

地方分権改革下の教育振興基本計画・学校予算・教員人事

—2015年全国質問紙調査の結果から—

高木 加奈絵 (教育学研究科 博士課程)

1. はじめに

本稿の目的は、2015年に行った「教育の質保証に関する全国市町村教育委員会向けアンケート調査」の結果をもとに、自治体の教育施策の現状を描き出すことである。本稿においては特に教育振興基本計画（以下、「振興計画」）、学校予算、教員人事といった教育施策が、人口規模や自治体種類と相関があるのかどうかを中心に分析を行った。

振興計画に関する先行研究としては、文部科学省や三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングによる実態調査、井深（2003）、阿内（2012）、高見・西川（2013）の研究などがある。

文科省や三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングのような統計調査においては教育振興基本計画の策定状況や振興計画の重点項目が都道府県、市町村ごとにどのように異なっているかという状況が明らかとなっている。井深（2003）では、2002年に中央教育審議会から出された「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画のあり方について」の策定過程を分析することを通して、振興計画と教育基本法改正論議の連関を明らかにしようとしている。阿内の研究（2012）は、全国質問紙調査の結果をもとに、振興計画と統廃合計画の策定過程について、多元的アクターの関与による地方自治体レベルの教育政策の形成という「地方教育ガバナンス」の視点から分析している。高見・西川（2003）は、大阪府と大阪府内の2市を事例として、府の計画と市の計画の連関や影響を考察している。

しかしこうした一連の研究においては、そもそ

も振興計画の作成過程や内容と人口規模、自治体種類に統計的に有意な関係性がみられるのかという視点で議論がなされていない。

自律的学校経営と学校予算や教員人事に関する研究としては、河野ら（2004）の研究があげられる。河野らの研究はいわゆる平成の大合併以前の2001年に行われた調査をもとにして分析が行われているため、地方分権改革が始まった時期と現在の状況を比較するのに最適な先行研究といえる。しかしながら調査時期が2001年であるため、地方分権改革が進行した2001年以降の学校予算や教員人事に関する動向や、人口規模・自治体種類と教育施策の相関に関しては明らかではない。

また常勤・非常勤講師に関する先行研究としては、川上（2015）が佐賀県を事例に、市町村費用による補助的な非常勤スタッフの学校組織への定着と、非常勤スタッフが増加傾向にあることを明らかにし、また雪丸（2008）は、福岡県下で独自に採用された少人数加配教員の分析を通して、財政力が自治体独自の予算での教員雇用に影響する可能性を示唆している。しかしながらこうした先行研究においては、常勤講師や非常勤講師の雇用と人口規模の相関や、非常勤講師のバリエーションの全国的な状況が必ずしも明らかではない。

こうした先行研究の状況から、地方分権改革や市町村合併が進行し、自治体による諸改革がひと段落した現在、人口規模や自治体の種類と各教育施策の連関を考察しておく必要性が生じる。本稿が各教育施策と人口規模や自治体種類に着目するのは、本稿が各教育施策と教育ガバナンスのあり

方にパターンが見出せるのかを考察する際の前段階になるからでもあるが、それ以上に、いわゆる平成の大合併が教育施策に影響を与えた可能性を考察するためでもある。こういった点で本稿には意義がある。

2. 調査内容

本調査は、2015年10月から12月に、郵送による自記式質問紙調査によって行った。調査対象は政令指定都市20、特別区23、市770、町361、村101、その他2の教育委員会の計1277か所である。質問紙は4票をまとめて教育長あてに郵送し、各教育委員会内で回答に最も適切な担当部局を選んで回答してもらった。

質問紙は、A票からD票の4票で構成されている。質問紙の内容は、A票が「教育振興基本計画について」、B票「予算・人事について」、C票「学校評価などについて」、D票「学力テスト・教育課程について」となっている。有効回答数は、A票580件(回収率45.4%)、B票557件(回収率43.6%)、C票559件(43.7%)、D票561件(回収率43.9%)であった。

本稿で扱うのはこの質問票のうちのA票とB票である。A票及びB票は巻末資料として本稿の末尾に掲載した。

なお本調査においては、人口規模を尋ねた際、「a 50万人以上、b 30万人以上～50万人未満、c 10万人以上～30万人未満、d 5万人以上～10万人未満、e 3万人以上～5万人未満、f 1万5千人以上～3万人未満、g 8千人以上～1万5千人未満、h 5千人以上～8千人未満、I 5千人未満」の何れかに丸を付けてもらう形式で回答してもらったが、表として示す際には、10万人以上を大規模自治体⁽¹⁾、1.5万人以上10万人未満を中規模自治体、1.5万人未満を小規模自治体⁽²⁾の区分に従い、表示した。そのため、人口規模の分析結果を示す際には、人口規模の変数をそのまま入れ、且つこちらで設定した自治体規模においても有意差が出たものを記載している。その際、できる限り人口規模の変数をそのままクロスさ

せた検定結果も記載した。

3. 調査結果の分析

本章では、調査結果の分析として、教育振興基本計画、学校予算、教員人事の3つの施策が、人口規模や自治体区分とどのような相関があるのかについて述べていく。その際、調査項目の記述統計もできるだけ記載し、記述統計量から読み取れることについても同時に述べていくこととする。

(1) 教育振興基本計画と人口規模・自治体種類

「Q3-1」では、「最新の教育振興基本計画」について、「策定済み」、「策定中」、「策定予定」、「策定の予定はない」の4項目から選択してもらい、「策定済み」、「策定中」の場合は、その時期を記載してもらった。有効回答数573のうち、「策定済み」の自治体は305(53.2%)、「策定中」は60(10.5%)、「策定予定」41(7.2)、「策定の予定はない」167(29.1%)であった。「策定の予定はない」と回答した自治体が全体の29.1%であることから、7割近い自治体が振興基本計画を策定していることがわかる⁽³⁾。

教育振興基本計画の策定状況と人口規模・自治体の種類との関係はどうなっているだろうか。教育振興基本計画の策定状況と人口規模・自治体の種類とは、どちらも統計的に有意な差がみられた(表1、表2)。

表1 人口規模と教育振興基本計画の策定状況⁽⁴⁾

			教育振興基本計画策定状況				合計
			策定済み	策定中	策定予定	策定の予定はない	
人口規模	大規模自治体	度数	122	20	5	28	175
		人口規模の%	69.7%	11.4%	2.9%	16.0%	100.0%
	中規模自治体	度数	138	28	22	89	277
		人口規模の%	49.8%	10.1%	7.9%	32.1%	100.0%
	小規模自治体	度数	45	12	14	50	121
		人口規模の%	37.2%	9.9%	11.6%	41.3%	100.0%
合計		度数	305	60	41	167	573
		人口規模の%	53.2%	10.5%	7.2%	29.1%	100.0%

p=0.000

表2 自治体種類と教育振興基本計画の策定状況

			教育振興基本計画策定状況				合計
			策定済み	策定中	策定予定	策定の予定はない	
自治体種類	政令指定都市	度数	11	2	0	0	13
		自治体種類の%	85%	15%	0%	0%	100%
	中核市	度数	27	7	2	0	36
		自治体種類の%	75%	19%	6%	0%	100%
	特別区	度数	11	1	0	2	14
		自治体種類の%	79%	7%	0%	14%	100%
	その他の市町村	度数	254	50	38	166	508
		自治体種類の%	50%	10%	7%	33%	100%
合計		度数	303	60	40	168	571
		自治体種類の%	53%	11%	7%	29%	100%

p=0.00

表1からは、人口規模が大きければ大きいほど教育振興基本計画の策定が進んでおり、人口規模が小さければ小さいほど「策定の予定はない」と答える割合が増えることが読み取れる。表2からは、「政令指定都市」や「中核市」、「特別区」ほどすでに策定している割合が高く、その他の市町村で「策定の予定はない」と回答する割合が高いことがわかる。

ここまでの分析結果から、全体としてはほとんどの自治体が振興基本計画の策定を完了、若しくは策定の準備をしているなかで、人口規模が小規模で市町村であるほど、振興基本計画の策定の「予定」すらないということがわかる。

「Q3-2」では、教育振興基本計画の作成にあたって、一般行政部局との連携をどれだけしている

かを尋ねるため、「1 かなり連携している、2 ある程度連携している、3 あまり連携していない、4 まったく連携していない」のなかから、当てはまるものを一つ回答してもらった。有効回答数 207のうち、「かなり連携している」は 52 (25.1%)、「ある程度連携している」91 (44.0%)、「あまり連携していない」51 (24.6%)、「まったく連携していない」13 (6.3%)であり、中央値、最頻値ともに、「2 ある程度連携している」であった。

また、人口規模のみ統計的に有意な差がみられた(表3)。

表3 人口規模と一般行政部局との連携⁽⁵⁾

		首長部局との連携		合計
		連携している	連携していない	
人口規模	大規模自治体	67 (75.3%)	22 (24.7%)	89 (100%)
	中規模自治体	47 (58.8%)	33 (41.3%)	80 (100%)
	小規模自治体	29 (76.3%)	9 (23.7%)	38 (100%)
合計		143 (69.1%)	64 (30.9%)	207 (100%)

p=0.038

表3からは、中規模自治体で「連携している」割合が低くなり、「連携していない割合」も高いことが読み取れる。つまり、人口規模の大きさにかかわらず、教育振興基本計画の策定にかかわって一般行政部局との連携をする自治体の割合が多いため、人口規模が中規模の自治体ほど、教育委員会が独自に振興基本計画を策定している。ここから、自治体の人口規模が大きいほど、他の分野の振興計画と教育に関する振興計画をリンクさせて策定しようとしているため、人口規模の大きい自治体では「連携している」割合が高くなり、また、人口規模の小さい自治体では教育委員会で振興計画を策定するだけの様々なリソースが足りないため、一般行政部局と連携している可能性があることが示唆される。

振興基本計画で数値目標が設定されているかどうかと、人口規模・自治体種類をクロスさせたところ、人口規模、自治体種類のいずれでも統計的に有意な差がみられた（表4、表5）。

表4によれば、人口規模が大きいほど数値目標を設定する割合が高く、人口規模が小さいほど数値目標を設定する割合が低くなっていることがわかる。また、表5からは、政令指定都市と中核市において数値目標が設定されている割合が高く、特別区と市町村で数値目標が設定されている割合が低くなっていることが読み取れる。

数値目標設定の理由でも、人口規模・自治体規模とクロスさせた結果、統計的に有意な項目がみられた（表6、表7）。

表4 人口規模と振興基本計画における数値目標の設定⁽⁶⁾

		数値目標の設定			合計
		設定されている	今後設定する予定で議論	設定されていない	
人口規模	大規模自治体	51 (54.8%)	8 (8.6%)	34 (36.6%)	93 (100%)
	中規模自治体	34 (35.1%)	10 (10.3%)	53 (54.6%)	97 (100%)
	小規模自治体	7 (18.4%)	7 (18.4%)	24 (63.2%)	38 (100%)
合計		92 (40.4%)	25 (11%)	111 (48.7%)	228 (100%)

p=0.001

表5 自治体種類と振興基本計画における数値目標の設定

		振興基本計画における数値目標の設定			合計	
		設定されている	今後設定する予定	設定されていない		
自治体種類	政令指定都市	度数	7	1	1	9
		自治体種類の%	77.8%	11.1%	11.1%	100.0%
	中核市	度数	16	2	7	25
		自治体種類の%	64.0%	8.0%	28.0%	100.0%
	特別区	度数	4	1	6	11
		自治体種類の%	36.4%	9.1%	54.5%	100.0%
	その他の市町村	度数	65	21	97	183
		自治体種類の%	35.5%	11.5%	53.0%	100.0%
合計	度数	92	25	111	228	
	自治体種類の%	40.4%	11.0%	48.7%	100.0%	

p=0.034

表6 人口規模と数値目標設定の理由⁽⁷⁾

		数値目標設定の理由						合計
		国の振興計画に準拠して**	教育委員会の施策の改善**	各学校の教育活動の管理**	住民への説明	予算の獲得	その他	
人口規模	大規模自治体	9 (7.0%)	57 (44.2%)	18 (14.0%)	33 (25.6%)	9 (7.0%)	3 (2.3%)	129 (100%)
	中規模自治体	15 (15.8%)	35 (36.8%)	14 (8%)	21 (22.1%)	8 (8.4%)	2 (2.1%)	95 (100%)
	小規模自治体	5 (13.2%)	13 (34.2%)	8 (21.1%)	8 (21.1%)	4 (10.5%)	0 (0%)	38 (100%)
合計		29 (11.1%)	105 (40.1%)	40 (15.3%)	62 (23.7%)	21 (8.0%)	5 (1.9%)	262 (100%)

10%水準で有意な場合は*、5%水準で有意な場合は**、1%水準で有意な場合は***と表記した。

表7 自治体種類と数値目標設定の理由

		数値目標設定の理由							合計	
		国の振興計画に準拠	住民への説明	教育委員会の施策の改善	各学校の教育活動の管理*	予算の獲得**	その他	無回答		
自治体種類	政令指定都市	度数	1	5	8	1	0	0	0	8
		自治体種類の%	12.5%	62.5%	100%	12.5%	0%	0%	0%	100%
	中核市	度数	3	7	15	2	0	1	0	17
		自治体種類の%	17.6%	41.2%	88.2%	11.8%	0%	5.9%	0%	100%
	特別区	度数	2	3	5	2	0	0	0	5
		自治体種類の%	40%	60%	100%	40%	0%	0%	0%	100%
	その他の市町村	度数	23	47	77	35	21	4	0	87
		自治体種類の%	26.4%	54.0%	88.5%	40.2%	24.1%	4.6%	0%	100%
合計	度数	117	29	62	105	40	21	0	5	
	自治体種類の%	100%	24.8%	53%	89.7%	34.2%	17.9%	0%	4.3%	

10%水準で有意な場合は*、5%水準で有意な場合は**、1%水準で有意な場合は***と表記した。

「各学校の教育活動の管理」は、人口規模、自治体種類のいずれとも統計的に有意であり、「教育委員会の施策の改善」は人口規模とのみ統計的に有意、「予算の獲得」は自治体種類とのみ統計的に有意であった。「国の振興計画に準拠」は、人口規模をそのまま投入した際は有意ではなかったが、人口規模を調整した値を投入した際に有意となった。

「各学校の教育活動の管理」は、中規模の人口規模が最も割合が低く、また、特別区と市町村ほど割合が高くなる傾向がみられる。「教育委員会の施策の改善」は、全体的に高い傾向があるが、人口規模の大きい自治体で最も割合が高くなることが読み取れる。また、「予算の獲得」のために数値目標を設定する傾向は市町村に見られ、政令指定都市、中核市、特別区ではこの項目は選ばれなかった。

また、「国の振興計画に準拠して」は、人口規模を調整すると相関がみられるようになるため、あくまでも参考ではあるが、中規模、小規模自治体ほど選択されていることが読み取れる。

以上の数値目標に関する質問項目より、次のようなことが仮説的に示唆される。人口規模の大きい自治体と小さい自治体では、「各学校の教育活動

を管理」し、「教育委員会の施策の改善」を行うために振興基本計画に数値目標を設定するという、学校と教育委員会をつないだ大きな政策評価の枠組みとしての振興基本計画の役割が期待されているのではないだろうか。また、人口規模の小さい自治体では、数値目標設定の理由として「予算の獲得」を挙げているため、小規模自治体ではこうした評価枠組みとしての振興基本計画という位置づけ以外にも、議会での予算の獲得のためのエビデンスとしても用いられているのではないだろうか。小規模な自治体が、中規模・大規模自治体に比べてリソースがない中で振興基本計画を策定する場合、本来の目的とは別の目的にも用いようとするのは、ある意味では当然のことかもしれない。

(2) 学校予算と人口規模・自治体種類

学校予算と人口規模・自治体種類との間にはどのような相関がみられるだろうか。

「Q1-1 経常的運営費である学校予算の執行にあたって、細節間及び節間の流用を認めていますか」と質問したところ、人口規模と細節間流用、自治体の種類と節間流用との間に相関が認められた(表8、表9)。

表8 人口規模と細節間流用⁽⁸⁾

		細節間流用		合計
		認めている	認めていない	
人口規模	大規模自治体	86 (52.4%)	78 (47.6%)	164 (100%)
	中規模自治体	157 (62.5%)	94 (37.5%)	251 (100%)
	小規模自治体	79 (72.5%)	30 (27.5%)	109 (100%)
合計		322 (61.5%)	202 (38.5%)	524 (100%)

p=0.003

表8から、人口規模が大きいほど細節間流用を「認めていない」と答える割合が高くなることがわかる。また、表9からは、中核市と特別区が節間流用を「認めていない」と答える割合が高くなることが読み取れる。

続いて、「Q1-2 年度途中に各学校から個別の予算要求が出た場合、主にどのように対応されていますか。もっともよくあてはまるもの1つに○をつけてください」と質問したところ、人口規模、自治体種類共に相関がみられた（表10、表11）。

表9 自治体種類と節間流用

		節間流用		合計	
		認めている	認めていない		
自治体種類	政令指定都市	度数	7	5	12
		自治体種類の%	58.3%	41.7%	100.0%
	中核市	度数	12	22	34
		自治体種類の%	35.3%	64.7%	100.0%
	特別区	度数	3	11	14
		自治体種類の%	21.4%	78.6%	100.0%
	その他の市町村	度数	230	240	470
		自治体種類の%	48.9%	51.1%	100.0%
合計		度数	252	278	530
		自治体種類の%	47.5%	52.5%	100.0%

p=0.079

表10 人口規模と年度途中の予算要求への対応⁽⁹⁾

		個別の予算要求		合計
		応じる	応じられない	
人口規模	大規模自治体	149 (87.6%)	21 (12.4%)	170 (100%)
	中規模自治体	251 (96.2%)	10 (3.8%)	261 (100%)
	小規模自治体	112 (98.2%)	2 (1.8%)	114 (100%)
合計		512 (93.9%)	33 (6.1%)	545 (100%)

p=0.000

表 11 自治体種類と年度途中の予算要求への対応

		個別の予算要求への対応		合計	
		応じる	応じられない		
自治体種類	政令指定都市	度数	10	2	12
		自治体種類の%	83.3%	16.7%	100.0%
	中核市	度数	29	6	35
		自治体種類の%	82.9%	17.1%	100.0%
	特別区	度数	15	0	15
		自治体種類の%	100.0%	0.0%	100.0%
	その他の市町村	度数	456	25	481
		自治体種類の%	94.8%	5.2%	100.0%
合計		度数	510	33	543
		自治体種類の%	93.9%	6.1%	100.0%

p=0.009

表 10 より、人口規模が大きいほど「応じられない」と回答する割合が高くなるのがわかる。また表 11 からは、政令指定都市、中核市が「応じられない」と回答する割合が高く、特別区や市町村ほど「応じる」と回答する割合が高くなるといえる。

「Q1-4 予算執行を一定の金額まで校長の権限で行えるかどうかについてお尋ねします。貴教育委員会では小・中学校の予算に関して、一定金額まで校長の権限による執行権が認められていますか」と尋ねたところ、この項目でも、人口規模・自治体種類の両方に相関がみられた(表 12、表 13)。

表 12 人口規模と予算の専決権の有無⁽¹⁰⁾

		専決権の有無		合計
		認められていない	認められている	
人口規模	大規模自治体	39 (23.5%)	127 (76.5%)	166 (100%)
	中規模自治体	117 (45.3%)	141 (54.7%)	258 (100%)
	小規模自治体	83 (72.8%)	31 (27.2%)	114 (100%)
合計		239 (44.4%)	299 (55.6%)	538 (100%)

p=0.000

表 13 自治体種類と予算の専決権の有無

		専決権の有無		合計	
		認められている	認められていない		
自治体種類	政令指定都市	度数	12	0	12
		自治体種類の%	100.0%	0.0%	100.0%
	中核市	度数	29	6	35
		自治体種類の%	82.9%	17.1%	100.0%
	特別区	度数	14	1	15
		自治体種類の%	93.3%	6.7%	100.0%
	その他の市町村	度数	242	232	474
		自治体種類の%	51.1%	48.9%	100.0%
合計		度数	297	239	536
		自治体種類の%	55.4%	44.6%	100.0%

p=0.000

表 12 より、人口規模が大きいほど校長による予算の執行権限が「認められている」と回答する割合が高くなり、人口規模が小さいほど「認められていない」と回答する割合が高くなる。また、表 13 より、政令指定都市、中核市、特別区のほとんどで校長による予算の執行権限が「認められている」のに対し、市町村の約半数が「認められていない」と回答していることが明らかとなった。

(3) 2001 年と 2015 年の学校予算の比較

冒頭でも述べたように、河野らの 2001 年の調査は、地方分権改革が始まった時期と現在の状況を比較するのに最適な先行研究といえる。そこで本調査においては、学校予算に関する質問項目のなかに河野 (2004) と同じ設問を設けた (B 票の「1. 財政・学校裁量予算について」)。

河野 (2004) では、校長の予算に関する専決権の項目 (本調査の B 票「Q1-4」) のみで人口規模と

の相関がみられたが、本調査においては、(2) で明らかになったように、人口規模と細節間流用、年度途中の個別の予算要求への対応、私費の受け入れ⁽¹⁾、校長の予算に関する専決権の項目で統計的に有意な差がみられている。

このように、2001 年時点では人口規模との相関が認められなかった項目でも、統計的に有意な差が認められているが、各項目を単純比較した場合、学校予算の状況が 2001 年からどのように変化しているのかを単純比較することもまた、学校予算に関する施策の動向を考察する際に重要な作業であろう。そこで本項では、2001 年の河野調査と、2015 年の本調査の学校予算の動向について比較をしていく。

表 14 は、「細節間・節間流用」の回答の割合を単純比較したものである。表 14 からは、節間・細節間流用共に 2001 年の調査時点よりも「認めている」の割合が減少していることが見て取れる。

表 14 「細節間・節間流用」の比較

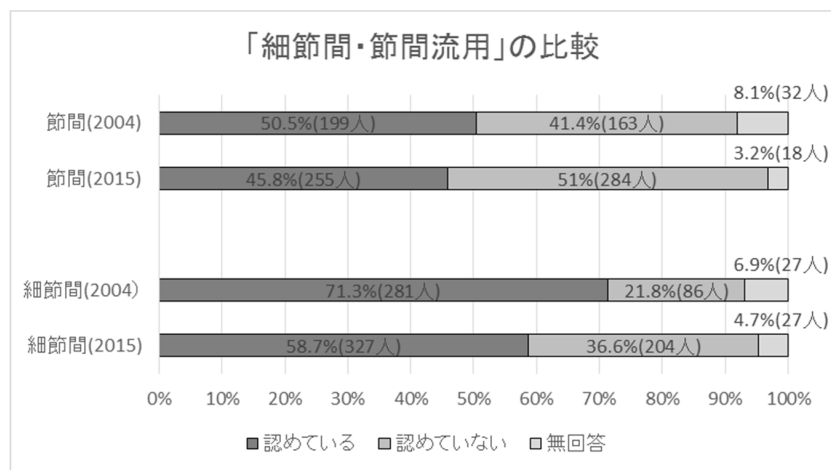
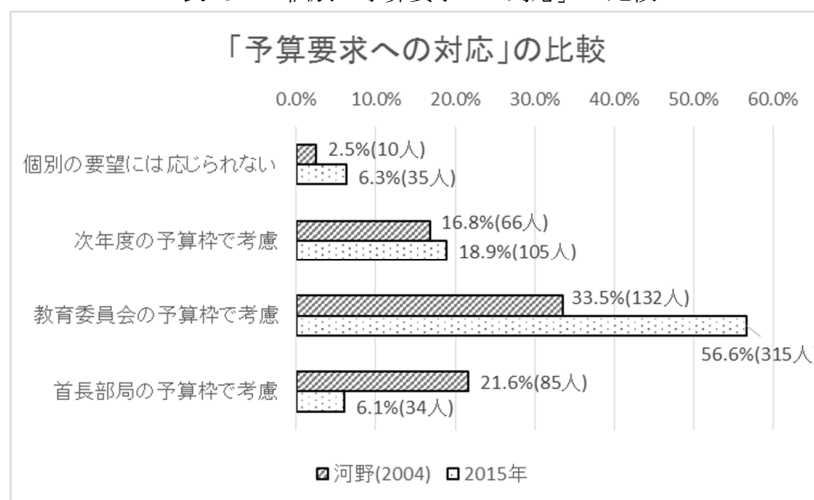


表 15 は、「個別の予算要求への対応」の回答の割合を単純比較したものである。表 15 からは、「個別の要望には応じられない」の割合がやや増加し、「首長部局の予算枠で考慮」が大きく減少、「教育委員会の予算枠で考慮」が大きく増えていることがわかる。

個別の要望に応じる場合、首長部局の予算で対

応するのではなく、教育委員会の予算で対応するように変化してきたということがいえよう。この傾向は、振興基本計画においては首長部局との連携の割合が高いというのに反して、予算の場面では首長部局へ助けを求めても認められなくなっていることを示唆している。

表 15 「個別の予算要求への対応」の比較



校長の専決権の項目に関しては、河野（2004）においても人口規模との相関がみられている。また、河野（2004）と本調査を比較したが、人口規模が大きいほど「認められている」と回答するという傾向に大きな変化は見られなかった。

（4）教員人事と人口規模・自治体種類

教員人事に関しては、2004年に総額裁量制が導入されたことに加え、2005年に「義務標準法」が改正されたことにより、義務教育費の国庫負担額がそれまでの国と地方で2分の1ずつの負担から、国3分の1、地方3分の2の負担額に変化し地方負担が増えたことで、正規採用の教員の採用抑制をし、その分の財源で代替となる非常勤講師を雇用するという、いわゆる定数崩しが進行していると言われている。また、2000年代は人事に関する権限も、県教委から市教委へ、市教委から学校へと委譲が進む必要があると言われていた時期でもあった。

こうした議論が蓄積されてきた中、実際の所、現在の教員人事の実態はどうなっているのだろうか。Q2-1では、人事に関する権限移譲、定数崩し、常勤講師や非常勤講師の加配の度合いを問うたものである。具体的な質問内容の意図は次のようであ

る。項目1「各学校への実際の教職員配置はすべて県が行っている」、項目2「教職員定数のすべてが市区町村教委に包括して渡され、各学校への配置が任されている」、項目3「教職員定数の一部が市区町村教委に包括して渡され、各学校への配置を任されている」は、県教委から市区町村教委への人事に関する権限がどれほど委譲されているのかをはかる項目である。

項目4「教職員定数の中で小学校に非常勤講師を配置している」、項目5「教職員定数の中で中学校に非常勤講師を配置している」はいわゆる定数崩しがどれほど進行しているのかをはかる項目である。項目6「教職員定数とは別に市区町村独自で常勤講師、非常勤講師などを小学校に配置している」、項目7「教職員定数とは別に市区町村独自で常勤講師、非常勤講師などを中学校に配置している」は市町村独自の加配の状況をはかる項目となっている。

この質問群を人口規模、自治体種類とクロスさせた結果、人口規模では項目1、項目2、項目3、項目6、項目7と相関がみられ、自治体種類では、項目4以外の項目で統計的に有意な差がみられた（表16、表17）。

表16 人口規模と各学校への教員配置⁽¹²⁾

		各学校への教職員配置								
		各学校への実際の教職員配置はすべて県が行っている***	教職員定数のすべてが包括して渡され各学校への配置を任されている***	教職員定数の一部が包括して渡され、各学校への配置を任されている***	定数とは別に市区町村独自で講師などを小学校に配置している***	定数とは別に市区町村独自で講師などを中学校に配置している***	その他	無回答	合計	
人口規模	大規模自治体	度数	64	51	35	102	97	9	9	172
		人口規模の%	37.2%	29.7%	20.3%	59.3%	56.4%	5.2%	5.2%	100.0%
	中規模自治体	度数	163	35	41	119	101	13	10	272
		人口規模の%	59.9%	12.9%	15.1%	43.8%	37.1%	4.8%	3.7%	100.0%
	小規模自治体	度数	102	3	1	45	42	3	0	113
		人口規模の%	90.3%	2.7%	0.9%	39.8%	37.2%	2.7%	0.0%	100.0%
合計		度数	329	89	77	266	240	25	19	557
		人口規模の%	59.1%	16.0%	13.8%	47.8%	43.1%	4.5%	3.4%	100.0%

10%水準で有意な場合は*、5%水準で有意な場合は**、1%水準で有意な場合は***と表記した。

表 17 自治体種類と各学校への教職員配置

		各学校への教職員配置								全体	
		各学校への実際の教職員配置はすべて県が行っている***	教職員定数のすべてが包括して渡され各学校への配置を任されている***	教職員定数の一部が包括して渡され、各学校への配置を任されている*	教職員定数の中で中学校に非常勤講師を配置している*	定数とは別に市区町村独自で講師などを小学校に配置している***	定数とは別に市区町村独自で講師などを中学校に配置している***	その他	無回答		
自治体種類	政令指定都市	度数	2	6	4	4	11	11	0	1	13
		自治体種類の%	15.4%	46.2%	30.8%	30.8%	84.6%	84.6%	0%	7.7%	100%
	中核市	度数	13	7	8	7	21	21	0	1	33
		自治体種類の%	39.4%	21.2%	24.2%	21.2%	63.6%	63.6%	0%	3%	100%
	特別区	度数	4	5	1	0	7	7	4	3	15
		自治体種類の%	26.7%	33.3%	6.7%	0%	46.7%	46.7%	26.7%	20%	100%
	その他の市町村	度数	310	71	64	75	227	201	21	14	496
		自治体種類の%	62.5%	14.3%	12.9%	15.1%	45.8%	40.5%	4.2%	2.8%	100.0%
	合計	度数	329	89	77	86	266	240	25	19	557
		自治体種類の%	59.1%	16%	13.8%	15.4%	47.8%	43.1%	4.5%	3.4%	100%

10%水準で有意な場合は*、5%水準で有意な場合は**、1%水準で有意な場合は***と表記した。

表 14 より、人口規模が小さいほど項目 1「各学校への実際の教職員配置はすべて県が行っている」と回答する割合が高く、人口規模が大きいほど「教職員定数のすべてが包括して渡され、各学校への配置を任されている」と回答する割合が高いことがわかる。また、項目 3 の「教職員定数の一部が包括して渡され、各学校への配置を任されている」も、人口規模が大きいほど選択される割合が高くなっている。このことから、教員人事に関する権限は、人口規模の大きい自治体ほど認められているということが出来る。

また項目 6 と 7 の小・中学校への市町村独自任用の加配教員に関しては、人口規模が大きいほど「配置している」割合が高くなっていることがわかる。

さらに表 15 より項目 1～3 に関しては、政令指定都市の約 7 割が、人事に関する権限の一部若しくはすべてを委譲していることが読み取れる。一番権限の委譲が進んでいないのは市町村で、約 6

割が従来通りの教員人事権であった。

また、人口規模の方では相関がみられなかったが、自治体種類では項目 5 の中学校における定数崩しで相関がみられている。ここでは、政令指定都市と中核市で中学校の定数崩しがやや多く、特別区では選択されていないことが読み取れる。

市町村独自の加配に関する項目の項目 6、項目 7 でも、政令指定都市が最も選択している割合の高いことがわかる。市町村に関しては、加配に関する項目でも顕著な傾向は見られなかった。

「Q2-2 都道府県の常勤講師に準じて市区町村で採用している常勤講師についてお伺いいたします。常勤講師の週当たりの平均の労働時間と平均の一月あたりの賃金を教えてください。(〇はそれぞれ1つずつ)」では、市町村が独自に採用している常勤講師の1か月あたりの賃金と、自治体種類との間に統計的な有意差がみられた(表 18、表 19)。

表 18 人口規模と常勤講師 1 か月あたりの賃金⁽¹³⁾

			常勤講師 1 か月あたりの賃金						合計
			5万円未満	5万円以上 10万円未満	10万円以上 15万円未満	15万円以上 20万円未満	20万円以上 25万円未満	25万円以上	
人口規模	大規模 自治体	度数	0	3	8	18	17	17	63
		人口規模の %	0.0%	4.8%	12.7%	28.6%	27.0%	27.0%	100.0%
	中規模 自治体	度数	1	2	20	35	28	8	94
		人口規模の %	1.1%	2.1%	21.3%	37.2%	29.8%	8.5%	100.0%
	小規模 自治体	度数	1	4	5	20	13	1	44
		人口規模の %	2.3%	9.1%	11.4%	45.5%	29.5%	2.3%	100.0%
合計		度数	2	9	33	73	58	26	201
		人口規模の %	1.0%	4.5%	16.4%	36.3%	28.9%	12.9%	100.0%

p=0.007

表 19 自治体種類と常勤講師 1 か月あたりの賃金

			常勤講師 1 か月あたりの賃金						合計
			5万円未満	5万円以上 10万円未満	10万円以上 15万円未満	15万円以上 20万円未満	20万円以上 25万円未満	25万円以上	
自治体 種類	政令指定都市	度数	0	0	0	2	4	4	10
		自治体種類の %	0.0%	0.0%	0.0%	20.0%	40.0%	40.0%	100.0%
	中核市	度数	0	1	0	4	5	6	16
		自治体種類の %	0.0%	6.3%	0.0%	25.0%	31.3%	37.5%	100.0%
	特別区	度数	0	0	1	0	0	0	1
		自治体種類の %	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	その他の 市町村	度数	2	8	32	66	48	16	172
		自治体種類の %	1.2%	4.7%	18.6%	38.4%	27.9%	9.3%	100.0%
合計		度数	2	9	33	72	57	26	199
		自治体種類の %	1.0%	4.5%	16.6%	36.2%	28.6%	13.1%	100.0%

p=0.026

表 18 からは、人口規模が大きいほど市町村独自の常勤講師の1 か月あたりの平均賃金が高いことがわかる。1 週あたりの労働時間では人口規模でも自治体種類でも統計的な有意差が認められなかったため、表 19 の結果は、人口規模が多ければ大きいほど、市町村独自の常勤講師の時給が高いことを指すと考えられる。

また、表 17 からは、政令指定都市と中核市で市町村独自の常勤講師の賃金が高く、市町村では 10

万円から 20 万円の間の賃金を約半数の自治体を選択していることが読み取れる。

「Q2-3 ここ 15 年ほどの間に、非正規教員の数は増えましたか。県費・市費を問わず教員免許が必要な職だけで結構です」と尋ねたところ、全体の傾向としても「はい」と回答したのが約 60%と増加傾向にあり、さらに、人口規模、自治体種類とも相関がみられた（表 20、表 21）。

表 20 人口規模と非正規教員の増減⁽¹⁴⁾

			非正規教員の増減			合計
			はい	いいえ	わからない	
人口規模	大規模自治体	度数	111	12	35	158
		人口規模の%	70.3%	7.6%	22.2%	100.0%
	中規模自治体	度数	138	47	53	238
		人口規模の%	58.0%	19.7%	22.3%	100.0%
	小規模自治体	度数	48	25	32	105
		人口規模の%	45.7%	23.8%	30.5%	100.0%
合計		度数	297	84	120	501
		人口規模の%	59.3%	16.8%	24.0%	100.0%

p=0.000

表 21 自治体種類と非正規教員の増減

			非正規教員の増減			合計
			はい	いいえ	わからない	
自治体種類	政令指定都市	度数	10	1	0	11
		自治体種類の%	90.9%	9.1%	0.0%	100.0%
	中核市	度数	21	2	10	33
		自治体種類の%	63.6%	6.1%	30.3%	100.0%
	特別区	度数	6	0	6	12
		自治体種類の%	50.0%	0.0%	50.0%	100.0%
	その他の市町村	度数	258	80	105	443
		自治体種類の%	58.2%	18.1%	23.7%	100.0%
合計		度数	295	83	121	499
		自治体種類の%	59.1%	16.6%	24.2%	100.0%

p=0.031

表 20 からは人口規模が大きい自治体ほど「はい」と回答する割合が高いことが読み取れる。表 21 からは特に政令指定都市で「はい」と回答する割合が高く、特別区がもっとも「はい」と回答する割合が低いことが読み取れる。

以上より、こうした常勤講師・非常勤講師と自治体規模、自治体種類との関係を見る限り、規模の小さい自治体であるほど、教員配置に関する権限が認められておらず、非常勤講師の時給も低く、非常勤講師も規模の大きい自治体ほどは増加していないという傾向があるといえる。つまり、規模が大きく、教員配置に関する権限が委譲されている自治体ほど、多くの常勤・非常勤講師を高い賃金で雇用することが出来るような構造となっている可能性が示唆される。

4. 結論

以下、今まで述べてきた知見を簡単にまとめることで、本稿の結論にかえる。

(1)においては、振興基本計画と人口規模、自治体種類との相関を分析した。その結果、大規模自治体と小規模自治体ほど首長部局と連携をしていること、大規模自治体であるほど数値目標の設定が進んでいることが明らかとなった。また、小規模自治体で数値目標設定の理由として、「予算の獲得のため」が多く挙げられていたことから、今後、振興基本計画を予算獲得のためのエビデンスとして使うことが政策波及していけば、小規模自治体においても数値目標の設定が進む可能性があることが示唆される結果となった。

(2)では、人口規模が大きいほど、細節間流用が「認められていない」と回答する割合が高く、節間流用においては、中核市と特別区で「認められていない」と回答する傾向が高いことが明らかとなった。また、人口規模が大きいほど年度途中の予算要求に「応じられない」と回答する割合も高い。

他方で、人口規模が大きいほど校長の予算に関

する専決権が認められている割合が高くなっていることもまた、明らかとなった。この事を考え合わせると、小規模自治体では専決権などの裁量権限を認めない代わりに、柔軟な予算措置を一定程度認め、大規模自治体では学校数が大きいため教育委員会がすべての学校の状況を把握することが難しくなるため、一定程度の裁量権を学校に与えて、校長にその配分をさせる施策が採られていると考えられる。

(3)では、2001年の河野らの調査と2015年の本調査を比較することにより、予算に関する裁量権限の動向の変化を考察した。その結果、2001年の河野らの調査では人口規模との相関がみられなかった項目でも、人口規模の影響を受けるように変化してきていることが確認された。また、節間・細節間流用では「認めている」割合がやや減少し、年度途中の個別の予算要求への対応では、「首長の予算枠で対応」から、「教育委員会の予算枠で対応」へと、対応の仕方が変わってきていることが明らかとなった。

(4)では、自治体規模や自治体種類と教員配置に関する権限、常勤・非常勤講師の賃金などに相関がみられることがわかった。具体的には、規模の小さい自治体であるほど教員配置に関する権限が認められておらず、非常勤講師の時給も低く、非常勤講師も、規模の大きい自治体ほどの増加はしていないということである。

こうした知見からは、地方分権改革といわゆる平成の大合併が教育施策にもたらした影響の一面が垣間見えよう。つまり、大規模な自治体ほど予算や人事に関する裁量権限が認められる傾向がある一方で、大規模な自治体ほど教育振興基本計画の数値目標の設定が進んでいることから、こうした数値目標を通して、教育委員会一学校をつないだ大きな評価枠組みが構築される可能性はあろう。

また、小規模自治体ほど、予算や人事に関する裁量権限が認められず、地方分権改革以前と同じ

ような財政措置や教員配置にとどまっていることには留意が必要であろう。つまり、大規模な自治体ほど財政が豊かで、かつ自由に財政措置ができ、自治体独自の常勤講師や非常勤講師などの定数外の教員配置が自由に行えるようになれば、自治体の財政格差が教材教具や教員配置の過剰に直結する可能性があるからである。

本調査で明らかになった、自治体の教育施策と人口規模、自治体種類との相関は、地方分権改革や平成の大合併が教育施策にもたらした影響を全国的な規模で把握する端緒となったのではないだろうか。しかしながら本稿においては、統計的な調査結果のみで全国的な教育施策の状況のあり様の仮説を提示したにすぎない。また本稿による考察は、様々な自治体の教育施策のバリエーションを考慮しきれていない、目の粗い議論であるかもしれない。そこで今後は、教育振興基本計画のより細かいパターンに関する質的調査や、校長の裁量権限が認められている自治体での実地調査、常勤、非常勤講師のさらなる実態把握や質的調査を通して、本稿で提示された仮説や展望を考察することが課題として残された。

注

- (1) 中都市の定義である 10 万人以上を考慮したため。
- (2) 町の上限である 1.5 万人を考慮したため。
- (3) 「Q3-1」では、「策定済み」、「策定中」の自治体に平成何年度に完成/完成予定かも尋ねている。中央値は平成 25 年度で、最頻値は平成 27 年度であった。また、最小値は平成 16 年度であり、自治体によってはかなり前の教育振興基本計画を使用し続けていた。
- (4) 人口規模の変数をそのまま入れた際も、 $p=0.000$ であった。
- (5) 人口規模の変数をそのまま投入し、「首長部局との連携」の項目も加工しなかった際でも、 $p=0.054$ で有意であった。

- (6) 人口規模の変数をそのまま投入し、連携の変数を調整しなかった場合でも、 $p=0.000$ で統計的に有意であった。
- (7) 人口規模をそのまま投入した場合、「教育委員会の施策の改善」は 10%水準で有意、「各学校の教育活動の管理」は 0.1%水準で有意であった。
- (8) 人口規模をそのまま投入した際も、 $p=0.03$ で有意であった。
- (9) 人口規模をそのまま投入した際も、 $p=0.000$ で有意であった。
- (10) 人口規模をそのまま投入した際も、 $p=0.000$ で有意であった。
- (11) 本文においては触れなかったが、統計的に有意な差がみられた。
- (12) 人口規模をそのまま投入した場合でも、表 16 と同様の項目が、全て 1%水準で有意となった。
- (13) 人口規模をそのまま投入した場合、 $p=0.078$ で有意であった。
- (14) 人口規模をそのまま投入した場合でも、 $p=0.000$ で有意であった。

参考文献

- 阿内春生 (2012) 「教育振興基本計画と学校統廃合計画の策定過程にみる地方教育ガバナンス」『早稲田教育評論』26(1)、26-106 頁
- 井深雄二 (2003) 「教育振興基本計画論と教育行政改革のあり方」『教育行政研究』12、73-95 頁
- 川上泰彦 (2015) 「学校スタッフの量的拡大と非正規雇用化—市町村費負担教員に着目して—」佐賀大学文化教育学部研究論文集 19(2)、53-64 頁
- 河野和清・千々布敏弥 (2004) 「第 11 章 学校予算と自律的学校経営」、河野和清編 (2004) 『地方分権改革下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』多賀出版、205-235 頁
- 高見茂・西川信廣 (2013) 「地方自治体の教育政

策形成・実現と教育振興基本計画』『日本教育政策学会年報』39、2-18頁

○雪丸武彦(2008)「市町村費負担による少人数指導加配教員の任用に関する考察」教育経営学研究紀要(11)、49-51頁

○河野和清他(2003)『地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』科研費報告書(2017年1月26日最終アクセス)

[http://ir.lib.hiroshima-](http://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/ja/00016569)

[u.ac.jp/ja/00016569](http://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/ja/00016569)

○文部科学省「教育振興基本計画 各都道府県・政令指定都市・中核市の教育振興基本計画の策定状況(平成27年3月31日現在)」(2017年1月26日最終アクセス)

[http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/doc.](http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/doc.htm)

[htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/doc.htm)

○三菱UFJリサーチコンサルティング「教育振興基本計画・プランについてのアンケート調査結果」(2017年1月26日最終アクセス)

http://www.murc.jp/thinktank/rc/politics/politics_detail/seiken_130523.pdf

※本稿は、2014年度より3年間にわたる「ガバナンスと教育の質保証に関する理論的実証的研究」(科学研究費補助金基盤研究(A), 研究代表者: 大桃敏行)のユニットC「教育の質保証における学校と学校外機関・組織との関係の分析」の成果の一部である。本質問紙調査にご協力いただきました教育委員会の皆さま、ありがとうございました。