

〈研究論文〉

小規模市町村教育委員会における 民主性の確保に関する試論

——教育行政を補強する水平的補完と垂直的補完の視点から——

牧 瀬 翔 麻

小規模市町村教育委員会における民主性の確保に関する試論

——教育行政を補強する水平的補完と垂直的補完の視点から——

牧 瀬 翔 麻

1. 研究の目的と背景

本稿の目的は、小規模市町村の教育行政における民主性をいかに確保するのかについて検討することである。これまで、小規模市町村教育委員会に対しては、職務遂行体制が弱体なために充実した教育行政が実施できていないことが繰り返し指摘されてきた。近年ではこの課題への解決策として、小規模市町村の教育行政を補強する組織体制、すなわち水平的補完と垂直的補完の実施が推奨されている。本稿では、両補完のもとで民主性がどのように確保できるのかを考究する。

教育委員会法の成立に基づき、1952年、市区町村教育委員会が全国一斉に発足した。当時の教育委員会制度の設計過程では、委員会の適正設置規模が検討されている。議論の背景には、自治体の財政状況によって地域教育あるいは教育行政が左右されかねないこと、とりわけ小規模市町村においては教育長や教育委員などの適任人材の確保が困難であると同時に、事務局職員や専門的職員が十分に配置できないことへの懸念があった。

教育委員会制度の導入当時から2014年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教法と略記）の一部改正に至るまでの展開を通観すると、60年超の制度史のなかで教育委員会は大きく変容したといってよい。その一方で、小規模市町村を取り巻く前述の問題状況は引き続き指摘されており、改善の兆しはみえない⁴⁾。それどころか、1990年代以降に急進する

地方分権改革の推進や規制緩和を背景として、「平成の大合併」による大規模市町が発足し、スケールメリット（規模の利益）を生かした行政サービスが提供されている一方で、合併を選択しなかった小規模市町村はいまだに数多く残存しており、自治体規模格差は一層顕著になっている。

小規模市町村教育委員会が抱える課題のひとつに職員数の不足がある。多くの小規模市町村では、財政基盤が脆弱なために事務局職員や専門的職員が十分に配置できず、職務遂行体制が整っていないことによって、教育行政能力が低いことが指摘されてきた⁵⁾。小規模市町村教育委員会の職務遂行体制を強化する手段としてつぎの2つがある。まず、近隣自治体間で事務を共同処理して効率化を図る水平的補完、つぎに、都道府県教育委員会からの指導、助言または援助を通じた垂直的補完である。両補完は、外部機関との連携・協働を通じて、小規模市町村の財政基盤の脆弱さを補填し、教育行政の合理的経営を実現する仕組みとして評価できる。一方で、教育委員会制度の理念である教育行政の「民主化」、「分権化」の側面からみれば、補完策によって小規模市町村教育委員会の体制を強化すること自体が、制度の理念から逸れる可能性も有している。すなわち、隣接する自治体と連携し、行政区域が広範になることによって、当該自治体住民の民意が反映されにくくなったり、あるいは、上位部局からの指導・助言・援助に依った行政運営が進むことで上意下達の行政体制を強化することが考えられる。

先行研究として地方教育行政の民主性と効率

性について分析したものに高木ら⁽³⁾がある。また、水平的補完の研究として徳村の一連の研究⁽⁴⁾や松井ら⁽⁵⁾、垂直的補完の研究として堀内の研究⁽⁶⁾などがある。高木らの研究は、本稿と研究関心を一にする。高木⁽⁷⁾が示す民主性と効率性の概念は、地方教育行政研究における重要な論点を提示している。一方で、事例分析からの「経験の一般化」⁽⁸⁾を踏まえた理論化へは至っておらず、民主性がいかにして保障されるのかという問いに対して、十分に応えてはいない。水平的補完についての上記2つの研究は、事例分析を踏まえたうえで運営上の効果および課題を提示している。しかし、民主性の確保については研究の射程に含まれていない。垂直的補完に関する堀内の研究は、都道府県教育委員会教育事務所の機能に着目している。堀内が指摘する垂直的補完の機能および可能性については、第4節で検討する。

上述の問題の背景を踏まえると、小規模市町村教育委員会においては、効率的運営（教育行政の合理的経営）と民主性保障の両方が求められていることが理解できる。そして、効率的運営を目的とする水平的補完と垂直的補完の機能、効果に関して、若干の事例研究が蓄積されてきた。しかし、この両補完のもとで、教育行政が理念とする民主性をいかに確保するのか、そのあり方については考究されてこなかった。この点で、本稿は既存研究の欠落を補うものとして位置づけられる。

本稿では、第2節で教育行政の民主性概念を整理し、それ以降における分析の観点を示す。第3節では、水平的補完に焦点を当てて小規模市町村教育委員会の課題を概括したうえで、補完における民主性について検討する。第4節では、垂直的補完に着目し、上意下達に傾かないなかで民主性をいかに確保するのか、そのあり方を検討する。第5節では、本稿の総合的考察を述べる。

2. 概念の整理と分析の観点

(1) 地方教育行政における民主性概念

高木⁽⁹⁾によると、行政における民主性の第一

義は、内容的かつ手続的にどの程度の民意を反映しているのか、住民の要望にどの程度応えているのかにある。そして、民主性は実体的民主性と手続的民主性の2つに大別できる。前者は、行政行為あるいは施策内容（実体的側面）そのものの民主性を含意する。後者は、行政の実施過程（手続的側面）における民主性をさし、ここからさらに、決定過程における民主性（「民意」の付度、尊重、反映、合意など）と、執行過程における民主性（行政組織内部の関係者、行政作用の対象となる組織関係者の「意思」の確認・反映、「納得」の確認、合意など）に分節できるという。以下では高木の定義に依拠して、地方教育行政における民主性概念を整理する。

実体的民主性は、行政の内容、内実の主眼をおく。ここでは、行政の具体的内容に対する公平性、正当性、平等性、公益性など、多様な性質の指標によって、それが国民、住民にとって納得しうる（民主性を確認しうる）ものであるか否かが問われる。しかしながら、その複雑多様な指標のどこに価値を置くのかについて一般化は難しく、指標自体が国民、住民のなかで共有されているとはいいがたい。種々の価値が存在するなかで、そこから生ずる複数の評価、判断のどこに重きをおくのか、それ自体を評価することは困難である。

手続的民主性は、行政の実施にかかる政策過程に主眼をおく。

まず、政策形成や意思決定過程に着目した決定過程における民主性の側面からは、民意（住民意思）をくみ取るルート、または手続きが保障される必要がある。公選制教育委員会制度のもとでは、教育についての意思決定を住民自身が行うことによって公正な民意を教育行政に反映させ、教育の住民自治を実現することが目指された。ここでは、公選による教育委員こそが民主性（ここでは決定過程における民主性）を確保するルートとなる。現行の法制度のもとでは、決定過程における民主性はつぎの3つのルートによって確保されている。第一に、公選による首長ルート（地教行法第22条ならびに第23条の規定する範囲内の権限）、第二に、同じく公

選の議員によって構成される議会ルート（条例の制定または改廃，予算編成等の範囲内の権限），第三に，素人統制の役割が期待される教育委員から構成する教育委員会ルート（地教行法第21条の規定する範囲内の権限）である。これ以外の非公式ルートとして，住民参加の公聴会等による住民意思の回収などが想定される。

執行過程における民主性は，とくに行政組織内部において焦点となる。ここでの「民」は必ずしも国民や住民を意味しない。つまり，この場合は，組織内部において上位機関（上位者）から下位機関（下位者）に対する個別的条件，主体的意思の付度の程度が問われたり，あるいは地方教育行政機関，行政作用の客体である学校（個人としての教職員も内包する），社会教育団体等との関係における，主体性や意思の付度，個別的条件に対する配慮が問われる。教職員人事についての当事者の意向の反映，指導行政における教師の自律性，専門性への尊重が一例といえる。

以上から，民主性概念を実体的民主性と手続的民主性に大きく分け，本稿ではとくに後者に焦点をあてる。本稿ではこれらを分析の観点として設定し，小規模市町村教育委員会の職務遂行体制の補完においていかに民主性が確保されるのかを検討する。

（2）職務遂行体制の補完についての効率性と民主性の連関

継続的な人口の減少にあり，限界集落などの過疎地，へき地の地域問題が顕在化しつつある現代日本社会において，これら条件不利地域の教育行政サービスの持続可能性を考えるならば，水平的補完，垂直的補完の方策による多様な地方教育行政のかたちについて，いまだに検討の余地が残っている¹⁰⁰。換言すると，市町村自らが単独で事務すべてを処理する「フルセット主義」から「自治体間連携・補完」への一部転換¹⁰¹が積極的に模索，検討されてよい。連携，補完のもとで，既存の行政区域の枠を越えて規模を拡大することによって，今日の多様化，高度化する幅広い行政課題に対して，柔軟かつ的

確な対応が可能となる側面もある。機関等の共同設置方式を用いて，近隣自治体で共同して指導主事を配置する水平的補完は，「自治体間連携・補完」の方針のひとつであり，一部自治体が活用している。

スケールメリットを効果的に活用した「自治体間連携・補完」は，行政運営において一定の効率性を有する。財政的制約が大きく，教育行政運営上の課題を多く抱える小規模市町村教育委員会にとって，行政の質を維持する手段として有効であり，教育行政の合理的経営の試みとして評価できる。しかし実際のところは，機械的効率性のみが追求され，経費節減，人件費削減が前面に押し出されることによって，教育委員会統合後の事務局職員数が過度に縮減される，組織の「スリム化」が志向される恐れがある。この場合の「自治体間連携・補完」は，行政サービスの維持，向上へと連動しないどころか，低下をも招きかねない。さらに，職務遂行体制の補完によって教育行政区域が結果として広域化することで，範囲内の人口が単純に増加し，民意がより一層複雑多様になることは容易に推測できる。ここでは，民意への応答，反映が難しくなり，その程度が低下傾向になることが危惧される。

地方行政を取り巻く状況を踏まえると，地方教育行政における民主化と効率化は「車の両輪」のようにバランスを保ちつつ追求される必要がある¹⁰²。まして，諸課題を抱え，効率性がますます要請される小規模市町村においては，それと同時に民主性をいかにして確保するのかについての視点が見逃されてはならない。

3. 水平的補完

（1）適正規模論から水平的補完の模索へ

市町村教育委員会の適正設置規模は，教育委員会制度の導入以来，つねに教育行政学研究の関心のひとつであった。それは言い換えると，研究上それを明らかにすること自体が困難であったことの証左でもある。教育委員会設置当初は，専門的職員を相当数配置し，教職員人事がある程度円滑に実施できる規模として，地域教

育計画の基盤となる生活圈程度の広さが求められた⁽¹³⁾。そして、この条件を満たす郡市単位の平均10万人、最低5万人が教育委員会の適正設置規模として認知されていった⁽¹⁴⁾。

しかしその後、全国に市区町村教育委員会が必置となったことで、教育行政の民主化を推進、実現すると同時に、限られた資源を有効に活用する合理化、効率化の必要が高まった。これを契機として、教育行政の経営学的研究が要請されることとなる。日本においてこれは、1960年代の伊藤和衛らの一連の研究⁽¹⁵⁾に端を発して隆盛をみた。しかし、伊藤による重層構造⁽¹⁶⁾の議論の対象となったのは学校経営分野に限定され、狭義的教育行政分野での研究蓄積は乏しい。これは、宗像・伊藤論争にみるように、教育の民主化を第一に進める立場にたつ宗像からの批判を浴びたこと⁽¹⁷⁾、教育行政過程の研究の重要性を理解しつつも実証的研究が困難であったこと⁽¹⁸⁾などに要因があった。

近年は、大規模全国調査によって適正設置規模の実証的研究が蓄積されている。たとえば、十分な職務遂行体制を備えるだけの財政力を有する規模として人口10万人以上を示す加治佐⁽¹⁹⁾、人口5万人以上の自治体において教育改革進展度との相関がみられることを明らかにした堀・柳柳⁽²⁰⁾などがある。これらの研究では、その後の市町村合併政策、つまり「平成の大合併」による教育委員会設置規模の拡大に対する期待が示された⁽²¹⁾。ところが実際には、「平成の大合併」以後に先行研究で示された規模を満たす自治体が大きく増加したとはいいがたく、人口1万5千人未満の自治体はいまだに全体の3分の1ほどを占める⁽²²⁾。もはや、市町村合併政策のような外的要因による教育行政の広域化が期待できないなかでは、小規模であることを前提とした事務処理体制の拡充、教育行政能力の維持、充実の方法が模索されなければならない。そこで、既存の行政単位を維持したままで、教育行政能力を補強する水平的補完が推奨されている。

(2) 水平的補完のしくみと具体像

水平的補完は、近隣自治体間で事務の一部、

あるいはすべてを共同で処理する広域行政である。これには、事務の委託、協議会の設置、機関等の共同設置、一部事務組合、広域連合などのしくみがある。教育委員会が所掌する教育事務の共同処理については、おもに後者の3つが用いられる。機関等の共同設置方式では、運営にかかる経費を複数自治体が共同で負担し、設置する。教育分野では、指導主事の共同配置等の事例がある。また、法人格を有する一部事務組合と広域連合は、独立した特別地方公共団体となる。そのため、長である管理者（一部事務組合）あるいは広域連合長（広域連合）、ならびに議会等の設置が義務づけられる。一部事務組合が教育事務を所掌する場合は、教育委員会が必置となる。なお、一部事務組合、学校組合による小規模町村の行政能力補完は、すでに明治期の町村制、地方学事通則、小学校令によって制度化されていた。第二次世界大戦直後は新制中学校創設の要請を背景に、さらに全国に学校組合が設立されていった経緯がある⁽²³⁾。

近年では、2007年の地教行法改正にあたり、小規模市町村教育委員会の職務遂行体制充実に目的として、教育委員会の共同設置や一部事務組合制度を活用することが努力義務とされた（地教行法第55条2）。くわえて、中央教育審議会（以下、中教審）答申「今後の地方教育行政の在り方について」（2013年）がこれまでと同様に、近隣自治体連携による教育行政の広域化を提案している。

実際に、文部科学省調査⁽²⁴⁾によれば79教育委員会が一部事務組合等の共同教育委員会を設置している（2015年度）。これは、総数1,815市区町村教育委員会の4.4%にあたる。ここからは、一定数の自治体が水平的補完によって教育事務を共同処理していることがわかる。共同教育委員会が処理する事務内容としては、教員研修の企画・運営にかかる教員研修行政、視聴覚ライブラリー運営等の社会教育行政、給食センターの運営の3つの事例が多くを占める。このように水平的補完を用いて、限られた資源を効率的に活用する行政の合理的経営が進められている。

さらに、総務省内研究会の報告書⁽²⁵⁾では、住

民に最も身近な基礎自治体である市町村への事務権限移譲を前提として広域化を促し、市町村の実情に合わせた事務処理体制となっているのかを再考するように提起している。これによって、多様化、高度化する幅広い行政課題に対して、的確な対応が可能となるという。教育行政分野では教職員人事権・研修権の市町村への一部移譲について検討が進められている。しかし、実際の水平的補完の事例に鑑みると、権限移譲のため、あるいは行政サービスを新規で実施したり既存のサービスを拡充するためというよりは、国の合併政策に「もれた」小規模市町村が「生き残り」をかけて事務を共同処理している場合が多い。そしてこの場合は、財政の節減（効率化重視）に主眼を置くため、国が想定する行政能力の向上とは連動しない事態も想定できる。

(3) 小括

水平的補完における民主性の確保について、分析の観点にもとづいて検討する。

加治佐はそれまでの研究を踏まえ、教育行政の広域化の阻害要因としてつぎの5点を挙げている⁽²⁶⁾。①教育委員選出にかかる不公平さ、②経費の負担方法の調整、③結果として職員の増配につながらずに職務遂行体制が充実しない、④広域化の方策次第では法人設立にかかる事務手続きが要され、負担が大きい、⑤共同教育委員会と構成自治体首長ら、既存市町村教育委員会との関係の複雑さおよび事務手続きの煩雑さである。

①と②は民主性の側面から、③と④は効率性の側面から、⑤は双方の側面から、それぞれ解釈することができる。

①については、決定過程における民主性確保のルートとして、教育委員を自分たちの自治体から選出できる／できないのか、水平的補完における構成自治体間の勢力均衡における手続的民主性への問題とみてよい。公選制教育委員会制度では、公選による教育委員会が素人統制を通して住民意思を反映させる機関として位置づけられていた。現在では公選制は廃止されているものの、新たに教育委員の選出方法をめぐる

民主性の問題が表出している。地教行法は、教育委員の任命について「委員の年齢、性別、職業等に著しい偏りが生じないように配慮」することを求め、そのなかに保護者が必ず含まれるようにすることと定めている（地教行法第4条の5）。ここでは、地域割による教育委員の選出は当然ながら規定されていない。構成市町村数が共同教育委員会の委員定数を上回る場合は、どの自治体から委員を選出するか、何名選出できるのかといった争点が生じ、不公平感を生み、これをもって広域化が阻害される恐れがある。

②については、共同処理する事務にかかる経費負担に対する均等割、人口割、児童生徒数割などの手段をめぐる問題である。

③ならびに④については、広域化実現にかかる事務負担の新出に対して、それを上回る便益が得られるのかという論点に収斂される。既述のとおり、多くの水平的補完事例にとってその目的は、スケールメリットを生かした財政支出の節減にある。そのため、③のように事前に想定される効果が継続して見込めない場合は、広域化の解消に至ることもある。それに対して、④は設立時の一時的な事務手続きの負担である。それ以降において確実な、かつ将来的な効果が得られるのであれば、方法次第では克服しうる課題といえる。

⑤の場合は、補完関係にある構成市町村の首長ならびに構成市町村教育委員会（一部事務組合方式の場合、既存市町村教育委員会は残置）などの政策アクターが増加するために、調整手続きが煩雑化し、機械的効率性は低下する。2014年に地教行法が改正されて以降は総合教育会議の設置が義務づけられたため、これまで以上に調整が難化することが予想される。しかし、地域住民や行政作用の客体となる学校や社会教育団体等の民意を尊重する姿勢に立つならば、多様かつ幅広い民意（住民の教育意思）を調達、回収できるルートが複数にわたることは好ましい。肯定的にとらえるならば、ルートを拡大し複線化したうえで、民主性を確保していくことができる。

以上から、水平的補完においては、委員の選

出方法ならびに複数の政策アクターをめぐる手続的民主性が論点となり、問われることが理解できる。

水平的補完における民主性については、従来から、行政区域の拡大に起因した行政と地域住民の物理的距離、心理的距離の乖離に対する懸念があった。教育委員会の活性化を目的として、共同教育委員会による教育行政の広域化を推奨した臨時教育審議会（以下、臨教審）の活動当時から、安易な広域化ではなく、住民と教職員などの積極的な協力を得ながら活性化を実現すべきとの指摘がみられる⁷⁰。これは決定過程における民主性の低下に対する懸念である。

一般的に多くみられる行政の広域化には、廃棄物処理や介護保険制度、消防・救急などの分野での事例が多い。これらには、民主性以上に効率性や合理性の側面が追求される。一方で、教育のように「人間の営み」に直接的に作用する分野では民主性の保障は必須であろうし、むしろ教育自体が国民の民主性育成に作用している側面もある。ここから考えると、教育行政の広域化では決定過程における民主性の確保が要請される。さらに、上述のとおり水平的補完のもとで事務を共同処理することは、政策過程における利害関係者の増加をともなう。したがって、執行過程における民主性の確保も同様に求められることとなる。

以上を踏まえ、2015年度以降の新教育委員会制度における民主性の確保について考究する。新制度では、これまで制度の理念とされてきた独立した教育行政に対して、首長の関与が強化する恐れが指摘されている。その反面で見方をかえるならば、公選による首長が、総合教育会議の主宰、大綱の策定等の手段を通じて、教育政策過程の一部に参入することにより、決定過程における民主性確保のルートが制度的に保障され、民意調達手段が多岐にわたるために、一定の評価はできる。ただし、新制度はあくまで首長ルートによる民主性確保が制度的に担保されたにすぎず、必ずしも首長が民意を政策へ反映するとは限らない。反映の程度も首長によって濃淡があることは予想できる。すなわち、実

体的民主性を保障するための十分条件とはいえない。

新教育委員会制度のもとで、水平的補完の教育委員会における民主性はどのようにとらえられるか。水平的補完事例として最多の一部事務組合教育委員会を例に挙げると、総合教育会議を構成する首長ならびに教育委員の属性が民主性確保の焦点のひとつとなる。

一部事務組合は特別地方公共団体であるため、議会、管理者等の執行機関の設置が義務づけられ、教育事務を処理する場合は教育委員会が必置とされる。多くの場合では、この長は人口最大規模自治体や政治経済的に地域の中心となる自治体（ここでは核自治体とよぶ）の長が兼任している。つまり、一部事務組合の管理者ならびに教育長は、核自治体のそれが兼務することで、核自治体関係者を中心とする総合教育会議が構成されやすい。制度としては、広域化による民意調達の地域的拡大（民主性保障ルートの地域的拡大）は図れる。しかし実態としては、核自治体を中心とした民意（一部の住民意思）を收拾するルートに限定される（民主性確保のルートの実質的狭小化）恐れがある。

また、加治佐の示す阻害要因①と関連して、この選出方法では委員を自治体の利益代表とみなす前提が含意される。行政区域の拡大による教育委員の適正人材の選択肢が拡充することにもなっており、より優れた人材が確保できるのであれば、既存自治体からの定数選出にこだわる必要は必ずしもない。教育行政に造詣の深い人材が同一自治体に在住するならば、居住区域にかかわらずに委員として選出されてもよいし、こちらの方が地教行法の趣旨に沿っている。しかし、全国の事例の傾向として、多くは既存行政区域を単位とする選出が行われている。こうした方法が真に民主性を担保する教育委員の選出になっているのかについては、実態調査を踏まえてさらに検討されなければならない。水平的補完事例における区域定数ごとの教育委員選出は、民主性後退の一側面を有するとみることでもある。

4. 垂直的補完

(1) 市町村教育委員会に対する支援の要請

教育委員会法の制定時から、小規模市町村の小さな財政力に起因した教育委員会事務局の事務処理体制の脆弱さが問題視され、幾度にわたって広域化が勧告されてきた。それを受けて、教育委員会事務局の職務遂行体制の拡充が長年にわたり模索されてきた。臨教審答申によって、教育委員会の形骸化、不活性化が指摘されて以降は、教育委員会存廃も含めて議論され、狭義の教育委員会の問題（会議の機能不全、教育長人事等）を包含した問題が注目されるようになった。

1990年代からは、地方分権推進委員会の活動にみられるように分権改革や規制緩和が重なり、都道府県から市町村への権限移譲を視野に入れた広域行政の議論が高まっていく。教育委員会制度を含む地方教育行政も同様であった⁽²⁸⁾。たとえば、地方分権推進委員会活動終了後の中教審教育行政部会まとめ「地方分権時代における教育委員会の在り方について」（2005）では、小規模市町村教育委員会事務局の体制の弱体性を問題視し、対応として広域化（水平的補完）を提言している。そのうえで広域化をより推進するために、国と都道府県が市町村の事情に応じて広域化実施の支援を行うこと、さらに、地理的な事情等により事務処理の広域化が困難な市町村に対しては適切な支援（指導主事等の専門的職員の派遣）を行うことを提言した。この提案の方向性は、中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（2013年）へ継承され、小規模市町村教育委員会への指導主事配置に対する国や県の財政的支援の必要性を提示している。

以上のようにこれまでの答申等では、小規模市町村教育委員会の課題がくり返し認識され、対応として広域化が提言されてきた⁽²⁹⁾。しかし、直接的には課題の解決につながっていない。中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998）以降は、基本的には広域化を奨励する姿勢を維持しながらも、それでも広域化が困難な市町村に対しては国や都道府県が支援す

ることで小規模市町村教育委員会の職務遂行体制を補強するように提案しており、ゆるやかな方針転換が図られている。

(2) 垂直的補完のしくみと具体像

教育委員会の職務権限は多岐にわたる（地教行法第21条）。文部科学大臣および都道府県は、市町村がこれらの事務を適正に処理できるように、必要な指導、助言ならびに援助を行うことができる（地教行法第48条）。本稿のさす垂直的補完は同条文による。つまり、上位部局から指導、助言または援助を通して垂直的補完することにより、とくに小規模市町村教育委員会における事務処理体制を補強するのである。当然ながら、都道府県から市町村への関与は、各市町村の自主性、自律性を尊重し、非権力的なものでなくてはならない。

実際には、指導等によって小規模自治体教育委員会の行政機能が補填されると同時に、同一都道府県下における市町村間の教育行政サービスの格差を縮小するものとして機能している。県費負担教職員制度に代表される教員人事行政や教育課程行政、教員研修行政は一例である。とくに後者2つが指導主事を手段とした垂直的補完であることは、中教審答申（2013年）からみてとれる。

垂直的補完に関しては教育事務所の機能に着目した堀内の一連の研究がある。教育事務所（自治体によって名称は異なる）は都道府県教育委員会の出先機関であり、都道府県教育委員会の管理機能を補いながら、市町村教育委員会へ指導・支援等を行う⁽³⁰⁾。近年では、教育事務所の役割、とくに指導行政分野ならびに人事行政分野における役割が注目されており、実態把握が進められている⁽³¹⁾。堀内は、小規模市町村教育委員会の指導行政や人事行政について、教育事務所が補完機能を担っていることを明らかにした。また、都道府県教育委員会－教育事務所－市町村教育委員会の三層構造によって教育行政資源が過度に重複していることを指摘し、教育事務所単位による「新教育委員会」の新設（堀内は具体的には「（筆者註－全国）約300の

地方教育事務所単位での教育委員会設置による地方教育行政の一層化」⁴³²を示す。以降ではこの堀内案を「新教育委員会」と記し、2015年改正地教行法施行にかかる新教育委員会制度と区別する）による新たな地方教育行政制度の構想を示す。小規模市町村における教育行政上の困難や課題を踏まえれば、重層構造の解消による行政資源の有効活用（効率化）の提起は一見説得的である。しかし一方で、堀内自身が自覚するとおり、これによって機械的効率性と住民に対する民主性の均衡を図る必要が後退するわけでは決してない⁴³³。すなわち、ここで懸念される民主性保障の脆弱化（教育行政と地域住民の乖離）への対応が不可欠であり、新しい地方教育行政機関構想における重大なこの論点について堀内は十分に論じられていない。

（3）小括

加治佐は教育委員会の政策実施過程として、都道府県教育委員会から市町村立学校に対する指導、助言、援助の内容とその経路に着目している⁴³⁴。そこでは市町村立学校への指導経路を、①都道府県教育委員会が市町村教育委員会を「経由」する場合、②都道府県教育委員会と市町村教育委員会が「共同」する場合、③市町村教育委員会を通さずに教育事務所や校長会・教頭会等の管理職団体へ「直接」行う場合、の3通りに分けた。そして、①と②の場合では市町村教育委員会は自らの職務遂行度を高めているものの、③の場合では市町村教育委員会は自ら指導を行わず、都道府県教育委員会に委任、依存する状態になることを明らかにした。

加治佐の研究の知見を分析の観点に重ねて考えると、①と②の場合は市町村を指導経路に内包するために、市町村教育委員会を媒介とした住民の民意調達の手段が確保されており、決定過程における民主性が制度的に一定程度保障されているといえる。これは地教行法第48条の本来の趣旨にも沿っている。一方で、③のように教育事務所、管理職団体等を通した「直接」指導は実際のところ多くで行われているが、この場合は地域住民に近いとされる基礎自治体を通

過しないために民意調達の手段が限定される。すなわち、決定過程における民主性が弱まる。くわえて、市町村教育委員会を通過せずに「直接」指導を行なうことで、指導の過程における煩雑さはいくぶん軽減される（効率化される）だろうが、行政組織内部（ここでは市町村教育委員会）における個別的条件、主体的意思への付度の程度は低下することが予想される。つまり、執行過程における民主性の低下を招く。結果的に都道府県教育委員会に委任、依存してしまえば、市町村教育委員会の事務処理体制強化へと直結せず、同条項の趣旨にそぐわない。なにより、文部行政が上意下達に傾き、地方分権の潮流への逆行をまねきかねない。

以上の考察は現行の市町村教育委員会制度を前提とする。堀内案と加治佐の知見を重ねて考究すると、都道府県教育委員会の出先機関である教育事務所を独立させ複数の近隣市町村で構成する「新教育委員会」を新設したうえで、住民および組織内部の手続的民主性のルートを確保する組織体制が、一案として考えられる。これは、堀内のいう地方教育行政の重層構造の解消が最大の利点であり、行財政的なロスの軽減へとつながる。

この場合は効率性の重視に傾倒するようにみえるが、一方で民主性の観点からみてどのような意義をもつか。「新教育委員会」の課題としては、既述のとおり行政区域が広範になることで地域住民数が増大するために、民意調達が従来よりも困難となる点が挙げられる。したがって、決定過程における民主性の側面からみて、そのためのルートをいかに制度的に確保するかが問われる。この課題については、教育委員の任命や施策決定において住民の民意を反映できる仕組みを創出することが、ルート保障への対応のひとつといえる。すなわち、基礎自治体を媒介せずに「新教育委員会」が教育行政を実施するのであれば、それと同時に住民と「新教育委員会」を直接「つなぐ」ように制度的に整える必要がある。具体的には、教育委員会を住民に積極的に公開し、公聴会の定期的な実施を制度的に定めるなどして、行政と地域住民がとも

に議論するなかで、協働して地域の「教育」を創るしくみが要される。これは、既存の水平的補完事例にも同様のことがいえる。

なお、垂直的補完の場合は「タテ」の政府間関係にあるため、執行過程における民主性も尊重される必要があることはいうにおよばない。市町村教育委員会の自主性、自律性を尊重するためには、「新教育委員会」と都道府県教育委員会を対等に位置づけ、執行過程における民主性を担保する法制度設計が必要であり、実現にあたっては権限の分担を含めた抜本的な制度改革が必要である。

ここでは垂直的補完と堀内「新教育委員会」構想を重ねたうえで、民主性について検討を試みた。しかしながら、教育委員会を取り巻く現状、関連法令の大幅な改正の必要を考慮すると、実現には多くの障壁⁽⁵⁵⁾が残されている。当然ながら、首長への教育行政権限移譲の議論を背景とした教育委員会存廃論にみるに、その有効性を踏まえた検討は一層必要である。

5. 考察

本稿では民主性概念を分析の観点として、小規模市町村教育行政における水平的補完ならびに垂直的補完の民主性がいかに確保できるのかを検討した。

まず、水平的補完の場合は、教育委員の選出方法と複数の政策アクターをめぐる手続的民主性の問題が指摘できる。とりわけ前者については、実際の事例に鑑みても既存市町村ブロック単位の委員選出が慣例化している。市町村から一定数の委員を選出することそのものが、民主性ルートの確保として作用する側面があるものの、一方で、委員としての資質を備えた人材が同一自治体内に複数名居住している場合は、必ずしも既存市町村ブロックに固執する必要はない。地教行法の趣旨とも矛盾する。この点については法令のねらいと実態との乖離が指摘できるため、法制度の整備が必要といえる。

つぎに、垂直的補完の場合は、これまでに教育事務所が市町村への指導、助言、援助を行っており、ここでの手続的民主性、とくに行政組

織内部の執行過程における民主性がこれまで問われてきた。上位部局の都道府県教育委員会教育事務所から市町村教育委員会への指導等は、場合によっては命令などと受け止められかねず、その内容の拘束性が指摘されてきた。しかし、小規模な市町村教育委員会にとっては教育事務所の機能は重要であり、むしろ指導行政などの専門性が求められる分野については、その存在の意義は大きい。堀内の「新教育委員会」案については、行財政資源のロス削減が可能である一方で、水平的補完と同様に行政区域が従来よりも後半となるため、住民意思をくみ取る民主性ルートの確保が要請される。具体的には「新教育委員会」と住民を近接させ、公聴会等の機会を制度的に保障することが考えられる。堀内案は、特定教育政府のような新しい地方政府の構想とも重なる部分がある。これについては、地教行法のみならず、地方自治法との調整や財政権等の総合的な制度設計、大幅な法整備が求められる。

2013年の中教審答申を受けた翌年6月に地教行法が大きく改正され、2015年4月に施行された。改革の大きなポイントとして、従来の教育委員長職の廃止と新教育長職の創設、首長および教育委員によって構成される総合教育会議の新設、地域の実情に応じて策定する教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱の策定などが挙げられる⁽⁵⁶⁾。

中嶋は、今回の法改正に至る中教審答申(2013)に反対した教育委員会制度廃止論批判に対して批判的検討を試みている⁽⁵⁷⁾。中嶋によれば、廃止論批判に与する教育行政学者からの「教育行政の一般行政からの独立」原理の強調は、教育行政の専門性に補強するものが多かった。つまり、教育行政領域には首長部局で担えない専門性が存在するため、首長部局化(＝廃止論)に反対するという論理である。しかし中嶋はこの議論に対して、「教育委員会による教育事務の管理執行に対する主権者＝住民による民主主義的統制を確立するという課題意識が決定的に欠如していた」と批判する。つまり、廃止論者は、教育委員会制度における民意反映ルー

トの欠如を指摘し、首長部局への権限移譲を主張する。それに対して教育行政学者は、首長が議会の同意を得て任命する教育委員から構成される教育委員会はすでに民意が反映されているとして抗弁する。しかしこれはあくまでも形式的な正当性付与の任命手続きに過ぎず、これをもって地方教育行政に民意が反映されているとはいえないという。

中嶋の指摘を踏まえつつ、新教育委員会制度のもとで首長による教育行政への関与が強まる可能性を考慮すると、決定過程における民主性は首長ルート・議会ルートによるよりも、相対的に教育委員会ルートによって確保し、素人統制の役割が期待される教育委員を通して住民による民主主義的統制を図っていくことが望ましい。しかし、新制度のもとでは、教育長は首長によって直接任命され、教育委員会内部における教育長の地位と権限が強化されることとなった。これは、教育委員会組織内部における教育委員の地位、権限の相対的低下とみてとれる。結果として、教育委員を経由した民意反映ルートの狭小化を招く恐れがある。

ここで再度、教育委員会と地域住民がつながる機会を制度的に保障していく必要があることが確認できる。すなわち、教育委員会が地域住民との意思疎通や連携の仕組みを確保、発展させていく主体的な取り組みがますます求められる。教育行政の民主性を検討するにあたっては、教育行政それ自体が国民の意識形成に機能する側面も有していることが見逃されてはならない。教育委員会と住民との遊離は、民主国家の一員として国民に不可欠な主体性形成の機会の軽視を招く。国民が教育問題の解決を国家権力に期待しすぎることによって、当事者意識や自生的問題意識の希薄化を生じかねない⁽³⁸⁾。国民、住民の主体性形成の機会提供の側面からしても同様のことがいえる。

小規模市町村の教育行政をめぐるのは、効率性追求の必要に同意しつつも、新教育委員会制度における民主性確保の制度設計が待たれる。とくに、多くの過疎地域が抱える学校統廃合の課題などは、教育委員会と住民の意見交換の場

や政策実施過程における協働が不可欠である。水平的補完関係にある教育委員会は、複数自治体によって構成されるために、単独自治体首長の意向が直接的に教育行政へ反映される可能性は少ない。しかし、垂直的補完と同様に民主性を確保していく努力の必要は変わらない。

新教育委員会制度のもとで小規模市町村が民主性を確保するためには、民意の反映が期待される教育委員の選出方法を再考するとともに、教育委員会をこれまで以上に開放し、民意を回収する制度構築を図りながら、住民と教育委員会が協働していく姿勢が必要である。

本稿では小規模市町村における民主性の確保について検討を試みた。今後は、実態としてそれがいかに確保されているのかについて、調査、分析を進め、本稿の知見と重ね合わせて考究を深める必要がある。

注

- (1) 小松田智葉 (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—」中国四国教育学会『教育学研究紀要 (CD-ROM 版)』第60巻, pp. 392-397。
- (2) 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。
- (3) 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。
- (4) 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。徳村 丞 (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。徳村 丞 (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。他。
- (5) 松井一麿編著 (1997) 「地方教育行政の研究—教育委員会の動態分析」多賀出版。
- (6) 堀内 孜 (1994) 「地方教育行政における地方教育事務所の位置—設置府県と非設置権との比較を通して—」『京都教育大学紀要 A』85号。堀内 孜 (1995) 「地方教育事務所の組織と機能—質

- 問紙調査による地方教育事務所の全国実態—」『京都教育大学紀要A』87号。堀内孜（1995）「地方教育行政単位と地方教育行政の民主性・効率性—地方教育事務所の地方教育行政上の位置を中心に—」高木英明編『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。
- (7) 高木英明（1995）「地方教育行政における『民主性』と『効率性』—その概念整理と課題及び仮説の設定—」高木英明編『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。
- (8) 堀和郎（1996）「書評：高木英明編著『地方教育行政の民主性・効率性に関する総合的研究』」『教育行政財政研究』第23号，pp. 53－58。
- (9) 高木英明，前掲著，pp. 6－9。
- (10) 本多正人（2014）「人口減少化の教育行政—条件不利地域の補完—」『教育展望』第60巻1号，pp. 34－38。
- (11) 甲斐朋香（2010）「基礎自治体のあり方について—教育委員会に関する事務の共同処理を題材に—」『都市とガバナンス』第13号。立石芳夫（2015）「平成の大合併と市町村の変容」土岐寛編『行政と地方自治の現在』北樹出版。
- (12) 高木英明，前掲著，p. 19。
- (13) 小松茂久（2000）「教育委員会制度の導入と組織原理」堀内孜編『地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい。
- (14) 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『分権改革と教育行政—教育委員会・学校・地域—』ぎょうせい，p. 102。
- (15) 伊藤和衛（1963）『学校経営の近代化入門』明治図書。他。
- (16) 伊藤は，日本における学校経営が，国—都道府県—市町村—学校の四層構造をもち，それぞれが学校に対する経営主体であることを指摘する。その点で，学校経営は単層構造ではなく，重層構造としてとらえる必要があるとした。伊藤和衛，前掲著，p. 25。
- (17) 「教育行政の能率化より前にむしろその民主化が急務だ」（宗像 1969:178）「能率増進も基盤の民主化があつてはじめて意味をもつ」（宗像 同著:205）「合理化の名による非民主化」（宗像 同著:304）など。宗像誠也（1969）『教育行政学序説（増補版）』有斐閣。
- (18) 市川昭午（1975）『教育行政の理論と構造』教育開発研究所，p. 46。
- (19) 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。
- (20) 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。
- (21) 加治佐（2000）p. 212。堀・柳林，前掲著，p. 90。
- (22) 文部科学省『平成27年度教育行政調査（中間報告）』（http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/_icsFiles/afieldfile/2016/06/23/1372104_2.pdf，2016年10月13日最終アクセス）
- (23) 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。
- (24) 文部科学省前掲調査。
- (25) 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，2016年10月13日最終アクセス）
- (26) 加治佐（2000）p. 211。
- (27) 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，p. 162。類似の指摘として「余りにも広域化すると，教育行政の中心が地域住民から遠ざかり，場合によっては民主性が損なわれることにもなる」（高木 前掲:10）。中嶋哲彦（2009）「教育委員会の現状と課題」平原春好編『概説教育行政学』東京大学出版会，p. 88。
- (28) 内閣総理大臣の諮問機関である地方分権推進委員会の活動と，地方自治法の特別法の位置づけの地教行法改正の経緯については，堀内（2000）を参照のこと。堀内孜（2000）「地方分権推進と教育委員会制度の見直し」堀内孜編著『地方分権解く教育委員会①地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい。
- (29) 小松田，前掲著。
- (30) 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一『放送大学大学院文化科学研究科教育行政研究』2号，pp. 85-103。
- (31) 小川正人，前掲著。押田貴久（2012）「地方分権改革における都道府県と市町村の関係の見直し—教育事務所の統廃合と指導主事の配置—」『神奈川大学心理・教育研究論集』31号。川上泰彦（2013）『公立学校の教員人事システム』学術出版社。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，pp. 1-8。
- (32) 堀内孜（2011）「公教育経営の機能と構造」堀内孜編『公教育経営の展開』東京書籍，p. 44。
- (33) 堀内（1994）p. 117。
- (34) 加治佐（1998）
- (35) 一例として，「新教育委員会」設置による新たな権限分担の問題が挙げられる。都道府県教育委員会，ならびに市町村教育委員会の既存権限，教育事務を「新教育委員会」で集約する場合の妥当性の検討，調整の必要がある。くわえて，教育行政における首長の位置づけの再考などが求められる。
- (36) 村上祐介編著（2014）『教育委員会改革の5つのポイント—「地方教育行政法」のどこが変わったのか』学事出版株式会社。
- (37) 中嶋哲彦（2015）「なぜ，教育委員会制度改革か？—教育委員会制度廃止論を構造改革の文脈で考える—」『歴史評論』782号，校倉書房。
- (38) 山下晃一（2015）「教育委員会制度における『民主性』をめぐる理論的課題—規範理論と『教育政治』」『日本教育政策学会年報』第22号。

A Tentative Assumption about A Guarantee for A Democratic Procedure in Small Municipal Boards of Education: From the Point of View of Complementarity of Educational Administration Capability

Shoma MAKISE

The purpose of this study is to examine how to guarantee a democratic procedure in small city and town boards of education that experience problems in the operation of educational administration. Therefore, the focus was on horizontal and vertical complements. In addition, this paper aims to obtain indications on how to guarantee a democratic procedure in new board of education systems.

The central council for education has suggested horizontal and vertical complements for strengthening the educational administration capability in small municipal boards of education. The following presents the findings of this research.

First, from the point of view of the actual status of horizontal complements, the method of electing committee members for boards of education emphasizing the role of control by laymen is not appropriate. Members' assume roles as an institutional guarantee. However, in some cases, members are thought of as representatives for local residents. Under the new board of education system, comprehensive educational conferences are held, and the mayor of a municipality may be involved in the educational policy process. Accordingly, a flexible attitude in the election of committee members is required.

Second, small municipal boards of education require greater efficiency than larger boards. Therefore, from the point of view of vertical complement, there is a need to group local educational administration systems requiring dissolution of stratified structures that have overlapping resources. However, when it comes to realization, there must be a guarantee for a democratic approach in the process of determination and a democratic approach in the process of execution.