

8 章

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から—

1 研究の課題：首長は教育委員会制度のどこに問題を見ているか

本章は、市町村長の面接調査から得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。

首長が教育委員会をどう位置付けているのかという点に関しては、前章において、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¹⁾。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み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、自治体にとって重要な課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、これが本章の目的である。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。

なお、本章で用いるデータは、前章で用いたものと同じで、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。

2 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

(a) 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。

首長の認識によれば、教育委員の問題点は、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)まだまだうちの方からいったことに対して検討するとかいうふうな、うちの方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、どちらかといえば教育委員会(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、少し出すだけでもいいから、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「まず教育委員の皆様方が、とにかく名誉職という考え方ではなく、子どもたちを育てるリーダーの一人なんだという自負心を持って動いてほしいというのがまず第1点にありますね…。地域にきちんと根を下ろした教育の理論家というのか、確かなものがそこに存在していて行動を伴っていただけることを、まずほしいなと思っています。(中略)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、そ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。

ほかにも、「実質的に審議できる仕組みが必要なのではないでしょうか。私も3年間いましたけれども、基本的にあまり強烈な意見というのは出ないで、事務局があげた案が大体すんなり通るとというのが一般的スタイルです。事務局がしっかりしていたからといえばそれまでですけども、これからはそういうものでは(役に立た)ないです」(IM市長)、「教育委員の人材、人物が問われると思います。いくら首長が人選したのだからといって責任を全部持つかという、そう持てるわけではありません。それはやはり人物です。(中略)教育委員会は、やはり委員としても見識を高めてほしい、勉強してほしい、そしてもっと広い視野を見ながら教育行政を見てほしい。ですから、ほかの事業に携わっている経営者的な感覚でものを見られる人が教育委員になってほしいな」(TG市長)などの言葉もまた、そのことを示唆していよう。

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がね。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、では教育委員ににおうとみんな思いません。教育委員会の事務局にいうか、せいぜい教育長にいう。あるいは、市長にいう。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考えています。(中略)教育委員と市民との関係は切れている。きちんとつながっているとはいえないという気はします」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った。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。IM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。5人というのは、ある意味で少ないような気がします。今の制度を充実する形というか、10人ぐらいになってもいいのではないですか。能力開発とか、政策をどんどん出すのには、職員ではもう今足りないです」と委員数の弾力化に言及している。また、OI市長も「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、規模が大きな所では、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園式にしても、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。ほかにも、「(自分の所は、委員が5人でも)5万都市ですから、大都市の場合はどうかというものもありますからね。政令指定都市の千葉市だって、80万の人口で5人。この5人というのはちょっと大変だなというのは思いますよね」とするTA市長や「うちの町は幸いにして、面積がそんなに広くない、6キロ四方ぐらいですから、そういう中ではこの5人ぐらいの体制で十分見ていただけたのかな。ただ、学校数が少し多いですから…、もう1人、2人いてもいいのかなというのには、リクエストとして出てくる可能性があると思うのです」と語るCH市長などがいた。

このように、首長が委員数の弾力化を求める背景には、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からといえる。

例えば、「やっぱり教育委員さんが見て、中学の状態がこうだと、小学校の特殊学級の子どもがこれだけ増えて、動いてばかりいるような、情緒不安定な子どもがこれだけいて、先生も苦勞しているとか、これでバランスがいい授業ができるのかとか、見てもらった方がいいと思います。5人で20校を回るなら、よほどそういう視察でも組まない限りは見てもらうというのは無理だと思う」という意見(OI町長)や「校長先生と教育委員会の関係は非常に大事だと思います。5人の教育委員の部分のですね、当然、学校長も自分のビジョンをつくり、その中で課題設定、目標設定をしてやっていくわけですよ。そういう部分について教育委員としてのチェックを入れていただきたい。ただ、チェックだけをするのではなくて、またそこから新たなものを生み出していただきたい。例えば現場から新たな仕組みの提案があるのであればそれを受け入れて、では、今度は事務局サイドに何をするのだというようなことをやれるような、そういう教育委員と学校長の関係になってほしいと思っています」という意見(CH市長)はそれを裏付けるものであろう。

これは、換言すれば、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ているのであり、実際、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(SA市長)。首長は、教育委員に対して「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、それを支える力量の形成を強く求めている。

(b) 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、相当に注意を払い、相応のエネルギーを注いでいる²⁾。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³⁾、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⁴⁾。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、SA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しれませんが、この4月に来たからというのものもあるのかもしれませんが、『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』と欲しているのです。(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。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、私は欲しているのですけどね』と語っている。ほかにも、「(教育長は)慎重というか、だから民間(からリクルートすべきだった)と思ったことがあったのだけれども、やはり何十年と教育の現場でやってきた人たちに、いきなり経営感覚を持って、お金の計算をしろと欲しても無理なのです。だから、その分、夢でいいから語ってくれと。それを形にするのは人であり、お金のだから、その辺はこちらがバックアップする。そういう形で今進んでいます。先生たちは、教育に夢を持って欲しているでしょうから、いかにいい環境を整えるのかというのが、教育委員会に対する私の仕事だと思っています。そのいちばんの発信源を教育長に求めているのです」とUR市長は語っている。

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。CH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)だれが決めたのか欲しても、みんなうつむいて、いわないのです。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、うつむいていわないのです。教育長が『私です』といわないとは何事かと。『最終裁権者はだれだ』と欲たら『市長だ』といえますから、『そんな教育長はとんでもない』と怒ったのです。欲したら、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TO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欲するのですけれども、それが逆にいい面もあるのだけれど、そういう旧態然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するのかどうか」と、反省を込めつつその問

題点を指摘している。事実、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わる問題

(a) 文部科学省との関係

これまででも、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教育委員会に生まれてきていることは確かである。例えば、「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SK市長の発言や「(文部科学省や県からの影響は)多少は感じますね。ただ極端なことではなくて、私の力で調整できる範囲かと思っております。こちらで『こうだよ』といえば、『はい』といってもらえるし、十分話し合える下地もあります。『県でこうだから、国でこうだから。市長さん、あなたがそう考えていてもこうですよ』とかということはない」というYU市長の発言、あるいは、「改善はされてきたと思いますよ。今まではやっぱり国・県から下りてきたものを単に事業化をするというふうなことが多かったですけども、現教育長になってからは課題をそれぞれの担当に与えるような形をしております、その課題解決のためにどういうふうな手段・手法があるかというふうな、自分で政策をつくりあげる、または課題整理をしていくということを繰り返しているようでありますから、そういう意味ではかなり機構内の政策立案能力というのは高まっているだろうと思います。そこにやはり今やっている教育特区とか国の方の制度の規制緩和というふうなものが上手に相まってくれば、地方の教育の独自性というのは出てくるのだろうというふうに思います」というTO市長の言葉は、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。例えば、TG市長は「特にいえば、中央統制をもっともっと規制緩和を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。AK市長も「やはり上から来ている。文部科学省から、県の教育委員会へ、市の教育委員会へ、そして学校に来ているという縦系列がいろいろなところで見えます」と語っている。文部科学省との関係は、市町村教育委員会にとっても大きな課題であるといっただろう。

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。例えば、KU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。どこまでいっていいかわかりませんが、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。ほかにも、TA市長は「今、国の方は、地方分権、三位一体の改革というのをセットでやっていますが、私は、やはり教育権を地方に移譲するのが先だと思っています。むしろ財源の移譲よりもやはり教育権を地方で、自分たちのことは自分たちで考えるという立場にたてば、そこに教育の原点がなければいけないし、そういう意味では中央でその首根っこをつかんでおるのは弊害が今多いと思っています。ですから教育権は地方に移譲すべきだと思っています。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も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。ND市長も、副教材づくりの施策事業を発案した時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」いること、換言すれば、「お上踏襲主義」が残っていることを示唆しよう。TO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よう。ほかにも、「教育委員会がもっと権限も人事権も含めて持ちながらやれるような機構になっていかないといけないと思うのです。(中略)市教育委員会と県教育委員会の関係ありますよね、市議会の中で議論しても、それは県の方向性としてこうだとか、文部科学省の考えはこうだというような話の中で議論

が終わってしまう。県に行っても、県の中でも当然国の考えという話で逃げられてしまう部分があるわけです。(中略)そういう意味で教育の問題は、もちろん国全体としての一定水準を保っていくという大切さもありませんけれども、では、それとすべてのいろいろな権限を国を中心にまた都道府県を中心に持っているというのは、それが必要なのかというところが思うのです。できうる限り基礎的自治体に、特に義務教育段階、高校教育も、個々の部分は都道府県にというような、そういう権限をしっかりと移譲すべきでないですか」とCI市長は語っている。

(b) 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。例えば、AK市長は二つの事例を語ってくれた。一つは、つぎのように語られる事例である。「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)担任の先生を生み出してもらって、クラスを減らすこと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(市の考えた形で)申請して、県に不許可を出させろといっているのですが、県は(市の考えた形では)申請をさせないのです。もともと県の基準通りで申請させようとするわけです(県の定めた形でなければ受理をしない)。それを、とにかく絶対に申請しろ。県に何をいわれても、(市の案の)書類を置いてこいといったり、そういうのがけっこうあります」という事例である。

もう一つは、つぎの事例である。「市の教育委員会では懲戒処分が、できません。でも、非常に問題がある先生がいて、親はどうしても納得できなくて、あの先生を処分してほしい。市の教育委員会は、本当の懲戒処分をやる権限はないという説明をします。すると、親が県の教育委員会に処分してほしいと要望したのです。県の教育委員会は市の教育委員会に任せてあるといったらしいのです。そういう手紙が来ました。だから、これが事実かどうか県の教育委員会に確かめる。本当にいったやつがいるかどうか。回答を私がするから調べてくれといいました。なかなか回答がこなかったのですが、最終的には、担当者が人事異動でもう現場に戻っているので確かめられませんというのです。夜逃げしたわけではなくて、現場にいるんだから、現場に行ってみればいいでしょうといったのですが、結局はつきりしませんでした。市民の人には、県の教育委員会は責任転嫁をしていて、それは許されることでは

ないという回答をしました」という事例である。ほかにも、「前から疑念として持っていることですが、教育委員会制度の在り方の中で、市町村教育委員会と県教育委員会の立場は、どういうことなのか。(中略)というのは、中学校の中で、これ見よがしの格好で生徒が目の前でたばこを吸っていたので、校長が生徒のいる所でげんこつを一つか二つやったのです。それで親が騒ぎ出した。ところが、地元の議会の委員会や地元の教育委員は「当たり前の話だ。そのくらいのことはやってもらわなくては」とやったところが、今度は県の教育委員会が、われわれの立場では暴力はあってはならないという格好です。それで校長は何らかの処分をされました」といったHK町長の事例などはこのことを示していよう。県教育委員会との関係については、首長は大きなストレスを感じているということができらるだろう。

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、市町村に移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ね。県になりますので、これはやはり地元を下ろしてきてもらいたいですね。あと、(人事権の移譲は)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。ほかにも、TG市長は「人事権も市町村によこせと僕は就任以来いっています。県において人事権を行使するというのはもう遅い(時代遅れだ)。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、そして、SK市長も「ただ、今の学校教育の仕組みが、特に人事権、これが県教育委員会が握っているわけですね。地方の教育委員会は内申です。ですから、内申でその通りやってくれるわけではありません。そうすると、人事でどうも思い通りじゃない感じがします。県教委はやはり全体的な配置を考えるものですから、あまりみんなが望むものだけで1ヶ所に集中して配置できていない…、それも少し分散して配置しなければいけないということで、こちらで思っているほどの人事はうまくできない。これが実際の悩みだと思います」と不満を語っている。また、SA市長も「(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。そこでしょね」と問題教員の処分という点から、問題点を指摘している。

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)教育委員の人選時に都道府県教育委員会との関係を配慮せざるをえな

かったと語る首長もいた。例えば、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。ですから、民間の方、いわゆる教育に対してあまり偏見を持たない、要するに民間感覚で教育行政をやってもらおうということで、今まで教育に関係のない人を教育長になっていただいた。ところが、教員の人事でかなり苦しむのです」と述べている。ほかにも、「(教育委員は)文部省から2人、あと3人(が地元の人)ですね。次長は県庁から来てもらっています。結局、そっちの方が事務のかなめですから、いちばん大変なのは人事を含めてのことだと思いますから、次長を、変な話ですけれども国からいただいたというのは、やはり情報網を持つためです」というKT市長の言葉や、「(教育長は)…、県教育委員会の、県の教育事務所長とかそういう行政職を長くおやりになられた方です。やっぱりその特に県教育委員会なんていうのは、敷居が高いところですから、そういうところと対等にといいますか、あるいはお話が通じる教育長がいらっしゃるといえるのは、やはり非常に有利なのかなという思いは持ってはおりました」というTU市長の発言も、こうした問題点をよく示していよう。

AK市長も、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、民間で選ぶ時は、本当にこの人ならばだれも文句をいえない(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持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という首長もいた。例えば、UR市長は「公募なんかする市は干してやれとあって、ほかの大都市が結束する可能性がある」と、そういう心配がありました。知っている校長たちが何人も私の所に来ましたから。自分たちだけではなくて、あとに悪い先生を送られるのは心配だということから、わかったとあって、文部科学

省の今の事務次官が審議官の時に、初等中等教育局長と相談して、県教育委員会の次長が送られていましたから、それとつかあのところ、事なかれ主義ではなくて、けんかができる男を引っ張って来て、にらみを利かせるために教育総務部長に据えたのです」と語っている。

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「ものがいえる」あるいは「認知度の高い」という点に配慮せざるをえないことを示唆していよう。

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生ず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、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)との関係に関わる問題

(a) 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。例えば、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。先に、教育委員会の事務の首長部局への一元化に慎重な発言をしているAK市長も、生涯学習と社会教育に関しては首長のリーダーシップを発揮したいと語っている。「生涯学習そのものが教育委員会だけでやるものではなくて、全庁的にやるものだと思うのです…。生涯学習推進本部も教育委員会が事務局ですが、全庁的なものなのです。だから、直接私に関わる度合いということになれば、社会教育、生涯学習の分野の方が必然的に多くはなります。(中略)団塊の世代のリタイアしたあと活躍できる環境(づくり)と、若い世代が子育てをし、AK市に住み続ける(のを助ける)という二つの基本的なまちづくり戦略があって、団塊の世代に活躍してもらうためには生涯学習抜きには考えられません。それから、若い世代が住み続けるということの大きな要素にいろいろな意味で教育というのは当然ほとんどダブってありますね」と語っているように、生涯学習施策とまちづくりは密接に関係しており、そのために生涯学習分野においては首長自身のリーダーシップをより大きく発揮したいと考えている。ほかにも「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市辺りですと、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方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)ちがうでしょう。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るのではないか」(UR市)といった意見、あるいは、「最近では生涯学習課が、教育委員会ではちょっと荷が重くなってきている面もあります。というのは、活動が多岐にわたっていつてしまっているのです。それで、教育委員会だけでやると、なかなか手がまわらなくなるおそれもあるから…。少し考えなければならないかなと思っているのです」(YU市)といった発言が聞かれた。

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、さまざま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り、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。

(b) 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、補助金によってつくられた施設は10年間はほか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付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中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えないといけない」、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、教育委員会制度それ自体よりも、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、学校教育法制や社会教育法制などの作用法上の規制がもたらすものが存在し、教育委員会制度それ自体からもたらされたものでないにもかかわらず、教育委員会制度上の欠陥とみ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制度に由来する「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うることを暗示している。

3 教育委員会制度の問題点に関する首長の認識の意味するもの

以上において、教育委員会制度のどのような点に首長が問題点を見出して

いるかを、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会との関係、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見えるものは何か。最後に、この点に論及して、本章を閉じることにした。

もっとも重要な点は、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自治体全体を視野に収めたり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。例えば、よく引き合いに出される批判的な意見である「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。生涯学習部門の事務移管への言及を除けば、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⁵⁾。

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。首長には、教育委員会への不信感よりもむしろ、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意識が表れているといえる。換言すれば、今日、教育問題は、自治体の重要な政策課題の一つであり、それゆえ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うことである。つまり、調査から明らかに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時に、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・財源の確保と障害を除去する意欲と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自治体教育行政、そして、その中心的担い手である教育委員会にとって大切なことは、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を至上命令として受け止め、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ということである。

このための、問題解決への具体的な方策としては、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。首長面接調査で見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、地域住民に支えられた教育行政の執行機関としての教育委員会という存在は「正統性を付与された教育行政機関であること」をより明確にするために、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。教育委員会は建議を受けとめて、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)の向上とその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、教育審議会を通じた広範な住民参加は、教育改革を推進する上で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、文部科学省、都道府県教育委員会、そして市町村教育委員会という縦系列の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・実施することにコミットし、それ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ない。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、このような首長の認識に現れた諸問題を一つ一つ解決していくことは、教育委員会にとって、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。

【注】

- 1) 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。
- 2) 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), pp. 6-10.
- 3) 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』27巻(2003), pp. 17-23: 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), 参照.
- 4) 村上, 前掲論文(2005), p. 57.
- 5) 同上, p. 61.