

令和元年9月4日現在

機関番号：32508

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15H03476

研究課題名(和文) 近年の教育行政関係法制の改正と地方教育行政の変化に関する調査研究

研究課題名(英文) Research on change of educational administration system in local-government under the revision of laws and systems related to educational administration in recent years

研究代表者

小川 正人 (OGAWA, MASAHIITO)

放送大学・教養学部・教授

研究者番号：20177140

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 10,100,000円

研究成果の概要(和文)：首長の多くは、総合教育会議を通じ教育政策への影響力を強めることができたことと認識し、その傾向は自治体規模の大きさに比例し顕著である。他の分析からも首長の教委制度への評価が改善しており、それら複数のデータ分析からも、2014年地教行法改正は一定の成果があったと評価できる。教委事務局の組織・人事の研究では、都道府県における教委事務局職員の人事・構成の違いを調査し、教委事務局の組織・人事は、採用枠の違い(行政職、教育行政、学校事務)を基準に整理すると6類型化できた。又、行政職一括採用でも教委事務局に長く勤務させる複線型人事を採る例も多く、採用枠の類型以上に人事運用実態は多様化していることも分かった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、新教委制度とその運用に対する首長・教育長の意識、評価を悉皆アンケート調査等を通して明らかにし、新教委制度改革に対する評価と課題を一定指摘できた。また、全国都道府県教委事務局の組織・人事の実態を類型化し、その類型毎のメリット、デメリットを整理しつつ、新時代に要請される教育行政スペシャリストの育成の試みが一定図られていることを明らかにした。そして、地方教育行政の基幹的仕組みである県費負担教員の全国的人事異動データ分析から、都道府県毎の人事行政の実態と違い、今後の課題を指摘できた。近年の地方教育行政の実態と変容を実証データに基づき明らかに出来た点で学術的、社会的にも意義ある研究である。

研究成果の概要(英文)：The majority of municipal leaders recognize that they have been able to strengthen their influence on the education policies through the General Education Council. From other multiple datas analysis, it also can be seen that the revision of Act on Organization and Administration of Local Education Administration in 2014 had certain positive performance.

In the research on the personnel of the Board of Education, we investigated the personnel policies and staff composition of the Board of Education in the nation-wide prefectures. The personnel policies of the prefectural board of education can be lassified into six when we rearrange based on difference in employment frame at the time of hiring. In addition, it was also found that there are many cases in which general administrative staff worked longer for a long time in the board of education. From these analyzes, it was found that efforts to foster "educational administration" staff have been expanding in many prefectures.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育委員会制度 2014年地教行法改正 首長 教育長 教育委員会事務局 教育行政職 県費負担教職員制度 人事異動

## 1．研究開始当初の背景

戦後の地方教育行政制度は、県費負担教職員制度や教育委員会制度に象徴されるように一般行政制度とは異なるしくみを採ってきた。そのため、地方教育行政の実態とその課題を理解するためには、一般行政制度との共通性を押さえながら、教育行政制度の「特例」的性格や問題を総体として捉えておく必要がある。1990年代以降、地方分権改革や行財政改革等の進展は、そうした特徴をもつ地方教育行政制度にも影響を及ぼし徐々にその見直しも図られている。

2014年地教行法改正は、教育委員会制度を維持したうえで、首長に総合教育会議の主宰と教育大綱の策定権を認める等、首長の教育行政への直接的な関与を担保した点で1956年改正に次ぐ大幅な地教行法改正となった。

2014年地教行法改正に象徴される新しい教育政策と法制度改正が、地方教育行政にどのような影響を及ぼし自治体の教育行政運営と関係施策に如何なる成果や問題を生み出すのかを明らかにしようとする関心が高まった時代背景がある。

また、1990年代以降の地方分権改革は、事務・権限の自治体への移譲等と自治体の企画・立案能力の向上を要請し、自治体職員の資質能力の育成や職員人事という新たな課題を浮上された。それまでのジェネラリスト中心の職員と能力開発から自治体行政の各分野に関する専門的知識・技能をもつスペシャリスト（プロフェッショナル）としての職員の育成と人事のあり方の検討が必要ともされてきている。教育委員会制度においても、首長部局からの定期的人事異動で異動してくる一般行政職と学校現場から異動してくる教育専門職の指導主事で構成されてきた教育委員会事務局の組織・人事のあり方が検討される必要が生じている。

加えて、1990年代以降の地方分権改革は、その時代背景として、大規模な市町村合併と行財政改革が同時に並行して進行した時期であった。地方教育行政と教育委員会制度は、そうした地方分権改革、市町村合併、行財政改革という大変動の中でその在り方が問われてきている。

## 2．研究の目的

地方教育行政は、都道府県市町村関係では県費負担教職員制度、又、自治体内部局間関係では教育委員会制度に象徴されるように一般行政と異なるしくみを有する。しかし、1990年代以降、それら制度も徐々に見直しが図られ、前者では大幅な市町村合併の下、都道府県教育庁の出先機関である教育事務所の統廃合、事務処理特例条例等による市町村への給与・人事等の権限移譲が進展し、後者でも文化・スポーツ等の事務の首長部局への移管・補助執行が進んでいる。

そうした状況を背景に、近年、教育行政の権限移譲と首長部局への統合を更に促す重要な法制改正の動きがあった。政令市への公立学校教職員給与移管、そして、2014年地教行法改正、子ども・子育て新制度の始動である。地方教育行政の「特例的」しくみが、教育行政の独自性を確保する要件と看做してきた考えからすれば、近年のこうした法制改正は地方教育行政の大きな転換点になる。本研究は、近年の教育行政関係法制の改正が、教育行政の都道府県市町村関係や部局間関係をどう変え、自治体の教育政治過程や行政運営にどのような影響を及ぼし、地方教育行政に如何なる問題を生起させているのかを実証的に調査研究し今後の地方教育行政のあり方と課題を考察することを目的とする。

具体的には、本研究は、1990年代以降の地方分権改革、市町村合併、行財政改革という

大変動の下で、2014 年地教行法改正による教育委員会制度とその運用の変化、そして、教育委員会事務局の組織・人事、及び、地方教育行政の基幹的制度である県費負担教職員制度の実態とその変容を実証的に明らかにすることを目的としている

なお、当初の研究課題として挙げていた政令市への公立学校教職員給与移管と子ども・子育て新制度のテーマは、諸般の事情で基礎的な関係資料やデータの収集だけに留まってしまい十分な研究調査作業に取り組むことが出来なかったため本成果報告書では取り上げない。

### 3．研究の方法

本研究は、1990 年代以降の地方分権改革、市町村合併、行財政改革という大変動の下で、2014 年地教行法改正による教育委員会制度とその運用の変化、そして、教育委員会事務局の組織・人事、及び、地方教育行政の基幹的制度である県費負担教職員制度の実態とその変容を実証的に明らかにすることを目的とした。それぞれの研究の方法は以下の通りである。

(1) 2014 年地教行法改正による教育委員会制度の実態とその運用の変化に関しては、幾つかの先駆的な取組みを進めている市町村教育委員会へのインタビュー調査を実施し、2014 年地教行法改正の影響、新しい制度の下における教育委員会運営の実態と課題等を把握する作業を進めた。それを踏まえて、2017 年 12 月から 2018 年 3 月の期間に全国市町村の首長と教育長を対象にした悉皆アンケート「新教育委員会制度の運用実態と今後のあり方に関する全国首長アンケート調査」、「新教育委員会制度の運用実態と今後のあり方に関する全国教育長アンケート調査」を実施し、回収後に、分析、検討を行った。

(2) 教育委員会事務局の組織・人事に関する研究では、全国自治体の公務員採用試験募集要項を収集し、教育行政職、教育事務職、学校事務職などの採用枠を取っている全国自治体の概要把握を行った、そうした教育行政職、教育事務職などの採用枠を導入している自治体に対するインタビュー調査を実施した、全国の自治体の中には、教育委員会事務局に配置する職員を一般行政職採用枠から教育行政職採用枠に変更するところや、逆に、教育行政職採用枠を止めて一般行政職採用枠に変更するところもある。そうした教育委員会事務局配置職員の採用枠を変更した自治体に対するインタビュー調査を実施し、採用枠を変更した理由、それぞれの採用枠や人事施策のメリット、デメリットなどを調査研究した。

(3) 地方分権改革や市町村合併、行財政改革を背景にした教育事務所の統廃合等の下で、地方教育行政の基幹的しくみである県費負担教職員制度 その実際の機能の一つである人事異動の実態とその変容を実証的に明らかにする調査研究では、全国都道府県の人事異動データを文部科学省の担当課と連携して収集しそのデータ分析を行った、それらデータ分析を踏まえて、全国都道府県の中から、市町村合併が大規模に進展した自治体、全県広域人事異動を実施している自治体、市町村内人事異動や近隣市町村のブロック内人事異動の割合が高い自治体など、幾つかの特徴のある自治体へのインタビュー調査を実施した。

### 4．研究成果

それぞれの研究テーマに関しては、以下のような新しい知見が得られた。その詳細については、別途、研究成果物を参照してほしい。

#### (1) 2014 年地教行法改正による教育委員会制度の実態とその運用の変化

2014年地教行法改正による新教育委員会制度発足時の前後は、新制度を巡って評価が分かれていたが、幾つかの自治体インタビュー調査や本研究で実施した全国市町村首長・教育長悉皆アンケート調査の分析からは、2014年地教行法改正に対しては、首長、教育長とも「妥当な制度改革」であったと過半数が肯定的ではあるが、首長がより強く肯定しているのに対して、教育長は少し慎重な評価であること、首長の多くは、総合教育会議を通じ教育政策への影響力を強めることができたことと認識し、その傾向は自治体規模の大きさに比例し顕著であること、首長の方が、総じて、新教育委員会制度の運用上の変化を肯定的に評価しており、自治体の教育政策に対する責任をより自覚し指導性を発揮する意欲も高めているが、それに比べ、教育長は、新教育委員会制度による運用上の変化を肯定しつつも、首長が教育政策や教育行政により強く関与することに対して慎重な姿勢を示していること、他の質問項目の回答分析からも首長の教育委員会制度に対する評価が改善しており、それら複数のデータ分析からは、2014年地教行法改正は一定の成果があったと評価できること、等が明らかになった。

## **(2) 教育委員会事務局の組織・人事の研究**

都道府県における教委事務局職員の人事・構成の違いを調査した。教委事務局の組織・人事は、採用枠の違い（行政職、教育行政職、学校事務職、等）を基準に整理すると6類型化できた。それぞれの採用・人事の方法は、メリット、デメリットがあり、その採用・人事を採った都道府県の歴史的取組みを抜きにしては評価できないこと、又、行政職一括採用でも教委事務局に長く勤務させる複線型人事を採る例も多く、採用枠の類型以上に人事運用実態は多様化していること、そうした中でも多くの都道府県は教育行政分野でスペシャリスト職員の育成を図っていること、等が明らかになった。

## **(3) 県費負担教職員制度 その実際の機能の一つである人事異動の実態とその変容**

市町村合併とこれを契機に進められた教育事務所の再編が、県レベルでの行財政改革の文脈の中で、地方教育行政の基幹的システムである県費負担教職員制度に基づく人事行政の運用をどう変化させたのかを実証的に明らかにした。

人口非密集地を中心に市町村と教育事務所は設置単位を広域化させたが、多くの県教委では並行して行財政改革による職員定数の削減が進んだ。この過程では、県教委本庁に比べて出先機関（教育事務所）における職員数の削減が進み、専門職員（指導主事・充て指導主事）は総数が大きく変わらない中で、教育事務所から県教委本庁への置き換えが進められた。この変化は、多くの県教委において本庁による全県的な政策立案・実施機能が温存された反面、出先機関による市町村教委や学校への支援・調整機能が低下したことを含意している。一方、広域化した市町村では指導主事の配置が進んだが、これは市町村単位での教育行政能力の拡充を意味するため、市町村間の調整機能は強化されなかった。

この結果、教員人事行政は市町村を中心とする狭い範囲での運用が拡大し、一方で県費負担教職員制度が想定していたような全県的な広域的交流は減退する傾向にあった。異動事務の変化もこの傾向と整合するもので、特に一般教員に関して、異動の地理的範囲は狭く設定される傾向にあった。また、市町村教委の意向が異動案として反映される傾向が強まる一方で、教育事務所による人事異動事務への関与も減退する傾向が明らかになった。

以上、近年の教育行政の法制度改正や実態変容に対する錯綜した評価に対し、実証的データに基づき一定の見解を提示できた点で学術的にも社会的にも意義ある研究であると考えられる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 9 件)

- ・村上祐介「教育委員会制度改革の制度設計をめぐる経緯と論点」  
(日本教育行政学会研究推進委員会編『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス』三学出版 2015年 1~15頁)
- ・小川正人「2014年地教行法改正と『新』教育委員会制度をめぐる課題 新教育長と教育委員会の関係を中心に」(同上 88~103頁)
- ・村上祐介、本田哲也、小川正人  
「新教育委員会制度とその運用実態に関する首長・教育長の意識と評価 2017年全国市区町村調査の結果から」(『東京大学大学院教育学研究科紀要』第58巻 2019年3月 535頁~562頁)
- ・本田哲也「教育委員会制度移行期の教育長任用 2014年改正地教行法の経過措置に着目して」(『日本教育政策学会年報』23号 124-137頁 2016年 査読有)
- ・村上祐介「教育委員会事務局職員の専門性と人事・組織 全国調査の結果から」(『東京大学大学院教育学研究科 教育行政論集』36号 2016年 73頁~103頁)
- ・青井拓司「教育委員会事務局指導部門の組織及び行政職の人事・職務」(『日本教育行政学会年報』42号 査読有 2016年 96頁~112頁)
- ・青井拓司「教育委員会事務局行政職の人事施策 採用戦略・職務領域の分析」(『日本教育事務学会年報』第5号 2018年 60頁~63頁)
- ・川上泰彦、小川正人、植竹丘、櫻井直輝「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 査読有 125~138頁)
- ・本多正人、小川正人、川上泰彦、植竹丘、櫻井直輝『県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究 「平成の大合併」以降の教員人事を中心に』(国立教育政策研究所 地方教育行政の多様性・専門性に関する研究プロジェクト 報告書4 2019年3月)

〔学会発表〕(計 2 件)

- ・川上泰彦、小川正人、植竹丘、櫻井直輝、本多正人、村上祐介、島田桂吾「教育事務所統廃合と地方教育行政の変容」(日本教育行政学会第50回大会 自由研究発表 名古屋大学 2015年10月10日)
- ・村上祐介、本田哲也、小川正人「新教育委員会制度の運用実態に関する調査研究 全国市区町村長・教育長調査を基に」(日本教育行政学会第53回大会 自由研究発表 静岡大学 2018年10月14日)

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名：村上祐介

ローマ字氏名：Murakami Yusuke

所属研究機関名：東京大学

部局名：大学院教育学研究科

職名：准教授

研究者番号(8桁)：00423434

研究分担者氏名：本多正人

ローマ字氏名：Honda Masato

所属研究機関名：国立教育政策研究所

部局名：教育政策・評価研究部

職名：総括研究官

研究者番号(8桁): 90282623

研究分担者氏名：川上泰彦

ローマ字氏名：Kawakami Yasuhiko

所属研究機関名：兵庫教育大学

部局名：学校教育研究科

職名：准教授

研究者番号(8桁): 70436450

研究分担者氏名：島田桂吾

ローマ字氏名：Shimada Keigo

所属研究機関名：静岡大学

部局名：教育学部

職名：専任講師

研究者番号(8桁): 20646674

研究分担者氏名：植竹丘

ローマ字氏名：Uetake Takashi

所属研究機関名：共栄大学

部局名：教育学部

職名：専任講師

研究者番号(8桁): 90635244

## (2)研究協力者

・研究協力者氏名：本田哲也

ローマ字氏名：Honda Tetsuya

・研究協力者氏名：櫻井直輝

ローマ字氏名：Sakurai Naoki

・研究協力者氏名：青井拓司

ローマ字氏名：Aoi Takuji

・研究協力者氏名：山下文一

ローマ字氏名：Yamashita Fumikazu

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。