

〈研究論文〉

小規模自治体における教育事務の処理上の課題

——奈良県教育行政に焦点を当てて——

牧 瀬 翔 麻

小規模自治体における教育事務の処理上の課題

——奈良県教育行政に焦点を当てて——

牧 瀬 翔 麻

1. 問題の所在と目的

1990年代からすすめられた地方分権改革では、国及び地方公共団体における分担すべき役割を明確にし、住民にとって身近な地方公共団体において行政を実施することが目指された。そのための方策として、地方公共団体が総合的な行政の主体として人材を適切に確保すること、かつ地域の課題を包括的に解決することといった観点から、市町村の合併等による行政の広域化が積極的に推進されていった¹⁾。その結果、1995年の市町村の合併の特例に関する法律の改正に端を発して、1998年度末に3,232あった市町村は2013年度末には1,718へと大きく減少している²⁾。そして、市町村合併の進展にともなって、原則必置である市町村教育委員会数は2013年に1,819（特別区教育委員会、事務組合教育委員会等を含む）へと減少している³⁾。

平成の大合併を背景に市町村教育委員会の設置規模は拡大している。表1は、合併推進政策開始以前の1999年時点と終了後の2013年時点の市町村教育委員会数ならびに構成比の比較である。教育委員会の適正設置規模は、教育委員会制度導入当初から議論されてきた。教育行政学研究では、少なくとも5万人以上の人口規模が必要であるとしている（市川 2000，堀・柳林 2009）。これらの知見にあてはめて比較すると、人口5万人以上の適正規模を有する教育委員会は、1999年の473（構成比13.8%）から2013年には557（同30.6%）へと増加している。設置規模

の拡大によって、これらの自治体ではスケールメリットを生かした行財政基盤の強化や事務の効率化を図ることが可能となった。また、財政力が増すことで事務局職員数の増加や専門的職員配置の充実も見込まれている⁴⁾。その一方で、人口1万5千人に満たない小規模自治体の教育委員会がいまだに全体の3分の1を占める点にも十分に注視しなければならない。

加治佐（1998）は、人口規模別の事務局本務職員数及び専門的職員の配置率の観点から、市町村教育委員会事務局の職務遂行能力を分析している。そこでは、大多数の市町村教育委員会において、設置単位である自治体の人口規模が小さいために財政力に乏しく、事務局組織の機能が弱小であるために職務遂行体制が十分でないことを指摘している⁵⁾。実際に、小規模自治体の教育委員会の専門的職員配置率は低い⁶⁾。

充実した事務処理体制を有さない小規模な自治体の教育委員会が抱える課題の解決に対しては、近隣自治体間で共同して教育事務を実施する共同処理方式が有効とされている。松井らの研究グループは、教育事務の共同処理体制に関して個別事例の研究を行っている（松井ら 1997）。そこでは、4つの共同処理方式（協議会方式、機関共同設置方式、一部事務組合方式、複合事務組合方式）各種の事例を1つずつ挙げ、分析、研究がなされた。個々の事例の条件やその分析に大小はあるものの、共同処理に対しておおむね肯定的に評価している。しかし一方で、共同化により行政の合理化が図られ、人員が削減されただけであること、それによって指導主事の配置数充実へと連動しないために、行政能

表1 市町村教育委員会数の年次比較

	1999年		2013年	
	実数	構成比	実数	構成比
50万人以上	26	0.8%	34	1.9%
30万人以上50万人未満	48	1.4%	49	2.7%
10万人以上30万人未満	171	5.0%	203	11.2%
5万人以上10万人未満	228	6.7%	271	14.9%
3万人以上5万人未満	267	7.8%	245	13.5%
1万5千人以上3万人未満	522	15.3%	302	16.6%
8千人以上1万5千人未満	736	21.5%	230	12.6%
5千人以上8千人未満	558	16.3%	166	9.1%
5千人未満	668	19.5%	237	13.0%
総数	3,418		1,819	

(出典：文部科学省『教育行政調査（平成25年度）』)

力が向上したとはいいがたいことを指摘するものもある（遠藤 1997:146）。

以上の先行研究は主として1990年代に実施され、その後に地方分権改革がすすめられた。加治佐は「(筆者註—市町村合併施策の)結果次第では、多くの教育委員会の設置単位の規模が拡大する(適正規模化する)ことによって、(中略)職務遂行体制の充実がかなりの程度実現することもありうる」とし、地方教育行政の範囲が広域になることで、事務処理体制が充実することに期待を示している(加治佐 2000:212)。しかしながら、分権改革以後にこれらの期待に応える検証が十分に行われたとはいいがたい。この点について、堀・柳林は、小規模自治体の教育委員会の能力をどう高めるのがさまざまな観点から検討される必要があるとしている(堀・柳林 2009:126)。分権改革進展以降の小規模自治体における教育委員会の具体相については実証的研究に乏しく、不明瞭な点が多い。今後ますます深刻になる少子高齢化、人口減少社会といった諸課題を背景とする小規模教育委員会の事務処理体制の再考は、焦眉の急といえる。

そこで本稿は、奈良県下小規模町村の教育委員会における教育事務の処理に着目し、平成の大合併以降に残存する小規模自治体の教育事務の処理上の課題を明らかにし、その解決に対して示唆を得ることを目的とする。

教育事務所の設置の有無は、小規模自治体が

教育事務を処理するうえで影響を与えている。教育事務所は、都道府県教育委員会の出先機関として、都道府県教育委員会の管理機能を補完し、かつ市町村教育委員会に対する指導・助言の役割を担っている(小川 2012)。阿内ら(2014)は、人事行政と指導行政の観点から、教育事務所が管内の自治体規模による格差を調整する機能を有していることを示唆している。しかし一方で、2000年代以降の行財政改革によって、教育事務所の統合や縮小を図る都道府県が増えており、2000年以降は5府県がその廃止に至っている(2013年時点で8府県が非設置)。このうち、滋賀、奈良、徳島の3県は従来から教育事務所を設置していない。奈良県のこれまでの支援を一事例として扱うことで、教育事務所縮小の全国的傾向のもと、今後小規模自治体へいかに適切な支援が実施できるのかについての示唆が得られると考える。

なお、本稿では、分析のために奈良県独自の取組である奈良モデルを参照する。

2. 研究課題と方法

本研究の課題は、以下の3点である。

第一に、教育事務の共同処理実施の検討過程でどのような事務内容の共同化が志向されたのかを明らかにする(第3節)。

第二に、奈良県下の小規模町村における教育事務の処理体制の実相を明らかにする(第4節)。

第三に、県教育委員会による小規模町村の教

育委員会への支援の状況を明らかにする（第5節）。

上記の方法として、第一の課題に対しては、奈良県下における地方行政制度全般の再検討を行っている奈良モデル検討会（以下、検討会）内の、教育委員会事務局の広域的連携をテーマとした議論の過程を関連資料から検討した。第二の課題に対しては、奈良県吉野郡吉野町及び東吉野村の各教育委員会事務局職員へのインタビューを行った。吉野町教育委員会は事務局教育総務課長と同補佐に対して、東吉野村教育委員会は教育長と事務局次長に対して、それぞれ2014年10月27日と同年11月4日にインタビューを実施した。第三の課題に対しては、奈良県教育委員会自己点検・評価報告書及び関連資料を分析し、同年11月12日に奈良県教育委員会学校教育課担当者に対して聞き取り調査を行った。

以上の調査をもとに、近隣自治体間における事務の共同処理を水平的補完、県教育委員会からの支援を垂直的補完とそれぞれ捉え、分析および考察を行なった。

3. 共同処理される教育事務内容の検討

奈良県は、県及び市町村の行政上の役割分担を再検討する取組として検討会を設置している。この背景には、奈良県が全国的な地方分権改革の潮流にのれていないどころか、いたずらに対等・協力関係が叫ばれ、県と市町村の関係がより希薄になったとする認識があった⁹⁾。そこで、奈良県の地域的特性を踏まえ、県と市町村が各々担っている事務の現状と課題を検討し、実情に応じた最適な地方行政の仕組みを実現することを目的として、従来から設置されていた「県・市町村の役割検討協議会」を発展・解消し、2010年4月に検討会が発足した。検討会発足に先立ち、2010年3月には「『奈良モデル』検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～」が報告され、73業務の整理・分析の結果が示されている¹⁰⁾。

報告書の整理に基づき、これらのなかから第1ターム（2010年単年度）の検討課題のひとつとして「教育委員会事務局の広域的な連携」が

採択された。背景としては2つの要因があった。まず、県内39市町村教育委員会のうち、5教育委員会事務局が職員数2～3人、15教育委員会事務局が同4～6人であり、多くの教育委員会で一般行政職員が不足していること、そして、29教育委員会が指導主事を独自に配置できていないことである。充実した教育行政を行うためには事務処理体制の強化が急務であるとする共通認識と、くわえて「教育委員会事務については、地勢的な条件も考慮した、地域限定型で町村分担による広域連携の手法の検討が必要¹¹⁾」との見方もあった。

本課題では、「川西町・三宅町」「曾爾村・御文村」「吉野地域¹²⁾」の3分科会に分かれ、それぞれ検討審議が行われた（表2）。

表2の検討内容は各分科会で議論され、同年12月開催の第8回奈良県・市町村長サミットにおいて進捗状況が報告された¹³⁾。各分科会の報告内容は表3のとおりである。

単年度の作業分科会であったため、広域的連携の議論は現在では下火になりつつある。しかし、事務の共同処理をめぐる当時の検討過程をみるに、共同実施するにあたっての適否な教育事務内容について、以下の2点の示唆が得られる。

第一に、事務の共同実施は、既有事務の内容を充実、発展させ、効率化する目的には相容れる一方で、未実施の事業を新たな行政サービスとして提供する目的にはそぐわないということである。事務の共同処理を手段として、現在行われていない事業を実施することは、負担の新出にほかならず、一部で抵抗があらわれることは否めない。吉野地域における文化財事業の共同実施がこの点に該当する。第二に、共同実施の構成自治体が多くなるほど共同化の進展の妨げになることである。スケールメリットをいかした参加自治体数の増加によって、より大きな効果が見込める場合、ここでは曾爾村・御文村の②研修講演会等の共同実施や、吉野地域の非常勤講師連携確保の課題などは、議論の進展が早く、共同化の結論が早くまとまっている。他方で、構成自治体の多様性を尊重しながら事務

表2 検討課題「教育委員会事務局の広域的な連携」にかかる分科会と検討内容

分科会	検 討 内 容
川西町 三宅町	①指導主事の共同設置 川西町に学校教育指導員1名、三宅町に指導主事1名(双方ともに退職校長)が設置されているのを、共同設置できないか検討する。 ②文化財事業の共同実施 川西町には、考古学、民俗学の専門職員が配置されているが、三宅町にはいない。川西町が三宅町の文化財事業を支援する体制が整備できないか検討する。
曾爾村 御丈村	①事務局統合の検討 ②共同実施可能な事務の検討 小規模自治体において、教育行政の維持充実を図る観点から事務局の共同設置について検討する。
吉野 地域	①文化財事業の共同実施 考古学、民俗学等の専門職員が配置されている町村の職員が、専門職員未配置町村の業務を支援する可能性について検討する。 ②非常勤講師の連携確保 美術や家庭などの実技教科を担当する非常勤講師の確保に毎年苦慮している。近隣市町村との連携により安定して講師が確保できないかを検討する。

(出典：「平成22年度第3回『奈良モデル』検討会(中間報告)」)

表3 検討課題「教育委員会事務局の広域的な連携」各分科会の報告

分科会	検討内容	上 段：現 状
		下 段：今後の方向性
川西町 三宅町	①指導主事の共同設置	川西町は学校教育指導員を1名、三宅町は指導主事を1名配置している。また、川西町・三宅町式下中学校組合には指導主事は配置されておらず、両町の学校教育指導員、または指導主事はその業務を兼務している。 ----- 小学校段階から中学校段階へ一貫して同じ指導主事が指導を実施できるといった利点も考慮し、川西町、三宅町、川西町・三宅町式下中学校組合で指導主事を1名共同設置することで、教育の質の向上、効率化を図る方向で合意。2011年度より共同設置。
	②文化財事業の共同実施	川西町は文化財専門職員を1名配置しているが、三宅町は配置しておらず、日常業務において文化財の専門知識が必要な場合に対応が難しい状況にある。 ----- 両町で覚書を定め、川西町が三宅町の文化財事業に対して、支援・助言する体制を整備し、文化財事業の推進につなげる。
曾爾村 御丈村	①事務局統合の検討	(記録なし) ----- 両村の中学校統合検討委員会の意向があり、今すぐの実現は難しいという結論に至った。今後は教育事務から一部共同実施可能なものを検討することで合意。
	②共同実施可能な教育事務	(1) ALTの共同設置について ----- 両町はそれぞれ1名ずつALTを配置おり、それぞれが小中学校1校ずつを担当。

		<p>県内の他市町村の ALT1 名あたりの担当校数がより多いことを踏まえると、1 名の ALT で両村の計 4 校の授業を受け持つことは可能。ALT 自身が多様な文化を経験できる点や、事務局側の教育事務削減効果を考慮し、今後は共同配置する方向で調整。</p> <p>(2) 研修講演会等の共同実施</p> <p>各町単独で教職員の研修、文化鑑賞会や社会教育講座等を実施。</p> <p>共同実施により、事業の効率化や経費削減等が見込める。今後さらに検討を進める。</p>
吉野地域	①文化財事業の共同実施	<p>吉野町は民俗学専門職員、大淀町は考古学専門職員を各 1 名ずつ配置しているが、他町村はない。吉野地域は民俗文化財が多く存在するが、専門職未配置や予算縮小により、有効活用されていない状況。</p> <p>文化財専門職員の共同設置や吉野・大淀町の専門職員への事務の委託等の手法を使い、吉野地域の文化財事業促進を検討した。しかし、これまで予算措置されてこなかった文化財事業を新たに組み込むことへの各町村の負担増や各町村の文化財事業への認識差異などにより、文化財事業については現状維持の結論に至った。</p>
	②非常勤講師の連携確保	<p>吉野地域は非常勤講師の希望者が少なく、毎年教員配属の時期に非常勤講師の確保が困難な状況。</p> <p>各町村の講師情報を共有し「講師リスト」を 2011 年度より作成し、活用する。今後は吉野地域周辺自治体とも連携を働きかける。</p>

(出典：「平成22年度第3回『奈良モデル』検討会（中間報告）の資料3」を参考に筆者作成)

を共同実施する必要がある場合は、議論の収拾または落としどころが難しく、結論がまとまりづらい。これは、共同化の理念、あるいは教育行政に対する自治体の姿勢といった価値観の共有が図れるか、事務処理の手続きを複数市町村で一律化できる事務内容か、といった観点に収斂される。

以上をみると、教育事務の共同処理実施以前の政策調整段階においては、共同化にかかる事務の手間の増大または見込まれる予算支出の増加といった負担と、共同化によって得られる便益の双方の均衡のもとで検討が進められている。

くわえて、川西町・三宅町では、指導主事の共同配置によって指導行政にかかる事務が共同化された一方で、吉野地域では3町を除く6村では未だに独自に指導主事を配置できておらず、共同配置の検討も行われていない。事務の共同処理をすすめる上での、川西町・三宅町と吉野地域の差異を考えると、最大の要因は地理的特性と考えられる。川西町・三宅町の合計面積が10.01km²と極めて狭域であるのに対し、吉野郡の総面積は2,055km²、最小の町村でも大淀町38.06km²、次いで黒滝村47.71km²であり、その大

小は明らかである⁽¹²⁾。さらに、幾重にも横断する紀伊山脈上に境界を分かち郡内町村では、職員の共同設置もおさら容易ではない。このように、奈良県の地勢を踏まえたうえで、共同化する事務内容の吟味が行われていった。(表3)

ところで、奈良モデルにて検討課題とされた73業務のなかには、「教育委員会事務局の広域的な連携」業務以外にも教育事務にかかる検討課題が抽出されている⁽¹³⁾。図書館管理運営や学校アドバイザーチーム運営⁽¹⁴⁾、学校給食などである。図書館管理運営業務は、県と市町村の水平的補完モデルとして現在も継続して検討されている。学校アドバイザーチーム運営業務は、奈良県立教育研究所が所管し、県教育委員会から県内市町村教育委員会への学校支援を実施している。学校給食業務のみは、調理開始から2時間以内に給食を提供するよう努めなければならないこと、地域ごとに食育を進める独自性があること⁽¹⁵⁾として、各市町村単独で取組を実施する方が効果的であると結論づけている。

4. 教育事務の処理体制の実相

(1) 地域概要

ここでは、吉野地域における教育事務の処理体制を検討する。

吉野地域は三重県と隣接している。同地域の大部分が山間地域であり、とくに吉野川上流地域（川上村，東吉野村，黒滝村）は吉野林業地域と呼ばれる国内有数の優良木材生産地となっており、林業従事者が比較的多い。山間地域であるため、各町村の集落の多くは谷に沿うかたちで点在している。また、同地域の人口は42,751人であり、県人口の3.1%を占めている。

図は、吉野地域の人口推移をあらわしている。同地域でもっとも人口の多い大淀町は、他町村の人口減少傾向が著しいなかで、唯一人口が増加している自治体である。大淀町を除く2町6村は、過疎化と少子高齢化が進行しており、とくに村部では直近40年で約3分の1へと人口が急減している。同地域の総人口が1970年に68,248人、2010年に42,751人であることから、40年前と比較して全体でも約3分の2の人口規模に縮小していることがわかる。同地域住民の平均年齢は55.7歳であり、奈良県全体の45.4歳より10歳以上高い。また、65歳以上の高齢人口

割合について、県全体のそれが24.0%である一方で、同地域は41.5%である。若年層が働く場を求めて都市部に流出しており、基幹産業である第一次産業への影響が深刻化している⁽⁴⁰⁾。

(2) 吉野町の教育事務処理体制

吉野町教育委員会事務局は、教育総務課と社会教育課の2課制をとっている。前者は学校教育やそれにかかる事務を扱い、現在8名の職員が配置されている。また、後者は社会教育一般や生涯スポーツ、文化財保護等を担当し、現在7名の職員が配置されている。

専門的職員としては、2名の指導主事（充て指導主事1名含む）が学校教育課に在籍している。指導主事2名体制になったのは2010年度からであり、それまでは充て指導主事が1名配置されていた。しかし、幼稚園教諭の経験者であったため、小中学校への専門的指導・助言は実施できない状況であった。くわえて、充て職であるために専任として指導主事業務を行うには不十分であるとの認識が従来からあり⁽⁴¹⁾、新規で専任指導主事の配置が決定した。したがって現在では、専任指導主事（中学社会教諭経験37年、吉野町教育委員会指導主事1年目）と充て

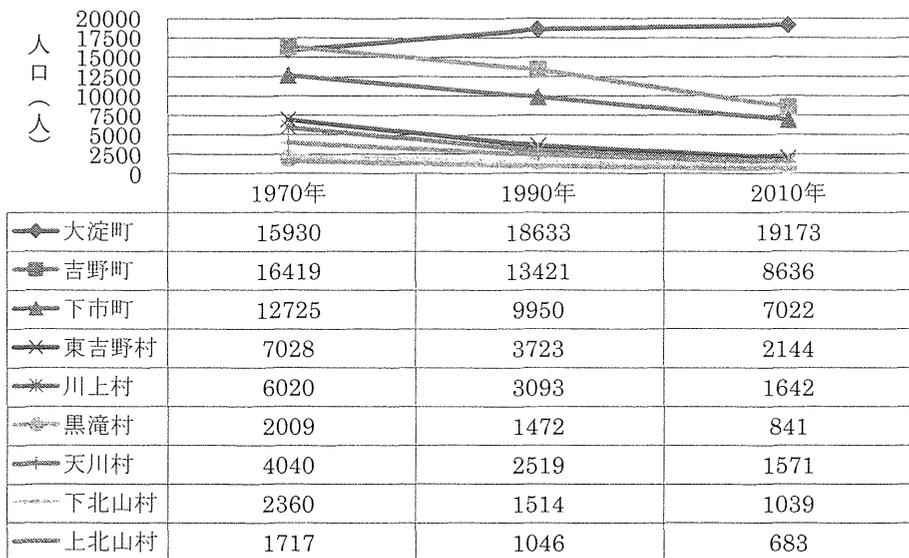


図 吉野地域の人口推移

(出典：各年国勢調査を参考に筆者作成)

指導主事（幼稚園教諭経験24年、同指導主事6年目）の2名配置体制となっている。専任の指導主事は、そのうち7年を社会教育主事として、2年を奈良県教育委員会指導主事として、それぞれ経験しており、経験と実績を踏まえたうえで吉野町教育委員会が選任、採用した経緯がある。文部科学省「教育行政調査」（平成25年度）の自治体規模別の指導主事配置数によると、類似する8千人規模自治体では、指導主事配置数（充て職含む）は1.3人である。これと比較すると、吉野町教育委員会指導主事配置数は比較的充実しているといえる⁽⁴⁸⁾。

一方で、社会教育主事は2013年度までは専任1名が配置されていたが、2014年度以降は町政全体の定期人事異動により他部署へ移籍となり、2014年度時点で社会教育主事は配置されていない。また、充て職の配置もない。社会教育主事の資格を有する者は教育委員会事務局に4名いるものの、社会教育主事の業務を行う専門担当者がいない状況である。事務局職員の認識としては「今（筆者註）配置になって6か月経過のところ支障はない」といい、今後再配置になるかは不明という。吉野町の事例をみるに、指導主事の必要性の認識は年々高まり、配置数が拡充された一方で、社会教育主事の必要性の認識はそれほど大きくない。全国的に社会教育主事の配置数は減少傾向にある⁽⁴⁹⁾。吉野町では、社会教育指導主事資格保有者4名を中心に、従来の専任職員が担っていた業務を分担して行っている。

(3) 東吉野村の教育事務処理体制

東吉野村教育委員会事務局には4名の職員が在籍しており、学校教育および社会教育の行政にかかる事務のすべてを執行している。東吉野村教育委員会には指導主事は配置されていない。社会教育主事には充て職として教育次長が就いている。小規模自治体であっても求められる業務内容に他の自治体との大きな違いはない。限られた人員でそれらを管理、執行するために「1人あたりの守備範囲が必然的に大きくなることは避けられず、職務の兼任などハードワーク

になりがち⁽⁵⁰⁾」である。文部科学省前掲調査の人口規模別市町村教育委員会の本務職員数によると、同村教育委員会事務局職員数4名は類似団体のそれより若干少ない（人口5000人未満規模で5.8人）。東吉野村教育委員会職員の職務過多は、小規模自治体に共通する課題とみてよい。

東吉野村では村制施行以来、指導主事が配置されたことはない。指導主事配置の要望を毎年行っているものの、財政的困難により配置の見直しは立っていない。そのために、学習指導要領の改訂や全国学力テストの実施などともなった県教育委員会主催の市町村教育委員会指導主事対象連絡会等の場合は、事務局行政職員が出席している。くわえて、各種調査等の場合も教育長自らが調査用紙に記入、送付をすることが多い。教育長自身は指導主事配置の必要性を強く感じている。

人員配置の側面から検討すると、東吉野町の特色として村費負担講師の採用が挙げられる。同村では1994年度から、免許外教科担任の解消を目的として村費負担講師を1名採用している⁽⁵¹⁾。全国的な傾向として、小規模校、とりわけ小規模中学校においては、配置される教員が少ないために、臨時免許状の発行に基づいた専門教科外の指導を行う免許外教科担任が増加している。同村では現在、美術の免許状を有する講師を採用している。なお同講師は、技術科担任も兼任し、音楽部の指導も行なっている。人口2000人規模の自治体において、村費負担講師を採用することは容易ではない。それは、もちろん人件費負担や適任者の人材確保といった困難が大きいためである。財政的困難にもかかわらず、継続的に村費負担講師を採用している意義は大きい。また、同村では、国のJETプログラムによって招致された外国人青年1名をALTとして採用し、村内の外国語学習に寄与している。ALT講師の採用と給与負担は東吉野村が行っているが、当該講師は、隣接する川上村立小中学校にも定期的に訪問している。2村の小中学校は4校であるため、勤務が可能と判断したためである。あくまでも在籍は東吉野村であるため、共同設置に基づく配置ではない。

5. 小規模町村の教育事務処理に対する県教育委員会の支援

前述のとおり、小規模自治体における教育事務の処理については、主として人員の不足を要因とした職務体制の不備が確認できた。これら課題に対して、小規模自治体の職務遂行能力を補完する役割として、県教育委員会による支援に着目する。

多くの都道府県教育委員会では、出先機関である教育事務所が、都道府県教育委員会と市町村教育委員会の指示・伝達における仲立ちを担っており、教育事務の処理において機能と役割を果たしている。しかし一方で、奈良県ではこの教育事務所にあたる機関は従来から設置されていない。したがって、奈良県教育委員会から直接、市町村教育委員会へ指導・助言・援助を行う体制にあると推測される。

吉野町、東吉野村双方へのインタビューにおいて、事務局職員が困難であると認識していた事務が、専門性の求められる指導行政にかかる事務であった。以下では、専門的指導に関する支援について、指導主事と社会教育主事の観点から検討する。

吉野町では、小中学校を専門とする指導主事が現在配置されているが、それ以前は幼稚園教諭経験をもつ充て指導主事みの配置であった。東吉野村については、現在までに指導主事が配置されていない。

このようなへき地地域の教育の充実を図るために、県教育委員会は指導主事による訪問指導を実施している。奈良県教育委員会自己点検・評価報告書⁽²²⁾によると、2012年度は県内の32へき地学校へ計60回(小学校:44回,中学校:16回)の要請訪問指導を実施している⁽²³⁾。これにより、指導主事未配置の小規模町村教育委員会の職務を補完している⁽²⁴⁾。

2005年度までは、奈良県下の複数市町村をブロックごとにくくり、県教育委員会から地区担当指導主事を派遣していた。これにより、県教育委員会指導主事、地区担当指導主事、自治体によっては市町村教育委員会指導主事という重厚な指導体制が整っていた。指導主事が未配置

である町村の学校からすると、県教育委員会へ派遣を要請することよりも、身近な地区専任の指導主事がいることは、大きな機能や役割を果たしていたと考えられる。2006年度以降は、奈良県立教育研究所内の学校教育アドバイザーチームの発足により、業務内容が移管し、地区担当指導主事制度が廃止された。

しかし、奈良県立教育研究所「平成26年度以降の『学校訪問』の実施に関する大綱」⁽²⁵⁾によると、「従来、学校教育アドバイザーチームが行ってきた学校訪問を、平成26年度以降、県教育委員会が独自に計画・実施する学校訪問に移管し、平成27年度以降、町村教育委員会が独自に計画・実施する学校訪問に移管する」とされている。ただし、2015(平成27)年度は、町村教育委員会による学校訪問実施が困難な場合は、要請に基づき学校教育アドバイザーチームが可能な範囲で学校訪問を実施すること、2016(平成28)年度は、同様の場合は、可能な範囲で学校訪問に同行することとしている。これは、実質的には市町村教育委員会への業務移譲である。実際の小規模自治体を鑑みるに、指導主事未配置である自治体が十分な職務遂行能力を有しているのかは、大いに疑問が残る。

社会教育主事については、派遣社会教育主事制度廃止の影響がある。国費打ち切りによって国からの財政的支援がなくなり、奈良県では、市部、町部、村部へと段階的に派遣制度廃止が行われた。これにより、2008年度には県内の派遣社会教育主事は皆無となった⁽²⁶⁾。文化財等の多い奈良県の社会教育環境を考慮すると、それら歴史的遺産の有効活用には、中央教育審議会答申で提案されたように県支援による社会教育主事の配置拡充が望まれる。

最後に、県教育委員会は教職員の配置に関して、中学校の免許外教科担任を解消する目的で、3～4学級規模の中学校への非常勤講師の優先配置を行っている。2012年度には17校、2011年度には20校へ非常勤講師を配置しており、小規模町村、ひいては小規模校の負担軽減に取り組んでいる⁽²⁷⁾。本制度で配置される非常勤講師の人件費は県費負担ではあるが、講師となる人材

の確保は各自治体に一任されている。したがって、配置の条件を満たす小規模校でありながら適した講師の確保が困難な場合、この制度を十分に活用できない恐れがある。県教育委員会においても求職中の教員免許状保持者の把握に努め、必要に応じて市町村と情報を共有している。

6. まとめと今後の課題

本稿の目的は、小規模自治体における教育事務の処理上の課題を明らかにすることであった。そのために、奈良県を事例として、近隣自治体間による事務の共同処理と上位部局である県教育委員会からの支援の2つの軸（水平的補完、垂直的補完）から検討を行った。

まず、水平的補完の観点から、事務の共同処理については共同化実施前段階の政策調整過程において、以下の2点の特性がみられた。

第一に、新規事業の実施が目的である場合は、共同化の実現に困難がともなうことである。総務省は、事務の共同処理の目的を「日常生活圏の広域化や行政需要の高度化・専門化、事務処理体制の効率化の要請等への対応」としている⁽²⁹⁾。事務の共同化について、効率化の点では十分に意義があるといえる。しかし、要請される行政サービスの多様化に応えるための高度化・専門化といった点から考えると、新たな行政サービスを提供する手段としての共同処理は、昨今の地方財政の状況を見ると困難がともなう。実際に、検討会において、吉野地域の文化財事業の共同実施は意見調整がうまくいわずに尻すぼみをしている。

第二に、共同化する事務内容が手続きの上で一律して処理可能であり、かつ適正なスケールメリットによって事務の効率化、合理化が図れる場合には、共同化の議論がスムーズに進むことである。共同化議論に参加する自治体の負担と共同化実施によって得られる便益との均衡のもとで、議論の結論が出されていた。

つぎに、垂直的補完の観点から、教育事務所が未設置である奈良県教育委員会においてどのような支援が行われているのかを、主として専門的指導業務の点から明らかにした。

第一に、主として指導主事が担う業務は、奈良県立教育研究所の学校教育アドバイザーチームからの支援体制が整備されており、小規模自治体が実施する指導行政事務を補完している様子がみられた。しかし一方で、2014年度からは市町村教育委員会に対する当該事務の移譲が進められている。小規模自治体の教育事務処理体制は不十分であり、かつ事務局職員が最も懸念している専門的指導に関する事務が、市町村主体で処理可能であるのかは不透明である。

第二に、社会教育主事については、国費による派遣社会教育主事制度の廃止によって、奈良県においても派遣打ち切りとなっていることが明らかとなった。今回の調査では、社会教育主事配置の要請については、インタビューでは確認できなかった。社会教育行政に求められるニーズは大きく、近年では首長部局管轄へ移行する自治体も現れている。社会教育主事の必要性があるにもかかわらず、小規模であるために独自に配置できない自治体に対しては、要請に応じて県から支援ができるような体制構築が望まれる。

最後に本稿の限界と課題について2点を述べる。

第一に、本稿の知見はすべて奈良県を対象とした個別事例の調査研究によるものである。したがって、すべての小規模自治体の教育事務の処理が同じ状況であるとはいえない。小規模自治体を取り巻く条件は多様であり、たとえば奈良県は、地勢が強く影響していた。このように一つひとつの背景が異なるからこそ、各事例を精緻に分析し、それらの知見を蓄積していくことが重要であることは強調しておきたい。

第二に、今後の研究課題として、本稿の考察が小規模自治体にどの程度共通したものであるのか、分析が必要である。小規模自治体の教育委員会における事務処理体制の充実が中央から提言されはじめて久しい。しかし、それら具体相の把握が十分になされていたとはいえない。廃止、縮小の傾向にある教育事務所が、小規模自治体の教育行政へどの程度影響しているのか、その他の自治体の事例を参照しつつ、その実相

の把握と課題解決策の提示が求められる。

本稿は2014年の調査を基にしており、かつ教育委員会事務局職員へのインタビューや政策関連文書の分析によっている。したがって、2014年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正審議の過程で論点とされた首長からの教育行政への関与の強まりと、小規模自治体の教育行政との連関は十分に検討できていない。この点は、今後の動向を注視しつつ、さらなる検討が必要である。

注

- (1) 「付録 地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）」西尾勝編『地方分権と地方自治』ぎょうせい、1998
- (2) 総務省 web サイト「市町村合併資料」
<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>
(最終アクセス2015年5月16日)
- (3) 文部科学省『教育行政調査（平成25年度）』
- (4) 中央教育審議会教育制度分科会教育行政部会まとめ「地方分権時代における教育行政の在り方について」2005
- (5) 加治佐の同研究では、教育委員会が十分な職務遂行体制を整備できる財政力を有する設置単位規模、すなわち適正規模は人口10万人程度とされている（加治佐 2000:205）。
- (6) 文部科学省、前掲調査
- (7) 検討会の審議過程は、「奈良モデル」検討会 web サイト (<http://www.pref.nara.jp/24172.htm>, 2015年5月15日最終アクセス) を参考にした。以下は特別な断りがある場合を除いて、審議の経過については同サイトを参考にしている。
- (8) 県・市町村の役割分担検討協議会『『奈良モデル』検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～』(<http://www.pref.nara.jp/secure/42172/houkokoku1.pdf>, 2015年5月15日最終アクセス)
- (9) 「H22 奈良県版役割分担実現事業 奈良県版役割分担実現事業 検討課題(案)」(<http://www.pref.nara.jp/secure/46279/naral.pdf>, 2015年5月15日最終アクセス)
- (10) 吉野町・大淀町・下市町・黒滝村・天川村・

上北山村・下北山村・川上村・東吉野村の3町6村

- (11) 本検討課題が2010年度の単年度採択であり翌年度以降継続審議されなかったこと、2010年度最終報告時に本課題についての報告資料がなかったことなどから、最新報告資料はこの中間報告のみである。
- (12) なお、川西町と三宅町の総人口は16,095人（2010年国勢調査）。
- (13) 平成25年度第2回検討会（平成25年11月18日開催）の資料2『『奈良モデル』構成業務進捗状況（H25.10月現在）』(<http://www.pref.nara.jp/secure/109689/siryout2.pdf>, 2015年5月17日最終アクセス)
- (14) 学校教育アドバイザーチームは、計画的な学校訪問を実施し、訪問の約1か月後に訪問校の成果と課題をアドバイザーレポートとして報告し、学校改善の支援を行っている。また、1年後にフォローアップ訪問を実施し、その後の進捗状況や取り組み状況について支援を行っている (<http://www.nps.ed.jp/nara-c/advisory/index.html>, 2015年5月18日最終アクセス)。
- (15) 同上検討会の資料3『『奈良モデル』構成業務進捗状況報告書』(<http://www.pref.nara.jp/secure/109689/siryout3.pdf>, 2015年5月17日最終アクセス)
- (16) 吉野町教育委員会へのインタビューにおいて、町内中学校卒業生の町外高校への進学を含め、若年層の人口流出が懸念されている旨の発言があった。
- (17) 吉野町教育委員会事務局職員へのインタビューにおける教育総務課長の発言より。
- (18) インタビューにおいても、類似団体と比較して指導主事配置数が多いと認識していること、指導主事は各市町村教育委員会配置が望ましいことといった発言があった。
- (19) 文部科学省『教育行政調査（平成25年度）』より。国費による派遣社会教育主事制度補助金の廃止も影響している。
- (20) 東吉野村教育委員会事務局へのインタビューにおける教育長の発言より。
- (21) 一部特区のみに認められていた市町村費負担

教職員の任用が全国展開するのは2006年度以降である。東吉野村の場合、それ以前は村職員としての講師任用であり、2006年の全国展開以降は、他自治体と同様に村費負担教職員の扱いで任用している。

- (22) 奈良県教育委員会「平成24年度奈良県教育委員会の権限に属する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価の結果に関する報告書（平成23年度対象）平成24年12月」、ならびに「平成25年度同報告書（平成24年度対象）平成25年12月」を参考にした。
- (23) 2011年度が61回、2010年度が80回の要請訪問派遣を実施しており、単純平均でも毎年度各校2回程度は派遣を受けていることがわかる。また、2013年度は76回の派遣を実施しており、吉野郡東地域では、6村に対し30回の派遣実績がある（なお別数として十津川村へは、同年の奈良県へき地教育研究会開催のために29回の派遣があった）。
- (24) 吉野郡東部に限ると、指導主事を独自に有する町村は、大淀町、吉野町、下市町の3町のみであり、他6村は未配置である。
- (25) 奈良県立教育研究所学校教育アドバイザーチーム「平成26年度以降の『学校訪問』の実施に関する大綱（平成26年2月12日）」（<http://www.nps.ed.jp/nara-c/advisory/H26taikou.pdf>, 2015年5月18日最終アクセス）
- (26) 一方で、宮城県、群馬県、京都府などの15道府県は、国費廃止以降も県費負担で派遣社会教育主事を市町村に配置している（文部科学省生涯学習政策局「社会教育に関わる人材の在り方についての資料」（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/007/siryou/_icsFiles/afieldfile/2013/08/22/1338448_5.pdf, 2015年5月15日最終アクセス））。
- (27) 本制度を利用し、2013年度は15校へ非常勤講師が配置された（前掲報告書「平成26年度版（平成25年度対象）平成26年12月」）。そのうち、吉野郡内は8校。
- (28) 総務省「I 本研究会の課題設定」『地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書』

引用文献

- ・阿内春生・押田貴久・小野まどか（2014）「行財政改革・分権改革下の地方教育事務所の役割—人事行政と指導行政における役割変化に焦点を当てて—」『福島大学総合教育研究センター紀要』17号
- ・市川昭午（2000）「分権改革と教育委員会制度」西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政 教育委員会・学校・地域』ぎょうせい
- ・遠藤孝夫（1997）「複合事務組合方式による教育事務の共同処理」松井一磨編著『地方教育行政の研究—教育委員会の動態分析—』多賀出版
- ・小川正人（2012）「教育事務所廃止の動向と地方教育行政の課題（1）一和歌山県、長崎県、徳島県、滋賀県の訪問調査報告—」放送大学大学院文化科学研究科人間発達科学プログラム教育政策・教育行政研究室『放送大学大学院文化科学研究科教育行政研究』第2号
- ・加治佐哲也（1998）『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』多賀出版
- ・加治佐哲也（2000）「地方教育行政の地域設定と教育委員会の設置単位」堀内孜編集代表『地方分権と教育委員会①地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい
- ・堀和郎・柳林信彦（2009）『教育委員会制度再生の条件—運用実態の実証的分析に基づいて—』筑波大学出版会
- ・松井一磨編著（1997）『地方教育行政の研究—教育委員会の動態分析—』多賀出版

Problems in Operation of Educational Administration in Small Local Governments: Focusing on Nara Prefecture Educational Administration

Shoma MAKISE

The purpose of this study is to clarify problems in the operation of educational administration in small local governments that remain after decentralization and to obtain indications for solution strategies. In this article, the focus was on Nara Prefecture. The following presents the findings of this research.

First, regarding the process of policy coordination for collaboration in the operation of educational administration, it is not appropriate to carry out new initiatives. Therefore, it should be carried out weighing the benefits in collaboration and any new burden.

Second, the general administrative staff of the board of education in small local governments recognizes that the most difficult problem is to conduct professional guidance for some schools. Professional guidance requires professional knowledge or school teaching experience and serving as a coordinator in local communities. However, some small local governments do not have sufficient budgets to place professional staff. The board of education in Nara Prefecture is required to appropriately appoint and support staff of small local governments.

Third, in the case of Nara Prefecture, the board of education provides support for small local governments, in particular for properly dispatching staff such as professionals for instruction or counseling in schools and budgetary allocation of part-time teachers in small schools. However, it is becoming more evident that support may be tapering because of the Prefecture's anticipated financial difficulties in the future.