

市町村教育委員会の 教育課程行政に関する実証的研究

— その動態と要因の分析 —

兵庫教育大学 加治佐 哲 也

ABSTRACT

A Quantitative Analysis of Dynamics and Factors of
Curriculum Management by the Municipal Boards of Education

Tetsuya KAJISA

Hyogo University of Teacher Education

The present paper aims to identify the real situations of school—curricular administration that the municipal boards of education conduct for elementary and junior high schools under their jurisdiction and to elicit some determinant factors by means of statistical analyses.

This paper has employed the following analytical framework. The variables associated with curricular administration by the municipal boards include advising school teachers, assessing curriculum applications sent in by principals, and inspecting curricular implementation at individual schools. The factors attributable to the actual situations of curricular administration are assumed to consist of the following: (1) The characteristics of superintendents (their age, the term of office, career, and expertise), (2) the characteristics of central offices (the number of full—time officers and supervisors), and the kinds of routes by which the prefectural boards of education give advice and support to schools under municipal boards' jurisdiction.

Statistical analyses of the relationships among the variables have produced the following findings: (1) Curricular administration by the municipal boards is inactive as a whole and diverse in extent. (2) Superintendents' age and term of office are not correlated with the extent of activity during curricular administration. (3) Superintendents' expertise on school education and educational administration increases with the activity of curricular administration. (4) The number of officers and supervisors is proportional to the extent of activity of curricular administration. (5) Curricular administration by the municipal boards of education is more active when the prefectural boards give a lead to schools in cooperation with the municipal boards than when the prefectural boards do to schools directly.

I 本研究の意義と目的

わが国の教育委員会は、周知のように、全面設置後でもすでに40年以上が経過し制度的には一応の定着をみているといえようが、その一方では設置当初からさまざまな問題が指摘されてきた。それは、教育委員会の住民代表性と保証条件（教育委員の選出方法、資質・能力、属性など）、教育委員会の政策形成・決定能力と教育委員会に対する教育長の専門的助言機能、教育委員会の設置単位の規模と職務遂行能力（とくに指導行政能力）、教育専門職である教育長・指導主事の専門性と資格要件・養成方法などの問題である。実は、こうした問題は現在でも解決をみているとはいえない。その原因

はむろん多岐にわたっているが、我々教育行政の研究者が、教育委員会制度の動態とその規定要因についての実証的研究成果を生産・蓄積し、それをもとにして実効性の高い（と政策策定の当事者に思わせるような）改善策や改革案を提示できてきていないこともその一因として自覚されるべきではないか。

わが国の教育委員会研究は以前も今も決して低調ではない。しかし、その大半を制度・機構論的にアプローチする研究(注1)が占める。このタイプの研究はむろん重要であり改革案の作成に一定の役割を果たしてきたが、制度レベルに留まる検討のみでは不十分に思われる。なぜなら、ある理念を内包した政策によって新しい仕組みが制度化されたとしても、それが政策の意図通りに運用されたり、意図した結果をもたらすことはむしろ稀であるからである。政策＝制度はその実際の運用場面では変容を被る。とすれば、制度を理解するには制度運用のレベルにまで視点を広げて、その様相を解明することが不可欠となる。このような視点は、とりわけ制度改革を志向する場合に必要であろう。というのは、改革案は、制度の運用実態つまり動態を可能な限り客観的に把握することによって、取り組まれるべき問題を焦点化するとともに、この問題を生起させている諸要因を抽出する作業を経て作成されたものでなければ、制度は変えることができて、その運用の改善につながるとは限らないからである。すなわち、実証的に制度の動態とその規定要因を把握することが不可欠である。

ところが、わが国の従来の教育委員会制度改革論議は、制度の運用実態に目を向けないものや、向けたとしても、法規定から類推された運用実態、あるいは主観的体験や見聞から「想定された運用実態」をもとにしたものがほとんどであり、実証的に制度の運用実態とその規定要因を解明した研究をもとにした論議は、このような研究(注2)がきわめて少ないこともあり、ほとんどないといってよい。たとえば、「誰の利益が教育委員会の政策決定に実現しているか」について客観的・具体的証拠ではなく、教育委員や教育長の選出方法（任命制・公選制ないし準公選制）やその属性（経歴、職業など）に対するその人の選好から一定の判断を下し、それをもとに改革策を規範的に論ずるものが少なくない。教育長・事務局の職務遂行の実証的研究にしても、実態は明らかにされるが、実態の説明要因として取り上げられる変数は教育委員会の設置単位の規模に限られており、その結果提示される改革策の内容が、実現可能性という点で必ずしも現実的ではない設置規模の拡大あるいは適正規模化にワンパターン化しているように思われる。

本研究は、こうした状態の改善に少しでも貢献すべく、実証研究の要件である分析枠組を構築して分析対象の構造とそれを捉えるための変数、および変数間の関係（動態の説明変数）を明示し、それをもとにして、教育委員会制度の動態と特質を明らかにするとともに、動態を規定している要因を析出する。そして、動態分析と要因分析の結果をもとにして、必要に応じて、改善課題を焦点化し、改善方策を検討する。この点において、本研究は「政策科学」（政策分析）を志向する研究と考えたい。

教育委員会制度の機能は、政策形成・決定機能と政策実施機能に区分できる。前者は主として合議制教育委員会（狭義の教育委員会）が舞台となり、後者はその補助機関たる教育長・事務局によって遂行される。本稿の分析では後者の教育長・事務局による政策実施、つまり職務遂行に焦点をあて、その動態と規定要因を明らかにする。

地方教育行政機関としての教育委員会の職務の範囲と種類は、地教行法と地方自治法の職務規定の各条項と別表を一目すればわかるように、広範且つ多様である。また、国が法令に定めている地方の教育機関の設置基準や運営基準、地方公共団体の条例の規定、さらには教育委員会規則の規定そのも

のも、あるいは財源の規模や出所も、職務領域によって千差万別である。したがって、実際の教育委員会（教育長・事務局）の職務遂行もその態様は職務の領域や種類の違いによって自ずと異なっていると判断するのが自然であるし、先行の調査研究によれば事実異なっているようである（注3）。とすれば、職務遂行の状態を包括的に捉えることや一般化して捉えることも、あるいはある特定領域の職務で職務遂行全体を代表させるようなことも、困難でありまた妥当な方法とはいえない。そこで、教育委員会の職務遂行の実態を明らかにしようとする場合、職務領域を選定し、選定された職務領域それぞれについて分析していかざるをえない。本稿の分析では次のような理由から、学校の教育課程というきわめて教育専門的な職務領域を選定することにした。

① 教育課程が学校教育の成否を左右する最も重要な条件の一つであることは改めていうまでもない（注4）。したがって、学校教育の目標達成のための条件整備を職責とする教育委員会にとっても、学校の教育課程はその最も重要な職務領域の一つであることになる。ほぼすべての学校管理規則に教育課程についての規定が多く設けられているのは、このことを示している。この意味で、教育課程に関する職務遂行は、教育委員会の職務遂行を象徴的に示すものの一つであるといえる。

② 教育課程に関しては、他の領域に比して、学校管理規則に遂行事項や遂行の方法・手続きが比較的多く明示されており、その職務遂行の態様を捉えるための指標・変数を作成しやすい。

教育課程に関する職務遂行の分析から見出される教育委員会の職務遂行の態様・特色は、学校関係職務を代表する可能性があるとは思われるが、あくまで教育課程に関する職務遂行の態様・特色を示しているものであって、他の職務領域にそのまま適用できるものではないこと、したがって本研究の分析によっては教育委員会の職務遂行の現実の一部が明らかにされるにすぎないことを、繰り返し述べておきたい。

II 市町村教育委員会の教育課程に関する職務遂行（教育課程行政）の分析枠組（注5）

1. 教育課程に関する職務遂行を表す変数

教育委員会発行の『教育要覧』等をみると、教育委員会の教育課程にかかわる職務活動はさまざまな事業・活動から構成されており、また、教育委員会によって実施している事業・活動の種類は千差万別であり、実施の程度も異なる。したがって、教育課程に関する教育委員会の職務活動を余すところなく捉えることは至難といわざるをえない。そこで、本研究は、教育委員会の教育課程行政の構成要素として主要な（ないし不可欠の）職務活動を選定するという視点（方法）をとることにした。先行研究（注6）、学校管理規則の関係規定、教育委員会の教育要覧、広報誌（紙）から総合的に判断して、少なくとも次の三事項はこうした活動に該当すると思われる。それは、①教育課程に関する指導・助言活動、②教育課程の届出・承認に関する対応、③教育課程の実施状況・結果の調査・報告、である。三事項の具体的内容は以下のとおりである。

（1）指導・助言活動

ここで調べるのは、指導・助言活動の有無と、その態様および手段である。

筆者が以前に実施したある県の市町村教委のインタビュー調査では、学校（校長）に完全に任

せて、教育課程に関する指導・助言を事実上何も行っていないと答える教育長が決して少なくなかった（半数近い9教委）（注7）。したがって、まずは指導・助言の実施の有無を確認する必要がある。

同調査から、指導・助言活動の態様に二つのパターン、すなわち管轄する全学校に共通する一般的な指導・助言のみを行うパターンと、これに加えて、個々の学校の状態に応じた個別の具体的な詳細な指導・助言も行うパターンを見出すことができた（注8）。そこで、教委の指導・助言の実施程度の指標として、この二つのパターンで表された指導・助言の態様を採用することにした。

教育委員会の教育課程に関する指導・助言の手段の一つとして、指導書や手引き書の作成・配布がある。指導書・手引き書にはその教委の教育課程の編成・評価の基準、方針や手順、編成・実施・評価等に際しての留意事項などが記載されており、指導書・手引き書を用意している教委の教育課程行政と、用意していない教委の教育課程行政にはその態様と程度において大きな違いがあるといえることができる。このように考えて、指導書・手引き書の作成の有無も、教育委員会の教育課程についての職務遂行の実際を表している指標の一つとする。

(2) 届出・承認に関する対応

ほぼすべての教育委員会の学校管理規則に教育課程の届出・承認規定が設けられている。この規定は、教育委員会が管轄する学校の教育課程を掌握するとともに、指導・助言を行う機会とすることを意図したものであると考えて、届出・承認に関する教委の対応を、具体的には教育課程の掌握と指導・助言を、教委の教育課程行政の様相を示す指標の一つとすることにした。

この部分の規定を内容分析してみると、各学校の作成した教育課程を毎年度教育委員会に届け出させるという「届出規定」が8割近くを占め、提出させてそれを教育委員会が認めるという「承認規定」は五分の一程度（20.7%）に留まっている（注9）。しかし、届出は単に提出すればそれで完了ということではなくて受理されることが必要であり、その場合、受理は実質的には承認と同じことを意味する。逆に、承認も何らの審査もなく承認されれば、届出と変わりはない。このように考えると、届出、承認の規定の別で、教育課程掌握や指導・助言の様相や程度を推し量ることは妥当な方法とは必ずしもいえない。これに代えて次の二つで、この職務活動の様相・程度を表すことにした。

一つは、学校が届け出る教育課程に、あるいは承認を受けるために提出する教育課程に記載されていなければならない事項の種類・内容と数である。この種類と数が多いほど、またその内容が形式的事項にとどまらず、実質的事項までも求められておれば、教委はより詳細に学校の教育課程を掌握し、より丁寧に（厳格に）指導・助言しようとしているとみなすことができる。

もう一つは、届け出られた教育課程を受理するか否かを、あるいは承認するか否かを判断・決定するのに費やしている時間である。提出されたものを差し戻して再提出させるなどして受理ないし承認までにかかなりの時間をかけている場合は、より多く指導を行っている、同時に詳細までも掌握しようとしているとみなすことができる。逆に、ほとんど時間がかけられていない場合は、この手続きは、事実上指導の機会、および詳細に及ぶ掌握の機会としては機能しておらず、形式化・形骸化しているといえよう（注10）。

(3) 実施状況・結果の調査・報告

編成された教育課程の掌握のみでなく、教育課程の学校での実施後の状況や実施結果を把握し、

それを次の教育課程の編成・実施の指導に生かしていくことも、教育課程評価にかかわる活動であるという点から、教育委員会の教育課程行政を構成する重要な要素の一つといえる。ところが、前記の先行調査によれば、教育課程の実施状況・結果を把握しようとしている市町村教育委員会は必ずしも多くない(注11)。そこで先ず、この活動の有無、具体的には教育課程の実施状況・結果の調査を行っているか否か、あるいは学校に教育課程の実施状況・結果を報告させているか否か(注12)を確認する。そして、把握活動の様相・程度を示す指標として、調査・報告の頻度とその事項の種類・数を取り上げる。さらには、調査・報告されたことがその後の教育課程の編成等の指導・助言の資料として活用されることが、この調査・報告活動の主要目的と考えられるので、調査・報告結果をもとにした指導・助言活動の有無を聞く。

以上を、学校における教育課程の編成・実施・評価のサイクルに即して位置づけると、(1)は全般における指導・助言活動の様相を問うている。(2)と(3)はその中のとくにポイントとなる二つの局面に焦点を当てている。すなわち、(2)は編成された教育課程のチェック活動であり、(3)は受理・承認された教育課程の実施後の把握活動である。

2. 教育課程に関する職務遂行の要因分析のための説明変数の設定

上記の、教育課程に関する職務遂行を表す変数をもとに教育委員会（教育長・事務局）の職務遂行度を作成し（作成方法の詳細は後述）、職務遂行度に違いをもたらしている要因の析出を行う。むろんこの場合も、さまざまな要因が絡んでいるであろうが、この分析は職務遂行度のすべての要因およびその相互関係の解明を意図しているのではない。既述のように、本研究の要因分析は、教育委員会制度の改革・改善の方策を案出したり、既提示のそれを（再）検討することに資するデータを得るというきわめて実践的関心から行われるものである。こうした観点から、次のような変数（群）を設定した。これらを説明変数、職務遂行度を被説明変数（目的変数）としてその関連性ないし関連度を測定し、統計的有意性を検定する。

(1) 教育長特性

教育長は法制上事務局の統括者であり政策実施の責任者であるので、教育委員会の職務遂行のキーパーソンであることはいうまでもない。とすれば、彼がどのような人物であるかによって、教委の職務遂行の様相もかなり違ったものになると予想される。教育長のどのような特性が教委の職務遂行度を高めているのか。明らかになった教育長特性は教育長の人選基準や選出方法を検討する際の有用な実証的データとなろう。ここで取り上げる教育長特性は、その属性と専門性である。

ところで、教育委員会事務局には学校教育の専門職として指導主事が配置されることになっているが、現実には一人も置かれていない教委も少なくない(注13)。配置されているところでは当然、教育課程など学校教育の専門的事項の職務は教育長と指導主事が中心になって担うことになるが、未配置のところでは学校教育の専門職と位置づけられるのは教育長しかいないことになり、専門的職務には、それを行おうとすれば教育長自らが専らあたらざるをえないようである(注14)。専門的職務の担い手が異なるのであるから、教育長特性の影響対象も配置教委と未配置教委では異なることになる。影響対象が違えば影響の与え方も異なると予想されるので、教育長特性の職務遂行度に対する規定力は指導主事設置と未設置の両方の場合で調べることにする。

① 属性（年齢、在任期間、キャリア）

属性は外部からの判別が容易であるだけに、ある人物の行動スタイルやその人物が影響力を有する組織の運営スタイルの要因として引き合いに出されることが少なくない。教育長の属性についてもそうしたことがいえよう。ここでは教育長の属性として具体的には、年齢、在任期間、キャリア（前職）を取り上げる。一般にいわれるように、教育長の年齢の若い方が事務局に活気がでて、仕事もよく行うようになるのか。前職についていえば、市町村教育長の大部分は教職（ほとんど校長経験者）か一般行政職幹部（―――部長、―――課長、―――室長など）のいずれかの出身であるが(注15)、このキャリアの違いが教委の職務遂行度にも違いをもたらしているのか(注16)。

これら属性が職務遂行度の要因であるのなら、職務遂行度を高める方策を考案することは、その方策の実現可能性は別にして、必ずしも難しいことではない。臨教審等によって、一定期間その職にあって計画的、継続的に職務に専念できるように教育長に任期制を導入することが提言されたが(注17)、在任期間との関連性の分析結果はこの提言の根拠を確かめる一つのデータとなる点でも有用であろう。

② 専門性

教育長がいかなる専門性を有する人物であるかも、彼自身と彼の統括する事務局の職務遂行の態様に少なからぬ違いを生んでいるであろう。ここでは専門性の内容として具体的には、学校教育に関する専門的知識、教育行政に関する専門的知識、行政事務の処理能力を取り上げる。こうした特性は、むろん前出の経歴と直結しているとみることができよう。すなわち、校長職出身者は学校教育の専門性、一般行政職出身者は行政事務の処理能力が高い。

(2) 教育委員会事務局特性

教育委員会の職務事項を直接かつ具体的に処理してゆくのは事務局である。したがって当然、事務局にかかわる特性もその職務遂行の態様を左右する重要要因と想定できる。ここで取り上げる事務局特性は、その規模と組織体制である。

① 常勤の職員数

事務局規模は常勤の職員数(注18)で表すが、本研究のデータでも、先行研究がいうように市町村教委の事務局規模と職務遂行度は比例的に関連しているかを確認するために行う。事務局職員数は教育委員会の設置単位の人口規模にほぼ完全に連動するので、職員数と職務遂行度の関連性分析は設置規模と職務遂行度の関連性を明らかにすることにもなる。

② 指導主事配置の有無・数

事務局は単に職員数を揃えるだけでなく専門性も備えている必要があるが、指導主事の有無・数を学校教育に関する専門的指導体制整備の指標の一つとみなして、職務遂行度との関連性を分析する。指導主事が設置されておれば、そしてその数の多いほど職務遂行度は高くなければならないが、果たしてそうか。

(3) 都道府県教育委員会の指導経路特性

法制上は、市町村立学校の条件整備を行う責任は本来、それを設置した市町村の教育委員会にあり、地教行法48条の指導・助言・援助規定は、都道府県教委から市町村（教育委員会はその機関の一つ）へのそれであり、市町村教委の管轄する学校等に対するものは含まれないと解される。

しかし実際には、都道府県教委はいくつかの経路を用いて市町村立学校に対して指導を行っていることは経験的に否定できない。ここで問題にしたいのは指導経路であり、指導がどのような経路を通じて行われるかは、先行研究も示唆しているように(注19)、市町村教委のその管轄する学校に対する職務遂行の態様を大きく左右していると考えられる。都道府県教委から市町村立学校へのいわゆる「直接指導」が多ければ、市町村教委は指導の必要性をそれほど感じず、自ら行うことは少なくなるかもしれない。一方、それが市町村教委を経由するものであったり、市町村教委と共同で行われるものであれば、それに触発されて市町村教委はより職務を行うようになるかもしれない。いずれにしろ、都道府県教委の指導経路と市町村教委の職務遂行度との関連性分析は、市町村教委の職務遂行度の向上つまり市町村教委の活性化という観点から都道府県教委の指導・助言のあり方を考える際の実証的データとなろう。

III データの収集方法

本稿の分析に用いられるデータは、次のような市町村教育委員会の全国調査によって収集された(注20)。

- ・調査時期 1994年7～8月
- ・調査方法 郵送質問紙法
- ・回答者 教育長
- ・調査対象の抽出法・数 ①全国の市町村から、人口段階をもとにした層化等間隔抽出法で、計600市町村を選定し(政令指定都市は除外)、学校管理規則送付の依頼状を郵送。②学校管理規則の送付されてきた443市町村(返送率73.8%)の教育長に調査票を送付。
- ・回収数(率) 352(79.5%)

IV 市町村教育委員会の教育課程に関する職務遂行の様相

1. 教育課程に関する指導・助言活動

(1) 指導・助言活動の有無

市町村教育委員会は、その実施する研修会、講習会、学校訪問などを通じて、管轄する学校に対して教育課程に関する指導や助言を行っているのか。約7割(67.9%)の教委が行っているが、むしろ、残りの3割(31.0%)の教委では行われていない、少なくとも教育長にはそのように認知されていることの方が注目されるべきである。教育委員会にとって最重要の職務の一つであり、教育委員会の職務遂行全体をある意味では象徴するともいえる教育課程に関する指導・助言を何ら行っていない市町村教委が3分の1も存在するのである。

(2) 指導・助言活動の態様

では、3分の2の市町村教育委員会によって行われている指導・助言活動は、いかなる態様のものか。この態様を、先行の調査(注21)によって見出された二つのパターン、「すべての学校に共通するものに限られている」と、これに留まらず「個々の学校の状態に応じて個別の指導を行っ

たり、助言を与えることも行っている」の二つの選択肢で問うた。その結果は、後者への回答が70.3%であり、個別の指導まで行っている教育委員会が多い。指導・助言活動を行っている教育委員会では、その多くがすべての学校への画一的なもののみでなく、個別の対応も行っている。

(3) 指導書・手引き書の有無

次に、教育委員会の指導・助言活動の最も有効・有力な手段の一つであり、各学校において教育課程を編成、実施したり、評価したりする際の参考資料としても活用される指導書や手引き書の類を市町村教育委員会は作成しているのか。これを作成している教委は1割にも満たず(8.2%)、きわめて少ない。教育委員会の教育課程行政をより充実したものにし、学校の教育課程経営に資するであろうこの種の資料は、市町村教委ではほとんど作成されていないのである。市町村教委にはこれらを作成するに足る資源や能力が備わっていないのであろうか、あるいは都道府県教委のそれで十分に間に合っている(と考えられている)のであろうか。

以上のように、教育課程に関する指導・助言活動を何ら展開していない市町村教育委員会が少なくないが、展開しておれば画一的指導のみでなく個別指導も行っている場合が多い。しかし、その有力な手段と考えられる指導書・手引き書はほとんど作成されていない。

2. 教育課程の届出・承認に関する対応

(1) 届出・承認を要する教育課程の事項

学校の管理機関として教育委員会は各学校で作成・編成される教育課程についてもよく知っておく必要があるが、そのためにどのような方法が採用されているのか。既述のように、多くの学校管理規則には、学校は教育委員会に編成した教育課程を届け出るか、その承認を得なければならない規定とともに、届け出る、承認を受けるべき教育課程の内容も規定されているのであるが、では、実際には、教育課程に関係するどのような事項をどの程度提出させているのか。

表4-1はそれを整理したものであるが、各教科等の年間の時間数、年間の学校行事、当該年度の教育目標については、ほとんどの教育委員会が提出を要求しており、当該年度の指導の重点までもがそうである。教育課程の概要と各教科等の週ごとの時間数を提出させている教委も、これらほどではないが、決して少なくない。

表4-1 市町村教育委員会への届出(承認)を要する教育課程の事項

教育課程の事項	求める教委の数(%)
各教科等の年間の時間数	329(93.7)
各教科等の週ごとの時間数	258(73.5)
年間の学校行事	320(91.2)
教育課程の概要	278(79.2)
当該年度の教育目標	321(91.5)
当該年度の指導の重点	317(90.3)
その他	23(6.6)

また、教育委員会が、表4-1の「その他」を除く6事項のうちのいくつを求めているかを集計してみると(表4-2参照)、6割近くの教委が6事項全部を要求しており、5事項の教委を加えると8割を超える。このように、実際には、圧倒的に多くの教委が表4-1に掲げた事項のほとんどの提出を求めている。すなわち、きわめて多くの市町村教育委員会が、年間・週の時間数、教育課程の概要など形式的事項のみでなく、各校の年度の教育目標、指導の重点など実質的

事項も要求しているといえる。

表4-2 市町村教育委員会への届出（承認）を要する教育課程の事項数

教育課程の事項数	求める教委の数(%)
無し	7(2.0)
1 事項	5(1.4)
2 事項	9(2.6)
3 事項	12(3.4)
4 事項	29(8.2)
5 事項	86(24.4)
6 事項	203(57.7)
不明	1(0.3)

(2) 受理・承認の判断に費やす時間

市町村教育委員会は、学校から届け出られた教育課程を受理するか否かを判断するのに、あるいは承認するか否かを判断するのに、1校あたり平均して、どれぐらいの時間をかけているのか。「あまり時間をかけていない」、「ある程度時間をかけている」、「かなり時間をかけている」の3段階で問うた。その結果は、「あまり時間をかけていない」教委が約6割（58.2%）を占め、「ある程度時間をかけている」教委はそれほど多くなく（36.9%）、「かなり時間をかけている」教委にいたっては皆無に近い（2.6%）。全体的には明らかに、教育課程の受理・承認を決めるまでに市町村教委はあまり時間を費やしていないといえる。

市町村教育委員会の教育課程の届出・承認に関する対応を端的にまとめると、時間数、指導の重点など多くの事項を提出させてはいるが、その可否はほぼ即断的に決定されている、となろう。

3. 教育課程の実施状況・結果の調査・報告

(1) 実施状況・結果の調査・報告の有無

では今度は、教育課程の実施に関する市町村教育委員会の職務遂行の状況をみてみたい。まず、市町村教委は、それが受理したあるいは承認した教育課程の各学校における実施状況や実施結果を調査したり、学校に報告させたりしているのか。これらを「行っている」教委60.5%、「行っていない」教委は37.2%であり、教育課程の実施状況・結果を把握しようとしている教育委員会は少なくはないが、ひじょうに多いともいえない。

(2) 実施状況・結果の調査・報告の頻度

では、その調査・報告はどの程度の頻度で実施されているのか。「年度毎に1回」75.1%、「学期毎に1回」16.0%であり、圧倒的に一年に1回限りが多く、学期毎に行っている教委は少ない。

(3) 実施状況・結果の調査・報告の事項

調査・報告の対象となっているのはどのような事項か。それをまとめた表4-3によれば、ほとんどの教育委員会が調査・報告事項のなかに取り入れているのは、各教科等の実施時間数や実施率のみである。これに対し、教育目標の達成度を調査・報告事項に含めている教委は半数程度、そして問題点・改善事項は6割程度とそれほど多くはなく、教委の指導（指示）した重点事項の達成度に至っては3割程度にすぎない。実施時間数（実施率）の記載は比較的容易であるのに対し、これら三事項の記載にはその前提として、教育課程の入念な自己評価が学校に要求される。また、教育委員会の側にとっても、調査・報告されたこれらの事項の処理には、相当の時間と能

力を必要とする。こうした事情が、この種の内容を調査・報告事項に含めることを抑制しているのであろう。ただ、教委の指示した重点事項の達成度の場合は、自己の重点事項を指示する教委がもともとそれほど多くないのかもしれない。

表4-3 教育課程の実施状況・結果の報告（調査）において求められている事項

調査（報告）の事項	求める教委の数(%)
教育目標の達成度	105(49.3)
各教科等の実施時間数（実施率）	184(86.4)
市町村教育委員会の指導（指示）した重点事項の達成度	71(33.3)
問題点・改善事項	129(60.6)
その他	6(2.8)

表4-4は、表4-3の「その他」を除く4事項のいくつを調査・報告で求めているかを集計したものである。2事項以下の教委が6割以上を占め、4事項すべてを要求している教委は1割程度にすぎない。市町村教委の実施状況・結果についての報告・調査は、全体的にはそれほど詳細なものではない、あるいは多岐わたるものではないといえるのではないかな。

表4-4 教育課程の実施状況・結果の報告（調査）において求められている事項数

調査（報告）の事項数	求める教委の数(%)
1 事項	47(22.1)
2 事項	83(39.0)
3 事項	56(26.3)
4 事項	27(12.7)

(4) 実施状況・結果の調査・報告をもとにした指導・助言の有無

それでは、市町村教委は、こうした調査・報告の結果をもとに学校への指導・助言を行っているのだろうか。「行っている」84.0%、「行っていない」14.6%であり、ほとんどの教委が教育課程の実施結果を、その後の指導に生かそうとしているようである。

以上のように、6割程度の市町村教育委員会が教育課程の実施状況・結果を多くの場合年1回に限って調査したり報告させたりしているが、調査・報告において要求されている内容は実施時間数（実施率）といういわば表面的成果がきわめて多く、目標や重点事項の達成度などいわば実質的成果が含まれることはそれほど多くない。しかし、調査・報告の結果を踏まえたその後の指導は行われている。

4. 教育課程に関する職務遂行度

市町村教育委員会の教育課程に関する職務遂行の様相を三次元計9事項の職務活動それぞれについてみたが、今度は、教育課程に関する職務遂行の全体的様相をより容易に把握するために、職務遂行の様相を表す指標を「職務遂行度」という単一の変数にまとめることにする。職務遂行度の作成手順は次のとおりである。

- ① 三次元9事項それぞれを構成する各カテゴリーに、教育委員会の遂行の割合に比例して、0, 1, 2のいずれかのスコアを付与する。9項目それぞれのカテゴリーに、次のようにスコアが与えられた。

a 教育課程に関する指導・助言活動

- ・指導・助言活動の有無：「行っている」＝2 「行っていない」＝0
- ・指導・助言活動の態様：「個別の指導・助言も行っている」＝2 「すべての学校に共通することに限られている」＝0
- ・指導書・手引き書の有無：「作成している」＝2 「作成していない」＝0

b 教育課程の届出・承認に関する対応

- ・届出・承認を要する教育課程の事項数：「6事項」＝2 「3～5事項」＝1 「0～2事項」＝0
- ・受理・承認の判断に費やす時間：「かなり時間をかけている」＝2 「ある程度時間をかけている」＝1 「あまり時間をかけていない」＝0

c 教育課程の実施状況・結果の調査・報告

- ・実施状況・結果の調査・報告の有無：「行っている」＝2 「行っていない」＝0
- ・実施状況・結果の調査・報告の頻度：「学期毎に1回」＝2 「年度毎に1回」「その他」＝0
- ・実施状況・結果の報告・調査の事項数：「4事項」＝2 「2～3事項」＝1 「1事項」＝0
- ・実施状況・結果の調査・報告をもとにした指導・助言の有無：「行っている」＝2 「行っていない」＝0

- ② これら9事項のスコアを合算し、教育委員会ごとの合計スコアを算出する。各教育委員会の有するスコアの範囲は最小値0，最大値18となる。スコアの分布は表4－5に示すとおりであり，中央値7，平均値7.46，標準偏差4.14である。

表4-5 市町村教育委員会の教育課程に関する職務遂行度の分布

スコア	教委の数(%)	スコア	教委の数(%)
0	3(0.9)	10	26(7.9)
1	22(6.7)	11	36(10.9)
2	34(10.3)	12	22(6.7)
3	18(5.5)	13	15(4.6)
4	18(5.5)	14	15(4.6)
5	16(4.9)	15	7(2.1)
6	29(8.8)	16	2(0.6)
7	29(8.8)	17	0
8	15(4.6)	18	0
9	22(6.7)	データ不備	23

この表を一瞥すればすぐわかるように，スコア17，18の最高得点域の教育委員会はないとはいえ，スコア分布は広範囲にわたっており，市町村教委の教育課程に関しての職務遂行の程度は多様であるといえよう。

多様であることはわかったが，全体的には市町村教委の職務遂行度はどの程度と判定されるのか。全体的な職務遂行度を捉えやすくするために，スコア18を100%の職務遂行度とみなして（したがって，たとえばスコア9は50%の遂行度となる），全体的傾向を探ってゆくことにする。中央値は7，平均値は7.46であるが，これらは40%前後の職務遂行度に位置する。市町村教育委員会の平均的な遂行度は4割程度ということである。職務遂行度50%のスコア9までに分布する教育委員会が6割を上回っている。遂行度30%以下（スコア0～5）に約三分の一の教育委員会

が、また遂行度20%以下（スコア0～3）に約四分の一の教育委員会が集まっているのに対し、遂行度70%以上には1割程度と少ない。このような傾向から、本研究の設定した指標で判断する限りでは、市町村教育委員会の教育課程に関する職務遂行は全体的にはかなり不十分・不活発な状態にあるといわざるをえない。

V 市町村教育委員会の教育課程に関する職務遂行の要因分析

1. 教育長特性との関連性分析

まず、教育長の属性との関連である。指導主事未設置と設置の両方の場合の分析結果を示した表5－1をみると、どちらの場合においても、年齢および在任期間と教育課程の職務遂行度とは順位相関係数が低く、関連があるとはえない。したがって、教育長が若い方が教育長・事務局はよく仕事するとか、長くその職ある方がより多く仕事がなされるようになるとかの「常識」は、教育課程行政に限っては必ずしもあてはまらないことをこのデータは示している。

表5-1 教育長の年齢・在任期間・前職と市町村教委の教育課程に関する職務遂行度の関連：順位相関・T検定

		職位相関 1検定			
		指導主事未設置 教育長の年齢		指導主事設置 教育長の年齢	
教育課程 に関する 職務遂 行度	スピアマン の順位相関 係数	0.15		0.08	
	P 値	*			
		教育長の在任期間		教育長の在任期間	
	スピアマン の順位相関 係数	-0.10		0.07	
	P 値				
		教育長の前職		教育長の前職	
		教職	一般行政職	教職	一般行政職
	N	66	39	68	24
	平均値	6.70	4.69	10.22	8.67
	標準偏差	3.77	3.39	3.62	4.35
T 値	2.7312		1.7122		
P 値	**		*		

** p<.01 * p<.10

もう一つの属性変数である教育長の前職では、指導主事設置、未設置の場合とも、教職と一般行政職のあいだの平均値の差は小さくない。すなわち、その教育長が教職出身者である教委の職務遂行度が一般行政職出身者である教委のそれより高い。教育長が学校教育の経験を有すること、つまり学校教育についてよく知っていることが、教育長自身の職務遂行のみでなく、指導主事を中心とする事務局職員の職務遂行も促すことを示している。教育課程は学校教育の専門的事項であるので、それにかかわる職務の処理や指示には一定の経験や専門性が必要ということであろう。教職経験（ほぼすべてが校長職経験）という教育長のキャリア特性は教育長・事務局の、あるいは教育長単独の教育課程にかかわる職務の遂行度をより高めている要因といえることができる。

次に、教育長の専門性との関連である。指導主事未設置、設置に分けて分析結果をまとめた表

5-2をみると、未設置、設置とも同傾向であり、学校の内容・方法と組織・経営に関する専門的知識、および学校経営実践の力量の学校教育関係の専門性のいずれもが職務遂行度と有意に関連しており、専門性の高い方が低い方よりも職務遂行度は高くなっている。学校教育の専門性の高い教育長は校長出身者が当然多いので(注22)、この傾向は、校長経験を有する教育長の教委の職務遂行度がそうでない場合よりも高かった前出の傾向と相応するものといえる。

表5-2 教育長の専門性と市町村教委の教育課程に関する職務遂行度の関連:T検

		指導主事未設置		指導主事設置	
		学校の内容・方法に関する専門的知識		学校の内容・方法に関する専門的知識	
		低	高	低	高
教育課程に関する職務遂行度	N	87	84	45	90
	平均値	5.24	6.90	8.02	9.66
	標準偏差	3.51	3.78	4.13	3.67
	T値	-2.9834		-2.3368	
	P値	**		*	
		学校の組織や経営に関する専門的知識		学校の組織や経営に関する専門的知識	
		低	高	低	高
	N	85	84	47	89
	平均値	5.34	6.76	8.13	9.65
	標準偏差	3.59	3.79	4.03	3.72
	T値	-2.5023		-2.2092	
	P値	*		*	
		学校経営実践の力量		学校経営実践の力量	
		低	高	低	高
	N	111	58	64	70
	平均値	5.56	7.02	8.33	9.64
	標準偏差	3.69	3.71	4.00	3.84
	T値	-2.4353		-1.9413	
	P値	*		*	
		教育行政に関する専門的知識		教育行政に関する専門的知識	
		低	高	低	高
	N	98	73	71	64
	平均値	5.48	6.84	8.39	9.91
	標準偏差	3.53	3.87	3.91	3.74
	T値	-2.3845		-2.2894	
	P値	*		*	
		行政事務の処理能力		行政事務の処理能力	
		低	高	低	高
	N	108	61	79	56
	平均値	6.26	5.70	8.72	9.66
	標準偏差	3.73	3.79	3.74	4.06
	T値	0.9224		-1.3863	
	P値				

** p<.01 * p<.06 注：これら専門性の各事項は、教育長職に選任された理由としての適合度を教育長に自己評価させたものである。「低」＝「全く」「あまりあてはまらない」「少しあてはまる」、「高」＝「かなり」「ひじょうにあてはまる」。

教育行政に関する専門的知識とのあいだにも、指導主事設置、未設置の両方の場合において、同じ傾向の関連が現れている。教育行政に関する専門性も校長職出身教育長が一般行政職出身教育長より

もかなり高い(注23)。表5－2の注に記してあるように、専門性のデータは教育長の自己評価によるものであるが、教育行政の専門的知識として教育長にイメージされたのは、教育課程、教職員人事、児童・生徒管理など学校教育の専門的事項に関する法規的知識であったと思われる。こうした法規的知識を有するのむろん、校長職の選考試験や研修の内容から考えて、学校長出身の教育長ということができるからである。一般行政出身教育長は他の分野についてはともかく、学校教育の法規的知識はそれほどでもないであろう。

しかし、行政事務の処理能力の高低によっては、設置、未設置とも、職務遂行度に違いはほとんど生じていない。教育課程行政は学校教育専門性のきわめて高い職務事項であるので、通達等の文書処理などルーティン・ワークを遂行する教育長の能力差は直接関係しないということであろうか。あるいは、行政事務の処理能力が職務遂行に影響するのはルーティン・ワークを専ら担当する事務局職員の場合であって、教育長の場合は、ルーティン・ワークの処理能力は彼に求められる力量のなかで優先順位のきわめて低いものであるので、その優劣は、教育課程行政に限らず、教育長・事務局の職務遂行にほとんど影響しないということなのかもしれない。

いずれにしろ、教育長の学校教育と教育行政（教育法規）に関する専門性は、教育課程について教育長が単独で学校に指導する場合でも、また教育長と指導主事が指導する場合でも、その促進条件とすることができる。

2. 事務局特性との関連性分析

まず、常勤の職員数との関連である。表5－3をみると、職員数と職務遂行度とのあいだには一定の関連性があり、正比例の関係に近いといってよい。つまり、職員数の多いほど職務遂行度も高くなっている。むろん、職員数と教委の設置単位規模は連動するので、設置規模と職務遂行度もほぼ同じ関係にある(注24)。教育課程に関する職務遂行の程度については、本研究でも規模変数とほぼ比例的な関係にあることが確認されたといえる。

表5-3 職員数、指導主事数・有無と市町村教委の教育課程に関する職務遂行度の
関連：順位相関・T検定

教育課程に関する職務遂行度	関連：順位相関		T検定	
	常勤の職員数			
	スピアマンの順位相関係数		0.31	
	P 値		***	
	指導主事数			
	スピアマンの順位相関係数		0.39	
	P 値		***	
	指導主事設置			
		無	有	
	N	172	145	
	平均値	6.09	9.24	
	標準偏差	3.74	3.91	
	T 値	-7.3337		
P 値	***			

*** p<.001

次に指導主事設置の有無・数との関連であるが、同じく表５－３によれば、指導主事の設置されている教委の職務遂行度が設置されていない教委のそれよりもはるかに高く、設置されておればその数の多いほど職務遂行度は高くなっている。指導主事を配置することは、明らかに教育委員会の教育課程に関する職務遂行度を高めるのに有効に機能しているといえることができる。

３．都道府県教育委員会の指導経路特性との関連性分析

もう一つは、都道府県教委の指導経路との関連である。都道府県教委の指導経路は市町村教委の職務遂行度に違いを生んでいるのか。その分析結果を示した表５－４によれば、強い関連性が現れており、都道府県教委が市町村教委を経由する、ないし市町村教委と共同して行うことの多い場合が、市町村立学校に直接に指導する場合よりも、市町村教委の職務遂行度は高くなっている。

表5-4 都道府県教委の指導経路特性と市町村教委の教育課程に関する職務遂行度の関連：T検定

教職 育務 課遂 行に 度 関 する	都道府県教委の指導経路	
	市町村教委を 經由・共同	学校に直接指 導
	N	251
	平均値	67
	標準偏差	5.16
	T値	3.67
P値	5.4469	

*** p<.001

この傾向は、都道府県教委から市町村立学校への直接指導が多ければ、市町村教委は管轄する学校に自ら指導することが少なくなることを示している。また、市町村教委の職務遂行度の高い場合、つまり市町村教委から学校への指導がよく行われている場合、それは都道府県教委の市町村教委を介した（市町村教委を経由あるいはそれと共同した）指導に触発されて行われている可能性とともに、それには都道府県教委の教育課程に関する方針や意向が反映していることも、この関連傾向は示唆していると考えられる。

直接指導は事務局規模（職員数）のより小さい場合に、より多く行われている（注25）。表５－３に示したように、市町村教委事務局の規模が小さいほどその職務遂行度は低くなるが、市町村教委事務局の指導体制が未整備で学校への指導が少ない場合に、都道府県教委は市町村教委を頼りにせず直接学校に指導する傾向があるといえることができる。

Ⅵ 市町村教育委員会の教育課程に関する職務遂行の特質と改善課題・方策

１．市町村教育委員会の教育課程行政の現状と教育長・事務局特性

市町村教育委員会の教育課程に関する職務遂行は次のような状況にあった。①まず、教育課程に関する指導・助言活動の次元では、指導・助言活動そのものを行っていないところが少なくないが、行っている教委の指導・助言には画一的指導のみでなく学校ごとの個別指導も含まれている。しかし、その際の有用な手段・資料である指導書・手引き書は市町村教委によってはほとんど作成されていない。②教育課程の届出・承認に関する市町村教委の対応の次元では、時間数など形式的事項のみでなく、

指導の重点など実質的事項も提出させている。しかし、受理・承認の判断にはあまり時間はかけられておらず、この手続きがいわば形式化ないし形骸化しているところが少なくない。③教育課程の実施状況・結果の調査・報告の次元では、少なからぬ教委がこれを年1回に限って実施している（させている）が、調査・報告事項は実施時間数・実施率といったいわば形式的・表面的事項が多く、目標・重点事項の達成度など実質的成果はそれほど多くない。しかし、調査・報告の結果をその後の指導には生かそうとしている。④こうした三次元9事項にわたる教育課程に関する職務遂行の態様を職務遂行度という一つの変数にまとめて遂行の程度を判定してみると、それは多様ではあるが、全体的にはかなり不十分・不活発な状態にある。

このように市町村教育委員会の教育課程行政は低調な状態にあるが、ではこれを改善する、つまり職務遂行度を高めるためにはどうすればよいのか。改善策を要因分析の結果をもとに検討してみたい。説明変数として設定した、属性（年齢、在任期間、前職）、専門性（学校教育、教育行政に関する専門的知識、行政事務の処理能力）の教育長特性、および規模（職員数）、専門的組織体制（指導主事配置）の事務局特性と、目的変数の職務遂行度との関連性分析によって、次のような傾向が明らかとなった。①教育長の属性のうち、年齢と在任期間は指導主事未配置の場合でも職務遂行度に関連していない。②学校教育の専門性と教育行政の専門性は、指導主事配置、未配置の両方の場合において、教育課程に関する職務遂行度を高める条件といえる。したがって、これらの専門性が高いと考えられる教職（校長職）出身教育長の教委の遂行度が、一般行政職出身教育長の教委のそれよりも高い。③事務局規模（常勤の職員数）と教育課程の職務遂行度はほぼ比例的に関連し、したがって教委の設置単位規模と職務遂行度も同じ関係にある。④指導主事配置も職務遂行度を高める条件であり、その数の多いほど職務遂行度は高くなっている。

(1) 教育長の任期制について

既述のように、任期についての定めのない教育長職に任期制を導入すべきことが臨教審等によって提案され、その旨の地教行法改正案も立案、上程された（結局、廃案）。しかし、在任期間の長短は教育課程の職務遂行度とは関連性をもたないという本研究の分析結果は、任期制導入に実証的根拠を与えるものではない。本研究の要因分析の結果からは、あくまで教育課程行政に限ってはであるが教育長・事務局の職務遂行力を高めるという点に関して、任期制の実効性は必ずしも保証されないといわざるをえない。

(2) 教育長の人選基準について

教育課程の職務遂行を促進していたのは、教育長の学校教育と教育行政（学校教育に関する法規的知識と考えられる）についての専門性であった。教育長のこれらの専門性は、指導主事の配置されていない場合、つまり教育課程行政は教育長のみが専ら担当していると考えられる教委においてのみでなく、教育長とともに教育課程に関する職務を担当する指導主事の置かれている教委でも、職務遂行度を高める条件となっている。したがって、教育長の人選において、これら専門性の高低を判断基準の一つに採用することが必要となる。その際、教育長の前職や経歴は有用な参考資料と考えられ、これら専門性を有する可能性が高いと考えられる教職（校長）経験者はより適格性が高いということになる。経歴は専門性の確実な保証条件とはいえないというのであれば、こうした専門性を保証するための特別な措置、たとえば教育長免許（資格）の創設ないし復活も検討されてよいかもしれない。

いうまでもなく、教育委員会（教育長・事務局）の職務領域は教育課程に限られず、その範囲は社会教育などを含めて広くその種類も多様であるので、教育長の人選基準には、他の職務の遂行能力も当然考慮されなければならない。したがって、学校教育・教育行政の専門性は教育長の人選基準のあくまで一つにすぎない。とはいえ、分析枠組で述べたように、教育課程行政は教育委員会の広範多様な職務を代表する、あるいはその態様は教委の職務遂行能力を象徴するものであるので、これら専門性は最優先されるべき人選基準と考えたい。

(3) 事務局の規模と専門的組織体制について

本稿の要因分析でも、規模（教育委員会の設置単位の人口規模、事務局職員数）が大きいほど教育委員会の職務遂行度は、教育課程行政に限ってではあるが、高くなること、また学校教育の専門職である指導主事がそれを高めるのに有効であることが実証された。現在でも、規模が小さく、指導主事の配置されていない市町村教育委員会がかなり多数を占める（注26）。こうした事情が、市町村教委の教育課程行政が全体的には十分に行われていない主因の一つということができる。市町村教委の職務遂行力を高めるという観点からは、多くの先行研究（注27）が指摘してきたように、事務局職員数の増員と指導主事配置を可能にするために、設置単位の「適正規模」での再編成、あるいは現行地方自治法下での教育行政単位の規模拡大つまり地方教育行政の広域化（たとえば、複数市町村による教育委員会を統合しての全部教育事務組合の設置、複数市町村による教育委員会の共同設置、協議会を設置しての複数市町村による教育事務の共同処理）が、それらの実現可能性は別として、必要ということになろう（注28）。

2. 都道府県教育委員会の指導・助言・援助と市町村教育委員会の活性化（職務遂行力の向上）

都道府県教委は、さまざまな経路を使って、直接の管轄ではない市町村立学校にも指導・助言を行っている。ここで検討したいのは、都道府県教委の市町村立学校への指導経路と市町村教委の職務遂行能力の向上（活性化）との関係である。市町村教委を「経由」したり、市町村教委と「共同」した指導等も行われているが、地教行法48条の立法趣旨に必ずしも適合しない、都道府県教委の教育事務所、校長会・教頭会の管理職団体を通した「直接指導」も行われている。指導経路と教育課程に関する職務遂行度との関連性の分析結果によれば、市町村教委の職務遂行度は経由・共同が多いとする場合が、直接指導が多いとする場合よりはるかに高かった。この関連傾向は次のようなことを意味しよう。すなわち、都道府県教委の指導を受けて市町村立学校へ指導したり（経由）、都道府県教委と協力して指導することにより（共同）、市町村教委は自らの教育課程に関する職務遂行度をより高めている。逆に、都道府県教委が市町村教委を「素通り（バイパス）」して指導することが多いと、市町村教委は自らは行わなくなり、都道府県教委に委任・依存したような状態が生まれる。

たしかに、市町村教委の指導体制が整っておらず、結果として指導がなされていないので、都道府県教委が単独で市町村立学校に直接に指導するという傾向があり、そうせざるをえない事情もわからないではない。しかし、表6-1に示すように、市町村教委の事務局規模が同じような程度である場合、つまりその指導体制にそれほどの差がない場合で比較してみると、職員数10人以上30人未満のいわば中規模の場合のみでなく10人未満の小規模の場合でも、経由・共同が直接指導よりかなり高くなっている。要するに、この傾向は、市町村教委の指導体制に関係なく、あるいは指導体制が弱体であっても、都道府県教委が市町村教委を経由・共同しての指導を行えば、それは市町村教委の職務遂行度

をより高めることを示している。したがって、市町村教委の職務遂行力を向上させようとするれば、市町村教委の指導体制・能力が弱体と考えられる場合であっても、それを理由に市町村教委を「無視して」直接に指導することはやめるべきということになる。市町村教委の活性化（教育長・事務局の職務遂行力の向上）のためには、都道府県教委が市町村立学校の改善・改革を意図する場合、そのための指導は必ず市町村教委に対して行う（経由）、それが無理なら市町村教委と協力・連携する（共同）という方針・姿勢を都道府県教委が一貫することが望まれる（注29）。その方が、地教行法48条の趣旨にも適っている。

表6-1 事務局の規模（職員数）別の都道府県教委の指導経路特性と市町村教委の教育課程に関する職務遂行度の関連：T検定

			都道府県教委の指導経路	
			市町村教委を経由・共同	学校に直接指導
事務局職員数	1～9人	職務遂行度	N	115
			平均値	37
			標準偏差	4.05
			T値	3.25
			P値	4.4876
	10～29人	職務遂行度	N	86
			平均値	23
			標準偏差	5.78
			T値	3.63
			P値	2.6544

*** p<.001 ** p<.01

注

（注1）この研究は、たとえば、教育委員の選出方法、専門職たる教育長や指導主事の資格要件、文部省・都道府県教育委員会・市町村教育委員会のあいだの権限関係、教育委員会の職務権限などに関する法規定を法解釈論的に検討する。日本教育法学会編（1981）『教育の地方自治』総合労働研究所、木田宏（1983）『教育行政法』良書普及会、など多数。

（注2）宗像誠也編『教育行政論』東京大学出版会、加治佐哲也・堀和郎（1994）「都道府県教育委員会に関する実証的研究－教育委員・教育長の意識・行動にみるその運用実態と改革課題－」日本教育学会編『教育学研究』第61巻第1号、永岡順・佐藤武彦（1962）「地方教育委員会教育長の職務遂行の実態－学校管理を中心として－」『国立教育研究所紀要』第33集、金子照基他（1977）「教育委員会制度の再編課題」『日本教育行政学会年報』第3号、岩下新太郎編著（1984）『教育指導行政の研究』第一法規、など。

（注3）次の調査研究は、教育委員会の職務を、学校教育関係（学校設置、教員研修、教育課程、教材の取扱の四領域）、社会教育関係（社教機関設置、職員研修、青少年教育、社会体育の四領域）、教育委員会関係（職員研修、広報の二領域）の三分野に分けて、それぞれにおける遂行実態を調査分析し、職務遂行の度合や独自性が職務の分野と領域で異なっていること発見している。加治佐（1987）「市町村教育委員会に関する実証的研究－『地方分権』理念の現実」『日本教育行政学会年報』第13号。また、次の調査研究もこのことを明示している。永岡・佐藤（1962）、p.10。

（注4）たとえば、次の論考は、昭和30年代半ば以降、学校経営の中核は「教育課程の管理」にあるとの認識が指導行政上も、学校経営上も自覚化されてきた、としている。中留武昭（1987）「教頭の職

務・権限の確立と今日的課題」日本教育経営学会編『講座日本の教育経営第6巻・教育経営と指導者の役割』ぎょうせい。

(注5)紙幅の関係上、ここでは分析枠組の説明は必要最小限に留める。詳細については、次の論文を参照されたい。加治佐(1998)「教育委員会の政策過程の分析枠組(その二)ー政策実施過程(教育長・事務局の職務遂行)の分析枠組ー」『兵庫教育大学研究紀要』第18巻。

(注6)とくに教育委員会の教育課程に関する職務遂行をプロセスとして把握する志向を示した次のものを参考にし、プロセスの要素としてさらにいくつかを加えた。加治佐(1992)「市町村教育委員会の教育課程行政ーその実状と規定要因ー」兵庫教育大学学校経営研究会編『現代学校経営研究』第5号。

(注7)加治佐(1992), pp.2-4。

(注8)加治佐(1992), 同。

(注9)加治佐(1995)『学校と教育委員会の連携に関する実証的研究ー学校管理規則の運用実態の分析ー』科研費報告書(研究代表・清水俊彦), pp.3-4。

(注10)提出前に行われるいわゆる事前指導は、①の指導・助言活動に含まれる。

(注11)加治佐(1987), p.226。加治佐(1992), pp.3-4。

(注12)26.7%の市町村教委が、その学校管理規則に教育課程の実施状況もしくは実施結果を学校から教委に報告させる旨の規定を設けている。加治佐(1995), p.4。

(注13)市町村教委における指導主事の平均配置率は3割程度であるが、これも教委間の差が大きい。すなわち、人口10万人以上の都市教委ではほぼ100%配置されているが、3万人未満では30%を下回っており、8千人未満では1割程度の配置率にすぎない。しかも、3万人未満では配置されていても、一人である(文部省(1994)『地方教育行政調査報告書(平成5年5月1日現在)』)。人口3万未満の市町村教委が大多数であり、したがって市町村教委では指導主事の置かれていないことが決して珍しくない。

(注14)加治佐(1992)。また、全国都市教育長協議会の「地方分権推進委員会に対する要望書」(平成8年6月11日)は、「小規模市町村の場合、教育長は学校に対して直接指導を行うようなことも多い」と述べて、教育長の役割の重要性を強調している。

(注15)堀・加治佐(1988)『市町村教育委員会に関する調査研究ー『教育行政の住民統制』の理念と現実ー』昭和61・62年度文部省科学研究費報告書(1986年実施) pp.25-29。

(注16)実際に東京都のある市の教育長の職務行動を参与観察した次の研究では、たとえば教育長の学校訪問において校長出身教育長は障害児の学校教育における扱いなど細部にまで気がつき、それへの対応を事務局に指示するが、一般行政出身教育長であればそうしたことはまずあり得ないことが、具体的に報告されている。近藤剛(1997)「教育委員会のエスノグラフィー」兵庫教育大学学校経営研究会編『現代学校経営研究』第10号。

(注17)臨時教育審議会『第二次答申』(1986年4月)など。

(注18)市町村教委の事務局職員の平均数は17.5人(平成5年度)であるが、教委間の差がきわめて大きく、人口30万人以上の大都市教委では100人を超えるのに対し、8割近くを占める3万未満の教委では平均数を下回り、1万5千人未満では10人を切っている(文部省(1994))。したがって、わが国の大多数の市町村教委の事務局は規模が小さい。

(注19)加治佐(1992)。

(注20)この調査は、文部省科学研究費（研究代表・清水俊彦「学校と教育委員会の連携に関する実証的研究—学校管理規則の運営実態の分析—」平成5・6年度一般研究C）を受けて行われたものである。

(注21)加治佐(1992), pp.2-4。

(注22)学校教育関係の専門性の3変数のすべてについて、その程度は教職出身教育長が一般行政職出身教育長よりも圧倒的に高い($p<.001$)。

(注23)教育行政に関する専門性も、教職出身教育長が一般行政職出身教育長よりも圧倒的に高い（すべて0.1%水準で有意）。

(注24)設置単位規模と教育課程に関する職務遂行度との順位相関係数は0.36（0.1%水準で有意）である。

(注25)マン・ホイットニー検定、経由・共同が多いとする市町村教委の事務局規模の平均順位174.2、直接指導が多いとする市町村教委の事務局規模の平均順位145.1（順位の数値が大きいほど規模は大きい。5%水準で有意）。

(注26)注13参照。

(注27)永岡・佐藤(1962), 辻新吉・永岡(1965)「市町村教育委員会の行政機能に関する研究」『国立教育研究所紀要』第45集, 千葉県教育センター(1971)「市町村教育委員会の実態と問題」『千葉県教育センター研究紀要』第104集, など。

(注28)しかし、現在（平成5年5月1日現在）、全部教育事務組合のもとでの統合教育委員会1件、共同設置の教育委員会10件であり、期待されたほどの効果がなく新たな問題も発生していることから、教育委員会の設置単位の広域化の件数は近年ほとんど変化していない（増えていない）（文部省(1994)）。なお、1994年には、「広域連合」という地方行政広域化の新しい方式も地方自治法に設けられた（第284条第3項）。

(注29)経由・共同によって市町村教委の職務遂行度は高まるとしても、それには都道府県教委の方針や意向が強く反映しているので、市町村教委はその個別の方針や内容を市町村立学校に対する指導行政において発揮できないと考えられるであろう。しかし、必ずしもそうではなく、むしろ経由・共同などによる都道府県教委から市町村教委への教育課程と補助教材に関する指導・助言が多ければ、市町村教委の職務遂行度のみでなく、職務遂行の独自性の度合も高まると分析する先行研究もある（加治佐(1992)）。