

# 市町村教育委員会の指導主事配置パターンに関する研究

## —類型化と改善方策—

学校開発政策コース 押田 貴久

The Placement Pattern of the Supervisor of School Education in the Cities,  
Towns and Villages Board of Education  
— Type and Improvement Policies —

Takahisa OSHIDA

This paper analyzes the actual situation according to 'each prefecture' and 'size of population' based on "Local educational administration investigation" of Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology of 2003 about the placement situation of the supervisor of school education in the cities, towns and villages Board of Education before merger of cities, towns and villages. First, this paper typifies and examines the placement pattern of the supervisor on each prefecture, which have not been discussed very much particularly till now. And, to the second, I stand on a change of the placement pattern of the supervisor of school education with merger of cities, towns and villages and the reform trend of each prefecture based on analysis of "Local educational administration investigation" of 2005 and consider improvement policies of placement of the supervisor of school education in the cities, towns and villages Board of Education.

## 目次

1. はじめに
2. 人口規模別の配置状況
3. 都道府県別の指導主事の配置パターン
4. 市町村合併と指導主事の配置
5. 結語

### 1. はじめに

2005(平成17)年1月13日に中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会でまとめられた「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)」(以下、「部会まとめ」とする)では、教育委員会事務局の体制強化について、以下のように述べられている。

#### 3 教育長、教育委員会事務局の在り方の見直し

##### (4) 教育委員会事務局の体制強化

教育行政の質は、指導主事、社会教育主事など専門的職員の存在に大きく左右されるものであり、その配置を充実することが重要である。

特に指導主事は、学校に対する教科専門的な指導を行うもので、教育委員会事務局の中で中核的な職員であると言える。都道府県や政令指定都市では、学校指導に必要な一定数の指導主事が配置されているが、市町村ではその規模が小さくなるにつれ配置されない傾向があり、指導主事を配置している市町村は全体の約3割にとどまっている。今後、市町村において指導主事の配置を充実することが望まれる。

また、指導主事について、指導的役割を担うのにふさわしい人材を確保するとともに、その業務も、専門性を必要としない一般行政事務をできるだけ削減し、専門的業務に特化していくことが望まれる。また、県費負担教職員の中から、指導力の優れた者を市町村教育委員会の判断で指導主事に充てることや、学校に勤務しつつ市町村内の学校全体に対する専門的な指導に当たらせることも有効である。(以下略)

この「部会まとめ」では指導主事や社会教育主事などの専門的職員の配置、特に市町村教育委員会(以下、市町村教委と略す)での指導主事の配置について指摘

されている。指導主事は、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専門的教育職員である(地教行法第19条3項, 教育公務員特例法第2条5項)。指導主事の職務は、都道府県の本庁(教育庁や教育局), 県教育事務所, 教育センター, 市町村教委など配属先によっても異なり, 指導助言をする学校や教職員とのかかわり方にも違いがある(老山1996)。そして, 教育委員会の指導機能に関する教育長の職務を補助することが, 指導主事の職務とされることから, 単に学校の校長, 教員に対して指導助言するのみではなく, 専門的事項の指導に関する全ての事務に従事することになる。例えば, 指導計画の改善, 教育課程の研究, 教科書の採択, 教員の研修計画等について, 専門的な見地から教育委員会の施策決定にもかかわっている(森田2001)。

分権改革により市町村の裁量権限が拡大していること等もあって, 教育や子どもの問題に地域が責任を持って迅速に対応していくことが求められており, 事務局にはこれまで以上に総合的な高い専門性が要請されている(小川・葉養2003:52)。例えば, 市町村が少人数学級や小学校での英語教育など独自の教育政策を展開していく上で, 学校への支援を行う指導主事の役割はより一層高まると考えられる。その点で, 事務局の専門性と情報収集機能を高めていくことが大切といえ, 指導主事の配置・拡充を図る努力とともに全国的な政策情報や他自治体の施策等に関する組織体制を整えることが不可欠である(小川・葉養2003:53)。しかしながら, 「部会まとめ」以前の1998年中教審答申でも「地域住民の多様な要望にこたえてきめ細かい行政を展開するため, 市町村教育委員会の指導主事や社会教育主事等の専門的職員の充実に努めること」と指摘されたが, 1998(平成10)年に比べ, 2003(平成15)年には3.4%の増と, 若干の増員などはみられるが, 指導主事の配置率は全国の市町村教委の34.4%と抜本的な改善は行われていない。市町村教委の職務遂行能力を高めるためには, 事務局職員数の増員と指導主事の配置・増員が可能となる程度にまで, 教育委員会の設置単位の拡大や広域化が図られることが基本的な条件である(加治佐2000)。

こうした中で, 2006(平成18)年3月末日までに「市町村の合併の特例に関する法律(合併特例法)」による市町村合併が推進され, 市町村(特に小規模自治体)における指導主事の配置状況も改善されると思われる。2006(平成18)年3月31日には, 市町村数は1,822(市777 町847 村198)となり, 1999(平成11)年3月31日

に3,232(市670 町1,994 村568)あった市町村数と比べて, 581件の合併により, 1,410が減少した。県によっては, 市町村数が従前の3割を切るところもある<sup>1)</sup>。1998年中教審答申で期待された「市町村の自主的合併」が進められる中で, これまで指導主事の配置が困難であった町村の減少により, 数字のうえでは配置率は改善される。合併は, 指導主事等の専門的職員を配置することができなかつた小規模教育委員会にとっては特に有益である(小川・葉養2003:53)。

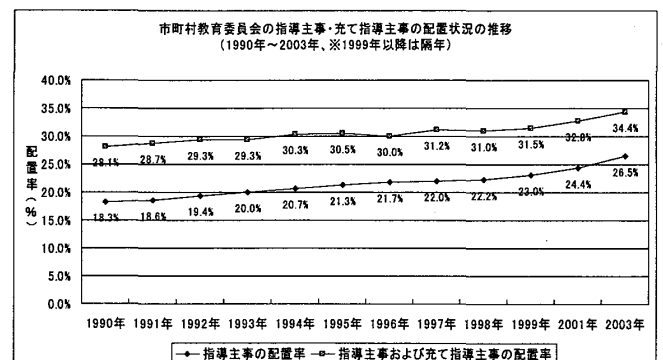
そこで本稿では, 第1に市町村合併以前の市町村教委における指導主事の配置状況について, 2003(平成15)年度の文部科学省の『地方教育行政調査』をもとに人口規模別, 都道府県別の実態を分析する。特にこれまであまり論じられなかつた都道府県毎の配置パターンを類型化し, 検討を行う。そして第2に, 2005(平成17)年度の『地方教育行政調査』の分析をもとに, 市町村合併に伴う指導主事の配置パターンの変化と各都道府県の改革動向を踏まえ, 市町村教委における指導主事の配置の改善方策について考察を行う。

## 2. 人口規模別の配置状況

市町村教委における指導主事(充て指導主事を含む。以下同じ。)の配置状況については「部会まとめ」でも指摘されているように, 2003(平成15)年度の『地方教育行政調査』をみると指導主事の配置率は全国の市町村教委の34.4%で, 配置教委当たりの平均人数は4.1人となっている。これを1990(平成2)年からの推移を示したものが図1である。1990(平成2)年には28.1%であったが, 1994(平成6)年には30.3%と3割を超え, 年々僅かながらも増加していることが伺える。

2003(平成15)年度の指導主事の配置状況を市町村の

図1 市町村教育委員会の指導主事・充て指導主事の配置状況の推移



(文部科学省『地方教育行政調査』より作成)

人口規模別にみたものが表1である。人口30万人以上の全ての市には指導主事が配置されている。平均人数も人口50万人以上で27.4人、人口30万人以上50万人未満で16.6人と全教科の指導が行えるだけの人数が配置されているといえよう。すなわち教職員の研修権限があり、人事権移譲が見込まれる中核市には指導主事の配置が十分なされていると考えられる。また、市に相当する人口10万人以上30万人未満では配置率が97.6%で、平均人数が7.6人、同じく人口5万人以上10万人未満では、配置率が88.4%で、平均人数が4人となっている。一方で、人口5千人未満の町村では配置率が12.1%、人口5千人以上8千人未満では18.3%と指導主事の配置率は低く、配置されても1~2名である。また、人口8千人以上1万5千人未満でも21.8%、人口1万5千人以上3万人未満で38%と必ずしも十分に配置されていない。これは加治佐哲也も指摘するように、わが国の教育委員会は、すべての地方公共団体に置かれることになっているが、人口規模の小さな市町村が非常に多く、人口3万人未満の市町村教委が約8割を占めており、指導行政を担当する指導主事を置くことができる教育委員会も少ないことが大きな要因として考えられる(加治佐2001:7)。

表1 人口規模別の市町村教育委員会の指導主事・充て指導主事、社会教育主事・派遣社会教育主事の配置状況(本務者)

区 分	教育委員会数	指導主事・充て指導主事を置く教育委員会		社会教育主事・派遣社会教育主事を置く教育委員会	
		配置率	配置数(当たり平均人数)	配置率	配置数(当たり平均人数)
総 数	3,965	34.4	4.1	68.3	1.7
50万人以上	29	100.0	27.4	88.2	9.5
30万人以上50万人未満	46	100.0	16.6	71.7	2.5
10万人以上30万人未満	170	97.6	7.6	71.8	2.3
5万人以上10万人未満	224	88.4	4.0	65.6	1.9
3万人以上5万人未満	269	67.7	2.2	72.9	1.8
1.5万人以上3万人未満	495	39.0	1.5	69.3	1.6
8千人以上1.5万人未満	697	21.8	1.1	75.2	1.6
5千人以上8千人未満	641	18.3	1.1	72.5	1.7
5千人未満	710	12.1	1.3	69.3	1.5
全部教育事務組合	1	100.0	1.0	100.0	1.0
一部教育事務組合	175	4.0	9.3	8.6	1.9
共同設置教育委員会	7	71.4	9.2	100.0	9.0
広域連合教育委員会	1	-	-	-	-
(参考)平成13年度総数	3,406	32.8	4.1	71.9	1.7

(出典;平成15年度『地方教育行政調査』より)

指導主事は全国の市町村教委に4,700人(指導主事3,538人+充て指導主事1,162人)が配置されている。配置人数別の市町村数をみると、0人が2,206市町村、1人が544市町村、2~3人が270市町村、4~5人が133市町村、6人以上が212市町村となっている。したがって、多くの市町村では指導主事が配置されず、配置されたとしても1人もしくは数人であり、全教科・領域を包括するにはほど遠い配置状況であり、指導事務はこなせても、教科教育の指導を十分に行うのは難

しいのである(市川2000:102-3)。

指導主事は地教行法第19条の規定により、都道府県教育委員会の事務局には置くものとされているが、市町村教委の事務局には「前項の規定に準じて所要の職員を置く」とされてきた。したがって、必置の職員ではなく、準じてとされているために市町村では配置が遅れてきたと思われる。なお、同じく教育委員会におかれる専門的教育職である社会教育主事は、社会教育法第9条の2で「都道府県及び市町村の教育委員会の事務局に、社会教育主事を置く」とされている<sup>2)</sup>。また、1974(昭和49)年度から国庫補助事業により、派遣社会教育主事が都道府県から市町村へ派遣されたこともあり、約7割と指導主事に比べ、多くの市町村教委に配置されるようになった。

指導主事の配置に対する市町村教委の意識について、笹森健の全国調査では、市教育委員会では、76.2%が必ず設置すべきであるとしたのに対し、町36.1%、村28.9%とその認識に大きな差がある(笹森1987:204)。特に町村教育委員会の回答は、「財政的な関係からも、教育事務所に設置し、必要ときに派遣すればよい」が約半数で、人口規模が小さくなるほどその割合は大きくなっている。したがって、「町村の教育委員会では、町村単独設置は財政的あるいは人材の面から無理な状況があるため、教育事務所あるいは地域の中心の市町村に設置して、必要に応じて派遣できる体制を確立すればよいと認識している」というのが実態である(笹森1987:205)。このように、多くの町村教育委員会では指導主事が配置されず、配置されたとしても若干名であり、それを補完する役割として県教育委員会の出先機関である教育事務所の指導主事による学校訪問や指導が行われてきたのである。人材的にも財政的にも資源が乏しく、独自の活動が十分に展開できない市町村教委は、指導行政にかかる資源を教育事務所に依存することで、補完してきたのである。また、堀内(1994a, 1995)の分析からしても地方教育事務所は地方教育行政の地域単位として合理性、効率性を有したものであったと考えられる。

### 3. 都道府県別の指導主事の配置パターン

堀内(1994b)も指摘するように、市町村教委における指導主事の配置状況には、都道府県毎に特色があり、必ずしも一様ではない(表2を参照)。例えば、大阪府と神奈川県では全市町村に指導主事が配置されている。また、滋賀県と高知県では9割以上の市町村で、埼玉

表2 指導主事・充て指導主事数の都道府県別の市町村教育委員会数（2003（平成15）年度）

区分	指導主事数別							指導主事・充て指導主事の合計人数別						
	0人	1人	2~3人	4~5人	6人以上	配置数	配置率	0人	1人	2~3人	4~5人	6人以上	配置数	配置率
全 国	2,474	440	184	103	164	891	26.5%	2,206	544	270	133	212	1,159	34.4%
北 海 道	204	15	4	3	1	23	10.1%	199	18	4	4	2	28	12.3%
青 森	61	1	3	3	3	10	14.1%	61	1	3	2	4	10	14.1%
岩 手	48	8	1	—	1	10	17.2%	16	35	6	—	1	42	72.4%
宮 城	72	1	—	1	1	3	4.0%	69	4	—	1	1	6	8.0%
秋 田	70	1	—	—	1	2	2.8%	70	1	—	—	1	2	2.8%
山 形	12	24	4	3	3	34	73.9%	7	27	6	3	3	39	84.8%
福 島	81	6	2	—	3	11	12.0%	78	7	3	1	3	14	15.2%
茨 城	47	18	17	4	3	42	47.2%	46	19	17	4	3	43	48.3%
栃 木	14	26	7	3	3	39	73.6%	12	25	8	3	5	41	77.4%
群 馬	46	19	5	2	2	28	37.8%	42	18	7	2	5	32	43.2%
埼 玉	10	20	19	17	27	83	89.2%	10	20	19	17	27	83	89.2%
千 葉	40	18	6	6	17	47	54.0%	40	18	6	6	17	47	54.0%
東 京	51	6	6	—	—	12	19.0%	14	—	24	15	10	49	77.8%
神 奈 川	14	2	7	4	10	23	62.2%	—	14	6	4	13	37	100.0%
新 潟	88	13	8	2	2	25	22.1%	88	13	8	2	2	25	22.1%
富 山	35	1	2	—	—	3	7.9%	33	2	1	1	1	5	13.2%
石 川	38	1	1	—	2	4	9.5%	38	1	1	—	2	4	9.5%
福 井	31	5	1	—	—	6	16.2%	30	1	4	1	1	7	18.9%
山 梨	63	1	—	1	—	2	3.1%	63	1	—	1	—	2	3.1%
長 野	131	—	—	—	—	—	0.0%	128	1	1	—	1	3	2.3%
岐 阜	85	6	3	2	3	14	14.1%	84	5	5	2	3	15	15.2%
静 岡	56	7	9	1	6	23	29.1%	53	7	10	3	6	26	32.9%
愛 知	53	21	6	5	5	37	41.1%	44	24	9	8	5	46	51.1%
三 重	58	6	3	3	4	16	21.6%	58	6	3	3	4	16	21.6%
滋 賀	46	1	—	2	1	4	8.0%	2	38	1	1	8	48	96.0%
京 都	33	10	3	1	—	14	29.8%	31	10	3	1	2	16	34.0%
大 阪	2	8	3	2	29	42	95.5%	—	—	11	3	30	44	100.0%
兵 庫	50	16	6	7	8	37	42.5%	41	17	7	7	15	46	52.9%
奈 良	34	5	6	3	1	15	30.6%	29	9	5	4	2	20	40.8%
和 歌 山	36	11	2	2	1	16	30.8%	30	14	5	2	1	22	42.3%
鳥 取	28	13	4	—	—	17	37.8%	28	13	4	—	—	17	37.8%
島 根	54	2	1	—	1	4	6.9%	53	2	2	—	1	5	8.6%
岡 山	68	1	4	5	2	12	15.0%	67	1	3	6	3	13	16.3%
広 島	70	4	2	4	4	14	16.7%	69	5	2	4	4	15	17.9%
山 口	39	2	7	1	5	15	27.8%	37	4	3	5	5	17	31.5%
徳 島	50	1	—	1	1	3	5.7%	47	2	2	—	2	6	11.3%
香 川	33	4	1	—	1	6	15.4%	32	4	2	—	1	7	17.9%
愛 媛	63	6	3	1	—	10	13.7%	62	6	3	1	1	11	15.1%
高 知	54	1	2	—	1	4	6.9%	5	19	32	1	1	53	91.4%
福 岡	89	11	1	1	2	15	14.4%	88	12	1	—	3	16	15.4%
佐 賀	50	—	—	—	—	—	0.0%	43	—	7	—	—	7	14.0%
長 崎	76	—	3	1	3	7	8.4%	75	—	3	1	4	8	9.6%
熊 本	79	12	1	1	1	15	16.0%	79	12	1	1	1	15	16.0%
大 分	47	7	1	2	2	12	20.3%	47	7	1	2	2	12	20.3%
宮 崎	34	6	4	1	—	11	24.4%	33	7	4	1	—	12	26.7%
鹿 児 島	22	65	4	4	2	75	77.3%	16	66	5	6	4	81	83.5%
沖 縄	9	28	12	4	2	46	83.6%	9	28	12	4	2	46	83.6%

（平成15年度『地方教育行政調査』より作成）

県、山形県、沖縄県、鹿児島県では8割を超える市町村に配置されている。一方で、秋田県や山梨県、長野県では2～3市町村で配置されているにすぎず、配置率も2～3%である。1割に満たない県としては他に宮城県、石川県、島根県、長崎県が該当する。このように指導主事の配置に差異がみられることがわかる。

指導主事の任用資格としては、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でなければならないとされている(地教行法第19条4項)。また、「充て指導主事」として教員を教員身分のまま指導主事の職務にあてることもできる。したがって、指導主事の任用ならびに方法としては、教員のまま指導主事の職務に従事する「充て指導主事」としての任用と、専任の事務局職員としての「指導主事」としての任用とがある。さらに、市町村教委の場合は、教員または事務局職員を辞職し、市町村教委の事務局職員として採用する「割愛」という方法と、都道府県教育委員会が任用した指導主事を県と市が協定を結んで「派遣」を受ける方法をとっている(石原2000:237)。

市町村教委における指導主事のうち、充て指導主事が多い都道府県としては岩手県、東京都、滋賀県、高知県があげられる。特に滋賀県と高知県の場合はほとんどの指導主事が充て指導主事であり、都道府県から市町村教委へ派遣されている。一方で、充て指導主事が市町村教委に全く配置されない県もある。従来から、人口規模の小さな教育委員会では財政的な要因から配置できないという指摘がされてきた。しかし、人口規模が小さい自治体においても鹿児島県や沖縄県のように指導主事の配置率が高い県もあるし、高知県や岩手県のように充て指導主事によって対応する県もある。このように指導主事の身分や配置方法において各都道府県で特色があるといえよう。したがって、市町村教委における指導主事の配置パターン(さらには配置戦略)には都道府県毎に違いがあることが伺える。

そこで、指導主事の配置率をもとに指導主事のみのもので充て指導主事を含めたものの双方をそれぞれ6段階に分類し、クロス表にしたものが表3である。

この表から①独自高配置型(大阪府や山形県など)と②充て高配置型(滋賀県、高知県、岩手県、東京都)、③中間型(千葉県や茨城県、静岡県など)、④低配置型(北海道や富山県など)、⑤非配置型(宮城県など)の5つに分類することができよう。

独自高配置型の大阪府の場合は、全ての市町村に指導主事(含む充て指導主事)が配置されている。1つを

表3 市町村教育委員会における指導主事の配置状況の類型(都道府県別、2003年)

2003年	指導主事総計(充て指導主事を含む)					
	F(0~10%)	E(10~30%)	D(30~50%)	C(50~70%)	B(70~90%)	A(90~100%)
A						大阪
B					山形,栃木,埼玉,鹿児島,沖縄	
C				千葉		神奈川
D			茨城,群馬,奈良,和歌山,鳥取	愛知,兵庫		
E		北海道,青森,福島,新潟,福井,岐阜,三重,岡山,広島,香川,愛媛,福岡,熊本,大分,宮崎,	静岡,京都,山口,(全国)		岩手,東京	
F	宮城,秋田,石川,山梨,長野,島根,長崎	富山,徳島,佐賀				滋賀,高知

(平成15年度『地方教育行政調査』より作成)

除き、配置数も複数となっており、全ての市町村ではないがその内1名は充て指導主事のようなものである<sup>3)</sup>。大阪府の場合、一部町村もあるが、全般的に人口規模も財政規模も大きく、また、児童生徒数も多いことから、市町村に指導主事が多く配置されてきたと考えられる。同様に埼玉県では人口および児童生徒数の増加にあわせて、市町村への指導主事の配置が拡大してきた。1968(昭和43)年には、11市に指導主事が27名、充て指導主事が44名配置され、配置率としては11%に過ぎなかったが、10年後の1978(昭和53)年には50.5%と半数の市町で指導主事が配置されるようになった。埼玉県の場合、1973(昭和48)年までは充て指導主事での配置もされたが、1974(昭和49)年以降は充て指導主事ではなく、割愛による指導主事が配置されてきた。また、単独での指導主事の配置が困難であった秩父地区10市町村では、1982(昭和57)年度から共同設置による指導主事が配置された<sup>4)</sup>。このように大阪府や埼玉県では、都市化が進み、人口および児童生徒数の増加にあわせて、より地域の教育課題に対応するために指導主事を配置する市町村も、また指導主事の数も増加してきたのである。

充て高配置型の岩手県では、戦後まもなくから、へき地教育の振興のため、1951(昭和26)年から教育主事が配置された。この教育主事は教育相談員であり、指導主事や社教主事でもあり、町村長にとっての教育顧問的な役割を担っていたようである(六三制教育研究会1980:420)。1951(昭和26)年1月発足時には6地区、1952年度には10地区、1953年度には20地区と倍増している。その後、1954(昭和29)年度には地区指導主事と

いう名称で全面的に配置され、現在の充て指導主事の派遣駐在へと発展してきた。充て指導主事とされてきた理由として、当時の教育長であった山中吾郎氏は「理由が二つあってね、一つは指導主事の定員が足りなかったこと。もう一つは行政職にすれば教員のときよりも給与が下がること」と座談会で述べている(六三制教育研究会1980:420)。

また、滋賀県では、教育事務所が設置されず、県から全ての市町村に充て指導主事が派遣されてきた(堀内1994a)。この充て指導主事は、市町村の教育に関する指導行政の強化を図るため、1961(昭和36)年に設置し、町村の小中学校における教育課程の編成と実施、学習指導およびその他学校教育に関する事柄について、小中学校に対し指導が行われてきた。しかし、2006(平成18)年度をもって、充て指導主事ならびに派遣社会教育主事の派遣制度を廃止し、希望をする場合には割愛により対応することとなった。

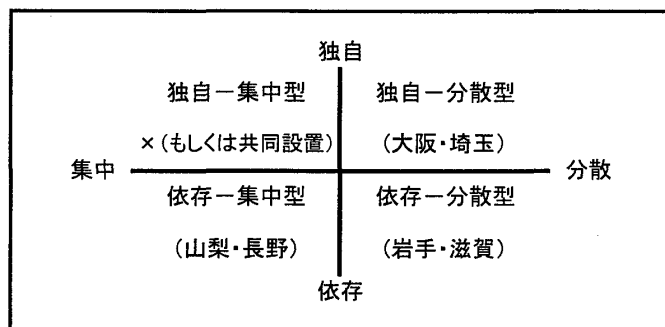
神奈川県は独自高配置型と充て高配置型の両面をもつ。例えば、湘南三浦教育事務所の管内には、葉山町と寒川町の2つの町があり、現在この2町には、県が充て指導主事を派遣している。他の鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、逗子市、三浦市については、各市がそれぞれの負担で指導主事を配置している。かつては県が全ての市町村に指導主事を派遣していたが、現在では、町村のみの派遣となっている。このように神奈川県の場合は、市教育委員会では独自配置だが、町村に対しては派遣することで全ての市町村に指導主事を配置しているのである。

中間型や低配置型では、概ね市レベルでは配置されているが、町村では配置されていない府県が多い。そして、指導主事ならびに充て指導主事を市町村に配置しない非配置型の山梨県では、小規模な市町村が多く、県教育委員会、教育事務所の指導主事が指導助言にあたっているとのことである。また、長野県でも、人口8千人未満の町村が多く、県内の約半数を占めている。事務局職員の数も人口5千人未満では2~3人である。したがって、長野県では、教職員を一つの地域だけでなく、全県一区で異動し、異動を研修として位置づけているとのことである。山間僻地、小規模校を多く抱え、様々な規模の学校がある中で、指導主事も原則として同じ教育事務所での勤務は1~2年間で、違う教育事務所へ異動しているとのことである。現在では、長野市、松本市、塩尻市に指導主事を配置しているが、県庁及び6つの教育事務所に配置になっている指導主事が各学校を訪問するなかで、市町村教委や学校を支

援してきた長い歴史があるそうだ。このように小規模自治体を多く抱える県では、市町村に指導主事を配置するのではなく、教育事務所を中心に指導主事を配置し、市町村や学校の要請に応じて、指導助言を行う体制がとられてきたのである。

都道府県別にみた場合に、市町村教委における指導主事の配置パターンには、人口規模の問題も大きく影響しているが、指導主事の配置をめぐる市町村と都道府県との政府間関係も相見える。一つには、公共サービスの供給=指導行政が市町村教委の指導主事によって行われるのか、それとも県教育事務所の指導主事によって行われるかということである。西尾(1990)は、ある政府の事務・権限の執行(行政サービスの生産と供給)が、どのレベルの区域でおこなわれるかということで「集中・分散」という概念を用い、より広域レベルの機関に留保されること、より広域のレベルに引き上げられることを「集中」とし、より狭域レベルに委ねることを「分散」としている。この概念を指導主事の配置で当てはめると、市町村教委に指導主事を配置し、指導行政が行われている場合には「分散」、県教育事務所で行われている場合には「集中」とすることができよう。つまり、都道府県毎に指導主事を市町村へ分散させる形で配置し、市町村の実情に応じて、独自の指導行政が行われる、それとも教育事務所等に集中させ、市町村の必要に応じて指導行政が行われるかという「分散-集中」という軸が考えられる。もう一つには、市町村への指導主事の配置が市町村費で行われるのか、それとも県費で行われるのかという財源からみた場合に、前者の場合は「独自」財源であり、後者は「依存」財源ということができよう。したがって、市町村が「独自」<sup>5)</sup>に指導主事を配置し、指導行政を行うか、それとも県費による充て指導主事や教育事務所の指導主事に「依存」して、指導行政を行うかという「独自-依存」という軸で、これまでの市町村における指導主事の配置を捉えることができよう。この枠組みで、都道府県毎の市町村における指導主事配置パターンを捉えると大阪府や埼玉県などの高配置型は、「独自-分散」型に位置し、充て高配置型の岩手県や滋賀県などは、財源は県に依存しているが、配置は市町村に分散している「依存-分散」型といえるだろう。非配置県の山梨県や長野県は、財源も県に依存し、配置も教育事務所に集中する「依存-集中」型といえる。なお、表3の類型では、「独自-集中」型は発生しないが、先の秩父地区のように、財源は市町村が独自に負担しあい、一箇所に指導主事を配置する共同設置なども配置方法としては

図2 都道府県毎の市町村における指導主事の配置パターン



考えられる(図2)。

#### 4. 市町村合併と指導主事の配置

合併特例法をもとに、「平成の大合併」と称される市町村合併が全国的に推進されてきた。2005(平成17)年度の『地方教育行政調査(中間報告)』では、市町村教委数が2,521市町村となり、前回の2003(平成15)年度の3,365市町村に比べ、844市町村も減少している。特に愛媛県では73市町村から24市町<sup>6)</sup>へ、広島県では84市町村から29市町<sup>7)</sup>へと大規模な合併が行われてきた(表4)。

この市町村合併を通じて、指導主事の配置率も2005(平成17)年度には44.1%と向上した。これを都道府県別にみた場合にも広島県では31.5%から75.9%へと、愛媛県では15.1%が50.0%と配置率が大幅に伸びている。配置率でみた場合にはもととなる市町村数が大幅に減少しているわけだから当然の結果とも言える。一方、配置教育委員会数では、広島県では15市町村から22市町へと7市町増加している。指導主事数も140人から163人と23人(内充て指導主事は6名)増加している。県からも各市町へ指導主事が派遣されている。このように広島県では、市町村合併に伴い、独自に指導主事が設置されるとともに、県からも指導主事を市町へ派遣することで、合併後の指導行政の充実を図っている。すなわち、市町費(独自)と県費(依存)の両面から指導主事の市町村教委への「分散」的配置が進められているといえる。

同様の傾向は愛媛県、新潟県、岡山県、長崎県、大分県でもみられる。したがって、市町村合併により、小規模な町村が統合されるとともに、従来配置できなかった指導主事が配置されることによって、配置率が上昇している。つまり、市町村教委の指導体制が充実されつつあるといえよう。

表5は2005(平成17)年度の都道府県別の指導主事の

配置状況を類型化したものである。全体的に配置率が改善されているために「依存－集中」型でも下方に重心があったものが、「独自－分散」型へシフトし始めている。特に、大規模な合併により、指導主事の配置率が改善された広島県や愛媛県、新潟県、大分県は市町村教委に指導主事が独自に配置されることによって、「依存－集中」型から「独自－分散」型へ推移していることがわかる。一方で、秋田県、山梨県、長野県、さらには富山県、徳島県、佐賀県も配置率は若干増加しているものの、非配置型のまま変化がみられない。この要因の一つには合併特例法の改正により、期限が2006(平成18)年3月31日まで延長されたこともあり、2005(平成17)年度の調査では、まだ市町村合併が完了していないために合併の効果が表れていないとも考えられる。

市町村合併を契機にいくつかの県では、地方分権の進展も考慮し、これまでの教育事務所を中心とした支援等のあり方を見直すことで、県教育委員会の組織・体制を再構築し、より市町村教委が独自に地域の教育行政を行う体制づくりの検討がなされている。例えば、三重県では<sup>8)</sup>、これまで教育事務所は、地域における学校教育や生涯学習の支援機関として、特に小規模教育委員会の支援を行ってきた。しかし、市町村合併が進み、2002(平成14)年度には69あった市町村が2006(平成18)年1月には29市町に再編されるのに伴い、「市町村の独自性の尊重」と「効果的、機能的な業務の遂行」の視点から教育事務所の各業務を見直し、平成18年4月より本庁において一元化、集中化して行われることとなった。学校教育の専門分野における指導・助言に関しては、「指導主事や専門的職員を一元的に配置し業務の専門性及び指導・助言能力をさらに向上させたい」と市町等教育委員会や小中学校に対して、県内の義務教育水準の均衡と維持向上のために必要なもの及び国・県の事業等について支援が必要なものを指導・助言していきます」と本庁における指導体制の強化が図られている。そして、小中学校等への指導・助言は、「小中学校等を管理・運営するとともに、地域の状況をよりの確把握し、児童・生徒に一番身近な立場にある市町等教育委員会において取り組むことが一層効果的であることから、市町等教育委員会におけるより主体的な対応をはたらきかけていきます」と市町村教委が責任をもって主体的に取り組むように求めている。市町村教委からは「一元化後も小規模市町では、財政的に体制充実が難しいことから、激変緩和措置として一定期間、市町に県から指導主事を派遣する

表4 都道府県別の市町村教育委員会数・指導主事配置市町村数・配置率・指導主事数の推移

	市町村教育委員会数			指導主事配置市町村教育委員会数			配置率			指導主事数(総計)		
	2003年	2005年	増減	2003年	2005年	増減	2003年	2005年	増減	2003年	2005年	増減
全国	3,365	2,521	▲844	1,159	1,113	▲46	34.4%	44.1%	9.7%	4,700	4,936	236
北海道	227	221	▲6	28	29	1	12.3%	13.1%	0.8%	82	84	2
青森県	71	51	▲20	10	12	2	14.1%	23.5%	9.4%	46	49	3
岩手県	58	58	—	42	49	7	72.4%	84.5%	12.1%	55	62	7
宮城県	75	50	▲25	6	7	1	8.0%	14.0%	6.0%	34	41	7
秋田県	72	43	▲29	2	4	2	2.8%	9.3%	6.5%	8	13	5
山形県	46	46	—	39	38	▲1	84.8%	82.6%	-2.2%	83	82	▲1
福島県	92	84	▲8	14	15	1	15.2%	17.9%	2.6%	53	49	▲4
茨城県	89	67	▲22	43	42	▲1	48.3%	62.7%	14.4%	101	110	9
栃木県	53	48	▲5	41	37	▲4	77.4%	77.1%	-0.3%	112	119	7
群馬県	74	62	▲12	32	28	▲4	43.2%	45.2%	1.9%	87	92	5
埼玉県	93	88	▲5	83	83	—	89.2%	94.3%	5.1%	445	443	▲2
千葉県	87	84	▲3	47	44	▲3	54.0%	52.4%	-1.6%	276	275	▲1
東京都	63	63	—	49	49	—	77.8%	77.8%	0.0%	191	205	14
神奈川県	37	37	—	37	37	—	100.0%	100.0%	0.0%	250	252	2
新潟県	113	46	▲67	25	23	▲2	22.1%	50.0%	27.9%	57	91	34
富山県	38	22	▲16	5	4	▲1	13.2%	18.2%	5.0%	15	14	▲1
石川県	42	22	▲20	4	6	2	9.5%	27.3%	17.7%	23	39	16
福井県	37	30	▲7	7	7	—	18.9%	23.3%	4.4%	23	28	5
山梨県	65	43	▲22	2	3	1	3.1%	7.0%	3.9%	6	8	2
長野県	131	112	▲19	3	3	—	2.3%	2.7%	0.4%	12	14	2
岐阜県	99	50	▲49	15	17	2	15.2%	34.0%	18.8%	60	70	10
静岡県	79	63	▲16	26	28	2	32.9%	44.4%	11.5%	172	197	25
愛知県	90	75	▲15	46	27	▲19	51.1%	36.0%	-15.1%	160	129	▲31
三重県	74	50	▲24	16	17	1	21.6%	34.0%	12.4%	69	86	17
滋賀県	50	33	▲17	48	33	▲15	96.0%	100.0%	4.0%	141	136	▲5
京都府	47	41	▲6	16	19	3	34.0%	46.3%	12.3%	40	56	16
大阪府	44	43	▲1	44	42	▲2	100.0%	97.7%	-2.3%	541	524	▲17
兵庫県	87	63	▲24	46	41	▲5	52.9%	65.1%	12.2%	405	399	▲6
奈良県	49	46	▲3	20	21	1	40.8%	45.7%	4.8%	68	65	▲3
和歌山県	52	42	▲10	22	24	2	42.3%	57.1%	14.8%	54	67	13
鳥取県	45	22	▲23	17	14	▲3	37.8%	63.6%	25.9%	23	26	3
島根県	58	30	▲28	5	4	▲1	8.6%	13.3%	4.7%	16	21	5
岡山県	80	34	▲46	13	16	3	16.3%	47.1%	30.8%	78	91	13
広島県	84	29	▲55	15	22	7	17.9%	75.9%	58.0%	140	163	23
山口県	54	34	▲20	17	16	▲1	31.5%	47.1%	15.6%	75	91	16
徳島県	53	36	▲17	6	6	—	11.3%	16.7%	5.3%	29	26	▲3
香川県	39	37	▲2	7	6	▲1	17.9%	16.2%	-1.7%	20	20	—
愛媛県	73	24	▲49	11	12	1	15.1%	50.0%	34.9%	31	42	11
高知県	58	51	▲7	53	41	▲12	91.4%	80.4%	-11.0%	103	86	▲17
福岡県	104	91	▲13	16	22	6	15.4%	24.2%	8.8%	77	92	15
佐賀県	50	36	▲14	7	10	3	14.0%	27.8%	13.8%	14	19	5
長崎県	83	46	▲37	8	12	4	9.6%	26.1%	16.4%	61	91	30
熊本県	94	71	▲23	15	14	▲1	16.0%	19.7%	3.8%	59	56	▲3
大分県	59	25	▲34	12	13	1	20.3%	52.0%	31.7%	53	64	11
宮崎県	45	45	—	12	12	—	26.7%	26.7%	0.0%	22	22	—
鹿児島県	97	76	▲21	81	68	▲13	83.5%	89.5%	6.0%	145	149	4
沖縄県	55	51	▲4	46	36	▲10	83.6%	70.6%	-13.0%	85	78	▲7

(平成15年度および平成17年度『地方教育行政調査』より作成)



表5 市町村教育委員会における指導主事の配置状況の類型  
(都道府県別、2005年)

2005年		指導主事総計(充て指導主事を含む)					
		F(0~10%)	E(10~30%)	D(30~50%)	C(50~70%)	B(70~90%)	A(90~100%)
指導主事	A						大阪, 埼玉
	B					山形, 栃木, 広島, 鹿児島, 沖縄	
	C				茨城, 千葉, 兵庫, 和歌山, 鳥取, 大分		神奈川
	D			群馬, 岐阜, 静岡, 愛知, 三重, 京都, 奈良, 鳥取, 岡山, 山口, (全国)	新潟, 愛媛		
	E		北海道, 青森, 宮城, 福島, 石川, 福井, 島根, 香川, 福岡, 長崎, 熊本, 宮崎			岩手, 東京	
	F	秋田, 山梨, 長野	富山, 徳島, 佐賀			高知	滋賀

(平成17年度『地方教育行政調査』より作成)

支援が必要」「指導主事を独自配置する市町に対して財政的支援が必要」と県からの支援に対する要望が出された。こうした意見をもとに、市町等教育委員会の体制充実への移行期間として3年間(平成18~20年度)、指導主事の地域駐在や指導主事の共同設置立ち上げに対する支援(県費指導主事の派遣)などの激変緩和策が講じられることとなった。

また、秋田県でも県と市町村の役割分担の見直しが行われている。2004(平成16)年12月にまとめられた『あきた教育新時代創成プログラム』では、「市町村合併により市町村教育委員会の体制の整備・充実が一層図られることを踏まえ、市町村独自の特色ある学校づくりを進めるとともに、地域の課題に応じた社会教育を推進できるよう、これまでの県と市町村の役割分担の在り方を見直し、市町村がこれまで以上に主体性を生かした学校教育及び社会教育を展開できるようにする」としている。これを踏まえ、さらに「将来的に、市町村は、本来その職務権限とされている教育課程及び学習指導等を適切に管理・執行するため、市町村独自の指導主事等を配置することが望ましい」と市町村への指導主事等の配置を求めている。

このように市町村合併による市町村の規模拡大とともに、市町村の主体性と責任の拡大を図るため、県と市町村の役割分担の見直しが行われ、教育事務所の機能を縮減・廃止し、市町村教委に指導主事が配置される傾向にある。したがって、これまで「依存-集中」型であった県も徐々にではあるが、「独自-分散」型の指導主事配置へシフトするであろう。それでもなおかつ、市町村教委に指導主事が配置できない、またはされな

い県があるかもしれない。市町村教委が主体的に地域の教育課題を解決していくためにも、県費による指導主事の派遣等で支援をする「依存-分散」型か、市町村が負担金を拠出し合い、共同で配置する「独自-分散」型を採用しながら、最終的には「独自-分散」型へ推移することが望まれる。

## 5. 結語

これまで、市町村教委における指導主事配置パターンについて、文部科学省の『地方教育行政調査』をもとに、人口規模別、都道府県別の配置率に着目して分析を行ってきた。2003(平成15)年度の状況では、指導主事の配置率は全国の市町村教委の34.4%で、配置教委当たりの平均人数は4.1人であった。市教育委員会については人口30万人以上の全ての市には指導主事が配置されている。平均人数も人口50万人以上で27.4人、人口30万人以上50万人未満で16.6人と全教科の指導が行えるだけの人数が配置されている。すなわち教職員の人事権移譲が見込まれる多くの中核市では指導行政の体制も整えられていると考えられる。一方で、町村教育委員会には指導主事が配置されず、県の教育事務所に依存する体制が構築されてきた。

都道府県別に指導主事の配置状況をみた場合に、2003(平成15)年度の時点では、多くの県が「依存-集中」型であり、本来、市町村教委で行うべき業務までも教育事務所に依存してきた。確かに小規模の町村教育委員会へ指導主事を配置し、指導行政を行うよりも県の教育事務所に少数の指導主事を配置し、必要に応じて支援を得る体制は効率的であった。しかし、地域に根ざし、子どもや地域の実情に応じた特色ある教育を進めていくためには、小中学校の設置者であり、管理、運営する立場にある市町村教委が、独自に専門的教育職である指導主事を配置し、学校への支援を行っていく必要がある。すなわち指導主事の配置パターンが「依存-集中」型から脱却し、「独自-分散」型へと改善する取組がなされなければならない。

その改善方策としては、広島県や愛媛県のように、市町村合併を進めるとともに一時的には県からの派遣などによる支援も得ながら、最終的には市町村独自で指導主事を配置し、指導行政の充実を図る必要がある。また、三重県や秋田県のように、教育事務所と市町村教委との関係を見直し、これまでの教育事務所の機能を市町村教委に分散し、市町村教委が主体的に学校教育に取り組んでいくことが望ましいと考える。

(指導教官 小川正人教授)

## 引用・参考文献

- 石原多賀子(2000)「首長の教育行政権限と教育委員会」(堀内孜編『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい)
- 市川昭午(2000)「分権改革と教育委員会制度」(西尾勝・小川正人)『分権改革と教育行政』ぎょうせい
- 老山由美(1995)「指導主事の任用と経歴に関する一考察」(関西教育行政学会編『教育行政研究』第22号, 1995年)
- 老山由美(1996)「指導行政機能と指導主事の職務に関する一考察」(日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第22号, 1996年)
- 小川正人・葉養正明(2003)『合併自治体の教育デザイン』ぎょうせい
- 加治佐哲也(2000)「地方教育行政の地域設定と教育委員会の設置単位」(堀内孜編『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい)
- 加治佐哲也(2001)「教育委員会の専門性と行政能力の向上」(堀内孜編『教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい)
- 笹森健(1987)『任命制下の市町村教育行政に関する研究』酒井書店
- 西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 堀内孜(1994a)「地方教育行政における地方教育事務所の位置—設置府県と非設置県との比較を通して—」(『京都教育大学紀要A, 人文・社会』第85号, 1994年, pp.105-117)
- 堀内孜(1994b)「指導主事の配置と職能成長」(日本教育経営学会編『日本教育経営学会紀要』第36号, pp.120-122)
- 堀内孜(1995)「地方教育事務所の組織と機能—質問紙調査による地方教育事務所の全国実態—」(『京都教育大学紀要A, 人文・社会』第87号, pp.15-28)
- 堀内孜編(2000)『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい
- 堀内孜編(2001)『教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい
- 森田正信(2001)「指導行政と指導主事の配置, 役割」(堀内孜編『教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい)
- 六三制教育研究会(1980)『岩手の教育行政物語』熊谷印刷出版部

でいる。

- 7) 広島県では, 平成18年3月31日では23市町とさらに合併が進んでいる。
- 8) 三重県教育委員会「教育事務所業務の一元化について」([http://www.pref.mie.jp/KYOIKU/HP/kyo\\_so/plan\\_ichigenka.pdf](http://www.pref.mie.jp/KYOIKU/HP/kyo_so/plan_ichigenka.pdf)) (最終アクセス日2006年11月29日)

## 註

- 1) 広島県は86市町村が23市町となり, 平成11年3月31日の市町村数の26.7%へと減少しており, 次いで愛媛県が28.6%(70市町村から20市町), 長崎県が29.1%(79市町村から23市町)となっている。
- 2) ただし, 同法施行令により人口1万人未満の町村については, 「当分の間」社会教育主事を置かないことができるとされている。
- 3) 「大阪府・地方教育行政調査一覧表(98年度調査)」より
- 4) 小西吉久「指導主事の共同設置とその活動—秩父地区10市町村教育委員会」(『教育委員会月報』41(1), 1989年4月号, pp.44-50)
- 5) 「独自」といっても現行制度のもとでは, 指導主事として任用される教員は県費負担教職員であり, 割愛という形をとるには都道府県との任用協議が必要となる。したがって, ここでの独自は, 市町村教育委員会における教育施策の独自性ととも財政面での「独自」財源ととらえてもよい。
- 6) 愛媛県では, 平成18年3月31日では20市町とさらに合併が進ん