

放送大学審査学位論文（博士）

教育委員会事務局行政職員に関する研究
—教育行政プロパー人事システムと
教育行政職員の職務遂行能力—

放送大学大学院文化科学研究科文化科学専攻
博士後期課程人間科学プログラム

2015年度入学

青井 拓司

2021年3月授与

目 次

序章 問題関心と本論文の構成	1
第1節 問題関心の所在	2
第2節 自治体行政の環境変容と人事行政の変化	5
第3節 地方教育行政における環境変容	6
第4節 本博士論文の構成	10
第1章 都道府県教育委員会事務局の組織編制	17
第1節 教育委員会事務局組織の基本的課題	18
第2節 教育委員会事務局組織のモデル化	24
第3節 教育委員会事務局組織の機能別類型化	30
第4節 教育の専門性と総合性の調整機能強化と行政職員 の役割	36
第2章 教育委員会事務局行政職員の採用	41
第1節 採用制度と学校事務職員研究における教育委員会 人事交流論争	42
第2節 採用試験区分の類型化	45
第3節 採用試験区分における教育行政採用の増加	50
第3章 教育委員会事務局の職員構成と行政職員の配置	71
第1節 教育委員会事務局の職員構成と行政職員人事配置 3類型	72
第2節 教育委員会事務局の職種別割合と部門別配置	78
第3節 教育委員会事務局プロパー型学校教育部門の行政 職員配置の特徴	98
第4章 教育委員会事務局プロパー型の人事システム	120
第1節 教育委員会事務局プロパー型の研究上の意義	121
第2節 教育委員会事務局行政職員に関する先行研究	122
第3節 教育委員会事務局プロパー型の組織と職位の特徴	128

第4節 教育行政職員の人事異動とキャリアパス	153
第5節 教育委員会事務局プロパー型の人事システムの強み	184
第5章 教育委員会事務局プロパー型教育行政職員の職務	
遂行能力	187
第1節 教育行政の専門性と行政職員	188
第2節 教育行政職員の職務に関する調査	192
第3節 教育職員から見た教育行政職員の職務に関する調査	248
第4節 教育行政職員の職務遂行能力の特徴	261
終章 結論と含意 新たな教育委員会事務局行政職員像に	
向けて	272
第1節 新教育委員会制度下における行政職員の役割	273
第2節 教育委員会事務局行政職員人事配置3類型の整理	278
第3節 教育行政職員のキャリア形成と新たな教育行政職員像	288
第4節 残された研究上の課題	294
謝辞	298
参考・引用文献	300
巻末参考資料	305
I 北海道教育委員会に対する質問項目	305
II 京都府教育委員会に対する質問項目	316
III 京都市教育委員会事務局教育行政職に関する調査I	324
IV 北海道教育庁へのインタビュー（教育行政職員用）	327
V 京都府教育庁へのインタビュー（教育行政職員用）	328
VI 京都市教育委員会事務局教育行政職に関する調査II	329
VII 京都市教育委員会事務局教育行政職に関する調査III	332
VIII 北海道教育庁へのインタビュー（教育職員用）	336
IX 京都府教育庁へのインタビュー（教育職員用）	337

序章 問題関心と本論文の構成

序章では、1990年代以降の地方分権改革をはじめとした自治体行政の変化と平成27年（2015）地教行法改正による新教育委員会制度の開始など地方教育行政の環境変容を踏まえ、本論文のテーマである教育委員会事務局行政職員に着目する理由を述べる。

次に、本論文の対象を都道府県教育委員会と政令指定都市教育委員会の行政職員に限定する。このうち、特に、教育行政プロパーを配置する人事システムを採っている自治体の事例研究を行うことを述べる。最後に本博士論文の構成を提示し、本論文の全体像を明らかにする。

序章 問題関心と本論文の構成

- 第1節 問題関心の所在
- 第2節 自治体行政の環境変容と人事行政の変化
- 第3節 地方教育行政における環境変容
- 第4節 本博士論文の構成

序章 問題関心と本論文の構成

第1節 問題関心の所在

本論文の目的は、教育委員会事務局の人事システムと行政職員の職務遂行能力について、特に、教育行政プロパーを置く都道府県・政令指定都市の事例を中心に考察し、今後の教育委員会事務局組織論や教育行政の専門性を有した行政職員に関する新たな知見を得ようとするものである。

教育委員会は、一般行政部局から独立した行政委員会として位置づけられており教育委員会事務局は教育長を補佐し教育行政事務の執行組織として設置されている。教育委員会事務局の職員構成は、学校現場から異動する教育職員の指導主事と首長部局からの出向により一般行政職員が配置されているのが一般的である。このうち、これまで教育行政学研究において、後者の教育委員会事務局行政職員への注目は少なかったといえる。なぜなら、教育の専門性といえは教育職員の指導主事の役割が重視されていたためである。指導主事は地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法という。）第18条及び教育公務員特例法第2条第5項に規定される学校における教育課程、学習指導その他の専門的指導に関する事務に従事する専門的教育職員である。

これまでの教育委員会事務局組織・人事論では、指導行政を担う指導主事の人的面での充実が主要テーマであった。指導主事は、地教行法第18条第4項において、教育に関し識見を有し、かつ、学校における教育課程、学習指導その他の学校教育に関する専門的事項について教養と経験がある者でなければならぬと規定されている。教育行政では、教育の専門性が重視される中で、教育職員（指導主事）はその教育の専門性を体現しており、学校現場と行政をつなぐ専門職として教育の内容面を担ってきた。このように指導主事制度は、学校現場の教員から選抜された者が指導主事の職に就き、教育の専門的力量を発揮して、学校現場の教育力向上のための指導・助言をする仕組みである。さらに、指導主事は法律で想定されている学校教育に関する専門的事項の指導・助言のみならず、実態的には教育施策の立案、調査事務、議会事務など幅広い教育行政事務を担っている。

一方で、教育委員会事務局行政職員については、そもそも地方自治体の行政職員自体はジェネラリストとして捉えられてきたこともあり、教育行政の専門性に着目した研究は希薄であった。教育委員会事務局行政職員は、地教行法第18条第5項に「事務職員は、上司の命を受け、事務に従事する」と規定されて

いるのみである。これまでジェネラリスト的志向が強い行政職員のあり方に加え、教育行政は高度な専門性が求められる行政領域と認識されてきた。特に、免許職の教員が担う教育課程や教科指導など教育の内の事項に関わる部分は、専門職である教育職員（指導主事）の聖域であって、一步踏み込めない領域と認識していたこともその要因として挙げられる。

教育委員会事務局においては、以下に示す組織・人事上の課題を有している。

第1の課題は、教育行政に精通した行政職員の確保・育成である。教育委員会事務局の職員構成は、学校現場から異動する教員出身の指導主事と首長部局から出向により一般行政職員が配置されているのが一般的である。一般行政職員は地方自治体全体の人事ローテーションに組み込まれており、しかも3年程度の配置であることが多いことから、これまでは行政職員の専門性を評価する環境にはなかったといえる。

第2の課題は、教育委員会事務局内における職種間の分業体制と連携である。教育委員会事務局では、教育行政固有の指導行政は教員出身の指導主事が担当する一方で、行政職員は総務、予算など自治体共通の一般行政事務を担っている。このように、指導主事と行政職員の職務領域が分離する分業体制になっており、職種間連携において課題がある。

そうした中、本論文において、なぜ、今、教育委員会事務局行政職員に注目するのか。以下の2つの理由が挙げられる。

第1の理由は、地方分権改革や行財政改革など地方自治体をめぐる環境変化に伴って自治体人事行政に様々な変化の動向が生まれてきていることである。自治体人事行政の変化とは、地方分権改革に伴う自治体職員の専門性の重視である。地方分権改革以前は、中央省庁が法令を定め政策のガイドラインをつくり、それをもとに地方自治体はその政策ガイドラインに沿って実行部隊を担う役割であった。一方、地方分権改革以後により権限と責任が地方自治体に移譲されると、地方自治体の役割は変容した。すなわち従前の政策実施のみならず、政策形成プロセス全般の政策立案、政策実施、政策評価の一連の流れを担う必要が生じている。こうした変化の中で、自治体職員においても、特定の行政領域に関する専門知識が必要となる。このため、自治体人事行政においては、これまでのジェネラリスト型の人事運用では複雑化・多様化する行政課題への対応が難しくなる中で、専門化を志向する動きが強まっている。このため、各自治体においては、特定の行政領域に精通した専門人材としての行政職員を確保・育成するため、例えば、複線型人事制度、配属年数の長期化などの自治体職員の専門性向上のための人事諸施策を採るようになってきた。

第2の理由は、近年の地方教育行政をめぐる変化である。第1の理由のとおり、地方分権改革以後、自治体職員に求められる役割や能力観への見直しが進んでいる。このことは教育行政においても同様であり、教育課題が複雑化、高度化する中で、教育課題の解決のため行政職員の政策形成能力向上がこれまで以上に求められるようになった。さらに、注目すべきは近年の地方教育行政制度の改編である。平成26年(2014)地教行法改正は、教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保しつつ、地方教育行政における責任の明確化、教育委員会と首長の連携強化を図るものであった。平成27年(2015)にスタートした新教育委員会制度では、首長と教育委員会が教育行政について協議、調整する場である総合教育会議が設置され、首長は教育の目標や施策の基本的な方針となる「大綱」の策定権を有するなど、首長の教育行政への直接的関与が制度的に担保されるなど大幅な改正となった。また、実際的な教育行政の運営においても、子どもの貧困問題など教育行政のみでは解決できず、福祉行政等との他の行政分野との連携による全庁的な政策課題も増えている。

こうした教育行政をめぐる多様なチャンネルが増える中、教育行政の事務執行を担う教育委員会事務局の役割・機能の転換が求められている状況下にある。教育委員会事務局において、これまでの指導主事(教育職員)一学校ラインでの学校管理中心の在り方では、こうした諸課題への対応が困難になっており、これからは自治体における総合行政の枠組の中で教育行政運営をしていく環境下に置かれるようになってきている。このような中で、首長と教育委員会の任命権者の枠を超えて、教育行政における多様なニーズを把握し、全庁的に政策実現を図るための政策調整機能の強化など、教育委員会事務局の組織体制のあり方にも変化が求められてきている。こうした変化に伴い、教育委員会事務局職員も指導主事など教育の専門家だけでは対応は困難になり、行政と教育に精通した人材が求められるようになってきている。そこで注目するのが本論文のテーマである教育委員会事務局行政職員の役割である。

こうした自治体行政や地方教育行政の環境の変化を踏まえ、教育委員会事務局組織体制の強化や、教育行政に精通した教育委員会事務局行政職員の確保・育成のため、有効な人事戦略に関する検討は今日的な課題となっている。本論文では、教育委員会事務局行政職員を中心テーマとし、教育行政学、行政学、人的資源管理論の知見を基に、教育委員会事務局組織の現状や教育委員会事務局行政職員の職務遂行を実態調査により明らかにした上で課題を整理し、今後の教育委員会事務局組織体制の強化、教育委員会事務局行政職員の人事システムや職務遂行の在り方を提示することをゴールとしたい。

第2節 自治体行政の環境変容と人事行政の変化

2000年以降の地方分権改革に伴い自治体職員像の転換の動向に着目したい。稲継裕昭（2006）は、地方分権改革の進展に伴い、自治体職員は従来の定型業務中心から非定型業務中心へと能力観の転換が図られているとする。地方分権改革以前は、法令や国の通達を読み込み、誤りなく補助金事務を行うなど、定型業務を適正に執行するのが優秀な自治体職員であった。一方、地方分権改革後は、地域における課題や多様な住民ニーズへの対応として、自治体で主体的に課題を発見し、その解決策として政策を考え実行する非定型業務を行う人材が求められているとする¹。

また、自治体職員の専門性が重視されつつあることも指摘したい。財団法人日本都市センターによる都市自治体行政の専門性に関する一連の研究では、自治体行政職員の専門性向上について新たな知見や取り組みを紹介している²。その中で、稲継裕昭（2011）は、都市自治体における専門性を「特定の行政分野において専門知識・能力を有するとともに、地域ニーズ・課題を把握して対応策を企画立案し、都市自治体全体として効果的・効率的に実施することを可能にする知識・能力」と定義し、専門性には「個別分野の専門性」と「組織管理としての専門性」の両義があると述べている³。具体的な専門性確保に向けた取組として、平成22年（2010）に始まった神奈川県「キャリア選択型人事制度」を取り上げている。「キャリア選択型人事制度」の仕組みは、採用後10年以上経過する年度または35歳になる年度のいずれか早い年度に、職員が専門とする職務分野を選択し、職務分野選択後の人事異動は職務選択した分野に軸足を置くという内容である⁴。

また、自治体人事システムにおける複線型人事システムである専門職制度を取り上げたのが小野英一（2015）である⁵。小野は、ジェネラリスト養成を中心

¹ 稲継裕昭『自治体の人事システム改革 ひとつは「自学」で育つ』ぎょうせい、2006

² 財団法人日本都市センターでは、2009～2010年度に「都市自治体行政の専門性に関する調査研究」を自主調査研究として実施している。その成果は、『都市自治体行政の専門性確保に関する調べ』（財団法人日本都市センター、2010）、『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』（財団法人日本都市センター、2011）にまとめられている。

³ 稲継裕昭「序章 都市自治体行政における「専門性」『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』財団法人日本都市センター、2011

⁴ 稲継裕昭「第5章「専門性」を有した自治体職員の育成と、自治体間移動の可能性」『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』財団法人日本都市センター、2011

⁵ 小野英一「自治体人事システムにおける専門職制度について—神奈川県、静岡市、横浜市の取組事例を中心に—」『日本地域政策研究』第14号、2015

とする従来の人事システムが抱える課題を踏まえ、現在、注目されているのが特定の行政分野に精通したスペシャリストを養成する専門職制度とする。この専門職制度を導入している神奈川県、静岡市、横浜市の3つの自治体の事例を取り上げた。事例研究により専門職制度の持つ効果としてキャリアプラトーの解消がある一方で、課題として専門職のキャリアラダーの確立と、高位の職位確保の困難さを指摘する。さらに、小野・出井（2013）は、自治体への実態調査を実施し、自治体の専門職制度の全国的な状況を明らかにした⁶。本調査によれば専門職制度を「実施も検討もしていない」自治体が52.7%である一方で、約半数の自治体は「実施している」（22.8%）と「検討している」（22.2%）と回答しており、自治体は専門職制度に関心の高まりが分かった。

本論文でテーマとする教育行政分野における専門職制度の導入は進んでいない状況にある。専門職制度では税務、福祉、ITなどの分野での適用が多く教育行政分野での事例は少ない。例えば、小野（2015）で紹介されている神奈川県のキャリア選択型人事制度では、政策エキスパートの分野として、法務、税務、用地、情報政策などが例示され、教育に関するコースはない。また、長野県は、「長野県職員育成基本方針（平成31年3月）」においてキャリアパスの提示として行政職員を含めた専門性として危機管理、IT技術、医療、福祉などを掲げているが、教育は含まれていない。

専門職制度において教育分野が少ないのは、教育行政分野での専門性といえは専門職である教育職員の指導主事が担っているという認識が一般的であり、行政職員の専門性はあまり注目されてこなかったことが要因としてある。

そうした中で、キャリア選択の1つとして教育行政分野を設定しているのが静岡市である。静岡市は「静岡市新人材育成ビジョン（改訂版）（平成31年3月）」において人材育成型キャリアパス（複線型人事制度）の職務深耕ステージの設定分野として「教育行政分野」を設定しており今後の運用が注目される。

本論文では、以上のような地方分権改革に伴い、従来のジェネラリスト養成型から、職員の専門性向上を重視するスペシャリスト養成型への自治体職員像の転換を図っている自治体人事行政における環境変容に注目し、この文脈において教育行政に精通した行政職員の確保・育成の可能性を検討する。

第3節 地方教育行政における環境変容

これまで、教育行政の専門性は、主として教育職員の指導主事によって担わ

⁶ 小野英一・出井信夫『自治体人事システムに関する実態分析—全国自治体実態調査の概要—』『自治研究』第89巻・第11号、2013

れてきたといえる。一方で、地方分権改革に伴う自治体職員像の転換は、教育行政の専門性の確保を指導主事のみ限定するのではなく、教育委員会事務局行政職員の専門性向上も視野に入れることを求めているといえる。また、これまでの教育委員会制度改革の議論では、レイマンコントロールに関する是非などが中心的に論じられる一方で、日常的な事務執行を担う教育委員会事務局職員論については取り上げられることは少なかった。

こうした中、1990年代以降の地方分権改革に伴う教育委員会事務局職員の専門性向上の動向にも注目したい。地方分権改革以後、教育行政においても地方自治体の裁量権限が拡大する中、地域の教育課題・ニーズに対応するため、教育委員会事務局行政職員には専門性に基づいた教育政策立案・実施能力の向上が求められている。

従来、教育委員会事務局行政職員は、首長部局からの出向職員が中心であり、教育委員会事務局に概ね3年程度在籍し、首長部局に再び戻るといった自治体全体のジェネラリスト型の人事システムに組み込まれていると言われてきた。行政職員にとって教育委員会事務局は一時的な配置が一般的であり、教育行政の専門性を評価する状況に乏しかったといえる。

しかしながら、冒頭に述べたような地方分権改革以後、特定の行政分野に関する専門的知識・技能を持つスペシャリストへの自治体職員像の転換が求められる中で、これまで注目されてきた指導主事、社会教育主事など専門的教育職員のみならず、行政職員に関してもその教育行政の専門性確保の方策について、教育行政の質の向上の観点から検討される必要がある。

そうした中、地教行法改正に伴う平成27年(2015)4月1日施行の新教育委員会制度導入にあたって発出された文部科学省通知において、教育委員会事務局機能の強化と教育行政の専門性を有する行政職員の計画的育成が掲げられたことは、画期的なものであった⁷。そこでは、教職員経験者のみならず、教育行政の専門性を有する行政職員を計画的に育成するため一般行政部局との人事交流や行政職員の長期間にわたる教育委員会事務局への配置など適切な人材育成が行われる工夫が必要であることや、事務局職員に対する研修充実の必要性が述べられている。

一方で、教育委員会事務局行政職員の人材確保や研修の必要性が述べられているものの、現状においては、教育委員会事務局行政職員に求めるべき職務遂行能力のあり方や教育委員会事務局行政職員のキャリア形成に関して明確な知

⁷ 平成26年7月17日付け「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について(通知)」(26文科初第490号)

見がある訳でない点が課題といえる。そのため、今後、教育委員会事務局体制強化していく上で、まずは教育委員会事務局行政職員の実態を明らかにすることは、これからの教育委員会事務局行政職員の人材確保、人材育成、キャリア形成のあり方を検討する上での基礎作業といえる。

このように、教育委員会事務局の体制強化を検討する上で、教育委員会事務局行政職員の人材確保と育成は欠くことのできないテーマであるが、これまでの教育行政学研究においては教育長、指導主事、社会教育主事の研究蓄積はある一方で、行政職員にフォーカスした研究は数少ない。

その中でも、村上祐介（2015）は、教育行政の専門性の観点から行政職に焦点を当て、教育委員会事務局の全国的な人事の実態を明らかにした⁸。村上は、教育委員会制度改革を教育行政の専門性への不信という観点から検討し、政治的統制や市場的統制による行政のコントロールの存在と同時に、教育行政の専門性による統制を高める一つ的手段として、行政職における教育行政の専門性を考えることが重要であることを指摘している。教育行政学の中での教育委員会事務局行政職員論の位置付けを示した論文であるといえる。

また、実証的検討として都道府県と政令指定都市における採用に着目し、一部の自治体では教育行政プロパーの慣行が行われていることを明らかにした。一方で、今後の課題として、教育行政プロパーの慣行が行われている自治体において行政職が教育行政に関するどのような専門性を獲得しているのか、教育職員と行政職員の役割分担や業務に関していかなる特徴が現れているかは今後明らかにしていく必要があると述べている。確かに、採用とその後の人事運用は異なるケースもあり得るため、採用だけを見ても自治体の人事行政全般を理解したことにはならず、人事行政のトータルな理解のためには、採用と人事運用をセットにして実態把握を行う必要があると考える。

また、村上祐介（2016）は、2015年に全国の教育委員会事務局を調査対象として実施した質問紙調査の結果から、教育委員会事務局職員の専門性や人事・組織の実態を明らかにした⁹。調査から得られた知見として、第1に教育行政プロパーの人事慣行の存在が確認されたこと、第2に管理系は行政職、指導系は教育職が担当する傾向が強いこと、第3に自治体の規模に応じて、行政職や教育行政職の任務や職務範囲は大きく異なり、例えば小規模自治体においては指導主事が配置されていないことが多いため行政職でも指導系業務に関わること

⁸ 村上祐介「教育委員会制度改革と教育行政の専門性」『日本教育行政学会年報』No. 41、日本教育行政学会、2015

⁹ 村上祐介「教育委員会事務局職員の専門性と人事・組織—全国調査の結果から—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢第36号』、2016

が多いなど、小規模自治体では中規模以上の自治体とは異なる特有の課題を抱えていることを指摘する。この中で課題として、教育行政プロパーの個別事例を収集分析する必要性や、都道府県で行政職や教育行政職がどのように指導系の業務に関わっていくのが望ましいのかも重要な問いであることを述べるなど、今後の教育委員会事務局行政職員研究の方向性を示している。

全国の教育委員会事務局組織の特徴を調査すると、義務教育、高校教育、特別支援教育の学校種別をベースとした学校教育部門の原課を中心に編制されており、学校現場の論理が強くなる傾向がある。この原課中心の教育委員会事務局組織の在り方は、「積み上げ合意形成型」の教育行政の特徴からすれば適合的である一方で、同質的・閉鎖的な「教育ムラ」の源泉ともなり得る。さらに、ともすれば、教育政策課題への対応が原課単位でのバラバラの対応となり機動性に欠ける恐れもある。機動的に政策対応を行うためには、教育委員会事務局全体を横断的にグリップする組織体が必要となる。実際、教育委員会事務局において、横串機能としての教育政策系部署は年々増加し、さらに、教育委員会事務局の筆頭課の位置づけも増えるなど政策部門の相対的なステータスが向上している。

近年の教育行政における総合性と専門性の調整が求められる中で、教育政策を担う人材は、一般行政にも精通し学校現場の状況も熟知するといった行政と教育の両方のバランスを有したコーディネーター的役割の重要性が増してくる。こうした総合性と専門性の相克への対応として、現状の教育委員会事務局の人員構成では教育職員は教育の専門性を有する反面、行政経験の点で対応が難しい面がある。また、一般行政職員は行政の専門性を有する一方で、教育の専門性や学校現場の状況把握の点で対応が困難な面がある。

近年の総合性と専門性の調整が求められる環境下において、こうした両方の不足点を補完する中間職的な「教育行政のコア人材」が必要となる。教育行政のコア人材の確保には2つの方法が考えられる。第1に、教育職員を指導主事等で長期に教育委員会事務局での行政経験を積ませることで将来の教育委員会幹部を育成する方法である。第2に、行政職員を長期に教育委員会事務局に配置し教育委員会幹部を育成する方法である。これまでは第1の学校現場の優秀な教育職員を指導主事として選抜し、長期の教育委員会事務局での勤務経験により教育の専門性と教育行政の専門性を向上させるという、いわば、学校現場の教員を「教育行政官僚化」することによって、将来の教育長を含めた教育委員会事務局幹部候補生を確保・育成する人事戦略が主であった。

今回、注目するのは、先述した自治体職員の専門性向上の動向を踏まえ第2

の行政職員から教育行政のコア人材を育成する方法である。ここで留意すべきは、「教育行政に精通した行政職員」という言葉である。この「教育行政に精通した行政職員」という言葉はよく使われるが、この言葉がマジックワードになっていることに留意すべきである。すなわち、実態の掘り下げが弱い中、実態が明らかでないまま、言葉が踊っている側面がある。本論文では、こうしたマジックワードを超えて、実態調査により現状の課題を整理したうえで、実態論に沿った「教育行政に精通した行政職員」の在り方を明らかにする教育委員会事務局行政職員研究を目指すものである。具体的には主に以下の3つの視角から論じる。教育行政職員について、①どのように確保するか（採用、人事異動）、②どのような能力や役割が必要か（知識・スキル、職種間コミュニケーション）、③どのように育成していくか（キャリア形成）を検討していく。

これまで上記の3つの視点で、教育委員会事務局行政職員を主たる対象とし、その実態を明らかにした知見は少ない。こうした課題認識の下、本論文では、行政職員に焦点を当て、教育行政プロパー職員を配置する自治体の事例研究を通じて、教育委員会事務局行政職員の職務実態、自治体人事行政や地方教育行政の変化の中で、教育委員会事務局行政職員に求められる専門的資質について明らかにするものである。

第4節 本博士論文の構成

次に、本博士論文の構成について述べる。これまで、教育委員会事務局行政職員の人事を包括的に捉えた先行研究は管見の限り見当たらない。そこで、本論文では、最初に、教育委員会事務局行政職員の人事の実態把握を最優先課題とした。教育委員会事務局行政職員の人事配置の実態を類型化することにより全体像を明らかにし、実態理解の枠組みを示すこととした。その上で、本論文の目的である教育委員会事務局行政職の専門性のあり方を探るため、教育行政プロパー人事システムを運用している自治体を対象に詳細な調査を実施し、他の類型と比較を通して、その特徴を析出する。

本論文の対象は、教育委員会事務局行政職員とする。教育委員会事務局行政職員は一般行政職員と教育行政職員に分けられる。一般行政職員は、首長部局から教育委員会事務局に2～3年程度出向する職員である。一方、教育行政採用者及び、一般行政採用者のうち教育行政のキャリアが長期にわたる職員を、本論文では新たな職域概念として「教育行政職員」と定義する。

ただし、教育委員会事務局には、行政職員で社会教育主事に任用される職員も在籍しているが本論文では対象外とした。この理由として、社会教育主事は

教育公務員特例法に基づく専門的教育職員（教育公務員）であること、さらに資格職であることから、一般行政職員や教育行政職員とはキャリア形成が異なる社会教育専門職員として位置付けられており、別途、検討すべきテーマと考えるためである。

次に、教育行政プロパーを育成している自治体を調査対象として取り上げた理由は、本類型の教育行政職員はキャリアの中で教育委員会事務局に長期に勤務しており、他の一般行政職員と比較して、より純化した形で教育委員会事務局行政職員の専門性を析出できると考えたためである。

本論文では、以下の課題について分析を行うこととしたい。

第1の課題は、冒頭に述べた自治体行政及び地方教育行政における環境変化を踏まえた教育委員会事務局行政職員の人材確保・人材育成の在り方を検討するため、教育行政に特化した教育行政プロパー人事システム（採用・人事異動・職位・職務領域・人材育成等）について、他の類型との比較研究の手法を用いることで、その特徴を明らかにすることである。

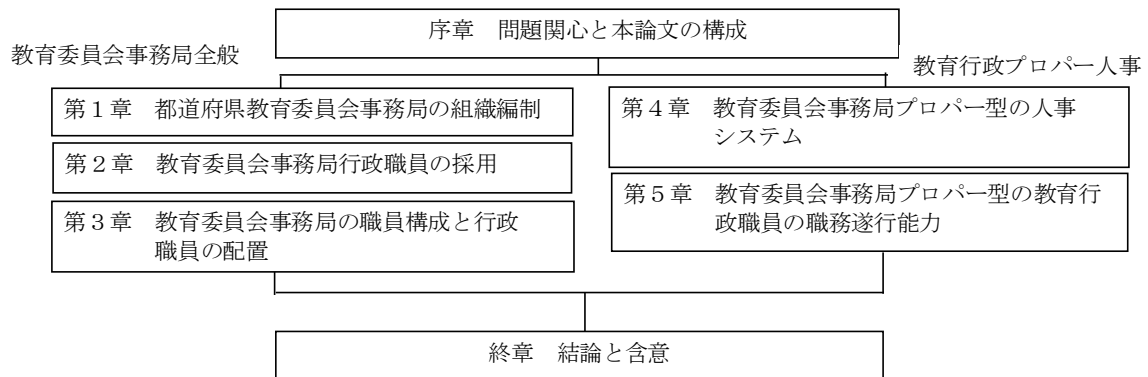
第2の課題は、今後の教育委員会事務局行政職員の能力向上に資するための知見を得るため、教育行政プロパー人事を行っている自治体の教育行政職員や指導主事（教育職員）に対する質問紙調査及びインタビュー調査によって、行政職員の職務遂行行動や資質に関する認識を明らかにし、今後求められる教育行政職員像への示唆を得ることである。

本研究は、原則として都道府県及び政令指定都市を対象とした。こうした限定を行った理由は、第1に、都道府県及び政令指定市は、教職員人事権を有し、任命権者として教育行政職や学校事務職員の採用を実施しており、人事施策の特徴を抽出しやすいためである。第2に、小規模から大規模まで範囲が幅広い市町村と比較して、都道府県・政令指定都市は一定以上の規模を有し、いずれも人事権を有するとともに教職員給与負担の主体であるなど諸制度も同質的であることから、比較検討に適すると考えたためである。

研究方法としては各教育委員会事務局職員を対象としたインタビュー調査を中心に行った。自治体へのインタビュー調査は、平成26年度文部科学省委託研究「教育行政職員の専門性向上に資する人事・組織の在り方と育成プログラムに関する調査研究」、科研費基盤研究（B）15H03476「近年の教育行政関係法制の改正と地方教育行政の変化に関する調査研究」（研究代表者：小川正人放送大学教授）の一環として実施した調査内容及び調査結果が含まれている。

以下、本博士論文の構成を述べることとする。本博士論文の全体構成を体系図として、【図 序-1】のとおり示す。

【図 序-1】 本博士論文の構成（体系図）



第1章「都道府県教育委員会事務局の組織編制」では、教育委員会事務局の組織編制の特徴を明らかにし、その上で今後、教育委員会事務局組織に求められる機能について考える。この章では、都道府県教育委員会事務局の組織概要を描写する。各都道府県教育委員会の基本的な組織編制の基本モデルの作成及び機能別類型化を行う。その上で指摘するのは、教育委員会事務局組織における原課優位と政策部門の重要性の高まりである。教育行政は、巨大な現場（学校）を持つことから、合意重視のボトムアップ型の政策形成に特徴を持つ。都道府県教育委員会事務局組織では、学校現場と繋がる教育職員が中心に配置される学校教育部門が強い。さらに、この学校教育部門の中でも、小中学校、高等学校、特別支援学校の学校種別に分かれていることが多く、原課が強いことが特徴として挙げられる。

一方で、教育委員会事務局は、新教育委員会制度の導入や総合行政の動向から、首長からのトップダウン型の政策課題提起が多くなるなど、首長との連携が求められている。これまで、教育委員会事務局では、教育長と教育長補佐職のポストに教育職員と行政職員を配置するなどの工夫により職種間バランスを取るなどの方法により専門性と総合性を両立してきた。しかし、幹部職員間の職種間バランスのみでは現下の課題には対応が困難となり、組織レベルにおいて教育委員会事務局内の学校教育部門の原課を横断的にまとめる部署の必要性が生じている。今、求められている組織編制レベルでの専門性と総合性を統合する政策部門の重要性の高まりとそれを担う行政職員のあり方を検討する。

第2章「教育委員会事務局行政職員の採用」では、人事行政の基礎である採用に焦点を当て、教育委員会事務局行政職員の試験区分の流動化から教育行政採用導入の規定要因とは何かを探る。まず、実態を整理するため、各都道府県・政令指定都市のホームページの採用試験情報から、採用形態を全国的に6つの

類型に分類した。教育委員会事務局行政職員の試験区分は一般行政採用と教育行政採用に分かれる。また、近年、一般行政職員の定数も厳しさを増す中、学校事務職の閉鎖職からの脱却として採用段階から教育委員会事務局への異動を前提とする教育行政採用を取り入れる都道府県も増えている（12 道県）。また、任命権者として教育委員会が独立していることもあって、教育委員会事務局の意向の下、首長部局や人事委員会との調整の上で、試験区分は決定される。

採用における近年の特徴的な動向の一つは、教育行政採用の増加傾向である。全国に先駆けて平成 10 年度（1998）試験から学校事務採用を停止し一般行政採用とした宮崎県は、平成 28 年度（2016）試験から教育行政採用を復活した。また、元々学校事務採用であった佐賀県は、平成 24 年度（2012）試験から一般行政採用に一旦した変更した後、平成 29 年度（2017）試験から教育行政採用としている。その一方で、採用一元化の動向もある。例えば、富山県は従来の学校事務採用を一般行政採用に一元化している。このように各自治体の置かれた環境とその課題に対応するためその時々々の採用制度は設計されていることがわかる。本章では、採用区分を変更した各自治体の人事担当へのインタビュー調査により、採用の流動化の要因を抽出・整理する。

第 3 章「教育委員会事務局の職員構成と行政職員の配置」では人事配置を取り扱う。自治体人事研究の難しさは、採用と人事運用は必ずしも一致しない点にある。事実、採用は一般行政採用だが人事異動において複線型人事を採り、「教育行政畑」としてプロパー人事が行われている自治体も存在する。各都道府県、政令指定都市を対象に、人事運用実態を調査した。研究方法としては、各教育委員会事務局へのインタビュー調査で得られた資料・データに基づき作成した各教育委員会事務局の職種配置割合から人事運用を 3 つに類型化した。このうち、第 2 類型と第 3 類型における教育行政がキャリアの中心である職員を新たな職域概念として「教育行政職員」として定義する。

このうち、教育委員会事務局を中心として異動する教育行政職員を育成・確保している自治体を「教育委員会事務局プロパー型」と定義する。この類型の代表例は、北海道、京都府、京都市である。このうち、京都府、京都市は一般行政採用だが、人事運用により教育委員会事務局プロパーの教育行政職員の確保・育成をしている。教育委員会事務局行政職員の在り方を考える上で、この教育委員会事務局プロパー型の人事システムは、他の類型と異なり、より純化した形でシステムと職務遂行実態を把握可能であり、研究対象としてモデルケースとなり得る。こうした観点から、以下の第 4 章以降では教育委員会事務局プロパー型の自治体を取り上げることとする。

一方で、教育委員会事務局プロパー型の存在は、北海道、京都府、京都市と少数であり、一部の自治体の逸脱事例として捨象する議論もあるかもしれない。確かに、現状、教育委員会事務局プロパー型は全都道府県で中では数は少ないが、地方分権改革が進む中で一般行政職員の専門性を重視し、特定の行政分野に精通したスペシャリストを養成する複線型人事システムである専門職制度を取り入れる自治体が増えてきている。そうした状況下において、教育行政のプロパー人事を先行して取り組んできた北海道、京都府、京都市の事例は、今後、複線型人事の導入を検討している多くの自治体にとって参照可能なモデルケースになると考える。

第4章「教育委員会事務局プロパー型の人事システム」では、教育委員会事務局に長期に勤務する教育委員会事務局プロパー型の人事システム（組織、採用、人事異動、昇進、職位）の特徴に関して、他の類型との比較において明らかにする。教育委員会事務局の職員構成の特徴は、学校現場からの教育職員（指導主事等）が多い点にある。学校現場で勤務する専門職である教員をキャリアの中で教育委員会事務局への異動により行政事務に従事させる点にある。教育委員会事務局の教育職員は行政職場の中で教育の専門性確保のために配置されている一方で、採用からOJTにより行政事務に習熟していく行政職員と比較して、行政事務の経験はないというジレンマを抱えている。一方で、教育委員会事務局行政職員は、前章の人事配置分析から、一般的には首長部局出向の一般行政職が中心で、その職域は総務・管理部門が多く、教育職員と行政職員の職務は分離されていることが多いことが判明した。

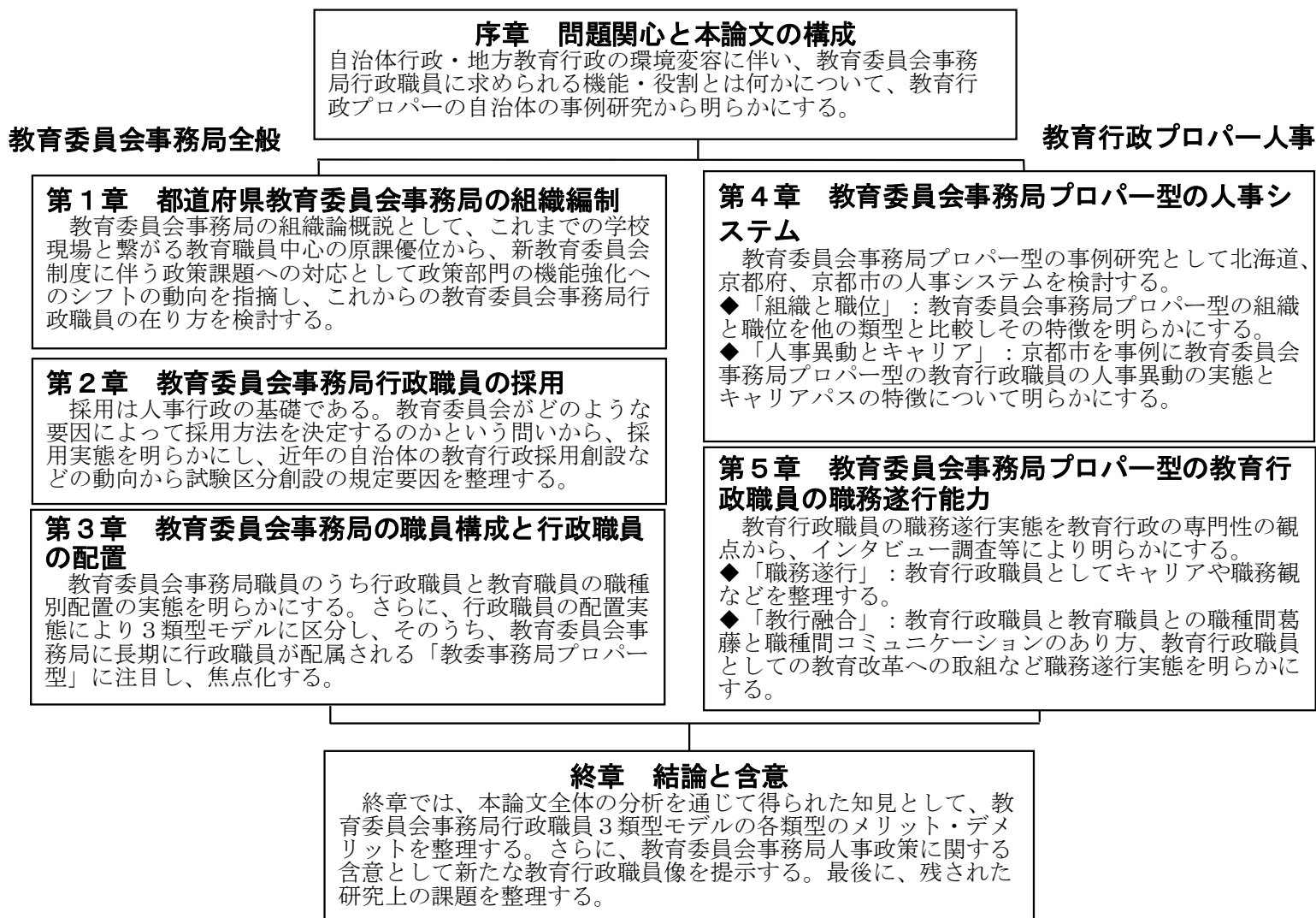
それでは、教育委員会事務局プロパー型の人事システムはどのような特徴を有するのだろうか。教育委員会事務局プロパー型の事例研究として北海道、京都府、京都市の人事システムを取り上げる。本章における研究手法は、教育委員会事務局プロパー型の人事担当者へのインタビュー調査、資料調査である。まず、行政職員の部門別配置状況である。教育委員会事務局プロパー型における各部門の配置は、他の類型と比較して、学校教育部門に差異があることを指摘する。また、職務領域の比較である。調査により得られた事務分掌表をもとに教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の職務領域の広さを確認する。さらに、職位についても比較する。級別職務区分表を基に3類型におけるポストを検討し、一般行政職員、教育行政職員、教育職員の職位とポスト数を比較する。最後に、教育行政職員のキャリアパスの実態について明らかにする。京都市教育委員会教育行政職員のキャリアパスについて、京都市職員録、京都市教育委員会広報資料（人事異動）などの資料や京都市教育委員会教育行政職員

へのインタビュー調査に基づき、その特徴を明らかにする。

第5章「教育委員会事務局プロパー型教育行政職員の職務遂行能力」では、教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員のキャリア形成と職務遂行の特徴とは何かを明らかにする。前章において、教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員は職務領域が広く、教育職員の指導主事が3年程度で異動していく中、教育委員会事務局の人事系、政策系、指導系業務など幅広い職務を経験し、教育委員会事務局の核となる専門職員集団を形成していることを確認した。第5章では、実際、「教育委員会事務局プロパー型」の教育行政職はどのように職務を遂行しているのか、その特徴とは何かを検討する。教育行政職員や教育職員へのインタビュー調査から、教育行政職員の職務遂行実態を検討し、自治体環境の変化の中で、教育行政に精通した行政職員の育成に向けた知見とすることを目的とする。研究方法は、教育委員会事務局プロパー型教育行政職員や教育職員（指導主事）へのインタビュー調査及び資料調査である。

終章「結論と含意 新たな教育行政職員像に向けて」では、教育委員会事務局行政職の3類型モデルのメリット、デメリットを整理するなど本論文の知見をまとめる。教育委員会事務局プロパー型は、教育行政職員による自律的な専門集団を形成することにより、指導主事と連携・協働しながら、教育行政課題の対応のため政策立案・政策実施を担っている。今後も、教育委員会事務局の役割は指導行政が核であり、学校現場を教育の専門性に基づき指導・支援する指導主事の役割は重要であるが、一方で、専門職集団が形成する「教育ムラ」の同質性・閉鎖性は、社会的不信を生むのも事実である。この点、「教育ムラ」への牽制として、教育行政職員は学校の枠を超えた発想とアイデアで教育行政課題に取り組んでいる。教育委員会事務局プロパー型の知見から、新たな自治体環境、地方教育行政の変容に対応するためには、これまでの総務管理部門中心のみならず、学校教育部門において教育職員との協働関係を構築し、教育政策策定や事務面での補完を行うことや、総合行政の中で首長部局との総合調整を担う政策部門で力量を発揮する政策企画型の教育行政職員像へのシフトチェンジを提示する。最後に研究上の課題について述べる。以上の内容を【図序-2】に本博士論文の章構成と要旨としてまとめた。

【図 序-2】本博士論文の章構成と要旨



第1章 都道府県教育委員会事務局の組織編制

第1章は、都道府県教育委員会の組織編制を取り上げる。組織編制を類型化して構造的に捉えることにより教育行政組織の特徴を明らかにすることを目的とする。特に、教育委員会事務局では、学校現場と繋がる学校教育部門の原課が組織の要となっているが、近年、新教育委員会制度改革の中で、教育委員会事務局の横串機能としての総合性を担保する教育政策系部署の重要性が高まっていることを指摘する。こうした政策重視の組織改編が進む中で、組織横断的なコーディネーターの役割を担う行政職員の役割が重要となっている。

第1章 都道府県教育委員会事務局の組織編制

第1節 教育委員会事務局の基本的課題

第2節 教育委員会事務局組織のモデル化

2-1 調査の視角と調査方法

2-2 基本的な組織編制

2-3 教育長補佐職

2-4 教育委員会事務局組織の基本モデル

第3節 教育委員会事務局の機能別類型化

3-1 指導系部署

3-2 教職員人事系部署

3-3 教育政策系部署

第4節 教育の専門性と総合性の調整機能強化と行政職員の役割

第1章 都道府県教育委員会事務局の組織編制

第1節 教育委員会事務局組織の基本的課題

本章の問題関心は、教育委員会事務局の一般的な組織編制の特徴と教育委員会事務局の体制強化のために有効な人事施策とは何かという問いである。また、本論文のテーマである教育委員会事務局行政職員研究において、教育委員会事務局の組織編制の特徴を明らかにすることは、基礎作業として位置付けられる。

最初に、教育委員会事務局組織の法令上の位置付けについて確認する。教育委員会事務局の組織編制を歴史的に見ると、かつての旧教育委員会法〔昭和23年（1948）～昭和31年（1956）〕においては、第44条において都道府県教育委員会事務局には、「都道府県委員会の事務局には、教育委員会規則の定めるところにより、必要な部課（土木建築に関する部課を除く。）を置く。但し、教育の調査及び統計に関する部課並びに教育指導に関する部課は、これを置かなければならない。」と規定されていた。このように、旧教育委員会法では、教育の調査統計部署と教育指導部署は必置であった。

現在の昭和31年（1956）に制定された地教行法では、教育委員会事務局の内部組織は教育委員会規則で定めることとなっている（地教行法第17条第2項）。教育委員会事務局の部・課の設置や職設置は各教育委員会が教育委員会規則によって定めることとなっており教育委員会は自律的な組織編制権を有している。

一方で、普通地方公共団体の組織は条例で定めることとなっている。首長がその権限に属する事務を分掌させるため必要な内部組織を設けることができると規定されており、内部組織の設置及びその分掌する事務は条例で定めることとなっている（地方自治法第158条）。

都道府県の内部組織編制は、近年まで法的規制が課されており、従前は画一的な仕組みであった。昭和22年（1947）の地方自治法施行時には都道府県における設置すべき局部の名称と分掌事務が規定されており、法的必置という状況であった。その後、昭和31年（1956）には人口段階において都道府県において標準に設置すべき局部数や局部の名称と分掌事務が例示される「標準局部制」に変更となった。さらに、平成3年（1991）に制定された「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律」により局部の名称と分掌事務の例示は撤廃されたが、人口規模の局部数の規定は残される「法定局部数制」となった。そして平成15年（2003）の地方自治法改正時には、この「法定局部数制」も廃止となり、地方自治体は内部組織編制の自由度が高まり、地域ニ一

ズや課題対応に応じた組織編制権を獲得したのである。

このように、都道府県では内部組織編制に国による法的規制が近年まで存在していたのに対し、教育委員会事務局の内部組織は昭和 31 年（1956）の地教行法制定により必置規定が撤廃されたことにより内部組織編制権を有しており、行政委員会としての独立性が法的な面で確保されていたことが確認できる。

ただし、教育委員会事務局組織は、すべて教育委員会の裁量で決定できるものではない点に留意する必要がある。地方自治法第 180 条の 5 により他の部局との権衡を図る必要があることや、地方自治法第 180 条の 4 のとおり、教育委員会の組織、定数に関する規則、規程の制定や変更する場合はあらかじめ地方公共団体の長に協議しなければならないことが定められている。

これまで地方自治体組織をテーマとした先行研究では、自治体組織のアウトラインを提示した石原俊彦・山之内稔（2011）『地方自治体組織論』¹⁰が挙げられる。石原・山之内は、1990 年代の地方分権改革、NPM改革の中で法定局部制から開放される中で、特に 21 世紀になって各自治体は地域の実情を踏まえた特色ある組織が登場するようになったとする。そして、この 21 世紀の自治体組織編制の新たな潮流を、「政策志向化」、「トップ・マネジメントの強化」、「ボーダレス化」、「集中化・専門化」、「多様化」、「分権化対応」という基礎概念に集約している。

これらのキーワードは教育委員会事務局の組織編制においても共通する。特に、「政策志向化」という点では、平成 27 年（2015）からの新教育委員会制度下においては首長や総合行政との調整を図る必要が高まっている。さらに、新教育委員会制度において従来の教育委員長と教育長を一本化した新教育長を置くこととなった。教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表するのが新教育長であり、地方教育行政の責任者が明確化された。こうした制度変更に伴い新教育長のイニシアティブによる迅速・かつ機動的に対応が取れる体制構築による「トップ・マネジメントの強化」など首長部局と同じ潮流が押し寄せている状況にある。

教育委員会事務局の組織編制を考えるうえで、地方自治体の中での教育行政の相対的位置づけを捉えることが必要である。こうした視点で、教育行政の特徴を考えたとき、最も大きい特徴は全体の地方公務員数のうち教育部門の占める割合が圧倒的に大きいという点が指摘できる。【表 1-1】は平成 31 年 4 月 1 日現在の地方公務員の数を示したものである¹¹。内訳を見ると、約 274 万人の

¹⁰ 石原俊彦・山之内稔『地方自治体組織論』関西学院大学出版会、2011

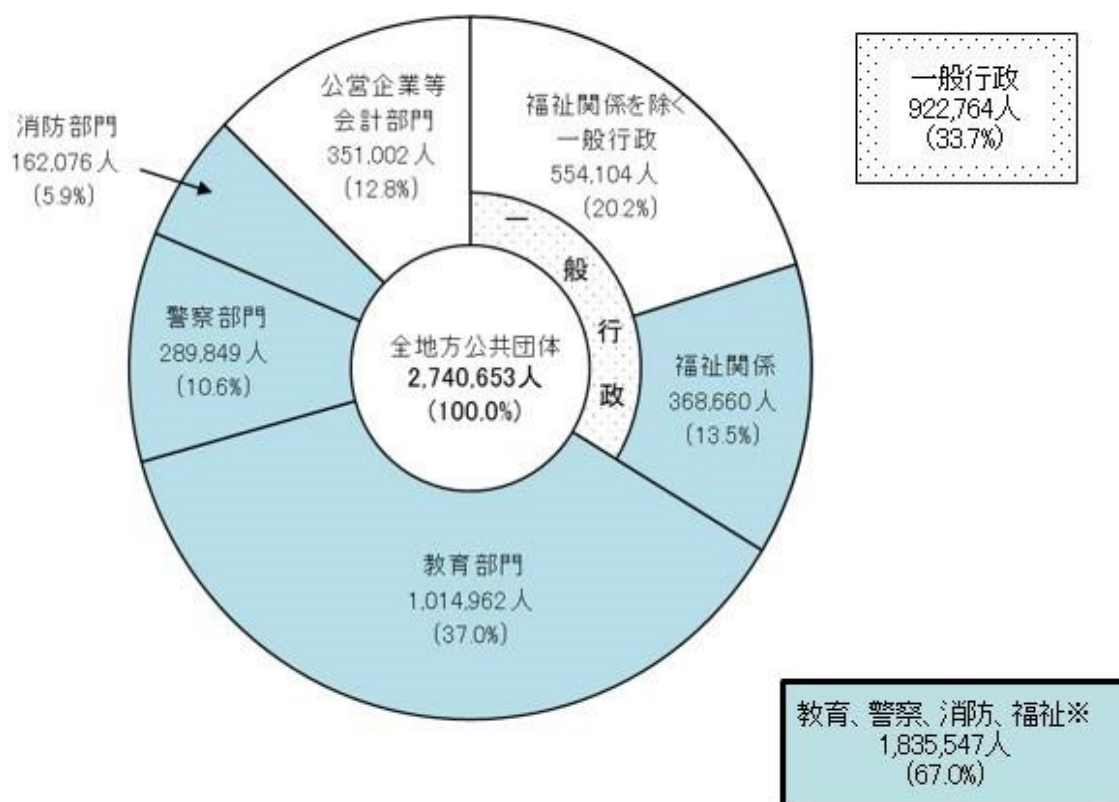
¹¹ 地方公共団体定員管理調査（平成 31 年調査）の結果に基づく。

地方公務員数のうち、教育部門は全体の37%を占め最も多い1,014,962人が在籍している。このように地方公務員の中でも圧倒的に多くの人員を占めているのが教育部門の特徴である。さらに、この教育部門の大部分が学校現場に在籍する専門職の教員である点も大きな特徴である。

【表 1-1】部門別職員数(平成 31 年4月1日現在)

出典:総務省ホームページより転載 (<https://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>)

部門別職員数(平成31年4月1日現在)



※国が定員に関する基準を幅広く定めている部門

次に、各都道府県別の教育部門の職員数について概観する。【表 1-2】は、総務省による「平成 31 年地方公共団体定員管理調査結果」に基づき、平成 31 年 4 月 1 日現在の各都道府県別の教育部門の職員数をまとめたものである¹²。

¹² 総務省ホームページに掲載されている地方公共団体定員管理調査関係のうち、「団体別データ 平成 31 年 4 月 1 日現在 都道府県データ」を利用した。

(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/) 令和 2 年 10 月 31 日閲覧確認

【表1-2】都道府県別教育部門職員数(平成31年)

都道府県名	学校以外の教育			学校 以外の 教育 計(A)	義務教育				その他の学校教育(大学・その他除く)			学校 教育 計(B)	教育 部門 計	(A)/(B)
	教育一般	社会教育	保健体育		小学校	中学校	特別支援学校 小・中 学部	小計	高等 学校	特別支援学校 高等部	小計			
北海道	892	187	27	1,106	14,749	8,972	2,042	25,763	8,659	2,818	11,477	37,240	38,346	2.97%
青森県	272	158	29	459	4,431	2,858	597	7,886	2,558	372	2,930	10,816	11,275	4.24%
岩手県	343	89	95	527	4,598	2,740	660	7,998	2,721	461	3,182	11,180	11,707	4.71%
宮城県	343	179	26	548	4,423	2,727	810	7,960	3,677	681	4,358	12,318	12,866	4.45%
秋田県	302	173	9	484	3,073	2,046	490	5,609	2,001	363	2,364	7,973	8,457	6.07%
山形県	237	112	41	390	3,822	2,196	492	6,510	2,063	337	2,400	8,910	9,300	4.38%
福島県	377	138	107	622	6,334	3,849	915	11,098	3,658	491	4,149	15,247	15,869	4.08%
茨城県	431	201	45	677	9,304	5,348	1,334	15,986	4,825	735	5,560	21,546	22,223	3.14%
栃木県	288	129	58	475	6,654	3,798	673	11,125	2,859	485	3,344	14,469	14,944	3.28%
群馬県	289	218	56	563	6,157	3,738	732	10,627	3,036	513	3,549	14,176	14,739	3.97%
埼玉県	573	261	30	864	15,448	8,785	2,047	26,280	8,383	1,435	9,818	36,098	36,962	2.39%
千葉県	601	300	89	990	14,668	8,310	1,990	24,968	7,201	1,591	8,792	33,760	34,750	2.93%
東京都	1,097	148	57	1,302	33,118	15,619	4,556	53,293	10,592	1,358	11,950	65,243	66,545	2.00%
神奈川県	625	193	51	869	9,285	5,232	1,589	16,106	9,072	1,728	10,800	26,906	27,775	3.23%
新潟県	298	121	100	519	5,750	3,449	948	10,147	3,569	588	4,157	14,304	14,823	3.63%
富山県	203	86	34	323	3,375	1,941	589	5,905	2,023	284	2,307	8,212	8,535	3.93%
石川県	240	161	10	411	3,921	2,053	416	6,390	1,974	262	2,236	8,626	9,037	4.76%
福井県	170	178	61	409	3,017	1,750	717	5,484	1,507	18	1,525	7,009	7,418	5.84%
山梨県	203	155	26	384	3,140	1,818	752	5,710	1,586	59	1,645	7,355	7,739	5.22%
長野県	327	86	35	448	6,803	4,169	969	11,941	3,966	650	4,616	16,557	17,005	2.71%
岐阜県	307	127	12	446	6,707	3,916	821	11,444	3,457	531	3,988	15,432	15,878	2.89%
静岡県	311	103	29	443	6,642	3,959	1,625	12,226	5,028	743	5,771	17,997	18,440	2.46%
愛知県	446	52	22	520	15,850	8,872	1,790	26,512	8,557	1,322	9,879	36,391	36,911	1.43%
三重県	275	122	15	412	6,067	3,188	584	9,839	3,028	426	3,454	13,293	13,705	3.10%
滋賀県	198	125	32	355	4,954	2,744	701	8,399	2,412	440	2,852	11,251	11,606	3.16%
京都府	318	118	30	466	4,023	2,288	701	7,012	3,019	467	3,486	10,498	10,964	4.44%
大阪府	489	121	29	639	15,598	8,481	2,609	26,688	8,116	1,930	10,046	36,734	37,373	1.74%
兵庫県	307	224	27	558	12,340	6,552	1,213	20,105	6,910	1,129	8,039	28,144	28,702	1.98%
奈良県	164	14	11	189	4,082	2,251	470	6,803	1,673	339	2,012	8,815	9,004	2.14%
和歌山県	155	122	62	339	3,561	1,920	575	6,056	1,831	382	2,213	8,269	8,608	4.10%
鳥取県	163	82	36	281	2,331	1,311	331	3,973	1,214	267	1,481	5,454	5,735	5.15%
島根県	236	166	9	411	2,981	1,747	373	5,101	1,491	422	1,913	7,014	7,425	5.86%
岡山県	278	121	16	415	4,682	2,500	716	7,898	3,127	590	3,717	11,615	12,030	3.57%
広島県	420	112	25	557	5,613	3,084	660	9,357	3,465	565	4,030	13,387	13,944	4.16%
山口県	312	93	24	429	4,829	2,791	563	8,183	2,339	426	2,765	10,948	11,377	3.92%
徳島県	166	83	15	264	2,759	1,647	331	4,737	1,612	312	1,924	6,661	6,925	3.96%
香川県	135	112	22	269	3,382	1,948	430	5,760	1,713	293	2,006	7,766	8,035	3.46%
愛媛県	233	105	32	370	4,886	2,859	545	8,290	2,616	432	3,048	11,338	11,708	3.26%
高知県	348	85	11	444	2,775	1,735	384	4,894	1,630	295	1,925	6,819	7,263	6.51%
福岡県	428	200	41	669	9,069	4,807	853	14,729	5,146	585	5,731	20,460	21,129	3.27%
佐賀県	240	89	17	346	3,229	1,971	557	5,757	1,775	219	1,994	7,751	8,097	4.46%
長崎県	215	88	28	331	5,263	3,094	668	9,025	2,485	352	2,837	11,862	12,193	2.79%
熊本県	317	105	43	465	4,300	2,331	470	7,101	2,702	395	3,097	10,198	10,663	4.56%
大分県	256	96	23	375	3,952	2,427	538	6,917	2,142	380	2,522	9,439	9,814	3.97%
宮崎県	252	128	44	424	3,815	2,368	552	6,735	2,006	332	2,338	9,073	9,497	4.67%
鹿児島県	312	144	53	509	6,764	3,827	724	11,315	2,828	435	3,263	14,578	15,087	3.49%
沖縄県	365	137	29	531	5,528	3,080	878	9,486	3,628	552	4,180	13,666	14,197	3.89%
計	15,757	6,347	1,723	23,827	318,052	179,096	43,980	541,128	171,880	29,790	201,670	742,798	766,625	3.21%

出典)平成31年地方公共団体定員管理調査結果を基に筆者により加筆修正した。

【表 1-2】は、「学校以外の教育」と「学校教育」に大別される。学校以外の教育とは、教育一般、社会教育、保健体育に従事する職員が該当し、教育委員会事務局職員の人数を把握することができる。一方で、学校教育は義務教育とその他の学校教育が該当し、学校現場に在籍する教職員数を把握できる。なお、定員管理調査ではその他の学校教育に大学・短期大学含まれているが、【表 1-2】では大学・短期大学は首長の所管事務であるため除外した。

学校教育以外＝教育委員会事務局職員数を A とし、学校教育計＝学校現場にいる教職員数を B とし、学校現場に在籍する教職員数に対する教育委員会事務局職員数の割合を示したのが【表 1-2】の一番右側にパーセントで示した「A/B」の数値である。本数値は、各自治体間で教育委員会事務局所掌の違いや、首長部局への補助執行の有無などに相違があることから、純粋に比較できるものではないという前提の上で、教育委員会事務局の職員数の規模感を測るための参考値として設定した。

全体の合計では、742,798 人の教職員数に対し、23,827 人の教育委員会事務局職員数であり A/B は 3.21% であった。このデータでは、市町村立の義務教育関係も含まれており、都道府県教育委員会と市町立学校の間にも市町村教育委員会も行政機関として存在することも割引いて考えても、この規模の人事管理を行っている行政組織として教育委員会事務局では巨大な学校現場と教職員数を抱えていることがわかる。

このように、地方公務員全体の中でも、教育部門は 100 万人超で全体の 37% を占める圧倒的な職員数を抱えており、さらにその大部分が学校現場に勤務する教職員である。そして、この巨大な学校現場と教職員数を少人数の職員で管理している行政機関が教育委員会事務局である。この巨大な学校現場と教職員をいかに効率的かつ効果的に行政運営していくかという点が、教育委員会事務局の組織編制における基本的な課題であるといえる。事実、都道府県の教育予算は教職員の人件費が大部分を占めており、教育行政において教職員人事管理は主要な職務である。

今日、教育課題が高度化・複雑化する中で、社会が教育行政に求める役割も複雑多岐に渡り重要度も増している。こうした流れの中で教育委員会事務局の機能強化が求められている。ただし、その機能強化へのアプローチをめぐってはある意味相反する「専門化」と「総合化」の 2 つの側面からの要請がある。

第 1 には「専門化」である。教育行政力を高めるため、教育職である指導主事は教育の専門的力を発揮し、行政職は教育の専門性の向上を図るなど、教

育行政の専門化の動向がある¹³。第2には「総合化」の動きである。平成27年度（2015）からの新教育委員会制度において教育大綱の策定、総合教育会議設置の法制化など首長のイニシアティブによる部局間の連携など総合行政の指向がある。このように、教育委員会事務局の組織・人事の在り方を検討するにあたっては、「教育行政の専門化」の動向と、他方、「総合行政への志向」という両者の二律背反ともいえる流れの中でこの両方の志向性をいかに調整し全体最適を図っていくかという基本的課題を有している。

これまで、人事制度の土台となる重要なテーマでありながら、教育委員会事務局組織を中心テーマとした体系的な研究は少ない。その中でも雲尾周（2000）は、教育委員会事務局の組織編制について取り上げている¹⁴。教育委員会事務局組織を上位から並べると「部」-「局」-「課」-「係」となるが、教育委員会の組織は多様であり詳細な比較検討はこれからの課題としている。都道府県教育委員会事務局の組織編制は、臨時の行政施策に対応する部署などの改廃も度々あることなどから、都道府県ごとに差異があり、かつ、常に流動的としている。その上で、既存組織の有機的連携を図ることや、部署に固定されないいわば遊撃隊のような人員・組織を創出・確保することも一考に値すると整理している。

また、市町村教育委員会の組織と行政機能を論じたものとして中村忠雄（2007）の研究がある¹⁵。中村は、2005年11月に近畿2府4県の教育委員会事務局に実施したアンケート調査を基に、組織編制及び特色ある部・課の新設の事例を紹介している。また、市教育委員会の首長部局への移管に注目したものとして戸室憲勇（2008）の研究が挙げられる¹⁶。この研究では島根県出雲市、愛知県高浜市の事務移管を事例として取り上げ、教育委員会組織を再編し、生涯学習部門を首長部局に事務移管することで事務負担を軽減し、学校教育部門に特化することで学校支援能力を強化するなど、事務移管の一定の有効性を述べている。

また、教育委員会事務局組織を取り上げたものとして、国立教育政策研究所『教育委員会事務局組織＜都道府県版＞』（2009）、『教育委員会事務局組織＜政

¹³ 平成25年12月13日付け「今後の地方教育行政の在り方について」中央教育審議会答申、平成26年7月17日付け26文科初第490号「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について（通知）」

¹⁴ 雲尾周「教育長と教育委員会事務局」堀内孜編『地方分権と教育委員会① 地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、2000

¹⁵ 中村忠雄「市町村教育委員会の組織及び行政機能に関する研究」『摂南大学教育学研究』第3号、2007、15-28頁

¹⁶ 戸室憲勇「分権改革下における地方教育行政組織の再編に関する一考察—市教育委員会所管事務の首長部局への移管に焦点を当てて—」『筑波教育学研究』第6号、2008、35-49頁

令指定都市・中核市版』(2009)がある¹⁷。この一連の研究では昭和45年(1970)から平成20年(2008)までの教育委員会事務局組織の部・課を一覧にまとめ、組織変遷を記録的に収集したものであり、教育委員会事務局組織研究における資料的価値が高い基礎資料として位置づけられる。しかし、本資料は教育委員会事務局の組織変遷を内容としたデータベース的性格を有した資料であって、都道府県教育委員会事務局の組織編制の特徴を説明したものでなく、都道府県教育委員会の組織編制の特徴を示した先行研究は少ないのが現状である。

そこで、本章では、都道府県教育委員会を対象とし、教育委員会事務局組織のアウトラインをモデル化・類型化するアプローチにより実態把握を行い、教育行政組織の基本的特徴を明らかにすることを目的とする。さらに、教育行政の専門性と総合行政の調整を図る鍵となり、今後、さらに重要度を増す教育政策系部署に焦点を当てる。具体的には、政策担当部署の組織・機能の経年変化を分析し、新教育委員会制度下における教育政策調整のあり方と教育政策における行政職員の役割について考察する。

第2節 教育委員会事務局組織のモデル化

2-1 調査の視角と調査方法

都道府県教育委員会事務局の組織編制は多様である。多様となっている理由は、教育委員会の自律的な組織編制権、地方分権化の影響、自治体規模の違い、知事部局の事務組織との統一性などが要因であると考えられる。こうした状況下で、教育委員会事務局組織研究においては、混沌とした多様性からいかに組織編制上のエッセンスといえる特徴を明らかにするかが課題となる。本節では、都道府県教育委員会事務局組織の実態から帰納法的に組織編制の特徴を整理したうえで類型化を行う。

教育委員会の職務権限は地教行法第21条に定められている。教育委員会が管理・執行する事務は、学校その他の教育機関の設置・管理・廃止、教育財産の管理、教育委員会事務局・学校・図書館等の教育機関の職員の人事、学校の組織編制・教育課程・学習指導・生徒指導、施設管理、学校給食、スポーツ、文化財など多岐に渡っている。

【表1-3】は、地教行法第21条の職務規定を部門別（総務・管理部門、学校教育部門、生涯学習部門）の3つに分類を試みたものである。教育委員会事務

¹⁷ 国立教育政策研究所、本多正人・青木栄一監修、小入羽秀敬編集『教育委員会事務局組織<都道府県版>』2009、同『教育委員会事務局組織<政令指定都市・中核市版>』2009

局の組織は、地教行法に定められている職務（基本的な機能）の下で、重視すべき機能と組み合わせ方法により多様性が生じているといえる。したがって、教育委員会事務局組織の編制の分析にあたっては、基本的な機能に着目し、部門に分けることによって、そのバリエーションが見えてくる。

【表1-3】教育委員会の職務権限（地教行法第21条）

No	規 定	部 門
1	教育委員会の所管に属する第30条に規定する学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止に関する事。	学校教育部門
2	教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の用に供する財産の管理に関する事。	総務・管理部門
3	教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の任免その他の人事に関する事。	学校教育部門
4	学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒、児童及び幼児の入学、転学及び退学に関する事。	学校教育部門
5	教育委員会の所管に属する学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関する事。	学校教育部門
6	教科書その他の教材の取り扱いに関する事。	学校教育部門
7	校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関する事。	総務・管理部門
8	校長、教員その他の教育関係職員の研修に関する事。	学校教育部門
9	校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関する事。	総務・管理部門
10	教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の環境衛生に関する事。	総務・管理部門
11	学校給食に関する事。	学校教育部門
12	青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関する事。	生涯学習部門
13	スポーツに関する事。	生涯学習部門
14	文化財の保護に関する事。	生涯学習部門
15	ユネスコに関する事。	生涯学習部門
16	教育に関する法人に関する事。	総務・管理部門
17	教育に係る調査及び基幹統計その他の統計に関する事。	総務・管理部門
18	所掌事務に係る広報及び所掌事務に係る教育行政に関する相談に関する事。	総務・管理部門
19	前各号に掲げるもののほか、当該地方公共団体の区域内における教育に関する事務に関する事。	—

本章では、以上のような観点から、教育委員会事務局の職務を部門別に分類し、基本的機能を明らかにする。その上で、組織分析を行うためのツールとして、教育委員会事務局組織をモデル化する試みをしたい。さらに、モデル化により類型化した部門のうち、さらに特徴的な部署を抽出し、その傾向を析出することにより、組織編制上の意図を読み取る。調査対象は平成 30 年度（2018）

現在における都道府県教育委員会事務局とした。調査方法は、『平成30年度全国教育委員会一覧』（文部科学省）、各都道府県教育委員会のホームページ、教育委員会行政組織規則等を参照し分類整理を行った。

2-2 基本的な組織編制

基本的な組織編制は3つに分類することができる。すなわち、「Ⅰ：局制を設置」、「Ⅱ：部制を設置」、「Ⅲ：部・局制を設置せず教育長の下に各課を設置」の3つのパターンである。

【表1-4】基本的な組織編制（都道府県教委） <平成30年度>

類型	数	該当都道府県
Ⅰ 局制	3	北海道④（総務政策局・学校教育局・生涯学習局・教育職員局）、和歌山③（教育総務局・生涯学習局・学校教育局）、熊本②（教育総務局・教育指導局）
Ⅱ 部制	10	茨城②（総務企画部・学校教育部）、埼玉③（教育総務部・県立学校部・市町村支援部）、千葉②（企画管理部・教育振興部）、東京⑥（総務部・都立学校教育部・地域教育支援部・指導部・人事部・福利厚生部）神奈川④（行政部・指導部・支援部・生涯学習部）、愛知②（管理部・学習教育部）、京都②（管理部・指導部）、愛媛②（管理部・指導部）、福岡②（教育総務部・教育振興部）
Ⅲ 局制・部制なし	34	青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、栃木、群馬、新潟、富山、石川、福井、山梨、長野、岐阜、静岡、三重、滋賀、大阪、兵庫、奈良、鳥取、島根、岡山、山口、徳島、香川、高知、佐賀、長崎、大分、宮崎、鹿児島、沖縄
計	47	

出典）『平成30年度全国教育委員会一覧』（文部科学省）から筆者作成。丸数字は局・部設置数を表す。

上記分類にしたがって整理した教育委員会事務局の基本的な組織編制は、【表1-4】のとおりである。結果として「Ⅲ：部・局制を設置せず教育長の下に各課を設置するパターン」が最も多いことが分かった（34府県）。このパターンの場合、教育長の下に教育次長などの教育長補佐職が置かれ、その下に複数の課が並ぶ。その他、「Ⅰ：局制」、「Ⅱ：部制」を敷いているのは合わせて13都道府県である。例えば、北海道では局制を敷いており、総合政策局、学校教育局、生涯学習推進局、教育職員局の4局の各局に局長が置かれている。また、茨城県では部制を採っており、総務管理系を所掌する総務企画部と指導系を担う学校教育部の2部体制である。

2-3 教育長補佐職

次に、教育長を補佐する職の在り方について着目したい。教育長補佐職に注目する理由は、平成27年（2015）4月の地教行法改正による新教育委員会制度の下では、教育長と教育委員長を一本化した特別職の「新教育長」が設置され、従前の制度と比べて新教育長の権限・職責が増大している中で、これまで以上に教育長を補佐する職のあり方が、教育委員会事務局の組織体制上、重要となっていると考えるためである。ここでは、教育長のトップ・マネジメントの強化を人的面・制度面で支える教育長補佐職の役割に注目する。新教育長は教育

委員会事務局のトップであり、教育委員会の代表でもあるという両面を担うことになっており、日常的な教育委員会事務局の運営を実務面で補佐する職の役割が重要となってくると考えるためである。ここで定義する教育長補佐職とは、ライン職にあり、教育長を補佐する教育委員会事務局 No.2 のポストを指す。

【表 1-4】のように教育長の下に各課を設置するパターンが一般的であることから教育長を補佐する職の位置づけが重要となる。こうした観点から教育長補佐職の都道府県の実態を明らかにするため整理したのが【表 1-5】である。

【表1-5】 教育長補佐職の配置状況＜平成30年度＞

類型	数	該当都道府県
I 教育次長	27	青森②、岩手②、宮城②、秋田②、山形③、福島、栃木②、群馬②、千葉、新潟②、富山②、石川⑤、山梨、長野②、滋賀②、京都、大阪、兵庫②、奈良③、島根、岡山②、広島、香川、高知③、長崎、大分③、鹿児島、
II 副教育長	9	埼玉、岐阜、三重、山口、徳島、愛媛、福岡、佐賀、宮崎
III その他	11	北海道（教育部長兼教育職員監）、茨城②（総務企画部長、学校教育部長）、東京（次長）、神奈川（教育局長）、福井（教育振興監）、静岡（教育部長）、愛知（事務局長）、和歌山③（教育総務局長、生涯学習局長、学校教育局長）、鳥取②（次長、教育次長）、熊本（教育理事）、沖縄②（教育管理統括監、教育指導統括監）
計	47	

出典 『平成30年度全国教育委員会一覧』（文部科学省）及び各都道府県教育委員会の行政組織規則等から筆者作成。なお、丸数字は複数配置の場合の人数を示す。

結果として、「I：教育次長を設置」している自治体が最も多い（27 府県）。人数が最も多いのが2人体制である（12 県）。この2人体制では、行政職と教育職を置いていることが多く、管理系の行政の専門性と指導系の教育の専門性のバランスを取り、教育長を支える体制を整えていることがわかる。

例えば、兵庫県は教育次長が2人体制であり、教育職員と一般行政職員が配置されている。教育職員の教育次長は、義務教育課、特別支援教育課、高校教育課、社会教育課、体育保健課、スポーツ振興課、人権教育課を所掌するなど、学校教育部門、生涯学習部門を担当している。行政職員の教育次長は、総務課、教育企画課、財務課、教職員課、学事課、福利厚生課を所掌するなど、総務管理部門、教職員人事系部署を担当している。

また、長野県でも教育次長2人体制であり、同じく、一般行政職員と教育職員が置かれている。教育次長の職について「長野県教育委員会事務局及び学校以外の教育機関の組織に関する規則第39条に「事務局に教育次長を置き、教育長の命を受けて局務を掌理し、所属職員を指揮監督する」と規定されている。2人の教育次長の役割分担としては以下のとおりである。一般行政職員の教育次長は教育政策課の予算執行、事務局組織、義務教育課の施設・設備、文化財・生涯学習課の施設関係、保健厚生課の施設関係など予算、施設・整備などのハ

ード系を所掌する。教育職員の教育次長は、義務教育課、高校教育課、特別支援教育課、学びの改革支援課の所掌する学級編制、就学、免許、教職員研修、生徒指導など教育内容に関するソフト系を所掌する。

また、教育次長や副教育長を単独配置している自治体でも、その下に部長を置く例（埼玉県：教育総務部長・県立学校部長・市町村支援部長、京都府：管理部長・指導部長）がある。また、ライン職のみならず、学校教育など専門的事項に特化したスタッフ職を置く例（大阪府・福岡県：教育監、山口県：理事・審議監）などもあり、各スタッフ職を補完的に配置していることがわかる。

今後は、複雑化・困難化する教育課題に的確に対応するため、冒頭に述べた教育行政の専門性向上と総合行政の流れがある中、両者のバランスに留意した組織編制が求められる。教育長補佐職は、新教育委員会制度の下で、教育長を補佐し、学校現場への専門的支援や、さらに総合行政が進む中で知事部局と連携していくための総合的なマネジメント体制を構築していく必要がある。このため、各自治体において管理系業務を統括する行政職と指導系業務を統括する教育職のバランスを取りつつ、教育長補佐職ポストの設置とそれを担う職種間のバランスが、教育委員会事務局のガバナンスを有効に機能させるかどうかのポイントとなる。

2-4 教育委員会事務局組織の基本モデル

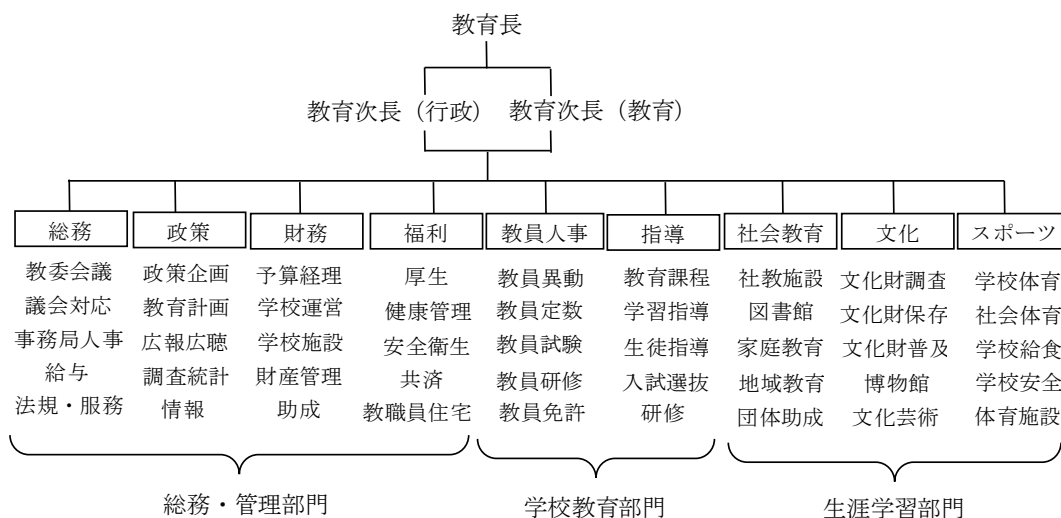
以上述べてきたように、教育委員会の職務、基本的な組織編制、教育長補佐職を概観すると、【表 1-4】の「Ⅲ：局・部制を設置せず教育長の下に各課を設置する（34 府県）」のうち、【表 1-5】では「Ⅰ：教育次長」とするパターンが最も多い（27 府県）。

こうした結果から、都道府県教育委員会事務局は、教育長の下、並列的に各課が設置され、教育長補佐職として行政職と教育職の2人制の教育次長が置かれるパターンが最も一般的である。

こうした調査結果を踏まえて、教育委員会事務局組織を基本的な機能に応じてモデル化したのが【図 1-6】である。この図のとおり、教育委員会事務局幹部職員の構成は、教育長をトップとし、教育長を補佐する教育次長（管理担当）、教育次長（指導担当）が置かれる形態が一般的である。教育委員会事務局の各課は局制・部制を敷かず並列的に設置されているパターンの方が多い。

ここでは教育委員会事務局組織を大別して3部門（総務・管理部門、学校教育部門、生涯学習部門）に分類した。教育次長（管理担当）はこのうち、総務・管理部門を担い、教育次長（指導担当）は学校教育部門を所掌するなど分業体制になっているパターンが多い。

【図1-6】 都道府県教育委員会事務局組織図（基本モデル）



「総務・管理部門」は、他の行政分野にも設置されており、総務、政策、財務、福利の機能に分かれる。総務・管理部門に教育委員会事務局組織の筆頭課が置かれ、事務局全体を統括する。課の名称は、教育総務課、教育政策課、財務課、施設課、福利課等がある。

次に、「学校教育部門」である。学校教育部門は、教育行政固有の分野であり、指導と人事の機能に分かれる。課の名称は高校教育課、義務教育課、特別支援教育課、学校教育課、教職員課等がある。

最後は、「生涯学習部門」である。生涯学習部門は、社会教育、文化、スポーツに分かれる。課の名称は生涯学習課、社会教育課、文化財課、健康体育課、保健体育課などがある。生涯学習や文化・スポーツについては知事部局が所管している例も多い。

昨今の状況として、平成31年（2019）4月1日施行の地教行法改正により文化財保護の事務は条例により地方公共団体の長が担当できるようになり、さらに令和元年（2019）6月7日施行の同法改正により条例で定めるところにより特定社会教育機関の事務を地方公共団体の長が担当することが可能となった。

文化財保護、社会教育の事務が地方公共団体の長により担当することが可能となる中、各自治体において教育委員会事務局組織の編制をめぐって様々な動きが予想される。教育委員会事務局組織をこれまでどおり幅広く教育行政を管轄する組織とするのか、教育委員会を学校教育部門に特化した組織とするなどの選択肢もある。一方で、教育委員会の機能を拡大し、幼保一元化し教育委員会で所管することや、大阪府のように私学も含めて教育委員会で一元化していくこともあり得る。いずれにしても、今後、教育委員会事務局の組織編制にお

いて、様々な選択肢が増えていく中で、より一層、基本的方向性を定めた戦略的な組織編制が求められるといえよう。

第3節 教育委員会事務局組織の機能別類型化

次に、教育委員会事務局組織を機能別に類型化することにより、その特徴を明らかにする。対象とするのは教育行政の固有分野である学校教育分野のうち、指導系部署、教職員人事系部署を取り上げることとする。また、新教育委員会制度下において、教育委員会と首長部局の連携が必要される中で、重要性が高まっている教育政策系部署に着目する。

3-1 指導系部署

指導系部署は教育行政の固有分野である。具体的には教育課程、学習指導など学校教育に関する専門的業務を所管し、教育職員の指導主事が学校指導や学校支援業務を担っている。市町村教育委員会事務局では義務教育籍の教育職員が大部分であるのに対し、都道府県教育委員会事務局では、高等学校籍、特別支援学校籍、義務教育籍の各学校種別の教育職員が配置されている点に特徴がある。

森田正信（2001）は、指導行政と指導主事の配置、役割について明らかにしている¹⁸。都道府県教育委員会における学校教育関係の組織編制を3つのパターンに分けており、①義務教育と高等学校教育を併せて指導行政を担当する課と人事管理行政を担当する課に分けて構成する場合、②指導行政も人事管理行政も合わせて義務教育を担当する課と高等学校教育を担当する課に分けて構成する場合、③上記の①と②の組み合わせによるバリエーションに整理している。

指導系部署は、平成30年度（2018）現在の都道府県の状況は【表1-7】のとおりである。本論文では、指導系部署のパターンを2類型「Ⅰ：学校種別編制型」と「Ⅱ：指導独立編制型」に分類する。

「Ⅰ：学校種別編制型」は、高校教育課、義務教育課、特別支援教育課など校種別に指導担当が設置されている類型であり最も多い（36都道府県）。一方で、「Ⅱ：指導独立編制型」は学校教育課などに指導担当部署が一元化されているパターンである（11県）。このうち、高校教育と義務教育を一元化した担当課とは別に特別支援教育担当部署を置くパターンも6県設置されていた。

¹⁸ 森田正信「指導行政と指導主事の配置、役割」堀内孜『地方分権と教育委員会② 教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい、2001

【表1-7】指導系部署類型

類型	数	該当都道府県
I 学校種別編制型	36	北海道、宮城、秋田、山形、福島、茨城、群馬、埼玉、東京、神奈川、新潟、富山、福井、山梨、静岡、愛知、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、和歌山、鳥取、岡山、広島、山口、香川、愛媛、高知、福岡、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄
II 指導独立編制型	11	青森（学校教育課）、岩手（学校調整課、学校教育課）、栃木（学校教育課、特別支援教育室）、千葉（学習指導課、特別支援教育課）、石川（学校指導課）、長野（教学指導課、特別支援教育課）、岐阜（学校支援課、特別支援教育課）、奈良（学校教育課）、島根（教育指導課、特別支援教育課）、徳島（学校教育課、特別支援教育課）、佐賀（学校教育課）
計	47	

指導系部署の設置方法として分かれるのは、高校教育と義務教育の扱いである。「I：学校種別編制型」が全体の76%を占めていることから、高校教育と義務教育を別とする形態が一般的であり、学校種別の違いが大きな要素となっていることがわかる。つまり、指導系部署では、学校現場と繋がる学校種別での原課中心の組織編制が主流であるということがいえる。

3-2 教職員人事系部署

都道府県教育委員会は、県立学校の教職員と県費負担教職員の任命権を有しており、教職員人事は教育委員会事務局の中でも大きなシェアを占める所掌事務である。平成30年度（2018）現在の都道府県の教員人事系部署は【表1-8】のとおりである。本論文では、「I：人事独立編制型」、「II：学校種別編制型」、「III：その他」の3つの3類型に分類した。「I：人事独立編制型」は、人事部門で独立して課を設置しているパターンであり、最も一般的である（34都道府県）。特に、この類型の課の名称は、教職員課（21道県）が最も多く、その他学校人事課（4県）、教職員人事課（3府県）と続く。一方で、指導担当部署で最も多かった学校種別編制型が意外と少ないことがわかる（11県）。

【表1-8】教職員人事系部署類型

類型	課名	数	該当都道府県
I 人事独立編制型	教職員課	21	北海道、岩手、宮城、山形、栃木、千葉、富山、石川、岐阜、愛知、三重、滋賀、兵庫、奈良、岡山、広島、徳島、福岡、佐賀、宮崎、鹿児島
	学校人事課	4	群馬、和歌山、熊本、沖縄
	教職員人事課	3	神奈川、京都府、大阪府
	その他	6	青森（教職員課、特別支援教育推進室）、埼玉（県立学校人事課、小中学校人事課）、東京（職員課）、鳥取（教育人材開発課）、山口（教職員課、義務教育課）、大分（教育人事課）
II 学校種別編制型	高校教育課・義務教育課等	11	秋田、福島、茨城、新潟、山梨、長野、静岡、香川、高知、愛媛、長崎
III その他	その他	2	福井（学校振興課）、島根（学校企画課）
計		47	

このことから、指導系部署は教育課程の違いから各学校種別の単位を重視し、教員人事担当部署は人事という機能で組織を束ねる傾向があることがいえる。最も一般的な教職員課の構成としては、各学校種別（小中学校・高等学校・特別支援学校）に担当が分かれ、その他、人事企画、免許、給与、服務などの関連分野が加わっているパターンが多い。また、事務局職員人事は、41道府県において筆頭課の教育総務課、総務課、教育政策課などの部署が担当している。大半は教職員人事とは別の部署であり、部署設置の傾向が明確である。

一方で、各都道府県において明確に扱いが分かれているのが県立学校事務職員人事の担当部署である。事務局職員人事と県立学校事務職員人事を別の部署で所管しているのが26道府県である。このパターンの場合は、事務局職員人事が独立しており、県立学校事務職員人事は教職員人事系部署での所掌となっている。一方で、事務局職員人事部署で県立学校事務職員人事を担当しているのが21都道府県である。これは行政職員という職種の括りで、一体的に人事管理する意図があるといえる。

3-3 教育政策系部署

教育政策系部署は、地方分権化や総合行政化の流れの中で、各教育委員会が地方の実態や住民ニーズを踏まえた地方独自の教育政策を推進するための政策企画や政策調整などを所管する横断的組織である。

平成30年度（2018）現在、【表1-9】のとおり、全国の都道府県教育委員会のうち、課名・室名に教育政策の名称を付した課等は17都道府県に設置されている。

【表1-9】 課名・室名に政策が付されている都道府県一覧

No	都道府県名	課名	筆頭課	班名・担当名等
1	北海道	教育政策課		政策企画G、教育計画G、定数政策G、幼児教育推進G、広報広聴G
2	青森	教育政策課	○	総務G、政策企画G、情報広報G
3	茨城	教育政策室		(基本計画、重要政策の企画調整、県議会、教育長特命事項)
4	埼玉	教育政策課		総務・総合調整、政策、調査・統計
5	千葉	教育政策課		教育立県推進室、高校改革推進室、教育広報室
6	東京	教育政策課	○	政策、企画、オリ・パラ、予算、人権調整
7	福井	教育政策課	○	教育企画G、教育力向上G
8	長野	教育政策課	○	総務係、経理係、企画係
9	静岡	教育政策課		政策調整班、政策推進班
10	三重	教育政策課		教育政策班（教育改革、高校募集定員策定、教育改革推進会議）
11	岡山	教育政策課	○	人事班、秘書広報班、教育企画班
12	山口	教育政策課	○	総務管理班、教育企画班、学校運営班、施設班、福利・給付班、厚生班
13	徳島	教育政策課	○	働き方改革・人財・発信、人事・法規、政策調整
14	高知	教育政策課	○	企画調整、法規調査、教育企画、情報政策、市町村・学校組織支援、高知大学連携
15	福岡	教育政策推進室		(企画調整、教育施策策定・進行管理、知事部局連絡調整、教育長特命)
16	熊本	教育政策課	○	総務班、教育企画班、広報・情報班
17	宮崎	教育政策課	○	総務、企画調整、人事、委員会・法規
	計		10	

注目すべきは、そのうち教育委員会事務局の筆頭課と位置付けられているのが10都県存在しており、各教育委員会事務局での政策の位置づけが高いことが読み取れる。ただし、同じ政策の名称が付されているとはいえ、担当内容は様々である。政策企画や総合調整は共通する業務領域ではあるが、そのほか広報広聴、調査統計、教育長の特命事項、教育改革などを担当しているケースもある。

これまで論じてきたとおり、教育委員会の基本的な組織編制として、部・局制を設置せず教育長の下に各課を設置するパターンが多く並列的であることや、指導担当部署は学校種別編制型が全体の76%を占めるなど、学校種別が組織編制上、重要なファクターになっていると整理できる。並列的かつ学校種別編制という原課が強い点を教育委員会事務局の組織編制の特徴として捉えると、組織風土として部門の違いや学校種別の相違によるセクショナリズムの課題が生じやすい土壌にあるといえる。さらに、職員配置において総務・管理部門が行政職員中心であり、一方で、学校教育部門が教育職員中心である。このように、部門間で主要に占める職種も異なることから、部門間での葛藤も生じやすい環境にある。

菊池彰（2004）は、セクショナリズムと部門文化の関係について、各部門が自部門の文化を守ろうとする傾向が、潜在的ないし構造的に埋め込まれた部門間の対立構造の源泉となり、この対立構造の前提となる部門文化のあり方こそが、セクショナリズムとする。そして、部門間コンフリクトを可能な限り緩和する方法として、部門文化間の翻訳機能を例えば企画調整部門等にも担わせるということでの対応もある程度は可能ではないかと指摘する¹⁹。こうした教育委員会事務局の組織的特徴を踏まえると、セクショナリズムの解消や職種間葛藤を乗り越えるため、教育委員会事務局全体を横断的にカバーする各部門や学校種間の政策調整機能を有した教育政策系部署の構築が求められると指摘できる。

ところで、教育委員会の教育政策系部署は、いつ頃から組織上に位置付けられるようになったのだろうか。政策という名前に注目し、調査した結果、平成13年（2001）、北海道、青森県、三重県の3道県に教育政策課が設置されたのが始まりであることがわかった。では、なぜ、このタイミングで始まったのか。これは平成13年（2001）の文部科学省の再編による影響によるものと考えられる。すなわち、この年、文部科学省は生涯学習局を生涯学習政策局に再編した。これは、政策形成を重視する観点から、生涯学習政策の立案機能を強化し、中央教育審議会の運営や調査統計の所掌を移管し、学校教育も含めた教育政策に

¹⁹ 菊池彰「行政組織における部門文化とセクショナリズム分析への組織文化論からの理論的視角」『広島大学マネジメント研究』4号、2004

関する企画調整機能を強化するものであった。この文部科学省の生涯学習政策局の設置の影響により、都道府県教育委員会においても、政策という言葉が付された課名の設置が導入されたといえる。

平成 20 年（2008）は、9 都道県（北海道、青森、千葉、東京、福井、山口、高知、熊本、宮崎）に増え（筆頭課は 6 都県）、冒頭で述べたとおり、平成 30 年（2018）は 17 都道県（筆頭課は 10 都県）となっており、年々の増加傾向が読み取れる。特に、政策担当部署を筆頭課として組織上位置付けている都道府県が増えていることは、教育委員会事務局内の教育政策系部署のステータスの向上を意味する。

さらに、平成 27 年（2015）4 月 1 日から新教育委員会制度が始まる中で、教育政策系部署の位置付けが重要となっている。総合教育会議の知事部局側との調整窓口を担う、あるいは総合教育会議の事務局を担当するなど、首長のイニシアティブによる部局間を超えた総合行政が円滑に進むかどうかは政策担当部署がどのように機能するかがポイントになっており、教育委員会事務局組織において政策担当部署のプレゼンスが高まっている。

さらに、平成 30 年（2018）10 月、文部科学省に総合教育政策局が設置された。この組織再編の目的は、学校教育と社会教育を通じた教育政策全体を総合的・横断的に推進する機能の重要性から「総合教育政策」としたものである。また、この総合教育政策局に調査企画課を設置した。この目的は、教育における総合的かつ客観的根拠に基づく政策立案（Evidence-Based Policy Making：EBPM）の推進である。この EBPM は第 3 期教育振興基本計画においても、客観的根拠を重視した施策展開の推進が掲げられている。さらに教育政策の企画立案のできる行政職員の育成が述べられている²⁰。政策担当部署での教育行政の専門性を有した政策企画型の行政職員のあり方を示すモデルを示したものとして評価できる。このような文部科学省における総合教育政策局設置の影響が、今後、都道府県など地方自治体の教育委員会事務局組織への影響について動向を注視していきたい。

また、教育政策系部署が担う業務は多様である。政策企画や総合調整が共通

²⁰ 第 3 期教育振興基本計画（計画期間：2018～2022）では、客観的な根拠を重視した教育政策の推進の中で、行政職員の育成について以下のように述べている。

「客観的な根拠を重視した施策展開を具現化するため、教育活動の多様な成果を多角的に分析するとともに、数値化できるデータ・調査結果のみならず、数値化が難しい側面も含め、現場感覚をもつて的確に状況を把握し、そこから得られた問題意識や政策ニーズを適切に反映させた企画立案等を行うことのできる行政職員を育成する」とする。

これは、教育政策を担う人材の必要性を述べたものであり、今後の教育委員会事務局職員論や教育行政の専門性を検討していく上で画期となる指摘である。

するものの、その他は広報広聴、調査統計、教育改革、教育長などの特命事項など様々である。EBPMの推進のためには調査統計を政策系部署が担うことはエビデンスに基づく政策立案にとって必須である。また、教育長などの特命事項を担うのは、沼上（2004）の組織論における「同一化パワー」（リーダーと一心同体だと思ふことで発生するパワー）を発揮し、政策調整機能の源泉となり得る²¹。

最後に、教育政策系部署の職員配置の特徴について述べる。教育政策系部署の職種別配置は、①行政職員主体のパターンと②行政職員と教育職員の混合のパターンの2種類がある²²。

①の例では長野県は教育政策課の企画係（4名）すべてが行政職員である。また、北海道では教育政策課のうち政策企画グループ（3名）、教育計画グループ（4名）、広報広聴グループ（4名）に計11名在籍する。このうち10名は行政職員であり、教育職員は政策企画グループに1名である。

一方で、②のパターンとして例えば熊本県では、教育政策課のうち教育プラン推進班（9名）、広報・情報班（7名）の計16名在籍し、行政職員11名、教育職員5名である。ここで注目したいのは、①の行政職員主体の配置の場合、例えば、教育の専門性が必要となる教育計画策定にあたって行政職はどのように業務遂行しているかという点である。北海道は教育委員会事務局に長期に在籍する教育行政職員を人事運用しているが、一方、長野県の行政職員は知事部局からの出向者であり教育行政プロパーではない。こうしたこともあって、長野県では教育計画策定にあたって現場の実態把握や教育の専門的知識の不足を課題として認識していた。教育計画策定にあたっては、行政職員のみならず、各課の教育職員の教育幹や指導主事に相談し、最終的には教育職員の教育次長が総括的な役割を担いながら関わっており、教育政策系の業務のうち、教育内容に深く関わる分野では、行政職員に不足している教育の専門性を教育委員会事務局内の教育職員が補完機能を担っていることがわかる。

最後に、教育政策系部署の課題を2点指摘したい。第1には、調整担当職の陥穽についてである。沼上（2004）は調整担当職（リエゾン）設置が媒介者として奇妙な権力を生み出し部門間をさらに遠ざける可能性を指摘する。教育政策系部署と学校現場と密接に関わっている学校教育部門との対立の可能性を生み出す恐れがある。組織全体のパフォーマンスを犠牲にして調整担当者（リエゾ

²¹ 沼上幹『組織デザイン』日本経済新聞出版社、2004

²² 北海道、熊本県は質問紙調査・インタビュー調査の結果によるもの（北海道：平成28年11月25日、熊本県：平成26年10月28日）。また、長野県は質問紙調査結果によるもの（令和元年8月23日回答）

ン) 自身の組織内における価値を高め達成感を獲得していく。この解決のためには調整担当役に応分の権限を与えることを挙げている。権限のない調整役は無力である。このことを考えると、組織全体の利益に貢献する調整役とするため、政策系部署に予算や人事の権限も与えることも組織編制上の工夫としてあり得るだろう。

第2には、教育政策を担う人材の育成が挙げられる。第3期教育振興基本計画では、EBPMに基づく教育政策の企画立案のできる行政職員の育成を掲げている。これは教育委員会事務局行政職員の新たな政策企画型の役割の核となり得る。これまで教育委員会事務局行政職といえは総務・管理部門が業務の中心であったが、これからは組織面からも教育政策系部署での政策調整機能やEBPM推進が求められており、教育委員会において政策企画型の行政職員の計画的な育成が求められている。

第4節 教育の専門性と総合性の調整機能強化と行政職員の役割

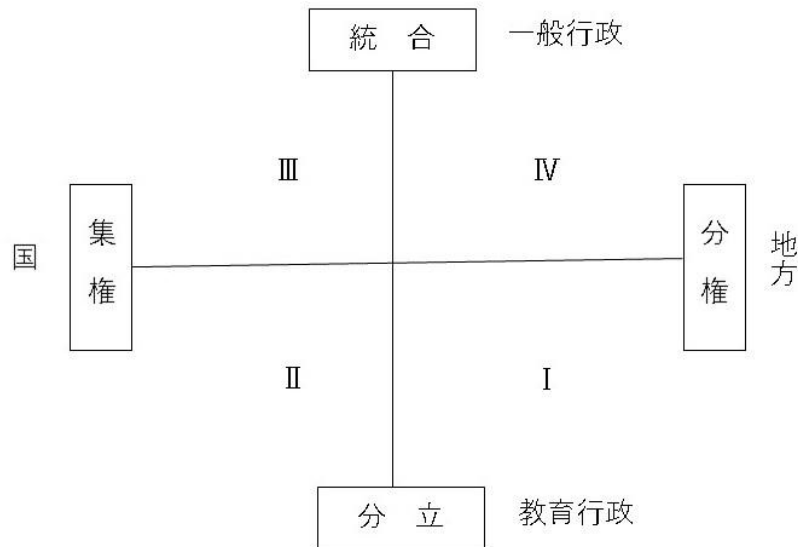
本章ではモデル化・類型化の作業を通して、教育委員会事務局組織のアウトラインを明らかにすることができた。教育委員会事務局組織図のモデルを提示し、総務・管理部門、学校教育部門、生涯学習部門の3つに体系化し整理した。さらに、指導、人事、政策の各機能において類型化を行うことで組織編制上の特徴を指摘した。以上の現状把握を踏まえて、これからの教育委員会事務局の組織編制原理について検討してみたい。

教育委員会の組織編制原理を検討するということは、教育行政制度のあり方をどう考えるかということである。この教育行政制度のあり方を論じる立場を捉えるときに参考になるのが小川正人(2010)による【図1-10】「教育行政制度のあり方を論じる立場の類型」である²³。

小川の整理では、横軸の「集権」と「分権」は、国と地方との間で権限・財源等の法的・行政的資源をどちらにより重く配分するかに関する指標であり、縦軸の「統合」と「分立」は一般行政に対して教育行政の独自性、専門性をどれだけ主張するかという指標であるとする。

²³ 小川正人『教育改革のゆくえ一国から地方へ』ちくま新書 828、筑摩書房、2010、221-229頁

【図1-10】 教育行政制度のあり方を論じる立場の類型



(出典) 小川正人『教育改革のゆくえ—国から地方へ』ちくま新書828、筑摩書房、2010、222頁【図表6-1】を元に筆者により一部加筆修正

4つの象限は次のように分類される。「事象Ⅰ：分権を指向しつつ教育行政の独自性、専門性を強調する立場」、「事象Ⅱ：集権を指向しつつ教育行政の独自性、専門性を強調する立場」、「事象Ⅲ：集権を指向しつつ教育行政の独自性、専門性を否定する立場」、「事象Ⅳ：分権を指向しつつ教育行政の独自性、専門性を否定する立場」の4つである。

小川（2010）によれば、戦後の教育行財政制度は、政治と一般行政を切り離し独立させるという考え方に基づいて構想されてきたが、総合行政化が進む中で、政治や一般行政からの分立を指向し続けてきたがゆえに政策実現のための政治的支持を獲得できていない矛盾した状況に立ちすくんでいるとする²⁴。こうした隘路の突破のためにも首長の政治的支持を得ることは教育行政にとってプラスになり得るし、新教育委員会制度における総合教育会議など首長とのチャンネルの場が増えていく中、事象Ⅳへの志向性を高める立場、「統合の強化による総合性」への流れも強まっているといえる。一方で、巨大な学校現場を抱える教育行政にとって、急激な統合への動きは、学校・教職員の反発を生むし、学校現場から遊離した教育行政になりかねない。また、地方分権改革の中で、地域のニーズを踏まえた政策形成能力の向上が求められており、地方教育行政においても、組織面・人事面において専門性の強化が必要となっている。こうした状況を踏まえると、事象Ⅰの「分権を指向しつつ教育行政の独自性、専門

²⁴ 小川正人『教育改革のゆくえ—国から地方へ』ちくま新書 828、筑摩書房、2010、18頁

性を強調」し、教育委員会事務局の組織・人事面での強化も必要となっている。

以上のように、教育委員会事務局組織を検討する際のキーワードとして、「専門性」と「総合性」の概念で捉えることができ、各自治体においては、専門性（事象Ⅰ）と総合性（事象Ⅳ）の間での「揺らぎ」が生じているのが、現在の状況ではないだろうか。教育委員会事務局組織においては、専門性の担保は、教育行政の固有の分野である指導系や人事系において重視され、人事配置上は指導主事や管理主事など教育職員が多く配置されている点で共通している。指導は学校種別組織、人事は機能別組織が主流であり、異なった形態となっている。

一方で、教育委員会事務局の「専門性」の取組みが、学校の教育活動向上に寄与しているかという点と様々な議論があるのも事実である。一般的に教育長や指導主事の学校教育に関する専門的指導が高い方が学校の問題解決や学校改善に繋がると考えがちであるが、実は、必ずしもそうはなっていないという先行研究もある。加治佐哲也（2001）は、専門性の高い教育長の下で多くの指導・助言が行われると学校の雰囲気は損なわれ、指導主事による多くの指導は教育課程の個性化を損なうという調査結果を明らかにしている²⁵。加治佐は、教育委員会側の指導の専門性・有用性の高さは認めても学校側の専門性・自律性を無視した、あるいは配慮しない一方的、強制的な「押し付け」的指導であれば、それは学校・教師には反発ないし敬遠・嫌悪され、学校には浸透していかないとする。その上で、教育委員会の役割や職務活動のあり方として、学校との協働を教育委員会の職務活動のスタイルとすることや、学校の統一的基準や政策立案など調整活動やボトムアップの政策形成活動を行うことが必要とする。その上で学校教育の専門職である指導主事にはボトムアップ型の政策形成を行う志向・意識とそうした活動を担う能力・力量が必要と指摘する。

加治佐の指摘を踏まえると、教育委員会事務局の組織体制強化といっても、学校側にとってどういう教育委員会の組織のあり方が学校教育活動の向上にとって有効かという視点が重要であるといえる。すなわち、教育委員会事務局の組織強化策として、量的拡大から質的な充実への転換とその活動を評価する仕組みの導入が必要ではないかということである。すなわち、教育委員会事務局において、指導主事数の増など量的な充実は基本的な要件であるものの、一方で、教育委員会の職務活動と学校の教育活動の最適な関係性の構築、学校の自主性と自律性を担保するような支援的な教育委員会の指導主事の力量向上の必要性など質的な面での担保も進めていく必要があるといえる。加治佐は、こう

²⁵ 加治佐哲也「教育委員会の専門性と行政能力の向上」堀内孜『地方分権と教育委員会 ②教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい、2001

した課題の解決として「教育行政評価」の導入を提案している。そしてその評価者には教育委員会事務局の教育長や指導主事などの教育職員の内部関係者だけでなく、受け手の学校側の教育委員会評価を含めることで、教育委員会の職務活動が学校にとって有効なものになると指摘する。この点、筆者は、学校における施策のアウトカム＝行政効果の検証にあたっては、教育委員会事務局の行政職員の関わりも位置付けていく必要があると考える。これまで指導行政においても教育委員会事務局の行政職員は予算事務などを通じて関わっており、教育活動にとって予算が有効に使われているかどうかなど行政効果の検証に関わる立場である。しかしながら、とにかく、行政職員は予算の配分のみで事業内容やその検証は教育職員にお任せということになりがちである。エビデンスやアカウンタビリティの観点からも、行政職員は、施策の実際の影響や効果を教育職員とは異なった立場で学校側の反応を確認することは必要な取組みである。また、新たな教育予算の獲得のためにも、これまでの事業効果を検証し、必要な内容に資源投入するといったサイクルの構築は有効である。行政職員にとってこうした役割を果たすためには、教育委員会の行政職員も教育の基礎的な知識、学校教職員のニーズの把握など教育理解力の向上が求められることになるといえる。

一方で、「総合性」の動きは、新教育委員会制度下において首長や知事部局との結節点として政策の役割が重要性を増している。先述したように、事実、都道府県教育委員会において、名称に政策を付している課が、2001年に3道県から始まり、平成30年（2018）には17都道県まで増加するなど全体の3割を超えており、各教育委員会において調整機能が高まっている現れであろう。さらに、教育政策系部署が筆頭課として位置づけられている自治体が全体の2割程度を占めており、このことは、総合調整機能を担う組織として教育委員会事務局内におけるステータスの高まりを示している。

一方で、教育委員会事務局は多くの学校を所管しており、行政組織の中でも定型業務が多く職員は多忙な状況にある。政策型組織への脱皮のためには、定型業務の圧縮を図るため行政事務の仕組み見直しや業務改善の取組などが必要となる。こうした政策型組織への脱皮として参考になる事例が福岡県春日市の取組である。春日市は教育委員会の活性化のため教育委員会事務局改革を実施し、事務局の政策形成機能強化の取組を行った自治体である。当時の春日市教育委員会学校教育部長を務めた工藤一徳（2013）によれば、春日市における改革前の状況として教育委員会事務局の日常は文書処理と予算執行中心のルーティンワークであり、意識も「教育課程や学校運営、生徒指導は学校や指導主

事の任務」という機械的分担主義、業務のスタイルは県からの指示がない限り従来どおり」という前例踏襲の傾向を持っていたという²⁶。そこで春日市では、政策形成機能強化に向けた事務局定型業務のスリム化と学校の自律化を目指した権限移譲を行った。具体的には、学校予算の執行権を学校へ移譲し、また、学校管理規則を全面的に改正し教職員服務その他の校長権限を強化するなどの取組みを行った。さらに、平成 17 年（2005）から教育長出前トークを実施し、教育長、教育委員、事務局職員が全校を回り、事務局職員はその場を通じて現場の生の声に触れ具体的な課題を通じた政策形成に繋がるなど、事務局の業務スタイルや職員の意識は政策重視型へと大きく変化したという。この春日市の教育委員会事務局改革は、行政職員から発信した政策重視型への脱皮へのプロセスを示してくれる。春日市の改革前の状況のように、教育委員会事務局の行政職員は、ルーティン業務が多く多忙であり、さらに、教育職員との間に壁を設けるなどの傾向があり、このことが、教育委員会事務局が変われない阻害要因になっているとの示唆は、基礎自治体に限らず、都道府県教育委員会においても同様の構造があるといえる。限られた人員の中で、権限移譲による定型業務の圧縮によって、新たな政策型の業務スタイルへとシフトしたという手法は、教育委員会事務局組織論や教育委員会事務局行政職員論を検討するうえでのベストプラクティスといえる。

最後に、教育委員会事務局の組織的特徴を踏まえると、学校教育部門の学校種別で分かれた原課中心によるセクショナリズム解消や教育職員と行政職員の職種間葛藤を乗り越えるため、横割りの政策調整機能を有したバッファーとしての政策部署の構築が重要である。そして、この政策部署には、春日市の事例のように、教育委員会事務局の定型業務のスリム化によって、定型業務から離れたフリーな遊軍的立場から教育長の特命事項、首長部局との調整、学校訪問による現場での課題把握と政策立案などを担う政策スタッフを配置することが重要である。専門性と総合性の結節点である教育政策系部署に、主に専門性を担う教育職員と総合性を担う行政職員を政策スタッフとしていかにバランスよく配置していくかが重要な鍵となる。こうしたことから、教育行政における「専門性」と「総合性」を両立させていくため、教育委員会事務局組織を横断的にコーディネートしていく教育行政の専門性を有した行政職員の育成・配置がこれまで以上に求められている状況下にあるといえる。

²⁶ 工藤一徳「[特別企画] 報告 1 教育委員会活性化への挑戦・10年の軌跡 ―事務局から見た教育長のリーダーシップと教育委員会活性化」『日本教育行政学会年報』No. 39、2013、215-218 頁

第2章 教育委員会事務局行政職員の採用

第2章では、人事行政の基礎である採用に焦点を当て、教育委員会事務局行政職員の採用の仕組みを概観し、採用形態を6つに類型化し、一般行政採用と教育行政採用に分類する。さらに、近年の採用動向として試験区分の流動化の傾向を指摘し、特に、教育行政採用が増加している状況を明らかにした上で、その規定要因を検討する。

第2章 教育委員会事務局行政職員の採用

第1節 採用制度と学校事務職員研究における教育委員会人事交流論争

第2節 採用試験区分の類型化

第3節 採用試験区分における教育行政採用の増加

3-1 Aパターン（学校事務採用→教育行政採用）

3-2 Bパターン（学校事務採用→一般行政採用→教育行政採用）

3-3 Cパターン（一般行政採用→教育行政採用）

3-4 教育行政採用増加の要因と課題

第2章 教育委員会事務局行政職員の採用

第1節 採用制度と学校事務職員研究における教育委員会人事交流論争

本章では人事制度のうち採用を取り上げる。採用は人事制度の基礎である。自治体の人事担当部署にとって、採用によりいかに優秀な人材を確保するかは、組織活性化の鍵となる。教育委員会は地方公共団体の長と並んで独立した任命権者として、職員の任免、人事評価、分限、懲戒等を行う権限を有する（地方公務員法第6条）。一般行政職員の採用に関しては、能力実証の方法である競争試験によることとされている（地方公務員法第17条の2）。なお、教員の採用や昇任は選考によるものとし、その選考は教育委員会の教育長が行うこととなっている（教育公務員特例法第11条）。

本論文のテーマである教育委員会事務局行政職員の採用方法は一様ではない。一般行政採用の行政職員が教育委員会へ出向することによる配置、教育行政採用の教育行政職員の異動による教育委員会への配置、学校事務職員採用の学校事務職員が異動により教育委員会に配置されるパターンなどがある。一般行政採用は任命権者である地方公共団体の長が主体となった採用方式である。一方、教育行政採用や学校事務職員採用は任命権者である教育委員会の権限による採用方法である。

このように、各自治体・教育委員会が考えるビジョンや自治体の置かれた環境や抱えている課題に対応し、採用方法においても様々な人事施策の選択が行われている。本論文では、各自治体においてどのような採用方法を選択しているかという点に着目する。採用というレンズを通して、自治体の人事担当部署が認識している人事行政上の課題やそれを解決するための採用戦略を読み取る。本章では教育委員会がどのような要因によって採用方法を決定するのか、という問いから採用面における教育行政人材の確保に関する規定要因を整理したい。

これまで、採用に関して教育委員会事務局行政職員の採用自体を取り扱った先行研究は少ない。学校事務職員研究まで視野を広げると教育委員会事務局との人事交流構想の中で教育委員会事務局行政職員の採用が取り上げられている。1990年代に学校事務職員の職域拡大の観点から、教育委員会事務局との人事交流を進める動きがあった。まずは、教育委員会事務局行政職員の採用を考える上で、学校事務職員研究における教育委員会事務局との人事交流構想をレビューしたい。

最初に、学校事務職員研究における教育委員会人事交流論争を取り上げる。小川正人（1996）は、教育行政の専門性と独立性をテーマとして検討を行い、

教育行政の専門性の必要性は教育委員会の組織・人的構成にどのような要請をもたらすかという観点で、教育長・事務局職員・指導主事などの人事政策の在り方に関して論点整理を行った²⁷。その中で、教育行政の専門性強化の論理の一例として、学校事務職員制度改革における教育行政専門職員の確保・確立の動向を取り上げ、この論法はジェネラリスト型の公務員制度の現状では困難であり、さらに教育行政の専門職としての囲い込みは教育行政の地位と機能をこれまで以上に低めるものとして疑問を呈した。本研究は、教育行政の専門性に関して論点整理を行った基礎的論考であり、特に、教育行政の専門性と教育行政専門職員の関係性に関して論じた嚆矢として意義づけられる。

本研究で重要なのは、教育行政職員研究にとって根源的な問いが指摘されている点である。「教育行政にはその専門性、職員に専門職化を主張できる論拠がどのようにあるか」という問いである。これは、教育行政職員制度を検討する上での基本的な課題である。この問いに答えるためには、議論の前提とする基礎的な作業として教育委員会事務局行政職員の専門性の在り方や職務遂行について現状把握を行う必要があると考える。そうした実態把握の上で、教育委員会事務局における組織論や職員論を深めていく必要がある。

従来の教育行政学研究における教育委員会事務局の教育行政職員をめぐる論議は、学校事務職員の地位・権限を強化する方策という文脈で行われてきたという事情がある。学校事務職員の「教育行政専門職員」化を志向する立場である。学校事務職員と教育委員会事務局職員を「教育行政専門職員」として一体的に任用・確保する立場である。

一方、学校事務職員の地位・権限強化といった運動論からは距離を置く立場もある。これは一般行政職員も含めた幅広い人材の中から「教育行政コア人材」を確保する立場である。この立場では、教育行政の担い手を学校事務職員に限定した「教育行政専門職員」論に否定的で、総合行政の動向の中で一般行政職員も含めた広範な人材からも教育行政コア人材を確保する方策により教育委員会事務局行政職員の専門化を志向する論である。

前者の立場では、例えば、大田直子（2008）は、教育行政を学校において担う職員として学校事務職員を捉える限り、教育委員会事務局職員との人事交流は理論的に整合性があると捉えている²⁸。また、学校事務の共同実施による事務の効率化で生じる財政的・時間的余裕を学校事務職員のキャリアアップに繋げる

²⁷ 小川正人「教育行政の専門性・独立性」『日本教育行政学会年報』22、教育開発研究所、1996

²⁸ 大田直子「学校事務職員の任用制度について」『これからの学校事務と学校事務職員』国民教育文化総合研究所、2008

ことで、多様な経験と知見及び専門性を獲得することとなり、教育行政職員制度へと展開できると展望を述べている。

後者の立場では、先述のように、小川正人（1996）は、義務制学校事務職員の地位の確立と改善の方策として教育行政専門職員の確保・確立の主張をすることへの疑問を呈している。ただ、この論は、教育行政専門職員自体を否定するものではなく、教育行政職員のキャリアの可能性を学校事務職員に限定して論じることは教育行政職員論と制度の在り方を狭く限定することになると疑問を呈するものである。その後、小川正人（2008）は、地方分権改革の動向を踏まえて、教育行政「専門」職員の育成と人事システムの構築について述べている。従来、教育委員会事務局の行政職やその仕事には教育行政の専門性を主張する論拠は乏しいとされてきたが、地方分権改革以後、さまざまな専門的知識等が求められる中で、「専門性」を考慮した教育委員会事務局職員の人事システムの検討の必要性を指摘している²⁹。

「教育行政専門職」を推進する立場の根底には、教育行政の専門性を重視する論理があるといえるが、小川正人（1996）が指摘するように、「教育行政にはその専門性、職員の専門職員化を主張できる論拠がどこにあるのか、一般行政の知識・技能や行政手法と異なるものがあるかどうか」という問いに対しては、教育委員会事務局における教育行政職員の職務分析を行うなど実態を検証する作業が必要であろう。すなわち、閉鎖職である学校事務職員の地位・身分改善の方策として教育行政職員を捉えるのではなく、教育行政職員の職務実態を分析・整理した上で、その結果を踏まえ、一般行政とは差異を示していく中で、教育行政の専門性の確保の観点から、教育行政職員制度を理論づけしていくような実態論的アプローチが説得性を生むのではないかと考える。

この点については、大田も学校事務職員制度そのものの展望において、公立学校制度改革という大きな展望の中にきちんと位置づけないといけないとし、たんに学校事務職員制度を守るという近視眼的な、かつ既得権益を擁護するという展望では現在の行政改革の流れに抗することはできないということを述べている。この点から考えても、学校事務職員の身分格上げという視点では、地方自治体全体を動かす力としては弱く、説得力に欠けるといえる。

また、大田は教育行政を学校において担う職員として学校事務職員を捉える限り、教育委員会事務局職員との人事交流は理論的に整合性があると捉えていると述べているが、確かに、教育行政職員と学校事務職員は同じ教育行政を担う職員ではあるが、単に同じ行政分野に従事しているからというだけでは論拠

²⁹ 小川正人・勝野正章『新訂 教育経営論』放送大学教育振興会、2008、78-79頁

に乏しく、学校事務職員の職務経験が教育委員会事務局職員としてどのように活かされていくか、その逆はどうかなどの双方向の視点から、教育行政職員全体のキャリア形成の観点から検証する必要がある。人事交流の意義については、そのような職務実態を把握・検討した上で議論する必要があるのではないかと考える。

一方、日本の公務員制度は、組織内部の様々なポストを異動・昇任することで行政能力を向上していくジェネラリスト型の人事システムであり、特定の行政分野に特化した「教育行政専門職」の主張は困難であるという指摘は地方自治体の人事システムの現実を踏まえた論である。しかしながら、その後の地方分権改革の動向など環境変化の中で、いま一度、教育行政に精通した行政職員の人材確保戦略も含めて検討する必要があると考える。こうした視点から、従来の学校事務職員の地位向上などの視点とは異なった、教育委員会事務局行政職員の職務遂行の調査研究とその実態を踏まえた中で今後の在り方を検討し、その上で、教育委員会事務局行政職員と学校事務職員のキャリアをどのように位置付けていくかを検討するアプローチが有効と考える。

このように教育委員会事務局行政職員の採用を考える上で、学校事務職員をどう位置付けるのかという点は密接に関わっている。全体の総合行政の枠組みの中で教育委員会事務局行政職員の採用を一般行政採用の一般行政職員で確保するのか、あるいは、教育行政の特殊性を踏まえ任命権者としての教育委員会の人事権の中で教育委員会事務局行政職員と学校事務職員を異動範囲とした教育行政採用とするのかは、自治体における教育行政人材確保のための採用戦略の基本的方向性を定める選択である。以上の先行研究を踏まえ、次の節では都道府県教育委員会、政令指定都市教育委員会における採用試験の実態について概観することとしたい。

第2節 採用試験区分の類型化

本節では、教育委員会事務局行政職員の採用試験区分から、自治体の人事戦略を読み取ることを試みる。

調査方法としては、令和元年度実施試験における採用試験区分について、教育委員会事務局行政職員をどの採用区分から確保しているかという視点から、各都道府県における人事委員会のホームページ、採用試験要項、採用試験パンフレットを検討・整理し、【表 2-1】のとおり採用形態を6類型（Ⅰ：一括採用型、Ⅱ：市町村立分離型、Ⅲ：行政・学校事務型、Ⅳ：教育行政一括型、Ⅴ：教委事務局・都道府県立型、Ⅵ：教委事務局・市町村立型）に分類した。

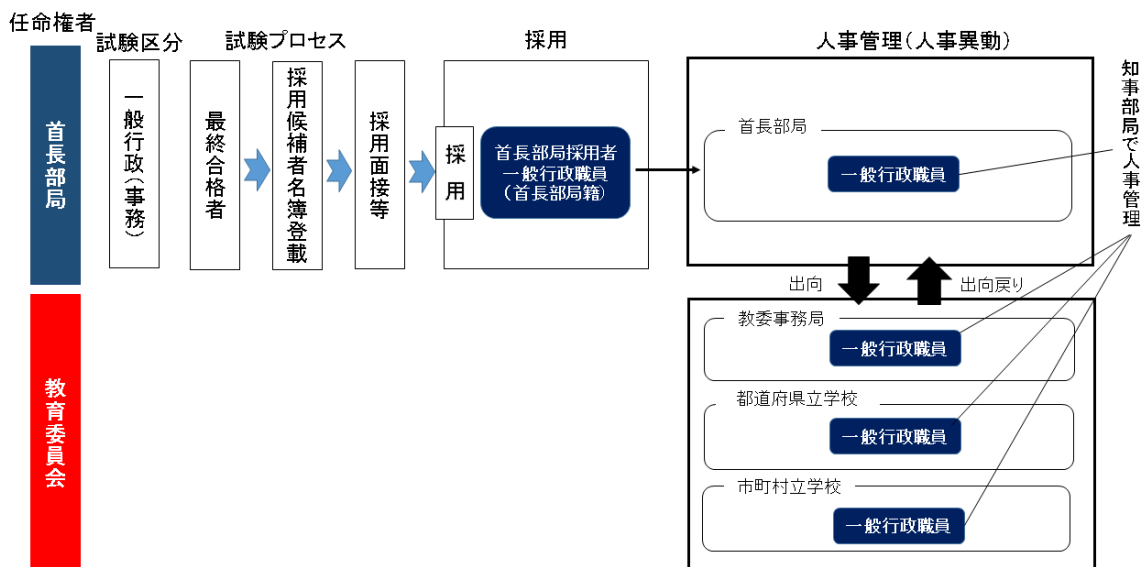
【表2-1】令和元年度実施採用試験まとめ（都道府県）

類型	定義	該当する都道府県	
		数	都道府県名
I 一括採用型	知事部局から市町村立学校事務まで一括して採用	2	東京、鳥取
II 市町村立分離型	行政区分は一括で採用し、市町村立学校事務のみ別採用	26	山形、福島、茨城、栃木、埼玉、千葉、神奈川、新潟、富山、石川、福井、山梨、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀、大阪、奈良、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川
III 行政・学校事務型	行政区分と学校事務区分を分ける方式 ※行政（知事部局・教委事務局）、学校事務（都道府県立・市町村立）	7	青森、宮城、群馬、京都、和歌山、高知、沖縄
IV 教育行政一括型	行政区分とは別に、教委事務局、都道府県立学校事務、市町村立学校事務の教育行政分野を一括して採用	8	秋田、岩手、愛媛、福岡、佐賀、長崎、熊本、宮崎
V 教委事務局・都道府県立型	行政区分とは別に、教委事務局、都道府県立学校事務の枠で採用	2	北海道、兵庫
VI 教委事務局・市町村立型	行政区分とは別に、教委事務局、市町村立学校事務の枠で採用	2	大分、鹿児島
計		47	

出典）各都道府県ホームページ・採用試験実施要項から筆者作成

最初は、「I：一括採用型」（2都県）である。この類型は知事部局から市町村立学校事務までをすべて一括して採用するパターンである。【図2-2】は一括採用型の基本パターンを図化したものである。

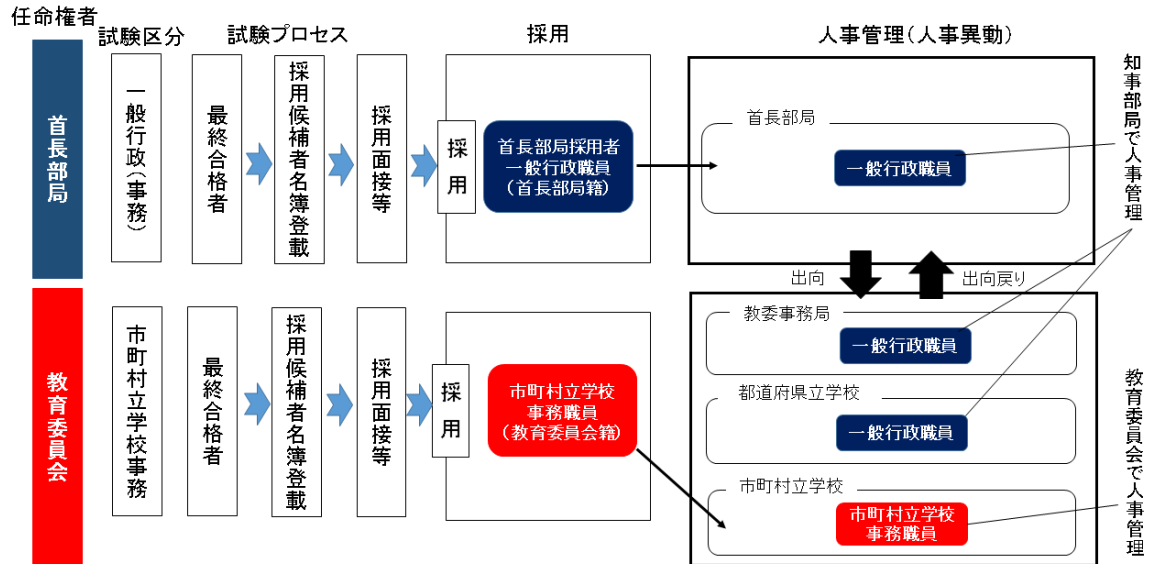
【図2-2】[I 一括採用型] (基本パターン) 注) 各自治体試験実施要項、自治体インタビュー調査より筆者作成



次に、「II：市町村立分離型」（26府県）である。この類型は、行政区分は知事部局、教委事務局、県立学校を一括採用とし、市町村立学校事務のみ別採用

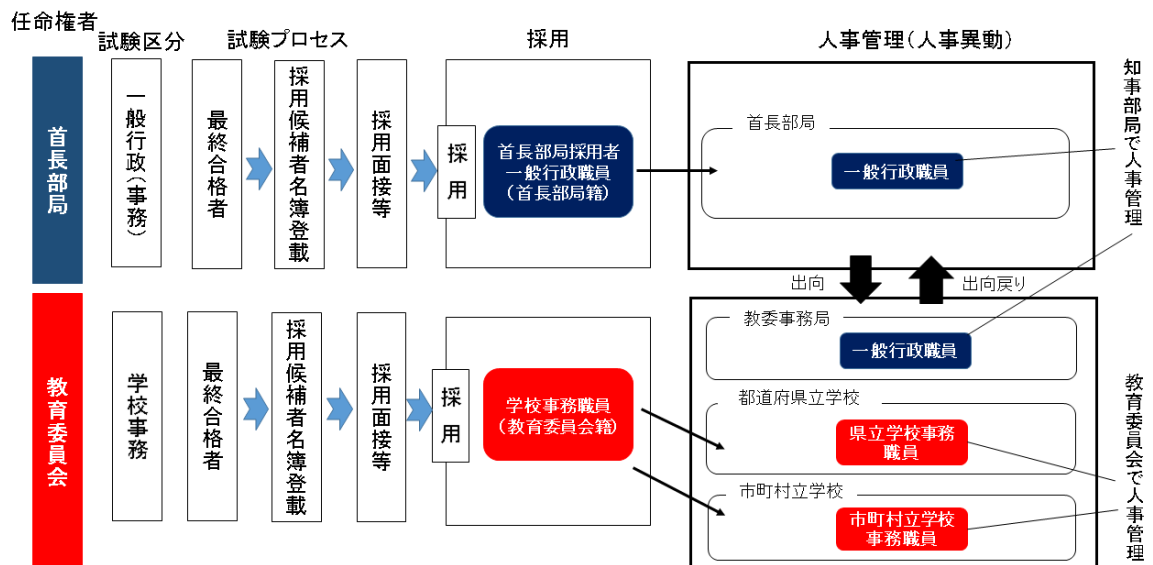
とするもので都道府県において最も主流な類型である。この類型の場合、市町村立学校事務は閉鎖職となる。【図 2-3】はⅡ市町村立分離型を図化したものである。

【図2-3】[Ⅱ 市町村立分離型](基本パターン) 注)各自治体試験実施要項、自治体インタビュー調査より筆者作成



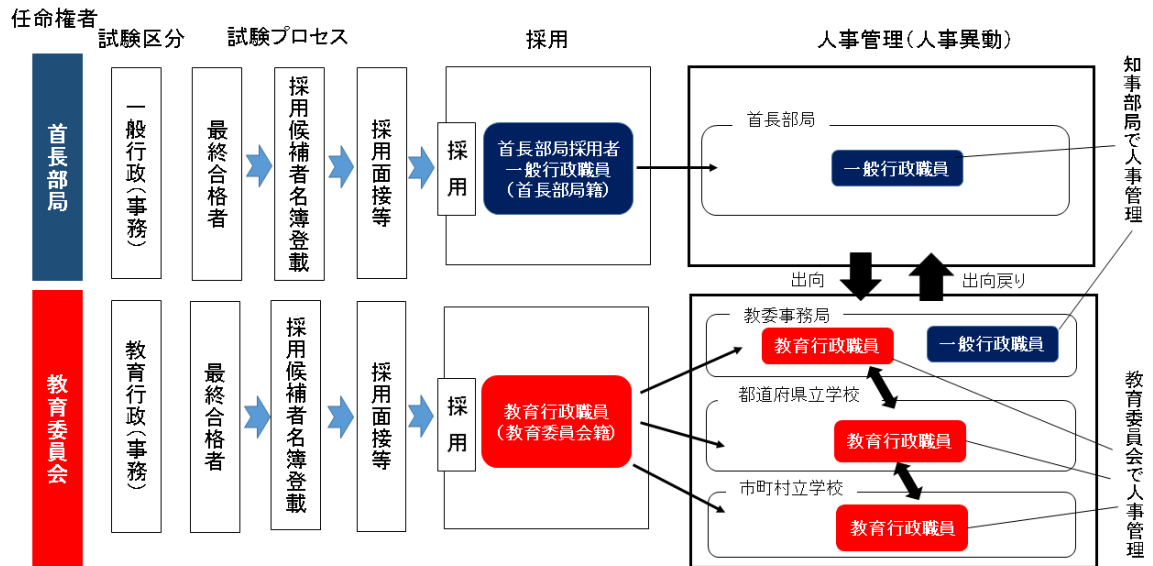
「Ⅲ：行政・学校事務型」(7府県)は、行政区分と学校事務区分を別採用として分離する方式である。行政区分では知事部局・教育委員会事務局で採用し、学校事務区分では都道府県立学校事務、市町村立学校事務で採用するパターンである。【図 2-4】は行政・学校事務型を図化したものである。

【図2-4】[Ⅲ 行政・学校事務型](基本パターン) 注)各自治体試験実施要項、自治体インタビュー調査より筆者作成



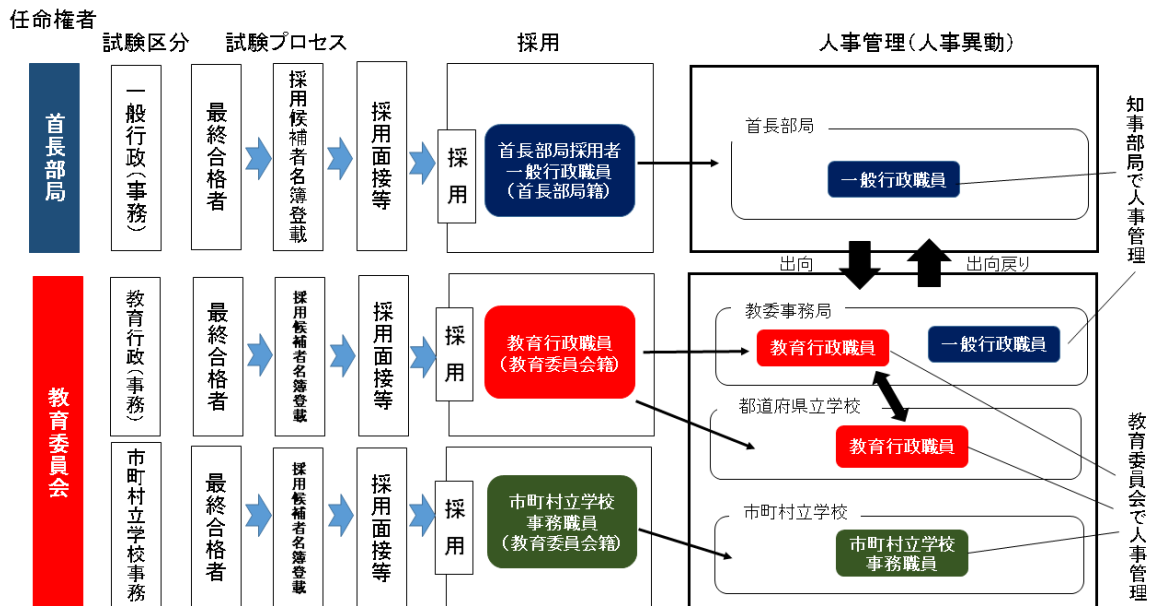
「IV：教育行政一括型」（8 県）である。行政区分とは別に、教育委員会事務局、都道府県立学校、市町村立学校事務の教育行政分野を一括して採用するパターンである。【図 2-5】は教育行政一括型を図化したものである。

【図2-5】[IV 教育行政一括型] (基本パターン) 注) 各自治体試験実施要項、自治体インタビュー調査より筆者作成



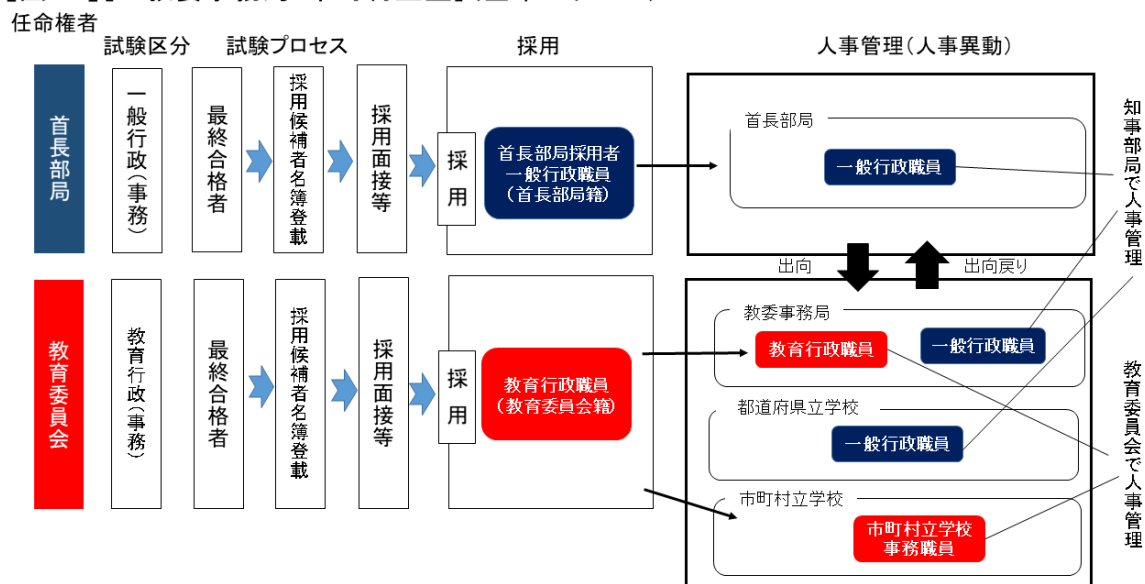
また、「V：教育委員会事務局・都道府県立型」（2 道県）である。この類型は行政区分とは別に、教育委員会事務局、都道府県立学校事務をセットとした枠で採用し、さらに、市町村立学校事務を別枠採用とするパターンである。【図 2-6】は教育委員会事務局・都道府県立型を図化したものである。

【図2-6】[V 教委事務局・都道府県立型] (基本パターン) 注) 各自治体試験実施要項、自治体インタビュー調査より筆者作成



最後は、「VI：教育委員会事務局・市町村立型」（2県）である。行政区分とは別に、教育委員会事務局、市町村立学校事務をセットで採用枠を設ける。他方、都道府県立学校事務は行政区分の中で採用する。【図2-7】は教委事務局・市町村立型を図化したものである。

【図2-7】[VI教委事務局・市町村立型]（基本パターン）注）各自治体試験実施要項、自治体インタビュー調査より筆者作成



教育委員会事務局行政職員の確保について、どのような採用枠で行っているかという視点で整理すると、次の2つのタイプに分類できる。

I、II、IIIの類型は、教育委員会事務局行政職員への配置を一般行政職員の数多くある配属先の1つとして位置づけるタイプであり、本論文では「一般行政採用」と定義する（35都府県）。

他方、IV、V、VIの類型は、教育委員会事務局行政職員と学校事務を一括の採用区分とし、教育委員会事務局と学校の人事交流を行うことにより行政職員を教育行政分野のプロパーとして育成するものであり、本論文では「教育行政採用」と定義する（12道県）。

次に、政令指定都市の採用区分について取り上げる。都道府県と同じく令和元年度実施試験の採用区分を【表2-8】のとおり整理を行った。その結果、政令指定都市は、その大部分は行政区分（首長部局・教育委員会事務局）を一括で採用し、市立学校事務のみ別採用とするパターンであった。教育委員会事務局行政職員の配置を一般行政職員から確保する「一般行政採用」がスタンダードである。

政令指定都市においては、県費負担教職員制度の見直しの動向の中で、平成29年度（2017）より教職員の給与費について従前の都道府県が負担する制度か

ら、政令指定都市において負担する仕組みへの制度改正が行われた。この制度改正により人事権と給与負担を政令指定都市が一括して担う仕組みとなり、政令指定都市独自の人事施策がより可能となった。現在は政令指定都市教育委員会事務局の行政職員は一般行政採用が中心であるが、この制度改正を踏まえて政令指定都市において行政職員の採用区分の変更も予想されるところである。

【表2-8】令和元年度実施採用試験まとめ（政令指定都市）

類 型	定 義	該当する市	
		数	市名
II 市立分離型	行政区分は一括で採用し、市立学校事務のみ別採用	19	札幌、仙台、さいたま、千葉、横浜、川崎、相模原、新潟、静岡、浜松、名古屋、京都、大阪、堺、岡山、広島、北九州、福岡、熊本
IV 教育行政一括型	行政区分は一括で採用し、教委事務局と市立学校事務を一括して採用	1	神戸
計		20	

出典）各政令指定市ホームページ・採用試験実施要項から筆者作成

実際、神戸市では令和元年度の採用試験からこれまでの学校事務採用区分から「教育事務」採用区分をスタートした。採用試験案内によれば、職務内容は、神戸市立小・中・特別支援学校または教育委員会事務局内における一般事務となっている。主として学校事務をベースとするが、学校事務の知識経験を元に、教育委員会事務局と学校現場との連絡調整や教育行政に係る政策調整業務等にも携わることが想定されている³⁰。今後、このような神戸市のように政令指定都市においても教育行政採用の創設の動きが広がるかどうかは今後の推移を見ていく必要があるが、学校事務職員の一定数確保と学校事務職員の幅広い行政経験をキャリアに位置付ける要請の中で、政令指定都市も都道府県同様に教育行政採用が広がる可能性もある。

第3節 採用試験区分における教育行政採用の増加

ここで注目したいのは、近年の採用戦略の流動化と教育行政採用の増加の動向である。各自治体において教育行政に関わる行政職員を確保するための試験区分が変化している。特に、学校事務職員採用から教育委員会事務局も異動範

³⁰ 令和2年度神戸市教育事務職員採用試験（選考）案内（令和2年6月21日閲覧確認）
https://www.city.kobe.lg.jp/a55153/shise/shokuinsaiyou/kyouiku/19_10saiyo.html

困とした教育行政採用への試験区分の変更を行っている。この動向は、今後の教育委員会事務局行政職員の人材確保にとって重要な意味を持つ。これまでも学校事務職員が人事交流により教育委員会事務局に配属される例はあったが、それはあくまでも一時的なものであり、明確に位置付けられているものではなかった。一方で、教育行政採用は採用時から教育委員会事務局を配属先として示しており、キャリアの中で位置付けられている点が、これまでの学校事務採用との大きな相違である。

ここで、これまでの教育行政職員（学校事務職員）の任用をめぐるこれまでの歴史的経緯について述べた上で、現在の任用状況との比較検討を行う。学校事務職員の任用をめぐるのは、平成5年（1993）5月に全国人事委員会連合会任用部会は、「学校事務職における任用等のあり方について」と題する報告書をまとめている³¹。この報告書では、学校事務職員の任用のあり方（採用、昇任管理、交流）に各自治体で課題を抱える中で、学校事務職員の一層の活性化を促すにはどのような方策が良いかを研究テーマとしてまとめており、全国調査に基づいた詳細な調査であり、当時の学校事務職員研究において、論争を生むほどの注目された報告であった³²。

今回、この報告書の中で注目したいのは学校事務職員の採用に関する調査である。この報告書では平成4年度（1992）実施試験における各自治体学校事務職員の採用試験実施状況についてまとめている。【表2-9】は報告書の内容に基づき筆者により加筆修正し整理したものである。当時の学校事務職員の採用は、多様でバラエティに富んだ形態となっていることがわかる。その中で本論文でのテーマである学校事務職員の教育委員会事務局への配属という点から着目すると、採用時点から教育委員会事務局を配属先として組み込まれているのは、教育事務職Ⅰと教育事務職Ⅱである。教育事務職Ⅰは教育委員会事務局、県立学校事務、小中学校事務に配置されるもの、教育事務職Ⅱは教育委員会事務局、県立学校事務に配置されるものである。本論文での整理では【表2-1】のとおり教育事務職Ⅰは「Ⅳ 教育行政一括型」であり、教育事務職Ⅱは「Ⅴ 教委事務局・都道府県立型」である。教育事務職Ⅰは1団体、教育事務職Ⅱは4団体であり計5団体となっている。このうち、学歴要件では初級試験として位置付け

³¹ 全国人事委員会連合会報告書については、雑誌『学校事務 46(2)』において「特集 全人連任用部会報告書をめぐって」と題して詳細な報告が行われている。『学校事務 46(2)』学事出版、1995、6-57頁

³² 例えば、学校事務職員制度改革において教育委員会人事交流論の是非をめぐって論争が行われた。小川正人「学校事務職の改革」小島弘道編著『学校主任職の専門性 事務主任・事務長の職務とリーダーシップ』（東洋館出版社、1997）196-209頁、清原正義『教育行政改革と学校事務』（学事出版、2000）211-227頁

られているのが3団体、上級試験と初級試験で位置付けているのが2団体という状況であった。

【表2-9】全国人事委員会連合会「学校事務職における任用等のあり方」(1993)

	試験職種			団体数	採用時配置
	上級試験	中級試験	初級試験		
一つの試験職種			教育事務職Ⅰ	1	事務局、県立、小中
	学校事務職	学校事務職	学校事務職	5	県立、小中
	学校事務職	学校事務職		2	県立、小中
	学校事務職		学校事務職	5	県立、小中
		学校事務職	学校事務職	1	県立、小中
	学校事務職			5	県立、小中
		学校事務職		2	県立、小中
			学校事務職	4	県立、小中
	小中学校事務職	小中学校事務職		1	小中
	小中学校事務職		小中学校事務職	4	小中
		小中学校事務職	小中学校事務職	2	小中
		小中学校事務職	16	小中	
二つの試験職種		学校事務職	教育事務職Ⅱ	1	教育事務Ⅱ：事務局、県立 学校事務職：県立・小中
	小中学校事務職 教育事務職Ⅱ		小中学校事務職 教育事務職Ⅱ	2	教育事務Ⅱ：事務局、県立 小中学校事務職：県立・小中
			小中学校事務職 教育事務職Ⅱ	1	教育事務Ⅱ：事務局、県立 小中学校事務職：県立・小中
	県立学校事務職		県立学校事務職 小中学校事務職	1	県立学校事務職：県立 小中学校事務職：小中
一般事務職				6	
計				59	

出典) 全国人事委員会連合会任用部会報告書「学校事務職における任用等のあり方について」(1993)を基に筆者加筆修正

次に、令和元年度(2019)実施の教育行政採用の状況について述べる。【表2-1】【表2-8】のとおり、教育行政採用は都道府県・政令指定都市合わせて13自治体で行われており、平成4年度(1992)の5自治体と比較すると8自治体に増加している。また、学歴要件について、令和元年度実施試験の教育行政採用区分の状況をまとめたのが【表2-10】である。令和元年度実施試験では大卒区分(上級職)では10自治体となっており、平成4年度(1992)実施試験の2自治体から5倍と大幅に増加していることがわかる。

【表2-10】教育行政採用の学歴区分一覧(令和元年度実施試験)

都道府県名	大卒 (上級)	短大卒 (中級)	高校卒 (初級)	備 考
北海道	教育行政A		教育行政B	その他教育行政C (民間経験者)
秋田県	教育行政	教育事務	教育事務	
岩手県		一般事務		短大卒程度一般事務は教委、学校配属
兵庫県	教育事務		教育事務	
愛媛県	学校事務			配属先に教委事務局含む
福岡県	教育行政	教育行政	教育行政	
佐賀県	教育行政		教育行政	
長崎県	教育事務		教育事務	
熊本県	教育行政		教育事務	
大分県	教育事務		教育事務	
宮崎県	一般行政			一般行政のうちで専ら学校・教委に勤務
鹿児島県		教育事務		

出典) 各自治体採用試験要項から筆者作成

以上のように、平成4年度(1992)と令和元年度(2019)を比較すると、教育行政採用は全体で5自治体から12自治体に増加している。さらに、学歴要件も平成4年度当時は初級職としての位置付けが中心であったのが、令和元年度は大卒程度が10自治体へと増加しており、各自治体において試験区分として教育行政採用が増えていること、学歴要件も大卒程度とする自治体が増えている傾向が指摘でき、教育委員会事務局を配属先に加えた教育行政採用創設による学校事務職員の任用制度改革が進んできている。

【表2-11】採用変遷のパターン(教育行政採用)

類 型	内 容	該当自治体数
A	学校事務採用→教育行政採用	8
B	学校事務採用→一般行政採用→教育行政採用	3
C	一般行政採用→教育行政採用	1

次に、自治体における採用試験区分の決定プロセスを追うことにより、採用試験区分の決定のための規定要因について明らかにする。具体的なアプローチは、現在、教育行政採用を実施している自治体においてどのような経緯により現在の教育行政採用となったのかについて検討する。【表2-1】で示したように、教育行政採用は令和元年度実施試験において12道県で試験区分として設

定されている。この教育行政採用に至るこれまでの採用制度の変遷について、そのパターンをA・B・Cの3つに整理したのが【表 2-11】である。

【表 2-11】採用変遷のパターン（教育行政採用）

類 型	内 容	該当自治体数
A	学校事務採用→教育行政採用	8
B	学校事務採用→一般行政採用→教育行政採用	3
C	一般行政採用→教育行政採用	1

【表 2-12】は、令和元年度時点で教育行政採用を実施している 12 道県の試験区分の変遷を詳細に示したものである。

さらに、本表では、教育行政採用者の配属先と【表 2-11】で整理した採用変遷パターンのA・B・Cのいずれに該当するか整理している。変遷のパターンを整理した結果、最も多いのはAパターンの従来の学校事務採用を教育行政採用に変更した都道府県であり、8自治体が該当する。

次は、学校事務採用から一般行政採用に一元化された後、教育行政採用に変更したBパターンであり3自治体が該当した。そして、Cパターンの一般行政採用を教育行政採用にした自治体は最も少なく1自治体という結果であった。

例えば、Aパターンの例として、熊本県では、平成 23 年度採用試験までは学校事務区分で実施していたが、平成 24 年度採用試験から配属先に教育委員会事務局を加えた「教育行政」区分を設けた。

また、Bパターンの例として、宮崎県では、全国に先駆けて学校事務採用から一般行政への統合を平成 10 年度（1998）試験から実施したが、平成 28 年度（2016）試験から一般行政採用者のうち一定数を教育委員会に配属する方式で教育行政採用を復活した。また、佐賀県では平成 24 年度試験以前は学校事務で採用していたが、平成 24 年度試験から行政に統合した。その後、平成 29 年度（2019）試験から学校事務に教育委員会事務局を配属先に加えた「教育行政」区分を新たに設けた。

さらに、「I：一括採用型」にも採用区分の変化が見られた。「I：一括採用型」であった秋田県では、令和元年度実施試験から「教育行政・教育事務」採用区分を新たに設置した。

以下、各パターンにおける代表的な自治体を取り上げ、採用試験区分の制度変容を概観することを通じて、その規定要因を明らかにする。

【表2-12】教育行政採用の試験区分変遷一+C2:F17覧

都道府県名	試験区分 (R1)	これまでの試験区分の変遷	変遷 パターン
北海道	教育行政	従前は一般行政採用者から教育委員会事務局や道立学校に長期に配属する職員を確保していたが、平成25年度（2013）実施試験から教育行政区分を設けた。＜配属先：本庁、教育局、道立学校、図書館、美術館等＞	C
秋田県	教育行政 教育事務	従前は学校事務採用であったが、平成15年度（2003）実施試験から一般行政との一括採用となった。さらに、令和元年度（2019）実施試験から教育行政採用（大卒：教育行政、短大卒・高卒：教育事務）を開始した。＜配属先：教育庁、教育機関、小中学校又は県立学校＞	B
岩手県	一般行政 (Ⅱ種)	従前は高卒程度（Ⅲ種）の採用のみであったが平成24年度（2012）実施試験から短大卒程度（Ⅱ種）に一般事務区分を設けた。一般事務区分という名称ではあるが、配属先は県立学校、市町村立学校、事務局等であり、実質的には教育行政区分である。さらに、平成31年度（2019）から教育委員会事務局本庁で教育施策に係る企画・立案する教育行政職採用を実施。	A
兵庫県	教育事務	従前は高等学校事務採用であったが、平成の初め頃、教育委員会事務局を配属先に含め教育事務採用を開始した。＜配属先：教育委員会事務局（本庁、地方機関、教育機関）又は県立学校＞	A
愛媛県	学校事務	昭和40年度（1965）実施試験から学校事務採用を開始し、時期は明確でないが教育委員会事務局も含めて配属先とするようになった。試験区分は学校事務の名称であるが実質的に教育行政採用区分である。＜配属先：教育委員会事務局の本庁若しくは地方機関、県立学校又は公立小・中学校＞	A
福岡県	教育行政	従前は学校事務採用であったが、平成27年度（2015）から大卒・短大卒・高卒すべてにおいて教育行政採用を開始した。＜配属先：教育委員会事務局、県立学校又は市町立小・中・特支＞	A
佐賀県	教育行政	従前は学校事務採用であったが、平成25年度（2013）実施試験から学校事務と行政を統合し一元化採用を実施した。その後、一元化採用を止め、平成30年度（2018）実施試験から教育行政採用を開始した。＜配属先：教育委員会事務局、県立学校、市町村立学校＞	B
長崎県	教育事務	従前は学校事務採用であったが、平成15年度（2003）実施試験から教育事務採用とした。＜配属先：教育委員会事務局、地方機関、県立高校、県立特別支援学校、市町立小中学校＞	A
熊本県	教育行政 教育事務	従前は学校事務採用であったが、平成24年度（2012）実施試験から大卒程度は教育行政、高卒程度は教育事務採用区分へと変更した。＜配属先：教育委員会又は県立学校、市町村立学校＞	A
大分県	教育事務	従前は学校事務採用であったが、平成16年度（2004）実施試験から教育事務採用を開始した。当初は教育委員会事務局、県立学校又は市町村立学校を配属先としていたが、平成21年度（2009）からは県立学校は行政区分に統合された。＜配属先：教育委員会又は市町立学校＞	A
宮崎県	一般行政	従前は学校事務採用であったが、平成10年度（1998）実施試験から一般行政へ採用一元化を行った。その後平成29年度（2017）から一般行政の合格者の中から専ら学校及び教育委員会事務局に勤務する職員を採用する方式に変更した。	B
鹿児島県	教育事務	開始年度は不明であるが、中級試験に教育事務採用を設けている。なお、初級試験では従来の教育事務採用を平成19年度（2007）実施試験から一般事務に統合した。＜配属先：市町村立学校又は教育委員会＞	A

出典）各都道府県ホームページ・採用試験実施要項、各都道府県提供資料等を基に筆者作成

3-1 Aパターン（学校事務採用→教育行政採用）

(1) 兵庫県

兵庫県は長期間にわたり教育事務職の職種で採用を実施しており、【表2-1】の種類のうち【V 教委事務局・都道府県立型】に位置付けられる。「令和元年度実施兵庫県職員行政A（大卒程度）・資格免許職採用試験案内」によれば、教育事務職採用者の職務内容は、教育委員会事務局（本庁、地方機関、教育機関）または県立学校で行う一般事務となっている。なお、高卒程度試験においても教育事務職の試験区分がある。

平成27年（2015）7月29日に兵庫県教育委員会へのインタビュー調査を実施した。調査方法は事前に質問紙を送付した上で、県教委を訪問し、基本的には質問紙の質問項目に沿って人事担当者へのインタビューを行った。インタビュー対象者は総務課長、総務課副課長、総務課人事班長である。

教育事務職の採用制度の変遷を確認したところ、元々は昭和36年（1961）から高等学校事務職として独立した採用制度となり、その後、平成に入り教育委員会事務局を配属先に加え教育事務職という採用試験区分になったとの回答であった。また、教育事務職の試験区分を設けた理由を確認したところ、独立して採用することにより教育委員会に関する職務内容に限定することが可能となり、受験者も教育委員会で働くことを希望して採用されるため、より目的意識を持った者を採用できる点にあるとの回答であった。

また、教育事務職の試験区分を設けているメリット・デメリットを確認したところ、専門性の高い職員を育成できるメリットがある一方で、異動先が限定されることによるマンネリ化をデメリットとして認識していた。この教育事務職で採用された職員の配置先は、平成27年度（2015）時点で、本庁に96名、教育事務所40名、教育機関55名、県立学校583名在籍しており、県立学校事務長はすべて教育事務採用者から選考されている。兵庫県では高等学校事務から教育事務に制度変更されているが、昭和36年（1961）以来、教育委員会で一貫して独自採用を行っており、60年近い歴史がある。教育行政採用区分を導入することにより、教育委員会として教育委員会事務局と県立学校の事務職員の採用・異動を一体的に行うことが可能となり、自律的な人事運用を実現している。

インタビューでの回答のとおり、教育行政採用を取り入れた理由は、教育委員会、県立学校で働きたいモチベーションの高い採用者を確保できることから採用後のミスマッチを防ぐ点が大きい。さらに、教育事務職の配属先として県立学校に加えて教育委員会事務局への勤務を採用時に明示しており、本庁と学校現場の双方を経験する教育行政でのキャリアパス確立がメリットである。

(2) 熊本県

熊本県は、従前は学校事務採用を行ってきたが、平成 24 年度（2012）実施試験から教育行政（大学卒業程度）、教育事務（高卒程度）の教育行政採用区分を導入している。教育行政採用者の配属先は教育委員会事務局、県立学校、市町村立学校であり、採用類型は【IV 教育行政一括型】に位置付けられる。

平成 26 年（2014）10 月 28 日、熊本県教育委員会にインタビュー調査を実施した。インタビュー対象者は学校人事課審議員、県立学校人事班参事、学校人事課主幹、教育政策課主幹である。教育行政採用を導入した経緯について確認したところ以下のような回答があった。これまで学校事務で採用されると県立事務と市町村立事務に配属される。そして、採用後は最初の配属学校種（県立・市町村立）のままで退職するという学校種別単位でのプロパー人事が基本パターンであった。こうした学校事務職員にとって、閉鎖職として固定かつ限定された職務領域では職能開発に限界があり課題と捉えていた。

今回の教育行政採用創設の意図は、これまで学校種別で閉ざされていた県立学校と市町村立学校を相互異動する人事運用の仕組みを構築した上で、教育委員会事務局を配属先に加えることにより、幅広い行政経験を有した教育行政人材を確保・育成するという人事戦略であった。そこで従来の試験区分「学校事務」の名称のままであると学校事務が中心のイメージとなるので、大卒では「教育行政」、高卒では「教育事務」に試験区分の名称を変えて採用を開始した。また、教育委員会事務局には知事部局出向職員が多く配置されているが、年々、知事部局側からの人材供給も厳しくなる中で、教育委員会で独自に人材を確保していく必要性が生じている環境変化も、教育行政採用区分に変更した要因の一つである。このように、熊本県では、閉鎖職としての学校事務職員の職能開発上の課題の打開と教育委員会事務局におけるプロパー人材確保の課題の解決策として、教育行政採用を導入することとなったと整理できる。

(3) 大分県

大分県では、従前は学校事務採用区分を取り入れていたが、平成 16 年度（2004）から教育事務採用を開始している。採用類型は教育委員会事務局と市町村立学校事務を配属先とする【VI 教委事務局・市町村立型】である。

大分県の試験区分の変遷として学校事務採用を昭和 34 年度（1959）から開始し平成 15 年度（2003）まで実施していた。採用後は県立学校と市町村立学校配属者に分かれ、その後の学校種別間の人事異動はほとんどなかった。なお、教育委員会事務局と学校事務職員の人事交流は、県立学校事務との間では一部ではあったものの行っていた。

平成 16 年度（2004）実施試験から、組織の活性化、教育行政職員の人材確保とその専門性を高める観点から、学校事務採用を教育事務採用に制度変更した。教育行政職員の採用一元化を図り、教育行政職員定数の総合的管理を可能にするため、県立学校事務、市町村立学校事務に加え、教育委員会事務局を新たにキャリアの中に位置付けた。

その後、平成 21 年度（2009）実施試験からは、県立学校事務は教育事務採用の配属先から切り離され、行政採用区分に組み込まれた採用方式に変更となっている。このことによって、教育事務採用の配属先は教育委員会事務局と市町村立学校事務となった。このように、教育事務採用に市町村立学校事務を残しているのは、教育委員会事務局の人材確保という理由があるとの回答であった。すなわち、県立学校であれば同じ任命権者内であるので異動の中で県教育委員会事務局に配属させるのは容易であるが、市町村立学校事務職員は間に市町村教育委員会が介在するので、直接、教育委員会事務局に異動させるのは調整が必要となる。こうした県と市町村の制度上の溝があるので、市町村立学校事務の採用をあらかじめ教育事務採用の枠内に組み込むことにより人事運用を容易にできるようにする意図があるとのことであった。

また、これまでの採用区分では、教育委員会事務局行政職員の人材確保面での課題を有していた。教育委員会事務局行政職員の人員構成は、知事部局から定期人事異動で配属される一般行政職員と学校から異動する学校事務職員から構成されていたが、一般行政職員は一定期間の教育委員会事務局での勤務を経ると一般行政部局に戻り、学校事務職員も一定期間を経ると学校現場に戻るなど、教育行政のコア人材確保という観点からは課題を有していた。一般行政職員は知事部局に戻るため教育行政の専門性が蓄積されず、学校事務職員が教育委員会事務局へ異動する場合は属人の指名によるものが多く、人事面で機動的なものになっていなかった。

そこで、教育事務採用の創設により計画的なキャリアプランによる教育行政人材の確保・育成が可能となった。教育事務採用者は、採用から概ね 4～5 年を目途に、教育委員会と学校の両方を経験することを人事異動方針として定めている。教育委員会と学校の双方を経験した後は、各人の異動希望や能力に応じて教育委員会事務局を中心に異動する職員と学校を中心に異動する職員にキャリアを分化させることを想定している。このように、教育委員会事務局行政職員の人材確保において、中・長期的に教育行政に熟知した行政職員の安定的な確保・育成を図ることができる点は、教育事務採用創設の動機の 1 つとなっている。

(4) Aパターン（学校事務採用→教育行政採用）小括

学校事務採用から教育行政採用への試験区分の変更は、いずれも学校にキャリアが限定される閉鎖職の学校事務職員の職能開発における課題から、教育委員会事務局も配属先に加えることによって、教育行政全般での幅広い業務に従事し、教育行政でのキャリアを形成できる職の開発を目指すものであった。

また、教育委員会事務局プロパー人材の確保という意図もある。これまで、学校事務職員を教育委員会事務局に人事交流によって確保する人事運用は存在した。しかしながら、あくまで職種は本籍が学校にある学校事務職員であり、教育委員会事務局での配置上の位置付けは基本的には一時的なものであった。

学校事務採用と教育行政採用の最も大きな違いは、教育行政採用の職種は教育行政職員であり、配属先に教育委員会事務局が位置付けられている点にある。この位置付けの相違は、キャリアの中のどのタイミングで教育委員会事務局の経験を積ませるかという点に影響する。教育行政採用導入以前の学校事務職員の教育委員会事務局への配置のタイミングは中堅以降が中心であり、さらに位置付けとして人事交流の扱いであることから教育委員会事務局での配属も一時的になるケースが大半であった。他方、教育行政採用の導入によって、計画的なキャリアプランの中で採用後の早い段階で教育委員会事務局での経験を積ませる早期選抜が可能となり、その中から人事運用によって教育委員会事務局プロパーの人材を安定的に確保できる点がメリットである。

3-2 Bパターン（学校事務採用→一般行政採用→教育行政採用）

(1) 秋田県

秋田県では、従前は学校事務採用を行っていたが、平成15年度(2003)実施試験から試験区分の行政に採用一元化を行った。「平成29年度秋田県職員採用大学卒業程度受験案内」では、「行政A・B」の職務内容として「知事部局の課若しくはその地方機関等又は教育庁の課若しくはその地方機関等に勤務して行政事務又は学校事務に従事する」とあり、採用形態は知事部局から市町村立学校事務まで一括採用する「I 一括採用型」であった。

その後、令和元年度(2019)実施試験から、この一括採用型を取りやめ、新たに教育行政の試験区分を設けた。「令和元年度秋田県職員採用大学卒業程度受験案内」では、「教育行政試験区分の職務内容は、教育庁、教育機関、小・中学校又は県立学校に勤務して行政事務又は学校事務に従事する」とあり、「IV 教育行政一括型」に区分される。

では、なぜ、採用一元化から15年ほど経過して教育行政採用に転換したのだろうか。この試験区分「教育行政」の創設の経緯については、平成30年(2018)

第2回定例会（9月議会）における教育公安委員会提出資料（平成30年9月14日）に教育委員会から提出された資料から読み取ることができる³³。本資料から教育行政採用区分創設の経緯について概観する。

学校事務採用の復活の検討は、平成29年(2017)10月、教育庁内に設置された「学校事務のあり方に関するワーキンググループ」により行われた。本ワーキンググループのメンバーは、教育委員会事務局からは総務課主幹、義務教育課主幹、高校教育課主幹、学校現場代表からは公立学校事務長会代表、公立小中学校学校事務職員研究協議会会長から構成されていた。このワーキングの検討結果を踏まえた検討結果は、先述した教育公安委員会資料により【表2-13】のとおり公表されている。

【表2-13】学校事務のあり方に関する検討結果（秋田県教育庁総務課）

出典) 秋田県議会ホームページ <https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/38079>
令和2年10月18日閲覧確認

別紙



本資料によれば教育行政採用を創設した背景は、知事部局の出向者数が教育庁事務職員数の約4割に迫る中、「チーム学校」の推進において求められる職員

³³ 秋田県議会＜平成30年第2回定例会（9月議会）教育公安委員会提出資料（所管事項審査関係資料）平成30年9月14日 教育委員会＞
<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/38079> 令和2年10月17日閲覧確認

の専門性向上に加え、学校運営や教育行政に精通した人材の育成が大きな課題となっている点が記述されている。つまり、チーム学校で学校事務職員の役割が注目される中で、学校事務プロパーが減っていく状況では、その対応が困難な状況になっていると認識していることがわかる。

また、別の要因も見えてくる。平成30年(2018)9月21日の教育公安委員会の質疑において、総務課長は「今退職者も多くなってきたところで新規採用者を採用してきている中で、学校に配属になったのだが、私は知事部局ですずっと働きたいという若手もいらっしゃったりすることもあり、なかなか私どもとしても何とかしていきたいところが本当の趣旨である」旨の回答をしている³⁴。

また、渡部英治委員が学校事務の在り方を検討するにあたって現場の事務の実態や声がどの程度反映されているのかという問いに対して、総務課長は以下のように回答している。

ワーキンググループの報告に当たりましてアンケート調査を実施しております。各校長先生とともに事務長、事務職員全員に対してもアンケートをとっています。そうした中でも、やはり、いろいろな考え方はあるのですが、端的に申しますと学校事務採用区分の復活については、57%が賛成だという回答を得ています。【秋田県教育委員会総務課長】

こうした議会でのやりとりを見ると、行政の新規採用者が学校への配属によりミスマッチを感じるケースがあること、【表2-13】の資料のとおり、知事部局出向職員における学校経営への参画や帰属意識に濃淡があることなど、一般行政職員が学校事務に配属されることによるモチベーションの低下の課題が挙げられている。

こうした採用一元化における人事上の課題が現れており、学校現場の危機意識の反映が学校事務職員へのアンケートにおける学校事務採用復活への思いが半数を超えるといった結果に至ったものであろう。秋田県では、こうした背景の中で、長期的な教育行政の人材確保・育成に向けた人事ローテーションの課題もある中で、学校事務職員に加え教育委員会事務局での配属も含めた職種創設として新たな教育行政採用区分を設けることになった。

³⁴ 秋田県議会会議録検索システム

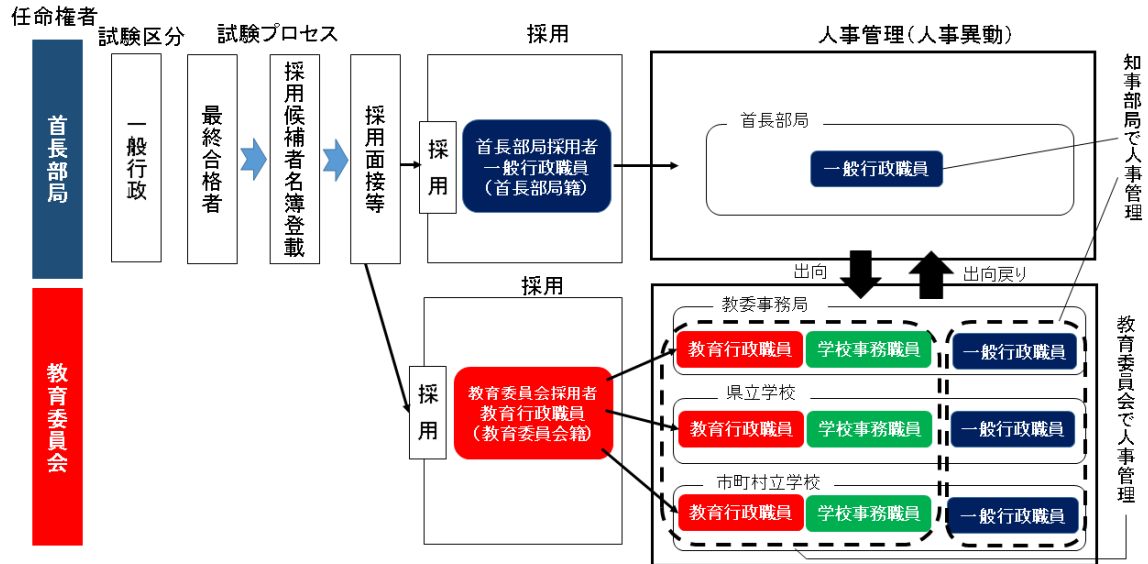
平成30年第2回定例会(9月議会) 教育公安委員会 平成30年9月21日

https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefakita/SpMinuteView.html?power_user=false&tenant_id=408&council_id=1458&schedule_id=4&view_years=2018 令和2年10月18日閲覧確認

(2) 宮崎県

宮崎県は、学校事務採用から一般行政採用へと制度変更したパイオニアともいえる自治体である。平成10年度(1998)実施試験より学校事務採用区分を廃止し、学校事務職員は一般行政・一般事務に統合された。

【図2-14】宮崎県(H29実施試験～) 注)宮崎県教育委員会へのインタビュー調査より筆者作成



その後、一般行政採用への一元化から19年ほど経過し、平成29年度(2017)から試験区分の変更が行われ教育行政採用が導入された。ただし、教育行政・学校事務のプロパー確保のため独自の方式を導入している。独自の方式とは、【図2-14】のとおり、他の都道府県のように教育行政採用区分を設ける方式は採らず、一般行政区分の最終合格者の中から、主に教育委員会事務局や学校で勤務する職員を教育委員会で採用する試験制度のことである。

なぜ、平成29年度(2017)から教育行政採用を創設したのか、その経緯について宮崎県教育委員会へのインタビューにおいて確認した。当初、平成10年度実施試験から開始した一般行政採用への一元化によって目指した効果は、勤務範囲が限られる学校事務職員の資質向上を図ることや、知事部局で培われた行政経験により学校現場の活性化を図るといったものであった。しかし、その後、長期的な教育行政・学校事務に携わる人材育成の観点からの人事ローテーションが確保できないことや、一般行政職員の学校事務への出向者のうち、学校運営への参画意識や帰属意識に課題のある職員が存在するなどしていたことが課題として挙がってきたという。

注目すべきは、一元化による課題が議会質問のテーマとして県議会でも指摘されている点である。平成22年(2010)11月定例会において、太田清海議員は

学校事務の監査指摘について質問した。質問では県全体の監査指摘事項 27 件のうち半分以上の 15 件を学校事務関係が占めている点を課題として指摘した。同議員は、この理由は学校事務プロパー比率の減によるものであり、一定の学校事務プロパーが必要ではないか、そして、今後、プロパー比率についてどのくらいが望ましいのか検証する必要性がある点を指摘している（平成 22 年 11 月 26 日議事録）³⁵。

また、平成 25 年(2013) 2 月定例会において高橋透議員は、北海道において校内業務を見直し、教諭が子どもに向き合う時間を増やすために学校事務職員を増やしている取組を例にして、北海道と宮崎県の違いが学校事務職員の採用方法の違いにあることを指摘する（平成 25 年 3 月 1 日議事録）³⁶。このように、学校事務職員関係の議題が県議会で指摘されるのはあまり例がなく、しかも特定の議員でなく、複数の議員から質問があったという事実から、学校現場からの不満が背景としてあったことが窺える。

このように宮崎県では、採用一元化から 19 年経過したところで、学校事務職員プロパー確保の必要性の議論が生じ、結果的に教育行政の核となる職員の採用に舵を切り、一般行政区分の最終合格者の中から教育委員会事務局や県立学校、小中学校に勤務する教育行政採用区分を設けることとなった。本事例は、教育行政採用区分は教育委員会事務局行政職員のプロパー化を企図するというより、学校事務職員のプロパー確保という動機の中で、教育委員会事務局も配属先に加えるバリエーションにより教育行政職員への転換を図る動きといえる。

当初、採用一元化の際に、学校事務職員の資質向上と学校事務職員の閉鎖性打破ということが動機になっていたことを改めて確認すると、今回の教育行政採用区分の配属先に教育委員会事務局を含めたことは、採用一元化の目的を一定程度保持しつつ、教育行政のプロパーを確保していくという目的達成のためには、より現実的かつ柔軟な制度設計になったといえる。ただし、課題は、教育行政人材を確保・育成するための人事施策である。具体的には、教育行政採用者を対象とした人事異動方針・人材育成方針の策定により計画的に人材を確保・育成することである。特に、教育行政職員のキャリアの中での教育委員会事務局での勤務経験の位置付けが重要であり、今後の動向が注目される。

³⁵ 宮崎県議会 平成 22 年 11 月定例会議

<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/gikai/minutes/plenary/h22/201011-2-26.pdf> 169-170 頁 令和 2 年 11 月 9 日閲覧確認

³⁶ 宮崎県議会 平成 25 年 2 月定例会議

<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/gikai/minutes/plenary/h24/201302-2-1.pdf> 139-140 頁 令和 2 年 11 月 9 日閲覧確認

(3) 佐賀県

佐賀県は長期間、学校事務採用を実施していた自治体である。昭和 34 年度（1959）から昭和 43 年度（1968）までは行政職と学校事務職で別枠の試験区分で実施していた。その後、昭和 44 年度（1969）から昭和 63 年度（1988）までは試験区分を変えず、行政の受験者に限っては第二志望に学校事務を選択できる方式を採っていた。これは行政の受験者からも学校事務採用者の確保を図るための策である。その後、一定の学校事務受験者の確保が可能になってきたため、平成元年度（1989）からは行政職と学校事務職で別々の試験区分とする元の形とした。

そして、平成 24 年度（2012）実施試験から行政職と学校事務職の試験区分を一元化し、一般行政採用区分に統一した。平成 26 年（2014）10 月 27 日、文部科学省委託研究調査での佐賀県教育委員会へのインタビュー調査によれば、採用一元化へ制度変更した理由として、「チーム学校」の推進の中で学校組織マネジメント強化を図るため、学校事務職員の人材確保を企図したものであった。その背景として学校事務をめぐる環境変化があった。具体的には、学校事務職員の学校経営参画が求められる一方で、学校事務の人的課題として 10 年間で在職者数の約 4 割が退職する状況や、学校事務の専門的知識の継承や人材育成が課題となっていた。学校経営参画のためには、企画、広報、渉外、情報管理等の幅広い力量が求められることとなり、そのためには、従来の総務事務の経験とスキルが中心であった学校事務職員の職務領域の枠を超える必要があった。このためには、幅広い行政経験を有する知事部局の一般行政職員との交流拡大により学校経営参画のための人材を確保する必要があるとの認識があった。

また、学校事務職員の人材確保面での課題もあった。採用試験の実施状況として学校事務採用区分は低倍率であり人材確保に苦慮していた。この課題解決のため、行政採用区分に統一化することで、採用の母集団を大きくすることで、優秀な人材を確保するという意図もあった。

採用一元化後は行政採用区分での採用者が学校事務に配置されることになる。当初は、採用後 10 年程度をジョブローテーション期間として位置づけ、知事部局、教育委員会、学校など多様な職務を経験し、行政職員としてのスキルアップを図っていくことを想定していた。ただし、採用一元化の初年度は市町村立学校事務への配属は行わなかった。この理由は、市町村立学校では 1 人職ということや、県職員採用試験を合格したのに市町村職員の身分になるという点で理解の難しさがあったことへの配慮であった。

こうした理念の下、開始された採用一元化であったが、5 年後には採用区分

は見直されることとなった。平成 29 年度（2017）実施試験から新たに教育行政区分での採用を開始されたのである。教育行政職員の異動範囲は教育委員会事務局、教育センター、教育事務所、県立学校、小中学校である。また、事務職員の組織対応力向上のため、企画力・調整力が特に求められる業務経験を知事部局で積ませる観点から、知事部局との交流人事も位置付けている。このように、採用一元化は平成 25 年度（2013）採用者から平成 29 年度（2017）採用者までの 5 年間で終了した。

この教育行政採用創設の経緯は、佐賀県教育庁教職員課副課長が学校事務事務職員を対象とした事務研究会において「これからの事務職員への期待」と題した講演を行っており、人事担当側からの教育行政採用創設の経緯がわかる³⁷。

この講演では、教育行政職員を、教育に係る行政事務を担う専門職員と定義し、従来の学校事務職員の職務領域を拡大することを意図していると述べる。教育行政職員は、学校ではチーム学校として教員、事務職員に関係なく、同じ職場の職員として学校経営を支える立場を目指すこと、教育委員会事務局では政策立案の担当者として業務に携わり経験を積みその上で学校現場に戻ったときに教員と対等に意見交換していく知識と力量を得ることができるとしている。

さらに、教育行政の主戦場は学校現場であって「教育委員会事務局等で得た経験をもって、学校で成果を出す」ことを教育行政採用創設の目的としている。また、「壁を越える」というキーワードを掲げ、教員と事務職員の壁、地域との壁、義務と県立の壁、学校と教育事務所の壁を越えるということもコンセプトとして示している。

このような佐賀県の取組は、教育行政職員を明確に定義し、その上で学校事務職員の職域拡大を掲げ、教育委員会事務局での勤務経験をキャリアに明確に位置付けている点に特徴がある。そして、教育委員会事務局行政職員の研究において重要なのは、学校において学校経営に参画できる人材の確保・育成を図るための手段として、教育委員会事務局での行政経験を学校現場へ還元するという職能開発のサイクルを位置づけている点である。

このような佐賀県での教育行政採用が進んだ背景の 1 つとして、佐賀県の学校事務職員制度の発展を促す土壌が整えられていたことが指摘できる。特に、佐賀県における先進的な小中学校事務の組織化の動向が挙げられる。中島秀明・川上泰彦（2014）は、佐賀県における学校事務の共同実施を進めてきた検討過

³⁷ 佐賀県公立小中学校事務研究会ホームページ「佐事研だより 第 40 回佐賀県公立小中学校事務研究大会 報告」<http://www.sajiken.com/sajidayori104.pdf>、令和 2 年 10 月 21 日閲覧確認

程と導入過程を明らかにしている。平成 10 年（1998）の中教審答申「学校事務の共同実施」にあわせて翌年度の平成 11 年度（1999）からいち早く取組み、平成 20 年度（2008）には全県での事務の共同実施がスタートし、平成 23 年度（2011）には管理職事務長設置、平成 25 年には統括事務長の配置がされるなど学校事務の組織化を進めており、教育行財政研究上、都道府県レベルの権限強化と学校自主性・自律性確立が同時に進んだ事例として捉えている³⁸。

先述した従前の佐賀県の学校事務採用は、県立学校事務職員と小中学校学校事務職員を統合する試験区分であったが、配属先は新規採用時の学校種別のままでその後のキャリアを積むということが多く、県立と小中学校の学校種間の交流もほとんどなかった。また、県立学校事務と小中学校学校事務の職位に差があり、県立学校事務では管理職事務長のポストがあったが、小中学校学校事務では管理職制度がない状況があった。

こうした状況が打開されたのは平成 23 年度（2011）であった。すなわち、小中学校学校事務において管理職事務長の設置が実現し、小中学校学校事務のキャリアラダーが確立した。さらに、平成 25 年度（2013）からは小中学校において統括事務長が設置されることで県立事務と小中事務の職位の差が解消され、小中学校と県立学校の事務長の人事交流も行われるようになったのである。このような学校事務職員制度改革の積み上げによって県立学校と小中学校の職位の壁も突破していた点も、教育委員会事務局と県立、小中の教育行政全般をカバーする教育行政職員の職種設置を容易にした大きな要素であったといえる。

このような、この数年での佐賀県における学校事務改革と採用制度の変容を、学校事務職員はどのように感じているのだろうか。こうした視点から佐賀県の学校事務職員に対してインタビューを実施した。平成 30 年（2018）1 月 27 日、佐賀県の学校事務改革を進めたキーパーソンである初代の統括事務長 A 氏に対し、学校事務改革に至る経緯と教育行政採用制度への評価をテーマに、インタビュー調査を実施した。

A 氏は、昭和 53 年（1978）に県職員に採用され、その後、一貫して小中学校学校事務のキャリアを有し、初代の統括事務長に就任した人物である。

A 氏が採用された当時の試験制度は、行政区分の 1 つであり、採用候補者名簿登載の段階で行政、小中学校学校事務、県立学校事務に分かれる方式であった。学校事務といっても小中学校と県立学校で分かれ、以降は学校種間の交流もなかったという。また、学校事務から教育委員会事務局への配属はその当時は教

³⁸ 中島秀明、川上泰彦「佐賀県における公立小中学校学校事務の共同実施」『佐賀大学文化教育学部研究論文集』19（1）、佐賀大学文化教育学部、2014

育事務所庶務係に数名程度であった。こうした閉鎖職といえる状況は学校事務職員の意識をスポイルし、モチベーションを下げていた部分があったという。そうした強い課題意識から小中学校事務改革を進めていった。

こうした学校事務採用期から平成 24 年度（2012）から実施された採用一元化期への移行に関しては以下のようにメリット・デメリットを捉えている。メリットでは、従来の学校事務採用期での課題であった行政職員としての視野が広がらない、キャリア形成ができていない、属人性の学校事務が維持される点の解消として一定の効果があつたと評価している。一方でデメリットとして、一般行政職員の学校への帰属意識面での課題と、一定の学校事務プロパー確保ができるかという危惧があつたという。

そして、その後の平成 29 年度（2017）実施試験からの教育行政採用に関しては教育行政職員としてのアイデンティティ確立への期待が大きいと評価する。一方で、教育行政として固まることによって閉鎖的となり、以前の学校事務採用期のように、教育委員会と知事部局・市長部局との距離が広がる状況が出ないかという懸念を述べている。この点、採用一元化から教育行政採用への試験制度の変更の際には学校事務採用期のように県立学校と小中学校の壁を作らず、さらに、教育行政職員の活躍の場として教育委員会事務局や教育センターなど多くのフィールドを設けることを要望したという。今回の教育行政採用ではその要望が実現しており、今後期待していると述べていた。

こうした流れを総括すると、採用一元化から教育行政採用創設までの経緯としては、採用一元化導入当初に抱えていた 1 人職で身分が市町村職員となる小中学校事務の位置付けの難しさや、学校に配属された一般行政職員のモチベーションの課題、教育行政・学校事務に長期に関わる人材の確保の困難さなど様々な課題が浮き彫りになる中で、教育行政採用への制度変更を行った。

佐賀県では、なぜ、教育行政採用が必要なのかという点について、社会的背景やビジョンを提示し、チーム学校として学校組織マネジメント強化を目指す中で、学校事務職員の職域拡大と教育委員会事務局の業務経験をリンクさせた職の発展として教育行政職員を定義している点で先進的な取組みといえる。

佐賀県における学校事務採用→採用一元化→教育行政採用という試験区分の変遷は、ともすれば、制度が揺れ動いているようにも見えるが、実像を捉えると、その根底には、学校事務職員側の学校事務改革によるボトムアップ型の学校事務の組織化の動向と人事当局側での学校組織マネジメント強化の志向性の中で、学校事務職員の人事システムの最適化を模索した結果として生まれた仕組みであるといえる。

(4) Bパターン（学校事務採用→一般行政採用→教育行政採用）小括

Bパターンの3事例から一定のパターンが読み取れる。すなわち、従前、学校事務採用を行っていたところ閉鎖職の学校事務職員の限界から脱却するため、オープンな一括採用にすることによって多様な人材の確保を図るものであった。

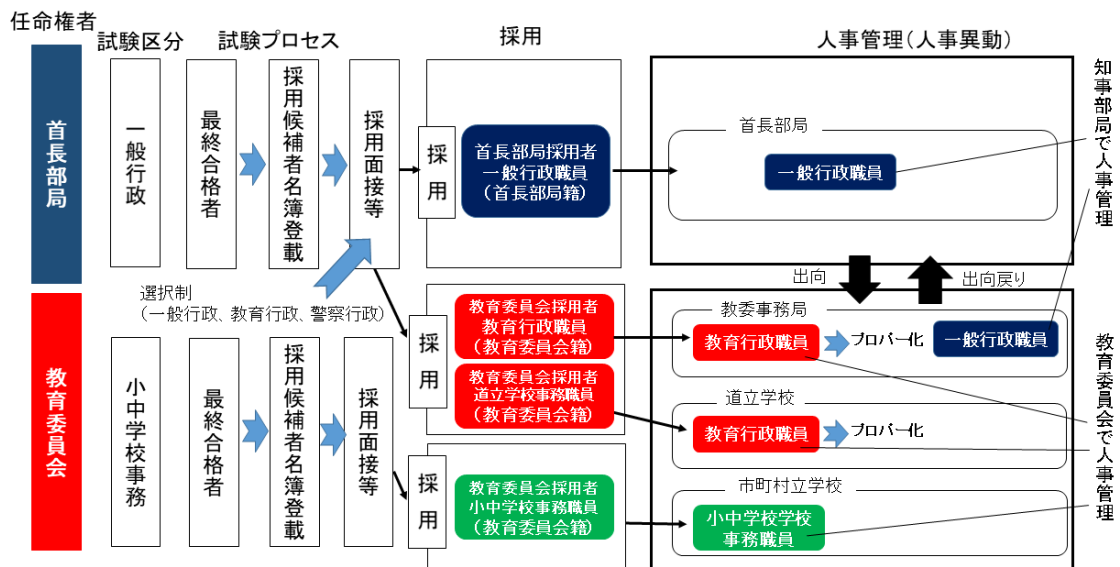
しかし、一括採用になると、学校事務プロパーの減少の中で、一般行政職員の学校事務への配置によるミスマッチや会計検査の指摘事項の増加などの課題が生じた。この結果、揺れ戻しの動きが生じ、学校事務採用の復活によるプロパー確保の必要性が高まる。ただし、そのまま学校事務採用の復活となると、再び、同じような閉鎖職の限界が起こり得るとの認識の中から、教育委員会事務局を配属先に加え、教育行政採用へと採用試験区分の改編に至るという一連のパターンが指摘できる。この教育行政採用への創設理由として、「チーム学校」による学校事務職員への役割期待を旗印にし、教育行政での経験を幅広い視野やキャリア意識の獲得の機会として捉えている点にも特徴がある。

3-3 Cパターン（一般行政採用→教育行政採用）

(1) 北海道

北海道における採用は、【図2-15】のとおり、平成24年度（2012）実施試験までは入り口は行政採用区分であった。行政採用区分で合格した者は、一般行政、教育行政、警察行政から第1希望、第2希望、第3希望を選択し、最終合格後、各任命権者で振り分けるという方式を採っていた。そのうち、教育委員会で採用した職員のうち、その後のキャリアを教育委員会事務局中心とする教育行政職員と道立学校事務をキャリアの中心とする道立学校事務職員に分かれる。

【図2-15】北海道（H24実施試験まで） 注）北海道教育委員会へのインタビュー調査より筆者作成



その後、平成 25 年度（2013）実施試験から教育行政採用を導入した。これは教育委員会側から要望したもので、教育行政への目的意識、意欲を持った者を採用できるというメリットから、新たな試験区分を創設したものである。

教育行政で採用された職員は、試験案内には「教育庁や道立学校等に勤務し、教育に関する施策の企画立案や事業の実施、予算案の作成、予算執行、施設などの教育環境の整備、職員の人事・給与など幅広く教育に携わる業務に従事」とある。この試験案内の文言からは、これまでのように教育庁中心のキャリアの職員と道立学校中心のキャリアの職員を最初から分化させるというより、教育庁と道立学校の双方の人事異動により経験させる意図に見える。ただし、採用試験案内での記述は、職としての配属先の例を示したものであり、実際のキャリアラダーとイコールではない。このため、実際には、人事運用が進んでいく中で、キャリアのパターンが決まることから、教育行政職員の中からキャリアの途中で従前の教育委員会事務局プロパー職員を実態的に確保する形として、分化していく可能性も大きいのではないかと考える。

3-4 教育行政採用増加の要因と課題

教育行政採用の増加は、主として学校事務プロパー確保の動機によるものが主たる要因である。ただし、学校事務採用期に回帰するのではなく、従前の学校事務採用における学校事務職員の閉鎖職からの脱却という流れの中で、教育行政採用を上級職（大卒程度）に位置付けて配属先に教育委員会事務局を加える形で教育行政全般を担う職を創設する人事戦略上の意図が読み取れる。

これは過去に学校事務採用から採用一元化へと至った背景として、閉鎖職であった学校事務職員のキャリア形成の困難さや職能成長の機会の少なさ、それゆえの学校事務職員の採用試験の倍率低下へと繋がった結果からの教訓から、学校事務職員に限定せず、教育行政全般を職域とすることによってバランスを取ったものといえる。このような背景が進んだ要因として、チーム学校や学校の働き方改革の動向の中で、学校事務職員の役割に注目が集まっていることも後押しになったものと考えられる。

このような動向を踏まえると、教育行政採用創設は学校事務職員の課題から生まれたものであるため、とかく学校事務職員の職域拡大に焦点が集まる傾向がある。しかしながら、教育委員会事務局側の視点も必要と考える。すなわち、教育委員会事務局が配属先に加わったことのメリットを、いかに教育委員会事務局の組織強化や教育行政職員の行政経験を学校へ還元させていくかを検討する視点が必要と考える。

これまでの教育行政採用を行っている自治体では、教育委員会事務局と学校

の相互異動ではなく、優秀な学校事務職員を属人的に教育委員会事務局へ一方通行の形で人事異動に引っ張っているという課題がある。また、教育行政採用を行っているものの、教育行政職員としての人材育成方針の未策定が多く、計画的な育成が不十分な課題もある。

このような課題を踏まえると、教育行政採用による教育行政職員のキャリアパスをどのように構想していくかという点は教育委員会事務局の安定的な人材確保を図る上で重要なテーマとなる。この際に参考になるのは、佐賀県の事例のように、学校事務職員の職位問題、職能開発の面での課題解決を行う学校事務の組織化など学校事務職員制度改革による環境整備の上で、教育行政職員制度の構想を行うことが必要であろう。具体的には、学校事務職員の職域拡大を促進するための幅広い職務経験として、教育委員会事務局での行政経験を位置づけることである。このためには、教育委員会事務局行政職員の職務遂行行動や資質能力の在り方に関するさらなる研究が求められるであろう。現在、教育行政採用が増えている状況を踏まえると、本論文のテーマである教育委員会事務局行政職員のあり方を考える今日的意義は高いと考える。

第3章 教育委員会事務局の職員構成と行政職員の配置

本章では、教育委員会事務局の職員構成と行政職員の配置に関して自治体調査を基に明らかにする。教育委員会事務局の人的配置の特徴として、専門職である教育職員が多くを占めている点にある。これまでの先行研究では、教育職員の配置について取り上げたものはある一方で、行政職員の配置に注目したものは少ない。

前章では採用を取り上げたが、公務員人事の把握の困難さの1つに採用と人事運用が異なる点が挙げられる。また、教育委員会事務局行政職員といっても属性は様々である。すなわち、行政職員は、首長部局からの出向による一般行政職員、学校事務職員、教育行政に長期に勤務するプロパー職員である教育行政職員から構成される。本研究では各教育委員会事務局における行政職員の人事配置に着目し3類型に分類する。その上で、3つの類型のうち、教育行政のプロパー人事を行っている「教育委員会事務局プロパー型」に着目する。

第3章 都道府県教育委員会事務局の職員構成と行政職員の配置

第1節 教育委員会事務局の職員構成と行政職員人事配置3類型

第2節 教育委員会事務局職員の職種別配置割合

- 2-1 首長部局出向型
- 2-2 教育委員会事務局プロパー型
- 2-3 教育委員会事務局—学校事務型
- 2-4 各類型間の比較検討

第3節 教育委員会事務局プロパー型学校教育部門における配置の特徴

- 3-1 指導系部署
- 3-2 教職員人事系部署

第3章 教育委員会事務局の職員構成と行政職員の配置

第1節 教育委員会事務局の職員構成と行政職員人事配置3類型

他の行政分野と異なる教育委員会事務局の職員構成上の特徴は、専門職である教育職員が多くを占めている点にある。これまで教育委員会事務局職員といえば指導主事（教育職員）に注目が集まることが多かったが、実は、教育委員会事務局に配置されている職種の職員構成は様々である。

教育委員会事務局職員には、行政職員、教育職員、技術職員が在籍している。このうち、行政職員の職種は一般行政職員、教育行政職員、学校事務職員に分かれており各自治体でその構成は異なっている。また、教育職員は教育公務員特例法に定める専門的教育職員である指導主事、社会教育主事として任用されている。また、技術職員は、文化財の専門職である文化財専門職員、図書館の専門職である図書館司書、学校施設関係の技師（建築・電気・機械・土木）、学校の保健衛生を担う保健師などがいる。

このように、教育委員会事務局の配置される職種は多様で、かつその職員構成は自治体によって多様である。これまで教育委員会事務局の職員構成のうち教員出身者の割合などに注目する研究はあったが、特に、行政職員の職種と配置に着目した先行研究はなく、これまでの研究において全体像は明らかにされていない状況にある³⁹。

本章では、教育委員会事務局の職種別配置の全体像を明らかにする。特に、行政職員の配置に焦点化し、各自治体の置かれた環境や人事戦略の意図を読み取ることを目的とする。

具体的には、教育委員会事務局での行政職員と教育職員の配置割合、ポスト等の調査により教育委員会事務局における職員構成の特徴を明らかにする。そして、この作業によって、教育委員会事務局における行政職員の役割、位置づけ、職務内容などの実態把握を行い、今後の教育委員会事務局行政職員のあり方を考えていく上での前提となる実態を確認していく。

調査の概要は、都道府県、政令指定都市を対象に平成23年度（2011）から令和2年度（2020）にかけて実態調査を実施した。【表3-1】は、都道府県・政令指定都市教育委員会事務局を対象とした調査一覧である。

³⁹ 川上泰彦「県・政令市教育委員会の人事戦略」『東京大学大学院教育学研究紀要』第23号、2003

【表3-1】 都道府県・政令指定都市調査一覧

年度	自治体名
H23	京都市
H26	佐賀県、熊本県
H27	兵庫県、神戸市、静岡県、静岡市、浜松市、大分県、愛媛県
H28	北海道、京都府
H29	宮崎県
R 1	富山県、長野県
R 2	全国都道府県実態調査 (調査対象：既調査済都道府県を除く)

(注) 上記調査のうち、H26調査は文部科学省委託調査、H27～H29調査は科研費基盤研究（B）15H03476によるものである。

調査方法としては、事前に調査票を送付した上で、教育委員会を实地訪問し人事担当者を中心にインタビュー調査を実施した。なお、实地訪問ができない場合は、調査票を送付し文書により回答を得た。さらに、令和2年（2020）調査では、都道府県教育委員会事務局の職員構成と教育行政プロパー職員の配置状況などの全国的な実態把握を行う観点から、既に調査実施をした都道府県を除く都道府県を調査対象とし（発送数37都道府県）、メールにて調査票を送付し、結果、24都道府県から回答を得た。

職種別配置を分析する前提として、教育委員会事務局行政職員の人事配置を以下のとおり、3つの類型に分類した。

- ① 首長部局からの出向者（一般行政職員）が中心であるタイプ
 - ② 教育委員会事務局を中心に異動する教育行政職員が中心であるタイプ
 - ③ 教育委員会事務局と学校を異動する教育行政職員が中心であるタイプ
- これらのタイプを以下のとおり、その特徴から名称を付けて定義した。

① 首長部局出向型
② 教育委員会事務局プロパー型
③ 教育委員会事務局—学校事務型

以上の3つの類型に定義し、【図3-2】のとおりに図として整理した。

【図3-2】教育委員会事務局行政職人事配置3類型

類 型	第1類型 首長部局出向型	第2類型 教育委員会事務局 プロパー型	第3類型 教育委員会事務局 —学校事務型
主な職種	一般行政職員	教育行政職員	教育行政職員
類型の 定義	一般行政で採用された首長部局の一般行政職の配属先の一つとして出向により教委事務局に配属するもの	一般行政又は教育行政で採用された職員の中から、教委事務局で採用し、その後も長期に教委事務局を中心に配属するもの	教育行政職員として採用された職員の中から、その一部を異動により教委事務局に配属するもの

類型化にあたっては、教育委員会事務局に配置される行政職員の職種を3つに分類した。

第1は、一般行政職員である。一般行政採用により首長部局で採用され、部局間異動によるジョブローテーションで幅広い分野をキャリアとして経験する職員である。教育委員会事務局には出向により勤務する。地方公務員人事におけるスタンダードな形態である。

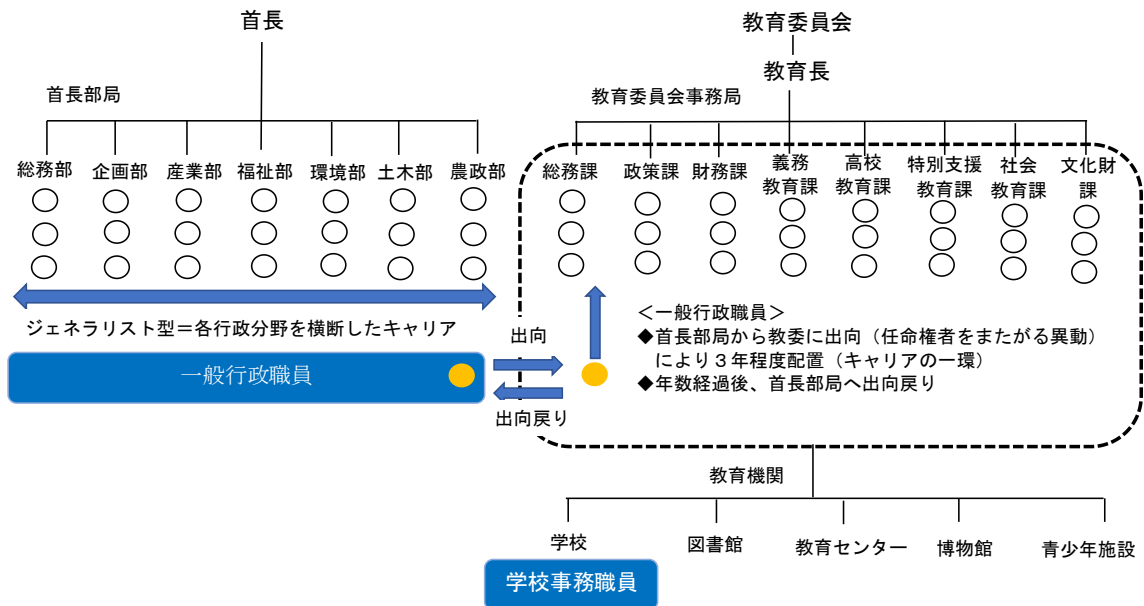
第2に教育行政職員である。第2類型「教育委員会事務局プロパー型」と第3類型「教育委員会事務局—学校事務型」において教育行政分野のプロパーとして教育委員会事務局と学校への配属をキャリアの中心とする行政職員を、本稿において新たな職域概念「教育行政職員」として定義する。第3に、学校事務職員である。学校事務職員は職種別採用の学校事務採用として異動範囲を学校に限定して採用された職員である。

この職種を前提として、3つの類型の定義について述べる。

最初は、第1類型の「首長部局出向型」である。これは一般行政職員の配属先の一つとして出向により教育委員会事務局に配置されるものである。出向とは、首長部局から他の任命権者へ転出させる人事発令のことである。

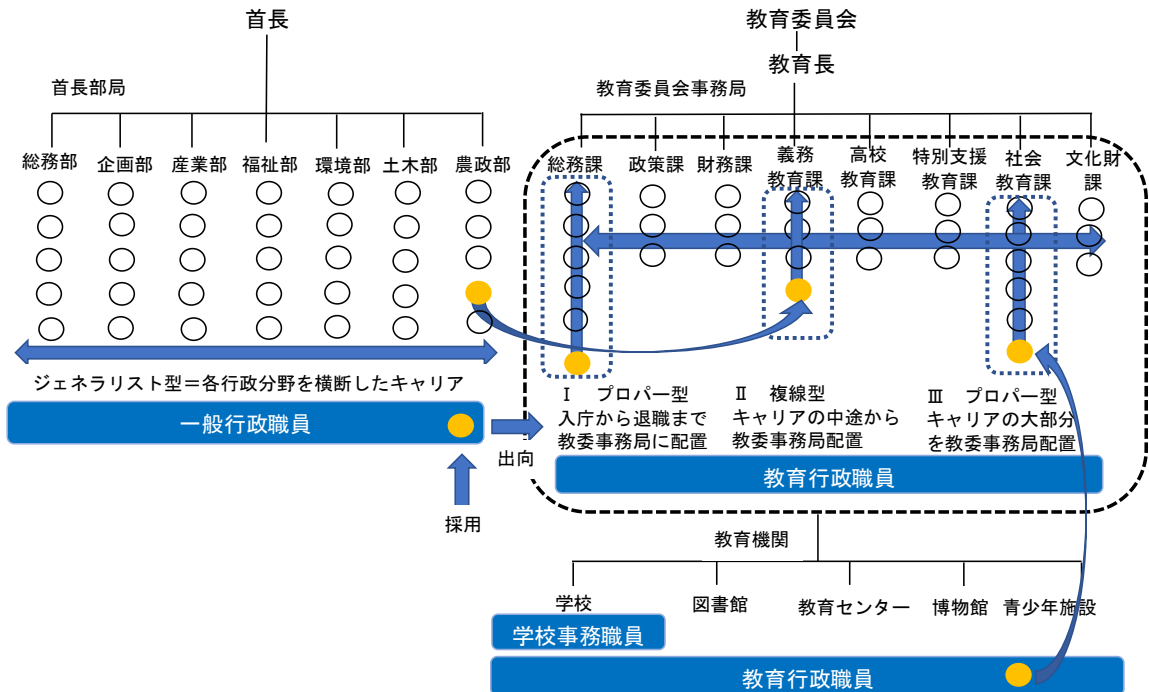
【図3-3】のとおり、地方公務員としての長いキャリアの一環として教育委員会事務局を経験するものであり、各自治体の人事異動方針によるが、教育委員会事務局での配属は3年程度であることが多い。あくまでも教育委員会事務局での勤務は、キャリアの中での定期異動によるものであり、3年程度を経ると、首長部局に戻るパターンが多い。

【図3-3】 首長部局出向型



次に、第2類型「教育委員会事務局プロパー型」である。【図3-4】のとおり、教育行政職員がキャリアの中で教育委員会事務局内を中心に異動する類型である。このタイプの行政職員は、学校との人事交流は限定的である点を特徴とする。

【図3-4】 教育委員会事務局プロパー型

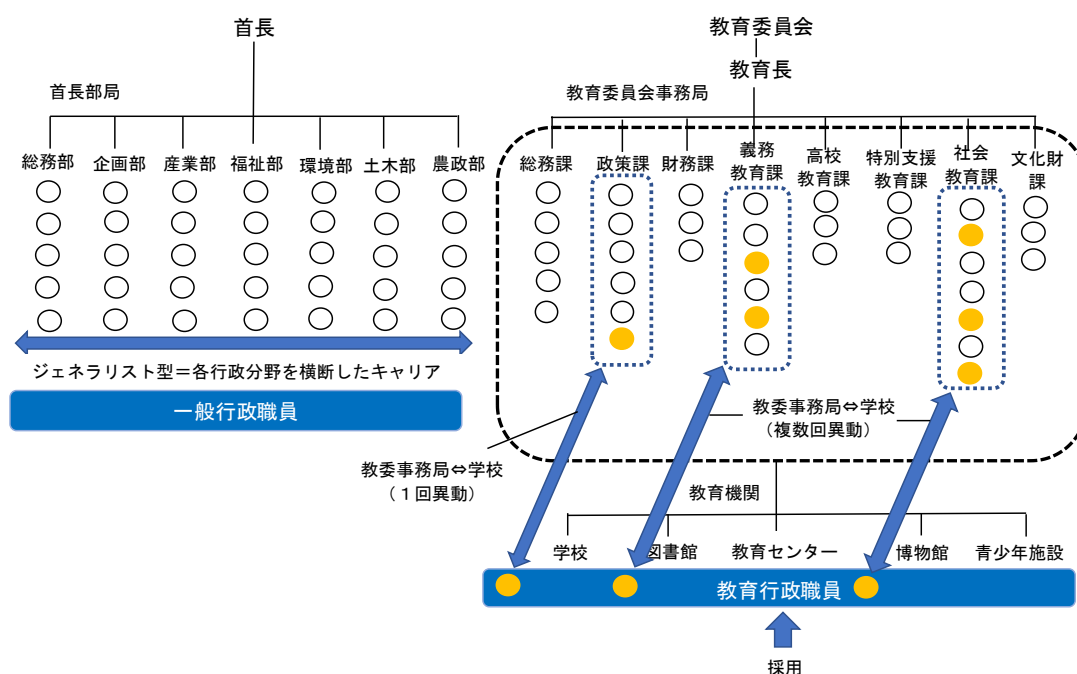


この教育委員会事務局プロパー型は、3種類の形態に分かれる。第1は、「I：プロパー型」であり、一般行政職員の入り口で採用された行政職員が入庁から

退職まで教育委員会事務局に配置されるパターンとなる。第2は「Ⅱ：複線型」であり、一般行政職員が首長部局を経験し、キャリアの中途から教育委員会事務局に配属され、その後、教育行政を中心としたキャリアパターンである。第3は、「Ⅲ：プロパー型」であり、教育行政職員として採用された職員が教育委員会事務局を中心としたキャリアを歩むパターンである。

最後に、第3類型の「教育委員会事務局—学校事務型」である。【図3-5】のとおり採用段階から教育委員会事務局・県立学校・市町村立学校など教育行政を広範囲に異動することを前提とした類型である。この類型と第2類型の相違は学校経験を前提としないのが第2類型であり、学校と教育委員会の相互異動を通常の人事異動の中で位置付けているのが第3類型である。

【図3-5】教育委員会事務局—学校事務型



次に、【表3-1】で示したこれまでの調査結果をもとに3類型に分類したのが【表3-6】である。47都道府県のうち、33都道府県からの回答を得ており、回収率は70.2%である。

3類型の分布を見ると、3類型のうち占める割合の多い順で「首長部局出向型」(24都県)、「教育委員会事務局—学校事務型」(7県)、「教育委員会事務局プロパー型」(2道府)の順となる。最も多いのが24自治体の「首長部局出向型」であり全体の72.7%を占めており、一般的にジェネラリスト型と言われる地方公務員人事行政の特徴と符合する結果といえる。

【表3-6】 都道府県教育委員会 3 類型分類

類 型	首長部局出向型	教育委員会事務局 プロパー型	教育委員会事務局 一学校事務型	計
数	24	2	7	33
割 合	72.7%	6.1%	21.2%	100.0%
都道府県名	秋田、山形、福島、 千葉、東京、神奈 川、富山、石川、福 井、山梨、長野、岐 阜、愛知、三重、奈 良、山口、徳島、香 川、愛媛、高知、佐 賀、熊本、大分、宮 崎	北海道、京都	岩手、宮城、埼玉、 静岡、兵庫、福岡、 長崎	

(注) 本分類はインタビュー調査及び調査票への回答を元に筆者により分類を行った。調査時点は【表3-1】のとおりである。なお、調査回答はあったが、質問項目のうち職員数が未回答であった1自治体を除いている。

さらに、続いて多いのが「教育委員会事務局一学校事務型」である。21.2%を占めており第2章で確認した教育行政採用区分の増加を反映する結果となった。最後は、2自治体の「教育委員会事務局プロパー型」であり最も少ない。

こうした結果だけを見れば、教育行政においても一般的なジェネラリスト型の地方公務員人事システムが適用されていると考えるかもしれない。

しかしながら、注目すべきは、類型上では職員構成割合から首長部局出向型に分類されるが、近年の採用試験区分の変遷に着目すると、「首長部局出向型」の24県のうち6県が第2章で見た教育行政採用を採っている事実である。

その6県とは、秋田県、愛媛県、佐賀県、大分県、熊本県、宮崎県である。そして、この多くが近年、教育行政採用に試験区分を変更した自治体である。具体的には、秋田県は令和元年度(2019)実施試験、佐賀県は平成30年度(2018)実施試験、熊本県は平成24年度(2012)実施試験、宮崎県は平成29年度(2017)実施試験から、いずれも、「教育行政採用」に変更している。今後、この6県では、毎年度、教育行政職員を採用していくため、教育委員会事務局において教育行政職員の占める割合が増えていく。この結果、第1類型「首長部局出向型」から第3類型の「教育委員会事務局一学校事務型」への移行が見込まれる。

このように、首長部局出向型のうち教育行政区分を採用している6県、教育

委員会事務局プロパー型の2道府、教育委員会事務局—学校事務型の7県の計15道府県が教育行政採用又は教育行政プロパー人事運用を行っており、実に、47都道府県の3割以上を占める一定の自治体が教育行政に特化した人事システムを採っていることが判明する。こうした教育行政に特化した職員を確保・育成しようとする自治体が増えていく中で、教育委員会事務局行政職員の役割や機能に関する実態把握が求められている環境下にあるといえる。一方で、そうした環境変化に伴うニーズとは裏腹に、教育委員会事務局行政職員の实態とそのあり方を本格的に論じた知見は少ないといえる。

そこで、本論文では、現行の教育委員会事務局行政職員の人事配置の実態把握が必要であるとの観点から、自治体調査の結果から、各類型における教育委員会事務局行政職員の職種別割合と部門別配置の実態を明らかにする。

第2節 教育委員会事務局職員の職種別配置割合と部門別配置

本節では、都道府県と政令指定都市における教育委員会事務局行政職員の職種別割合と部門別配置の実態を取り上げる。川上泰彦（2003）は、都道府県と政令市の教育委員会事務局（本庁）と出先機関の規模と職員構成の特徴とその規模の変化を明らかにした⁴⁰。川上論文ではこれまでにない新たな研究ツールとして教育委員会事務局の職員構成に着目した画期となるものであり、特に教育委員会事務局（本庁）の教員出身者の比率を明らかにした。

本節では、各都道府県教育委員会・政令市教育委員会において、全体の事務局職員数に占める行政職員の配置割合や、第1章で整理した教育委員会事務局の3つの部門（総務・管理部門、学校教育部門、生涯学習部門）への行政職員の配置状況に着目し、各類型における特徴を明らかにする。

本論文では、川上（2003）から示唆を受け、教育委員会事務局の職員構成を行った。一方で、分析の視角としては川上論文が教員出身者を中心に上げているのとは異なり、本論文では行政職員を中心に配置状況を取り上げる。

調査方法は、都道府県・政令市のうち、抽出した自治体に、事前に調査質問紙を送付した上で、原則として直接訪問し、調査質問紙に沿って人事担当者等にインタビューを実施した。

調査質問紙の内容は、教育委員会事務局本庁各課別の職種別（一般行政職員、教育行政職員、学校事務職員、教育職員、その他：技術職員、文化財専門員、文科省からの出向者等）の人数を記入するシートを配布し回答を得た。

⁴⁰ 川上泰彦「県・政令市教育委員会の人事戦略」『東京大学大学院教育学研究紀要』第23号、2003

教育委員会事務局行政職員配置の3つの類型は、以下の考え方で分類した。行政職員のうち一般行政職員の割合が最も多い場合は第1類型「首長部局出向型」とした。また、行政職員のうち教育委員会事務局中心のキャリアを有する教育行政職員の割合が最も多い場合は「教育委員会事務局プロパー型」に分類した。最後、行政職員のうち教育委員会事務局と学校の両方のキャリアを有する教育行政職員の割合が最も多いときは「教育委員会事務局—学校事務型」に区分した。

2-1 首長部局出向型

首長部局出向型は、行政職員のうち首長部局から出向した一般行政職員の割合が最も高い割合を占める類型である。ただし、首長部局出向型と言っても、その特徴は一様ではない。すなわち、首長部局出向型は2つのパターンに分かれる。1つは「単一配置型」であり行政職員の大部分を一般行政職員で構成する場合である。もう1つは「混合配置型」であり一般行政職員に加え、学校現場でのキャリアを中心とする教育行政職員又は学校事務職員の混合で構成するパターンである。

今回の調査において前者の「単一配置型」の大部分を一般行政職員で構成している自治体は長野県が該当する。一方、後者の「混合配置型」の一般行政職員と学校事務職員等で構成するパターンは富山県、宮崎県、熊本県、愛媛県、大分県が該当する。

以下、首長部局出向型の教育委員会事務局（本庁）の職員構成（職種別割合）と行政職員配置を概観する。調査は【表3-7】のとおり実施した。

【表3-7】 首長部局出向型 教育委員会事務局調査実施一覧

自治体名	調査方法	調査実施日	インタビュー対象部署
長野県教育委員会	文献調査	R1年度	—
富山県教育委員会	インタビュー調査	R1. 6. 17	教育企画課、教職員課
宮崎県教育委員会	インタビュー調査	H29. 8. 10	総務課、教職員課
熊本県教育委員会	インタビュー調査	H26. 10. 28	教育政策課、学校人事課、高校教育課
愛媛県教育委員会	文献調査	H27年度	—
大分県教育委員会	インタビュー調査	H28. 1. 25	教育人事課

(1) 長野県

長野県教育委員会の職員構成は、【表3-8】のとおり、首長部局の一般行政職員が54.0%を占めており最も多く、首長部局出向型に分類される。

【表3-8】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆長野県教育委員会（令和元年度調査）

【配置類型】第1類型：首長部局出向型

【採用類型】Ⅱ：市町村立分離型

部門	課室名	行政職		教育職	その他
		首長部局	学校事務		
総務・管理	教育政策	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
学校教育	義務教育、高校教育、特別支援教育、保健厚生、スポーツ、国体準備、学びの改革支援、心の支援	46.5%	0.0%	53.5%	0.0%
生涯学習	文化財・生涯学習	65.0%	0.0%	35.0%	0.0%
計		54.0%	0.0%	46.0%	0.0%

採用試験区分では、長野県においては学校事務採用を行っているが、人事交流も含めて教育委員会事務局への配置はない。長野県での行政職員の採用は、行政区分と小中学校事務区分（市町村立学校）であり、県立学校事務は行政区分の採用者の中から配置される。他の自治体では学校事務職員で採用した職員を教育委員会事務局に人事交流等を行うケースが多いが、長野県では学校事務職員を教育委員会事務局に配置していないことが確認できた。

部門別の職員構成では、総務・管理部門は、教育政策課（総務係・経理係・企画係）が設置されておりすべて行政職員から構成されている。他の自治体では総務・管理部門の政策系部署には教育職員が配置されることも多いが、長野県ではすべて行政職員が担当している。

次に、学校教育部門の職種別割合は全体では行政職員 46.5%、教育職員 53.5%とバランス均衡型の配置に見える。しかし、課の係単位に焦点化すると、係単位で職種により分離されていることがわかる。具体的には課の係単位において、「行政職員で構成される係」と「教育職員で構成される係」があり、職種単位で分離されている。長野県教育委員会では、指導系部署の特徴的な組織として、学びの改革支援課を設置し、指導独立編制型を採っている。学びの改革支援課は、平成 31 年度（2019）に従来の教学指導課から改編したものである。学びの改革支援課は、学校企画係（庶務、教科書事務等）、義務教育指導係（義務教育に関する教育課程、学習指導、教科書、教職員研修）、高校教育指導係（高等学校教育に関する教育課程、学習指導、教科書、教職員研修）の3つの係から構成されている。行政職員と教育職員の職種別配置は係単位で明確に分離されており、学校企画係は行政職員のみ、義務教育指導係と高校教育指導係は教

育職員のみから構成されている。

本論文では、組織構成上、このように係又は班単位で配置されている職種が分かれている場合を称して「職種分離型係構成」と呼ぶ。一方で、係又は班単位の中で複数以上の職種が混合で配置されている場合を「職種混合型係構成」と定義する。長野県の指導系部署では「職種分離型係構成」を採っていることがわかる。

長野県では、一般行政職員の人事ローテーションは、知事部局の幅広い部署をキャリアの中で経験するジェネラリスト型異動である。教育委員会への配置はそのキャリアの一環であり、概ね2～4年程度の配置である。教育行政への異動を主とするプロパー職員を確保する慣行はなく、さらに学校事務職員を人事交流の中で教育委員会事務局に異動させるなどの教育行政職員を確保する方策も採っていない。そうした中で、指導系部署における一般行政職員には、ジェネラリストとして一般事務を担うことが役割として求められており、教育の専門家として教科指導等の専門的業務を担う教育職員との役割分担が明確になっている特徴が指摘できる。

(2) 富山県

富山県教育委員会の職員構成は、【表3-9】のとおり、首長部局の一般行政職員が27.3%と最も多く、首長部局出向型に分類される。富山県では全般的な職員構成として、教育職員の占める割合が大きいのが特徴であり、全体では64.6%を占め、特に、学校教育部門においては75.9%を占める。

【表3-9】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆富山県教育委員会（令和元年度調査）

【配置類型】第1類型：首長部局出向型

【採用類型】Ⅱ：市町村立分離型

部門	課室名	行政職		教育職	その他
		首長部局	学校事務		
総務・管理	教育企画	77.3%	9.1%	13.6%	0.0%
学校教育	教職員、県立学校、小中学校、保健体育	21.3%	1.9%	75.9%	0.9%
生涯学習	生涯学習・文化財室	12.9%	3.2%	61.3%	22.6%
計		27.3%	3.1%	64.6%	5.0%

富山県における採用試験区分は、過去には上級職も含め学校事務職員採用を設けていたが、現在は初級のみ学校事務採用を実施している。一方で、教育委

員会事務局の学校事務職員の配置割合を見ると 3.1%と低く、学校事務職員の教育委員会事務局への人事交流は限定的であり、教育委員会事務局に配置される行政職員の職種は、一般行政職員が中心であることがわかる。

部門別の職員構成では、総務・管理部門（教育企画課）は、首長部局の行政職員が最も多く 77.3%を占めている。学校事務職員は、9.1%と少なく、いずれも学校施設係に配置されている。一方で教育職員は 13.6%と限定的な配置であり、いずれも教育企画課企画係に配置されている。企画係は政策系を担当する部署であり、教育職員は議会や組合対応、総合教育会議の連絡調整などの政策系業務に加え、とやま科学オリンピック、教育要覧作成、子どもの学習費調査など教育内容に関する事務を担当している。

学校教育部門では、指導系部署としては、県立学校課と小中学校課が設置されている学校種別編制型である。また、人事系部署は教職員課が置かれ「独立人事編制型」である。小中学校課には、管理係（予算、議会、補助金、調査、文書、就学援助）、教育力向上班（学力向上、教科指導、各種事業等）、児童生徒育成係（生徒指導、事業推進）が置かれている。職種別の配置では、管理係はすべて行政職員が配置され、一方で、教育力向上班、児童生徒育成係はすべて教育職員が配置されており、長野県と同様、「職種分離型係構成」である。

(3) 宮崎県

宮崎県教育委員会の職員構成は、【表 3-10】のとおり、首長部局の一般行政職員が 29.3%と最も多く首長部局出向型に分類される。宮崎県では平成 10 年度（1998）試験で廃止するまで学校事務職員採用試験を実施していたため、過去に採用された学校事務職員が教育委員会事務局において 14.6%と一定数と占めている。この点、教育委員会事務局での学校事務職員の配置がない長野県や配置が限定的な富山県と比較し、宮崎県では学校事務職員のキャリアの一部に、教育委員会事務局の配置を位置付けていることがわかる。例えば、財務福利課長は学校事務職員採用者である。この職員は採用から 3 カ所は養護学校、高校、小学校を経験し、その後、途中から教育委員会事務局を中心としたキャリアとなっている。具体的には、教育事務所、教育庁総務課、教育企画室、財務福利課、総合博物館副館長、スポーツ指導センター所長を経て、現在の本庁課長級の財務福利課長に就いている。

また、採用試験区分に関して、平成 28 年度（2016）実施試験より一般行政区分の中から、主に教育委員会事務局や学校で勤務する職員を教育委員会で採用する仕組みに変更し、教育委員会事務局への異動も位置付けた教育行政採用を開始した。本調査ではこの区分による採用を教育行政職員として分類した。

【表3-10】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆宮崎県教育委員会（平成29年度調査）

【配置類型】第1類型：首長部局出向型

【採用類型】IV：教育行政一括型

部門	課室名	行政職			教育職	その他
		首長部局	教育行政	学校事務		
総務・管理	総務、財務福利	58.5%	3.8%	28.3%	9.4%	0.0%
学校教育	学校政策、教職員、特別支援教育室、国体・高校総体準備室、人権同和教育室	19.6%	0.0%	10.3%	69.2%	0.9%
生涯学習	生涯学習、スポーツ振興、文化財	17.8%	2.2%	8.9%	62.2%	8.9%
計		29.3%	1.5%	14.6%	52.2%	2.4%

部門別の職員構成では総務管理部門（総務課、財務福利課）は一般行政職員が58.5%と最も多く配置され、学校事務職員も28.3%と一定程度占めている。

一方、教育職員は9.4%と限定的であり職務内容は政策業務を担当している。教育職員のポストは、総務課課長補佐（政策）、総務課企画調整担当に配置されており、教育振興基本計画、教育委員会の事務点検評価、県議会、政策評価、総合教育会議などの教育関連の業務に関わっている。

学校教育部門では教育職員が全体の69.2%と最も多く半分以上を占めている。指導系部署は学校政策課が置かれており指導独立編制型である。人事系部署として教職員課が置かれた人事独立編制型である。なお、本調査は平成29年度時点のものであり、その後、平成30年度から学校政策課を改編し、高校教育課、義務教育課、特別支援教育課を設置し、学校種別編制型に再編制された。

指導系部署の学校政策課には、管理担当、学校教育計画担当、産業教育担当、高校教育・学力向上担当、義務教育学力向上担当、生徒指導・安全担当が設置されている。このうち、管理担当は一般行政職員と学校事務職員から構成され、その他の担当は基本的に教育職員から構成される「職種分離型係構成」である。なお、例外的に学校教育計画担当に一般行政職員が1名配置され、キャリア教育、高等学校教育整備計画、学校教育改革推進協議会などを担当している。

(4) 熊本県

熊本県教育委員会の職員構成は、【表3-11】のとおり、首長部局の一般行政職員が25.0%と最も多く、首長部局出向型に分類される。熊本県では、以前から学校事務採用を行っていたが、平成24年度（2012）実施試験から、大学卒業程度は学校事務採用から教育行政採用へ、高校卒業程度は学校事務採用から教育

事務採用へ試験区分を変更した。この試験区分の変更の意図を確認したところ、以下のような回答があった。以前からの学校事務採用では県立学校や市町村立学校に配属され、そのまま学校配置というのが基本パターンであった。一方で、学校事務職員は異動範囲が狭く、職能開発において課題があったことから、その課題解決のため、教育行政採用を導入することにより、教育委員会事務局の配属を採用時から位置付け人材育成に繋げることを企図したものであった。

【表3-11】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆熊本県教育委員会（平成26年度調査）

【配置類型】第1類型：首長部局出向型

【採用類型】IV：教育行政一括型

部門	課室名	行政職				教育職	その他
		首長部局	教育行政	教育庁プロパー	学校事務		
総務・管理	教育政策、福利厚生室、施設	61.7%	2.1%	10.6%	12.8%	10.6%	2.2%
学校教育	高校教育、高校整備推進、義務教育、特別支援教育、学校人事、人権同和教育、保健体育	16.6%	2.4%	1.2%	14.8%	64.5%	0.5%
生涯学習	社会教育、文化	18.8%	0.0%	2.1%	4.2%	56.3%	18.6%
計		25.0%	3.4%	2.3%	11.7%	53.4%	4.2%

また、熊本県教育委員会の特徴として、以前に教育庁プロパー職員の採用を行っていた点が挙げられる。採用試験区分は一般行政区分とし、採用段階で各任命権者の知事部局と教育庁に分化する運用により、このうち後者の教育庁で採用された職員を教育庁プロパーとして、実態的にその後の異動も教育庁中心のキャリアとしていた。平成の初めには教育庁プロパーでの採用方式は終了している。なお、平成26年度（2014）調査時点では教育庁プロパーは26名在籍している。

さらに、平成24年度（2012）実施試験から教育行政採用を開始しているが、教育行政職員の人事ポリシーを策定している点に特徴がある。具体的には、教育行政・教育事務職の人事方針として、「教育行政（教育事務）職人事・人材育成基本方針」を策定している⁴¹。学校事務職員の職能団体である事務職員協会ではこのような人材育成方針を示すケースは多いが、教育委員会が教育行政職員に限定した人材育成方針を示すのは珍しく、注目すべき取組である。

この方針によれば、教育行政職のジョブローテーションを提示しており、採用から概ね10年間は市町村立学校、県立学校、事務局など多様な職域を経験さ

⁴¹ 「教育行政（教育事務）職 人事・人材育成基本方針」（熊本県教育委員会）

<http://kyouiku.higo.ed.jp/page3793/page5786/page8903/> 令和2年5月31日閲覧

せることを基本としている。そして、11年目以降からの配置・処遇として、県立学校事務長、市町村立事務長、行政管理職などのキャリアイメージを示している。実際の教育行政職員のキャリアラダーは今後、実際に人事運用していく中で、その姿が構築されていくものと考えるが、人事方針で教育委員会事務局への配属が明確に位置付けられ、将来の活躍分野として行政管理職（本庁課長・審議員）が選択肢として挙げられている。教育行政採用区分は設けているものの、明確な人事・人材育成方針を示す自治体が少ない中で、熊本県教育委員会の取組は画期的なものといえる。

現在、教育委員会事務局に在籍する学校事務職員は11.7%を占めている。学校事務職員は学校人事課総務係、給与制度係、給与支給係、高校教育課総務係など総務・給与系部署に配置されており、概ね5年程度在籍する。学校事務職員にとって教育委員会事務局の配置は、学校事務をベースとしたキャリアの中でのジョブローテーションの一環（人事交流）であるので、基本は学校に戻るパターンとなるが、近年、長期化する職員も存在しているという。

熊本県教育委員会の事例からは、教育委員会事務局における行政職員の人材確保の現状と課題を読み取ることができる。熊本県では教育委員会事務局の職員構成の変遷として、教育庁プロパーは採用停止により年々減少し、その欠員対応として知事部局から出向する一般行政職員を増やすことで対応してきたが、その知事部局から教育委員会事務局への人材供給も困難になった。その結果、学校事務職員から教育委員会事務局への人事交流者を増やすとともに、その一部は教育委員会事務局に長期配属となる環境に変化していった。このような実態を制度化することで安定的な人材供給体制の仕組みとして、過去の教育庁プロパーと学校事務職員をミックスした教育行政採用をスタートした。

部門別の職員構成では、総務・管理部門は一般行政職員が61.7%と最も多くを占めており、その他、教育庁プロパー10.6%、学校事務職員12.8%である。特に、教育政策課の行政職員の大部分（20名中18名）は一般行政職員であり、一方、教育庁プロパー職員と学校事務職員は、福利厚生室と施設課総務・助成班に配置されている。同じ行政職員間でも、政策系中心の一般行政職員と総務系中心の教育庁プロパー職員と学校事務職員と業務内容で配置が分けられており、明確に職種の色分けがされていることがわかる。

学校教育部門では、教育職員は全体の64.5%を占めている。指導部門は高校教育課、義務教育課、特別支援教育課が置かれる学校種別編制型である。学校関係3課共通の事務は高校教育課総務係に置かれている。この影響もあって、義務教育課は全員が教育職員である。行政職員は高校教育課総務係、修学支援

係、特別支援教育課施設整備班に配置され、その他の係は教育職員で構成されていることから、「職種分離型係構成」に位置付けられる。

今後、注目すべきは、教育行政採用創設によって、今後、現状の一般行政職員中心の教育委員会事務局の職員構成とポストがどのように変化していくかという点である。特に、教育行政職員のキャリア形成・職能開発のためには職務領域の拡大が必須だと考える。教育行政職員の配置として、現状、学校事務職員が配置されている総務管理系に限らず、例えば、政策系部署にも広げていくことが教育行政に幅広く精通した教育行政職員のキャリア形成のためには必要な経験となる。

今後の在り方として、教育行政職員が教育委員会事務局で教育行政の業務に限定的な分野のみならず、幅広い職務領域を経験することにより職能開発を行い、さらに、この行政経験を学校事務の職務の中で活かしていく良いキャリアの循環が生まれてくれば、教育行政職員の活躍の場が増え、教育行政の活性化に繋がると考える。このためには教育委員会事務局の職域拡大のみならず、チーム学校の流れの中で、学校事務職員も含めた職域拡大を図るなどのトータルの人事戦略が教育委員会人事部署には求められるといえる。この点において先述した「教育行政（教育事務）職人事・人材育成基本方針」の運用が注目されるところである。

(5) 愛媛県

愛媛県教育委員会の職員構成は、【表 3-12】のとおり、首長部局の一般行政職員が 24.6%と最も多く、首長部局出向型に分類される。ただし、学校事務職員も 20.7%と一定の割合在籍している。

一般行政職員は、教育委員会事務局で 3 年程度勤務した後、知事部局へ戻る人事ローテーションが一般的である。学校事務職員については、愛媛県では学校事務職採用を昭和 40 年（1965）から開始している。平成 27 年度調査時点では、大学卒業程度試験は行政事務と学校事務に分かれている。試験案内には学校事務の職務内容として「教育委員会事務局の本庁若しくは地方機関、県立学校又は公立小・中学校に勤務し、学校等に関する事務に従事」と記載され、学校事務採用区分においても採用当初から教育委員会事務局も配属先として示している。なお、高校卒業程度は一般行政職員と行政の職種を統合した一般事務区分で採用し、内定後に知事部局と学校に振り分けている。

学校事務職員の教育委員会事務局への配置年数を確認したところ、5.1 年であり、基本は学校現場に戻るパターンが多いという。ただし、再度教育委員会事務局に異動になる場合もあり、属人的な異動が存在している。

【表3-12】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆愛媛県教育委員会（平成27年度調査）

【配置類型】第1類型：首長部局出向型

【採用類型】IV：教育行政一括型

部門	課室名	行政職		教育職	その他
		首長部局	学校事務		
総務・管理	教育総務、教職員厚生室	65.6%	21.9%	3.1%	9.4%
学校教育	義務教育、高校教育、人権教育、特別支援教育、保健体育	11.9%	22.9%	65.2%	0.0%
生涯学習	生涯学習、文化財保護	26.3%	13.2%	44.7%	15.8%
計		24.6%	20.7%	49.7%	5.0%

一般行政職員と学校事務職員の教育委員会事務局でのポストには明確な色分けがある。学校事務職員の事務局配置の際の担当業務は総務系業務が多い。例えば、教職員厚生室（退職手当、奨学金、公務災害）、義務教育課免許学事係（教職員免許）、学校施設係（小中学校施設係）、特別支援教育課教育振興係（特別支援学校の施設整備）などである。

一方で、一般行政職員は政策系業務に配置されている。例えば、教育総務課総務係（人事、給与、組織）、企画調整係（総合企画、総合調整、議会対応）や、生涯学習課生涯学習推進係（総合企画・総合調整）などである。

部門別の職員構成では、総務・管理部門は、首長部局一般行政職員が65.6%を占めており、その他、学校事務職員21.9%となっており、圧倒的に一般行政職員が多い。一方で、学校教育部門では、割合が逆転し、学校事務職員が22.9%、一般行政職員は11.9%となっている。学校事務職員との業務上のつながりが深い義務教育課教職員係、学校施設係、高校教育教職員係、施設管理グループに配置が多い。キャリアパスとして、学校現場に戻ったときを意識し、教育委員会事務局での学校事務に関連する業務を中心に行政経験を積ませ、学校に還元するという意図が窺える。

(6) 大分県

大分県教育委員会の職員構成は、【表3-13】のとおり、一般行政職員が22.7%と最も多く、首長部局出向型に分類される。ただし、教育行政職員10.1%、県立学校事務5.3%、市町村学校事務4.8%と教育行政・学校事務職員が一定割合配置されている。

【表3-13】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆大分県教育委員会（平成27年度調査）

【配置類型】第1類型：首長部局出向型

【採用類型】IV：教委事務局・市町村立型

部門	課室名	行政職				教育職	その他
		首長部局	教育行政	県立事務	市町村事務		
総務・管理	教育改革・企画、教育財務、福利	49.2%	9.8%	6.6%	0.0%	8.2%	26.2%
学校教育	義務教育、生徒指導推進、特別支援教育、高校教育、教育人事、体育保健、人権・同和教育	11.0%	10.2%	4.2%	7.6%	64.4%	2.6%
生涯学習	社会教育、文化	14.3%	10.7%	7.1%	3.6%	57.1%	7.2%
計		22.7%	10.1%	5.3%	4.8%	46.9%	10.2%

部門別の職員構成では、総務・管理部門は、一般行政職員が49.2%を占めており半数近くを占めている。

学校教育部門では教育行政、県立学校事務、市町村学校事務の合計が22.0%と首長部局一般行政職員11.0%を上回っている。学校教育部門において、一般行政職員よりも教育行政職員の配置が多い点は、愛媛県と同様の傾向となっている。指導系部署は義務教育課、高校教育課、特別支援教育課が置かれる学校種別編制型である。行政職員は高校教育課管理予算班と義務教育課管理予算班のみに配置され、それ以外の班はすべて教育職員が配置されており、「職種分離型係構成」となっている。一般行政職員は教育委員会事務局には2年から3年程度の配置が多く、調整業務、法務訴訟の特定スキル、人事、予算業務などに従事している。具体的には、教育庁内あるいは知事部局との調整業務を担う教育改革・企画課総務広報班、法務・訴訟を担う教育改革・企画課法務班、教育庁内の人事を担う教育人事課教育庁人事班、教育委員会全体の予算を担当する教育財務課企画・学校班、校舎の耐震改修・長寿命化の企画を担う教育財務課施設企画班等に多く配置されている。

平成16年度（2004）採用から開始した教育事務は、採用からおおむね4～5年を目途に教育委員会と学校の両方を経験する方針を定めるなど、事務局経験をキャリアとして位置付けている。学校事務は比較的ルーティンワークが多い一方で、教育委員会事務局では多種多様な職務経験を積む人材育成の場として重要視している。

教育事務採用者は、現在、採用がスタートした平成16年度採用者でも10年程度の経験であり、今後、教育委員会事務局における教育事務採用者の配置ポストが固まっていく途上にある。教育委員会事務局の経験を人材育成にとどま

らず、今後、教育委員会事務局のプロパー育成を目指している点に大分県の人事方針上の特徴がある。教育事務採用者にも総務管理系のみならず幅広い職務領域のポストを割り当てている。例えば、法務・訴訟の経験を積ませるため教育改革・企画課法務班への配置、観点で教員免許を担当する教育人事課採用試験・免許班への配置、その他、教育人事課の給与制度班、給与管理班に配置するなど教育行政独自の業務でかつ継続性の強い部署に配置している。今後、教育事務採用の教育行政職員が増えていく中で、教育行政職員をはじめとした教育委員会事務局内の職員構成とポストがどのように変化していくのか、注目されるところである。

(7) 首長部局出向型の職員構成上の特徴

以上の結果から、首長部局出向型の職員構成上の特徴について述べる。首長部局出向型の職員構成割合を見ていくと、一般行政職員の割合は自治体によって大幅な違いがある。例えば、一般行政職員で最も多い割合が長野県の54%であり、最も少ないのは大分県の22.7%である。なぜ、こうした差が生じるかというと、長野県と大分県の差の要因は一般行政職員以外の学校事務職員や教育行政職員を教育委員会事務局に配置の有無の違いであることがわかる。大分県では一般行政職員22.7%に教育行政職員10.1%、学校事務職員11.1%を加えると42.9%となる。同様に、愛媛県では一般行政職員24.6%と学校事務職員20.7%を加えるとトータルで45.3%となる。

次に、行政職員と教育職員の構成割合について検討する。全体的な傾向として首長部局出向型では教育職員の割合が50%以上を占めていることが明らかとなった。今回調査した9自治体のうち8自治体は教育職員の割合が50%以上である。このうち、教育委員会事務局本庁を教育職員中心で構成している自治体が富山県である。富山県では教育職員の割合が最も多く64.6%を占める。一方、行政職員は30.4%と他の自治体と比べて低い。

さらに、富山県では学校教育部門において教育職員は75.9%を占める。首長部局出向型における学校教育部門の配置の特徴を見ると、都道府県レベルでは富山県(75.9%)を筆頭に5割～6割近く教育職員が配置されており、学校指導行政の大部分は教育職員(指導主事)により担われていることがわかる。一方、学校教育部門における行政職員は、一般行政職員が最も多い首長部局出向型でありながら一般行政職員の配置は1割～2割に留まり限定的な配置となっている。この理由は、一般行政職員は教育委員会事務局への配置が3年程度の限定された在籍であることが大きい。

総務管理部門では、一般行政事務が中心であり、教育行政独自の業務はある

ものの、知事部局の業務との親和性が高い。一般行政職員は3年程度の在籍でもこれまで蓄積してきた行政経験の中で適応できる。一方、学校教育部門では、学校現場との繋がりが深く、教育の専門性や学校現場での経験が活かせる分野である。そうした環境と限定された配属年数の中で、一般行政職員の学校教育分野へのコミットは希薄にならざるを得ない事情があるといえる。この点が首長部局出向型のデメリットであると考えられる。学校教育部門では、一般行政職員の職務領域は総務・管理系に限定されており、その結果として教育職員と行政職員は別のセクションに配置される「職種分離型係構成」となっている。

こうした首長部局出向型の配置を見ると、学校教育分野において教育職員が多く配置されているのは教育の専門性確保と教育委員会事務局と学校現場との連携において有効に機能する。一方で、行政職場において、各種施策に繋げるノウハウをもった行政職員の役割が限定的であることはマイナスに作用する。また、学校教育部門において行政職員の職務領域が限定的であると、教育職員が慣れない行政事務に関わらざるを得ず、本来的な指導業務等に注力できないという課題も起こりうる。このような教育委員会事務局において、教育職員の業務と行政職員の業務が明確に分離されている状況は、これまでの教育委員会事務局職員論が指導主事の配置充実や資質向上に関する議論が中心であり、教育行政に精通した行政職員の確保・育成の視点が欠けていたことが要因として挙げられる。こうした首長部局出向型の職員構成の分析から明らかになったことは、首長部局出向型における学校教育部門での行政職員の役割をこれまでのように限定的に捉えるのではなく、教育行政に強い行政職員の確保・育成のために学校教育分野におけるキャリアを位置づけていくことの重要性である。このための意図的な人事戦略が求められる。

2-2 教育委員会事務局プロパー型

教育委員会事務局プロパー型は、行政職員のうち教育委員会事務局に長期に在籍する教育行政職員の割合が最も高い類型である。この類型は、北海道、京都府、京都市が該当する。調査概要は【表3-14】のとおりである。以下、教育委員会事務局プロパー型の教育委員会事務局（本庁）の職員構成と行政職員の配置実態を概観する。

【表3-14】教育委員会事務局プロパー型 教育委員会事務局調査実施一覧

自治体名	調査方法	調査実施日	インタビュー対象部署
北海道教育庁	インタビュー調査	H28. 11. 25	総務課
京都府教育庁	インタビュー調査	H28. 9. 29	総務企画課
京都市教育委員会	インタビュー調査	H23. 8. 5	総務課

(1) 北海道

北海道教育庁への調査は、【巻末参考資料Ⅰ】のとおり、事前に調査票を送付し、総務課人事担当へのインタビューを実施した。北海道教育委員会の職員構成は、【表3-15】のとおり、教育委員会事務局のプロパー職員である教育行政職員が76.4%と最も多く、教育委員会事務局プロパー型に分類される。

【表3-15】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆北海道教育委員会（平成28年度調査）

【配置類型】第3類型：教育委員会事務局プロパー型

【採用類型】Ⅴ：教委事務局・都道府県立型

部門	課室名	行政職			教育職	その他
		首長部局	教育行政	学校事務		
総務・管理	総務、施設、教育政策、給与、福利、教職員事務センター	2.2%	91.7%	0.0%	0.9%	5.2%
学校教育	高校教育、義務教育、特別支援教育、教職員、健康・体育、新しい高校づくり推進室	2.9%	60.9%	0.0%	34.5%	1.7%
生涯学習	生涯学習、文化財・博物館	7.1%	57.1%	2.4%	16.7%	16.7%
計		2.9%	76.4%	0.2%	15.5%	5.0%

教育行政職員が最も多く占める一方で、道立学校事務をキャリアの中心とする学校事務職員の教育委員会事務局での配置は0.2%と少なく、教育行政職員は事務局型と学校事務型に明確に分離していることがわかる。また、一般行政職員も全体の2.9%である。一般行政職員は他の類型では総務・管理部門に多く配置されているが、北海道では総務・管理部門における一般行政職員は2.2%と少なく、明確な人事配置上の相違が数字に表れている。

部門別の職員構成では、いずれの部門においても教育行政職員が最も多い割合となっている。特に、学校教育部門において他の類型では教育職員が最も多くを占めていたが、北海道での学校教育部門では教育行政職員が最も多い60.9%であり、他の類型では最も多い教育職員は34.5%となっている。このように、首長部局出向型では行政職員は総務・管理部門中心で学校教育部門が少ない特徴であったが、教育委員会事務局プロパー型の北海道の教育行政職員は、総務・管理部門のみならず教育の専門性が求められる学校教育部門において多く配置されており、教育委員会事務局行政職員の新たな職務への可能性について示唆が得られる。

(2) 京都府

京都府教育庁への調査は、【巻末参考資料Ⅱ】のとおり事前に調査票を送付した上で、総務企画課人事担当者へのインタビューを実施した。京都府教育庁の

職員構成は、【表 3-16】のとおり、教育委員会事務局のプロパー職員である教育行政職員が 54.3%と最も多くを占めており、教育委員会事務局プロパー型に分類される。

京都府における行政職員の採用試験区分は行政と学校事務職員を設けている。京都府の教育行政職員は2つのルートからリクルートしている。1つは、採用区分は行政の採用者のうち、教育委員会で採用し、その後も教育委員会でキャリアを歩む教育行政プロパー職員である。また、近年では学校事務職員で採用された職員のうち、キャリアの途中から教育委員会事務局に配置され、その後も事務局内で教育行政職員としてのキャリアを積む職員も増えている。

【表3-16】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆京都府教育委員会（平成28年度調査）

【配置類型】第3類型：教育委員会事務局プロパー型

【採用類型】Ⅲ：行政・学校事務型

部門	課室名	行政職		教育職	その他
		首長部局	教育行政		
総務・管理	総務企画、管理、福利	8.3%	69.0%	1.2%	21.5%
学校教育	学校教育、特別支援教育、高校教育、教職員、保健体育	3.2%	57.7%	39.1%	0.0%
生涯学習	社会教育、文化財保護	0.0%	26.5%	17.2%	56.3%
計		3.9%	54.3%	24.0%	17.8%

一方で、一般行政職員は全体の割合で3.9%と少ない。それでも、近年は、一般行政職員がキャリアの途中で教育委員会事務局に配置され、その後も教育委員会事務局内で異動するパターンも多いという。こうしたパターンの場合、教育委員会への異動当初は給与事務、施設管理など首長部局と共通する一般行政事務に関わることが多く、そうした経験の後に、次の配属先で教育行政特有の学校教育部門に異動させる段階的な配置上の工夫がされているという。

部門別の職員構成では、総務・管理部門では教育行政職員が69.0%と最も多くを占めており、首長部局出向職員も8.3%配置されている。学校教育部門では教育行政職員が57.7%と最も多く、一方、一般行政職員は3.2%と限定的であり、北海道と同様、特徴的な配置となっている。

(3) 京都市

京都市教育委員会への調査は、【巻末参考資料Ⅲ】のとおり事前に調査票を送付した上で、平成23年度（2011）に総務課担当へのインタビューを実施した。また、その後、教育委員会事務局職員の職種別配置状況については、平成28年

度（2016）にメールにて調査票を送付し回答を得た。京都市教育委員会の職員構成は、【表 3-17】のとおり、教育委員会事務局のプロパー職員である教育行政職員が 56.7%と最も多く、教育委員会事務局プロパー型に分類される。

京都市の採用試験区分は一般事務（行政）と学校事務を設けている。このうち、一般事務（行政）の採用候補者名簿の中からその一部を教育委員会で採用しており、その後のキャリアの大部分を教育委員会事務局で勤務する教育行政職員を確保している。なお、教育委員会事務局での学校事務職員の配置は 0.6%であり、人事交流は限定的である。

【表3-17】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆京都市教育委員会（平成28年度調査）

【配置類型】第3類型：教育委員会事務局プロパー型

【採用類型】Ⅱ：市町立分離型

部門	課室名	行政職			教育職	その他
		首長部局	教育行政	学校事務		
総務・管理	総務、調査、学校事務支援室、教育環境整備室	30.1%	59.2%	1.0%	1.0%	8.7%
学校教育	学校指導、新工業開設準備室、総合育成支援、生徒指導支援、教職員人事、体育健康教育	7.8%	50.9%	0.6%	35.9%	4.8%
生涯学習	生涯学習推進担当、家庭地域教育支援担当、施設運営担当	28.3%	68.3%	0.0%	3.4%	0.0%
計		18.5%	56.7%	0.6%	19.1%	5.1%

部門別の職員構成では、総務・管理部門は教育行政職員が 59.2%と最も多いが、一般行政職員も 30.1%と一定の割合を占めている。一方、学校教育部門では教育行政職員が 50.9%と最も多いのは同様だが、一般行政職員は 7.8%と少なく、学校教育部門には教育行政職員が多く配置されている北海道、京都府と共通の傾向が見えている。

（4）教育委員会事務局プロパー型の職員構成上の特徴

教育委員会事務局プロパー型の職員構成の調査結果から、全体の傾向を見ると教育行政職員が全般的に高い割合で配置されていることがわかる。北海道は最も教育行政職の割合が高い一方で最も教育職の割合が低い。教育行政職員の割合は北海道が 76.4%と最も高く、続いて京都市 56.7%、京都府 54.3%といずれも 5 割以上である。一方で、教育職員の割合を見ると最も少ないのが北海道の 15.5%、京都市 19.1%、京都府 24%である。

次に、教育委員会事務局プロパー型における各部門別の職種別配置割合を比較する。総務・管理部門では、いずれも行政職員中心の配置である。ただし、行政職員を職種の内訳で分類するとその特徴は様々である。北海道のように教育

行政職員が約9割を占める場合もあれば、京都市では教育行政職員が約6割、一般行政職員が約3割であり、一定程度一般行政職員が配置されている。

生涯学習部門では、行政職員と社会教育・文化財専門職員中心の配置である。その他職員の割合が京都府では56.3%、北海道は16.7%である。これらの内訳は社会教育主事や文化財専門職員である。一方で、京都市では文化財行政は首長部局で補助執行し、さらに、生涯学習行政の一部は財団法人運営とするなど教育委員会で所管しておらず、その他職員は今回の計上から除外している。また、生涯学習部門に配置される教育行政職員の割合は、北海道は57.1%、京都市は68.3%を占めており、生涯学習部門も教育行政職員のキャリアの一環として位置づけられていることがわかる。

最後に、学校教育部門では、教育行政職員が5割以上を占めている。他の類型では、学校教育部門は教育行政固有の部門であり、教育職員中心の配置となっている実態とは対照的な特徴である。学校教育部門に占める教育行政職員の割合は、北海道60.9%、京都府57.7%、京都市50.9%であり、いずれも半分以上は教育行政職員が配置されている。注目すべきは一般行政職員の割合の低さである。一般行政職員の学校教育部門への配置は北海道2.9%、京都府3.2%、京都市7.8%であり、いずれも10%未満である。このように、総務・管理部門とは異なり、学校教育部門には教育行政プロパーである教育行政職員を意図的に多く配置している特徴が判明する。こうした学校教育部門における教育行政職員の厚い配置の特徴の意味とは何か、この問いの検討は、教育委員会事務局プロパー型の特徴を明らかにするための鍵となると考える。

2-3 教育委員会事務局—学校事務型

教育委員会事務局—学校事務型は、行政職員のうち教育委員会事務局と学校事務を異動する教育行政職員の割合が最も高いものであり、静岡県と兵庫県が該当する。調査概要は【表3-18】のとおりである。以下、教育委員会事務局—学校事務型の各教育委員会事務局（本庁）の職員構成（職種別割合）全体とそのうち行政職員の配置を概観する。

【表3-18】教育委員会事務局—学校事務型 教育委員会事務局調査実施一覧

自治体名	調査方法	調査実施日	インタビュー対象部署
静岡県教育委員会	インタビュー調査	H27.8.25	教育総務課
兵庫県教育委員会	インタビュー調査	H27.7.29	総務課

(1) 静岡県

静岡県教育委員会の職員構成は、【表3-19】のとおり、教育委員会事務局と学

校を異動する教育行政職員が 39.6%と最も多く教育委員会事務局—学校事務型に分類される。

【表3-19】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆静岡県教育委員会（平成27年度調査）

【配置類型】第2類型：教育委員会事務局—学校事務型

【採用類型】Ⅱ：市町村立分離型

部門	課室名	行政職			教育職	その他
		首長部局	教育行政	市町村立事務		
総務・管理	教育総務、教育政策、財務、福利	14.6%	56.1%	6.1%	17.1%	6.1%
学校教育	義務教育、高校教育、特別支援教育、健康安全教育室	6.8%	24.7%	5.5%	61.6%	1.4%
生涯学習	社会教育、文化財保護、スポーツ振興	19.0%	33.3%	2.4%	28.6%	16.7%
計		12.7%	39.6%	5.1%	36.0%	6.6%

静岡県では、平成27年度（2015）実施試験まで教育行政採用を行っており、平成28年度（2016）実施試験から現在の一般行政に統合している。昭和32年（1957）から学校事務採用が始まり、昭和40年（1965）に県立事務と市町村立学校事務で採用が分かれた。その後、昭和55年（1980）に県立事務が一般行政と一旦統合されたものの、昭和61年（1986）になり、行政と教育事務が分かれ、再度、平成28年度（2016）実施試験から一般行政に統合された。

部門別の職員構成では、総務・管理部門は教育行政職員が56.1%と最も多く、一般行政職員は14.6%と限定的である。学校教育部門では教育職員が61.6%を占め、教育行政職員は24.7%となっており、学校教育部門においても教育行政職員が多い教育委員会事務局プロパー型との違いが明確になっている。むしろ、学校教育部門においては首長部局出向型と変わらない配置になっているのがわかる。調査におけるインタビューでは、教育職員の割合が高いと企画立案能力はほとんど教育職員を中心に行うようになり、教育行政で採用しても教育職員が教育行政の核となる仕事に関わり、教育行政職員が定型的な業務に関わるといった伝統的な役割分担のシステムになっているのが課題であると述べていた。こうしたことから、教育行政のコア人材育成のために重要なのは、教育行政採用の枠のみならず、あるべき人材像を人事異動方針や人材育成方針で提示した上で計画的に確保・育成する人事ポリシーを定めることである。こうした意図的な人事施策がないと、教育行政職員の位置づけは、教育行政分野に配置されている総務・管理部門のジェネラリストの行政職員に留まることに留意が必要である。

(2) 兵庫県

兵庫県教育委員会の職員構成は、【表 3-20】のとおり、教育委員会事務局と学校を異動する教育行政職員が 43.4%と最も多く教育委員会事務局—学校事務型に分類される。

【表3-20】教育委員会事務局全体及び部門別・職種配置割合

◆兵庫県教育委員会（平成27年度調査）

【配置類型】第2類型：教育委員会事務局—学校事務型

【採用類型】Ⅱ：教委事務局・都道府県立型

部門	課室名	行政職		教育職	その他
		首長部局	教育行政		
総務・管理	総務、教育企画、財務、学事、福利厚生	19.8%	67.9%	4.9%	7.4%
学校教育	義務教育、特別支援教育、高校教育、教職員、体育保健、人権教育	5.8%	27.2%	66.0%	1.0%
生涯学習	社会教育、文化財、スポーツ振興	2.7%	35.1%	45.9%	16.3%
計		10.4%	43.4%	40.3%	5.9%

兵庫県は、昭和 36 年（1961）から高等学校事務職採用を行っており、平成に入ってから教育委員会事務局を異動範囲に加えた教育事務採用を開始させた自治体である。以前の高等学校事務職の採用区分の時も教育委員会事務局への交流は一定程度実施していたが、教育事務採用を開始し教育委員会事務局の配置をキャリアに位置付けるようになってから相互の交流数は増えている。平成 27 年度（2015）現在で本庁に教育行政職員は 96 名在籍している。教育行政職員の人事育成方針として、主任昇任（30 代前半）までに学校現場と教育委員会事務局の両方を経験させるなど計画的な人事交流を行っている。

部門別の職員構成では、総務・管理部門の教育行政職員は 67.9%と最も多く一般行政職員は 19.8%と少なく、静岡県と同様の傾向である。また、学校教育部門では、教育職員は 66.0%と大部分を占め、一方で、教育行政職員は 27.2%と限定的な配置であり、この傾向も静岡県と同じである。

指導系部署は義務教育課、高校教育課、特別教育課の学校種別編制型である。行政職員は高校教育課管理班、義務教育課管理班への配置に限定される「職種分離型係構成」となっている。管理班では課の予算、決算、会計事務、奨学金など総務系・経理系業務に従事している。指導系部署において教育職員と教育行政職員は、職種別配置を見ると、明確に職務分離していることがわかる。

(3) 教育委員会事務局—学校事務型の職員構成上の特徴

教育委員会事務局—学校事務型の職種別割合は、教育行政職員は静岡県

39.6%、兵庫県 43.4%であり、いずれも 4 割程度を占める。一方の教育職員は、静岡県では 36%、兵庫県は 40.3%である。

次に、部門別の職種別割合について、総務・管理部門、生涯学習部門、学校教育部門の順で概観する。総務・管理部門は教育行政職員中心の配置である。総務・管理部門における教育行政職員の割合は、静岡県 56.1%、兵庫県 40.3%と多い。一方、一般行政職員も静岡県 14.6%、兵庫県 19.8%であり、一定の割合が配置されている。生涯学習部門は 2 自治体で特徴が分かれる。静岡県では分散型である。教育行政職員が 33.3%と最も多く、教育職 28.6%、一般行政職員 19%、文化財専門職員 16.7%と分散している。一方で、兵庫県では、教育職員、教育行政職員中心の配置である。最も多いのが教育職 45.9%であり、教育行政職員 5.1%、文化財専門職員等 16.3%である。一方で、一般行政職員は 2.7%と配置が少ない。

学校教育部門は教育職員中心である。教育職の割合は静岡県 61.6%、兵庫県 66%と高い。一方で、行政職員は教育行政職員中心である。教育行政職員の割合は、静岡県 24.7%、兵庫県 27.2%であり、一般行政職員は静岡県 6.8%、兵庫県 5.8%と低い。ただし、教育委員会事務局プロパー型と比較すると、学校教育部門において一般行政職員の割合が少ない点は共通するものの、教育委員会事務局一学校事務型の教育行政職員の割合は 2 割から 3 割であり、教育委員会事務局プロパー型の約 5 割～6 割と比べて低く、さらには、首長部局出向型の行政職員の割合である約 2 割と同程度である。こうした職員構成のデータから、教育委員会事務局プロパー型では他の類型と比較した特徴として、学校教育部門における職務領域が広いことが明らかとなった。

2-4 各類型間の比較検討

各類型を比較すると、教育職員中心の首長部局出向型から、教育行政職員中心の教育委員会事務局プロパー型まで、自治体によって人事配置の実態が幅広いことが分かる。「首長部局出向型」では、人的配置から縦割りの組織の傾向がある。すなわち、一般行政職員は総務・管理部門に多く配置されており、一方で、学校教育部門の配置割合は少ない。そして、一般行政職員は、配置が 3 年程度であり、教育委員会事務局での職務経験は長い公務員のキャリアの一環に過ぎない。また、一般行政職員は、学校勤務経験がある訳ではないので、業務の中で学校現場の実態や関わり方を知るなど限定的である。一方、教育職員は、学校教育部門に多く配置されている。教育職のベースは教員であり、教育委員会事務局の配置は管理職への登竜門としての位置づけが多く、大部分の職員にとって通過点となる。この類型では、行政職員と教育職員の業務分担が明

確であり、かつ、教育委員会事務局の配置は両職種とも短期である。

「教育委員会事務局一学校事務型」は、学校現場との繋がりが強固な組織体である。この類型の教育行政職員は、教育委員会事務局と学校事務を異動範囲とするタイプである。したがって、教育行政職員は学校事務職員を経験しており、学校現場との親和性が高い。ただし、職域は総務管理部門が中心で、かつ、学校事務の業務の延長が多い。人事や政策部門は教育職や一般行政職員が中心に担っている。この類型の教育職員は、教育委員会事務局への長期の配属が多く、教育職員からも教育委員会事務局のコア人材を育成していく意図がある。

「教育委員会事務局プロパー型」は、コアな教育行政職員集団を中心とした組織体である。この類型の教育行政職員は、長期に教育委員会事務局に配置されている。職務領域は教科指導など教育職員のコアな職域以外は、オールマイティに担っている。特徴的なのは、他の自治体では教育職員が中心である学校教育部門にも行政職員が配置されている。この教育委員会事務局プロパー型における行政職員の職務領域の広さは、他の類型の行政職員と比較すると、配置割合として明確な特徴として指摘できる。ここまでは職種別の配置割合の相違を概観したので、次の第3節においては教育委員会事務局プロパー型の学校教育部門における職務領域の詳細について検討していくこととしたい。

第3節 教育委員会事務局プロパー型学校教育部門の行政職員配置の特徴

職種別の職員構成を類型間で比較する中で、教育委員会事務局プロパー型においては、学校教育分野における教育行政職員の割合が高いことが判明した。本節では、教育委員会事務局プロパー型学校教育分野における特徴について焦点化し検討していくこととする。特に、学校教育分野のうち、主要な業務である指導系部署と教職員人事系部署を対象に比較検討する。

3-1 指導系部署

通常、指導系部署には教育職員の指導主事が配置され、教育課程、学校運営の指導などの業務に従事している。指導部門での行政職員の配置・ポスト・職務領域に注目した分析は管見の限り行われていない。以下、指導系部署での行政職の配置を明らかにする観点から、職種別配置割合、ポスト配置、職務領域を確認する。【表 3-21】は各類型における職種別配置割合を示したものである。

【表3-21】指導系部署の類型別比較

類 型	自治体名	一般行政職員	教育行政職員	学校事務職員	教育職員	その他
首長部局出向型	大分県		10.2%		89.8%	
	宮崎県	8.0%		6.0%	84.0%	2.0%
	長野県	20.0%			80.0%	
	富山県	16.7%		2.1%	79.2%	2.0%
教委事務局—学校事務型	兵庫県		20.8%		79.2%	
教委事務局プロパー型	北海道	3.4%	50.6%		46.0%	
	京都府	4.3%	50.0%		45.7%	
	京都市	7.0%	52.2%	1.4%	39.4%	

教育委員会事務局プロパー型とそれ以外の類型では大きな相違がある。首長部局出向型と教育委員会事務局—学校事務型では、教育職員が 89.8% から 79.2% となっており、およそ 8 割近くは教育職員が占めていることがわかる。この結果は一般的に理解されている教育職員中心の指導系部署の配置状況であるといえよう。ところが、教育委員会事務局プロパー型になると様相は一変する。教育委員会事務局プロパー型の教育職員は 46.0%～39.4% であり、およそ 4 割程度となる。その差は何かというと教育行政職員の配置の有無にある。教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員は 50.0%～52.2% と半分を占める。

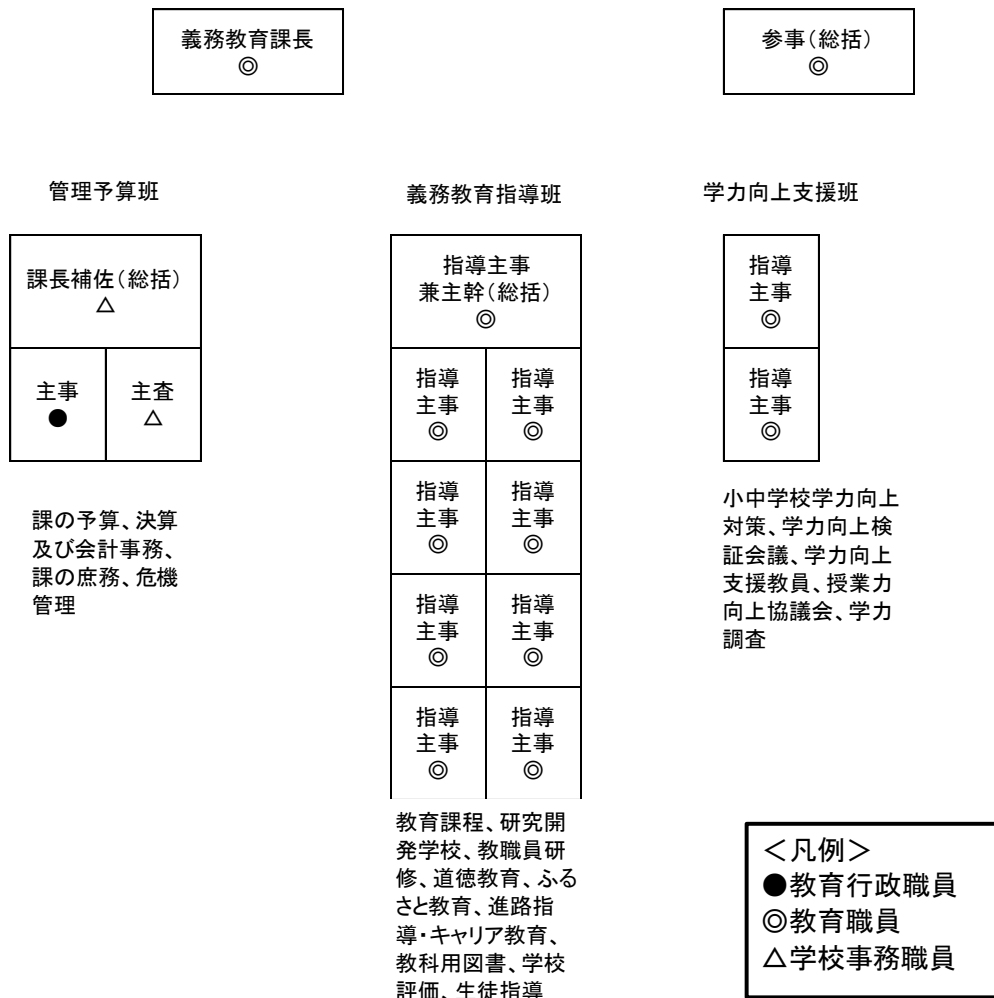
(1) 首長部局出向型

首長部局出向型の大分県、宮崎県では、指導系部署では、いずれも教育職員中心の典型的な指導部門の配置パターンであると整理できる。行政職員の職務領域は総務・経理に限定されており、担当・班も行政職と教育職の職種で分離されている「職種分離型係構成」である。

大分県の指導部門は義務教育課、高校教育課、特別支援教育課、生徒指導推進室に分かれており指導部門全体の 89% は教育職が配置されている。【図 3-22】は義務教育課の座席表である。行政職の配置は、義務教育課に管理予算班に 3 名、高校教育課に 2 名である。分掌は議会、文書、予算、国庫補助金、危機管理等の総務・経理事務を担当しており、すべて教育行政職である。

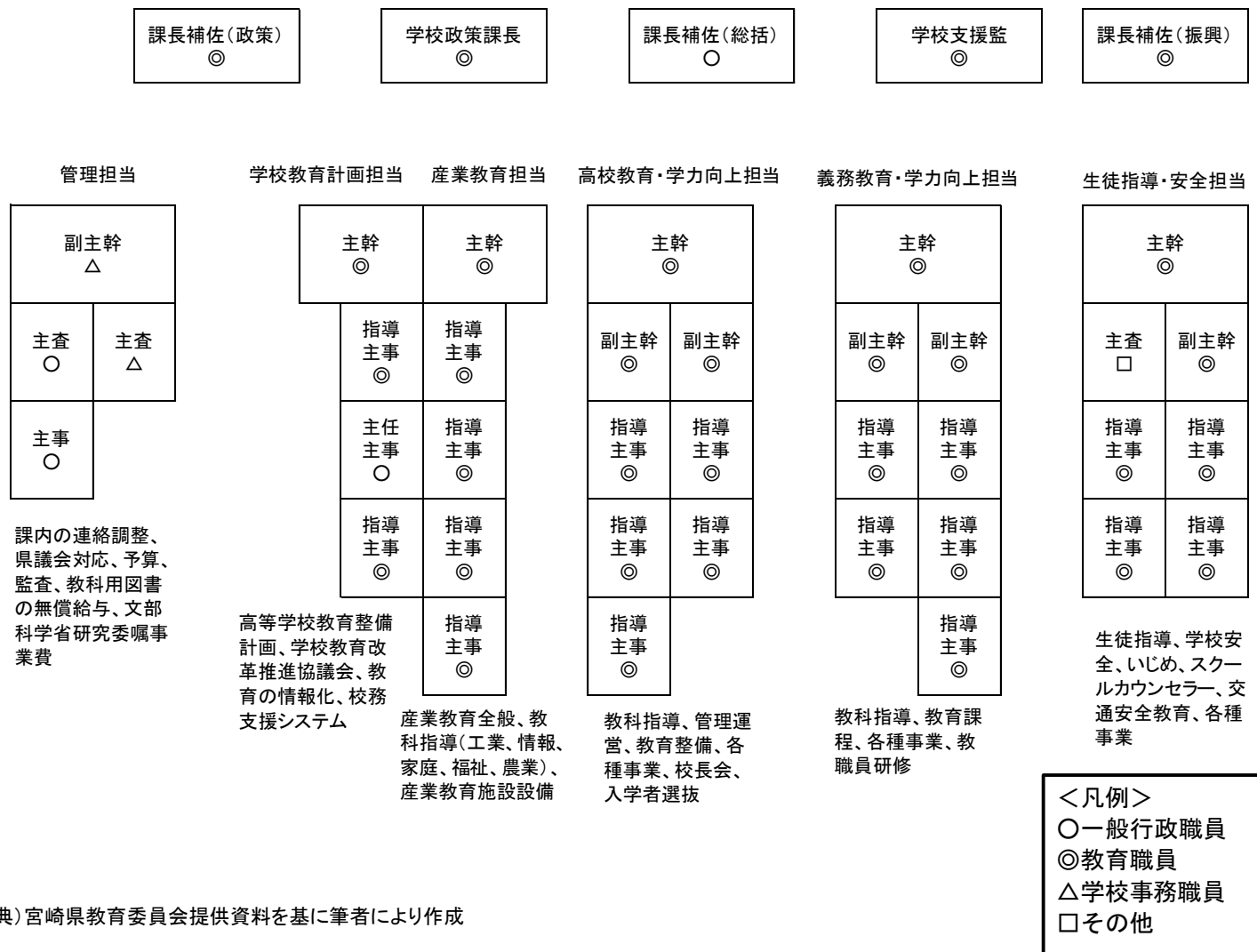
宮崎県の指導部門は学校政策課、特別支援教育室である。宮崎県は指導部門全体の 83.6% は教育職が配置されている。【図 3-23】は学校政策課の座席表である。学校政策課における行政職の配置は、学校政策課に課長補佐（総括担当）1 名、学校政策課管理担当に 4 名、学校教育計画担当に 1 名である。

【図3-22】大分県教育委員会義務教育課座席表(平成27年度)



出典)大分県教育委員会提供資料を基に筆者により作成

【図3-23】宮崎県教育庁学校政策課座席表(平成29年度)



出典)宮崎県教育委員会提供資料を基に筆者により作成

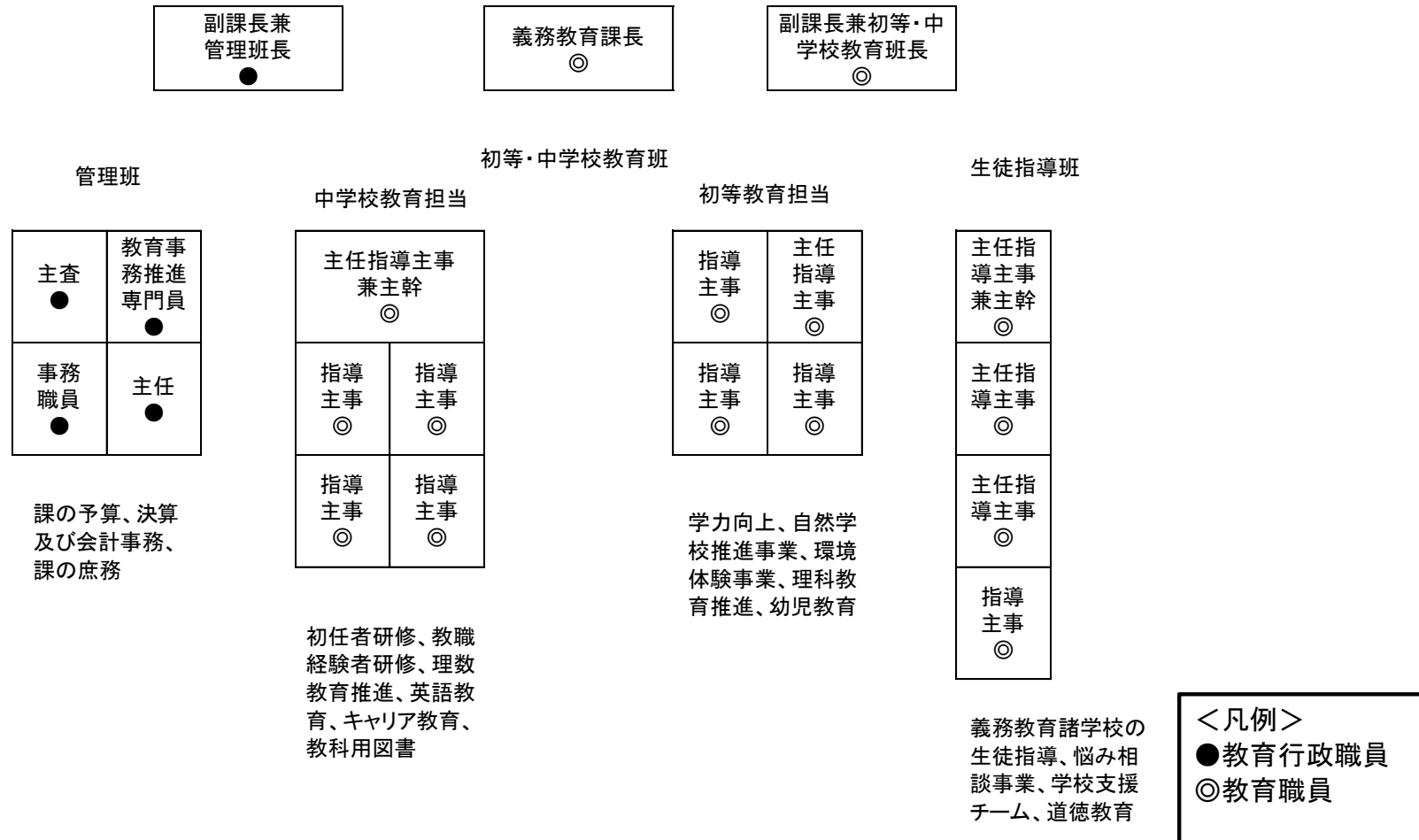
(2) 教育委員会事務局—学校事務型

教育委員会事務局—学校事務型のケースでは、指導系部署において、首長部局出向型と同様に行政職の職域は総務・経理に限定されており、担当・班も行政職員と教育職員の職種で分離されている「職種分離型係構成」である。

兵庫県の指導系部署は義務教育課、特別支援教育課、高校教育課である。指導部門全体の79.2%は教育職が配置されている。【図 3-24】は義務教育課の座席表である。義務教育課の行政職の配置は管理班に4名であり、課の予算、決算、課の庶務を分掌としている。

また、高校教育課管理班に5名である。すべて教育行政職である。教育委員会事務局—学校事務型の教育行政職は指導系部署においては、学校事務職員と同じ職務領域の総務・経理業務を担っており、特徴的な配置が見られなかった。

【図3-24】兵庫県教育委員会義務教育課座席表(平成27年度)



出典)兵庫県教育委員会提供資料を基に筆者により作成

(3) 教育委員会事務局プロパー型

教育委員会事務局プロパー型の北海道、京都府のケースでは、指導系部署は、他の類型とは異なった特徴的な配置が見られた。第1には行政職員は総務・管理業務以外にも事業系業務も担っているなど職域が広いこと、第2には指導系業務についても行政職と教育職の混合編制である「職種混合型係構成」による連携関係の下、事業実施を行っている点が特徴的である。

ア 北海道教育庁

北海道の指導系部署は、高校教育課、義務教育課、特別支援教育課である。高校教育課は、学校制度グループ、高校予算グループ、普通教育指導グループ、産業教育グループに分かれている。学校制度グループは6名すべて行政職員であり、庶務、高校等の設置廃止、奨学金等の事務を行っている。また、高校予算グループは、7名すべて行政職であり、高校の学校運営費、設備整備補助等を行っている。特に、注目すべきは、普通教育指導グループである。他の自治体では指導グループはすべて教育職員であるが北海道では行政職も配置されており特徴的である。普通教育グループの配置としては、主幹2（教育職員2）、主査6（教育職員4、教育行政職員1、一般行政職員1）、指導主事4（教育職員4）、主任3（教育行政職員2、一般行政職員1）の計15名である。

【図3-25】は義務教育課の座席表である。義務教育課義務教育グループ、学力向上推進グループについても行政職が配置されている。例えば、義務教育グループでは11名のうち、主幹、主査2名が行政職である。土曜授業推進事業などの事業関係のみならず、国際理解教育など教育課程の分掌も指導担当と事務担当で担当が決められている。このように、北海道で特徴的なのは、教育職員と行政職員をセットで、分掌に主担当・副担当を設けていることである。例えば、学力向上推進事業には、教育職員と行政職員がセットで担当となっており、事業系業務はほとんどこの形態となっている。教育職員と行政職員の連携を事務分掌上で明確に位置づけているのは注目すべき取り組みである。

北海道で指導部門に教育職員と行政職員を混合で配置した経緯についてインタビューを行ったところ、以下のような回答があった。以前は指導部門では教育職が大半を占めていた。行政職員は予算など管理系の業務を担っており、教育職と行政職は別のグループで仕事をしていた。平成18年度（2006）の組織改革の際に、同じ仕事をしているにもかかわらず、違うグループに分かれていることにより、連携がうまくいかない、縦割りの部分などの支障が出ていたことから、横の連携を図るため、試行的に、指導主事みのグループに行政職員を1又は2名を配置することとした。試行的に始めたが、徐々に横の連携がスム

ーズとなっていた。例えば、事業の企画は指導主事と相談しながら事業化していく。予算要求の数字は行政職員、教育内容に関わる事業内容は指導主事が考え、お互いディスカッションをしながら事業を作り上げるといった良い循環が生まれるようになり、現在の教育職員と行政職員の混合編制が採られるようになった。さらに、義務教育課教職員研修グループの配置は、主幹1（教育職員1）、主査3（教育行政職員3）、主任1（教育行政職員）、専門主事1（教育行政職員）であり、7名のうち主幹を除く6名は教育行政職員である。初任者研修、経年研修、長期研修など教員研修は教育行政職員が担当している。

イ 京都府教育庁

京都府の指導系部署は、学校教育課、高校教育課、特別支援教育課である。

【図 3-26】は学校教育課の座席表である。学校教育課では企画振興担当、教員免許担当、指導第1担当、指導第2担当に分かれている。このうち、指導第1担当（進路指導、教育課程、教科指導）、指導第2担当（生徒指導、特別活動、教科指導）は教育職の指導主事が配置されている。一方、企画振興担当、教員免許担当はすべて教育行政職員である。特に、企画振興担当は、副課長、副主査2、主事2の計5名である。分掌は企画調整、予算、教科書、各種補助金、教職員研修、修学支援を担当している。予算等の業務を担当している点は共通しているが、他の自治体との違いとして注目したいのは、教職員研修の業務を担っている点である。具体的には、学校経営・管理特別研修講座、現職教育職員長期研修（大学・大学院派遣）、民間企業等派遣研修などを教育行政職員が所掌している。

また、【図 3-27】のとおり、高校教育課は振興担当、調整担当、企画推進担当、高校改革担当、指導第1担当、指導第2担当に分かれている。このうち、指導第1担当（情報教育、職業教育、生徒指導）、指導第2担当（教育課程、進路指導）はすべて教育職員の指導主事が配置されている。一方で、調整担当（総務、予算、契約関係）4名はすべて教育行政職員である。振興担当は7名のうち、教育行政職員5名（副課長1、主査1、主事2）、指導主事2（教育職員2）の混合編制となっている。振興担当の行政職は、高校特色化推進プランなど各種事業、英語教育、留学支援JETプログラムなどを担当している。高校改革担当（高校教育改革）は、5名のうち行政職2名（副課長、副主査）、教育職3名（総括指導主事、指導主事2）である。教育行政職は、高校改革の予算執行、高校の広報活動の企画・支援、高校の特色づくりに関する業務を行っている。一方、教育委員会一学校事務型の兵庫県では、同じく高校教育改革班が設置されているが、3名（主幹、主任指導主事、指導主事）はすべて教育職員である。

インタビュー調査において、京都府教育委員会教育次長（当時）は、指導部門における行政職の在り方について以下のように述べている。

一私から見ていると、行政職の教育職側への食い込みが足りないと。もっと関心を持ってやらないと。せつかく教育委員会に来て面白い仕事、教育ならではの仕事に関わっていないんじゃないか。私、たまたま幸せな経験をしていまして、高校教育課ができたときに行って、指導主事さんとくっついて、いつも仕事していたんですね。完全に指導分野に入って一緒に出張したりして興味本位でやっていたんですけども。それぐらいのエネルギーというか、好奇心をもって、若い行政職員が教育の中身に入っていけるんだったら、よりこの中で育つという意味が出てくるかな。【京都府教育委員会教育次長】

教育行政職員にとって、指導主事と一緒にになって、指導業務に関わってこそ、教育委員会で勤務する行政職員の面白さがあり、育成にも繋がるという見解を示している。

ウ 京都市教育委員会

次に、京都市では教育職員と行政職員の均衡を図った人事配置である。【図 3-28】は学校指導課の座席表である。学校指導課における行政職員は担当部長 2 名、担当課長 4 名、係長 6 名など計 12 ポストである。他方、教育職員は指導部長、学校指導課長ほか計 16 ポストである。さらに、行政職員は教育改革の企画・発信、学校教育の基本方針策定、学力向上企画、学校運営支援、小・中・高教育関係事務、小中一貫教育など多岐にわたる職務領域を担っている。

京都市学校指導課の組織編制上の特徴としては以下の 2 点が挙げられる。第 1 に京都市行政職の職務領域として、総務・管理事務のみならず、企画や事業実施の業務までカバーしている点である。京都市でも他の指定都市と同様に、教科指導・学校運営指導は指導主事により担われている。京都市で特徴的であるのは、指導系部署の教育行政職は、政策企画業務など「教育の専門性」と「行政の専門性」のいわば中間的領域に位置する業務に配置されている点である。縦のラインとしては、教育職員の指導部長・学校指導課長を支える補佐職として、教育行政職員の担当部長 2 名、担当課長 4 名が配置されている。横のラインとして、指導主事が指導主事室に校種ごとに配置され、これに対応して、教育行政職員は校種ごとの係（初等教育係・中学校教育・高校教育）、学校種横断的な教育改革担当の企画係、小中一貫教育・学校運営企画係に配置されている。いわば、指導主事室と係が対となって一体的に指導業務に関わっている。

第2に、教育行政職員のラインと教育職員のラインを結ぶ横の関係を構築するための場の設定に着目したい。すなわち、教育行政職員の係と指導主事室はワンフロアに執務室を構えており、行政組織の大部屋主義の特徴を備えている。大森彌（2006）は大部屋主義のメリットとして職場の様子を全員が知り得ること、何か相談事が起これば直ちに協議できること、必要に応じて相互に支援し合えることを挙げている⁴²。京都市総合教育センター総括首席指導主事（教育職員）は、「同じ部屋で仕事をしているというのは良い」とし、教育職員と行政職員の物理的な障壁をなくすことで、「日常的なコミュニケーションが取れているというのは、問題解決・課題解決に向けては良い場の設定」と述べている。

⁴² 大森彌『官のシステム 行政学叢書4』東京大学出版会、2006、73頁

【図3-25】北海道教育庁義務教育課座席表(平成28年度)

教育環境支援担当
課長
●

義務教育課長
◎

子ども地域支援
グループ

主幹 ◎	主任管理主事 兼主幹 ◎
主査 ●	管理主事 ◎
事務職員 ●	管理主事 ◎
事務職員 ●	主査 ●

コミュニティ・スクール、放課後子どもプラン、学校サポーター

教育環境支援
グループ

主任管理主事 兼主幹 ◎	管理主事 ◎
管理主事 ◎	管理主事 ◎
管理主事 ◎	主査 ●
主査 ●	

庶務、幼稚園・小中学校設置廃止、就学援助

教職員研修
グループ

主幹 ◎	
専門参事 ●	主査 ●
主査 ●	主査 ●
主任 ●	主任 ●

教職員研修、在外教育施設への教員派遣、道立教育研究所

義務教育
グループ

主幹 ●	主幹 ◎
主査 ●	主査 ◎
主査 ●	主査 ◎
主任 ●	指導主事 ◎
主任 ●	

幼稚園・小中学校の教育課程、学習指導等の指導助言、指定事業実施、教科用図書無償給与

学力向上推進
グループ

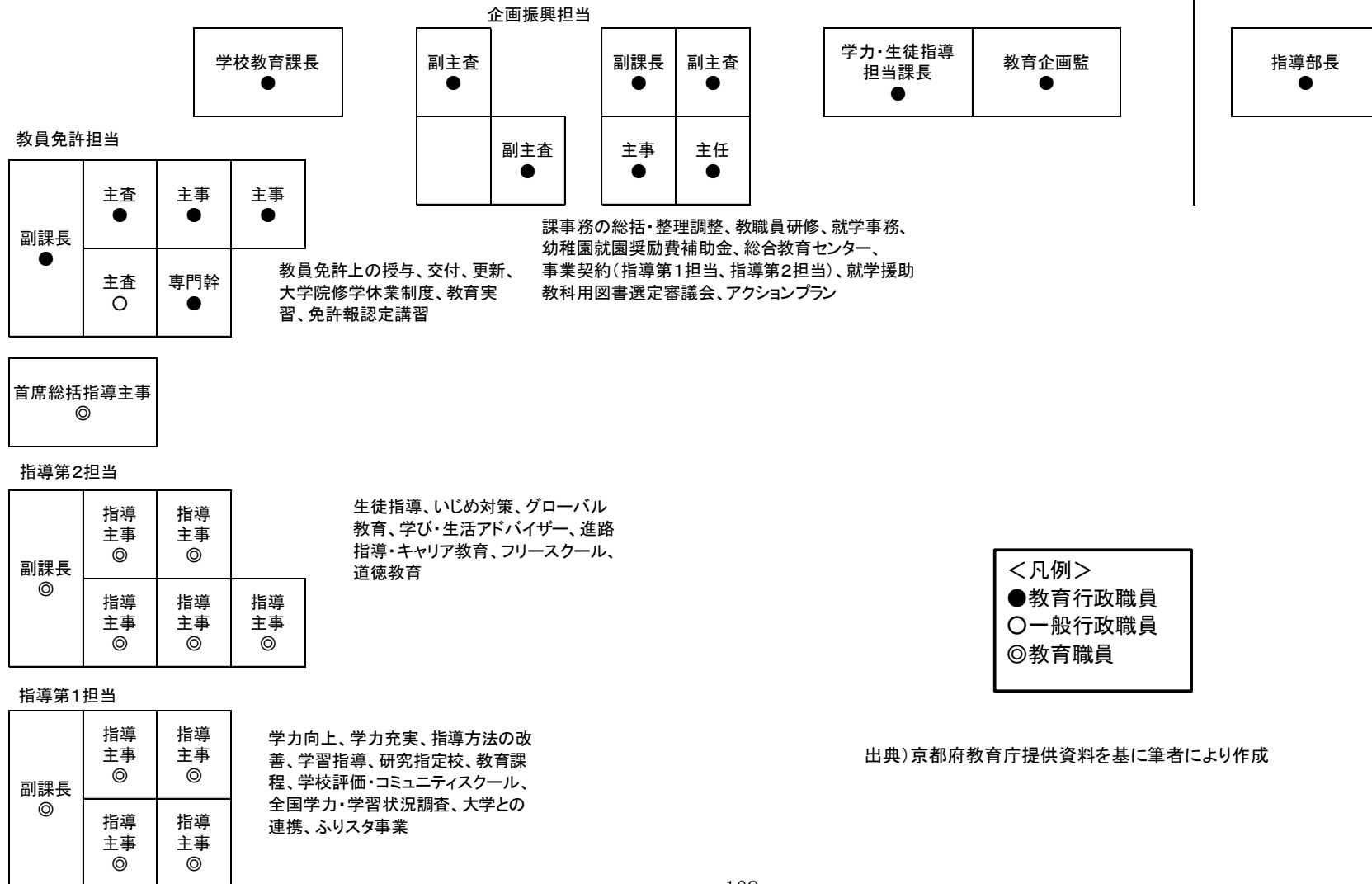
主幹 ◎	主査 ●
指導主事 ◎	主査 ◎
指導主事 ◎	指導主事 ◎
指導主事 ◎	主任 ●
	主任 ●

全国学力・学習状況調査、学力向上指導助言、学力向上事業、研究指定校、学校教育推進事業

出典)北海道教育庁提供資料を基に筆者により作成

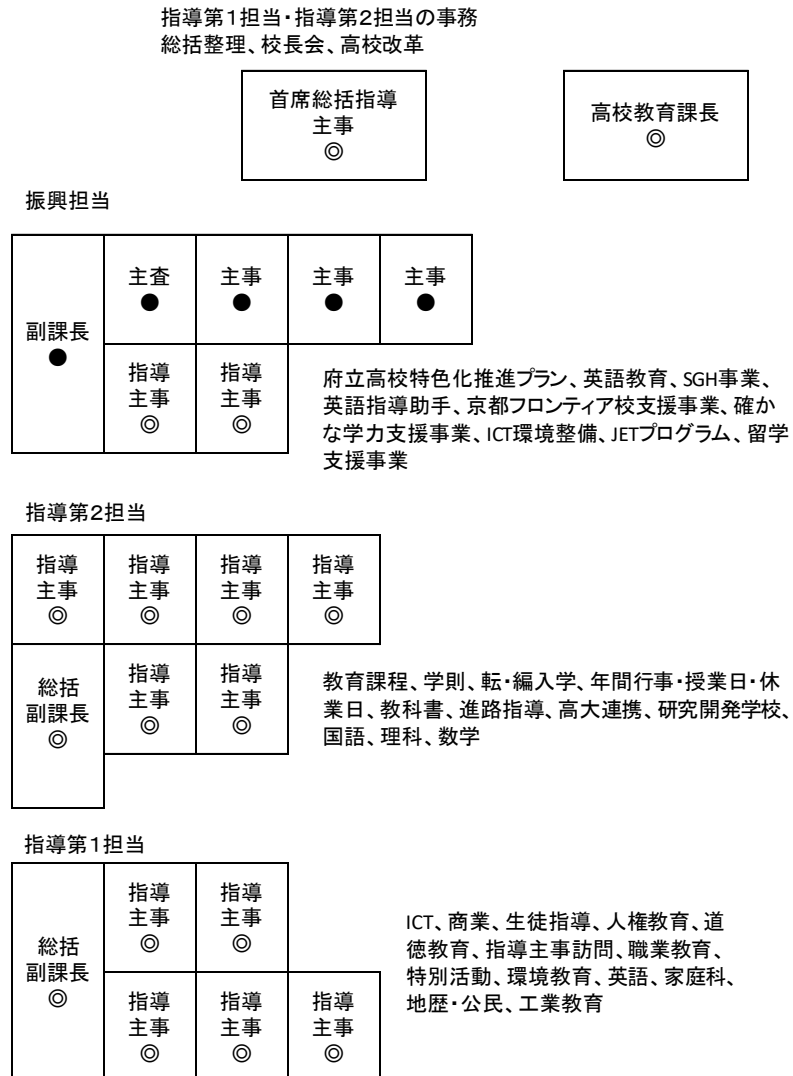
＜凡例＞
●教育行政職員
◎教育職員

【図3-26】京都府教育庁学校教育課座席表（平成28年度）

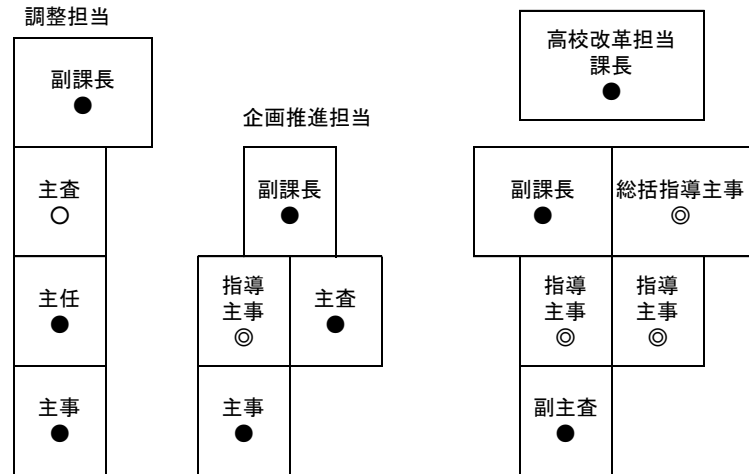


出典)京都府教育庁提供資料を基に筆者により作成

【図3-27】京都府教育庁高校教育課座席表（平成28年度）



課の事務の総括・整理、予算、補助金・負担金、初任者研修、事業経費



入学者選抜制度の改善、教育制度改革、入学者選抜要項の策定、入学者選抜の実施、通学区域、生徒募集定員、公私協議会、条例・規則の制定改廃

高校改革、定時制・通信制教育、農業教育、水産教育、中高一貫、総合学科、高校の広報活動の企画支援、府立高校の特色づくり

<凡例>
●教育行政職員
○一般行政職員
◎教育職員

出典)京都府教育庁提供資料を基に筆者により作成

【図3-28】京都市教育委員会 学校指導課座席表（平成23年度）

参与	参与	統括首席 指導主事	統括首席 指導主事	指導 部長	学校 指導 課長	担当課長 (学校経営 支援)	参与	主任 指導 主事	担当課長 (高校教育)
△	△	○	○	○	○	●	△	○	●

資質向上	指導主事室(中等教育)	指導主事室(初等教育)	小中一貫教育・学校運営企画	高校教育
△	○	○	●	●
△	○	○	● (係長)	○
△	○	○	○	○
△	□	○	●	○
		□		□

教育政策監	企画	人権教育	初等教育	中学校教育
●	●	●	●	●
● (係長)	●	●	●	●
△	● (係長)	● (係長)	● (係長)	● (係長)
●	担当課長 (教育改革)	担当部長 (教育改革)	担当部長 (初等・中等教育)	参与
		担当課長 (事業推進 ・人権教育)		顧問
				△
				◎

- <凡例>
- 教育行政職員
 - 教育職員
 - ◎ 顧問
 - △ 参与
 - 専門主事

出典) 京都市教育委員会提供資料を基に筆者により作成

(4) 指導系部署における各類型間の比較

「教育委員会事務局プロパー型」と「首長部局出向型」「教育委員会事務局—学校事務型」ではポストや職務領域に相違があることが読み取れる。

まず、首長部局出向型、教育委員会事務局—学校事務型における指導系部署での行政職のポスト配置、職務領域を整理した結果、次のとおり3点の知見を得た。第1に、行政職員のポストでは総務・管理業務を担当する補佐級や係長に充てられていることである。第2に、行政職員の配置は「管理班」や「総務班」などにほぼ限定されており、一部の行政職員は再編整備の担当として、特別支援学校の整備・企画担当に数名配属されるにとどまっている。第3に職務領域はいずれも予算・決算事務、課内庶務、議会などの総務・管理系業務を担当している。以上より、この2つの類型の指導系部署では、「教育のことは教育職、行政のことは行政職」という機械的な棲み分けが明確化されていることが判明する。

一方、教育委員会事務局プロパー型では、第1に、行政職員のポストは総務・管理業務のみならず、指導業務にも配置されている。例えば、北海道においては、高校教育課学校制度グループの主幹は教育行政職員が充てられているし、義務教育課義務教育グループには主幹として行政職員と教育職員両方が充てられている。また、京都市においては、学校指導課長には教育職員が充てられ、課長を支える担当課長5名のうち4名は教育行政職員が充てられている。担当課長には分掌が割り当てられ、教育行政職員は教育改革・人権教育、事業推進、高校教育、学校経営支援を担当している。

第2に、行政職員の職務領域は、他の類型のように総務・管理業務に限らず、事業系業務、企画系業務、教育改革など幅広い分野に配置され、さらに北海道では指導系業務の中核である高校教育課普通教育グループや義務教育課義務教育グループ、学力向上推進グループに行政職員が置かれ、指導主事とともに業務を担っている。まさに、この指導系部署で指導主事とともに業務を行うことは、教育行政職員が指導主事を通じて学校現場の状況を把握し、教育行政職員の行動様式を習得する場であるといえる。

3-2 教職員人事系部署

教職員人事系部署は、県立学校教職員及び県費負担教職員の任免、服務、教員採用試験などの業務を担う教育行政固有の分野である。通常、教育職員は管理主事として教職員の人事管理・学校管理等の業務を担う。例えば、兵庫県においては、管理主事の職務について「上司の命を受け、人事等の事務をつかさどる。」とある（兵庫県教育委員会行政組織規則第73条）。また、別に人事主事

という職名を用いる教育委員会もある（京都府、滋賀県、和歌山県、京都市）。

【表 3-29】は、各類型における職種別配置割合を示したものである。指導系部署と同様に、教育委員会事務局プロパー型とそれ以外の類型では大きな相違がある。首長部局出向型と教育委員会事務局一学校事務型では、教育職員が50.0%から21.2%となっており、大分県を除きおよそ5割近くは教育職員が占めていることがわかる。なお、大分県では教員採用選考試験等に関わる贈収賄事件を受けて、以前は学校教職員の人事はすべて教育職員が管轄していたところであったが、事件以後、教育人事課を設置し、行政職員も配置し牽制する体制を取っている影響がある。

【表3-29】教職員人事系部署の類型別比較

類型	自治体名	一般行政職員	教育行政職員	学校事務職員	教育職員	その他
首長部局出向型	大分県	27.3%	51.5%		21.2%	
	宮崎県	29.3%		22.0%	48.7%	
	富山県	45.5%		4.5%	50.0%	
教委事務局一学校事務型	兵庫県	16.7%	43.3%		40.0%	
教委事務局プロパー型	北海道		95.2%		2.4%	2.4%
	京都府	5.0%	87.5%		7.5%	
	京都市	3.1%	68.8%		25.0%	3.1%

一方、教育委員会事務局プロパー型になると極端な相違がある。教育委員会事務局プロパー型の教育職員は68.8%～95.2%であり、大部分は教育行政職員が教職員人事業務を担っていることがわかる。このように教職員人事部署において教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の特徴的な配置実態が明らかとなった。

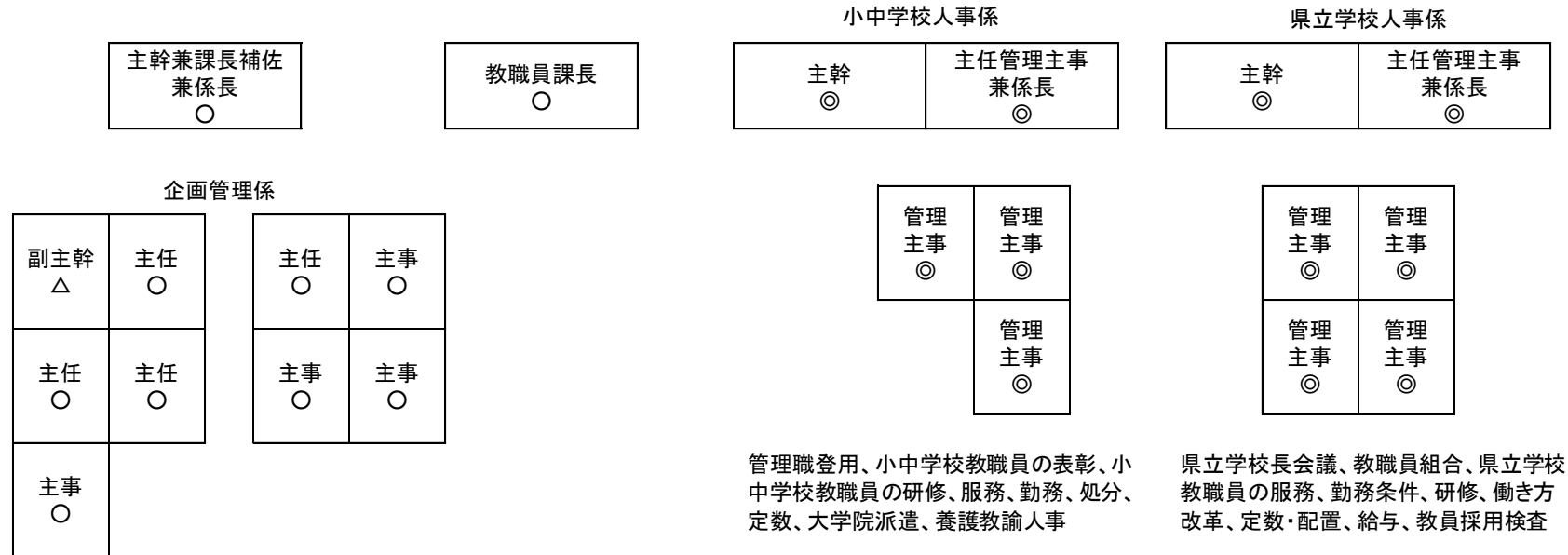
首長部局出向型は教育職員と行政職員の配置数はおおよそ半々となっている。【図 3-30】は富山県教育委員会教職員課の座席表である。行政職員から構成される企画管理係と、教育職員の管理主事から構成される小中学校人事係と県立学校人事係に分かれており、教員人事は小中学校人事係と県立学校人事係の教育職員のラインで行っている。次に教育委員会事務局一学校事務型は、首長部局出向型と同様に教育職員と行政職員の配置おおよそ半分となっている。【図 3-31】は、兵庫県教育委員会教職員課の座席表である。行政職員は管理・免許班、考査班、給与班に配置され、教員人事を担う人事班は教育職員の管理主事が配置されている。いずれも教育職員の管理主事が教員人事を担当している。

一方の教育委員会事務局プロパー型は、教員人事も含めて教育行政職員が担

っている。【図 3-32】は北海道教育庁教職員課の座席表である。教員人事を担当する小中学校人事グループ、道立学校人事グループでは教育行政職員が中心であり、教育職員は配置されておらず、首長部局出向型、教育委員会事務局—学校事務型が管理主事の教育職員が教員人事を担当していたのとは対照的である。

【図 3-33】は京都府教育庁教職員課の座席表である。教員人事を担当する人事担当には教育職員と行政職員がそれぞれ配置されている。教育職員は総括人事主事 1 名、人事主事 2 名の計 3 名が置かれているが、一方で、副課長 2 名を含め、教育行政職員は 7 名配置されている。【図 3-34】は京都市教育委員会教職員人事課の座席表である。人事主事室が置かれ、小学校と中学校の総括人事主事を中心とした人事主事のラインで教員人事が行われている。一方で、教職員人事課長、副課長は教育行政職員であり、職種間バランスのとれた配置となっている。

【図3-30】富山県教育委員会教職員課座席表(平成31年度)

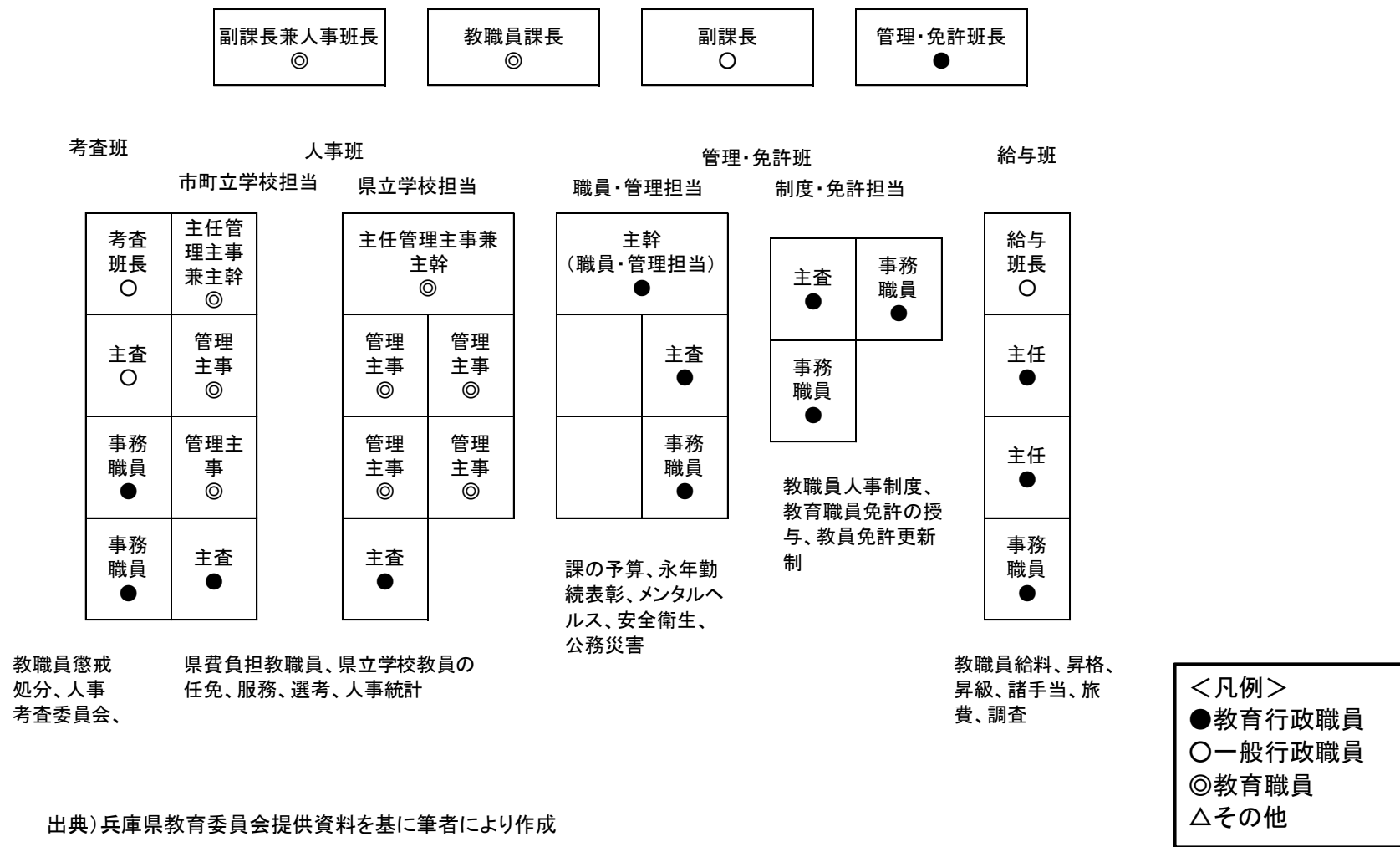


予算決算、人事制度、学校事務職員人事、教職員定数、教員免許、給与制度、給与支給、給与システム

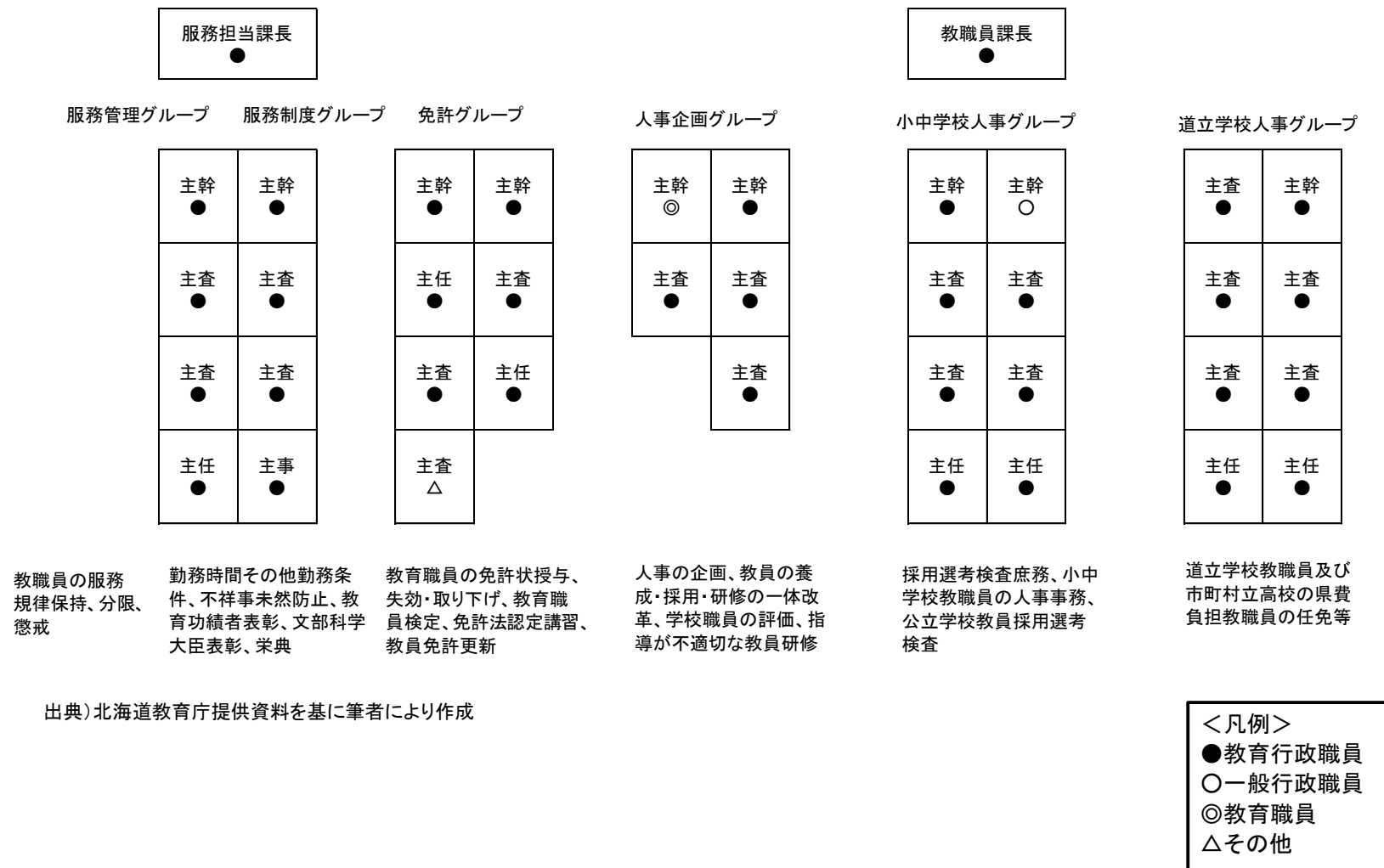
出典) 富山県教育委員会提供資料を基に筆者により作成

＜凡例＞
 〇一般行政職員
 ◎教育職員
 △学校事務

【図3-31】兵庫県教育委員会教職員課座席表(平成27年度)

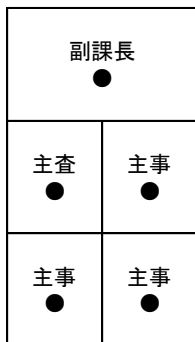


【図3-32】北海道教育庁教職員課座席表（平成28年度）



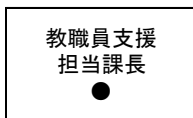
【図3-33】京都府教育庁教職員課座席表（平成28年度）

給与制度担当

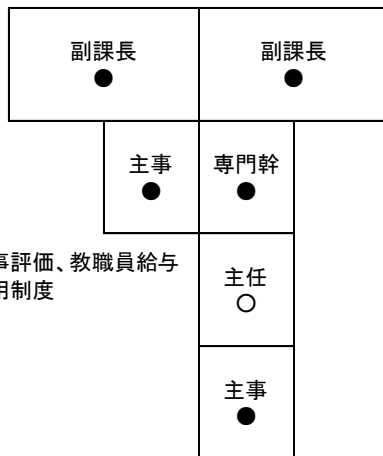


給与制度の企画、
給与決定、給与調査

評価・育成担当

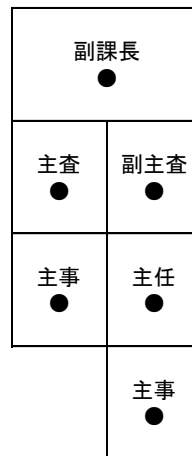


サービス・安全衛生担当

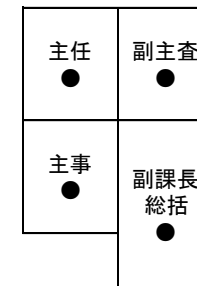
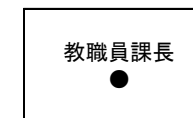


教職員サービス、職員団体、
業務改善、メンタルヘルス

企画調整担当

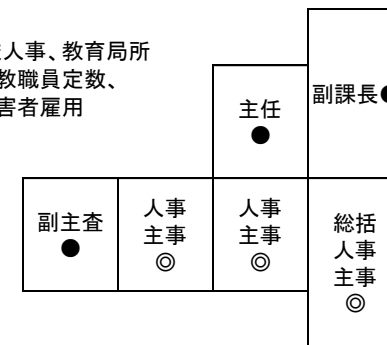


総括整理・調整、府議会、
旅費予算、課予算、給与
費予算、国庫支出金



人事担当

府立学校人事、教育局所
管人事、教職員定数、
採用、障害者雇用



＜凡例＞
●教育行政職員
○一般行政職員
◎教育職員

出典) 京都府教育庁提供資料を基に筆者により作成

【図3-34】京都市教育委員会教職員人事課座席表(平成27年度)

資質向上

参与 △	参与 △
参与 △	参与 △
参与 △	参与 △

教職員の資質向上及び学校経営力・組織力向上の支援

評価・表彰担当

課長補佐 ●	
主任 ●	係長(評価) ●
●	●

教職員の評価、服務その他の身分の取り扱いに関する事務

担当課長 ●	教職員人事課長 ●
-----------	--------------

人事担当

主任 ●	人事係長 ●
●	●

教職員の人事、公務災害等に関する事務

給与企画担当

担当係長 給与企画 ●	主任 ●
●	●
	人事主事(高) ●
	人事主事(事) ◎

教職員の給与に関する調査、企画、統計及び資料の収集に関する事務

人事主事室

人事主事(小) ◎	首席人事主事(小) ◎	首席人事主事(中) ◎	人事主事(中) ◎
人事主事(小) ◎	人事主事(小) ◎	人事主事(中) ◎	人事主事(中) ◎
人事主事(小) ◎	人事主事(小) ◎		
	人事主事(給食) ●		

教職員の人事管理及び採用選考並びに人事に関する調査、企画、統計の収集に関する事務

- ＜凡例＞
- 教育行政職員
 - 一般行政職員
 - ◎教育職員
 - △参与

出典)京都市教育委員会提供資料を基に筆者により作成

第4章 教育委員会事務局プロパー型の人事システム

第4章では、教育委員会事務局プロパー型の人事システムについて明らかにする。人事システムとは具体的には組織、採用、異動、昇進、職位などを指す。研究方法は教育委員会事務局人事担当者へのインタビュー調査等により行う。

前章において、教育委員会事務局プロパー型の特徴は学校教育部門における行政職員の配置が鍵となることを明らかにした。研究手法として、各職種間でのパワーバランスを把握する指標として職位に着目し可視化することや、教育行政職員の人事異動やキャリアパスを通じて、他の類型との比較検討を行う手法を用いて、教育委員会事務局プロパー型の特徴を明らかにする。

第4章 教育委員会事務局プロパー型の人事システム

第1節 教育委員会事務局プロパー型の研究上の意義

第2節 教育委員会事務局行政職員に関する先行研究

2-1 首長・教育長等による行政職員に関する評価

2-2 教育行政プロパー職員に着目していた先行研究

2-3 教育行政の専門性を軸とした教育委員会事務局行政職員論

第3節 教育委員会事務局プロパー型の組織と職位の特徴

3-1 首長部局出向型

3-2 教育委員会事務局一学校事務型

3-3 教育委員会事務局プロパー型

3-4 各類型間における職位の比較

第4節 教育委員会事務局プロパー型教育行政職員の人事異動とキャリアパス

4-1 地方公務員人事異動研究

4-2 京都市教育委員会教育行政職員の人事異動とキャリアパス

第5節 教育委員会事務局プロパー型の人事システムの強み

第4章 教育委員会事務局プロパー型の人事システム

第1節 教育委員会事務局プロパー型の研究上の意義

本章では、第2類型の「教育委員会事務局プロパー型」の人事システムを取り上げる。教育委員会事務局に長期に勤務する教育委員会事務局プロパー型の人事システム（組織、採用、異動、昇進、職位等）の特徴とは何か。他の類型との比較において明らかにする。

これまで見てきたように、教育委員会事務局の人員構成上の特徴は、他の行政分野と比較し、学校現場から異動する教育職員（指導主事等）が多く配置されている点にある。教育委員会事務局の教育職員は、学校現場との繋がりと教育の専門性を確保するために配置されている一方で、行政職場の中で行政事務経験がないというジレンマを抱えている。他方、教育委員会事務局行政職員は、前章で確認したように、一般的には首長部局出向型の一般行政職員が中心で3年程度配置されるパターンが多く、さらに、職務領域は総務・管理部門への配置が多く教育の専門性を蓄積する環境に乏しい。さらに、教育委員会事務局において教育職員と行政職員の職務は分離されていることが多いことが判明した。

こうした一般的な教育委員会事務局にとって、本籍地として教育職員は学校現場、行政職員は首長部局というパターンが多い中で、教育委員会事務局を本籍地とする職員の不存在は、継続性を重視する教育行政にとって大きな課題であろう。この点、教育委員会事務局を本籍地とする教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の存在は教育行政の組織・人事を考える上で貴重なケーススタディとなり得る。教育委員会事務局プロパー型を取り上げる理由は、教育委員会事務局のみを異動範囲とする教育行政職を中心としたこの類型の分析により、より純化した形で、教育委員会事務局行政職の職務遂行実態や専門性のあり方について検討できるためである。

とはいえ、教育委員会事務局プロパー型の存在は、北海道、京都府、京都市と少数の自治体に限定されており、一部の自治体の逸脱事例として捨象する議論もあるかもしれない。しかしながら、昨今の政治学・行政学の研究アプローチにおいては、逸脱事例から概念を整理する手法の有効性も指摘されている。久米郁男（2013）は因果効果を確認する手法を単一の観察に基づいて行う方法として「決定的事例研究」を取り上げ、そこでの推論のロジックは仮説演繹法の論理にかなっていると意義を述べている⁴³。さらに、林嶺那（2020）は、極端

⁴³ 久米郁男『原因を推論する 政治分析方法論のすゝめ』有斐閣、2013

事例研究アプローチは、従来の理論を批判的に考察し、事例の位置づけを慎重に考慮することで、極端事例の研究は概念の生成・精緻化や命題の構築に優れた貢献が可能であるとする⁴⁴。これまであまり注目されてこなかった本論文のテーマである教育委員会事務局行政職員論では、実態把握が重要な鍵となる一方で、今後のあり方を考える際には、教育行政プロパーと一般行政職員を比較する中で、課題の析出と分析のフレームワークを提示する意味において、教育委員会事務局プロパー型の検討は研究上、重要な意義を有する。

また、自治体をめぐる環境の変化に伴う自治体職員像の転換の動向に着目したい。ジェネラリスト型からスペシャリスト型への地方公務員人事制度の見直しが進んでおり、この流れの中で教育行政分野に強い行政職員の育成を検討する必要があると考える。教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員は、教育行政の専門性を強化した行政職員のあり方のロールモデルとして位置付けることができる。

第2節 教育委員会事務局行政職員に関する先行研究

2-1 首長・教育長等による行政職員に関する評価

これまで述べてきたように、教育委員会事務局行政職員をめぐっては、教育行政学研究における学術的な先行研究は少ない。一方で、行政の現場レベルでは実践的な要請から、首長や教育長によって教育委員会事務局行政職員の専門性向上の必要性や人材確保・育成の課題等が述べられてきた状況にある。そこで、教育委員会事務局プロパー型の人事システムの実態を明らかにしていく前に、そうした首長や教育長等による教育委員会事務局行政職員に関する評価を見ていくこととしたい。様々な評価について以下の4点に分類・整理した。

第1は、教育行政職員制度を積極的に捉える立場である。この根本理念は、教育委員会における専門性の向上を重視する点にある。教育行政職員制度に関して、門川大作京都市長は次のように述べている⁴⁵。

全国的に教育行政を行うプロフェッショナルが養成できていない。京都市の場合、教育委員会の独立性が歴史的に機能していて、組織の中で人材を育成してきた。学習指導要領から教育方法、教員研修まで知り尽くした職員がいる。教員や保護者・地域と侃々諤々議論して政策を作り現場を検証しながら改革に

⁴⁴ 林嶺那『学歴・試験・平等 自治体人事行政の3モデル』東京大学出版会、2020、368頁

⁴⁵ 「あすの政策 門川大作京都市長に聞く 教育行政のプロ養成を」『内外教育』6004 2010. 6. 22、時事通信社

磨きを掛けてきた。教育の専門性を熟知した行政マンを育てなければならない。大学でも養成課程をつくってほしいと思う。

門川市長は、昭和 44 年（1969）に京都市教育委員会に採用され、平成 8 年（1996）総務部長、平成 11 年（1999）教育次長、平成 13 年（2001）教育長という一貫して教育委員会事務局職員としての経歴を有する⁴⁶。その後、平成 20 年（2008）から京都市長を務めている。その職務経験から教育行政を行うプロフェッショナルな人材育成の必要性を主張している。また、門川市長は、平成 18 年（2006）10 月、安倍晋三内閣が重視する教育再生への取組みを強化するため設置された「教育再生会議」の委員に就任している。門川氏が委員となっている第 1 分科会では学校・教育委員会のシステム改革をテーマに議論が行われており、資料「京都市における教育委員会制度等について」では、教育委員会の高い専門性の確保として、第 1 に教育委員の識見と教育委員会事務局職員の専門性の総和が教育委員会力であること、第 2 に教育行政のプロ（行政職）の育成、第 3 に教員出身の教育職と行政職の融合、専門組織の確立による指導性の発揮を挙げており、京都市教育委員会の教育行政プロパー人事運用を紹介している⁴⁷。

第 2 に、地方分権化に伴い、教育委員会事務局職員の専門性の強化が必要となるとする見解である。田原健二宮崎市教育長（当時）は、教育委員会の活性化策として、教育委員会事務局職員の専門性の一層の確保を述べている⁴⁸。その背景として、地域主権の進展に伴い基礎自治体においてこれまで以上に複雑な知識や技能が求められることを挙げている。田原氏は地方分権以前の定型的な業務が中心であった職務の在り方であれば事務局職員に専門性はあまり求められる状況になかったが、複雑・多様化する教育問題に対応するためには教育委員会事務局職員の専門性の向上が求められる点を主張する。この主張のとおり、田原氏は教育行政職員の配置には言及していないものの、教育行政における地方分権改革の動きは、教育委員会事務局職員の職務内容の変化を生むといえ、

⁴⁶ 門川大作『かくて教育は蘇った 市民ぐるみの京都市教育改革の実践』致知出版社、2008

⁴⁷ 門川大作「京都市における教育委員会制度等について」教育再生会議 平成 18 年 12 月 8 日第 3 回学校再生分科会議事次第
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/1bunka/dai3/3gijisidai.html>) 令和 2 年 10 月 9 日閲覧確認

⁴⁸ 田原健二「変わる教育委員会 その活性化策 事務局職員の専門性を高める各課を横断し、「振興計画」を研究」『週刊教育資料』1132 通号 1262、日本教育新聞社、2010. 9. 20

教育行政職員制度を再検討する契機になると考える。

第3に、教育行政職員は将来的には必要と考えるものの、ジェネラリスト型の人事制度の現状から困難であるとする立場である。石原多賀子金沢市教育長（当時）は、インタビューの中で、将来的には教育委員会は教育行政の専門職員が必要としつつも、一般行政のいろいろな経験をした職員が教育委員会に来る仕組みが現実的であると述べている⁴⁹。また、自治体で重要な教育施策は学校建設・耐震などのハード面であり、この分野は行政的な調整能力を有する行政職の配置が重要で、この点は学校の教員ではわからないし、その職務でもない点を述べている。また、金沢市が学校選択制に取り組んだ際、行政職員の果たす役割が大きかったとし、学校にとって難しいことや教育改革をするときには、教員出身者だけでは仲間うち意識が存在するため困難である点を指摘し、教員出身者と事務局職員のそれぞれの持ち分が発揮できるようにすることが重要であるとしている。

門川氏も「教育界はとかく総論ばかりで物事が進まない傾向が強いのですが、総論ではなく具体論、具体策、何をやるかが重要なのです。時には形から入って中身の充実に向って行く。私たちはこうした取り組みを今日まで進めてきた」と自身の教育行政手法を述べている⁵⁰。すなわち、教育は学校現場で行われる以上、教育行政において現場主義が重要であるのは当然のことではあるが、教育改革などを行う上では、時には学校の枠から離れた、教育職ではない行政職による客観的な視点から、具体策を打ち出しかつ実行していく手法が必要であると、門川・石原の両氏は共通的な見解を持っている。

両氏の手法から学べることとして、教育委員会事務局の運営においては、教育職と行政職のパートナーシップを基礎としつつも、特に改革を行う上では、一定の緊張関係の下、相互に議論をしながら政策を進めていくことが必要である。このことは、平成23年（2011）8月5日に実施した京都市教育委員会教育政策監、総務課長へのインタビュー調査においても、京都市において2期制や授業日数205日導入などを実施する際、学校現場では現状を変えたくないという意見があったが行政職はそれを突破させたという。ただし、芽のないところからのトップダウンは行わず、パイロット校で試行的に導入するなどあくまでも現場からの芽を育てていき、行政職はそれを後押しする役割であると述べて

⁴⁹ 石原多賀子「金沢市教育長インタビュー記録」本多正人・青木栄一監修『都市教育政策研究の分析枠組みと事例—隣接諸科学の研究者による講演録とインタビュー記録』（国立教育政策研究所、2010）

⁵⁰ 門川大作『かくて教育は甦った 市民ぐるみの京都市教育改革の実践』致知出版社、2008、21～22頁

いる。従来は教育委員会と学校、学校内での教育職員と学校事務職員との関係などに関しては多く言及されてきたが、教育委員会内部における行政職員と教育職員の関係性の構築はあまり焦点化されることはなく、教育委員会の活性化の観点からこの両職種の関係性構築について検討する必要がある。

第4に、教育委員会事務局への首長部局の出向職員のメリットを指摘する論である。堀和郎・柳林信彦（2009）は首長部局と教育委員会事務局の人事交流について、かつていわれていたような教育委員会事務局への出向を忌避する風潮は現在では見られなくなったとし、新規事業や予算編制について総合交流があることによって政策上の総合調整が行われやすい点をメリットとして挙げている⁵¹。この論では首長部局と教育委員会事務局の人事交流に伴う連携・協力関係の構築による効果を述べている。また、雲尾周（2000）は、首長部局との人事交流によって教育委員会事務局の行政能力が向上し、その者が戻ったときには首長部局に教育行政の理解者が増えるなど、相互理解が深まり、教育委員会事務局の行政能力が向上するとする⁵²。こうした教育委員会事務局における首長部局出向者である一般行政職員は、特に教育職員中心の教育委員会事務局の人員構成の場合には、一般行政職員の行政経験と首長部局との人的ネットワークによって、予算獲得などの資源獲得の面で教育委員会事務局組織の強化に繋がるといえる。

2-2 教育行政プロパー職員に着目していた先行研究

これまで教育行政学研究においても、教育行政プロパー職員の必要性について主張する研究が存在した。例えば、高橋寛人（2001）は、占領下の教育行政・教員制度改革と1950年代における再改革を踏まえ、それを現代の教育改革と対比することを通じて今後の地方教育行政専門職の職能開発について考察した⁵³。この研究では、教育行政の地方分権化、学校の主体性の増大、学級編制基準の弾力化、総合的な学習の時間、選択の拡大などにより、自治体、学校における教育経営の裁量が大幅に拡大することから、教育経営・行政の能力がますます重要となったとの認識の下、教育長経歴で行政畑出身者もかなり多い現状から考えても、教師の中から教育行政の専門家を育てるだけでなく、行政職員の中から養成される方法も考えるべきであると主張する。また、教育長の専門性は、

⁵¹ 堀和郎・柳林信彦『教育委員会制度再生の条件—運用実態の実証的分析に基づいて—』筑波大学出版会、2009、133-136頁

⁵² 雲尾周「教育長と教育委員会事務局」堀内孜編『地方分権と教育委員会① 地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、2000

⁵³ 高橋寛人「教育行政の独立と地方教育行政職員の専門性に関する史的検討」『日本教育行政学会年報』27、教育開発研究所、2001

教育の専門性と行政の専門性の両要素から成っており、一般行政職員からも有能な適任者を得るために、これらの人々を対象とした教育行政専門家を養成する機会を設けるべきとする。そして、教育行政・経営学の分野でも教員、公務員を対象に、教育行政・教育経営の高度で専門的な力量を育成するプログラム開発の必要性を指摘する。

高橋寛人は、従来、教育の専門性は教育職によって担われるという前提から、教育行政の専門家を教育職員のみならず行政職員からも養成すべきという点に着目した点で、教育行政職員を検討する上で先駆的な論と意義づけることができる。さらに、教育行政専門家を養成するためのプログラム開発の必要性に関する指摘は、教育系大学では教員向けカリキュラムがほとんどであり、教育行政職員を対象としたものは皆無といえる中、指導主事のみならず行政職の政策立案能力向上を見据え、教育委員会事務局の専門性向上に向けて新たな提案を行ったものと評価できる。ただし、教育行政職員を検討する視点からすれば、教育行政専門職養成の必要性の大枠の指摘に留まっており、教育行政職員の職務遂行の実態や必要な能力観等についての具体的な言及はないといえる。

河野和清(2002)は、教育長にふさわしい人材の育成・確保の視点から、市町村教育委員会教育長を対象としたアンケート調査により、市町村教育長のキャリア形成を明らかにした⁵⁴。このアンケートにおいて、教育委員会事務局事務職員の研修の必要性を市町村教育長に確認したところ、約9割の教育長が事務職員の研修の必要性を感じているとの結果であった。求められる研修内容は、文教政策、現代の教育課題、教育関係法規など教育に係る専門的事項を求めており、さらに7割の市町村教育長が大学(院)での事務職員研修を希望していた。

このように、これまでも出向職員が中心であり、教育の知識が不足しているとの課題認識から、教育委員会事務局行政職員の専門性向上の必要性は主張されていた。現在においても、教育行政職員を養成するプログラムの現状としては、教育行政職員制度を採用する教育委員会が一部に留まっているという現状はあるものの、例えば、教育行政のプロを育てる教育機関としては、愛知教育大学教育支援専門職養成課程教育ガバナンスコースなど限定的であり、教育行政の専門家を養成する高等教育機関の設置については、今後も課題である。

教育委員会事務局において教育職員と行政職員のパートナーシップ関係の構築を図ることは、教育委員会の機能の発揮にとって必要不可欠である。このような立場として、堀和郎らによる教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運

⁵⁴ 河野和清「市町村教育長のキャリア形成の分析」『教育科学』(25)、広島大学大学院教育学研究科教育学教室、2002

用実態に関する調査においても、教育長と教育次長との連携、教育職員と行政職員とのパートナーシップ、首長と教育長との協働関係が形成されるならば、現行の制度の下でも教育委員会は十分に機能しうるとの見解を示している⁵⁵。

一方、行政学者の新藤宗幸（2013）は、教育委員会事務局はエリート教員が支配していると指摘する⁵⁶。具体的には「教育庁の学校指導部門や教員人事部門を中心とした教員系職員の組織は、ある種の「自律性」をもった閉鎖的なサークル」と述べた上で、行政職員に関しては首長部局からの出向職員で、3年程度で首長部局に戻っており、こうした行政系職員の人事が、教員系職員の独立性をいっそう強めていると批判している。この点から考えると、教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の役割の捉え方として、新藤宗幸（2002）の述べている指導主事による「教育なる活動の専門技術性に裏打ちされたプロフェッションの連鎖」⁵⁷に陥ることなく、一定の牽制効果を持つという点で、行政職員集団としての意義があると考えられる。

小川正人（2006）は、犬山市、志木市、鶴ヶ島市、京都市などにおける教育改革の事例から、事務局における政策企画立案を主導するキーパーソンの存在がその成功にとって重要であり、教育委員会事務局のスタッフの充実など人事システムの改革の必要を指摘している⁵⁸。さらに、教育委員会事務局の人事システム改革の一環として、教育行政「専門」職員の育成を提案している。この論は、京都市や鶴ヶ島市の事例を基に、地方分権改革を契機として自治体教育行政において専門性が一層求められるようになるとの認識から、教育委員会事務局の行政職員に焦点を当てるとともに、教育行政職員制度の可能性に着目したものであり、教育行政職員研究における基礎的著作であるといえる。小川は、教育委員会事務局のキーパーソンを確保する方法としては、犬山市や志木市のような外部から獲得する場合と、鶴ヶ島市、京都市のような内部で育成する場合に分けられると述べている。筆者は前者を「外部人材獲得型」、後者を「内部人材養成型」と定義するが、双方のタイプにはメリット・デメリットがある。「外部人材獲得型」は短期的なインパクトの点ではしがらみがなく大胆な改革が可能

⁵⁵ 堀和郎ほか「教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運用実態に関する調査」文部科学省ホームページ 中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会第12回 (http://www.mext.go.jp/b_menu/singi/chukyo/chukyo1/003/gijiroku/04092701/001.htm) 令和2年11月3日閲覧確認

⁵⁶ 新藤宗幸『教育委員会—何が問題か』岩波新書1455、岩波書店、2013

⁵⁷ 新藤宗幸「教育行政と地方分権化 改革のための論点整理」財団法人東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002

⁵⁸ 小川正人『市町村の教育改革が学校を変える 教育委員会制度の可能性』岩波書店、2006

であろうが、政策の継続性の点では弱く、一方、「内部人材養成型」は、養成に時間を要する点はあるが、教育委員会事務局の継続的な教育改革推進のためには、京都市の教育行政職員制度のような「内部人材養成型」が有効であり、この点は教育行政職員制度のメリットであると評価できよう。

2-3 教育行政の専門性を軸とした教育委員会事務局行政職員論

2010年代は、教育行政への信頼低下、教育ムラへの統制、教育委員会制度改革などの背景をめぐって教育行政の専門性を鍵とした教育委員会事務局行政職員論が展開した。青木栄一（2015）は、教育行政の専門性の在り方から教育委員会事務局行政職員の役割に注目した⁵⁹。教育行政への信頼の低下から教育行政の専門性の危機にあるとする。特に、日本の教育行政において専門性は制度設計上重視されるものの、それを自覚する契機に乏しい。その理由は教員免許を保有することが教育行政の専門性に直結してしまうことで、それ以上専門性についての議論が展開しないとする。そして、今後の展望として、強制された組織改革の中で、教育長以外の教育委員会事務局職員の専門性をいかに高めるかという課題があり、行政職には教育領域の知識が必要であり、教員籍には執務知識に身に付けさせる必要があるとしている。

村上祐介（2015）は、一般行政職員における教育行政の専門性に焦点を当てた考察を行っている⁶⁰。今次の教育委員会制度改革は、教育行政の専門職集団によって構成される「教育ムラ」を誰がチェックし統制すべきか、それは首長であるべきか、教育長であるべきかというのが本質であるとする。一方で、事務局改革をはじめとして、専門性への信頼回復や自律的統制の能力を高めるかについてはほとんど議論が行われてこなかった点を指摘する。その上で行政職における教育行政の専門性について理論的検討を行い、専門職の独善をいかに防ぐかという視点から、行政官僚制を統制する手段として政治的統制・市場的統制と行政職における教育行政の専門性の向上が必要と指摘した。

第3節 教育委員会事務局プロパー型の組織と職位の特徴

本節では、他の類型との比較において、教育委員会事務局プロパー型の組織と職位について検討する。地方公務員の職位とは職務の級によって表される。職位に注目するのは以下の理由による。教育行政職員の職位を確認することは、当該教育委員会事務局での教育行政職員の位置付けや他の職種との比較によっ

⁵⁹ 青木栄一「教育行政の専門性と人材育成」日本行政学会編『年報行政研究』50、行政の専門性と人材育成、ぎょうせい、2015

⁶⁰ 村上祐介「教育委員会制度改革と教育行政の専門性」『日本教育行政学会年報 41』2015

てパワーバランスを見る指標となり得ると考えるためである。

**【表4-1】 都道府県における行政職給料表（一）
等級別基準職務表（例）**

等級	基準となる職務
1級	定型的な業務を行う職務
2級	1 主任の職務 2 特に高度の知識又は経験を必要とする業務を行う職務
3級	係長の職務
4級	1 本庁又は委員会等の事務局の課長補佐の職務 2 地方機関の課長の職務
5級	1 困難な業務を行う本庁又は委員会等の事務局の課長補佐の職務 2 地方機関の次長の職務
6級	1 本庁又は委員会等の事務局の課長の職務 2 地方機関の長の職務 3 困難な業務を行う地方機関の次長の職務
7級	1 困難な業務を行う本庁又は委員会等の事務局の課長の職務 2 困難な業務を行う地方機関の長の職務 3 困難な業務を行う規模の大きい地方機関の次長の職務
8級	1 本庁の次長の職務 2 委員会等の事務局の長の職務 3 困難な業務を行う規模の大きい地方機関の長の職務
9級	1 本庁の部長の職務 2 会計管理者の職務 3 困難な業務を行う委員会等の事務局の長の職務

出典) 平成27年4月10日付け「地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律の運用（等級別基準職務表及び等級等ごとの職員の数の公表（第25条及び第58条の3）関係）について（通知）」（総行給第31号、総財公第73号）

能力及び実績に基づく人事管理の徹底として人事評価制度を導入した地方公務員法の一部改正(平成26年法律第34号)において地方公共団体は平成28年(2016)4月から人事評価制度の導入が義務づけられた。さらに、地方公共団体は職務給の原則を徹底するため、給与条例で「等級別基準職務表」を定め、等級別に職名ごとの職員数を公表することとなった。【表4-1】は、平成27年(2015)4月10日付け通知により総務省が提示した都道府県における等級別基準職務表の例である⁶¹。

⁶¹ 平成27年4月10日付け「地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法

給料表には、職員の職務の複雑、困難及び責任の度に基づく等級ごとに明確な給料額の幅を定めることになっている。以下、各自治体において公表している「等級別基準職務表」の資料に基づき、各教育委員会事務局における職位の状況を分析していく。人事システムの中でも、特に、職位について検討するのは、教育委員会事務局のガバナンスにおいて、教育職員、教育行政職員、一般行政職員のパワーバランスを分析する指標になる。教育委員会事務局組織の中で、職種のバランスや職種の中でどの職種が責任と権限をもって全体のコントロールを担っているかを明らかにするためである。

小野英一（2015）は、専門職制度の職位に注目する。専門職制度を人事システムにおいて構築・運用していくにあたりライン管理職と並んで専門職のキャリアパスを確保し複線型の人事システムを構築することになるが、専門職ラダーを係長級など低位の職位までで止めるのではなく、高位の職位まで確保することが重要であるとする⁶²。以下、各類型の組織編制と職位について比較検討し、教育委員会事務局プロパー型の特徴を明らかにする。

3-1 首長部局出向型

最初に、首長部局出向型の組織と職位について概観する。

(1) 宮崎県

平成 29 年度（2017）調査時点の宮崎県の組織は【図 4-2】のとおり、局部分の並列型である。教育長の下に教育次長が設置され、総括、教育政策担当、教育振興担当の 3 名が置かれている。指導系は学校政策課が置かれており「指導独立編制型」である。学校政策課は、学校種別を横断的に所掌しており、教育計画、生徒指導・安全、教育課程、学習指導、学力向上、産業教育などを幅広く担当している。また、人事系は教職員課が置かれており、「人事独立編制型」である。教職員課は人件費の予算編制・執行、学校職員の任免、給与・旅費、定数、職員団体、研修、コンプライアンス、採用など幅広く担当している。さらに、政策系は独立した課は設置されず、総務課企画調整担当で所掌しており、県議会、広報・広聴、教育振興基本計画、政策評価、調査統計などを担当している。

律の運用（等級別基準職務表及び等級等ごとの職員の数の公表（第 25 条及び第 58 条の 3）関係について（通知））（総行給第 31 号、総財公第 73 号）

⁶² 小野英一「自治体人事システムにおける専門職制度について—神奈川県、静岡市、横浜市の取組事例を中心に—」『日本地域政策研究』第 14 号、2015

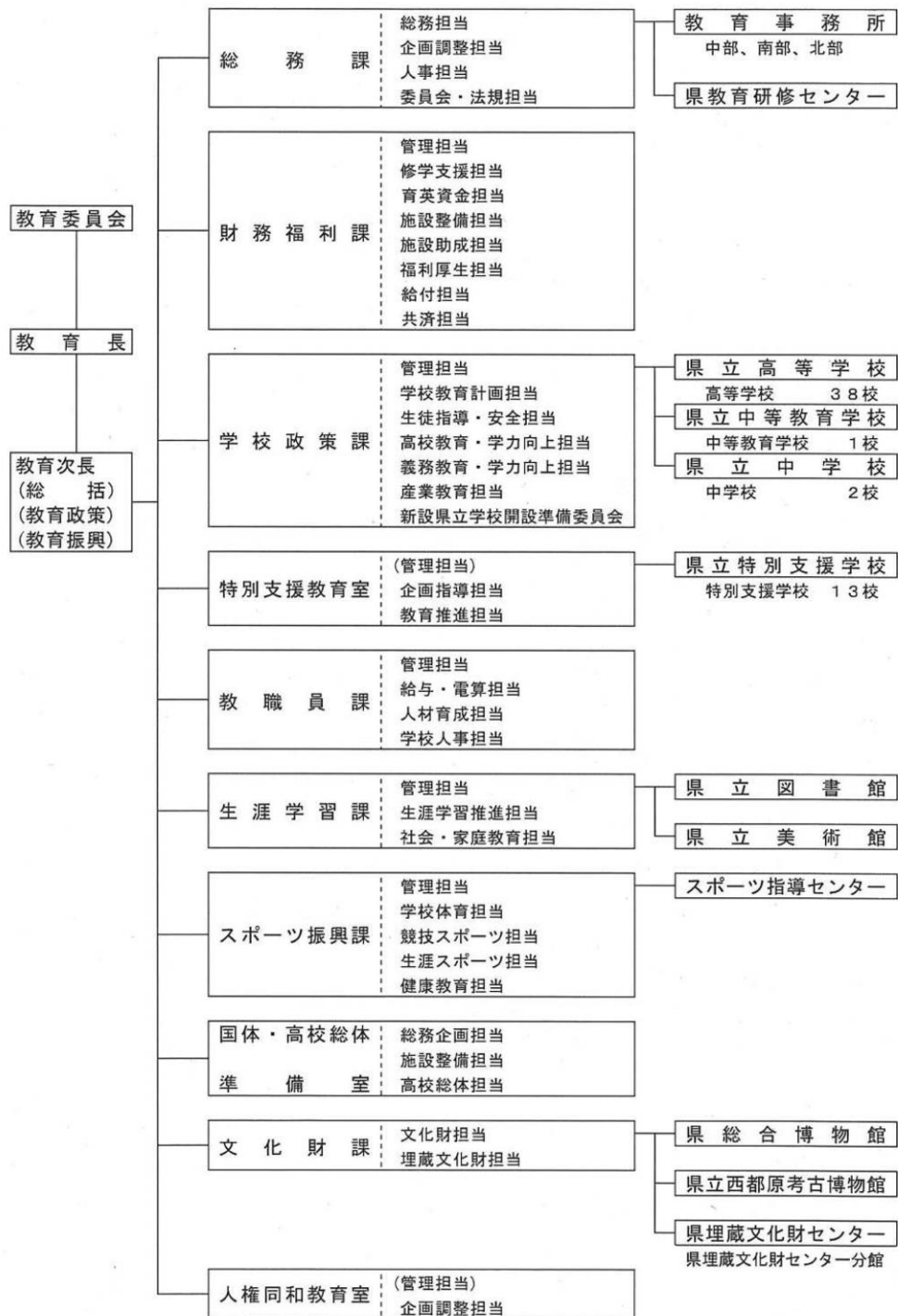
【図 4-2】 宮崎県教育委員会機構図（平成 29 年度）

出典) 宮崎県教育委員会「文教警察企業常任委員会資料（平成 29 年 4 月 26 日）」

https://www.pref.miyazaki.lg.jp/gikai/committee/standing/h29/pdf/bunkyo_h290426_02kyoikuinkai.pdf（閲覧確認：令和 2 年 9 月 6 日）

5 教育委員会事務局の組織図（平成 29 年 4 月 1 日現在）

※担当の（ ）は兼務



平成 29 年度（2017）の調査実施後、平成 30 年度（2018）に組織編制が行われ、現行の教育次長（総括）を廃止し、新たに副教育長（部長級）が置かれることとなった。これまで教育次長を 3 名並列的に置いていた形から、教育長の直下に副教育長を設置することで、部局横断的な施策調整などの機能を持たせるものである。また、総務課は教育政策課に改編され、さらに特徴的であった学校政策課は高校教育課と義務教育課に分離し「学校種別編制型」となった。

宮崎県教育委員会本庁における級別基準職務表及び職名一覧は【表 4-3】のとおりであり、1 級から 9 級までに区分されている。

【表4-3】 級別基準職務表及び職名一覧（宮崎県教育委員会関係抜粋）
(平成29年度)

等級	基準となる職務	主な職名
1 級	主事又は技師の職務	主事、技師、指導主事、社会教育主事、スポーツ振興主事
2 級	高度な知識又は経験を必要とする業務を行う主事又は技師の職務	主事、技師
3 級	主査の職務	主査、技術主査
4 級	主幹、副主幹の職務	主幹、副主幹、主任指導主事、主任社会教育主事
5 級	委員会等の課長補佐の職務	課長補佐、室長補佐、副参事補
6 級	委員会等の事務局の課長の職務	課長、室長、学校支援監、教育庁主幹、副参事
7 級	・ 委員会等の事務局の長の職務 ・ 委員会等の事務局の次長の職務	次長、困難な業務を行う事務局の室長、学校支援監、教育庁主幹、副参事
8 級	・ 困難な業務を行う委員会等の事務局の長の職務 ・ 困難な業務を行う委員会の事務局等の次長	・ 事務局の教育庁参事の職務 ・ 事務局の参事の職務
9 級	・ 特に困難な業務を行う委員会等の事務局の長の職務	・ 事務局の教育庁参事の職務 ・ 事務局の参事の職務

出典) 宮崎県職員の給与に関する条例、職員の級別基準職務を定める規則に基づき筆者作成

【表 4-4】は、宮崎県教育委員会級別・職種別一覧表である。全体的な特徴としては教育職員中心の配置となっていることがわかる。具体的には、本庁の課長級以上のうち、各職種（一般行政職員、教育行政職員、教育職員、その他職員）のポスト数をまとめたものである。最も多いのは教育職員の71.4%であり圧倒的な割合である。次に一般行政職員14.3%、学校事務職員の7.1%の順である。

【表4-4】 宮崎県教育委員会級別・職種別一覧表（本庁課長以上）＜平成29年度現在＞

等級・基準となる職務	一般行政職	学校事務職員	教育職	その他	計
6級（委員会等の事務局の課長の職務）	1	1	8	1	11
7級（委員会等の事務局の次長の職務）	1	0	2	0	3
計	2	1	10	1	14
	14.3%	7.1%	71.4%	7.1%	100.0%

級	職名	一般行政職	学校事務職員	教育職	その他	計	備考
6	総務課長	1				1	
	財務福利課長		1			1	
	学校政策課長			1		1	
	学校支援監			1		1	
	特別支援教育室長			1		1	
	教職員課長			1		1	
	生涯学習課長			1		1	
	スポーツ振興課長			1		1	
	国体・高校総体準備室長			1		1	
	文化財課長				1	1	埋蔵文化財専門員
	人権同和教育室長			1		1	
	計	1	1	8	1	11	
	9.1%	9.1%	72.7%	9.1%	100.0%		
7	教育次長	1		2		3	
	計	1	0	2	0	3	
		33.3%	0.0%	66.7%	0.0%	100.0%	

本庁課長級は11ポストのうち8ポストを教育職員が占めており、学校政策課、学校支援監、特別支援教育室長などの指導系、教職員課長の人事系などである。一方、学校事務職員は財務福利課長、一般行政職員は総務課長となっており、行政職員は総務系に限定されている。また、次長級は教育次長3名のうち、総括担当は一般行政職員であり、その他教育政策担当と教育振興担当は教育職員としており教育職員と行政職員のバランスを取った配置となっていることがわかる。

(2) 富山県

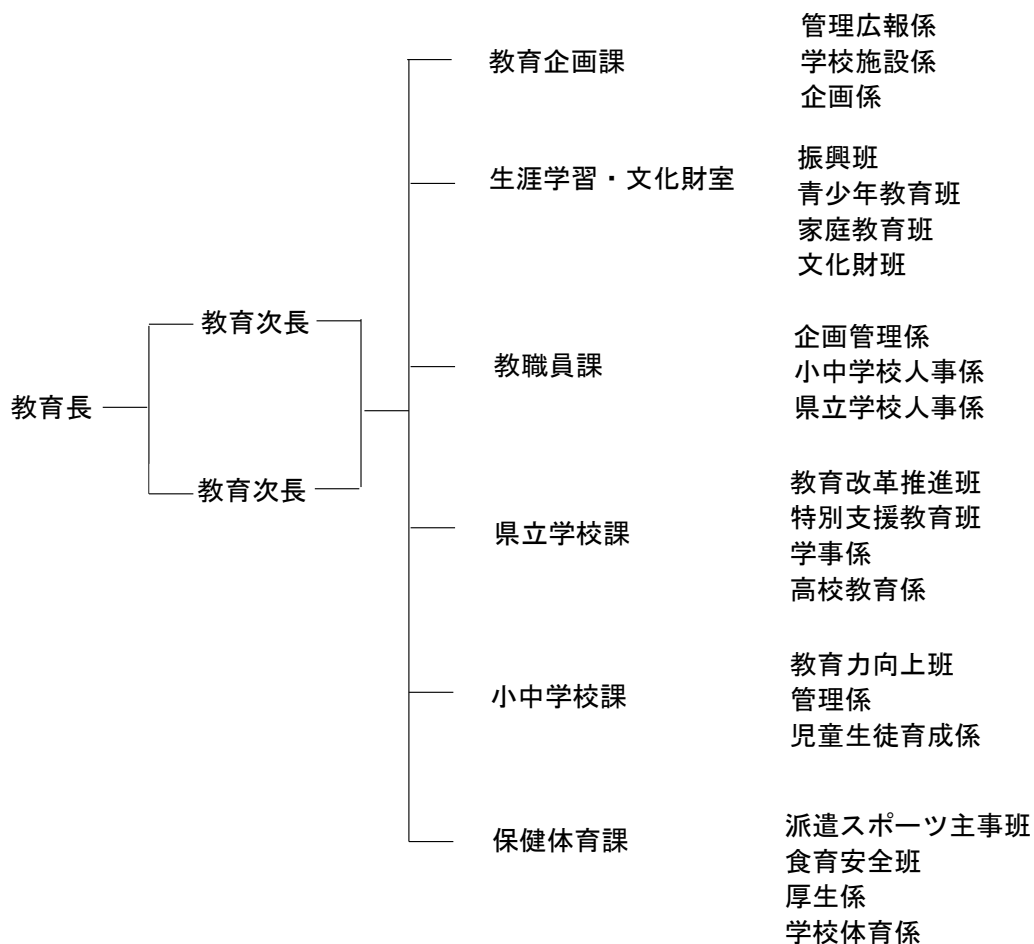
平成31年度(2019)調査時点の富山県の組織は【図 4-5】のとおり局部分なしの並列型である。教育長の下に教育次長が2名配置されている。指導系は県立学校課と小中学校課が置かれており、学校種別単位の「学校種別編制型」である。また、人事系は教職員課で行っており「人事独立編制型」となっている。政策系は教育企画課の企画係が所掌しており、総合教育会議の連絡調整、教育委員

会重点施策、統計調査などの業務を行っている。

また、富山県で特徴的なのは、生涯学習部門の位置付けの高さである。通常、他の都道府県教育委員会の組織の建制順のパターンでいうと、総務・管理部門→学校教育部門→生涯学習部門という順序が多い。一方で富山県では、筆頭課は管理広報、企画、学校施設を担う総務・管理部門の教育企画課であるが、一建制順の2番目に生涯学習・文化財室が置かれている点である。富山県では生涯学習・文化財室に社会教育主事が9名配置されており、さらに保健体育課には派遣スポーツ主事班として各支庁に社会教育主事を派遣する派遣社会教育主事制度の仕組みを取り入れるなど、社会教育行政に力を入れている都道府県であり、こうした特徴的な位置付けとなっているといえる。

【図 4-5】 富山県教育委員会機構図（令和元年度）

出典) 富山県教育委員会提供資料より筆者作成



富山県教育委員会本庁における級別基準職務表及び職名一覧は【表 4-6】のとおりであり、1級から10級までに区分されている。

**【表4-6】 級別基準職務表及び職名一覧
(富山県教育委員会関係抜粋)**

(令和元年度)

等級	基準となる職務	主な職名
1級	定型的な業務を行う職務	主事
2級	高度の知識又は経験を必要とする業務を行う職務	主事
3級	本庁の係長の職務	主任、係長、副係長、主査
4級	本庁の係長の職務特に困難な業務を分掌する係の長の職務	主任、係長、副係長、主査
5級	本庁の課長補佐の職務	副主幹、課長補佐、副班長
6級	本庁の課長の職務	主幹、室長、室次長、課長、班長
7級	本庁の局又は部の室長の職務	参事
8級	本庁の局又は部の次長の職務	教育次長
9級	本庁の局又は部の次長の職務	理事
10級	本庁の特に困難な業務を所掌する局又は部の長の職務	

出典) 富山県一般職の職員等の給与に関する条例、級別職務に関する規則に基づき筆者作成

【表4-7】は、富山県教育委員会級別・職種別一覧表である。本庁の課長級以上のうち、各職種（一般行政職員、教育行政職員、教育職員、その他職員）のポスト数をまとめたものである。最も多いのは教育職員の52.6%であり、次に一般行政職員の47.4%の順であり、割合として拮抗している。

6級・7級では一般行政職員は参事兼教育企画課長、教職員課長など総務・管理部門や人事系部署に配置されており、一方で教育職員は生涯学習・文化財室長、県立学校課長、小中学校課長、保健体育課長など指導系部署のポストを占める。教育委員会事務局での平均勤務年数は、一般行政職員は2～3年程度が多く知事部局に戻るのが一般的であるという。また、教育職員も同じく2～3年で学校に戻るのが一般的であるが、教育委員会事務局の教育職員の管理職

は学校に戻った後、教育委員会事務局に再び配置された事務局経験者がほとんどだという。また、8級は教育次長が2名体制であり、行政職員と教育職員の双方の職種が置かれるバランスの良い体制となっている。

【表4-7】富山県教育委員会級別・職種別一覧表（本庁課長以上）＜令和元年度現在＞

等級・基準となる職務	一般行政職	学校事務職員	教育職	その他	計
6級（本庁の課長の職務）	7	0	9	0	16
7級（本庁の局又は室長の職務）	1	0	0	0	1
8級（本庁の局又は部の次長の職務）	1	0	1	0	2
計	9	0	10	0	19
	47.4%	0.0%	52.6%	0.0%	100.0%

級	職名	一般行政職	学校事務職員	教育職	その他	計	備考
6	教育企画課主幹	1				1	
	教育企画課主幹兼企画係長			1		1	
	生涯学習・文化財室長兼文化財班長			1		1	
	生涯学習・文化財室次長兼振興班長	1				1	
	教職員課長	1				1	
	教職員課主幹兼小中学校人事係長			1		1	
	教職員課主幹兼県立学校人事係長			1		1	
	教職員課主幹兼企画管理係長	1				1	
	県立学校課長			1		1	
	県立学校課教育改革推進班主幹	1				1	
	県立学校課特別支援教育班主幹			1		1	
	小中学校課長			1		1	
	小中学校課主幹兼管理係長	1				1	
	保健体育課長			1		1	
	保健体育課主幹兼厚生係長	1				1	
保健体育課主幹兼学校体育係長			1		1		
計	7	0	9	0	16		
	43.8%	0.0%	56.3%	0.0%	100.0%		
7	参事兼教育企画課長	1				1	
	計	1	0	0	0	1	
	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%		
8	教育次長	1		1		2	
	計	1	0	1	0	2	
	50.0%	0.0%	50.0%	0.0%	100.0%		

なお、富山県では学校事務職員（小中学校籍）は教育委員会事務局に配置されているものの、最も高位は5級の教育企画課学校施設係副主幹、教職員課企画管理係副主幹であり本庁の課長級は配置されていない。これは富山県の小中学校事務職員の職位が最も高位で5級の副主幹級であるためであり、学校事務職員が教育委員会事務局に配置されても職位には制約があることがわかる。

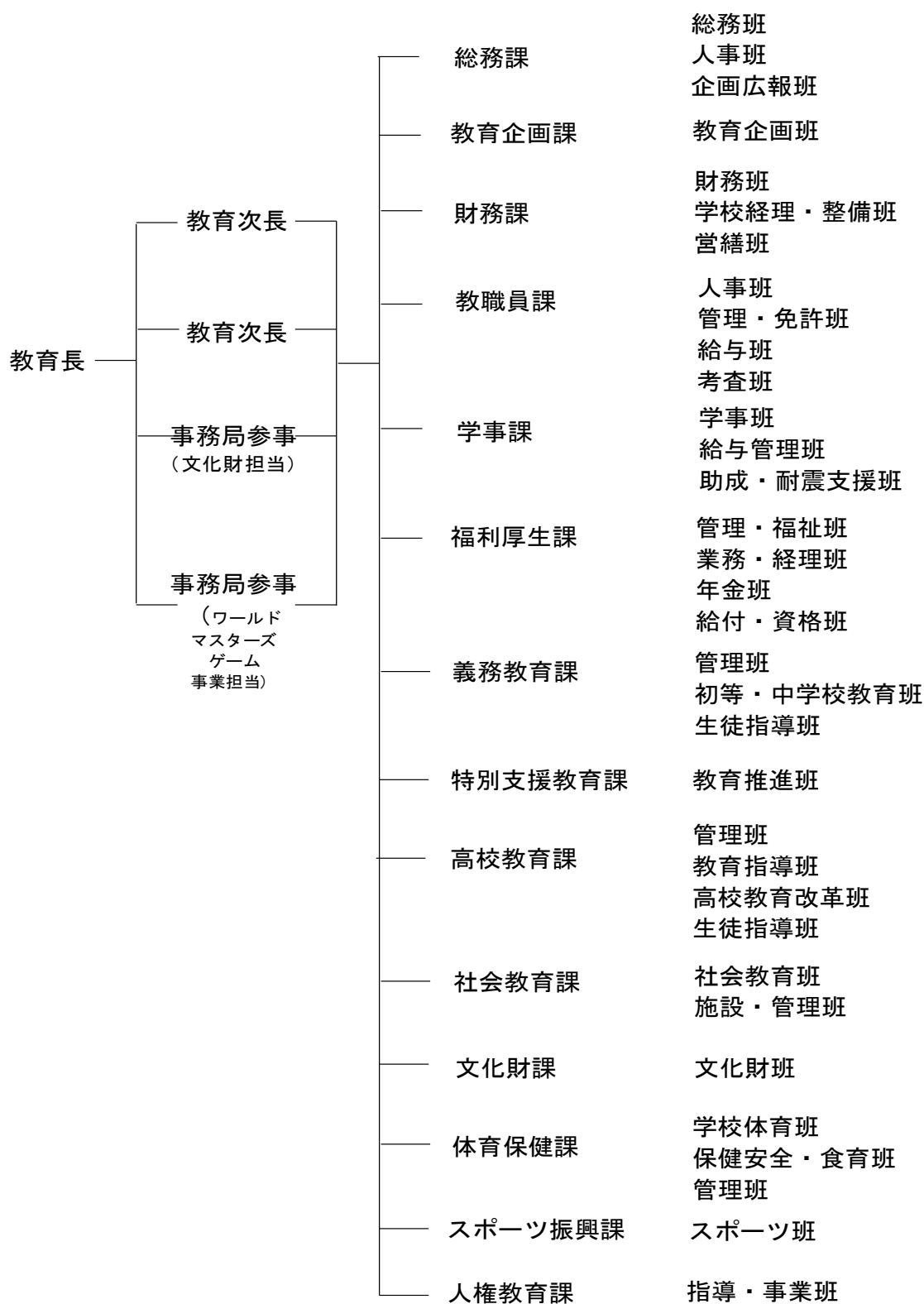
3-2 教育委員会事務局—学校事務型

次に、教育委員会事務局—学校事務型の組織と職位について概観する。

(1) 兵庫県教育委員会

平成27年度(2015)調査時点の兵庫県教育委員会の組織は【図4-8】のとおり局部なしの並列型である。級別基準職務表及び職名一覧は【表4-9】のとおりである。

【図 4-8】兵庫県教育委員会機構図（平成 27 年度）
出典）兵庫県教育委員会提供資料より筆者作成



【表4-9】 級別基準職務表及び職名一覧（兵庫県教委関係抜粋）

（平成27年度現在）

等級	基準となる職務	主な職名
2級	定型的な業務を行う職務	事務職員
3級	知識又は経験を必要とする業務を行う職務	事務職員
4級	主任の職務	主任
5級	主査の職務	主査
6級	本庁の班長又は主幹の職務	班長、主幹、管理主事
7級	本庁の副課長の職務	室長、副課長、班長、主任管理主事
8級	本庁の課長の職務	課長、室長、参事
9級	本庁の局長の職務	教育次長、参事
10級	本庁の部長の職務	—
特10級	理事の職務	—

（注）兵庫県職員の給与に関する条例、職員の給与に関する実施規程、職員の管理職手当に関する規則、人事行政の運営等状況、兵庫県教育委員会行政組織規則、兵庫県教育委員会の提供資料に基づき筆者作成

【表 4-10】は兵庫県教育委員会の級別・職種別一覧表である。教育長の下に教育次長が2名配置されている。指導系は義務教育課、特別支援教育課、高校教育課が置かれており、学校種別単位の「学校種別編制型」である。また、人事系は教職員課で行っており「人事独立編制型」となっている。政策系は総務課企画広報班において教育行政の企画や総合調整、教育行政に係る重要事業の進行管理を担い、教育企画課では教育の企画及び調整や教育改革に関する総合企画及び調整を所掌している。兵庫県教育委員会の配置の特徴として、教育職員がいずれの級においても多くのポストを占めている点にある。本庁副課長級（7級）では、教育職は26ポスト中11ポスト（42.3%）であり、教職員人事系（教職員課）や指導系（義務教育課、高校教育課）、体育・スポーツ系（体育保健課、スポーツ振興課）に配置されている。

また、本庁課長級（8級）では、教育職員は14ポスト中8ポスト（57.1%）であり、過半数を超える。具体的なポストとしては政策系（教育企画課長）、教

職員人事系（教職員課長）、指導系（義務教育課長、特別支援教育課長）などである。さらに本庁局長級（9級）として2人制の教育次長の1人に配置されている。

【表4-10】兵庫県教育委員会級別・職種別一覧表（本庁課長以上）＜平成27年度現在＞

等級・基準となる職務		一般行政職	教育行政職	教育職	その他	計
7級（本庁の副課長の職務）		4	9	11	2	26
8級（本庁の課長の職務）		2	3	8	1	14
9級（本庁の局長の職務）		3	0	1	1	5
計		9	12	20	4	45
		20.0%	26.7%	44.4%	8.9%	100.0%

級	職名	一般行政職	教育行政職	教育職	その他	計	備考
7	総務課副課長		1			1	
	総務課企画広報班長		1			1	
	教育企画課副課長兼教育企画班長		1			1	
	財務課副課長	1	1			2	
	財務課営繕班長				1	1	技術職員
	教職員課副課長兼人事班長			1		1	
	教職員課副課長	1				1	
	教職員課主任管理主事（県立学校担当）			1		1	
	教職員課主任管理主事（市町立学校担当）			1		1	
	学事課副課長	1				1	
	学事課副課長兼給与管理班長		1			1	
	福利厚生課副課長		1			1	
	義務教育課副課長兼初等・中学校教育班長			1		1	
	義務教育課副課長兼管理班長		1			1	
	特別支援教育課副課長兼教育推進班長			1		1	
	高校教育課副課長兼管理班長		1			1	
	高校教育課副課長兼教育指導班長			1		1	
	高校教育課副課長兼高校教育改革班長			1		1	
	高校教育課副課長兼生徒指導班長			1		1	
	社会教育課副課長兼施設・管理班長		1			1	
	文化財課副課長兼文化財班長					1	文化財専門職員
体育保健課副課長	1				1		
体育保健課副課長兼保健安全・食育班長			1		1		
スポーツ振興課副課長兼スポーツ班長			1		1		
人権教育課副課長兼指導・事業班長			1		1		
計		4	9	11	2	26	
		15.4%	34.6%	42.3%	7.7%	100.0%	
8	総務課長		1			1	
	教育企画課長			1		1	
	財務課長	1				1	
	教職員課長			1		1	
	教職員課職員団体担当参事			1		1	
	学事課長	1				1	
	福利厚生課長		1			1	
	義務教育課長			1		1	
	特別支援教育課長			1		1	
	高校教育課長			1		1	
	社会教育課長				1	1	文部科学省
	体育保健課長			1		1	
	スポーツ振興課長		1			1	
人権教育課長			1		1		
計		2	3	8	1	14	
		14.3%	21.4%	57.1%	7.1%	100.0%	
9	教育次長	1		1		2	
	事務局参事兼文化財課長				1	1	文化財専門職員
	事務局参事（ワールドマスターズゲーム準備担当）	2				2	
計		3	0	1	1	5	
		60.0%	0.0%	20.0%	20.0%	100.0%	

また、教育行政職員の職位の状況としては、本庁副課長級（7級）では、26ポスト中9ポスト（34.6%）であり、総務課、教育企画課、財務課、学事課、福利厚生課、義務教育課、高校教育課、社会教育課と幅広い部署に配置されている。本庁課長級（8級）では14ポスト中3ポスト（21.4%）であり、具体的なポストは、総務課長、福利厚生課長、スポーツ振興課長の総務系・スポーツ系であり、教職員人事系・指導系部署への配置はない。さらに本庁局長級（9級）の配置はない。総じて見ると、首長部局出向型の学校事務職員と比較して、兵庫県の教育行政職員の職位は局長級への配置はないが、課長級ポストは確保されており相対的に高い。

これは首長部局出向型の学校事務職員は、事務局経験が長い職員もいるが、基本的には、キャリアの中心を学校に置き、教育委員会事務局には人事交流の中で行政経験を積ませるという意図で配置している。一方、教育委員会事務局一学校事務型の兵庫県の教育行政職員は、採用段階から教育委員会事務局への配置を前提としており、教育行政職員の若手職員には育成のため、主任昇任（30代前半）までに学校現場と事務局の両方を経験させる計画的な人事交流を行っている。なお、教育委員会事務局一学校事務型においては、教育委員会事務局と学校を異動範囲としていることから、職位についても教育委員会事務局管理職のみならず、学校の事務長職の位置付けも含めて検討する必要がある。兵庫県の県立学校の事務長の職位については、8級（本庁課長の職務）、7級（本庁の室長及び主幹）、6級（本庁の課長補佐）となっており、他の都道府県の事務長の職位は課長補佐級が多いことと比較して、相対的に高い位置付けとなっており、教育委員会事務局と学校における教育行政職員のキャリアラダーが確立しているといえる。

最後に、一般行政職員では、本庁副課長級（7級）では、26ポスト中4ポストであり、財務系・教職員人事系の部署に配置されており、本庁課長級（8級）では14ポストのうち2ポスト（財務課長、学事課長）と財務系中心である。この意図は、予算編制権を持つ知事部局との業務上の関係性を重視して一般行政職員を配置している。さらに、本庁の局長級において一般行政職員は5ポストのうち3ポスト（教育次長、事務局参事2）に置かれるなど、教育委員会幹部として重要ポストを担っていることがわかる。

3-3 教育委員会事務局プロパー型

最後に、教育委員会事務局プロパー型の組織と職位について概観する。

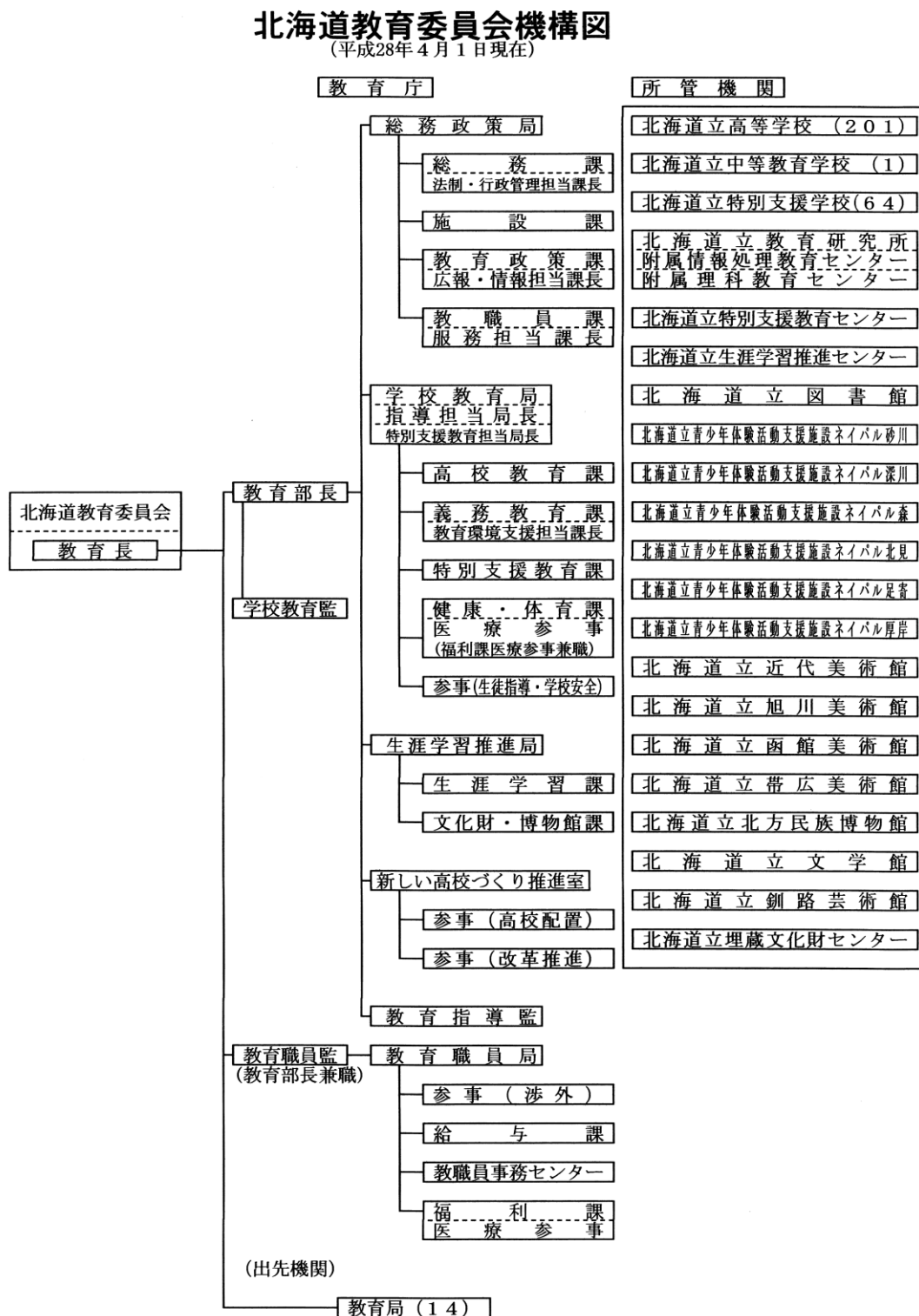
(1) 北海道教育庁

平成28年度（2016）調査時点の北海道教育委員会の組織は【図4-10】のとおり

り、局制を敷いている。局は、総務政策局、学校教育局、生涯学習推進局、教育職員局の4局から構成されており、各局には局長が置かれている。

【図 4-10】北海道教育委員会機構図（平成 28 年度）

出典）北海道教育委員会提供資料より転載



指導系部署については、学校教育局に高校教育課、義務教育課、特別支援教

育課が置かれ、「学校種別編制型」である。また、教職員人事系部署は総務政策局に教職員課が置かれ、「人事独立編制型」である。政策系部署は、総務政策局に単独の課として教育政策課が設置されている。

北海道教育庁本庁における級別基準職務表及び職名一覧は【表 4-12】のとおりであり、1 級から 10 級までに区分されている。【表 4-13】は、北海道教育庁級別・職種別一覧表である。本庁の課長級以上のうち、各職種（一般行政職員、教育行政職員、教育職員、その他職員）のポスト数をまとめたものである。最も多いのは教育行政職員の 68.8%であり、次に教育職員の 21.9%、一般行政職員 6.3%の順である。

【表4-12】 級別基準職務表及び職名一覧（北海道教育庁関係抜粋）

（平成28年度現在）

等級	基準となる職務	主な職名
1 級	定型的な業務を行う職務	主事
2 級	特に高度の知識又は経験を必要とする業務を行う職務	主事
3 級	主任の職務	主任
4 級	主査又は係長の職務	主査、係長、社会教育主事
5 級	特に困難な業務を処理する主査又は係長の職務	係長、主査、社会教育主幹
6 級	教育庁の主幹の職務	主幹
7 級	教育庁の課長の職務	教育庁の課長、義務教育指導監、教育局等の次長
8 級	教育庁の局長	教育庁の局長、義務教育指導監、教育局等の長
9 級	特に困難な業務を処理する教育庁の局長の職務	教育指導監、学校教育監、教育研究所等の長
10 級	教育庁の部長の職務	教育部長

出典) 北海道職員の給与に関する条例、北海道教育庁組織規則、北海道人事行政の運営等の状況、北海道教育庁の提供資料に基づき筆者作成

北海道教育庁の配置の特徴として、第 1 に、上位職も含め教育行政職員の職位上の位置付けが高い。部長級（10 級）・局長級（9 級・8 級）において、教育行政職員は 8 ポスト中 3 ポスト（教育部長、総務政策局長、教育職員局長）置かれている。さらに、課長級（7 級）では、24 ポストのうち 19 ポスト（79.2%）

は教育行政職員が占めており、総務・管理部門、学校教育部門（教職員人事）、生涯学習部門に幅広く配置されている。

【表4-13】北海道教育庁級別・職種別一覧表（本庁課長以上）＜平成28年度現在＞

等級・基準となる職務	一般行政職	教育行政職	教育職	その他	計
7級（教育庁の課長の職務）	1	19	3	1	24
8級（教育庁の局長の職務）	1	2	3	0	6
9級（困難な業務を処理する教育庁の局長）	0	0	1	0	1
10級（教育庁の部長の職務）	0	1	0	0	1
計	2	22	7	1	32
	6.3%	68.8%	21.9%	3.1%	100.0%

級	職名	一般行政職	教育行政職	教育職	その他	計	備考
7	総務課長		1			1	
	法制・行政管理担当課長		1			1	
	施設課長		1			1	
	施設課施設企画専門参事		1			1	
	施設課施設助成専門参事		1			1	
	教育政策課長				1	1	文部科学省
	教育政策課広報・情報担当課長		1			1	
	教職員課長		1			1	
	教職員課服務担当課長		1			1	
	高校教育課長			1		1	
	義務教育課長			1		1	
	義務教育課教育環境支援担当課長		1			1	
	特別支援教育課長		1			1	
	健康・体育課長		1			1	
	健康・体育課参事（生徒指導・学校安全）		1			1	
	生涯学習課長	1				1	
	文化財・博物館課長		1			1	
	新しい高校づくり推進室長		1			1	
	新しい高校づくり推進室参事（高校配置）		1			1	
	新しい高校づくり推進室参事（改革推進）			1		1	
教育職員局参事（涉外）		1			1		
給与課長		1			1		
教職員事務センター長		1			1		
福利課長		1			1		
計		1	19	3	1	24	
		4.2%	79.2%	12.5%	4.2%	100.0%	
8	総務政策局長		1			1	
	教育職員局長		1			1	
	学校教育局長			1		1	
	学校教育局指導担当局長			1		1	
	学校教育局特別支援教育担当局長			1		1	
	生涯学習局長	1				1	
計		1	2	3	0	6	
		16.7%	33.3%	50.0%	0.0%	100.0%	
9	学校教育監			1		1	
	計	0	0	1	0	1	
		0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	
10	教育部長兼教育職員監		1			1	
	計	0	1	0	0	1	
		0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	

なお、一般行政職員は、局長級（8級）の生涯学習局長及び課長級（7級）の生涯学習課長の2ポストであり、生涯学習関係に限定されている。第2に、教育職員は指導系ポストに多く配置される一方で、教職員人事系のポスト配置は

ない。具体的には、指導系の局長級の主要ポスト（学校教育監、学校教育局長、学校教育局指導担当局長、学校教育局特別支援教育担当局長）の4ポストを占めている。さらに、課長級では高校教育課長、義務教育課長は教育職員であり、教育の専門性と学校現場とのつながりが重視される指導行政のポストは教育職員が担っていることがわかる。

(3) 京都府教育庁

平成28年度(2016)調査時点における京都府教育委員会の組織は、【図4-14】のとおりである。

管理部（総務企画課、管理課、教職員課、福利課）と指導部（学校教育課、特別支援教育課、高校教育課、保健体育課、社会教育課、文化財保護課）であり、管理系と指導系に系列化するシンプルな2部制である。

指導系部署は指導部学校教育課、特別支援教育課、高校教育課が置かれ、学校種別ごとの各課に指導担当が置かれる「学校種別編制型」である。教職員人事系部署は人事、給与、服務、人事評価を所掌する教職員課が置かれる「人事独立編制型」である。また、政策系部署は、総合調整を担う秘書調整担当や総合企画や広報を担う企画広報担当が置かれる総務企画課において担われている。

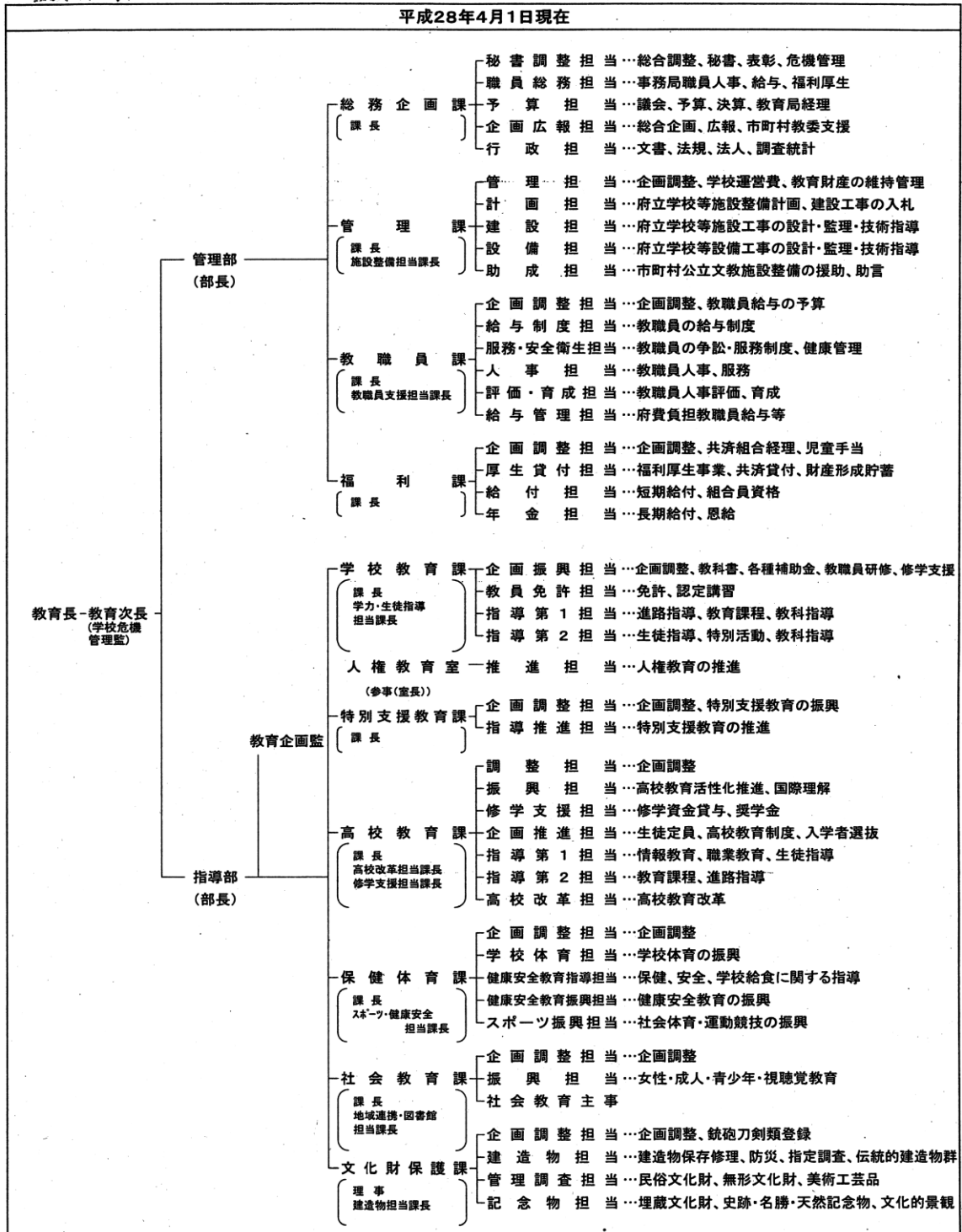
京都府教育庁の本庁における級別基準職務表及び職名一覧は【表4-15】のとおりであり、1級から10級までに区分されている。

【図 4-14】 京都府教育庁（本庁）組織図

出典) 京都府教育委員会提供資料

京 都 府 教 育 庁 組 織 図

【本 庁】



【表4-15】 級別基準職務表及び職名一覧（京都府教育庁関係抜粋）

（平成28年度現在）

等級	基準となる職務	主な職名
1級	定型的な業務を行う職務	主事
2級	特に高度の知識又は経験を必要とする業務を行う職務	主事
3級	係長又は主任の職務	副主査
4級	課長補佐又は困難な業務を処理する係長の職務	主査、副課長
5級	主幹又は困難な業務を処理する課長補佐の職務	副課長、専門幹
6級	課長又は参事の職務	課長、教育局次長、図書館部長、郷土資料館長
7級	困難な業務を処理する課長	課長、教育局長、総合教育センター次長
8級	次長の職務	教育監、部長、教育局長、総合教育センター所長、図書館長
9級	部長の職務	教育次長
10級	困難な業務を処理する部長	—

（注）京都府職員の給与等に関する条例、京都府教育委員会基本規則、京都府人事行政の運営等の状況、京都府教育庁の提供資料に基づき筆者作成

【表4-16】は、京都府教育庁級別・職種別一覧表である。本庁の課長級以上のうち、各職種（一般行政職員、教育行政職員、教育職員、その他職員）のポスト数をまとめたものである。最も多いのは教育行政職員の72.0%であり、次に教育職員の12.0%、一般行政職員4.0%の順である。

京都府教育庁の配置の特徴として、北海道教育庁と同様、上位職も含め教育行政職員の職位上の位置付けが高い。部長級・次長級（9級・8級）の4ポスト（教育次長、管理部長、指導部長、教育企画監）はすべて教育行政職員が配置されている（理事兼文化財課長職を除く）。

課長級（7級）においては、9ポストのうち5ポストが教育行政職員である。なお、北海道教育庁において指導系部署の課長職が教育職員であるのに対し、京都府教育庁では、義務系の学校教育課長や特別支援教育課長は教育行政職員である。他方で、高校教育課長は教育職員が配置されている。

教職員人事系部署の教職員課長は教育行政職員であり、この点は北海道教育庁の配置と同様である。また、課長級（6級）では、11ポスト中9ポスト（81.8%）は教育行政職員である。一方、筆頭課の総務企画課長は一般行政職員の出向職

員である。総務企画課は議会、予算など知事部局との関連が強い業務への対応として総務企画課長は一般行政職員のケースが多い。

【表4-16】京都府教育庁級別・職種別一覧表（本庁課長以上）＜平成28年度現在＞

等級・基準となる職務	一般行政職	教育行政職	教育職	その他	計
6級（課長又は参事の職務）	0	9	1	1	11
7級（困難な業務を処理する課長）	1	5	2	1	9
8級（次長の職務）	0	3	0	1	4
9級（部長の職務）	0	1	0	0	1
計	1	18	3	3	25
	4.0%	72.0%	12.0%	12.0%	100.0%

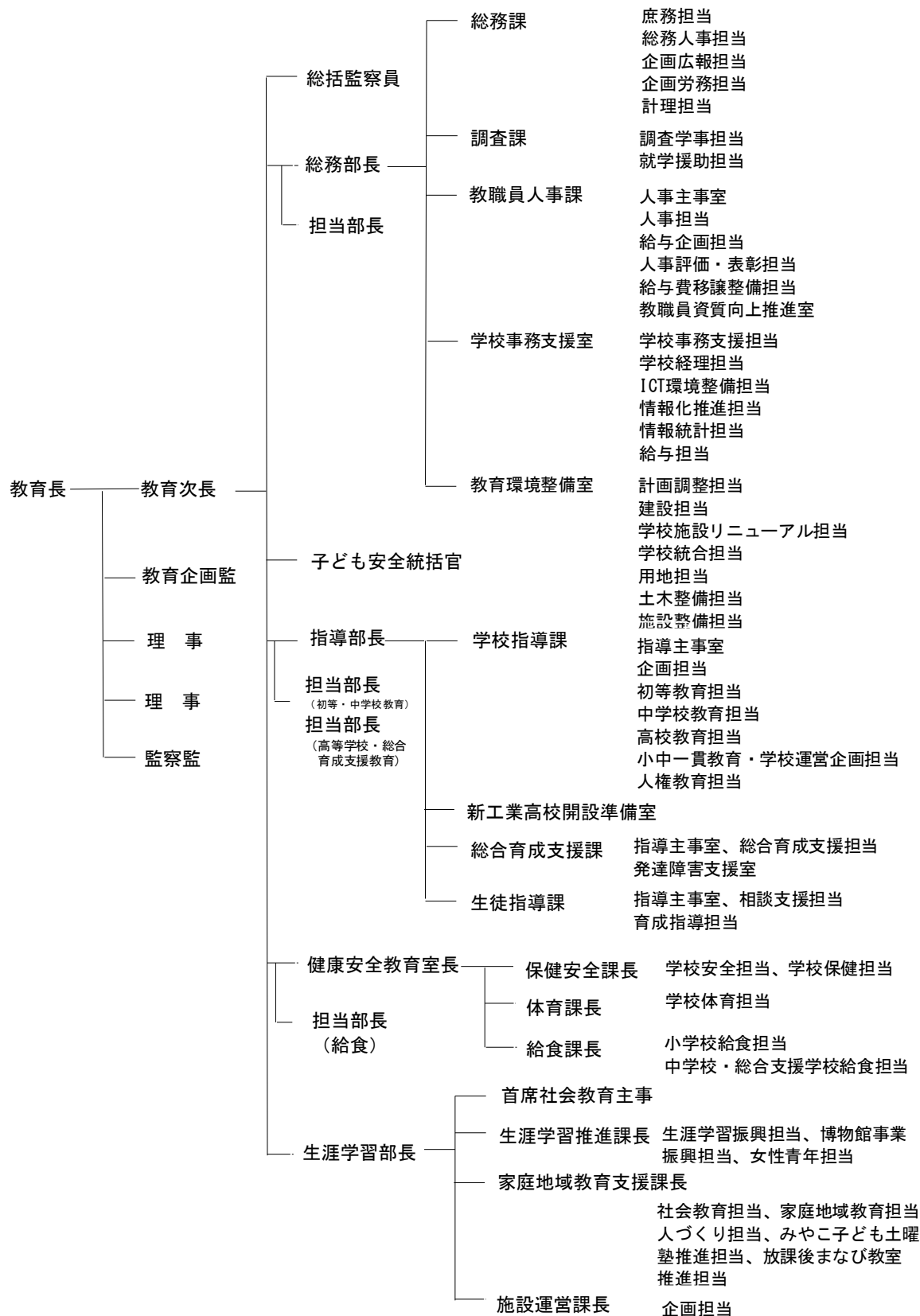
級	職名	一般行政職	教育行政職	教育職	その他	計	備考
6	管理課施設整備担当課長		1				
	教職員課教職員支援担当課長		1				
	学校教育課参事（人権教育室長）		1				
	学校教育課学力・生徒指導担当課長		1				
	高校教育課高校改革担当課長		1				
	高校教育課修学支援担当課長		1				
	保健体育課スポーツ・健康安全担当課長		1				
	保健体育課参事（給食会）		1				
	保健体育課参事（体育協会）			1			
	社会教育課担当課長		1				
	文化財保護課担当課長				1		文化財専門職員
計	0	9	1	1	11		
	0.0%	81.8%	9.1%	9.1%	100.0%		
7	総務企画課長	1				1	
	管理課長				1	1	技術職員
	教職員課長		1			1	
	福利課長		1			1	
	学校教育課長		1			1	
	特別支援教育課長		1			1	
	高校教育課長			1		1	
	保健体育課長			1		1	
	社会教育課長		1			1	
計	1	5	2	1	9		
	11.1%	55.6%	22.2%	11.1%	100.0%		
8	管理部長		1			1	
	指導部長		1			1	
	教育企画監		1			1	
	理事兼文化財保護課長				1	1	文化財専門職員
計	0	3	0	1	4		
	0.0%	75.0%	0.0%	25.0%	100.0%		
9	教育次長		1			1	
	計	0	1	0	0	1	
	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%		

（4）京都市教育委員会

平成27年度（2015）における京都市教育委員会組織は【図4-17】のとおりである。京都市では部制を敷いており総務部、指導部、生涯学習部の3部である。

【図 4-17】京都市教育委員会本庁組織図（平成 27 年度）

出典）京都市教委提供資料より筆者作成



指導系部署は学校指導課が小・中・高の指導系を担当する「指導独立編制型」である。また、教職員人事系部署については、人事、給与、人事評価、教職員資質向上を所掌する教職員人事課が置かれており、「人事独立編制型」である。政策系部署は、独立した部署は置かれず、総務課において企画広報担当が政策調整機能を担っている。

京都市教育委員会で特徴的な組織は、総務部に置かれる学校事務支援室である。学校事務支援室は平成 25 年度（2013）から新たに新設された組織であり、従来の情報化推進総合センターと教職員給与課を統合し、学校運営予算を担当する調査課学校経営担当を加えたものである。都道府県、政令指定都市の教育委員会事務局組織の中で、学校事務を組織名称に冠した唯一のものである。

学校事務支援室が行っている業務は以下のとおりである。学校事務支援担当は、事務職員の研修・資質向上、学校事務職員への指導・助言を行う。学校経理担当は、公金関係、学校の物品管理、学校財務事務の指導・助言を担う。

ICT 環境整備担当、情報化推進担当、情報統計担当は、学校ホームページ作成支援、校務事務電算化システム導入、情報セキュリティ関係、教育ネットワークの企画・開発・調整、運用管理、学校基本調査や各統計を担当する。給与担当は、教職員の給与支給事務、旅費、福利厚生、給与事務センター（民間委託）との連携などの業務を担っている。

特に、学校事務支援担当には、学校事務職員出身の指導主事と学校事務支援主事を配置し、学校事務職員を行っている。指導主事は、学校訪問等を実施し学校事務に関する指導助言、学校事務研究会との調整、学校事務職員の研修の企画・実施を行っている。

学校事務支援室は、学校事務、給与、情報を一体の組織にすることによって、学校事務の機能強化と教員の事務負担軽減を目指すものであり、教育委員会と学校現場の結節点として注目される組織である。

京都市教育委員会の級別基準職務表・職名一覧は【表 4-18】のとおりである。1 級から 8 級までに区分されている。

【表 4-19】は、京都市教育委員会級別・職種別一覧表である。本庁の課長級以上のうち、各職種（一般行政職員、教育行政職員、教育職員、その他職員）のポスト数をまとめたものである。最も多いのは教育行政職員の 76.5%であり、次に一般行政職員 13.7%、教育職員の 9.8%の順である。

【表4-18】 級別基準職務表及び職名一覧（京都市教育委員会事務局関係抜粋）
（平成27年度現在）

等級	基準となる職務	主な職名
1級	相当の知識、技術、経験等を要する職務	係員
2級	やや高度の知識、技術、経験等を要する職務	係員
3級	主任の職務	主任
4級	係長又はこれを同じ職制上の段階に属するものとして任命権者が定める職の職務	係長
5級	課長補佐又はこれを同じ職制上の段階に属するものとして任命権者が定める職の職務	課長補佐、担当課長補佐
6級	課長又はこれと同じ職制上の段階に属するものとして任命権者が定める職の職務	課長、担当課長、学校事務支援室長、教育環境整備室長、御所東小学校開設準備室長、同副室長、伏見区向島小中一貫教育校教育企画推進室長、同副室長、総合教育センターカリキュラム開発支援センター長、同教員養成支援室長、教育相談総合センターふれあいの杜館長、京都まなびの街生き方探求館企画推進室長、企画推進副室長、教育相談総合センターカウンセリングセンター長
7級	部長又はこれと同じ職制上の段階に属するものとして任命権者が定める職の職務	部長、担当部長、統括監察員、子ども安全統括官、体育健康教育室長、事務局長、教育相談総合センター所長、総合教育センター副所長、総合教育センター学校統合推進室長、花背山の家所長、奥志摩みさきの家所長
8級	局長又はこれと同じ職制上の段階に属するものとして任命権者が定める職の職務	教育次長、教育政策監、教育企画監、理事、監察監、総合教育センター所長、京都まなびの街生き方探求館長、学校歴史博物館長、青少年科学センター所長

（注）京都市職員の給与等に関する条例、京都市教育委員会通則、京都市教育委員会事務局職員等の標準的な職に関する規則、京都市人事行政白書、京都市教育委員会の提供資料に基づき筆者作成

京都市教育委員会の配置の特徴として、北海道教育庁、京都府教育庁と同様、上位職も含め教育行政職員の職位上の位置付けが高い。例えば、局長級（8級）では4ポストのうち2ポスト（教育次長、教育企画監）であり、残りの2ポストは生涯学習関係の理事職である。

また、部長級（7級）においても12ポストのうち9ポストは教育行政職員である。特徴としては、指導系の指導部長には教育職員が配置されている一方、指導部担当部長（初等・中学校教育）（高等学校・総合育成支援）は教育行政職員を2名配置している。

【表4-19】京都市教育委員会級別・職種別一覧表（本庁課長以上）＜平成27年度現在＞

等級・基準となる職務	一般行政職	教育行政職	教育職	その他	計
6級（課長又は同じ職制上の段階）	3	28	4	0	35
7級（部長又は同じ職制上の段階）	2	9	1	0	12
8級（局長又は同じ職制上の段階）	2	2	0	0	4
計	7	39	5	0	51
	13.7%	76.5%	9.8%	0.0%	100.0%

級	職名	一般行政職	教育行政職	教育職	その他	計	備考
6	総務課長		1			1	
	総務課担当課長		1			1	
	調査課長		1			1	
	調査課担当課長		1			1	
	教職員人事課長		1			1	
	教職員人事課担当課長		1			1	
	学校事務支援室長		1			1	
	学校事務支援室担当課長		2			2	
	教育環境整備室担当課長		5			5	
	学校指導課長			1		1	
	学校指導課担当課長		4	1		5	
	新工業高校開設準備室長			1		1	
	総合育成支援課長		1			1	
	総合育成支援課担当課長	1				1	
	生徒指導課長			1		1	
	生徒指導課担当課長		1			1	
	保健安全課長		1			1	
	体育課長		1			1	
	給食課長		1			1	
	生涯学習推進課長		1			1	
生涯学習施設運営課長		1			1		
生涯学習課担当課長	2	3			5		
計		3	28	4	0	35	
		8.6%	80.0%	11.4%	0.0%	100.0%	
7	総務部長		1			1	
	総務部担当部長		1			1	
	指導部長			1		1	
	指導部担当部長		2			2	
	教育環境整備室長		1			1	
	体育健康教育室長		1			1	
	体育健康教育担当部長		1			1	
	生涯学習担当部長	2	2			4	
計		2	9	1	0	12	
		16.7%	75.0%	8.3%	0.0%	100.0%	
8	教育次長		1			1	
	教育企画監		1			1	
	理事	2				2	
計		2	2	0	0	4	
		50.0%	50.0%	0.0%	0.0%	100.0%	

課長級（6級）では、34ポストのうち28ポスト（82.3%）は教育行政職員であり、圧倒的に多くを占めている。一方で、指導系部署である学校指導課長、新工業高校開設準備室長、生徒指導課長は教育職員が充てられている。ただし、学校指導課長を補佐する担当課長5ポストのうち4ポストは教育行政職員であり、教育職員の課長職を補佐する体制となっている。

3-4 各類型間における職位の比較

以上のように、各類型間における教育行政職員の位置づけは異なり、特に、教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員は、課長級の主要なポストを占め、さらに局長級にも配置されており、職位の位置づけは相対的に高いことが明らかになった。

具体的に見ると、教育委員会事務局プロパー型では、本庁課長級の教育行政職員の割合が68.8%~76.5%と7割近くを占める。一方、首長部局出向型では0%~7.1%であり、教育行政職員は基本学校事務をベースとし、教育委員会事務局での勤務は行政経験を積むための一時的な人事交流という位置づけであることが明確である。したがって、教育委員会事務局内でのキャリアラダーの位置づけはほぼないといつて良い。

さらに、教育委員会事務局—学校事務型では本庁課長級での教育行政職員は26.7%であり、一定の割合を占めるものの、局長級への配置はない。学校のみならず教育委員会事務局を中心とするキャリアの教育行政職員がいるのも関わらず、局長級となると一般行政職員や教育職員が充てられている。

小野（2015）が指摘するように、専門職ラダーが低位になりがちであるのが地方公務員人事システムの課題であるが、首長部局出向型の教育行政職員ではその傾向が顕著であることが明らかとなった。その要因は、教育行政職員の教育委員会事務局での配置が一時的な人事交流である場合が多いことから、キャリアラダーが確立していないことが挙げられる。しかし、今後の課題として、学校経営参画やチーム学校の中で学校事務職員としての役割が高まっている状況下において、学校事務職員の職務の高度化、事務の合理化・効率化、学校経営参画と職域拡大を図る中で、教育委員会事務局の勤務経験のキャリアプランでの位置づけと高位の職位を確保することは、教育委員会事務局と学校の結節点としての意義が高まっていくと考える。ただし、学校事務職員の身分向上の視点から行うのでは説得力が弱く、教育委員会事務局内での学校事務職員の職務の位置づけを分析した上でその経験の意義を明らかにしていく必要がある。これまでは、教育委員会事務局の学校事務職員のポストは、総務系が中心であり、これまでの学校事務の延長線上にあったといえる。しかし、キャリアという視点からすると、幅広い行政経験の機会として位置付ける選択肢を設けることが必要であり、例えば、学校事務の職務経験を強みとして発展的に担うもの、学校事務の枠を超えた行政経験など、キャリアの中での位置づけと配置の効果を検証する中で主張していく必要がある。

教育委員会事務局プロパー型では、教育行政職員は、局長級ポストも含め、

しかも分野が限られず学校教育部門も含めたポストが位置づけられており、キャリアラダーが確立している。この点、一般的に特定の行政分野での限定的なキャリアや専門職であると職位が低位になる傾向とは異なった人事運用が行われている。このことは職員のモチベーション維持にとっては、有効な手立てといえ、さらに、一時的なものでなく、教育行政職員集団が長期に教育行政に関わる継続性のメリットを確保するための土台となる人事システムであるといえよう。

第4節 教育行政職員の人事異動とキャリアパス

4-1 地方公務員人事異動研究

これまで地方公務員の人事異動は、多くの自治体においてジェネラリスト養成型で行われてきたというのが通説である。一方で、地方公務員の実態が的確に把握されているのかという課題もある。これまでの人事研究が国家公務員中心であり、地方公務員の実態を明らかにした研究は意外に少ない状況にあるためである。また、中嶋・新川（2007）では、人事研究においてタテのキャリアである昇進などが扱われることが多いが、「ヨコ」のキャリア（組織内の職能間での異動）について十分な知見が蓄積されていないことも指摘されている⁶³。

稲継（2011）は、多くの自治体ではジェネラリスト型の人事異動を行ってきたとする。典型的には一定期間ごとにジョブローテーションを行って、組織や個々の職員に刺激を与え、徐々に上位の階層へと昇進させていき、最終的には部課長といった管理職を育成するものとする⁶⁴。

また、中嶋（2002）は、5万人以下の小規模な自治体と人口30万人程度の大規模な自治体への聞き取り調査により、マンネリによりモチベーション低下防止、管理職として仕事を行うための広い見識の習得を目的として部を超えているいろいろな部署への異動が行われており、職能を超えた幅広い異動が行われていることを明らかにした⁶⁵。さらに、中嶋・新川（2004）は、2001年に政令指定都市を除く市レベルの自治体へのアンケート調査を実施し、自治体は組織の活性化を第一の目的として人事異動を行っており、配属期間は4年程度で、人事異動の幅としてはなるべく以前配属されたことのない部門へ、部門を超えて人事

⁶³ 中嶋学・新川達郎「地方自治体におけるキャリア形成—「ヨコ」のキャリアに焦点をあてて—」『同志社政策科学研究』9（1）、2007、51-61頁

⁶⁴ 稲継裕昭「専門性」を有した自治体職員の育成と、自治体間移動の可能性」財団法人日本都市センター『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』、2011

⁶⁵ 中嶋学「地方自治体における異動と人材育成に関する考察」『同志社政策科学研究』3（1）、2002、345-357頁

異動が行われていることを明らかにした⁶⁶。

一方で、地方公務員の異動がジェネラリスト型であるとしつつも、そのバリエーションが存在するという指摘もある。前浦（2004）は、A県での実証分析によって次のような点を明らかにした⁶⁷。A県職員はおよそ3年に1度異動を経験すること、事務職員は部間異動が中心であり技術職員は部内異動が多く職種により異動の形態が異なることである。さらに注目すべき指摘は事務職員の主要な異動パターンが特定の部にとどまるパターンと異動先が分散するパターンがあるということである。異動の多くは職務内容の関連性があり、事務職員をスペシャリストであると判断することはできないが、ジェネラリストと捉えることもできないという点を指摘する。

新井一郎・澤村明（2008）は、A県の採用から退職までにわたるキャリアを分析の対象とし調査を行った⁶⁸。その結果、異動に関しては、概ね3年周期の部門を超えたジョブローテーションが行われており、ジェネラリストの通念にしたがう結果となったが、一方で、採用種別の上級区分と初級区分で明確な違いがあり、上級区分では主に本庁で勤務経験を重ね、初級よりも頻繁で広い部門にわたる異動を経験するが、初級は出先機関が中心で同じく多部門にわたる勤務を経験するが、上級よりは部門内異動の割合が高いという。

さらに、地方公務員のジェネラリスト型の異動という通念に対して、県の人事データを用いた調査分析によって疑問を呈する論者もいる。前田（2016）は、これまでの地方公務員の異動に関する先行研究の問題として、地方公務員の人事異動に関する研究の不足や実証性が不十分であることや異動の目的を技能形成に限って分析している点を指摘し、岡山県幹部職員の人事データをもとに個人レベルのキャリア、組織レベルのキャリアに分けて実証的に分析した⁶⁹。具体的には『岡山県職員録』をもとに異動の情報をデータセット化した。分析の結果、幹部職員は一定の幅をもって異動しており、同部門内での異動を基本としており、一般的に言われているジェネラリスト的な異動と異なる異動の構造であることを明らかにした。また、税務課の管理職員のキャリアパスを見たとき、税務参事はキャリアのほとんどを税務部署で過ごしており複線型人事が地方自

⁶⁶ 中嶋学・新川達郎「地方自治体における人事異動に関するアンケート調査報告」『同志社政策科学研究』5（1）、2004、85-99頁

⁶⁷ 前浦穂高「地方公務員の人事異動—A県の事例を中心に」日本労働研究雑誌 46（1）、2004、72-83頁

⁶⁸ 新井一郎、澤村明「地方公務員の人事異動と昇進構造の分析」（『新潟大学経済論集』第85号、2008、149-177頁

⁶⁹ 前田貴洋「自治体における人事異動の実証分析—岡山県幹部職員を事例として—」（法学会雑誌 56（2）、2016、343-391頁

治体で行われていることを指摘する。そして、このような複線型人事の導入は、制度的改革によるものでなく、あくまで内部の組織管理のための「内向き」の慣行であるとする。

こうした先行研究を概観すると、地方公務員の人事異動は、ジェネラリスト型が主流であると捉えられるものの、その各自治体の状況からバリエーションもあり、ジェネラリストかスペシャリストかという二項対立的に単純化して捉えることはできない面もあると考えるのが妥当であろう。ここで指摘しておきたいのは、地方分権の進展により、ジェネラリスト型が主流であった地方公務員の異動では環境の変化に対応できない状況が生まれている点である。中嶋（2002）は、幅広い異動の課題として同一部署に継続して配置していれば得られる専門性の蓄積が阻害される点を指摘する⁷⁰。さらに、幅広い異動が可能なのは職務が定型的であるからであり、職務が定型的であるからこそ、3年程度で職務に対するマンネリ化が生じ、幅広い異動が必要であると指摘する。

また、中嶋・新川（2007）は、分権時代において自治体の役割が変わり、専門的問題処理能力や政策形成能力が求められる中で、人事異動目的とジェネラリスト型の「ヨコ」のキャリアパターンの不調和が生じる可能性が高いとする⁷¹。

稲継（2006）は、地方分権時代に求められる自治体職員像が変化しており、従来はルーティンワークを重視し定型的な事務処理を間違いなくこなす者が求められたが、分権以後は複雑高度化した課題、多様化した住民ニーズに対応できるか、創意工夫をこらして政策形成できるかなどの能力が求められるようになったとする⁷²。

こうした実態を踏まえつつ、これからの地方公務員人事制度のあり方を考えていくとき、地方公務員の専門職化の動向が、1990年代後半から指摘されていたことに注目すべきである。平成9年（1997）に設置された地方公務員制度調査研究会は、平成11年（1999）に「地方自治・新時代の地方公務員制度—地方公務員制度改革の方向—」と題する報告書をまとめている⁷³。この報告書では、分権型社会における地方公務員像として行政サービスの高度化に伴う専門的能力、創造力、柔軟性などが求められるとする。一方で、現状の課題として、地方

⁷⁰ 中嶋学「地方自治体における異動と人材育成に関する考察」『同志社政策科学研究』3（1）、2002、345-357頁

⁷¹ 中嶋学・新川達郎「地方自治体におけるキャリア形成—「ヨコ」のキャリアに焦点をあてて—」『同志社政策科学研究』9（1）、2007、51-60頁

⁷² 稲継裕昭『自治体の人事システム改革 ひとつは「自学」で育つ』ぎょうせい、2006、46-47頁

⁷³ 地方公務員制度調査研究会『地方自治・新時代の地方公務員—地方公務員制度改革の方向』（平成11年4月27日）

公共団体の一般行政部門における人事管理は、一般に、一定期間単位の人事ローテーションにより各部署を経験させるというジェネラリストの養成が中心となっており、必ずしも特定の行政分野に精通したスペシャリストを計画的に育成するシステムが確立されていないことを指摘している。また、昇進管理についても、ライン職中心となっていることを述べている。

その上で、改革の方向性として、複線型人事管理の活用が指摘されている。本報告書の課題意識としては、地方分権の進展の中で地方公共団体の政策形成能力や問題処理能力を上げていくためには、従来のライン職中心の人事ローテーションを抜本的に見直し、スタッフ職や専門職をライン職と並ぶキャリアパスとして制度上位置付けていく複線型人事管理への移行が提言されている。

複線型人事の一つである専門職制度とは、原口（2010）によれば、ライン管理職ラダーに加え、専門職ラダーも確立するのが専門職制度であって、キャリアアップの防止、人材の有効活用、キャリアの明確化による長期的な動機付けなどの効果があるシステムである⁷⁴。実際に、この専門職制度の地方自治体での導入状況がどうかという点であるが、小野・出井（2013）によれば、2010年現在の調査において、地方自治体において専門職制度を実施しているのは22.2%である。一方で、実施も検討もしていないのが52.7%となっている現状もある。ただし、検討をしているとの回答が22.2%存在していることから、地方自治体の半分程度は専門職制度を実施、検討している実態が明らかになっている⁷⁵。具体的に専門職制度を導入している実態として、平野（2011）によれば、横浜市の専任職制度、川崎市での専任職、専門職制度、広島市での職業キャリアコース制度などの取り組みがあることを紹介している⁷⁶。

小野（2015）では、専門職制度に先進的に取り組んでいる神奈川県、静岡市、横浜市の事例を取り上げ、人材マネジメント、人的資源管理の観点からすれば、専門職制度におけるキャリア形成・開発のメリットは特に大きいとする⁷⁷。

こうした観点で、教育委員会事務局行政職員を捉えると、首長部局出向型が最も類型としては多いという点で一般的なジェネラリスト養成型という見方も

⁷⁴ 原口恭彦「専門職制度」奥林康司ほか『入門人的資源管理（第2版）』中央経済社、2010

⁷⁵ 出井信夫・小野英一「自治体の人事に関する研究（1）—全国自治体の実態調査結果を中心に」（『自治研究』89（11）、2013、32-57頁

⁷⁶ 平野隆「都市自治体における専門性向上のために—人事管理と経営における努力の方向—」財団法人日本都市センター『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』、2011

⁷⁷ 小野英一「自治体人事システムにおける専門職制度について—神奈川県、静岡市、横浜市の取組事例を中心に—」『日本地域政策研究』第14号、2015

できるが、実際に職員構成を見ると、学校事務をキャリアの中心とした教育行政職員が配置されており、さらに、一般行政職員の中にも、教育行政の経験が10年を超える職員も一定程度存在する。筆者が実施したこれまでの都道府県調査（2020）において、教育行政に精通した職員を確保する複線型人事や専門職制度を行っているのかという質問をしたが、そのような仕組みを採っていないという回答であった。

しかし、一般行政職員の中でも、教育行政の配置が複数回あるという職員も多かった。これは制度的に位置づけられていない、いわば属人的な結果キャリアといえるものであろう。属人的な結果キャリアは、特定の行政分野にとっては制度的な位置づけがないことから人材確保の点では不安定であろうが、人事部署にとっては、社会情勢や行政ニーズも変化していく中で、その時々事情に応じて異動を行っていく点で、あえて位置づけを行わないという選択肢があって、このことが複線型人事や専門職制度を阻む要素になっていると考えることができる。一般行政職員の教育行政への長期配置は、異動方針などで制度として明示されない形であって外部には見えにくく、結果としてのキャリアという側面が強い。キャリアを積んでいく中で、いわゆる財政畑、人事畑、福祉畑、土木畑、建築畑、そして教育畑といった、特定の行政分野に精通していく、いわば、色がつくようなこともあり得る。

地方分権が進展し、他の行政分野同様に、教育行政においても、自治体独自の施策の取り組みが進んでいく環境下にあって、教育委員会事務局行政職員に専門性が要請される中で、これまでのようなジェネラリスト養成型では立ちゆかない現実もある。事実、第3章で述べたように、都道府県のうち3割以上を占める割合で教育行政に特化した人事システムを採用している現状からすると、教育行政は自治体の中でも、複線型人事のニーズが高い行政分野であるといえる。ただ、一方で、教育委員会事務局行政職員の職務実態や求められる資質・能力に関する研究は非常に少ない。このことから、教育行政に特化したキャリアを有する教育委員会事務局プロパー型の実態把握は、これまで教育行政に特化した人事システムを導入している自治体にとっても、今後、こうしたシステムを検討する自治体にとっても、有用な知見になり得ると考える。

これまでの公務員の人事研究では、タテの昇進が中心であり、ヨコの異動への関心が低かった。その中でも、ヨコの異動に着目した研究として、大蔵省・財務省のキャリアパス研究を行った驛賢太郎（2014）が挙げられる⁷⁸。

⁷⁸ 驛賢太郎「財務省ならびに金融庁幹部のキャリアパス」『神戸法學雑誌』63（4）、2014、1-45頁

驛は、経営学における日本企業のキャリア人材育成の観察から得られた「幅広い専門性」＝ひとつの専門領域にキャリアがほぼおさまることに着目し、官僚制に「幅広い専門性」が存在しないのかという問題関心からスタートし、具体的には2001年度省庁再編以後の財務省・金融庁幹部のキャリアパスから事例研究を行った。財務省の事務次官では、官房長→主計局長→事務次官という定式化したキャリアパスの存在があることを明らかにした。さらに、大蔵省時代から続く特定の局への勤務を長期間反復・継続させる人事である「フランチャイズ制」は、主計局支配への批判から見直しの論議もあったが、省庁再編後も財務省の主計局長、主税局長、国際局長は、自局で課長補佐や課長ポストを経験しており依然として存続していることを示した。そして「幅広い専門性」を獲得させるような人事政策が特に財務省で見られ予算、税制、国際金融の政策領域ごとにスペシャリストが育成されていると総括している。

また、竹内直人（2019）は、自治体の部長級昇進者に着目し昇進パターンを描くこと、そのパターンが生まれる原因を組織の合理性から観察するため、4つの都道府県の事例を調査した⁷⁹。自治体職員間では、採用早い時期における「人事・財政・秘書・企画」課の経験者がその後の昇進を有利にすると経験的に信じられており、実際、最終的に人事や財政を経験した職員の多くが最終的に部長級まで昇進していることを実証的に明らかにした。さらに、人事課、財政課経験者を昇進させるための組織としての合理性について、組織の本質を知識（情報）の面から説明した交換記憶システム（TMS）理論を用いて説明している。TMS理論の一般的定義は、誰が何を知っているか（Who knows What）であり、この点財政課は予算査定を通して、現場の情報など全庁の情報を集め、その具体的知識を、誰が何を知っているかというメタ知識を蓄積する場である。財政課経験者は課を離れた後も獲得されたメタ知識とスキルに基づき異動先で成果をあげ、周囲に影響を与え昇進していくというメカニズムであるとする。

以上の先行研究を踏まえ、タテの異動である昇進とヨコの異動に着目し、教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員のキャリアパスの実態について京都市教育委員会の事例を基に、以下、明らかにしていく。

4-2 京都市教育委員会教育行政職員の人事異動とキャリアパス

次に、教育委員会事務局プロパー型のキャリアパスについて、京都市教育委員会の事例をもとに考察する。分析にあつては、京都市教育委員会教育行政職

⁷⁹ 竹内直人「遅い昇進の中の隠れた早い選抜—自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能」大谷基道・河合晃一『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規、2019

員のキャリアパスについて、部門別（総務管理部門・学校教育部門・生涯学習部門）に分けて特徴を明らかにする。具体的な調査対象は、平成15年度から令和2年度の間在籍している課長級以上の教育行政職員を抽出した。出典は、京都市職員録〔平成15年度（2003）～令和元年度（2019）〕、京都市教育委員会広報資料（人事異動）、京都市教育委員会教育行政職員へのインタビュー調査に基づき独自にデータを収集し、データセットを構築した。なお、インタビュー調査を実施したものは入庁時からのキャリアを収集している。キャリアパス表作成にあたっては、第1章で整理した教育委員会事務局組織図（基本モデル）に基づき、総務・管理部門、学校教育部門、生涯学習部門に整理し、さらに学校教育部門を指導系部署と教職員人事系部署に分類した。

【表4-20】は、平成15年度（2003）から令和2年度（2020）における京都市教育委員会事務局の主な組織変遷を示したものである。総務部の組織変遷は、平成17年度（2005）に広報や労務を担当していた企画課を総務課に統合し、教職員課は教職員給与課と教職員人事課に分離した。その後、平成25年度（2013）には教職員給与課と情報化推進センターを統合し、学校事務支援室を新たに設置した。

指導部では、学校指導課を組織の核としつつも、新たな教育課題での対応を行うため時限で組織を構築している。平成9年度（1997）に設置された地域教育専門主事室は教育課題に対し、学校、家庭、地域の3者一体となった活動推進を図る全国でも特徴的な組織であった。

地域の教育力の向上、いじめ根絶、不登校問題克服に向けて学校・家庭・地域の連携をめざした組織であり、専門主事には校長・教頭級を中学校区ごとに登用しチームで支援する体制である。【図4-21】は、平成19年度（2007）における地域教育専門主事室の組織図である。室長（教育職員）の下、3つのラインから形成されている。①担当課長（行政職員）を筆頭とした放課後子ども教室のライン、②副室長（教育職員）を筆頭に「地域ぐるみの学校支援部」（学校支援ボランティア、学校評価システム、学校評議員制度、学校運営協議会）、「信頼される学校づくり支援部」（学級崩壊未然防止に向けた研修、いじめ・不登校、生徒指導研修）を地域専門主事が担うライン、③担当課長（行政職員）によるラインである。この地域教育専門主事室は、京都市の教育改革の原動力となった組織である。この点について、平成23年（2011）8月5日でのインタビューで教育政策監（当時）は以下のように述べている。

一かつて、地域教育専門主事室を置いていた。これは当初からサンセットで置

くこととしていた。10年の予定ではあったが、結果11年間置いていた。ともすると、縦割りになりがちであったが、喫緊の課題である学級崩壊や、指導力不足教員などの課題に機動的に対応するための組織を作ろうということで、当時、校長級の学校現場で働いていた人を配置し、当初室長を含め8名体制、多い時には40～50名体制、これは今日の京都市の教育改革を進める上でのひとつの原動力となった。最初の頃は学校現場からすると、この組織は何かという意識はあったが、こまめに学校訪問を行うなどして、苦しいときの地教専、足でかせぐ地教専といわれた。きめ細かく校長の悩みに答えながら、やりきってきた。このことが改革のエネルギーとなっていた。これはいつでもあるのではなく、必要なときに集中的に行う。【京都市教育委員会教育政策監】

この地域教育専門主事室は、もともとサンセット方式で設置された組織であった。指導部と生涯学習部の事務局内の縦割りの解消、また、学校種間の小学校と中学校の縦割りの解消、教育課題への機動的対応を軸に、専門主事の学校訪問によるよろず相談的な学校支援を行っていた。地域教育専門主事室は平成19年度（2007）まで設置され、その機能は、学校指導課や生涯学習部に引き継がれた。

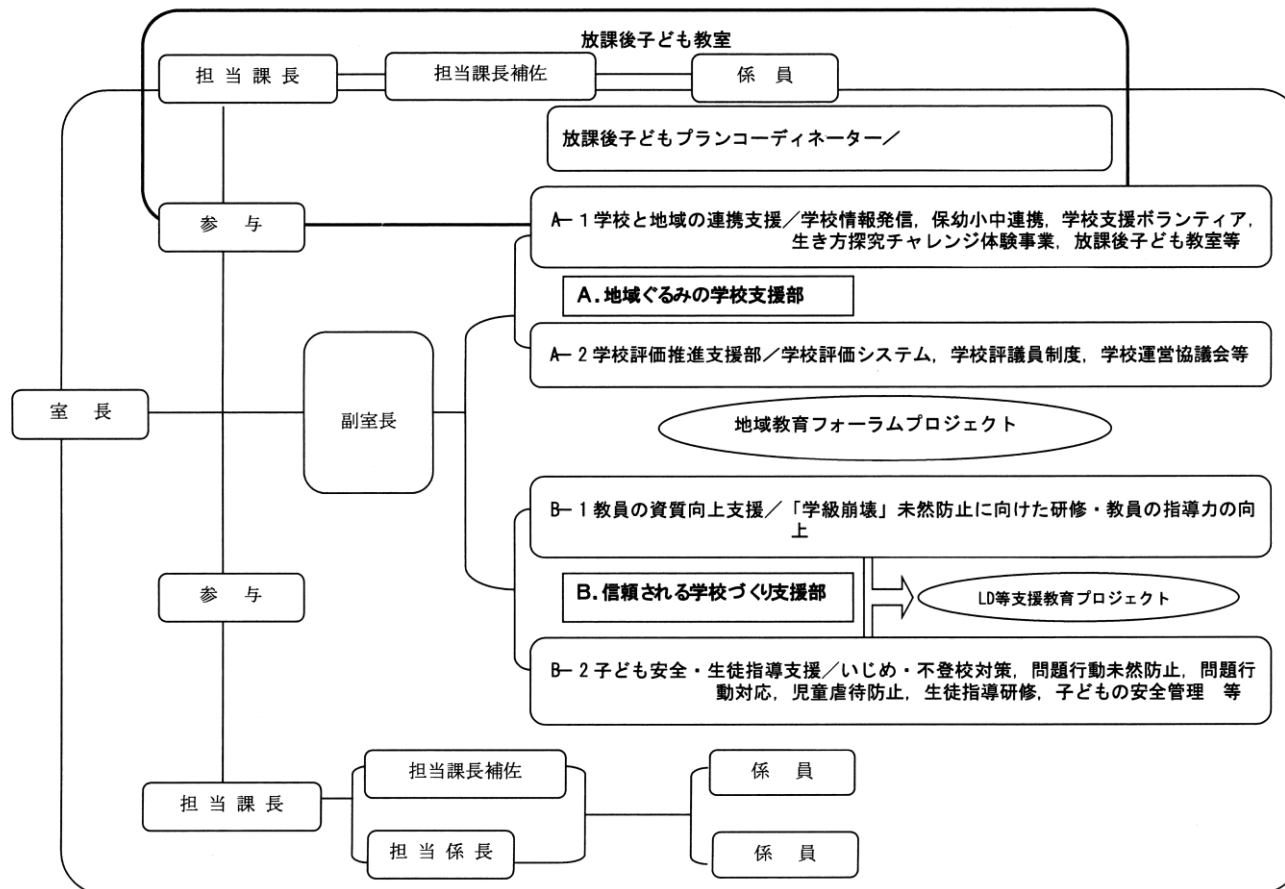
【表4-20】京都市教育委員会事務局の主な組織変遷
(平成15年度～令和2年度)

	2003 (H15)	2005 (H17)	2008 (H20)	2013 (H25)	2020 (R2)
総務部	総務課 企画課 調査課 教職員課 教育環境整備室 京都御池中学校 複合施設建設室	総務課 調査課 教職員給与課 教職員人事課 教育環境整備室 京都御池中学校 複合施設建設室	総務課 調査課 教職員給与課 教職員人事課 教育環境整備室 南区小中一貫校 開設準備室	総務課 調査課 教職員人事課 学校事務支援室 教育環境整備室	総務課 調査課 教職員人事課 学校事務支援室 教育環境整備室
指導部	教育計画課 学校指導課 地域教育専門主事室 養護育成課 生徒指導課 情報化推進センター	学校指導課 地域教育専門主事室 総合育成支援課 生徒指導課 情報化推進センター 工業高校改革推進室 音楽高校改革推進室	学校指導課 総合育成支援課 生徒指導課 情報化推進センター 小中一貫教育推進室 音楽高校改革推進・建設室	学校指導課 総合育成支援課 生徒指導課	学校指導課 総合育成支援課 生徒指導課 京都京北小中学校 教育企画推進室 京都奏和高校開設 準備室 新普通科系高校 開設準備室
	体育健康教育室	体育健康教育室	体育健康教育室	体育健康教育室	体育健康教育室
生涯学習部	生涯学習推進課 社会教育課 家庭地域教育支援課	生涯学習課 社会教育課 家庭地域教育支援課	生涯学習推進担当 社会教育担当 家庭地域教育支援担当	生涯学習推進担当 家庭地域教育支援担当 施設運営担当	生涯学習推進担当 学校地域協働推進担当 施設運営担当
総合教育センター	指導室 研修課 研究課 カリキュラム開発支援センター 学校統合推進室	指導室 研修課 研究課 カリキュラム開発支援センター 学校統合推進室 下京区統合中学校 開設準備室	指導室 研修課 研究課 カリキュラム開発支援センター 学校統合推進室 下京涉成小学校 教育企画推進室 開晴小中学校 教育企画推進室	指導室 研修課 研究課 カリキュラム開発支援センター 学校統合推進室 東山泉小中学校 開設準備室	指導室 研修課 研究課 カリキュラム開発支援センター 学校統合推進室

【図 4-21】地域教育専門主事室組織図（平成 19 年度）

出典)京都市教育委員会ホームページ <http://www.edu.city.kyoto.jp/chikyousen/index.htm> 令和 2 年 9 月 27 日閲覧確認

平成 19 年度 地域教育専門主事室組織図



(1) 教育長・局長級

最初に、京都市教育委員会の教育長及び局長級のキャリアパスである。本研究では、NO.1～NO.8 のとおり 8 ケースを京都市職員録から収集した。京都市教育委員会の本庁での局長級ポストは、教育次長、教育政策監、教育企画監、理事である。また、出先機関では総合教育センター所長等も含まれる。「京都市教育委員会通則」では京都市教育委員会の組織及び運営の基本を定めており、この通則において、教育次長は必置であり、教育政策監、教育企画監、理事等は置くことができる旨の規定となっている（第 19 条第 1 項、第 2 項）。教育次長は、教育長を補佐する職であり（第 20 条第 1 項）、教育政策監は総合的な観点から教育政策を統括し、及び調整する職（第 20 条第 2 項）、教育企画監は、教育に関する専門的事項の企画、調査及び研究に関する事務を処理する職（第 20 条第 3 項）と規定されている。

教育長や局長級へのキャリアパスは、本庁課長→指導部担当部長→局長級という昇任パターンが 8 ケースのうち 6 ケースを占めており、ほぼ定式化したルートが確立していることが判明した（No.1～No.6）。指導部担当部長は、令和 2 年度（2020）時点で指導部に置かれており、①教育改革、初等・中学校担当、②教育改革、高等学校・総合支援教育担当、③教育相談総合センター所長との兼務を所掌し、教育行政職員の 3 名体制で、教育職員の指導部長を支えている。前述の竹内（2019）では自治体では政策形成において原局原課情報の尊重が根底にあると指摘する。この意味で指導部は学校指導行政を担い、学校現場の情報が集約される場であり、さらに京都市のいわば売りである教育改革の本丸といえる部署であることから、ここでの経験は教育委員会幹部にとって必須のスキルを獲得するステージとして位置づけられているといえる。

次に、課長級での経験を見ると、総務課長経験者は、8 名中 4 名で見られた（NO.1、No.2、No.4、No.6）。総務課は、庶務係、総務人事係、計理係、企画広報係、企画労務係から構成されており、官房、事務局職員人事、政策、予算、労務管理を所掌する事務局の要となる部署である。前述した驛（2014）は、財務省の事務次官のキャリアパスとして、大臣官房文書課長が 10 名中 8 名を占めており、大臣官房は組織の情報を司る（省内の情報の集約、政策調整、国会対策）を担う技術を文書課長の経験を通じて獲得することの意味を指摘する。

また、教職員人事課長（教職員課長）経験者も同じく 8 名中 4 名を占めていた（NO.2、No.3、No.4、No.5）。教職員人事課は、教職員に係る人事管理、人事評価、サービス管理、給与、資質向上を所掌している。教育行政は人が資本であり、かつ巨大な学校現場を抱え、多くの教職員を雇用している教育行政において、

教職員人事分野は重要度が高い領域である。教職員人事業務は、各学校から様々な情報が集約される部署でありその情報を得る中で学校の事情に精通していく。

実際、平成23年(2011)8月5日の京都市教育委員会幹部へのインタビューでは、教職員課在籍時代に当時の課長から、校長、教頭の顔を全部覚えた上で、管理職の異動・登用にあたっては各人の学校経験や主な研究テーマを覚えるように言われたという。

TMS理論でいう学校に関するメタ知識の獲得の機会としての教職員人事業務経験である。まさに京都市教育委員会の総務課は、官房機能のみならず、人事、財政の機能も持つ点で、財務省での大臣官房や自治体での花形部署である「人事・財政・秘書・企画」を担う権限が集中している組織であることから、総務課長経験は教育委員会幹部への登竜門ポストとして位置づけられているといえよう。

【No.1】京都市教育行政職員キャリアパス表
教育長(入庁からのキャリア)

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級	総務課法規係			
	調査課法規係			
	総務課企画労務係			
4級				社会教育計画室係長
5級	人権問題担当課長補佐			
6級		学校指導課担当課長		
	総務課長			
7級		指導部担当部長		
8級		教育企画監		
	教育次長			
		教育政策監		
特別職	教育長			

【No. 2】京都市教育行政職員キャリアパス表
教育政策監（入庁時からのキャリア）

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級				生涯学習総合センター
	総務課企画労務係		教職員課人事担当	
4級			教職員課人事係長	
5級			教職員課課長補佐	
6級	総務課担当課長		教職員課担当課長	
	総務課長			
7級		指導部担当部長 （初等・中学校教育）		
	総務部長			
8級	教育次長			
		教育政策監		

【No. 3】京都市教育行政職員キャリアパス表
教育次長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級		総合教育センター企画 研修係長		
5級		総合教育センター研修 課課長補佐		
6級		学校指導課担当課長 （高校教育担当）		
			教職員人事課担当課長	
7級		指導部担当部長 （教育改革・初等・中 学校教育）		
	総務部長		教職員人事課長	
8級	教育次長			

【No. 4】京都市教育行政職員キャリアパス表
教育次長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級	総務課担当課長 (企画担当)		教職員課長	
	総務課長			
7級		指導部担当部長 (教育改革担当)		
	総務部長			
8級		教育企画監		
	教育次長			

【No. 5】京都市教育行政職員キャリアパス表
教育企画監

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級		教育計画課長		
			教職員人事課長	
7級		指導部担当部長 (初等・中等教育担当)		
		指導部担当部長 (教育改革担当)		
8級		教育企画監		

【No. 6】京都市教育行政職員キャリアパス表
総合教育センター所長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級	企画課長			社会教育課長
	総務課長			
7級		指導部担当部長 (教員養成・放課後子ども育成事業)		
		指導部担当部長 (初等・中等教育)		
8級		総合教育センター所長		
	総務部長			

**【No. 7】京都市教育行政職員キャリアパス表
理事**

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級	教育環境整備室担当課長（建設計画）			
	教育環境整備室長			
7級				生涯学習部長
		体育健康教育室長		
8級	理事			

**【No. 8】京都市教育行政職員キャリアパス表
理事**

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級		学校指導課担当課長（高校教育担当）		
		学校指導課担当課長（中等教育担当）		
7級		こどもみらい館事務局長		
				生涯学習部長
8級	理事			

(2) 部長級

次に、部長級のキャリアパスについて概観する。本研究では、No. 9 から No. 22 までの 14 事例を収集した。キャリアパスの傾向の特徴を整理すると指導系部署と総務課経験者が多いことがわかる。

事例の中で最も多いのは指導系部署での経験であり 14 名中 12 名を占める (No. 10、No. 11、No. 12、No. 13、No. 15、No. 16、No. 17、No. 18、No. 19、No. 20、No. 21、No. 22)。特に、見られるパターンは、学校指導課（前身の教育計画課）係長→学校指導課担当課長→指導部担当部長を 2 ポスト以上経験するルートや総合教育センター研修課経験者である (No. 11、No. 12、No. 16、No. 17、No. 18、No. 21)。さらに、総務課経験者も 14 名中 7 名と半数を占めている (No. 9、No. 10、No. 11、No. 12、No. 18、No. 19、No. 21)。

【No. 9】京都市教育行政職員キャリアパス表
総務部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級	総務課企画労務係長			
5級	総務課課長補佐			
6級	総務課担当課長 (庶務・総務・人事)			
	総務課担当課長 (企画)			
7級				家庭地域教育支援課長
				生涯学習部担当部長
	総務部長			生涯学習部長

【No. 10】京都市教育行政職員キャリアパス表
生涯学習部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
5級	総務課課長補佐			
6級				家庭地域教育支援課長
				社会教育課長
				生涯学習課長
		総合育成支援課長		
7級		指導部担当部長 (教育改革・高等学校・総合育成支援教育担当)		
				生涯学習部長

【No. 11】京都市教育行政職員キャリアパス表
指導部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級	企画課			
		学校指導課主任		
4級		学校指導課初等教育係長		
	総務課企画労務係長			
5級			教職員人事課課長補佐	
6級	総務課担当課長			
	総務課長			
7級		指導部担当部長 (教育改革・高等学校・総合育成支援教育担当)		

【No. 12】京都市教育行政職員キャリアパス表
指導部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級	調査課調査学事係長			
		体育健康教育室担当係長 (中学校給食)		
5級		学校指導課担当課長補佐		
6級		学校指導課担当課長 (教育改革担当)		
		学校指導課担当課長 (学校経営支援担当)		
	総務課長			
7級		指導部担当部長 (教育改革、初等・中 学校教育)		

【No. 13】京都市教育行政職員キャリアパス表
総務部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級	学校統合推進室担当課長			
	下京区統合中学校開設 準備室室長			
	学校統合推進室計画課長			
		体育健康教育室体育課長		
	教育環境整備室担当課長 (建設計画)			
7級	総務部担当部長 (教育環境整備室長)			

【No. 14】京都市教育行政職員キャリアパス表
総務部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級	調査課担当課長			
			教職員課担当課長	
	調査課長			
	情報化推進総合セン ター所長			
	学校事務支援室長			
7級	総務部担当部長 (働き方改革担当)			

【No. 15】京都市教育行政職員キャリアパス表
総務部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級				家庭地域教育支援課長
		体育健康教育室給食課長		
	教育環境整備室担当課長			
	教育環境整備室長			
7級	総務部担当部長 (教育環境整備室長)			

【No. 16】京都市教育行政職員キャリアパス表
体育健康教育室長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級		教育計画課企画推進係長		
5級		学校指導課課長補佐		
			教職員人事課担当課長 補佐	
6級		総合教育センター研修 課長		
7級		体育健康教育室長		

【No. 17】京都市教育行政職員キャリアパス表
生涯学習部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
5級				家庭地域教育支援課課 長補佐
6級			教職員給与課長	
		総合教育センター研修 課長		
		学校指導課担当課長 (教育改革)		
		学校指導課担当課長 (事業推進担当)		
				生涯学習部担当課長 (財団派遣)
7級				生涯学習部担当部長 (施設・図書館運営)

【No. 18】京都市教育行政職員キャリアパス表
生涯学習部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級		学校指導課中学校教育係長		
5級				青少年科学センター市民科学事業課課長補佐
6級		学校指導課担当課長 (人権教育)		
		学校指導課担当課長 (人権教育・事業推進)		
	総務課長		教職員給与課長	
7級		指導部担当部長 (教育改革、初等・中学校教育)		
				生涯学習部担当部長 (施設・図書館運営)

【No. 19】京都市教育行政職員キャリアパス表
生涯学習部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級		地域教育専門主事室担当課長		
	総務課担当課長			
		体育健康教育室体育課長		
		生徒指導課担当課長		
7級				生涯学習部担当部長 (中央図書館副館長)

【No. 20】京都市教育行政職員キャリアパス表
体育健康教育室担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級			教職員課担当係長	
5級			教職員課担当課長補佐	
			教職員人事課課長補佐	
6級		体育健康教育室保健課長		
		学校指導課担当課長 (教育改革・人権教育)		
		学校統合推進室計画課担当課長		
7級		体育健康教育室担当部長		

【No. 21】京都市教育行政職員キャリアパス表
教育相談総合センター所長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級	総務課担当係長			
		学校指導課中学校教育係長		
		学校指導課企画推進係長		
5級		学校指導課課長補佐		
6級	教育環境整備室担当課長 (環境整備)		教職員人事課担当課長	
		教育総合センターカウンセ リングセンター長		
7級		教育相談総合センター所長		

【No. 22】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校統合推進室長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級		研修課庶務係長		
5級		研修課課長補佐		
				生涯学習推進担当担当 課長補佐
6級				家庭地域教育支援担当 担当課長
				社会教育担当担当課長 (社会教育)
	下京涉成小学校開設準 備室長 学校統合推進室担当課 長 学校統合推進室計画課 長			
7級	学校統合推進室長			

(3) 部門スペシャリスト人事

以上のように、京都市教育委員会教育行政職員の人事異動・キャリア調査では、幹部職員のキャリアとして官房系部署、指導系部署、教職員人事系部署など特定のポストの経験が重視されていることがわかる。また、教育行政という特定の領域であるが、制度的には任命権者として独立しており、量的に他の行政分野よりも巨大な現場と教職員を抱える教育委員会では、教育委員会事務局で広範な業務をカバーしており、特定分野内のジェネラリスト的な人事異動も可能である。

一方で、本調査の結果、教育委員会事務局内で特定の分野での長期のキャリア

アを有する職員が存在していることがわかった。京都市教育委員会では、官房系部署（総務課）、指導系部署（学校教育部門）、学校統合・情報でスペシャリスト人事が見られた。こうしたスペシャリスト人事を運用できるのは、教育委員会事務局プロパー型の人事システムのメリットといえる。最後に、特定の課や特定の部門・領域に長期在籍しているスペシャリスト人事の実態を概観する。

ア 官房系部署（総務課）

前述したように京都市教育委員会の中核である総務課は長期在籍職員の多い所属である。平成15年度（2003）以降という限定的な範囲での確認においても最も多いのはNo.24のように総務課14年勤務という職員が存在する。この職員は総務課において事務局人事を担当する総務人事係長や課長補佐などを歴任している。また、総務課12年勤務の職員は、No.9、No.23の職員である。両者の共通点は、総務課企画労務係長→総務課課長補佐→総務課担当課長という経歴を辿っている。企画労務係長は、No.1、No.2、No.11の職員も就いていたポストである。その職務は、労務管理事務（教職員の労務管理及び勤務条件の計画立案並びに教職員団体及び労働組合との連絡及び交渉に関する事務）、市会関係事務（市会との連絡調整に関する事務）を所掌している。労働組合対応や市議会との対応など調整力に加え、経験が必要なポストであるため、総務課の幹部になるファストトラック（早期選抜）ポストとなっていると捉えることができる。No.25も同じく総務課勤務12年であるが、予算、決算、収入、支出命令及び教育目的のための基金管理に関する事務を行う計理係長に長期に配属されている。

【No.23】京都市教育行政職員キャリアパス表
総務課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級				社会教育課
				家庭地域教育支援担当
4級	総務課主任			
	総務課担当係長 （企画担当）			
	総務課企画広報係長			
5級	総務課企画労務係長			
	総務課課長補佐			
6級	総務課担当課長			
	総務課長			

**【No. 24】京都市教育行政職員キャリアパス表
生涯学習部担当課長**

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級	総務課			
	総務課主任			
4級	総務課担当係長 (人事担当)			
	総務人事係長			
	総務課庶務係長			
5級	総務課課長補佐			
6級				生涯学習部担当課長 (学校地域協働推進)

**【No. 25】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校統合推進室担当課長**

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級	総務課			
	総務課主任			
4級	総務課計理係長			
5級		学校指導課課長補佐		
6級	学校統合推進室担当課長			

イ 指導系部署（学校教育）

学校指導課は、教科指導、学校管理、教育改革を所掌する指導系部署の核となる課であり、教育委員会事務局の中で最も学校現場と関わりが深い原課の位置付けとなる。最も長いのが学校指導課勤務 12 年の No. 26 である。学校指導課担当係長として学校運営協議会・学校評価を担当し、さらに教育改革を担当する企画係長、学校指導課担当課長を歴任している。また、No. 27、No. 28 のように学校指導課、総合教育センター研修課、教員養成支援室を経験する指導系部署を幅広く異動するパターンもある。

【No. 26】京都市教育行政職員キャリアパス表
教職員人事課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級			教職員課	
			教職員課主任	
		学校指導課主任		
4級		学校指導課担当係長 (学校運営協議会・学校評価担当)		
	総務課企画広報係長			
		学校指導課企画係長		
5級		学校指導課課長補佐		
6級		学校指導課担当課長 (事業推進)		
		学校指導課担当課長 (初等・中学校教育・英語教育推進)		
			教職員人事課長	

【No. 27】京都市教育行政職員キャリアパス表
総合育成支援課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級		学校指導課		
		学校指導課主任		
4級			教員養成支援室担当係長	
		学校指導課学校運営企画係長		
		学校指導課小中一貫教育・学校運営企画係長		
5級		学校指導課課長補佐		
		総合教育センター研修課課長補佐		
6級		学校指導課担当課長 (教育改革・人権教育)		
		総合育成支援課長		

【No. 28】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校指導課担当課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級		教育計画課		
		総合教育センター研修課		
		総合教育センター研修課主任		
4級			教職員人事課担当係長	
			教員養成支援室担当係長	
5級		学校指導課課長補佐		
6級		学校指導課担当課長 (高校教育担当)		

【No. 29】京都市教育行政職員キャリアパス表
教育環境整備室担当課長（建設整備担当）

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級		学校指導課		
	文部科学省研修			
		学校指導課主任		
4級		学校指導課中学校教育係長		
				生涯学習担当女性青年係長
5級	総務課課長補佐			
6級	教育環境整備室担当課長 (建設整備担当)			

ウ 学校統合・情報

京都市教育委員会は学校統合を積極的に進めてきた自治体であり、【図 4-22】、【図 4-23】のとおり平成 31 年（2019）4 月現在で小・中学校 76 校を 20 校にまで統合している。

平成 23 年（2011）8 月 5 日のインタビュー時において教育政策監（当時）は学校統合について以下のように述べている。

一理屈ではなく、子どものために必要なものは何かということである。学校統合では、過去に行政主導というだけで反対運動が起きたことがあった。背に腹は代えられないということで、ボトムアップしかないということで住民主導で進めた。当時は、説明責任という言葉さえない時代であり、当時担当者が地元に入り込んで進めた。ボトムアップを誘発する手法が重要である。学校統合の

中から新しい芽が出てくる。良い学校をつくろうと教員、地元の人と一緒にあってソフト・ハードを考える。また、そこから、学校運営協議会を作ることとなり、最初の国の指定を受けた。このような取り組みの中でモデルケースが出てくる。【京都市教育委員会教育政策監】

京都市教育委員会の学校統合は「京都方式」といわれ、統合される地元からの要望を受けて市教育委員会が統合を決定するという徹底した地元優先による方式を採っている。中島・中西（2019）は、学校統廃合における京都方式の検証をしており、地域特性や統合の過程について聞き取り調査を実施している⁸⁰。中島・中西論文や京都市教育委員会ホームページ⁸¹から京都市の学校統合の歴史を概観する。インタビューで発言のあった学校統合の反対運動は、昭和54年（1979）に実施された銅駝中学校の柳池中学校への統合である。昭和54年（1979）3月末をもって銅駝中学を統合し、跡地を美術工芸高校にするという統合計画を京都市教育委員会の行政指導で行ったため地元の反発を受けたという。それは「銅駝の教訓」として教育委員会で語り継がれている。この「銅駝の教訓」を受けて考え出されたのが地元優先による「京都方式」である。

京都市教育委員会ホームページによれば、その後、昭和63年（1988）に、京都市教育委員会は小規模学校問題をテーマとする冊子『学校は今・・・』を作成し、小規模校の保護者と地域住民に配布し、教育的観点からの議論促すという手法、いわば地元密着型のボトムアップ路線に転じた。その後、昭和63年（1988）9月までには地元のPTA・自治連等の関係者で構成する検討委員会が設置され、平成2年（1990）1月には小学校長会作成の「モデル校構想」と教育委員会作成の「参考資料」を地域住民に配布し、地元議論は活性化し統合合意が急速に進んだという。教育政策監によれば、この地元で教育を論議する形が学校運営協議会設置にも繋がっていったという。その後、平成3年（1991）3月に下京区5小学校統合に関して地元合意が行われ、翌年平成4年（1992）4月に洛央小学校が開校した。その後、平成4（1992）～平成9年（1997）にかけて次々と小学校が統合し、平成15年（2003）は中学校の統合（京都御池中学校）を実施した。その後、学校統合に合わせて小中一貫校を整備する形式を中心に平成23年（2011）東山開晴館、平成24年（2012）は凌風学園、平成26年（2014）には東山泉小中学校、平成31年（2019）は向島秀蓮小中学校が開校している。

⁸⁰ 中島勝住・中西宏次「京都市における小学校の統廃合と地域社会—西陣中央小学校物語—」『京都精華大学紀要』第52号、2019、302-326頁

⁸¹ 京都市教育委員会ホームページ 小規模校問題（学校統合）への取組経過

<https://www.city.kyoto.lg/kyoiku/page/0000260686.html> 令和2年10月4日閲覧確認

【図 4-22】京都市の学校統合の一覧

出典)京都市教育委員会ホームページ 小規模問題(学校統合)への取組経過より転載
<https://www.city.kyoto.lg.jp/kyoiku/page/0000260686.html> 令和2年10月4日閲覧確認

京都市の学校統合の一覧

平成31年4月現在

小・中学校 76校⇒20校

※学校名の横の数字は、統合時の児童生徒数及び学級数(○数字・育成学級は含まない)を表しています。

■小学校

(1) 開智小 147③	開智小 131⑥	洛央小 518⑩ 平成4年4月開校	(21) 桃蔭小 150⑥	桃蔭西陣小 267⑪	西陣中央小 439⑫ 平成9年4月開校
(2) 永松小 71⑥	昭和58年4月統合		(22) 西陣小 120⑥	平成7年4月統合	
(3) 豊園小 91⑥			(23) 成逸小 115⑥		
(4) 有隣小 114⑥			(24) 聚楽小 71⑥		
(5) 修徳小 89⑥			(25) 小川小 201⑦	小川中立小370⑬	新町小 401⑬ 平成9年4月開校
(6) 格致小 103⑥		(26) 中立小 167⑥	平成7年4月統合		
(7) 教業小 84⑥		洛中小 226⑧ 平成4年4月開校	元滋野学区	(27) 出水小 345⑫	二条城北小 469⑬ 平成9年4月開校
(8) 乾小 157⑥		(9) 立誠小 51⑤	高倉東小 294⑪	高倉小 420⑬ 平成7年4月開校	(28) 待賢小 171⑧
(10) 生祥小 169⑥	平成5年4月統合	(11) 日影小 93⑥			
(12) 明倫小 102⑥	高倉西小 176⑥	(13) 本能小 84⑥	平成5年4月統合		
(14) 富有小 175⑥	竹間富有小 308⑫				
(15) 竹間小 145⑥	平成5年4月統合				
(16) 梅屋小 177⑥		御所南小 662⑬ 平成7年4月開校	(33) 錦林小 453⑬	錦林小 479⑰ 平成25年4月統合	
(17) 龍池小 110⑥		(18) 春日小* 84⑥		(34) 新洞小 43⑥	
※平成30年4月、春日小跡地に「御所東小学校」が開校			(69) 醒泉小 217⑨		下京雅小 311⑱ 平成29年4月開校
(19) 安寧小 73⑥		梅小路小 358⑱ 平成8年4月開校	(70) 淳風小 114⑥		
(20) 大内小 302⑪		(71) 紫野小 283⑰		紫野小 320⑱ 平成31年4月開校	
		(72) 薬只小 33⑤			

■中学校

(35) 城巽中 126⑤		京都城巽中 129⑤ 平成14年4月(校名変更)	
(36) 柳池中 199⑥	柳池中 393⑪	京都柳池中 289⑨ 平成14年4月統合	京都御池中 397⑱ 平成15年4月開校
(37) 銅駝中 219⑥	昭和54年4月統合		
(38) 初音中 101③	柳池中 366⑫		
(39) 滋野中 129⑤	平成5年4月統合		
(40) 上京中 394⑪		上京中 415⑱ 平成14年4月統合	[12]
(41) 郁文中 152⑥		下京中 534⑰ 平成19年4月開校	[13]
(42) 成徳中 84③			
(43) 尚徳中 66③			
(44) 皆山中 63③			
(45) 梅逕中 131⑥			

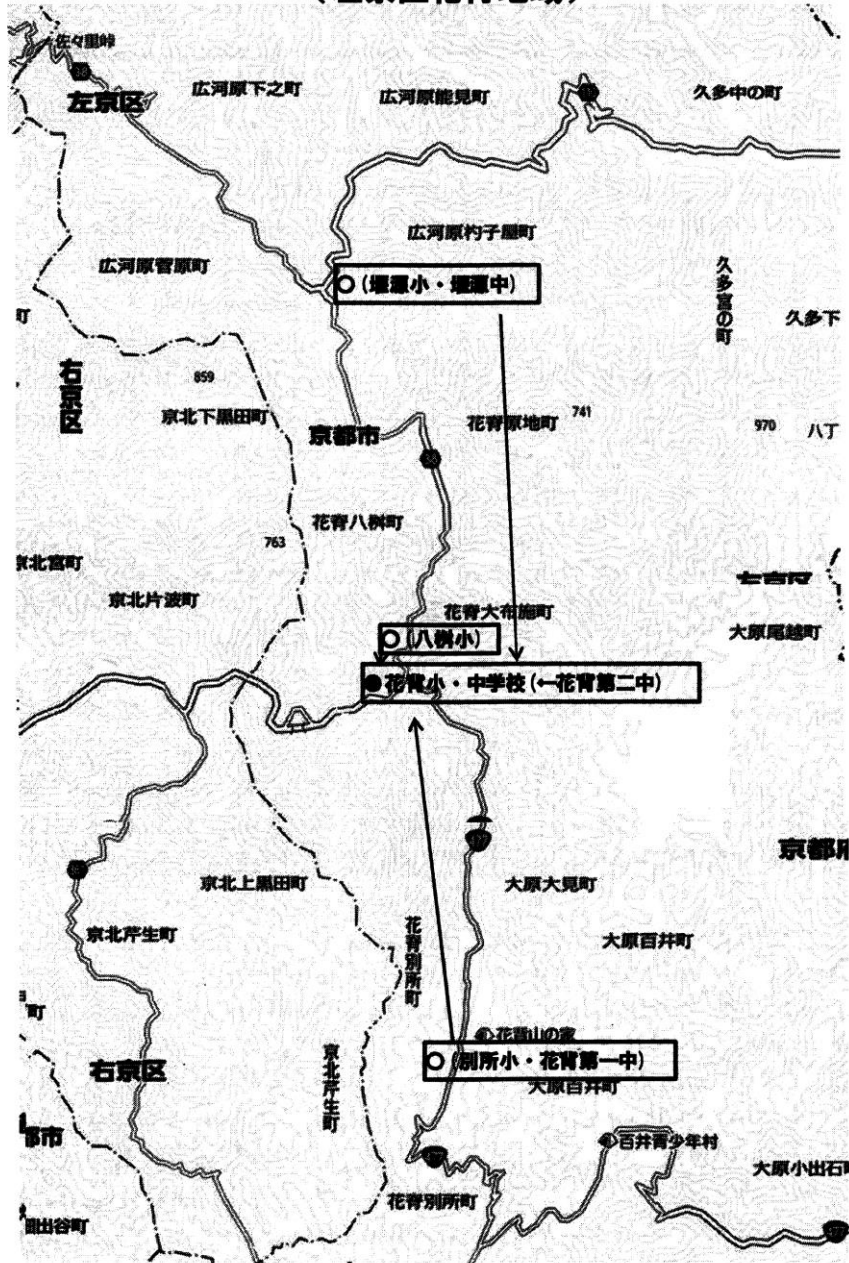
■小中一貫教育校

(46) 別所小 3②		花背小中学校 31⑧ 平成19年4月開校	[14]	(61) 陶化小 119⑥	凌風小中学校 773⑳ 平成24年4月開校	
(47) 八辨小 17④				(62) 東和小 270⑫		
(48) 堰源小(休校)				(63) 山王小 105⑥		
(49) 花背第一中 7③				(64) 陶化中 268⑨		
(50) 花背第二中 8③				(65) 一橋小 149⑥	東山泉小中学校 693㉓ 平成26年4月開校	
(51) 堰源中(休校)		(66) 月輪小 143⑥				
		(67) 今熊野小 186⑦				
(52) 粟田小 136⑥	白川小 163⑥	開晴小中学校 864㉔ 平成23年4月開校	[15]	(68) 月輪中 234⑦	向島秀蓮小中学校 914㉕ 平成31年4月統合	
(53) 有濟小 37⑥	平成16年4月開校			(73) 二の丸北小 72⑥		向島二の丸小 233⑩
(54) 新道小 72⑥				(74) 向島二の丸小 185⑧		平成29年4月統合
(55) 六原小 83⑥				(75) 向島南小 388⑬		
(56) 清水小 106⑥				(76) 向島中 314⑪		
(57) 修道小 131⑥	東山小 178⑥					
(58) 貞教小 48⑤	平成14年4月開校					
(59) 洛東中 159⑥						
(60) 弥栄中 73⑥						

※参考一幼稚園

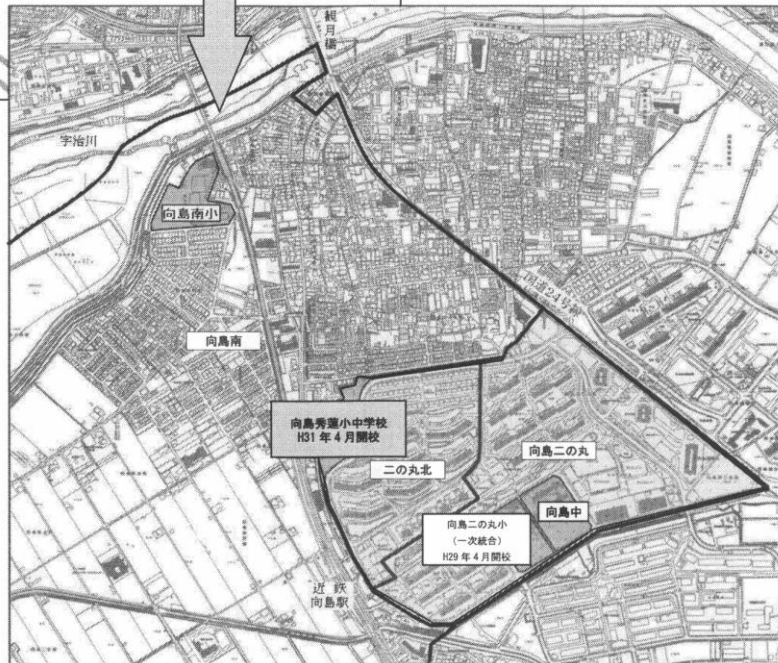
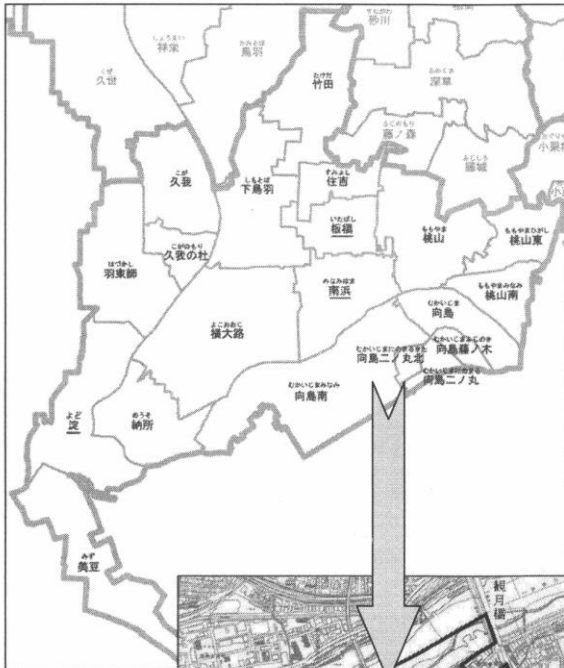
豊園幼	開智幼稚園	生祥・城巽幼 平成8年4月統合	中京もえぎ幼稚園 平成12年4月開園
開智幼	平成4年4月統合		
桃蔭幼	みつば幼稚園	生祥幼 平成5年4月統合	
小川幼	平成7年4月開園		
中立幼			
竹間幼			
柳池幼			
明倫幼			
生祥幼			
日影幼			
城巽幼			

京都市の学校統合状況地図 (左京区花背地域)



京都市の学校統合状況地図 (向島地域)

伏見区 (伏見区役所管轄区域)



京都市における学校統合の組織体制は、平成3年度（1991）に総合教育センター内に学校統合推進室が専門部署として設置されている。また、指導部には時限で設置準備室が置かれ指導主事等が配置されるパターンである。No. 30-No. 34は学校統合、教育施設関係部署での在籍が長い職員である。No. 30、No. 31は、学校統合関係の勤務歴が連続して8年と11年と長期に渡り、いずれも学校統合推進室計画課長→学校統合推進室長へと居抜昇任している。また、No. 32は教育環境整備室と学校統合推進室で15年、No. 33は10年、No. 34は学校統合推進室担当課長として9年の経験を有する。この長期在籍となる要因としては、前述したように、学校統合は地元住民との調整を丁寧に行わないと反発を生む事業であり、その経験から京都市教育委員会では徹底した地元意向優先という「京都方式」を取り入れており、地元との関係構築や統合ノウハウを持った長期に担当できる職員を確保する必要があったといえる。このコアな職員集団の存在が京都市の学校統合推進を支えている要因である。

また、No. 35、No. 36は情報系の業務が長い職員である。教育委員会事務局の業務の中で、専門知識が必要な業務の中に情報システム系の業務がある。この業務に対応するため、情報化推進総合センターに職員を長期に配属させることで専門人材を確保している。なお、No. 35は、平成25年度（2013）に情報化推進総合センターと教職員給与課を改組し設置された学校事務支援室長を務めている。

**【No. 30】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校統合推進室長**

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
5級		教育相談総合センター 企画事業課課長補佐		
6級		生徒指導課担当課長		
	学校統合推進室計画課長			
7級	学校統合推進室長			

【No. 31】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校統合推進室長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級		総合教育センター研修課庶務係長		
5級		総合教育センター研修課課長補佐		
				生涯学習担当担当課長補佐
6級				家庭地域教育支援担当担当課長
				社会教育担当担当課長
	下京涉成小学校開設準備室長			
	学校統合推進室担当課長			
7級	学校統合推進室計画課長			
	学校統合推進室長			

【No. 32】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校統合推進室計画課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級		地域教育専門主事室担当係長		
5級		地域教育専門主事室担当課長補佐		
	教育環境整備室課長補佐			
6級	教育環境整備室担当課長（学校統合）			
	学校統合推進室担当課長			
	学校統合推進室計画課長			

【No. 33】京都市教育行政職員キャリアパス表
総務部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級	学校統合推進室担当課長			
	下京区統合中学校開設準備室室長			
	学校統合推進室担当課長			
	学校統合推進室計画課長			
		体育健康教育室体育課長		
7級	教育環境整備室担当課長（建設計画）			
	総務部担当部長（教育環境整備室長）			

【No. 34】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校統合推進室担当課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級				社会教育課社会教育係長
	総務課庶務係長			
5級	総務課課長補佐			
6級				生涯学習部担当課長 (放課後まなび教室担当)
	学校統合推進室担当課長			

【No. 35】京都市教育行政職員キャリアパス表
総務部担当部長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
6級	調査課担当課長			
			教職員課担当課長	
	調査課長			
	情報化推進総合センター所長			
7級	学校事務支援室長			
	総務部担当部長(働き方改革)			

【No. 36】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校事務支援室担当課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
4級	情報化推進総合センター情報化推進係長			
5級	情報化推進総合センター課長補佐			
6級	情報化推進総合センター担当課長			
	情報化推進総合センター副所長			
	学校事務支援室担当課長(情報化推進)			

第5節 教育委員会事務局プロパー型の人事システムの強み

以上の実態調査の結果から、教育委員会事務局プロパー型の人事システムの特徴について以下の2点に整理したい。

第1に、各職種の職位の位置づけである。他の類型と比較して教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の職位の位置づけは相対的に高く、教育委員会内でのキャリアラダーが確立していることが判明した。この違いが生じるのは、教育委員会事務局内での行政職員の職務領域の違いにある。首長部局出向型や

教育委員会事務局—学校事務型においては総務・管理部門が中心であり、学校教育部門でのポストや配置が限定的であるのに比較して、教育委員会事務局プロパー型では学校教育部門においても教育行政職員の配置が多く、さらに幹部ポストにも就いている点に特徴がある。では、なぜ、教育委員会事務局プロパー型でこのような人事配置が可能かという点であるが、この要因として最も大きいのは教育委員会内での配属経験年数と学校教育分野での職務経験である。教育行政固有の専門分野である学校教育分野に関わるには、教育行政の知識と学校現場の教育活動や現場の実態を把握しているリテラシーが必要となる。短い配属期間では学校現場を理解する、あるいは、行政職場と異なった学校現場に違和感を持つ程度で終わらざるを得ない。さらに、このことにも起因して、行政職員のポストも行政で共通する総務系業務や管理業務などに限られており、教育職員中心の職員構成となることも、行政職員にとって学校教育部門が縁遠い世界となることを促進する要因ともなっているといえる。

一方で、教育委員会事務局プロパー型は、総務・管理部門のみならず、学校教育部門も含めた教育行政全般のキャリアを有しており、さらにキャリアラダーが確立していることから、様々な職位の立場から教育行政での経験をしていることが強みである。一方で、教育職員とのポストのバランスも重視している。北海道では学校教育監、学校教育局長、指導系部署の課長職、京都市では、指導部長、学校指導課長、生徒指導課長は教育職員であり、専門性の高い指導系部署を中心に教育職員を充てており教育の専門性や学校現場との繋がりは重視していることが読み取れる。ただ、その場合でも、例えば、京都市学校指導課長は教育職員であるが補佐職である担当課長には教育行政職員を配置しており、教育職員だけで幹部職員を占めるということはしておらず行政系が行政運営面でグリップしている面は窺える。

第2に、教育行政職員の教育委員会事務局内での長期配属は、教育委員会事務局のコア人材として組織運営の強固さを生み出す要因となっている。また、実現まで長期の期間を要する教育政策分野にとって継続性確保によるメリットを有するという点である。

教育行政職員のキャリアパスは、基本は教育委員会事務局の中で幅広く異動する分野限定型ジェネラリストであるといえる。一方で、注目すべきは、キャリアの中で鍵といえる分野・ポストが存在する点である。教育委員会の中で権限と情報が集まる人事・財政・秘書・企画を担当する総務課と、教育改革の中核であり学校現場を担当する学校指導課での経験が教育委員会幹部での登竜門となっていることがキャリアパスの調査の中で明らかになった。さらに、総務

課、指導系部署、学校統合、情報での教育行政職員の長期配属を行うスペシャリスト型人事パターンが見られた。教育行政のように成果が見えるまで時間を要する施策を扱う行政領域にとって、継続的あるいは再配置による専門性と経験を有した職員を意図的に確保・育成する人事運用は、教育行政分野の特性に沿った適合的な仕組みであるといえる。教育職員の指導主事等は学校を本籍としており数年で異動する一方で、教育委員会事務局プロパー型の長期配属の教育行政職員の人事システムの優位性は明確であり、このことが組織的な強固さを生み出す要因である。また、学校統合は地元との調整の困難さや準備から開校まで長期間を必要とする性格を有する業務であり、この点、学校統合分野でプロパー化した職員の存在は円滑な業務遂行にとって大きなメリットとなるといえよう。

次の第5章では、本章で確認した教育委員会事務局プロパー型の人事システムを踏まえた上で、教育行政職員の職務遂行実態に焦点を当てインタビュー調査等を通じて、キャリア、職務観、教育職員との関係などを明らかにしていく。

第5章 教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の職務遂行能力

第5章では、教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の職務遂行能力の特徴について、インタビュー調査を中心に考察するものである。職務遂行能力を検討するにあたって行政職員における教育行政の専門性を検討する。そして教育行政職員の職務遂行において、教育職員（指導主事）との連携を重視していることを明らかにする。この教育職員と行政職員の関係構築を「教行融合」と定義する。また、京都市の事例から教育改革を進める上で、教育職員とは異なった視点から、現場の芽を基礎するボトムアップと政策課題によってはトップダウンも行う「ボトムアップとトップダウンの融合」により政策推進を行っていることが判明した。

第5章 教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の職務遂行能力

第1節 教育行政の専門性と行政職員

第2節 教育行政職員の職務に関するインタビュー調査

- 2-1 北海道教育庁
- 2-2 京都府教育庁
- 2-3 京都市教育委員会

第3節 教育職員から見た教育行政職員の職務に関するインタビュー調査

- 3-1 北海道教育庁
- 3-2 京都府教育庁
- 3-3 京都市教育委員会

第4節 教育行政職員の職務遂行能力の特徴（媒介・調整・突破）

- 4-1 媒介（職種間対話）
- 4-2 調整（教行融合）
- 4-3 突破（教育改革への推進力）

第5章 教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の職務遂行能力

第1節 教育行政の専門性と行政職員

教育委員会事務局では、首長部局出向職員（行政職・技師）、教育行政職員（教育委員会事務局行政職プロパー、学校事務職員）、教育職の指導主事、管理主事や、社会教育主事、文化財技師などの様々な職種が配置されている。しかし、教育行政の特徴ともされる教育課程行政への着目から、これまで、教育の専門性を担保する教育職の指導主事に関する研究の蓄積はあるが、教育委員会事務局のおよそ半分を占める行政職に着目した研究は希薄であった。この主な要因は、教育委員会事務局の行政職の大部分が首長部局出向職員で一時的な配置であったことから、研究対象として特に注目されてこなかった。

教育委員会事務局の人事・組織体制の強化に向けて、教育委員会事務局の行政職の専門性とは何か。教育行政の組織・人事を考えていく上で、基本的な問いでありながら、これまで全国的な状況を含め明らかにされてこなかった。

最初に、教育行政職員の専門性と職務遂行能力を取り上げるにあたって、これまでの公務員の専門性と職務遂行能力に関する先行研究を概観し、教育行政職員の分析の視角としたい。

中央省庁の技官制度の考察を通じて公務員制度と専門性について検討した藤田由紀子（2008）は、専門性の高い行政組織に必要な能力を3つに分類する⁸²。すなわち、先端の科学的・専門的知見、外部から調達してきた知見の内容を理解する能力＝その専門的領域の内容が理解できる専門的リテラシー、行政実務経験により涵養されるような職務遂行上の管理的側面における能力である。具体的な例として、食品安全行政を取り上げ、専門家と行政職員の両者がコミュニケーションを取りつつ、協働することによってお互いの能力を補完させることができるような環境を作り出すことが重要な課題とする。そして、行政の専門性自体の議論が不十分であったことを述べる。すなわち、これまでの行政改革の議論の中で「行政の専門性の向上」といった言及は多かったものの、その「専門性」の内容については十分な検討がなされることはなく、個別の政策領域でどのような内容の専門性がどの程度のレベルで必要とされるのか見極めることを目的として、行政の「専門性」そのものに対する再検討の必要性について指摘している。

また、公共政策学の秋吉貴雄（2008）は 公務員にとって必要な政策知識に

⁸² 藤田由紀子『公務員制度と専門性—技術系行政官の日英比較』専修大学出版局、2008

ついて、理論的知識と経験的知識に分類する⁸³。理論的知識とは政策の原理を構築していく上での科学的知識であり、経験的知識とは政策を実施していくうえでの実務的知識であると定義する。

木寺元（2012）は、政府部内における支持調達過程において不可欠知識として経験的知識と現場知を挙げ、この両知識は長期にわたるOJTや実務経験を通じて専門的かつ経験的に得られる知識として「専門的執務知識」と定義し、官僚制の専門知として提示している⁸⁴。

秋吉貴雄は政策科学のラスウェルの論を引いて公共政策学における of の知識（knowledge of process）と in の知識（knowledge in process）の2つの知識を提示している⁸⁵。of の知識は公共政策のプロセスに関する知識であり、政策過程論で扱う政策決定、政策実施、政策評価の段階を指す。一方で、in の知識は政策決定に利用される知識であり、政策分析論で扱う政策決定のための情報分析、政策の評価や、特定政策領域に関する専門知識もこれに含まれるという。

さらに、秋吉貴雄（2015）は、これまで特殊な領域と考えられてきた教育政策領域における特殊性について、in の知識と of の知識のフレームワークを用いて公共政策学の観点から検討している。まず、in の知識では、in の知識を理論知、経験知、現場知に分類している。その上で、理論知では、教育学では暗黙知が形式知化されていること、また、経験知では、教員の教育実践で獲得した知識は理論化されているものと、教員の暗黙知としての現場経験による知識があること、現場知は保護者が自分のかつての経験をもとに教育について評価する知識を保有していることが挙げられている。一方、教育政策における of の知識としては、各種改革による流動化が進んでおり、政策共同体のコアな部分では共同体の特性（同質性・閉鎖性）があるものの、首長の介入など一定の開放性を有していることを述べる。この論の上で、教育政策は特殊領域とみなすことに疑問の余地があると結論付けている。

秋吉の論を踏まえると、これまでの教育行政の組織・人事の運営の考え方も再検討の必要があるのではないか。すなわち、これまで教育行政において教育行政の特殊性を根拠とし教育委員会事務局の組織・人事は専門職の教育職員を多く配置し運営しているが、教育行政の特殊性のゆらぎがあるとすると、特殊領域としての位置づけの転換が求められ、それは教育委員会事務局職員の専門

⁸³ 秋吉貴雄「知識と政策転換—第二次航空規制改革における「知識の政治」」『公共政策』8、2008、87-98頁

⁸⁴ 木寺元『地方分権改革の政治学 制度・アイデア・官僚制』有斐閣、2012、54-55頁

⁸⁵ 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣、2010、19-21頁

性のあり方にも影響を及ぼすものである。

この点、青木栄一（2013）は教育行政における専門性の概念が官僚制論一般における専門性とはやや異なるものとして用いられているとする⁸⁶。すなわち、官僚制論一般では法制官僚をモデルとした法令に関する専門性が強調され、一方で、教育行政学での専門性とは教育や教育行政に関する知識として捉えられているとする。いわば、秋吉のいう in の知識（政策決定に利用される知識）が重視されてきたのが教育行政の特徴といえるであろう。しかし、秋吉の指摘のとおり、教育行政も各種改革による流動化の中で教育行政の特殊性が希薄化していく中で、様々なアクターとの調整のための of の知識（政策プロセスに関する知識）も重要になってくるといえる。このことを教育委員会事務局の組織・人事論にあてはめると、これまで教育委員会事務局では、in の知識を有する教育の専門性と現場知を有する教育職員が中心であったが、これからの教育行政では特殊性が希薄化する中で、他の行政分野と同様に of の知識に長けた職員が求められている。本論文では、この視点からも教育委員会事務局において政策を担う行政職員の役割に注目することとしたい。

教育委員会事務局職員の先行研究として、教育長の専門性については、教育の専門性、教育行政の専門性、マネジメントに関する専門性が求められるとしている（佐々木 2006）⁸⁷。また、指導主事における教育行政の専門性として、学校現場と教育委員会・自治体内部、国・都道府県とをつなぐパイプ役としての力量が求められていることを指摘している（押田 2008）⁸⁸。

一方で、行政職員における「教育行政の専門性」については取り上げられることは少なかった。そもそも専門性そのものは曖昧性や不確実性を伴う概念であり、専門性自体が色々な形をとりうるものである（岡山 2012）⁸⁹。その意味で、教育行政の専門性についても定義が困難な概念であるといえる。この文脈で考えると、「教育行政の専門性」は一樣でなく、教育長、指導主事、行政職のそれぞれの職種ごとに「教育行政の専門性」の在り方が異なる。教育長は教育職又は行政職出身、指導主事は教育職出身、行政職は首長部局出身一般行政職員と教育行政職員とそれぞれの出自が相違することから、同じ教育行政の専門

⁸⁶ 青木栄一『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』勁草書房、2013、1-4 頁

⁸⁷ 佐々木幸寿『市町村教育長の専門性に関する研究』風間書房、2006、145-153 頁

⁸⁸ 押田貴久「指導主事の職務に関する研究—指導主事の職務観と小規模教育委員会における職務実態の分析をもとに—」『東京大学大学院教育学研究科論叢』第 27 号、2008

⁸⁹ 岡山裕「専門性研究の再構成」内山融ほか『専門性の政治学—デモクラシーとの相克と和解—』（ミネルヴァ書房、2012）岡山は、業績主義的専門性観の限界、抽象的な存在である専門性と現実に存在する専門家の間のずれを指摘している。

性のカテゴリーであるものの、これまでのキャリアを踏まえた専門性が備わるため、その内実は異なると考える。そうした意味において、行政職の教育行政の専門性とは何か、という問いを探っていくためには、あるべき姿などの理想論ではなく、行政職の配置や職務遂行状況など実態面からアプローチしていく必要がある。

国立大学職員の人事システムについて明らかにした渡辺恵子（2018）は、公務職員研究の課題として、組織の専門性と個人の専門性が未分化に論じられているため、個人の専門性（能力）に関する研究の蓄積が未だ少ないこと、個人の能力に着目した研究の場合でもその内実を観察やインタビューに基づき明らかにしたものは管見の限り見当たらないことなどのため能力開発のあり方について議論が深まっていないことを指摘する⁹⁰。

この渡辺の指摘のとおり、教育委員会事務局職員研究においても、専門性を分析する上でのベースとなる教育委員会事務局行政職の職務遂行実態は明らかにされていない。そこで、本章では、教育行政職員や教育職員へのインタビュー調査により、教育委員会事務局行政職の配置状況を踏まえた職務領域の実態を把握するとともに自治体間の比較検討を行う。このことにより、教育委員会事務局の組織強化に資する行政職の教育行政の専門性を向上させるための人事施策、キャリア形成、能力開発などについて知見を得ることを目的とする。このため、本章では、以下の課題について、実態把握と比較検討を行う。

市町村教育長の専門性について研究を行った佐々木幸寿は、教育長の職務遂行能力を検討する上で必要となる研究上の過程を4つに分けている。すなわち、①教育長の職務内容を網羅的に特定する作業（職務記述書の作成）②教育長の職務実態の把握③教育長の職能発達過程や資質構造に関する基礎的研究④教育長の専門性の検討の4つのプロセスである（佐々木 2006）⁹¹。

本論では、佐々木の研究プロセスに示唆を得て、教育行政職員においても同じ作業を行っていくものである。ただし、アプローチの方法は異なる点もある。例えば、佐々木は教育長の職務記述書を法令に基づいて抽出しているが、本論文の研究アプローチとしては、自治体からの提供資料（事務分掌表等）から職務を拾い出すこととした。研究方法としては、「教育委員会事務局プロパー型」の北海道、京都府、京都市の実地調査及び教育行政職員、指導主事へのインタビュー調査から教育行政職員の職務分析を試みる。

⁹⁰ 渡辺恵子『国立大学職員の人事システム—管理職への昇進と能力開発』東信堂、2018、167頁

⁹¹ 佐々木幸寿「第3章市町村教育長に求められる資質（職務遂行能力）」『市町村教育長の専門性に関する研究』風間書房、2006、84-164頁

第2節 教育行政職員の職務に関する調査

北海道教育庁、京都府教育庁、京都市教育委員会の教育行政職員へのインタビュー調査の結果を基に、教育行政職員の意識構造と職務行動を分析する。インタビューはあらかじめ質問項目を示す半構造化インタビューにより行った。なお、職名はインタビュー当時のものであり、キャリアパス表にはその後の職歴も資料で確認できる限りフォローアップしている。

2-1 北海道教育庁

北海道教育庁教育行政職員へのインタビューは【表5-1】のとおり実施した。

【表5-1】教育行政職員へのインタビュー調査一覧

自治体名	調査実施日	調査対象者	主たる調査内容
北海道教育庁	H28. 11. 25	総務課人事グループ主幹A	教育行政職員としてのキャリア
	H30. 8. 24	総務課人事グループ主幹B	教育行政職員としてのキャリア

平成28年度(2016)のインタビュー調査では、総務課人事グループ主幹Aは、北海道教育庁の教育行政職員のキャリアパスについて総務管理部門と学校教育部門、生涯学習部門を順繰りのローテーションを組むという形がベースであるという。人事異動方針においても、多様な職務経験の付与として本庁、出先機関、所管機関相互の異動を進めるとしている。総務課人事グループ主幹Aのキャリアをインタビュー後のキャリアを含めて示したのが【表5-2】である⁹²。

【表5-2】北海道教育行政職員キャリアパス表
教職員課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門	教育局・他
		指導系部署	教職員人事系部署		
1～3級					A 高等学校 宗谷教育局
	教育政策室施設課			高校総文祭事務局	
		高校教育課			
4級	総務課主査(人事)				国立大雪青年の家派遣
		地域支援室主査			
				文化・スポーツ課主査	
5級			教職員課主査(総括)		
6級		高校教育課主幹			空知教育局企画総務課長
	総務課主幹(人事)				
7級	給与課長				市教委派遣
			教職員課長		

⁹² インタビュー実施後のキャリアについては、毎年度発行される「北海道教育委員会人名録」(<http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/sum/R2.4.28jinmeiroku.pdf>。令和2年8月11日閲覧確認。)によりフォローアップした。

インタビュー後のキャリアは毎年度、北海道教育庁がHPに公開する北海道教育委員会人名録から調査した。採用1カ所目は高校事務を経験しているが、2カ所目以降は本庁や教育庁の総務管理部門、学校教育部門、生涯学習部門を幅広く異動しており、北海道教育庁の典型的な異動パターンである。その中でも当該職員は人事の経験も長い。インタビュー当時は総務課人事グループ主幹として教育委員会事務局人事と道立学校人事を担当していた。さらに、過去に教育局企画総務課長の時、小中学校人事を行っていた。通常、都道府県には教職員の人事を担当する管理主事が置かれることが多いが、北海道には管理主事という職名がない。北海道と東北6県の人事担当者会議において、以下のようなことを他県の職員から言われたという。

—行政職員が教員人事をできるのですか、というふうに驚かれたことがあります。正直、私は昔からというか、ずっと行政職が教員人事をやるというふうな状況なものですから、それほど違和感を感じなかったと思うんです。(中略)教育局で小中学校の教員人事をやっていましたが、校長先生からや教育委員会の教育長(筆者注:市町村教育委員会教育長)からのヒアリングや、学校内部の情報は義務教育指導監や指導主事から情報を得ながら人事を行っていました。

【総務課人事グループ主幹A】

他の都道府県では教職員人事は教育職員が中心に行っているが、北海道では行政職員が行っていることから周りから驚かれたという。このように、教育委員会事務局プロパー型では京都府も同様に、主として行政職員が担っている。行政職員が人事を行うが、情報源は公式的ルートでは学校長や市町村教育委員会教育長とのヒアリングにより収集しているし、非公式には教育委員会内の教育職員からも聞き取りをする中で総合的な判断の下で行っていることがわかる。教職員人事を同じ職種同士の教員出身の管理主事が行うのが良いか、行政職員が行うのが良いか、それとも両方が関わる方が良いかという点は、様々な諸条件の中で適切な配置があろうかと思う。ただ、言えることとして教育行政職員にとって教職員人事を担当することは、学校の状況に詳しくなることになるといえる。なぜなら、人事業務は情報収集が業務の基礎となるためである。佐竹・岩永・萩堂・西(1987)は、教員人事担当職員の専門性を「人間関係調整力」「学校現場把握力」「記憶力」「人脈」といった要素に整理している⁹³。教育行政職員

⁹³ 西睦夫・岩永定・佐竹勝利・佐古秀一・萩堂盛治「教員人事担当者の専門的力量についての調査研究」『日本教育行政学会』年報15、1989

は教員とは異なった職種であるが、教育行政の幅広い業務に関わることによる学校現場把握力や教育行政での人的ネットワークを持っており、教職員人事に携われる素地がある。教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員の強みは、こうした教職員人事という教育行政のコアな部分に関わることによって蓄積される学校理解という点にあるといえる⁹⁴。

次に、平成 30 年（2018）のインタビュー調査である。【巻末参考資料Ⅳ】のとおり質問用紙を事前に配布し、インタビューを実施した。総務課人事グループ主幹 B は、道教育委員会事務局職員と道立学校事務職員の人事、服務、懲戒処分などを担当している。インタビュー後のキャリアも含めて示したのが【表 5-3】のとおりである。

**【表5-3】北海道教育行政職員キャリアパス表
教育局次長兼主幹**

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門	教育局・他
		指導系部署	教職員人事系部署		
1～3級	給与課				宗谷教育局
					水産林務部（出向）
	総務課（人事G）				
4級 ～5級		特別支援教育課主査			上川教育局学校教育 教育係長
			教職員課主査		
6級		特別支援教育課主幹 （教育振興G）			
	総務課主幹（人事G）				
7級					教育局次長兼主幹

入庁以来教育委員会での在籍であり学校の経験はない。3年間知事部局での出向経験はある。本庁中心の人事系、指導系の経験が多いが、教育局での勤務経験もある。学校経験について次のように述べている。

一もともと事務局でスタートしてずっと事務局にいるんで学校経験がないです。ただ、働いて 20 数年経ちますが、やはり私としては学校勤務をして、学校で起こっている出来事、そういったことがわかっているならば、今の仕事にも生かせるだろうということもあります。【北海道教育庁総務課人事グループ主幹 B】

現在、北海道では平成 25 年度（2013）実施試験から教育行政採用を行ってお

⁹⁴ 教職員人事の制度運用とプロセスについては川上泰彦『公立学校の教員人事システム』（学術出版会、2013）に詳しい。

り、教育委員会事務局と道立学校を経験するキャリアパスとしているが、過去には、行政区分で1つの試験区分となっており、知事部局、教育委員会、警察の任命権者で希望により第1希望、第2希望、第3希望で振り分けられるシステムとなっていた。当該職員は、人事系業務のみならず、教育局学校教育係長、特別支援教育課での指導系業務など幅広い業務経験を有する。そこで、指導系業務における教育職員との関係構築について尋ねたところ、以下のような回答があった。

—この事務局でいきますと、指導主事は学校現場から来ており、やはり行政の仕組みがわかっていない状況があると思います。それを前提に話をしようと思っています。ですから、事務屋にとって当たり前のことも基本的事項から話をし、なるべく一般的で分かりやすい言葉を使いながら、かつなるべく現実味があるような話ということで、難しい話でなくて、なるべくシンプルな話をしながら、お互い共通認識に立てる状況をまず作った上で、指導主事のお考えをお聞きして、もちろんできないことはできない、できることはできる、難しいものはやっぴいこうというふうにその辺は共通理解で、お互いでいろいろ議論しながらやるように心掛けています。【北海道教育庁総務課人事グループ主幹B】

このように、まず優先すべきは相互に経験が異なる中で、同じ土俵に立つことと認識している。このためのアプローチとして、事務屋としての当たり前のことをいったん客観視してシンプルな言葉に置き換えて障壁をなくし共通理解に立った上で、議論していく手法を用いている。これは長年の指導系業務経験の中で熟達してきたスキルである。次に、一般行政職員と教育行政職員に求められる能力の相違について質問を行ったところ、能力の違いは全く感じず、広く北海道の視点なのか、教育の視点の特化するのかターゲットの違いだと思っていないとの回答であった。当該職員は知事部局での経験もあり、教育行政を相対的な視点で観ることができる中で、そうした印象を持っていた。

一方で、教育委員会事務局プロパー型のメリットとしては現場のことが現場での勤務経験がない中でもある程度はわかる点だと述べている。いわゆる間接経験の中での学校理解である。この点について詳しく聞いたところ、以下のような回答があった。

—他県のように、教育（筆者注：教育委員会）に3年程度いたところで、多分正直（筆者注：学校現場のことは）わからないだろうと思うので、そういった

部分ではやっぱり曲がりなりにも 20 年程度勤めさせていただいていれば、専門的な部分ではわからないことはたくさんあるかもしれませんが、広い教育の中で起こっている出来事、問題、課題についてはおおむね理解できる。【北海道教育庁総務課人事グループ主幹 B】

このコメントから考えると、教育行政職員自身は、教育行政職員の位置づけを教育の専門家というより、長期の在籍による熟達化による教育行政のエキスパートとして捉えていることが分かる。この点、金井・楠見（2012）は、エリクソン（1996）が、仕事の上で初心者から熟達者（エキスパート）になる熟達化には、通常、10 年以上にわたる長期的な学習が必要とする「10 年ルール」を提起していることを紹介し、日本のホワイトカラーの管理職は、欧米に比べると長い年月をかけて、多様な職場と職務を経験することが求められており、ピークが遅い領域と考えられるとする⁹⁵。また、カツツ（1955）による管理職の仕事を支えるスキルと能力を①テクニカルスキル②ヒューマンスキル③コンセプトチュアルスキルの 3 点に整理している⁹⁶。

行政職員にとってはこれらの 3 つのスキルは共通に必要なものであり、この能力観に一般行政職員と教育行政職員に違いはないというのはインタビュー回答にあったとおりであろうが、その違いは、教育行政職員のスキルは教育行政分野での熟達度の高さという点にあると考える。特に、教育行政分野は巨大な学校という現場を抱えている中で、少数の職員による教育委員会で管理しなければならない組織的な位置づけもあって、学校理解という感覚なしに行政を行うことはハレーションを生む可能性を持つことから、教育行政のエキスパートの存在意義が高い行政分野といえるだろう。多くの都道府県ではこのエキスパートを教員出身の指導主事に担わせてきたが、北海道のように歴史的に教育行政と学校現場の対立的関係があった自治体ではこの役割を教育行政のプロパーを行政職員から確保・育成する組織的要請があって、このような仕組みが生成されてきたものと推察する。

2-2 京都府教育庁

京都府教育庁教育行政職員へのインタビューは【表 5-4】のとおり実施した。総務管理部門、学校教育部門（指導系部署、教職員人事系部署）のキャリアが

⁹⁵ 金井壽宏・楠見孝『実践知—エキスパートの知性—』有斐閣、2012、34-35 頁
＜原著＞Ericsson. K.A The Road to Excellence. (Lawrence Erlbaum Associates. 1996)

⁹⁶ Robert. L. Katz Skills of an Effective Administrator. (Harvard Business review, 33(1), 33-42. 1955) *Skills of an Effective Administrator (Harvard Business Review Classics) (英語) ペーパーバック (2009)

長い職員に対してインタビューを実施した。なお、質問用紙【巻末参考資料V】を事前に送付し、項目に沿って個別に質問を行った。

【表5-4】教育行政職員へのインタビュー調査一覧

自治体名	調査実施日	調査対象者	主たる調査内容
京都府教育庁	H30.7.17	学校教育課副課長	指導系部署における指導主事との連携
		教職員課副課長	人事系部署における教育行政職員の役割
		高校教育課副課長	指導系部署における管理業務
		教育監付参事	人事系・企画系部署における教育行政職員の役割

(1) 京都府教育庁学校教育課副課長（インタビュー当時）

次に、京都府教育庁学校教育課副課長へのインタビューを取り上げる。

【表5-5】京都府教育行政職員キャリアパス表
学校指導課参事（幼児教育センター長）

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門	他
		指導系部署	教職員人事系部署		
1～3級		教育局教育課			
		学校教育課振興助成係			
		教職員課法制担当			
			教職員課人事係		文部省派遣
			高校改革推進室		
		総務企画課職員総務担当			
4級～5級			教育局学務課長		
		高校教育課企画推進担当副課長 学校教育課企画振興担当副課長			
6級		教育監付参事			
		学校教育課参事（幼児教育センター長）			

この職員は、キャリアの中で人事系と指導系の両方を経験している。インタビュー後も含めたキャリアパスは【表5-5】のとおりである。指導系の企画調整業務が多く、さらに、人事系として小中学校の人事を担当する教育局学務課長や、教育庁職員の人事を担当する総務企画課職員総務担当も経験している。

インタビュー当時は義務教育関係を担当する学校教育課副課長の職にあり、課全体の窓口として、外部からの依頼事項や内部での案件をさばき、課長に上げたりするなど調整業務にあたっている。

職員への質問の回答から得られた教育行政職員の職務遂行の特徴を以下の2点にまとめた。第1には、学校現場の情報や感覚は指導主事との関係から獲得しているという点である。教育行政職員の能力開発にとって必須となる経験とは何かについて尋ねたところ、以下のような回答があった。

—経験はやはり指導主事と関わること。(教育行政職員は：筆者注)現場そのものに関わることは難しいかもしれませんが、指導主事と関わるのが非常に大事。(中略)現場がどうなっているかということを経験主事としっかり対話をしていきながら自分なりに理解していくことが大事な仕事なのかなとは思いますがね。【京都府教育庁学校教育課副課長】

教育行政職員にとって必須の経験とは何かという問いに対し、まず先に、指導主事との関係性構築の重要性を挙げた。さらに、次の質問として、指導主事との関わりや対話の中で気を付けていることは何か、確認したところ以下のような回答があった。

—正直申し上げますと、指導主事さん、特殊な方を除いて事務ができるわけじゃない。その一面だけで判断したら絶対いけないので、現場に関してはすごい先生、子どもの指導には卓越されているので、同じこと自分ができるかってできない。

基本的には時々事務面ではイライラすることがあったとしても、尊敬の念をもって接するという、ずっと違う畑違いのところに来られて、そのもともと畑だったところを学び取るということで来ていただいているわけであって、無理矢理、足し算とか引き算とかの仕事を押つけて、それが合っていないからどうやということ言うのではなくて、もうちょっと尊敬の念をもって、そういった現場のことをどンドン話していただくような「こんな話聞くんだけど、現場って実際どうでしたっけ。」とか、「こんな事案がどこどこ市町村であったんですけれども、実際、勤務先ではどういう対応してましたっけ」とか、そういう観点で、その方々の現場でどういう対応をされていたかということの一義的な情報を聞く形では、やはり教えていただくというスタンスで話すようにしていますけどね。【京都府教育庁学校教育課副課長】

この回答には、教育行政職員の職務遂行上の本質が明確に示されている。ここで述べているのは、教育職員が教育委員会に配置されている原則的な意味を確認しつつ、教育行政職員の強み＝現場知を引き出すための関係づくりのための基本スタンスである。教育行政に長期に勤務するキャリアを通じて得られる教育行政職員の基本的な考え方やその考えに基づく執務上の作法を表している。

ピーター・セルフ(1981)は「ある機関に特徴的な態度」で「蓄積された経験

と伝統の所産と見なされ、特定の任務や問題に精通した結果生まれるもので、指導的行政官の影響も受ける場合もあるもの」を「機関哲学」と定義する⁹⁷。この発言はまさに、教育行政職員にとっての「機関哲学」を述べたものといえる。

第2には、教育行政職員にとって法的知識が重要ということである。「教育行政職員にとって求められる役割・能力とはどんなものだとお考えでしょうか。」という質問に対して以下のように述べた。

—基本的に現場でやっていることを、法的な裏付けとか、理屈の裏付けをしっかりとするのが我々の仕事だと思っています。今まで何となくやってきた現場の行為を、しっかりと法的裏付けとか、もしくは今の言葉で言うとエビデンスというところでしっかりと押さえて、こうだからこうなんですよ、だからこうした方がいいんじゃないですかということを法的な、数的な、いろんな理屈でしっかりと説明できるような、翻訳というと偉そうになってしまいますけれども、わかりやすく物事を整理するのが私どもの仕事なのかなと思っています。【京都府教育庁学校教育課副課長】

ここでの発言から言えることとして、教育行政職員は、学校現場で行われている教育活動を法律的・財政的な面で理屈づけする役割を担っており、さらに、学校現場と行政を媒介する翻訳機能を持つことを自らの職務と認識しているということである。さらに、次の教育行政職員にとって必要な知識は何だと思えますか、という質問に対し、以下のとおり回答した。

—やはり法的知識でしょうね。法的知識と行政実例とか、いろいろなケース・バイ・ケースで今までこう解釈されてこう対応してきたということをやっていくことの積み上げだと思います。(中略) どういう解釈されてということはやはり、学校の先生ではなかなか難しいところがあるので、それはしっかりと勉強していくことが必要な力なのかなと思います。【京都府教育庁学校教育課副課長】

教育委員会事務局における教育職員の強みは教育の専門知識であり、学校現場を熟知していることであるのに対し、教育行政職員の強みは教育法規などの法的知識による行政運営能力にあると認識していることがわかる。

⁹⁷ ピーター・セルフ（片岡寛光監訳、武藤博己、辻隆夫、縣公一郎訳『行政官の役割』成文堂、1981

(2) 京都府教育庁教職員課副課長（インタビュー当時）

次に、京都府教育庁教職員課副課長へのインタビューを取り上げる。

【表5-6】 京都府教育行政職員キャリアパス表
 高校教育課参事

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門	他
		指導系部署	教職員人事系部署		
1～3級					土地対策課
					府立医科大学
				教職員課給与企画係	
	総務企画課職員係				
		高校改革推進室			
			教職員課人事担当		
4級～5級			山城教育局企画教育課		
			山城教育局学務課長		
			教職員課人事担当副課長		
6級			教職員課人材育成担当副課長		
		高校教育課高校改革担当課長			
		高校教育課参事			

インタビュー当時は教職員課副課長の評価育成担当として、研修予算、長期研修、民間企業研修、在外教育施設、教員養成、資質能力向上などを担当していた。インタビュー後も含めたキャリアパスは【表5-6】のとおりである。採用から2カ所は知事部局の職場に勤務し、採用3カ所目以降はすべて教育委員会の勤務となっている。本人も採用当初が知事部局なので教育委員会で仕事をするという意識はなかったという。教育委員会に勤務してからは人事系部署の経験が長い。

職員への質問の回答から得られた教育行政職員の職務遂行の特徴としては、学校長への支援とそのための信頼関係の構築を重視していることがわかる。「教育行政職員の能力開発にとって必要な経験とは何か」について尋ねたところ、以下のとおり回答があった。

—あくまで教育行政の立場で考えると、やはり学校の様子をいかに知っているか、把握できるかということだと思います。（中略）やはり机上だけで物事を進めると、学校との調整でトラブルになる元になるので、やはり学校の様子をいかに把握するかということと、ある校長先生を含み学校の先生とのネットワークは大事なかなと思います。【京都府教育庁教職員課副課長】

さらに、校長との連携を進めるにあたってのポイントとは何か、について質問したところ、以下のような回答があった。

—基本的には、ギブ・アンド・テークです。(中略) 校長先生って結構孤独なところがあるんだなと思うところがあります。教員からは突き上げもあります。校長に対するこうしてくれよという思いもあります。でも校長の立場もあります。一方で、教育委員会からも押さえつけられているところがあるので、大変なときにいかに校長先生にこうしてあげて、こうしていただきってということで、いかに校長先生の背中を押してあげるかなという思いがすごくありました。【京都府教育庁教職員課副課長】

この職員は、小中学校教職員の人事を担当する教育局（教育事務所）学務課長の経験を有しており、学校訪問を通じて学校長との関係を密にしながら職務遂行を行ってきた。特に、学校長からは、人事上の調整や教職員の服務監督の問い合わせが多く、教育法規の知識を元に、学校長の悩みに寄り添う職務スタイルを採っている。教職員人事系部署での経験を元に、学校長への支援の基本はギブ・アンド・テークであり、学校長の立場を理解した上で、信頼関係を構築しているという認識であった。

(3) 京都府教育庁高校教育課副課長（インタビュー当時）

当該職員はインタビュー当時、高校教育課企画推進担当副課長として高校の入学選抜に関わる業務全般を所掌している。入試選抜制度や募集定員の決定が主な業務であり、特に京都府では東京都に次いで全国で2番目に私学の比率が高く、公私比率の協議は大きなテーマである。高校の募集定員の決定もあるので、通常、府立高校の校長とのやりとりが多い業務である。そのほか、市立高校との調整のため京都市教育委員会や、入試説明会、願書受付会場設定の関係で府教育局との調整の業務がある。

【表5-7】 京都府教育行政職員キャリアパス表
高校教育課課長補佐

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門	他
		指導系部署	教職員人事系部署		
1～3級					A 高等学校
			乙訓教育局学務課		
	総務企画課職員総務担当				
		学校教育課企画振興担当			
			教職員課人事担当		
		高校教育課調整担当			
4級		特別支援教育課企画調整担当			
		高校教育課企画推進担当副課長			
		高校教育課課長補佐			

キャリアは【表5-7】のとおりである。学校事務職員として採用され、最初は府立高校の事務職員に配属された。2カ所目は教育局で、3カ所目以降はすべて本庁に勤務しており、予算関係や人事関係の業務に従事している。

教育行政職員にとって求められる役割・能力について質問したところ、以下のような回答があった。1つ目は、文部科学省や府の変化をしっかりと認識した上で企画・判断・変革していく「変化を認識する力」と、2つ目は財政当局と折衝する中で感じた「教育効果が見える化する力」を挙げている。

特に2点目の「教育効果が見える化する力」は、当該職員は指導系部署で予算担当をしている経験が長く、数字でどう見せるかというのが生命線であり、指導主事と話をしてもなかなか数字が出てこないところが非常に苦労したという。この点は学校事務職員として学校に勤務した経験から、数字がうまく拾える部分とそうでない部分の機微を認識しており、うまいこと使える数字がないか教育職に聞き出した上で、自分で翻訳して、編集・加工する能力は教育委員会の予算担当として必須の能力であることを認識している。

また、教育職員とのコミュニケーションの方法については以下のように述べている。

—その先生が知っている情報をどうやったらこっちが知りたいこととうまくつなぎ合わせて引き出せるかというところが大きいのかと。教育職の先生方が当たり前と思っていることが、実は行政職員側では気づいていないということが多くあります。例えば、土日の学校行事ですとかクラブ活動の状況、中間・期末テストなどの学校の年間行事などは、行政職員は学校に調査しないとわからないのですが、学校の先生方は大体この時期はこういう行事があるなど感覚で

知っています。ですので、そういったことをうまく先生方に聞きながら、うまいこと引き出せるかが非常に大事なのかなと思うんですね。また、事前に府立学校に投げ掛けをする前にある程度、教育職員に投げかけをして、どういった反応が学校側から来るか相談するというのも非常に業務を進める上では役に立っていると思います。【京都府教育庁高校教育課副課長】

教育職員の常識と行政職員の常識は当然異なる。こうした前提の元でお互いの職種の当たり前と思っている常識を引き出すことによって相互理解が促進される。まさに教育職員から学校の年間や日常の動きを引き出すことによって学校現場の感覚を掴んでいる。さらに、府立学校に通知や事業依頼をする際に、学校にそのまま送るのではなく、教育庁の教育職員に感触を確認してから、必要に応じて修正も行い、学校現場に適合的な内容に仕上げていく手法を用いている。そして、教育行政職員としての職務理念を次のように述べる。

一限られた人員の中で、それぞれの職員が教育行政職としての、いうたら矜持というか、そういったものをどう高めるか、学校現場の状況を知ることで自分たちの職務・業務が何につながっているのかということを理解して、職員としての責任・責務を自覚するというのが根本的に必要なものというところ。【京都府教育庁高校教育課副課長】

行政では特に本庁では目に見える成果は感じづらい。特に、教育行政では様々な施策は学校等の現場でその成果は現れる。一方で、教育の成果はすぐに現れる性質のものではないのが大半であって、その成果の感じづらい性格の行政分野である。だからこそ、本庁の教育行政職員は、学校現場を知ることを通じて自分たちの職務の振り返りとモチベーションの源泉にすることが必要であることを認識している。

そうした中で当該職員が上司や先輩からの言葉で印象に残っているのが、行政職員であっても「教育を語れるようになる」ことの必要性だという。すべての人が学校教育を受けている中でそれぞれが自分なりの教育のイメージを持っている中で、自分自身が府教育委員会職員として何らかの教育をどう動かしていくのか、進めていくのかという自分なりの意見を持っておかないといけないということを感じているという。教育者ではないが、教育政策への動向に敏感になることを通じて教育に関するポリシーを持つことで、教育行政職員としての視点が確立していくということであろう。

(4) 京都府教育庁教育監付参事（インタビュー当時）

当該職員のキャリアは、【表 5-8】のとおりである。採用から一貫して教育委員会勤務であり、分野としては人事系や企画系が長く、指導系部署の経験が少ないのが特徴である。インタビュー当時は、教育監付参事として、主に ICT 教育推進の全体調整業務を担っていた。インタビューから得られた教育行政職員の職務遂行の特徴は以下の点である。

【表5-8】 京都府教育行政職員キャリアパス表
教職員人事課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門	他
		指導系部署	教職員人事系部署		
1～4級	総務課行政係				
		乙訓教育局総務課			
					文部省派遣
	総務課経理係		教職員課人事担当		
	総務企画課企画広報担当				
5級		高校教育課改革担当副課長			
			山城教育局学務課長		
	総務企画課職員総務担当				
6級		教育監付参事			
7級			乙訓教育局長		
			教職員人事課長		

インタビューから得られた教育行政職員の職務遂行の特徴は以下の点である。

第1に、教育行政職員にとって必要な能力とは第一義的には学校支援であり、特に、学校管理職の相談に幅広く対応できるコンサルタント力の必要性を述べている。例えば以下のような回答である。

—教育行政職のプロパーたるところはやはり学校をいかに支援して、学校を援助していけるかというか、悩みを聞いたりしていけるかと僕は思っているので、そういう意味では学校との関わりというところは幅広い経験はした方がいいんだらうなと思いますね。

管理職（筆者注：学校管理職）はある意味教育委員会のすべての業務を対象としているところがある。（中略）一方、行政側はパーツパーツで管理職に対応している。（中略）学校が自立した経営をしていくことに対して行政が支援する中で、パーツパーツだけでやっていたんでは。例えば、「先生、それはうちでは無理だけど、例えばもうちょっと違う方向から言ったらお金が取れますよ」と

か、学校の校長先生の相談に幅広く応えられるように、コンサルというところちょっと言い過ぎかもしれませんが、そういう力をつけないと思っています。

【京都府教育庁教育監付参事】

教育行政職員の最も大きな役割は学校支援であって、このためには、自分の所掌のみならず、教育行政の幅広い知識や人的ネットワークにより、コンサルタント的な力量が求められるとする。このような学校支援にとって重要な教育行政全般に関する知識は、教育庁の幅広い業務経験を積んでいる教育行政職員のキャリアと人的密度の強みが活かせるといえる。

第2に、教育行政職員の役割として、学校管理職や教育職員とのコミュニケーションの中で、学校の論理を行政の論理に翻訳するストーリーづくりを重視している点である。教育局での教職員人事業務の経験を基に以下のように回答している。

—教育局にいくと校長とのヒアリングがありますが、やはり、学校と直接やると全然論理が通用しなかったりします。行政同士やったらそれは無理やなと思ってもらえることも学校ではなかなかそうは思ってもらえないというのがある。(中略)やはりそういう経験はした方が良く、校長先生と直接接している中で感じたりすることはあると思います。

役割自体は先生方との情報交換とかありますけれども、それをそのまま予算とか議会に伝えるわけにはいかないの、通訳をして、そちらに合うように論理展開したり、ストーリーを作ったりするのが基本かなと思っています。【京都府教育庁教育監付参事】

行政の論理と学校の論理は相反することが多い。一般的に、組織形態も行政はピラミッド型であり、学校は鍋蓋型と言われている。両者は、立場、役割、専門性も異なる。教育委員会はそうした違いを抱えながら、巨大な学校現場を管理・マネジメントするという使命を抱えた組織である。そうした中で、その相反を片方のパワーによって制圧すると、制圧された側には傷が残り、そこには信頼は生まれず、対立を生む。インタビューの中では、教育行政職員はこの両者の論理を理解する立場から、「通訳」「翻訳」という言葉から現れているように、つなぎ合わせることを基本的スキルとして認識していることが分かる。

さらに、インタビューでは「ストーリー」という言葉が出てくる。宇田川(2019)

は、組織に解決できない問題が生じたときなどに有効な実践として、「対話」と「ナラティブ・アプローチ」をキーワードとして提示している⁹⁸。ナラティブとは物語、つまり、語りを生み出す解釈の枠組みのことであって、立場・役割・専門性などによって生まれるものである。そして、ポイントはどちらかのナラティブが正しいということではなく、それぞれの立場におけるナラティブがあるということとする。そして、ナラティブ・アプローチは、「どう相手に話をするか」というよりも、むしろ、「どう相手を捉える私の物語を対話に向けていくか」を主軸にしたものとする。

このナラティブの視点から教育行政職員の職務遂行を捉えると、行政職員と教育職員という職種の違いに由来するナラティブの相違を、教育行政職員は学校管理職や指導主事等とのコミュニケーションから認識し、さらに、対話と翻訳によるナラティブ・アプローチによって、政策のチャンネルに置き換える作業（ストーリーづくり）を行っている。

一方で、特に、若手職員に対しては、指導系部署での行政職の役割について感じていることについて以下のように述べる。

一業務そのものは行政の仕事ということで割り切ると、例えば、補助金をどう使うか、これで何をしていくかというところは指導主事に任せて、行政はお金の執行面だとやるというふうに割り切ってしまうと、そんなに僕には意味がないように感じます。【京都府教育庁教育監付参事】

行政職員が指導系部署に配置されても、学校現場や教育に関わることは教育職員の専門的判断が必要なので職務上の関わりを限定する。このように、行政職員は事務、教育職員は教育内容と職務を分離してしまうと、あまりその配置の効果や経験で得られるものは薄くなると考えている。その上で、指導系部署での行政職員の役割を次のように述べる。

一お金のやりとりだけをしているだけやったら意味がなかったりするんで、そこはいかに自分が企画していくというか、そういうところが出せるというのが大事ななと思う。【京都府教育庁教育監付参事】

また、教育職員との関係における行政職員のコミットの仕方について次のよ

⁹⁸ 宇田川元一『他者と働く「わかりあえなさ」から始める組織論』ニューズピックス、2019

うに述べる。

—教育職もやはりいろいろいらっしやって現場の実態から現実派という人が多いには多いのですけれども、行政に来るとやはりちょっと発想を変えてもらったりとか、先をもうちょっと見てもらわないと困るというケースもあるので、なるべく現場の実態とか現場のことを教えてくださいということは当然やるんですけれども、(筆者注：行政職側から)新しい発想を投げ掛けるようにはしています。(中略)仮説的にこれはきつとこうなんだろうと思いながら投げかけてみるとか、あんまり現状ばかりでその先にどういうことが必要になるのか見るのもやはり行政の仕事だと思うので、ちょっと発想転換みたいなのを促しています。【京都府教育庁教育監付参事】

ここで述べていることは、教育職員から現場の実態を聞くことは当然必要なことではあるが、課題に対して現実に埋もれているだけでは解決は進まない面もあり、その先に向かう現実を突破するきっかけづくりや処方箋の選択肢を提示していくのが行政職員の役割と考えている。

このような関わりの事例として、10年程前に総務企画課企画広報担当時に関わった「中1振り返り集中学習(ふりスタ)」の企画プロセスについて次のように述べている。この通称、ふりスタは、中学校1年生の夏休みなどを活用して小学校教員OBや教員を目指す大学生が先生となって小学校の学習を復習するという基礎学力向上のための事業である。

その当時、小学校には少人数教育推進の中で人員配置を進める流れがあったが、一方で中学校には人員配置が難しい状況にあったという。学校教育課総括指導主事は、学力向上を進めるにあたって中学校への人的配置による充実が必要だが、どのようなアプローチが有効なのかという点で課題認識を持っており、そうした出発点から、まずは、有識者から意見を聴取したり、知事部局との調整を行った。

予算折衝では、中学校に人員配置をするための理屈の部分で調整に困難を極めたという。通常、行政ではある程度答えを持ちつつプロセスを経ていくというパターンが多いが、この事業の場合は、課題析出というプロセスから入り、事業の目的・事業内容・人員配置などを教育職員と行政職員で一緒に考えた結果、事業化することができたという。

この事業化のエピソードから、当該職員は、教育行政職員にとって必要な力について、教育職員は学校現場が求めているニーズをくみ取った上でアイディ

アを出し、一方、教育行政職員は予算獲得を含めた施策に落とし込むための選択肢を提示していくことであるとする。この点について以下のように述べている。

—やはり形を変えたりとか、もっとこういう切り口にしたいとか、もっと先生いろいろあるでしょうとか言うたりするのがやはり教育行政職員が最終的に必要な力なのかなと思ったりします。【京都府教育庁教育監付参事】

この言葉からも、教育行政職員は、教育職員から学校現場のニーズをくみ取りつつも、教育職員とは異なった視点をぶつけることなどにより議論を行い、新たな発想を投げかけることによって、予算など資源獲得のための行政の文脈に「落とし込む力」が必要と認識している。

2-3 京都市教育委員会

京都市教育委員会教育行政職員へのインタビューは、【表 5-9】のとおり実施した。

【表5-9】教育行政職員へのインタビュー調査一覧

自治体名	調査実施日	調査対象者	主たる調査内容
京都市教育委員会	H23. 9. 8	総合教育センター研修課企画研修担当係長	教職員研修の企画実施
	H23. 9. 9	学校指導課初等教育係長	指導系部署の政策形成過程
	H24. 2. 10	総合教育センター指導室担当係長・指導主事	学校事務改革の取組

(1) 京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長（インタビュー当時）

ア 調査概要

インタビューは事前に【巻末参考資料VI】を送付し、当日は質問項目に沿って行った。当該職員の経歴は、1 箇所目は総合教育センター研修課企画研修担当、2 箇所目は体育健康教育室、3 箇所目は総合育成支援課で、インタビュー当時の所属は4 箇所目で勤続年数は11 年目であり、一貫して指導系部署でのキャリアを有する職員である。

【表 5-10】は、当該職員のキャリアパスについてインタビュー後のキャリアも含めて示している。インタビュー後も、一貫して学校教育部門（指導系部署）でのキャリアを有している。特に、長期に渡って総合教育センターにおける教職員研修業務に関わっている。さらに、担当→係長→課長補佐と各職位で勤務しており、教職員研修のプロフェッショナル人材である。

【表5-10】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校指導課課長補佐

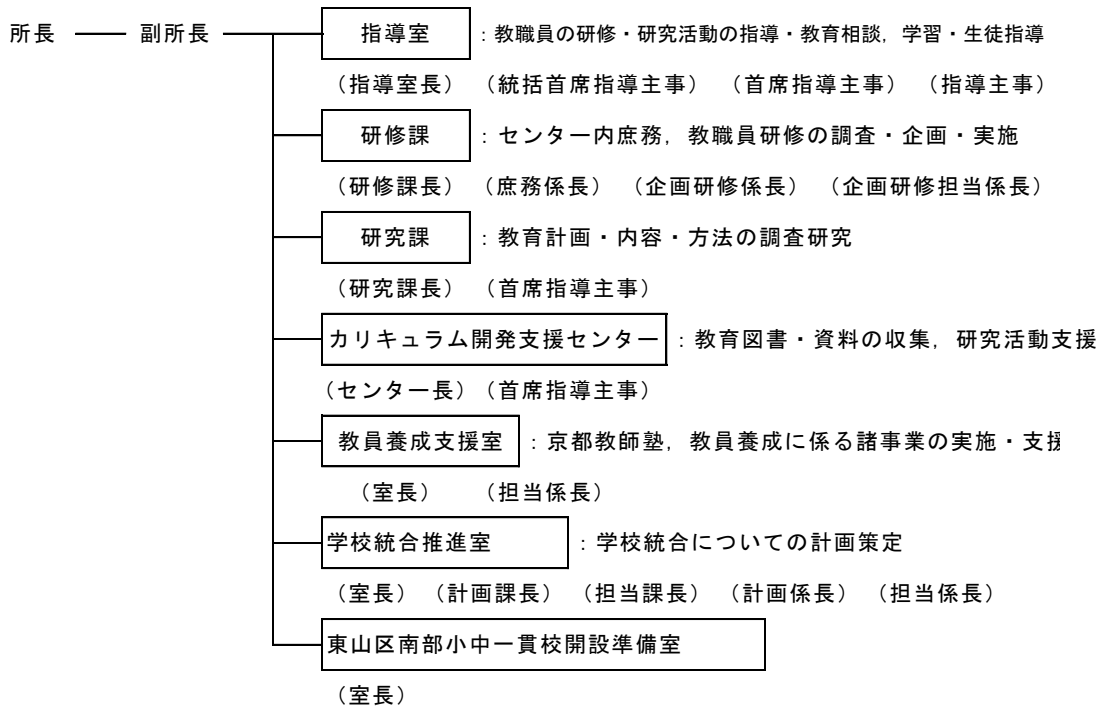
等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級		総合教育センター研修課		
		体育健康教育室		
		総合育成支援課		
4級		総合教育センター研修課担当係長		
		総合教育センター企画研修係長		
5級		総合教育センター研修課課長補佐		
		学校指導課課長補佐		

イ 京都市総合教育センターの概要

通常、自治体では教育センターに勤務する行政職員は総務・管理系の事務を担当することが多い。一方で、京都市では行政職員の特徴的な配置をしている。すなわち、他都市においては教育職が担う教職員研修の企画・運營業務を企画研修担当の行政職員が担っており、指導室に配属されている指導主事と連携し、教育行政職員としての専門性を発揮している。まず、京都市総合教育センターにおける教育行政職員の配置状況について確認しておきたい。京都市総合教育センターの組織を検討するにあたって、同じ政令指定都市である川崎市総合教育センター、福岡市教育センターの組織と比較検討を行うことでその特徴を検討することとしたい。

最初に、【図 5-11】は京都市総合教育センターの組織である。指導室、教員養成支援室、学校統合推進室、東山区南部小中一貫校開設準備室など4室、研修課・研究課の2課、その他カリキュラム開発センターを設置している。総合教育センターの人事配置を概観すると、指導室は、教職員の研修・研究活動の指導、教育相談、学習・生徒指導を担う部署であり、指導室長を筆頭に統括首席指導主事、首席指導主事、指導主事などの教育職員を配置している。次に、教育行政職員が主として配置されている研修課である。研修課ではセンターと教育委員会事務局との連絡調整、センター内及び課の庶務、文書、施設管理、教職員研修その他事業の調査・企画・実施、研究活動の助成、広報資料の作成などの事務を行っている。平成23年度（2011）の調査時点で職員数は計53名であり、その職種別内訳として行政職は15名、教育職は38名である。

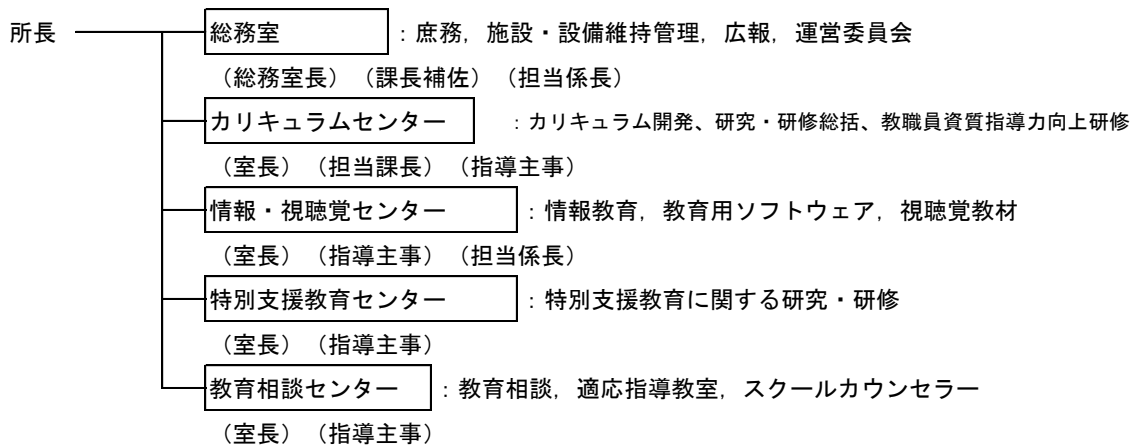
【図5-11】京都市総合教育センター組織（平成23年度現在）



出典)平成23年度京都市職員録、総合教育センター提供資料を参考に筆者作成。

第2に【図 5-12】は川崎市総合教育センターの組織である。教育センター、教育相談センター、教育情報センターの3部門から構成されており、教職員研修を担うのはカリキュラムセンターに配置された指導主事であり、行政職員は総務室に配置されている。

【図5-12】川崎市総合教育センター組織（平成24年度）

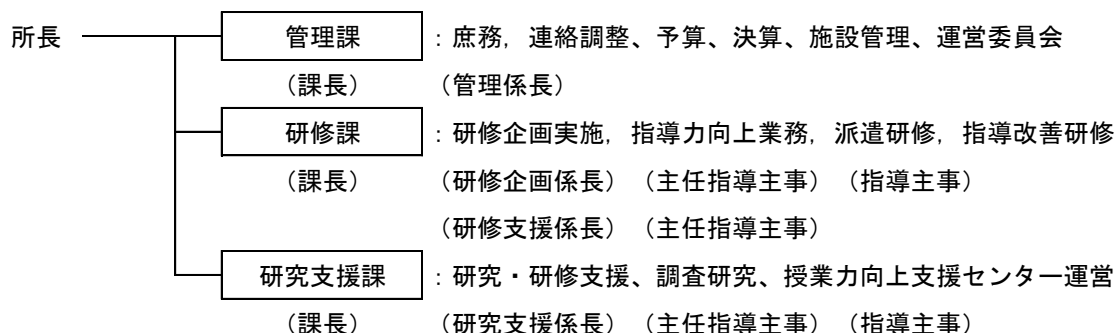


出典)川崎市総合教育センターHPを参考に筆者作成

第3に【表 5-13】は福岡市教育センターの組織である。教職員研修を担っているのは、研修課に配置されている指導主事であり、研究部門や授業力向上支援センターの運営については研究支援課で担当している。一方、行政職員は管

理課に所属している。

【図5-13】福岡市教育センター組織（平成24年度）



出典)「福岡市教育センターだより第350号」を参照し、筆者作成

次に、教育センターにおける行政職員の配置と職域に着目して検討する。【表5-14】は、教育センターにおける総務部門を比較したものである。

表中の課事務分掌にあるとおり、川崎市総合教育センター総務室、福岡市教育センター管理課では、センター内庶務・予算・施設管理・運営委員会など総務・管理系の共通した分野を担っている。

【表5-14】教育センターにおける総務部門の比較

施設名	課名	課事務分掌	職員配置	
			職名	職員数
京都市総合教育センター	研修課	センターと市教委事務局との連絡調整	研修課長	1
		センター内の庶務, 文書	庶務係長	1
		施設管理	主任(庶務)	3
		●教職員研修その他事業の調査・企画・実施	●企画研修係長	1
		●研究活動の助成	●担当係長(企画研修)	1
		●広報資料の作成	●主任(企画研修)	4
			計	11
川崎市総合教育センター	総務室	庶務一般, 予算, 決算	総務室長	1
		室間の連絡調整	課長補佐	2
		センターの広報, 運営委員会	担当係長(施設管理)	1
		各種団体・教育機関等の連絡調整	主任	2
		教育会館, 塚越相談室, ゆうゆう広場の維持管理	職員	2
			計	8
福岡市教育センター	管理課	センターの庶務, 連絡調整	管理課長	1
		予算, 決算, 経理	管理係長	1
		施設管理	係員	3
		センター運営委員会	計	5

注) ●は京都市総合教育センター研修課企画研修担当の分掌及び職員を示す。

(出典)京都市職員録、川崎市総合教育センターホームページ、福岡市教育センターホームページを参考に筆者作成

一方、京都市総合教育センター研修課では、庶務係によって庶務を担当する分野は他の2市と共通しており、加えて企画研修係を設置し、そこでは教職員研修その他の事業の調査・企画・実施、研究活動の助成、広報資料の作成などの業務を担う特徴的な配置となっている。企画研修係の職員配置としては、企画研修係長1名、担当係長1名主任4名の計6名配置されている。

京都市総合教育センターは、教職員は学校現場で育つという信念の下、研修

が必要な教職員は徹底した研修を行う「特化」、学校及び教職員のニーズを踏まえた多様な研修スタイル「自由化」、共に学び合い、高めあうような組織による研修・研究「組織化」を理念として掲げている。

特色としては、第1に午後9時まで開館しており利用者の便に供していることや、第2に教員養成支援室を設置し教員養成から現職教員の研修までを担う組織として機能していること、第3にカリキュラム開発支援センターを平成15年度に政令指定都市で初めて設置し、教員が作成した12,000の学習指導案や70,000点に及ぶ教育関係資料を整備している。また、教育委員会直営研修等の講座数は、平成23年度(2011)では218講座、延べ日数で651日であり、政令指定都市で第1位である。

ウ 教職員研修計画策定プロセス

京都市教育委員会における教職員研修計画策定プロセスに関して確認をしたい。特に、企画研修担当に属する教育行政職の役割を中心に見ていくこととする。【表5-15】は、京都市提供資料に基づき、教職員研修計画策定スケジュールをまとめたものである。

研修計画のスタートは、9月上旬頃研修課から各課に対して基礎資料の作成依頼を行うことから始まる。基礎資料とは、各研修に関して、研修内容、当該研修に関する評価のランク付け、評価に関する理由として成果と課題、来年度の研修の方向性などを記載した書類である。同時に研修課では、学校長に対してアンケート調査を実施し、若手職員に対してどういった研修が必要かということ及びセンターの研修に対する意見を求める。ここで学校の研修に対するニーズを把握していく。

その後、10月上旬から中旬にかけて各課の基礎資料をとりまとめて所長ヒアリングを行う。その後は、外部評価委員会への研修計画諮問、学校指導課の首席会や小学校長会、中学校長会など校長会役員からの意見聴取などを行うなど調整作業を行う。研修課では、資料作成や、センターの指導室との当年度の成果と課題や翌年度の方向性などの協議を進めつつ、研修計画の原案を作成する。原案が固まった段階で、教育委員会事務局内の幹部への説明を行い、1月下旬頃には校長会への説明、2月中旬頃には外部評価委員会への説明、そして3月上旬には研修計画冊子の配布作業で完了となる。

【表5-15】京都市総合教育センターにおける教職員研修計画策定の流れ

日 程	項 目	
9月上旬	(研修課) 各課基礎資料等照会 (各課) 協議・検討	(研修課) 学校長・受講者アンケートまとめ
10月上旬 ～中旬	各課基礎資料等提出〆切 所長ヒアリング①	
～11月上旬	各課個別協議 外部評価委員会① 所長ヒアリング② 首席会での意見聴取 校長会役員からの意見聴取	(研修課) 資料作成・随時指導室との協議 (研修課) 原案作成・検討
12月上旬	所長ヒアリング③	
12月下旬	教育長ヒアリング	
1月中旬	内容の確定	
1月下旬	校長会への説明	
2月中旬	外部評価委員会②	
3月上旬	研修計画冊子配布	

出典) 京都市教育委員会提供資料を参考に筆者作成

次に、教職員研修計画を決定した後、研修を実施における流れとそこでの研修課と指導室の役割分担に関して述べる。【表5-16】は研修実施における研修課と指導室の役割分担を整理したものである。まず、指導主事によって研修細案の作成である。研修細案とは、研修の目的、研修のタイムスケジュールと内容、受講者の特性と到達目標、会場と必要機器、講師のプロフィールなどを記載した書類である。研修細案は研修を担当する指導主事から研修課企画研修担当に提出する。企画研修担当は、研修細案を受けて、研修内容や時間帯、講師の適格、予算関係の積算や通知文案について起案する。この起案について、企画研修担当係長はインタビューで以下のように述べている。

一私達は、起案というのを何度となくしているので、言葉の言い回しとかわかってくる部分もある。細案を作っていただく段階では、この研修の部分しか見

えないと思うが、私達は色々な研修が見えてきている部分があるので、そういったものを参考にしながら、起案をしていくという流れになる。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

【表5-16】 研修計画から実施における研修課と指導室の役割分担

過 程		研修課企画研修担当 (行政職員)	指導室指導主事 (教育職員)
I	指導主事による研修細案作成		○担当研修の目的・内容・講師などを記載した計画書（研修細案）の作成
II	正式決定手続	○研修実施起案の作成・回議	
III	各学校・園等への連絡	○教育文書処理システムを利用し、研修内容を通知	
IV	外部講師への依頼書	○依頼状の送付	
V	研修会当日までの準備		○講師との打ち合わせ ○必要物品の購入依頼 ○必要機器の確認 ○受付名簿の確認
VI	研修実施		○研修実施
VII	研修終了後	○アンケート結果の分析作業	○アンケートの提出 ○実績報告書の提出 (企画研修担当へ提出)

出典) 京都市教育委員会提供資料をもとに筆者作成

ここで判明するのは、企画研修担当は行政職として、研修の目的がはっきりと相手方に伝わるかなどに関して客観的な立場から、指導主事の研修細案を文書審査する役割を果たすとともに、指導主事は基本的には自身の担当する研修の中で文書化などを行うが、企画研修担当は研修全体を把握する俯瞰的な立場から、内容を確認するという総括的な機能を果たしていることである。

研修運営に係る事務的な部分は行政職員が担う。具体的な流れは以下のとおりである。起案文書に関して決裁が下り正式決定となる。正式決定となった後、企画研修担当から学校・園長あてに研修内容を通知し、あわせて外部講師あてに依頼状を送付する。研修当日までの準備としては、指導主事は講師・発表者との打ち合わせ、必要物品の購入手続き、必要機器の確認、受付名簿の作成などを行う。

また、研修実施結果の受講者の評価などエビデンスの蓄積は行政職員が担う。研修終了後、指導主事は研修アンケートや研修目的の達成度をランク付けする

とともに成果と課題を示した研修実績報告書を企画研修担当に提出する。企画研修担当は研修のねらい、理解、満足度、役立、運営手法などの評価点を集計し、意見欄の記載事項などのアンケートの分析作業を行うことで研修ニーズを把握し、その集計結果を文書化し指導主事にフィードバックしている。

エ 参与観察（研修主任研修会）

今回の調査では、教職員研修計画を策定するにあたっての教育行政職と指導主事の協議に関して参与観察を行った。第1は研究主任研修会における総括と次年度研修計画に関する内容であり、第2は総合育成支援教育採用1年目研修の次年度計画及び総合育成支援教育関係の研修全般に関する会議である。この2つの会議の参与観察を通じて、教職員研修計画策定における教育行政職である研修課企画研修担当係長の役割について、会話分析により検討することとしたい。

第1に取り上げるのは、研究主任研修会に関する打合せである。出席者は指導室からは2名の担当指導主事、研修課は企画研修担当係長の計3名である。打合せの目的は研究主任研修の本年度中の実施状況、成果と課題の整理を行い、それらを踏まえた上で次年度以降の研修計画に関する協議を行うものであった。

研究主任研修は調査を行った23年度（2011）では3回実施された。第1回目は指名研修で、「研究主任の責務と役割」、「研究主任としての学習確認プログラムへの関わり方」、第2回は課題別研修として、「授業力向上をめざした学校づくり」などの学校の教員による実践発表、第3回は指名研修で「新学習指導要領における評価・評定の在り方及び指導計画概要版」の内容となっている。

企画研修担当係長は、打合せにあたって資料としてレジュメを作成している。本資料には第1に本年度中の実施状況として研修の目的、研修員の新任や継続の人数や年齢・勤続年数などのデータを整理したもの、第2には研修内容をまとめたもの、第3には本年度の成果と課題、第4には次年度の研修計画などの議題を記載した資料である。また、研修後に研修員に対して行われたアンケート調査の結果表を提示している。会議は企画研修担当係長を司会として、指導主事に対して質問をするような形式で行われた。

以下、企画研修担当係長の果たす役割に着目しながら、会議内容を分析していきたい。

第1には、企画研修担当係長は、研究主任研修の研修員の新任及び継続の割合や年齢構成、研修員のアンケート結果などのデータ分析結果を指導主事にフィードバックする役割を果たしている。例えば、以下のようなやりとりである。

—4月の研修の中では、もうちょっとこういう話がききたかったですとか、この話はわかりやすくてすぐに使えてよかったなどという意見もありました。6月の研究主任の研修については、他校の取り組みとか聞けてよかったなどという意見から、理論的な内容の話がいいなとか、学力アップの取り組みをもっとききたいなとかそういったご意見もありました。このような意見を踏まえて進めていきたいなと思っています。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

—そうですね。今年、新任が21で、継続50人で、結構研究主任の先生は1年で変わられたりということもあるので、また、今年見たら結構若い先生が来られているなというのがあるので、従来なら結構ベテランの先生がされるという傾向が強かったのかなあと僕の経験値からですけど、若い先生が増えてきているなという中で、何をどうしていいかわからへんとかもあったり、以前から校内研究をされていたり、研究指定があたったときに中心になったりとかはあったと思うのですが。【京都市総合教育センター指導室指導主事】

すなわち、行政職である企画研修担当においてアンケートなどの分析を行うことで、研修員のニーズの把握を行うとともに、そのデータを指導主事に対し資料として提示し、その資料に基づき、研修の様子や学校現場での研究主任の位置づけなどを確認していくことが判明した。

第2には、企画研修担当係長は、指導主事からの情報収集を重視している。研修では研究主任研修や支部研修、研究会研修などでの研修員の様子、また、指導主事による学校訪問で得た情報などを把握することに務めている。これは京都市の教育行政職は、教育委員会事務局に長期に勤務し、学校現場に勤務する経験はないことから、学校現場のニーズを指導主事とのヒアリングや会議の場を通じて把握し、それに基づき、研修計画の立案などの政策形成に活かしていることが判明する。例えば、以下のような会話である。

—各主事（指導主事：筆者注）の先生が研究主任会でみて頂いている様子ですとか、学校訪問で各学校に訪問されたときのご様子ですとか、そういったことも含めてお伺いできればと思っています。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

—ベテランの先生は専門的なことを聴きたいということもあると思うんですね。

新任と若い先生は具体的に何をやったらいいのかという。そういう経験によってニーズが違うのかなあ、求めているものが違うのかなあというところですね。

【京都市総合教育センター指導室指導主事】

企画研修担当係長は研究主任会や学校訪問の様子などを質問したのに対して、指導主事は研究主任の対象年齢構成が幅広く、ベテランの研究主任は専門的な内容を求め、一方、若手の研究主任は研究主任として何をやったらいいのかという状況であり具体的な実践例などの情報を仕入れたいという現状があり、年齢層、経験によって研修に関するニーズが分かれてきているという認識を示している。上記に関して企画研修担当係長は以下のように応答している。

—今年の3回の研修の割合でいきますと、1回目新任は指名で、それ以外は任意で参加して頂いていたので、講義1は初めての人向けで、もう1回来ている人は改めて再確認といった場になるでしょうし、2回目の講義はこういうことを新たにしていかなければならないという打ち込みが出来ているという思いなんです。2回目の研修なんかですと、前に研究主任のアンケートをとって頂いた中で、各校の取り組みがもっとあればいいのになあという声を反映している研修になっていると思いますし、3回目の研修は学習指導要領本格実施控えての大事な時期のいい内容かなあと思いますので、今年の構成は去年の検討を踏まえてすごく考えて頂いていますし、また、来年もこういうスタイルになっていくのか、あるいはもう少しこういう風にしていったらよいか何かお考えがありますか。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

つまり、企画研修担当係長は研究主任研修のそれぞれのコンセプトを説明した上で、来年度の研修計画に関してどのようなスタイルで、また、研修内容をどうすべきか意見を聴取している。これに応答し、来年度の研修計画の策定にあたって、指導主事は、第1にICT・情報の活用していく手法を取り入れること、第2には研究主任の守備範囲をどこまで捉えていくか、第3には校内研修での研修立案にあたって所属校の喫緊の研修ニーズを把握することが重要であることなどの意見が出された。

また、今後の校内研修の在り方を考える上での一方策として、総合教育センター内にあるカリキュラム開発支援センターをいかに活用していくかという点についても議論された。カリキュラム開発センターは教育図書・資料の収集や教育課程、教職員の研究活動や教材開発の協力・支援を行う部門である。この

議論においては、カリキュラム開発支援センターの相談機能を高め、他校の実践例などについて、ライブラリー化を行い、研究主任研修ではそのライブラリーなどの活用方法の研修を行うことで、直接指導主事が校内研修をサポートする体制から、手法を研究主任に伝達することで間接的なサポート体制に変えていく過渡期ではないかという提案が行われた。具体的な議論は以下のとおりである。

—まず、教材作成するときに、こんなんしたいとか、こういう方法がありますよとかこんなんしたいですよというときに相談できるようなね、学校内で相談できないということもあるので、そういう相談機能としてのカリセン（カリキュラム開発支援センター：筆者注）をつくっていかなくてはならないとは思っているんですけど。【京都市総合教育センター指導室指導主事】

—授業とかライブラリー化して各自が持っている資料とかを集めて行って、研究主任の先生にはその活用をしてほしいという、活用の仕方みたいな研修になるというかね、それが構築されれば。【京都市総合教育センター指導室指導主事】

—発信型で、学校の自律型ということですね。先生方（指導主事：筆者注）本当にお忙しくされていますし、実際に授業を見に行き行って頂いてご指導頂けるのはその学校のその時間帯だけになってしまいますけど、自分のところでそれができるのであれば道具を提供する、手法を提供するということになれば、広がり全然違うかなあという思いもありますし。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

—今だったら校内研修イコール指導主事がサポートですね。そして先入っているのでごめんなさいとか、でも指導主事ありきのところがあるのでね、とびまわらなあかんで、その空いている部分で僕ら主事の方が教材とかね、他府県のものを仕入れたりもできるし、今、研修とか学校訪問の支援に追い回されているところがあるので、そうなると中々新しいものが作られていけないので。

（中略）一気に学校に預けていくというね。それを支援していくという間接的に支援していくというように、そういう情報機器を使いながら、シフトする時期だとは思いますがね。【京都市総合教育センター指導室指導主事】

会議の最後として企画研修担当係長は以下のように打合せ内容を総括した。

—第1弾の打合せということで、研究主任さんにどういう守備範囲の仕事を持って頂くかということ、指導主事からもICT関係と校内研修の立案ということも頂きましたので、もう少し整理していきまして、どういうところにポイントを置いていくか、来年度特にというところもあるでしょうし、次年度以降というところもあるでしょうし、その上で研修のタイミングと回数とあとは支部の研究主任会、研究会との絡みを考えながら、うちとしての研修の計画を練っていきたいと思っておりますので。研修の成果の部分なんですけど、この部分を数値化できないまでも文章でこういうところが変わってきているじゃないかというところを成果の一つとして考えたいなと思っておりますので、また、主事室（指導室：筆者注）の中でも学校訪問に行かれたときとか、今の研究主任会に入られたときとか、そういったところで感じてこられる変容とか、あるいはこういうところちょっと足りないとか、そういったところでご意見の集約をお願いできたらなと思います。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

このように、企画研修担当係長は、議論の整理を行うコーディネーターを担うとともに、行政として研修の成果をいかに図っていくかという点に関して、数値化は難しいという認識を示しつつも、文章化のような形で研修員の研修後の変容に関して情報提供を求める依頼を行っており、行政職として費用対効果の観点から研修の評価の視点を要請していることがわかる。

オ 参与観察（総合育成支援教育関係研修）

第2として総合育成支援教育採用1年目研修の次年度計画及び総合育成支援教育関係の研修全般に関する会議について取り上げることとしたい。本会議における出席者としては、教育職の本庁総合育成支援課首席指導主事、総合教育センターの総合育成支援担当の指導主事3名、また、行政職側では企画研修担当係長、採用1年目教員研修担当の係員1名の計5名であった。

最初に、総合育成支援教育採用1年目研修では、総合育成支援籍の教員採用数が増加する中、従来の研修体系では学校の業務との調整が厳しくなるという指導主事側からの要望に応じて、企画研修担当では、指導主事側と議論を進め、全20回の研修内容のうち、平成23年度（2011）は11回分課業期間中としていたのを、平成24年度（2012）案では5回に減らし、夏季休業中や冬季休業中の研修を増やすこととした。会議の中では企画研修担当係長は、新規採用職員の学校訪問の状況について以下のように指導主事に対し質問し現状把握を行った。

—新採さんの学校訪問はどんな感じでされているんですか。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

一年間2回の前期と後期の訪問をしています。6月ぐらいに1回目、11月に2回目の訪問指導はしているんです。支援学校の担当主事4人が自分の担当のところに行って新採さんを見てというような形です。それ以外に各学校で新採の授業研修をしはるので、それも担当主事に連絡が来るので、日程調整をして、可能な範囲で行ってもらおうという形になっています。【京都市総合教育センター総合育成支援担当指導主事】

—小学校とかでしたら、ちょっとつまずいているというか、気にしてみていかないかなという初任者の方が何人かいらっしゃるんですけど、支援学校ではそんなに数など聞いたりしないんですけど、こういうところでつまずきやすいとか、特徴とかって、初任者とか採用3年目ぐらいみてあるものなんですか。

【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

—支援学校では先生の数は多い。一人で指導することはめったにない。先生同士でいかに情報共有して連携していくかということが大事で、一人で指導することはめったにない。なんかうまくいっていないなというときは、そこが機能していない。【京都市総合教育センター総合育成支援担当指導主事】

ここでは、企画研修担当係長は、新規採用教員に対する指導主事の学校訪問等の支援の現状を把握するとともに、研修担当として新規採用教員が抱えやすい課題などの状況に関して質問を行うことで、小学校とは異なった総合育成支援学校の指導方法の相違、具体的には総合育成支援学校では1人で子どもたちを指導することは珍しく、教員同士で情報共有し連携しながら指導を行うという特徴について情報を得ており、研修計画策定に活かしている。

次に、議論は採用2年目から5年目の教員の研修をいかにしていくかという課題に移っていった。

—今、小中でいまだどういう風に、2年目から5年目の情報を掴んでいくかということを検討課題にしていまして。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

—1年目こんなにびっちりやって、2年目になってガランと減って、はい終わりというは良くないなと思っていて、2年目、3年目ぐらいは確認するとか、示範授業を3年目にするとかね。そういう形でやっていきたい。【京都市総合教育センター総合育成支援担当指導主事】

—2年目研修が1年目に比べたら本当に少ないんですね。他都市なんかでいきますと、1年目と2年目2年間使って、初任者研修の基本的なことをしはるっていうところもありますし、1年目はあまり学校から出さへんほうがいいという考えもあるので、本当に色々なんですけど、国の規定上、確か20回程度という形で言われているんですけど、それも文科省も別に、上でも下でもなんにもいうてきはれへんというのがあるらしくって、うちもいままで20回で来ますけど、研修の枠組み自体、見直していくこともあるのかなあとと思っているんです。例えば、今後、1年目はこっちで見てたのに、2年目で不調をきたすということが増えてきたということであれば、2年目研修の充実ということも繋がっていくでしょうし、ここ何年かで2年目以降の若年教員を見ていきたいなと思っているんですけど。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

—そのへんを意識して2年目、3年目の研修を考えっていったらいいよね。1年目終わったらはいもうというのではね。示範授業でも小学校なんかは年配というかベテランの人がやってはりますよね。支援学校では、意識して4年目、5年目ぐらいの人で、支援学校で5年目ぐらいしていたら、中堅として頑張っていたかなければならないので、4年目、5年目ぐらいの人からしてもらったりしているんですね。それを出すといつも若いしとか、なんでこの人になったんですかとか、割と聞いてくれはるんですけど、年齢がそこそこになってくると学年主任さんとかそういう立場になっているので、4～5年目ぐらいで担任もやっていてまあまあこれから頑張ってくれそうな人あたりで、年齢でいうと若い人を去年も今年も呼んだりとかね。【京都市総合教育センター総合育成支援担当指導主事】

この中では、企画研修担当係長は別の校種である小中学校で話題になった2年目から5年目の教員をどのように育成していくかという課題について総合育成支援ではどうか話題提供を行い、他都市での研修状況や文部科学省の規定などの状況を伝えながら、今後の若手教員の研修体系について問題提起をしてい

る。このことは別の校種で議論のあった課題をベースに、文部科学省の研修方針や他都市の研修状況などを踏まえるなど研修全体を総括する立場ならでは意見表明であり、この点は行政職が研修総括を担うことのメリットである。

カ 職務遂行の特徴

次に、教職員研修計画の策定プロセスから判明した教育行政職員の職務遂行の特徴を整理する。【表5-17】は、インタビュー調査や京都市提供資料をもとに教育職員と行政職員の職務分担と共同作業を整理したものである。

第1に、指導主事からの情報収集を重視している点である。研修受講者である現場教員の研修ニーズの把握のため、研修成果の確認を指導主事の所見を通して把握している。たとえば、「各主事の先生が研究主任会で見ていただいている様子ですとか、学校訪問で各学校に訪問された様子ですとか、お伺いできればと思います。」という会話である。行政職は、教員ではなく、学校現場の勤務経験もない。研修対象である教職員の様子を知る手立ては研修実施者であり学校訪問で現場の様子を把握する指導主事から情報を得ることで補完している。

【表5-17】総合教育センターの研修実施における教育職員と行政職員の職務分担について

項目	職務分担			備考
	教育職員	行政職員	共同作業	
研修ニーズの把握			○	教育職：教育専門家・学校現場ニーズ把握 行政職：国・審議会・社会情勢動向
研修テーマの設定（企画立案）			○	
具体的な研修内容・研修形態の検討			○	教育職：研修内容組み立て 行政職：アンケート分析・フィードバック
研修講師の選定			○	教育職：研修参加・ネットワーク・教育関連書籍 行政職：国の審議会委員
研修に係る予算書の作成		○		行政職：原案作成・予算数値化 直営研修・校内研修・自主研究助成
予算編成作業		○		
研修講師との連絡調整	○			
研修実施（会場設営・研修運営）			○	教育職：研修の司会・進行 行政職：会場設営、受付、講師の接待
研修実施後のアンケート集計・内容分析		○		行政職：アンケート内容とりまとめ・分析
研修に係る予算決算事務		○		

第1に研修ニーズの把握では、教育職員と行政職員の共同作業によりそれぞれ異なった視点から行っている。教育職員は、教職としての専門性を活かし、学校訪問の機会等を通じて学校現場のニーズ等を把握しており、研修企画の源泉である。一方、行政職員は国の施策動向や審議会での答申・社会情報を踏まえた研修提案をする。例えば、中央教育審議会での教員資質向上特別部会での

専門免許状の議論を踏まえることや、管理職の育成の点では国の教員研修センターでの組織マネジメント研修を参考にするなど行政職から発案している。

行政職員は、指導主事からの情報収集を重視している点である。研修受講者である現場教員の研修ニーズの把握のため、研修成果の確認を指導主事の所見を通して把握している。たとえば、「各主事の先生が研究主任会で見えていた様子ですとか、学校訪問で各学校に訪問された様子ですとか、お伺いできればと思います。」という会話である。行政職は、教員ではなく、学校現場の勤務経験もない。研修対象である教職員の様子を知る手立ては研修実施者であり学校訪問で現場の様子を把握する指導主事から情報を得ることで補完している。

第2に研修講師の選定に関しては、教育職と行政職の共同作業により行っており、教育職は教育の専門家として教育学の研究者・実践家に関する情報を書籍や研修・セミナーを通じたネットワークなどにより蓄積しており、そのような知見から講師を選定し、一方、行政職は国の審議会での議論などを踏まえ、審議会の委員を講師として発案することがある。第3には研修に係る予算書作成、予算編制事務、予算執行計画、決算事務等に関しては行政職の職務として位置付けられている。研修内容の原案は教育職と行政職で共同して作成するが、予算書の作成等数値化する積算作業に関しては行政職が担当している。一方、教育職の職務としては研修講師との連絡調整は基本的に教育職により行っている。また、研修の司会・進行の業務に関してはすべて教育職で担当している。

第4に、研修アンケート結果を指導主事にフィードバックしている。アンケートから得たデータや研修員の感想・意見を踏まえた意見表明である。企画研修担当では、アンケート調査の分析を担当しており、その中での点数化や研修員のニーズ把握を行っている。研究主任研修会のレジュメ資料においても、研修員の新任・継続の割合、年齢構成、研修員の研修に関する感想などを表形式にまとめたものを資料提供している。企画研修担当の教育行政職員の職務について、総合教育センター統括首席指導主事は、「(企画研修担当：筆者注)は、指導室の担当とやりとりしながら、制度設計をしたり、アンケート結果も確認したりしています。指導室から研修のプランニングを提示し、当然その場合にはアンケート結果も活かしながら、(中略)協働のものを生みだしていると思います。」と述べており、教職員企画研修策定を行政職員との協働のプロセスとして捉えている。他方、研究主任研修でのヒアリングに参加していた総合教育センター指導主事は、教職員研修の企画を行政職が担当することについて、「最初はあり得ない発想」と感じ、「連携するのはしんどい面もある」と述べている。た

だし、「違う視点があるからいいな。(中略) 教員だけでない客観的な部分が活かされている。」と述べている。つまり、教員の専門領域である教職員研修の分野での企画立案を行政職が担うことによって、教育職員と行政職員の協働作業により教職員研修を作り出すための共通の場が創出される。たとえば、ヒアリングなど研修計画策定作業の中で、教育職は学校訪問を通じて学校現場の研修ニーズの伝達や教育の専門家としての知見を行政職に伝える。一方で、行政職は研修員アンケートの結果分析による点数化や意見を教育職にフィードバックし、予算執行上の説明責任の観点から研修効果の検証を促す。

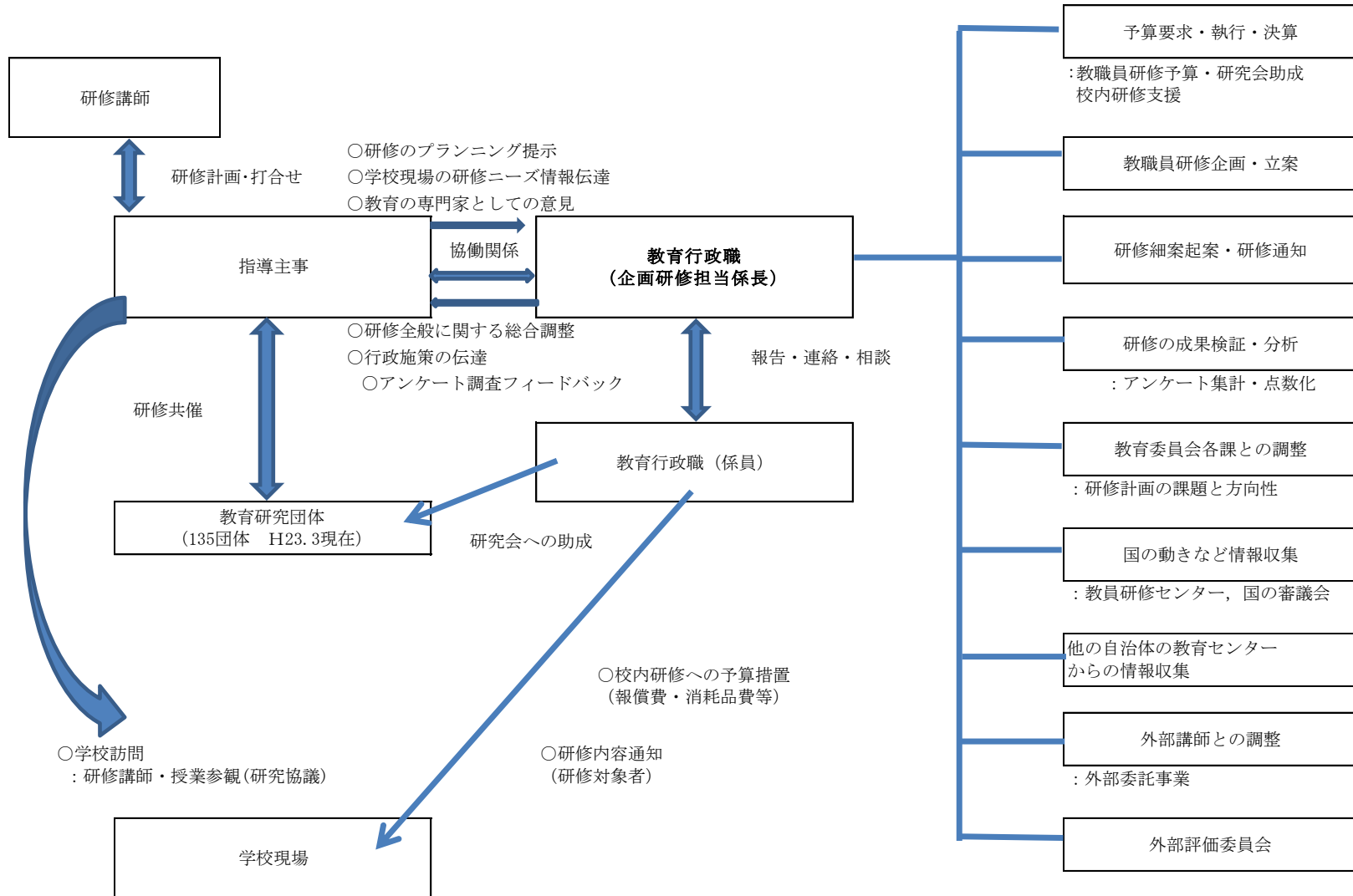
【図 5-18】は、総合教育センター研修課企画研修係長の職務体系を図化したものである。表 14 は教育行政職の職務分析として、総合教育センター研修課研修担当の職務体系に関してインタビュー調査をもとに図化を行ったものである。第 1 に事業系の教育行政職の特色としては、指導主事からの情報収集が政策立案の源泉となり、具体的には、教育の専門家としての研修プランニング提示、学校現場の研修ニーズの把握などが職務のベースとなる。一方、行政職側からは、研修全般に関する総合調整、行政施策・方針の伝達、研修後に受講者に対して行うアンケート調査内容のフィードバックを教育職側に対して伝達する。第 2 に教員研修センター・国の動向などの情報収集や、他の自治体の教育センターからとの相互の情報交換、教育委員会各課との研修計画の課題の方向性の検討など、多方面との調整業務を担っている。インタビューでは、職務のあり方について「情報を基にコーディネートしたり、マネジメントすることが自分の仕事」という認識を持っており、まさに、多方面をつなぐ、コーディネーター的な側面が強い業務であると整理できる。

教育職と行政職の関係に関して、インタビュー調査で質問をしたところ、次のように答えている。教育委員会事務局でも指導主事の在籍する指導系部署においては、教育行政職にとって、学校現場とのパイプ役である指導主事との関係性は職務遂行上の基礎となるが、上司ではないという「不思議な関係性」の下、職務に従事している。

—指導主事の先生方とずっと仕事をさせて頂いて思うことがあり、校長級・教頭級で年齢も 40 代～50 代で、本来そのぐらいの年齢の方とお仕事をするのであれば通常上司ですが、指導主事は上司ではありません。しかし、自分よりも年上でなおかつ経験のある方でなおかつ、自分とは異なった分野の専門性を持たれた方と仕事をすることはすごく重要な経験だろうと思う。上司ではないので、こうしなければならないと命令をされる訳でもなく、一緒に研修をつくっ

ていく上では意見を出しあう仲間でもあり、本当に不思議な関係で仕事をしてきたと思っています。【京都市総合教育センター研修課企画研修担当係長】

【図5-18】教育行政職の職務体系図（総合教育センター研修課企画研修担当の事例）



(2) 京都市教育委員会学校指導課初等教育係長（インタビュー当時）

ア 調査概要

インタビューは事前に【巻末参考資料VI】を送付し、当日は質問項目に沿って行った。本調査の目的は、学校指導課における教育政策形成過程での教育職と行政職の職務分担とパートナーシップの在り方を中心に調査を実施した。また、教育政策過程での情報収集源や学校現場の要望をどのようなルートで吸い上げているかという点や、政策実施後の効果・効率性の検証のための政策評価の取り組みなどについて質問を行った。

当該職員の経歴は、1箇所目の調査課では就学・法規事務、2箇所目の教職員課では教職員服務法令の整備・運用、3箇所目には文部科学省派遣、4箇所目の生涯学習部では週末の子どもたちの体験活動事業を担当してきた。インタビュー当時の勤続年数は17年目である。インタビュー当時の初等教育担当では書類作成・予算事務を中心に学校運営の管理系、指定研究などの指導系、環境教育などの事業系の事務分掌を担当している。インタビュー後のキャリアパスも含めて示しているのが【表5-19】である。生涯学習部門も含めて各部門をバランス良く異動していることがわかる。

【表5-19】京都市教育行政職員キャリアパス表
教育環境整備室担当課長

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級	調査課調査学事係			
			教職員課人事係	
	文部科学省派遣			みやこ土曜塾担当
4級		学校指導課初等教育係長		生涯学習部推進担当係長
5級				生涯学習部担当課長補佐
6級	教育環境整備室担当課長（学校統合）			

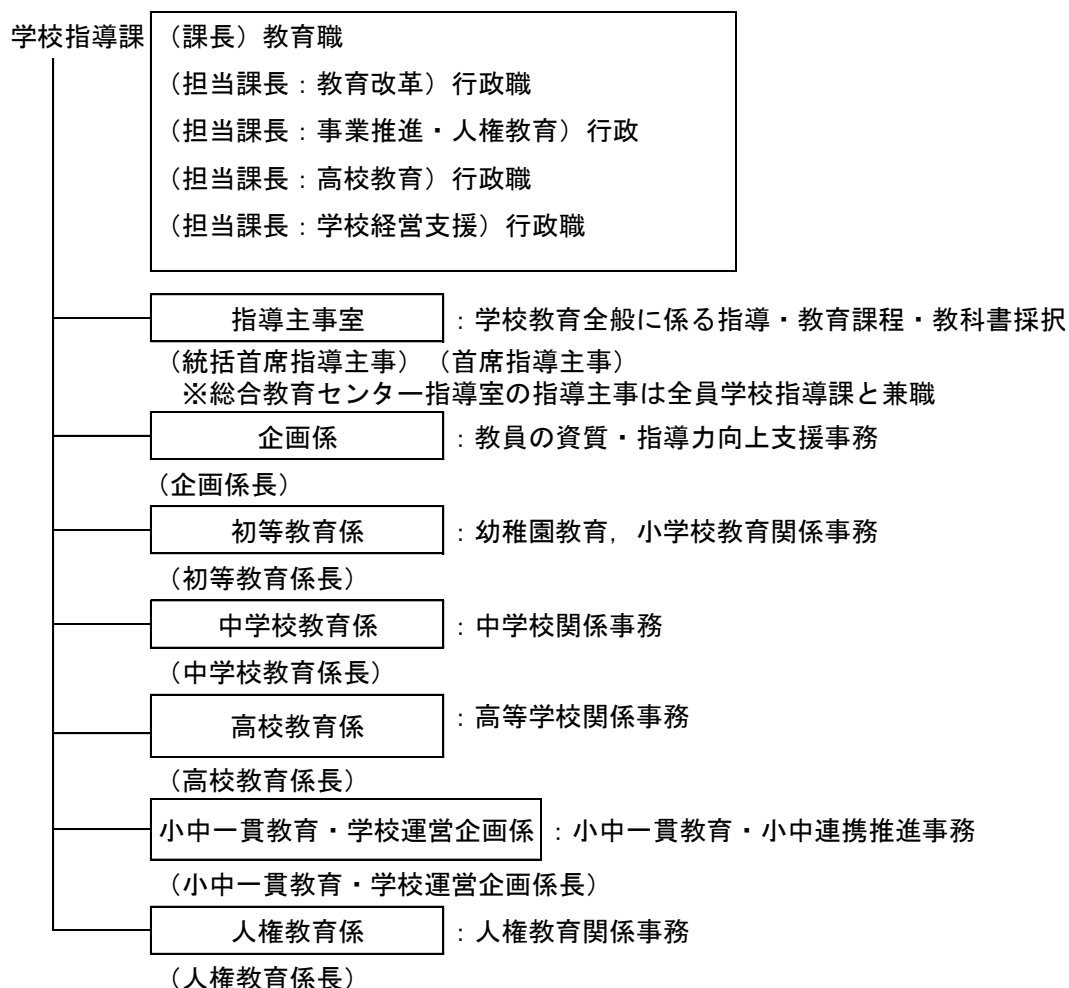
イ 学校指導課の概要

学校指導課は指導部の筆頭課であり、幼稚園教育、小学校教育、中学校教育、高等学校教育に関する企画・立案・連絡調整を担当している。また、小中一貫教育、学力向上、家庭と地域の連携した学校運営支援、人権教育、教育課程の基準設定、教科用図書採択などの事務を行っている。指導部には、教育政策監（行政職）、指導部長（教育職）、指導部担当部長（中等教育担当：行政職）、指導部担当部長（教育改革担当：行政職）を配置しており、学校指導課内に同

室している。

学校指導課の組織に関しては、【図 5-20】のとおりである。学校指導課長（教育職）の下、担当課長（行政職）として教育改革、事業推進・人権教育、高校教育、学校経営支援の4名配置されている。

【図5-20】京都市教育委員会学校指導課組織（平成23年度）



出典) 京都市職員録, 京都市教育委員会提供資料をもとに筆者で再構成したものである。

また、指導主事が在籍する指導室のほか、企画係・初等教育係、中学校教育係、高校教育係、小中一貫教育・学校運営企画係を設置しており、各係に係長が配置されている。職員数に関しては、60名在籍しており、職種別では、行政職は34名、教育職は26名となっている。また、総合教育センター指導室の指導主事は全員、学校指導課との兼職の身分となっている。

【図 5-21】は、京都市教育委員会より提供された学校指導課の座席表 [平成23年度 (2011)] を基に筆者において作成したものである。なお、表中にある記号は、●は行政職、○は教育職、◎は教育職出身の退職校長格である顧問、△

は教育職出身である退職校長格の参与、□は専門主事をそれぞれ表している。行政職と教育職の配置ポストは明確に色分けされており、具体的には教育職では、初等・中等各1名の統括指導主事の下に、初等8名・中等6名の首席指導主事が配置されており、学校訪問など学校運営に関する支援業務を担っている。行政職は担当課長の下、各係に係長ポストを配置し、係員を置いている。学校指導課では、行政職と教育職はほぼ同等数配置され、しかもワンフロアに執務室を構えており、行政組織の大部屋主義の特徴を備えている。大森彌（2006）は、1所に所属職員が居ることのメリットとして、職場の様子を全員が知ること、何か相談事が起れば直ちに協議できること、必要に応じて相互にある程度まで支援し合えることなどをあげており、今回の学校指導課のように、1所の執務空間に行政職と教育職がともに執務することにより、協働の体系が築けている点を指摘したい。この点について、インタビューを行った総合教育センター総括首席指導主事（学校指導課経験者）は、以下のように述べている。

一本庁の方も、学校指導課では初等教育係長のラインと、初等の首席とは島は離れているんですが、一応、同じ部屋にあるということで、ちょっとどうなんですかということを通じて係員に聞きますしね。ちょっと教えてくださいとか、このように設計しようと思っているんですがとか、同じ部屋で教育職と行政職がいるというのは、こちら側からもメリットがあるし、日常的にコミュニケーションがとれているというのは、問題解決、課題解決に向けてはいい場の設定かなとは思いますがね。【京都市総合教育センター総括首席指導主事】

このように、大部屋主義のメリットとして、物理的な障壁を無くすことにより、教育職と行政職の間で日常的なコミュニケーションが図れる点を述べている。京都市の教育行政職は、学校勤務の経験はないものの、学校指導課のような指導部門に勤務し、指導主事と日常的なコミュニケーションを図ることで、学校現場の情報をベースとして政策決定の基礎としている。

【表5-21】京都市教育委員会 学校指導課座席表（平成23年度）

参与	参与	統括首席 指導主事	統括首席 指導主事	指導 部長	学校 指導 課長	担当課長 (学校経営 支援)	参与	主任 指導 主事	担当課長 (高校教育)
△	△	○	○	○	○	●	△	○	●
資質		中等		初等		一貫・運営		高校	
△	△	○	○	○	○	△	○	●	●
△	△	○	○	○	○	○	○	● (係長)	●
△	△	○	○	○	○	○	○	●	●
△	△	□	□	○	○	○	□	●	●
						□			

<凡例>
 ●行政職員
 ○教育職員
 ◎顧問
 △参与
 □専門主事

教育政策監		企画		人権		初等		中学	
		●		●		●		●	
		●		●	● (係長)	●	●	●	●
		● (係長)	△	●	● (係長)	●	● (係長)	● (係長)	△
			●						
		担当課長 (教育改革)							
		●	●			●		△	◎
		担当部長 (教育改革)		担当課長 (事業推進 ・人権教育)		担当部長 (初等・中等教育)		参与	顧問

(出典)京都市提供資料を基に筆者により作成

ウ 指導行政における政策形成過程（学校指導課）

学校指導課の例をもとに、指導行政における政策形成過程を、教育職員と教育行政職員の役割分担と協働関係を中心に見ていく。

【表 5-22】は、学校指導課初等教育担当の事務分掌である。管理系・指導系・事業系、幼稚園に係る事務、その他予算関係、統計業務など初等教育関係の幅広い事務分野を所掌している。

【表5-22】 学校指導課初等教育担当事務分掌

分類	具体的事務内容
管理系（学校運営・教育課程）	行事関係，校外活動届，教科書支給事務，土曜学習
指導系（重要事業・教育課題）	大学発コンソーシアム（東京大学指定），伝統文化教育実践、研究（国立教育政策研究所指定）
事業系	次代を担う文化体験事業（文化庁），学校茶道，京の子どもかがやき創造事業，環境教育（エコライフチャレンジ），食育（食育カリキュラム）
幼稚園	入園事務，保育料，幼稚園音楽鑑賞教室
その他	市会・校長会，予算決算，情報公開，照会，回答

出典）京都市教育委員会提供資料をもとに筆者作成

最初に、行政学における政策形成過程に関する研究動向について概観したい。まず、佐々木信夫（2000）は、政策形成過程のモデルとして、第1に政策課題を認知する場面である課題設定、第2に課題解決のため必要とする手段の検討である政策立案、第3に政策が公式にオーソライズされる過程である政策決定、第4に具体的に政策を執行していく過程である政策実施、実施済の政策を効果検証する政策評価に分類している⁹⁹。また、城山英明ら（1999）は、中央省庁の政策形成過程について分析し、創発（内部の自発的創発・外部からの受動的創発・制度的創発）、共鳴（情報共有の仕組み・外部へのフィードバックの仕組み）、承認（公式の承認制度）、実施・評価（決定されたことの実施・内部評価・外部評価）の4つの段階で構成されるとした¹⁰⁰。本調査では、このような政策形成過程モデルに従って、分析を行うこととする。

【表 5-23】は、学校指導課における教育職員と行政職員の職務分担について、政策形成過程の流れに沿って整理したものである。

⁹⁹ 佐々木信夫『現代行政学 管理の行政学から政策学へ』学陽書房、2000

¹⁰⁰ 城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部、1999

【表5-23】 学校指導課における教育職と行政職の職務分担について

* 学校現場からの要望により政策課題を把握し、施策化した事例とする。

分類	項目	職務分担				備考
		教育職	行政職	教育職 中心	行政職 中心	
【課題設定】 →政策課題認知	問題発見 学校現場の状況把握（学校訪問等）	○				
	問題の分析 問題の抽出・分析・整理			○		
	政策目標策定・課題設定			○		
【政策立案】 →課題解決のための手段検討	複数案作成，最適案選択，政策原案作成			○	○	教育効果＝教育職 市政策・予算＝行政職
	予算調書の作成（必要経費の積上げ）		○			
【政策決定】 →政策がオーソライズされる過程	予算ヒアリング（課内・部内・局内，財政当局）			○	○	
	議会対応（答弁書作成等，Q&A作成）		○			総務課→係長→課長・局長 係長（たたき台）→課原案→教育長
【政策実施】 →具体的に政策を執行する過程	予算執行計画の作成・執行方法検討		○			
	入札事務		○			
	事業執行	○				事業執行（学校で実施）
	予算執行管理・予算決算		○			
【政策評価】 →成果・効果性等の評価	政策評価	○	○			
	監査対応		○			

出典) 京都市教育委員会資料及びインタビュー調査に基づき筆者作成

政策形成過程の創発・共鳴の段階での課題設定・政策立案にあたっては、そもそもいかなる政策課題があるのかという現状認識のための情報収集をいかに行うかという点が重要なポイントとなる。学校指導課でのインタビュー調査によれば、主として指導主事を通じた情報収集を行っていることが判明した。

具体的には、指導主事による校長会（支部長会、支部校長会）への出席、個別の学校訪問等の機会を通じて学校現場の状況把握、情報共通化、意見伝達と意見交換の場としている。このような教育委員会と学校現場の意思疎通に関しては、指導行政に関わる学校指導課の分掌にあつては、教育職同士の方が率直な議論が出来ることから、指導主事が主として担当している。

一方、教育行政職の役割としては、日々の指導主事とのコミュニケーションにより学校現場に関する情報収集を行う。また、定例会議として課内では週1回、課長、担当課長、係長、統括首席指導主事が出席する学校指導課連絡会により教育委員会の方針確認とともに意見交換を行い、さらに統括首席指導主事、首席指導主事、係長（行政職）が出席する初等首席会において、学校現場への伝達事項や、課題の整理、教育委員会内部での依頼事項について打合せを実施している。その他、市議会での対応は基本的に行政職の職務であることから、市議会での質疑に関わって、全市的な現状を把握する必要性が生じた場合などについては、教育委員会と学校のイントラを利用して「Eアンサー」という簡易に回答できるシステムを構築しておりその活用を図って調査を行うことや、他の自治体（政令指定都市）の先行事例や現状認識を把握する必要性が生じた場合には適宜電話や電子メールで照会を行っており、その調査で得られた情報については、各自治体へフィードバックするなど相互連携を行っている。

事業実施における教育職と行政職の役割分担としては、教育職は主として事業に関するプランニングや、実践研究校の検討、事業内容に関わる学校現場との調整などを行う。一方の行政職は、事業の予算書作成、事業執行管理、予算決算などの事務を行う。また、全市的な施策に関わる事業推進に関して市長部局と連携する場合の窓口を行っている。例えば、環境政策の関連事業である「こどもエコライフチャレンジ」は市長部局環境政策局地球温暖化対策室で主催しており、教育委員会は副読本などの内容について指導主事により校正などを担当している。すなわち、教育職は学習指導要領などの教育課程との関わりなど、純粋な環境教育としてのソフトの面での関与を行い、一方、行政職は全市的な施策内容について、話題性などを加味しながら教育内容に盛り込んでいく役割を果たしている。

また、市議会対応に関しては、主として行政職の役割である。市議会議員か

ら質問に関する情報が入った場合、まず教育委員会の窓口である総務課から、質問内容に関連する各課担当係長に伝達される。担当係長は課内の課長級に質問内容をコピーして配布するとともに、意見聴取を行う。その後、担当係長において質問への答弁書の原案を作成し、課内で検討した後、課としての原案をとりまとめる。その後内容によっては教育長のヒアリングなどを行い、総務課市議会担当の審査を経て最終確定という流れとなる。

政策形成過程の最終段階である政策評価の取り組み状況についてインタビューを行った。教育行政において政策評価は難しい面があるという認識であった。すなわち、教育行政では個々の事業検証のみでなく、本来的にはトータルで評価する必要がある。また、教育の目標そのものを数値化するのは困難な分野があるためである。しかしながら、数値化が困難であることや効果が出るまで時間がかかるといって逃げであるとも捉えかねない面もある。教育の特性を踏まえつつ、説明責任の観点から、情報公開・対外的説明を行う必要がある。学校指導課では、様々な満足度調査や、教育行政の中でも数値化しやすい学力向上の諸施策、学習支援プロジェクト（ジョイントプログラム・学習確認プログラム）の結果検証による継続的かつ計画的な取り組みを進めている。

この政策評価に関しては、教育行政において困難かつ重要な課題である。従来、教育と財政の関係については、勝野正章（2008）によれば学校教育活動には、合理的組織観や経営がなじみにくく、強いて手段的合理性を追求すればかえって弊害を来すなどの点を指摘し、この「学校の教育活動と財務経営の歴史的断絶」を乗り越えて学校の教育活動と財務経営の望ましい関係を創造することは、学校経営実践・研究の重要な課題としている¹⁰¹。また、植竹丘（2008）は戦後日本の教育財政研究が持つ難点を指摘しその難点によって教育財政学を成立させ得なかったと述べている¹⁰²。すなわち、戦後日本の教育行政研究は教育財政聖域論・教育費優先論が主流であったため、教育費支出を裏付ける合理的な根拠をもたず、教育費削減を求める勢力を教育という崇高な理想に対する無理解と片づけてきた面があると指摘している。

以上のような政策評価の重要性や、教育と財政の関係性について、教育財政を担う教育行政職は教育行政における基本的な課題であると認識する必要がある。ここで注目されるのが、データや研究的知見を踏まえたエビデンスに基づいた教育政策の実施である。岩崎久美子（2009）は、政策の妥当性を根拠ある

¹⁰¹ 小川正人、勝野正章『新訂 教育経営論』放送大学教育振興会、2008

¹⁰² 植竹丘「教育財政学成立への遠い道のり」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第27号、2008

データで国民に説明する道義的責任とそれに対する社会的認識の高まりや、アカウンタビリティに応じた政策効率性の問題が生じていることなどを背景にエビデンスに基づいた教育政策の重要性について述べている¹⁰³。

教育行政職は、行財政論理と学校現場での状況の両方を理解する立場から、そのパイプ役として、双方の論理を調整するスキルと教育政策立案や政策評価など行政能力の向上が求められており、そのような能力開発のための研修制度の整備や、大学院等の高等教育機関での派遣研修などの「教育行政のプロ」を養成する仕組みを構築する必要性が高まっているといえよう。

【図 5-24】は、教育行政職の職務分析として、インタビュー調査を基に学校指導課初等教育係長の職務体系について図化したものである。

学校指導部門では、教育政策形成過程において教育職と行政職はどのような分担により職務を遂行しているのだろうか。教育職と行政職の情報共有の手段として定例的な会議を実施している。それぞれ週 1 回開催される学校指導課連絡会、初等首席会である。学校指導課連絡会は、課長、統括首席指導主事（小・中）、担当課長、係長が参加し、会議前に開催される教育委員会全体の課長会での指示事項や学校指導課での個別案件の情報共有・意見交換の場としている。また、初等首席会では、小学校籍の統括首席指導主事、首席指導主事、幼稚園の首席指導主事、初等教育係長が参加し、教育委員会から学校への伝達事項を話し合っている。注目すべきは、ヨコ系列の教育職同士の会合である初等首席会に、行政職員の係長が出席し、情報共有を図っている点である。この場を通じて、情報を得ることはもとより、教育職同士の議論の様子に参加することで、指導主事の仕事の進め方や思考方法など教員文化に触れる機会となっている。

次に、指導部門における政策課題の把握や政策アイディアの生みだしはどのように行われているのだろうか。指導主事は、学校訪問や校長会との連携関係によって情報を収集する。

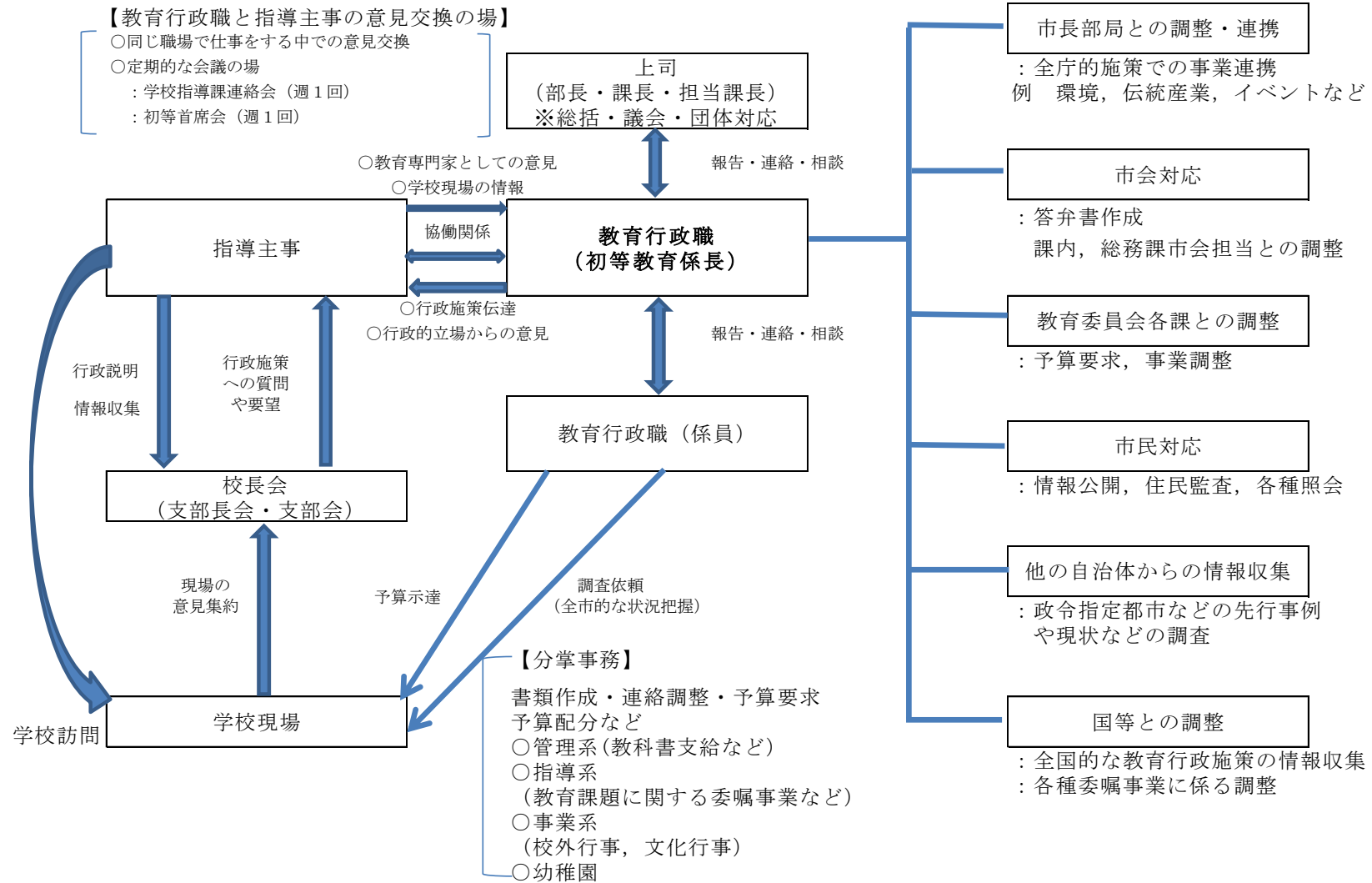
行政職員の役割は以下の 2 点に整理できる。第 1 には、行政職は外部要因などで学校現場に事業を依頼する場合の調整役を担う。外部要因とは、例えば市民や企業が自身の知識・ノウハウを学校で活かしたいという「持ち込み企画」などである。この場合には、行政職は窓口となって、首席指導主事に企画に対応できるような学校を問い合わせするなど調整している。学校現場で時間的・物理的に対応が難しいなどの場合には、行政職と教育職の思惑が対立することもあるという。このような場合には、「施策としてやっていかなければいけない

¹⁰³ OECD 教育研究センター編著・岩崎久美子他訳『教育とエビデンス 研究と政策の共同に向けて』明石書店、2009

ということで、行政職の方から意向を伝えて、折り合いをつけるところはつけて」教育職と行政職で議論・調整をする。決定事項は、首席指導主事から各学校に対して説明を行っている。

第2に、行政職は、市役所の他部局からの企画に対する窓口を担う。たとえば、京都市では環境や食育分野での連携を図っている。具体的には、「環境教育スタンダード」や「食育スタンダード」、各種副読本の作成などである。内容検討の際には、「教育職は純粹に教育として関わっていく」が、行政職は「オール京都市としての施策として必要な論点を盛り込んでもらうようお願いする」ことや、「打ち出し方、話題性を持たせるアイデア出し」を担っている。いずれの事例も、指導主事と市長部局行政職の間に入ってコーディネーターの役割を果たす行政職の役割の一例である。市長部局から直接に指導主事に話が来る場合よりも、学校現場と行政の立場の両方を知る行政職がコーディネーターとして間に入ることによって、「つなぎ」・「緩衝」の役割を果たしているといえる。

【図5-24】 教育行政職の職務体系図（学校指導課初等教育担当の事例）



(3) 京都市総合教育センター指導室担当係長・指導主事（インタビュー当時）

次に、京都市総合教育センター指導室担当係長・指導主事へのインタビューについて取り上げる。インタビューは事前に【巻末参考資料Ⅶ】を送付し、当日は質問項目に沿って行った。当該職員は、教育行政職員としてのキャリアを有しており、学校事務指導主事として学校事務改革を進めた。

京都市では、学校事務指導主事を全国に先駆けて昭和 61 年（1986）に設置しており、教育委員会の教育行政職と学校現場の学校事務職員のパイプ役といえる学校事務指導主事の職務遂行の実態について調査を実施した。具体的には、学校事務指導主事の職務内容、学校事務指導主事の設置の経緯、近年の学校財務事務取扱要綱制定や校内予算管理システムの稼働など学校事務職員制度を巡る改革動向について、インタビュー調査及び文献調査を行った。

総合教育センター指導室担当係長・指導主事に対してインタビューを行った。なお、当該職員は総務部調査課担当係長・指導主事を兼職している。学校事務指導主事は現在 5 代目であり、過去 4 代は京都市立学校事務研究会の会長や副会長を経験した学校事務職員出身者を配置していたが、平成 23 年度（2011）からは現在の教育行政職出身者を置いている。

この理由としては、当該職員は総務部調査課学校経理担当・教職員人事課人事担当を経験しており、教育行政職として学校事務職員と関わる業務に従事した経験を有していたことがあったのではないかと推測される。すなわち、調査課学校経理担当では近年の学校事務制度改革に関わっている。また、続いて勤務した教職員人事課では人事担当として、これまで京都市では 16 年間にわたって学校事務職員の採用を停止していたのを平成 22 年度（2010）から採用を再開する業務を担っており、そのような学校事務職員制度改革を担ったキャリアを踏まえての配置であろうと推測する。

この職員のキャリアパスとしては、最初は、指導部情報教育センターにおいて教育用コンピュータ整備、情報教育アドバイザーの任用、2 か所目は総務部調査課学校経理担当で学校経理事務や学校事務改革に取り組み、3 か所目は総務部教職員人事課人事担当として人事異動、採用、管理職選考、昇任昇格、定数管理や平成 22 年度には学校事務職員の採用再開の業務を行い、インタビュー当時の職場は 4 か所目である。インタビュー後のキャリアパスも含めて示したのが【表 5-25】である。

【表5-25】京都市教育行政職員キャリアパス表
学校事務支援室課長補佐

等級	総務・管理部門	学校教育部門		生涯学習部門
		指導系部署	教職員人事系部署	
1～3級	調査課学校経理担当	情報教育センター		
			教職員人事課人事担当	
4級		総合教育センター指導室担当係長・指導主事		
		学校事務支援室担当係長・指導主事		
		総合教育センター教員養成支援室担当係長		
		学校指導課高校教育係長		
5級	学校事務支援室課長補佐	学校指導課課長補佐		

学校事務指導主事の職務内容と職務実態について述べる。主たる職務内容としては、第1には事務職員研修の企画・立案・実施である。第2には経理実態調査などの学校訪問である。

最初は、事務職員研修の企画・立案・実施についてである。平成23年度(2011)における学校事務職員対象の研修講座は、第1に「学校事務講座」であり、本講座は学校事務職員以外の管理職及び希望する教員を対象者としており、教職員人事事務(休暇・出勤簿)、給与事務、物品会計、財務運営と校内予算管理を内容としている。これは、既に管理職となった者や将来管理職候補である教務主任等に学校財務マネジメントの習得を図ることを目的としている。第2に職務別研修として、「事務職員教育課題・人権教育研修会」であり、全事務職員を対象としている。第3には、経験年次別研修として、「採用1年目事務職員研修」「採用2年目事務職員研修」であり、前者は20回実施されており、教職員としての心構えから人事給与システム、校内予算管理システム、年末調整事務などの内容となっており、一方、後者は8回実施されており、年間の学校事務計画や校内予算の策定から決算などの実務的な講座となっている。第4は、「事務職員課題研修会」であり、校内予算管理システム、就学援助制度などテーマごとの研修講座である。

インタビューの中では、学校事務指導主事は、教育行政職出身者として初めて配置され、学校事務職として経験がない中で、教育委員会の行政職の側から事務職員の研修をどのように構築していくかという観点で、平成24年度(2012)

の研修計画を策定したと述べている。具体的には、若手事務職員の育成に重点を置くこととした。その背景として、京都市では16年度ぶりに学校事務職員7名の新規採用を行ったが、16年間採用を停止してきた間は退職補充として臨時的任用職員を充ててきた。このため、平成23年(2011)5月1日現在の学校事務職員数としては、全体293名のうち、65名は臨時的任用職員となっており、全体の約22%の高い比率となっている。現在の学校事務指導主事は、教職員人事課人事担当として学校事務職員の採用再開に従事してきたキャリアがあることから、平成22年度(2010)以降採用された学校事務職員をいかに育成していくかという点に重点化を図った。この点若手事務職員の研修の方向性について以下のように述べている。

—研修の内容は、去年は1年目だけを集めた研修、2年目は2年目だけを集めた研修、またそれ以外の方々の研修という形でやっていたんですが、1年目、2年目だけを集めてやるというのは、やはり若手の中での連携も必要であろうと、事務職員の状況というのは基本1人配置なんですね。複数配置は1割ぐらいしかありません。すると、横の連携が重要になってくると、研究会とか近隣の学校とかありますが、研修の場でも創っていけないかということで、来年度は採用1年目研修において、2年目、3年目の方が実践発表していくような形態、相互交流できるようにと考えておりました、事務職員の中で客観的事実として1人でやっている現実をいかに連携をとっていくかということでそういう形態の研修を考えておりました、どう実施していくかということは今、頭を悩ましているところです。【京都市総合教育センター指導室担当係長・指導主事】

このように主として単数配置である学校事務職員の状況を踏まえ、いかに研修で職務知識などの相互交流の場を作っていくかという点を重視し、1年目、2年目、3年目が共に学ぶ場の設定を企図している。

また、従来、学校事務職員の経験を持ったベテラン級が配置されてきた学校事務指導主事のポストに、今回、学校事務職員の経験のない教育行政職が配置されたことで、学校事務職員の実務的内容を含めた研修計画の策定をいかに行っているかという点について質問を行った。この回答としては、京都市では研修指導員制度があり、小学校、中学校及び総合支援学校の教科区分ごとに置くとともに、学校事務の分野においても委嘱している。学校事務研修指導員は平成23年度現在、小学校1名、中学校3名、総合支援学校1名の計5名体制となっている。具体的な職務としては、研修の企画段階から指導主事とともに会議

等で議論を深めつつ、研修の運営まで従事することとなっている。インタビューの中では、学校事務職員としての経験がない現在の指導主事にとって、学校事務職員の経験豊かな研修指導員のアドバイスは不可欠のものであると述べており、この会議を通じて、学校事務職員の現場の声や実務的な課題などの情報収集を行い、現場ニーズを踏まえた研修計画策定に活かしているといえる。

インタビューでは、学校事務指導主事は、自らの研修に関わる職務内容を以下のように回答している。

一私としては研修指導員とか市教委の担当課の意見を聞きながらこういう研修がいただろうということで事前にコーディネートする感じに今年度はなっていましたね。(中略) 来年度は課題別研修が9回あるんですけども、大部分についてお二人ずつぐらい出て頂けないかなと、そうすると、20名近くの方に出て頂くことになるので、そのことをいうていかななくてはならないのですけれども、それがどうかと、やはり事前にアドバイスなどをしていかなければあかんと、そこで自分の役割が非常に必要になってくるのかと、研修の場ではあいさつと司会とまとめしかしませんけれど、そこまで持っていくのが私の役割かなと思っています。【京都市総合教育センター指導室担当係長・指導主事】

このように学校事務指導主事は、学校現場の事務職員を代表する研修指導員からの学校現場のニーズの把握を行うとともに、教育委員会事務局調査課、教職員人事課、教職員給与課などの各課の意見集約・調整を行うコーディネーターとして自らの職務を捉えている。また、平成24年度から課題別研修においてベテラン職員などにも実践発表などの機会を設定することを計画しているが、研修実施にあたり事前に発表者等に対してアドバイスなどを行い研修実施までに至る支援業務を自らの役割として認識している。すなわち、教育委員会と学校現場を繋ぐ役割としての指導主事の役割を果たしていることが判明する。従来、教育委員会と学校の関係性の在り方の議論において、同じ行政職同士である教育委員会事務局の行政職と学校事務職の関係構築についてはあまり言及されなかったのではないかと。また、京都市のように事務局に教育行政職を配置している教育委員会における行政職と学校事務職の関係性と他の教育委員会での一般的な首長部局からの出向職と学校事務職とは相違があるのかどうかなどについても今後、検証すべきテーマであろう。

第2の職務としては、経理実態調査や若手職員配置校への学校訪問である。インタビューにおいて、事務職員研修のカリキュラムを策定する際のベースと

なる情報源は何かと尋ねたところ、学校訪問の存在が大きいとのことであった。学校訪問の方法として2パターン存在する。第1には教職員人事課人事主事と一緒に行く場合であり、第2には調査課学校経理担当とともに訪問するケースである。第1の教職員人事課人事主事と訪問する場合は、若手事務職員の育成の状況を見に行く目的で、1年目、2年目職員の在籍校15校に23年度(2011)は3回訪問している。一方、調査課学校経理担当と訪問する場合は、学校長が人事異動などで変った学校に対して事務の引き継ぎをするパターンと、半日ほどかけて会計書類の調査を行い、校長・教頭・事務職員に対して指導・助言を行うとともに経理相談を行う学校経理実態調査を実施する大きく2つの方法がある。

京都市では平成元年(1989)から「学校経理の日」を設定しており、校長は、教頭及び事務職員などと学校予算の執行や会計書類の確認・照合を行い、教育職と事務職員ともに学校財務マネジメントの取り組みを進めている。学校経理の日について、インタビューを行った総合教育センター統括首席指導主事(教育職員)は自身の学校長としての経験を基に以下のように述べている。

—京都市に限らずどこでも財政は逼迫していますから、どの部分で予算の経費削減をしていくか、あるいはそこで生みだしをして、こちら側の予算を膨らましていくか、合算執行のような予算をざっくり配分して、学校の方で自由に使い方を決めていくことになればなるほど、ひもで縛られない分、学校の独自性を活かして、いかに予算面でも学校の経営ビジョンに沿った形での学校運営ができるか、そういった意味での予算構築をどうするかという意味でも、とりわけ管理職は経営ビジョンを描く中で、予算についてもきっちり把握し、連携をしておくということは大事なので、その1つの形としての経理の日、その日に捉われることなく、やはり学校事務職員との連携は大事なかなと思いますね。【京都市総合教育センター統括首席指導主事】

管理職である校長・教頭は教育職出身であり、学校事務の理解は浅いといってよい。一方、学校経営の観点からは、予算はその基礎となるものであり、予算の理解・把握は不可欠である。このような中で、学校経理の日は、学校経営ビジョンと予算とリンクさせる貴重な機会と捉えており、さらに学校経理の日に限らず日常的な管理職と学校事務職員の連携を進めていく必要性を認識している。学校事務指導主事の学校訪問は管理職・学校事務職員の連携を支援し、学校財務マネジメントを有効に機能させるために行われていることが判明する。

京都市では、近年、校内予算管理システム稼働をはじめとした学校財務制度改革や学校財務事務取扱要綱や標準職務制定などの学校事務職員制度改革を進めている。

今回、インタビューを行った学校事務指導主事は先述したように平成14年度から平成19年度(2007)まで総務部調査課学校経理担当として6年間勤務し、その後、平成20年度(2008)から平成22年度まで総務部教職員人事課人事担当として3年間勤務した経験を有し、この間の改革実施に教育行政職の立場から取り組んだ経験を有する職員である。今回のインタビューでは、教育行政職の職務遂行の事例の一つを調査する観点から、近年の学校財務や学校事務改革動向について質問を行った。

最初に、近年の学校事務職員制度改革及び学校財務システム改革の動向に関して確認したい。第1に、学校予算の関係では、平成16年度(2004)に「学校財務取扱要綱制定(平成17年4月施行)」、平成19年度(2007)には「みやこ学校エコマイレージ」「学校予算キャリア制度」、平成20年度(2008)には「学校園預り金ハンドブック」配布などの取り組みが行われた。その中で、学校財務事務取扱要綱は、学校における予算、契約、経理、物品及び学校預り金に関する事務を統括する校長、学校事務職員の職務内容を明確化したものであり、学校における財務運営の基礎となるものである。また、学校予算制度の工夫の取り組みとして、学校予算キャリア制度がある。本制度は、学校令達予算の一部を各学校から調査課学校経理担当に対する申請によって、40万円を上限として、翌年度に繰り越して執行できるシステムである。インタビューでは、このような予算制度上の工夫のアイデアはどのように生み出されるのかという点について質問したところ、以下のようなエピソードが紹介された。

—例えば、予算キャリア制度とか、必要ないのに予算を執行したりとかですね。行政の側では感じていることで、一方で単年度予算というのは原則ですし、(中略)ここ2代、学校経理係長は、局経理の係長が学校経理係長になっていると、局経理というのは、教育委員会の経理担当の部署、教育委員会総務部総務課計理担当、いわゆる教育委員会全体の予算を握っている部署です。調査課学校経理担当というのは、対学校の予算を握っている部署になります。より上の目線の見ていた方が学校経理に配置されたときに、こういうことが実現可能ではないかということで、どちらかという跟前係長の発想というのが大きかったですね。学校経理係長というポストに局経理係長を持ってくるという人事というのは考えて頂いているのだろうと思いますね。【京都市総合教育センター指導室

担当係長・指導主事】

すなわち、学校予算執行上の工夫のアイデアが生み出されたのは、例えば予算キャリー制度でいえば、学校運営費の管理を担っている調査課学校経理係長のポストに、教育委員会事務局全体の予算を管理するポストである総務課学校計理係長から配置されることによって、制度の枠内で可能なシステムの発想を生み出したことの一要因ではないかとしている。予算キャリー制度は、教育委員会全体の予算の執行残などを活用して次年度予算に反映させ、学校側としては繰越と同様の効果を生み出すものであり、学校において年度末に不用残を残さないため予算消化を行うという予算執行上の無駄を無くすための方策である。このようなシステム構築は、教育予算経理事務に精通した職員によりアイデアが創出できたということであり、長期に教育委員会事務局内で勤務する教育行政職制度であればこそ、このような人事配置が可能になる訳であって、このような点は教育行政職制度のメリットであると評価できる。

第2に、学校財務システムでは、平成17年度(2005)に財務会計システム、平成19年度(2007)に学校物品有効活用システム、平成21年度(2009)に学校預り金システム、平成22年度(2010)には校内予算管理システムがそれぞれ稼働した。京都市では、平成16年度(2004)まで学校運営費は全額資金前渡であった。通常、資金前渡は地方自治法施行令161条1項で限定的に規定されているものである。インタビューでは、この資金前渡の状況をなんとか変えなければという危機感から、市全体で財務会計システムを平成17年度から導入するというタイミングに合わせて、教育委員会主導で、学校全体にも財務会計システムを導入し、市全体と同じ会計処理制度を行うこととしたという。また、この学校現場での財務会計システムの導入を契機として、学校事務を変えていかなければという方向性が定まり一連の改革が進むことになったと述べている。

次に、平成21年度(2009)の学校預り金システム稼働についてである。学校預り金という用語は京都市特有のものであり、保護者から信託を受けて預っている金銭としての位置付けからこのように称され、具体的には、学用品、修学旅行費、給食費などの公費以外の保護者負担の私費を指す概念である。そして、平成23年度からは、従来別々に管理を行っていた公金会計と預り金会計を一体的に管理する「校内予算管理システム」を全校園に導入した。このような学校財務システムの改革についてインタビューでは以下のように述べている。

—23年度は予算管理システムということで、ずっとやってきたというのがこの

16年度以降の話ですね。それは私は危機感しかなかったと思いますね。その中でやはり指導主事が果たした役割も大きかったですし、現場の状況はこうだと、それを踏まえたシステムを作ると、ただ、当時の経理係長もそれは問題でありなんとか変えていかなければあかんという思いがありましたし、私の前任の方は平成16年度から22年度まで居りまして、同じように調査課学校経理係長も16年度から21年度までいはいりましたね。確かにそういった連携はあったと思いますね。ただ、いくら研究会がいて、経理係長がいて、指導主事がいても、教育委員会としてお金のかかることなので、やるべきかどうかというのはどう判断するかということはあったと思いますね。【京都市総合教育センター指導室担当係長・指導主事】

以上のように、学校財務システムの改革においては、調査課学校経理担当と総合教育センター学校事務指導主事、京都市立学校事務研究会の連携により、予算措置に関しては教育委員会全体のバックアップにより成し遂げられたと述べている。

第3には、学校事務における改革である。平成21年度(2009)には学校事務支援指導員制度の設置、「学校事務の役割と標準職務について(通知)」制定を行い、平成22年度(2010)には16年ぶりに新規事務職員7名を採用した。その学校事務改革の動向について、平成20年度(2008)から平成22年度(2010)まで教職員人事課人事担当に在籍した立場から以下のように述べている。

一学校事務に関する研究については、文部科学省から研究費が出て学校事務面から考えるという前任者が研究をされていたんです。私がそれを引き継ぐ形で、やったのが平成20年度。その中で、不思議に思っていたのがなぜ採用しないかということで、臨時ばかり増えて行って、正規の方が減って行って、やはり若い方が入ってこないというのは、組織としていびつですよ。人事課に入って、それがなぜなのかを考えるようになったんですね。21年度に採用試験再開に繋がっていったというのは嬉しく思います。20年度にやりましょうということになって、21年度に試験をして、22年度に採用ということで、そういう採用を再開するとともに、標準職務を作り、若手が入ってくるということで学校事務指導員制度を設けて、若手事務職員の支援をするという、これはこういう制度を作って現場の優秀な事務職員さんを教育長名で委嘱して頑張りなさいと、若手が入って、それを支援する体制を作ってというようなことをしている。【京都市総合教育センター指導室担当係長・指導主事】

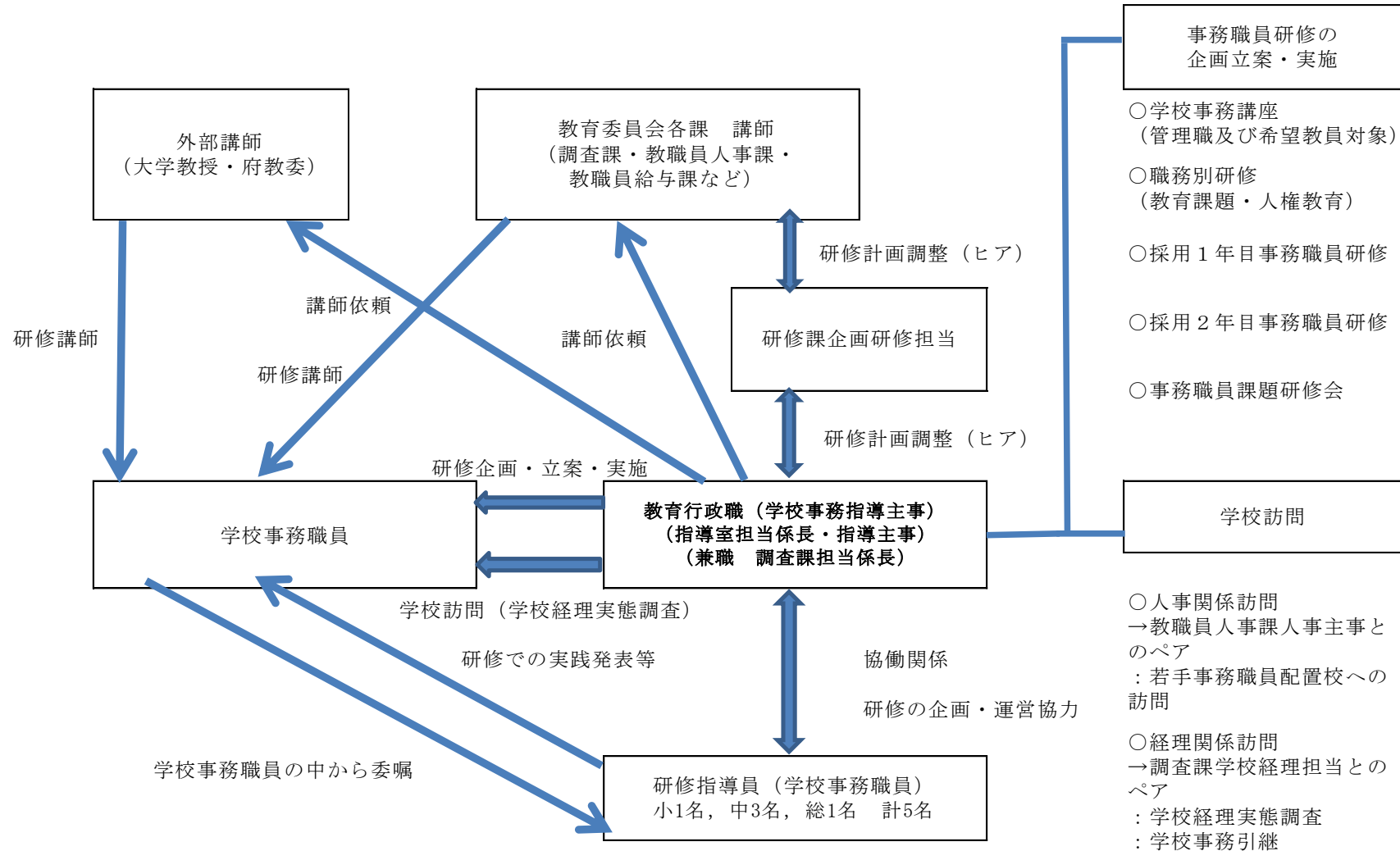
京都市における学校事務職員の状況は、京都市提供資料によれば、平成 23 年（2011）5 月 1 日現在、全体で 293 人配置され、そのうち臨時的任用職員は 65 名（22.1%）、再任用事務職員は 17 名（5.8%）である。臨時的任用職員は基本半期任用であり、育成はできず、長期的な視点から組織構成を変えなければならない問題意識から、平成 21 年度（2009）に学校事務職員の採用試験再開を実施し、平成 22 年度から採用し、研修を行っているという流れである。また、学校事務職員の役割を校務運営組織に位置づけることで、学校事務職員が学校経営へ積極的に参画する体制を明確化するため、平成 21 年度（2009）に「学校事務職員の役割と標準職務について（通知）」を教育長名で制定した。具体的な内容としては、学校事務職員の役割として、学校経営を位置づけるとともに、学校事務職員の標準職務として、総務、財務、学務、人事、給与、福利厚生、その他学校間連携・地域連携の 8 区分に大別している。同じく平成 21 年度には、学校事務支援指導員制度を設置し、支援指導員は教育長が委嘱し、他の学校事務の支援及び指導、新規採用学校事務職員への支援・指導などの職務を担っている。

以上のように、京都市における学校財務制度改革・学校事務制度改革の動向は、教育委員会主導で、具体的には調査課学校経理担当、教職員人事課人事担当、教職員給与課と学校事務指導主事、学校事務研究会などの連携により行われた。

平成 23 年度（2011）は、学校事務職員全体の資質向上のため、学校事務支援推進プロジェクトを設置しており、横の連携を図るため、調査課担当課長、調査課学校経理係長、教職員給与課給与係長、教職員人事課人事主事、専門主事、総合教育センター学校事務指導主事の計 6 名で月 1 回程度の会議を行い、情報共有化を図っており、教育行政職員集団のネットワークにより学校事務改革を成し遂げた事例であるといえよう。その後、この学校事務改革の流れの中で、平成 25 年度から総務部に学校事務支援室を新たに設置している。

以上の学校事務指導主事へのインタビューを基に、職務体系図としてまとめたのが【図 5-26】である。

【図5-26】 教育行政職の職務体系図（総合教育センター指導室指導主事の事例）



第3節 教育職員から見た教育行政職員の職務に関する調査

これまで、教育行政職を対象にインタビュー調査を実施してきたが、今回は客観的な教育行政職員像を調査する観点から、教育職員の指導主事等を対象に「教育職員から見た教育行政職員の職務に関する認識」に関して調査を行った。

3-1 北海道教育庁

北海道においては、平成18年度(2006)の組織改編の際、行政職員と教育職員の横の連携を図るため、試行的に教育職員のみであった指導系のグループの中に行政職員を配置した。本研究では、こうした意図的に教育職員と行政職員を混合で配置する「職種混合型係構成」を採った事例研究として、教育職員側から見たこの仕組みへの受け止めを、各学校種別の教育職員(主幹級)へのインタビューを通じて確認することによって、指導系部署における職種間連携のあり方について検討する。北海道教育庁教育職員へのインタビューは【表5-27】のとおり実施した。インタビューは事前に【巻末参考資料Ⅷ】を送付し、当日は質問項目に沿って行った。

【表5-27】教育職員へのインタビュー調査一覧

自治体名	調査実施日	調査対象者
北海道教育庁	H30.8.24	特別支援教育課学校指導グループ主幹(特別支援学校教員籍)
		義務教育課義務教育グループ主幹(中学校教員籍)
		高校教育課高校教育指導グループ主幹(高校教員籍)
		教育環境支援課主幹(小学校教員籍)

まずは、調査対象者の職位・経歴・職務について確認しておきたい。

(1) 特別支援教育課学校指導グループ主幹

当該職員は特別支援学校教員出身者である。インタビュー当時の職は特別支援教育学校指導グループ主幹である。これまでキャリアは特別支援学校の教員を15年勤めた後、道立特別支援教育センターで研究員、室長、特別支援教育課で指導主事(主査)を経験し、教頭職で学校現場に出た後、今のポストに就いており、行政経験は12年である。特別支援教育課には、企画・振興グループと学校教育指導グループがある。企画・振興グループは主としてハード系の業務を担っており、道立特別支援学校の学校運営費、設備、教材等整備、学校の設置・廃止、配置計画などを所掌している。一方の学校教育指導グループでは、主としてソフト系の業務を担っており、特別支援学校の教育内容・教育方法の改善、教育課程・学習指導等の指導助言、学齢指導生徒の就学、就学奨励費補

助などを所掌している。

当該職員が属する学校指導グループには11名在籍している。内訳は主幹が2名、主査（指導主事）が3名、主査（行政）が1名、指導主事が3名、行政職員の主任1名、主事1名である。特に、指導系部署のうちでも教育課程に関わる教育のコアな領域に、「職種混合型係構成」として行政職員が配置されている事例として調査対象とした。

(2) 義務教育課義務教育グループ主幹

当該職員は中学校教員出身者である。インタビュー当時の職は、義務教育課義務教育グループ主幹である。これまでのキャリアは中学校4校に勤務し、その後、教育局3カ所で指導主事を経験し、本庁義務教育課指導主事、主査の後、教育局教育支援課長を勤め、現在の職にある。

義務教育課には、義務教育グループ、学力向上推進グループ、就学支援グループ、子ども地域支援グループがある。義務教育グループでは、小中学校の教育課程、学習指導等の指導助言、学校力向上に関する総合実践事業等の指定事業を担当している。なお、学力向上推進は別の学力向上推進グループが担当している。主幹は当該職員に加え、行政職の主幹が配置されており、2人体制である。教育職員の指導主事は6名、行政職員6名の計14名であり、「職種混合型係構成」となっている。

(3) 高校教育課高校教育指導グループ主幹

当該職員は高校教員出身である。インタビュー当時の職は、高校教育課高校教育指導グループの主幹である。道立高校に3校17年勤務し、教育局、道立教育研究所、学校教育局参事（生徒指導・学校安全）、高校教育課主査を経て現在の職にある。

高校教育課には、高校予算グループ、高校教育指導グループ、キャリア教育指導グループ、高校配置グループ、学校制度グループ、高校教育企画グループ、高校支援グループの7グループが置かれている。このうち、教育職員が多く配置されるのは、高校教育指導グループとキャリア教育指導グループである。高校教育指導グループでは、高校教育全般の指導、振興、キャリア教育指導グループはキャリア教育、産業教育の振興を所掌している。高校教育指導グループの人員構成としては、主幹が1名、主査が5名（教育職員4名、行政職員1名）、指導主事4名、主任（行政職員）2名の計11名であり、「職種混合型係構成」である。

(4) 教育環境支援課主幹

当該職員は小学校教員出身である。14年間小学校で勤務し、その後、教育局

6年、健康・体育課指導主事4年、教育局主査2年、学校教育局参事（生徒指導・学校安全）1年、義務教育課主査1年、教育局教育支援課長1年を経て現在の職にあり、行政経験は通算すると16年である。

教育環境支援課は、平成30年度（2018）から設置された課であり、情報化推進グループ、教職員研修グループ、部活動対策推進グループの3つグループから構成されている。このうち、教職員研修グループは、教職員研修計画の策定及び研修体系の検証、改善、教職員の計画研修に係る企画・総合調整などを所掌している。人員構成は主幹が1名（教育職員）、主査（行政職員）4名、指導主事（教育職員）1名、主任・主事（行政職員）2名の計8名である。

以上の教育職員に対するインタビューから、指導系部署において「職種混合型構成」を採ることによる行政職員と教育職員の職種間コミュニケーションに対する考え方や評価、課題等について整理する。

第1に、教育行政職員が指導系部署に在籍していることのメリットとして、法令や予算事務を行政職員が担うことにより、指導主事は本来の指導業務に専念できる点にある。特別支援教育課主幹は以下のように述べている。

—私たちは学校教育の教育課程の管理ですとか、職員への研修授業などを中心に取り組んでいるのですけれども、そういった中で私たちが苦手としているのは、法規と予算なんです。ですから、予算の管理とか就学支援など法令等に基づいた手続き等は事務の方をお願いしている状況にありまして、指導主事が学校訪問指導ですとか、やはり外に出ることが多い中、そういった管理をしていただけるのは大変助かっています。【北海道教育庁特別支援教育課主幹】

また、教育環境支援課主幹は以下のようにメリットを述べる。

—やはり教育（筆者注：教育職員）だけだと考え方は偏ると思いますね。こういうことやりたいとか、ああいうことやりたいとかありますけれど、そういうのって割と教育職からすれば予算面は度外視して考える、夢とロマンを語る場合も多いので、その辺はやはり行政職はきちんと、どう予算を確保するという観点から、施策面で必要か必要でないかを議論しますからやはり教育（筆者注：教育職員）と行政（筆者注：行政職員）がタッグを組むというのは非常に重要だと思いますね。【北海道教育庁教育環境支援課主幹】

このように、教育職員が行政にとって必須な能力である予算・法規の経験が

ない中で、行政職員が同じグループ内にいることでそれらの事務を担うことによって補完体制ができており、教育職員が専門的力量を発揮できる学校訪問に注力できるメリットがあるとしている。

また、義務教育課主幹は同じグループの中に行政職員が配置されていることについて以下のように述べている。

一圧倒的に一緒にいた方が仕事はやりやすいですね。違うグループにいるということは、そこに上司が必ずいますから。例えば1つの事業を構想していくときにも、うちは中身でこうしたいと思っている。だけど、お金の面ではそれはうまくいかないということがあります。今は基本構想を立てる段階から内容面では中心になって、指導系（筆者注：指導主事）も行政職も一緒になってこういうものを作りましょうということで最初から相談できるので、その段階で予算の枠組みとか、できること、できないことをイメージしながら組み立てられるので、それはすごく仕事はしやすいと思っていますし、指導系で言えば内容の充実にはちゃんと力を注げる。【北海道教育庁義務教育課主幹】

このように企画段階からの職種間連携ができるメリットは大きいといえる。予算を担当するグループと事業を担当するグループが違っていると、それぞれのグループ内の上司の了解の上、調整作業が必要になる。一方で、北海道のように、同じグループ内に教育職員と行政職員が配置されることによって企画段階から教育職員と行政職員が相談しながらプランニングできるため、手戻りなく業務を遂行することができるし、事前調整の中で各グループ間の調整コストも押さえることができるため、その分の時間を指導内容の充実注ぐことができるメリットがある。

指導主事の業務実態と指導行政上の課題については、平成26年（2014）3月に有限責任監査法人トーマツが「学校の総合マネジメント力の強化に関する調査研究」がその実態を明らかにしている¹⁰⁴。本調査研究では教育長、指導課長、校長・教頭に対して指導主事に期待する業務についてアンケート調査を行っている。指導主事に期待する業務領域と実態とのギャップとして、学校訪問など

¹⁰⁴ 有限責任監査法人トーマツ「学校の総合マネジメント力の強化に関する調査研究 研究課題B 指導主事及び教育委員会事務職員に求められる資質・能力とその向上を目指したプログラム開発に関する調査研究～指導主事の業務実態と求められる資質・能力との比較を通じて～」(2014)

https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2014/11/21/1342944_2.pdf（令和2年8月11日閲覧）

による現場での指導助言が期待されていることに相反して、庁内の調整や議会対応などの事務処理による業務負荷が大きく、現場への指導助言の機会を減少させている実態が明らかになった。さらに、教育長と指導課長に対して「学習指導・生徒指導・研修に指導・助言」「学校経営に関する指導・助言」「教育施策の立案・調整」の業務に関して、指導主事が担う業務と考えるのか、一般行政職員と分担し実施すべきかアンケートを行っている。その結果、業務領域に関わらず、指導主事と行政職員が業務連携すべきという声が多いという結果が出ている。特に、教育施策の立案、調整に関する業務は約9割が一般行政職員と役割分担すべきという回答となっている。

文部科学省の官僚である森田正信（2001）は、指導行政の充実を図る上で、教育委員会事務局全体の事務処理体制は重要なポイントとなるものであり、事務系の職員の役割は大きいと指摘する¹⁰⁵。指導主事は、一般的に、行政組織における種々の事務処理には不慣れであり、組織内部の連絡調整等の事務はどうしても苦手な面がある。このような点からも事務系職員は重要であり、森田が出身により勤務した県でも事務系職員と連携して職務を遂行している指導主事ほど学校の専門的事項にかかわる指導についても実力を発揮していたように感じたという。

行政の職場では、年度当初に事務分掌表を作成し、各事務分掌の担当を明確化している。各グループで作成している事務分掌表では主担当と副担当の2名を置くのが一般的である。さらに指導系の事務分掌であると、事務系と指導系の係が分離されている場合は、当然のことながら、係単位で事務分掌が作成されることが多い。さらに、行政職員と指導主事が同じ係にあったとしても、事務系と指導系の事務分掌が明確に分離されており、指導系の事務分掌の主担当と副担当は両方とも教育職員であることが多い。

北海道で特徴的なのは、指導系業務の事務分掌において、例えば、1つの事務分掌事項（例：学校力向上に関する総合実践事業）について指導主事の主担当・副担当と行政職員の主担当・副担当の4名が置かれている点にある。有限責任監査法人トーマツの調査研究において指摘されている指導主事が事務処理に追われ本来の指導業務に注力できていない課題への解決方法として、北海道の事例のように、教育職員と行政職員の業務連携の仕組みを、同じ係内に教育職員と行政職員を置く「職種混合型係構成」を採った上で、事務分掌レベルで

¹⁰⁵ 森田正信「指導行政と指導主事の配置、役割」堀内孜『地方分権と教育委員会② 教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい、2001

も教育職員と行政職員を混合にするなどを意図的に行っている点は、職種間コミュニケーションの促進を進める上で、注目すべき取り組みであるといえる。

第2に、教育職員は自らが育ってきた学校とは異なる、行政という新たな世界で葛藤を抱えながらも、行政職員との職務上の関わりの中で業務を遂行している点である。例えば、職務範囲の違いについてである。この点について特別支援教育課主幹は以下のように述べている。

—やっぱり事務の方々は非常に自分の仕事というか、要するに何をやらなきゃいけないかだとか、役割がすごく明確になっていると思うんですよ。ところが私たち（筆者注：教育職員）の場合は、いろんな相談から雑多な雑務までいろんなものを引き受けてしまっているというところで、要するに仕事自体の内容だとか、そういったことを十分整理できていないなというのは正直あります。

【北海道教育庁特別支援教育課主幹】

教育職員は学校において子供に関わる学級経営、学習指導、生徒指導、部活動までマルチタスクに担っており、そうした仕事の仕方が当たり前であり、自然と身につけている。一方で行政職員は、事務分掌として明確に業務が宛てられており、その役割の中で業務を担っている点に違いがある点を行政の世界に入ることにより感じている。

また、日常的な職務の意思決定プロセスの違いも感じている。同じく特別支援教育課主幹はこの点を以下のように述べている。

—私たち（筆者注：教育職員）が判断して決定していくプロセスというのは即座に相手に対して返さなければならない、指導・助言もそうだと思うんですけども、それを1つ1つ上司に確認して、こういう形で言いますという部分にはなかなかかなりにくいかなっていう。ですから仕事の内容・質からしてやはり行政と違うのはそういうところかな。明確にこうした指示体系の中でやらなければならない仕事と、それと学校の先生や指導主事に求められている、瞬時にある程度学校に対しての教育上の指導・助言については中身でちょっと変わってくると感じます。【北海道教育庁特別支援教育課主幹】

同様の点について、義務教育課主幹も以下のように述べている。

—学校は組織的に仕事をするという面がとても弱い。校長がいて、教頭がいて、

あとみんな先生がいるみたいな、ちょっと鍋蓋型みたいなところで、自分も学校の中では一定程度、自分の思うとおりにやれるっていう状況から行政に来ると、組織がはっきりしてますから、一番下で入ると思うようにならないことがほぼ多く、全部上の決裁をとって仕事を進めていかなければならないのが非常に最初はストレスというか。それは自分1人で仕事をしているわけではないので、組織としてやる仕事なんだということを意識するのは非常に貴重な経験でしたけれど、担当が決まっていて、最後決定するのは上司でというシステムはものすごくはっきりしているので、そこは圧倒的に違うなと思いましたね。

【北海道教育庁義務教育課主幹】

また、行政職員の仕事の進め方について、高校教育課主幹も以下のように述べている。

一やはり、行政職員の方たちはすごくうまいなと思いました。上へのレクだとか、逆に見習うことばかりでなるほどと思っています。【北海道教育庁高校教育課主幹】

以上のような発言からは、学校現場と行政組織の意思決定の違いが読み取れる。そして、教員出身の指導主事にとって、行政に入って最も葛藤を感じる部分がこの仕事の進め方の部分であることがわかる。

学校現場では教員は子供を相手にする中で基本はその瞬間の中で判断し仕事を進めていく即時対応型であり裁量権は大きい。また、周りに相談する場合でも同じ学年集団の中で水平的に解決していくことが多い。一方で、行政組織は、文書による起案や上司へのレクチャーなどによる意思決定であり垂直型である。これは一般にいう学校組織は鍋蓋型、行政組織はピラミッド型という組織システムの違いに起因するものであるが、新たに指導主事等に任用された教育職員にとってこの文化的葛藤を乗り越えることがファーストステップとなる。この壁を乗り越える方法は、先輩の教育職員の仕事を見たり、行政職員との業務上の関わりの中で習得していくものである。この点、北海道教育庁総務課主幹のインタビューにあったように、教育職員との共通土台を意識してコミュニケーションするチャンネルを持つ教育行政職員のスキルは両者の壁を突破するのに有効に機能する。

第3に、教育行政職員にとって指導系部署の経験は、学校理解を獲得する機会となっている一方で、教育行政職員の関わりによってはそのメリットが活か

せないことがあるという点である。

行政職員の学校理解の機会について義務教育課主幹に質問したところ、例えば、予算要求の際にはまずは教育職員と行政職員の担当レベルで相談し議論しながら事業化を検討しており、学校訪問の折や教員対象研修には会議運営に参加するなどの機会を設けているという。また、文部科学省出向者が義務教育課長に就いていたときには、行政職員にも学習指導要領の総則を買って読むようにしたり、議会答弁もこれまでは教育職員のみで行っていたのを、行政職員も一緒に書くようにしたり、行政職員にとって教育理解・学校理解を図るための意図的な育成の取り組みがあった。一方で、行政職員と教育職員が相互に専門性を持っていないと逆に仕事の質が下がるのではないかという危惧を持っているという。つまり、行政職員が予算・法規などの行政の専門性に加え学習指導要領をきっちり読むなど教育の内容面を深めていく中で、教育職員でしかできない教科指導などの教育の専門性の発揮がクローズアップされる状況下にあり真価に問われる状況があるとの危機感である。

一方で、教育職員から見ると行政職員の学校理解の難しさを感じることも多いという。教育環境支援課主幹は学校現場のイメージの共有の困難さとして、教員同士だと学校の1日の様子を共有できるが、実は教員は目に見えないところでこういう面倒な仕事をしているということを行政職員に説明しても、行政職員側はそんなに難しいことかと理解されないこともあるという。そうしたことを意識して、行政職員に接するときには、通知や各種報告では見えない行間にある学校現場の様子を伝えることをしている。

また、高校教育課主幹は、行政職員が指導系部署に配置されていても、以前は指導主事に頼りきりになり行政職員がお手伝い的な役割になってしまう傾向もあったと述べている。行政職員が補助的業務ではなく、主体的に自分の考えを発信しながら行う業務スタイルにしないとモチベーションも上がらないのではないかと述べている。この点は、行政職員は、教育や学校の内容になると専門的内容なのでわからないというある意味、専門性を理由にした関わり回避行動を採ることもあったことを示しているのではないか。そうした意味で、指導系部署に行政職員を配置するだけでは学校理解が図れるものではなく、行政職員にとっても主体的にモチベーションをもって働ける業務の棚卸しや、学校訪問の参加や会議への運営参画など意図的な機会の付与などの育成方をセットで行っていかないと、このような状況に陥ることの示唆を感じる。

文部科学省の職員で長野県に教育長として出向していた伊藤（2016）は、自

身の実務経験を下にして教育長に求められる資質能力について論じている¹⁰⁶。伊藤は、教育長に求められる資質能力として「教育者の視点」「学校理解」と「幅の広い行政知識とセンス」が求められるとする。特に、「教員にとって子供理解が必要なように、教育長にとって学校理解が重要」であり、そのためには実際の勤務や長年の関わりによる専門性が重要な資質能力になっているとする。同じことは教育行政職員に求められる資質能力にも共通するものといえる。北海道のインタビューで判明したことは、教育行政職員の強みは、学校教育部門での経験による「学校理解」にある点である。そして、この「学校理解」は、教育職員の指導主事を経て得られるものであり、この点からも、指導主事との関係構築というヒューマンスキルの重要性を指摘することができる。

3-2 京都府教育庁

京都府教育庁教育職員へのインタビューは、平成30年(2018)7月17日に学校教育課総括指導主事(小学校教員籍)に対して実施した。インタビューは事前に【巻末参考資料IX】を送付し、当日は質問項目に沿って行った。

(1) 京都府教育庁学校教育課総括指導主事

当該職員は小学校教員出身である。インタビュー当時は学校教育課指導第1係の総括指導主事として小中学校の教育課程を所掌している。学校教育課は2年目で昨年度は指導第2係の生徒指導関係の担当をしていた。これまで小学校勤務を経て、京都府教育委員会社会教育課、教育局、市教育委員会、埋蔵文化財調査研究センターなどでの行政経験がある。

京都府では府教育委員会に教員出身者が配属されるのは、3年程度であり、基本は学校に戻るパターンが多いという中、当該職員は行政経験がキャリアの半分程度となっており、長期間の配属となっている。それでも、教員出身者にとって教育委員会での経験は想定外で葛藤もあったという。

—私ら教員というのは教育委員会に行くことを想定して教師になっていませんので、なるときは子どもたちに授業をするということしか頭にありませんので、教育委員会は正直なところ私ら教員からするとホームタウンではないんですよ。アウェーなんですよ。行政的な面の事務の進め方は全くわかりません。その辺でどうしても教えていたかなければならない部分があるわけなんですよ。(中略)小学校は学級の中で過ごす時間が多いので、子ども相手に授業する場面がほとんどですけども、それがガラッと変わって大人の方ばかりになっ

¹⁰⁶ 伊藤学司「地方教育行政の変容と教育長に求められる資質能力—主に都道府県レベルの教育行政に着目して—」『日本教育行政学会年報』No. 42、2016、201-205頁

て、好きなことを教えていたのが全く教える場面がなく、逆に教わらなければ分からないという場面がありますので、その辺でかなりつらいところはありますね。【京都府教育庁学校教育課総括指導主事】

また、教員出身者が教育委員会に入った後、業務上の葛藤を抱えるのは、予算事務や法令関係事務であると述べている。予算事務では、予算折衝の時、行政職員はどういった資料をそろえれば財政課が納得できるかアドバイスを得ながら資料をそろえていき、予算査定を乗り切ったという。また、法令関係事務では、夏期休業短縮の見直しをする際、法令・規則を変える業務があったとき、改正作業は行政職員にお願いし、連携しながら制度改正を行った。

一方で、教員出身者が行政の世界に入ることのメリットについて以下のように述べている。

一学校教員はどうしても子ども相手になりますので、当然、期日を守るというのは話をしますけれども、教育的な配慮というのがあるって、なんでもかんでも規則でいけないところがあり、人間関係の中で物事を進めるというところがあります。やはり行政の方は法律であるとか、条例であるとか、規則であるとか、それが根本にある。それらを守らなければならないとだめなんだという意識は教員の場合は行政の方に比べて若干薄いと思います。それは教育職の者がここへ来て学ぶできるところだと思うので、そういうのを身につけた上で学校現場へ戻るのはやはり大きいと思うんですね。その辺の仕事の進め方での厳しさは教育行政に来て初めて教育職の者が分かるのではないかと思います。【京都府教育庁学校教育課総括指導主事】

これまでの教員としての子どもたちを第一としたヒューマンサービスとしての仕事の進め方と、行政としての法令規則をベースとした手法との間での葛藤を抱えている。そうした中で、教員出身者にとって行政での経験を、教育行政や学校教育が法令や制度によってルール化されていることを学び、学校現場に還元する点の有用性を認識している。

一方で、教育行政職員への学校現場との関わりについて以下のようなことを述べている。

一学校現場を見ていただけるようなそういう機会がもっとないものかと思いま

すね。教育施策をつくるときにやはりどうしても学校現場の感覚というものを
持っていたかかないと、予算だけで判断されるとどうかと思います。どうして
も学校教員というのは理想論を語りすぎなのかもしれませんが、やはりこうい
ものが必要なんだというときに、頭から予算という枠で物を言われてしまうと、
話が進まない。(中略)今の職場では学校現場のことを聞きたいという感じで聞
いてくださいますので、その辺は割とスムーズにいらっていると思いますが、や
はり学校現場の先生方の思いとか、学校現場の実情を把握しないで施策という
のは進められません。(中略)その点、(筆者注：教育行政職員は)結構教育局に
在籍したりしていたので、本庁よりも教育局になると学校現場に近くなるので、
学校現場のことをよく把握しようとする思いを持っておられると思います。【京
都府教育庁学校教育課総括指導主事】

教育職員にとって行政職員に求めるのは、学校現場の感覚を持ち教育行政に
関わって欲しい、学校現場での勤務経験がなくとも、学校現場の実情を把握し
たいというスタンスを持って欲しいということであろう。この点、京都府では
教育局での経験は学校現場に近く、行政職員にとって学校現場感覚を得るため
に有効に機能しているという。

京都府では平成 24 年度 (2012) から教育委員会に採用された新規採用職員を
対象に、学校現場研修を実施している。2 週間程度、学校現場で学校における
実務 (施設管理、窓口対応等) や学校ならではのイベント運営 (学校説明会、文
化祭) に参加することによって、新規採用職員が早期に学校現場を知ることで、
現場感覚を持った行政実務に役立てることを目的としている。こうした行政職
員が学校現場を知るための研修の機会等を設けていくことは、行政と学校の壁
を埋める試みとして注目される取り組みであるといえる。

3-3 京都市教育委員会

(1) 京都市総合教育センター統括首席指導主事

京都市総合教育センター統括首席指導主事 (初等教育：教科領域・校内研修・
校内研究) に対し、平成 24 年 (2012) 2 月 10 日にインタビュー調査を行った。
インタビューは事前に【巻末参考資料Ⅶ】を配布して行った。調査対象者の経
歴としては、平成 16 (2004)・17 年度 (2005) は小学校校長、18 (2006)・19 年
度 (2007) は学校指導課首席指導主事、20 (2008)・21 年度 (2009) は小学校校
長、22 年度 (2010) は学校指導課統括指導主事に勤務しており、学校管理職と
行政職の双方を経験している職員である。

総合教育センターにおける行政職は、所長、研修課長、企画研修係長、課員

であり、一方、教育職は指導室長、統括指導主事、首席指導主事、指導主事（小学校各教科、中学校各教科）である。行政職と指導主事の情報共有の場として、定例の週1回センター連絡会がある。同じく週1回行われる教育委員会事務局の上層部の会議で報告された内容をセンター内で共有するという連絡的な内容である。その他の政策的な内容を協議する会議は随時であり、研修に関わっての基本方針や政策的な枠組みの検討などは、所長・研修課長・室長・統括指導主事・首席指導主事のレベルで会合することが多い。指導主事は学校との関係では、教科領域の指導・校内研修・校内研究の相談・支援・指導を行っており、学校訪問等の機会を通じて、現場の様子を聴取し、評価し、指導・支援を行っている。これらの業務は、教育の専門家である指導主事において完結する業務である。

指導主事と行政職の連携は具体的にどのような場面で行われるのであろうか。指導主事と行政職との関わりは、主に予算編成にあたって連携が図られる。例えば、校内研修・研究の予算策定をする折に、指導主事は、その基礎データとして学校訪問等の機会を通じて得た学校の取り組みの様子を行政職に伝えながら情報の共有化を図っている。その際に、例えば予算編成を行うにあたって、一律に配分するか、研究・研修に力を入れているところに上乘せをしていくかなどを検討していく。つまり、予算編成や来年度の枠組みの検討にあたって、現場の状況はどうかという際に、予算要求を行う行政職の側から、現場の状況を教育職の指導主事に聴取するなどの連携・協力を行っている。

また、行政職側で、学校に対して、次年度の研修計画を策定する際や、当年度1年間の報告に関して提出を依頼する際、調査のための書式の素案を行政職側で作成する。その書式について教育職の指導主事に問われて、教育職側ではこの書式では現場の実態を反映してない、これでは細分化しすぎていて現場が混乱するなど意見表明を行うという。これは、直接、行政側から学校現場に調査依頼が行くよりも、学校現場の様子を熟知した教育職である指導主事の意見を事前に聴取しその内容を反映することによって、調査票作成において現場の実態を把握できる効果を生んでいる。

インタビューの中では、指導主事と行政職の職種間葛藤について質問を行った。職種間葛藤について、金東順（2005）は、韓国と日本の教育行政職（学校事務職員）の職務満足度と校内での職種間の葛藤を調査している¹⁰⁷。本研究によ

¹⁰⁷ 金東順「韓・日における教育行政職員（学校事務職員）の職務満足度と校内での職種間葛藤に関する研究」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第24号、2005

れば、教師は教育行政職が教育に対する理解が不足し、法規を優先して権威的な行政職を行っていると認識し、教育行政職は、教師は会計関連法規や行政的な秩序を無視し自分の都合により仕事を進める傾向があると互いに認識した結果、職務遂行上の葛藤が生じるとする。今回のインタビューでは、以下のとおり、校内研修の評価方法をめぐって、職種間葛藤の一例がみられた。

—行政は数で判断し、研修をたくさんやっているから充実した取組ができてい
るのだろう。少ない学校は何を手を抜いているんだ、数字だけみたらね。でも、
学校を回っている者からしたら、少ないからダメでない。きっと内容が充実し
ているとか、教職員一致団結して、校長のビジョンの下に前向いて動いている
など、学校現場を研究・研修のレベルで回っている主事（筆者注：指導主事）な
んだけれども、そういった感じでやっていますね。【京都市総合教育センター統
括首席指導主事】

インタビューで述べているように、行政職は費用対効果や研修の実施回数な
ど、説明責任を重視する行政的な観点から客観的なデータを求めるなど定量的
な傾向があり、一方、教育職は学校訪問等で得た生の情報など数値などに表れ
ない定性的な点を重視する。

また、そのような職種間葛藤がある中での指導主事の果たす役割について次
のように述べている。

—現場の実態に係（筆者注：行政職）のものは知らないので、できるだけ色々
な学校の例、自分の勤務してきた学校もあるし、自分が指導主事の立場でまわ
って見た学校もあるし、色々な学校の実態を行政に伝える中で、行政の政策決
定の基礎データにしてもらえたらという話込みをしている。【京都市総合教育セ
ンター統括首席指導主事】

このように、指導主事は、学校現場の実情・要求を行政職に伝達し、教育政
策立案にあたっての課題設定に活かすように働き掛けを行っている。押田貴久
（2008）は、指導主事の職務として、パイプ役として学校現場と教育委員会事
務局内部・自治体内部などと連携・調整し、その改善を支援することが指導主
事の重要な役割であり、職務であると述べている¹⁰⁸。また、関連してこのパイプ

¹⁰⁸ 押田貴久「指導主事の職務に関する研究～指導主事の職務観と小規模教育委員会にお
ける職務実態の分析をもとに～」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第 27

役としての指導主事の職務の難しさについて、以下のように述べている。

一でも、行政として施策を打ち、お金を打ち、次年度どうするかと考えたとき、ある意味、定量的なものの方、結果検証を求めるのも仕方がないと思う部分と、教育は定量的になかなか子どもの学力もそうだし、学校全体の取り組みもそうだしなと思うところはありますね。【京都市総合教育センター統括首席指導主事】

ここから、行政側は定量的なものを求め、一方、学校現場は定性的・個別的な性質である中、そのジレンマを抱えつつ、行政と学校の調整を図りながら、指導主事は職務を遂行していることが判明する。蛭田政弘（1996）は、指導主事の学校改善の支援機能を強化するための、今後改善すべき点として「学校改善のための施策立案能力の向上」と「学校と行政との間の調整能力の向上」が求められると指摘する¹⁰⁹。すなわち、学校現場を熟知し、学校訪問や各種学校からの情報を集約する指導主事は、学校現場の要求や現状を伝達する教育の専門家であることに加え、行政職員としての能力向上も課題として挙げられる。

指導主事により学校と行政のパイプ機能を充実していくこととなれば、行政職と教育職の職種間葛藤を抱えつつも、従前よりは相互理解が深まり、教育委員会事務局の学校支援機能や学校のニーズに応えた教育政策立案機能が高まるのではないだろうか。

また、このことは、教育委員会事務局の行政職員の側においても同様のことがいえる。つまり、教育委員会の行政職員は、行政的な論理とは異なった教育という営為の特性を理解しつつ、また、一方では説明責任の視点等から行政的な面からのチェック機能を確保するとともに、予算折衝などの場面において学校現場と首長部局との橋渡しとしての調整能力向上が求められている。

第4節 教育行政職員の職務遂行能力の特徴（媒介、調整、突破）

以上のインタビュー調査結果から、教育行政職員の職務遂行の特徴について3つのキーワードで整理したい。すなわち、「媒介」（職種間対話により行政と学校現場を繋ぐコーディネーター）、「調整」（教行融合により専門的執務能力を活かし政策形成）、「突破」（行政職員としての視点を活かした教育改革への推進

号、2008

¹⁰⁹ 蛭田政弘「学校改善における指導主事の役割」『日本教育経営学会紀要』通号 36、1994

力)である。

4-1 媒介（職種間対話）

今回の教育行政職員へのインタビューの中では、自らの職務を専門職の業務として捉えるものはほぼなく、教育職員との関係性の中に教育行政職員の存在意義を認識していた。現場知は、教育職員との関係構築により間接的に得ており、特に、指導部門の行政職員において教育職員との関係構築が重要なファクターであることを導き出すことができる。教育行政職員の職務において、キー概念となるのは、教育職と行政職の協働関係を指す「教職協働」であり、教育職と行政職の職種上の相違による対立を示す「職種間葛藤」である¹¹⁰。教育委員会事務局内部での職種間葛藤の状況に対して、京都市では、「教育職と行政職の融合」をスローガンとして掲げている。また、前述のとおり、他の自治体よりも人事配置上も多くの行政職を指導部門に配置しており、大部屋主義により教育職と行政職が同室し、共通の場を創出している点に特徴がある。

具体的に、どのような場面で教育職員—行政職員間の葛藤が発生するのか、そのトリガーをインタビュー調査結果に基づき2つの側面から分析する。第1には、教員文化と行政文化の相違によるコンフリクトである。行政側から指導主事に対する研修の数値化に対する強い要請などから、職種間葛藤を生み出す可能性も内包している。この対立は、教育職員と行政職員のそれぞれのアイデンティティに関わる根本的なコンフリクトを生む危険性も有している。行政職員はデータ主義で定量的な把握を重視し、教育職員は数字では測れない定性的な把握に重きを置く。「行政では、報告書とか数字を見ているから、結構データ主義ですよ。でも数字を出すに当たって、例えば研修の回数をA小学校とB小学校で比べてどうなんやと報告書で数字を見る。でも指導主事は現場を経験していますから、(中略)数は少ないけれどこっちの取組の方が良いなどがわかる」と述べる(京都市総合教育センター統括首席指導主事)。この点は、研修の費用対効果や対外的な説明責任などを重視する行政職と、専門職としての職務経験と学校訪問などを通じた学校現場の生の声の代弁者である教育職の視点の相違によるものである。これは、目標は同じでも、手段が異なるために生じ

¹¹⁰ 「教職協働」とは、大学職員研究で用いられてきた用語であり、「教員と職員がイコール・パートナーとして、同じ目的のために、対応の立場で協力して働くこと」と定義される。(小室昌志「私立大学における職員と教員との関係に関する一考察：「教職協働」という言葉を手がかりに一『評論・社会科学』(98)同志社大学社会学会、2011

一方で、「職種間葛藤」は、教育職員と行政職員の職務上の意見対立のことを指す。金東順「韓・日における教育行政職の職務満足度と校内での職種間葛藤に関する研究」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第24号、2005を参照。

る「認知コンフリクト」といえる¹¹¹。

第2には、行政と学校現場との関係に関する葛藤である。これは、教育委員会の施策を学校現場に下ろしていくときに生じる。「一番の対立は現場に落ちないことに関わってのことでしょうか。(中略)行政職の方から投げたボールに対して教育職の方から拒否反応を示し跳ね返るということは対立として多くあります。」(京都市教育委員会学校指導課初等教育係長)と述べる。たとえば、外部要因などの学校への依頼事項で、しかも学校現場にマッチしないような案件もある。このような案件でも、各学校に対しては首席指導主事が根回し調整していく。

また、ある首長部局外向型自治体への調査において、行政職員から見た教育職員や学校との壁、教育職員から見た行政職員や行政との壁について質問を行った。行政職員側から見た教育職員・学校との壁については、丁寧すぎる教育職員の独特や言い回し、クレーム等への対外的な文章の表現力の不足や、説明資料が細かすぎて要旨が明確でない傾向があること、事業評価が曖昧な面などの文化の違いを感じたとの回答があった。

また、教育職員側から見た行政職員や行政との壁として、行政は短期的な成果や定量的な成果を求めたり、あるいは新しいことを行うことが優先され現状の評価が不十分なこと、他部局との連絡調整に時間と精神的負担を要することなどが挙げられた。また、具体的な課題に対応する際に「どこの部署が担当するのか」という議論が先行し、課題解決のためにどのような体制が必要なのかという議論がなされず、結局、課題への対応が担当任せになってしまうなどの部署間でのたらい回しの傾向も感じたという。

では、このような職種間葛藤を抱えつつも、どのような形で解消に向けて調整を図っているのだろうか。最初に、行政職側からの視点を見ていく。企画研修担当係長は、情報公開や行政の説明責任の観点から研修の成果を数値的に把握していくことの重要性を述べたうえで、「予算を取っていく立場である以上は、研修の効果をやはり謳わないと、とりあえずやるだけでは予算もつかないので、数値的なものを求めて行かざるを得ないと思います。」と行政職の立場から成果主義の観点について述べている。また同時に、「でも風土としてそういったところは教育職の方はあまりないと思う。」と答えている。これは、行政効果などの成果や予算の適正執行という説明責任を重視する行政文化とは異なる「風土」＝教員文化との相違を感じている。これは教員文化と行政文化の相違によるコ

¹¹¹ 山口裕幸「組織内の葛藤」大淵憲一編『紛争解決の社会心理学 現代応用社会心理学講座3』ナカニシヤ出版、1997、282-284頁

ンフリクトの事例である。この文化の相違は、相互に補完し合うことになれば機能的なものとなるが、一方で、職種間葛藤を生み出す可能性も有している。このような場合には、「もちろん数字を求めるのが目的でなく、研修を適切に行うことで、本来的には子どもたちに返していくことが目的」であることを説明しているという。目的の共有化によって、課題解決を図ることを意識している。

他方、教育職側からの観点はどのようなものか。行政と学校現場との関係による葛藤の事例である。総合教育センター統括指導主事は、行政職側が学校現場に対して来年度の研修計画の報告書作成依頼を出す際の教育職としての関わりを述べている。具体的には、現場の様子はこの書式では書きづらいとか、この内容では細分化されていて記入の際に現場は混乱するとか、現場の視点に立った意見表明をすることで、より現場に適合的な報告書の体裁へと修正されていく。これは、行政職からの発出する報告書が直接学校現場に下りていくのではなく、現場を熟知した指導主事が緩衝的役割を果たした事例である。指導主事の役割について、「我々は学校と委員会を繋ぐという役目は大きい」との認識を示し、「現場の実態に係の者（企画研修係：筆者注）は知らないで、自分が勤務してきた学校、自分が指導主事の立場で回ってきた学校など、色々な学校の実態を行政に伝える中で、行政の政策決定の基礎データにしてもらえたらという話込みをしている」という。指導主事は学校現場とのパイプ役として、行政職との間で現場感覚の伝達や施策に生かすことのできる情報提供などコミュニケーションをすることで、学校現場とのコンフリクトを緩和している。

インタビュー調査において教育行政職員の職務観を確認した中での共通点は、「コミュニケーション」「つなぐ」「翻訳」という言葉であった。これは、教育行政職員自身が教育行政領域内の「内部調整能力」と教育行政領域の外部との「コミュニケーション能力」を重要であると認識している証左である。

ある教育行政職員は、市長部局、市議会、団体、市民と、学校現場を繋ぐパイプ役としての教育行政職員の職務を、「学校現場での言葉なり、考え方が別のところでいってもそれがそのまま理解してもらえません。通訳や翻訳といって良いかもしれませんが、あるものとあるものを繋ぐためのコミュニケーションが重要ということです。」(京都市教育委員会学校指導課初等教育係長)と述べる。

また、別の教育行政職員は、別のベクトルとして、行政の施策や意向を学校現場へと繋ぐ役割についても、「私は行政職として、行政のことを現場にわかってもらわなアカんと、校長先生も教諭出身ですし、それをいかに私が教育委員会としてしたいことをわかるように説明するかという能力ですね。」(京都市総合教育センター学校事務指導主事)と述べる。このような教員文化と行政文化

を繋ぐためには、教育行政職員は、学校現場と行政組織を結びつける「共通言語」ともいうべきものを備えている必要があると認識している。

Noordegraaf (2013) は、専門性といっても様々な形があり、いわゆる古典的な専門職である医師や教師とは異なった「結合的な専門性 (Connective Professionalism)」を明らかにした¹¹²。これまでの専門性とは異なった専門性のあり方として、オランダの戦略官の事例研究を行っている。専門職とのコミュニケーション、協調性などのスキルを用いて、関係者間を円滑に調整する実用的な技術が一層求められており、この点、オランダの戦略官は、知識、同一性、能力間の関係や戦略家同士、組織間、外部者との関係性をうまくつなぎ調整することで職務を遂行している。この能力を「結合的な専門性」として定義する。

京都市教育委員会学校指導課、京都市総合教育センターの職務分析で明らかにしてきたとおり、指導部門が学校現場をフィールドとする以上、学校現場と繋がる指導主事とのコミュニケーションは、教育行政職員の職務の源泉であり基礎となる。この共通言語は日々の指導主事とのコミュニケーションや、教育行政職員が事業実施をする際の協議・調整の過程などを通じて間接的な体験として形成されており、まさに職務遂行において「結合的な専門性」を発揮しているのが教育行政職員であるといえる。

たとえば、「行政職は、教育職の事務的なことを引き上げていることから、教育職の話をよく聞き、施策化していくことが重要である。教育職の話を聞いた上で答えられるようにして決裁を上げていくことが基本であり、そのような業務を経験する中で日々、教育行政に詳しくなっていく」(京都市教育委員会総務課長)、「私は行政職であれば専門職の方がしゃべっていることをしっかり理解する能力 (中略) 市民にわかるように学校というものはこういうところだと説明するのが私の仕事」(京都市総合教育センター学校事務指導主事) 等の教育行政職員からの発言は、教育行政職員の間接職としてのコーディネーター的な役割を表現したものである。

4-2 調整 (教行融合)

教育行政職員の専門性の本質は、理論知というよりも、木寺元 (2012) の定義による経験的知識と現場知から構成される「専門的執務能力」にあるといえる¹¹³。経験的知識は教育行政での長期の勤務経験の中での OJT 等を中心に蓄

¹¹² Noordegraaf, Mirko, Van der Steen, and Van Twist, Mark. Fragmented or Connective Professionalism? Strategies for Professionalizing the Work of Strategists and Other (Organizational) Professionals, *Public Administration*, Vol. 92, No. 1

¹¹³ 木寺元『地方分権改革の政治学 制度・アイディア・官僚制』有斐閣、2012、54-55 頁

積されている。青木栄一（2013）の指摘のとおり、官僚制一般では法令に関する知識であるのに対し教育行政での専門性が教育や教育行政に関する知識と捉えられているとすると¹¹⁴、教育行政職員による「専門的執務能力」は近年の新教育委員会制度改革下における首長や一般行政との調整が求められる環境となっている教育行政にとって重視されるべき能力であるといえる。

藤田由紀子（2015）は、これまで行政における専門性は古くから行政の重要な特質とされる一方で、専門性の内容はブラックボックスとされてきたと指摘し、英国の公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設を例に専門性のあり方を論じている¹¹⁵。藤田論文では以下のように英国の公務員制度改革の流れを説明する。英国においては2005年以降の公務員改革において行政の専門性に踏み込み、それを定式化する試みが展開された。これはPSG改革と呼ばれ、従来のジェネラリストとスペシャリストの区別をなくし、全ての公務員がいずれかの領域のプロフェッショナルを目指したものであった。同論文ではその中でもポリシー・プロフェッション（大臣への助言・政策形成）の能力とネットワークに着目して考察する。能力面では政策知識に加え、執務知識ないしは経験的知識も重要であると指摘する。執務知識は大臣の意向把握、豊富な人脈の駆使、関係者の落としどころの提案、政策プロセスの進行管理や調整能力、政治情勢に関する敏感さなどから成る。そしてこうした能力やスキルは「暗黙知」のままで定式化されてこなかった。この知識やスキルの標準化・体系化を試みたのが2013年3月に『政策のスキル・知識の枠組』として公表された。藤田はこのような英国の試みを抽象性や不完全性は残るものの、ブラックボックスから1歩踏み出したとの意義を認める。

藤田論文は専門性の定式化の意義と同時に困難さを指摘するものであるが、本博士論文で目指したものは、まさに、教育行政職員の暗黙知を形式知とし定式化する試みである。教育行政において教育長や教育職員の教育の専門性の議論の中で埋もれがちであった行政職員の専門的執務能力に基づく専門性議論を喚起するものである。教育行政において政策部門のプレゼンスを高め、ポリシー・プロフェッション人材の確保の必要性和知識やスキルの標準化・体系化の試みの重要性を指摘したい。

教育行政職員の職務のスタイルである専門職の話聞いて専門的知見を行政

¹¹⁴ 青木栄一『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』勁草書房、2013、1-4頁

¹¹⁵ 藤田由紀子「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか？—英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設—」『年報行政研究』50、日本行政学会、2015、2-23頁

の文脈に置き換える能力は、藤田由紀子（2011）が述べている「専門的リテラシー」と同じ構造である¹¹⁶。藤田の言う専門的リテラシーは行政外部の専門家の知見を行政的な文脈に置き換えることを指しているが、この職務スタイルは、行政組織内部での一般行政職と専門的知見を有する専門職との関係性にも該当すると考える。もちろん、この能力は教育行政職員に限定されず、審議会での専門家の知見を施策化する中央省庁の官僚や、地方自治体でも専門職と協働し職務遂行する行政職には必須能力である。

行政文化と学校文化を繋ぐ役割として、共通言語を持ち合わせているのが教育行政職員である。教育行政職員へのインタビューでは、職員自身がこのことを例えて通訳や翻訳と表現している。教育行政職員のヒアリングを通じて得られた知見は、指導主事等の対話を通じて、教育政策を作り上げていくということである。このためには学校現場の実情を熟知した上で（教育の論理）、行政の予算、政策、法務などの職務知識（行政の論理）を兼ね備えていることが必要である。

また、京都府のインタビュー調査でも、指導主事との対話が必要との認識の下で、対等に対話するためには、法的知識や教育行政の動向を理解しておくことが必要との回答があった。興味深かったのは、京都府教育庁学校教育課副課長へのインタビューにおいて、ときには、保護者目線、市民目線でニュートラルな立場で、学校に接することも必要とのコメントである。

一ある意味ニュートラルな立場で学校と話すということは大事なのかなと。内部管理のドロドロとしたことととか本当は知るべきなんだろうけれども、逆に知らないことによって、素朴に学校に対してなぜこういうふうになっているのかということ、親の立場、もしくは一般市民の立場で話すことができるのかなと思うので、知らないことによって素朴に聞ける良さはあるのかなと。

【京都府教育庁学校教育課副課長】

あるときには学校現場と距離を置いて客観的に物事を見ることをしており、いわば、相互理解の上で、学校側の固定観念や枠を超えているのである。

その上で、このような役割をどのように表現するかという点として、調整役という意味ではコーディネーターやプロデューサーという言葉が適切と考える。

¹¹⁶ 藤田由紀子「自治体（技術系）行政職員の専門性—専門性の定義と視角を中心に—」『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』財団法人日本都市センター、2011、84頁

大学職員研究においては、大学教員と大学職員の連携を指して教職協働という言葉が使われているが。これは、UD=University development なので、本研究で用いるのは適切ではない。

今回、教育職と教育行政職員の関係性を表す新たな概念を検討した。そこで参考にしたのが京都市での融合という言葉である。京都市では教育職員と行政職員の関係を、切磋琢磨による融合をキーワードとして掲げている。本研究ではその言葉を用い、教育職と行政職が切磋琢磨し、ひとつにあわさる関係性を示すものとして「教行融合」という用語を新たに定義する。教育行政職員は、教育職員と行政職員の職種間の壁を突破する「教行融合」により、教育行政の専門性を高め、教育政策の実現を図っている。

この「教行融合」が生み出されるためには、様々な条件が必要となる。

第1に、場の設定が挙げられる。教育職員と同室で、かつ、係又は班単位で教育職員と行政職員が混合で配置されている「職種混合型係構成」により、教育職員と教育行政職員の日常的なコミュニケーションの場があることである。

第2に、教育行政における長期の業務経験の中で、行政職員としての法制執務能力や住民や議会への対応力、国や他の自治体の教育行政の動向を把握することによる専門性の向上により、教育職員と対等に議論する共通言語を有する点にある。

第3に、教育職員と対等に議論する土台として、教育職員コミュニティと拮抗する教育行政職員集団の形成や職位の高さが有効に機能するという点である。このいずれも満たしているのが教育委員会事務局プロパー型である。

4-3 突破（教育改革への推進力）

自治体レベルにおける教育改革の推進要因を研究し、その結果、教育改革推進にとって事務局の組織機構整備が重要性であることを指摘したのが柳林信彦・堀和郎（2006）である¹¹⁷。市町村教育委員会を対象とする教育改革の動向に関する全国調査のデータを用いて、教育改革の進展に影響を及ぼす自治体教育行政の特性は何か、影響を及ぼしている特性の中で、どの特性が総体的に重要なのかの解明を試みたものである。分析結果として、事務局の機構体制の整備と改革進展度との間にはやや強い相関関係が見られた。例えば指導主事の陣容の充実、教育委員会と首長部局、地域の有識者、学校関係者、一般住民などとの間に連絡や調整のネットワークが構築されるなど事務局の機構体制の整備が

¹¹⁷ 柳林信彦・堀和郎「自治体レベルにおける教育改革の推進要因に関する実証的研究—改革の推進要因の抽出と要因総合の規定力の判別を中心として—」『日本教育行政学会年報』No. 32、2006、111-127頁

なされていることが挙げられている。また、事務局スタッフが政策立案や政策実施などの役割に関して積極的に職務を果たし、教育長をサポートしていることなどの諸条件が総体として改革の推進を規定しているという結果を述べている。

このような先行研究にあるように、事務局スタッフの役割が教育改革に促進的に作用しているという知見は、教育委員会事務局行政職員研究にとって重要な指摘である。事務局スタッフの役割としては教育職員の指導主事の配置充実による学校支援機能は重要な要素である。このことに加えて、今回、注目すべきは、教育行政に関わるステークホルダーとの連絡・調整を行うことや、アイデアを政策に繋げる事務局機構やスタッフの充実が教育改革の促進要因になっているという点である。まさに、こうした機能を教育職員との連携の中で行うのは、事務局の行政職員の重要な役割であり、こうした視点から見ると、教育行政のプロパー職員によるコア集団を有する教育委員会事務局プロパー型が教育改革の基盤を担い、教育改革を促進する役割を有するというのは、先行研究の結果と符合する。

柳林信彦・堀和郎（2006）は、分権改革の時代において教育改革を推進していくためには、教育委員会の組織と機能を充実させることが重要であるが、それだけでは十分ではなく、住民や首長を教育改革に広く巻き込んでいく必要があることを調査結果から指摘する。このような首長や住民を巻き込むのに長けているのは行政職員が得意とする領域であって、この点からも教育委員会事務局組織・人事において、教育職員と行政職員のそれぞれの視点や相互の専門性・強みを活かした体制づくりが重要となってくる。

教育行政職員は長期に教育委員会事務局に在籍し、一方で教育職の指導主事は学校現場に戻っていく。この立場の相違が職務遂行に大きく影響する。京都市教育委員会の教育行政職員は、教育職と行政職の立場や視点の違いを、「指導主事は、自分自身が校長としてできるかどうかをまず考えます。行政は全体を見ながら提起していきます。学校籍の教育職は目の前の子どもを見ます。いわば虫の目です。一方、行政職は全体を見ます。いわば鳥の目だといえます。」（京都市教育委員会教育政策監）と述べている。もちろん、これらの発言は教育行政職員の側から見た印象である。

また、この視点の相違が生じる理由は、あくまで立場や職種が形成するコミュニティや文化の違いによるものである。ただし、教育職と教育行政職員の相違を象徴的に述べた発言であるということはいえる。特に、これらの発言は長期に教育委員会に在籍する教育行政職員ならではのものといえる。教育職と同

様に、2～3年で首長部局に出向で戻る首長部局行政職員では、教育施策の成果はすぐに結果が出ないという性質を考えると、改革に取り組むには時間的・物理的に困難な面があり、たとえ、短期に大幅な改革を断行したとしても学校現場に根付くことを実際に検証する間もない。その点、京都市では、教育行政職員が長期に教育委員会に在籍するメリットを生かしつつ、学校運営協議会、小中一貫教育の推進、市立高校改革、総合支援学校の設置など、継続的な教育改革の取組を進めている。

また、指導主事は教育委員会には平均3年程度在籍し、学校現場に戻ることから、現場を預かる学校の代弁者として保守的な傾向がある。一方、教育行政職員は、教育行政の動向や市の施策を踏まえつつ、保守的になりがちな指導主事とは違った発想で、学校現場の枠に捉われない発想を生むことができるメリットを有する。その意味で、学校の枠を突破し、変革的リーダーシップを発揮している。他方で、学校の枠を突破することは、教育職員と行政職員の葛藤を生む可能性も孕むといえる。そして、その葛藤こそが改革を生み出す原動力になるとの知見がある。山口裕幸（1997）は葛藤を組織活力に活かすリーダーシップを生み出す作用があるとの知見を示す。そして変革的リーダーシップを発揮できる成員の養成が必要と指摘する¹¹⁸。ただし、ここで留意すべきは、京都市では、政策アイデアは学校の枠を突破したうえで生み出すものの、実施の際には現場から芽を育てるボトムアップ手法を取っているという点である。たとえば授業時数205日を全市で導入する際には、「芽のないところは難しい。ゼロからトップダウンで行うのは難しい。（中略）1校、2校を先駆けとし大事にしながら進めています。その際行政職は後押しをする役割です。現場からの芽を育てていくのが教育委員会の指導性であり、そうでなかったら教育委員会は予算配分機関でしかないと思います。」（京都市教育委員会教育政策監）と述べている。トップダウン型で学校に変革を求め、その実施はボトムアップ型とする「トップダウンとボトムアップの融合」による教育行政手法で進めている。

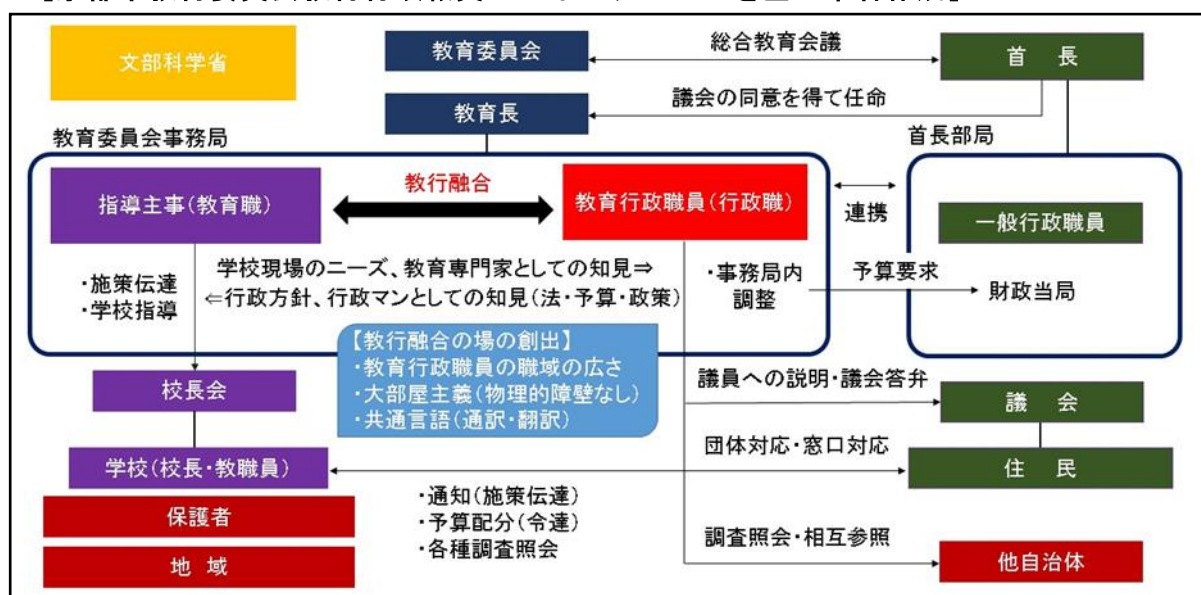
京都市の場合、教育ムラといわれる教育職による教育専門職集団の閉鎖性への牽制という点で、こうした変革的リーダーシップを発揮する教育行政職員の役割が教育改革を進めるうえでの原動力となっている。さらに、このことを可能とするには、教育委員会事務局内における教育行政職員の相対的な位置づけの高さと職務領域の幅広さが鍵となる。この点で、京都市では教育行政職員集団が主要ポストを占め、かつ職務領域では総務部門のみならず学校教育部門な

¹¹⁸ 山口裕幸「組織内の葛藤」大淵憲一編『紛争解決の社会心理学 現代応用社会心理学講座3』ナカニシヤ出版、1997、293-294頁

どに位置づけられている。すなわち、京都市では、教育行政の専門性を有するコアな教育行政職員集団を形成しており、そのパワーは、閉鎖性を防ぐため教育専門職集団に対する牽制や学校の枠を突破する変革的リーダーシップの実効性を担保しているのである。

【図 5-28】はインタビュー調査を基に教育行政職員の職務遂行を整理したものである。特に、注目すべきは、教育行政職員と指導主事の関係である。行政職員と教育職員の切磋琢磨によりひとつに重なることを指して「教行融合」という言葉で表している。指導主事は学校現場のニーズや教育の専門家としての知見を教育行政職員に伝える。一方の教育行政職員は行政の方針や施策、行政マンとしての知見を指導主事に伝える。こうした相互コミュニケーションこそ教育行政の基礎となる。この基礎の上で教育行政職員は専門的執務能力を活かし、政策立案を行っている。

【図 5-28】 教育委員会事務局プロパー型教育行政職員職務遂行能力<指導系部署>
[京都市教育委員会教育行政職員へのインタビューを基に筆者作成]



終章 結論と含意 新たな教育委員会事務局行政職員像 に向けて

終章では、教育委員会事務局行政職の3類型モデルを整理し、各類型のメリット、デメリットを整理するなど本博士論文の知見をまとめる。教育委員会事務局プロパー型は、教育行政職員から構成される自律的な専門集団を形成することにより、指導主事と連携・協働しながら、教育行政課題の対応のため政策形成を図っている。教育委員会事務局プロパー型の知見から、新たな自治体環境、地方教育行政の変容に対応するためには、これまでの総務管理部門中心のみならず、教育政策立案や首長部局との総合調整を担う政策部門や、指導主事との協働を担う指導部門での業務経験をキャリアとして経験する新たな企画型の教育行政職員像へのシフトチェンジを提示する。最後に残された研究上の課題について述べる。

終章 結論と含意 新たな教育委員会事務局行政職員像に向けて

- 第1節 新教育委員会制度下における行政職員の役割
- 第2節 教育委員会事務局行政職員人事配置3類型の整理
- 第3節 教育行政職員のキャリア形成と新たな教育行政職員像
- 第4節 残された研究上の課題

終章 結論と含意 新たな教育委員会事務局行政職員像に向けて

第1節 新教育委員会制度下における行政職員の役割

本論文は、自治体行政と地方教育行政の環境の変化を踏まえ、教育委員会事務局の組織強化や、教育委員会事務局行政職員の人材確保・人材育成のため、有効な人事戦略とは何かを考えるという問いを設定した。

上記、問いを設定し、本論文の議論を進めていく中で、教育委員会事務局組織論や教育委員会事務局行政職員研究の前提ともいえる通底する基本的課題があることがわかる。すなわち、新教育委員会制度改革など地方教育行政をめぐる改革の流れにおいて、総合行政と教育行政の連携と緊張関係という相克の中で、教育行政の専門性をどのように捉えていくのかという基本的課題である。この基本的課題に対するスタンスによって教育行政プロパー人事システムと教育行政職員への評価が分かれるといえる。

こうした地方教育行政へのスタンスに関して、伊藤正次（2002）は、3つのガバナンスモデルに整理している¹¹⁹。第1の「教育委員会活性化モデル」は、教育委員会の専門性を高め、自治体内部における教育委員会のプレゼンスをさらに拡大することを指向するものである。教育行政職・教職経験者を重用することで教育委員会の専門性を強化するという方策を採り、教育界の支持を得ているモデルである。第2の「地域総合行政モデル」は、首長が総合的な自治体行政運営の中で教育行政を担うべきであり、教育委員会制度の廃止も含めた抜本的な見直しを提言するモデルであり、第1の教育委員会活性化モデルと真っ向から対立するガバナンスモデルである。第3の「市場・選択モデル」は、規制改革の潮流の中から生まれたもので、教育行政機構自体の徹底的な分権化を指向する。このモデルは学校に組織としての自律性を与え、学校選択制の導入を通じて公教育の供給をめぐる競争市場を創出することを提唱する。

筆者は、地方教育行政は、地方分権下において地方のニーズに沿った教育政策実施のための組織・体制の構築が必要と考えている。このため、「教育委員会事務局プロパー型」で見られた教育委員会事務局の教育職員と行政職員が「教行融合」によって共に議論しながら教育政策を作り上げることができる組織・人事体制が必要とのスタンスに立つ。このことを達成するための体制としては、教育委員会事務局の教育職員と行政職員ともに専門性を向上させる人事

¹¹⁹ 伊藤正次「教育委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想4 機構』岩波書店、2002、41-57頁

システムが有効であるという意味において第1の「教育委員会活性化モデル」に近い立場を採る。一方で「地域総合行政モデル」にあるような首長の教育行政との関わりも必要である。そもそも、首長は条例制定権、予算編成権、教育長と教育委員の任命権を有しており、また、複雑化・高度化する教育行政課題の解決のため、福祉行政をはじめとした首長部局の個別行政分野との連携強化は必須となってきている。さらに、新教育委員会制度において設置された総合教育会議などのオープンな議論の場は、教育行政にとっても有効に活用していく必要がある。このように、筆者は、「地域総合行政モデル」の視点を取り入れた「開かれた教育行政」のあり方も重要であると考えた立場であり、そして、第1章や第5章で見たように、新教育委員会制度下において、一般行政と教育行政をつなぐためのコーディネーターやバッファーとしての教育委員会事務局の行政職員の役割・機能が一層、重要になると考えている。

これまで教育行政では、教育委員会活性化モデルにあるように、教育委員会事務局の組織編制の原理として「教育の専門性」を重視してきた。筆者はこれからの地方教育行政において教育の専門性向上が重要と考える立場であるが、教育界への不信から教育の専門性へのゆらぎが生じている動向にも注目しておく必要がある。そして、こうした流れの中で教育委員会事務局における行政職員の役割が注目されている。青木栄一（2013）は、教育界の閉鎖性、同質性により不祥事への対応の不適切さがさらに批判を招くという問題構造を、「原子カムラ」になぞらえて「教育ムラ」と称している¹²⁰。この「教育ムラ」の閉鎖性が原因となった不祥事やいじめ問題等への教育委員会事務局の対応の不手際から、世間の教育界への不信感が生まれ、その打開策として国や首長が乗り出し、教育委員会事務局の体制の見直しに至るケースが起こっている。例えば、国レベルでの新教育委員会制度改革の論議のきっかけとなったのは大津市のいじめ事件であった。

また、自治体レベルにおいても、大阪市や神戸市では体罰やいじめ対応への教育委員会事務局での不手際などを契機として、教育委員会事務局体制をテーマとした検討委員会が設置され、見直しへと進んだ例がある。大阪市では、平成24年（2012）12月に教諭の暴力行為が要因となって大阪市立桜宮高等学校の生徒が自ら命を絶つという事案が発生した。この対応として大阪市では事実関係について外部監察チームに委託し調査報告書にまとめている¹²¹。調査報告

¹²⁰ 青木栄一『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』（勁草書房、2013）はしがき i-ii

¹²¹ 大阪市ホームページに外部監察チームの報告書が掲載されている。

<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000217951.html> 令和2年11月1日閲覧

書では、教育委員会事務局と学校との関係について触れられている。体罰事案に関する校長から教育委員会への報告の流れについて示されている。校長は体罰を把握した場合、教育委員会事務局指導部の担当指導主事に連絡するというルートになっており、報告書では校長と指導主事は同じ学校籍教員であり、指導主事が教員同士の仲間意識から穏便に取り計らう形で処理したとの疑いを抱きかねないと指摘している。実際、本事案においても、公益通報があったにも関わらず指導主事は、校長に対し生徒からの聴き取りを行わないことを許容している。こうした事案を踏まえて大阪市では、学校と教育委員会事務局の諸課題を明らかにするため、平成 25 年（2013）2 月に「教育委員会のあり方検討プロジェクトチーム」を設置し、平成 25 年 6 月に改善策をまとめた。その後、平成 25 年 7 月に「教育委員会のあり方検討会議」を設置し、平成 25 年 12 月に「教育委員会のあり方検討会議報告書」をまとめている¹²²。本報告書においては、組織体制、人事管理、学校マネジメントをテーマに議論がされている。特に、教育委員会事務局組織・人事関係では、学校管理部門の再編整備として教務部と指導部の役割分担、指導部における行政職と教育職の役割分担が議論された。また、校長に職務命令・指揮監督を行うことができる職を行政職として位置付ける提案がなされた。この提言を受けて大阪市では、平成 26 年 4 月 1 日付けの組織改正において、教育委員会事務局の内部統制体制の強化及び指揮命令系統の明確化として、教務部に教職員サービス・監察担当課長を新設するとともに、校長に対する指揮命令は行政職が担うようにするため、指導部に行政職の課長代理級ポストを新設した¹²³。大阪市の事例は、事案を踏まえ内部統制の観点から、教育委員会指導主事と学校長の教育職同士の閉鎖性による組織的弊害を、行政職員のポストを増やすことで牽制する効果を期待した組織改正であった。

また、神戸市においては、垂水区中学生自死事案に係る一連の不適切な対応や後を絶たない教職員による不祥事を受けて、平成 30 年（2018）7 月に組織風土改革のための有識者会議を設置した¹²⁴。特に、問題視されたのは、垂水区

¹²² 大阪市ホームページに教育委員会のあり方検討会議「教育委員会のあり方検討会議報告書」が掲載されている。<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000227906.html> 令和 2 年 11 月 1 日閲覧

¹²³ 大阪市ホームページ「大阪市の職制改正」より
<https://www.city.osaka.lg.jp/jinji/page/0000165866.html> 令和 2 年 11 月 2 日閲覧

¹²⁴ 神戸市教育委員会ホームページ「組織風土改革のための有識者会議」に最終報告書、中間とりまとめや会議開催内容が掲載されている。
<https://www.city.kobe.lg.jp/a61516/shise/committee/kyoikuinkai/preservation/soshikihudo.html> 令和 2 年 11 月 2 日閲覧確認

中学生自死事案発生後に生徒と教諭が面談した資料が存在していたにもかかわらず、教育委員会事務局の指導課の首席指導主事と校長はメモが存在しないことを前提として対応しており、両者の個人的なやりとりで問題解決をはかる、いわば属人的かつ閉鎖的な関係性が成立していた。有識者会議では、教育委員会事務局における、そのような組織で対応するより個人の資質や力量に頼るといった組織風土の改革の方向性を検討するものであった。平成30年9月11日に提出された「組織風土改革のための有識者会議中間とりまとめ」では、教育委員会事務局の組織風土改革について、ハードウェア（組織体制・人事制度等）とソフトウェア（心構え・意識等）の両面から提案されている。具体的には組織体制では組織としてのコンプライアンスやアカウンタビリティのチェック体制を働かす観点から教員籍と行政職が協働して事案にあたる仕組みを整えることや、教員籍が事務に追われて本来業務である学校支援ができておらず教員籍が学校の支援に専念できる仕組みづくりが提言されている。また、人事異動に関しては、短期的なサイクルによる異動は、自分の任期中のこのみ考える「事なかれ主義」をもたらし、政策立案機能を低下させることから、行政職と指導主事は在籍の長期化の検討をすることを提言し、さらに教育行政専門職や学校事務職の登用により教員籍と比肩しうる学校理解を有し、十分なチェック機能を果たせるような人材の養成を検討することを挙げている。この提言は、教育委員会事務局内の教育職員と行政職員の相互の強みを活かす人事システムや教育委員会事務局での長期在籍など、本論文で検討した課題意識や研究結果に近い内容となっている。

実際、この有識者会議の提案を踏まえて、神戸市教育委員会では、平成30年（2018）10月1日付けで学校教育部学校教育課の組織改正を行い、これmでの学校指導課学校指導係を改組し、児童生徒課として新設した¹²⁵。新たな児童生徒課長には行政職員を充て生徒指導係には従前どおり児童生徒係長や指導主事には教育職員を配置しているが、新たに調整係を設け調整係長にも行政職員を配置することでチェック体制を担保している。また、事務局の縦割り意識や連携不足を解消するため、所属やラインごとの権限・責任や指揮命令系統を明確化し、さらに重大事案並びに関係機関への情報提供については上位職に報告・連絡・相談を行った上で、総務課に情報を集約する旨を取り決めた通知を

¹²⁵ 神戸市教育委員会ホームページ

「平成30年11月5日第13回教育委員会会議（定例会）」報告事項1 緊急取組を踏まえた状況について

<https://www.city.kobe.lg.jp/a73592/kosodate/education/kyouikuiinkaikaigi/h30kekka.html#a0301> 令和2年11月2日閲覧確認

総務部長から各所属長に発出している¹²⁶。この一連の有識者会議からの意見を踏まえて、平成31年（2019）4月1日に「神戸市教育委員会改革方針」を定めている。この方針では、①教育委員会事務局組織の再構築、②学校園の組織力の強化及び支援の充実、③いじめ等の未然防止や適切な対応に向けた取組の強化、④教職員による不祥事の防止に向けた取組の強化を挙げている。その中で注目したいのは、組織改編として学校園の運営をソフト面から支援する学校経営支援課、ハード面から支援する学校支援部を新設している。さらに、学校や教育施策に精通した職員の育成を掲げており、これは後に新たに「教育事務採用枠」創設に繋がっている。また、事務局と学校園の相互理解の促進として、事務局職員が学校との情報交換や現場訪問を行うことや、事務局に転入した行政職に対して学校園での現場研修を行うこと、事務局に配置される教育職に対して行政上の仕組みや課題、文書管理や決裁ルールなどの研修を実施することが示されている。この神戸市教育委員会事務局の一連の改革を見ると、教育委員会事務局内の縦割り解消、指導系部署に教育職員だけでなく行政職員も多く配置しチェック体制とチームとしての連携強化、学校現場や教育施策に精通した職員の育成、教育委員会事務局と学校の相互理解促進など、本論文で取り上げたテーマが現実の教育委員会事務局改革において検討されており、今後の教育委員会事務局のあり方を考える上で参考になる事例であると考えられる。

以上、自治体における教育委員会事務局の人事・組織の見直しの事例をみてきた。こうした問題が発生する原因の一つとして教育界での閉鎖性の課題が存在することは事実であるが、一方で、教育界への批判によって、教育委員会事務局の実態を十分に踏まえない中での、拙速な改革に進んでいく危険性も有している。これまでの教育委員会と学校の関係を円滑に進めていく観点を重視してきた教育委員会事務局の組織・人事の実態を踏まえたバランスの良い整理・対応が必要であろう。組織的な課題、人事上の課題を整理し、例えば、組織面では各課の縦割りを防ぐ横断的部署を設けることや、人事面では教育職員と行政職員の職種間のバランスを図るなどの必要な改善を図っていくことが必要である。教育委員会事務局と学校の同じ教育職員同士の馴れ合いは不祥事の温床になり得るが、教育委員会事務局と学校の協働関係にとって、学校現場を熟知した教育職員の指導主事による教育の専門性に基づく学校指導や学校支援は、

¹²⁶ 平成30年9月25日付け総務部長通知「各所属における権限・責任及び指揮命令系統の明確化について」（依頼）（教委総第773号）、平成30年10月1日付け総務部長通知「教育委員会事務局における情報の共有化・集約化の徹底について」（教委総第787号）

他の職種には代替しがたい教育委員会事務局のコア人材であることは、教育委員会事務局の実態面から改めて押さえておかなければならない。

ここで問題とすべきは、閉鎖性や馴れ合いによる不祥事を生まないための組織・人事面での仕組みづくりができていないか、否かということであり、その課題解決のため行政職員の役割をどのように位置づけていくかという点である。

ここに本論文で取り上げた教育委員会事務局行政職員の研究の意義がある。本論文で明らかにしたように、教育委員会事務局内の行政職員の配置の意味を固定的に捉えず、幅広く捉えていく必要がある。教育委員会事務局における行政職員の配置の意義を、不祥事からの教育委員会事務局組織改編で見られる教育職員の統制という目的のみでなく、教育行政の安定的な運営のためには、行政職員も学校教育部門も含めた教育行政に幅広く関わることによって行政職員自身も教育行政の専門性の向上を図るなど、教育行政に強い行政職員の確保・育成の視点が必要である。その上で、両職種間での抑制・均衡・補完による全体最適の教育行政運営を行う仕組みが教育委員会事務局の組織強化に繋がる。このような仕組みづくりを考える上で重要な役割を果たすのが、本論文で取り上げたテーマ、教育委員会事務局行政職員である。

第2節 教育委員会事務局行政職員人事配置3類型の整理

本論文では、教育委員会事務局行政職員の役割・機能に着目し、特に教育行政プロパー人事システムを採用している教育委員会事務局プロパー型を中心に取り上げた。本論文では、各自治体間において教育委員会事務局の組織・人事面において、採用の方法や、行政職員と教育職員の職員構成、行政職員の職域など人事運用が異なることを明らかにした。これまで、教育委員会事務局の職種別の職員構成に関する研究は希薄であったが、今回、各自治体への調査により得られた人事データに基づき、行政職員の人事配置の特徴から3つの類型に分類した。首長部局出向型は、ジェネラリスト型の地方公務員人事制度において最もスタンダードな形態である。教育委員会事務局プロパー型は、教育委員会の組織強化という目的で教育行政の専門化と集団化を図った類型である。教育委員会事務局一学校事務型は、学校事務職員のプロパー職員確保の動機から、教育委員会事務局を配属先に加える形で、教育行政全般で人事運用を行うことを企図した類型である。各類型、特に第2類型と第3類型は、各自治体特有の事情、環境対応の中から生じたものである。自治体の特性や規模、教育界の置かれた歴史と状況、教育委員会と学校との関係性、首長の政策選考と教育行政との関わり方などの違いによって、各教育委員会事務局における人事シス

テムは多様である。したがって、3類型のうち、オールマイティということはなく、各自治体の環境に応じて最適な人事システムの形態があるといえる。しかしながら、自治体行政や地方教育行政の変化など教育委員会事務局が現在置かれた環境下で、今後、どのような組織原理や職員構成で運営していくことが最適かを検討する際に、この3類型の特徴から得られた知見を踏まえた人事方策を考えることができる点において、本論文の意義があると考えられる。

例えば、首長に対して教育委員会事務局の自律性が確保され、教育界のパワーが強く安定的な教育行政運営がされている自治体では、教育委員会事務局に教育長を始めとして教育職が主要ポストに多く配置されており教育職員中心の行政運営であるケースでは、教育職員中心の首長部局外向型や教職員で構成する学校現場に親和的な教育委員会事務局一学校事務型が適格的であるといえる。

また、首長の教育行政への関与が強く、首長主導型教育改革を主導する自治体においては、その政策実現を図るためには、幹部に一般行政職員を配した形での首長部局外向型が適格的である。ただし、教育改革の継続性の観点では、一過性のものに終わる可能性もある。そして、教育改革の継続性の確保のためには、それを担う職員集団を形成する必要がある。教育職員を長期配属化する方法もあるが、学校現場との交流も維持し続けるとなると、このような人事運用も困難な面がある。また、教育委員会事務局と学校の間に対立的関係があるとなると、学校現場に親和的な学校教員を教育委員会事務局に入れることは、その是非はともかく、教育委員会運営上はリスクが高い。そうすると、教育委員会事務局に行政職員のプロパーを確保するという人事戦略は選択肢として有効であるといえる。

これまでは、全国的な教育委員会事務局の組織・人事の実態の詳細について明らかにされた研究は少ないこともあって、自分の所属する教育委員会事務局の人事・組織の形態が全国的に見てどのような位置づけにあるかという視点はあまりなかった。こうした意味で、本研究において教育委員会事務局の組織・人事の全国的な実態を総覧し、さらに3類型に整理し、各類型の職種別配置、教育行政職員の職務遂行実態により明らかになった知見は、各教育委員会において教育委員会事務局の組織・人事を検討する際の参考になると考える。

各類型はそれぞれメリット・デメリットがあり、他の類型の良さを組み込みながら組織・人事の体制を考えていく必要がある。特に、教育委員会事務局の組織・人事の特徴は専門職の教育職員中心であり、しかも行政ではなく学校に本籍を置く教育職が配置されている点にある。さらに、教育行政は歴史的にも学校への指導は教育職員である指導主事が行うというスタイルが確立しており、

行政職員の役割への注目が少なかったという点に特徴がある。こういう点からすると、職種の配置は前例踏襲ではなく、他の類型の配置も参考にしながら、最適な形を検討する必要がある。その際、職種の配置に関しても、ポストごとに教育職員、一般行政職員、教育行政職員とするのか、班・系の職種の構成をどのように設計するのかを考えていくことが求められる。

これまで地方教育行政は、教育職員である指導主事が教育の専門性を担っており、教育行政に強い行政職員の確保・育成という観点が弱かった。一般的には教育内容は教育職員が担い、行政職員は事務的な面でサポートするという図式である。しかしながら、この図式であると、学校に関わることは指導主事に任せる傾向が強く、行政職員が教育に関わるのは限定的なものに留まり、教育行政に強い行政職員を育成するキャリア環境としては不十分なものとなる。この点、教育委員会事務局プロパー型の事例研究では、行政職員と教育職員の職務やポストは教科指導系業務を除き、固定的に捉える必要はなく幅広く指導系業務や教職員人事のポストや職務を遂行している実態が明らかとなった。この調査結果から判明するのは、人事行政上の工夫により教育委員会事務局において行政職員が担うことができる職域は広く捉えることが可能であり、教育委員会事務局における行政職員の役割・機能の重要性を明らかにしたことである。

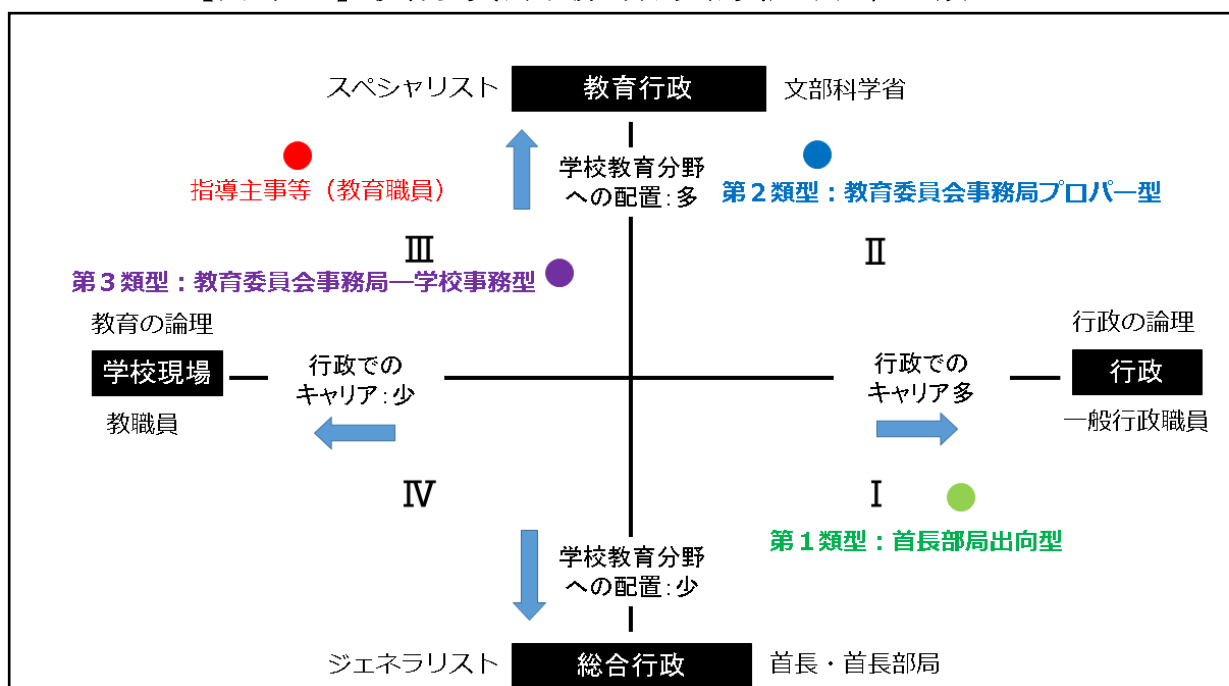
ここで強調しておきたいのは、これを可能とするためにはいくつかの条件がある点である。1つ目には、人材面では教育行政での勤務経験など蓄積によるキャリアが必要ということである。指導系部署や教職員人事系部署において行政職員を配置するにあたっては、教育行政の幅広い経験と知識が必要であり、一定のキャリア経験が求められる。また、2つ目には、組織面においては、教育行政職員の高い職位上の位置付けと教育職員と行政職員の協働の場づくりである。一般的な教育委員会事務局の学校教育分野においては教育職員と行政職員の職務の棲み分けがされている一方で、教育委員会事務局プロパー型では教育行政職員は高い職位の位置づけと幅広い職務領域を担っている。さらに、教育職員と行政職員が同じ係に属する「職種混合型係構成」の組織体制による互恵的関係を構築している。教育行政職員の職務遂行は、指導主事や学校長との連携をベースとしつつ、法制執務能力や予算業務に関わり、行政と学校をつなぐ翻訳をするリエゾン（連絡・連携）としての役割を果たしていることがわかった。具体的な職務遂行実態を確認する中で、教育職との関係構築が鍵であり、教育委員会事務局における教育職員と行政職員が切磋琢磨し、ひとつにあわせる関係性を示す新たな概念として「教行融合」を導き出した。そして、京

都市では教育職員との職種間葛藤とその調整を図りつつ、変革的リーダーシップを発揮する教育行政職員の役割が教育改革の原動力であることを指摘した。

教育委員会事務局プロパー型の実態調査から明らかとなった知見は、首長部局出向型の人事運用にとって得られる示唆は大きいといえる。例えば、行政職員のポストは固定的でなく、人事方針によって意図的に教育行政に強い職員を育成するため、指導系部署や教職員人事系部署に配置することが有効であるという点である。教育委員会事務局プロパー型は、当初の設置の意図は、教職員組合対応のための体制強化という面が強かったが、その組織体制や人事運用システムを活かして教育改革や教育政策の企画・立案を行っていることがわかった。教育委員会事務局プロパー型の強みは、「継続性の確保」によるものが大きい。それは、人事運用面では、教育行政職員を長期に教育行政に配置することによって専門性の蓄積が図られる。また、教育委員会全般の長期の経験によりいわば「生き字引的な役割」を果たすことができる。さらに、この人事システムでは、同じ分野やポストに長期に配置することが可能になる。特に、京都市のキャリアパスの事例研究において明らかにしたように、総務課、指導系部署、学校統合分野をキャリアの核とする職員を確保しており、教育行政のように効果が出るのに時間を要する分野であるがゆえに、この点が組織的な強みとなっている。特に、教育改革は成果が出るまでに時間がかかることから、京都市が教育改革を進められたのは、こうした人事システムによる組織的安定性という面が大きく貢献できたと推察できる。この点、首長主導型教育改革のようにトップダウンでスピード重視により進める手法と異なる点である。また、首長部局主導型の教育改革は、首長が変わると継続性の点で課題は大きいが、教育委員会事務局プロパー型は教育行政職員集団による組織的な政策の継続性が担保できる。

下記の【図 終-1】は3つの類型間の相対的位置付けを整理したものである。理念的なものではあるが、横軸には行政のキャリアの多少で行政と学校現場を据えて、縦軸には教育行政固有の学校教育分野の配置の多少で教育行政と総合行政を軸に置いている。例えば、第1類型首長部局出向型はⅠの象限にあって、行政のキャリアが多く、教育委員会事務局では学校教育部門への配置が少ない。第2類型教委事務局プロパー型はⅡの象限にあって行政でのキャリアに加え、教育委員会事務局では学校教育分野での配置が多く教育委員会事務局行政職員としてはバランスの良いパターンとなる。

【図 終-1】教育委員会事務局行政職員人事配置 3 類型整理



人事配置 3 類型整理

第3類型の教育委員会事務局—学校事務型はⅢの象限にあって行政のキャリアは少ないが、学校現場に精通している。学校教育分野での配置は首長部局出向型よりは多いが、一方で、総務系業務が多く教育の内容に関わるポストへの配置は少ない。

また、【表 終-2】は、教育委員会事務局行政職員 3 類型の特徴を整理したものである。教育委員会事務局プロパー型の事例が他の類型に与える示唆は多いことがわかる。

【表 終-2】教育委員会事務局行政職3類型の特徴とその比較

	第1類型 首長部局出向型	第2類型 教育委員会事務局プロパー型	第3類型 教育委員会事務局—学校事務型
1) 類型定義	一般行政で採用された首長部局の一般行政職の配属先の一つとして出向により教委事務局に配属するもの	一般行政又は教育行政で採用された職員の中から、教委事務局で採用し、その後も長期に教委事務局に配属するもの	学校事務職員（教育行政職員）として採用された職員の中から、その一部を異動により教委事務局に配属するもの
2) 教委事務局異動の位置付け ①本籍 ②発令 ③配属期間	短期的・偶然的キャリア ①首長部局 ②出向辞令 ③一時的（3年程度）	長期的・プロパーキャリア ①教育委員会 ②異動辞令 ③事務局内で長期配属	中期的・キャリアプロセス ①教育委員会（学校事務） ②異動辞令 ③一時的又は属人で長期化 中心は学校事務のキャリア
3) 行政職の職務領域	総務管理部門中心 政策系や財務系	幅広い部門をカバー 他の類型では教員が担う教職員人事系・指導系にも多く配置	総務管理部門中心 学校事務との職務関連性
4) 教育職員と行政職員の関係	機械的分担関係（明確な分業）	融合的關係（教行融合）	支援的關係（教員の補助的傾向）
5) 行政職員の位置付け ①経験 ②つながり ③教育へのコミット	①知事部局での経験を活かす ②首長部局とのつながり ③限定的 （配属期間が短い）	①教育行政での長期の経験 ②行政と学校とのつながり ③広く、深い関わり （職務領域の広さ）	①学校事務の経験を活かす ②学校事務とのつながり ③限定的 （教員補助的業務）
6) メリット	・首長部局との繋がり強さ（予算、人事、政策） ・行政職員は教育界のしがらみなく改革可能	・教育行政職員の長期配属による職務領域の広さと職位の高さ ・教育職員との葛藤から生まれる政策アイデア	・学校事務職員との連携が容易 ・学校事務での経験を通じた教育職員との関係構築蓄積
7) デメリット	・短期配属による行政職員の教育へのコミットの少なさ（職種間分離）	・教育委員会事務局での長期の勤務経験がある一方で、学校	・職務領域が狭い。 ・教育行政職員の職位が他の類型と比べて低い
8) 課題	・一般行政職員の中から複線型人事の中で教育行政コア人材の確保・育成	・教育行政職員の学校現場での勤務経験、現場研修の機会の付与	・教育行政職員のキャリアパス確立、職域拡大、人材育成計画策定

第1類型の「首長部局出向型」の行政職員は、政策・財政など一般行政での経験と首長部局との関係づくりという点でのメリットは大きいものの、教育行政固有の学校教育分野での配置は限定的であり、教育理解などのコミットは希薄であり、学校との距離は遠い。課題としては、首長部局出向型においても、複線型人事である専門職制度を導入する自治体が増えている中で、例えば、専門職のメニューとして教育行政コースを設けることで、プロパーを確保・育成していくことも考えられるだろう。新教育委員会制度において教育行政に対する首長のイニシアティブも強まる中で、一般行政の論理を、教育の論理や学校

現場の実態を踏まえていく職員の存在の重要性が高まってくる。なぜなら、首長のトップダウンによる政策は、行政と学校現場の距離を広げる懸念もあることから、中間職による内容の精査が必要になってくるためであり、そこにリエゾン（調整役）としての教育行政職員の力量が発揮される。

第3類型の「教育委員会事務局―学校事務型」は、教育委員会事務局と学校事務を経験する教育行政職員を確保・育成するものであり、学校現場に沿った教育委員会事務局の運営を可能にするシステムである。一方で、今回の調査で明らかになったように、教育委員会事務局プロパー型と比較して職務領域が限定されており、さらに、職位も低くなっておりその点での限界もある。

最後に、第2類型の「教育委員会事務局プロパー型」の特徴について述べる。最初に、ジェネラリスト養成型が主流であった地方自治体の人事システムの中で、なぜ、教育行政に特化した行政職員を確保・育成する「教育委員会事務局プロパー型」が生まれたのかという点について考えてみたい。京都市教育委員会のインタビューにおいて教育委員会事務局プロパー制度の確立時期とその背景について確認したところ、昭和45年（1970）頃には現在のような制度が確立し、その背景としては教育の成果を確かめるためには長期的な展望が必要であり、市民・保護者の強い要望に的確に答えていくためには、専門家集団が必要であるとの考えから現在のような人事制度（長期在籍）になったのではないかと推測する旨の回答があった。また、さらに、京都市では、人事運用上も、元々、市長と教育委員会の各任命権者を超えて異動するという文化もなく、採用された任命権者の下でその後も在籍するのが基本であったのではないかと回答があった。このようにインタビューでは教育行政の専門家集団の必要性と任命権者としての教育委員会の独立した人事権による要因が大きかったということであった。

では、なぜ、他の自治体では教育委員会の長期在籍によるプロパー職員化が進まない一方で、「教育委員会事務局プロパー型」において教育行政のプロパー職員制度が定着した特有の要因は何かという点である。この問いに対しては、関係者の著作やインタビューに基づく推測のレベルとなるが、戦後の教育行政において、全国的に厳しいイデオロギー対立がある中で、教育委員会側において教育委員会事務局の体制を強化するため、長期に在籍し教育行政に精通した行政職員を確保する必要があったという要因が大きいと考える。

現京都市長の門川大作氏は、教育委員会で採用された教育行政職員で京都市教育長を務めた経験を持つ。門川氏はその著作において、京都市における厳しいイデオロギー対立の中で、京都市教育委員会は不夜城と例えられる程、教育

委員会としてのガバナンスを発揮し、教育改革を進めてきたとする¹²⁷。

また、同じく教育行政職員で京都市教育長を務めた生田義久氏はインタビューにおいて、京都市政が保守の時代から革新市政、オール与党体制から現在の体制へと揺れ動く中で教育行政の独立性を保つ重要性は身をもって感じたという。そうした中で京都市教育委員会では教育職任せ、行政職任せにせず、両者が侃々諤々議論して政策形成し、総和としての教育委員会力を高めており、そのことが専門性の発揮に繋がるとし、制度改革の前に先ずやるべきは、事務局の専門性、事務局力を高めることと述べている¹²⁸。

このようなインタビューから推測すると、戦後教育の対立構造の中で、教育行政のガバナンスを発揮するため、教育委員会事務局プロパー型が生まれ、教育行政職員集団の形成が図られていったと考えられる。

また、京都府教育委員会に現在のシステムになった時期を質問したところ、昭和 50 年代頃から現在の教育行政プロパー人事システムを採っているとの回答であった。1960 年代から 70 年代末に至る時期を中心とする京都府と東京都の公立高等学校入学者選抜の展開過程を比較の視点から考察した伊藤正次（1997）の研究から、京都府教育委員会の体制の変遷が窺える¹²⁹。京都府の公立高校入学者選抜制度は、いわゆる「高校三原則」（総合制、男女共学制、小学区制）が堅持され、蜷川知事が退任する昭和 53 年（1978）までその原則が維持され、新たな入学者選抜制度を導入したのは昭和 60 年（1985）のことであった。この要因として蜷川知事の府教委への政治攻勢の強化という背景があったとする。この流れを追っていくと、蜷川知事は昭和 25 年（1950）に初当選を果たし知事部局における組織改編によってトップ・マネジメントの体制を構築したが、50 年代前半は府教委への影響力はあまり行使できなかった。しかし、昭和 33 年（1958）4 月の知事選挙において自民党の推薦を受けた蜷川知事は、既存の支持層の共産党と京都教職員組合との間に生じた溝を埋めるために、勤評実施を進める府教委を批判し、教育長の罷免要求を行うなどした。蜷川知事は山田忠男教育委員など政治的に近い委員を任命することによって府教委に自らの影響力を行使していった。そうした中、昭和 42 年（1967）12 月には京都府教委が教育長に任命した岡田実に対して自民党が難色を示し文部大臣の承認が 1 年 8 ヶ

¹²⁷ 門川大作『かくて教育は蘇った 市民ぐるみの京都市教育改革の実践』致知出版社、2008

¹²⁸ 「特集 3 教育委員会改革 2 京都市教育長 生田義久氏インタビュー 教育委員会の専門性と信頼関係」『公共空間』、2013

¹²⁹ 伊藤正次「公立高等学校入学者選抜政策の比較分析—高度成長期・革新自治体期の京都府と東京都を対象として—」『本郷法政紀要』No. 6、1997、63-94 頁

月にわたって行われず、結局退職に追い込まれた「京都府教育長不承認事件」が発生した。この結果、府教委は昭和44年（1969）の人事異動で知事部局との統合が図られ、文部省に対抗する「西の文部省」と呼ばれる状況となり、70年代は高校3原則、全人教育が継続された。

そうした状況に変化が変化したのは、昭和53年（1978）4月10日、京都府知事選挙に自民党・新自由クラブが押す林田悠紀夫が勝利し、革新府政の終焉によってであった。林田知事は教育長人事に着手し、これまで教育長には学校現場経験のある高校長を配置していたところ、府教委事務局で経歴を歩んだ職員を教育長に据えた。さらに教育委員についても林田府政下で任命した委員を委員長にするなど体制を整えた。教員組合や市民団体の反対もあったが、結果、高校三原則廃止や昭和60年（1985）から新制度による入学者選抜実施を行った。

伊藤は、この流れを総括し、知事交代による政治攻勢に対し、府教委が抵抗する術を持たず、新たな知事に意向に従わざるを得なかったのは、府教委が組織としての自律性を喪失していたことの帰結とする。このような流れを踏まえた上で、冒頭の京都府教育委員会の回答のとおり昭和50年代に教育行政プロパー制度が確立したという点から考えると、現在のシステムは革新府政が終了した時期頃に成立したものであり、林田府政下において、学校現場は入試制度改革反対が主流であった環境下で、改革を推進するための教育委員会事務局の体制強化策の一環であった可能性も指摘できる。

教育行政プロパー人事が確立した理由として、京都市、京都府のいずれも、保革の政治体制の揺れ動きの中で、学校現場に親和的な教育職員ではなく、採用から長期に行政職員を教育委員会に囲い込むことによって、教育委員会の組織的自律性を確保しようとする意図があったといえる。

一方で、京都市を例に、政治的対立があっても政策アイディアの共有により政策実行性は担保できるとする先行研究がある。教育改革における政策アイディアの役割に注目し、特に京都市の教育政策を経年的に検討した徳久（2012）によれば、京都市では小学校区において学校選択制の不採用という点で革新勢力と保守勢力で党派的対立はなかったという¹³⁰。この要因について京都市では、生涯学習は学校・家庭・地域の連携を通じて実現されるという認識が社会的に了解されており、地域と学校の結びつきを分断しかねない学校選択制が排除されたのはそうした理由からも知りうるとしている。さらに、「開かれた学校」と

¹³⁰ 徳久恭子「アイディアの変化はいかにして教育行政改革にむすびついたのか」日本教育行政学会研究推進委員会『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか』福村出版、2012

いう改革アイディアの下で先進的な改革が成功したのは、政策の実行可能性を保障する専門性と総合性を備えた機関が素案を作成し、市民から構成される機関の審議を経ることで決定に正当性を与えることや、執行段階における市民参加の仕組みを制度化すること等を執政部が自覚的に行ったことに依拠しているとする。

徳久の研究は、政治的には対立があっても、政策アイディアの共有によって超党派的に合意形成ができることを示し、政策の実行可能性を保障する専門性と総合性を備えた機関に注目している。このことから、教育委員会事務局プロパー型の生成要因を政治的対立の要請による教育委員会事務局の体制強化という動機であったにせよ、結果としては、政策アイディアが社会的にも政治的にも共有されている環境下において、教育改革など着実な政策実現を図るための体制としての意義と効果があったといえる。

本論文においては、教育委員会事務局プロパー型の歴史的生成要因は中心テーマでなく、むしろ、教育事務局プロパー型が結果として生み出した教育行政職員集団の職務観察を通じて教育委員会事務局組織や行政職員の役割・機能を明らかにしていく点にある。この類型の設置当初での教育委員会事務局体制強化の意味は学校管理が中心であったが、時代の変化に伴い、この当初の強化の意味が転化していることに注目したい。京都市教育委員会では教育行政職員集団を活かした教育改革を進めており、教育委員会事務局体制強化の意味が「管理型」から「政策型」に変容しているのである。

最後に、教育委員会事務局プロパー型の課題を指摘しておきたい。これまで見てきたように、教育委員会事務局プロパー型の教育行政職員にとって、学校の勤務経験がほぼ存在しないことが多く、この点を指導主事との関係構築による間接的経験により補完している。しかし、この指導主事との関係構築や相互理解を軽視すれば、職種間葛藤を述べた箇所でも指摘したとおり、行政側は定量的なものを求め、一方、学校現場は定性的・個別的な性質を持つ中で、行政のロジックと成果主義を学校に押しつけるような図式になる懸念もある。ここで確認しておきたいのは、教育行政職員集団は教育職員集団との教行融合の関係の中で、時には相互牽制し合うことにより、意義を持つのであって、学校現場を軽視すれば、新たな閉鎖的集団にも転化する可能性も持つことに留意する必要がある点である。まさに、何のために仕事をしているのかというフィロソフィーとして学校現場を基礎に置く、教育行政職員としての機関哲学の継承こそ重要なのである。

第3節 教育行政職員のキャリア形成と新たな教育行政職員像

一般に、教育行政職員あるいは学校事務職員の専門性というが、職務の内実はこれまで教育行政分野の総務・管理業務が中心であった。本来の意味での教育行政の専門性は、教育行政職員でなければできない、つまりは代替が困難な業務を担うことができるという意味であろう。こうした視点で、教育委員会事務局においても、従前の業務の在り方のシフトチェンジが求められている。このためには、指導主事などの教育職との業務分担の整理が必要となる。つまり、真に、専門職（教育職員）でなければできない業務とは何かを整理していくことが求められている。教育職員と行政職員の業務を、職種ごとで機械的に分離するのではなく、意図的な人事戦略によっていかに連携させていく仕組みを作るかが鍵となる。このための仕組みづくり、仕掛けを考える上で、モデルとなるのが教育委員会事務局プロパー型である。教育委員会事務局プロパー型の事例で見たように、同じ担当・班に教育職員と行政職員を配置する「職種混合型係構成」によって、教育の専門性と行政の専門性の相互補完を図る効果が期待できる。

教育委員会事務局プロパー型を採る自治体では、教育行政のうち、専門的な業務を担う指導系部署にも行政職員が配置され、教育職員との連携関係の中で業務を遂行している。行政職員における教育行政の専門性とは、専門職である教育職員との協働から生まれるといえる。教育委員会に長期に勤務する人事システムを取る自治体では指導部門や政策企画部門に行政職員が多く配置されている特徴を抽出することができた。この総務・管理部門のみならず、指導系部署、教職員人事系部署や教育政策系部署に行政職員を多く配置し、教育の内容にコミットする職務に従事させる人事システムの構築と人事配置上の戦略が行政職員の「教育行政のプロ」を育成するために有効な策である。第1類型の首長部局出向型と第3類型の教育委員会事務局一学校事務型においては、これまでの総務管理部門中心でのキャリアから転換し、教育職員との職務の壁と心理的な壁を突破して、指導系部署・教職員人事系部署、教育政策系部署での職務経験の中で教育行政の専門性を向上させる職域拡大へのシフトチェンジのあり方を、教育行政職員の新たな職務モデルとして提示したい。

ここで注目したいのは、第3類型の教育委員会事務局一学校事務型の可能性である。第2類型の教育委員会事務局プロパー型との比較の中で、第3類型の強みは教育行政職員が学校事務の経験を持ち、学校現場の状況を経験しているという点にある。ただし、今回の調査で見たように、教育委員会事務局内でのポストは学校事務職員との関わりが強い総務・管理部門が中心であり職域が限

定されている点にある。

なぜ、このような状況になるのであろうか。この要因として、第3類型の教育行政職員にとって、教育委員会事務局の配置は人事交流的なものとして捉えられていることへの影響が大きいと考える。学校事務職員としての業務の延長線上に教育委員会事務局行政職員の仕事を捉える傾向があり、ともすれば、教員の補助的業務になりがちな点にあると考える。

こうした状況を考えると、「教育委員会事務局—学校事務型」の新たなシフトチェンジに向けて進むための鍵は、学校事務職員の職務も含めて考えていく必要がある。近年、チームとしての学校、学校の働き方改革などにおいて学校事務職員のさらなる活躍が求められている。具体的には、事務職員の校務運営の参画など学校事務職員の職務の見直しや教員と事務職員の業務連携や職務分担の在り方を見直すなどの動きが出ている。職務の見直しにあたっては、これまでの教育のことは教員、事務のことは事務という明確な職務分担関係についても双方の業務を融合していく方向での検討が求められていくだろう。

これまで、学校事務職員にとっての教育委員会事務局の経験の位置づけとして、教育行政全般の幅広い視野の獲得と、業務としては、学校事務の延長にある給与、施設、予算等の総務・管理系が多かった。学校事務職員の校務運営参画では企画、運營業務の能力が求められることから、教育委員会事務局で政策企画系部署・指導系部署の経験を積む機会をキャリア形成の中で意図的に設けていくことで、学校現場に還元していくことも可能になってくる。学校事務職員の職域拡大を実現していく観点や教育行政職（学校事務職員）のキャリア形成に教育委員会事務局の職務経験を明確に位置づけていく人材育成策が求められると考える。具体的には教育行政職員の人材育成方針を策定し、方針の下での体系的なキャリアラダーの確立や資質向上のための研修を充実していくことである。そうした方針を策定する際に、本論文で明らかにした「教育委員会事務局プロパー型」において幅広い職域を担う教育行政職員の配置と職務遂行の在り方はモデルケースになる。

教育行政職員の育成にとって理想的なキャリアデザインは、若手・中堅層のうちに、学校現場での勤務経験のみならず、教育委員会事務局の中で総務・管理部門（総務系部署、政策系部署）、学校教育部門（指導系部署・教職員人事系部署）、生涯学習部門を幅広く経験することである。また、視野を広げるため、人事交流として首長部局への出向の機会も設定する。そして、中堅層以降になったときには、複線型人事の選択の中で、教育行政分野において教育委員会事務局中心のキャリアラダーと学校現場を中心とするキャリアラダーを提示する

など、人事部門の意図的な取組みが必要と考える。以上のように、第3類型の教育委員会事務局一学校事務型は、教育行政職員の人材育成方針策定によるキャリアデザインの提示と学校事務改革による職域拡大により、新たな教育行政職員像を実現する可能性を有するといえる。

また、教育行政職員をめぐるには、埼玉県戸田市では、基礎自治体では全国初の、行政職員の採用に教育枠の事務職員採用を設けて、「教育行政のプロ」を採用する仕組みを平成29年度（2017）実施試験から導入した¹³¹。戸田市は教育改革を進めている自治体であり、①EBPMの推進のための教育政策シンクタンクの設置、②授業力向上のための戸田型授業モデル、③新たな学びの推進として、戸田型PBL（プロジェクト型学習）、④EdTechの推進による教育とテクノロジーの融合による新たな学びの推進、⑤多様なニーズへの対応（教育相談、特別支援教育、不登校支援）などの取組みを進めている。

戸田市における事務（教育枠）採用は、平成29年度（2017）実施試験から開始され、これまで5名の採用を行っている。令和元年8月9日に戸田市教育委員会を訪問し、事務（教育枠）にうち4名と指導主事1名の計5名へのインタビュー調査を実施した。事務（教育枠）の配属先は、教育政策室（政策担当）3名、教育政策室の教育センター担当（心理学）1名、教育総務課（教育長秘書業務）に1名となっている。採用者のプロフィールは、大学・大学院で教育行政学を学んでいた者、教育系民間企業での勤務経験者、大学生向けのキャリア教育・就職支援サービスの企画・営業を行っていた者、大学で心理学を学び、非行、不登校に関する活動を行っていた者、他の自治体で教育行政に従事していた者である。

戸田市の教育改革の取組みの特徴として、大学、民間企業、研究機関、NPOなどとの連携の中で最先端の教育改革を実施している点にある。教育枠採用者はこの外部との繋ぎの役割を、専門性を活かして取り組んでいる。例えば、教育政策室に所属する職員は民間企業でのキャリア教育の知識を活かしPBLに取り組んでおり、さらに教育センターに所属する職員は心理学の知識を活かし教育相談や特別支援教育、不登校支援の分野で民間企業、大学などとのコーディネーターの役割を果たしている。

また、令和元年度（2019）にはEBPMによる政策づくりを自律的に推進していくため、「教育政策シンクタンク」を設置し、教育委員会内部にEBPM推進担当チームをつくり、事務（教育枠）の職員が兼務し担当している。

¹³¹ 戸田市教育委員会ホームページ <https://www.toda-c.ed.jp/soshiki/10/001.html>
令和2年11月23日閲覧確認

戸田市における事務（教育枠）採用者のキャリアパスイメージは、採用パンフレットに示されており、教育部局への配属のキャリア形成を基本としつつ、市長部局への指導、文部科学省での行政実務研修などの機会を設けながら、教育行政のプロ人材を育成することとなっている。このように、あらかじめ採用パンフレットに事務（教育枠）のキャリアパスイメージが提示されており、教育行政に関心のある受験者にとっては魅力的な職に写ったと思われ、実際、平成30年度実施試験では31人が応募し、10.3倍と高い倍率となっている。戸田市における事務（教育枠）は採用が開始されたばかりであり、今後の人事運用によってどのように教育行政のプロを育成していくのか、教育改革によるまちづくりなどの魅力化に取り組む自治体にとっては参考になる取組みになると考えられ、今後の取組動向を注視していきたい。

戸田市の事務（教育枠）採用は、自治体の人事システムの中でも特異な形態である。自治体の人事システムには、閉鎖型任用システム（closed career system）と開放型任用システム（open career system）の2つがある。小野英一（2019）は自治体における閉鎖型任用システムと開放性の動向について明らかにしている¹³²。小野によれば、閉鎖型任用システムは学卒入口からの採用に限定され中途採用は例外とするシステムである。こうした学卒入口から一括採用した職員を終身雇用によりその経験年数や勤務成績により昇任させていくものである。一方の開放型任用システムは、終身雇用は前提とされず、新規採用は学卒入口に限定されず、中途採用も稀でない。自治体の人事システムでは、ポストは内部職員の任用によって補充するのが大原則であり、運用実態は閉鎖型任用システムとなっているが、2000年代以降の地方公務員の人事システム改革において変化の鍵の一つとして考えられるのが「開放性」であるとする。その開放性をもたらす変化として採用システム改革があり、近年、特定の分野での知識・経験を有する経験者採用の仕組みを導入する鳥取県の取組みを紹介している。

都道府県における教育行政採用は閉鎖型任用システムに基づくもので、知識・経験を特定せず幅広い学卒入口により採用し、採用後は様々な教育行政分野での異動や昇任により職務経験を積むことで職務遂行能力を高めるものであった。一方で、戸田市の教育事務採用では、大学院で教育行政学を専攻した者や、教育系民間企業でのキャリア教育の経験者、大学で心理学を専攻し非行や不登校に関わる活動を行っていた者などの経験者を採用するなど、教育の知識・経験

¹³² 小野英一「自治体における閉鎖型任用システムと「開放性」」大谷基道、河合晃一『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規、2019

を有する者を採用する開放型任用システムを採っているといえる。こうした取組みは、教育行政採用において新たな地平を切り開いた取組みと捉えることができる。すなわち、多様なキャリアとスキルを持った教育行政のコア人材を中途採用で確保する人事施策は、教育改革の継続的取組にとって有効に機能すると考えられ、今後の地方教育行政における教育行政職員制度を構想する上でパイオニアといえる先進的な人事制度改革である。

最後に、今後の地方教育行政のあり方とこれからの教育委員会事務局組織の機能強化や行政職員の役割を中心に述べたい。小川正人（2007）は、教育政策決定過程の構造の変化とそこから起因する問題を整理している¹³³。小川は、従来は、教育行政は政治的中立性の確保を口実に、首長の教育行政への関与を忌避する傾向が支配的であったとする。その上で、政治主導の「危うさ」にも十分留意し、首長の指導力と合意形成の双方が機能する仕組み作りを考えることが重要と指摘する。そして、国と地方自治体の双方で、政治のリーダーシップとボトムアップ型合意形成の緊張したダイナミックな関係を生み出す仕組みが構築される必要があり、そうした仕組みづくり自体が今日の重要な課題であると述べている。

まさに、ここで指摘していた仕組みが、平成 27 年（2015）の地教行法改正によって首長による教育大綱策定、首長と教育委員会同士の協議・調整の場である総合教育会議の設置などの制度改正により具現化された。こうした新教育委員会制度の趣旨を活かしていくためには、首長や首長部局と対等に政策論議ができるような教育委員会事務局の体制が求められる。具体的には、教育委員会事務局の教育政策系部署の強化や教育行政の政策人材の育成などの体制構築が求められている。

また、小川正人（2010）は、政治は有権者の支持を得るため、政策対象となる問題を単純に構図化したうえで政策＝改革課題を論じるきらいがあるとする¹³⁴。教育改革を論じる際には、教育の現状をどう認識評価し、どのような問題が存在するかを析出したうえで、その問題解決に適切な処方箋＝政策課題を明確にしていくという一連の実証的検証作業が不可欠であるが、政治のレトリックや目論見は、そうした過程を軽視ないし無視する傾向があると指摘する。このため、力強い政治主導の決定には、それと同等以上のボトムアップによる情報と

¹³³ 小川正人「教育政策決定の過程＝構造の変化と教育改革」『季刊家計経済研究』WINTER、NO. 73、2007、42-49 頁

¹³⁴ 小川正人『教育改革のゆくえ一国から地方へ』ちくま新書 828、筑摩書房、2010、225 頁

専門性に裏づけられた課題把握の努力が求められると述べている。

例えば、首長主導型教育改革が、実証的作業を棚上げしたポピュリズムに基づく単純構図型の政策であり、結果として学校現場の混乱を招く事態が予想された場合には、教育委員会は、単に政治のパワーに飲み込まれるのではなく、毅然とした立場と主張で政策論議を挑むスタンスこそ、独立した行政委員会としての教育委員会の存在意義であるといえる。ただし、こうした状況は消極的に捉えるべきではない。このような教育政策決定プロセスが可視化されるという状況は、これまでの教育政策決定が閉じた教育行政内部のプロセスで行われた時代からすると、教育委員会と首長との緊張関係の下で教育政策論議が開かれた場で行われるという点において、教育政策のブラッシュアップの機会として、さらには地方分権改革で目指した住民自治を担保する仕組みとして、意義あるものと評価できる。

そして、こうした状況下における教育委員会事務局の役割は、小川の指摘するとおり、ボトムアップによる情報と専門性の裏付けられた課題把握とエビデンスに基づいて首長と対等に政策議論を行っていくことである。また、首長からの政策提言が教育現場にとって有効な施策であり、さらに首長からの予算面などの資源獲得が可能な場合は、教育委員会は積極的に首長との連携を図って政策実現をしていけば良い。

こうした首長との調整の各場面において、求められる教育委員会事務局職員の役割は、これまで以上に、学校現場からのボトムアップ型の意見を吸い上げる教育職員（指導主事）の役割が重要となる。加えて、行政職員は、「専門的執行能力」としての政策調整技術やエビデンスに基づいた政策論議ができる政策形成能力が求められるようになる。そして、この教育委員会事務局内の教育職員と行政職員が、「教行融合」によって職種間で政策論議を行い、教育長を補佐し、教育委員会としての政策案を作り上げていくといった日常的な教育政策形成プロセスが構築されていることこそ、これからの教育委員会事務局の役割として重要なポイントとなるのである。

民主党政権時代に文部科学副大臣を務めた鈴木寛（2014）は、地方教育行政制度のさらなる改革のあり方について論じている¹³⁵。鈴木は、文部科学省内部の変容について述べており、文部科学政策をパワーベーストポリシーメイキング（政治力の強さによって形成される政策形成過程）から、エビデンスベーストポリシーメイキング（証拠に基づく熟議による政策形成過程）に変えるとい

¹³⁵ 鈴木寛「地方教育行政制度のさらなる改革に向けて—新たな議論の枠組みと政治の役割」『日本教育政策学会年報』第21号、2014、8-24頁

う掛け声の中で文部科学省の官僚の行動パターンの変容があったという。具体的には、政策勉強会、若手ゼミナール、省内熟議などの取組みの中で、職員の精力的かつ主体的に政策提案が行われるようになり、政策官庁への脱皮を遂げたとする。そして、鈴木は、おわりに以下のように指摘している。

我が国で始まった、教育現場の声とニーズに基づいた、イデオロギーにとられない冷静な有識者と落ち着いた政治家による熟議による教育政策形成プロセスが、引き続き、維持することができるのか岐路にある。

平成 27 年度(2015)に始まった新教育委員会制度は緒に就いたばかりであり、地方教育行政における首長と教育委員会の関係の成熟化はこれからとなる。両者の関係の成熟化に向けて教育委員会事務局のガバナンスとして必要なことは、首長・首長部局と学校長・学校との媒介をいかに円滑に行うかである。本論文において知見として提示したように、教育委員会事務局内において、一般行政と学校の媒介的機能を果たす教育職員と行政職員の役割分担と協働関係構築ができるかどうか、地方教育行政制度改革の成否の鍵となる。こうした体制構築のための様々な人事運用上の工夫など、教育委員会による人事行政改革が求められている。

第 4 節 残された研究上の課題

本論文は、これまでの教育行政学研究では本格的に論じられることが少なかった教育委員会事務局の教育行政プロパー人事システムと行政職員の職務遂行能力に焦点を当てた研究である。最後に、本論文では明らかにできなかったこと、残された研究上の課題について以下の 5 点に整理した。

第 1 に、教育行政職員のキャリアパスをどのように設計していくかという点である。小野英一(2015)は、横浜市の専任職制度の特徴として専任職のキャリアパスが係長級までしか伸びておらず、それ以上の上位の職位までのキャリアパスは確保されていない状況にあり、専門職としての昇進するキャリアパスが十分に開かれていないという問題を指摘している¹³⁶。これまで指摘してきたとおり、教育行政職員においても教育委員会事務局プロパー型のように高位の職位までのキャリアパスが確保されている場合もあれば、教育委員会事務局—学校事務型のように教育行政職は課長級に留まり局長級のポストは存在しない

¹³⁶ 小野英一「自治体人事システムにおける専門職制度について—神奈川県、静岡市、横浜市の取組事例を中心に—」『日本地域政策研究』第 14 号、2015

という実態が明らかになった。この事例からも依然として地方自治体においてはジェネラリストの方がスペシャリストよりも高位の職位に就くといった人事運用が行われていることがわかる。自治体内での特定分野の専門性を有する職員の価値を高め、ライン管理職と同様に専門職を対等に扱うといったキャリアパス構築などの人事行政改革が求められる。

また、第2に、教育行政職員においてもキャリアの中で行政経験をどのように図っていくかという点が課題としてあげられる。教育行政職員が行政職員としての専門性を向上させていくためには、教育行政と首長部局との連携が重視されている中で、教育行政に限定されたキャリアではなく、一般行政分野での職務経験がより重要になっていく。幅広い視野や行政経験のため、一般行政での経験を位置付けるなど、教育行政を相対的に見られるようなキャリア形成も有効な人事戦略であろう。採用から退職まで教育行政というよりも、教育行政と他の行政分野との連携がより重要になってくる中で、教育委員会に本籍を置きつつも、他の行政分野もキャリアとして経験する一定の教育行政プロパーを育てていく人事運用も模索することも必要である。こうした教育行政職員のキャリア形成上の課題についても検討していきたい。

第3に、「首長部局出向型」における教育委員会事務局行政職員の専門性の確保策として、複線型人事システムとしての専門職制度導入の検討である。今日、教育行政採用者のみならず、一般行政採用者の中からも複線型人事（専門職制度）の中で教育行政に精通した職員の育成を図ることも選択肢としてあり得るであろう。この前提として、自治体職員にとって、教育行政・学校事務の仕事に魅力があり、複線型人事の中で、教育行政を選択肢として選んでもらえるような職務内容にしていく必要がある。このためには教育委員会事務局行政職員は総務管理部門中心でなく教育に関わる学校教育部門での業務などへの職域拡大を図っていくこと、学校事務職員においても総務系業務中心から教育支援として児童・生徒に関わる業務に関わるなど、これまでの職務領域を見直す取組みによって教育に関心のある行政職員にとって魅力的な職とする必要がある。一方で課題もある。教育支援に関わるとなると、これまで以上に行政職員の教育理解の力量向上が求められるようになり、教育行政・学校事務職員の勤務経験を長期化させないと業務の熟達化が図られないという課題もある。このため、教職免許保有者や大学において教育学を学んだ者を教育行政職員として確保するということが検討していく必要がある。また、現職の教育行政職員が大学などにおいて教育行政学を学習できる機会の提供も教育行政の専門性向上に繋がるであろう。こうした「首長部局出向型」において教育行政・学校事務に関わ

る職員にとって、教育行政をキャリアの通過点にしないためにも、教育行政ならではのワーク・エンゲージメントを高めるための職場環境や仕組みづくりなど、教育行政に関わる行政職員のモチベーション向上策とは何か、この点は事例調査などによりいくつかのベストプラクティスを提示していくことである。

第4に、教育委員会事務局行政職員の人事配置3種類のそれぞれの違いが、自治体教育行政の運営や施策にどのように影響するのかという因果的説明に関しては本論文では十分に踏み込むことができなかった。これまで教育委員会事務局行政職員を焦点とした本格的な先行研究が少なかったこともあって、本論文では実態把握（How）を中心とした記述的研究となっている。今後の課題は人事システムのあり方とその結果の相違に関する因果的な研究（why）へと展開させていくことである。具体的には、各類型の人事システムの違いによる教育政策への影響、自治体教育行政の組織風土への影響の有無、政策形成における行政職員や教育職員の関与の相違などについて、教育行政学はもとより政策科学や組織行動学や人的資源管理論などの知見も取り入れ、個別の教育委員会事務局での事例研究と各類型間における比較研究のアプローチにより取り組んでいきたい。

第5に、研究対象についてである。本論文では、教育委員会事務局のうち、都道府県教育委員会や政令市教育委員会を取り上げており、市町村教育委員会は対象としていない。市町村教育委員会にとっても今回の研究は、教育委員会事務局の組織・人事システムを検討する上で示唆も大きいと考える。一方で、物的・人的な面での環境も相違しており、都道府県や政令指定都市とは異なる課題があることも事実である。小規模教育委員会事務局では、指導主事の未配置もある中での特有な課題もあり、まずは専門的教育職員の確保が最優先であろう。また、都道府県教育委員会との関係も考慮し、組織面や人的面での課題を検討する必要がある。

最後に、本論文ではこれまで注目されることが少なかった教育委員会事務局行政職員をテーマにしたものであるが、このテーマを通して教育行政学全般に関わる様々な視点や研究課題が見えてきた。①総合行政と教育行政のバランスとその調整、②他の行政分野と教育行政分野の比較検討を通じた教育行政の特徴の検討③教育委員会事務局における原課（学校所管部署）と官房（人事・政策・財務系部署）の関係性の構築、④教育行政におけるジェネラリストとスペシャリストの関係、⑤教育行政に精通した行政職員の養成プログラムの検討の必要性、などの問いである。これらのテーマは今後も取り組んでいきたい研究上の課題である。

【付記】本稿は、平成 26 年度(2014)文部科学省委託研究及び、平成 27 年(2015)～平成 29 年(2017)の科研費基盤研究(B)15H03476「近年の教育行政関係法制の改正と地方教育行政の変化に関する調査研究」の研究成果の一部である。

謝 辞

本論文のテーマである教育委員会事務局行政職員を研究し始めてから早いもので10年の月日が経とうとしている。このような博士論文の形で完成させられたことに、今は心から安堵している。

修士課程から博士課程まで一貫して長年、ご指導をいただいていた小川正人先生には、まずもって御礼を申し上げなくてはならない。放送大学大学院修士課程の時代から一貫して本テーマを研究し、今回、博士論文という形で残すことができたのは、ひとえに小川正人先生の学恩のおかげである。

私自身、県の教育行政職員として勤務する中で、教育行政で独自に採用する意味とは何か、学校現場を支援する教育行政職員のあり方とは何か、教育行政職員はどのような力を身につけていけば良いのか、という疑問を感じてきた。そうした疑問への糸口を探るため、仕事と両立できる放送大学大学院修士課程の門を叩いたのが、今から10年前の平成23年(2011)であった。

思い返せば、幕張本部での大学院修士課程の最初のガイダンスの時、これからどういう研究が始まっていくのかという高揚感と不安感があったことを今でも刻銘に記憶している。そして小川ゼミの初めてのガイダンスで、緊張の中で、教育委員会事務局行政職員をテーマとした研究計画を述べたとき、小川先生から教育行政プロパーの教育行政職員を確保・育成している京都市の事例を教えてくださいとあの衝撃が強かったことを今でも記憶している。そのときは、まさか、このように博士論文を書くことになるとは夢にも思っていなかった。

教育委員会事務局行政職員論は、私自身にとっては自分の職業生活に関わる重要なテーマであるが、先行研究は必ずしも十分ではなく、このテーマを選んだことを後悔したこともあった。反面、大変さ以上に未知の領域を開拓していく喜びが大きかったのがここまでたどり着く原動力となったのかもしれない。

最初の自治体への調査は、平成23年8月5日に京都市教育委員会へのインタビュー調査であった。強い陽射し照り付ける盛夏の京都で、小川正人先生とともに歴史ある京都市役所内で教育行政職員の方々に、緊張しながらインタビューをしたのが、研究活動の始まりであった。

その後、北海道教育庁、京都府教育庁、京都市教育委員会の皆様をはじめ、多くの自治体の教育行政職員や指導主事の方々の調査への協力なくして本博士論文は成立し得なかった。改めて御礼を申し上げたい。こうした皆様方への調査協力を無駄にせぬよう、今後も教育行政研究に精進してまいりたい。

また、副査の岩永雅也先生、原田順子先生、川上泰彦先生には心より御礼を

申し上げたい。岩永雅也先生には毎回の論文指導においていただいたシャープなコメントは本論文の研究上の位置づけに関する重要な示唆となった。また、原田順子先生には人的資源管理の集中講義で人事研究の基礎を教えていただき、本論文の理論的基礎を形づくることができた。川上泰彦先生には科研費研究会でもお世話になるとともに、本論文の副査として教育行政学、教員人事研究の知見から本論文の成果と課題に関する重要な示唆をいただいた。

さらに、小川正人先生には、科研費研究会「近年の教育行政関係法制の改正と地方教育行政の変化に関する調査研究」の研究協力者として参加する機会を与えていただいた。このことが本論文を生み出す原動力となった。科研費研究会においてご指導をいただいた本多正人先生、村上祐介先生、川上泰彦先生、島田桂吾先生、植竹丘先生、本田哲也先生、櫻井直輝先生、山下文一先生には、調査におけるご指導と研究活動へのご助言をいただき感謝申し上げる。

村上祐介先生には、科研費研究会のみならず、村上先生が研究代表者をされた平成26年度の文部科学省委託研究において研究協力者にご推薦いただき、ここでの経験により自治体調査のメソッドを習得することができた。また、修士時代には放送大学大学院修士論文の副査としてご指導をいただいた。その折に、「ぜひ、この修士論文の成果を、学術雑誌へ投稿し形として残してほしい。」という言葉をいただいたことに勇気づけられ、その後の日本教育行政学会への投稿へと結びついた。学恩に感謝申し上げたい。

これらの諸先生方に加えて、日本史を専攻していた学部在籍時代に、史料解釈や史料批判の手法など研究の基本を教えていただいた田崎哲郎愛知大学名誉教授、故玉井力愛知大学名誉教授に感謝を申し上げたい。

また、放送大学小川正人ゼミの先輩方、同僚、後輩諸氏からも多くの刺激を受けた。ゼミ生の多くは全国各地の教育関係者であり、様々な情報交換の中から得るものが大きく、ゼミは「教育行政の理論と実践の融合の場」であった。

最後に、このような形で研究を続けてこられたのは、家族の支えがあったからに他ならない。私を物心両面で支援してくれた両親、父の裕治、母の恵子には感謝している。ともに育った弟の良成、妹の美穂にも本論文を捧げたい。

そして、長期にわたる研究を支えてくれた妻の絵理子、長男の慶人、次男の謙悟には本当に感謝している。特に、妻の絵理子には、休日も私は論文執筆が中心で、育児も大変な中、迷惑をかけた。次男の謙悟が誕生したこの年に博士論文を執筆し完成できたことを、将来、成長した息子たちに伝えたいと思う。

令和3年(2021)3月

青井 拓司

【参考・引用文献】

- ・青井拓司「教育委員会事務局指導部門の組織及び行政職の人事・職務—京都市教育行政職を中心として—」『日本教育行政学会年報』No. 42、2016、96—112 頁
- ・青井拓司「教委事務局行政職の人事施策—採用戦略・職務領域を中心に—」『日本教育事務学会年報第 5 号』、2018、60-63 頁
- ・青木栄一「教育行政の専門性と人材育成」日本行政学会編『年報行政研究』50 行政の専門性と人材育成、ぎょうせい、2015
- ・青木栄一『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』（勁草書房、2013)
- ・新井一郎、澤村明「地方公務員の人事異動と昇進構造の分析」『新潟大学経済論集』第 85 号、2008、149-177 頁
- ・「特集 3 教育委員会改革 2 京都市教育長 生田義久氏インタビュー「教育委員会の専門性と信頼関係」（公共空間、2013)
- ・石原多賀子「金沢市教育長インタビュー記録」本多正人・青木栄一監修『都市教育政策研究の分析枠組みと事例—隣接諸科学の研究者による講演録とインタビュー記録』国立教育政策研究所、2010
- ・稲継裕昭『自治体の人事システム改革 ひとは「自学」で育つ』ぎょうせい、2006
- ・稲継裕昭「序章 都市自治体行政における「専門性」『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』財団法人日本都市センター、2011
- ・稲継裕昭「第 5 章「専門性」を有した自治体職員の育成と、自治体間移動の可能性」『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』財団法人日本都市センター、2011
- ・石原俊彦・山之内稔『地方自治体組織論』関西学院大学出版会、2011
岡山裕「専門性研究の再構成」内山融ほか『専門性の政治学—デモクラシーとの相克と和解—』ミネルヴァ書房、2012
- ・伊藤学司「地方教育行政の変容と教育長に求められる資質能力—主に都道府県レベルの教育行政に着目して—」『日本教育行政学会年報』No. 42、2016、201—205 頁
- ・伊藤正次「教育委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想 4 機構』岩波書店、2002、41-57 頁・出井信夫・小野英一「自治体の人事に関する研究（1）—全国自治体の実態調査結果を中心に—」『自治研究』89（11）、2013、32-57 頁
- ・伊藤正次「公立高等学校入学者選抜政策の比較分析—高度成長期・革新自治体期の京都府と東京都を対象として—」『本郷法政紀要』No. 6、1997、63-94 頁

- ・植竹丘「教育財政学成立への遠い道のり」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第27号、2008
- ・驛賢太郎「財務省ならびに金融庁幹部のキャリアパス」『神戸法學雑誌』だ63(4)、2014、1-45頁
- ・大田直子「学校事務職員の任用制度について」『これからの学校事務と学校事務職員』国民教育文化総合研究所、2008
- ・大森彌『官のシステム 行政学叢書4』東京大学出版会、2006
- ・O E C D教育研究センター編著・岩崎久美子他訳『教育とエビデンス 研究と政策の共同に向けて』明石書店、2009
- ・小川正人『教育改革のゆくえ一国から地方へ』ちくま新書828、筑摩書房、2010
- ・小川正人「教育政策決定の過程＝構造の変化と教育改革」『季刊家計経済研究』WINTER、NO.73、2007、42-49頁
- ・小川正人「教育行政の専門性・独立性」『日本教育行政学会年報22』、1996
- ・小川正人『市町村の教育改革が学校を変える 教育委員会制度の可能性』岩波書店、2006
- ・小川正人・勝野正章『新訂 教育経営論』放送大学教育振興会、2008
- ・小野英一「自治体人事システムにおける専門職制度について—神奈川県、静岡市、横浜市の取組事例を中心に—」『日本地域政策研究』第14号、2015
- ・小野英一「自治体における閉鎖型任用システムと「開放性」」大谷基道、河合晃一『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規、2019
- ・小野英一・出井信夫「自治体人事システムに関する実態分析—全国自治体実態調査の概要—」『自治研究』第89巻・第11号、2013
- ・加治佐哲也「教育委員会の専門性と行政能力の向上」堀内孜『地方分権と教育委員会②教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい、2001
- ・門川大作『かくて教育は蘇った 市民ぐるみの京都市教育改革の実践』致知出版社、2008
- ・「あすの政策 門川大作京都市長に聞く 教育行政のプロ養成を」(『内外教育』6004 2010.6.22、時事通信社)
- ・川上泰彦「県・政令市教育委員会の人事戦略」『東京大学大学院教育学研究室紀要』第23号、2003
- ・菊池彰「行政組織における部門文化とセクショナリズム分析への組織文化論からの理論的視角」『広島大学マネジメント研究』4号、2004
- ・金東順「韓・日における教育行政職員(学校事務職員)の職務満足度と校内での職種間葛藤に関する研究」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第24号、2005
- ・工藤一徳「[特別企画] 報告1 教育委員会活性化への挑戦・10年の軌跡—事務局から見た教育長のリーダーシップと教育委員会活性化」『日本教育

行政学会年報』No. 39、2013、215-218 頁

- ・久米郁男『原因を推論する 政治分析方法論のすゝめ』有斐閣、2013
- ・雲尾周「教育長と教育委員会事務局」堀内孜編『地方分権と教育委員会① 地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、2000
- ・河野和清「市町村教育長のキャリア形成の分析」『教育科学』(25)、広島大学大学院教育学研究科教育学教室、2002
- ・国立教育政策研究所、本多正人・青木栄一監修、小入羽秀敬編集『教育委員会事務局組織<都道府県版>』(2009)、同『教育委員会事務局組織<政令指定都市・中核市版>』(2009)
- ・小室昌志「私立大学における職員と教員との関係に関する一考察：「教職協働」という言葉を手がかりに—『評論・社会科学』(98) 同志社大学社会学会、2011)
- ・佐々木幸寿『市町村教育長の専門性に関する研究』風間書房、2006
- ・新藤宗幸「教育行政と地方分権化 改革のための論点整理」財団法人東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002
- ・新藤宗幸『教育委員会—何が問題か』岩波新書 1455、岩波書店、2013
- ・鈴木寛「地方教育行政制度のさらなる改革に向けて—新たな議論の枠組みと政治の役割」『日本教育政策学会年報』第 21 号、2014、8-24 頁
- ・竹内直人「遅い昇進の中の隠れた早い選抜—自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能」大谷基道・河合晃一『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規、2019
- ・高橋寛人「教育行政の独立と地方教育行政職員の専門性に関する史的検討」『日本教育行政学会年報 27』、2001
- ・田原健二「変わる教育委員会 その活性化策 事務局職員の専門性を高める各課を横断し、「振興計画」を研究」(『週刊教育資料』1132 通号 1262、日本教育新聞社 2010. 9. 20)
- ・地方公務員制度調査研究会『地方自治・新時代の地方公務員—地方公務員制度改革の方向』(平成 11 年 4 月 27 日)
- ・徳久恭子「アイディアの変化はいかにして教育行政改革にむすびつたのか」日本教育行政学会研究推進委員会『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか』福村出版、2012
- ・戸室憲勇「分権改革下における地方教育行政組織の再編に関する一考察—市教育委員会所管事務の首長部局への移管に焦点を当てて—」『筑波教育学研究』第 6 号、2008
- ・中島勝住・中西宏次「京都市にける小学校の統廃合と地域社会—西陣中央小学校物語」『京都精華大学紀要』第 52 号、2019、302-326 頁
- ・中島秀明、川上泰彦「佐賀県における公立小中学校事務の共同実施」『佐賀大学文化教育学部研究論文集』19 (1)、2014

- ・中嶋学「地方自治体における異動と人材育成に関する考察」『同志社政策科学研究』3 (1)、2002、345-357 頁
- ・中嶋学・新川達郎「地方自治体におけるキャリア形成—「ヨコ」のキャリアに焦点をあてて—」『同志社政策科学研究』9 (1)、2007、51-61 頁
- ・中嶋学・新川達郎「地方自治体における人事異動に関するアンケート調査報告」『同志社政策科学研究』5 (1)、2004、85-99 頁
- ・中村忠雄「市町村教育委員会の組織及び行政機能に関する研究」『摂南大学教育学研究』第3号、2007
- ・西睦夫・岩永定・佐竹勝利・佐古秀一・萩堂盛治「教員人事担当者の専門的力量についての調査研究」『日本教育行政学会年報』15、1989
- ・沼上幹『組織デザイン』日本経済新聞出版社、2004
- ・林嶺那『学歴・試験・平等 自治体人事行政の3モデル』東京大学出版会、2020
- ・平野隆「都市自治体における専門性向上のために—人事管理と経営における努力の方向—」財団方針日本都市センター『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』2011
- ・前浦穂高「地方公務員の人事異動—A県の事例を中心に—」『日本労働研究雑誌』46 (1)、2004、72-83 頁
- ・前田貴洋「自治体における人事異動の実証分析—岡山県幹部職員を事例として—」『法学会雑誌』56 (2)、2016、343-391 頁
- ・森田正信「指導行政と指導主事の配置、役割」堀内孜編『地方分権と教育委員会② 教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい、2001
- ・ピーター・セルフ（片岡寛光監訳、武藤博己、辻隆夫、縣公一郎訳『行政官の役割』（成文堂、1981）
- ・蛭田政弘「学校改善における指導主事の役割」『日本教育経営学会紀要』通号36、1994
- ・堀和郎・柳林信彦『教育委員会制度再生の条件—運用実態の実証的分析に基づいて—』筑波大学出版会、2009
- ・村上祐介「教育委員会制度改革と教育行政の専門性」『日本教育行政学会年報』No. 41、2015
- ・山口裕幸「組織内の葛藤」大淵憲一編『紛争解決の社会心理学 現代応用社会心理学講座3』ナカニシヤ出版、1997
- ・柳林信彦・堀和郎「自治体レベルにおける教育改革の推進要因に関する実証的研究—改革の推進要因の抽出と要因の総合の規定力の判別を中心として—」『日本教育行政学会年報』No. 32、2006、111-127 頁
- ・有限責任監査法人トーマツ「学校の総合マネジメント力の強化に関する調査研究 研究課題 B 指導主事及び教育委員会事務職員に求められる資質・能力とその向上を目指したプログラム開発に関する調査研究～指導主事の業務

実態と求められる資質・能力との比較を通じて～」(2014)

【英文】

- Ericsson, K. A The Road to Excellence. (Lawrence Erlbaum Associates. 1996)
- Noordegraaf, Mirko, Van der Steen, and Van Twist, Mark. Fragmented or Connective Professionalism? Strategies for Professionalizing the Work of Strategists and Other (Organizational) Professionals, *Public Administration*, Vol. 92, No. 1 21-38. (2013)
- Robert. L. Katz Skills of an Effective Administrator. (Harvard Business review, 33(1)、33-42. 1955) *Skills of an Effective Administrator (Harvard Business Review Classics) (英語) ペーパーバック (2009)

【巻末参考資料 I】

北海道教育委員会に対する質問項目

テーマ:教育委員会事務局の職員組織と人事

【調査の目的】

自治体教育行政の質的向上を図っていくためには、教育委員会事務局の職員組織と人事の在り方が重要であると言われてきました。教育行政の専門性の向上という点では教育職出身の指導主事の配置や能力開発が重要であるとされてきましたが、近年の教育委員会制度の改革論議においては、事務局の行政職の配置や専門的能力開発にも言及されてくるようになっていきます。

北海道教育委員会では教育行政職という採用枠を導入し、教育行政職を教育委員会事務局行政職として配置するなど、職員組織と人事において様々な面で工夫されてきた経緯があります。そこで、以下、北海道教育庁の職員組織と人事について教えて下さい。

なお、今回の質問項目は人事に関する詳細なデータに関する問い合わせを含んでおりますが、お答え頂けないデータもあるかと思えますし、また、今回は回答が難しい項目については、後日、改めてご相談をさせて頂ければと存じます。

【用語の定義】

- 知事部局出向職員（一般行政職員）：知事部局で採用され、知事部局から教委事務局へ出向してきた職員
- 教育行政職：「教育行政職」として採用された職員
- 学校事務職：「学校事務職」として採用された職員
- 行政職：上記「知事部局出向職員」「教育行政職」「学校事務職」を指す
- 教育職：教員出身の事務局職員（指導主事・管理主事など）
- その他：司書、学芸員、技師など

1. 北海道教育委員会事務局における基本的事項

(1) 教育委員会事務局各課・教育機関における行政職（知事部局・学校事務採用）・教育職の配置人数について

教育委員会事務局職員＜教育機関含む＞（正規職員）のうち、①行政職（「知事部局

出向職員」、「教育行政職」、「学校事務職」）、②教育職、③その他（司書・技師など）はそれぞれ各部署にどの程度の割合で配置されているのでしょうか。

※もし可能でしたら、以下の資料をいただけますと、事務局における職種別の配置状況を把握できるため、大変ありがたく存じます。

ご提供いただきたい資料：○教委事務局の座席表 ○各課の事務分掌表

⇒職種ごとのポスト配置を確認するための資料です。

座席表に、①「知事部局出向行政職」、②「教育行政職」、③「学校事務職」、④「教育職」、⑤「その他」を区分した記号を付していただくか、色分けをいただくと大変助かります。（嘱託・臨時職員、共済組合職員を除く。）

（２）教育委員会事務局行政職員の昇任モデル

教育委員会事務局行政職員（①知事部局出向職員、②「教育事務」③「学校事務」区分採用職員：教委事務局・教育機関、道立学校、市町村立学校）通常の昇任モデル（職位）を教えてください。（例 主事→主任→主査→課長補佐→課長→部長）

ア 知事部局出向職員

（ ）

イ 教育行政職

○教育委員会事務局・教育機関

（ ）

○道立学校

（ ）

○市町村立学校

（ ）

ウ 学校事務職

○道立学校

（ ）

○市町村立学校

（ ）

（３）教育委員会事務局行政職員の幹部職員の配置

教育委員会事務局職員のうち、教育長を除き、最も上位の職にある役職名について教えてください。（複数回答可）

- ア 知事部局出向職員 ()
- イ 教育行政職 ()
- ウ 学校事務職 ()
- エ 教育職 ()

(4) 県教委事務局行政職員の文科省・市町村への派遣

文科省への地方教育実務研修を行っていますでしょうか。行っている場合は、近年（3年）の派遣実績数、派遣された職員の職種（知事部局・教育事務職・学校事務職）、派遣部署、県に戻ってきた際の配置部署例について教えてください。

また、市町教委に行政職や学校事務職員を一定期間派遣することはありますでしょうか。派遣している場合、ア：派遣するにあたっての政策的意図、イ：派遣期間、ウ：派遣部署、エ：派遣後の県での配置部署について教えてください。

2. 知事部局出向職員の配置・異動について

(1) 知事部局出向職員の異動

知事部局出向職員については、どの程度の年数、教育委員会事務局に配属されることが多いのでしょうか。教委事務局での勤務を経た後、知事部局に戻ることが一般的でしょうか。それとも、一定数の職員については、職員の専門性の向上の観点から、教委事務局内での異動が主（「教育行政畑」職員）になっているのでしょうか。

(2) 知事部局出向職員の教委事務局での担当業務

教委事務局における知事部局出向職員の特定の担当業務はありますか。知事部局出向職員が係のうち複数名以上配置されている課・係と事務分掌をご記入ください。

担当課・係	事務分掌

※記載例

課・係	事務分掌
教育改革・企画課総務・広報班	教育委員会会議・法規

(3) 事務長職との人事交流

道立学校事務長は、教育行政職採用者や学校事務採用者から選考されていますか。知事部局出向職員から道立学校事務長になるケースはありますか。

3. 「学校事務」「教育行政」区分の採用・配置・異動について

(1) 「学校事務」「教育行政」区分による採用試験・人数

○全般

一般行政、学校事務、教育行政区分の試験制度の制度的変遷を教えてください。

○教育行政職採用について

ア いつから「教育行政職」採用を開始されましたか。また、どのような背景や目的で試験区変更をされたのでしょうか。

イ 教育事務職区分で採用された職員は平成28年度現在全体で何名在籍していますか。（教育委員会事務局・教育機関・道立学校・市町立学校ごと何名在籍していますか）

(2) 「教育事務」職区分のメリット・デメリット

一般行政と一括採用ではなく、教育委員会独自の「教育行政職」を採用するメリット・デメリットをどのようにお考えでしょうか。

(3) 「教育行政」職区分の今後の展望

一部、自治体では一般行政職と教育事務職の採用試験区分と任用を一元化しております。貴県では任用一元化のご検討の動きはありますか。

(4) 「教育行政」職の人事サイクルについて

ア 人事育成方針

教育行政職に関して人材育成方針などはあるのでしょうか。ありましたら、ご恵みいただければ幸いです。

イ 教育行政職の事務局配置年数

教育行政職から教委事務局に配置される場合は、平均で何年ぐらい配属されるのでしょうか。また、教育行政職から教委事務局への配置は一時的であり学校現場に戻るのか、一定数は教委事務局のプロパー職員として育成するのか、ジョブローテーションモデルをどのように想定されているのかご教示ください。

ウ 教育行政職における教委事務局での勤務経験の位置づけ

教育行政職にとって、教委事務局での勤務経験をキャリアの中でどのように捉えていますか。

(5) 「教育行政」区分による採用者の配属・異動

「教育行政」採用の職員が知事部局で勤務することはどの程度あるのでしょうか。その場合、平成27年度現在の人数及び配属部署を教えてください。

(6) 教育行政職の教委事務局での担当業務

教育行政職採用者の教委事務局における特定の担当業務はありますか。下記に示す事務分掌のうち、教育行政職が係のうち複数名以上配置されている課・係と事務分掌をご記入ください。

担当課・係	事務分掌

※記載例

課・係	事務分掌
教育改革・企画課総務・広報班	教育委員会会議・法規

(7) 「教育行政」職採用者のキャリアパス I

教育行政職採用者のキャリアパスについて、①部局長級・課長級②課長補佐級③係長・主査級、④主任級それぞれについて下表にご記入を頂ければ幸いです。なお、別に既存資料がありましたら、それをもって回答に替えていただければと存じます。（対象の選択は任意で構いません。表は加除してご使用ください。）

①部局長・課長級

在職年数	所属・職名

②課長補佐級

在職年数	所属・職名

③係長・主査級

在職年数	所属・職名

④主任級

在職年数	所属・職名

(8) 「教育行政」職採用者のキャリアパスⅡ

教育行政職のキャリアパスとして、事務局内の総務・管理部門、指導部門、社会教育部門・教育事務所・教育機関をどのように異動していますか。(特定の部門の異動中心・バランスよく各部門を異動)

(9) 「教育行政」職採用者のポスト

教育委員会事務局の配置として、知事部局出向職員と教育行政職のそれぞれが配置されるポストは職務内容に応じた傾向等がありますでしょうか(例えば、学校予算など学校との繋がりが強いポストには学校事務経験者を配置するなど教育行政の専門性に応じたポスト配置など)。また、教育行政職特有の配置ポストがありましたら、教えてください。

(10) 「教育行政」職採用者の指導部門への配置

通常、指導部門には、教育の高度な専門性が必要な業務が多いことから、教員籍の指導主事が多く配置されていると思います。他方、行政職は総務・経理部門など限定的な業務に従事する例が多いと思います。教育行政の専門性を考慮し、教育行政職を指導部門のポストに配置する例はありますか。ありましたら、ポスト名と職務について教えてください。

4. 行政職と教育職の役割分担、学校事務職との関係

(1) 指導主事と行政職の役割分担（対学校）（対知事部局）

学校からの情報収集や学校への説明などは指導主事を窓口に行っていますか。業務遂行にあたって、行政職と指導主事の役割分担をどのようにされていますでしょうか。

また、他方で知事部局との調整業務などは行政職が行っていますでしょうか。

(2) 教育職と行政職の職務分担 I

事務局（本庁）における各業務について、取り扱う業務の内容に応じてどのような職員の配置がなされているのでしょうか。すなわち、管理系部署と指導系部署におけるそれぞれの業務の担当に配置される職員は、主に行政職でしょうか、それとも教育職でしょうか、あるいは、行政職と教育職がほぼ同じくらいの割合で配置されているのでしょうか（該当のない業務がありましたら、ご記入の必要はありません）。

以下の1～25それぞれについて、「1主に行政職が担当」、「2行政職・教育職が共管」、「3主に教育職が担当」のどれか一つを選んで○をつけて頂ければ幸いです。

業務内容区分	主に行政職が 担当	行政職・教育職が共 管	主に教育職が 担当
1 総務	1	2	3
2 予算	1	2	3
3 施設管理	1	2	3
4 学校統合	1	2	3
5 法規	1	2	3
6 教育委員会会議	1	2	3
7 事務局人事	1	2	3
8 教育職員人事	1	2	3
9 行政職人事	1	2	3
10 給与	1	2	3
11 組合対応	1	2	3
12 組織・定数管理	1	2	3
13 広報	1	2	3
14 情報化	1	2	3

15 教育政策の企画・立案	1	2	3
16 社会教育・生涯学習	1	2	3
17 学校経営の指導	1	2	3
18 教職員研修	1	2	3
19 教科指導	1	2	3
20 学校保健	1	2	3
21 教育相談・生徒指導	1	2	3
22 教育課程	1	2	3
23 学級編制	1	2	3
24 教育改革	1	2	3
25 その他	1	2	3

(3) 教育職と行政職の職務分担Ⅱ

事務分掌において主担当と副担当に教育職と行政職を充てている例はありますか。事例がある場合、どのような業務でしょうか。

(4) 指導系部署における教育職と行政職の役割分担

政策形成過程では、ア「課題設定」（学校現場からの情報収集、全県的な施策展開など）、イ「政策立案」（政策プラン作成、予算調書作成など）、ウ「政策決定」（予算ヒアリング、議会対応）、エ「政策実施」（事業執行、予算管理など）、オ「政策評価」（事務の見直し、監査対応など）の各プロセスがあります。指導系部署の政策過程における行政職と指導主事の役割分担について教えてください。

【回答】

ア「課題設定」:

イ「政策立案」:

ウ「作成決定」:

エ「政策実施」:

オ「政策評価」:

(5) 議会答弁

学校教育分野の議会答弁において回答書作成の流れ（決裁ルートなど）を教えてください。

さい。また、ア：情報収集・他の自治体への照会、イ：議会答弁書原案作成、ウ：各種ヒアリング説明の各過程における行政職・教育職の役割分担について教えてください。

(6) 指導主事と行政職の協働関係

指導主事と行政職の協働が特に必要となるのはどのような業務ですか。

(7) 事務局行政職員と学校事務職員との関係

教育委員会事務局で、学校事務との窓口となっている部署について教えてください（学校予算・施設・給与など）。また、その部署では学校事務の経験のある学校事務職が多く配置されるなどの意図的な人事配置はありますか。

(8) 事務局職員（行政職員）の学校訪問、学校事務職員との接点

行政職は学校訪問を行う機会がありますか。機会があるとしたら、どのような用務（学校施設現場調査、経理事務訪問など）でしょうか。また、予算などにおいて、事務局行政職と指導主事、学校事務職員の連携などはどのように行われていますか。（予算要望調書、予算ヒアリングなど）

(9) 教委事務局行政職と学校事務職の職務の在り方の相違点

教育委員会事務局に勤務する行政職と学校現場に勤務する学校事務職は、教育に従事する行政職という点では共通点があります。一方で、行政機関と学校では仕事の仕方が違うなど様々な職務上の相違点もあります。共通点と相違点について教えてください。

5. 教育委員会事務局職員の研修・職能開発

(1) 事務局職員の研修について

教委事務局の教育行政職・学校事務職は、どのような研修を受けているのでしょうか。知事部局と異なる研修を受けているのでしょうか。その場合は、どのような研修を行っているのでしょうか。

(2) 教育行政職の能力観と能力開発

一般行政と比較して、教委事務局行政職として必要な能力はどのようなものと考えますか。また、今後、教育行政の専門性を育成するためにどのような研修（教育センターでの研修、大学院派遣、文科省派遣、市町派遣など）が必要と考えていますか。

（３）その他

教委事務局行政職の採用・異動や、職能開発・人材育成の在り方について、上記の質問項目以外でご意見・課題などありましたらご教授頂ければ幸いです。

【巻末参考資料Ⅱ】

京都府教育委員会への質問項目

テーマ:教育委員会事務局の職員組織と人事

【調査の目的】

自治体教育行政の質的向上を図っていくためには、教育委員会事務局の職員組織と人事の在り方が重要であると言われてきました。教育行政の専門性の向上という点では教育職出身の指導主事の配置や能力開発が重要であるとされてきましたが、近年の教育委員会制度の改革論議においては、事務局の行政職の配置や専門的能力開発にも言及されてくるようになっていきます。

貴府は、キャリアのほとんど（おおむね半分以上）を教育委員会事務局で勤務する「教育行政職」を配置するなど、職員組織と人事において様々な面で工夫されてきた経緯があります。そこで、以下、京都府教育委員会事務局の職員組織と人事について教えて下さい。

なお、今回の質問項目は人事に関する詳細なデータに関する問い合わせを含んでおりますが、お答え頂けないデータもあるかと思えますし、また、今回は回答が難しい項目については、後日、改めてご相談をさせて頂ければと存じます。

【用語の定義】

- 知事部局出向職員（一般行政職員）：知事部局で採用され、知事部局から教委事務局へ出向してきた行政職員
- 教育行政職：キャリアのほとんど（おおむね半分以上）を教委事務局で勤務する行政職員
- 学校事務職：「学校事務職」として採用された職員
- 行政職：上記「知事部局出向職員」「教育行政職」「学校事務職」の両方を指す
- 教育職：教員出身の事務局職員（指導主事・管理主事など）
- その他：司書、学芸員、技師など

1. 京都府教育委員会事務局における基本的事項

(1) 教育委員会事務局各課・教育機関における行政職（知事部局・学校事務採用）・教育職の配置人数について（平成28年4月1日現在）

教育委員会事務局職員＜教育機関含む＞（正規職員）のうち、①行政職（知事部局出向職員、教育行政職、「学校事務」区分採用職員）、②教育職、③その他（司書・技師など）はそれぞれ各部署にどの程度の割合で配置されているのでしょうか。

※もし可能でしたら、以下の資料をいただけますと、事務局における職種別の配置状況を把握できるため、大変ありがたく存じます。

ご提供いただきたい資料：○教委事務局の座席表 ○各課の事務分掌表

⇒職種ごとのポスト配置を確認するための資料です。

座席表に、①「知事部局出向行政職」、②「教育行政職」、③「学校事務職」、④「教育職」、⑤「その他」を区分した記号を付していただくか、色分けをいただくと大変助かります。（嘱託・臨時職員、共済組合職員を除く。）

（２）教育委員会事務局行政職員の昇任モデル

教育委員会事務局行政職員（①知事部局出向職員、②教育行政職、③「学校事務」区分採用職員：教委事務局・教育機関、府立学校、市町村立学校）の各キャリアパスについて、通常の昇任モデル（職位）を教えてください。（例 主事→主任→主査→課長補佐→課長→部長）

ア 知事部局出向職員

（ ）

イ 教育行政職

（ ）

ウ 学校事務職員

○府立学校

（ ）

○市町立学校

（ ）

（３）教育委員会事務局行政職員の幹部職員の配置

教育委員会事務局職員のうち、教育長を除き、最も上位の職にある役職名について教えてください。（複数回答可）

ア 知事部局出向職員（ ）

- イ 教育行政職 ()
- ウ 学校事務職 ()
- エ 教育職 ()

2. 教育行政職の採用・配置・異動について

(1) 教育行政職による採用・人数

ア：教育行政職の採用はどのように行われていますか。（下記から選択）

- ① 首長部局採用のうち、採用時から教委で任用
- ② 首長部局採用のうち、中途から教委で任用
- ③ 学校事務採用者のうちから、教委に任用
- ④ 過去に教育行政職で独自採用
- ⑤ その他 ()

イ：教育行政職の配置はいつから開始されましたか。また、現在、新規採用段階から、教育行政職を配置していますか。

ウ：教育行政職は現在、全体で何名在籍していますか。

(教育委員会事務局・教育機関・県立学校・市町立学校ごと何名在籍していますか)

(2) 教育行政職を配置している理由について教えてください。

(3) 教育行政職のメリット・デメリット

教育行政職を配置するメリット・デメリットをどのようにお考えでしょうか。

(4) 教育行政職の教委事務局での担当業務

教委事務局で教育行政職が配置される特定の担当業務はありますかでしょうか。

ア 下記に示す事務分掌のうち、教育行政職が係のうち複数名以上配置されている課・係と事務分掌をご記入ください。

イ 教育委員会事務局の配置として、知事部局出向職員と教育事務職のそれぞれが配置されるポストは職務内容に応じた傾向等がありますでしょうか（例えば、学校予算など学校との繋がりが強いポストには学校事務経験者を配置するなど教育行政の専門性に応じたポスト配置など）

担当課・係	事務分掌

(1) 知事部局出向職員の異動

知事部局出向職員については、どの程度の年数、教育委員会事務局に配属されることが多いのでしょうか。教委事務局での勤務を経た後、知事部局に戻ることが一般的でしょうか。それとも、一定数の職員については、職員の専門性の向上の観点から、教委事務局内での異動が主（教育行政職）になっているのでしょうか。

(2) 知事部局出向職員の教委事務局での担当業務

知事部局出向職員の教委事務局における特定の担当業務はありますか。下記に示す事務分掌のうち、知事部局出向職員が係のうち複数名以上配置されている課・係と事務分掌をご記入ください。

担当課・係	事務分掌

※記載例

課・係	事務分掌
総務課教育委員会担当	教育委員会会議運営

4. 行政職と教育職の役割分担、学校事務職との関係

(1) 指導主事と行政職の役割分担（対学校）（対知事部局）

学校からの情報収集や学校への説明などは指導主事を窓口に行っていますか。業務遂行にあたって、行政職と指導主事の役割分担をどのようにされていますでしょうか。

また、他方で知事部局との調整業務などは行政職が行っていますでしょうか。

(2) 教育職と行政職の職務分担 I

事務局（本庁）における各業務について、取り扱う業務の内容に応じてどのような職員の配置がなされているのでしょうか。すなわち、管理系部署と指導系部署におけるそれぞれの業務の担当に配置される職員は、主に行政職でしょうか、それとも教育職でしょう

か、あるいは、行政職と教育職がほぼ同じくらいの割合で配置されているのでしょうか。以下の1～25それぞれについて、「1主に行政職が担当」、「2行政職・教育職が共管」、「3主に教育職が担当」のどれか一つを選んで○をつけて頂ければ幸いです。

業務内容区分	主に行政職が 担当	行政職・教育職が 共管	主に教育職が 担当
1 総務	1	2	3
2 予算	1	2	3
3 施設管理	1	2	3
4 学校統合	1	2	3
5 法規	1	2	3
6 教育委員会会議	1	2	3
7 事務局人事	1	2	3
8 教育職員人事	1	2	3
9 行政職人事	1	2	3
10 給与	1	2	3
11 組合対応	1	2	3
12 組織・定数管理	1	2	3
13 広報	1	2	3
14 情報化	1	2	3
15 教育政策の企画・立案	1	2	3
16 社会教育・生涯学習	1	2	3
17 学校経営の指導	1	2	3
18 教職員研修	1	2	3
19 教科指導	1	2	3
20 学校保健	1	2	3
21 教育相談・生徒指導	1	2	3
22 教育課程	1	2	3
23 学級編制	1	2	3
24 教育改革	1	2	3
25 その他	1	2	3

(3) 教育職と行政職の職務分担Ⅱ

事務分掌において主担当と副担当に教育職と行政職を充てている例はありますか。事例がある場合、どのような業務でしょうか。

(4) 指導系部署における教育職と行政職の役割分担

政策形成過程では、ア「課題設定」（学校現場からの情報収集、全県的な施策展開など）、イ「政策立案」（政策プラン作成、予算調書作成など）、ウ「政策決定」（予算ヒアリング、議会対応）、エ「政策実施」（事業執行、予算管理など）、オ「政策評価」（事務の見直し、監査対応など）の各プロセスがあります。指導系部署の政策過程における行政職と指導主事の役割分担について教えてください。

【回答】

ア「課題設定」:

イ「政策立案」:

ウ「作成決定」:

エ「政策実施」:

オ「政策評価」:

(5) 議会答弁

学校教育分野の議会答弁において回答書作成の流れ（決裁ルートなど）を教えてください。また、ア：情報収集・他の自治体への照会、イ：議会答弁書原案作成、ウ：各種ヒアリング説明の各過程における行政職・教育職の役割分担について教えてください。

(6) 指導主事と行政職の協働関係

指導主事と行政職の協働が特に必要となるのはどのような業務ですか。

(7) 事務局行政職員と学校事務職員との関係

教育委員会事務局で、学校事務との窓口となっている部署について教えてください（学校予算・施設・給与など）。また、その部署では教育行政職が多く配置されるなどの意図的な人事配置はありますか。

(8) 事務局職員（行政職員）の学校訪問、学校事務職員との接点

行政職は学校訪問を行う機会がありますか。機会があるとしたら、どのような用務（学校施設現場調査、経理事務訪問など）でしょうか。また、予算などにおいて、事務局行政職と指導主事、学校事務職員の連携などはどのように行われていますか。（予算要望調書、予算ヒアリングなど）

(9) 教委事務局行政職と学校事務職の職務の在り方の相違点

教育委員会事務局に勤務する行政職と学校現場に勤務する学校事務職は、教育に従事する行政職という点では共通点があります。一方で、行政機関と学校では仕事の仕方が違うなど様々な職務上の相違点もあります。共通点と相違点について教えてください。

5. 教育委員会事務局行政職の研修・職能開発

(1) 教委事務局行政職の研修について

教委事務局行政職は、どのような研修を受けているのでしょうか。知事部局と異なる研修を受けているのでしょうか。その場合はどのような研修を行っているのでしょうか。

(2) 教育事務職の能力観と能力開発

ア 一般行政と比較して、教委事務局行政職として必要な能力はどのようなものと考えますか。

イ 現在、能力向上に向けての取組はありますか。また、今後、教育行政の専門性を育成するためにどのような研修（教育センターでの研修、大学院派遣、文科省派遣、市町派遣など）が必要と考えていますか。

(3) その他

教委事務局行政職の採用・異動や、職能開発・人材育成の在り方について、上記の質問項目以外でご意見・課題などありましたらご教授頂ければ幸いです

【巻末参考資料Ⅲ】

京都市教育委員会事務局教育行政職に関する調査について I (ヒアリング調査)

1 調査の目的

近年、地方分権改革の進展の下、教育委員会においても地域のニーズ・実態に沿った教育政策の実施が求められている。また、教育政策を担う教育行政の専門性を有した職員養成が必須の課題となっている。このような認識の下、教育行政職として任用している全国の自治体の中でも特徴的な京都市教育委員会事務局における人事システムと専門性の在り方、職能開発等についてヒアリング調査等を行うことで教育行政職制度を検討する上での基礎資料とすることを目的とする。

2 調査概要

(1) ヒアリング調査

平成 23 年 8 月 5 日（金） 13 時～（京都市教育委員会事務局）

(2) 内容

- ア 教育行政職の人事システムの実態把握
- イ 教育行政職の役割、機能、職務分析
- ウ 教育行政職の専門性を確保するための方策
(研修、派遣制度、ジョブローテーションなど)

3 調査内容

(1) ヒアリング質問項目

別紙のとおり

4 その他

- (1) お聞きした情報は論文作成以外では使用いたしません。
- (2) ヒアリングの際、差し支えなければ ICレコーダに録音をお願いできれば幸いです。
- (3) ヒアリング内容に関連した資料がございましたら、ご恵与いただければ有難いです。

別紙

ヒアリング調査質問項目

- Q 1 京都市教育委員会の概要、予算、重点施策
- Q 2 京都市の教育改革の取り組みとそこでの教育行政職員の役割について
- Q 3 京都市教育委員会事務局の組織・職制・事務分掌について
- Q 4 京都市教育委員会事務局採用行政職員の制度確立の時期と背景について
- Q 5 京都市教育委員会事務局行政職員の採用試験について
- Q 6 京都市教育委員会事務局行政職員の任用状況について
(級別、教委採用職と市長部局出向との割合)
- Q 7 京都市教育委員会事務局採用行政職員の各課における配置状況について
(総務、企画、政策立案、財務、人事、法務、施設、福利厚生、指導、管理)
(教育職・市長部局出向行政職の配置状況との比較)
(指導系については教育職配置?)
- Q 8 京都市教育委員会事務局採用行政職員と市長部局出向行政職員と教育職の職務上の役割分担について
- Q 9 京都市教育委員会事務局採用行政職員の人事方針について
- Q 10 京都市教育委員会事務局採用行政職員と市立学校事務職員との人事交流の有無
- Q 11 京都市教育委員会事務局採用行政職員の人事評価方法について
- Q 12 京都市教育委員会事務局採用行政職員のキャリアパスの例について
- Q 13 京都市教育委員会事務局採用行政職員の職務の中で特に高度な業務習熟を必要とする業務について
- Q 14 京都市教育委員会事務局採用行政職員の研修制度の体系について
- Q 15 京都市教育委員会事務局採用行政職員の専門性を確保するための研修の取り組みについて(専門研修実施など)(カリキュラムの内容 教育行財政学の講義?)
- Q 16 京都市教育委員会事務局採用行政職員のキャリア開発に関する取り組みについて
(キャリアデザイン研修、資格取得の費用助成、大学院進学に関する費用助成・休暇制度、自主研究会など)
- Q 17 京都市教育委員会事務局採用行政職員に関する人材育成を行う上で、有効と考える取組について(OJT、研修所での研修、文科省・都道府県への出向など)
- Q 18 京都市教育委員会事務局採用行政職員に関する人事上の課題等について
(専門職とゼネラリスト重視の公務員制度との兼ね合い等)

Q 1 9 京都市の戦略的予算編成システムと教育委員会予算との関わりについて。また、そこでの教育行政職の役割。

Q 2 0 教育委員会事務局と市長部局との連携・協力の仕組み・意見交換の場について

Q 2 1 京都市教育委員会事務局での現場主義を徹底するための取り組み事例について
(教育行政職の学校訪問などの機会について)

Q 2 2 京都市教育委員会事務局採用行政職員に関して専門性を有するゆえのメリットについて(成功事例など)(教育委員会に長期に勤務することによるデメリットについて)
(また、デメリットを解消する方策について)

Q 2 3 一般行政と教育委員会の行政手法で大きく異なる点について

Q 2 4 一般行政職と教育行政職に求められる知識・能力、行政手法の相違点について

【巻末参考資料Ⅳ】

北海道教育庁へのインタビュー調査項目(教育行政職員用)

- ・現在の勤務所属、担当業務について教えてください。
- ・採用時、教育委員会を希望して入られましたか。それとも、たまたま教育委員会に配属されましたか。
- ・これまでの職務経歴（キャリア）について教えてください。
(これまでの勤務所属。担当分掌。印象に残ったエピソード。)
- ・教育庁と道立学校の勤務を経験して、仕事上の違いについて感じられていることはなんでしょうか。
- ・これまでの業務の中で、最も印象に残ったエピソードを教えてください。
- ・教育行政職にとって求められる役割や能力とはどのようなものだと思いますか。(例 企画力、判断能力、分析能力、対人能力、交渉力、支援・指導力、チーム形成力、変革する力)
- ・教育行政職にとって必要な知識とはどのようなものだと思いますか。
(例 教育予算、学校経営、教育政策、学校教育、教育委員会制度、教育法規)
- ・これまでの業務の中で、自分自身、能力開発が図られたと思うのはどのような経験でしょうか。(成長体験、時期、経験した内容)
- ・これまで仕事上の目標となる先輩や上司はいましたか。その方との関係で、印象に残った言葉やエピソードがあれば教えてください。
- ・教育職との業務上の連携・協働関係の中で心掛けている点はありますか。
- ・教育職と業務を進める上で、ギャップや対立点はありますか。ある場合は、その解決方法があれば教えてください。(エピソード等)
- ・一般行政と比較して教育行政の特徴はどのような点だと思いますか。
- ・教育行政職と一般行政職を比較して、必要な能力において異なる部分があると思いますか。
- ・全国的に見て、教育委員会事務局・教育庁に長期に勤務する教育行政プロパーを育成している自治体は少数派です。教育行政プロパーのメリット・デメリットをどのようにお考えでしょうか。

【巻末参考資料V】

京都府教育庁へのインタビュー調査項目(教育行政職員用)

- ・現在の勤務所属、担当業務について教えてください。
- ・現在の仕事上どういった人（ステークホルダー）と関わることが多いですか。
- ・これまでの職務経歴（キャリア）について教えてください。
（勤続年数、これまでの勤務所属。担当分掌。印象に残ったエピソード。）
- ・これまでの業務の中で、最も印象に残ったエピソードを教えてください。
- ・採用時、教育委員会を希望して入られましたか。それとも、たまたま教育委員会に配属されましたか。
- ・これまでの勤務を振り返って、教育行政職の能力開発にとって必要と思われる業務経験、業務内容はどのようなものとお考えですか。
- ・教育行政職にとって求められる役割や能力とはどのようなものだと思いますか。（例 企画力、判断能力、分析能力、対人能力、交渉力、支援・指導力、チーム形成力、変革する力）
- ・教育行政職にとって必要な知識とはどのようなものだと思いますか。
（例 教育予算、学校経営、教育政策、学校教育、教育委員会制度、教育法規）
- ・教育、学校に関する知識をどのように得ていますか。
- ・これまでの業務の中で、自分自身、能力開発が図られたと思うのはどのような経験でしょうか。（成長体験、時期、経験した内容）
- ・これまで仕事上の目標となる先輩や上司はいましたか。その方との関係で、印象に残った言葉やエピソードがあれば教えてください。
- ・教育職との業務上の連携・協働関係の中で心掛けている点はありますか。
- ・教育職と業務を進める上で、ギャップや対立点はありますか。ある場合は、その解決方法があれば教えてください。（エピソード等）
- ・一般行政と比較して教育行政の特徴はどのような点だと思いますか。
- ・教育行政職と一般行政職を比較して、必要な能力において異なる部分があると思いますか。異なる部分があるとしたらどのような能力ですか。
- ・教育行政の専門性とはどういった内容だとお考えですか。
- ・全国的に見て、教育委員会事務局・教育庁に長期に勤務する教育行政プロパーを育成している自治体は少数派です。教育行政プロパーのメリット・デメリットをどのようにお考えでしょうか。
- ・教育委員会改革の中で、教委事務局体制の強化が求められています。事務局体制の強化のためにはどのような取り組みが必要とお考えでしょうか。

【巻末参考資料Ⅵ】

京都市教育委員会事務局教育行政職に関する調査についてⅡ

(ヒアリング調査及び参与観察調査)

1 要旨

平成 23 年 8 月 5 日ヒアリング調査において、全国でも特徴的な京都市教育委員会における教育行政職の人事システム、組織体系、職務分析、研修制度など多岐に渡り御教示賜り、今後の教育行政職制度研究における意義ある基礎調査を行うことができた。

今回、基礎調査で得られた知見をより深く検討する趣旨から、政策形成における教育職と行政職のパートナーシップ関係の在り方や、総合教育センターにおける行政職による教職員研修の企画、実施に関して調査を行う。

2 調査概要

(1) ヒアリング調査及び参与調査（教育行政職員対象）

○希望日：9月8日（木）午前10時～、9月9日（金）午前10時～

○希望部署：学校指導課 ○希望部署：総合教育センター

(2) 調査目的

○学校指導課：教育行政における政策形成過程での教育職と行政職の役割分担について把握することを目的とする。

○総合教育センター：通常、教育職の指導主事が担う教育センターでの研修計画・実施について、京都市では行政職も参画し教育職の指導主事と議論しながらカリキュラム作成をしている。この場合における行政職の役割について検討する。

3 調査の流れ

(1) 最初、事前にヒアリング調査を行うことで職務内容を把握する。

(2) 職務現場に同行し日常的な職務実態、職務行動についてフィールドノート作成を行う。

(3) 最後、事後にヒアリング調査を行い、1日の職務行動について確認を行うとともに、職務行動に関する質問を行う。

4 調査内容

(1) 事前ヒアリング質問項目

別紙 1（学校指導課）、別紙 2（総合教育センター）のとおり

5 その他

(1) お聞きした情報は論文作成以外では使用いたしません。

(2) ヒアリングの際、差し支えなければ I C レコーダに録音をお願いできれば幸いです。

(3) ヒアリング内容、職務内容に関連した資料がございましたら、ご恵与いただければ有難いです。

別紙 1 (学校指導課) ヒアリング調査質問項目

Q 1 【学校指導課の概要】

学校指導課の組織、事務分掌、今年度の重点施策について教えてください。

Q 2 【担当する職務内容】

担当されている事務分掌、経験年数、いままでの職務経歴や、特に、現在の職務を行う上で最も重視している点について教えてください。

Q 3 【行政職と教育職のパートナーシップ】

政策過程では、課題設定、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価の一連のプロセスがありますが、各政策過程における行政職と教育職（指導主事）の役割分担はどのように行っておりますでしょうか。

Q 4 【政策過程における課題設定にあたっての情報収集・要望ルート】

政策過程における課題設定、政策立案にあたっての情報収集をどのように行っていますか。また、要望ルートに関して、学校現場、教育機関などの要望の把握の方法や、校長会等の各種教育団体との意見交換などの場の状況について教えてください。

Q 5 【政策立案】

政策立案においては、一般的に課題解決のための複数の政策代替案の作成、最適案の選択、原案の確定作業が行われますが、そこでの教育職と行政職の役割分担や、行政職の主たる役割について教えてください。

Q 6 【政策実施の実例】

いままで実際に政策として実施した実例について教えてください。

その例における政策を行うまでの政策形成過程としてはどのような流れでしょうか。

Q 7 【政策評価】

通常、政策実施後、効果性、効率性を検証するため政策評価を実施しますが、実際の政策評価の取り組み事例について教えてください。また、教育分野では、すべて効率性で測れない部分や、効果を検証のための数値化が困難な部分があると思いますが、このような点についてお考えをお聞かせ下さい。

Q 8 【教育行政職員の能力観】

教育行政職員としてどのような能力が最も重要と考えますか。また、今後、能力開発の必要性を感じるのとはどのような能力ですか。

ヒアリング調査質問項目

Q 1 【総合教育センター概要】

総合教育センターの組織、事務分掌、今年度の重点施策について教えてください。
また、教職員研修制度の概要について御教示ください。

Q 2 【担当する職務内容】

担当されている事務分掌、経験年数、いままでの職務経歴や、特に、現在の職務を行う上で最も重視している点について教えてください。

Q 3 【教育職と行政職の役割分担】

教職員研修計画策定にあたっての行政職の役割と教育職との役割分担について教えてください。また、教育職にはない行政職ならではの視点や得意分野があるとしたら、どのような点でしょうか。

Q 4 【研修計画に対する行政職の参画】

教育職のみで研修計画を策定する場合と比較して、行政職が参画することでのメリットや具体的に行政職のアイデアが活かされた例や、一方で行政職ではカバーできない教育職でなければ担うことのできない分野はどのようなものでしょうか。

Q 5 【教育行政職の研修制度】

京都市教育委員会では、学校運営に対する理解を深め教育行政の向上に努める観点から、学校派遣研修を実施していると伺いしましたが、当該研修の期間や講義内容など具体例を教えてください。

Q 6 【教育行政職員の能力観】

教育行政職員としてどのような能力が最も重要と考えますか。また、今後、能力開発の必要性を感じるのとはどのような能力ですか。

【巻末参考資料Ⅶ】

京都市教育委員会事務局教育行政職に関する調査について Ⅲ

(1) 調査経緯

前回のヒアリング調査において、教育行政職の職務実態について、学校指導課における教育職と行政職の政策形成過程での役割の把握や、総合教育センターでは教育職と行政職の協働の下、教職員研修の企画・立案を行っている事例を調査することができた。

前回までは、指導主事との連携を重視する事業系の教育行政職の調査を行ったが、今回は学校予算などの総務分野における教育行政職の果たす役割について調査を行いたい。

(2) 学校事務指導主事に関する調査

学校予算に関する昨今の動向としては、学校裁量権の拡大の中、学校事務職員は学校経営においてより一層主体的な役割を果たしていくことが求められる。特に、学校予算における教育委員会の教育行政職と学校事務職の相互関係をどのように構築していくかという点は課題である。

京都市では「学校事務指導主事」を全国に先駆けて昭和 61 年に設置しており、先駆的な取り組みを進めている。今回、学校事務指導主事の職務内容、学校予算を中心に基礎的な調査を行う。あわせて、今年度から学校事務職員全体の資質向上を図るため「学校事務支援推進プロジェクト」を設置されており、この取り組みについて調査したい。

(3) 指導主事（教育職）に対する調査

また、今までの調査では教育行政職を対象として行ったが、今回は、従来とは逆の視点から、教育職の指導主事の方にヒアリング調査を行い、「指導主事から見た教育行政職の職務に関する認識」などについてヒアリング調査を行いたい。

2 調査概要

(1) 日時 平成 24 年 2 月 10 日（金）

(2) 調査内容

○学校事務指導主事に関する調査

：ヒアリングを中心に、参与観察等調査を行う。※事前ヒアリング質問項目別紙 1

○指導主事（教育職）から見た教育行政職の職務に関する認識

：ヒアリング調査 ※事前ヒアリング質問項目別紙 2

3 その他

(1) お聞きした情報は論文作成以外では使用いたしません。

(2) ヒアリングの際、差し支えなければ IC レコーダに録音をお願いできれば幸いです。

(3) ヒアリング内容、職務内容に関連した資料がございましたら、ご恵与いただければ有難いです。

別紙1 (学校事務指導主事) ヒアリング調査質問項目

Q 1 【学校事務指導主事の職務内容】

学校事務指導主事の職務内容について教えてください。

Q 2 【学校事務指導主事の設置の経緯及び全国的設置状況】

京都市では、全国に先駆けて昭和 61 年に学校事務指導主事を設置されたと思いますが、設置の経緯について教えてください。また、学校事務指導主事の全国的な設置状況について把握されておりましたら、御教示願います。

Q 3 【学校事務職員の研修の概要及び流れ】

学校事務職員の研修の概要について教えてください。学校事務職員の研修のカリキュラムについて資料等ございましたら、ご恵与いただければ幸いです。

また、研修計画策定から研修の実施に至る決定プロセスについて流れを御教示下さい。

Q 4 【学校事務指導主事と事務職員研究会との連携（研修）】

学校事務職員の研修の計画・実施における事務職員研究会との連携・役割分担について教えてください。

Q 5 【学校事務支援推進プロジェクト】

京都市では、今年度（H23）、学校事務職員全体の資質向上を図るため「学校事務支援推進プロジェクト」を設置されていますが、設置の背景と具体的な取り組みの状況について教えてください。

Q 6 【学校事務指導主事による学校訪問】

学校訪問等の機会はありますでしょうか。学校訪問では、具体的にどのような指導を行いますか。

Q 7 【学校事務指導主事制度のメリットと課題】

学校事務指導主事が配置されていることによるメリットはどのような点でしょうか。一方で、制度面での課題等がありましたら、教えてください。

Q 8 【学校予算の概要】

学校予算の概要について教えてください（費目、予算額、予算内容）。また、学校への配当基準・配当方法などについて差し支えなければ御教示ください。

Q 9 【学校予算編成における学校からの要望等の把握】

教育委員会調査課による財政当局に対する予算要求の一連の流れについて教えてください。また、学校予算編成において、教育委員会に対する学校側からの予算要望等を把握する仕組みはどのようになっていますでしょうか。（予算計画、予算調書、予算要求、ヒアリングなど）

Q 10 【学校予算への取り組み事例】

京都市での学校予算の特徴的な取り組み事例などがありますでしょうか。(特色づくりと裁量予算など)

Q 1 1 【学校での予算執行】

学校財務の中心である予算執行管理の手続きなどを定めた「学校財務取扱要綱」等を定めていると思いますが、差し支えなければ資料のご恵与を賜れば幸いです。

また、学校裁量の拡大を踏まえた予算上の取り組み事例などありましたら、教えてください。

Q 1 2 【教育行政職と学校事務職の職務の在り方の相違点】

教育委員会事務局に勤務する教育行政職と学校現場に勤務する学校事務局は、教育に従事する行政職という点では共通すると思います。一方で、行政機関と学校では仕事の仕方が違うなど様々な職務上の相違点もあると思いますが、教育行政職の立場から、感じられている点をお聞かせ下さい。

Q 1 3 【教育行政職のキャリアパス】

教育委員会に採用されてから、いままでの配属された部署と担当について教えてください。

特に印象に残っている職務上のエピソード等がありましたらお聞かせください。

Q 1 4 【教育行政職員の能力観・人材育成】

教育行政職員としてどのような能力が最も重要と考えますか。今後、能力開発の必要性を感じるのどのような能力ですか。また、教育行政の仕事の中で、得意な分野、未経験な分野、今後、取り組みたい分野などありましたら、教えてください。

別紙2 (指導主事<教育職>) ヒアリング調査質問項目

【指導主事による学校現場の課題に関する行政職との情報交換】

Q 1 指導主事は、学校訪問や校長会などに出歩き、学校現場のニーズや問題を把握するとともに、事務局に対しても学校現場の要求・課題を説明するという、学校と事務局を繋ぐ役割を担っていると思います。

特に、学校現場の要求・課題に関して、学校現場に勤務経験のない行政職に説明する場合、留意されていることがありましたら教えてください。

【指導主事と教育行政職の職務分担の在り方Ⅰ】

Q 2 指導主事の職務の中で、学校訪問や教育課程編成などの指導行政事務は、行政職では代替しえない指導主事の職能であると兵庫教育大学の堀内孜教授は指摘されております。

①指導行政事務に関しては、全て指導主事によって行っているのか、ある一定分野については、補助的に行政職により行っているのか職務分担の在り方について教えてください。

【指導主事と教育行政職との職務分担の在り方Ⅱ】

Q 3 指導主事の職務として、学校訪問などの現場指導と、デスクワークを中心とした教育課題に関する調査など内部的な指導行政などがあり、以前の研究調査では、学校現場から学校訪問のニーズがあるのにも関わらず、学校訪問の機会が確保できないという指摘があります。

①このような点について課題になっていることはありますか。

②上記課題がある場合、例えば、内部的な調査業務などを教育行政職が担うことによって、現場指導の機会を確保するなどの対応を図られておれば、教えてください。

【指導主事と教育行政職の協働の取り組み】

Q 4 分権改革以後、教育委員会事務局には政策立案能力の向上が求められております。このためには、指導主事の教育の専門性と行政職の協働関係の構築が必須の課題です。

①指導主事と行政職の協働の取り組みの事例がありましたら教えてください。

②協働の要件とはどのような点とお考えでしょうか。

【指導主事と教育行政職の職務間葛藤とその解決】

Q 5 一般に教育職は、学校現場を熟知した立場からの意見や、教育の専門職としての教育論を述べ、一方、行政職は全市的な行政の動き、予算的見地、法律の見地など行政的な観点から意見を表明することから、相互の立場から調整が必要な場面が出てくると思います。

①特に教育職と行政職で意見調整が必要な課題とは例えばどういうことでしょうか。

②その相違点をどのような観点から調整・解決していますか。

【指導主事の立場から見た教育行政職のメリット】

Q 6 他の自治体の教育委員会事務局に勤務する行政職員は、通常、首長部局からの人事交流による出向者が多い状況にあります。この点、小川正人教授は、事務局内部の学校出身者と首長部局からの人事交流職員の壁について論じております。

その中で、京都市では長期に教育委員会事務局に勤務する教育行政職の人事システムが確立しています。指導主事の立場から、教育行政の専門性を有する教育行政職の存在によって、職務遂行上、メリットと感じられる部分がありましたら、教えてください。

【その他】

Q 7 その他、指導主事と教育行政職の関係性について、日頃感じられている点がありましたら、お聞かせ下さい。

【巻末参考資料Ⅷ】

北海道教育庁へのインタビュー調査項目(教育職員用)

- ・現在の勤務所属、担当業務について教えてください。
また、同じ担当内の配置状況、職種、事務分掌を教えてください。
 - ・通常、指導部門は指導主事が主体で行政職は総務などの限定的な配置が多いと思います。この点、北海道教育庁では、指導部門に行政職が指導主事とともに配置されており特徴的です。指導主事のみで行う場合と、行政職と混合で担当を形成する場合でのメリット・デメリットについて教えてください。
 - ・行政職との業務上の連携・協働関係の中で心掛けている点がありますか。
 - ・事業を進めるにあたって、行政職との協働関係づくりの中で、好事例があれば教えてください。一方で、職務上の葛藤があればそのエピソードもご教示願いたい。
 - ・教育職の側から見て、教育行政職にとって求められる役割や能力とはどのようなものだと思いますか。(例 企画力、判断能力、分析能力、対人能力、交渉力、支援・指導力、チーム形成力、変革する力)
 - ・教育職と行政職の間で文化の違いや仕事の進め方の違いなどを感じることはありますか。
 - ・教育職側から見て、仕事を進める上で、行政職に求めるものはどういったものでしょうか。(希望的なものも含めて)
 - ・全国的に見て、教育委員会事務局・教育庁に長期に勤務する教育行政プロパーを育成している自治体は少数派です。教育行政プロパーのメリット・デメリットをどのようにお考えでしょうか。
- ◆指導部門
- ・通常、指導部門は指導主事が主体で行政職は総務などの限定的な配置が多いと思います。この点、北海道教育庁では、指導部門に行政職が指導主事とともに配置されており特徴的です。北海道方式のメリット・デメリットをどのように捉えていますか。
 - ・事業を進めるにあたって、教育職の指導主事との協働関係づくりの中で、好事例があれば教えてください。一方で、職務上の葛藤があればそのエピソードもご教示願いたい。
- ◆研修部門
- ・通常であれば、教職員研修の企画・実施は教員籍が行うことが一般的です。北海道教育庁では教育行政職が教職員の企画に携わっている点で特徴的と考えています。教育センターとの業務分担を教えてください。また、教員ではない立場から教職員研修に関わるうえでのメリットとデメリットをご教示ください。

【巻末参考資料区】

京都府教育庁インタビュー調査項目(教育職員用)

- ・現在の勤務所属、担当業務について教えてください。
- ・現在の仕事上どういった人（ステークホルダー）と関わることが多いですか。
- ・これまでの職務経歴（キャリア）について教えてください。
（勤続年数、これまでの勤務所属。担当分掌。印象に残ったエピソード。）
- ・これまでの行政の業務の中で最も印象に残ったエピソードを教えてください。
- ・通常、指導部門は指導主事が主体で行政職は総務などの限定的な配置が多いと思います。この点、京都府教育庁では、指導部門に行政職が指導主事とともに配置されており特徴的です。指導主事のみで行う場合と、行政職と混合で担当を形成する場合でのメリット・デメリットについて教えてください。
- ・行政職との業務上の連携・協働関係の中で心掛けている点はありますか。
- ・事業を進めるにあたって、行政職との協働関係づくりの中で、好事例があれば教えてほしい。一方で、職務上の葛藤があればそのエピソードもご教示願いたい。
- ・教育職の側から見て、教育行政職にとって求められる役割や能力とはどのようなものだと思いますか。（例 企画力、判断能力、分析能力、対人能力、交渉力、支援・指導力、チーム形成力、変革する力）
- ・教育職と行政職の間で、文化の違いや仕事の進め方の違いなどを感じることはありますか。
- ・教育職側から見て、仕事を進める上で、行政職に求めるものはどういったものでしょうか。（希望的なものも含めて）
- ・全国的に見て、教育委員会事務局・教育庁に長期に勤務する教育行政プロパーを育成している自治体は少数派です。教育行政プロパーのメリット・デメリットをどのようにお考えでしょうか。