

《研究論文》

## 首長から見た教育委員会制度の諸問題

—市町村長に対する面接調査の結果を中心に—

筑波大学大学院 柳林 信彦  
筑波大学 堀 和郎

### ABSTRACT

Mayors' View of Problems on School Board System  
- Based on Interview Data from Mayors, or Chiefs of Local Municipalities -

Nobuhiko YANAGIBAYASHI  
Graduate Student, University of Tsukuba  
Kazuo HORI  
University of Tsukuba

In the process of reform for decentralization and deregulation, it has been recognized that mayors are important actors and mayors' relations with school boards are one of the key factors in promoting active educational administration in local communities. Therefore, How mayors view school boards becomes an important topics to be considered.

The purpose of this paper is to make clear mayors' view of problems on school board system and their implications for school board reform.

The data we use are interview data collected, August in 2004, as a part of research on operational realities of local school boards. The samples are mayors of 18 cities, 7 towns, and 1 village selected from Kanto Area (Ibaraki, Tochigi, Saitama, Chiba, and Kanagawa) .

Mayors recognizes the followings as problems that subsist in the workings of school board system.

- 1) Lack of the skills necessary for school boards as active organizations.
  - School board members should be knowledgeable and committed to policy- making roles.
  - Superintendents should be more lively and energetic as policy leaders.
- 2) Dependence on the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology and Prefectural Boards of Education
  - Much More autonomy should be supported in the relationship of local school boards with the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology.
  - Much more decentralization should be promoted in the relationship of local school boards with Prefectural Boards of Education, especially in the field of personnel management for teachers.
- 3) Unstable relationship between mayor's office and school board office.
  - Transfer of some of educational affairs (especially on lifelong education) to the mayor's office should be considered.
  - Many regulations over schooling and adult education should be abolished or loosened in order to effectively and efficiently deal with local affairs (especially on welfare) under the jurisdiction of mayor's office.

## 1 問題の所在と研究の課題

本稿は、市町村長の面接調査からえられたデータを基に、首長は、教育委員会制度の現状に対してどのような問題点を認識しているか、それは、教育委員会制度改革の在り方にどのような意味合いを持っているのかを明らかにしようと試みるものである。

教育委員会は、自治体において、合議制の行政委員会として教育行政(教育・学術・文化)に関する権限を有しており、首長とは相対的に独立した執行機関として設置されているが、その在り方をめぐって、廃止論を含めた改革論が展開されてきたことは周知の通りである。他方、地方分権政策が推進される中、首長は、住民ニーズに応答的で効果的な自治体行政を行うことが求められており、そのために、教育行政も含んだ、自治体行政の総合化が課題とされ、教育委員会と首長の関係は、自治体教育行政にとって重要なテーマとなっている。たとえば、地方六団体の一つである全国市長会は、2001年に「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―」の中で、両者の関係構築が重要なことをつぎのように述べている。「今後、地域が一体となった教育を推進するためには、広く教育委員会が所管する事務について、住民の代表である市町村長の意向が適切に反映されるよう、市町村長と教育委員会との間で定期的な協議を行うなど、可能な限りの意思疎通を図ることが望ましい」<sup>(1)</sup>。また、中教審「地方分権時代における教育委員会の在り方について」の「部会まとめ」(2005)や中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』(2005)等の提言においても両者の関係が注目されている。『新しい時代の義務教育を創造する』では、「首長は、現行制度でも、教育関係の予算の編成・執行の権限を持つなど、教育行政に大きな責任を負っているところであり、教育委員と首長との協議会の開催など、首長と教育委員会との連携を強化していくことが重要である」<sup>(2)</sup>と提言されている。このように、教育委員会と首長との関係が改めて注目され、その見直しが重要な課題となっているのである。

事実、自治体教育行政における首長の果たす役割について、教育委員会制度の運用実態に関する実証的な研究からも、その重要性が明らかにされている<sup>(3)</sup>。すなわち、首長の存在は、教育改革の進展にとって重要な要因となっており、首長が地域の教育問題に対して関心とビジョンを持ち、教育長と教育課題を共有し、教育政策過程に積極的に関わっている自治体では、教育改革が進んでいるのである。

このように、首長が自治体教育行政において重要なアクターであり、首長と教育委員会との関係が注目されているとすれば、首長が教育委員会をどう認識し、どこに問題を見ているのかを明らかにすることは重要な検討課題といわなければならない。本稿はこのような問題意識に基づき、教育委員会制度に対する首長の問題認識を明らかにしようとするものである。

われわれは、これまで教育委員会制度に関する実証的研究を実施し、その成果をいくつかの論文として公表してきた<sup>(4)</sup>。その一環として、2004年の8月に関東圏の市町村長への面接調査を行った。面接調査は、首長の教育委員会認識、すなわち、教育委員会をどう位置づけているのか、首長は教育委員会制度のどこに問題点を見ているか、という問いを検討するために企画したものであった。首長が教育委員会をどう位置づけているのかという点に関しては、教育委員会制度は総合行政を推進する上での制約要因というより、首長のスタンス次第で柔軟な対応が可能な制度として、多くの首長に受容されているという知見を得た<sup>(5)(6)</sup>。しかしながら、首長は、現状をそのまま認めているわけでは決してなく、教育委員会制度の基本的な枠組に変更を加える必要はないが、教育委員会制度の改善に取り組むことは、自治体にとって至上命題であるとしている。

それでは、首長は教育委員会のどのような部分に問題を見ているのか、そして、それは、教育委員会制度改革にどのような意味合いを持つのか。この問いを解明すること、これが本稿の目的である。教育委員会と首長との関係が重要となっている今、このような研究課題の解明は、教育委員会制度改革の方向性を明らかにする上で重要な意義を有すると考える。

## 2 調査対象とサンプル

本稿で用いるデータは、2004(平成16)年の8月に行った、関東圏の市町村長への面接調査のそれである。調査は、文部科学省の平成16年度委嘱研究「教育委員会制度および県費負担教職員制度の運用実態に関する調査研究」の一環として行ったものである<sup>(7)</sup>。調査対象の選定については、茨城、栃木、埼玉、千葉、神奈川のすべての市と、各県の町村から10の町村を無作為抽出し、161名の市町村長に面接調査の依頼を行い、面接の許可を得られた50の市町村から、サンプルの偏りが生じることがないように、26の市町村を選んだ。内訳は、市長18人、町長7人、村長1人であり、県別の分布は、茨城5、栃木3、埼玉5、千葉9、神奈川4である。関東圏全域を代表するサンプルではないが、特定の県への偏りはない。

## 3 首長から見た教育委員会制度をめぐる諸問題

### (1) 教育委員会の力量に関わる問題

#### ① 教育委員の力量

首長が認識する教育委員会制度の問題点としては、まず、組織機構としての教育委員会が職務を遂行していくに当たっての力量の不足がある。これは、教育委員に関するものと教育長に関するものがある。まず、教育委員に関わるものを取り上げる。

首長の認識する教育委員の基本的な問題点は、教育委員が政策立案や改革のイニシアティブの発揮といった点で消極的すぎ、地域独自の取り組みを積極的に提案するよりも教育長や首長が発案した政策や改革案を審議するという待ちの姿勢が強いことである。例えば、SA市長は「もっと教育委員自身が勉強していただいて市長への提言をしてほしい。(中略) まだまだうちのほうから言ったことに対して検討するとかいうふうな、うちのほうから流れていくというのですか、そういう感じが非常に強いですから」と語っており、YU市長も「今は、どちらかと言えば教育委員会(教育長と事務局一括弧内は引用者補足、以下同じ)から出された意見について、審議するだけのようですが、少し出すぎてもいいから、いろいろなことについて、逆に教育委員から問題提起をしてもらい、もっと活発な議論をしてもらいたいという気持はあります」と述べている。さらに、KA町長も「これから求めるとしたら受け身の教育委員会ではなくて、地域にあって地域をどう育てるか、地域の子どもたちもそれに沿って動いていくのだという発想の教育委員会、衣替えした姿がやっぱりほしいなというのは、私の持論としてはあります」と語っている。

また、首長は、教育委員は市民の目に見えない存在である、あるいは、当該自治体の教育行政の責任者として市民の目に映っていない、という問題点も指摘している。AK市長は「やはり市民から見て、教育委員の存在が見えませんね。教育の最高決定をしているにもかかわらず、あまり市民にとって見える存在ではない。何か教育の問題をすごく感じているから、では教育委員に言おうとみんな思いません。教育委員会の事務局に言うか、せいぜい教育長に言う。あるいは、市長に言う。現実には市長がいちばん多いかもしれませんが、ですから、もっと教育委員が市民に見える存在にならないといけないのではないかと思います」と語っている。

教育委員会の力量不足に関わっては、教育委員の増加や人数の弾力的運用を望む声も多かつ

た。首長は、特に大規模自治体では5人の教育委員で期待される役割を十分に果たすことは難しいと考えている。I M市長は「(教育委員の)人数をもっと市町村によって弾力的に運用できるような仕組みがあってもいいと思うのです。何も人口で規制することもないですし、うちはもう少し教育委員の人数を増やしたいということがあってもいいと思うのです。10人ぐらいになってもいいのではないですか」と語っている。また、O I町長も「うちなんかの規模だと5人ぐらいの教育委員がいて、中学1校、小学校3校、幼稚園3園を見てもらいながらやっていくには、5人ぐらいのバランスでいいと思います。だけど、規模が大きなところでは、5人でやっているというのはおかしいわけです。1年に1回も、管理している機関に足を踏み入れることができないわけでしょう。うちは入園式にしても卒業式にしても、卒業式、入学式にしても、委員さんが必ず最低1園、1小学校ぐらいは顔を出す」と述べている(他に、T A市)。

結局、首長は、教育委員に地域の教育行政の当事者としての自覚をより強く持つことを求めるとともに、学校へ実際に足を運んで学校現場の実情を把握したり、地域の行事や市民の集会に出席して市民と対話し、地域の教育問題や市民の教育ニーズを把握して、積極的に政策提案を行うような教育委員を期待している。事実、教育委員はいわば「教育議員」としての自覚を持ち行動すべきであるという首長もいた(S A市長)。首長は、「市民の目に見える教育委員会」として認知されるだけの活動と、それをささえる力量の形成を強く求めている。

## ② 教育長の力量

首長は、教育長に対して、自治体教育行政の中核的な担い手として期待を寄せ、そのリクルートには、相当に注意を払っている<sup>(8)</sup>。実際、多くの自治体で教育長はそうした期待に応え、リーダーとして行動しており<sup>(9)</sup>、そうしたリーダーとしての働きぶりは首長に比較的高く評価されている<sup>(10)</sup>。しかし、政策の立案や改革の取り組みでのリーダーシップやイニシアティブの発揮といった点で、もっと積極的になってほしいと考えている。例えば、S A市長は、教育長についてつぎのように語っている。「教育長は市長から任命されたという意識が強いのかもかもしれませんし、この4月に来たからというのもあるかもしれませんが、『こう思いますけど、どうですか』と、大体相談に来ます。本当は相談ではないようにしてほしいのです。『市長、こうやらせてもらいたいけど、いいですかね』と言ってほしいのです。(中略)『市長、これ、どうしましょうね』と。すべてがどうしましょうね、というだけなんですよ。これは権限の問題じゃなくて、意識の問題だと思うのです。もっと自ら決断しろと、私は言っているのですけどね」と語っている。

また、教育長の力量については、地域の教育行政の責任者の一人としての意識や使命感が弱いのではないかと指摘もある。C H市長は、ある具体的な事例について語っている。「(高校の衛生看護科に専攻科を不透明な経緯で乗せたことについて)だれが決めたのかと言っても、みんなうつむいて、言わないのです。当時の教育長に私は聞いたのです。これは一体だれが決定したのかと。すると、うつむいて言わないのです。教育長が『私です』と言わないとは何事かと。『最終決裁権者はだれだ』と言ったら『市長だ』と言いますから、『そんな教育長はとんでもない』と怒ったのです。そうしたら、すぐ辞表を書いて辞めてしまいました」。

こうした問題が指摘される背景には、市町村教育委員会、とりわけ事務局長としての教育長には、集権・官治的なシステムが醸成してきた指示待ち意識や横並び意識が生み出す政策づくりへの消極的な姿勢が依然として残っていること、さらに、首長と異なり教育長には文部科学省、都道府県教育委員会からの「指導・助言」の影響が強く作用し、いわゆる「縦割り行政」の弊害が表れていることを示しているのではないかと考えられる。首長面接調査の際に、たまたま同席し

たT〇教育長は「実に中央からの考え方がいかに徹底できるかというシステムが(あり)、これはよくできていると思いました。私は外から来たから余計思うのですけども、それが逆にいい面もあるのだけれど、そういう旧態としたシステムがそのまま国・県・事務所・市町村へと来る。これがそのまま残りながら、果たして国が考えるような自由で独自性のあるそういう教育が展開しうるのかどうか」と、その問題点を指摘している。事実、つぎにみるように、首長の目には、教育委員会制度の抱える問題として、文部科学省、都道府県教育委員会との関係性の中に潜む問題性がはっきりと映っている。

## (2) 文部科学省、都道府県教育委員会との関係に関する問題

### ① 文部科学省との関係

これまでも、自治体教育行政については、文部科学省や都道府県教育委員会からの指導が強く、「縦割り行政」に巻き込まれているという批判がなされてきた。しかし、分権改革により、自治体独自の政策的な取り組みが、これまでよりもできるような雰囲気が教育委員会に生まれてきていることは確かである。たとえば、「相当に変わりました。今の教育委員会は文部科学省や県教委の指導で動くことは少なくなっています」というS K市長の発言は、その代表的なものである。

とはいえ、多くの首長は、依然として、文部科学省と都道府県教育委員会の強い指導を問題視している。教育委員会制度を肯定的に評価している市長であっても、縦割り行政による問題に言及している。たとえば、T G市長は「特に言えば、中央統制をもっともっと規制緩和しなさいということ以外ないですね。本当に大事に、地域に根ざした教育委員会活動をやるとしたら、中央統制をまず外しなさい。それと、県のやっている人事、財政をもっともっと市町村にゆとりを持たせてやらせなさいということだと思っております。何といたっても文部科学省の中央統制は依然として変わっていません」と述べている。

文部科学省との関係については、さらなる分権化を進める必要性を述べる首長が多い。たとえば、K U市長は「(文部科学省や都道府県教育委員会という)縦系列へのストレスは大いにありますね。どこまで言っているかわかりませんが、そういう意味で今の教育委員会制度はだめですよ」と述べている。他にも、U G町長は「中央集権でやっている面の、全国画一の教育ができて、非常にそういう面ではあまり格差ができないということではいい面がありますが、そういう面はある程度、教科書や何かで、国語の漢字をどのぐらい習わせるとか、数学をどの程度教えるとか、基礎をどうやるとか、そういう一つの基準はあってもいいのですが、その採択から運用については全部もう地方に任せて、やはり地方の中で教育をするというふうには転換しないといけないのではないかという感じがしますね」と語っている。N D市長も、副教材づくりの施策事業を発案したときのことを思い起こして、市長が発案してもすぐに動かなかった教育委員会が、学習指導要領の「最低基準化」が宣言されてからは、急に動き出したということを語ってくれた。これらのことは、文部科学省の行政指導が教育委員会の行動を「縛って」きたこと、換言すれば、「お上踏襲主義」が残っていることを示唆していよう。T〇市長の「(教育委員会)制度自体が問題点ということよりは、今まで綿々と続いてきた教育風土というか、前例踏襲主義、お上踏襲主義、そういったものを続けるのか、それを変えていくのかというふうなことだと思います」という言葉がそれを示している。

### ② 都道府県教育委員会との関係

首長は、市町村教育委員会と都道府県教育委員会との関係については、日常的な活動の中で縛

りを感じる人が多いと述べている。たとえば、AK市長は「市がスクールサポート教員を正規職員としては配置できないけれども、臨時講師として雇って配置して、(その講師を活用することで)学校の中でやりくりをして(余剰の)担任の先生を生みだしてもらって、クラスを減らすようなクラス替えはしないということまでいこうとしているのですが、なかなか県がうんといわないところもあるのです。だから、県に申請して、県に不許可を出させると言っているのですが、県は(県の決めた基準に合致した申請でなければ、そもそも)申請をさせないのです。もともと県の基準どおりで申請させよう(県の基準に合わない場合は申請を受理してくれない)というわけです。(私としては、教育委員会に対して、市が決めた案のままで、)とにかく絶対に申請しろといっているのです。県に何を言われても、書類を置いてこいと言ったり、そういうのがけっこうあります」と述べている。

首長が、都道府県教育委員会との関係において、具体的な問題事例として指摘するのが、教員人事についてである。首長の多くは、教員の人事権を、市町村に委譲することを求めている。UG町長は「今、いちばん問題なのは、この教育委員会には人事権がないですよ。県になりますので、これはやはり地元に下ろしてきてもらいたいですね。あと、(人事権の委譲は)もちろん財源移譲(が必要)になると思いますが、県の予算でやっていますので、この辺も直接市町村に(やらせてほしい)」と語っているし、TG市長もまた「人事権も市町村によこせと僕は就任以来言っています。県において人事権を行使するというのもう遅い。地域のまちづくりの一つの担い手としての学校教育がある、あるいは社会教育がある」との認識を語った。

また、教員の人事権が都道府県教育委員会にあることによって、教育長(候補の)教育委員の人事時に都道府県教育委員会との関係を配慮せざるを得ない、という問題を指摘する首長も多い。MA町長は「どういった方が教育長になられているかということで、教員の配置がすごく変わってくるのです。私が組合活動をやった校長を教育長に置いたというのも、そこにあるのです。組合活動をした校長というのは、意外と人事で力があるのです」と述べている(他に、TU市、KT市、SK市)。他に、問題教員の処分という点から、問題点を指摘する首長もいる。SA市長は「(教育委員会の問題点は)いわゆる人事面で不適切な、教員にあまり向いていない教員も(自治体独自の判断だけでは)排除ができない。そこでしょうね」としている。

AK市長は、ある具体的な事例をあげている。教育長候補の教育委員の任命と関わって、「教育長は校長(経験者が適任)です。民間の教育長というのも面白いとは思いますが、現実の話として、民間で選ぶときは、本当にこの人ならばだれも文句を言えない(人でなければ選べない)。(中略)学校の先生の人事は実に生々しい話で、力のない教育長がなってしまうと、変な先生をみんな押しつけられる。広域で先生の人事はしますから、県の教育委員会に対して発言力のない教育長がなってしまうと、人事でいい先生を射止められない。もちろん、それだけではないですが、県の教育委員会に対して発言力をもつ教育長というのが、現実的な必要性としてやはりあると思いますね」と語っている。また、教育長が民間からの場合には、教育次長を校長や教職経験者から、あるいは県の行政職から採用するなどして、都道府県教育委員会との関係構築への配慮をせざるをえず、都道府県教育委員会に「顔が利く」人材として、教育次長のポストに文部科学省からリクルートした人材を配置したという首長もいた(UR市)。これらのことは、教育長(候補の)あるいは、教育次長の人事に際して、都道府県教育委員会に対して「ものが言える」あるいは「認知度の高い」という点に配慮せざるを得ないことを示唆している。

以上のように、首長は、文部科学省や都道府県教育委員会との関係に関して、縦割り行政の系列からくる問題点を認識している。しかし、それは、首長部局から相対的に独立した行政委員会

である教育委員会が、「縦割り行政の浸透」によって文部科学省、都道府県教育委員会の指導を重視し、首長（部局）から孤立してしまっているという問題認識ではない。首長の面接からは、首長と教育委員会は、緊密に連携し、協働して自治体教育行政に当たっており、文部科学省や都道府県教育委員会の行政指導や人事権の行使に対しても協力して対応しようとしている様子がうかがえる。首長の認識する問題点は、文部科学省や都道府県教育委員会の行政指導が強く働くため、市町村教育委員会との協働を推進する上で、いくつもの障害があることへの不満である。つまり、首長の関心は、地域の実情に基づいた独自の教育行政を行ない、分権化が推進される中で、自発的・積極的な教育行政を進めていく上で必要な責任と権限が、現行の教育委員会に欠けているという点にあり、そのために、特に義務教育に関しては、できうる限り市町村に任せ、文部科学省や都道府県教育委員会の役割は、全国的な基準の策定や、市町村間の調整や支援にとどめるべきではないのかという点にあるといえよう。

### (3) 首長（部局）と教育委員会（事務局）との関係に関する問題

#### ① 社会教育、生涯学習部門の首長部局への移管

首長（部局）と教育委員会との事務分担関係について、教育委員会の事務を首長部局に一元化することには、消極的な首長が大勢を占めている。たとえば、AK市長は「教育分野も問題や課題を山ほど抱えていますから、教育長をなくして私が直接指揮するというのは物理的に難しいという気はします。ある程度教育委員会が責任を待ってやってくれないと、ポイントや要所要所では意見はいうにしても、市長部局と同じレベルで、学校のいろいろなことまで指揮することは物理的にできないと今は思います」と述べている。しかしながら、教育委員会が所管する事務の一部、特に、社会教育と生涯学習に関わる事務の首長部局への移管を求める声は大きい。「特に生涯学習、市民スポーツ関係、図書館もそうですが、首長部局でいいと思うのです。KU市あたりですと、生涯学習が非常に盛んで、公民館活動も伴って非常に熱心に市民のかたが取り組んでいます。（中略）（教育委員会の機能は）学校教育に特化していいと思うのです。場合によっては、教育長は教育担当助役くらいの思い切った考え方に特化していくことが必要ではないかなと思いますね」（KU市）といった意見や、「公民館活動とか、生涯教育活動は（義務教育とは）違うでしょう。直、市民ではないですか。なぜそれをいちいち教育委員会を通してやらなければいけないか。スポーツにしても。だから、これはストレートに市長部局でやっていいのではないか」（UR市）といった意見が聞かれた。

首長は、少子化への対策や高齢者の社会参加といった問題は、自治体の都市計画や地域住民の生活に直結するものであり、できうる限り首長のリーダーシップが発揮できる体制が望ましいと考えている。AK市長は、少子化の中で、いかに安心して子育てができる環境を提供するのか、また、高齢化が進む中で、退職した（しかし、健康で、様々な知識や技能を有している）高齢者を、どう社会参加させていくのかといった点が、自治体の生き残り戦略にとって最重要な課題となっており、この点は、教育だけではなく福祉等の分野とも大きく関わっているからこそ、自分自身でリーダーシップを発揮する必要がある、そのための組織体制の整備が不可欠であると力説していた。

#### ② 教育行政における諸規制の問題

事務移管という明確な形で問題提起をしないまでも、補助金によって作られた施設は10年間は他の目的に使用できないとか、学校教育と社会教育とを隔てる壁の高さに言及する首長も存在す

る。他方で、社会教育施設に関する利用規制についても早急に緩和すべきという意見を表明している首長もいた。民生、福祉部門の政策展開を大きく制約しているからである。「生涯学習の部分が民生部門、福祉部門とどうしてもオーバーラップしてしまう。具体的にいうと、公民館、図書館、博物館なのですが、公民館としての法律上の位置づけは存じ上げています。博物館も図書館もわかっています。しかし、今そこを使って福祉が関係してくることがあるわけです。その建物、施設を使って福祉の活動をしたい」が、「社会教育施設だという縛りのなかで踏み込めない部分があり、制度としてそこのところは仕切りをはずしてもらわないといけない」。幼稚園にしる、保育所にしる、地域にとってそれは「子育て」という一つの事業であるが、幼保一元化を進めるにはさまざまな規制があり、保育事業を統合的に取り組むのは容易ではない。統合的に取り組むには、このままだと「ごまかしごまかしの仕事」をしたり「どこかで目をつぶらなければならない」という矛盾があると、ND市長は指摘していた。

これらの指摘は、自治体教育行政上の問題の一つが、制度機構それ自体よりも、学校教育や社会教育をめぐる作用法上の諸規制にあることを示していよう。つまり、教育委員会制度の問題とされるものの中には、作用法上の規制がもたらすものが存在し、制度機構それ自体からもたらされたのではないにもかかわらず、制度機構上の欠陥と見なされてきたものがあるのではないか。教育委員会が政策主体として動こうとする場合に、さまざまな規制に直面し、その結果、教育委員会が身動きがとれなくなり、そのことが教育委員会の制度機構に由来する「機能不全」とされてきたのではないかといった問題もあり得ることを、このことは提起している。

#### 4 首長の認識する教育委員会の問題点のもつ意味合い

以上において、教育委員会制度のどんな点に首長が問題点を見いだしているのかを、面接データを用いて明らかにしてきた。首長の問題認識は大きく、教育委員や教育長の力量、文部科学省や都道府県教育委員との関係、社会教育や生涯学習に関する職務権限の所在をめぐるものに分けられた。こうした問題認識からみえるものは何か。最後に、この点に論及して、稿を閉じることにしたい。

最も重要な点は、首長の問題認識を占めているのは、巷間、喧伝されている教育委員会制度の構造的欠陥—合議制の行政委員会として首長から独立した執行機関として組織されていることに由来する欠陥—への不満では必ずしもないということである。すなわち、現行の教育委員会制度の仕組みは、分権時代の首長に求められる強力なリーダーシップを妨げる制約要件になっているという認識ではなかった。たとえば、「教育委員会が首長部局から独立していることが首長にとって制約となっている」「教育委員会が合議制であるために責任の所在が曖昧である」「教育委員会が合議制であるため、迅速な意思決定ができない」というような意見は少なかったのである。生涯学習部門の首長部局への事務移管への言及を除けば、首長は現行制度を肯定的に評価しており、教育委員会の無用論＝廃止論につながるような認識は示してはいない。まして、現行制度の基本的枠組みへの疑念は、あまり表明されていなかった。この点については、首長に対する全国規模のアンケート調査の知見と軌を一にしている<sup>(11)</sup>。

首長の意識を占めているのは、そうしたことよりも、集権・官治的なシステムに取り込まれ形成されてきた教育委員会の「体質」が自治体独自の主体的な教育行政を進める上でネックとなっているのではないかという認識である。首長は、教育委員会への不信任よりもむしろ、教育委員会は自治体教育行政の中心的な担い手であり、自分自身はそれをサポートすべき存在であるという意識を有しているといえる。換言すれば、今日、教育問題は、自治体の重要な政策課題のひとつ

つであり、それゆえに、教育委員会はそれを解決するに必要な能力構築に取り組むべきであり、自分自身としては、できうる限り、そうした教育委員会を支援し、連携・協働して課題解決に当たりたい、という意識を持っているということである。それだけに、そうした連携・協働の妨げになるような要因に対して批判的なまなざしがあるといえよう。つまり、調査から明らかとなった首長の見る問題点は、首長が自治体教育行政に積極的に関与しようとしたときに、障壁となっているものであると考えられる。首長にとって、これらの問題点を解消することは、首長(部局)と教育委員会の連携・協働が成功裡に進むための基本的条件として認識されているのであり、首長は、教育委員会が地域の教育問題を解決するための機構としての本来の責任を主体的かつ積極的に遂行する、あるいはそれに専念するための権限の確保と障害を除去する努力を求めているものと捉えられる。

首長の問題認識をこのように把握できるとすれば、分権改革の時代にあつて自治体行政の総合行政化が求められている中で、首長(部局)と緊密な連携の中で展開されることが要請されている教育行政、そして、その中心的担い手である教育委員会にとって、自らの使命を改めて自覚して首長の認識する問題点を一つ一つ解消し、首長と協働しうる体制を構築していくことは至上命令であり、教育委員会は、そのための取り組みに真摯に向き合わなければならない。

このような、問題解決への具体的な取り組みは、それぞれの教育委員会において、さまざまな形態で取り組むことが考えられるし、また、実際にいくつかの教育委員会では改善の取り組みが始まっている。首長面接調査でみられた一事例として、TG市の取り組みがあげられる。

TG市では、地域の教育課題について調査、審議し、教育委員会に政策上の「建議」を行う組織として、教育審議会が組織されている。教育委員会はそれを受け止めて、施策事業化できるかどうかを検討している。それとともに、教育審議会で活動してきた人材が教育委員として任命され、審議会での経験を生かして、教育委員会の力量(政策力)の向上と活性化に取り組んでいる。審議会の設置は、住民参加の拡大をねらったものであるが、それは同時に教育委員をいわば「育成」する機能をも果たしているといえよう。また、教育審議会を通した広範な住民参加は、教育改革を推進する上でその「正統性」の源泉として、相互の信頼感を醸成する役割も果たしている。こうした、住民の声を生かそうとする独自の試みは、文科省、都道府県教育委員会といった、上意下達的な教育行政の影響が依然として見られる中で、自治体独自の教育政策を立案・実施することを推進する駆動力ともなっているとも考えられる。

TG市の事例は一事例にすぎず、教育委員会を教育の地方自治機構として強化する策として、このほかに、教育委員会の主催による教育改革推進市民委員会の設置や、教育長と教育次長との連携に見られる教育職と行政職とのパートナーシップの推進に取り組んでいる自治体もあった。

以上、限られた事例ではあるが、このように、教育委員会にとって、首長の認識に現れた諸問題の一つ一つ解決していくことは、自らが地域の教育課題を解決する政策機構として機能し、自治体教育行政の中核としての存在意義を主張する上で必須の課題といわなければならない。首長に対する面接調査のデータは、このようなことを示唆していると考えられる。

#### 【註】

- 
- (1) 「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－」  
(全国市長会、2002年2月19日)  
(<http://www.mayors.or.jp/opinion/iken/h130219education/h130219edu.htm> 2006年1月現在)

- (2) 「新しい時代の義務教育を創造する」(中央教育審議会, 2005年10月26日)  
 (www.mext.go.jp/b\_menu/shingi/ chukyo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf 2006年1月現在)
- (3) 堀 和郎, 柳林信彦「学校支援の教育改革の規定要因に関する実証的研究—市町村教育委員会教育長に対する全国調査を基に—」筑波大学大学院人間総合科学研究科教育学専攻『教育学論集』(創刊号, 2005)
- (4) 堀 和郎, 平田敦義, 藤田祐介, 柳林信彦「中教審答申以降の地方教育行政の改革動向とその規定要因」筑波大学『教育学系論集』(第27巻, 2003); 堀・柳林「教育改革の進展に影響を及ぼす教育長の特性に関する分析」西日本教育行政学会『教育行政学研究』(第25号, 2004); 堀・柳林, 前掲『教育学論集』論文(2005); 堀・柳林「教育委員会制度の運用実態に関する実証的研究—教育委員会会議の活性化に関する要因の分析を中心に—」教育制度学会『教育制度学研究』(第12号, 2005); 教育委員会制度調査研究会(代表, 筑波大学, 堀 和郎)『教育委員会制度および県費負担教職員制度の運用実態に関する調査』(平成16年度文部科学省委嘱研究, 2004)
- (5) 堀 和郎, 柳林信彦「首長から見た自治体教育行政における教育委員会の位置と課題—市町村長に対する面接調査の結果を中心に—」(日本教育制度学会 第13回大会発表資料, 2005年11月12日, 大阪大学)
- (6) 首長が, 教育委員会廃止論ではなく, 制度改善論に傾いていることについては, 村上祐介「教育委員会制度改革に対する自治体首長の意識と評価—全国首長アンケート調査報告」(東京大学大学院教育学研究科『教育行政学研究室紀要』第24号, 2005)においても明らかにされている。
- (7) 面接調査を含む調査研究の全体については, 教育委員会制度調査研究会(代表 筑波大学 堀 和郎)前掲報告書(2004)を参照されたい。面接調査は1時間から1時間半かけて行われた。結果はテープ起こしされて保管されている。なお, この面接調査に関しては, 窪田眞二, 平田敦義, 戸室憲勇の各氏の協力を得ている。記して深く謝意を表したい。
- (8) 教育委員会制度調査研究会(代表 筑波大学 堀和郎)前掲報告書(2004), pp. 6-10.
- (9) 堀, 平田, 藤田, 柳林, 前掲『教育学系論集』論文(2003), pp. 17-23. また, 堀・柳林, 前掲『教育行政学研究』論文(2004), 参照。
- (10) 村上, 前掲論文(2005), p. 57.
- (11) 同上, p. 61.