

論集 都市の教育政策と教育行政

(都市の教育政策と教育行政の在り方に関する調査研究報告書)

平成 22 (2010) 年 3 月

研究代表者 本多 正人
(国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部)

はしがき

本報告書は、当研究所のプロジェクト研究「都市の教育政策と教育行政の在り方に関する調査研究」（平成 19～21 年度）の成果の一部として、研究代表者、研究協力者、研究補助者および事例分析調査協力者らによる論攷をとりまとめたものである。

都市自治体の教育政策には、その都市がおかれた政治経済的な文脈や、個々の教育政策それ自体の歴史的な経緯などが影響をあたえているのであり、それらを踏まえた分析をすることが肝要である。そこで本研究では具体的な事例に即して都市の教育政策と教育行政の在り方を考察することとした。研究組織は当研究所の教育政策・評価研究部員を中心に構成されているが、事例分析を中心とするため、研究補助者、研究協力者に加え、各都市の事情をよく知る教育政策研究者にも特に依頼し、事例分析調査を行っていただいた。本来ならば成果報告書に一括して掲載するところであるが、それぞれの報告論文は単体の論文としても十分価値あるものであると判断したため、成果報告書とは別個の論集として刊行することにした。

本報告書の構成は次のとおりである。

第 1 章は研究代表者の本多が執筆し、都市の教育政策研究を進めるうえで、先行研究の整理を踏まえながら、本研究の見取り図を描いている。

第 2 章は、本研究組織の屋敷和佳氏（教育政策・評価研究部総括研究官）が、浜松市の事例を取り上げ、今日では一口に政令指定都市といっても居住人口が少ない山間部を抱えたところもあることに注目し、教育政策における都市の一体性の問題を検討している。

第 3 章は、荒井英治郎氏（信州大学講師。平成 20 年度まで本研究プロジェクトの研究補助者）が、中核市である長野市の事例に即して、中核市制度に伴う教員の人事権や研修権の問題を検討している。

第 4 章は、特例市に移行してはいないものの佐賀県内で最大の人口を擁する佐賀市の学校選択制度と学校統廃合問題について、事例分析調査協力者の川上泰彦氏（佐賀大学准教授）が執筆している。

第 5 章では本研究組織の研究補助者である小入羽秀敬氏（東京大学大学院生）が、北海道で唯一の政令指定都市である札幌市の教育改革プランに注目し、その構造的な特徴を検討している。

第 6 章は本研究組織の研究補助者である佐藤智子氏（東京大学大学院生）が、大分市の社会教育施設再編問題を取り上げ、中核市の教育政策に関して社会教育の観点から分析している。

第 7 章は、研究協力者の中村悦広氏（財団法人建設物価調査会 総合研究所 研究員、平

成 20 年度まで本研究プロジェクトの研究補助者。)が、東京都下の市町村義務教育費にみられる地域間格差の実情を分析している。

第 8 章では、事例分析調査協力者の村上祐介氏（日本女子大学准教授、平成 20 年度まで愛媛大学准教授。）が松山市の教育改革プランを検討し、あわせて道州制との関連で中核市が抱える教育政策課題にも言及している。

第 9 章は、民主党系の市長が誕生したことで首長与党と議会多数派とのねじれが生じた福岡市を事例に、首長の党派性変化による教育政策のアウトプット変化について、事例分析調査協力者の雪丸武彦氏（九州大学大学院生）が執筆している。

第 10 章では事例分析調査協力者の楊川氏（九州大学大学院生）が、北九州市において平成 21 年度から段階的に実施された中学校完全給食の政策決定過程を分析しその要因について検証している。

なお、以上の本論とは別に、都市教育政治研究の分析枠組みであるアーバン・レジーム論の応用可能性について検討した論攷（執筆者、本多正人）と、国の学校教育情報化政策に対する地方自治体レベルでの対応について、財政支出データを用いながらコンピュータ整備状況の地域的差異を分析した論攷（執筆者、中村悦広）との 2 編を、補論として掲載している。

ここに収められている報告論文の執筆過程では、インタビューや資料提供などで自治体関係者の方々からの協力を得ているものが多い。あらためてお礼を申し上げます次第である。

最後に、本報告書の編集には研究補助者の小入羽秀敬氏の協力を得たことを付記しておく。

平成 22 年 3 月 研究代表者 本多 正人

目次

はしがき		… i
目次		… iii
I. 都市の教育政策研究の諸相	本多 正人	…1
II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育 —浜松市佐久間地域の取り組みと課題—	屋敷 和佳	…17
III. 中核市教育行政の現状と課題 —長野市における県費負担教職員の研修権と人事権を事例に—	荒井 英治郎	…27
IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合 —佐賀県佐賀市を事例として—	川上 泰彦	…55
V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題 —札幌市を事例として—	小入羽 秀敬	…75
VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題 —大分県大分市の事例より—	佐藤 智子	…89
VII. 義務教育活動費の地域間格差の分析 —東京都区市町村間の比較より—	中村 悦広	…107
VIII. 中核市の教育政策課題 —愛媛県松山市の事例から—	村上 祐介	…123
IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題	雪丸 武彦	…137
X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する 考察	楊 川	…153
補論1. 都市の教育政策とアーバン・レジーム	本多 正人	…169
補論2. 小中学校情報化の要因分析 —教育情報化リーダーの役割を踏まえて—	中村 悦広	…185

I. 都市の教育政策研究の諸相

本多正人*

はじめに

本稿は教育政策・教育行政研究において都市自治体とりわけ大都市自治体の教育改革施策に焦点を当てる場合のフレームワークについての示唆をえるために、米国の研究動向をもふまえて、日本における都市教育政策研究・都市教育行政研究の意義と発展可能性について俯瞰しようとするものである。本稿でいう教育政策・教育行政とは、主として公立義務教育学校を対象とする自治体の施策・事務・事業に限定して用いることにする。以下ではまず日本の教育政策研究・教育行政研究において都市に注目する理由を明らかにする。次に都市政策・都市行政研究の動向について米国の例を紹介する。最後に日本における都市教育政策研究の今後の課題を述べる。

1. 都市政策研究と教育

教育政策研究において大都市をとくにとりあげることの意義は、むしろ戦前の地方制度の中に認められる。1888（明治21）年の市制町村制は、大都市特例¹によりそれまで三都と呼ばれてきた東京市、京都市、大阪市には市長を置かず府知事の兼務とした一方で、郡区町村編成法（1878（明治11）年）以来の「区」が残された。三都以外の区が市になっていくのに対して、3大都市のみ存続したこの区は1898（明治31）年の市制特例が廃止された後も、全面改正された市制（1911（明治44）年）によって法人格をもつ区となり存続した。その意味では戦後政令指定都市の行政区となつて続いてきた区の歴史の方が自治体としての京都市よりも古い（竹村, 1997）。この3大都市の区は教育行政単位でもあり、学制以来の小学校設置単位としての「学区」が市の一般行財政の単位と統合されていくのとは異なった発展をみせたのであるから、戦前においてこそ都市教育政策あるいは都市教育政治の内実があったというべきかもしれない（白木, 2003；松下, 1986；高野, 1982；三上, 1978）。周知のように現在のいわゆる大都市は政令指定都市の制度であつて、東京以外の区は行政区であつて教育行政に係る権能を備えた自治体ではない。

さて、戦後日本の都市政策への関心の高まりはいくつかの波があるが、典型的には1960年代の高度成長とそれに伴う都市への人口集中や公害問題、また1970年代の行政のスリム化を本来の趣旨とした「都市経営論」がきっかけを作ってきたことは間違いないであろう。しかしそうした都市

* 国立教育政策研究所

I. 都市の教育政策研究の諸相（本多）

問題へのアプローチを試みる著作の中で教育が一定の位置を占めることはあまりなかった。たとえば、1960年代には岩井他編『都市問題講座』（有斐閣、全7巻）が、1970年代の岩波講座『現代都市政策』（岩波書店、全12巻）が編纂されているが、いずれも教育は扱われていない。1980年代に刊行された都市政策に関する叢書では、たとえば石原信雄・吉田公二編集代表「新時代の都市政策」（全12巻）シリーズのうちの第11巻に久保庭真一編『都市の教育・文化』が収められている。ほぼ同時期に刊行された坂田期雄編『都市と教育』は、磯村英一監修『明日の都市』全20巻のうちの第12巻である。都市政策としての教育にも焦点があてられるようになったものの、残念ながら両書ともその中身においては、都市固有の教育政策課題や現状分析がなされているわけではない。

また、たとえば横須賀市都市政策研究所や神戸都市問題研究所、東京市政調査会などのような都市政策の立案に寄与しようとする自治体関連のシンクタンクは少なくないが、これまでそうしたシンクタンクにおいて都市の教育政策・教育行政を特に意識した研究に盛んに取り組んだケースはほとんどないように思われる²。そのうちのほとんどは都市自治体の研究機関（組織）であるが³、研究テーマとして教育政策が取り上げられることは管見のかぎりほとんどないようである。

とはいえ、都市における教育問題を扱った文献がまったくないわけではない（大阪教組過密と教育研究グループ編1972、指定都市教育研究所連盟1974）。しかしながらあくまで都市の教育事情、児童生徒をとりまく環境に焦点を当てるものであって、本稿の関心たる都市の教育政策・教育行政という観点から書かれたものはほとんどない。

これに対し、米国の都市教育政策・教育行政研究では豊富な研究成果の蓄積が見られ、そのフレームワークや手法を援用した日本の文献はあるものの（たとえば坪井（1998）、山下（2002）、小松（2006）など）、そこでの具体的な研究対象は米国の事例が中心であって、日本の都市が対象となっているわけではない。しかし、次に述べるように、都市自治体の公教育サービスの供給は地方自治体全般において相対的に重要な位置を占めることがわかる。

2：地方教育政策・地方教育行政における都市の重要性

(1)対象としての都市

都市の定義は論者によって多様である。日本においては地方教育行政・教育政策がごく少数の例外を除き、都道府県および市町村ごとに置かれる教育委員会を基本単位として成り立っていることから、もっとも広い意味では地方自治体すなわち、「市」が該当しよう。しかし、それら「市」の中でも法令その他における様々な基準をもとに制度的にあるいは機能的に様々な区分がなされるのが普通である。たとえば政令指定都市、中核市、特例市があり、これら自治体の教育行政組織（教育委員会または教育長）は相互の連絡調整のために指定都市教育委員・教育長協議会、中核市教育長連絡会などを組織している⁴。その他にも5次にわたる一連の全国総合開発計画の中では①地方中枢都市⁵②地方中核都市③地方中心都市⁶④業務核都市⁷などの区分と地域指定がなされた。たとえば③の地方中心都市などは複数自治体を地域的に捉えて指定したものであって、都市政策・都市行政研究の知見を活用するには本稿でいう都市教育政策研究の主たる対象もまた都市圏域を想定することもありえる。しかし当面は、すでに述べたように、日本においては教育委員会の管轄区域が基本的に自治体の行政区域と一致しており教育委員も自治体の首長から任命されていることから、自

I. 都市の教育政策研究の諸相（本多）

治体を基本単位として、そのうち政令指定都市や中核市、特例市等を主たる対象とすることが適当であると思われる。

(2) 地方歳出に占める大都市のシェア

教育サービス、とりわけ義務教育についてはその全国的な水準の維持が望まれるから、これまでの教育政策立案あるいは教育行政研究が大都市とそれ以外（たとえば小都市・町・村）、都市と農村等を区別して扱うことにさほど熱心でなかったとしても無理はない⁸。しかし、今次の地方分権改革にみるように、基礎的自治体の自主性・自律性の発揮が期待される中にあることは、自治体教育政策の分析・検証・評価をするにしても個々の自治体の行財政規模や能力に即した分析枠組みづくりは喫緊の課題であると思われる。

表 1 目的別歳出の団体区別のシェア

平成 16 年度決算 区 分	①地方歳出合計 (千円)	①に占める割合						
		都道府県	大都市	特別区	中核市	特例市	都市	町村
歳出合計	97,451,205,546	49.5%	10.0%	2.7%	5.5%	3.6%	18.3%	9.9%
一 議会費	530,188,508	15.9%	4.9%	3.2%	6.0%	4.5%	35.6%	29.5%
二 総務費	9,545,591,675	33.4%	7.7%	3.5%	6.0%	4.0%	25.7%	16.6%
三 民生費	16,486,285,608	24.3%	15.5%	6.8%	9.1%	6.0%	27.5%	10.8%
四 衛生費	5,940,764,351	25.5%	13.6%	4.4%	8.1%	5.4%	28.3%	14.6%
五 労働費	421,632,228	57.8%	4.2%	1.5%	4.2%	4.7%	21.7%	5.9%
六 農林水産業費	4,928,426,659	67.2%	1.0%	0.0%	1.9%	1.0%	12.7%	16.1%
七 商工費	4,950,928,268	65.9%	13.2%	0.9%	3.8%	2.1%	9.7%	4.4%
八 土木費	15,501,157,646	49.3%	13.1%	1.9%	6.3%	4.1%	17.6%	7.6%
九 消防費	1,907,998,961	11.4%	14.5%	1.0%	9.7%	6.7%	35.7%	21.0%
十 警察費	3,338,031,539	100.0%						
十一 教育費	16,981,254,375	67.8%	5.5%	2.2%	3.5%	2.4%	12.1%	6.8%
1 教育総務費	2,471,630,854	72.9%	4.1%	3.1%	3.0%	2.2%	10.8%	6.5%
2 小学校費	5,096,804,740	75.8%	4.1%	2.1%	2.5%	1.7%	9.0%	4.9%
3 中学校費	2,875,573,123	76.3%	3.5%	1.8%	2.4%	1.6%	8.7%	5.7%
4 高等学校費	2,549,931,544	92.6%	4.6%		1.1%	0.6%	0.9%	0.2%
5 大学費	304,195,699	66.7%	24.8%		2.1%	2.8%	2.5%	0.0%
6 社会教育費	1,421,907,480	16.7%	11.2%	4.2%	10.1%	6.2%	33.0%	18.8%
7 保健体育費	1,267,168,278	9.4%	11.0%	5.7%	9.7%	7.2%	37.1%	19.6%
8 その他	994,042,657	73.5%	3.1%	1.3%	2.6%	2.1%	11.0%	6.4%
十二 災害復旧費	541,470,675	56.6%	0.5%		1.4%	1.1%	15.6%	24.5%

I. 都市の教育政策研究の諸相（本多）

十三 公債費 ：	13,209,772,985	50.5%	11.0%	1.4%	5.2%	3.0%	16.5%	10.1%
-------------	----------------	-------	-------	------	------	------	-------	-------

地方財政の中で都市自治体が占める位置を用いて前述したことを具体的に確認しておきたい。表1は地方自治体区別に目的別歳出をみたものである。教育についてはさらに項別の内訳を示している。平成16年5月の市町村数は、695市（うち、政令指定都市13、中核市35、特例市41）、1、872町、533村である。衛生費、商工費、土木費などはわずかに13の大都市が町村を上回るシェアを占める。教育費の場合、公立小中学校教職員の人件費が政令指定都市分も含めて都道府県が負担していることと、市町村立の高等学校・大学がわずかしかないことなどから、他の行政サービスと比べて大都市のシェアは低くなっているが、小学校費・中学校費でいえば、政令指定都市・特別区・中核市・特例市をあわせたシェアはその他の都市・町村に匹敵するほどのシェアになる。仮に、政令指定都市等が人件費負担をすることになるとすれば大都市自治体の教育費支出はさらに増大することはいうまでもない。

次に地方自治体の区別に歳出合計に占める行政サービスの種類ごとの比率をみたものが表2である。教育費に関しては特別区を例外として大都市もその他の市町村も大差ない傾向にある。一方、図1～図2は歳出決算額に占める割合が大きい民生費、土木費、教育費の3つが歳出決算額に占める割合の推移をみたものである。土木費の割合の減少は顕著であるのに対し、民生費の割合が急激に伸びてきている。大都市では特にその傾きが大きい。教育費の割合は減少傾向にあるが土木費と比べればその落ち込みは少ない。歳出全体に占める教育費の割合は急激には減少せず、増え続ける民生費をいかに手当てするかといった財政運営上の課題が教育予算配分へも影響を与えることになるはずである。要するに自治体内におけるリソース獲得競争を考えた場合、大都市においては「教育」と競合する強力なライバルがあらわれることになる。

表2 団体区別の目的別歳出構成比（一部事務組合省略。第十四款以降省略。各%の合計が100にならない場合あり）【出典】地方財政統計年報・平成18年版より作成

区 分	都道府県	大都市	特別区	中核市	特例市	都市	町村
平成16年度決算歳出合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
一 議会費	0.2%	0.3%	0.6%	0.6%	0.7%	1.1%	1.6%
二 総務費	6.6%	7.5%	12.6%	10.7%	11.1%	13.8%	16.5%
三 民生費	8.3%	26.2%	42.1%	27.9%	28.3%	25.4%	18.5%
四 衛生費	3.1%	8.3%	9.9%	9.0%	9.3%	9.4%	9.0%
五 労働費	0.5%	0.2%	0.2%	0.3%	0.6%	0.5%	0.3%
六 農林水産業費	6.9%	0.5%	0.0%	1.8%	1.5%	3.5%	8.2%
七 商工費	6.8%	6.7%	1.7%	3.5%	2.9%	2.7%	2.2%
八 土木費	15.9%	20.8%	10.9%	18.4%	18.3%	15.3%	12.2%
九 消防費	0.5%	2.8%	0.7%	3.4%	3.7%	3.8%	4.2%
十 警察費	6.9%						

I. 都市の教育政策研究の諸相（本多）

十一	教育費	23.9%	9.6%	14.3%	11.2%	11.7%	11.5%	12.0%
1	教育総務費	3.7%	1.0%	2.9%	1.4%	1.5%	1.5%	1.7%
2	小学校費	8.0%	2.2%	4.0%	2.4%	2.4%	2.6%	2.6%
3	中学校費	4.6%	1.0%	2.0%	1.3%	1.3%	1.4%	1.7%
4	高等学校費	4.9%	1.2%		0.5%	0.4%	0.1%	0.0%
5	大学費	0.4%	0.8%		0.1%	0.2%	0.0%	0.0%
6	社会教育費	0.5%	1.6%	2.2%	2.7%	2.5%	2.6%	2.8%
7	保健体育費	0.2%	1.4%	2.7%	2.3%	2.6%	2.6%	2.6%
8	その他	1.5%	0.3%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%
十二	災害復旧費	0.6%	0.0%		0.1%	0.2%	0.5%	1.4%
十三	公債費	13.8%	15.0%	7.0%	12.8%	11.4%	12.2%	13.9%
	⋮							

図 1 団体区分別にみた平成 16 年度決算歳出に占める民生費の割合 (【出典】地方財政統計年報・平成 18 年版より作成)

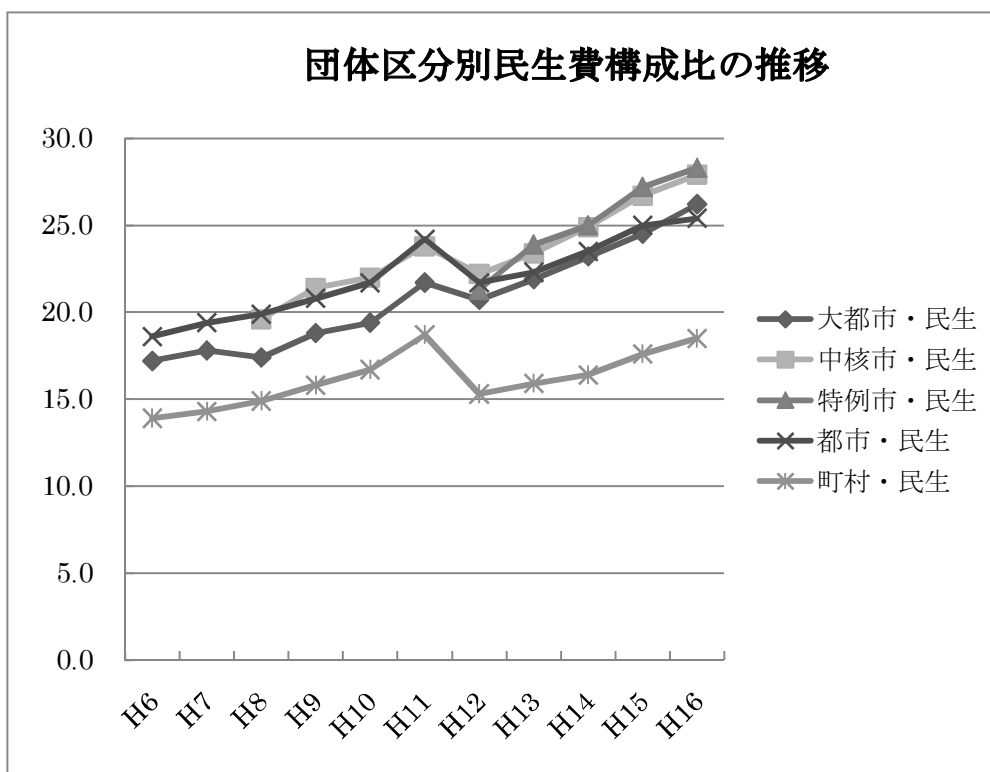


図 2 団体区分別にみた平成 16 年度決算歳出に占める土木費の割合 (【出典】図 1 に同じ)

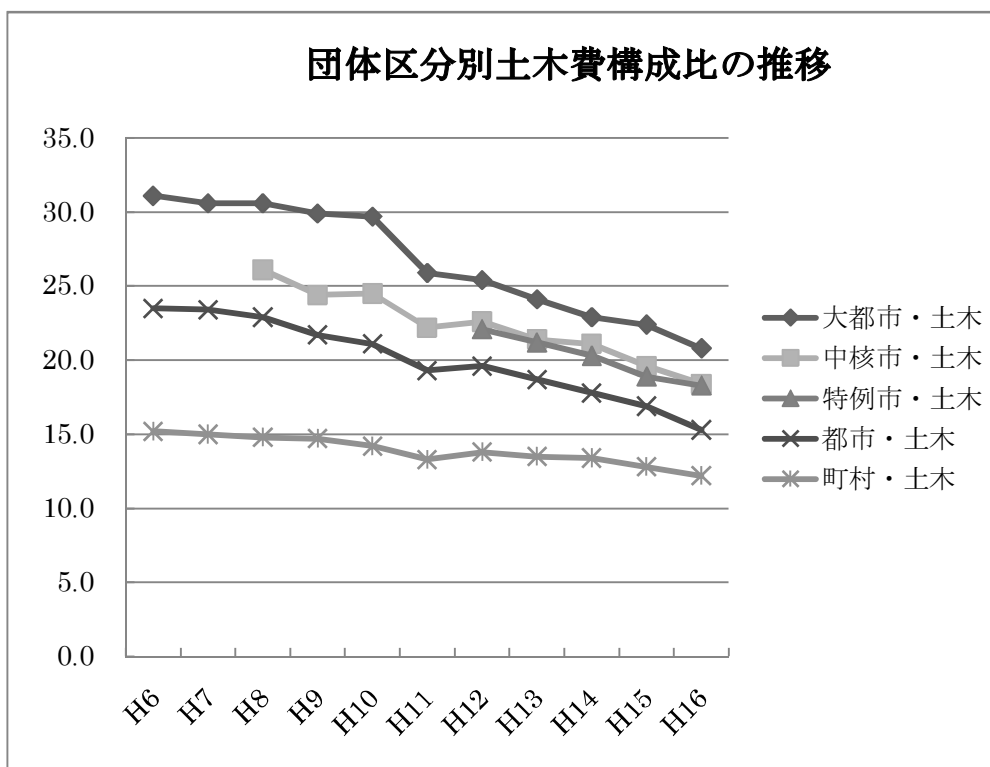
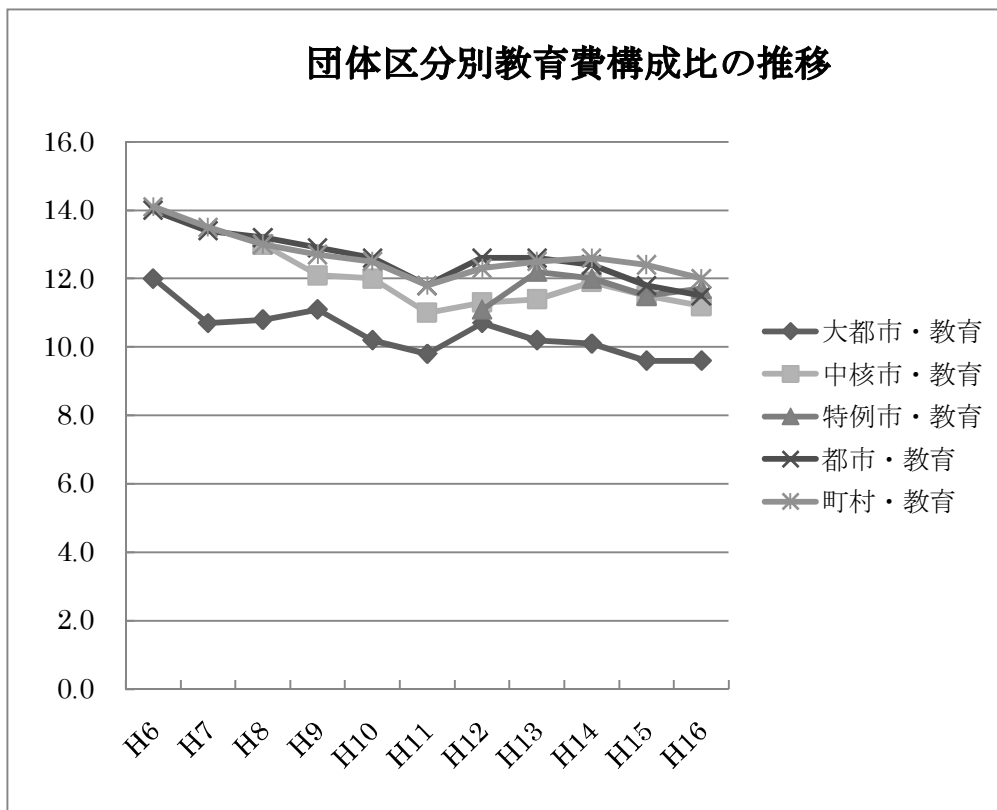


図 3 団体区分別にみた平成 16 年度決算歳出に占める教育費の割合（【出典】 図 1 に同じ）



3 : 米国の都市教育政策研究動向概括

(1) 対象としての都市

米国における都市教育政策・都市教育行政研究は都市政治学の影響を強く受ける。19世紀末から20世紀初頭にかけての米国都市自治体には、いわゆるマシーン・ポリティクスが支配し、汚職事件がはびこるネガティブなイメージが定着していた。政治（＝議会）と行政（＝職業公務員）との癒着をたちきるべく、議員の選出方法を小選挙区制から全市一区の大選挙区制に変え、市支配人制（シティマネージャー）のような行政専門職を起用して、それまでのような公務員の勤と経験に頼った行政運営に企業経営的管理手法（＝科学的管理法）を導入することをおもな柱とする市政改革運動は、その後のアメリカ行政学の方性を特徴づけることとなった（Berry, Portney, and Thomson 1993, Ross, and Levine 2006.）。すなわち管理科学としての行政学の系譜である。教育に関して言えば、住民によって選ばれた教育委員と専門職的に養成された者の中から任用される教育長という教育行政組織のプロトタイプができあがることとなり、教育行政にもこうした科学的管理法は盛んに援用されることとなり、かかる手法を身につけた都市学校区の教育長のステータスが相対的に高まっていく。このように、特定の自治体に人口、資本が集中することによる都市化の進展は、教育行政研究の在り方にも影響をあたえてきたのであった。

近年の都市政策・都市政治研究の進展において大きなインパクトを与えた著作の一つにピーターソンの“City Limits”があり（Peterson 1981）、その演繹的な手法と結論のシンプルさは、教育政

1. 都市の教育政策研究の諸相 (本多)

策研究においても広く援用されてきたところである (Hess 1999, など)。ただしピーターソンの場合、福祉、都市開発など教育以外の行政分野を含めた都市行政全般にわたって、都市の政策選択の要因を説明することが主眼にあった。教育政策に限定してみるのであれば、むしろ個別の都市の教育改革に即した事例研究の蓄積が米国都市教育政策研究の顕著な成果であるといえる (たとえば、Peterson 1976, Mirel 1999, Hill and Harvey 2000, Hess 2005, McAdams 1999, McAdams 2000) など)。こうした研究動向にあつてその研究対象となった都市をみると、大都市であつてなおかつ教育改革に取り組んだ学校区となるため、どの研究でも同じ都市に注目していくことになる。これを最近の研究の中から主なものを選んでまとめると次の表3のようになる。都市学校区名に#印がある都市は Stone (1998) と Stone et al. (2001) が、※印は Henig & Rich (2004) が、\$印は Cibulka & Boyd (2004) がその対象としていることを示す。ところで、一般に都市が抱える問題の一つとして貧困層の集中が挙げられる。たとえば表3に示す各都市をみてもわかるように、サンフランシスコとデンバーを除いていずれも5-17才人口の25%以上が社会統計上の貧困家庭と分類される家庭に育っている。なかでもアトランタ市とクリーブランド市は約37%と深刻な状況にある。かかる貧困問題は都市内部での人種差別問題や低学力問題に波及する (Gold 2007, Henig, Hula, Orr, and Pedescleaux 1999)。

こうした大都市学校区の中からは行政機構の改革のみならず、学校への権限移譲や教員へのインセンティブなど、学力向上を目指す教育改革施策のパッケージ化を試みる例もあらわれてきた (Ravitch 1999)。シカゴ、ニューヨークは80年代おわり頃から学界の主たる関心を集めてきたところであるが (Ravitch, and Viteritti 2000; Russo, 2004)、最近ではボストンやボルティモアの事例なども注目されている。このようにして研究対象大都市の選定はおのずと収斂していくことになるが、ほかにも米国固有の教育政策環境があることを指摘しておく。第1に、地方学校区の教育改革には教育長のリーダーシップが大きく作用することから、ある学校区の教育改革で手腕を發揮した教育長が別の都市学校区に引き抜かれ、そうした都市学校区には自ずと教育界からの注目が集まることになる。これに加えて第2に、とくに近年シカゴやボストン、デトロイトなどのように、市長が教育政策・教育行政に対して影響力を行使しようとする事例が大都市学校区においてみられる。この場合、日本の地方教育行政システムと同様の、市長による任命制の教育委員会に改編とされることがある (Wong, et al. 2007)。教育長には教員経験や教育行政経験のある教育関係者ではない一般行政職員や法曹人を充て、次長レベルで教育関係者を据えるという組織を構成することが多い。そうした都市群も研究者の関心を惹いた (Wong 2003)。さらに、たとえばシカゴの教育改革はクリントン政権時の都市教育改革のモデルとして注目を集めたものであつて、上位政府が具体例を推奨することでその施策を他の自治体に波及させる、いわばショーウィンドー効果もあろう。以上述べてきたようになりに属人的・偶発的要素もあることは否定できないが、教育政策の効果そのものよりもむしろ、どのような環境条件においてどのような教育政策が出てくるのか、教育政策を一つのアウトプットとして理解するアプローチをとることで共通している点は、日本における今後の都市教育政策・都市教育行政研究にとって示唆を与えてくれる。

表 3 米国都市教育政策研究の対象都市の例 (#Stone (ed.), 1998; Stone et al., 2001; *Henig & Rich (eds.), 2004; §Cibulka & Boyd (eds.), 2004 に基づき筆者作成) 9

都市学校区名	市人口 (2005年推計)	市人口 (2000年国調)	学校区人口 (2005年推計)	5-17才人口	貧困家庭5-17才 人口
アトランタ#	470,688	416,474	464,239	73,252	27,563
ボルティモア#** §	635,815	651,154	635,815	113,951	29,473
ボストン#**§	559,034	589,141	558,928	72,988	18,124
ワシントンDC#** §	550,521	572,059	550,521	74,517	19,536
デンバー#	557,917	554,636	557,917	84,762	17,822
デトロイト#**	886,671	951,270	922,216	211,956	71,864
ヒューストン#	2,016,582	1,953,631	1,368,570	243,256	75,611
ロサンジェルス#§	3,844,829	3,694,820	4,638,918	888,621	248,359
ピッツバーグ#	316,718	334,563	326,399	46,050	11,575
サンフランシスコ#	739,426	776,733	739,426	69,392	11,652
セントルイス #	344,362	348,189	344,362	60,661	20,227
シカゴ** §	2,842,518	2,896,016	2,856,732	520,750	165,979
クリーブランド**	452,208	478,403	459,343	90,889	33,501
フィラデルフィア §	1,463,281	1,517,550	1,463,281	263,063	73,906
ニューヨーク §	8,143,197	8,008,278	8,143,197	1,346,599	396,747

(2) 分析の枠組み

すでに述べたように、米国では都市教育政策・都市教育行政の分析枠組みの前提には、個々の教育政策・施策の生成を一種のアウトプットとして理解する機能主義的な理解がある。都市自治体がある種の政策（ピーターソンによる政策の分類では「開発政策」(developmental policy)など¹⁰。）に対する選好を持つようになる要因を、都市自治体が置かれた地方制度上の制約条件、すなわち都市自治体はその境界域を管理できない（住民の流入をコントロールできない）という構造的制約条件(structural constraints)と、他の都市との間で自治体としての利益 (unitary interest) の最大化をめぐる競争をした結果として説明するピーターソンの都市間競争モデルは、そのモデルの中で教育政策をどのようなタイプの政策類型に位置づけるかによっても違うことから、都市教育政策研究の研究動向にも大きなインパクトを与えた (Feiock 2004, Judge, Stoker, & Wolman 1995, Pelissero 2003) ¹¹。

ところでこうしたピーターソンの議論に対しては、各都市をあたかも経済的利益を追求する一個

I. 都市の教育政策研究の諸相（本多）

の企業体のようにとらえるモデルでは各都市自治体内部に存在している政治力学が見落とされてしまうとの批判もある（Stone, and Sanders (eds.) 1987; pp.159-162）。こうした批判からは代替的なモデルとして、都市内部での政治過程を重視し、とりわけ財界、労組、マイノリティ集団あるいは市民グループなどの公式・非公式な組織・団体の影響力と当該自治体官僚らが相互交渉を繰り返す際の勢力地図を「レジーム regime」と呼び、それぞれの自治体においていかなるレジームが形成されているかによってアウトプットしての都市の政策選択を説明しようとするモデルも提唱されている（Stone, C. and Sanders, H. T. (eds.) 1987, Stone, C. 1989, 小松 2006, など）。このような「アーバン・レジーム」論によれば、教育政策分野においても同様の社会諸集団の影響力を重視した分析がなしえ、さらには都市の教育改革戦略に実効性をもたせることができるか否かは、かかる都市自治体内の社会諸勢力のリソースを教育に集中させることができるか否かにかかっていると「シビック・キャパシティー」論へと発展している（Stone, C. N., Henig, J. R., Jones, B. D. and Pierannunzi, C. 2001 ; 小松 2006）。事例による限り、社会諸勢力が教育政策決定における勢力の分布を変え、改革の成功に結びついた例はいまのところ見出されていないものの（Wong 2003:p.293）、成功に至らなかった原因やその環境条件を明らかにすることもまた重要であろう¹²。

おわりに：日本における都市教育政策・教育行政研究の視点と視座

以上述べてきたことを踏まえ、日本における都市教育政策・教育行政研究の課題をまとめておくことにする。第1に政策の終焉にも目を向ける必要がある。いわゆる政策評価や行政評価の隆盛で教育行政の実務においても定着したようにみえる Plan-Do-See 又は Plan-Do-Check-Action のサイクルは組織運営のサイクルと同期しているために個々の政策それ自体の発展が前提となっている。しかし、事例研究は必ずしも成功事例や政策のプラス効果のデータだけが集められるわけではない。政策の縮小、抑制、廃止にも目を向けることも一定の意味があるものと思われる¹³。日本の地方自治体においてこうした PDCA のサイクルを機能させるために近年行政評価を導入する自治体が着実に増加している。導入率は特例市以上の規模の都市自治体で9割を超えているのに対し、その他の市・区では59%、町村では20%にとどまっている¹⁴。すなわち、都市自治体には現時点で自律的に政策を終焉させるメカニズムが備わっているはずであって、国の制度改正や補助金廃止などの他律的な契機に頼らざるをえない小規模自治体とは異なる。

第2に教育の政治的中立性原則の再構成が必要になるものと思われる。がんらい米国の地方教育委員会制度を模範としてできた日本の教育委員会制度の眼目の一つは教育の政治的中立であった。ここにきてアカウンタビリティ・ガバナンスモデルが普及し、教育政策立案過程における政治の後退現象は顕著である。いわゆる教育改革関連3法といわれる2007年の地方教育行政法改正において、教育委員（会）によるガバナビリティの確立を促す方向での教育委員会制度改正が目指された所以であろう。これはすなわち教育ガバナンス改革の動向とその成果を各自治体での政治的・経済的文脈に即して確認することでもある（Cuban and Usdan (eds.), 2003）¹⁵。とりわけ大都市は教育委員の数を増やすという自律的判断が許されるのであるから、ガバナンスのあり方を検討するうえでも都市自治体に注目することにはメリットがある。したがって第3に、前述したような市政改革運動をモデルとしたことが逆に教育官僚制を生み出しているとの認識のもとに、これをいかにコントロールするか、その手法のあり方を探ることが現行教育ガバナンス改革の目的とされるべきとこ

I. 都市の教育政策研究の諸相（本多）

ろであり¹⁶、都市自治体はおそらくその最適な事例を提供してくれるであろうと期待される。あきらかに大都市教育委員会事務局組織はその有する人的リソースの量と質の面において小規模自治体の教育委員会事務局組織のそれに対し優位にある。つまり、都市自治体における教育ガバナンスの主体が明らかにされることは、教育ガバナンスのあり方そのものを解明することにも寄与するはずである（青木 2006）。

最後に教育政策類型論と教育政策のパッケージングの考え方の有用性を指摘できよう。これまで自治体の教育政策はおもに公立学校政策に関するものを想定していればよく、都市自治体にはある一つの教育政策（施策）を導入するかいなかの選択肢しかないものと一般には考えられがちだったのでなかろうか。下の図4において下方向の矢印は、たとえば学校選択制度や教育情報化の推進という教育政策（施策）はどのような自治体でどのように導入されたか、という関心のベクトルを示す。現実の地方教育行政組織においては特定の教育政策が実施されたかどうか、それ自体が教育政策立案者、とりわけ当該施策の推進担当者の関心事であったし、今後もそうあり続けるであろうことは容易に想像できる。ここで、たとえば小学校が公立小学校1校しかない自治体において公立学校選択制度を構想することが無意味であるように、近年自治体において導入・実施が期待されている教育政策の中には、個々の自治体を取りまく環境条件に左右されるものもある。しかし、当該自治体の教育サービスを取り巻くステークホルダーは1つの施策だけに自らの利益を見出しているわけではない。それ以外に考えられるあらゆる教育改革施策から利益を享受できる可能性がある。また、図4でいうところのA市とB市の教育政策パッケージングの違いは何よってもたらされ、いかなる組み合わせのときに最大の効果が得られたか、どのようなミックスが合成の誤謬を生み出してしまうかを解明することは、今後の教育政策・教育行政研究にも一定の示唆を与えるものと考ええる。たとえば、地方交付税という一般財源を充当する教育情報化推進施策は、自治体がどのような判断をするかによって施策の進展度にも大きく影響する。現実の自治体に与えられた政策選択の自由度はどれほど制約的なものであったかどうかとも再検討される余地があるように思われる。個々の政策・施策の成果を個別に取り出すのではなく、教育政策・施策をパッケージとして考え、当該自治体に最適な政策ミックスを模索する場面において相当程度の自由度の存在を認めることも可能である。政策ミックスのバリエーションが出てくる経緯を個々の自治体の政治文脈に即して解釈することもまた重要な問題提起となる。

図 4 教育政策のパッケージのイメージ (横方向の矢印)

政策群 都市	学校選択制度	小中一貫教育	小学校英語	幼保一元化	独自少人数学級	教育情報化の推進	...
A市	✓	✓	✓	✓	✓	✓	→
B市	✓		✓	✓			
C市	↓		✓		✓		
D市		✓	✓	✓	✓		
⋮							

(出典) 筆者作成。

(※ なお本稿は、『国立教育政策研究所紀要』第137集(平成20年3月)所収の研究ノートに加筆修正を加えたものである。)

[参考文献]

- 青木栄一 (2008) 「評価制度と教育の NPM 型ガバナンス改革」『評価クォーターリー』No.4 (2008年1月)
- 岩井弘融ほか編 (1965) 『経済構造』有斐閣
- 大阪教組過密と教育研究グループ編 (1972) 『過密都市の教育』明治図書
- 久保庭真一編 (1982) 『都市の教育・文化』ぎょうせい
- 小松茂久 (2006) 『アメリカ都市教育政治の研究』人文書院
- 坂田期雄編 (1982) 『都市と教育』中央法規出版
- 白木正俊 (2003). 「一九二〇年代における京都市の学区統一問題」. 『京都市歴史資料館紀要』(19),

23-55.

- 指定都市教育研究所連盟 (1974) 『都市の教育問題』 東洋館出版
- 高野良一. (1982). 「大正期における教育の地方自治論争—大阪市会学区廃止論議の展開から」. 『教育行財政研究』 (10).
- 坪井由実 (1998) 『アメリカ都市教育委員会制度の改革—分権化政策と教育自治』 勁草書房
- 竹村保治. (1997). 「京都市行政区再編成の研究」. 『京都市歴史資料館紀要』 (14), 1-56.
- 東京市役所 (編). (1928). 『都市教育行政に関する調査 (大都市行政比較調査報告 第4輯)』. 東京市文書課.
- 日本都市センター 2005 『地方分権改革が都市自治体に与えた影響等に関する調査研究 報告書』
- 土方苑子. (2003). 「中等学校の設置と地方都市」. 大石嘉一郎, 金澤史男 (編), 『近代日本都市史研究—地方都市からの再構成—』 (ページ: 649-698). 日本経済評論社.
- 三上和夫. (1978). 「都市化と教育行政の歴史的研究 その1: 戦前神戸市内の学区廃止問題」. 『大阪大学人間科学部紀要』 (4).
- 松下孝昭. (1986). 「大阪市学区廃止問題の展開—近代都市史研究の一視角として—」. 『日本史研究』 (291), 51-86.
- 山下晃一 (2002) 『学校評議会制度における政策決定—現代アメリカ教育改革・シカゴの試み』 多賀出版
- Berry, J. M., Portney, K. E., and Thomson, K. (1993). *THE REBIRTH OF URBAN DEMOCRACY*, Brookings Institution.
- Borman, K. M., et al. (2005). *MEANINGFUL URBAN EDUCATION REFORM: CONFRONTING THE LEARNING CRISIS IN MATHEMATICS AND SCIENCE*, State University of New York Press.
- Brown, F. & Hunter, R. C. (eds.) (2006). *NO CHILD LEFT BEHIND AND OTHER FEDERAL PROGRAMS FOR URBAN SCHOOL DISTRICTS: ADVANCES IN EDUCATIONAL ADMINISTRATION, Vol. 9*, JAI Press.
- Bryk, A. S. (1999). "Policy Lessons from Chicago's Experience with Decentralization", in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- Bryk, A. S., et al. (1998). *CHARTING CHICAGO SCHOOL REFORM: DEMOCRATIC LOCALISM AS A LEVER FOR CHANGE*, Westview Press.
- Cibulka, J. G. and Boyd, W. L., (eds.), (2003). *A RACE AGAINST TIME: THE CRISIS IN URBAN SCHOOLING*, Information Age Publishing.
- Comer, J. (1999). "Creating Successful Urban Schools", in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- Cuban, L. and Usdan, M. (eds.) (2003). *POWERFUL REFORMS WITH SHALLOW ROOTS: IMPROVING AMERICA'S URBAN SCHOOLS*, Teachers College Press.
- Daniels, M. (1997). *TERMINATING PUBLIC PROGRAM-AN AMERICAN POLITICAL PARADOX*, M. E. Sharp.
- deLeon, P. (1999). "The Stages Approach to the Policy Process-What Has It Done? Where Is

- It Going? ”, in Sabatier, P. A. (ed.), *THEORIES OF THE POLICY PROCESS*, West View Press.
- Feiock, R. C. (ed.) (2004). *METROPOLITAN GOVERNANCE: CONFLICT, COMPETITION, AND COOPERATION*, Georgetown University Press.
- Gainsborough, J. F. (2001). *FENCED OFF: THE SUBURBANIZATION OF AMERICAN POLITICS*, Georgetown University Press.
- Gittel, M. (2005). “The Politics of Equity in Urban School Reform”, in Petrovich, J., and Wells, A. S. (eds.), *BRINGING EQUITY BACK: RESEARCH FOR A NEW ERA IN AMERICAN EDUCATIONAL POLICY*, Teachers College Press.
- Gold, B. A. (2007), *STILL SEPARATE AND UNEQUAL: SEGREGATION AND THE FUTURE OF URBAN SCHOOL REFORM*, Teachers College Press.
- Henig, J. R., Hula, R. C., Orr, M., and Pedescleaux, D. S. (1999). *THE COLOR OF SCHOOL REFORM: RACE, POLITICS, AND THE CHALLENGE OF URBAN EDUCATION*, Princeton University Press.
- Hess, F. M. (2002). *REVOLUTION AT THE MARGINS : THE IMPACT OF COMPETITION ON URBAN SCHOOL SYSTEMS*, Brookings Institution Press.
- Hess, F. M. (1999). *SPINNING WHEELS: THE POLITICS OF URBAN SCHOOL REFORM*, Brookings Institution.
- Hess, F. M. (ed.). (2005). *URBAN SCHOOL REFORM: LESSONS FROM SAN DIEGO*, Harvard Education Press.
- Hill, P. T. (1999). “Supplying Effective Public Schools in Big Cities”, in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- Hill, P.T., Campbell, C. and Harvey, J. (2000). *IT TAKES A CITY: GETTING SERIOUS ABOUT URBAN SCHOOL REFORM*, Brookings Institution Press.
- Hill, P. T. & Celio, M. B. (1998). *FIXING URBAN SCHOOLS*, Brookings Institution Press.
- Hill, P. T., Wise, A. E., and Shapiro, L. (1989). *EDUCATIONAL PROGRESS : CITIES MOBILIZE TO IMPROVE THEIR SCHOOLS*, RAND/R-3711-JSM/CSTP.
- Jenkins, L., and McAdams, D.R. (2005), “Philanthropy and Urban School District Reform: Lessons from Charlotte, Houston, and San Diego”, in Hess, F.M. (ed.), *WITH THE BEST OF INTENTIONS : HOW PHILANTHROPY IS RESHAPING K-12 EDUCATION*, Harvard Education Press.
- Johnson, L., Finn, M. E. & Lewis, R. (eds.). (2005). *URBAN EDUCATION WITH AN ATTITUDE*, State University of New York Press.
- Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. (eds.) (1995). *THEORIES OF URBAN POLITICS*, Sage Publications.
- Litow, S. S. (1999). “Problems of Managing a Big-City School System”, in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- McAdams, D. (2000). *FIGHTING TO SAVE OUR URBAN SCHOOLS...AND WINNING! : LESSONS FROM HOUSTON*, Teachers College Press.
- McAdams, D.R. (1999). “Lessons from Houston”, in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS*

- ONE EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- McDermott, K.A., (1999), *CONTROLLING PUBLIC EDUCATION: LOCALISM VERSUS EQUITY*, University Press of Kansas.
- Mirel, J. (1999). "Urban Public Schools in the Twentieth Century: The View from Detroit", in Ravitch, D. (ed.), *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- Pelissero, J. P. (ed.) (2003). *CITIES, POLITICS, AND POLICY*, CQ Press.
- Peterson, P. (1981). *CITY LIMITS*, The University of Chicago Press.
- Peterson, P. (1976). *SCHOOL POLITICS, CHICAGO STYLE*, The University of Chicago Press.
- Ravitch, D. (ed.) (1999). *BROOKINGS PAPERS ON EDUCATION POLICY 1999*, Brookings Institution Press.
- Ravitch, D., and Viteritti, J. P. (eds.) (2000), *CITY SCHOOLS: LESSONS FROM NEW YORK*, Johns Hopkins University Press.
- Ravitch, D., and Viteritti, J. P. (eds.) (1997), *NEW SCHOOLS FOR A NEW CENTURY : THE REDESIGN OF URBAN EDUCATION*, Yale University Press.
- Roellke, C., and Rice, J. K., (eds.) (2002). *FISCAL POLICY IN URBAN EDUCATION*, Information Age Publishing.
- Ross, R. H. and Levine, M. A. (2006). *URBAN POLITICS: POWER IN METROPOLITAN AMERICA (7th ed.)*, Thomson Wadsworth.
- Russo, A. (ed.) (2004). *SCHOOL REFORM IN CHICAGO: LESSONS IN POLICY AND PRACTICE*, Harvard Education Press.
- Shipp, D. (2006). *SCHOOL REFORM, CORPORATE STYLE: CHICAGO, 1880-2000*, University Press of Kansas.
- Stoker, R. P. (1987), "Baltimore: The self-evaluating city?", in Stone, C. and Sanders, H. T. (eds.) *THE POLITICS OF URBAN DEVELOPMENT*.
- Stone, C. (ed.) (1998). *CHANGING URBAN EDUCATION*, University Press of Kansas.
- Stone, C. (1989). *REGIME POLITICS: GOVERNING ATLANTA, 1946-1988*, University Press of Kansas.
- Stone, C. N., Henig, J. R., Jones, B. D., Pierannunzi, C. (2001). *BUILDING CIVIC CAPACITY: THE POLITICS OF REFORMING URBAN SCHOOLS*, University Press of Kansas
- Stone, C. and Sanders, H. T. (eds.) (1987). *THE POLITICS OF URBAN DEVELOPMENT*, University Press of Kansas.
- Wong, K. K. (2003). "The New Politics of Urban Schools", in Pelissero, J. P. (ed.), *CITIES, POLITICS, AND POLICY: A COMPARATIVE ANALYSIS*, CQ Press.
- Wong, K. K., et al., (2007). *THE EDUCATION MAYOR: IMPROVING AMERICA'S SCHOOLS*, Georgetown University Press.

¹ 1889 (明治22)年「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」

² 日本都市センター (2005) では例外的に都市の教育行政にも配慮されている。

³ たとえば、横須賀市都市政策研究所、堺都市政策研究所、岸和田都市政策研究所、神戸都市問題研究所、福岡アジア都市研究所などがある。

4 しかしその活動範囲、その影響力はさほど大きいものではなく、この点で米国の大都市学区の連携組織である大都市学区協議会 (The Council of the Great City Schools, CGCS) のそれとは大きく異なる。CGCS ではその会員資格を人口 25 万人以上でかつ在籍児童生徒数 3.5 万人以上の市にある学区 (school districts) であること、但し、州内最大の都市内にあつて一般的な「都市」の特徴を有する学区は上記の規模にかかわらず会員となることができる、と定める。現会員数は 66 学区であり、公立初等・中等教育学校在籍者数の 15.2% をカバーするという。詳しくはウェブサイトを参照 (<http://www.cgcs.org/index.html>)。

5 いわゆる三大都市圏以外の政令指定都市のことで、第 4 次全国総合開発計画では「札幌、仙台、広島、福岡等の地方中枢都市」としている。

6 定住圏の中核となる地方中心都市については、「圏域内のすべての住民が適度な交通距離の下に高次な都市的サービスを楽しむことを可能にする観点から、医療、文化、教育機能等の充実に努める必要がある。」と位置づけた。

7 多極分散型国土形成促進法により指定。

8 へき地教育振興法などのようにむしろ離島、山村、過疎地域等に手厚い資源配分が国から行われていた。

9 なお、人口統計等のデータは U.S. Census Bureau, 2005 Population Estimates, Census 2000, 及び、同じく Small Area Income & Poverty Estimates より作成。

10 Peterson(1981)

11 たとえば Hess(1999, 2002)は、教育政策自体の類型をした上で、なぜ特定の教育政策類型がその教育上の効果とは別に好まれるのか、なぜ新たな教育改革プランがその成果とは無関係に次々と実施されていくのか、といった問いを説明しようとした。

12 日本において、たとえば公立学校図書館の図書整備率の違いを説明するにしても、財政力指数や、図書以外に回さざるをえないような状況 (人件費比率、公債費比率) を考慮するだけではなく、その自治体独自の状況・文脈を考慮することからもわかるであろう。[2007 年 12 月 19 日 読売新聞電子版 <http://www.yomiuri.co.jp/kyoiku/news2/20071219wm01.htm?f=k>]

13 たとえば deLeon (1999) や Daniels (1997) は「政策サイクル policy cycle」のステージを Initiation - Estimation - Selection - Implementation - Evaluation - Termination のように定式化している(deLeon, 1999, p.21 ; Daniels, 1997, p.7)。

14 平成 19 年 10 月 1 日現在 (総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」)。

15 教育サービスが現に提供される自治体レベルにおいて、とりわけ多様な政治アクターの存在が期待できる都市自治体に注目するとき、教育政策決定プロセスを当該自治体の文脈に即して丹念に解釈していくことは、改革モデルの実効性を評価するうえでも重要なデータとなりうる。この点について、ストーンらは次のように指摘している。「本書で提示する社会改革のモデルはつぎのようになる: 課題の認知—政治関係その他の微調整 (労力とリソースの移動を含む) —政策としての応答。… (中略) …改革者といわれる人たちは、この中間段階の政治ステップを無視しがちで、種々の政策提案が貧困層の児童生徒の学力を上げることができるか、という一足飛びの議論になることが多い。」(Stone (ed.), 1998, p. x)

16 青木 (2006) は、ガバナンスを「複数主体によって公共財を提供する際に、その政策過程において、プリンシパルを含むステークホルダーの利益が得られるようにエージェントの行動を規律付けるメカニズム」と定義する (青木 2006:p.9)。

Ⅱ. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育

－浜松市佐久間地域の取り組みと課題－

屋敷和佳*

1. はじめに

いわゆる「平成の大合併」によって、全国の市区町村数は1,800を下回り、半減した。これは、大規模な都市が増えたことを意味する。実際に、人口30万人を超える市は、平成21年10月現在では72市（全国人口の約4割）を数え、そのうち政令指定都市は18市を数える。

今の時代にあって、自治体が大きくなることは、学校教育にどのような変化をもたらすのか。影響の大きさからすれば、周辺市町村を編入した場合、あるいは対等に合併した場合よりも、より大きな自治体への編入合併を果たした市町村の方が大きいと考えられる。本稿では、平成17年6月に浜松市への編入を果たした浜松市佐久間地域(旧佐久間町)を対象に、学校教育を取り巻く状況及び学校教育の取り組みと課題を明らかにすることにより、大都市の教育政策を検討する際の基礎資料を得ることを目的としている。

2. 浜松市への広域編入合併

(1) 旧佐久間町の概要

浜松市佐久間地域(旧佐久間町)は、図1～3のように静岡県西部山岳地帯にある天竜川に沿った地域であり、西は愛知県に接している。

旧佐久間町は、地域総合開発計画により建設が進められ、全国的に脚光を浴びた佐久間ダムの完成とほぼ同時に、「昭和の大合併」により旧浦川町、旧佐久間村、旧山香村、城西村の1町3村が合併して、昭和31年9月に佐久間町となった。佐久間ダムによって地元固定資産税収入がもたらされるが、ダムの恩恵を旧佐久間村にとどめるのではなく、広く周辺市町村にも及ぶようにとの考えから、その受け皿として合併が進められたという経緯がある。

昭和12年には、JR飯田線の前身である三信鉄道が開通して木材の鉄道輸送が行われ、木材産業が大きく発展した。そして、佐久間ダムの建設は、飯田線の付け替えに発展し、新たに城西や隣町の水窪町をつなぐルートへと変更された。現在、佐久間地域の中心駅である中部天竜駅から愛知県豊橋駅まで、特急電車で1時間10分、普通電車で1時間45分を要する。

一方、浜松市の中心地までは、天竜川沿いに旧天竜市を抜けて車で2時間余り。現在は、佐久間地域から旧天竜市までも直通のバスはない。浜松市の自主運行バス(民間バスの廃止に伴う代替)と旧水窪町から旧天竜市を結ぶバスを乗り継ぐことになる。三遠南信自動車道が現在建設中である。

* 国立教育政策研究所

II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育（屋敷）

全線開通の暁には、愛知県新城市を經由して浜松市の中心地まで1時間弱で結ばれる予定である。

旧佐久間町が誕生した昭和31年には、人口は21,413人。合併直前には5千人台に過ぎず、人口はピーク時の4分の1になった。町の財政力も固定資産償却によって低下し、昭和40年代半ばには財政力指数1.0を割り込み、合併前には0.27にまで縮小していた。

(2) 平成の広域合併

当初、旧佐久間町が合併の相手と考えたのは、地域的なつながりも強い北隣の水窪町であった。水窪町の当時の人口は3,700人。旧佐久間町と同じく過疎化が進行する町であった。財政力は、旧佐久間町よりもさらに小さく0.1に過ぎなかった。平成13年に、二つの町は「佐久間町・水窪町合併調査研究連絡会」を設けて検討を研究を行い、合併は可能という結論を出していた。

一転して、旧浜松市との広域市町村合併に動き出したのは、翌年の平成14年であった。旧浜松市は、浜名湖周辺の4市6町からなる「環浜名湖政令指定都市構想」を公表し、県並の権限と大きな財源を得て、市民サービスの向上と地域発展を目指そうとした¹。まもなく、旧佐久間町を含む北遠4町村にも、この構想の実現に向けた研究会への参加要請があり、4町村がこれを受けて同年10月から14市町村による「環浜名湖政令指定都市構想研究会」が開催された。半年にわたる研究会では、14市町村の行政サービスの比較、政令指定都市のメリット・デメリット、財政シミュレーションなど政令指定都市に設置に向けた検討が行われた。

平成15年6月には、湖西市を除く13市町村による法定合併協議会が設置され（同年8月に新居町が離脱）、平成16年12月に合併調印にこぎ着けて、翌17年7月に編入合併による新・浜松市が誕生した。

新・浜松市の人口は81万人（合併時の外国人を含む住民基本台帳人口）。市域面積は1,511平方キロメートルであり、全国では高山市に次ぐ第2位である。

(3) 合併の都市ビジョン

合併までの経緯をたどると、研究会における検討が重要な役割を果たしていることが分かる。周辺市町村が合併によって埋没するのではないかという懸念が、旧浜松市を除く周辺市町村にあった。これに対して、研究会がまとめた都市ビジョンは、「環境と共生するクラスター（ブドウの房）型政令指定都市」であった。圏域のシンボルである浜名湖をはじめ、天竜川、遠州灘、北部の山々など水と緑に代表される豊かな自然環境と、市民主体の活発な経済・文化・社会活動が共生する都市であると説明されている。

一極集中ではなく、ブドウの房のように、粒にたとえられる特色ある各市町村が集まって全体として一つの大都市を形成するイメージであった。そして、その実現のために対象住民及び他の住民の理解が得られることを前提に旧市町村の固有の制度を残す「一市多制度」、地域の重要な案件を審議する「地域審議会」の設置が報告書に盛り込まれた。このような方針は、先の懸念を払拭することになり、合併協議会で調整事項の協議は順調に進んだ²。

(4) 編入合併への布石

合併後にはどのような地域になるのかについて、将来構想を持つことは、編入される地域住民の不安をぬぐい去ることにもなるし、合併協議の調整の際にも役に立つ。旧佐久間町では、平成15年に合併後を想定した「さくま6,000人のまちづくり構想<21世紀の羅針盤>」を策定した³。

II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育（屋敷）

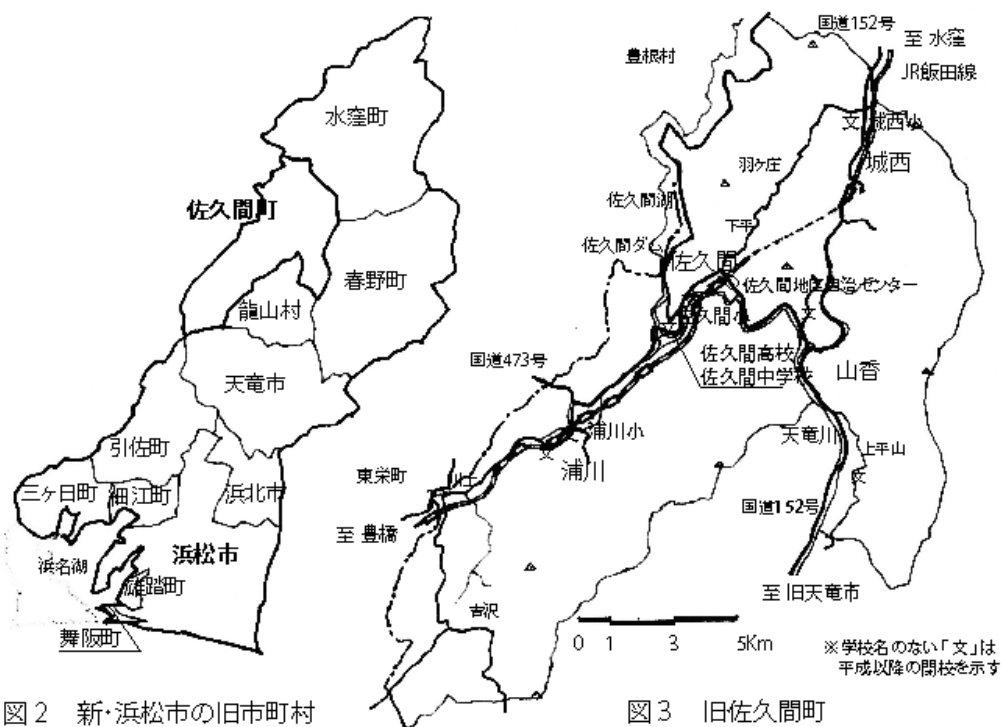


図2 新・浜松市の旧市町村

図3 旧佐久間町

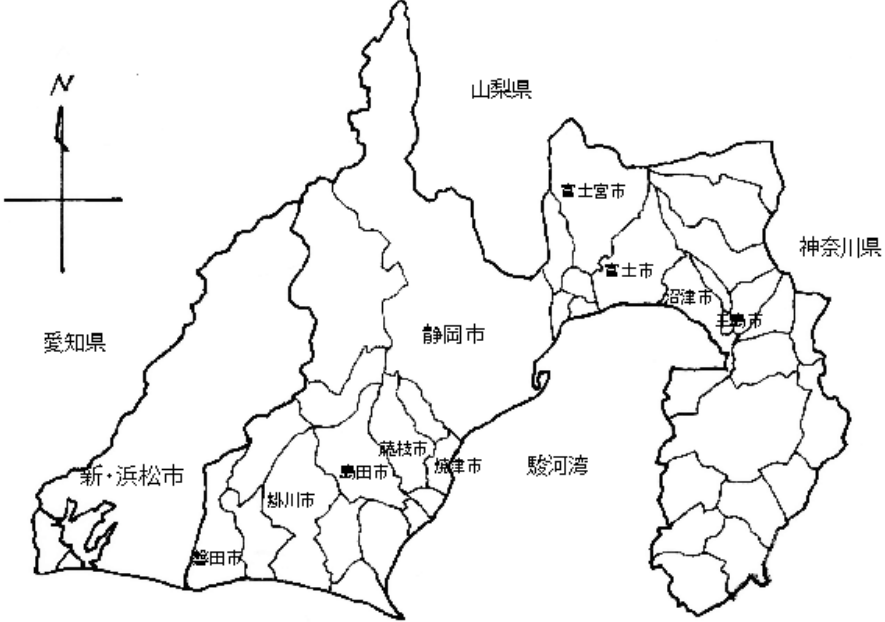


図1 静岡県の市町村区分

II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育（屋敷）

この構想は、これまでの町づくりを継承するとともに、新・浜松市の都市ビジョンとも整合を図り、「さくま」らしさのあるクラスターを目指したものであった。

構想には、次の4点の重点事業が掲げられている。

- ①生活三重苦の解消（生活道路未開設地域への対応、飲料水の安定供給、尿尿くみ取り 困難地域への対応）
- ②国・県道の改良整備（危険箇所の整備等）
- ③保険・医療・福祉対策（健康づくりネットワーク、佐久間病院の充実、介護機能の充実）
- ④中高一貫教育の推進（旧佐久間町と旧水窪町の教育の一体化、旧町内1中学校化と佐久間高校への併設）

3. 広域市町村合併による人口変化

広域市町村合併から、現在ではすでに4年半が経過している。合併から2年後の平成19年4月には、念願の政令指定都市への移行を果たした。以下、地域の基本データである人口の推移を検討する。

(1) 過去20年間の推移

旧市町村における5年ごとの人口の推移を過去20年間に遡って示したものが表1である。同表から次の点が読み取れる。

第1に、旧3市8町1村を合わせた新・浜松市の市域全体の推移は、過去20年間に約6万人（8.2%）の増加があった。合併後と合併前を比較すると、合併後の人口増加は1万人弱であり、それ以前の増加の勢いはやや鈍ってきたといえる。

第2に、旧市町村別には、旧浜松市、旧浜北市、旧舞阪町、旧細江町といった新・浜松市の中心市街地に近い地域と、山間部に位置する、それ以外の旧市町村との人口増減の20年間の傾向は明白である。前者が人口増加、後者が人口減少に区分される。

(2) 合併後の旧市町村の推移

では、合併による顕著な変化は見られるのか。図4は、過去5年ごとの人口の変化率を旧市町村ごとに集計し、図にしたものである。合併後の旧市町村の人口変化は、合併前と少々異にする。

第1に旧浜北市と旧雄踏町は合併後に人口の伸びが大きい。これに対して、旧浜松市、旧舞阪町、旧細江町は微増にとどまる。

第2に、旧引佐町、旧三ヶ日町、旧天竜市は微減であるが、現在天竜区に属する旧天竜市以外の北遠旧4町村は、旧水窪町を除き、合併後に人口減少割合は拡大している。旧水窪町にしても、減少率が合併後に多少回復しただけであり、合併後の人口減少率は旧佐久間町とほぼ同じ水準、つまり5年間に10%以上の人口減少である。

以上をまとめれば、広域市町村合併前は、旧浜松市や旧浜北市を中心とする人口集積が進んでいたが、合併後の政令指定都市・浜松市においては、中心市街地の人口増の停滞、連担する周辺市街地の人口増加、周縁山間部の人口減少という円環状の特性を見いだすことができる。

(3) クラスターの拡大と縮小

先述のように、広域市町村合併によって新・浜松市は、旧市町村がそれぞれ特色を持ちながら繁栄するというクラスター型の広域都市構想を目指した。しかし実際は、人口数の上だけではあるが、拡大するクラスターがある一方で、逆に中心地から離れた山間部では人口減少は加速の度合いを増し、クラスターは縮小するという事態が起きている。まだ、合併後5年弱に過ぎないが、旧佐久間

II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育（屋敷）

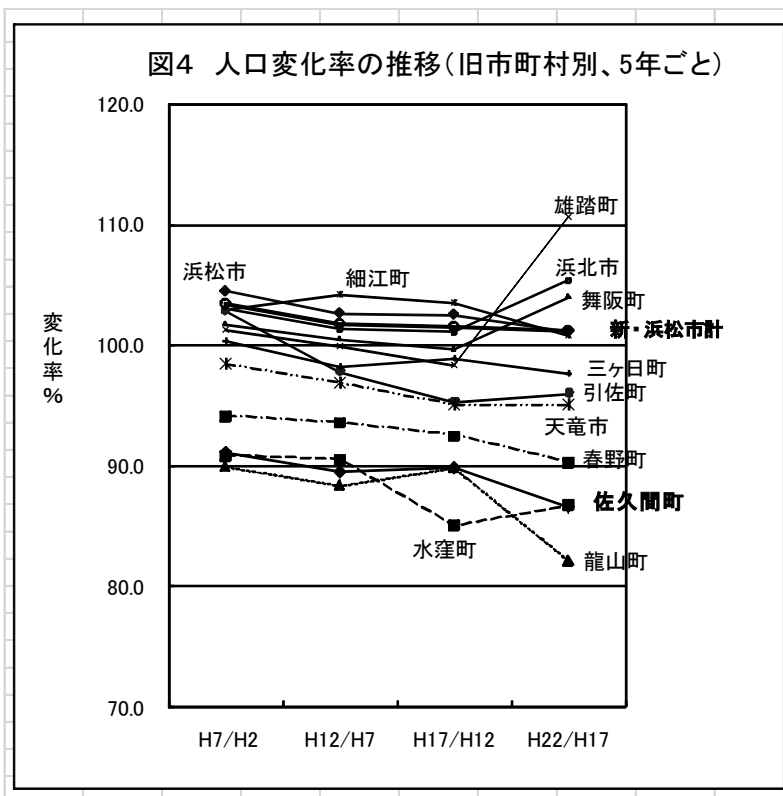
町は旧龍山村とともに、縮小する典型的な地域であるように見える。

表1 浜松市における旧市町村別人口の推移(住民基本台帳)

旧・市町村	浜松市	浜北市	舞阪町	雄踏町	細江町	引佐町	三ヶ日町	天竜市	春野町	佐久間町	水窪町	龍山村	計
現在の区	中区、東区、南区ほか*1	浜北区	西区の一部	西区の一部	北区の一部	北区の一部	北区の一部	天竜区					
H2.3.31	528,768	81,196	11,511	14,032	19,819	15,279	16,320	24,539	7,620	7,586	4,743	1,646	733,059
H7.3.31	552,401	83,680	11,707	14,211	20,402	15,713	16,384	24,147	7,172	6,913	4,310	1,480	758,520
H12.3.31	566,930	84,806	11,763	14,199	21,265	15,369	16,095	23,391	6,712	6,188	3,901	1,308	771,927
H17.3.31	581,162	85,732	11,724	13,968	22,025	14,647	15,928	22,238	6,208	5,562	3,319	1,175	783,688
H22.2.1	587,815	90,372	12,190	15,447	22,206	14,065	15,558	21,137	5,604	4,820	2,881	965	793,060

*1: 西区の一部、北区の一部を含む

図4 人口変化率の推移(旧市町村別、5年ごと)



4. 教育行政の変化

(1) 行政組織の再編

合併時の教育委員会組織は、図5のように、旧浜松市、旧舞阪町、旧雄踏町は本庁の直轄とし、浜北、天竜、引佐の3つの教育事務所が配置された。そして、教育事務所の置かれなかった旧町村には、教育事務所の下に分室が置かれた。やがて、教育事務所及び分室の体制は、政令指定都市に昇格する平成19年4月には、図6のように旧浜松市1箇所に集中する形にまとめられた。

事務の効率化ばかりではなく、事業計画の浸透や教育の方向性に地域による違いがあつてはならないと言うのがその理由である⁴。

II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育（屋敷）

もう一つの大きな組織上の変化は、同じく平成 19 年には、生涯学習部が市長部局に移管されたことである。そのこともあって、平成 18 年度に 1,317 名であった教育委員会職員は、19 年度には 982 名になった⁵。

(2) 学校運営費

令達予算は、均等割、生徒・学級数割によって算出する方法に統一された。その結果、個々の学校では増減が生まれたが、全体的には平準化した。一方、施設の維持管理面では、旧市町村と比較して大きくまとめた発注や入札が可能となり、効率化が図られている。

(3) 教職員人事異動

以前は市町村間の人事交流を行っていたが、一つの市として、1 カ所で人事異動を行うことができるようになった。それは、従来に比べると広域の異動が可能になったことを意味するが、1 時間程度を通勤の上限にしている。

(4) 学校規模適正化

学識経験者や各地域代表等の関係者が加わった「浜松市学校・幼稚園規模適正化基本方針検討委員会」を設けて検討を重ね、市教育委員会は、平成 20 年 3 月に規模適正化基本方針を策定し、翌年には改訂を行った。それまで旧市町村でまちまちであった取り組みを統一するという意味を持っている。適正配置に関しては、通学所要時間をおおむね 1 時間以内とし、規模適正化の対象は小学校、中学校ともに 6 学級以下としている。現在取り組まれている学校もある⁶。

(5) 「支援員制度」の拡充

旧浜松市で独自に行われてきた事業として「支援員制度」がある、これは子ども一人ひとりにきめ細かな指導・支援を実施し、学校生活への円滑な適応を図るために、支援員・サポーターを学校に配置する制度である。合併に合わせて、旧浜松市以外の地域も対象となり、拡充された。

(6) 旧佐久間町における変化

合併後、旧佐久間町の町役場は、佐久間地域自治センターに移行し、その建物に天竜教育事務所佐久間分室が置かれた。分室の設置に際しては、旧佐久間町時代に比べ 3 名の削減となり、5 名体制となった。さらに、公民館及び公民館類似施設、給食センター、幼稚園などの職員も削減された。教育委員会所管全体で見ると 42 名（正規職員 35、臨時職員 7）というのが旧佐久間町時代であったが、合併直後には 31 名（正規職員 29、臨時職員 2）となった。ただし、小・中学校には、先述の支援員制度により 2 名職員が増えた。

さらに、政令指定都市移行時には、組織再編により教育事務所分室が廃止され、給食センター、小・中学校、幼稚園、図書館が本庁直轄となった。さらに、公民館及び公民館類似施設は市民課の所管に移ったために、教育委員会関連の職員は佐久間地域自治センターにはいない。ただし、統合を行った浦川中学校と佐久間中学校の各旧校舎は残っているので、その維持管理については、地域自治センターの地域振興課職員が教育委員会の併任発令を受けて担当している⁷。

II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育（屋敷）

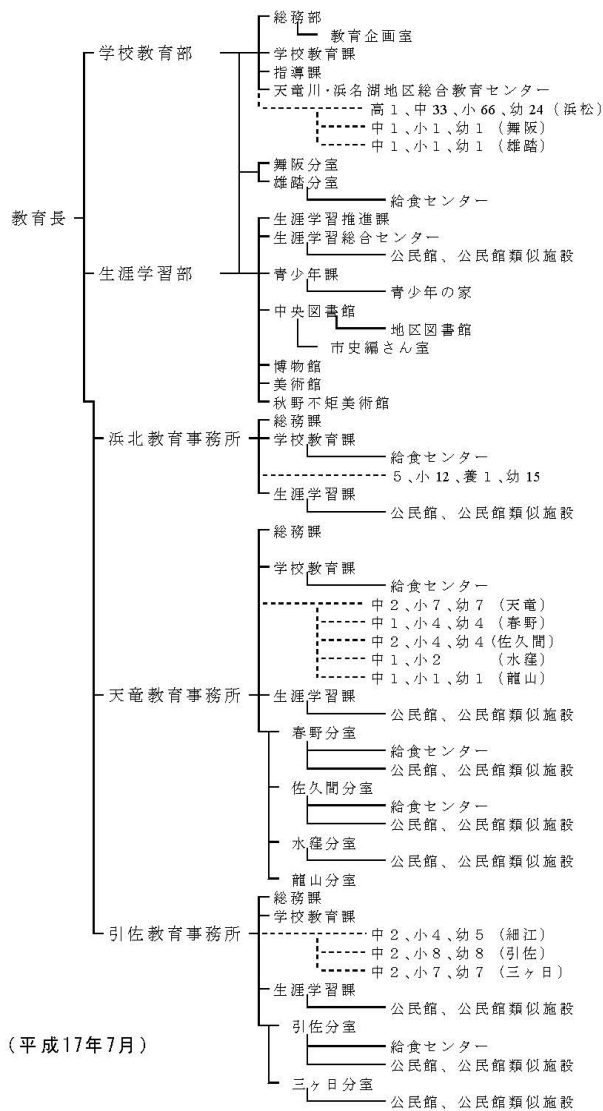


図5 教育委員会組織（平成17年7月）

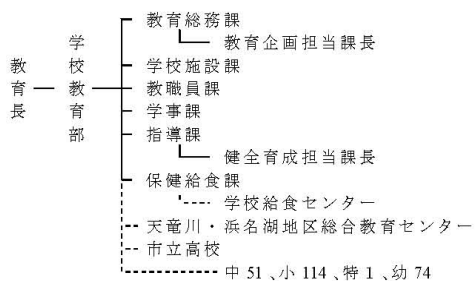


図6 教育委員会組織（平成19年4月）

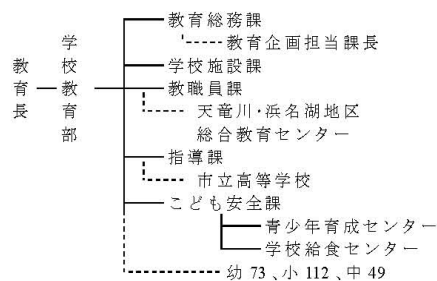


図7 教育委員会組織（平成21年4月）

II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育（屋敷）

5. 中高一貫教育の推進

(1) 高校存続と中学校統合

平成 17 年に策定された静岡県教育委員会の「第二次長期計画」⁸は、佐久間高等学校の整備に関して、「関係地域の中学校との間で連携型中高一貫教育を推進するものとする。その際、佐久間高校の余裕教室の活用について検討するものとする」との方向性を示した。

また、平成 19 年 4 月に浦川中学校と佐久間中学校が統合（新設統合）し、118 名からなる新・佐久間中学校が佐久間高等学校（171 名）に同居する形で設置された。旧佐久間町において平成 15 年に策定された「さくま 6,000 人のまちづくり構想」の重点事業の一つである「中高一貫教育の推進」の主要部分は実現したのである。

中学校の教室は、高校校舎の 3 階フロアを中心に配置されており、職員室は、元の高校職員室を分割して使用している。中高の境目には間仕切りが置かれ、必要に応じて完全に仕切ることが可能な作りである。また、事務室、会議室、放送室、保健室、音楽室、美術室、調理室、被服室、図書室などは、高校と共用であり、生徒玄関も中学校と高校が並んでいる。

(2) 中高一貫教育

佐久間地域の中高一貫教育は、新・佐久間中学校が佐久間高等学校に同居を始めた平成 19 年 4 月から開始された。ただし、佐久間中学校の他に、水窪中学校（旧水窪町、76 名⁹）を加えた 3 校による連携型一貫教育である。まだ、中高一貫教育が始まって 3 年目に過ぎないが、3 名の加配教員を得て、以下のような活発な活動が行われている。

①中高一貫教育研修

学力向上部会、特別活動連携部会、人材育成部会の 3 部会が設けられ、中高の教員は、いずれかの部下に属して取り組む。全体の研修会は年 4 回開催されるが、各研修会前には 3 校の教頭及び連携教育担当で連絡調整会が設けられている。

②交流授業

平成 21 年度には、佐久間高校から佐久間中学校へは 1 週間に延べ 13 時間（国語、社会、数学、理科、保健体育、美術、英語）、水窪中学校へは延べ 10 時間（国語、数学、英語）ほど出向いている。また逆に、佐久間中学校から佐久間高校へは延べ 2 時間（数学、外国語）である。佐久間高等学校から水窪中学校への交流授業は、距離もあることから教員は一日がかりの出張となる。授業の形態は TT であり、自校の教員の補助に入っている。

③その他の活動

3 校合同の活動としては、中高合同合唱発表会、中高合同百人一首大会、音楽鑑賞会、高校主催の環境教育セミナーへの参加、中高部活動の交流などがある。また、佐久間高校の連携型入試は、他府県と異なり学力検査を実施するという特色があるが、しかし、それでも「橋渡しテキスト」を作成し、学力の向上に努めている。さらに、同じ校舎にある佐久間高校と佐久間中学校では、中高合同避難訓練、中高合同生徒会も行われている。

6. 佐久間地域の教育課題

(1) 編入合併の影響

地域による違いがあまり生じないようにすることは、新・浜松市において、組織の一元化を進めた

II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育（屋敷）

理由の一つであったことは先述の通りである。ということは、地域によっては、行政から学校教育への細かな調整や融通が利かなくなることも起こりうる。実際に、佐久間地域では、合併前は町のマイクロバスを校外学習等で必要に応じて活用できたが、旧浜松市のやり方に統一されて、そのような使用はできなくなった。この他、分室が廃止されてからは、学校からの意見が行政に伝わりにくくなったとも言われている。

さらに、人事異動の範囲も変化した。旧天竜市など遠くから通勤する教員が出てきたことにより、以前に比べて十分に地域を理解している教員は減ってきた。そして、帰宅時間も早くなっている。新任教員が増えたことも新しい動きである。佐久間中学校の管理職は、新任教員の力量形成を今後取り組むべき課題として捉えており、佐久間高校のようにしっかりした教員研修機能を持った学校にしたいとの意向を持っている¹⁰。

(2) 中高一貫教育等の成果の理解

連携型中学校である佐久間中学校及び水窪中学校の卒業生のうち約3分の2の生徒が佐久間高校へ進学する。佐久間高校には、連携型中学校の他に、隣接する愛知県からも十数名の生徒の入学がある¹¹。佐久間高校では、少人数の授業展開も数多く行っており、さらには補習授業、自己学習、受験前の指導など、手厚い指導がなされている。塾がないことも背景にある。進路状況を見ると8割が進学、2割が就職であるが、毎年、国公立も含めて四年制大学に卒業生の約3割が進学する。今日、高校生の就職は厳しい状況にあるが、佐久間高校の求人倍率は高く、希望者は全て就職している。このように、進路実績は、きわめて良好である。

しかし、こうした進路実績や充実した指導にも拘わらず、地元からの佐久間高校への入学者は伸び悩んでいる。中高一貫教育による水窪中学校、佐久間中学校の指導の充実ぶりも都市部の中学校では、手が届かないといつてよい。地元、佐久間地域ならではの優れた教育活動を知ってもらうことが、課題になっている。

人口を見れば確かに、佐久間地域のクラスターは縮小傾向にあると見なされる。しかし、学校教育に限ってみれば、合併前に蒔かれた種は成長し、輝きを増し誇るべき存在になったと言ってよい。

(3) 児童生徒の減少と学校教育

佐久間中学校の平成21年度の生徒数は、3学年合わせて92名であり、来年度は21名の入学者を迎えて、全校生徒71名と見込まれている。

ここ数年間の出生者数は、佐久間地域全体で20人を切っており、平成21年4月現在の0歳児に至っては12名に過ぎない。他地域からの転入がない限り、今後十年後には生徒数は半減することになる¹²。水窪中学校の現在の生徒数は全校で60名であるが、同じく十年後には半減し、その直後には複式学級も予測される¹³。

このように今後進む少子化を見据えると、これまでの教育環境が維持できるかが大きな課題として現れてくる。佐久間高校は、中高一貫教育の優れた成果を上げている。しかし、連携型中学校から佐久間高校へ進学する生徒の割合を高めたとしても、地域の生徒数減少の影響でやむなく1学年1学級規模になった場合に、現在の教育活動が維持できるかという問題がある。

また、すでに、子どもの高校進学に合わせて、佐久間地域から旧浜松方面に転居する家庭もある。さらには、親の勤務先が旧天竜市や旧浜北市にある場合には、そちらに高校を選び、親の通勤に便乗して通学する生徒もいる。

過疎地の学校教育は、雇用問題とも密接に絡んでいる。新たな雇用を創生できなければ、子育て

II. 山間部自治体の広域編入合併と学校教育（屋敷）

世代は住むことはできないし、子どもが増えることはありえない。学校規模や学校教育活動は縮小するにまかせるしかないのか。

以上のような課題に、佐久間地域の教育は挑戦することになる。佐久間地域が合併の都市ビジョンに掲げられたクラスターとしての存在を維持・確保し、アピールするための重要な要素の一つが中高一貫教育を軸とする佐久間地域の教育振興ではないかと考えられる。「さくま 6,000 人のまちづくり構想」が示す他の3点の重点事業の展開とも合わせて、今後をしっかりと見守っていくのは、大切な研究課題である。それは、単に佐久間地域の問題ではなく、全国の過疎地域の教育の将来を占うものでもあるからである。

<謝辞>

本稿は、平成20年12月の佐久間地域自治センター地域振興課、静岡県立佐久間高等学校、浜松市立佐久間中学校における聞き取り調査、平成21年6月の浜松市教育委員会教育総務課における聞き取り調査、平成22年1月の佐久間高等学校及び佐久間中学校の聞き取り調査をもとに執筆した。調査にご協力いただいた関係各位に感謝申し上げます。

¹ 天竜川・浜名湖合併協議会編『新「浜松市」誕生—天竜川・浜名湖地域合併の記録—』2005、41頁

² 同上41～47頁

³ 佐久間町役場、佐久間町閉町記念誌『轍』2005、88～89頁

⁴ 平成21年6月に行った浜松市教育委員会への訪問聞き取り調査による。

⁵ 浜松市『市勢要覧2009』2009.7、51頁

⁶ 浜松市教育委員会「浜松市学校・幼稚園規模適正化基本方針」2009.3改訂

⁷ 平成20年12月に行った佐久間地域自治センター地域振興課への聞き取り調査による。

⁸ 静岡県教育委員会『静岡県立高等学校第二次長期計画—平成—27年度を見通して』2005

⁹ 当時の生徒数

¹⁰ 佐久間中学校では、3年生の5教科に関しては、1クラスを2展開の授業を行うほかに、5教科の授業に実技科目の教員が授業にTTとして加わり、補助を行っている。このような取り組みも、学力向上、教員の力量形成や研修の一環といえ、研修機能を高める準備が始まっている。

¹¹ 愛知県との協定により、相互に高校受験が可能である。隣接する愛知県東栄町にあった県立高校分校をはじめ、飯田線沿線で2校が再編整備で統合になったことに伴い、平成21年度は愛知県の中学校出身者が増え、その数は1年生の3割を占める。

¹² 浜松市ホームページに掲載の住民基本台帳に基づく「町字別・年齢別人口表」による。

¹³ 0歳児が中学校に入学する時期には、2学年を合わせて16名を下回る。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題

—長野市における県費負担教職員の研修権と人事権を事例に—

荒井 英治郎*

はじめに—本稿の目的と課題

本稿は、長野県長野市を事例に、教育行政上の課題を「中核市」であるという点に着目しながら考察するものである。具体的には、当該市に関連する資料や市長及び教育長に対するヒアリングの結果を加味しながら、中核市としての長野市における政治行政や教育の現状分析を行い、教育行政上の課題を析出する。今回中核市に着目する理由は、自主的な自治体運営と住民サービスの向上に寄与するものとして地方分権の推進役やその試金石と目された中核市制度において、都道府県の有する事務権限の一部が移譲された後の教育行政上の課題を把握することは、市の区分(政令指定都市、中核市、特例市など)を軸とした都市教育行政のあり方を再考する上で重要な視座を提供するものと思われるためである¹⁾。

本稿の構成は下記の通りである。第1に、中核市制度の創設過程、中核市指定の指定要件と指定手続き、中核市にかかる特例の内容、中核市制度に期待された効果、中核市の指定を受けている41の自治体の現状、教育分野に対する中核市関連団体の提言内容などを概観する。第2に、中核市たる長野市の概要を、人口・世帯数・人口密度や財政状況(歳入・歳出状況、費目別歳出の推移、財政関連指標の推移)などの観点から把握する。第3に、長野市政の概要を、市長、市議会(各種委員会、会派類型、本会議の招集回数、議案・請願の付議・議決状況や陳情の受理状況、教育分野への要望)などの観点から把握する。第4に、長野市の教育について、長野市教育委員会や教育委員会事務局組織、主要施策の内容、長野市の教育の現状(学校種別総数、学校数、学級数、児童・生徒数、理由別欠席児童数とその内訳、教員数)などの観点から整理するとともに、長野市長及び長野市教育長に対するヒアリング結果から、中核市としての長野市教育行政の課題についての考察を行う。

1.中核市制度の概要

(1)中核市制度の創設過程

市は、行政規模やその性格に応じて、政令指定都市、中核市、特例市、一般市に区分されているが、中核市制度は、平成6年の地方自治法の改正により創設された新たな都市制度である。一定要件を満たす自治体に対して異なる取り扱いを行う都市の類型が誕生したのは、1956年の「大都市に関する特例」による政令指定都市制度の創設以来のことであった。中核市制度は、政令指定都市²⁾以外の都市で、政令指定都市の規模能力は有していないものの、比較的規模能力が大きい市を中核市

* 信州大学

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

として指定し、福祉・保健衛生等に関わる事務権限を強化し、地域の拠点都市として住民ニーズに即した行政を展開していくことが期待されて制度化されるに至った。中核市は政令指定都市より都道府県の調整機能を前提として構想されているが、中核市制度の要諦は、事務配分のあり方にあり、政令指定都市が処理することができる事務のうち、中核市の処理能力と比較して都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが効率的な事務以外は、中核市へ移譲されることになる³。この意味で、中核市制度は、政令指定都市制度を上限とした引き算で成り立っており、政令指定都市制度の内法(うちのり)制度といえる⁴。

以下、同制度の創設をめぐる過程を概観する。これまで地方自治の基本法典である地方自治法は、政令指定都市制度を除いて、原則として「市町村一律主義」を採用し画一的な事務配分が行われてきた。これに対して、市町村の実態は、社会・経済的構造の変化や生活水準の向上に伴う進学率の上昇等によって都市部への人口流入が顕著となり、自治体間の差異が顕在化していた。上記のような背景の下、市町村の規模能力が一律でないことや地域的な発展状況も多種多様であることに鑑みて、規模能力に応じた権限委譲を進め、もって基礎自治体である市町村に対して地方分権の成果を示していくことが必要であるという認識が長きにわたり共有されてきた。例えば、平成元年7月17日公表の全国市長会による『都市自治体への権限移譲等に関する具体的方策について』では、「人口30万人程度の都市と都市機能の集積度や圏域における拠点性が高い都市に対し、現行の政令指定都市程度の事務配分を行なうべき」とされ、同年12月20日の第2次臨時行政改革推進審議会(以下、第2次行革審)による『国と地方の関係等に関する答申』では、「地域の中核都市として、人口規模その他一定の条件を満たす市に対して、都市における各般の行政分野について地域行政に係る事務を中心に都道府県の権限を大幅に移譲する」と地域行政主体としての地域中核都市、都道府県連合、市町村連合の制度化が提言され、同月29日には第2次行革審の提言の趣旨に沿う形で地域中核都市の具体化を図ることが閣議決定されている。続く第3次臨時行政改革推進審議会(以下、第3次行革審)においては、「第2次行革審は、都市自治体の行財政基盤の強化のため都道府県連合制度などを提言した。自立的な地方行政体制の確立に向けて、これらの制度の早期実現を図るべく、地方制度調査会での審議の促進と地域の積極的な取り組みを期待したい」と述べられており、地方制度調査会というアリーナでの審議の活発化を期する旨の見解が表明された。こうした見解を受けて、平成5年4月19日には、「最近の社会経済情勢の変化に即した地方行財政制度のあり方」についての諮問を受け、都市の規模能力に応じた事務移譲を含む都市制度のあり方について調査審議を行った第23次地方制度調査会が『広域連合及び中核市に関する答申』を発表、後述するような3要件を軸とする中核市制度を創設することが適当である旨の提言を行い、次のような基本的方針を示した。すなわち、地方分権の推進に関する議論が活発化してきている背景として、東京圏への一極集中を是正し国土の均衡ある発展を図り、国民がひとしくゆとりと豊かさを実感できる生活大国を実現すべく地方分権を推進すべきであるという認識が共有されてきていることを挙げ、「中核市制度の創設の趣旨」部分では、広域的な地方団体としての都道府県と、基礎的地方公共団体としての市町村は、責任を分有し、その機能を発展させていく必要があり、特に住民にとって身近な市町村には可能な限り多くの事務配分を行い、住民の日常生活に必要な基礎的行政に責任を持つ市町村の機能を一層発展させていくことが重要な課題であること、今後は社会的実態としての規模能力が比較的大きな都市に対しては事務権限を強化し、地域行政の充実に資する中核市制度を創設することが適当であるとされた。こうして、平成5年10月27日発表の第3次行革審の最終答申においても中核市制度の活用に対する期待が述べられるに至った。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

上記のような経緯を経て、平成6年6月22日の地方自治法の一部を改正する法律案等の成立により中核市制度が法制化、29日には同法公布、同年12月21日には関係政令の公布、平成7年4月1日には同法施行となり、中核市制度が発足することとなる⁵。中核市に関する根拠法は、地方自治法(昭和22年4月17日法律第67号)の第252条の22であり、指定政令は、同法同条の22第1項の中核市の指定に関する政令(平成7年12月8日政令第408号)である。なお、政治学者の岩崎美紀子は、中核市および広域連合制度に対して、「多様な実態に制度が歩み寄り現実と制度の乖離を縮めた修正的側面と、それぞれに異なる現場の実情に合わせて地域運営ができる合法的フレームを準備した先見的側面をあわせもっている」との評価を行っていた⁶。

(2) 中核市指定の要件と指定手続き

中核市指定に際しての現在の要件は、「人口30万人以上」という人口要件のみであるが、当初はそれ以外に2つの要件が存在しており、計3つが中核市指定の要件とされた。当時、「法律上の制度として、人口以外の要件が市を区分するものとして採用されている例はなく、……中核市の要件は従来の常識を破るものであった」⁷。以下、3つの要件を概観するものとする。

第1は、「人口要件」であり、人口が30万人以上というものである。これは、政令指定都市の平均人口と平均面積から割り出されたものとされている。

第2は、「面積要件」であり、面積が100km²以上というものである。これは、「地方分権という大改革の前に、都道府県と市町村の無益な対立を避け、都道府県の空洞化を回避したいという思惑から、大都市圏域の都市を排除するために」設けられたとされている⁸。

第3は、「昼夜間人口比率要件」であり、人口が50万人未満の場合にあつては、昼間人口が夜間人口より多い、すなわち、昼夜間人口比率が100を超えることというものである。昼夜間人口比率とは、常住人口100人あたりの昼間人口の割合のことであり、ある都市に居住している人口(夜間人口)と、その人口に他地域からの通学・通勤者等を加えた人口(昼間人口)を比較し、「従業地・通学地による人口÷常住地による人口×100」により算出される。一般的に、昼間人口が多ければ多いほど(比率が100を超える)、商圏が周辺地域にまで拡大していることになる。これらの要件は基本的に国勢調査及び全国都道府県市町村別面積調によるものとされており、かつこれらは「成立要件」とされてきた。

こうして中核市指定に際する3つの要件が設けられてきたが、第1の「人口要件」と第2の「面積要件」が必要とされた理由は、中核市に移譲される事務を効率的かつ適切に処理していくためには一定程度の行政需要のまとまりと行財政能力が必要となり、人口や面積の値は、地方交付税の基準財政需要額の測定単位として用いられていることから行政需要との相関性が高いとされ、かつ、地方税の税目との相関性等においても一定の行財政能力を担保していると想定されていたためである。また、第3の「昼夜間人口比率要件」については、人口50万人未満の市については人口流入を加味して行政需要や行財政能力を判断した方が適切であるという観点から設けられたという⁹。よって、いわゆる大都市圏のベッドタウンは中核性を有しているとは見なされない。

以上、中核市の要件は当初3つであったが、地方分権の流れを受けて、次のような経緯によって緩和されることとなり現在に至っている。

第1に、平成9年7月8日の地方分権推進委員会第2次勧告の中で、中核市となる要件の緩和について地方分権推進計画に間に合うよう検討を行うこととされ、事実、平成10年5月29日に閣議決定された地方分権推進計画では、昼夜間人口比率など中核市の要件を見直すための法制措置を講

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

ずることと表記された。これらを踏まえ、市町村優先の原則の観点から中核市の要件が再検討された結果、人口要件と面積要件のみで相応の都市としての諸機能・行政需要や規模能力等を有するとされることになり、平成 11 年 7 月 8 日の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(法律第 87 号、平成 11 年 7 月 16 日公布、平成 12 年 4 月 1 日施行)、いわゆる地方分権一括法の成立により、第 3 の要件であった、人口 30 万人以上 50 万人未満の市に対する「昼夜間人口比率」の要件が廃止された¹⁰。

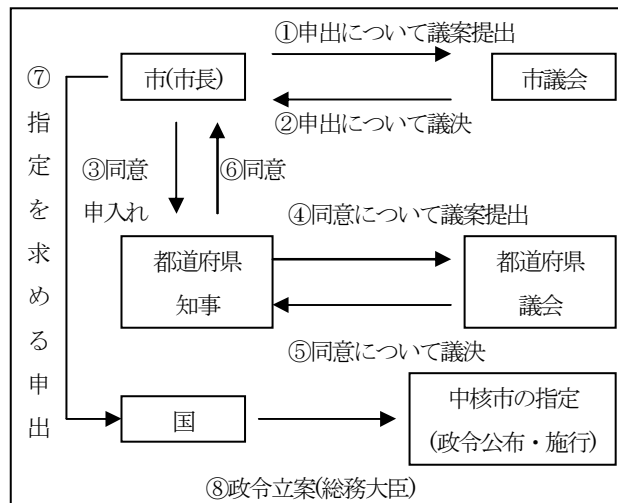
第 2 に、平成 12 年 10 月 25 日の第 26 次地方制度調査会答申において、「権限移譲を積極的に推進するため」、「移譲される事務に関する行政需要のまとめ、これに対応する行財政能力、都道府県の行政サービスの効率化といった観点を踏まえ、人口 50 万人以上の市については面積要件を廃止することが適当である」等の文言が記載されたことを受けて、要件の見直しが図られた。すなわち、政令指定都市の指定要件が人口 50 万人以上の市とされ面積要件がないことに鑑みて、平成 14 年 3 月 28 日の地方自治法等の一部を改正する法律の成立により(平成 14 年 3 月 30 日公布、4 月 1 日施行)、人口 50 万人以上の市については面積要件が廃止されることとなった。

第 3 に、平成 17 年 12 月 9 日の第 28 次地方制度調査会答申において、「市町村合併が推進され…基礎自治体の規模・能力は相当拡充される見込み」であり、「指定以後、都道府県行政との関係で特段の問題となるような状況が生じて」おらず、「規模・能力に応じた基礎自治体への事務権限の移譲を進める観点から…都道府県行政に関する配慮から設定されてきた面積要件については、この際廃止することが適当」との文言の記載を受けて、地方分権の観点から規模・能力に応じた権限移譲を推進する必要があるとのことから、平成 18 年 6 月 7 日の地方自治法の一部を改正する法律の成立(平成 18 年 6 月 7 日公布)により、面積要件が廃止された。こうして、現在の中核市指定に際しては、人口 30 万人以上という人口要件のみとなっている。

次に、中核市の指定手続きを確認しておく(図表 1)。

中核市の申請を行うには、①市が市議会に対して中核市指定の申出に関わる議案を提出し、②申出に関する議決を得た上で、③都道府県知事に対して申請についての同意を求めなければならない。ここでは、都道府県知事は、④都道府県議会に付議し、⑤その議決を経る必要がある。そして、⑥知事が同意してはじめて、⑦大臣への指定申請ができることになっている。このように、指定過程においては、都道府県の市町村に対する権限留保がなされていることがわかる。

表 1 中核市の指定手続きの流れ



※総務省 HP を参照に筆者作成¹¹。

(3) 中核市にかかる特例

中核市は、政令指定都市が処理する事務の一部を処理することとなるが、その主な事務は下記の通りである。以下、事務配分の特例、行政監督・行政組織の特例、財政措置の順で見ていくことにする。

第 1 は、「事務配分の特例」である。具体的には、①民政行政に関する事務(身体障害者手帳の交付、母子寡婦福祉資金の貸し付け、養護老人ホームの設置認可、監督)、②保健所の設置(保健所設置市が行う事務、地域住民の健康の保持・増進のための事業の実施、飲食店営業等の許可、一般廃棄物処理施設、浄化槽設置等の届出、温泉の利用許可)、③都市計画等に関する事務(屋外広告物の条例による設置制限)、④環境保全行政に関する事務(一般廃棄物処理施設や産業廃棄物処理施設の許可、ばい煙発声施設や一般粉じん発生施設の設置の届出)、⑤文教行政に関する事務(県費負担教職員の研修)などが対象となっている。

第 2 は、「行政監督・行政組織の特例」である。行政監督の特例とは、都道府県知事の許可・認可を不要とし、又はその監督に代えて直接主務大臣の監督とするというものである。中核市は当該市を含む周辺地域における経済社会生活圏の中核としての機能を有していると考えられているが、政令指定都市と比較すると、圏域としての一体性が強く要請され、必要に応じて都道府県の調整機能を考慮しながら都道府県と市が共同的に事務執行する必要がある。よって、行政監督の特例を一律に設けることは必ずしも適当ではないと解され、福祉分野を除き、行政監督上の特例は設けられていない¹²。こうして、「対人サービスの重視」という中核市制度の趣旨に沿うと判断された福祉分野に限って中核市について都道府県の調整は受けないものとされている。次に、行政組織の特例とは、政令指定都市に対する特例とされている区役所の設置等の行政区制度が好例として挙げられるが、中核市に対しては「重装備に過ぎる」という理由から一律に行政組織の特例は認められていない。なお、行政組織の特例ではないが、中核市に対しては委譲事務の関係で保健所の設置が必置となっている。

第 3 は、「財政措置の特例」である。政令指定都市に対しては、地方税や地方譲与税・交付金のような措置、すなわち、地方交付税の算定上所要の措置がとられるだけでなく、国・県道の管理事務が移譲されることに伴い地方道路譲与税等の税源移譲がなされることや宝くじ収益金の配分を受けることが想定されることから、自主財源の増加が見込まれる。これに対して、中核市の場合は、基本的には、委譲事務に応じた地方交付税の算定上所要の措置が講じられる他、「中核市にふさわしいまちづくり」という名目で都道府県の肩代わり事務の増加に伴う歳出増に見合った地方交付税の算定上所要の措置がとられるのみである。その内容を概観すれば、第 1 に、普通交付税措置がある。委譲事務に要する経費等の経常経費と、社会福祉施設の建設事業に係る負担割合の増加分等の投資的経費については、政令指定都市に準ずる形で関係費目ごとに基準財政需要額の割増措置がなされている。これは、中核市と一般市の権能や事業量の差に着目して算定された各費目の補正係数に基づいて、各市の普通交付税需要額が算定され、それと基準財政収入額との差額分が中核市へ交付されるというものである。第 2 に、特別交付税措置がある。これは当該年度に中核市に指定された団体に対する移行経費についての特別交付税措置のことである。

こうして、教育分野における中核市指定に伴う事務配分は、福祉や保健衛生等に比して皆無に等しいが、事務配分の特例である県費負担教職員に対する研修権が付与されていることは特段注目に値する¹³。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

(4) 中核市に期待された効果と現状

当時の自治省関係者は、中核市制度について「行政事務は、できるだけ住民に身近なところで処理されることが適当であり、また、総合行政主体である地方公共団体の手によって行われることが必要であるが、中核市においては都道府県等から権限の移譲を受け、関連する事務を一括して自ら処理することにより、都道府県が行う以上に住民に対し迅速かつ十分な行政サービスを提供できるというメリットがある」と述べていたが¹⁴、同制度に対しては次のような効果が期待されていた¹⁵。

第1は、身近な行政サービスの充実・効率化である。一例として、身体障害者手帳の交付に要する期間の短縮、建築確認申請を伴う野外広告物設置に係る設置許可、建築確認の処理の市への一本化等が挙げられる。

第2は、きめ細かな行政サービスの提供である。一例として、産業廃棄物の不法投棄に対する迅速な対応、違法広告物の撤去件数の増加が挙げられる。

第3は、独自のまちづくりの展開である。一例として、都市計画に関する権限を用いた地域の事業に応じたまちづくりの展開、工場等に対する規制権限の一元化が挙げられる。

第4は、市全体の活性化に伴う都市としてのステータスの向上というものである。

このような効果が期待され中核市制度は平成6年に制度化されたが、平成21年3月現在、指定を受けている市の数は41であり、その推移は下記の通りである(図表2)。

図表2 中核市指定の推移

施行年月日	推移	数
平成8年4月1日	宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、岐阜市、静岡市、浜松市、堺市、姫路市、岡山市、熊本市、鹿児島市(12市移行)	12
平成9年4月1日	秋田市、郡山市、和歌山市、長崎市、大分市(5市移行)	17
平成10年4月1日	豊田市、福山市、高知市、宮崎市(4市移行)	21
平成11年4月1日	いわき市、長野市、豊橋市、高松市(4市移行)	25
平成12年4月1日	旭川市、松山市(2市移行)	27
平成13年4月1日	横須賀市(1市移行)	28
平成14年4月1日	奈良市、倉敷市(2市移行)	30
平成15年4月1日	川越市、船橋市、相模原市、岡崎市、高槻市(5市移行。静岡市は再指定)	35
平成17年4月1日	東大阪市(1市移行。静岡市が政令指定都市へ移行。富山市は再指定)	35
平成17年10月1日	函館市、下関市(2市移行)	37
平成18年4月1日	堺市が政令指定都市へ移行	36
平成18年10月1日	青森市(1市移行)	37
平成19年4月1日	新潟市・浜松市は政令指定都市へ移行	35
平成20年4月1日	盛岡市、柏市、西宮市、久留米市(4市移行)	39
平成21年4月1日	前橋市、大津市、尼崎市(3市移行。岡山市は政令指定都市へ移行)	41

※中核市市長会『都市要覧』(2009年3月)を参考に筆者作成。

また、中核市の各種データは、下記の通りである(図表3)。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

図表3 中核市の現在

項目 市名	人口			世帯数 世帯	行政区域 面積 km ²	人口密 度 人/km ²	産業別就業者数 (平成17年 国勢調査)				
	0-14歳人 口比率 %	15-64歳人 口比率 %	65歳以上 人口比率 %				第1次 産業 %	第2次 産業 %	第3次 産業 %		
函館市	287,691	11.3	63.2	25.5	140,656	677.89	426	129,940	4.1	18.4	75.3
旭川市	356,203	12.1	63.8	23.7	169,509	747.60	476	162,138	2.9	19.6	76.1
青森市	308,616	13.2	64.9	21.9	131,389	824.52	376	142,993	4.0	16.2	78.2
盛岡市	292,834	13.8	65.9	20.3	122,828	886.47	339	145,888	4.2	14.2	80.9
秋田市	326,309	12.9	64.4	22.7	136,430	905.67	362	154,424	2.8	17.7	78.1
郡山市	334,404	15.2	66.0	18.7	127,114	757.06	448	159,643	4.7	24.3	68.9
いわき市	348,093	14.7	62.8	22.4	131,153	1,231.34	283	160,757	4.2	32.0	63.2
宇都宮市	503,007	14.6	67.2	18.2	205,784	416.84	1,219	244,206	3.0	26.1	69.0
前橋市	318,830	13.8	64.1	22.1	125,970	241.22	1,322	157,769	5.1	24.2	69.3
川越市	330,414	13.5	67.4	19.1	132,632	109.16	3,027	164,573	2.1	26.5	67.5
船橋市	584,152	13.7	68.0	18.3	253,821	85.64	6,867	276,881	1.1	19.0	77.4
柏市	385,823	13.7	68.3	18.0	156,627	114.90	3,358	183,015	1.6	20.4	74.8
横須賀市	427,173	12.8	64.0	23.3	176,574	100.68	4,233	199,471	1.0	21.4	76.1
相模原市	691,162	13.9	68.8	17.3	292,080	328.84	2,135	339,253	0.6	27.6	71.7
富山市	417,282	13.7	63.3	23.0	156,774	1,241.85	336	214,634	3.1	30.2	65.8
金沢市	442,203	14.3	65.6	20.1	182,120	467.77	945	226,659	1.6	22.6	73.8
長野市	377,572	14.4	62.8	22.8	146,935	738.51	521	194,900	7.9	22.4	67.1
岐阜市	412,444	14.1	63.5	22.4	161,042	202.89	2,079	197,762	2.0	25.9	71.3
豊橋市	363,517	15.2	65.6	19.2	135,502	261.35	1,469	194,236	6.8	35.1	56.9
岡崎市	362,838	15.7	67.5	16.8	145,040	387.24	969	185,656	1.7	40.6	56.4
豊田市	404,466	15.5	69.2	15.3	162,034	918.47	458	218,366	2.4	48.6	47.1
大津市	328,173	15.1	65.9	19.0	130,796	464.10	716	150,635	1.6	24.6	71.6
高槻市	355,932	13.6	65.4	21.0	151,033	105.31	3,409	156,852	0.6	25.5	70.9
東大阪市	490,631	13.8	65.6	20.7	225,638	61.81	8,237	233,713	0.3	32.9	66.9
姫路市	533,026	15.5	64.4	20.1	208,701	534.42	1,018	245,035	1.4	32.3	64.0
尼崎市	458,603	13.0	65.6	21.4	217,424	49.80	9,453	213,452	0.3	28.3	67.2
西宮市	465,951	15.3	66.6	18.1	205,565	100.18	4,651	212,374	0.3	20.2	76.5
奈良市	366,814	13.2	65.2	21.6	150,626	276.84	1,337	164,876	2.0	20.0	76.0
和歌山市	382,564	13.2	63.3	23.5	162,949	210.25	1,853	168,521	2.4	24.3	69.9
倉敷市	472,670	15.2	64.2	20.6	188,246	354.71	1,348	222,904	2.7	33.4	61.7
福山市	463,284	14.6	64.1	21.3	181,883	518.07	894	202,448	1.7	32.8	65.5
下関市	285,758	12.4	60.5	27.1	129,040	716.06	405	137,200	5.7	25.0	67.7
高松市	421,109	14.6	65.3	20.2	177,746	375.11	1,109	199,924	4.0	20.8	75.3
松山市	512,434	14.0	65.5	20.5	226,753	429.03	1,201	232,084	4.3	19.4	73.8
高知市	341,177	13.8	64.2	22.0	149,332	309.22	1,103	151,711	2.6	17.2	77.7
久留米市	303,721	14.7	64.6	20.7	118,315	229.84	1,321	145,248	6.9	20.5	71.5
長崎市	447,746	13.0	63.1	23.9	198,082	406.37	1,102	197,026	2.2	18.6	78.2
熊本市	661,249	15.1	65.3	19.6	284,236	267.23	2,500	314,641	3.4	16.6	77.5
大分市	466,886	14.8	66.4	18.8	195,844	501.25	931	218,070	2.5	22.6	74.9
宮崎市	371,433	14.9	64.7	20.4	164,008	596.80	624	174,955	5.7	17.2	75.4
鹿児島市	601,682	14.4	65.5	20.1	272,866	547.06	1,100	276,266	1.8	17.0	80.6

※中核市市長会『都市要覧』(2009年3月)を参考に筆者作成¹⁶。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

図表3 中核市の現在

項目 市名	歳入総額 千円	歳出総額 千円	普通交付税	基準財政 需要額 千円	基準財政 収入額 千円	標準財政規 模 千円	財政 力 指数	経常 収支 比率 %	人件 費 比率 %	実質 収支 比率 %	教育費(平成19年度 歳出内訳)	
											千円	構成比 %
函館市	124,372,472	123,549,251	交付	58,396,792	28,579,768	68,385,800	0.479	90.6	20.1	1.2	13,132,344	10.6
旭川市	150,190,749	149,341,876	交付	66,616,483	35,235,122	76,876,276	0.517	92.6	14.8	0.7	12,486,619	8.4
青森市	113,249,025	112,010,228	交付	53,447,806	31,074,234	62,672,832	0.591	92.1	14.2	1.5	11,866,701	10.6
盛岡市	98,397,994	96,952,800	交付	47,049,682	35,205,736	57,765,778	0.740	95.5	25.1	2.2	10,012,047	10.3
秋田市	112,761,323	110,972,802	交付	56,253,755	38,373,932	68,788,458	0.661	90.6	21.6	2.2	11,332,212	10.2
郡山市	99,030,439	95,866,195	交付	51,539,794	40,889,253	63,720,231	0.770	92.3	16.8	3.9	10,694,505	11.2
いわき市	128,134,538	126,122,536	交付	56,787,267	40,543,785	68,702,058	0.690	88.8	18.7	2.2	14,463,690	11.5
宇都宮市	171,963,482	164,889,422	不交付	69,879,754	77,292,382	103,434,612	1.068	85.5	20.2	4.6	16,693,627	10.1
前橋市	124,312,323	121,961,136	交付	49,061,383	42,009,477	62,557,591	0.838	96.9	18.3	3.3	18,135,992	14.9
川越市	92,151,166	89,117,690	不交付	40,937,471	44,891,238	58,654,909	1.040	89.4	22.8	4.6	12,995,336	14.6
船橋市	153,282,127	148,818,082	不交付	70,366,935	73,164,024	95,743,577	1.014	94.2	26.6	4.0	17,868,553	12.0
柏市	97,595,954	92,293,203	不交付	46,958,609	49,506,334	65,337,106	1.022	93.1	26.3	7.2	10,426,107	11.3
横須賀市	132,117,233	128,564,213	交付	61,573,069	56,163,484	78,523,201	0.878	97.0	24.0	3.8	15,125,615	11.7
相模原市	204,637,965	197,537,572	不交付	85,163,394	90,711,268	121,714,763	1.040	92.4	22.8	4.8	20,850,629	10.6
富山市	175,559,250	173,750,363	交付	73,343,080	60,071,207	94,346,636	0.777	91.5	17.5	1.1	24,666,871	14.2
金沢市	154,645,972	152,305,161	交付	78,850,387	63,594,197	98,444,041	0.781	88.9	16.4	1.9	16,866,803	11.1
長野市	134,914,371	131,647,236	交付	64,225,734	47,894,419	79,923,284	0.724	90.0	17.3	2.3	13,534,930	10.3
岐阜市	140,249,530	132,784,471	交付	61,909,857	53,959,264	79,024,346	0.855	90.7	23.8	7.7	14,402,747	10.7
豊橋市	113,418,631	109,283,283	不交付	51,496,905	55,154,196	71,971,410	1.037	84.8	18.8	5.3	12,055,605	11.0
岡崎市	117,602,199	113,035,582	不交付	46,592,720	53,670,158	70,957,814	1.128	78.6	17.7	5.4	20,687,269	18.3
豊田市	185,920,961	177,753,788	不交付	54,327,888	103,029,733	140,750,436	1.712	59.3	15.0	3.8	23,323,529	13.1
大津市	92,545,819	91,900,382	交付	44,233,429	39,481,477	57,175,412	0.867	85.5	22.5	1.0	10,216,251	11.1
高槻市	94,181,897	93,131,779	交付	49,384,779	42,356,620	64,901,820	0.808	94.7	26.5	0.8	11,320,647	12.2
東大阪市	168,269,267	167,221,249	交付	78,405,467	62,955,580	97,754,222	0.788	99.0	21.7	1.0	14,524,903	8.7
姫路市	200,010,220	191,758,873	交付	84,585,434	77,358,559	110,249,258	0.881	85.5	17.7	5.5	19,733,796	10.3
尼崎市	172,239,215	173,050,043	交付	71,739,555	64,221,429	91,259,983	0.832	97.1	31.8	0.3	16,684,544	9.7
西宮市	148,612,137	144,952,208	交付	69,596,465	62,554,640	89,913,159	0.903	96.9	24.0	3.9	16,665,630	11.5
奈良市	121,343,367	120,856,608	交付	55,855,661	44,152,431	70,199,027	0.790	98.4	23.7	0.1	11,601,855	9.6
和歌山市	125,215,266	124,605,541	交付	57,741,936	49,066,555	72,996,081	0.830	96.9	23.9	0.6	11,011,433	8.8
倉敷市	163,256,520	159,967,069	交付	73,836,247	70,549,099	96,378,167	0.913	93.5	20.4	2.5	18,174,480	11.3
福山市	161,123,804	157,626,689	交付	72,734,051	66,032,093	94,455,177	0.869	88.5	22.6	2.9	20,239,484	12.9
下関市	115,394,033	112,166,142	交付	51,671,698	30,952,904	63,068,476	0.583	94.3	20.3	4.6	13,168,598	11.7
高松市	136,783,873	131,336,404	交付	66,354,991	56,678,844	87,275,535	0.835	90.0	24.3	4.1	12,835,870	9.8
松山市	155,734,474	150,774,762	交付	77,976,841	58,549,586	96,788,973	0.730	86.1	17.7	2.1	12,691,505	8.4
高知市	134,412,471	133,829,371	交付	65,587,139	39,911,007	80,827,397	0.609	96.1	18.1	0.4	10,173,316	7.6
久留米市	104,263,095	102,860,428	交付	45,930,495	33,036,378	57,730,132	0.710	95.9	18.6	1.2	11,721,982	11.4
長崎市	203,494,557	202,106,416	交付	78,606,957	45,594,609	95,258,680	0.563	96.8	16.5	1.3	15,377,041	7.6
熊本市	219,188,711	214,819,134	交付	101,854,448	74,342,053	124,571,093	0.709	92.0	20.3	2.1	24,009,551	11.2
大分市	153,750,630	147,699,905	交付	68,481,872	64,870,432	89,043,193	0.922	93.4	22.3	6.1	16,372,240	11.1
宮崎市	133,558,088	132,031,457	交付	61,525,842	40,637,376	74,741,032	0.644	91.2	16.4	1.4	13,238,414	10.0
鹿児島市	207,570,434	201,389,695	交付	92,270,667	67,187,967	115,044,301	0.701	90.4	16.6	3.5	22,439,918	11.1

※中核市市長会『都市要覧』(2009年3月)を参考に筆者作成。

(5) 中核市関連団体による教育分野への提言

中核市関連団体は、これまで教育分野に対していかなる要望を行ってきたのであろうか。ここでは、中核市市長会を中心とする関連団体が近年要望してきた教育分野に関する提言を概観する¹⁷⁾。

第1は、中核市市長会による『義務教育における県費負担教職員の中核市への人事権移譲に関する要望』(平成18年5月26日)である。ここでは、教育に対する社会のニーズの多様化に伴い、都市自治体が地域の教育力を活かしながら義務教育の活性化を図ることが求められているのに対して、

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

「中核市が主体性を発揮し、創意工夫を生かした質の高い、特色ある学校教育を実現していくためには、権限と責任を明確にするとともに、教職員が地域に根ざした意識を持って教育を実践できることが大切である」という認識が示されている。そして、「中核市には既に研修権限が移譲されており、長期的な視点での人事政策や、研修と一体となった系統的な人材育成を行い、地域の教育に情熱を持って積極的に取り組む優秀な人材の確保や教職員の意識改革を推進するために」、人事権の移譲が必要不可欠であることが述べられている。また、これらは中央教育審議会や地方制度調査会の答申に沿ったものであることも付言されており、地域の実情に配慮した広域的な人事交流の仕組み、人事権移譲に係る経費の確実な財政措置を含めた措置を国に要望している。

第2は、中核市市長会による『義務教育制度に関する要望』（平成18年11月7日）である。ここでは、地方分権の推進に大きな役割を果たし、自らの権限と責任による地域社会の構築や自主、自立の都市の創造に積極的に取り組んできた中核市の存在に鑑みて、「地方自治体の創意工夫や地域の教育力を生かして教育の活性化を図り、地域の実情にあわせた教育行政を積極的に展開できるよう、義務教育においても地方分権を踏まえた構造改革が必要である」とされ、次のような事項の実現を求めている。第1は、県費負担教職員の人事権の移譲に関するものである。ここでは、「中核市が主体的に創意工夫し、特色ある質の高い義務教育を実現するとともに、地域の教育に熱意を持って取り組む優秀な人材を育成・確保するためには、既に移譲されている研修権だけでなく速やかに人事権を移譲することが必要不可欠であり、そのための具体的なスケジュールを早期に明らかにすること」とされている。第2は、人事権に係る財政措置及び広域的な人事交流に関するものである。ここでは、「人事権移譲に当たっては、人事権に係る経費の確実な財政措置に加え、広域的な人事交流も行える仕組みとすること」が主張され、「広域人事交流は、地域の実情に応じた弾力的な運用を図ることができる仕組みとし、そのための協議会等は、都道府県と人事権を有する市が対等な立場で協議できる場とすること」が付言されている。第3は、給与負担及び学級編制・教職員定数に関する権限の移譲に関するものである。ここでは、「人事権と給与負担は、本来一致すべきであり、適切な財源措置と併せ、給与負担についても早期に移譲を検討すること。また、給与負担制度の見直しに当たっては、学級編制と教職員定数は密接にかかわりがあることから、学級編制・教職員定数に関する権限についても併せて移譲を検討すること」とされている。第4は、教育委員会制度に関するものである。ここでは、骨太2006の「教育委員会制度については、十分機能を果たしていない等の指摘を踏まえ、教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、当面、市町村の教育委員会の権限を首長へ移譲する特区の実験的な取組を進めるとともに、教育行政の仕組み、教育委員会制度について、抜本的な改革を行うこととし、早急に結論を得る」という記述が示された上で、「こうした中、本年（平成18年—筆者）9月15日、構造改革特区の第9次提案等に対する政府の対応方針と、その具体的なスケジュールが示され、地方公共団体の判断により、首長が担当できる権限の拡大が図られるなど、義務教育における改革が進められようとしているが、更に、抜本的な構造改革に向けて、国と地方の協議の場を設けるなどして、早急に具体的な検討を進めること」とされた。

第3は、中核市市長会・中核市議会議長会・中核市教育長連絡会による『義務教育における県費負担教職員の人事権移譲に関する要望』（平成19年1月）である。ここでは、上述の要望と同内容のものが掲げられており、国や教育再生会議に対して2点の要望を行っている。第1は、県費負担教職員の人事権の移譲に関するものであり、「中核市が主体的に創意工夫し、特色ある質の高い義務教育を実現するとともに、地域に根ざした優秀な人材を育成・確保するためには、既に移譲されている研修権だけでなく人事権が必要不可欠であり、中核市への人事権移譲を早期に実現すること」、「人

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

事権移譲に当たっては、人事権に係る経費の確実な財政措置を講じること」を挙げている。第2は、給与負担及び学級編制・教職員定数に関する権限の移譲に関するものであり、「人事権と給与負担は、本来一致すべきであり、適切な財源措置と併せ、給与負担についても早期に移譲を検討すること」、「給与負担制度の見直しに当たっては、地域や学校の実情に応じた教育を実現させるため、学級編制・教職員定数に関する権限についても併せて移譲を検討すること」が提言されている。

第4は、中核市市長会による『義務教育改革に関する要望』（平成19年5月30日）である。同要望書では、第166回国会に提出された教育関連3法案のうち、地教行法案の内容に対する見解として、中核市への教職員の人事権移譲が含まれていないという主張と、教育における国の関与の強化は地方分権の流れに逆行するものであるという主張が示されており、地域の実情に配慮した広域的な人事交流の仕組みや経費の確実な財政措置について所要の措置を講じた上での中核市への人事権の移譲、地域の実情に合わせた適正な財源措置や給与負担、学級編制・教職員定数に関する権限の移譲、そして教育委員会制度改革と種々の制度の弾力的運用についての要望を行っている。

第5は、中核市市長会による『義務教育制度に関する要望』（平成19年11月6日）である。本要望も上述の要望と重複する部分が多く、県費負担教職員の人事権の移譲、人事権に係る財源措置及び広域的な人事交流、給与負担及び学級編制・教職員定数に関する権限の移譲の他、教育三法改正に伴う国の権限や管理の強化に対する懸念が示された上で、教育行政の推進は地方の意見を取り入れた上で具体的な運用基準を明確化しながら行われるべきという見解や、教育委員会制度について、教育委員数の弾力化や文化・スポーツ行政の首長部局への移行などを好例とした地教行法改正に対して一定の肯定的評価を行いながらも、更に抜本的な構造改革に向けた具体的な検討を進めることが要求されている。

第6は、全国市長会・中核市市長会・中核市議会議長会・中核市教育長連絡会による『地方分権推進委員会の第一次勧告における県費負担教職員の人事権移譲の着実な実施を求める要望書』（平成20年6月13日）である。ここでは、県費負担教職員の人事権と給与負担が都道府県にあることにより、公立小中学校教職員が地域に根ざす意識を持ちにくくなり、地域の実情に応じた特色ある教育行政を展開するための権限と責任の明確化や一体化が図られていないことに対する疑義が呈されている。具体的には、地方分権改革推進委員会の第1次勧告の「県費負担教職員の人事権の移譲と給与負担については、広域での人事調整の仕組みにも留意した上で、市町村に移譲する」という文言を引きながら、改めて、県費負担教職員の人事権の移譲とそれに伴う財政措置の必要性、そして、給与負担の移譲と学級編制の決定や県費負担教職員に関わる教職員定数の決定についての権限移譲が求められている。

このように、中核市は、県費負担教職員の人事権移譲とそれに伴う給与負担及び学級編制・教職員定数に関する権限の移譲を継続して要望していることがわかる。

2. 長野市の概要

(1) 長野市の概要

長野市は、北信濃の山並みに囲まれた善光寺平を中心に発展し、豊かな自然と数多くの文化財を有していることから歴史・伝統・文化が息づく市である。そして、平成11年4月1日に中核市指定を受けている。

ここで、市域の変遷を概観すれば、明治30年4月1日に9.05km²の長野市が誕生し(上水内郡長

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

野町の区域)、大正 12 年 7 月 1 日には上水内郡吉田町、芹田村、古牧村、三輪村を編入(31.06km²)、昭和 29 年 4 月 1 日には上水内郡古里村、柳原村、浅川村、大豆島村、朝陽村、若槻村、長沼村、安茂里村、小田切村、芋井村を編入(158.94km²)、昭和 41 年 10 月 16 日には長野市、篠ノ井市、埴科郡松代町、上高井郡若穂町、更級郡川中島町、更北村、上水内郡七二会村、更級郡信更村が合併(404.1km²)、昭和 45 年 8 月 1 日には七二会地区の一部を分割(404.08km²)、平成 2 年 9 月 1 日には面積の改定(404.35km²)、平成 17 年 1 月 1 日には上水内郡豊野町、戸隠村、鬼無里村、更級郡大岡村を編入(738.5km²)、平成 21 年 1 月 1 日に面積の改定を経て、現在面積は 730.83km²になっている。なお、広袤は東西 36.5km、南北 41.7km、標高は 327.4m～2,353m である。

現在の長野市の人口は、人口 382,151.9 人、世帯数 147,912.3 世帯である(平成 20 年 12 月 31 日現在)。また、長野市の人口密度(1 平方 km 当たり人口)は、523.1 人(平成 21 年 1 月 1 日現在)、1 世帯当たり人員は、2.6 人(平成 21 年 1 月 1 日現在)、市民 1 人当たり一般会計当初予算額は、353,884 円(平成 20 年 4 月 1 日現在)、市民 1 人当たり市税(個人市民税の収入額)は、52,530 円(平成 19 年度)、市民 1 人当たり分配所得は、2,923 千円(平成 17 年度)、教員 1 人当たり児童・生徒数(指導主事を含む)は、小学校で 17.9 人、中学校で 14.4 人(平成 19 年 5 月 1 日)、平成 19 年 3 月卒を基準とした進学率は、中学生 98.5%、高校生 55.2%となっている¹⁸。

以下、基礎的な指標について概観するが、経年的推移を見るべく網羅性を重視したため、データが最新でない事項もあることを予め断っておく。

まず、人口及び増加率、世帯数及び 1 世帯当たり人口、人口密度等は、下記の通りである(図表 4)。近年人口及び世帯数が減少傾向であることがわかる。

図表 4 長野市における年次別人口・世帯数関連項目の推移

年次	人口					世帯		1世帯当たり人口(人口/世帯)	人口密度(km ²)(人口/市域面積)
	男	女	総数	増減総数	増加率(%)	世帯数	増減		
17	186,139.8	197,133.3	383,273.1	—	—	144,064.5	—	2.7	519.0
18	185,864.3	197,084.3	382,948.7	△324.4	△0.8	145,416.0	1,351.5	2.6	518.5
19	185,779.7	197,094.6	382,874.3	△74.4	△0.2	146,742.3	1,326.3	2.6	518.4
20	185,374.4	196,777.5	382,151.9	△722.3	△1.9	147,912.3	1,170.1	2.6	517.5

※長野市企画政策部企画課『平成 20 年人口動態結果報告書』を参考に筆者作成。

また、人口構成比を見ると、年齢 3 区分別人口で「年少人口(0～14 歳)」は 54,855 人、「生産年齢人口(15～64 歳)」は 239,197 人、「老年人口(65 歳以上)」は 88,233 人である(図表 5)。近年年少人口及び生産年齢人口の構成比が減少傾向であることがわかる。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

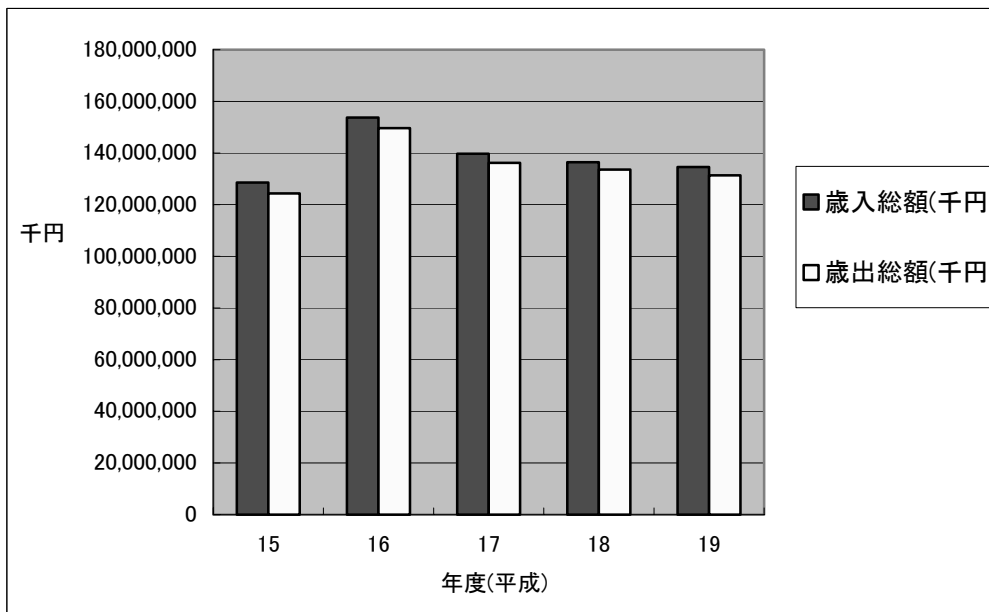
図表 5 年齢3区分人口の構成比

年次	年少人口(0～14歳)		生産年齢人口(15～64歳)		老年人口(65歳以上)	
	総数	構成比(%)	総数	構成比(%)	総数	構成比(%)
17	55,876	14.6	245,590	64.1	81,850	21.4
18	55,448	14.5	243,914	63.6	83,960	21.9
19	55,108	14.4	241,787	63.1	86,095	22.5
20	54,855	14.3	239,197	62.6	88,233	23.1

※長野市企画政策部企画課『平成20年人口動態結果報告書』を参考に筆者作成¹⁹。

次に、長野市の財政状況を概観すれば、平成19年度の一般会計の決算額で、歳入およそ1兆345億8061万8000円、歳出およそ1兆313億6651万円である。長野市の歳入歳出状況の推移は、下記の通りである(図表6)。また平成15年度以降の長野市の歳出決算額を費目別に見たものも記載したが(図表7)、平成18年度と比較すると、平成19年度では、議会費(738,822千円→693,516千円)や土木費(25,118,384千円→21,760,978千円)は減少しているのに対し、民生費(30,748,619千円→32,162,962千円)や教育費(11,858,110千円→13,256,673千円)は増加していることがわかる。

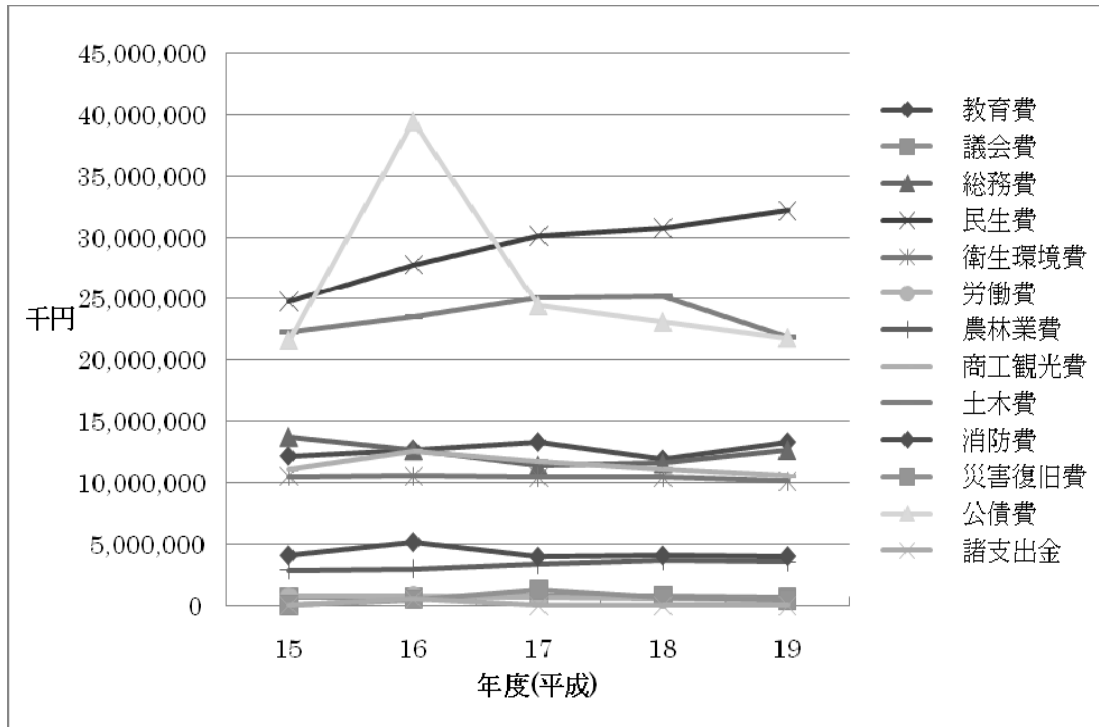
図表 6 歳入・歳出状況(一般会計)



※長野市『長野市統計書』の各年度版を参考に筆者作成。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

図表 7 費目別歳出の推移



※長野市『長野市統計書』の各年度版を参考に筆者作成。

さらに、長野市における財政関連指標の推移を示したものが下記のものである(図表 8)。基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値である財政力指数は、平成 16 年度以降は増加傾向であることがわかる。

図表 8 財政関連指標の推移

区分	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
基準財政需要額	60,398,200	65,963,078	65,997,015	64,782,178	64,225,734
基準財政収入額	43,982,240	46,117,632	46,434,893	46,739,108	47,894,419
標準財政規模	74,371,246	80,788,238	81,623,380	80,147,414	79,923,284
財政力指数	0.736	0.687	0.692	0.708	0.724

※長野市『長野市統計書』の各年度版を参考に筆者作成。

3. 長野市政の概要

(1) 長野市長について

現在の長野市長は、歴代長野市長において史上初の民間出身の鷲澤正一氏である。同氏は、昭和 15 年 11 月 8 日に長野県長野市で生まれ、昭和 34 年 3 月に長野県長野高等学校を卒業後、早稲田大学に入学し、昭和 38 年 3 月に同大第一商学部を卒業している。その後、株式会社炭平鷲澤本店代表取締役社長を経て、長野市 PTA 連合会会長(昭和 55 年 3 月就任)、長野県 PTA 連合会会長(昭

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

和 57 年 6 月就任)、長野市教育委員(昭和 58 年 12 月就任)、長野商工会議所副会頭(昭和 62 年 10 月就任)等を歴任し、平成 13 年 11 月 11 日に長野市長として初当選、平成 17 年には 2 期目を、そして、平成 21 年 11 月 11 日には三選を果たしている。同市の行政運営は、「入りを量りて出ざるを為す」、「市民とのパートナーシップ」、「簡素でわかりやすい市政運営」、「民間活力の導入」、「「無私・利他」の精神」などを基本原則としており、総合計画に掲げられている都市像である「一善光寺平に結ばれる一人と地域がきらめくまち“ながの”」を実現すべく市政に取り組んでいる。

市政について同氏のマニフェストの進捗状況を概観すれば²⁰、基本理念に、①温もりのある地域が人を育み育てる社会(人間愛)、②大地への感謝、③地域に対する誇りを持ち創り上げる郷土愛の 3 つを掲げ、①の個別施策として、児童館や児童センターの未設置小学校への 100%整備を目指すこと、小学校の 35 人学級達成を国・県の協力を得ながら実現を目指すこと、市街地の学校は 1 学年 2 クラス以上を原則と考え、将来のフリー通学区制度を見通しながら、現在の通学区を見直し、大規模校解消と小規模校の学級増を検討することなどを掲げている。

(2) 長野市議会について

長野市議会には、①総務委員会(総務部、企画政策部、行政改革推進局、財政部、会計局、消防局、議会事務局、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員に関すること。定員 10 人)、②福祉環境委員会(生活部、保健福祉部、環境部に関すること。定員 10 人)、③経済文教委員会(産業振興部、教育委員会、農業委員会に関すること。定員 10 人)、④建設企業委員会(建設部、都市整備部、駅周辺整備局、上下水道局に関すること。定員 9 人)の 4 つの常任委員会が置かれており、議員はいずれか 1 つの常任委員会に属している。また任期は条例上 1 年と定められている。

また、特に必要があると認める事案を審査又は調査するために、議会の議決によって議会には特別委員会を設置することができるが、長野市議会では、①産業振興対策特別委員会(観光・農業振興及び企業・大学等の誘致・育成について調査・研究を行う。定員 10 人)、②まちづくり対策特別委員会(中心市街地活性化、コンパクトなまちづくりの推進及び新幹線延伸対策について調査・研究を行う。定員 10 人)、③合併問題調査研究特別委員会(市町村合併に関する事項について調査・研究を行う。定員 9 人)、④公共交通対策特別委員会(公共交通網の整備拡充及び新幹線並行在来線対策について調査・研究を行う。定員 10 人)の 4 つの特別委員会が設置されている。

平成 21 年 11 月 10 日現在、法定議員上限数 46 人に対して、現員数は条例定数の 39 人となっている。長野市議会の場合、会派結成のためには 2 人以上の所属議員が必要となるが、会派の種類としては、長野市議会新友会 17 人、日本共産党長野市会議員団 6 人、公明党長野市議員団 5 人、政信会 5 人、市民ネット 2 人、無所属 4 人となっている(平成 21 年 11 月 30 日現在)。

年齢別に議員数を確認すれば、30-39 歳が 1 人、40-49 歳が 5 人、50-59 歳が 11 人、60-69 歳が 14 人、70 歳以上が 8 人となっており、当選回数別議員数は、1 回が 9 人、2 回が 7 人、3 回が 12 人、4 回が 3 人、6 回が 6 人、7 回が 1 人、11 回が 1 人となっている。また、教育委員会関係について審議する常任委員会の経済文教委員会(定員 10 人)の構成としては、新友会 4 人、共産党 2 人、公明党 1 人、政信会 1 名、無所属 2 名となっている。同委員会は、平成 15 年に 10 回、16 年に 12 回、17 年に 16 回、18 年に 12 回、19 年に 10 回開催されている。

ここで各年 12 月 31 日現在の市議会本会議開会及び付議・請願・陳情件数の推移、市議会議決状況、請願の受理状況を記載しておく(図表 9、10、11)。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

図表 9 長野市議会における本会議開会及び付議・請願・陳情件数²¹

年次	招集回数		開会	議案付議件数			請願付議	陳情受理
	定例会	臨時会	日数	総数	市長提出	議会提出	件数	件数
15	4	1	24	189	157	32	35	12
16	4	1	25	354	310	43	27	9
17	4	1	25	370	309	61	22	17
18	4	-	24	269	230	39	21	27
19	4	2	25	244	211	33	22	5

※長野市の HP を参考に筆者作成。

図表 10 長野市議会における市議会議決状況²²

年次	付議 件数	可決	否決	認定	承認	同意	意見	報告	当選	選任	推薦	許可	取下 げ	継続 審査
15	189	138	-	1	10	9	-	18	8	3	1	-	-	1
16	354	295	-	3	12	10	-	18	7	4	1	3	1	-
17	370	285	-	8	21	11	-	22	11	8	2	2	-	-
18	269	196	2	3	20	11	-	20	8	5	1	2	1	-
19	244	184	1	1	16	12	-	18	9	-	1	-	1	1
市長提出	211	163	-	1	16	12	-	17	-	-	-	-	1	1
議会提出	33	21	1	-	-	-	-	1	9	-	1	-	-	-

※長野市の HP を参考に筆者作成。

図表 11 長野市議会における請願の処理状況²³

年次	受理件数	採 択	不採択	取下げ	審議未了	継続審査
15	35	19	16	1	2	-
16	27	10	14	2	-	1
17	22	14	8	-	-	1(1)
18	21	4	17	-	-	1(1)
19	22	8	11	-	-	4(1)

※長野市の HP を参考に筆者作成。

次に、各会派における教育分野に対する政策要求の内容を概観しておく。

第 1 は、長野市議会新友会である。同会派による平成 21 年度の教育関係の予算要望は合計 43 項目あり²⁴、代表的なものとしては、①老朽化や劣化の激しい校舎・体育館について、計画的に改築を進めるとともに、耐震診断結果に基づき、耐震補強を含めた大規模改造事業に積極的に取り組むこと、②児童・生徒の基礎学力を高めるため、標準学力検査の実施学年を拡大して授業改善の充実を図り、学力向上につなげること、③「放課後子ども教室推進事業」と「放課後児童健全育成事業」についてすみやかに「放課後子どもプラン」への転換を図ること、④児童・生徒のいじめ、不登校の問題解決を図るために、責任をもった教育相談・指導体制の充実を図ること、⑤中核市への教職

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

員の人事権移譲が予想されることから、県との整合性を図りながら、制度の導入に向けて適切な対応に努めること、⑥学校規模の適正化と全校の通学区域の見直しを行うこと、⑦教職員研修の充実を図り、資質向上と多様化する教育指導に万全を期すこと、などが挙げられている。

第2は、日本共産党長野市議員団である。同会派のHPには予算要望書が掲載されていないが²⁵、議会議事録からは、中学校における30人規模学級、楽器やスポーツ用具などの学校の備品化、給食の自校化、学費・教育費の負担軽減などに関する質問を行っていることから、これらの政策に対する関心が強いことがうかがえる。

第3は、公明党長野市議員団である。同会派のHPによれば²⁶、①学校教育環境の充実、②個性を尊重した教育の推進、③学校保健の充実について、④長野市立高校における魅力的な学校づくり、⑤外国籍の児童に対する教育の充実のための拠点校の充実、⑥学校・地域・家庭の連携強化による青少年の健全育成、⑦生涯学習の充実、⑧図書館サービス、⑨家庭の教育力向上のための施策、⑩あらゆる人権を尊重する社会をめざした教育・啓発活動の推進、⑪歴史的建造物・史跡・伝統芸能等の保存・発掘・活用による地域振興、⑫児童・生徒を犯罪から守る取組みの12本の柱を立て39項目を要望している。より詳しく見れば、①では、耐震補強を含めた改修事業の推進、「放課後子どもプラン」の推進、放課後の居場所づくりの環境及び体制の整備を、②では、スクールカウンセラーの充実、関係機関と連携した総合的な不登校対策の推進、いじめを防ぐ体制の確立と相談窓口の設置などを挙げており、これらは長野市議会新友会と同種の要望内容であることがわかる。

第4は、政信会である。同会派は15項目の要望を行っている²⁷。特に注目に値するものとしては、①学校施設の耐震化について、耐震化診断に基づき、国の助成制度を十分に活用しながら計画的な改修・改築に取り組むこと、②「不登校」、「いじめ」、「学級崩壊」等の児童・生徒を取り巻く諸問題に対し、組織的な体制整備や相談体制の一層の充実を図ること、③個性を活かしたきめ細かい教育を実践することにより、健全でたくましい児童・生徒を育む環境を整備すると共に、学校ごとの創意工夫の取り組みを尊重し、自主性・特色ある学校づくりを推進すること、④義務教育の重要性に鑑み、教職員の研修を強化し、資質の向上に努めると共に、中核市への教職員人事権委譲について引き続き要望を行うこと、⑤放課後子どもプランについて、全ての学校で実施できる体制を整えると共に、コーディネーターを初め必要な人材の待遇について十分配慮すると共に、ボランティアの確保・育成のため、住民自治協議会との連携を密にし、必要な助成を行うことなどが挙げられる。

4. 長野市の教育

(1) 長野市教育委員会について

以下、長野市教育委員会について概観する。現在の長野市教育委員会には教育長の立岩睦秀氏の他、教育委員が4名で、教育委員長には小泉敬治氏(元小学校校長)が、教育委員長職務代理者には夏目潔氏(会社社長)が、その他、塚田和子氏(主婦)、藤沢令子氏(団体職員)が就任している。

ここで長野市における教育委員関係者の変遷を辿れば、歴代教育長は、これまで5人で全て教育職経験者であった。第1代目の花岡直一氏、第2代目の中村博二氏は、前職が高校教員であり、第3～5代目の奥村秀雄氏、滝澤忠男氏、久保健氏の前職は義務教育教員であった。これに対して、現在の教育長の立岩睦秀氏は平成14年1日に就任しているが、長野市史上初の行政職経験の教育長である(図表12)。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

図表 12 長野市教育委員の変遷

【歴代教育長】

氏名	就任日	退任日	在職期間
花岡直一	昭41.10.16	昭49.12.1	8年2ヶ月
中村博二	49.12.23	59.12.22	10年
奥村秀雄	59.12.24	平5.3.25	8年3ヶ月
滝澤忠男	平5.3.26	10.12.22	4年7ヶ月
久保健	10.12.23	14.3.31	3年3ヶ月
立岩睦秀	14.4.1		

【歴代教育委員】

氏名	就任日	退任日	在職期間
金原靖子	昭43.12.20	昭51.12.22	8年
藤巻幸造	44.12.18	48.11.1	3年11ヶ月
中村清美	45.12.1	49.12.1	4年
酒井志う子	51.12.23	55.12.22	4年
堀真直	52.12.23	60.12.22	8年
高木秀世	53.12.23	54.12.24	8年
市川文夫	54.12.23	58.12.22	4年
武田みゆき	55.12.23	63.12.22	8年
鷺澤正一	58.12.23	平3.12.22	8年
北村芳弘	60.12.23	昭61.12.23	8年6ヶ月
高見沢冽	61.12.23	平6.12.22	8年
板橋正子	63.12.23	4.12.22	4年
河原悠二	平3.12.23	11.12.22	8年
杉浦節子	4.12.23	12.12.22	8年
井田寛行	6.12.23	10.12.22	4年
柳澤幸一	10.12.23	18.12.22	8年
野口修	11.12.23	15.12.22	4年
金物佳子	12.12.23	20.12.23	8年
中島実香	15.12.23	19.12.22	4年
夏目潔	18.12.23		
塚田和子	19.12.23		
藤澤令子	20.12.24		

【歴代教育委員長】

氏名	就任日	退任日	在職期間
甘利恒雄	昭41.10.16	昭42.12.1	1年2ヶ月
加藤清一	42.12.20	46.12.19	4年
清水正邦	46.12.24	50.12.20	4年
矢澤頼忠	51.1.7	54.12.22	4年
高木秀世	54.12.24	61.12.22	7年
北村芳弘	61.12.23	平6.6.22	7年6ヶ月
新井好仁	平6.6.23	14.3.31	7年9ヶ月
久保健	14.4.1	19.3.31	5年
小泉敬治	19.4.2		

※荒井英治郎編(本多正人・青木栄一監修)『歴代教育委員<政令指定都市・中核市版>—昭和45(1970)年～平成20(2008)年—』国立教育政策研究所, 2009年及び長野市教育委員会『平成20年度教育要覧』を参考に筆者作成。

また、中核市移行後(平成11年4月1日)の教育委員会事務局組織の推移は、下記の通りである(図表13)。

図表 13 長野市教育委員会事務局組織の変遷

平成	機構区分						
11	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化課	体育課	同和教育課	青少年課
12	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化課	体育課	同和教育課	青少年課
13	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化課	体育課	同和教育課	青少年課
14	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化課	体育課	人権同和教育課	青少年課
15	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化課	体育課	人権同和教育課	青少年課
16	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化財課	体育課	人権同和教育課	保健給食課
17	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化財課	体育課	人権同和教育課	保健給食課
18	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化財課	体育課	人権同和教育課	保健給食課
19	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化財課	体育課		保健給食課
20	総務課	学校教育課	生涯学習課	文化財課	体育課		保健給食課

小入羽秀敬編(本多正人・青木栄一監修)『教育委員会事務局組織<政令指定都市・中核市版>—昭和45(1970)年～平成20(2008)年—』国立教育政策研究所, 2009年を参考に筆者作成。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

(2) 長野市教育委員会における主要施策について²⁸

長野市教育委員会は、昭和 62 年 5 月に「長野市教育大綱」を定めており、そこでは「学校、家庭、社会の総合的な教育により、敬愛の心を培うとともに自律心や創造力を養うことを基底として、体力の増強とスポーツの振興、人権同和教育の徹底、青少年の健全育成、平和な国際社会を担う教育の進展等を期し、深く豊かな人間性の実現をめざす」ことが謳われている²⁹。

具体的な施策としては、①住民自治の推進(コミュニティ活動の支援)、②子育て・子育て環境の整備、③障害者(児)福祉の推進(早期療育体制・教育の充実)、④魅力ある教育の推進(小・中学校の教育の充実、一人ひとりの児童・生徒に応じた支援、快適で安全な教育環境の整備、高等学校・大学等の教育の充実)、⑤家庭・学校・地域の連携による教育力の向上(家庭・地域の教育力の向上、家庭・学校・地域の連携と交流の推進)、⑥活力ある地域を創出する生涯学習の推進(生涯学習環境の整備、学習成果の活用と地域づくりへの参加)、⑦多彩な文化の創造と文化遺産の継承(芸術文化活動への支援と文化の創造、歴史・文化遺産の継承と活用)、⑧スポーツを軸としたまちづくりの推進(生涯スポーツの推進、競技スポーツの振興、スポーツ環境の整備・充実)、⑨国際化の推進(国際交流の推進、多文化共生の推進)といった柱を軸に施策が展開されている。

以下、長野市教育委員会における施策のうち、いくつか代表的な施策の方針を概観しておくことにする。

第 1 に、中心市街地や中山間地における児童・生徒数の減少と市街地周辺における区画整理やマンション建設等に伴う児童・生徒数の増加の傾向に鑑みて、通学区域の見直しや「限定隣接学校選択制度」(平成 18 年度導入)の定着を図り、学校規模の適正化を進めている。

第 2 に、小中学校の施設整備については、校舎の老朽化や児童・生徒数の増加に対応するため、増改築工事の計画的推進や学校施設の耐震化など学習環境の整備を行っている。

第 3 に、教育内容に対する取り組みとして、児童・生徒一人ひとりに応じた丁寧できめ細やかな教育環境を確保するため、少人数指導や習熟度別指導を実施するとともに、「小中学校基礎学力調査事業」を継続的に実施し、一人ひとりの児童・生徒の学力状況の把握やそれに伴う授業改善・学力向上に取り組んでいる。

第 4 に、子どもの放課後対策については、「児童館・児童センター・児童クラブ」と「放課後子ども教室」を一体化した「長野市版放課後子どもプラン」を策定し、希望する全ての児童を対象とした総合的な対策への展開が期待されている。

(3) 長野市の教育について

以下、長野市の教育について基礎情報をもとに整理しておく。

まず、長野市における学校種別総数は、下記の通りである(図表 14)。学校数は計 170 校である。教員数(本務者)は 4180 人で、男子教員は 2435 人、女子教員は 1745 人で、女子教員の占める割合は 41.7%となっている。

次に、在学者数は 60820 人で、男子は 31396 人、女子は 29424 人で、女子在学者の占める割合は 48.4%となっている。教員一人当たり児童・生徒・学生数は、平成 20 年度は、14.6 人と数年微減傾向であることがわかる。

図表 14 長野市における学校種別総数³⁰

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

年度区分	学校数					教員数(本務者)			職員数(本務者)	学級数	在学者数			教員1人当たり児童・生徒・学生数
	総数	国立	県立	市立	私立	総数	男	女			総数	男	女	
平成16年度	154	5	17	71	61	4,030	2,367	1,663	769	...	61,684	31,461	30,223	15.3
平成17年度	170	5	18	82	65	4,262	2,504	1,758	825	...	62,685	32,132	30,553	14.7
平成18年度	168	5	18	80	65	4,222	2,453	1,769	918	...	62,097	31,977	30,120	14.7
平成19年度	168	5	18	80	65	4,202	2,427	1,775	832	...	61,478	31,667	29,811	14.6
平成20年度	170	5	18	81	66	4,180	2,435	1,745	777	...	60,820	31,396	29,424	14.6
小学校	58	1	-	56	1	1,242	546	696	225	885	22,418	11,545	10,873	18.0
中学校	26	1	-	23	2	782	552	230	95	356	11,224	5,672	5,552	14.4
高等学校	17	-	10	2	5	840	664	176	154	...	12,333	5,911	6,422	14.7
(全日制)	17	-	10	2	5	763	601	162	151	...	10,441	4,930	5,511	13.7
(定時制)	(6)	-	(6)	-	-	54	46	8	3	...	377	240	137	7.0
通信制高等学校	(1)	-	(1)	-	-	23	17	6	-	...	1,515	741	774	65.9
特別支援学校	5	1	4	-	-	269	126	143	81	124	452	292	160	1.7
幼稚園	30	-	1	-	29	331	24	307	69	199	4,500	2,248	2,252	13.6
専修学校	19	-	2	-	17	236	127	109	62	...	2,370	1,035	1,335	10.0
各種学校	8	-	-	-	8	41	30	11	7	...	667	419	248	16.3
大学	2	1	-	-	1	262	235	27	4,612	3,305	1,307	14.1
短期大学	4	-	1	-	3	99	54	45	37	...	1,227	80	1,147	12.4
工業高等専門学校	1	1	-	-	-	78	77	1	47	...	1,017	889	128	13.0

※長野市企画政策部企画課『平成20年度学校基本調査結果報告書』を参考に筆者作成。

次に、小学校と中学校について、学校数及び学級数、児童・生徒数、教員数、理由別長期欠席者数に即して現状を確認することにする。

第1は、学校数及び学級数についてである(図表15)。

図表15 長野市における小中学校の学校数及び学級数

	年度	学校数	11学級以下	12~18学級	19学級以上	複式学級のある学校数	特別支援学級を置く学校数	学級数	単式	複式	特別支援	1学級当たり児童数
小学校	16	52	20	13	19	-	39	806	737	-	69	26.7
	17	60	26	15	19	1	42	881	806	1	74	25.6
	18	58	23	16	19	1	45	886	804	2	80	25.6
	19	58	23	14	21	1	44	881	796	2	83	25.5
	20	58	23	18	17	1	44	885	802	2	81	25.3
中学校	16	21	5	5	11	-	18	334	297	-	37	32.3
	17	25	9	6	10	-	20	354	313	-	41	31.5
	18	25	9	6	10	-	19	350	308	-	42	31.6
	19	25	9	6	10	-	20	356	312	-	44	31.5
	20	26	11	11	4	1	20	356	313	1	42	31.5

※長野市企画政策部企画課『平成20年度学校基本調査結果報告書』を参考に筆者作成。

まず、小学校の学校数は、前年度と同様で58校である。これを学級数別にみると、学校教育法施行規則第17条による標準規模校(12~18学級)は18校(総数に占める割合は31.0%)、標準を下回る学校は23校(同39.7%)、標準を上回る学校は17校(同29.3%)となる。学級編制方式別にみると、複式学級のある学校は1校、特別支援学級を置く学校は44校と前年度と同様である。次に、学級数については、前年度より4学級増加し計885学級である。学級編制方式別にみると、単式学級数は前年度より6学級増加し802学級(総数に占める割合は90.6%)、複式学級数は前年度と同様で2学級(同0.2%)、特別支援学級数は前年度より2学級減少し81学級(同9.2%)である。最後に、小学校における1学級当たりの児童数は、前年度より0.2人減少し25.3人である。

次に、中学校の学校数は、前年度より1校増加の26校である。これを学級数別にみると、学校教育法施行規則第55条による標準規模校(12~18学級)は11校(総数に占める割合は42.3%)、標準

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

を下回る学校は11校(同42.3%)、標準を上回る学校は4校(同15.4%)となる。学級編制方式別にみると、複式学級のある学校はこれまでなかったが、平成20年度に新たに1校となっており、特別支援学級を置く学校は前年度と同様で20校である。次に、学級数については、前年度と同様で計356学級である。学級編制方式別にみると、単式学級数は前年度より1学級増加の313学級であり、複式学級は1学級、特別支援学級は前年度より2学級減少の42学級である。最後に、中学校における1学級当たりの生徒数は、前年度と同様で31.5人である。

第2は、児童・生徒数についてである(図表16)。

図表16 長野市における小中学校の児童・生徒数

	年度	総数			学 年 別						学級編制方式別			外国籍児童数
		男	女		1学年	2学年	3学年	4学年	5学年	6学年	単式学級	複式学級	特別支援学級	
小学校	16	21484	10948	10536	3644	3558	3573	3706	3454	3549	21273	0	211	103
	17	22537	11467	11070	3814	3795	3700	3738	3868	3622	22301	14	222	112
	18	22642	11565	11077	3784	3816	3792	3673	3711	3866	22370	23	249	99
	19	22470	11549	10921	3715	3777	3814	3790	3673	3701	22170	37	263	99
	20	22418	11545	10873	3676	3711	3770	3807	3783	3671	22101	37	280	98
中学校	16	10772	5513	5259	3568	3513	3691				10613	0	159	51
	17	11141	5759	5382	3721	3739	3681				10965	0	176	46
	18	11073	5697	5376	3638	3705	3730				10893	0	180	53
	19	11230	5733	5497	3874	3646	3710				11058	0	172	50
	20	11224	5672	5552	3706	3876	3642				11044	9	171	57

※長野市企画政策部企画課『平成20年度学校基本調査結果報告書』を参考に筆者作成。

まず、小学校における児童数は、前年度より52人減少の22418人である。学級編制方式別にみると、単式学級の児童数は前年度より69人減少の22101人で、複式学級の児童数は37人で前年度と同様、特別支援学級の児童数は17人増加の280人である。

次に、中学校における生徒数は、前年度より6人減少の11224人である。学級編制方式別にみると、単式学級の生徒数は前年度より14人減少の11044人で、複式学級の生徒数は9人、特別支援学級の生徒数は前年度より1人減少の171人である。

第3は、理由別長期欠席者数についてである(図表17)。

図表17 長野市における小中学校の理由別長期欠席者数の推移

理由別長期欠席児童数（30日以上）						
	年度間	総数	病気	経済的理由	不登校	その他
小学校	16	179	46	1	108	24
	17	174	51	-	94	29
	18	185	54	-	94	37
	19	165	49	-	99	17
	20	161	47	-	101	13
中学校	16	442	47	1	368	26
	17	445	39	-	387	19
	18	449	36	-	400	13
	19	437	27	-	396	14
	20	483	37	-	432	14

※長野市企画政策部企画課『平成20年度学校基本調査結果報告書』を参考に筆者作成。

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

小学校において平成 19 年度間の 30 日以上欠席した長期欠席児童数は 161 人である。理由別にみると、病気は 47 人(総数に占める割合は 29.2%)、不登校は 101 人(同 62.7%)、その他は 13 人(同 8.1%)であり、総数としては 4 人減少しているが、不登校数は増加している。

中学校において、平成 19 年度間の 30 日以上欠席した長期欠席生徒数は 483 人である。理由別にみると、病気は 37 人(総数に占める割合は 7.7%)、不登校は 432 人(同 89.4%)、その他は 14 人(同 2.9%)であり、総数として増減している主要な原因は不登校数の増加であることがわかる。

第 4 は、教員数についてである(図表 18)。

図表 18 長野市における教員数(本務者)の推移

	年度	教員数 (本務者)	男	女	女子教員 割合	職員数 (本務者)	教員1人 当たり 児童数	1学級 当たり 児童数
小学校	16	1147	511	636	55.4	157	18.7	26.7
	17	1264	552	712	56.3	184	17.8	25.6
	18	1255	544	711	56.7	250	18.0	25.6
	19	1258	539	719	57.2	189	17.9	25.5
	20	1242	546	696	56.0	225	18.0	25.3
中学校	16	738	527	211	28.6	62	14.6	32.3
	17	790	562	228	28.9	82	14.1	31.5
	18	776	549	227	29.3	101	14.3	31.6
	19	782	550	232	29.7	81	14.4	31.5
	20	782	552	230	29.4	95	14.4	31.5

※長野市企画政策部企画課『平成 20 年度学校基本調査結果報告書』を参考に筆者作成。

まず、小学校の教員数(本務者)は、前年度より 16 人減少の 1242 人である。男子教員は前年度より 7 人増加し 546 人で、女子教員は前年度より 23 人減少の 696 人で、女子教員の占める割合は前年度より 1.2 ポイント減少の 56.0%である。また教員 1 人当たりの児童数は、18.0 人で前年度より 0.1 人増加している。

次に、中学校の教員数(本務者)は、前年度同様の 782 人である。男子教員は前年度より 2 人増加し 552 人で、女子教員は前年度より 2 人減少の 230 人で、女子教員の占める割合は前年度より 0.3 ポイント減少の 29.4%である。また、教員 1 人当たりの生徒数は、前年度と同様の 14.4 人である。

(4) 教育行政上の課題について

現在の長野市教育長は、立岩睦秀氏である。立岩氏は、中央大学法学部法律学科卒業後、長野市役所に就職し、新幹線高速道路対策課長、職員課長、庶務課長、議会事務局長を歴任し、定年を 2 年残した平成 14 年に教育長に就任している。行政職として勤務し、教育畑とは関連のない領域で仕事をしていた同氏への教育長就任の契機は、市長による突然の就任要請であった。教育長就任の理由を長野市長の鷲澤氏は次のように述べている³¹。

「当時、学校統合の問題があつて、こうした問題は、学校の先生だけでは解決できないのではないかと認識が共有されていきました。私自身も教育委員をした経験がありますが、問題意識として行政の人間が教育に対して果たすべき役割もあるのではないかと考えていた。また教育委員会自体が活性化していくことを考えた場合、端的に言うと、財政権と人事権がないところにある意味での権力や権限は発生しないのであり、そうすると教育委員会は両方ともないと認識していました。そ

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

うした中、私が市長となった場合、教育職ではない人間に教育長をやってもらおうと考えて、当時は民間からということも考えたのですが、行政を知り尽くしている方はいないかということで、探して出てきたのが立岩さんだった。田中県政における統廃合の問題としての市立皐月高校など、教育論としてだけではなくて、政治論や行政論として対応しなければならない問題が当時かなりたくさんあったのです。」

これに対して、立岩教育長は就任当時のことを次のように回顧している。

「教育長になったからには、自分の能力の最大限を發揮しようと思ってはやってきましたが、就任までの過程はなぜ自分が教育長なのかちょっと疑問がありました。今の市長も教育委員を 2 期 8 年経験されて、混沌とした教育行政の中では、行政にあまり携わってこなかった先生がある日教育長をやっとうんぬんといっても、なかなかこなせないんじゃないかと思ったのだと思います。教育界においてだけの話だったら問題ないかもしれませんが、教育行政と考えたときに当時教育関係の統廃合の問題とか、それから市立長野の改築とそれに伴う新たな設置という関係で、新たな学校をつくるとか、教育行政上の課題がかなりあったのです。ずっと教育の中だけでやってこられた校長先生を中心とした教育(行政一筆者)というのは、限度があるなど市長は感じていたのではないでしょう。」

立岩教育長就任当時(平成 14 年)は、長野市は統廃合をめぐる教育課題を抱えていた。すなわち、第 1 は、義務教育段階での統廃合問題で、中心市街地における人口減少に伴うドーナツ化現象に鑑みた後町小学校・山王小学校・鍋屋田小学校の統廃合の問題であり、第 2 は、高等学校段階での統廃合問題で、長野県唯一の市立高校である長野市立皐月高等学校の改築に伴う問題である。こうした課題は、教育論のみでは解決困難であると考えた市長は、議会事務局での仕事の経験もあり長野市政が抱える問題を熟知していた立岩氏を教育長に任命することを選択した³²。以後、立岩氏は、「民間活力の導入」という市長の行政運営方針に対しても、教育分野において給食センターの民営化を推進するなど行政手腕も駆使した試みを行っていった³³。

以下、教育行政上の課題として、教員組織と教員人事の問題について触れておきたい。

第 1 は、教員組織のあり方についてである。立岩氏は、学校の最終責任者は校長であることに間違いはないが、教員組織において要となるべき人間は「教頭」であると考え、チームプレーを駆使しながら「組織としての学校」という認識を共有していく必要があると感じていた。こうした教育長の見解は、現在、教育長と教頭との懇談の機会を意識的に設定することで一定程度具体化している。懇談の場では、長野市教育委員会が示している学校教育の重点項目(①ひとりひとりの児童・生徒にとって最適な学習指導を確立し、自ら課題を持ち、学習することの楽しさや良さを体験できるよう考えられているか、②学び方を充分身につけ基礎的学力の充実を図り児童・生徒の心情や発達に適し、発展性のある学習内容や価値ある教材が的確に考えられているか、③児童・生徒が自らつまずきに気づきその克服に努め、しかも、教師の児童・生徒の個性能力の把握のしなおいと親身な指導や級友相互の支え合いを高める学習が考えられているか、④長野市教育の伝統を受け継ぎ、生き生きとした学校の個性—教育的雰囲気・教育的伝統—を支えている目に見えないものを見つめ創造することが考えられているか、⑤長野市の地域社会・父母・教師の願い、児童・生徒の傾向性をもとに学校教育全体が有機的に位置付けられ、しかも、学習指導要領等の関連が考えられているか)

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

34と関連した事柄についての意見交換がなされているという。

第2は、教員人事についてである。これについても上述の教育長による考え、すなわち、「組織としての学校」やチームワーク、チームプレーを重視するという考え方と通底している。具体的には、学校全体としてチームワークを育んでいくためには、いかなる教育的信念をもって教育活動に取り組んでいるかを把握した上で教員人事を行っていくことが重要なのであり、県教育委員会義務教育課の主幹指導主事が軸となって運用されている現行の全県人事方式とは異なる形での教員の体制づくりを構築していくことの必要性を痛感しているようである。そこでは、顔の見える人事を行うべく人事担当者を独自に設け、教員のキャリア発展の多様性を前提としながら教員の資質を比較考量し、適材適所の人事を行っていくことが重視される。こうした考えは先述の中核市関連団体による人事権移譲の要望と直接リンクするものとなる。「中核市」における教育行政として意識している事柄について問うと、立岩氏は中核市への人事権移譲問題について次のように述べていた。

「今、ある意味では私としては中途半端な世界だと思います。研修権だけきたって人事権がこなければ、一生懸命長野市の先生方を育てようと思って育てても、数年で他へ異動してしまうわけである。長野県の教員ということから考えたときは、そんなのいいじゃないと言われるかもしれないけど、長野市民の皆さんの税金で、長野市の子どもたちのためにということで、いい授業をしてもらおうと独自の研修を行ったり、NRT(Norm Referenced Test:全国標準学力検査/集団基準準拠検査—筆者)やQ-U(Questionnaire-Utilities:学級診断尺度調査—筆者)を行ってその結果を活用してもらったり、ICTの整備を行ったりしても、研修と人事が一致しないと意味がなくなってしまう。これ(人事権と研修権の一致)を徹底していくと、長野県全体の小さい市町村をどうするかという問題になってくる。これはやはりみんなで考えてやらなきゃいけないなと思っているが、県内をブロックにわけて行うという方法もあるはずです。数千人規模の先生がそこにいられるような組織を作ること、その中で特色ある投資や適切な人事もできるようになる。」

おわりに

近年、地方自治の理念を実現する方途の1つとして、地域における行政主体の整備をめぐる議論が活発化しており、東京一極集中を是正し各地域の均衡的発展を実現すべく魅力ある地域づくりや地方分権の推進を図っていくことが期待されている。

こうした議論と軌を一にする形で誕生した中核市制度は、地方分権型社会の実現を企図して、基礎自治体である市町村のうち一定程度の規模能力を有している団体に対して特例を設けるという制度設計の構成されていた。ここでは、委譲事務に関わる処理の効率化のみならず、住民ニーズの汲み取りやサービスの向上が期待されてきたが、中核市指定の効果については、区の設置がないことや既に府県からの委理事務が多くを占めていることから、職員や住民にとって実感が湧きにくく、かつ中核市移行に伴う負担増を指摘する声も多い。後者の例としては、「中核市への移理事務のうち、これまで県の基準財政需要額に積算されていた分は、市の基準財政需要額に算入され、地方交付税で措置される。しかし、都道府県が単独事業として行っていた事業や補助は、中核市移行で“1人前”になったことを理由に、打ち切られたり補助金を減額されたりするケースがある」³⁵るのであり、実質的には権限移譲に伴い財政負担が増大するというものである³⁵。これに対して従来から展開されている要望は、政令指定都市並みの税財源や事務権限の移譲と平行させ、一層の財政措置を要求

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

するというものである。この種の要望の背景には、「基本的に権限と事務と財源は一体のものであるが、単に権限や事務の主体を県から市に移すために必要な財源措置だけでは、中核市制度が何のための都市制度なのか問われることになる」という形の疑義が存在していた³⁶。事実、地方交付税の特別措置のみでは不十分な点も多く、それぞれの中核市は人件費の削減等による財源確保や行政事務や事業の見直しを行っているところである。

他方、教育分野でも地方分権改革の流れの一環として、権限移譲をめぐる種々の議論が行われているが、その最たる例が、本稿で取り上げた中核市における県費負担教職員の研修権とそれに伴う人事権移譲の問題といえよう。

第1に、教育分野において「中核市であること」から浮上する教育制度改革の論点の一つが、県費負担教職員の研修権である。中核市教育行政は、かねてより市立学校への服務監督権限を有してきたものの、県費負担教職員の研修権が委譲されたことを受けて、学校教育関連の研修担当指導主事の配置、研修施設の開設と職員配置、教科指導主事の配置と中央研修への派遣、指導主事等による研修会の自主開催、教職員研修体系と年間研修計画の策定、教員研修の講師・予算の確保など、ハード・ソフトの両面にわたる体制を整備していくことが要請されていた。そこでは、教育事務所の配置見直しの動向と相まって、教育事務所の所管外である中核市では事務処理の能率化に取り組んでいるところも多く、今後は都道府県教育委員会による教員研修の内容との比較を通じた中核市独自の研修内容の開発と研修実施体制の確立を推進していくことが肝要となろう。事実、長野市では、平成15年4月の10年経験者研修の法制化を待たずとも、初任者研究者、中堅教員研修、管理職研修など継続して教職員研修の充実に努めてきているようである³⁷。しかし、現実的には、全て中核市教育委員会が、新教育課程の研修、代替教員の配置を要する長期研修、市立高校教員の研修等を単独で実施するのは困難であり、かつ単独実施が可能だとしても、現状では教員研修は人材育成や昇格人事と不可分の関係にあるため県教育委員会との連携がこれまで以上に必要となる部分も出てくることは明らかである³⁸。「教員の資質向上」という眼目の下、国と都道府県と市町村がいかなる役割分担と協働関係を構築していくことができるのかは、現行制度を前提とした上では大きな論点といえよう。

第2に、中核市市長会を中心とした団体が要望しているのが、県費負担教職員の人事権移譲とそれに伴う給与負担及び学級編制・教職員定数に関する権限の移譲である。これらの主張の論理は、系統的に教員の資質を向上させていくためには長期的視野に立った人事政策が必要なのであり、それには人事権が前提となる、さらに、人事権と給与負担は本来一致すべきで、人事権移譲に応じた財政措置が講じられなければならないというものである。ここでは、学級編制・教職員定数に関する権限の移譲も同時並行的に要望されているが、給与負担制度は、学級編制や教職員定数などと連動するため、同制度の見直しは戦後形成された教育法制の再編を迫るものとなる。しかしながらこれらの主張を貫徹した場合、同一県内の中核市以外の市からの批判は必至といえよう。他方で、人事権移譲の実現を是が非でも達成するという考え方からすれば、中核市から政令指定都市へと新たに指定を受けるという戦略もなくはない。その場合、教育分野において、中核市が政令指定都市に移行した場合に配分される事務としては、県教育委員会の委任による市の設置する大学以外の学校の県費負担教職員の任免、給与の決定、休職及び懲戒、市立高等学校の定時制課程の教員等における給与及び手当の負担、小中学校の教科用図書の採択地区の設定などが、行政監督の特例としては、教育長任命の承認が、行政組織の特例としては、市教育委員会の教育長の任免などが挙げられるが、中核市の政令指定都市への移行それ自体は、財源不足の途をたどる可能性が高いことが既に指摘さ

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

れているため、「総合行政」の一分野として「教育」を位置づけ行政運営を行っていくという近年の行財政改革の動向を踏まえるならば、自治体内部でも種々の反対論が展開されることになるであろう。

地方分権を支える構成要素として、「権限」、「財源」、「人間」のサンゲンが重要であるとされるが、「行政ニーズは、広域にわたるものと狭域に留まるものとの2つがあり、そのおのおのを処理する最適の規模は、地域ごとに存するはずである」³⁹。このことは、サンゲンの議論は、その種の議論が行われているアリーナ(本稿では「中核市」)の「一般性」と「特殊性」の双方を念頭に置いた上で展開していく必要があることを示唆するものである。本稿で取り上げた長野市は全41中核市のうちの単一事例に過ぎないが、本稿で看取できた研修権と人事権との対応関係から生じる隘路、そしてその後の給与負担及び学級編制・教職員定数に関する権限移譲の問題は、全ての中核市に内在化する共通の課題として把握することができよう。その他の中核市との比較分析や政令指定都市などに関する事例研究は別稿に期したい。

《謝辞》

本稿において活用した長野市関連資料については長野市企画政策部企画課統計担当の酒井氏から多大なる協力を得た。また、長野市長の鷲澤正一氏、長野市教育長の立岩睦秀氏には長時間にわたるヒアリングの機会を設けていただいた。厚く御礼を申し上げたい。

¹ 中核市に焦点を当てた教育研究はあまり多くはない。近年の研究としては、小林健一「自治体社会教育財政の現状と展望—中核市の場合」『日本の社会教育』第44集、2000年、平原春好「教育行政における中核市の位置と役割」『帝京大学文学部紀要』第25号、2000年、平原春好「中核市の教育改革—事例研究：秋田市の場合」『帝京大学文学部紀要』第26巻、2001年、佐々木幸寿「地方自治体の教育計画の現状と教育委員会—首長部局関係(その2)—中核市教育委員会における独自施策への取り組みの事例」『教育経営研究』第15号、上越教育経営研究会、2009年などがある。

² 政令指定都市には、大都市特有の行政ニーズに対応し総合的な行政運営を展開していくために、一般市に比して多くの事務権限や財政上の特例が認められている。都市政令指定都市の要件は人口50万人以上とされているが、実際は人口その他都市としての規模能力、行政能力、既存の政令指定都市と同等の機能を果たしている都市が指定され、その数は現在18市(札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市)となっている。政令指定都市制度は、「地方自治法制定時以来制度として設けられていた、特別地方公共団体である『特別市』の指定を巡る府県と市の対立を調整するための、いわば妥協の産物として生まれたものであり、結果としてはともかく、当初の意図としては、規模能力の大きな都市への事務権限の強化という発想は薄かった」とされている(中川浩明「中核市、広域連合制度の創設に当たって」『地方自治』第561号、1994年、4頁)。なお、政令指定都市制度の経緯についてはさし当たり、大都市制度市編さん委員会編『大都市制度史』ぎょうせい、1984年、神奈川県自治総合研究センター編『指定都市と県—都市型社会における都市と府県の役割分担と協働のあり方—研究報告書』1990年、東京市政調査会編『大都市行政の改革と理念—その歴史的展開』日本評論社、1993年、高寄昇三『地方分権と大都市—府県制度批判』勁草書房、1995年を参照のこと。

³ 都道府県等が一体的に処理・管理・執行することが効率的な事務その他の中核市等において処理・管理・執行することが適当でない事務としては、①県費負担教職員の任命や指定区間外の国道・県道の管理に係る道路法に基づく事務など、広域性があり都道府県の区域にわたり一体的に処理することが効率的な事務、②児童相談所の設置と業務に

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

関する事務など、現在の所管区域の平均的な人口、面積の実態と中核市の人口、面積の要件を比較検討して、事務量からみて中核市に施設を設置して行うことが非効率的な事務が挙げられている。

4 岩崎恭典「中核市特例の実態と課題」『都市問題』第88巻第8号、1997年、14頁。

5 中核市制度をめぐる国会論議については、『第129国会衆議院地方行政委員会議録』第4号、第5号、『第129国会衆議院地方行政委員会議録』第6号、第7号を参照のこと。制度化に対する反対論としては、①国からの権限移譲を伴わない中核市制度は、都道府県の空洞化につながるだけでなく、中核市を中心とした住民無視の開発や周辺市町村の合併の促進に寄与し、都道府県内での一極集中と過疎化をさらに加速させる可能性がある、②中核市制度や広域連合制度は、第2次臨調発足以来財界が一貫して要求してきた道州制の導入や市町村合併など、地方制度の抜本的改編の地ならしに他ならない、③機関委任事務の増加により地方自治の拡充どころか国の統制が強まる可能性がある、④憲法の地方自治の原則を実行たらしめるためには、新たな広域行政主体を事務権限の移譲条件とするのではなく、現行制度のもとで国から地方への権限移譲を促進する方向を採用すべきであるといった見解が存在していた。

6 岩崎美紀子「中核市・広域連合の可能性」『都市問題』第86巻第2号、1995年、63頁。

7 中川浩明「中核市、広域連合制度の創設に当たって」『地方自治』第561号、1994年、15頁。

8 岩崎恭典「指定都市・中核市・特例市―自治体規模と事務権限委譲、そして合併」『地方自治職員研修』2000年2月号、29頁。

9 岩崎は「地域の中核となり、多極分散型国土形成を担うこともできる『極』であるためには、ただ人口が多だけでなく、地域経済の中心であることも必要であるとの認識から、中核性の要件がだされたように思われる。中核性の判断は、昼夜間人口比率のみでできるわけではないが、雇用の場や業務機能の集積といった経済の指標としては有効である」と述べている(岩崎美紀子「中核市・広域連合の可能性」『都市問題』第86巻第2号、1995年、64頁)。

10 地方分権一括法下で政令指定都市や中核市の権限と関連が深いものとしては次のようなものがあつた。すなわち、①教育長の任命に係る文部大臣または都道府県教育委員会の承認制を廃止するとともに、都道府県および指定都市の教育長を、市町村の教育長と同様に、教育委員会の委員である者のうちから任命する、②都道府県教育委員会等から市町村教育委員会等への事務の委任等に関する規定および市町村教育委員会等に委任した事務に関する都道府県教育委員会等の指揮監督に関する規定を削除する、③市町村教育委員会が行う県費負担教職員のサービスの監督または県費負担教職員の勤務条件に関して都道府県が制定する条例の実施についての都道府県教育委員会の一般的指示を廃止し、技術的な基準を設けることができるものとする、④文部大臣は都道府県または市町村にたいし、都道府県教育委員会は市町村にたいし、指導、助言または援助を行うものとするという規定を、行うことができるという規定に改める、⑤都道府県教育委員会は、市町村教育委員会の所管する学校等の組織編制等について基準を設けることができるものとする規定を削除する、⑥市町村教育委員会の所管する高等学校の通学区域は、市町村教育委員会が都道府県教育委員会との協議の上定めるものとする、⑦措置要求に関する規定を削除する、⑧教育委員会が管理執行する国の事務の指揮監督を廃止する、⑨都道府県は、都道府県教育委員会の権限に関する事務の一部を、市町村との協議の上、市町村教育委員会が処理することができるものとする、⑩中核市の県費負担教職員の研修は、当該中核市の教育委員会が行うものとする、⑪市町村立の義務教育諸学校の学級編成に係る都道府県教育委員会の認可を、同意を要する協議に改めるというものである。

11 http://www.soumu.go.jp/cyukaku/pdf/cyukaku_02.pdf

12 鈴木達也「中核市の指定に関する政令の一部改正について(地方自治法第二百五十二条の二十二第一項に関して)」『地方自治』第587号、1996年、58頁。

13 平原春好は、教育分野が福祉、保健、都市計画等の分野に比して優先順位が低かった理由を、当時推進されていた地方分権の理念に求めている。それは、当時の地方分権が、「高齢化の急速な進展等そのときどきの社会経済情勢の変

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

化に対応しながら住民福祉の向上を図り、個性豊かな地域づくりをすすめていく地方公共団体の自主性、自律性を強化していく上での基本理念」として認識されていたためというものである(平原春好「政令指定都市・中核市の教育改革」『教育』第648号, 2000年, 71頁)。

14 鈴木達也「中核市の指定に関する政令の一部改正について(地方自治法第二百五十二条の二十二第一項に関して)」『地方自治』第587号, 1996年, 64頁。

15 岩崎恭典「中核市特例の実態と課題」『都市問題』第88巻第8号, 1997年、斉藤達雄「中核市移行2年目の新潟市政」『都市問題』第88巻第8号, 1997年など参照。

16 人口と世帯数は平成20年3月31日時点、行政区域面積と人口密度は平成20年4月1日時点、産業別就業者数は平成17年国勢調査を、歳入・歳出総額等の財政関係数値は、平成19年度地方財政状況調査より記入。

17 以下の記述は、中核市市長会のHPを参照した(<http://www.chuukakushi.gr.jp/index.html>)。

18 長野市『平成20年度長野市統計書』

19 各年末日時点の集計。年齢区分は各年12月31日時点の年齢。

20 「市長の政策公約(マニフェスト)の進捗状況について～平成20年度実績及び平成21年度見込み」

http://www.city.nagano.nagano.jp/upload/1/hisyo_20manifesuto.pdf

21 平成16年の議案付議件数の総数には、知事提案の議案1件を含んでいる。

22 付議件数には、請願・陳情を含まない。

23 ()内は前年以前から継続審査となっていたものの内数である。

24 <http://w2.avis.ne.jp/~shinyuu/budget/>

25 <http://www.avis.ne.jp/~up/naganojcp/index.htm>

26 http://www.nkomei.com/about/img/h20_youbou.pdf

27 <http://www.seishinkai-nagano.jp/assets/files/0912kyouiku.pdf>

28 以下の記述は、長野市教育委員会『教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価報告書(平成19年度分)』平成21年2月、長野市教育委員会『教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価報告書(平成20年度分)』平成21年9月を参照した。

29 長野市教育委員会『平成20年度教育要覧』2頁を参照のこと。

30 ①()内の数値は、高等学校(全日制)の内数、②大学在学者数は、信州大学教育学部・工学部の1年生(松本に通学分)を含む、③大学の教員1人当たり児童・生徒・学生数は、大学院教員・大学院生を含まない、④平成19年4月から学校教育法等の一部が改正されたため、盲学校、ろう学校、養護学校は、「特別支援学校」へ移行。

31 以下の記述は、長野市市長及び長野市教育長に対するヒアリングで得られた情報を筆者が論旨が変わらない程度に修正及び再構成したものである。長野市長に対するヒアリングは、2009年12月14日に、長野市教育長に対するヒアリングは、2009年11月9日に実施した。

32 なお、立岩氏は、教育については門外漢ではあったが、教育領域の情報について、「議会の事務局にいたから一番問題になっているのは何か、そういうことは、自分の今までの仕事を通して分かっていた」と述べている。

33 むろん、その過程では日夜多くの関連団体との交渉が行われたのであり、立岩氏も従事者の身分保障の問題を最も考慮したと述べている。

34 長野市教育委員会『平成20年度教育要覧』参照のこと。

35 「特集・中核市の現状と課題(上)」『地方行政』1998年10月18日。

36 斉藤達雄「中核市移行2年目の新潟市政」『都市問題』第88巻第8号, 1997年, 42頁。

37 一例として、干川圭吾ほか「現職教員を対象とした研修事業における教育委員会との効果的な連携—長野市10年

Ⅲ. 中核市教育行政の現状と課題（荒井）

経験者研修における長野市教育委員会との連携を通して—(平成 14 年度日本教育大学協会研究助成成果報告)『教科教育学研究』第 23 集, 日本教育大学協会第二常置委員会, 2005 年。

³⁸ 高橋和男「変わる教育委員会—その活性化策」『週刊教育資料』第 1051 号, 2008 年。

³⁹ 岩崎恭典「都道府県と政令指定都市・中核市・特例市制度—今後の検討の視点」『都市問題』第 92 巻第 3 号, 2001 年, 26 頁。

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合

—佐賀県佐賀市を事例として—

川上 泰彦*

はじめに

本稿では、近年の「平成の大合併」を経て広域化した「都市」の一例として佐賀県佐賀市を取り上げ、そこで新たに生じている教育政策課題のいくつかを紹介する。

「平成の大合併」により、1999年3月末に3211あった市町村は、11年後の2010年3月末には1742まで減少する。内訳をみると、1999年3月末では670市・1994町・568村だった基礎自治体の構成が2010年3月末には785市・770町・187村となる予定であり、町村が減少して市が増えたことが見てとれる。これは従来の「市」が周辺の「町村」を巻き込んで広域化するパターンや、従来の「町村」が複数合併して新たに「市」を形成するなどのパターンによる合併が進められ、その結果として全体の基礎自治体数が減少したことを意味している。換言すれば、個々の基礎自治体規模は面積・人口という面において、明らかに拡大している。

このことは、従来では「都市」の一部とは見なされてこなかった旧町村部が新たに市域に編入されることを意味するものでもあり、人口の集中度や都市機能・産業の集積度という観点から判断される「都市」と、市町村制における「市」との乖離が進んだことを示すものでもある。したがって、公立小・中学校に関連する教育政策について考えてみると、市町村合併による広域化で誕生した「都市」が、従来であれば「都市的」ではないとされる政策課題に直面するといった状況が想定されるのである。

本稿では、そうした事例のひとつとして佐賀県佐賀市を取り上げる。以下では、まず基本的データとして市町村合併の状況と財政状況、将来の人口推計等を説明する。次に、佐賀市の教育政策を概観し、市町村合併に伴う新たな政策課題としての学校統廃合問題についても説明する。最後に、こうした諸政策・諸課題から見える新たな「都市の教育政策課題」について指摘する。

1. 佐賀市の基本的データ

(1) 佐賀市の市町村合併と市域拡大

佐賀市は、2005年10月と2007年10月の二度、市町村合併を経験している。当然ながら人口増を伴っているが、人口増以上に面積増が顕著であり、都市機能の集積度や産業の集積度という意味から言えば「都市」としての性格を薄めてきているという側面も指摘できる。

具体的にみると、人口16.7万人、面積103.8平方キロメートルだった旧佐賀市は、2005年10

* 佐賀大学

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

月に佐賀郡大和町（人口 2.2 万人、面積 55.4 平方キロメートル）、佐賀郡富士町（人口 0.5 万人、面積 143.3 平方キロメートル、佐賀郡諸富町（人口 1.2 万人、面積 12.0 平方キロメートル）、神埼郡三瀬村（人口 0.2 万人、面積 40.7 平方キロメートル）との間で新設合併を行った。

また、2005 年 10 月には、当時人口 20.7 万人、面積 355.2 平方キロメートルであった佐賀市が佐賀郡川副町（人口 1.8 万人、面積 46.5 平方キロメートル）、佐賀郡東与賀町（人口 0.8 万人、面積 15.4 平方キロメートル）、佐賀郡久保田町（人口 0.8 万人、面積 14.4 平方キロメートル）を編入し、現在（2009 年）に至る佐賀市の市域を構成している。

これにより、2005 年 5 月時点で小学校 19 校（児童数 9605 人、学級数 329）、中学校 9 校（生徒数 4317 人、学級数 127）だった佐賀市の公立義務教育学校は、2006 年 5 月時点で小学校 30 校（児童数 12022 人、学級数 438）、中学校 15 校（生徒数 5485 人、学級数 169）となった。さらに 2007 年 10 月の合併後、2008 年 5 月時点では小学校 36 校（児童数 13828 人、学級数 514）、中学校 18 校（生徒数 6400 人、学級数 205）となった。

2009 年 5 月時点での各校の児童・生徒数については【表 1】に示した通りである。小学校についてみると、諸富北・諸富南の各校が旧諸富町、春日・川上・松梅・春日北の各校が旧大和町、富士南・富士・北山・北山東部の各校が旧富士町、三瀬小が旧三瀬村、中川添・大詫間・南川副・西川副の各校が旧川副町、東与賀小が旧東与賀町、思斉小が旧久保田町である。

また中学校については、諸富中が旧諸富町、大和・松梅の各校が旧大和町、富士・北山の各校が旧富士町、三瀬中が旧三瀬村、川副中が旧川副町、東与賀中が旧東与賀町、思斉中が旧久保田町となっている。

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

【表1】佐賀市内小・中学校の在籍児童・生徒数一覧

平成21年度児童生徒数一覧表(小学校)

平成21年5月1日現在

学校名	区分 学年	通常の学級							特別支援 学級	合 計
		1年生	2年生	3年生	4年生	5年生	6年生	小 計		
勸 興	児童数	52	52	43	55	53	48	303	10	313
	学級数	2	2	2	2	2	2	12	3	15
循 誘	児童数	66	72	106	78	84	72	478	10	488
	学級数	2	3	3	2	3	2	15	2	17
日 新	児童数	82	86	100	93	104	93	558	5	563
	学級数	3	3	3	3	3	3	18	1	19
赤 松	児童数	97	101	96	92	84	99	569	14	583
	学級数	3	3	3	3	3	3	18	3	21
神 野	児童数	128	110	136	96	132	125	727	6	733
	学級数	4	4	4	3	4	4	23	2	25
西与賀	児童数	40	54	49	52	43	55	293	3	296
	学級数	2	2	2	2	2	2	12	1	13
嘉 瀬	児童数	35	33	45	30	41	39	223	6	229
	学級数	1	1	2	1	2	1	8	2	10
巨 勢	児童数	44	30	39	49	40	47	249	3	252
	学級数	2	1	1	2	1	2	9	1	10
兵 庫	児童数	112	96	122	120	113	118	681	7	688
	学級数	3	3	4	3	3	3	19	2	21
高木瀬	児童数	153	127	117	158	104	140	799	6	805
	学級数	4	4	3	4	3	4	22	1	23
北川副	児童数	82	97	111	105	104	92	591	5	596
	学級数	3	3	3	3	3	3	18	1	19
本 庄	児童数	77	83	82	110	82	107	541	3	544
	学級数	3	3	3	3	3	3	18	1	19
鍋 島	児童数	135	154	158	151	160	146	904	12	916
	学級数	4	5	4	4	4	4	25	3	28
金 立	児童数	37	47	38	40	28	47	237	6	243
	学級数	2	2	1	1	1	2	9	1	10
久保泉	児童数	26	28	24	35	39	31	183	4	187
	学級数	1	1	1	1	1	1	6	1	7
芙 蓉	児童数	20	14	21	12	20	23	110	1	111
	学級数	1	1	1	1	1	1	6	1	7
新 栄	児童数	91	74	87	87	76	84	499	7	506
	学級数	3	3	3	3	2	3	17	2	19
若 楠	児童数	86	107	86	83	100	95	557	7	564
	学級数	3	3	3	3	3	3	18	2	20
開 成	児童数	102	110	111	94	115	103	635	6	641
	学級数	3	4	3	3	3	3	19	2	21
諸富北	児童数	51	54	46	54	51	62	318	3	321
	学級数	2	2	2	2	2	2	12	1	13
諸富南	児童数	45	43	45	56	56	51	296	6	302
	学級数	2	2	2	2	2	2	12	2	14

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

平成21年5月1日現在

学校名	区分 学年	通常の学級							特別支援 学級	合 計
		1年生	2年生	3年生	4年生	5年生	6年生	小 計		
春 日	児童数	101	103	87	96	80	85	552	9	561
	学級数	3	3	3	3	2	3	17	2	19
川 上	児童数	45	46	69	53	52	73	338	2	340
	学級数	2	2	2	2	2	2	12	1	13
松 梅	児童数	8	5	8	6	7	9	43	4	47
	学級数	1	1	1	1	1	1	4	1	5
春日北	児童数	64	68	69	75	65	65	406	6	412
	学級数	2	2	2	2	2	2	12	2	14
富士南	児童数	6	8	9	17	6	15	61	1	62
	学級数	1	1	1	1	1	1	6	1	7
富 士	児童数	13	8	16	9	14	9	69	0	69
	学級数	1	1	1	1	1	1	6	0	6
北 山	児童数	6	7	7	6	3	8	37	0	37
	学級数	1	1	1	1	1	1	4	0	4
北山東部	児童数	1	4	0	1	3	2	11	0	11
	学級数	1	1	0	1	1	1	3	0	3
三 瀬	児童数	18	12	19	9	15	13	86	1	87
	学級数	1	1	1	1	1	1	6	1	7
中川副	児童数	18	26	27	17	37	38	163	3	166
	学級数	1	1	1	1	1	1	6	1	7
大詫間	児童数	14	12	11	13	26	18	94	1	95
	学級数	1	1	1	1	1	1	6	1	7
南川副	児童数	57	60	59	65	69	70	380	2	382
	学級数	2	2	2	2	2	2	12	1	13
西川副	児童数	49	50	46	62	48	41	296	2	298
	学級数	2	2	2	2	2	2	12	1	13
東与賀	児童数	95	91	110	100	103	95	594	13	607
	学級数	3	3	3	3	3	3	18	3	21
思 斉	児童数	85	103	96	86	84	85	539	5	544
	学級数	3	3	3	3	3	3	18	2	20
合 計	児童数	2,141	2,175	2,295	2,265	2,241	2,303	13,420	179	13,599
	学級数	78	79	77	74	75	75	458	52	510

低学年
選択対象

⇒

少規模学級選択

/

TT選択

複式学級

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

平成21年度児童生徒数一覧表(中学校)

平成21年5月1日現在

学校名	区分 学年	通常の学級				特別支援 学級	合 計
		1年生	2年生	3年生	小 計		
成章	生徒数	155	142	172	469	7	476
	学級数	5	4	5	14	2	16
城南	生徒数	159	172	152	483	10	493
	学級数	5	5	4	14	2	16
昭栄	生徒数	191	214	213	618	11	629
	学級数	5	6	6	17	2	19
城東	生徒数	189	194	206	589	8	597
	学級数	5	5	6	16	2	18
城西	生徒数	136	155	140	431	2	433
	学級数	4	4	4	12	1	13
城北	生徒数	214	193	187	594	7	601
	学級数	6	5	5	16	1	17
金泉	生徒数	61	88	75	224	0	224
	学級数	2	3	2	7	0	7
芙蓉	生徒数	15	23	24	62	0	62
	学級数	1	1	1	3	0	3
鍋島	生徒数	234	210	239	683	11	694
	学級数	6	6	6	18	2	20
諸富	生徒数	122	112	110	344	2	346
	学級数	4	3	3	10	1	11
大和	生徒数	200	205	209	614	9	623
	学級数	5	6	6	17	2	19
松梅	生徒数	13	8	13	34	0	34
	学級数	1	1	1	3	0	3
富士	生徒数	22	29	21	72	0	72
	学級数	1	1	1	3	0	3
北山	生徒数	8	9	11	28	1	29
	学級数	1	1	1	3	1	4
三瀬	生徒数	18	17	11	46	0	46
	学級数	1	1	1	3	0	3
川副	生徒数	129	147	157	433	2	435
	学級数	4	4	4	12	1	13
東与賀	生徒数	94	83	77	254	2	256
	学級数	3	3	2	8	1	9
思斉	生徒数	87	79	106	272	4	276
	学級数	3	2	3	8	1	9
合 計	生徒数	2,047	2,080	2,123	6,250	76	6,326
	学級数	62	61	61	184	19	203

低学年
選択対象

⇒

少規模学級選択

/

TT選択

複式学級

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

(2) 財政状況・人口の将来推計

佐賀市の財政規模は、【表 2】ⁱⁱによると一般会計総額では 800 億円前後で推移していることがわかる。市町村合併をしたのがそれぞれ 2005 年 10 月と 2007 年 10 月のため、2005（平成 17）年度と 2006（平成 18）年度、2007（平成 19）年度と 2008（平成 20）年度との比較によって、市町村合併前後の変化を見ることができるが、当初予算額ベースで歳入・歳出を検討しても、決算額ベースで歳入及び歳出を検討しても、市町村合併によって顕著に財政規模が拡大したというような状況を読み取ることはできない。

平成 14 年度からの最終予算及び決算の推移と平成 19 年度の合併前旧市町村の財政状況を示す【表 3】からは、合併を行った平成 19 年度については財政規模が拡大している状況を確認することができるが、再び【表 2】における平成 20 年度の当初予算では平成 19 年度に比べても総額を低く押さえており、市の財政状況は決して拡大傾向にはないということを読み取ることができる。

平成 20 年度決算に基づく「健全化判断比率」については、実質赤字比率、連結実質赤字比率とも該当なし（黒字経営を達成）、実質公債費率は 10.4%で早期健全化基準の 25%より低く、将来負担比率も 19.3%で早期健全化基準の 350%を下回っている。したがって、財政的には大きな問題を抱えてはおらず、健全な財政状況と言えるが、こうした状況を実現・維持する背景としては、各行政領域における歳出の絞り込みが進められてきたという点も指摘できる。

歳入について【表 3】をみると、市税こそ増額傾向にはあるものの、自治体規模が拡大したにもかかわらず地方交付税の交付額は大きな変化がない。一方【表 3】における歳出のうち教育費に着目すると、歳入が増加傾向にないことが反映されており、当初予算ベース・決算額ベースのいずれにしても教育費の増加傾向を指摘することはできない。教育費の市予算に占める割合は 10%程度で（平成 20 年度当初予算で 9.5%）ある。

市域が拡大した際の学校数の増加等については既に指摘しているが、市域が拡大しても財政規模が拡大しておらず、教育費にもその状況が反映されているという状況からは、たとえば公立学校の日常的な運営に配当されるような予算額について、従来通りの水準を維持することは難しいであろうということが考えられるのである。

ちなみに佐賀市では、2006 年時点で既に将来的な財源不足を予測している【図 1】ⁱⁱⁱ。したがって、今後も健全な財政運営を維持するためには、全体的な歳出の維持もしくは縮減が求められているのであり、各行政領域にとっては今後の財政規模拡大は望めないということの意味しているのである。

また、佐賀市では人口についても将来推計をまとめている。合併に伴って 2009 年に改訂された「佐賀市総合計画」においても、【図 2】^{iv}に示す通り、将来的な人口の減少と高齢化を予測している。市町村合併に伴う市域の拡大や人口増も一時的なものであり、将来は拡大した市域における行政サービスの効率的な運用が課題となることが予測されているのである。

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

【表2】佐賀市の財政（平成19年度及び平成20年度）

172. 一般会計予算額及び決算額

科 目	平成16年度			平成17年度			平成18年度			平成19年度			平成20年度
	当初予算額	決算額	最終予算額	当初予算額	決算額	最終予算額	当初予算額	決算額	最終予算額	当初予算額	決算額	最終予算額	当初予算額
総 額	79,047,228	85,435,622	74,804,925	79,020,241	80,269,097	78,348,607	83,404,973	82,796,268	78,080,488	84,420,131	87,573,151	77,950,000	
市 税	25,889,337	26,348,630	26,501,437	26,772,462	26,798,663	26,824,611	27,467,394	27,630,153	29,321,783	31,015,771	30,440,794	30,411,900	
地方譲与税	1,388,780	1,388,841	1,682,463	1,815,249	1,788,121	2,482,386	2,471,343	2,472,778	891,800	1,023,800	816,895	888,000	
地方法政交付金	286,329	284,724	138,840	168,959	172,224	96,579	94,975	94,235	79,857	137,657	136,223	133,000	
配当割交付金	84,605	20,376	20,377	43,461	50,661	37,342	61,624	65,318	57,583	85,538	84,235	87,000	
株式会社新所得交付金	11,705	12,378	8,215	54,357	55,287	40,207	52,652	54,317	63,688	53,688	49,463	49,000	
地方消費税交付金	2,558,028	2,659,770	2,609,401	2,554,647	2,559,530	2,485,304	2,463,760	2,447,415	2,440,953	2,514,953	2,404,835	2,322,000	
ゴルフ場利用税交付金	81,280	77,280	80,622	96,113	89,433	88,000	71,000	66,005	71,000	71,000	52,441	87,000	
特別地方消費税交付金	-	-	178	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
自動車取得税交付金	331,729	340,603	337,006	328,751	335,668	344,659	340,250	316,142	321,014	368,014	322,324	315,000	
地方特例交付金	885,845	397,239	398,480	398,077	398,077	845,800	770,827	770,827	234,670	220,731	215,395	326,000	
地方交付税	15,689,223	16,528,041	15,593,539	17,121,373	17,086,254	16,246,000	16,522,672	16,572,761	15,673,000	17,029,970	16,074,910	16,200,000	
交通安全対策特別交付金	69,497	71,537	66,565	96,098	85,433	75,655	75,655	67,849	75,831	77,831	65,014	75,000	
分担金及び負担金	1,254,189	1,231,153	1,340,900	1,537,948	1,513,905	1,952,387	1,833,774	1,833,774	1,833,774	1,833,774	1,774,732	1,771,668	
使用料及び手数料	2,047,146	2,020,917	2,114,087	2,046,008	2,010,727	1,968,538	2,007,070	1,980,922	2,043,043	1,864,726	1,853,894	2,034,559	
国庫支出金	7,974,383	9,420,009	7,133,114	7,638,225	7,638,225	6,891,605	7,871,340	7,721,344	7,505,071	8,778,708	7,635,823	7,917,872	
県支出金	4,904,014	4,885,648	4,929,615	4,867,854	4,828,912	4,851,163	4,965,927	4,788,605	5,548,375	6,830,684	5,720,410	5,834,690	
財産収入	270,120	447,905	173,116	1,126,001	1,140,904	155,778	182,272	164,058	200,494	232,732	300,797	237,939	
寄附金	23,357	34,243	32,157	52,948	51,522	10,627	33,600	30,272	10,085	20,235	21,336	10,070	
繰入金	3,431,737	4,039,608	2,459,945	1,953,436	1,955,361	2,927,152	4,271,140	4,250,218	3,028,080	2,724,074	2,040,698	1,088,701	
繰越金	133,101	1,950,460	3,303,210	1,094,838	2,082,026	40,100	1,211,826	2,020,103	60,100	3,586,384	3,586,386	100	
譲取入	1,709,526	2,006,062	2,079,230	2,862,786	2,914,064	2,386,064	3,539,115	3,430,333	3,332,333	4,805,359	4,602,572	2,508,831	
市 債	10,167,800	10,615,200	5,832,023	5,814,000	6,124,600	5,233,400	6,881,200	5,988,100	5,162,300	10,870,179	9,138,279	5,641,900	
総 額	79,047,228	85,435,622	74,804,925	79,020,241	80,269,097	78,348,607	83,404,973	79,139,232	78,080,488	84,420,131	83,888,779	77,950,000	
歳 入	1,077,658	1,022,167	1,057,326	886,453	878,931	777,200	759,216	749,958	757,264	786,940	862,260	614,097	
歳 出	10,375,305	13,699,239	9,330,550	13,233,368	13,679,125	9,000,318	12,535,622	11,341,346	9,621,632	17,528,382	16,236,611	9,022,905	
民 生	18,823,140	19,209,354	19,000,311	19,654,102	20,863,960	20,389,257	21,638,498	21,711,802	21,532,249	24,748,672	22,659,020	23,389,939	
衛 生	6,729,661	6,916,702	7,008,559	6,439,610	6,353,086	6,827,661	6,665,663	6,431,321	6,950,271	6,693,990	6,082,936	6,243,131	
労働	75,082	76,112	67,944	78,331	78,663	79,151	79,151	78,880	56,695	59,732	53,438	60,734	
農 林 水 産	4,320,539	4,393,428	4,628,894	4,613,447	4,560,053	4,846,927	4,654,000	4,219,870	4,430,143	6,026,764	4,656,225	4,671,635	
商 工	2,033,609	2,076,231	2,224,775	2,224,775	2,361,902	2,118,240	2,387,056	4,964,171	2,295,504	3,139,787	3,098,870	2,406,948	
土 木	9,248,054	9,110,945	8,616,734	8,891,222	8,970,644	8,371,561	8,159,423	7,991,438	8,174,923	9,382,164	7,366,817	8,125,938	
消 防	3,409,948	3,411,026	3,896,123	3,409,162	3,389,065	3,388,051	3,428,504	3,395,639	3,430,201	3,709,093	3,437,061	3,446,430	
教 育	8,203,991	8,842,941	8,826,563	8,125,044	8,101,537	8,809,749	9,017,932	7,868,339	8,662,353	10,361,622	8,632,317	7,401,915	
災 害 復 旧	86,111	123,732	344,941	75,230	69,680	49,062	373,231	247,553	40,502	248,064	184,544	24,307	
公 債	13,887,110	15,742,885	9,529,054	9,411,955	9,408,105	10,373,440	10,845,528	10,397,138	10,734,425	11,523,719	10,325,508	11,718,244	
諸 支 出 金	22,257	18,949	18,912	20,831	20,829	152	123	120	215	215	132	-	
予 備 費	144,784	256,303	137,207	324,864	316,482	178,537	316,482	-	219,349	212,017	-	223,602	

資料：財政課

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

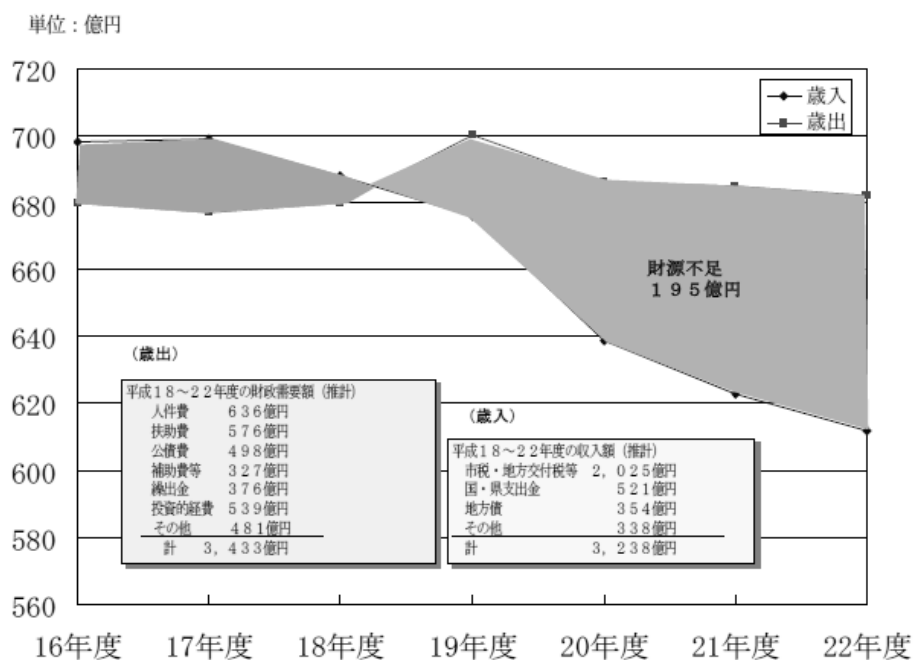
【表3】 予算・決算の推移

(単位：千円)

年 度	最 終 予 算		決 算		
	一般会計	特別会計	一般会計	特別会計	計
	歳		入		
平成14年度	83 616 837	59 375 138	90 247 183	58 852 789	149 099 972
15	87 197 408	60 304 861	89 245 628	61 351 414	150 597 042
16	85 435 622	62 711 849	87 176 903	62 128 808	149 305 711
17	79 020 241	63 173 052	80 269 097	61 859 642	142 128 739
18	83 404 873	61 860 522	82 786 268	63 088 855	145 875 123
19	94 420 131	74 243 255	87 573 151	63 274 750	150 847 901
旧 佐 賀 市	82 781 449	63 447 273	81 116 646	59 021 588	140 138 234
旧 川 副 町	5 548 492	5 811 163	3 006 881	2 147 608	5 154 489
旧 東 与 賀 町	3 127 957	2 323 108	1 568 671	980 205	2 548 876
旧 久 保 田 町	2 962 233	2 661 711	1 880 953	1 125 349	3 006 302
	歳		出		
平成14年度	83 616 837	59 375 138	87 796 254	55 014 098	142 810 352
15	87 197 408	60 304 861	85 928 420	60 705 387	146 633 807
16	85 435 622	62 711 849	85 070 880	61 291 620	146 362 500
17	79 020 090	63 173 052	78 248 843	61 174 148	139 422 991
18	83 404 873	61 860 522	79 199 282	62 245 154	141 444 436
19	94 420 131	74 243 255	83 998 779	62 883 183	146 881 962
旧 佐 賀 市	82 781 449	63 447 273	78 608 203	58 585 622	137 193 825
旧 川 副 町	5 548 492	5 811 163	2 605 175	2 248 592	4 853 767
旧 東 与 賀 町	3 127 957	2 323 108	1 263 473	954 732	2 218 205
旧 久 保 田 町	2 962 233	2 661 711	1 521 928	1 094 237	2 616 165

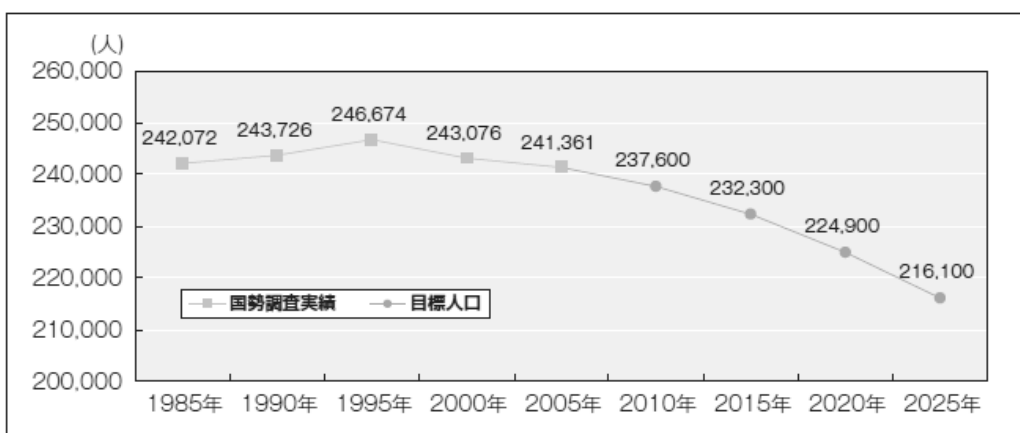
IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

【図1】佐賀市の財政予測

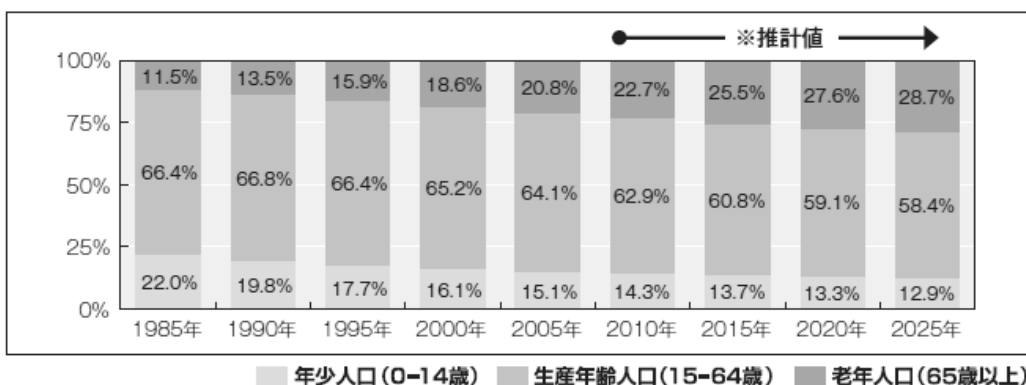


【図2】佐賀市の将来人口と年齢構成予測

【総人口の実績／目標人口】



【年齢階層別人口構成の推移】



IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

(3) 首長・議会の党派性

佐賀市では、市町村合併を経験する直前まで、木下敏之前市長による「改革」を経験している。木下氏は1999年から2005年までの在職時に市の行財政改革に取り組み、市営ガスの民間企業への売却や、学校給食、学校用務員、市立保育所等の民間委託などの「官から民へ」の改革を推進したほか、財政改革などにも取り組んだ。この一環として学校教育の改革にも取り組んでおり、市レベルにおける幼稚園行政・保育園行政の一元化（幼保一元化）を、教育委員会に「こども教育部」を創設することで実現している。他にも2006年度からは、小学校における学校選択（隣接校区選択制）を実施するなど、特徴的な施策をいくつか導入することに成功している。

ただしその後、2005年の選挙で木下氏は敗北し、新たに市職員OBでもある秀島敏行氏が市長となった。秀島氏はその後2009年の市長選挙にも立候補・当選し、現在は2期目の任期となっている。

ちなみに2005年の市長選挙時、木下氏は無所属で立候補し、民主党の推薦を受けている。一方秀島氏も無所属で立候補し、自民党と社民党の推薦を受けている。また2009年の選挙の際については、秀島氏は無所属で立候補し、自民党と公明党と社民党の推薦を受けている。

2009年の市長選挙の際、同時に市議会議員選挙も行われ、一連の市町村合併後初の選挙となった。選挙後の市議会における党派別議員構成は、公明党が4名、政風会が10名、自民市政会が13名、社会民主党が3名、市民ネット（民主党系）が6名、日本共産党が2名となっている。

2. 佐賀市の教育政策

佐賀市の教育政策は、木下前市長時代に企画・立案されたものが「都市的」な教育政策として目立っているが、その実現のタイミングは首長の着任期間との間に若干のずれがある。というのも木下前市長は、2004年になってから当時東京都品川区で小学校長をしていた田部井洋文氏を教育委員・教育長として招聘しており、特徴的な教育施策の多くは田部井教育長のもとで打ち出されてきたからである。

以下、佐賀市における教育政策の全体像を概観した後に、いくつかの特徴的な施策について説明する。

(1) 佐賀市「教育基本計画」と「重点プロジェクト実施計画」

佐賀市では、2006年度から5年間程度の中期計画として「教育基本計画」を策定し、基本目標を「新しい"さが"を担う責任と自覚を持つ人づくりをすすめます」とした。当初は、以下に挙げる五点の基本方針を掲げ、それぞれに対応した「重点プロジェクト」を毎年定め、具体的な教育施策を企画・実施してきた。

- (1) 家庭の教育力の向上（大人が子どもを愛し、子どもに生活習慣や社会のルールを身につけさせることができるように「家庭の力」を高めます。）
- (2) 保育・教育の質の向上（保育所・幼稚園・学校は、集団生活の中で豊かな心を育み健やかに育つよう、子どもの学びをつなぎます。また、確かな学力とともにたくましく生きる力を身につけるよう、「保育・教育の質」を高めます。）
- (3) 地域の教育力の向上（地域は、子どもを地域の一員として見守り、育てていくことができるよう「地域の力」を高めます。）

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

- (4) 生涯学習の推進（生涯学習を通じて得た知識や経験を家庭、学校、地域社会で役立てられるよう「学びつづける力」を支えます。）
- (5) 市民の力の結集（行政は、教育を取り巻く現状を把握し、将来を見据え、佐賀市の教育に「市民の力」を活かします。）

2008年度の「重点プロジェクト」は、以下の通りであった。

I：「高めよう！幼・保・小・中の『教育の質』向上プロジェクト～公教育が目指す子ども像の明確化～」

- ①子どもに確かな学力と学ぶ喜びを身につけさせる
- ②幼保小中の連携強化（幼小一貫教育の研究や小中一貫校開設など）
- ③教育ネットワークの強化（コミュニティ・スクール構築、地域教育コーディネーターの設置、学校問題解決サポート体制の充実）
- ④学校の組織力、教師の資質の向上

II：「やるぞ！市民総参加子ども育成プロジェクト～市民が育てる佐賀の子どもたち～」

- ①市民総参加子ども育成運動（「子どもへのまなざし運動」を通じた啓発活動）
- ②関連して教育委員会が行う事業

III：「ふみだそう！社会“参加”教育推進プロジェクト～社会教育牽引力の強化～」

- ①中央公民館機能の強化
- ②「市民性をはぐくむ教育」の充実（市民への啓発、モデル地域での実践、学校での実践）
- ③さが学（郷土学）の創設

IV：「わかった！教育への関心向上プロジェクト～市民に開かれた教育行政～」

- ①市民の意見を取り入れる教育行政の展開（学校評価の改善など）
- ②教育現場の意見を取り入れる教育行政の展開（学校事務化以前の推進など）
- ③教育行政の広報広聴機能の強化

ちなみに「教育基本計画」は、その後見直しが行われ、2009年度に「教育基本計画（後期）」として公表された。

そこでの基本方針は下記の三点に改められている。

- (1) 教育・学習の縦軸をつなぐ【義務教育修了まで】（「確かな学力」とともに、社会の一員として心豊かにたくましく生きる力を育成します）
- (2) 教育・学習の縦軸をつなぐ【学ぶ意欲を支える】（市民の生涯を通じた学習を支援し、その成果を地域へ還元する仕組みづくりを進めます）
- (3) 教育・学習の横軸をつなぐ（家庭・地域・企業等・学校等の協働体制を強化し、子どもが育つ地域づくりを進めます）

これに応じて「重点プロジェクト」の実施計画にも見直しがあり、以下のようなものになった。

I：「高めよう！幼・保・小・中の『教育の質』向上プロジェクト～公教育が目指す子ども像の明

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

確化～」

- ①子どもに確かな学力と学ぶ喜びを身に付けさせる（心の教育の充実など）
- ②幼保小中の連携強化（校舎隣接型小中一貫校の研究など）
- ③学校の組織力、教師の資質向上
- ④安全・安心な教育環境の整備

II：「やるぞ！市民総参加子ども育成プロジェクト～市民が育てる佐賀の子どもたち～」

- ①子どもへのまなざし運動
- ②「市民性をはぐくむ教育」の充実
- ③地域と学校の連携強化

III：「築き上げよう！自己実現と社会参画推進プロジェクト～社会教育牽引力の強化～」

- ①社会教育推進体制の確立（「社会教育の指針」の見直し等）
- ②シニア世代の地域回帰支援（啓発事業、図書館機能の充実等）
- ③スポーツ環境づくりの推進（総合型地域スポーツクラブの設立・支援等）
- ④文化によるまちづくりの推進（伝統文化の保存・継承等）

IV：「わかった！教育への関心向上プロジェクト～市民に開かれた教育行政～」

- ①市民の意見を取り入れる教育行政の展開
- ②教育現場の意見を取り入れる教育行政の展開（学校職員安全衛生管理体制の充実等）
- ③教育行政の広報機能の強化

V：「安心！家庭を支える子育て応援プロジェクト～子育てしやすい佐賀のまち～」

- ①家庭の教育力の向上、相談体制の充実（子育て支援事業の充実等）
- ②子育て家庭への支援の充実（要保護児童対策の充実、児童クラブ運営体制の充実等）

このように、佐賀市の教育政策は「教育基本計画」と「重点プロジェクト」の元で体系化されている。また「教育基本計画」についても2007年度に策定された「第1次佐賀市総合計画」を上位の計画と位置づけており、他の教育分野での計画（「佐賀市次世代育成支援行動計画」「佐賀市生涯学習基本計画」「佐賀市スポーツ振興基本計画」等）との整合が意識されている。

(2) 田部井教育長就任に伴う「都市的」教育政策の導入

以上のような体系の中で導入された教育施策のうち、近年の「都市的」な教育政策として位置づけられる「学校選択制」「一貫教育」「コミュニティ・スクール」について概要を説明すると、以下のとおりである。

①学校選択制

2006年度より、小学校の新入生に対して公立学校の学校選択制を実施している。ちなみに中学校については未実施である。

住所に応じた指定校に加え、校区の隣接している学校への選択が認められている。またこれと並行して「特認校」が指定されており（芙蓉小、松梅小、富士南小、富士小、北山小、北山東部小、三瀬小）、これらの学校へは校区が隣接していない児童についても学校選択が認められている。これら特認校のうち、芙蓉小と北山小は後述する小中一貫教育校であり、芙蓉小を除く6校は旧大和町・旧富士町・旧三瀬村に立地する山間地の学校である。一部では複式学級も行われている。

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

学校選択制の実施にあたっては、児童が集中することで施設上の問題が生じることも懸念されるため、区域外からの入学者については受入枠を設定している【表4】。この受入枠を超えた希望が集まった場合は、市教委が抽選を実施することとなっている。ちなみに校区内の宅地開発が進行し、入学予定児童の自然増が想定される兵庫小については、受入枠を0とし、隣接校区からの学校選択の対象から外している状態である。

ちなみに2008年度段階では、当時の新1年生2200名程度のうち、隣接校選択者は180名、特認校選択者が5名という実績であった【表5】。また隣接校や特認校を選択する事由としては、「友人と一緒に学校へ行きたい」や「指定校より学校が近く、通学しやすい」といった理由が多く挙げられている【表6】^v。

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

【表4】区域外からの受入枠一覧

隣接校一覧（小学校）	●印は、特認校です	平成22年4月入学
指定小学校	左記の学校の隣接校	受入枠
勸興小	循誘、日新、赤松、神野、新栄	40
循誘小	勸興、赤松、神野、巨勢、兵庫、北川副	30
日新小	勸興、赤松、西与賀、嘉瀬、本庄、新栄	40
赤松小	勸興、循誘、日新、本庄、北川副	60
神野小	勸興、循誘、兵庫、高木瀬、新栄、若楠、開成	35
西与賀小	日新、嘉瀬、本庄、東与賀	10
嘉瀬小	日新、西与賀、新栄、開成、思斉	30
巨勢小	循誘、兵庫、北川副、芙蓉 諸富北	35
兵庫小	循誘、神野、巨勢、高木瀬、金立、若楠	0
高木瀬小	神野、兵庫、鍋島、金立、若楠 春日	40
北川副小	循誘、赤松、巨勢、本庄、諸富北、諸富南、中川副、西川副	40
本庄小	日新、赤松、西与賀、北川副、東与賀、西川副	35
鍋島小	高木瀬、若楠、開成、春日、川上	40
金立小	兵庫、高木瀬、久保泉、春日、春日北、松梅	40
久保泉小	金立	35
● 芙蓉校（小）	巨勢、諸富北	20
新栄小	勸興、日新、神野、嘉瀬、開成	40
若楠小	神野、兵庫、高木瀬、鍋島、開成	40
開成小	神野、嘉瀬、鍋島、新栄、若楠	40
諸富北小	芙蓉、巨勢、北川副、諸富南、	40
諸富南小	北川副、諸富北、中川副	40
春日小	川上、春日北、松梅、金立、高木瀬、鍋島、富士南	25
川上小	春日、春日北、富士南、鍋島	10
● 松梅小	春日、春日北、金立、富士南、三瀬	40
春日北小	春日、川上、松梅、金立	31
● 富士南小	富士、松梅、三瀬、春日、川上	25
● 富士小	富士南、北山、北山東部、三瀬	20
● 北山校（小）	富士、北山東部	20
● 北山東部小	北山、富士、三瀬	40
● 三瀬小	富士南、富士、北山東部、松梅	20
中川副小	北川副、諸富南、大詫間、南川副、西川副	40
大詫間小	中川副、南川副	25
南川副小	中川副、西川副、大詫間	40
西川副小	北川副、本庄、中川副、南川副、東与賀	20
東与賀小	本庄、西与賀、西川副	35
思斉小	嘉瀬	20

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

【表5】隣接校の選択状況

平成20年度 隣接校選択制及び特認校制申請状況報告 H19.11.27現在

学校名	隣接校・特認校へ申請した児童数	出身指定校	備 考
勸興小	6	日新2 神野2 新栄2	
循誘小	21	兵庫19 赤松1 巨勢1	
日新小	12	本庄8 西与賀4	
赤松小	49	北川副22 本庄20 循誘5 勸興1 日新1	
神野小	24	兵庫11 若楠8 開成3 循誘2	
西与賀小	1	本庄1	
嘉瀬小	1	西与賀1	
巨勢小	3	兵庫2 循誘1	
兵庫小			
高木瀬小	16	兵庫14 若楠2	
北川副小	2	巨勢1 諸富南1	
本庄小	2	北川副1 東与賀1	
鍋島小			
金立小	3	春日2 久保泉1	
久保泉小	1	金立1	
芙蓉小	1	兵庫1	特認校選択
新栄小	4	日新3 神野1	
若楠小	14	高木瀬9 鍋島3 神野1 開成1	
開成小	5	鍋島5	
諸富北	1	諸富南1	
諸富南	4	諸富北3 中川副1	
春日小	4	春日北4	
川上小	0		
松梅小	0		
春日北小	2	金立1 春日1	
富士南小	1	若楠1	特認校選択
富士小	0		
北山小	1	富士南1	特認校選択
北山東部小	1	春日1	特認校選択
三瀬小	1	鍋島1	特認校選択
中川副小	1	諸富南1	
大詫間小	0		
南川副小	0		
西川副小	4	北川副1 中川副1 南川副1 東与賀1	
東与賀小	0		
思斉小	0		
合計	185		

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

【表6】隣接校選択の事由

平成20年4月入学 隣接校選択制・特認校制を希望された保護者アンケート調査結果

申請者 185名

平成19年11月27日現在

どのような理由で希望する佐賀市立の小学校(隣接校・特認校)を選ばれましたか？(複数回答可)

理 由	平成20年4月申請者		参 考 平成19年4月申請者	
	選択数	率 (選択者数/申請者数)	選択数	率 (選択者数/申請者数)
1、子供の友人と一緒に学校へ行きたい	65	35.1%	79	44.1%
2、指定校より学校が近く、通学しやすい	89	48.1%	84	46.9%
3、通学路が安全	50	27.0%	66	36.9%
4、地域における学校の信頼度	50	27.0%	41	22.9%
5、児童数が多い学校だから	3	1.6%	4	2.2%
6、児童数が少ない学校だから	14	7.6%	7	3.9%
7、教育目標・方針が一致した	16	8.6%	6	3.4%
8、校舎等の施設設備がよい	15	8.1%	17	9.5%
9、先生の熱意、指導などの実績	13	7.0%	24	13.4%
10、児童クラブ	7	3.8%	14	7.8%
11、PTA活動の状況	6	3.2%	6	3.4%
12、祖父母の家が近い	42	22.7%	45	25.1%
13、兄、姉が通学している	45	24.3%	47	26.3%
14、近所の子どものほとんどが行っているから	58	31.4%	—	—
15、その他(下記に表示)	22	11.9%	38	21.2%
16、未記入	1	0.5%	2	1.1%
申請者 合計		185		179
その他の回答(20年度)				
<ul style="list-style-type: none"> ・転居予定の校区だから 10人 ・親の職場に近いから 2人 ・近所に同級生がいなく友人がいる学校へ 2人 ・父親の出身校だから 1人 ・預かってくれる叔母の家に近いから 1人 ・姉が通学していたから 1人 ・通っている幼稚園に近いから 1人 ・いとこが通学しているから 1人 ・同じ保育園の友達が多い学校だから 1人 ・子どもに合っていると思うから 1人 ・知人の子どもが通学していたから 1人 				
意見・感想など(20年度)				
<ul style="list-style-type: none"> ・共働きで遅くまで祖父母宅で預かってもらっているので、祖父母の家に近い学校がいい。 ・教室の壁がある学校に行かせたい。 ・兄も卒業生で、運動会・PTAなど連れて行ってだったので本人も行くと思っている。 				

②一貫教育

先に述べた「重点プロジェクト」にもあるように、佐賀市では幼稚園・保育所から小学校への接続、小学校と中学校の接続をそれぞれ重視した政策を展開している。

このうち幼保小連携については、「幼保小の交流を多くし、相互理解を図ること」と「育ちと学び

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

の連続性を図るため、つながりを意識した指導を行うこと」を取り組みのポイントに位置づけて接続期の教育の充実に取り組んでいる。その一つの例が接続期のプログラム作成であり、幼稚園の年長児の12月から小学校の5月までの6ヶ月間に及ぶ期間を対象とした「えがお」（幼稚園・保育所用）と「わくわく」（小学校用）である。

2005年12月に作成した両プログラムは改訂を重ね、2009年12月には第5版となっているほか、2008年度からは市立幼稚園1園と市立小学校1校の間で幼小一貫の実践研究にも取り組んでいる。具体的には相互の授業参観・保育参観を行いつつ、交流活動を取り入れた実践の開発を進めている。ただし、佐賀市立の幼稚園は1園、保育所は4所にとどまるため、今後こうしたプログラムや実践を市内で普及させるには、必然的に異なる設置者間での連携が求められることになる。

次に小中一貫教育については、2006年度に旧芙蓉小学校・芙蓉中学校を統合した小中一貫芙蓉校が開校、その後2008年度には旧北山小学校・北山中学校を統合した北山校を開校している。いずれも「4・2・3」型の小中一貫教育として、カリキュラム開発と実践を行っている。これらは校舎一体型の小中一貫教育であった（校舎も旧校統合の際に新設）が、2010年4月からは旧久保田町の思斉小学校と思斉中学校とで、既存の校舎を利用した校舎隣接型の小中一貫教育を開始する予定である。

その他にも、旧富士町の松梅小学校・松梅中学校、旧三瀬村の三瀬小学校・三瀬中学校も校舎隣接型の「小中連携教育校」として市の研究指定を受けているほか、中学校区単位での小中連携教育校として旧佐賀市内の成章中校区（成章中学校・勸興小学校・神野小学校）及び金泉中学校区の雄飛学園（金泉中学校・金立小学校・久保泉小学校）も市の研究指定を受けている。

いくつかの一貫校や連携校では、小規模校であることに起因する教員配置の問題（特定教科の専門教員が不足するなど）を補うという機能を果たしているなど、その機能は必ずしも「都市的」な教育課題にのみ対応するものではない。しかし、それぞれの校区の持つ特徴に合わせて幼保小の連携や小中の連携・一貫といった研究が進められており、より多くの学校・学区へのフィードバックが今後予想されるのである。

③コミュニティ・スクール

2007年4月に、旧市内の赤松小学校をコミュニティ・スクールに指定した。学校運営協議会にあたる「地域学校運営協議会」は、委員として学識経験者1名、地域住民7名、保護者3名、学校職員3名、市教委事務局1名の合計15名で構成されている。また、8のコミュニティ組織を通じて、地域と連携した学校活動を行っている。

これに加え、2009年からは同じく旧市内の城南中学校及び北川副小学校もコミュニティ・スクールとして指定した。これにより、城南中学校区（赤松小学校・城南中学校・北川副小学校）としてのコミュニティ・スクールの活動がスタートしている。これにより、各校単位がコミュニティ・スクールとしての活動に取り組むほか、中学校区の3校が連携することによる教育活動の充実も期待されている。

このように佐賀市では、木下前市長が招聘した田部井教育長のもと「都市的」な教育政策が企画・実施されてきた。しかし現状をみると、それらの施策の一部は比較的「都市的」であった旧市部だけではなく、被合併地域である旧町村部においても導入されている。この先、これらの施策が旧町村部を含めてどのように機能し、どういった形で定着してゆくのか興味深い。

また一方では、市長が木下氏から秀島氏に交代したことを受け、田部井教育長も2009年度途中

IV. 新たな「都市」教育政策課題としての学校統廃合（川上）

の任期切れを持って退任し、新たに市内での校長経験者である東島正明氏が教育長となっている。市長・教育長ともに交代を果たした今後、前市長・前教育長のもとで企画された諸政策がどのように展開するのかという点も興味深いと指摘できよう。

(3) 合併・広域化に伴う教育政策課題の出現—学校統廃合

また、こうした諸政策の展開とは別に、新たな課題として山間地（旧大和町、旧富士町、旧三瀬村）における学校の「適正規模」を巡る議論が進められている。

先に学校選択制に関連してふれたが、旧市部の学校の一部では隣接校選択制の受入枠を設定できないような状況が見られる一方で、被合併地域の旧町村部では複式学級が行われるような過小規模校が存在している。合併後の佐賀市では、そうした状況が新たな「都市問題」として認識されるようになり、2008年8月からは佐賀市教育委員会の諮問にもとづき「佐賀市立小・中学校施設の在り方検討委員会」が立ち上げられ、市立小・中学校の適正配置についての議論が進められた。

委員会は、学校統合を推進した自治体、学校統合を行わずに合同授業等の工夫をする自治体への先進地視察を含め、1年半（審議12回+視察2回）の検討を重ね、学校の適正配置に関する答申を行った。答申では、小学校については複式学級の発生しない学校規模を、中学校については1学年2クラス以上を構成できる学校規模を最低限の規模とし、これを下回る規模の学校については何らかの手段によって適正化を図ることが答申された。またその適正化の具体的な手段としては、学校の統合、通学区域の変更、特認校制度の拡充を挙げ、小規模校の課題軽減の方法としては複数校での合同授業実施、小中一貫教育の導入が挙げられている。学校の規模適正化の手段として統廃合のみを追求せず、いくつかの方法による課題の解決を志向している点は特徴的といえる。また、特認校制度や小中一貫教育の導入といった、先に挙げた「都市的」な教育施策が、こうした課題解決のための手段の一つとして位置づけられているという点も特徴的といえよう。

また、これらの方策をどの学校にどのように適用することが考えられるかについても、委員会は提言を行っている。たとえば市内で最小規模の北山東部小学校については、小中一貫北山校との統合を図るA案と、通学区域を考慮して北山校と三瀬小学校に分離統合するB案が提示されている。学校規模（児童・生徒数）と学校の立地（小学校と中学校の位置関係）と学校建築の転用可能性（築年数）という側面から一長一短がある富士南小学校と松梅小学校と富士小学校についても、合同授業実施による課題の軽減や複数のパターンでの統廃合などが提示されている。ここでは校舎の改築期にさしかかっている富士小・中学校を校舎一体型の小中一貫校とすることや、松梅小・中学校を校舎隣接型の小中一貫校とすることにも言及しており、小中一貫教育の導入が学校統廃合を避ける方策の一つとして機能している状況を実際に見て取ることができる。

一方で旧市内に残る大規模校についても問題が提起されたが、今後の児童・生徒減が見込まれることから、学校の新設や通学区域の変更といった具体案が検討されることはなく、教職員配置上の工夫が求められるにとどまった。

このように、市町村合併によって誕生した新たな（広域の）都市における教育政策課題として、学校の「適正規模」問題を位置づけることができる。しかし、その問題意識は山間地等の小規模校問題に集中しがちであり、旧市内にあるような大規模校問題については比較的関心が薄い状況となっている。先に述べたように、小規模校問題の解決策の一つとして前教育長による「都市的」な教育施策が活用されているという点と併せて、市町村合併後の「都市」における教育政策課題については、従来とは異なる整理が求められているということができよう。

3. まとめ—都市の「広域化」による新たな課題の出現

以上のように、市長・教育長の交代と市町村合併とが平行して進んだ佐賀県佐賀市における「都市教育政策」を概観してみると、従来の「人口集中地」や「都市機能集積地」「産業集積地」としての都市とは異なる「都市」が出現していることがわかる。これが公立小中学校における設置者管理主義と絡み合うことで、新たな「都市教育政策」の課題が立ち上がってきている現状を見ることができるのである。

市町村合併には、基礎自治体の行政能力向上や、広域化による「規模のメリット」の追求といった効果が期待されていたはずである。しかし、上述のような新たな「都市」の教育政策課題の誕生は、そうした期待からは異なる効果として位置づけることができるばかりでなく、その対応についても従来の都市でイメージされるようなものでは不十分であることが予測される。従来以上に多様な「地域性」をふまえた都市教育政策の企画と立案が求められているということが指摘できるのである。

【参考資料】

佐賀市教育委員会編「佐賀市の教育」平成 17 年度版

(<http://www.city.saga.lg.jp/contents.jsp?id=3739>)

佐賀市教育委員会編「佐賀市の教育」平成 18 年度版

(<http://www.city.saga.lg.jp/contents.jsp?id=10622>)

佐賀市教育委員会編「佐賀市の教育」平成 20 年度版

(<http://www.city.saga.lg.jp/contents.jsp?id=16866>)

i <http://www.city.saga.lg.jp/contents.jsp?id=12515> より転載

ii 平成 20 年版佐賀市統計データ <http://www.city.saga.lg.jp/contents.jsp?id=19646> より

iii 佐賀市中期財政計画より

iv 佐賀市役所編「第一次佐賀市総合計画 基本計画」26 頁より

v 平成 20 年 1 月定例教育委員会議事録 <http://www.city.saga.lg.jp/contents.jsp?id=13294>

V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題

—札幌市を事例として—

小入羽秀敬*

はじめに

本稿は札幌市を事例とした政令指定都市の教育政策を検討することを目的とする、札幌市は1972年に福岡市と川崎市とともに政令都市に移行しており、政令都市の中でも歴史のある市である。政令指定都市は時代と共にその様相を変えており、政令指定都市制度発足時の5大都市（横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市）、その後高度経済成長期による都市化によって人口規模が急増した福岡市や札幌市などがあり、2001年以降に市町村合併支援プランによって合併した静岡市や新潟市などは人口70～80万人規模で政令指定都市に移行している。このように、時期によっても政令指定都市は特徴が異なると考えられる。そして、札幌市と時を近くして政令指定都市に移行した都市は多いが、それらのグループの中でも特に早く札幌市は移行している。また、札幌市は他の都市と異なり、北海道内で経済圏を成立させている。

札幌市を事例として選択した理由は次の2点である。1点目は札幌市のように、都市化の進行とともに人口が急増して政令指定都市に移行できた事例について検討することによって、札幌市と同時期に移行した政令指定都市が現在どのような教育政策を推進しているのか、市が抱える問題点にはどのようなものがあるのかについて考察することができる。2点目は札幌市が政令指定都市の中でも近隣に政令指定都市を持たない、独立した経済圏の中の都市であるという点である。

本稿の構成は次の通りである。第1節では札幌市の概要として、市勢などの基礎データを概観していく。第2節では札幌市の政治・行政について概観する。そして、第3節では札幌市で実施されている教育政策について概観し、どのような背景で政策が実施されているのかについて考察を行う。

1. 札幌市の概要

(1) 札幌市の市勢

札幌市は石狩平野の南西部に位置し、石狩川の支流である豊平川の扇状地を中心に広がる都市である。札幌市は明治4年に創建され、当時は5.492 km²であった。その後、様々な村を編入して面積を拡大していく。戦前で面積は76.254 km²であり、戦後になってさらに合併を繰り返して拡大する。1950年には札幌村の一部および白石村と合併、1955年には札幌村、篠路村および琴似町と合併、1961年には豊平町、1967年には手稲町と合併した。このように拡大をしていった札幌

* 東京大学大学院生

V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

市は高度経済成長期にさらに発展を遂げる。道内炭坑産業の不振から札幌市への人口流入が相次ぎ、年間4万人規模の増加をしていた。1970年の国勢調査では人口100万人を超えて日本で8番目の100万都市となり、2年後の1972年には福岡市と川崎市とともに政令指定都市に移行した。政令指定都市移行後の1973年10月に小樽市の一部を編入したことで札幌市の拡大は終わり、面積も1118.01 km²と現在とほとんど変わらなくなった。その後国土地理院による改測を経て、面積は平成20年時点で1121.12 km²となっている。

札幌市の人口は上記のような町村編入や合併という地理的要因、高度経済成長期による都市への人口流入などにより増加の一途をたどってきた。しかし、1970年代以降、都市化の進行とともにドーナツ化現象が起こって周辺市に人口が流出するなど、人口増加のペースは鈍化している。2009年現在の札幌市の人口は190万人であり、わずかではあるが前年度比プラスで推移している。図表1は札幌市の面積、世帯数、人口、人口密度の推移を表にまとめたものである。

政令指定都市移行後、札幌市は区制を施行した。移行当初は中央区、北区、東区、白石区、豊平区、南区、西区の7区制であったが、1989年に白石区と西区を分区して厚別区と手稲区を新設、1997年に豊平区を分区して清田区を新設している。現在では10区体制となっている。

図表1：札幌市人口の推移

年 月 日	面 積 (km ²)	世 帯 数	人 口			人 口 密 度 (人/km ²)
			総 数	男	女	
15年(2003)10. 1 9)	1,121.12	817,284	1,862,361	883,443	978,918	1,661
16年(2004)10. 1 9)	1,121.12	827,572	1,872,703	886,898	985,805	1,670
17年(2005)10. 1 3)	1,121.12	837,367	1,880,863	889,054	991,809	1,678
18年(2006)10. 1 9)	1,121.12	853,558	1,888,687	890,723	997,964	1,685
19年(2007)10. 1 9)	1,121.12	866,566	1,894,344	891,193	1,003,151	1,690
20年(2008)10. 1 9)	1,121.12	878,345	1,898,473	890,948	1,007,525	1,693

出所：札幌市統計書（平成20年度）より筆者作成

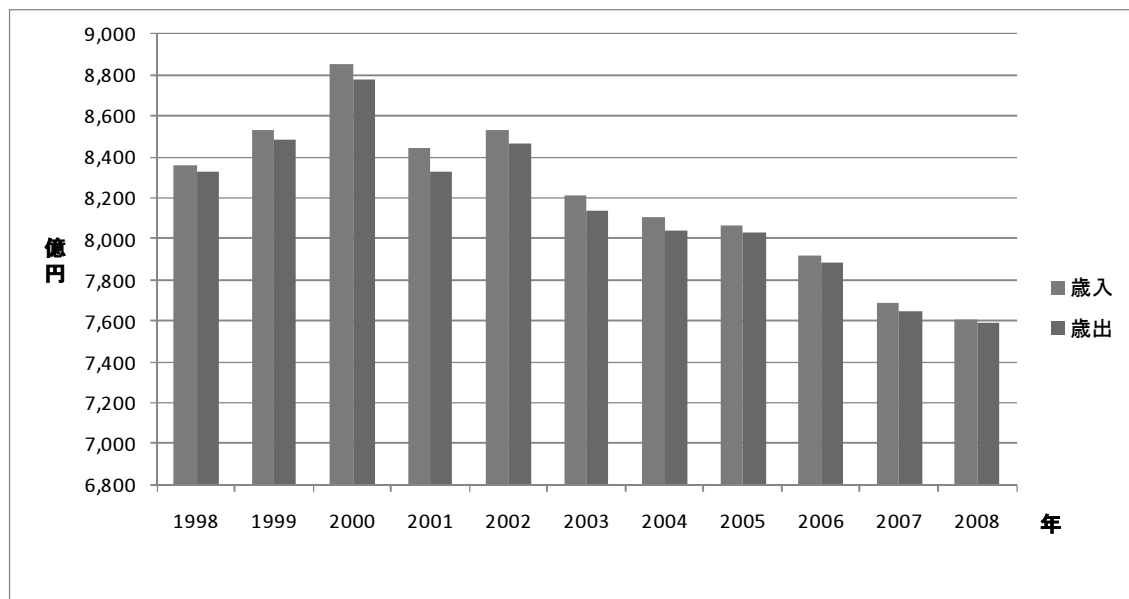
(2) 札幌市の財政

まず、札幌市の予算額の変遷を概観する。図表2は1998年から2008年までの10年間の札幌市の歳入歳出予算である。2000年をピークとして減少傾向にあり、特に2003年以降は前年度比マイナスの予算編成が続いていることが読み取れる。札幌市は持続可能な財政構造を実現するために行財政改革プランに沿って事務費の見直しや人件費の抑制などを行い、178億円の予算見直しを実施している。また、市債発行額や市債残高も減少させている。しかし、全ての費目で減額しているのではなく、予算の選択と集中を行うことで増加している予算も一部存在するが、これは後述する。

2008年時点での予算額は歳出が7,588億円であり、これは前年度比0.5%マイナスである。また、歳入は7,607億円となっており、前年度より同様に減少している。

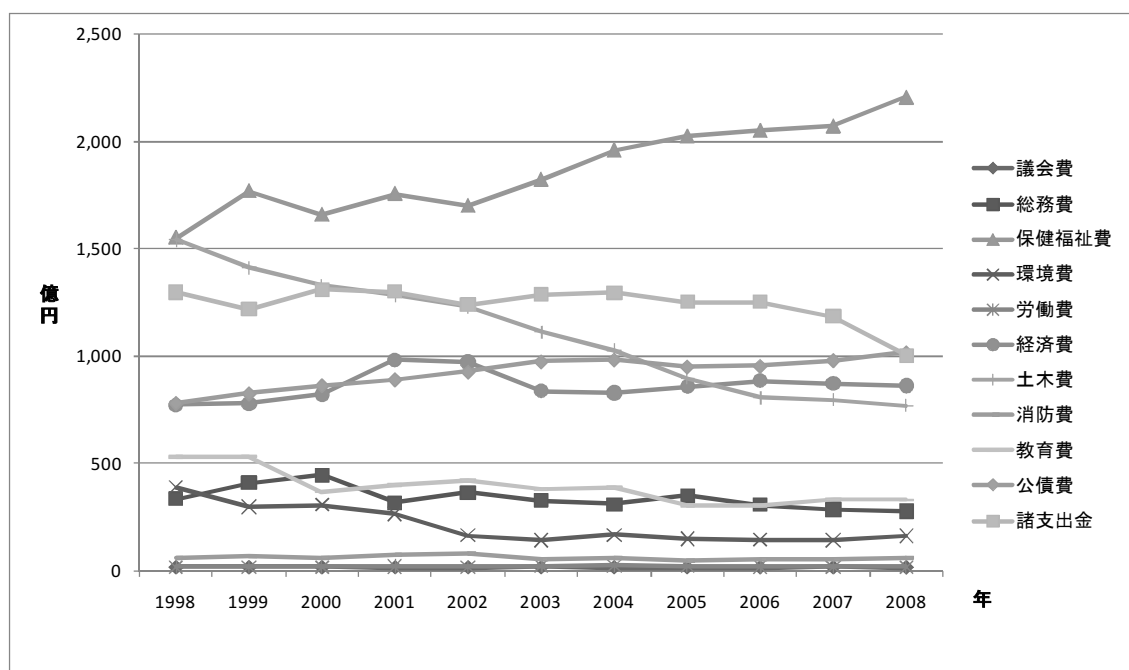
V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

図表 2：札幌市歳入歳出予算の変遷



出所：札幌市財政統計（平成 20 年）より筆者作成

図表 3：札幌市の当初予算の変遷（目的別：1998 年から 2008 年）



出所：札幌市財政統計（平成 20 年）より筆者作成

次に札幌市の当初予算の変遷について概観する。図表 3 は札幌市の 10 年間の予算変遷をグラフ化したものである。10 年間で大半の予算額が縮小傾向に有る中、保健福祉費の増加が特徴的である。これは前節で述べたように高齢者人口の増加が影響している。1998 年時点では予算が 1,551 億円であったのに対し、2008 年時点では 2,207 億円に増加している。また、保

V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

健福祉費以外で増加傾向にある費目は公債費であるが、これは 2000 年代に多く実施された経済対策のための公共事業や清掃工場、札幌ドーム、コンサートホールなどの大型施設建設を札幌市が建設するための市債急増を反映していると考えられる。1998 年では予算が 782 億円であったのが 2008 年では 1,017 億円になっている。教育費は 2000 年に 533 億円から 370 億円に減少して以降は大きな変化はない。2008 年度時点での予算額は 329 億円である。

図表 4 は札幌市財政の 10 年間の主要な財政指標をグラフ化したものである。経常収支比率や形状一般財源比率の変化をみると経常費が 10 年間で増加していることが読み取れる。経常費の増加は固定的経費の増加を意味するため、札幌市の財政は硬直傾向にあるといえるだろう。

図表 4：札幌市の財政指標

	財政力指数 (3ヶ年平均)	経常収支比率	経常一般財源比率	公債依存度
1998	0.674	81.9	95.4	12.4
1999	0.668	85.6	95.4	13.5
2000	0.658	83.2	99.1	11.1
2001	0.643	83.6	99.8	9.6
2002	0.634	85	98.9	10.4
2003	0.637	87	98.5	11.6
2004	0.649	92.7	99.3	11.2
2005	0.659	96.7	99.4	8.9
2006	0.666	96.5	100.6	7.7
2007	0.671	94.3	101.8	5.6
2008	0.681	95.3	100.5	6

出所：札幌市財政統計（平成 20 年）より筆者作成

2. 札幌市の政治

次に札幌市の政治について概観する。図表 5 は政令指定都市移行後の歴代札幌市長である。札幌市が政令指定都市に移行したのは 1971 年である。当時の札幌市長は板垣武四であった。板垣は札幌市役所就職後、総務課長、経済部長、総務部長を歴任し、板垣の 2 期前の高田市長のもとで第 2 助役、1 期前の原田市長のもとで第 1 助役に就任した。板垣の前任者であった原田市長退任後、市長に就任した。

板垣市長の後は 2 名の市長が市政を担当してきた。板垣市長の任期満了後の 1991 年に桂信雄が選挙で当選する。桂は自民党、社会党、公明党、民社党の 4 党の推薦を受けて立候補し、共産党推薦の佐藤富士夫と無所属革新の中野英一を破った。この回の市長選挙の特徴は保革相乗り市長が初めて誕生したことである。桂はその後三選したが、札幌ドームやコンベンションセンターの建設などに代表されるような大型事業を実施して市債依存度も高まっていったため、徐々に相乗り市政への不満は高まっていた†。

† 例えば、1999 年選挙では相乗り市政を批判した無党派候補が 30%の得票率を上げている。（新札幌）

V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

次の市長は上田文雄である。上田は弁護士であった。2003年の選挙で民主党の支持を受けた上田が決選投票の末当選した。この選挙では自民党の候補者選びが難航したことで最終的に7人が立候補したが、全候補が法定得票数（有効投票総数の25%）に満たなかったために再選挙となった。再選挙では市民ネット推薦、民主党・社民党支持の上田、自民党・保守新党推薦、公明党支持の石崎岳、無党派の中尾則幸の三人で争われた。上田は再選挙で初当選を果たし、ここにおいて保革相乗り市政が終わった。この選挙で上田は無党派の47%と共産党支持層の42%を取り込んでおり、無党派の動向がこの結果をもたらしたと言える。そして、上田は2007年の選挙で再選を果たして2009年時点でも市長に就任している。

図表5：政令指定都市移行後の歴代札幌市長

	市長
1971年～1975年	板垣武四
1975年～1979年	板垣武四
1979年～1983年	板垣武四
1983年～1987年	板垣武四
1987年～1991年	板垣武四
1991年～1995年	桂信雄
1995年～1999年	桂信雄
1999年～2003年	桂信雄
2003年～2007年	上田文雄
2007年～	上田文雄

出所：『札幌市議会小史』より筆者作成

図表6：札幌市議会の会派構成

会派	議員数
札幌市議会民主党・市民連合議員会	22
札幌市議会自由民主党議員会	21
札幌市議会公明党議員会	11
日本共産党札幌市議会議員団	5
札幌市議会市民ネットワーク北海道	4
札幌市議会改革維新の会	4
合計	67

出所：札幌市議会ホームページより筆者作成

次に札幌市議会について概観する。札幌市議会は1999年より定員が68人となっている。また、議員3人以上で構成する会派を交渉会派としている。

図表6は2009年時点の札幌市議会の会派構成である。前述したように上田市長は2003年度および2007年度の市長選で民主党の推薦を得ている。上田市長の当選以降民主党の市議会

V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

での議席は増加してきたが、依然として議会第一党ではなかった。しかし、2007年の選挙の時点では23人が当選して最大会派となっていた自民党から選挙直後に2名が離脱して改革維新の会に籍を移したことで22議席であった民主党が最大会派となった。

3. 札幌市の行政

(1) 札幌市行政組織

札幌市の行政機構は図表7の通りである。局一部一課であり、首長部局には会計室、危機管理対策室、市長政策室、総務局、市民まちづくり局、財政局、子ども未来局、環境局、経済局、観光文化局、建設局、都市局、交通局、水道局、病院局、消防局など17局が設置されている。

(2) 札幌市教育委員会

現在の札幌市教育委員会について概観する。札幌市教育委員会は教育委員会委員長に山中善夫（平成21年度10月14日就任）、教育長に北原敬文（平成21年4月1日就任）が就任し、他に4名の教育委員で構成されている。

札幌市教育委員会は毎月一回の定例会および随時「臨時会」を開催している。平成20年度の札幌市教育委員会は合計18回の会議を開催し、72件の議案について審議を行った。図表8は議案の詳細である。

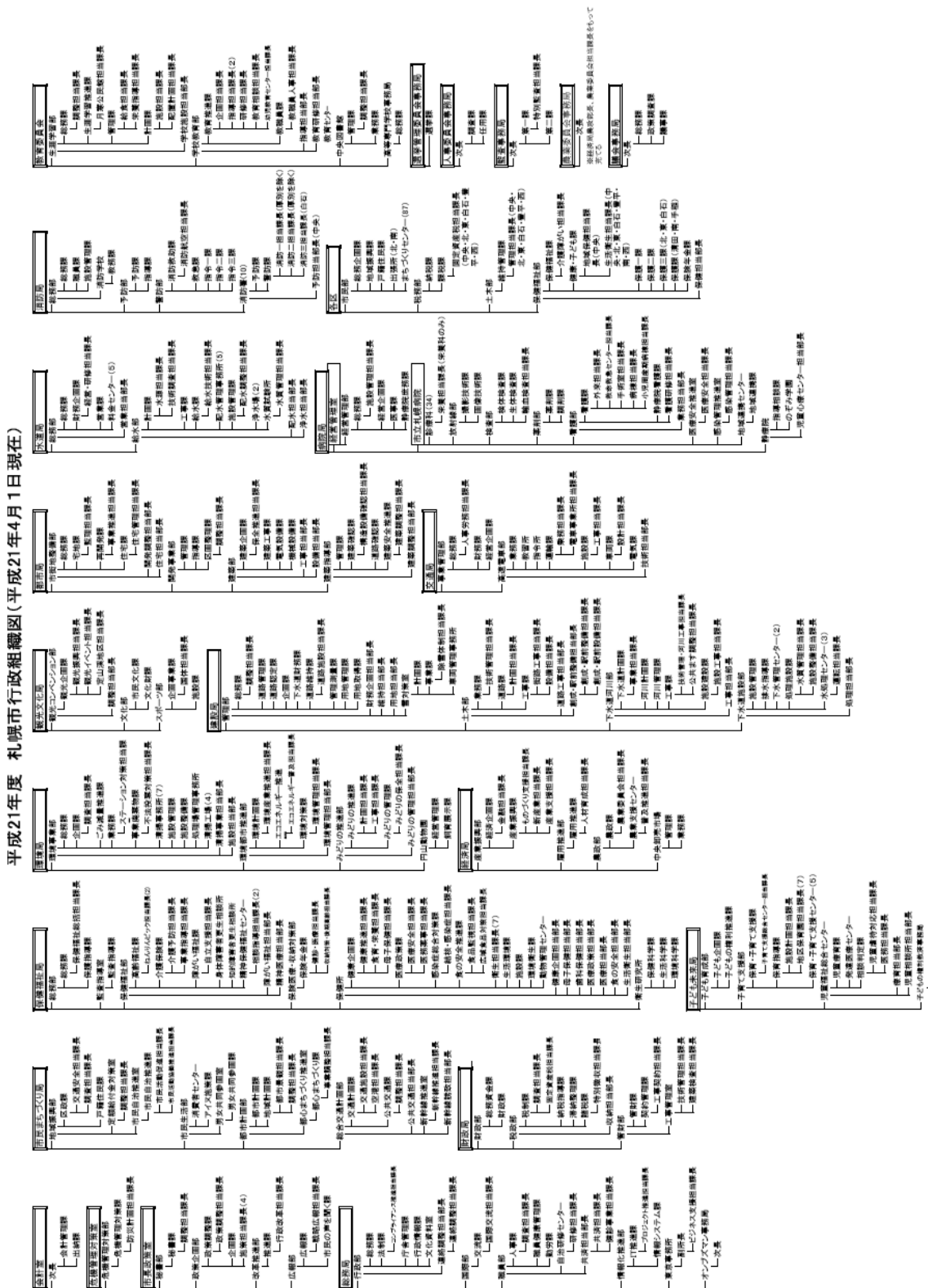
図表8：教育委員会会議の審議件数一覧表

事項	議案審議件数
教育に関する事務の執行管理の基本方針	1件
教育委員会規則の制定及び改廃	10件
職員の人事に関する事	34件
議会の議決を経るべき案件の意見申し出	8件
教科用図書採択に関する事	2件
附属機関の委員の委嘱及び任命	7件
表彰に関する事	1件
審議会等への諮問	1件
その他	8件

出所：札幌市教育委員会『教育委員会事務点検・評価報告書（平成20年度）』より転載

V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

図表 7：札幌市行政組織図



V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

また、札幌市の教育政策の概要を考える上で教育委員会委員長の方針は非常に重要である。北原敬文札幌市教育委員会委員長は札幌市教育の重点項目について、次のように述べている[‡]。

(1) 自立した札幌人の育成

ア 札幌らしい特色ある学校教育の推進

昨年、プロジェクトを設置し、検討結果をまとめました。これをもとに「雪」「環境」「読書」を柱として、「自立した札幌人の育成」に向けた具体的な学習活動が充実するよう取り組みます。

イ 子どもの権利に関する取組

「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」の施行を機に、学校や家庭・地域における子どもの権利の一層の理解・啓発と実践化に努めていきます。

ウ 若者支援のあり方検討

指針となる札幌市若者支援基本構想素案をまとめ、意見を募集しました。平成 21 年度中に構想を策定し、青年施策の充実に努めていきます。

(2) 一人ひとりを大切にされた教育の推進

ア いじめ・不登校・虐待対策の強化

関係機関との連携を強化し学校を支援しながら、心や身体を痛め不安や悩みを抱える子どもや保護者に適切かつ迅速に対応していきます。

イ 特別支援教育の充実

一人ひとりの教育的ニーズに応じて適切に対応するため、支援体制の一層の充実を図り、指導及び支援の充実を図っていきます。

(3) 市民ぐるみでの教育の推進

ア 区役所や関係部局、関係機関などとの実効性のある連携

イ 組織内外との情報共有と適切・適確な情報発信

次に、札幌市の教育委員会事務局の組織について概観する。事務局は教育長の下に 1 名の教育次長が配置されている。組織は部課制を採っており、生涯学習部と学校教育部で構成されている。生涯学習部は総務課、生涯学習推進課、管理課、計画課の 4 課があり、それぞれが下に係を設置している。学校教育部は教育推進課と教職員課の 2 課で構成されており、生涯学習部と同様に係が下に配置されている。また、札幌市教育委員会の特徴として、「担当課」の存在が有る。札幌市教育委員会組織図には「調整担当課」のように「〇〇担当課」「〇〇担当係」が多く見られる。通常の課では総務課などの業務内容が多岐に渡るのに対し、担当課では業務内容が比較的固定化されている。図表 9 は担当課および係を含めた札幌市教育委員会事務局の組織図である。

[‡] 北原敬文「教育委員会の運営にあたって（平成 21 年 4 月）」札幌市教育委員会ホームページより。
URL：<http://www.city.sapporo.jp/kyoiku/top/information/message02.html>（最終閲覧日：2010/02/26）

図表 9：札幌市教育委員会事務局組織

部	課	係	部	課	係	
生涯学習	総務	庶務	学校教育	教育推進	教育推進	
		調査担当			学事	
	調整担当	財務		就学指導担当		
		財務担当		保健		
	生涯学習推進	学校経理		指導担当	企画担当	企画担当
		調整担当				指導担当
		生涯学習				特別支援教育担当
		推進担当				特別支援教育指導担当
	管理	社会教育担当		研修担当	教育相談担当	研修担当
		野外教育担当				教育相談担当
生涯学習施設担当		幼児教育担当				
給食担当	管理	教職員	教職員人事担当	教職員		
	管理担当			服務担当		
栄養指導担当	情報担当	厚生担当	給与			
計画	給食	教職員人事担当	人事担当	教育制度担当		
	給食制度担当			人事担当		
施設担当	栄養指導担当	教職員人事担当	人事担当	人事担当		
	栄養指導担当			人事担当		
	計画			計画		
	用地担当			施設整備		
配置計画担当	建築担当	配置計画担当	配置計画担当	建築担当		
	電気担当			電気担当		
	機械担当			機械担当		
配置計画担当	土木担当	配置計画担当	配置計画担当	土木担当		
	配置計画担当			配置計画担当		

出所：全国教育委員会一覧（平成 21 年度）より筆者作成

4. 札幌市の教育

(1) 札幌市の学校数・児童生徒数・教員数

政令指定都市移行時点での札幌市の市立小学校は 106 校、中学校は 47 校であった。2009 年現在での札幌市の市立学校数は小学校 209 校、中学校 100 校、高等学校 9 校である。また、児童数は 92,312 人、中学校生徒数は 47,180 人である。また、小学校教職員は 4,933 人、中学校教職員は 2,960 人、高校教職員は 584 人であった。

(2) 札幌市教育推進計画

札幌市は平成 16 年度より 10 年間を計画期間として「札幌市教育推進計画」を策定、実施している。これは札幌市の小中学生の教育改革プログラムであり、今後の改革の方向性を示すものである。

推進計画の教育改革プログラムは「まなび【知】の充実」「こころ【徳】の充実」「からだ【体】の充実」「新たな教育システム」の 4 つの柱から成る。以下それぞれの柱について詳述する。

一つ目の「まなび【知】の充実」では、児童生徒の興味・関心を引き出すことによって、より良い教育を目指すことを目的としている。さらに下位の目標設定がなされており、「個に応じたきめ細やかな指導の充実」では、指導体制や指導方法の工夫・改善、学習状況の評価等を行うことによって、基礎学力の充実と発展的な学力を育むための施策を打ち出している。「学ぶ意欲の向上」では進路指導の充実や学校図書館の充実などによって、児童生徒の興味を引き出すことで学ぶ意欲の向上を図る。「総合的な学習の時間の充実」では、教科学習の連携等に

V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

よって、実生活の様々な課題に取り組むことができる力の育成を目的としている。最後に、「社会の変化や課題に対応した教育の推進」では、国際理解教育や情報教育等の推進によって今日問題となっている社会の課題に対応できる力の育成を目標として掲げている。

二つ目の「こころ【徳】の充実」では、学校、家庭、地域の連携により、豊かな人間性を育むことを目指すことを目的としている。「学校、家庭、地域の連携」では家庭教育事業の実施などにより3者が連携して豊かな人間性を育むことを目的としている。「体験的な学習の充実」では、総合的学習の時間等を活用した体験学習機会を充実させることで表現する力を育むことを目的としている。その他にも「道徳性の育成」「人権教育の推進」「生徒指導の充実」を目標として掲げている。

三つ目の「からだ【身体】の充実」では、健康な体作りのため、生活習慣の改善と運動の充実を目指すことを目的としている。家庭や児童生徒に対して啓蒙活動を行う「健康教育の充実」、運動部活動への支援を行う「学校教育と運動部活動の充実」、スポーツをする場所の提供を行う「スポーツをする機会、スポーツに楽しむ機会の提供」を目標として掲げている。

四つ目の「新たな教育システム」では教育改革を支える新しいシステム構築と開かれた学校を目指すことを目的としている。教育情報の発信や地域の声を反映させる学校評価システムの確立、学校の施設開放を行う「開かれた学校、開かれた教育委員会の推進」、外部人材の活用を行うような学校支援制度の拡充、教職員評価制度による教職員の資質向上を行う「教育環境の整備」、校種を超えた学校間連携や学期制の調査、学校選択制度の調査など「新しい教育制度の検討」が目標として掲げられている。

(2) 「さっぽろ元気プラン」と教育政策

札幌市は「さっぽろ元気ビジョン」を策定し、その実現のために「さっぽろ元気プラン」を策定している。「さっぽろ元気プラン」の中で教育委員会所管のプランについて概観する。重点取り組み項目は、子どもたち一人ひとりを豊にはぐくむ教育環境の提供、さっぽろで学ぶ・活かす・つなぐ 生涯学習の推進、市民の意見を反映した市民参加による図書館づくり、市民自治の推進、市民のための市役所、時代の変化に即応した行財政改革である。以下具体的に検討する。

教育内容に係わる「子どもたち一人ひとりを豊にはぐくむ教育環境の提供」は、基本的に前項で述べた札幌市教育推進計画実現のためのプランである。それに加えて、「札幌らしい特色ある学校教育の推進」の一環として、「雪」に係わる学習活動の推進や、環境教育の推進、読書活動の推進を実施している。「さっぽろで 学ぶ・活かす・つなぐ 生涯学習の推進」では市民の学習ニーズに合わせた講座の開設や学習成果を活かすための支援、生涯学習を支える大学等の高等教育機関との連携に取り組んでいる。

「図書館づくり」は児童生徒の読書活動推進とも係わっており、その中で効率的・効果的な図書館運営を行ってきている。

また、「市民自治の推進」では、学校施設改築や市立小中学校の規模適正化など教育委員会の実施する教育政策について、市民からの意見を取り入れて計画を進めていく。

教育行政の組織に係わる部分である「市民のための市役所」では教育委員会と深い関わりのある他部局との連携強化を挙げている。具体的には札幌市の首長部局に設置されている子ども未来局との連携であり、区役所等との連携である。子ども未来局は保育や児童福祉総合センタ

V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

一を設置しているため、幼稚園を所管する教育委員会と対象とする市民の層がほぼ同じである。特に就学前児童に関連する施策などを効率的、効果的に実施していくために連携が行われる。区役所は、市教育委員会が設置している小中学校との連携が求められている。市教育委員会の指導主事が区役所訪問を行ったり、区役所と学校の連携による体験的な授業を実施したりと様々な形態での連携関係を結ぼうとしている。その他にも、校庭の芝生化事業での環境局との連携、リサイクル堆肥を用いた野菜の学校給食への利用での経済局や環境局との連携などが挙げられる。

「時代の変化に即応した行財政改革」は財政支出の選択と集中を意味する。具体的には出資団体の再検討や私立幼稚園への補助金交付の事務事業の見直し、勤労青少年ホームの施設のあり方の見直しである。

(3) 教育予算の費目

教育予算の費目について概観する。図表は平成 20 年度教育予算の主要な事業についての支出額である。札幌市がどの費目に最も予算を配分しているのかを読み取ることができる。

総務部所管の予算では、最も予算規模の大きい事業は学校管理費の約 100 億円である。学校管理費は幼稚園、小学校、中学校、高校、特別支援学校への学校配当予算の総額となる。また、次に予算額の大きい事業である給食管理費（約 47 億円）であるが、札幌市は学校給食施策に力を入れており、全学校での食堂設置、給食の民間委託などを実施している。また、小学校改築費（約 24 億円）、耐震補強事業費（約 18 億円）など学校施設に係る事業も大きな予算規模となっている。

学校教育部所管の予算は 10 億円以上の費目が 3 つある。教育扶助費が約 19 億円と最も大きな予算規模となっている。教育扶助費は低所得者層児童への学用品、給食費、医療費などの援助である。私立幼稚園就園奨励費補助金が 18 億円と次に大きな予算規模となっている。私立幼稚園に園児を通わせている家庭に対して所得に応じた補助を行っている。最後に、非常勤職員等配置費が約 10 億円計上されている。時間講師や校務助手などの非常勤職員の給与等のための予算である。

生涯学習部所管の予算では、青少年科学館と生涯学習センターが最も大きな予算規模の事業となっている。生涯学習関連施設の維持管理、運営費が部の中では大きな予算費目となっている。施設の維持管理、運営費が大きな割合となるのは中央図書館でも同様であり、約 7 億円が維持管理・運営費として計上されている。

V. 政令指定都市の教育政策の現状と課題（小入羽）

図表 10：平成 20 年度予算における主要事業概要

所 管 部 ・ 事 業 名	予 算 額	事 業 概 要
総務部		
学校規模適正化推進事業費 学校管理費	9,512 10,251,803	小規模化が進む学校の規模適正化の検討 幼稚園、小学校、中学校、高校、特別支援学校の学校配当 予算、光熱水費、備品購入費、図書費、机・椅子購入費、 教材等購入費等
地域ぐるみの学校安全体制整 備事業費	19,849	スクールガード養成講習会、スクールガード・リーダーに よる学校の巡回指導と評価、防犯活動モデル地区の指定。 小学校1年生に防犯ブザーを配布
幼稚園改築費	207,600	しんえい幼稚園改築工事及び仮設園舎リース
小学校増築費 小学校改築費	136,000 2,448,925	屯田北小学校増築工事 北郷小学校改築工事、仮設校舎リース及び既存校舎解体。 平岸西小学校改築実施設計、仮設校舎建設・リース及び既 存校舎解体
中学校改築費 特別支援学校増築費 耐震補強事業費	98,075 289,800 1,855,000	東白石中学校、羊丘中学校の仮設校舎解体 豊明高等養護学校増築工事 耐震性能が低い学校の耐震補強工事(小学校9校、中学校8校 特別支援学校1校)
市立札幌大通高校整備費 大規模改造費	3,400 818,457	市立札幌大通高校建設に伴うPFIアドバイザリー契約 外壁改修、トイレ改修、教室配置改修等を行う。(小学校6 校、中学校3校で実施)
学校給食費	4,725,607	学校給食調理等委託業務、学校給食用食器食缶運搬業務、 学校給食に関する消耗品及び備品等購入、 学校給食フードリサイクル事業等
学校教育部		
外国語指導助手関係費	240,175	英語指導の補助や国際理解教育等の活動を行うため、外国 語指導助手を48名配置
特別支援教育巡回相談員配置 モデル事業費	32,800	通常の学級で学ぶ特別な支援が必要な児童生徒へ適切な指 導及び支援を行うため、特別支援教育巡回相談員を10名配 置
特別支援教育支援員活用事業 費	48,600	通常の学級に在籍する障がいのある児童に対する学習活動 上の支援などを行うため、「学びのサポーター」を導入 (小学校を中心に120校程度)
奨学金支給費	50,001	経済的に修学困難な生徒、学生に奨学金を支給(640名程度 を採用)。「定時制枠」及び「障がい者枠」を新設
私立幼稚園就園奨励費補助 金、振興費補助金 教育扶助費	1,599,823 1,840,451	私立幼稚園児のいる世帯への所得に応じた補助 低所得世帯児童生徒に対する学用品等の就学援助、給食費 や医療費の援助等
非常勤職員等配置費	1,039,915	時間講師や校務助手等の非常勤職員の配置等
生涯学習部		
青少年科学館運営管理費 生涯学習センター運営管理費 野外教育事業費	383,543 348,767 17,362	青少年科学館の運営、施設維持管理費 生涯学習センターの運営、施設維持管理費 林間学校、アタックキャンプ、野外活動指導員研修及び野 外活動指導者基礎講座の実施
学校図書館地域開放事業費	75,956	読書を通じた地域住民の交流の場として学校図書室を開放 (93校で実施)
市民ホール運営管理費	171,000	市民ホール施設賃借料(平成20年12月開館予定)
中央図書館		
中央図書館運営管理費 図書施設運営管理費	358,953 358,976	中央図書館の図書購入費、光熱水費等の運営管理費 地区図書館(9館)、区民センター図書室等(8室)・地区センター図書 室等(21室)、大通カウンター等の運営管理費
中央図書館センター機能整備 事業費	38,950	図書資料・視聴覚資料の充実、視聴覚ブースの更新
高等専門学校		
一般管理費、教員・学生関係費	65,244	非常勤報酬、教員研究費、授業用教材費・備品購入費等

出所：「教育データ集 2009」より転載

(単位：千円)

5. まとめ

以上、札幌市の教育政策について概観した。札幌市は1970年代に政令指定都市に移行したが、インフラ整備などによって市債が多く発行されているため、移行以後も財政は必ずしも良い状況とはいえない。しかし、人口自体は180万人を超えており、市民のニーズも多様化してきている。実際、教育政策をみてもわかるように、市独自の教育施策を数多く打ち出している。その中の最たる物は食堂の設置や民間委託などに代表される学校給食であり、多くの予算が計上されている。札幌市のような政令指定都市であっても事業内容の峻別を行っており、多くの予算を計上する費目と予算を減少させる費目とを分けている。

札幌市以降、政令指定都市に移行した市が直面する課題は、このような形で札幌市を検討することによってある程度予測できるのではないだろうか。

参考文献

- 札幌市教育委員会編（2005）『新札幌市史 第4巻』
- 札幌市教育委員会編（2002）『新札幌市史 第4巻』
- 札幌市教育委員会（2009）『平成21年度 教育委員会実施プラン』
- 札幌市教育委員会（2009）『教育データ集2009』
- 札幌市教育委員会（2009）『教育委員会事務点検・評価報告書（平成20年度事業）』
- 札幌市（2009）『札幌市市政概要（平成20年版）』
- 札幌市（2009）『札幌市統計書（平成20年度）』
- 札幌市議会『札幌市議会小史』各年版
- 山崎長吉（2000）『札幌教育史 概要』北海道教育社

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題 —大分県大分市の事例より—

佐藤 智子*

1. 研究の背景と目的

社会教育行政と一般行政の統合という立論と実践的試みが“枚挙にいとまがない”程なされていると言われたのは既に 1960 年代からであり、その頃から社会教育行政の一般行政からの独立性が“解体”されていく危機感のような感覚が社会教育研究者の中にあった（小林 1969:63）。しかしそれは、教育の独自性論理を追究し「住民の教育権」理念を深化させるという研究課題として（小川編 1976, 姉崎 1999）、あるいは運動的・実践的課題として（社全協 1978）引き取られ、社会教育行政と一般行政の統合に関する実証的な事例研究につながることはなかったと見てよい。1980 年代、隣接領域の研究者から「都市」における社会教育の是非に関して 2 つの見解が示された（加茂 1988:89-103）。経済学者の宮本憲一（1980）は、近代都市政策とは異なる理念に立つ現代都市政策において機動力となるのは主体であり、そこでの「都市政策」とは共同学習＝社会教育であるとした。一方、政治学者の松下圭一（1986, 1987）は、都市型社会においては行政から自立した市民文化活動が社会教育行政を乗り越えたとして、社会教育行政の終焉を主張した。

近年、複数の基礎自治体において社会教育に関わる機構改革が進められており、公民館や社会教育を取り巻く状況は大きく変化している。2001 年に島根県出雲市が機構改革によって公民館事業を含む社会教育事務を市長部局に補助執行させ、それに伴って担当部局を教育委員会事務局から市長部局に移行させたのを皮切りに、同様の機構改革を行なう自治体が増えつつある。これまでも社会教育事務の一部を首長部局に補助執行させていた例はあったが、出雲市や高浜市のように社会教育関連事務の大半を市長部局に補助執行させることはそれ以前にはなかった事例である。また、社会教育事業の中心に位置付けていた公民館に関する事務についても、その施設の管理運営を公益法人等に委託していた例は見られたが、公民館関連事務を首長部局に補助執行させる例はそれ以前には見られなかった。

このような行政組織上の課題が多く基礎自治体に意識されているものであったとしても、本報告書のテーマとなる「都市教育政策」とどのような関連を持つのかについては改めて明示する必要があるだろう。「都市」とは何であるのか、ということ定義する作業は容易ではない。例えば「都市」なるものを原理的に追究するためには歴史や政治思想を含めた様々な思想問題について論じなくてはならない（加茂 1988, 間宮 2005）。また、都市経済学における「都市」とは、他の地域に比べて高い人口密度を持ち、高密度の土地利用がなされている

* 東京大学大学院生

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

と同時に空閑地が稀少なところ、つまり urban area のことであり、行政的概念である「市 (city)」とは必ずしも一致しない（中村・田淵 1996:3）。

「都市」の政策を論じるに当たってもう1つ重要な概念となるのが「都市化」である。1960年代、社会教育研究においても「都市化」と社会教育行政との関連が論じられている（日本社会教育学会年報 1969）。当時の「都市化」とは前近代社会からの「近代化」過程における「工業化」・「労働者化」を基本的な図式としたものであった（小川 1969:5）。そこでの「都市化」問題とは、農業労働者の離村脱農、賃金労働者の激増、人口の都市集中、それらに伴う地域社会構造の変容、住民の意識変容の問題であった（小林 1969:47）。蓋然的に言えば、現代においても共通の「都市問題」として論じるべき余地を残しているが、しかし現代の「都市化」は「工業化」時代の終焉を前提として論じていかななくてはならない（神野 2005, 園部 2005, 吉田 2005）。工業社会が衰退し都市財政が危機状況に陥った場合に都市政治が描くシナリオの1つは、自発的共同性に基づくコミュニティ強化によって公共サービスを保障するというものである（神野 2005:23）。そして、物質の大量消費を前提にしていた工業社会から、知識の大量消費を前提とした知識社会へと大きく転換し、情報関連、金融、医療福祉、教育、レジャーやスポーツなどの知識集約産業が拡大されると言われる（神野 2005:25）。

以上、「都市」とは複雑な意味を含意する概念であることに言及したが、実際に「都市教育政策」を検討するためには、少なからず統計的なデータに基づいて論証する必要が生じてくる。多くの統計データは行政的区分としての市町村を最小単位として集計されており、データの制約上、本稿では「市 (city)」を基本的な対象（範囲）として位置付ける。政令指定都市と中核市を分析対象としての“都市”と位置づけ、社会教育行政組織の再編と、社会教育事務に関する市長部局と教育委員会の連携など、近年の都市における教育行政組織改革の動向を整理する。ただし、社会教育に関する事務という表現は広範な事務内容を含むため、特に本稿では、社会教育行政において中心事業とされてきた公民館について中心的に取り上げることとする。具体的には、2009年度から補助執行の手続きによって実際に公民館の所掌を首長部局に移した大分市の事例研究に基づき、機構再編の目的や課題を整理することを通して「都市教育政策」の課題を導出したい。大分市役所の各関係部課に依頼したヒアリング調査は、2009年3月9日から3月10日にかけて実施した。

2. 社会教育関連事務の所掌をめぐる政府見解

2001年に、出雲市が社会教育関連事務を市長部局へ全面的に移行させた当時、島根県教育委員会も文部科学省も否定的な見解を示していた。しかし、その法的手続きに明確な違法性が認められないため、結局は「黙認」した形となっていた¹。出雲市の西尾市長が唱える教育委員会制度改革のアイデアは、出雲市の組織改革が決定する以前から全国市長会のなかで大きな支持を得ていたという背景もあり、2001年以降、出雲市に続いて、同様の機構改革を行う基礎自治体が現れた。

2005年10月26日に出された中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、“今後、地域づくりの総合的な推進をはじめ、他の行政分野との連携の必要性、さらに

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

は政治的中立性の確保の必要性等を勘案しつつ、首長と教育委員会の権限分担をできるだけ弾力化していくことが適当である”という基本的な考え方が示され、“文化（文化財保護を除く）、スポーツ、生涯学習支援（学校教育・社会教育に関するものを除く）は、地方自治体の判断により首長が担当することを選択できるようにすることが適当”と提言されている。つまり、文化やスポーツなど一部の事務については首長部局への弾力的な移行を認めつつも、社会教育については教育委員会が所掌すべきという姿勢を見せている。

一方、第 28 次地方制度調査会答申「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（2005 年 12 月 9 日）では、教育委員会制度に言及し、地方公共団体の判断による選択設置を可能とするよう提言しつつ、“文化、スポーツ、生涯学習支援、幼稚園、社会教育、文化財保護なども含め、公立小・中・高等学校における学校教育以外の事務については、地方公共団体の判断により長が所掌するか、教育委員会が所掌するかの選択を幅広く認める措置を直ちに採ることとすべき”と述べている。

中教審答申においては、その後も社会教育に関する事務は教育委員会が担当することが適切であるという一貫した姿勢を示しながら、教育委員会の自主性と独立性を侵害しない限度において、補助執行等による弾力的な事務の執行を容認するに至っている（中教審答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」2008 年 2 月 19 日）。ただし、現行法制度の下では教育委員会が持つ社会教育や公民館に関する権限を首長や首長部局に「委任」²することはできないと理解されており、また文部科学省と総務省の双方の見解により、そのような趣旨の構造改革特区申請も認められていない³。

これまでの流れを総括すると、教育委員会の権限に属する社会教育関連事務の所掌については、地方自治法 180 条の 7 に基づく「補助執行」の手続きを用いることで、教育委員会制度の趣旨を損なうことなく、首長部局で弾力的に執行することが可能であるという判断となっている。よって現段階では、教育委員会制度に対するそれ以上の改革要求は具体化していない。このように「補助執行」の手続きによる社会教育関連事務の首長部局への移行が「公認」されたことは、今後も、都市における社会教育関連組織の再編を促進すると考えられる。当初、出雲市においては教育委員会制度の是非をめぐる機構改革の手段であった「補助執行」は、以下の事例に見るように、必ずしも教育委員会制度に対する問題意識からではなく、地方分権改革推進の文脈で利用されるようになってきている。

3. 都市における組織機構再編の動向

2009 年 4 月 1 日現在、政令指定都市指定を受けているのが 18 市、中核市は 41 市である。そのなかで、本章では特に公民館に着目しながら、社会教育に関する組織機構再編に関して特筆すべき類型を抽出する。

（1）公民館と市民センターの共存（青森市）

青森市では、市長部局の市民文化部に生涯学習課が配置され、教育委員会には社会教育課がある。教育行政に属するとされる社会教育関連事務は教育委員会の社会教育課が総て所掌

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

しており、首長部局への移行等、補助執行の手続きは行われていない。青森市には現在、市内に「市民センター」という名称の施設が 10 箇所あるが、設置条例によると、そのうち 5 施設が「青森市公民館条例」によって、残りの 5 施設が「青森市市民センター条例」によって設置されている。青森市は 2005 年 4 月 1 日に浪岡町と合併しており、旧浪岡町の地区については、中央公民館及び 5 箇所の地区公民館が維持されている。よって、市内には「公民館」という名称の施設が 6 館と「市民センター」という名称の施設が 10 施設あるが、法令上の公民館は 11 館となっている。

（2）生涯学習施設への一元化（横須賀市）

かつては公民館を設置していたものの、市長部局の市民部が管理していた地域自治活動センターとの一元化の過程で公民館を廃止したのが、横須賀市の例である。

横須賀市は、教育委員会生涯学習部に生涯学習課を配置しているが、現在は社会教育法の規定に基づく公民館を設置していない。かつては公民館を有していたが、2008 年度より、市民部が管理している地域自治活動センターと公民館を統合し、すべてコミュニティセンターとした。その設置の目的としては、「市民に自治活動の場を提供し、又、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、市民の連帯、生活文化の振興及び福祉の増進を図り、もって魅力ある地域社会の形成に資するため」（コミュニティセンター条例第 1 条）とされている。これにより、各行政センターが同施設を一元管理できるようにするとともに、公民館で開催していた主催講座事業を、それまで地域自治活動センターであった所でも実施していくこととした⁴。そこで、「教育委員会の権限に属する事務の一部を市民部長に委任する規則」により、教育委員会の権限に属する社会教育に関する事務のうち、コミュニティセンターを生涯学習の利用に供すること、定期講座や講習会等の開催、生涯学習に関する情報の収集及び提供などの事務が、市民部長に「委任」された。

（3）公民館の発展的解消（静岡市）

静岡市は教育委員会の機構改革を行っており、2004 年度には生涯学習の部門が健康文化部（市長部局）に移管され、2005 年度には青少年課が市民生活部（市長部局）に、社会教育課が文化スポーツ部（市長部局）に移行させることで、教育委員会を学校教育関連事務に特化させた⁵。しかし市内にある公民館については、中央公民館の下に配置され市長部局には移行されていなかったため、改めて 2007 年度より市長部局への移行が検討された。まず社会教育委員に公民館再編についての意見を求め、その後はパブリックコメントを募った。市役所内部においては関係課でプロジェクトチームを発足させ検討を重ねた結果、公民館条例を廃止し生涯学習センター条例を制定するという形で、2008 年 4 月より、教育委員会の所管する社会教育施設から市長部局の生涯学習施設へと移行させた⁶。

（4）公民館の単独移管（福岡市・大分市）

福岡市は、2004 年より、社会教育に関する事務のうち、公民館だけを市長部局に移行させる手続きを取った。地方自治法第 180 条の 7 の規定に基づき、市民局長に補助執行させてい

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

る。福岡市の公民館移管は、教育委員会の機構改革を一義的な理由とするものではなく、むしろ公民館と区役所の連携強化を目的とするものであった。この機構再編は、それまで教育委員会と市民局の2局にまたがっていた公民館運営に関する事務を区役所に移管し、行政機構の簡素化と事務の能率的処理を促進することを目的としていた。その他、この「補助執行」という方法を採用した理由について、教育長は福岡市議会（2003年12月10日第6回定例会）で次のように説明している。すなわち、子育てや福祉、環境、防犯などの地域課題の解決のためには、住民自らが学習し、その学習成果を地域づくり等のコミュニティ活動につなげていくことが有効であり、地域の人材育成を担う教育委員会と、住民に身近な総合行政機関で地域づくり活動を広範に支援する区役所とが連携し、住民の生涯学習を通じた地域づくりを支援していく必要がある。そこで、「公民館の社会教育施設の位置づけを維持しつつ、区役所と一体となって住民の自治活動を支援する体制とするため」、補助執行という方法による公民館移管が検討されたということである。従来から、各区役所の地域支援部においてスポーツ振興や青少年育成、社会教育団体育成や生涯学習事業の推進などを行っており、2004年からは、各区役所の地域振興部に公民館が移管された。

大分市については、この福岡市の類型に該当する。

（5）生涯学習課の移管（浜松市・堺市・広島市・豊田市・奈良市・久留米市）

公民館の所管を含め生涯学習課（生涯学習推進課）全体を教育委員会から首長部局へ移管した政令指定都市・中核市は、前述までの類型と比べて比較的多い。浜松市、堺市、広島市、豊田市、奈良市、久留米市である。

この中で、久留米市に限っては、公民館は、2005年に市町村合併によって編入した旧北野町、旧三潯町、旧城島町、旧田主丸町の各地区に1館ずつ維持されているだけであり、旧久留米市には社会教育法に基づいて条例によって設置される公民館を持たない。旧4町の公民館に関する事務を含む社会教育関連事務は、地方自治法180の7に基づき、文化観光部職員および各総合支所職員に補助執行されている。旧久留米市の各校区には公民館類似施設である校区公民館が設置されている。この校区公民館に関する事務は、地方自治法180の7に基づき、市民部職員に「委任」されている。

生涯学習課の市長部局への移管は、豊田市においては2005年、広島市は2006年、浜松市は2007年、堺市と奈良市は2008年に行っている。移管先としては、豊田市は社会部⁷、広島市は市民局⁸、浜松市は生活文化部⁹、堺市は市民人権局市民生活部¹⁰、奈良市は市民活動部¹¹となっている¹²。

4. 大分市の概要

大分市は、大分県のほぼ中央に位置し、北は別府湾、東は豊後水道に面している。西から南にかけて山々が連なり、これらの間を一級河川である大野川と大分川が南北に貫流し別府湾に注いでいる。1963年、大分市は近隣の5市町村（鶴崎市、大分町¹³、大南町、大在村、坂ノ市町）と新設合併し、新たな大分市として市域を拡大させた。また、1964年に新産業都

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

市の指定を受けたことで、高度経済成長期には鉄工業や化学工業などの工場が進出し、東九州における政治経済・交通・文化の中心都市として発展してきた。1997年に中核市指定を受けている。2005年1月1日に佐賀関町と野津原町を編入する形で合併して、現在の大分市が誕生している。

現在の大分市（2009年3月31日現在）¹⁴⁾は、人口471,974人、世帯数199,285世帯、市域面積は501.28k㎡である。有租地面積281.07k㎡のうち、商工業地7.2%、住宅地13.1%、農地21.4%、山林41.5%などとなっている。就業者人口¹⁵⁾は、第一次産業5,507人（2.5%）、第二次産業49,202人（22.6%）、第三次産業159,872人（73.3%）である。1963年の合併後より総合支所方式を採っており、1963年に合併した旧5市町村の5地区と、2005年に合併した旧2町の2地区に支所が置かれている。また、合併前の旧大分市の市域が大分地区であるが、その中でも特に大規模な住宅団地として1960年代に造成された明野団地のある明野地区には明野出張所が設置されている。それぞれの地区の面積および人口・世帯数¹⁶⁾等は、表1の通りである。

図表1 地区別人口・世帯数(2009年3月31日現在)

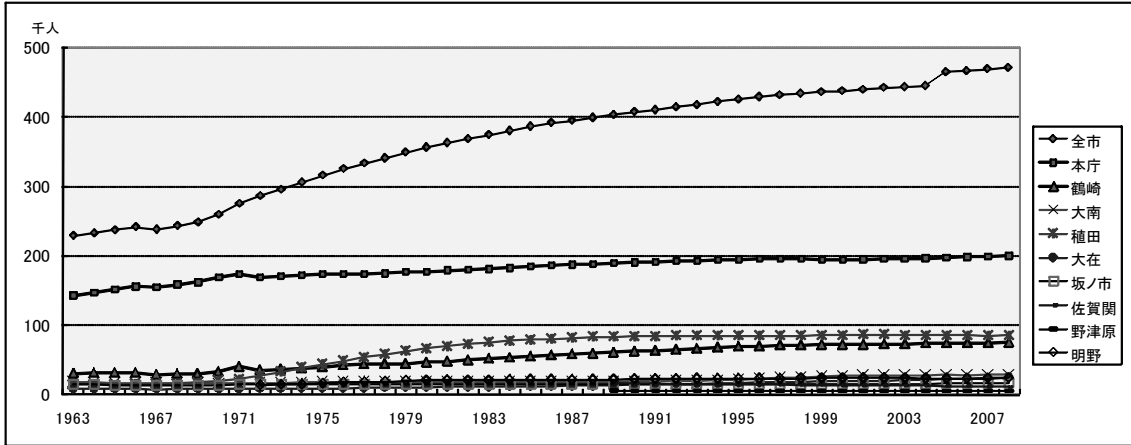
地区（管轄）	人口数	世帯数	高齢化率	面積
大分地区(本庁)	201,314	91,154	18.5	70.57
鶴崎地区(鶴崎支所)	73,075	28,347	16.8	54.26
大南地区(大南支所)	28,567	10,330	20.4	121.23
穂田地区(穂田支所)	84,059	34,462	22.4	49.34
大在地区(大在支所)	25,168	11,070	13.2	12.99
坂ノ市地区(坂ノ市支所)	17,120	6,911	22.6	49.09
佐賀関地区(佐賀関支所)	11,360	4,900	39.1	49.45
野津原地区(野津原支所)	4,968	1,958	35.8	90.63
明野地区(明野出張所)	26,343	10,153	15.4	3.72
大分市全域	471,974	199,285	19.4	501.28

(出所：大分市公表の統計データより)

1963年以降の人口推移（図表2）を見ると、市域全体では、特に高度経済成長期に急激に人口を増やしていることが分かる。ただし、人口増加の程度は地区によって異なっており、特に2005年に合併した佐賀関地区と野津原地区については、合併前から引き続いて人口減少傾向にある。図表3は世帯数の推移、図表4は図表2と図表3の結果から算出した1世帯あたりの人数の推移である。これらを見ると、人口の増加率を超えて世帯数が増加しており、1960年代半ばには4～5人だった1世帯当たりの平均人数は、現在では2～3人となっている。核家族化が進行している状況が明らかである。

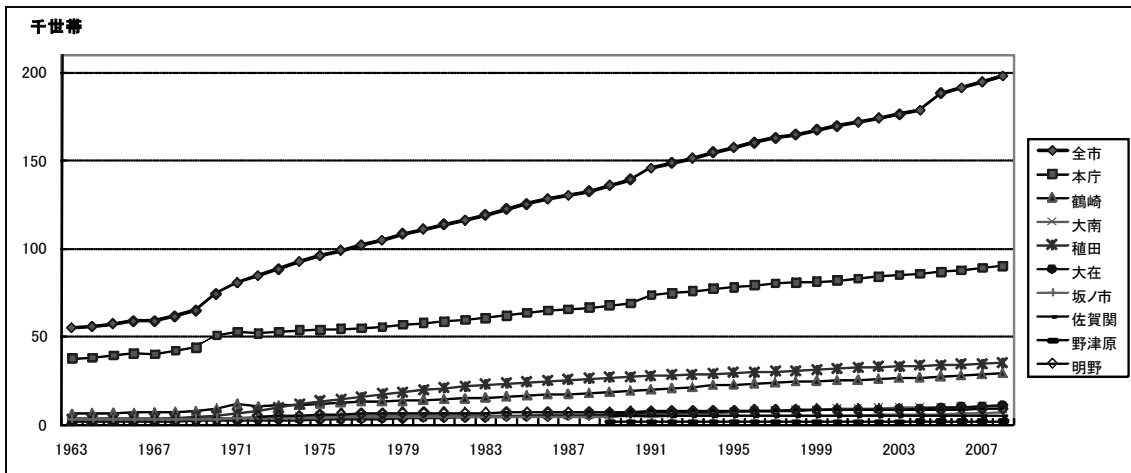
VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

図表 2 地区別人口の推移(各年 9 月)



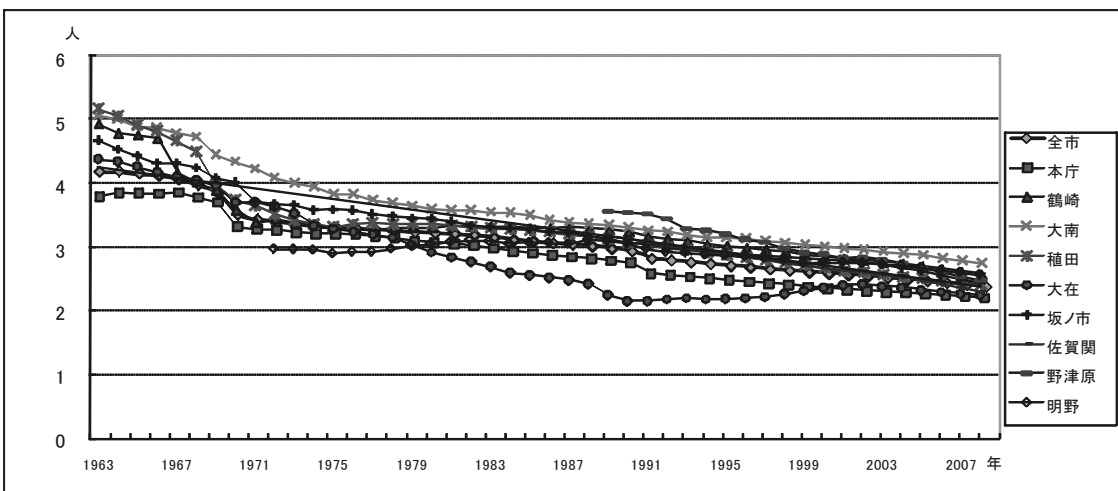
(出所：大分市公表の統計データより)

図表 3 地区別世帯数の推移(各年 9 月)



(出所：大分市公表の統計データより)

図表 4 地区別の 1 世帯当たりの平均人数の推移

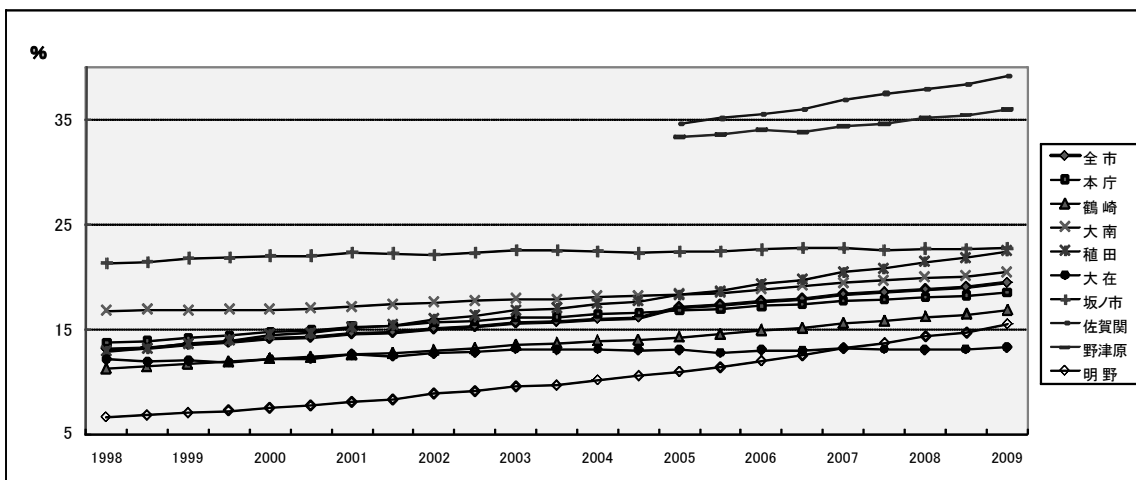


(出所：大分市公表の統計データより)

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

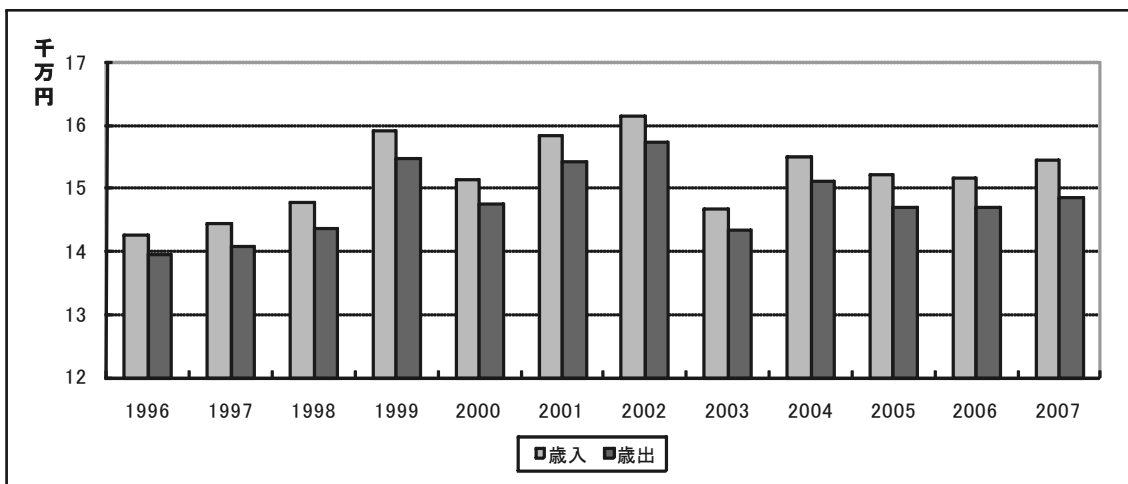
図表 5 は地区別の高齢化率の推移である。高齢化率が約 13%の大在地区、約 15%の明野地区、約 17%の鶴崎地区のように高齢化率の比較的低い地区がある一方で、2005 年に合併した佐賀関地区は約 39%、野津原地区は約 36%と高齢化率が非常に高い。佐賀関地区と野津原地区は、過疎地域自立促進特別措置法第 33 条 2 項の特例によって過疎地域とされている¹⁷。1963 年以降、高齢化率にほとんど変動のない地区もいくつかある一方で、全体としては高齢化が進行していると言える。

図表 5 地区別高齢化率の推移



(出所：大分市公表の統計データより)

図表 6 歳入・歳出の推移



(出所：大分市公表の統計データより)

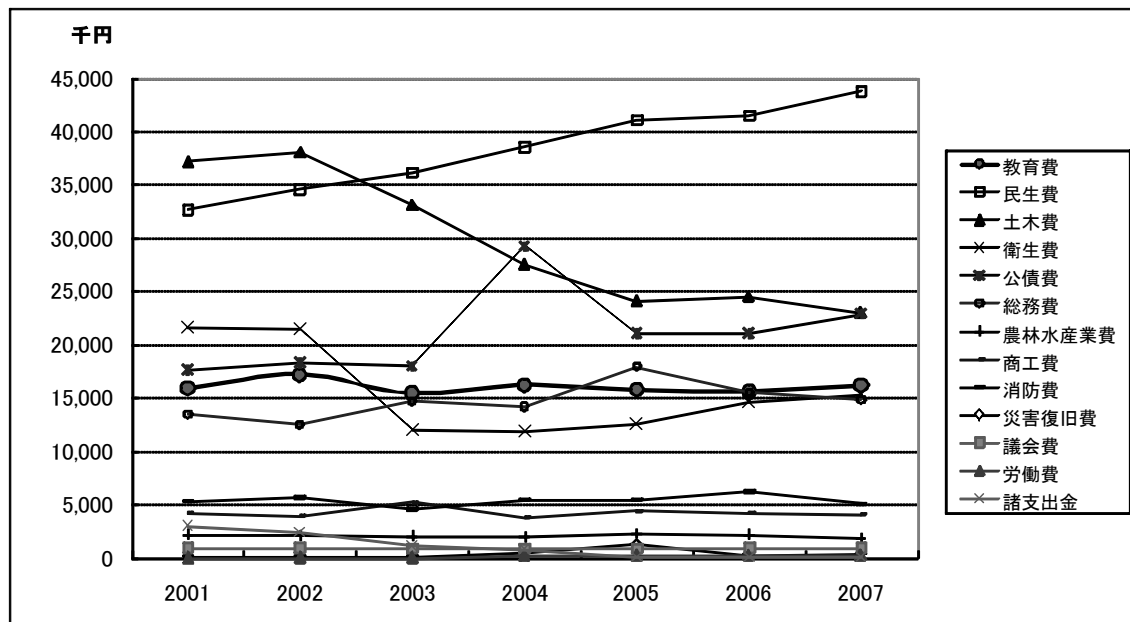
大分市の財政状況を見ると、2007年度の一般会計の決算額で、歳入およそ1億5434万円、歳出およそ1億4855万円である。大分市の歳入と歳出の推移は、図表6の通りである。

2001年度以降の大分市の歳出決算額を費目別に見たものが図表7であるが、民生費が増

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

加し、土木費は大きく減少しているのに対し、大分市の教育費はおよそ一定の額（1,600 万円前後）を推移していることがわかる。

図表 7 費目別歳出の推移



(出所：大分市公表の統計データより)

5. 大分市政の概要と公民館移管の経緯

現在（2010年2月現在）の大分市長は釘宮磐氏である。1947（昭和22）年生まれで、社会福祉協議会や知的障害者更生施設への勤務を経て、1987年4月に大分県議会議員となり、2期目の途中で参議院議員選挙に出馬し、初当選する¹⁸。2000年には衆議院議員に転身するが、2003年4月、大分市長選挙に無所属として出馬、初当選した。現在は2期目である。2期目の大分市長選挙に際して、釘宮氏は1期目4年間の施政を踏まえながら、『ネクスト大分構想』というマニフェストを提示した。その中で、「大分市がこれからめざすべきこと」とは、“国や県の補助に頼ることのない、自立に向けた基盤づくり”であること、そしてそのキーワードとなるのが、“市民一人ひとりの力の結集”であり“地域内分権”であることを示している。このマニフェストでは、福祉、教育、環境、防災、産業、魅力づくり、行政システムの7つの観点から、重点政策を掲げている。その中でも、本稿の課題との関連事項としては、“市民協働を支える行政システム（時代にあった市役所の運営）”として、“住民主導による地域の課題解決や地域コミュニティ再生の取り組みを通して地域の活性化を図る”ための政策である。「自治基本条例」の制定、人材バンクの設立、地区公民館長の公募制、各支所長・出張所長に対する権限や財源の大幅な委譲などを公約している。2008年度までに、地区公民館長の公募制は導入され、支所・出張所の権限強化と合わせて、地区公民館が“市民のまちづくり活動の拠点施設としての機能”を持つことが明示された。

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

現在（2010年2月）の大分市の教育長は足立一馬氏であり、2007年5月に就任している。足立氏の前職は高等学校長（2007年3月定年退職）であり、それ以前には大分県教育委員会の審議監等も務めていた経験がある。その他の教育委員会委員が4名であり、委員2期目の若杉順子氏（就任：2003年5月）が委員長を務めている。その他3名の委員はそれぞれ2007年5月、12月、2008年3月に就任している。

大分市議会の議員46名の所属会派の内訳は、無所属3名、日本共産党4名、社会民主クラブ8名、自由民主党15名、おおいた民主クラブ4名、新市民クラブ6名、公明党6名となっている。

大分市は、2009年4月より地区公民館を市民部の市民協働推進課に移行させている。これは、釘宮市長の強い意向で推進された結果であった。市民部は市内にある支所・出張所を所管しており、各支所・出張所と公民館の連携を強化させ、支所のない本庁管内においてはまちづくり活動の拠点としての機能を持たせることを目的としての移管であった¹⁹。

公民館は、大分地区を除く各支所・出張所管内に1館ずつの地区公民館が、大分地区内には中央公民館と4つの地区公民館（公民館に相当する施設を含む）がある。大分地区以外の地区公民館すべてと、大分地区の中央公民館および4つの地区公民館のうち3館は、社会教育法に基づいて条例で定められた「公民館」であり、残りの1施設は、厳密に定義すれば社会教育法に基づく「公民館」ではないが²⁰、地区公民館としての機能を備えた施設としてグリーンカルチャーセンター²¹が位置づけられている。各地区の学校数および公民館数は図表8の通りである。地区公民館はそれぞれが所管区域を持っており、市域を網羅するように設置されている²²。一部、大分地区内の地区公民館と隣接地区の間で、「地区」の境界と「地区公民館」の区域が一致しないところもあるが、おおむね対応していると考えて差し支えない。図表8の通り、各地区は中学校区と比べてもより広域であり、地区公民館の区域は、一部は中学校区に相当するものの、基本的には複数の中学校区を合わせた広さとなっている。これは、多くの自治体では公民館区域が小学校区か中学校区のいずれかに一致するのと比べると、平均的な公民館の管轄区域と比して「広域」²³であると判断できる。よって大分市の地区公民館は、平均的な「公民館」と比べて大規模な施設であることを示している。この地区公民館とは別に、公民館類似施設として、市内に34の校区公民館がある。校区公民館は、各校区の住民によって組織される「校区公民館運営協議会」等によって設置されているが、すべての小学校区に設置されているわけではない。校区公民館の新築や改築については、市の補助制度がある。工事費の3分の2（過疎地域においては5分の4）の補助率で、校区公民館の場合の上限は3,500万円となっている。

大分市立の小学校は、休校中の小学校1校を除いて61校、中学校は27校ある。その中には大規模校から、複式学級のある小規模校まで存在している。小学校では、全校の学級数26学級以上の学校が11校、21～25学級は10校、16～20学級は12校、11～15学級は9校、6～10学級は13校、5学級以下の学校が6校である。中学校では、21学級以上の学校が7校、16～20学級が7校、11～15学級が6校、3～10学級が7校である。

図表 8 地区別小学校・中学校・公民館数

地区	小学校数	小学校学級数	中学校数	中学校学級数	地区公民館数
大分地区	22	388	9	170	5
鶴崎地区	8	163	3	66	1
大南地区	5	77	4	38	1
穂田地区	10	160	5	68	1
大在地区	2	60	1	22	1
坂ノ市地区	3	38	1	13	1
佐賀関地区	4	24	2	8	1
野津原地区	4	18	1	4	1
明野地区	3	68	1	28	1
大分市全域	61	996	27	417	13

(※ 休校中の小学校 1 校を除く。)

6. 大分市の「地域コミュニティ再生事業」

大分市では、2006 年度より、地域コミュニティ再生のための 3 つの事業に取り組んでいる。これらの事業とは、「地域まちづくり活性化事業」、「ご近所の底力再生事業」、「地域力向上推進事業」であり、大分市ではこれらを総称して「地域コミュニティ再生主要 3 事業」と呼んでいる。

大分市では、地域内分権を推進するという観点から、支所・出張所への権限や財源の委譲を進めている。そのために、「地域コミュニティ再生主要 3 事業」を推進し、各支所・出張所には市民協働推進担当を配置している。

釘宮市長は、この重点施策について、次のように発言している。

市長：私は、「地域コミュニティの再生」は、自治会活動等の地域活動の活性化にあると考えており、支所、出張所につきましては、今後とも、市民サービスの向上の視点に加え、住民自治活動の振興の視点からも権限、財源を大幅に委譲するとともに、大分地区におきましては、地区公民館にまちづくり活動の拠点としての機能を持たせるなど、地域活動を支援する体制を強化してまいります。(2007 年 7 月 2 日、大分市議会第 2 回定例会)

市長：それぞれの地域の課題にきめ細かな対応をしていくためには、支所、出張所はもとより、地区公民館の持つまちづくり活動拠点としての機能をより充実させていくことが必要であると考えております。とりわけ、都市化の進展が著しい大分地区では、マンション居住者や単身世帯が増加するなど人間関係が希薄化し、自治会への加入率が低下しておりますことから、地区内にある 5 つの地区公民館の役割は、今後ますます大きくなるものと考えております。(2007 年 7 月 3 日；大分市議会第 2 回定例会)

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

「地域コミュニティ再生主要3事業」は地域コミュニティ再生を目指した事業であるが、3事業のそれぞれが対象とする地区あるいは単位、助成方法等が異なっている。

「ご近所の底力再生事業」というのは、市民部の市民協働推進課と各支所・出張所が窓口となった事業である。市内全域に673（2008年12月現在）ある自治会・町内会（以下、総称して自治会とする）に対して、助成金を交付するものである。自治会の規模は多様であり、最小の自治会では10世帯に満たないようなところもあれば、最大規模の自治会では団地などで1,800世帯程もいるようなところもある。2008年度の予算額は4,000万円であった。ただし、すべての自治会に一律に支給するのではなく、申請のあった自治会について、その内容を審査した上で支給している。申請の過程では、市民協働推進課や各支所・出張所において担当職員が相談にも乗っている。地区ごとの申請率には多少の差があるが、2007年度は全体で約85%、2008年度の実績としては全体で約87%の申請があった。大分地区（総数208自治会、申請率約85%）や植田地区（総数135自治会、申請率約81%）のように、自治会数の多い地区ほど申請率が下がる傾向にあるが、おおよそ9割近くの自治会が申請を行っている。「ご近所の底力再生事業助成金交付要綱」によれば、助成対象として挙げられている事業内容は、地域の安全を守る事業、青少年の健全育成に関する事業、地域福祉の向上に関する事業、世代間の交流の促進に関する事業、地域の環境の美化又は保全に関する事業、地域の活力の向上に関する事業、その他地域コミュニティの再生に寄与する事業となっている。助成対象となる経費は材料費、印刷代、会場使用料、借上料、消耗品等の直接経費であり、人件費と飲食代は含まない。これらの事業に要する経費を、限度額の範囲で、各自治会に支給する。限度額は、30世帯以内の自治会には3万円、50世帯以内の自治会は5万円、それ以上の世帯数を持つ自治会については50世帯増える毎に5千円の増額となる。特に申請の受付期限を設けておらず、単年度に1回、いつ申請しても良いことになっている。申請前に、自治会の中で地域の課題についての十分な話し合いが行われることを期待しており、市としても申請を積極的に呼びかけるとともに、相談に乗っている。事業実施後に実施報告を行い、その後に助成金が交付される。実際に実施された事業例としては、例えば道路敷の草刈りや清掃、花壇づくり、子どもの見守りパトロール、地域の危険箇所マップづくり、防災訓練、ゴミ集積場所の維持管理、伝統祭事の継承、レクリエーションを通じた世代間交流など、多様である。

残りの「地域まちづくり活性化事業」と「地域力向上推進事業」は、前者が大分地区を除く各支所・出張所管轄区域で実施される事業であり、後者が市役所本庁管内（大分地区）の各地区公民館管轄区域で実施される事業である。「ご近所の底力再生事業」が自治会を単位としていたのとは異なり、これらは各支所・出張所のそれぞれの区域全体、あるいは地区公民館の区域全体を単位とした事業である。よって、地域住民の視点から見れば、まず個々の自治会という小さな範囲を単位とした事業があり、それ以外に地区全体での課題について取り組む事業があるという、二層の構造になっていることになる。後者の広域課題に取り組む事業として、各支所・出張所管内では「地域まちづくり活性化事業」が、本庁管内では地区公民館ごとに「地域力向上推進事業」が実施されるという構成になっている。

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

まず「地域まちづくり活性化事業」であるが、この事業は各支所・出張所を窓口としており、事業の担当部局は市民部市民協働推進課となっている。実際の事業計画と実施については各支所・出張所単位で行っており、予算要求の手続きや事業実施報告等を除いては、本庁のほうから具体的に指導や助言をすることもないという。実施計画については、それぞれの地区内で実行委員会を立ち上げて決定している。各支所・出張所には、この事業の専任担当者が1名ずつ配置されている。会計手続きなどは担当者が処理しているが、担当者が事業計画を決定するということはないということである。事務的な業務以外の担当者の役割は、実行委員会で決定された事業計画に対して、そこに参画するメンバー、あるいは事業内容に応じて参加してもらいたい相手（例えば、子ども、PTA、高齢者など）との調整役を担うことである。この事業計画や事業実施を主導するのは、自治会の会長である場合が多いという。その他、地区ごとに違いがあるものの、学校長、学校 PTA の役員、老人クラブ、婦人会等を中心として進められている。

助成額としては各支所・出張所それぞれで1,000万円を上限としている。この事業は、各地区に補助金を支給する補助事業ではなく、現物支給としている。要求のあった物品等については本庁の市民協働推進課から業者に支払い、講師謝金や委託料等についても本庁から直接、講師や受託者に支払う形をとっている。この理由は、各地区の実行委員会にかかる負担を軽減し、実際の事業計画や事業実施に時間と労力を注いでもらいたいという意図だということであった。この事業は事業費の額が大きく、会計の事務だけでも大きな負担になることが予想される。よって、補助事業とした場合の支出負担行為から生じる会計処理上の負担を回避しようとの配慮である。現物支給とすることで、補助金交付要綱を要せず、市の会計規則に則って市役所職員が会計処理をするため、各地区の実行委員会には負担がかからないということであった。

この「地域まちづくり活性化事業」の対象地区は、明野地区を除いて、かつては1つの自治体を形成していたところである。1963年に合併した地区については合併後すでに45年以上が経過しているが、大分県は江戸時代に小藩分立であった歴史的背景もあって、大分市においてもそれぞれの地区に異なる伝統文化が保持されているなど、現在なお各地区の特性が守られており、そこに居住する住民にとっても地区ごとのまとまりを強く感じているという話だった。

最後に、「地域力向上推進事業」についてである。各地区や校区には、「ふるさとづくり運動推進協議会」という、各区域の住民が組織する任意団体がある。この「地域力向上推進事業」は、「ふるさとづくり運動推進協議会」が行う地域力向上のための事業を支援することを目的として補助金を交付する補助事業である。「ふるさとづくり運動推進協議会」には地区を単位として組織される「地区ふるさとづくり運動推進協議会」と各小学校区を単位に組織される「校区ふるさとづくり運動推進協議会」があり、この事業の補助金交付要綱には、地区に対しては80万円、校区に対しては20万円を補助限度額として助成することが定められている。補助対象となる事業の内容については、安全環境浄化事業、健康なまちづくり育成事業、伝統文化の継承事業、多世代間交流事業などである。対象となる経費は、補助対象事業の実施に要する経費のうち、講師謝礼金等、材料費、印刷製本費、通信運搬費、会場等借上

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

げ料、食糧費（湯茶、茶菓子）、消耗品費等となっている。

大分市では、地域コミュニティを再生するという目的で 2006 年度からこの主要 3 事業を始めたことで、各支所・出張所へ権限と財源を委譲し、その機能強化を図ってきている。2009 年度については、その予算要求が昨年度までの担当課だった生涯学習課において行われているため、前年度から大きな変化はない。しかし、地区公民館が市民部に移管され、現在では「地域力向上推進事業」も市民部市民協働推進課の所掌となっているため、地域内分権の受け皿として地区公民館がさらにその拠点性を高めるため、2010 年度以降は市役所本庁管内の 5 地区公民館の区域ごとに行われていた「地域力向上推進事業」を上記の「地域まちづくり活性化事業」に一元化する方向で準備が進められている（2010 年 2 月現在）。

7. まとめと考察

以上のような背景で、大分市は、2009 年度から、地区公民館を市民部の市民協働推進課に移行させた。この公民館移管は、釘宮市長のマニフェスト『ネクスト大分構想』において示されたように、釘宮市長の強い意向で推進され、地域内分権の方策として実施されたものであった。移管先である市民部は市内にある支所・出張所を所管しており、各支所・出張所と公民館の連携を強化させ、支所のない本庁管内においてはまちづくり活動の拠点としての機能を持たせることを目的としての組織再編であった。

大分市における今回の組織再編は、教育委員会と市長部局という関係というよりはむしろ、本庁と支所、市役所と地域の自治組織の間の「分権化」という図式において理解できるものである。つまり、教育委員会の所管であることの限界という消極的な動機というよりも、地区公民館が従来から備えていた、住民の発意に基づくまちづくり活動に対する支援機能を積極的に評価し、支所や自治会活動との連携の強化を図ったものであると見ることができる。

「都市」とは都市経済学的に言えば多くの人口が集住する地域であるが、市町村合併によって広域化した自治体としての都市においては、過密地域と過疎地域、つまり「都市 (urban area)」と「農村 (rural area)」の両方を市域に含むという状況が生じている。よって、都市教育政策としても、「都市—農村」地域間関係をどう把握し、単一の自治体として両社のバランスをいかに保っていくかを考えることが課題となる。政令指定都市においては各行政区に区役所が置かれているが、中核市においても、市域面積の広い自治体では支所を配置している場合が多い。大分市のように支所と同一区域か、あるいは支所よりも狭い区域において地区公民館が配置されている自治体においては、地区公民館を地域づくりの拠点あるいはそのための住民交流の場として、さらには市役所本庁と地域の自治組織をつなぐための窓口として位置づけ、地域内分権（都市内分権）を推進していこうとする傾向が見られる。地域内分権の拠点として公民館が位置付くためには、その公民館の管轄区域が広域すぎても狭域すぎても不適切となる。例えば市全体で 1 つの中央公民館を持つだけでは、分権のための拠点にはできない。逆に、小学校区程度に狭域であると、都市においては施設数が非常に多くなってしまい、市が管理するためのコストのほう为上回ると考えられる。そのため、大分市においては地区公民館を市長部局に移行させて地域内分権の拠点とする一方で、小学校区ごとに

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

置く校区公民館については、公民館類似施設である、いわゆる自治公民館として、区域住民の発意による自治的な設置を推進している。

公民館の市長部局への移管という形式的帰結について、公民館という施設に特化して考えれば、社会教育施設として市長部局に補助執行させる手続きを必ずしもとらなくても、公民館としての位置づけを廃止し、代わりに市長部局の権限に属する文化施設や生涯学習施設として配置することも法的な手続きの面からは可能である。しかし大分市では、補助執行という手続きを利用することによって、一方では公民館に地域づくりの拠点としての機能を政策的に付加させ、他方では公民館が持つ教育機能に期待をしているように見られる。移管に伴う課題としては、2009年度まで各地区公民館に配置している社会教育主事等の職員の身分や処遇をどうするのか、公民館における事業と他の社会教育関連事務をどのように調整していくのか、等が指摘できる。

大分市の公民館に関する機構再編は、市長の公約に従った組織改革であったが、市役所職員の間でも、公民館職員の間でも、さらに市民の間でも、まだ議論を尽くすべき余地が残されている感がある。大分市における教育行政組織改革はまだ実施されたばかりであり、この組織改革の成果を評価するまでにはもうしばらく時間を要しそうである。

現在、地方政府として自律的・自立的な行政運営を求められる都市は、地方分権改革や地方制度改革によって、あるいは市町村合併を経たことによって、自治体の在り方、行政の役割や手法、組織等を総合的に再編すべき状況に直面している。地方自治制度改革の中で、地方政府としての都市にとって重要な課題に位置付けられているのが「都市内分権」（日本都市センター1999:87-100, 牛山 2004）である。今、都市においては「都市内分権」の推進のための具体的施策が、社会教育行政と強く関連付けられる傾向にある。そのことによって、今後、社会教育行政と一般行政との関係がどのように変化し、あるいは変化せずに保持され、両者の重複領域が調整されていくのか、そのことが都市の教育政策としてどのような意味を持つのか等について、追加的・継続的な研究が求められる。

■参考文献

- 姉崎洋一（1999）「住民の学習権保障と公民館」日本社会教育学会編『現代公民館の創造—公民館 50年の歩みと展望—』東洋館出版社, pp.70-83.
- 神野直彦（2005）「ポスト工業化時代の都市ガバナンス—その政治経済学—」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『都市のガバナンス』（岩波講座・都市の再生を考える 2）岩波書店, pp.7-39.
- 加茂利男（1988）『都市の政治学』自治体研究社.
- 小林文人（1969）「社会教育行政の構造的再編成」日本社会教育学会年報『都市化と社会教育』（日本の社会教育第13集）, pp.42-71.
- 松下圭一（1986）『社会教育の終焉』筑摩書房.
- 松下圭一（1987）『都市型社会の自治』日本評論社.
- 間宮陽介（2005）「都市の思想—「非」都市から見た都市」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『都市とは何か』（岩波講座・都市の再生を考える 1）岩波書店, pp.7-35.

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

- 宮本憲一（1980）『都市経済論—共同生活条件の政治経済学—』筑摩書房。
- 中村良平・田淵隆俊（1996）『都市と地域の経済学』（有斐閣ブックス）有斐閣。
- 日本都市センター（1999）『分権型社会の都市行政と組織改革—第4次市役所事務機構研究委員会最終報告書—』。
- 小川利夫（1969）「都市化と社会教育の再検討」日本社会教育学会年報，前掲，pp.1-40。
- 小川利夫編（1976）『住民の学習権と社会教育の自由』勁草書房。
- 社全協十五年史編集委員会（1978）『権利としての社会教育をめざして』ドメス出版。
- 園部雅久（2005）「変貌する市民—新しい階層構造の形成」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『都市のガバナンス』，前掲，pp.41-65。
- 牛山久仁彦（2004）「自治体政府と都市内分権—分権時代に求められる参加・協働と都市行政—」武智秀之編著『都市政府とガバナンス』中央大学出版会，pp.127-147。
- 吉田純（2005）「都市の変容—工業社会から情報化社会へ—」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『都市とは何か』（岩波講座・都市の再生を考える1）岩波書店，pp.213-233。

1 『内外教育』（2001年4月13日）pp.6-7。

2 「補助執行」と「委任」は、いずれも地方自治法180条の7を根拠としたものであるが、両者は権限の所在について違いを持つ。「補助執行」とは、ある行政機関の権限行使を内部的に補助し執行せしめることで、対外的には当該機関の名でその行為としてなされる。ある行政機関の事務は、通常は当該機関の補助機関たる職員をして補助執行させる。なお、ある行政機関の権限に属する事務を他の行政機関の職員が補助して執行することもある。他方、「権限の委任」は講学上の用語で、行政庁がその権限の一部を他の行政機関（通常は下級行政庁又は補助機関）に委譲することである。権限の委任があったときは、その委任の範囲内において委任庁は当該権限を行使し得ず、受任機関が自己の名と責任においてこれを行使する。法律上の権限の分配に変更を加えるものなので、法の明示の根拠を要する。（『法律用語辞典』有斐閣、1993より。）

3 構造改革特区の第7次（2005年6月）から第9次募集（2006年6月）では、岐阜県多治見市が、教育委員会の権限に属する事務の一部を協議により首長に委任できるようにする特区を申請しているが認められていない。その後、第10次募集（2006年10月）において、教育委員会の社会教育に関する権限を市長へ委譲する特区を申請したところ、文部科学省等からは、「地方自治法180条の7の規定に基づき、社会教育に関する事務の一部について首長部局に補助執行や事務委任を行うことが可能」とした上で、提案の実現に向けた検討を開始すると回答が出されている。（首相官邸ホームページ；構造改革特区推進本部「構造改革特区の提案募集について」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/teianbosyu.html>）、多治見市ホームページ（<http://www.city.tajimi.gifu.jp/kikaku/tokku/index.html>）より。）

4 横須賀市議会（2007年3月2日）第1回定例会、浜野雅浩議員の質問に対する市民部長の答弁より。

5 静岡市議会（2005年3月11日）2月定例会、前田由紀子議員の発言内容より。

6 静岡市議会（2008年12月3日生活文化環境委員会）での生涯学習推進課長発言より。

7 自治振興課、共働推進課、生涯学習課、交通安全課、防災防犯課、各支所。

8 市民活動推進課、生涯学習課、市民安全推進課、勤労市民課、消費生活センター、文化スポーツ部、国際平和推進部、人権啓発部。

9 市民生活課、くらしのセンター、文化政策課、スポーツ振興課、生涯学習課、博物館、美術館、中央図書館、防災対策課。

10 市民人権総務課、消費生活センター、市民協働課、生涯学習課。

11 市民活動推進課、文化・スポーツ振興課、生涯学習課、図書館。

12 豊田市は「都市内分権」の推進のために公民館（豊田市では、「交流館」という名称となって

VI. 都市における公民館の再編に関する実態と課題（佐藤）

いる)を社会部に移管しており、奈良市についても市議会の会議録等からは同様の背景が伺えるが、その他の市についての移管の背景や目的については未調査である。

13 1963年に合併した旧大分町は、現在の植田地区である。

14 大分市公表の統計データ（「大分市統計年鑑」）より。

15 2005年「国勢調査」より。

16 大分市の住民基本台帳人口と外国人登録人口の計。

17 過疎地域自立促進特別措置法でいう「過疎地域」とは、原則として、過疎地の要件を満たす「市町村の区域」を指す（第2条）が、合併市町村については、特例として、合併市町村の中に合併の前日において過疎地であった区域を含む場合、その区域を過疎区域と見なす措置が講じられている（第33条2項）。

18 釘宮氏は自民党から出馬していたが、当選後は、二大政党制を目指し、自民党を離党した。

19 大分市議会（2007年7月2日第2回定例会）日小田良二議員の質問に対する市長答弁、2007年9月19日第3回定例会）高橋弘巳議員の質問に対する市長答弁による。

20 社会教育法に基づく「公民館」か、そうでないかは、当該施設の設置条例に拠る。

21 グリーンカルチャーセンターは条例により設置される文化・スポーツ施設である。設置条例には、「木材の良さの普及啓発及び木造建築物の普及促進に資するとともに、市民文化の高揚及びスポーツの振興を図るため」に設置され、「カルチャーセンター」、「市民体育館」、「市民運動広場」の施設を置くことが定められている。

22 これに対して、公民館類似施設である校区公民館は、大分市の場合、必ずしもすべての校区に設置されているわけではない。

23 管轄する区域が「広域」であるということの意味は、それが人口の面から見て広域であるという意味であり、面積（図表1参照）として必ずしも広域であることを含意しない。

VII. 義務教育活動費の地域間格差の分析

— 東京都区市町村間の比較より —

中村 悦広*

はじめに

近年のわが国における厳しい経済状況や地域の高齢化、過疎化の進展において、特に財政力の乏しい自治体では、義務教育予算を確保することが困難な状況にある。

本稿では、東京都における公立小中学校の地方教育費、特に教育活動に要する経費(財源別経費より区市町村支出金、使途別経費より教育活動費、管理費、補助活動費)の地域間の支出格差を分析する。

そこで、平成 18 年度(平成 17 会計年度)から平成 20 年度(平成 19 会計年度)までの東京都の「地方教育費調査報告書」第 1 表、第 2 表、第 5～6 表、及び第 11 表より、項目別の地方教育費(総計、及び区市町村別)のデータ、及び、平成 17 年度から平成 19 年度までの東京都の「公立学校統計調査報告書【学校調査編】」第 1 表、第 6 表、及び第 8 表、第 13 表より小学校の児童数と教員数、中学校の生徒数と教員数を用いて分析を行う。

「地方教育費調査」を用いて、義務教育支出の研究として、青木(2008)は、項目別の全国集計データを用いて支出の時系列変動を教育財政の歴史的視点から評価している。また、都道府県別データを用いた時系列変動の分析には、荻谷(2009)や中村(2010)がある。

本稿は、義務教育学校の設置者である市町村(東京都)において、小中学校教育費の地域間格差に注目した分析を行う。

本稿の構成は次の通りである。まず、第 2 節では、2008 年度において、東京都の小学校及び中学校において、財源別経費の使途別経費への内訳をみることで、国、都、区市町村のそれぞれが賄う使途別経費を確認する。第 3 節では、義務教育活動のための経費として、財源別経費より区市町村支出金、使途別経費より教育活動費、管理費、補助活動費を取りあげ、それらの児童・生徒当り経費を、児童・生徒教員比率を基準として、区市町村における支出格差を分析する。そして、第 4 節では、学生教員比率を基準とした場合の区市町村支出金(教育施設に伴う特定財源控除後)と基準財政需要額(建築費を除いた額)の区市町村間における支出格差を評価し、また、基準財政需要額と実際の支出の関係を評価する。更に、単純な回帰分析を用いて支出格差の要因分析を行う。

2. 東京都、財源別経費の使途別内訳

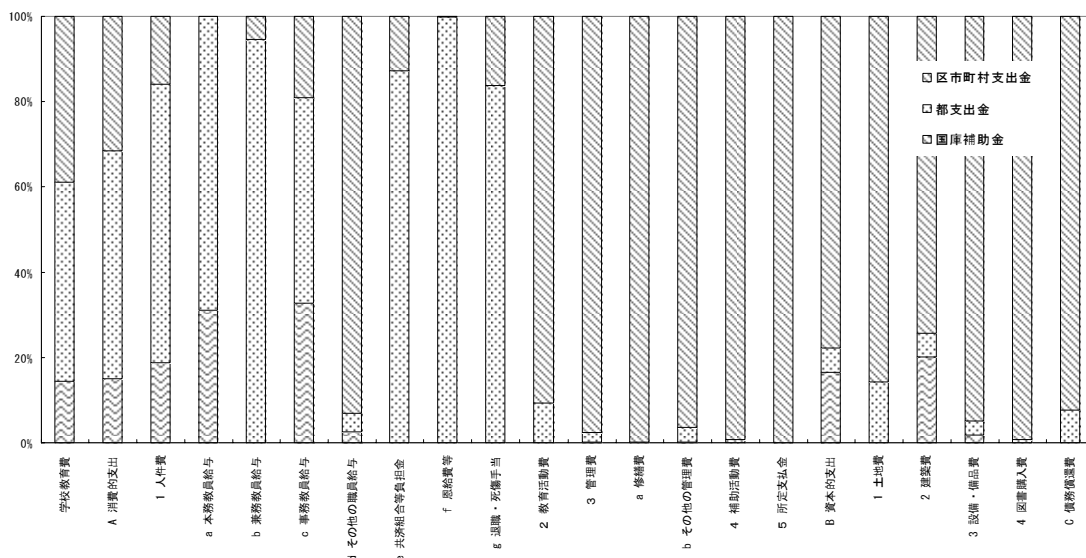
以下の図表 1 及び 2 には、2008 年度の小学校と中学校において、国、都、区市町村を財源とする義務教育費がどのような使途に配分されているのかを示したものである。まず、小学校と中学校で配分の傾向に大きな違いはないことがわかる。また、人件費の支出(その他の教員給与以外)に関し

* 財団法人 建設物価調査会

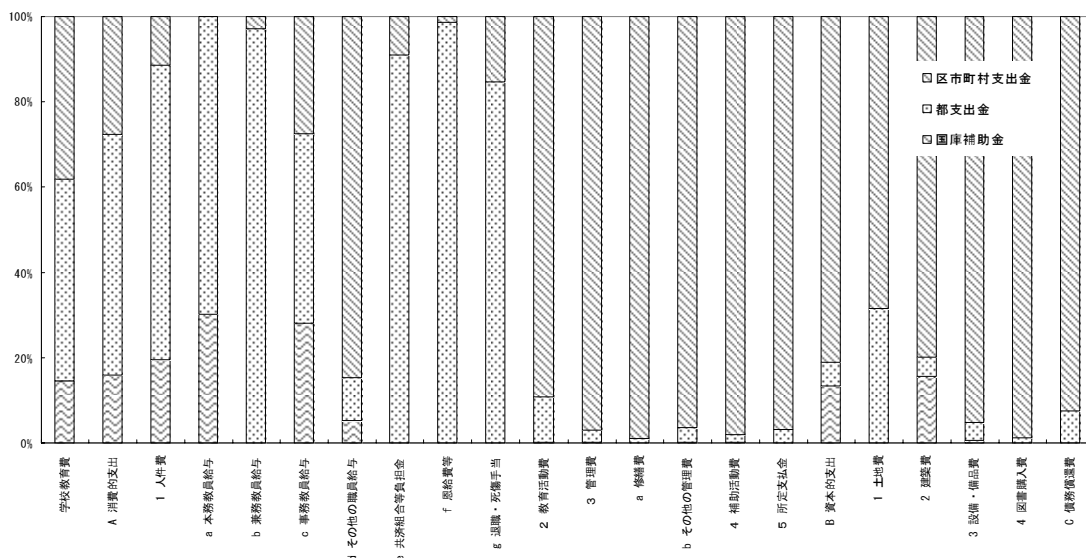
VII. 義務教育活動費の地域間格差の分析（中村）

では、都の役割が大きく、教育活動費、管理費、補助活動費は、区市町村の役割が大きくなっていることがわかる。また、土地費や建築費といった資本的支出についても区市町村支出金によってその多くが賅われている。

図表 1 2008 年度 財源別*使途別 消費的支出及び資本的支出シェア 小学校



図表 2 2008 年度 財源別*使途別 消費的支出及び資本的支出シェア 中学校



3. 東京都、義務教育活動費の地域間格差の分析

ここでは、東京都区市町村データにおいて、小中学校に関する財源別あるいは使途別の地方教育費のうち教育活動に関わるものとして、財源別経費より、区市町村支出金、使途別経費より教育活

Ⅶ. 義務教育活動費の地域間格差の分析（中村）

動費、管理費、補助活動費に関して、それぞれ児童あるいは生徒あたりの経費に対する児童数/教員数、あるいは生徒数/教員数との関係をみる。つまり、学生教員比率を軸に、各経費の支出傾向をみることにより地域間の支出格差が存在するか否かを評価する。

以下の図表3から6は、東京都において、小学校の教育活動に関する経費と学生教員比率との関係を表す散布図である。

まず、図表3より、区市町村支出金(建築費を含む額)と学生教員比率の関係をみると、右下がりの関係が示される。つまり、学生教員比率が大きいと児童あたり区市町村支出金が小さくなる。係数の値より、教員が受持つ児童が1増加すると児童あたり区市町村支出金は約3万円減少する。

また、使途別経費より、教育活動費、管理費、補助活動費と学生教員比率との関係をみる。図表4から6より、児童あたり教育活動費、管理費、補助活動費と学生教員比率には、全て右下がりの関係がある。つまり、学生教員比率が大きいとそれらの児童あたり経費は小さくなるという関係がある。係数より、教員が受け持つ児童が1増加すると児童あたり教育活動費が約5千円減少、管理費が約1万円減少、補助活動費が約5千円減少することが示される。

一方、以下の図表7から10は、東京都において、中学校の教育活動に関する経費と学生教員比率との関係を表す散布図である。

まず、図表7より、区市町村支出金(建築費を含む額)と学生教員比率の関係をみると、右下がりの関係が示される。つまり、学生教員比率が大きいと生徒あたり区市町村支出金が小さくなる。係数の値より、教員が受持つ児童が1増加すると生徒あたり区市町村支出金は約3万6千円減少する。

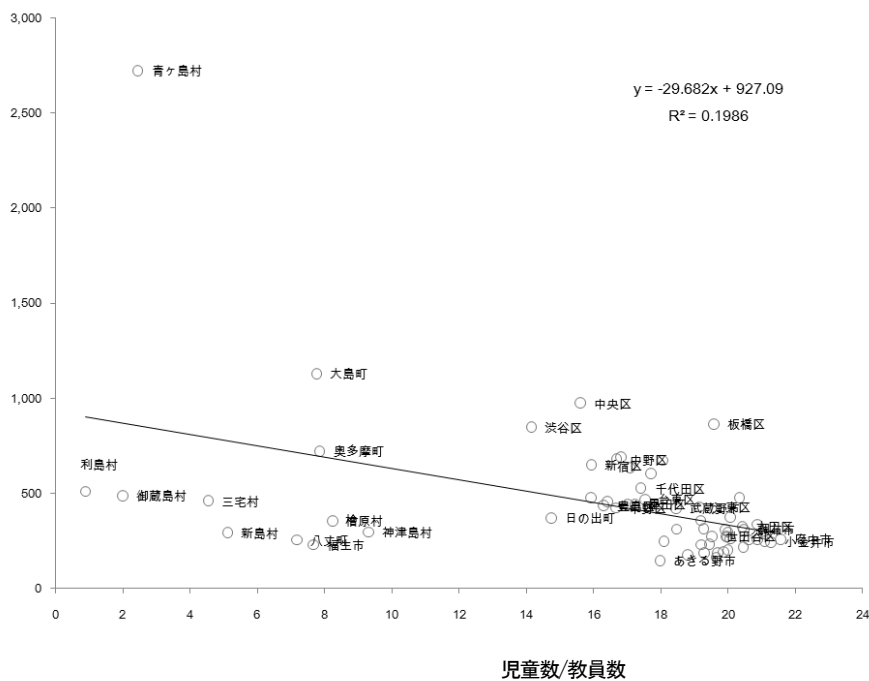
また、使途別経費より、教育活動費、管理費、補助活動費と学生教員比率との関係をみる。図表8から10より、生徒あたり教育活動費、管理費、補助活動費と学生教員比率には、全て右下がりの関係がある。つまり、学生教員比率が大きいとそれらの児童あたり経費は小さくなるという関係がある。係数より、教員が受け持つ生徒が1増加すると生徒あたり教育活動費が約1万9千円減少、管理費が約1万円減少、補助活動費が約7千円減少することが示される。

ここで、以上の散布図において東京都の地域分布をみてみると、小学校では、学生教員比率10以下の多くが離島であり、10以上と以下でなんらかの経費の配分傾向の違いが推察される。一方、中学校においては、小学校では、学生教員比率8以下の多くが離島であり、8以上と以下での経費の配分傾向の違いが推察される。

VII. 義務教育活動費の地域間格差の分析 (中村)

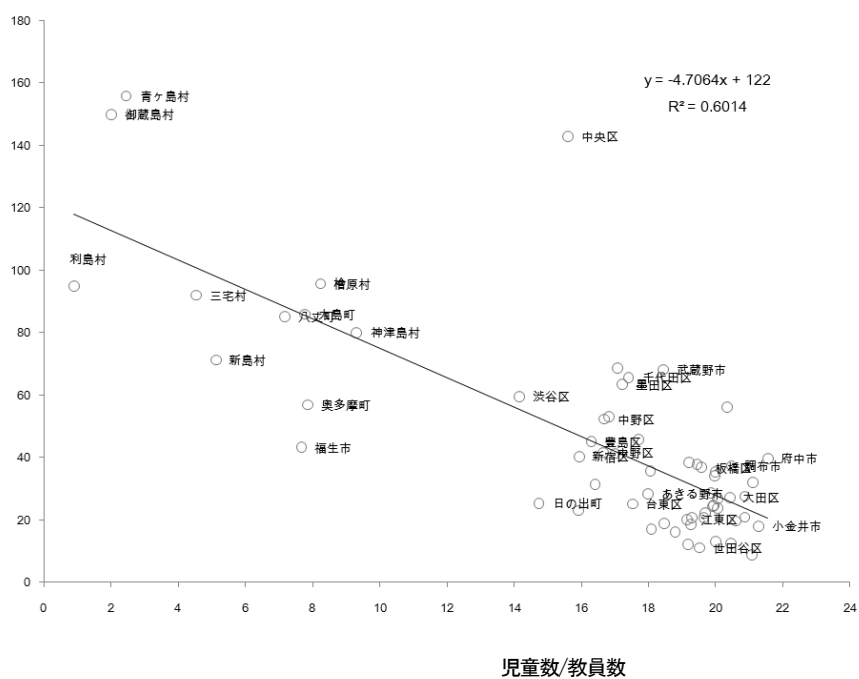
図表3 小学校、財源別経費、区市町村支出金の市区町村間の支出傾向(2008年度:単位千円)

区市町村支出金/児童数



図表4 小学校、用途別経費、教育活動費の市区町村間の支出傾向(2008年度:単位千円)

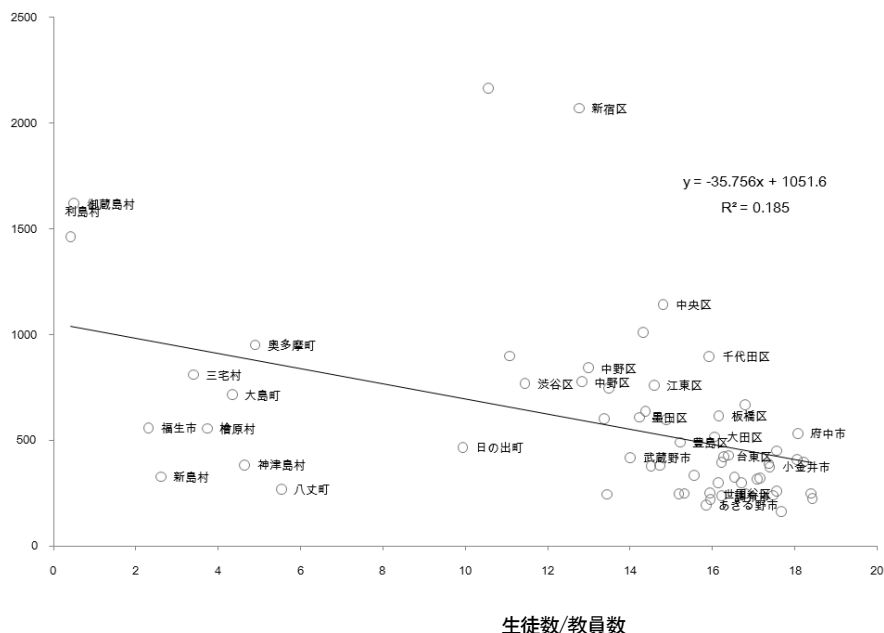
教育活動費/児童数



VII. 義務教育活動費の地域間格差の分析 (中村)

図表 7 中学校、財源別経費、区市町村支出金の市区町村間の支出傾向 (2008 年度：単位千円)

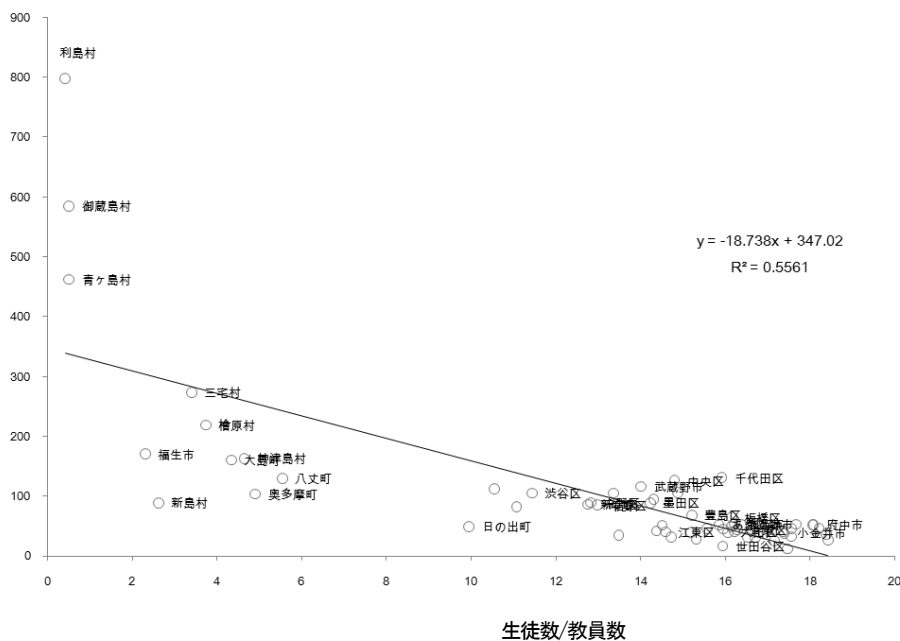
区市町村支出金/児童数



注) 青ヶ島村は、学生教員比率が0.5、区市町村支出金/生徒数が12,226千円

図表 8 中学校、用途別経費、教育活動費の市区町村間の支出傾向 (2008 年度：単位千円)

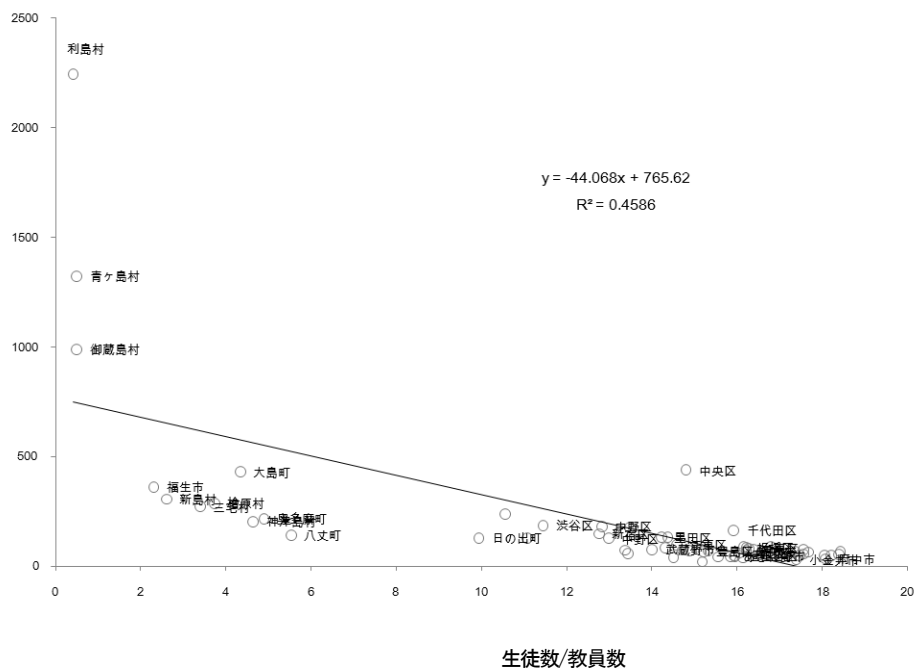
教育活動費/児童数



Ⅶ. 義務教育活動費の地域間格差の分析 (中村)

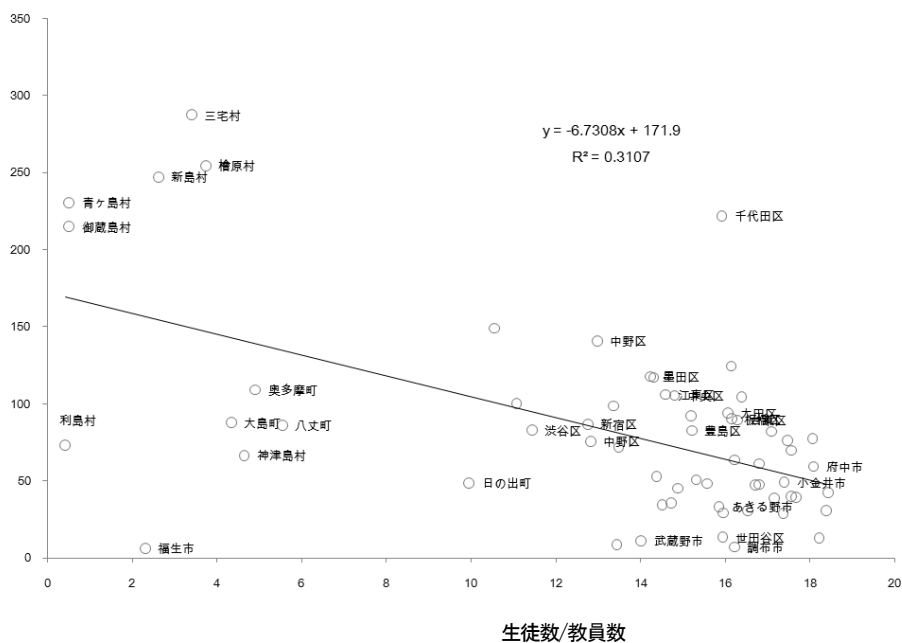
図表 9 中学校、使途別経費、管理費の市区町村間の支出傾向 (2008 年度 : 単位千円)

管理費/児童数



図表 10 中学校、使途別経費、補助活動費の市区町村間の支出傾向 (2008 年度 : 単位千円)

補助活動費/児童数



4. 東京都、区市町村支出金と基準財政需要額の地域間格差の実証分析

ここでは、東京都の市区町村において小学校及び中学校の教育の実支出と基準財政需要額との配分傾向を学生教員比率を軸に散布図により評価する。続いて、基準財政需要額の地域間格差(配分の格差)と実支出の地域間格差の程度の実証分析を行う。実証分析では、地域間格差の程度が時間的にどのように変化してきたのかまたグループ間の違いにも注目する。

(1) 教育の実支出と基準財政需要額の市区町村間の支出傾向

以下の図表 11 及び 12 には、小学校と中学校の教育の児童生徒あたり基準財政需要額(縦軸)と学生教員比率(横軸)及び児童生徒あたり教育の実支出(縦軸)と学生教員比率(横軸)との関係が示されている。また、図表の点線は、学生教員比率に対する児童生徒あたり教育の基準財政需要額の配分傾向を示し、実線は、学生教員比率に対する児童生徒あたり教育の実支出額の配分傾向を示す。

両方の図表から、学生教員比率の高い地域では、学生教員比率に対する児童生徒あたり教育の実支出額の配分額が、学生教員比率に対する児童生徒あたり教育の基準財政需要額の配分額を上回っている(これは財政的に裕福な地域の傾向と考えられる)。逆に、学生教員比率の低い地域では、学生教員比率に対する児童生徒あたり教育の基準財政需要額の配分額が、学生教員比率に対する児童生徒あたり教育の実支出額の配分を上回っている(これは財政的に貧しい地域の傾向と考えられる)。つまり、学生教員比率を基準に、2種類の地域でそれらの配分の傾向に違いがあるといえる。

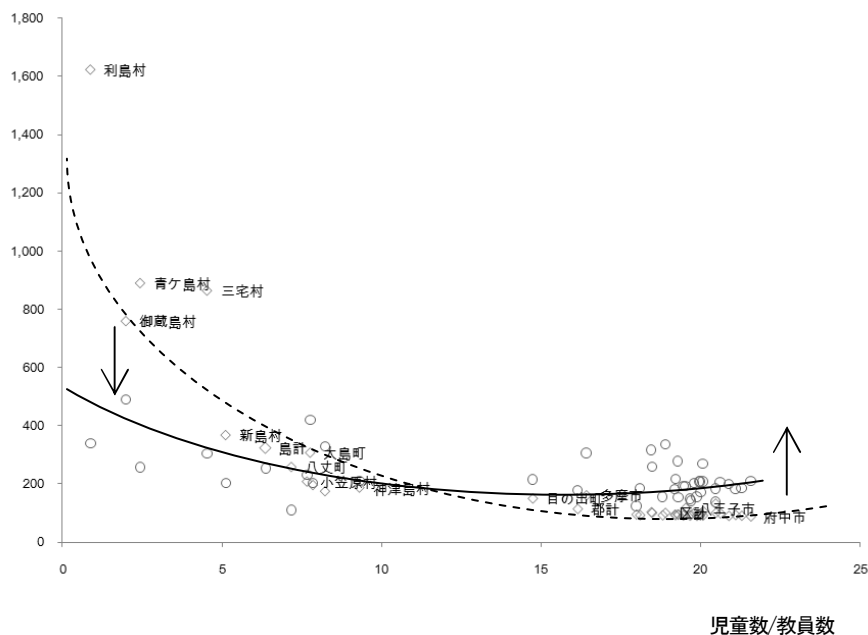
また、学生教員比率の高い地域は、自らで基準財政需要額を上回る教育支出を行っている。一方で、学生教員比率の低い地域では、実支出が基準財政需要額を下回る。

更に、学生教員比率の低い地域では、学生教員比率に対する児童生徒あたり基準財政需要額右下がりの配分傾向が大きい。つまり、地域間で配分の差が大きい。一方、実支出でみれば右下がりの配分傾向は弱まることから、地域間の違いは小さくなっている。教員が受持つ児童生徒数が多いところで、支出額が大きくなるほうが本来的であると考えられるが、現状は、逆進的な配分にあるとしても評価できる。

VII. 義務教育活動費の地域間格差の分析 (中村)

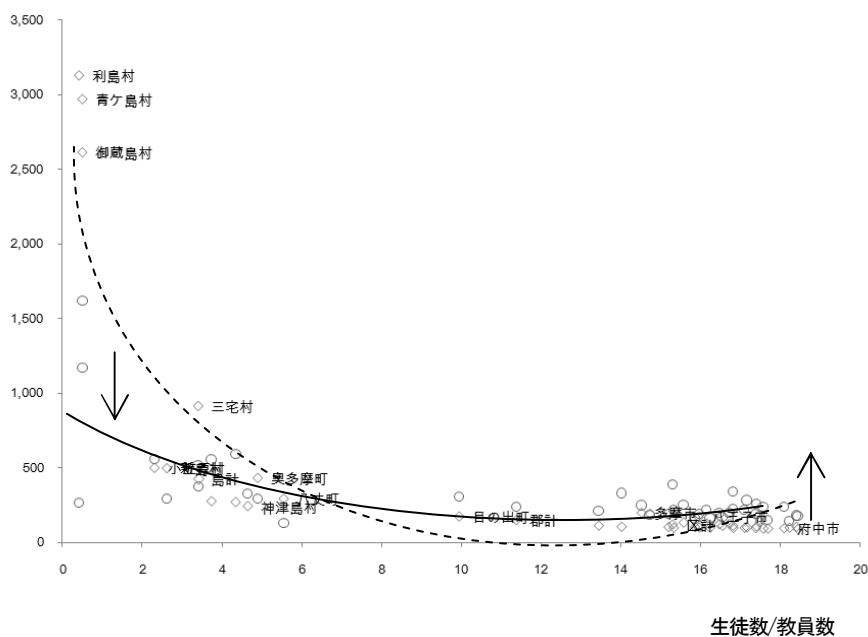
図表 11 小学校、区市町村支出金(教育施設特定財源を除く)と基準財政需要額(建築費除く)の配分(2008年度:千円)

教育基準財政需要額(建築費除く)/児童数、区市町村支出金(教育施設特定財源控除)/児童数



図表 12 中学校、区市町村支出金(教育施設特定財源を除く)と基準財政需要額(建築費除く)の配分(2008年度:千円)

教育基準財政需要額(建築費除く)/生徒数、区市町村支出金(教育施設特定財源控除)/生徒数



VII. 義務教育活動費の地域間格差の分析（中村）

(2) 教育予算の基準財政需要額と実支出額の市区町村間格差の要因分析

ここでは、教育の基準財政需要額あるいは教育に対して実際に支出された額を従属変数として、そして、学生教員比率を独立変数として、回帰分析を行う。

そこで、4-1の散布図を用いた分析の結果、学生教員比率でみて、地域グループ間で配分傾向に違いがあることがわかった。したがって、そのような違いを踏まえて、以下で推計を行う。

推計式とデータ

本稿では、東京都の「地方教育費調査報告書」及び「公立学校統計調査報告書」より、東京都市町村、2006年度から2008年度の3期間のパネルデータを用いて推計を行う。

ここでは、本稿の推計に用いた推計式、及び用いたデータとその出所を示す。まず、本稿の推計式は、以下の(1)式、および(2)式である。

$$ed_{it} = a_1 str_{it} \cdot d_1^{st} \cdot d_1^{Time} + a_2 str_{it} \cdot d_1^{st} \cdot d_2^{Time} + a_3 str_{it} \cdot d_1^{st} \cdot d_3^{Time} \\ + a_4 str_{it} \cdot d_2^{st} \cdot d_1^{Time} + a_5 str_{it} \cdot d_2^{st} \cdot d_2^{Time} + a_6 str_{it} \cdot d_2^{st} \cdot d_3^{Time} + d_1^{st} + d_2^{st} + \varepsilon_{it} \quad - (1)$$

$$ec_{it} = a_1 str_{it} \cdot d_1^{st} \cdot d_1^{Time} + a_2 str_{it} \cdot d_1^{st} \cdot d_2^{Time} + a_3 str_{it} \cdot d_1^{st} \cdot d_3^{Time} \\ + a_4 str_{it} \cdot d_2^{st} \cdot d_1^{Time} + a_5 str_{it} \cdot d_2^{st} \cdot d_2^{Time} + a_6 str_{it} \cdot d_2^{st} \cdot d_3^{Time} + d_1^{st} + d_2^{st} + \varepsilon_{it} \quad - (2)$$

ここで、 i は東京都の市町村、 t は年を表すインデックスで、 c は定数項、 a_1 から a_6 は係数の値である。そして、 ε_{it} は、誤差項で通常の仮定を満たす。変数は以下の通りである。

ed : 児童、あるいは生徒あたり教育予算の基準財政需要額

ec : 児童、あるいは生徒あたり教育の実支出額

str : 学生教員比率

d_1^{st} : 学生教員比率が10未満を1、10以上を0とするダミー変数

d_2^{st} : 学生教員比率が10以上を1、10未満を0とするダミー変数

d_1^{Time} : 2006年度を1その他の年度を0とするダミー変数

d_2^{Time} : 2007年度を1その他の年度を0とするダミー変数

d_3^{Time} : 2008年度を1その他の年度を0とするダミー変数

本稿の推計に使用したデータは図表13、そして使用データの基本統計量は図表14に示されている。本稿の推計において用いたデータは、全て、東京都教育委員会のホームページから入手したものである。

VII. 義務教育活動費の地域間格差の分析（中村）

図表 13 使用データの出所

データ	出所	使用年度	備考
児童数	公立学校統計調査報告書 第1表	平成17年度 - 平成19年度	総数
生徒数	公立学校統計調査報告書 第8表	平成17年度 - 平成19年度	総数
小学校、教員数	公立学校統計調査報告書 第6表	平成17年度 - 平成19年度	本務者、総数
中学校、教員数	公立学校統計調査報告書 第13表	平成17年度 - 平成19年度	本務者、総数
区市町村支出金-教育施設に伴う特定財源	地方教育費調査報告書 第11表	平成18年度(平成17会計年度) - 平成20年度(平成19会計年度)	
当該年度の教育費の基準財政需要額(建築費を除いた額)	地方教育費調査報告書 第11表	平成18年度(平成17会計年度) - 平成20年度(平成19会計年度)	

図表 14 使用データの基本統計量

	平均	標準偏差	分散	最小	最大	標本数
児童数/教員数	15.722	6.579	43.284	0.889	21.674	117
生徒数/教員数	12.426	6.185	38.249	0.417	19.173	117
区市町村支出金-教育施設に伴う特定財源/児童数	223.047	78.284	6128.321	93.404	616.893	117
区市町村支出金-教育施設に伴う特定財源/生徒数	324.423	273.723	74924.256	116.295	1639.600	117
当該年度の教育費の基準財政需要額(建築費を除いた額)/児童数	206.160	263.511	69437.928	86.817	1622.000	117
当該年度の教育費の基準財政需要額(建築費を除いた額)/生徒数	338.624	606.997	368445.645	87.377	3127.000	117

従属変数と独立変数

ここでは、本稿の推計に用いた従属変数、及び独立変数について解説を行う。

従属変数

- 児童あるいは生徒あたり教育予算の基準財政需要額

児童あるいは生徒あたり教育予算の基準財政需要額としては、当該年度の市町村に関する教育費の基準財政需要額のうち建築費を除いた額の児童・生徒あたり額を用いる。

従属変数 (1) : (当該年度の教育費の基準財政需要額-建築費)/児童・生徒数

- 児童あるいは生徒あたり教育の実支出額

児童生徒あたり教育の実支出額には、東京都の財源別経費より区市町村支出金から教育施設に伴う特定財源を取り除いた主として教育活動に充てられる経費の児童生徒あたり額を用いる。

従属変数 (2) : (区市町村支出金-教育施設に伴う特定財源) /児童・生徒数

本稿の推計で用いた2つの従属変数のうち従属変数(1)は、東京都のそれぞれの市町村が地域の実情に応じて標準的かつ合理的な教育行政活動を行うために必要となる額である(建築費を除いたもの)。一方で、従属変数(2)は、当該年度において、実際に教育活動のためにそれぞれの市町村が支出した額である。したがって、従属変数(1)と(2)は、教育活動のために必要な額と実際の支出額という意味での比較が可能である。

独立変数

本稿の推計に用いた独立変数は、従属変数に対する4-1の散布図の分析を考慮して、小学校の推

Ⅶ. 義務教育活動費の地域間格差の分析（中村）

計においては、教員一人あたり児童数が10未満（主として離島が多い非都市部）の市町村と10以上の市町村で、また中学校の推計においては、教員一人あたり児童数が8未満の市町村と8以上の市町村での効果の違いや、年度の効果の違いを評価するために、具体的には、学生教員比率、及び学生教員比率ダミーと年度ダミー¹の交差項による、以下の変数を用いた。

小学校の推定

- 学生教員比率*学生教員比率10未満ダミー*2006年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率10未満ダミー*2007年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率10未満ダミー*2008年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率10以上ダミー*2006年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率10以上ダミー*2007年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率10以上ダミー*2008年度ダミー

中学校の推定

- 学生教員比率*学生教員比率8未満ダミー*2006年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率8未満ダミー*2007年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率8未満ダミー*2008年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率8以上ダミー*2006年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率8以上ダミー*2007年度ダミー
- 学生教員比率*学生教員比率8以上ダミー*2008年度ダミー

定数項ダミー

推計では、定数項として、学生教員比率のダミーを用いる。これらを用いることで、市町村の学生教員比率の違いによって児童生徒一人あたりの基準財政需要額や実支出額（区市町村支出金）に違いがあるのか否かを分析する。

小学校の推定

- 学生教員比率10未満ダミー及び学生教員比率10以上ダミー

中学校の推定

- 学生教員比率8未満ダミー及び学生教員比率8未満ダミー

推計では、以上の従属変数と独立変数、ダミー変数を用いて、それらの関係を重回帰分析によって明らかにする。これらの分析を通じて、学生教員比率を基準とした各独立変数の配分傾向、及び、制度上の教育予算としての必要額（基準財政需要額）と実際の支出額との関係を分析する。

推計結果と評価

ここでは、推計結果を示し評価を行う。図表18には、全ての推計結果が示されている。図表15

Ⅶ. 義務教育活動費の地域間格差の分析（中村）

	生徒一人当たり基 準財政需要額	生徒一人当たり実 支出額		生徒一人当たり基 準財政需要額	生徒一人当たり実 支出額
ST比*8未満*2006	-35万円	-12万円	ST比*8以上*2006	-10万円	-4万円
ST比*8未満*2007	-39万円	-13万円	ST比*8以上*2007	-10万円	-4万円
ST比*8未満*2008	-37万円	-14万円	ST比*8以上*2008	-10万円	-4万円

注) 数値は係数の値を示す。

最後に、以下の図表 17 には、推計結果より、小学校に関しては、児童一人あたり基準財政需要額と児童一人あたり実支出額に対する児童教員比率 10 未満と 10 以上のダミーの影響及び中学校に関しては、生徒一人あたり基準財政需要額と生徒一人あたり実支出額に対する生徒教員比率 8 未満と 8 以上のダミーの影響を示した。

児童教員比率が 10 未満の地域では、児童一人あたり基準財政需要額が 115 万円、児童教員比率が 10 以上の地域では、児童一人あたり基準財政需要額が 23 万円で、その差は 92 万円である。児童教員比率が 10 未満の地域では、児童一人あたり実支出額が 38 万円、児童教員比率が 10 以上の地域では、児童一人あたり実支出額が 21 万円で、その差は 14 万円である。また、児童教員比率が 10 未満の地域の推計結果より、ダミー変数の係数の値に関して、児童一人あたり基準財政需要額から児童一人あたり実支出額への差は、△79 万円、一方児童教員比率が 10 以上では、△2 万円である。つまり、児童教員比率が 10 未満の地域は、児童教員比率が 10 以上の地域と比較して、児童一人あたり基準財政需要額と児童一人あたり実支出額の落差が大きいことがわかる。同様のことが、中学校の推計結果においてもいえる。

図表 17 推計結果のまとめ：定数項ダミーの評価

	(1)	(2)	(2) - (1)		(1)	(2)	(2) - (1)
	児童一人当たり 基準財政需要額	児童一人当たり 実支出額			生徒一人当たり 基準財政需要額	生徒一人当たり 実支出額	
(a) ST比 10未満	115万円	36万円	(△79万円)	(a) ST比 8未満	202万円	98万円	(△104万円)
(b) ST比 10以上	23万円	21万円	(△2万円)	(b) ST比 8以上	170万円	81万円	(△89万円)
(a) - (b)	(92万円)	(14万円)		(a) - (b)	(32万円)	(17万円)	

注) 数値は推計より得られた定数項ダミーの値を示す。

以上の推計結果より、学生教員比率が 10 未満の離島など小規模な地域では、制度上、教育の児童・生徒一人あたり基準財政需要額が多く配分される制度設計となっているもので、児童・生徒一人あたり教育実支出では、支出の水準がかなり低下していることがわかる。一方で、学生教員比率が 10 以上の東京都でも都市エリアと考えられる地域では、児童・生徒一人あたり基準財政需要額は、小規模地域と比較してかなり少ない。地域間の支出格差の視点からは、小規模地域内及び大規模地域内において、児童・生徒一人あたり基準財政需要額より実支出のほうが格差は小さくなる。また、小規模地域と大規模地域との支出格差に関しても児童生徒一人あたり実支出でみたほうが差は小さくなっている。しかしながら、現状では、児童生徒比率が小さいところに経費が多く配分されているという逆心的な関係が存在している。

VII. 義務教育活動費の地域間格差の分析（中村）

図表 18 推計結果

	(1) 小学校		(2) 中学校	
	児童一人あたり 基準財政需要額	児童一人あたり 実支出額	生徒一人あたり 基準財政需要額	生徒一人あたり 実支出額
S/T 10 (or8) 未満ダミー	1145.871 *** (0.000)	363.245 *** (0.000)	2015.376 *** (0.000)	977.449 *** (0.000)
S/T 10 (or8) 以上ダミー	230.299 *** (0.000)	213.647 *** (0.000)	1703.511 *** (0.003)	807.340 *** (0.000)
学生教員比率*S/T 10 (or8) 未満ダミー*2006年度ダミー	-112.284 *** (0.000)	-18.475 *** (0.000)	-353.829 *** (0.000)	-124.255 *** (0.000)
学生教員比率*S/T 10 (or8) 未満ダミー*2007年度ダミー	-124.330 *** (0.000)	-17.255 *** (0.000)	-394.178 *** (0.000)	-134.264 *** (0.000)
学生教員比率*S/T 10 (or8) 未満ダミー*2008年度ダミー	-114.164 *** (0.000)	-14.543 *** (0.000)	-372.079 *** (0.000)	-138.572 *** (0.000)
学生教員比率*S/T 10 (or8) 以上ダミー*2006年度ダミー	-6.451 *** (0.000)	-0.436 (0.883)	-98.019 *** (0.005)	-36.042 *** (0.004)
学生教員比率*S/T 10 (or8) 以上ダミー*2007年度ダミー	-7.051 *** (0.000)	-0.541 (0.856)	-99.304 *** (0.004)	-36.292 *** (0.003)
学生教員比率*S/T 10 (or8) 以上ダミー*2008年度ダミー	-6.663 *** (0.000)	-0.729 (0.809)	-97.285 *** (0.005)	-36.469 *** (0.003)
補正R2乗値	0.860	0.202	0.745	0.595
サンプル数	117	117	117	117

注1) ()内の数値はp値を意味し、p値の推計において、分散不均一性を考慮しWhiteの修正によるheteroskedasticity-consistentな標準誤差を用いた。

注2) 小学校は学生教員比率を10未満、10以上で、中学校は8未満と8以上でわけた。

5. まとめと政策提言

本稿の分析より、東京都市町村において教育支出の地域間格差の存在が明らかとなった。また、学生教員比率の小さい地域と大きい地域で、配分格差の傾向の違いが明らかとなった。現状の基準財政需要額の配分が逆心的なものであり、特に、学生教員比率の小さいグループ（規模が小さく、財政力の弱い地域）では、特にそのような傾向が強いことから、教育の基準財政需要額の制度設計の再検討が必要かもしれない。

参考文献とデータ

青木栄一(2008)「地方教育費の財源にみる政府間財政関係の制度化」、本多正人(研究代表) 基盤研究(B)「比較制度論を応用した日本型教育行財政システムの生成・展開・再編に関する研究」平成18～20年度 課題番号18330175。

赤井伸郎・妹尾渉(2010)「義務教育費国庫負担制度問題」国民教育文化総合研究所『教育行財政研究委員会報告書』第2章。

荻谷剛彦(2009)『教育と平等—大衆教育社会はいかに生成したか』中央公論新社。

中村悦広(2010)「財源別地方教育費の地域間不平等と義務教育財政」国民教育文化総合研究所『教育行財政研究委員会報告書』第4章。

中村悦広(2010)「教育の基準財政需要と実支出による地域間不平等」国民教育文化総合研究所『教育行財政研究委員会報告書』第5章。

平成20年度(平成19会計年度)地方教育費調査報告書

Ⅶ. 義務教育活動費の地域間格差の分析（中村）

平成 19 年度(平成 18 会計年度) 地方教育費調査報告書

平成 18 年度(平成 17 会計年度) 地方教育費調査報告書

平成 19 年度公立学校統計調査報告書【学校調査編】

平成 18 年度公立学校統計調査報告書【学校調査編】

平成 17 年度公立学校統計調査報告書【学校調査編】

¹ 年度ダミーは、2006 年度を 1、その他の年度を 0 とするダミー、2007 年度を 1、その他の年度を 0 とするダミー、及び 2008 年度を 1、その他の年度を 0 とするダミー変数である。

² 時期的な影響の評価に関しては、推計結果よりそれほど違いが生じていないことから本文での評価を省略した。

Ⅷ. 中核市の教育政策課題

—愛媛県松山市の事例から—

村上 祐介*

1. 本稿の概要と構成

(1) 要約

本稿の目的は、松山市を事例として、中核市レベルの教育政策の現状を検討するとともに、都市自治体の教育政策課題を析出することにある。はじめに、本稿の要約と構成を述べる。

松山市は愛媛県中部に位置する人口約 51 万人の中核市であるとともに、同県の県庁所在地でもある。平成の市町村合併では北部の北条市と離島の中島町を合併し、人口が 50 万人を突破した。財政状況は他の自治体と同様厳しい状況であるが、相対的には比較的良好な状況にあるとされている。教育政策については、総合計画とリンクした教育行政独自の中期計画と市長公約に沿って、後に述べるような様々な事業が進められている。

松山市の現状からは、中核市レベルの都市教育行政に関して以下の課題が浮かび上がる。第 1 に、義務教育教職員の人事権・給与権の在り方である。中核市に人事権が移譲される際には、現行と異なり給与負担も中核市に課せられることが考えられる。この点については、移譲後の財政措置の在り方や中核市の財政状況を見極めながら判断することが求められる。また、移譲後の県費負担教職員の広域人事の在り方や小規模自治体への影響も考慮する必要がある。第 2 に、学校統廃合に関する問題である。平成の大合併によって周辺の小規模自治体を合併した結果、少子高齢化の進んだ地域を抱える中核市が増加した。松山市もその例外ではなく、合併後に離島の小・中学校の統廃合を行った。中核市の抱える教育政策課題は都市と農村の両方の要素を持っていることがわかる。児童生徒数の減少によって学校統廃合が行われることはやむを得ない面があるが、ただし、合併された旧市町村の住民にとって、学校統廃合は合併のデメリットとして身近に感じやすいことも事実である。住民説明会などで住民から直接意見を聴くことはもちろん、教育委員に旧市町村の関係者を加えることや、議会に旧市町村の住民の意見が届くようなしくみを整備することなどが求められる。第 3 に、道州制への対応である。道州制が仮に実施される場合、中核市にとっては高等学校の設置・管理や警察といった人的・財政的規模の大きい行政分野の運営が課題となる。給与や学校施設の負担など、国庫負担金制度の存在しない高等学校レベルでの財政負担が大きくなることを想定しておかなくてはならない。また、周辺自治体の事務補完や教職員人事での連携協力など、市町村相互の水平的関係をどう築くかも課題となる。

松山市の事例からは、30 万人以上が条件の中核市は、充実した行財政能力ときめ細かい施策の両立という点で相対的に有利な規模の都市であることが推測される。ただし、中核市以下の規模の自

* 日本女子大学

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

治体が適正規模なのかについては、さらに別の検討が必要である。

本稿の構成は次の通りである。次項（1. 2）では、松山市を事例とする理由を述べる。2. では、松山市の基礎データ（人口・行財政・政治）と教育政策の現状（特に中期計画および市長公約）についてその概要を述べる。3. では、中核市の教育政策課題を析出し、その現状と論点を述べる。4. ではそのうち道州制に関する論点を検討する。最後の5. では、本稿の知見と今後の課題をまとめる。

（2）松山市を事例とする理由

以下、松山市を事例として取り上げた理由を述べる。

第1の理由は、都市教育行政の現状と課題を考えるうえで中核市が重要であることが挙げられる。中核市は人口30万人以上の都市で、2009年4月現在、41市が指定されている。また、8市が中核市移行を目指している。

地方分権を論じる上で必ず言及されるのが、自治体が権限を移譲できるだけの行財政能力を有しているかという「受け皿」論である。民主党の教育政策においては中核市レベルの30～50万人が適正規模として念頭に置かれているようである¹。また教育行政分野では特に義務教育を中心に、国一都道府県以上に都道府県一市町村の関係において多くの課題が存在する。政令指定都市は義務教育職員の人事権が都道府県から既に移譲されており、権限に関しては都道府県とほぼ同格とされている。つまり次の「受け皿」論としては中核市が対象となる。そこで中核市の現状と課題を論じることが必要となる。

中核市の中でも松山市を取り上げるのは、第1に、文字通り愛媛県あるいは四国という地域の中核的な都市であり、さらに人口・職員数などが中核市の中で比較的平均に近い点で、中核市の事例を分析するうえで適切であると考えられるためである。第2に、政治的に比較的安定しており、本稿の課題である適正規模論を考えるうえで政治的要因による影響を統制しやすい自治体であることがあげられる。

以上の理由から本稿では以下、松山市を事例として中核市の教育行政の現状と課題を検討していく。

2. 松山市の概要

（1）松山市の市勢

まず、松山市の基礎データ（人口・行財政など）を述べておきたい。

愛媛県松山市は、愛媛県の中央部に位置する。1873（明治6）年愛媛県庁が設置され、以後愛媛県の県庁所在地となっている。1889（明治22）年12月に市制を施行した。戦時中は空襲で市街地の多くを焼失したが、戦後順調に復興を遂げ、2000（平成12）年4月に中核市へと移行した。平成の市町村合併では、2005（平成17）年1月に旧北条市（人口約28000人）、旧中島町（人口約6300人）を編入合併し、四国の自治体で初めて人口が50万人を突破した。旧北条市は旧松山市北部に隣接した地域である。旧中島町は中島など離島からなっている。なお、旧松山市域には興居島とよばれる離島も存在する。中島や興居島などの離島では、近年学校統廃合が進められた（後述）。2009（平成21）年1月1日現在の松山市の状況は、総人口515,246名、面積429.03km²、世帯数223,753世帯、人口密度は1,201名となっている。

次に行財政についてみていく。まず、行政機構については、2009（平成21）年4月1日現在、

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

図1の通りとなっている。首長部局は9つの部から構成されている。教育委員会については、6つの課（生涯学習政策課、地域学習振興課、学習施設課、学校教育課、文化財課、保健体育課）と3つの事務所（教育支援センター事務所、子規記念博物館事務所、中央図書館事務所）がある。職員数は3,747名で、そのうち教育委員会事務局は540名となっている。

財政状況については、松山市は潤沢な状況とはいえないが、しかし他の市町村と比べると比較的良好であるといえる。平成21年度一般会計では、歳入・歳出総額は約1508億円となっている。歳出総額に占める教育費の割合は、128億6,452万円（8.5%）となっている。

平成19年度普通会計決算ベースでは、財政力は0.73（全国平均0.55，以下同じ）、経常収支比率は86.1%（92.0%）、人口1人当たり地方債残高は346,719円（446,922円）、実質公債費比率は10.1%（12.3%）、ラスパイレス指数は99.8（97.0）である。市町村の平均と比べると、いずれの数値も財政状況が相対的には良好であることを示している（表1参照）。人口・産業構造が類似している自治体と比較すると、財政力指数はやや低いが、経常収支比率、人口1人当たり地方債残高、実質公債費比率も低く、自己財源は多くないが借金も少ないということを示している（表1参照）。ただし、2008（平成20）年度からの経済危機の影響を受けて、2009（平成21）年度の歳入は減少の見込みである²。

松山市の政治状況について述べておく。市長は中村時広氏（2009年現在、無所属、49歳）である。2007年に3度目の当選を果たした。父親は、元松山市長（1975～91年）で全国市長会会長も務めた中村時雄氏である。三菱商事社員を経て、1987年に愛媛県議会議員、1993年に衆議院議員（日本新党）に当選した。1996年の衆議院議員選挙では敗れたが、1999年に松山市長選挙に初当選して現在に至る。2009年の総選挙では、大阪府の橋下徹知事や東京都杉並区の山田宏区長などとともに「首長連合」を結成した。2009年10月には、元横浜市長の中田宏氏、山田杉並区長などとともに「よい国つくろう！日本志民会議」を発足させた。全国的には、いわゆる「改革派首長」の一員として知られている。

松山市議会は45名の議員から構成されている。会派構成は、自由民主党議員団（18名）、新風会（9名）、公明党議員団（8名）、共産党議員団（3名）となっている。他、民社クラブ（2名）、平成市民クラブ（1名）、市民連合（1名）、社民党議員（1名）、フィフティネット（1名）、民生クラブ（1名）がある。議席比率でいえば、自民党が40%、公明党が約18%、共産党が約7%となっている。民主党は新風会に1名が所属するのみである。女性議員は8名で、全議員に占める割合は約18%となっている。

なお、市町村の平均的な状況を見ると、無所属が73.7%を占め、共産党が8.4%、公明党が8.0%、自由民主党5.2%、民主党2.9%、社会民主党1.1%などとなっている。また、女性の議員数は10.8%である。松山市は、自治体規模が大きいこともあり、政党化がかなり進んでいるといつてよい。また、女性議員の割合も若干高い。

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

表1 松山市の財政状況（平成19年度普通会計決算）

	松山市	全国市町村 平均	類似団体 (※)平均
財政力	0.73	0.55	0.82
経常収支比率	86.1%	92.0%	90.0%
人口1人当たり地方債現在高（円）	346,719	446,922	392,048
実質公債費比率	10.1%	12.3%	10.5%
ラスパイレス指数	99.8	97.0	100.2
<small>（※）類似団体とは、人口および産業構造等により全国の市町村を35のグループに分類した結果、当該団体と同じグループに属する団体を言う。</small>			
<small>出典：愛媛県庁webサイト（http://www.pref.ehime.jp/h10800/shichoshinko/zaisei/digest/raderchart/17raderchart/01matsuyama.pdf）</small>			

なお、松山市選出の国会議員についても言及しておく。衆議院では愛媛県は4つの選挙区が存在する。松山市については、合併した旧北条市・旧中島町を除く地域が愛媛県1区となっており、合併前の旧松山市域と選挙区が一致している。小選挙区制導入以後、自民党が選挙区での議席を守り続けている。2009年の総選挙では、安倍内閣で官房長官を務めた塩崎恭久氏が民主党新人の永江孝子氏にわずか3000票差まで迫られたが、13万票あまりを得て辛くも勝利した（永江氏も復活当選を果たした）。愛媛県は4つの選挙区のうち3つの選挙区で自民党が議席を獲得しており、政権交代が起こった選挙でも「保守王国」の面目を保っている。参議院は全県1区で、2007年の選挙では非自民勢力からの支持を得て無所属で出馬した友近聡朗氏（元Jリーガー、父親は松山市議会議員）が、自民党前職の関谷勝嗣氏を破って当選した（友近氏はその後、民主党に入党）。

概して言えば、国政・地方政治とも、松山市は自民党の勢力が依然として強い。ただし近年の自民党衰退と民主党の勢力拡大の影響が選挙で現れてきているのも事実である。

（2）教育政策の現状

次に松山市の教育政策の現状についてみておく。

まず、学校数（児童・生徒数）については、2007（平成19）年5月1日現在、幼稚園53園（9,547人）、小学校63校（29,311人）、中学校32校（14,635人）、高等学校17校（15,356人）、大学・短大7校（18,087人）となっている。2009（平成21）年度に中島本島の中島東、中島南、天谷の3小学校を統合し、中島小学校が新設された。さらに、興居島の由良、泊の2小学校を統廃合して興居島小学校が新設された。離島では、児童生徒数の減少が著しい³。

松山市の教育政策については、2007（平成19）年2月に、平成19～23年度の5年間にわたる「第2次まつやま教育プラン21」が策定されており、現在、このプランに沿った施策が展開されている。「第2次まつやま教育プラン21」は、平成14～18年度の第1次プランを引き継ぎ、『第5次松山市総合計画』の教育行政分野の行動計画として策定された中期計画である。第1次プランから、放課後子ども教室推進、愛媛国体推進、教職員のメンタルヘルスなど16事業を新設する一方、不登校対策施設設置、「心の教室相談員」活用、情報教育アシスタント派遣の事業など88事業を統廃合した⁴。第2次まつやま教育プラン21では、教育行政の目標として「生きる喜びが実感できる人づくり」を掲げるとともに、推進姿勢として、(1) 開かれた教育行政の推進、(2) 時代の要請に即応した教育行政の推進、(3) 学校・家庭・地域と連携した教育行政の推進、基本方針として、(1) いきいきと学ぶ生涯学習の推進、(2) 生きる力を育む学校教育の推進、(3) スポーツの振興と健康づくりの推進を挙げている。各基本方針の下で、いくつかの施策方針（図2参照）が定められ、さらにそ

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

の施策方針の下で、具体的な事業と重点事業が掲げられている。重点事業としては、たとえば地区公民館事務事業、放課後子ども教室推進事業、子ども読書活動推進事業、子どもの安心安全対策事業、国語力向上プラン事業、いじめ対策総合推進事業（いのちを守る相談事業）、訪問交流型不登校対策事業、小中連携による「国際・職業」教育特区事業、小中一貫教育の推進、教職員の任免権等の移譲に伴う準備事業、中島地区3小学校統合事業、教職員のメンタルヘルス事業などがある。なおそのいくつかは、2007年の市長選挙の際に中村市長が公約として掲げたものと類似している（後述）。

また、松山市の取り組みとして言及すべきものとして、教職員施策提案制度があげられる。松山市教育委員会では、子どもたちを健やかにほぐむ教育活動の充実・活性化を目指し、学校現場で活躍する教職員の声を新規事業の企画立案等に活かすため、2006（平成19）年度から「松山市立小中学校教職員による施策提案事業」を実施している。松山市立小・中学校に勤務する教職員および松山市教育委員会事務局職員は1人何件でも応募でき、また学年部、学校、主任会などグループ単位での応募も認められている。また優秀な提案については教育長表彰も行われている。

平成19年度は13人21件、平成20年度は6人10件の応募があり、各年度優秀提案2件が表彰されている。提案のうち、いくつかは事業として予算化されている⁵。

(1) 中学校での部活動支援（まつやま中学校運動部活動指導支援事業、まつやま中学校文化部活動指導支援事業）

部活動の指導者不足を補うため、部活動における市民等の外部指導者の派遣を実施した。また、部活動の指導方針等を学ぶ「外部指導者研修会」を開催。

(2) 中学校基礎学力充実モデル事業

① 放課後等学習アシスタント活用支援事業（中学生の国語・数学・英語等の学力向上対策）

教師の指導のもと学習アシスタントを活用した放課後の学習、また、夏休み・冬休み中などにおける学習相談等の取組を実施し、一人ひとりのニーズにあった学習指導を行う。

② おもしろ理科教室事業（中学生の理科の学力向上対策）

理科の基礎学力向上のために、土曜日に「おもしろ理科教室」を月2回程度実施し、生徒の興味・関心を高める活動（実験）を行う。なお、対象は、全市内から希望する生徒とする。

(3) 「坂の上の雲」語り部派遣事業

小説「坂の上の雲」に登場する松山市出身の正岡子規や秋山兄弟（秋山好古・秋山真之）の3人の生き方や、彼らが活躍した時代等について、地域の語り部から話を聞き、自分たちの住む松山市に対する誇りや愛情を育む。具体的には、地域の語り部が、学校を訪問して児童生徒にお話しするとともに、子どもたちが興味を持って調べ学習等に取り組むための資料を作成し、配布する。

(4) 小学校緑化推進事業

環境負荷の低減や自然との共生に対応した環境教育を実現させるため、市民等からの種苗提供をはじめ、県の補助金制度等を活用しながら、学校の緑化整備を推進する。

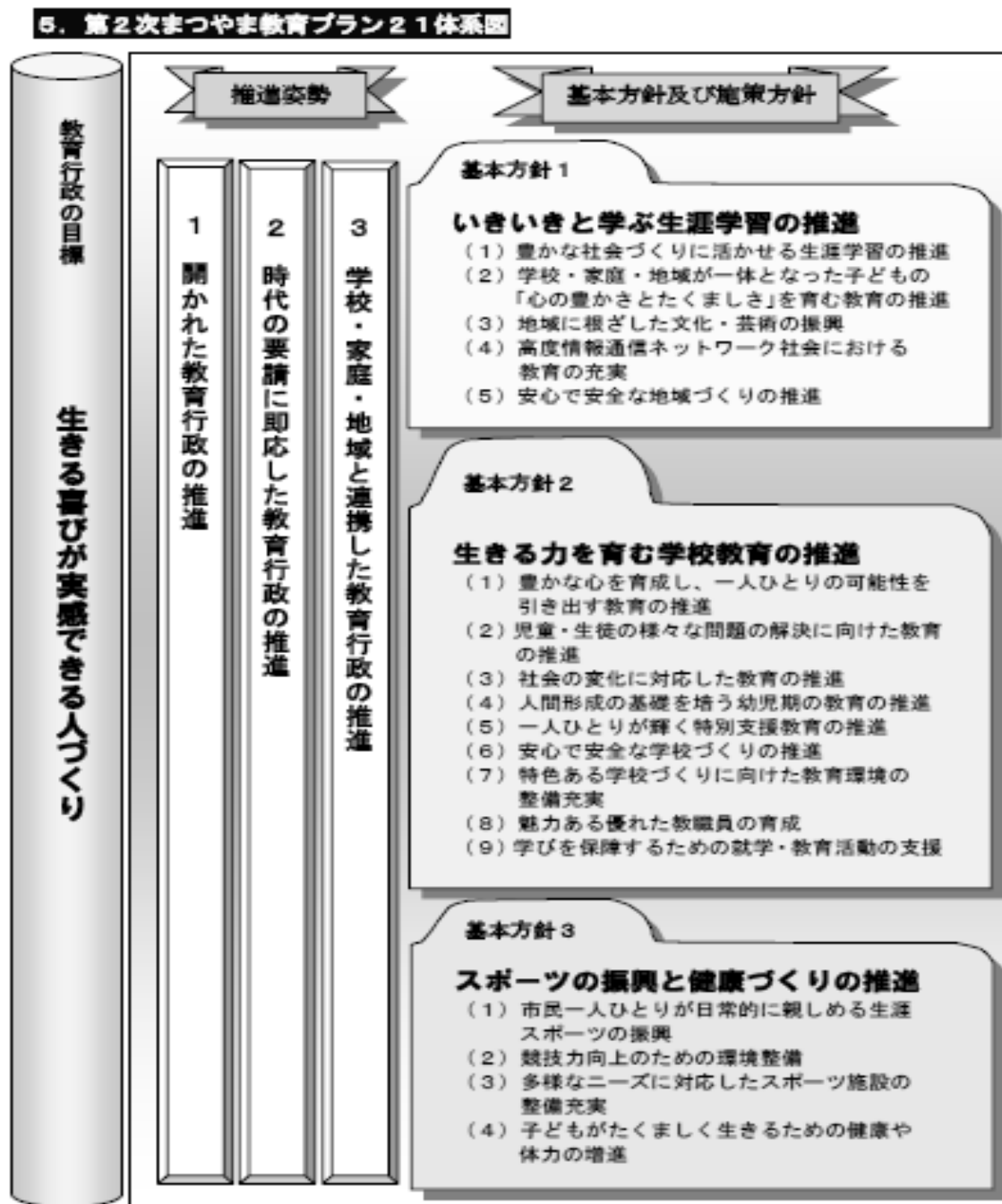


図2 第2次まつやま教育プラン21の体系図

出典：『第2次まつやま教育プラン21』3頁

次に教育委員会の構成と事務内容について述べる。松山市教育委員会は5名の委員から構成されている。現在の教育長は2008（平成20）年10月に就任した行政職員出身者（元松山市理財部長）である。なお同時に合併された旧中島町の元教育長が教育委員として任命されており、現在は教育委員長を務めている。

平成の大合併にともない自治体数が減少したため、教育委員や教育長の人数も減少したが、合併

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

された自治体の元教育委員・元教育長が合併後の自治体の教育行政でどのような位置を占めているか、またどのような活動を行っているかは今後全国的な調査を行うことが望まれる。合併によって教育委員の資質・能力といった点は向上している可能性があるかもしれない。

教育委員会の会議については、平成 20 年度は定例会 8 回、臨時会 4 回の合計 12 回開始されている。また教育委員会会議のほか、随時勉強会等を実施している⁶。またこのほか、市議会への出席（24 回）、学校訪問（18 回）、入学式、卒業式、各種行事・大会などへの出席（91 回）、先進地視察（1 回）（東京都府中市教育委員会、横浜市教育委員会、横浜市立本町小学校、東京都荒川区立南千住第二中学校）、研修会（1 回）（愛媛県市町教育委員会連合会研修会）といった活動を行っている⁷。

なお、2007 年の地方教育行政法改正により、首長が文化・スポーツ分野を所管することが可能となっている。現在松山市ではこの規定を用いて、文化・スポーツ（中央公園、北条スポーツセンター、北条ふるさと館）に関する事務は市長が執行している。

次に、2007 年の市長選挙の際の現市長の公約をみておきたい。2007 年の選挙では、現市長は 3 期目の当選を目指して立候補した。選挙は現職市長と共産党が擁立した新人による一騎打ちで、結果は現職が 104,000 票、新人候補が 17,000 票あまりという結果であった。

現中村市長は、3 期目の立候補にあたり、「つくります、21 世紀型行政」「つくりましょう、日本一のまち」「越えましょう、未来のために」の 3 つをスローガンとする公約を発表した。教育関係の公約は、「つくりましょう、日本一のまち」の中で「のびのび教育日本一のまちづくり」として以下が掲げられた。

（のびのび教育日本一のまちづくり）

次代を担う子どもたちが豊かに成長することができるよう、「確かな学力」「豊かな心」「健やかな体」からなる生きる力を育むため、学校、家庭、地域社会が一体となって可能性を引き出す教育を進めるとともに、いじめや不登校、問題行動への対応等にも積極的に取り組みます。

とりわけいじめ対策については、現在国の教育再生会議で議論が進んでいるものの、その方向性に疑問を感じており、子供、学校、PTA、地域を巻き込んだ市独自の事業を引き続き展開してゆきます。

想定される中核市への教職員人事権の移譲に伴い、更なる教職員の資質・能力の向上に向け、権限移譲のスケジュールを勘案しながら、教育センターの整備を考えてゆきます。

また、子育て家庭への支援や多様なニーズに応えられる保育機能をさらに充実するなど、少子化対策にも努めると同時に、市南部エリアに児童館を整備します。

更に、関係機関の協力の下に作り上げた 24 時間小児救急医療体制の維持、充実を引き続き図ってゆきます。

これらの公約の実現状況については、松山市役所の web サイトで詳細に記載されている⁸。上記

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

の公約については30あまりの事業が展開されており、各年度の取り組み状況が記載されている。前述の「第2次まつやま教育プラン21」と重なるものも多いが、市長公約に位置付けられている教育関係事業は以下の通りである。

- ・子ども育成事務事業
- ・青少年地域活動振興事業（20年度完了）
- ・公民館元気活力支援事業
- ・放課後子どもプラン（放課後児童クラブ・放課後子ども教室）
- ・地域ICT利活用モデル
- ・地域力活用学校応援事業
- ・体験学習を通じた人間力育成事業
- ・キッズジョブまつやま支援事業
- ・学習アシスタント活用支援事業
- ・各界先輩わくわくセミナー事業
- ・（新）小学校外国語活動支援事業
- ・（新）教職員の指導力向上プログラム構築事業
- ・（新）「坂の上の雲」語り部派遣事業
- ・体力向上・食育プログラム推進事業（20年度完了）
- ・まつやま学校クレーム対策事業（20年度完了）
- ・中学校基礎学力充実モデル事業
- ・特別支援教育事業
- ・中学校運動部活動指導支援事業
- ・まつやま中学校文化部活動指導支援事業
- ・いじめ対策総合推進事業
- ・（新）いじめ予防スキニシッププログラム事業
- ・問題行動等対策事業
- ・不登校対策総合推進事業
- ・松山市要保護児童対策事業
- ・（新）CSC（チャイルドサポートセンター）支援事業
- ・教職員研修事業
- ・教員の任免権等の移譲に伴う準備事業
- ・教育センター整備事業
- ・地域子育て支援拠点事業（ひろば型）
- ・（仮称）南部児童センター・保健センター整備事業
- ・（仮称）畑寺児童館整備事業（19年度完了）
- ・松山市児童虐待防止ネットワーク事業（20年度完了）
- ・保育所入所第3子保育料の無料化事業
- ・こんにちは赤ちゃん事業
- ・妊婦・乳児健康診査事業（妊婦健康診査の拡充）
- ・（新）家庭的保育モデル事業

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

・小児救急医療支援実施事業補助金

3. 中核市レベルの教育行政課題

ここまで述べた松山市の教育施策の概要と教育施策の現状から、中核市の教育政策課題を考えてみたい。

松山市の事例からいえることとしては、中核市レベルであれば学校教育と社会教育・生涯学習の政策の多くを担う行財政能力を有するということである。他方で、指導主事が全ての小・中学校を訪問することが可能であるなど、政策に必要な行財政能力ときめ細かい施策という相対立する要素を比較的バランス良くとりうる規模でもある。50万人規模の自治体であれば、必要な業務を遂行することが可能であると推論できる。ただし、それ以下の人口ではどうなのかという適正規模に関する議論については、中核市よりも小さい規模の都市の現状と課題を観察する必要があるように思う。

そのうえで、中核市規模の都市の多くが共通して抱える問題として、ここでは義務教育教職員の人事権・給与権、合併で過疎地を抱えた中核市における学校統廃合の問題、道州制への対応、の3点を指摘したい。

第1に、教職員の人事権・給与権および研修権の問題である。研修権については、2000（平成12）年に施行された地方分権一括法により、中核市に義務教育教職員の研修権が移譲された。松山市でも、年40ほどの研修会が行われている。また、ニーズに応じた研修（学校の主任職対象の松山志成塾（松山教育創造セミナー）、現代的教育課題の「言語活動充実のための研修会」、教科指導力の向上を図る「授業力向上研修会」など）の実施や、各種研修会における評価の実施と充実改善が図られている。

人事権・給与権については、中核市に関して現在最も関心の高い教育政策課題であるといっていよう。中核市への教職員人事権の移譲と、人事権と給与権の一致については、既に1990年代から議論が行われている。これを受けて松山市でも、市長公約で教員の任免権等の移譲に伴う準備事業を行うことが明記されており、教育センターなどの整備も打ち出されている。しかし、その方向性は依然として明確ではないため、中核市は様子見というのが実情のようである。松山市でも、中核市市長会等による国への要望、中核市教育長連絡会人事権移譲プロジェクト会議参加などの取り組みを行っているが、施策が明確になっていないため、県教委との事前協議も現時点では進んでいない。

今後の状況は流動的であるが、以下の2点については留意する必要がある。一つは、中核市に人事権が移譲される際は給与負担も同時に「移譲」される可能性が高いため、政令指定都市および中核市への財政的な措置が不可欠である。現在、義務教育教職員の人事権は原則として都道府県教育委員会がその権限を有している。他方、給与についても都道府県が負担することになっている。つまり、人事権と給与権を一致させているわけであるが、政令指定都市はこの原則の例外となっている。政令指定都市については、特例として教職員の人事権が都道府県から移譲されている。しかし、現行法では給与負担については都道府県のままとなっている。この点については都道府県の不満も強く、人事権と給与権の一致について政策課題として認識されている。したがって今後制度が変更される際に、人事権と給与権の所在については統一する可能性が高い。中核市が人事権を移譲される際には、給与負担も中核市に課せられることが考えられる。この点については、移譲後の財政措置の在り方や政令指定都市・中核市の財政状況を見極めながら判断することが求められる。

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

もう一つは、県費負担教職員の広域人事の在り方である。中核市に人事権が移譲される一方で特例市・一般市・町村は現状のままであるならば、現在の県費負担教職員制度は維持されることが前提となる。この場合、教職員の独自採用と人事を行う政令市・中核市に教員志望者が集まる一方で、中心都市への一極集中が進んでいる一部の都道府県などでは都道府県による採用と人事配置は現在よりも厳しくなることが予想される。中核市に関して言えば人事権移譲のメリットは大きいと推測されるが、都道府県内の他の市町村への影響も考慮する必要がある。具体的対策としては、中核市への人事権移譲後も、政令指定都市・中核市とその他の市町村の人事交流を行うことが求められる。また、仮に全ての市町村に人事権が移譲された場合には、小規模自治体にとって教員の確保がより深刻な問題になるとと思われる。

第2の中核市における学校統廃合の問題については、平成の大合併により多くの中核市が周辺市町村と合併し、従来以上に過疎地を抱えるようになったことと関係する。松山市は北条市と中島町を編入合併したが、中島町では平成21年度に学校統廃合が行われた。また、旧松山市に属する興居島でも小学校が統廃合された。平成の大合併後、合併された旧市町村を中心に学校統廃合の課題に直面している中核市は多いと思われる。中核市は、都市と農村の両方の問題に直面しているのである。

少子化にともなう児童生徒数の減少によって学校統廃合が行われることはやむを得ない面がある。ただし、合併された旧市町村の住民にとって、学校が統廃合されることは合併のデメリットとして身近に感じやすいことも事実である。住民説明会などで住民から直接意見を聴くことはもちろん必要であるが、執行機関や議会に旧市町村の住民の意見が届くような配慮も求められる。たとえば松山市のように、合併した旧市町村の教育長を教育委員として任命することで、教育委員会内部が地域の実情をより把握しやすくなる。現在は教育委員を増員できるようになっているので、旧市町村の関係者を（5名の枠外として）教育委員として加えることも各自治体で検討されてよい。また、地方議会の定数が減少したことで旧市町村出身の議員が大きく減少したことも、学校統廃合に少なからず影響を与えている可能性がある。地方議会についてはその果たす役割が疑問視され、行財政改革の中で議員数を減少させようとする傾向が強い。ただし、そのことが合併後の自治体にどのような影響を与えているのかは十分に検討されていない。教育委員会や地方議会など、合併後の自治体組織の在り方は実証分析の蓄積が必要なテーマである。

第3に、道州制への対応である。2006（平成18）年の第28次地方制度調査会答申で道州制の導入が提言された後、自治体では道州制への関心が非常に強まっている。民主党への政権交代により当面は導入の可能性は遠のいたように思うが、将来的に地方自治における重要な政策課題として浮上することは十分ありうる。

そこで項を改めて、中核市における道州制の課題について考えてみたい。

4. 道州制と中核市⁹

道州制については、都道府県のみならず、政令市・中核市に大きな変化をもたらすと考えられる。特に、都道府県からどの程度の権限が移譲され、またそれに見合う財源がどの程度移譲されるかが論点となる。ここでは道州制に関する中核市独自の課題を考える。

道州制が導入された場合に中核市に移譲される事務は、地方制度調査会の議論では表2の事務が例示されている。この中では特に高等学校の設置・管理と警察の役割分担¹⁰が人的・財政的な割合の大きさから重要であると筆者は考える。高等学校と警察については、市町村に事務が移譲された

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

際の規模が大きい。また人件費が大きいため自治体予算の義務的経費の比率が現在よりも高くなり、財政の硬直化を招くおそれがあることに留意しておく必要がある。

表2 中核市が新たに担う事務の例（第28次地方制度調査会）

・一般国道、都道府県道の管理（地域完結のものに限る）
・砂防設備の管理（地域完結のものに限る）
・市街化区域と市街化調整区域の区分（大都市圏域を除く）
・農業振興地域の指定
・農業協同組合の設立認可（市町村の区域を超えない場合）
・身体障害者更生相談所の設置
・医療法人の設立認可（市町村の区域を超えない場合）
・病院の開設、変更等の許可（市町村の区域を超えない場合）
・公立高等学校の設置・管理（原則として市町村が行う）
・学級編制、教職員定数の決定、教職員の任免・給与の決定
・小・中学校の教科用図書採択地区の設定
・大気汚染防止に関する上乗せ規制基準の設定
・水質汚濁防止に関する上乗せ規制基準の設定
・一般廃棄物処理施設の許可、指導監督（原則として市町村が行う）
・環境影響評価制度における事業者等への意見提出
・浄化槽の設置等の届出受理、指導監督（現在も保健所設置市は事務
・鳥獣保護事業計画、特定鳥獣保護管理計画の策定、地域の鳥獣保護
・鳥獣の捕獲許可、指導監督、狩猟免許
・自衛隊の災害派遣要請（市町村も可能に）
※警察については、地制調では基本的に道州の事務に分類しているが、警察活動の分野に応じて都道府県警察を分割し、国、道州、市町村でそれぞれ役割を担うとの考え方もある。（西尾2004）
（出典）第28次地方制度調査会・第24回専門小委員会配布資料より筆者作成。

高等学校については、松山市には現在 10 校（分校を含む）の県立高校および中等教育学校があり、入学定員は全県の約4分の1を占めている。仮にこれらの高校が松山市に移管された場合には、単純計算で約800名の教員（本務者のみ）が松山市に属することになる。松山市の現在の職員数が約3700名ということを考えれば、これは相当な数字である。さらに小・中学校の教職員数がこれに加わる。ただ、小・中学校と異なり高校の教職員給与は国庫負担金制度がなく、地方交付税が措置されるとはいえ全額が自治体負担である。三位一体改革によって教職員給与に占める地方交付税の割合が増加した後、給与水準が義務教育費国庫負担金での算定標準を下回る自治体が増加しているという。そのことから考えると、地方交付税交付金に依存する割合が高い高等学校の給与保障は、安定的な財源確保という面からみて将来的に困難を伴う可能性がある点に注意しなければならない¹¹。

周辺の小規模自治体との関係も重要である。地方制度調査会答申では、小規模市町村の事務は道州が補完する（補完事務）こととしている。しかし、筆者は道州と市町村という垂直的政府間関係による補完だけでなく、周辺の大規模自治体による水平的な政府間関係による補完が現実には必要になるのではないかと考えている。具体的には、事務委託や広域連合、一部事務組合などの形式が考えられる。松山市の場合でいえば、久万高原町、砥部町、松前町、伊予市、東温市などの周辺市町村が現行の都道府県の事務を担いきれない場合に、松山市が一定の役割を果たすことが求められよう。もちろん合併も一つの選択肢であるが、いずれにしても現行の松山市の区域を超えて何らかの役割が求められる可能性があることを考えておかねばならない。

別の具体的な問題として、学校教職員の人事も周辺自治体との調整を要する重要な課題である。先にも述べたように、現在は義務教育レベルでは県費負担教職員制度が存在しており、もともと全

Ⅷ. 中核市の教育政策課題（村上）

県的な人事異動が行われている高等学校も含めて、自治体をまたいだ広域的人事が行われている。

道州制が導入された場合、こうした教職員の任免・異動・給与負担が基礎自治体に移譲される可能性が高い。しかし、小規模自治体における教職員の確保の困難さや地域間格差の是正といった点を考えると、現行の広域人事による自治体間調整を完全になくしてしまうのは様々な問題をはらんでいる。

確かに松山市にとっては、学校教職員に関しては独自の採用・異動と給与決定を行うことの利益は大きいだろう。四国の中では最大規模の都市ゆえに、教員志望者が集中すると考えられるためである。しかし、小規模自治体での人材確保や地域間格差への配慮からは、道州による垂直的調整や市町村同士による水平的調整など、教職員人事に関して何らかの調整のしくみは必要ではないか。

道州と市町村の間の事務配分については、さしあたり上記で述べた点が課題として指摘される。なお、国・道州・市町村の政府間関係については、事務配分だけでなく道州と市町村の間の調整の在り方も重要な論点である。道州と市町村の間の連絡調整について、連絡組織の設置がまず考えられるが、地方制度調査会答申にもあるように、道州議会に市町村の長または議会議長などが参画することも検討してよい。中四国州・四国州いずれの区分がとられたとしても、松山市は州市町村の中で中心的な役割を果たすことが期待される。州議会への市町村の参画および制度設計について松山市が果たすべき役割は大きい。

5. まとめ

本稿では、松山市の市勢と教育政策の概要を述べるとともに、中核市における教育政策課題として、義務教育教職員の人事権と給与負担、平成の大合併後における学校統廃合、道州制への対応、の3点を取り上げ、現状と課題を述べた。本稿での結論を述べれば、教育行政の適正規模という点からみれば、中核市の規模は行財政能力ときめ細かい施策を両立させるうえで比較的有利な条件にあるのではないかということである。ただし、中核市より小規模の自治体の実態がどうなのかについては、別の検討が必要である。その中で中核市に関していえば、都道府県との関係や、自治体内での社会経済的格差の調整をどのように図るかといったことが今後の課題であるといえよう。

1 鈴木寛文部科学副大臣も、2009年10月22日の記者会見で30万人から50万人が適正規模ではないかと述べている。

「民主党が従来言ってきたことはですね、特に適正な教育行政の単位というのがあるだろうと。つまり、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だろうと」

（文部科学省 web サイト http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1286296.htm, 最終閲覧日 12月20日）

2 2009年10月28日の中村時広松山市長定例記者会見より

（http://www.city.matsuyama.ehime.jp/info/1194880_908.html, 最終閲覧日 2009年12月20日）

3 松山市内に県立の中等教育学校が開校してからは、小学校を卒業してから島外の中等教育学校に進学する生徒が増加しているという（愛媛新聞 2007年8月10日朝刊）。

4 愛媛新聞 2007年2月3日朝刊。

5 具体的な事業内容は、松山市教育委員会 web サイト

（http://www.city.matsuyama.ehime.jp/kyseisaku/1186436_1039.html）を参照のこと。

6 『平成21年度（平成20年度対象）松山市教育委員会点検・評価報告書』

7 同上報告書。

VIII. 中核市の教育政策課題（村上）

8 松山市企画調整課 web サイト

(http://www.city.matsuyama.ehime.jp/seisaku/1192599_907.html) を参照。

9 本項での記述については、村上祐介（2009）「道州制の下での基礎自治体の在り方と道州・市町村関係」愛媛大学地域創成研究センター編『地域創成研究年報』第4号、と重複する部分があることをあらかじめお断りしておく。

10 警察の事務配分については論者の間でも意見が分かれている。地方制度調査会では基本的に道州の事務に分類しているが、一方で警察活動の分野に応じて都道府県警察を分割し、国、道州、市町村でそれぞれ役割を担うとの考え方もある。後者の考え方を採用した場合、現在の県警の一部が市町村警察（いわゆる自治体警察）に移管され、相当数の警察官が市町村に属することとなる。愛媛県警の警察官は現在約2800名で、このうち一部が市町村警察に移管されることになる。警察については、松山市が自治体警察を設けること自体は可能であろうが、やはり予算に占める義務的経費の比率が高くなることが考えられる。また、周辺市町村警察や道州警察との連携が新たな課題となる。

11 現在の義務教育費国庫負担金が廃止された場合は、状況がさらに厳しくなる可能性もある。

Ⅸ. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題

雪丸 武彦*

はじめに

本稿は福岡市を事例として都市教育政策の現状と課題について報告するものである。福岡市は九州北部に位置する政令指定都市であり、九州の経済の要所である。同市は周囲の町村を編入するとともに九州の中核都市として発展を続け、昭和 47 年に北九州市に続く九州 2 番目の政令指定都市となった。それ以降も交通機能の発達、企業の支社・支店の増加や大学設置等により人口増加を続けている。本稿ではこのような人口の増加に伴う教育政策上の課題に注目する。

また、福岡市は昭和 36 年に全国初の市総合計画書（マスタープラン）を刊行したことで知られるが、現在も基本構想（昭和 62 年制定）、基本計画（平成 14～27 年）、実施計画（平成 20～23 年）の三層によって構成される市総合計画に基づき市政が実施されている。福岡市の中・長期の計画は成果指標に基づき目標達成の有無を評価され再度新たに計画される経過をたどっているが、このような計画行政が教育政策に与える影響についても注目する。

さらに、福岡市では長らく自民党の推薦を受けた市長が続き、そしてその自民党やその他保守政党が議会の過半数を占める保守系市長－保守系議会の関係が続いていた。ところが平成 18 年 11 月の市長選により福岡市では民主党の推薦を受けた市長が誕生した。これは福岡市政史上、画期をなす出来事であったと言えよう。与党の推薦する候補者の落選と野党の推薦する首長の誕生は宮崎県（平成 19 年 1 月）、北九州市（平成 19 年 2 月）の首長選挙でも起こり、この現象は「九州ドミノ」⁽¹⁾と言われた。

しかし、新しい市長の誕生の一方で、福岡市議会は 2009 年 12 月現在自民党、公明党、その他の保守政党が過半数を占める保守系議会のままとまっている。そして首長－議会のねじれは首長が公約に掲げた一部の政策の実現の妨げとなっているが、果たして教育政策に関してはどのような変化やあるいは停滞がもたらされているのであろうか。本稿では福岡市における首長の党派性変化による教育政策のアウトプットの変化についても報告する。

1. 福岡市の概要

福岡市は半月型の福岡平野を市域とし、北に玄界灘を臨み、博多湾を囲むように東は海の中道・志賀島、西は糸島半島東部まで広がり、南西に山々が連なる自然に囲まれた都市である。ほかに有人島嶼の能古島、玄界島、小呂島の 3 島も市域としている。

* 九州大学大学院生

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

福岡市は日本の主要都市（大阪、東京、札幌）までの距離と、東アジアの主要都市（釜山、ソウル、上海、北京、台北）までの距離とがほぼ同じ範囲内にある。その地理的条件から古くは朝鮮半島や中国大陸との窓口として栄えた。現在ではこの条件を生かしてアジアに目を向けたまちづくりを進めている。福岡市は平成元年に市制施行100周年記念としてアジア太平洋博覧会を開催したが、その成功を踏まえ平成2年より毎年「福岡アジアマンス」というアジア圏の人々の交流のための展示会、講演会、映画祭等を催す行事を20年間開催している。その間、アジアフォーカス・福岡映画祭の開始（平成3年）、財団法人アジア太平洋センター（現・福岡アジア都市研究所）設立（平成4年）、博多港国際ターミナルオープン（平成5年）、第1回アジア太平洋都市サミット開催（平成6年）、国際連合人間居住計画（HABITAT）福岡本部開設（平成9年）、福岡アジア美術館開館（平成11年）、福岡アジア国際会議の開始（平成13年）など、数々の事業を展開している。

福岡市は戦後、福岡空港の再開（昭和26年）、山陽新幹線の開通（昭和50年）、都市高速道路の開通（昭和55年）、地下鉄の開通（昭和56年）など広域交通機能を高めてきた。平成23年には鹿児島中央駅との間を結ぶ新幹線が開通予定であり、今後さらに九州の中での要地を占めることが予想される。また、現在多くの官庁の出先機関や全国の企業の支社・支店が置かれ、政治、経済、文化、情報など広域的機能を持つ九州の中核都市に成長している。

福岡市は戦後多くの町村（田隈村、日佐村、多々良町、香椎町、那珂町、和白町、金武村、元岡村、周船寺村、北崎村、志賀町、早良町）を編入し広域化した。都市機能の向上とともに人口規模も拡大し、昭和47年に札幌市、川崎市とともに政令指定都市となった。これにより市内は博多区、中央区、西区、南区、東区の5区で構成された。1982年に西区を分区して西区、早良区、城南区の3区を設置し、現在は7区で構成されている。現在の福岡市の市域は344.11 km²である。

福岡市の人口は平成21年12月1日現在約145万人である（図表1）。年齢構成は年少人口（0～14歳）13.4%、生産年齢人口（15～65歳）68.5%、高齢人口（65歳以上）17.0%となっており、20代～30代の若い世代が全体の32.2%を占めている（図表2）。政令指定都市となって以降、都市の発展とともに人口、世帯数ともに増加を続けている（図表3）。なお、大都市の推定人口に占める学生の割合では、京都市（9.5%）、東京都区部（5.8%）に続き3位（5.3%）である。

福岡市の産業構造を見ると圧倒的に第3次産業に集中していることがわかる（図表4）。このうち卸売業・小売業が、事業所数20,440、従業者数187,582人、年間商品販売額約13兆9125億円（平成19年商業統計調査）で、市の基幹産業となっている。

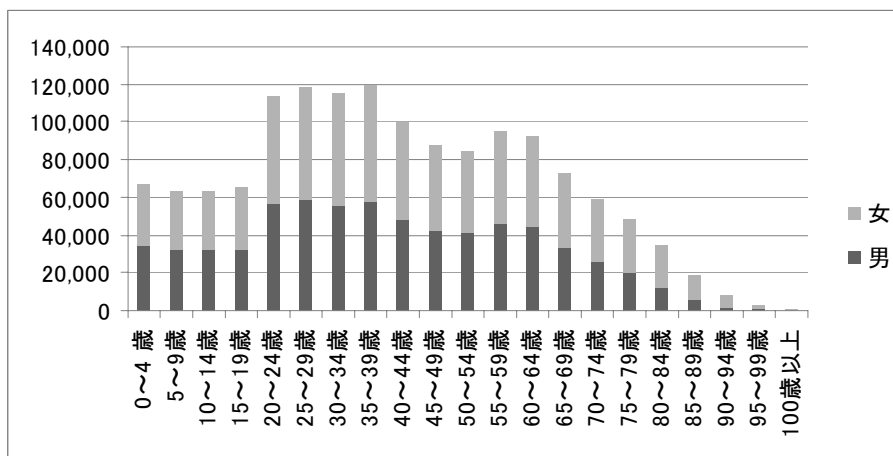
図表1 福岡市の世帯と人口（平成21年12月1日現在）

世帯数	697,800世帯		
人口	1,453,208人 男 695,763人 女 757,445人	東区 (67.77 km ²)	131,889人
		博多区 (31.47 km ²)	118,855人
		中央区 (15.16 km ²)	103,077人
		南区 (30.98 km ²)	113,884人
		城南区 (16.02 km ²)	62,493人
		早良区 (95.88 km ²)	91,413人
		西区 (83.83 km ²)	76,189人

（出所：福岡市の統計（人口速報—福岡市推計人口）より）

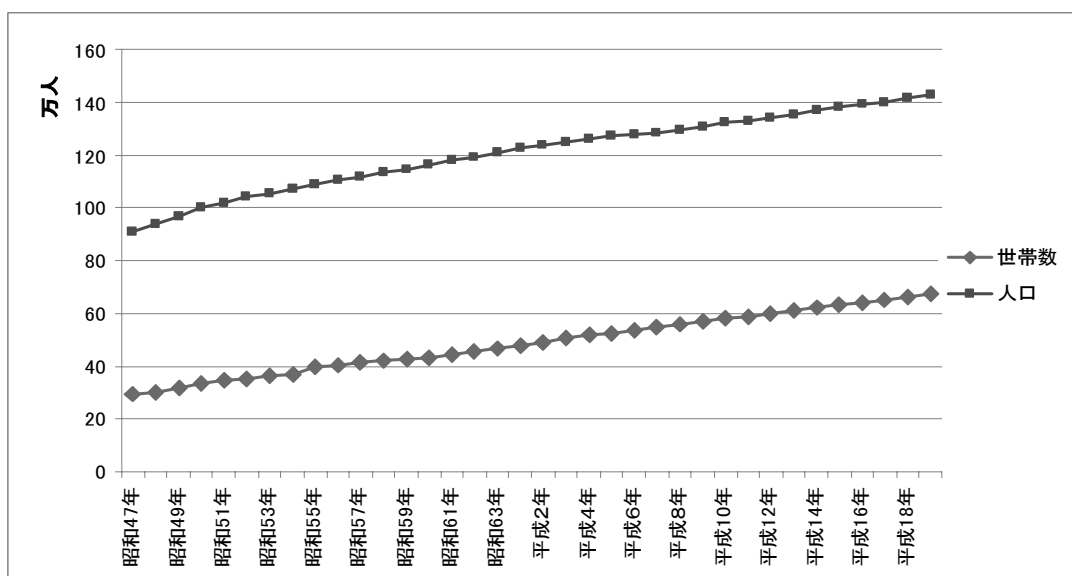
IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

図表2 福岡市の年齢別推計人口数（平成21年11月1日現在）



（出所：福岡市の統計（人口速報—福岡市推計人口）より）

図表3 福岡市の人口・世帯数の推移



（出所：『平成20年版福岡市統計書』より）

図表4 福岡市の産業構造

	事業所		従業者数	
	事業所数	割合	従業者数	割合
全産業	69,164 事業所	100.00%	769,900 人	100.00%
第1次	37 事業所	0.00%	446 人	0.10%
第2次	6,762 事業所	9.80%	89,287 人	11.60%
第3次	62,365 事業所	90.20%	680,167 人	88.30%

（出所：平成18年事業所・企業統計調査結果より）

2. 福岡市の行政組織

福岡市の行政組織は14局（総務企画局、財政局、市民局、こども未来局、保健福祉局、環境局、経済振興局、農林水産局、住宅都市局、道路下水道局、港湾局、消防局、水道局、交通局）、7区役所、教育委員会等の6行政委員会、市長室、会計室によって構成されている。「こども未来局」は子ども行政を担当するため平成17年に新設された。これは、平成10年市長選で市組織に「子ども部」を設立することを公約として掲げ当選した山崎前市長が市民局に「子ども部」を設置したことに端を発する。その後子ども行政には保健福祉局や教育委員会の機能を統括する部局が必要であることが認識され、平成17年に子ども行政を一元化した「こども未来局」を新設することになった。

職員は平成20年4月現在9642人であり、うち教育委員会部局及び教育機関職員は1273人である。福岡市では財政再建のために平成16年に策定した「行政改革経営プラン」（平成16～19年度）、「行政改革プラン」（平成20～23年度）に基づき職員数を削減している（図表5）。

図表5 平成13～20年度の市職員数の移り変わり

年度	全職員数	教育委員会及び 教育機関職員数
13	9968	1422
14	9843	1382
15	9904	1378
16	9870	1329
17	9860	1306
18	9836	1304
19	9756	1290
20	9642	1273

（出所：各年度の『福岡市統計書』市職員数データより）

福岡市の教育行政の組織は7部（総務部、施設部、人権・同和教育部、学校経営部、教育支援部、指導部、文化財部）及び教育センターによって構成されている。現在教育長は山田裕嗣氏（1期目）である。氏は平成12～14年まで教育次長、平成15年～17年中央区長、平成18～19年監査事務局長を務め、平成19年より教育長となった。

福岡市では平成18年に教員採用試験の問題漏洩事件が発覚し、植木とみ子前教育長が任期前に辞職する事態となった。この際、教育長、教育次長に次ぐNo.3のポストであり、出身大学の先輩である元校長への問題漏洩に関わったとする理事は懲戒免職となった。この事件を受けて教育委員会内には再発防止委員会が設置され再発防止のための調査が行われた。調査は質問紙で行われ、教育委員会職員・学校教職員7740人を対象とし6550人からの回答を得た。この結果、事件の発生の背景として個人の意識・資質という回答が多かったものの、特定大学の学閥や派閥の影響という教育委員会における組織風土の問題という回答も多いことが判明した⁽²⁾。

福岡市の現在の学校数、教職員数は図表6、図表7の通りである。市内には市立学校のみならず、国立学校、県立学校も設置されている。児童・生徒数、小・中学校数の推移（図表8、図表9）を見ると、児童数は昭和57年、生徒数は昭和63年をピークに以降は減少を続けているが、児童数は平成14年に増加に転じている。これに対し小学校数は平成9年まで、中学校数は平成12年まで増加を続けている。小学校数は平成10年に初めて減少している。

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

図表6 福岡市の学校数

	市立	国立	県立	私立	計
幼稚園	8			120	128
小学校	146	1		2	149
中学校	69	1		13	83
特別支援学校	8		2		10
高等学校	4		17	23	44
専修学校		1		88	89
各種学校				18	18
短期大学				9	9
大学		1	1	9	11

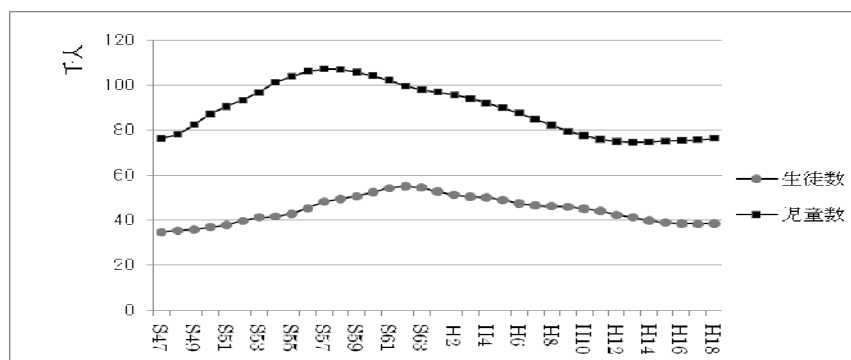
(出所：福岡市教育委員会『平成20年度教育統計年報』)

図表7 福岡市の教職員数

	教員数		職員数	計
	本務	兼務		
幼稚園	27	2	—	29
小学校	3589	60	708	4357
中学校	2044	50	182	2276
特別支援学校	696	—	52	748
高等学校	279	76	38	393

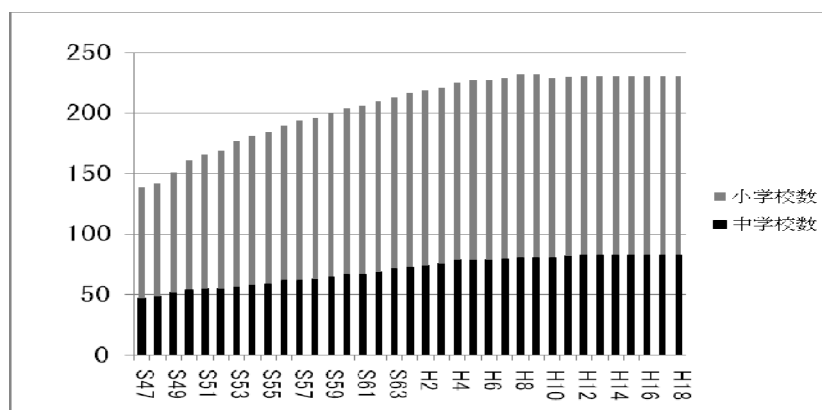
(出所：福岡市教育委員会『平成20年度教育統計年報』)

図表8 福岡市の児童・生徒数の推移



(出所：「ふくおかデータウェブ」データより)

図表9 福岡市の小・中学校数の推移



(出所：「ふくおかデータウェブ」データより)

3. 首長・議会の党派構成と市政

(1) 市長の党派性

福岡市長は従来官僚や国会議員経験者が就任してきたが、現在は民間（西日本新聞社）出身の吉田宏が同職に就いている。吉田は市長選（平成 18 年 11 月 5 日告示、19 日投開票）において民主党の推薦、社民党、ふくおかネットワーク（地域政党）の支持を受け、「安心・安全なまちづくり」を掲げ、教育、福祉、子育て分野をアピールして争った。

前市長の山崎広太郎氏は平成 5 年衆議院議員を務め（1 期）、その後平成 10 年市長選に立候補し以来 2 期連続で当選した。平成 14 年の市長選では保革相乗り（自民党、民主党、公明党、自由党、保守党推薦）であり、獲得票数 2 位の候補者に約 13 万票、得票率では約 40% という圧倒的な差をつけて当選していた。山崎氏は平成 10 年市長選において開発行政の見直しとともに、「子ども部」（のちに「こども未来局」）を新設するなど子ども行政について一定の実績を挙げていた。

山崎氏は 3 期目を目指し平成 18 年の市長選にも立候補したが、民主党本部は同年 5 月に小沢一郎代表（当時）のもとで相乗り禁止の方針を出しており、民主党からの推薦は受けられなくなった。さらに、後述する理由から自民党本部からも推薦見送りが決まり、市長選での自主投票が決定され⁽³⁾、これと同時に公明党の推薦も白紙化された。

この選挙戦にあたり、山崎氏にはいくつもの不利な条件が重なっていた。まず、総工費 4600 億円をかけた博多湾人工島事業である。この事業は平成 6 年に着工され 10 年間で竣工予定であったが、土地の売却の目途が立たないまま市の増資や土地の買い取りがなされて継続されていた。平成 14 年には人工島のケヤキ・庭石の取引をめぐる職員の汚職が発覚し事件となった。なお、もともと山崎氏はこの事業に批判的な立場であり縮小・見直しを掲げて平成 10 年市長選で争点とし前市長と争ったが、市長となってからは結局事業を継続していた。また、総工費 3200 億円をかけて平成 17 年 2 月に新規に市営地下鉄線が設置・開業されたが、この乗車率は当初見込みの 3 割に止まり赤字が避けられない状況であった。市債残高は市長在任の 8 年間で約 2 兆 2000 億円から約 2 兆 6400 億円に膨らんだ。

そして選挙戦を決定的に不利にしたのが、平成 17 年の 9 月定例市議会で初めて表明された 2016 年夏季オリンピック招致への立候補である。山崎氏はこれに連動して、開発の頓挫していた湾岸地区の土地再開発計画を立案したが、民主党はこれに批判的な立場をとった⁽⁴⁾。またこの招致には市

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

民の反対の声が強く、民間調査機関やテレビ局による調査では約70%の市民が招致に反対であった。なお、当初山崎氏はオリンピック招致の是非を問う市民アンケートを実施すると述べていたが、のちに市議会の中でこれを実施しないことを表明した。結局福岡市は国内の代表都市を選ぶ立候補都市選定委員会で東京都に敗れ、宣伝費等の諸経費が無駄になることとなった。このような失政とそれに対する市民からの批判の高まりを受け、自民党は市長選での推薦を行わない方針を決めた。

有力な候補者が不利な状況に置かれていたものの、吉田氏が一方的になることはなかった。なぜならば市長選では、民主党が吉田氏以外に擁立しようとした市議を含め戦後最多の6名が立候補し混戦となっていたからである。結局吉田氏が獲得票数2位の山崎氏に約2万票差をつけてこの混戦を制し吉田新市長が誕生した。得票率では吉田氏は38.79%、山崎氏は34.52%の微差であり、戦後の市長選で市長となった立候補者の得票率で見ると吉田氏の数値は最も低いものとなった。なお、各立候補者の主な公約⁶⁾、そして獲得票数・得票率は(図表10)の通りであった。財政改革や教育・福祉改革の推進については立候補者間での主張の差がないものの、開発行政のあり方については山崎氏と他の候補者との間で差があることがわかる。

図表10 平成18年福岡市長選の立候補者の主な公約と獲得票数

立候補者名	主な公約	獲得票数 (得票率)
高山博光	<ul style="list-style-type: none"> ・1人当たり約200万円、計2兆7300億円の借金、破たん寸前の財政を改革 ・教育都市宣言をして教育改革を断行する。教育実績豊かな人材を教委などに配し、行政主導の教育行政を改革する ・人材を適材適所に配し、厳しい使命感、義務感をかん養して役所の正常化を行う 	55603 (12.16)
山崎広太郎	<ul style="list-style-type: none"> ・行財政改革を一段と加速させます ・高齢者、障害者が安心して暮らせるセーフティネットの構築 ・お母さんが安心して子どもを生み、育てられるまちづくり ・子どもが生き生きとする福岡スタイルの教育現場をつくります ・市民が安心、安全を実感できるまちづくりを進めます 	157868 (34.52)
吉田宏	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉の充実により、子どもや高齢者、障害のある人たちが健やかに住める街にする ・財政健全化と市役所組織のスリム化を進める ・人工島事業を見直し、解決への道筋をつける ・校庭の芝生化や公園の整備など緑の街づくりに取り組む ・地域自治のあり方を見直し、災害に強い街にする 	177400 (38.79)
上田光彦	<ul style="list-style-type: none"> ・幼児から高齢者まで弱い立場の人が安心できる住みやすい市に変える ・市の財務監査を外部の監査法人に依頼、会計の透明性を高める ・市民との橋渡しを目的とした「自治体オンブズマン制度」の立ち上げ ・地下鉄を含む市の交通網の見直し ・須崎ふ頭や新空港の開発行政を阻止 	10759 (2.35)
山口敬之	<ul style="list-style-type: none"> ・教育再生によるまっとうな人づくり。心の教育の推進。日本一の学力都市に ・クリーンでオープンな市政の実現。議会のテレビ放映 ・市財政の健全化。市債依存度の抑制 ・国際標準の港湾造り。地下鉄七隈線延伸。地場産業の育成と起業支援 ・もったいない！ 循環型都市の構築 	13436 (2.94)
清水とし子	<ul style="list-style-type: none"> 「ムダづかい市政」から「くらし応援の市政」へ ・中学生まで医療費無料化、全学年30人学級で子育て日本一へ ・介護保険、国民健康保険料などお年寄りや障害者の負担軽減 ・児童館や特養ホームなど、生活型公共事業で地元の仕事づくり 	42296 (9.25)

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

	・人工島、須崎ふ頭、新空港などムダな開発をやめる	
--	--------------------------	--

(2) 福岡市議会の党派性

福岡市議会には 63 名で構成されており、会派は 2 名以上で結成することができる。吉田氏市長の当選前後の市議会の会派構成が図表 11 である。吉田市長の当選時、会派構成は自由民主党福岡市議団、福政会⁽⁶⁾、公明党福岡市議団の 3 つの会派で過半数を占める保守系議会であった。この時民主党の市議は 4 名しかおらず、圧倒的な劣勢と言える。

平成 18 年 12 月に吉田市長が誕生して以降、平成 19 年 4 月 8 日に初めて市議選が行われた。その結果保守系政党の市議は若干減り、民主党の市議の数は倍増した。しかしそれでも保守系政党の市議の数には到底及ばない状況であった。それ以降、民主党は微増しているが、それでも過半数には至っていない。市長選で吉田市長に推薦・支持を行った民主党、社民党、ふくおかネットワークは、議会内においてこれまで過半数を占めておらず、平成 21 年 12 月現在も福岡市議会は少数与党体制での保守系議会のままである。

図表 11 平成 15～21 年までの福岡市議会の会派構成

会派	国政政党・ 地域政党	H15 市議選	H19 市議選	H21 現在
自由民主党福岡市議団	自由民主党	17	19	19
福政会 (H19 からみらい福岡市議団)	自由民主党	10	6	7
福岡市民クラブ	自由民主党	—	—	2
公明党福岡市議団	公明党	12	12	12
民主・市民クラブ	民主党	4	8	10
日本共産党福岡市議団	日本共産党	6	6	6
社民・市政クラブ福岡市議団	社会民主党	3	1	2
ふくおかネットワーク	地域政党	2	3	3
ふくおか平成会 (H21 から平成会)	地域政党	2	1	2
無所属	—	7	7	0

(3) 市長の市政・議会運営

福岡市の財政の状況を見ると図表 12、図表 13 のようになっている。平成 18 年度、全国都道府県・政令指定都市の中で実質公債比率は最悪であったが、平成 19 年度になりやや改善している。吉田市長は財政再建の方針として「身の丈に合った行財政運営」を掲げ、事業の見直しや仕分け、先述した職員数の削減や、収入役廃止、副市長を 3 名から 2 名に削減といった行政組織のスリム化を図り、就任後の 3 年間で市債残高を 1000 億円以上縮減させた（平成 21 年度末見込み）。財政規模に占める借金返済額の割合を示す 20 年度の実質公債費率は 18%未満となり、市債発行に国の許可が不要の協議団体に移行した。

図表 14 は平成 10～19 年の目的別にみた歳出の経年変化である。福岡市の都市開発費、土木費は減少傾向にある一方で、保健福祉費は増加傾向にある⁽⁷⁾。教育費については全体として減少傾向にあるが、平成 18 年度から増加に転じている。吉田市長は平成 21 年 12 月 7 日に就任 3 年を前に、新聞記者からこれまでの市政の感想と自らのカラーについて問われ、次のように語っている⁽⁸⁾。

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

（08年秋の）リーマンショックの影響で福岡の経済も非常に厳しいが、財政再建の旗を下ろさずにやってきた。地味だがこの3年で市債残高を1000億円減らし、市債発行に国の許可が必要な許可団体から脱した。そこは認めていただきたいと率直に思う。

財政再建でカラーというのは分かりにくいですが、子供や教育はずいぶんやった。現に、ほとんどの予算が財政再建で削られてる中で、教育予算はどんどん増やし、成果としても表れている。乳幼児医療の無料化、少人数学級、不登校も減ってきた。学校全体の教育力は上がってきた。

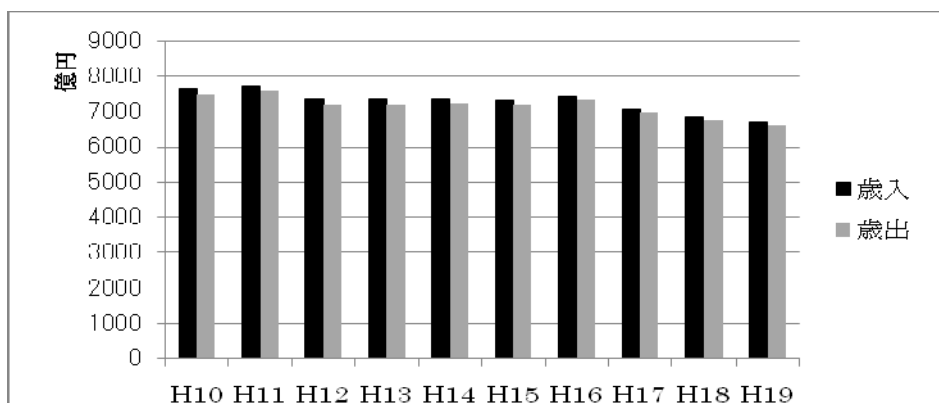
一方、公約で第一に掲げた福祉の主要政策のうち、学童保育所の無料化をめぐるのは市長と議会の対立であるために実現に至っていない。福岡市の学童保育事業「留守家庭子ども会」は現市長就任の前年に有料化された。市長は平成19年、20年に議会に学童保育所の無料化を目的とした条例改正案を提出したが、いずれも自民党、みらい福岡の反対にあい否決となっている。この結果、市長が選挙時に掲げた「学童保育所の無料化」という公約は実現していない。

図表 12 福岡市の財政の状況

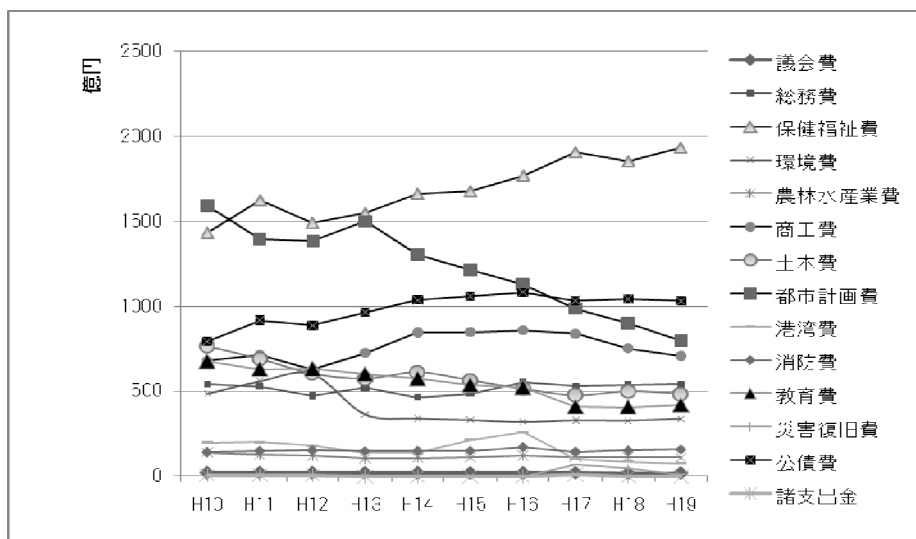
	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
財政力指数	0.77	0.79	0.81	0.83
経常収支比率	91.2%	91.1%	89.0%	94.2%
実質公債費比率	—	21.9%	23%	18.4%

（出所：各年度の市町村財政比較分析表より）

図表 13 福岡市の歳入・歳出の変化



図表 14 福岡市の歳出の変化（目的別）



公債費の増大の原因となった開発行政について市長はどのように対応しているだろうか。市長は人工島事業について公約は「負の遺産から市民の財産となるよう計画を見直す」としていた。平成 19 年、市長は庁内に検証・検討チームを置き検証をしたが、同年末の最終報告では事業継続の意義が強調されていた。現在のところ景気悪化で土地売却は遅れ、平成 21 年 10 月、市は新たな事業計画を発表し、宅地の単価を引き下げるなどした結果、事業の黒字予想は半減した。

人工島事業に関連しては市立こども病院・感染センターの移転問題が起こっている。こども病院はもともと市民病院とともに人工島に移転させる計画であったが、市長選で市長はこの計画を見直すと述べていた。市長は病院移転の検証・検討チームにより検討させた結果、平成 20 年 7 月、市長は市民病院と共に人工島に統合移転させる計画を見直し、民間資金を活用する「PFI 方式」の導入に基づく「小児・周産期医療及び感染症医療に機能を特化」した病院の移転案を発表した。患者や家族、産科開業医らはこれに反発し、市内では反対運動が起こっている。また、こども病院の開院予定は平成 26 年であり、その間に平成 22 年 4 月に地方独立行政法人化させたのち病床数 260 床での開院を目指す。現在 233 床しか許可されていないなど、移転・開院までの不安要素が多い。

4. 福岡市の教育政策

(1) 福岡市の重要教育施策の変遷

図表 15 は筆者が福岡市教育委員会の刊行した平成 6～20 年度版の『教育要覧』を用いて 15 年間の福岡市の重要教育施策を整理したものである。なお、表中の網掛けのある項目群は、項目名が異なるものの継続した政策と見なされるものである。ただし「市立高等学校教育の充実」と「市立高等学校教育の活性化」のようにニュアンスがやや異なっているものもある。

福岡市では 15 年の間で、平成 10 年市長選で山崎前市長が、平成 18 年市長選で吉田市長が誕生している。教育長は、平成 8 年 4 月、平成 11 年 4 月、平成 12 年 10 月、平成 16 年 10 月、平成 19 年 4 月に交代しており 6 人が務めている。また、後述するように、中・長期の教育政策に関して教育委員会は平成 12 年 7 月に「福岡市教育改革プログラム」を、平成 21 年 6 月には「新しいふくおか

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

の教育計画」を策定している。

さて、表からは次のことがわかる。1点目に、長期にわたって継続される政策が多いということである。「学校環境の整備充実」、「障害児教育（特別支援教育）の推進」、「同和教育（人権・同和教育、人権教育）」、「文化財の保存活用」は15年間重点政策であり続けている。ほかにも10年間以上継続されている政策が多くあることがわかる。

この一方で、2点目に、長期に継続されず短期で重点政策から外れる政策もあるということである。「特色ある学校づくり」、「地域に開かれた学校づくり」などが該当し、平成12年の教育改革プログラムの影響が看取される。

さらに3点目に、10年間継続されてきた政策であっても、平成17年に重点政策から外れる政策が多く、一方で同年には「子どもたちの安全確保」、「学校の経営体制の強化」のように全く新規に打ち出された政策もあるということである。同年は教育政策の変化の激しい年であったと言える。この年の前年には新しい教育長が誕生しており、その影響が推測される。もともとそれ以前教育長の交代による大幅な政策変更は見られない。

4点目に、重要施策に関して市長の交代の影響はあまり見られないということである。平成10年、平成18年の交代時に注目する限り特段の政策の変更はない。ただし、後者に関しては「家庭・地域の教育力向上」や「安心して学べる教育環境の整備」などに、地域自治の向上、学校施設の耐震化といった市長の公約との連動性が看取される。

図表15 平成6年度以降の福岡市の教育に関する重点施策の変遷

項目	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
教育改革の推進（プログラム策定・推進）						○	○	○	○	○	○				
新たな教育改革指針の策定															○
学校環境の整備充実	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				
良好な教育環境の整備												○	○		
安心して学べる教育環境の整備														○	○
児童生徒の健全育成	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				
国際理解教育の推進	○	○													
情報教育及び国際理解教育の推進			○	○	○	○	○	○	○	○	○				
障害児教育（特別支援教育）の推進	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
市立高等学校教育の充実	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				
市立高等学校教育の活性化												○	○	○	○
幼児教育の振興	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				
教職員研修と福利厚生 の充実	○	○	○	○	○	○									
教職員の資質向上と福利厚生 の充実							○	○	○	○					
教員の資質向上											○			○	○
教員の指導力向上												○	○		
特色ある教育の推進							○	○	○	○					
地域と連携し開かれた学校づくりの推進								○	○	○	○				
個に応じた学習指導の推進								○	○	○	○				
子どもたちの確かな学力向上												○	○	○	○
子ども教育委員会議の実施										○					
豊かな人間性をはぐくむ教育の推進											○				
子どもたちの豊かな心の育成												○	○		
子どもたちの豊かな心と健やかな体の育成														○	○

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

らして4年毎に成果指標に基づき検証され、さらに次の4年間の実施計画が策定される。グランドデザインは「政策推進プラン」、「行政改革プラン」、「財政リニューアルプラン」によって構成されており、「政策推進プラン」の中では3つの目標像と10の「特に力を入れていく分野・施策」を定めている（図表16）。第一の目標像は教育、子育て、福祉に関することであるが、6つもの力点を置く分野・施策が掲げられており、福岡市による重点化の姿勢が読み取れる。

ところで「政策推進プラン」では平成16～19年度の第1次計画の取り組みの評価を行っており、教育分野では「子どもの権利を尊重する社会づくり」の成果指標として定めた「中学校における1学級あたりの不登校生徒数」の改善が行われておらず、抜本的な対策を講ずる必要があるとしている⁽⁹⁾。この課題に対し後述するように教育委員会は「公教育の福岡モデル」を作成している。

市政福岡市教育委員会では独自に教育計画を策定している。これまでに平成12年7月「福岡市教育改革プログラム」と平成21年6月「新しいふくおかの教育計画」を策定している。

前者の教育改革プログラムは、福岡市に教育改革を進める指針が教育委員会によって認識され、学習指導要領の時期にあわせて10年程度の計画を立てることとなったものである。教育委員会内部に教育長を委員長とし、教育次長、理事、全部長を委員とする「福岡市教育改革プログラム検討委員会」とその下に関係課長による「教育内容部会」、「教育行政部会」、「家庭・地域部会」が設置された。また策定の際、専門委員や市民、学校関係団体からの意見も聴取した。このように福岡市教育改革プログラムは基本的に教育分野のコミュニティによって提案・作成されたと言える。そしてこのプログラムは市の実施計画との整合性がないものであった。このプログラムは平成21年6月「新しいふくおかの教育計画」が策定される前に検証されており、「21世紀を展望した福岡市の教育のめざす方向と学校・家庭・地域・行政が果たすべき役割を明確に示したことは評価できる」が、「プログラム全体としての整合性や実効性においては課題が残」り、「教育改革を実現するための様々な事業を実施したが、実施状況の把握及び事業効果（費用対効果）の評価が十分ではなかった」とされている⁽¹⁰⁾。

この後、教育振興基本計画に対する独自の自治体のプラン作成の必要性の認識と、「教育改革アクションプラン」（「平成19年度市政運営方針」）の策定を目指す吉田市長が誕生により新規に計画を立案することとなった。そしてこの策定のために教育委員会に専門化検討委員会と事務局が置かれた。この際上記の反省に基づき、「基本方針を明確かつ具体的に打ち出すとともに、基本方針に基づいて取り組む事業等の手段や方法、行程をより一層明確にした実効性のある計画とする必要がある」とした⁽¹¹⁾。

平成20年5月に教育委員会内に「新たな教育改革の指針（仮称）」策定のための意見・助言を行う専門委員会を設置した。この計画の原案作成は教育委員会事務局が担ったが、その教育改革プログラムには見られなかった関係者が関わっている。例えば、市長、副市長、関係局、また市議会への報告とそこからの意見の聞き取りを行っている。

平成21年3月、この委員会の会議で計画の原案が決定され、31日までパブリック・コメントを受け付けた。そこから対応案の検討、成案の教育委員会での付議・決定、市議会への成案報告を行った後、平成21年6月に「新しいふくおかの教育計画」を策定した。

「新しいふくおかの教育計画」は今後10年間の福岡市の教育を見据えて作成された151頁に及び教育に関する取組を体系的にまとめた計画である。この計画では推進する事業及び取組事項の具体的内容、5年間の実施計画、数値化した評価指標を示している。

計画内容については、まず目標として「基本的生活習慣を身につけ、自ら学ぶ意欲と志を持ち、

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

心豊かにたくましく生きる子ども」という子ども像を設定し、その実現のために社会全体で子どもをはぐくむ「共育」という理念を設定している。教育委員会によれば「共育」とは「教育の担い手である学校、家庭、地域・企業等の各主体が責任を持ってそれぞれの役割を果たしながら、同じ方向に向かって連携し、子どもをはぐくむこと」である⁽¹²⁾。

この理念の下、同計画では福岡市のすべての学校教育において特に重視する「教育の内容」・「教育の方法」の示された「公教育の福岡モデル」を作成している。同モデルでは「子どもの発達段階とニーズに応えることを基本とし、義務教育9年間を「4年・3年・2年」の発達段階で捉えた教育実践」を行うとされている。そして、この「公教育の福岡モデル」を支える基盤となる施策として次のパッケージを提示している（図表 17）⁽¹³⁾。

図表 17 「公教育の福岡モデル」を支える基盤となる施策一覧

カテゴリー	施策	具体的施策内容
自律的学校経営の支援と組織的経営体制の確立	<ul style="list-style-type: none"> ・自律的学校経営の支援 ・組織的経営体制の確立 ・授業時数の増加に対する対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育課程編成の支援 ・予算の執行に関する校長の裁量権の拡充 ・副校長等の新たな職の導入 ・長期休業日等の活用
教員が子どもと向き合う時間の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・少人数学級・少人数指導の実施 ・小学校高学年での一部教科担任制の推進 ・教員の事務負担等の軽減 ・学校問題解決支援施策 	<ul style="list-style-type: none"> ・学校選択による中学校1年生の少人数学級実施 ・専科教員（非常勤講師）の配置 ・校務情報化の推進 ・学校問題解決支援チームによる支援
良好な学習環境づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・学校施設の耐震化 ・アセットマネジメントを導入した大規模改修等 ・学校規模の適正化 	<ul style="list-style-type: none"> ・すべての学校施設の耐震化 ・保護者や地域の利用を考慮した施設整備 ・教育環境の不均衡の是正
学校を支援する体制づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・学校と家庭の連携 ・学校と地域・企業の連携 ・教育委員会事務局の支援体制の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・福岡市 PTA 協議会との連携 ・職場体験学習への企業の協力 ・地域開放事業の再構築

なお、前述の「教育改革プログラム」の評価により市民・保護者の認知度が約3割と非常に低いことが判明しており、また今回策定した「新しいふくおかの教育」に掲げる「共育」を推進していくために、教職員はもちろんのこと、市民や保護者をはじめ地域の方々に理解してもらうことが必要ということから、広報を積極的に行っている⁽¹⁴⁾。

（3）現在の福岡市の教育政策の実施状況

福岡市の教育政策は上記の教育計画に基づき推進されていると考えられるが、現在までに既にいくつかの事業が推進されている。まず学校規模の適正化である。福岡市の人口は増加傾向にあるが子ども数は減少傾向にある。特に天神地区、博多駅地区といういわゆる都心部ではそれが顕著であり、学校の小規模化が進行し、クラス替えもできない小・中学校が増加している。一方で地下鉄新路線の開通、都市高速道路の整備などの交通ネットワーク整備とともに住宅の開発が進み、特定地域に住民が集中することで子どもの数が増加し大規模化している学校もある。

このため福岡市教育委員会は福岡市議会代表4名、民間代表1名、地域代表3名、保護者代表2名、学識経験者3名、学校代表2名で構成される「福岡市学校規模適正化検討委員会」を平成 20

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

年7月に設置した。同委員会の設置要綱では学校の「小規模化が進行する中で、学校生活、学校運営に関する諸問題を調査し、学校の適正規模、適正配置等について検討する」という目的を掲げており（第1条）、当初は学校の小規模化を念頭に置いていたものと考えられるが、検討は学校の小規模化のみならず学校の大規模化にも及んだ。平成20年12月22日に同委員会は適正な学校規模（小学校12学級（各学年2学級）～24学級（各学年4学級）、中学校12学級（各学年4学級）～24学級（各学年8学級）、適正化すべき小規模校の範囲（小学校11学級以下（24校）、中学校8学級（14校）、適正化すべき大規模校の範囲（小学校31学級以上（4校）、中学校31学級以上（0校））を設定し、適正化の進め方、優先度、適正化を進める上で解決すべき課題をまとめた『福岡市立小学校・中学校の学校規模適正化に関する提言』をまとめた。これを受けて福岡市教育委員会は平成21年3月に『福岡市立・中学校の学校規模適正化に関する実施方針』を策定し、第一次計画として小学校15校、中学校1校の適正化を図るとしている。

次に少人数学級の実施である。福岡市では平成17年度から小学1年のみ対象に少人数学級を導入していた。吉田市長はさらに「35人以下の少人数学級の拡大」を公約として掲げており、平成19年度施政方針でも「35人以下の少人数学級を小学校3年生まで拡大する」としていた。先述したように学童保育所の無料化は市長と議会との対立のために実現ができなかったが、少人数学級の拡大についてはそのような対立はない。さらに、現在では不登校の増加する原因として「中1ギャップ」の解消のために中学1年も対象とした。なお、前述のグランドデザインに基づき、市長より議会に対して示された平成21年度の「市政運営方針及び議案説明書」や、各局・区・室長に対する通達である「平成21年度に向けた市政取組方針について」（平成20年10月2日）においては、重点課題として「不登校・ひきこもり対策の強化」が挙げられている。現在は中学1年への少人数学級の導入に加え、不登校対策に不登校対応教員を20名配置している。

おわりに

本稿では福岡市を事例として教育政策の現状について検討した。以下ではその結果を3点にまとめる。

まず、福岡市の重要教育施策の変遷を見る限りでは、市長の変化により大きな政策変化は見られないようである。むしろ近年の政策変化を見ると、教育長の影響の強さが推測された。ただし、子ども、教育、福祉を重視するとして誕生した市長は、その中の1つとして少人数学級政策を実現している。首長―議会の間での党派性の違いの結果、福祉分野では公約で掲げた政策が実現していないものもある。しかし教育政策に関しては現在のところ目立った対立はないようである。

また、福岡市の中・長期の市政運営の計画が策定されており、それと連動するように独自の教育計画が策定されている。また、この際、実施計画策定を公約に掲げる新たな市長も計画策定を後押ししている。細かな原案作成は教育委員会が作成しているが、大枠としては市政全体、市長の希望との調整がなされている。そして市政全体の計画の評価により見いだされた課題が後者の計画にも影響していることが判明した。

最後に、福岡市では都市部における学校の小規模化と交通機能の発達に伴う一部地域の学校の大規模化が起こっており、教育委員会で学校規模の適正化を進めている。現在は目立った反発はないものの、かつて伝統的な風土の残る博多の地区で学校の統廃合を進めた際、地域からの強い反対でその実現に長い年月がかかった先例がある。今回の適正化の対象となっている地域はそのような伝

IX. 福岡市を事例とした教育政策の現状と課題（雪丸）

統的風土を残す地域も含まれており、今後政策がどのように実現化されるか注意が必要であろう。

【注】

- (1) 朝日新聞 2007 年 2 月 5 日朝刊。
- (2) 再発防止委員会『再発防止に向けた取り組みについて（報告書）』平成 19 年 6 月 4 日、p.8。
- (3) もっとも地元の自民党系 2 会派は山崎氏の応援に回っていた（朝日新聞 2006 年 10 月 8 日朝刊）。
- (4) 朝日新聞（西部地区版）2006 年 7 月 18 日朝刊。
- (5) 西日本新聞 2006 年 11 月 6 日朝刊。
- (6) のちに会代表が人工島事業計画におけるケヤキ・庭石汚職事件に関係していることが発覚し会は解散され、現在はみらい福岡市議団と名称を変更している。
- (7) なお、平成 17 年度より保健福祉費から子ども育成費が分離されて単独に計上されているが、便宜上従来の保健福祉費として計算している。
- (8) 毎日新聞（福岡都市圏版）2009 年 12 月 4 日朝刊。
- (9) 福岡市「政策推進プラン（新・基本計画 第 2 次実施計画）」平成 20 年 6 月、p. 34。
- (10) 「新しいふくおかの教育計画」のポイント」。
- (11) 同上。
- (12) 福岡市教育委員会総務企画課編「ふくおかの教育」平成 21 年 7 月 15 日号。
- (13) 福岡市教育委員会総務部総務企画課編「新しいふくおかの教育計画（概要版）」2009 年 6 月、p.13。
- (14) 福岡市教育委員会「新しいふくおかの教育」の広報について」平成 21 年 7 月 27 日。

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する 考察

楊 川*

1. はじめに

本稿は、北九州市の中学校の学校給食完全実施政策に着目し、教育政策の変容の要因を明らかにすることを目的とする。平成19年度全国公私立中学校給食の実施率は85.8%であり、完全給食の実施率は75.4%である⁽¹⁾。福岡県での平成19年度の公立中学校の実施率は61.6%であり、完全給食を実施している市町は50自治体、ミルク給食を実施している市町は16自治体である⁽²⁾。北九州市は政令指定都市となった昭和38年の翌年の昭和39年にミルク給食事業を始めた。それ以降、議会では中学校完全給食実施の要求がなされたり、市民からの署名が提出されることもあったが、実施されることはなかった⁽³⁾。

また、家庭の事情等により弁当を持参できない生徒のために、平成13年度からは、栄養価等に配慮した昼食の選択肢を提供するため、既存の売店等を活用して弁当などの販売を行う「中学校の昼食事業」を実施した⁽⁴⁾が、中学校完全給食実施に至っていない。

さらに、北九州市では財政難から上記のように中学校完全給食を行う方向ではなく、既に実施されている小学校学校給食に対して一部業務の民間委託を図ることが目指された⁽⁵⁾。以上のことから、北九州市で中学校給食完全実施の実現は困難であると言わざるを得ない状況であった。

しかし近年この状況は一変し、平成19年に中学校完全給食の検証のためのモデル事業が開始され、平成21年度から段階的に実施する方向となっている。北九州市の中学校給食の完全実施に関する教育政策は、なぜ、どのような過程で実施が可能になったのか。本稿では、上記の問題意識に基づき、北九州市の市長の主張、議会での討議、教育委員会の方針、市民の意向なども含め検討した上で、教育政策の変容の要因を提示したい。

2. 北九州市の概要

北九州市は、福岡県にある政令指定都市であり、関門海峡に面し、九州島内最北端に位置する。昭和38年2月に門司市・小倉市・若松市・八幡市・戸畑市の5市が対等合併することにより誕生し、同年4月1日に三大都市圏以外では初の政令指定都市となった。政令指定都市の北九州市は門司区・小倉区・戸畑区・八幡区・若松区の5区を設置した。北九州市は、1974年4月1日に小倉区を

* 九州大学大学院生

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

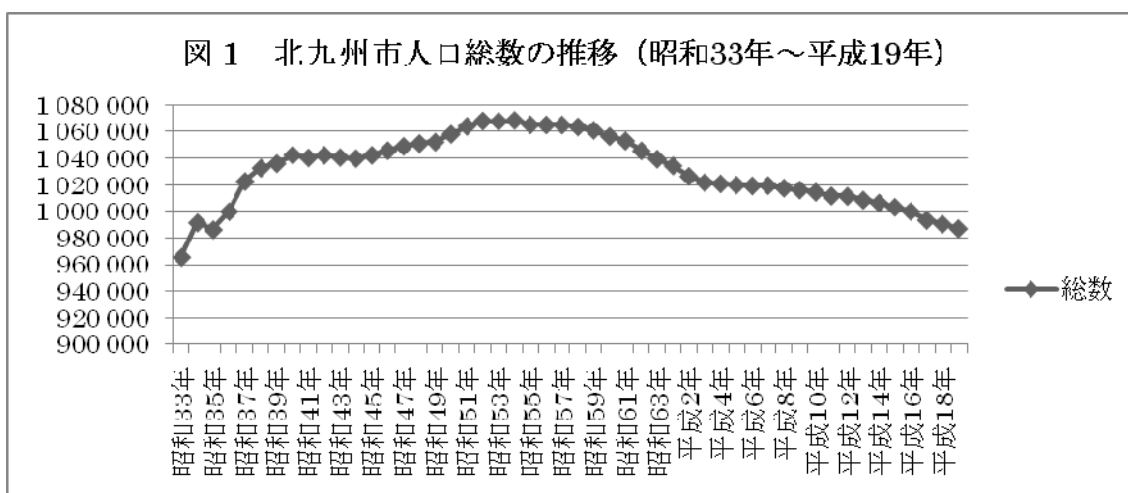
小倉北区と小倉南区に、八幡区を八幡東区と八幡西区にそれぞれ分区した。同時に若松区浅川地区を八幡西区、および旧小倉区山田地区を八幡東区へそれぞれ編入し、現在の7つの行政区が確定した。

かつて北九州市は八幡製鉄所を中心に北九州工業地帯を形成し、1960年代の高度成長期の経済発展の恩恵を受けていた。その反面、公害対策基本法などの法整備がされていなかった事もあり、公害の多発地帯となった。しかしその後、市全体で環境改善に取り組んだ結果、かなりの改善が見られている。1990年6月には国連環境計画より日本の自治体で初めて「国連グローバル500賞」を受賞した。1991年9月14日から11月11日まで第8回全国都市緑化フェア（グリーンルネッサンス北九州'91）を開催し、1992年6月に環境と開発に関する国際連合会議において国連地方自治体表彰を受けた。2000年9月には国連アジア太平洋経済社会委員会主催の「環境と開発に関する閣僚会議」開催に至った。2002年8月に持続可能な開発に関する世界首脳会議において「地球サミット2002 持続可能な開発表彰」を受賞し、2008年7月22日には政府から環境モデル都市に選定されている。

市の重要な産業は工業であり、従来の素材型のほか、自動車関連産業やロボットなど新しい分野での企業進出も進んでいる。また、かつての公害を克服してきた技術を活かしたりサイクル産業の育成や環境関連分野の研究機関設置なども進めている。その他、スペースワールドや門司港レトロ地区などを核とした観光都市に向けた取組を行っている。

北九州市の交通機能は次のように確実に向上してきた。1973年11月14日に関門海峡に関門橋が開通した。そして、1975年3月10日に山陽新幹線が開業し、小倉駅に全列車停車となった。1985年1月9日には北九州モノレールが開通し、1998年3月に小倉駅駅舎改装工事を完了した。4月1日から北九州モノレール乗り入れが開始した。さらに2006年3月16日に周防灘沖3キロ地点に北九州空港が移転・開港し、それに伴い、東九州自動車道（北九州JCT～苅田北九州空港IC）の開通に至った。

北九州市は、平成21年12月現在、推計人口は983,083人、世帯数は429,807世帯である。面積は487.88km²である。図1は、北九州市人口総数の50年間の推移データである。

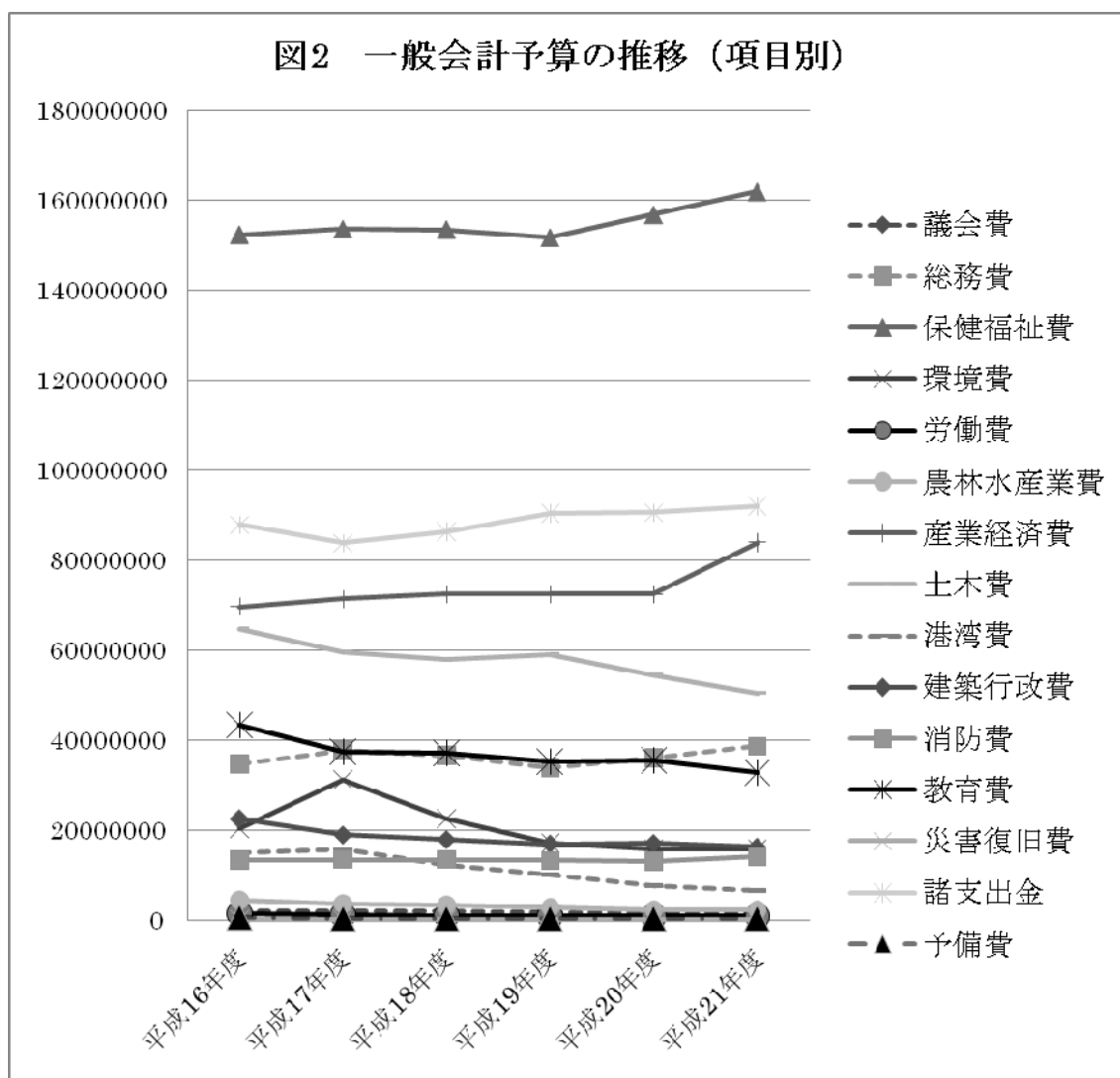


※『北九州市統計年鑑（平成20年版）』を参照し、筆者が作成。

北九州市は平成20年12月に、2020年度を目標年次とする「元気発進！北九州」プラン」を策

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

定している。その中でまちづくりの目標と4つの基本方針を決定した。それぞれは「人づくり～多様な人材が輝くまちをつくる」、「暮らしづくり～質の高い暮らしができるまちをつくる」、「産業づくり～元気で人が集まるまちをつくる」、「都市づくり～便利で快適なまちをつくる」である。北九州市の一般会計予算の推移を見ると、図2のように平成20年度から保健福祉費、産業経済費が増加している。



※北九州市財政局財政課の「当初予算について」（平成17年度～平成21年度）を参照し、筆者が作成。

3. 北九州市の学校給食の歴史

北九州市では昭和26年から現在まで小学校全校で完全給食を実施している。調理方式は各学校での単独校調理場方式である。一方、中学校では完全給食は実施されておらず、中学校全体でミルク給食を実施していた。ミルク給食の目的は「生徒の健康の保持と体力の増進を図るため」⁽⁶⁾であり、北九州市が政令指定都市になった昭和38年の翌年昭和39年7月から実施された。

なお、全国政令指定都市の状況を見ると、平成19年までに完全給食を行っている市は11市（さい

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

たま市（S45）、浜松市（H4）、仙台市（S42）、千葉市（S42）、静岡市（S48）、福岡市（S48）、札幌市（S36）、新潟市（S24）、名古屋市（H8）、京都市（H13）、広島市（H9）である。ミルク給食は3市（川崎市、神戸市、北九州市）、未実施の市は3市（横浜市、大阪市、堺市）である⁽⁷⁾。大都市では完全給食を行う自治体は1970年代までに増加し、その後間を置き1990年代以降に増加しているようである。

北九州市は平成13年度からは、「家庭の事情等により弁当を持参できない生徒に対して、栄養価等に配慮した昼食の選択肢を新たに提供するため」⁽⁸⁾ 既存の売店等を活用して弁当などの販売を行う「中学校の昼食事業」を実施した。

以上のように北九州市では健康保持や体力増進という目的が掲げながらも、中学校での昼食はあくまでも私費負担を原則とし部分的に公費を投入する形式を採用していた。この一方で、平成9年以降北九州市は小学校の給食事業の一部民営委託を検討した上で、実際に導入している。この経緯は次のようなものである。平成9年「北九州市行財政改革大綱」を策定し、公と民の役割分担を見直す一環として、学校給食調理業務の民間委託化を検討した。この大綱では、「市が行っている事業で、委託化により、一層のサービス向上がはかれるもの、また、経費の低減が図れるもの、地域経済の活性化に寄与すると思われるものについては、積極的に委託化を進める」との方針が示され、委託化を推進すべき事業の一つとして学校給食調理業務が取り上げられた。なお、学校給食に係る経費は、民間委託本格実施直前の平成15年度で、1食あたり684円、総額では約70億円となっていた。内訳は、保護者が給食費として負担する約21億円と学校給食の管理運営に要する約49億円の公費であった。そして、北九州市はその厳しい財政状況から、行財政改革大綱の方針に基づき、公費部分の低減などが図れる民間委託を実施することとした。

平成14年度には「学校給食調理業務の民間委託モデル事業」が実施された。貴船小学校（小倉北区）と則松小学校（八幡西区）で学校給食調理業務の民間委託をモデル事業として平成14年9月から平成16年3月まで実施された。平成15年度には有識者や専門家、関係団体で構成された「学校給食モデル事業評価委員会」が設置されるとともに、モデル事業についての検証がなされ、モデル事業は、給食の完成度（おいしさなど）、衛生管理、教育活動との連携、調理現場の管理体制について、「十分な実績をあげて」おり、モデル事業で実施した「仕組みを安定的に運用できれば、直営方式と同質の質を確保できる」という提言がなされた⁽⁹⁾。

教育委員会はモデル事業の実施状況や評価委員会の評価などを総合的に判断し、民間委託を進めていくことに問題はないと判断し、平成16年度からモデル事業の2校を含む10校で学校給食業務の民間委託を本格的に実施した。これは学校給食調理士（市職員）の退職者数に応じて段階的に進めていくとされた。

平成19年にはモデル事業評価委員会の提言に従い「学校給食調理業務民間委託事業再評価委員会」が設置されたが、「適切に実施されている状況が確認できた」、「日々、児童に安心・安全に美味しい給食が提供できており、従事者の管理体制や教育活動との連携の状況も含め民間委託による学校給食の運営は良好である」、「民間委託による経費の削減についても効果が出て」おり、「積極的に民間委託を進めていくべき」という報告がまとめられた⁽¹⁰⁾。

以上のような給食実施のコストを減少させようとする動向からは、そのコストを増加させる中学校の完全給食実施に結びつきにくいものと考えられる。それではなぜこの政策が登場し実施に至ったのであろうか。以下では市長選挙の経過と市長、議会の党派性、教育委員会の立場を検討し、それを明らかにしていく。

4. 北九州市の市政

(1) 市長

北九州市の前回の市長選では中学校完全給食は選挙の争点となっていた。平成15年市長選の際、5期20年間という長期にわたり市長の座を占有し、開発行政に傾斜していた末吉興一前市長と他の候補者2名とは開発行政の評価とともに中学校完全実施を争点として争っていた。

一方、平成19年、多選や大型公共事業への偏りが批判された末吉氏の引退に伴う市長選では、3名の候補者が全て何らかの形で中学校完全給食を実施することを公約に掲げていた。これは当時開発行政に対する風当たりが強く、福祉政策の充実を掲げることが得策であったことも考えられるが、同時に市民からの要望が強かったとも考えられる。なお、従来の北九州市政において、民主党は自民党、公明党とともに市長を支える立場（相乗り）であったが、市長選では、社民党、国民新党とともに北橋氏を推薦した。

現市長は民主党の推薦を受けた北橋健治氏である。北橋氏はかつて民主党衆議院議員であったが辞任・離党し、北九州市長へと転身した。国政時代には、昭和61年に衆議院議員初当選（民社党（当時））、以降、大蔵政務次官（平成6年）、運輸委員会筆頭理事（平成8年）、衆議院環境委員長（平成10年）、大蔵委員会筆頭理事（平成11年）、地方制度調査会委員（平成17年）、行政改革特別委員会筆頭理事（平成18年）を務めた。

北橋氏は平成19年2月20日に北九州市長として就任し、その就任あいさつで、都市基盤の整備というような「ハード」を中心としたまちづくりから、市民、民間企業、NPOなどが持っている本来の力も生かしつつ、子育て支援、教育、福祉、環境に重点を置いた「人にやさしく元気なまち」＝「ハートフルなまち」づくりへの転換が必要だと述べていた。市長選で約束した55項目の「ハートフル北九州政策大綱」と40項目の「すぐに着手実行するハートフル事業」の中で、まず、子育て支援、教育、年長者、障害者の福祉の充実を推進し、「子育て日本一」、「教育日本一」など、世界に誇るハートフルな街を目指すことを宣言した。

以下の表1は、「ハートフル北九州政策大綱」の55の個別施策のうち教育分野の内容である。また、40項目の「すぐに着手実行するハートフル事業」の中では「教育費の重点化」が示されており、未来を担う子どもたちの教育を確かなものとするために、また学校を地域コミュニティの拠点として位置づけ活用するために、学校教育への予算配分を施設整備も含めてさらに50億円の重点化をはかると定めた（18年度およそ100億円、教育費全体では370億円）。具体的には、以下の表2の通りである。

北橋市長は、北九州市の教育改革を行うために、首長部局、教育委員会だけではなく市民メンバーを加えた教育会議を行っている。その代表的なものが「子どもの未来をひらく教育改革会議」である。この会議は、家庭、学校、地域の果たすべき役割及び市民全体で次代を担う人材をはぐくむあり方について、市民の英知を結集し、幅広い見地から議論等を行い、北九州市教育のさらなる発展に資することを目的とし、平成19年10月18日から開催されている。会議議員数は25名であり、うち男性は15名である。議員の職業は私立学校の学院長、企業（職員・代表取締役、合計4名）、NPO（2名）、臨床心理士、弁護士、医者、新聞社代表者、中学校学校評議員、市民センター館長、教職員組合支部長、小学校現職校長、校長会事務局長、大学教員（2名）、PTA協議会副会長、私立学校の理事長、幼稚園長（2名）、スポーツ選手、特別支援学校校長、保育院長である。子どもの未来を

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

ひらく教育改革会議は、平成19年10月から会議を15回開催し、議論のまとめとなる報告書を教育委員会に提出している。

表1 「ハートフル北九州政策大綱」の55の個別施策のうち教育分野の内容

<p>(8) 中学校給食の改善</p> <p>中学校給食は食育の一環として、現行のミルク給食から、おかず・主食も支給する内容への転換について、実態調査や経費などを情報公開して実施を検討します。小学校給食は食器の改善やアレルギー児童対策などさらに充実させます。</p> <p>(9) 確かな学力と体力を身につける学校教育の実施</p> <p>きめ細かい指導を行うために、35人学級の実施に向けた検討、小学校の美術や音楽など専科教員の配置、指導力のある教師を増やすための施策、「学校教育ボランティア制度」の新設など子どもたちの確かな学力と体力を身につける学校教育を行います。</p> <p>(10) 少年非行を減らす事業の実施</p> <p>シンナー乱用や少年犯罪、不登校や引きこもり、中卒ニート問題など本市の少年が抱える問題を解決するために、少年サポートチームの充実、地域と連携した補導活動の強化など「少年の就学就労支援制度」を新設し、対策を進めます。</p> <p>(11) 中学生の部活動参加の拡充</p> <p>子どもたちの個性や能力を伸ばすために、外部講師の増員やボランティア指導の可能性の検討、学校区を越えた複数校による部活動の検討など、子どもたちが希望する質の高い部活動の仕組みを整え、部活動参加を向上させます。</p> <p>(12) 特別支援教育の拡充</p> <p>特別支援教育コーディネーターや養護学校教員の専門性の確保と研修制度の充実、保護者や関係者との協働による個別支援計画の策定、今後の特別支援教育のあり方について検討する「特別支援教育推進検討委員会」の新設など、一人ひとりを大切にす特別支援教育の拡充を行います。</p> <p>(13) 子どもの読書の推進</p> <p>朝の10分間読書活動の充実など子どもの読書活動を推進します。また、学校図書館の一般開放、市立図書館と連携した市民的読書活動を推進します。</p>

表2 40項目の「すぐに着手実行するハートフル事業」（教育分野）

項目	すぐに着手する個別政策		内容	予算と実施時期
6	「子どもの未来をひらく教育改革会議」を設置すること	新規	教育委員会内の論議のみにとどまらず、民間人や教育専門家、関係者などが幅広く論議して、何よりも子どもたちのための教育改革をめざす「子どもたちの未来をひらく教育改革会議」を設置する。	1500万円(人材招請等経費)平成19年度
7	小学校1、2年生と中学校1年生から実質30人学級を実施すること	新規	現行の1学級あたり生徒数の基準40人を、まず小学校1年生と2年生、それに中学1年生から35人以下学級とし、平成20年度から実施する。これにより小学校1、2年と中学校1年生ですべてのクラスが実質30人学級となる。	1億円(教室等の整備費)平成19年度から着手
8	中学校給食の完全給食化実施のほ	新規 拡充	欠食や孤食の増加、弁当を持参できない生徒の存在や偏食、肥満など食生活に起因する健康問題を改善することを	1億2千万円平成19年度から

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

	か、小学校では全校の給食食器を改善すること		目的に、中学校給食での完全給食化実施にむけて取り組む。まず「中学校給食改善検討委員会」を設置し、直ちに保護者・生徒の意向や実態調査を実施し、改善の方法、効果、弁当との併用、必要経費と負担のあり方などを幅広く検討し、改善に着手する。また、小学校給食で未だにわかわれているアルマイト食器について、PEN樹脂食器への改善を全小学校で実施する。	(中学校給食の本格実施には最大で初期投資80億円、管理運営費20億円が必要)
9	全学校のトイレ改善から学校施設整備に着手すること	拡充	男女が完全に区別されおらず使いづらかったり、臭いなどがきついなどとして、児童生徒や教師、保護者から特に改善の要望の強い学校のトイレを早急に改善する。平成19年度から4年間で改善が必要な90校分を実施し、全ての学校のトイレ改善を実現する。そのほか、老朽校舎80校分を含め改築・大規模耐震改善などの施設整備（18年度88億円）を重点的に充実する。また地域コミュニティの拠点として整備する学校グレードアップ事業（年1億円）を充実する。	5億円 (計20億円) 平成19年度から (他に施設整備費で20億円漸増)
10	スクールカウンセラーの配置を倍増するなど充実すること	拡充	いじめや不登校など生徒の問題行動に的確に対応するため、臨床心理士など心の専門家(スクールカウンセラー)の活動を充実する。現在の中学校での配置回数、間(現状週2回1回4時間55校、8時間8校)の充実をはかるほか、小学校での派遣を拡大する。また、スクールカウンセラーの連絡研修体制の整備を行う。	1億円増 (平成18年度約1億円) 平成19年度から 漸増
11	教育ボランティアが活動できる環境を整えること	新規	企業を退職した方や保護者OBなど学校に協力いただける市民の皆さんの力を得て、学校で多くの教育ボランティアが積極的に活躍できる環境を整えながら、学校での先生方の教育を支援し、ゆきとどいた教育をすすめます。19年度から、コミュニティスクールモデル校の選定や具体化に着手します。また、スクールヘルパーの派遣の充実も進めます。(現のべ活動者7万8千人を10万人へ)	2000万円 平成19年度から 漸増
12	全児童の放課後対策をすすめるとともに、学童保育の充実をはかること	新規 拡充	共働き世帯や1人親世帯の児童などに限定していた放課後児童対策を含めて、全ての子どもたちを対象とする放課後の居場所づくりをすすめる。学校内に拠点を設け、地域の方々の参加を得て、勉強やスポーツ・文化活動、交流事業などを実施する。また、既存学童保育クラブについては、施設基準や対象児童を勘案して充実をはかりながら、将来のあり方を検討する。	1000万円 事業検討費1億円増(18年度運営費約7億円) 平成19年度から 漸増
13	中学卒ニート少年などへの就学や就労支援制度を作ること	新規	AIM2階の若者ワークプラザを充実して、中学校を卒業して進学も就職もしていないニート状態にある少年や、高校の中退や不登校になった少年たちをサポートして、就学や就労を支援する仕組みをつくる。協力雇用主の開拓や受け入れ可能な就学先の紹介などの支援活動ができる体制をはかる。その際、学校や子ども総合センター、少年サポートチームなど関係機関・団体との緊密な連携をはかる。	2000万円 平成19年度から

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

（2）北九州市の議会の党派性

平成 17 年市議選では北九州市議会の最大会派は自民党であった。平成 21 年市議選で 1 人減らしたものの、最大会派であることに変わりがなかった。しかし 2009 年 2 月に市民の風（民主党系）、社民市民連合（社民党）、無所属議員で「ハートフル改革市民連合」という会派を結成した。それによって、「ハートフル改革市民連合」は市議会の最大会派となった（表 3）。全体として保守系の政党が多く、議会運営は一見困難に見える。しかし、現在、北九州市では市長と自由民主党・市民クラブが政策協定を結んだり、自由民主党議員団が市長の姿勢を尊重し無用な衝突を避けるなどの連携がとられており、少数与党であるが、円滑な議会運営がなされていると考えられる。

表 3 市議会の会派構成

会派名	平成 21 年 12 月現在
ハートフル改革市民連合	16 人
自由民主党議員団	15 人
公明党議員団	11 人
日本共産党北九州市会議員団	10 人
自由民主党・市民クラブ	7 人
市民の声	1 人
ふくおかネットワーク	1 人
無所属	0 人

※北九州市公式ホームページを参照し、筆者が作成。

5. 市議会における学校給食の議論

（1）北橋市長誕生前

当初、教育委員会は中学校給食の完全実施に対して否定的であった。例えば、平成 9 年 2 月の定例会でのやりとりを見てみると、有馬和子氏（日本共産党市会議員団）は中学校の完全給食について以下のような質問を行った。

中学校給食は、育ち盛りの中学生の健やかな成長に直接寄与するとともに、将来にわたって健康に生きていくためのかけがえのない食教育です。中学校給食が実施されないために、直接一番被害をこうむっているのは中学生自身です。教育を受ける権利は子供自身にあり、教育委員会は教育条件の整備をする責任があります。文部省も中学校給食の実施を推進しています。教育長は、一方的判断で理由を並べ実施を阻むことは、住民自治の精神に反するものではありませんか。検討委員会をつくって、父母や子供、現場の教師の意見をまず聞く姿勢を持ち、調査、研究してはどうですか。

この質問に対して、当時の教育長高野利昭氏は以下のように答弁を行っている。

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

中学生は、その発達段階から見て、心身ともに大きく変化を遂げる時期であり、個人差や男女差等により、嗜好や食事が違うので、画一的な給食の実施が難しいこと、施設や設備への多額な投資が一時的に必要なことと、その後も毎年多額な維持運営経費がかかるという財政負担の問題もあることなどの理由から、完全給食を実施する考えは持っていないところでございます。学校給食のあり方につきましては、今後とも他の都市の動向等を把握し、教育委員会で調査研究していく考えでございます。

平成14年9月の定例会において、細川政勝氏（新生市民会議）からも同様の質問がなされているが、高野教育長は上記と同様に、①個人差や男女差による嗜好や食事の量が異なるために画一的な給食の実施は困難であること、②多額の財政負担を伴うことから実施は困難であると述べている。

平成16年9月の定例会では、原田里美氏（日本共産党市会議員団）が河村文部科学大臣（当時）の参議院文教科学委員会の答弁（平成16年5月13日参議院文教科学委員会16号「義務教育諸学校は、学校給食を実施されるように努力義務的に規定されているが、食育を重視するならば、中学校においても、いわゆる100%を目指して努力すべき課題だととらえている。学校給食を持っていない中学校はどういうふうに進めていくのか、学校給食抜きでできるのだろうかということをご提案しなさいませんかという状況にある」）を引用し、北九州市の食育に対する認識と政府の認識との差に対する考えを求めている。

また、同議員は、上記の実施困難とする理由①について、差があることは当然であり実施しない理由にならないこと、むしろ「政府はその上に立ち、正しい食生活や知識、自己管理を身につける、成長期の生徒にふさわしい給食を提供すべきと強調して」いるとし考えを求めている。

さらに、実施困難とする理由②について、全国公立中学校の完全給食実施率は76.8%であり、ミルク給食はわずか12%にすぎず、冷たい市政であること、他自治体では実施を決めた例（京都市、姫路市）もあり財源問題にはならないこと、生徒の食生活の変化を把握するためのアンケート調査や検討委員会の設置が必要であることを指摘した。

当時の教育長駒田英孝氏は、これに対して、「私どもは（中略）そういった理由からできないんだということ、もう、ここの議会で再三申し上げてきておるわけで、この理由には一貫性がありますし、ぶれはないと思いますので、基本的な考え方には、私は変わりはありませんので、ひとつ御理解をいただきたいと思います」と回答したが、質問への直接の回答ではなかった。

以上のように北橋市長誕生前、北九州市では教育委員会が、嗜好や食事の量が異なるために画一的な給食の実施は困難であること、財政に負担がかかること（なお、自校調理方式で、調理室建設に80億円、毎年の運営費に20億円必要とされた。）の2つの理由から実施を拒否した。

（2）北橋市長誕生後

北橋市長は教育に対してどのような立場を採っているのか。北橋市長誕生後、平成21年2月の定例会では、白石一裕氏（ハートフル改革市民連合）はマニフェストの実施に向けた決意を求めている。その中、教育委員会との関係について次のように述べている。

教育委員会の所掌案件につきましては、首長は制約がございます。予算調製権という中で、その予算を確保するという意味でのリーダーシップしかとれないというものでありますが、その中で中学校の完全給食、そして、少人数学級のスタートといったことに取り組んでまいりました。

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

上記のように市長は自身のリーダーシップの制約性について述べたが、市長選当選後の進行を見ると、実際には教育委員会の立場を大きく変えたと考えられる。

まず平成19年3月7日の議会での議論を見てみると、中村義雄君氏（自民・市民クラブ）が完全給食実施について、これまでの教育委員会の答弁について不満を指摘している。すなわち、財政問題については①「親子方式」（小学校の調理室を利用して中学校で必要な給食を調理し運搬する方式）を採用すれば80億円必要な自校単独方式に比べると4億円で可能となるとの提案、②中学生になるとし好がはっきりしてくるので、食べ残し、残飯が多くなるということで導入できないのであれば選択制にすればよいとの提案に対して「納得できるような答弁はいただいてない」と指摘している。その上で、市長に対しては中学校の完全給食の導入についての考えを求めている。

市長はこの質問に対して、「この問題は教育委員会の行政に深くかかわって」おり、「市長部局の議論と、また同時に、教育委員会の皆様方のこれまでの真しな歴史的な議論の経過もまた大事な側面がある」が、「食育の観点から中学校給食をこの際思い切って見直しをして、完全給食の実施が望ましい」と述べ、さらに市長選において3人の候補者が完全給食実施の方向について踏み込んだ見解を表明したことにも触れ、大方の多くの市民が望んでいるであろうことを指摘している。この答弁の後、大庭清明教育長は次のように指摘している。

完全給食につきましては、し好や残食、経費の問題などから、その実施については難しいと考えてきましたが、先ほど市長も申し上げたように、依然として食生活、食習慣に課題の多い生徒がいるという現状にかんがみまして、また、食育の推進という見地を踏まえまして、中学生の昼食のあり方について幅広く調査研究をする必要があるというふうに考えておるところでございます。

この答弁は従来の教育委員会の方針とは違うものであったと言えよう。教育長はさらに、法に基づく食育推進計画を策定するために設置する検討会議で、中学校給食についても様々な論点について総合的に議論をしてもらおうとし、「その際、生徒や保護者のみならず、市民や学校現場の教員を含めた意向調査が必要ではないか」と述べている。

同日には山本眞智子氏（北九州市議会公明党議員団）から、教育委員会の方針転換の確認がなされている。市長は次のように指摘している。

自分自身といたしましては、これまでの伝統的な教育委員会を中心にする議論というものは重いものがあることは承知をいたしておりますが、市民の目線に立って食育という面から、もう一度この問題を考え直してはどうかと考えております。（中略）…今回の選挙では、いずれの候補も何らかの形でこの学校給食の改善については公約に掲げておりますし、試験的試行という一面で見ましても、三者はそれは共通していると思いますので、この中学校給食のあり方に関する検討会議を立ち上げていただきまして、モデル校の実施をして、そして、いろんな意見を聴取をして試行錯誤を進めながら一つの方向性を見出すと、そうやって食のあり方を改善できればと思っております。

市長は教育委員会に対する指導に慎重であるが、完全給食実施のために検討すべきという方針を取っている。教育長は「生徒及び保護者はもとより、教員や市民の意向調査が必要ではないかと考えており、その調査結果も踏まえつつ」検討会議で議論をもらい検討を進めるとしている。

以上のように、北橋市長誕生後に教育委員会が従来の中学校給食の完全実施を全く認めない立場

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

は取り下げられた。この後、食育推進会議での検討やモデル事業がなされることになった。

6. 北九州市食育推進会議での検討

平成19年4月に北九州市における食育推進のための指針となる「北九州市食育推進計画」の策定及び子どもの食育の観点から「中学校給食のあり方」について検討することを目的として、北九州市食育推進会議は設置された。会議議員は18名（女性12名）であり、その職業は小学校校長会代表者、中学校校長会会長、医師、栄養士、小学校PTA連合会代表者、中学校PTA連合会代表者、栄養専門学校校長（医学博士）、大学教員（2名）、大学元学長、給食関係団体職員、責任者（6名）、私立幼稚園連盟理事、教職員組合代表者である。なお、会議議員の任命は市長によるものである。

この会議では基本的には学校給食のモデル事業実施の方向で議論が進んだが、中学校完全給食に対して批判的意見がなかったわけではない。平成19年6月5日に開催された第3回会議では、中学校校長会副会長が会議に同席し、資料として中学校校長会の完全給食に対する意見をまとめた紙が配布されている。この意見は次のようなものであった。

①家庭と学校の連携のあり方

- ・持参弁当の意義である親子の絆確認や、弁当作りが一定の役割を果たしてきた家庭の教育力への影響が懸念される。
- ・食育については、学校だけでなく家庭にも重要な役割があり、家庭に対する食育に関する取組強化の必要性。

②生徒指導上の問題

- ・生徒間で配膳等に関し、いじめ、給食へのいたづら等のトラブル発生が想定され、生徒指導上の問題発生が懸念される。

③学校給食費の滞納問題

- ・全国的に発生している給食費滞納問題について、中学校完全給食を実施した場合に、同様の問題発生が懸念される。
- ・滞納問題が発生した場合に、学校現場が滞納整理に時間を割くことがない仕組み作りの必要性。

④食事量、嗜好の違い等への対応

- ・体格差や運動量の差、嗜好といった点で、食事量の個人差が大きく、量が足りない、もしくは、大量に残食が発生することが想定される。
- ・アレルギー等の生徒も多数おり、アレルギー対応の必要性。

⑤教育活動等への影響

- ・放課後に、学年会議や職員会議等の開催や、部活動、生徒指導等を行っており、給食実施によって校時が繰り下がった場合のこれら教育活動への影響が懸念される。
- ・給食実施によって校時が繰り下がった場合、授業時間数への影響が懸念される。

⑥教員の勤務条件の問題

- ・配膳から片付けまでに係る昼食指導が発生するため、授業等の教育活動の合間に、教員の休憩時間をどう確保するか、勤務条件の検討が必要。

⑦財政負担上の問題

- ・経費負担について、市民の意向も踏まえて給食実施と他の学校教育充実の施策の優先度の整理が必要。

⑧教育環境への影響

- ・中学校の現校舎では、配膳室等を設置するスペースが確保できない学校も想定され、新たに建物を設置した場合の教育環境への影響が懸念される。

以上のように中学校校長会は学校現場で想定される種々の問題を指摘し、完全給食の実施を批判

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

していた。食育推進会議では平成19年7月には、市民及び全中学校の保護者・生徒・教員を対象とした「食育中学校給食に関する調査」（中学生、保護者、教員、一般市民8260人対象（回答率82%））を実施しているが、その結果からも学校現場の否定的な意見が多いことがわかる。給食で「バランスよく栄養がとれる」と考える人は市民、保護者、生徒、教員とも6割を超えていた。また、「給食を通じて望ましい食習慣を身に付けられる」と答えた人は保護者と市民で約7割に上った。しかし教員の47%は「そう思わない」と回答し、「給食費滞納問題があれば教員が時間をとられ、子どもとかわる時間が少なくなる」と答えた教員は8割いた。これについて市民と保護者では約3割など、市民、保護者と教員との意識のずれが目立っていた。

会議ではこれらと同様の意見があったが、試行の方向を止められなかった。最終的には中学生の不健康な実態がある以上、モデル事業で完全給食の課題や効果を検証すべき、中学校給食の食育上の効果や実施上の課題について、実践的な検証を行う必要があるとの提案でまとまった⁽¹¹⁾。

同年9月25日には、同会議において市教委はモデル事業を行っている三方式を含めた五方式で、経費の試算を報告した。市教委は、全63校で完全給食が導入された場合、保護者が負担する給食費と別に、公費でまかなう費用を試算した。

表4 完全給食の方式別試算

方式名	方法	試算（初期投資・年間運営経費）
「弁当箱配送方式」	民間調理場で作り、弁当箱に詰めて配送	（初）約12億、（運）約14億
「食缶配送方式」	民間調理場で作り、保温容器で配送	（初）約12億、（運）約14億
「親子方式」	近隣小学校で調理し保温容器で配送	（初）約24億、（運）約13億
「自校方式」	各校に調理室を設ける	（初）約63億、（運）約13億
「センター方式」	市内3カ所に給食センターを建設	（初）約142億、（運）約15億

※『中学校完全給食に関する議論整理【資料編】』北九州市食育推進委員会、2008年10月、p.97を参照。

そして、食育推進会議は同年10月17日に、以上のアンケート結果をまとめるとともに、モデル事業の検証を行い、食育推進会議としての中学校完全給食に関する議論の整理を行った⁽¹²⁾。

7. 完全給食実施の決定

（1）教育委員会での検討

上記の提言を受け、教育委員会はモデル事業を実施することで決定した。具体的には平成19年度3学期ないし平成20年度1学期から、計4校でモデル事業（弁当箱配送方式、食缶配送方式、親子方式）を実施することにした。そして、平成20年10月17日の食育推進会議の議論の整理をもとに、12月16日の教育委員会会議において、食育推進に関する施策の充実を図る観点から、平成21年度から段階的に、親子方式により中学校完全給食を段階的に導入する方針を決定した。この中では近隣の小学校で調理して保温容器で運ぶ「親子方式」を採用した。

この導入の際、中学校給食のミルク給食から完全給食への変更理由について、教育委員会は学校給食を取り巻く社会情勢の変化、中学生の食生活の実態、学校給食の活用による食育推進施策の充実の3点を述べている⁽¹³⁾。

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

1点目は、学校給食法が平成20年に改正されその目的が「栄養改善」から「食育」に転換され、また平成20年に改訂された中学校学習指導要領に「食育の観点を踏まえた学校給食と望ましい食習慣の形成」という項目が入っており、食育推進の施策としての学校給食の重要性が高まっていることである。

2点目は、北九州市の中学生の食生活の実態について、食に関する意識や知識の習得度が十分ではなく、食育基本法で指摘されている食生活の乱れが顕著に見られるため、その対策が急務であるということである。

3点目は、食育推進の「生きた教材」としてミルク給食では不十分であり、完全給食が必要であるということである。

教育委員会は従来の完全給食の画一的実施への批判や財政上の問題の指摘をやめ、モデル事業の展開から本格実施へと完全給食政策を推進する立場となった。柏木修教育長は新聞社のインタビューに対して、「全国約8割の中学校で、給食が実施されている。北九州市は今までその費用を使ってこなかったのだから、導入決定でやっと他都市と同じ状況になったと考えていい。食育は生活や学習の基礎になる。費用をかけるだけの価値がある」と回答している⁽¹⁴⁾。かつての立場とはかけ離れていると言えよう。

(2) 市議会での給食の供給方式をめぐる議論

教育委員会は「親子方式」による完全給食の実施という方法を選択した。この方式は実は財政上の問題から、給食調理業務を民営委託された小学校で調理された給食を中学校に運搬する方式となっていた。これに対して批判をしたのが共産党である。というのも、共産党は民間委託が開始された時期から市議会において小学校の民間委託に強く批判を行ってきたからである。

平成19年6月14日には大石正信氏（日本共産党北九州市議団）は、完全給食の方式について全国的には弁当方式、センター方式、自校方式、親子方式の4通りが実施されていること、弁当方式は、一定温度の食事しか提供できず、センター方式は調理から食事までの時間がかかり学校給食には不向きであるとした上で、「自校直営方式は、調理するつくり手の顔が見えて、生徒が調理する方への感謝の情、感謝の念を持てるという点でも、また、給食をつくる調理士も生徒たちの顔を見ることで一層調理への情熱が高まるという点でも、最良の方式」と述べて、自校直営方式を採用すべきとして市長の考えを求めている。これに対して、大庭教育長は「食育推進会議での中学校給食のあり方についての議論を見守りながら十分検討していきたい」と回答している。

平成19年9月13日に井上真吾氏（日本共産党北九州市議員団）はモデル事業において親子方式の検証が行われる学校が小学校給食の民間委託校であることに対し、「仮に親子方式で本格実施となった場合は、直営での職員体制などの検証も必要」と主張し、直営校での自校方式や直営校での親子方式の検証を求めた。これに対し大庭教育長はモデル実施の方式は、食育推進会議からのできるだけ経費のかからない方法という提案を踏まえ、今回のモデル実施では民間委託校で実施することとした、と回答している。

同様の質問はこれ以後もなされ、民間委託ありきでのモデル事業を批判し自校単独調理方式の採用を訴えているが、議会全体を左右する意見とはならず、上記の親子方式となった。

8. おわりに

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

本稿は、北九州市の中学校の学校給食完全実施政策の実施に至るまでの過程に着目した。その政策に関わる市長、議会、教育委員会、学校、市民といったアクターの意向を検討し、その教育政策の変容の実態を明らかにした。

北橋市長が平成19年2月に就任してから、北九州市食育推進会議の設置、モデル事業の実施などを経て、平成20年12月に教育委員会で決定されるまで、わずか2年足らずで中学校の完全給食は達成されることとなった。それに影響を与えた要因は点考えられる。以下では、本稿のまとめを行いながら、結論を提示する。

まず、北九州市は近代工業都市であり、多選や大型公共事業への重視をする開発行政が行われてきた。しかし、平成19年の市長選では、3名の候補者が全て何らかの形で開発行政より福祉行政の方針を取っていた。この市長選が北九州市の市政の転換の契機であったと考えられる。その中で中学校給食の完全実施政策もその一環として位置づいていたことがわかる。

次に、北橋市長のトップリーダーの存在は中学校給食の完全実施政策に大きな影響を与えただろう。中学校完全給食の政策は市長の公約の一つではあるが、リーダーシップの発揮がなければ実現できないものであっただろう。というのも、北九州市では財政難のため、小学校給食の実施でさえ、一部の業務の民間委託を行っているからである。市長の存在は教育委員会の意向を変えたものだと考える。

市議会の議論の検討からも、教員へのアンケートの結果、中学校校長会の意見書からも、中学校の完全給食事業に対して、批判的な意見が見られた。しかし、そこで、食育推進会議の存在が一つの有利な道具として政策の実現に影響を及ぼしたことが考えられる。まず、食育推進会議の議員の任命は市長によるものである。北九州市の給食関係の有識者であるが、会議の方向性は政策の実施の促進であることがわかる。また、会議によって行ったアンケートから保護者や地域住民の意見を反映することができた。そのことで会議が直接教育委員会への提案に繋がった。その後、会議の提案に従って教育委員会がモデル事業を実施し、会議がそれを検証し、教育委員会が実施を決定することに至った。

なお、本稿では、もう一つのことを提示したい。それは、食育の観点である。中学校完全給食の政策の実施は市長の公約であるが、食育の観点によって、市長・議会・教育委員会・市民といったアクターが同様の意向を取っていたことを考えられ、それによって政策実施という筋を通していたのではなかろうか。

もちろん、共産党の民間委託への批判もあったが、大きな動きにはならなかった。しかし、今後、中学校の完全給食の実施にあたって、民間委託などによる課題、学校現場において教員の給食に対する熱心が薄いといった課題の対応は教育委員会の新たな課題になるだろう。

【注】

- (1) 「学校給食実施状況調査（平成19年度）」の結果による（文部科学省ホームページ：http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/kyusyoku/1244845.html（最終アクセス日：2009年12月21日））。
- (2) 『中学校完全給食に関する議論整理【資料編】』北九州市食育推進委員会、2008年10月、p.14。
- (3) 平成9年2月定例会の有馬和子氏の答弁で前議会に約7万1000人分の完全給食を求める署名が提出されたことが述べられている（平成9年3月7日）。
- (4) 北九州市教育委員会総務部企画課編『教育要覧'01』北九州市教育委員会、2001年、p.84。

X. 北九州市を事例とする「中学校の学校給食完全実施」政策に関する考察（楊）

- (5) 「学校給食調理業務の民間委託」を参照（北九州市ホームページ：http://www.city.kitakyushu.jp/pcp_portal/PortalServlet?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=5737）
（最終アクセス日：2009年12月21日）
- (6) 北九州市教育委員会総務部企画課編『教育要覧’06』北九州市教育委員会、2004年、p.77。
- (7) 注（2）参照。
- (8) 注（6）参照。
- (9) 『学校給食モデル事業評価委員会報告書』平成15年8月8日、p.32。
- (10) 『学校給食調理業務民間委託事業再評価委員会報告書』平成19年11月29日、p.16。
- (11) 第5回食育推進会議（平成19年8月23日）議事録要旨より（北九州市ホームページ：
<http://www.city.kitakyushu.jp/file/79010200/shokuiku/kaigi5/youshi5.pdf>）（最終アクセス日：2009年12月21日）。
- (12) 詳細は北九州市食育推進会議『中学校完全給食に関する議論の整理』平成20年10月を参照。
- (13) 「市立中学校の学校給食に関する方針について」を参照（北九州市ホームページ：http://www.city.kitakyushu.jp/file/79020300/chu_model/housin1216.pdf）（最終アクセス日：2009年12月21日）。
- (14) 西日本新聞2009年1月14日朝刊。

補論 1. 都市の教育政策とアーバン・レジーム

本多正人*

はじめに

米国では 1980 年代以降の学力向上をめざす国家事業的な教育改革運動を経て、教育ガバナンスモデルのあり方が注目されている。いくつかの大都市に見られる、市長による教育委員会のテイク・オーバー＝乗っ取り (take over,)、あるいは市長中心型戦略 (mayor-centric strategy) がその例である (Henig & Rich, 2004 ; 坪井, 2009)。一方、日本でも政治的正統性を体現する首長・議会と教育政策を所管する教育委員会との相克に研究上の関心が寄せられている (青木, 2008 ; 村上, 2008)。米国の市長中心型戦略が教育改革のツールと解釈されていることとは文脈を異にし、市長が教育委員の任命権をもつという、いわば市長によりテイク・オーバーされた状態が半世紀以上も続いてきた日本では、教育政策に関心を向ける市長の出現も地方分権改革が与えた教育行政領域への影響として受け止められることが多い。さらに近年では、これまで教育政策コミュニティ (educational policy community) で独占されてきたリソースであるはずの学力テストを巡って、知事を含めた自治体の首長と教育関係者との間に対立がみられたことは注目されてよい。教育行政が教育関係者の独占的コミュニティに支配されていることに対する、教育政策コミュニティ外部のアクターからの挑戦という構図は、NCLB 法 (No Child Left Behind Act of 2001 (P.L. 107-110)) 成立前後の米国ですでに経験されており、日本に与える示唆も少なくないであろう (本多, 2009)。

米国の教育委員会制度は 19 世紀末から 20 世紀初頭に確立した進歩主義的社会改革を基盤とする教育ガバナンスと、教育政治過程での権威や権限の配置、すなわちレジーム (regime) とをつくりあげた。近年、特定の大都市が一般政治におけるこうしたレジームの変容を経験しつつあるが、教育ガバナンスのレジーム変容は、一般政治のレジーム変容ともまた異なっている。本稿では、なぜ米国地方自治体の教育政策において政治の機能がふたたび注目されているか、どのようなアプローチでこの問題が分析されているかを都市政治学及び都市教育政策研究のフレームワークの展開をあとづけながら整理し、日本の都市教育政策研究への示唆を得る。

1. なぜ都市が問題か

平成の市町村合併の大義名分とされたのは自治体の行政能力の向上や財政基盤の確立などの論理であった。それでもなお合併しなかった自治体あるいは、行政能力において合併の効果が感じられない自治体には、上位政府や近隣自治体による補完行政に期待が寄せられている。しかし、本来的

* 国立教育政策研究所

には市町村の事務とされながらも個々の行政サービスの質と量を自らの意思で統制することができない状態には、政治的な正統性が問われうる(金井, 2009)。たとえば義務教育サービスを上位政府が垂直補完的に実施する場合がこれに該当しよう。これに対して、とりわけ政令指定都市のような大都市は、もともと相対的には自立的な政策決定をなしうる環境に置かれていた。よって、大都市の教育に関しても同様のことがいえるかどうか本稿での問題となる。大都市(ここでは政令指定都市)を抱える道府県における初等中等教育関連のリソースと政策対象は、これら大都市に集中しているはずであるが、政令指定都市の数が増えたため、表 1 に見るように一口に大都市といってもこれら教育リソースの集積度にはかなりの差異がみられるようになっている。道府県内の公立小中学校児童数に占める市立小中学校児童生徒数の割合は、道府県内人口に占める市人口の割合をほぼ反映している。道府県内の私立小中学校児童生徒数に占める市内私立小中学校児童生徒数の比率は、旧五大市や圏域での中核をなす札幌、仙台、広島、福岡などの都市で高い。しかし、たとえば新潟県内の私立中学校はすべて新潟市内に集中しているが、その数は 600 人足らずにすぎない。

教育リソース以外にも、たとえば道府県議会議員定数に占める大都市選挙区定数は、公職選挙法がさだめる人口基準の原則どおりほぼ人口比を反映するが、しかし中には札幌市のように人口比よりも 7 パーセントポイント以上過小になる大都市もある。

さらに表 2 に示すように、大都市を抱える道府県議会議員定数は 53~112 の間にあり、これを 4~9 の常任委員会にほぼ均等に分けて議案の審議を行うから、一委員会当たりの委員数は 10 人前後となる。北海道議会の定数が 106 人であることを考えれば 7 パーセントポイントの開きは札幌市の道議会における影響力を考える上で決して小さくはないであろう。公職選挙法は人口基準以外にも地域均衡の原則により選挙区定数を定めることを認めているから、県議会という政治アリーナにおける大都市のプレゼンスも一様ではない。

ところが、こうした政治経済的な条件の違いにもかかわらず、日本の地方自治体のガバナンス体

表 1 大都市自治体への教育リソースの集積状況

政令指定都市名	道府県名	① 道府県内の中核市数	② 道府県人口に占める各市人口の割合	③ 道府県議会議員定数に占める各市選挙区議員定数の割合	④ 県費負担教職員総数に占める各市の県費負担教職員数の割合	⑤ 道府県内公立小学校児童数に占める各市立小学校児童数の割合	⑥ 道府県内公立中学校生徒数に占める各市立中学校生徒数の割合	⑦ 各市内私立小学校児童数	⑧ 道府県内私立小学校児童数に占める⑦の割合	⑨ 市内私立中学校生徒数	⑩ 道府県内私立中学校生徒数に占める⑨の割合
札幌	北海道	2	34.0%	26.4%	23.4%	32.9%	31.8%	28	37.8%	2,059	56.3%
仙台	宮城県	0	42.9%	39.3%	35.9%	42.5%	40.2%	727	97.1%	1,426	100.0%
さいたま	埼玉県	1	16.9%	16.0%	12.0%	17.2%	16.4%	1,295	76.9%	3,397	38.6%
千葉	千葉県	2	15.3%	14.7%	14.3%	15.6%	14.8%	0	0.0%	1,366	12.3%
川崎	神奈川県	2	15.3%	14.0%	14.3%	14.4%	13.1%	1,648	15.4%	3,831	14.0%
横浜			40.8%	40.2%	39.2%	40.5%	37.5%	4,687	43.8%	15,204	55.7%
新潟	新潟県	0	33.5%	28.3%	27.3%	33.2%	32.7%	0	0.0%	539	100.0%
静岡	静岡県	1	19.0%	18.9%	16.4%	17.5%	16.8%	905	67.6%	2,287	45.8%
浜松			21.6%	23.0%	20.8%	21.6%	20.2%	0	0.0%	1,389	27.8%
名古屋	愛知県	3	30.3%	31.7%	26.3%	27.1%	26.4%	356	100.0%	7,451	72.6%
京都	京都府	0	55.8%	56.5%	47.0%	50.0%	49.3%	3,812	100.0%	7,715	88.5%
大阪	大阪府	2	30.0%	30.4%	26.3%	25.0%	25.4%	3,553	44.4%	9,883	41.6%
堺			9.5%	8.9%	9.1%	9.7%	9.6%	1,222	15.3%	888	3.7%
神戸	兵庫県	3	27.4%	25.0%	23.1%	24.8%	25.0%	1,124	31.7%	5,778	42.1%
広島	広島県	1	40.5%	37.9%	33.5%	41.8%	38.8%	1,011	58.1%	5,609	65.2%
北九州	福岡県	1	19.5%	21.6%	17.3%	18.5%	17.8%	987	42.8%	1,939	25.9%
福岡			28.1%	23.9%	23.0%	26.7%	25.3%	902	39.1%	3,931	52.6%

(出典：文部科学省『学校基本調査(平成19年版)』, 大都市統計協議会『大都市比較統計年表 平成19年』より筆者作成)

制はまったく画一的である。二元代表制といわれる日本の地方自治体のガバナンス体制は、米国地

方自治体でいえば「強い市長—議会」(strong mayor—council) 型 (Pelissero, 2003, pp. 14-16) に相当し、都道府県から市町村まですべての地方自治体がこの形態をとる。

表 2 道府県議会定数・政令指定都市選出議員定数・道府県議会常任委員会の構成 (出典: 各道府県議会のウェブサイトより筆者作成)

都市名	道府県議会				道府県議会常任委員会									
	①道府県議会定数	②内道庁区議会定数の市	③道庁区議会の比率	④(議運を除く)常任委員数	総務	総合政策	環境生活	保健福祉	経済	農政	水産林務	建設	文教	
札幌	106	28	26.4%	9	総務	総合政策	環境生活	保健福祉	経済	農政	水産林務	建設	文教	
仙台	61	24	39.3%	6	総務企画	環境生活	保健福祉	産業経済	建設企業	文教警察				
さいたま	94	15	16.0%	8	企画財政	総務県民生活	環境農林	福祉保健医療	産業労働企業	県土都市整備	文教	警察危機管理 防災		
千葉	95	14	14.7%	8	総務	総合企画水道	健康福祉	環境生活警察	商工労働企業	農林水産	県土整備	文教		
川崎	107	15	14.0%	8	総務	防災警察	県民企業	環境農政	厚生	商工労働	建設	文教		
横浜	107	43	40.2%											
新潟	53	15	28.3%	4	総務文教	厚生環境	産業経済	建設公安						
静岡	74	14	18.9%	7	総務	企画	県民	厚生	産業	建設	文教警察			
浜松	74	17	23.0%											
名古屋	104	33	31.7%	8	総務県民	地域振興環境	健康福祉	産業労働	農林水産	建設	文教	警察		
京都	62	35	56.5%	7	総務	府民生活・厚生	文教	商工労働観光	農林環境	建設交通	警察			
大阪	112	34	30.4%	8	総務	府民文化	教育	健康福祉	商工労働	環境農林水道	都市住宅	警察		
堺	112	10	8.9%											
神戸	92	23	25.0%	7	総務	健康福祉	産業労働	農政環境	建設	文教	警察			
広島	66	25	37.9%	6	総務	生活福祉保健	農林水産	建設	文教	警察・商工労働				
北九州	88	19	21.6%	8	総務企画地域 振興	厚生労働環境	新社会推進商 工	農林水産	県土整備	建築都市	文教	警察		
福岡	88	21	23.9%											

小泉政権下の地方分権改革推進会議や第 28 次地方制度調査会でも議論され注目を集めた市支配人 (シティ・マネージャー) 制は、20 世紀初頭の米国で市政改革を進める際に、汚職や情実人事にまみれた都市行政から政治的影響を排除しつつ、科学的な行政管理を追求するための一つのアイデアであった。前述の「強い市長制」が市長に職員の任命権などの強大な権限を与えることで市議会による支配を牽制しようとしたのとは別のアプローチをとったことになる。すなわち、スタッフ

の任用権を含めた行政執行責任を自治体経営の専門家にゆだねる市支配人制の導入、政治マシーン活躍の温床となる選挙区制から全域区代表制 (at large) による選挙への転換、非党派の選挙 (nonpartisan ballot)、公選職数の縮小 (short ballot)、能力主義公務員制度 (civil service system) である (Levy, 2000, pp. 60-62)。

米国の都市の教育ガバナンスでも同様に、教育からの政治の排除が試みられ、前述したような市政改革運動の基本的な要素も兼ね備えた教育ガバナンスのプロトタイプができあがる。戦後の日本に導入された最初の教育委員会制度において実現したのは、全市・全県を一区として (at large) 選ばれた小人数の教育委員会が、執行責任者としての教育長を任命するという、いわば議会—支配人型のシティ・マネージャー制による地方教育ガバナンスモデルであった。当時の教育委員選挙には公職選挙法が準用され、また議会選出の教育委員も 1 名いたから、純粋な意味での非党派ではなかったが、任命制教育委員会となった際にこの非党派性もクリアされた。ガバナンスモデルは、プロフェッショナル・リーダーシップとレイマン・コントロールの理想を謳うものの、市政改革運動の理念を支えた進歩主義思想 (プログレッシビズム) から導かれた教育政策決定機構は教育関係者のコミュニティを市民的・政治的統制からむしろ守るよう機能した (Henig & Rich, 2004 ; Chambers, 2006)。米国でいわれる市長の乗っ取り (mayoral takeover) を具体的に言えば、公選教育委員を市長による任命制に変更することでもあるから、すでに日本の場合は市長部局に乗っ取られた後の状態にあるといってもよい。しかし、ここで問題とされたのは、「政治の排除—効率性原理—専門職支配」という軸と、「政治の復権—民主性原理—市民的統制」という二つの軸の対抗関係である点では、共通している。官僚制化が進んだ大都市の教育政策と教育政治、そして教育ガバナンスのあり方はその意味でも注目される。

2. 都市の教育ガバナンスと教育政治

ところでレイマン・コントロールとはいうもののそこで代弁されていたのは一部の階級の利益であった (カツツ, 1989)。表 3 に見るように、基本的にその構造的な特性はいまも変わっていない。すでに 1960 年代から 70 年代を通じて、米国ではこうした教育ガバナンスのあり方にマイノリティ側からの批判がなされ、教育行政における政治の復権が試みられたこともあった。いわゆるコミュニティ・コントロール運動である。

そもそも行政管理の科学化が進んだとしても、最終的な価値選択は政治の過程を通じたコンセンサス形成によらざるをえない。行政管理のシステムが高度化して精緻な構造になっていくほど「全体としての政府システムないし政治のあり方との関係」(井出, 1973: 36) が問題となる。とりわけ 1950 年代以降の米国で人種統合政策が進められ、また黒人以外にも多様な人種構成をとるようになっていった大都市部における利害調整は、政治家ではない市支配人のなし得るところではなく、強い市長制が必要であった (Levy, 2000)。ニューヨーク市やシカゴ市、フィラデルフィア市などの大都市一般政府ではマシーン政治の弊害が認識されつつも、市支配人制が導入されなかったのはこうした事情を反映している。人口 50 万人を超えるアメリカの一般地方政府では 8 割以上が「強い市長—議会」型の統治構造をとる (平田, 2001: 14)。

一方、日本の地方自治制度は例外なく強い市長制となっており、そのサブシステムである教育政治システムでは市支配人型のガバナンスモデルをとっていることになる。ではこうしたガバナンスモデルを採用した日本の都市教育政治を革新するアイデアはどのようなものであろうか。

近年の地方教育行政法の改正は、政治的中立の確保を維持しながら、こうした社会各層の多様な利益を代表させるための工夫であった。委員数そのものの数の増加と、保護者代表委員の導入はその例であるし、そもそも多様な利害を代表する議会を関与させるのもその方策といえよう。また教育長を議会同意が必要な教育委員の中から選任するというかつての町村に認められていた制度を一般化したことと、教育委員会の自己評価結果を任命権のある市長ではなく議会に提出するというしくみは、議会の政治的正統性を活用しながら教育委員会制度を修正する方策であったといえよう。しかし、本来マシーンポリティクスを排除するために考えられたガバナンスモデルに由来するものであるとすれば、内在的な変更には限界があるはずであろう。実現可能性を無視すれば公選制に戻すことが教育委員のプレゼンスを高める最善の方策ではある(市川, 2009: 203)。

こうした行政効率性を代表するガバナンスモデルとしての市支配人制と市長制の融合も、米国一般地方政府では模索されている。つまり、本来は市長が後景に退くはずのシティ・マネージャー——議会制をとりつつも、市長にも強力な権限を与えることで政治的リーダーシップを発揮させようとするものである(平田, 2001: 218)。都市政治のサブシステムとしての教育にもこの市長との「真の統治連合」モデルがなりたつ要素はある。教育に固有の統治連合としては、教育改革施策を巡って、市長を中心として様々な利害関係者を動員した連合(coalition)が考えられ、米国における1990年代以降の都市教育政治研究の主要なテーマとなってきた(Cuban & Usdan, 2003; Wong, 2003; Stone C. N., 2001; Orr, 1999)。

表 3 日米都市教育委員・教育長の特性の比較		
	日本	米国
	N=78※1 (出典 1)	N=45※2 (出典 2)
教育委員選任方法	任命 (100.0%) ※4	選挙 (82.2%) 任命 (15.6%) ※3 折衷 (2.2%)
教育委員会議開催頻度	1～11回 3.4% 12～17回 64.2% 18～29回 30.2% 30回以上 2.2%	隔月1回 15.6% 月1回 22.2% 隔週1回 51.1% 週1回 8.9% その他 2.2%
	N=320 (教育長を除く) (出典 3)	N=339 (出典 2)
教育委員の性別	男性 62.5% 女性 37.5%	男性 47.8% 女性 52.2%
教育委員の職業	専門的職業従事者 45.0% 管理的職業従事者 31.6% 農林漁業作業者 0.0% 運輸・通信従事者,生産工程・労務作業者 0.0% 事務従事者 0.3% 販売・サービス・保安職業従事者 0.9% 無職 22.2%	教育関係者 14.5% 弁護士 9.1% 医師 1.2% 会社経営 6.5% 会社管理職員 14.7% 公務員 8.6% 主婦 17.4% 退職者 18.0% その他 11.8%
教育委員の在職期間	1年～4年 59.1% 4年～8年 31.9% 8年～12年 8.1% 12年以上 0.9%	1年～4年 31.1% 5年～8年 57.8% 9年～12年 8.9% 12年以上 2.2%
	N=81 (出典 4)	N=53 (出典 5)
教育長の性別	男性 95.1% 女性 4.9%	男性 66% 女性 34%
教育長の在職期間	1年未満 14.8% 1年以上4年未満 55.6% 4年以上8年未満 23.5% 8年以上 6.2%	1年未満 33% 1年以上5年未満 49% 5年以上 18%
教育長の直前歴	教育長 1.2% 教職員 25.9% 教育委員会関係職員 39.5% 地方公務員 28.4% 国家公務員 0.0% その他 4.9%	初中等教育関係職員 86% 高等教育関係職員 4% 地方・州・連邦公務員 4% 軍関係 4% 非営利部門職員 2%
教育長給与水準	(月額) 22万円未満 1.2% 50万円以上60万円未満 1.2% 60万円以上70万円未満 13.6% 70万円以上 84.0%	(年額) \$100,000～\$149,000 6% \$150,000～\$199,000 28% \$200,000～\$249,000 20% \$250,000以上 46%
下記の各出典により筆者作成。		
※1：人口30万人以上の自治体の教育委員会		
※2：Council of the Great City Schoolsの会員学校区（人口25万人以上）のうち、CGCSの調査に回答があった学校区		
※3：市長による任命=5学校区、市議会による任命=1学校区、市長と州知事双方による任命=1学校区		
※4：調査項目にはない。		
出典1：[文部科学省, 2006a]		
出典2：(Council of the Great City Schools, 2005)		
出典3：[文部科学省, 2006b]		
出典4：[文部科学省, 2008]		
出典5：(Council of the Great City Schools, 2008)		

3. 都市教育政治のアジェンダ

都市政治のサブシステムとしての都市教育政治に関与するアクターは、教育長・教育委員、教育委員会事務局幹部のほか、教職員団体、PTA など保護者の団体、自治会組織などの地域団体、地方議員などが考えられる。前述のように教育改革あるいは公立学校の改善はいずれのアクターにとっても当面の優先課題となっている。

まず、米国においても現代の市長には教育政策に関心を寄せるに十分な理由がある。政治家としての市長が教育政策を「再分配政策」(redistributive policy)³⁾として感知する場合、法令による義務づけや上位政府による特定補助金がなければ都市の独自政策として展開しようというインセンティブは働かない。むしろ行政官僚に任せる方が効率的に行える (Peterson, Rabe, & Wong, 1986)。しかし、「開発政策」(developmental policy)として感知する市長は、中産階級の富裕な都市生活者を市内に引きとどめ、産業を発展させるにはその地域の公教育の質をアピールする必要がある (Chambers, 2006, p. 25)。また、市の財政運営責任を負う市長にとっては、固定資産税収入の一定割合が常に学校区に移管されていく教育財政システムを前に、学校区の財務管理状況を把握することが出来るといった現実的な要請も働いている (Chambers, 2006, p. 30)

この点、日本においては、教育委員会制度創設当初から財政に関する権限の独立性は教育委員会に認められてはこなかった。しかし一般に教育行政の独立性を教育委員会の財政的独立性の側面で評価する場合、旧教育委員会法から地方教育行政法に変わったことで教育財政が一般行政からの要請に従属し、十分な予算配当がなされない、という議論が展開されることがある。地方教育委員会の財政的独立性は教育予算を拡充するという根拠のない思いこみがあるといわざるを得ない (市川, 1970: 282)。米国ではむしろ、他の条件を一定とすれば、一般行政から独立した学校区 (independent school districts) よりも一般行政に従属した学校区の方が、生徒一人あたり教育費支出は 490 ドル多くなるとも指摘される (Berkman & Plutzer, 2005)。

ところで、1980 年代以降には教職員組合の交渉の態様において、都市部の学校区を中心に変化があった。すなわち、1960 年代頃に確立した教職員組合の交渉事項が労働条件などを中心とした産業労働者型交渉モデル (industrial bargaining) であったのに対し 80 年代には教育改革型交渉モデル (reform bargaining) が一部の都市学校区で現れた (Johnson & Kardos, 2000)。

こうしていずれのアクターにとっても教育改革は大義名分となりうる状況であり、その点、日本も同様であるが、日本の場合、国レベルでの教育改革論議の影響以外にも考慮すべき制度的条件がある。つまり、日本の教育委員会制度は米国のそれと違い、執行機関として存在しており、前述のように教育委員の任命権も財政権限も市長に集中している。都市政策を分析するに際しても、こうした制度的・歴史的な発展経緯を無視することはできない (北山, 1997)。

4. 学力テストを巡る政治と行政

青木 (2008) は日本の地方分権改革後、政治アクターが教育アクターに影響を及ぼすようになったことの解釈として、教育がもつ政策としての魅力 (アピール) を示唆した。とくに日本の義務教育サービスの場合は再分配政策的な性格が強く打ち出され、費用の大半を占める人件費は上位政府たる国と都道府県が負担してくれる。過疎地の小規模校や生徒指導上の問題を抱える学校など不利な条件にある学校を抱える自治体ほど追加的な財政負担無しに手厚い教員配置を享受できる。また、

教育事務が教育委員会という首長とは別個の執行機関で処理されるしくみは、教育サービスの結果責任というリスクを市長が負わずにすむというメリットがある(穂坂, 2005: 69)。実際、現職の市長へのアンケート調査によれば、現行教育委員会制度の存続を支持する市長の方が多数を占めている^{iv}。

地方分権改革をテコとした教育委員会制度見直し問題は、首長の統括権限の問題以上には発展せず、教育に望ましいガバナンスの在り方が構想されていくには至らなかった。しかし、そうした状況にある日本においても、近年、教育政治的なイシューとなった論点がある。全国学力・学習状況調査(以降、学力テスト。)を巡る首長と教育委員会の対立である。具体的には学力テストへの参加・不参加を巡るフェーズからテスト結果の公表を巡るフェーズまで、論点は一つではなかったが、個別の事例を詳しくみる余裕はないので、表 4 により大都市の学力テスト結果のみ参照しておきたい。大都市平均(東京 23 区を含む。)の正答率はいずれの問題でも全国平均と同じかそれを上回っている。しかし、個別の政令指定都市(結果が公表されたもののみ)をみれば、大都市の学力問題も一様ではないことがわかる。

表 4 平成 20 年度全国学力・学習状況調査(教科に関する調査)の都市類型別平均正答率(%)

	小学校				中学校			
	国語 A	国語 B	算数 A	算数 B	国語 A	国語 B	数学 A	数学 B
全国(公立)	65.4	50.5	72.2	51.6	73.6	60.8	63.1	49.2
大都市	66.5	52.1	72.8	53.4	73.6	61.3	63.5	49.6
仙台	68.2	53.5	73.4	53.6	76.5	66.1	66.7	54.0
さいたま	69.3	55.6	74.4	56.1	76.0	65.6	66.7	52.3
横浜	68.3	53.3	74.0	55.6	73.4	62.3	63.7	50.2
新潟	67.9	51.8	72.4	52.4	73.4	61.2	64.0	50.9
大阪	60.0	46.1	69.4	48.0	69.2	53.4	57.8	43.4
堺	62.5	47.7	70.4	50.5	70.0	54.6	60.3	45.2
神戸	66.1	51.9	72.9	52.6	74.0	61.1	67.5	52.3
北九州	62.3	45.2	69.9	47.3	73.2	57.9	59.6	46.6
福岡	65.1	50.2	71.6	51.5	74.8	61.9	63.0	49.7
中核市	65.9	51.1	72.5	52.0	74.0	60.8	64.1	49.8
その他の市	65.1	50.0	72.0	51.1	73.5	60.6	62.8	48.9
町村	64.1	48.8	71.3	49.6	73.4	60.3	61.8	48.3

※大都市とは、政令指定都市と東京 23 区。なおインターネット等で当該市の教育委員会が公表しているところのみ表に掲げている。
 ※出典：平成 20 年度全国学力・学習状況調査結果資料、および各都市ウェブサイトより筆者作成。

とくに学力テスト結果の公表を巡るフェーズは、教育委員会をどうするかという執行体制の問題よりはるかに一般の関心を集めやすい。たとえば、政府の規制改革会議の調査では、全国学力・学習状況調査の結果を学校毎に公表することについて市区教育委員会は 85%以上、都道府県・政令指定都市教育委員会は 65%以上が「学校毎の結果を公表すべきではない」と回答したのに対し、保護者の 65%以上が「学校毎の結果を公表すべき」と回答した(規制改革会議, 2009)。テスト問題の設計や分析は高度に専門的な知識を要し、教員や教育委員会関係者の政策共同体内部での行政の領域

でありえても、結果の公表やその活用のフェーズになれば、受験者本人である児童生徒やその保護者、そして税負担者の意思も無視できなくなる政治の領域へと拡散していく。しかも 2009 年度の学力テストへの参加率が 47.35%にとどまる私立小中学校の多くは、表 1 からわかるようにおおむね大都市に集まっている。仮に悉皆調査に対する私立学校の理解と協力を得ようとすれば、都市部の私学関係団体の利害にも配慮が必要となる。

米国の事例では、各州が実施する学力テストの実施を巡る政治的葛藤の分析から、学力テストがいかなるタイプの政策であるかを理解することの重要性が指摘されている (McDonnell, 2004)。以上のことから、大都市における教育改革戦略で今後注目すべきアクターとして保護者や学力テストの実施と分析に携わる教育専門職の存在もクローズアップされても不思議ではない。そのうえで、こうした諸アクターの権威と権限が都市の教育政策をめぐる政治過程でいかに配置されることが望ましいかという点を検討する必要がある。

5. アーバン・レジーム論 (urban regime theory) と市長のテイク・オーバー

1950 年当時で人口約 16 万人の都市であったコネチカット州ニュー・ヘブンで、たいていの市民が自らの生活に影響を与えない政治的問題については基本的に無関心である中で、どのような人々がどのような争点についてどのように投票するのかを明らかにしたのがダール (Robert A. Dahl) であった。ダールが依拠する多元主義 (pluralism) モデルは選挙政治とそこで選出された者たちの影響力の行使という公式的な政治が分析対象であった (Dahl, 2005)。それに対して、ストーン (Stone) は政府権力の公式的な活動を取り巻いてそれを補完している非公式的な配置 (informal arrangements) と定義づけられるレジーム (regime) の概念に依拠して (Stone C. N., 1989, p. 3)、統治上の決定 (governing decision) をなし、それを実行に移せるようにするために政府部門と私的利益とが一緒に作用するようになされた配置をアーバン・レジーム^vと呼んだ (Stone C. N., 1989, p. 6)。都市ごとに歴史的な経緯を経て形成される様々なタイプのレジームの違いにより、出力される政策もその成果も異なるのであり^{vi}、本稿の問題関心でいえば、ある都市で市長による教育委員会のテイク・オーバーが教育改革に正の効果을及ぼしたからといって別の自治体でもその戦略が成功するわけではない (Orr, 2007 ; Stone C. N., 2001)。

特定の政策エリートが影響力を発揮することで政策が決まるわけではないとするアーバン・レジーム論の前提は前述した多元主義モデルと共通するが、ダールの多元主義モデルが公選職公務員や政治的任命職に注目していたのに対し、アーバン・レジームでは非公式的な組織・団体 (経済団体、任意団体、一般公務員) が自発的・持続的に政策形成過程に影響力を持ち続けるかどうかに関心が移される。つまり、都市改革あるいは都市の教育改革とは、改革アイデアの単なる発出や、教育の場合でいえば教育長を更迭してリーダーシップを発揮できそうな教育長を迎えただけで十分なのではなく、改革施策をめぐる諸団体の連合勢力 (coalition) の形成と持続の過程であって、長期的な連合が形成できた場合に改革の実施とその継続が可能になる。人種や階級や民族の多様性のおかげで保持される利害やイデオロギーを取り込んでいくような領域において連合組織の争いを視野に入れた政治分析が可能になる点もダールの多元主義モデルとは対照的である (Henig, Hula, Orr, & Pedescleaux, 1999 ; Portz, Stein, & Jones, 1999 ; Sonenshein, 2004)。

アーバン・レジーム論は 1980 年代後半以降、都市政治研究の有力な分析枠組みとなっており、その応用範囲は都市再開発などの近隣政策 (neighborhood policy) から各国別比較研究へと漸次拡大

していき、都市の教育も分析対象とされてきた (Shipps, 2008 ; Mossberger & Stoker, 2001 ; Berkman & Plutzer, 2005 ; Stone C. N., 1998 ; Kantor, Savitch, & Haddock, 1997)。この場合、市長による教育委員会のテイク・オーバーも一つのツールにすぎない。アーバン・レジーム論の分析視角は誰が統治連合を打ち立てるか、統治連合はどのように協力体制を貫けるかという点にある (Stone C. N., 1989, p. 240)。むしろここで重視されるのは、それぞれの都市に固有なレジームにおいて、個々の政策課題の解決に向けて市民を動員することができるキャパシティ (capacity) がその都市に蓄積できるかどうかである。都市の内部に蓄積されたシビック・キャパシティが統治連合の持続性や改革施策の有効性を左右することになる (Stone, Henig, Jones, & Pierannunzi, 2001 ; Stone C. N., 1989)。このキャパシティが蓄積する態様と影響は都市再開発政策と教育政策では当然異なり、とくに教育行政の独立性がある米国では、教育委員会に任せるよりも市長という政治リーダーのほうが地元ビジネス界やマイノリティ団体などを確実に動員できるだけの豊富なシビック・キャパシティを蓄積できるのであれば、テイク・オーバーをする方がより有利な選択となりうる。市長がテイク・オーバーに成功したとしてもこれに付随した戦略 (教育長の登用方法、経済団体の活用) の併用による効果もあるはずであるから、有効性は一様ではない。

なお、市長のテイク・オーバーの意思は自らの権限で実現できるわけではなく州法による授権が必要となる。州政府としては、代理人としての首長に任せるか、あるいは直接州政府がテイク・オーバーするという選択肢もありえるし、後者の場合は^{vii}。この場合は米国の地方政府が州の創造物といわれるように、州の責任の果たし方としては、成果を上げられない学区を州政府が直接管理下に置くほうが首長によるテイク・オーバーよりも論理的な整合性はあるが、この場合、州議会という新たなアクターも加わることになり (Burns, 2003)、教育改革の実施に向けて強固な統治連合 coalition を形成しうるかどうか疑問もある^{viii}。

6. おわりに—示唆と課題—

ここまで述べてきたことから日本においても、大都市の教育政策・教育政治を検証する意義は十分あるといえよう。そこで、都市教育政治の分析視角として得られる示唆を検討してみたい。第 1 点目は日本の教育ガバナンス形態の均質性である。事務組合方式や共同設置など、教育委員会を多様な形態で設置する可能性はもともとあったが、平成の市町村合併により 1 自治体となることで特別な設置形態をとる必然性が解消されてしまった。日本的文脈としては垂直補完により教育行政サービスを提供することが可能であるかどうかの問題設定ができうるが^{ix}、日本の大都市に関しては制度上ありえない。

こうした均質性により日本の各都市において出力される教育政策とその効果の違いはかなり属人的な要因に帰すしかない側面もある。しかし、たとえば教育再生会議が提唱した「社会総がかり」の教育再生というスローガンの実効性はともかくとして、ここに諸アクターを教育改革施策の立案と実施過程に動員しうる余地がないわけではない。教育再生会議は「国民一人ひとりが「当事者意識」をもって、学校、家庭、地域、企業、団体、メディア、行政などあらゆる主体がそれぞれの役割を自覚し、教育再生に積極的に参画する」ことを「社会総がかり」と表現した (教育再生会議, 2008)。

ここで本稿の問題関心から得られる第 2 点目の示唆は、都市の教育改革施策をめぐる政治過程でこのような民間アクターがどれくらい関与できるかどうかという点である。民間部門のアクター、とくに企業・ビジネス界のアクターを動員 (mobilizing) するような制度化 (Shipps, 2006) の可能

性は日本でも注目される。たとえば横浜市は、2004年に座長・副座長・委員・専門委員など総勢34名の委員で構成する「横浜教育改革会議」(2006年3月31日まで)を発足させた(横浜市教育委員会事務局教育政策課, 2006)。民間企業の役員やマスメディア関係者、市教職員組合出身者などの委員構成はまさに動員(mobilization)の様相を呈していた。しかし、教育委員会からの諮問に対して教育委員会へ答申するという形態は変わることがなかった。つまり横浜市においてさえこの会議は設置要綱に基づく私的な諮問機関であって、条例に基づく附属機関(地方自治法第138条の4)ではなかったのである。日本の自治制度の経緯からいっても、執行部の条例提案権は市長に限られているのであるから、市長の関与の可能性のある附属機関とすることの意味は小さくないと思われる。

シビック・キャパシティを育成していくためには、とりわけ政治アクターとしての市長の役割は重要になってくる。学力テストを巡る首長と教育関係者との不毛な対立は回避されるべきではあるが、なにも教育に関与する市長には強力な政治的リーダーシップを発揮することだけが要請されるわけではなく、様々な諸団体の代表者やその他の政治アクター、官僚などとの調整をなし得る能力が発揮されることで十分に機能する可能性もある。

(※本稿は、拙稿「都市教育政治の日米比較」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報・35 教育政治の諸相』教育開発研究所、2009年、に加筆修正を加えたものである。)

参考文献

- Aarons, D. I. (2008, 11 17). *Nashville Governance Up in Air as Mayor Seeks Role in Schools*. Retrieved 6 30, 2009, from Education Week: <http://www.edweek.org/login.html?source=http://www.edweek.org/ew/articles/2008/11/19/13nashville.h28.html&destination=http://www.edweek.org/ew/articles/2008/11/19/13nashville.h28.html&levelId=2100>
- Berkman, M. B., & Plutzer, E. (2005). *Ten thousand democracies: Politics and public opinion in America's school districts*. Georgetown University Press.
- Burns, P. (2003). Regime theory, state government, and a takeover of urban education. *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 285-303.
- Chambers, S. (2006). *Mayors and schools: Minority voices and democratic tensions in urban education*. Temple University Press.
- Council of the Great City Schools. (2008). *Urban indicator: Urban School Superintendents : Characteristics, Tenure, and Salary Sixth Survey and Report*. Retrieved 1 27, 2009, from http://www.cgcs.org/Pubs/Urban_Indicator_08-09.pdf
- Council of the Great City Schools. (2005, 10). *Urban school board survey*. Retrieved 1 27, 2009, from http://www.cgcs.org/images/Publications/Board_survey.pdf
- Cuban, L., & Usdan, M. (Eds.). (2003). *Powerful reforms with shallow roots: Improving America's urban schools*. Teachers College Press.
- Dahl, R. (2005). *Who governs?: democracy and power in an american city* (2 ed.). Yale University Press.
- Henig, J. R., & Rich, W. C. (Eds.). (2004). *Mayors in the middle: Politics, race, and mayoral control of urban schools*. Princeton University Press.
- Henig, J. R., Hula, R. C., Orr, M., & Pedescleaux, D. S. (1999). *The color of school reform : race, politics, and the challenge of urban education*. Princeton University Press.
- Johnson, S. M., & Kardos, S. M. (2000). Reform bargaining and its promise for school improvement. In T. Loveless (Ed.), *Conflicting missions?: teachers unions and educational reform* (pp. 7-46). Brookings Institution Press.
- Kantor, P., Savitch, H. V., & Haddock, S. V. (1997). The political economy of urban regimes: a comparative perspective. *Urban Affairs Review*, 32(3), 348-377.
- Levy, J. M. (2000). *Urban America: processes and problems*. Prentice-Hall.
- McDonnell, L. M. (2004). *Politics, persuasion, and educational testing*. Harvard University Press.
- Mossberger, K., & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36(6), 810-835.
- Orr, M. (1999). *Black social capital : the politics of school reform in Baltimore, 1986-1998*. University Press of Kansas.
- Orr, M. (Ed.). (2007). *Transforming the city: Community organizing and the challenge of political change*. University Press of Kansas.
- Pelissero, J. P. (Ed.). (2003). *Cities, politics, and policy*. CQ Press.

- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. The University of Chicago Press.
- Peterson, P. E., Rabe, B. G., & Wong, K. K. (1986). *When federalism works*. The Brookings Institution.
- Portz, J., Stein, L., & Jones, R. R. (1999). *City schools and city politics : institutions and leadership in Pittsburgh, Boston, and St. Louis*. University Press of Kansas.
- Ray, C. A., & Mickelson, R. A. (1990). Corporate leaders, resistant youth and school reform in sunbelt city: the political economy of education. *Social Problems*, 37(2), 178-190.
- Ross, R. H., & Levine, M. A. (2006). *Urban politics : power in metropolitan America* (7th ed.). Thomson Wadsworth.
- Shipp, D. (2006). *School reform, corporate style : Chicago, 1880-2000*. University Press of Kansas.
- Shipp, D. (2008). Urban regime theory and the reform of public schools: Governance, power, and leadership. In B. S. Cooper, J. G. Cibulka, & L. D. Fusarelli (Eds.), *Handbook of education politics and policy* (pp. 89-108). Routledge.
- Sonenshein, R. J. (2004). *The city at stake: secession, reform and the battle for Los Angeles*. Princeton University Press.
- Stone, C. N. (Ed.). (1998). *Changing urban education*. University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (2001). Civic capacity and urban education. *Urban Affairs Review*, 36(5), 595-619.
- Stone, C. N. (1989). *Regime politics : governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas.
- Stone, C. N., Henig, J. R., Jones, B. D., & Pierannunzi, C. (2001). *Building civic capacity : the politics of reforming urban schools*. University Press of Kansas .
- Wong, K. K. (2003). The new politics of urban schools. In J. P. Pelissero (Ed.), *Cities, politics, and policy* (pp. 283-311). CQ Press.
- 青木栄一. (2008年12月). 「分権改革のインパクト—教育政策にみる自治体政治行政の変容—」. 『年報政治学 2008—II 政府間ガバナンスの変容』, 125-143.
- 浅田和幸, 井上明彦. (2009). 「教育委員会は必要か—都道府県・政令市・県庁所在市の首長・教育長に聞く」. (日本経済新聞社産業地域研究所, 編) 『日経グローバル』 (No.123).
- 市川昭午. (1970). 「第三部 教育と財政」. 著: 嘉治元郎 (編), 『教育と経済』. 第一法規.
- 市川昭午. (2009). 教育基本法改正論争史—改正で教育はどうなる—. 教育開発研究所.
- 井出嘉憲. (1973). 「都市政治革新の課題」. 著: 伊東光晴, 篠原一, 松下圭一, 宮本憲一 (共同編集), 『岩波講座 現代都市政策III 都市政治の革新』 (ページ: 3-42). 岩波書店.
- 金井利之. (2009). 「広域都市圏での補完行政と自治制度」. 『都市問題研究』, 3-18.
- カツ M.B. (1989). 『階級・官僚制と学校』. (藤田英典, 早川操, 伊藤彰浩, 訳) 有信堂.
- 規制改革会議. (2009年6月5日). 「平成20年度 教育委員会アンケート・保護者アンケート (平成21年6月5日)」. 参照日: 2009年6月30日, 参照先: 規制改革会議の Web サイト: <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/index.html#questionnaire4>
- 北山俊哉. (1997). 「大都市の経済行政—歴史的経路依存の中で—」. 著: 水口憲人 (編), 『今なぜ都市か』 (ページ: 59-90). 敬文堂.
- 教育再生会議. (2008年1月31日). 「社会総がかりで教育再生を (最終報告) ~教育再生の実効性

- の担保のために～」．参照日：2009 年 6 月 30 日，参照先：教育再生会議の Web サイト：
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku.html>
- 小松茂久.(2006). 『アメリカ都市教育政治の研究』．人文書院.
- 坪井由実.(2009). 「NCLB 法下ですすむ大都市学区ガバナンス改革の特徴」．『米国連邦 NCLB 法下での公教育ガバナンスの変容に関する教育法政策学的研究』.(青木宏治, 編) 2007～2008 年度科学研究費補助金(基盤研究(B)) 研究成果報告書(課題番号 19330174) .
- 平田美和子.(2001). 『アメリカ都市政治の展開—マシーンからリフォームへ』．勁草書房.
- 穂坂邦夫.(2005). 『教育委員会廃止論』．弘文堂.
- 本多正人.(2009). 「学力テストの政治学的分析—マクドネル『政治, 説得と学力テスト』(2004 年)の文献紹介を中心に—」．『米国連邦 NCLB 法下での公教育ガバナンスの変容に関する教育法政策学的研究』.(青木宏治, 編者) 2007～2008 年度科学研究費補助金(基盤研究(B)) 研究成果報告書(課題番号 19330174) .
- 村上祐介.(2008). 行政組織の必置緩和と地方政府の制度選択—教育委員会制度改革を素材として—．『年報政治学 2008—II 政府間ガバナンスの変容』, 37-58.
- 文部科学省.(2006a). 『平成 17 年度教育行政調査(平成 17 年 5 月 1 日現在)』．
- 文部科学省.(2006b). 『教育委員会の現状に関する調査(平成 17 年度間)』．参照日：2009 年 1 月 27 日，参照先：http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/08053007.htm
- 文部科学省.(2008). 『平成 19 年度教育行政調査(平成 19 年 5 月 1 日現在)』．
- 横浜市教育委員会事務局教育政策課.(2006). 「横浜教育改革会議」．(横浜市都市経営局政策課, 編) 『調査季報』, 159, 13-14.

i もっとも、町村の場合は条例により議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができるとされているのだが(地方自治法第 94 条)、実際に議会に替えてこのような総会を設置している自治体は現在ない。

ii この点に関して言えば、何も任命制教育委員会への転換がきっかけになっているわけではない。旧教育委員会法の時代においても、あくまで自治体行政を統括する権限は市長にあった。よく誤解されるのであるが、公選制教育委員会には教育予算案・条例案の原案送付権があったといっても、市長に対して送付するのであって教育委員会が直接議会に予算案を提出できたわけではない。また市長が教育委員会提出の教育予算案を減額修正した場合にのみ、教育委員会提案の予算案を市長の予算案に伏して提出することを二重予算と言ったにすぎない。むしろ、市長と教育委員会のどちらの案を是とするのかを議会の判断にゆだねるしくみとなっていた、という側面こそ注目されるべきといえよう。

iii こうした政策類型については、Peterson(1981)を参照。

iv 日経グローバル誌が 2009 年 4 月に、47 都道府県、18 政令指定都市、32 県庁所在市(政令指定都市を除く)の計 97 自治体の首長・教育長を対象に実施したアンケート調査結果によると(政令指定都市以外の県庁所在市の 6 市長、3 教育長だけが無回答)、市教育委員会の筆致制度に対して、市長の回答は「教育委員会を廃止して、教育行政を市長が統括すべきである」0 人(0%)、「教育委員会の仕組みを変え、市長が統括すべきである」2 人(4%)、「教育委員会の権限の一部を市長に移

議すべきである」2人(4%)、「広域での教育委員会の設置を可能にすべきである」2人(4%)、「教育委員会を設置するかどうかを自治体が選択可能にすべきである」5人(10%)、「現行制度を維持すべきである」31人(65%)、「その他」6人(13%)であったという(複数回答者を含む)。(浅田井上, 2009)

v アーバン・レジームと後述するシビック・キャパシティに関しては [小松, 2006]がもっとも詳しい。

vi 現状維持レジーム (Maintenance regime)、開発レジーム (Development regime)、中流階級革新主義レジーム (Middle class progressive regime)、下層階級の機会拡大レジーム (Lower class opportunity expansion regime) などのレジーム・タイプが説明モデルとして提唱されている。(Stone C. N., 1993 ; 小松, 2006 : 212-213)

vii 2002年の時点で24の州で学業成績の不振を理由に地方学区に州政府が関与するための州法(いわゆる academic bankruptcy law)を制定していたといわれる (Ross & Levine, 2006, p. 135)。

viii 2004年、ミシガン州ではグランホルム州知事(民主党)が共和党の前知事のもとでなされたデトロイト市学区のテイク・オーバーを終了させた。

最近の例では、共和党が州議会の多数派を占めるテネシー州のブレデセン知事(民主党)は、NCLB法が定める所定の成果を出せず2008年の夏から部分的に州政府の管理下(州教育副長官による校長・副校長の更迭、州による市教育委員会への教育次長の派遣など)にあるナッシュビル市教育委員会をディーン市長(民主党)にテイク・オーバーさせようとして調整をすすめた。ただし結果的に市長のテイク・オーバーは実現していない。(Aarons, 2008)

ix 市町村自治体の教育政策上の意思決定にかかわる側面でなければ、都道府県教育事務所が従来そうした役割を実際にも担ってきた。しかし、意思決定主体としての市町村教育委員会委員の任命権はあくまで当該自治体の首長にある。

x その点、2003(平成15)年10月に設置された東京都文京区の教育改革区民会議は条例に基づく教育委員会の附属機関であった(文京区教育改革区民会議条例(平成15年9月29日条例第29号))。しかし、その委員は教育関係者や学識経験者および公募による市民代表に限られ、意図的に企業関係者が選任されたわけではなかった。

補論2. 小中学校情報化の要因分析¹

—教育情報化リーダーの役割を踏まえて—

中村 悦広*

はじめに

「e-Japan 重点計画 2004」(2004年6月15日 IT戦略本部決定)等の基で、2005年度までに公立学校における各学級の授業においてコンピュータやインターネットが活用できる環境を整備することを目標として、国の政策で2000年度から2005年度までの6年間で計画的に教育用コンピュータの整備が進められた。

整備計画の最終年度にあたる2005年度には、全ての公立小中高等学校等において校内LAN整備等を推進することにより、すべての教室がインターネットに接続できるようにするとともに、全ての公立学校が高速インターネットに常時接続できるようにすることが目標となった。2007年度からは、教員の指導力を高めることに重点をおいた目標を設定し、IT新改革戦略をスタートさせた。第三次コンピュータ整備計画(2000年度から2005年度まで)においては、公立小中高等学校等における教育用コンピュータの整備、校内LANの整備、インターネットの接続等に要する経費は、レンタル/リース方式により全額地方交付税措置の対象とされた。しかし、交付税措置の対象事業であることが、地域により学校のコンピュータの整備状況に格差を生じさせているとの指摘もある。

本稿の目的は、義務教育学校である小学校及び中学校において、教育の情報化(学校設備の情報化及び教員の情報教育能力の向上)の程度の地域格差を決定する要因を明らかにすることである。

また、教育の情報化の推進には、教育の情報化の専門家(地域や学校の教育情報化をコーディネートする人材)のような地域のリーダーの存在が鍵を握ると考えられる。そこで、ITCE検定合格者が小中学校や高等学校、教育委員会、あるいは企業に存在するか否かによって、学校の情報化の推進に影響するかを明らかにする。

本稿における義務教育学校の情報化の議論の視点は、以下の3点である。

1. 学校の情報化の経費(設置者である市(区)町村の支出)は、地方交付税措置の対象であり、それが自治体間で学校情報化格差を生む原因となる。
2. 第三次コンピュータ整備計画のもとで、各自治体で学校設備の面での情報化はある程度進んだが、情報教育を用いた授業を行う教員が不足していると指摘される。このことは教員の質の面でも自治体間で差が生じる可能性があることを意味する。
3. 地方分権時代には、自治体、公的機関などにおいて、専門的ノウハウを有するリーダーの存在が必要であろう。この意味でも学校や教育委員会に、地域や学校の教育情報化をコーディネートする人材が必要といえる。

* 財団法人 建設物価調査会

また、本稿の分析における視点は、以下の3点である。

1. 学校教育の情報化の経費が、交付税措置の対象となっていることで、情報化の推進の面において自治体間で差が生じていると言われている。自治体にとって、学校教育の情報化への支出が、その他の支出（例えば、社会保障や公共事業、あるいは教育費でも情報化以外の支出など）と比較して、優先度が低い場合、財政的に貧しい自治体においては、教育の情報化が進まない可能性がある。したがって、財政状況に応じて、自治体の情報化の推進に格差が生じているのかどうかという視点がある。

2. 地域や学校の教育情報化をコーディネートできるような専門家の存在は、情報化の推進に効果があるのか。つまり、地域や学校の教育情報化コーディネータが、地域住民や学校関係者に、学校教育の情報化の必要性を正確に伝えることにより（情報伝達の役割）、情報化への支出が高まる効果が考えられる。

3. 地域や学校の教育情報化をコーディネートできるような専門家の存在は、情報化の推進に効果があるのか。例えば、小学校に所属するコーディネータが、講習会などを通じて、中学校の情報化を推進するというような連携の効果が考えられる。

4. 学校教育情報化の分析において、情報化コーディネータの必要性は主張されているが、その効果を検証した分析は存在しない。

本稿の構成は、まず、Iでは、地方教育費と情報化政策について解説する。そこでは、教育費の歳入・歳出構造について解説し、次に、国による教育の情報化施策の流れを概観する。そして、学校教育情報化の経費の交付税措置制度に関して解説する。

IIでは、小中学校における情報教育の効果を既存の調査結果をもとに評価する。情報教育が児童生徒の学力に与える効果を計量的に検証することは、児童生徒の学力として、どのような指標を用いるべきかという面で困難な課題である。そこで、IIでは、既存の調査である、独立行政法人メディア教育開発センター（平成18年度）文部科学省委託事業「教育の情報化に資する研究」ICTを活用した授業の効果等の調査結果報告書（概要）の客観テストの結果に基づいて、その効果が存在するのかどうかをみる。

IIIでは、自治体の教育の情報化を決定する要因を分析する。分析では、学校規模、財政要因、教育情報化に関する専門家の存在の影響を考慮する。

最後に、IVで、まとめと政策提言、今後の課題を述べる。

I 地方教育費の構造

以下では、小中学校の教育費について、歳入構造、歳出構造及び歳出別の歳入内訳をみていく。特に、小中学校の設置主体であり、学校教育の情報化への支出を決定する市町村の市町村支出金について、2005年度（教職員人件費の国庫負担が1/2）と2006年度（教職員人件費の国庫負担が1/3）を比較することを中心にみる。

I-i 地方教育費の歳入・歳出構造

文部科学省、2003年度「地方教育費調査」より、教育費の歳入・歳出の内訳をみる。まず、教育費の歳入内訳をみると、小学校と中学校ともに都道府県の支出が最も多く、2005年度で全体の約

補論 2. 小中学校情報化の要因分析 (中村)

46%を占める。ここで、義務教育費国庫負担制度の制度変更による違いをみるために、2005年度と2006年度を比較すると、2006年度では、全体の約50%を占めるほどになっていることがわかる(図表1参照)。

図表 1 教育費の歳入構造 (2005年度、2006年度)

国全体	小学校		中学校	
	2005	2006	2005	2006
国庫補助金	1兆3000億 (21.41%)	1兆1000億 (17.75%)	7000億 (22.07%)	6000億 (18.05%)
都道府県支出金	2兆9000億 (46.76%)	3兆1000億 (50.82%)	1兆6000億 (46.16%)	1兆7000億 (50.40%)
市町村支出金	1兆8000億 (28.91%)	1兆7000億 (27.93%)	9900億 (28.75%)	9600億 (28.00%)
地方債	1700億 (2.79%)	2000億 (3.37%)	970億 (2.80%)	1000億 (3.32%)
公費組入れ寄付金	6億7000万 (0.01%)	6億8000万 (0.01%)	2億6000万 (0.01%)	4億3000万 (0.01%)
公費に組み入れられない寄付金	74億 (0.12%)	75億 (0.12%)	73億 (0.21%)	72億 (0.21%)

図表 2 教育費の歳出構造 (2005年度、2006年度)

国全体	小学校		中学校	
	2005	2006	2005	2006
教員の給与	2兆9000億 (47.14%)	2兆9000億 (47.25%)	1兆6000億 (48.87%)	1兆6000億 (49.01%)
教員の給与以外の人件費	1兆6000億 (26.56%)	1兆6000億 (26.94%)	7700億 (22.25%)	7700億 (22.69%)
教育活動費	1600億 (2.56%)	1400億 (2.33%)	1000億 (3.18%)	1000億 (3.33%)
管理費	2900億 (4.65%)	2800億 (4.54%)	1500億 (4.32%)	1400億 (4.29%)
補助活動費	1800億 (2.88%)	1800億 (2.98%)	1062億 (3.06%)	1095億 (3.19%)
所定支払金	256億 (0.40%)	245億 (0.39%)	159億 (0.46%)	149億 (0.43%)
資本的支出	5700億 (9.13%)	5900億 (9.41%)	3305億 (9.52%)	3220億 (9.38%)
債務償還費	4200億 (6.67%)	3800億 (6.15%)	2800億 (8.34%)	2600億 (7.68%)

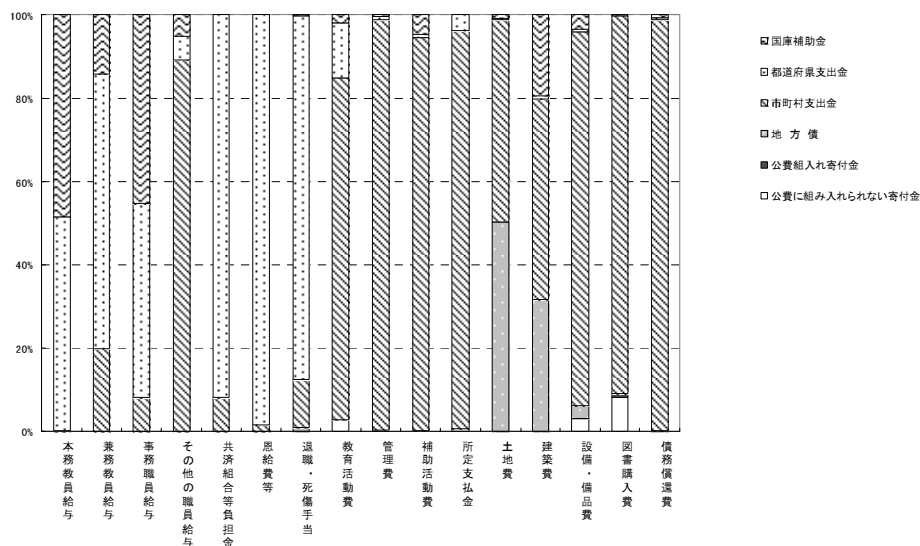
では、都道府県支出金がどのように用いられているかをみると、そのほとんどは、本務教員の給与と本務教員の給与以外の人件費に充てられている。これは、県費負担教職員制度のもとで、市町村立義務教育諸学校の教職員の給与費は、優秀な教職員の安定的な確保と広域人事による適正な教員配置のため(設置者ではない)都道府県の全額負担(うち2005年度で1/2、2006年度で1/3を国が負担(義務教育費国庫負担制度²⁾)付録の図表aを参照)とする県費負担教職員制度が適応されているからである。

次に、設置者である市町村の支出金をみる。市町村支出金は、小学校、中学校ともに教育費全体の約30%を占める。市町村支出金がどのように用いられているかをみると、その他の職員給与、債務償還費、管理費、教育活動費に配分され、続いて資本的支出への配分が多くなっている。資本的支出のうち土地費の約45%、建設費の約34%は、地方債によって賄われている。また、それらに対する地方債からの割合は、2005年度から2006年度にかけて高まっている。教育費全体をみると、

補論 2. 小中学校情報化の要因分析 (中村)

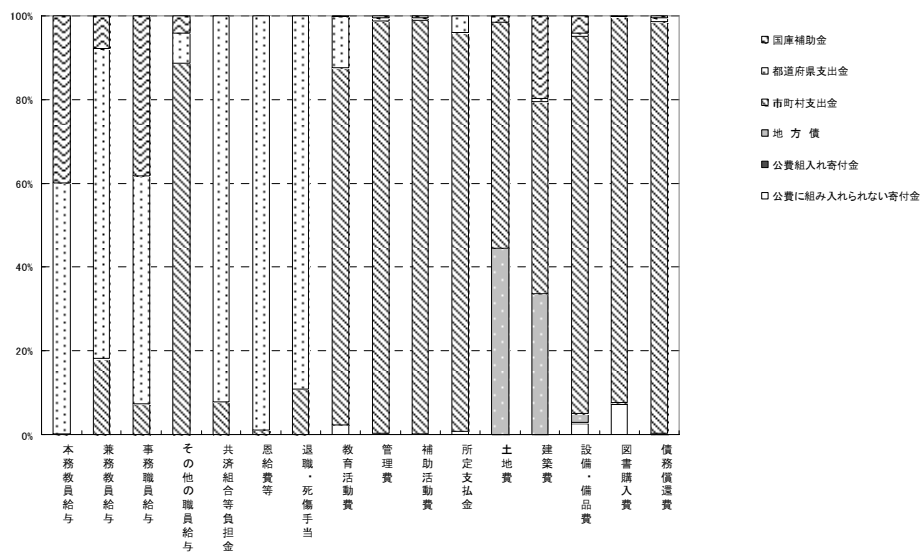
2005 年度から 2006 年度にかけて、制度の変更もあり都道府県の支出は増えているが、市町村の支出は少なくなっている。また、地方債を増加させている。つまり、財政的に厳しい市町村からの支出は減り、その分を地方債発行によって賄っているともいえる。2005 年度には、都道府県と市町村の支出で対応していた退職・死傷手当は、2006 年度には、一部を地方債によって賄っている。義務教育費国庫負担制度の国の負担割合を 1/2 から 1/3 に変更したことによる影響とも考えられる (平成 18 年度、地方財政法改正 (第 33 条の 5 の 5) に関する)。ここで、小学校と中学校の歳入と歳出のシェアを比較すると、2005 年度、2006 年度ともに、ほぼ同じ構造となっている。つまり、都道府県、設置者である市 (区) 町村は、小学校と中学校で、同じような政策 (行政指導) をとっているといえる。小中学校の教育の情報化の支出は、設置者である市 (区) 町村の支出であり、市町村支出金に含まれる。その支出は、市町村支出金のうち地方交付税、小中学校の教育用コンピュータに係る経費として自治体が実際に支出した額となる。

図表 3 小学校 歳出別の歳入内訳 (2005)

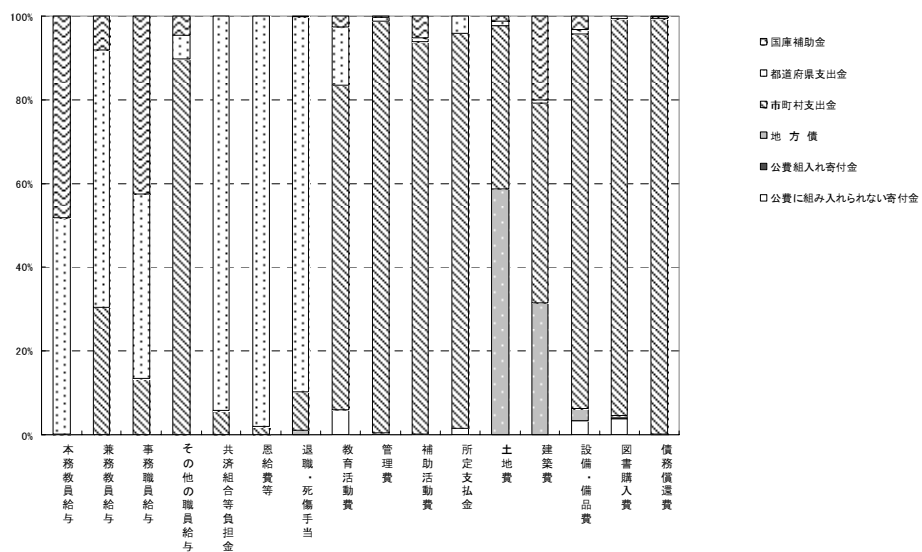


補論 2. 小中学校情報化の要因分析 (中村)

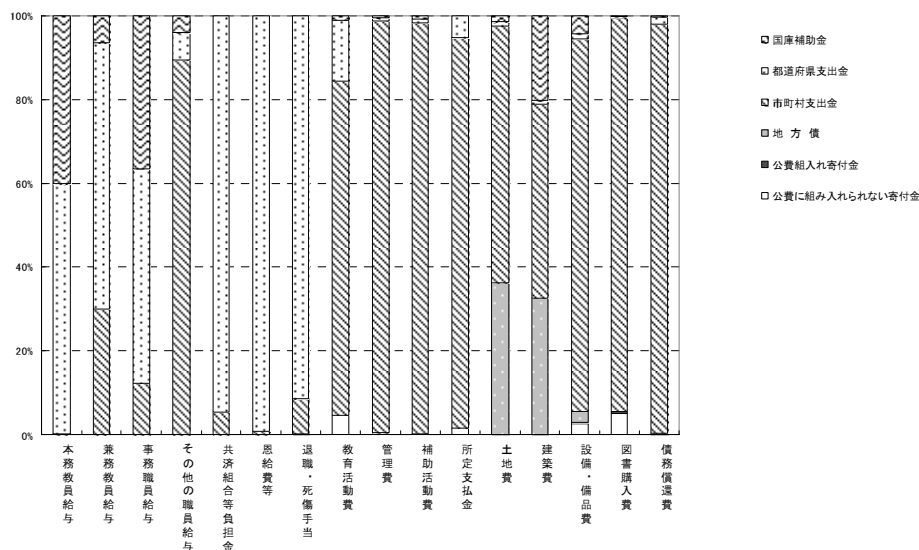
図表 4 小学校 歳出別の歳入内訳 (2006)



図表 5 中学校 歳出別の歳入内訳 (2005)



図表 6 中学校 歳出別の歳入内訳 (2006)



I-ii 学校教育の情報化政策

ここでは国の小中学校の教育の情報化政策の推移を概観する。まずは、1985年から1989年の間に、教育方法開発特別設備費補助として、国庫補助による学校のコンピュータ整備が開始された。その後、1990年から第一次コンピュータ整備計画がスタートする。第一次コンピュータ整備計画は、1994年で終了するが、終了時点における1校当たりのコンピュータ設置台数は、小学校で6.1台、中学校で23.1台である。当時は、国庫補助でハードウェアが整備され、導入台数分のソフトウェアは地方交付税で措置されるという方法であった。そして、続いてスタートしたのが、第二次コンピュータ整備計画である。そこでは、小中学校の情報整備やコンピュータの更新のための財源は、レンタル/リース方式により全額地方交付税で措置された。1999年の終了時点では、1校当たりのコンピュータ設置台数は、小学校で15.7台、中学校で36.8台である。1999年からは、インターネット接続計画がスタートし、更に2000年からは、第三次コンピュータ整備計画がスタートした。第三次コンピュータ整備計画においても第二次と同様に、コンピュータ整備の財源は、レンタル/リース方式による交付税措置された。2005年の終了時点における、1校当たりのコンピュータ設置台数は、小学校で32.7台（前年度30.8台）、中学校で47.8台（前年度46.5台）である。

学校教育の情報化政策の流れをみて、大きな変更といえるのが、1994年に終了した第一次コンピュータ整備計画と、その後の第二次コンピュータ整備計画における国庫補助と交付税措置という違いである。小中学校の情報化を推進するための経費を交付税措置とする制度では、学校の情報化の推進に、教育委員会や財政当局の理解が必要となる。したがって、学校教育の情報化の推進には、地域住民や教育現場が、その必要性を理解し、行政に情報化を主張する必要がある。自治体によっては、情報化以外の支出に配分される可能性があり、財源に余裕のない自治体は、情報化が進まない可能性も考えられる。また、そのような支出が、真に必要なのかどうかを、地域住民や学校現場が正確に判断できるような情報が重要である。

図表 7 コンピュータ整備計画の推移

S80年度 (1985年)	H2年度 (1990年)	H3年度 (1991年)	H4年度 (1992年)	H5年度 (1993年)	H6年度 (1994年)	H7年度 (1995年)	H8年度 (1996年)	H9年度 (1997年)	H10年度 (1998年)	H11年度 (1999年)	H12年度 (2000年)	H13年度 (2001年)	H14年度 (2002年)	H15年度 (2003年)	H16年度 (2004年)	H17年度 (2005年)	H18年度 (2006年)				
→ → → 第一次コンピュータ整備計画(補助金) → → →					→ → → 第二次コンピュータ整備計画(レンタル/リース) → → →					→ → → 第三次コンピュータ整備計画(レンタル/リース) → → →											
● 教育方法開発特別設備費補助 国庫補助によるコンピュータ整備 (昭和六十年5平成元年)		● 第一次コンピュータ整備計画開始 小学校三台 高等学校三台 盲・聾・養護学校五台		● 第二次コンピュータ整備計画開始 小学校二台 中学校二台 盲・聾・養護学校八台		● 第三次コンピュータ整備計画開始 小学校二台 中学校二台 盲・聾・養護学校八台		● インターネット接続計画開始(平成十三年度まで) 八月「情報教育の推進等に関する調査研究」協力審議会 最終報告 七月「教育課程審議会答申」 十月「情報教育の推進等に関する調査研究協力者会議第1次報告」 六月「『二一世紀を展望した我が国の教育の在り方について』」 中央教育審議会答申		● インターネット接続計画開始(平成十三年度まで) 十二月「パイヤルエージェンシー報告」		● 第三次コンピュータ整備計画開始 小・中・高等学校四二台 盲・聾・養護学校八台 各普通教室二台 特別教室等六台 ミニシアム、プロジェクト始まる		● 第三次コンピュータ整備計画開始 八月「教材機能別分班表」発表 十一月「教育情報ナショナルセンターの整備」 三月「e-Japan戦略」IT戦略本部		● 第三次コンピュータ整備計画開始 六月「情報教育の実践と学校の情報化」5新「情報教育に関する手引」 八月「e-Japan重点計画2002」 三月「ITで変く強かな学力」公表 三月「IT人づくり計画」公表		● 第三次コンピュータ整備計画開始 五月「e-Japan戦略II」 七月「e-Japan戦略II」 七月「e-Japan戦略II」		● すべての教室からインターネットにアクセス	
1校当たりのコンピュータ設置台数(文部科学省)																					
小学校	3.3	3.8	4.3	5.3	6.1	6.8	8.5	10.4	12.8	15.7	18.1	20.7	24.4								
中学校	3.3	12.8	19.2	22.1	23.1	23.8	25.2	28.1	32.1	36.8	36.7	38.7	41.8								

参考資料) 社団法人日本教育工学振興会(2003)「コンピュータを教育に活かす」

I-iii 地方交付税措置

小中学校の教育情報化に要するコンピュータ・ソフト、インターネット回線使用料については、その必要な財源は交付税措置される。ここでは、小中学校の教育情報化のための地方交付税措置制度を概観する。

平成6年度に終了したコンピュータ整備計画は、国庫補助金による買い取りという制度で進められた。平成6年度から始まった第二次コンピュータ整備計画及び平成12年度からスタートした、第三次コンピュータ整備計画では、必要な財源がレンタル/リース方式により全学地方交付税で措置されることとなった。また、すでに導入されているコンピュータを更新する際の財源に関しても、同じくレンタル/リース方式により、交付税で措置されている。しかし、地方交付税の性質を考えれば、その使用は各地方自治体の政策決定に委ねられている。したがって、学校にコンピュータ等を導入、あるいはコンピュータの更新を行う際は、教育委員会や財政当局の学校教育の情報化に対する理解が不可欠である。そこで、地域住民、あるいは教育現場の教員が情報化について理解を深め、行政にその必要性をアピールする必要がある。

図表8には、2003年度～2006年度の教育用コンピュータ・ソフトウェアの単位費用積算基礎が示されている。測定単位は、学校数や学級数である。単位費用は、2005年度の、小学校「学校数」で3,674,000円(うちハードウェア経費、2,762,000円、ソフトウェア経費、912,000円)、また「学級数」では、2,091,000円(うちハードウェア経費、1,829,000円、ソフトウェア経費、262,000円)である。

中学校「学校数」は、4,540,000円(うちハードウェア経費、3,352,000円、ソフトウェア経費、

補論 2. 小中学校情報化の要因分析 (中村)

1,188,000円)、また「学級数」では、1,633,000円(うちハードウェア経費、1,429,000円、ソフトウェア経費、204,000円)である。(インターネット回線使用料に関しては、図表9参照)

単位費用の推移を見ると、第三次コンピュータ新整備計画期間中の2003年度～2005年度と整備計画終了後の2006年度では違いがある。2005年度と2006年度を比較すると、小学校費の「学校数」を測定単位としての単位費用は、2005年度は3,674,000円だが、2006年度は895,000円減少し、2,779,000円である。一方、「学級数」を測定単位とした場合は、2005年度は2,091,000円だが、2006年度は1,202,000円増加し、3,293,000円である。また、中学校費で「学校数」を測定単位とした単位費用は、2005年度は4,540,000円だが、2006年度は418,000円減少し、4,122,000円である。一方、「学級数」を測定単位とした場合は、2005年度は1,633,000円だが、2006年度は1,843,000円増加し、3,476,000円である。国は、小中学校の教育情報化のための地方交付税措置制度に関しては、「学校数」の単位費用を減少し、「学級数」の単位費用を大幅に増加させる変更を行った。³

図表 8 教育用コンピュータ・ソフトウェア 単位費用積算基礎

教育用コンピュータ及びインターネット利用関係単位費用積算基礎							
単位:円		教育用コンピュータ・ソフトウェア					
区分	測定単位	2003年度			2004年度		
		単位費用 積算基礎	左の内訳		単位費用 積算基礎	左の内訳	
			ハードウェア経費	ソフトウェア経費		ハードウェア経費	ソフトウェア経費
小学校費	学校数	3,458,000	2,550,000	908,000	3,426,000	2,546,000	880,000
	学級数(18学級)	1,294,000	1,132,000	162,000	1,528,000	1,337,000	191,000
中学校費	学校数	5,457,000	3,890,000	1,567,000	5,030,000	3,623,000	1,407,000
	学級数(15学級)	973,000	851,000	122,000	1,170,000	1,024,000	146,000

教育用コンピュータ・ソフトウェア							
単位:円		教育用コンピュータ・ソフトウェア					
区分	測定単位	2005年度			2006年度		
		単位費用 積算基礎	左の内訳		単位費用 積算基礎	左の内訳	
			ハードウェア経費	ソフトウェア経費		ハードウェア経費	ソフトウェア経費
小学校費	学校数	3,674,000	2,762,000	912,000	2,779,000	不明	不明
	学級数(18学級)	2,091,000	1,829,000	262,000	3,293,000	不明	不明
中学校費	学校数	4,540,000	3,352,000	1,188,000	4,122,000	不明	不明
	学級数(15学級)	1,633,000	1,429,000	204,000	3,476,000	不明	不明

図表 9 インターネット回線使用料 単位費用積算基礎

単位:円		インターネット回線使用料	
区分	測定単位	2003年度	2004年度
		単位費用 積算基礎	単位費用 積算基礎
小学校費	児童数[720人]	179,000	181,000
中学校費	生徒数[600人]	137,000	138,000

単位:円		インターネット回線使用料	
区分	測定単位	2005年度	2006年度
		単位費用 積算基礎	単位費用 積算基礎
小学校費	児童数[720人]	176,000	不明
中学校費	生徒数[600人]	140,000	不明

注) 小学校及び中学校におけるインターネット回線使用料の数値は、地方交付税単位費用積算の「小学校費」及び「中学校費」のうち児童数及び生徒数を測定単位とするものの「その他(印刷製本費、光熱水料等)」の内数である。

小中学校の教育用コンピュータに係る経費は、交付税措置の対象(基準財政需要額の計算の対象)

である。では、実際に、例として、千葉県千葉市で、小学校数 121、中学校数 56 (2005 年データ) により、同じ学校数で、2005 年度と 2006 年度の教育用コンピュータ・ソフトウェアについて交付税額を算定してみることにする。

基準財政需要額 = 測定単位 * 単位費用 * 補正係数

例 1) 2005 年度 (小学校数が 121 校、中学校数が 56 校)
 121 校 × (3,674,000 + 《18 学級で》 2,091,000)
 + 56 校 × (4,540,000 + 《15 学級で》 1,633,000)
 = 1,043,253,000 円

例 2) 2006 年度 (小学校数が 121 校、中学校数が 56 校)
 121 校 × (2,779,000 + 《18 学級で》 3,293,000)
 + 56 校 × (4,122,000 + 《15 学級で》 3,476,000)
 = 1,160,200,000 円

注) 補正係数は考慮していない。

上の通り、同じ条件で計算した場合、第三次コンピュータ新整備計画終了年度である 2005 年度より、その次の年度である 2006 年度のほうが、116,947,000 円増加していることがわかる。したがって、学校教育の情報化のための交付税額は、増加傾向にあると考えられる。しかし、交付税の性質を考えれば、その使用は各地方自治体の政策決定に任されており、教育委員会や財政当局の学校の情報化に対する理解が不可欠である。地域住民や教育現場は、学校の情報化に関する理解を深め、行政にその必要性を示す必要がある。

II ICT 活用教育について

ここでは、小中学校における教育の情報化、つまり ICT (Information and Communication Technology) を活用した授業を充実させることで、児童・生徒に対する教育成果が高まるのかどうかを、既存の調査を基に検討する。⁴具体的には、独立行政法人メディア教育開発センター (平成 18 年度) 文部科学省委託事業「教育の情報化に資する研究」ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書 (概要) の ICT を活用して授業を行った場合とそうでない場合の客観テストの結果を評価することで、教育の情報化が児童生徒の学力向上に寄与するのかどうかを検討する。⁵

ここでの議論は、既存の調査結果をもとに、小中学校の情報化 (小中学校設備の情報化及び教員の情報教育能力の向上) を推進することが、望ましいのかどうか、また、自治体間で、学校教育の情報化格差が存在することで、児童生徒に対する教育の質の格差となりうるか否かを検討することである。

既存調査では、小学校において様々な方法を用いて ICT の効果を検証した結果、その効果の存在が明らかとなる。また、中学校でも多くのケースで、ICT を活用した授業後のテストの正解率が高くなっていることが示される。本稿では、既存調査の結果から、小中学校の教育情報化には、児童生徒に対して教育のメリットがあるものとして後の議論を行うことにする。以下では、既存調査の

内容をみていく。

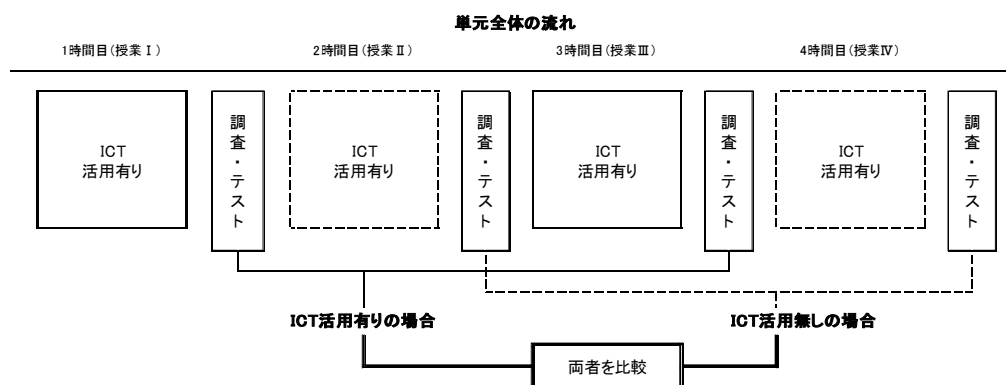
II-i 客観テストの方法

本稿の分析は、小中学校の情報化の決定要因を明らかにすることである。しかし、そもそも学校の教育情報化を推進することによる効果が存在しなければ、分析の結果から教育の情報化を推進することが望ましいのかどうかという視点で評価できない。例えば、小中学校教育の成果指標として、全国学力テストの結果を、小中学校の教育情報化の分析で、その成果として考えることができるかもしれない。しかし、データは都道府県でしか公開されておらず、そのような県レベルで平均得点を成果指標として用いることは問題が多い。そこで、本稿では、既存の調査結果である、独立行政法人メディア教育開発センター（平成 18 年度）文部科学省委託事業「教育の情報化に資する研究」ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書（概要）の客観テストの結果からその効果の存在を評価する。

まずは、報告書より ICT を活用した授業とそうでない授業を比較するという客観テストがどのようにして実施されるのか、その方法を説明する。テストでは、2 種類の方法が用いられている。第 1 の方法は、「同一のグループ（学級）において調査を行う場合」で、第 2 の方法は、「異なるグループ（学級）間で ICT 活用の有無による差を調べる場合」である。

第 1 の方法は、4 時間の授業で、1 時間目と 3 時間目に ICT を活用した授業を行い、2 時間目と 4 時間目に ICT を活用しないで授業を行う。各授業の最後に調査のためのテストを実施し、ICT を活用した場合とそうでない場合のテスト結果を比較するという方法である。（図表 10 を参照）

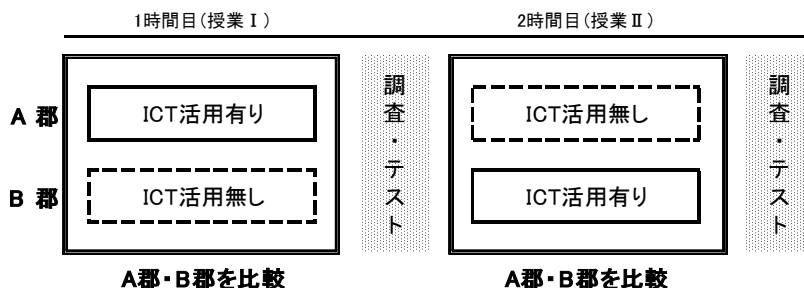
図表 10 同一のグループ（学級）において調査を行う場合のテスト方法



参考資料)「ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書（概要）」

第 2 の方法は、異なるグループ間で比較するものである。まず異なるグループ A 郡と B 郡に対して 1 時間目に A 郡に対しては、ICT を活用して授業を行い、B 郡に対しては、ICT を活用しないで授業を行う。そして両郡に対して、授業後にテストを行い、その結果を A 郡と B 郡で比較する。続いて、2 時間目には、逆に A 郡に対しては、ICT を活用しないで授業を行い、B 郡に対しては、ICT を活用して授業を行う。そして両郡に対して、授業後にテストを行い、その結果を A 郡と B 郡で比較するという方法である。（図表 11 を参照）

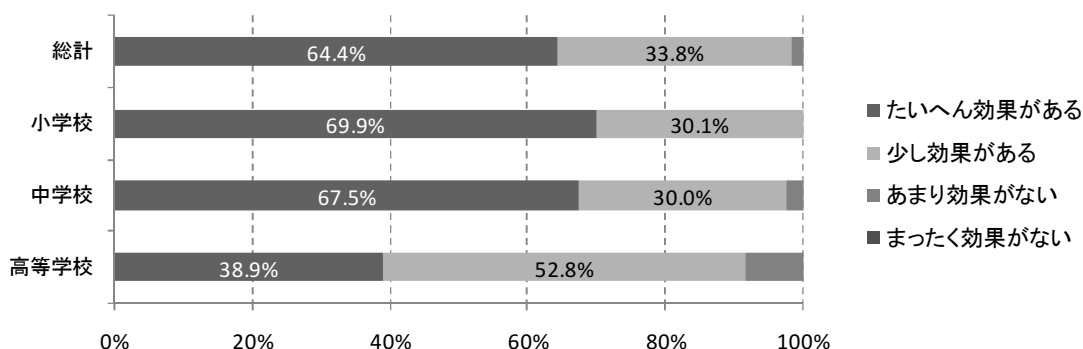
図表 11 異なるグループ (学級) 間で ICT 活用の有無による差を調べる場合のテスト方法



参考資料) 「ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書 (概要)」

報告書では、このような2つのテスト方法で ICT を活用した授業の効果を検証している。教員の ICT 活用に関する意識調査 (ICT 活用の効果に関する総合評価) をみると、その効果は小学校、中学校、高等学校の順で、教員は効果があるとしている。この意識調査の結果からは、初等教育の段階で、最も教育の情報化を推進することが望ましいといえる。(以下の図表 12 を参照)

図表 12 教員の ICT 活用に関する意識調査 (総合・観点別評価)



参考資料) 「ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書 (概要)」

II-ii ICT 活用教育の効果

ここでは、独立行政法人メディア教育開発センター (平成 18 年度) 文部科学省委託事業「教育の情報化に資する研究」ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書 (概要) より、客観テストの結果をみていく。以下の図表 13 は、客観テストを実施した実証事業群 100 件のうち、無作為に選んだ 20 件の分析結果について、内容を分析した結果、そのうち 19 件において ICT 活用の効果が示されたことを示している。

図表 13 客観テストの結果の例に関して

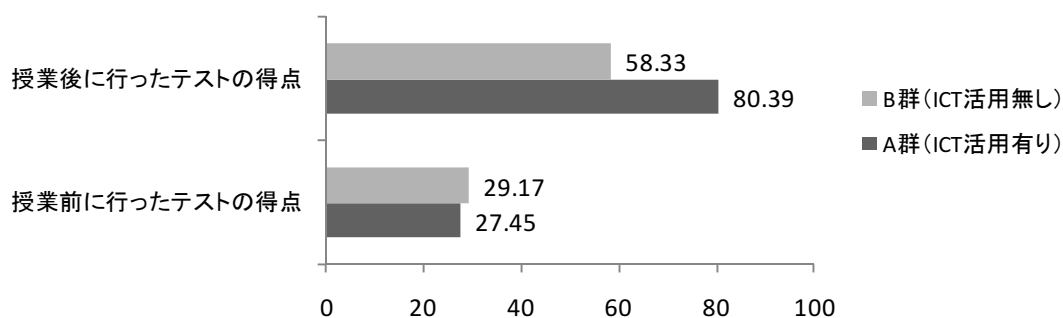
	分析を行った実証授業群	左のうち ICT 活用の効果が示された事例
小学校	14	14
中学校	3	3
高等学校	3	2
計	20	19

参考資料) 「ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書 (概要)」

以下の図表14～図表16は、上の結果のうちの以下には小学校の3件の結果が示されているが掲載されている⁶。

以下の図表 14 は、小学校 5 年生を A 群と B 群にわけて、授業前と授業後にテストを行ったものである。A 群に対しての授業には ICT を活用し、B 群に対しての授業には ICT を活用していない。その結果、A 群、B 群ともに授業後のテスト結果は授業前に比べて飛躍的に高くなっているが、ICT を活用した授業を受けた A 群の授業後のテスト結果は、B 群よりも 32.06 点も高くなっている。

図表 14 小学校 (5 年・算数) [四角形、三角形の面積]



注 1) 授業前に両群でテストを実施。

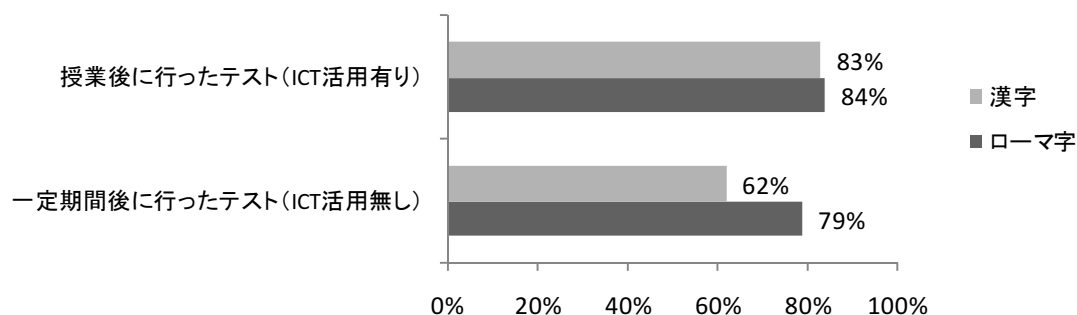
注 2) A 群では ICT 有り、B 群では ICT 無しで授業を実施。

注 3) 授業後両群でテストを実施

参考資料) 「ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書 (概要) 別紙」

以下の図表 15 は、小学校 4 年生の同一の群に対して、ローマ字のテストと漢字のテストを授業後と一定期間後に行い、その結果を比較するものである。ローマ字の授業には ICT を活用し、漢字の授業には ICT を活用しないという方法である。この客観テストは、ICT 活用による授業を受けた後のその内容についての記憶の持続性を評価するものであるといえる。結果、ICT を活用したローマ字の授業を行った方が、授業後と一定期間後を比較して、テストの得点が下がる程度が小さいことが示されている。(同じ調査対象及び同じテストのもとで、客観テストを行うことは不可能である)

図表 15 小学校 (4年・国語) [ローマ字・漢字]



注 1) 同一群で、ローマ字授業は ICT 有りで、感じ授業は ICT 無しで実施。

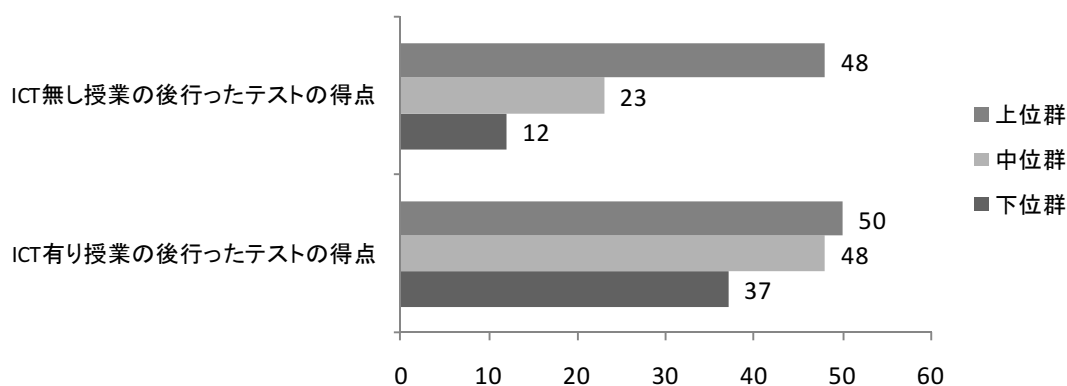
注 2) 授業後、テストを実施。

注 3) ローマ字について 3 月後、同じテストを実施。漢字について、1~3 ヶ月後同じテストを実施 (漢字について、1 回目のテストが 3 ヶ月間に亘ったため)。

参考資料) 「ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書 (概要) 別紙」

以下の図表 16 は、小学校 3 年生を対象に算数の授業を ICT 無しで行い、その後テストを実施し、その結果を基に、下位群、中位群、上位群に分類し、それらの群に対して、分類後、別の算数の授業を、ICT を活用して行い、その後テストを実施し、結果を評価することで ICT 活用授業の効果とともに ICT を活用して授業を行うことで、下位、中位、上位のテスト結果の差が縮小することを示したものである。50 点満点のテストで、上位は得点の伸びは小さい (ほぼ ICT を活用しなくても満点に近いが) が、ICT を活用して授業を行うことで、下位と中位の得点の伸びが非常に大きくなったことがわかる。

図表 16 小学校 (3年・算数) [図形の知識と理解]



注 1) ICT 無しの授業後テストを実施し、成績で 3 群に分類。

注 2) ICT 有りの別の授業後、テストを実施し、3 群を比較。

参考資料) 「ICT を活用した授業の効果等の調査結果報告書 (概要) 別紙」

これらの結果からは、ICT を活用して授業を行うことを推進することで、児童・生徒の学習能力は飛躍的に高まるのではないかと見える。ICT を活用して授業を行うには、まず、小中学校の情報

設備を充実させることが必要であり、その上で、それらを活用して授業を行う教員の比率を高めることで学校の情報教育の質を向上させる必要がある。

Ⅲ 自治体教育の情報化の要因分析

本稿では、客観テストの結果を踏まえて、学校教育の情報化には児童生徒の成績を高める効果が存在するものとして分析を進める。つまり、各市町村の小中学校において情報化が推進されていることは望ましいものとして、以下では、自治体（設置者：市、あるいは市町村）において教育の情報化（学校の設備の情報化、教員の情報技術の向上）を決定する要因は何かを明らかにする。分析では、次のような4つの課題を検討する。

- 1) 学校規模：児童生徒数や教員数、学校数と情報化は関係するのか。
- 2) 財政要因：自治体の財政状況と学校の情報化の推進は、関係するのか（小中学校の情報化のための費用が交付税措置の対象であることが自治体間の格差を生じさせている可能性が考えられる）。
- 3) 地域・教育情報化の専門家の役割は、教育の情報化を進めるために重要か。
- 4) 情報化の講習会などによる学校間の連携と学校の情報化は関係するのか。

以下では、分析方法及び分析の結果と評価を示す。

Ⅲ- i 分析方法

本稿の分析は、小中学校の設備面の情報化と教員の情報教育の面の情報化の決定要因を、「学校規模」、「財政要因」、「地域や学校の教育情報化をコーディネートできる人材が地域に存在するかどうか」の面から分析する。分析は、2004-2006年、全国市（小中の分析で同様に394自治体）及び2004-2006年、全国市町村（小学校の分析で1258自治体、中学校の分析で1242自治体）のパネルデータを用いて分析を行った。それぞれの分析において小学校と中学校をわけて分析を行った⁷。また、市と市町村の分析では、同様の傾向が示されたため、結果と結果の評価は、市の分析のみで行う。市町村の分析結果は、図表 21 に示されている。分析では、市町村合併の影響を取り除くために2004年から2006年の期間で市町村合併のあった市町村の自治体は分析から除外した。

以下に、被説明変数（学校教育の情報化の指標）、説明変数、特にダミー変数として用いた、地域や学校の教育情報化をコーディネートできる人材を認定する試験である教育情報化コーディネータ（ITCE）検定の合格者の存在を表す指標の詳細を説明する。そして、分析のモデルを説明する。

Ⅲ- i -1 被説明変数

本稿の分析では、被説明変数として以下の6つの変数を用いた。以下の指標のうちで、被説明変数①～④は、小学校及び中学校の設備面の教育情報化の程度を表す指標であるといえる。また、被説明変数⑤及び⑥は、小学校及び中学校の教員の情報教育能力の程度を表す指標であるといえる。⁸変数の記述統計に関しては付録の図表b及びcを参照されたい。

情報設備① 1学校当たり教育用コンピュータ平均設置台数

情報設備② 教育用コンピュータ1台当たりの児童生徒数（値が小さい方が情報化の水準は高い）

情報設備③ 普通教室のLAN整備率

- 情報設備④ 学校の高速インターネット接続率
教員能力⑤ コンピュータを操作できる教員割合⁹。
教員能力⑥ コンピュータで指導できる教員割合¹⁰。

Ⅲ- i -2 説明変数

1) 学校規模の変数

学校当たり児童数 (あるいは生徒数)、学校当たり教員数、学校数

これらの変数は主に学校規模をコントロールするためのコントロール変数である。

2) 財政運営の健全性の変数

基準財政収入額/基準財政需要額、地方債現在高/標準財政規模

小中学校の情報化のための経費は、交付税措置の対象である。したがって、必ずしも教育情報化の目的のために支出されていない可能性がある。つまり、そもそも交付税措置の対象であることが、地域間で格差を生じさせている可能性がある。したがって、交付税措置制度のもとで、裕福な自治体と貧しい自治体の間で学校の情報化の推進状況に格差が生じているかいなかを検証するための指標である。

3) ITCE 合格者所在地域の定数項タミー

教育情報化コーディネータ (ITCE) とは

教育情報化コーディネータ (ITCE) は、地域や学校の教育情報化をコーディネートできる人材を認定する制度である。¹¹ITCE検定の合格者には、地域内の各自治体や学校を訪問し、地域全体の教育情報化を推進する役割が求められる。しかし、正来(2002)では、ITCEは、現場の実情把握と教員ニーズに応えるための頻繁な学校訪問などの対応が不可欠であり、それらに必要な権限と業務上の配慮(時間確保)を保証することが重要であると指摘している。また、中川・生藤(2003)では、徳島県三好群においてITCEの行動分析を行った結果、自治体の学校間の移動時間や所属学校の授業や行事に時間が割かれていることを指摘している。従って、本稿の分析では、自治体の教育情報化を推進するコーディネータが、本来の役割を担っているのかどうかを検証するものであるといえる。

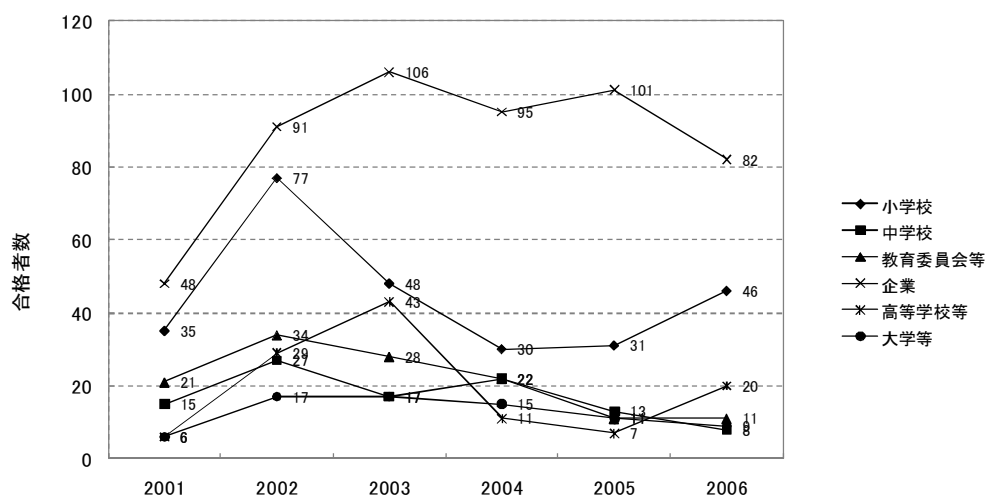
以下には、ITCE 検定合格者について、図表 17 において、市区町村における所属機関別の ITCE 検定合格者の年度別の推移、図表 18 において、市区町村における所属機関別の ITCE 検定の年度別合格者の地域所在数、図表 19 において、市における所属機関別の ITCE 検定合格者の所在地域の割合を示した。図表 17 より、市区町村において、所属機関における ITCE 検定の合格者を年度別にみると、企業においては、2001 年から 2002 年にかけて飛躍的に合格者が増加し、その後毎年 80 名から 100 名の合格者を輩出している。次に、教育の現場サイドである小学校における ITCE 検定の合格者を年度別にみると、小学校においては 2001 年から 2002 年にかけて飛躍的に合格者が増加したが、その後の年度では合格者は減少していくが、近年 2005 年から 2006 年にかけて、増加傾向にあ

補論 2. 小中学校情報化の要因分析 (中村)

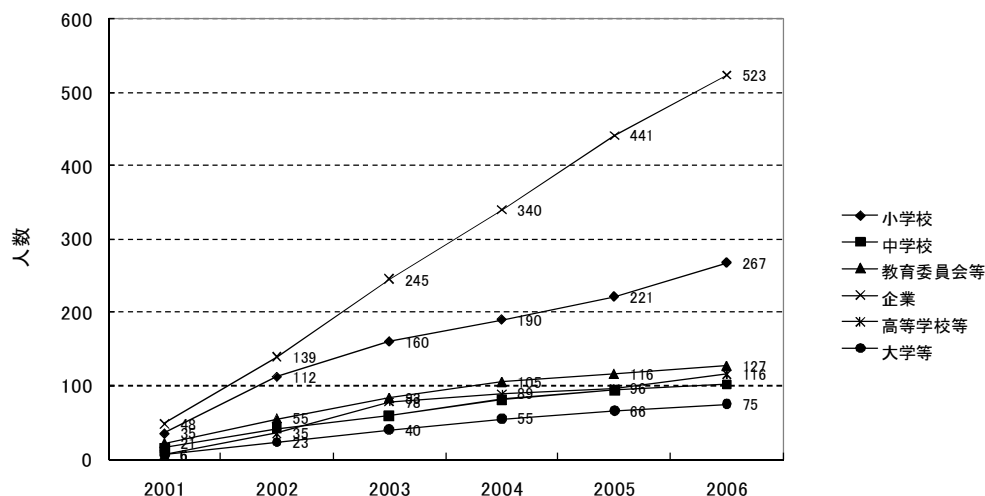
る。一方、行政サイドである教育委員会等の年度別推移をみると、2002年度以降合格者は低下している。

そして、図表 18 より、市区町村において、所属機関別に ITCE 検定の年度別に合格者の合計値(その年度に存在する合格者数)をみる。2006年度で、最も多いのが企業等 523名、続いて小学校 267名、教育委員会等 127名、高等学校等 116名、中学校 102名、そして大学等で 75名となっている。更に、図表 19 より、市において、所属機関別に ITCE 検定合格者が所在する地域の割合(合格者所在地域/全地域)をみた。2006年度の合格者数をみると企業等における合格者が最も多いが、2006年度、所在地域の割合でみると、小学校が最も多く、続いて企業等、高等学校等、中学校、教育委員会等、最も少ないのが大学等である。したがって、企業等では、同一の都市部の自治体において、合格者を多く輩出しているということが考えられる。

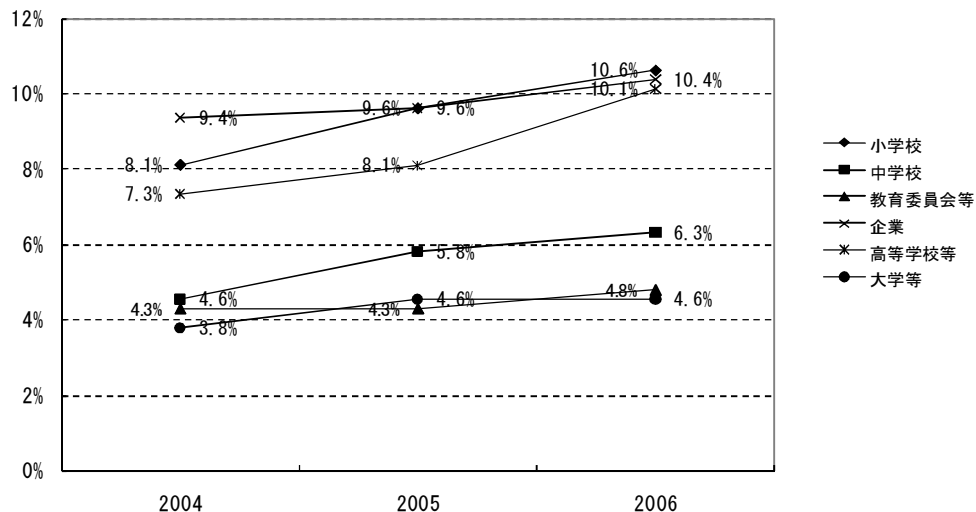
図表 17 所属機関別 ITCE 検定合格者の年度別の推移 (市区町村)



図表 18 所属機関別 ITCE 検定の年度別合格者の地域所在数 (市区町村)



図表 19 所属機関別 ITCE 検定合格者が所在する地域の割合 (市)



教育情報化リーダーのダミー

ここでは、教育情報化コーディネータ (ITCE) の合格者のデータを使った分析で用いたダミー変数について説明する。分析では、合格者の所属機関別に、次のような6つの定数項ダミーを用いる。

ITCE合格者所在地域ダミー (小学校)、ITCE合格者所在地域ダミー (中学校)、ITCE合格者所在地域ダミー (教育委員会等¹²)、ITCE合格者所在地域ダミー (企業)、ITCE合格者所在地域ダミー (高等学校等¹³)、ITCE合格者所在地域ダミー (大学等¹⁴)

これらのダミー変数は、自治体の小学校、中学校、あるいは教育委員会に ITCE 検定合格者が存在するなら 1、存在しないなら 0 のダミー変数である。ITCE 検定合格者には、ITCE2 級 2 次合格者 (2 級取得者)、ITCE2 級 1 次合格者 (準 2 級取得者)、ITCE3 級合格者、リーダー合格者の全てを含む。ダミー変数の構築に際して、検定合格後は、所属機関に取得者が存在するものと仮定している。

これらのダミー変数を分析において評価する場合、以下のような意味で捉えることとする。

- ・ 学校設備の情報化に関して：ITCE 合格者が、地域の学校や企業、教育委員会に存在する場合、学校設備の情報化への理解は高まり推進される。
- ・ 教員の情報教育能力に関して：ITCE 合格者が、地域の学校や教育委員会に存在する場合、指導や講習会が行われ教員の情報技術・教育のノウハウは高まる。
- ・ 個別機関の間の連携に関して：例えば、地域の小学校に ITCE 合格者が存在する場合、同じ地域の中学校にも効果がある。

Ⅲ-i-3 データの出所

○小中学校の情報化の指標 (被説明変数)、学校数、教員数

文部科学省、平成 16、17、18 年度 『学校における教育の情報化の実態等に関する調査結果』 (ホームページ：「情報化への対応」)

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyouhou/main18_a2.htm)

○児童数 (小学校)、生徒数 (中学校)

文部科学省平成 16、17、18 年度 『学校における教育の情報化の実態等に関する調査結果』 より、「教育用コンピュータ総台数」*「教育用コンピュータ 1 台当たりの児童生徒数」によって算出した。

○基準財政収入額、基準財政需要額、地方債現在高、標準財政規模

総務省『市町村別決算状況調』、平成 16、17、18 年度

(http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html)

○ITCE 合格者ダミー

教育情報化コーディネータ (ITCE)・情報活用指導力 (旧教育情報化リーダー) 検定試験「合格者一覧」より (<http://www.japet.or.jp/itce2008/>)

Ⅲ-i-4 推計モデル

本稿の分析で用いたモデルは以下の通りである。

$$SIT_{it} = \alpha^0 + \alpha_i^1 + \beta_{it}SC_{it} + \gamma_{it}FI_{it} + D + \varepsilon_{it}$$

添え字 i は、地域 (394 市)、 t は 2004 から 2006 年の 3 年間の年度を表す。 SIT_{it} は、学校情報化の程度を表す被説明変数、 α^0 は定数項、 α_i^1 は地域に特有の個別効果である。 SC_{it} は学校規模の変数、 FI_{it} は財政運営の健全性を表す変数である。 D は ITCE 取得ダミー (小学校、中学校、教育委員会など 6 つのダミー) である。 ε_{it} は誤差項で、誤差項は $i. i. d$ を仮定する。ここで、地域特有の個別効果に関して固定効果モデルか変数効果モデルかの決定には、ハウスマン検定の結果を用いた。¹⁵ ハウスマン検定の結果、中学校の被説明変数を「(1) 教育用コンピュータ平均設置台数」とする分析では変数効果、それ以外は固定効果が採択された。

Ⅲ-ii 分析結果のまとめと評価

分析結果より、市と市町村の分析では、同様の傾向が示されたため、結果と結果の評価は市の分析結果に基づいて行う (市の分析結果は図表 20、市町村の分析結果は図表 21 に示されている)。以下には、小学校と中学校にわけて、(1) 学校設備の情報化の決定要因と (2) 教員の情報教育能力の決定要因について分析結果を示す。学校当たり児童数 (あるいは生徒数)、学校当たり教員数、学校数に関して、それらの相関をみたが関係は低いと判断して分析を行った。

Ⅲ-ii-1 分析結果のまとめ

1) 小学校について

学校設備の情報化の決定要因 (被説明変数①~④) :

1) 学校規模について

分析結果より、学校当たり児童数は、学校設備の情報化に対して、正に有意な値である。また、被説明変数①と③と④で、学校当たり教員数は正に有意な値である。一方で、学校数は有意な結果でない。

2) 財政要因について

分析結果より、「基準財政収入額/基準財政需要額」が高いほど情報化の水準が高い。また、「地方債現在高/標準財政規模」が低いほど情報化の水準が高い。

3) 専門人材の効果について

分析結果より、地域の小学校に専門家が存在する場合、小学校の情報化を高める効果があることが示された。また、地域の企業に専門家が存在する場合、小学校の教育用コンピュータの平均設置台数を高める効果があることが示された。一方で、自治体の教育委員会などでの専門化の存在による小学校の情報化に対する効果はみられなかった。

教員の情報教育能力の決定要因 (被説明変数⑤と⑥) :

1) 学校規模について

分析結果より、学校当たり児童数は有意な結果でない。被説明変数⑤と⑥で、学校当たり教員数は正に有意な値である。一方で、学校数は有意な結果でない。

2) 財政要因について

分析結果より、「基準財政収入額/基準財政需要額」が高いほど情報化の水準が高い。また、「地方債現在高/標準財政規模」が低いほど情報化の水準が高い。

3) 専門人材の効果について

分析結果より、地域の中学校に専門家が存在する場合、小学校のコンピュータを操作できる教員の割合を高める効果がある。また、地域の小学校、中学校、大学等に専門家が存在する場合、小学校のコンピュータで指導できる教員の割合を高める効果がある。一方で、自治体の教育委員会などでの専門化の存在による小学校の情報化に対する効果はみられなかった。

2) 中学校について

学校設備の情報化の決定要因 (被説明変数①~④) :

1) 学校規模について

分析結果より、学校当たり生徒数は、学校設備の情報化 (被説明変数②と③と④) に対して、負に有意な値である。また、学校当たり教員数は、学校設備の情報化 (被説明変数①と②と④) に対して、正に有意な値である。一方で、学校数は有意な結果でない。

2) 財政要因について

分析結果より、「基準財政収入額/基準財政需要額」が高いほど情報化の水準が高い。また、「地方債現在高/標準財政規模」が低いほど情報化の水準が高い。

3) 専門人材の効果について

分析結果より、地域の小学校に専門家が存在する場合、中学校の情報化 (被説明変数①と②) を高める効果がある。一方で、自治体の教育委員会などでの専門化の存在による小学校の情報化に対する効果はみられなかった。

教員の情報教育能力の決定要因 (被説明変数⑤と⑥) :

1) 学校規模について

分析結果より、学校当たり生徒数は、教員の情報教育能力に対して、負に有意な値である。また、学校当たり教員数は、教員の情報教育能力 (被説明変数⑥) に対して、正に有意な値である。一方で、学校数は有意な結果でない。

2) 財政要因について

分析結果より、「基準財政収入額/基準財政需要額」が高いほど情報化の水準が高い。また、「地方債現在高/標準財政規模」が低いほど情報化の水準が高い。

3) 専門人材の効果について

分析結果より、地域の小学校、中学校に専門家が存在する場合、中学校のコンピュータを操作できる教員の割合を高める効果がある。また、地域の小学校、高等学校等に専門家が存在する場合、中学校のコンピュータで指導できる教員の割合を高める効果がある。一方で、自治体の教育委員会などでの専門化の存在による小学校の情報化に対する効果はみられなかった。

Ⅲ-ii-2 分析結果の評価のまとめ

1) 分析結果の評価①

分析結果より、自治体財政の影響については、小中学校の「設備の情報化」と小中学校の「教員の情報教育能力」で共通の結果が示された。

小中学校の情報化 (小学校の設備面及び学校教員の情報教育能力面) の水準は、財政的に裕福な自治体で高い。つまり、自治体の財政状況により、自治体間で学校施設の情報化や教員の情報教育能力に格差が生じている。このことは、情報教育の効果を考えれば、児童・生徒に対する教育の質に格差が生じているといえる。このような財政の状況に応じた自治体間の格差が生じた原因は、情報化のための経費が交付税措置の対象となっていることに起因するかもしれない。

2) 分析結果の評価②-1

分析結果より、①自地域の小学校に地域・教育情報化の専門家 (以下専門家) が存在する場合、小学校の情報設備の水準が高いこと ②自地域の小学校に専門家が存在する場合、中学校の情報設備の水準が高いこと ③専門家が存在する場合、小学校の教育用 PC 平均設置台数を高めること ④教育委員会などに専門家が存在することによる効果はみられない こと が示された。

そこで、小中学校の「設備の情報化」に関して、地域・教育情報化の専門的な人材の効果の面から、分析結果を以下のように評価できる。

1) 現場の専門家の「声」の効果

被説明変数①：専門家が、小学校という最も身近に存在することで、現場から情報化への声が高まったことで、情報設備が充実した。

被説明変数②：同じ地域の小中学校に対しては、同じ政策 (行政指導) が実施される。つまり、小学校の現場の声が中学校の情報化にも効果がある。

被説明変数④：教育委員会や教育研究所などの行政側に専門家がいて、直接的に情報化を

進める効果が考えられる。しかし、分析からは効果はみられない。

2) 企業の専門家の「声」の効果

被説明変数③: 小学校の教育用 PC の設置台数は、地域の企業に専門家がいることで高まる。これは、企業から学校への情報化の声の効果、つまり地域の企業は、地域の学校を訪問することも多く、地域の企業に専門家がいることで、最新で適切な情報が現場に提供されたことによる効果と考えられる。

3) 分析結果の評価②-2

分析結果より、①自地域の中学校に専門家が存在する場合、小学校のコンピュータを操作できる教員の割合が高まること ②自地域の小学校、中学校、大学等に専門家が存在する場合、小学校のコンピュータで指導できる教員の割合が高まること ③自地域の小学校、中学校に専門家が存在する場合、中学校のコンピュータを操作できる教員の割合が高まること ④自地域の小学校、高等学校に専門家が存在する場合、中学校のコンピュータで指導できる教員の割合が高まること ⑤教育委員会などに専門家が存在することによる効果はみられないこと、が示された。

そこで、小中学校の「教員の情報教育能力」に関して、地域・教育情報化の専門的な人材の効果の面から、分析結果を以下のように評価できる。

1) 現場の専門家の「声」の効果

被説明変数②: 専門家が、小学校という最も身近に存在することで、現場から教員の情報化への声が高まったことで、教員の情報教育能力が高まった。

被説明変数①と②と③: 同じ地域の小中学校に対しては、同じ政策 (行政指導) が実施される。つまり、中学校 (小学校) の現場の声が、小学校 (中学校) の情報化にも効果がある。

被説明変数⑤: 教育委員会や教育研究所などの効果はみられない。

2) その他の機関の専門家の「声」の効果

被説明変数①と④: 小学校の教員の情報化は、自地域の大学等に専門家がいることで高まる。また、中学校では、自地域の高等学校等に専門家がいることで高まる。このことは、義務教育に対して、地域の高等教育現場から情報化を求めた結果と考えられる。

4) 分析結果の評価③

異なる機関に所属する自治体の ITCE コーディネータの存在による連携の効果の面から、分析結果を以下のように評価できる。

1) 小中学校の「設備の情報化」に関して

被説明変数②: 自地域の小学校に専門家がいることで、中学校の情報設備の水準を高める効果がある。このことは、同じ地域の小学校と中学校に対しては、同じ政策 (行政指導) が実施されるということもあり、地域内の小学校と中学校が学校間の連携 (講習会など) を通じて、学校の情報化に対する理解を深めることで、このような結果が得られたと考えられる。

2) 小中学校の「教員の情報教育能力」に関して

被説明変数①~④: 自地域の小学校 (中学校) に専門家がいることで、中学校 (小学校) の教員の情報教育能力を高める効果がある。このことは、同じ地域の小学校と中学校に対しては、同じ政

策 (行政指導) が実施されるということもあり、地域の小学校と中学校が学校間の連携 (講習会や研究会など) を通じて、教員の情報教育能力を高めた結果と考えられる。

被説明変数②と④: 小学校の教員の情報教育能力の水準は、自地域の大学等に専門家がいることで高まる。また、中学校では、自地域の高等学校等に専門家がいることで高まる。このことは、地域の高等教育の現場と義務教育の現場での現場間の連携 (講習会や研究会など) を通じて、教員の情報教育能力を高めた結果と考えられる。

図表 20 小学校及び中学校、情報化の要因分析 (市)

市 (小学校)	教育用コンピュータ 平均設置台数		教育用コンピュータ 1台当たりの児童数		学校の高速 インターネット接続率		普通教室の LAN整備率		コンピュータを操作 できる教員割合		コンピュータで指導 できる教員割合	
	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.
学校当たり児童数	2.304%	0.000***	-0.246%	0.0251	-0.004%	0.688	0.034%	0.000***	-0.003%	0.133	-0.003%	0.529
学校当たり教員数	144.985%	0.000***	0.633%	0.973	2.876%	0.000***	2.800%	0.000***	0.363%	0.038**	1.055%	0.023**
学校数	-16.698%	0.371	2.607%	0.824	0.801%	0.141	0.727%	0.128	0.054%	0.649	-0.218%	0.463
基準財政収入額 / 基準財政需要額	2484.546%	0.000***	-1338.463%	0.000***	47.402%	0.004**	50.942%	0.000***	14.058%	0.000***	42.107%	0.000***
地方債現在高 / 標準財政規模	-707.216%	0.000***	366.693%	0.005***	-18.962%	0.002**	-14.515%	0.006***	-8.608%	0.000***	-20.638%	0.000***
ITCE取得者ダミー (小学校)	899.202%	0.000***	-379.610%	0.009**	5.075%	0.455	13.707%	0.021**	1.070%	0.491	10.657%	0.003**
ITCE取得者ダミー (中学校)	263.064%	0.348	-40.503%	0.818	8.428%	0.303	2.358%	0.742	5.307%	0.002**	7.728%	0.083*
ITCE取得者ダミー (高等学校)	40.851%	0.857	-4.219%	0.916	0.754%	0.909	-4.396%	0.447	-0.350%	0.616	4.860%	0.175
ITCE取得者ダミー (大学)	390.391%	0.355	-217.448%	0.412	-2.124%	0.863	9.017%	0.403	1.823%	0.493	13.794%	0.040*
ITCE取得者ダミー (企業)	639.336%	0.050*	-367.835%	0.109	3.954%	0.710	5.624%	0.547	0.644%	0.779	3.284%	0.572
定数項	-1026.231%	0.279	-61.778%	0.849	-2.937%	0.846	-2.061%	0.876	1.137%	0.727	4.371%	0.596
Adjusted R-squared	0.844		0.733		0.592		0.851		0.557		0.520	
Sample:	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
Periods included:	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cross-sections included:	394	394	394	394	394	394	394	394	394	394	394	394
Total panel (balanced) observations:	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182
Hausman Test	58.115		59.322		32.532		67.375		106.542		118.601	
Chi-Sq. Statistic	11		11		11		11		11		11	
Chi-Sq. d.f.	0.000		0.000		0.001		0.000		0.000		0.000	
Prob.												
市 (中学校)	教育用コンピュータ 平均設置台数		教育用コンピュータ 1台当たりの児童数		学校の高速 インターネット接続率		普通教室の LAN整備率		コンピュータを操作 できる教員割合		コンピュータで指導 できる教員割合	
学校当たり児童数	0.034%	0.974	2.546%	0.000***	-0.180%	0.001**	-0.173%	0.004**	-0.053%	0.000***	-0.236%	0.000***
学校当たり教員数	96.634%	0.000***	-17.772%	0.000***	0.725%	0.392	1.748%	0.050*	0.010%	0.958	1.509%	0.010**
学校数	-9.083%	0.129	6.218%	0.668	-1.665%	0.491	2.054%	0.425	-0.482%	0.387	-2.213%	0.185
基準財政収入額 / 基準財政需要額	559.174%	0.051*	-245.420%	0.018**	58.242%	0.000***	63.890%	0.000***	13.921%	0.000***	65.437%	0.000***
地方債現在高 / 標準財政規模	-241.026%	0.040**	116.952%	0.003**	-17.146%	0.009**	-20.143%	0.003**	-5.377%	0.000***	-24.015%	0.000***
ITCE取得者ダミー (小学校)	604.015%	0.000***	-104.704%	0.016**	1.745%	0.810	7.476%	0.328	2.946%	0.077*	22.116%	0.000***
ITCE取得者ダミー (中学校)	207.052%	0.311	-12.851%	0.807	0.841%	0.532	5.915%	0.003**	5.915%	0.003**	7.327%	0.226
ITCE取得者ダミー (高等学校)	214.697%	0.204	65.403%	0.121	-1.201%	0.864	3.901%	0.598	-2.403%	0.438	10.184%	0.035*
ITCE取得者ダミー (大学)	-169.881%	0.531	-14.561%	0.854	0.011%	0.989	9.393%	0.500	-0.147%	0.962	3.788%	0.678
ITCE取得者ダミー (企業)	166.575%	0.442	1.628%	0.981	-0.818%	0.943	3.340%	0.781	1.904%	0.761	9.585%	0.224
定数項	84.125%	0.769	40.448%	0.677	-7.252%	0.653	-3.184%	0.852	1.045%	0.779	4.713%	0.672
Adjusted R-squared	0.113		0.890		0.463		0.788		0.469		0.597	
Sample:	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
Periods included:	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cross-sections included:	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182
Total panel (balanced) observations:	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182	1182
Hausman Test	16.485		20.278		37.395		33.193		87.547		145.870	
Chi-Sq. Statistic	11		11		11		11		11		11	
Chi-Sq. d.f.	0.124		0.042		0.000		0.001		0.000		0.000	
Prob.												

注) P 値の隣に示されている***、**、*は、それぞれ、1%、5%、10%の有意性を意味する。

図表 21 小学校及び中学校、情報化の要因分析 (市町村)

小学校 (市町村)	教育用コンピュータ 平均設置台数		教育用コンピュータ 1台当たりの児童数		学校の高速 インターネット接続率		普通教室の LAN整備率		コンピュータを操作 できる教員割合		コンピュータで指導 できる教員割合	
	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.
学校当たり児童数	2.706%	0.000***	-0.235%	0.123	-0.007%	0.583	0.038%	0.000***	-0.002%	0.478	-0.003%	0.615
学校当たり教員数	89.337%	0.000***	10.297%	0.130	2.772%	0.000***	1.758%	0.000***	0.150%	0.236	0.471%	0.126
学校数	-47.445%	0.006***	0.607%	0.938	-0.589%	0.363	-0.108%	0.833	-0.022%	0.883	-0.317%	0.374
基準財政収入額 / 基準財政需要額	914.845%	0.000***	-348.115%	0.001**	2.340%	0.796	27.338%	0.000***	2.187%	0.285	3.860%	0.438
地方債発行高 / 標準財政規模	-368.175%	0.000***	168.272%	0.000***	-34.852%	0.000***	-9.444%	0.001***	-8.228%	0.000***	-25.357%	0.000***
ITCE取得者タミー (小学校)	639.635%	0.001***	-276.885%	0.001**	10.256%	0.159	15.331%	0.007***	2.152%	0.191	10.625%	0.008***
ITCE取得者タミー (中学校)	283.591%	0.0328	-59.132%	0.656	5.513%	0.485	2.113%	0.804	5.478%	0.024**	7.927%	0.180
ITCE取得者タミー (高等学校等)	271.507%	0.204	-114.750%	0.233	5.959%	0.843	1.851%	0.804	0.370%	0.837	6.292%	0.149
ITCE取得者タミー (大学等)	484.451%	0.269	-245.311%	0.213	10.860%	0.399	10.860%	0.399	2.171%	0.554	14.311%	0.109
ITCE取得者タミー (企業)	706.832%	0.062*	-399.363%	0.019**	3.929%	0.780	6.899%	0.547	0.980%	0.758	4.029%	0.602
ITCE取得者タミー (教育委員会等)	244.220%	0.520	-86.577%	0.697	10.071%	0.474	-0.724%	0.948	-1.529%	0.632	5.789%	0.455
定数項	1227.701%	0.003***	781.234%	0.000***	98.094%	0.000***	1.742%	0.886	-108.860%	0.000***	121.998%	0.000***
Adjusted R-squared	0.852		0.834		0.641		0.813		0.394		0.429	
Sample:	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
Periods included:	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cross-sections included:	1258	1258	1258	1258	1258	1258	1258	1258	1258	1258	1258	1258
Total panel (balanced) observations:	3774	3774	3774	3774	3774	3774	3774	3774	3774	3774	3774	3774
Hausman Test	42.535		140.982		74.255		86.855		120.358		199.878	
Chi-Sq. Statistic	11		11		11		11		11		11	
Chi-Sq. d.f.	0.000		0.000		0.000		0.000		0.000		0.000	
Prob.												
中 学 校 (市町村)	教育用コンピュータ 平均設置台数		教育用コンピュータ 1台当たりの児童数		学校の高速 インターネット接続率		普通教室の LAN整備率		コンピュータを操作 できる教員割合		コンピュータで指導 できる教員割合	
学校当たり児童数	-0.070%	0.888	2.012%	0.000***	-0.142%	0.000***	-0.131%	0.000***	-0.048%	0.000***	-0.170%	0.000***
学校当たり教員数	34.116%	0.004***	-4.898%	0.279	1.189%	0.012**	1.178%	0.004***	0.078%	0.480	0.362%	0.265
学校数	-343.554%	0.000***	1.233%	0.347	-7.444%	0.000***	-2.048%	0.276	-1.018%	0.045**	-2.521%	0.091*
基準財政収入額 / 基準財政需要額	473.579%	0.072*	6.726%	0.850	1.084%	0.918	32.395%	0.000***	-1.842%	0.451	9.175%	0.203
地方債発行高 / 標準財政規模	-247.397%	0.019**	22.823%	0.163	-40.388%	0.000***	-7.960%	0.028**	-5.868%	0.000***	-25.885%	0.000***
ITCE取得者タミー (小学校)	229.343%	0.281	-78.433%	0.070*	3.907%	0.632	7.221%	0.304	2.202%	0.245	16.502%	0.003***
ITCE取得者タミー (中学校)	209.234%	0.489	-32.010%	0.601	5.367%	0.657	2.149%	0.836	6.109%	0.029**	8.458%	0.306
ITCE取得者タミー (高等学校等)	103.557%	0.869	28.700%	0.574	6.151%	0.856	9.248%	0.226	3.193%	0.121	12.829%	0.034**
ITCE取得者タミー (大学等)	69.436%	0.879	-17.183%	0.830	1.431%	0.937	11.838%	0.451	0.299%	0.944	5.192%	0.677
ITCE取得者タミー (企業)	85.351%	0.829	-42.545%	0.488	-0.548%	0.972	4.732%	0.728	2.207%	0.547	10.948%	0.310
ITCE取得者タミー (教育委員会等)	-363.982%	0.357	39.690%	0.581	-11.462%	0.487	-2.035%	0.881	-1.944%	0.585	3.831%	0.722
定数項	5352.852%	0.000***	128.874%	0.031**	203.403%	0.000***	59.197%	0.000***	124.386%	0.000***	161.648%	0.000***
Adjusted R-squared	0.868		0.278		0.553		0.765		0.311		0.481	
Sample:	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
Periods included:	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Cross-sections included:	1242	1242	1242	1242	1242	1242	1242	1242	1242	1242	1242	1242
Total panel (balanced) observations:	3726	3726	3726	3726	3726	3726	3726	3726	3726	3726	3726	3726
Hausman Test	45.507		6.924		121.429		22.467		89.007		159.161	
Chi-Sq. Statistic	11		11		11		11		11		11	
Chi-Sq. d.f.	0.000		0.805		0.000		0.021		0.000		0.000	
Prob.												

注) P 値の隣に示されている***、**、*は、それぞれ、1%、5%、10%の有意性を意味する。

IV 結論

本稿の小中学校情報化の要因分析では、自治体の財政状況が自治体間での情報化の格差に関係していることが明らかとなった。また、自治体の情報化を進める上で教育情報化リーダーの存在が重要であることが、明らかとなった。以下に、分析結果のまとめ、分析結果に基づく政策提言、そして今後の課題を示す。

IV-i まとめ

分析結果より、第1に、小学校・中学校の情報化には、裕福な自治体とそうでない自治体の間で格差が生じている。このことは、小中学校情報化のための経費を交付税措置の対象としたことに起因しているとも考えられる。第2に、教育情報化リーダーの存在が情報化を進めるという効果が明らかとなる。そのような効果をまとめると、①小学校、中学校の現場が必要性を理解することで行政への要求が高まり学校設備、の情報化や教員の情報教育能力を高めるような効果 ②現場や現場間の連携により情報化への理解が深まり情報化を進める効果 ③現場や現場間での講習会などを通じた連携により情報化を進める効果 ④高等教育の現場から義務教育の現場への要求の効果 ⑤高等教育の現場と義務教育の現場での連携の効果 ⑥企業から現場への適切な情報提供による効果が明らかとなる。しかし、一方で、教育委員会や教育研究所などの行政サイドからの効果は示されなかった。以下に、これらの分析結果を踏まえて政策提言を述べる。

IV-ii 政策提言

第1に、学校の情報化の費用は交付税措置の対象であり、情報化の推進には、地域住民や行政の情報化への理解と要求が必要である。したがって、他の地域と比べて情報化の遅れている地域では、(情報化が必要であれば)現場が地域住民や行政に対して、その必要性をアピールする必要がある。そのためにも教育情報化リーダーの役割は大きい。

都道府県や設置者である市区町村は、教育の情報化が真に必要な否かを明らかにし、地域住民の声を政策に考慮するためにも、教育情報化リーダーを政策的に育てることが必要である。

第2に、教育情報化リーダーの役割が、情報化に果たす役割は大きい。特に教員の情報教育能力を高める効果は重要であり、自治体は講習会などを開催し、積極的にリーダーの育成に努めることが望ましい。また、異なる教育機関の間で講習会などを通じて積極的に情報教育に関する連携を行うことが望ましいといえる。

第3に、教育情報化リーダーが存在することの効果は、行政サイドより現場サイドで大きい。今後、行政サイドの教育情報化リーダーは、積極的に全体的に地域の教育情報化をコーディネートしていくことが求められる。

第4に、教育情報化リーダーが役割を果たすことができる環境整備が重要である。学校現場の教員や教育委員会の職員など、それぞれ本来の業務を持っている。現状は、それらの本来業務に多くの時間を費やし、リーダー業務を行うための時間はあまりとれていないと考えられる。そこで、リ

リーダーが所属する機関において、リーダーが活躍するための環境を整えることが必要であろう。

IV-iii 今後の課題

第1に、本稿の分析では、財政状況により、自治体の情報化の程度に差が生じていることが明らかとなった。自治体間の格差が生じている原因として、学校の情報化のための経費が交付税措置の対象であるということが指摘されている。しかし、本稿の分析からは、格差の原因が交付税制度によるのかどうかは明確には明らかとされていない。これらの分析は今後の課題である。

第2に、本稿の分析は、情報化の決定要因を特に財政面と教育情報化リーダーの役割の面から分析した。本稿では、既存の調査に基づいて、小中学校の情報化は、児童生徒の学力を高めるような効果があるものとして分析を行った。今後の課題としては、情報化の効果を示すような指標を用いて、情報教育の効果を計量的に分析することは、今後の課題である。

第3に、学校の設備面の情報化は進んでいる。今後は、教員の情報教育能力を高める必要がある。そのためにも18年度から調査が始まった、詳細な教育情報化新指標（ICT活用指導力）を用いた検証は、今後の課題である。

参考文献及び参考資料

独立行政法人メディア教育開発センター(2006-a)「教育の情報化の推進に資する研究（ITを活用した指導の効果等の調査等）報告書」、「ITを活用した指導の効果等の調査」研究会、文部科学省委託事業。

独立行政法人メディア教育開発センター(2006-b)「「教育の情報化の推進に資する研究」によるICT活用の教育効果の検証結果」「確かな学力」の向上につながるICT活用」、「ITを活用した指導の効果等の調査」研究会、文部科学省委託事業。

独立行政法人メディア教育開発センター(2006-c)「ICTを活用した授業の効果等の調査結果報告書（概要）」「教育の情報化に資する研究」、文部科学省委託事業。

飯島信也(2004)「IT人材育成関係施策の概要」第20回教育情報化政策セミナー『ICT利活用と新・地方の時代の教育に向けて』、vol. 128。

井上智夫、大重斉、中神康博(2007)『教育の政治経済分析 日本・韓国における学校選択と教育財政の課題』、第9章「高齢化は教育費に影響するか? :日本の義務教育の場合」シーエーピー出版、頁207-249。

正来洋(2002)「小学校教育課程における情報教育のあり方～教育情報化コーディネータの現実的課題とその解決のための方策の一考察～」平成14年度金沢大学内地留学生報告書。

文部科学省HP「情報化への対応」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyouhou/main18_a2.htm

中川斉史・生藤元(2003)「教育情報化コーディネータの活動分析」日本教育工学会、第19回大会報告資料。

坂本森男 (2004) 「交付税と教育情報化対策」第 20 回教育情報化政策セミナー『ICT 利活用と新・地方の時代の教育に向けて』、vol. 128。

社団法人日本教育工学振興会 (2003) 「コンピュータを教育に活かす」。

社団法人日本教育工学振興会 (2007) 「地域・学校/特色等を活かした ICT 環境活用先進事例に関する調査研究報告書」、平成 18 年度文部科学省委託事業。

データの出所

○小中学校の情報化の指標 (被説明変数)、学校数、教員数

文部科学省、平成 16、17、18 年度 『学校における教育の情報化の実態等に関する調査結果』 (ホームページ: 「情報化への対応」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyouhou/main18_a2.htm)

○児童数 (小学校)、生徒数 (中学校)

文部科学省平成 16、17、18 年度 『学校における教育の情報化の実態等に関する調査結果』 より、「教育用コンピュータ総台数」* 「教育用コンピュータ 1 台当たりの児童生徒数」によって算出した。

○基準財政収入額、基準財政需要額、地方債現在高、標準財政規模

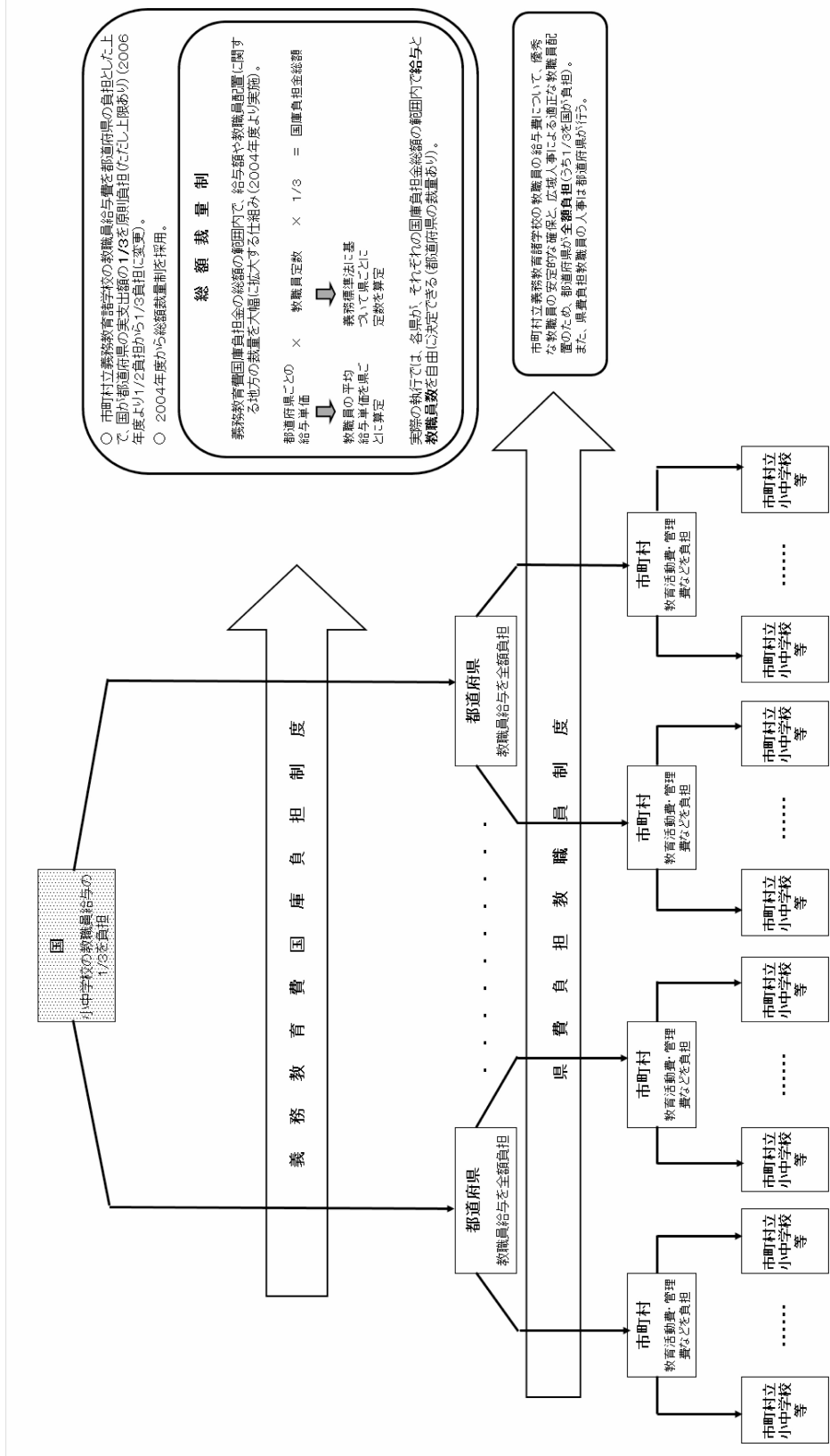
総務省 『市町村別決算状況調』、平成 16、17、18 年度

(http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html)

○ITCE 合格者ダミー

教育情報化コーディネータ (ITCE) ・情報活用指導力 (旧教育情報化リーダー) 検定試験「合格者一覧」より (<http://www.japet.or.jp/itce2008/>)

付録 図表 a 日本の公立義務教育諸学校の予算について



注1) 学校施設の新増築に要する経費については、市町村が負担し、原則1/2を国が負担。
 注2) 非常勤講師や用務員など、一部の教職員の給与については市町村が負担。

補論 2. 小中学校情報化の要因分析 (中村)

付録 図表 b 記述統計 市 2004-2006

		教育用コンピュータ平均設置台数	教育用コンピュータ1台当たりの児童数	学校の高速インターネット接続率	普通教室のLAN整備率	コンピュータを操作できる教員割合	コンピュータで指導できる教員割合
小学校 (市) 2004-2006	平均	48.327	8.451	0.860	0.354	0.943	0.594
	標準誤差	0.472	0.098	0.007	0.012	0.002	0.006
	中央値	44.902	8.099	1	0.044	0.959	0.563
	最頻値	43	8.182	1	0	1	1
	標準偏差	16.241	3.368	0.254	0.427	0.059	0.202
	分散	263.762	11.343	0.064	0.182	0.003	0.041
	尖度	10.936	3.689	3.703	-1.459	3.924	-0.693
	歪度	1.878	1.187	-2.091	0.600	-1.640	0.221
	範囲	170.4	30.307	1	1	0.4375	0.88811888
	最小	11.6	0.734	0	0	0.5625	0.111888112
	最大	182	31.041	1	1	1	1
	合計	57122.035	9989.041	1016.313	418.747	1114.365	702.380
	標本数	1182	1182	1182	1182	1182	1182
		教育用コンピュータ平均設置台数	教育用コンピュータ1台当たりの児童数	学校の高速インターネット接続率	普通教室のLAN整備率	コンピュータを操作できる教員割合	コンピュータで指導できる教員割合
中学校 (市) 2004-2006	平均	31.872	13.770	0.829	0.300	0.944	0.773
	標準誤差	0.438	0.211	0.008	0.011	0.002	0.004
	中央値	27.174	12.301	0.970	0.050	0.960	0.785
	最頻値	23	5.391	1	0	1	1
	標準偏差	15.056	7.242	0.272	0.394	0.056	0.137
	分散	226.693	52.446	0.074	0.155	0.003	0.019
	尖度	0.535	25.856	2.432	-0.931	4.460	0.079
	歪度	0.942	2.758	-1.847	0.911	-1.776	-0.534
	範囲	88.036	105.485	1	1	0.407	0.773
	最小	2.714	3.295	0	0	0.593	0.227
	最大	90.750	108.780	1	1	1	1
	合計	37672.623	16276.149	979.508	354.821	1115.788	913.624
	標本数	1182	1182	1182	1182	1182	1182
		小学校			中学校		
		生徒数	教員数	学校数	生徒数	教員数	学校数
小学校 (市) 2004-2006	平均	3855.245	238.409	9.342	8369.723	422.201	19.942
	標準誤差	200.222	11.878	0.425	457.121	22.089	0.958
	中央値	2034	127.5	6	4284.5	227	11
	最頻値	1299	75	4	10276	192	8
	標準偏差	6883.686	408.372	14.629	15715.916	759.433	32.951
	分散	47385130.321	166767.564	213.997	246990022.047	576738.520	1085.797
	尖度	44.212	46.376	41.245	55.956	55.884	50.569
	歪度	6.044	6.193	5.886	6.636	6.699	6.488
	範囲	72828	4339	145	187921	9046	352
	最小	80	14	1	189	23	2
	最大	72908	4353	146	188110	9069	354
	合計	4556900	281799	11042	9893012	499042	23572
	標本数	1182	1182	1182	1182	1182	1182
		ITCE取得者ダミー 小学校	ITCE取得者ダミー 中学校	ITCE取得者ダミー 高校等	ITCE取得者ダミー 大学等	ITCE取得者ダミー 企業	ITCE取得者ダミー 教育委員会等
(市) 2004-2006	平均	0.095	0.056	0.085	0.043	0.098	0.045
	標準誤差	0.009	0.007	0.008	0.006	0.009	0.006
	中央値	0	0	0	0	0	0
	最頻値	0	0	0	0	0	0
	標準偏差	0.293	0.230	0.280	0.203	0.298	0.207
	分散	0.086	0.053	0.078	0.041	0.089	0.043
	尖度	5.687	13.028	6.830	18.304	5.326	17.428
	歪度	2.771	3.874	2.970	4.503	2.705	4.404
	範囲	1	1	1	1	1	1
	最小	0	0	0	0	0	0
	最大	1	1	1	1	1	1
	合計	112	66	101	51	116	53
	標本数	1182	1182	1182	1182	1182	1182
		基準財政収入額 / 基準財政需要額	地方債現在高 / 基準財政規模				
(市) 2004-2006	平均	0.758	1.925				
	標準誤差	0.008	0.018				
	中央値	0.755	1.862				
	最頻値	-	-				
	標準偏差	0.278	0.634				
	分散	0.077	0.402				
	尖度	0.340	1.966				
	歪度	0.444	1.019				
	範囲	1.700	4.351				
	最小	0.115	0.537				
	最大	1.815	4.888				
	合計	896	2275				
	標本数	1182	1182				

補論 2. 小中学校情報化の要因分析 (中村)

付録 図表 c 記述統計 市町村 2004-2006

		教育用コンピュータ平均設置台数	教育用コンピュータ1台当たりの児童数	学校の高速インターネット接続率	普通教室のLAN整備率	コンピュータを操作できる教員割合	コンピュータで指導できる教員割合
小学校 (市町村) 2004-2006	平均	43.939	6.616	0.746	0.394	0.954	0.637
	標準誤差	0.291	0.092	0.006	0.008	0.001	0.004
	中央値	42.5	5.814	1	0	0.982	0.632
	最頻値	42	1.667	1	0	1	1
	標準偏差	17.747	5.619	0.385	0.458	0.072	0.244
	分散	314.972	31.578	0.148	0.210	0.005	0.060
	尖度	6.511	1041.617	-0.405	-1.708	22.486	-0.971
	歪度	1.377	23.819	-1.134	0.428	-3.456	-0.128
	範囲	181	255.533	1	1	1	1
	最小	1	0.467	0	0	0	0
	最大	182	256	1	1	1	1
合計	163628.831	24637.733	2777.198	1468.259	3552.138	2371.917	
標本数	3724	3724	3724	3724	3724	3724	
		教育用コンピュータ平均設置台数	教育用コンピュータ1台当たりの児童数	学校の高速インターネット接続率	普通教室のLAN整備率	コンピュータを操作できる教員割合	コンピュータで指導できる教員割合
中学校 (市町村) 2004-2006	平均	28.153	10.061	0.681	0.365	0.954	0.781
	標準誤差	0.262	0.111	0.006	0.007	0.001	0.003
	中央値	23.548	8.178	0.881	0.116	0.977	0.802
	最頻値	21	6	1	0	1	1
	標準偏差	16.084	6.834	0.383	0.419	0.067	0.167
	分散	258.694	46.701	0.147	0.176	0.004	0.028
	尖度	1.621	17.896	-0.967	-1.429	14.543	0.470
	歪度	1.169	2.510	-0.792	0.582	-2.956	-0.795
	範囲	123	108.780	1	1	0.739	1
	最小	0	0	0	0	0.261	0
	最大	123	108.780	1	1	1	1
合計	106194.877	37951.277	2569.265	1377.427	3598.308	2944.227	
標本数	3772	3772	3772	3772	3772	3772	
		小学校			中学校		
		生徒数	教員数	学校数	生徒数	教員数	学校数
(市町村) 2004-2006	平均	1491.301	96.892	4.178	3130.902	167.800	8.902
	標準誤差	68.951	4.096	0.148	154.629	7.478	0.326
	中央値	496	39	2	922.5	67	5
	最頻値	90	10	1	392	24	2
	標準偏差	4207.735	249.931	9.019	9496.780	459.257	19.991
	分散	17705036.292	62465.275	81.335	90188824.401	210917.101	399.649
	尖度	124.429	129.343	113.771	157.392	157.053	142.115
	歪度	9.858	10.041	9.436	10.867	10.939	10.536
	範囲	72902	4347	145	188110	9064	353
	最小	6	6	1	0	5	1
	最大	72908	4353	146	188110	9069	354
合計	5553606	360827	15559	11809763.000	632943.000	33579.000	
標本数	3724	3724	3724	3772	3772	3772	
		ITCE取得者ダミー 小学校	ITCE取得者ダミー 中学校	ITCE取得者ダミー 高校等	ITCE取得者ダミー 大学等	ITCE取得者ダミー 企業	ITCE取得者ダミー 教育委員会等
(市町村) 2004-2006	平均	0.046	0.021	0.017	0.032	0.034	0.014
	標準誤差	0.003	0.002	0.002	0.003	0.003	0.002
	中央値	0	0	0	0	0	0
	最頻値	0	0	0	0	0	0
	標準偏差	0.209	0.145	0.129	0.175	0.182	0.116
	分散	0.044	0.021	0.017	0.031	0.033	0.013
	尖度	17.002	41.647	54.028	26.767	24.085	69.068
	歪度	4.358	6.605	7.483	5.362	5.106	8.428
	範囲	1	1	1	1	1	1
	最小	0	0	0	0	0	0
	最大	1	1	1	1	1	1
合計	172	81	64	119	130	51	
標本数	3772	3772	3772	3772	3772	3772	
		基準財政収入額 / 基準財政需要額		地方債現在高 / 基準財政規模			
(市町村) 2004-2006	平均	0.549	2.020				
	標準誤差	0.006	0.011				
	中央値	0.481	1.953				
	最頻値	-	-				
	標準偏差	0.347	0.680				
	分散	0.121	0.462				
	尖度	2.330	0.983				
	歪度	1.199	0.551				
	範囲	2.884	5.019				
	最小	0.051	0.039				
	最大	2.935	5.058				
合計	2069.058	7618.107					
標本数	3772	3772					

補論 2. 小中学校情報化の要因分析 (中村)

¹ 本稿を作成するにあたって、国立教育政策研究所、本多正人先生(総括研究官)、青木栄一先生(研究員)、渡邊恵子先生(東京外国語大学留学生課長)から貴重なご指摘をいただき、ここに記して感謝の意を表したい。

² 市町村立義務教育書学校の教職員給与費を都道府県の負担とした上で、国が都道府県の実支出額の1/3を原則負担(ただし上限有り)する制度である。国の負担は2006年度より1/2負担から1/3負担へと変更になった。

³ 交付税の計算上、義務教育経費の算定では、測定単位となる学校数、学級数、生徒数を増加させる要因が存在する。つまり、学校の統廃合の進行を抑制し、少人数学級を進行させるようなインセンティブが考えられる。

⁴ 小中学校における情報化とは、(1) 学校の設備面、(2) 教員の情報教育の向上面、更に(3) 情報化による教員等の業務処理面の効率化の面が考えられるが、本校では(3)に関しては、議論しない。

⁵ ICTを活用した授業の効果等の調査に関しては、そのいくつかを参考文献に示している。

⁶ その他の客観テストの結果は、独立行政法人メディア教育開発センター(2006-a)「教育の情報化の推進に資する研究(ITを活用した指導の効果等の調査等)報告書」、「ITを活用した指導の効果等の調査」研究会、文部科学省委託事業。独立行政法人メディア教育開発センター(2006-b)「教育の情報化の推進に資する研究」によるICT活用の教育効果の検証結果「確かな学力」の向上につながるICT活用、「ITを活用した指導の効果等の調査」研究会、文部科学省委託事業。独立行政法人メディア教育開発センター(2006-c)「ICTを活用した授業の効果等の調査結果報告書(概要)」「教育の情報化に資する研究」、文部科学省委託事業。を参照されたい。それらの一部では、小学校4年の社会、小学校6年理科、中学校1年数学の客観テストの結果が示されている。本文には、小学生に対して実施した3つの客観テストの結果の評価を記したが、中学生に対しての客観テストの結果からもICTを活用した授業がテストの得点に与える効果が示される。

⁷ 町村で分析を行う場合、ITCE合格者自体が極めて少ない人数であるため分析対象としなかった。

⁸ 2006年度より教育情報化新指標(2007年度より公表)の調査が行われている。新指標は、教員の情報教育能力に関して、更に詳しく調査されている。詳しくは補論を参照されたい。

⁹ 「コンピュータを操作できる教員」とは、次の操作例のうち、2以上の操作ができる場合に該当する。1) ファイル管理(電子媒体に記憶されたファイルの複製・移動・削除、ディレクトリ(フォルダ)の作成過程)ができる。2) ワードプロセッサで文章処理(文字入力、文章作成、印刷、保存程度)ができる。3) 表計算ソフトウェアを使って、集計処理(計算式を使った集計程度)ができる。4) データベースソフトウェアを使ってデータ処理(検索用のインデックスを付け、データ検索・分類できるデータベースの作成程度)ができる。5) インターネットにアクセスして必要な情報を検索し、利用することができる。6) プレゼンテーションソフトとプロジェクタを使って、文字や画像情報等により概要説明ができる。7) 電子メールの利用において、受信・送信、添付ファイルの送付、添付ファイルの圧縮・解凍等の操作ができる。8) 学校のホームページの作成・変更等ができる。9) 教育用ソフトウェアを使用してコンピュータを活用した授業等ができる。大型教材提示装置(プロジェクター等)によってコンピュータ画面上のネットワーク提供型コンテンツや電子教材などを提示しながら授業等ができる。

¹⁰ 「コンピュータを使って教科指導等ができる教員」とは、教育用ソフトウェア、インターネット等を使用してコンピュータを活用したり、大型教材提示装置(プロジェクター等)によってコンピュータ画面上のネットワーク提供型コンテンツや電子教材などを提示しながら授業等ができる場合に該当する。

¹¹ 教育情報化コーディネータ(ITCE)・情報活用指導力(旧教育情報化リーダー)検定試験の詳細に関しては、[HTT://www.japet.or.jp/index.cfm/4,176,30,htmlTH](http://www.japet.or.jp/index.cfm/4,176,30,htmlTH)、及び[HTT://www.japet.or.jp/itce2008/TH](http://www.japet.or.jp/itce2008/TH)、を参照。

¹² ITCE合格者所在地域ダミーの教育委員会等には、合格者として、教育委員会関係者の他に、教育センター、教育研究所、自治体の関係者が含まれている。

¹³ ITCE合格者所在地域ダミーの高等学校等には、合格者として、高等学校関係者の他に養護学校、豊学校、などの関係者が含まれている。

¹⁴ ITCE合格者所在地域ダミーの大学等には、合格者として、大学関係者の他に専門学校の関係者が含まれている。

¹⁵ パネル分析は、期間が3期間と短い間ため期間の効果は導入しなかった。

論集 都市の教育政策と教育行政

(都市の教育政策と教育行政の在り方に関する調査研究報告書)

平成 22 (2010) 年 3 月

編集 本多 正人
青木 栄一
小入羽 秀敬

発行者 国立教育政策研究所
住 所 〒100-8951 東京都千代田区霞が関 3-2-2
電 話 03-6733-6833 (代)
