

県・政令市教育委員会の人事戦略

川 上 泰 彦

The Personnel Strategies in the Boards of Education of Prefectures and Ordinance-designated Cities

Yasuhiko KAWAKAMI

This paper reports the organizations of the boards of education of prefectures and ordinance-designated cities. First, this research investigated how much the personnels of boards of education including local branches and institutions of research and training that transferred from the teacher of public schools. And second, this research investigated how the scale of these organizations of boards of education changed as compared with 1988.

Through this investigation, it became clear that many organizations which is performing educational administration consists of the personnels according to each role. And the fixed tendencies has been also checked about the changes of each organizations' scale from 1988 to 2003. On a concrete target, while the boards of education secretariats were making the scale expand in many prefectures and government ordinance cities, local branches were making the scale reduce. And there were also many self-governing bodies which make the scale of the organization of research or training expand.

It is thought that scale and composition of a governmental agency changes as a result of the change of the role, A future subject is to clarify the environmental change which resulted in change to the educational administration organization.

目 次

．課題設定

はじめに

．課題設定

．教育委員会各組織の規模と構成

1．県・政令市教委全体の規模と職員構成

2．機関ごとの規模と職員構成

．教育委員会事務局組織の組織は変容したか - 1988年との比較 -

1．県・政令市教委全体の規模の変化

2．機関ごとの規模の変化

．まとめと考察

本稿は、都道府県と政令市の教育委員会事務局（本庁）及びその出先機関としての教育事務所、さらに教育センター等の研究研修機関の規模と職員構成について概観し、その特徴を明らかにするとともに、これらの組織の規模がどう変化したのかについて、傾向を明らかにするものである。

教育行政の分野における地方分権の推進が言われるようになって久しい。地方分権の推進に際しては、国と都道府県・市町村の権限関係が見直され、国から地方への事務の委譲や関与の縮減が進められたほか、同

時に都道府県・市町村の教育委員会と学校の関係についても従来の「規制 - 依存関係」から「自律 - 支援関係」へと転換¹⁾が進められているとされている。しかし、この分権改革については枠組みや法制度の変化に関しての言及がある一方で、行政機関である教育委員会事務局の実際の執行機能に対し、今次改革がいかなる影響を与えているかについてはあまり分析の対象とはされていない。たとえば、教育行政領域における地方分権推進の特徴として「関与の削減」が挙げられるが、ここでは「自治体が事務執行を行う際の裁量の範囲、自己決定権の範囲の拡大」が期待されるため、「こうした性格の分権改革においては、地方分権一括法の施行の前後で自治体の事務執行が目に見える形で大きく変わるといことはおそくない」という。すなわち「地域住民の視点から言い換えるなら、自治体がそのような形で拡大した裁量幅を、個別具体的な自治体政策の策定・実施という形で実際に『使って』見せない限り、改革の成果が見えてこない」²⁾とされているのである。しかし、行政組織の権限関係や役割分担に変化が生じている以上、そこでの事務処理の流れや組織の構成・運営についても何らかの変化がもたらされるであろうことが想定される。換言すれば、地域住民にとって明示的な「成果」ではなくとも、行政組織の構成にその「影響」を見ることは可能であると考えられるのである。

自治体組織を対象とした組織論の先行研究においても、住民や関係団体が多種多様な利害関係を持ち込む自治体という組織は、そもそも「外部の対立や競争がそのまま直截に施策過程に反映される」ものであるため、「動揺しながらも、状況にふさわしい組織であるように変更や修正を重ねていかなければならない」³⁾不安定な組織であると説明されている。これは、行政組織についても、組織を取り巻く環境の変化が組織の構成に影響を与えうるということを示唆するものである。そしてこの知見は、自治体の持つ行政機能の一部を担う教育行政機関についても、適用が可能であると考えられる。先述のような地方分権の推進に限らず、たとえば生涯学習体制の整備推進や、初任者研修の導入をはじめとする教職員研修の充実といった政策についても、自治体の教育行政機関に何らかのインパクトを与えたことが考えられる。教育行政機関の規模や組織構成の変化は、そのまま自治体における教育行政の実施機能に何らかの影響を与えるものと考えられるた

め、今後の教育政策について、特にその実施を考察してゆく上でも、従来の教育政策が自治体の教育行政組織に与えてきた影響を検証することは、決して意味のないことではない。特に、教育委員会をめぐる今次改革の出発点ともなった1998年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」を引くまでもなく、教育行政における地方分権と教育委員会と学校の関係の見直しが同時に進められる中では、自治体での教育施策の企画と遂行がより重要視されており、教育行政機関の構成や事務処理の流れは、これらの成否を左右するものである。

行政学や組織論の分野では、行政機関を取り巻く外部環境の変化が、組織の編成や事務処理・情報処理の在り方に変容を及ぼすという研究の蓄積があり、主に省庁を対象とした実証的な分析も行われている⁴⁾ほか、地方行政を分析対象とした実証研究も現れている⁵⁾。これらの先行研究では、単一の行政機関や省庁を対象とするか、もしくは異なる省庁間で共通する特定の問題を対象に分析が行われ、内部過程と環境の関係を論じている。しかし教育行政の領域では、こうした組織の変容と外部環境との関連に着目した研究の蓄積は薄いと言わざるを得ない。さらに、こうした考察を教育行政分野で行うためには、その前提として、ある程度まとまった形で職員の配置や組織規模・構成の変化を概観する知見が求められるが、これも見あたらない。そのため本稿は、環境の変化と教育行政組織の変容の考察を行う前の基礎的段階の知見を提供することを目的に、都道府県・政令市レベルの各教育行政機関を対象とした分析を行う。すなわち本稿は自治体の教育行政機関における組織の構成や職員の配置、また組織規模の変遷についてある程度の傾向を見出そうとするものであり、今後の調査の前提となる一定の傾向を明らかにしようとするものである。

本稿がここで分析対象とした教育行政組織は都道府県と政令市の教育委員会であり、より具体的には教育委員会事務局（本庁）のほか、出先機関としての教育事務所、研究研修機関としての各教育センターなどが含まれる。当然、それぞれの業務内容には違いがあり、この相違に応じた職員の配置がなされていると考えられる。これについては既に行政官によって記述されている⁶⁾が、単独の自治体を基準とした経験的な記述にとどまっており、果たしてすべての自治体における職員配置が同様のものになっているのかという注意は払

われていなかった。いっぽう、教育行政機関における組織の変容に着目した記述としては、過去に地方教育費調査を用いた集計報告がなされている。しかしその内容は、都道府県教育委員会事務局の部課がどう編成されているかについて状況を記述したというものであり⁷⁾、本稿の関心に応える知見を提供している訳ではない。こうした状況からも、教育委員会事務局における組織編成の特徴を捉えることと、その組織構成の変容を明らかにすることは基礎的作業として不可欠であり、本稿はこれを目的とした。この目的に従い、筆者は都道府県と政令市を対象とした調査を行ったほか、過去に公表されている自治体組織に関するデータとの比較を行い、検証を行った。

なお、本稿が分析対象に都道府県・政令市を選んだ理由を以下に挙げておく。一つ目は市区町村に比べ、ある程度条件が調整された上で記述・分析を行えるという点である。すなわち、教育行政に関連する諸機関の規模や編成を整理・分析する際、都道府県・政令市であれば市区町村ほど設置単位に大きな幅が無いため、行政組織に関して自治体間の比較を行うのに適しているということである。二つ目は、都道府県・政令市は市区町村と異なり、短期間での大幅な人口の変動のほか、隣接自治体との合併等もないため、二時点間で組織規模や構成を比較する際も、こうした設置単位の変化に留意する必要が無いということである。さらに、分権改革との関連で言えば、国から市区町村（及び学校）までの行政単位のうち特に県の役割について大きな変容が指摘できるためである。分権改革を通じて都道府県は国との関係が見直されると同時に、市町村への関与のあり方についても見直され、特に市町村への「通常の行政分野よりも強い関与と支援」⁸⁾が見直しの対象とされた。本稿の目的は、政策が行政組織の規模や組織編成に対してインパクトを与えているのかどうかを検証するというものであるため、国との関係と域内市区町村との関係という二つの側面から組織への影響を想定できる都道府県（および政令市）を対象とするほうが、より目的に適合的であると考えられるのである。

先述の通り、本稿では資料として筆者が行った都道府県・政令市教育委員会に対する質問紙調査の結果を用いたほか、時系列での比較材料として「地方行政機構図 1989 年版」（時事通信社）を用いた。質問紙調査は 2003 年 7 月に、47 都道府県と 13 政令指定都市の教

育委員会を対象に配布を行い、45 府県市からの回答を得ることができた。また、「地方行政機構図 1989 年版」は、全県・政令市の行政組織の構成を概観できる刊行物であったことから資料として用いた⁹⁾。さらに、この資料で示される職員配置は定員のそれではなく、1988 年 5 月末現在での実際の配置数であり、筆者が質問紙を用いて行った調査項目と一致しているという点も、比較に用いた理由である。

．教育委員会各組織の規模と構成

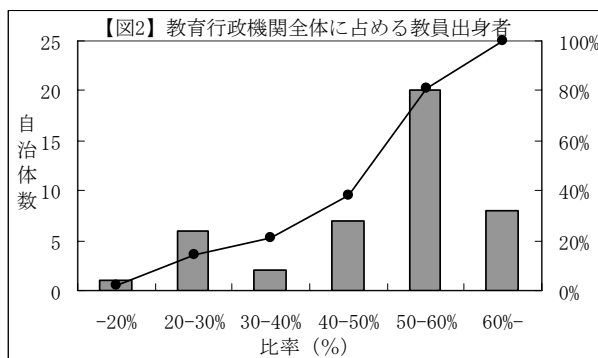
1．県・政令市教委全体の規模と職員構成

ここでは、県・政令市教育委員会の本庁・出先機関・研究研修機関のすべてを合計した規模と、この総数に占める教職出身者について概観し、その特徴を明らかにする。本来はこのほかに青年の家や図書館・博物館等といった教育施設にも教員出身の職員が派遣されている場合がある。しかし、本稿で扱う教育行政機関に比べ、これらの施設はいずれも規模が小さく、またどのような施設の職員に教員出身者を登用するかという人事異動の範囲は自治体によって様々である。これらの施設を分析対象に含めることで教育行政機関という範囲そのものが曖昧になり、多くの自治体を対象に概観することが難しくなるため、本稿の分析対象からは除外した。このため、本稿では各自自治体の教育行政機関が（教育委員会）本庁、教育事務所等の出先機関、各センター等の研究研修機関という三つから成り立つと見なし、これらの職員数を県・政令市における教育行政機関の組織規模として取り扱う。

まず教育行政機関全体の規模に関してであるが、県・政令市間の比較であっても合計 200 名弱という最小規模から 1000 名を超える最大規模まで幅広い分布が見られた。この全体の規模に関しては、【図 1】に示した通り当該自治体における公立学校の教員数（小学校・中学校・高等学校・中等教育学校・特殊教育諸学校に従事する本務者の合計で算出）との相関を見せている。ただし、本稿で取り扱う「教育行政機関」自体が本庁と出先機関、研究研修機関に限定されており、どちらかということと学校教育に対応した行政組織を対象としている以上、各自自治体における教員数すなわち学校教育の規模とこれら教育行政機関の規模が相関関係にあるのは当然のこととも言える。

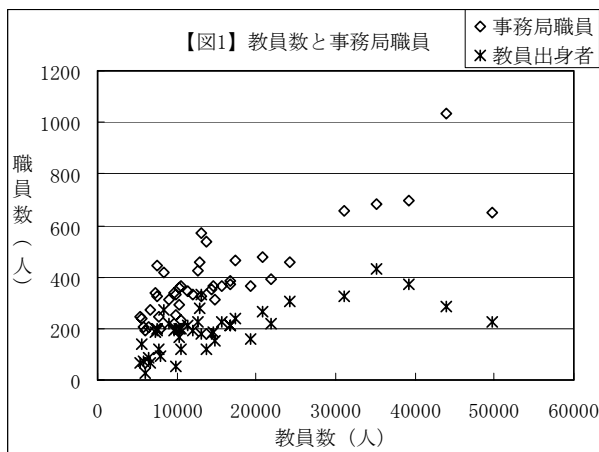
次に、これらの教育行政機関全体の中で教員出身の

職員が占めている実数についてであるが、これも最小の30名弱から最大の400名強に至るまで幅広い分布が見られた。この実数に関しても【図1】に示したが、当該自治体内の教員数との相関関係は認められそうであるものの、先に検証した事務局職員数ほどの強い関係ではない。さらに、ここで計上した実数をもとに、各自治体における教育行政機関全体の中で教員出身の職員が占める比率を算出した結果、15%程度から70%程度までという幅広い結果が得られ、これを【図2】に示した。多くの自治体の教育行政機関において、教員出身職員の占める比率は50%~60%程度であったが、一方では40%以下という自治体もいくつか見られた。この項目について県と政令市を比較すると、政令市教育委員会における教員出身職員の比率は総じて低い傾向にあり、これを特徴として指摘することができよう。実際に質問紙に対して回答のあった9市のうち、1市を除くすべてで教員出身の職員比率は40%以下となっていた。また、教育行政機関における教員出身職員の比率と当該自治体内の教員数との間では相関関係が認められず、上述した実数とは異なり、この比率については単純に教育行政規模の問題から説明される性質のものではない、ということを示している。



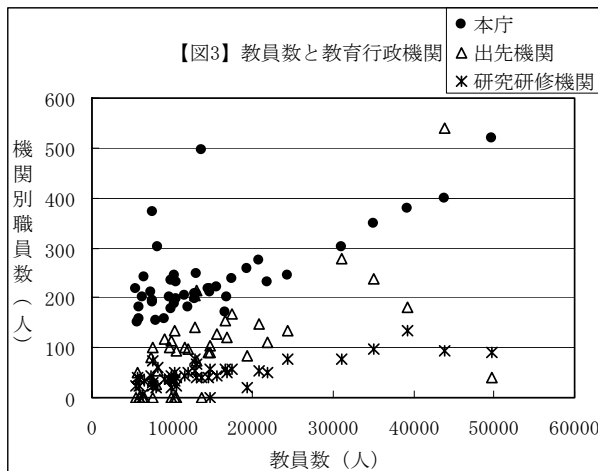
うに反映されているのかを明らかにする。

以下(1)からは各々の機関別に教員出身の職員が占める比率を概観するが、その前に各機関の規模の分布についてここで概観しておきたい。【図3】は質問紙に回答のあった自治体の各教育行政機関(本庁・出先機関・研究研修機関)の規模について、当該自治体における教員数との関連を散布図に示したものである。図からは、本庁については150名程度から500名程度までに、また出先機関については設置されているもののほとんどが300名程度まで、さらに研究研修機関については多くの自治体が100名程度までといった規模で分布していることが明らかになったほか、それぞれの自治体における教員数との間にも相関関係を認めることができそうである。特に、本庁の規模に関しては多くの自治体で教員数との関連が顕著であった。いっぽう研究研修機関については、教員数が多く、それに従って研修等へのニーズも高いと考えられる自治体においても、機関の職員数は限定されており、本庁ほどの対応関係にないということが読みとれる。



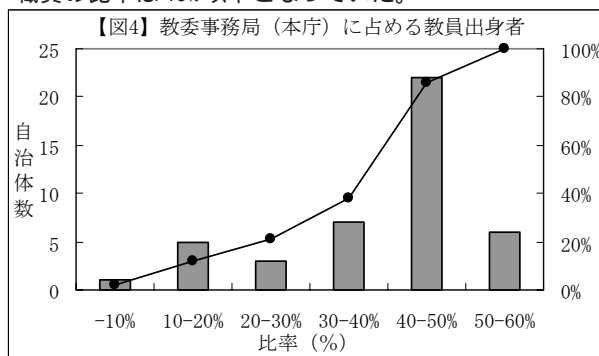
2. 機関ごとの規模と職員構成

次に、都道府県・政令市教育委員会の教育行政組織を構成する各機関、すなわち本庁、教育事務所等の出先機関、教育センター等の研究研修機関について、各機関の職員のうち教員出身者が占める比率の相違に着目し、傾向を明らかにする。これにより、各機関ごとの業務の性質の違いが、職員構成の相違としてどのよ



(1) 本庁における職員の構成

各自治体の教育委員会事務局(本庁)の職員に占める教員出身者の比率について、傾向を示したものが【図4】である。図からもわかるとおり、本庁における教員出身職員の比率は40%-50%とその前後に集中している。また、政令市と県でこの比率を比較すると、政令市教育委員会事務局の数値は全般的に低く、回答のあったすべての政令市教育委員会事務局で、教員出身職員の比率は40%以下となっていた。



次に、本庁におけるそれぞれの部課に注目すると、教員出身職員の占める比率はどの部課でも一様というわけではない。学校教育の指導に直接関連する部課では教員出身の職員が特に多く、自治体ごとに具体的な名称は異なるが「義務教育課」や「高校教育課(県立学校課)」、「(学校)指導課」という名称で呼ばれている部課がこれにあたる。逆に教員出身の職員が少ない部課には、「福利課」や「(教育)施設課」、「総務課」などが挙げられ、これらの部課に教員出身者を全く置かないという県も多く見受けられた。このように、所掌事務において学校や教職員との直接の接点があり想定されない部課には教員出身の職員が少ないという傾向は、回答のあったすべての自治体に共通していた。また部課名に「生涯学習」や「スポーツ(体育)」、「文化財」の含まれるような部課¹⁰⁾については、職員構成が自治体により大きく異なっているということも特徴として記述できよう。学校教育の指導に直接関連する、いわゆる「指導系」の部課の教員出身職員は、指導主事としての配置が大半であると考えられるが、それ以外の職としての配置を含めても、本庁内での教員出身職員の配置は部課の業務内容によって大きく異なる、ということが確認できた。

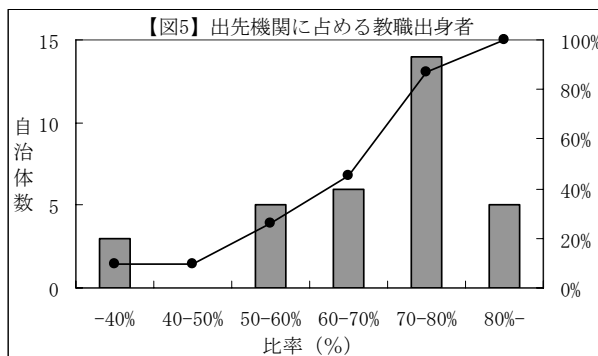
また、県・政令市の教育委員会事務局(本庁)は、学校教育に関する指導や管理を中心とする業務だけな

く、財務や施設整備、生涯学習施策の推進や文化財保護といった業務も所掌しており、これに対応した多くの部課から構成されている。上述のように教員出身職員の配置が部課によって大きく異なるのは、業務の多様性が反映された結果であるともいえ、教員出身の職員数が半数程度に集中している【図4】の傾向についても、こうした所掌業務の総合性という特徴が職員構成に現れたものと考えられるのである¹¹⁾。

(2) 出先機関における職員の構成

次に、教育事務所などの出先機関について職員の構成を明らかにするが、回答を得られた45の自治体のうち、政令市(9市)と一部の県(2県)では出先機関を設置していないため、残りの自治体について分析を行った。

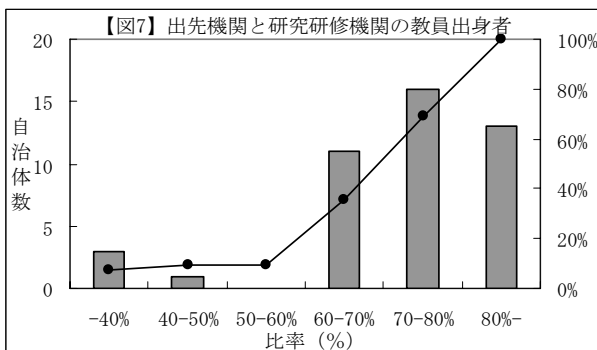
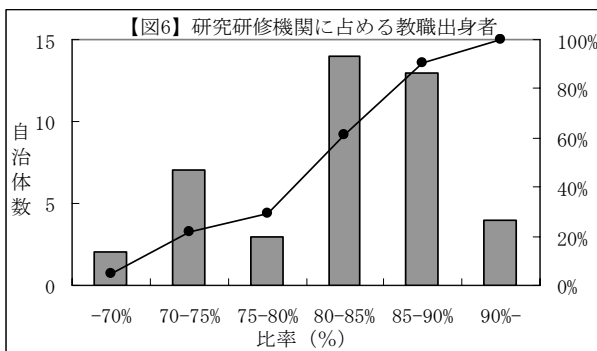
職員の構成に関する傾向は【図5】に示したとおりであり、本庁と比べて教員出身の職員が占める比率は総じて高い。これは、教育事務所が本庁の出先機関としての位置づけでありながら、市町村教育委員会及び市町村立学校の「指導」に係る業務に特化していることに起因するものと考えられる。教育事務所の職務については「市町村教育委員会への指導・助言等」とされ、「小・中学校等に対する指導等に関しては、教育事務所が市町村の教育委員会と一緒に学校訪問等に関わって」おり、「議会対応や予算編成等の業務はないものの、域内の実態把握、国や県からの指導等の周知、国や県の主宰事業への参加者の調整、協力など、かなりの業務量¹²⁾」を担当するものと紹介されており、本庁との比較の上でも「指導」に関する業務が多いことが看取される。以上のことから、教育事務所において教員出身職員の占める比率が高いという傾向は、出先機関としての業務の特性を反映するものであるとすることができよう。



(3) 研究研修機関における職員の構成

教育センター等の研究研修機関における職員の構成は【図6】のような傾向を示しており、多少のばらつきはあるものの、他の機関に比べ教員出身の職員が多く配置されていることが分かる。これについても出先機関と同様に、研究研修機関における業務の特性からくるものであると言えよう。研究研修機関の業務は「本庁のような行政的な事務処理は少なく、本庁だけでは充分実施することのできない研修事業や調査研究、資料作成等に比較的専念して取り組んでいる」¹³⁾と紹介されており、【図6】についてもこうした知見を反映していると言することができるのである。

そして、各自治体の教育行政機関における出先機関と研究研修機関をあわせた職員の構成について傾向を示すと【図7】のようになった。先の【図4】と比較すると、本庁よりも出先機関及び研究研修機関で教員出身職員の占める比率が高いということが明らかである。こうした傾向から、先に言及した政令市教育委員会全体に占める教員出身職員の比率が県に比べ低いという点に関しては、本庁における教員出身職員の構成比が低いことに加え、出先機関を持たないためという説明が一応可能であるが、これ以上のことを明らかにすることはできなかった。



・教育委員会事務局組織の組織は変容したか - 1988年との比較 -

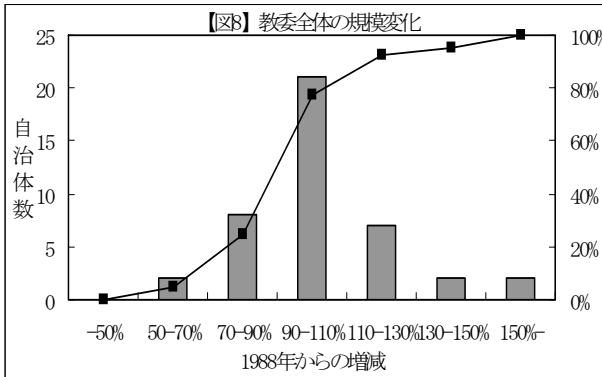
ここでは、質問紙に対して回答のあった県・政令市教育委員会を構成する本庁、出先機関、研究研修機関の組織規模について、それぞれの変容を明らかにする。比較に用いた資料は先に挙げた時事通信社「地方行政機構図」¹⁴⁾であり、ここに掲載されている1988年時点での組織規模を現在のものと比較し、県・政令市レベルでの教育行政組織の構成がどういった傾向で変容したのかを説明する。

1. 県・政令市教委全体の規模の変化

まず、質問紙に回答のあった自治体のうち1988年から2003年までの間に政令市へ移行した2市以外(43県市)について、本庁と出先機関(教育事務所等)と研究研修機関(各種センター等)を合計した職員数¹⁵⁾を比較する。本来ならば単純な職員数の比較だけでなく、職員構成についても比較を試み、章で得られた知見との接合を図るべきところであるが、比較に際してデータを収集した「地方行政機構図」では、1988年当時の職員構成について実数(及び定員)のみが記載されており、教員出身の職員数について知ることはできない。こうした資料上の制約のため、ここでは単純な職員数にのみ着目し、組織規模の変化について検討を行う。

回答のあった43県市における教育行政機関全体の規模(職員数)について、増減の傾向を示したものが【図8】である。【図8】からは、多くの県・政令市において教育行政機関全体の組織規模の変動が増減10%以内に収まっているということが読みとれる。本稿で比較した1988年と2003年の間では、初任者研修制度に代表されるような各種研修制度の充実のほか、臨教審答申を契機とする生涯学習体系への移行、さらには分権改革に伴う教育委員会の機能の見直しといった、教育行政組織の構成に影響を与えうるいくつかの環境変動があったのは先述のとおりである。しかし、【図8】から明らかになったのは、これらの変動を経ても多くの自治体では教育行政機関全体の規模はそれほど大きく変化しなかったということである。

いっぽう、それぞれ少数ではあるが教育行政機関全体の規模が大幅に拡大した自治体と大幅に縮小した自



自治体も存在している。これらの自治体の組織構成の変化については説明が必要であり、また教育行政機関全体の規模に大きな変化が見られない自治体についても、環境変動の影響が内部の組織構成の変化として現れることが考えられ、検証が必要である。これを明らかにするため、次節では各自治体における教育委員会事務局（本庁）、出先機関、研究研修機関それぞれの組織規模の変動について、その傾向を説明する。

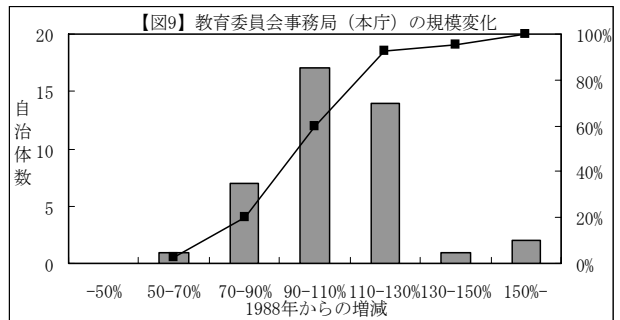
2. 機関ごとの規模の変化

前節では、県・政令市レベルでの教育行政機関全体の規模が、多くの自治体ではあまり大きくは変化していないということを示した。しかし、このことは本庁や出先機関、研究研修機関といった、教育行政機関を構成するそれぞれの組織についても規模の変化が少なかったということを示し、ただちに意味する訳ではない。以下では、県・政令市レベルの教育行政におけるそれぞれの機関では組織規模に変化があったのか、もし変化があったのならそれはどのような傾向であったのかを明らかにする。

(1) 本庁の組織規模の変化

まず県・政令市の教育委員会事務局（本庁）の組織規模（職員数）が、どのように変化したのかについて傾向を示したものが【図9】である。図を見て分かる通り、一番多いのは15年間で職員数の増減が10%以内にとどまり、組織規模がそれほど大きく変化しなかった自治体（17県市）であるが、10%以上本庁の規模を大きくした自治体も同数存在する。一方で10%以上本庁の組織規模を小さくした自治体は8にとどまり、本庁の組織規模については若干の増加傾向にあると言えよう。ただし、本庁のもつ行政機能は、

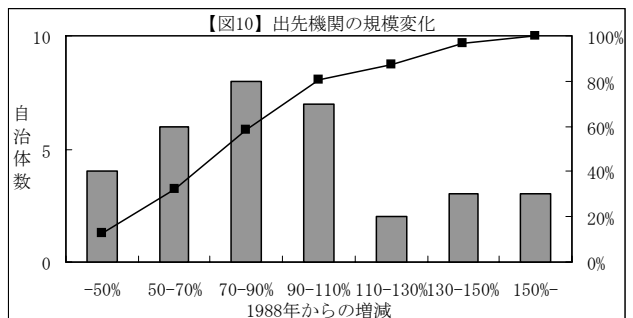
後述する出先機関や研究研修機関とは異なって総合的であるため、ここで明らかになった傾向をもたらす、教育行政機関を取り囲む環境や政策課題の変化を明らかにすることは難しい。本庁における所掌事務に対応した職員構成の分析を行うことができれば、どのような環境からの影響を受けて組織構成に変化がもたらされているか検証することは可能であったが、資料の制約上これを行うことはできなかった。



(2) 出先機関の組織規模の変化

次に、教育事務所などの出先機関に従事する職員数について比較し、増減の傾向を示したのが【図10】である。章での職員構成に関する分析と同様に、政令市のすべてと一部の県については、教育事務所等の出先機関が設置されていないため、ここでの分析対象からは除外されている。

図からわかる傾向として指摘できるのは、15年間で出先機関の規模を縮小させた県が多いということであり、1988年と比較して10%以上出先機関の規模を縮小させたものは18県（58%）にのぼる。この傾向の原因としては、従来出先機関に求められてきた機能や役割に対する要請が県教委全体の中で相対的に下がったことが考えられる。先述の通り、教育事務所などの出先機関の機能には域内の実態把握や指導の周知のほか、市町村教委と連携した学校訪問などが挙げられてい



る。【図10】の結果からは、多くの県においてこれらの機能（やそれに対する要請）が県教委全体の持つ行政機能の中で相対的に低下していることがうかがえるのである。ただし、8県と少数ではあるが出先機関の規模を拡大させている自治体もあり、こうした傾向が必ずしも全県一様のものではないことを示している。

（3）研究研修機関の組織規模の変化

各種の教育センター等といった研究研修機関については、【図11】に増減の傾向を示した。大きく組織規模を変えていない自治体の数が最も多かったものの、半数程度の自治体（21自治体）では15年間で組織規模を拡大させており、先述した出先機関とは対照的に増加傾向が看取される。また、どれくらいの比率で組織規模を拡大させたかについても、自治体によってある程度幅があるという点で特徴的である。この傾向については、出先機関とは逆に、研究研修機関の機能や役割に対する要請が相対的に上昇したものと考えられよう。研究研修機関の機能には、教員研修事業や調査研究事業、指導資料作成事業や教育相談事業が挙げられている。【図11】からは、多くの県でこれらの機能に対する要請が高まっていることを読み取ることができるのである。しかし一方では9県市と数は少ないものの、研究研修機関の規模を縮小した自治体も確認でき、他の機関の組織規模と同様に、必ずしも全国で一様な傾向を示しているわけではないことも示している。

（4）組織間相互の規模変化

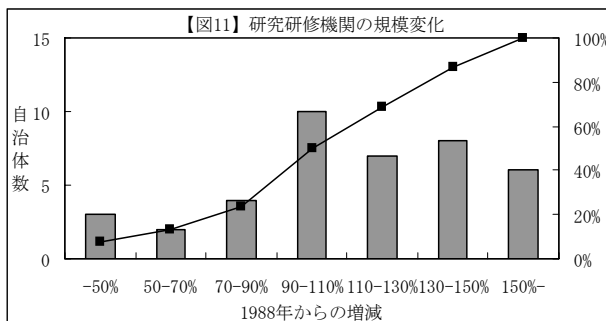
さて、このように機関ごとの組織規模の変化について、一定の傾向が認められるものの、それが必ずしも一様ではないと判明した一方で、はじめに【図8】で見たとおり、多くの県・政令市では本庁と出先機関、

研究研修機関のすべてを合計した教育行政機関全体の組織規模には大きな変化が生じていなかった。これは、県・政令市の教育行政機関全体の規模の変化を説明する上で、これを構成する本庁、出先機関、研究研修機関それぞれの変化を組み合わせて説明しなくてはならないということの意味している。そのため、ここでは全体の組織規模の変化と組織ごとの規模変化との関係について、説明を試みる。

全体の規模を大きく変化させた県・政令市については傾向がはっきりしている。まず全体の規模を10%以上縮小している10の自治体に注目すると、本庁については9県で、研究研修機関についても7県で規模を縮小している。また、出先機関をもともと設置していない1県1市を除く8県のうち7県では出先機関も縮小しており、教育行政組織全般にわたって規模を縮小した結果であることがうかがえる。次に、全体の規模を10%以上拡大させた11の自治体では、本庁については10県で、研究研修機関についても10県で規模を拡大している。また、出先機関を設置していない2市を除く9県のうち7県では出先機関も規模を拡大しており、こちらは逆に教育行政組織全般にわたって規模を拡大した結果であることがうかがえるのである。

そして【図8】において最も多かった、教育行政組織全体の増減が10%以内に収まる残りの自治体については、本庁の拡大と本庁以外、特に出先機関の縮小という、異なる傾向の組み合わせであることが明らかになった。【表1】では、該当する自治体のうち出先機関を設置していない県・政令市を除いた16県の動向を示したが、多くの県では本庁の組織を拡大させる一方、出先機関の規模を縮小させている。一方、研究研修機関は増減の傾向が定まっておらず、研究研修機関を拡大させた自治体と縮小させた自治体とは10ずつと同数であった。さらに、出先機関と研究研修機関をあわせた本庁以外の規模の変化と本庁の規模の変化の関係は【表2】のようになっていることから、出先機関に代表される本庁以外の機関が規模を縮小させる一方で、本庁の規模は拡大しているため、多くの自治体では教育行政機関全体の規模には大きな変化がなかった、と説明することができるのである。

また、本庁以外の組織、すなわち出先機関と研究研修機関を合計した組織規模の変化について図示すると【図12】のようになった。先に説明したとおり、出先機関と研究研修機関では規模変化の傾向は異なってい

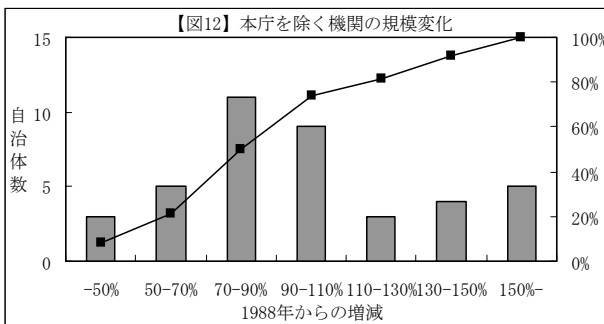


【表1】

		出先機関		
		規模拡大	規模縮小	合計
本庁	規模拡大	1	13	14
	規模縮小	2	0	2
	合計	3	13	16

【表2】

		出先機関と研究研修機関		
		規模拡大	規模縮小	合計
本庁	規模拡大	2	13	15
	規模縮小	4	1	5
	合計	6	14	20



るが、これらの合計、すなわち本庁以外の組織規模の変化に着目すると、半数以上の自治体(23県市)では縮小傾向にあることを示している。これは先に【図9】で示した本庁の組織規模の動向とは対照的であると言えることができよう。

・まとめと考察

以上、筆者の行った質問紙調査と資料調査をもとに、県・政令市教育委員会に属する教育行政機関の組織規模と職員構成について、現在の状況を整理するとともに各機関の組織規模を比較しその変化を記述したが、これらから得られた知見は次の通りであった。

まず各県・政令市の教育行政機関について、組織規模と構成員に関する調査の結果を整理した。ここからは、自治体における各教育行政機関の職員構成には、各々の機関が果たす役割が反映されており、そのため各自治体に共通する一定の傾向がみられるという点を確認することができた。具体的には、自治体の教育委員会事務局(本庁)よりも教育事務所などの出先機関、さらには各種の「教育センター」のような研究研修機関の方が職員に占める教職出身者の比率が高いという

結果を示した。これは、本庁の業務が総合的であり、教員出身の職員が配置される部課についても限定されること、一方で教育事務所などは出先機関という性質でありながら、市町村教育委員会や市町村立学校への「指導」の比重が高く、(主に指導主事として)教員出身の職員の配置が求められていること、また教育センターなどの研究研修機関は、教職員研修の実施や研究開発といった役割に特化した組織であるため、それに従って教員出身の職員も(指導主事として)重点的な配置が求められていること、といった、機関ごとに異なる自治体教育行政の運営における役割を反映しているものであった。

次に、各県・政令市の教育行政機関に従事する職員数について、筆者による質問紙調査の結果と、資料調査で得られた1988年当時の組織規模を比較し、その変化を整理した。第一に教育委員会事務局(本庁)の規模は若干の拡大傾向にあった。しかし、所掌事務に対応した組織規模の変化までを見ることができなかったため、自治体の教育行政全体に占める本庁の役割がどう変容したのかについては、いくつかの可能性を考えると段階にとどまった。具体的な可能性としては、生涯学習施策への対応や分権化に伴う政策の立案・企画機能の充実といった新しい行政課題の出現に依じて、本庁の組織規模が拡大したというものなどが考えられるが、本稿ではここまでの検証を行うことは困難であった。組織規模の変化と行政課題との対応関係に関しては、手法の再考を含めたさらなる検証が必要である。第二に、教育事務所などの出先機関の規模については縮小傾向が見出された。このことから、教育事務所の主要な機能である市町村教育委員会や市町村立学校への直接的な指導について、各県の教育行政の運営における相対的な重要性が低下しているということが推察できた。そして第三に、教育センターなどの研究研修機関の組織規模は出先機関とは逆に拡大傾向が看取された。このことから、教員に対する研修や教育課題に対応するための研究開発といった役割が、自治体の教育行政において重視されるようになってきているということが推察できた。当然、これら本庁以外の教育行政機関で得られた結果についても、教育行政を取り巻く環境の変動や行政機能に対する要請との関連を説明するには、なお十分な検証が必要であり、本稿ではその基礎的認識となる、多くの自治体に共通する傾向を明らかにすることにとどまった。

こうして得られた知見から、県・政令市の教育委員会における教員出身の職員について考察すると、本稿で検証した二時点間では教育委員会の各機関における教員出身の職員数については、増加の要素があまり見あたらないといえる。理由としては、本稿で検証した二時点間では、多くの自治体で教育委員会に属する各機関（出先機関、研究研修機関、本庁）を総合した教育行政機関全体の規模の変化がわずかなものであったほか、さらにこのうち出先機関と研究研修機関を合計した規模については減少傾向にあるということが挙げられる。教育行政機関も他の行政機関と同様に定員管理を求められる¹⁶⁾ため、そもそも教育行政機関が規模を拡大させる余地は制限されている。また、出先機関は市町村教委に対する「指導」という機能から、研究研修機関は「研修」「研究開発」という機能から、教員出身の職員が多く従事しているということが判明しており、これらをあわせた組織規模が減少傾向にあるということは、教育行政機関における教員出身職員のポストが減少している可能性を示唆しているのである。

しかし筆者は、以前県の教育行政機関と県立学校との間での人事交流について3県のケースを取り上げ、長期的には人事交流の規模が拡大しているということを描いている¹⁷⁾。本稿で変化を検証した15年間についても、人事交流は少なくとも減少傾向にはないということが明らかであり、教育行政機関における教員出身職員のポストが減少しているという可能性とは逆の結果をみせている。ここからは、教員出身職員のポスト減少を何らかの人事戦略を用いて解決しているということが考えられる。具体的には、教育委員会事務局（本庁）の職員に占める教員出身者のポストが増大したのではないかと考えられるが、本稿ではその検討までは行えなかった。今後の課題としたい。

本稿では、自治体の教育行政機関に従事する職員の構成が、組織に要請される事務や情報処理の特徴と対応することが、全体的な傾向の中で明らかになった。また、教育行政組織の構成の変化に関する結果からは、組織の構成が決して不変ではないことが明らかになり、これは組織外部からの要望や圧力に対応して組織の事務・情報処理のあり方が変化した結果、組織の構成や規模にも変化が及ぶ、という先行研究の知見を適用する可能性をうかがわせるものであった。しかし、本稿で明らかにしたのは組織規模の変化に関する

全体的な傾向までであり、その要因や因果関係の分析・検証までは行っていない。これを検証する作業は今後の課題であり、それにはいくつかの県・政令市の教育行政組織に着目したケーススタディを行い、組織規模や構成の変化と組織を取り巻く環境の変化について再度検証する必要がある。また、既に指摘したが、本稿では教育委員会事務局（本庁）について、所掌事務に従った分析ができず、全庁的な把握にとどまった。今後、何らかの形で本庁内部の組織規模や構成の変化についても検討を行い、本稿での研究を補完する必要がある。これらの点を今後の課題として挙げておく。

註

- 1) 大脇康宏「指導・助言の見直しと学校の自律性確立」、堀内孜〔編〕『開かれた教育委員会と学校の自律性』ぎょうせい、2001年、162-163頁
- 2) 荻原克男「国と地方の教育行政関係」、堀内孜〔編〕『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、2000年、113-115頁
- 3) 田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』木鐸社、1990年、17-18頁
- 4) 例えば今村都南雄「環境変化と行政組織の対応 - 「国際化」のばあい - 」、『年報行政研究』第24号、1990年、曾我謙悟「環境変動と行政組織の変化 - 通産省を事例として - 」、『季刊行政管理研究』89、2000年など
- 5) 入江容子「自治体部門組織の役割変容と機構改革 - 三重県福祉行政を事例として - 」、『年報行政研究』第38号、2003年
- 6) 森田正信「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、2000年、152-181頁
- 7) 文部省地方課「都道府県教育委員会事務局の内部組織について」、『教育委員会月報』1981年3月、文部省地方課「都道府県教育委員会事務局の内部組織について」、『教育委員会月報』1983年1月など。また、文部省生涯学習振興課「都道府県の生涯学習行政組織の動向について」(『教育委員会月報』1992年2月)では、生涯学習を担当する部局について、部・課・係の構成等を記述していた。これらの調査報告では、もっぱら本庁の組織が目されたため、特に学校教育との関連が強い教育事務所や各教育センターについては対象とされていなかった。
- 8) 芦立訓「都道府県と市町村の教育行政関係」、堀内孜〔編〕『地方分権と教育委員会制度』164頁

- 9) 「地方行政機構図」は1989年版と1977年版が刊行されており、人口変動等の行政機関の規模そのものに関わるとされる変数を除く意図から、本稿では1989年版の機構図を資料として採用している。
- 10) 「生涯学習」や「スポーツ(体育)」というような用語を用いた部課名であっても、資料では部課の所掌事務について、自治体ごとに異なる表記がなされていた。そのため、所掌事務に対応した記述をここで行うことは困難であり、また正確に所掌事務の特性との関連で職員構成の相違を説明することも困難である。こうした事情から、本稿では部課名と職員構成の特徴という形での記述にとどめておく。
- 11) もし可能であれば、ここで示したような全庁的把握だけでなく、所掌事務に従った職員の構成も明らかにし、これを比較することがより詳細な分析には必要である。しかし、自治体間で本庁の部課名や所掌事務の構成は異なり、また類似した部課名を用いている場合であっても、自治体によって本庁における所掌事務の配分は異なっているため、今回得られた課単位での職員構成の資料からはこの分析を行うのが困難であった。
- 12) 森田正信「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,2000年,161頁
- 13) 森田正信「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,2000年,163頁
- 14) 地方行政調査会〔編〕『地方行政機構図』時事通信社,1988年
- 15) 社会教育機関等の各施設(青年の家や図書館・博物館等といった教育施設)については、都道府県及び政令市の教育委員会の職員としての扱いが統一されておらず、正確な比較ができないため、検討の対象とはしなかった。
- 16) 橋本賢二「地方公務員の定数管理に関する考察」『同志社政策科学研究』第3巻,2001年,213-231頁
- 17) 川上泰彦「県段階の教育委員会と学校の人事交流に関する研究」『日本教育行政学会年報』第28号,2002年,84-97頁