

# — 序 章 —

---

## 問題の所在

### — 改廃論議の中の教育委員会制度 —

---

#### 1 教育委員会制度をめぐる問題状況—廃止か改善か—

周知のように、教育委員会制度の正統性と有効性を問う動きが、分権改革の展開とともに、顕在化してきた。そこでは、分権時代の地方教育行政機構はどうあるべきか、時代に有効な機構はどうあるべきかという問いの中から、現行の教育委員会制度に対する疑問が提起されている。それは、「教育委員会廃止論」という問題提起にもっとも端的に現れている。例えば、新藤宗幸の論はその一つである。彼は、現行の教育委員会制度は文部科学省を頂点とする強固な縦割り行政の中に埋め込まれており、分権時代に求められている教育行政—住民公選の首長を中心とした総合行政の一環として展開されるべき教育行政—を推進する主体としてふさわしくないだけでなく、むしろそれを妨げる存在であるとして、その廃止を説いている<sup>1)</sup>。

彼によれば、教育委員会は制度上、行政委員会として組織された執行機関として首長(部局)から独立しているため、首長は、自治体のトップであり、かつ教育委員の任命権限や教育財政権限を有する「教育」行政機関としての地位にありながら、教育問題に対する自らの政策的なイニシアティブやリーダーシップを発揮できない状態を強いられている。しかも、他方で、教育委員会は、予算編成権限も人事権限も首長部局に依存しているために独自の政策的な取り組みには(は)制約がある。そうした中で、教育委員会は、国の補助金と強固な縦割り行政の「指導・助言」に依存しながら、もっぱら上意下達的な教育行政の末端機関として国の「政策実施機関」として機能することを余儀なくされ、自治体の総合行政を損なう存在と化している。教育委員会制度の理念から期待される「教育の地方自治」を担う機関として地域の教育課題に敏感に応答し、それを解決する能力は、現在の教育委員会にはのぞむべくもない。要するに、教育委員会は「文部科学省を頂点とする行政系列に支えられ」「首長の影響力から相当程度独立している」存在であるというほかな

く、分権時代に求められる自治体教育行政を担うことはできない。したがって、教育委員会制度を廃止して、首長をトップとする行政機構の下で一元的に教育行政を行うべきである、というのである。

こうした、新藤の「教育委員会廃止論」のほかに、もう一つの廃止論がある。それは、志木市が教育特区案として申請した(が、結局は承認されなかった)教育委員会廃止案に見られる<sup>2)</sup>。これは、教育委員会制度に対する典型的な批判の一つである、「現行の制度の下では、教育行政に関わる意思決定の責任の所在が曖昧である」という主張に基づいて、複数の教育委員からなる教育委員会を政策決定機関ではなく政策に関する審議機関(教育審議会)として編成し直し、教育政策の決定と執行の責任を教育長に与える(執行機関としての教育長)という制度改革案である。前記の廃止論が首長から独立した行政委員会としての教育委員会を廃止するのに対し、これは、合議制の意思決定機関としての教育委員会を廃止して教育委員会を審議機能に限定するといふものである。

また、教育委員会の廃止を求めるものではないが、教育委員会制度の抜本的な改革を求める提案もある。例えば、全国市長会は、教育委員会と首長部局の事務・権限の再配分という形での教育委員会制度改革案を提起している<sup>3)</sup>。それは、地方分権推進委員会による「新たな地方分権型行政システム」の創造というコンセプトに基づく、自治体レベルにおける教育事務の権限配分の見直しに沿ったものである。具体的には、文化・生涯学習行政や幼児教育分野の所管を教育委員会から首長部局に移管する(事務移管論)という改革案である。教育委員会の廃止論ではなく、権限縮小論ともいふべき提案といえるだろう。全国市長会は、内閣に提出した意見書「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見一分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直し」(2001年2月19日)の中で「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」ことが望ましいとして、例えば、「生涯学習など学校教育以外の分野については、教育の政治的中立性の確保といった理由から特に教育委員会の所管とする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」としている。要するに、教育委員会の事務から生涯学習を外し、首長の指揮の下で総合行政の一環として生涯学習行政を展開することが望ましいとしているのである。

しかしながら、公共政策レベルで推進されてきたのは、教育委員会の廃止論でもその権限縮小論でもなく、制度改善論というべきものである。制度改

善論には、①既存の制度を前提とした運用改善論と②制度改革による改善論がある。前者の具体例を述べれば、臨時教育審議会『教育改革に関する第二次答申』（1986）の中の教育委員会制度論がこれに相当する。端的に言えば、それは、いわゆる「教育委員会の活性化」論である。現行制度の枠組みの中で可能なことを創意・工夫して取り組むことにより、制度のパフォーマンスの改善ができるという考え方である。例えば、活性化の対象として、教育委員の選出（教育長の選出も含む）や教育委員会会議（以下、教委会議と略記）の運用がある。現在の教育委員の選出は「肩書き」が重視され、委員候補者の就任意欲とは関係なく、地域の名士が多く選ばれ、制度理念から求められるような住民代表としての自覚が高く、教育委員としての使命感や問題解決意欲の強い人物が必ずしも選出されていない。教委会議が政策フォーラムとして機能していない現実もそうした委員選出の在り方と無関係ではない。ということで、教育委員に優れた地域の人材を選出するとともに、その使命感を高めるための研修機会を充実させる、といった改善論である。

後者の具体例は、近年の分権改革の一環として教育行政分野で取り込まれてきた教育委員会制度の改革がこれに当たる。例えば、教育長の任命承認制の廃止である。これは、教育長の任命承認制を廃止することで、自治体の側に教育長の選任に際しての責任をより強く自覚させ、教育委員会の自主・自律への意欲を高めることにより制度のパフォーマンスを高めることを期待するというものであり、改善論の一つといえよう。制度改革は、論理的には制度の根幹の変更も含みうる。しかし、公共政策として推進されている教育委員会制度改革は、根幹部分の変更は意図していない。むしろ、その堅持を意図している。つまり、ここでの制度改革による改善とは、教育委員会制度の根幹は維持した上で、諸々の付随する諸制度を（基本的には、その根幹をより有効に機能させるという意図の下に）変更することによる改善のことである。

ここで、制度の根幹とは、自治事務としての教育行政＝教育サービスの組織化という観念を前提に設計されている、①行政委員会＝首長より相対的に独立した執行機関としての教育委員会、②複数の住民代表からなる合議体としての教育委員会、③専門的補佐機構としての教育長・事務局という組織・機構という要素の有機的集合体を指している。したがって、ここでいう制度改革論とは、首長（部局）より相対的に独立した合議制の行政委員会として設置された教育委員会（狭義）の下に、補佐機構として、教育長と事務局を配し、複数のレイマン（地域住民の代表）から構成される教育委員会が、教育長・事務局のプロフェッショナルリーダーシップの力を借りつつ、地域の教育問題

を自主的に解決するための教育に関わる政策決定および管理運営上の責任を引き受けるという根幹となる仕組みはこれを堅持しつつ、そうした核心をなす仕組みが十全に機能するために必要と考えられる制度変更を進める一方で、そうした制度変更によって生じた新たな条件の下で制度運用の改善を図り、教育問題を解決するパフォーマンスを向上させるというスタンスである。

中教審答申『今後における地方教育行政の在り方について』（1998）、中教審・教育制度分科会・地方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）、中教審答申『新しい義務教育を創造する』（2005）における教育委員会制度論はいずれも、このような立場にたった改善論であるといえる。例えば、『地方分権時代における教育委員会の在り方について』では、つぎのように述べられている。「教育委員会制度は、…教育機関の管理運営における首長からの独立性、合議制、レイマンコントロールの実現の要請に応えるものとして今日においても意義のあるものであり、今後も地方自治体の執行機関として教育委員会は必要であると考え、教育委員会に対して指摘されている問題点については、可能な運用の改善と必要な制度改革により、教育委員会制度をよりよく活用していくことで解決を図るべきであり、問題点を理由に制度が不要であるとすることは適当ではない」<sup>4)</sup>。同じく『新しい義務教育を創造する』においても、つぎのように述べられている<sup>5)</sup>。

現在の教育委員会の現状については、会議が形骸化している、国の示す方針に従う縦割り集権型の仕組みになっている、合議制のため責任の所在が不明確となっている、迅速な意思決定ができない、などの問題が指摘されている。（中略）しかし、教育行政における政治的中立性や継続性・安定性の確保、地方における行政執行の多元化…、首長が広範な事務を処理する中で専門の機関が教育を担当することのメリット…などの重要性をふまえると、教育委員会の設置は選択制にすべきではなく、必要な運用や制度の改善を図ることが必要であると考えられる。（中略）また、指摘される問題の多くは、首長や議会の在り方に起因するものであり、教育委員の選任などについて首長や議会が本来期待されている権能を行使すれば解決できるとの意見も出された。

したがって、教育委員会制度の今後の在り方については、すべての地方自治体に設置することなど現在の基本的な枠組みを維持しつつ、それ

それぞれの自治体の実情に合わせた執行ができるよう制度をできるだけ弾力化するとともに、教育委員会の機能の強化、首長と教育委員会の連携の強化や教育委員会の役割の明確化のための改善を図ることが適当である。

いじめ問題への対応や世界史未履修(の見逃し)問題により教育委員会制度の改革論議が再燃し、教育再生会議の重要検討課題となり、いまなお制度改革は進行中であるが、これらにおいても、制度の根幹は堅持するという従来スタンスに変更はない。というよりも、教育三法案における地方教育行政法の改正には、文部科学省による教育委員会への「是正の要求」や「指示」規定の復活に見られるように、分権改革以前に戻るような制度改革もある。この点は、教育委員会制度を前提とした上で、文部科学省の圧力と支援を加えることによって、その効果的な活動を可能にしようとする政策意図の現れと考えることもできるが、それは、ともかくとして、教育委員会制度に関して、政府の公共政策レベルで推進されているのは制度の根幹を維持しながら行う制度改革による改善論であり、それが主流を形成している<sup>9)</sup>。

また、全国の市区町村長を対象にしたアンケート調査の結果を見ても、上記した全国市長会の提言とは異なり、市区町村長の過半数が教育委員会制度の現状維持ないし改善論に賛同しているのである<sup>7)</sup>(表1を参照)。

「現行の教育委員会制度を変更する必要はない」という意見に対して、「賛成」、「どちらかといえば賛成」をあわせると39.1%、「どちらともいえない」が34.1%、「反対」、「どちらかといえば反対」をあわせると26.8%となり、賛成派が多い。また、「合議制の執行機関としての教育委員会制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図る」という意見に対しては、「賛成」、「どちらかといえば賛成」をあわせると69.6%になり、首長の3分の2以上がこのような意見を持っているということになる。さらに、「現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う」という意見に対しては、「反対」、「どちらかといえば反対」が、あわせて過半数を占めている。さらにまた、仮に教育委員会を設置するかどうか、首長自身の選択に委ねられた場合についての意見では、「教育委員会制度を維持するが、必要な制度的改善を図る」が52.0%と最も多く、ついで、「現行の教育委員会制度を維持する」が33.4%、そして「現行の教育委員会制度を廃止し、その事務を市町村長が行う」が13.6%となっている。このように、首長アンケート調査によっても、現行の教育委員会制度を大幅に変更することに賛意を示す首長は少ないことが

表 1 教育委員会制度に対する首長の認識

(1) 現行の教育委員会制度を変更する必要はない

	回答数	%
反対	96	8.6
どちらかといえば反対	204	18.2
どちらともいえない	381	34.1
どちらかといえば賛成	288	25.8
賛成	149	13.3
合計	1118	100
平均値		3.17

(2) 合議制の執行機関としての教育委員会制度を維持しつつ、必要な制度的改善を図る

	回答数	%
反対	45	4.0
どちらかといえば反対	64	5.7
どちらともいえない	230	20.6
どちらかといえば賛成	507	45.5
賛成	269	24.1
合計	1115	100
平均値		3.80

(3) 現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行う

	回答数	%
反対	287	25.6
どちらかといえば反対	357	31.9
どちらともいえない	295	26.3
どちらかといえば賛成	97	8.7
賛成	84	7.5
合計	1120	100
平均値		2.41

(4) 仮に教育委員会を設置するかどうかが首長自身の選択に委ねられた場合どうするか

	回答数	%
現行の教育委員会制度を変更せず維持する	385	33.4
教育委員会制度を維持するが、必要な制度的改善を図る	598	52.0
現行の教育委員会制度を廃止し、その事務を市町村長が行う	156	13.6
その他	12	1.0
合計	1151	100

平均値(その他を除く) 1.80

明らかになっている。

これらのデータは、改革の方向性についての、きわめて一般的な意見の分布を示しているにすぎないが、少なくとも現行制度を改善・活用することで今日の問題状況に対応できるという意見が首長の間で大勢を占めていることはたしかな事実であるといえる。

## 2 教育委員会制度の運用実態の実証的分析

われわれは、こうした動きをどう見ればよいのか。いうまでもないことであるが、廃止論、権限縮小論、改善論のいずれにも、分権時代の地方教育行政機構はどうあるべきか、教育委員会制度は分権時代に有効な機構として存

続可能なのか、という基本的な問題関心が根底にある。制度運用の改善や制度改革による改善という支配的な動向をそのまま認めてよいのか。それより、廃止論の方が、分権時代にあってはもっと有効ではないのか。あるいは、権限縮小という方向での改革が現実的で、妥当性が高いのではないのか。

しかしながら、こうした根本的な問いに答えるには、まずなによりも、教育委員会制度が制度としてどう機能しているか、すなわち、制度の現在を検証する必要がある。それぞれの論が前提とする事実について経験的なデータがあるのか。それぞれの論は、いかなるデータに裏打ちされているのか。廃止論者の主張するような事実は、存在するのか。権限縮小論者の問題視する現実とは、多くの自治体の教育委員会に見られるのか。そして、そうした現実とは制度の廃止あるいは教育事務の再配分をしなければ解決不可能であるのか。それらの問題は、現行の制度の根幹を維持し、制度運用を改善することで解決できるのではないのか。制度の根幹を維持する限り、どのような運用改善も意味がないのか。こうしたさまざまな問いに答えるには制度運用に関する経験的データが必要である。そのための実証的研究がなければならない。

本書が試みるのは、制度運用の実態を解明し、そこから制度改善の諸条件についての示唆を得ようとすることである。廃止論、権限縮小論、改善論それぞれの妥当性を経験的データに基づいて検証しようとするものではない。公共政策レベルで推進されていることや関係者(首長)の認識から見て、教育委員会制度の改善論が支配的であるという現実を前提とするならば、また、教育委員会制度はその潜在的な可能性を十分に発揮できない条件の下に置かれてきたのではないかという疑問が成り立つ<sup>8)</sup>とするならば、まずは、地方分権改革の進行という新たな状況下で、教育委員会(広義)がどう動いているか、その運用実態を明らかにし、それが制度としての存在意義を発揮する条件を探ることは、改善の方向性を明らかにする上に重要不可欠な作業であり、意義のある研究課題といえる。本書は、そうした観点からの実証的研究を試みるものであり、そこから得られた経験的証拠に基づいて、制度改善のために何にどう取り組むべきか(取り組むことができるか)という課題について示唆を得ようとするものである。

### 3 分析の視点と本書の構成

ところで、制度としての存在意義を発揮する条件との関わりにおいて解明すべき制度運用の実態といっても、さまざまな側面がある。しかし、分権改革下にある教育委員会制度をめぐる問題状況と改廃論議の内容からいっ

て、制度運用の実態の解明という場合、少なくともつぎの三つの側面は注目し得る重要な側面であり、検討課題として取り上げる必要のある側面といえる。それは、「教育委員会と教育改革の推進」、「教育委員会会議の実態」、「教育委員会と首長との関係」である。

### (1) 教育委員会と教育改革の推進

制度運用の側面としてまず注目すべき重要なものとしては、教育委員会(広義)が教育改革にどう取り組んでいるか、という問題がある。教育改革への取り組みは、問題解決機構としての教育委員会にとって、その存在意義に関わる制度運用の側面であるからである。そこで、第1部では、「教育改革の進展とその規定要因」と題して、地域の問題解決機構として行動すべく、教育改革に取り組んでいる教育委員会は、どのような特性を備えているのかを解明する。ここで依拠するデータは、2001年7月に実施した、市町村教育長を対象とする「教育改革における教育委員会の役割に関するアンケート調査」(サンプル数274教育委員会、回収率54.8%)と、2004年1月・7月に実施した、市区町村教育長を対象とする「自治体教育改革の動向に関するアンケート調査」(サンプル数1407教育委員会、回収率70.4%)によるデータである<sup>9)</sup>。

教育改革への取り組みが制度運用の重要な側面であるというのは、教育委員会制度をめぐって、1998年の中教審答申以降、新たな動きが見られ、新たな期待が生まれているからである。すなわち、地方分権一括法の一環として、地方教育行政法の一部改正が行われ、教育委員会、とりわけ、市町村教育委員会の「自立」に対する支援、ないし、自立のための法整備(機関委任事務制度の廃止、教育長任命承認制の廃止、等々)が進むことにより、教育委員会の「自己責任」としての教育改革への取り組み、ないし、自主的教育改善の動きが各地で生まれている。それは自治体レベルでの教育行政に新たな動態が生じつつあるということである。端的にいえば、分権改革の進展とともに、自治体教育委員会も改革主体としての力量が問われる状況が生まれているのである。

とするならば、教育委員会が取り組んでいる教育改革(という運用実態)に焦点を当てて、どのような教育委員会が教育改革を推進しているのか、教育改革を推進している教育委員会の背後にあるものは何なのか、教育委員会のいかなる条件が教育改革を押し進めているのか、を解明することは重要な検討課題の一つといえる。こうした課題を検討することにより、改革主体であ

ることを求められている教育委員会が地域の問題解決機構たりうるには、いかなる条件が必要であるかが明らかにされることが期待されるからである。教育改革の推進という運用実態は、地域の教育問題の自主的解決という「教育の地方自治」機構としての教育委員会の存在意義に関わることである。そこで、第1部では、地域の問題解決機構として行動すべく、教育改革に取り組んでいる教育委員会は、どのような特性を備えているのかを解明する。具体的には、今日、教育委員会が取り組んでいるいくつかの改革施策を取り上げて、それらの改革施策を積極的に推進している教育委員会に共通して存在する要因を解明する。

まず、1章「教育改革の進展と教育長の特性」では、2001年調査のデータを分析して、教育改革の推進と結びついている教育長の特性を明らかにし、続いて、2, 3, 4章で、2004年調査に依拠しつつ、教育改革の推進に関わる諸要因を解明する。すなわち、2章「教育改革の進展と自治体教育行政の特性(その1)」では、教育改革の推進と関連する自治体教育行政の特性、すなわち、自治体教育行政の場を構成し、リーダーとしての教育長の行動を促進している諸アクターの特性(改革推進要因)を明らかにする。3章「教育改革の進展と自治体教育行政の特性(その2)」では、それらの特性のどれが相対的に重要なのかという問題、すなわち、改革推進要因相互の規定力を明らかにし、4章「自治体レベルにおける教育改革の進展と人口規模」では、自治体の人口規模別に、それら改革推進要因の分布を比較して、小規模教育委員会の機能不全に関わるデータを提示するとともに、教育委員会の設置単位論、すなわち、教育委員会設置の適正規模についての示唆を得る。

## (2) 教育委員会会議の実態

第2部では、「教育委員会会議の運用実態」と題して、教委会議の運用実態に焦点を当てる。依拠するデータは、2004年7月に、上記の市区町村教育長調査とは独立して実施した市区町村教育委員長を対象とする「教育委員会制度の現状と課題に関するアンケート調査」(サンプル数1370教育委員会、回収率68.6%)に基づいている<sup>10)</sup>。

教育委員会制度の形骸化という場合、その批判の中心にあるのは、教委会議が政策決定の場であるにもかかわらず、政策フォーラムとして機能していないという批判、あるいは合議体の意思決定機構であるにもかかわらず、教育長ないし事務局主導で動いている、という批判である。例えば、中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』の中で、「教育委員会会議では議決

を必要とする案件の形式的な審議に終始することが多く、さまざまな教育課題についての対応方針等について十分な話し合いや検討が行われていない」と述べられている。つまり、会議の運用実態が制度理念から乖離していることが教育委員会制度の形骸化論の論拠の一つであった。教委会議はどう機能しているのか。この問題を、会議を主宰する立場にあり、会議の実態をつぶさに経験している教育委員長を対象とする全国調査に基づいて、解明する。

5章「教育委員会会議の運用実態と会議の活性化要因」では、会議がどのように運用されているのか、会議の実態を把握するとともに、会議を活発化する条件としてどのようなものがあるのかの分析を試みる。そして、6章「教育委員会会議の活性化要因とその相対的規定力」では、判別分析を用いて、会議の活性化に関わる諸要因の相互の規定力を解明すると同時に、人口規模別の比較も試み、そのバリエーションを探る。

### (3) 教育委員会と首長との関係

つぎに着目する側面は、教育委員会と首長との関係である。教育委員会(広義)が首長とどのような関係を形成しているかに関する分析と考察が、第3部を構成する。ここで依拠するデータは、2004年に実施した関東6県の市町村長に対する「教育委員会の再編課題に関する面接調査」(サンプル数26人の市町村長)のデータである<sup>11)</sup>。

首長と教育委員会の関係については、教育委員会の首長との密接な関係の欠如、自治体行政における教育委員会の孤立論が提起され、そのことが中央政府＝文部科学省を頂点とする縦割り行政による集権・官治的な教育行政を帰結しており、分権時代にふさわしい地方教育行政機構として現行の教育委員会制度は失格であるという、制度廃止論の根拠の一つとされてきたのである(前述したように、新藤宗幸の議論は、この問題を教育委員会廃止論の論拠の一つとしている)。首長と教育委員会との関係に関する実態の究明は、教育委員会は首長(部局)から孤立しているのかということの検証に関わるという点で、重要な検討課題である。

しかしながら、教育委員会と首長との関係については、これまでほとんど研究の焦点となることはなかった。教育行政の独立という制度原則がある以上、教育委員会と首長との間が疎遠な関係になることは当然の帰結であり、問題とする必要はないし、その関係を究明することは研究主題として重要ではない、というような取り扱いを受けてきたといってよい。教育行政の一般行政からの独立は制度原則の一つとはいえ、首長に与えられた、教育委員の

任命、教育予算の編成・支出、教育に関する条例の議会への提出、教育財産の取得などの諸権限からして、両者の関係は教育委員会制度の運用にとって決定的であることはいうまでもない。にもかかわらず、研究主題として取り上げられることの少なかったこの側面については、踏み込んだ考察がなされないままに、いつの間にか、独立＝孤立論が浸透し、廃止論の根拠とされるほど教育委員会制度の抱える大きな問題点の一つとされてしまった。

7章「自治体教育行政における首長と教育委員会との関係構造」では、関東圏の市町村長に対する面接調査のデータに基づいて、首長と教育委員会の間にはどのような関係構造が築かれているかを明らかにする。この分析は、教育委員会の首長からの「独立＝孤立論」の妥当性を検討するデータを提供するであろう。8章「首長から見た教育委員会制度の諸問題」では、同じ面接調査データを用いて、首長は、教育委員会制度の問題点についてどのような認識を持っているかを整理し、その意味合いを検討する。

こうして、本書は、基本的に全国規模の調査データに基づいて、今日注目すべき制度運用の諸側面の実態を実証的に解明し、制度の改善について検討し、判断し、展望する材料を提供することを目的とするものである。つまり、本書は、地方教育行政制度の再編論議ないし教育委員会制度に関する改廃論議における一つの立場である改善論を前提にして、教育委員会制度が維持され存続する場合、それを地方教育行政機構として意義あらしめるためにはどのような改善が必要なのか、という実践的な問いを実証的に検討するための材料の提供を試みるものである。

このように、本書は、実証的分析に基づく知見とその意味合いの考察を基本としているが、終章では、「教育委員会制度の再生のために」と題して、教育委員会制度の根幹を支える基本原理を確認しつつ、それとの関わりの中で教育委員会制度を再生させるには、市町村教育委員会にはどのような取り組みが必要であるかについて、調査知見に言及しつつ、試論を展開している。それは、教育委員会制度が今後も自治体教育行政を担う中心的機構として存続していくために、市町村教育委員会が対応すべき課題に関する試論でもある。また、補章として、今日、学力低下が社会問題化する中で大きな課題とされている学校改善において果たすべき教育委員会の役割に関する論考「自律的学校経営の時代における学校改善と教育委員会の役割」を加えている。さらに、資料編として、教育長と教育委員会事務局に関する基本的データと自治体教育行政の諸アクターの果たしている役割に関するデータを整理して提示している。

## 【注】

- 1) 新藤宗幸「教育委員会が必要なのか」岩波書店編集部編『教育をどうする』岩波書店(1997), pp. 258-259: 同「教育行政と地方分権化」東京市勢調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社(2002), pp. 271-290.
- 2) 穂坂邦夫『教育委員会廃止論』弘文堂(2005).
- 3) 全国市長会「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」(2001)参照: また、西尾理弘『教育行政改革への挑戦』山陰中央新報社(2002).
- 4) 中央教育審議会教育制度分科会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)参照.
- 5) 中央教育審議会答申『新しい義務教育を創造する』(2005)参照.
- 6) 例えば、教育委員の人数の弾力化、保護者選任の義務化、指導主事配置の義務化といった法制改革に、それは現れている.
- 7) 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): また、教育委員会制度調査研究会(代表 筑波大学 堀 和郎)文部科学省委嘱研究最終報告書『教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運用実態に関する調査』(2005), p. 48を参照.
- 8) 教育委員会制度がその潜在的可能性を十分に発揮できなかった条件として、つぎのようなものがあつたのではないかと考えている. 一つは、「教育行政の地方自治」が理念として掲げられたにもかかわらず、自治体教育行政は実際には集権・官治的システムに絡め取られ、強力な「縦割り行政」の規制の下で活動せざるをえず、自ら動くにもそれが抑制されてきたということである. 二つには、自治体内部での横の、つまり、首長部局からのサポートがなかったことがあげられる. これについては、首長部局の責任というよりも、辻清明が指摘している(『政治を考える指標』岩波書店, 1960)ように、地方自治の経験のない自治体に教育行政の執行機関としての教育委員会を設置してそこに教育行政の自治をも責任を負わせることになったことは「不幸な巡り合わせ」であつた. つまり、地方自治をこれから構築しなければならない自治体首長にとって、教育行政の地方自治を担う教育委員会をサポートするという配慮の余裕はなかったし、教育が永い間集権的システムの下に置かれてきた歴史的経験からして、自治体首長にとって教育行政の地方自治を担う教育委員会制度というものへの理解が不十分だったことも関係しているであろう. 最後に、教育委員会は文部省と日教組との間の保革のイデオロギー対立に巻き込まれ、特に学校との関係において、学校「監督」機関としての役割を強く求められ、本来求められていた教育行政の専門性を発揮して学校の教育力を高めるような支援を行うという役割が十分に遂行できなかった. そのために、教育委員会の存在意義が問われただけでなく、教育委員会制度の正統性への疑問も払拭されないまま、不毛な時間だけが経過することになった. 要するに、教育委員会制度は「教育の地方自治」という新しい理念を体現する機構であつたにもかかわらず、そのような機構として成熟していくための条件がないまま、あるいはそうした条件を奪われながら、運用されざるをえなかったために、その潜在的可能性が発揮されなかった部分があるということである.
- 9) 前者は平成12/13年度の科学研究費補助金(基盤研究C)研究「教育改革における教育

委員会の役割—地方教育行政に関する『中教審答申』以降の動向に注目して」として行ったものであり、後者は平成16年度文部科学省委嘱研究(注7参照)の一部として行ったものである。

- 10) この調査も平成16年度文部科学省委嘱研究の一部である。
- 11) この面接調査も平成16年度文部科学省委嘱研究の一環として行われたものである。