



米国の公立学校教員人事をめぐる学校裁量の法的規定と運用実態：学校分権型教員人事の存立要件に関する予備的考察

榎，景子

篠原，岳司

藤村，祐子

高橋，哲

山下，晃一

(Citation)

神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要, 16(2):57-71

(Issue Date)

2023-03-31

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100481770>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100481770>



米国の公立学校教員人事をめぐる学校裁量の法的規定と運用実態 —学校分権型教員人事の存立要件に関する予備的考察—

Legal Regulations and Operation of School Discretion on HRM for Teachers in US

榎 景子* 篠原 岳司** 藤村 祐子*** 高橋 哲**** 山下 晃一*****

Keiko ENOKI* Takeshi SHINOHARA** Yuko FUJIMURA***

Satoshi TAKAHASHI**** Koichi YAMASHITA*****

要約：教員人事の学校への分権化については、一部で期待が高まりつつも、さほど進んでいるとは言えない。他方、米国ではその実践が積み重ねられている。本稿では、米国の公立学校教員人事をめぐる学校裁量について、それらを適切に実現するための条件として教員の専門性・専門職性をめぐる理論と実践に触れた上で、法的な諸規定の様相と運用実態に焦点を当てて分析と検討を試みた。その結果として、第一に、学校分権型教員人事の陥穽を回避・抑止するためには専門職集団を築く専門性論と、それを実現する専門職性論が必要となることを指摘し、具体的な対応概念と制度的装置を明らかにした。第二に、教員人事をめぐる法的規定を検討して、被用者たる教員が不利益を被ることのないよう丁寧に整備されており、教員採用において学区や校長に与えられる権限は大きくはあるが、それは「枠づけられた権限」と評せることを明らかにした。第三に、教員の採用・異動をめぐる学校裁量の実態を検討したところ、学校分権型の教員人事が成立しうる余地を確認した上で、学校課題と人事のミスマッチや「たらい回し」などの困難が生じて上記身分保障と相克しながらも、決して保障を緩和することなく、是正努力が重ねられていることを明らかにした。

キーワード：教員人事、米国教育行政、教育行政の分権化、学校の自律性

1. はじめに

教員人事をめぐるわが国の理論と実践の伝統では、学校現場に近い市町村へと権限を委譲することを求めるような“分権への志向性”が強い。

とりわけ2000年代以降、教育領域を含む行政・政治の地方分権が強力に推進されて各種の法改正が進み、同一市町村内の教員人事については各市町村の判断で行えるようになったほか、教員の配置や異動については、さらに直接、各学校の責任者たる校長の意向を可能な限り反映して、「学校の自律性」や「校長のリーダーシップ」への期待の高まりに応えることも求められている。いわば「学校分権型」の教員人事へと改革が進んでいると言える。

今後、さらに状況が発展したならば、たとえば校長が教員とともに学校のビジョンやミッションを共有しやすくなり、教員も当該学校という新たなチームに参画する意識が高い状態で着任するこ

とになるために、教員間の凝集性や協働性が高まりやすくなると考えられ、学校全体としてのまとまりや教育効果の向上も期待できる（堀内2009など）。

とはいえ、従来の教員人事の基本的な枠組みは、都道府県を主な任命権者としてきたものである。この枠組みは、各市町村間や各学校間の教員構成（年齢・経験年数、性別、能力等）に関する「格差是正機能」を有するとも言われている（小川2019、川上2013）。左記のように、教員人事の分権化が次第に進むなかでは、今後も同機能が維持存続できるのか／すべきか明らかではない。

広域人事の利点としては他にも、たとえば現在は都道府県を中心に教員の採用選考過程が一元化され、その慣行やノウハウも長年にわたって蓄積されている。これに対して、仮に教員人事が市町村、さらに学校へと分権化されていった場合、いわゆ

* 長崎大学教育学部准教授
** 北海道大学大学院教育学研究院准教授
*** 滋賀大学教育学系准教授
**** 埼玉大学教育学部准教授
***** 神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授

(2022年9月30日 受付)
(2022年12月12日 受理)

る情実人事のおそれが高まる等、選考過程がいつそう不透明化して恣意的な採用になるのではないかと、教員の雇用環境・労働環境が悪化するのではないかと等の懸念も残る。だが、こうした弊害が実際に生じるのか、また、生じたとしてその抑止策や予防策がどうなるのか、どうすべきかも不明なままである。

以上の状況にあるため、教員人事の分権化、とりわけ学校分権型の教員人事については、教育行政学や教育経営学などの学問分野の一部で期待や提言の高まりが見られつつも、現在までのところ実践的には、さほど進んでいるとは言えない。

こうして、教員人事の分権化が果たして本当に有効か、それを適切に存立させるために必要な条件が何か等については、未解明の重要な学術的「問い」として残されたままであると言える。

ところで他国の状況に目を転じると、わが国では十分な例がない教員人事の「学校分権化」については、すでに米国でその実践が積み重ねられている。

とりわけ、のちに詳しくみるように、教員の採用において学校（とくにその責任者たる校長）に裁量権が大きく与えられているが、教員が採用時に差別を受けたり、勤務待遇面で不利益を被ったりしないよう、非常に丁寧な法規や労働協約の整備が行われており、実際にも慎重な運用が行われている。このような実態は、分権型人事に伴う上述の恣意的採用や労働環境悪化等の抑止策・予防策をわが国において検討する上で有益な示唆を与えうるものであり、それらを整理・紹介しておくことは、今後のわが国の教育改革にとって重要となる。

しかしながら従来の先行研究では、こうした米国の動向については、教員人事の多国間比較のなかで概括的に触れられることが多く（佐藤・若井編著 1992、八尾坂編著 2005）、教員人事の分権化という観点から、学校による人事裁量権の行使を支える法的条件や運用実態に焦点を当てて、しかも最近の状況についても視野に入れて詳細に整理・紹介したものは、管見の限り見当たらない。

以上のような問題意識の下で、本稿では、米国の公立学校教員人事をめぐる学校裁量について、その法的な諸規定の様相と運用実態に焦点を当てて分析と検討を試みる。また、その前提として、こうした分権型の教員人事を適切に実現する条件とも言える教員の専門性・専門職性をめぐる理論と実践にも触れておく。これらを通じて、学校分権型の教員人事が果たして本当に有効か、それを適切に存立させるために必要な条件が何か等を解明していくための予備的作業として位置づけたい。

なお、従来の米国教員制度研究では、特定の地域における特定の制度を掘り下げたものが多く、事例研究としての意義がある（例：古賀 2001, 2005）。

これに対して本稿は、教員人事をめぐる複層的な制度構造を、可能な限り総合的に把握することをめざすため、法制や実態の特徴や問題点が象徴的に現れる地域を複数例示しながら、分析・検討を進めていく。また米国では、高等学校についても小学校・中学校などと同様に学区教育委員会が設置・運営するため、その教員人事については、わが国の小中学校の場合と比較的類似性が高いものと捉えられる。これらを前提としながら、米国の動向を対象に分析と検討を進めることとする。

2. 米国の学校政策と教師の専門性をめぐる諸課題

（1）問題背景

まず、米国における教員人事の今日的概況と作用の分析・検討を行う。

ここでは、人事論・行政論全般に解消される議論となることを避けるため、とりわけ“教える仕事”を担う教員固有の問題に焦点化できるよう、まず近年の欧米における教職論、とりわけ教師の専門性論の展開を取り上げて、その方向性と特徴を見定めることによって、本稿全体における分析・検討の前提として位置づけたい。特に分権型人事システムは学校における教師集団の凝集性を強めると言える（堀内 2009 など）。本節では、教職論および教師の専門職性論の視点から、その意義と共に課題性も意識し、検討を進めていく。

近年の米国における「結果の平等」政策、そしてスタンダードに基づく評価政策の進行は、特に都市部における教師の仕事に影響を与え、その専門性のあり方を問う事態を招いている。ピースタは過去 20 年間で「学習」の概念が顕著に増加し、それに引き続いて「教育」という概念が減少したと述べ、その積極的意義を完全には否定しないまでも、「関係性を含意」する「教育」概念が「個人主義的な概念」である「学習」概念に駆逐されることや、学習概念が主体や目的などの「具体性」を伴うことなく「空虚」に使用されることの問題性を「教育の学習化」として批判する（ピースタ 2010 = 2016）。今日における教師の専門性は、如上の現状に対し教育の目的と方向性を教師がいかにして問うことができるかと関連づけられた議論と言えよう。ここでは、欧米における教師の専門性論を牽引する論者として、わが国でも著名なウィッティ（Whitty, G.）の「協働的専門性」と「民主的専門性」、ハーグリーブス（Hargreaves, A.）らの「専門職の資本」の議論を整理し、分権型教員人事との関係にかかわる論点の探索を進める。

(2) G・ウィッティ「協働的専門性」と「民主的専門性」(ウィッティ2009)

ウィッティは、教師の専門性が伝統的な教師独占的専門性論(伝統的専門性)と「準市場」やNPM型教育改革を下支えする(狭義の)「経営管理的専門性」のどちらにも包摂されないために、「協働的専門性(collaborative professionalism)」と「民主的専門性(democratic professionalism)」を相互補完的に提起する。

「協働的専門性」は教師相互および教師と他の専門職集団との協働によって子どもに最善の機会をもたらし、それらを通じて教師の再専門職化を志すためのものである。協働の提案は、市場化と中央集権化による教師の自律性と創造性への介入によって教師の脱専門職化が進められる動向に対する対抗的な意味が込められており、協働によって教師の再専門職化の契機を導き出し、教師の役割の明確化と専門職域保持のバランスを追究していくことを求めている。

「民主的専門性」は、その協働性を補完・強化し、教師が子どもや保護者ら他のすべてのステイクホルダーとの間に協調関係を確立するためのものである。この民主的に開かれた協働性の追求の先に、教師の仕事がより公に開かれ社会的問題に対する責任が専門職集団として自覚化(アクティビスト・アイデンティティ)されることを展望する。また、行政や組合、諸専門家団体、地域組織等との協働関係を築き、それを絶えず再構築できるような開かれた専門職集団を要請し、民主的専門性は、そのプロセスを教師が主体的に歩むための核とされている。

(3) A・ハーグリーヴスら「専門職の資本」(Hargreaves & Fullan 2012=2022)

ハーグリーヴスは、脱専門職化の危機にある教師の職能を、個人、集団、そして自律性を変数とした総体と捉え、それを「専門職の資本(professional capital)」として提起する。

「専門職の資本」は「人的資本(human capital)」「社会関係資本(social capital)」「意思決定資本(decisional capital)」の3点による関数として定義されるが、この議論の核心は社会関係資本に基づく教師の協働性にある。すなわち、個人に帰する教授法等の技術的専門性やそれを支える判断力や自律性の基盤が、教師の協働性によって成り立ち、そして促進されているということである。

資本概念は、政策担当者やスクールリーダーがその教師の協働性に価値をおき、その質を見極め、その発展に資する政策や経営に資源を注力すべき(投資すべき)と主張するためのメタファーである。協働の文化を築く教師の専門性が主張される中では、教師の自主的で主体的な判断を侵蝕する(意思決定

資本に抵触する)硬直性や同調性として、コーチングやピア・プレッシャーが孕む管理主義的作用や強制的に導入される同僚関係(画策された同僚性)の問題も指摘される。その上で、この問題を克服する教師の協働の方向性を「専門職の学び合うコミュニティ(professional learning community)」の創造とし、コミュニティにおけるケアと承認に基づく集団づくりと、コミュニティを土台とした教育内在的な子ども理解と解釈、そしてその集団的判断を根拠とする望ましい教育実践の追求がその鍵とされる。

加えて、ハーグリーヴスらは、学校内において教師間の協働を妨げている要因を同定し、その問題を克服していく過程が重要であると述べている。この視点は、協働の実現を支える条件を析出するためのシステム思考を要請するものである。例えば、特別支援の教師が学校内で他の教師と協働が進まない例が見られた時に、校内において普通学級の教師たちと協働するための時間と機会がいかに関与しているのかを問う視点(教師の社会関係資本への投資)が併せて検討されなければならないということである。これらを含め、専門職の資本とはすなわち、教師の専門性論であると共に、その職能を支える専門職性論の議論でもある。

(4) 分権型教員人事をめぐる論点の探索

教師の専門性論における協働性の強調は、個人主義が基調であった米国の教師文化に比して、わが国では決して新しい議論ではない。ただし、先にビースタを引き教育の「学習化」の論議に触れたように、教育という概念が、常に関係性を含意している(ビースタ 2010=2016)ことに力点を置くと、スタンダードに基づく教育政策と学力テスト対策に応じた個別最適な学びの強調、そしてICTやAIの整備と補助による個別学習の助長は、学校の「学習機関化」を誘引するものとして日米に共通する傾向である。その傾向に対し、協働性は教師の再専門職化を追求する契機をもたらし、教師がよき教育を求めて実践するための専門職集団を確立させる必要条件となるだろう。

ウィッティの議論にしたがえば、協働性は民主性の視座なしに、ハーグリーヴスが懸念する協働の陥穽を乗り越えることは難しい。「画策された同僚性」の問題とは、政策担当者や学校管理職が教師の協働を強く求めるがあまりそれが管理統制的に強要され、その意味を掴めぬ教師が客体化されたり、逆作用として個人主義をより強める点である。民主性を欠いて協働性のみを強調するならば、こうした陥穽にはまり、学校組織における教師の主体的な協働は妨げられ、相互の気遣いがある民主主義的な包摂を学校において実現させることは難しい。特に米国では、都市部の過酷な教育環境の

中で学校は厳しい評価政策に晒され、個人主義の教師文化への揺り戻しが起きてきたことも指摘されている（Hargreaves & Fullan 2012=2022）。教師が真の専門職集団を自覚的かつ集団的に確立させるには、ビースタがヤング（Young, I.）の排除の議論を引用しながら述べたように、学校組織における「内的排除」や民主主義的参加の不全、すなわち「主張が真剣に受け取られていない」や「平等な敬意をもって扱われていない」と感じさせたり、「意思決定の討論の場や手続きに参加できるときでさえ、他者の考えに影響を与えるための効果的な機会を欠いている」状態（ビースタ 2010=2016）を乗り越える専門性が要請されることになる。この視点は、すなわち、学校組織における「心理的安全性」（エドモンドソン 2021）を阻む教師間の内的要因に目を向けるということでもある。

教師の専門性にかかる協働性と民主性の性質は、分権型人事システムが単位学校における同一集団の安定化／固定化をもたらすが故に、検討が必要とされているのではなからうか。もとより分権型人事システムは、学校長の権限に基づく意図的な教員採用と狙いを持った組織づくりから自立的に学校経営を展開し、教師集団の質を継続的かつ安定的に向上させることが見込まれるものである。しかし、恣意的な教員採用、人員の固定化による学校組織内の議論の停滞、経験年数等による教員組織の階層化や内部分断の発生が懸念されることから、調整・統制の機能をいかに働かせうるかが問題となる。なお、このような懸念は、わが国では学校法人、私立学校の人事システムと、教師および学校組織の関連を検討する必要性を示唆するものとも言えよう。

以上の課題から、より広域の人事システムは、教員異動を行って組織の変化や流動性を持たせ学校間による調整機能を働かせ、如上の課題を克服する意味での正当性を有してきたと言える。当然ながら行政区単位における一括採用と広域人事による調整機能においても、先で述べた教師集団における協働性の陥穽は生じうるが、分権型人事システムを採用するならば、その学校組織における教師の個業化を克服し民主的に専門職集団を築く専門性論、そしてそれを支え保障する専門職性論の視点が欠かせないのである。

（5）小括

本章では単一学校における教師集団の凝集性を強める分権型人事システムの課題克服に向けた論点として、教師の協働性と民主性に関わる専門性論を確認してきた。ウィッティとハーグリーヴスらの議論は、教師の仕事が伝統的で独占的な営為に陥らないために協働性を高めることが要請されること、

その協働性のためには民主性の観念が教師の専門性論として要請されること、さらにその専門職として協働性と民主性を育む政策的かつ財政的投資が必要とされることを明らかにしている。しかし、この専門性は教師集団において予定調和に備わるものではない。分権型人事システムでは、学校内外および教師の養成と採用と研修の各ステージにおいてこれらの専門性を育むシステム、いわば専門性を支える専門職性の具体化、そしてその実態検証を含めた課題対応が求められているのである。

3. 教職の専門職化をめぐる改革とその制度的基盤

（1）教職の専門職化をめぐる動き

1）教職の専門職化の動き

では、以上のような提起に呼応するシステムとは、はたしていかなる形で存在しうるのか。米国では、上述の専門職性の議論に応じて、1980年代以降、教職の専門職性の制度化を進める動きが展開されている。伝統的な専門職論を参照に、入職要件を示す基準（専門職基準）の策定や資格付与、倫理基準の策定とその順守、それらを自律的に実施することを目指し、教師教育改革が進められた。その代表的なものが全米教職専門基準委員会（NBPTS）の設立と後述する各州専門職基準委員会の設置である。

NBPTS は、高水準の教職の基準（NBPTS 基準）を教員自身で策定し、自律的に資格認定を行うボランティアな組織である。NBPTS をめぐる取り組みは、教員の自律的な権限の拡大と専門的地位の向上を促進する（佐藤 1997）ものとして、一定の評価を受けている。

2）NBPTS基準からみる専門職像の特徴

米国では、各州が専門職基準を策定し、それを軸として教師教育システムが構築されている。このような専門職基準を中核とする教師教育システムの整備も、教職の専門職性を支える制度的特徴の一つである。NBPTS 基準は、各州において教員に対する専門職基準作成の際に参照されており、専門職基準のモデルとして捉えられている。

ここでは、NBPTS 基準からみる専門職像の特徴について、簡単に言及する。専門職基準は、5つの中核提言（five core propositions）とそれに基づく25の資格領域で構成されている。5つの提言は、①生徒と彼らの学習に献身的に関わる、②自ら教える教科とその教科の指導法についての知識を持っている、③生徒の学習をマネジメントし注意深く観察する責任を負っている、④自らの実践について体系的に思考し経験から学習する、⑤学習共同体の一員である、という5項目で設定されている（NBPTS,

1987)。ここで注目されるのは、⑤学習共同体の一員、が中核提言の一つに規定されている点である。教師の協働性を踏まえた専門性が、専門職基準のコアになる部分として明示されているのは注目される。

また、この中核提言をベースに策定される各教科の専門職基準も特徴的である。例えば、「社会科—歴史」領域では、8つの基準が示されている。その基準⑦「専門性の成長」では、「自己の成長のみならず、学校・地域レベルでの学ぶ環境の強化に自ら貢献すること。社会科や歴史の重要性を政策にアドボケートすること」（藤村・川口 2022）と、公共社会における教職の使命が示されている。また、同様の項目が「体育」領域にも見られる。基準Ⅻ「アドボカシー」では、「熟達した教師は、質の高い体育教育を効果的に推進する。生徒、同僚、家族、地域の人々の健康と健康的なライフスタイルを促進する機会を作る」ことが示されており、学校の中だけにとどまらず、地域社会において果たすべき役割にも言及されている。このように、いずれの項目においても、専門職基準の中に、教職の専門職性の持つ「公共性」や「民主性」が反映されている点は注目される。NBPTS 基準からは、教師集団の協働性や民主性を踏まえた専門職像をよみとることができる。

（2）州専門職基準委員会

1）州専門職基準委員会の特徴

次に、学区ならびに学校分権型とは異なる教員人事システムを支える州の専門職基準委員会の役割と機能について整理する。

州専門職基準委員会とは、教職の実質的機能を統制するために、州の法的権限を有する者・組織によって設立される委員会である。そのねらいは、実践的専門家（*practicing professionals*）が、専門職教育者としての免許、養成、専門家としての行動に関わるあらゆる側面に関わる基準を設定することを保証することである。また、教育専門家が、免許の保持に関わる適切な制裁を決定することに加え、免許保有者の行いを評価することに、積極的に関与することを保証することもねらいとされる。

財政的な側面では、徴収された免許にかかる費用は、多くの場合、専門職基準委員会の独占的な財源となる。これにより、専門職基準委員会の予算が、州の一般財源の教育への分配に関わる政治闘争の外に置かれることを可能にする。

州専門職基準委員会は、一般的に、州教育委員会等とは独立した組織として、免許付与に関わる権限を有する機関である。しかし、どの程度独立しているか、独立の程度は州によって異なる。それにより、独立組織、半独立組織、諮問組織の3

つのタイプに大別される。

2）州専門職基準委員会の創設経緯

1946年に「全米教育協会（National Education Association：以下 NEA）」が全米教師教育・専門職基準委員会（NCTEPS）を創設し、専門職基準の開発に向け活動（後の全米アクレディテーションへ）を始めたことが発端である。1947年に NEA が、各州において独立した基準委員会の設置をするように促す活動を開始する。1965年にオレゴン州において、州教育委員会の諮問委員会として、全米で初めての基準委員会が設置される。

1970年代になり、州教育委員会等から完全に独立した形の州基準委員会が登場する。1971年にカリフォルニア州で、1973年にはオレゴン州とミネソタ州で、独立した州基準委員会が設立される。1970年代以降、基準委員会を設置する州が増え、1998年までに15州で完全に独立した基準委員会が設置された。

3）州専門職基準委員会の特徴と動向

一方で、最近では、州議会が専門職基準委員会の有する責任を教育委員会等へ返す動きも見られる。専門職基準委員会の廃止の根拠は、教育政策や経営上の課題によるものはほとんどなく、州によって状況は異なるが政治的混乱の結果である傾向が強い。

専門職基準委員会は、各州で設定された専門職基準に基づいて専門職教育者として実践する免許の承認に関わる権限に、独占的に焦点を当てており、政策や活動は、専門職免許に関する事項に絞られている。免許保有者が雇用されている間に問題を起こしたとしても、基本的に、州専門職基準委員会の役割は免許を剥奪したり、制限したりすることだけである。免許保有者と雇用主（学区）の契約上における雇用上の問題は、学区の事項となる。

このようにみても、州専門職基準委員会は、雇用関係につくために必要な免許を付与する権限を有する機関であり、州機関として、免許の付与・剥奪に関わって、教職の質保証を担っていると言える。

4）課題への対応状況：ワシントン州の事例

従来の課題とされる教員不足の解消や多様なバックグラウンドを持つ教員の採用に対し、ワシントン州専門職基準委員会は、いくつか以下のような対策をとっている。まず、バイリンガル教員インセンティブ（*Bilingual Educators Initiatives*）プログラムである。このプログラムは、教員不足が懸念される領域の一つであるバイリンガル教員の候補者を増やすことを目的に、バイリンガルの高校生を対象としたインセンティブプログラムである。もう一つが、ワシントン州教員募集プログラム（*Recruiting Washington Teachers Program*）である。

多様なバックグラウンドを持つ教員の雇用に関わって、多様な文化的グループの未来の教員を自分たちで育てるための高校生を対象としたプログラムを提供している。

(3) 小括

本章では、米国での教職の専門職性の制度化の動きを整理した上で、そこで理念として示される専門職像を明らかにし、分権型学校人事を支える州の役割を考察してきた。

ここで見てきたものは、「協働的専門性」や「民主的専門性」といった教職の特有である専門職像を描く専門職基準が策定され、それを基軸として教師教育システムを整備しようとする動きである。また、学区が、教育人事行政の重要な部分（募集、採用、配置、研修、評価、給与、転任、昇格、解雇、退職）を担う一方で、州専門職基準委員会は、教員養成の質保障や教員免許の質の維持を通し、重要な役割を果たしていた。

つまり、米国では、学校分権型人事の土壌を整える仕組みとして、「専門職の資本として教師」を理念に教師教育の制度的基盤が構築されていると言える。

4. 米国の教員人事をめぐる基本法制

(1) 連邦法による雇用差別禁止

以上のような教師の専門性論を座標軸としてみたとき、はたして米国における分権型教員人事の特徴は、如何に把握し、評価することができるのか。

この評価を行う前に、本節では、まず教員人事をめぐる基本的法構造を明らかにしておきたい。

とりわけ米国では、公立学校教員の身分保障と労働条件を保障するために、きわめて厳格な法規や労働協約が整備・運用されている。「はじめに」で述べたように、教員人事が学校単位へと分権化した場合、選考過程がいっそう不透明化して、恣意的、随意的な採用人事等の問題が懸念される。しかしながら米国においては、分権的な人事決定の構造を有しつつも、この決定権行使をめぐる法的ルールが存在している。ここではその教員人事上の法的規制内容を、連邦、州、学区レベルに分けてやや詳細に検討しておきたい。

周知のように、合衆国憲法修正第 10 条にもとづき、連邦議会の立法権限の対象とされていない教育権限は、各州政府と学区 (school district) に所在するものとされてきた (Johnson 1969, 9)。これに伴い教員人事に関わる法制度もまた、教員の免許や身分保障、労働基本権に関わる基本事項が州法によって定められ、さらに具体的な教員の採用、評価、労働条件等は、各学区教育委員会に委ねられ、多くの場合、そのルールは当該地域の教員組合と

の団体交渉協約によって決定されている。さらに、後述のように多くの学区においては、教員の採用実務に関しては各学校の校長に広範な裁量を与えられている。このため、日本の現況に比べてみるならば、アメリカの教員人事は徹底して分権化されているとみることができる。

このように、州、学区、学校レベルに分権化されたアメリカの教員人事システムであるが、人事上の権限をもつ各主体は自由裁量が許されているわけではなく、「『分権化』されざる」ルールが法的に定められている。その一つが、連邦法によって全国統一ルールとされている「差別の禁止」である。合衆国憲法修正 14 条には、「法の平等な保護」(the equal protection of the laws) が定められ、あらゆる不合理な差別を禁止しているが、これを具体的に保障しているのが以下のような連邦諸法である。

第一に、雇用上の人種差別等を禁止する公民権法の第 7 編である (Title VII of the Civil Rights Act of 1964)。同法は、人種差別を修正 14 条違反にあたると判示した 1954 年の連邦最高裁ブラウン判決 (Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954)) を受けて、連邦議会より立法措置された連邦法である。公民権法の第 7 編は、人種、皮膚の色、宗教、性別、または出身国などにもとづいて雇用上の差別を行うこと (42 U.S.C.A. § 2000e-2 (a) (1))、ならびに、上記の事由にもとづいて不利益な取扱いを行うこと (42 U.S.C.A. § 2000e-2 (a) (1)) を一律に禁止している。この差別禁止のルールは、民間企業はもちろんのこと、教員を含め、州、地方政府の職員 (公務員) にも適用される。

第二に、雇用における年齢差別を禁止する連邦法が公立学校教員にも適用される。「雇用における年齢差別禁止法」(Age Discrimination in Employment Act of 1967) は、個人の年齢を理由として、採用、懲戒、あるいは報酬、雇用上の労働条件、特権において差別することを禁止している (29 U.S.C.A. § 623 (a) (1))。ただし、差別禁止の対象となるのは 40 歳以上の個人 (29 U.S.C.A. § 631 (a)) とされているため、同法は中高年被用者の雇用を保護することを趣旨とする。同法制定当初は、雇用差別禁止の対象上限を 65 歳としていたが、1986 年改正により上限が撤廃された (中窪 1999 年 228 頁)。このことは、強制的な定年が禁止されていることを意味しており、日本と異なり、公立学校教員には定年退職がない。ただし、公立学校教員の場合、多くの州では 62 歳時点で自主的に退職することが年金受給において最も有利となる制度設計がなされていることから、62 歳が事実上の退職年齢となっている。

第三に、雇用上の障害者差別を禁止する「障害の

あるアメリカ人法」(Americans with Disabilities Act of 1990)である。同法は、障害を理由とする就職手続き、雇用、昇進、懲戒、報酬、研修その他の雇用条件と特権に関する差別を禁止する(42 U.S.C.A. § 12112 (a))。また障害を持つ個人の制限・隔離・分離・分類の実施、雇用斡旋、労働組合・保険会社等への加入時における差別的契約の締結、さらに、合理的配慮(reasonable accommodation)を使用者が拒否することも禁止される(42 U.S.C.A. § 12112(b) (1) - (7))。

このように、連邦法にみるならば、民間労働者と公務員の雇用に共通して、雇用上の差別を禁止することが全国的共通基準として定められており、公立学校教員の人事においても遵守すべきルールとされている。これは、分権化された教育ガバナンスをとる米国においてもなお、連邦政府の関与のもとで設定されてきた教員人事上のルールとなっている。では次に、これら連邦法による共通基準のもと、州レベルではどのような教員人事上のルールが定められているのかをニューヨーク州を事例に検討したい。

(2) 州法による労働基本権と身分の保障

1) 労使関係法：ニューヨーク州公務員公正雇用法

米国においては、各州レベルにおいて公立学校教員の人事上のルールとして重要な二つの州法をあげることができる。第一に、各州に定められた公立学校教員の労使関係法である。米国の教員の給与、労働時間、その他の労働条件は、各学区の教育委員会と教員組合によって締結される団体交渉協約によって定められるが、この労使交渉をめぐるルールを定めた州法が重要な役割を果たしている。

本稿が注目するニューヨーク州は、全米でもいち早く公務員の労使関係法を制定した州の一つである。1969年にニューヨーク州法として制定された公務員公正雇用法(Public Employees Fair Employment Act)は、1960年代に続発した公務員のストライキを抑制することを目的として立法化された。同法は、第一に、教員を含めた州内の公務員のストライキを厳格に禁止する(N.Y. Civ. Serv. Law, § 210 (f))。他方で、州内全ての公務員(Public Employee)が組合(被用者団体)に加入する権利(団結権)を認めるとともに、被用者を代表する組合を通じて「給与、労働時間、その他の雇用条件」について交渉を行う権利(団体交渉権)を保障している(§ § 202-203)。また、これらの事項について誠実に交渉を行う事は、使用者と組合の義務であることが定められている(§ 204 (3))。さらには、この団体交渉義務の対象とされている「雇用条件」が広く解釈され、その一環として、採用、異動、懲

戒などの人事上の手続きもまた、団体交渉事項とされてきた。この公務員公正雇用法のもと、後述するように、ニューヨーク州内の学区では、公立学校教員の給与、労働時間の他に、人事上のルールが団体交渉協約によって定められてきたのである。

2) テニユア法

第二に、米国における教員の身分保障に関わる重要な州法として、「テニユア法」をあげることができる。「テニユア(tenure)」とは、教育委員会による教員の解雇や降格などの不利益処分を法定事由に限定し、教員の地位を保護するという法的仕組みである。各州法として制定されたテニユア法により、新任教員は一定の試用期間(probationary period)の終了後、実質的な終身雇用権である「テニユア」を獲得する。テニユア教員は、法によって定められた「特定事由(just cause)」によってのみ解雇されるうる存在であり、その解雇にあたっては「適時告示(timely notice)」、「事案の特定(specification of charge)」、「聴聞(hearing)」の機会の提供など、適正手続き(due process)を経ることが求められている。また、これらの手続きを経た結果として解雇が決定された場合も、当該教員は裁判所への不服申立を認められており、分厚い解雇手続きを要する身分保障の仕組みが形成されている(Schimmel, et al., 2014; Russo, 2010, 226)。

ニューヨーク州のテニユア法においては、新任教員の試用期間が、4年間(N.Y. Educ. Law § 3012 (1) (a) (ii))と設定されており、試用期間終了の直前3年間の教員評価の結果が効果的(effective)もしくは、特に効果的(highly effective)の評価を得た場合にのみテニユアが付与されるという仕組みとなっている(§ 3012 (2) (b))。テニユア教員の解雇、降格などの不利益処分にあたっては、適時告示を行い、また、処分される対象となった事由の特定(§ 3020-a (2))、さらに、聴聞の実施(§ 3020-a (3) (a))が定められている。このような基本構造のもと、教員人事におけるルールは各学区の団体交渉協約に委ねられている。

このように、州レベルにおいては労使関係法とテニユア法が教員人事において重要な役割を果たしている。そして、その具体的な運用は、以下にみる学区レベルでの団体交渉協約に委ねられている。

(3) 学区団体交渉協約による人事ルール

—ニューヨーク市学区の事例分析—

ニューヨーク市学区の団体交渉協約は、市教育局(City Department of Education)と教員総連盟(United Federation of Teachers: 以下、UFT)との間で2008年から2019年を期限として締結され、その後、2019年2月13日の追加協定により2022年9月までその効力が延長されている。この協約では教員の

給与表、労働時間管理上のルール、病気休暇などの細かなルールが多岐にわたって定められているが、ここでは教員人事に関わる採用、異動そして懲戒手続きについてみてみよう。

まず、教員採用においてもっとも重要な役割を果たしているのが、各学校の校長である。校長は、自身の学校の教員ポストに空きが出た場合、校長自らが空きポストの教員募集（公募）を行う。空きポストは毎年4月15日以降に公募し、8月7日以降に採用結果を公開することが義務づけられている。この公募ポストに対して、新任教員、あるいは、異動希望教員は、エントリーすることとなる。このため、日本と異なり、米国内の多くの地域と同様にニューヨーク市学区においては、強制異動は基本存在せず、教員は自主的に異動を行わない限り、原則として採用された学校に雇用されつづけ、そのまま退職を迎えることが少なくない。

このポストに応募が複数名あった場合は、校長を含めた管理職と所属教員によって構成される学校人事委員会（school-based human resource committee）を設置し、この委員会が面接等の選考を行い、最終的な採用者を校長が決定するという手続きがとられることになる（Art. 18 (A)）。

なお、この基本原則とは別に、通勤時間が片道1時間半を超える等の困難があった場合は、より自宅から近い学校における空きポストへの優先的な配転（hardship transfer）が認められる（Art. 18 (B)）。また、空きポストの採用だけではなく、学校間の人事交流を目的として、校長間の合意により、原則1年間の自主的交流人事（voluntary teacher exchange）が認められるなど（Art. 18 (C)）、強制異動が原則として認められないなかでの人事の活性化が試みられている。

次に、教員の不利益処分をめぐる人事にあたり、団体交渉協約においては、特に聴聞の手続きが重視されており、以下のような詳細が定められている。ニューヨーク市学区では常時25名以上の聴聞専門員（hearing officer）のリストが市教育局とUFTによって作成されており、このリストから当該事案に関する聴聞の担当者が任命される（Art. 21 (G) (2) (b) (1) - (2)）。

懲戒事由の対象となった教員は、調査期間中、教育局内の事務職に転任されるか、有給休職扱いとされる（Art. 21 (G) (4) (b)）。聴聞専門員は、対象教員からの聴聞の申し入れから10～15日以内に事前聴聞（pre-hearing）を行い、さらに事前聴聞実施から60日以内に決定を下すことが義務づけられている（Art. 21 (G) (8) (b) (13)）。このため、聴聞専門員は、事前聴聞の際に、最終聴聞までの日程（場所、日付、時間）を決定し、最終聴聞か

ら30日以内に処分の決定を行う。なお、処分の種類は文書戒告、過料、停職、免職とされている。この聴聞専門員の処分の決定から15日以内に市教育局は当該処分を措置するものとされている。また、聴聞専門員や懲戒手続きに関して疑義が生じた場合には市教育局とUFTの同数によって構成される労使委員会によって審議を行うこととされている（Art. 21 (G) (2) (a)）。

このように、テニユアを持つ教員の不利益処分にあたっては、聴聞等の手続きに関する厳格なルールが、教員組合との団体交渉によって定められ、また、その手続きに疑義があった場合に労使委員会にて審議が行われるという形で、労使間の相互監視を行う仕組みがとられている。

（4）小括

以上みてきたように、分権国家アメリカにおける教員人事上のルールにみるならば、日本の法状況に照らして学区や校長に与えられる人事上の権限は大きい。しかしながら、その権限行使にあたっては、まず連邦法による差別の禁止を遵守することが全米統一ルールとして義務づけられている。さらには、州法上のルールにもとづいて、各学区における団体交渉協約が定められ、さらに、教員の不利益処分にあたっては、テニユア法のルールを遵守することが前提とされている。

具体的な人事上のルールについては、学区と教員組合とで締結される団体交渉協約によって決定されており、労働当事者の意思反映がなされる仕組みが作られ、ルール自体が適正に実施されているかについても、労使による相互監視の仕組みが形成されている。従来、アメリカの教員人事上の法的ルールに関しては、学区教育委員会の解雇権を規制するテニユア法上の適正手続きが着目されてきたが（入江2005）、上記にみてきたように、テニユア法以外にも教員人事を規制する重要な法制度が、連邦一州一学区の各レベルにおいて体系的に定められている。その意味で、米国における分権型教員人事のもとでの学区や校長の権限は、いわば「枠づけられた権限」とみるとみることができる。

わが国では、地方公務員法により不利益処分法定主義や勤務条件法定主義が公立学校教員に適用されながらも、任命権者である教育委員会が広範な自由裁量ともいえる人事上の権限を有している点に米国との違いをみることができる。アメリカの法状況は、教員人事上の裁量も一定の法的ルールのもとに行使される必要のあることを示しているともいえるだろう。

5. 教員の採用・配置・異動をめぐる運用実態

一学校裁量権をめぐる課題と是正取組一

本章では、前章で整理した基本法制下での公立学校教員の採用・配置・異動をめぐる運用実態について検討を進める。具体的には、学校裁量権の概況を整理した上で、分権型教員人事の課題がどのように論じられ、それを是正するためにいかなる取り組みがなされているのかを考察する。

(1) 公立学校教員の採用・配置・異動をめぐる「学校裁量権」の概況と課題

1) 学校裁量権の概況

まず、公立学校教員の採用・配置・異動をめぐって公式には校長にいかなる裁量権が付与されているか、その全米的概況を把握したい。ここではニトラーとガーバーが全米の123の大規模学区を対象に行った調査をもとに整理していく（Nittler, K., Gerber, N. 2018）。

教員異動への校長の採用権・意見具申権については、一般的に、自主的転任者（voluntary transfers）か、非自主的転任者（involuntary transfers）かによってその裁量が異なる。

まず、自主的転任者に対する学校裁量権についてである。ニトラーらの調査によれば、少なくとも公式には、調査対象の123学区中102学区（約83%）が学校（校長あるいは選考委員会）に採用権限あるいは意見具申権を与えていた（表1：a）およびb））。

校長が採用候補者の選考をしている学区は123学区中75学区あり、全体の約61%を占める。他方、一部の学区は校長に完全な裁量権を付与しているわけではない。4学区は教育委員会事務局が最終的な承認権を有し、3学区は一定時期までは校長あるいは選考委員会に発言権を与えているが、一定時期を過ぎてからの自主的転任者は教育委員会事務局によって強制的に配置される。

採用権限は付与されていないものの、校長や選考委員会に何らかの意見具申権を与えている学区は123学区中27学区で、全体の約22%である。それらの学区には2つのパターンがある。ひとつは、学区の教育委員会事務局が最終決定者であるが、校長や選考委員会に相談することが義務づけられている場合である。もうひとつは、教育委員会事務局

表1：自主的転任者に対する校長裁量権

裁量権	学区数
a) 校長が採用候補者の選考をしている学区	75/123 学区
b) 校長や選考委員会に何らかの意見具申権を与えている学区	27/123 学区
c) 自主的転任者を校長に相談なく配置している学区	7/123 学区

局が特定の学校に転任者を割り当てるが、最終的な承認権限は校長や選考委員会を持つ場合である。

なお、自主的転任者を校長に相談なく配置している学区は、調査上は123学区中7学区で6%に満たない。

続いて非自主的転任者（involuntary transfers）の学校配置プロセスについてである。前述の通り米国では団体交渉協約の下、強制異動自体が存在しない地域も多い。しかし、生徒数減少等によって「余剰教員（excessed teachers）」が生じる場合、非自主的転任の対象とするケースがみられる。

この時、彼らの採用・配置をめぐって校長や選考委員会の意見が反映されることは非常に少なく、校長に意見具申権を与えている学区は123学区中9学区（約7%）程度である。最も多いのは、教育委員会事務局が対象者を強制的に配置するというもので、123学区中47学区（約38%）である。

他方、教育委員会による強制的配置で学校一教師間のニーズの不一致が起こることを避けるために、教師と校長の間の相互合意方針（mutual consent policies）を策定し、双方が配置・受入に同意することを保証しようとする学区もある。こうした方策を取る学区は123学区中20学区（約16%）あった（表2：b））。この取組については後述する。

表2：非自主的転任者に対する校長裁量権

裁量権	学区数
a) 教育委員会事務局が非自主的転任者を配置する学区	47/123 学区
b) 教師と校長の双方が同意することを保証する相互合意方針（mutual consent policies）を有している学区	20/123 学区
c) 教育委員会事務局が非自主的転任者の配置を行う一方で、校長が何らかの意見具申権を持っている学区	9/123 学区

以上の通り、米国の教員人事は分権的の性質が強いといわれるが、教員の採用・配置・異動に関する校長裁量権という観点からすれば、人事の対象によって裁量の度合いは異なる。自主的転任者に関しては学校に採用権限あるいは意見具申権がある場合が多く、一方で非自主的転任者に関しては教育委員会によって強制的に配置される場合が多いことがわかる。

2) 教員の採用・配置・異動をめぐる課題

では、こうした学校裁量権の下での教員人事をめぐる課題はどのように論じられているのだろうか。

前章で論じたように米国の教員人事における校長の権限は、連邦法・州法および学区一教員組合間の団体交渉協約に基づく「枠づけられた権限」である。それにより、教員の人権保障および労働者意思の反映が尊重・重視されてきた。他方、団体交渉協

約をめぐるっては、主に次の2点で分権型教員人事への影響と課題が指摘されてきた (Levin, Mulhern, & Schunck, 2005、National Council on Teacher Quality 2010)。

第一に、校長等が教員人事の裁量権を有しているにもかかわらず、人事を通じた学校ニーズの充足が果たされない状況生まれていることである。すなわち、団体交渉協約で規定されている年功主義の遵守や余剰教員の雇用・配置の必要性、教員人事の判断材料になるはずの適切な教員評価の不在などにより、実際には学校のニーズに即した人事ができない可能性が高いと指摘されてきた。

特に比較的厳しい教育環境といえる都市部の学校で、望まない教員やその学校や職務に適していない可能性のある教員を雇用せざるを得なくなっているという。こうした状況から、実質的にみれば「ほとんどの学区では、学校の人員配置に関する校長の権限は大幅に制限されている」(National Council on Teacher Quality 2010)とも論じられる。

このことは学校ニーズの不充足にとどまらず、試用期間の教員 (Novice Teacher) の雇用不安定化にもつながっている。なぜなら、テニユアや年功主義を前提とすることで、学校に貢献しているかどうかや業績とは関係なく、校長に試用期間の教員の更新をしないという選択を取らせやすくするからである (ibid)。こうした状況は、組織の不活性化を招くとともに、若い教員に不安全感やあきらめの感情を持たせることにもなりかねない。ひいては、2章で論じた校内の協働性の成立に負の影響を与えとも考えられ、教師の専門性向上の観点からも課題と言える。

第二に、パフォーマンスの低い教員が学校から学校へと「たらい回し」にされていることである。先述の非自主的転任者をめぐっては、教員評価上で「非効果的」と評価を受けた教師が余剰教員として異動対象となることが多い。当該教員は先述の団体交渉協約による身分保障を背景に、教師としての職を失うのではなく、前述の通り教育委員会事務局が学区内の別の学校に再配置する。

だがここで問題なのは、当該教員は結局、新しい配置校でも比較的短期間で異動対象者となってしまうことである。いわば米国では、年度末になると「非効果的」とされる教員が学校から学校へと再配置が繰り返されてしまう現象が起きているのである。この現象は「レモンダンス (the dance of the lemons)」あるいは「ゴミ箱回し (passing the trash)」と呼ばれている。「不良品」を意味するレモン (あるいは「ゴミ箱」) が、ダンスを踊るかのごとく次から次へと学校を「たらい回し」にされることを表現するもので、かねてより団体交渉協約

の影響力の大きさを批判する者の間で使われ、問題視されてきた。

以上の通り、多くの場合で学校に裁量権が付与されていたとしても実際には学校ニーズの不充足や学校—教員間のマッチングに課題が生じていること、さらには団体交渉協約が教員の身分保障という重要性を持ちつつも結果的には問題を先送りすることにつながってしまっていることがわかる。

(2) 公立学校教員の採用・配置・

異動をめぐる課題への是正取組

これらの課題を是正するために、各学区では試行錯誤が重ねられている。本節では、上記課題への是正取組として、1) 学校—教員間のマッチングをめぐる課題への是正措置、2) 効果のない教員の「たらい回し」を防ぐ取組を取り上げる。その上で、よりマクロな学区レベルの課題への対応として、3) 学区全体の資源配分の公平性実現に向けた取組について紹介する。

1) マッチングをめぐる課題への是正取組

—相互合意ポリシーの策定—

上記の通り、団体交渉協約や州法の規定等により、学区が強制的に教員をある学校に配置する際、学校は、当該校や職務に適していない可能性のある教員を雇用せざるを得ない場合もある。また、教員も自身の意思が反映されない。こうした課題への是正取組として、一定割合の学区で、先に触れた「相互合意ポリシー (Mutual Consent Policy)」が採用されている。相互合意ポリシーとは、各校での教員の採用・配置にあたって、教師と校長の双方の同意を保証するものである。

この相互合意ポリシー策定には次のような意義があるとされる (Nittler, K., Gerber, N. 2018)。第一に、校長に学校の成果に対するアカウントビリティを持たせることにつながることで、第二に、教師の間でも相互合意ポリシーを支持する声は多く、配置への発言権が与えられた場合の教師の仕事への満足度は高いとする調査結果が示されていることである。

他方、こうした方策は、学区全体をみれば、学校と教員の双方の合意を必要とすることで、配属先が見つからない教員がでてくるという課題が依然として残る (ibid)。

この課題に対処するために、例えばコロラド州では学校改革法により、相互合意ポリシー下で教師が勤務先を見つける際に2年間の猶予が与えられるという。そして勤務先が見つからない場合、その教員は無給休暇を取ることができることが州法に定められている (Nittler, K., Gerber, N. 2018, National Council on Teacher Quality 2010)。

こうした措置は、「教員の身分保障・労働者意思

の反映」と「教員人事に対する学校の自律性・マッチング」の2つを両立させる可能性をひらくものと言えそうである。しかし、結局はポストの確保を教員個人の責にしてしまう危険性は残ったままである。また、ここにはポストが見つからない教員の力量向上という観点が抜け落ちている点で課題があるといえよう。米国における教員の力量向上自体、興味深い論点であり、また、本稿の視座からは人事措置との相関も展望可能となるが、稿をあらためて検討すべき課題と言える。

2) 効果のない教員の「たらい回し」を防ぐ取組

次に、教員の「たらい回し」現象を止めるための取組としては、校長への「拒否権」の付与や「余剰教員のトレード」などが行われている。

校長の拒否権については、次のような事例がみられる。例えばフロリダ州ブレバード学区では、校長は、教員評価で「効果的でない」とされた非自主的転任者を拒否することができる（Nittler, K., Gerber, N. 2018）。これは拒否権を発動することによって、教員のたらい回しを未然に防ごうとするものと言える。ただし米国では、わが国のように教育委員会が人事上の大きな権限を有し、学区内での全体調整機能を果たしているわけではないため、各校の校長に拒否権を付与することが“自校さえ良ければいい”との意識の下、特定の学校にしわ寄せをもたらす危険性も否定できない。

こうした課題を一定程度防ぎうる動きとして、カリフォルニア州議会で2006年に「成績の悪い学校の校長」に対してのみ、非自主的転任者の自校への教員配置を拒否する権限を付与することが可決されたことを挙げることができる（National Council on Teacher Quality 2010）。この決定には、すでに厳しい状況にある学校に「効果的でない」とされる教員が配置されるのを防ごうとする意図がみられる。先述のような一律の拒否権によって各校長の意思が優先されるわけではないため、たらい回し防止へ効果はやや低減する可能性もあるが、他方で、（判断根拠は学業成績に限られてはいるものの）“どの学校であれば拒否することが容認されるべきか”という制限を設けている点で、困難校への配慮というだけでなく、それ以外の学校に当該教員を引き受ける責任を意識させうるものとして評価しうる。

これら拒否権付与とは異なり、学区内での全体調整を含みながら「たらい回し」を防ごうとする取組として「余剰教員のトレード」がある。これは、「効果的でない」とされた余剰教員を他校に異動させることで生じた弊害について、学区教育委員会が校長らに責任を持って対処することを求めるものである。例えば、バージニア州フェアファックス郡学区およびメリーランド州モンゴメリー郡学区

では、校長らに、どの余剰教員を引き受けるかを選ばせるという方策がとられている。この方策で特に重要と思われるのが、選定に際しては「どのような取り決めをすると最も多くの学校に利益をもたらしうるか」を話し合う会議が行われるという点である（National Council on Teacher Quality 2010）。この会議では、教員評価記録や人事ファイルが公開されて議論に役立てられる。

会議の内容についてはより詳細な調査と分析が求められるが、余剰教員の異動による影響や余剰教員の学校間での平等な分配について校長らが意識することで、他校、特に離職率や欠員が多い“ニーズの高い学校”（主に貧困層の多い学校）にかかる負担を最小限に抑えることにつながると考えられ、極めて興味深い。さらにこの取組は、分権型人事が志向されるなかで、わが国で地方教育委員会が担っていた調整機能を校長らに担わせようとするものと言える。学校の裁量権を重視しつつ、校長らに「学区全体の利益」を考える機会を与える点で、分権型教員人事の新しい展開とも言えそうである。

3) 学区全体の資源配分の公平性実現に向けた取組

最後に、特定の学校への課題のしわ寄せという問題への是正ともいいうる学区全体の資源配分の公平性実現に向けた取組を取り上げたい。

マイアミデイド郡学区では、学区全体の学力向上と学区内での教育資源の配分の公平性の実現という観点から、学区が戦略的に教師の学校間異動を行っている（Grissom, J.A. et al., 2014）。学校分権型人事の弊害を克服するために地方教育行政が調整機能を担う点でわが国の教員人事とも類似性がある。この人事制度の下、同学区は2010-2012年において転任者全体の約10%相当が非自主的転任者となった。

この場合、団体交渉協約との関係はどうなるのだろうか。同学区では、団体交渉協約において校長が指名した教師を学区内で非自主的に転任させることができることを示した条項—「学区は『学校システムの利益になると判断される場合』に、学校をまたいで強制的に教師を異動させることができる」（CBA 第12条8項）—を行使している（ibid）。グリッサムらによれば、この条項は一般的によくみられるものでありながら、通常は教員組合との関係上、行使されてこなかったという。

◎具体的方法

同学区の非自主的転任者の戦略的学校間異動は、具体的には次のような方法で進められる。

- (1) 各校の校長に、学校にとって異動が最善と思われる教師の名前の提出を求める。
- (2) 教育委員会事務局が対象教師の保有資格科

目に空きがあるか、受入校の人材ニーズ、地域の教育事務所行政官の意見を考慮して、対象教師の受入校を探す（前提として対象教師を成績低迷校には異動させない）。

- (3) 受入校は当該教員配置に対しては意見を述べることはできない。
- (4) 対象教員には夏の終わりごろに異動と受入校を通知。新学期開始前には配置完了。

以上の取組において、校長には次のような裁量権が付与されていた。まず、校長は、この政策を利用するかどうかと、どの教員を異動対象とするかの両方について裁量権を持っていた。他方、どのような異動が「学校システムの最善の利益」につながるかについては明確な基準をあたえられていなかった。すなわち、異動させるのは、パフォーマンスの低い教師でも、同僚との関係が芳しくない教員でもよい。ただし、地域の教育事務所の行政官が教師の支援・育成・評価について校長と緊密に連携し、正式な異動プロセスに入る前に対象教員について複数回校長と話し合いを重ねていたとされる。行政官は、校長の選択に対して正式な拒否権は行使していない。

◎当該政策下での教員異動の実際

この政策を利用した学校は平均して規模が大きい中学校・高等学校で、低所得者やアフリカ系アメリカ人の生徒が多く、成績が低い（州評価システムでD評価の）学校が多かったという（73／370校）。いわばアカウントビリティのプレッシャーが強くなっている学校が積極的に利用したものと思われる。他方、受入校はB評価と成績良好校であり、数学・読解の成績は政策利用校よりはるかに高かった。このことから、成績低迷校から成績良好校への人事異動が行われたことがわかる。

同政策を実施する際に学区が考慮した事項は次の2つである。①学区全体の利益になるか、②対象教師のスキルと受入校のニーズが合っているかである。②が重視されたのは、対象教員の生産性が向上する可能性が高いためとされている。

実際にこの政策の対象となった教師は、Value-Added 評価（児童生徒の学力テスト点数の伸長度にどれだけ「付加価値」を与える貢献があったかを評価する仕組み。近年の米国で普及しつつある）が低く、異動前1年間で欠勤回数が多い傾向にあった。だが、異動後の当該教師は欠勤が減っており、平均して年間11.8回の欠勤が7.8回となっている。一方、対象教員のテストスコア上昇を分析した結果、当該教員と受入校のマッチングが改善し、当該教員から高いパフォーマンスを得たとまでは言えなかった。

政策利用校で後任補充された教師は基本的に若

く、同学区での経験年数が少なかったものの、欠勤数は対象教師（異動者）より少なく、読解に関しては有意に高い業績を上げているという。つまり、非自主的転任教員は、当該校でより生産性の高い教員と交代させられたことがわかる。

以上から、同政策はマッチング改善や教員のパフォーマンス向上等の効果性という観点では十分な成果は得られていないものの、学区全体の資源配分の公平性（Equity）の改善には寄与したと言えそうである。こうした動向は、分権型人事を基本とする米国においても地方教育行政の調整機能が重視されつつあることを示すものである。他方、単に地方教育行政の権限が強められたというよりは、前述の余剰教員のトレードに取り組む2学区と同様、分権型教員人事の性格を残し、校長に「学校システムの最善の利益」を考えさせようとしている。これは校長に自校への責任のみならず、学区全体への責任を意識させる点でわが国の教員人事制度との大きな違いを見いだせる。

6. むすびにかえて

以上本稿では、分権型の教員人事の前提条件とも言える教員の専門性・専門職性をめぐる理論と実践に触れた上で、米国の公立学校教員人事における学校裁量の法的規定の具体的な様相と、実際の運用実態に焦点を当てて分析と検討を進めてきた。

繰り返しとなるが、先行研究では意外なことに、こうした基本的な諸規定や運用実態を併せて、まとめた詳細な記述はされてこなかった。また、各校ごとに多様な分散的な実態の下で教員人事が行われているため、断片的に触れられることはあっても、法的側面と運用実態とを併せて、また、分権化の進展状況、弊害、その対応策とを包括的に明らかにしたものは見当たらなかった。この点で本稿には一定の学術的意義が見いだせるものと思われる。

あらためて本稿が解明してきたことをまとめると、次の3点となる。

第一に、学校分権型教員人事が制度として適切に構想・運用されるための条件を理論的に探ったところ、その陥穽として組織内の議論の停滞や経験年数等による階層化と内部分断を招きうることが重要な課題として浮かび上がった。それを回避・抑止するためにこそ、専門職集団を築く専門性論と、それを実現する専門職性論が理論的に必要とされていた。前者については、理念としての「協働的専門性」と「民主的専門性」の徹底、後者については、州単位で設置される専門職基準委員会をその一つに挙げられる。これは、「専門職の資本として教師」を養成することで、学校分権型人事の土壌整備につながると評すことができるものであった。

第二に、教員人事をめぐる法的規定（連邦法・州法・労働協約）を検討したところ、校長に教員採用の上でかなりの自由度があることが判明した。わが国に比して、やはり米国は相当程度、分権化済みであると言える。ただし、そこにはルールも詳細に規定されており、被用者たる教員が不利益を被ることのないよう、丁寧に整備されていた。教員採用において、学区や校長に与えられる権限は大きくはあるが、それは「枠づけられた権限」と評せる。この点、わが国の広域教員人事は、たしかに格差是正機能を有するかもしれないが、広範な自由裁量ともいえる人事上の権限を有している。たとえば「教員の働き方改革」が叫ばれるわが国の状況を念頭に置いて、米国の状況に目を向けると、わが国では教員の労働環境を適切に保つための前提が真に整備されてきたと言えるのか、吟味する必要性を照らし出しているとも言える。

第三に、教員の採用・異動をめぐる学校裁量の実態を検討したところ、とりわけ自主的転任者については、半数以上の大規模学区において校長が採用候補者の選考を行っており、この点でわが国の教員雇用制度とは大きく異なることがうかがえる。広域での教員人事は国際的には必ずしも普遍的ではなく、学校分権型の教員人事が成立しうる余地も確認できたのであった。とはいえ、とくに教育環境の厳しい都市部の学校では、必要と考えられる資質能力をもつ教員の確保が困難となる問題や、いわゆる「たらい回し」の問題も生じていた。ここには、第二に述べた身分保障との相克も浮かんている。

こうした状況について、決して身分保障を緩和・低減させることなく、身分保障を優先したうえで、諸困難の是正を図る努力とその制度化が図られていた点に、近年の米国の特徴を見いだせる。とくに注目に値するのが、わが国でいう格差是正措置が講じられ始めていた点である。はたして分権化を優先して是正措置で補うのか、格差是正を優先して分権を認めないのか、こうした点での比較研究の必要性を示唆する状況とも言える。

以上、米国では、おそらく宗教を含む文化的土台の上に、教員個人の、職業（calling）上の、ないし労働者としての権利を強力に保護する歴史的制度的慣性が生まれてきた。それは教員一人ひとりを大事に尊重することにもつながる。この点で、組織原理を優先しがちな、わが国との相違を見いだすことも容易である。だが、米国でも教育の公共性ないし、全体利益を阻害するおそれがあるという、教職ならではの問題意識も生じてきており、学校を基盤として教育活動固有に期待される集団的専門的協働性と、個別学校を超えた一定範囲で発現されざるを得ない特性をもつ教育行政の責任という二つ

の契機から、上記の歴史的制度的慣性を問い直し、揺り戻しを図ろうとする様相も浮かぶ。

このように捉えてみれば、従来のわが国の理論と実践では、いかに校長や地方教育行政の教育ビジョンを実現するか、そのために必要な教員をどう採用あるいは異動するかという点に注力しがちであったが、反面、そのように動かされる側の教員本人が、教員人事の中で何を感じ・考え、いかに行動しているのか、十分に環流させられているとは言えないように思われる。

とりわけ、前提として検討した教師の専門性の理論に基づき、それを法的規定や運用実態とあわせて考えるならば、人事において身分保障や適正手続きを確保することは当然ながらも、それにとどまらず教員自身が教育における全体合理性や公共的利益をどのように内面において捉えているか、各学校で形成される協働＝集団的関係性とそこでの自らの位置をどのように認識しているか、こうした認識と自己利益の関係がどう扱われているか、その自己利益自身は教育学的観点からいかに意味づけうるものか、これらが教員人事によっていかなる作用を受けるか、といった《身分保障と適正手続きに基づく教員人事の裁量》—《学校における教員集団の協働的専門性》—《教員個人の内面における公共的使命感や自己効力感（反面での自己不全感）》という三者間の相互作用を意識的に焦点化する枠組が求められるのではないか。裁量権者がいかなる理念や原則で配置・異動を行うかのみならず、それを教員側がどう受け止め、自らが当該校に配置された理由や期待などを、いかに認識・自覚しているかは、意図的・計画的な営みとしての教育実践のゆくえを左右する、きわめて重要な事柄のはずである。

いわば教員は、単に人事の対象として固定的・静的な“手駒”として動かされるのではなく、動かされた後に、教員集団の相互作用の中で変容する動的な“人格”である。その変容や動態こそが、各校における教育成果を大きく左右しうる。集団において、あるときはフラットな関係の中で、またあるときは年齢・経験年数や可視化困難な「力量」に即した序列関係の中で、自らの位置を確認すると同時に、尊厳や被承認感を獲得し、あるいは喪失しながら職務に従事する。単に権限主体の意図や自主性が実現されるか否かだけでなく、こうした様相を的確に捉え、教員集団と教員個人に対して、いかなる作用を及ぼすのかに注目することが不可欠と言える。このような図式の下でとらえたとき初めて、教員人事という営みが、教育の質を大きく規定する“広義的教育実践”として成立することを認められうる。

今後、上述のような観点や図式も活かしながら、米国の状況について、さらに研究を進めるとともに、わが国との比較分析にも着手していきたい。

【分担】

1・6…山下 2…篠原 3…藤村 4…高橋
5…榎

【文献】

- ・ Cesar, D., & Smith, J. K. (2005). "The Culture of Educational Professionalism in the Twentieth Century and the Role of Independent Standards Boards", *American Educational History Journal*, 32(2), pp.131-13
- ・ Schimmel, D. et al., (2014). *Teachers and the Law, Ninth Edition*, Pearson Education Group.
- ・ Grissom, J.A., Loeb, S., and Nakashima, N.A. (2014). "Strategic Involuntary Teacher Transfers and Teacher Performance: Examining Equity and Efficiency", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 33, No. 1, pp. 112-140
- ・ Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012). *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School*, Routledge.
- ・ Johnson, George M., (1969). *Education Law*, Michigan State University Press.
- ・ Levin, J., Mulhern, J., & Schunck, J. (2005). *Unintended consequences: The case for reforming the staffing rules in urban teachers union contracts*. Brooklyn, NY: The New Teacher Project.
- ・ National Board for Professional Teaching Standards. (1987). *What teachers should know and be able to do*.
- ・ National Council on Teacher Quality. (2010). *Bumping HR: Giving principals more say over staffing*.
- ・ Nittler, K., Gerber, N. (2018). *Teacher transfers: finding the right fit.*, National Council on Teacher Quality. <https://www.nctq.org/blog/Teacher-transfers:-finding-the-right-fit> (最終閲覧日 2022.9.26) .
- ・ Noble-Rogers, J. (2021). "The recruitment and retention of teachers in England". In T. Ovenden-Hope & R. Passy (Eds.), *Exploring Teacher Recruitment and Retention: Contextual Challenges from International Perspectives*. Oxon: Routledge.
- ・ Professional Educator Standards Board Association (2017). *2017 Educator Standards Board Report*, PESBA.
- ・ Russo, C., Jr., (2009). "United States," Russo, C., Jr., & Deltroofm J., (Eds.), *The Employment Rights of Teachers: Exploring Education Law World Wide*, Rowman & Littlefield Publisher.
- ・ Washington Professional Educator Standards Board (n.d.). *Recruiting Washington Teachers: Growing future educators from our classrooms*. <https://www.pesb.wa.gov/pathways/rwt/> (最終閲覧日 2022.9.26) .
- ・ 入江彰 (2005)『教員の処分と手続制度—アメリカ合衆国の教員解雇における手続保障の法制度に関する研究—』多賀出版。
- ・ ウィッティ、ジェフ (2009)「教師の新たな専門性に向けて」アップル、M.W・ウィッティ、G・長尾彰夫編著『批判的教育学と公教育の再生』明石書店。
- ・ エドモンドソン、A. (2021)『恐れのない組織』英治出版。
- ・ 小川正人 (2019)「本調査研究の目的」『県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究(地方教育行政の多様性・専門性に関する研究報告書4)』国立教育政策研究所。
- ・ 川上泰彦 (2013)『公立学校の教員人事システム』学術出版会
- ・ 古賀一博 (2001)「日米比較研究の立場からみた『学校裁量権』の拡大と課題—米国公立学校の教員人事制度及び学校委員会制度の分析を通して」『学校教育研究(日本学校教育学会)』第16号、236-243頁。
- ・ 古賀一博 (2005)「アメリカにおける教員の人事評価と職能開発—カリフォルニア州における同僚教員評価制度の事例分析を中心に—」八尾坂修編著『教員人事評価と職能開発—日本と諸外国の研究—』風間書房、13-39頁。
- ・ 国立教育政策研究所編 (2020)『教員環境の国際比較—専門職としての教員と校長 OECD 国際教員指導環境調査 (TALIS) 2018 報告書 [第2巻]』明石書店。
- ・ 佐藤全・若井彌一編著 (1992)『教員の人事行政—日本と諸外国—』ぎょうせい
- ・ 佐藤仁 (2012)『現代米国における教員養成評価制度の研究—アクレディテーションの展開過程』多賀出版。
- ・ 佐藤学 (1997)「教師というアポリア」世織書房。
- ・ 中窪裕也 (1999)『アメリカ労働法』弘文堂。
- ・ ハーグリーブス、A・フラン、M. (2022)『専門職としての教師の資本: 21世紀を革新する教師・学校・教育政策のグランドデザイン』(木村、篠原、秋田監訳)、金子書房 (Hargreaves, A., Fullan, M. (2012). *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School*, Teachers College Press.)。

- ・ ビースタ、G. (2016)『よい教育とはなにか 倫理・政治・民主主義』（藤井・玉木訳）、白澤社（Biesta, G. J. (2010). *Good Education in an Age of Measurement*, Paradigm Publisher.）。
- ・ 藤村祐子・川口広美（2022）「自律的な変革を促進する教員の専門職基準はいかにあるべきか—全米教職専門職基準委員会（NBPTS）の分析を通して—」『滋賀大学教育学部紀要』第71巻, 73-84 頁
- ・ 堀内孜（2009）「学校経営の自律性確立課題と公教育経営学」『日本教育経営学会紀要』第51号。
- ・ 八尾坂修編著（2005）『教員人事評価と職能開発—日本と諸外国の研究—』風間書房。

※本稿は JSPS 日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究 (B))「分権型教員人事の存立要件に関する日・米・英比較研究：教員集団への影響に着目して(課題番号 20H01628、研究代表者：山下晃一)」の助成を受けたものである。