

投稿論文

分権改革下における 地方教育行政組織の再編に関する一考察

— 市教育委員会所管事務の首長部局への移管に焦点を当てて —

戸 室 憲 勇*

A Study of Restructuring of educational administration at the Municipal Level:
Focus on Shift of Jurisdiction of Educational Work in the City

Norio TOMURO

本論文は市教育委員会の所管事務を首長部局に移管する組織改革に特に注目し、鳥根県出雲市および愛知県高浜市の関係者を対象とした面接調査から得られたデータを基に、地方教育行政組織の再編の一方途としての事務移管について示唆を得ようとするものである。

結論はつぎのとおりである。一つは、地方教育行政組織の再編の一方策としての、事務移管の有効性である。事務移管は、教育委員会に対しては事務負担を軽減することで学校支援能力を強化し、首長部局に対しては、生涯学習部門と首長部局における他の諸部門との連携を容易にした。もう一つには、文部科学省等によって指摘されたいわゆる「政治的中立性」の担保および、学校教育部門と生涯学習部門との連携に関わる問題は、われわれの事例では現れておらず、制度の運用によって解決可能ということである。よって、事務移管は、地方教育行政組織再編の一方策として、一定の有効性を持つといえる。

1. 問題の所在

地方分権改革の進展する中で、先駆的な自治体において、地方教育行政組織を再編しようという動きがおきている。地方の裁量権の拡大とともに、各自自治体は、他の自治体とサービスの質を競い、あるいは差別化を図ることで生き残りを模索しなければならなくなりつつあるのだが^①、その中で、地方教育行政組織を再編することで行政効率を高め、教育サービスを充実させようという方策が首長から

*筑波大学大学院人間総合科学研究科教育学専攻

重視されるようになってきているのである^②。そうした組織再編の試みにはさまざまなものがあるが^③、その一つに事務移管、すなわち、教育委員会の権限に属する事務を首長部局に移管するというものがある。

事務移管は、1997年に出された地方分権推進委員会「第1次勧告」において、文化・生涯学習の分野は、住民の多様なニーズに対応し、かつ福祉や環境問題など、より広い分野にまたがり施策を総合的に行う必要があるため、その事務を執行する機関は、「現行の事務委任、補助執行の規定（地方自治法180条の7等^④）の活用等により、当該地方公共団体の主体的判断に委ねる」と提言されて以降、注目されることになった^⑤。

こうした事務移管の動きは、全国市長会の働きかけなどもあり^⑥、教育委員会から生涯学習部門を首長部局へ移管した島根県出雲市の取り組みを皮切りに、全国に広がっていくのであるが^⑦、その背景には、自治体の、地方教育行政組織に対する次のような認識がある。

一つには、先駆的な自治体にとって、生涯学習支援政策や子育て支援政策などは、教育委員会と首長部局との両方にまたがる領域横断的な分野であり、それを総合的に取り扱いたいというものである。安心して子育てできる環境づくりや、退職者や高齢者の社会参加などは、少子・高齢化社会に対応したまちづくり政策の一環として、各自治体が特に力を入れている分野である。それを効果的に行うために、総合的に政策を遂行できる体制を整えたいということがある。もう一つは、現在、教育委員会が所管する分野は多岐にわたることから、問題が多発する学校教育に対応しきれしていない。よりよい教育サービスを提供できるようにするため、教育委員会を学校教育に専念させてはどうか、というものである。

しかしながら、事務移管には、教育行政の諸原則や教育委員会制度の原則に反すると捉える見方から、反対意見もある。まず、文部科学省は、生涯学習部門を首長部局へ移管することで、たとえば講座の選定などに首長の政治的な選好が入る可能性があるとする、いわゆる「政治的中立性」の担保の問題や、学校教育と生涯学習の一体的執行が求められるという観点から、生涯学習部門は教育委員会において統合的に執行されることが重要であると主張し、事務移管については明確に否定的である^⑧。ほかに、大串隆吉は、教育事務が首長部局で執行されることで、不当な支配をうけることにならないかについて懸念を示している^⑨。

このように、事務移管は、生き残りをかけて教育サービスを改善しようとする

自治体から注目を浴びている教育行政組織の再編手法である一方で、文部科学省などから、望ましくないとして批判を浴びている。事務移管が実際に行われつつある今日、その効果や批判についての検証は、重要であるといえるだろう。すなわち、事務移管について、領域横断的な教育政策を総合的に遂行することや、教育委員会を学校教育に特化することが、どのような意味で有用であるのか、また、文部科学省などが主張する事務移管に対する批判が実際に当てはまるのかどうかということは、実証的に明らかにされなければならない課題であるといえる。しかしながら、事務移管は最近行われるようになった教育行政組織改革で、その動向や成果について今まさに研究が行われつつあるところであり、実証的研究の蓄積には乏しい⁽⁴⁰⁾。

そこで、上記の課題解明に資するため、本稿の目的を、つぎのように設定する。事務移管を実施している自治体の、関係者を対象とした面接調査から得られたデータを基に、事務移管の成果についての関係者の認識を問うことで、市町村レベルの教育行政組織の再編の一方途としての事務移管について示唆を得ようとするものである。

ただし、本稿は、改革当事者の認識を問うという調査の形態であるゆえに、組織改革の問題点などがあつたかどうかについて質問上で当事者の認識を引き出すように努めたものの、組織改革の効果について定量的な裏づけに乏しいという限界性がある。この点については他日に期したい。また、本稿は、当該自治体が事務移管により事務の執行がどのように変わったかを明らかにすることに特に注目することとし、事務移管に対する批判の検証は限定的なものに留まる。

2. 調査の概要

調査対象は、鳥根県出雲市(調査日時2005年8月10日、11日)⁽⁴¹⁾と愛知県高浜市(調査日時2005年8月23日)を設定し、調査の許可を得た。これらの両市を取り上げる理由としては、①事務移管の代表的事例であり、また事務移管を行う目的が明確であったことから、自治体側が自らの自己評価を行いやすい、②事務移管の先駆的な事例であり、すでに事務移管が行われて数年経過し経験が蓄積されていることから、その成果が明らかになっている、ことがあげられる。

面接調査の対象は、事務移管改革が行われた後の組織の中で事務処理の実績のある人物を選定した。これは、自治体では人事異動などが頻繁に行われることから

ら、当該ポストにいたとしても着任して間もない人物では、面接調査の効果が薄いと判断したためである。また、事務移管後の教育委員会および、首長部局における事務移管された部局の事務処理について詳しい話を伺うため、対象者は教育委員会と首長部局の双方から選出した。具体的に、出雲市では教育長および教育次長、事務移管後の生涯学習行政職員として首長部局の政策企画部長を⁽¹²⁾、高浜市では、学校教育課長および生涯学習部部長を選定した。

事務移管の分析の視点としては、次の諸点に注目する⁽¹³⁾。教育委員会が学校教育に特化されることには、どのような効果があるのか。首長部局に教育委員会の生涯学習部門などの事務が移管されることによって総合的に事務を執行することは、どのような効果を生じさせたか。教育委員会と首長部局との連携など、事務移管によって生ずるであろう事務処理上の困難をどのように処理する仕組みがつくられているか。これらの視点はそのまま、面接調査における質問項目の大きな柱となっている。

3. 調査地の概要

出雲市は、2001年3月に、出雲市部室設置条例の一部を改正する条例案が可決され、それによる組織再編としてこれまで教育委員会が8課1室であったものが、総務企画課、学校教育課を中心とする3課1室となり、また首長部局において文化企画部が新設され、そこに教育委員会の所管であった市民学習課(旧生涯学習課)、芸術文化振興課(旧文化振興課)、文化財室、スポーツ振興課、図書館情報センター(旧図書館)と、国際交流課、観光政策課を合わせた5課1室が配置された。それにあわせて、出雲市教育委員会と首長部局との間に「教育委員会の事務の補助執行に関する覚書」(平成13年3月27日)が交わされた。その内容は、「市民の生涯学習、文化、スポーツ等の一層の推進と学校教育の充実を図るため、平成13年(2001)4月1日から教育委員会の権限に属する事務の一部を市長部局の職員に補助執行させる」というものである。補助執行させる教育委員会の事務は、①芸術・文化、②スポーツ、③生涯学習、④図書館に関する事、となる(第1条)。これら補助執行される事務の決裁については、教育長の決裁事項によるものは助役が、次長の専決事項については文化企画部長が、担当課長の専決事項はそのまま移管された担当課長(図書館部門はセンター長)が専決することになった(第2条)。さらに、上にあげた事務のうち「法令等に定めのあるもののほか教育行政

上重要な事項に関しては、] 専決の規定に関わらず、「教育委員会に付議する」こととされた(第3条)。加えて、補助執行されるに当たっては、教育委員会と首長部局の双方が密接な連携・協力を図りながら遂行するものとされた(第4条)⁽⁴⁾。また、教育委員会と首長部局の合同で、学校教育および社会教育分野の基本方針や重要施策を決定するにあたり必要な協議・連携を行う場として、「教育行政連絡協議会」を設置することとされた⁽⁵⁾。

高浜市は、2002年2月7日に、「事務の委任及び補助執行について」を市長・教育委員会協議決定として出し、教育委員会はその権限に属する事務のうち、生涯学習に係る講座・教室に関することは福祉部に属する職員に、市立幼稚園およびその職員に関することを幼児センターに属する職員に、社会教育委員や生涯学習(講座・教室関係を除く、公民館、図書館など含む)、スポーツ、芸術・文化などに関することを、首長部局に新しく設置された生涯学習部に属する職員に、それぞれ補助執行させることとした。また、出雲市の事務移管に関わる制度を参考に、高浜市においても、教育委員会と首長部局との合同協議の場として連絡会議が設置された⁽⁶⁾。

教育行政連絡協議会は、例えば出雲市の「教育行政連絡協議会設置要綱」(平成13年4月1日施行)によれば、「教育委員会が所管していた生涯学習、文化、スポーツ等(以下「生涯学習分野」という。)を補助執行により市長部局に移管するに当たり、学校教育分野と生涯学習分野が連携と協調を保って、それぞれの施策がより効果的に執行」するために設けられた会議であり、その任務は、「学校教育分野と生涯学習分野の基本方針及び重要施策の決定に当たり、必要な連携・協議を行い、各般の施策の円滑な実施に資する」ものとされている。

4. 事務移管の効果

(1) 教育委員会の事務が学校教育に特化されることによる効果

事務移管の目的の一つは、教育委員会の役割を学校への支援に限定することで、教育委員会が、学校教育現場の問題へより集中して対応できるようにすることである。では、このことにより、教育委員会の運用にどのような変化があったのか。

出雲市および高浜市は、これまでの教育委員会の問題点として、まず一つに、これまで教育委員会の職務が広範にわたることにより、教育委員および事務局職員の負担が大きかった、という問題を認識していた。例えば、出雲市では、生涯

学習のイベントが数多くあり、これまでは、「それに教育委員さんが挨拶に出かけたり参列したりすることがとても多く」（出雲市教育次長）、教育委員がそれに多くの時間をとられていた。また、「事務局内において応援態勢を整える」ため、生涯学習のイベントは事務局職員に「相当の時間外労働を強いるものであった」（出雲市教育次長）という。それが、生涯学習事務が教育委員会の主管でなくなることで、従来ほどは参加しなくてよくなり、教育委員が学校訪問を行い学校の現状を把握することや、事務局職員が学校教育政策を検討できるようになっている。すなわち、事務移管が、事務局全体に「余力を生む」（出雲市教育長）のだといえる。

もう一つとして、教育委員会会議に諮られる議案があまりに多すぎて、教育委員が、学校教育に関する諸問題について審議する時間が取りにくかった、ということがある。例えば、高浜市では、「従来までの教育委員会会議では事務局からの報告に対して、質問を出すレベルで終わってしまい、教育委員さんにより十分な協議が行われ、深く議論がなされることがなかった」（高浜市生涯学習部部長）という。それが、事務移管により、移管された部門の事務については、重要事項以外は、教育委員会会議では軽微な報告がなされる程度となった。このことにより、「会議全体が身軽に」なり、「学校教育の問題や教育施策について議論を行うことができるようになった」というのである。つまり、事務移管は、ともすれば形骸化しがちな教育委員会会議に対し、実質的な政策論議を行わせるだけの余力を生ませたといえる。

すなわち、これまでの出雲市、高浜市では、通常のルーティンな業務をこなすことには問題がなかったとしても、より積極的に学校の現状を把握し、それに基づいた対策をとるまでの余裕が持ちにくい状況にあったということである⁽⁴⁷⁾。出雲市教育長は、次のように語る。「教育委員会が本当に機能するには、学校現場と密接な関係でやるが必要だけれど、いままでは間違いなくやれてなかった。それが、それぞれの学校長、幼稚園長の顔が見えて、むこうも委員の顔が見えて、いろんな意見を聞きながらやっていくということができるようになった。」この点に、教育委員会における事務移管の大きな効果があったのだといえよう。

(2) 生涯学習（および幼稚園）に関するの事務が首長部局において執行されることの効果

次に、生涯学習部門は、首長部局へ移管されることにより、どのような効果が

あったのか。

第一に、教育委員会の所管であったときと比べ、生涯学習部門と首長部局の諸部門との連携が容易になった、ということがみられるという。

例えば、出雲市においては、文化企画部という大きな単位が組織され、市民学習課(旧・生涯学習課)や観光政策課などが隣り合わせで仕事をするようになったことにより、1つの事業について情報や各課の問題意識が共有化され、各課が単独では持ち得なかった視点で新規事業がさまざまに立ち上がったという(出雲市政策企画部長)¹⁰⁹。

高浜市でもまた、生涯学習部門および幼稚園部門が首長部局に移管されたことで、他部門との連絡関係がスムーズになったということがうかがえた。高浜市生涯学習部部長は、教育委員会―首長部局の連絡関係について、次のように語る。たとえば、高齢者に対する教育や、子育て支援に関する事業などについて、「教育委員会と市長部局の他の部局とで横の連携は取れなくはない」が、教育委員会事務局の職員が、「教育委員会は公正、中立性、継続性など、市長部局や市長の発想とは違うところで法律に担保された組織だ」と考えていたため、連携は「理論上は問題ないけれども、感覚的には問題」あったのだというのである。それが、「生涯学習部門や子育て支援部門が市長部局に一元化したら、横の連絡関係はとりやすくなった」という。

これらのことは、領域横断的な事務について、教育委員会と首長部局との連携の重要性が中央教育審議会答申などでも繰り返し指摘されてきたにもかかわらず、教育委員会制度の運用レベルにおいては必ずしも連携の実践が容易ではない、あるいは促進されにくいことを示しているといえる。教育委員会が首長部局から相対的に自律していることを理由に首長部局との連携を渋る意識が職員の中にあり、それが連携を阻む要因となることがあるということである。上記事例は、事務移管がそうした職員の意識を変えるきっかけとなることを示しているといえよう。

第二は、移管された事務について、首長のリーダーシップが働かせやすくなったことである。

たとえば高浜市において、首長の判断により予算の必要な案件で迅速な意思決定が行えたという典型的な事例があった。2002(平成14)年12月ころに、地域の人から、幼稚園で、1クラス足りないので増築してほしいという要望があったのである。そのときの、予算の処理の仕方について、高浜市生涯学習部部長は次のよ

うに話す。「もし幼稚園部門の所管が教育委員会にあったなら、その年度内では結論が出なかったと思うのです。幼稚園のクラスの増築には国の補助金が必要で、その申請には相当の時間があるのですが、従来のパターンですと、まず教育委員会内での意思決定、つぎに財政部門との調整に手間取ります。そのため、必要な国との調整が間に合わないことがあるのです。ところが平成14年度は補助執行されていたので、市長に最初に話を持っていった段階で、何があってもやろうと意思決定されました」。これが、通常だと、「もう一年はかかる。」そして、こうしたサービス展開は、「すぐにできるからこそ、市民の方の満足度も高」く、「一年後になると、評価が半分以下に」なるというのである。

教育委員会の事務の執行に対する迅速性の乏しさはつとに指摘されることがあるが、その理由の一つとしては、教育予算の獲得過程が煩雑であることがあげられるだろう。すなわち、事務の内容に関する意思決定を行う機関と予算承認に関する意思決定を行う機関が異なることから、双方の調整をはかることが必要とされるため、時間を要するということである。これは、予算編成をめぐる教育委員会の制度上の困難であるといえる。他方、事務移管によって首長部局に移管された事務については、職員と首長との意見交換がより容易になることから、予算についての首長の迅速な意思決定が事務に反映されやすいのである⁽⁹⁾。これも、事務移管による効果である。

(3) 事務移管によって生ずる事務処理上の困難を処理する仕組み

生涯学習部門が教育委員会から首長部局に移管されるにあたって文部科学省などに危惧されたことの1つは、学校教育部門と生涯学習部門との連携がはたして保たれるのか、移管された事務についての意思決定はどのようになされるのかということであった。そこで、出雲市および高浜市においては、教育委員会と首長部局との合同協議の場として、教育行政連絡協議会が設置された。

当初、同協議会を設置する目的は、教育行政の中立性や学校教育部門と生涯学習部門の連携に配慮するためのものであった。すなわち、「補助執行されるといった権限が移されるわけではない」のであるが、「市長との意思疎通がうまくいかないと、教育委員会側は責任を持ち得ない」ことから、「自分たちの意向と市長の意向がずれていたときに、それは早めに調整しておく必要がある。」(高浜市生涯学習部部長) こうしたことを担保するためだった。ところが、出雲市においても高浜市においても、当初懸念されたような問題はおきていないという。特に、教育

委員会と首長部局との双方に関係する事業については、「職員レベルでの事務のすり合わせは盛んに行われている」ため、「事務レベルでの連携の不足という事態が起こったことはない」（出雲市教育長）のだという。このことから、教育行政連絡協議会の、事務の連携の場としての機能は、「実態として今はあまり重要ではないのだという。

教育行政連絡協議会の重要な役割は、そうした学校教育事務と生涯学習事務との実務上の齟齬を補うためだけでなく、教育政策について首長と合同で協議し、両者の調整の場が得られたことである。教育行政連絡協議会により、出雲市および高浜市では、教育の諸問題について、教育委員会事務局職員や教育委員が市長と直接協議する場が設けられることとなった。そこで、市長の教育政策に対する考えが職員に伝わるほか、事務局が今後取り組みたいテーマについて市長と話し合うことができるようになったという。

そして、こうした場において、教育委員会の学校教育課だけでは処理しきれない複雑な問題に対しても、教育行政連絡協議会において、関係する首長部局各課をも交えて協議し、協力して事に当たる体制が作られた。例えば、出雲市で、教師の家庭訪問において、親が教員を子どもに会わせないように、それで教師がそのまま帰ってきた、という事例が同協議会において検討されたことがあった。こうしたデリケートなケースは、教師よりも「市の福祉のケースワーカーなどの方が問題対応能力がある」ため、そこで、「こうしたケースの場合どうしたらよいか、ということが議論され、児童相談所や福祉課の人間も動員し問題解決にあたることが確認されたことがあった」という（出雲市政策企画部長）。つまり、教育行政連絡協議会は、地域の教育に関する教育委員会と首長との合同政策協議の場であるともいえるだろう。

これまで文部科学省は、事務移管が行われることによって、学校教育部門と生涯学習部門の一体性が損なわれることについて懸念を表明してきた。しかしながら、出雲市と高浜市の事例から見えてくる限りにおいては、そうした懸念は杞憂であるといえる。両市は、当初こそ、まさしく文部科学省の懸念する問題に対応するための組織として教育行政連絡協議会を設置した。ところが、自治体における実際に事務処理を行うレベルでは、文部科学省が主張するほどにはその懸念は問題視されなかったのである。それどころか、教育行政連絡協議会を設置することによって、かつて教育委員会の管轄であった事務の処理についての連携のみな

らず、地域の教育に関する諸問題について、教育委員会と首長部局とで合同して意思決定が行われるという効用が得られた。文部科学省は、学校教育部門と生涯学習部門の緊密な連携の必要性を訴えているが、しかしながら、そうした連携は、教育委員会内部においてのみ行われえるものではなく、運用の如何によって、教育委員会と首長部局を横断してでも十分に、また効果的に行うことができると言えるだろう。

5. まとめ

以上において、事務移管の効果やその批判について、関係者がどのように認識しているかを、面接データを用いて明らかにしてきた。事務移管の影響は、大きく教育委員会、首長部局に移管された部門、教育委員会と首長部局との連携に分けることができ、それとあわせて、また事務移管への批判がどの程度あてはまるかということも2事例という限定的なものながらみてきた。これらの議論を踏まえ、本研究ではつぎのような示唆が得られた。

一つは、地方教育行政組織の再編の一方策としての、事務移管の有効性である。事務移管は、首長部局に生涯学習部門などを補助執行させるという方法をとることによって、教育委員会に対しては事務負担を軽減することで学校支援能力を強化し、首長部局に対しては、市民の多様なニーズに応えることができるよう生涯学習部門と首長部局における他の諸部門との連携を容易にし、いままでにない事業を行えるようにするなど、効果的な役割分担を可能にする再編方策なのである。出雲市においても高浜市においても、担当者は事務移管を好意的に捉えており、かつ、「市民からも好評を得ている」（出雲市教育次長）ということであった。

もう一つには、文部科学省等によって指摘されたいわゆる「政治的中立性」が担保されないといった問題や、学校教育部門と生涯学習部門との連携について言えば、われわれの事例では、懸念されるような問題は現時点では現れていないことである。首長部局に事務を補助執行させるという方式においては、あくまでも移管した事務に対する最終的な責任は、教育委員会が負うのである。市長についていえば、「移管された事務に対する意思決定権は自分にはない」（高浜市生涯学習部部長）ことをよくわきまえて行動しているとのことであった。無論これは、調査対象の2事例がそうであったということであり、容易に一般化できるものではないことは確かである。例えば、移管した事務の扱いについて、首長と教育委員

会との間で意見の相違が出た場合、それは早急に修正される必要がある。この点、出雲市および高浜市では、教育行政連絡協議会を組織することで、教育委員が移管された事務について、首長部局の担当課と意見を交換し、要望を伝える場が設けられていた。すなわち、事務が移管されることによってただちに、連携が損なわれたり、首長の独断により教育委員の意向が無視されたりすることのないような仕組みが、あらかじめ用意してあったのである。このことは、これまで批判されてきたような事務移管の懸念点は、運用によって回避されうることの証左であるといえよう。

以上のことから、自治体が当該地域の実情に応じた独自の教育行政組織を模索している今日、事務移管は、そうした地方教育行政組織再編の一方策として、一定の有効性を持つことは明らかである。地方教育行政の組織及び運営に関する法律は、教育に関する事務を教育委員会の所管であると定めているが、しかしながら、実際には事務の区別はそれほど明確にわけられるものではなく、首長部局も教育事務に関係するリソースを多く有している。特に、生涯学習に関する事務はまちづくり行政と密接に関わるものも多いことから、教育委員会が一手に処理するには負担が大きすぎるケースもある。また、子育て支援に関する事務も、首長部局の福祉課の事務と大きくオーバーラップしており、かつ専門的である。そのような、教育委員会にとって、学校教育部門と合わせて生涯学習部門や子育て支援部門を効果的に担当することが難しい場合、かつ首長部局にそれを行いうる能力があるのであれば、教育委員会はあえて学校教育部門に専心化するという方策は有効であるといえるだろう。教育委員会制度の趣旨からみても、事務の内容に教育委員の意向が反映され、事務について狭義の教育委員会が責任を負い権限を有していることこそが重要なのであり、教育委員会事務局が専管して事務を処理することそのものが重要なのではないのである。見方を変えれば、事務移管は、教育委員会が首長部局のリソースを活用する形態の1つともいうことができるだろう。もっとも、これは事務移管が補助執行という方法で行われるからこそ意味があるのであり、委任という方法をとるのであれば、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の趣旨にもとるものとなることは言うまでもない。

高浜市の森市長が指摘するように、各自治体は、いかにして「政策的経費・投資的経費を捻出して、質の高いあるいは選択肢のある行政サービスを低コストで提供し、市民の信頼を勝ち得ていくか」ということに力を注がなければならない⁽²⁰⁾。

そのような状況下においては、自治体は自らの所管する事務を市民のニーズに合わせて積極的に再編していく必要があるのであり、それは教育行政もまた例外ではありえないのである。本研究は、事務移管を対象にしたが、他の方法による組織再編もまた、実証研究を重ねていくべきと思われる。これについては、他日に期したい。

註

- (1) 地方分権下においては、自治体の裁量の余地が大きくなるため、自治体間のサービス格差が大きくなり、結果として住民に比較対象や選択肢が生まれる。地域住民にとっては、行政サービスを「自らの目で判断し、自らの頭で価値選択し、自らの手でサービス内容を選別し」、「場合によっては自らの足で住民移動」する動機付けが拡大したということである。武智秀之「自治体間競争と格付け・認証」、松下圭一・西尾勝・新藤宗幸(編)『岩波講座 自治体の構想4 機構』岩波書店、2002年、235頁。例えば、介護・保育・障害児(者)という福祉分野においてすでに自治体間競争が起きている。とくに、介護サービスは自治体間でサービス内容の大きく異なる領域であり、最上町(山形県)、御調町(広島県)、鷹栖町(北海道)、五色町(兵庫県)などの先進自治体への移住を希望する高齢者が少なくないという。同上、238～239頁。
- (2) 例えば、千葉県野田市は、独自の教育施策として、理科と算数・数学について教科書の範囲を超える副教材を作成しているのだが、根本崇市長は、その理由は他の市町村の子どもと学力差がつくような事態にさせないためであるとし、「これからの教育は自治体間でも差が生じるだろう」と語っている。読売新聞、2002年4月5日。また、少人数数学級を導入した埼玉県志木市の穂坂邦夫市長(2005年2月現在)は、市政運営は市民がオーナーであり、「教育行政のあり方も市民が選択していく時代」であることを述べている。「市長と教委の緊張ある連携で、先駆的な施策を展開 埼玉県志木市」、『ガバナンス』46号、ぎょうせい、2005年2月、33～35頁。特に、『ガバナンス』46号では、首長部局の「教育政策」という特集が生まれ、埼玉県志木市、東京都杉並区、島根県出雲市の首長が、それぞれの展開する教育政策について語っており、興味深い。
- (3) 1例をあげるとすれば、こどもの総合的支援に関わるものがある。清水聖義・群馬県太田市市長は、太田市においては、子どもの出生届が市民課、保育所の入所が児童家庭課、予防接種が健康管理課、小学校関係は教育委員会の学校管理課および青少年課といったように管轄が分かれているが、これを「こども課」として一元化すれば市民にとってわかりやすく、また子供に関するデータが一括管理されるので学校の指導にも役立つのではないかと提言している。この市民の目線に立った機構再編を行うことで、職員数削減にもつながり、浮いた経費を他の教育政策にまわすことができるという。清水聖義「首長部局からの評価と改革提言」西尾勝・小川正人(編)『分権型社会を創る10 分権改革と教育行政 教育委員会・学校・地域』、ぎょうせい、2000年、233頁。同様の

子供に関する総合行政化のための機構再編は、たとえば福岡市などで平成14年度より実施されている。他に、教育委員会と首長部局との間に情報交換および共同的意思決定をはかるための連絡協議会を設けるものや、まちづくりなどある特定分野の情報収集・企画立案・意思決定を首長部局内の一部局において一元化を図るものなどが想定される。

- (4) 「普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機関たる職員若しくはその管理に属する支庁若しくは地方事務所、支所若しくは出張所、第202条の4第2項に規定する域自治区の事務所、第252条の19第1項に規定する指定都市の区の事務所若しくはその出張所、保健所その他の行政機関の長に委任し、若しくは普通地方公共団体の長の補助機関たる職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職員をして補助執行させ、又は専門委員に委託して必要な事項を調査させることができる。ただし、政令で定める事務については、この限りではない」。これは、委員会または委員の権限に属する事務の一部を、首長の補助機関に委任しまたは補助執行させることについて定めた規定である。ここでいう委員会とは、行政委員会のことをさす。また、委任とは、長野士郎によれば、「自己の権限の一部を受任者に移し、それをその受任者の権限として行わしめること」である。事務を委任した場合、当該事務が受任者たる吏員その他のものの職務権限となり、その事務については、「受任者がもつばら自己の名において自己の責任において処理し」、委任した者は、自らこれを処理する権限を失う。委任させることにより生ずる責任は、委任させた者が負う。補助執行は、委任とは異なり、全く内部的に事務を補助し執行させることをいう。長野士郎『逐条地方自治法』（第8次改訂新版）学陽書房、1970年、437～438頁。
- (5) 地方分権推進委員会事務局編『地方分権推進委員会第1次勧告 分権型社会の創造』、ぎょうせい、1997年、54頁。
- (6) 地方6団体の1つである全国市長会は、2001(平成13)年2月19日に、「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見—分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直し—」を内閣に提出した。曰く、「生涯学習など学校教育以外の分野については縦割り型ではなく、多方面からの総合的な対応が望ましいこと、このような分野については、教育の政治的中立性確保といった理由から特に教育委員会の所管とすべき強い事情があるとも考えられないことなどから、市町村長の所管とすることが適当である」ということである。
- (7) 事務移管の広がりについては、青木栄一「地方政府の機構改革—教育委員会事務局と首長部局の機能分担の見直し—」『教育制度学研究』第10号、2003年を参照。
- (8) 2001年6月1日に開かれた文部科学委員会において、さきの全国市長会の「意見」で主張された生涯学習分野を首長部局に移管してはどうかということに対する文部科学省の所見を求める質問が出され、遠山文部科学大臣(当時)がこれに回答している。すなわち、①学校教育以外の分野にも教育行政の中立性と継続性の担保は必要、②学校、家庭、地域が一体的に教育、文化、スポーツ等の振興を図るためには統一的な事務処理が

重要、③教育委員の合議により、住民の多様な意向や価値観を教育行政に反映させることができる、これらの理由のため、生涯学習や文化、スポーツを含めて、教育委員会制度の果たす役割は大変重要というものである。質問者は民主党衆議院議員のたけまさ公一。たけまさの個人HPより閲覧可能。

<http://www.takemasa.org/iinkai/2001/0601.htm> (2006年1月10日現在)。

ただし、2005年2月1日の中央教育審議会「地方分権時代における教育委員会の在り方について(部会まとめ)」においても、文化行政など、社会教育以外の生涯学習行政については、各自治体の判断を尊重することなどが言われているが、文部科学省としての事務移管に対する基本的なスタンスは変わっていないといえる。

- (9) 大串隆吉「出雲市社会教育部門の首長部局移管を考える」『住民と自治』459号、2001年7月、42～45頁。
- (10) 事務移管に関する研究として、他には、つぎのようなものがある。青木栄一「地方政府の機構改革—教育委員会事務局と首長部局の機能分担の見直し—」『教育制度学研究』第10号、2003年、285～289頁。木岡一明「地域教育計画の理論的課題—総合的地域計画論の射程— 高浜市に見る教育委員会再編の動向」『教育制度学研究』第11号、2004年。小川正人「教育委員会と首長部局の再編 補助執行による教委制度の縮小・再編」、『悠』2003年4月、46～47頁。
- (11) 出雲市は、2004(平成16)年9月1日に出雲市を含めた2市4町で合併を行った。それにより誕生した新「出雲市」の事務体制では、旧出雲市において首長部局に移管された事務は、一時的に、教育委員会に戻された。その理由は、新市長(西尾理弘:旧出雲市長)の平成17年度施政方針演説によれば、それは合併した市町の事務体制を整合させるための措置であり「今後、教育委員会運営の仕組みやコミュニティセンター・公民館のあり方を含め、そのより良い制度を求め、一体的な改革案を取りまとめていく必要がある」としている。その後、平成19年度には、生涯学習部門を首長部局で補助執行する事務移管改革が行われた。
- (12) 調査対象者は、事務移管後の事務の執行の現場をよく知る人物という基準で選定したが、出雲市の場合、2005年の合併の前後に数度にわたる大幅な人事異動が行われたことで、効果的な面接対象を特定することが困難であった。特に、政策企画部の部長を選定した理由としては、出雲市政策企画部部長は、事務移管後、4年間にわたって文化企画部部長(市民学習課(生涯学習課の後身)やスポーツ振興課などは同部の所管である)に就いていた経験を持ち、さらに教育次長の経験もあることから、移管された教育事務がどのように執行されたかを最もよく知る人物の1人であった、という理由による。
- (13) そもそも事務移管が法に違反するものかどうか、という視点も当然考えられよう。しかしながら、文部科学省は、出雲市および高浜市の事務移管については、「教育委員会制度の趣旨から見て適切ではない」としてはいるものの、違法であるとまではいえない、という判断をしている。「教委の所管を学校教育部門に特化 島根県出雲市が異例の教育改革」『内外教育』第5195号、2001年4月13日。本稿では、その判断に準じることとした。

- (14) 「教育委員会の事務の補助執行に関する覚書」のほかに、「出雲市教育委員会事務決裁規程」(平成13年4月1日現在)、「出雲市事務決裁規程」(平成13年4月1日現在)も参照した。
- (15) 西尾理弘『教育行政改革への挑戦』山陰中央新報社、2002年、72～73頁。また、同協議会の構成員は基本的に、市長部局から市長、助役、文化企画部長及び市民学習課長で、教育委員会から教育委員5名、教育次長及び総務企画課長となる。「教育行政連絡協議会設置要綱」(平成13年4月1日施行)。
- (16) 連絡会議の構成員は、首長部局からは、市長、助役、収入役、福祉部長、幼育センター長、生涯学習部長、まなび課長で、教育委員会からは、教育委員、教育長、管理課長、となっている。案件によっては、学校教育課長、こども課長も出席することである。会議開催は、実質的に、学期に1回で開催している。
- (17) この変化について、組織論の用語を借りるならば、組織にスラック資源ができたため、生のデータに直接アクセス・コミットできるようになった、と言うことができるだろう。スラック資源とは、「現在の業務間で直接活用されていない余裕資源」のことである。桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論』有斐閣アルマ、1998年、88頁。なお、同書はつぎのように説明する。組織の戦略、構造、文化、プロセスなどが変革されるには、経営者が形式化されていない情報に触れる必要があるが、そのためにはスラック資源が重要となる。なぜかというと、組織は、スラック資源がないと日常業務に関する意思決定を優先的に処理し、多様な情報収集や情報の解釈を行おうとしなくなるからである。同上、317～322頁。
- (18) 例えば西谷古墳群史跡公園“出雲弥生の森”などは、文化財に関して、教育・文化・観光資源として活用するという視点に立って事業が行われた。これまで「生涯学習政策」「文化財保護政策」「観光政策」など別個に行われてきたものが、それぞれの事業について「文化的な視点」「観光的な視点」について検討するというように変わってきた結果であるという。
- (19) もちろん、教育委員会から首長部局に移管された事務は、あくまでも補助執行という形式であるため、当該事務に対する最終的な責任は、教育委員会にあることは変わらない。
- (20) 森 貞述「将来を見据えた自治体構造改革 ～『持続可能な自立した基礎自治体』を目指して～」、『地方自治職員研修』38巻、2005年3月、214～215頁。