

市町村教育委員会における指導活動の実態

—— 関西三府県下市町村教育長の意識調査を通して ——

摂南大学 村田俊明

はじめに

「教育委員会法」（昭和23年7月15日）が公布されて40年が経過した。その間には、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（昭和31年6月30日）が制定され、公選制教育委員会から任命制教育委員会へ移行するなど制度的にも大きな変化を遂げている。こうした教育委員会制度の成立と展開の中で、問われてきた問題の一つは、教育委員会の理念と実際の役割・機能をめぐる問題であった。教育委員会の中には、今日もなお教育指導行政を展開する上で、事務局職員数や教育委員会予算など指導行政基盤となる諸条件の整備が十分とは言えない市町村教育委員会も少なくない。最近における教育委員会論議の動向についてみると、臨時教育審議会が、教育委員会について「制度として形骸化していたり、活力を失ってしまっているところも少なくなく、制度本来の機能を十分に果たしているとは言い難い」（第二次答申）と指摘し、教育委員会の主体的取り組みと教委制度全般の見直しを求めている。⁽¹⁾

本稿では、教育委員会の日常的指導活動が学校教育の改善にとって重要であると考え、関西三府県下市町村教育委員会の教育長を対象に行なった調査研究（1987年）⁽²⁾を通して、市町村教育委員会事務局を中心にした指導活動における主体的取り組みの実態を検討しようとするものである。

1. 市町村教育委員会の指導活動と主体性

教育委員会の職務権限については、「地教行法」の第23条に規定されているが、實際上、市町村教委にとって主体的に取り組むことが可能な職務領域は何であるのか。1987年調査は、市町村教育委員会教育長が主体性を発揮することが可能だと考える領域についてデータを得た。本調査では、「主体性」とは何かについて、詳細な規定はしなかったが、一般に「主体性」とは自らの意思によって行為することを意味し、教育委員会が自らの権限を行使して職務遂行に取り組んでいる状態をさすと言ってよい。〈表-1〉は、市町村教育委員会の主体性発揮可能な領域について、人口規模別に表したものである。

以下に、表から明らかなことを列挙してみたい。

- (1) 教育委員会の主体性が発揮可能だとする人口3万人未満の町村教委の教育長の割合が最も大きい領域は、「公民館事業などの社会教育」（74.4%）である。同様に、人口3万～10万人の市教育

＜表－1＞市町村教委の主体性発揮可能な領域

主体性発揮可能な領域	人口規模			
	3万未満	3万～10万未満	10万～30万未満	30万以上
(1) 学校の設置・管理及び廃止	41.1	62.5	56.3	57.1
(2) 学校・教育機関の財産管理	45.6	56.3	56.3	57.1
(3) 教職員の任免その他の人事	55.6	46.9	43.8	42.9
(4) 児童生徒の入・転・退学	50.0	34.4	37.5	57.1
(5) 学校の組織編制	21.1	28.1	18.8	28.6
(6) 学校の教育課程	26.7	34.4	37.5	14.3
(7) 学習指導・生徒指導・職業指導	30.0	37.5	25.0	57.1
(8) 教科書その他教材取り扱い	23.3	25.0	12.5	14.3
(9) 教育関係職員の研修	48.9	65.6	68.8	71.4
(10) 学校給食	47.8	50.0	50.0	57.1
(11) 公民館事業などの社会教育	74.4	56.3	75.0	71.4
(12) スポーツ・体育	52.2	37.5	50.0	57.1
(13) 文化財の保護	61.1	43.8	56.3	57.1
(14) 教育に関わる調査統計	34.4	25.0	37.5	42.9
(15) 所掌事務に係わる広報	34.4	18.8	25.0	57.1

委員会では、「教育関係職員の研修」(65.6%)、人口10万人以上の教育委員会においては、人口3万人未満の町村教委と同様、「公民館事業などの社会教育」(74.4%)である。

- (2) 逆に、教育委員会の主体性が発揮可能だとする人口3万人未満の町村教委の教育長の割合が最も小さい領域は、「学校の組織編制」(21.1%)、同様に、人口3万～10万人未満では、「所掌事務に係わる広報」、人口10万～30万人未満では「教科書その他教材の取り扱い」、人口30万人以上では「教科書その他教材の取り扱い」に並んで「学校の教育課程」である。
- (3) 50%以上の教育長が主体性が発揮可能であると考えている領域数を人口規模別に見ると、人口3万人未満の町村教委では5領域、人口3万～10万人未満でも5領域、人口10万～30万人未満では7領域、人口30万人以上では10領域になっている。人口規模が大きくなるに従って、主体的に取り組める領域が増加することがわかる。
- (4) 同様に、主体性発揮が可能である領域数(50%以上の教育長が肯定的回答をした)が同数(5領域)であっても、人口3万人未満の町村教委と3万～10万人未満の市町教委とでは、その領域内容に違いがある。例えば、①「教育関係職員の研修」では、人口3万人未満の町村教委は人口3万～10万人未満の市町教委より主体的取り組みについて肯定的回答の割合が小さく、それがむしろかしいことを示している。②また、小規模教委にとって教育機関の設置、施設設備等の充実、財源上困難な場合が多いと言う状況を意味していると考えられる。③「教職員の任免その他の人

事」については、小規模教委の方が大規模教委より主体性が発揮される可能性があるとの結果が得られた。④「教育課程」，「学習指導，生徒指導及び職業指導」，「教科書その他教材の取り扱い」など直接教育活動に関わる領域のうち，特に「教育課程」について見ると，主体性発揮についての肯定的回答の占める割合が小さい。⑤「調査統計」，「広報」の領域については，人口30万人以上の広報活動を除いて，人口規模に関わりなく，主体的取り組みの可能性は小さい。

こうして，市町村教育委員会の職務領域について教育長の回答を検討してみると，その理由は必ずしも明らかではないが，様々な要因が絡んで主体性の発揮しにくい職務領域があることがわかる。以下では，教育課程及び教員研修の実態について，調査結果に基づきながら検討する。

2. 教育課程行政の実態

市町村教育委員会の活性化方策として，本調査では9項目の方策を設定し，それらがどの程度必要と考えられているかについて回答を得た。教育長の半数以上が「非常に必要である」と回答している事柄のみについて注目してみると，「市町村教委の財政権の強化」に並んで「教育委員会の指導力の増大」が，教育委員会の活性化方策として重要と考えられていることが明らかである。「教育委員会の指導力の増大」という方策は，教育委員会の指導体制の充実と同時に学校に対する効果的な指導体制の整備に関わる問題である。また，「指導力の増大」は，行政的基準の設定や指導活動の法的根拠の明確化，さらには上級行政機関からの権限委譲の要求として反映されやすく，「規制」として働く側面をもつ。しかし，基準の作成と言っても，実際には，全ての市町村教委が独自の行政基準を作成しているわけではない。例えば，「教育課程の基準」の作成状況は，人口30万人

<表-2>市町村教委の「活性化」方策

市町村教育委員会 活性化の方策	人口規模			
	3万 未満	3万～ 10万未満	10万～ 30万未満	30万 以上
(1) 教委設置単位の適正化	1.4	6.3	6.3	—
(2) 教育委員会の指導力の増大	60.0	56.3	62.5	28.6
(3) 教育委員の研修	32.2	25.0	18.8	—
(4) 教職員の任命権の委譲	10.0	25.0	31.3	14.3
(5) 苦情処理体制の整備	7.8	15.6	18.8	—
(6) 府県教委との連携の緊密化	35.6	34.4	25.0	14.3
(7) 教育長の任期制・専任制の導入	23.3	18.8	18.8	—
(8) 市町村教委の財政権の強化	56.7	65.6	62.5	57.1
(9) 教育委員の公選制の導入	2.2	—	—	—

以上の市教委においては、57.1%が作成しているが、人口30万人未満の市町村教委の大半は作成していないことが調査結果より明らかになった。また、年度当初、府県教育委員会は「重点目標」や「指導方針」を明示し、市町村教育委員会への要望事項を示している。それらの要望事項に基づいて、各市町村教育委員会では管内の方針や重点施策を決定するが、それらは府県教委が示したのから大きく異なることはほとんどない。「教師用手引書・指導書」についても作成している教委は、人口規模が大きくなるにつれて多くなるが、大半の教委では作成していない。「児童・生徒用教材」については、人口3万人以上の市町教委と3万人以下の町村教委とでは、作成状況に大きな違いがある。つまり、3万人未満の教委には、教育課程基準や教材を作成している教委はかなり少ない。小規模教委ほど独自の基準の作成や教材の作成に消極的な傾向が見られる。その結果、独自の教育課程基準や教材の作成の代わりに、府県教委レベルの基準や方針に依存する方向で教育課程行政がなされがちとなる。

教科書の望ましい採択区については、人口10万人を境にして、教育長の回答に大きな違いが現れる。人口10万～30万人未満の市教委教育長の回答に「教科書採択は独自に行う」単独採択志向を望む回答が目立つようになり、人口30万以上の市教委教育長の回答では共同採択を望むものはわずかである（14.3%）。それに対し、人口10万人未満の市町村教育長の回答のほとんどは「教育事務所単位の採択」あるいは「複数教育事務所による共同採択」が望ましいとする広域採択志向である。同一教科書の使用は指導行政の効率化や公教育水準の維持の観点から有益であるが、もう一方で、教育課程行政の画一化を生むことも否定できない。教育委員会の活性化方策としての「教育委員会の指導力の強化」が、教育課程行政の硬直化や「皆同じ」主義⁽³⁾を助長して、学校の教育活力を奪うようなことになってはならない。

3. 教員研修の実態と府県教委への期待

(1) 教員研修の実態

次に、市町村教育委員会がどれほど主体的取り組みをしているかについて、教員研修を例に検討する。臨時教育審議会における教育改革論議を通して「教員の資質向上」問題と結びついた教員研修が教委の指導活動の重要な位置を占めるようになってきている。しかし、小規模な市町村教育委員会では、独自の研修事業を展開するだけの諸条件を欠いているところが少なくない。そのため、府県教育委員会に頼らざるを得ない実態がある。市町村教育長は、市町村の教育課題として「教員の資質向上」を上げ、教員研修の推進は重要だとの認識をもっている。教員研修の改善状況については「部分的に改善されている」、さらに研修予算についても「少ないけれども支障は感じない」と現状肯定の回答したものが多い。調査からは、市町村教委に代わって、府県教育委員会が「肩代わり」もしくは「主導」する教員研修の実態を示すデータが得られた。例えば、人口3万人以上の市教委では、教委単独の教員研修計画の実施割合は大きくなるものの、人口3万人未満の町村教委の70～80%強で教育事務所との共催という方式が教員研修の開催形態の第一位にランクされている。教員

研修事業にはかなりの財源の確保が必要であり、当然ながら小規模教委が単独で実施することはできないのが実状である。

(2)府県教委への期待

そこで教員研修を実施する際に、市町村教委が府県教育事務所に対する期待についても調査を行った。調査結果は、人口10万人未満の市町村教委では「学校訪問による指導助言」(約40～60%強)、人口10万人以上の市教委では、「研修施設設備への援助」、「教育情報の提供」への期待が顕著であることを示している。教員研修実施の際には、教委規模が小規模になればなるほど、「研修事業の立案」、「連絡・調整」、「学校訪問による指導助言」についての期待が大きくなっている。逆に、教委規模が大規模になればなるほど、「施設設備への援助」、「教育情報の提供」についての期待が大きくなっている。府県教育事務所への期待項目数も、人口規模が大きくなるに従って少なくなり、人口10万以上の市教委では、人口10万人未満の市町村教委に見られる「研修事業の立案」、「学校訪問による指導助言」、「共同研究事業の推進」などについての期待は皆無となっている。

<表-3> 府県教育事務所への期待

教育事務所への期待	人口規模			
	3万未満	3万～10万未満	10万～30万未満	30万以上
(1) 研修事業の立案	30.0	28.1	—	—
(2) 研修事業実施上の連絡・調整	21.1	25.0	18.8	14.3
(3) 学校訪問による指導助言	48.9	40.6	25.0	—
(4) 教育情報の提供	24.4	31.3	50.0	57.1
(5) 研修施設・設備への援助	18.9	34.3	75.0	71.4
(6) 共同研究事業の推進	13.3	12.5	6.3	—
(7) 教員の個人研修の促進	23.3	15.6	12.5	14.3

教育委員会の規模が小規模であるほど府県教育委員会への期待が多様且つ大きい。独自に研修事業が実施できる大規模教委では問題がないが、小規模教委では条件整備が不十分なために、府県教委に頼らざるをえない状況が生じているとも考えられる。また、現在、教員研修に独自に取り組んでいる大規模教委ほど研修施設・設備への援助期待が大きい。小規模教委では、独自の研修施設・設備をもつよりも校内研修の充実が現実的であり、校内研修会の際の「学校訪問による指導助言」への期待が大きいものと考えられる。

4. 指導形態

本調査では、今後力点を置くべき学校に対する市町村教育委員会の指導形態についても回答を得た。その結果によれば、施設設備、スタッフ、研修予算などの面で独自の研修事業を実施できる可能性をもつ人口10万人以上の市教委では、「教委主催の教員研修」、独自に研修事業を展開するには諸条件整備の課題が残る人口10万人未満の市町村教委では、「学校訪問」を中心に「教委主催の教員研修」に力を注ぐ方向がめざされていると言える。これらの指導形態のうちで、「伝達講習、通知・通達の会」、「広報活動」、「研究指定校への助成」については、相対的に低い位置が与えられている。したがって、市町村教委の指導活動は、特に「学校訪問」と「教委主催の教員研修」をセットにして行われようとしていることが明らかである。

教員の内申権しかもたない市町村教育委員会が、優秀な教員を確保するため教員人事行政と並べて、今後も「教員の資質向上」にむけた研修事業を、指導行政上、最も重要な課題の一つであることは間違いない。加えて、今後、教育課程改訂作業が進行するなかで、教育課程行政と関わった教員研修がますます重要になると考えられる。

＜表－4＞力点を置くべき指導形態

力点を置くべき指導形態	人口規模			
	3万未満	3万～10万未満	10万～30万未満	30万以上
(1) 教委主催の教員研修	3 5.6	4 0.6	6 8.8	5 7.1
(2) 伝達講習、通知・通達の会	6.7	3.1	—	1 4.3
(3) 学校訪問	4 1.1	5 0.0	3 7.5	4 2.9
(4) 地域の教育研究団体への援助	3 7.8	3 7.5	3 1.3	—
(5) 教員の自主的研修の促進	4 4.4	2 5.0	3 1.3	2 8.6
(6) 広報活動	3.3	—	—	2 8.6
(7) 研究指定校への助成	1 4.4	3 7.5	1 8.8	—

おわりに

市町村教委の指導活動の実態を主に教育課程及び教員研修行政について検討してきた。教育課程行政、研修行政において、教育委員会が主体性を発揮できない要因としては、(a)一般行政化、小規模教委ゆえに教育財源の裏づけがない、(b)法的規制があって裁量の余地がない、(c)教委職員数の不足など指導体制の不備、(d)府県教委への依存による「肩代わり」の期待、あるいは(e)「皆同じ」主義などが影響していると考えられる。いかなる場合にも、まず財政的意味での条件整備が市町村教委の指導活動の基盤になければならない。

また、市町村教委の指導活動の基本である条件整備とともに、教委の指導活動の活性化方策とし

て、大半の市町村教育長が必要性を認めている「指導力の増大」には、(f)行政意思の浸透を図るための権威づけ志向もありうる。「指導力の増大」という方策は、指導の受容側である学校の「裁量」という観点からも検証されなければならない。すなわち、学校訪問にしても、その実施、開催の方法あるいは内容によって、学校の教育活動を「規制」することにも「裁量性」を高めることにもなる。教委の主体性は、学校教育活動への援助という視点から問い直されなければならない。

<注>

- (1) 文部省も同答申を受け、都道府県教委に対し「臨時教育審議会『教育改革に関する第二次答申』について」（昭和61年6月13日，文教地第125号）を通知し、「教育委員会の活性化に関する調査研究協力者会議」（座長木田宏）を設置した。同協力者会議は『教育委員会の活性化について』（昭和62年12月4日）の報告をまとめた。次いで、文部省は、同報告を参考に、教育委員会の組織及び運営の改善・充実に努めるよう「教育委員会の活性化について」（通知・昭和62年12月16日，文教地第50号）を各都道府県・指定都市教委，各都道府県知事，指定都市市長宛に出し，配慮と趣旨の徹底を要請している。
- (2) 本研究は、摂南大学教育研究会（代表：村田俊明）が、1987年度摂南大学一般助成金（研究題目「現代教育改革期における市町村教育委員会の指導実態に関する調査研究」）を受け、関西三府県下の165市町村教育委員会教育長を対象に実施したものである。
- (3) 下村哲夫「教育課程における規制と裁量 — 教育改革と学校 —」，日本教育学会『教育学研究』第55巻第3号，昭和63年9月，8-18頁