

地方教育行政システムの再評価（1）

——分権改革以降の地方教育行政管理の実像——

徳久 恭子*1)

本多 正人*2)

川上 泰彦*3)

目 次

- 1 教育行政研究の課題と本研究の目的
- 2 市区町村教委の事務体制と教員人事行政（以上、本号）
- 3 学力向上政策
- 4 本論文の総括と今後の課題

1 教育行政研究の課題と本研究の目的

教育行政研究の偏在

本稿は、JSPS 科学研究費基盤研究（B）「公共政策におけるリスケーリング（政府間関係・行政単位の再編）に関する研究」（20H01459）（2020～2023年度、研究代表者 徳久恭子）の助成を得て行った、市区町村教育委員会へのアンケート調査（以下、市区町村教委調査）に関する基礎的分析結果を示そうとするものである。

教育委員会については、文部科学省（以下、文科省）が「教育委員会の現

*1) とくひさ・きょうこ 立命館大学法学部教授

*2) ほんだ・まさと 愛知教育大学教育学部教授

*3) かわかみ・やすひこ 兵庫教育大学大学院学校教育研究科教授

状に関する調査」を2003 (H15) 年度以降、毎年行っており、合議体としての教育委員会の特徴をつかむことができる。つまり、同調査から、教育委員・教育長に関する事項、教育委員会会議に関する事項、首長と教育委員会の連携に関する事項、総合教育会議に関する事項を経年的に知ることができる。ただし、教育行政の執行を日常的に担う教育委員会事務局の体制については、質問項目が事務局職員の人事や指導主事に関するものに限られるため、その機能を網羅的に解することは難しい状況にある¹⁾。

日本では、義務教育を受ける在学者の95.8%が公立学校にあり²⁾、公立学校の管理運営を担う教育委員会の日常、すなわち、定型的な意思決定や執行を理解することは、日本の教育政策を知るうえで欠かせない。ところが、教育長とその補佐組織である教育委員会事務局が執行する日々の教育事務の把握、さらには、教育事務の執行を特徴づける制度の機能的側面(運用実態)の解明は、文科省の調査研究のみならず、教育行政研究においても手薄なままにある³⁾。公立学校における義務教育に限れば、学校教育を支える教員の人事や教育内容を規定する教育課程の編成には、学校のみならず、市区町村教育委員会(以下、市区町村教委)、都道府県教育委員会(以下、都道府県教委)、文科省が関与しており、学校教育に関する定型的な事務(教員人事や教育課程等)がどのような政府間関係のもとで、どのように執行されているかを明示的に捉えなければ、学校教育政策における課題発見や改善に至らないにもかかわらずである。その理由は定かでないが、教育学における教育行政学の位置づけが少なからず影響したと考えられる。

-
- 1) 公立学校に関する所管は教育委員会にあるものの、学校に関わる基本的事項(学校数、在学者数、教職員数、学校施設、学校経費等)については、文科省の「学校基本調査」(1948年～)で知ることができる。
 - 2) 「令和5年度学校基本調査(速報値)」から算出した。数値は小数点第2位を四捨五入した。
 - 3) 教育学は教育実践研究に厚く、事例研究の中で学校教育に関わる定型的な事務が述べられることも多い。しかしながら、それに焦点を据えた研究は少なく、悉皆的な調査研究は後述の程度にとどまるほど限られている。

教育学は「領域」学問であり、教育行政学、教育心理学、教育社会学、教育史学、教育哲学という下位領域から構成される（青木 2007）。また、教員養成のための学問でもある教育学は、教科教育等を併せ持つ実学でもある。そして、学校教育は民主教育であることを前提にした。これはGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）が戦後改革の最重要課題の一つとして教育を通じた民主化を掲げたからであり、日本の国立大学再編に際しても、GHQは教員養成のための学部を国立総合大学に新設することを求め、学校教育の刷新を図ろうとした（羽田 1999；天野 2016）。一連の措置は戦前に教員養成を担った師範学校系統をGHQが問題視した裏返しであり、GHQ主導で新設された教育学部は「ポツダム学部」と揶揄されることもあった。旧帝国大学には教育学のポストがわずかにあったものの、単独で学部を編成するには倒底及ばず、発足は難航した。国立総合大学に新設された教育学部には大学院も設置され、教職を志願する学生に教授する、大学教員の養成が求められた。だが、ここでも人的資源が不足し、そのことが研究者育成に偏りを生じさせた。学部新設の人事権が少数の有力者に集中し、講座制が人事の固定化を再生産したからである（竹内 2011：133-134）。そのことは、特定の学説や研究関心の偏重をもたらした。

戦前の軍国主義教育を一掃し、民主主義の擁護者たることが求められた戦後教育学の研究では、「国民の教育権論」を権力への対抗言説とし、その擁護に長らく傾注してきた。この言説は教育を内的事項と外的事項に区分し、教育行政は教育内容に関与するべきではないという、公権力不介入論を前提にしたもので、それが教育行政学および教育法学の支配的な価値となった。

ところが、この言説は実学という教育学の使命に直接応えるものではなかった。教育行政に関する知識は教職希望者や学校教職員、自治体の担当職員の求めるところであり、彼・彼女らが教育行政制度を理解し、運用し得る技能の習得が教育行政学に期待された。教育行政研究の柱の1つに、教育に関わる制度(教育法)の紹介が据えられたのは、このためだった。

要するに、教育行政研究は、実学としては法解釈を担う一方で、教育行政理論研究としては「国民の教育権論」に頼るあまり、教育行政が日常的に行う定型的な活動を研究の対象外としてきたのである（広瀬 2006、2010）。

この状況に変化を生じさせたのは、1990年代以降に本格化した分権改革や行政改革であった。地方の教育行政は、行政委員会たる教育委員会によって運営されることで、政治的中立性や一般行政からの独立が相当程度保障され、政策形成の自律性を保ってきた。そこでは、文部省(文科省の前身)と都道府県教委、市区町村教委が相互に補完しあう教育行政体系を前提に、地理的・経済的な理由による教育格差を是正する、標準化された学校教育の運営が図られてきた。だが、そうした教育は、教育行政の外部からは「画一的」、「集権的」と批判され、見直しが迫られた。学校教育を強固な規制を持つ官製市場とみなす立場からは、規制緩和と市場化が志向され、学校教育を需要する児童生徒や保護者の意向を反映させる仕組みの創設が期待された。後者は住民参加を期待するガバナンス論とも親和的で、消費者論と参加論が改革言説として台頭した。国家関与を嫌う立場からは市区町村や学校といった住民に近い単位に権限を委譲する分権化が求められた。一連の改革論はいずれも国家統制を弱める点で国民の教育権論の期待と合致した。

ただし、一連の改革言説は直感的な理解に基づくものが多かった。国の関与の縮小などを狙った1990年代の分権改革⁴⁾は、分権改革委員会による事務の洗い出しと担当省庁との調整により実現した。法改正により自律性が高まった市区町村や学校に軸足を置く教育行政を推進するには、現状分析が欠かせない。ところが、教育行政研究はその期待に十分に答えられなかった。教育行政研究が担ってきた法令解釈は権限の所在等を示す制度の紹介であって、一連の制度の下で都道府県教委・市区町村教委・学校がどのような関係性を築きながら教育行政を運用しているかという、実施過程

4) 第1次分権改革では、国の関与等の見直し、機関委任事務の廃止、国・都道府県から都道府県・市町村への権限委譲、必置規制の廃止・弾力化などが行われた。

の把握を軽視してきたからである。この傾向は教育行政学者が日常的に教育行政に携わることで、教育行政における定型的な意思決定に係わる事項を当然視し、対象化する必要性をさほど感じなかったことで強められたと思われる。だがそのことは、彼・彼女らの知る事例が一般的なものであるのか、それとも特殊性の高いものであるのかの検証を妨げ、一般化を遅らせた。

その一方で、改革は進行した。第1次分権改革と軌を一にして教育改革を審議した中央教育審議会（以下、中教審）は、1998年9月21日に「今後の地方教育行政の在り方について」を示して以降、2003年3月20日には、「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」を、2005年1月13日には、「地方分権時代における教育委員会の在り方について」（部会まとめ）を示すなど議論を本格化させており、制度改革の前提となる実状把握が急がれた。文科省による「教育委員会の現状に関する調査」の開始時が重なったのも、このためと思われる。

実務が先行する中で、教育行政研究も同時代的な関心を共有し、教育委員会制度に焦点を当てながら、地方教育行政に言及する研究が発信されるようになった（加治佐他 1998；西尾・小川編 2000；堀内編 2000、2001）。たとえば、青木栄一は文部省を頂点とする集権的構造をもつとする教育行政制度は運用においても集権性が確認できるかを公立学校施設整備事業という定型的な行政活動に着目して検証し、それを否定した（青木 2004）。

小川正人は教育委員会不要論、廃止論、縮小論が喧伝される中で、教育委員会批判は必ずしも制度に起因するものではなく、制度を取り巻く外生的環境の変化によるところが大きいことを指摘し、教育委員会の現場主義と専門性を重視しつつ、首長部局との関係を新たに築くことを提言した（小川 2006）。小川が注視した教育行政の「政治化」は、分権改革により独自施策の実施が可能になる中で、有権者の関心が高い政策領域の一つである教育行政において首長がイニシアティブを発揮しようとする傾向が強まり、関与を高めたこと、首長主導の改革は議会の関与を同時に高めたこと

で決定過程の重要性が高まり、政治的アクターの関与が増したことを指す。国民の教育権論は、教育行政の一般行政からの独立を前提としたこともあり、教育行政の政治化は忌避されてきたが、市区町村の独自性を尊重する以上、教育行政の政治化は不可逆的で、それを前提にした制度の設計が求められる。小川はこの点に注目したのであった。

政治の場では、教育委員会の見直しが2000年代に議題設定された⁵⁾。それを制度化に向かわしめたのは、2011年10月11日に端を発した大津市のいじめ自殺事件であり、事件前後の学校と教育委員会の対応から隠蔽体質が厳しく問われ、改革機運が一気に高まった。審議は教育再生実行会議⁶⁾や中教審でなされたが、いずれも教育委員会制度が教育行政の責任の所在を曖昧にしているとの認識を共有した。より正確には、法律が予定する責任の所在と運用上の所在が異なることを問題にした。答申を受けた政府は、首長が任命する教育長が教育委員会を代表し会議を主催する一方で、具体的な事務執行の責任者であることを定める改革を行った。2015年4月1日から施行された新制度は地方教育行政の意思決定のあり方を変えたが、それが日常的な教育行政活動にどのような影響を及ぼしたかは明らかでなく、別の検証が求められる。

地方教育行政を把握する

では、地方の教育行政の作動はどのように把握できるのだろうか。本稿では、次の3点に注目する。まず、地方教育行政の制度条件を確認することである。法体系からの考察はこれまでも多くなされてきた。しかしながら、法令が予定する制度環境のもとで、地方の教育行政がどのように「運用」されているかの把握は十分でない(大島 2015)。青木の先行研究が示

5) 小泉純一郎内閣には規制緩和・民間開放推進会議において、第1次安倍晋三内閣においては教育再生会議において審議され、議題設定された。

6) 21世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、内閣の最重要課題の一つとして教育改革を推進する目的で、2013年1月15日の閣議決定を経て内閣総理大臣の下に設置された諮問機関。2021年9月17日の閣議で廃止が決定された。

峻するように（青木 2004）、公立学校における義務教育の運営は、文科省—都道府県教委—市区町村教委という政府間関係の上に成り立っているが、その政府間関係は地方政府の主体性を許すものになっている。とするのであれば、地方政府はどのような時に独自性を追求し、どのような時に標準化を優先させるのか、地方政府の選択に制度（政府間関係）はどのような影響を与えるのか等の検証が求められる。

次に、教育行政の資源（リソース）を確認することである。一般に、行政活動の質は法令（条例や規則を含む）に、活動の量は予算に決められる。教育は対人サービスであるため、地方政府が独自性を発揮しようにも、実施は行政資源に制約される。したがって、教育行政活動を支える資源にあたる、職員（教育委員会、教育委員会事務局〔指導主事、社会教育主事、一般事務職員等〕、学校教職員の人事）、施設、財政や情報の把握が求められる。

最後は、教育をめぐる政治を解することである。地方政府が教育について独自の政策を実施しようとする場合、予算の獲得や条例の制定が必要になるため議会との調整が欠かせない。教育政策は有権者の関心を引くことから、政治家の関心もおおのずと高まる。つまり、教育は首長のみならず議会議員の関与を高める政策領域であり、政治的アクターに注目した分析が求められる（徳久 2012）。むろん、ここには教育長や教育委員、教育委員会事務局の職員、学校教員、学校職員といった教育行政を構成するアクターや、保護者、住民、教職員組合といった学校教育に関係する利害関係者も含まれる。

日本では、教育委員会の公選制を廃止した「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（地教行法）が制定されて以降、地方政治における教育政治への注目は低くなったが、分権改革以降は、2つの点から教育政治への注目が再び高まった。一つは、教育委員会制度改革の流れを受け、首長の影響力が高まったことである。これを受け、教育委員会研究においても首長の影響力を量的に把握しようとする研究が増えている（堀・柳林 2009；村上 2011；河野 2017）。もう一つは、地方議会への注目である（阿内

2021)。教育学における教育行政研究で、首長や議員といった政治的アクターに関心が払われるようになったのは、1990年代後半以降に政治学や行政学的手法を用いた研究が新たに行われるようになったからであり、実証を重視する研究が重ねられるようになった(青木 2013)。一連の研究関心は変化を説明することであり、教育行政研究を豊かにした。ただし、それは明示的な変化を伴わない、定型的な教育行政活動を分析の対象から遠ざけた。国庫負担制度に支えられる教職員人事や学校施設の検討、その根幹である教育財政の研究が限られるのはその証左といえる(小川 1992; 末富 2010; 川上 2013; 井深 2020)。

だがそこに変化が及ばないわけではない。2000年代前半の三位一体改革では、義務教育費国庫負担金や規制のあり方が問われたが、それは1950年代に確立した教育行政システムの見直しを意味した(徳久 2006)。義務教育費国庫負担制は維持されたものの、分権化(権限の移譲)や弾力化(裁量の拡大)、市場化(規制緩和)は2000年代以降も各所で進められ、漸進的な変化をもたらしている。一連の改革は「新自由主義的改革」と総称されることも少なくないが(藤田 2005; 佐貫・世取山編 2008)、諸政策がパッケージされる点で、個別政策は総体(システム)として機能することを予定する。ゆえに、事例研究においても個々の政策の変化を説明することに加えて、「システム」としての動きの解明が求められる(荻谷 2007)。

では何をもって「教育システム」と把握できるのか。この定義は容易でないが、システムは個別に連関しあう制度の束であり、個々の制度は固有の機能を持つと同時に、他の制度から制約を受ける。ゆえに、制度変化は相互に連動するのみならず、連関が変化を阻む可能性を持つ。制度の頑健性が示される例だが、その一方で、外生的な刺激が変化の連鎖をもたらし、システムを変容させるような例も考えられる。脱工業化やグローバル化が制度硬直をもたらし、広範な政策領域に見直しを迫っているのは端的な例といえる。ただし、その反応は政策ごとに異なるため、領域を規定するシステムの解明が急がれる。

本研究の関心である公立の義務教育諸学校の運営に関する教育行政に限っても、運営には、学校—市区町村教委—（都道府県教委の支所：教育事務所）—都道府県教委—文科省という行政機関が携わり、役割分担と相互連携のもとで学校教育を支えている。具体的には、公立学校における義務教育の運営は市区町村を基幹とし、人事については都道府県と政令指定都市が、カリキュラムや学級、施設等の基準については文科省が所管することで、児童生徒がその地理的条件にかかわりなく、標準的な学校教育を受けることを保障している。

だがそのことは、市区町村の多様性を否定するものではない。市区町村は教育行政に振り向ける資源の量や用途について裁量を持つからである。むしろ、それが自動的な結果をもたらすわけではない。独自性を発揮する領域もあれば、標準的な政策を支持し続ける（標準を積極的に選択する）領域もありうる。後者は経済的合理性の追求からも説明できるし、規範からも説明できる。変化を説明する教育政治研究では対象とされにくい領域は、その実、同じ変数から説明されうるのである。となれば、それらはシステムの安定性を支持する。

これらの検証には、量的な把握が求められる。個別事例の研究は特殊性や均質性をもたらした要因を仔細に検討することを可能にするが、一般化には比較が必要になる。しかも、日本の地方教育行政は教育資源の配分についても政府間関係が非常に大きな影響を与えるため、政府間関係、教育行政資源、利害関係者の影響を特定する悉皆調査が求められる。こうした研究上の課題は共有されつつあるものの、対象を限ることで政府間関係の把握を難しくすることが多い（堀・柳林 2009；河野 2017）。

そこで、筆者たちが参加する研究プロジェクト⁷⁾では、地方教育行政、

7) 本研究プロジェクトは本学法学部教授の徳久恭子を代表とし、市川喜崇（同志社大学）、川上泰彦（兵庫教育大学）、近藤康史（名古屋大学）、佐々木幸寿（東京学芸大学）、砂原庸介（神戸大学）、本多正人（研究会発足当時は国立教育政策研究所、2021年10月より愛知教育大学）、待鳥聡史（京都大学）から構成される。本稿は同プロジェクトの下部組織であり、教育委員会調査の企画を中核的に担う教育行政研究会の3名（徳久・川上・

正確には、公立学校における義務教育に係わる教育行政を把握するために、都道府県教委と市区町村教委に悉皆調査を行い、その作動を明らかにすることを決めた。詳細な検討は現在行っているが、本稿では、『立命館法学』408号(2023年2号)に掲載した、都道府県教委調査の結果を前提に(徳久・本多・川上 2023)、市区町村教委調査の結果から明らかになった地方教育行政の特徴を2章以下に紹介する。

調査の概要

具体的な検討の前に、本研究プロジェクトが行った3つの調査を簡単に紹介しておきたい。

(1) 都道府県教育委員会へのアンケート調査

調査名：教育委員会の事務局体制が学力向上政策に及ぼす影響に関する調査

調査対象：都道府県教育委員会 47団体

調査期間：2020年12月1日～2021年3月6日

調査方法：紙面調査(郵送配布・郵送回収法)

回収結果：有効回収数42票(回収率89.4%)

※調査結果の単純集計は徳久・本多・川上(2023)に収録。

(2) 市区町村教育委員会へのアンケート調査

調査名：分権時代の市区町村教育委員会の役割に関する調査

調査対象：市区町村教育委員会 1,738団体⁸⁾

調査期間：2021年11月4日～2021年12月20日

調査方法：紙面調査(郵送配布・郵送回収法)

回収結果：有効回収数817票(回収率47.0%)

↘本多)が執筆した。

8) 市町村の中には教育委員会を単独設置せずに、一部事務組合、共同設置や広域連合として運営する団体もあるため、市区町村の総数(1,741)と教育委員会の総数(1,738)は異なる。

※調査結果：本稿（本号および413号掲載予定の（2））に概要を掲載。

本調査は都道府県教委調査より質問項目数が多く、結果も多岐にわたるため、調査結果を要約する形で公表している。調査項目については本稿末尾に一覧を掲載している。次章以下で記載される問番号は調査項目一覧と合致している。

調査対象の属性：

回答を得られた市区町村教委を自治体の類型別に整理すると（表1-1）、基礎自治体全体の構成比と回収団体の構成比が近似しており、回収率も47.0%に及んだことから本調査結果の一般化は妥当といえる。人口規模別では、人口1万人～5万人が37.5%と最も多くを占めた（表1-2）。2000（H12）年以降の学齢人口の動向については、回答があった市区町村教委の8割以上が減少していると答えた（表1-3）。

教育委員会の所管する学校数や事務局体制等は市町村合併により増加・充実した可能性もあるし、所管地域の拡大が何らかの影響を与えたとも考えられることから、1999年以降の市町村合併の有無を聞いた。すると、合併したという回答は304（37.2%）、合併していないという回答は513（62.8%）だった。

教育事務所⁹⁾については、全回答の86.3%にあたる705団体が所在する都道府県に教育事務所があると回答した（表1-4）。ただし、都道府県によっては特定の自治体を教育事務所の管轄ではなく本庁直轄とすることもがあるので、必ずしもどこかの教育事務所の管轄に属しているとは限らない。

9) 本研究プロジェクトでは「教育事務所」と記しているが、それと異なる名称をもつ先機関も存在する（設置団体：39都道府県）。教育事務所の詳細は別稿に譲るが、形態は多様で、都道府県下全域を複数の教育事務所に分割管理させるものや、本庁直轄区域と教育事務所管轄区域が併存するものなどがある。

表 1-1 : 自治体区分

		政令指定都市	中核市	施行時特例市	市	23区	町	村	無回答
回答自治体数	817	10	40	8	340	11	333	74	1
構成比	100.0	1.2	4.9	1.0	41.6	1.3	40.8	9.1	0.1
総市区町村数	1,741	20	62	23	687	23	743	183	
構成比	100.0	1.1	3.6	1.3	39.5	1.3	42.7	10.5	

表 1-2 : 自治体の人口規模

	人口10万人以上	人口5万人以上	人口1万人以上	人口5千人以上	人口1千人以上	人口1千人未満	無回答
回答自治体数: 817	160	116	306	107	110	18	—
構成比: 100.0	19.6	14.2	37.5	13.1	13.5	2.2	—

表 1-3 : 学齢人口の増減

	増加している	ある程度増加している	横ばい	やや減少している	減少している	無回答	増加している(計)	減少している(計)
回答自治体数: 817	31	41	34	247	453	11	72	700
構成比: 100.0	3.8	5.0	4.2	30.2	55.4	1.3	8.8	85.7

表 1-4 : 所属都道府県内における教育事務所の設置状況

		ある	ない	無回答
回答自治体数	817	705	105	7
構成比	100.0	86.3	12.9	0.9

(3) 都道府県教育委員会・教育事務所へのアンケート調査

調査名：分権時代の教育事務所の役割に関する調査

調査対象：都道府県教育委員会が所管する全国すべての教育事務所
190団体

調査時期：2023年1月30日～2023年3月31日

調査方法：紙面調査（郵送配布・郵送回収法）

回収結果：有効回収数59票（回収率31.05%）

リサーチ・デザイン

3つの調査は、教育行政の資源と政府間関係の実態把握を目的に行った。ただし、1回のアンケート調査の項目数には限りがあることから、質問事項の焦点を教育委員会の事務局組織、首庁部局との関係、公立義務教育諸学校における教育実践に絞った。教育実践については、それを担う教員（教員人事）と全国学力調査に関する取り組みを対象にした。

公立小中学校の教員は県費負担教職員制度をとるため、任命と給与負担は都道府県教委が、服務監督は市区町村教委が行う（指定都市をのぞく）。このため、人事は都道府県教委、市区町村教委、学校の調整を伴う。この過程では、都道府県教委の出先機関にあたる教育事務所が調整の鍵となる例が少なくないことから（川上 2013；本多・川上編 2022）、本プロジェクトは教育事務所についても悉皆調査を行った。

教員人事を検討する際に、注意しなければならないのは、教員不足の問題である。県費負担教職員制度を根拠とする教員の広域的採用と広域的異動は、定期的な採用を想定した制度であり、年度内の欠員が生じた場合や定数に満たなかった時の臨時的任用への対応力は限定的である。このため、そうした枠外人事の対応には多様性が生じると予想される。すなわち、法制化された政府間関係のもとで機能する人事とそうでない人事の比較が可能となり、政府間関係の効果や課題が明らかになるとと思われる。この点を明らかにするためにも、本研究プロジェクトでは、都道府県教委、

教育事務所、市区町村教委に同質的な問いを設けて実態把握に努めた。

教育実践については多様な選択があり得るが、学力問題は世論の関心を引くことで首長や議員の関与を高める政策領域であること、学力調査の分析や教育支援に都道府県教委および教育事務所の関与の余地(市区町村教委からの指導助言要請等)が見込まれることから全国学力調査を対象にした。すなわち、①利害関係者の多様な影響力関係の把握と、②政府間関係の作動の把握を目的にして設問設定を行った。

政府間関係は個々の機関の自律性の高さとしても現れることから、調査では、独自の教育政策の有無等を聞いた。つまり、市区町村教委には、独自の教育実践の状況を聞き、都道府県教委には域内市区町村の独自実践に関する情報把握の状況を聞いた。

以上が、本研究プロジェクトの行った3つの調査の概要であるが、本研究が教育事務所を取り上げた意味を改めて論じておきたい。教育事務所は制度上、都道府県教委の出先機関にあたる。このため、先行研究の多くは教育事務所を独自の機能を持つ機関もしくは政治的アクターとして切り出すことをせず、都道府県教委と一体的に論じてきた。ところが、実務の場では、教育事務所およびその管轄区域は独自の教育行政空間と見なされており、教育事務所を有する自治体では、教員人事や研修等を教育事務所の管轄区域で完結させる傾向があることがわかっている(本多・川上編2022)。教育事務所の設置単位に注視すると、その多くは「郡」を基本にしている。つまり、行政空間の形成という歴史的観点に照らせば、地理的領域性が学校—市区町村教委—教育事務所という機能的な教育行政体制を築かせたことが明らかになる。

このことは、いくつかの作業仮説を想起させる。第1は、市区町村教委の自律性が高まれば、教育事務所への働きかけが下がるという、能力仮説である。第2は、市区町村教委の政策の自律性が高まっても教育事務所への働きかけは変わらないという、機能分担説である。第3は、市区町村教委の自律性が高まるほどに教育事務所への働きかけが高まるという、資源

動員説である。第4は、政治家の関与が高まるほどに、教育事務所への働き掛けを強めるという、中立性保持説である。

いずれの仮説が妥当であるかは検証を俟つ必要があるが、こうした仮説が想定されるほどに、定型的な業務が執行される教育行政の空間では教育事務所の存在を無視することは難しい。裏を返せば、教育事務所とそれが所管する空間を把握することは、定型的な教育行政に影響を及ぼすと仮定される政府間関係の機能を知ることになる。むろん、その場合にも教育事務所が果たす役割を定義することが求められる。本研究プロジェクトでは、教育事務所は標準的な教育実践の享受を児童生徒に保障するシステムとして機能したと捉えているが、この仮定が正しいかどうかは3つの調査結果から改めて検証したいと考える。

以上述べたように、本研究プロジェクトは日本の教育システムの実態を定型的な教育行政活動から把握し、その変化や安定性を確認しようとするものである。この目的には、複眼的な検討が求められるが、本稿では、以下に、学校教育を第一義的に担う市区町村の教育行政を対象にして、その特性把握に努めたい。

2 市区町村教委の事務体制と教員人事行政

本章では、地方教育行政のうち公立義務教育諸学校の管理運営について、学校の設置者である市区町村の教育委員会事務局の体制（特に専門的人材の配置状況）と、スタッフの管理（教員人事行政）について、調査の結果を整理し、都道府県—市区町村の関係を含めた概観を試みる。

公立の小・中学校を設置・管理するのは主に市区町村であり、学校運営上の資源（特に財源・情報）や（明文化された）ルール等は市区町村単位でのバリエーションが構成される。これに対して、主要な教員の雇用や給与負担は都道府県教委によって行われる。ただし、後述のように異動範囲の設定など、運用の詳細は地域間で多様性があり、単独の市区町村を基本的

な異動範囲とする運用から、県土全域を異動範囲とする運用まで、幅広い実態がある。このため、指導上・学校運営上の慣習（明文化されないルールや指導方法の共有化など）については、学校の設置単位である市区町村のルールのみならず、異動を通じた人的交流の影響も受けながら共有化されると考えられ、空間構成には多様性を伴うことが想定される。

こうした実態を把握するには、主に公立の小・中学校を管理・運営する、市区町村教育委員会事務局の体制と、都道府県・政令指定都市単位で雇用される教員（県費負担教職員）の人事に関する運用の状況をあわせて整理することが有効であるため下に調査結果を示す。あわせて、分権改革期以降の教員人事においては、市区町村単位で補助的なスタッフの雇用が行われるようになっており、この点についても整理する。さらに近年では、年度当初及び年度途中における「教員不足」の状況が各地で生じており、学校設置者として対応が求められていることも、報道等を通じて広く知られている。本章では、これらの実態についても調査結果の概要を提示する。

2.1 市区町村教委の事務局体制・学校支援体制

教育委員会には事務局を置くことが定められており（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第17条）、市区町村教委においては都道府県教委に準じる形で指導主事、事務職員及び技術職員を置くほか、所要の職員を置くことが定められている。このうち指導主事は、設置・管理する小・中学校等における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事することが定められている（同第18条）。また社会教育主事は、社会教育を行う者に専門的技術的な助言と指導を与え、学校が社会教育関係団体、地域住民その他の関係者の協力を得て教育活動を行う場合には、その求めに応じて、必要な助言を行うことができると定められている（社会教育法第9条の2）。

これらは、市区町村における学校教育・社会教育等の実践を指導・支援するほか、教育政策を企画・立案する専門職員である。指導主事について

は「教育に関し識見を有し、かつ、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項について教養と経験がある者」を充てるとされ（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第18条）、特に資格等の要件は示されていない。実際には、県費負担教職員が割愛人事によって一時的に該当市区町村に採用され、その市区町村の費用負担によって雇用・配置されるのが一般的である。これに対して「充て指導主事」は教員（県費負担教職員）の定数の中から都道府県費で任用・配置されるもので、やや例外的な方法で費用負担が行われている。これに対して社会教育主事は、「社会教育主事の講習を修了したもの」等（社会教育法第9条の4）から市区町村教委の発令によって任用されている。

以下では、これらの専門職員に着目しつつ、市区町村教委事務局の組織体制について整理を行った。

2010年以降の教育委員会事務局内の人事（問7・問9）

ここ10年程度で、各市区町村教委における職員数がどのように変化したかを問うた。学校教育にかかる専門人材（指導主事）については拡充・現状維持の傾向がある一方で、社会教育にかかる専門人材（社会教育主事）については現状維持の傾向がみられた（図2-1）。

特に指導主事数については、大規模市区町村では配置の拡充傾向がみら

図2-1 2010年以降における教育委員会事務局人事の変化（N=817）

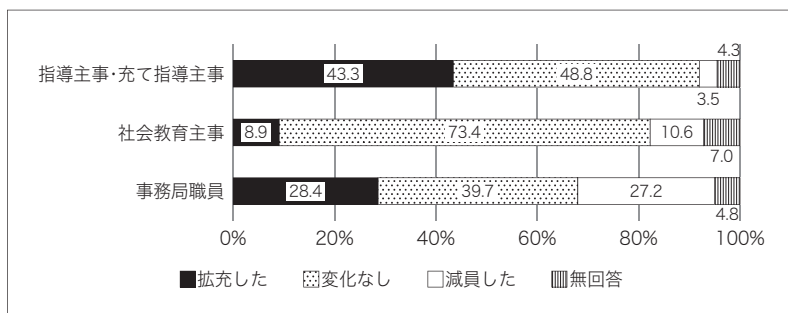
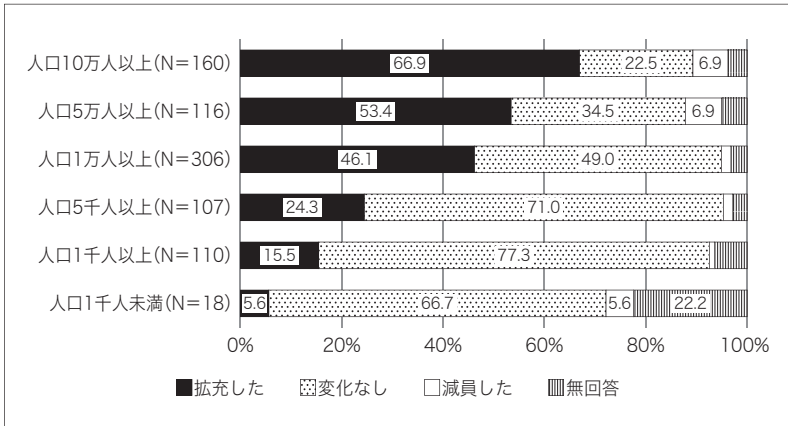


図 2-2 2010年以降における指導主事数・充て指導主事数の変化



れる一方で、小規模市区町村では配置維持の傾向が示された。減員傾向を回答した市区町村はわずかであった (図 2-2)。

指導主事、充て指導主事の配置数 (問 8)

指導主事については、小規模市区町村において「0人」「1人」の回答が目立ち、自前の指導人材確保に課題を残していることがわかった。一方で、県費で雇用される充て指導主事については、人口規模に応じた傾向はみられなかった。自前での人材確保が難しい (特に小規模の) 市区町村において、充て指導主事が代替的な人材確保手段になっているというわけではなかった。この状況は、小規模市区町村において学校等への指導・助言を行う際は、都道府県 (本庁もしくは教育事務所) との連携 (場合によっては依存) が不可欠となっていることを意味している (図 2-3) (図 2-4)。

図2-3 市区町村に配置される指導主事数（人口規模別）

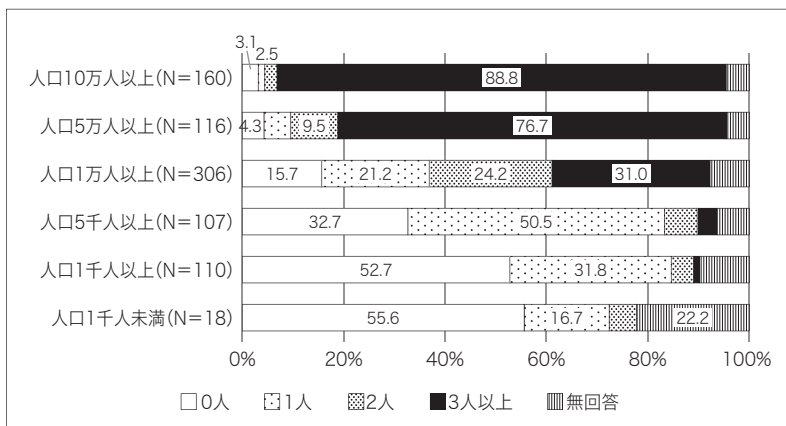
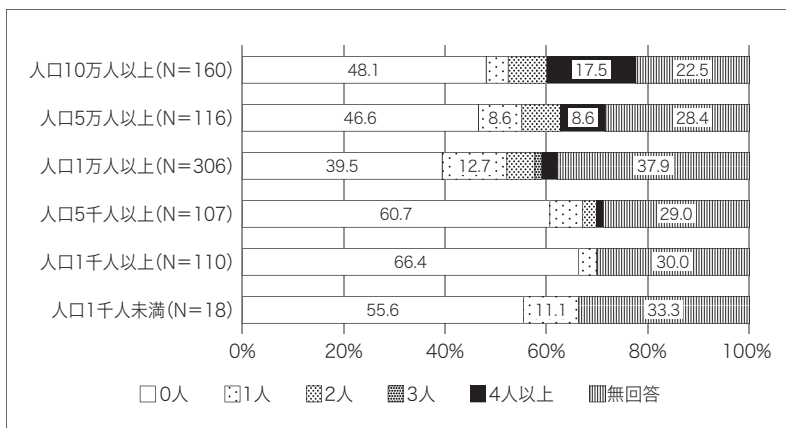


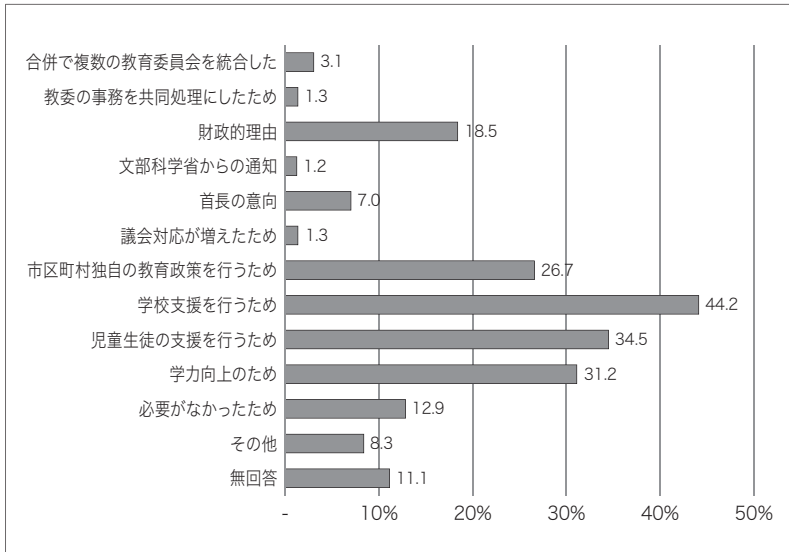
図2-4 市区町村に配置される充て指導主事数（人口規模別）



指導主事、充て指導主事の配置状況の理由（問10）

指導主事・充て指導主事を、どういう理由で配置しているかについて問うたところ、学校支援・児童生徒支援・学力向上といった理由が上位に並んだ。首長の意向や議会対応というよりも、支援対象となる学校・児童生

図2-5 指導主事・充て指導主事の配置理由 (N=817)



徒の動向が配置に反映されている様子が示された(図2-5)。

小括(市区町村教委の事務組織)

市区町村教委の事務組織については、小規模(主に町村)教委においては専門人材が準備できない状況が常態化していた。一定規模以上の市区町村教委においては指導主事の配置が拡充傾向にある一方で、社会教育人材については現状維持傾向が見出された。指導主事については、教員との割愛・交流人事による人材確保ができるため、学校支援に関する必要性認識の高まりに比較的対応しやすい一方で、社会教育関係の専門職員については、そうした人材確保手段がなく、配置は低調にとどまっていた。これについては、学童保育(放課後児童健全育成事業)との連携や、いわゆる学社連携・学社融合による教育活動の充実を図るといった、現代的なニーズへの対応力を限定的にする動向とも評価できよう。

2.2 「平時」の教員人事

異動の地理的範囲と調整事務（問21-23）

前述のように、公立小・中学校に勤務する教員は、それぞれの学校設置者である市区町村の職員としての身分を有するが、その給与は都道府県が負担し（市町村立学校職員給与負担法第1条）、任命権（人事権）も都道府県が有している（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第37条）。このため、公立の小・中学校に勤務する教員は、都道府県・政令指定都市等の単位で広域的に採用され、学校を設置管理する市区町村に関係なく、その属する都道府県内で統一された給与体系が適用される。これにより、給与水準の差を理由とするような人材の偏りが市区町村間では発生せず、市区町村域をまたぐような広域的な異動を実施することも可能となっている。

ただし、実際にどの程度広域的に教員の異動が実施され、その際に各市区町村教委の意向がどのように調整されているかは地域によって異なることが分かっており（川上 2013）、いわゆる「平成の大合併」による市町村の広域化などが運用の実態に影響していることも示されてきた（本多・川上 2022）。以下では、こうした教員人事に関する運用のバリエーションを確認する。

まず県費負担教職員の異動範囲についてであるが、先行して実施した都道府県教委調査では、過去に筆者（川上）が実施した都道府県教委向け調査と質問内容を揃えたため、時系列的な比較が可能となっている。その結果を見ると、2004年・2013年の調査では、市町村合併や地方行革に起因する都道府県教委の出先機関（教育事務所）の再編を経て、個々の市区町村や隣接する複数市区町村を異動範囲とする運用が増える傾向にあったが、2020年の調査では異動範囲が広域化し、「県内全域」や「複数にわたる教育事務所の管轄区域」とする回答が増えていた。県費負担教職員制度は、その運用実態をより広域的に変化させていることが読み取れる（表2-1）。

市区町村教委調査からこの動向を整理すると、自治体内・隣接自治体間という「狭い」異動の運用は人口規模の大きい市区町村でみられるもの

表2-1 県費負担教職員の異動範囲（都道府県教委調査および川上（2013）、川上・小川・植竹・櫻井（2017）との比較）

異動の地理的範囲	一般教員					
	2004		2013		2020	
県内全域	16	37%	11	27%	20	48%
複数にわたる教育事務所の管轄区域	3	7%	3	7%	7	17%
単一の教育事務所の管轄区域	14	33%	11	27%	6	14%
教育事務所内の数市町村	7	16%	7	17%	1	2%
教育事務所とは別に人事異動のブロックを設定し、その一つ	—	—	1	2%	2	5%
教育事務所とは別に人事異動のブロックを設定し、その複数	—	—	0	0%	0	0%
個々の市町村域を基本的な異動範囲とする	1	2%	5	12%	5	12%
その他	2	5%	3	7%	1	2%
総数	43		41		42	

の、全体としては2割弱にとどまっていた。代わりに県内全域を異動範囲とするという回答のほか、複数の教育事務所や複数市区町村による人事異動ブロックを異動範囲とするという「広い」異動の運用の回答が多くみられた。都道府県と市町村の中間的な区域を含む、教員人事行政の運用の幅広い実態を確認することができた（図2-6）。

次に人事異動に際して市区町村と都道府県でどのような調整を行っているかについて検討する。先行して実施した都道府県教委調査では、都道府県教委の出先機関である教育事務所の調整能力が再度拡充傾向にあることが明らかになった。合併の進展による市区町村教委の広域化・体制拡充等により、2013年調査では市区町村教委の意向を重視して異動案を作成する傾向がみられたが、2020年調査では2004年調査と同様の傾向に戻り、教育事務所が市区町村間の意向を調整して異動案の作成に幅広く関与している様子が示された（表2-2）。

市区町村教委調査からこの傾向を整理すると、多くの市区町村の意向は都道府県（本庁もしくは教育事務所）が調整を行い、異動案を作成している

図2-6 県費負担教職員の異動範囲（市区町村調査）

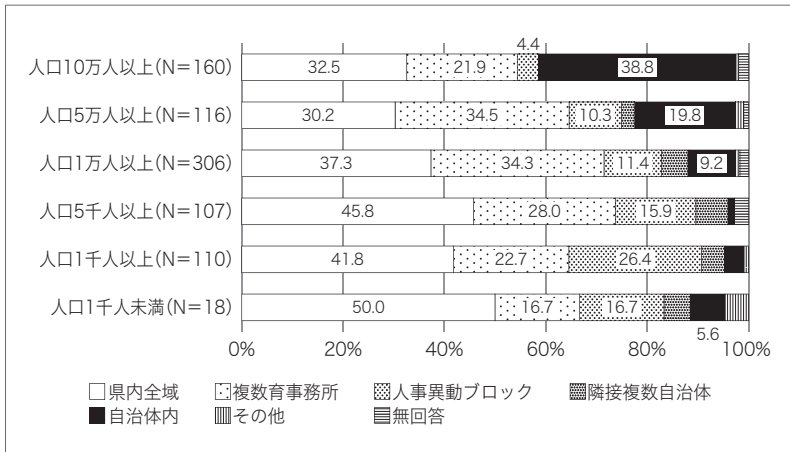
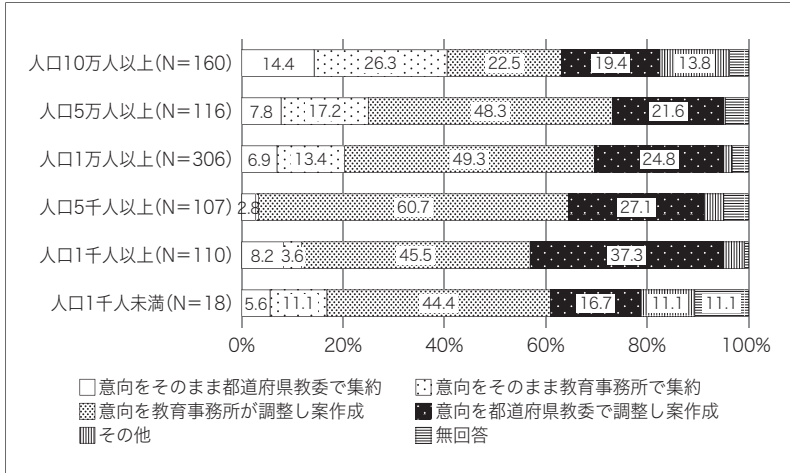


表2-2 県費負担教職員人事における市区町村と都道府県の調整（都道府県教委調査および川上（2013）、川上・小川・植竹・櫻井（2017）との比較）

市区町村一県の意向調整	一般教員					
	2004		2013		2020	
市区町村教委の意向をそのまま本庁で集約し、異動案を作成	1	2%	7	17%	2	5%
市区町村教委の意向を教育事務所が調整し、異動案を作成	22	51%	16	39%	22	52%
市区町村教委の意向を本庁が調整し、異動案を作成	8	19%	5	12%	8	19%
市区町村教委の意向を教育事務所と本庁がそれぞれ（二段階）調整し、異動案を作成	9	21%	10	24%	9	21%
その他	3	7%	3	7%	1	2%
総数	43		41		42	

ことがわかる（図2-7）。市区町村教委の意向がそのまま異動案に反映される（そのまま都道府県教委や教育事務所で集約される）というパターンは規模の大きな市区町村で目立つものの、全体としては2割程度にとどまっていた。この理由としては、規模の大きな市区町村においては「狭い」異動が多い（異動の調整も単独・隣接の市区町村で完結するため都道府県による調整を要しない）ことと、市区町村による自前の調整ができるだけの事務体制

図2-7 県費負担教職員人事における市区町村と都道府県の調整
(人口規模別の比較)



があることの二つが考えられる。

異動範囲との関係で回答を整理すると、市区町村教委の意向がそのまま集約されて異動案に反映されるという回答は、自治体内や隣接する複数自治体で完結する、「狭い」異動を行う市区町村に集中しており、上記を裏付ける結果となった。逆に教育事務所単位や県内全域を単位とする「広い」異動においては、教育事務所や都道府県教委による調整が行われていた(図2-8)。

同様に、市区町村間で教員人事に関する意向の調整がどのように行われているか、異動範囲との関係で回答を整理すると、近隣自治体間で協議会を設置して意向調整を行うという回答や、個別に隣接自治体間で意向調整を行なうという回答は限定的であった。「広い」異動範囲のうち、県内全域や、県が設定する人事異動ブロックを基本的な地理的範囲として異動が行われる場合は県レベルで調整が行われるため、市区町村間では「特に調整を行わない」の回答が多く、教育事務所の管轄区域が異動範囲としても機能している場合については、教育事務所が調整者となるという回答が多

図 2-8 県費負担教職員人事における市区町村と都道府県の調整（異動範囲別の比較）

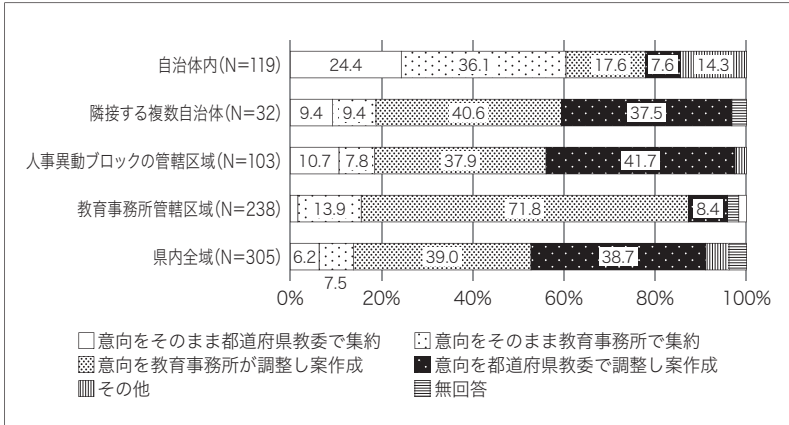
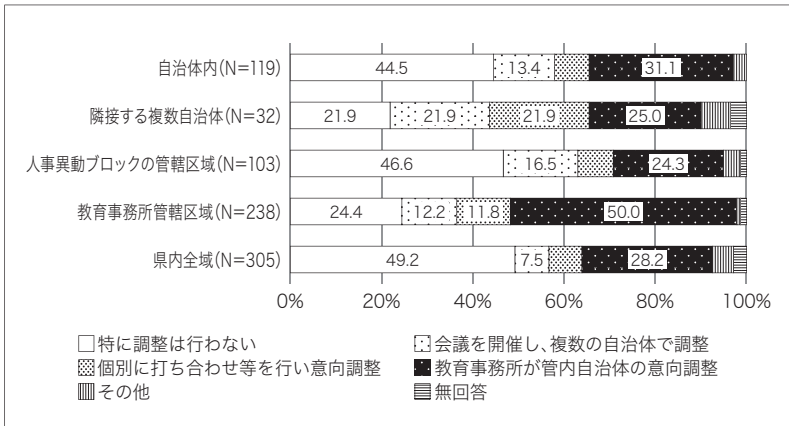


図 2-9 県費負担教職員人事における市区町村間の調整（異動範囲別の比較）



いと推察される（図 2-9）。

このように教員の人事異動においては、都道府県教委（教育事務所及び本庁）が市区町村教委の意向を集約し調整する役割を担うことで、単独市区町村でも都道府県でもない、中間的な範囲・空間が構成されていた。

市区町村単位で雇用する補助的なスタッフ (問46)

分権改革以降の公立義務教育諸学校では、都道府県が雇用し市区町村立の学校で勤務する教員(県費負担教職員)に加えて、市区町村単位で補助的なスタッフを雇用し、指導の充実や学校支援に充てるケースが一般化している。市区町村単位でこれらがどのように雇用・配置されているかについても整理した。大規模自治体で想定されるような、指導単位を小規模化させるための補助的スタッフの雇用のほか、過小規模の学校に対しては複式学級(複数学年で構成される学級)に対する支援として補助的スタッフを雇用するケースもあり、極端に都市規模に依ることなく補助的スタッフが雇用・配置されている様子が示された(表2-3)。

表 2-3 市区町村単位で雇用する補助的スタッフの状況

	回答数	自治体独自の少人数学級編成	市区町村費で教員補助員の雇用	市区町村費で教員(フルタイム)の雇用	市区町村費で教員(パートタイム)の雇用
政令指定都市	9	7	4	3	4
	(比率)	77.8	44.4	33.3	44.4
23区	11	1	5	4	4
	(比率)	9.1	45.5	36.4	36.4
中核市	40	9	34	14	21
	(比率)	22.5	85.0	35.0	52.5
施行時特例市	8	1	6	1	7
	(比率)	12.5	75.0	12.5	87.5
市	331	35	242	58	114
	(比率)	10.6	73.1	17.5	34.4
町	308	34	223	67	84
	(比率)	11.0	72.4	21.8	27.3
村	70	7	41	26	24
	(比率)	10.0	58.6	37.1	34.3
総数	778	94	556	173	258
	(比率)	12.1	71.5	22.2	33.2

2.3 「非平時」の教員人事

地理的な偏り・人材不足への対応（問24-26）

次に、近年の教員供給を巡る課題として挙げられる、教員供給の全般的な不足や地理的な偏在について、その対応策の状況を整理する。

まず都道府県レベルで実施できる県費負担教職員制度の運用上の工夫として、地域限定枠を設けた教員採用人事を検討する。都道府県調査では、4分の1程度で地域限定枠を設けた教員採用人事を行なっていることがわかったが、実施していないと回答した31県のうち今後導入の意向が「ない」と回答したのが21県、「わからない」と回答したのが9県であり、これ以上の導入拡大はなさそうな回答傾向であった（表2-4）。

市区町村教委調査からこの傾向を分析すると、地域限定枠人事の対象となっている自治体は7%程度にとどまったほか、今後の導入を検討すべきと回答した自治体も8%程度にとどまった。今後の制度の導入・拡大について支持的でない傾向を示唆する結果は、都道府県教委調査と共通するものであった。人口規模の大きな市区町村ほど地域限定枠人事を「導入すべきとは考えない」と回答する比率が高くなる一方で、必ずしも小規模自治体が制度導入に積極的という訳でもない、という様子が示された（図2-10）。

表2-4 「勤務地域限定枠」を設けた人事の実施状況（都道府県教委調査）（N=42）

		回答数	比率
勤務地域限定枠を設けた教員採用を行っているか	1. 行っている	11	26.2
	2. 行っていない	31	73.8
勤務地域限定枠を設けた理由 (上記で「1. 行っている」を選択した県が回答)	教員不足が深刻化しているため	5	45.5
	教員不足が今後予想されるため	0	0.0
	特定地域の教員が不足しているため	9	81.8
	採用試験の受験者数を増やすため	4	36.4
	教員志望者のワークライフバランスを配慮したため	4	36.4
	その他	2	18.2

図2-10 「勤務地域限定枠」を設けた人事の実施状況・意向

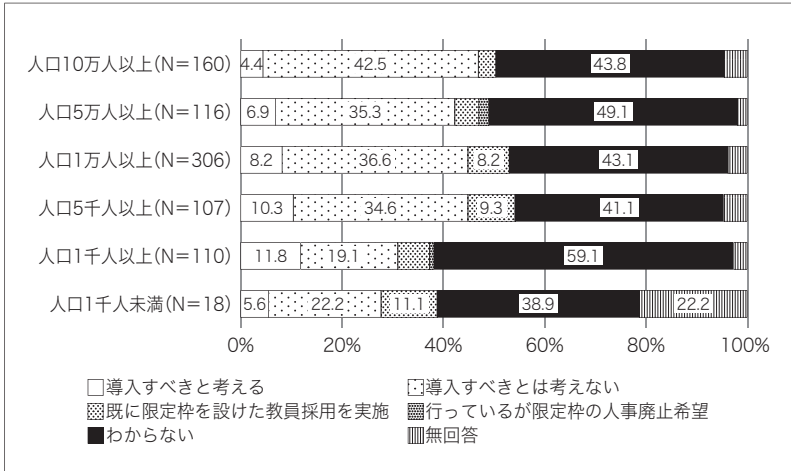
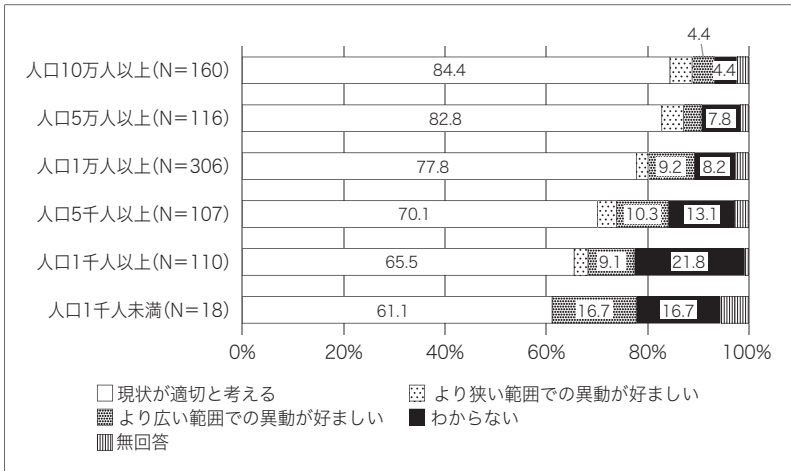


図2-11 県費負担教職員の異動範囲・現状の運用をどう捉えるか



教員人材確保に関する地理的な偏りが指摘される中で、市区町村が県費負担教職員に関する人事異動の地理的範囲をどのように捉えているかを問うたが、これを「適切」と評価する回答がほとんどであった。小規模町村

においてのみ「より広い範囲での異動」を希望する傾向が指摘できる。先に検討した通り、都道府県教委レベルでは、異動希望の地理的な偏りを是正するためとして地域限定枠人事などを実施する一方で、市区町村レベルではあまりそうした問題認識がとられていない様子が示された（図2-11）。

ここまでは、都道府県教委が県内全体の教員人事の「全体最適」を達成するために、特定地域にかかる教員人事を調整するという方略を検討したが、これとは別に市区町村レベルにおいては、それぞれが教員人事の「部分最適」を志向するという方略も考えられる。市区町村が独自に県費負担教職員の人事権を持てば、そうした部分最適志向の教員人事行政の実施が可能であり、中核市市長会からは同内容の要望が出されたこともあった（中核市市長会「義務教育制度に関する要望」2006年11月7日）。

本調査において、そうした人事権委譲にかかる志向を問うたところ、人事権を行使したいとする市町村は2割程度にとどまった。人事異動の範囲に関する認識とあわせて、現状の広域的な（市区町村と都道府県の中間的な）人事異動の空間や、その調整方法に概ね満足する（もしくは依存する）状況

図2-12 県費負担教職員の人事権の移譲に関する意向

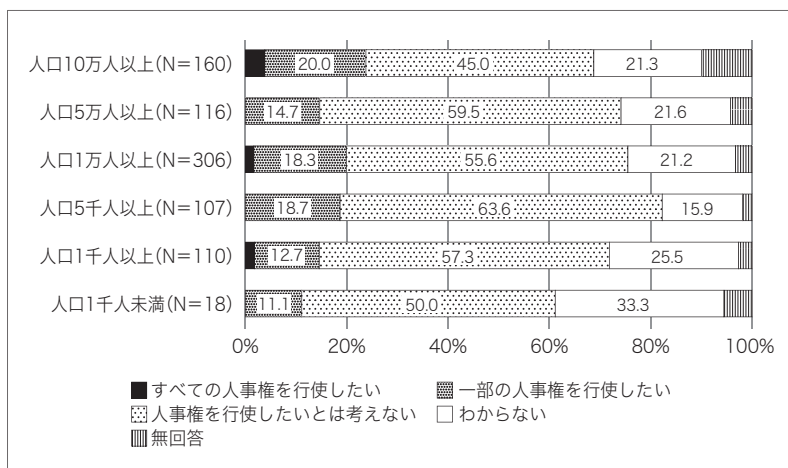
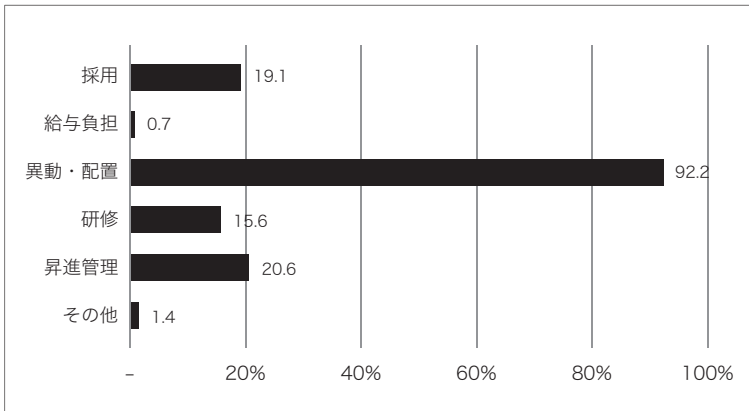


図 2-13 都道府県からの移譲を希望する人事権について (N=141)



が示された (図 2-12)。

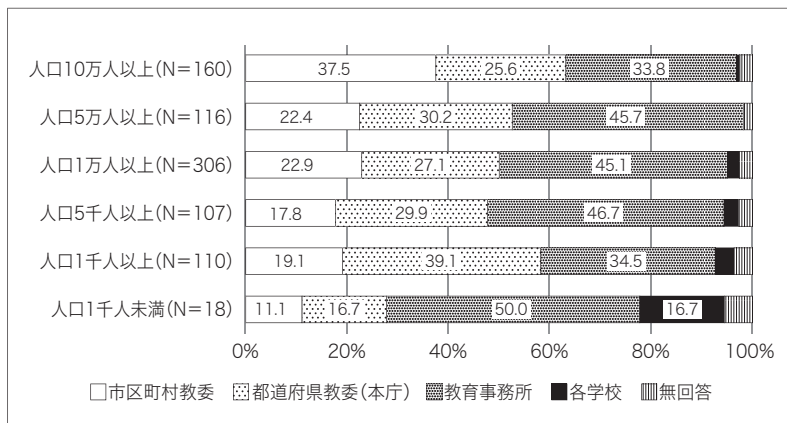
このうち具体的に行使したいと考える権限については、異動や配置を挙げる回答が多く、採用や昇進管理、研修の権限行使については一部にとどまったほか、給与負担を志向するものはわずかであった (図 2-13)。

人材不足への対応 (問18-20)

次に近年各地で指摘される「教師不足」への対応について整理するが、この「教師不足」とは第一に、年度当初に各学校において必要な教員数が充足されていない状況を指す。該当年度の前年度末に、次年度当初に向けて正規雇用者が確保できない見込みとなると、非正規雇用である臨時的任用教員 (いわゆる常勤・非常勤の「講師」) を充当するなどして授業担当者を確保することになるが、そのためのリストとして臨時的任用候補者の名簿が作成されている。この名簿は、いわゆる「講師登録」などを通じて作成され、産休代替や病休代替などとあわせて非正規雇用者の充当に用いられている。こうした名簿の作成と管理、さらには具体的な人選と連絡調整等をどのように進めるのかを質問した。

まず年度当初に定数内で雇用する臨時的任用教員について、候補者名簿

図2-14 年度当初に向けた人材補充（臨時的任用）に関する名簿管理

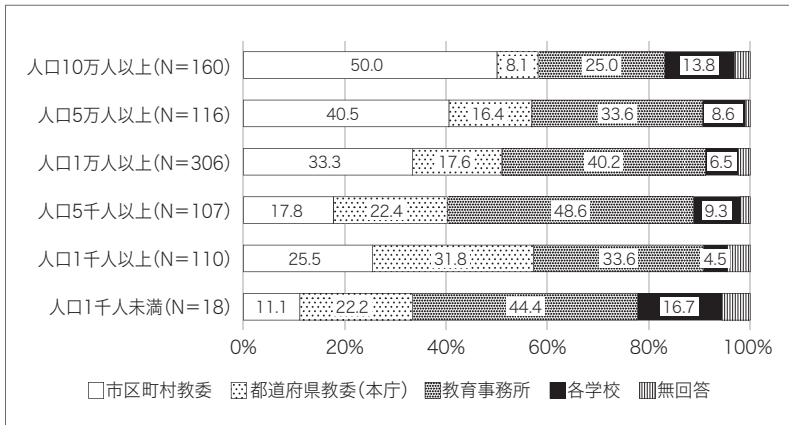


の管理をどの機関が行っているのかについては、市区町村が「自前」で管理しているという回答は4分の1程度にとどまった。規模の大きい市区町村ほど名簿管理を自前で実施する傾向がみられたが、全般的には都道府県（本庁もしくは教育事務所）に依存する傾向が目立った（図2-14）。

臨時的任用候補者の名簿から具体的な人選・就任依頼を行なう事務についても、都道府県教委（本庁もしくは教育事務所）がこれを担当する傾向は強かった。名簿の管理よりも「自前」で事務を行うという回答は多かったが、人口5万人以上（10万人未満）であっても半数程度、それ以下の市町村では多くが都道府県（本庁もしくは教育事務所）に依存していた。年度当初に向けた具体的な欠員状況は、学校設置者である市区町村レベルでまず認知され、それが臨時的任用のニーズにつながると考えると、即応性の部分でやや懸念の残る結果となった（図2-15）。

次に「教師不足」の第二の状況としては、年度途中で妊娠出産休暇及び育児休業・介護休業の取得や病気休職の発令があった場合のほか、退職者が生じた場合に、その補充人材が得られないことが挙げられる。年度途中の補充人材確保にあたっては、先に検討した臨時的任用候補者の名簿が活

図 2-15 年度当初に向けた人材補充にかかる人選と就任依頼



用されるが、ここでの名簿登録者の募集や名簿の管理がどのようになっているか、また名簿登載者から適任者が得られなかった場合にどうしているのかについても質問した。

年度途中における臨時的任用候補者（いわゆる「講師登録者」）の募集や名簿の管理については、年度当初における臨時的任用者の名簿管理や人選よりも都道府県（本庁もしくは教育事務所）に依存する傾向が強かった（図 2-16）（図 2-17）。市区町村が「自前」で募集・管理するとの回答は、人口10万人以上であっても4割弱にとどまり、小規模市区町村ほどこれらを自前では行わず、都道府県教委（本庁もしくは教育事務所）に依存している状況が示された。

さらに年度途中で発生した欠員の補充については、近年の教員採用試験の競争倍率の低下（採用試験不合格者が減少したことによる「講師登録」数の減少）に加え、年度当初時点からの臨時的任用が拡大していることもあり、年度途中にあっては臨時的任用候補者名簿の登載者が枯渇状態になるなどして、適任が得られないという状況もよく指摘されている。

こうした状況になった際の対応について問うたところ、全体で3割程度

図 2-16 年度途中の欠員補充に向けた名簿登録者の募集

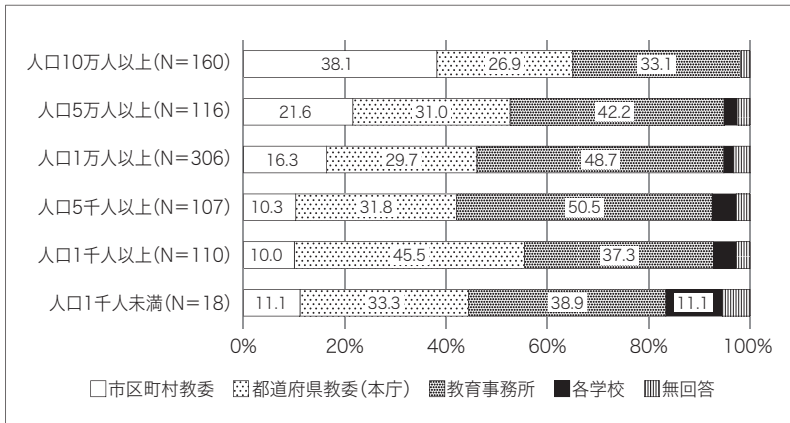
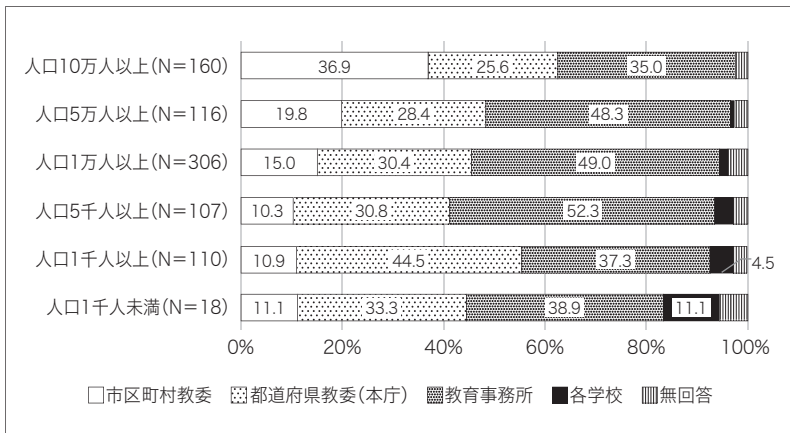
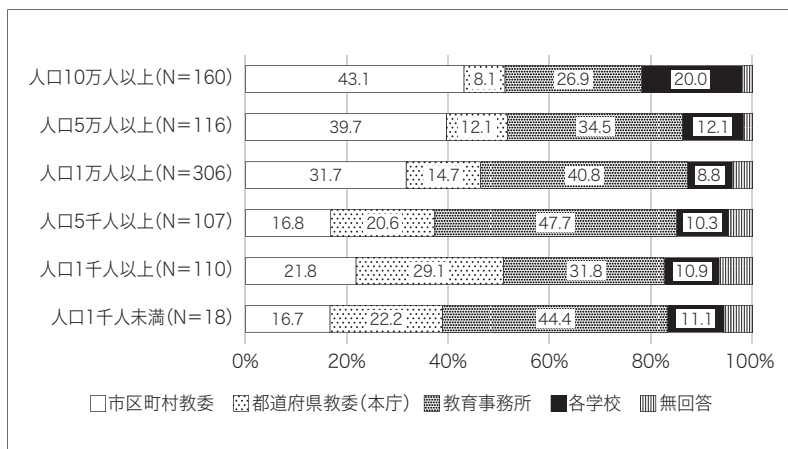


図 2-17 年度途中の欠員補充に向けた名簿管理



は市区町村による「自前」で人材募集を行うものの、半数程度は都道府県教委（本庁もしくは教育事務所）に依存しており、1割強は各学校に募集を任せている状況が明らかになった。なお人口規模の大きな市区町村ほど「自前」での人材募集を行う傾向がみられた。年度途中の欠員が発生する事由として、調査票では「妊娠出産休暇」「育児休業」「介護休業」「病気

図 2-18 年度途中の欠員補充に際し、名簿登載者から適任を得られない
ときの人材募集（妊娠出産休暇の場合）



休職」「中途退職」それぞれへの対応について質問したが、回答傾向は似たものであった（図 2-18）。

臨時的任用者については、名簿登録者の募集と名簿管理を都道府県教委に依存する傾向にあるにもかかわらず、そこから適任者が得られなかった際にもなお都道府県教委への依存が一定程度見られるという状況がみられた。これは、県レベルでの教員確保が行き届かない状況という「非平時」への対応が十分機能しないリスクを示している。さらに補充人材の確保に際しては、一部では各学校にこの事務を担当させるという回答もみられたが、各学校レベルで十分な人材情報を有しているとは考えにくく、実効性という意味で不安が残る。これらは実際の人材確保につながっているかという点で検討を要する結果であると言えよう。

小括（教員人事行政）

以上のように、いわゆる「平時」として予定されている、日常的な県費負担教職員の教員人事行政については、市区町村の意向を都道府県教委の

出先機関（教育事務所）単位で集約・調整するという過程が広く定着している様子が観察された。市区町村と都道府県の中間的な規模の空間を単位とする教員人事行政の運用が見出されたが、異動に関する市区町村間の調整コストを自ら負うという動きは限定的であり、中小規模の市区町村を中心に、そうした調整については県レベル（本庁もしくは教育事務所）に依存する状況が見出された。

一方で、そうした「平時」の県費負担教職員管理に隣接して、近年では教員の地理的な偏在をどう是正するか、また年度当初・年度途中での欠員にどう対応するかといった「非平時」とでもいうべき問題が生じているが、そうした事態への対応に対しては市区町村が積極的に関与する様子は薄かった。すなわち、都道府県レベルで行いうる「偏在」是正策としての地域限定枠人事を導入する動きや、都道府県から市区町村への権限移譲によって市区町村が自ら教員人事行政を行おうという動きは弱く、いずれも一部地域での導入にとどまっていた。またこれらの導入を希望する市区町村も多くはなく、都道府県主導による広域的な調整への期待が示されていた。

さらに喫緊の課題ともいえる、年度当初および年度途中における欠員リスクへの対応についても、その対応を「自前」で進める（進められる）市区町村は限られており、ここでも都道府県レベルでの対応に依存する様子がみられた。広域調整を組み込んだ「全体最適」志向で人材の配置を行い、地域間格差を解消しようとする「平時」の県費負担教職員制度の運用では追いつかない「非平時」としての教員不足に対しても、都道府県（本庁もしくは教育事務所）の活動への依存傾向が指摘できる。この場合、学校設置者としての市区町村の対応能力（情報収集や人選）を高める方策も考えられるが、市区町村の規模に応じて教育委員会事務局の体制や専門的人材の配置状況にばらつきがある現状を考えると、都道府県レベルでの広域的な対応能力を高める方策についても検討の余地を残していることが指摘できるだろう。

以上、本号では教育行政資源のインプットの側面として県費負担教員人事行政のシステムを取り上げた。本誌2024年第1号に掲載予定の本稿後半部では、アウトプットまたはアウトカムの側面としての学力テスト及び学力向上政策を取り上げた後、総括的な考察を行う。

【参考文献】

- 阿内春生（2021）『教育政策決定における地方議会の役割——市町村の教員任用を中心として』早稲田大学出版部。
- 青木栄一（2004）『教育行政の政府間関係』多賀出版。
- （2007）「領域間政治の時代の教育行政学のアイデンティティ」『日本教育行政学会年報』No. 33、53-71頁。
- （2013）『地方分権と教育行政——少人数学級編制の政策過程』勁草書房。
- 天野郁夫（2016）『新制大学の誕生（下）大衆高等教育への道』名古屋大学出版会。
- 井深雄二（2020）『現代日本教育費政策史——戦後における義務教育費国庫負担政策の展開』勁草書房。
- 大島菜穂子（2015）『戦後日本の教育委員会——指揮監督権はどこにあったのか』勁草書房。
- 小川正人（1992）『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会。
- （2006）『市町村の教育改革が学校を変える——教育委員会制度の可能性』岩波書店。
- 加治佐哲也他（1998）『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』多賀出版。
- 荻谷剛彦（2007）「教育の社会科学的研究の〈失敗〉」『日本教育行政学会年報』No. 33、100-110頁。
- 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、125-138頁。
- 河野和清（2017）『市町村教育委員会制度に関する研究 制度改革と学力政策の現状と課題——制度改革と学力政策の現状と課題』福村出版。
- 佐貫浩・世取山洋介編（2008）『新自由主義教育改革——その理論・実態と対抗軸』大月書店。

- 末富芳（2010）『教育費の政治経済学』勁草書房。
- 竹内洋（2011）『革新幻想の戦後史』中央公論新社。
- 徳久恭子（2006）「教育政策におけるマクロ・トレンドの変化とその帰結——三位一体改革と義務教育費国庫負担法改正の政治過程——」『政策科学』第14巻第1号、13-26頁。
- （2012）「アイデアの変化はいかにして教育行政改革とむすびつたのか」日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革——転換期の変容をどう見るか』福村出版、30-48頁。
- 徳久恭子・本多正人・川上泰彦（2023）「教育行政における政府間の相互補完性——都道府県教育委員会基礎調査にみる標準化のしくみ」『立命館法学』第408号、550-607頁。
- 西尾勝・小川正人編（2000）『分権改革と教育行政——教育委員会・学校・地域』ぎょうせい。
- 羽田貴史（1999）『戦後大学改革』玉川大学出版部。
- 広瀬裕子（2006）「教育行政と「政府介入」の問題——内野正幸氏の問いかけに對して」『日本教育行政学会年報』No. 32、69-73頁。
- （2010）「教育政策を分析するグランドセオリーの再考——「戦略的公私二元論」『日本教育政策学会年報』17巻、32-45頁。
- 藤田英典（2005）『義務教育を問いなおす』筑摩書房。
- 堀和郎・柳林信彦（2009）『教育委員会制度再生の条件——運用実態の実証的分析に基づいて』筑波大学出版部。
- 堀内孜編（2000）『地方分権と教育委員会(1) 地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい。
- （2001）『地方分権と教育委員会(2) 教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい。
- （2001）『地方分権と教育委員会(3) 開かれた教育委員会と学校の自律性』ぎょうせい。
- 本多正人・川上泰彦編（2022）『地方教育行政とその空間——分権改革期における教育事務所と教員人事行政の再編』学事出版。
- 村上祐介（2011）『教育行政の政治学——教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社。

【参考資料】 市区町村教委調査の項目一覧

1. 自治体の基本情報と教育委員会の事務局組織について

- 問 1 自治体の類型
- 問 2 自治体の人口規模
- 問 3 学齢人口の動向
- 問 4 教育事務所の有無
- 問 5 1999 年以降の市区町村合併の有無
- 問 5-i 合併の形態
- 問 6 教育行政の単位について
- 問 7 2010年以降の教育事務所内の人事について
- 問 8 指導主事、充て指導主事の配置数
- 問 9 指導主事、充て指導主事の配置状況
- 問10 指導主事、充て指導主事の配置状況の理由
- 問11 事務局体制の評価
- 問12 支所の有無について
- 問13 事務の共同処理の有無
- 問13-i 共同処理の形態
- 問13-ii 共同処理の対象（一部事務組合、広域連合）
- 問13-iii 共同処理の対象（協議会、共同設置、事務の委託）
- 問14 事務の共同処理を行っていない団体の今後の展望について
- 問14-i 共同処理広域化の検討有無
- 問14-ii 検討有無の理由
- 問15 2010年以降の教育政策についての变化
- 問16 総合教育会議事務局の設置場所
- 問17 総合教育会議の開催回数（過去 6 年間）

2. 都道府県教育委員会との関係について

(1) 教育人事関係

- 問18 臨時的任用教員名簿の管理者
- 問19 臨時的任用教員の人選や就任依頼の担当者
- 問20 年度途中退職者の代替教員の募集について
- 問20-i 代替教員の募集担当機関（名簿登載者を募集する場合）
- 問20-ii 適任者の募集担当機関（名簿登載者から適任を得られなかった場合）

問21 人事異動の範囲

問22 人事異動の際の都道府県教委との調整内容

問23 人事異動の際の近隣自治体との調整

問24 勤務地域限定枠を設けた教員採用について

問25 人事異動の範囲は適切か

問26 自治体単独での県費負担教職員の人事権の行使について

問26- i 行使したいと考える権限

(2)教育実践と学力向上

問27 「確かな学力」の育成施策の展開時期

問28 全国学力調査結果の政策への影響度

問29 全国学力調査による施策の変化

問30 市区町村間の学力格差について

問31 学力格差の幅を小さくする役割を担う者

問32 注目する団体の平均点

問33 議会で取り上げられる団体の平均点

問34 全国学力調査実施後の政治的・社会的関心の変化

問35 全国学力調査結果の独自分析の有無

問35- i 全国学力調査結果の独自分析者

問35- ii 分析を進めるための体制づくりの有無

問35-付 分析を進めるための体制づくりの内容

問36 学力向上施策を検討する際の相談先

問37 都道府県での全国学力調査結果の独自分析者

問38 都道府県からの全国学力調査結果の提供方法

問39 提供される分析結果の活用について

問40 学校単位で学力向上に取り組む場合の相談先

問41 都道府県教育事務所は適切な指導・助言を行っているか

問42 教育事務所が果たす役割

問43 令和元年度全国学力調査の平均点

問44 学力向上に向けた取組内容

3. 市区町村の教育政策について

問45 自治体独自で取り組んでいる教育施策の有無

問46 自治体独自で取り組んでいる事業内容

- 問47 自治体で取り組んでいる教育施策について影響を与えているもの
- 問48 自治体の教育施策に大きな影響を与えた社会的事象
- 問49 自治体独自の事業検討時の都道府県への問い合わせ有無
- 問50 自治体独自の事業検討時の都道府県教育事務所への問い合わせ有無
- 問51 自治体独自の事業検討時に考慮する要素
- 問52 小・中学校における住民参加の学校づくりについて
- 問53 「地域と学校の連携・協働」の推進体制について
- 問53- i 「地域と学校の連携・協働」の推進における事務局体制について
- 問53- ii 教員や保護者の受け入れ体制が整備された学校の割合
- 問54 学校と地域の連携における学校からの不満について
- 問55 学校と地域の連携に関する学校への支援策の有無
- 問56 学校への支援活動の停滞や見直しの必要性を感じている学校の有無
- 問57 有償ボランティア導入の有無
- 問58 小・中学校の統廃合や分割の有無
- 問59 小・中学校の適正規模・適正配置の見直し予定について
- 問60 小・中学校の適正規模・適正配置の見直しの理由
- 問61 保育所や学童保育を所管する部局との連携や調整頻度の変化について
- 問62 子どもの貧困や児童虐待について首長部局との調整について