

令和 2 年 6 月 12 日現在

機関番号：25201

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2018～2019

課題番号：18H05767・19K20959

研究課題名（和文）自治体間連携・補完に基づく地方教育行政体制の実証的研究

研究課題名（英文）Study of Educational Administration System Based on Cooperation and Complementation

研究代表者

牧瀬 翔麻（MAKISE, SHOMA）

島根県立大学・人間文化学部・助教

研究者番号：10824146

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、人口減少が加速する条件不利自治体における教育行政運営体制の連携・補完に関する知見の提示を中心に研究を進めた。教育委員会事務局職員が認識する課題として、指導主事等の専門的職員の不足による指導行政の不備が明らかとなった。これを克服するために、都道府県教育委員会による支援・補完の体制ならびに隣接市町村間の連携体制について運営上の工夫や困難を明らかにした。地方制度調査会は人口減少社会に対応する地方行政体制の検討を進めており、一般行政と教育行政との制度上・運営上の異同についても明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、人口減少社会における地方教育行政運営のあり方について示唆を得ることができた。具体的には、地方自治法が規定する事務の共同実施や連携協約制度、広域連携制度などの教育行政への援用可能性及び制度・運営上の課題について事例分析を踏まえた示唆を得ることができた。近年は、地方制度調査会が人口減少社会における地方制度の在り方について検討を重ねており、新たな地方自治体のあり方及び事務処理制度が模索されている。このような政策動向を背景にしながら、教育行政と一般行政との異同を踏まえつつ、実態を踏まえた地方教育行政の体制について今後の課題を指摘できた。

研究成果の概要（英文）：This study is aimed the presentation of implimentation on cooperation and complementation of educational administration management systems in disadvantaged local governments. As a problem recognized by the staff of boards of educational administration, it became clear that the administrative administration was inadequate due to the lack of specialized staff such as the supervisor. In order to overcome this, it is clarified the ingenuity and difficulty in operation of the system of support and complementation by the prefectural board of education and the system of cooperation between municipalities. The board of local administration system is studying the local administration system to cope with the declining population. it has clarified the institutional and administrative differences between general administration and educational administration.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育行政学 教育委員会制度 教育政策 地方自治制度

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

日本における教育委員会制度研究には、加治佐哲也『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』(多賀出版、1998年)、村上祐介『教育行政の政治学』(木鐸社、2011年)、堀和郎・柳林信彦『教育委員会制度再生の条件』(筑波大学出版会、2009年)等がある。これらの研究は、教育委員会が十分な職務遂行体制を装備できる財政力を有する人口として10万人以上の規模、教育改革進展度と相関がある人口として5万人以上の規模を示している。

基準の妥当性は別としても、教育委員会が行政能力を発揮するために一定の人口規模が必要であることは認められる。しかし、地方の過疎地やへき地の小規模自治体では、財政的課題によって十分な職務体制を整備できず、教育行政の形骸化が長らく指摘されてきた。文部科学省「教育行政調査(平成27年度)」によれば、1.5万人未満規模の教育委員会は645(構成比37.0%)にのぼっており、全体の多くを占めている。

堀内孜は著書『公教育経営の展開』(東京書籍、2011年)ほかで、教育委員会設置単位の抜本的見直しを視野に入れた、地方教育行政の在り方の検討を提起している。小規模自治体教育委員会の弱体性に対して、これまで水平的連携(近隣市町村間連携・協働)及び垂直的補完(都道府県教育委員会による支援)で対応してきた経緯を踏まえつつ、教育行政資源の過重複を解消する方策として、複数市町村単位の新地方教育行政組織の設置を提起しているのが、堀内の主張である。しかしながら、これに続く研究は官憲の限り皆無である。地方教育行政研究では、新教育委員会制度における独立性・中立性などの制度運用上の実態や課題を焦点にあてたものが多く、小規模自治体特有の教育行政運営上の課題やそれへの対応の検討は、等閑視されているといえる。

このような研究上の背景のもとで、小規模自治体における地方教育行政体制の連携・補完の実態を明らかにし、認められる効果や課題を明らかにすることは、今後の地方教育行政にとって重要な示唆を提供すると考えられる。

### 2. 研究の目的

本研究は、小規模自治体における教育行政の実施体制に着目し、資源を有効活用した地方教育行政制度の在り方について示唆を得ることを目的とする。市町村への全面設置を原則とする教育委員会は、民主性や独立性の理念にもとづき戦後に制度化された。一方で小規模自治体は、専門的職員の不足など職務遂行体制の不備が指摘されている。

人口減少が一層加速し、地方部を中心に過小規模自治体の顕在化が予想されるなかで、既存の行財政資源を有効活用した地方教育行政モデルの検討が求められる。これまで、都道府県による指導・助言・援助などの垂直的補完、近隣自治体間の協働・連携による水平的連携が一部地域で行われてきた。加えて、地方自治法の改正による新たな自治体間連携、ネットワークのしくみが法制化されており、各地で検討や実施が進められている。

本研究は、これらの実態を明らかにしながら、地方教育行政組織に関する法改正や地方自治制度の見直しなどの政策動向を踏まえつつ、持続可能な地方教育行政のあり方を実証的に明らかにする。

### 3. 研究の方法

本研究は、教育委員会制度研究における小規模自治体(条件不利な地域)の教育委員会事務局体制に関する政策対応の変遷について整理するとともに、実際の教育行政の広域化(事務の共同処理や都道府県による支援等)の事例分析を踏まえて、これからの時代の教育委員会事務局体制について示唆を得ることを目的とした。研究の方法は以下のとおりである。

(1) 2014年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正にいたるまでの、中教審等の各種審議会における教育委員会事務局体制の在り方に関する検討の経緯、語られ方を議事録や配布資料などから明らかにする。

(2) 自治体間の連携や補完によって、地方教育行政を運営する自治体及び関係機関に対してヒアリング調査を行い、実施するまでの経緯や政策調整過程、実施後に得られた効果・影響や認識している課題等を明らかにする。

### 4. 研究成果

本研究で明らかになった知見は以下のとおりである。

(1) 2014年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正にかかる検討過程では、教育再生実行会議の審議の早い段階から制度の存廃を主眼に置く議論が中心であった。そのため、その後の中教審の議論においては、教育長及び教育委員会の権限と責任の明確化、政治的中立性、継続性・安定性の確保、首長の責任の明確化が、検討の視点として設定され、教育委員会の活性化や事務局体制の充実に関する検討の機会は、きわめて限られていた。

そのような中でも、教育行政部局の体制強化のために、教育職・行政職双方の職員の資質向上が必要とされ、また、小規模の市町村における専門的職員の配置の充実ならびに教育事務の処理の広域化への期待が、答申には盛り込まれた。しかしながら、広域化への期待は、過去の中教審

答申で繰り返し指摘されてきたことである。地域の実態を踏まえた制度上、運用上の学術的検証が一層重要となることが指摘できる。

(2)自治体調査では、広域連合教育委員会を設置する京都府相楽東部広域連合教育委員会の事例分析及び連携協約制度と機関等の共同設置方式により指導主事等を共同で配置する静岡県賀茂地域教育センターの事例分析を研究論文としてまとめることができた。

教頭不相楽東部広域連合教育委員会の事例では、平成の大合併政策に「もれた」3町村が、財政支出の削減のために教育行政組織の統合を図る政策過程が明らかとなった。検討を進める協議会内部の政治の様相と京都府の外的アクターによる情報収集ルートの機能が明らかとなった。他方で、広域化後の教育行財政的帰結としては、合理化・効率化を目的とする組織再編では、行政サービスの充実化には連動しづらい。そのため、当初期待された指導主事の配置増などは実現できなかった。ただし、広域化実現の実績が評価されたために、当該地域の学校教員の加配につながったと考えられる事態も同時に観察された。

静岡県賀茂地域教育センターの事例では、静岡県総合行政における賀茂地域振興の一部として組織再編が進められ、これと同時に教育行政の連携(指導主事の配置拡充)が進められた経緯が明らかとなった。当初の計画では、関係5市町のすべての教育委員会事務局の統合が検討課題として掲げられていたが、関係市町の動機の低下や取り組みに対する温度差、また検討期間中の各市町長の交代などが重なり、議論は停滞していることがわかった。指導主事の配置については、県教育委員会事務局との協働体制のもとで運用しているが、職員の人事上の取り扱い(県職員、市町職員、複数市町による共同設置職員の違い)や職務遂行にかかる事務処理上の課題などが明らかとなった。

本研究は、人口減少社会における地方教育行政運営のあり方について示唆を得ることができた。具体的には、地方自治法が規定する事務の共同実施や連携協約制度、広域連携制度などの教育行政への援用可能性及び制度・運営上の課題について実態を踏まえた知見が得られた。

近年は、地方制度調査会が人口減少社会における地方制度の在り方について検討を重ねており、新たな地方自治体のあり方及び事務処理制度が模索されている。このような政策動向を背景にしながら、教育行政と一般行政との異同を踏まえつつ、実態を踏まえた地方教育行政の体制について今後の課題を指摘できた。今後の地方教育行政のあり方について効果と課題を提示できた点で、学術的、社会的に意義ある研究と評価できる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 牧瀬翔麻	4. 巻 59
2. 論文標題 町村教育行政組織の統合にかかる政策過程：京都府相楽東部広域連合の事例分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 島根県立大学松江キャンパス研究紀要	6. 最初と最後の頁 1-10
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 牧瀬翔麻	4. 巻 58
2. 論文標題 大学の教員養成における「教員育成指標」の含意：政策過程の検討を通して	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 島根県立大学松江キャンパス研究紀要	6. 最初と最後の頁 11-19
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計1件

1. 著者名 藤田晃之、佐藤博志、根津朋実、平井悠介編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 時事通信出版局	5. 総ページ数 325
3. 書名 最新 教育キーワード：155のキーワードで押さえる教育	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----