

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 —

徳久 恭子*1)

本多 正人*2)

川上 泰彦*3)

目 次

- 1 教員人事をめぐる政府間関係
- 2 調査結果
- 3 調査の含意

1 教員人事をめぐる政府間関係

教員人事研究の手薄さ

本稿は、日本の義務教育が標準的だといわれる理由を、政府間関係と教育行政の空間に注目して検討する。日本の教育行政は、文部科学省(以下、文科省)—都道府県教育委員会(以下、都道府県教委)—市町村教育委員会(以下、市町村教委)という機関により担われているが、それらは相互補完的な関係にある。この関係が教育実践ひいては学力の標準化を可能にすると予想されるが、実態は十分に解明されていない。教育行政は政治学や行政学の研究対象となりにくかったこと、教育学では政府間関係についての規範が強く働き、実証研究が不十分であったことが手薄さの理由と考えられ

*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

る。戦後教育学では、国の関与を「統制」と捉える向きが強かったが、国の関与については、地方政府の機能を円滑にするものもある。全国津々浦々に配置される公立の小学校や中学校を安定的に運営するには、都道府県や市町村による支援や指導の体制が整っている必要があり、その保証が中央政府に求められるからである。

であれば、国際的にみて児童生徒間の学力格差が小さい日本には、標準的な学力の習得を可能にする公教育のしくみが備わっているといえる。日本の公教育については、その同質性について、悪平等だとか、個性や卓越性を生かさないう紋切型だと批判されることも多い。だが、学力の分布を小さくすることは容易でない。教育格差は保護者の所得や学歴、居住地をはじめとするさまざまな社会経済文化的要因から生じるからで、それを抑えるには多角的な対応を考慮した学校運営が求められる。核となるのは、現場を担う教員であり、彼・彼女らがどのように配置され、どのような教科教育や学級運営を行うか、彼・彼女らはどのような研修を受け、指導・助言されるのかといった実態を把握することで、教育行政の特性が確かめられる。要するに、教育内容(カリキュラム等)のみならず、それを実践する教員人事がどのような政府間関係の下で運用されているかを知る必要がある。

義務教育における公立学校の割合(2022年)は小学校で98.4%、中学校で91.5%に及び¹⁾、地方公務員の4割弱²⁾を教育部門が占めている。数の面でも教員人事の把握は重要と思われるが、基礎研究はわずかにとどまる。教育学という固有の学問領域があるにもかかわらず、教員人事研究が少ないという現状は、分野外の者には奇異に思えるかもしれない。行政学では、行政組織研究の軸に組織編制、人事、予算が据えられ(曾我 2022)、

1) 文部科学省「学校基本調査」2022年5月1日現在。

2) 総務省が発表した2022年4月1日現在の地方公務員総数は2,803,604人で、教育部門は1,064,340人で全体の38.0%を占めている。文部科学省の学校基本調査によると、2022年5月1日現在の公立学校の専任教員(本務者)数は933,043人であることから、教員の占める割合は33.3%になる。

研究蓄積も厚い(稲継 1996; 村松編 2008; 出雲 2014; 西尾 2018)。組織論という点では、企業人事の研究も経営学ではなじみがある。教育学には教育行政学という下位領域があり、教育財政や教育法規、教育機関(文科省—都道府県教委—市町村教委—学校)とその所掌に関する研究は厚い。一方、人事研究が薄いのは、教育学が実務のための学問という側面を強く持ち、教育行政の実務や教員養成機関として求められる事項に関心が寄せられたためと考えられる。教育制度論や学校経営論が重視されるのも実務からの需要が高いためだ。

とはいえ、教員人事(採用、配置、研修等)の研究を欠いては、教育実践の段階で標準化がどのように図られるかがわからず、印象論の域を出ない。それを確かめるには、制度運用に関する基本的な情報を集め、検討する必要がある。筆者たちが立ち上げた教育行政研究会は、先行研究の空白を埋めるために、都道府県教委(本庁)とその支所にあたる教育事務所、市区町村教委を対象にしたアンケート調査(悉皆調査:2020年度~2022年度)を実施し、教員人事研究のための準備を進めた。

注意したいのは、ここでいう教員人事研究とは、教員の採用、配置、研修そのものを対象にする狭義のものではない。学校教育の標準化を可能にする教育システムを構成する一つの制度として教員人事を位置づけ、その運用に注目する広義のものである。したがって、本プロジェクトのアンケート調査では、「教員人事」の実態把握のみならず、「支援体制(政府間関係を含む)」や「学力」との相関の確認等を企図している。調査結果は段階的な公表を予定しているが、本稿は手始めとなる。

本稿の構成を示すと次のようになる。まず、本研究会の仮説を示し、日本の教育行政制度の特徴を教員人事に注目して概観する。次いで、都道府県教委を対象に行った調査結果(単純集計)を示す。最後に、調査から読み取れる含意と今後の展望を述べる。

本研究の問題意識

本稿では、日本の教育を「標準的」と表現しているが、ここでいう「標準的」とは、統一的な教育カリキュラムをもち、カリキュラムに即した均質的な教育実践が行われた結果、児童生徒の学習到達度にばらつきが少ない状況をさす。具体的には、PISA や TIMSS といった国際的な学力調査や国内学力調査において、平均値と中央値の差がそれほど大きくない正規分布を描く状況を「標準的」と呼んでいる³⁾。そのうえで、本研究会は、児童生徒の経済社会文化的な属性に違いがあるにもかかわらず、標準的な学力の獲得を可能にするのはなぜかという問いをたて、その理由を教育行政制度に求めている。

日本では、地方の教育行政を行政委員会制度のもとで運用している。このため、地方教育行政は一般行政から一定程度の自律性を保ち、独立的な運用を行っている。義務教育については、「文科省—都道府県教委(本庁)—教育事務所(都道府県教委の出先機関)—市町村教委—学校」が相互に補完しあう運用体制をとっている。教育行政において系統性のとれた政府間関係があることは、教育目的の共有と標準的な実施を可能にすると予想される。先行研究では、この系統性を文部省(現・文科省)統制と等価に捉える傾向が強かったが、少子化と都市化による統廃合が進んだ2022年5月1日現在でさえ、28,015校もある公立の小・中学校の教育を標準化するには、系統性のある教育行政のいずれの要素が重要であるかを明らかにする必要がある。

本研究会では、教育の標準化は、政府間関係においては中間単位にあたる都道府県が、そして都道府県内においては中間組織である教育事務所がそれを保障すると仮定した。というのも、都道府県は域内市町村の教育実態を把握し、必要に応じた支援を的確になすことで市町村間の、さらには

3) 文科省が行っている学力調査の結果をみても、学力が「標準的」であることが確認できる(文部科学省・国立教育政策研究所「令和3年度 全国学力・学習状況調査 経年変化分析調査 実施結果報告書」)。

学校間の格差を是正すると考えたからである。都道府県の多くは「教育事務所」と呼ばれる支所を設置しており、このような中間組織を活用して人事と教育実践の標準化を促すとも見ている。つまり、政府間関係における中間単位である都道府県が、都道府県と市町村の中間組織である教育事務所を利用して標準化を達成するという仮説が導きだせることになり、本研究ではこの検証を試みる。ただし、この仮説は包括的であるため、標準的な教育を保障する個別の制度と機能をそれぞれに把握する必要がある。以下に、標準化を支える法体系が築かれた経緯を述べておきたい。

公教育の費用負担

義務教育を検討する場合、教育の場(学校施設)と教育を実践する人(教員)を配置するのは誰で、それを誰がどのように運用するかの確認が求められる。日本では、公立の義務教育にかかわる学校の設置は市町村が行う。学校経営の観点からすれば、教員人事も市町村の所管とすることが理に適う。つまり、設置者と人事権者の一致を予想するが、実態は異なる。指定都市⁴⁾をのぞく市および町村立小学校・中学校等の教職員は市町村の職員とみなされるものの、給与は都道府県が負担する⁵⁾。このため、教職員の任命は給与権者にあたる都道府県教委が行い、市町村教委は教職員の服務監督を行う。これを「県費負担教職員制度」という。教育行政が一般行政と異なる特徴的な制度をもつに至った理由を、簡単に紹介しておこう。

周知のように、日本の義務教育制度は近代国家を建設するために導入された。政治的には道德教育を通じた国民の育成により政治統合を図ること、経済的には産業化を担う人的資本の形成を通じた富国強兵の実現を目指したのであり、教育の網を全国に広げるために義務化が求められた。だ

4) 指定都市は教職員の任命、給与負担、服務監督及び学校の設置・管理を一元的に行う。給与についても2/3を指定都市が、1/3を国が負担する。

5) 義務教育費は国庫負担であるため、国庫が1/3、県費が2/3を占める。

が、それは費用負担の問題を生じさせた。義務教育無償の原則になじむ私たちにとって、費用負担といわれると負担者を国とするか地方とするかの問題と考えがちだが、そうとはいえない。教育費には、受益者負担もあるからだ。受益者負担を原則にすれば、教育は有償化される。

1872(明治5)年に頒布された学制は、教師・学区取締の給与費、学校の設立・維持管理の経費など学校に関する「全費ハ生徒之ヲ弁スヘキモノナリ」とした。つまり、民費を原則としたが、学費は高額で負担できる者はわずかにとどまった。このため、学校経費の主たる財源は学区内の各戸への賦課金(学区内集金)と寄附金という有り様だった。明治政府は設置者の負担能力を高めるために学校設置の単位を広げたが、町村や町村連合という単位では教育費の確保は依然として難しかった。そこで、文部省は1885年の通達で町村立学校の授業料の徴収を義務化することで財源を安定させようとした(文部省編 1972: 261-266)。

ところが、受益者負担主義の徹底は就学率を引き下げるという望まない結果をもたらした⁶⁾。就学率の向上には、公費教育主義(義務教育の無償化)が有用だが、負担者の問題が残った。設置権者主義の立場をとれば、町村の負担になるが、義務教育の全国一律的な保障を国が担うとすれば国庫負担になる(井深 1997)。選択肢は複数あったが、財政事情が選択を許さなかった。義務教育の普及には、学校施設、教員を量的に確保する必要があったし、教育内容の平準化には、適切なカリキュラムの編成と視学の配置等が欠かせなかった。義務教育を質量ともに充実させ、標準化を図るには、国庫負担が望ましかったが、明治政府の財源にゆとりはなく、設置権者主義が自動的にとられ、教育費の有償化が維持された。義務教育の質については、明治政府が府県を利用して視学を派遣するなどして水準の維持に努めた。

6) 文部省編『学制百年史 資料編』(帝国地方行政会 1972年)に掲載された「教育統計第1表 学齢児童数および就学児童数」(497頁)によると、1883年に5割に達した就学率を1887年におよそ4割5分にまで引き下げるほどその影響は大きかった。

義務教育を町村が担い、府県が補完するという関係が示すように、義務教育の普及には地方自治制度の確立が欠かせなかった。1888年の市制・町村制と1890年の府県制・郡制はその土台を築き、同年10月に公布された地方学事通則と小学校令により地方教育行政制度の基礎が固められた。市制・町村制は市町村に独立の法人格を認め、市町村は公共事務や委任事務を処理するとしたが、教育事務もその一部が市町村または市町村長に委任された。地方学事通則と小学校令は教育を市町村固有の事務ではなく、国の事務であることを明らかにしたからである。具体的には、文部大臣が教育の目的・教育課程・教科書・教員の服務等に関する責任を負い、尋常小学校の設置・維持、教員の給与等は委任事務として市町村に行わせるとした。あわせて、小学校の管理・監督、就学の督責などの事務を国の機関としての市町村長に委任した(機関委任事務)(文部省編 1972: 283-284)。

義務教育費国庫負担制度

文部省の就学奨励を受け、市町村は学校整備を拡充させたが、そのことは市町村財政を窮乏させた。学校建設費・施設の維持管理費もさることながら、経常経費である教員給与の負担が重くのしかかったからである。公立学校職員は一般官吏に準ずる官吏待遇者と定められたが、給与は市町村の財政力に規定された。このため、給与実態は相当低く、地域格差も大きかった。財政力の弱い町村は無資格教員(授業生、雇教員、代用教員等)に頼ることも多く⁷⁾、その待遇はさらに悪かった。文部省は常態化する教員不足を改善するために、1896年に市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法を公布した。立法化の過程で当初の目的は形骸化されたが、国による財源保障の途がわずかに拓かれた。翌年には、「市町村立小学校教員俸給ニ関スル件」を公布し、小学校の正・准教員の給与の最低額を法的に保障し、そ

7) 1890年の資格別小学校教員数をみると、正教員が28,166人であるのに対し、無資格教員は39,564人で、全体の58.4%を無資格教員に頼る状態だった(日本近代教育史事典編集委員会編 1971: 205)。

れを市町村に義務づけた。この措置は全国で多数の欠員が生じている状況を改善するためにとられたが、勅令を楯に俸給を引き下げる市町村が多く現われるといった逆の効果を生じさせ、義務教育費のあり方は問題にされ続けたのである（日本近代教育史事典編集委員会編 1971：204）。

1900年の小学校令（第3次小学校令）では、義務教育年限が一律4年となり、尋常小学校の授業料が原則無償になった。この措置は就学率を大幅に上昇させ、わずか5年で完全就学に迫った（1905年の就学率：95.6%）。無償化が市町村財政をさらに逼迫させることは明らかだったことから、政府は市町村立小学校教育費国庫補助法を1900年3月16日に公布したが、補助金は年功加俸や特別加俸にあてられるにすぎなかった。額面で見ても公立学校経費に占める国庫補助金の割合は1%以下にとどまった。裏を返せば、地方財政に占める教育費の割合は増すばかりで、1906年には町村歳出の40.8%を占めるに至った。歳出の4割を教育費が占める町村に比して、工業化の恩恵を受ける都市部の負担は低く、同年の歳出割合は16.8%にとどまった（内藤 1950：44）。

教育費は就学齢人口に比例するため今後の増加が見込まれたし、学校施設の修繕管理の時期も迫っていたことから教育財政の拡大は避けられなかった。地方税への依存度が高い町村が新たな財政拡張に耐えるのは土台無理だったことから、国庫負担の制度化が急がれた。1918年に公布された市町村義務教育費国庫負担法は、市町村立小学校の正教員と准教員の給与の一部を国庫が負担することを定めた（代用教員を除く）。国庫負担の根拠は、義務教育は市町村に委任された普遍的な事務であり、財政事情に応じた弾力性をもたないこと、このため、財政力の乏しい自治体ほど負担が重くなり、国による補填がなければ、教育内容に著しい不均衡を生じさせること、そうした事態を改善し、国の目的にそって教育内容を全国的に保持するには、国による財源保障が欠かせないというものだった。同法は均質的な義務教育を保障するために、市町村間の財政力格差に配慮して交付金額の増額を認めるという財政調整機能をもった（同：54-63）。一連の措置

は日本の財政史上画期的なものだった。

地方財政については、その後も政府内で検討が進められた。戦時体制下の1940年には、地方分与税が新設され、総合的な財政調整制度が整った。これに合わせ、市町村立小学校の教員の給与は道府県が負担することとなり(代用教員を含む)、実支出の半額を国庫が負担する実員実額制の義務教育費国庫負担法が成立した。教育財政の負担が財政力に優り、弾力性を持つ道府県に移ったことで、教員給与の水準を全国的に適正化する条件が整った(同:72)。

ところが、新たな制度は敗戦により見直しを強いられた。占領改革を担ったGHQは教育の地方分権を求め、公立学校の教職員は官吏ではなく地方公務員であるとし、給与も自治体が決めるべきだとした。義務教育費国庫負担制は継続されたものの、シャープ勧告に基づく税制改革が実施される過程で廃止され、義務教育費は地方財政平衡交付金で運用されることとなった。義務教育費が用途を限らない一般財源に組み込まれれば、歳出削減の可能性が残る。学校教育は民主化の象徴であり、国民的関心も高く、首長も予算確保に尽力したが、減額は避けられなかった。「地方団体がひとしくその行うべき事務を十分に遂行することができるようにするために国が地方団体に交付する交付金」(地方財政平衡交付金法第2条第1項)として設けられた地方財政平衡交付金であったが、ドッジ・ラインの求める緊縮財政が敷かれた当時においては十分な原資が得られず、地方財政の財源保障も財政力格差の是正も不十分なままに置かれた。なかでも義務教育費国庫負担金は地方財政平衡交付金に吸収された国庫補助金・国庫負担金の相当部分を占めたことから、削減幅は大きく、教員配置の抑制と学級規模の過大化が相次いだ。教育条件の低下は財政力が弱い自治体ほど大きく、地域間格差が拡大した。国内では関係各所から制度見直しの要望が出されたことで、国庫負担金制度の復活が超党派的に支持され、1952年8月8日に義務教育費国庫負担法が公布、1953年4月1日に施行された(市川・林 1972; 高木 2004)。

県費負担教職員制度

義務教育は、政府にとっては政治統合を図る手段だったが、国民にとっては立身出世の手段であった。戦前は恩恵に預かれる数に限りはあったが、学歴が社会階層の上昇移動を可能にするという理解は広く浸透した。戦時動員中に学歴エリートの教養に触れたことや、戦後の教育改革で単線型の学制が確立し、誰もが平等に学歴階梯を登れることが可視化されると、学校教育への社会的関心は一層高まった。それゆえ、教育の機会均等を実質的に保障することが強く望まれたのである。

ハコと人の確保は新教育の大前提になった。教職員の給与を安定させる義務教育費国庫負担法の成立により、教員確保の途が開かれると、文部省は学校建設費の国庫補助に乗り出した。1958年には義務教育諸学校施設費国庫負担法を制定させ、建物建築に要する経費の一部を国が負担する仕組みを恒久化させた。国庫負担を得るには国の基準を満たす必要があったが、それは義務教育学校施設の規格化を促し、施設改善を全国的に進めた。残る課題は教育実践の標準化にあった。

近代国家建設の過程で重視される国民教育は、規格化された教育実践を通じた標準的な知識の習得と、市民としての徳やナショナリズムの内面化を求める。国内全域で均質な教育を行うには、カリキュラムの統制と実施の監督が欠かせない。カリキュラムが十分に体系化されていても、教員の質が分散した場合、実施の段階で無効化されるからだ。教員養成と採用後の研修の定型化は、教育の質を管理するうえで鍵となる。

むろん、教員管理の手法は国や時代により異なる。連邦制の国を見ても、アメリカのように学校区(school district)を基本にする国もあれば、ドイツなど州を基本にする国もある。イギリスや日本のような単一主権国家の国であっても、中央政府と地方政府の役割分担は時代により異なる。

戦前の日本では、教員給与について設置者負担主義を採ったため、教員の質に明らかな地域差があった。これを問題視した明治政府は郡視学や府県に地方視学を置き、視察や庶務を担わせたが、抜本的な改善に至らな

かった。教員の身分を経済面で保障することで人材を集め、教育実践を均質化し向上させる仕組みが求められた。

教育の質の改善への要望は戦後も続いたが、占領改革がそれを難しくした。GHQは教育改革の雛型を住民による教育統制を基本とするアメリカの教育制度に求め、教育行政の単位を市町村に置き、都道府県や文部省の関与を徹底的に排除しようとした。教育内容が極端な国家主義や軍国主義に傾倒した経緯を念頭におけば、内的事項への国家関与を限ろうとするGHQの方針は妥当であった。くわえて、教育行政を一般行政から自律させることは、日本側も望むところであり、積極的に支持できた。しかし、教育行政における政府間の連携を許さない改革は支持できなかった。戦前の教育行政の問題を知る政策担当者からすれば、児童生徒の教育機会の均等と民主的な教育実践を実質的に保障するには、学校間・市町村間の教育格差を縮めることが何よりも重要だった。日本の市町村には財政力格差もあり、教職員の質と量はともに均質化されていなかった。こうした条件の中で教育の民主化を進めるには、都道府県と文部省の関与を認め、それぞれの政府が有機的に連携する仕組みを築くことが欠かせず、それこそが教育改革の本丸だった。だがそれは認められず、アメリカの意向を汲み入れた教育委員会法が1948年7月15日に公布された(徳久 2008)。

教育委員会は教育長の下に事務局を置いたが、指導主事(教育指導や学校経営指導をなす専門職)、専門職員、一般事務職員の配置数は財政力に規定された。学校教育を機能させるには、適切な学校管理や教育指導が必要になる。そうした需要は変革期にとりわけ高く、丁寧な指導が俟たれるが、教員採用でさえ不十分な財政力の弱い町村に事務局職員の充実を期待するのは無理だった。であれば、都道府県教委や文部省が専門的な職員を配置し、支援することが望まれる。だが、都道府県教委や文部省の関与を著しく制限する教育委員会法は、教育の質を保障するための連携も阻んだ。教員給与を市町村に委ね、採用させることは、良質な教員を財政力の強い都市に集中させ、地理的条件不利地域の採用を困難にした。戦前と同じ問題

が繰り返されたのである。

教員配置の地理的な偏りを解消し、教育実践を標準化させたい教育関係者は講和独立後に教育委員会法の見直しを行い、1956年6月30日に地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地教行法)を公布、10月1日に施行させた。同法は、市町村立学校職員給与負担法に定める市町村立学校の教職員の任命権を給与権者に一致させる措置をとり(地教行法第37条)、市町村教委は人事の内申を行うとする(同38条)「県費負担教職員制度」を確立した⁸⁾。これにより、教員人事は広域化し、都道府県下の市町村立学校の教職員配置を面で行えるようになった。

標準化を促す仕組み

教育委員会の事務局については、「都道府県委員会の事務局に、指導主事、事務職員、技術職員その他の所要の職員を置く」(同19条)とし、市町村教委の事務局については、都道府県委員会の規定に準じて所要の職員を置くとした(同20条)。この規定は、都道府県教委が市町村教委を補完することを前提にした。具体的には、第48条の定めによるが、文部大臣は都道府県または市町村に対し、都道府県教委は市町村に対し、必要な指導、助言または援助を行うとした。学校の設置・管理、学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導、職業指導、教科書その他の教材の取扱いなど対象は多岐にわたるが、教育内容の標準化を図ろうとしたことがわかる(本多編 2003)。

この時期、教育の標準化が改めて重視されたのは、日本教職員組合(以下、日教組)や国立教育研究所が1950年代前半に行った学力調査で基礎学力の低下や学力の地域格差が明らかになり、対応が求められたからだった。1958年の学習指導要領の改訂と公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律(以下、義務標準法)の施行は、義務教育の均質化に

8) 指定都市については第58条に特例を設けている。

貢献した。義務標準法は学級定員の規定をもとに生徒数に応じた学級数を算出し、教職員数を決める仕組みを定めている。法制時の学級定員は50名で規模に議論の余地を残したが、学級規模の基準化には標準化を促す効果があった。同時期に改訂され、順次実施された学習指導要領は従前と異なり、カリキュラムの基準化に法的性格をもった。2つの制度が組み合わせることで、児童生徒たちは、居所を問わず、同一規模の学級で同一の内容を一齐に学ぶ体制が整った。すなわち、教育内容を均質化する条件が整えられたのである(荻谷 2009)。

もちろん、制度が自動的に標準化を促すわけではない。実態化には、教員の質を均す必要がある。これを支えたのは、教職員組合の自主的な研修活動と県費負担教職員制度だった。占領期には、教員研修が市町村教委の所管とされたが、人員体制からもそれは難しく、教職員組合が代替することが多かったが、そのことは教職員組合の役割を高めた。

ところが、地教行法の施行を境に、組合の役割は低くなる。地教行法は市町村の教育に関する都道府県の指導、助言、援助を認め、「指導主事、社会教育主事その他の職員を派遣すること」(第48条第8項)を定めた。これは、市町村の財政力に配慮して両主事を必置としなかったからだが、「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の指導に関する事務に従事する」指導主事の役割は(第19条第3項)、教育実践を高めるうえで重要だった。1958年の学習指導要領の改訂は学力問題に応える側面が強く、この目的に即し、基礎学力の充実、科学技術教育の振興、教科ごとの連携と総合性のある系統性を重視する教育の実現が目指された。逆にいえば、一連の措置は、占領期にさかんに取り入れられた経験主義教育(子ども中心主義的な教育実践)の是正を意味した。

そのことは、新たな教育手法になじむことを教員に期待する。文部省は学習指導要領の改訂に基づくカリキュラムが実施される以前の段階で、研修を充実させることを決めた。教員研修には、教育課程や学習指導に関する専門知識と経験が必要であり、この条件を満たす指導主事が担当した。

教員の技能は職務過程で研鑽されることもあるし、職務内容の把握には学校等での経験量を必要とするため、地教行法は大学以外の公立学校教員を指導主事に充てることを認めている（第19条第4項）。

指導主事は教員ではなく、事務職とされるため、配置数は自治体の財政力との兼ね合いで決められる。ただし、現職教員については公立学校の教員籍を有したまま指導主事の職に就くことができるが、その間は教員の職務を行わず、指導主事の職務に専従する。この職員は「充て指導主事」と呼ばれる。新カリキュラム導入のために配置数を増やしたい文部省は、充て指導主事給与の国庫負担を認め、増員を促した。都道府県教委はこれに応じて充て指導主事を増員し、新教育課程に関する講習会を域内で多数開催し、内容の徹底を試みた。

ところが、教員の多数が加入する日教組はこれを批判した。カリキュラムに対する国の基準化を図り、「道徳」を特設した今般の改訂は反動的なもので、教育内容への国家統制は支持できないという立場だった。日教組の意向をくみ取った各県教組は、新カリキュラムに則った教育指導を行うために計画された指導主事の学校訪問を拒否するよう組合員に指示することもあった。研修を担う指導主事は同じ公立学校の教員でありながら、教職員組合の批判的となり、苦心した（高橋 1995）。だがその後、指導主事の役割は大きくなっていく。

占領期の教育改革で導入され、実践が試みられた経験主義教育が主流を占めた時代には、教員研修における日教組の影響力は大きかった。経験主義教育の蓄積に厚いアメリカでは、生活や社会との関係を重視する教育実践を個々の教員の創意工夫のもとに行うことが当たり前とされた。しかし日本は違った。教科書中心の知識習得型の教育になじんだ教員に新しい教育を理解させるには、研修が必要になる。GHQ で教育改革を担当した民間情報教育局（CIE）も教員養成のための研修を教育長や指導主事に行う一方で、現職教員の研修の重要性を説いた。だが、1950年代半ば近くまで、現職教員の研修に割ける資源は金銭面でも人材面でも乏しかった（佐

藤 2013)。これに代わったのが、日教組および都道府県教組の取り組みだった。都道府県教組に属する教員は勤務条件の維持改善を図る活動(職員団体としての活動)に従事する一方で、地区や科目ごとの下位組織に属して教科教育や学級運営の手法等の研究・交流を行う教育研究活動(職能団体としての活動)を行った。教職員組合は「学校—単位組織(ブロック/市町村)一都道府県教組—日教組」と組織されており、教育実践についても先進的な試みは広報され、共有された。当時の組合員にとっては、教研集会で報告の機会を得ることは名誉なことで、教研集会そのものが教育活動をさかんにする誘因となった。経験主義教育は多様な実践を可能にしたことから、教育活動は厚みを増した。むろん、すべての教員が教育活動に積極的だったわけではない。職員団体の活動に専念した者もいれば、受動的な者もいた。どのような立場であっても、組織率8割を超える日教組の情報伝達能力は高く、リソースを欠く文部省が積極的な研修活動を担えない状況にあっては、組合の教育活動は貴重な情報源となった(徳久 2020)。

1958年の学習指導要領の改訂は教育活動のあり方を大きく変えた。全国的な学力水準を高める目的で再度導入された、系統化された教科中心のカリキュラムは指導の標準化を可能にする。指導主事に求められたのは、均質的な教育実践を保障する方法を同じように伝達することであり、実践につまずく教員たちにノウハウを教えることであった。指導主事の学校訪問に「計画訪問」が加えられたのは、標準化・体系化された教育実践を伝達したり、状況確認と事後的な助言・指導をなすためだった。

現職教員の研修を充実させる試みは、その後、本格化した。1960年度には理科教育の振興を目的とした、理科教育センターの設置を文部省の国庫補助事業とし、順次補助を行った。その過程で、各教科の指導を充実し、教員の研修活動を推進する総合的な施設建設の要望が高まった。そこで、文部省は教育研修センター設置の助成を1965年度以降に行い、研究活動の拠点設置を促した。各センターでは、教育実践研究や教員研修のためのプログラム開発などが進められ、教育実践の標準化を担っている。

地域格差を是正する仕組み

このように、教育の標準化は義務教育費国庫負担法を土台に、1956年の地教行法、1958年の改訂学習指導要領、義務標準法の3本を柱にして実現した。ただし、そこには、教育空間の標準化という問題が残された。学校内の標準化はカリキュラム、研修、学級の3点で実現されても、学校間の標準化には教育空間の管理が求められたからだ。

国土の7割近くを森林が占める日本では、耕地面積の約4割が中山間地域にあり、そこに居住する児童生徒のために義務教育学校を設置している。ただし、地理的条件不利地域の教員確保は戦前からの課題で、文部省は1954年にへき地教育振興法を制定して、教員の確保、学校施設・設備の整備、教員養成のための補助等を行い、地域格差の是正に努めた。しかし、効果は十分でなかった。年齢、性別、専門性を相当程度均すには、教員配置を広域で行う必要があったが、旧教育委員会法は人事の単位を市町村という狭域に限ったからであった。

地教行法の施行はこの前提を変えた。教員人事は、市町村教委の内申を受けて都道府県教委が行うとしたからである。配置転換の広域化は中山間地域や離島を抱える市町村が頭を悩ました教員不足を解消し、質を保障しよう。一方、異動を余儀なくされる教員の側には不満が募った。採用試験を再度受験するコストや異動コストを厭わなければ、都道府県を越えて勤務地を変えることは可能で、地理的条件不利地域を抱える自治体ほど教員転出のリスクが高くなる。ゆえに、人材を安定的に確保するには、不満の解消が欠かせない。そこで都道府県教委は、へき地教育振興法を用いて勤務手当を厚くすることで経済的誘因を与えた。のみならず、地理的条件不利地域への年限付きの赴任を教員としてのキャリアパスに組み入れることで、公平感と使命感を抱かせた。

教員人事を広域で行うことは、自治体内部の地理的格差や経済的格差などに配慮した手厚い配置を可能にする。他方で、人事異動が学校に与える影響は少なくない。むしろ、教員個人にも甚大な影響を与える。結婚、出

産、育児、介護といったライフステージごとの課題や、職場環境への適応など教員個人が直面する問題への配慮を欠けば、勤務そのものが危うくなる。広域異動を前提にしつつ、学校や教員の個々の事情にも対処する人事をなすには、教員—学校—市町村—複数市町村(複数の郡市レベル)—都道府県という単位での複数の調整が必要になる。

教員人事に関する事務を担うのは、「管理主事」(通称)と呼ばれる教委事務局職員で、教員出身者によって担われるのが一般的である。教員出身の事務局職員としては前述の「指導主事」が一般に知られているが、これは主として教育実践に係る事項を担当している。管理主事の方は人事などの学校管理に係る事項を担当している。教員出身の事務局職員を二本立てにするのは、学校教育に係る事務が質量ともに多いためであり、指導体制を整える必要があることを意味する。都道府県が所管する市町村教委は複数存在し、地理的にも相当の広さを持つことから、都道府県教委は「教育事務所」と呼ばれる支所を複数設置し、そこに指導主事と管理主事を置いて域内の業務を執り行わせ、本庁が統括する体制を整えていることが多い。教員人事に限れば、都道府県教委は市町村教委の意向を聞き、教員配置を調整するアーリーナとして教育事務所を活用する。教育事務所に配置される管理主事は、前職が教員であることが多く、地域ごとの人事実態に明るい。ゆえに、市町村教委の合意形成を促す役割を果たすことができる。

一方、人事については教職員組合との調整も必要になる。組合員の勤務条件の維持改善に務める組合は、教員人事について個別事情への配慮を求める。のみならず、過去においては、組合の戦略上の意向が反映されることもあった。教職員組合の活動が組織立って行われた1970年代頃までは、組合員の組織化と管理を行いやすい単位を重視した。このため、教職員組合が強い自治体は狭域人事を採用する傾向が強かった。他方、組合は居住地に起因する教育格差に否定的で、へき地教育の振興を同時に掲げたことから、地理的条件不利地域を多く抱える自治体の広域異動を支持せざるを得なかった。都道府県教委の側にしても、へき地を多く抱える自治体は異

動単位を全県といった広域に置かざるを得ないが、少ない自治体は必ずしも必要なかった。調整コストを考慮すれば、市町村もしくは教育事務所の設置単位（ブロック）に留めることも理に適っていた。

総じてみれば、人事異動については、1960年代以降に自治体ごとの特性に見合った異動範囲が確立していく。教員人事については利害関係者が複数存在し、調整コストが高いことから妥当な調整方式が定まると慣性が働き、域内人事を安定させる。結果として、教員人事空間とそれを支える仕組みに多様性がもたらされた（川上 2013；本多・川上編 2022）。

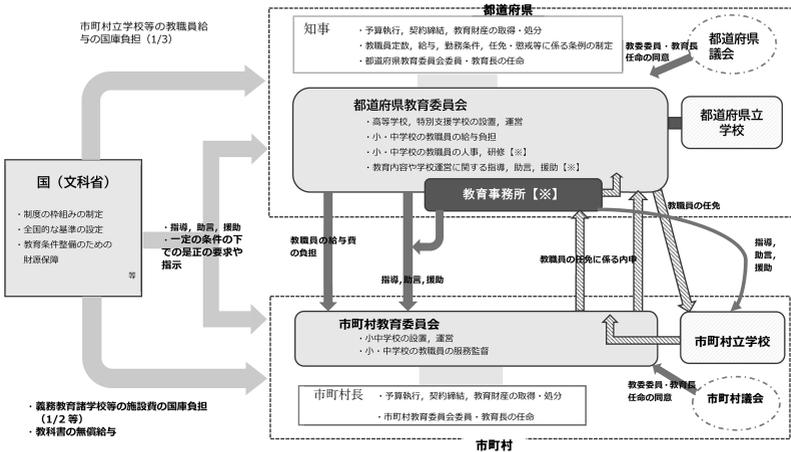
分権化と再集権化

以上のことから、戦後の義務教育は「平等」と「標準」を志向し、それを体系化したといえる。義務教育費国庫負担法、地教行法、義務標準法、学習指導要領は標準化を可能にする仕組みであり、「文部科学省(旧文部省)―都道府県教委(本庁)―教育事務所(支所)―市町村教委―学校」という機関の相互補完的な関係の下で運用が図られた。

義務教育に関する政府間関係の大枠は現在も変わらないが（図1）、教員人事の空間には変化がみられる。変化を促すきっかけは1990年代の分権改革にあったが、アクセルを踏んだのは1999年4月1日から2010年3月31日にかけて行われた平成の市町村合併だった。少子化、高齢化、人口減少、経済の定常化といった社会経済情勢の変化に対応するには、市町村の行財政基礎の強化と効率化が欠かせないというのが推進理由だった。つまり、そこには、非都市圏の小規模町村であろうが、都市圏の大規模市であろうが同水準の行政事務を等しく担うフルセット主義の考えは非効率だという理解があった。となると、選択は所管事務を違えさせるか、大規模化して事務能力を高めるかになる。当時は後者が選択され、3,232あった市町村を1,727まで減じさせた。

合併が人口非密集地域を中心に進められたことは、教育行政の空間を大きく変えた。制度上、教員人事の単位は都道府県に置かれ、全域異動を可

図 1 義務教育をめぐる政府間関係



出典：関西広域連合の資料 (<https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/1374223165.pdf>) に筆者が加筆修正した

能にする。しかし実際は、一定の地理的範囲(ブロック)を基本に、域内の市町村間の異動や同一市町村内の異動をとることが多い。教育事務所は人事の基本となるブロックと重なるように設置されたところが多く、ブロック内の教員人事について域内の市町村教委の意向を聞き、調整する役割を果たしてきた。ところが、市町村合併により基礎自治体の面積が広がると、教育事務所が所管する自治体の数は減り、管理主事が担う市町村間の調整の必要性が低まった。おりしもこの時期は基礎自治体である市町村に権限を移譲させることが実務の領域でも、学界の論調としても強まっており、教育事務所の廃止や統廃合を進めて効率化しようとする府県も現れた(本多・川上編 2022)。

義務教育における市町村の役割を期待する声は、学校経営の面でも高まった。1990年代の分権改革は行政改革の面と住民自治を充実させる面があり、教育事務所や学校の統廃合、教育委員会事務局の人員削減は前者の観点から、特色ある学校づくりやそれに伴う人員の増加などは後者の観点

から進められた。明治期に国民統合を図る目的で、小学校への住民関与が促されて以降、学校は地域協働の象徴であり、学校経営は住民の関心が強い領域だった。有権者の支持を得たい政治家(首長や議員)はかねてから義務教育の充実を公約に掲げたが、2000年代に入ってから、独自予算を用いた少人数学級編成の実現、住民参加を制度化するコミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)の導入など自治体独自の教育政策を打ち出そうとする機運が高まった(徳久 2012; 青木 2013)。これに拍車をかけたのが学力問題で、2007(平成19)年度から「全国学力・学習状況調査」(全国学力調査)が始まって以降は、「確かな学力」を保障するために教員人事への関心が高まり、良質な教員を確保するために教員の研修や異動について強い意向を申し入れる自治体も現れた。

このように、1990年代から本格化した分権改革は教育行政空間を再編することで、義務教育における市町村の関心と役割を大きくし、教員人事に関する教育事務所の役割を部分的に縮小もしくは再編させた。換言すれば、教員人事における「分権化」と「政治化」が進み、中間組織である教育事務所の役割が減じたのである。

だがその一方で、教育事務所は教育指導の面での役割を高めている。市町村教委は自治体の独自予算で教員加配を行い、少人数学級編成を保障したり、指導主事や充て指導主事を設置して学校教育の向上を目指したりしているが、行政資源の多寡が自治体の対応を違えさせている。学校教育に関する施策の多様性が自治体の政策判断によるものであれば、それは自治体の自律性の高さを示すものであり、「分権」改革の帰結といえる。しかし、それが財政的制約によるもので、政策志向と執行を違えさせているのであれば、自律性は低く、分権改革の恩恵は選別的だといえる。市町村教委は特色ある学校づくりを進めるほかに、いじめ問題、ダイバーシティ、ヤングケアラー問題、貧困問題など児童生徒が抱えるさまざまな問題へのきめの細かな対応、「確かな学力」の保障など諸々の政策課題を抱え、それらに日々対応しているが、個別の対応には限りがある。上の課題ははず

れも専門的な対応が必要で、指導主事やスクールカウンセラーといった専門家の手厚い配置が求められるが、市町村の多くは財政的理由からそれに十分に答えられていない。

指導主事の数別に1,806の市町村教委を整理してみよう⁹⁾。すると、指導主事の配置がゼロの自治体が36.3%(実数:656)、配置1が20.1%(363)となっている。指導主事と充て指導主事の合計人数別を見ても、配置がゼロの自治体が25.9%(468)、配置1が22.5%(406)で、半数近くの市町村で指導主事の配置が1以下であることがわかる。こうした状況の市町村においては、学校への支援、指示や教員の研修や管理を独自に行うことは難しい。学力向上を図るために実施されている全国学力調査の結果は市町村に公示されるが、結果の分析、改善に向けたプログラム作成、教員への情報提供や研修等をなすには、膨大なコストがかかる。同じ自治体であっても、個々の学校が抱える事情はさまざまで、学習指導や教育指導の重点は当然異なる。一連の課題に単独で対処できるのは、財政力が高く、教育職員を相当数確保できる自治体であり、そうでないと難しい。単独での対応が難しい市町村教委は、地域事情に明るく、専門的な指導も行える教育事務所や都道府県教委(本庁)に期待を寄せることになる。

90年代の諸改革は教員人事における中間組織の役割に見直しを迫った。しかし、平成の合併時に三重県、大阪府、和歌山県、山口県、長崎県の1府4県が教育事務所を廃止して以降¹⁰⁾、新たな廃止はないことから中間組織としての教育事務所の有用性には一定の理解があるといえる。県費負担教職員制度の廃止を訴える意見も低調であることを合わせると¹¹⁾、教員人事の自律志向はありながらも、教育事務所や都道府県教委の支援を得て

9) 文部科学省「地方教育費調査」(令和3年5月1日現在)の第8表を参照した。1,806には、23の特別区教委と70の一部事務組合等教委が含まれる。

10) 教育事務所のない団体は1府7県だが、滋賀県、奈良県、徳島県はそれ以前から未設置団体である。

11) 本研究が2021年12月から翌22年1月にかけて行った市区町村教育委員会へのアンケート調査でもこの傾向が確認できている。詳細は別稿に譲りたい。

「標準化」を実現しようとする傾向が強いといえる。市町村教委や教育事務所を対象にした本研究のアンケート調査でも市町村間や学校間の格差を是認する意見は少数で、半数以上が否定的な立場を示したことから「平等」や「標準化」が教育理念として内面化されていることがわかる。

裏を返せば、「分権」の影響は限定的といえる。というのも、理念型のみで判断すれば、教育の分権が進むと「自由化」や「多様化」が支持され、格差が生じることを相当程度容認すると予想されるからである。典型例の一つにイギリスが挙げられる。イギリスでは、学校への大幅な権限の移譲を進める一方で、地方の教育行政機関たる地方教育当局（Local Education Authority）の権限を大幅に減らしてきた¹²⁾。国は学校評価の基準を定め、統一的に評価する。学力は順位づけが容易な簡明な指標で、ナショナル・カリキュラムとその到達度を図るナショナル・テストが1988年の教育改革法で導入された。ここでの発想は、中央政府は公教育の水準と内容を定め、実施を対象機関に委託した後、提供される教育サービスを事後的に管理するというものである（大田 2010）。大田直子はこれを「品質保証国家」と呼ぶが、中央政府は、これまで地方教育当局が提供してきた学校教育のうち、基準の設定と結果の管理に関する権限を教育省に集中させ、実施に関する権限を学校という最小単位に移譲する措置をとった。

中央政府への再集権化と学校への分権化は、教育の質の改善に貢献したが、学校間格差や地域間格差を拡大させた。そのことは、イギリス全体の教育水準をさらに高めることを阻害したため、是正が求められた。そこで脚光を浴びたのが、権限を縮小されたはずの地方教育当局（2005年から地方当局に改められた）だった（植田 2013）。個々の学校は児童生徒や保護者の経済社会環境、設置区域を選択できるわけではないし、同質的な環境で経営されるわけではない。そうした外生的要因を考慮した支援や指導を欠け

12) 地方教育当局は1944年教育法で「管轄地域の教育政策の大枠の立案」を担うとされ、初等中等教育の分野については地域内の学校の設置と維持・管理、教員の採用・配置等を担っていた。

ば、地理的経済的条件に劣る学校の成果が上がりにくいことは容易に想像できる。学校という最小単位、すなわち「点」の管理のみでは不十分で、「面」の管理が期待されたのである。

教育行政研究の課題

教育という公共サービスの品質保証には、一定の地理的空間が求められるという点に公教育の特徴が表わされている。人材の育成に限れば、卓越性を追求し、少数のエリートを育成する教育も、国民全般の認知能力を高める多数(マス)を対象にする教育も成り立ちうる。人的資本を増やす点からすれば、初等中等教育で標準的な教育を広く行い、国民全般の学力を向上させることが望ましい。これとは別に、政治統合を図るという目的に照らせば、義務教育は機会のみならず、結果も相当程度に平等であることが期待される。

要するに、近代国家が築き上げた公教育には、「平等」や「標準」という理念が埋め込まれており、「自由」や「多様性」の追求はそれを阻害しない範囲でなされるといえる。むろん、程度は国により異なる。だが、経済的には総体としての学力の向上(全児童生徒の平均学力の向上)が、政治的には教育の機会均等を通じた国民統合が求められる以上、教育には「標準化」が期待され、それを実現する制度が築かれる。

核になるのが中間組織であることは、イギリスの例から示唆される。興味深いのは、中間組織の存在が分権を保障する可能性をもつ点である。学校という最小単位(点)に権限を移譲することで必然的に生じる「格差」という問題を、中間組織が是正し得るからである。中央政府への再集権化と学校への分権化を機能させるには、中間組織が有効であるという逆説的な仮説がここに浮上する。

日本では、教育行政を一般行政から自律させて運用するために、教育行政機関を相互に連携させる仕組みを検討し、地教行法として制度化することで、義務教育における標準化を保障してきた。1990年代の行政改革と分

権改革は中間組織である教育事務所が所管する教育空間の見直しを迫ったものの、教育事務所は教員人事や教育実践を標準化させる機能を現在も維持している。2000年代に入り、特色ある学校づくりと確かな学力が現場に求められると、管理職（校長、教頭等）は学校経営を、教諭は教育実践をその目的に即して企画・実施することが要請された。教員がそれに必要な指導や助言を得たい場合には、市町村教委に頼ることになるが、指導主事の配置や教育研究の手厚さは市町村ごとに異なる。日本の地方教育行政システムは市町村教委の体制が不十分である場合には、教育事務所もしくは都道府県教委（本庁）の支援が得られる仕組みを保ち続けてきた。地教行法が築いた教育行政機関の重層的な配置は、学校独自の経営を支えるのみならず、品質を保証することで標準化を促す効果をもつと予想される。

だが、この制度は教育学の中で十分に評価されてこなかった。占領後期から教育は保革イデオロギー対立の主戦場となったこともあり、占領前期に導入された諸制度は「民主的」、その改変は「反動的」とする見方が教育学で支配的となった（竹内 2011）。最たる例は地教行法だったが、精査を伴わない批判が多かった。日教組や革新政党、彼らの立場に共感する教育学者は学校教育への政府関与に否定的で、学校の自治や住民参加を支持したが、学校という単位にさまざまな権限を集中させた場合に生じる問題を自覚的に論じたわけではなかった。学校経営の面で個々の自律性を高めれば、教育格差の拡大は避けたいが、彼らはそれには否定的で県費負担教職員制度を支持するなど体系的な評価を欠いた。こうした矛盾が問題視されないほどに、教育学では価値規範が優位したといえる。

しかし、地教行法は GHQ が首肯しなかった占領前期の改革構想を制度化したもので、標準化を保障する制度であった。それがもつ意味を改めて問うことは、ポスト福祉国家の時代に意味のあることといえる。教育格差と所得格差が相関する現代社会において、教育格差を是正しながら、特色ある学校づくりを支援する仕組みをもつことは社会的包摂を可能にすると考えられるからである。本研究会は上の仮説を検証し、「標準化」を可能

にする日本の教育行政制度がもつ正の特徴を明示したいと考えている。初めの一步として、2020年度に実施した都道府県教育委員会基礎調査(「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」)の結果を以下に紹介したい。

2 調査結果

都道府県教育委員会基礎調査を行った教育行政研究会は、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)の8名で発足した研究会の下位組織として活動を続けている。研究会の主たる目的は、第1節で述べた教員人事の実態把握にあり、教員人事がどのような政府間関係の下で運用されているかを確認しようとするものである。

行政委員会制度の運用は首庁部局と異なるため、その領域ごとの理解が必要になる。とりわけ教育委員会は、一般事務職員と教員(元・現職教員)から構成されるため、事務局の運営が一般行政と異なる。そこで、アンケート調査は、研究代表者の徳久(政治過程論)と教育行政学者の本多・川上の3名が中心となって企画・実施した。ただし、現在進めている調査結果の分析においては、政治学を専攻するメンバーが積極的に関わっている。というのも、これまでの教育委員会研究は教育学の関心で進められたため、一般行政部局との関係性や政府間関係にあまり注意が払われず、教育委員会制度を相対化する試みが不十分だったからである。詳細は別稿に譲ることにして、本稿では都道府県教委を対象に行った「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」の単純集計の結果を以下に示したい。

調査対象 都道府県教育委員会（全国47都道府県）

調査方法 紙面調査（郵送）

調査期間 2020年12月1日～2021年3月6日

回収状況 42団体（回収率 89.4%）

集計結果 構成比は小数点以下第2位を四捨五入（合計値が100%にならない場合がある）。紙幅の関係で「その他」の自由記述回答を割愛した。

I 教育委員会の事務局組織について

問1 教育委員会（以下、教委）の事務局体制について伺います。2000年代に入って行われた教委事務局内の人事について、次の1～3に設けられた項目㊦～㊨について、もっとも当てはまるものを1つずつ選び○をつけてください。

		選択肢/度数/構成比(%)	
1 指導主事・充て指導主事を	㊦拡充した	15	35.7
	㊧変化なし	8	19.0
	㊨減員した	18	42.9
	無回答	1	2.4
	計	42	100.0
2 社会教育主事を	㊦拡充した	2	4.8
	㊧変化なし	15	35.7
	㊨減員した	24	57.1
	無回答	1	2.4
	計	42	100.0
3 事務局職員を	㊦拡充した	4	9.5
	㊧変化なし	4	9.5
	㊨減員した	32	76.2
	無回答	2	4.8
	計	42	100.0

問2 教委事務局職員の採用やジョブローテーションについて伺います。該当する数字すべてに○をつけてください。

		選択肢/度数/構成比(%)	
1	首長部局とは別の採用人事をはじめた	4	9.8
2	事務局職員の採用に変化はない	26	63.4
3	教委事務局プロパー職員を増やした	3	7.3
4	教委事務局プロパー職員を減らした	6	14.6
5	首長部局と教委事務局の人事交流を増やした	6	14.6
6	ジョブローテーションのあり方に変化はない	22	53.7
7	その他（具体的に）	5	12.2

問3 本問から問9までは、教育事務所について伺います。
2000年代に入ってから、貴教委が行った教育事務所に関する施策はどのようなものですか。次の1～3に設けられた項目㉞～㉠について、もっとも当てはまるものを1つずつ選び○をつけてください。
【設置なしの場合は、4に○をつけてください。】

		選択肢/度数/構成比(%)	
1 指導主事・充て指導主事を	㉞拡充した	4	9.5
	㉟変化なし	11	26.2
	㊱減員した	22	52.4
	無回答	5	11.9
	計	42	100.0
2 社会教育主事を	㉞拡充した	1	2.4
	㉟変化なし	13	31.0
	㊱減員した	22	52.4
	無回答	6	14.3
	計	42	100.0
3 事務局職員を	㉞拡充した	0	0.0
	㉟変化なし	7	16.7
	㊱減員した	29	69.0
	無回答	6	14.3
	計	42	100.0
4 教育事務所を設置していない	設置している	37	88.1
	設置していない	3	7.1
	無回答	2	4.8
	計	42	100.0

問4 教育事務所の改廃について伺います。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

		選択肢/度数/構成比(%)	
1	教育事務所を統合した	20	47.6
2	教育事務所を廃止した	4	9.5
3	教育事務所を増やした	1	2.4
4	変化なし	16	38.1
	無回答	1	2.4
	計	42	100.0

問5 問4で「1」「2」「3」と回答した方に伺います。(n=25)
教育事務所の改廃はどのようなタイミングで行われましたか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

		選択肢/度数/構成比(%)	
1	都道府県の出先機関(府民局等)の見直しと同時期	10	40.0
2	市町村合併時	5	20.0
3	単独の理由で実施(具体的に)	10	40.0
	計	25	100.0

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

問6 教育事務所長は、貴教委（本庁）職員の仕事の級に照らすと、いずれに該当しますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	部長級（9級相当）	1	2.4
2	次長級（8級相当）	9	21.4
3	総括課長級（7級相当）	11	26.2
4	課長級（6級相当）	14	33.3
5	総括課長補佐級（5級相当）	0	0.0
6	課長補佐級（4級相当）	0	0.0
7	その他（具体的に）	2	4.8
8	教育事務所を設置していない	4	9.5
	無回答	1	2.4
	計	42	100.0

問7 1990年代に本格化した行政改革以降、教育事務所長の職務級に変化はありましたか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	昇級した	5	11.9
2	変化なし	29	69.0
3	降級した	3	7.1
4	教育事務所を設置していない	4	9.5
	無回答	1	2.4
	計	42	100.0

問8 教育事務所長に着任するまでの一般的な職務経験として該当する数字すべてに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	小学校教員（管理職を含む）	32	78.0
2	中学校教員（管理職を含む）	32	78.0
3	高校教員（管理職を含む）	3	7.3
4	教委事務局職員	29	70.7
5	教育事務所職員	29	70.7
6	首長部局の職員	2	4.9
7	その他（具体的に）	5	12.2
8	教育事務所を設置していない	4	9.8

問9 現在の教育事務所長の直前職として該当者数をもっとも多いものに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	小学校教員（管理職を含む）	6	14.3
2	中学校教員（管理職を含む）	2	4.8
3	高校教員（管理職を含む）	0	0.0
4	本庁事務局職員	17	40.5

立命館法学 2023年2号(408号)

5 首長の部局職員	1	2.4
6 その他(具体的に)	10	23.8
7 教育事務所を設置していない	5	11.9
無回答	1	2.4
	計	42 100.0

問10 過去5年間の総合教育会議の開催頻度をご教示ください。		
	選択肢/度数/構成比(%)	
2015年度	1回	2 4.8
	2回	11 26.2
	3回	18 42.9
	4回	4 9.5
	5回	2 4.8
	6回以上	5 11.9
	計	42 100.0
2016年度	1回	10 23.8
	2回	19 45.2
	3回	7 16.7
	4回	2 4.8
	5回	1 2.4
	6回以上	3 7.1
	計	42 100.0
2017年度	0回	1 2.4
	1回	14 33.3
	2回	17 40.5
	3回	3 7.1
	4回	3 7.1
	5回	2 4.8
	6回以上	2 4.8
	計	42 100.0
2018年度	0回	1 2.4
	1回	14 33.3
	2回	17 40.5
	3回	4 9.5
	4回	3 7.1
	5回	1 2.4
	6回以上	2 4.8
計	42 100.0	
2019年度	0回	1 2.4
	1回	18 42.9
	2回	13 31.0
	3回	5 11.9
	4回	1 2.4

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

	5回	2	4.8
	6回以上	2	4.8
	計	42	100.0

問11 総合教育会議の事務局はどこに設置されていますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。【具体的な部局をご回答ください。】

選択肢/度数/構成比(%)			
1	首長部局（具体的な部局）	32	76.2
2	教委（教育委員会）	9	21.4
3	首長部局と教委の共管処理	1	2.4
	計	42	100.0

問12 総合教育会議の設置により、教育政策にどのような変化が生じましたか。下記の(ア)～(カ)の項目それぞれについて、もっとも当てはまる数字に1つずつ○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
(ア) 教委から首長本人への要求	減った	0	0.0
	変わらない	25	59.5
	増えた	14	33.3
	無回答	3	7.1
	計	42	100.0
(イ) 教委から首長部局への要求	減った	0	0.0
	変わらない	30	71.4
	増えた	9	21.4
	無回答	3	7.1
	計	42	100.0
(ウ) 首長本人から教委への要求	減った	0	0.0
	変わらない	26	61.9
	増えた	13	31.0
	無回答	3	7.1
	計	42	100.0
(エ) 首長部局から教委への要求	減った	0	0.0
	変わらない	32	76.2
	増えた	7	16.7
	無回答	3	7.1
	計	42	100.0
(オ) 首長部局との連絡調整	減った	0	0.0
	変わらない	14	33.3
	増えた	25	59.5
	無回答	3	7.1
	計	42	100.0
(カ) 予算面での首長部局との調整	減った	0	0.0
	変わらない	27	64.3

立命館法学 2023 年 2 号 (408号)

		増えた	12	28.6
		無回答	3	7.1
		計	42	100.0
	(キ) 首長部局が設定した評価指標で評価される機会	減った	0	0.0
		変わらない	35	83.3
		増えた	4	9.5
		無回答	3	7.1
		計	42	100.0
	(ク) 「目玉施策」を設ける機会	減った	0	0.0
		変わらない	26	61.9
		増えた	13	31.0
		無回答	3	7.1
		計	42	100.0
	(ケ) 教委事務局の組織編成が変化する機会	減った	0	0.0
		変わらない	38	90.5
		増えた	1	2.4
		無回答	3	7.1
		計	42	100.0
	(コ) 教委事務局の職員数が増える機会	減った	0	0.0
		変わらない	38	90.5
増えた		1	2.4	
無回答		3	7.1	
計		42	100.0	
その他、何か変化がありましたらご回答ください (自由記述)。				

II 県費負担教員の人事について

問13 貴自治体における教員配置について伺います。現在、必要数の教員を確保できていますか。
 (1) と (2) それぞれについて、もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

	選択肢/度数/構成比(%)		
(1) 年度当初の教員確保	1 充当できている	12	28.6
	2 概ね充当できている	12	28.6
	3 どちらともいえない	3	7.1
	4 やや不足している	8	19.0
	5 不足している	7	16.7
	計	42	100.0
(2) 年度途中の教員確保	1 充当できている	0	0.0
	2 概ね充当できている	12	28.6
	3 どちらともいえない	0	0.0
	4 やや不足している	13	31.0
	5 不足している	17	40.5
	計	42	100.0

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

問14 貴自治体における教員の新規採用の将来的な見通しについて伺います。
 (1) と (2) それぞれについて、もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

	選択肢/度数/構成比(%)			
(1) 教員需要への対応(必要教員数の確保) についての見通し	1 きびしい	9	21.4	
	2 ややきびしい	20	47.6	
	3 どちらともいえない	9	21.4	
	4 あまり問題はない	4	9.5	
	5 問題はない	0	0.0	
	計	42	100.0	
(2) 教員の質に関する見通し	1 不安である	4	9.5	
	2 やや不安である	25	59.5	
	3 どちらともいえない	13	31.0	
	4 あまり不安はない	0	0.0	
	5 不安はない	0	0.0	
	計	42	100.0	

問15 年度当初より定数内で雇用する臨時的任用教員について、(1) 名簿の管理と (2) 具体的な人選や依頼は、どの機関が担当されているでしょうか。
 (1) と (2) それぞれについて、もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

	選択肢/度数/構成比(%)			
(1) 名簿の管理	1 貴教委(本庁)	15	35.7	
	2 教育事務所	24	57.1	
	3 市区町村教委	3	7.1	
	4 各学校	0	0.0	
	計	42	100.0	
(2) 具体的な人選・依頼	1 貴教委(本庁)	5	11.9	
	2 教育事務所	23	54.8	
	3 市区町村教委	11	26.2	
	4 各学校	3	7.1	
	計	42	100.0	

問16 妊娠出産休暇及び育児休業の取得や病気休職の発令のほか、年度途中の退職者が発生した場合に対応する、代替教員の募集はどの機関が担当されるでしょうか。(1) 代替教員名簿の登載者を募集する場合と、(2) 名簿登載者から適任を得られなかった場合(もしくは名簿登載者からの任用が終了した後の場合)についてご回答ください。

(1) 代替教員名簿の登載者を募集する場合 (ア) (イ) について、もっとも当てはまる数字に1つずつ○をつけてください。				
(ア) 名簿登録者の募集	選択肢/度数/構成比(%)			
	貴教委(本庁)	20	47.6	
	教育事務所	17	40.5	
	市区町村教委	4	9.5	
	各学校	1	2.4	
	計	42	100.0	

立命館法学 2023 年 2 号 (408号)

(イ) 名簿管理	貴教委 (本庁)	18	42.9
	教育事務所	21	50.0
	市区町村教委	3	7.1
	各学校	0	0.0
	計	42	100.0
(2) 名簿登載者から適任を得られなかった場合どのようにして適任者を募集しますか。 (ア)～(オ)の項目それぞれについて、もっとも当てはまる数字に1つずつ○をつけてください。			
	選択肢/度数/構成比(%)		
(ア) 妊娠出産休暇の代替教員	貴教委 (本庁)	6	14.3
	教育事務所	24	57.1
	市区町村教委	9	21.4
	各学校	3	7.1
	計	42	100.0
(イ) 育児休業の代替教員	貴教委 (本庁)	7	16.7
	教育事務所	24	57.1
	市区町村教委	9	21.4
	各学校	2	4.8
	計	42	100.0
(ウ) 介護休業の代替教員	貴教委 (本庁)	5	11.9
	教育事務所	24	57.1
	市区町村教委	9	21.4
	各学校	4	9.5
	計	42	100.0
(エ) 病気休職者の代替教員	貴教委 (本庁)	5	11.9
	教育事務所	24	57.1
	市区町村教委	9	21.4
	各学校	4	9.5
	計	42	100.0
(オ) 退職者の代替教員	貴教委 (本庁)	6	14.3
	教育事務所	24	57.1
	市区町村教委	9	21.4
	各学校	3	7.1
	計	42	100.0

問17 臨時免許状の発行件数について伺います。域内市区町村に設置された公立中学校の過去5年間の臨時免許状の発行件数を教えてください。

	選択肢/度数/構成比(%)		
2015年度 () 件	0 件	9	21.4
	1～10件	12	28.6
	11～20件	3	7.1
	21～30件	0	0.0
	31～40件	2	4.8

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

	41～50件	4	9.5
	51～60件	1	2.4
	61～70件	1	2.4
	71～80件	2	4.8
	81～90件	0	0.0
	91～100件	0	0.0
	101件以上	7	16.7
	無回答	1	2.4
	計	42	100.0
2016年度（ ）件	0件	6	14.3
	1～10件	13	31.0
	11～20件	2	4.8
	21～30件	4	9.5
	31～40件	2	4.8
	41～50件	2	4.8
	51～60件	2	4.8
	61～70件	3	7.1
	71～80件	1	2.4
	81～90件	0	0.0
	91～100件	1	2.4
	101件以上	5	11.9
	無回答	1	2.4
計	42	100.0	
2017年度（ ）件	0件	8	19.0
	1～10件	13	31.0
	11～20件	1	2.4
	21～30件	3	7.1
	31～40件	1	2.4
	41～50件	3	7.1
	51～60件	3	7.1
	61～70件	2	4.8
	71～80件	1	2.4
	81～90件	1	2.4
	91～100件	1	2.4
	101件以上	4	9.5
	無回答	1	2.4
計	42	100.0	
2018年度（ ）件	0件	6	14.3
	1～10件	15	35.7
	11～20件	3	7.1
	21～30件	1	2.4
	31～40件	1	2.4
	41～50件	3	7.1

立命館法学 2023年2号(408号)

		51～60件	2	4.8
		61～70件	1	2.4
		71～80件	0	0.0
		81～90件	2	4.8
		91～100件	1	2.4
		101件以上	6	14.3
		無回答	1	2.4
		計	42	100.0
	2019年度 () 件	0 件	6	14.3
		1～10件	13	31.0
		11～20件	4	9.5
		21～30件	2	4.8
		31～40件	3	7.1
		41～50件	0	0.0
		51～60件	1	2.4
61～70件		2	4.8	
71～80件		1	2.4	
81～90件		1	2.4	
91～100件		2	4.8	
101件以上		6	14.3	
無回答		1	2.4	
計		42	100.0	

問18 免許外教科担任の発令数について伺います。域内市区町村に設置された公立中学校の過去5年間の免許外教科担任の許可件数を教えてください。

		選択肢/度数/構成比(%)	
2015年度 () 件	0 件	2	4.8
	1～25件	4	9.5
	26～50件	3	7.1
	51～75件	6	14.3
	76～100件	3	7.1
	101～150件	9	21.4
	151～200件	5	11.9
	201～250件	4	9.5
	251～300件	2	4.8
	301件以上	4	9.5
	計	42	100.0
2016年度 () 件	0 件	2	4.8
	1～25件	3	7.1
	26～50件	6	14.3
	51～75件	5	11.9
	76～100件	3	7.1
	101～150件	8	19.0

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

	151～200件	6	14.3
	201～250件	4	9.5
	251～300件	1	2.4
	301件以上	4	9.5
	計	42	100.0
2017年度（ ）件	0件	2	4.8
	1～25件	5	11.9
	26～50件	5	11.9
	51～75件	3	7.1
	76～100件	3	7.1
	101～150件	10	23.8
	151～200件	5	11.9
	201～250件	3	7.1
	251～300件	2	4.8
	301件以上	4	9.5
	計	42	100.0
2018年度（ ）件	0件	2	4.8
	1～25件	5	11.9
	26～50件	5	11.9
	51～75件	4	9.5
	76～100件	2	4.8
	101～150件	9	21.4
	151～200件	7	16.7
	201～250件	2	4.8
	251～300件	3	7.1
	301件以上	3	7.1
	計	42	100.0
2019年度（ ）件	0件	2	4.8
	1～25件	6	14.3
	26～50件	5	11.9
	51～75件	3	7.1
	76～100件	3	7.1
	101～150件	7	16.7
	151～200件	6	14.3
	201～250件	4	9.5
	251～300件	3	7.1
	301件以上	3	7.1
	計	42	100.0

立命館法学 2023 年 2 号 (408号)

問19 免許外教科担任の発令数には、どのような偏りがみられますか。次の1～4それぞれに設けられた㊦・㊧について該当するものに○をつけてください。「その他」に該当するものがあれば、5にご回答ください。

		選択肢/度数/構成比(%)	
1 教科による偏りが	㊦ある	38	90.5
	㊧ない	1	2.4
	無回答	3	7.1
	計	42	100.0
2 教育事務所間の偏りが	㊦ある	20	47.6
	㊧ない	17	40.5
	無回答	5	11.9
	計	42	100.0
3 人事異動ブロックごとの偏りが	㊦ある	18	42.9
	㊧ない	17	40.5
	無回答	7	16.7
	計	42	100.0
4 出産・介護等の理由による退職需要に基づく偏りが	㊦ある	3	7.1
	㊧ない	31	73.8
	無回答	8	19.0
	計	42	100.0
5 その他(具体的に)			

問20 貴自治体内における教員の人事異動の範囲はどのようなものですか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

		選択肢/度数/構成比(%)	
1	本都道府県全域	20	47.6
2	複数にわたる教育事務所の管轄区域	7	16.7
3	単一の教育事務所の管轄区域	6	14.3
4	単一の教育事務所内の特定地域	1	2.4
5	教育事務所とは別に人事異動ブロックを設定し、その一つ	2	4.8
6	教育事務所とは別に人事異動ブロックを設定し、その複数	0	0.0
7	個々の市区町村域を基本的な異動範囲とする	5	11.9
8	その他(具体的に)	1	2.4
	計	42	100.0

問21 教員の人事異動の範囲は過去20年の内に変更がありましたか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

		選択肢/度数/構成比(%)	
1	変更した	10	23.8
2	変更はなかった	32	76.2
	計	42	100.0

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

問22 問21で「1」と回答された方に伺います。(n=10)
 教員の人事異動の範囲を変更した理由は何ですか。該当する数字すべてに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	市町村合併	4	40.0
2	教育事務所の改廃	4	40.0
3	行政改革	2	20.0
4	知事の意向	0	0.0
5	都道府県議会の意向	0	0.0
6	域内市区町村からの要請	0	0.0
7	その他(具体的に)	4	40.0

問23 教員の人事異動の範囲を今後、見直す必要があると思われませんか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	必要がある	2	4.8
2	ある程度の見直しが必要	3	7.1
3	どちらともいえない	15	35.7
4	あまり必要でない	6	14.3
5	必要はない	16	38.1
計		42	100.0

問24 問23で「1」・「2」と回答された方に伺います。(n=5)
 教員人事の異動範囲の見直しはどのように行う必要があるとお考えですか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	広域化する必要がある	1	20.0
2	もう少し広域化する必要がある	3	60.0
3	もう少し狭域化する必要がある	0	0.0
4	狭域化する必要がある	0	0.0
	無回答	1	20.0
計		5	100.0

問25 貴自治体内の教員人事を行う際に、市区町村教委とどのような調整を行っていますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	市区町村教委の意向をそのまま本庁(都道府県教委)で集約し、異動案を作成	2	4.8
2	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	52.4
3	市区町村教委の意向を本庁が調整し、異動案を作成	8	19.0
4	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	21.4
5	その他(具体的に)	1	2.4
計		42	100.0

立命館法学 2023 年 2 号 (408号)

問26 2000年代に入ってから、教員人事に関する市区町村からの要望に変化はありましたか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 変化があった	8	19.0
2 変化はなかった	33	78.6
無回答	1	2.4
計	42	100.0

問27 問26で「1」と回答された方に伺います。(n=8)
変化した市区町村からの要望はどのようなものですか。該当する数字すべてに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 異動の範囲を市区町村内に留めることを求めるようになった	1	12.5
2 人事異動の範囲を広げるよう求めるようになった	0	0.0
3 在校期間(1校あたりの着任期間)の長期化を求めるようになった	2	25.0
4 人事異動について、市区町村教委の意向をそのまま反映させるよう求めるようになった	4	50.0
5 その他(具体的に)	4	50.0

問28 貴自治体内では、教育事務所は教員人事にどのように関与していますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 人事異動の事務にはまったく関わらない	1	2.4
2 人事異動の参考となる情報を収集し、本庁(都道府県教委)に提示する	2	4.8
3 市区町村教委からの内申を取りまとめ、本庁に提示する	16	38.1
4 教育事務所で人事異動の原案を作成し、本庁に提示する	14	33.3
5 教育事務所を設置していない	5	11.9
無効回答	1	2.4
無回答	3	7.1
計	42	100.0

問29 中核市から県費負担教職員の人事権を条例で委譲してほしいという要望を受けたことはありますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 要望があった	8	19.0
2 要望はなかった	24	57.1
3 該当市なし	7	16.7
4 その他(具体的に)	1	2.4
無回答	2	4.8
計	42	100.0

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

問30 中核市への県費負担教職員の人事権を条例で委譲することを検討されていますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1	検討中	0 0.0
2	近い将来検討を予定	0 0.0
3	検討の予定はない	30 71.4
4	検討の必要を感じない	3 7.1
5	該当市なし	7 16.7
	無回答	2 4.8
	計	42 100.0

問31 貴自治体では、勤務地域限定枠を設けた教員採用を行っていますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1	行っている	11 26.2
2	行っていない	31 73.8
	計	42 100.0

問32 問31で「1」と回答した方に伺います。(n=11)
勤務地域限定枠を設けた理由は何ですか。該当する数字すべてに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1	教員不足が深刻化しているため	5 45.5
2	教員不足が今後予想されるため	0 0.0
3	特定地域の教員が不足しているため	9 81.8
4	採用試験の受験者数を増やすため	4 36.4
5	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
6	その他(具体的に)	2 18.2

問33 問31で「2」と回答した方に伺います。(n=31)
貴教委の今後の意向として、もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1	今後、勤務地域限定枠を設けることを検討している	0 0.0
2	現在、勤務地域限定枠を設ける準備を進めている	0 0.0
3	今後とも設けるつもりはない	21 67.7
4	わからない	9 29.0
	無回答	1 3.2
	計	31 100.0

Ⅲ 学校教育について

問34 PISA2000 (OECD 生徒の学習到達度調査2000年調査)の結果が2001年12月に公表されて以降、文部科学省は「確かな学力の向上」を目指した取り組みを進めてきました。貴自治体で「確かな学力」の育成に向けた施策が重点的に展開されるようになったのは、いつ頃ですか。

選択肢/度数/構成比(%)		
2000年頃	2	4.8
2001年頃	1	2.4
2002年頃	8	19.0
2003年頃	4	9.5
2004年頃	3	7.1
2005年頃	3	7.1
2006年頃	1	2.4
2007年頃	5	11.9
2008年頃	3	7.1
2009年頃	3	7.1
2010年頃	2	4.8
2012年頃	1	2.4
2013年頃	1	2.4
2014年頃	1	2.4
2015年頃	1	2.4
無回答	3	7.1
	計	42 100.0

問35 2007 (H19) 年度からは、PISA 型の特徴をもつ出題を含んだ「全国学力・学習状況調査」(全国学力調査)が実施されています。全国学力調査の結果は、貴自治体の学校教育政策に影響を与えていますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 影響を与えている	34	81.0
2 ある程度影響を与えている	6	14.3
3 どちらともいえない	2	4.8
4 あまり影響を与えていない	0	0.0
5 影響を与えていない	0	0.0
	計	42 100.0

問36 全国学力調査が実施されたことで、域内市区町村教委の施策は変化しましたか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 変化した	24	57.1
2 ある程度変化した	14	33.3
3 どちらともいえない	3	7.1
4 あまり変化していない	0	0.0
5 変化していない	0	0.0

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

無回答	1	2.4
計	42	100.0

問37 「確かな学力の向上」を図るために、どのような施策を実施しましたか。下記の選択肢の内、該当する数字すべてに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1	都道府県教委の研究指定校を設置	31 73.8
2	市区町村教委が研究指定校を設置	20 47.6
3	国（国立教育政策研究所）の研究指定校制度を活用	24 57.1
4	都道府県教委が重点的支援校を設置	20 47.6
5	市区町村教委が重点的支援校を設置	12 28.6
6	本庁担当課による市区町村教委支援を強化	22 52.4
7	教育事務所による市区町村教委支援を強化	20 47.6
8	本庁の指導主事を増員	11 26.2
9	教育事務所の指導主事を増員	3 7.1
10	市区町村教委が指導主事を増員	5 11.9
11	都道府県教委による教員研修を増やした	22 52.4
12	本庁担当課による学校訪問を増やした	23 54.8
13	教育事務所による学校訪問を増やした	20 47.6
14	都道府県単位の「スタンダード」を設けた	23 54.8
15	教育事務所ごとに「スタンダード」を設けた	6 14.3
16	市区町村別に「スタンダード」を設けた	10 23.8
17	その他の単位で「スタンダード」を設けた	6 14.3
18	指導力を考慮した人事異動を行った	4 9.5
19	FA 制を用いて学校の意向に応じた教員配置を行った	1 2.4
20	学力向上に向けた独自資料を作成した	38 90.5
21	本庁に専門の担当部署を新設した	16 38.1
22	教育事務所に専門の担当部署を新設した	1 2.4
23	その他（具体的に）	6 14.3

問38 全国学力調査の結果の分析は主に誰が行っていますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1	都道府県教委	29 69.0
2	都道府県の教育センター	5 11.9
3	教育事務所	0 0.0
4	市区町村教委	2 4.8
5	市区町村の教育センター	0 0.0
6	学校	1 2.4
7	その他（具体的に）	5 11.9
	計	42 100.0

立命館法学 2023 年 2 号 (408号)

問39 学力の向上にむけた取り組みは、市区町村ごと、学校ごとに異なります。個別事情に対応するという点で、教育事務所は有効であると考えますか。もっとも当てはまる数字 1 つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	有効だ	29	69.0
2	ある程度有効だ	8	19.0
3	どちらともいえない	5	11.9
4	あまり有効でない	0	0.0
5	有効でない	0	0.0
		計	42 100.0

問40 現在、設置されている教育事務所の単位は適切だと思いますか。もっとも当てはまる数字 1 つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	管轄区域が広すぎる	0	0.0
2	管轄区域がやや広い	0	0.0
3	適切	34	81.0
4	管轄区域がやや狭い	1	2.4
5	管轄区域が狭すぎる	0	0.0
6	設置なし	5	11.9
		無回答	2 4.8
		計	42 100.0

問41 教育事務所の管轄区域の見直しが必要だと考えますか。もっとも当てはまる数字 1 つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	必要	0	0.0
2	必要ない	37	88.1
3	現在教育事務所を設置していないが再設置を検討	0	0.0
		無回答	5 11.9
		計	42 100.0

問42 問41で「1」と回答された方に伺います。(n=0)
どのような見直しが必要だと考えますか。もっとも当てはまる数字 1 つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	管轄区域を広げる	0	0.0
2	管轄区域を狭める	0	0.0
		計	0 0.0

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

問43 貴都道府県下の学校において「確かな学力」を向上させるためには、人事異動の範囲はどのような単位が望ましいと考えますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	本都道府県全域	16	38.1
2	複数にわたる教育事務所の管轄区域単位	8	19.0
3	単一の教育事務所の管轄区域単位	4	9.5
4	単一の教育事務所内を複数区域に分割した単位	3	7.1
5	教育事務所とは別に人事異動ブロックを設定し、その一つ	1	2.4
6	教育事務所とは別に人事異動ブロックを設定し、その複数	0	0.0
7	個々の市区町村域を基本的な異動範囲とする	3	7.1
8	その他（具体的に）	4	9.5
	無回答	3	7.1
	計	42	100.0

IV 都道府県教委と市区町村教委の関係

問44 地方分権改革は域内市区町村の教育政策に独自性をもたらしたと考えておられますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	もたらした	4	9.5
2	ある程度もたらした	19	45.2
3	どちらともいえない	9	21.4
4	あまりもたらしていない	0	0.0
5	もたらしていない	0	0.0
6	わからない	8	19.0
7	その他（具体的に）	0	0.0
	無回答	2	4.8
	計	42	100.0

問45 域内の市区町村教委から都道府県教委への問い合わせ頻度に変化はありましたか。小問 [(ア)～(カ)] それぞれについて、もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)				
(ア) 独自施策を展開している自治体教委からの問い合わせの頻度（自治体規模を問わない）	1	上がった	0	0.0
	2	やや上がった	3	7.1
	3	変化はない	26	61.9
	4	やや下がった	2	4.8
	5	下がった	0	0.0
		無回答	11	26.2
	計	42	100.0	
(イ) 中核市教委からの問い合わせの頻度	1	上がった	0	0.0
	2	やや上がった	4	9.5
	3	変化はない	22	52.4
	4	やや下がった	2	4.8

立命館法学 2023年2号(408号)

		5 下がった	0	0.0
		6 該当市なし	6	14.3
		無回答	8	19.0
		計	42	100.0
	(ウ) 施行時特例市教委からの問い合わせの頻度	1 上がった	0	0.0
		2 やや上がった	0	0.0
		3 変化はない	11	26.2
		4 やや下がった	1	2.4
		5 下がった	0	0.0
		6 該当市なし	23	54.8
		無回答	7	16.7
		計	42	100.0
	(エ) (政令市・中核市・施行時特例市をのぞく) 市教委からの問い合わせの頻度	1 上がった	0	0.0
		2 やや上がった	4	9.5
		3 変化はない	26	61.9
		4 やや下がった	2	4.8
		5 下がった	0	0.0
		無回答	10	23.8
		計	42	100.0
	(オ) 町教委からの問い合わせの頻度	1 上がった	0	0.0
		2 やや上がった	5	11.9
		3 変化はない	25	59.5
		4 やや下がった	2	4.8
		5 下がった	0	0.0
無回答		10	23.8	
計		42	100.0	
(カ) 村教委からの問い合わせの頻度	1 上がった	0	0.0	
	2 やや上がった	4	9.5	
	3 変化はない	18	42.9	
	4 やや下がった	2	4.8	
	5 下がった	0	0.0	
	6 該当村なし	9	21.4	
	無回答	9	21.4	
	計	42	100.0	

問46 貴教委が行っている域内市区町村に対する学校支援や指導体制のあり方をどのように考えておられますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)			
1	強化すべき	0	0.0
2	もう少し強化すべき	14	33.3
3	現状維持	26	61.9
4	もう少し減らすべき	1	2.4
5	減らすべき	0	0.0

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

無回答	1	2.4
計	42	100.0

問47 貴教委では、域内市区町村の教委および学校に、研究指定校事業に公募するよう働きかけを行っていますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 積極的に行っている	12	28.6
2 ときおり行っている	17	40.5
3 どちらともいえない	9	21.4
4 あまり行っていない	1	2.4
5 行っていない	3	7.1
計	42	100.0

問48 貴教委では、複数校が同一の研究指定校事業に応募した等の場合に、域内の調整を図ることはありますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 ある	31	73.8
2 ない	11	26.2
計	42	100.0

問49 域内の市区町村において、研究指定校事業等に自発的に応募する学校は増えましたか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 増えた	2	4.8
2 やや増えた	5	11.9
3 どちらともいえない	26	61.9
4 やや減った	0	0.0
5 減った	1	2.4
6 該当校なし	2	4.8
7 把握していない	6	14.3
計	42	100.0

問50 域内で、市区町村独自の少人数学級編制を採用している自治体はありますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

選択肢/度数/構成比(%)		
1 ある → 採用自治体数をご回答ください。	23	54.8
2 ない	18	42.9
無回答	1	2.4
計	42	100.0
問50で「1 ある」を選択 採用自治体数をご回答ください。(n=23)		
選択肢/度数/構成比(%)		
1 市区町村	3	13.0

	2 市区町村	8	34.8
	4 市区町村	2	8.7
	7 市区町村	2	8.7
	8 市区町村	1	4.3
	9 市区町村	1	4.3
	10市区町村以上	4	17.4
	無回答	2	8.7
	計	23	100.0

問51 域内に、市区町村費で独自にフルタイムの教員を採用している自治体はありますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。

【「2」と回答された方は、関連項目にご回答ください。】

選択肢/度数/構成比(%)			
1	ない	11	26.2
2	ある → 採用自治体数をご回答ください。	30	71.4
	無回答	1	2.4
	計	42	100.0
問51で「2 あり」を選択 採用自治体数をご回答ください。(n=30)			
選択肢/度数/構成比(%)			
	1 市区町村	2	6.7
	2 市区町村	7	23.3
	3 市区町村	1	3.3
	4 市区町村	1	3.3
	5 市区町村	2	6.7
	6 市区町村	1	3.3
	8 市区町村	1	3.3
	11市区町村	2	6.7
	15市区町村	1	3.3
	無回答	12	40.0
	計	30	100.0
問51で「2 あり」を選択 採用人数を把握していますか。もっとも当てはまる記号1つに○をつけてください。 (n=30)			
選択肢/度数/構成比(%)			
	(ア) 本庁で全市区町村の採用数を把握している	10	33.3
	(イ) 本庁で部分的に把握している	4	13.3
	(ウ) 教育事務所単位で把握している	1	3.3
	(エ) 把握している教育事務所と把握していない教育事務所がある	0	0.0
	(オ) 把握していない	13	43.3
	(カ) その他(具体的に)	0	0.0
	無回答	2	6.7
	計	30	100.0

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

<p>問52 域内に、市区町村費で独自にパートタイムの教員を採用している自治体はありますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。 【「2」と回答された方は、関連項目にご回答ください。】</p>			
選択肢/度数/構成比(%)			
1	ない	15	35.7
2	ある → 採用自治体数をご回答ください。	25	59.5
	無回答	2	4.8
	計	42	100.0
<p>問52で「2 ある」を選択 採用自治体数をご回答ください。(n=25)</p>			
選択肢/度数/構成比(%)			
1	市区町村	1	4.0
3	市区町村	1	4.0
4	市区町村	2	8.0
5	市区町村	1	4.0
13	市区町村	1	4.0
14	市区町村	1	4.0
17	市区町村	1	4.0
18	市区町村	2	8.0
	無回答	15	60.0
	計	25	100.0
<p>問52で「2 ある」を選択 採用人数を把握していますか。もっとも当てはまる記号1つに○をつけてください。 (n=25)</p>			
選択肢/度数/構成比(%)			
	(ア) 本庁で全市区町村の採用数を把握している	5	20.0
	(イ) 本庁で部分的に把握している	3	12.0
	(ウ) 教育事務所単位で把握している	0	0.0
	(エ) 把握している教育事務所と把握していない教育事務所がある	0	0.0
	(オ) 把握していない	14	56.0
	(カ) その他(具体的に)	0	0.0
	無回答	3	12.0
	計	25	100.0

<p>問53 域内に、市区町村費で独自に教員補助員を採用している自治体はありますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。 【「2」と回答された方は、関連項目にご回答ください。】</p>			
選択肢/度数/構成比(%)			
1	ない	0	0.0
2	ある → 採用自治体数をご回答ください。	41	97.6
	無回答	1	2.4
	計	42	100.0

立命館法学 2023 年 2 号 (408号)

問53で「2 ある」を選択 採用自治体数をご回答ください。(n=41)		
選択肢/度数/構成比(%)		
3 市区町村	1	2.4
14市区町村	2	4.9
15市区町村	1	2.4
17市区町村	2	4.9
18市区町村	1	2.4
19市区町村	1	2.4
20市区町村	1	2.4
21~40市区町村	6	14.6
41市区町村以上	5	12.2
無回答	21	51.2
計	41	100.0
問53で「2 ある」を選択 採用人数を把握していますか。もっとも当てはまる記号1つに○をつけてください。 (n=41)		
選択肢/度数/構成比(%)		
(ア) 本庁で全市区町村の採用数を把握している	5	12.2
(イ) 本庁で部分的に把握している	7	17.1
(ウ) 教育事務所単位で把握している	0	0.0
(エ) 把握している教育事務所と把握していない教育事務所がある	1	2.4
(オ) 把握していない	20	48.8
(カ) その他(具体的に)	1	2.4
無回答	7	17.1
計	41	100.0

問54 貴自治体内の市区町村が独自に採用している教員補助員はどのような領域・分野で活用されていますか。下の中から多いものを2つ選んで○をつけてください。		
選択肢/度数/構成比(%)		
1 学習支援(特別支援を除く)	38	97.4
2 特別支援	30	76.9
3 理科支援	1	2.6
4 校務支援	8	20.5
5 部活支援	2	5.1
6 不登校対応	5	12.8
7 その他(具体的に)	0	0.0

問55 貴教委では、市区町村が導入している教員補助員制度に財政的補助を行っていますか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。		
選択肢/度数/構成比(%)		
1 行っている	12	28.6

教育行政における政府間の相互補完性（徳久・本多・川上）

2	行っていない	30	71.4
		計	42 100.0

問56 2000年代に入ってから、教科書採択地区の設定に変更はありましたか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。			
選択肢/度数/構成比(%)			
1	ある	35	83.3
2	ない	7	16.7
		計	42 100.0

問57 問56で「1」と回答された方に伺います。(n=35) 変更の理由は何ですか。もっとも当てはまる数字1つに○をつけてください。			
選択肢/度数/構成比(%)			
1	市区町村からの要望があったため	17	48.6
2	市町村合併があったため	12	34.3
3	教育事務所の改廃があったため	3	8.6
4	知事の意向	0	0.0
5	その他(具体的に)	3	8.6
		計	35 100.0

3 調査の含意

前節に掲げた調査結果は単純集計にすぎない。本来であれば、調査結果の詳細な考察が求められるところだが、本調査は質問数も多く、内容も多岐にわたるため、稿を改めて行いたい。ここでは、質問事項の4つのパートごとに含意と今後の課題を述べておきたい。

「I 教育委員会の事務局組織について」では、指導主事・充て指導主事、社会教育主事、事務局職員のいずれについても職員数が減らされていることが明らかになった(前掲調査結果の問1、問3、参照。以下、同じ)。その一方で、指導主事に関しては「拡充した」との回答も一定程度見られた。増員は「Ⅲ」の学力向上政策への対応などが影響したと考えられる。すなわち、1990年代以降に行われた行政リソース削減型の行政改革への対応と自治体独自の政策への対応が、指導主事の削減と増加という真逆の対応を生じさせたと予想される。この点を確かめることが今後の課題にな

る。また、このパートでは、教育事務所長の位置づけや教育事務所再編の動向についても広く質問を行った。回答からは、都道府県ごとの多様性が確認できた。注視したいのは、都道府県教委の事務局体制ひいては政策の多様性は都道府県のみで説明できない点である。都道府県の教育政策は当該都道府県と区域内市町村との関係構造により規定される側面が大きいからである。とりわけ都道府県教委の出先機関たる教育事務所が管内市町村とどのような連携協力関係を築いているかの理解を欠いては解釈を誤ると考えられる。したがって、今後、都道府県教育委員会事務局または教育事務所等へのインタビュー調査などを追加的に実施することにより、実態を踏まえた分析が必要になる。

「Ⅱ 県費負担教員の人事について」のパートでは、県費負担教員の任命権者としての定員の充足状況や新規採用の見通しを尋ねた質問(問13、問14)、教員の欠員補充を行う際の過程を尋ねた質問(問15、問16)の他、臨時免許状の発行件数と免許外教科担任の許可件数について質問している(問17、問18)。いずれも、いわゆる教員不足¹³⁾の問題に関わる事項だが、ここから年度当初の教員確保にはさほど問題がないものの、年度途中の教員確保に関して非常に課題を感じていることが明らかになった(問13)。教員人事の行政過程では、従来から知られているとおり教育事務所が積極的関与を行う場面が多いことが改めて確認された(問15、問25、問28)。この点も、前述したような都道府県教委事務局または教育事務所へのインタビュー調査により補完していく必要がある。

県費負担教員の定期人事異動については、その地理的範囲に関する質問の回答(問20～問24)をみる限り、多くの都道府県では人事異動範囲を長期的に安定したものと認識する傾向にある。現に、行政改革や分権改革といった外生的変化の影響を大きく受けたドラスティックな変動が教員人事行政に生じたわけではなく、日本の教育行政の安定的な側面を裏づけてい

13) たとえば文部科学省のウェブサイト「教師不足について」のページ(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoin/mext_00004.html)などを参照。

る。とはいえ、そうした変動が全くなかったというわけではない。次にみるように、正規採用教員の人事異動の範囲については、やや広域化している傾向が確認された。

教員の人事異動の範囲に関する研究は、管見の限り多くはないが、筆者の一人である川上は過去二度にわたって調査を行った。2004年の調査（川上 2013）と2013年の調査（川上・小川・植竹・櫻井 2017）の結果を比較すると、市町村合併とそれに伴う教育事務所の広域化が進んだことで、人事異動範囲を構成する市町村数が減少する傾向が見られた。

このうち、2013年調査と今回調査との間には、教育行政をとりまく外生的な環境の変化が見られないにもかかわらず、異動範囲を「都道府県全域」とする回答が増えた。「複数にわたる教育事務所の管轄区域」という選択肢を含めると、異動範囲の広域化が明確に示された（問20）。異動が広域化すれば、広域調整機能の強化が予想される。そこで、2004年調査と2013年調査に照らすと、今回調査の結果は2004年当時の状況に戻ったような有様だった。すなわち、教育事務所は市町村教委の意向をそのまま集約することは行わなくなり、（広域化・集約化された）教育事務所が異動の広域調整を行い、異動案作成にも携わる様子が再出現している（問25）。2004年と比べて市町村の地理的・人口的な規模・範囲は大きくなり、教育事務所も広域化しているため、教育事務所による調整事務自体は拡大していると想定される。

一方、市町村は異動に関する意向を発しはするもの（問26、問27）、市町村間で直接的な調整をするという様子は観察されず、正規採用の教員人事における役割変化はみられなかった。市町村合併や行政改革という「外圧」が教育行政の空間を物理的に広げながらも、変革期を超えた後、機能を回復させるという現象は、戦後に築かれた人事システムの安定性を示している（問23）。

他方、戦後の人事システムが予定しない欠員の補充（教員不足への対応）については、新しい傾向が確認された。県費負担教員（正規採用者）の配置に

関する不足認識は、調査を実施した2020年頃から既に顕在化しており(問14)、特に年度途中での教員の確保・充実に苦勞する様子が明らかになったが、教員の充当・確保について都道府県教委(本庁)が積極的に関与する割合は低く¹⁴⁾、教育事務所や市町村教委の役割が目立つ結果となった(問15、問16)。

欠員の補充は正規採用者の配置が望ましいものの、それを満たせないほどに教員不足は深刻化している(氏岡 2023)。この場合、臨時免許状の発行や免許外担任の発令により欠員を補充することになる。現状は、「臨時免許状の発行」の増加傾向が確認できた(問17)。これは教職の専門性を保つために、学校の教員は学校種類ごとの免許状を有し、中学校と高等学校については教科ごとの免許が必要であるとする「相当免許主義」を遵守するために、その逸脱にあたる「免許外担任の発令」の増加を極力抑えたいとの考えにもとづく対応と思われる。とはいえ、免許外教科担任の発令件数は依然として高く(問18)、人材確保の難しさがわかる。免許外教科担任の発令数については、教育事務所や人事ブロックによる偏りが指摘されており(問19)、人材確保の地理的不均衡を裏づける結果となった。教員供給の地理的な不均衡を改善するために導入された「地域限定人事枠」(勤務地を特定地域に限る採用制度)の運用が拡大傾向にあることも(問31、問32)、その現われといえる。

総じてみれば、教育実践の標準化を支えてきた県費負担教職員制度は教員人事制度の中核として機能し続け、都道府県教委(本庁)の強い関与の下に広域な教員人事の運用が図られているものの、教職志願者の減少という供給不足が地域的な偏りを伴って出現しており、これが運用面で教員配置の標準化を蝕んでいるといえる。実際、都道府県の多くは教員の新規採用についての将来的な見通しを厳しく捉えており(「きびしい」「ややきびしい」計69.0%)、人材確保の地理的不均衡がより顕在化することを予想させる。

14) この問題については、都道府県教委は採用選考試験に付随する講師名簿登録(採用試験不合格者のうち臨時的任用者を希望する者のリスト)の管理にとどまる傾向が強かった。

にもかかわらず、都道府県教委は市町村単位の状況を十分に把握せず、多様な地域事情に応じた人材の獲得・配置を市町村教委に委ねる傾向が強かった。都道府県教委の対応については、今後、さらなる検討が必要になるが、人材の偏在を積極的に是正する新たな措置を欠けば、地理的な偏りは広がると予想される結果が示された。教員配置の標準化を維持したいのであれば、地理的格差を是正する措置の検討が急がれよう。

「Ⅲ 学校教育について」のパートでは、主として学力向上政策をめぐる都道府県教委と市町村の関係構造の変化について質問している（問34～問43）。回答があった都道府県教委のおよそ半数は地方分権一括法が施行された2000年から2005年の間に「確かな学力」の育成に向けた施策を重点的に展開するようになったことがわかる（問34）。この期間は第1次地方分権改革といわれる期間とほぼ重なる。政府間を対等・協力の関係と捉え直した地方分権一括法が施行されて以降、補完性・近接性の原理から対人サービスの多くを基礎自治体に委ねる傾向が強まった。教育においても市町村の役割を高め、都道府県の関与を下げることが予想されたが、学力向上政策については違った。市町村の教育について助言と指導を行う都道府県の機能が再認識され、強化されていた。換言すれば、「標準化された学力調査」という教育特有の現象が分権改革のトレンドを打ち消す役割を果たしたのである。

たとえば、PISA に代表されるような標準化された大規模学力調査は、上位政府と下位政府の間にみられる情報の非対称性を解消させるとともに、上位政府が下位政府に何らかの行動を促すためのポリシー・ツールとなる（L. McDonnell, 2004; L. M. McDonnell, 2015）。のみならず、関係者らの間に学力テスト・レジーム (testing regime) を構築することで、アクター間の関係構造を変容させる（Grek, 2009; Lewis & Lingard, 2023; Rury et al., 2022）。日本の学力学習状況調査に関しても同様のことがいえるはずであるから、教育分野においては地方分権改革の影響のみならず、同時期に展開された学力テスト政策が都道府県と市町村との政府間関係に及ぼした影

響も精査していく必要があるといえよう。

一例に、本調査では、全国学力調査の分析やそれを受けた学校支援・教員支援を都道府県教委が積極的に担っていることを明らかにした。しかもその支援は、市町村教委への指導や助言といった間接的なものに限られなかった。本庁や教育事務所等からの学校訪問を増やしたり、学校・教員向けのスタンダードを設定したり、市町村を介さない(直接的な)関与も目立った(問37)。くわえて、都道府県教委は市町村教委や学校と直接接することで、個別事情を踏まえた対応を可能にする教育事務所を評価する傾向にあり(問39)、学力の標準化を図るための措置を主体的にとっていることがわかる。

要するに、学力問題を契機に都道府県教委の関与が高まったといえるが、それが一方的であるかどうかは別問題といえる。都道府県の関与を市町村が望むことも予想されるからである。詳細は別稿(市町村教育委員会調査に関する分析)に譲るが、学力問題については、市町村が都道府県教委(本庁と教育事務所)の役割を積極的に評価していることがわかっている。とするのであれば、学力向上政策の効果を測る基準を基礎自治体レベルに設定するのがよいのか、それとも他の単位(教育事務所が配置されるブロック/都道府県)にするのがよいのかを今後問う必要がある。この点、本調査の「Ⅳ 都道府県教委と市区町村教委の関係」のパートが参考になる。

「Ⅳ 都道府県教委と市区町村教委の関係」は地方分権改革の影響に焦点を当てた質問になっている。たとえば、回答があった都道府県のおよそ半数が「地方分権改革は域内市区町村の教育政策に独自性をもたらした」と考えている(問44)。ただし、このパートでは、政策のアウトカムとして学力水準の向上を想定しうる政策を例にしている。たとえば、域内に「市区町村独自の少人数学級編制を採用している自治体」がある(問50)や、域内に「市区町村費で独自にフルタイムの教員を採用している自治体」がある(問51)がそれに該当する。回答を見ると、独自の施策をとった自治体が「ある」とする回答が過半数を超えており、独自性という観点

から「分権」が進んだと言えなくもない。しかし、一連の施策は、地方分権改革と学力向上政策とが交錯する局面で実施された点を念頭におくと、その解釈に留意が必要になるともいえる。「Ⅲ」で検討したように、ここには上位政府の働きかけが働いていると予想されるからである。

したがって、学校や市町村といったレベルにスケールされがちであった学力向上政策の効果を認識する空間的範囲としては、都道府県や教育事務所といったスケールで再検討する段階にあるといえるのではなからうか。1990年代の分権改革は合意争点だったゆえに、戦後に築かれた政府間関係が機能的であり、高い政策効果を保障するという考えは論壇でも実務の面でも後景に退いていた（待鳥 2020）。分権改革は中央省庁の関与の縮小と地方自治体の行財政面における自律性の拡大を企図したが、標準的な公共サービスを小規模自治体にも同質的に求める保証はなかった。それを求めたいのであれば、教育行政空間のリスケールが求められる。この問題に関する検討をさらに進めていくことを今後の課題としたい。

* 本研究は JSPS 科研費（JP20H01459、20K20847、代表：徳久恭子）の助成を受けたものです。調査に協力くださった都道府県教育委員会、市区町村教育委員会、教育事務所の皆様に心より感謝申し上げます。

【付記】 本研究が実施した都道府県教育委員会基礎調査ならびに市区町村教育委員会、都道府県教委教育事務所に対して行った基礎調査では、特別区や指定都市を含む市区町村を対象にした質問を行っている。このため、本稿でも調査内容に直接言及する場合には、「市区町村」と表記している。だがその他の部分については、「市町村」と表記している。特別区については、税財政に関する特有の制度があり、指定都市同様に他の市町村と同列に論じにくい特徴を持つからである。指定都市の例外については本文の脚注を参照されたい。詳細は別稿に譲りたい。

【参考文献】

- 青木栄一(2013)『地方分権と教育行政：少人数学級編成の政策過程』勁草書房。
- 出雲明子(2014)『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』東海大学出版部。
- 市川昭午・林健久(1972)『教育財政』東京大学出版会。
- 稲継裕昭(1996)『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社。
- 井深雄二(1997)「学校教育財政と設置者負担主義」『名古屋工業大学紀要』48巻、21-30頁。
- 植田みどり(2013)「イギリス地方教育行政改革の研究」『学校経営研究』38巻、48-70頁。
- 氏岡真弓(2023)『先生が足りない』岩波書店。
- 大田直子(2010)『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』世織書房。
- 苅谷剛彦(2009)『教育と平等：大衆教育社会はいかに生成したか』中央公論新社。
- 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』146集、125-138頁。
- 佐藤幹男(2013)『戦後教育改革期における現職研修の成立過程』学術出版会。
- 曾我謙悟(2022)『行政学 新版』有斐閣。
- 高木浩子(2004)「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」『レファレンス』54巻6号、7-35頁。
- 高橋寛人(1995)『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房。
- 竹内洋(2011)『革新幻想の戦後史』中央公論新社。
- 徳久恭子(2008)『日本型教育システムの誕生』木鐸社。
- (2012)「アイディアの変化はいかにして教育行政改革にむすびついたのか」日本教育行政学会編『自治体教育行政改革の動態と変容』福村出版、30-48頁。
- (2020)「法的地位の変化とその影響」広田照幸編『歴史としての日教組上巻』名古屋大学出版会、159-190頁。
- 内藤誉三郎(1950)『教育財政』誠文堂新光社。
- 西尾隆(2018)『公務員制』東京大学出版会。
- 日本近代教育史事典編集委員会編(1971)『日本近代教育史事典』平凡社。
- 堀内孜編(2001)『学校組織・教職員勤務の実態と改革課題』多賀出版。
- 本多正人編(2003)『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版。

- 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。
- 待鳥聡史（2020）『政治改革再考：変貌を遂げた国家の軌跡』新潮社。
- 村松岐夫編（2008）『公務員制度改革：米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房。
- 文部省編（1972）『学制百年史』帝国地方行政学会。
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA 'effect' in Europe. *Journal of Education Policy*, 24 (1), 23-37. <https://doi.org/10.1080/02680930802412669>
- Lewis, S., & Lingard, B. (2023). Platforms, profits and PISA for schools: New actors, by-passes and topological spaces in global educational governance. *Comparative Education*, 59 (1), 99-117. <https://doi.org/10.1080/03050068.2022.2145006>
- McDonnell, L. (2004). *Politics, persuasion, and educational testing*. Harvard University Press. https://nierlib.nier.go.jp/opac/opac_link/bibid/BB00113174
- McDonnell, L. M. (2015). Stability and change in Title I testing policy. *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 1 (3), 170-186. <https://doi.org/10.7758/rsf.2015.1.3.09>
- Rury, J. L., Belew, R., & Hurst, J. (2022). The origins of American test-based educational accountability and controversies about its impact, 1970-1983. *Teachers College Record*, 124 (1), 143-163. <https://doi.org/10.1177/01614681221086094>