

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

—市町村長に対する面接調査を基に—

1 研究の課題：教育委員会と首長は相互隔離の状態にあるのか

分権改革が進行する中で、教育委員会(広義)に対して、自治体レベルの教育改革を推進する中心的なアクターとしての注目と期待が高まっている。そうした注目と期待に応える教育委員会が存在していることは事実である。しかし、その一方で、教育委員会にそうした役割を期待することは過大な期待であり、自治体独自の教育改革を推進する上で教育委員会はむしろ桎梏となっており、分権時代において首長を中心として展開されるべき総合行政の一環としての教育行政を制約する要因であるとして、教育委員会制度に対しては抜本的な見直しをすべきという強力な主張も提起されている¹⁾。序章で見たように、その代表的主張が廃止論であり、権限縮小論である。

廃止論にしろ、権限縮小論(事務移管論)にしろ、その前提にあるのは、教育委員会は首長の影響力から独立し、自治体の一体的な行政の一部として教育行政が展開されることを妨げているという認識である。しかし、このような教育委員会＝首長の影響を受け付けない閉じたシステム＝という認識は、首長にどの程度共有されているのであろうか。

本章は、そうした課題意識に基づき、市町村長への面接データを基にして、首長は自治体教育行政において教育委員会をどう位置付け、どのような存在と見ているのかを明らかにしようと試みるものである。そのために、①首長は、教育委員会との間にどのような関係を構築しているのか、そして、②首長は教育行政に対してどのようなスタンスでどこまで関わっているのかという二つの視点を設定した。この二つの視点から、首長と教育委員会の関係構造を明らかにすることを通して、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を確かめる。そして、そうした首長の認識が教育委員会制度の

見直し論に対してどのような意味合いを持つのかを検討する。

首長と教育委員会との関係は、中教審教育制度分科会・教育行政部会の部会まとめ「地方分権時代における教育委員会の在り方について」(2005)や中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』(2005)の提言を待つまでもなく、自主・自律が求められる今後の自治体教育行政にとってますます重要性を帯びることが予想される。

すなわち、地方分権を推進する政策が展開される中、首長は、住民の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を含んだ自治体行政の総合化が提起され、教育委員会と首長との関係は、自治体行政の重要な検討課題となっている。例えば、地方6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一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」²⁾。

また、中教審部会まとめ「地方分権時代における教育委員会の在り方について」(2005)や中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』(2005)など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」³⁾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、すでに、2章、3章で見たように、その重要性が明らかにされている⁴⁾。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政策アクターであり、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位置付け、どのような存在と見ているか、そして、首長と教育委員会との間にどのような関係が築かれているのかを解明することは、教育委員会が

分権時代の地方教育行政を担える機構たりうるのかといった見直し問題を展望する上での手がかりを提供する重要な研究テーマといえる⁵⁾。

2 調査対象とサンプル

本章で用いるデータは、平成16(2004)年度の文部科学省委嘱研究「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」の一環として行った、首長に対する面接調査のそれである⁶⁾。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人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、サンプルが特定の県・自治体に集中することがないように⁷⁾、最終的に26の市町村を選んだ。その内訳は、市長18人、町長7人、村長1人であった。県別の分布は、茨城5、栃木3、埼玉5、千葉9、神奈川4であった。

3 首長と教育委員会の関係構造—首長から見た教育委員会⁸⁾—

(1) 首長と教育委員会(教育委員、教育長、事務局)との関係

(a) 教育委員との関係

まずはじめに、首長と教育委員との関係についていえば、首長と教育委員の接触・交流の度合いは高くない。特に、フォーマルな形で交流を行っている市町村は少ない。時折、教育委員会会議に傍聴参加する首長や年に数回の教育委員との懇談会を定期的に行っている首長が見られる程度である。しかしながら、学校教育や社会教育の行事を通しての接触・交流の機会は比較的多い。そうしたインフォーマルな形の交流を通じて、首長と教育委員は、地域教育のビジョンについて意見を交換したり、地域の教育課題について情報交換をしている。

例えばTA市長は、つぎのように語っている。「(教育委員は一括弧内は引用者補足。以下同じ。)行事にはかなり出てきてくれますし、私も行事に出ますし、そしてその行事が終わっている。やはり月に2~3回は、(行事の)あとで懇親会などの場があるものですから、そういう時にはむしろ、教育委員の人が、『市長、これはこうしたらいいんじゃないか』とか『こういうところはこうだと思ふよ』というような話は、食事をしながらします」。TA市長の他にも「(教育委員とは)いろいろな行事の時に会うのです。例えば野球大会のあと反省会があるとか、いろいろな会合で。そういう時には努めて、こちらの意思も伝わるような話はしています」(YU市長)、「普通の接触の仕

方としては、学校の行事をやる時なんかは、教育委員はみんな大体出でしょう。それに私も出るから、そこで顔を合わせるとか、そういう形が多いかな。それから、なんかの委員会とかいうので、教育委員が入っているような所で一緒になるとか。あとは教育委員もさっきいったようにいろいろいるので、かなり社会教育とか一般的なボランティア活動とか、国際交流の活動とか、いろいろやっている人もいますので、そういう活動を通じて接触するというのは、むしろ接触の仕方としてはより深い接触にはなりますね」と語る町長もいる(AM町長)。

実際、学校行事に参加するなどの教育委員の活動はどの自治体においても量的に増大している傾向を見ることができた。近年では、首長が、学校関連の行事に参加することが増えてきており、そうしたコミュニケーションの機会は一層増える傾向にある。

こうした交流の機会のほかに、「(教育委員との交流は)定期的にはありません。(中略)ただし、教育委員会の皆さんとの交流は年間何回でもあるのです。まず、予算段階になりますと、(中略)『こんなことが今重要ですから』ということで教育委員長とそろって懇談会を持ってくれたり、それから、教育委員会の目的も何もなく、忘年会をやったり、あるいは新年会をやるとか。それから、小中学校の校長、教頭さん、幹部職員が転退職する時には教育委員会の歓送迎会に私を呼んでくださいます。ですから、そういう点ではしょっちゅうコミュニケーションはあります」(TG市)というように、予算の編成期や校長などの歓送迎会といった年中行事の中で委員と交流しているという首長や定期的な懇談会などの開催に積極的な首長も見受けられる。

現在のところ、首長と教育委員との交流の大きな部分は、学校教育や社会教育の行事を通してのインフォーマルな形の交流が多いが、交流機会の多様化や定期的な懇談会の実施などを通して、より緊密化する傾向にあるといえるだろう。

(b) 教育長との関係

つぎに、首長と教育長との交流・接触は、どうなっているか。端的にいえば、それは、きわめて頻繁である。まず、教育長はほとんどの自治体において、助役、収入役とともに三役会のメンバーであるとともに、部長会あるいは庁議と呼ばれる部長以上の役職者の参加する定期的な会議には教育次長とともに出席している場合が多い。この庁議への参加が、教育長と首長とのフォーマルな交流のルートとなっている。「部長会は毎週月曜にあります、そこに教育長が入っています。教育長と部長はちょっと立場が違うんだけど

ど、などと私は冗談にいうのですが、やはり部長会は部長たちがそれぞれの各部の情報交換をします。(中略)結局、教育長から部長と同じようなことを、今週の行事はこういうことがある、それからどういう集会があるなど、そういうことを部長会で話をします。(部長会で教育に関して主として話題になることは)いわゆる施設関係ですね、例えば体育館の修理が必要だとか、陸上競技場のスタンドの整備などをしていきたいなど、そういう話は、担当の施設を所管している都市部の部長が聞いていた方が話はしやすいわけです。そういう時に、『じゃあ、これは都市部の部長、頼むぞ』ということで、私からも一声かけて、すぐ設計してやれなど、そんなふうにいいます」(SK市)や「(教育長は)部長会にも出ます。市政全般のこともある程度頭に入れてもらう。それから教育関係のことで特に意見があれば話してもらう。こういうことをしたいのだとか、こういうことをやりたいのということとは部長会に出してもらって、お互いの理解を深める」(YU市)、「やっぱり週1回はちゃんと顔会わせて、基本的な行事予定ぐらいきちんとつかまえて、今週どこの部局でどういうのがあるのかみんな了解し合っただけでまづいだろうということで、それはきちんとやっています。週に1回」(AM町)、あるいはまた「(市長と教育長と定期的な交流の場は)フォーマルだと庁議ということになります。庁議には教育長も出ていただいて、四役の一角として発言の機会をいただいたり意見交換の場を持っています。インフォーマルの中では、最低でも週1回は教育長との意思の確認は、業務上の事業の進行状況までの確認はさせていただいています。当然教育行政部門に関しても、他部門の長から当然意見が飛んでくることもあるし、教育長はほかの分野に対しても意見をいわれるということですね」(TO市)というように、三役会、庁議などへの教育長の出席は多くの市町村で行われている。

これ以外にも、必要があればいつでも、教育長は首長と報告・連絡・相談を行っている。OI町長の場合は、毎日、朝と昼に教育長は三役と顔をあわせて意見交換をしている。「教育長とはしょっちゅう(接触)しています。助役、収入役、教育長で、朝ミーティングを持って、それから昼には一緒に昼食を摂る。これが、外へ出ていない限り、お互いに毎日。(自分の所に来る前に教育長のところには)たいがい校長が来ているから、学校でこんな問題があったとか、『教育長はどう思う』…と、解決の手立てを聞くわけです。聞いて、それはちょっとまづいとかこうした方がいいというようなことがあれば、私もおうと思っているわけだけれど、大体きちんと対応している状況です」。また、「私どもは週に一度、月曜日の朝、課長会というのをやります。この中に

教育長も参加します。教育委員会は生涯学習課と学校教育課の二課制です。両方の課長と教育長が会議に参加します。(その時に要望を)いって来る時もありますが、普段でもちょこちょこ来て、いろいろな話をします。今も…、実は教育長と学校教育課長を呼びまして、村の循環バスを廃止するので、僻地というか、ちょっと離れた所の子どもの通学をどうするかという話を、ここでやったところです。(中略)ですから、割と気楽に、私と教育長、**学校教育課長**で話をしているのではないのでしょうか。いつもここは開けっぱなしで、職員に関しては出入り自由です。いちいち秘書を通してとか庶務課を通してというような話ではなくて、必要なことはどんどんいってきてもらいし、私も出向いていきます。そういうスタイルで行政をやっています」とほとんど毎日会っているくらいだというMO村長や、「(教育長は)随時、いろいろな時に来ます。これは市長にいておいた方がいいということについては、報告に来ます。必要に応じて、実は今度こういうことをやりますとか、こういうのがありますとか、こういう関係でこういうことをやりたいのですとか、そういう相談はあります」(YU市)、「四役会議なり、三役会議なり、飯でも食いながら情報交換しようよということはやっています。ただ、それをいちいちやらなくても、教育長とはしょっちゅうやっていますから、よその部長より多いかもしれないですね」(UR市)といった事例もあった。このように、両者の間で日常的なコミュニケーションがとられていることの具体的な言及は多くなされた。

さらに、「教育長との交流は、ほぼ何でも語りますし、スポーツ関係のイベントでもしょっちゅう一緒ですしね。それは完璧です」(CI市)といったように、スポーツをはじめとした、社会教育や生涯学習のイベントなどの場での交流もなされている。接触の働きかけは、教育長の方からのもの(TO市、CH市、KU市など。例えば、TO市長は「(意思疎通に来るのは)教育長の方から来る方が多い。いろんな会い方をしていますよ。ふらっと来たり、深刻な顔して真面目な話をしに来たり。ただ、やっぱり仕事面では勝手にどうこうはできません。それは必ずそういうふうに確認をしながらやっています」と語っている。)もあれば、首長の方からの場合(CI市、AK市など。CI市長は「(接触の働きかけは)1年数ヶ月を振り返ると、私の方からが多かったかもしれないですね」と述べている。)もある。

(c) 教育委員会事務局との関係

最後に、首長(部局)と教育委員会事務局との関係であるが、両者は統合が進み、組織機構として一体化されている。法制上は、首長部局からは独立し

て組織される教育委員会事務局であるが、全庁的には、学校教育課(課)や生涯学習課(課)といった形で、多くの自治体において、同じ庁舎の中に位置付けている。庁舎が独立している場合でも、実態としては別格の部(課)としての取り扱いをされているわけではなく、自治体行政機構の統合的一部分を形成している場合が多い。

統合をもっとも象徴するのが人事である。専門的教育職員は別として、それ以外の職員の人事は全庁的に行われており、かつていわれていたような、教育委員会事務局への「出向」を忌避する風潮は現在では見られなかった。IM市長は「そうした風潮はありましたが、今はそうはいかないですよ。若干、生涯学習課には社会教育主事のような特殊な仕事をやってもらう、またそういうことに適した人間が必要でしょうけど、学校教育課に関してはそうはいきませんね。これはある意味で、私はエリートと呼んでいます。地方自治の中で教育がわからなかったら、(昇進は)不可能ですよ」としているし、CH市長は「(両者間の人事交流は)交流というよりも渾然一体ですね」と表現している。

こうした中で、教育委員会事務局の人事は、首長部局の人事と一体化しているようである。「(教育委員会の事務局と、首長部局との人事交流は)かなり頻繁にやっています。特に予算編成など、やはり市庁部局から行っている。次長が今はそうなのですが。次長や、それから筆頭課が教育総務課というのですが、その課長や係員というのは、大体市長部局から行っている職員なのです。(中略)学校の教員から来ている職員は、ほぼ指導課など、そういう実際の学校や教職員の指導と、それから学校の管理などに教員出の人間が入っています。それから給食ですかね。それから、スポーツ振興は、両方の面が必要です。学校体育でやってきた人と市長部局の職員と、両方がやはりスポーツ振興に今入っています」(SK市)、「(人事交流は)ぐるぐる回していますね。ですから、教育委員会の方から企画の方へ来たり、あるいは教育委員会の課長が、病院の事務長になって行ったり、あるいは学校教育課の方に行ったり、もうぐるぐる回しています」(KT市)、「それで市長部局で採用した者、それも教育委員会に出向します。(教育委員会で採用した職員も)こちらに出向させる。2年なり3年なりその職務をやらせますね。ですから、辞める時は市長部局で採用した人は市長部局で採って1日おいて辞めると。教育委員会で採ったものは教育委員会に1日おいて、派遣した職務が終わって教育委員会で辞めさせる。(中略)今、教育委員会との交流はけっこういますよ、何人ですか。主要課長を含めて交流していますから。教育長もわがままです

から、自分の使いいいのしか採りませんので、こちらの職員は、教育長が目をつけてこの人がほしいというのは、やはりこちらでも使えるやつなのです。先取りされると困るので、これはだめだという時があるのです」(TG市)。このように、教育委員会事務局の人事と首長部局との人事は、CH市長がいった通り「渾然一体」であるといえよう。

こうして、教育委員会事務局のポストは「日陰の存在」ではなく、教育委員会への人事異動も「左遷人事」ではないといえる。むしろ、教育委員会の所管する事業内容ゆえに、一般行政職員にとって魅力的な職場となっている場合もある。例えば、IM市長は「意外と教育委員会に行きたいということで、人気があります。社会教育、国際交流、文化とかというのが入っていますので、けっこう人気があって、行きたいようです。異動時期前に、うちの方で全部希望を採るのです。そういうのでやはり人気があります」と国際理解教育や環境教育の推進などの事業に関しては、特にその傾向が強いと語っていた。

興味深い事例としては、SK市において、教育委員会事務局の職員としての経験が、キャリアパスの上で重要であることを、職員研修のガイドブックに記載していることがあげられる。SK市長はつぎのように語っている。「職員課が職員向けの研修のしおりを作っています。市役所の職員として採用されて定年になるまでの間に、いわゆる市長部局だけ歩いていたんではだめだ、外側のところを経験しなければいけないという、キャリアパスというように考えています。経歴の中で踏むべきコースを何通りかモデルを作っているのです。ずっと市長部局の中にいたのではもう頭打ちだから、大したことがないということで、職員の研修の条文の中に差し込んであります。」つまり、教育問題に関わった経験のないものは行政職員としての経験において不十分であるというわけである。SK市では近年では、学校教育課長職の経験が一般行政職における昇進の一条件として確立しつつあるという。TU市でも、「教育次長から秘書部長、筆頭部長というルートができあがっている」とのことであった。

一方で、ND市のように、「教員の方をのぞきますと、採用は市の方でやっています。採用は市でやっていますが、どうしても専門職化してきてしまいます。(中略)例えば博物館の学芸員や秘書などの職種がくれば、当然市の方で採用しますが、即教育委員会に出向であちらへ行ってしまったら、そのまま基本的にはもう戻ってこないという形です。一般事務職の場合には、当然行ったり来たりしています。ただ、その仕事合った方は、どうしても長く

なる傾向にあります。ですから、今のうちの社会教育課長などは、ほとんど社会教育課で過ごしてきているという形で、係長をやって補佐をやって課長をやっていくという形になっています」と述べているところもあった。

また、事務局間の交流の別の形態として、教育委員会の専門的教育職員に3年間の首長部局勤務を義務付けているという事例もあった(TG市)。そのねらいは、専門的教育職員に一般行政の経験を積ませるとともに、教育現場(ここでは公民館)という市民に近い場所で鍛えられてきている専門的教育職員と一般行政職員との交流を促すことにより、一般行政職員の「権力主義的な志向」を帯びた市民への対応を少なくすることにあるという。TG市長は「教育委員会で採用した者は、公民館とか社会教育施設に行って、いってみれば下働きで、市民と一体になって汗をかいて泥まみれになってやるのです。そうすると、市民の方々と、市の職員といいながら本当に打ち解けてしまっている。ですから、市政を運営するには、そういう人が特にこれからは必要なのです。これからの市長部局運営には権力主義者はいらぬのです。そういう交流を今やっていますので、公民館で、市民の中でたたき上げられた職員が、やはり地方自治の自治行政をやるにはどうしても必要です」と語っている。

以上のように、教育委員会が行政委員会として法制上、首長部局から独立した執行機関として組織・編成されているからといって、相互交流がなく、首長部局から孤立している現実はほとんどないといえよう。つまり、両者の間には交流も頻繁であり、人事的にも一体的に組織されているために、そして、新規事業や予算編成についてもこうした相互交流があるために、政策上の総合調整が行われやすい。TG市長がいうように、「教育委員会にいた職員が(首長部局の)財政部門とか、企画部門にもいますので、(教育政策に関わる)理解が早い」という結果を生んでいる。

(2) 自治体教育行政への首長のスタンス

つぎに、首長の教育行政に対するスタンスはどのようなものなのか。

(a) 教育委員の選任

教育委員の選任について寄せられる批判として、教育問題への関心や問題解決への意欲といった委員としての適格性とは関係なく、地域の名士としての条件を備えた人物が選ばれることが多く、その背景には、首長が委員の選任を地域の教育問題の解決を左右するほどの意味を持つものとして認識せず、選挙の論功行賞や庁内のローテーション人事として利用するなど、慎重

に人選に取り組んでいないことがあるといった批判がある。実態はどうなっているのか。

首長の多くは、教育委員の人選の重要性を認識し、任命権者としての職責の重大さを自覚しつつ、取り組んでいる。教育委員会からリストをあげてもらい、経歴などをいろいろと精査した後で、そこから選ぶ首長もいる。

例えば、「私が市長になってから最初の教育委員の選任は、女性がいませんでしたから女性の委員をということで選考しました。その選考は、(中略)(事務局が)何人か候補を探してきてくれて、最終的に協議をしながら決めています」(AK 市長)、「教育委員会に適当な人をどうしたらいいだろうかと相談をしまして、何人か出してもらって、その中で、ではこういう人がいいのではないかというのを選びました」(YU 市長)、「欠員のところをどうするかということを教育委員会の方からも、教育長の方からも、どうですかという形で(中略)。ただ、教育長は「町長、いい方はいらっしゃいますか」というように、その辺はおもんばかっていらっしゃるようです」(HK 町長)などが、そうした選任の仕方をしている事例であろう。

しかし、多くの首長は、教育委員の選任に一種のこだわりを持ち、自分で、いろいろな「つながり」を駆使して探し出す方法をとっている。任命権者としての自覚、教育問題の処理に関して心から託せる人物の選出をしなければという自覚で行動しているのである。特に、教育長(候補の教育委員)の選出をきわめて重視し、自ら選任することにこだわっている姿が浮かび上がった。

例えば、ND 市長はつぎのように語っている。「(選任のためのリストを教育長が作成したりというのは)私は、やりません。やると教育長の好みになってしまうでしょうね。これはやはり後継者を選ぶ時、人柄にもよりますが、後の人がやりやすい形で選ばないといけません。そういうことからいうと、あまり前任の人の意見を参考にしながらということではなくて、私の方で「この人にしたいけれども」ということで、拒否権は発動させますし、『問題になったらいってくれよ』とはいえますけれども、そうでない限りは私の方で決めてしまうということです」。事実、ND 市長は、教育長人事について、自薦や他薦がある中で、地元の校長経験者ではなく、隣接する市の校長経験者をリクルートしたことを話してくれた。「親分子分の関係を作っている方はあまり教育長にしたくなかったのです。それをやるとどうしても偏った人事(内申)になります」。決め手となったのは、「派閥を作って自分の勢力を拡げ」るような人ではなく、「公平にいろいろな人事ができる人」であっ

た。ここには、自分の考えにこだわって教育委員の選任を行おうとする首長の意思を見ることができる。

同様に、MO村長も「(教育委員会の方からリストをあげるとかは)絶対やらせません。役場の中のすべてのものがそうです。私から適任者のリストをあげてくれというケースはありますよ。しかし、あがってきたからといって、そのままにはしません。特に教育委員、民生委員、重要な職務に関しては…。それを徹底しないと、教育委員会とか役所そのものがそうですが、あれは村長と仲がいいから、あの人をやっておけば無難だろうみたいなところが出てくるのですよ」と述べている。ほかにも、TA市長は「私は(中略)、教育に対してこういう人が携わるのがいいだろうなどというのは持っていたものですから、みんな私が指名はしました」と語り、HG町長も「前は地域で選んで、今度はうちの番だという人がいたけども、何をいつているのと、それは町長の専決的な権限において、こういう人を教育委員にしたいと…。選ぶ人ぐらいいはこっちで、個人的な諮問の時間をももちろん経て選ぶけどね。(教育委員や教育長、あるいは事務局には)相談しないでしょう。場合によっては、これにしたけどどうだいという、それはやることはあるよね」と自分自身で選任することの重要性を語っている。

このほかにも、例えば、人材の不足しがちな自治体において、県から教育長をリクルートする(UR市、MO村)のも、「こだわり」の現れといえよう。教育長人事が、教育次長人事と関連付けられつつ、教育行政と一般行政との専門性のバランスが保てるように、慎重に行われていることも注目に値する(KT市)。あるいは、教育長に就任する予定の教育委員の選任と、一般的な教育委員の選任とのちがいを述べる首長もいる。「これは結果的に教育委員会制度の独立性、中立性というふうなことも関連してくると思うのですが、教育長にはやはり私自身の教育(信念)体系だとか教育に対する基本的な考えはきちっと理解していただきたい。共通認識の中で働いていただきたいという思いがありまして、そういった意味では私自身の考える教育の基本方針や方向性を十分理解し、または一緒にやっていける人間ということで選任させていただきました」(TO市長)。

YU市長は、教育長人事について、つぎのように語っている。「自分と同じような考えで教育行政をやってくれる人だったら心配はいりませんが、意見が違ような考えの方にやられると困ります。そういうことがないようにちゃんとしていかななくてはならない」。これは一見すると、情実人事で選任することになるのではないかという疑問を投げかけることもできるが、首長か

らすれば、当該人物とこれまで何らかの人間関係を築き、人柄を十分に知っていることは大切であって、教育行政をゆだねても安心感を得ることのできる人物に託すことが重要であるということである。こう考えれば、ほかからの推薦よりも、自らの「こだわりの」選任を優先する首長の判断も理解できる。

こうした委員選任へのこだわりは、委員の選任に関して地区割りという強い伝統とも闘うという形でも現れている。周知のように、委員選任の慣行として、地区割りの慣行が行われている市町村がある。実際、地域から教育委員が選出されていることは、地域の問題を教育委員に陳情(し、それを教育委員が事務局に説明)することもできるし、なによりも地域が自治体全体の中で軽視されていないというシンボリックな意味合いがある。先に示した HG 町長のように、否定的な見方をしている首長もいるが、地区選出の議員からの特定人物の選任に対する働きかけがあるのは事実であるし、逆に首長が(任期切れの教育委員の)後任人事の際に地区出身の議員を相談役としている場合もある(MO 村)。AM 町長も、「(選任に当たっては)地域別の、地方の配分みたいなものもありますからね。地域割りというのは一応、町には中学校が三つあって、中学校区が、一つの目安になっているので、そういう地域割りである程度バランスが取れるような、形ということは(考えています)」と語っているし、HK 町長も「人事構成ということを考える際に、地域的なバランスを取ってこられたという経過もあります。教育委員の中身についても、一応5名でするので、各地区1名、プラス1名というような形で教育委員の選任をしてきております」と地区割りの存在について言及している。

こうした意味で、地域的なバランスが重視されているとあってよい。かといって、人選が形式化しているとはいえない。その地区で、ふさわしい人物を探す。だが、ふさわしい人物がいない場合は、断念する。TG 市では、現在、同じ地区から3人の委員が選任されているとして、議員から批判されたが、市長は「もっともふさわしい人物を選んでいるのであって、それが結果的にある地区に集中したにすぎない。こんなに狭い地域のことなのだから、地域割りというような、そのような狭い見で…、地域の教育がよくなるでしょうか」と反論したという。

首長は、教育委員の構成にも気を配っている。女性委員の選任以外にも、学校教育と社会教育、教育畑出身委員の数などに気を遣っていることが見て取れる。例えば、KT 市長は、教育委員の構成のバランスについてつぎのように語っている。「私は原則を持っています…、社会教育の部門から3名、

それから学校教育から2名という原則をずっと持っていました。(中略)この原則はずっとそうなのです。率直なところ、自分で考えて、あの方はどうだろうかということを選んでいきます。あと、女の人をそのうち1人という原則も作っています。また、AM町長も「そういう点でやっぱりどうしても**選ば**れる人は、いってみれば教育畑の人が多くなってくるので、教育畑だけではなくていろんなところで経験のある人も何人か選ぶことは必要だろうということと、あと私が就任したころは女性の教育委員がいなかったんで、女性の方も1人ぐらい入れた方がいいだろうということ、そういうことは配慮しました」と語っている。

総じて、首長は、自らの人脈も動員しつつ、肩書きや経歴といった形式的な**属性**よりはむしろ、さまざまなソースからの情報を基にして、その人間的な側面までも含めて、委員としての適格性を判断し、自ら信頼の置ける人物を**委員**に任命している。と同時に、委員会構成のバランスへの配慮も行っている。

また、首長は、教育委員に対して就任を直接打診している場合がほとんどである。「教育委員だけは直接会います。そして、お願いに行きます。ほかのいろいろな審議会の委員とそれは別ですね」(TG市長)。そして、その際、自らの教育ビジョンや地域の教育課題について語っている。

このように、面接調査で見える限り、首長による教育委員の選任が形式に墮していることはほとんど見出すことはできなかった。首長は、教育長をはじめとして、教育委員の選任を的確に行うことで、教育委員会をコントロールできると考えているといえる。つぎのような発言に、それは現れている。「**教育委員**の選任というのは、市長の固有の権利ですから、自薦・他薦があっても、市長が任命しない限りはないのですから、いうことをきかない教育委員なんてのはちょっとあり得ないのであって、そういう発想(現行制度の下では首長の関与が困難であるといった発想)自体がおかしいのではないかと思いますよ」(TA市長)。「私が私の理念で、教育の施設なんかは整備することができても、教育の内容を私の理念でどんどん推し進めるわけにはいかないから、ある面では教育委員を選ぶことが、私の最大のあれ(仕事)ではないかと思っています」(OI町長)。「単に出てきて、ふんふん、はいはいと判子を押して賛成ということを名誉職と考えるような感覚がもともとおかしいので。そういう人でいいと、設置者である市長、あるいは知事が望めばそうなるわけで、根っこはやはり財政を保証する市長であり、設置者である市長がどうい**意識**を持って教育行政をやっていくのかという、そこにあると思

うのです。それは決して独立行政委員会ではないですよ。やっぱりつながっているのです」(CH市長)。

(b) 教育行政・教育政策へのスタンス

すでに述べたように、現行の合議制の行政委員会方式の組織機構では、^{首長}は教育政策のイニシアティブが発揮できにくいということが廃止論の根拠の一つであるが、実態はどうか。面接の中では、首長のほとんどが教育を政策課題として重視し、自らの政策アイデアを施策事業として具体化していると答え、イニシアティブを発揮しにくいという首長の声はほとんど聞かれなかった。例えば、CI市長は「少なくとも私が思ってこう進めていただきたいと、こういう観点で議論していただきたいということはその方向の中で、すごく大事にさせていただきながら進めてもらっているのかなと思います」と語っている。また、AK市長も「私の方からもいうことはどんどんいっていますし、ある意味圧力もかけています。やはり直接の指揮命令系統ではないにしても、予算はこちらが提案するわけですし、市長が絶対にこうだ、ここはおかしいといえ、教育委員会も当然無視はできません。(中略)どうしてもこうしなければいけないというものは、ほぼ私の意見を教育委員会が踏まえて動いてくれているというのは背景にはあるのですが、向こうはどう思っているか、迷惑だと思っているかもしれません」と述べている。

^{首長}は、日常的な交流・接触の中で教育長と相談したり、自分の政策アイデアを伝えることもできるし、時に指示を出すこともしている。とりわけ、^{関与}予算を伴う教育施策の場合、首長は必然的に関与することになるし、^{事実}している。

とはいえ、首長のほとんどは、自分がリーダーシップを執らないと教育行政は動いていかない、あるいは、教育改革は進まないと考えているわけではない。教育を重視するが、基本的なスタンスとしては、教育行政・教育政策の領域は教育委員会が主体的に動くべき分野であり、自分から動くことはできるが、総じてそれを抑制している。自分の役割は、教育委員会が主体的に行う教育施策を必要に応じてチェック(あるいは、サポート)することであるとする首長が多い。

首長達は、このことについてつぎのように語っている。「基本的に私どもの方が投げかけるのは具体的な政策立案というよりは骨格形成、基本的な柱を投げかけて、その柱を基に教育委員会の方で政策に対して肉付けをしてもらうというふうな形が多いです」(TO市長)、「執行機関として、そういう一つのラインとしては、そういうラインで仕事をするが、総合調整的なものとし

ては、私は一緒にやっても別に構わないと思っているのです。ただ、あまり教育委員会がないがしろになるようなものは上がってこない方がいいと思うのです。(中略)あまり壁をつくる必要もないと思っていますし、市長の総合調整権の中には、当然教育の政策も入ってしかるべきだと思います。(中略)市民は、市は一体であると思って見ている人が多いと思います。あれは教育委員会がやって教育委員がいて、いろいろ審議しているなどと思っている人はだれもいないです。ですから、いい調整さえあればいいわけです」(IM 市長)、「大きな問題については、必ず報告を受けています。私の意見も求められました。(私の方から提案した施策としては)放課後の子どもの対策で、学童保育というのがあります。だいたい私の方から、教育委員会にその必要性についてお話をさせていただきました」(KU 市長)、「(教育政策に関しての)基本的な方針ですが、地域の子どもは地域で育てるというような、基本的な理念を持ってしまして、(そうした理念に基づいた)教育方針の策定を教育長に指示をしております」(TO 市長)、「(教育行政に関しては)任せる部分が多いですね。その一方で、やはりやらなければならないことがあります。これは政策としてぜひやってくれということは、私から教育長にいいました。それでいくつか実現したものもあります」(SK 市長)、「(教育行政については)あんまりいちいちこちらから口出しするよりは、例えば、さっきいった学校林をつくるなんていうことについて、ある程度軌道にのるまではかなりこちらが積極的に考え方を打ち出した。図書館の関係なんかについてはいろんな議論がいろんなところから出たのです。だから、こういう議論が出ているのだから、それをやっぱり多少お金がかかってもちゃんと具体化するようにしましょうよと、そういう方向付けなり具体化するについては積極的にやっぱりいわないとなかなかね。やっぱり教育委員会もいろんな難しい課題と取り組まなければならないようなことが結構ありますので。だから、それについて、いちいち細かい具体的なことまでいうというよりは、やっぱりポイントポイントについてきちんとした指示なり対応をするように働きかけるということは、やっぱり必要だと思います」(AM 町長)、「主体的にやってくれてもいいと思いますが、ただ、相談だけはね。勝手にやられてしまって、後で報告がされるというのはまずい。だから、それだけはちゃんと連絡を取って、おれたちはおれたちの方でやるのだからかまわないのだというようなことでやられるのではなくて、すべて市のやることは市長にもちゃんと理解してもらって、了解を取って、市長に意見があれば付け加えるというところは考えてやってもらいたいという気持ちはあります。いろいろな大事なものについて

は、やはりこちらにちゃんと報告して、それからやってもらいたいと思っています」(YU市長)。

首長は、地域の教育問題の解決については、基本的に教育委員会の仕事として任せているが、このように、必要に応じて教育委員会の教育施策に積極的に関与する首長も多い。また、首長は、強い関心を有している課題については、自らリーダーシップを発揮してもいる。

特に、新規事業については必ず首長が査定する。この段階で、ある施策事業を承認するとかしないとかいうことで、首長はリーダーシップを発揮することができる。そうでなくとも、近年、多くの自治体が「計画行政」というコンセプトの下で自治体行政に関わる長期計画を策定し、各部課は、それに沿って特定年度の施策事業を立案し予算要求を行う。教育委員会の所管事業もその中で処理されている。その意味では、予算を伴う教育政策については、教育行政もすでに、総合行政の一環として動いている。例えば、KT市長はつぎのように語っている。「いちばんやり合うのは、予算編成時期の予算の取れるか取れないか。私は、例えば小学校から全部パソコンをそろえていくというのは、つい最近まで私は中学校からでいいと反対していましたから。(中略)財政に絡むものについては私もはっきりものをいいます。これはかなりのやり取りをします。それがやはり、要するにどういう政策を実践していくかということになってしまうんですね。それでいちばん教育委員会との接点、やり取りが多いのはここです」。

このような実態であれば、教育委員会による、自律的な教育行政はもはや存在しないのではないかと、という疑問がでるかもしれない。だが、そうではない。教育委員会を設置することの根本的な趣旨である教育行政の自主性への配慮は、首長のスタンスの中に見られる。それは、自己抑制的ともいうべき、教育行政への関与に慎重なスタンスである。一つの典型的事例として、ある問題処理へのND市長の行動を紹介する。

ND市長は学習指導要領における学習内容の削減、学校週5日制の完全実施に危機感を持った。このことで地域の子どもの学習機会が質的に低下することがあってはならないという強い決意をもって、教育問題への「介入」を決断した。それは、学習内容の削減を補完するための、副教材づくりという施策である。これは予算を伴う施策であるから首長の決済を必要とし、議会に上程しなければならないから、首長の関与は遅かれ早かれ必然的といえる。しかし、副教材づくりは教育委員会の専管事項である教育課程に関わることだけに、市長は、予算を伴う施策といえども、それが「政治的介入」(政

治的中立性を侵す)と受け取られることを懸念し(ND市長は「基本的に政治家は教育に関わってはいけないものだとは私に思っていますから、ずっといいできていたのです」と述べている)、議会において、副教材づくりが「地域の子どもの学習機会を保障するための施策である」ことを丹念に説明することにより、議会の了解を求めた。そして、ほぼ1億円の予算を計上することになったが、これは教育委員会からの予算要求という形で議会で承認されたという。

ここには、首長といえども、教育事務を所管する教育委員会(広義)の政策領域に介入することには慎重にならざるを得ないこと、しかし、自治体全体の教育課題に関わる問題には、必要に応じて積極的に行動を起こすというスタイルが示されている。これについて、ND市長はつぎのように述べている。「教育についていいたくてしょうがなかったけれども(教育については教育委員会という担当機関があるから)いかなかったんだ。だから、これ(副教材の作成)だけはいわせてくれ」、「(議会に対して)自分でははっきり掟破りするからなとって、やらせていただいた」。この市長の場合、教育委員会が地域の教育に関する独立した執行機関であるという制度原則に配慮しつつ行動している(それは、「掟破り」という言葉をND市長が使っていることに現れている)。

ND市長は例外かといえ、そうではない。これほど慎重ではないにしろ、多かれ少なかれ、これは首長の多くが取っているスタイルである。例えば、KT市長は「私としてはよその部局には干渉しないという方針を取っています。最低限、原則だけって、あとは関与しません」と語っている。ほかにも「(教育委員会が)決めたことだったらいけど、どこかでコントロールしすぎるとまずい、私は基本的にそう考えていますので、全然考えていないのではなくて、あまりにしすぎたら大変なことになる、取り返しがつかなくなると思っています」(SD市長)、「私の方は教育長に対して、市の方で教育については一切干渉しませんし、私は全部任せてありますから。私は四権主義者ですから、行政、司法、立法、教育権というのはお互いに侵してはいけないということを昔から、教研集会に出た時からそれが必要だということで、政治が教育に関与するところくなことがないということは無条件でやっていますから。その代わり教育界から頼まれれば、それについてやるというのは、これはもうやらなければいけない」(TA市長)などの発言が見られた。

例えば、予算編成にしても、法制上は、首長(部局)で編成したものについて教育委員会の「意見を聴取」することになっているが、実際には、教育委

員会事務局が自ら(多くの場合、教育次長を中心に)編成し、それを首長部局の財政担当者と調整した後、首長の査定を受けるという手続きを多くの自治体で採用している。「現実には、教育委員会がつくってきたものを(予算を)これがいい悪いとチェックしています」(YU 市長)というわけである。ほかにも、予算に関して、教育委員会のイニシアティブが認められていたり、教育予算への配慮が見られる。例えば、「うちの方は、今は財源が厳しいからあれですけれど、私のところに来る時点では、ある程度の予算が配分してある。それから、経常的経費とか何とかというものは、やむをえないから取ってある。だから、最後になってきて、教育関係で予算のセッションに上がってくるのは、学校の改修予算とか、備品を買い換えるとか買い換えないというところが、例年議論になるところです」(OI 町長)、「(教育予算の編成は)もちろん教育委員会から、基本的にはまず教育委員会で従来の流れに乗っかっている予算の場合は別段あれですが、新しいものをやるような考え方の場合には、特別の場合はこっちから指示してこういうことをやってくれという場合もあるけれども、あれやこれやで向こうで原案をつくって、財政課と協議をして、そこにここで3ヶ年計画方式というのをやって、大体3年分について計画を、全体計画みたいな大きい事業についてあるわけだけでも、3年間でどうしよう。少なくとも3年間の分は、一応は見通しをつけながらやっていくという、そういう仕組みでやっています」(AM 町長)などの町長の言葉はそれを裏付けている。

このようなスタンスは、現行制度への首長の適応の結果という部分もあるが、それだけではないであろう。そのスタンスは、教育行政の一般行政からの独立という教育委員会制度の創設理念に忠実なものとして評価されるだけでなく、そのやり方でも、首長の意向は教育行政に反映されるからである。首長は教育行政に関して教育委員会に「丸投げ」しているわけでもない。必要に応じてイニシアティブを発揮し、そのリーダーシップは教育委員会に及んでいる。

4 首長の認識に見る教育委員会との関係構造の持つ意味合い

首長の認識に現れた首長と教育委員会との関係は、教育委員会は決して首長部局から独立しているものでもないし、まして孤立しているものではないという実態である。首長と教育委員会との間には、交流の制度化が見られ、とりわけ、教育長との接触、相互作用は頻繁で、濃密に行われている。事務職員の人事も一体化しており、教育委員会事務局と首長部局は有機的に連

携・協働しつつ機能している。また、委員の選任プロセスにはっきりと現れているように、首長の教育問題へのコミットメントも低いものではない。教育委員会が合議制の行政委員会として独立した執行機関であることは認識しつつも、首長はむしろ、自分が自治体の教育行政機関の一翼を担っている責任を自覚して教育行政の政策過程に関与しているというべきで、政策的なイニシアティブを発揮できないという状況に置かれているとは認識していない。

首長の認識から浮かび上がるこうした実態は、教育委員会の見直し論議にとって何を意味するのか。首長にとって、教育委員会は、廃止すべき存在なのか、権限を縮小すべき存在なのか、それとも改善することで存続可能な存在なのか。

明らかにされた首長と教育委員会との関係構造から見た場合、首長にとって教育委員会は、その権限を制約し、総合行政を妨げるといった存在でもなければ、「統制不可能な」存在でもない。自己抑制的ではあるが、首長はさまざまな手法を用いて教育行政の政策過程に関与できている。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ことが出来る。首長の多くは、教育委員会は一定の改善を行うことで、分権時代の教育行政を担うことができると認識しており、このことは、教育委員会制度に対する否定論＝廃止論ではなく、肯定論＝改善論に傾いていることを意味している⁹⁾。

事実、教育委員会無用＝廃止論や事務移管論に暗示されている、教育行政の首長部局への一元化に対しては、ほとんどの首長が賛意を示していない。反対する理由として、つぎのような、一元化の問題点をあげている。まず、①一元化した場合、首長の交代により、継続性・安定性が損なわれる可能性がないとはいえない。ND市長は「今のシステムの骨組みを変えるべきではない。(中略)なぜかといえば、(一元化へと)システムが変わった時、首長が自分の判断を入れる…危険性の方が(今のシステムの)動かないまどろっこしさよりも(問題が)もっとあると私は思っています」と語っている。

つぎに、一元化によって、②首長が地域の政治・行政に対して今以上の責任を背負い込むことは、きわめて難しい。自分の管轄の下で直接処理するには、教育問題はあまりにも重大であり、責任が大きすぎる。これに関連して、YU市長はつぎのように述べている。「(一元化して)教育の細かい問題まで全部市長がやることになってしまったら、頭が回らないのではないか。特に、

教育というのは、こちらの経験の少ない分野ですよ。判断を間違ってしまうと大変な部分もあると思います。ある程度独自性を持ってやってもらいながら、チェックし、指導しながらやっていく方が私としてはやりやすい。CI

市長 「実際に、学校教育一つ取っても、生涯教育を取っても、それぞれの学校教育の権限を校長に任せるとして、校長と首長で議論ができるかといった場合、これは実質的に無理だと思います」と

現行の、教育行政権限を首長と教育委員会で「分担」して、いわなシステムで処理していても、必要に応じて、コントロールが可能であるし、十分に首長の意向を反映させることはできる。もちろん、そのためには、双方向的な意思の疎通を図り、地域の教育課題について共通の認識を持ち、互いに議論を重ねながら、パートナーとして行動しなければならない、というのが多くの首長の意見であった。SK市長も「こちらの権限は十分及ぶと思いますので、逆にいえば、教育に関してそういう機関があり、私の方の意思も十分に反映したり、いうことも聞いてくれる機関であればかえってやりやすい。(中略)今のところ、十分、こちらの監督下でいえる立場でもありますし、だめならだめといたしますから、それが大事だと思います」といい切っている。こうした点については、YO市長は「十分こちらの意思を反映できるように持っていけるし、教育委員会が威張っていることもないし、特別ごり押しをしたりもしない。こちらがちゃんと指導ができると思っております」と語っており、また、HK町長は「そうですね。教育の中立性ということを考えると、教育委員会は私は絶対に必要だと思います。だけれども、首長とタッグを組まないと、ただ独立をしているばかりでは、率直に言えば、それほど大きな期待ができなくなってしまいます。逆にいえば、マンネリ化の弊

の方が大きくなりはしないかというような感じがします」と首長と教育委員会の相互連携が重要であり、その中で、首長のリーダーシップも十分に発揮できると語っている。

さらに、一元化に対して慎重になる理由としてあげられたのは、③教育問題の高度化や専門性という点からいって、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方がより有効であるということである。すなわち、これまで教育委員会が積み上げてきた学校教育に関する「専門性の蓄積」は軽視できない。首長では判断の難しい部分については、教育委員会の「専門性」にゆだねることもできる。つまり、教育委員会が歴史的に培ってきた教育行政の「専門的ノウハウ」は、自治体教育行政を進める上で、軽視できないとの認識がある。それが分権時代の自治体教育行政に十分に活用されるな

らば、自治体行政への政策ニーズが多様化する中で、首長が信頼して任せることのできる部門(自治体の教育サービス部門)が確固として存在することとなり、そのことは自治体のすべての政策領域に責任を有する首長にとって心強いというのが首長の率直な思いであると考えられる。したがって、首長は、現行の制度の下での教育委員会との政治的分業という仕組みで、一定の成果を上げることができると判断しているとみなせよう。これに関連して、TG市長は地方分権も大事であるが、「地域内分権」もまた大事であるという表現で、首長から一定の自律性を持って教育委員会がさまざまな施策事業を展開できることの重要性を強調した。現行の仕組みは、意見の対立やコンフリクトが生じて、双方の連携・協働により、それをうまく調整することができる。

5 残された課題

以上において検討してきた面接データから導き出される、教育委員会制度に関する首長の認識については、つぎのように、一つの理論的仮説としてまとめることができる。すなわち、首長の多くは、現行の教育委員会制度の枠組みを是認しており、現行制度は、首長のリーダーとしての行動を制約する要因とはなっておらず、したがって、廃止や事務移管といった制度の変更をしなくても、現行制度の枠組みにおいても、分権改革下で自治体に求められている地域独自の自主的かつ積極的な教育行政の展開が一定程度可能であると認識している。

現行制度の下において、「教育と政治の分離」という規範が働いていることは事実であり、また、首長にとって自分が中心になって本格的にコミットするには教育問題はハードルが高い領域であるがゆえに、教育行政については基本的に教育委員会の自主・自律を認め、その裁量を尊重する形で行わざるをえない面がある。それは、ある意味で、首長部局から独立した形で、教育行政が展開されることでもある。しかしながら、現行制度において、首長は、委員の任命権、予算編成・執行権、条例提案権を通して、必要に応じてコミットし、教育行政に影響を与えることが可能である。教育委員会制度は必ずしも「自治体の政治的・代表」としての首長のリーダーシップを制約する存在ではない。こうして、結局、分権改革が推進され、自治体の自主・自律が強調され、独自の教育改革など自主的な教育行政が自治体の重要課題となる中で、首長から見て現行の教育委員会制度はそれを担いうる装置として存続可能である。つまり、教育委員会は、首長から相対的に独立した合議制の行政

委員会として存在しつつなお、分権時代に求められる自治体教育行政の効果的な執行機関として十分に機能しようということである。

とはいえ、首長が教育委員会制度の現状をすべて是認しているわけでは決していない。首長の認識は、現行の根幹となる枠組みに変更を加える必要はないとしているものの、教育委員会制度の改善に取り組むことは至上命題であるとしている。多くの首長が改善すべき制度の問題点について語っている。教育委員会の力量形成、地域の教育行政の当事者としての教育委員の自覚の涵養、文部科学省や都道府県教育委員会との関係の在り方の見直し、首長部局との役割分担の在り方(生涯学習事務の移管)などがそれである。

例えば、多くの首長は、文部科学省や都道府県教育委員会からの「指導・助言」の影響が強く作用する、いわゆる「縦割り行政」の弊害に言及している。首長は、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、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に不満を持っている。ただ首長は、教育委員会が「縦割り行政の浸透」によって文部科学省や都道府県教育委員会の指導だけを重視して、自分自身のイニシアティブやリーダーシップを受け付けられない傾向があると考えているわけではない。むしろ首長は、教育委員会と緊密に連携・協働して、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応しようとしている。

自治体教育行政における首長の重要性を考慮する時、首長の認識するこれらの問題点をより具体的に明らかにし、その意味合いを考察することは、教育委員会制度改善の方向性を明らかにすることにつながるものであり、残された重要な研究課題といえる。この点については、次章で検討する。

【注】

- 1) 例えば、伊藤正次「教育委員会」松下圭一他編『講座 自治体の構想4(機構)』岩波書店(2002)所収；新藤宗幸「教育行政と地方分権化—改革のための論点整理—」東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社(2002)所収、などを参照。
- 2) 「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月確認)。
- 3) 「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/chukyo_0/toushin/05102601/all.pdf 2006年1月確認)。
- 4) 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)。

- 5) 管見の限り、主たる実証的研究としては、岡田佐織、小川正人「教育委員会制度の機能と改革課題—全国市長・市教育長アンケート調査をもとに—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第42巻(2003)；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)の調査がある。
- 6) 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)、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)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、この面接調査は、窪田眞二、平田教義、戸室憲勇の各氏との共同調査研究として行われたものである。その並々ならぬご協力に深く謝意を表したい。
- 7) 本論文の依拠している面接データが関東圏のみの、数の限られた面接データである点で、限界のあることは確かである。ただ、面接調査に関して、どれくらいのサンプルがあれば客観的な論述が担保されるのかは、先行研究においても明確な基準は見出せず、本論文の扱ったサンプル数が、偏りがあるか否かは明確ではない。しかしながら、これまで、面接調査を用いた教育委員会制度研究がほとんどないことや、一般に面接調査においてはサンプル数が限られることが多い中で、首長の認識に関する理論的仮説を導き出すためのサンプル数としては、少ないとはいえないのではないかと考えている。また、自治体の特性、したがって首長の認識に大きな影響を与えと考えられる人口規模については、本調査のサンプルは特定の人口規模に偏ったものとはなっていない。表7-1参照。

表 7-1 人口規模別に見たサンプル数

人口規模	サンプル数	%
2万人未満	6	23%
2万人以上～6万人未満	6	23%
6万人以上～10万人未満	7	27%
10万人以上	7	27%
合計	26	100%

- 8) 面接データの分析において問題となるのは、論述の客観性をいかに担保するかであり、都合のよい言説だけを取り上げる可能性がないとはいえない。そこで、結論の恣意的な構成を防ぐために、面接データから導く理論的仮説については、共同研究者として面接調査を行った窪田眞二(筑波大学教授)、平田教義(同研究員、現比治山大学准教授)、戸室憲勇(筑波大学大学院生、現宇都宮大学教育実践センター研究員)の三氏に執筆者らを加えた共同討議で検討している。また、仮説の妥当性は、ほかの経験的データとつきあわせて検証されることによって、その妥当性がより高まると考えている。その点については、(注9)で触れているように、われわれの仮説は、村上が行った、市町村長に対する全国規模のアンケート調査における首長の教育委員会制度認識に関する知見とおおむね軌を一にしている。
- 9) 首長の多数が、制度肯定論=制度改善論に傾いていることは、市町村長に対する全国規模のアンケート調査でも明らかになっている。村上祐介、前掲論文参照。