

都道府県・政令指定都市・中核市・特例市の教育行政に 関する調査集計

—教育行政職員の専門性・議会との関係・独自の教職員雇用—

青 木 栄 一*
本 田 哲 也**
本 多 正 人***

教育における地方自治または地方分権化に関わる諸問題を把握するために、教育行政職員の専門性、教育委員会と議会との関係、及び政令市における独自財源による教職員雇用の実態に関する調査を行った。主な知見は次の3点である。①多くの場合、教育行政職員は首長部局からの出向者であり、教育行政プロパーにはならない。②ほとんどの教育長は議会本会議において教育行政方針演説を行っていないし、教育委員長も行っていない。教育長の方が教育委員長よりも議会で答弁の責任を負う。③多くの政令市が独自の費用負担で教員を雇用しているが常勤の教員及び栄養教諭を雇用する都市は少ない。非常勤講師を雇用する政令市は多い。多くの政令市がスクールカウンセラーと学習補助を雇用しているが、学校事務職員、スクールソーシャルワーカー及び学校栄養職員を雇用する政令市は少ない。

キーワード：教育行政職員，専門性，議会，都市，教育政策

はじめに

2015(平成27)年度から新たな地方教育行政制度がスタートした。今後、文部科学省、研究者、マスコミによってこの新制度に関する調査が行われることになる。すでに新制度の解説書が刊行され始めているし(荒牧ほか 2015, 木田2015, 村上 2014, 文部科学省地方教育行政研究会 2014)、文部科学省が新制度移行期についての調査結果を公表した¹。

たしかにそうした新たな状況を丁寧に記述することは必要かつ重要なことではある。しかし、そうした記述を学術的に意味あるものにするためには、それ以前の状況を記録していくことがきわめて重要である。本稿は、そのような問題意識によって筆者らが実施・分析した調査をとりまとめたものである。

*教育学研究科 准教授

**東京大学大学院教育学研究科 博士課程/日本学術振興会特別研究員

***国立教育政策研究所教育政策・評価研究部 総括研究官

1 調査の概要

1-1 教育行政職員の専門性調査

調査期間：2014年2月から3月

回収率：

区 分	件数	回収数	回収率
都道府県教育委員会	47件	41通	87.2%
政令市教育委員会	20件	16通	80.0%
中核市教育委員会	42件	37通	88.1%
特例市教育委員会	40件	31通	77.5%
計	149件	125通	83.9%

1-2 教育委員会と議会との関係調査

調査期間：2015年1月から3月

回収率：

区 分	件数	回収数	回収率
都道府県教育委員会	47件	45通	95.7%
政令市教育委員会	20件	17通	85.0%
中核市教育委員会	43件	36通	83.7%
特例市教育委員会	40件	31通	77.5%
特別区教育委員会	23件	14通	60.9%
計	173件	143通	82.7%

1-3 教育委員会独自雇用教職員調査

調査期間：2015年1月から3月

回収率：政令市 20件 回収 18件 回収率 90%

2 教育行政職員の専門性調査

Q1 教育委員会事務局職員(教員籍の職員を除く)を(長部局で採用された職員が教育委員会事務局に出向する仕組み以外に)、貴教育委員会が独自に新卒採用する制度はありますか。あてはまる番号一つに○をつけて下さい。

以下では、Q1と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。表1からは、都道府県、政令市の半数が、教育委員会事務局職員を教育委員会が独自に新卒採用する制度を有することが分かる。一方で、中核市、特例市では当該制度をもつ自治体は皆無である。

表1：教育委員会事務局職員の新卒採用制度の有無

	あり	なし	合計
都道府県	21	20	41
	51.2%	48.8%	100.0%
政令市	8	8	16
	50.0%	50.0%	100.0%
中核市	0	37	37
	0.0%	100.0%	100.0%
特例市	0	31	31
	0.0%	100.0%	100.0%
合計	29	96	125
	23.2%	76.8%	100%

Q1-1 それは次のカテゴリのうちどれについてですか。あてはまる番号一つに○をつけて下さい。

以下では、教育委員会が独自に新卒採用する制度を有する場合、どのカテゴリにおいて新卒採用を行っているのかを概観する(表2)。

まず、学校事務職員(小中学校・都道府県費負担)については、新卒採用制度があると回答した都道府県のうち8割(17 / 21)が、政令市ではほぼすべての自治体(7 / 8)が採用している。

次に、学校事務職員(高等学校)については、新卒制度があると回答した都道府県のうち約6割(12 / 21)が採用していると回答しているが、政令市ではどの自治体も採用していない(0 / 8)。

最後に、行政職員(教育行政職)については、新卒制度があると回答した都道府県(9 / 21)、政令市(2 / 8)のそれぞれ4割が採用している。

表2：新卒採用制度が対象とする職種

(1) 学校事務職員（小中学校・都道府県費負担）

(2) 学校事務職員（高等学校）

	あてはまる	あてはまらない	当該制度がない	合計	あてはまる	あてはまらない	当該制度がない	合計
都道府県	17	4	20	41	12	9	20	41
	41.5%	9.8%	48.8%	100.0%	29.3%	22.0%	48.8%	100.0%
政令市	7	1	8	16	0	8	8	16
	43.8%	6.3%	50.0%	100.0%	0.0%	50.0%	50.0%	100.0%
中核市	0	0	37	37	0	0	37	37
	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
特例市	0	0	31	31	0	0	31	31
	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
合計	24	5	96	125	12	17	96	125
	19.2%	4.0%	76.8%	100.0%	9.6%	13.6%	76.8%	100.0%

(注) 本設問は単一選択であったが、複数回答が多かったために、複数選択として回答を処理している。

(注) 回答処理については(1)と同様である。

(3) 行政職員（教育行政職）

	あてはまる	あてはまらない	当該制度がない	合計
都道府県	9	12	20	41
	22.0%	29.3%	48.8%	100.0%
政令市	2	6	8	16
	12.5%	37.5%	50.0%	100.0%
中核市	0	0	37	37
	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
特例市	0	0	31	31
	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
合計	11	18	96	125
	8.8%	14.4%	76.8%	100.0%

(注) 回答処理については(1)と同様である。

Q2 長部局で新卒採用した行政職員（行政職）を、採用直後から教育委員会事務局職員として任用し、もっぱら「教育行政プロパー」（教育委員会事務局でキャリアのおおむね半分以上を過ごすことを指します）としてキャリアを積ませる人事慣行はありますか。あてはまる番号一つに○をつけて下さい。

以下では、Q2と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。表3からは、「教育行政プロパー」としてキャリアを積ませる何らかの人事慣行が少なくとも存在する（「まったくない」以外の回答）自治体が、すべてのカテゴリの1割程度しか存在しないことが指摘できる。換言すれば、

例外的に都道府県と政令市の一部でこうした人事慣行が存在しているといえる。

表3:「教育行政プロパー」を育成する人事慣行の有無

	7割以上	5割以上	3割以上	3割未満	まったく ない	合計
都道府県	2	2	1	2	34	41
	4.9%	4.9%	2.4%	4.9%	82.9%	100.0%
政令市	1	0	0	1	14	16
	6.3%	0.0%	0.0%	6.3%	87.5%	100.0%
中核市	0	0	0	2	35	37
	0.0%	0.0%	0.0%	5.4%	94.6%	100.0%
特例市	0	0	0	2	28	30
	0.0%	0.0%	0.0%	6.7%	93.3%	100.0%
合計	3	2	1	7	111	124
	2.4%	1.6%	0.8%	5.7%	89.5%	100.0%

(注) 各選択肢は、「7割以上の教育委員会事務局配置の行政職がそう」「5割以上7割未満の行政職がそう」「3割以上5割未満の行政職がそう」「3割未満の行政職がそう」「まったくない」の5つである。

Q3 貴教育委員会事務局に配置されている行政職員向けの研修はどのようなものですか。あてはまるもの全てに○をつけてください。

以下では、Q3と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する(表4)。具体的な選択肢に沿って整理する。まず、教育委員会事務局として開講する研修に参加させていると回答した自治体は、合計では約3割であり、それほど多くはない。自治体種別でみると、都道府県、政令市の約50%はそのような研修を提供しているが、他方、中核市、特例市について、その割合は低下している。

次に、長部局が開講する研修に長部局職員と同様の扱いで参加させていると回答した自治体は、全ての種別の自治体で9割を超えている。すなわち、教育委員会事務局職員である行政職員は長部局職員と同様の扱いを受けていることになる。これは見方を変えれば、教育委員会事務局に配置された行政職員にとっては、教育委員会独自の研修よりも長部局の提供する研修の方が親和性が高いことになる。

そして、長部局が開講する研修に「聴講」等の扱いで参加させていると回答した自治体は、中核市に1市だけ確認できるものの、全体としては同様の措置をとる自治体はほとんどない。

以上のことを総合すると、長部局が開講する研修に参加することが原則としてどの自治体でも採用されているが、一部の自治体において、教育委員会事務局が開講する研修を設けている自治体があることが分かる。

表4：教育委員会事務局の行政職員を対象とした研修内容

	教育委員会事務局として開講する研修に参加させている	長部局が開講する研修に長部局職員と同様の扱いで参加させている	長部局が開講する研修に「聴講」等の扱いで参加させている	母数
都道府県	20	38	0	41
	48.8%	92.7%	0.0%	100.0%
政令市	8	16	0	16
	50.0%	100.0%	0.0%	100.0%
中核市	8	37	1	37
	21.6%	100.0%	2.7%	100.0%
特例市	4	31	0	31
	12.9%	100.0%	0.0%	100.0%
合計	40	122	1	125
	32.0%	97.6%	0.8%	100.0%

(注) 各選択肢に対して「あてはまる」という回答のみを抽出した。

Q4 学校事務職員(小中学校, 都道府県費負担)の人事異動の範囲はどのようになっていますか。
あてはまるもの全てに○をつけてください。

以下では、Q4と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する(表5)。具体的な選択肢に沿って整理する。まず、小中学校を異動の範囲とする自治体は、合計で約9割が該当すると回答しており、自治体種別でも都道府県、政令市、特例市は非常に多い。その一方で、中核市が6割程度にとどまることについては留意が必要である。

次に、高等学校を異動の範囲とする自治体は、合計で2割である。自治体種別でも都道府県が多く、政令市、中核市、特例市が少ない傾向がある。

教育委員会事務局を異動の範囲とする自治体は、合計で約3割程度であり、自治体種別では、都道府県と政令市が多く、中核市、特例市には少ない。

また、長部局所管の出先機関(福祉施設等)を異動の範囲とする自治体は、合計で1割に届いておらず、ほとんどの自治体が異動の範囲とはしていない。その一方で、自治体種別では、都道府県に約2割程度該当する自治体があり、都道府県ならではの特徴として指摘できる。

長部局(本庁)を異動の範囲とする自治体は合計では約1割と限られるが、自治体種別では都道府県で約2割程度該当している。このことから、都道府県では学校事務職員と長部局職員の交流人事が行われているようである。一部の都道府県で学校事務職員と行政職員の「任用一本化」が行われていることを数字上も示すものである。

表5：学校事務職員の人事異動範囲

	小中学校	高等学校	教育委員会事務局	長部局所管の出先機関(福祉施設等)	長部局(本庁)	その他	母数
都道府県	40	17	24	7	10	5	41
	97.6%	41.5%	58.5%	17.1%	24.4%	12.2%	100.0%
政令市	16	3	10	0	0	0	16
	100.0%	18.8%	62.5%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
中核市	25	4	5	0	0	14	37
	67.6%	10.8%	13.5%	0.0%	0.0%	37.8%	100.0%
特例市	28	1	4	1	2	4	31
	90.3%	3.2%	12.9%	3.2%	6.5%	12.9%	100.0%
合計	109	25	43	8	12	23	125
	87.2%	20.0%	34.4%	6.4%	9.6%	18.4%	100.0%

(注) 各選択肢に対して「あてはまる」という回答のみを抽出した。

Q5 平成26年1月1日時点で、貴教育委員会事務局の幹部職員(課長・課長級以上の職員で教育長までを対象とする)のうち、教員籍および学校事務職員出身者以外の職員(つまり、行政職の職員)は幹部職員全体のうち、どの程度でしょうか。

以下では、Q5と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。表6から、合計では「5～6割」と「7～8割」の回答が多いことが分かる。また、「9割以上」や「1～2割」という極端に多いか、少ない自治体はほとんどない。

表6：教育委員会事務局幹部職員に占める行政職職員の割合

	1～2割	3～4割	5～6割	7～8割	9割以上	合計
都道府県	4	19	16	2	0	41
	9.8%	46.3%	39.0%	4.9%	0.0%	100.0%
政令市	0	4	5	7	0	16
	0.0%	25.0%	31.3%	43.8%	0.0%	100.0%
中核市	0	5	13	17	2	37
	0.0%	13.5%	35.1%	46.0%	5.4%	100.0%
特例市	1	4	8	15	3	31
	3.2%	12.9%	25.8%	48.4%	9.7%	100.0%
合計	5	32	42	41	5	125
	4.0%	25.6%	33.6%	32.8%	4.0%	100.0%

(注) 幹部職員全体の人数と該当する職員数もしくは、おおよその割合のいずれかの回答を求めるものであったため、集計表作成に際して、割合に統一し、人数のみ回答のあった自治体の回答については、割合を算出した。

自治体種別では、都道府県が「3～4割」が最も多いのに対して、政令市、中核市、特例市では「7～8割」が最も多いことが分かる。都道府県規模の自治体では、幹部職員ポストが行政職だけではなく、教員籍および学校事務職員出身者にも開かれていると推測できる。この背景には、都道府県教育委員会の場合、出先機関としての教育センターや図書館があり、そうした機関に幹部職員が配置されているのではないかとと思われる。

Q6 貴教育委員会事務局職員のうち、長部局から出向する職員の在職期間は何年程度ですか。

以下では、Q6と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。表7からは「3～4年未満」が最も基本的な在職期間であることが確認できるが、「5年以上」といった回答も一定数ある。自治体種別では、都道府県で「3～4年未満」が多く、中核市、特例市では「5年以上」という回答が比較的多いということが分かる。ただ、特に特例市の回答の分布から分かるとおり、自治体によって在職期間が大きく異なるようである。

表7：長部局から教育委員会事務局への出向期間

	2～3年 未満	3～4年 未満	4～5年 未満	5年以上	無回答	合計
都道府県	7	22	3	0	9	41
	17.1%	53.7%	7.3%	0.0%	22.0%	100.0%
政令市	0	5	1	3	7	16
	0.0%	31.3%	6.25%	18.8%	43.8%	100.0%
中核市	0	6	5	11	15	37
	0.0%	16.2%	13.5%	29.7%	40.5%	100.0%
特例市	1	8	6	10	6	31
	3.2%	25.8%	19.4%	32.3%	19.4%	100.0%
合計	8	41	15	24	37	125
	6.4%	32.8%	12.0%	19.2%	29.6%	100.0%

(注) 単年度ではなく、複数年度を記入する回答が多かったことから集計表作成に関しては、上記のようにカテゴリ化した。その際、複数カテゴリをまたぐ長期間の回答については、幅があることから無回答扱いとした。

Q7 貴教育委員会事務局の歴代の教育長の経歴についておたずねします。以下の種別毎におおよその割合をご記入ください。

以下では、Q7と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。まず、表8の教員経験者の割合から整理する。合計では、「10割」という回答が最も多く、教育長の人材供給源として教員経験者が重要であることを示すものといえる。その一方で、自治体種別では、都道府県では「0.5割～3割未満」が多く、「10割」という回答は、中核市、特例市に多いことが分かる。これは、都道府県教育長が必ずしも教員経験者の指定ポストとはなっていないことを示すものである。政令市では、「0

割」という回答が最も多く、「0.5割～3割未満」と「10割」が同じ割合であることから、政令市の教育長の位置づけについては、それぞれの自治体によって異なっていると考えられる。

次に表9の行政経験者の割合を整理する。合計では、「0割」という回答が最も多く、「0.5割未満～3割未満」が続いている。また、1割程度であるが「10割」という回答もみられた。自治体種別では、都道府県、政令市では行政経験者の割合が高く、中核市、特例市では「0割」という回答が多かった。

最後に表10の民間企業等経験者であるが、その割合はきわめて少ない。一方で、都道府県では、「0.5割～3割程度」という回答が1割程度みられる。今後、個別の事例を検討する必要もあるだろう。

表8：歴代教育長に占める教員経験者の割合

(1) 教員経験者

	0割	0.5割～3割未満	3割～5割未満	5割～7割未満	7割～9割未満	9割	10割	合計
都道府県	9	14	4	6	3	3	2	41
	22.0%	34.2%	9.8%	14.6%	7.3%	7.3%	4.9%	100.0%
政令市	5	3	2	1	2	0	3	16
	31.3%	18.8%	12.5%	6.3%	12.5%	0.0%	18.8%	100.0%
中核市	1	1	1	2	5	11	15	36
	2.8%	2.8%	2.8%	5.6%	13.9%	30.6%	41.7%	100.0%
特例市	0	1	0	4	5	2	19	31
	0.0%	3.2%	0.0%	12.9%	16.1%	6.5%	61.3%	100.0%
合計	15	19	7	13	15	16	39	124
	12.1%	15.3%	5.7%	10.5%	12.1%	12.9%	31.5%	100.0%

(注) 割合を記入する形式であったが、小数点を含む回答があり、上記のカテゴリ化を行った。また、「0割(=まったくいない)」および「10割(=すべての人がそうであった)」という回答が重要であると考え、独立したカテゴリを設けた。

表9：歴代教育長に占める行政経験者の割合

(2) 行政経験者

	0割	0.5割～3割未満	3割～5割未満	5割～7割未満	7割～9割未満	9割	10割	合計
都道府県	2	5	5	5	8	8	8	41
	4.9%	12.2%	12.2%	12.2%	19.5%	19.5%	19.5%	100.0%
政令市	3	2	1	2	1	2	5	16
	18.8%	12.5%	6.3%	12.5%	6.3%	12.5%	31.3%	100.0%
中核市	16	15	1	1	2	0	1	36
	44.4%	41.7%	2.8%	2.8%	5.6%	0.0%	2.8%	100.0%
特例市	19	4	4	3	1	0	0	31
	61.3%	12.9%	12.9%	9.7%	3.2%	0.0%	0.0%	100.0%
合計	40	26	11	11	12	10	14	124
	32.3%	21.0%	8.9%	8.9%	9.7%	8.1%	11.3%	100.0%

(注) 回答処理については、(1)と同様である。

表10：歴代教育長に占める民間企業等経験者の割合

(3) 民間企業等経験者

	0割	0.5割～3割未満	3割～5割未満	5割～7割未満	7割～9割未満	9割	10割	合計
都道府県	36	5	0	0	0	0	0	41
	87.8%	12.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
政令市	15	0	1	0	0	0	0	16
	93.8%	0.0%	6.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
中核市	34	2	0	0	0	0	0	36
	94.4%	5.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
特例市	31	0	0	0	0	0	0	31
	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
合計	116	7	1	0	0	0	0	124
	93.6%	5.7%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

(注) 回答処理については、(1)と同様である。

Q8 貴教育委員会事務局の歴代の教育次長(相当職含む)の経歴等についておたずねします。以下の種別毎におおよその割合をご記入ください。

以下では、Q8と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。まず表11の教員経験者の割合から整理する。合計では、「5割～7割未満」という回答が最も多く、次に「0割」という回答が続いている。自治体種別では、都道府県および中核市では同様の傾向が見られるが、政令市の場合は、「3割～5割未満」という自治体も一定程度あり、特例市の場合は、「0割」という回答のほうが多いことが分かる。

次に、表12の行政経験者の割合を整理する。合計では、「5割～7割未満」という回答が最も多く、次に「10割」という回答が続いている。自治体種別では、都道府県、政令市、中核市において同様の傾向が見られるが、特例市の場合は、「10割」が最も多く逆転していることに留意が必要である。

Q7およびQ8を踏まえると次のことが言える。教育長数は各自治体について1名が上限である。一方、教育次長は法律上の定員の定めはない。そもそも教育次長を置くかどうか、教育次長という名称にするかどうか自治体に委ねられている。そのため、本調査結果が示す通り、教育長と教育次長との間で属性のバランスをとる傾向が確認できる。

表11: 歴代教育次長に占める教員経験者の割合

(1) 教員経験者

	0割	0.5割～3割未満	3割～5割未満	5割～7割未満	7割～9割未満	9割	10割	合計
都道府県	7	2	5	23	3	0	0	40
	17.5%	5.0%	12.5%	57.5%	7.5%	0.0%	0.0%	100.0%
政令市	5	1	4	6	0	0	0	16
	31.3%	6.3%	25.0%	37.5%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
中核市	9	3	2	16	0	0	1	31
	29.0%	9.7%	6.5%	51.6%	0.0%	0.0%	3.2%	100.0%
特例市	17	1	2	8	0	0	0	28
	60.7%	3.6%	7.1%	28.6%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
合計	38	7	13	53	3	0	1	115
	33.0%	6.1%	11.3%	46.1%	2.6%	0.0%	0.9%	100.0%

(注) 割合を記入する形式であったが、小数点を含む回答があり、上記のカテゴリ化を行った。また、「0割(=まったくいない)」および「10割(=すべての人がそうであった)」という回答が重要であると考え、独立したカテゴリを設けた。

表12: 歴代教育次長に占める行政経験者の割合

(2) 行政経験者

	0割	0.5割～3割未満	3割～5割未満	5割～7割未満	7割～9割未満	9割	10割	合計
都道府県	0	0	5	23	3	2	7	40
	0.0%	0.0%	12.5%	57.5%	7.5%	5.0%	17.5%	100.0%
政令市	0	0	1	6	3	1	5	16
	0.0%	0.0%	6.3%	37.5%	18.8%	6.3%	31.3%	100.0%
中核市	1	0	2	16	1	2	9	31
	3.2%	0.0%	6.5%	51.6%	3.2%	6.5%	29.0%	100.0%
特例市	0	0	0	9	1	1	17	28
	0.0%	0.0%	0.0%	32.1%	3.6%	3.6%	60.7%	100.0%
合計	1	0	8	54	8	6	38	115
	0.9%	0.0%	7.0%	47.0%	7.0%	5.2%	33.0%	100.0%

(注) 回答処理については、(1)と同様である。

Q8-1 貴教育委員会事務局の教育次長(相当職含む)が複数配置されている場合の教員経験者と行政経験者の配置について、以下の選択肢から最も当てはまるものに○をつけてください。

以下では、Q8-1と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。表13からは「バランスを考慮する」という回答が多いことが分かる。

教育次長を複数設置すること自体が、教員経験者と行政経験者との間のバランスをとることを意

味する。一方の教育次長が教員経験者であれば、他方の教育次長が行政経験者という事例もあるだろう。あるいは教育長が伝統的に行政経験者である場合、義務教育担当教育次長と高校教育担当教育次長がいずれも教員経験者となる事例もあるだろう。

表 13：複数配置を行う自治体の教育次長の選任について

	バランスを考慮する	バランスを考慮しない	その他	その他(複数設置されていない)	無回答	合計
都道府県	24	2	7	5	3	41
	58.5%	4.9%	17.1%	12.2%	7.32%	100.0%
政令市	6	0	1	4	5	16
	37.5%	0.0%	6.25%	25.0%	31.3%	100.0%
中核市	15	3	3	8	8	37
	40.5%	8.1%	8.1%	21.6%	21.6%	100.0%
特例市	10	1	2	4	14	31
	32.3%	3.2%	6.5%	12.9%	45.2%	100.0%
合計	55	6	13	21	30	125
	44.0%	4.8%	10.4%	16.8%	24.0%	100.0%

(注) 「その他」の回答として、「複数設置されていない」という回答が相当数あったこと、および「無回答」が相当数あったことから両カテゴリを追加した。

3 教育委員会と議会との関係調査

Q1 当初議会本会議において、いわゆる「教育行政方針演説」を教育長等が行うことがあります。そこで、貴自治体の状況をおたずねします。貴自治体では教育長等が「教育行政方針演説」を行っていますか。過去5年の状況について、回答例をご覧の上、当てはまるものに○を記入してください。また「教育行政方針演説」がいつ頃から行われているかわかりの場合には、補足質問にご記入ください。なお、首長の行う施政方針演説の中の教育関連の演説は除外します。

以下ではQ1と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。この設問は、教育長と教育委員長をそれぞれ対象としているため、まずは教育長の傾向から把握する。表14からは、議会本会議において教育長が「教育行政方針演説」を行うことはほとんどないことが確認される。自治体種別でみると、特例市および特別区では皆無であり、都道府県、政令市でもごく少数の例外的な自治体が「慣行」として行っていることが分かる。その一方で、中核市は多い年には6都市で行われていることがその特徴として指摘できる。所信表明演説の名称の多くは、「教育行政方針」であるが、「教育行政執行方針」や「教育行政に関する説明」として教育長が議会で演説を行っていることも個別自治体に関する補足調査から確認された。

表14: 教育長の「教育行政方針演説」の有無

	平成26年			平成25年			平成24年		
	した	しなかった	合計	した	しなかった	合計	した	しなかった	合計
都道府県	1	44	45	1	44	45	1	44	45
	2.2%	97.8%	100.0%	2.2%	97.8%	100.0%	2.2%	97.8%	100.0%
政令市	1	16	17	1	16	17	1	16	17
	5.9%	94.1%	100.0%	5.9%	94.1%	100.0%	5.9%	94.1%	100.0%
中核市	5	31	36	5	31	36	6	31	37
	13.9%	86.1%	100.0%	13.9%	86.1%	100.0%	16.2%	83.8%	100.0%
特例市	0	30	30	0	30	30	0	30	30
	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
特別区	0	14	14	0	14	14	0	14	14
	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
合計	7	135	142	7	135	142	8	135	143
	4.9%	95.1%	100.0%	4.9%	95.1%	100.0%	5.6%	94.4%	100.0%

	平成23年			平成22年		
	した	しなかった	合計	した	しなかった	合計
都道府県	1	44	45	2	43	45
	2.2%	97.8%	100.0%	4.4%	95.6%	100.0%
政令市	1	16	17	1	16	17
	5.9%	94.1%	100.0%	5.9%	94.1%	100.0%
中核市	6	31	37	6	31	37
	16.2%	83.8%	100.0%	16.2%	83.8%	100.0%
特例市	0	30	30	0	30	30
	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
特別区	0	14	14	0	14	14
	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
合計	8	135	143	9	134	143
	5.6%	94.4%	100.0%	6.3%	93.7%	100.0%

(注) 各表によって合計が異なるのは、無回答によるものである。

次に、教育委員長の傾向を把握する。表15から教育委員長は、教育長と比較すると議会本会議で「教育行政方針演説」を行わないことが指摘できる。他方、教育長が演説を行わない特別区で教育委員長が演説していたり、反対に教育長が演説を行っていた政令市での回答が見られなかったりと内実は各自自治体で相当に異なることに注意が必要である。

また、補足質問として、いつから「教育行政方針演説」を行っているのかもたずねているので、その回答を以下に整理する。教育長は、最も古い開始時期が昭和29年であり、昭和63年、平成13年、

平成20年～平成22年という回答があった。教育委員長は、最も古い開始時期が昭和39年であり、平成13年、平成19年、平成25年という回答があった。教育長・教育委員長と共通して指摘できる傾向は、比較的平成に入ってから「教育行政方針演説」を行うようになった自治体が多いことである。

表15：教育委員長の「教育行政方針演説」の有無

	平成26年			平成25年			平成24年		
	した	しなかった	合計	した	しなかった	合計	した	しなかった	合計
都道府県	2	43	45	2	43	45	2	43	45
	4.4%	95.6%	100.0%	4.4%	95.6%	100.0%	4.4%	95.6%	100.0%
政令市	0	17	17	0	17	17	0	17	17
	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
中核市	3	34	37	3	34	37	2	35	37
	8.1%	91.9%	100.0%	8.1%	91.9%	100.0%	5.4%	94.6%	100.0%
特例市	0	30	30	0	30	30	0	30	30
	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
特別区	1	13	14	1	13	14	1	13	14
	7.1%	92.9%	100.0%	7.1%	92.9%	100.0%	7.1%	92.9%	100.0%
合計	6	137	143	6	137	143	5	138	143
	4.2%	95.8%	100.0%	4.2%	95.8%	100.0%	3.5%	96.5%	100.0%

	平成23年			平成22年		
	した	しなかった	合計	した	しなかった	合計
都道府県	2	43	45	2	43	45
	4.4%	95.6%	100.0%	4.4%	95.6%	100.0%
政令市	0	17	17	0	17	17
	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
中核市	2	35	37	2	35	37
	5.4%	94.6%	100.0%	5.4%	94.6%	100.0%
特例市	0	30	30	0	30	30
	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
特別区	1	13	14	1	13	14
	7.1%	92.9%	100.0%	7.1%	92.9%	100.0%
合計	5	138	143	5	138	143
	3.5%	96.5%	100.0%	3.5%	96.5%	100.0%

(注) 各表によって合計が異なるのは、無回答によるものである。

Q2 教育委員長や教育長が新たに任命されたとき(再選・再任含む)、所信表明を議会で行うことがあります。各年について、教育委員長と教育長が新たに任命されたかどうかについて○を記入してください。また、議会での演説について当てはまるものに○を記入してください。演説の場は本会議を想定していますが、もし文教関係委員会で行った場合には欄外にその旨お書きください。なお、ここでの演説にはQ1の教育行政方針演説は含みません。

以下ではQ2と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。この設問も、教育長と教育委員長をそれぞれ対象としているが、質問票に沿って教育委員長の傾向から把握する(表16～20)。教育委員長については、新任と再選がほぼ同じ割合で毎年推移していることが分かる。とりわけ、都道府県、政令市(平成25年を除く)、中核市、特例市はその傾向が強い。一方で、特別区においては、各年において新任が半数以上を占めていることが特徴的である。

また、教育委員長が新任、再選された時に所信表明を議会で行うかどうかについては、平成24年に3自治体と回答があるのが目立つ以外は、特定の例外的な自治体において「慣行」が存在するだけで、ほとんどすべての自治体で所信表明が行われていないことが分かった。

表16: 教育委員長の任命と所信表明演説の有無(平成26年)

	新任	再選	該当せず	合計	演説した	演説しなかった	該当せず	合計
都道府県	18	22	5	45	1	38	5	44
	40.0%	48.9%	11.1%	100.0%	2.3%	86.4%	11.4%	100.0%
政令市	6	4	7	17	0	10	7	17
	35.3%	23.5%	41.2%	100.0%	0.0%	58.8%	41.2%	100.0%
中核市	13	13	11	37	0	25	11	36
	35.1%	35.1%	29.7%	100.0%	0.0%	69.4%	30.6%	100.0%
特例市	8	16	6	30	0	24	6	30
	26.7%	53.3%	20.0%	100.0%	0.0%	80.0%	20.0%	100.0%
特別区	7	4	3	14	0	11	3	14
	50.0%	28.6%	21.4%	100.0%	0.0%	78.6%	21.4%	100.0%
合計	52	59	32	143	1	108	32	141
	36.4%	41.3%	22.4%	100.0%	0.7%	76.6%	22.7%	100.0%

(注) 左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

表 17：教育委員長の任命と所信表明演説の有無（平成 25 年）

	新任	再選	該当せず	合計	演説した	演説しな かった	該当せず	合計
都道府県	21	17	7	45	1	37	7	45
	46.7%	37.8%	15.6%	100.0%	2.2%	82.2%	15.6%	100.0%
政令市	8	4	5	17	0	12	5	17
	47.1%	23.5%	29.4%	100.0%	0.0%	70.6%	29.4%	100.0%
中核市	13	15	8	36	0	28	8	36
	36.1%	41.7%	22.2%	100.0%	0.0%	77.8%	22.2%	100.0%
特例市	12	12	6	30	0	24	6	30
	40.0%	40.0%	20.0%	100.0%	0.0%	80.0%	20.0%	100.0%
特別区	8	3	3	14	0	11	3	14
	57.1%	21.4%	21.4%	100.0%	0.0%	78.6%	21.4%	100.0%
合計	62	51	29	142	1	112	29	142
	43.7%	35.9%	20.4%	100.0%	0.7%	78.9%	20.4%	100.0%

表 18：教育委員長の任命と所信表明演説の有無（平成 24 年）

	新任	再選	該当せず	合計	演説した	演説しな かった	該当せず	合計
都道府県	27	15	3	45	1	41	3	45
	60.0%	33.3%	6.7%	100.0%	2.2%	91.1%	6.7%	100.0%
政令市	7	8	2	17	0	15	2	17
	41.2%	47.1%	11.8%	100.0%	0.0%	88.2%	11.8%	100.0%
中核市	13	18	6	37	1	29	6	36
	35.1%	48.7%	16.2%	100.0%	2.8%	80.6%	16.7%	100.0%
特例市	10	14	6	30	1	23	6	30
	33.3%	46.7%	20.0%	100.0%	3.3%	76.7%	20.0%	100.0%
特別区	9	3	2	14	0	12	2	14
	64.3%	21.4%	14.3%	100.0%	0.0%	85.7%	14.3%	100.0%
合計	66	58	19	143	3	120	19	142
	46.2%	40.6%	13.3%	100.0%	2.1%	84.5%	13.4%	100.0%

(注) 左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

表19: 教育委員長の任命と所信表明演説の有無(平成23年)

	新任	再選	該当せず	合計	演説した	演説しなかった	該当せず	合計
都道府県	22	18	5	45	1	39	5	45
	48.9%	40.0%	11.1%	100.0%	2.2%	86.7%	11.1%	100.0%
政令市	5	6	6	17	0	11	6	17
	29.4%	35.3%	35.3%	100.0%	0.0%	64.7%	35.3%	100.0%
中核市	12	11	13	36	0	23	13	36
	33.3%	30.6%	36.1%	100.0%	0.0%	63.9%	36.1%	100.0%
特例市	10	12	8	30	0	22	8	30
	33.3%	40.0%	26.7%	100.0%	0.0%	73.3%	26.7%	100.0%
特別区	9	3	2	14	0	12	2	14
	64.3%	21.4%	14.3%	100.0%	0.0%	85.7%	14.3%	100.0%
合計	58	50	34	142	1	107	34	142
	40.9%	35.2%	23.9%	100.0%	0.7%	75.4%	23.9%	100.0%

表20: 教育委員長の任命と所信表明演説の有無(平成22年)

	新任	再選	該当せず	合計	演説した	演説しなかった	該当せず	合計
都道府県	18	20	7	45	1	37	7	45
	40.0%	44.4%	15.6%	100.0%	2.2%	82.2%	15.6%	100.0%
政令市	6	6	5	17	0	12	5	17
	35.3%	35.3%	29.4%	100.0%	0.0%	70.6%	29.4%	100.0%
中核市	11	14	11	36	0	26	11	37
	30.6%	38.9%	30.6%	100.0%	0.0%	70.3%	29.7%	100.0%
特例市	10	14	6	30	0	24	6	30
	33.3%	46.7%	20.0%	100.0%	0.0%	80.0%	20.0%	100.0%
特別区	7	4	3	14	0	11	3	14
	50.0%	28.6%	21.4%	100.0%	0.0%	78.6%	21.4%	100.0%
合計	52	58	32	142	1	110	32	143
	36.6%	40.9%	22.5%	100.0%	0.7%	76.9%	22.4%	100.0%

(注) 左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

以下では、教育長の傾向について整理する(表21～25)。教育長は、教育委員長と異なり4年という任期のため、「該当せず」の値が最も高く、各年とも5割～7割で推移している。それを除き、新任と再任を比較した場合に、新任が比較的多い。また、このことは、自治体種別とも関連を見出すことができる。都道府県は、「再任」よりも「新任」が多いが、政令市、中核市、特例市、特別区では、ほぼ同じ割合であることが分かる。このことから、都道府県における教育長ポストの位置づけが他自治体と異なることが示唆される。つまり都道府県では、教育長ポストが特定人物によって長期独

占は行われず、庁内人事ローテーションの対象となっている可能性が指摘できる²。

また、教育長が新任、再任された時に所信表明を議会で行うかどうかについては、教育長であっても議会において所信表明を行うことはほとんどないことが分かる。ただし、教育委員長の場合と比較すると、その数はやや多く、議会は教育委員会の代表者である教育委員長よりも教育長を重視していることが示唆される³。また、回答結果から自治体種別にばらつきがあることから、各地方政府内部の議会の影響力等他の要因に規定される可能性があることも示唆されよう。

また回答の対象となった期間が5年間であるから、首長と議会関係、議会の党派構成にそれほど変化がない。それ以前の時期とは演説の慣習が異なる可能性もある。そもそも、所信表明演説を行う目的は何かも今後調査すべき課題である。付け加えるならば、所信表明が任命後の本会議で行われるだけでなく、同意人事議案の上程の時期に行われるインフォーマルな面接等の慣習の有無やそれらの慣習と本会議での演説との関係についても明らかにされる必要がある。

表 21：教育長の任命と所信表明演説の有無（平成 26 年）

	新任	再任	該当せず	合計	演説した	演説しなかった	該当せず	合計
都道府県	13	0	32	45	0	13	32	45
	28.9%	0.0%	71.1%	100.0%	0.0%	28.9%	71.1%	100.0%
政令市	3	2	12	17	0	5	12	17
	17.7%	11.8%	70.6%	100.0%	0.0%	29.4%	70.6%	100.0%
中核市	6	5	26	37	2	9	26	37
	16.2%	13.5%	70.3%	100.0%	5.4%	24.3%	70.3%	100.0%
特例市	2	3	25	30	0	5	25	30
	6.7%	10.0%	83.3%	100.0%	0.0%	16.7%	83.3%	100.0%
特別区	2	1	11	14	1	2	11	14
	14.3%	7.1%	78.6%	100.0%	7.1%	14.3%	78.6%	100.0%
合計	26	11	106	143	3	34	106	143
	18.2%	7.7%	74.1%	100.0%	2.1%	23.8%	74.1%	100.0%

表22：教育長の任命と所信表明演説の有無(平成25年)

	新任	再任	該当せず	合計	演説した	演説しなかった	該当せず	合計
都道府県	10	6	29	45	1	17	23	41
	22.2%	13.3%	64.4%	100.0%	2.4%	41.5%	56.1%	100.0%
政令市	5	4	8	17	0	9	7	16
	29.4%	23.5%	47.1%	100.0%	0.0%	56.3%	43.8%	100.0%
中核市	4	9	23	36	0	14	17	31
	11.1%	25.0%	63.9%	100.0%	0.0%	45.2%	54.8%	100.0%
特例市	7	4	19	30	0	13	13	26
	23.3%	13.3%	63.3%	100.0%	0.0%	50.0%	50.0%	100.0%
特別区	2	3	9	14	0	7	3	10
	14.3%	21.4%	64.3%	100.0%	0.0%	70.0%	30.0%	100.0%
合計	28	26	88	142	1	60	63	124
	19.7%	18.3%	62.0%	100.0%	0.8%	48.4%	50.8%	100.0%

(注) 左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

表23：教育長の任命と所信表明演説の有無(平成24年)

	新任	再任	該当せず	合計	演説した	演説しなかった	該当せず	合計
都道府県	14	7	24	45	2	19	24	45
	31.1%	15.6%	53.3%	100.0%	4.4%	42.2%	53.3%	100.0%
政令市	4	4	9	17	0	8	9	17
	23.5%	23.5%	52.9%	100.0%	0.0%	47.1%	52.9%	100.0%
中核市	8	5	24	37	2	11	24	37
	21.6%	13.5%	64.9%	100.0%	5.4%	29.7%	64.9%	100.0%
特例市	5	5	19	29	1	10	19	30
	17.2%	17.2%	65.5%	100.0%	3.3%	33.3%	63.3%	100.0%
特別区	5	3	6	14	2	6	6	14
	35.7%	21.4%	42.9%	100.0%	14.3%	42.9%	42.9%	100.0%
合計	36	24	82	142	7	54	82	143
	25.4%	16.9%	57.8%	100.0%	4.9%	37.8%	57.3%	100.0%

(注) 左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

表24：教育長の任命と所信表明演説の有無（平成23年）

	新任	再任	該当せず	合計	演説した	演説しなかった	該当せず	合計
都道府県	13	1	31	45	0	13	31	44
	28.9%	2.2%	68.9%	100.0%	0.0%	29.6%	70.5%	100.0%
政令市	2	0	15	17	0	2	15	17
	11.8%	0.0%	88.2%	100.0%	0.0%	11.8%	88.2%	100.0%
中核市	3	3	29	35	0	8	29	37
	8.6%	8.6%	82.9%	100.0%	0.0%	21.6%	78.4%	100.0%
特例市	4	2	22	28	1	7	22	30
	14.3%	7.1%	78.6%	100.0%	3.3%	23.3%	73.3%	100.0%
特別区	3	1	10	14	1	2	10	13
	21.4%	7.1%	71.4%	100.0%	7.7%	15.4%	76.9%	100.0%
合計	25	7	107	139	2	32	107	141
	18.0%	5.0%	77.0%	100.0%	1.4%	22.7%	75.9%	100.0%

(注) 左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

表25：教育長の任命と所信表明演説の有無（平成22年）

	新任	再任	該当せず	合計	演説した	演説しなかった	該当せず	合計
都道府県	9	2	34	45	0	11	34	45
	20.0%	4.4%	75.6%	100.0%	0.0%	24.4%	75.6%	100.0%
政令市	5	0	12	17	0	5	12	17
	29.4%	0.0%	70.6%	100.0%	0.0%	29.4%	70.6%	100.0%
中核市	6	4	27	37	2	8	27	37
	16.2%	10.8%	73.0%	100.0%	5.4%	21.6%	73.0%	100.0%
特例市	2	2	25	29	0	5	25	30
	6.9%	6.9%	86.2%	100.0%	0.0%	16.7%	83.3%	100.0%
特別区	1	1	12	14	1	1	12	14
	7.1%	7.1%	85.7%	100.0%	7.1%	7.1%	85.7%	100.0%
合計	23	9	110	142	3	30	110	143
	16.2%	6.3%	77.5%	100.0%	2.1%	21.0%	76.9%	100.0%

(注) 左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

Q3 議会本会議や文教関係委員会において、教育委員会の職務権限に関する質問に対して、教育委員会が答弁することがあります。そこで、貴自治体の状況をおたずねします。平成26年の状況について、回答例をご覧の上、当てはまるものに○を記入してください。

以下では Q3 と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。この設問も、教育長と

教育委員長をそれぞれ対象としているが、質問票に沿って教育委員長の傾向から把握する。表26が示す通り、合計のみで比較すると、教育委員長は「答弁しなかった」と回答する自治体が多いことが分かる。しかし、自治体種別でみると、都道府県に関しては、「答弁した」が他の自治体カテゴリに比べて圧倒的に多く、教育委員長の政治的立場が他の自治体種別と大きく異なっていると推測できる。

表26：教育委員長の諸会議での答弁の有無

	答弁した	答弁しなかった	合計
都道府県	35	10	45
	77.8%	22.2%	100.0%
政令市	6	11	17
	35.3%	64.7%	100.0%
中核市	11	26	37
	29.7%	70.3%	100.0%
特例市	11	19	30
	36.7%	63.3%	100.0%
特別区	3	11	14
	21.4%	78.6%	100.0%
合計	66	77	143
	46.2%	53.9%	100.0%

次に、教育委員長はどのような領域の質問について答弁しているのかについて整理する。表27をみると、9つの選択肢の中では、「その他」が最も多く、次いで「教育行政の基本方針(教育振興基本計画・大綱)」と「教育課程(教科書・教材等含む)」がほぼ同数であり、「不登校などの児童生徒の問題行動」「学校統廃合」「教職員人事管理(給与・勤務条件・人事評価)」「体罰等の教職員の不祥事」「教育予算」と回答が続く。また、「国旗・国歌」について答弁した教育委員長はいなかった。

自由記述には学力テストや学力向上という回答が散見されていることをふまえると、教育課程や基本方針といったものについて教育委員長が答弁を求められている背景が推測できる。すなわち、いわゆる大所高所の立場から教育政策を統括するのが教育委員長であると考えられているのではない。

表27：教育委員長の答弁領域

	教育行政の基本方針(教育振興基本計画・大綱)	教育課程(教科書・教材等含む)	国旗・国歌	学校統廃合	不登校などの児童生徒の問題行動	体罰等の教職員の不祥事	教職員人事管理(給与・勤務条件・人事評価)	教育予算	その他	母数
都道府県	10	8	0	6	9	3	2	2	26	35
	28.6%	22.9%	0.0%	17.1%	25.7%	8.6%	5.7%	5.7%	74.3%	100.0%
政令市	2	4	0	0	1	0	2	1	4	6
	33.3%	66.7%	0.0%	0.0%	16.7%	0.0%	33.3%	16.7%	66.7%	100.0%
中核市	6	4	0	0	1	0	0	0	6	11
	54.5%	36.4%	0.0%	0.0%	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	54.5%	100.0%
特例市	2	2	0	2	3	1	1	0	8	11
	18.2%	18.2%	0.0%	18.2%	27.3%	9.1%	9.1%	0.0%	72.7%	100.0%
特別区	0	1	0	0	0	0	0	0	1	3
	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%	100.0%
合計	20	19	0	8	14	4	5	3	45	66
	30.3%	28.8%	0.0%	12.1%	21.2%	6.1%	7.6%	4.5%	68.2%	100.0%

(注) 上記設問へ「答弁した」という回答を母数として、各選択肢に対して「あてはまる」という回答のみを抽出した。

次に教育長の回答について整理する。表28から教育長が教育委員会の職務権限に関する質問に対して「答弁しなかった」というのは、ほとんどなく、ほぼ全数が「答弁した」と回答していることが分かる。「答弁しなかった」のは任命直後の教育長だと推測される。

表28：教育長の諸会議での答弁の有無

	答弁した	答弁しなかった	合計
都道府県	45	0	45
	100.0%	0.0%	100.0%
政令市	17	0	17
	100.0%	0.0%	100.0%
中核市	36	1	37
	97.3%	2.7%	100.0%
特例市	29	1	30
	96.7%	3.3%	100.0%
特別区	14	0	14
	100.0%	0.0%	100.0%
合計	141	2	143
	98.6%	1.4%	100.0%

次に、教育長はどのような領域の質問について答弁しているのかについて整理する。表29から、最も多かったのは、「教育課程(教科書・教材等含む)」であり、「不登校などの児童生徒の問題行動」までが合計で70%を越えている選択肢である。次に、合計が50%～60%を越えているものとして、数値の大きい順に「その他」「教育行政の基本方針(教育振興基本計画・大綱)」「教育予算」「学校統廃合」と回答が続く。そして、「教職員人事管理(給与・勤務条件・人事評価)」「体罰等の教職員の不祥事」「国旗・国歌」という順番になっている。ただ、「国旗・国歌」は14%程度の回答率となっていて、9つの選択肢の中では最も答弁が少ない。

一方で、この順番は、自治体種別を問わず合計のみを比較したものであるため、自治体種別を考慮すると、特例市および中核市は、都道府県、政令市ほど教育長が様々な職務権限の質問に回答することが求められていないようである。特別区についてはどちらかといえば都道府県、政令市に近く、教育長が多様な施策について答弁を行っている。

表29：教育長の答弁領域

	教育行政の基本方針(教育振興基本計画・大綱)	教育課程(教科書・教材等含む)	国旗・国歌	学校統廃合	不登校などの児童生徒の問題行動	体罰等の教職員の不祥事	教職員人事管理(給与・勤務条件・人事評価)	教育予算	その他	母数
都道府県	30	39	9	34	42	24	35	29	30	45
	66.7%	86.7%	20.0%	75.6%	93.3%	53.3%	77.8%	64.4%	66.7%	100.0%
政令市	9	15	0	9	16	8	14	13	12	17
	52.9%	88.2%	0.0%	52.9%	94.1%	47.1%	82.4%	76.5%	70.6%	100.0%
中核市	22	24	5	13	21	5	11	20	18	36
	61.1%	66.7%	13.9%	36.1%	58.3%	13.9%	30.6%	55.6%	50.0%	100.0%
特例市	14	18	3	13	13	3	7	10	19	29
	48.3%	62.1%	10.3%	44.8%	44.8%	10.3%	24.1%	34.5%	65.5%	100.0%
特別区	9	12	3	7	12	4	4	10	6	14
	64.3%	85.7%	21.4%	50.0%	85.7%	28.6%	28.6%	71.4%	42.9%	100.0%
合計	84	108	20	76	104	44	71	82	85	141
	59.6%	76.6%	14.2%	53.9%	73.8%	31.2%	50.4%	58.2%	60.3%	100.0%

(注) 上記設問へ「答弁した」という回答を母数として、各選択肢に対して「あてはまる」という回答のみを抽出した。

Q4 教育委員会から議会本会議や文教関係委員会に出席するのはどなたですか。平成26年について、回答例をご覧の上、お答えください。

以下ではQ4と自治体種別のクロス集計表についてその傾向を概観する。この設問は、教育委員長、教育委員長職務代理者、教育長、教育委員長・教育委員長職務代理者以外の教育委員(複数者の全体的傾向)という4アクターを対象としたものである。質問票に沿って、教育委員長の回答から順にそ

の傾向を把握する。

教育委員長の議会本会議への出席は、回答自治体の半数程度あるが、文教関係委員会への出席は、その半分以下にとどまっていることが分かる（表30）。

次に、教育委員長職務代理者の議会本会議への出席は、「必要があるときのみ」であり、原則として毎回出席しているわけではない。文教関係委員会への出席は、ごくわずかの自治体に「原則として毎回出席」する自治体が見られるが、教育委員長と同様に、本会議よりも文教関係委員会への出席の割合は低い（表31）。

表30：教育委員長の諸会議への出席の有無

	議会本会議				文教関係委員会			
	原則として毎回出席した	必要があるときのみ出席した	1回も出席しなかった	合計	原則として毎回出席した	必要があるときのみ出席した	1回も出席しなかった	合計
都道府県	23	17	5	45	10	4	31	45
	51.1%	37.8%	11.1%	100.0%	22.2%	8.9%	68.9%	100.0%
政令市	4	5	8	17	3	5	9	17
	23.5%	29.4%	47.1%	100.0%	17.7%	29.4%	52.9%	100.0%
中核市	11	7	19	37	8	2	27	37
	29.7%	18.9%	51.4%	100.0%	21.6%	5.4%	73.0%	100.0%
特例市	6	6	18	30	1	1	28	30
	20.0%	20.0%	60.0%	100.0%	3.3%	3.3%	93.3%	100.0%
特別区	3	2	9	14	0	2	12	14
	21.4%	14.3%	64.3%	100.0%	0.0%	14.3%	85.7%	100.0%
合計	47	37	59	143	22	14	107	143
	32.9%	25.9%	41.3%	100.0%	15.4%	9.8%	74.8%	100.0%

表31：教育委員長職務代理者の諸会議への出席の有無

	議会本会議				文教関係委員会			
	原則として毎回出席した	必要があるときのみ出席した	1回も出席しなかった	合計	原則として毎回出席した	必要があるときのみ出席した	1回も出席しなかった	合計
都道府県	0	24	21	45	1	3	41	45
	0.0%	53.3%	46.7%	100.0%	2.2%	6.7%	91.1%	100.0%
政令市	0	2	13	15	1	5	10	16
	0.0%	13.3%	86.7%	100.0%	6.3%	31.3%	62.5%	100.0%
中核市	0	7	30	37	2	2	33	37
	0.0%	18.9%	81.1%	100.0%	5.4%	5.4%	89.2%	100.0%
特例市	0	4	26	30	0	1	29	30
	0.0%	13.3%	86.7%	100.0%	0.0%	3.3%	96.7%	100.0%
特別区	0	2	12	14	0	1	13	14
	0.0%	14.3%	85.7%	100.0%	0.0%	7.1%	92.9%	100.0%
合計	0	39	102	141	4	12	126	142
	0.0%	27.7%	72.3%	100.0%	2.8%	8.5%	88.7%	100.0%

（注）左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

次に、教育長の議会本会議への出席は、すべての自治体において「原則として毎回出席」している。また、文教関係委員会への出席もほぼすべての自治体が「原則として毎回出席」している(表32)。

最後に、教育委員長・教育委員長職務代理者以外の教育委員(複数者の全体的傾向)の議会本会議への出席は、「必要があるときのみ」であり、原則として毎回出席しているわけではない。文教関係委員会への出席は、ごくわずかの自治体に「原則として毎回出席」する自治体が見られるが、議会本会議と同様に「必要があるときのみ」であり、本会議よりも文教関係委員会への出席の割合は低い(表33)。

表32：教育長の諸会議への出席の有無

	議会本会議				文教関係委員会			
	原則として 毎回出席した	必要がある ときのみ出 席した	1回も出席 しなかった	合計	原則として 毎回出席した	必要がある ときのみ出 席した	1回も出席 しなかった	合計
都道府県	44	0	0	44	45	0	0	45
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
政令市	17	0	0	17	14	0	3	17
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	82.4%	0.0%	17.7%	100.0%
中核市	37	0	0	37	34	2	1	37
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	91.9%	5.4%	2.7%	100.0%
特例市	30	0	0	30	25	3	2	30
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	83.3%	10.0%	6.7%	100.0%
特別区	14	0	0	14	12	2	0	14
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	85.7%	14.3%	0.0%	100.0%
合計	142	0	0	142	130	7	6	143
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	90.9%	4.9%	4.2%	100.0%

(注) 左右表にて合計が異なるのは、無回答によるものである。

表33：教育委員（教育委員長・教育委員長職務代理者以外の教育委員（複数者の全体的傾向））の諸会議への出席の有無

教育委員長・教育委員長職務代理者以外の教育委員（複数者の全体的傾向）

	議会本会議				文教関係委員会			
	原則として 毎回出席し た	必要がある ときのみ出 席した	1回も出席 しなかった	合計	原則として 毎回出席し た	必要がある ときのみ出 席した	1回も出席 しなかった	合計
都道府県	0	12	33	45	1	4	40	45
	0.0%	26.7%	73.3%	100.0%	2.2%	8.9%	88.9%	100.0%
政令市	0	3	13	16	1	5	10	16
	0.0%	18.8%	81.3%	100.0%	6.3%	31.3%	62.5%	100.0%
中核市	0	5	32	37	2	1	34	37
	0.0%	13.5%	86.5%	100.0%	5.4%	2.7%	91.9%	100.0%
特例市	0	4	26	30	0	1	29	30
	0.0%	13.3%	86.7%	100.0%	0.0%	3.3%	96.7%	100.0%
特別区	0	1	13	14	0	1	13	14
	0.0%	7.1%	92.9%	100.0%	0.0%	7.1%	92.9%	100.0%
合計	0	25	117	142	4	12	126	142
	0.0%	17.6%	82.4%	100.0%	2.8%	8.5%	88.7%	100.0%

(注) 設問では、複数者の全体的傾向について回答を求めているが、委員1人の出欠実績に基づく回答が含まれる可能性がある。

4 教育委員会独自雇用教職員調査

この調査では政令指定都市に対し、当該指定都市が義務教育費国庫負担制度による雇用ではなく市費により独自に雇用する学校教職員に関し、職種別にその人数を尋ねた。小学校及び中学校の非常勤講師を配置している市は多くそれぞれ94.4%と88.9%である。中学校の常勤市費負担教員を雇用している政令市は少なく、4市(23.5%)であった。小学校の常勤市費負担教員を雇用している政令市は8市あり、雇用していない政令市が9市(52.9%)であった。

学校栄養職員は9市(56.3%)が雇用しているが、栄養教諭を雇用している政令市はなかった。市費負担による学校事務職員についても雇用していない政令市の方が多い(66.7%)。その他、比較的多くの政令市で雇用されている職種はスクールカウンセラー(94.1%)、スクールソーシャルワーカー(82.4%)、介助員(70.6%)、学校司書(88.2%)、理科支援員や算数補助員などの学習補助(93.8%)である。

表34-1と表34-2は平成26年度学校基本調査の小中学校数を用いて各政令市A～Rにおける市負担教職員数を1学校当たりの人数で示したものである。小・中学校の非常勤講師で1学校当たり1人以上になっている市が多くみられる。中学校では非常勤講師を雇用していない市は小学校より多くなる一方、1学校当たりの人数では2人を超える市が4市あり、0市では5.75人となっている。スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーを雇用している場合、そのほとんどで1学校当たり0.5人を下回っている。介助員、学校司書、学習補助の各職種の学校当たりの人数はかなり多様になっている。

表34-1:1校あたりの市費負担教職員の比較

	非常勤講師 (小学校)	非常勤講師 (中学校)	常勤の市費負担 教員(小学校)	常勤の市費負担 教員(中学校)	学校栄養職員 (小中学校)	栄養教諭 (小中学校)
A	0.42	0.54	0	0	0.15	0
B	1.60	2.94	0	0	0.01	0
C	0.14	0.39	0	0	0.31	0
D	1.38	0.63	0	0	0.38	0
E	2.33	2.04	0.05	0	0	0
F	1.58	1.73	0	0	0.03	0
G	1.85	2.08	0	0	0.12	0
H	0.54	0.04	0	0	0.06	0
I	1.24	0.66	0	0	0.11	0
J	0	0	0.31	0	0.03	0
K	1.72	0.91	0.06	0	0	0
L	0.97	1.51	0.27	1.10	0	0
M	0.10	0	0.38	1.20	0	0
N	0.25	0.04	0	0	0	0
O	1.05	5.75	0.96	0.52	0	0
P	1.53	1.70	—	—	—	—
Q	0.85	1.46	0.08	0	0	0
R	0.48	1.63	0.46	0.74	—	—

(注) 表中数字は、1校あたり(人)。表中—は、無回答を表す。
出典) 学校数は、平成26年度学校基本調査を使用

表34-2:1校あたりの市費負担教職員の比較(つづき)

	学校事務職員 (小中学校)	スクール カウンセラー (小中学校)	スクールソ シヤルワーカー (小中学校)	介助員 (小中学校)	学校司書 (小中学校)	学習補助 (小中学校)
A	0	0.32	0.03	0	0.00	2.71
B	0.08	0.37	0.01	1.22	1.95	0.20
C	0	0.54	0	0.06	1.00	3.65
D	0	0.30	0.01	0	0.71	0.33
E	0	0.18	0.02	0	0.51	0.97
F	0	0	0	0.02	0.13	0
G	0	0.58	0.03	2.54	0.97	0.69
H	0	0.17	0.01	1.73	0.99	0.33
I	0.91	0.27	0.04	0	0.79	1.07
J	0.13	0.32	0.05	0.68	0	3.30
K	0	0.45	0.03	0.43	0	0.74
L	0	0.47	0.05	1.24	0.36	0.50
M	0	—	—	—	—	0.11
N	0	0.38	0	0	0.12	0.47
O	0.99	0.32	0.04	1.24	0.04	0.74
P	1.02	0.32	0.04	0.10	0.14	0.12
Q	0	0.26	0.11	0.96	0.17	—
R	0.99	0.22	0.04	0.95	0.99	—

(注) 表中数字は、1校あたり(人)。表中—は、無回答を表す。
出典) 学校数は、平成26年度学校基本調査を使用

おわりに

以上、3つの調査結果を記した。主な知見をまとめるとすれば次のようになるだろう。第1に、教育行政職員あるいは教育行政機構たる教育委員会事務局の専門性に関してである。多くの場合、教育行政職員は首長部局からの出向者であり、教育行政プロパーとなっていくことを期待されておらず、教育行政職員の専門性を向上させようとする運用はなされていない。第2に、教育委員会と議会の関係についてである。ほとんどの教育長は議会本会議において教育行政方針演説を行っていないし、教育委員長も行っていない。議員からの質問に対しては、教育長の方が教育委員長よりも議会で答弁の責任を負う。第3に、政令市による独自の教職員雇用の状況についてである。多くの政令市が独自の費用負担で教員を雇用しているが、常勤の教員及び栄養教諭を雇用する政令市は少ない。小学校あたりの非常勤講師の数が1を超えている政令市は多い。中学校あたりの非常勤講師の数が2以上という政令市が4市ある。多くの政令市がスクールカウンセラーと学習補助を雇用しているが、学校事務職員、スクールソーシャルワーカー及び学校栄養職員を雇用する政令市は少ない。

「はじめに」で述べたとおり、地方教育行政制度が大きく変革したため、新しい状況に関する関心が高まっている。すでに新制度に移行したため、「旧」制度下の状況を調査することは技術的に困難となっていく。本稿で紹介した3つの調査はいずれも「旧」制度の下での地方教育行政制度の作動状況を記録したものである。学術面でも、行政実務面でも本調査報告結果を広く活用していただきたい。

【付記】

本稿を執筆する過程での各執筆者の分担は以下の通りである。青木が全体構成の案出・調整・加筆修正を行った。本田が全ての表を作成したほか、表から読み取れる事柄の文書化の草案を執筆した(23)。本多は4の文書化およびアブストラクト草案を作成した。

【謝辞】

本研究は JSPS 科研費 25381114 の助成を受けたものです。

各調査にご協力いただいた教育委員会関係者の皆様にお礼申し上げます。

【引用文献】

荒牧重人・小川正人・窪田眞二・西原博史(2015)『新基本法コンメンタール 教育関係法』日本評論社。

木田宏著・教育行政研究会編集(2015)『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律 第四次新訂』第一法規。

村上祐介編著(2014)『教育委員会改革5つのポイント―「地方教育行政法」のどこが変わったのか―』学事出版。

文部科学省地方教育行政研究会(2014)『Q & A 改正地方教育行政法<平成26年改正>―新教育委員会制度のポイント―』ぎょうせい。

【注】

- 1 文部科学省は2015年4月に「新教育委員会制度への移行に関する調査」を、6月に「新教育委員会制度への移行(総合教育会議, 大綱, 新教育長)に関する調査」をそれぞれ実施した。前者は教育長や教育委員の任命の動向を調査したものである。
- 2 とりわけ, 都道府県では教員籍の教育長が少ないことは, 本稿, 教育行政職員の専門性調査のQ7の回答結果からも分かる。
- 3 これは首長や教育長の立場からすると, 議会で所信表明しなければならない政治上の理由があるともいえる。

Survey Results on Educational Administration of Prefectures, Designated Cities, Core Cities, and Special Cities:

Administrative staff's expertise, Relationship between Legislature and Board of
Education, and School Support Staff Employment

Eiichi AOKI

(Associate Professor, Graduate School of Education, Tohoku University)

Tetsuya HONDA

(Graduate Student, Graduate School of Education, The University of Tokyo
Research Fellow of Japan Society for the Promotion of Science)

Masato HONDA

(Senior Researcher, Department for Educational Policy and Evaluation Research, National
Institute for Educational Policy Research)

Three types of questionnaire survey of prefectures and big cities educational administration are conducted to collect information about some issues related to local control and decentralization in public education system in Japan. Three types of questions are asked. How do administrative staffs of local education agencies acquire their expertise? To what extent are board of education members and superintendents treated seriously as political actors by their local governments' legislatures? How many and what kind of teaching and non-teaching school support staffs are employed by the designated cities without relying subsidies from upper level governments. Here, teaching and non-teaching school support staffs mean teachers (part-time or full-time), nutrition teachers, school nutrition staffs, secretaries, school counselors, school social workers, special education instructional assistants, school librarians, and teacher assistants. The main findings are as follows:

1. Most of administrative staffs of boards of education are sent on loan by each city's executive office and are not expected to be specialists in educational administration.
2. Most of the superintendents don't make a speech about their education policy to the legislature each year in the first regular session of the legislative assembly, nor do presidents of board of education. The superintendents have more responsibility to answer to assembly questions than presidents of board of education.
3. Most of the designated cities employ teaching staff at their own expense, but fewer employ full-time teachers and nutrition teachers. The number of part-time teachers per elementary

school is 1 or more in many cities. In 4 cities, the number of part-time teachers per junior high school is more than 4. Any city doesn't hire nutrition teachers. Many cities hire school counselors and teacher assistants and less hire secretaries, school social workers, and school nutrition staff.

Keywords : superintendent, board of education, legislature, school support staff, decentralization of education

