

日本教師任用、 升遷及調動之分析

佐保文明 著
楊思偉 譯

壹、前言

日本教師人事依據「教育職員免許法」、「教育公務員特例法」、「地方公務員法」等法律及其相關細則規定，而構建一個教師人事制度，本文將以任用、升遷及調動三項制度內涵及其重要意義加以分析探討，以使讀者對日本教師人事有一概略了解。

貳、任用制度

由於日本師資培育制度是採取「開放」和「大學培育」原則，一般大學生，無論在教育大學或一般大學畢業，並取得「教職課程」學分以後，都能取得「教師證書」（教師免許狀），然後憑證書到各個行政區去參加公立學校聘用考試，錄取後得以正式加入教師行列。

目前公立學校教師的任用，在選考之際通常以「能力」為其重點。但近年來，由於甄選考試的方式多元化，及逐漸有事先內定（聘用）的情形，加上兒童數的逐年減少及退休者減少之故，新畢業的聘用率有減少的傾向。

一、公立學校教師任用的資格要件

對於現在不是教師，而要使其成為教師的方式即是任用的意義，此和升遷、降級及轉任同時列用任用內涵的一種。在任用之際，作為公務員，必須受到以下的消極性資格要件的限制：

1. 受禁治產及準禁治產宣告者。
2. 受到監禁以上的處罰，尚未執行完畢者。
3. （在該地方行政團體中）受到免職處分，尚未經過兩年者。
4. 在日本憲法公布後，組成政黨或其他團體，主張用暴力破壞在日本憲法或依其準則而成立的政府，或是加入上述團體者等。

另外「教師證書：被撤銷，尚未經過兩年者」，都不能擔任教師。正如上述特別要件般，比起一般公務員，教師的條件更加嚴格。進而，除了上述消極的資格要件外，必須具有各級教師證書，才能成為教師（免許法第3條第1款）的積極要件。

上述的資格要件乃是任用之際的最低條件。另外，最重要的是，不論種族、信仰、性別、社會階級及地位，都有資格擔任教師，此乃是「平等處理原則」；其次，這是強調公正及能力主義的「成績主義原則」。

二、採用公開甄試的理由

「成績主義」雖然一般被稱為一種「獵官主義」，但這對於必須具備特別的信賴關係，才能加以任用的教師職務工作而言，應是一種合理的任

用方法。而且，上述成績主義爲了「證明能力的具備」，通常會用競爭主義和甄試兩種方法。作爲教育公務員的教師之聘用，一般採用後者即甄試的方式。至於採取甄試制度的理由，乃在教師工作和其他職種相比，具有獨特的專業性之故，亦即教職工作，乃是對國民負有服務使命及責任的職務，教師必須具備團隊合作精神，並能自主的教學的工作。

甄試的實施，乃由具有教師任命權的「教育長」（各都道府縣教育行政長官）負責。以最近十年左右聘用的情況而言，因有學童數減少而牽動的減班，及考試日期的區域統一，以及民間企業強力的雇用之影響等，聘用數一直在減少之中。進而，由於新畢業者聘用率降低，以及工業高中採用教師確保數的做法，因此在某些特定領域也出現就業困難的情形。另外，甄試方式的多元化及聘用提早內定的情形以及聘用年齡限制的規定也逐漸放鬆。

三、初任者研修制度

因爲鑒於基本科目考試及論文等筆試，進而短時間的面試等，要確保能證明教師的適性與能力，實際上是不可能的；因此，日本在制度上，除了臨時聘用或兼任的情形以外，全部採取「附帶條件任用」的制度。即從1989年開始推動「初任者研修制度」，並將此有條件聘用時間自原有六個月延長爲一年。若初任教師未能通過第一年的觀察與考核，則不予續聘。

四、管理職的升遷方法

依照日本「教育公務員特例法」第13條第1款之規定，「校長之聘用及教師之聘用與升遷，用甄試方法處理」，至於甄試的權限，則「由負責教師任命的教育委員會的教育長執行」（同上法條）。

(一)管理職（校長及教頭）的甄選

有關學校管理職位中的校長及教頭的資格，並沒有規定得很詳細，只在學校教育法之施行細則中提到必須具備專修或一種教師證書及五年以上的教職經驗（學校教育法施行細則第 8 條及第 10 條）。進而，為具體規範其內容，各縣教育委員會乃對工作年數及教職經驗年數（校長的情況，指教頭及指導主事之經驗；教頭的情況，則指教務主任和指導主事的經驗）以及年齡等具體規定了應試的資格。

而在申請參加考試的手續上，通常會對具備這些基礎資格者，評鑑其平常的勤務狀況及成績表現，並加以推薦，上級教育長接受後，認定該員適合以後才作為甄選的對象，這樣的例子較多。

(二)教職員的年齡結構

依照 1995 年學校教師統計調查結果，各級學校的教師年齡結構內容如下：

1. 小學：占最多比例的，仍和上次一樣以「35 歲以上至 40 歲未滿」為多（20.7%）；其次為「40 歲以上 45 歲未滿」（占 19.1%）。和上次相比，40 歲以上 55 歲未滿的各年齡層（5 歲為一階段）比例上升。另外，若以男女性別而言，55 歲未滿的各年齡層中，女老師所占的比例增高了。

其次，就校長及教頭的年齡結構而言，校長年齡層中居最高比例的，和上次不變，仍以「55 歲以上 60 歲未滿」（63.9%）為多，但和上次比較，則低了 9.7%。另外，和上回相比，數字上升的是「50 歲以上 55 歲未滿者」占 23.8%，比上回提高 8.3%。

2. 中學：比例最高的年齡層，由上回的「30 以上 35 歲未滿」（21.8%）變成「35 歲以上 40 歲未滿」（21%）。和上回相比，35 歲以上 50 歲未滿的各年齡層人數都上升了。另外，若以男女性別來看，30 歲以上的各年齡層中，男教師的比例提高了。

其次，校長年齡結構中，比例最高的和前回一樣，以「55 歲以上

60 歲未滿者」占 69.5%，和上回同年齡層者相比，降低了 3.8%。另外，和上回相比，比例提升最多的是「50 歲以上 55 歲未滿者」，占 18.9%，增加了 3.5%。

教頭年齡層中，比例最高的年齡層和上回不變，仍以「50 歲以上 55 歲未滿」者為多；占 37.9%，但比例降低 1.8%，而和上回相比，增加最多的則是「45 歲以上 50 歲未滿者」，比例占 34.7%，增加了 9.6%。

今後，日本在 40 歲年代管理層人員的任用，將會逐漸增加，校長服務期間將更延長及年輕化；進而，女性管理職的增加等，將是 21 世紀來臨時教育行政上的一大課題。

(三)甄試內容的意義

甄試的方式，以「考試」進行是最普遍的，但最近有些改變。中小學的情況，二十年前左右開始以筆試、面試及論文等方法實施，這樣的作法占行政單位的 70%，但今日則有 90% 都實施上述的方法。而最近的論文的內容都強調：

1. 是否正確掌握題目的要旨，並能具有主體意見的論述。
2. 對於學校的改善與改革，是否具備管理權的強烈意願。
3. 文章結構是否適切，論理是否一貫。
4. 具有實踐的證明，並有具體事實且有說服力。
5. 文章簡明易懂，沒有錯字及漏字。
6. 是否加以引證相關法令。亦即，對於擔任校長（或教頭）、職務，是否能對各種教育課題具解決策略之論文，是考選單位所期待的。

學校管理職位的考選，不只是可避免考選方面的獨斷和人情因素，對於啓用新人，讓新人出頭方面亦有很大貢獻。不過，在啓用新人這件事上，雖然能使年輕層更加活絡，激發他們奮鬥的意志，但工作經驗的累積亦很重要。

五、人事的調動

日本教師等職位，因屬於公務員，所以必須接受定期的調動，以避免地域落差、師資不均等問題，不過在實施教師等職務調動時，有其一定的程序，茲敘述如下：

(一)人事的內申（意見陳訴）

照法律規定，由縣層級負擔薪資的教職員人事調動，基本上由下一層市町村教育委員會向上提出「內申」報告書，再由上級單位（縣）依全縣立場，進行人事的調動。

至於所謂「人事的內申」，其意義是指：就一般而言，縣層級提供經費聘雇縣內學校之教職員，因此教職員的任命權，都隸屬於都道府縣教育委員會。在此情況下，有關市町村立之中小學教職員之任用，基於考慮教育經費上地區落差之弭平，以維持並提升教育水準，另外爲了人事交流起見，負有人事監督權的市町村教育委員會，可對教職員的異動及進退，提出具體的建議意見，對於這種意見的表明權就稱作「內申權」。

不過，在某些特別的案例，如「未具內申的處分」案時，表示在特別個案上，不一定要經過內申的程序才可處分，這表示尊重任命機構的優先地位，當然在平常的情況，都會等待「內申」後再處理。

目前，日本亦強調應讓地方教育委員會更具活力，因此對於這種由下而上的內申權應更重視才對。在某些地方，處理手續上，會由校長填具一張「意見書」一起附在內申書上，再和其他資料一起呈送任命者。

(二)內申的現況和課題

人事的異動方式，隨著「異動基準」的頒布，雖然逐漸明確，但因人事案個別差異很大，期望調出者雖然有，但也有即使年限已到，仍希望留在原校者也有。在處理方式上，首先由校長填寫意見書（具申），再由市町村教育委員會蒐集各種資料與意見而彙整之。據此，市町村教育委員會

依據該地狀況，擬出調出與調入相關計畫，提出「內申」給都道府縣教育委員會，再由該委員會按照全縣狀況，按照「基準」進行各種遷調的作業。

上述這種人事的內申過程，到任命機構的決定階段，常常會在人事單位和校長間產生一些意見對立之處。在人事異動上，有時單以縣內的人事並無法因應，同時，有關女性教師的職務分擔，必須加以彈性處理不可，以及將來縣與縣的異動，以及異動後是否以就任各項主任為主等因素之考慮，都成為未來教師異動的課題。

(三)人事異動的目的

日本學校的教職員定期調動，其目的乃在行政上為保障學童教育機會的均等，期望從教職員結構上的適才適所，使學校組織活化且更加充實，同時使教職員能豐富其經驗，並提升其資質。

人事異動因為是行政方面，依據自主的判斷與責任而行使的人事權（任命權），因此應有推動的方針。如果方針非常明確，且非常具體的話，那校長的人事運作上會有「充足感」，同時可避免政治人物、教職員團體、學閥等因素的介入。

一般而言，將異動的基本方針，實際上明文規定的縣和指定都市（特別市）中，大致考慮的因素包括提升教育效果、教職員組織是否正常、適才適所的安排、在同校服務過久的異動、不同校種間的異動、全縣大區域的異動等。具體而言，例如，基本方針規定：1. 為求得各校教職員組織的充實與均衡，站在全縣立場思考適才適所問題；2. 為增廣教職員經驗，刷新校風起見，努力避免同校過長服務的問題；3. 為達成強化並充實指導學童的能力，致力活用教員特性與經驗的調動。而在上述各項目下也會附有解說。

另外，在這些方針下，通常會再訂定具體的異動計畫（即基準）。例如有關在同一校服務的年資期限問題，在1987年時，規定十年的縣雖然很多，但現在規定在六年以內應接受異動的縣愈來愈多，至於原則上不成為

異動對象的年資，大部分的縣都規定 2 ~ 3 年，上述有關年資的規定，教育委員會進行「調查」後發現，大家都同意這樣的規定。

至於區域間調動的問題，現在幾乎所有的縣都會包含縣內偏遠地區，分成幾個調動區，以進行較廣地區的調動，而擁有偏遠地區的縣，大部分都會讓新教師經歷大概三年偏遠地區服務的經驗。

(四)校長的意見權（意見具申）

校長對人事的意見權之根據，乃在於對所屬教職員具監督權的理由上，意見權用口頭或文書都可以，這是針對組織的活化與給予各教師的成長，在行政上的必要考慮。

有關教師的人事（包括任用、轉任、停職、懲戒、免職），校長因不是任命權者，所以沒有直接的人事權。可是校長因是學校之一校之長，所以對所屬的職員有監督之責，因此以校務掌理者的立場，為明確定出責任所在，所以對所屬的教師的調動事情，向具任命權者提出意見書，即稱作「意見具申」。此時，屬於市町村立學校的校長，是向具監督服務責任的市町村教育委員會提出意見書，而不是對任命權者（都道府縣教育委員會）提出。

校長的意見具申內容，不必像市町村教育委員會提內申的內容那麼「具體確定」也可以，因此只是一般期望的說明亦可，或是以文書或口頭都可以（也有由市町村教育委員會召開檢討會方式的）。亦即，若是調任事宜，則提出對由他校調入教師及新任用教師之相關條件（如經驗、學歷、人品、學科等）即可，但若是屬於懲戒處分的意見具申，則必須提供讓具內申權者和任命權者足供判斷的資料。

總而言之，有關意見書之提出，必須基於每一個教師在組織體中，發揮何種角色以使教育活性化的觀點，並從培養一個個那種健全教師的角度提出意見申述才對。

(五)校長人事建議權的檢討

校長的人事權，特別是針對調動的「意見具申」權，對於站在教育第

一線上，掌握教育方向的校長而言，是最值得重視和強調的。雖然握有內申權、任命權的教育委員會，對於眾多的具申意見，不一定能同時給予滿足，可是，特別是對於遷調（調出），校長也可以提出不希望調動的意見。譬如學校正在進行某種教學研究，或者是因資深教師若調出，會影響學校的活潑氣氛等因素，就可以提出具申意見，那上級地方教育委員會，即可在一年的彈性範圍內，給予暫緩調動的特別處置。

一般而言，校長的「意見具申」的內容，通常有以下六項具體事例：

1. 從學校組織層面來看，期望內部具備活力，因此會特別考慮年齡、性別、學科別及地區別等的均衡。
2. 爲了組織能夠有效推動課程的團隊體制，特別考慮主任層級，年輕教師層級的均衡。
3. 注意不要偏倚至特定的意識型態、學閥及派閥等。
4. 考慮培養行政層級的人才，特別是能應用到以初任者研修爲主及其他校內研修等中心指導教師的培養。
5. 注意組成能達成地區民衆期待，且具備魅力的學校之內部成員結構。
6. 架構能支援指導能力不足的教師，以及能輔導偏差行爲、欺凌、不上學等問題的教職員組織。

總而言之，以往校長的意見具申權原本是一種強制性的，但在地方教育行政法修訂以後，變成必須由校長主動提出的方式，稍微減弱了其作用。因此未來的課題是希望這種強制性的規定，能在學校管理規則上明文規定。另外，在文部省方面，正在針對學校與教育委員會的關係加以檢討，期望能確立「學校的自主性與自立性」，以擴大較長的職權，果真如此，那校長權限的擴大將是一項有意義的課題。

參考文獻

- 中留武昭編 (1986)。「管理職の選考」，載於教職研修特刊。
- 文部省 (1997)。教育委員會月報，平成九年一月號。
- 教員の研修の充實 (No.562) (1990)。教職研修特集。
- 文部省調査統計課 (1995)。平成七年度學校教員統計調查的結果の概要。