

市町村合併による県費負担教職員人事行政の変容

Changes in the Personnel Administration of Teachers Paid for by the Prefectural Government after Town Mergers in the Heisei Era

川上 泰彦^{*1}・小川 正人^{*2}・植竹 丘^{*3}・櫻井 直輝^{*4}

KAWAKAMI Yasuhiko, OGAWA Masahito, UETAKE Takashi, SAKURAI Naoki

Abstract

The purpose of this paper is to examine the changes in the personnel administration of teachers paid for by the prefectural government after town mergers in the Heisei era.

In this paper, first, we explain that the branch offices of the prefectural education board (BOPEB) were abolished or consolidated by the prefecture when two mergers took place. Town mergers and reorganization in the BOPEB developed due to an increase in non-densely populated areas which, right from the beginning, did not always have a large education budget or administration capabilities.

Second, not only were the BOPEB abolished or consolidated, but administrative and financial reforms in the prefectures relocated the supervisors of school education over a wide area. According to nationwide trends, there was little reduction of the supervisors of school education, who belonged to the prefectural education boards (EB). But on the other hand, there was a substantial reduction in the number of supervisors of school education in the BOPEB.

Third, in the personnel transfer of regular teachers, many prefectures implemented personnel transfers inside the same municipality or block, and it became clear that the change rate in the prefectures was low.

At the same time, the regulating powers of personnel administration by the prefectural boards of education including the BOPEB decreased. It suggests that will of municipal EBs has been reflected in a change plan more strongly.

From the above analysis, fluctuations in these past 10 years show that personnel transfers inside the same municipality or block spread. This suggests that the intention of the municipal EBs, to a considerable extent, has been reflected without a transfer of the authority to manage personnel affairs. In light of such a management situation, we argue that there is the problem of how to design a future system for prefectural subsidies for teachers' salaries.

*1 兵庫教育大学

*2 放送大学

*3 共栄大学

*4 会津大学短期大学部

1. はじめに

(1) 問題関心と課題設定

地方分権改革からおおよそ 20 年が経過し、教育行政分野においてはその影響を受けた諸政策の記録や分析が蓄積されてきた。文部省（文科省）から都道府県を経て市町村・学校に至るといふ、従来の集権的な教育行財政システム観のもとでは、教育行政学において自治体の自律性はそもそも議論の対象とされてこず¹⁾、自治体教育政策研究の蓄積は十分でなかった。こうした状況に対して、分権化は自治体の自律性と多様性を新たな観察・分析の対象とする契機となったものの、今なお、以下の二点において検討の余地を指摘することができる。

一つは、これまでの諸論考では、主に都道府県（以下「県」）・市町村を主体とする「教育改革」の諸事例が関心を集めてきており、分権化によって可能となった新規施策（群）の内容やその政策過程を主に明らかにしてきた、という点である。こうした研究の蓄積は、分権化に対応した政策的インプリケーションを導き出しやすいが、成功事例にのみ着目した実況中継（青木 2012）という一種のセレクション・バイアスの側面も指摘される。

また、このように県・市町村で完結する個別政策への注目が集まる一方で、それらを文脈づけているはずの人事や財政といった広域的・基幹的システムに関する分析が十分でないという点も指摘しなくてはならない。分権化が個別自治体に及ぼした影響を考察するにしても、従来から維持・継続されてきた教育行政の活動や機能との関係を見捨てるのは適切でない。さらに言えば、そうした広域的・基幹的な教育行政活動が、一連の分権化の影響をどの程度受けているのか（それとも影響を受けていないのか）の検討も、そもそも十分とは言えない。分権化の成果が学校教育の質や効果にまで及ぶと想定するのであれば、その過程において、分権化が継続的・日常的な教育行政を規定している基幹的システムにどのような影響を及ぼしたのかについて、まずもって検証する作業が求められると言えるだろう。

そしてもう一つは、これまでの諸論考が教育行政領域（内部）での現象に注目するあまり、地方行政全般にかかる領域横断的な環境変動や改革が間接的に教育行政へと影響することについて、考察が十分及んでいないという点である。義務教育費国庫負担制度をはじめ、国の教育財政制度と密接な融合関係を取る我が国の地方教育行政において、地方政治・地方行政全般にかかる制度変更（圧力）の影響を排除して「純粋な」分権化のインパクトを論じるのは不可能である。既に教育行政は教育政策（縦割）と行財政管理・制度（横割）との交錯領域であり、外在的論理に晒されやすいという性格が指摘されている（金井 2012）が、教育行政研究がそうした前提に立って研究を蓄積させてきたとは言いがたい。

こうした課題意識のもと、本稿では市町村合併や教育事務所の再編を契機とする県費負担教職員人事行政の変容を対象に、領域横断的な制度変化が地方教育行政の基幹的システムにどのような影響を及ぼしたのかについて検証する。労働集約的要素の強い学校教育において、教員にかかる施策は学校教育の質や効果に直接影響しやすいと考えられる。そうした中で、公立義務教育学校教員の人事は県費負担教職員制度として、県（人事権者）と市町村（学校設置者・服務監督権者）との調整を経て進められるため、県・市町村のいずれの制度変化にも影響を受けると考えられる。加えて、県—市町村関係の変化を考察することは、今後、より日常的な教育行政活動である学校への指導や教育活動支援について分権化のインパクトを探る手がかりともなる。こうした理由から、本稿では

教育行政の基幹的システムの例として県費負担教職員制度に基づく人事行政を扱うこととした。

(2) 先行研究の整理と本稿の検討課題

いわゆる「平成の大合併」により、1998年度末に3,232あった市町村は2013年度末で1,719まで減少し（総務省2014）、2000年以降、政令指定都市が8、中核市が27増えた。これにより、1998年度末に36,387人だった平均市町村人口規模は2009年度末で69,067人へ増えた（総務省2010）。また県レベルでの行財政改革が進展する中で、都道府県教育委員会事務局（以下「県教委」）の出先機関である教育事務所の再編も進められた。

教育事務所については、堀内孜の一連の研究（堀内1994、1995ab、1998）が参考になる。教育事務所は県教委と市町村教委の「中間単位」に位置づけ、地方教育行政は「都道府県教委—教育事務所—市町村教委」という「重層構造」で運営されてきた（堀内1998、2009）。教育事務所の業務は県によって異なる（堀内1994、1995a）が、一般的には人事行政と指導行政に大別できる（堀内1994、阿内ら2014）。人事行政では、教育事務所は県教委と市町村教委の媒介や、市町村教委間を含めた教職員の人事配置の調整の機能を担う。指導行政では、指導主事の配置等一定規模以下の市町村教委では満たせない教育行政サービスの提供など、市町村教委を補完する機能も担うほか、学校に対し、要請訪問に応えるなどの支援を行なっている。

このように、教育事務所のあり方は、県教委と市町村教委の間の媒介、調整、補完、支援の機能と深く関係するため、教育行政学（特に地方教育行政研究）においては、地方教育行政の基礎的な単位をどうとらえるかという課題とともに、県教委と市町村教委の関係を含めた教育行政システムの「民主性」と「効率性」を問う重要な研究テーマの一つとされてきた（堀内1995aなど）。そして、その役割については、市町村の行財政能力の格差を是正したり脆弱性を補完するなどしているため、行政水準の均等化を図るべきとする立場からは肯定的な評価を受けている。しかしその反面、1990年代以降の地方分権改革の動きのなかでは、上記の「重層構造」が、県費負担教職員制度に象徴されるような県教委主導の教育行政の系列化を下支えするしくみであるとして批判の対象ともされてきた。

そうした中で、近年では市町村合併が進展し、さらにはこれをひとつの契機に教育事務所の再編を行う県も目立ってきた。合併による市町村の行財政能力の変化（向上）は、県—市町村関係などにも変容をもたらすほか、広く地方教育行政にも影響を及ぼすと考えられる。たとえば、これまで教育事務所が所管してきた市町村が少数の市に再編されるような場合、教育事務所の存在意義や役割・機能は再考されることになる。また、県費負担教職員の人事権及び研修権を持つ政令指定都市や、研修権を持つ中核市が新たに誕生した場合は、事務配分の見直しが必要になることも予想される。市町村合併の進み具合は各県で異なるが、市町村の地理的・人口的規模の拡大や政令市・中核市への各種権限の移譲といった環境変化は、教育事務所の役割の再考や再編を進めると推察される。

こうした変化に関連して、堀内（2009）は市町村合併後の教育行政の課題として、リソースの効率的な再分配と、広域化した所管エリアに適合した合理的・効率的な行政執行システムの開発の二点を指摘した。辻村（2013）は聴き取り調査をもとに、教育事務所所属の指導主事が教育委員会所属の指導主事よりも指導行政に従事する時間を多く確保できるため、指導主事数が減少する中で市町村に指導主事を配置するのは得策でなく、教育事務所の再編が、必ずしも教育指導体制の充実にはつながらないと論じた。阿内ら（2014）は教育事務所への質問紙調査と聴き取り調査から、今後の教育事務所には管内市町村の規模格差を調整する役割が期待されるとした。

以上のように、地方教育行政における県—市町村の役割分担は、従来から研究上の重要課題であったが、近年の市町村合併等はその関係に変化を及ぼしうるものであり、その影響を分析・考察する意義は大きい。実際に、そうした分析を試みる研究もみられてはいるものの、その実証は一部の地域やある一時点での調査に基づいたものにとどまっている。変化の全体像を把握するとともに、これが学校教育にどのような影響を及ぼすのかを幅広く考察してゆくうえでは、空間的・時間的な比較を伴う研究が必要となるが、比較に耐える資料を収集する難しさもあり、これに応える研究はほぼ行われていない。

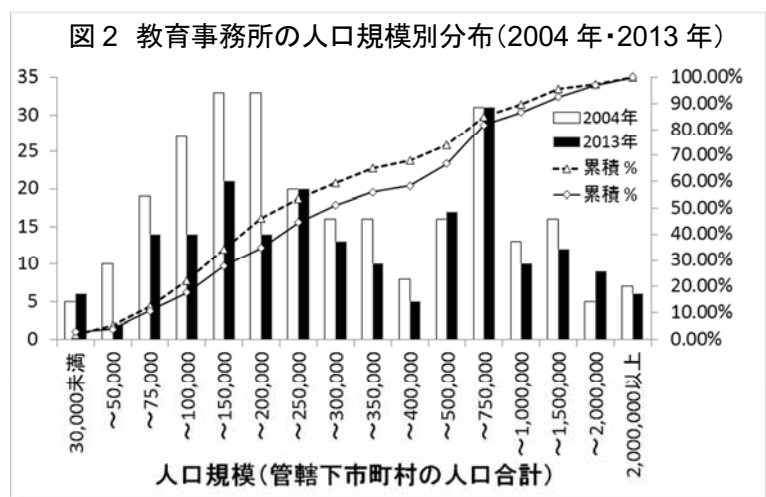
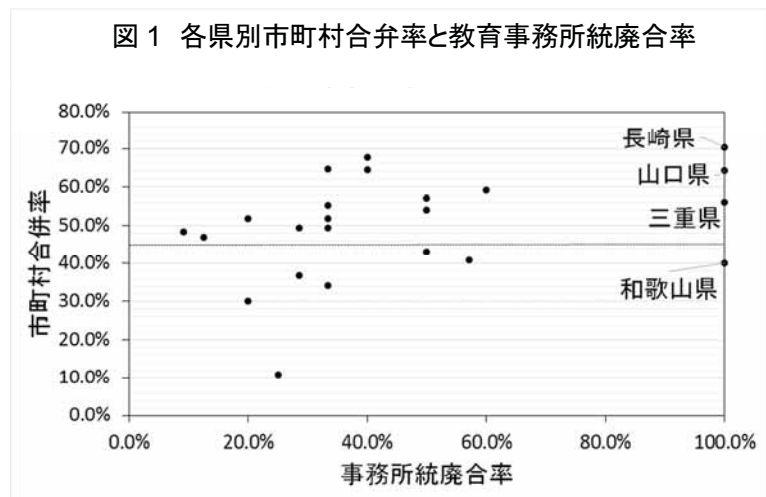
そこで以下では、市町村合併をはじめとする 2000 年代以降の地方行財政の変化が、県教委—教育事務所—市町村教委の関係をどのように変え、それが地方教育行政の基幹的システムである県費負担教職員制度に基づく人事行政にどう影響したのかを、空間的（自治体間）・時間的（複数時点間）に比較可能なデータを用いて明らかにする。

2. 市町村合併と地方行財政改革の影響

(1) 市町村合併と教育事務所の再編

平成の大合併で市町村数が大きく減少したことはすでに述べたが、この動向は全国一律でない。『全国教育委員会一覧』（2004 年度版及び 2013 年度版）を用いて県別の市町村合併の動向を整理すると、この期間の市町村合併率²⁾の平均値は 45.3%となったが、人口密度の高い東京都（合併率 0%：人口密度 1 位）、大阪府（合併率 4.7%：人口密度 2 位）、神奈川県（合併率 14.3%：人口密度 3 位）では市町村合併がほとんど進展していない。一方で平均水準（45.3%）を越える市町村合併を行った 28 県の 3/4（21 県）は人口密度 400 人/km²以下（14 位以下）に集中しており、人口非密集地における「広域化」として平成の大合併が進展したことが指摘できる。

県レベルでの地方教育行政組織である教育事務所についても同様の再編傾向がみられる。この 10 年（2004 年から 2013 年）で 23 県が教育事務所を再編し、このうち 4 県（三重県、和歌山県、山口県、長崎県）は教育事務所を完全に廃止している。教育事務所未設置の県（大阪府、奈良県、滋賀県、徳島県）を除き、各県における教育事務所の再編率³⁾は平均すると 24.6%だが、再編を実施した県かつ教育事務所を残した 19 県に限定した場合、この数値は 34.6%となる。



教育事務所の再編があった県について、再編率と市町村合併率との関係を示した【図 1】をみると、平均値（45.3%：破線）よりも高い市町村合併率をとる県において、教育事務所の再編が目立つ。そして、再編前後で各教育事務所の規模（各管轄下市町村の人口の合計⁴⁾）がどう変容したのかを整理した【図 2】をみると、2004 年度から 2013 年度の 10 年で、人口規模の小さい教育事務所（20 万人未満）が激減する一方で、人口規模の大きい教育事務所（人口 50 万人以上）に関してはほとんど変動がみられなかった⁵⁾。

これらの動向は、市町村合併と教育事務所の再編が、元々の（教育）行政能力が必ずしも高くないと推察される、人口非密集地での広域化として進展したことを示している。教育行政の中間単位である教育事務所にとって、主要な支援先・調整先である小規模市町村が合併によって一定の規模を獲得した結果、その機能（および機能への期待）には何らかの変化がもたらされると考えられる。県と市町村の調整を要するような教育行政活動についても、同様に何らかの影響が及ぶものと考えられよう。

(2) 県行財政改革と教育行政職員配置の変化

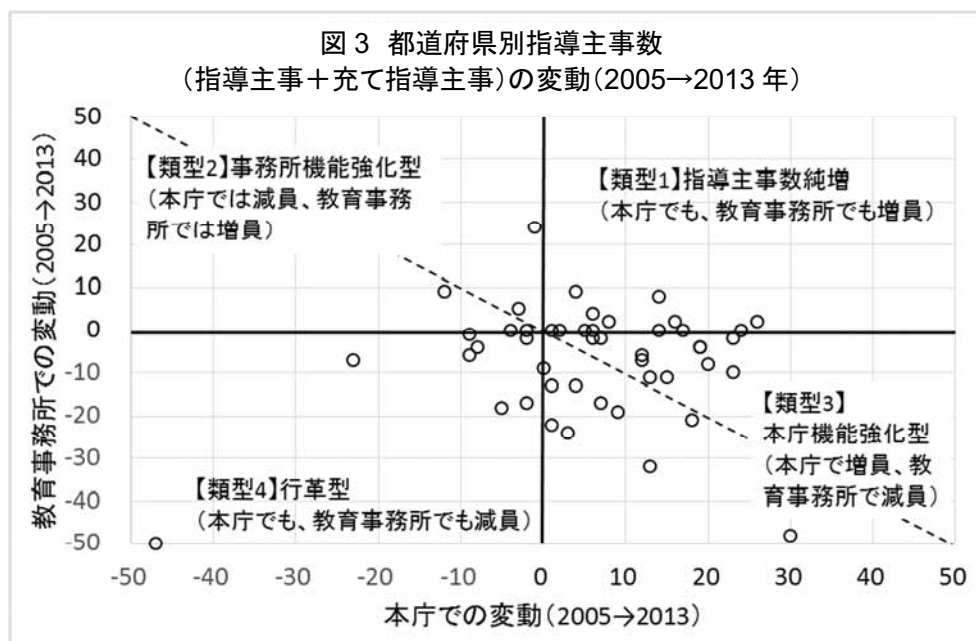
市町村合併等の地方（教育）行政単位の変動に加え、2000 年の「行政改革大綱」（12 月 1 日閣議決定）の策定以降、「簡素で効率的な政府」の構築と「財政の立て直しに資する」行財政改革が国一地方を通じて実施されてきた。その中でも「今後の行政改革の方針」（2004 年 12 月 24 日閣議決定）では、市町村合併の推進とともに「地方行革の推進」が大きな目標とされた。特に「(ア) 地方公務員全般にわたる定員管理及び給与の適正化の一層の推進等」⁶⁾では（教育）行政機能の基盤となる職員数の再検討が進められた。

実際、各県の職員配置には、こうした地方行革の影響が現れている。「地方公共団体定員管理調査」（総務省）をみると、一般行政職員（全体）については 2005 年度から 2013 年度にかけて全県で職員数が削減されていた（平均 15.4%減）。教育行政においても、ややゆるやかながら同様の傾向がみられ、同時期（2005 年から 2013 年）の「地方教育費調査（教育行政調査）」における各県の「事務局本務職員数」を比較すると、5 県を除く各県で職員総数は削減されていた（平均 10.9%減）。

ただし、これを詳細にみると、県教委本庁の職員数がわずかな減少にとどまる（平均 2.1%減）⁷⁾一方、教育事務所では大幅な職員削減（平均 27.3%減）が行われていた。また専門職員である指導主事と充て指導主事についても、全体の配置数を減らす中で（4628 人から 4574 人：54 人減）、教育事務所所属（2062 人から 1737 人：325 人減）から県教委本庁所属（2566 人から 2837 人：271 人増）への置き換えが進んでいた⁸⁾。先に、これまでの研究成果として、教育事務所の機能には市町村間の格差是正や均等化が挙げられる点を示したが、上記のような職員配置傾向の変化は、それらの機能の弱体化を示すものと言える。

次に、各県における専門職員（指導主事・充て指導主事）数の変動を整理すると【図 3】のようになった。県教委本庁、教育事務所それぞれにおける専門職員の増減を比較した結果、「指導主事数純増【類型 1】」「事務所機能強化型【類型 2】」「本庁機能強化型【類型 3】」「行革型【類型 4】」に分けることができた。

このうち図の点線より下側は、総合的に（県教委本庁と教育事務所の合算において）専門職員を減らしたことを意味するが、該当 20 県のうち 14 県で教育事務所を再編していた。逆に点線より上側にある点（県）は総合的に専門職員数を増やしたことを意味するが、該当 25 県のうち教育事務所を再編したのは 8 県にとどまっていた。



また県教委本庁と教育事務所それぞれについて専門職員数の増減をみると、軸よりも右側（県教委本庁における専門職員増）と下側（教育事務所における専門職員減）の多さが目立つ。4つの類型で言えば、教育事務所から県教委本庁への置き換えを意味する【類型3】が多く、次いで県教委本庁・教育事務所の双方で専門職員を減らした【類型4】が続いていた。

さらに教育委員会事務局職員（総数）に占める指導主事・充て指導主事の割合の変化をみると、多くの県（40県）は指導主事・充て指導主事の割合が高まっていた（うち16県が教育事務所を再編）。このことは、多くの県において専門職員の削減率を抑制し、他の教育委員会事務局職員の削減を進めたことを意味している。そしてこの比率を低下させた7県（岩手・富山・静岡・岡山・広島・山口・長崎）については、逆に事務局職員全般の削減以上に専門職員を削減したことを意味するが、これらはすべて教育事務所を再編した県であった。

このように、県レベルでの行財政改革による公務員数削減は教育行政領域にも及んでいた。ただしその影響は一律でなく、教育事務所よりも県教委本庁の職員数が「温存」され、指導系の専門職員（指導主事・充て指導主事）が「温存」される傾向にあった。同じ指導主事職でも教育事務所の指導主事は都道府県・市町村所属の指導主事に比べて「教育研究にもとづいた指導行政」に従事できるという指摘（辻村2013）や、県教委による学校支援は本課（本庁）よりも教育事務所の指導主事によるものが活発であるという最近の調査（千々布2011）を勘案すると、教育事務所の配置の見直しや職員数の減少、専門職員の県教委本庁への引き上げは、県から学校への支援機能が相対的に後退したことを示唆する一方で、県教委本庁（の専門職員）が担ってきた政策立案・実施機能については相対的に維持されたことが示唆される。そしてこの動向は、教育事務所の役割として従来から指摘されてきた、県教委と市町村教委の間の媒介、調整、補完、支援の機能も同時に弱体化したであろうことを示唆しているのである。

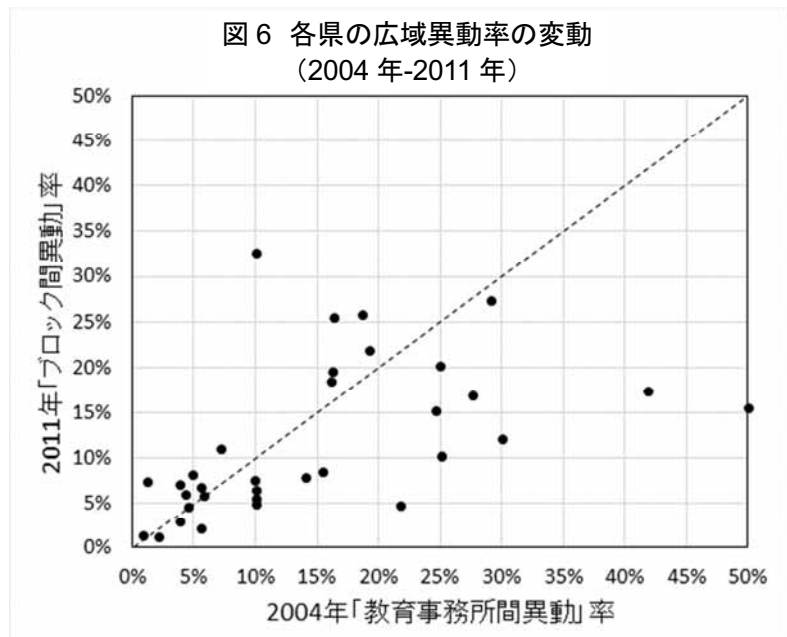
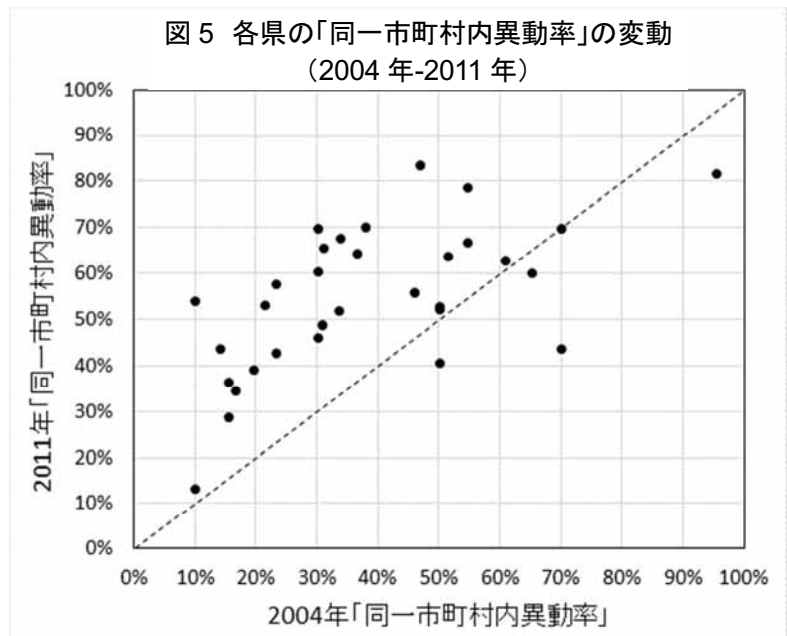
一方、「地方教育費調査（教育行政調査）」には市町村教委における職員配置の動向も示されているが、教委事務局の総職員数が削減傾向にある（2005年：58409人、2013年：53583人）反面、指導主事・充て指導主事の配置は強化されていた（2005年：4933人、2013年：6119人）。加えて、この間の2007年には地教行法が改正され（第38条2項）、同一市町村内での県費負担教職員の異動に

各県における教員の異動状況について、地理的範囲の構成を整理したところ【図 4】のようになった。狭い異動範囲を含意する「同一市町村内」の異動率は平均 54%で、80%以上（3 県）から 10%以下（2 県）と分布は幅広い。一方で、広域異動を含意する「ブロック間」の異動率は平均 13%にとどまり、70%以上の県が 1 県あるほかは、30-40%が 3 県、20-30%が 6 県、10-20%が 12 県、10%未満が 24 県であった。

多くの県が同一市町村内及び同一ブロック内での人事異動を一般的としており、県内全域を対象とするような広域的人事については、その枠組みを持つ県は多いものの、実際の異動率は低かった。一定の地理的範囲（ブロック）のもとで、市町村内・市町村間の異動を進めて県費負担教職員制度を運用しているという実態が示されていた。

続いて、異動の地理的範囲の構成について、近年の変化を整理する。まず各県における同一市町村内の異動（狭い異動）がどう変化したのかを【図 5】に整理した。2004 年調査と 2011 年データでは、異動件数（実数）とともに同一市町村内の異動件数（実数）も収集している。この数値をもとに全異動件数に占める比率を算出し、両調査で回答を得られた 32 県の状況を散布図にした。2004 年と 2011 年で同一市町村内の異動率が同じ場合、その県は点線上にプロットされることになるが、実際はほとんどの県が点線より上にプロットされており、全般的に同一市町村内の異動が増えたことを示している。合併の進展で市町村が広域化して、設置管理する学校数が増えたことに加え、2007 年の地教行法改正により同一市町村内の異動を市町村教委の判断（内申）に基づくものとしたことや、教育事務所の再編等で人事異動の広域調整機能が低下したことなどが原因として考えられる。

次に広域的な異動がどう変化したのかを【図 6】に整理した。2004 年調査における「複数の教育事務所にまたがる異動（前任地とは異なる教育事務所管内への移動）」の比率と 2011 年データにおけるブロック間異動の比率を、先の【図 5】と同様の方法で算出し、その状況を散布図に整理した。2004 年調査と 2011 年データでは若干調査の文言が異なっているが、実際に人事ブロックの地



理的範囲をみると教育事務所の管轄区域と一致するケースも多くみられる。また、教育事務所を再編した地域においても旧教育事務所の管轄区域を引き続き人事ブロックとして運用しているケースがみられており、一定の留保は必要であるものの、比較に耐える指標と考えて取り上げた。

広域的な異動が極めて多い1県（広域異動率：2004年85.8%→2011年73.6%）を除いた【図6】からは、同一市町村内異動のように共通した傾向を見出すことはできない。しかし、先に挙げた1県を含め、もともと広域異動率の高かった県（2004年時点で広域異動率が20%以上の県）では、2011年にかけて広域異動率が低下する傾向にあることは指摘できる。正確な比較は難しいものの、市町村合併などを背景に教育事務所や異動のブロックも再編されたことで広域調整の必要性が下がったこと、さらには広域調整機能が低下したことなどが、特にこれまで全県的な広域異動を一定程度維持してきた県における教員人事行政に影響を及ぼしている様子が読み取れるのである。

これらの比較を総合すると、全体的に異動の範囲が狭くなっていることが指摘できる。ただしこれは地理的な意味での異動範囲が狭くなっていることだけを意味しているわけではなく、市町村間での異動や、教育事務所間・ブロック間での異動など、複数の教育委員会や教育事務所による調整を要するような異動が減りつつあることを意味している。そしてこの傾向の背景には、市町村合併や教育事務所の再編にみられるように、異動の地理的単位そのものが大きくなったことに加え、広域的な調整活動の減退が指摘できるのである。

(2) 異動事務の変化

次に、異動を進める上での事務体制等にどのような変動があったのかを整理する。これについては2004年と2013年の各調査で同様の質問をしているため、それらで得た回答を比較する。

まず各県教委が異動の地理的範囲をどう設定しているのかを比較すると、【表1】のようになった。一般の教員については、県内全域を基本的な異動範囲とする回答が減り、個々の市町村域を基本的な異動範囲とする回答が増えていた。一方、管理職については単一の教育事務所の管轄区域を異動範囲とする回答は減り、県内全域を異動範囲とする回答が増えていた。2000年代前半のデータから、一般の教員と管理職で異動の範囲が異なることを川上（2013）は指摘したが、この結果は、最近10年で一般の教員の異動範囲はより狭く、管理職の異動範囲はより広くなる傾向にあることを示している。

先に示した同一市町村内異動率や広域異動率は、一般の教員と管理職とを分けずに集計されているため、上記のような方針の変化が実際の動態の変化にどの程度反映されているか検証することは難しい。とはいえ、管理職の異動件数に比べて一般教員の異動件数の方が相当に多いことを考えると、先に示した同一市町村内異動の変動は【表1】のような異動範囲設定の変化を反映しているものと言えそうである。

次に、異動事務を進める際、内申等で示される市町村教委の意向を県教委がどのように受け止め、調整しているかについて回答を比較すると【表2】のようになった。一般の教員については、市町村教委の意向がそのまま本庁で集約され異動案になるという回答が増える一方で、教育事務所や県教委本庁が調整役となるという回答は減少していた。このことは、県教委（本庁もしくは教育事務所等）による人事行政上の調整機能が低下する一方で、市町村教委の意向がより強く異動案に反映されるよう変化したことを示している。なお管理職については、一般の教員ほどの目立った変化をみることはできなかった。2004年と2013年で、回答の傾向はほぼ同様であった。

さらに、一般の教員や管理職の人事に教育事務所がどの程度関わっているのか、該当する役割を

すべて選択するよう求めた設問について、回答を比較したものが【表 3】である。一般教員の人事については、内申のとりまとめや異動案の原案作成といった調整機能が減退傾向にあった。また管理職人事については、調整機能に加えて人事情報の収集機能についても減退傾向にあった。この10年における教育事務所の変容は、再編を通じた管轄の地理的範囲の見直しに終始するものでなく、再編のなかった教育事務所も含め、その機能・役割に及ぶものであることが判明した。そしてその変容は、少なくとも人事事務においては各教育事務所の存在感を弱めるものとなっていた。

表 1 各県の「移動の地理的範囲」(2004年・2013年)

	一般教員		管理職	
	2004	2013	2004	2013
県内全域	16	11	18	23
複数にわたる教育事務所の管轄区域	3	3	3	1
単一の教育事務所の管轄区域	14	11	14	9
教育事務所内の数市町村	7	7	4	3
教育事務所とは別に人事異動のブロックを設定し、その一つ	—	1	—	1
教育事務所とは別に人事異動のブロックを設定し、その複数	—	0	—	0
個々の市町村域を基本的な異動範囲とする	1	5	0	2
その他	2	3	2	2

表 2 市町村教委—県教委の意向調整(2004年・2013年)

	一般教員		管理職	
	2004	2013	2004	2013
市町村教委の意向をそのまま本庁で集約し、異動案を作成	1	7	1	2
市町村教委の意向を教育事務所が調整し、異動案を作成	22	16	7	4
市町村教委の意向を本庁が調整し、異動案を作成	8	5	9	10
市町村教委の意向を教育事務所と本庁がそれぞれ(二段階)調整し、異動案を作成	9	10	23	22
その他	3	3	1	2

表 3 教育事務所による教員人事への関与(2004年・2013年)

	一般教員		管理職	
	2004	2013	2004	2013
人事異動の事務には全く関わらない	0	1	0	1
異動の参考となる情報を収集し、県教委(本庁)に提示する	13	15	14	5
市町村教委からの内申を取りまとめ、県教委(本庁)に提示する	19	15	18	17
教育事務所で異動の原案を作成し、県教委(本庁)に提示する	25	7	25	17
教育事務所を設置していない	4	6	4	6

また2013年調査では、各市町村教委で行う(内部の)人事異動に対して県教委(本庁や教育事務所)がどの程度関与しているのかについても質問した。「すべて市町村の裁量に任せている」(12県)や、「一部の市町村にだけその裁量に任せている」(3県)といった、市町村の強い裁量性をうかがわせる回答は、「当該教育事務所が全市町村に関わっている」(12県)、「県教育庁(本庁)が全市町村に関わっている」(5県)、「当該教育事務所と県教育庁(本庁)がともに全市町村に関わっている」(6県)といった回答よりも少ない結果となった。しかし、先に検討した「市町村域を基本的な異動範囲とする」県や「市町村教委の意向がそのまま異動案となる」県よりも回答数は多くなっており、市町村教委の意向を強く反映するような教員人事が広がっていることを傍証していた。

この一方で、2013年調査では同一市町村内での異動がどう増減しているかの認識も問うたが、「増

える傾向にある」との回答は12県にとどまった（8県が「変化なし」、2県が「減る傾向にある」、17県が「一概に評価できない」と回答）。この結果は、多くの県で同一市町村内の人事異動が増加したという実態とはかけ離れたものと言え、基幹的システムの運用が徐々に変化してゆく様子を正確に認識することの難しさを示す結果となっていた。

市町村合併や教育事務所の再編（に伴う役割分担や地域区分の見直し）がそれぞれ進行する中で、異動状況を正確に把握するのは難しいと思われるが、だからこそ異動の変化（教員の流動性や流動範囲の変化）が学校運営や教育行政に及ぼす影響については無自覚になりやすい。今後も異動状況の変化について注視が必要なのはもちろん、教員の「動かし方」の変化が地方教育行政にどういった変化をもたらし、教員の「動き方」の変化が学校教育等にどのような影響を与えるのか、継続的に注視すべきであろう。

4. おわりに

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

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

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

また、こうした県費負担教職員制度に基づく人事行政の運用変化は、地方教育行政の基幹的システムが明確な教育行政上の制度変更を伴わずに進展していたことを示すものであった。山中(2013)は今後も児童生徒数の減少は地域的なばらつきを持って進むことを指摘しているが、このことは教員の適正配置を維持するだけでも広域的な調整が求められることを意味している。また、地方教育行政の特色化が進む中では、政策に適したスタッフを集める意味でも、より広域から「適材」を募るしくみがますます求められることになる。小規模市町村を多く抱えている県などで、県教委や教育事務所の広域調整機能がこのまま低下を続ければ、県費負担教職員制度が予定していた広域交流はさらに減退し、地方教育行政における学校・教員向けの支援や指導にも何らかの影響が及ぶと考えられる。

今後は動向の推移について実証分析の蓄積を重ねるのに加え、それが教育の質や成果にいかなる影響を及ぼすのかを検証することが課題となる。またそうした事態の進展に対して、当該の県教委

と市町村教委の関係者がこれをどう認識し評価しているのか、そして、こうした事態に対してそれぞれがどのような対応方策を考え取り組んでいるかを明らかにすることも課題と言えるだろう。

地方分権改革論議のある時期まで、県費負担教職員制度の見直し＝人事権の市町村への移譲が活発に論議されてきた。実際、2005年の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、教職員の人事権を市町村に移譲する方向性が言及され、文科省内でも検討が進められていた。民主党政権期は人事権移譲論議のピークともいえ、「教育一括交付金制度」構想のもとで義務教育学校の設置・管理・運営の諸権限を設置者たる市町村に移譲・集中し、市町村主義に基づく地方教育行政の制度改革構想が打ち出された。この中で、都道府県には広域市区町村の支援（特に、採用・配属・研修等の積極的な共同化）が期待されていた。

しかしその後は、中核市教育長会などの一部を除き、人事権移譲の論議は影を潜めている。2007年の地教行法改正では、同一市町村内の教職員転任が市町村の独自判断で行えるようになったが、市町村への人事権移譲について、文科省は現行の地教行法第55条（条例による事務処理の特例）により都道府県と市町村の自発的協議で可能という基本的立場を示した。これを受けて大阪府は豊能地区への人事権移譲を行ったが、同様の動きは他の都道府県に広がっている訳ではない。

一方で本稿が示したのは、同一市町村内、同一ブロック内での人事異動が現状として広がっている状況であった。少なくとも一般教員に関しては、先の【表2】および【表3】にあるように教育事務所の調整機能は低減しており、人事権の移譲を行わずとも市町村の意向が相当程度反映できる状況になっているとも言える。人事権移譲に伴って発生する給与負担の問題を忌避しつつ市町村が教職員人事への意向反映と裁量を増してきた一方で、給与を負担しながらも県は人事権者としての裁量性を減退させてきたというこの状況は、県費負担教職員制度の理念・原則と実態の乖離が進んでいる実態を現すものとも言える。教職員人事権の中核市や市町村への移譲を主張する立場からは、本稿で明らかになったような同一市町村内異動率や同一ブロック内異動率の高まりは、その主張を実現していくうえでの現実的基盤が形成されてきているという認識にもなるだろう。しかし、そうした認識に対しては、本稿並びに今後の更なる実証的な検討作業の延長線上に、県費負担教職員制度の見直し＝人事権の市町村移譲の問題を改めて論じていくことの必要性を指摘したい。

教職員人事権の市町村移譲を支持する主張では、中核市への権限移譲を軸にして、県域内を適正な幾つかのブロックに分け、それぞれに人事異動を担う複数市町村による一部事務組合や広域連合組織を設け、ブロック間で人事異動方針を協議・調整していくということが提案されている。例えば、中核市教育長会は、人事権移譲で市区町村間の利害関係が対立し広域的な人事異動が停滞・硬直化する可能性が高く、教職員の相対的な資質の差が市区町村の教育水準に大きな格差をもたらすという懸念に配慮し、都道府県と中核市等との協議会で協議・調整を行った上で方針を策定し、これに基づく異動事務を、相当規模のブロックの範囲内で行い、山間部や離島などのへき地等を含む市区町村の人材確保については、地域の実情に応じた支援的派遣についての規定を盛り込む等を提言している（中核市教育長会「県費負担教職員の人事権等の移譲について」平成21年1月）。

こうした主張を、本稿で示してきたデータに照らして吟味した場合、人事異動の範囲＝ブロックをどの規模で設定するかという検討課題と共に、人事権を市区町村に移譲した上で、異動の方針決定と人事運用をブロック間の協議・調整で実際に円滑に行うことができるのかという懸念が指摘できる。第一の点については、教育行政の適正規模と想定された人口30万人～50万人¹⁰⁾規模の教育事務所は、現状では全体の22%にすぎず、教育事務所の設置状況や人事異動範囲の現状から標準的な設置規模を導き出すのは難しい。都道府県毎の地理的諸条件や交通事情等を考慮して丁寧に人事

異動範囲を検討していくことが必要となる。また、第二の点に関しては、同一市町村内異動率や同一ブロック内異動率の高い県においても一定規模のブロック間異動（広域異動）が行われていることが本稿では示されたが、そうしたブロック間異動（広域異動）がどのような人事方針やしくみの下で行われているかを更に検証する必要がある。県教育庁（本庁）—教育事務所が調整機能を発揮することで、そうしたブロック間異動（広域異動）が担保されているのであれば、仮に、人事権を市区町村に移譲する中でそうした調整機能が無くなった場合、ブロック間だけの協議・調整だけで山間部や離島へき地を含めた広域異動が実現できるのかについては、更に検討が求められる。もし、そうしたブロック間だけの協議・調整が難しい場合は、県教育庁（本庁）に調整役として何らかの人事権を留保しておく仕組みや、山間部や離島へき地を抱えた自治体に関しては、県と一体となった別の人事システムを創設していく等の選択肢も検討されてよい。いずれにせよ、教員人事権の市町村委譲問題については、都道府県毎の人事行政運用の実態を更に実証的に検証した上で、慎重に論じられていく必要があるだろう。

【参考文献】

- 青木栄一（2012）「首長による教育政策への影響力行使の態様変化」日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革』福村出版、pp.105-120.
- 阿内春生・押田貴久・小野まどか（2014）「行財政改革・分権改革下の地方教育事務所の役割」『福島大学総合教育研究センター紀要』第17号、pp.1-8.
- 金井利之（2012）「教育行政への『改革』のインパクト」日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革：転換期の変容をどう見るか』福村出版、pp.142-161.
- 川上泰彦（2005）「公立学校教員の人事における事務と情報」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第24号、pp.1-19.
- 川上泰彦（2013）『公立学校の教員人事システム』学術出版会.
- 千々布敏弥（2011）「教育委員会の学校支援等の状況について」国立教育政策研究所『教員の質の向上に関する調査研究報告書（平成19～22年度プロジェクト研究報告書）』pp.90-159.
- 辻村貴洋（2013）「地域の教育研究を担う専門職チームの意義と課題」『上越教育大学研究紀要』第32巻、pp.137-148.
- 広瀬裕子（2014）「鈴木寛 元文部科学副大臣インタビュー：教育に関するガバナンスの基本方向、そして文部科学省とのこと」『専修大学社会科学研究所月報』No.617、pp.1-36.
- 堀内孜（1994）「地方教育行政における地方教育事務所の位置」『京都教育大学紀要（A）』第85号、pp.105-117.
- 堀内孜（1995a）「地方教育事務所の組織と機能」『京都教育大学紀要（A）』第87号、pp.15-28.
- 堀内孜（1995b）「教育課程編成における地方教育行政の役割」金子照基編著『学習指導要領の定着過程』風間書房、pp.67-83.
- 堀内孜（1998）「教育行政の重層構造的性と地方教育行政単位の広域化」『都市問題研究』第50巻第6号、pp.75-86.
- 堀内孜（2009）「市町村合併と地方教育行政システムの転換」『現代学校研究論集』第27巻、京都教育大学公教育経営研究会、pp.86-89.
- 村松岐夫（2000）「教育行政と分権改革」西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政』ぎょうせい、pp.54-62.
- 山中秀幸（2013）「合併市町村における児童の集積・分散施策に関する考察」『国立教育政策研究所紀要』第142集、pp.131-145.
- 総務省（2010）『「平成の合併」による市町村数の変化』総務省ウェブサイト
- 総務省（2014）「市町村数の推移表」総務省ウェブサイト

【注】

- 1) 例えば村松岐夫は、行政学者の立場から、分権改革前までの教育行政研究は垂直的行政統制モデルを前提に、教育行政・政策を文部省と地方教育委員会の関係に限定しすぎてきたのではないかと、教育委員会が行政委員会として合議制の機関であることの意味や独立であることがどのような具体的なビヘイビアと関連を持っていたかについての検討がほとんどない、と指摘している（村松 2000）。
- 2) 合併率は「1－（2013年の市町村数）／（2004年の市町村数）」で算出した。値が大きいほど市町村合併が進展したことを示している。
- 3) 再編率の算出根拠ともなる「教育事務所数」については、①教育事務所管轄区域、②本庁直轄区域の合計値を用いている。教育事務所未設置や廃止した場合は本庁が市町村を直轄する形態となっているが「教育事務所ナシ」として取り扱い数に含めていない。
- 4) 人口の算出に当たっては「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」2004年版・2014年版を使用した。2004年に合併した市町村については2003年度末の人口データを使用し、2004年4月1日に合併した市町村については、2003年3月末段階での旧市町村の人口を合計し投入している。2013年の人口については、2014年1月1日現在の値を投入している。
- 5) 基礎自治体の規模に大小の幅がある中で、教育行政の適正規模を探る議論は従来から様々行われてきた。最近では鈴木寛氏（当時元文部科学副大臣）が「30万人から50万人」を挙げている（2009年10月22日記者会見）。しかし、教育事務所再編を経てなお、30万～50万人の規模を有する教育事務所は全体の22.1%に過ぎず、設置規模の幅はいまだに広い。再編後の状況からも教育事務所の「標準的な設置規模」を見いだすことは難しそうである。
- 6) 方針の「8 地方分権の推進」では「(1) 市町村合併の推進」に続けて「(2) 地方行革の推進」を掲げ、(2)－アの「地方公務員全般にわたる定員管理及び給与の適正化の一層の推進等」として「地方公務員の定員管理については、平成9年地方行革推進指針に基づき、各地方公共団体において数値目標を定めた行政改革大綱を策定するなどの取組が行われてきているところであるが、社会経済情勢等を踏まえ、更なる定員管理の適正化をより強力に進めるとともに、定員適正化計画の策定・見直しを推進する」としている。
- 7) 職員総数を増やした県が20、減らした県が27と、増減も拮抗していた。
- 8) 同時に、充て指導主事（3264人から2889人：375人減）から指導主事（1364人から1685人：321人増）への置き換えも進展した。
- 9) 2004年調査は、47都道府県の教委事務局（人事担当者）を対象に、2004年7月に調査票を郵送し、人事異動状況とその事務やルールについて43通の回答を得た。2011年データは、文部科学省が47都道府県を対象に、2011年3月末の人事異動状況について収集したデータの提供を受けたものである。2013年調査は、道府県を除く43県の教委事務局（人事担当者）を対象に2013年11月に調査票を発送し、人事異動の事務やルールについて41県からの回答を得た。したがって、異動状況については2004年と2011年の比較を行い、異動の事務やルールについては2004年と2013年の比較を行う。
- 10) 鈴木寛文部科学副大臣（当時）は2009年10月22日の記者会見において「…小学校、中学校でいうと、大体30万人から50万人、人口規模でいうとですね。これがやはり現場の校長先生を中心とした学校現場と教育長をはじめ、教育委員会とが、本当に日々連絡を取りながらやれるという意味で望ましいんだろう…」と発言している（http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1286296.htm）。同様の見解は、退任後のインタビュー（広瀬 2014）でも「適正行政サイズというのは（中略）、人口でいうと、30万人から60～70万人ぐらいの感じ」でも示されている。

（受理日：平成29年5月9日）