

教育行政の広域化に関する法制ならびに事例の性質の変容

－教育事務の共同処理に着目して－

牧瀬 翔 麻

1. 問題の所在と先行研究

本稿は、小規模自治体教育委員会の行政能力を補強する方法として、教育行政の広域化とくに教育事務の共同処理に着目し、それがいかに活用されてきたのかを整理する^①。目的は、国と地方の政府間関係において、教育事務の共同処理がどのような意味、役割を有してきたのかを明らかにすることにある。

行政の広域化はつぎの2つに大別できる。市町村合併による実質的な行政区域の統合と一部事務組合などの共同処理の方式を用いる事務の共同実施である。本稿は後者に着目する。

戦後の地方教育行政制度において小規模自治体教育委員会を取り巻く問題状況は長らく指摘され続けてきた。対策として中央教育審議会等（以下、中教審と略記）の答申は、教育行政の広域化を繰り返し提示している。また、教育委員会制度定着と時を同じくして、国策として昭和の大合併、平成の大合併が進められてきた。これにより小規模自治体は統廃合され、数は減少してきている。しかし、全国的な人口減少を背景とする今日の地方行政のもとで小規模自治体は依然として一定数が残っている。

小規模自治体における教育行政の議論は、共同処理の効果（岩下他 1977、徳村 1972 等、松井他 1997）、民主性と効率性の保障（高木他 1995）などの観点から研究が蓄積されてきた。これらは研究当時の状況を踏まえた事例分析としては意義が大きいものの、地方分権改革や規

制緩和を経験した現代の地方教育行政制度とは背景や法令等に若干の相違があり、今日の状況にすべてが合致するわけではない。また、教育委員会制度全体の運用実態に関する実証的研究（堀・柳林 2009、村上 2011）では、小規模自治体がおかれた問題状況の指摘にとどまっている。小規模自治体の教育行政、ひいてはその対応としての教育行政の広域化を通史的に俯瞰したものはこれまでにない。中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（2013）の審議過程における教育委員会制度存廃論の再興に鑑みても、今一度状況を整理し、確認する必要性は十分にみとめられる。

本稿はつぎの構成をとる。第1に、教育事務の共同処理にかかる法制と実況を概括する。これによって地方自治法のもとで運用がいかになされているのかを整理する。第2に、これまでの政策動向ならびに実施事例を踏まえて、性質の変容を年代ごとに類型化する。1956年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法と略記）制定によって現行教育委員会制度の基礎が確立したととらえ、その制度「定着」期である1970年代前後^②、教育委員会の活性化論議と地方分権の台頭による地方教育行政改革が注視されはじめる1980年代後半以後の教育事務の共同処理の活用状況をそれぞれ明らかにする。

結論を先に述べると、1970年前後の共同処理事例は、当該自治体の姿勢を「積極的受動型」

と特徴づけられる。そして、1980年代後半以降、とりわけ地方分権推進一括法制定に象徴される地方分権改革期の1990年代後半以降のそれを「消極的能動型」に分類できる。これを踏まえて今日の小規模自治体のおかれた状況を提示し、事例蓄積の乏しい近年の研究の必要性を述べる。

2. 事務の共同処理の法制

事務の共同処理にかかる制度を整理する^③。

事務の共同処理は法令上、(I) 地方自治法に基づくものと(II) それ以外の2つに大別できる。前者はさらに、法人格を有する「一部事務組合」「広域連合」「地方開発事業団^④」と、法人格をもたない「事務の委託」「機関等の共同設置」「協議会」に区分できる^⑤。

まず、(I) 地方自治法に基づく事務の共同処理は、総件数8,236件、関係団体数は延べ21,256団体がある。内訳をみると、事務の委託5,679件(構成比72.6%)が最多であり、次いで一部事務組合1,515件(同18.4%)、機関等の共同設置416件(同5.1%)、協議会210件(同2.5%)、広域連合115件(同1.4%)、地方開発事業団1件(同0.0%)となっている。

また、(II) 地方自治法に基づかない事務の共同処理は、職員の共同設置や協定によって共同処理を図るもの、団体間の任意協力などがそれにあたる。これらは法的拘束力を有しないため

に、設置にかかる事務手続きが比較的容易であり、地方分権の流れを受けて近年は増加傾向にある^⑥。

ここでは算出可能な(I)の共同処理について種類別の実施状況を整理する。

第1に、事務の共同処理方式として最多である事務の委託は、住民票の写し等の公布に関する事務が1,341件(構成比22.4%)と最多であり、以下、公平委員会に関する事務1,143件(同27.6%)、競艇に関する事務856件(同14.3%)の順となっている。第2に、一部事務組合は、ごみ処理に関する事務が399件(同26.3%)と最多であり、以下、し尿処理に関する事務349件(同23.0%)、消防に関する事務276件(同18.2%)の順となっている。第3に、機関等の共同設置は、介護区分認定審査に関する事務が129件(同31.0%)と最多であり、以下、公平委員会に関する事務115件(同27.6%)、障害区分認定審査に関する事務105件(25.2%)となっている。

くわえて事務の種類別共同処理の状況(表1)について、教育に関する事務の状況^⑦をみると、全体としては495件であり、前回調査の平成24年時(494件)からほぼ増減はない。共同処理の方法別にみると、協議会の79件から74件(平成24年度から平成26年度)、一部事務組合の150件から148件(同)のように若干

表1 事務の種類別共同処理 (出典：総務省自治行政局市町村課資料を参考に筆者作成)

	協議会	機関等の 共同設置	事務の 委託	一部 事務組合	広域連合	地方開発 事業団	合計
地域開発計画	33	—	—	97	21	1	152
第1次産業振興	16	—	148	168	5	—	337
第2次産業振興	1	2	1	15	2	1	22
第3次産業振興	4	1	5	28	11	—	49
輸送施設	3	—	46	17	6	—	72
国土保全	1	—	2	3	3	—	9
厚生福祉	24	270	388	702	249	—	1,633
環境衛生	17	3	668	1,309	77	—	2,074
教育	74	24	236	148	13	—	495
住居	1	4	2	4	—	—	11
都市計画	4	7	9	18	1	—	39
防災	66	—	382	832	59	—	1,339
その他	46	129	4,092	414	69	—	4,750
総計	290	440	5,979	3,755	516	2	10,982

減となっている一方で、機関等の共同設置は 18 件から 24 件へと増加している。

つぎに、地方自治法が定める共同処理方式それぞれの法的性格ならびに利点と課題を整理する。ここでは、教育事務の共同処理として一般的な一部事務組合、機関等の共同設置、広域連合の 3 つを対象とする。

2-1. 一部事務組合

機関等の共同設置が 1952 年の地方自治法一部改正によって、広域連合が 1994 年の地方自治法一部改正によって、それぞれ法制化された比較的新しい形態であるのに対し、一部事務組合は 1888 年（明治 21 年）の町村制当初から法的に認められている処理方式である。

一部事務組合は、地方自治法第 284 条によって規定される地方公共団体の組合であり、2 以上の地方公共団体で構成される。その際は、普通地方公共団体および特別区がその設立主体となる。設立は、協議によって規約を定めたうえで、都道府県が加入する場合は総務大臣に、それ以外の場合は都道府県知事の許可を得て行われる。規約には、一部事務組合について、①名称、②構成団体、③共同処理する事務、④事務所の位置、⑤議会の組織及び議員の選挙の方法、⑥執行機関の組織及び選任の方法、⑦経費の支弁の方法、の事項を規定しなければならない（地方自治法第 287 条 1 項）。なお、一部事務組合の議会の議員又は管理者その他の職員は、構成

団体の議会の議員又は長その他の職員と兼ねることができる⁶⁾（同法 287 条 2 項）。一部事務組合が設立されると、構成団体の既有事務の処理権限は一部事務組合へ移行する。したがって、構成団体は当該事務を処理する権限を失うこととなる。そのため、当該事務のみを所掌している組織や機関は、一部事務組合の設立にともない消滅する。たとえば、教育事務のすべてを処理することを目的とする一部事務組合（全部事務組合）が設立した場合は構成団体の教育委員会は消滅する。しかし、学校組合などの一部事務組合が設立した場合は、それ以外の生涯学習や教職員の研修等の事務は既存の教育委員会に留保されるため、教育委員会は消滅しない。付言すると、一部事務組合は独立の法人格をもつ地方公共団体であるため、上述のとおり議会や執行機関の設置が義務づけられる。そのため、教育事務を処理する一部事務組合を設置する場合は、その事務内容の多寡にかかわらず、教育委員会を必ず置かなければならない（地教法第 60 条 1 項）。

一部事務組合は法人格を有するために、財産の保有が可能である。ただし、一部事務組合は普通地方公共団体と異なり、地方税の賦課徴収権を有しない。また、地方交付税の対象団体となりえない。したがって、一部事務組合の歳入は構成団体による負担金や地方債に依存せざるをえない。この負担金の負担方法としては「構成団体の均等割、人口割割、（筆者註一）所掌事務

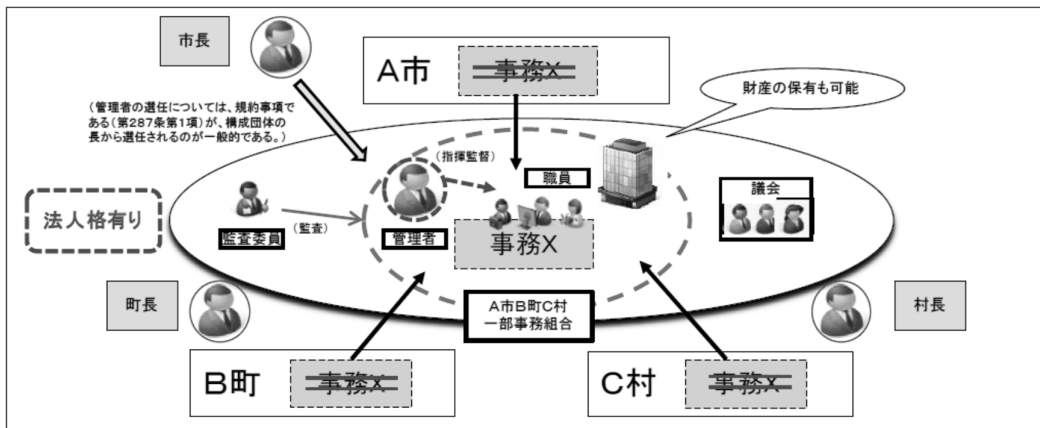


図1 一部事務組合のしくみ（出典：総務省研究会報告書）

に教育事務が含まれる場合) 児童生徒数割、財政規模割等、及びこれらの混合型」(大桃1997:23) などがあるが、これらは規約にて事前に定められる⁹⁾。

なお、1974年の地方自治法の一部改正により、複合的一部事務組合の設置が法制化された(地方自治法第285条)。これにより、従来の一部事務組合が各構成団体の共通する事務のみしか処理できなかったものが、相互に関連があれば共同処理のために複合的一部事務組合を設置できるようになり、効率的な事務処理の実施が可能となった。ただし、この場合は都道府県や特別区は設立主体になりえない。表1のとおり、一部事務組合で処理する事務内容は「環境衛生」にかかる事務が突出して多い。これは複合的一部事務組合において、ごみ処理業務やし尿処理業務の共同処理が多く実施されているためである。

以上のとおり、一部事務組合には議会や管理者および監査委員等の執行機関の設置が義務づけられているため、責任の所在が明確であるといった利点がある。他方で、総務省研究会の前掲報告書では課題として、構成団体の増加によって意見の調整に時間を要し、迅速な意思決定が困難になる点、事務処理にかかる権限が一部事務組合へ移譲されるために当該事務が構成団体の議会等で直接の審議の対象にならない点を挙げている。

2-2. 機関等の共同設置

機関等¹⁰⁾の共同設置は1952年の地方自治

法の一部改正にともない地方自治法第252条の7にて新たに規定された共同処理方式である。普通地方公共団体は協議により規約を定めることで、議会事務局、執行機関、付属機関、行政機関、内部組織、委員会事務局もしくは職員を共同で設置できる(同法同条2項)。ここで共同設置された機関や職員は、構成団体共通としての性格をもち、管理・執行の効果は、各構成団体に帰属する。したがって、事務処理に関しては権限が共有されているために、構成団体すべての議会に対応する必要がある。なお、執行機関の共同設置がなされた場合は、構成団体の従来のそれは消滅する。

機関等の共同設置は法人格を有さないために、比較的容易に実施可能な共同処理の方式である。共同設置に関する規約には、①共同設置する機関の名称、②共同設置する機関を設ける普通地方公共団体、③共同設置する機関の執務場所、④共同設置する機関を組織する委員その他の構成員の選任の方法及びその身分取扱い、⑤共同設置する機関と関係普通地方公共団体との関係その他共同設置する機関に関し必要な事項、を規定しなければならない(同法第252条の8)。

また、共同設置はその性質から固有の職員を有するものではない。したがって、共同設置される機関の委員や職員は構成団体のそれによって充てられる。また、共同設置の機関は独自の財源を有しないために、構成団体によってその活動経費が支出される。なお、この場合の構成団体による支出は、構成団体の予算に計上して支出する方法、公債団体の予算から直接支出する

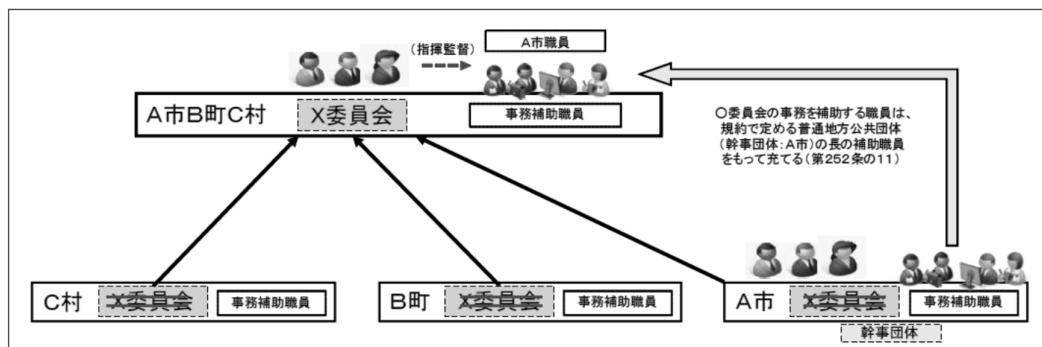


図2 機関等の共同設置のしくみ (出典：総務省研究会報告書)

方法の2つがある(大桃 1997:28)。

表1のとおり、事務内容としては、個別法で規定される介護認定審査会、障害程度区分認定審査会の厚生分野が最多であり、公平委員会の共同設置も多い。この3つで件数の約9割を占めており、限定された分野で活用されていることがわかる。職員の共同設置は、特定の資格または職能を有する職員を想定している。教育の分野では、指導主事の共同設置が若干みられる程度である(総務省前掲研究会 2009)。

2-3. 広域連合

広域連合は1994年の地方自治法の一部改正によって法制化された新しい共同処理方式である。教育事務の共同処理方式としては最小件数(表1)ではあるが、近年の地方分権改革が法整備の背景にあること、教育行政分野において広域連合教育委員会がわずかながら発足していることなどから、その役割を重視して広域連合の制度について整理する。

1990年以降に地方分権改革が加速するなかで、それまで共同処理方式の大部分を占めていた一部事務組合の限界を踏まえ、「多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、これまで必要性が指摘されてきた国からの権限委譲の受け入れ体制を整備するため、新しい広域行政体制を制度化する必要がある」⁽¹⁾とし、新制度の検討が進められた。その後、中核市の制度化を図る地方自治法改正と同時に、

広域連合も改正法案に盛り込まれ1994年6月に成立、翌年から施行されることとなった。

広域連合の制度化がもつ最大の法的性質は、その設置があらかじめ国および都道府県からの権限移譲の受け入れ体制を整備することを目的としていることにある。都道府県の加入する広域連合の長は、その議会の議決を経て、当該広域連合の事務に密接に関連する国の行政機関の長の権限に属する事務の一部を当該広域連合が処理することとするよう要請することができる(地方自治法第291条の2の4項)。これは都道府県の加入しない広域連合の場合、都道府県に対しても同様に要請できる(同法同条5項)。国あるいは都道府県から直接権限を移譲できる点が、一部事務組合との最大の違いといえる。また、選挙管理委員会が設置され、議会の設置も求められる。実際には議会は構成団体の議会の代表者で構成される場合が多く、直接選挙が実施されることは多くない。

設置には、以下の事項について規約を設ける必要がある。①広域連合の名称、②広域連合を組織する地方公共団体、③広域連合の区域、④広域連合の処理する事務、⑤広域連合の作成する広域計画の項目、⑥広域連合の事務所の位置、⑦広域連合の議会の組織及び議員の選挙の方法、⑧広域連合の長、選挙管理委員会その他執行機関の組織及び選任の方法、⑨広域連合の経費の支弁の方法(同法第291条の4)、の各事項の規定が求められ、一部事務組合と同様の設置手続

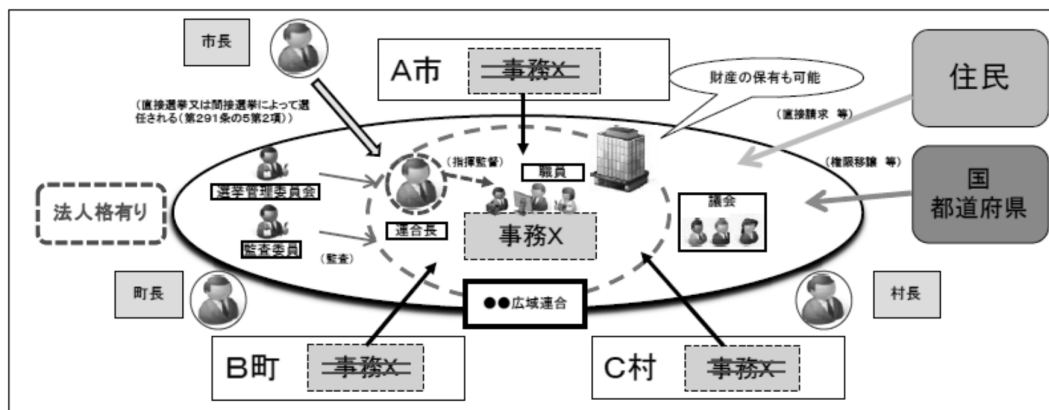


図3 広域連合のしくみ(出典:総務省研究会報告書)

きがとられる。なお、普通地方公共団体に認められる直接請求と同様に、広域連合の区域内に住所を有する者は広域連合に対し規約の変更について構成団体に要請することができる。

広域連合にはその議会の議決を経た広域計画の作成が義務づけられる。広域計画に基づき、広域連合及び構成団体は事務を処理しなければならない。くわえて、広域連合の長は、構成団体の事務処理が広域計画の実施に支障があると認められる場合、当該広域連合の議会の議決を経て、構成団体に対して必要な措置を講ずることを勧告することができる(同法第 291 条の 7)。

法整備後の平成の大合併などを背景に設立の増加が見込まれたものの、若干の増加傾向にとどまっており、現在は 115 件程度である(表 1)。また、後期医療者医療や介護保険など国の施策導入によって設立されたものが多く、本来の制度趣旨を地方公共団体自らが活用しているとはいえないといった指摘もなされている(総務省前掲研究会 2009)。

佐藤(2006)は広域行政論の歴史的展開を明らかにしている。そこでは、機能と区域の調整の延長線上に広域行政論が位置づくとして、今次の事務(再)配分をめぐる地方分権の様相を「区域と機能の再調整」の問題であると指摘する。地方自治法の特別法としての地教行法に立脚する地方教育行政制度に対して、佐藤の広域行政論を援用することで教育分野における広域行政論が立論可能であるかについては稿を改めたい。若干の試論をここで述べるならば、教育行政の理念を保障しながら地教行法のもとで行政の広域化をすすめることは多少の無理ないし運用上の齟齬が生じる。この点は地方自治法との調整が不可欠となるが、所掌事務を教育に特化した「特定教育政府」の新設もひとつの方法として考えられるだろう。

3. 教育事務における共同処理の実況

教育事務の共同処理をめぐっては、今日の地方分権の潮流および教育委員会制度の見直しのなかで活発な議論がなされている。2007 年の地教行法一部改正では教育委員会における事務処

理体制が再度見直され、教育委員会の共同処理やその他の連携による教育行政の体制の整備及び充実の努力規定が設けられた(地教行法第 55 条)。

後述のとおり、昭和 40 年以降に市町村教育委員会の共同処理推進政策がとられるが、それ以前から共同処理方式をとる教育委員会はあった。第二次大戦終戦直後は、急がれる教育条件の整備のために市町村の区域をまたいだ小中学校の設置が各地でみられ、それにともない一部事務組合として学校組合教育委員会が数多く設置されていた⁽¹²⁾。昭和の合併政策、地方分権改革下の平成の合併政策を経て、教育委員会総数は約半数に減少した。他方で、共同処理のいずれかの方策をとる共同処理実施教育委員会数の割合は一定を占めている。市町村合併によって地方自治体の規模拡大が幾度となく図られるものの、小規模自治体にとっては共同処理制度がある程度の役割を担っていると推察できる。

教育委員会制度における適正設置規模の論争は制度発足当時からあった。近年の研究として、自治体人口規模が教育改革進展度と相関を有すると指摘する研究(堀・柳林 2009)などがある⁽¹³⁾。小規模自治体の脆弱な財政力によって、事務局職員数が少なく(組織規模が小さく)、専門的指導の役割を担う指導主事や社会教育主事の配置が進まずに職務遂行体制が整備されていないこと、そのような小規模自治体の教育委員会体制の改善がなされていないこと等は以前から指摘されている(加治佐 2000:205)。こうした状況において、人口規模 1 万 5 千人未満の教育委員会が 645 (構成比 36%)、さらにそのうち同 8 千人未満のそれは 403 (同 22.6%)あり、小規模自治体がいまだに数多くあることから、それらに対する事務の共同処理方式が今後一層の役割を求められることが理解できる。

筆者の調査では、教育事務の共同処理において対象とされている事務の内容として、給食センターの共同設置・運営にかかる学校給食事務組合や視聴覚ライブラリーの共同設置・運営、学校教職員の研修にかかる研修センター事務組合が多く、この 3 つが過半数を占める。前述の

学校組合も複数がある。学校組合に関しては、設置の背景から昭和20年代から30年代に設置されたものが多く、のちの合併政策もあってその数は減少傾向にある。

また、共同処理教育委員会設置の地域分布をみると、北海道に12、長野県に7といったように地理的条件によって設置に至ったと推測されるところが多い。共同設置の教育委員会を一切有しない都道府県もあり⁽¹⁴⁾、地理的条件のほかに人口規模や地域風土などが教育事務の共同処理実施の促進要因、もしくは阻害要因になると仮定できる⁽¹⁵⁾。くわえて、都道府県教育委員会との連携および協力関係ならびに教育事務所の有無は、市町村教育委員会における事務処理体制と相関があると考えられる。都道府県教育委員会との関係に着目する教育事務の共同処理の研究は行われていない。なお、2007年の地教法改正によって文部科学大臣および都道府県教育委員会は、市町村の教育行政の体制の整備、充実のために助言や援助を行うよう努力義務が規定された。上位部局による小規模自治体への支援や協力体制がいかに関構されているのかは実態にそった研究の蓄積が必要である。

4. 教育事務における共同処理の性質の変容

ここでは、教育事務の共同処理の政策的展開を追い、その性質を年代ごとに整理する。これにより、近年の共同処理の性質が新しい「消極的能動型」にあることを明示したうえで、これまでの先行研究を踏まえた小規模自治体を対象とする教育行政研究の必要性を提起する。

4-1. 教育事務の共同処理

教育委員会制度は教育委員会法に基づいて1948年に導入された。当初は全都道府県と当時の5大市のみが必置とされ、そのほかの市町村については慎重な準備を必要とするということから任意設置とされた⁽¹⁶⁾。1952年に全市町村一斉設置となって以降は教育委員会法から地教法への転換を経るものの⁽¹⁷⁾、全市町村必置の原則はかわっていない。一方で、既述のとおり市町村教育委員会の適正設置規模は制度導入

時から現在に至るまで論争の対象であった⁽¹⁸⁾。

全面設置直後の1953年には約9800の市町村教育委員会があり、そのうち約20%を町教育委員会、約77%を村教育委員会が占めていたことから、その多くが小規模町村教育委員会であったことがわかる。その後、3年の時限立法として町村合併促進法⁽¹⁹⁾（1953）が、そして同法失効後のそれに代わる新市町村建設促進法

（1956）がそれぞれ制定され、町村合併が促進された（昭和の大合併）。これにより、地教法施行以前と比較して市数は約2倍へ、町村数は3分の1以下へと減少した。大桃（1997:37）は教育委員会数推移の分析から、「合併に伴う各市町村区域の拡大と行財政能力の向上が、一部事務組合による学校組合の必要性を減じ、ひいては組合教育委員会の激減をもたらしたとする。

しかしそれでもなお、十分な人口を備えずに残存する小規模教育委員会が財政的要因によって弱体であり、自主的に教育行政を遂行するには課題を有していることは、引き続き指摘され続けている。それらの解決策として「主に教育委員会の行政・財政条件を市町村の人口規模との関連から論じ、その解決を教育委員会行政の広域化の方向に求めようとする」（馬場1983:159）動きが高まっていった。

こうした背景のもと、市町村教育委員会の職務遂行能力の充実策として教育事務の共同処理が推奨される。共同処理によって教育委員会の職務遂行体制の補強ないし充実を試みる動きの端緒は、1967年からの小規模町村教育委員会の統合というかたちで一部現れた。地方分権改革下の平成の大合併以降もこの動きは小さいながら継続しており、いまだ残存する小規模教育委員会に対して、近隣市町村との共同処理を勧める提言等が度々なされている。一方で教育委員会は、その所掌する事務が学校教育のみならず生涯学習や文化財保護等多岐にわたっていることから、「町づくり」「村おこし」といった面に絡んだ教育行政が市町村を単位として求められていることも事実である。昨今の行政単位の広域化は、市町村合併、広域連合から道州制まで多様な広がりをもちつつある。特に教育行政に

関しては以上の観点から市町村単位での在り方が問われるべきであり、それと同時に広域化によっていかに地方分権の推進がなされるのかとする観点が求められることはいうまでもない。

教育事務の共同処理によって教育行政を広域化する動きは終戦直後の学校組合設立時からみられる。しかし当時のそれは、中央からの積極的な指導や助言等がなされていたわけではなく、補完を軸とした各自治体の独自の動きを基底としていた。その後、教育事務の共同処理を中央が積極的に推しはじめるのは、1965年前後の機関等の共同設置の奨励以降のことである。それまでは学校組合とならんで、1952年の地方自治法の一部改正によって新設された協議会方式による教育事務の共同処理が主流であり、その内容は教職員に関わるもの(人事の内申、研修等)と視聴覚ライブラリーに関するものが主であった。昭和の大合併によって個々の市町村の区域と規模が拡大し、それに反比例するように一部事務組合方式による学校組合が減少することとなるも、大桃(1997)は文部省『地方教育行政調査』の分析を通して、それが直接的に職員の増員、ひいては職務遂行能力の向上へはつながらないことを指摘している。

4-2. 「積極的受動型」共同処理

行政管理庁行政監察局は、1965年に教育委員会の業務処理体制について以下の勧告を行なっている。

小規模町村の教育委員会には、学校に対する管理が十分でないもの、その他教育事務を適正に処理していないなど、その機能を果たしていないものが多いが、これは主として町村教育委員会の業務の執行体制が弱体であることに基因している。この欠陥を補うため、市町村教育委員会が急通的に処理することの可能な事務について、事務組合等の組織により共同処理を図ることおよび指導主事の共同処理などについて積極的な指導勧奨を行なう要がある。(行政管理庁

行政監察局「義務教育の条件整備に関する行政監察」『行政監察月報』No.76(1966年1月), p.17)

これを受けて文部省はつぎのように示している。

市町村における教育事務の共同処理については、町村における教育事務処理能力の一つの方策として、その気運のじょうせいに努めるとともに、関係町村の当事者に対してはこれを推進するよう積極的に指導しているが、なお今後も十分指導の徹底をはかることとしたい。(行政管理庁行政監察局「勧告ならびに各省庁の回答 義務教育の条件整備に関する行政監察」『行政監察月報』No.84(1966年9月), p.34)

文部省は回答を具体化するために、教育委員会の統合(教育事務の共同処理を含む)奨励の施策をとっている。これには、県教育委員会の充て指導主事の特配(1965年開始)の人的措置の側面と、「教育委員会設備等整備費補助金」(以下、補助事業と略記。1967年から5年期限実施)にみられる財政的措置の側面の2つの内容がともなっていた。前者はそれまでの市町村教育長給与費補助金を打ち切った後の代策として位置づけられ、後者は教育事務の共同処理を実施する市町村の庁舎設備整備や連絡用自動車購入費補助に対する補助制度であった(表2)。

文部省から出された教育行政の広域化奨励の方針がいかなる意味を有していたのかを文部省の意図を視点としてときほぐすために、当時の政府主導の全国総合開発計画と文部行政の縦割り構造を踏まえて考察する。

1953年以降に国策として進められた昭和の大合併は、市町村規模の適正化、合理化を通じた地方政府単位の再編成へと結実していく。自治省が中心となって進められたこの昭和の大合併は、町村合併の基本方針は堅持する一方で、単なる町村合併による画一的統合に対しては慎

表2 昭和42年度教育委員会設備等整備費補助金交付要綱抜粋
 (出典：昭和42年7月29日文科省初中局長通知より筆者作成)

1 補助事業	2 補助対象経費	3 補助条件	4 補助率および補助金額の算定方法
<p>(1)一部事務組合および共同設置の教育委員会（以下「統合教育委員会」という）の直接の用に供する庁舎（事務室、会議室、廊下、便所等を含む）の新築、増築または買収（以下、「庁舎新増築」という）。</p> <p>(2)統合教育委員会の事務を能率的に処理するため、管下の教育機関等への連絡、指導等のためにもっぱら利用する連絡用自動車の購入（以下、「自動車購入」という）。</p>	<p>(1)庁舎新増築費は新築、増築にあつては、建物の基礎、柱、壁、床、天井、屋根等の骨組造作および仕上部分の工事費で固定して設けられた掲示板、物入れ、流し等の付帯設備費等および電気、給排水、ガス、冷暖房等の付帯工事費（専用施設として使用するものに限る）を含むものとし買収にあつては建物（これに固定して設けられた付帯設備も含む）の買収に要する経費とする。</p> <p>(2)自動車購入費は、自動車の購入に要する経費とする。</p>	<p>(1)補助の対象となる統合教育委員会は、原則として昭和47年度において発足したもの、または発足予定のものとする。(2)補助の対象となる庁舎は、延面積100平方メートル以上とし、原則として鉄筋コンクリート造りとする。[参考 木造でもよろしい]</p> <p>(2)補助の対象となる自動車はジープ、ライトバン等の新車とし、1統合教育委員会あたり1台とする。</p>	<p>(1)庁舎新増築費補助1平方メートルあたり建築単価26,790円（実施単価がこれに満たないときは、実施単価とする）に実施面積（ただし実施面積が100平方メートル以上を限度とする）を乗じて得た額の1/3の額（千円未満は切り捨てる）とする。 [参考 最高2,679千円×1/3=893千円]</p> <p>(2)自動車購入費補助購入費（100万円を限度とする）の1/3の額（千円未満は切り捨てる）とする。 [参考 最高1,000万円かける1/3=333千円]</p>

重であり、第1に事務の共同処理、第2に広域市町村圏、第3に市町村の統合という段階的広域化の姿勢をとっていた（徳村 1973:3）。この過程の第一段階である事務の共同処理のなかには教育事務も含まれる。地方行政全体の開発を目的とする全国総合開発計画は、教育行政を内包しながら自治省の旗振りにより進行していった。そして、これに基づく県地域開発計画が各地で作成されるなかで、自治省を中心とする中央から広域化ないし共同処理の積極的指導がなされた。これを契機に地方行政全体の広域化の

潮流が形成される。

以上のような国策全体の動きとは別の流れとして、文部行政における中央と地方の重層構造もまた教育行政の広域化政策に大きく影響している。当時の教育行政が、教育行政の地方自治といわれながら文部大臣による都道府県教育長の承認制が法律で規定されていたり、措置要求権や指導・助言というかたちでの実質的統制（勤務評定案、学校管理規則案）があったりなど、中央の方針が地方へ反映される上意下達系統に基づいていることはしばしば指摘されてきた。

このような教育行政が有する特異な構造は、都道府県と市町村の地方政府間関係においても同様であり（ましてや、地方政府間構造も教育行政のタテ割り性に組み込まれており）、戦後長らく批判の的とされてきた。このような教育行政構造において、補助事業が開始されることとなる。すなわち、その機能としては、教育委員会の統合を促進することはもちろん、地方教育行政に対する中央の管理を強める一手段としても有用であったとみてよい。換言すると、第一段階として市町村教育委員会の統合（教育事務の共同処理）、第二段階として充て指導主事の特配、第三段階として指導行政の強化といった路線を意味するものであり、中央からの指示系統強化への布石とみなせる（徳村 1973）。

こうした補助金給付と中央による管理強化といった「アメとムチ」をもとにした広域化政策は、兵庫県がパイロットモデルの役割を果たし、その後は近隣の島根県、岡山県が追随するかたちで各地へ広がっていった⁽²¹⁾。しかし当初の予想に反し、統合は大して進展をみせなかった。前述の2つの中央からの推進施策がありながらも、限られた県でしか教育委員会が統合しなかったことは、それが県および県教育委員会の働きかけによる差異であり、作用としての上位部局によって左右されていたことの証左である。なお、当時のこの動きについて、徳村（1973）が3県の統合教育委員会の事例を研究している。そこでは、「県の介入が強かった」（兵庫県多紀郡）、「県教育委員会が、統合した際の恩恵として補助金や充て指導主事を示した」（岡山県蒜山町）といったように、県や県教育委員会は、財政的な優遇や充て指導主事の特配という「エサ」をちらつかせることで、市町村に広域化を提案していた様子がわかる。こうした優遇や恩恵は、関係者に受益者意識を根づかせ、広域化実現への旗頭として動かす原動力となった。

以上のとおり、中央や都道府県といった上位部局による働きかけと「アメとムチ」による市町村の主体性や積極性の欠如からくるこの時期の広域化の動きを踏まえると、当該自治体の姿勢は「積極的受動型」と特徴づけられる⁽²²⁾。

4-3. 「消極的能動型」共同処理

戦後教育の総決算を目指した中曽根元首相の肝いりで、1984年に首相直属の諮問機関として臨時教育審議会（以下、臨教審と略記）が発足する。

臨教審は、1970年代半ばから叫ばれる教育荒廃の制度的原因のひとつとして教育委員会、とりわけ市町村教育委員会の停滞を挙げた。それは、教育委員会の自主性の喪失に起因する地域・学校における教育紛争の解決能力の鈍磨、活性化のために国の規制緩和や権限移譲等の措置により教育における地方分権推進の必要性、の双方を指摘するものであった。こうした提言の背景には前述の戦後続く文部行政の集中管理があり、臨教審が従来の中央と地方の一貫した教育行政制度の一種の機能マヒを認めたといえる⁽²³⁾。

臨教審は、教育委員会の活性化が特に問題になるのは人口規模が小さい市町村であるという認識に立ち、第2次答申において「地方自治法に定める事務組合、教育委員会の共同設置などによる事務処理体制の広域化、共同化、効率化を積極的に図ること」を提言している。これを受けて、1987年には「教育委員会の活性化に関する調査研究協力会議」が発足し、事務処理体制の在り方について臨教審答申の中身をくんだ報告書を出した。また、これにしたがうかたちで文部省は、各都道府県知事、各都道府県教育委員会、各市町村教育委員会に対し、局長通知「教育委員会の活性化について」（昭和62年12月16日付）を通達し、臨教審答申の趣旨を踏まえたうえで教育委員会の組織および運営の改善に努めるように依頼している。以上を踏まえると、それまでの中央統制の強化を作用とする広域化（積極的受動型）ではなく、むしろ地方分権のなかで権限を移譲しつつ教育委員会を活性化させるための広域化といった性質が強くなっている。

臨教審によって答申された教育事務の共同処理は以後もくり返し示されている。1996年に発足した地方分権推委員会も4次にわたる勧告、

とくに第2次答申において、教育における国と地方の関係について指摘している。これにより、教育長の任命承認制や旧来からの上意下達の関係が見直され、のちに地方分権推進計画が閣議決定された。1997年には「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」が発足し、5つの柱に沿って地方教育行政制度の見直しにあたっての論点整理が行なわれた。そこでもまた、教育委員会の事務処理体制について、とくに小規模市町村は共同処理の方法を選択することで行政能力の強化を図るよう示している。

この時期の共同処理の大きな特徴として、広域連合の設置が法制化された点がある。これは地方分権を背景にかかえ、将来的な権限移譲を見すえて体制を整備することを目的に1994年に法整備された。平成27年時点で、広域連合教育委員会の設置は北海道富良野広域連合教育委員会と京都府相楽東部広域連合教育委員会の2事例がある。

地方分権を背景とする当時の状況からは、教育行政を包む一般行政分野において広域行政の必要性が指摘されてきた。総務省内研究会の前掲報告書では地方分権下の広域化についてつぎのように記している。

地方分権がより一層進展し、住民に最も身近な基礎自治体である市町村には、補完性・近接性の原理に基づいて、今後もさらなる事務権限の移譲が一般的に期待される。その際、事務の共同処理を含めて、それぞれの市町村の現場の实情に即して真に効果が発揮できる事務体制となっているか、当該市町村自らが自主的・主体的に検討することが重要になっている。

これまでの事務の共同化・広域化は、ともすれば、特定の政策を推進するため、その受け皿づくりとしての国の旗振りを受け、地方公共団体は「受け身」の形で進んできた側面がある。しかし、共同処理を行うかどうか、あるいはどのようなかたちで行っていくかは、本来、実際の事務を担う市町村が、自ら試行錯誤しながら、地域にとって最適な執行体制を追求する中で決

定していくべきものである。(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』)

このころの教育行政の広域化は平成の大合併以後の規模格差がキーワードとなる。

1999年の合併特例法施行によって市町村の合併が推進され、合併による大規模自治体が各地に誕生した。しかし一方で、合併を見送った小規模町村はそのまま残存したため、自治体規模の格差が今まで以上に顕著にあらわれ、それにとまなう財政力の格差がひろがりを見せている。小規模市町村が抱える教育行政の課題としては、既述のように指導主事の低い配置率、事務処理体制の非効率性ならびに管理する施設設備の活用の不十分さ等が指摘されている(加治佐2001)。こうした背景をもとにして、自らの行政能力の向上やスケールメリットを生かした効率化による経費節減などを目的とした教育行政の広域化に取り組む自治体が現れている。

以上を踏まえると、財政基盤の弱い小規模市町村の顕在化とそれにとまなった一層の行政能力強化の動き、そして地方分権の追い風などの要因が重なり、消極的理由ながらも主体性をもって広域化を選択する自治体が現れる今日の事務処理体制の共同化事例の姿勢は「消極的能動型」と特徴づけることができる。

5. 小括

ここまで、教育事務の共同処理にかかる当該自治体の性質の展開を「積極的受動型」から「消極的能動型」として特徴づけた。

近年は、地方自治法改正により広域連合の設置が法制化され、道州制の是非が注目されるなど、行政区域(範域)をめぐる再検討が進んでいる。これらは、上位部局からの権限移譲ないし権限や責任の整理・明確化の議論の延長線上に位置づけられる。教育事務については教職員の人事権や研修権の移譲が、地方分権推進委員会の活動下で焦点となった経緯がある⁽²⁴⁾。この議論では小規模自治体教育委員会の職務遂行体制の不備の問題も包摂され、権限移譲と小規模自治体教育委員会の体制強化がセットとなっ

て検討がなされた。

地方分権推進委員会は当時、特別法としての地教行法見直しを求め、その作業を委員会内の「くらしづくり部会」(部会長:大森彌)が担った。大森(1998)は、自治体の役割に関して「地域間・自治体間の相違を『格差』とのみ捉え、従来のようにその是正措置を直ちに国などの支援に求める態度については再考すべき」であるとする。そしてさらに、「自治体の意欲と力量の発揮によって作り出された相違はむしろ『地域の個性』と考え、その点での魅力をこそ自治体は競い合っていくべきではないか」と主張する。これは、地方分権推進委員会の考え方と同一とあってよい。しかし、大森がいう「意欲と力量」を発揮するための体制・条件が小規模自治体教育委員会に備わっていることは、必ずしも自明のことではない。創意工夫という名による自治体任せの「自己責任」に至らぬように、中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」

(2013)が示すとおり、当該自治体に対する国や都道府県からのあらゆる支援が求められる。

今後は、「消極的能動型」にある事例が何を目的として共同処理を実施しているのか、すなわち行政職員数の増強であるのか、専門性を備えた指導主事の配置等であるのか等について、事例分析を通して明らかにする必要がある。また同時に、事務の共同実施に至らない小規模自治体教育委員会の実態調査を進め、問題状況の把握を進めることが求められる。

註

(1) 本稿で教育事務とは、地教行法第21条の規定する教育委員会が管理、執行する事務をさす。近年注目される学校事務は本稿の検討に含まない。

(2) 当時について、三上(2013)は「教育委員会制度の発足30周年をむかえた1970年代の後半期に入って、教育委員会(制度)論は再び活発となり、この制度の再検討と新たな可能性の模索が試みられていく」、「教育委員会制度は、わが国で初めて、民衆の基礎に立って本格的に検討されようとしている」とし、その後の臨教

審へつづく教育委員会制度再検討の潮流の端緒がみられたことを示している。しかし、本稿ではあえて1970年前後を教育委員会制度「定着」期とすえる。制度自体に諸課題が内包されていたことを承知しつつも、冷戦下の状況や文部省と日教組の対立が社会的、政治的背景としてあったにもかかわらず制度が維持、存続されていた事実を軽視すべきではないとの立場にあるためである。

(3) 本稿ではおもに大桃(1997)を参考にしつつ、それ以降の関連法令改正や新設された広域連合制度を新たに整理した。

(4) 平成23年度施行の地方自治法の一部改正により制度が廃止されたものの、経過措置により1件のみ現存している。

(5) 総務省自治行政局市町村課『地方公共団体の事務の共同処理の状況調査(平成26年7月1日現在)』の概要 http://www.soumu.go.jp/main_content/000196052.pdf, 2017年1月9日最終アクセス。以降の数値データも断りのない限り、本資料に基づく。

(6) 総務省(2009)「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」 http://www.soumu.go.jp/main_content/000051523.pdf, 2017年1月9日最終アクセス。

(7) ここでの「教育に関する事務」は教育委員会が所掌する事務とすべてが連動するものではない。したがって、実数の増減によって教育事務の共同処理の実施件数が増減するとは言いえないことに留意が必要である。

(8) 一部事務組合議会の議員の選挙方法は構成団体の間接選挙が一般的であるが、住民による直接選挙も可能である(一部事務組合の管理者や執行機関の組織および選任も同様)。

(9) 事務処理体制の共同化が財政負担の軽減のための合理化の手段として行われる場合は、負担割合の調整が共同化実施の障壁のひとつとなりうることは想像に難くない。

(10) ここでの「機関等」は機関および職員をさす。

(11) 第23次地方制度調査会議事録

(12) 一部事務組合方式による学校組合は、小

規模町村の能力を補完する目的で戦後教育改革により誕生する新制中学校の設立に用いられた。学校組合自体は町村制施行後の明治 23 年の地方学事通則および小学校令により制度化されている (大桃 1997:34)。

(13) 堀・柳林は首長や教育長に対する地方教育行政調査から、教育改革進展度の観点から 5 万人の人口規模を提示している。一方で、教育委員会事務局の職務遂行体制からその職員数や専門的職員の配置などを分析した結果、それらを整備するにたる財政力を有する規模として人口 10 万人程度が適正設置規模とする研究もある (加治佐 2000:205)。

(14) 一例として茨城県、島根県、大分県などがある。

(15) 徳村 (1977) や松井他 (1997) は、教育事務の共同処理を実施する教育委員会や実施後に解散に至った教育委員会事例を分析し、地方教育行政における広域化の阻害要因を示している。それは以下に集約できる。①教育委員会の共同処理によって、教育委員の地域的な充員源は拡大するが委員は定数であるため、構成団体数によっては委員を選出できない場合があること、②経費節減を目的とする共同化であっても、一部事務組合や共同設置の場合は自主財源を有さないために活動の経費は構成団体の負担となり、負担額がそれほど減少しないこと、③共同化しても専門的職員の配置数はさほど増えるわけではなく、職務遂行体制が充実しないこと、④共同化によって誕生する新教育委員会と構成団体教育委員会ならびに構成団体首長との関係が複雑になり、事務処理が一層煩雑になること、⑤設置に要する労力と時間の負担が大きいこと、などである (加治佐 2000)。

(16) 同年に 40 数市町村が任意設置している (安田 2007)。

(17) 通説的な枠組みでは教育委員会制度がよる教育委員会法から地教行法への変遷は「断絶」と捉えられる。一方でそれを「連続」とみなす研究もある (本多他 2003)。

(18) 日本教育行政学会年報第 3 号 (1977) では「公教育の経営と教育委員会」が特集として

据えられ、地方教育行政の民主化と能率化との観点からの適正規模、組織機構、都道府県教育委員会や学校経営との関連などの諸問題が制度発足当時から課題として認識されていたとしている (伊藤 1977:9)。

(19) 同法第 3 条は「町村は、おおむね 8 千人以上の住民を有するものを標準とし、地勢、人口密度、経済事情そのほかの事情に照らし、行政能率を最も高くし、住民の福祉を増進するようにその規模をできる限り増大し、これによってその適正化を図るように相互に協力しなければならない」と規定する。約 8 千人という基準は、新制中学校一校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口であった (総務省「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>, 2016 年 12 月 27 日最終アクセス)。

(20) 村上 (2011) は、教育行政の縦割り性に対する見解が従来は文部省 (文部科学省) による中央集権的統制に基づくものであったとする (村上は「機能的集権」とよぶ) 一方で、最近では中央と地方の相互依存関係にあり、教育関係者からは下位政府が成立しているとする見解もあることを指摘している。

(21) 1965 年 6 月に多紀郡教育委員会が一部事務組合方式へ、翌年 5 月に佐用郡教育委員会、翌々年 4 月に加東群教育委員会がそれぞれ機関等の共同設置方式で教育委員会を設立した。

(22) 当時の広域化は一部の県にとどまり全国へ大きくは展開していない。それは、文部省による助成制度が時限措置であったこと、トップダウンによる統合への主導によって市町村が主体性をもてなかったことなどといった積極的受動型の特質によるところも大きい。

(23) 三上 (2013:148) は、臨教審に対して「これだけはっきりと教育委員会の『形骸化』を指摘し、その『再生と活性化』を提言したものは、中央教育審議会 (中教審) など文部省関係審議会をはじめとする政府関係審議会などの正式な文書 (答申など) としては、おそらく初めてであり画期的である」と評価している。

(24) 平成 29 年度からは、県費負担教職員の

給与負担や学級編制基準等を定める権限および財源が政令指定都市へ移譲される。

参考文献

伊藤和衛 (1977) 「教育委員会制度の評価と展望」『日本教育行政学会年報』第3号
岩下新太郎・松井一磨・小野寺律夫・浅野博夫・水原克敏・斎藤泰雄・佐藤幹男・山本久雄・菅並茂樹・宮崎秀一・牛渡淳 (1977) 「市町村教育委員会の再編に関する調査・研究—鷹巣阿仁郡教育事務協議会事例—」『日本教育行政学会年報』第3号
大桃敏行 (1997) 「教育事務共同処理の法制と展開」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
大森彌 (1998) 「くらしづくりと分権改革」西尾勝編著『新地方自治法講座⑫ 地方分権と地方自治』ぎょうせい
荻原克男 (1996) 『戦後日本の教育行政構造—その形成過程—』勁草書房
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『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい
——— (2001) 「教育委員会の専門性と行政能力の向上」堀内孜編集代表『地方分権と教育委員会②教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい
小松田智菜 (2014) 「小規模自治体の教育委員会制度に関する研究—『中央教育審議会』答申にみる政策動向の検討を中心にして—」中国四国教育学会『教育学研究紀要 (CD-ROM 版)』第60巻、pp.392-397
佐藤俊一 (2006) 『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態—』成文堂
高木英明編著 (1995) 『地方教育行政の民主性・効率性に関する総合的研究』多賀出版
徳村丞 (1972) 「教育行政の広域化に関する実証的研究 (1) 広域化の意図するものの分析」『佐賀大学教育学部研究論文集』第20号
——— (1973) 「教育行政の広域化に関する実証的研究 (2) 広域化政策決定過程の分析」『佐賀大学教育学部研究論文集』21号

——— (1977) 「教育行政の広域化に関する研究—統合教委分解要因の分析—」『日本教育行政学会年報』第3号
——— (1978) 「教育行政の広域化に関する実証的研究—教育事務協議会の分析—」『佐賀大学教育学部研究論文集』第26号
馬場将光 (1983) 「市町村教育委員会における教育行政の広域化」『日本教育行政学会年報』第9号
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
本多正人編著 (2003) 『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版
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『日本教育政策学会年報』第23号
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
三上昭彦 (2013) 『教育委員会制度論—歴史的動態と〈再生〉の展望』エイデル研究所
村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社
安田隆子 (2007) 「教育委員会—その沿革と今後の改革に向けて—」国立国会図書館『調査と情報』566号