

# 終章

## 教育委員会制度の再生のために — 地方分権時代における 市町村教育委員会の課題 —

### 1 教育委員会制度の基本原則から見た改善課題

地方分権改革という政策動向の中で、地方教育行政制度の再編が政策課題の一つとなっている。主要な再編論として、教育委員会制度廃止論(教育行政の首長部局への一元化)、教育委員会の権限縮小論(生涯学習・社会教育事務の首長部局への移管)、教育委員会制度の改善論(制度本来の組織能力の再生・強化)が提起されているが、文部科学省の推進する公共政策の動向においても、関係当事者の意識を見ても、廃止論よりも存続論が大勢を占め、改善論一すなわち、教育委員会制度の根幹を堅持しつつ、それを本来の使命達成に必要な制度＝機構として充実・強化することへ傾いていることは明らかである。

われわれは、このような動向を前提として、これからの教育委員会制度をより有効な地方教育行政制度として改善するためには、教育委員会制度が市町村レベルにおいてどのように動いているのか、その運用実態を明らかにすることが重要であると考え、限られた視点からではあるが、調査研究を行ってきた。その視点とは、教育委員会の取り組んでいる教育改革(学校支援策)の推進状況、教育委員会会議の実態、首長(部局)との関係の態様という制度運用の三つの側面に焦点を当て、再編論議の中で提起されている事態が実際にはどうなっているのか、制度運用の中でどこまで現実となっているのかを実証的に解明することであった。

終章では、これら三つの側面について考察してきた1章から8章にわたる調査知見とその意味合いを前提としつつ、教育委員会制度を再生＝強化するためにはいかなる取り組みが求められているかについて検討することにした。今日の動向が制度の根幹を維持した上での改善論であることからすれ

ば、われわれに求められているのは、自治体における公教育の組織化という教育行政に課せられた責任を遂行するための仕組みとしての教育委員会制度の本質、その基本原理を再確認した上で、それを踏まえた制度の再生＝強化のための政策づくりに取り組むことであると考えからである。つまり、政策動向を前提にすると、どうすれば、教育委員会(広義)を、地域の教育問題を解決し公教育の運営をリードする効果的な機構として改革することができるかを検討することが、至上命題といえる。以下、教育委員会制度の基本原理を再確認した上で、得られた調査知見に言及しつつ、それを踏まえた制度の強化のために、どんな取り組みが重要なのかについて、検討することにする<sup>1)</sup>。

### (1) 現行教育委員会制度の基本原理

ここでいう制度の基本原理とは、わが国における教育委員会制度の根幹を支える根本的な観念のことであり、本書では、それは、つぎの四つの観念から構成されていると把握することにする。

① 地方自治体に置かれた執行機関の一つであり、**首長**から相対的に独立した合議制の行政委員会としての地位を与えられている(首長部局から相対的に独立した執行機関＝合議制行政委員会としての教育委員会の原理)。

② 合議制の行政委員会としての教育委員会を構成するのは、地域住民の中から選出される、複数のレイマンであり、教育行政に関する意思決定の最終的権限と責任は、合議体としての教育委員会、具体的には、レイマンである教育委員の合議(教育委員会会議における審議と決定)に帰属する(教育行政におけるレイマンコントロールの原理)。

③ 合議制の行政委員会たる教育委員会の下に、教育行政の専門家としての教育長と教育長の統括する教育委員会事務局が置かれ、教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会によって決定された意思を執行するとともに、その意思決定を補佐する(教育行政におけるプロフェッショナルリーダーシップの原理)。

④ 教育委員会は自治体における公教育を組織化する権限と責任を委ねられた機関であり、学校をはじめとする地域の教育諸機関の設置と管理(運営)に対する最終的な権限と責任を有する(教育行政における管理機関としての教育委員会の原理)。

これらの制度原理を前提とした場合に、教育委員会制度を再生＝強化するためにいかなる取り組みが市町村教育委員会に求められるのか。この問いに

ついで、以下、検討する。とはいえ、本書で明らかにした調査知見から示唆される取り組みを中心とする検討であるため、自ずと限られた観点からの試論という性格を帯びることになることを断っておきたい。

## 2 教育委員会と首長(部局)とのパートナーシップ—首長部局から相対的に独立した「行政委員会としての教育委員会」という原理をめぐる課題—

### (1) 教育行政機関の二元化

教育委員会制度は、組織機構の次元から見れば、自治体において首長から相対的に独立した機構である「行政委員会として」教育委員会を設置して、それが自治体レベルの教育行政の中核を担うという考え方を制度の基本原理としている。すなわち、すべての自治体に、首長部局から相対的に独立し、教育・学術・文化に関わる事務を所管する合議制の行政委員会として、教育委員会を置き、その指揮監督の下に、執行責任者としての教育長、補佐機構としての事務局を配置して、地域の公教育を組織化するシステムが構築されている。地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地方教育行政法と略記)の第23条には、その職務権限が規定されており、学校の管理運営から社会教育、文化財保護に至るまで、自治体におけるあらゆる教育問題を担当・所掌する機関であることが明らかである。つまり、現行法上、自治体教育行政に責任を有する機関は教育委員会(広義)であるということである。

しかし、忘れてならないのは、自治体の首長もまた、教育委員の任命、教育予算の編成・執行、教育関係条例の提出といった教育行政に対する重要な権限と責任を有する教育行政機関としての性格を持つということである。それは、地方教育行政法に明らかである。地方教育行政法は、その第24条に「地方公共団体の長は、次の各号に掲げる教育に関する事務を管理し、及び執行する。」として、大学に関すること、私立学校に関すること、教育財産を取得し、および処分すること、教育委員会への所掌に係る事項に関する契約を結ぶこと、そして、前号に掲げるもののほか、教育委員会の所掌に係る事項に関する予算を執行することをあげている。すなわち、現行制度は、教育委員会と首長という教育行政機関の二元化という原理の上に立脚しており、教育委員会と首長との間の、相互牽制を含む連携と協働によって制度を動かすことが前提とされている、といえる。

このことは、端的にいえば、教育委員会は当該地域の「教育行政を担当する専門機関」としての立場からの政策的イニシアティブを発揮し、首長は教

育問題を自治体の課題として把握し自治体行政のトップとしての立場からの政策的リーダーシップを発揮しつつ、それぞれに地域の教育問題の解決に関わっていかねばならないことが制度として予定されていることを意味している。ここには教育行政に関わる政治的分業というコンセプトがある。地域の教育問題を解決するための政策決定という場面に即していうならば、政策の内容に関しては、教育委員会が教育行政の専門機関としての専門性に基づいて責任を持ち、政策の財源については、自治体のトップとして財源配分の権限を有する首長が責任を持つという、相互関係がそこには予定されている。とするならば、両者にはともに、自治体の教育に関わる執行機関として、効果的な教育行政を推進するために、連携し、協働することが前提とされているといっても間違いではない。というより、連携・協働がなければ、権限・責任が二元化された教育行政機構は、円滑に動かないというべきであろう。

つまり、首長にとって、専門機関として教育委員会が設置されているからといって、教育(行政)に対する無関心は許されないのである。自治体のトップとしての責任上、地域の教育問題に無関心で、教育行政に対してリーダーシップを発揮しないことは許されない。そのような首長がいるとすれば、無責任のそりを免れないであろう。もちろん、このことは首長にとって教育が「最優先」課題でなければならないということではない。その権限と責任からいって、首長が教育に関心を持つことは、制度上の職務の重要な一部分であるということである。

## (2) 二元化の形骸化の背景

こうした制度原理に立脚しているにもかかわらず、戦後の自治体教育行政の展開においては、「教育行政の独立」という制度理念の強調と、集権・官治システム＝「文部科学省一都道府県教育委員会一市町村教育委員会という縦割りの系列の下での教育行政」の浸透する現実の中で、多くの自治体において両機関の連携・協働ないし均衡のとれた政治的分業が見失われてしまったことも事実である。市町村レベルにあっては、両機関における連携・協働の欠如が支配的な現実と化したといってもよい。

どういうことかといえ、教育を「政治」から切り離すべきという主張(あるいは、教育の政治的中立性を確保すべきという主張)や、一般行政への教育行政の従属を許すなどという主張に基づいて、教育行政の円滑な運用のためには、教育行政は一般行政から独立しなければならないことが強調され、その結果、首長との連携・協働の関係どころか、教育委員会と首長の関係は希薄

化する方向をたどることになった。それは実務レベルだけでなく、むしろ、教育行政研究者の間で、特に運動論的な立場から、「教育行政の自主・独立」の理念が一方向的に強調され、教育行政の二元化という法制上の現実にあえて目をつぶってきたことも否定できない。そうした中、教育委員会は、**集権・官治的な行政風土**の中で、教育行政を担当する国レベルの専門機関としての文部科学省との関係がもっぱら強化されてきた。

その結果、教育委員会は自治体独自の教育の政策＝制度づくりに取り組むよりも、補助金行政という大枠の中で政策づくりをしなければならないという制度的拘束があったとはいえ、もっぱら「国の政策の実施機関」として機能することを選択してきたといつてよい(いうまでもなく、教育行政のいくつかの領域において、こうした関係の強化が必要な部分はあるし、自治体の構造的ともいえる財政的な中央依存体質ゆえに、そうすることを余儀なくされたという方が精確であろう)。それは、首長が自治体の教育政策に対してリーダーシップを発揮しにくい状況を生み出してきた。その状況とは、自治体教育行政の「縦割り行政化」による教育委員会の自治体政治・行政からの「孤立化」であり、そして、そうした現実が、教育行政に対する首長の無関心をもたらし、ひいては教育への政治的サポートの欠如、自治体ぐるみの教育問題への取り組みを妨げることとなったといつてよい。

他方で、首長が自治体教育行政に対して積極的な関与を示してこなかったのは、なぜか。それは、公教育への無関心という首長個人の政策的選好も関連しているかもしれないが、根本的には、教育行政の集権・官治のシステムと地方財政における国への依存(財政上の3割自治、慢性的財源不足)ゆえに、首長の側に自治体教育政策に関する政策的裁量の余地がなく、政策創造への誘因が欠けていたからであり、そして、また、それゆえに教育問題が自治体の政策課題となりにくいこと、教育政策の選択が「票」に結びつかないという現実があり、それが教育政策の開発への首長の無関心を醸成することになったからである。

こうして、行政委員会としての教育委員会と首長との間には、教育委員会の「教育行政の独立」への志向が教育委員会への首長部局の政治的支持を得がたくし、その政治的孤立化を深め、他方で、そのことが教育問題の政治争点化を妨げ、首長を教育行政から遠ざけ、疎遠な存在にする帰結を生む「独立志向＝孤立化のスパイラル現象」が発生することになり、そのことに悩む自治体が見られたことも事実である。それが多くの自治体の教育行政から活力を奪ってきたとするならば、そうした「独立志向＝孤立化のスパイラル現

象」を脱却することは自治体にとって重要な課題といわなければならない。

この状況から脱却するには、教育委員会と首長の間には、両者がパートナーシップを構築することが制度として予定されていること、連携・協働がなければ、教育行政に対する地域の期待、問題解決への地域住民の期待に応えることはできないこと、を改めて確認することから始めなければならない(実際、先進的に独自の政策づくりに取り組む自治体では、いわゆる「教育首長」の下で教育行政権限と責任の二元化の原理を巧みに活用している)。そして、地域の教育をどうするのかに関してビジョンを共有し教育問題の解決に対して対等な協力関係を築くことである。そのための責任は、いうまでもなく、教育委員会、首長の双方にある。

つまり、集権・官治システムの中でもつばら「縦の関係」を重視し地域に根ざした教育行政の志向が弱く、教育行政の独立という理念に囚われて、自治体の中で「横の関係」を重視してこなかった(あるいは、重視することができなかった)教育委員会の側に責任があるのは事実である。しかし、その一方で首長は、自治体教育行政に対して、制度の求める責任をどのように果たしてきたのか、地域の教育を自治体の政策課題として捉え、その解決に持続的な関心を寄せてきたのか、と問えば、首長の側にも責任がないとはいえない。つまり、多くの首長が自らの職責の中に教育行政機関としての側面があることを忘却し、教育委員会の自治体政治からの孤立化=教育行政への政治的サポートの欠如という状況を打開するために何らかの方策を採ってきた首長は少なかったということもまた、事実であったといわざるをえない。この傾向は、分権改革以降改善のきざしが見られるとはいえ、不十分といわなければならない。

### (3) 教育委員会と首長との連携・協働

このように見てくると、制度が予定している連携・協働を回復するには、一方で、首長自身が教育行政機関であることを自覚し、地域の教育問題解決を自らの職務の一部として明確に位置付ける必要がある。すなわち、教育委員の任命権者としての責任を果たした後は、教育委員会を座視するのではなく、いまや、首長が自ら率先して教育問題の解決へ乗り出すスタンスを取る必要がある。首長の教育行政権限からすれば、教育予算の配分によるコントロール以外にも、自ら任命した教育委員の行動に対するモニター、教育委員会で立案された政策に対する財源配分を通じてのサポートとチェックなど、さまざまな関与が開かれているし、教育長が教育委員会の事実上のリー

ダーであるとすれば、優れた教育長を任命することで、首長は自治体の教育政策をコントロールすることも可能である。換言すれば、現行法制の定める仕組みの下において、わが国の首長は、自らを自治体の公教育を改善するための能力構築(system-wide capacity)を推進する立場に置くことが可能なのである。わが国の自治体教育行政の現行体制は、この点では、90年代に入ってアメリカの都市部学区を中心に生まれてきた、首長の教育行政関与を構造化した統合型ガバナンス(integrated governance)と類似しており、むしろ、統合型ガバナンスを先取りしたのが、わが国の教育委員会制度であるといってもよいくらいである。

周知のように、アメリカにおける教育行政単位である学区(school district)は州の機関として、地方自治体としての市からは独立した「特別区」であり、財政自主権を有する独立型の学区の場合、首長は基本的に学区の教育行政に関与できないシステムが採られてきた。統合型ガバナンスという新たなシステムはこれを改変し、一般的にいえば(学区と市自治体との地理的領域が一致していることが条件になる)一般行政のトップとしての首長が教育委員も教育長も任命するなど教育行政に対する関与を制度としてその職責の一部とする仕組みである。このシステムは首長が教育行政において強いリーダーシップを発揮することを可能とする仕組みであり、都市部学区の教育改革や学校改善を推進するための仕組みとして発案・実施されているものであり、深刻な教育問題を抱えた都市部学区一英語を母語としない子どもや貧困家庭の子どもが集中し、多くの教育困難校を抱えている一の教育改善の梃子となっている制度再編である<sup>2)</sup>。

わが国における、近年の分権改革の進展や学力低下、いじめ、不登校などの教育問題の社会的・政治的争点化は、教育委員会と首長との関係の見直しに対して首長に大きな刺激を与えているように思われる。分権改革以降顕著になってきた先進的に独自の政策づくりに取り組む自治体では、この教育行政の機構・権限上の二元化という法制上の仕組みを受け入れつつ、その円滑な運営のためには教育委員会と首長との連携・協働が不可欠であるという現行制度の運用上の原理を活用する取り組みが見られる。また、7章の事例研究で見たように、分権改革の動向の中では、廃止論者が主張するように、教育委員会と首長(部局)が互いに孤立しているわけでは必ずしもない。機構・権限上の二元化を一種の政治的分業と受け止めて、自治体の教育行政を運用してきた自治体がなかったわけではないが、近年になって、そうした運用の努力を始めている自治体も目立ちつつあるのも事実である。

教育問題の解決に積極的に乗り出し、独自の政策づくりに取り組んだ自治体として、例えば、三春町、総和町、犬山市、志木市、野田市などが知られているが、そこには「教育首長」とも称すべき首長がおり、教育委員会と一体となって教育改革を推進している<sup>3)</sup>。

われわれの調査知見でも、首長と教育委員会の連携・協働は教育改革の進展にとって重要であることが明らかになっている(1章参照)。また、首長の教育関心は、教育改革を推進する要因の一つである(2, 3章参照)。こうした動きは、教育行政の地方分権化が進めば、より一層顕在化するであろう。市町村長の面接調査では、こうした可能性が示唆されている(7章参照)。

他方、教育委員会側の責任としては、首長に働きかける教育長のリーダーシップが重要な意味を持つ。首長と頻繁に接触・交流し、教育情報を提供し、その教育関心を高め、問題解決への協働意欲を喚起することが求められる。教育長には、首長部局の課長以上の役職者が定期的に集まり、報告、意見交換を行う「幹部会」といった、首長と接触するフォーマルな機会もある(首長部局の幹部会への定期的な出席については、教育長の95.9%が「ある」と回答している)。こうした定期的交流により、両者の間に、地域の教育に対するビジョンの共有と信頼関係の構築がなされなければならない。それを促進することは教育長の責任の重要な一部であるというべきである。というよりも、教育長の方が、教育行政の専門的知識と経験を有するパートナーとしてイニシアティブを発揮するべきである。

実際、首長の多くは、期待と要望を込めて、教育長に教育行政の専門機関の事務局のトップとして、「相談型のリーダー」ではなく「提案型のリーダー」を求めている(8章参照)。また、首長の教育政策に対するスタンスという点でいえば、教育長を信頼し、地域の教育行政を一任する教育長信託型ともいべきスタンスが支配的である(資料編：自治体教育行政における政策アクターの役割参照)。さらにまた、多くの首長は、教育行政は自治体行政の重要な一環であるとはいえ、基本的には「地域内分権」という原理を尊重して運用されるべきであり、教育委員会の自主・自律的な政策づくりを当然視しており、総合行政化の一環としての教育行政という考えを必ずしも採っていない。教育行政を首長の指揮監督の下に置く、いわゆる「一元化」論に対しては、多くの首長がためらいを持っている。その理由について、7章で見たように、福祉行政や「まちづくり」行政など喫緊の課題が山積しているいま、自治体トップとしての仕事をこれ以上背負い込むことは困難であること、教育行政機関として教育委員会が蓄積してきた教育(行政)専門的ノウハウ

ウを無視することはできないこと、そして、教育問題の高度化・複雑化に伴って、教育問題の解決にはますます専門的知識や技術が必要不可欠であることなどを考慮すると、教育委員会が一定の自律性を持って問題解決を図っていくことが合理性が大きいことを、多くの首長が認識しているからである。

このように考えてくると、自治体にとって、強力なリーダーシップを発揮できる人材を教育長にリクルートすることが、首長と教育委員会との連携・協働を築く上で、きわめて重要であることはいくら強調してもしすぎることはない。この点で、任命権者としての首長の責任は大きいといわなければならない。教育長のリクルートは首長の教育行政責任の重要な一部である。教育行政職であるか一般行政職であるかは問わず、教育長職に教育問題の解決への強いコミットメントを有する人材を慎重に選出することは、首長にとって、パートナーシップ構築の第一歩である。実際、首長の中にはそのことを深く自覚し、いわゆる「一本釣り」という人事手法を使い、自分の足で人材を見つける努力をして自分のビジョンに適合的な人材を招聘している例もある(7章参照)。このように、教育委員会と首長(部局)との連携・協働が自治体教育行政の活性化には重要であり、パートナーシップの構築の成否が教育委員会制度の再生の鍵を握る。

### 3 教育委員会会議の政策フォーラム化—教育行政におけるレイマンコントロールの原理をめぐる課題—

#### (1) レイマンコントロールの機構としての教育委員会制度

教育委員会制度は、組織運営の次元で見れば、レイマンコントロールを基本原理としている制度である。レイマンコントロールとは何か<sup>4)</sup>。

レイマンとは、専門家ではない素人という意味であるが、レイマンコントロールを単に「素人支配(統制)」というならば、それは必ずしも適切ではない。レイマンコントロールは教育行政を専門家ではなく教育の素人にゆだねるということでは決してないからである。もしそうであれば、教育委員に「高い教育識見」を求める必要はないであろう。教育委員の要件として「教育識見」が求められている(地方教育行政法4条)のは、なぜなのか。それは、教育委員の役割が、教育という専門職業に就いていない、民間人の、地域に生きる、地域の生活者としての眼で、地域の教育ニーズを確かめつつ、教育行政をモニターして、地域の教育利益を実現することを期待されているからである。

つまり、教育行政におけるレイマンコントロールとは、「教育行政の官僚統制」にとって代わるべき仕組み、教育行政の主体における「官」から「民」への移行を意味するものであり、教育を職業としない、地域住民を代表する人々の合議(審議と決定)を通して教育行政を行うという考えであり、「素人統制」というよりも「住民統制」というべき仕組みであり、文字通り、教育行政における「草の根民主主義」の表れにほかならない。教育委員が非常勤であるのは、地域で日々生活する「民間人」として、住民を代表して住民ならではの目線で、換言すれば、教職という専門家の世界の中にいる人々には見えにくいものを捉える視点で、地域の教育意思を確認し実現する責務を負っているからであり、教育委員に求められる高い教育識見とは、単なる教養ではなく、地域の教育への情熱や関心に基づく地域の教育ニーズの発掘や政策的アイデアの提供を含むものである。

教育委員会制度が組織運営の次元においてレイマンコントロールを基本原理とするというのは、そうした「住民代表」としての複数の教育委員から構成される教育委員会の「合議」=教育委員会会議によって、自治体教育行政の意思決定が行われる仕組みをとっているからである<sup>5)</sup>。

## (2) レイマンコントロールの鍵としての合議制を活かすもの

教育委員会が「合議制行政委員会」であるという意味はこの点にあり、教育行政に関するあらゆる意思決定が教育委員会会議(以下、教委会議と略記)での議決や承認を経なければならないというのは、そのためである。換言すれば、教育委員が一堂に会する教委会議を通じて教育行政上の意思決定が行われることが、すなわち、レイマンコントロールということになる。したがって、レイマンコントロールが機能するためには、教育委員が一堂に会する教委会議が、地域の教育問題を提起し、その解決に関する政策的アイデアを議論し合うフォーラムでなければならない。教委会議が単に事務局から提出された政策案を形式的に承認するだけの存在であれば、そこにはレイマンコントロールは不在ということになる。教育委員会制度の改廃論議において、教委会議の「形骸化」が問われ、教委会議の政策フォーラム化あるいは会議の活発化の必要性が提起されるのは、そのためである。

教委会議が政策フォーラムとして機能するためには、会議に参加する教育委員の資質能力の吟味やその向上のための研修機会の確保が重要な意味を持つことはいうまでもない。その点で、教育委員としての高い資質能力を有する人物を選出することは任命権者としての首長の重要な責任ということにな

る。委員定数の弾力化や女性や保護者などを加えることによる委員構成の多様化に関わる法改正が行われ、これは教委会議の政策フォーラム化にとって意義のある制度改正とはいえるが、問題はそうした制度改正をどう活用するかである。つまり、その基準の見直しなども含めて、教育委員の選任にどのように取り組むか、結局は、これが重要となってくる。実際、われわれの調査知見によれば、教育委員の人選が慎重に行われている教育委員会ほど、その会議は活発に行われる傾向がある(5章参照)。

ただ、教育ニーズの発掘、課題の提起、政策アイデアの提案などの教育委員の役割を的確に遂行できる人材が地域にどれだけいるのか、これが重要である。人選にどれだけ時間とエネルギーをつぎ込んでも、地域に人材がいなければ徒勞に終わる。地域の教育問題に関心を持ち、地域的な視野から問題解決を発想するような人材が調達できなければならない。7章で紹介したように、地域の人材の中から未来の教育委員を「育成するシステム」をつくる自治体も現れている。首長の専決的な権限であるとはいえ、教育委員にふさわしい人材をどれだけ充足できるかが、これからの自治体には問われることになろう。

教育委員にふさわしい人材のプールを充実させるには、その社会的・文化的基盤として、地域として取り組むべき問題が発生した時にはいつでも問題解決に積極的に関与しようとする意識が住民の中に定着していなければならないであろう。そうした基盤がなければ、教育委員にふさわしい人材の発掘は難しい。地域が一定程度「市民社会として成熟」している必要がある。地域の問題に地域ぐるみで主体的に問題解決に当たろうとする能力が地域社会にどれだけ備わっているか、という観点から、地域に備わっている公共的問題解決力を表す概念として、*civic capacity* という概念が注目されている<sup>9)</sup>。地域住民の教育関心が高く、住民団体の活動が活発で、住民団体のリーダーが政策アクターとして活動している自治体では、教育改革が比較的進展しているというわれわれの調査結果(2章参照)は、この概念の重要性を示唆する。ということは、レイマンコントロールの原理が機能するためには、その土台として、こうした地域社会の「社会・文化的特質」が重要な意味を持つということである。

さらに、これらの条件と同時に、教委会議が政策フォーラムとして機能する重要な条件は、教育委員の職務状況である。つまり、教育委員の行動は、その資質能力に規定されると同時に、教育委員が置かれている政策アクターとしての職務状況が関係する。そのような職務状況として、教育委員の政策

的アイデアがどれだけ政策に反映されるかが重要である。政策への反映度が高いほど、教委会議は活発である。もう一つの側面は、教育委員会に許容される政策裁量である。教育政策に関してどれだけ裁量があるかという裁量の幅は政策開発の刺激剤であると考えられるから、政策裁量の問題は政策創造の誘因や機会がどれだけ確保されるかに関連してくるといえる。政策の自由選択がなければ、活発な政策的議論が誘発されることはない。また、政策に関わる情報が量的にも質的にも十分でなければ、政策論議は進展することはないであろう。その意味で、教委会議に対する事務局のサポートは重要であり、それは教委会議の政策フォーラム化の条件の一つである(5章参照)。

#### 4 教育長のリーダーシップの確立と事務局の組織能力の充実・強化—教育行政におけるプロフェッショナルリーダーシップの原理をめぐる課題—

##### (1) 教育委員会制度の構成原理としてのプロフェッショナルリーダーシップ

他方で、プロフェッショナルリーダーシップもまた、教育委員会制度の重要な構成原理である。プロフェッショナルリーダーシップとは、制度運営における専門家の指導性ということであり、教育(行政)に関する専門的知識・技術を重視しそれに立脚する制度運営を意味している。

具体的にいえば、教育委員会(狭義)という合議制の組織の下に、専門的執行責任者としての教育長とその補佐機構である事務局を配し、住民代表としてのレイマンの集合体である教育委員会の教育行政上の意思決定と実行をプロフェッショナル(集団)が助ける体制を仕組んでいることを指す。今は廃止されたが、教育委員会制度が発足した当初、教育長や事務局の中の専門的職員である指導主事に対して「免許状」の取得が基本要件とされていたのは、その表れである。現在、教育長のリクルートに際して、教育行政職であれ一般行政職であれ、あるいは民間人であれ、何らかの専門的な経歴が事実上求められていることも、また、指導主事が身分上は行政職でありながら、法制上専門的教育職員として位置付けられている(地方教育行政法19条)ことも、教育行政に「専門知」が必要とされていることの証明であり、プロフェッショナルリーダーシップが制度原理の一つであることの表れである<sup>7)</sup>。

こうして、教育委員会制度下における教育行政の運営にとって、プロフェッショナルリーダーとしての教育長とそれを補佐する事務局機構の整備は制度的に欠くことのできない基本要件と考えられるのである。制度原理と

してのプロフェッショナルリーダーシップの実現という観点から見れば、教育長がレイマンの集合体である(狭義の)教育委員会に対する専門的補佐機構のリーダーとしてどれだけ行動するか、どれだけ専門家としてのイニシアティブを発揮するか、そして、教育委員会事務局が専門知で「武装」された組織ブレンとして教育長をどれだけ支えるか、要するに、教育行政の専門的組織機構としてどれだけ能力構築(capacity-building)がなされているか、そこに、教育委員会制度がその使命を達成できるかがかかっているといえる。

## (2) リーダーとしての教育長

特に、教育行政の分権化が推進され、自治体独自の教育行政が求められる状況の中で、専門的執行責任者であり、事務局の長である教育長にはますます大きな期待が寄せられており、そのリーダーシップは地域の教育を左右するといっても過言ではない。事実、教育改革の推進役が教育長であることは、いくつかの教育改革を先導している自治体を見れば明らかである。そして、われわれの市町村教育長の全国調査では、リーダーとしての教育長の特性が教育改革の推進にとって重要な要因であることが明らかになっている(1, 2章参照)。

改革の推進に取り組む教育長に共通する特性は、問題解決志向性や首長一体志向性が高いと同時に、特に、首長との関連でも指摘したように、地域の教育関係者と頻繁に接触・交流を図り、また関係者と情報交換を繰り返しつつ、問題解決に対する協働意欲を喚起するリーダーシップである。これらの行動は、首長だけではなく、事務局スタッフ、学校現場(校長、教師)、ほかの自治体の教育長、教育委員会関係者、研究者にも及ぶものとなっている。それだけではなく、教育長のリーダーシップの多面的性格に注目することがきわめて重要である。教育長には、今日、その教育ビジョンにより地域の教育の向かうべき方向性を指し示すような学校現場に向けられる教育的リーダーシップのみならず、事務局の組織再編やスタッフのモチベーションを高める組織運営に関わるリーダーシップ、首長や議員との接触・交流、交渉という政治的リーダーシップのいずれもが求められる。というよりは、状況に応じて、それを自在に使い分けることが求められている。教育長のリクルートに際しては、こうした観点から人材を発掘し研修機会を整備する必要がある。

とはいえ、教育長のリーダーとしての行動を支える制度的土台が構築されているか、という問題がある。プロフェッショナルリーダーシップを支える

土台が整備されてきたとはいえない。土台の一つが教育長のリーダーとしての職務遂行を支える資格要件である。教育長職を教育行政専門職として確立するための制度的整備(資格要件の明確化)は立ち遅れているといわざるをえない<sup>8)</sup>。

### (3) 専門的補佐機構としての事務局

また、教育長のプロフェッショナルリーダーシップを支えるもう一つの土台として、教育委員会事務局の存在を無視することはできない。教育長のリーダーシップは、教育長個人の特性に左右される部分が大いなのは確かであるが、と同時に、事務局の力量に大きく規定されることも事実である。教育行政におけるプロフェッショナルリーダーシップとは、ある意味で、事務局が補佐機構として、どれだけ教育長を支えているかの問題であるともいえる。特に、今日、事務局は、教育長が地域の教育問題を主体的に解決するリーダーシップを発揮する上で、それを側面から支えるために、①地域の教育課題を解決するための政策の企画・立案能力の向上と、②学校に対する専門的支援能力の構築を切実に求められている。

しかしながら、事務局の政策上の企画・立案機能は最近になってようやく注目され始めたばかりであり、いくつかの自治体において、政策企画課などの部署を設置する組織再編が行われているにすぎない。もう一方の学校に対する専門的支援能力は、いわゆる教育指導行政の体制がどう構築されているかにかかっている。教育委員会事務局の教育指導行政のための機構の整備は、積年の課題とされながらも全般的に進展しておらず、その整備度に関して、専門的教育職員である指導主事の配置率に表れているように、大きな地域格差があることは、これまた周知の事実であり、われわれの調査結果にも明らかである(資料編：教育委員会事務局のプロフィール参照)。

事務局の組織能力という場合、政策の企画・立案と学校支援の双方に関わるそれが重要となっており、その観点から、教育委員会は自己点検・評価を行うべきであろう。つまり、これからの事務局には、学校改善のための専門的指導・助言を担う人材(指導行政スタッフ)の量的・質的充実のみならず、地域教育のニーズアセスメントや教育政策課題の設定・教育政策の企画立案に関わる政策スタッフが不可欠であり、その計画的養成にも配慮していかなければならないであろう。事務局のスタッフについては、法改正により、市町村教育委員会事務局では任意設置とされてきた指導主事職について、それを設置する努力義務が規定された(地方教育行政法第19条)ことは、指導行

政体制の整備を前進させるものである。ただし、われわれの調査知見によれば、指導主事を一人配置しただけでは、少なくとも教育改革の推進にとって大きな意味はない。これは肝に銘ずべきことであろう(2, 3章参照)。

要するに、教育行政におけるプロフェッショナルリーダーシップの原理を制度運用の中で現実のものにするには、教育長の人選と研修において、それを教育行政専門職として確立する方向性を確保するとともに、それを支える事務局の組織能力(organizational capacity)を強化していくことが決定的に重要になってくる。2, 3章の調査知見から明らかなように、事務局が組織機構として整備されているところでは、教育改革への取り組みが格段に進んでいるのである。

#### (4) プロフェッショナルリーダーシップの意義と限界

ところで、ここで注意すべきは、制度の原理はプロフェッショナルリーダーシップであって、プロフェッショナルコントロール(専門家支配)ではないということである。それは、前述のように、一方の制度原理として、レイマンコントロールがあるためである。つまり、教育委員会制度の基本原則としては、教育行政をコントロールするのはレイマン=住民代表であって、プロフェッショナル=教育(行政)専門家ではない。ジョン・デューイはかつて、民主主義におけるプロフェッショナルの位置付けについて、つぎのような比喩を用いたことがある。「熟達した靴職人がいかにしたら靴の不良な個所を直しうるかについての最良の判定者であるにしても、靴を履いている人こそ、その靴が窮屈かどうかということ、またどこが窮屈なのかということをもっともよく知っている」<sup>9)</sup>。「熟達した靴職人」がプロフェッショナルであるとすれば、「靴を履いている人」は民主主義の主人公である国民=レイマンにほかならない。履きたい「靴」(望ましい政策)を所望するのは、靴の注文者=レイマンであり、その注文に応じて「靴」を製作する(政策を具体的に立案・実施する)のは、靴職人=プロフェッショナルであるが、その靴が自分の足に合うかどうか(要望した政策が住民のニーズを満たすかどうか)を決めるのはレイマンである。原理的にいえば、教育委員会制度の運用において、あるべき公教育の形、あるいは望ましい教育サービスを要求するのは住民ないし住民代表としての教育委員であり、それを具体的な形として現実のものにするのは教育長以下の専門家である。レイマンコントロールとプロフェッショナルリーダーシップの調和とはこのことを意味する。この調和の実現にはコンフリクトも伴うが、教育長にしろ、事務局にしろ、その専門家(集団)

としての知識・技術〔専門知〕に基づく権威を確立し、そのことへの信頼を高めることによって、教育委員(教育委員が代表している地域住民)を「信託」させるものでなければならない。

## 5 教育委員会の「役割の再定義」―「教育行政における管理機関としての教育委員会」という原理をめぐる課題―

### (1) 地域を単位とする組織▽ネジメントと学校を単位とする組織▽ネジメント

教育委員会制度は、機能(活動)の次元で見れば、自治体レベルにおいて公教育を組織化することを中心的役割とする仕組みである。地方教育行政法は、公教育の担い手として、学校のみならず、図書館、博物館、公民館などの社会教育施設も含めて「学校その他の教育機関」として一括して定め、学校その他の教育機関のうち、大学を除いて、そのすべてを教育委員会の所管としている(32条)。そして、教育委員会に対して、学校その他の教育機関の教育活動を支える諸条件である施設・設備、組織編制、教育課程、研修、教材の取り扱いに関する責任と権限を付与している(23条)。

すなわち、地方教育行政法は、学校、図書館、博物館、公民館に対して教育行政における教育サービスを実施する機関(教育機関)としての地位を、教育委員会に対して、教育行政における組織▽ネジメントを担当する機関(管理機関)としての地位を与えているのである。地域の学校などに対する管理機関としての機能は教育委員会の中心に位置するものであり、公教育を組織化する作用としての教育行政における管理機関としての教育委員会ということもまた、現行の教育委員会制度の重要な制度原理といえる<sup>10)</sup>。

さて、教育行政における組織▽ネジメントを担当する管理機関としての教育委員会という原理であるが、ここで注意すべきは、教育委員会の管理責任は、所管するすべての学校に対する、地域(自治体)を単位とする組織▽ネジメントのそれであるということである(これに対して、学校を単位とする組織▽ネジメント―これが、いわゆる学校経営である一の責任と権限は校長に属する)。すなわち、地方教育行政法では、公教育は地域(自治体)を基礎単位として組織化されているのであり、地域(自治体)がいわば一つの「教育組織体」であり、各学校をはじめとする教育機関はその中で、地域住民(厳密に言えば、通学区域の住民)に対して教育サービスを直接に提供する、いわば「事業部」としての位置にある。であるから、自らを地域(自治体)の教育を担当事業体として教育サービスの質的向上に取り組むことは教育機関としての

学校の責任であり、そこに内在する組織マネジメントに対しては、校長が現場管理職として、その中心を担うが、そのための条件整備に組織として取り組むことが管理機関としての教育委員会の責任にほかならない。このように考える時、管理機関としての教育委員会という原理には、教育委員会と学校とのパートナーシップというコンセプトが含まれているといえる。教育委員会と学校は学校改善のためのパートナーシップを構築しなければならないことが予定されているといえる。それは、教育委員会と学校に対して、学校改善のパートナーとして行動することを求めており、教育長と校長が地域単位の組織マネジメント・チームの一員としての自覚を持ち、連携・協働して学校改善に取り組むことを求めていることを意味する。

## (2) 互恵的アカウンタビリティの関係にある教育委員会と学校

これをいいかえれば、教育行政における管理機関としての地位を教育委員会に与えた地方教育行政法において、教育委員会と学校の間には、互恵的アカウンタビリティ(reciprocal accountability)が求められているのである<sup>11)</sup>。アカウンタビリティといえは、もっぱら学校の説明責任、すなわち、学校が支出された公費に見合うだけの教育成果を生み出すことに対する責任として理解されている。しかし、教育委員会もまた同時にアカウンタビリティを引き受けなければならない当事者であるということである。どういうことかといえは、管理機関としてのアカウンタビリティを果たすことが教育委員会に課せられたアカウンタビリティであり、それは端的にいえば、学校現場の教育改善に貢献する働きがどれだけできたかという問題である。他方で、学校に課せられたアカウンタビリティとは、教育機関すなわち教育サービスの実施部門としてのアカウンタビリティを果たすことであり、それは教育改善に取り組み、教育サービスの向上(子どもの学力保障に表れる)をどれだけなしたかということで評価される。つまり、学校現場の教育改善にどれだけ貢献したかが、教育委員会のアカウンタビリティの尺度であり、地域の子どもに対して提供する教育サービスの向上ないし子どもの学力保障をどれだけ成し遂げたかが、学校のアカウンタビリティの尺度となるのである。しばしば引き合いに出されるアメリカ教育使節団報告書の一節「教師であれ、教育行政官であれ、教育者の職能(職務)に関するひとつの教訓がここに存する。教師の最善の能力は、自由の雰囲気の中においてのみ十分に発揮されるものである。この雰囲気を備えてやるのが教育行政官の職務であり、決してこの逆ではない。」は、このような互恵的アカウンタビリティの考え方を端的に表

現したものと解釈することもできる<sup>12)</sup>。

しかしながら、教育行政における管理機関としての教育委員会という制度原理をめぐっては、学校に対する教育委員会の包括的支配を正当化する「営造物管理＝特別権力関係論」が支配したため、教育委員会と学校との間に互恵的アカウントビリティの関係は認められることはなかった。逆に、学校に対する包括的支配を主張する教育委員会への抵抗理論として「教師の教育権限の独立」説という、学校に対する管理機関の「立入禁止」を正当化する理論が生まれ、両者の間に統制・反発・統制強化の悪循環が形成されることになった<sup>13)</sup>。教育委員会と学校が教育行政における管理機関と教育機関として相補的なパートナーとしての責任を果たす関係は築かれてこなかったといつてよい。

### (3) 教育委員会の「役割の再定義」とその前提条件

しかし、周知のように、地方分権と規制緩和の推進の動向の中で、特に中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』以降、教育委員会と学校との関係に対する見直しが顕在化し、教育委員会に対する新たな期待が提起されている。それは、学校改善の戦略としての自律的学校経営という世界的潮流の影響を受けて、学校の自主性・自律性の確立が政策課題とされたことと関連している。すなわち、今日、学校には自主性・自律性の確立が求められており、学校が自校の教育改善に自主的・主体的、かつ持続的に取り組むことが求められており、このことは、教育委員会に対し、学校への権限移譲を求めると同時に、学校改善のパートナーとしての行動を改めて求めているものといえることができる。

このためには、教育委員会が自らの役割を、これまでの「監督」機構から「支援」機構へと転換させる「役割の再定義」に大胆に取り組まなければならない。それは、端的に、少なくとも、つぎのものを含むことが不可欠である。すなわち、①学校の自由裁量の拡大、②教育ビジョンやガイドラインの設定、③学校の組織能力の充実・強化である。具体的にいえば、教育課程の編成、人事、予算などにおける学校裁量を認めることにより、地域内の各学校の自発的な特色ある学校づくりを促進しつつ、他方で、地域教育の方向性を指し示すビジョンやガイドラインを設定すると同時に、それを達成するための、人事や財務や指導行政に関わる条件整備に取り組み、学校の組織能力を強化することである。

教育委員会自らがこうした「役割の再定義」—特に、学校の組織能力の

充実・強化一に大胆に取り組まなければ、自律的学校経営の時代にふさわしい管理責任、つまり、自律的学校経営を軌道に乗せ、学校改善を推進するという管理責任を遂行することはできないであろう。

こうした「役割の再定義」に関わる発想の転換のために、教育委員会は、自らの営みを新たなコンセプトに基づいて理論武装しなければならない。少なくとも、つぎのような発想の転換は相互に関連しているが、必須の課題であるというべきであろう<sup>14)</sup>。

まず、①学校観の見直し、すなわち、「学校を変える」マネジメントから「学校が変わる」マネジメントへの転換。

学校は教育委員会によって「変えられる」存在であり、決して自ら「変わる」存在とはみなされてこなかった。教育委員会は、何とかして学校を「変えよう」と試み、それは一定の成果を上げてきた。しかし、学校が自ら「変わろう」としない限り、つまり、「内発的な」改革・改善でなければ、結局、それは長続きしないことが明らかになっている。「学校を変えようとするマネジメントではなく、「学校が(自ら)変わる」制度的・組織的条件を醸成するマネジメントへの発想の転換が不可欠である。

つぎに、②教師観の見直し、すなわち、「問題のソース(source)」としての教師観から「問題解決のリソース(resource)」としての教師観への転換。

これまで、教師は、教育問題を生み出す「元凶」であり、教育問題とは教師の専門家としての質の低下がもたらす災禍とみなされてきた。しかし、教育問題が、結局は、子どもにどんな学習が保障され、どれだけ学力が形成されるかの問題であるとするならば、教師がその教育実践を改善することなしに、教育問題の解決はありえないことになる。とするならば、教師は「問題のソース」ではなく、「問題解決のリソース」とみなされるべき存在である。したがって、教師の専門家としての質的向上のための取り組みが、教育委員会にとって、重点課題とならなければならない。教師が専門家として学び成長するためのあらゆる方策に取り組まなければならない。それは、専門的職能開発としての研修、職場環境や勤務条件の専門職化など、さまざまな観点から、改善されなければならない。

そして、③研修観の見直し、すなわち、「専門技術の伝達講習の場」としての研修観から「専門家としての学びと成長の場」としての研修観への転換。

教師の専門家としての学びと成長を保障するものとして、研修への取り組みが重点的に行われてきたことは疑いない。初任者研修、経験者研修、リーダー研修など、さまざまな形態の研修が制度化されてきた。しかし、それは

果たして、教師の専門家としての学びを保障し、教師が自らの教育実践を向上させるだけの職能成長を促す研修であったのか。これまで研修はさまざまな形で実践家に必要な新たな知識と技術を習得する場を提供してきたことは事実であるが、それが教室での教育実践の内実を変えるものであったのか。実践そのものを見直し、新たに構成し直す契機となってきたのか。これには疑問がある。研修が教師が相互に教育実践を観察し批評し合い、そして専門家として学び合うものであったかといえば、そうではなかった。子どもの学力の向上につながるものではなかった。今後、従来の研修観を見直し、教師が専門家として学び、教室における実践を改善する力量を身に付ける研修の場を保障する仕組みを整える必要がある。そのためには、少なくとも、授業の公開、授業の観察・批評を核とした校内研修を中心とする研修体系の再編成が求められるであろう。

今後、教育委員会の中心的役割となるであろう、学校の教育力の向上をめざす教育指導行政は、こうした学校観、教師観、研修観の見直しに基づいて、再編成されなければならないであろう<sup>15)</sup>。それは、教育委員会が自治体教育行政における管理機関としての責任を適切に果たすために必要不可欠の課題といえよう。

## 6 結語—教育委員会制度を相対化する視点—

教育委員会制度の改廃論議の展開される中、廃止論や事務移管論よりは改善論が、公共政策としても関係当事者の意識としても優勢であることは、教育行政の組織機構として教育委員会制度の潜在的な可能性に対する期待の表れと思われる。つまり、教育委員会制度の形骸化といわれる現象は、制度自体の欠点や弱点というよりも、制度が機能する諸条件が整えられてこなかったために起こった問題であり、そうであるとすれば、廃止論や権限縮小論を議論する前に、教育委員会制度の潜在的な可能性を試す機会が必要ではないか、それだけの価値が教育委員会制度にはある。存続論ないし改善論にはこのような思いがあるように思われる。現に、教育委員会の現場との接触でも、教育委員会当事者の、その使命に対する意欲というものを感ずることができ、われわれの調査知見でも、教育委員会制度が地域の問題解決機構として機能しうる条件がいくつか析出された。そして、そうした条件を整備するには新たなリソースの投入が前提となるものの、見逃してならない点は、確保することがきわめて困難な条件ではないということである。教育委員会制度の改善のために必要とされる条件が自治体レベルでもある程度制御可能な条

件であれば、制度の再生・強化の可能性が小さくないということである。教育委員会制度の基本原理に立ち返りながら、その原理の求めているものが何なのかを明らかにすることを通して改善の取り組みを検討することは、一つのあり得る方法である。終章では、そのような観点から、そのための手がかりを提供すべく、試論を展開した。

とはいえ、改善論が教育委員会制度の再生にとって唯一の選択肢であるのではない。事務移管により、教育委員会がその職責を学校教育に特化することにより大きな成果を手にする可能性もないわけではない<sup>16)</sup>。また、廃止論が無意味ということもない。廃止論の中でも、狭義の教育委員会を教育審議会として再編し、教育長を教育委員会(狭義)に代わる執行機関とする選択肢は有望なものかもしれない。また、教育委員会制度を全廃し、首長部局の一部に教育担当部局を組み入れるという、いわゆる教育行政の首長部局への一元化も選択肢の一つであることに変わりはなく、検討されるべき地方教育行政制度再編論である。

今進められている制度改善論が依然として成果を上げえない時は、必置規制が解除されることは十分に予想されることである。教育委員会の必置規制が解除された場合、自治体は自らの意思で教育行政のための組織機構を選択することを迫られる。その時、どの選択肢が「教育の地方自治機構」として有効なのか。適切な選択肢を選ぶためにも、教育委員会制度の運用に現場としての創意工夫を主体的に試みておく必要がある。それは、まさしく、制度の改善を自ら実践することにほかならない。自治体レベルでの意欲的な実践が期待される。

教育委員会制度の再編論において忘れてならないことは、組織機構はあくまでも手段であり、目的ではないということである。それ自体優れた機構であるということはあるにない。何らかの価値に照らしてはじめて、適切(妥当)かどうかを判断することができるのである。一定の価値の実現にとってふさわしい機構かどうかが評価される。

本源的な問いは、自治体における公教育を組織化する役割を担う機構の構築においてどのような価値を優先するのか、どのような価値を実現する機構が望ましいかということである。そして、組織機構を選択する場合の基準となる価値は一つではない。例えば、有効性と効率性、あるいは民主性は代表的な価値であり、どの価値を優先するかにより、選択肢は異なってくるのである<sup>17)</sup>。教育委員会制度をさまざまな価値に照らして、その適切性(妥当性)を検証する必要がある。そのことに真摯に取り組めば取り組むほど、自ずと

教育委員会制度の改廃についての的確な判断、次代の地方教育行政制度についての的確な判断が下されることであろう。

#### 【注】

- 1) 教育委員会制度(改革)論については、主要なものとして、つぎのものがある。小川正人編『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版社(1998)；西尾 勝・小川正人編『分権改革と教育行政』ぎょうせい(2000)；堀内 孜編『地方分権と教育委員会』全3巻、ぎょうせい(2001)；苅谷剛彦編『創造的コミュニティのデザイン』有斐閣(2003)；小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』岩波書店(2006)。
- 2) M. Kirst, *Mayoral Influence, New Regimes, and Public School Governance*, in W. L. Boyd and P. Miretzky eds., *American Educational Governance*, Uni. of Chicago Press, 2003; J. R. Henig and W. C. Rich eds., *Mayors in the Middle*, Princeton U. P. 2004; K. K. Wong et al., *The Education Mayor*, Georgetown U. P. 2007.
- 3) 例えば、武藤義男他『やればできる学校革命』日本評論社(1998)；大山市教育委員会編『大山大発 21世紀日本の教育改革』黎明書房(2003)；京都市教育委員会地域教育専門主事室編『京都発地域教育のすすめ』ミネルヴァ書房(2005)；渡部昭男他編『市民と創る教育改革—検証志木市の教育改革』日本標準(2006)などを参照。  
 いわゆる「教育首長」の特性を明らかにすることは、これから連携・協働を構築しようとする自治体に対して示唆を与えるであろう。彼らの意識・態度・行動には、そのためのヒントが隠されている。彼らに共通するのは何か。それは、今後の重要な研究課題であるが、ひとまず端的に言えば、わが町(自治体)の教育に対する責任への鋭い自覚といえるであろう。
- 4) なぜ、レイマンコントロールであるのかについていえば、それは、学校教育が、親の教育義務・責任の共同化・社会化であり、教育の専門機関である学校に子どもを預けてはいるが、それはすべてを委ねているわけではなく、「信託」しているのであって、教育に関わる利益が守られているかをモニターする必要があること、また、学校教育は公費で設置・維持・管理されている機関(tax-supported institution)である以上、地域住民は「納税者として」、それをモニターする権利があることに根拠をもつ。
- 5) レイマンコントロールを担保するのは、住民代表(教育委員)による合議に基づく審議と決定だけではない。それと同じくらい、直接的・間接的住民参加の制度が重要な意味を持つことはいうまでもないが、それについては、ここでは論及しない。
- 6) civic capacity の概念については、C. N. Stone ed., *Changing Urban Education*, U. P. of Kansas, 1998; C. N. Stone, et. al., *Building Civic Capacity*, U. P. of Kansas, 2001; 小松茂久『アメリカ都市教育政治の研究』人文書院(2006)などを参照。
- 7) なぜ、プロフェッショナルリーダーシップが重要な制度原理となったのか、教育長や指導主事などの事務局の専門スタッフのポストは教育委員会制度発祥の地であるアメリカでの歴史を見ればわかるように、成立の当初からあったわけではない。教員人事や教育施設の整備は議員の役割分担の一環として行われていたことからわかるように、教育委員会制度は文字通り、草の根民主主義の具体化としてのレイマンコントロールの仕組みそのものとして発足したのである。しかし、学校教育の量的・質的拡大

に伴い、その組織化＝大規模化が進み、組織マネジメントの必要性が高まるとともに、学校教育の高度化・複雑化に伴い、学校現場教師に対する監督と支援の必要性も高まってきた。教育委員というレイマンだけでなく「コントロール」するには、学校教育があまりに高度化し複雑化し、専門家の力＝「専門知」を必要とする事態が学校教育に生まれたのである。教育長職は、専門的訓練を受けた教育行政の専門家としての資格においてレイマンの集合体である教育委員会を補佐するポスターとして設置された。また、指導主事職は教育長を補佐する事務局の専門スタッフとして、とりわけ学校の教育力を高める専門的コンサルタントとして制度化されたのである。

- 8) わが国の教育長の専門性やリーダーシップに関する研究として、まとまったものとして、佐々木幸寿『市町村教育長の専門性に関する研究』風間書房(2006)；河野和清『市町村教育長のリーダーシップ』多賀出版(2007)がある。指導主事については、地方教育行政法19条に、専門的教育職員として一定の資格要件が規定されている。完て指導主事制度が定められているのは、身分は行政職である指導主事職に対して、その「教育的専門性」を担保する意味もある。つまり、指導主事は通常、学校現場の教育実践において優れた実績を築いた教員の中から選抜され、その専門的力量により学校現場の教育力の向上に対する助言者として働く。それと比べると、教育長の専門性はリーダーの創意工夫により事実上確保されている(つまり、教育行政職経験者か、行政職経験者の中から選抜されている点で、組織マネジメントに関する一定の専門性は担保されている)とはいえ、それとしての資格要件すら規定がない。教育委員の中から選出するという規定の問題性については指摘するまでもない。つまり、住民代表であるべき教育委員から教育行政の専門家である教育長を「互選」することには矛盾がある。ただし、この問題は、前述のように、教育長を兼任することになる教育委員の選出に際しては、教育長としての職責を遂行できるかどうかの経験と知識が考慮されて、つまり、候補者の経歴が考慮されて人選が行われることにより、矛盾はある程度実質的に解決されているといえよう。富崎大学教育行政学研究室『教育委員会制度に関する実証的研究』(1997)参照。

- 9) ジョン・デューイ・阿部 斉訳『現代政治の基礎—公衆とその諸問題』みすず書房(1969)。(阿部 斉『デモクラシーの論理』中公新書(1973)、p.156より重引。)
- 10) 本書で報告した調査知見はこの原理に直接関わる調査知見はない。ただし、今日の教育委員会が管理機関として学校との関係構築を重視し、学校支援策にその政策の重心を移していることはわれわれの調査結果においても明らかである。この制度原理は、そうした重要性が高まっている「教育委員会と学校との関係」に関わるものであるところから、ここで取り上げ、それとの関連において、取り組むべき課題について論及することにした。
- 11) R. F. Elmore, Building a New Structure for School Leadership, Shanker Institute, 2000.
- 12) 村井 美歌編『アメリカ教育使節団報告書』講談社(1979)、p.22.
- 13) 宗像誠也『教育と教育政策』岩波書店(1961)；今村武俊『教育行政の基礎知識と法律問題』第一法規(1964)；兼子 仁『新版教育法』有斐閣(1978)などを参照。
- 14) Carnegie Forum on Education and the Economy, A Nation Prepared, Report of Task Force on Teaching as a Profession, Carnegie Copration of New York, 1986；The Holmes Group, Tomorrow's Teachers, The Holmes Group, 1986；The Holmes

- Group, Tomorrow's Schools, 1990; M. Fullan, The New Meaning of Educational Change, Teachers College Press, 3rd, 2001.
- 15) 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—教育事務の首長部局への移管に焦点を当てて—』(筑波大学大学院人間総合科学研究科教育学専攻・修士論文)。
  - 16) 教育指導行政を「学校への支援」と位置付ける動きが現れている。例えば、早川昌秀他『新しい指導主事の職務! ぎょうせい(2000) : 山本直俊編著『学校支援のための指導主事論! 福岡教育事務所(2002)を参照。
  - 17) The Report of the 20 Century Fund Task Force on School Governance, Facing the Challenge, The Twentieth Century Fund Press, 1992; J. Danzberger, et al., Governing Public Schools, The Institute for Educational Leadership, Inc., 1992; P. C. Bauman, Governing Education, Allyn and Bacon, 1996; D. T. Conley, Who Governs Our Schools? Teachers College Press, 2003; W. L. Boyd and P. Miretzky eds., American Educational Governance, Univ. of Chicago Press, 2005.