

合併市における教委・首長部局間の事務執行の 再編に関する調査研究

学校開発政策コース 島田 桂 吾
学校開発政策コース 大 桃 敏 行

A Study on the Rearrangements of Conducting Administrative Affairs between
the Board of Education and the Mayor's Departments in Consolidated Cities

Keigo SHIMADA and Toshiyuki OMOMO

The purpose of this study is to clarify the actual situation of the rearrangements of conducting administrative affairs between the board of education and the mayor's departments in consolidated cities. First, by analyzing the administrative rules and regulations of all cities, we state the general features of distribution of the administrative affairs regarding lifelong learning, preschool education and childcare between the board of education and the mayor's departments. Second, by focusing on consolidated cities, we clarify the reasons which municipalities explain in transferring these administrative affairs from the board of education to the mayor's departments, or from the mayor's departments to the board of education.

目 次

1. はじめに
2. 全国的な動向
 - A. 全体の把握
 - B. 合併の有無×担当部局
 - C. 合併の有無×人口規模×担当部局
 - D. 合併の有無×財政規模×担当部局
3. 事例分析
 - A. 事例の事務執行の概要
 - B. 教委事務の首長部局への移動
 - C. 首長部局への事務移動に対する批判及び首長事務の教委への移動
 - D. 補助執行に伴う連絡調整
4. おわりに

1. はじめに

2000年の分権改革の前後から首長などにより教育委員会（以下、教委）制度に対して厳しい批判が出された⁽¹⁾。国の審議会等においても見直し論が出され、たとえば地方制度調査会は2005年の答申で教委の設置を選択制にすることが適当であるとするとともに、文化やスポーツ、生涯学習支援、幼稚園なども含め、公立小・中・高等学校における学校教育以外の事務については、地方公共団体の判断により地方公共団体の

長（以下、首長）の所掌とするか教委の所掌とするかの選択を幅広く認める措置を直ちにとることを求めた⁽²⁾。このようななかで、2007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）の改正により、文化とスポーツについては、地方公共団体は条例の定めるところにより首長がその事務を「管理し、及び執行することとすることができる」（第24条の2第1項）ようになった。かかる動きは教委事務の首長部局への移動、それによる教委機能の縮小を促すものとも考えられるが、その一方で、首長の所掌事務である保育所については、2008年の児童福祉法の改正により、市町村長は保育所の保育に関する権限などの「全部又は一部を、その管理する福祉事務所の長又は当該市町村に置かれる教育委員会に委任することができる」（第32条第3項）ようになった。

それでは、実際にこれらの事務は首長部局と教委事務局のいずれにおいて執行されているのか。このことについて検討していくうえで考慮しなければならないのが市町村合併である。地方分権改革において基礎自治体の規模が問題とされ、平成の大合併が進められた。合併自治体では新たな取り組みへの期待や行政機構の組み替えのなかで、教委・首長部局間関係も含めた行政機能の再編の契機が生まれ易いとも考えられ、実際の調査研究でも合併自治体における新たな地域づくりや市民協働のための人材育成と関わって生涯

学習事務の首長部局への移動が報告されているからである⁽³⁾。しかし、個別事例の報告はなされているものの、全国的な動向を把握したものは管見の限りない。

本稿の第一の目的は、全市を対象としその行政組織機構に関する規則的分析により、生涯学習や幼稚園・保育所に関する事務が実際に首長部局と教委事務局のいずれにおいて執行されているのかを明らかにすることである。この分析において文化・スポーツ・社会教育に関する事務を生涯学習事務、公立幼稚園・私立幼稚園・保育所に関する事務を就学前教育・保育事務として検討を進めることとする。保育所とともに私立幼稚園が首長事務である。2010年4月1日現在の市の総数は786で、そのうち平成の大合併による合併市（本稿で対象とする合併の時期は1999年4月1日から2010年3月31日までとした）は427で、市全体の54.3%にあたる。また、この期の全合併自治体のうち合併市の比率は73.0%である⁽⁴⁾。

本稿の第二の目的は、以上の全体的動向の把握をふまえて、事例分析により、教委から首長あるいは首長から教委への事務の移動をめぐる説明理由を明らかにすることである⁽⁵⁾。具体的には、生涯学習事務も就学前教育・保育事務も首長部局で執行している市、両事務ともに首長部局での執行となるが、その後、生涯学習事務の執行が教委に戻された市、そして、生涯学習事務は首長部局で執行しているが就学前教育・保育事務は教委事務局で執行している市をとりあげ検討する。生涯学習事務についても就学前教育・保育事務についてもすでに事例研究がなされているが⁽⁶⁾、両事務を対象とし以上のような3タイプの検討を行った研究も管見の限りない⁽⁷⁾。

2. 全国的な動向

A. 全体の把握

表1は、生涯学習事務と就学前教育・保育事務の各事務について、首長部局並びに教委事務局で執行している市の数及びそれぞれの比率を示したものである⁽⁸⁾。生涯学習事務については、社会教育を首長部局で執行している市の比率は5.2%で、一定程度社会教育事務も首長部局への移動がとらえられるが、依然として多くの市が教委事務局で執行している。文化を首長部局で執行している市の比率は8.1%、スポーツを首長部局で執行している市の比率は8.9%であり、このうち条例によって市長が管理・執行しているのは文化が約3割、スポーツが約4割であった。文化・スポーツ事

表1 各事務における担当部局

		首長部局	教育委員会	合計
生涯学習事務	社会教育	41	745	786
		5.2	94.8	100
	文化	64	722	786
		8.1	91.9	100
	スポーツ	70	716	786
		8.9	91.1	100
就学前教育・保育	公立幼稚園	47	456	503
		9.3	90.7	100
	私立幼稚園	179	590	769
		23.3	76.7	100
	保育	736	50	786
		93.6	6.4	100

上段：市の数、下段：%

務の首長部局での執行において、前述の地教法の改正による条例制定が一定程度進められているのをとらえることができる。

就学前教育・保育事務については、公立幼稚園を首長部局で執行している市の比率は9.3%である。規則や協定書で事務を首長部局の職員に補助執行させているケースが多いが、一部の市ではこれらの事務を委任している。ただし、幼稚園への指導・助言に関しては事務委任においても教委に権限を残すこととされているため、「指導・助言に関することは除く」と記載することが一般的である。私立幼稚園に関する事務を教委事務局で執行している市の比率は76.7%である。公立幼稚園と私立幼稚園の両事務をあわせて執行して市が多いと想定されるが、事務の補助執行や委任に関する明確な規則や協定書を設けていないケースがほとんどである。保育所を教委事務局で執行している市の比率は6.4%である。ただし、教委事務局で執行している市の数は50であり、そのうち16市は公立幼稚園をもたない市である。公立幼稚園をもたない市においても、前述の児童福祉法の改正を受けて教委事務局への保育所事務の委任がみられるようになってきている。

B. 合併の有無×担当部局

表1でみたような事務の移動は、合併の有無とどのような関係がとらえられるのか。表2は合併の有無と生涯学習事務の担当部局をクロスさせたものである。社会教育については、首長部局で執行している市の比率は合併市で5.9%、非合併市で4.4%と、合併市の方

がやや高くなっている。文化とスポーツについては、首長部局で執行する市の比率は合併市の方が非合併市よりも低くなっているが、社会教育ほど相違は見られない。

表3は合併の有無と就学前教育・保育事務の担当部局をクロスさせたものである。これをみると、教委事務である公立幼稚園を首長部局で執行する比率と、首長事務である私立幼稚園や保育所を教委事務局で執行する比率は、合併市の方が高くなっている。

表2と表3から、教委・首長部局間での事務の移動に関する合併の影響は、生涯学習事務よりも就学前教育・保育事務に現われていることが看取される。

C. 合併の有無×人口規模×担当部局

それでは、合併の有無に人口規模をクロスさせた場合はどのような傾向がみられるのか。表4は生涯学習事務についてまとめたものである⁹⁾。社会教育を首長部局で執行している市の比率及び文化を首長部局で執行している市の比率ともに、人口が中規模から大規模の場合に合併市の方が高くなっている。スポーツも人

口規模が大きい市の場合には合併市の方が高くなっている。生涯学習事務については、全体的に人口規模が大きい市の場合に事務の移動を行う比率が比較的高くなるととらえることができる。

表5は就学前教育・保育事務についてまとめたものである。公立幼稚園を首長部局で執行する市の比率は、人口が中規模から大規模の市の場合に合併市の方が比率は高くなっている。また、私立幼稚園と保育所についても、人口規模が大きい市では合併市のほうが教委事務局で執行する比率は高くなっている。ただし、就学前教育・保育事務に関しては全体的に人口規模が小さい市の場合に事務の移動を行う比率が比較的高いととらえることができる。

表4と表5から、生涯学習事務と就学前教育・保育事務のいずれにおいても人口規模が大きい市の場合に合併市の方が事務を移動する比率が高くなる傾向が看取される。しかし、全体的に見ると、事務の移動を行う比率が高くなるのは、生涯学習事務は人口規模が比較的大きい市、就学前教育・保育事務は人口規模が比較的小さい市という相違がみられる。

表2 合併の有無×生涯学習事務の担当部局

	社会教育			文化			スポーツ		
	首長	教委会	合計	首長	教委会	合計	首長	教委会	合計
非合併市	16	348	364	31	333	364	33	331	364
	4.4	95.6	100	8.5	91.5	100	9.1	90.9	100
合併市	25	397	422	33	389	422	37	385	422
	5.9	94.1	100	7.8	92.2	100	8.8	91.2	100
合計	41	745	786	64	722	786	70	716	786
	5.2	94.8	100	8.1	91.9	100	8.9	91.1	100

上段：市の数，下段：%

表3 合併の有無×就学前教育・保育事務の担当部局

	公幼稚園			私幼稚園			保育		
	首長	教委会	合計	首長	教委会	合計	首長	教委会	合計
非合併市	13	173	186	98	261	359	344	20	364
	7.0	93.0	100	27.3	72.7	100	94.5	5.5	100
合併市	34	283	317	81	329	410	392	30	422
	10.7	89.3	100	19.8	80.2	100	92.9	7.1	100
合計	47	456	503	179	590	769	736	50	786
	9.3	90.7	100	23.3	76.7	100	93.6	6.4	100

上段：市の数，下段：%

表 4 合併の有無×人口規模×生涯学習事務

		社会教育			文化			スポーツ		
		首長	教委会	合計	首長	教委会	合計	首長	教委会	合計
非合併市	人口少	3	103	106	3	103	106	3	103	106
		2.8	97.2	100.0	2.8	97.2	100.0	2.8	97.2	100.0
	人口中	5	123	128	7	121	128	10	118	128
		3.9	96.1	100.0	5.5	94.5	100.0	7.8	92.2	100.0
	人口多	8	122	130	21	109	130	20	110	130
		6.2	93.8	100.0	16.2	83.8	100.0	15.4	84.6	100.0
合計	16	348	364	31	333	364	33	331	364	
	4.4	95.6	100.0	8.5	91.5	100.0	9.1	90.9	100.0	
合併市	人口少	2	154	156	1	155	156	3	153	156
		1.3	98.7	100.0	0.6	99.4	100.0	1.9	98.1	100.0
	人口中	8	126	134	9	125	134	10	124	134
		6.0	94.0	100.0	6.7	93.3	100.0	7.5	92.5	100.0
	人口多	15	117	132	23	109	132	24	108	132
		11.4	88.6	100.0	17.4	82.6	100.0	18.2	81.8	100.0
合計	25	397	422	33	389	422	37	385	422	
	5.9	94.1	100.0	7.8	92.2	100.0	8.8	91.2	100.0	

上段：市の数, 下段：%

表 5 合併の有無×人口規模×就学前教育・保育事務の担当部局

		公幼稚園			私幼稚園			保育		
		首長	教委会	合計	首長	教委会	合計	首長	教委会	合計
非合併市	人口少	4	42	46	13	89	102	95	11	106
		8.7	91.3	100.0	12.7	87.3	100.0	89.6	10.4	100.0
	人口中	3	62	65	34	93	127	121	7	128
		4.6	95.4	100.0	26.8	73.2	100.0	94.5	5.5	100.0
	人口多	6	69	75	51	79	130	128	2	130
		8.0	92.0	100.0	39.2	60.8	100.0	98.5	1.5	100.0
合計	13	173	186	98	261	359	344	20	364	
	7.0	93.0	100.0	27.3	72.7	100.0	94.5	5.5	100.0	
合併市	人口少	8	111	119	19	128	147	143	13	156
		6.7	93.3	100.0	12.9	87.1	100.0	91.7	8.3	100.0
	人口中	8	82	90	25	106	131	121	13	134
		8.9	91.1	100.0	19.1	80.9	100.0	90.3	9.7	100.0
	人口多	18	90	108	37	95	132	128	4	132
		16.7	83.3	100.0	28.0	72.0	100.0	97.0	3.0	100.0
合計	34	283	317	81	329	410	392	30	422	
	10.7	89.3	100.0	19.8	80.2	100.0	92.9	7.1	100.0	

上段：市の数, 下段：%

D. 合併の有無×財政規模×担当部局

表4と表5から人口規模による相違を検討したが、財政規模ではどのような傾向がみられるのか。表6は合併の有無に財政規模を加えて生涯学習事務をクロスさせたものである⁽¹⁰⁾。これをみると、社会教育を首

長部局で執行する比率はいずれの場合も合併市の方が高い。また、文化とスポーツについても、財政が小規模及び中規模の市の場合には合併市の方が首長部局で執行する比率が高い。

表6 合併の有無×財政規模×生涯学習事務の担当部局

		社会教育			文化			スポーツ		
		首長	教委会	合計	首長	教委会	合計	首長	教委会	合計
非 合 併 市	財政小		73	73		73	73		73	73
			100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0
	財政中	4	111	115	9	106	115	9	106	115
		3.5	96.5	100.0	7.8	92.2	100.0	7.8	92.2	100.0
	財政大	12	164	176	22	154	176	24	152	176
		6.8	93.2	100.0	12.5	87.5	100.0	13.6	86.4	100.0
合計	16	348	364	31	333	364	33	331	364	
	4.4	95.6	100.0	8.5	91.5	100.0	9.1	90.9	100.0	
合 併 市	財政小	6	185	191	5	186	191	7	184	191
		3.1	96.9	100.0	2.6	97.4	100.0	3.7	96.3	100.0
	財政中	11	130	141	17	124	141	18	123	141
		7.8	92.2	100.0	12.1	87.9	100.0	12.8	87.2	100.0
	財政大	8	82	90	11	79	90	12	78	90
		8.9	91.1	100.0	12.2	87.8	100.0	13.3	86.8	100.0
合計	25	397	422	33	389	422	37	385	422	
	5.9	94.1	100.0	7.8	92.2	100.0	8.8	91.2	100.0	

上段：市の数，下段：%

表7 合併の有無×財政規模×就学前教育・保育事務の担当部局

		公幼稚園			私幼稚園			保育		
		首長	教委会	合計	首長	教委会	合計	首長	教委会	合計
非 合 併 市	財政小	1	24	25	8	61	69	66	7	73
		4.0	96.0	100.0	11.6	88.4	100.0	90.4	9.6	100.0
	財政中	4	68	72	25	89	114	108	7	115
		5.6	94.4	100.0	21.9	78.1	100.0	93.9	6.1	100.0
	財政大	8	81	89	65	111	176	170	6	176
		9.0	91.0	100.0	36.9	63.1	100.0	96.6	3.4	100.0
合計	13	173	186	98	261	359	344	20	364	
	7.0	93.0	100.0	27.3	72.7	100.0	94.5	5.5	100.0	
合 併 市	財政小	8	133	141	26	158	184	178	13	191
		5.7	94.3	100.0	14.1	85.9	100.0	93.2	6.8	100.0
	財政中	17	91	108	31	105	136	130	11	141
		15.7	84.3	100.0	22.8	77.2	100.0	92.2	7.8	100.0
	財政大	9	59	68	24	66	90	84	6	90
		13.2	86.8	100.0	26.7	73.3	100.0	93.3	6.7	100.0
合計	34	283	317	81	329	410	392	30	422	
	10.7	89.3	100.0	19.8	80.2	100.0	92.9	7.1	100.0	

上段：市の数，下段：%

表7は合併の有無に財政規模を加えて就学前教育・保育事務についてまとめたものである。これを見ると、公立幼稚園を首長部局で執行する市の比率はいずれの場合も合併市の方が高い。私立幼稚園を教委事務局で執行する市の比率は財政規模が大きい市の場合に合併市の方が高い。また、保育所を教委事務局で執行する市の比率は財政が中規模及び大規模の市の場合に合併市の方が高い。ただし、全体的に見ると財政規模が小さい市においても一定程度事務の移動が行われているととらえることができる。

表6と表7から、概して生涯学習事務は財政規模が小さい市の場合に合併市の方が事務を移動する比率は高くなるが、就学前教育・保育事務は財政規模が大きい市の場合に合併市の方が事務を移動する比率は高くなる傾向が看取される。ただし、全体的に見ると、事務の移動を行う比率が高くなるのは、生涯学習事務は財政規模が比較的大きい市に、就学前教育・保育事務は財政規模が比較的小さい市という相違がみられる。

3. 事例分析

A. 事例の事務執行の概要

それでは、教委・首長部局間の事務の移動について、どのような説明がなされているのか。生涯学習事務も就学前教育・保育事務も首長部局で執行している事例として岡山県津山市、合併当時両事務ともに首長部局での執行となるが、その後、生涯学習事務の執行が教委に戻された事例として石川県加賀市、生涯学習事務は首長部局で執行しているが、就学前教育・保育事務を教委事務局で執行している事例として新潟県三条市をとりあげ検討する。必要に応じて他市にも言及する。

まず、3市の事務執行の概要を整理する。津山市は2005年に近隣の3町1村を編入した合併市で、人口は10万8千人ほどである。合併の翌年に策定された第4次総合計画の実現に向けて2008年に大規模な機構改革が行われ、これにより市民スポーツ事務が環境福祉部で、就学前教育事務がこども保健部で、文化振興事務が経済文化部で、社会教育や生涯学習に関する事務が地域振興部で補助執行されることになった。加賀市は2005年に旧加賀市と旧山中町の新設合併により誕生した新市で、人口は7万4千人ほどである。旧加賀市時代に生涯学習事務や就学前教育事務が首長部局で補助執行されていて、合併に際してもこの体制が継承された。しかし、2010年4月の機構改革により生涯学習事

務が教委に戻され、教委事務局に生涯学習課、スポーツ課、文化課が置かれた。三条市も新市で2005年に旧三条市と近隣の1町1村の新設合併により誕生した。人口は10万5千人ほどである。生涯学習、社会教育、文化財保護に関する事務が市民部生涯学習課で補助執行されている。文化とスポーツに関する事務については、地教行法の改正に基づき条例が定められ、市長の管理・執行する事務とされ、市民部生涯学習課と福祉保健部健康づくり課で執行されている。一方、教委事務局に子育て支援課が置かれ、幼稚園や保育所の事務だけでなく、妊産婦や乳児・幼児等の医療費補助から青少年健全育成、放課後子どもプランまで広く子ども行政を担当している⁽¹¹⁾。

以下、事務移動の説明理由を各市の市議会会議録を中心に検討するが、市議会会議録の表記はたとえば「津山市議会会議録」は「津山会議録」と略す。

B. 教委事務局の首長部局への移動

まず教委から首長部局への事務の移動についてみると、次の点をとらえることができる。

第一に、教委・首長部局間関係も含めた行政機構改革において縦割りをこえた効率的で機動的な行政運営の必要性が指摘されていることである。津山市の2008年の機構改革において、市長は合併後に策定された市の総合計画の実現に向けて「柔軟で効率的、機動的かつ横断的な行政運営を行えるような組織機構」の必要性を指摘している。市長によれば「目まぐるしく変化する時代の中で、新たな行政課題に挑み、多種多様な行政ニーズに対応していくためには、広義のまちづくり行政は部局の垣根を越えて有機的に連携させて、効果を高めていくことが重要」（津山会議録、2008年3月3日）とされる。同様の指摘は他の自治体でもみられ、たとえば旧加賀市においては、生涯学習事務を首長部局に移すにあたって「市民の視点に立ち行政窓口を一本化したものでありますし、そのことにより縦割り行政の弊害を打破し、組織としての目的の協力を図りながら体系的で効率的な行政運営を行うための組織改革を行うものであります」（市長公室長、旧加賀会議録、2003年3月11日）との説明がなされている。

第二に、この点と関わって生涯学習行政や就学前の子ども行政の統合化、他の行政領域や行政課題との一体化が強調されていることである。まず、生涯学習事務については、三条市の機構改革において文化・スポーツの「行政分野は地域づくりの観点から市長部局とも関係も深く、市長部局で担当する場合は新規事業

の企画や他の行政分野における諸施策との連携、協力といった点で利点がある」(市長, 三条会議録, 2007年12月11日)との説明があり、津山市の第3次生涯学習推進計画でも「市民の学びを支え、学びをまちづくりに活かすために生涯学習推進・スポーツ振興・文化振興部門を市長部局に移管し、生涯学習推進施策を、総合的・効果的に推進していくこととしました」との説明がなされている⁽¹²⁾。就学前教育についても、たとえば津山市では機構改革のメリットとして「保育所、幼稚園の担当と健康増進課の保健師あるいは療育事業の臨床心理士が、同じ場所でこうした業務を通し連携をいたしまして、見守りが必要な子供たちの早期発見あるいは早期対応ということが総合的に可能になっている」(こども保健部長, 津山会議録, 2008年6月10日)と指摘されている。

第三に、生涯学習事務や公立幼稚園事務を首長部局に移すことにより、教委を学校教育に専心できるようにすることである。この観点は両事務ともに首長部局に移した津山市にとらえることができる。市長が「子供施策の一元化、文化振興と観光振興、スポーツ振興と健康福祉の連携強化などのため、幼児教育や生涯学習、文化振興、スポーツ・武道、各部門を市長部局へ移管することといたしました。教育委員会を学校教育へ特化させることにより、学力向上や学校現場で起こる諸問題の解決、施設整備の推進が以前にも増して集中特化して行えるようにしたいと、こう考えました」(津山会議録, 2008年3月3日)との説明を行っている。

C. 首長部局への事務移動に対する批判及び首長事務の教委への移動

次に、教委から首長部局への事務移動に対する批判、首長事務の教委への移動の説明理由についてみると、次の点をとらえることができる。

第一に、教育行政の中立性の確保の観点からの批判が出されていることである。旧加賀市の行政機構改革における「教育委員会としての固有の事務である文化やスポーツ、生涯学習などを市長部局へ移管するということは、私は教育行政の中立性の確保から言っても適切ではないと指摘したい」(議員, 旧加賀会議録, 2003年3月11日)との発言がそうである。これに対して前述のように縦割り行政の弊害の打破などの機構改革の理由が示されるとともに、補助執行等を定めた地方自治法の「規定に基づき、適切に対応してまいりたい」(市長公室長, 同)との説明がなされている。教

育行政の中立性の確保は教委制度擁護の論拠とされてきたものであるが、生涯学習事務の首長部局での補助執行はあくまで地方自治法に依拠するものであるとの理解である。

第二に、生涯学習事務も就学前教育・保育事務も、学校教育とのつながりが重視されていることである。加賀市では生涯学習事務を教委に戻すにあたって、市長により「生涯学習、スポーツ、文化振興関係の事務を義務教育に引き続く一環教育の観点から、教育委員会に所管がえをいたします」(加賀会議録, 2010年2月26日)との説明がなされている。就学前教育・保育事務についても、三条市の改革において、市長が「義務教育とあわせて妊娠したときから少なくとも中学校を卒業するまでの間は三条市としてしっかりサポートしていく」(三条会議録, 2007年12月12日)とし教委への子育て部門の集約を説明し、教育長も「今後教育委員会の所管として乳幼児から小中学生までの子供たちの健やかな成長を図るための連続性あるいは一貫性を持った施策をいかにこれから構築していくかと、いかに具現していくか」が「大きな課題である」(同, 2007年12月13日)との発言を行っている。

このことと関わって、指摘しておきたいのが、教委が学校教育を所管するという制度上の規制が首長事務を教委に呼び込む要因にもなっていることである。三条市長は「子育てを一本化」することと関わって「制度上、義務教育につきまちは市長に委任することができずに教育委員会に置かなければならないため、その他の子育てに関する市長の事務を教育委員会に移管させていただいた」(三条会議録, 2007年12月11日)との発言を行っている。前述のように、三条市では教委事務局に子育て支援課が置かれ、幼稚園や保育所の事務だけでなく子育てに関する広範な事務が教委で執行されている。

第三に、教委に生涯学習事務が戻される場合でも行政の一元化が指摘されていることである。加賀市と同じように生涯学習事務を教委に戻した自治体に群馬県太田市がある。太田市も合併市で2005年に旧太田市を含む1市3町の新設合併により生まれた。2009年の機構改革で文化・スポーツ事務を教委に戻したが、この点について「教育委員会へ文化、スポーツを一括する部を創設し事務を移管することにより、文化、スポーツの向上を図ってまいりたい」(総務企画委員長, 太田会議録, 2009年3月19日)との説明がなされている。太田市ではさらに文化・スポーツ施設の財団への指定管理が行われており、生涯学習事務の移動と行政

改革の連動がとらえられる。

以上の理由説明に加えて、合併と事務配置との関係について、市役所庁舎の物理的な収容能力と旧町村への配慮を指摘しておかなければならない。三条市は合併にあたって旧三条市の庁舎を本庁舎としたが、本庁舎に全行政機能を集約できず、合併町村の旧役場庁舎に分野を特化して行政機能を配置した。教委事務局は旧栄町の庁舎を使用しそこに子ども行政事務の集約がはかられたのであり、「栄庁舎につきましては子育て支援の拠点として整備をしまいたい」（市長、三条会議録、2007年12月12日）とされている。もう一つの合併自治体である旧下田村庁舎には水道・下水道業務が置かれており、事務の特化・分割と旧町村への配置には対等合併にともなう旧町村への配慮がみられるのである。

D. 補助執行に伴う連絡調整

しかし、ここで注意しなければならないのは、以上のような事務移動をもって教委権限の縮小あるいは拡大としては簡単にはとらえられないことである。三条市のように広範な子育て関係事務の教委での執行は教委機能の拡大ともとれるが、補助執行の場合はあくまでも権限の本籍は首長にあり、事務の執行においては首長を含めた連絡調整が行われている。この連絡調整を通じて首長の意向が教委の事務執行に反映される経路が開かれていくことにもなるのである。同市の市長は「子育て環境の充実」を市政の基本方針の一つに据え、幼保小連携、小中一貫教育、子ども・若者総合サポートシステムの推進などを打ち出している⁽¹³⁾。教育長は独立した行政委員会としての教委の性格に言及し、「教育行政は中立性あるいは安定性の確保のための意味づけがある」としその堅持の必要性を指摘する。しかし、それとともに、「教育行政といえども市の行政の一端でございますので、市の方針等を十分取り込んだ中で、市の方針に沿って行っていくべき」こと、そして「財政的な裏づけも必要」であることから、首長部局と「理解」や「協力」というかたちで「相伴っていくべきもの」（三条会議録、2008年12月11日）との考えを示している。教育行政の「中立性」や「安定性」の確保とともに、首長部局との「協力」の必要性が述べられているのであり、補助執行という行政手法は連絡調整機能を通じて「協力」を進めるツールともなりうるものと理解できるのである。

4. おわりに

分析結果をまとめて結論としたい。

全市の動向をみると、生涯学習事務については、文化やスポーツに関する事務の首長部局での執行が8～9%とかなり高い値になっている。しかし、事例分析で示したように文化やスポーツに関する事務を教委に戻す市も出てきており、冒頭で指摘した教委制度批判や法改正をもって生涯学習事務の首長部局への移動が一方向的に進行しているとはとらえることはできない。むしろ、教委・首長部局のいずれの所掌とするのかの再検討期に入っているとも理解できる⁽¹⁴⁾。就学前教育・保育事務については、公立幼稚園事務の首長部局での執行が約9%であるのに対して、私立幼稚園事務の教委事務局での執行は約77%と高く、幼稚園事務については教委で一元化している市が多い。しかし、保育所事務については首長部局での執行が約94%と依然として高く、幼稚園と保育所の事務の統合化はそれほど進んでいない。

合併要因については、生涯学習事務に関しては、社会教育の首長部局での執行の比率が非合併市よりも合併市で少し高くなっているが、文化とスポーツではほとんど差異はみられない。一方、就学前教育・保育事務については、公立幼稚園事務の首長部局での執行、私立幼稚園事務の教委事務局での執行、保育所事務の教委事務局での執行のいずれも、非合併市よりも合併市の方が比率が高くなっている。教委・首長部局間の事務移動への合併の影響は生涯学習事務よりも就学前教育・保育事務に現れていると言える。ただし、合併要因だけではなく人口や財政などの規模による相違もみられ、概して生涯学習事務については大規模自治体、就学前教育・保育事務については小規模自治体の方が教委・首長部局間の事務の再編が進んでいる。

教委事務の首長部局への移動については、縦割りをこえた効率的で機動的な行政運営、生涯学習行政や就学前の子ども行政の統合化、他の行政領域や行政課題との一体化、そして教委の役割の学校教育への特化によるそれへの専心などが指摘されていた。この教委事務の首長部局への移動については教育行政の中立性の確保の観点から批判も出されている。生涯学習事務も就学前教育・保育事務も教委事務局で執行が求められる場合は学校教育との関係が重視されており、教委による学校教育の所管という制度上の規制が首長事務を教委に呼び込む要因にもなっている。また、生涯学習事務を教委事務局に戻す場合にも行政の統合化や行政

改革の視点がとらえられた。以上の理由に加えて、庁舎の収容能力や旧町村への配慮が教委・首長部局間の事務配置を決める要因にもなっている。学校教育と生涯学習や就学前教育・保育との関係をどうとらえるのか、行政分野の統合化をどのように図っていくのかなど、地方分権改革下で自治体のそれぞれの判断が事務配置の相違を生み出すようになってきていると言える。

しかし、事務の移動をもって教委権限の縮小あるいは拡大としては簡単にはとらえられない。首長事務の教委での執行は教委機能の拡大ともとれるが、補助執行の場合は権限の本籍は首長に残り、首長を含めた連絡調整が行われている。この連絡調整を通じて首長の意向が教委の事務執行に反映される経路が開かれていくことにもなる。このことは、教委・首長部局関係の解明には、以上の事務配置の分析に加えて事務執行上の連絡調整機能の分析が必要であることを示しており、この連絡調整機能に関するより多くの事例分析を今後の課題としたい。

付記

本稿は、科学研究費補助金基盤研究（B）「地方行政基盤の変動による生涯学習施策の転換に関する調査研究（課題番号20330163）」（研究代表者：琉球大学教授背戸博史）、及び科学研究費補助金基盤研究（B）「『子ども・青少年』行政の統合化と専門家養成に関する国際比較研究（課題番号21330188）」（研究代表者：東北大学教授宮腰英一）の成果の一部である。

【註】

- (1) 青木栄一「教育」松村岐夫編『テキストブック 地方自治（第2版）』東洋経済新報社、2010年、200-203頁。
- (2) 地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」2005年、6-7頁、大桃敏行「地方分権改革と生涯学習行政の展開」大桃敏行・背戸博史編著『生涯学習—多様化する自治体施策—』東洋館出版社、2010年、27頁。
- (3) 大桃・背戸、同上書。
- (4) 総務省『市町村合併資料集』[<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>]（最終アクセス：2011年3月27日）。
- (5) 教委事務の首長部局での補助執行について事務の「移管」という表現が用いられる場合もあるが、当該事務の権限の本籍は教委に残るため本稿では事務の「移管」ではなく「移動」という表現を用いた。首長事務が教委事務局で執行される場合も同様である。
- (6) 佐藤智子「社会教育における教育委員会制度の意義と課題—出雲市の教育行政組織改革を事例として—」中央大学教育学研究会『教育学論集』第53集、2011年、101-120頁、島田桂吾「市

町村における公立幼稚園の再編に関する事例研究—掛川市における『幼保一体施設』への再編形態に着目して—』『日本教育政策学会年報』第17号、2010年、135-148頁、同「自治体行政組織改革下の『子ども担当部局』の設置に関する事例研究—『首長部局型』と『教育委員会型』の相違に着目して—』『日本教育行政学会年報』第35号、2009年、130-147頁、背戸博史「市民協働体制の構築と生涯学習政策—福岡県宗像市事例—」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要』第4号、2010年、83-96頁、戸室憲勇「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—」筑波大学教育学会『筑波教育学研究』第6号、2008年、35-49頁、南部初世「地域経営における教育委員会の位置づけ—愛知県高浜市を事例として—」『日本教育行政学会年報』第32号、2006年、42-60頁、宮腰英一（研究代表者）『ネットワーク型ガバナンスによる教育支援システム再編に関する日英比較研究』（科研費研究成果報告書）2009年、武者一弘「教育の構造改革とガバナンスに関する研究の覚え書き—長野県上田市の教育行政再編をめぐる動きを事例として—」『信州大学教育学部研究論集』第2号、2010年、59-72頁、同「規制緩和・行財政構造改革下における教育委員会制度改革に関する考察」『信州大学教育学部紀要』第116号、2005年、181-192頁、同「市町村教育委員会制度の再編に関する一考察—教育委員会制度の解体論への対応を手がかりとして—」『信州大学教育学部紀要』第113号、2004年、145-155頁、山田可織・武者一弘「地方分権改革下における教育委員会制度の再編に関する研究—駒ヶ根市の子ども課設置と5歳児検診に注目して—」『信州大学教育学部紀要』第117号、2006年、195-206頁など。

- (7) 本稿は2010年の調査によるものであり、条例規集の検索時期は註（8）に、訪問調査の月日は註（11）に示した。本稿は島田と大桃の共同研究によるが、第2章で扱う各市の条例規集の分析は島田が、第3章で取り上げる自治体への訪問調査は島田と大桃が行い、本稿の執筆においては、第2章はおもに島田が、第3章はおもに大桃が担当し、第1章と第4章は共同で執筆した。
- (8) 調査方法は、各市のホームページにある条例規集の検索システムを用いて、行政組織規則及び教育委員会行政組織規則に記載されている各部局の所掌事務から判断した。調査は2010年2月から6月にかけて行った。しかし、ホームページの更新は市によって異なるため、同じ時点での比較をすることができなかった。なお、公立幼稚園及び私立幼稚園を整備していない市については欠損値として除外した。以下の分析も同様の措置をとっている。
- (9) 総務省統計局『統計でみる市区町村のすがた2010』[<http://www.stat.go.jp/data/ssds/5b.htm>]（最終アクセス：2011年3月27日）に記載されている市の人口数について、度数が均等になるように3分割した。なお、統計年度は2005年度のもので、その後合併した市は旧市町村のデータを合算している。
- (10) 総務省統計局『統計でみる市区町村のすがた2010』に記載されている市の財政力指数について、度数が均等になるように3分割した。なお、統計年度は2007年度のもので、その後合併した市は旧市町村の数値を合算した。
- (11) 各市ホームページにおける市政紹介、「津山市事務分掌規則」

「津山市教育委員会処務規則」「津山市教育委員会の権限に属する事務の補助執行に関する規則」「加賀市事務執行規則」「加賀市教育委員会事務局組織規則」「三条市行政組織規則」「三条市教育委員会事務局処務規程」「三条市教育事務の職務権限の特例に関する条例」による。3市にはそれぞれ次の訪問調査を行った。津山市地域振興部生涯学習課, 同協働推進課, こども保健部こども課 (2010年8月23日), 加賀市市民部こども課, 教委事務局生涯学習課, 同スポーツ課, 同文化課 (2010年8月31日), 三条市市民部生涯学習課, 教委事務局子育て支援課 (2010年8月30日)。

- (12) 津山市地域振興部生涯学習課『第3次津山市生涯学習推進計画』2010年3月, 4頁。
- (13) 三条市「所信表明」[<http://www.city.sanjo.niigata.jp/seisaku/page00035.html>] (最終アクセス: 2011年3月28日)。
- (14) 津山市は2011年4月の機構改革で生涯学習事務を教委に戻しており, このことも生涯学習事務を教委と首長部局のいずれに置くのかの再検討期に入っていることを示すものと考えられる。このように, 補助執行などにより教委事務の執行を首長部局に移しながら, 同事務の執行を再度教委に戻している自治体の機構改編の経緯については, 稿を改めて検討したい。

参考文献

- 青木栄一 (2010)「教育」松村岐夫編『テキストブック 地方自治 (第2版)』東洋経済新報社。
- 大桃敏行・背戸博史編著 (2010)『生涯学習—多様化する自治体施策—』東洋館出版社。
- 佐藤智子 (2011)「社会教育における教育委員会制度の意義と課題—出雲市の教育行政組織改革を事例として—」中央大学教育学研究会『教育学論集』第53集, 101-120頁。
- 島田桂吾 (2010)「市町村における公立幼稚園の再編に関する事例研究—掛川市における『幼保一体施設』への再編形態に着目して—」『日本教育政策学会年報』第17号, 135-148頁。
- 島田桂吾 (2009)「自治体行政組織改革下の『子ども担当部局』の設置に関する事例研究—『首長部局型』と『教委事務局型』の相違に着目して—」『日本教育行政学会年報』第35号, 130-147頁。
- 背戸博史「市民協働体制の構築と生涯学習政策—福岡県宗像市事例—」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要』第4号, 2010年, 83-96頁。
- 戸室憲勇 (2008)「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—市教委事務局所管事務の首長部局への移管に焦点を当てて—」筑波大学教育学会『筑波教育学研究』第6号, 35-49頁。
- 南部初世 (2006)「地域経営における教委事務局の位置づけ—愛知県高浜市を事例として—」『日本教育行政学会年報』第32号, 42-60頁。
- 宮腰英一 (研究代表者) (2009)『ネットワーク型ガバナンスによる教育支援システム再編に関する日英比較研究』(科研費研究成果報告書)。
- 武者一弘 (2010)「教育の構造改革とガバナンスに関する研究の覚え書き—長野県上田市の教育行政再編をめぐる動きを事例として—」『信州大学教育学部研究論集』第2号, 59-72頁。
- 山田可織・武者一弘 (2006)「地方分権改革下における教委事務局制度の再編に関する研究—駒ヶ根市の子ども課設置と5歳児検診に注目して—」『信州大学教育学部紀要』第117号, 195-206頁。