による市町村数の変化」総務省ウェブサイト
- 高橋寛人(1992)「戦後における教員人事の歴史」佐藤全・若井彌一編著『教員の人事行



- 政』ぎょうせい, pp.17-30
- 辻田力 (1958) 「教育員会制度発足当時の思い出」『教育委員会月報』第 10 卷第 7 号, 1958 年 10 月号, pp.10-15
- 土屋兵次 (1957) 「町教委の人事異動事務上の問題点と人事異動事務遂行の状況」『教育委員会月報』第 9 卷第 4 号, 1957 年 7 月号, pp.52-56
- 文部省 (1952) 『教育刷新審議会要覧』
- 文部省調査普及局 (1952) 『米国教育使節団報告書 全』
- 「教職員人事の動向」『教育委員会月報』第 9 卷第 7 号, 1957 年 10 月号, pp.16-18

## 注

- 1 逐条解説としては, 木田・教育行政研究会編著 (2015) pp.307-326, 川上 (2015) pp.252-259 がある。
- 2 文部省調査普及局 (1952) pp.29-30。
- 3 文部省 (1952) p.55。
- 4 辻田 (1958) p.15, 天城 (1991a) p.11。
- 5 辻田 (1958) p.15, 天城・犬丸 (1987) p.103 (発言者は天城), 天城 (1991a) p.11, 高橋 (1992) p.17。
- 6 辻田 (1958) p.15, 天城 (1991b) p.6。
- 7 一例として, 安藤 (1952) pp.121-124。
- 8 『第 24 回国会参議院本会議会議録第 20 号』1956 年 3 月 12 日, p.3。
- 9 文部省職員によって著された地教行法の解説書においても同様の点が指摘されている。木田 (1956) p.219。
- 10 「公立小中学校教員の広域人事に係る規定及び管理職の登用要件について」中央教育審議会義務教育特別部会 (第 37 回) 配布資料, 2005 年 9 月 30 日。
- 11 川上・小川・植竹・櫻井 (2017)
- 12 同一市町村内人事異動率を 100%から引いた値を指す。なお, 国立大学附属学校, 県立中高一貫教育校, 在外子女教育機関等への異動を含むと考えられるため厳密には異なる。
- 13 総務省 (2010) によれば, 1998 (平成 10) 年度末には全国に 670 市 1,994 町 568 村の 3,232 市町村があったが, 2009 (平成 21) 年度末には 786 市 757 町 184 村の 1,727 市町村に減少した (減少率 46.6%)。また, 人口 1 万人未満の団体数は, 1998 (平成 10) 年度末には全国に 1,537 あったが, 2009 (平成 21) 年度末には 457 に減少した (減少率 70.3%)。

## 2節 データに見る広域人事

### 1. 人事異動ブロックの多様性

本項では、各都道府県（以下、県と表記）において設けられている教員人事異動ブロックが、どのような属性を有しており、そこにどの程度の多様性が見られるのかを検討する。「人事異動ブロック」とは県からの回答票において、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である。仮に教員の人事異動事務の適正規模が存在しており、各県がそれを念頭にブロックを構成しているとするとな国のブロック規模が似通った傾向を持つことが予想される。

#### （1）記述統計量

はじめに県データの記述統計量を報告する。表 2-1 は人事異動ブロック単位集計データの記述統計量である。「ブロックなし」と回答した3自治体及び中等教育学校をブロックとして計上しているケースについては除外している。各データの出所は表中に示したとおりである。「団体数」は自治体、学校設置組合、広域連合等の合計数である。「総面積」及び「可住地面積」はブロックを構成する団体の数値を合計したものであり、県のデータと必ずしも一致しない。

261 ブロックのデータから明らかなように人事異動ブロックはある特定の規模に収斂（しゅうれん）しているわけではない。むしろばらつきが大きく、各県がそれぞれの文脈で人事異動ブロックを設定していることが予想される。そこで、以下ではこれらのデータを用いながら人事異動ブロックの姿を確認していきたい。

表 2-1 ブロック集計の記述統計量

	データ出所	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
団体数	2016年調査	261	1	28	6.4	4.7
うち、中核市数	2016年調査	261	0	2	0.2	0.4
うち、施行時特例市数	2016年調査	261	0	2	0.1	0.4
小学校教員数	2016年調査	261	0	131	9.4	15.4
うち、再任用	2016年調査	261	89	4,817	985.3	901.9
中学校教員数	2016年調査	261	53	2,844	578.1	505.0
うち、再任用	2016年調査	261	0	340	20.8	45.8
2016年度新採用小学校教員数	2016年調査	261	0	160	11.4	22.4
2016年度新採用中学校教員数	2016年調査	261	0	549	54.7	69.3
管理職・教員総数	2016年調査	261	0	322	26.5	35.4
異動者総数	2016年調査	261	179	8,171	1737.3	1523.8
うち、小学校教員	2016年調査	261	39	1,269	308.7	234.4
うち、中学校教員	2016年調査	261	0	94	14.9	15.4
うち、学校以外へ転出した教員数	2016年調査	261	15	684	152.2	125.5
2015年度人口	統計で見る市区町村の姿	261	7	412	89.6	69.8
2015年度総面積	統計で見る市区町村の姿	261	19718.00	2038144.00	367647.6	402470.4
うち、可住地面積	統計で見る市区町村の姿	261	32.86	10828.04	1306.8	1476.6
2015年度小学校数	統計で見る市区町村の姿	261	22	3,909	421.1	436.2
2015年度中学校数	統計で見る市区町村の姿	261	11	232	64.2	44.7
へき地指定校数（小中合計）	2016年調査	261	3	141	32.6	23.4
2015年度児童数	統計で見る市区町村の姿	261	859	110,026	19025.4	20629.3
2015年度中学校生徒数	統計で見る市区町村の姿	261	465	57,117	10116.5	10754.8

出典：筆者作成

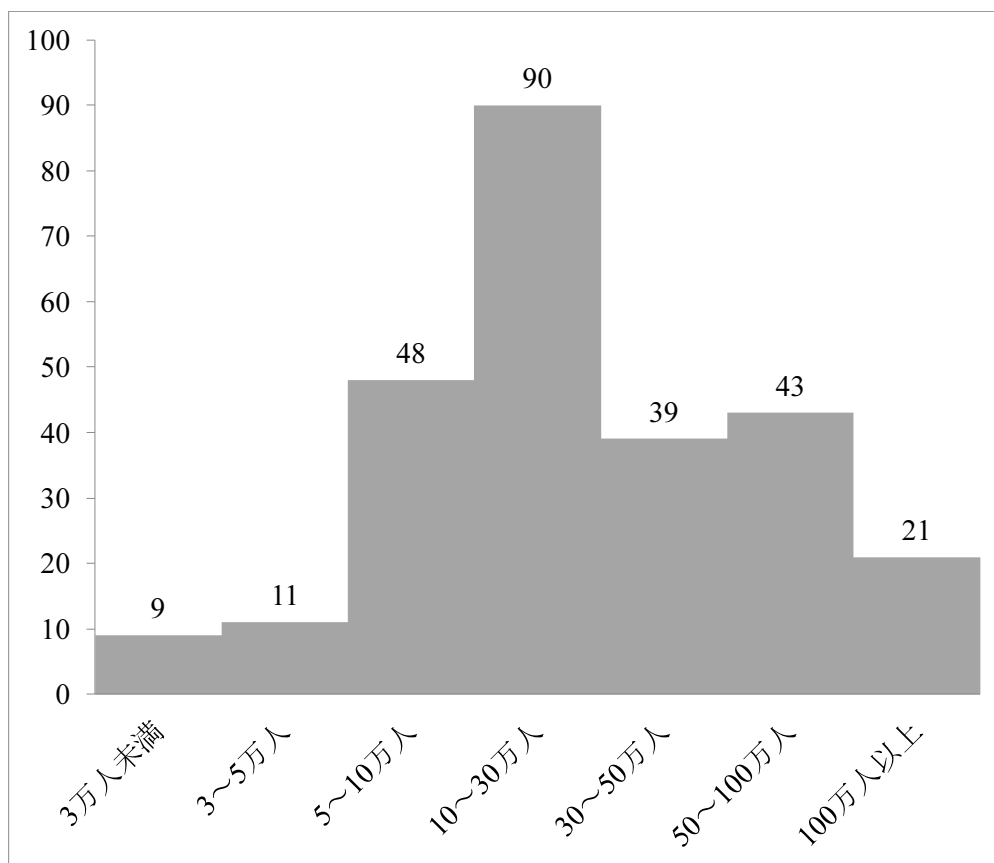
## （２）人事異動ブロックの規模

ここでは、人事異動ブロックの規模を人口、総面積及び可住地面積、団体数から明らかにしていく。

はじめに人事異動ブロックの人口規模について検討する。人口規模は教育行政の適正規模を論じる際に度々引き合いに出される指標である。人事異動ブロックが不足する人口規模を補うために構成されているのであれば、一定の人口規模へと収斂（しゅうれん）する傾向が看取されることが予想される。

図 2-1 は人事異動ブロックを人口規模別にみたものである<sup>1</sup>。人口規模で見た場合、人口 3 万人以下の小規模のブロックから 100 万人以上の大規模ブロックまでが存在していることがわかる。ブロック当たりの人口規模として最も頻度が高いのは 10～30 万人規模で 90 件（34.1%）が存在している。次いで 5～10 万人規模が 48 件（18.2%）、50～100 万

図 2-1 人口規模別ブロック数



出典：筆者作成

人規模が 43 件（16.5%）である。

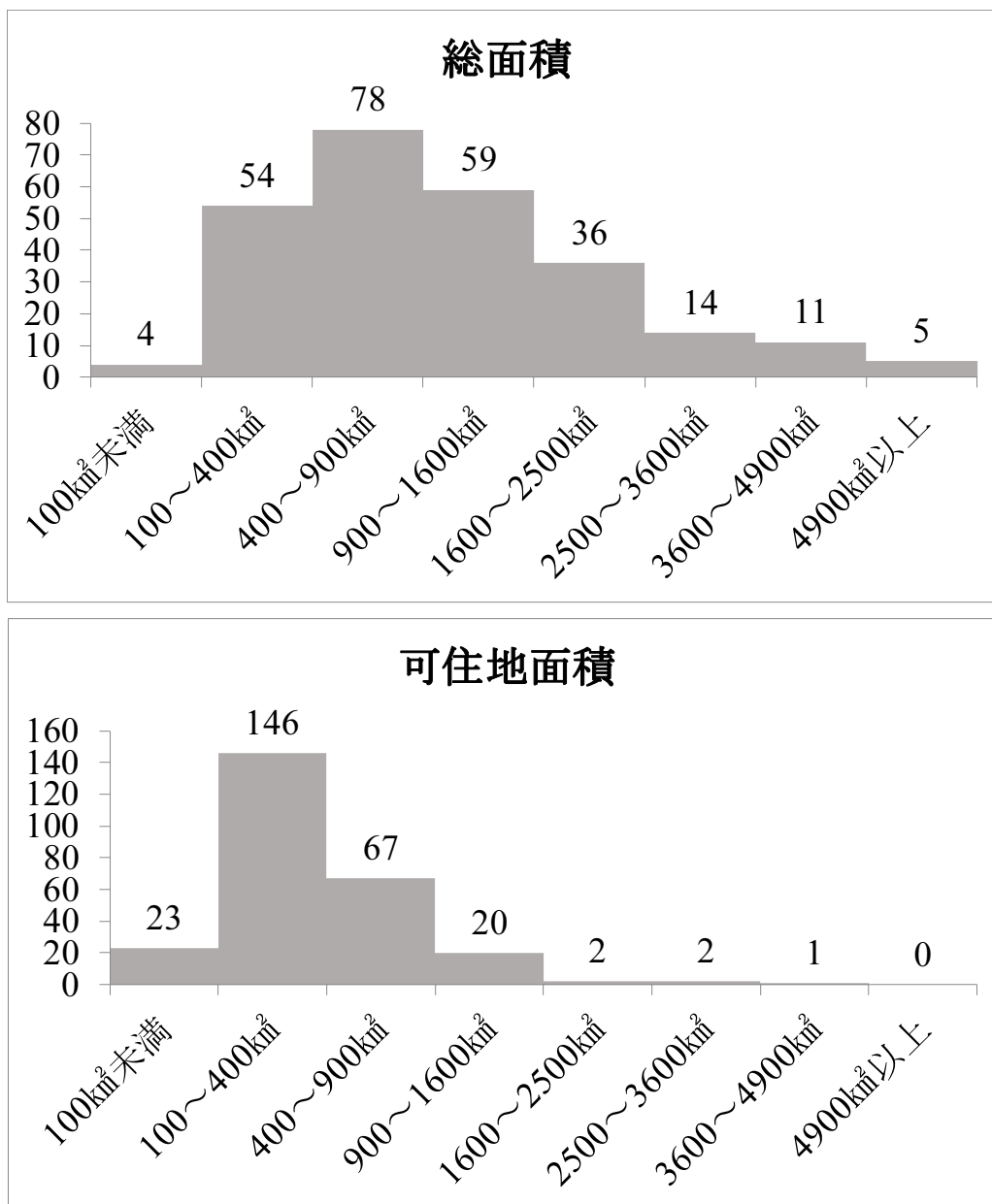
人口 5 万人未満で構成されるブロックは全部で 20 件（7.7%）あるが、北海道・東北地方に 3 件、関東地方に 1 件、近畿地方に 2 件、中国地方に 1 件、九州地方に 13 件となっており、九州地方に多く見られることがわかる。全 20 件のうち 17 件がへき地指定校を含むブロックとなっており、へき地指定校 2,450 校のうち 295 校（12.0%）が含まれている。

では空間的な規模はどうであろうか。図 2-2 は、面積と可住地面積別ブロック件数を示している。総面積で見た場合、400 km<sup>2</sup>～900 km<sup>2</sup>が 78 件（29.9%）となっており最も多い。100 km<sup>2</sup>～1,600 km<sup>2</sup>で 191 件（73.2%）を占める。これに対して可住地面積（総面積から非可住地<sup>2</sup>を除いた値）でみると 100 km<sup>2</sup>～400 km<sup>2</sup>が 146 件で全体の 55.9%を占めている。

この 146 団体の可住地面積率（総面積に占める可住地面積の割合）は、平均 42.0%（標準偏差 23.6%）であり 20%～30%が最も多く 0%～10%が最も少ない（図 2-3）。また、多

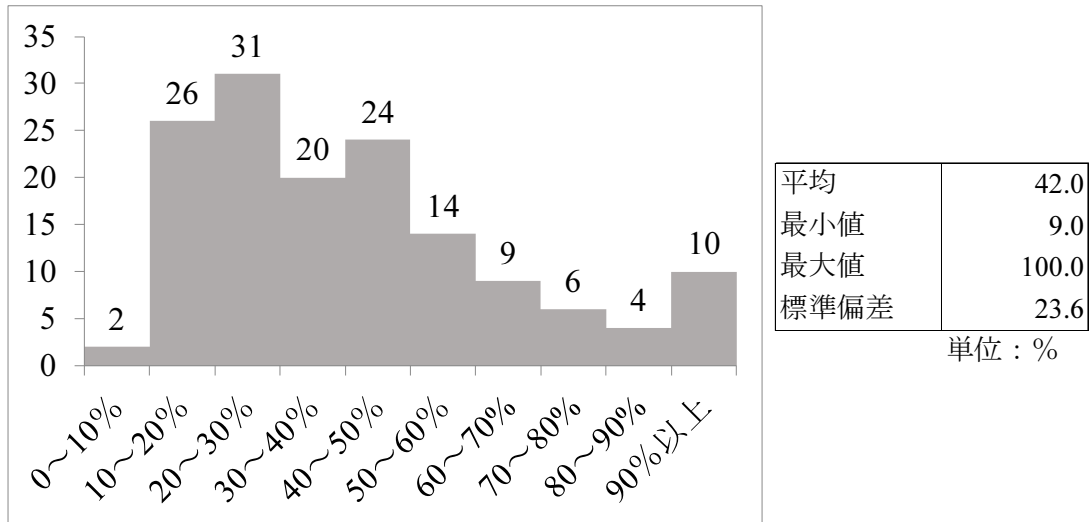
このブロックでは半分以上が非可住地で構成されていることがわかる。

図 2-2 面積別及び可住地面積別ブロック件数



出典：筆者作成

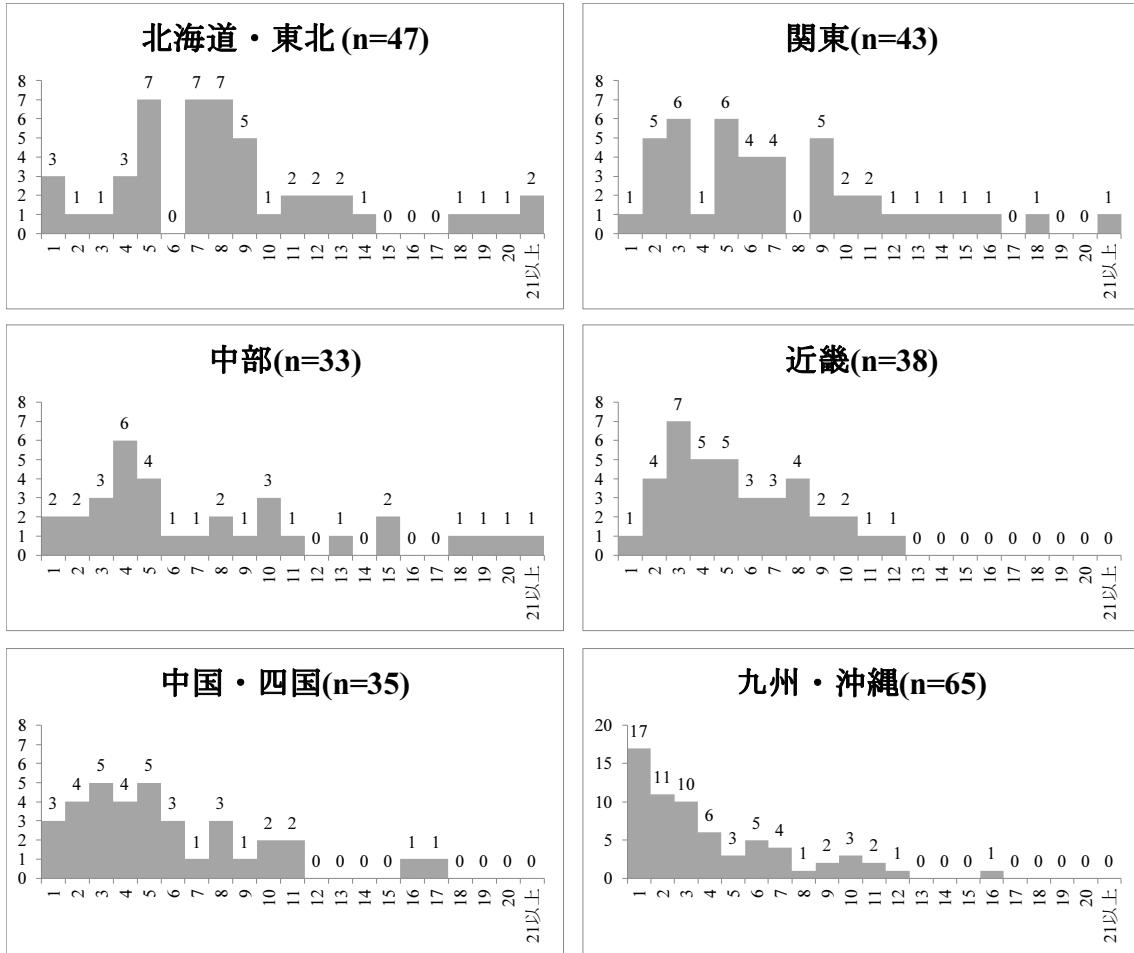
図 2-3 可住地面積率



出典：筆者作成

図 2-4 は各地方別のブロック当たり団体数を示している。団体数を基準に見た場合、地方ごとに特徴が見られることがわかる。中でも九州・沖縄地方では 1 団体で構成されるブロックが 17 団体と全体の 25.8% を占めている。これらの 17 団体は人事異動ブロックが 1 自治体単位となっており、事実上同一市町村内での異動を行っていることを意味している。

図2-4 地方別ブロック当たり団体数



出典：筆者作成

注：それぞれの図は、縦軸は度数を、横軸はブロックを構成する団体数を示している

2016年調査で1ブロック1団体だったケースを大別すると、①中核市や施行時特例市が単独でブロックを構成しているケース、②市町村合併によって団体数が減少したがブロックは維持されているケースに分けられる。②は、(a)元々複数の市町村によって構成されていたが市町村合併が大きく進んだことで構成する団体数が減少したケース、(b)島しょ部や山間部は独立した人事異動ブロックとして形成される場合が多く、そうしたブロックに属する町村が合併し一つの市町となったケースに分けられる。九州・沖縄地方は特に②の影響を受けた事例と考えられる。市町村合併の状況は表2-2のとおりである。長崎県や大分県で特に市町村合併が進んだことがわかる(1999年3月31日時点と2014年4月5日時点の比較。総務省市町村合併資料集)。

表2-2 九州・沖縄地方の市町村合併状況

	都道府県名	H11.3.31の 市町村数	内訳			H26.4.5の 市町村数	内訳			減少率
			市	町	村		市	町	村	
40	福岡県	97	24	65	8	60	28	30	2	38.1%
41	佐賀県	49	7	37	5	20	10	10	0	59.2%
42	長崎県	79	8	70	1	21	13	8	0	73.4%
43	熊本県	94	11	62	21	45	14	23	8	52.1%
44	大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0%
45	宮崎県	44	9	28	7	26	9	14	3	40.9%
46	鹿児島県	96	14	73	9	43	19	20	4	55.2%
47	沖縄県	53	10	16	27	41	11	11	19	22.6%

出典：総務省市町村合併資料集「都道府県合併実績」より抜粋

## 2. 人事異動率の分析—異動の実態の把握—

ここからは人事異動率の分析を通じて異動の実態を把握することを目指す。まずは県単位の異動実態を明らかにしたい。

2016年調査では、教員人事異動を教員の転出という点から把握している。転出は以下の四つに分類される。第1に同一市町村内の市町村立学校への転出、第2に人事異動ブロック内の他市町村立学校への転出、第3に人事異動ブロック外の市町村立学校への転出、最後に学校以外の教育機関、教育委員会等の教育行政機関、政令市等への転出である。ここではこのうち市町村立学校への転出について採り上げることとする。異動率の算定は、総異動者数<sup>3</sup>に占める割合を求めて、「同一市町村内異動率」「ブロック内異動率」「ブロック間異動率」とした(定義は表2-3参照)。



表 2-3 異動率の定義

	名称	異動のタイプ
狭い移動	同一市町村内異動率	異動時の転出先が同一の市町村内にある学校の場合は同一市町村内異動とする。
広域異動	ブロック内異動率	人事異動ブロック内の他市町村にある学校に転出する場合はブロック内異動とする。
	ブロック間異動率	他の人事異動ブロックへ転出した場合はブロック間異動とする。

出典：筆者作成

(1) 記述統計量

はじめに 47 県分のデータについて記述統計量を報告する。表 2-4 は県集計データの記述統計量である。分析に先立って用語の確認をしておく。

「ブロック当たり団体数」は、「団体数」を「人事異動ブロック数」で除した値であり、表 2-4 では人事異動ブロックを設置していない 3 自治体及び中等教育学校ブロックを除外した値を示している。「へき地指定校」は、調査票において市町村ごとの「へき地校」の数について回答を求めた結果である。へき地指定はへき地教育振興法第 5 条の 2 の定めにより各県が法令の基準を参酌して条例で定めており、国による一律の基準で決定しているものではないが、各都道府県の「交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件」（第 2 条）の内部差を反映した指標といえる。

表 2-4 2016 年調査における県集計データの記述統計量

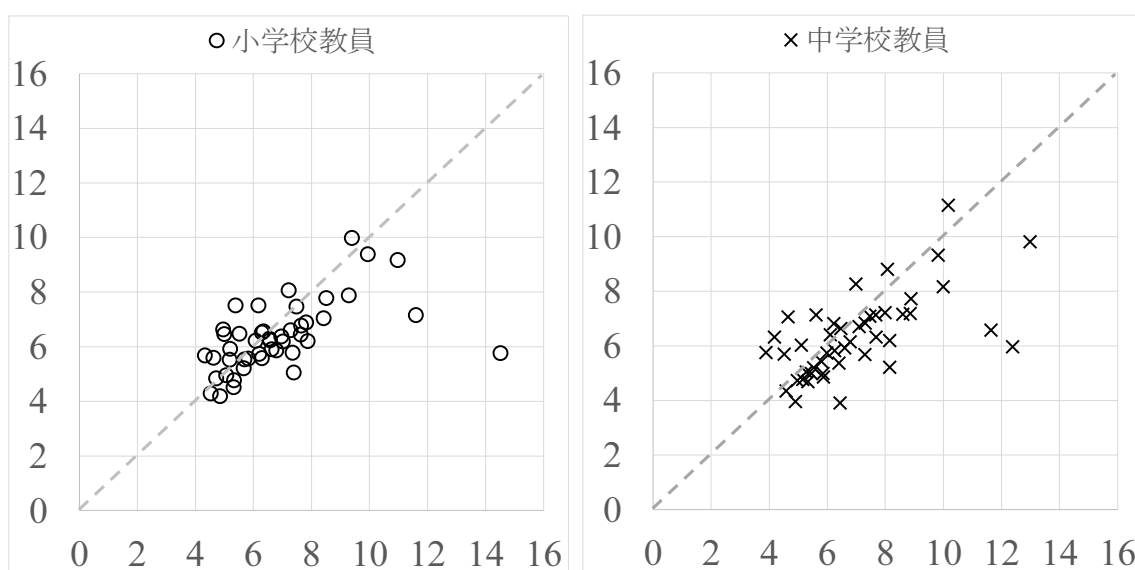
項目	データ出所	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
人事異動ブロック数	2016年調査	47	1	14	5.62	2.94
団体数（自治体，組合，広域連合等）	2016年調査	47	9	178	35.70	25.97
ブロック当り団体数	2016年調査	44	1	19	6.87	3.95
うち、中核市数	中核市市長会都市要覧	47	0	4	1.02	0.92
うち、施行時特例市数	総務省資料	47	0	5	0.79	1.35
2015年人口総数	統計でみる市区町村の姿2017	47	573,441	13,515,271	2114094.04	2154514.91
2015年総面積	統計でみる市区町村の姿2017	47	1506.7	77237.4	7617.1	10866.90
うち、2015年可住地面積	統計でみる市区町村の姿2017	47	792.0	21771.3	2450.0	3030.04
2015年小学校数	統計でみる市区町村の姿2017	47	135	1351	372.21	223.88
2015年中学校数	統計でみる市区町村の姿2017	47	63	815	188.09	129.90
へき地指定校数（小中合計）	2016年調査	47	0	629	54.68	101.26
小学校教員数	2016年調査	47	1,987	26,830	5699.62	4533.61
中学校教員数	2016年調査	47	1,140	13,214	3346.21	2414.81
2015年児童数（人）	統計でみる市区町村の姿2017	47	30,238	592,158	109608.40	101175.16
2015年中学校生徒数（人）	統計でみる市区町村の姿2017	47	16,107	310,874	58257.00	52827.73

出典：筆者作成

## (2) 教員の人事異動サイクル

はじめに教員の人事異動サイクル<sup>4</sup>の変化を見てみよう。図 2-5 は、2013 年調査及び 2016 年調査の結果から、小中学校教員の異動率（県費負担教職員総数に占める単年度あたりの異動者数の割合<sup>5</sup>）から算出した教員の異動サイクルを県単位で集計した結果についてプロットしたものである。破線より下に分布した場合は 2013 年調査に比して人事異動サイクルが短くなっていることを意味し、上に分布した場合はサイクルが長くなっていることを意味する。小学校は 31 県、中学校は 34 県で異動サイクルが短くなっている（それぞれ n=46）。

図 2-5 教員の人事異動サイクル（横：2013 年調査 縦：2016 年調査，単位：年）



出典：2013 年調査及び 2016 年調査より筆者作成

こうした背景には退職による教員年齢構成の変化があると考えられる<sup>6</sup>。2016 年調査では、県費負担教職員総数と合わせて 2015 年度末退職者（内数）<sup>7</sup>及び 2016 年度新規採用者数を調査している。各県の県費負担教職員総数に占める退職者の割合は小学校 2.9%～10.5%（平均：6.3%），中学校 2.3%～9.7%（平均：5.0%）となっており，多いところでは 1 割程度の教員が退職している。これに対して新規採用者数はばらつきがあるものの，小学校で 9 県，中学校で 22 県において退職者数を新規採用者が上回っている。

大量退職とそれに呼応した新規採用者の増加は，教員の年齢構成に変化をもたらすだけでなく，異動サイクルにも影響を及ぼす。なぜなら，初任者の異動サイクルがベテラン教員の異動サイクルよりも短い県が存在するためである<sup>8</sup>。

2016 年調査では人事異動方針を収集していないものの，過去と同様の人事異動ルールが存在するとすれば，教員年齢の若年化は人事異動サイクルの相対的な短期化をもたらす。その結果として単年度あたりの異動対象者数が増加することが予想され，各県人事異動担当者の事務量の増加につながることを予想される。

### (3) 都道府県の人事異動範囲の傾向

県単位での人事異動範囲について異動率を用いた検討を行う。なお、ここでの分析には47県のデータを使用する。

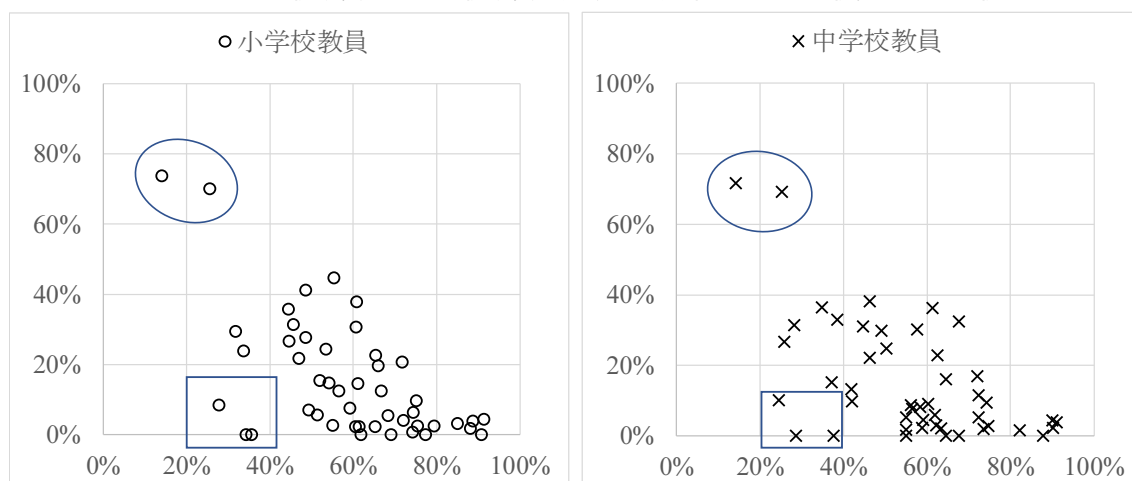
図2-6は横軸に「同一市町村内異動率」、縦軸に「ブロック間異動率」を取り小学校教員と中学校教員のデータをそれぞれプロットした結果である。この中で、「ブロック間異動率」が60%を超える2県（図中の○囲み）と「ブロック内異動率」が60%を超える3県（図中の□囲み）は広域異動率が高いグループと見ることができ、他の自治体とは異なる異動傾向にあることがわかる（ただし、□囲みの3県のうち、1県は人事異動ブロックを設けていない）。

図中のX軸上にプロットされた「ブロック間異動率」0%の6県のうち3県については人事異動ブロックを設けていない<sup>9</sup>。なお、小・中学校では同一の6県が「ブロック間異動率」0%であった。

なお47県中、三つの異動類型の中で同一市町村内異動率が最も大きい値を取る県が小学校で40県、中学校で36県となっており、県費負担教職員人事異動の基礎的な範囲を同一市町村としている県が多かった。ただし、過半数が同一市町村内異動となる県は、小学校で33県、中学校で31県となっている。同一市町村内異動率が最も大きい県は小学校91.4%、中学校91.0%となっており、教員のほとんどが同一市町村内での「狭い異動」を行っていることが示唆された。

小学校教員と中学校教員の異動率の関連（以下、スピアマンの順位相関係数 $\rho$ と $p$ 値を示し、いずれも両側検定の結果である）について見ると、「同一市町村内異動率」は $\rho=0.935$ （ $p>0.000$ ）、「ブロック内異動率」は $\rho=0.950$ （ $p>0.000$ ）、「ブロック間異動率」は $\rho=0.958$ （ $p>0.000$ ）といずれも強い正の関連を示していることから、小学校教員と中学校教員と同じ異動ルールが用いられていることが示唆される。

図2-6 小学校教員及び中学校教員の異動率の分布（左：小学校、右：中学校）



出典：2016年調査より筆者作成

### 3. 人事異動率の分析—広域異動に寄与する要因の検討—

以下では、広域異動に寄与する要因を検討する。広域異動率の値がどのような指標と関連を持つのかを検討することを通じて、人事異動の範囲やルールがどのような要因によって形成されているのかを推論することがここでの目的となる。

そこで、以下ではまず「ブロック内異動率」が高い団体に絞って分析を行い、「ブロック内異動率」が高い団体の特徴を明らかにする。次に「ブロック間異動率」を県単位のデータから検討する。

前項では、同一県内の異動類型間を比較して異動率の大小を論じたが、本項では、県間比較を通じた分析を行う。したがって、異動率が高いかどうかの判定は47県間の比較を通じて行う。

なお本節では各県の匿名性を担保するため、各県が特定できるような分析は行わない。

#### (1) ブロック内異動率—ブロックデータの分析—

ここではブロック単位のデータを用いて「ブロック内異動」に寄与する要因の検討を行いたい。国立教育政策研究所（2015）では、人事異動担当者の認識ではブロックが主として歴史的、地理的要因を考慮して設定されていることが明らかにされているが、では実際の異動率との関連ではどのような要因が寄与しているのかを相関分析を通じて明らかにする。相関分析はスピアマンの順位相関係数  $\rho$  を用いて行う<sup>10</sup>（相関行列については章末の資料参照）。

表 2-5 記述統計量（一部再掲）

	データ出所	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
団体数（自治体，組合，広域連合等）	2016年調査	261	1	28	6.36	4.74
中核市数	中核市市長会	261	0	2	0.18	0.40
施行時特例市数	総務省資料	261	0	2	0.13	0.40
2015年人口	統計でみる市区町村の姿2017	261	19,718	2,038,144	367647.59	402470.38
人口（対数）	統計でみる市区町村の姿2017	261	4.29	6.31	5.34	0.46
2014年財政力指数（所属団体の平均）	統計でみる市区町村の姿2017	255	0.12	1.05	0.48	0.22
へき地指定校数（小中合計）	2016年調査	261	0	131	9.39	15.35
へき地校率	2016年調査，統計でみる市区町村の姿2017	185	0	0.10	0.02	0.02
小学校 教員数	2016年調査	261	89	4,817	985.29	901.88
ブロック内異動率	2016年調査	230	0.006	0.90	0.28	0.22
密度（総面積）（校/km <sup>2</sup> ）	2016年調査，統計でみる市区町村の姿2017	261	0.01	1.58	0.13	0.24
密度（可住地）（校/km <sup>2</sup> ）	2016年調査，統計でみる市区町村の姿2017	261	0.27	37.7	4.77	6.53
中学校 教員数	2016年調査	261	53	2,844	578.10	505.03
ブロック内異動率	2016年調査	229	0.007	0.97	0.32	0.23
密度（総面積）（校/km <sup>2</sup> ）	2016年調査，統計でみる市区町村の姿2017	261	0.045	25.69	1.78	3.70
密度（可住地）（校/km <sup>2</sup> ）	2016年調査，統計でみる市区町村の姿2017	261	0.21	25.69	2.90	3.89

出典：筆者作成

全 261 ブロックの中でブロック内での異動を行っていないブロックは、小学校で 31 ブロック (11.9%)、中学校で 32 ブロック (12.2%) である。表 2-5 中のブロック内異動率はそれらを除いた小学校 230 ブロック、中学校 229 ブロックに関する結果である。

小学校教員のブロック内異動率と関連が見られた指標は「団体数」 $\rho = 0.459$  ( $p > 0.000$ )、 「中核市数」 $\rho = -0.155$  ( $p > 0.018$ )、 「人口」 $\rho = -0.157$  ( $p > 0.017$ )、 「財政力指数」 $\rho = -0.251$  ( $p > 0.000$ )、 「へき地指定校数」 $\rho = 0.264$  ( $p > 0.000$ )、 「教員数」 $\rho = -0.136$  ( $p > 0.039$ )、 「密度 (総面積)」 $\rho = -0.399$  ( $p > 0.000$ )、 「密度 (可住地)」 $\rho = -0.423$  ( $p > 0.000$ ) である。

同様に中学校教員のブロック内異動率と関連が見られた指標は「団体数」 $\rho = 0.468$  ( $p > 0.000$ )、 「中核市数」 $\rho = -0.204$  ( $p > 0.002$ )、 「施行時特例市数」 $\rho = -0.174$  ( $p > 0.008$ )、 「人口」 $\rho = -0.196$  ( $p > 0.003$ )、 「財政力指数」 $\rho = -0.264$  ( $p > 0.000$ )、 「へき地指定校数」 $\rho = 0.213$  ( $p > 0.001$ )、 「教員数」 $\rho = -0.166$  ( $p > 0.012$ )、 「密度 (総面積)」 $\rho = -0.373$  ( $p > 0.000$ )、 「密度 (可住地)」 $\rho = -0.467$  ( $p > 0.000$ ) である。

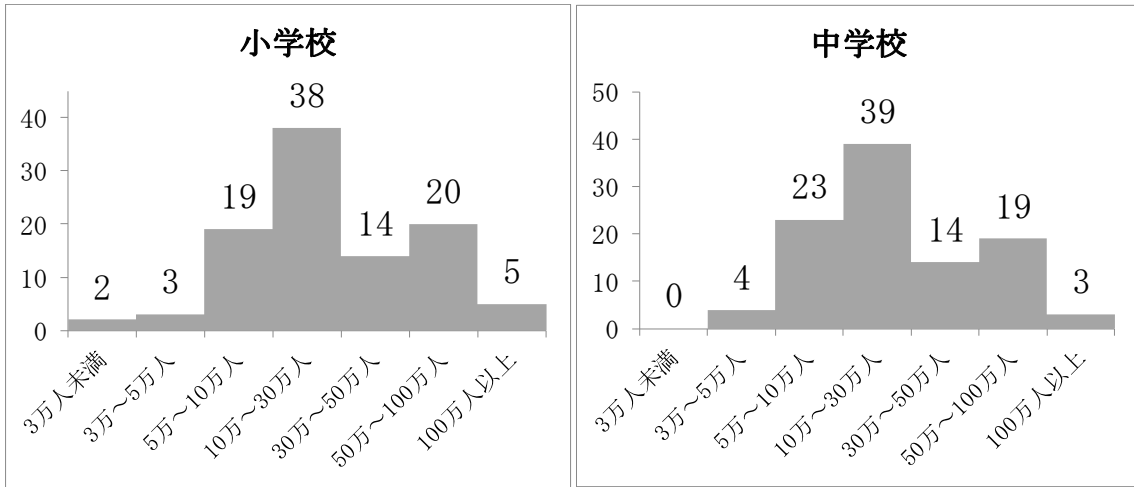
では、このうちブロック内異動率が高いブロックにはどのような特徴があるのだろうか。そこで、ブロック内異動率が 5% トリム平均 (小学校 = 26.9% 以上、中学校 = 30.7% 以上) 以上のブロックのみを抽出し、人口規模別に図示した (図 2-7)。

小学校では平均 35.1 万人、中学校では 31.3 万人であるが、小学校のブロックにおいては人口 3 万人未満のブロックがあるのに対して、中学校では少なくとも 3 万人以上で人事異動ブロックが構成されている。人口規模 10~30 万人のブロックが最も多いことは、全体の傾向と同様である。

これに対して総面積の場合 (図 2-8)、多少分布が異なっており 900 km<sup>2</sup>~1600 km<sup>2</sup>のブロックが最も多く、次いで 400 km<sup>2</sup>~900 km<sup>2</sup>と続く。

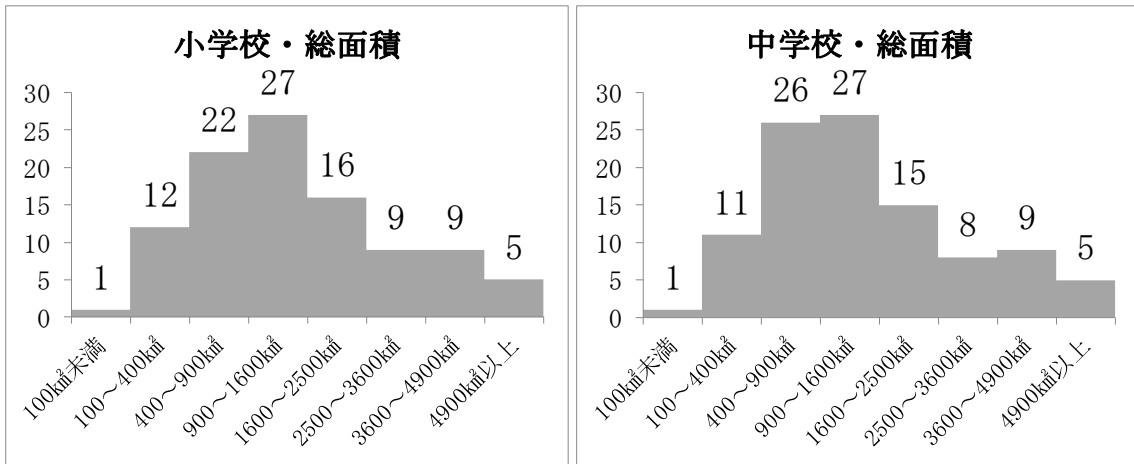
人口と面積、可住地面積を規模別でクロス集計した結果が表 2-6 と表 2-7 である。度数が 6 以上のセルをグレーでハイライトしてある。人口と面積の最頻値は小学校・中学校いずれも人口 10 万~30 万人・面積 400 km<sup>2</sup>~900 km<sup>2</sup>であった。人口と可住地面積で見た場合、小学校・中学校いずれも 10 万~30 万人・100 km<sup>2</sup>~400 km<sup>2</sup>が最も多くなるが、わずかな差で人口 5~10 万人・面積 100 km<sup>2</sup>~400 km<sup>2</sup>と、人口 10 万~30 万人・面積 400 km<sup>2</sup>~900 km<sup>2</sup>が次ぐ値となっている。

図 2-7 ブロック内異動率が平均以上のブロックの人口規模



出典：筆者作成

図 2-8 ブロック内異動率が平均以上のブロックの総面積



出典：筆者作成

表 2-6 ブロック内異動率が平均以上のブロック（人口規模と面積のクロス表）

小学校		総面積							合計	
		100km <sup>2</sup> 未満	100km <sup>2</sup> ～400km <sup>2</sup>	400km <sup>2</sup> ～900km <sup>2</sup>	900km <sup>2</sup> ～1600km <sup>2</sup>	1600km <sup>2</sup> ～2500km <sup>2</sup>	2500km <sup>2</sup> ～3600km <sup>2</sup>	3600km <sup>2</sup> ～4900km <sup>2</sup>		4900km <sup>2</sup> 以上
人口規模	3万人未満		1	1						2
	3万人～5万人			1			2			3
	5万人～10万人		3	2	9	2	1	2		19
	10万人～30万人	1	2	13	8	7	3	2	2	38
	30万人～50万人		1	2	3	3		3	2	14
	50万人～100万人		3	2	5	4	3	2	1	20
	100万人以上		2	1	2					5
合計		1	12	22	27	16	9	9	5	101

中学校		面積規模							合計	
		100km <sup>2</sup> 未満	100km <sup>2</sup> ～400km <sup>2</sup>	400km <sup>2</sup> ～900km <sup>2</sup>	900km <sup>2</sup> ～1600km <sup>2</sup>	1600km <sup>2</sup> ～2500km <sup>2</sup>	2500km <sup>2</sup> ～3600km <sup>2</sup>	3600km <sup>2</sup> ～4900km <sup>2</sup>		4900km <sup>2</sup> 以上
人口規模	3万人～5万人		1	1			2			4
	5万人～10万人		1	7	1	2	1	2		23
	10万人～30万人	1	4	13	8	5	3	3	2	39
	30万人～50万人		2	2	3	3		2	2	14
	50万人～100万人		3	2	4	5	2	2	1	19
	100万人以上			1	2					3
合計		1	11	26	27	15	8	9	5	102

出典：筆者作成

表 2-7 ブロック内異動率が平均以上のブロック（人口規模と可住地面積のクロス表）

中学校		可住地面積規模							合計
		100km <sup>2</sup> 未満	100km <sup>2</sup> ～400km <sup>2</sup>	400km <sup>2</sup> ～900km <sup>2</sup>	900km <sup>2</sup> ～1600km <sup>2</sup>	1600km <sup>2</sup> ～2500km <sup>2</sup>	2500km <sup>2</sup> ～3600km <sup>2</sup>	3600km <sup>2</sup> ～4900km <sup>2</sup>	
人口規模	3万人～5万人		2	2					4
	5万人～10万人	2	17	1	2	1			23
	10万人～30万人	1	18	16	3		1		39
	30万人～50万人		4	5	3	1		1	14
	50万人～100万人		3	8	7		1		19
	100万人以上			2	1				3
合計		3	44	34	16	2	2	1	102

小学校		可住地面積規模							合計
		100km <sup>2</sup> 未満	100km <sup>2</sup> ～400km <sup>2</sup>	400km <sup>2</sup> ～900km <sup>2</sup>	900km <sup>2</sup> ～1600km <sup>2</sup>	1600km <sup>2</sup> ～2500km <sup>2</sup>	2500km <sup>2</sup> ～3600km <sup>2</sup>	3600km <sup>2</sup> ～4900km <sup>2</sup>	
人口規模	3万人未満	2							2
	3万人～5万人		1	2					3
	5万人～10万人		15	1	2	1			19
	10万人～30万人	1	19	15	2		1		38
	30万人～50万人		3	6	3	1		1	14
	50万人～100万人		3	9	7		1		20
	100万人以上		2	2	1				5
合計		3	43	35	15	2	2	1	101

出典：筆者作成

(2) ブロック間異動率—都道府県データの分析—

ここでは県データを用いて「ブロック間異動」に寄与する要因の検討を行いたい。「ブロック間異動率」が高いということは、県が明確な意図を持って広域調整を行っていることを意味していると考えられ、異動率は何らかの指標と関連が見られることが予想される。検討に使用したデータの記述統計量は表 2-8 のとおりである。なお、ここでの相関分析に際しても、スピアマンの順位相関係数  $\rho$  を用いている<sup>11</sup>（相関行列については本節末尾の資料〈参考 相関行列〉参照）。

表 2-8 記述統計量

項目	データ出所	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
人事異動ブロック数	2016年調査	43	2	14	6.00	2.76
団体数（自治体、組合、広域連合等）	2016年調査	43	9	178	37.30	26.62
中核市数	中核市市長会	31	1	4	1.48	0.77
施行時特例市数	総務省資料	16	1	5	2.13	1.54
人口（対数）	統計でみる市区町村の姿2017	43	5.76	7.13	6.23	0.29
2014年財政力指数	統計でみる市区町村の姿2017	43	0.23	0.93	0.48	0.19
2014年都道府県歳出教育費比率	統計でみる市区町村の姿2017	43	11.53	30.05	22.45	3.85
人事異動担当者数（管理主事数）	2016年調査	43	2	262	28.98	40.94
へき地指定校数（小中合計）	2016年調査	40	1	629	61.15	107.73
へき地校率	2016年調査、統計でみる市区町村の姿2017	43	0	0.44	0.10	0.10
小学校 教員数	2016年調査	43	1,987	26,830	5912.42	4675.16
人事担当者負担量	2016年調査	43	30.5	2981.1	361.41	477.88
異動サイクル	2016年調査	43	4	10	6.33	1.28
ブロック間異動率	2016年調査	43	0	0.74	0.17	0.18
再任用教員率	2016年調査	43	0.002	0.06	0.01	0.01
新規採用者率	2016年調査	42	0.02	0.11	0.05	0.02
密度（総面積）（校/km <sup>2</sup> ）	2016年調査、統計でみる市区町村の姿2017	43	0.01	0.62	0.08	0.10
密度（可住地）（校/km <sup>2</sup> ）	2016年調査、統計でみる市区町村の姿2017	43	0.04	0.95	0.19	0.14
中学校 教員数	2016年調査	43	1,140	13,214	3467.07	2484.40
人事担当者負担率	2016年調査	43	18	1,468	210.86	249.99
異動サイクル	2016年調査	43	4	11	6.34	1.50
ブロック間異動率	2016年調査	43	0	0.72	0.17	0.17
再任用教員率	2016年調査	43	0.001	0.05	0.01	0.01
新規採用者率	2016年調査	41	0.02	0.10	0.05	0.02
密度（総面積）（校/km <sup>2</sup> ）	2016年調査、統計でみる市区町村の姿2017	43	0.01	0.37	0.04	0.06
密度（可住地）（校/km <sup>2</sup> ）	2016年調査、統計でみる市区町村の姿2017	43	0.02	0.57	0.10	0.08

出典：筆者作成

小学校においてこの値と関連が見られたのは「人事異動ブロック数」 $\rho = 0.491$  ( $p > 0.001$ )、 「2014年施行時特例市数」 $\rho = -0.591$  ( $p > 0.016$ )、 「2014財政力指数」 $\rho = -0.449$  ( $p > 0.003$ )、 「2014年教育費支出割合」 $\rho = -0.515$  ( $p > 0.000$ )、 「人事異動担当者数」 $\rho = -0.676$  ( $p > 0.000$ )、 「へき地指定校数」 $\rho = 0.426$  ( $p > 0.006$ )、 「へき地校率」 $\rho = 0.429$  ( $p > 0.004$ )、 「人事担当者負担量」 $\rho = 0.352$  ( $p > 0.021$ )、 「異動サイクル」 $\rho = -0.308$  ( $p > 0.045$ ) である。

中学校では、「人事異動ブロック数」 $\rho = 0.473$  ( $p > 0.001$ )、 「2014年施行時特例市数」 $\rho = -0.533$  ( $p > 0.034$ )、 「2014財政力指数」 $\rho = -0.387$  ( $p > 0.010$ )、 「2014



年教育費支出割合」 $\rho = -0.430$  ( $p > 0.004$ ), 「人事異動担当者数」 $\rho = -0.674$  ( $p > 0.000$ ), 「へき地指定校数」 $\rho = 0.352$  ( $p > 0.026$ ), 「へき地校率」 $\rho = 0.364$  ( $p > 0.016$ ), 「人事担当者負担量」 $\rho = 0.392$  ( $p > 0.009$ ), 「異動サイクル」 $\rho = -0.334$  ( $p > 0.029$ )であった。財政力は人口と関連のある指標, 教育費支出割合は教員数と関連のある指標であり, それぞれ負の値となっている。これは人口(教員数)の少ない都道府県の方が, 広域異動率が高いことを示唆している<sup>12</sup>。人口(教員数)が少ないため人事異動に必要な学校数をより広い範囲で確保していると推論できる。また人事異動ブロック数との正の関連から, 人事異動ブロック数が多い県はブロック間での異動が多い県であり, 人事異動ブロックが異動のルール等と関連付けられ運用されていることが示唆された。へき地校率の高さも広域異動と関連がある。へき地校が多いため, 県による「調整」を通じてへき地校へ優秀な教員を配置した結果であろう。

他方で人事異動担当者数(管理主事等人事異動業務を担当する職員数)と広域異動率との間には負の関連が見られるという興味深い結果が得られた。これは, 人事異動担当職員が少ない県の方が, ブロック間での異動を行っていることを示している。異動担当者一人当たりの負担が大きい方が広域異動率が高いことを示しており, 広域異動, 広域での「調整」業務の遂行に当たっては, 人事異動業務の担当者の頭数をそろえることよりも, 少人数による「調整」がなじむことを示唆している。人事異動担当者が担う「調整」のコストを低減するためには, 担当者一人当たりの負担が増えたとしても協議にかかるコストを抑える方が望ましいのであろう。

櫻井直輝 (会津大学短期大学部)

## 引用文献

- 川上泰彦 (2013) 『公立学校の教員人事システム』学術出版  
国立教育政策研究所 (2015) 『「地域とともにある学校」の推進に向けた教育行政の在り方に関する調査研究報告書』平成 25～26 年度プロジェクト研究報告書, 2015 年 3 月, pp.171-223

## 注

- 1 データの区間は, 文部科学省「地方教育行政調査」における教育委員会の人口規模を参考に設定した。
- 2 林野面積及び主要池沼面積(主要湖沼は, 面積  $1 \text{ km}^2$  以上の湖沼で, かつ, 人造湖以外の湖沼であり, 埋立て, 干拓等によって陸地化した区域を差し引いたもの)を指す(社会生活統計指標Ⅲ基礎データの説明を参照)。
- 3 2016 年調査ではこれに加えて県立学校や行政機関等への異動も調査しているが, 学校種の区別をしていないため, 本稿では学校以外への異動を除外した値を用いる。
- 4 ここでは, 川上 (2013) の手法に倣い, 総異動率を異動サイクル(年数)の代理変数と

- して用いている。例えば総異動率が 10%の都道府県の場合、全教員が異動するのに 10 回の人事異動が必要であるから、教員個人単位で見た場合の異動サイクルは 10 年である。
- 5 経年比較をするため、2013 年調査の小学校・中学校教員異動総数から「その他」（学校以外への転出者）を除いている。
  - 6 例えば 2016（平成 28）年度学校教員統計調査の結果では、小学校・中学校のいずれについても 30 歳未満の教員の割合が一貫して増加している。
  - 7 定年退職以外の理由も含む。
  - 8 2013 年調査では人事異動状況の調査と並行して各県の人事異動方針を収集した。例えば静岡県は「新規採用後 10 年間に 3 校の勤務経験を持つことができるように配慮する」（「平成 23 年度末教職員人事異動方針」）としているほか、山口県では「1 校目 3 年，2 校目 3－5 年，3 校目 5－7 年で異動することを原則とする。10 年経験者研修は 3 校目で実施する」（「平成 24 年度山口県公立小・中学校教職員人事異動についての留意点」）のような方針を示している。
  - 9 なお、調査時点では人事異動ブロックなしと回答した団体の内、その後の調査で人事異動ブロックに相当する異動単位が存在することが明らかとなった団体は、ここには含まれていない（ただしデータ上の異動率は 0%）。
  - 10 コロモゴロフ・スミノロフの正規性の検定で判定。本報告で取り上げた指標においては正規分布を仮定できなかった。
  - 11 同前
  - 12 このデータセットにおける人口と財政関連指標との相関係数  $r$  は以下のとおりである。  
財政力指数  $r = 0.742$  ( $p > 0.000$ )    教育費割合  $r = 0.037$  ( $p > 0.815$ )

〈2節 参考 相関行列〉

小学校教員（ブロック内異動）		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪
①	相関係数	1.000	.459**	-.155*	-0.082	-.157*	-.251**	.264**	0.120	-.136*	-.399**	-.423**
	有意確率(両側)		0.000	0.018	0.215	0.017	0.000	0.000	0.126	0.039	0.000	0.000
②	相関係数	.459**	1.000	0.046	.234**	.457**	0.018	.177**	-0.073	.501**	-0.042	-0.014
	有意確率(両側)	0.000		0.463	0.000	0.000	0.772	0.004	0.321	0.000	0.496	0.827
③	相関係数	-.155*	0.046	1.000	0.105	.480**	.284**	-0.076	-.249**	.468**	.300**	.357**
	有意確率(両側)	0.018	0.463		0.091	0.000	0.000	0.221	0.001	0.000	0.000	0.000
④	相関係数	-0.082	.234**	0.105	1.000	.394**	.338**	-.246**	-.310**	.387**	.289**	.311**
	有意確率(両側)	0.215	0.000	0.091		0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
⑤	相関係数	-.157*	.457**	.480**	.394**	1.000	.676**	-.353**	-.639**	.991**	.600**	.642**
	有意確率(両側)	0.017	0.000	0.000	0.000		0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
⑥	相関係数	-.251**	0.018	.284**	.338**	.676**	1.000	-.613**	-.699**	.625**	.706**	.694**
	有意確率(両側)	0.000	0.772	0.000	0.000	0.000		0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
⑦	相関係数	.264**	.177**	-0.076	-.246**	-.353**	-.613**	1.000	.807**	-.297**	-.628**	-.557**
	有意確率(両側)	0.000	0.004	0.221	0.000	0.000	0.000		0.000	0.000	0.000	0.000
⑧	相関係数	0.120	-0.073	-.249**	-.310**	-.639**	-.699**	.807**	1.000	-.577**	-.532**	-.558**
	有意確率(両側)	0.126	0.321	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000		0.000	0.000	0.000
⑨	相関係数	-.136*	.501**	.468**	.387**	.991**	.625**	-.297**	-.577**	1.000	.570**	.604**
	有意確率(両側)	0.039	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000		0.000	0.000
⑩	相関係数	-.399**	-0.042	.300**	.289**	.600**	.706**	-.628**	-.532**	.570**	1.000	.849**
	有意確率(両側)	0.000	0.496	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000		0.000
⑪	相関係数	-.423**	-0.014	.357**	.311**	.642**	.694**	-.557**	-.558**	.604**	.849**	1.000
	有意確率(両側)	0.000	0.827	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	

中学校教員（ブロック内異動）		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪
①	ブロック内異動率	1.000	.468**	-.204**	-.174**	-.196**	-.264**	.213**	0.091	-.166*	-.373**	-.467**
	有意確率(両側)		0.000	0.002	0.008	0.003	0.000	0.001	0.243	0.012	0.000	0.000
②	団体数（自治体，組合，広域連合等）	.468**	1.000	0.046	.234**	.457**	0.018	.177**	-0.073	.529**	0.017	-0.010
	有意確率(両側)	0.000		0.463	0.000	0.000	0.772	0.004	0.321	0.000	0.791	0.869
③	中核市数	-.204**	0.046	1.000	0.105	.480**	.284**	-0.076	-.249**	.468**	.348**	.365**
	有意確率(両側)	0.002	0.463		0.091	0.000	0.000	0.221	0.001	0.000	0.000	0.000
④	施行時特例市数	-.174**	.234**	0.105	1.000	.394**	.338**	-.246**	-.310**	.396**	.326**	.318**
	有意確率(両側)	0.008	0.000	0.091		0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
⑤	人口（対数）	-.196**	.457**	.480**	.394**	1.000	.676**	-.353**	-.639**	.984**	.699**	.626**
	有意確率(両側)	0.003	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
⑥	2014年財政力指数	-.264**	0.018	.284**	.338**	.676**	1.000	-.613**	-.699**	.599**	.772**	.660**
	有意確率(両側)	0.000	0.772	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
⑦	へき地指定校数（小中合計）	.213**	.177**	-0.076	-.246**	-.353**	-.613**	1.000	.807**	-.255**	-.650**	-.522**
	有意確率(両側)	0.001	0.004	0.221	0.000	0.000	0.000		0.000	0.000	0.000	0.000
⑧	へき地校率	0.091	-0.073	-.249**	-.310**	-.639**	-.699**	.807**	1.000	-.549**	-.663**	-.519**
	有意確率(両側)	0.243	0.321	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000		0.000	0.000	0.000
⑨	教員数	-.166*	.529**	.468**	.396**	.984**	.599**	-.255**	-.549**	1.000	.631**	.564**
	有意確率(両側)	0.012	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
⑩	密度（総面積）（校/km <sup>2</sup> ）	-.373**	0.017	.348**	.326**	.699**	.772**	-.650**	-.663**	.631**	1.000	.859**
	有意確率(両側)	0.000	0.791	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
⑪	密度（可住地）（校/km <sup>2</sup> ）	-.467**	-0.010	.365**	.318**	.626**	.660**	-.522**	-.519**	.564**	.859**	1.000
	有意確率(両側)	0.000	0.869	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

小学校教員（ブロック間異動）																	
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰
相関係数	1.000	.491**	0.028	-0.232	-0.316	-.591*	-.449**	-.515**	-.676**	.426**	.429**	-.240	-.352*	-.308*	-0.264	-0.159	-0.145
有意確率(両側)		0.001	0.860	0.134	0.083	0.016	0.003	0.000	0.000	0.006	0.004	0.121	0.021	0.045	0.087	0.315	0.352
相関係数		.491**	1.000	0.174	0.162	0.075	0.109	-0.032	-0.291	-.490**	.314*	0.197	.389**	-.043	0.003	0.057	0.062
有意確率(両側)		0.001	0.263	0.300	0.687	0.687	0.837	0.058	0.129	0.001	0.041	0.205	0.010	0.785	0.984	0.720	0.692
相関係数		0.028	1.000	.712**	0.348	0.478	.452**	0.187	0.079	0.135	-0.124	.695**	.494**	0.179	.332*	0.145	0.152
有意確率(両側)		0.860	0.263	0.000	0.055	0.061	0.002	0.230	0.615	0.405	0.429	0.000	0.001	0.252	0.030	0.360	0.329
相関係数		-0.232	0.162	.712**	1.000	.877**	.815**	.513**	.410**	-.054	-.431**	.987**	.407**	0.235	.671**	0.222	.487**
有意確率(両側)		0.134	0.300	0.000	0.002	0.000	0.000	0.000	0.006	0.741	0.004	0.000	0.007	0.130	0.000	0.158	0.001
相関係数		-0.316	0.075	0.348	.524**	1.000	.386*	0.203	.544**	0.131	-0.106	.529**	0.121	0.328	.449*	0.133	0.188
有意確率(両側)		0.083	0.687	0.055	0.002	0.540	0.032	0.272	0.002	0.508	0.569	0.002	0.516	0.071	0.011	0.485	0.310
相関係数		-.591*	0.109	.877**	1.000	.858**	.691**	.531*	.423**	-.261	-.705**	.815**	0.302	.601*	.602*	0.189	.814**
有意確率(両側)		0.016	0.687	0.061	0.000	0.540	0.000	0.003	0.034	0.368	0.002	0.000	0.256	0.014	0.014	0.483	0.000
相関係数		-.449**	-0.032	.452**	.815**	.386*	.858**	1.000	.581**	.423**	-.698**	.791**	0.295	.437**	.664**	.425**	.540**
有意確率(両側)		0.003	0.837	0.002	0.000	0.032	0.000	0.000	0.005	0.006	0.000	0.000	0.055	0.003	0.000	0.005	0.000
相関係数		-.515**	-0.291	0.187	.513**	0.203	.691**	1.000	.446**	-.382*	-.485**	.499**	-0.018	.316*	.530**	.339**	.474**
有意確率(両側)		0.000	0.058	0.230	0.000	0.272	0.003	0.000	0.003	0.015	0.001	0.001	0.910	0.039	0.000	0.028	0.001
相関係数		-.676**	-0.235	0.079	.410**	.544**	.423**	1.000	-.446**	0.000	-0.152	-.438**	0.073	.370*	.370*	0.081	0.045
有意確率(両側)		0.000	0.129	0.615	0.006	0.002	0.034	0.003	0.003	0.349	0.088	0.003	0.000	0.640	0.015	0.610	0.776
相関係数		.426**	.490**	0.135	-0.054	0.131	-0.261	-.427**	-.382*	-0.152	1.000	.926**	0.020	0.125	-0.278	-.340*	-.363*
有意確率(両側)		0.006	0.001	0.405	0.741	0.508	0.368	0.006	0.015	0.349	0.000	0.905	0.444	0.083	0.125	0.034	0.021
相関係数		.429**	.314*	-0.124	-.431**	-0.106	-.705**	-.698**	-.485**	-.263	.926**	1.000	-.375*	-.066	-.437**	-.497**	-.502**
有意確率(両側)		0.004	0.041	0.429	0.004	0.569	0.002	0.000	0.001	0.088	0.000	0.013	0.673	0.003	0.001	0.007	0.001
相関係数		-0.240	0.197	.695**	.987**	.529**	.815**	.791**	.499**	.438**	0.020	-.375*	1.000	.375**	0.236	.665**	0.189
有意確率(両側)		0.121	0.205	0.000	0.000	0.002	0.000	0.000	0.001	0.003	0.905	0.013	0.013	0.127	0.000	0.230	0.001
相関係数		.352*	.389**	.494**	.407**	0.121	0.302	0.295	-0.018	-.548**	0.125	-0.066	.375*	1.000	0.155	0.259	0.138
有意確率(両側)		0.021	0.010	0.001	0.007	0.516	0.256	0.055	0.910	0.000	0.444	0.673	0.013	0.322	0.094	0.383	0.042
相関係数		-.308*	-0.043	0.179	0.235	0.328	.601*	.437**	.316*	0.073	-.278	-.437**	0.236	0.155	1.000	0.299	.355*
有意確率(両側)		0.045	0.785	0.252	0.130	0.071	0.014	0.003	0.039	0.640	0.083	0.003	0.127	0.322	0.052	0.021	0.022
相関係数		-0.264	0.003	.332*	.671**	.449*	.602*	.664**	.530**	.370*	-.246	-.497**	.665**	0.259	1.000	.307*	.586**
有意確率(両側)		0.087	0.984	0.030	0.000	0.011	0.014	0.000	0.000	0.015	0.125	0.001	0.000	0.094	0.052	0.048	0.000
相関係数		-0.159	0.057	0.145	0.222	0.133	0.189	.425**	.339*	0.081	-.340*	-.410**	0.189	0.138	.355*	.307*	1.000
有意確率(両側)		0.315	0.720	0.360	0.158	0.485	0.483	0.005	0.028	0.610	0.034	0.007	0.230	0.383	0.021	0.048	0.002
相関係数		-0.145	0.062	0.152	.487**	0.188	.814**	.540**	.474**	0.045	-.363*	-.502**	.485**	.312*	.347*	.586**	1.000
有意確率(両側)		0.352	0.692	0.329	0.001	0.310	0.000	0.000	0.001	0.776	0.021	0.001	0.001	0.042	0.022	0.000	0.000
相関係数		0.124	0.101	0.134	0.246	0.111	.636**	0.241	0.288	-0.208	-0.161	-.333*	0.216	.430**	.356*	.382*	.556**
有意確率(両側)		0.429	0.519	0.390	0.112	0.553	0.008	0.120	0.061	0.181	0.321	0.029	0.165	0.004	0.019	0.011	0.000

中学校教員																			
①	ブロック間異動率	1.000	.473**	0.074	-0.212	-0.298	-0.533*	-0.387*	-0.430**	-0.674**	.352*	-.364*	-0.216	-.392**	-0.084	-0.194	-0.059	0.204	
	有意確率(両側)		0.001	0.635	0.172	0.104	0.034	0.010	0.004	0.000	0.026	0.016	0.164	0.009	0.029	0.594	0.223	0.706	0.190
②	人事異動ブロック数	.473**	1.000	0.174	0.162	0.075	0.109	-0.032	-0.291	-0.235	-.490**	-.314*	0.205	-.386*	-0.084	0.101	-0.063	0.093	0.147
	有意確率(両側)	0.001	0.263	0.300	0.687	0.687	0.837	0.058	0.129	0.001	0.041	0.186	0.010	0.591	0.521	0.698	0.551	0.348	0.348
③	団体数(自治体, 組合, 広域連合等)	0.074	0.174	1.000	.712**	0.348	0.478	.452**	0.187	0.079	0.135	-0.124	.729**	.510**	0.285	0.2793	0.071	0.174	0.127
	有意確率(両側)	0.635	0.263	0.000	0.055	0.061	0.002	0.230	0.615	0.405	0.429	0.000	0.000	0.064	0.070	0.660	0.265	0.416	0.416
④	人口(対数)	-0.212	0.162	.712**	1.000	.524**	.877**	.815**	.513**	.410**	-.054	-.431**	.983**	.385*	-.357*	.530**	0.139	.500**	0.242
	有意確率(両側)	0.172	0.300	0.000	0.002	0.000	0.000	0.000	0.006	0.006	0.741	0.004	0.000	0.011	0.019	0.000	0.387	0.001	0.118
⑤	中核市数	-0.298	0.075	0.348	.524**	1.000	0.256	.386*	0.203	.544**	0.131	-0.106	.569**	0.100	.390*	.440*	0.178	0.217	0.116
	有意確率(両側)	0.104	0.687	0.055	0.002	0.540	0.032	0.272	0.002	0.508	0.569	0.001	0.593	0.030	0.013	0.355	0.241	0.533	0.533
⑥	施行時特例市数	-.533*	0.109	0.478	.877**	0.256	1.000	.858**	.691**	.531*	-.0261	-.705**	.815**	0.235	.696**	.615*	0.029	.787**	.650**
	有意確率(両側)	0.034	0.687	0.061	0.000	0.540	0.000	0.003	0.034	0.368	0.002	0.000	0.380	0.003	0.011	0.916	0.000	0.006	0.006
⑦	2014年財政力指数	-.387*	-0.032	.452**	.815**	.386*	.858**	1.000	.581**	.423**	-.427**	-.698**	.773**	0.254	.556**	.589**	.384*	.522**	0.215
	有意確率(両側)	0.010	0.837	0.002	0.000	0.032	0.000	0.000	0.005	0.006	0.000	0.000	0.101	0.000	0.000	0.013	0.000	0.166	0.166
⑧	2014年都道府県歳出教育費比率	-.430**	-0.291	0.187	.513**	0.203	.691**	.581**	1.000	.446**	-.382*	-.485**	.470**	-0.052	.355*	.399**	.402**	.475**	0.280
	有意確率(両側)	0.004	0.058	0.230	0.000	0.272	0.003	0.000	0.003	0.003	0.015	0.001	0.742	0.020	0.008	0.009	0.001	0.069	0.069
⑨	人事異動担当者数(管理主事数)	-.674**	-0.235	0.079	.410**	.544**	.531*	.422**	.446**	1.000	-.0152	-0.263	.423**	-.568**	0.184	0.2111	0.146	-0.024	-0.245
	有意確率(両側)	0.000	0.129	0.615	0.006	0.002	0.034	0.005	0.003	0.003	0.349	0.088	0.005	0.000	0.238	0.174	0.364	0.881	0.113
⑩	へき地指定校数(小中合計)	.352*	.490**	0.135	-0.054	0.131	-0.261	-.427**	-.382*	-0.152	1.000	.926**	0.050	0.169	-.347*	-.308*	-.418**	-.316*	-0.101
	有意確率(両側)	0.026	0.001	0.405	0.741	0.508	0.368	0.006	0.015	0.349	0.000	0.759	0.298	0.028	0.053	0.008	0.047	0.535	0.535
⑪	へき地校率	.364**	.314*	-0.124	-.431**	-0.106	-.705**	-.698**	-.485**	-0.263	.926**	1.000	-.351*	-0.014	-.506**	-.519**	-.465**	-.301*	-.301*
	有意確率(両側)	0.016	0.205	.729**	.983**	.569**	.815**	.773**	.470**	.423**	0.050	-.351*	1.000	.379*	.373*	.501**	.082	.451**	0.187
⑫	教員数	0.164	0.186	0.000	0.000	0.001	0.000	0.000	0.001	0.005	0.759	0.021	0.012	0.014	0.001	0.612	0.002	0.231	0.231
	有意確率(両側)	0.392**	.386*	.510**	.385*	0.100	0.235	-.568**	-.568**	0.184	0.169	-0.014	.379**	1.000	0.119	0.266	-0.065	.334*	.423**
⑬	人事担当者負担量	0.009	0.010	0.000	0.011	0.593	0.380	0.101	0.742	0.000	0.298	0.928	0.012	0.448	0.448	0.685	0.029	0.005	0.005
	有意確率(両側)	-.334*	-0.084	0.285	.357*	.390*	.696**	.556**	.355*	0.184	-.347*	-.506**	.373*	0.119	1.000	.432**	0.3047	0.2865	0.1142
⑭	異動サイクル	0.029	0.591	0.064	0.019	0.030	0.003	0.000	0.020	0.238	0.028	0.001	0.014	0.448	0.004	0.053	0.063	0.466	0.466
	有意確率(両側)	-0.084	0.101	0.2793	.550**	.440*	.615*	.589**	.399**	0.2111	-0.308	-.519**	.501**	0.266	.432**	1.000	.378*	.599**	.474**
⑮	再任用教員率	0.594	0.521	0.070	0.000	0.013	0.011	0.000	0.008	0.174	0.053	0.000	0.001	0.084	0.004	0.015	0.000	0.001	0.001
	有意確率(両側)	-0.194	-0.063	0.071	0.139	0.178	0.029	.384*	.402**	.0146	-.418**	-.426**	0.082	-0.065	0.3047	.378*	1.000	.391*	.364*
⑯	新規採用者率	0.223	0.698	0.660	0.387	0.355	0.916	0.013	0.009	0.364	0.008	0.006	0.612	0.685	0.053	0.015	0.011	0.019	0.019
	有意確率(両側)	-0.059	0.093	0.174	.500**	0.217	.787**	.522**	.475**	-.0024	-.316*	-.465**	.451**	.334*	0.2865	.599**	.391*	1.000	.725**
⑰	密度(総面積)(校/km <sup>2</sup> )	0.706	0.551	0.265	0.001	0.241	0.000	0.000	0.001	0.881	0.047	0.002	0.002	0.029	0.063	0.000	0.011	0.000	0.000
	有意確率(両側)	0.204	0.147	0.127	0.242	0.116	.650**	0.215	0.280	-0.245	-0.101	-.301*	0.187	.423**	0.1142	.474**	.364*	.725**	1.000
⑱	密度(可住地)(校/km <sup>2</sup> )	0.190	0.348	0.416	0.118	0.533	0.006	0.166	0.069	0.113	0.535	0.050	0.231	0.005	0.466	0.001	0.019	0.000	0.000
	有意確率(両側)																		

### 3節 広域人事異動の運用実態

#### 1. 鹿児島県における人事異動の実態

##### (1) 鹿児島県の概況

鹿児島県は、九州の最南端に位置し、人口約161万4,000人（2018年10月1日現在推計）<sup>1</sup>、全国10位の面積9,187km<sup>2</sup>の県であり<sup>2</sup>、県庁所在地は鹿児島市である。

鹿児島県は、薩摩半島と大隅半島という二つの半島と、種子島、屋久島、奄美大島等の離島からなっている。地域特性として、離島面積が2,476 km<sup>2</sup>あり、2位の長崎県（1,551km<sup>2</sup>）、3位の沖縄県（1,012km<sup>2</sup>）を大きく引き離して全国1位となっている<sup>3</sup>。

2018年10月1日現在、鹿児島県には43市町村（19市20町4村）がある。いわゆる「平成の大合併」前の1999年3月末時点では96市町村（14市73町9村）があったので、市町村の減少率は55.2%であり、全国平均の46.6%を上回って比較的市町村合併が進んだ県であると言える<sup>4</sup>。

表 3-1 鹿児島県の市別人口（単位：人）

鹿児島市	597,193
霧島市	124,785
鹿屋市	102,397
薩摩川内市	93,927
始良市	76,291
出水市	52,464
日置市	47,912
奄美市	41,693
指宿市	39,954
南九州市	34,544
曾於市	34,397
南さつま市	33,748
志布志市	30,282
いちき串木野市	28,032
伊佐市	25,353
枕崎市	20,881
阿久根市	19,904
西之表市	15,236
垂水市	14,395
市部計	1,433,388
郡部計	179,412
県計	1,613,969

出典：鹿児島県企画部統計課（2018）より筆者作成。

次に市町村規模について見ていく。表 3-1 は、2018 年 8 月 1 日現在の市別人口である。

鹿児島県内の市町村を人口規模別に見ると、県庁所在地であり、中核市となっている鹿児島市の人口が突出しており、県人口のちょうど 37% が鹿児島市に集中していることになる。第 2 位の人口を持つ霧島市の人口は県人口の 7.7% に過ぎず、鹿児島市への人口集中を見て取ることができる。また、地方自治法第 8 条第 1 号では、「市となるべき普通地方公共団体」の要件として「人口 5 万以上を有すること」としているが、19 市中 13 市が人口 5 万人未満であり、鹿児島市への人口集中と裏腹に過疎化・少子化や人口減少・流出が進んでいることが見て取れる。

## (2) 鹿児島県の学校教育の概況

次に、「平成 30 年度鹿児島県の教育行政」(2018 年 4 月 6 日現在) を用いて、各市町村の小中学校数について見ていく。

表 3-2 鹿児島県の市町村別公立学校数

	小学校数 (うち分校数)	中学校数 (うち分校数)
鹿児島市	79	39
霧島市	35	13 (1)
鹿屋市	24	12
薩摩川内市	27	14
姪良市	18	5
出水市	14 (1)	7 (1)
日置市	15	7
奄美市	21	12
指宿市	12	5
南九州市	20	5
曾於市	20	3
南さつま市	11	4
志布志市	16	5
いちき串木野市	9	5
伊佐市	14	2
枕崎市	4	4
阿久根市	9	4
西之表市	11	1
垂水市	8	1
市部計	367 (1)	148 (2)
郡部計	146 (4)	78
県計	513 (5)	226 (2)

出典：「平成 30 年度鹿児島県の教育行政」(2018 年 4 月 6 日現在) より筆者作成。

注：休校中の小学校 9 校，中学校 8 校を含む。



学校数についてみると、人口の分布とは異なる様相が分かる。上掲のように、鹿児島市には県人口の37%が住んでいるが、学校数でみると、鹿児島市に所在する学校は、小学校で15.5%、中学校で17.2%にすぎない。首位都市である鹿児島市に所在する学校の割合が低いということは、それだけ小規模校が多いということでもある。後に述べるヒアリングの際に提供された資料「級地別へき地・特設学校等（H26.4.1）」によれば、2014年4月1日現在、鹿児島県には327校が指定されている。鹿児島県の小中学校の合計が740校であるので、実に44.2%が指定されている計算になる。

このことは、教員の人事異動に関しても影響を及ぼすと考えられるため、次に市町村別の教員数について見ていく。

表 3-3 鹿児島県の市町村別公立学校教員数（単位：人）

	小学校教員数	中学校教員数
鹿児島市	2,059	1,320
霧島市	561	326
鹿屋市	441	262
薩摩川内市	444	283
姶良市	316	168
出水市	228	128
日置市	240	133
奄美市	244	164
指宿市	172	97
南九州市	208	86
曾於市	195	68
南さつま市	139	81
志布志市	187	90
いちき串木野市	134	94
伊佐市	171	61
枕崎市	68	67
阿久根市	100	61
西之表市	105	35
垂水市	77	26
市部計	6,089	3,550
郡部計	1,334	798
県計	7,423	4,348

出典：2017（平成29）年度学校基本調査より筆者作成。

注：国私立学校（4校）及び併設型中学校（1校）を含む。

教員数では、小学校教員の28.0%、中学校教員の31.7%が鹿児島市立学校に在職している。これも、人口の集中度に比べ小さい。仮に、県人口と同様に教員の居住地も約4割が鹿児島市に居住しているとすれば、それらの教員を他の市町村、特に遠隔地に配置してい

くかが課題となりうるといえよう。

以上見てきたような鹿児島市への人口集中度の高さに対し、学校、教員の集中度が低いことが、人事異動にどのような影響を及ぼしたのかを次に見ていこう。

年度末定期人事異動について、我々が利用できた三つの人事異動状況調査（本報告書第1章参照。）の結果を示したのが、下の表 3-4 である。

表 3-4 鹿児島県の人事異動状況

	同一市町村内			ブロック内他市町村へ転出			県内他ブロックへ転出		
	2011	2013	2016	2011	2013	2016	2011	2013	2016
鹿児島県	13.3%	17.6%	13.4%	10.0%	10.8%	12.3%	71.6%	68.2%	69.4%
全国平均	55.6%	56.0%	54.3%	25.3%	24.5%	24.5%	13.2%	12.8%	14.6%

出典：各年度調査結果より筆者作成。

ここから分かるのは、同一市町村内の人事異動率の低さと、県内他ブロックへの転出の率の高さである。同一市町村内の人事異動率について言えば、2011年調査、2013年調査、2016年調査での同一市町村内人事異動率はいずれの年も最も低い。逆に、他ブロックへの転出はいずれの年も最も高い。この、「同一市町村内の人事異動率の低さ」と「県内他ブロックへの転出の率の高さ」からいうと、鹿児島県は全国的にも特徴的な人事異動をしていると考えられる。筆者らは、2015年2月9日に、鹿児島教育委員会を訪問し、教職員課人事管理監及び主幹に対して鹿児島県における教員人事異動についての聞き取り調査（以下「県教委ヒアリング」）を行っているもので、次項では、県教委ヒアリングの結果から示唆される鹿児島県の人事異動の背景についてまとめていく。

### （3）県教委ヒアリングから示唆される鹿児島県の教員人事異動の背景

県教委ヒアリングは、2015年2月9日に、文部科学省科学研究費補助金研究「2000年代以降の分権・行財政改革下における地方教育行財政の変容に関する調査研究」（平成23年度～平成26年度、課題番号：23330230）の一環として行われた。聞き取りに当たったのは、当該科研費研究の代表者である小川正人のほか、川上泰彦、植竹丘、山下絢、櫻井直輝である。県教委ヒアリングは、あらかじめ質問項目を送付し、当日は質問項目に対する回答を聞く中で適宜追加の質問を行うという形で進めた。

まず、県教委の人事異動に関する姿勢から見ていきたい。県教委ヒアリング時の配布資料である、鹿児島県教育委員会「鹿児島県公立小中学校教職員人事異動の標準（1996（平成22）年7月16日改正）」（以下「現標準」）によれば、転任人事について、次の四つが「異動の原則」として掲げられている。

第（1）号では、県内を3ブロックに分け、在任期間中にそれら全てを経験しなければならないとしている。「別表1」ではAブロックに薩摩半島の市町村、Bブロックに大隅半島の市町村、Cブロックに離島が割り当てられている。

- (1) 勤務地区分は、別表1の8地区3ブロックとし、在任期間中にAからCまでの各ブロックをそれぞれ1回以上経験するものとする。ただし、校種、教科及び職種によっては、Cブロックについては2回以上経験するものとする。
- (2) 同一の学校の標準勤務年数は6年とする。
- (3) 学校運営上の特別の必要から、(2)により難いものについても、10年を超えないものとする。
- (4) 同一市町村内における継続した勤務年数は、最高14年とする。

別表1

ブロック 地区	A〔離島以外〕	B〔離島以外〕	C〔離島〕
鹿児島市	鹿児島市		
鹿児島	日置市, いちき串木野市		三島村, 十島村
南薩	枕崎市, 指宿市, 南さつま市, 南九州市		
北薩	薩摩川内市, さつま町	阿久根市, 出水市, 長島町	出水市(桂島), 薩摩川内市(飯島), 長島町(獅子島)
始良・伊佐	霧島市, 始良市, 湧水町	伊佐市	
大隅		曾於市, 志布志市, 大崎町, 鹿屋市, 垂水市, 東串良町, 錦江町, 南大隅町, 肝付町	
熊毛			西之表市, 中種子町, 南種子町, 屋久島町
大島			奄美市, 大和村, 宇検村, 瀬戸内町, 龍郷町, 喜界町, 徳之島町, 天城町, 伊仙町, 和泊町, 知名町, 与論町

第(2)号及び第(3)号では、同一校への勤務年数について、6年を標準とし、最長でも10年であることを定め、同時に第(4)号では同一市町村における継続勤務年数についても上限を設定している。ここから、鹿児島県では、教員が同一校や同一市町村に長期間連続して勤務することを避け、ブロックをまたいだ広域人事を行おうとしていることが分かる。この標準の存在が、鹿児島県に「同一市町村内の人事異動率の低さ」と「県内他ブロックへの転出の率の高さ」という特徴があることの要因となっていると考えられる。このような人事異動の原則が作られた背景として、県教委ヒアリングでは、長期勤務者の問題、県内教育の公平分担、教員の適性配置の必要性、の3点があったという。以下、県教委ヒアリングでの説明である。

第1に、「長期勤務者」についてである。

—鹿児島県はもともと長期勤務者と呼んでいますが、12年、13年というように、一つの学校にかなり長期にわたって在籍する方がかなり多くおまして、その数が、昭和48年当時は1861人いたというデータもございます。そういった長期の方が多数いらっしゃいますと、例えば管理職が他地区から異動してきて学校の改革を図ろうとしても、「この学校ではずっと前から伝統的にこのようにやってい

た。」と主張して、なかなか教育活動の活性化が進められないというような問題点があったりして、気風の刷新が非常に難しい面もあったと聞いています（下線引用者）

と、長期勤務者が多く存在することによって、円滑な学校運営に支障を来すことがあったという。

第2に、「県内教育の公平分担」についてである。

—また同時に、・・・ブロックより小さな単位で地区というのがありますが、その地区を越えて異動するというのが、以前は難しく、一つの地区だけで生涯を終えるという方もかなり過去はいらっしゃった。そうするとどうなるかと申しますと、現在、県内人口の3分の1が鹿児島市に集中しており、便利ですから多くの方が鹿児島市に勤務したいと希望する。しかし、鹿児島市から他地区に異動する人が少なく、なかなか鹿児島市に入ることはできないということで、公平に本県教育を分担しているとは言えない状況がずっと続いていた。要するに本県教育を、全ての教員で公平分担してやろうという声はあったものの、それは実現していなかったという歴史的な背景があった（下線引用者）

先に人口の鹿児島市への集中について確認したが、教員の勤務地についても同様であり、鹿児島市に希望が集中するという背景があったという。

同時に、離島を多く抱える鹿児島県では、離島に多くの教員を異動させなければならないという事情がある。また、先に、44.2%がへき地・特設学校に指定されていることについて述べたが、鹿児島市への集中と同時に多くの教員をそういった—多くは鹿児島市から遠い—地域の学校に異動させなければならないという課題があった。離島への異動について、県教委の担当者は次のように述べ、鹿児島県が全国でもまれに見る広域人事を行っていることに納得している。

—離島に異動する方は1年間に四百数十人行くんですよ。四百数十人赴任して、四百数十人が離島から戻ってくる、これを毎年繰り返しているわけで、規模がけた違いで大きい。だから、鹿児島県の広域人事がほかと比較して突出して大変になる、それはそうでしょう。離島への異動だけでも四百数十人もの教員を確保しなくてはならないのだから。

第3に、「教員の適性配置の必要性」である。これは特に初任者の配置に関する問題であったという。

—そういったいびつと言いますか、一部の人が長期間都市部あるいはその周辺の学校に集中した関係で、新規採用教員は、昭和48年当時、採用数の約80%がへき地や準へき地の学校に採用されていました。これが平成16年で見ますと、へき地、準へき地でスタートする教員は約10%です。これは、標準が適用された結果、新規採用教員を研修の便や学校規模等を考慮して資質の向上につながる配置が可能になったことを表しています。昭和48年当時は現職の先生たちが便利のいい学校から異動しないものですから、どうしても採用される方々は、へき地とか離島とかそういった学校だけに偏って配置されるようになる。もちろん、へき地や離島の学校でも多くのことは学べるし、資質の向上も図れますが、偏った配置ばかりになると資質の向上も思うようには図れない。（下線引用者）

以上の3点が問題視されるようになり、鹿児島県教育委員会は、1974（昭和49）年に、「鹿児島県公立小・中学校教職員長期人事異動の標準」（以下「旧標準」）を定めた。旧標準の「異動の原則」は以下のようなものである。

- (1) 在任期間中に、3以上の地区を経験することとし、その間に2回以上のへき地等（へき地、準へき地及び特別地をいう。以下同じ。）の経験をもつものとする。ただし、離党以外のへき地勤務の2回目以降については、へき地等経験としては取り扱わないものとする。  
勤務地区分は、次の13地区とする。  
鹿児島市、鹿児島郡、揖宿、川辺、日置、川薩、出水、伊佐、始良、曾於、肝属、熊毛、大島
- (2) 同一校の標準勤務年数は、6年とする。
- (3) 学校運営上の特別の必要から、(2)により難しいものについても、10年を超えないものとする。
- (4) 同一市町村における継続した勤務年数は、最高14年（新規採用教員の初任校勤務年数を除く。）とする。

現標準との違いは、第(1)号の示し方である。現基準では「8地区3ブロック」となっているが、当初は「13地区」のうち3地区を経験せよという内容であった。また、へき地を経験する必要がある点も、現標準との違いである。

県教委ヒアリングでは、旧標準を制定した効果について次のように説明している。

—そうした中で、これらの課題を解消するには県内全域にわたる異動の必要性が出てきて、昭和49年に人事異動の標準が策定されたという経緯があります。・・・これによって、異動がかなり活性化したということであります。・・・在任期間中に、県内13地区のうち3以上の地区を経験して、その間に2回以上のへき地の経験をするとということが、人事異動の方針としてきちっと標準に示された結果、今申しましたようなことが随分変わってきたというわけです。しかも標準に、同一校の標準勤務は6年。どうしてもそれにより難しいものでも、10年を超えないものと明記されました。実は先ほど、同一校10年以上の者が1861人と申しましたけれども、現在は1人もいません。昭和49年に1861人いた同一校10年以上のものが、標準が策定されから、昭和61年には89人と劇的に減ってきています。だから、この標準を策定した意味はものすごく大きかった。逆に考えますと、この標準を策定するときは大変な苦労があったことが想像できます。（下線引用者）

ここで、「大変な苦労」がどういうものだったのかについて、当時の事情を知る関係者にヒアリングを行うことはかなわなかったが、県教委の担当者によれば、教職員組合をはじめとした職員団体等からの反対はあったという。

—人事異動は管理運営事項という意味であり、任命権者が決めればよいとなるわけですがけれども、職員団体としては、人事異動に伴って、例えば通勤とか・・・勤務条件にかかわることがあるということで、勝手に決めてもらっては困るというような主張を持つ。一方では、これは管理運営事項だから、任命権者に当然権限があるという県教委側の意見がある。それがぶつかり合って、昭和49年に標

準を導入するときには、かなり苦勞があったというようなことを聞いております。しかし、最終的には職員団体が納得した理由として、「不公平感」や「行きづまり感」があったという。

—詳細は承知しておりませんが、職員団体も最終的に納得したのは、先ほど説明したようなことを理解していたからではないかと思えます。一つの学校に長く在籍して、同じ地区から異動しない。そうすると例えば、もともと鹿児島市の出身で鹿児島市に異動したいと思っても、鹿児島市の人はいつまでも異動しない、だからいつまでも鹿児島市に異動できないということがあったりして、非常に不公平感があったので、多分にそういったことが背景にあったのではないか。ほかにも、大島地区に特例で勤務する方がある程度はいるとしても、それでも離島に必要な教職員の数は全く足りない。離島以外の地区から希望を募っても誰も手を挙げない。どうにも行き詰まっている面も背景にあったのではないか。(下線引用者)

上掲のように、鹿児島県は「同一市町村内の人事異動率の低さ」と「県内他ブロックへの転出の率の高さ」という人事異動上の特徴を持っている。しかし、そのような鹿児島県でも、かつては鹿児島市に教員の異動希望が集中してしまうという問題を抱えていた。薩摩半島と大隅半島という二つの半島と離島によって構成され、薩摩半島、中でも鹿児島市に集中するという状況を打破するために、鹿児島県では、教員が同一校や同一市町村に長期間連続して勤務することを避け、ブロックをまたいだ広域人事を行うための標準を定めた。ブロック間の異動が多いということは、県による「入りと出」の調整コストは大きくなったと考えられるが、約40%強がへき地指定校であり、離島の小規模校を多く抱えるという状況の中で、県が強いイニシアティブをとって、全国でも特筆すべき広域の人事異動を行っているのである。

その後、2010年に現標準を定めた鹿児島県だが、現状ではどのような課題が認識されているのだろうか。

—今後の課題としては、道路網の整備や新幹線の開通など交通事情の変化により、遠距離通勤の者が増えてきて、そこから生じる問題があります。鹿児島は文化と言いますか、校区内に居住して地域に溶け込み、地域の方々と一緒に地域の子供たちの教育を支えるという風土があり、これを私たちは校区内居住と呼んでいますけれども、この校区内居住をしないで、通勤する人が増えてきたのです。生活拠点を定め、そこから違う場所に配置されますと、遠距離通勤をして校区内に居住しなくなるということで、いわゆる地域に根ざした教育が十分できないような状況も見られてきつつあるのです。このような状況から、果たして広域人事異動はどうかという声も実際出ています。(下線引用者)

県教委の担当者は、交通の便が改善されたことにより、遠距離通勤が増えてきたことを課題として挙げた。次項で扱う富山県は交通の便が良いので遠距離通勤が可能だということだったが、鹿児島県では同様のことが、校区内居住の衰退という点で問題視されているのである。

## 2. 富山県における人事異動の実態

### (1) 富山県の概況

富山県は、富山湾に面した、人口約 105 万人(2018 年 8 月 1 日現在推計)<sup>6</sup>、面積 4,247km<sup>2</sup>の県であり<sup>7</sup>、県庁所在地は富山市である。

2018 年 8 月 1 日現在、富山県には 15 市町村(10 市 4 町 1 村)がある。いわゆる「平成の大合併」前の 1999 年 3 月末時点では 35 市町村(9 市 18 町 8 村)があったので、市町村の減少率は 57.1%であり、全国平均の 46.6%を上回って比較的市町村合併が進んだ県であると言える<sup>8</sup>。

次に市町村規模について見ていく。表 3-5 は、2018 年 8 月 1 日現在の市町村別人口である。

表 3-5 富山県の市町村別人口(単位:人)

富山市	417,251
高岡市	169,371
射水市	91,170
南砺市	49,293
砺波市	48,325
氷見市	45,907
魚津市	41,888
黒部市	40,465
滑川市	32,500
小矢部市	29,418
立山町	25,731
入善町	24,529
上市町	20,204
朝日町	11,540
舟橋村	3,037
県計	1,050,629

出典:富山県経営管理部統計調査課(2018)より筆者作成。

富山県内の市町村を人口規模別に見ると、県庁所在地であり、中核市となっている富山市の人口が突出しており、県人口のちょうど 40%が富山市に集中していることになる。第 2 位の人口を持つ高岡市には県人口の約 16%が住んでいるが、富山市の人口の約 40%であり、富山市への人口集中を見て取ることができる。

(2) 富山県の学校教育の概況

次に、「平成 30 年度学校基本調査（速報）」を用いて、各市町村の小中学校数について見ていく（表 3-6）。

学校数についても、県全体の約 3 分の 1（小学校の 34.3%，中学校の 32.1%）が富山市に存在しており、富山市への集中が見て取れる。このことは、教員の人事異動に関しても影響を及ぼすと考えられるため、次に市町村別の教員数について見ていく（表 3-7）。

表 3-6 富山県の市町村別公立学校数

	小学校数（うち分校数）	中学校数（うち分校数）
富山市	65 (1)	26 (1)
高岡市	26	12
射水市	15	6
南砺市	9	8
砺波市	8	4
氷見市	12	5
魚津市	7	2
黒部市	9	4
滑川市	7	2
小矢部市	5	4
立山町	9	1
入善町	6	2
上市町	7	1
朝日町	2	1
舟橋村	1	1
県計	189 (1)	81 (1)

出典：富山県（2018）より筆者作成。

注：休校中の学校を含む。



表 3-7 富山県の市町村別公立学校教員数（単位：人）

	小学校教員数	中学校教員数
富山市	1,357	771
高岡市	546	324
射水市	320	176
南砺市	155	126
砺波市	174	105
氷見市	179	99
魚津市	136	77
黒部市	156	90
滑川市	125	70
小矢部市	97	72
立山町	112	45
入善町	97	52
上市町	82	37
朝日町	35	23
舟橋村	16	16
県計	3,587	2,083

出典：富山県（2018）より筆者作成。

教員数では、県全体の約3分の1以上（小学校教員の37.8%、中学校教員の37.0%）が富山市立学校に在職している。

以上見てきたような富山市への人口、学校、教員の集中が、人事異動にどのような影響を及ぼしたのかを次に見ていこう。

第1章第1節で紹介した2011年調査、2013年調査、2016年調査の結果を示したのが、下の表3-8である。

表 3-8 富山県の人事異動状況

	同一市町村内			ブロック内他市町村へ転出			県内他ブロックへ転出		
	2011	2013	2016	2011	2013	2016	2011	2013	2016
富山県	89.6%	84.7%	84.0%	1.8%	7.3%	9.6%	1.6%	3.2%	…
全国平均	55.6%	55.5%	53.8%	25.3%	25.1%	25.0%	13.8%	14.8%	17.0%

出典：各調査結果より筆者作成。

注：「…」は資料なし又は不詳・不明

ここから分かるのは、同一市町村内の人事異動率の高さと、その反面としてのブロック内他市町村、県内他ブロックへの転出の率の低さである。同一市町村内の人事異動率について、2011年調査、2013年調査、2015年調査のデータから確認すると、富山県の3年度の平均は86.1%で最も高く、全国的にも特徴的な人事異動をしていると考えられる。そこ

で筆者らは、2018年9月5日に、富山県教育委員会教職員課を訪問し、主幹及び主任管理主事に対して聞き取り調査（以下「県教委ヒアリング」）を行った。聞き取りに当たったのは、植竹丘（共栄大学）と本多正人（国立教育政策研究所）である。次項では、県教委ヒアリングの結果から示唆される富山県の人事異動の背景についてまとめていく。

### （3）県教委ヒアリングから示唆される富山県の教員人事異動の背景

県教委ヒアリングは、あらかじめ質問項目を送付し、当日は質問項目に対する回答を聞く中で適宜追加の質問を行うという形で進めた。

まず、県教委の人事異動に関する姿勢から見ていきたい。県教委ヒアリング時の配布資料である、富山県教育委員会「平成 29 年度末人事異動方針」によれば、転任人事について、次の五つが方針として掲げられている。

- [1] 市町村教育委員会との密接な連携のもとに、全県的な視野に立ち、広く交流を行う。
- [2] 本人の住所、希望等については配慮するが、教育活動の活性化と教育水準の向上を図ることを第一義として、適正な配置を行う。
- [3] へき地学校、小規模学校、特別支援学校及び高等学校定時制・通信制課程の教育を、更に充実させるために交流を行う。
- [4] 同一校勤務が長期にわたる者については、積極的に転任を行う。特に 10 年以上の者は、原則として転任を行う。
- [5] 同一校勤務が 2 年に満たない者は、原則として転任させない。

[1] では「全県的な視野に立ち、広く交流を行う」こと、[2] では「教育活動の活性化と教育水準の向上を図ることを第一義と」することが掲げられていることから、県教委としては、広域人事を推進しようとしていることが見て取れる。しかし、前掲の調査において県内他ブロックへの転出率の高い県、例えば鹿児島県（2011 年度 71.6%、2013 年度 69.1%、2015 年度 69.8%）は、次のような「異動の原則」を定めている<sup>9</sup>。

- [1] 勤務地区分は、別表 1 の 8 地区 3 ブロックとし、在任期間中に A から C までの各ブロックをそれぞれ 1 回以上経験するものとする。ただし、校種、教科及び職種によっては、C ブロックについては 2 回以上経験するものとする。
- [2] 同一の学校の標準勤務年数は 6 年とする。
- [3] 学校運営上の特別の必要から、[2] により難しいものについても、10 年を超えないものとする。
- [4] 同一市町村内における継続した勤務年数は、最高 14 年とする。

鹿児島県の場合は、[1] で 3 ブロック全てを経験しなければならないこと、[4] で同一市町村内における継続した勤務年数の上限を定めている。これらは富山県の人事異動方針には見られない規定である。富山県の人事異動方針では、「人事異動の範囲」としての「人事ブロック」を設定しておらず、同一市町村内の継続した勤務に関する規定もない。人事ブロックについて、県教委ヒアリングでは、次のような説明がなされた。

一教諭に関しては割と市町村のブロックというのは意識的には強いんですね。

人事異動方針そのものには、そのブロックを設定しているようなことは実はないんです。むしろ、広域人事を、というふう呼びかけしているんですが、ただ、

実際のところは、大体、各市町村、それから近隣市町村での異動というのが中心になっていますが、ただ、養護教諭でありますとか、それから事務職員ですとか、学校栄養職員ということになってきますと、いわゆる、ひとり職、ここは養護教諭は地域性もあるので、割と市町村に根付くことは多いんですが、ただ、ここは校種が、結構、小学校、中学校の異動が多いということとか、それから、事務職員さんはもう少し広域的に異動、全県的に異動する場合も多いので、こういったところあたり、教育事務所のヒアリングは中心にしながらやっています。市町村教諭については、主に中心になるのは、これは市町村のヒアリングになります。  
(下線引用者)

一応、人事異動方針的には広域ということで、といたしますか、本県とすれば、人事異動ブロックというものを明記したものは、実はないんです。(下線引用者)

一本県は全国の中での、いわゆる、ブロック制をしいているという、先ほど言いました、他県のような意味でのブロック制ではなく、だから、地域に根ざした伝統的な人の流れに応じて対応しているということなので、ですから、どうしても異動方針とか、こういった公式のものには、そういう何々ブロックというものは、ずっと従前から明記がないというのはそういうところでして。(下線引用者)

以上のように、富山県では、人事ブロックを設定せずに定期人事異動を行っていることがわかる。

では、人事ブロックを設定していない富山県で、上掲のような人事異動の特徴が見られるようになった要因にはどのようなものがあるのだろうか。県教委ヒアリングでは、「コンパクトな環境と道路整備率の高さ」、「旧事務所の機能上の存置」、「教員文化」が指摘された。

第1に挙げられたのは、コンパクトな環境と道路整備率の高さである。県教委ヒアリングでは、富山県の「コンパクトな環境」について、以下のように述べられていた。

一富山県もどんなにかかっても1時間以内で全部動けますので、異動することによって転居を伴うというようなケースはほとんどない(中略)さきにおっしゃられた全県的な、例えば、教員の資質向上でありますとか、教育環境を整えるということも、実は、いろいろな県内で行われている研修会が一堂に、例えば富山にある教育センターに会して、来れるもんですから、常日ごろの研修も、いろいろな市町村の教員が同時にやっているようなものがたくさんあります(中略)そういった意味では、富山県は比較的、地理的要因といたしますか、ですから、割と全県一律な環境の整えやすさがある。

一(居住地で人事が滞るといったことはないかとの質問に対し=引用者)そういったところも、富山県の、割とどこの市町村へ行っても、ほぼ均質な環境というか、コンパクトさということがあって、ということかなと思っていますが。また、コンパクトな環境と同時に、道路整備率が高く、自動車による移動がしやすいこ

とも理由として挙げられていた。

—（幹線道路の整備率の高さについての質問に対して＝引用者）富山県は高いと思います。国道が通ったのも、昭和 40 年ぐらいには幹線道路がかなり、核になるものは整備が終わっていますし、50 年代に入ってからそれが複車線化したりとかということで、拡張工事がどんどん入ってきますので、今もまだ、交通混雑地域は国道なんかも、バイパス道路の建設も進んでいますので、結構、富山県ではほとんどがマイカー通勤ですね。（中略）そういった意味では、道路整備が進んできたことがやっぱり大きいような気はしますですね。（中略）整備が進んでいて、大体、富山県内はさっと通じてということもあります。

富山県の道路整備率や自動車保有率の高さについては、栗島（2009）や井手（2018）でも指摘されている。井手（2018）によれば、富山県の自動車保有台数は全国 2 位、セカンドカー普及率は全国 3 位であり、改良済み道路の延長が全道路延長に占める割合である道路改良率、道路の改良率と混雑度を総合的に勘案した道路整備率はいずれも全国 1 位であ

図 3-1 富山県における教育事務所の再編



出典：教育事務所のあり方研究会（2006）p. 5.

るという<sup>10</sup>。コンパクトな環境と道路整備率が影響を与えていると考えられる。

第 2 に挙げられたのは、「旧事務所の機能上の存置」である。富山県では、2006（平成 18）年度に、魚津教育事務所と富山教育事務所を東部教育事務所（4 市 4 町 1 村）、高岡教育事務所と砺波教育事務所を西部教育事務所（6 市）として、4 事務所を 2 事務所に再

編した(図3-1)。この再編は、市町村合併が進み、旧事務所管内の市町村が少数の市町村に再編されたこと、学校数、児童生徒数が減少傾向にあったことが理由とされている<sup>11</sup>。

市町村合併前のデータがないため、あくまでも仮説的にはあるが、合併が進み、少数の市町村に再編されたことは、同一市町村内人事異動率を引き上げたと考えられる。また、県教委ヒアリングでは、ブロック間の移動率の低さに関して、旧事務所の区域が県民感覚に残っていることが指摘された。

—実質上といいますか、(中略)何かずっと伝統的な、ブロック的な一つ意識は、各地域でも実は持っているという特質がありまして(中略)その4事務所時代も今御説明したような流れで調整していますので、何となく、今のところまだ余韻といいますか、どうしても地域的にも魚津という。ですから、実際の異動でも、割と朝日町の先生方は入善へ行かれたりとか、魚津市へ今も行かれたりとか、そういったような異動は、旧の4ブロック内での異動は比較的多く見られます。

—実質上、全県一つとしながらも、全県どこでも行くぞということでもなく、最後は市、そして、かつての4事務所時代の4地区というのを少し意識しながらでも、結構、少しずつ交流が進んでいく中で、いろいろなシステムを経験した先生方が、一緒に職員室でまた情報共有していただきながら、全県的にも割と同じような環境とか、同じような先生方の土俵に立っていただけるといえるか、そういうふうなのが富山県の現状なんじゃないかなというふうに認識はしております。

—(実態としてどのようなエリアで移動するののかとの質問に対して=引用者)比較的、そういう、まず市町村を軸足に置きながら、そして、旧の4地区内というのも意識しながら、なおかつ、いろいろな御事情で、御希望があれば、その地区を越えてでもということ、全県的に調整しているというのが実態であります。

以上のように、人事異動の際、市町村がまず異動範囲として認識され、次いで旧4教育事務所の範囲が意識されるという。旧4事務所の区分けは、総合計画等一般行政の区域とも一致し、伝統的に根付いた区分けであるため、県のウェブサイトでも人事異動の情報を公開する際にも用いられている。県民の地域感覚に合致しているのが4事務所の区分けであり、ブロック間の移動率の低さの一つの要因となっていると考えられる。

三つ目に指摘されたのは、富山県の教員文化である。同一市町村内の人事異動率が高いということは、へき地や山間地への異動希望者が見つからないなどの困難を抱えることも予想される。このような、希望者の少ない地域への異動については、富山県の教員文化によって秩序立てられているという。

—確かに、へき地、小規模校とかというと、希望ばかりではないのは事実でして、市町村教育委員会で異動案を作成されるときに、計画的に、その地域で求められている人材を意図的に充てておられて、そこへ異動していただく、お願いしているというのは実態としてはあると思います。

だけれども、それだからといって何か不服とか、そういうことであることではなくて、でも、何となく意識的に、(中略)そういうところも行行って経験してくることもすごくプラスになることが多いというような認識も、大変は大変だけれど

もということが、先輩から後輩へ、後輩からまたその後輩へと、風土的に受け継がれているようなところはあると思います。(中略) 恐らく、各学校、校長もヒアリングする際とか、常日ごろからでも、そういう昔のいい経験とかあるんじゃないですかね。その土地柄。そういうものもまたいろいろな、戻ったときに生きるという、そういうことが受け継がれているのかなと思っています。

また、同一市町村内の人事異動率が高いということは、有力な教員の「囲い込み」が起きたり、当該市町村で初任から育てた教員を手放したくないという考えが広がることも考えられる。しかし、そのような「囲い込み」が大きな問題になることは少ないという。

— (引っ張り合いや囲い込みのようなことが起きないのかとの質問に対して＝引用者) 稲作文化といいますか、(中略) 何か、水の取り合いみたいなところをしていても成り立たんぞという、そういうのがあるんでしょうかね、何か土地柄で。お互いの苦勞をそんなに、気候風土もどちらかというところと厳しいところは以前からありましたので、お互いさまというところが何かあるのではないですかね。そんな気はします。でも、そんな、それでということ(「引っ張り合い」や「囲い込み」のような＝引用者) 何か大きな問題になるとかということは聞いたことがないですね。

例えば、今は合併しましたがけれども、富山地区でも山間部のところは、かつて小さな分校があったような時代なんかでも、分校とかへ行かれたら、それはそれで、富山市の本当に中心校にいた方が、旧の細入村にある学校に異動ということもありますけれども、それに対して何か不服とか、そういったことを言われたことは聞いたことがないですね。そういうもんなんだという、だから、いわゆる、ブロックを決めて、恐らく、今は富山市でもこことここと必ずとかというふうな調整ではなく、何となく、教科でありますとか、さっき言いましたような、その地域の特性を考えてとか、年齢構成を考えて、そろそろこういうところを経験して、また次に生かしていければいいなという人材を充てているということなんだと思います。

県教委ヒアリングでは、県教委や教育事務所が強権的に異動のイニシアティブを握らずとも、ある程度自生的に人事が成り立っていること、その土壌として、へき地や山間地への異動を、「良い経験」と受け止める教員文化があることが強調された。

植竹丘 (共栄大学)

## 謝辞

本節 1. の執筆に際しては、鹿児島県教育庁教職員課の御協力を、本節 2. の執筆に際しては、富山県教育委員会教職員課小中学校人事係の御協力を頂いた。ヒアリング調査及び資料提供等で御協力いただいた関係各位に感謝申し上げます。なお、本文中での引用に際して誤り等がある場合は全て筆者の責任である。

## 引用文献

- 栗島康夫（2009）「富山市はなぜコンパクトシティを目指したのか？」国土交通省東北整備局第3回コンパクトシティ推進研究会資料，2009年9月30日
- 井手英策（2018）『富山は日本のスウェーデン』集英社
- 鹿児島県（2018a）「県人口移動調査月報 平成30年10月報」鹿児島県ウェブサイト
- 鹿児島県（2018b）「県政概要」鹿児島県ウェブサイト
- 鹿児島県企画部統計課（2018）「県推計人口及び人口動態（市町村別）—平成30年10月1日現在—」鹿児島県ウェブサイト
- 教育事務所のあり方研究会（2006）「教育事務所のあり方研究会報告書」
- 総務省（2010）「『平成の合併』による市町村数の変化」総務省ウェブサイト
- 富山県（2018）「平成30年度学校基本統計速報（学校基本調査の結果速報）（H30.8.2公表）」富山県ウェブサイト（「とやま統計ワールド」）
- 富山県経営管理部統計調査課（2018）「富山県の人口と世帯 富山県人口移動調査結果—平成30年8月1日現在—」2018年9月1日
- 富山県教育委員会（2017）「平成29年度 富山県の教育」

## 注

- 1 鹿児島県企画部統計課（2018），p.3。
- 2 鹿児島県（2018a），p.1。
- 3 鹿児島県（2018b），p.2。
- 4 総務省（2010）
- 5 小川正人研究代表（2015）『教育事務所再編と県費負担教職員人事異動』（平成23～平成26年度日本学術振興会科学研究費補助金報告書）所収。
- 6 富山県経営管理部統計調査課（2018）
- 7 富山県教育委員会（2017）
- 8 総務省（2010）
- 9 鹿児島県教育委員会「鹿児島県公立小・中学校教職員人事異動の標準（2010年7月16日改正）」
- 10 井手（2018），p.51。
- 11 教育事務所のあり方研究会（2006），pp.5-7,12。

## 4 節 教育事務所再編と教員人事の広域化

### 1. 教員人事異動の「広域化」

全国の教員人事異動について「広域性」を比較した際、高い広域性（同一市町村内移動の少なさ／ブロック間異動の多さ）を示す県の一つに、佐賀県がある。川上（2013）を始め、本報告書でも示してきたように、教員人事における異動の広域性は、自治体の地理的環境を一つの重要な要素としている。すなわち、山間地や離島を擁するなど、勤務地の地理的環境について均一性が低い（一部地域での勤務が教員にとっての負担になる）場合や、人口集中地に偏りがある（一部地域が「遠隔地」の扱いとなり、勤務に転居等を要する）場合においては、勤務の負担を公平化する観点から、広域的な異動が実施されることが明らかになっている（本報告書における富山県の事例と鹿児島県の事例は、そういった意味で対照的である）。他にも、多様な勤務地の経験が教員の能力形成に寄与するとの考えや、地域間での教育条件の不均衡を是正するといった考えのもとで広域異動が行われるケースもみられるが、多様な人口地理的環境が一つの要素である点には変わりがない。

では、一定の地理的環境が前提となったとき、直ちに教員人事における異動の広域性が一意に導き出されるのかということ、そういうわけでもない。つまり、人口地理的要因から教員配置における偏りや不均衡が発生したとして、それを是正するか（できるか）どうかについては、人事権者による意図と施策が影響することになる（第3章で取り上げる北海道日高地域と島根県の地域限定採用人事も、そうした例に位置付けられる）。教員人事における異動の広域性は、こうした人口地理的環境と人事権者による方針・施策を合成することで導かれると考えるのが妥当といえる。

これから扱う佐賀県のケースは、人事権者の方針・施策により、全県的に教員人事異動の運用が改まり、実際の動態にも変化を及ぼしたという例である。佐賀県はかつて異動範囲の「狭い」県であったが、県教育委員会の課題意識のもと、異動における調整方法を改めることで、全県的な異動を可能にした。第3章の北海道日高地域や島根県の事例が、教員人事異動の運営に困難を抱える一部分の地域に焦点化した改善例であるのに比べ、佐賀県の例は全県的な運用方針の改善であった。

川上・小川・植竹・櫻井（2017）で示したように、「平成の大合併」による基礎自治体の広域化と減少、さらに、地方行革に起因する教育事務所の再編などを経て、教員の人事異動の範囲は「単独市町村を基本的な範囲」とする比率が高まり、教育事務所間・ブロック間をまたぐような広域的な運用は比率を下げる傾向にある。第2章3節における鹿児島県の事例が示すように、全県的な広域人事を維持する過程では、異動の事務（個々の教員の意向など人事情報の収集や、市町村間、学校間での意向の調整、県教育委員会による異動方針の反映など）に多大な調整コストを要するほか、異動に関する手当支出等を含め、大きなコストを払っており、こうしたコストを払い続けることができない限り、広域異動の維持は難しいということが類推される。

以下で扱う佐賀県の事例は、そうした広域異動をどのように実現するのか、すなわち「狭い異動」から「広い異動」への変容を促すプロセスにはどのようなものがあるか、という知見を明らかにするものでもある。本報告書では、現状における異動の「狭い」「広い」はど



のように説明されるのか、また広域的な異動にはどのようなコストがかかり、どのようにそれが負担されているのか、という分析が行われている。これに対して、「狭い異動」をどのようにして「広い異動」に導くのか、という点を明らかにしようとするものである。

## 2. 聞き取り調査について

佐賀県における教員人事異動の広域化についての聞き取り調査は、2017年7月19日に、佐賀県嬉野市教育委員会の教育長室において行われた。聞き取りに当たったのは、本多正人（国立教育政策研究所）と、川上泰彦（兵庫教育大学）である。

聞き取りに応じていただいたのは、現・嬉野市教育長（元佐賀県教育委員会教職員課参事）と、現・伊万里市教育長（元佐賀県教育委員会教職員課主幹）の両教育長で、佐賀県の教職員人事の広域化に取り組んだ当事者である。両教育長は、1998年から2001年にかけて、県の人事異動に関するルールと運用を変更し、それまで停滞の目立っていた広域異動を活性化させる働きかけを行っており、この経緯についての回想をインタビューした。

次の3.以降では、嬉野市教育長及び伊万里市教育長へのインタビューで得られた情報をもとに、佐賀県の教員人事政策の変遷について整理する。特段の指摘がない限り、記述した内容はインタビューデータを根拠としている。

## 3. 「広域化」以前の状況

佐賀県の教職員人事異動方針において「広域人事」が掲げられるようになったのは「平成に入ったすぐくらいから」だという。しかし、少なくとも1996～1997年頃（嬉野市教育長が教育事務所で勤務していた頃）においては、「広域人事」は人事異動方針の中に挙げられながらも、それを実質化するような動きもなく、特段普及していない状態であった。

この時期は、いわゆる教員人事の「広域化」の直前に当たるが、当時、県教育委員会は5箇所の教育事務所を置いて各地域の市町村教育委員会への指導助言と管理運営を行い、人事については32の「地区」が設定されていた。当時から佐賀市近辺での勤務を潜在的に希望する者（佐賀市近辺の出身者・居住者）が比較的多く、一方で唐津市を中心とする東松浦地区については、そうした者が少ないなど、教員配置に広域的な調整を必要とする状況は既に存在していた。

しかし当時は、人事権者（県教育委員会）による教員配置の調整力は強いと言えず、特に周辺地域や交通等の不便な地域においては、学校からの転出希望者にマッチする転入希望者が見つからない場合は異動が成立せず、そこでの在籍が長期化するといった状況が見られていた。つまり、学校の立地条件等によって、異動頻度が異なる状況が見られていたのである。

また、教職員組合に加入している者については、各校の長期在籍者から順に異動対象となるという慣習が強固に守られていた（順序が入れ替わる人事案が示された際は、説明が求められていた）。一方、非組合員にはそうした慣習はないため、広域異動の対象になる頻度が相対的に高くなっていて、という状況も続いていた。

こうした状況の背景として、県教育委員会レベルで教員の配置に関するルールが十分整

備されておらず、既にあるルールについても、その遵守が不徹底であったことが挙げられる。例えば5箇所の教育事務所ごとに、異動調書の書き方に違いがあり、県教育委員会の指導に沿って異動希望の「地区名」を記載する運用をしている地域がある一方で、異動希望の「学校名」を記載するという地域も存在していた。「地区名」に比べて「学校名」で異動希望を収集する場合（そしてその異動希望が尊重される場合）、配置を調整する余地はより狭まることになる。これに加えて、教員が各学校に配置される際の、1校当たり在職年数の「標準」や「上限」といったルールの整備も行われていなかったため、転出希望者と転入希望者がそろわない限りは異動を行わない、という運用も可能になっていた。教職員組合加入者について異動対象者を長期在職者順に決定するという運用は、更に広域異動の調整を困難にしており、非加入者は広域異動の頻度が高くなるという状況は、こうした調整ルールの不備が「しわ寄せ」される形であったとの整理も可能であろう。

このように、県内教員の出身・居住地域の分布と配置ニーズの分布が対応していないため、広域的な人事異動による調整の必要性は元々潜在していた（教育課題に応じた機動的な配置を検討すれば、その必要性は更に高まることになる）にもかかわらず、諸ルールの不備もあり、人事権者（佐賀県教育委員会）や学校設置者（県内市町村教育委員会）の判断等による機動的な人事配置の余地は制約されている状況にあった。その結果、通勤の利便性が高い学校や指導上の課題がない（少ない）学校に異動希望が集中するなど、学校間、地域間で教員の異動頻度が異なる状況が出現していた。こうした状況自体について、県教育委員会は問題意識を持っていたのに加え、各学校の持つ課題に対して行える教育委員会の支援の手段として、また教員の能力向上を図る手段として、人事が重要な要素になるという認識もあった。そこで、当時の佐賀県教育委員会では、人事等に関するルール適用を平等化させることなどを通じて、異動の広域化を促進することになった、とのことであった。

#### 4. 異動広域化の推進

嬉野市教育長は1998年から2001年にかけて佐賀県教育委員会の教職員課参事として、また伊万里市教育長は同じ時期に教職員課主幹としてそれぞれ勤務し、人事異動の広域化を推進した。

具体的にまず着手したのは、同一校に長期在勤する者の異動に関する内規の統一化であったという。もともと、異動候補者の抽出・調整を行う際に、同一校在籍年数がどの程度かについては考慮の対象となっていたものの、その運用は教育事務所間でバラバラであった。1997年頃から、県でその基準を統一し、一定年限をこえて同一校に在籍する（異動対象者から外れる）場合については理由書を求めたり、別途審議を行うなどの対応を開始したという。現在では、同一校に8年、同一地区に15年という勤務年数の上限が定着し、かなり厳密にこれを守ることで県内の教員の流動性が確保されているが、こうした状況への改善は、この時期にスタートしたものであった。

そして次に着手したのは、異動の調整ルールの整備と運用の統一化であった。1999年には、大きく二つの調整ルールに手を加えた。第一は、異動地区の単位を広域化したことで、それまで県内を32に分けて設定していた異動地区を再編して16にし、1地区当たりの学校数を倍増させた。第二は、それまで「異動希望書」としていた教員の意向調査書類を「異

動調査書」に改め、地域によっては容認されていた異動希望先の「学校名」記載を廃止し、異動希望先については「地区名」を記載するよう、運用を統一した。この二つを同時に行ったことにより、人事権者（県教育委員会）は教員配置に関する調整の余地が広がったものと考えられる。

また、異動の調整にかかるルールの改定と統一を行うのと並行して、人事異動の過程における校長ヒアリングの導入を進め、異動事務の運用の円滑化を図った。すなわち「異動調査書」の導入によって、個々の教員は異動希望先を絞って記載できなくなったため、当該地区を異動希望とする直接的な理由のほか、キャリア上の希望や家族事情といった背景情報について、管理職が面接（ヒアリング）を行い、直接のコミュニケーションを通じて情報を収集・共有するようにした。現在、佐賀県では異動調査書の作成（12月初旬）に先がけて、9月頃から市町教育委員会と校長の間でヒアリングに関する情報共有が繰り返し進められているが、こうした丁寧な異動事務のプロセスを構築する、大きなきっかけとなったのが、この異動広域化とヒアリングの導入であると言えよう。

ただし、ヒアリングの導入に当たっては校長層にもそうした実践経験が薄かったため、人事ヒアリングの行い方、異動内示の伝え方などについては、県教育委員会及び教育センターで研修を実施し、事例も示しながら丁寧な伝達・周知を図ったとのことであった。

そして、県教育委員会組織内における異動情報の管理についても、徹底が図られた。それまでの異動事務では、内示前に異動情報が漏えいするケースがあり、教職員組合を経由してそれが教員に伝わり、結果として管理職より先に教員が異動情報を把握していたり、場合によってはその情報に基づいて異動案の変更や撤回を求める要望が行われたりするような事態が散見されていた。異動の広域化を進める中で県教育委員会はこれを改め、県教育委員会本庁から教育事務所及び市町村教育委員会への情報伝達を厳密にするなどを徹底した。

これらの変化では、異動先の希望表明方法やその調整方法を改めたり統一化したりという、ルールの改革が進んだ中で、人事異動のプロセス全般における教職員組合の関与が変化（弱体化）したことも指摘できる。後述するように、教職員組合からは反発を招くことになるが、市町村教育委員会（特に異動調整が困難で、教員の長期在籍が発生しがちであった地域）からは、教員の流動性が確保されるものとして高く評価されたという。佐賀県における教員人事異動の広域化は、異動の流動性や、人事による政策的な関与（教員配置を通じた「テコ入れ」）を可能とするものであったため、市町村教育委員会から見れば、むしろこの点にインパクトを感じていたことが推察されるのである。

以上のような、異動希望の調整方法についてルールの共通化と運用の工夫を進めたのち、2006年頃からは広域異動の頻度や範囲に関するルールも整備した。すなわち、教員生活を送る上で、「2地域」すなわち二つの教育事務所管内における勤務経験と、「3地区」すなわち三つの地区（上掲した「全県を16に区分したもの」から三つ）での勤務経験をそれぞれ満たすことを標準と設定し、広域異動の経験についても、等しく教員が経験するようルールが設定された。このルールはその後、10年程度をかけて県内に浸透しており、佐賀県では管理職への昇進選抜を受ける際の条件としても機能している。ちなみに現在は、このルールの下で女性管理職の登用をどう促進できるかが新たな課題となっている、とのことであった。

その後は、「平成の大合併」によって市町村数が減少したこと（2004年末まで49（7市

37町5村)だったのが2007年末には23(10市13町へ。)や、教育事務所が統合再編されたこと(5事務所から2事務所・1支所へ、ただし「5地区」の地区割りは残存。)など、人事異動に関連する地域区分が広域化した。インタビューでは、これを広域人事に関する環境が強化されたものと言及しているが、本節冒頭に述べたとおり、広域人事の維持拡大には地区割りの広域化だけでは不十分であり(特に「ブロック間」と呼ばれるような広域異動は促進されない)、広域異動を進めるルールやその運用体制の整備は不可欠である。佐賀県の場合、ルールの整備と運用の厳格化・統一化という基礎の上で、地区割りの広域化が作用したという解釈が妥当であろう。

また、県内の道路整備が進んだことも、広域異動の定着に影響したという指摘もあった。すなわち自動車による県内の移動がより容易になったことで、各居住地から通勤可能な圏域が拡大し、その結果、転居を前提としない広域異動を行う余地が拡大したという点である。とはいえ、この点についても、道路事情の改善だけをもって人事異動が広域化したとは考えにくい。やはり県教育委員会によるルール設定や運用の工夫が効果を生み、道路事情の好転は、その効果を維持するのに機能しているという評価が妥当といえよう。

なおインタビューでは、このような教員人事異動の制度と運用の変更は、一気に進めたものでなく、徐々に進めていったものであるという点が強調されていた。異動ルールにかかる地区割りと調書の書式変更こそ一度に進めたものではあったが、その後の校長ヒアリングの運用改善や、「2地域3地区」ルールの導入などについては、一定の時間幅をもって導入されている様子が見いだされた。人事異動の制度改変には一定の時間を要することを、実例をもって示しているといえよう。

## 5. 教職員組合との調整

佐賀県における教員人事の広域化は、異動事務の進め方に大きな変更を伴うものであったが、この変化は教職員組合にとって、教員人事への関与を大きく減退させるものであった。そこで制度運用が定着するまでの過程においては、様々な交渉・調整が行われた。

例えば2000年12月には、上述の「異動希望書」から「異動調査書」への変更に抗議し、佐賀県教職員組合は県庁で座込みを行っている。またその後も、従来の「異動希望書」に準じた書類を用意した組合加入者が、校長とのヒアリング等の場面にこれを持ち込む、といったことも行われていたという。こうした独自書式の持込みは、広域化前の個別学校名を挙げた異動希望を志向し、それに沿った意思表示を企図するものであったが、これに対して県教育委員会は教育事務所所長会などの席を通じて対応を伝達し、規定外の方法で個別校名を挙げるような異動希望については、その内容を考慮しない旨が周知・徹底されていた、とのことであった。また毎年の組合交渉等を通じて、広域化の必要性や調整方法の変更については繰り返し説明を行い、県民への説明ができるかどうか、という点を大切に、制度変更への理解を促していったという。

また、校長によるヒアリング導入後は、その運用について改善を求めるなどの動きもあったという。具体的には、校長によってヒアリングに温度差があり、綿密なヒアリングをする校長もあれば、簡単な立ち話で済ませる校長もあるということが示され、どの学校においても丁寧なヒアリングが進められるよう、求める内容であったという。こうした指摘は、先に

挙げたヒアリングや内示の質の向上を意図した研修等にも反映されてきたと言えよう。

## 6. 広域異動が可能になったことでの変化

以上のようなプロセスを経て、佐賀県では広域的な人事異動が導入されたが、広域異動の進展については、先に挙げた長期在勤者（同一校に8年以上、同一地区で15年以上）の減少を指標としていた。制度変更を通じて異動は活性化したため、長期在勤についても解消が進んだ。

加えて、県教育委員会や市町教育委員会が機動的な人事配置を進め、特定校に重点的な支援を行うような施策も可能になった。教育課題の解消や人材育成の面からは、大きな成果と言える。

一つの例が、2001年頃から進められた「拠点校」人事である。これは、その後各地で導入された「FA制」人事に類似する性質を持ち、生徒指導や学力などの課題を掲げた学校のうち県教育委員会が認めたものについて、広い地域から勤務を希望する教員を募り、配置を進めるというものであった。この制度の運用により、「拠点校」には指導力のある教員が着任する事例が続いたことから、「拠点校」としての認定を希望する市町村教育長が相次いだという。機動的な人事配置が、市町村教育委員会にとって重要な政策的介入手段であり、異動の広域化は、そうした可能性を広げたことを示すエピソードと言えよう。

なお、こうした「拠点校」人事については、その後いわゆる「一線級」の教員による応募が停滞する（所属校長等が転出をよしとしない）ことから、同一の教育事務所管内で機動的な異動を図る方式を導入したり、指導力のある教員を「連れてくる」だけでなく、他地域での勤務を通じた能力形成を図るために「送り出す」異動を試みるなど、様々な方法が試されることになったという。ただ、いずれの施策も、広域的・機動的な人事配置が可能になったことで実効性を高めており、上記のような施策の試行錯誤や改善ができるようになったという点も含めて異動広域化の効果と指摘できるだろう。

また、こうした異動の機動性を向上させる中で、県教育委員会教職員課と教育事務所と各市町村教育委員会（特に教育長）とのコミュニケーションが活性化したという点も、大きな変化であったという。その一つは、広域人事の全般的な意義や課題地域への人事による「テコ入れ」などについての説明・周知であり、事務所長会、教育長会、校長会等を通じた周知が密になったほか、場合によっては個々の教育長との連絡調整も活性化することになったとのことであった。もう一つは、異動の事務過程における市町村教育委員会（学校設置者かつ教員の服務監督権者）と県教育委員会（本庁若しくは教育事務所）の調整である。当時の5地域（教育事務所）のうち、3地域が「協議会」方式として教育事務所と各市町村の合議で教員の異動を調整し、残り2地域は教育事務所主導で教員の異動が調整されていたが、このうち異動協議会を実施する地域については、県教育委員会教職員課から参事が協議会運営の補助に入って説明を行うようになり、それが習慣として定着するようになったとのことであった。県教育委員会（本庁及び教育事務所）と市町村教育委員会の関わり方が、密接になったという点が指摘できよう。

ちなみに、人事に関するヒアリングを導入し、内示等の方法についても研究・周知を行ってきたことで、管理職（特に校長）と所属教員との面接やコミュニケーションがよく定着し

てきた結果、近年の教員人事評価とフィードバックの運用についても支障なく展開できているという。副次的ではあるが、この点も人事広域化（に伴う諸ルールとその運用の変化）の一つの効果とすることができるだろう。

## 7. まとめ

このように、1990年代末から進められた佐賀県の教員人事の広域化は、教員人事行政の運用と、その結果としての教員の動態に政策的に関与する方法について、貴重な示唆を残す事例となっていた。

佐賀県の事例は、人口地理的環境が大きく変動しない中で教員人事行政の運用を広域化した例といえる。教員人事行政の県間比較から類推されるのは、各県の人口地理的環境が異動の広域化の程度やそれを支える異動事務のプロセスに大きく影響するという関係性だが、佐賀県の事例から明らかになったのは、県教育委員会レベルで異動ルールを作成し、地域間の差を縮減した運用の工夫によって、政策的に教員人事行政を広域化することも可能である、という点であった。既にこれまでの研究を通じて、広域異動を支える諸条件の変化等により、広域的な異動の運用が「狭い」ものになることは導き出したが、本節が明らかにしたのはその逆となる動きであった。

ただし、異動の広域化には、様々な働きかけや調整が必要であることも明らかになった。事例からは、県内を構成する各地域（教育事務所、市町村教育委員会）と県教育委員会（主に教職員課）の間で、ルールの統一的運用に向けた調整が発生していたほか、市町村教育委員会と各学校（長）、教育事務所と管内の各市町村教育委員会においても、人事情報の収集と共有を進める動きが新たに求められていた。鹿児島県の事例とも共通する点であるが、広域人事の維持には相応のコストを要するということが、この事例からも明らかになった。

そして、こうした広域異動を維持することで、市町教育委員会や県教育委員会の課題意識に応じた、機動的な人事配置が可能になっている様子も示された。今後の児童・生徒数の減少に伴う市町村間の過員・欠員の調整のみならず、人材育成や教育課題への対応という面からも、一定の広域性をもった人事異動の維持は有効であり、実際にこの人事制度を創出し、維持するための政策的関与等を示すものとして、この事例を解釈することができるのである。

川上泰彦（兵庫教育大学）

## 謝辞

本節の執筆に際してインタビュー及び資料・情報提供等で御協力を頂いた嬉野市教育長、伊万里市教育長のお二人に感謝申し上げます。なお、本文中での引用に際して誤り等がある場合は全て筆者の責任である。

## 〈第2章 章末資料〉

### 【調査の概要】

2016年調査は都道府県教育委員会の人事行政担当者宛てに、文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育公務員係（当時）からメールを通じて実施した。メールには依頼文書に加え、以下に示すフェイスシート及び回答票を添付した。問合せに関しては国立教育政策研究所が窓口となった。依頼は2016年10月13日付で行い、同年11月18日を回答締切日とした。締切日時点で回答を得られなかった都道府県に対し、再度提出を依頼した。最終的にすべての回答が得られたのは翌2017年2月であった（回収率100%）。調査票において不備などがあつた都道府県に対しては都度、電話等で確認を行った。

### 【人事異動調査フェイスシート及び回答票】

- ① 本調査では、平成27年度末の定期人事異動調査の実態についてお伺いしております。したがって、平成27年度の県費負担教職員の在籍状況と併せて、27年度末の退職者数、28年度4月採用者数についても調査を行います。回答票A欄の記入に際しては、お間違いのないようご注意ください。
- ② 本調査における「管理職」とは、市町村立学校職員給与負担法（昭和二十三年七月十日法律第百三十五号）によるところの、「校長（中等教育学校の前期課程にあつては、当該課程の属する中等教育学校の校長とする。）、副校長、教頭」のことを指します。
- ③ 本調査における「教員」とは、市町村立学校職員給与負担法（昭和二十三年七月十日法律第百三十五号）によるところの、「主幹教諭、指導教諭、教諭、養護教諭、栄養教諭、助教諭、養護助教諭、寄宿舎指導員」のことを指します。定期人事異動の対象とならない常勤・非常勤講師は含めませんので、ご注意ください。
- ④ 再任用者は実人数をご記入ください。
- ⑤ 「平成27年度末定期人事異動対象者」（A欄）の各セルには、市町村ごとの転出者数をご記入ください。
- ⑥ 中等教育学校前期課程に在籍する者に関しては、「中学校」欄に一括して計上してください。
- ⑦ 県内に人事異動ブロックを設定していない場合は、「ブロック内他市町村（ブロックを設けていない場合は県内他所町村）へ転出」欄に計上してください。
- ⑧ 都道府県所管の総合教育センター、研修センター、少年自然の家等への異動は、「学校以外の県の教育機関へ転出」欄に一括して計上してください。
- ⑨ 「※その他」欄に計上するものとしては、下記のような例を想定しています。  
例) 県内外の他機関への派遣（市区町村教育委員会事務局への割愛採用、文部科学省への出向・割愛採用、教育大付属小・中学校への割愛採用等）、大学等への長期研修、他都道府県への応援（震災復興など）であつて、その発令が、28年4月1日からのもの。例えば、27年4月より、割愛により県費負担教職員の身分を失っている場合、県費負担教職員総数には含まず、異動数にも含まれません。28年4月より、割愛で身分を失っている場合、総数に含み、異動数に含みます（本欄に記載）

# 回答票

※行列の追加は、適宜行っていただいて問題ございません。

都道府県名	
担当者所属	
担当者名	
電話番号	
e-mail	

県費負担教職員人事異動の事務担当者数※	
県指導主事数(小・中学校担当者のみ)	
うち、充て指導主事数	
うち、派遣指導主事(市町村が給与の一部負担をして県から派遣を受ける指導主事)数	

(※管理主事その他で、本調査対象となる職員の定期人事異動に関する事務に直接携わっている職員数を記入してください。)

人事異動ブロック名称				〇〇ブロック					
自治体名(団体名)				▲▲市	■■市	△△町	…	…	…
自治体コード(本欄は可能であればご記入ください)									
へき地学校の指定校数(平成28年5月1日現在)									
県費負担教職員数 (A)	管理職	正規雇用者	小学校						
			中学校						
			義務教育学校						
		うち、再任用(実人数)	小学校						
			中学校						
			義務教育学校						
	教員	常勤・非常勤講師を除く、正規雇用者	小学校						
			中学校						
			義務教育学校						
		うち、再任用(実人数)	小学校						
			中学校						
			義務教育学校						
	うち、退職者 (平成28年4月1日までに県費負担教職員の身分を喪失した正規雇用者)	小学校							
		中学校							
		義務教育学校							
	平成28年4月1日より採用された教員等 (正規雇用者のみ)	小学校							
		中学校							
		義務教育学校							
県費負担教職員総数(平成28年4月1日)				0	0	0	0	0	0



平成27年度末定職期人事	管	正規雇用者	同一市町村内で異動	小学校									
				中学校									
				義務教育学校									
				ブロック内他市町村(ブロックを設けていない場合は県内他所町村)へ転出	小学校								
					中学校								
					義務教育学校								
				県内他ブロックへ転出	小学校								
					中学校								
					義務教育学校								
			政令市へ転出										
			県立学校へ転出										
			県教育委員会(本庁)へ転出										
	教育事務所へ転出												
	学校以外の県の教育機関へ転出												
	※ その他												
	再任用(内数)	同一市町村内で異動	小学校										
			中学校										
			義務教育学校										
			ブロック内他市町村(ブロックを設けていない場合は県内他所町村)へ転出	小学校									
				中学校									
				義務教育学校									
県内他ブロックへ転出			小学校										
			中学校										
			義務教育学校										
政令市へ転出													
県立学校へ転出													
県教育委員会(本庁)へ転出													
教育事務所へ転出													
学校以外の県の教育機関へ転出													
※ その他													
教			同一市町村内で異動	小学校									
				中学校									
				義務教育学校									
			ブロック内他市町村(ブロックを設けていない場合は県内他所町村)へ転出	小学校									
				中学校									
				義務教育学校									

異 動 対 象 者 （ B ） 員	正規 雇 用 者	県内他ブロックへ転出	小学校								
			中学校								
			義務教育 学校								
		政 令 市 へ 転 出									
		県 立 学 校 へ 転 出									
		県教育委員会（本庁）へ転出									
		教 育 事 務 所 へ 転 出									
		学校以外の県の教育機関へ転出									
		※ そ の 他									
		再任用 （ 内 数 ）	同一市町村内で異動	小学校							
	中学校										
	義務教育 学校										
	ブロック内他市町村（ブ ロックを設けていない場合 は県内他所町村）へ転出		小学校								
			中学校								
			義務教育 学校								
	県内他ブロックへ転出		小学校								
			中学校								
			義務教育 学校								
	政 令 市 へ 転 出										
	県 立 学 校 へ 転 出										
	県教育委員会（本庁）へ転出										
教 育 事 務 所 へ 転 出											
学校以外の県の教育機関へ転出											
※ そ の 他											
異 動 者 総 数				0	0	0	0	0	0	0	

### 第3章 県費負担教員の地域限定採用の現状と課題

#### 1 節 地域限定採用の概要と論点

##### 1. 問題の所在

都道府県教育委員会が策定している教員人事異動方針には広域人事異動の積極的推進が謳(うた)われることが珍しくない。こうした広域人事異動の方針が教員採用の段階でもあらかじめ周知されることもある。例えば、「平成 31 年度 熊本県公立学校教員採用選考考査実施要項」は、受考資格等の項目の一つに、「本県の実情から、へき地学校を含め県内どこでも情熱を持って勤務できる者」を挙げている。こうして、現在では広域人事とセットで語られる県費負担教職員の制度だが(文部科学省初等中等教育局財務課 2017)、現実的にはかなり限定的なエリアでの転任人事が行われてきている例が少なくない。この点は、前章の 2 節で教員転任人事の異動範囲を中心にして、平成の市町村合併等により同一市町村内の異動や、近隣ブロック内異動が増大していく傾向をみてきたとおりである。

ところで、地教行法が県費負担教職員の任命権者を都道府県としているのは教員の年齢や教科等の構成バランスを考慮して適正な人事を行うことで教育水準の維持向上を図り教育の機会均等を確保することにあつた。ところが近年、教員の赴任先としてこれまで異動希望者が決して多くなかったような条件不利地域の学校で、比較的長期間にわたって勤務することを条件として教員採用を行い、当該地域の教育の発展に貢献できるような人材を確保しようとする施策を打ち出す教育委員会が現れている。それぞれに、離島やへき地の地域特性や教員配置のニーズにこたえようとするもので、採用に当たって一定の優遇措置を設けている場合や、採用後の研修等で勤務地域を限定しない一般の採用者とは異なった配慮をしている場合など、多様な運用がなされている。本章の関心はこうした動向を分析するための視座を提供することにある。それぞれの自治体の特性や文脈に依存する事柄である以上、分析は事例に即した記述的なものとならざるを得ない。ただし、その背景としては、地方分権改革により、地域や地方の自主性・自律性が意識されるようになったことが、教育行政においてもそれぞれの地域特性への配慮を要請する契機となりえたのではないかと考える。

ここでいう地域限定採用は、県費負担教職員の採用に当たって、一定期間あるいは恒久的に広域的な人事異動をせず、特定の地域の学校に長期間継続して勤務することを前提として行う採用である。前述のように、現在では広域人事異動とセットで説明される県費負担教職員人事の在り方に生じつつある、地域の自主性・自律性尊重との均衡の図り方を素材にして、地方分権改革が地方教育行政にもたらした一側面を検討することにした。

##### 2. 地域限定採用の特徴

現時点で、各都道府県の教員採用選考試験実施要項等から確認できる地域限定採用の状況を導入年度の早い順にまとめてみると、以下の表 1-1 のようになる。このほかにも、長崎

県が2020年度教員採用(2019年度実施)から、小学校教諭で採用から10年以上連続して離島地区に勤務できる者を要件とする「離島教育特別枠」(4名)を設ける予定であることが知られている(時事通信社2018)。

表 1-1 県費負担教職員の地域限定採用状況

道府県名 ／導入年 (教員採用年度)	区分名	条件	出願者の扱い	(1)平成31年度の対象 学校種／採用予定者数 (2)各地域の小・中学校 数／小・中学校教員数 (平成29年5月1日 現在)
島根県 (平成11)	「勤務地域限定」(平成28年度採用までは「区分Ⅱ, 区分Ⅳ, 区分Ⅵ」)	小・中学校…石見地域(大田市・江津市・浜田市・益田市・邑智郡・鹿足郡)又は隠岐地域(隠岐郡)に限って勤務できる者。 (参考:高等学校…採用から10年以上隠岐地域(隠岐郡)に勤務できる者。)	県外現職教諭(正式採用)の出願者には第1次試験を全免除又は一部免除。	(1) 小学校／15名程度 中学校／15名程度, 高等学校／若干名 (2) 石見地域 小学校 74校／827人 中学校 43校／543人 隠岐地域 小学校 11校／104人 中学校 7校／62人
京都府 (平成20)	「北部採用枠」	北部地域(綾部市, 福知山市, 舞鶴市, 宮津市, 京丹後市, 伊根町及び与謝野町)において採用後10年間程度勤務できる者	北部採用枠志願者は一般採用枠での併願は可能だが, 北部採用枠内での「第2希望による併願」(中学校志願者が小学校を第2希望とする場合, 又は高等学校志願者が中学校の同一教科を第2希望とする場合)は不可。	(1) 小学校／15以内 中学校／15以内 高校／10以内 特別支援学校／15以内 (2) 北部地域 小学校…87校／1,112人 中学校…25校／642人
北海道 (平成23)	「一般選考(地域枠)」	日高, 宗谷, 根室管内のいずれに限って勤務できる者(原則として採用後, 4年間は前記以外の管内で勤務)	レポート提出により第1次検査の教養検査を免除。 一般選考との併願は不可	(1) 小学校／15程度 中学校／若干名 (2) 日高管内 小学校…28校／335人 中学校…15校／205人 宗谷管内 小学校…38校／394人 中学校…22校／269人 根室管内 小学校…24校／391人 中学校…21校／306人

新潟県 (平成 23, 30)	「出願形式Ⅱ」 (平成23年度 から)、「出願形 式Ⅲ」(平成30 年度から)	出願形式Ⅱは小千谷 市、十日町市、魚沼市、 南魚沼市、津南町、湯沢 町に限る勤務を希望す る者、出願形式Ⅲは佐 渡市に限る勤務を希望 する者。	出願形式Ⅰ(新潟市 を除く新潟県全域 での勤務を希望す る者)、Ⅱ、Ⅲはそれ ぞれに出願した者 の中から採用する が、Ⅱ、Ⅲの出願者 は採用されなかつ た場合のⅠでの採 用希望の意思表示 をしておくことが できる。	(1) 小学校/15程度(Ⅱは 10程度、Ⅲは5程度) 中学校/7程度(Ⅱは5 程度、Ⅲは2程度) (2) Ⅱ該当市町 小学校 59校/740人 中学校 29校/432人 Ⅲ該当市 小学校 23校/233人 中学校 13校/144人
兵庫県 (平成 27)	「採用地域希 望優先制度」	採用後に但馬、丹波、淡 路の3地域のうち希望 する地域の市町組合立 小学校で10年以上勤務 すること。	「小学校・特別支援 学校区分」での出願 時にこの制度を希 望する者が、一定の 成績で合格するこ と。	(1) 小学校(合格者数)/15 (2) 但馬地域 小学校…64校/732人  丹波地域 小学校…36校/487人  淡路地域 小学校…42校/508人
岡山県 (平成 29)	「地域枠」	津山市・高梁市・新見 市・真庭市・美作市・新 庄村・鏡野町・勝央町・ 奈義町・西粟倉村・久米 南町・美咲町で10年以 上の勤務が可能なる者。	地域枠で採用候補 者にならなかった 場合でも一般選考 の中で更に選考し 採用候補者となる 場合あり。	(1) 小学校/25以内 中学校/15以内 養護教諭/2以内 (2) 該当市町村 小学校…114校/ 1,165人 中学校…40校/628人 (※県立中学校1校を 含む)
宮城県 (平成 30)	「地域枠」	気仙沼教育事務所(当 時の名称は南三陸教育 事務所)管内と東部教 育事務所管内(平成31 年度から対象)に採用後 10年程度勤務する。	地域枠での選考は 第2次選考から実 施。選考に漏れた場 合は一般枠での選 考対象。	(1) 小学校/9程度(気仙沼 は4、東部は5) (2) 気仙沼教育事務所 小学校 21校/266人 東部教育事務所 小学校 66校/893人

出典：各道府県の平成31年度公立学校教員採用選考試験実施要項、及び文部科学省『平成29年度学校基本調査』より筆者作成。

注：学校数は分校を含む。教員数は助教諭・養護教諭・養護助教諭・栄養教諭・講師を除いた本務教員数を示す。

都道府県教育委員会が実施する公立学校教員採用選考試験では、一般選考と特別選考と  
いった選考区分を設け、特別選考では、一定の資格、スポーツ・芸術での実績、民間企業勤  
務経験や教職経験等により選考を行う場合が多い。ここでいう地域限定採用は、一般選考の  
区分での採用予定者数の一部を特定地域での長期間勤務を条件として採用することにし、

かかる募集枠に対して出願するという形式をとる。

学校種では、いずれの場合も小学校は対象となっており、これに中学校も対象とする場合のほか、島根県や京都府のように、高等学校も含めている例がある。また、養護教諭の採用で地域限定採用枠を設けているのが岡山県であるが、その募集人数は少ない。

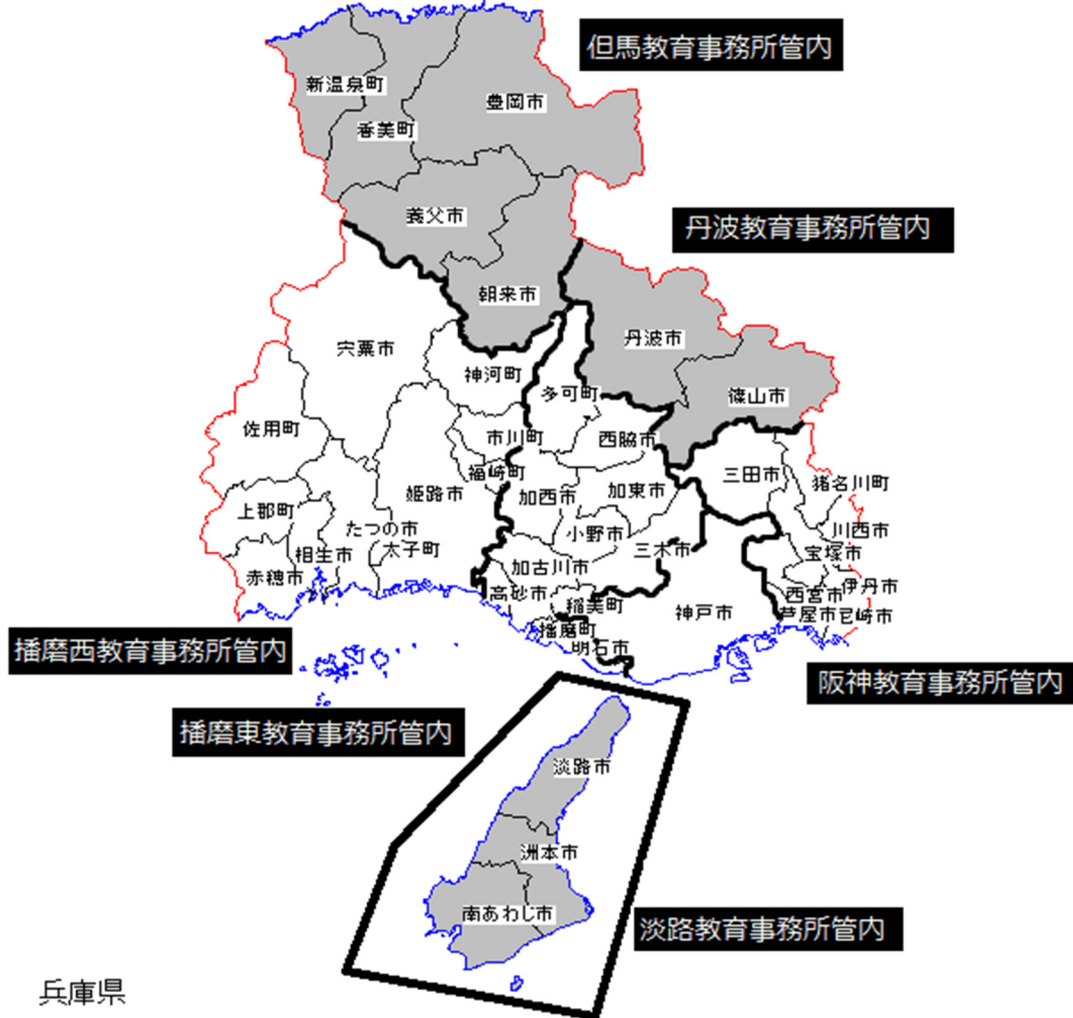
### 3. 地域限定採用における「地域」

岡山県を除けば、いずれの場合も、対象となる地域が複数設定されている。宮城県は、当初は南三陸教育事務所管内（名称の変更により現在は気仙沼教育事務所。）だけを対象に導入したが、翌年度に東部教育事務所管内も対象とすることになった（時事通信社 2017a）。前章でも見たように、県費負担教員の人事異動の空間的範囲は教育事務所を設ける都道府県であればおおむね単一の教育事務所の管轄範囲内に収まることが多いが、この地域限定採用ではそうしたパターンに該当する場合と該当しない場合とがみられる。表 1-1 からわかるように、前者の例として、宮城県は募集要項の中で、教育事務所の管轄区域内であることを明示しているし、北海道でも「日高、宗谷、根室管内」との表現で、各教育局単位であることを示している。

兵庫県の場合は、但馬、丹波、淡路の3地域となっているが、それぞれを所管する同名の教育事務所がある。複数の教育事務所にわたる地域を設定しているのが京都府の場合であり、ここにいう北部地域とは、丹後教育局と中丹教育局の管轄区域を併せた地域になる。島根県もこれと同様で、募集要項でいう「隠岐地域」は隠岐教育事務所管内であり、同じく「石見地域」は浜田教育事務所と益田教育事務所の管轄区域を併せた地域になる。そして教育事務所の管轄区域と異なっているのが岡山県と新潟県である。岡山県の場合はかつての4事務所体制が現在は2事務所体制（津山教育事務所と岡山教育事務所）になっており、そこで「地域枠」という場合の地域は、ほぼ津山教育事務所管内の市町村が該当しているものの、高梁市と新見市だけは岡山教育事務所管内にある。新潟県の場合は、出願形式Ⅱに該当する地域は中越教育事務所の一部であるし、出願形式Ⅲに該当する佐渡市は下越教育事務所管内の離島である。図 1-1～1-5 は、宮城県と北海道を除いて、「地域限定採用」でいうところの地域と、当該府県の教育事務所の管轄区域との関係を示した。

図 1-1 教育事務所の管轄区域図（兵庫県）

国土地理院承認 平14総複 第149号

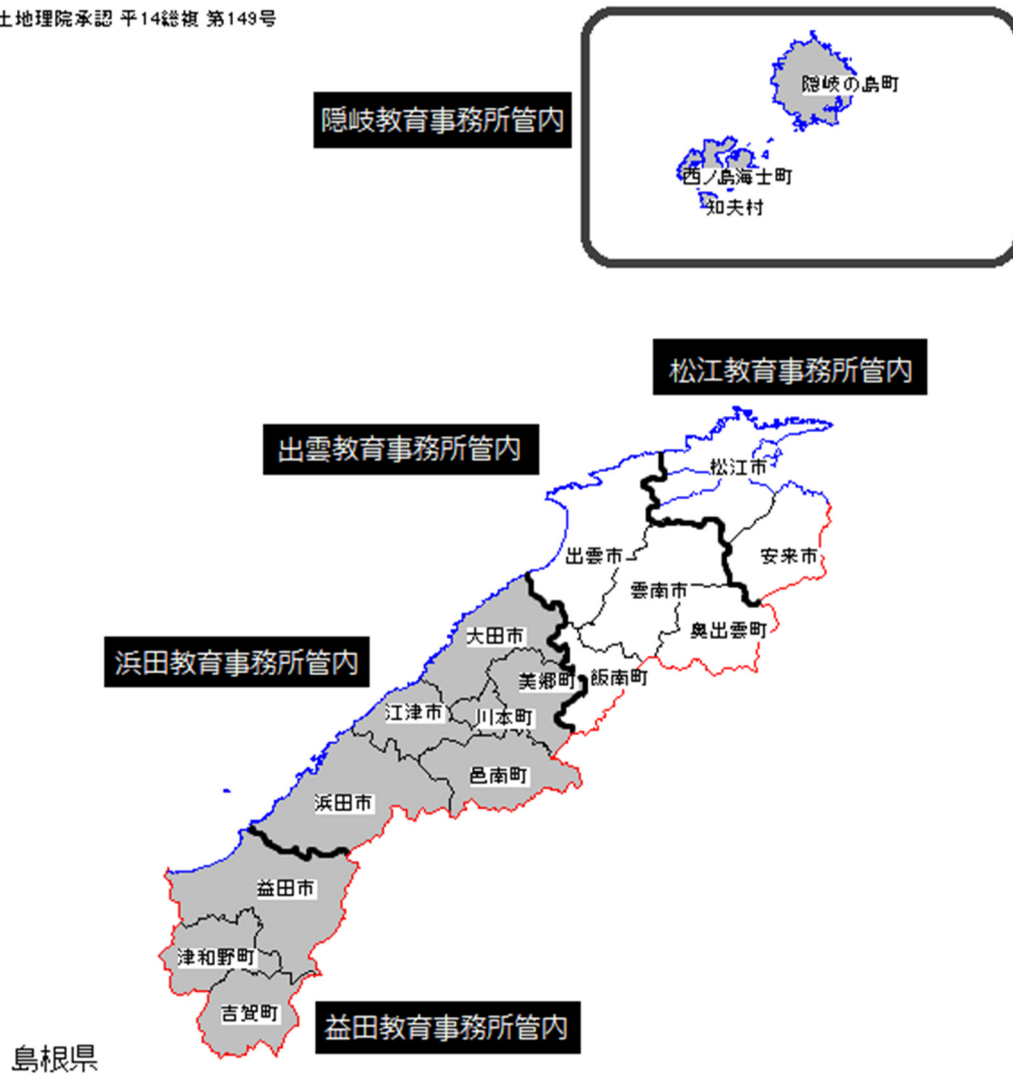


出典：「白地図 KenMap」による地図画像をもとに筆者作成。

注：色の付いた市町村は地域限定採用の対象地域を指す。太線は教育事務所管轄区域の境界を表す（以下、図 1-5 まで同じ）。

図 1-2 教育事務所の管轄区域図（島根県）

国土地理院承認 平14総複 第149号

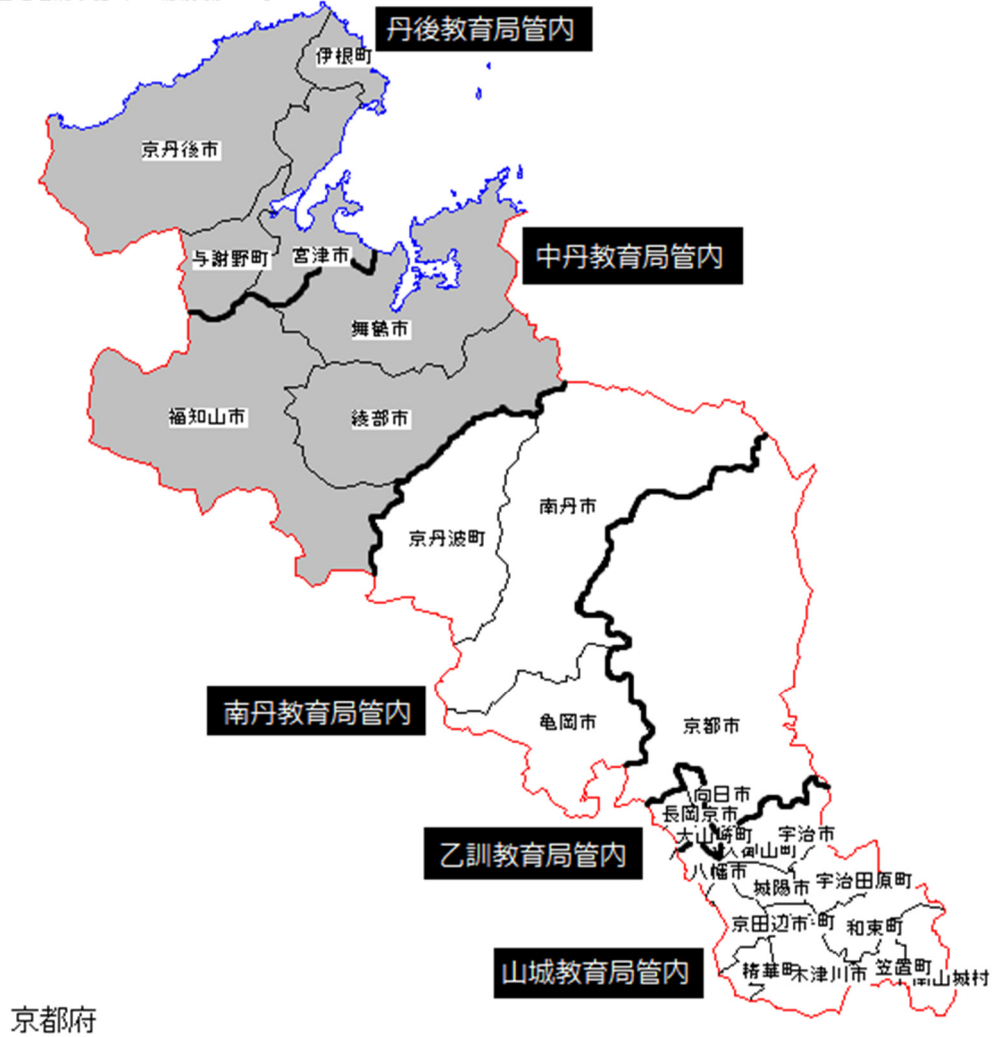


出典：「白地図 KenMap」による地図画像をもとに筆者作成。



図 1-3 教育事務所の管轄区域図（京都府）

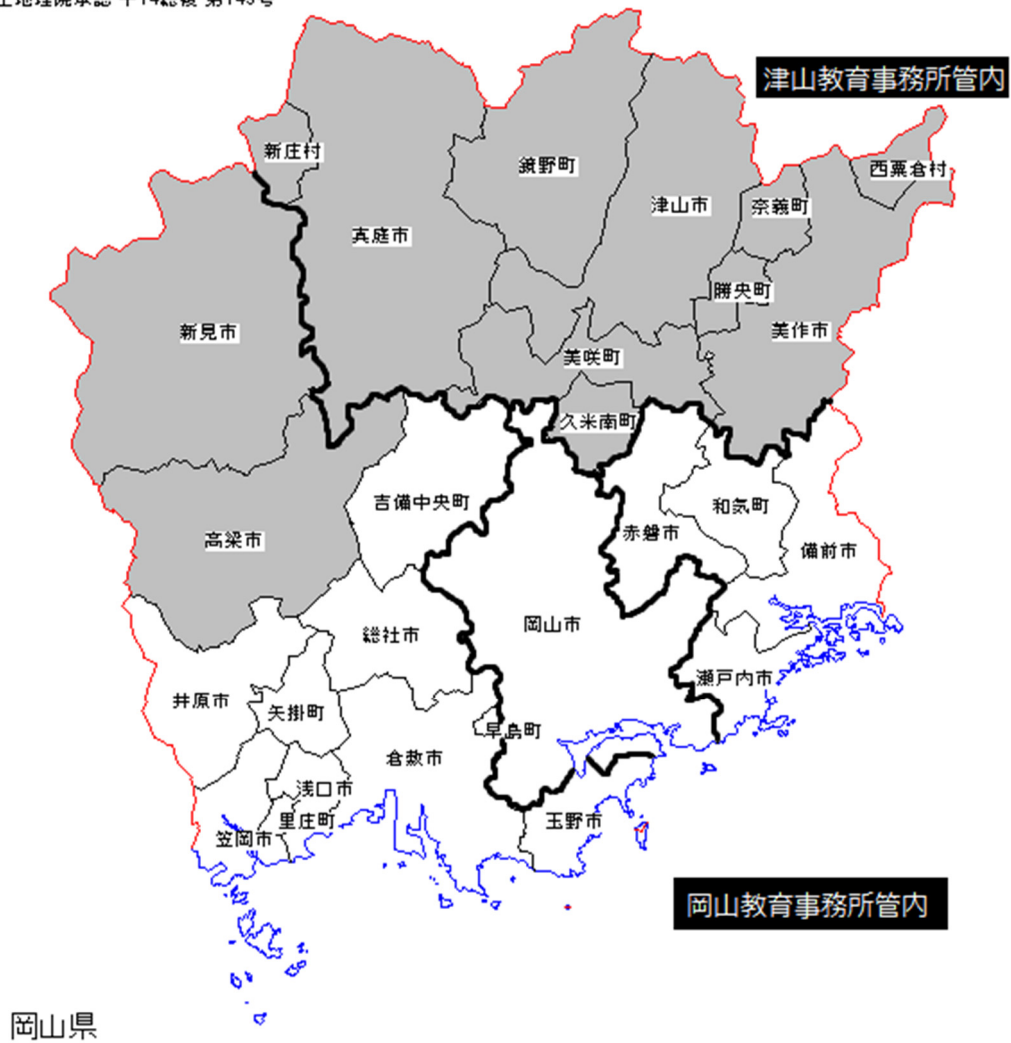
国土地理院承認 平14総複 第149号



出典：「白地図 KenMap」による地図画像をもとに筆者作成。

図 1-4 教育事務所の管轄区域図（岡山県）

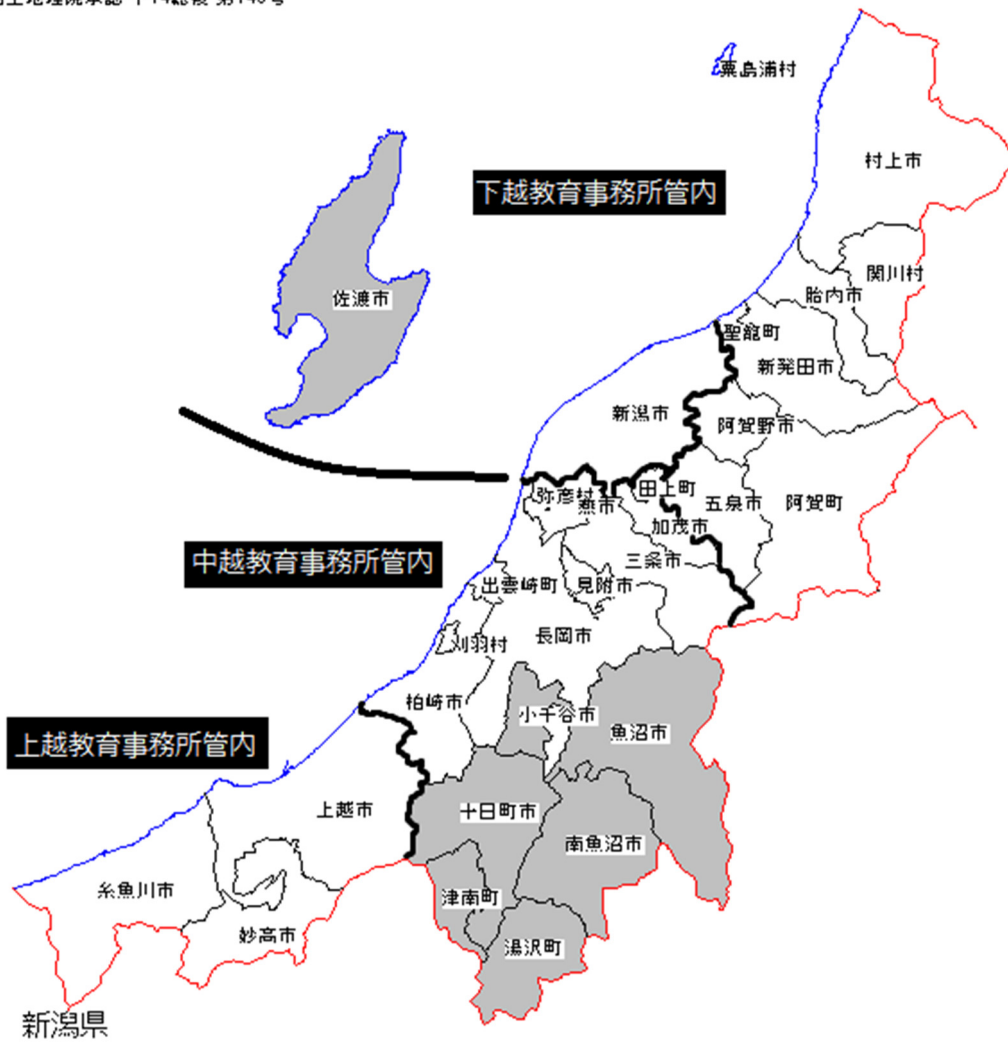
国土地理院承認 平14総旗 第149号



出典：「白地図 KenMap」による地図画像をもとに筆者作成。

図 1-5 教育事務所の管轄区域図（新潟県）

国土地理院承認 平14総複 第143号



出典：「白地図 KenMap」による地図画像をもとに筆者作成。

#### 4. 政策目的と採用条件

教員の転任人事に際して、異動希望者が少ない地域が存在することに伴う人的資源のアンバランスに対しては、一般的には前述のような広域的人事異動のルールにより対応している。それに対して、この地域限定採用は、採用時からあらかじめ指定された地域での長期的継続的な勤務を条件に採用するものである。その試験を受けるに当たって、地域限定採用枠で合格しなかった場合には一般選考枠での選考対象となりうるとする事例が目立つが、それ以上の優遇措置がとられているというわけではない。

上記の7例の中では、採用から10年間程度当該地域で勤務するといった期間の条件が明記されている場合（京都府、兵庫県、岡山県、宮城県）と、明記されていない場合（北海道、新潟県、島根県）とがみられる。具体的な目的としては、へき地の教員確保が主要な目的となっている場合がある（時事通信社 2017b）。これに加えて、当該地域への愛着をもつ教員を採用することで地域に根差した教育をすすめることを目的としている場合もある。例えば兵庫県の場合には、「採用地域希望優先制度」を設けた目的を、「但馬、丹波、淡路の各地域でふるさとへの愛着と誇りを持ち、地域の教育課題を十分認識するなど、子どもたちのふるさと意識醸成にむけた教育を推進できる教員を確保するため」（『平成27年度兵庫県公立学校教員採用候補者選考試験実施要項』）と明示する。しかしその一方で、「他府県で勤めている教員が兵庫県の採用試験を受ける際、『地元の学校で働きたい』という希望も多いといい、そうしたニーズに応える狙いもある」（朝日新聞 2014）と報じられているように、その政策目的は必ずしも一様ではない。よって、この施策の位置付け方は自治体によって多様性がみられるところであろうが、こうした政策アイデアの源泉に関してのまとまった研究も現在のところは見当たらない。本研究プロジェクトでは、次節以降の事例研究によりこうした側面にアプローチすることを試みる。

近年の地方創生施策をめぐる議論では、例えば消滅可能性自治体なる概念（増田 2014）に対しては、人口減少対策として移住者を積極的に受け入れる施策を展開したり、UターンやJターン、さらにはIターンを促したりする自治体の例が注目されるようになるなど、人口減少に関する悲観論が先行していることを問題視する指摘もなされている（山下 2014；大森 2017）。ただし、本稿で取り上げる地域限定採用は必ずしもUターンなどと同様の効果を期待したというわけではないようである。

例えば、最も初期に導入された島根県の地域限定採用の場合、導入当初は経験5年以上の教員を募集するものであったが、過疎地域で中堅教員を安定的に確保するのが目的で、その後は教員経験1年以上の者となり、いずれにしてもいわゆる中途採用の枠となってきたが、平成18（2006）年度教員採用選考試験からは新卒者も対象とするものになっている（時事通信社 1998；読売新聞 2005）。なお、この点についても次節以降の事例分析の中で言及する。

#### 5. 採用予定数と自治体の戦略

地域限定採用枠はいずれも一般選考の中での区分となっている。宮城県の地域枠は一般選考に加えて、教職経験者特別選考の区分にも設けられているがその採用予定人数は一般

選考の採用予定人数の中に含まれている。総じて小学校で15名程度とするところが多く岡山県は25名程度と比較的多い。該当する地域の教員数に占める比率でみれば、おおむね1～2%程度となり、兵庫県の場合は1%に満たない。

こうした地域限定採用枠での採用人数をどの程度にするのかについての各自治体の戦略は自明ではない。前述した島根県の導入当初の採用予定数は5名であったことから(時事通信社1998)、いずれの場合も試行錯誤しながら、また教員需給全体の動向も勘案しながら設定しているものと推測される。例えば、導入時期が島根県に次いで早い京都府の場合、「北部採用枠」の当初の採用予定人数は表1-2にみるように、現行よりもはるかに多かつたし、一般採用枠に占める比率も特に一定していなかった。

表1-2 京都府「北部採用枠」の採用予定人数の推移

採用年度	小学校		中学校		高等学校		特別支援学校	
	一般採用枠	北部採用枠 (内数)	一般採用枠	北部採用枠 (内数)	一般採用枠	北部採用枠 (内数)	一般採用枠	北部採用枠 (内数)
平成20	200程度	60以内	80程度		50程度	6以内	30程度	
平成21	200程度	60以内	100程度	30以内	70程度	20以内	40程度	
平成22	180程度	60以内	130程度	60以内	60程度	30以内	50程度	20以内
平成23	190程度	60以内	140程度	30以内	80程度	20以内	50程度	20以内
平成24	200程度	50以内	150程度	30以内	110程度	30以内	60程度	20以内
平成25	180程度	30以内	120程度	20以内	130程度	20以内	70程度	30以内
平成26	180程度	30以内	130程度	20以内	110程度	10以内	40程度	20以内
平成27	150程度	30以内	90程度	20以内	90程度	10以内	45程度	20以内
平成28	160程度	30以内	105程度	20以内	65程度	10以内	45程度	20以内
平成29	160程度	20以内	60程度	10以内	85程度	10以内	45程度	20以内
平成30	130程度	15以内	45程度	10以内	75程度	10以内	45程度	15以内
平成31	130程度	15以内	75程度	15以内	80程度	10以内	45程度	15以内

出典：毎年度の「京都府公立学校教員採用選考試験実施要項」より筆者作成。

注：中学校、高等学校は教科別の募集人数が表示されているがここでは省略した。

兵庫県の採用地域希望優先制度についても同様で、表1-3に示すように、その時々様々な要因を反映しているように思われる。どの程度の人數でこの施策を維持していくのか、という点については、今後の検証課題であろう。

表1-3 兵庫県の採用地域希望優先制度合格者数の推移

	小学校・特別支援学校第2次試験合格者	うち採用地域希望優先制度合格者		
		但馬	丹波	淡路
平成27年度	595	10	8	5
平成28年度	550	6	4	4
平成29年度	480	6	1	4
平成30年度	480	6	1	4
平成31年度	460	11	3	3

出典：兵庫県教育委員会「兵庫県立公立学校教員採用候補者選考試験の結果について」各年度版より筆者作成。

## 6. 小括

以上のような地域限定採用の動向自体をテーマとする研究は今のところ余り見られないが、教員採用の方法に現れた変化の一つと位置付ける見方は複数存在する。例えば、京都府の「北部採用枠」に関して宇佐見（2009）は、応募年齢の制限撤廃や講師経験者への優遇措置などにみられる即戦力の採用を意図した採用方法のバリエーションがみられることから、これも同種の「教員採用の新たなウェーブ」の一つと指摘した上で、（京都府の）「採用試験は、北部採用を先に実施して、不採用でもその後一般選考試験を再度受験できるため、受験者は2度の機会を得られることになった」（宇佐見 2009, p.24）と述べているように、受験者確保策の側面を強調している。したがって、教員をめぐる労働市場の内部構造上の課題がより重視されているように思われる。

この点、米国の教員需給の現状を見ても同様の構造があることが知られている。もともと、米国の公立学校教員は、最初の勤務地として自身の出身学校区や出身学校と似た環境にある勤務地を選ぶ傾向があり、都市部（urban area）、都市郊外（suburban area）あるいはへき地（rural area）の違いに関わらず、自身の出身地区内で教員のキャリアを始めることが多く（Boyd, Lankford, Loeb, & Wyckoff, 2005; Player, 2015）、8割の教員が出身地区から13マイル以内のエリアの範囲内で教職に就いている実態は、大卒者を採用する他の職業と比べても地元志向（localness）になっていることが知られている（Reininger, 2012）。米国の、いわゆるへき地からの高等教育進学率が小さいことも加わって、へき地の学校では慢性的に教員不足の状態にある。日本との比較でみれば公立学校教員の人事システムが過度に地方分権的な米国教育行政の場合と異なって、前述のように日本の県費負担教員は転任人事の中でへき地学校に勤務する人材を確保してきたのであるから、近年の地域限定採用の出現には受験者確保以外の要因を指摘することもできるのではないかと考える。

その点、雪丸（2011）は、地方分権改革の影響を受けて各地方自治体が教育に関しても独自施策を展開するようになった中、各種の要因を背景にして自治体ごとに多様になった教員需要に併せて自治体内で養成と調整を模索するようになった例として、北海道の「地域枠」採用の仕組みを紹介する（雪丸 2011）。本プロジェクト研究でも基本的に同じ立場をとり、地方分権改革の影響といった観点を加えることの意義を主張する。すなわち、上記のような教員の労働市場の構造的問題があることを念頭におきつつ、教育の地方分権という文脈から県費負担教員の仕組みそのものに再度焦点があてられるようになった一方で、その理念に即した広域的転任人事の理想と、地方分権の主体たる市町村の自主性の発揮とそれを支えるはずの資源の偏在状況にみられる現実との相克といった制度環境に注目しながら、地域限定採用の登場を検討することにしたい。以下で取り上げる事例は、小・中学校の地域限定採用教員の採用条件として、当該地域内での長期的な継続勤務に上限を設けていない北海道の事例と島根県の事例である。

本多正人（国立教育政策研究所）

## 引用文献

- 朝日新聞 (2014) 「但馬・丹波・淡路の3地区希望者を優先 公立小教員採用, 来年度 / 兵庫県」『朝日新聞 聞蔵Ⅱ』(2014年5月9日)
- 朝日新聞 (2016) 「教員採用, 59歳まで拡大 県教委 / 岡山県」『朝日新聞 聞蔵Ⅱ』(2016年2月1日)
- 宇佐見忠雄 (2009) 「教員採用のニューウェーブ考」『実践女子大学文学部紀要』, pp.21-35
- 大森彌 (2017) 「田園回帰の意味するもの—共生の思想と地域の自治」大森彌・小田切徳美・藤山浩『世界の田園回帰』農山漁村文化協会, pp. 8-41
- 時事通信社 (1998) 「勤務地限定で教員を中途採用—島根県教委」『iJAMP 官庁速報』(1998年5月19日)
- 時事通信社 (2007) 「中学理数教員の採用に大学推薦制=京都府」『iJAMP 官庁速報』(2007年4月9日)
- 時事通信社 (2017a) 「教員採用に集団討論=『地域枠』拡充も—宮城県教委」『iJAMP 官庁速報』(2017年12月11日)
- 時事通信社 (2017b) 「地域限定勤務の教員採用=新潟県教委」『iJAMP 官庁速報』(2017年5月18日)
- 時事通信社 (2018) 「小学教員採用で離島特別枠=長崎県教委」『iJAMP 官庁速報』(2018年7月12日)
- 増田寛也 (編) (2014) 『地方消滅—東京—極集中が招く人口急減—』中央公論新社 (中公新書)
- 文部科学省初等中等教育局財務課 (2017) 「県費負担教職員制度について」文部科学省ウェブサイト・「県費負担教職員制度」のページより (2017年9月) ([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kyuyo/\\_icsFiles/afiedfile/2017/09/14/1394392\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyuyo/_icsFiles/afiedfile/2017/09/14/1394392_01.pdf))
- 山下祐介 (2014) 『地方消滅の罨—「増田レポート」と人口減少社会の正体—』筑摩書房 (ちくま新書)
- 雪丸武彦 (2011) 「地方自治体の教育政策動向: 教員の採用をめぐる自治体の動向」『日本教育政策学会年報』, 18, pp.208-214. doi:[https://doi.org/10.19017/jasep.18.0\\_208](https://doi.org/10.19017/jasep.18.0_208)
- 読売新聞 (2005) 「隠岐, 石見枠で教員採用 県教委, 来年度から 安定的に人材確保=島根」『読売新聞 (大阪朝刊)』(2005年5月7日)
- Boyd, D., Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2005). The Draw of Home: How Teachers' Preferences for Proximity Disadvantage Urban Schools. *Journal of Policy Analysis and Management*, 24(1), 113-132.
- Player, D. (2015). *The Supply and Demand for Rural Teachers*. Retrieved from Rural Opportunities Consortium of Idaho: [http://www.rociidaho.org/wp-content/uploads/2015/03/ROCI\\_2015\\_RuralTeachers\\_FINAL.pdf](http://www.rociidaho.org/wp-content/uploads/2015/03/ROCI_2015_RuralTeachers_FINAL.pdf)
- Reininger, M. (2012). Hometown Disadvantage? It Depends on Where You're From: Teachers' Location Preferences and the Implications for Staffing Schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 34(2), 127-145.

## 2 節 北海道の地域限定採用教員制度

### 1. 地域限定採用の選考検査，受験者数と採用者数

#### (1) 地域限定採用の選考検査

北海道教育庁の地域限定採用教員制度は，通常広く行われている定期的人事異動にもかかわらず，教員の年齢構成等に配慮した適正な教員数を確保することが困難になっている地域に限定して採用・人事を行うものであり，小学校の採用区分では 2010 年度から，その後，該当する地域である 3 管内（宗谷，根室，日高の各振興局）の教育長，校長等からの要望を踏まえて 2017 年度から中学校区分でも導入されている仕組みである。

地域限定採用教員制度が導入された経緯やその運用の実際を見ていく前に，この制度の選考検査，受験者数と登録者数の推移，受験者・登録者の出身地・職業等の内訳等を概観しておきたい。

受験資格，選考方法，募集人員は以下のようになっている。

- ・受験資格：1) 59 歳以下（一般選考も同様）  
2) 小学校教諭又は中学校教諭（国語，社会，数学，理科，英語）免許状所有  
3) 日高，宗谷，根室の 3 管内のいずれかの管内に限って勤務できること
- ・選考方法：出願時に，地域に根ざした教育に対する意欲・情熱や志願動機等について，レポートの提出を要件として，第 1 次検査における教養検査を免除するほかは，一般選考の受験者と同様に実施。
- ・募集人員：1) 小学校教諭 15 名程度（日高・宗谷・根室管内各 5 名程度）  
2) 中学校教諭（国語，社会，数学，理科，英語）若干名

#### (2) 地域限定採用の受験者数と登録者の推移，及び出身地・職業等の内訳—2016 年度—

地域限定採用の受験者数と登録者数の推移は，表 2-1 のようになっている。年度によって増減があるが，この間，おおよそ，受験者数は登録者数の 2 倍強から 4 倍前後を推移している。

受験者及び登録者の道内外等の出身地状況，職業等の内訳を 2016（平成 28）年度に限って見てみると，受験者数 35 名のうち道内出身 29 名，そのうち当管内出身 9 名（日高 1，宗谷 1，根室 7），道外出身 6 名という内訳になっている。また，登録者数 15 名のうち道内出身 12 名，そのうち当管内出身 5 名（日高 1，宗谷 1，根室 3），道外出身 3 名という内訳になっている。受験者及び登録者ともに道内出身者が多くなっている。ただ，当該管内出身者は，受験者数及び登録者数の一定割合を占めているが，当該管内出身者が率先して受験するという傾向が必ずしもある訳ではないし，また，当該管内出身者が優先して登録される仕組みというわけではないことが分かる。

受験者及び登録者の職業別内訳では，受験者 35 名のうち，学生 8 名，公立学校教員（正規）2 名，公立学校教員（臨時）23 名，その他（無職等）2 名となっている。登録者



15名については、学生3名、公立学校教員（正規）2名、公立学校教員（臨時）10名、その他（無職等）0名となっている。地域限定採用教員制度の受験者及び登録者には、道内で臨時教員を経験した公立学校教員の割合が多いということは言えそうである。

表 2-1 受験者数及び登録者数の推移

実施年度	受験者数	登録者数
平成 22	65	15
23	30	11
24	44	15
25	38	11
26	51	13
27	47	15
28	36	15
*29	61	23

注：\*平成 29 年度から中学校も開始のため 29 年度の数値は小中の合計

以下では、2017 年 10 月 10 日に日高教育局で、10 月 11 日にえりも町教育委員会、えりも町立えりも小学校、及び北海道教育庁で行った聞き取り調査（以下、ヒアリング調査。）を基に、北海道における地域限定採用教員制度の運用の実際等について分析を行う。聞き取りに当たったのは、植竹丘（共栄大学）、小川正人（放送大学）、川上泰彦（兵庫教育大学）、櫻井直輝（会津大学短期大学部）、本多正人（国立教育政策研究所）である。ヒアリング調査は、あらかじめ質問項目を送付し、当日は質問項目に対する回答を聞く中で適宜追加の質問を行うという形で進めた。

## 2. 地域限定採用教員制度の導入の背景と運用の実際

### （1）導入の背景と経緯

#### A. 定期的人事異動でも是正できない地域間の教員配置の偏り

北海道教育庁が地域限定採用教員制度を導入した背景には、定期的人事異動にもかかわらず都市部と郡部との間で転入・転出の適正なバランスを図る円滑な人事異動が難しく地域によっては教員の年齢構成が著しく偏る傾向が生じてきたことがある。特に、宗谷、根室、日高の各管内は若年層の割合が高く、中堅層の割合が全道平均よりも低い状況が続いてきた。そのため、そうした管内にターゲットを絞って地域限定採用を行うことにより、教員の年齢や経験など当該管内の各学校の教職員構成の適正化を図りつつ人材育成の仕組みを構築するということが創設されたのが地域限定採用教員制度であった。

北海道教育庁は、他の都道府県と同様に、教職員の年齢・経験年数・男女の構成比率等に配慮した定期的人事異動を行ってきている。

例えば、日高管内においては、「日高管内公立小中学校教職員人事異動実施要項」（本節末尾に参考資料1として掲載）にのっとり、下記のようなルールを定めて定期的人事異動を進めてきている（北海道全域の教育局の配置は本節末尾に参考資料2として掲載）。

- (i) 管内の7町を東部・中部・西部のⅠ～Ⅲに区分し、さらに、それぞれに地理的条件、学校規模等を加味したA群、B群、C群に区分して、在職期間中にⅠ～Ⅲの各区の学校勤務と、A群及びB群、若しくはC群の学校を経験すること
- (ii) 基準勤務年数＝4年、各群はA・B群は6年、C群は4年
- (iii) 同一町内の異動は原則行わない

ただ、そうした定期的人事異動のルールにのっとっても、例えば、各管内において初任者で採用になった教員は、当該管内の「人事異動実施要項」のルールと年数を満たせば他管内一特に大きい自治体に異動する傾向があり、中堅教員が流出する傾向が非常に強くなっている。異動する地域的環境としても、根室管内の隣には釧路という中核市があり、根室で初任者採用になった教員は釧路、あるいは帯広の方面に流出する傾向がある。そのため、いつまでたってもこれら管内では初任者と期限付の教員が異動する割合が高い傾向になる。日高管内においても、同様に、苫小牧、札幌が近いため、胆振、石狩管内に流出する傾向が強く、指導力のある中堅教員の確保は難しくなり、人事権を有する北海道教育庁が全道的な観点に立って、そうした困難を抱える管内でも指導力のある中堅教員を確保、定着させ、また、自分の意志で定着してもらおうようにする仕組みづくりを進める必要性が高まっていた。

ちなみに、地域限定採用教員制度の導入前の3年間（2007年度～2009年度）における宗谷管内の転出者と転入者の数は、2007年度が転出者24名、転入者1名、2008年度が転出者31名、転入者2名、2009年度が転出者21名、転入者2名、と転出入者の数が著しくバランスを欠く状況であった。日高、根室管内においても同様の転出入のアンバランスな状況が続いていた。

地域限定採用教員制度は、そうした定期的人事異動ではなかなか是正できない地域間の教員配置のアンバランスを是正する目的をもって導入されたものである。なお、地域限定採用教員制度に関しては、現在の3管内以外の他市町村・他管内から導入を希望する声は今のところ表立って出てきてはいないようである。

## **B. 転出入者数のアンバランスを是正する他の方策の可能性**

地域限定採用教員制度を導入する以外に別の方策が考えられなかったのかという点については、従来の管内単位をベースにした人事異動をより広域の人事異動で進めるという取組も図ってきたということであった。道教育庁からは、「いわゆる広域異動という形ものを平成23年度から実施しました。これは年齢の平均的に高い管内の中堅層の職員の方を平均的に年齢層の低いところに2年、場合によっては3年行っていただいて、その逆に年齢層の若い30代の前半の方が今度は若年層ということで中堅層の多いところに行くという広域人事異動を平成23年度から実施しました。」という説明があった。ただ、広域人事をより徹底するとか、さらに異動の規模をより広げるとなると北海道特有の問題もあり

広域人事異動に伴う難しい課題も生じ、地域限定採用教員制度の方がより効果が期待されると次のような説明があった。

関東圏と違いまして、北海道の場合、人事異動は転居を伴います。そのため、広域人事で2年間行って戻ってくるというとき、特に家庭を持っている中堅層、あるいは、子育て層から広域人事対象者を選ぶというのは相当厳しいこととなります。ですので、一定程度数は確保してはいますが安定的な確保にはつながらないのです。それと来てもらって管内の教育の質を上げてもらう、若い先生たちを指導してもらおうというベテランのノウハウを、中堅のノウハウをその地域に残しておいていってもらおうということなのですが、それはずっと恒常的にその中堅が入り続けてくれないと2年で完結することではありません。他方で、そういうふうにも育ってもらった若手が相変わらず流出してしまうということになると抜本的な解決にはならないです。広域人事は、補完的な制度になると思いますけど、抜本的な解決策ではない。

## (2) 地域限定採用教員制度の仕組みと運用

### A. 地域限定採用教員の初任勤務地の工夫—初任4年間に他管内学校に配置する目的—

地域限定採用の教員は、初任の4年間で近隣他管内の一定規模以上の学校に勤務することになっている。その意図について、北海道教育庁は、初任4年間の勤務が終了し当該管内に戻った際に、当該管内の学校において指導的立場で活躍してもらえるよう初任4年間で一定規模以上の学校で様々な仕事を体験し学んでもらうということであると説明している。

それぞれの教育局の方で私どもの考えを考慮しながら、ある程度の規模の学校の方に4年間配置していただいております…(中略)…北海道の場合、公立の小中学校教職員の人事異動につきましては、各教育局の専決事項になっておりますので、各教育局の方でその部分については運用をしております。…(中略)…趣旨を御理解していただき、適正規模の学校に配置していただき、その中で4年間経験を培っていただくように対応していただいております。

### B. 地域限定採用教員のミッションとその自覚をどう維持させているのか

地域限定採用教員は、初任4年間の勤務を終えると、当該管内の学校に勤務し続け、当該管内において指導的役割を期待されることになっている。そうしたミッションとその自覚を当該教員にどう認識してもらい維持してもらえる工夫をしているのだろうか。

地域限定採用教員制度を導入し始めた時期に日高教育局で局長を務められていた北村善春・道教育庁学校教育局長(現・道立教育研究所長)は、以下のようなことに留意して取り組んだと述べている。

第1には、年1回は他管内に勤務している地域限定採用教員と面談し勤務の状況を確認しながら、日高の現状に加え日高に戻るまでに身に付けてほしい能力や実践力を期待していることを伝えること、第2に、地域限定採用教員を受け入れていただいている他管内の学校長に地域限定採用教員制度の趣旨を理解してもらい、地域限定採用教員の計画的な育成指導をお願いしてきたこと、そして、第3には、年1回程度でよろしいので、地域限定

採用教員を日高管内の学校等が行う研修会等に派遣していただき、管内の学校での状況や課題等を把握できるようにしてほしいこと、等である。こうした複数の教育局・管内をまたいだ地域限定採用教員の計画的な育成と人事異動は、道教育庁のイニシアティブと教育局の人事政策がないと維持できないと以下のように続けている。

現在、地域限定採用教員のところには、他管内でも、年に1回は、本庁とも連携しながら人事担当部署の職員が訪問しているはずですが、私が、日高教育局長のときには、私が全て面談に回りました。その際には、当該教員の現在の勤務状況や仕事への課題意識、将来日高管内に戻るに当たって高めようとしている資質・能力などについて伺いました。私からは、現在の管内教育の課題を含めた状況や当該教諭に期待することなどをお伝えするなどして意見交換をしました。

平成25年段階では、地域限定採用教員が配置されている学校の校長に実際に行ってお話を伺ってみると、制度自体は理解されているものの、その趣旨を踏まえて明確なビジョンを持って育てるという意識は薄かったように記憶しています。例えば、4年で異動だから普通学級の担任は持たさないよう考えていたという趣旨の発言をされた方もいらっしゃいました。

そこで、私としては、日高管内に異動した場合には、最初から全力でスタートできるように、1年目にはどのような仕事を位置づけ、担任はいつ持たせ、特別支援教育を理解する機会をどのように設定するのかなど、2年目、3年目、4年目と計画的な育成計画の下で育ててほしい旨を具体的にお願ひしたところです。

また、地域限定採用教員の人事調書が、配置先の管内の様式になっているということも解決しなければならない課題でした。これまでですと、例えば、隣の十勝管内の帯広市の小学校に配置された地域限定採用教員がいたとすると、十勝管内の様式を使うので、将来展望等の希望を記載する欄は、十勝管内の地域や学校を想定して記載することにならざるを得ません。そこで、当該教育局と調整し、日高管内の様式を使用することとして、それを日高教育局に送付してもらうことで、当該教員が日高管内での将来展望を記載できるとともに、当該教育局との情報の共有を図ることを可能にするという実務的な体制も整えました。

それから、もう一つ重要なことは、日高管内に異動する際の人事施策です。管内教育の課題を解決するためには、どのような学校に配置するのかということの中長期的な視点で考え、その趣旨を当該教員にお伝えすることが必要だと考えました。そのことで、日高管内で働く心構えがしっかりできると思っていましたので、私のときにはお伝えしていました。このような人事施策は、当然、その学校の管理職や教員の人事ともセットで計画的に考えないと効果的な配置にはならないと考えています。

### **C. 地域限定採用教員には管理職志向を期待、教員自身も管理職志向の傾向—それをサポートする仕組み、工夫—**

地域限定採用教員制度は、教員の確保が困難な管内において教員を単に採用段階から「囲い込む」ことだけを目的にしているわけではなく、当該管内の指導的教員、管理職を計画的に育成することも重要な目的の一つにしている。

北村・道教育庁学校教育局長の説明では、地域限定採用教員は圧倒的に管理職志向の傾向が強いという。それは、採用される管内で教員としてのキャリアを積み上げていくことになることから、ある意味ではそうした志向をもつことになるのは自然であるともいえる。道教育庁においても、地域限定採用教員制度を導入した管内は中堅・ベテラン教員の定着が難しく指導的教員・管理職の定着に困難を抱えている地域であることもあり、地域限定採用教員には管理職を志向することを期待し、そのための地域限定採用教員の計画的な育成に努めている。地域限定採用教員を集めた毎年定例の研修会を開催し相互交流を図ったり、指導主事との1対1の個別指導等も実施している。また、地域限定採用教員は初任4年間を他管内の一定規模以上の学校に勤務することになっているが、初任の地域限定採用教員が配置される学校には、中堅・ベテラン層の教員や改革意欲の強い校長を異動し、それら指導力のある教員・管理職の下で地域限定採用教員を組織的計画的に育成することも行っている。北村・道教育庁学校教育局長は、地域限定採用教員が「他管内で4年間勉強してきたのだから（戻った管内で指導的教員として一引用者注）もう一人で大丈夫ですよねということにはなりません。日高管内の教員としてさらなる成長を期待しているのですから、勤務状況や課題を把握しながら、必要に応じた研修や支援を計画的に位置づけることが不可欠です。」と述べている。

道教育庁のイニシアティブの下に、近隣の他管内の学校、中堅・ベテラン教員、管理職等のネットワークと組織的な取組によって地域限定採用教員の計画的な育成が取り組まれていることが分かる<sup>1</sup>。

#### **D. 地域限定採用教員の今後の増員計画とキャリアパス構築の課題**

地域限定採用教員は、将来、当該管内で管理職としてリーダーとなることを期待されているが、地域限定採用教員のキャリアパスの整備、構築については現時点でどのように考えられているのだろうか。

道教育庁の説明では、地域限定採用教員制度を導入して6年しか経ておらず（ヒアリング調査は2017年10月）、該当する教員を指導主事に登用するまでにいまだ5～6年先、管理職の登用となるともつと先のことになるため、現時点ではいまだ明確なキャリアパスの整備や仕組みの構築を考える段階ではないとしている。ただ、今後数年の間に検討をしていかなくてはならない課題であると説明をしている。

また、地域限定採用教員の人数を当該管内においてどれ程の割合にしたいと考えているのか、それによって地域限定採用教員制度をどこまで継続していこうとしているのかについては、道教育庁は、以下のような説明をしている。

道教委としては今の段階では正直申し上げて、何年後までやるとか、そして、管内ごとに何名地域枠が入ったら、これで終わりにするとか、そういうことは想定しておりません。当然、途中でいろいろな事情で退職とかも出ますし、また、他管に流出できる人たちは他管内に流出っていうのも一定程度いますので、恐らく今、5人程度配置しても、その人たちだけで満杯になってしまうということは現実的に想定されない。

なので、人事上はそれによって数の問題としてバランスが地域枠採用の方が増えてしまうってことは当然考えられないので、そこは今の段階では、実際に年齢

バランスだけではなく、どういう教育、学校経営においての効果があるのかどうかということは検証して判断していくことになると思う。

### 3. 日高管内における地域限定採用教員制度の運用

#### (1) 日高管内の地域限定採用教員の人数

日高管内では、2011年度から小学校教員枠で地域限定採用教員を採用し、初任4年間は他管内の学校に配置し、初任4年間の他管内の学校勤務終了後は日高管内に戻して管内の小学校に配置する取組を行っている。

2011年度から2013年度の間に採用された地域限定採用教員14名は、近隣の胆振管内(9名)と十勝管内(3名)の外、遠方のオホーツク管内(1名)上川管内(1名)の小学校で初任4年間の勤務を終え、退職者1名を除き日高管内の小学校で勤務をしている。2014(平成26)年度以降は、日高管内では毎年5名の地域限定採用教員を採用し、近隣の胆振管内(16名)、十勝管内(2名)の小学校の外、他管内での受入れが難しかった2名を日高管内において初任4年間の勤務を務めさせている。2011年度以降、他管内で初任4年間勤務をしている者(20名)と初任4年間勤務を終えて日高管内に戻っている者(13名)を合わせて日高管内の地域限定採用教員は33名になっている(管内教諭数439名。日高管内の総教員数に占める地域限定採用教員数の比率は、2017年現在で7.5%)。

#### (2) 地域限定採用教員の勤務と初任勤務終了後の日高管内への異動

新採用後の他管内での初任4年間は、小規模校が多い日高管内の小学校とは異なり、先輩教員から授業の進め方や学級経営の在り方、児童との関わり方、家庭との連携の在り方などについて学んだり、大規模校ならではの組織的な学校運営に触れたりするなど、事例に数多く触れながら教員としての礎を築く機会になっているという。

他管内での勤務の期間中に、日高管内の地域限定採用教員であるという自覚をもってもらいながら他管内学校で勤務をしていくことになるが、日高教育局としては、年1回は直接面談をしたり、また、勤務校の校長から聴取するなど勤務の状況などを見守るようにしているという。特に、重要な時期は初任勤務の最後の4年目で、翌年に日高管内に戻ってくるため、しっかりと本人の状況、意向—どういった勤務地の意向があるか—、今までどういう教育実践をしてきたのか等、詳しく聞き取りをした上で、日高教育局としても管内のどの町のどの学校に異動・配置するのが適切なのかな等を管内の町教育委員会の意向等も聞きながら日高管内に戻す準備を進めていくという。そうした地域限定採用教員に対する見守りや聞き取りなどを踏まえると、地域限定採用教員の人事異動の仕組みや手続は、一般の採用試験で採用される他の教員のそれとは異なる意味合いをもつように思われる。事実、日高教育局は、「具体的には教育局が、管内の人事を責任持って各町の教育長から状況聞き、希望を聞いて人事異動の原案を作りますから、その段階でどうするかなんです。地域枠の教員は非常に力を持っていて、これから日高の教育を推進してもらいたいという期待を私たちは持っています。なので、その力を発揮できる学校をとということで優先的に力の発揮できる、例えば、更に伸ばしてくれる校長先生がいるとか、また、町としてもいろいろなことを進めていますので、その施策にプラスになる、その地域枠の教員が4年間の経験を生かしやすい

学校に配置するよう考慮しています」と説明している。

そうした他管内での初任勤務を終えて5年目に日高管内に異動した後は、他管内での4年間の経験を踏まえ、日高管内で新たな風を起ししながら即戦力として勤務していると日高教育局は評価している。日高教育局からは、成果として、日高管内は若手教員が多いため、他管内で4年勤務した教員として指導力を発揮するとともに組織的な校内研修の中心となるなど授業改善の中核となっていることや、また、授業中における児童、生徒の机上の整理など、学習規律を学校で統一することの必要性を提案したりするなど、学校改善を加速し、学校力の向上に大きく寄与しているという説明があった。地域限定採用教員は日々研さんさんを積みながら、自らの能力を高めるなど意識が高く、将来的に管内をけん引していく役割を担っていることなど、教員としての責務はもとより地域限定採用教員としての使命を自覚している者が多いとも評価している。

### (3) 今後の取組の課題

日高教育局は、管内における地域限定採用教員の運用に関して、現状では特に大きな問題とか課題は見当たらないが、以下のような点に留意して今後も取組を進めたいと述べている。

第1に、地域限定採用教員の資質・能力の向上を計画的に進めていくことである。特に、中堅教員となる前に、研修受講や大学院への研修派遣、広域人事、その他、指導主事等の経験等を計画的、体系的に整えていくことを考えていきたいとしている。

第2は、地域限定採用教員がミッションをもった教員であることを認識した上で、地域限定採用教員を勤務校で着実に育成していく取組、特に、校長の意識と取組が重要であるとしている点である。日高教育局は、「地域枠採用者が在籍する学校の校長ですけれども、当該教員がミッションを持った教員であることを認識して、意図的な働き掛けを行いながら、着実に育成していくことはもとより、そうした取組をしっかりと引き継いでいく必要があります。教育局としては義務教育指導監の経営訪問等で、指導をして」いるが、「ただ、懸念されるのが上司である校長先生が異動により、校長が代わるたびにそれが薄れていってしまう可能性がある。特命を帯びた教員であるという意識を管理職が持ってないと十分に育てきれないという状況があって、やがてこの教員が日高管内を背負って立つ人物であるという意識を管理職がしっかりと持ってないと本人だけの自覚だけではちょっと難しい課題になってしまうという懸念はちょっとあります」と述べている。

第3は、地域限定採用教員の人数を、今後、どの程度まで増やしていくかという点である。日高管内には、現在、小学校は28校（3学級：2校，4学級：3校，5学級：4校，6学級：2校，7学級4校，8学級4校，9学級：5校，13学級：1校，16学級：1校，18学級：1校，20学級：1校。2017年4月現在）あり、地域限定採用教員の人数は2017年度現在で管内勤務13名、いずれ戻る教員20名の計33名となっている。数年後には、小学校では全校にはほぼ1名プラスアルファの地域限定採用教員が配置される計算になる。

その点に関しては、日高教育局は、「このままいくと地域枠採用の教員の比率が高まっていくって、逆に人事の硬直性をもたらしてくるという部分もあるので、いろいろ検討はしていかななくてはならないという問題意識はあります。今、道教委としてどうするという方針を出しているという段階ではない」と述べている。

#### 4. 小括

本章1節でも指摘しているように、地域限定採用教員制度は、採用時から10年程度かそれ以上の勤務期間を課し、それ以後は他の一般採用教員と同様の広域人事異動に戻すというルールで運用されている場合と、勤務期間を限定しない場合とがある。北海道教育庁が実施している地域限定採用教員制度は、採用元の管内において退職まで勤務することを課しており、そのため勤務期間を限定する場合とは異なる次のような大きな制度的特徴を持つ。

第1に、通常の広域人事異動にもかかわらず都市部と郡部との間で転入・転出の適正なバランスを図る円滑な人事異動が難しく、特に、中堅や指導的立場の教員確保に苦慮している地域において、教員の年齢構成の適正なバランスを確保しつつ中堅や指導的立場の教員を組織的計画的に育成することを目的としていること、そのため、第2に、教員の確保が困難な管内において教員を単に採用段階から早期に「囲い込む」ことだけを目的にしているわけではなく、当該管内において指導的役割を果たす中堅教員や管理職を採用段階から組織的計画的に育成する仕組みづくりと取組を進めていること―採用初任4年間に他管内の一定規模以上の学校に勤務させることや地域限定採用教員のミッションを自覚してもらうための定期的面談や研修会等―である。

そうした特徴のある北海道の地域限定採用教員制度であることもあり、今後、当該管内において地域限定採用教員のキャリアパスを具体的にどう考え構築していくのが重要な課題となる。採用後10年程度かそれ以上の地域限定採用期間の終了後に一般の広域人事異動とキャリアラダーに戻すような、他府県で実施している地域限定採用教員制度であれば、地域限定採用教員のキャリアパスの問題は解消できる。しかし、北海道のような制度の場合、採用元の管内だけで地域限定採用教員の計画的なキャリアパスを構築することができるのか、懸念がないわけではない。他管（教育局）や北海道教育庁との連携・協力等も得て検討されていくことになるのではないかと推察されるが、特徴ある新たな取組であることもありその成果と今後の運用、キャリアパスの構築等の新たな仕組みづくりを今後も注視していきたい。

小川正人（放送大学）

#### 謝辞

本稿の執筆に際しては、北海道教育庁と日高教育局、えりも町教育委員会、えりも町立えりも小学校の関係者の御協力を頂いた。訪問調査の日程と訪問対象機関、ヒアリング調査の対象者は、以下のとおりである。ヒアリング調査及び資料提供等で御協力いただいた関係各位に感謝申し上げます。なお、文中での引用に際して誤り等がある場合は全て筆者の責任である。

2017年10月10日：日高教育局

対象者：日高教育局長（赤間幸人）、次長（久田利憲）、企画総務課長（高橋和孝）、義務教育指導監（日比生究）

内容：日高管内一般教職員人事異動の現状と課題、地域枠採用制度の効果及び課



題, 等

2017年10月11日: えりも町教育委員会, えりも町立えりも小学校

対象者: 町教育長 (川上松美), 小学校長 (高橋秀壽), 地域枠採用該当教員

内容: 日高管内の町, 学校における地域限定枠採用への評価, 地域限定枠採用教員の意識, 活動, 等

2017年10月11日: 北海道教育庁

対象者: 学校教育局長 (北村善春), 総務政策局教育政策課長 (名子学), 総務政策局教職員課主幹 (中嶋英樹, 山下幹夫)

内容: ・地域限定枠採用の導入の経緯, 運用, 今後の課題, 等

## 注

1 北村・道教育庁学校教育局長は, インタビュー調査の中で次のように述べている。

必ず私が面接をしたときには地域枠の先生には必ず聞きました。将来, 管理職志向ですかと。それとマイスター的にずっと担任の先生をやりたいですかって言うと, 地域枠の人は圧倒的に管理職志向です。それはそうです。そのエリアでいくわけですから。その中で, 自分が今の制度の中でキャリアアップしていこうと思ったら, そういう志向になりますよね。ですから, そこは必ず聞きます。そういうことを期待してますということも言います。戻ってきたときには地域枠の先生たちで毎年定例の研修会をやり, そして, 2年目, 3期生, 4期生というのがだんだん来ますから, そういう人たちがつながるネットワークをつくって, 困ったら相談し合おうとあっていう, その人たち用の研修会もやりました。その人たちだけ用の研修会をやって, 今, どこが困ってますかと聞く。ですから, 指導主事の個別指導もやりましたし, 1対1の個別指導もやりますし, 併せてそういう先生が配置したところには他の一般人事も考えて, さっき説明しました広域人事っていう, 今度はベテラン層, 中堅層が来る広域人事もセットにするということもある。

それから, このエリアって, 校長, 教頭数も少ないんです。ですから, 他管から支援をしてもらおうというのがあるんです。これも道教委としては, 広域で多分他管の校長を異動させるようなこともしているんですけど。日高なんか特に周辺から来てもらっていますけど。そういう改革意欲の強い他管から来た校長先生に3年間なら3年間お願いをしてという, まさしく組織的な学校の枠をつくってあげて, そこで今まで身に付けたことを発信してもらわない限りは, 一人では4年やってきたぐらいで, あなた, もう勉強してきたんだから大丈夫ですよってことにならないです。

## 〈2節 参考資料1〉

### 日高管内公立小中学校教職員人事異動実施要項

昭和 53 年 12 月 4 日局長決定  
昭和 54 年 11 月 24 日一部改正局長決定  
昭和 56 年 11 月 17 日一部改正局長決定  
昭和 57 年 11 月 19 日一部改正局長決定  
昭和 61 年 10 月 31 日一部改正局長決定  
平成 16 年 9 月 8 日一部改正局長決定  
平成 18 年 9 月 13 日一部改正局長決定  
平成 19 年 9 月 12 日一部改正局長決定  
平成 20 年 9 月 18 日一部改正局長決定  
平成 21 年 10 月 5 日一部改正局長決定  
平成 22 年 10 月 1 日一部改正局長決定  
平成 23 年 10 月 5 日一部改正局長決定  
平成 24 年 10 月 16 日一部改正局長決定  
平成 27 年 9 月 3 日一部改正局長決定

「北海道公立学校教職員」人事異動要綱（昭和 53 年 9 月 29 日北海道教育委員会決定）及び「北海道公立小中学校教職員人事異動実施要領（昭和 53 年 9 月 29 日北海道教育委員会教育長決定）に基づくほか、日高管内公立小中学校教職員人事異動要項を次のとおり定める。

#### 1 異動の基準

##### (1) 地域の区分

管内の各町を次の 3 区に区分する。

I 区（日高町、平取町）

II 区（新冠町、新ひだか町）

III 区（浦河町、様似町、えりも町）

##### (2) 学校の区分

管内の小中学校を所在地域の実情、学校規模等を考慮し、A、B、C の 3 群に区分する。

各群に属する学校は別表のとおりとする。

##### (3) 基準勤務年数

ア 新採用者 4 年

イ 各群における一校の勤務年数は原則として次のとおりとする。

(ア) A、B 各群の学校 6 年

(イ) C 群の学校 4 年

##### (4) 異動対象者

ア 基準勤務年数以上の者

イ 過員及び教職員構成上の不均衡によって特別な事情が生じた者

ウ 異動希望者で原則として管内に 6 年以上勤務し、高等学校、特別支援学校、他教育局管内（札幌市を含む。）への異動を希望する者

ただし、新採用者については、原則として 2 校かつ 7 年以上勤務した者とする。

(続き)

エ 異動希望者で原則として同一校に3年以上勤務した次の者については、教職員の意向、事情等を考慮し、異動対象者とする。

(ア) I区又はII区からIII区への異動を希望する者

(イ) その他事情やむをえない者

オ 様似町及びえりも町の学校に4年以上勤務した者で異動を希望する場合は、学校群にかかわらず異動対象者とする。

## 2 異動上の留意点

- (1) 在職期間中にI、II、IIIの各区の学校を経験するものとする。
- (2) 在職期間中にA及びB許しくはC群の学校を経験するものとする。
- (3) 同一町内の異動は原則として行わないものとする。
- (4) 共働者、自宅所有者等については、特別的事のある者を除き、他教職員との均衡を失しないよう異動に努める。
- (5) 近親者の同一校勤務は、努めてさけるものとする。
- (6) 新採用者の基準勤務年数は4年を基本とし、積極的に異動を推進するとともに、異動に当たっては、III区への異動促進を図る。  
なお、特に様似町及びえりも町への異動に努める。
- (7) 1の(4)のウのただし書きの者については、III区の学校の勤務経験を有する者を優先的に配慮するものとする。

## 3 経過措置

- (1) 一部改正により現に勤務している地域の区分が変更となる場合にあっては、改正後の地域の区分を経験しているものとして取り扱う。  
また、一部改正時に改正前のIV区に現に勤務している者の異動については、十分配慮する。
- (2) 一部改正により現に勤務している学校区分が変更となる場合にあっては、改定前の学校区分を経験しているものとして取り扱う。
- (3) 一部改正により別表の学校区分が改正された学校に、施行日の前日から引き続き在籍する教職員に係る基準勤務年数の適用に当たっては、当該教職員が当該学校に引き続き在籍する間は、改正前の要項別表の学校区分をもって取り扱うものとする。
- (4) この要項の1の(4)のウのただし書きの規定は平成21年4月1日以降の新採用者から適用する。
- (5) 改正前の要項別表のD群に3年以上勤務した者の異動については、十分配慮するものとする。

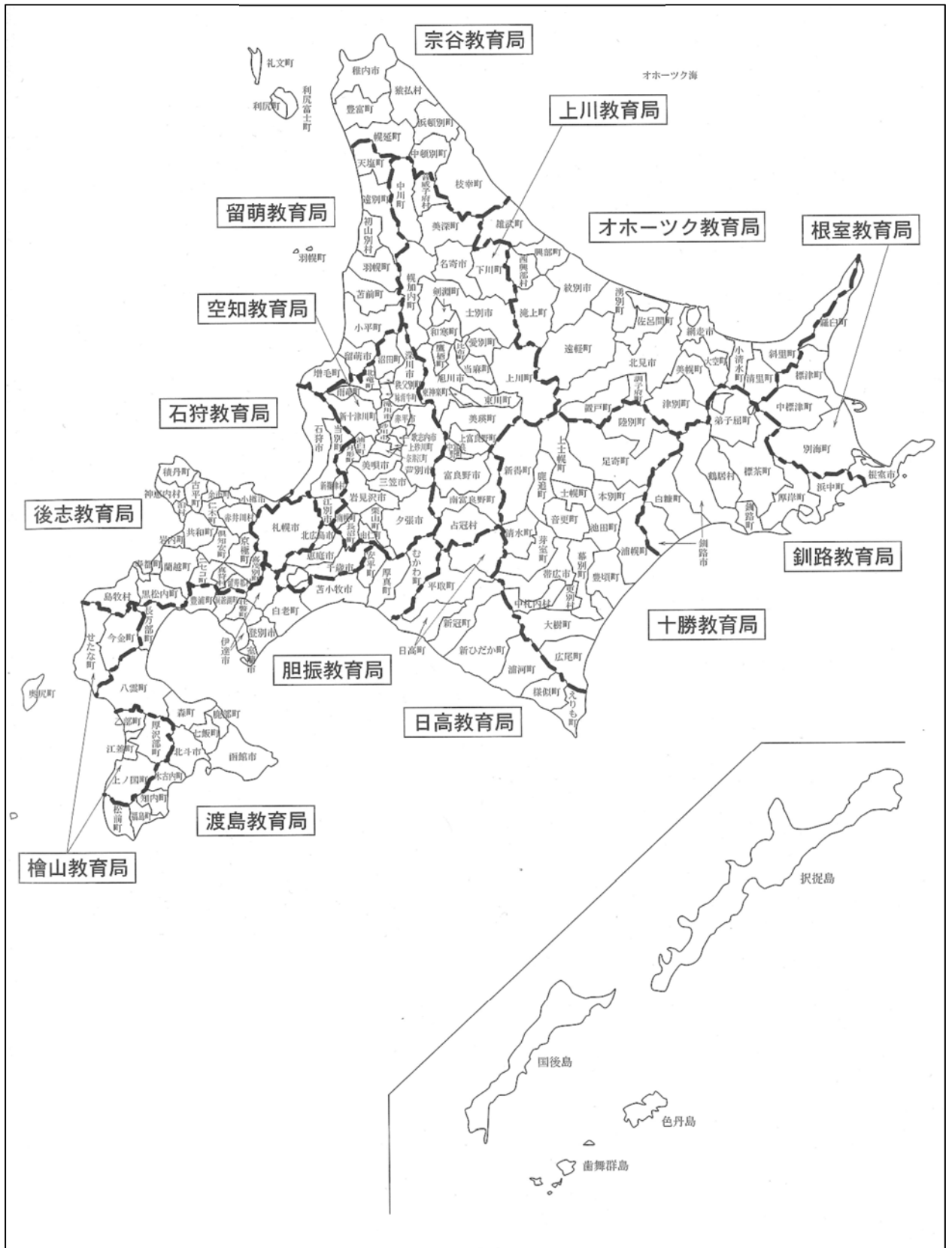
(続き)

別表

群		A群	B群	C群
区	町名			
I区	日高町	門別小 富川小 富川中	日高小 厚賀小 門別中 日高中 厚賀中	里平小
	平取町	平取小 平取中	振内小 紫雲古津小 二風谷小 振内中	貫気別小
II区	新冠町	新冠小 新冠中	朝日小	
	新ひだか町	高静小 静内小 山手小 三石小 静内中 静内第三中	東静内小 桜丘小 三石中	
III区	浦河町	浦河小 堺町小 浦河第一中	浦河東部小 荻伏小 浦河第二中 荻伏中	
	様似町	様似小 様似中		
	えりも町	えりも小 えりも中		東洋小 笛舞小 えりも岬小 庶野小

出典：北海道教育庁提供資料より。

〈2節 参考資料2 北海道教育局管轄図〉



出典：文部科学省『平成30年度版 全国教育委員会一覧』より。

### 3 節 島根県の地域限定採用教員制度

#### 1. 地域限定採用の概要

島根県教育委員会が実施している地域限定採用は、小・中学校については県内の「石見地域（大田市、江津市、浜田市、益田市、邑智郡、鹿足郡）に限って勤務できる者」と「隠岐地域（隠岐郡）に限って勤務できる者」の2種類を対象とする募集である。高等学校についても、隠岐地域を対象とする「勤務地域限定」の採用区分があるが、こちらは「採用から10年以上勤務」を求めるもので、永続的な勤務を前提とする小・中学校とは若干異なる勤務形態を前提としている。

2017年度と2018年度の「島根県公立学校教員採用候補者選考試験実施要項」では、小学校教諭の募集（100人程度）を、「区分A（全県）」90人程度と「区分B（地域限定）」10人程度に分けており、平成31年度は全体（110人程度）を「区分A」95人程度と「区分B」15人程度に分けている。いずれも「区分B」は「B1（石見地域）」と「B2（隠岐地域）」を合計した数となっており、内訳は特に示されていない。なお、「区分C」として中学校の数学若しくは理科の免許状所有者を対象とする「数理」枠の募集も実施されており、そこにも「区分D1（石見地域）」「区分D2（隠岐地域）」の設定がある。各年度とも「区分C」「区分D1」「区分D2」合計で10人程度の募集で、上記全数に含まれている。

中学校教諭については、2017年度は全体（45人程度）を「区分E（全県）」35人程度と「区分F（勤務地域限定）」10人程度に、2018年度は全体（50人程度）を「区分E」40人程度と「区分F」10人程度に、さらに2019年度については全体（55人程度）のうち「区分E」を40人程度とし「区分F」を15人程度としている。2017年度、2018年度の募集では「区分F」は石見地域のみであったが、2019年度の募集では従来の「F1（石見地域）」に加えて「F2（隠岐地域）」の募集を再開している（小学校同様、両地域について内訳の記載はない）。「区分E」では全教科・領域（国語、社会、数学、理科、英語、音楽、美術、保健体育、技術、家庭）を募集対象とする一方で、石見地域（2017-2018年度の「区分F」と2019年度の「区分F1」）は国語、社会、数学、理科、英語、保健体育のみを、さらに2019年度の「F2」すなわち隠岐地域の募集では、特に国語、社会、数学のみを、募集対象としている。

高等学校については、全体での募集人数が変動する（2017年度「28人程度」、2018年度「26人程度」、2019年度「40人程度」）一方で、いずれの採用年度においても募集人数は「若干名」である。また募集教科については、国語、地理歴史及び公民、数学、理科（物理・化学・生物）、英語、保健体育、家庭となっている。

選考方法については、募集区分の「区分A」と「区分B」（小学校）にも、「区分E」と「区分F」（中学校）にも、「区分H」と「区分J」（高等学校）にも大きな違いはなく、地域限定採用に向けたレポートの提出等も求められていないほか、スケジュール等の募集プロセスにも違いはない。

表 3-1 「平成 29 年度島根県公立学校教員採用候補者選考試験実施要項」の募集区分

校種 ・職種	募集区分		教科（科目等）	募集人数		
小学校 教諭	A	全県		90 人程度	100 人程度	
	B 1	勤務地域限定		石見地域		10 人程度
	B 2			隠岐地域		
	C	数理		全県		(10 人程度) ※小学校全体に含む
	D 1	勤務地域限定		石見地域		
	D 2			隠岐地域		
中学校 教諭	E	全県	国語，社会，数学，理科，英語，音楽， 美術，保健体育，技術，家庭	35 人程度	45 人程度	
	F	勤務地域限定（石見地域）	国語，社会，数学，理科，英語，保健体 育	10 人程度		
	G	特別支援教育担当	国語，社会，数学，理科，英語，音楽， 美術，保健体育，技術，家庭	(若干名) ※中学校全体に含む		

表 3-2 「平成 30 年度島根県公立学校教員採用候補者選考試験実施要項」の募集区分

校種 ・職種	募集区分		教科（科目等）	募集人数		
小学校 教諭	A	全県		90 人程度	100 人程度	
	B 1	勤務地域限定		石見地域		10 人程度
	B 2			隠岐地域		
	C	数理		全県		(10 人程度) ※小学校全体に含む
	D 1	勤務地域限定		石見地域		
	D 2			隠岐地域		
中学校 教諭	E	全県	国語，社会，数学，理科，英語，音楽， 美術，保健体育，技術，家庭	40 人程度	50 人程度	
	F	勤務地域限定（石見地域）	国語，社会，数学，理科，英語，保健体 育	10 人程度		
	G	特別支援教育担当	国語，社会，数学，理科，英語，音楽， 美術，保健体育，技術，家庭	(若干名) ※中学校全体に含む		

表 3-3 「平成 31 年度島根県公立学校教員採用候補者選考試験実施要項」の募集区分

校種・職種	募集区分		教科（科目等）	募集人数
小学校 教諭	A	全県		95 人程度
	B 1	勤務地域限定	石見地域	15 人程度
	B 2		隠岐地域	
	C	数理	全県	(10 人程度) ※小学校全体に含む
	D 1	数理 勤務地域限定	石見地域	
	D 2		隠岐地域	
中学校 教諭	E	全県	国語，社会，数学，理科，英語，音楽，美術，保健体育，技術，家庭	40 人程度
	F 1	勤務地域限定	石見地域	15 人程度
	F 2		隠岐地域	
	G	特別支援教育担当	国語，社会，数学，理科，英語，音楽，美術，保健体育，技術，家庭	(若干名) ※中学校全体に含む

## 2. 県全体の概況と制度導入の経緯

筆者は、2017 年 12 月 18 日に、島根県教育庁学校企画課を訪問し、人材育成スタッフ企画幹及び企画人事スタッフ企画幹に対して地域限定採用に関する聞き取り調査（ヒアリング調査）を行った。聞き取りに当たったのは、小川正人（放送大学）、川上泰彦（兵庫教育大学）、櫻井直輝（会津大学短期大学部）、本多正人（国立教育政策研究所）である。以下では、ヒアリング調査等から得られた情報・資料等も適宜活用しながら、島根県の地域限定採用の特質と課題について考察する。ヒアリング調査は、あらかじめ質問項目を送付し、当日は質問項目に対する回答を聞く中で適宜追加の質問を行うという形で進めた。

島根県において勤務地域限定採用制度が導入された経緯としては、石見地域及び隠岐地域での教員確保の難しさがあるという。その前提として、まず島根県の小・中学校の状況について簡単に整理する。

島根県では、全県を 5 箇所の教育事務所（松江（小学校 51，中学校 21，義務教育学校 1）・出雲（小学校 66，中学校 26）・浜田（小学校 50，中学校 25）・益田（小学校 24，中学校 18）・隠岐（小学校 11，中学校 7））でカバーしており、松江と出雲の 2 地域で全体の半数強の学校数を占めている。学級数でいえば 65%程度を松江と出雲の 2 地域が占めており、学校規模も比較的大きなものはこの 2 地域に集中している。教員の年齢構成についても、多くの県同様に偏りを生じている。小学校・中学校とも 50 歳以上の教員数と、50 歳未満の



教員数がほぼ同数であり、今後の大量退職が見込まれている。

こうした中で、県の教員人事異動方針としては、へき地教育の振興に向けた優先的な人材

図 3-1 島根県の教育事務所・地域構成



出典：「白地図 KenMap」による地図画像をもとに筆者作成。

配置とあわせて、男女比や年齢・経験年数等に関して、各学校での教員構成がバランスの取れたものとなるよう、適正化が志向されている（参考資料「平成 30 年度島根県公立学校教育職員人事異動方針」参照）。人事異動では五つの教育事務所を 3 地域にまとめて、出雲地域（松江教育事務所と出雲教育事務所）、石見地域（浜田教育事務所と益田教育事務所）、隠岐地域（隠岐教育事務所）のうち、45 歳くらいまでには本拠地（主たる勤務地）以外の地域での勤務経験を積む「他地域勤務」を行うという基本方針をとっている。また、55 歳までには一度、生活の本拠地を置く教育事務所管内若しくは隣接する教育事務所管内においてへき地学校への勤務を経験すること、さらには一つの学校や一つの市町村における連続勤務年数に上限を設けること（同一学校 7 年，同一市町村 15 年）など、広域交流を促進するルールを設けている（参考資料「平成 30 年度島根県市町村立学校教職員人事異動方針細

則の概要」参照)。

先に述べたとおり、出雲地域には多くの教員が集まっており、教員の配置ポストも多いことから、これらのルールを運用する中では、出雲地域を生活の本拠地とする教員については石見地域または隠岐地域での勤務経験を求める一方で、石見地域や隠岐地域を本拠地とする教員については、各管内でのへき地校勤務経験でも、他地域勤務を行ったと見なすなどの工夫も行っている。特に隠岐地域については、管内の全小中学校をへき地学校としているため、出雲地域を生活の本拠地（主たる勤務地）としている教員は、隠岐地域に4年間勤務することで「他地域勤務」と「へき地学校勤務」の両方がクリアできるという運用をとっている。にもかかわらず、なかなか希望者が多くないという点は課題であるという。

このように広域異動のルール設定とその運用をもってしてもなお、石見地域および隠岐地域において、両地域を主たる勤務地とする教員の確保が十分でないことが、地域限定採用制度を導入する背景であった。制度自体がスタートしたのは平成11年度からで、当初は現職教諭を対象とする選考の中において、両地域の限定勤務希望者を募集していたが、その後、（純粋な）新規採用者も含めた募集へと拡大している。

なお、先に述べたように、中学校については2019年度採用から隠岐地域での地域限定採用が行われているが、これは2013年度以降休止していたものを再開させているものである。これは隠岐地域の学校数が少なく、必要な教員数も限定される中で、地域限定採用者の比率が高くなりすぎること、かえって該当地域内の人事異動に支障が生じることについての懸念が出てきたことに対する措置であった。2017年12月の聞き取り調査の段階において、既に隠岐地域については30歳代前半までの若い世代について、講師の比率が高くなっているという課題意識が示されており「再開ということを検討する必要があるかなという

表 3-4 5年間(2014年度～2018年度)の地域限定採用の状況

小学校		採用予定者	受験者数	名簿登載者	倍率
石見&隠岐	H26	15	73	14	5.2
	H27	10	56	12	4.7
	H28	10	44	9	4.9
	H29	10	37	13	2.8
	H30	10	31	8	3.9

中学校		採用予定者	受験者数	名簿登載者	倍率
石見	H26	10	68	10	6.8
	H27	12	69	11	6.3
	H28	15	64	11	5.8
	H29	10	48	8	6.0
	H30	10	65	10	6.5

出典：島根県教育庁提供資料より筆者作成。

ふうに考えております」という発言もあった。こうした検討を経て、2019年度採用から隠岐地域に限る勤務地域限定区分が復活したと考えることができそうである。

地域限定採用について、受験者数と名簿登載者数の推移を示したものが表3-4である。いずれも県全体の採用倍率と余り変わらない状況となっており、採用予定者に対して名簿登載者が少ないという年もみられる。これについては「選考基準に達しないということで採用予定者に達しないことがある」という発言があり、勤務地域限定区分の合格者数を確保することを優先していないことが示されている。ここでの「選考基準」とは県全体の採用における合格者の水準を指していると考えられ、全県区分での合格者水準に合わせて勤務地域限定区分についても合格者判定を行っており、両区分の間に水準の差はない（したがって、どちらの区分の方が合格しやすい、ということもない）運用が行われていると考えられる。見方を変えれば、そうした「受かりやすさ」がないにもかかわらず、勤務地域限定区分採用が全県区分採用と遜色ない採用倍率で推移しているということは、少なくとも、新規採用教員の能力水準の差であったり、必要数に対する大幅な「定員割れ」などを引き起こしていないことも含意している。この点からすれば、島根県における地域限定採用は、一定程度の成功を収めているとすることができるだろう。

ただし、この成功も特段の工夫なく達成しているのではなく、優秀な受験者をどう確保するかについて工夫する様子が見られた。県内外の様々な大学（30校以上）に対する訪問を行っており、その中でも地域限定採用の説明が行われており、こうした活動に今後も力を入れる必要性が自覚されていた。また、こうした合格水準における均衡の重視は、例えば該当地域出身の教員を増やす、ということには直結していない。むしろ県外を含め、出身地に関係なく、該当地域での長期間勤務を行える人材の発掘に努めている、という点が指摘できるのである。

ちなみに、県庁所在市である松江市は2018年4月から中核市に移行している。地域限定採用とは文脈を異にするが、教員人事に関しては、2005年の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」以降、中核市への教員人事権の移譲は何度か提言されている。松江市は人事権移譲についての要望を県に示している一方で、県内の他の市町村は現行制度の堅持を希望しており、知事や教育長への陳情も行われている。先に挙げた地図を見ると、地域限定採用の対象となる地域（石見地域及び隠岐地域）と、人事権の移譲・独立について議論が生じている中核市（松江市）を除くと、ごくわずかの市町が残るにすぎない。島根県において教員配置の地域間均等を論じる上で、地域間で相当に事情が異なる様子が看取できるのである。

### 3. 採用後の異動や人材育成等

勤務地域限定区分の採用者については、異動範囲のルール適用は厳格に行われている。例えば勤務地域限定区分での合格後、結婚等の事情によって出雲地域等への転出を希望するケースなどは毎年のように出現しているが、そうした場合においては、改めて全県区分にて採用試験を受け直すことが求められており、安易な転出を認めない仕組みとなっている。ただし既に上述したように、勤務地域限定区分と全県区分では採用水準に差がなく、その中で実際の勤務経験も経ている教員が転出を希望するということになるので、採用試験を再受

験しても不合格になるというケースはなかなか考えにくく、そういう意味では地域限定採用からの「流出」を歯止めするような機能は期待できないという指摘が可能である。

地域限定採用後の研修など、該当教員のキャリアプランについては、全県区分での採用となった教員と同様の準備をしている。Off-JT の会場としては、松江市の島根県教育センターと浜田市の浜田教育センターが主たる会場となっているが、先に挙げた5箇所の教育事務所管内からそれぞれ二つのセンターに出向いて研修を受ける形を取っているため、地域限定採用かどうかに関係なく、他地域との交流のある中で研修が実施されていた。

また、地域限定採用で採用された教員について、該当地域のリーダー教員・中核的教員としてキャリアを積んでほしい、というような特段の重点も置いていないとのことであり、全県区分と同様の扱いの中で勤務地域限定区分をとらえている、とのことであった。ただしこの点は、管理職人事を考えたときには逆に機能するとも考えられる。すなわち、島根県では40歳から教頭受験が可能であるが、先に挙げた広域異動（へき地学校勤務と他地域勤務）が経験できていなければ受験資格が与えられない、という条件で昇進管理が行われている。したがって、地域限定採用で採用された後、特段の強い意識をせずにキャリアを積む中では、他地域勤務の機会は制限されると考えられ、場合によっては教頭試験受験を遠ざけるように作用するとも考えられる。ちなみに、教育行政との人事交流による指導主事経験や社会教育主事経験は、広域異動と同様に扱われるため、こうした異動は地域限定採用の運用の中では貴重な「広域異動」経験になると考えられる。

この点は、地域限定採用者が中核的な教員となるよう、意図的に研修や異動を計画している北海道日高地域とは対照的とも言える運用状況であった。

#### 4. 地域限定採用実施による変化

地域限定採用の実施は、石見地域及び隠岐地域において、両地域を生活の本拠地（主たる勤務地）とする教員が少なく、出雲地域等から「人を送る」ことで異動を成立させていた状況を改善することが一つの目的であった。

2006年度の状況として、石見地域では教員のポスト数全体のうち70%程度が、石見地域を生活の本拠地（主たる勤務地）とする教員で占められていたが、地域限定採用制度を運用した結果、平成28年度には82%まで改善している。同様に隠岐地域では、2006年度に全体のポスト数のうち65%が隠岐地域を本拠地（主たる勤務地）とする教員であったが、2016年度には89%となっている。県議会においても、こうした変化は一種の「成果」として質問・答弁されているが、小規模校が多い両地域において、異動範囲を地域内に限定された教員が多くなりすぎることは、かえって機動的な人事配置を難しくすると考えられる。この点は、教員配置において免許科目の考慮が必須となる中学校において特に顕著であり、2018年度採用人事まで、隠岐地域に限る勤務地域限定区分が中断されていたのは、正にこうした事情からであった。

また広域異動の円滑化（特定地域での教員候補者不足解消）を趣旨とする制度改革であれば、教員が経験すべき広域異動の回数を増やしたり、1回の広域異動における年数を長くしたり、さらには広域異動とへき地校勤務を厳密に分けて運用するなどの方法が可能であると考えられるが、島根県ではそうした方法をとらず、地域限定採用によって問題に対処して

いる。制度導入時にどういった議論があったかについては定かではなく、こうした制度選択についての検証はできなかった。

これに関連して、島根県では「ふるさと教育」に力を入れているが、この中で「ふるさとに愛着と誇りを持ってふるさと島根のよさを語れる子どもたち」を育てることを重視することも、直接的に地域に密着したキャリアパターンを重視する姿勢と結びついてはいない。県内様々な地域での勤務を経験した上で「県内の島根の子どもたちを大切にする教員がいるところから交ざり合いながらやっていってほしい」というのが基本姿勢であるという説明からは、当該地域出身者の比率を高めることへのロジックを読み取ることはできなかった。

一方で、県内の各地域事情からは、特定地域を生活の本拠地とする教員を求める声を読み取ることができた。例えば石見地域については、松江や出雲よりも山口の方が地理的に近く、高卒後も島根県内の大学ではなく、山口県等に進路を求め、そのまま県外に就職するケースが、教員においてもみられるという。また、教員同士で結婚した際に、石見地域から出雲・松江に生活の本拠地を移すといったケースもみられるため、そうした「流出」現象が目立つ結果、地元市町村にとっては地域を生活の本拠地とする教員の比率が気になる傾向にあることは指摘できそうとのことであり、特に後者のような現象については、隠岐地域についても該当するであろうことが推察された。

同様の関心があつてか、地域限定採用について、市町村の首長や教育長の関心は高いとのことであった。県全体としての配置ルールの運用という側面に加えて、市町村レベルでの意向や関心が、地域限定採用の維持を促しているという点が指摘できそうである。

## 5. 管理職選考との関係など

広域人事へのコミットを、管理職選考と関連付けた運用をしている島根県では、他県における状況と同様に、管理職人事の先行きに課題意識を持っていた。管理職選考の対象となる前に広域人事（他地域勤務とへき地学校勤務）が求められるほか、管理職登用後は一般教員のように異動希望が尊重されるわけではなく、全県規模の「適材適所」で異動が行われる。そのため、育児や介護事情があるケースなどでは、そうした管理職登用に至るまでの要件のクリアや、登用後の広域的な配置が難しいことなどから、教頭受験者が減少傾向にあるという。

島根県における地域限定採用制度は、民間企業等という、勤務地を限定した「限定正社員」のような位置付けとして機能している。先にも述べたとおり、地域限定採用制度は管理職登用を促進する効果はなく、場合によっては管理職キャリアとは異なる教員を増やすこととなる。

こうした状況からみえるのは、特に人口減少地における市町村長・教育長の関心として「地域に本拠地を持つ教員」の確保が重視されることは、広域異動を前提とする教員人事行政、特に管理職養成・選考の円滑化とは必ずしも整合しない、という点である。また採用者数の少ない世代が管理職適齢期を迎える中で、従来のような広域異動を前提とする管理職選考が効果的かどうかの検証も求められる。地域限定採用者の中から管理職適任者をどのように見だし、どのような人材育成策・管理職養成策をとってゆくかという試みは、そう

した課題に応える実践的意義を有するとも考えられる。

川上泰彦（兵庫教育大学）

#### 謝辞

本節の執筆に際しては、島根県教育庁学校企画課人材育成スタッフ，同企画人事スタッフの御協力を頂いた。訪問調査及び資料・情報提供等に御協力を頂いた関係各位に感謝申し上げます。なお，本文中での引用に際して誤り等がある場合は全て筆者の責任である。

### 〈3節 参考資料〉

#### 平成30年度島根県公立学校教職員人事異動方針（抜粋）

平成30年度島根県公立学校教育職員の人事異動は、学校の教育活動を一層清新活発にし、本県教育の進展に資するため、関係機関との緊密な連携の下に、次の各号により厳正に行う。

1 全県の視野に立ち、適材を適所に配置するとともに、学校の教員組織が適正なものとなるよう配慮する。

2 へき地教育については、その振興を図るため、優先的に人材を配置する。

（中略）

6 小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の連携により一貫した教育を推進し、教員の資質の向上を図る各校種間の人事交流については、指導力・担当教科等を考慮して適正に行う。

7 同一学校及び同一地域における永年勤続者については交流を図る。

（後略）

#### 平成30年度島根県市町村立学校教育職員人事異動方針細則の概要（抜粋）

##### 1. 他地域勤務について

原則として、概ね45歳に達するまでの期間に他地域勤務を1回以上行うものとし、1回の勤務は4年以上とする。

他地域勤務：他の地域に所在する学校での勤務。ただし、新規採用時における勤務は除く。

（中略）

##### 2. 本拠地勤務について

通算して6年以上の本拠地勤務を行うものとする。

本拠地勤務：原則として、生活の本拠地を置く市郡に所在する学校での勤務。ただし、新規採用時における勤務は除く。

※「生活の本拠地勤務」とは、平成25年度以前の人事異動方針細則における、生活の本拠地を置く平成16年9月30日現在の市郡（旧市郡）に所在する学校での勤務。

（中略）

##### 3. へき地学校勤務について

原則として、概ね55歳に達するまでの期間にへき地学校勤務を1回以上行うものとし、1回の勤務は4年以上とする

へき地学校勤務：生活の本拠地を置く教育事務所管内又はこれに隣接する教育事務所管内に所在するへき地学校での勤務

（後略）

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 —

2019 (平成 31) 年 3 月

発行者 国立教育政策研究所

住 所 〒100-8951

東京都千代田区霞が関 3 丁目 2 番 2 号

電 話 03-6733-6833 (代)

印 刷 株式会社ブルーホップ



