

研究論文

市町村教育委員会の教育行政機能に関する調査研究

－ 指導行政と人事行政に焦点をあてて －

朝 日 素 明*

A Survey on the Supervisory and Personnel Administrative Functions of the Municipal Board of Education

Motoaki ASAHI

【要 約】近年、教育委員会の改廃論議が再燃してきている。また規制緩和・地方分権改革の流れからも、学校に対する指導・支援の体制や機能のあり方や、それを行う市町村教育委員会の役割のあり方が問われている。教育委員会制度のもつ問題が指摘されるなか、合併により規模が拡大傾向にある市町村・一般行政部局に教育行政機能・権限を編入していくのがよいのか、あるいはそもそも教育行政機能はどのような地域単位で担われるべきかといった、地方教育行政を担う機関の設置単位に関わる論点も浮上してくる。そこで再度、市町村教育委員会の果たす教育行政機能を確認しておく必要がある。本稿では、「近畿2府4縣市町村教育委員会調査2005」のうち教育委員会事務局調査に限定し、事務局組織と教育委員会会議、学校に対する指導行政機能と教育課程管理、人事行政機能に関して、市町村の規模の視点から調査結果を検討した。

教委事務局の組織規模については自治体の規模に応じた違いがある。教育行政に関する政策評価は都市や大都市で実施率が高い。

都市部では大半の自治体で、自教委が自らの判断と能力に基づいて単独で指導助言を行うが、村や町では府県教委が何らかの形で関与しながら指導助言にあたる場合がより多かった。授業で使用する児童・生徒用の教材を独自に作成する自治体は、村では皆無、小・中規模町では3割に満たないが、大規模町以上の規模になると作成している自治体の方が多かった。

事務職員を「すべての小・中学校に配置している」自治体が多いが、規模が小さくなると「一定規模の学校に配置している」という自治体も現れてくる。また、人事異動に関し、「校長からの具申を受け、自教委内で独自に調整したものを府県教委に内申している」自治体が多いなか、村においては「校長と個別に協議し、候補者を決め、それを府県教委に内申している」自治体が多かった。

* 摂南大学外国語学部

1. はじめに

本稿は、摂南大学教職教室が2005年10月から11月にかけて実施した近畿2府4県に所在する市町村教育委員会に対する質問紙調査の結果を検討、報告するものである。特に本稿では、教育委員会事務局に対して行った質問紙調査の結果に限定し、市町村教育委員会が学校との関係においていかなる行政機能を発揮しているのかに焦点をあてて分析、検討する。

近年、教育委員会の改廃論議が再燃してきている。例えば、内閣府の規制改革・民間開放推進会議は、小泉前首相政権下の2005年7月に中間答申を出し、教育委員会の設置義務撤廃を提案した¹。教育委員会の廃止を求める立場は、現行の教育委員会制度がもつ次のような点²を欠点として掲げ、その廃止を主張している。

- ① 合議制の教育委員会では責任の所在が不明確である。
- ② 教育委員は非常勤・兼職で名誉職化しており、実質的な行政執行が迅速になされるためには不備である。
- ③ 予算や組織の人事に関わる権限を専有しておらず、一般行政部局との協力・連携が不可欠である。
- ④ それにもかかわらず、文部科学省や都道府県教育委員会といった縦の系列をより重視し、それらからの影響が強いため、ローカルな教育問題への対応がとりにくい。

例えば最近の相次ぐいじめ問題や中学・高校における未履修問題への対応などは、教育委員会制度の見直し論議に契機を与えている。このことは安部首相直属の教育再生会議のなかでも議論されている³。

また、それとは異なる文脈から地方教育行政機能の見直しが図られている。改めて触れるまでもなく、1990年代からの規制緩和・地方分権改革の流れを受けて、国・文部科学省—都道府県教育委員会—市町村教育委員会—学校と連なる公教育システムにおいても、教育の現場としての学校により近いサイドに向けて裁量の拡大や権限の委譲が進められてきた。そこで当然、問われてくるのが、学校に対する指導・支援の体制や機能のあり方であり、それを学校に最も近い立場から行う市町村教育委員会の役割のあり方である。

一方で規制緩和・地方分権改革は地方自治のありようそのものの改編をも求めており、地方分権一括法、地方自治法等により改正を受けた時限立法である市町村合併特例法の効果もあって、いわゆる「平成の大合併」が2004年度、2005年度間に急速に成し遂げられた。基礎的自治体の数は大幅に減少し、他方でその規模は拡大傾向を示している。そのなかにあって、その自治行政機能も必然的に変化し、同時に地方教育行政の機能と教育委員会の役割の見直しも図られることになる⁴。

いずれにしても教育委員会の役割や制度のあり方が問い直されていることは明らかで、しか

¹ 内閣府 規制改革・民間開放推進会議HP参照。

² 小川正人(2006)参照。

³ 教育再生会議 首相官邸HP参照。

⁴ 小川正人・葉養正明(2003)参照。

も教育委員会制度のもつ問題が指摘されるなか、合併により規模が拡大傾向にある市町村・一般行政部局に教育行政機能・権限を編入していくのがよいのか、あるいはそもそも教育行政機能はどのような地域単位で担われるべきかといった、地方教育行政を担う機関の設置単位に関わる論点を含んでいるといえよう。このような今日的な状況下で再度、地方教育行政の要である市町村教育委員会の果たす教育行政機能を確認、検討しておく必要がある。

このような問題意識から本稿では、我々が実施した「近畿2府4縣市町村教育委員会調査2005」のうち教育委員会事務局調査に限定し、事務局組織と教育委員会会議、学校に対する指導行政機能と教育課程管理、人事行政機能に関して、教育委員会が設置される市町村の人口規模の視点から調査結果を検討することにする。なお、「近畿2府4縣市町村教育委員会調査2005」全体の単純集計結果は摂南大学教職教室(2006)に掲載されているので、参照されたい。

2. 比較分析の視点

市町村教育委員会事務局の調査結果の分析に先立ち、本稿での分析の視点について確認しておこう。先に地方教育行政機関の設置単位・規模の論点について触れたが、本稿では市町村の人口規模に着目して比較分析の視点としたい。

市町村は地方自治法に定められているとおり基礎的自治体として基本的な権能を有しているが、市町村が固有するその権能や組織は原則的に人口規模をもって区分される市町村の別により異なる。地方自治法では市制施行の要件として5万人以上の人口規模を定めているが（地方自治法第8条）、合併特例法では合併の特例として人口要件3万人以上と規定している（合併特例法第5条の2）。また地方自治法は、市にあっても政令に定める大都市の特例を定めており、指定都市（地方自治法第252条の19）、中核都市（同法第252条の22）、特例市（同法第252条の26の3）にはそれぞれ人口規模50万人以上、30万人以上、20万人以上の要件が掲げられている。市町村に置かれる教育委員会の教育行政の権限にも同様に差異がある。このように、市町村の人口規模に着目するには一定の合理性があるといえる⁵。

今回の事務局調査で回答が寄せられた教育委員会が置かれる自治体は、44市、49町、8村という構成であった。44市には3中核市、5特例市が含まれている。市で人口が最少だったところは3万人以上4万人未満の規模だが、同じ規模に属する町は4町のみであり、45町は3万人未満の規模であった⁶。同様に、町で人口が最少だったところは8村の大半より人口規模が小さく、また8村すべてが5千人未満の規模だが、同じ規模に属する町が6町存在した。こうした事情に鑑み、自治体の種類別に人口規模を併せた視点で今回の調査結果を検討することが妥当と判断した。

⁵ より厳密に地方教育行政の権限と機能を検討するならば人口規模そのものよりも指定都市・中核市・特例市・一般市・町・村といった自治体の種類別を分析視点とすべきかもしれないが、一言に「市」といっても人口規模には大きな開きがあり、教育委員会の組織規模から実際の働きにも開きが見られるなど、区分上の問題もある。

⁶ 人口規模については、調査時期がほぼ重なった国勢調査(2005年10月1日)による数値をもとにしている。

どの程度の人口規模で階級を区切るかについてはさまざまな考え方があるが、本稿ではまず、次のように基準を設定した。①自治体の種類別に市・町・村に区分する。②町・村は8千人をひとつの基準とする⁷。③市は5万人をひとつの目安とし、20万人をひとつの基準とする⁸。こうした基準をもとに調査の回答状況を勘案して、本稿では以下のような自治体区分を設定した⁹。

- ①「村」；人口8千人未満の村
- ②「小規模町」；人口8千人未満の町
- ③「中規模町」；人口8千人以上1万5千人未満の町
- ④「大規模町」；人口1万5千人以上の町
- ⑤「一般市」；人口9万人未満の市
- ⑥「都市」；人口9万人以上20万人未満の市
- ⑦「大都市」；人口20万人以上の市

そして、以上の区分にしたがって今回の事務局回答の教育委員会と近畿2府4県の市町村を分類すると、表1のような構成になった。

表1 人口規模別市町村教委の分布(教委事務局)

自治体区分	村	小規模町	中規模町	大規模町	一般市	都市	大都市	全体
教委事務局回答数(A)	8	15	17	17	23	13	8	101
構成比	7.9%	14.9%	16.8%	16.8%	22.8%	12.9%	7.9%	100%
近畿圏市町村数(B)	16	40	40	45	57	26	22	246
構成比	6.5%	16.3%	16.3%	18.3%	23.2%	10.6%	8.9%	100%
A/B比	0.50	0.38	0.43	0.38	0.40	0.50	0.36	0.41

3. 教育委員会事務局組織と教育委員会会議

(1) 教育委員会事務局の組織規模

まず、教育委員会事務局の組織規模について概観しておこう。表2をみると、自治体の規模に応じた教委事務局の組織規模の違いをみてとれる。特に指導主事と一般事務職員の数には大きな開きがある。ちなみに、指導主事数で約6倍の開きがある中規模町と一般市の平均学校数を比較すると、中規模町の小学校が3.8校、中学校が1.6校であるのに対し、一般市ではそれぞれ13.0校、4.7校であった。

⁷ 1953年の町村合併促進法第3条(「町村はおおむね、8千人以上の住民を有するのを標準」)を根拠とした。

⁸ それぞれ、地方自治法第8条(市となるべき普通地方公共団体の要件)、同法第252条の26の3(特例市の権能)を根拠とした。

⁹ 人口5万人未満の小規模な市は、近畿2府4県には20市、調査回答は6件あった。いずれも構成比、回答率が低いので、この区分は設定しなかった。

表2 教委事務局の本務職員数(平均)

自治体区分	村	小規模町	中規模町	大規模町	一般市	都市	大都市	全体
本務職員総数	6.6	11.6	13.4	29.4	62.8	106.3	400.4	72.8
指導主事	0.1	0.8	0.9	1.6	5.4	9.7	30.0	5.4
管理主事・人事担当指導主事	0.0	0.0	0.1	0.2	0.8	1.4	4.3	0.8
社会教育主事	0.5	1.0	0.8	0.9	1.5	2.2	2.8	1.3
一般事務職員	4.5	6.9	9.3	15.4	35.6	66.2	181.0	36.9

*指導主事の全体平均が単純集計と異なるのは、職員総数とその他職員数から推定して無回答の市町村を0人としたためである

(2) 教育委員会会議の開催

上にみたように、指導主事数は教育行政機能の重要な条件のうちだが、もちろん学校や自治体が抱える具体的な教育課題には違いがあるので、単純な比較はできない。では、教育課題や施策について協議、審議する教育委員会会議の開催状況はどのようになっているだろうか。

平成16年度間に開催された会議の平均回数をみると、全体では12.6回だが、村は10.3回、町では11.0回の開催であるのに対し、市では14.6回であり、20回を越える自治体もあった。

(3) 教育行政に関する政策評価

合併による自治体規模の拡大には、行財政基盤の強化を図るとともに、地域全体を見通して生活圏域に対応した効果的、効率的な各種行政施策を展開しようとするところにねらいがある。教育行政についても然りで、自治体自身が行政施策を的確に評価する必要が唱えられている。

では、教育行政に関する政策評価は実施されているのだろうか。結果は表3のとおりである。全体では実施率が低いなかで、都市や大都市では実施率が高い。

表3 教育行政に関する政策評価

政策評価	1	2	3	4	N.A.	計
村			25.0%	75.0%		100%
小規模町	6.7%		13.3%	73.3%	6.7%	100%
中規模町		11.8%	5.9%	76.5%	5.9%	100%
大規模町	5.9%	17.6%	5.9%	64.7%	5.9%	100%
一般市	17.4%	21.7%	17.4%	39.1%	4.3%	100%
都市	15.4%	38.5%	7.7%	38.5%		100%
大都市	75.0%			12.5%	12.5%	100%
全体	13.9%	14.9%	10.9%	55.4%	5.0%	100%

- 回答：1. 実施しており、評価結果を公表している
 2. 実施しているが、評価結果は公表していない
 3. 実施していないが、実施を検討している
 4. 実施していない

4. 教育課程と指導行政

(1) 指導助言の方式

先にみたように自治体の規模によって指導主事の配置にかなりの差があるが、では、教育委員会による学校に対する指導助言はどのような方式で行われているのだろうか。通常、最も多い場合、2番目に多い場合を選択回答してもらった。結果は図1、図2のとおりである。

最も多い場合でみると、自治体の規模が大きくなればなるほど「主として自教委が自らの判断と能力に基づいて単独で指導助言を行う」というところが多く、都市部では大半の自治体がそうである。一方、「主として府県教委が直接学校に対して指導助言を行う」「主として府県教委が自教委を経由して指導助言を行う」「主として府県教委と共同で指導助言を行う」など、府県教育委員会の指導主事が学校に対して指導助言をしたり、「府県教委の指導助言のもと、主として自教委が指導助言を行」ったりするなど、府県教委が何らかの形で関与しながら指導助言にあたる場合が、村や町にはより多いことがいえる。そして、村や町では2番目に多い場合として、「主として自教委が自らの判断と能力に基づいて単独で指導助言を行う」という自治体が多くなってくるのである。

この点について先行研究によれば、県教育委員会（教育事務所）が直接に市町村立学校を指導する理由には、「市町村教委を経由するより、より正確に教育課程の改革や中身を伝えられること」「指導主事が市町村に比較して多いため、高い質の指導行政が展開できること」などがあり、大規模市では半数の学校、その他の市では2/3の学校、町村では全学校に対して訪問するなど、指導の頻度も市町村教委の職務遂行能力に対応して変化させているという¹⁰。

またこの結果で特徴的なのは、都市部では比較的、方式が一様であるのに対して、村～一般市では多様に分化していることである。組み合わせとしては、最も多い場合として「主として自教委が自らの判断と能力に基づいて単独で指導助言を行う」、2番目に多い場合として「府県教委の指導助言のもと、主として自教委が指導助言を行う」というパターンが最も頻度が高いが、大都市の約9割、都市の約6割がこのパターンであるのに対し、村～一般市にはこのような典型的なパターンというものは見当たらない。これは自治体が抱える学校教育課題や教育委員会の条件など環境要因が大きいことを示しているといえる。

表4 府県教委指導主事の訪問要請回数(平均)

訪問要請回数	村	小規模町	中規模町	大規模町	一般市	都市	大都市	全体
10月1日現在	10.9	2.4	2.6	4.8	5.3	5.3	2.2	4.6

*全体平均が単純集計と異なるのは、0回答を算入したためである。

では実際、府県教育委員会による訪問指導がどの程度なされているのか。ここでは府県教委指導主事の訪問要請回数を尋ねた。結果は表4のとおりである。調査時期や所管の学校数の関

¹⁰ 藤原文雄・植田健男(2001)、p. 43

係もあろうが、小規模自治体においては、学校への指導助言はかなりの程度、府県教育委員会に依存している状況が明らかだといえよう。

図1 学校に対する教育委員会の指導助言(最も多い場合)

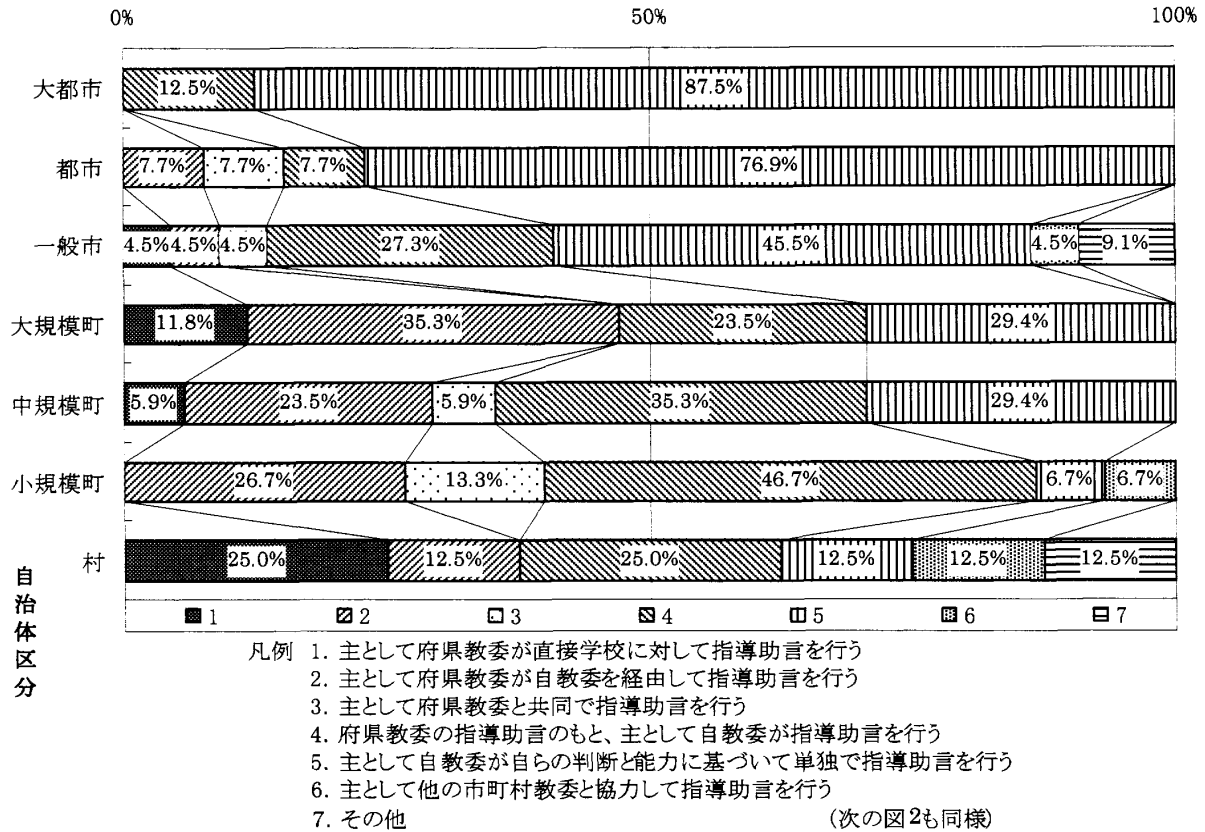
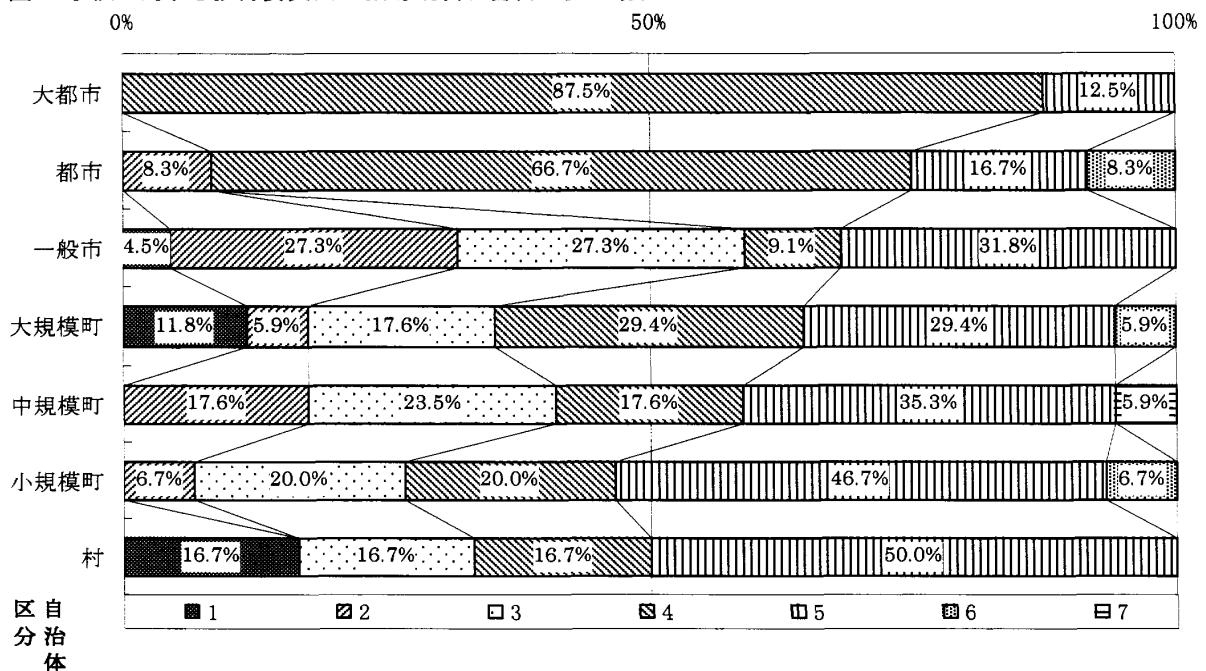


図2 学校に対する教育委員会の指導助言(2番目に多い場合)



(2) 教育課程に関する指導助言

学校が教育課程を編成する際に教育委員会としてはいかなる指導方針で臨んでいるのか。学校が教育課程を編成するに際してどのような指導方針をとっているか尋ねた結果が表5である。

全体では「学校と連絡協議するが、おおむね学校の判断に委ねる」自治体が多いなかで、規模が小さい自治体では「主として府県教委の指導に委ねる」ところもある。一方、都市部になると「主として自教委が指導する」自治体が多くなるのが目立っている。

表5 教育課程編成の際の指導方針

指導方針	1	2	3	4	N.A.	計
村	25.0%		50.0%	12.5%	12.5%	100%
小規模町	20.0%		66.7%	13.3%		100%
中規模町	5.9%	11.8%	41.2%	35.3%	5.9%	100%
大規模町	5.9%	11.8%	64.7%	17.6%		100%
一般市	17.4%	17.4%	43.5%	13.0%	8.7%	100%
都市		30.8%	46.2%	15.4%	7.7%	100%
大都市		50.0%	37.5%	12.5%		100%
全体	10.9%	15.8%	50.5%	17.8%	5.0%	100%

- 回答: 1. 主として府県教委の指導に委ねる
 2. 主として自教委が指導する
 3. 学校と連絡協議するが、おおむね学校の判断に委ねる
 4. もっぱら学校独自の判断に委ねる

では、学校が補助教材を選択・採用することについてはどうか。補助教材の採択についてどのような方式をとっているのか尋ねた結果が表6である。自治体の規模による顕著な差異はなさそうだ。

表6 補助教材の採択についての方式

方式	1	2	3	4	N.A.	計
村		50.0%	12.5%	37.5%		100%
小規模町	26.7%	46.7%	13.3%	13.3%		100%
中規模町	11.8%	35.3%	29.4%	23.5%		100%
大規模町	11.8%	64.7%	23.5%			100%
一般市	17.4%	60.9%	13.0%	4.3%	4.3%	100%
都市		76.9%	15.4%	7.7%		100%
大都市	25.0%	62.5%	12.5%			100%
全体	13.9%	56.4%	17.8%	10.9%	1.0%	100%

- 回答: 1. 原則として教委による承認制
 2. 原則として教委への届出制
 3. 準教科書については承認制、その他については届出制
 4. 原則として学校の判断に一任

続いて、学校における補助教材の選定についてどのような方針をとっているのか尋ねた結果を表7に示す。全体では「もっぱら学校独自の判断に委ねる」か「学校と連絡協議するが、おおむね学校の判断に委ねる」ようだが、中規模町以上の規模の自治体では前者が目立つのに対し、村と小規模町では後者が目立つようになる。また、町村では「学校間で同一のものを使用するよう指導する」自治体も現れる。所管する学校の数がそれを可能にさせているのだろうか。ただ、「学校間で同一のものを使用するよう指導する」大規模町の平均学校数は、大規模町全体の値と差がなかった。

表7 補助教材選定の際の指導方針

指導方針	1	2	3	4	N.A.	計
村	12.5%		62.5%	25.0%		100%
小規模町		6.7%	53.3%	40.0%		100%
中規模町	11.8%		41.2%	47.1%		100%
大規模町	35.3%		29.4%	35.3%		100%
一般市			47.8%	52.2%		100%
都市			15.4%	76.9%	7.7%	100%
大都市			37.5%	62.5%		100%
全体	8.9%	1.0%	40.6%	48.5%	1.0%	100%

回答：1. 学校間で同一のものを使用するよう指導する

2. 複数の教材候補を例示し、ここから各学校が選択するよう指導する

3. 学校と連絡協議するが、おおむね学校の判断に委ねる

4. もっぱら学校独自の判断に委ねる

次に、自治体ごとに独自の教育課程に関する指導行政は行われているのだろうか。表示はしないが、学校が教育課程を編成するにあたって参考とする基準を独自に作成している自治体は、大都市が5割が目立つのみで、他は約7～8割が作成していない。

各教科・領域の教師用指導書・手引書を作成している自治体も全体では5.9%とわずかだが、町村では皆無なのに対し、市では一般市が4.3%、都市が15.4%、大都市が37.5%というように、規模が大きくなるにつれて作成する自治体の割合が大きくなる。

表8 児童・生徒用教材の独自作成

独自教材	作成している	作成していない	N.A.	計
村		87.5%	12.5%	100%
小規模町	26.7%	73.3%		100%
中規模町	29.4%	64.7%	5.9%	100%
大規模町	76.5%	23.5%		100%
一般市	60.9%	39.1%		100%
都市	53.8%	46.2%		100%
大都市	87.5%	12.5%		100%
全体	49.5%	48.5%	2.0%	100%

一方、授業で使用する児童・生徒用の教材を独自に作成する自治体は半数に上った(表8)。村では皆無、小・中規模町では3割に満たないが、大規模町以上の規模になると作成している自治体の方が多くなる。

(3) 学校の自己評価に対する指導助言

学校の評価活動についてはどのような方針で指導助言を行っているのだろうか。約9割の自治体では管内の小・中学校が自己評価を行っており、約5割の自治体は学校が自己評価結果を公表していると答えている。これについて教育委員会としてはいかなる指導方針をもって臨んでいるのだろうか。

表9 学校の自己評価活動に関する教育委員会の取り組み

評価項目の設定	1	2	3	4	N.A.	計
村	37.5%	12.5%	12.5%	12.5%	25.0%	100%
小規模町		6.7%	26.7%	53.3%	13.3%	100%
中規模町		5.9%	41.2%	47.1%	5.9%	100%
大規模町	11.8%	5.9%	41.2%	41.2%		100%
一般市	13.0%	8.7%	30.4%	43.5%	4.3%	100%
都市		7.7%	38.5%	53.8%		100%
大都市	12.5%		25.0%	62.5%		100%
全体	8.9%	6.9%	32.7%	45.5%	5.9%	100%

- 回答: 1. 教育委員会として同一の様式を作成し、これに従うよう指導している
 2. 教育委員会として複数例示し、ここから各学校が選択するよう指導している
 3. 学校と連絡協議するが、おおむね学校の判断に委ねる
 4. もっぱら学校独自の判断に委ねる

質問紙では、学校が自己評価活動に取り組むのに際して教育委員会が行う指導助言の方針について尋ねた。A. 学校が自己評価項目を設定することに対して、また、B. 学校が自己評価基準を設定することに対して、それぞれいかなる指導方針をもって臨んでいるのか回答してもらった結果、AB間に大きな違いは見られなかったため、ここでは評価項目の設定に対する指導方針を表示しておく(表9)。村において「教育委員会として同一の様式を作成し、これに従うよう指導している」自治体が最も多くなっている点が目立つ。

(4) 研究指定校の決定方式

研究指定は市町村教育委員会のほか、文部科学省や都道府県教育委員会など教育行政機関のみならず、例えば自治体の社会福祉協議会など様々な団体によって指定される。指定された研究課題が事実上、各学校における校内研究のテーマになっていることもあり、学校における教育(研究)活動や教員の研修に及ぼす影響は小さくない。ではいったい、どのような課題でどれほどの学校が研究指定を受けているのだろうか。調査ではこの点について回答してもらったが、その詳細については他稿に譲り、本稿では指定校の決定の方式について概観する。

質問紙では、通常、最も多い場合を選択回答してもらった。その結果を示したのが表10である。全体では、通常「校長会・教頭会もしくは学校間での話し合いや合意を尊重して決定している」自治体が最も多いが、この方式は町村部において最も多い方式であることがわかる。一方、市においては通常「教育委員会が主体的に指定テーマや学校の諸条件を勘案して決定を下している」自治体が規模にしたがって多くなっていく。

表10 研究指定校の決定方式

決定方式	1	2	3	4	N.A.	計
村	12.5%	75.0%		12.5%		100%
小規模町	40.0%	40.0%	20.0%			100%
中規模町	17.6%	41.2%	5.9%	11.8%	23.5%	100%
大規模町	17.6%	47.1%	23.5%	5.9%	5.9%	100%
一般市	26.1%	26.1%	17.4%	21.7%	8.7%	100%
都市	38.5%	30.8%	15.4%	15.4%		100%
大都市	50.0%		12.5%	25.0%	12.5%	100%
全体	27.7%	36.6%	14.9%	12.9%	7.9%	100%

- 回答：1. 教育委員会が主体的に指定テーマや学校の諸条件を勘案して決定を下している
 2. 校長会・教頭会もしくは学校間での話し合いや合意を尊重して決定している
 3. 管内の学校からの希望を募り、複数校が希望する場合は抽選等で決定している
 4. その他

「その他」の方式をとる自治体も見受けられるが、具体的には自由記述によれば、「国、府指定の場合は教委が主体的に、市指定の場合は学校からの希望を中心として決定する」「学校から希望を募り教育委員会が主体的に学校の諸条件等を勘案して決定」「各校の独自性を生かした研究テーマを市教委が承認している」「教育委員会と学校の話し合いによる」など、校長会など集団的な意思決定というよりは個別学校の意思が尊重される方式がとられるようである。その一方で、「全校指定、テーマは各学校と協議」という自治体もあれば、「特に研究指定校は行っていない」という自治体もあり、研究指定についても開きがある。

全般的には学校側の意思が尊重される自治体が多いようである。研究指定はまた、単に学校の教育（研究）活動に影響するのみならず学校の教育予算上の関係もあり、それを検討するなかでより深く考究したいと思う。

5. 人事行政

教職員人事に関しては、市町村立学校の県費負担教職員の任命権が都道府県教育委員会にあるために、非常勤講師を採用する場合など限られた場合を除いては、市町村教育委員会はその主体性を発揮しにくい領域とされてきた。しかし、教育の地方分権化が進むなか、各学校が自律的に学校経営を行い、それを教育委員会が支援しようとするならば、教職員人事についても

裁量・権限がより学校に近いサイドにおいて拡大されてよい。

(1) 各学校への事務職員の配置

事務職員もまた教員と並んで重要な学校の人的リソースである。その充実、教員に対する事務的な業務負担を軽減させ、教育活動の水準を向上させるために重要な措置であるといえる。事務職員は特別な事情がある場合には置かないことができる原則設置職であるが、では、各学校への事務職員の配置はどのようになされているのだろうか。

表11に結果を示す。全体としては「すべての小・中学校に配置している」自治体が多いが、規模が小さくなると「一定規模の学校に配置している」という自治体も現れてくる。「その他」には、「中学校のみ」「県教委により小のみ配置」というように学校種別で限定したり、「一部小、中兼務」という形態もあった。

教職員の配置は基本的には学校規模に規定されてくる。「一定規模の学校に配置している」という自治体の捉える「一定規模」とはどの程度だろうか。質問紙では各自治体内の最小規模学校の学級数、児童生徒数を回答してもらっている。理論的に最小規模校には事務職員が配置されていないことになるので、最小規模校を自治体間で比較することで、事務職員が配置されないことがある「一定規模」というものを推測できる。それによると、最小規模小学校のなかでは学級数では4学級が最大、児童数では22人が最大の規模であった。同じく最小規模中学校のなかでは学級数4が最大、生徒数では243人が最大の規模であった。他方、「すべての小・中学校に配置している」という自治体の最小規模校のうち最も規模が小さかった小学校は、学級数で1学級、児童数で2人、中学校はそれぞれ2学級、生徒18人であり、いずれも「一定規模の学校に配置している」自治体の最小規模校の最大値より小さかった。

表11 各学校への事務職員の配置

事務職員配置	1	2	3	4	N.A.	計
村	62.5%	12.5%		25.0%		100%
小規模町	60.0%	40.0%				100%
中規模町	82.4%	11.8%			5.9%	100%
大規模町	82.4%	5.9%	5.9%	5.9%		100%
一般市	73.9%	13.0%		8.7%	4.3%	100%
都市	100.0%					100%
大都市	87.5%				12.5%	100%
全体	78.2%	12.9%	1.0%	5.0%	3.0%	100%

- 回答: 1. すべての小・中学校に配置している
 2. 一定規模の学校に配置している
 3. 教育委員会で一括して行っている
 4. その他

(2) 具申権、内申権の行使

従来、教職員人事について市町村教育委員会は、校長からの具申を受け、それに対する教育長からの助言を受け、都道府県教育委員会に内申を行うものとされてきた。校長からの具申を的確に反映させ、しかし同時に教育委員会として計画性のある内申を行おうとする人事行政能力が今、市町村教育委員会に問われているといえる。

では実際に、市町村教育委員会は校長の具申をどう処理し、内申権を行使してきたのだろうか。転任人事の場合について、調査結果を表12に示す。全体では「校長からの具申を受け、自教委内で独自に調整したものを府県教委に内申している」自治体が多い。これは、小規模町を除けば規模が大きくなるにつれ率も高くなっている。自治体の規模が大きくなれば学校、教職員も数が多くなり、調整の必要が否応なく増してくるということだろう。

また、「校長と個別に協議し、候補者を決め、それを府県教委に内申している」自治体が次いで多く、村においてはこの数値が最も高くなっている。候補者を決めるところまで校長と個別に協議して内申するというかなり個別具体的な手続きを、管理主事、人事担当の指導主事がない小規模な自治体や、大規模で調整を余儀なくされざるを得ないような自治体で、どこまで実質的に踏まえられるかという点については疑問の余地がないでもない。そうでなければ、この場合の「候補者」というのはかなり限定的な意味をもつことになると考えられよう。

しかし一方で、教育委員会にとっても校長にとっても、納得のいく人事を行うためには最も確実な方式がこれであろう。言い換えれば、実質的にこの手続きを踏まえようとするならば、市町村教育委員会にも校長にも、人事に関する明確なビジョンをもつことが要求される。質問紙では2004年度末定期人事異動の状況を回答してもらっている。それによると、自教委管内で転任した教諭の数は、村では0～7人、町では0～27人、市では9～183人と自治体によってかなりの開きがあり、人事に関するビジョンは困難な課題であることが推察される。

表12 転任人事における校長の具申権、教育委員会の内申権

内申権の行使	1	2	3	4	5	6	7	N.A.	計
村	37.5%		25.0%	25.0%			12.5%		100%
小規模町	13.3%	6.7%		66.7%	6.7%			6.7%	100%
中規模町	17.6%	17.6%		41.2%	5.9%			17.6%	100%
大規模町	23.5%	11.8%		58.8%				5.9%	100%
一般市	8.7%	4.3%		65.2%		4.3%		17.4%	100%
都市	15.4%			69.2%			7.7%	7.7%	100%
大都市	12.5%			75.0%			12.5%		100%
全体	16.8%	6.9%	2.0%	58.4%	2.0%	1.0%	3.0%	9.9%	100%

- 回答：1. 校長と個別に協議し、候補者を決め、それを府県教委に内申している
 2. 校長会での話し合いや合意を経て校長からの具申を受け、それを府県教委に内申している
 3. 校長が独自に具申してきたものをそのまま府県教委に内申している
 4. 校長からの具申を受け、自教委内で独自に調整したものを府県教委に内申している
 5. 校長からの具申を受けても、府県教委に対して積極的に内申していない
 6. 校長からの具申は積極的に受けていないので、府県教委に対しても内申していない
 7. その他

6. おわりに

以上、われわれが実施した「近畿2府4縣市町村教育委員会調査2005」のうち教育委員会事務局に対する調査に限定して、指導行政と人事行政に焦点をあてて検討してきた。もちろん、これで十分というわけではまったくなく、まだまだ残された課題は多い。また、本稿のみでこの調査の問題意識が完全に解決されるわけでもない。機会を捉えて、できるだけ分析結果を示しながら、テーマを追究していくしかない。

さしあたり今後の課題として具体的なものを挙げるとすると、まず研究方法的には、教育長調査の結果の分析と検討をしなければならない。そして、事務局調査の結果と掛け合わせてさらなる分析をする必要がある。

また、研究領域的には、本稿で全く触れられなかった学校予算、教育財政の問題がある。自治体の財政基盤の強化が図られ、他方、教育バウチャー制が議論される今日、財政に関する問題は学校経営にとって不可避である。さらに、地方教育行政機関の適切な設置単位・規模の問題もある。首長部局の一般行政と合わせた総合行政化が、とりわけ社会教育、生涯学習の領域で模索されている。この領域について今回はほとんど触れられない。しかし、行政の広域化、効率重視の思潮は学校教育にも向いてきている。よりよい行政的支援を行うためのよりよい単位・規模はいかなるものか、これが今後のテーマである。

参考・引用文献

- 小川正人(2006)市町村の教育改革が学校を変える 岩波書店
小川正人・葉養正明(2003)合併自治体の教育デザイン ぎょうせい
教育再生会議 首相官邸HP(2006. 12. 26) www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/kaisai.html
河野和清(2001)地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究 平成12年度
科学研究費補助金基盤研究(B)(1) 課題番号12410076
国勢調査(平成17年) 総務省統計局HP www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/index.htm
摂南大学教職教室(2006)地方分権及び市町村合併動向における市町村教育委員会の行政機能に関する研究—「近畿2府4縣市町村教育委員会調査2005」単純集計 摂南大学教育学研究 第2号 pp. 79-98
内閣府 規制改革・民間開放推進会議HP(2007. 1. 12)
www.kisei-kaikaku.go.jp/minutes/index.html
藤原文雄・植田健男(2001)自律的学校経営と教育課程 河野和清(2001)pp. 41-47