

「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」報告書（概要版）

1. 要約

(1) 本研究のねらい

- ・学校の総合的なマネジメント力は、学校の教職員だけではなくそれを支援する教委事務局や学校事務職員の資質能力の向上が不可欠。しかし、各自治体での実態に関する基礎的なデータが不足しているのが現状。
- ・自治体独自の研修や職務上の様々な工夫に加えて、採用・異動など人事運用について聞き取り調査、資料調査、質問紙調査を実施し、その実態を分析。

(2) 自治体への聞き取り調査

- ・従来の学校事務区分での採用を変更し、行政職採用者の学校事務への配属を行うこととした自治体（佐賀県）と、教育行政職採用を開始した自治体（熊本県）を調査。
- ・佐賀県では、「行政」区分で採用した優秀な人材に学校事務を経験させると同時に、そうした人材が将来自治体で活躍することを意図。一方、熊本県では、事務局と学校事務との人事の一体性を強めることによって、教育行政実務に詳しい職員を育成しようとしている。
- ・優秀な人材の確保という観点は同じであるが、そのための戦略が異なっていた。

(3) 教育行政職員・学校事務職員の採用・異動の類型

- ・都道府県・政令市の職員採用試験の採用区分から、教委事務局職員や学校事務職員の採用と配属形態を類型化。
- ・都道府県では、①知事部局、教委事務局、県立学校は一括採用し、市町村立学校のみ別採用（大卒程度か短大・高卒程度かは自治体により異なる）が半数程度と最も多く、他には、②知事部局・教委事務局と、県立学校・市町村立学校事務をそれぞれ同一区分で採用（「行政・学校は別採用」）、③全て一括採用、④知事部局と教委事務局が別区分の採用（「教育行政職採用」となっているパターンがみられた（②～④は各5自治体程度））。
- ・政令市では、全ての自治体で市長部局、教委事務局は同じ区分で採用しており、学校事務はそれとは別区分での採用となっていた。

(4) 自治体への質問紙調査

- ・首長部局で新規採用した一般行政職員をもっぱら教委事務局内部で異動させる「教育行政プロパー」の人事慣行を行っている自治体は非常に少なかったが、20程度の市区町村ではそうした慣行があるとの回答であった。
- ・行政職員を教育委員会で新卒採用するしくみは都道府県では6自治体、市区町村ではごくわずかであるが見られた。
- ・都道府県・政令市に比べて市区町村では、学校経営や学校保健、教科指導などいわゆる指導系の職務を行政職が担当、または行政職と教育職が共管する割合が高かった。

2. 本委託研究のねらい

学校の総合的なマネジメント力は、学校の教職員だけではなくそれを支援する教育委員会事務局や学校事務職員の資質能力の向上が不可欠である。近年では市町村における指導主事配置の努力義務化など改善が図られているが、これまでの研究はどちらかといえば指導主事など教員出身の事務局職員の資質能力に焦点が当てられることが多く、事務局に勤める行政職出身の事務局職員の資質能力の向上についてはこれまでほとんど研究が行われていなかった。

平成25年の中教審における審議では、教育委員会制度改革が重要なテーマとなったが、改革の直接の契機は、平成23年に発生した滋賀県大津市の公立中学校でのいじめ自殺事件であった。この事件では、教育委員会のマネジメント能力や危機管理、さらに責任の不明

確さが強く批判され、教育委員会制度改革のきっかけとなった。中教審の審議ではこうした批判も踏まえて、教育委員会事務局の改革を進めるうえで「教育行政のプロ」を育成することの重要性が指摘されたが、その具体的な在り方や方法・プログラムまでは十分に議論を深めることができず、今後の重要な課題として指摘されるにとどまった。

こうした課題を考える際に現状で問題となるのは、そもそも各自治体での実態に関する基礎的なデータが不足していることである。各自治体での取り組み事例の紹介は散見されるが、たとえばどの程度の自治体が教育委員会事務局独自の職員採用を行っているのか、事務局で長期間のキャリアを積む行政職員がどの程度存在しているのかといった実態はほとんど明らかになっていない。最近の教育政策においては、基礎的なデータの存在が実際の改革において極めて重要になっているが、上記に述べた課題に関してはそうした情報が著しく不足しているのが現状である。特に、行政職出身の事務局職員や、学校事務職員の人事運用に関しては、職員の職能形成上において極めて重要な役割を果たしている。また、新規の予算や事業をそれほど必要としない点で、財政状況の制約をあまり受けずに各自治体が工夫することが可能である。しかし、これまで事例研究も含めてそうした職員の人事戦略に関しては研究の蓄積が乏しい。そこで本研究では、自治体独自の研修や職務上の様々な工夫に加えて、人事運用について質問紙調査および聞き取り調査を実施し、その実態と自治体ごとの類似・差異を明らかにした。

3. 自治体への聞き取り調査

本研究では、先進自治体の事例分析を行い、自治体の取り組みがどのような背景で行われたのか、その要因を探った。現時点でも、たとえば京都市では教育委員会事務局で長期間の勤務を経験する行政職の職員が存在しており、教員研修など指導行政に属する職務を教員出身の職員と協働して行うといった施策がなされている。またいくつかの自治体では職員採用試験において、教育委員会事務局に配属される新卒採用枠を設けている。こうした制度・慣習がどのような経緯で導入・定着していったのか、実施にあたってどのような創意工夫を行っているのか、課題は何かなどを、訪問調査を行い明らかにした。

本研究では、平成26年10月に佐賀県と熊本県を対象に訪問調査を実施した。この2つの自治体は、数年前までは「学校事務」区分による採用を行っていたが、平成24年度より、佐賀県では「学校事務」区分による採用を廃止して「行政」区分による一括採用を行い、「行政」区分で採用された職員が知事部局、教育委員会事務局に加えて、県立学校、市町村立学校にも配属されることになった。他方で熊本県は「教育行政」区分を設けて、従来の「学校事務」区分で採用された職員が教育委員会事務局にも配属される一方、「行政」区分で採用された職員は原則として知事部局で勤務することになった。似たような採用区分を採っていた両県が、なぜ数年前に全く逆とも思えるしくみにそれぞれ変更したのか。この問いを明らかにすることが両県を事例調査対象とした理由である。

結果としては、教育委員会事務局や学校に優秀な人材をどう確保するかに関する戦略が両県で異なっていたことが、方向性の異なる制度改革に至った理由であることが推論された。佐賀県では、「行政」区分による一括採用とするのと前後して、学校事務職員についてもいくつかの職階を設け、知事部局や教育委員会事務局と学校事務との人事異動を行いやすくしている。「行政」区分で採用した優秀な人材に学校事務を経験させると同時に、そうした人材が将来知事部局や教育委員会事務局、あるいは学校事務で要職に就くことを意図しているように思われる。一方、熊本県では、教育委員会事務局職員の採用・異動の自律性を高め、教育委員会事務局と学校事務との人事の一体性を強めることによって、教育行政実務に詳しい職員を育成しようとしていると考えられる。いずれも、優秀な人材の確保という観点は同じであるが、そのための戦略として教育行政職員の採用・異動の自律性を高めるのか、あるいはむしろ行政一括採用とするのが異なっていたと考えられる。

4. 教育行政職員・学校事務職員の採用・異動

本研究では訪問調査に加えて、各自治体での採用試験の現状を調査し、教育委員会事務局職員（行政職）や、学校事務職員が現在どのように採用が行われているのか、自治体ごとにどのような違いがあるのかを、特に都道府県・政令市レベルに焦点を当てて分析を行った。たとえば、教育委員会事務局の職員は首長部局とは異なる独自の採用区分で採用が行われているのか否か、県立学校や市町村立学校の事務職員はどのように採用あるいは異動が行われているのか、といった点である。その検討を通じて、自治体ごとにどのような採用・異動の違いがあるのか、またどのような類型が存在するのかを考察した。

本研究では、平成26年度の各自治体の職員採用試験募集要項を対象として、そこで記載されている採用区分と、主な配属先を調査した。その結果を都道府県については表1、政令指定都市は表2にまとめた。都道府県については、知事部局、教育委員会事務局、県立学校、市町村立学校について、それぞれどの採用区分で採用された職員が主に配属されるかを記している。分析の結果、採用・配属の類型としては、都道府県では大きく4つのパターンが観察された。

表1 都道府県職員採用試験における主な配属先と採用区分との関連(平成26年度)						
	知事部局	教委事務局	県立学校	市町村立学校	採用・配属の類型	備考
北海道	一般行政	教育行政	教育行政	公立小中学校事務	教育行政職採用	
青森県	行政	行政	行政・教育事務	教育事務	その他	教育事務は高卒程度のみ
岩手県	一般行政	一般行政	一般事務	一般事務	行政・学校は別採用	一般事務は短大・高卒程度のみ
宮城県	行政	行政	学校事務	学校事務	行政・学校は別採用	学校事務は短大・高卒程度のみ
秋田県	行政	行政	行政	行政	一括採用	
山形県	行政	行政	行政	市町村立学校事務職員	市町村のみ別採用	
福島県	行政事務	行政事務	行政事務	学校事務職員	市町村のみ別採用	学校事務職員は高卒程度のみ
茨城県	事務(知事部局等)	事務(知事部局等)	事務(知事部局等)	事務(小中学校職員)	市町村のみ別採用	事務(小中学校職員)は高卒程度のみ
栃木県	行政	行政	行政	小・中学校事務	市町村のみ別採用	
群馬県	行政事務	行政事務	学校事務	学校事務	行政・学校は別採用	学校事務は短大程度のみ
埼玉県	一般行政	一般行政	一般行政	小・中学校事務	市町村のみ別採用	
千葉県	一般行政	一般行政	一般行政	市町村立学校事務	市町村のみ別採用	市町村立学校事務は高卒・短大程度のみ
東京都	事務・行政	事務・行政	事務・行政	事務・行政	一括採用	
神奈川県	行政	行政	行政	小中学校等事務	市町村のみ別採用	
新潟県	一般行政	一般行政	一般行政	学校事務職員	市町村のみ別採用	
富山県	総合行政	総合行政	総合行政	総合行政	一括採用	
石川県	行政	行政	行政	小中学校事務	市町村のみ別採用	小中学校事務は高卒程度のみ
福井県	行政	行政	行政	学校事務	市町村のみ別採用	学校事務は高卒程度のみ
山梨県	行政	行政	行政	学校事務	市町村のみ別採用	学校事務は高卒程度のみ
長野県	行政	行政	行政	小中事務	市町村のみ別採用	小中事務は高卒程度のみ
岐阜県	行政	行政	行政	市町村立小中学校事務	市町村のみ別採用	市町村立小中学校事務職員は高卒程度のみ
静岡県	行政	教育行政	教育行政	小中学校事務	教育行政職採用	
愛知県	行政	行政	行政	事務(小中学校職員)	市町村のみ別採用	事務(小中学校職員)は高卒程度のみ
三重県	一般行政	一般行政	一般行政	学校事務	市町村のみ別採用	学校事務は高卒程度のみ
滋賀県	行政	行政	行政	小・中学校事務	市町村のみ別採用	小・中学校事務は高卒程度のみ
京都府	行政	行政	学校事務職員	学校事務職員	行政・学校は別採用	
大阪府	行政	行政	行政	学校事務	市町村のみ別採用	
兵庫県	一般事務職	教育事務職	教育事務職	小中学校事務職	教育行政職採用	
奈良県	行政	行政	行政	小・中学校事務職	市町村のみ別採用	学校事務は高卒程度のみ
和歌山県	一般行政	一般行政	一般行政・学校事務	学校事務	その他	学校事務は高卒程度のみ
鳥取県	事務(一般コース)	事務(一般コース)	事務(一般コース)	事務(一般コース)	一括採用	
島根県	行政	行政	行政	学校事務	市町村のみ別採用	学校事務は高卒程度のみ
岡山県	行政	行政	行政	小中学校事務	市町村のみ別採用	
広島県	行政(一般事務)	行政(一般事務)	行政(一般事務)	行政(小中学校事務)	市町村のみ別採用	
山口県	行政	行政	行政	小・中学校事務	市町村のみ別採用	小中学校事務は高卒程度のみ
徳島県	行政事務	行政事務	行政事務	学校事務	市町村のみ別採用	
香川県	一般行政事務	一般行政事務	学校事務	学校事務	行政・学校は別採用	
愛媛県	行政事務	行政事務・学校事務	学校事務	学校事務	その他	
高知県	行政	行政	学校事務	学校事務	行政・学校は別採用	
福岡県	行政	行政	学校事務	学校事務	行政・学校は別採用	
佐賀県	行政	行政	行政	行政	一括採用	
長崎県	行政	教育事務	教育事務	教育事務	教育行政職採用	
熊本県	行政	教育行政	教育行政	教育行政	教育行政職採用	
大分県	行政	行政・教育事務	行政	教育事務	その他	
宮崎県	一般行政	一般行政	一般行政	一般行政	一括採用	
鹿児島県	総合行政	総合行政・教育事務	総合行政・教育事務	教育事務	その他	
沖縄県	行政	行政	県立学校事務	市町村立学校事務	その他	県立学校事務・市町村立学校事務は短大卒程度のみ

(出典)各自治体のウェブサイト上の平成26年度職員採用試験要項。不明な点は人事委員会事務局に電話で問い合わせた。

(注)区分名は大卒程度の募集がある場合はその名称とした。選考方法の違いによる区分の違い(例:行政A・行政Bなど)は一括して「行政」と表記した。

採用・配属の類型については、大まかには以下のようなイメージである。

(例)	知事部局	教委事務局	県立学校	市町村立学校
一括採用	行政	行政	行政	行政
市町村立のみ別採用	行政	行政	行政	学校事務
行政・学校は別採用	行政	行政	学校事務	学校事務
教育行政職採用	行政	教育事務	教育事務	教育事務

	市長部局	教委事務局	市町村立学校	備考
札幌市	一般事務(行政コース)	一般事務(行政コース)	学校事務	
仙台市	事務	事務	学校事務	学校事務は短大・高卒程度のみ
さいたま市	行政事務	行政事務	学校事務	
千葉市	事務	事務	学校事務	学校事務は短大・高卒程度のみ
横浜市	事務	事務	学校事務	
川崎市	行政事務	行政事務	学校事務	
相模原市	行政	行政	学校事務	
新潟市	一般行政	一般行政	学校事務	学校事務は高卒程度のみ
静岡市	事務	事務	学校事務	
浜松市	行政	行政	学校事務	
名古屋市	行政一般	行政一般	学校事務	
京都市	行政	行政	学校事務職	学校事務は短大・高卒程度のみ
大阪市	事務行政	事務行政	学校事務	学校事務は高卒程度のみ
堺市	事務	事務	学校事務	学校事務は高卒程度のみ
神戸市	一般行政	一般行政	学校事務	
岡山市	事務	事務	学校事務	学校事務は短大・高卒程度のみ
広島市	行政事務	行政事務	学校事務	学校事務は短大・高卒程度のみ
北九州市	行政(総合)	行政(総合)	学校事務職員	学校事務は短大・高卒程度のみ
福岡市	行政	行政	学校事務	学校事務は短大・高卒程度のみ
熊本市	事務職	事務職	学校事務職	学校事務は短大・高卒程度のみ
(出典)各自治体のウェブサイト上の平成26年度職員採用試験要項				
(注)区分名は大卒程度の募集がある場合はその名称とした。				
選考方法の違いによる区分の違い(例:行政A・行政Bなど)は一括して「行政」と表記した。				

調査の結果、(1)自治体ごとに教育委員会事務局職員(行政職)や学校事務職員の採用の在り方は多様であったが、ほぼ半数の都道府県では、市町村立学校の事務職員のみ独自に採用し、知事部局、教育委員会事務局、県立学校事務は同一の採用区分(「行政」「行政事務」など)で採用・配属しており、このパターン(表1では「市町村のみ別採用」)が最も多かった。この他のパターンとしては、(2)「行政・学校は別採用」というパターンがみられた。これは「行政」などの区分で知事部局と教育委員会事務局を区別せず一括採用・配属するが、「行政」区分で採用された場合は県立・市町村立を問わず、学校事務としては配属されない。学校事務は県立・市町村立を区別せず一括で採用され、両方に配属される。(3)「行政」などの区分で採用された職員が、知事部局、教育委員会事務局、県立学校事務、市町村立学校事務のいずれにも配属される「一括採用」のパターン、(4)知事部局での採用とは別に教育委員会事務局に配属される採用区分を設け、教育委員会事務局については「教育行政」「教育事務」などの区分で採用された職員が配属される(「行政」「一般行政」で採用された職員は、基本的には知事部局のみの配属となる)パターン(「教育行政職採用」)がみられた。なお、(2)~(4)に関してはそれぞれ5つ程度の自治体が該当していた。

なお、特に「市町村のみ別採用」の場合では、市町村立学校事務への採用は、短大・高卒程度の試験のみで、大卒程度区分を設けていないことが多い。今回の調査では23府県のうち14県が短大・高卒区分のみの採用であった。こうした採用では、市町村立学校事務は基本的に小・中学校の異動のみで、教育委員会事務局への配属はきわめて少ないと考えられる。

次に政令指定都市(20市)であるが、こちらは都道府県と異なり比較的同じパターンに収斂していた。具体的には、市長部局と教委事務局を区別せず一括採用するが、学校事務(政令市の場合は市町村立学校のみ)は別区分での採用となっていた。ただし、学校事務を大卒程度も含めて採用するか、短大・高卒程度のみとするかは自治体によって分かれており、8市は大卒程度も含めた採用、12市は短大・高卒程度または高卒程度のみでの採用であった。

ただし、これはあくまで採用区分と配属との関連であり、たとえば京都市のように、市長部局と教委事務局は一括採用であるが、初任の時点で教委事務局に配属し、「教育行政プロパー」の職員を育成している自治体もある。また、学校事務での採用者が教委事務局にどの程度実際に配属になっているかも違いがあると思われる。都道府県についても言えることであるが、採用区分と配属との関連については、採用試験の制度だけでなく実際の運用も含めて検討することも必要である。

5. 自治体への質問紙調査

本研究では都道府県・政令市およびその他の市区町村等に関する質問紙調査も行い、教育行政職員や学校事務職員の採用・異動、研修などに関して全体的な傾向を把握した。

回答数は都道府県・政令市は38通（配布数67通、回収率56.7%）、市区町村（政令市は除く）は712通（配布数1718通、回収率41.4%）であった。

本調査の結果明らかになった主な知見としては以下に述べる点が挙げられる。

第1に、首長部局で新規採用した一般行政職員をもっぱら教育委員会事務局内部で異動させるような、いわゆる「教育行政プロパー」としての人事慣行の有無をたずねた。その結果、そうした慣行の存在を明確に答えた自治体は都道府県・政令市で1自治体、市区町村で19自治体と非常に少なかった（表3）。ただし、現在導入を検討している自治体も都道府県・政令市で2自治体、市区町村で13自治体あり、自治体行政におけるスペシャリスト養成や複線型キャリアの必要性が高まる中、「教育行政プロパー」的な人事を検討している自治体も少ないながら存在することがわかった。また、全体からみるとごく一部とはいえ、20程度の自治体では「教育行政プロパー」として一般行政職員にキャリアを積ませる人事慣行が行われていることもわかった。

次に、教育委員会事務局職員や学校事務職員を教育委員会で独自に新卒採用する仕組み（首長部局で採用された職員が教育委員会事務局に出向する仕組みを除く）については、都道府県・政令市で23自治体、市区町村で7自治体が「ある」と答えている。ただし、これは学校事務職員を含む数字であり、行政職員を教育委員会で新卒採用するしくみ（「教育行政職採用」ということができよう）を採っているのは、都道府県・政令市で6自治体あるが、市区町村では2自治体とごくわずかにとどまる。以上の結果は表4・表5に示す通りである。

表3 Q2-2 首長部局で新規採用した一般行政職員をもっぱら「教育行政プロパー」としてキャリアを積ませる人事慣行はありますか。（○はひとつ）

総数	「教育行政プロパー」としてキャリアを積ませる人事慣行の有無					「教育行政プロパー」としてキャリアを積ませる人事慣行の有無		その他	無回答
	7割以上が「教育行政プロパー」	5割以上7割未満が「教育行政プロパー」	3割以上5割未満が「教育行政プロパー」	3割未満が「教育行政プロパー」	「教育行政プロパー」という人事慣行はないが、導入を今検討中	「教育行政プロパー」という人事慣行はない	「教育行政プロパー」という人事慣行はない		
都道府県	29	0	1	0	0	2	21	4	1
政令市	9	0	0	0	0	0	7	2	0
都道府県・政令市計	38	0	1	0	0	2	28	6	1
東京都23区	11	0	0	0	1	0	9	0	1
中核市	25	0	0	0	1	0	24	0	0
その他の市	366	0	0	2	9	2	330	17	6
町	243	0	3	0	2	8	220	6	4
村	54	0	0	0	0	3	48	1	2
その他・不明	13	0	0	0	1	0	12	0	0
市区町村計	712	0	3	2	14	13	643	24	13

表4 Q3-1 貴教育委員会では、事務局職員や学校事務職員（教員籍の職員を除く）を教育委員会で独自に新卒採用する仕組み（首長部局で採用された職員が教育委員会事務局に出向する仕組みを除く）はありますか。（〇はひとつ）

	総数	ある	ない	その他	無回答
都道府県	29	17	11	1	0
政令市	9	6	3	0	0
都道府県・政令市計	38	23	14	1	0
東京都23区	11	1	10	0	0
中核市	25	0	25	0	0
その他の市	366	2	359	1	4
町	243	4	232	0	7
村	54	0	51	0	3
その他・不明	13	0	13	0	0
市区町村計	712	7	690	1	14

表5 【Q3-1で「1 ある」と回答された方にお尋ねします】

S Q3-1-1 貴教育委員会による事務局職員や学校事務職員（教員籍の職員を除く）の独自採用は、次の職員カテゴリーのうちどれについて実施されているのでしょうか。当てはまるものをすべて選び、番号に〇をつけてください。

該当者	学校事務職員 (小中学校、都道府 県費負担)	学校事務職 員(高等学 校)	行政職員 (教育行政 職)	その他	無回答
都道府県	17	13	7	5	9
政令市	6	6	2	1	0
都道府県・政令市計	23	19	9	6	9
東京都23区	1	0	0	0	1
中核市	0	0	0	0	0
その他の市	2	0	0	0	2
町	4	1	0	2	1
市区町村計	7	1	0	2	4

また、質問紙調査では、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職員配置がどのように異なるかについても質問を行った。すなわち、業務によって主に行政職または教育職が配置されるのか、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かを尋ねた。その結果は図の通りであるが（図は課長職以上であるが、課長級未満もほぼ同じ結果であった）、おおむね管理系の業務は行政職が、指導系の業務は教育職が配置される事例が多いことがわかる。ただし、都道府県・政令市ではそのような役割分担が比較的明確である一方、市区町村では学校経営や学校保健では行政職が担当（教育職と共管を含む）している割合が課長級以上で半分を超えており、教科指導、生徒指導といった領域でも3~4割は行政職が業務を担当している。都道府県・政令市ではこれまで指摘されているように行政職＝管理系業務、教育職＝指導系業務の棲み分けがはっきりしているが、市区町村では指導系業務でも行政職が担当している事例が少なくないことがわかった。これは市区町村では指導主事などの教育職が事務局内部に少数しか配置されていない事例が多いためであると思われるが、こうした業務において行政職がどのように専門性を身に付けるかが重要であることも示唆している。

図 行政職が担当（教育職と共管含む）している割合（課長級以上）

