

〈平成20年度最終講義〉

分権時代における市町村教育委員会の課題

——教育委員会制度の運用実態に関する実証的研究から——

堀 和 郎

分権時代における市町村教育委員会の課題

——教育委員会制度の運用実態に関する実証的研究から——

堀 和 郎

堀でございます。丁寧なご紹介ありがとうございます。本当に過分なお褒めの言葉をいただき、恐縮しています。これほどまで褒められたのは結婚式の時以来ではないかと思えます（一同笑）。本当に恐縮しております。筑波大学には12年間お世話になりました。この間私なりに努力はしました。目覚ましい成果というべきものはなかったのですが、ある程度の成果を生み出すことが出来たのではないかと、そういう自己評価をしております。といいますのは、ただいまの紹介にもありましたように、筑波大学に赴任する直前までの4年間、宮崎大学教育学部の附属小学校の校長を兼任しておりました。それは、私が47歳の時、まことに唐突にやってきた仕事で、予想していなかった事態だったため、心の準備もないまま、引き受けなければならぬことになりました。すごいストレスで、おそらくそれが、今私が抱えている、それほど大した病気というわけではありませんが、心房細動による不整脈（突発性頻脈症）になった遠因だろうと、今にしてはそう思います。そういう状態でしたので、実は筑波大学に来るまでの4年間は研究にじっくり取り組む時間がとれない状態でしたので、研究者モードというのを忘れかけていました。就任を引き受けたものの、どうすればよいのかという不安を胸にやってきたわけですが、赴任早々すぐ、恒例ということらしいのですが、新任者は研究発表をすることになっておりますということで、いきなり、たしか4月の終わりか、5月のはじめでしたか、研究発表をしなければならないということで、研究者

モードに切り替える圧力がすぐにかかってきたわけでした。そういう風なことがあったために、ゆっくり構えて慣れていけばよいだろうという思いは消し飛んでしまい、いきなりしっかりとした研究を求められているのだな、そういう形で、ここでの責任を思い知らされたわけですが、そのようなことが研究者モードに切り替えるきっかけともなって、そのあと、自分なりに最善を尽くさなければという思いで、この12年間で、ここでの責任を思い知らされたわけですが、そのようなことが研究者モードに切り替えるきっかけともなって、そのあと、自分なりに最善を尽くさなければという思いで、この12年間で、過ごしてまいりました。そういうわけで、任務を果たすことができたかどうかはわかりませんが、できる限りの努力だけはしてきたつもりである、そういう風に思っている次第であります。

実際、私だけかもしれませんが、筑波大学のスタッフであるということ、どう表現したらよいかわかりませんが、筑波大学の名を汚してはならないとの思いがありました。だから、自分の出来る範囲で、しっかりした研究をしなければいけないなどの思いがこの12年間ずっとありました。その割にはこれといった大きな成果が出なかったのですけれども、自分としては精一杯、研究に取り組んだ、そういう思いであります。それがなんとかできたのは、もちろん、筑波大学の職場環境であり、同僚の先生方の温かいご支援とご協力があったからで、先生方からの学問的刺激には感謝しております。この12年間大過なくやってこられたのは、筑波大学のおかげだと思っています。筑波大学のおかげといえ、筑波大学の教育行政学の講座を担当しているからこそその仕事というのがいろいろありました。文部科学省の教育審議会の専門委員をさせていただいたり、文部科学省や各地の教育委員会主催の講演会に出かけたりとか、数多く

経験いたしました。そういう風な機会を与えてくれたのは筑波大学のネームバリューといえますか、筑波大学にいたからであって、自分に実績があったからということではなく、筑波大学のおかげでいろいろな仕事ことができました。そして、それがまた私に研究の方向性についていろいろと刺激を与えてくれたのではないかと考えています。そういう意味で、筑波大学で研究と教育に従事できたことは幸運であり、そのことにたいへん感謝しています。

ただ、筑波大学というところは複雑で、会議が多く、多忙さには最後まで悩まされました。校務分掌もいろいろあって、学類、修士課程、博士課程とそれぞれに仕事をいろいろと引き受けなければならなかったのは、大変でした。なかでも、附属小学校校長としての3年間の東京勤務は、兼務とはいえ、精神的にも肉体的にも相当な負担でした。この経験は私にとっていろいろなことを学ぶ機会を与えてくれた貴重なものではありましたが、その負担、そのストレスも大きく、それが、いま抱えている心房細動による不整脈—これは別に自慢するわけではありませんが、長嶋茂雄監督と同じ病であります—発症の引き金になるという、おみやげがつかってきました。そして、それを抱えながらの教育学類長、人間学群長の職務はやはり大変で、何度か発作に見舞われました。主治医の先生によれば、心房細動というのは一生ものの病気で、一生付き合わなければならないが、これだけで命をとられることはない、薬を飲んでいればひとまず安心、大丈夫であるということです。一生付き合うということはつらくはあります（実際、発作が起こると何とも表現のしようのない、苦しさがありません）が、この心房細動については、私が筑波大学でいろいろ奮闘努力した証しであると前向きにとらえていこうと思っています。

前置きが長くなったついでに、もう一つ前置きをいわせていただきたいと思います。それは、最終講義のテーマをどうするかということに悩んだということです。どういうテーマを取り上げるかについて、あれこれ悩みました。自分がこれまで取り組んできた中心的な研究について

話せばよいのではという思いと、他方では、退職する教員として、若い、これからの学界を背負って立つ院生諸君に何らかのメッセージを直接送るような話、たとえば、教育研究のあり方とか教育研究者像といったものについて私の思いを伝えたいという思いもあったのです。といいますのは、ご存知の方もいらっしゃると思いますが、アメリカ合衆国で連邦教育援助法として2001年に制定された「落ちこぼれをつくらないための初等中等教育法 (NCLB 法)」では、連邦援助の実効性を高めるために、補助金の対象とする教育政策・教育実践は科学的なエビデンスに基づかなければならない、そういうルールを定めています。私から見るとアメリカの教育研究というのは相当の科学性を確保している、社会科学としての地位を獲得しているのではないかと、という印象を強く持っていたのですが、にもかかわらず、NCLB法にそうした規定がなされたこと自体、教育研究の最先端にあるアメリカの教育研究ですら、その科学性が問われていることを意味しており、教育研究の科学性はこれからますます厳しく求められることになるのではないかという感じをもっているわけです。そういうことが起こっていますので、これからの社会科学としての教育学の在り方、そういうテーマを取り上げることも時宜にかなっているのかなという思いもよぎりました。ただ、この問題は博士課程の授業などで取り上げる機会があったこと、また、短い時間できちっとした形でまとめるのは準備期間からしても私の力量からしてもちょっとしんどいなと思いついて、結局、ここに掲げているように、この6年間継続的に取り組んできた実証的研究の成果をまとめるのも最終講義のテーマとしてふさわしいのではないかと、そういう風に判断して本テーマ「分権時代における市町村教育委員会の課題—教育委員会制度の運用実態に関する実証的研究から—」を選んだ次第であります。

余計な前置きになりましたが、お断りして、これから本題に入りたいと思います。レジュメが配布してあります。学会発表みたいで恐縮ですが、レジュメに即しながら要点をおおざっぱ

にとらえて話をしていきたいと思います。

教育委員会は地方自治体に置かれる教育行政機構、すなわち、それぞれの自治体の教育を担い、そこで生ずる教育問題の解決に責任を持つ機関ですが、その教育委員会の、とりわけ市町村レベルの教育委員会の問題解決能力が今日、厳しく問われています。

レジュメにありますように、現行の教育委員会制度に代わって、教育委員会制度の廃止論、すなわち、教育委員会制度を廃止して、教育行政を、一般行政を統括する首長部局に包摂して、一般行政のなかに一元化するべきだという提案がなされています。それから教育委員会の権限縮小論もあります。特に生涯学習はまちづくりと密接な関係があるということで、これを首長部局に持っていき、教育委員会は学校教育に特化する。そういう提案もあるわけです。これらは、現行の教育委員会制度は機能不全に陥っており、もはや地域の教育を担う機構たりえない、それに代わる何らかの新たな機構を検討する必要があるという考えに立っているわけです。他方、制度改善論という立場もあります。すなわち、教育委員会制度の根幹（その基本原理）を堅持したうえで、制度を改善し、教育の自治機構としての教育委員会の機能を回復することができるのではないか、そのためにはどういった課題があるのか、どこをどう改善すればよいのか、と考えるものです。ご存じと思いますが、現在、公共政策として推進されているのは、制度改善論の立場に立脚しております。このままの教育委員会制度でよいというわけではないが、かといって、それを廃止したり、権限を縮小したりするのではなく、制度の改善によって、求められている機能の回復が可能であるのではないかという立場です。言い換えれば、制度の根幹となる部分は堅持しつつ、問題となっている制度上の欠陥を補填する制度改善を行うことで、求められる機能の回復ができる、というわけです。

このように、教育委員会制度の改廃論議が盛り上がっているのですが、教育委員会関係者は

もちろん、首長の間でも教育委員会制度の廃止論には反対の意見が多いのが、現状です。制度の改善によって今教育委員会制度に向けられている批判、問題解決能力の不足という問題に何とか対応できるのではないかという考え方が大勢を占めています。

こうした動向を前提としまして、2001年と2004年の二度にわたって、私は、教育行政学研究室の共同研究として、教育委員会制度の運用実態に関する全国調査を行いました。一つは科学研究費調査として、もう一つは文部科学省の委嘱研究として行いました。それらの調査研究は、①教育委員会の取り組んでいる学校支援策の推進状況、②教育委員会会議の実態、③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、改廃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になっているのかを実証的に明らかにすることをねらいにして、実施しました。これから、これら三つの側面についての調査知見を手掛かりにして、教育委員会制度の改善、すなわち、それを再生・強化するために市町村教育委員会にはいかなる取り組みが求められているかについてお話ししたいと思います。とはいえ、データを出していないので、わかりづらいかと思いますが、要するに、調査知見を前提とすれば、制度の改善、その再生にどのようなことが示唆されるのか、制度の根幹を維持しながら改善するために市町村教育委員会の取り組むべき課題として、いかなる課題が見えてくるのか、ということをもとめてみたいと思います。

そこでまず、ご存知の方がほとんどだと思うのですが、現行教育委員会制度の基本原理を確認しておきます。ひとつめは、教育委員会は地方自治体に置かれた独立し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ます。ふたつめは、教育行政におけるレイマン・コントロールの原理で、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に帰属するというものです。みつつめは、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です。合議制の行政委員会であ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（政策）を執行するとともに、その意思決定を補佐するという原理です。最後は、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です。つまり、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というものです。

これらの4つの原理を維持しつつ、それを現状より活性化させて、教育の自治機構としての教育委員会制度の機能を回復するためには市町村教育委員会にはどういった課題があるのか、それを実証的に明らかにしようとしてきたわけで、調査知見に基づいて、その課題について、かいつまんでお話ししたいというわけでありませぬ。

結論的にいいますと、第一の原理に関しては、教育委員会は首長部局とのパートナーシップをしっかりと構築しなければならない。第二の原理に関しては、教育委員会会議を政策フォーラム化する必要がある。第三の原理に関しては、教育長の専門的なリーダーシップとそれを支える教育委員会事務局の組織能力を充実強化しなければならない。そして、第四の原理に関しては、教育委員会は管理機関としての自らの役割を再定義する必要がある、ということになります。つまり、調査知見から、教育委員会制度を改善するには、このような課題が浮かび上がってきたということです。

そこで、まず教育委員会と首長部局との連携がなぜ大事かといいますと、わが国の地方教育

行政制度というのは、基本的に教育行政機関の二元化に立脚しています。教育委員会は首長部局から相対的に独立した教育行政組織である、これは間違いのないことです。その教育委員会が学校教育から社会教育、文化財保護まで、地域のすべての教育問題を所掌する機関であることも間違いありません。ですから地域の教育問題に対してはすべて教育委員会が権限と責任を有するというわけですが、実は首長も教育行政機関であります。教育委員を任命する、教育予算を編成し執行する、これは首長の権限です。議会に教育関連条例を提出する、これも首長の権限です。ということは、首長も地方自治体における教育行政機関としての側面を持つということで、わが国の地方教育行政制度は教育委員会と首長による教育行政機関の二元化という原理に立脚しているのです。つまり、教育委員会制度自体が、教育委員会と首長との連携・協働というものを前提にしている。この両者の連携・協働がなければ教育行政はうまく動かないということでもあります。教育委員会と首長の間には、教育行政に関わる政治的分業というコンセプトがあるのです。ですから、首長にとっては、専門執行機関としての教育委員会が設置されているからといって、教育（行政）に対する無関心はその職責からいって許されないということになります。いうまでもなく、首長というのは一般行政のトップですから、教育問題にだけ関わっているわけにはいかないし、それを優先課題にしなければならないというわけではない。ただ、教育問題というのは首長の重要な職務の一部であるということです。つまり、教育予算をどう編成するか、どんな予算をどれだけ付けるか、これは首長の権限なのです。そういうシステムになっている。ところが、実際には、この二元化はうまく機能していない、形骸化している。両者間の連携・協働というのはほとんど行われてこなかった、という問題があるわけです。

どうしてそういう事態になったのかといえば、首長の側にも責任がなくはないが、どちらかといえば、教育委員会の側の責任の方が大きいので

ではないかと考えています。ただ、教育委員会には、そうした行動を余儀なくされる環境、自治体教育行政を取り囲んでいる制度的・政策的環境のなかに置かれていたということを斟酌しなければならぬと思いますが、それはともかくとして、教育委員会の側には、一般行政からの教育行政の独立という理念を重視する傾向があります。そのために、一般行政に対して教育行政が従属してはいけぬ、そういった考え方をとり、首長との連携というよりは、その関係を希薄化していこうとする、そういった方針で行動しがちであるし、実際、そのように行動してきたといえます。このことは、教育委員会が自治体独自の教育政策一制度づくりに取り組むというよりも、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た、すくなくとも、そういう志向を強めてきたといつてよいと思います。つまり、文部（科学）省を頂点とする、いわゆる縦割り行政の方向を優先してきた。そういうことが、首長が自治体教育行政に関与する余地を狭めてきたのではないか、首長が教育問題に関心を持っていても、教育政策に対してリーダーシップを発揮しにくい状況、教育行政に積極的に関わる隙があまりない状況を生み出したのではないか、というわけです。

しかし、他方で、首長が教育問題に熱意を示してきたかといえば、必ずしもそうではなかった。ただ、それは、公教育に対する無関心という首長個人の政策的選好のためというよりも、根本的には、教育行政の集権・官治的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、慢性的財源不足に由来する）ゆえに、自治体教育政策に関する政策的裁量がなく、政策創造への誘因に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になりにくい、教育政策の選択が「票」に結びつかないという現実があり、そういったことが首長の側での教育政策の軽視、教育行政への無関心を醸成することになったと考えられるのです。要するに、教育政策のほとんどが補助金行政によって動かされていて、政策的な裁量を発揮する余地がないために、首長にとって教育政

策に関与することへの政治的誘因がない。言い換えれば、教育問題を自治体の政策課題とすることもできないし、教育政策にどのようなスタンスをとろうが、自分に対する政治的評価にあまり関係がない。そういうこともあって、首長の多くが教育政策に対して無関心を余儀なくされた、こういうことがあったように思います。

こうして、教育委員会と首長部局との関係の希薄化、連携・協働という教育委員会制度が前提としている関係そのものが希薄化してきた現実があるわけです。したがって、今日、教育委員会制度を再生する上で求められるのは、まず、両者のパートナーシップを回復する、再構築することでなければならない、こう考えるわけです。

それでは、両者が互いにパートナーになるために、どういうことが必要かといえば、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づけ、行動することが求められます。教育委員の任命権者としての責任を慎重かつ適切に果たすだけでなく、首長にはいろんな形で教育行政に関わる余地があります。たとえば、自分が任命した教育委員がどのように活動しているかをモニターすることや、あるいは、教育予算の配分に対するコントロール、教育委員会で立案された政策に対して財源配分を通じてサポートとチェックを行うなど、いろんな形で関与する余地がある。また、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、自分の片腕として信頼のできる力量のある教育長をリクルートすることで自らの教育ビジョンの実現を託すことができるし、そうでなくても頻繁にコミュニケーションをとることで教育ビジョンを共有する土台を築き、教育長と連携しつつ自治体の教育行政をリードすることも可能である。そうした、さまざまな関与の道が開かれているといえます。

こうして、現行制度の下でも、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を推進する立場に置くことが可能であることに注目すべきで、この点で、90年代になって顕著

になった、統合型(integrated)ガバナンスと称されるアメリカ合衆国における新たな教育行政モデルが示唆的であります。これは、首長の教育行政への積極的な関与を制度化した教育行政システムで、わが国の現行の二元化のシステムと類似しており、むしろ、統合型ガバナンスを先取りしたのが、わが国の現行教育委員会制度ともいえます。これまでアメリカの教育行政では、学区は州によって設置される法人格を有する教育自治体であり、学区の教育に対しては、教育委員会、教育長、事務局が権限と責任を持ち、教育行政は地方自治体の長である首長から独立して(隔離されて)行われていたのですが、大都市学区を中心に、学区の教育行政に対して、首長がさまざまに関与することを可能とする、そういうシステムが構築されました。それは、大都市学区の教育問題の深刻さ、それを解決するための新たな機構として生まれたもので、ここでは、首長の政治的リソースを問題解決に活用しており、学区との連携・協働によって教育改革を推進し、大きな成果を上げているのです。わが国の現行制度における教育委員会と首長との関係は、このような統合型ガバナンスとある意味パラレルであり、その成功はわが国の二元的教育行政体制にとって示唆的であるといわなければなりません。すなわち、二元化された機構を巧みに利用すれば、連携・協働で教育改革を推進することが可能であり、大きな成果をあげることができる、というわけです。

実際、わが国でも、分権改革以降に顕著になってきた教育改革の先進的自治体では、この二元的機構の下で、教育委員会と首長との連携・協働により、成果をあげています。そして、教育委員会と首長(部局)は、廃止論者が主張するのと異なり、必ずしも孤立しているわけではない。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いる自治体は存在しており、近年、そうした運用の努力が目立ちつつあるという気もします。要するに、その教育行政上の職責を自覚し、地域の教育問題に関心を持ち、教育行政にコミットすることは、首長の大きな責任であるし、そ

れは分権時代の自治体にとって、ますます重要な課題となっているといえます。

他方、教育委員会の側の責任としては、やはり教育長のリーダーシップ、教育長の側から首長に働きかける、一種の政治的リーダーシップが重要な意味をもつでしょう。首長などの首長部局の政策担当者と頻繁に接触・交流し、教育情報を提供し、教育関心を高め、問題解決への協働意欲を高めることが求められます。首長との面接調査では、教育長の大部分は相談型のリーダーで、提案型のリーダーが少ない、という不満が聞かれました。そうした不満は、ある意味、期待が大きいためであって、首長には教育委員会に対するリスペクトというのがあるのを感じます。つまり、教育政策に対する首長のスタンスは、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いうべきスタンスが支配的で、多くの首長は、教育行政は自治体内部の「地域内分権」を尊重して運用するべきで、教育委員会の自主的な政策づくりを当然視しており、教育行政を首長の指揮監督の下に置く、いわゆる「一元化」論には、多くの首長がためらっているように思われるのです。首長から見れば、教育委員会には60年もの間、教育行政の専門機関として蓄積してきたいろいろなノウハウがある。そこが提案してくる政策を軽視することはありえない。教育長に提案型のリーダーを期待し、教育委員会の側の政策提案に対してはリスペクトして、それを支援しようとする気持ちはある。しかし、肝心の教育長がそうした行動パターンをあまりとることがない、というか、そうした自信がないようにみうけられる、ということです。そういうことではだめ、というのが、大方の首長の意見というわけです。教育委員会は、教育行政の専門機関としての体制を整えて、いわば地域内分権という形で教育行政を推進するのがよい、そういう意向を多くの首長がもっているということです。そうであるとすれば、教育委員会の側から、特に教育長が首長との間にパートナーシップを構築するための積極的な行動をより一層強めていく必要があります、それが、教育委員会制度再生につながる、と考えるのです。

第二の課題に移ります。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は、教育委員会会議の政策フォーラム化をどう図るかということだと思います。レイマン・コントロールとは、単なる素人支配（素人統制）ということではなく、住民代表が教育行政を主導する、「住民統制」と呼ぶべきシステムです。それは、教育行政の官僚統制にとって代わる仕組みとして導入されたものであって、あえていえば、教育行政の主体の「官」から「民」への移行を意味しています。教育委員はレイマン＝「民」を代表するものであるわけです。わが国では、「教育識見」の持ち主でなければならないということで、教育委員に教職経験者がたくさん入っていますが、それは、制度の趣旨からいえば、あまり妥当とはいえないのです。教職というのは専門職の世界で、「官」か「民」のどちらかかといえば、「官」の世界であります。レイマン・コントロールの制度的趣旨が教育を職業としない、地域で生活する人々の教育意思を尊重して、地域住民ならではの「目線」から教育行政を行う、いわば「草の根民主主義」に基づく教育行政の推進であるとするならば、そこでいう「教育識見」は、教育専門家のそれとおなじであってはならないわけです。教育委員には保護者を代表する人を選出するとか、女性を加えなければならないといったルールになっているのも、それと関係があります。とはいっても、「民間人」ならだれでもよいというものではもちろんありません。教育の問題を大所高所から判断できる、あるいは地域の教育の問題に広く目配りができるような資質を持つ人材を教育委員として確保する必要があります。つまり、教育委員に求められる高い「教育識見」とは、地域の教育に情熱や関心があって教育ニーズの発掘や問題解決の政策的アイデアが提供できるといった資質をいうわけです。このように、地域代表として、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ような資質をもつ人々の合議によって、地域における教育意思を決定する。これが、レイマン・コントロールというこ

とです。

ところが、教育委員会が合議体として機能していない、という問題が指摘されています。つまり、教育委員が一堂に会する教育委員会会議が地域の教育問題を提起しその解決に関わる政策的アイデアを議論しあう場ではなく、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になっていて、レイマン・コントロールが形骸化する事態が起こっているわけです。教育委員会制度を再生するには、この事態を改善しなければならない。そのための鍵を握るのが、合議制の行政委員会という制度理念を実質化するということです。

そこで、どうすればよいのか。それには教育委員会会議が、本当に政策フォーラムになること、これが重要になります。では、政策フォーラムとなるには何が必要か。教育委員会会議が政策フォーラムとして機能するためには、教育委員の資質の吟味が不可欠です。よく見られるような、肩書で選ぶというのはやはりまずい。教育識見が重要であるということで、教育委員をすべて教職経験者で揃えるというふうな無茶なことをする自治体もあると聞いてびっくりしたことがあります。そうではなくて、やっぱり地域全体を見ることができる人、そうした資質能力があるかどうかをしっかりと吟味する必要があります。その点では、いうまでもないことですが、任命権者としての首長の責任はきわめて重いといわなければなりません。われわれの調査では、教育委員の研修機会が充実している教育委員会もそうですが、それとともに、時間をかけて教育委員の人選を慎重に行っている教育委員会ほど、教育委員会会議が活発であるという結果がでています。教育委員としての適材の人選ということでいえば、そのためには、今後、地域で教育委員にふさわしい人材、つまり教育ニーズの発掘、課題の提起、政策アイデアの提案など教育委員の役割を的確に遂行できる人材を育成するシステムをつくる必要があります。いくつかの自治体ではそういった取り組みをしているようですが、小さな市町村では、教育委員にふさわしい人材がなかなかい

ない、人材のプールが貧弱だといったことがあります。その点では地域社会の市民社会としての成熟度といったものも、実は非常に大事な要因であります。地域の教育問題は地域ぐるみで解決する、そういうふうな風土や文化が地域の中にないと、教育委員に期待されている仕事をしっかりできる人材はなかなか現れない。つまり、教育委員会にすぐれた人材が送り込まれるには、地域の教育問題に地域ぐるみで主体的に問題解決にあたらうとする能力（civic capacity という概念で表されますが）、そういった能力が地域に備わっていなければならない。そうした条件が備わることで、それが教育委員会会議の政策フォーラム化につながる、そういう風に考えております。

このように、教育委員会会議が政策フォーラムとして機能する条件として、教育委員の資質やそれを確保する仕組みが大事なのですが、同時に、教育委員の職務状況、すなわち、教育委員がどういう職務状況にあるか、政策アクターとしての教育委員の意思決定状況が重要です。端的にいえば、自分たち教育委員の政策アイデアが、どれだけ公式の政策として結実するか、あるいは、実際の政策に反映されるか、これが重要な意味をもつと考えています。われわれの調査結果によれば、会議での議論はいろいろな点で政策に反映されているという教育委員会と、逆にほとんど反映してないという教育委員会があります。そういう反映を実感しているところでは、つまり、自分たちがいろいろな提案をすることが実際に地域の政策になっている、そういった体験をしている教育委員ほど、教育委員としての職務遂行は活発である、教育委員としてのモチベーションが高くなる、そういうことが明らかになっています。

それからもう一つ、教育委員会に許容される政策裁量、つまり教育委員会が独自の政策を立てられる裁量があるかどうか、そういう政策裁量の余地がないことにはやはり教育委員の職務遂行を刺激するモチベーションを欠くことになる。政策上の自由裁量、政策の選択可能性がなければ、活発な政策論議が誘発されることはな

い。つまり、教育委員がどういった職務状況の中で仕事をしているか、政策創造の誘因や機会がどれだけ確保されているか、それが大事であります。そういったことを配慮しないと、教育委員に「もっとしっかり議論しなさい」「合議体として機能すべきだ」といっても、それは難しいと思います。つまり、教育委員会会議の形骸化は、教育委員の資質だけでは解決できない制度的・組織的環境に起因する問題でもあるということです。また、政策に関わる情報は量的にも質的にも十分でなければ、政策論議が進展することはない。その意味では、教育委員会会議に対する事務局のサポートが重要であり、これもまた、教育委員会会議を政策フォーラム化する条件の一つといえます。

三番目の課題ですが、よく言われていることですけれど、それは、教育長のリーダーシップと事務局の組織能力の充実・強化です。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、制度運営における専門家の指導性ということですが、具体的にいえば、狭義の教育委員会という合議制の機構の下に、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たる教育委員の集合体である教育委員会の意思決定と実行をプロフェッショナルがサポートする体制を仕組んでいることであります。教育長は教育委員会のトップであるという誤解もあります。多分、教育委員長と教育長が混同されているためかもしれませんし、議会に出席して教育問題に関する応答（議会答弁）をしているのがほとんど教育長なので、そういう誤解が生まれているのかもしれません。対外的に教育委員会を代表するのは教育委員長ですから、議会答弁は本来教育委員長が果たすべき役割ですが、非常勤であることもあり、（同席している場合もありますが）教育長が代行（代弁）しているのが慣行となっております。これにも表れていますが、教育長の職務は、専門的な機構である事務局の補佐を受けながら、教育行政の専門家として、その専門的知識・技術・情報によって、レイマン

をトップに置く教育委員会制度を支えるということにはほかなりません。

そういう風に、教育委員会制度というのはプロフェッショナル・リーダーシップをその重要な構成原理としているのですが、実は、アメリカで教育委員会制度が発足した当時、教育長というポストはありませんでした。教育の大規模化に伴う教育問題の複雑化、高度化という時代の到来が教育行政の専門性を組織原理として必然化し、教育行政専門職としての教育長を生み、また、教育長の率いる専門家集団＝事務局というものが教育委員会制度の一つの柱、核として位置づけられるに至ったわけです。ということで、結局、制度原理としてのプロフェッショナル・リーダーシップとは、教育長がレイマンの集合体である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チヴを發揮するか、そして、事務局が専門知で「武装」された組織プレーンとして教育長をどれだけ支えるかにかかわっているものであり、その実現は、教育委員会制度の使命達成に密接に関係するといえます。

教育長のリーダーシップについていえば、教育長というのは現に自治体レベルの教育行政のリーダーとして動いており、教育委員会制度の形骸化が指摘されるなかにあつて、なんとかその活性化を支えている要因のひとつであることは間違いありません。事実、先導的な教育改革に取り組んでいる自治体では、その推進役は教育長であることは周知の通りであり、われわれの全国調査でも明らかになっています。そして、リーダーとして、教育改革を進めている教育長にはある共通した特徴がみられます。彼らには、問題解決志向性や首長一体志向性が高いと同時に、首長との関連でも言及しましたが、地域のいろいろな関係者と頻繁に接触・交流を図り、情報交換を通じて、関係者の問題解決への協働意欲をうながすリーダーシップを發揮しているという特徴が見られます。しかしながら、全国的にみて、こういう資質を備えた教育長が多数派を構成しているわけではない。そして、教育長の教育行政専門職としての基盤を支える制度

も構築されているとはいえないのが現実です。

また、教育行政におけるプロフェッショナル・リーダーシップという場合、事務局の存在を無視することはできません。事務局の専門的補佐機構としての組織的力量というものがきわめて重要です。ある意味で、事務局が補佐機構として、リーダーとしての教育長をどれだけ支えるかが、教育行政におけるプロフェッショナル・リーダーシップの実現を大きく左右するといってもよいでしょう。ところで、今日、事務局は、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、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、といえます。

事務局といえば、これまで学校の教育力を高める専門的支援である指導行政の機能が注目され、その中心的な役割を果たしている指導主事の配置やその役割が議論の中心になっていましたが、近年は、それとともに、地域独自の教育政策の企画・立案という能力が同時に求められています。今日の教育行政におけるプロフェッショナル・リーダーシップにとって、この両面が不可欠であり、これからの事務局にはこの両面での能力構築が求められており、この両面が充実しないと、この原理自体が意味をなさなくなってしまうのではないかという気がします。たとえば、そうした観点から事務局の組織再編というものを真剣に考える必要があるし、それなしには自治体の教育行政は、分権改革のなかで期待されていることを何も実現できないのではと思います。現にアメリカの教育改革を見ていますと、事務局の組織再編を、改革を支えるインフラストラクチュアとして非常に重視しています。

最後の、第四の課題ですが、教育委員会の役割の再定義という課題をあげました。これはすこし説明が必要なので、残り時間が少ないのですが、少しばかり丁寧に見ていきたいと思います。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その中心的機能とする仕組みですが、

その仕組みの中で、教育委員会は、公教育における組織マネジメントを担当するという地位を与えられています。つまり、地方教育行政法では、学校とか博物館とか公民館というのは公教育（サービス）を実施する機関、つまり教育機関として位置づけられ、これに対して、教育委員会は管理機関として、すなわち、公教育の組織マネジメントを担当する機関として位置づけられています。ということは、教育委員会は、地域の教育機関に対する管理機関としての責任、すなわち、所管する学校すべてに対する、地域を単位とする組織マネジメントの責任を有しています。もちろん、学校経営という言葉があるように、学校にも組織マネジメントの機能があります。これは、学校を単位とする組織マネジメントで、校長が管理職であるという場合、それは学校を単位とする組織マネジメントの責任者という意味であって、それ以上のものではない。地域の公教育を組織化していく上での管理責任がどこにあるかという点、それは教育委員会にある、ということです（わが国では、伝統的に、戦前の用語法を踏襲して、校長は学校経営者であるという呼び方が好まれ、それとの対比では教育委員会を学校管理者ということが多いのですが、どちらも、組織マネジメントの担い手であるけれども、一方は、学校単位の、他方は、地域単位のそれという違いがあることを銘記するべきであります）。

地方教育行政法の下では、地域（義務教育学校に関しては、市区町村）がひとつの教育組織体であり、各学校は其中で地域住民に対して、厳密に言えば通学区の住民に対して教育サービスを提供する事業体であるという性格を与えられているのです。つまり、教育委員会と学校の関係というのは、しばしば誤解されているのですが、「行政と学校」という関係ではなくて、誤解をおそれずにいえば、自治体の（行政サービスとして行われる）公教育を担う教育組織体の中の「管理部」と「事業部」の関係なのです。事業部には事業部に内在する、事業部固有のマネジメントの機能があり、校長がそれを担っている（いうまでもないことですが、事業部とし

て位置づいているから、教育委員会にはつねに従属するとか、自律性は保障されないということにはならない）。つまり、地方教育行政法のしくみというのは、地域の教育を組織化するための教育委員会と学校とのパートナーシップを前提としている。だから、たとえば、学校改善というのは、学校の責任であると同時に、あるいはそれ以上にいっていいかもしれませんが、地域すべての学校に対する管理責任を有する教育委員会の責任でもあります。

このパートナーの関係にあるということを実はアカウンタビリティの観点から言い換えると、学校と教育委員会の関係は、互恵的アカウンタビリティの関係に置かれているといえます。アカウンタビリティとは、よく説明責任という言葉が当てられますが、もともとは投入した資金に見合うだけの成果を確保できたかどうかをあらわす会計上の責任（予算責任）に由来する言葉であり、学校にアカウンタビリティが求められているとは、学校が投入されている公的資金に見合った教育成果を確保できているかどうかということであって、ただ単に学校の教育活動に関して説明を行うということではありません。期待されただけの教育結果を生み出すこと、具体的には、一定の学力水準をクリアすること、学力向上を達成することを意味しています。他方、教育委員会もまたアカウンタビリティが求められています。教育委員会のそれは、学校のニーズに応え、学校の教育改善をどれだけ支援したかという観点からのアカウンタビリティです。学校のアカウンタビリティは子どもの学力を高めたかが問題になりますが、学校が行う教育改善に対してどれだけ貢献していたかが教育委員会のアカウンタビリティでは問われるのです。ですから、子どもの学力がなかなか高まらないという場合、それは学校の責任だけでなく、教育委員会の責任でもあるわけです。このような関係性を現行の地方教育行政法は、自治体レベルの公教育の枠組みとして定めているのです。つまり、学校現場の教育改善にどれだけ貢献したのかということが教育委員会のアカウンタビリティの尺度となります。したがって、学校と

教育委員会との関係においては、教育委員会の学校支援ということが重要な問題となる、こういう考え方が前提となっていました。

ところが、詳しくは論じられませんが、わが国においては、学校と教育委員会との関係は「営造物」（行政サービスを行う公の施設）とその「管理機関」の関係にあり、そこには特別権力関係が成立するという、いわゆる「特別権力関係論」が強調されまして、教育委員会の側はそういうふうな論理でもって学校に対処することを求められ、学校側（というよりは、教員組合ですが）はそれに対抗して「教師の教育権の独立」を主張して、特別権力関係という教育委員会の学校に対する一方的な支配関係の論理に対抗することになりました。そこには必然的に対立が生まれて、互恵的なアカウントビリティ関係という考え方はどこかに吹き飛んでしまった。学校と教育委員会が学校改善のパートナーであるという考え方は教育関係者の間に浸透することはなく、支配的な観念となることはなかったわけです。

しかしながら、自律的な学校経営ということが提起されるようになり（それは、平成10年の中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』以降のことです）、それに伴って教育委員会と学校との関係の見直しというのが重要な課題になりました。この問題提起に教育委員会と学校は互いにパートナーでなくてはならないという意味が含まれていることは明らかです。その背景には、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もあって、学校の自主性・自律性の確立が政策課題とされたことがあります。各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ためには、地域の学校すべてに管理責任を有する教育委員会には学校改善のパートナーとしての行動が求められる、ということがあらためて提起されたということでもあります。

では、教育委員会が学校にとってパートナーとなるためには、なにが必要でしょうか。教育委員会自身が、自らの役割をこれまでの「監督」機構としての役割から「支援」機構としての役

割へと転換する、「役割の再定義」に取り組むこと、それに尽きるのではないかと、というのが、私の考えです。そのためには、少なくとも、学校の自由裁量の拡大、地域教育ビジョンやガイドラインの設定、学校の組織能力の充実・強化といった取り組みを大胆に進めることが求められるでしょう。これらの取り組みは、これまでの監督機構としての教育委員会から、支援機構としての教育委員会へと転換するための不可欠の条件になると思われます。そして、こうした「役割の再定義」に大胆に踏み出すには、発想の転換がなければなりません。少なくとも、学校観の見直し、教師観の見直し、あるいは研修観の見直しといったものを思い切って行わないと、役割の再定義は不可能だと思います。

学校観の見直しについていえば、「学校を変える」マネジメントというのではなく「学校が変わる」マネジメントへの転換がもためられるのではないかと。これまで教育委員会は何とかして学校を「変えよう」としてきたが、学校が自ら「変わろう」としない限り、学校改善は長続きしないことが明らかになっています。「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だと考えます。それから教師観の見直しですが、子どもの学力が低いのは教師の責任という発想が根深くあります。その通りですが、教師を「問題の元凶（ソース）」とみなし、教師批判をすることで、学力向上がなされるわけではありません。そうしたネガティブな考え方ではなく、教師が自ら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得ないのだから、教師は「問題解決のリソース」とみなすべきであり、教師の専門家としての質的向上を支援することが、教育委員会にとっての重点課題でなければならないというように、発想の転換が必要です。つまり、まずなによりも、教師の専門職能の成長を促すような、職場環境や勤務条件の専門職化などに取り組むべきであるということです。そして、それとかわかることですが、教員研修観の見直しもまた不可欠といえます。端的に言えば、

「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」としての研修観への転換です。これまで、初任者研修、経験者研修、リーダー研修など、さまざまな研修が制度化されてきており、それは教師にとって必要な知識と技術を習得する場であったことはたしかです。しかし、それは教師自らが学校現場、とりわけ教室での教育実践を見直し、新たに再構成し直す場となってきたのか、疑問もあるところです。研修が教師にとって互いに教育実践を観察し批評しあい、そして専門家として学びあう場であったのかといえ、必ずしもそうではなかったのではないかと。今後、従来の研修観を見直し、授業の公開、授業の観察・批評を核とした、教室における実践の改善を刺激するような研修をこれまで以上に重視することが求められると考えます。端的にいえば、教育委員会の中心的任務としての指導行政は、今後、こうした学校観、教師観、研修観の見直しの上に再構成がなされるべきであろうと思います。

以上、教育委員会制度の改善論という立場から、制度の根幹というべき基本原理を確認しつつ、そうした制度の根幹は維持しながら、どうやって今の教育委員会制度を地域の教育行政を支える自治機構として再生できるか、そのための課題を提案したわけではありますが、ただ、制度改善論というのはひとつの選択肢に過ぎません。提案されている廃止論、事務移管論といったものがナンセンスだということでは全然ありません。事務移管については、一定の成果があったという報告もあります。要するに、教育委員会制度というのは、地方教育行政制度の一つの選択肢だということでもあります。教育委員会制度＝地方教育行政制度というのではなく、わが国の現行の地方教育行政制度として（その一つの選択肢として）教育委員会制度という枠組みが採用されているということです。地方教育行政の活性化のために、教育行政を首長部局に一元化することも将来の制度の選択肢としてありうるのです。つまり、教育委員会制度を絶対化してはいけないということです。ただ、わが

国の教育委員会制度は、その政治・行政環境ゆえに、その潜在的な価値を十分に発揮する機会が与えられてこなかったのではないかというのが、私の思いです。いま、ようやく、その価値を発揮する環境が整備されつつある。したがって、ここで取り上げた課題をめぐるさまざまな対応策が可能となっており、それらを試み、制度改善を敢行した上で、やはり期待される教育改革や教育成果を上げることができないということであれば、それは現行の教育委員会制度には根本的な欠陥がある（incurable である）ということになるので、そうなれば、その必置規制を解除して、自治体それぞれに多様な教育行政システムを構築する権限を与える。すくなくとも、こういう順序でいくべきだろうと考えています。最後の方は駆け足になりましたが、この数年間、本大学で取り組んだ教育委員会制度の運用実態に関する調査知見を基にして、教育委員会制度のこれからについて私見を披露させていただきました。ご聴聴ありがとうございます（一同拍手）。

*ここで言及している教育委員会制度の運用実態に関する全国アンケート調査や面接調査のデータおよびその分析については、堀 和郎・柳林信彦『教育委員会制度再生の条件』（筑波大学出版会、2009）を参照していただければ、ありがたい。