

令和 6 年 5 月 8 日現在

機関番号：35404

研究種目：若手研究

研究期間：2020～2023

課題番号：20K13848

研究課題名（和文）地方自治制度における教育委員会の位置とあり方に関する研究

研究課題名（英文）A Study on the Position of the Board of Education in the Local Autonomy System

研究代表者

牧瀬 翔麻（MAKISE, Shoma）

広島修道大学・人文学部・助教

研究者番号：10824146

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,500,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、小規模自治体教育委員会の職務遂行能力（おもに指導行政）を念頭に置き、地方自治法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の法令・制度上の運用上の異同を明らかにすることを目的とした。新型コロナウイルス感染症の影響により事例調査に制約があったものの、一部自治体を対象に聞き取り調査を行い、都道府県による支援と広域連携に対する助言及び援助に関する具体的取り組み内容を明らかにするとともに、課題を明らかにすることができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の成果として、以下の学術的意義及び社会的意義が挙げられる。第一に、地方自治法の定める機関等の共同設置に対して地方教育行政の組織体制の視座から、都道府県の広域機能及び支援機能を明らかにし、市町村間の広域連携の利害調整の困難性・複雑性の課題を指摘できたことである。第二に、従来の「フルセット型」の地方教育行政機構の意義と課題を考究し、「自治の総量」を念頭に新たな組織体・ネットワーク構築の可能性を提示できたことである。今後の人口減少社会では、小規模自治体教育委員会に関する課題はより深刻化するといえる。本研究の知見は、今後の教育委員会制度の在り方を検討するうえで一定の貢献があったと考えられる。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to clarify the legal and institutional operational differences in the Local Autonomy Law and the Law Concerning the Organization and Administration of Local Education Administration, with the ability of small municipal boards of education to carry out their duties in mind. Although the case study was limited due to the impact of the COVID-19, interviews were conducted with some local governments to clarify specific efforts by prefectures to provide support and advice and assistance for wide-area cooperation, as well as to identify issues to be addressed.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育委員会 地方自治法 地方教育行政制度

1. 研究開始当初の背景

教育委員会制度は戦前の中央集権的・官僚主義的な教育行政への反省から、教育の地方分権と民主化を目的に 1948 年に創設されたしくみである。1956 年の旧教育基本法廃止に代わって地教行法が制定されてから現在まで、首長から一定程度独立した合議制執行機関という基本的な性格は変わっていない(小川正人『教育改革のゆくえ』筑摩書房、2010 年)。他方で、教育委員会の形骸化や委員の名誉職化が指摘され、その活性化が課題となっている。とくに地方分権改革以降、合議制教育委員会自体を廃止すべきとの主張もみられる。

教育委員会制度への批判のひとつに事務局組織体制の脆弱性がある。地方教育行政の組織及び運営に関する法律は、すべての地方公共団体に教育委員会を置くことを定めている。一方で、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が実証研究で明らかになっている(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。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)。条件不利な小規模自治体では、財政的課題によって十分な職務体制を整備できず、事務局組織体制の形骸化が指摘されてきた。

上記の課題については教育委員会設置単位の見直しを射程にとらえた地方教育行政のあり方が考究されており(堀内孜『公教育経営の展開』東京書籍、2011 年)申請者による自治体間の連携や補完による教育行政資源の有効活用の事例研究の知見が蓄積されている(牧瀬翔麻(2016)「一部事務組合方式による教育事務の共同実施の拡大可能性の検討 - 栃木県芳賀地区広域行政事務組合の事例から - 」『日本教育政策学会年報』第 23 号)。

これらの研究では、教育委員会改革をもっぱら教育行政制度の問題としてとらえ、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の範囲内による改善を志向してきた。しかしながら、行政の責任・権限関係をはじめとする自治体の統治システムや都道府県と市町村の二層制のあり方などは、地方自治制度と密接に関連しており、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正のみでは実行不可能な課題も多い。同法だけでなく地方自治法の問題としても教育委員会の課題を考究する必要がある。

2. 研究の目的

本研究の目的は、地方自治法とその特別法である地方教育行政の組織及び運営に関する法律における法令・制度上と運用上の矛盾する要素を明らかにし、地方自治制度の視点から教育委員会制度の意義と教育行政体制のあり方を再構築することである。

2014 年に成立した改正地方教育行政の組織及び運営に関する法律は、教育委員会の責任体制の不明確さが批判され、地方教育行政のガバナンスが強く問われたことが発端にあった。したがって、改革目標とされたのは教育行政における「責任の明確化」及び教育委員会制度が理念とする「政治的中立性・安定性・継続性」の確保であった。ただ、両者は矛盾する要素を含んでおり、本来は、教育行政の制度設計を教育委員会だけではなく、地方自治法の視点も合わせて検討する必要がある。

本研究ではとくに、小規模自治体の教育行政上の課題を踏まえ、行政の規模の観点から都道府県・市町村の二層制に着目する。これによって、地方自治制度の枠組みと個別行政の二ーズの異同を導出し、今後の地方教育行政体制のあり方を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 事例研究

教育委員会事務局が困難と認識する課題は自治体の条件によって異なり、多様であることが予想された。各教育委員会の個別の文脈に留意しながら、本研究課題の目的を達成するために、事例調査を行った。当初の研究計画では、事例選定の前に予備調査として質問紙調査を実施し、調査自治体の選定を行う予定であった。ただし、新型コロナウイルス感染症の拡大による研究の見通しが立たなかったことや諸般の事情により、研究目的を逸脱しない範囲で質問紙調査を中止する等の研究計画の一部修正を進め、事例を選定した。事例選定にあたっては、可能な限り、小規模自治体における下記の事項について全体像を概括した。地方自治体及び教育委員会事務局組織の概況(教育委員会事務局組織体制と職員数、専門的職員数等) 教育行政の概況(学校数、在籍児童生徒数、教員数、学級数等) 都道府県教育委員会及び教育事務所による連携・補完の取り組み(指導主事派遣等) 近隣自治体間の教育行政事務の連携・共同実施等の状況(協議会の設置や交流等) 事務処理が困難と認識している教育事務内容及びその対応、首長部局や議会への対応状況(総合教育会議の設置状況や予算編成等) その他。この結果、静岡県を事例として選定し、聞き取り調査及び関連資料、データの収集・分析を進めた。

(2) 文献研究

都道府県による市町村の補完ならびに市町村の事務の共同実施・広域連携について、地方自治研究の動向及び政策を整理した。文献研究及び学会等での情報収集を行い、地方自治制度における地方教育行政の組織及び運営に関する法律の位置づけを明らかにした。また、地方制度調査会が自治体行政サービス提供体制や都市機能の集約とネットワーク化を検討しており、会議事を分析して議論の経過と論点を整理した。加えて、研究計画当初には、設置されていなかった文部科学省「令和の日本型学校教育」を推進する地方教育行政の充実に向けた調査研究協力者会議の審議を毎回傍聴した。そこでの論点や提言の背景を分析することができた。

4. 研究成果

研究成果については、研究成果報告書提出時点で論文等による成果公表を終えた内容を中心に概要を報告する。

(1) 都道府県の機能と市町村の自治体間連携の事例分析

上記の研究計画に従い、静岡県賀茂地域の教育委員会組織の機能強化の事例分析を行った。この際に、地方自治研究で参照される都道府県の機能と「自治の総量」の概念を参照しながら、地方分権改革期以降の小規模市町村の支援の在り方や各種提言と地方教育行政組織体制の接合を試みた。文部科学省や中央教育審議会答申では、これまでに幾度となく小規模自治体教育委員会の在り方が論点となってきたが、抜本的な解決には至っていない。その点で、都道府県の支援や援助、広域連携等が模索されているが、一部地域の取り組みに留まっている。静岡県の事例では、垂直的補完と水平的補完の双方から、下田エリア賀茂地域の機能強化を図る動きが観察され、担当者への聞き取り調査や経緯の分析を行った。その結果、県発案による機関等の共同設置は、議論が長引くにつれ市町関係者の機運が低下し、選挙等による推進サイドの交代も重なり、尻すばみしていく経過が確認できた。また、従来の県教育事務所と賀茂地域教育振興センターの位置づけの違い、関係者間のビジョンや役割分担の共有の困難、専門的人員配置及び財源の確保等の課題が指摘できるものの、従来型の「フルセット型」行政機構(教育委員会組織)からの転換の模索事例として積極的に評価すべきものであるといえる。ただ、関係機関の利害等の各種条件が異

なるため、直ちに他の地域に援用できる類のものではなく、留保が求められる。

(2) 国の政策的動向の分析

本研究課題の研究期間中に、文部科学省が「令和の日本型学校教育」を推進する地方教育行政の充実に向けた調査研究協力者会議」が設置され、今後の教育委員会制度の在り方の議論が進められた。研究期間中に審議を毎回傍聴し、議論の経過を追った。最終的な報告書では、小規模自治体への対応及び広域行政の推進のための方策それ自体は、過去の答申や報告書と比較して目新しさはないものの、従来の都道府県の支援に加えて、自治体間連携の取り組みに対する具体的な方策が盛り込まれた。具体的方策の方向性として、事例の把握創出、担当者の情報ネットワーク・空間づくり等は、本研究の研究事例の知見が一部貢献できると考えている。自治体間の情報共有ネットワーク、緩やかな組織体の創出は今後ニーズが高まると考えられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 牧瀬翔麻	4. 巻 6
2. 論文標題 学校体験活動による教職課程の充実の取り組み - 教職課程初年次の保育教育職現場体験活動の実践 -	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 人間と文化	6. 最初と最後の頁 39-48
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 12
2. 論文標題 教育・保育施設等における重大事故の検証報告書の分析 - m-SHELLモデルを用いた背後要因の検討 -	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 スクール・コンプライアンス研究	6. 最初と最後の頁 52-63
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 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 牧瀬翔麻、大西圭介、寝占真翔	4. 巻 61
2. 論文標題 公立高等学校教育系コースの展開に関する予備的研究 - 設置状況を中心に -	5. 発行年 2022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 95-99
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 61
2. 論文標題 市町村教育委員会における職務遂行体制の充実化方策 - 静岡県賀茂地域の事例に注目して -	5. 発行年 2022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 27-37
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1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 牧瀬翔麻、大西圭介、寝占真翔
2. 発表標題 公立高校教育系コースの教員の認識 - 教育系コースは大学教職課程の「前倒し」となるのか -
3. 学会等名 日本教師教育学会第33回大会（東京大学）
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計9件

1. 著者名 内山絵美子、山田知代、坂田仰編著	4. 発行年 2023年
2. 出版社 教育開発研究所	5. 総ページ数 197
3. 書名 保育者・小学校教員のための教育制度論（新訂第二版） - この一冊で基礎から学ぶ - （JSCP双書）	

1. 著者名 藤田晃之、佐藤博志、平井悠介、長田友紀編著	4. 発行年 2024年
2. 出版社 時事通信出版局	5. 総ページ数 341
3. 書名 最新教育キーワード-165のキーワードで押さえる教育 -	

1. 著者名 坂田仰、加藤慶子、川義郎、黒川雅子、神内聡、山田知代編	4. 発行年 2022年
2. 出版社 青林書院	5. 総ページ数 432
3. 書名 学校のいじめ対策と弁護士の実務	

1. 著者名 三田部勇、米沢崇編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 協同出版	5. 総ページ数 153
3. 書名 教育実習・教職実践演習（新・教職課程演習第22巻）	

1. 著者名 教育課題研究会（代表・石塚等）編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 ぎょうせい	5. 総ページ数 400
3. 書名 最新 教育課題解説ハンドブック - 組織マネジメントから危機管理まで - （追録）	

1. 著者名 坂田仰、加藤慶子、川義郎、黒川雅子、神内聡、山田知代	4. 発行年 2022年
2. 出版社 青林書院	5. 総ページ数 432
3. 書名 学校のいじめ対策と弁護士の実務 - 予防・初期対応から第三者委員会まで -	

1. 著者名 藤井穂高、滝沢潤編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 協同出版	5. 総ページ数 243
3. 書名 教育法規・教育制度・教育経営（新・教職課程演習第4巻）	

1. 著者名 内山絵美子、山田知代、坂田仰編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 教育開発研究所	5. 総ページ数 197
3. 書名 保育者・小学校教員のための教育制度論（新訂版） - この一冊で基礎から学ぶ - （JSCP双書）	

1. 著者名 教育課題研究会（代表・石塚等）編著	4. 発行年 2020年
2. 出版社 ぎょうせい	5. 総ページ数 400
3. 書名 最新 教育課題ハンドブック - 組織マネジメントから危機管理まで -	

〔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
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------