

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（2）

－ 市町村教育長調査をもとに －

朝 日 素 明*

A Survey on the Views of the Superintendents of Education of the Municipal Board of Education

Motoaki ASAH

【要 約】

本稿は、「近畿2府4県市町村教育委員会調査2005」のうち教育長調査に限定し、現在の市町村教育委員会の組織機構や教育行政機能に関する教育長の意見を中心に分析、検討するものである。分析の結果は以下のとおりである。

教育長職については、小規模自治体の方が高齢化しており、在任期間も長期化しているところから、人材のリクルートの点で課題が窺われる。また平均的な教育委員会の構成は、都市部と村で相対的に年齢が低く、人口規模が大きい自治体ほど教職経験者が多く、女性の委員は小規模自治体では1人前後、大規模自治体では1人以上含まれている。教育委員の定数に幅をもたせることについては、村と都市部で肯定されており、小規模自治体では定数を少なく、大規模自治体では多くしたい意向があるのだろう。

教育予算に関する教委の意見聴取制度は重要性が高く認識されており、また実質的に機能していると評価されている。教育財源確保の方策について、国から地方への税源移譲は人口規模の大きい自治体でより高く評価されており、活発な経済活動が背景にあるものと思われる。

府県教委との関係については、府県教委からの指導助言への対応や、教員研修事業の主体性拡充や、学級編成・教員配置基準設定の主体性拡充などに、明確に自治体規模に応じた違いがみられる。教委の教育行政能力を反映しており、大都市をはじめとする大規模自治体には、府県教委との関係において市町村教委の果たす役割の主張や自律化志向を確認することができる。

また、教育行政活動の充実方策については、いずれの自治体においても教育行政の財的充実が切実な課題であることが示された。

* 摂南大学外国語学部

1. はじめに

本稿は、2005年10月から11月にかけて摂南大学教職教室が近畿2府4県に所在する市町村教育委員会に対して実施した質問紙調査のうち、教育長に対する質問紙調査の結果に限定し、現在の市町村教育委員会の組織機構や教育行政機能に関する教育長の意見を中心に分析、検討するものである。この「近畿2府4県市町村教育委員会調査2005」の全体の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。

本稿では、調査対象の教育委員会が所在する市町村の人口規模にしたがって比較分析を行う。朝日素明(2007)は、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¹、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²、という3つの基準をもとに、調査の回答状況を勘案して自治体区分を設定したが、本稿でもこれにならない、以下のような7つの区分を設定する³。

- 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

以上の区分にしたがって今回調査した市町村教育長の回答と近畿2府4県の市町村の分布を示すと、表1のような構成になった。なお、教育長と教育委員会事務局とでは、調査回答のある自治体が完全に一致しているわけではないことを付言しておく。

表1 教育長回答と市町村の自治体区分別分布

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
教育長回答数(A)	8	15	16	17	25	13	6	100
構成比	8.0%	15.0%	16.0%	17.0%	25.0%	13.0%	6.0%	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	0.40	0.38	0.44	0.50	0.27	0.41

¹ 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。

² 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。

³ 人口5万人未満の小規模な市は、近畿2府4県には20市、教育長調査の回答は8件あったが、いずれも「一般市」に分類した。

2. 教育長職について

（1）教育長の属性

はじめに教育長の属性をみてみよう（表2）。

まず平均年齢については、全体が64.2歳で、村と大規模町がこれに近く、他は人口規模が大きいほど年齢が低く、規模が小さくなるにつれ高齢化している様子がわかる。他方、在職期間についてみると、全体の平均が4年5ヶ月となっており、年齢と同様、村と大規模町がこれに近似し、他はやはり規模が大きいほど期間が短く、規模が小さくなるにつれ長期化している。

こうしてみると年齢と在職期間が対応していることが窺え、在職期間が長くなるほど年齢も重ねることになるので当然なのだが、裏を返せば、規模が小さい自治体においては教育長職に適任者を得ることが難しいのではないかと推察される。教育長就任時の年齢を推計すると、小・中規模町では満61歳直前、村と大規模町では満60歳前となり、市では規模が大きくなるにつれより低年齢時に就任している様子が窺える。つまり、規模が小さい自治体では前職の定年退職後に教育長に就任するという場合が多く、人材のリクルートという点での課題が浮かび上がってくる。

表2 教育長の属性

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
平均年齢(歳)	64.0	68.3	65.1	64.4	63.6	61.9	58.8	64.2
教育長在職期間(平均)	4年4月	7年4月	4年2月	4年6月	4年1月	3年4月	2年1月	4年5月
教職経験者比率	87.5%	93.3%	62.5%	76.5%	68.0%	75.0%	50.0%	73.7%
教育行政職経験者比率	62.5%	80.0%	62.5%	82.4%	84.0%	91.7%	66.7%	77.8%
一般行政職経験者比率	14.3%	13.3%	43.8%	38.5%	38.1%	20.0%	40.0%	31.0%

では、教職・行政職等の経験はあるのだろうか。経験者比率を自治体区分ごとにみると、教職経験、教育行政職経験、一般行政職経験それぞれについては自治体間で差はあるが、人口規模に対応した特徴というのはなさそうだ。ただ、小規模の自治体では教職経験者が教育行政職経験者を比率で上回っているが、規模が大きくなるとそれが逆転しており、同時に一般行政職経験者の比率も相対的には高くなる。また、これら三つの職の経験について、全く経験がない教育長は一人もいないが、教職と教育行政職の経験がない教育長は6名であった。さらに、教育行政職経験がない教職経験者の比率は、村から順に25.0%、20.0%、25.0%、17.6%、12.5%、8.3%、0%であり、反対に教職経験のない教育行政職経験者の比率は、同順で0%、6.7%、25.0%、23.5%、29.2%、25.0%、16.7%という結果であった。

（2）適任者確保のための方策

次に、教育長に適任者を確保するための方策について、教育長自身はどのように考えているのだろうか。調査では「a. 教育長専任化」「b. 任期制導入」「c. 首長部局人事との分離」「d. 任用資格制度再設」「e. 府県教委からの派遣」「f. 待遇改善」「g. 公募制導入」「h. 承認制再

導入」の各項目について、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」「どちらかといえばそう思わない」「そう思わない」「なんともいえない」の5段階で評価してもらっているが、本稿ではこの5段階を順に4点、2点、-2点、-4点、0点と得点化し、項目ごとに自治体区分の平均得点を比較してみることにする。

その結果が表3である。-（マイナス）の表示がつくのは設問に対して「どちらかといえばそう思わない」「そう思わない」と否定的な見解を示すもので、全体では「d. 任用資格制度再設」「e. 府県教委からの派遣」「g. 公募制導入」「h. 承認制再導入」の各項目について、適任者を確保するための方策としては有効ではないと考えられているとすることができる。

まず、どこに人材を求めるかという点については、「c. 首長部局人事との分離」「e. 府県教委からの派遣」「g. 公募制導入」の項目が該当しようが、先にみたように、全体では後2者は否定されており、多くの自治体が外部からの人材のリクルートには慎重な姿勢をとっている様子が窺える。興味深いのは、都市では「g. 公募制導入」には比較的強く反対しているのに対し、「e. 府県教委からの派遣」にはそれほど強くは否定していないという点だ。その都市を除けば、「e. 府県教委からの派遣」には小規模自治体には否定的な見解が弱く、反対に大規模自治体には強いような印象を受ける。「h. 承認制再導入」についても同様の傾向がみられることから、大規模自治体において相対的に自律化志向が強いように思われる。他方、「c. 首長部局人事との分離」については、全体ではその必要性が意識されており、とりわけ中規模町においてはその傾向が強いものの、大都市においては反対に、首長部局との一体的な人事が志向されているようである。

表3 教育長に適任者を確保するための方策についての評価(平均得点)

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
a. 教育長専任化	0.00	0.40	0.88	-0.63	-0.25	0.50	1.00	0.16
b. 任期制導入	3.00	2.13	1.75	-0.38	1.00	2.83	2.33	1.56
c. 首長部局人事との分離	1.00	1.73	2.50	1.38	1.18	1.17	-0.67	1.39
d. 任用資格制度再設	-0.57	-1.47	0.13	-1.13	-1.50	-3.33	-3.00	-1.42
e. 府県教委からの派遣	-1.00	-1.87	-1.38	-2.38	-2.25	-0.36	-2.33	-1.75
f. 待遇改善	0.50	1.20	0.14	1.50	0.25	-0.33	2.00	0.65
g. 公募制導入	-0.75	-0.67	-0.25	-1.38	-1.33	-2.67	-0.33	-1.11
h. 承認制再導入	-1.25	-2.93	-2.75	-3.38	-3.58	-3.83	-3.67	-3.15

次に、教育長の専門性の点では、「a. 教育長専任化」「d. 任用資格制度再設」の項目が該当しよう。まず「a.」の教育委員の兼任ではない専任化については、あまり必要性が感じられていないようだ。それ以上に「d. 任用資格制度再設」については相対的に否定的である。中規模町では若干肯定的に評価されているが、その他特に大規模な自治体において否定的な見解が強い傾向がみられる。これは既にみたように、小規模自治体に人材の確保に苦慮しているところが多いということか、大規模自治体では資格を求めなくても専門性を備えた適任者が多いということであろうか。

3. 教育委員の選任と研修について

（1）平均的教育委員会像

続いて教育委員の選任や研修等についてみていこう。

まず、教育長を除く4名の委員が構成する教育委員会の平均的な像を表4に示す。

表4 教育長を除く教育委員会の平均像

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
平均年齢(歳)	60.2	63.6	64.0	63.7	61.9	60.4	60.5	62.4
教職経験者(人)	0.93	1.25	1.42	1.59	1.71	1.88	1.57	1.53
教育行政職経験者(人)	0.13	0.33	0.48	0.25	0.79	0.54	0.63	0.48
女性(人)	1.07	0.92	1.08	1.29	1.43	1.31	1.39	1.23
保護者(人)	0.87	0.21	0.28	0.19	0.37	0.38	0.25	0.33

教育委員の平均年齢は、全体では62.4歳で、町ではこれより1歳以上高齢化しており、反対に村と市では年齢が低い。また一教育委員会あたり、教職経験のある委員の数は、全体では1.53人だが、大規模町以上の規模の自治体ではこれより人数が多い。この点、既にみた教育長の教職経験者の比率が村や小規模町で高かったのと対照的である。教育行政職経験者の数も、市で多く、村や町で少なくなっている。女性の委員は、教職経験者数と同様、大規模町以上の規模で全体より人数が多い。

他方、管内の学校の児童生徒の保護者は、村でより多く教育委員に含まれている。が、そうはいっても数値が1に満たないので、保護者が一人として委員に含まれていない教育委員会もあるということである。保護者は児童生徒の教育における当事者性が高いといえ、特定の学校・特定の児童生徒の保護者が教育委員に選ばれるとすれば、その当事者性の高さのゆえに、また教育行政の中立性の確保の観点からも当然、課題が生じてこよう。保護者が教育委員に選任される率の低さにはこうした事情があるものと考えられ、今後、保護者の割合を高めていくためにはその正当性・代表性を高める方策が同時に採られるようにならねばならないのではなかろうか。

（2）教育委員の選任と研修

教育長は教育委員の選任や研修についてどのように評価しているのだろうか。既にみた2.

(2)と同様、ここでも各項目について5段階で評価してもらっているので、それぞれ同様に得点化し、自治体区分の平均点を比較してみることにする(表5)。

まず「a. 現行の教育委員の選任制度は充分よく機能している」かどうかについて、全体ではおおむね肯定的な評価を得ているようで、大規模町以上の規模でより肯定的に評価されている。

「i. 教育委員の選任には各層の意見がバランスよく反映されている」という評価は、小規模町と市で相対的に高くなっている。「h. 教育委員が名誉職的な存在になっている」という指摘はま

「まったく当を得ていない」についてみると、村と中規模町で－（マイナス）が表示されており、この指摘が当を得ている、すなわち教育委員が名誉職的になっていると考えられている。こうしてみると、若干のばらつきはあるが、規模が大きい自治体において現在の選任のあり方が肯定的に評価されているようである。

現在の選任制度に替わるあり方として「j. 公選制」「k. 準公選制」「l. 住民推薦制」の導入については、いずれも全体で否定されている。「f. 教育委員の選任にあたっては教育委員会の所在地以外の住民にも人材を広く求めることがあってもよい」も全体では否定されているものの、都市・大都市ではむしろ肯定されている。都市においては教育長の公募制が強く否定されていたのと対照的で、興味深い。

さらに、「g. 教育委員の定数は自治体の人口規模に応じて3～10人程度の幅をもたせてもよい」についてみると、村と小規模町、また大都市で相対的に高くなっている。これは、村や小規模町では現行の5人より少なく、また大都市では5人より多くしたいと考えられているためであろうか。逆に大規模町と都市では－（マイナス）表示になっているので、定数に幅をもたせることには反対、つまり現行の5人制を堅持しようと考えているようだ。

表5 教育委員の選任や研修についての意見(平均得点)

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
a. 現行選任制度は十分よく機能	0.25	1.07	0.13	1.50	1.67	2.00	1.67	1.23
b. 委員の待遇改善が必要	1.00	2.40	2.13	0.88	0.58	-0.33	0.33	1.07
c. 委員の学校訪問・視察が必要	1.00	1.47	2.50	1.50	2.25	2.00	1.33	1.86
d. 委員の教育施設訪問・視察が必要	1.50	1.60	2.50	1.50	2.25	1.33	2.00	1.88
e. 委員の研修の充実が必要	2.25	1.73	2.50	1.38	2.25	1.00	2.00	1.90
f. 地域住民外から広く人材を求めてよい	-0.75	-0.93	-1.13	-0.88	-0.61	0.67	2.00	-0.48
g. 人口規模応分の委員定数	1.50	1.20	0.50	-1.38	0.33	-0.50	2.00	0.31
h. 「委員は名誉職」の指摘は当を得ず	-0.57	0.93	-0.50	1.13	0.00	0.83	1.67	0.42
i. 各層の意見がバランスよく反映	0.25	1.47	0.00	0.75	1.22	1.33	2.00	0.96
j. 公選制導入検討してよい	-2.00	-2.00	-1.63	-2.75	-1.42	-2.83	-2.67	-2.06
k. 準公選制導入検討してよい	-1.75	-2.00	-1.13	-2.80	-1.17	-2.00	-1.67	-1.73
l. 住民推薦制導入検討してよい	-0.25	-1.33	-2.50	-2.63	-1.50	-3.17	-2.67	-2.00

次に、教育委員の研修についてはどうか。「e. 教育委員の研修を充実・強化する必要がある」と考える自治体は全体的に多いようで、特に村、中規模町、一般市にその傾向が強い。研修の内容として「c. 学校を訪問・視察する必要」「d. 教育施設を訪問・視察する必要」についても、中規模町と一般市では強く意識されているが、村では相対的に弱くなっている。

4. 教育予算・教育財源について

(1) 教育予算に関する教育委員会の権限

教育予算に関する市町村教委の権限について、教育長はどのように考えているのだろうか。次にはこの点をみていく（表6）。

「a. 教育予算に関する教委の意見聴取制度は重要な制度だ」については、全体的に得点が高く意見聴取制度の重要性が強く認識されているなかで、相対的に大都市において得点が高い。その意見聴取制度の実態認識（「b. 教育予算に関する教委の意見聴取制度は形式手続き的である」）については、得点が－（マイナス）表示になっており、実質的な制度であると評価されているようだ。重要性が相対的に低く認識されている大都市においても実質的な制度だと評価されている。都市においてより高く実質性が評価されている一方で一般市の得点絶対値が相対的に小さいので、自治体規模に応じた評価の違いということではできなさそうである。「c. 教委から首長へ予算原案送付制度の再設が必要」については、意見聴取制度が実質的なためか得点が低く、再制度化には積極的ではないといえる。

「d. 教育予算案が議会で修正されることは最小限にとどめるべき」と「e. 教育予算決定では首長の影響力が最大だ」も全体では得点が高い。理想としては議会による予算案の修正は最小限にとどめ、教委の裁量を大きく確保しておきたいと考える一方で、実態としては首長の影響力を強く認識している。議会ならびに首長部局との力学が見え隠れしている。

表6 教育予算に関する教育委員会の権限についての意見(平均得点)

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
a. 教育予算に関する教委の意見聴取制度は重要な制度だ	3.50	3.07	3.88	3.88	2.80	3.83	2.33	3.35
b. 教育予算に関する教委の意見聴取制度は形式手続き的である	-2.00	-1.20	-1.47	-1.50	-0.56	-2.50	-1.60	-1.38
c. 教委から首長へ予算原案送付制度の再設が必要	0.25	0.13	-0.53	1.13	-0.33	0.36	-0.40	0.09
d. 教育予算案が議会で修正されることは最小限にとどめるべき	2.50	3.29	2.53	3.20	2.64	3.33	3.00	2.91
e. 教育予算決定では首長の影響力が最大だ	2.25	2.53	3.13	3.38	3.28	2.00	2.67	2.88

(2) 教育財源の確保

教育予算を充実させるためには財源の確保が課題となつてこようが、この点について教育長はどのように考えているのだろうか。表7にそれを見てみよう。

表7 教育財源の確保の方策についての意見(平均得点)

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
a. 一般会計予算の中に一定割合を確保できるようにすべき	2.50	2.93	2.27	2.13	2.80	3.50	3.33	2.72
b. 国・地方の税源を再配分し、地方税を大幅に拡充すべき	1.14	0.80	0.88	2.25	1.52	1.83	2.80	1.50
c. 国は補助金を削減し、地方交付税によって地方を援助すべき	1.14	-1.47	-1.25	-0.63	0.24	-0.17	-2.33	-0.56
d. 国からの援助は一般財源化せず、用途を特定しない総合的な教育関係補助金にすべき	0.86	2.40	1.38	1.60	1.52	1.27	1.00	1.54
e. 「教育税」の税源を確保し、直接に教育財源を住民に求めるべき	0.86	-0.13	-1.50	-0.27	-0.08	-0.33	0.00	-0.31

全体では、得点が高いのは「a. 一般会計予算の中に一定割合を確保できるようにすべき」のみである。これについては自治体規模に応じた違いは見出せない。「b. 国・地方の税源を再配分し、地方税を大幅に拡充すべき」については、税源に心当たりがあるのだろうか、大都市で相対的に得点が高く、都市部と非都市部の違いがあるといえそうだ。しかし、税源確保という点では同じでも、「e. 「教育税」の税源を確保し、直接に教育財源を住民に求めるべき」については全体的に否定的である。そのなかで、村だけにわずかではあるが肯定的な意見があることが興味深い。「c. 国は補助金を削減し、地方交付税によって地方を援助すべき」は全体の得点が－（マイナス）表示になっており、大都市においては特に否定的である一方で、村においてはむしろ肯定的である。自治体の財政能力を反映した結果かと思われるが、全体では自治体規模に応じた傾向は見出せない。「d. 国からの援助は一般財源化せず、用途を特定しない総合的な教育関係補助金にすべき」については、村と小規模町との差が目につく。

5. 国・府県・学校との関係、市町村教育委員会の役割について

次に、国・府県・学校との関係や市町村教育委員会の役割について教育長の考えを検討しよう（表8）。全体的には得点の絶対値は小さいといえ、最も大きいのは「a. 市町村教委はおおむねよく機能している」で、現行の教育委員会は制度の趣旨に沿ってよく機能しているとの肯定的な評価がなされるようである。ただ、国・府県・学校との関係や市町村教育委員会の役割についてより具体的に検討していくと、全く課題が無いわけではない。以下、顕著な点についてみていくことにする。

表8 国・府県・学校との関係や市町村教育委員会の役割についての意見(平均得点)

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
a. 市町村教委はおおむねよく機能している	1.75	1.73	2.13	2.88	2.16	2.83	2.33	2.27
b. 市町村教委は文科省や府県教委の指導助言・援助に依存しがち	1.00	1.33	0.67	0.38	1.50	-0.17	0.00	0.81
c. 学校は、府県・市町村教委の指導助言には強制力があると受け止めている	1.50	1.60	2.00	1.88	2.08	1.83	0.33	1.77
d. 国の学校設置基準を大綱化し、教育委員会規則で学校設置「地方基準」を定められるようにすべき	0.25	0.53	0.93	0.50	1.12	0.50	0.33	0.70
e. 市町村教委には、学校に対して指導助言を行う体制が十分に整っていない	1.00	0.93	-1.60	-0.50	-0.48	-3.17	-0.33	-0.64
f. 市町村費負担教職員の活用方法は各学校の判断によって決定されるべき	0.50	1.86	0.40	-0.75	0.32	-0.17	-1.33	0.23
g. 学校は教育委員会の指導助言・援助に依存しがち	-0.25	1.20	0.40	0.13	1.92	1.83	2.00	1.08
h. 学習指導要領を大綱化し、教育委員会規則で教育課程の「地方基準」を定められるようにすべき	-1.50	-0.53	-0.80	0.13	-0.40	-1.17	0.00	-0.56
i. 市町村教委の現在の行政能力では、府県教委から指導助言に対応できないことがかなりある	1.25	1.20	0.80	0.75	0.64	-1.00	-2.33	0.43
j. 教職員の研修事業の企画・運営には、もっと市町村教委が主体となるべき	-1.50	-0.57	-0.13	-0.50	0.96	0.83	1.33	0.13
k. 社会教育等の分野において職員の必置規制を廃止しても、行政の専門性は損なわれない	-1.50	-2.00	-1.07	-1.25	-1.67	-1.00	-0.67	-1.40
l. 学級編成や教員配置の基準は市町村教委が主体となって設定されるべき	-1.00	0.00	0.80	0.38	1.20	1.00	2.67	0.70
m. 地方教育行政の自主的な運用の成否は、地方教育関係者の意識にかかっている	2.75	1.14	2.67	2.13	1.12	2.00	2.00	1.83
n. 市町村教委は、文科省や府県教委の指導助言には強制力があると受け止めている	1.00	1.47	2.13	1.50	1.68	0.83	1.33	1.51
o. 教育行政における国・府県・市町村の権限配分は現行のままでよい	1.00	0.13	0.53	-0.67	-0.32	-1.17	-2.00	-0.27

第一に、「c. 学校は、府県・市町村教委の指導助言には強制力があると受け止めている」について、全体の得点も高いとはいえないが、大都市においてはさらに低く、管内の学校は教育委員会の指導助言に対し相対的に自律性を保っていると評価されている。学校側からの評価がないので直ちにこれを認めることはできないが、大都市教育委員会においては自律化志向が強く、自らがそうであるように学校にも高い自律性を期待しているということかもしれない。

第二に、「e. 市町村教委には、学校に対して指導助言を行う体制が十分に整っていない」については、全体では－（マイナス）が表示されており、中規模町以上の規模で指導助言体制の不十分さが否定されているが、村と小規模町では不十分と認識されている。自治体規模に応じた違いとみることができそうだが、都市でかなり強く否定されているのに次いで中規模町でも否定されていることから考えると、単に教委の組織規模による結果というよりは、学校数や児童生徒数、それに学校が抱える課題の質や程度によっても左右される事柄であるといえよう。指導助言体制の整備には、したがって、学校課題の質や程度に即して柔軟に運用できるような方策が求められよう。

第三に、「g. 学校は教育委員会の指導助言・援助に依存しがち」については、村において否定されており、学校の主体性を認識しているようである。相対的に大都市においては得点が高く、どちらかというといふと依存しがちであると捉えられている。これらから判断すると、村では第二に指摘したように、学校に対する指導体制が十分ではないことから結果として学校が主体性を発揮する（せざるを得ない）環境が形成されていると考えられ、他方、大都市では学校が教委の指導助言に依存しがちであることに対して、第一に指摘したように学校の自律性を期待するような意識が生じているものと考えられよう。

第四に、しかしながら大都市においては、「f. 市町村費負担教職員の活用方法は各学校の判断によって決定されるべき」について得点が－（マイナス）表示になるなど、具体的な各学校の裁量に関しては否定的である。相対的に小規模町では得点が高く、学校の裁量について一定程度肯定する見解が認められる。

第五に、「i. 市町村教委の現在の行政能力では、府県教委から指導助言に対応できないことがかなりある」「j. 教職員の研修事業の企画・運営には、もっと市町村教委が主体となるべき」「1. 学級編成や教員配置の基準は市町村教委が主体となって設定されるべき」についてみると、はっきりと自治体規模に応じた違いを見てとることができる。これらは教委の教育行政能力を反映した項目であり、自治体規模の差に応じた結果が現れている。大都市をはじめとする大規模自治体には、府県教委との関係において市町村教委の果たす役割の主張や自律化志向を確認することができる。

第六に、こうした傾向は「o. 教育行政における国・府県・市町村の権限配分は現行のままでよい」に示された結果に集約してみることができよう。より規模の大きい自治体において、現行より大きな権限の委譲を求める声が大きいのということであろう。

6. 教育委員会に対する地域住民の理解について

続いて、教育委員会に対する地域住民の理解について顕著な点だけみていこう（表9）。これは教育委員会からみると対地域社会的な課題ということになる。

表9 市町村教育委員会に対する地域住民の理解等についての意見（平均得点）

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
a. 教育委員の氏名や人物を理解している住民が多い	1.25	0.57	0.25	-1.14	-1.60	-2.33	-3.00	-0.84
b. 教育委員会を役所の1部課と思っている住民が多い	1.25	2.43	1.13	1.47	1.36	0.67	1.67	1.42
c. 住民からの苦情の処理に苦慮している	-1.25	-1.43	-1.13	-1.57	-0.80	-0.17	0.67	-0.93
d. 教育委員会会議の傍聴者はたいへん多い	-3.25	-3.71	-4.00	-3.07	-4.00	-2.67	-2.00	-3.46
e. 自教委の広報活動は充実している	-0.25	-1.14	-0.63	-1.20	-1.92	-1.00	0.00	-1.10
f. 教育委員会会議の議事内容は公開になじまないものが多い	1.75	0.00	-0.88	-0.67	-1.76	-1.67	-1.67	-0.88
g. 住民意思を教育行政に反映させ施策化できるシステムを構築する必要がある	1.00	1.00	0.63	-0.67	1.92	2.00	2.33	1.13
h. 公共性の強い教育情報は原則として公開されてよい	1.75	2.57	2.75	2.67	2.80	3.33	2.67	2.71
i. PTAが教育行政や学校教育のあり方について発言することは控えた方がよい	-0.25	-2.29	-2.75	-2.27	-2.48	-3.17	-3.00	-2.40
j. 教育情報には一般行政情報とは異なる特殊性があるから、公開・開示には慎重を期さねばならない	2.00	2.00	2.00	1.87	0.88	0.67	2.00	1.52
k. 教育問題についても、事柄によっては住民投票が実施されてよい	-1.25	-2.43	-2.25	-1.47	-1.44	-2.33	-1.67	-1.83

「a. 教育委員の氏名や人物を理解している住民が多い」については明確に自治体規模に応じた違いが現れている。自治体規模が大きくなるほど教育委員との関係が希薄な住民が相対的に増えることから、この結果はもっともであるといえる。「c. 住民からの苦情の処理に苦慮している」については、全体的に－（マイナス）の得点となっており、苦情処理にそれほど苦慮していない様子が窺えるが、大都市だけはわずかながらも肯定的な回答がみられる。「d. 教育委員会会議の傍聴者はたいへん多い」については全体がかなり否定的な意見であり、地域住民の

教育行政への参加のあり方が問われるところである。その参加のあり方だが、「i. PTAが教育行政や学校教育のあり方について発言することは控えた方がよい」が全体的に否定されているところからすると、PTAを通じた建設的な発言には大いに期待がされているようであるし、また、「g. 住民意思を教育行政に反映させ施策化できるシステムを構築する必要がある」をみると、特に都市部で肯定的な意見があり、具体的な取り組みによって都市部ならではの地域住民との関係をどれほど変えていけるかが期待される。

7. 教育行政活動の充実方策について

(1) 比較の視点

最後に、教育行政活動の充実方策についてみていこう。教育委員会の活性化は常に重要な課題とされてきており、本調査研究も、地方分権化および市町村合併による行政単位の広域化にともなうそれをテーマとして追究するものである。では、市町村教育長においては教育委員会の基本的な教育行政活動、役割をより充実させるために、どのような方策が考えられているのだろうか。

調査では24項目を設定した。大分すると、教育委員会組織の人的充実に関するもの（項目記号のh、i、j、s、t、x。以下同じ）、教育行政の財的充実に関するもの（k、l、m）、教育行政単位に関するもの（n、o）、議会・首長部局との関係に関するもの（e、f、g、q）、国・府県・学校との関係に関するもの（a、b、c、d、p、u）、対地域社会的課題に関するもの（r、v、w）というような領域になろう。これら24項目それぞれについて、市町村教育委員会が基本的な教育行政活動を適切に遂行し成果を上げていくためにどの程度重要だと考えられるかを尋ねた。回答は「かなり重要である」「どちらかといえば重要である」「どちらかといえば重要ではない」「全く重要ではない」「なんともいえない」の5段階で評価してもらっている。本節ではこの5段階を順に、4点、2点、-2点、-4点、0点というように前節までと同様に得点化し、項目ごとに自治体区分の平均得点を比較してみる。本誌第2号で既に単純集計を示したとおり、いずれの項目も重要性が高く評価されている。教育行政活動を充実させていくために考えられる事柄はいずれも重要と評価されるのは当然として、ここでは相対的に得点が高い項目・低い項目を自治体区分間で比較しながらみていくことにしたい（表10）。

(2) 充実方策の重要領域

まず全体をみると、項目では「c. 府県教委からの教員の任命権委譲」「n. 事務処理体制の広域化」「q. 首長の指導性強化」が1点未満で得点が低い。これらの方策の得点が低いのは、現在のところあまり現実化しておらず、そのために方策としての有効性が判断しにくいという面も反映しているようだが、それ以上に、現制度に対する積極的肯定的評価の現れであると考えられる。

反対に、「g. 議会・首長部局による教委の意思尊重」「h. 指導主事など専門職員の適正配置」「i. 教委事務局一般職員の適正配置」「k. 教育予算の一定割合確保」「r. 地域住民の理解と協力」「s. 教育長の適任者確保」「t. 教育委員の適任者確保」「v. 社会教育・生涯学習行政の充実」

「w. 家庭教育の条件整備行政の充実」が3点を超える高得点を得ている。領域的には、教委組織の人的充実に関する領域、教育行政の財的充実に関する領域、議会・首長部局との関係に関する領域、対地域社会的課題に関する領域の4領域にわたっている。とりわけ、人的充実と対地域社会的課題は重要と考えられているようで、大半（後者にいたっては全て）が高得点を得ている。

表10 教育行政活動の充実方策についての評価(平均得点)

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
a. 文科省の指導・援助の充実	1.50	1.47	2.25	1.38	1.92	1.17	1.33	1.65
b. 府県教委の指導・援助の充実	2.25	2.93	2.75	1.63	2.08	1.50	1.00	2.12
c. 府県教委からの教員の任命権委譲	0.00	0.27	1.00	0.00	1.68	1.33	2.00	0.92
d. 教員人事における内申の充実	2.29	2.40	2.50	1.75	2.42	2.36	3.33	2.36
e. 首長部局との行政分担明確化	2.00	2.13	2.50	2.75	2.08	2.83	3.00	2.41
f. 首長部局との人事交流促進	2.00	2.13	2.50	2.38	1.92	2.83	2.80	2.29
g. 議会・首長部局による教委の意思尊重	2.50	2.80	3.00	2.88	3.28	3.09	3.33	3.01
h. 指導主事など専門職員の適正配置	2.75	3.87	3.60	3.38	3.12	3.67	3.33	3.40
i. 教委事務局一般職員の適正配置	2.50	3.60	3.38	3.38	2.80	3.50	3.00	3.18
j. 教育長・教育委員の処遇改善	0.50	2.67	1.50	1.63	1.60	1.00	2.00	1.61
k. 教育予算の一定割合確保	2.75	3.33	3.25	3.75	3.44	3.50	4.00	3.43
l. 予算案送付など財政権限強化	2.75	2.67	2.88	3.13	2.64	2.50	3.00	2.78
m. 独自財源確保など教育財政上の自律	1.75	2.93	3.00	2.63	2.17	2.67	3.33	2.60
n. 事務処理体制の広域化	0.75	1.60	1.00	0.38	-0.24	0.17	-1.00	0.43
o. 教育行政単位の適正規模化	1.71	1.47	1.88	2.00	1.67	1.67	2.00	1.75
p. 府県教委との適正な権限配分	2.00	2.00	2.38	2.38	2.42	2.83	3.00	2.39
q. 首長の指導性強化	-0.25	-0.40	1.25	-0.88	-0.17	0.50	1.67	0.10
r. 地域住民の理解と協力	3.00	3.47	3.25	3.00	3.52	3.67	3.67	3.37
s. 教育長の適任者確保	2.50	3.33	3.25	3.38	3.28	3.67	3.33	3.29
t. 教育委員の適任者確保	2.25	3.07	2.93	3.38	3.20	3.50	3.33	3.13
u. 各学校・校長の裁量拡大	2.25	2.80	3.50	2.50	3.12	3.17	3.33	2.98
v. 社会教育・生涯学習行政の充実	2.00	3.20	3.00	3.50	3.20	3.67	3.00	3.16
w. 家庭教育の条件整備行政の充実	2.00	3.20	3.25	3.38	3.28	3.67	3.00	3.20
x. 教委事務局一般職員の研修の充実	2.25	2.80	2.75	3.13	2.80	3.50	3.00	2.90

また、先に、制度として現実化していない方策については得点が低くなる可能性を示唆したが、「l. 予算案送付など財政権限強化」と「m. 独自財源確保など教育財政上の自律」は制度として現実化していないにもかかわらず相対的に高得点を得ており、教育行政の財的充実がきわめて切実であることを物語っているように思われる。

(3) 自治体による充実方策の違い

次に、方策の領域ごとに自治体区分による違いについて検討していこう。教委組織の人的充実に関する領域については、概して村の得点が低いというほかは、規模に応じた差異ということでは顕著な点は見出せない。教育行政の財的充実に関する領域では、「k. 教育予算の一定割合確保」と「m. 独自財源確保など教育財政上の自律」について特徴が見出せる。前者については大都市で4点をつけ全体を通じて最高得点であり、均一ではないが規模が小さい自治体で得点が低くなっている。一方、後者では村の得点が目立って低くなっている。教育行政単位に関する領域では、「n. 事務処理体制の広域化」が全体では得点が低いものの、大都市と一般市で－（マイナス）を表示しており、小規模町と2ポイント前後の差がでている。大規模自治体で特に得点が低いのは当然ともいえる。議会・首長部局との関係に関する領域では、大都市で「q. 首長の指導性強化」の得点が高く、首長のリーダーシップが期待されている一方で、大規模町では得点が低く、2ポイント以上の差がある。国・府県・学校との関係に関する領域では、「b. 府県教委の指導・援助の充実」について小規模町をはじめ規模の小さな自治体の得点が相対的に高く、大都市の得点が低い。大都市では自律化志向が強いようである。「c. 府県教委からの教員の任命権委譲」と「d. 教員人事における内申の充実」でも大都市の得点が相対的に高く、教員人事に関する権限や裁量の拡大については規模の点から条件が整っているということであろう。対地域社会的課題に関する課題では、先にも述べたように全ての方策で得点が高く、相対的に村において「v. 社会教育・生涯学習行政の充実」と「w. 家庭教育の条件整備行政の充実」の得点が低いほかは、自治体区分間の差は小さいといえる。

8. おわりに

以上、市町村教育長に対する質問紙調査をもとに、教育委員会を取り巻く現状と制度の課題等について結果を検討した。今後は近いうちに教委事務局調査の結果と掛け合わせて分析する予定である。

参考・引用文献

- 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
- 朝日素明(2007) 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— 摂南大学教育学研究 第3号 pp. 1-14