

# 教育委員会制度の改革と教育のローカル・ガバナンス

—地教行法の改正に伴う市町村教育委員会制度の改革を事例に—

白石 裕

## はじめに

わが国の教育委員会制度は、戦後間もない1948（昭和23）年に制定された教育委員会法により設置され、その後、1956（昭和31）年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法という）の制定により変更が加えられたとはいうものの、基本的には民主主義、地方分権、一般行政からの分離独立を原則とした制度として、地方の教育の意思決定機関としての役割を担う制度として維持され、今日に至っている。

しかしながら、実際にはそうした原則や期待とはほど遠い実態も少なからず報告され、近年においては教育委員会制度改革の必要性がしばしば叫ばれてきた。改革が必要だという声は、教育委員会が民主主義、地方分権、一般行政からの分離独立という原則を実現していないのではないかという原則に関わる問題に加えて、近年では教育委員会（とりわけ市町村教育委員会）が合議制の組織体として果たすべき役割、つまり地方の教育の意思決定機関としての役割を果たすように機能していないのではないか、実質的な決定は教育委員会事務局が行い教育委員は飾りにすぎないのではないか、であるとするれば教育委員会制度は不要ではないかなどという批判の声が相次いで出されてきたのである。そのため教育委員会制度を活性化するにはどうすればよいのかの論議も盛んに行われた。一時、注目を浴びた東京都中野区の準公選制（昭和56年～平成5年実施）は基本的には教育行政の民主主義の実現のための試みであったが、他面からすれば、教育委員会制度を活性化する試みであった。

こうした事情の下、地教行法について、ここ約10年間に2つの波ともいうべき大きな改正が行われた。1つは、1999（平成11）年7月の地方分権一括法の制定以降から2001（平成13）年にかけて行われた改正である。この第1の波の改正は、行政改革の一環としての地方分権に向けての改革動向に沿う改正である。改正の内容は、教育長任命承認制の廃止、都道府県及び政令指定都市の教育委員数の弾力化（6人の任命可）、都道府県教育委員会の市町村教育委員会に対する事務委任とそれに係る指揮監督の廃止、文部大臣及び都道府県教育委員会の措置要求に関する規定を削除し地方自治法の規定を適用することなどの改正である。

第2の波の改正は、2007（平成19）年に行われた改正である。改正の内容は、教育委員会の責任体制の明確化、教育委員会の体制の充実、教育行政における地方分権の推進、教育における国の責任の明確化などである。こうした改正は、その内容から明らかなように、地方分権をさらに進めるために、

地方の教育政策の意思決定機関としての教育委員会の役割と責任をより明確にした改正である。

教育委員会、とりわけ基礎団体として教育の提供と普及に責任を負う市町村教育委員会の側からすれば、第2の改正のもつ意味は大きい。というのはこの改正により教育委員会が教育政策の意思決定機関として役割を果たすように、その権限と責任が明確にされたのであり、改正の趣旨を生かすかどうかは、市町村教育委員会の取組み次第という状況が生まれたからである。もし今後も、形骸化した教育委員会という従来からの批判を受け続けるとなると、教育委員会制度の存在そのものが廃止の方向で見直しを迫られることになるかもしれない。しかしながら、また、本改正は教育委員会制度をその設置趣旨のとおり運営できる機会の到来でもある。それもまた教育委員会の取組み次第である。

本論では、改革ともいべきそうした地教行法の第2の波のいくつかの改正点を基にして、第1に、市町村教育委員会の教育政策の意思決定者としての役割を確認し、その上でその役割を果たすようにするには運営・管理の面においてどのような方策をとるべきかについて述べる。第2に、地方分権の推進という目的から改正された教育委員数の弾力化を教育行政への住民の参画という観点から論及する。そして最後に、地教行法の改正を踏まえた市町村教育委員会制度の改革構想を教育のローカル・ガバナンスという観点からまとめる。

本論で市町村教育委員会を考察の対象とするのは、教育委員会のもっとも重要な機能である政策決定機能について機能不全を起こしているといわれるのは都道府県教育委員会よりも市町村教育委員会のほうであること、また、市町村教育委員会は民主主義、地方分権、分離独立という教育委員会制度の原則をもっとも実現すべき位置にあること、したがって市町村教育委員会制度の改革は教育委員会制度全体の改革につながるものであるという問題意識による。なお市町村教育委員会といってもその態様は多様であり、そのなかには教育委員会制度が十分に機能しているとはいえないほど小規模な町村教育委員会もあるが、そうした問題の考察については別稿にゆずり、本論では触れない。また、本論で述べることについては、都道府県教育委員会制度にも該当する部分も少なくないことを断っておきたい。

## 1 教育政策の意思決定者としての教育委員会

### (1) 教育委員会の役割の明確化

2007年の地教行法の改正をどのように理解し解釈するのかは論者によって異なるであろうが、本論では改正のもっとも注目すべき点は、意思決定機関としての教育委員会の役割を明確にした点にあると考える。教育委員会の役割が主に意思決定機関にあるとの認識は旧教育委員会法においても、またその後の地教行法においても想定されていたものであり、今回、新たに法規定を設ける（26条の2の追加）必要があったのかどうかは疑問なしとはしないが、追加規定を設けてまで明確にしなければならぬほど教育委員会の権限について地方の教育関係者の間で理解が十分なされていないということである。

この問題を考えるに際して、教育委員会と教育委員会事務局とを混同しないことが重要である。よ

く教育委員会と教育委員会事務局を同一のものとして扱うような言動が散見されるが、そうではない。すなわち、教育委員会とは複数の教育委員による合議体の組織をいうのであり（以下、教育委員会という）、教育委員会事務局とは教育委員会の権限に属する事務を処理するために置かれる組織体である（地教行法第18条。以下、事務局という）。換言すれば、教育政策を審議し、決定する意思決定機関として教育委員会があり、その下に決定事項を処理する機関として事務局が置かれているわけである。地教行法第23条はそうした教育委員会の権限を定めているが、各自治体では教育委員会の権限の一部を条例や規則等により事務局の長である教育長に委任しているのが通例である。そして教育長の職務は「教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務」（地教行法第17条の1）を処理するものであるところ、それらの事務はすべて事務局を通して執行されているため、あたかも教育委員会の仕事は教育長が指揮監督して行われるものとの印象を与えている。その結果、教育委員会の役割を教育長の諮問委員会のようなものと考えている教育委員も少なくないと思われる。こうした誤解を生じないように今回の改正が行われたと理解できる。

なお教育委員会に対する批判は、多くの場合、合議体の教育委員会に対する批判が多く、事務局に対する批判も存在するとはいえ、全体的に少ないといつてよいであろう。事務局は、通常、教育委員会の権限に属する事務を所定どおり管理・運営し、遂行している。したがって、教育委員会制度の問題とは、本質的には、教育政策の意思決定機関として機能不全を起こしているといわれる合議体の教育委員会の問題なのである。

2007年の改正では地教行法26条に2の規定を追加し、教育委員会の責任体制の明確化として教育委員会が教育長に委任することができない事項として、①基本的な方針の策定、②教育委員会規則の制定・改廃、③教育機関の設置・廃止、④職員の人事、⑤活動の点検・評価、⑥予算等に関する意見に申出をあげ、それらについては教育委員会は、教育長に委任することができず、自ら管理執行するものと定めた。これら6つの事項のなかでこれまで教育委員会がその実質的な決定を、多くの場合、教育長に委ねていたのが①、②、③であり、改正により新たに設けられたのが、④、⑤、⑥である。これらの事項は教育委員会の中心的な職務であり、それについては教育長に委任するのではなく教育委員会が自ら決定すべきとあらためて宣言したのである。

これら3つの事項のなかでとりわけ重視されるべきは、①の基本的な方針の策定であろう。教育委員会に期待されている役割の最大のもは、繰り返しになるが、当該地方の教育をどのような原則の下、どのような方針で運営し管理していくか、その根本を決定することにあるからである。その意味で「基本的な方針の策定」という文言が挿入されたことの意味は大きいといわなければならない。

なお教育委員会のこうした管理執行の状況をチェックするものとして、2007年の改正では教育委員会の自己点検・評価の項目が新たに設けられた（第27条）。点検・評価項目の設定、報告書の様式、議会への報告の方法などについては各教育委員会の決定に委ねられるとされており、そうだとすれば点検・評価の目的である効果的な教育行政の推進、住民への説明責任をどの程度達成できるのかは現在のところ不明というはかないが、これにより政策の意思決定機関としての教育委員会の責任が一層

問われることになったことは確かである。

## (2) 教育委員会の実質的な意思決定を可能にする運営・管理方策

2007年の地教行法の改正を俟つまでもなく、教育委員会が実質的な政策決定を行うことは当然のことであり、教育委員会自らのイニシアティブにより重要な決定を行ったところも少なくない。しかしながら、多くの場合には教育委員会は事務局が用意し作成した案をほとんど了承するという形式的な役割を果たすにとどまっていたというのが実態であろう。2007年の改正によってそうした形式的な役割にとどまることは認められないという法的意図があらためて確認されたといえよう。

地教行法の改正にともない各市町村教育委員会においても自治体条例あるいは教育委員会規則等を改正し、教育委員会の役割を明確にする規定を設けることになった。それと同時に、教育委員が法改正の趣旨を理解し、政策決定者としての自らの役割と責任を確認することが必要になっている。

しかしながら、たとえ自治体が条例や規則を改正しても、地教行法改正の趣旨が実現されるわけではない。同時にそのための運営・管理の方策を講じていかなければ、改正の趣旨は実現されない。ではどのような運営・管理の方策を講ずるべきか、それをこれまでの市町村教育委員会の実践例を参考にすると、一般的には、以下の4つをあげることができるであろう。

### ①政策形成基盤の条件整備

第1は、教育委員が当該地方の教育政策を実質的に形成し決定できるような政策形成に関わる基盤を整備することである。政策の過程でいえばPDCA（Plan：目標設定，Do：実行，Check：評価，Action：改善）のサイクルのなかで、とりわけPlan（目標設定）の段階で教育委員が実質的な政策意思決定者としての役割を担うような体制づくりをしなければならない。

そのためには、事務局は政策形成に関わる情報を教育委員に政策決定の前に正確に伝え、教育委員が各案件について十分検討できる方策を採らなければならない。市町村教育委員会の事例をみると、教育委員に事前に十分な情報が伝えられず、そのため教育委員が適正な判断をできない実態が見出される。十分な情報をもたないまま行った教育政策の決定とその結果に対して責任を問われることは教育委員にとっても不本意なことである。教育政策の決定はあくまで教育委員会にあり、そのために事前に教育委員会に諮り、その決定を待つということを事務局は認識しなければならない。

そのためには事務局が必要な情報を入手・分析し、政策のシュミレーション・モデルを作成し、それを教育委員に提供するなど適切な情報を与えるような力量をもっていることが必要となる。そしてそうした人的物的基盤整備のなかでとりわけ現在、課題となっていることは、事務局職員の力量形成ということである。地方分権が進められているなかで、教育委員会が自らの創意・工夫によりその職務を促進するためには事務局職員の力量の育成が欠かせないものとなっている。

また、教育委員が自らの必要に応じ情報を入手できるような対応を設定しておくことが望ましい。事務局が提供する情報とは別に、教育委員が知りたい、知っておくべき事柄も少なからずあるのであ

る。市町村の場合には教育政策の結果が教育関係者の利害にただちに影響する構造となっており、したがって、教育政策の形成にあたり当事者の意向がどうであるか、事実がどうであるのかを教育委員が必要に応じて確かめることができるようにしておくことは教育政策を策定する上できわめて重要なことである。そのためには情報のネットワークづくりとその活用方策が講じられなければならない。

### ②討議・審議ための十分な時間

運営・管理方策の第2は、教育委員の討議と審議に十分な時間をかけるということである。多くの調査研究が示すように、教育委員会の定期的な会議（本会議）は、通常、月に1回程度である。このようなごく少ない会議の回数では教育委員による実質的な討議や審議はほとんど不可能である。教育委員会が形式的であると批判される原因の1つは、こうした会議の回数の少なさにもある。非常勤である教育委員の場合には有職者が多いので、会議がしばしば開催されるときには夕方以降に開催するなどの工夫があってもよい。事実、臨時会議がしばしば開催される場合には教育委員の都合を考え臨機応変に日時を設定している教育委員会もある。会議の回数を増やすだけでなく実質的な会議にするためにも会議の時間も十分取ることが肝要である。

### ③教育委員の専門性の向上

第3に、必要と考えられる運営・管理の方策は、教育委員の教育に関する専門的知識や判断力の向上の方策である。教育委員会が審議する現代の教育問題のほとんどは、カリキュラムの問題を1つ取りあげても分かるように、複雑で高度な問題が多い。そうしたことに専門的な知識のない教育委員に適切な判断を求めることは次第に難しくなっている。今や教育委員にはより高度な教育の知識が求められているのである。そうだとすれば教育委員の専門性の向上を図る方策を講じなければならない。

そうした専門的知識や判断力は教育委員としての職務を遂行するなかで次第に形成されていくものであろう。ただ教育委員としての限られた任期、限られた時間での職務遂行では、自生的な能力の形成を待っているわけにはいかない。どうしても意図的計画的な学習・研修の場が必要となる。

こうした事情を受けた形で2007年の地教法の改正のなかに国や都道府県教育委員会が行う教育委員の研修規定が設けられた（第48条2）。これらの行政研修が教育委員の専門性の向上に役立つことは確かであろう。国や都道府県が主催する研修では教育委員が教育政策を立案・決定するにあたってさしあたり必要と思われる国・都道府県の政策動向や現代の教育問題に関するテーマが中心になると考えられる。ただし教育委員に求められる専門性や力量はそうした知識の獲得にとどまらない。その他にも、地域全体の教育を発展させる教育ビジョンの構想力や経営的発想力、教育についての知識と深い洞察力、政策形成や決定にあたってのリーダーシップ能力と責任感などがある。教育ビジョンの構想力などの事項は、一時的な研修では培われるものではないであろう。

研修で教育委員の専門性の向上を本格的に図るのであれば、比較的長期にわたる研修が必要になる。ただし非常勤の教員委員、とりわけ有職者の委員に長期にわたる研修を強いることは實際上、難しい。

そこで考えられる方策が自己研修（自宅研修）の機会を設けることである。教育委員は「教育、学術及び文化に識見を有するもの」（地教行法第4条）のなかから選任され、すでに教育・学術・文化に一定の知識や経験を有していると想定されるので、必要な情報や資料があれば、それを基に自己研修が可能である。ただし自己研修では資料の読解や自己解釈にとどまり、自己の専門性をさらに高めるには限界があるため、それを補い、専門性を高めるといふためには併せて行政研修その他の方策が必要となる。

いずれにせよ、教育委員に対する研修はこれからのことであり、それがどのような形で行われることになるのかは、現在のところ分からない。行政研修が国による不当な地方の教育統制につながる可能性も否定できない。それについてはここでは触れないとして、当該地方の教育政策を決定する責任を有する教育委員にとってまずは知っておかなければならないことは国や都道府県の教育政策の動向と現代の教育問題についてであり、そうしたことからすれば、行政による研修は、そうした問題の情報提供ということが当面の内容になるであろう。

教育委員の専門性を確保する方策としてもっとも確実なのは教育の専門家を選任することである。市町村教育委員会の教育委員の名簿をみると、教育・学術・文化に識見を有する大学教授などの委員が名を連ねている。その意味で一定数の教育の専門家が教育委員になっている。

ただし教育専門家の選任には問題がないわけではない。すなわち、それは教育委員会制度についての素人統制（レイマン・コントロール）という統治理念に抵触するのではないかという懸念があるのである。この素人統制の理念には、地域の教育は多様な住民の教育への思いや期待に應えて行うべしという教育のコミュニティ・コントロールの思想がある。裏返していえば、地域の公教育担当者による官僚的な教育支配への抑制の意味があるわけである。こうした理念はもともとアメリカ合衆国の教育委員会制度の理念であり、戦後アメリカの制度を採り入れたわが国の教育委員会制度もその理念を継承している。

この制度理念からすれば、教育の専門家を選任することは望ましくないことになる。実際のところ、素人統制の理念を意識してか各自自治体は教育委員の多くを教育についての素人を選任しており、少なくとも素人支配という理念は生きている。ではまったく教育の専門家は除外されるのかといえ、そうではない。実際には、教育学関係の大学教授などが教育委員になっているところも少なくない。この点について地教行法は教育委員の資格として「人格が高潔で、教育、学術及び文化に関し識見を有するもの」（第4条）と規定しており、素人支配を必ずしも宣言していない。教育に関して識見を有する者のなかには大学教授など教育の専門家も当然、含まれることになる。では、統治理念である素人統制とこの規定の一見、矛盾すると思われる事柄をどのように考えればよいであろうか。

1つには、地教行法の規定を文字どおり解釈して同規定は必ずしも素人支配を想定していないと考えることである。その場合には教育委員に教育の専門家を多く選任しても法令違反にはならない。もう1つの考え方は、民主主義の原則に立つ素人支配の理念を尊重しつつ、なお教育の専門家を一部、

教育委員に選任することである。ただしその場合には教育の素人をどのように考えるのが問題となるが、それは次のように考えられないであろうか。すなわち、素人とは教育委員会の所管に属する学校など教育機関に直接従事していない外部者と解することである。このように解すると、教育委員会の所管に属する教育機関その他に直接従事していない大学の教員や研究者など教育の専門家は、外部者という意味で素人ということになる。そうだとすれば、彼ら専門家を教育委員に一部選任することは素人統制の理念に抵触しないことになる。教育のコミュニティ・コントロールを重視する立場からすれば、この第2の解釈が望ましい。

いずれにせよ、教育委員が教育政策の意思決定者となるためには教育委員の専門性の向上や確保が欠かせないのである。

#### ④教育委員会本会議の持ち方

第4の方策として、教育委員会会議（本会議）の持ち方がある。本会議は、原則として公開である。この公開制を生かす会議の持ち方が求められる。公開制の意義には、教育行政の民主制の確保ということ为前提にして、会議の透明性の確保と教育委員会の仕事に対する住民の監視ということがあげられるであろう。また、こうした2つの機能をとおして教育委員の政策形成の力量が高められるという意義もある。

しかしながら、実際には公開制の会議には難しい点がある。会議は、通常、教育委員会事務局が提案した案件を教育委員が審議するという形をとるが、限られた時間内で、しかも1回の本会議で重要な案件を十分に審議するのが難しい。そのため、通常は、事前に会議を開き、本会議での議題等の内容について事務局から説明を受け、また、会議の進行についてあらかじめ決めておくという方式をとる。その際に教育委員は当該案件について疑問や問題のある点については確認し、ときには自分の見解を明らかにした上で会議に臨んでいる。

ただしその結果、事前会議で論議し了承されたことは本会議であらためて論議されることはあまりないので、そうした事情を知らない傍聴人は、教育委員は肝心な点を確認も論議もせず、審議し決定するのかという不信の念をいだくことになる。その結果、本会議を教育委員と事務局の馴れ合いの会議と受けとめたりする。こうしたことが教育委員会制度不要論の原因の1つになってもある。

そうならないためにはたとえ事前会議で了承され論議されたことでも、あらためて論議をし、審議をするという手順を踏まなければならない。その際には各教育委員は事前会議で述べた見解や疑問点を本会議であらためて提起するというをしなければならない。そうすることによって傍聴人は教育委員のどのような見解を踏まえて当の案件が決定されるに至るのか、その経緯を知ることができる。また、教育委員が傍聴人を前にして発言するということは、責任ある意見を述べなければならないので、教育委員の政策形成の力量を高めることにつながるのである。そのことによって教育委員会会議の透明性が確保されるであろうし、住民の間に教育委員会に対する信頼感も生まれてくるであろう。公開制を原則とした教育委員会会議の持ち方は意外と難しい点が多く、他にもいろいろ方策があると

思われるが、少なくとも以上述べた点については市町村教育委員会として留意すべきことである。

## 2 教育行政の地方分権と住民の参画

### 1) 教育行政における地方分権の推進

2007年の地教行法の改正のもう1つの柱に教育行政における地方分権の推進ということがある。その内容は、教育委員の数の弾力化（第3条：都道府県又は市の教育委員会にあっては6人以上の委員，町村の教育委員会にあっては3人以上の委員をもって組織できる），教育委員への保護者の選任の義務化（第4条の4），スポーツ・文化に関する事務の所掌の弾力化（第24条の1・2：同事務を地方公共団体の長が管理・執行することができる），県費負担教職員の同一市町村内の転任（第38条の2：同教職員の人事について同一市町村内の転任については市町村教育委員会の内申に基づき行うこと）である。これらの改正のうち初めの2つの改正は教育委員の選任に関わるものであり，事務の所掌の弾力化は地方公共団体の長（以下，首長という）の教育事務への関与を認めるものである。そして最後の県費負担教職員の転任の件は市町村教育委員会の意向を重視しようとするものである。

教育行政の地方分権は1999年から2001年にかけての第1の波の改正においても行われ，その改正では国・都道府県・市町村間の分権の促進ということが主眼であったが，第2の波の改正では地方分権をさらに進めるため地方の教育行政の組織自体に関わる改正が主眼となっている。地方自治は団体自治と住民自治とから成るといわれるが，地方自治の理念である地方分権をその区分で分けて考えると，第1の波の改正は団体自治，第2の波の改正は住民自治をそれぞれに図る分権改革であるといえよう。これまで地方分権の改革といえば，国の規制緩和，権限移譲など主に国・地方の行政機関の間の権限の移譲が中心的な問題であったが，「団体自治はあっても住民自治はなし」といわれてきたわが国の地方行政（教育行政もその1つである）において，第2の波の改正は行政に多様な意思を反映させようとする1つの試みであると評価できる。

### 2) 教育委員数の弾力化—教育行政への住民参画への途

そうした点から第2の改正点のなかでとりわけ本論が注目したいのは，教育委員数の弾力化・保護者の選任の義務化である。これらは教育行政への住民参画につながるものである。

第2の波の改正で教育委員数の弾力化として，上で述べたように，教育委員数を都道府県や市の教育委員会では6人以上に，町村教育委員会では3人以上に増やすことができることになった。要するに弾力化とは教育委員の数を増やすことができるということである。そしてその目的は，多様な地域住民の意向を教育行政に一層反映することを狙いとしている。また，教育委員への保護者の選任の義務化については現に子どもを教育している保護者の意向を教育行政に反映するためとされている。

市町村教育委員会の教育委員数について原則5人である（町村教育委員会については3人でもよいとされている）。この数が教育委員会の活動に支障を来すという検証はおそらくなされていないであろう。5人という数は，合議制機関としての意思決定に責任を有する者の数としては決して不合理



な数ではない。委員が5人いればさまざまな意見が出るし、委員同士で十分に討議し、一定の結論を導くにはむしろ妥当な数である。委員が多ければよいという単純なものではない。委員数が多くなればなるほど多様な見解の対立や並行のままの議論の場となりやすく、一定の結論を導くのが難しくなる。また、委員の間の責任感も希薄になる可能性がある。そうした事態は政策の決定機関のあり方としては望ましいものではないであろう。

おそらく5人という委員数の不合理な点の検証を欠いたまま、より多くの委員数を選任することが定められたとあってよいのではないだろうか。ただし教育委員の数を増やすことは多様な地域住民の意向を反映させる上で意義はある。その意義を前提にして、その意義を生かすような方策を考えると、以下のようなものがあげられる。

第1は、できるだけ多く教育委員に教育関係の当事者（保護者・地域住民・教育関係団体の関係者、社会教育・生涯学習の関係者など）を加えることである。保護者の選任の義務化はその意味で当事者重視の改正である。なぜ当事者なのかといえば、1つには、限られた数の教育委員数では委員は総じて地域のなかでの多数の意見を代表する者が選任される傾向があること、2つには、教育については当事者でなければ認識できない教育問題や教育事情があること、そしてそうした教育問題をかかえる者は少数者であり、それゆえに彼らの見解が政策に採りいれられる可能性が現行の教育委員会制度の下においては少ないこと、3つ目には市町村教育委員会の要諦は少数者の意見を大事にし、それを政策に反映させることにあると考えられるからである。その意味で教員委員数の増加は、教育行政における当事者主義に、すなわち直接民主主義につながる可能性を期待できる。

ただし、そのときには選任の基準が問題になる。教育委員の選任は首長が議会の承認を得て任命することになっている（地教行法第4条）。自治体によっては暗黙裡に一定の選任基準を決めているところもあるであろうが、それは非公式なものであって絶対的な拘束性を有するものではないであろう。ほとんど市町村においては、教育委員の選任は首長の裁量に任されているというのが実態であろう。したがって、ときに首長の恣意的な選任の問題が生ずることもある。

委員数を増やし、当事者民主主義の原則に立って委員を選任するとなれば当然、そこに一定の選任基準が必要となる。たとえば、当事者の見解を重視する観点からすれば、妥当な委員の範囲と数としては、学校関係の委員として保護者委員2人（特別支援教育を受けている保護者を含めること）、保護者以外の地域住民委員2人（教育関係団体の住民を含める）の計4人、社会教育・生涯学習関係の委員として文化・学術・スポーツ関係委員2人という委員数が考えられる。また、教育に素人の当事者だけでは教育の専門に係る政策の決定には困難が予想されるので、教育関係の専門家も委員に加えることが必要である。たとえば、教育関係の専門家委員として2人（教育政策・教育行政の専門家、子どもの発達に関わる専門家など）である。そしてまた教育委員のなかから教育長が選任される現行制度の下においては、特別職としての教育長になる教育委員が加わる。そうすると合計で9人の教育委員の構成となる。これは一般的な市町村教育委員会を想定しての数字にすぎないが、教育委員会が責任ある教育政策の意思決定機関として機能するにはこの程度の委員数が妥当と考えられる。委員数

がこれ以上多くなれば教育委員会としてまとまった政策決定ができるかどうか、また、少なければ当事者の参画にはならないという点で問題が残る。

委員数を増やすことの意義として、さらに重要なのは、多くの住民が教育という公共的な仕事に携わることによる利点があげられる。これまでも地域の住民は学校運営協議会とか学校評議員制度という公の制度をとおして学校の運営・管理に、あるいは子どもの登下校の見回りや地域でのさまざまな行事をとおして学校やその他の教育に関りをもってきたが、教育行政に直接関りをもつようなことはほとんどなかったといえよう。当事者民主主義の原則により一定数の住民が交替で自分の属する地域の教育政策の決定に加わることは、住民に教育への関心と責任をよびおこす働きがある。そしてまた、それは、住民にとっての市民教育にもなり、住民の主体的な教育行政への参加、すなわち参画を促すことにもつながるのである。

### 3 市町村教育委員会の改革と教育のローカル・ガバナンス

本論では2007年の地教法の改正のなかで教育委員会の役割の明確化と教育委員数の弾力化を取り上げ、前者については教育政策の意思決定者としての教育委員会の責任を確認し、後者については当事者民主主義の観点に立つ教育行政の住民参画への途を拓くものとしての位置づけをした。

最後に、それらの点を踏まえて、教育行政の役割の変化のなかで教育委員会・首長・議会の教育行政への関与の仕方を教育のローカル・ガバナンスという観点から検討を試みる。

#### 1) 教育行政の役割の変化

地教法の改正点を踏まえた市町村教育委員会の改革は、各地で進行している教育行政の役割の変化を視野に入れたものでなければならない。そのことによって教育委員会の役割も変わってくるからである。そうした教育行政の役割の変化として、ここでは教育行政の守備範囲の縮小と機能の外延化とコントロール機能からモニタリング機能へのシフト、そして市町村教育委員会の自律的分権の3つをあげることにする。最後の自律的分権行政とは教育関連諸法規の規制緩和により、若干とはいえ、市町村教育委員会に市負担の加配教員を配置できるなど自律的分権化行政の途が拓かれるようになったことを指す。その内容について触れることはこの程度にとどめ、以下、前の2つの変化について述べる。

##### ①教育行政の守備範囲の縮小と機能の外延化

教育行政の守備範囲の縮小と機能の外延化とは、市町村教育委員会がこれまで担当してきた教育行政の役割や機能を民間の機関や団体に委託・移管したりして、その役割の守備範囲を狭める一方で、行政の機能を外部に委ねていることである。とりわけこうした傾向は、市町村教育委員会に多く見られる。その例としては、学校給食の民間業者への委託、公立保育所の民間機関への移管、体育館・運動場などの社会教育施設についての民間の業者による管理（指定管理者制度）、学校施設建設にあた

ってのPFI（Private Finance Initiative）手法の導入である。

総じてNPM（New Public Management）の導入ともいえるこうした行政の守備範囲の縮小の背景には厳しい財政事情が存在することは確かであるが、それだけではなく行政に市場の手法を導入してその効率性を図る目的もまたあるとあってよいであろう。その是非について論ずるのは省略するが、こうした変化は、伝統的な行政の役割や機能を変化させずにはおかない。その結果、市町村教育委員会の役割は、従来のような、教育計画の策定から実施、運営・管理、費用負担までに至るすべて丸抱えの行政から、基本的計画や方針の策定・決定などのリーダーシップ機能、行政サービスが効果的効率的に行われているかどうかを見守る監視機能（モニタリング）、そして住民に対する支援活動などの重要な機能にその中心が置かれるようになってきたのである。

## ②コントロール機能からモニタリング機能へのシフト

市町村教育委員会は、管轄の学校その他の教育機関に対し、それらの機関が法令等に定める内容を遵守しているかどうかを監督し、必要とあれば公権力を発動して強制的に行政目的を達成する措置を講ずるなどコントロール（統制）の機能を重要な機能の1つとしている。ところが近年の地方分権化や教育の質の向上を目的とする国の教育政策に伴い、教育委員会の役割が管轄機関の教育をコントロールするだけでなく、教育の実施はそれらの教育機関の自主的な判断に委ねるといった分権政策の下で、管轄下の機関が行う教育を監視し、その結果を検証・評価し、その結果に基づいて支援措置を講ずるといったような役割に変わりつつある。

そうした教育委員会の新しい役割をモニタリング（monitoring）機能の役割と名付けることができるであろう。モニタリング機能は内容からすれば経営的機能である。したがって、コントロール機能からモニタリング機能へのシフトは、管理機能を主な役割とした伝統的な教育委員会から、経営機能を主要な役割とする教育委員会へのシフトである。ただし教育委員会が行う役割は本質的には公権力作用であり、その執行には規制や強制力が伴うところが純然たる経営とは異なる。したがって、正確には管理機能と経営機能を具備した機能へのシフトというべきかもしれない。いずれにせよ、モニタリング機能を要求されるとなれば、市町村教育委員会には経営的力量が求められることになるのである。

以上のような教育行政の変化を考えると、これからの教育委員会には、時代の動向や地域の教育ニーズを考慮しつつ、リーダーシップを発揮して効果的効率的に地域の教育を経営する役割が求められるのである。したがって、教育委員にもそうした教育委員会の役割と責任を十分に自覚し、その職務を成し遂げる力量を有する者が求められるのである。

## 2) 教育委員会・首長・議会の権限関係と関与—教育のローカル・ガバナンスの基礎条件

### (1) 首長・議会の教育行政への関与

以上のように、2007年の地教行法の改正により市町村教育委員会制度の改革が一部とはいえ行わ

れたが、そのなかでも本論で特に注目したいのが教育委員数の弾力化による住民（とりわけ教育関係の当事者）の教育行政への参画の可能性の広がりである。もし当事者委員が幅広く選任されることになれば、改正により明確にされた意思決定機関としての教育委員会を通して彼らの教育意思を政策として実現できることになる。そしてそうした住民参画の広がりには、教育のローカル・ガバナンスへの途を拓く可能性を有するものであろう。ただし、そのためにはガバナンスの重要な構成要員となる首長と議会について、まずは現行制度の下での教育委員会と首長、議会の教育行政への関与の仕方を権限関係のなかで確認する必要がある。そして、その上で必要とあれば新しい関与の仕方を構築していかなければならない。

以下に、そうした問題意識に基づき、ガバナンス（governance）概念を援用して、首長・議会の教育行政への関与の仕方を現行の権限関係を基に確認し、それらが教育のローカル・ガバナンスとして機能しうるのどうか、機能しないとすれば、どのような方策が考えられるのかについて素描する。

まずいうところのガバナンスとは何かということであるが、それは統治を1つの政府の独占に委ねるのではなく、政府の他の諸部門、民間の機関や団体あるいは個人など私的な関係機関・団体・個人もまた関与する統治の形態を意味する概念であり、その目的は統治の効率性と民主性の実現にあると理解される。本稿でいう教育のローカル・ガバナンスもそうしたガバナンス理解に立ち、民主性と効率性を目的として地方の教育行政の統治という意味で用いる。

その上で、教育のローカル・ガバナンスのあり方を考えるには、誰が教育行政の統治に関与するのかという関与者の問題と、彼らの間でどのような関与の仕方がなされるのかという関与の仕方の問題の2つを区別してそれぞれ考えなければならぬであろう。

そのような区別を前提にすると、まず関与者については、現行制度を前提にすると、教育委員会を中心として保護者や地域住民、教育関係団体の代表者など当該地方の教育に関わりある当事者のほか、首長、議会も含まれることになる。もっとも現行制度の下において教育行政は教育委員会の独占の事業ともいえる状況にあり、それは本論で定義するガバナンスの概念とは距離がある。ただし繰り返しになるが、教育委員数の増加に伴って一般住民（とりわけ当事者）が教育行政の統治に参画できる可能性が広がるとすれば、それは教育のガバナンスにつながるものであろう。

首長や議会も現行制度の下で教育行政に関与している。ただしその関与は条例の制定・改廃や予算の決定・承認・執行など間接的な関与であり、その上、教育委員会の職務との関係が必ずしも明確になっておらず、その点を明確にすることが教育のローカル・ガバナンスを構築する上で基礎条件となる。民間の機関・団体もガバナンスの関与者の1つを構成するがそれについて別稿に譲り、本稿では触れない。個人の関与については住民が教育委員として参画することをそれに含めたい。

次に関与の仕方であるが、現行制度の下においては、教育委員は首長の任命により選出されるが、行政委員会としての教育委員会は、政党の政治的支配と一般行政権から独立してその職務権限を行使する機関である。したがって、教育委員会は首長の指示や命令に従うものではない。任命権者である首長の権限が教育委員会の権限にどこまで及ぶのかについては、地教法では首長の権限として教育

財産の取得・処分，教育委員会の所掌に係る事項の契約，教育予算の執行をあげている（第24条）。それに加えて2007年の改正により，スポーツ・文化に関する事務については条例により首長の権限として定めることができるとし，教育行政への首長の及ぶ権限を広げた。

次に，議会の関与の仕方であるが，地教行法は議会の権限については何も定めていない。ただ地方自治法により議会は条例の制定・改廃，予算・決算の決定・承認等の権限を有すると定められており（地方自治法第96条），議会はそれらの権限を通して教育行政に関与している。教育委員会との関係については，議会のなかに設けられる文教委員会（常任委員会）がより直接的な関係を有する。文教委員会は教育に関する議案，予算案，調査などの活動を通して教育行政に関与している（地方自治法第109条）。

## (2) ローカル・ガバナンスの方策

上で見たように，首長や議会の関与は二次的な関与であり，通常，それらの機関が教育政策の立案に積極的に関与することはあまりない。首長や議会は，教育委員会が策定した教育政策をほとんど承認し，予算措置をし，必要に応じて条例化するという役割を演じている。その意味で首長や議会の役割はきわめて受動的である。それというのも教育委員会が行政委員会として独立した権限をもつ機関であり，首長や議会の関与については抑制的なものでなければならないとされているからである。ただしその結果，教育委員会の独善性・官僚制を招く一因となっていることも否定できない。それはまた，教育のローカル・ガバナンスの意図や機能から離れたものであることはいうまでもない。

ではどのような教育のローカル・ガバナンスのあり方が求められるか。紙幅が限られているため，結論だけ述べると，以下ようになる。すなわち，教育のローカル・ガバナンスの構築という観点からすれば，そして首長や議会議員は選挙により選出され民意を代表しているということを考慮すれば，首長や議会将政策形成の圏外に置く現行の教育統治のあり方は民主性，そして効率性という観点からして望ましいものではないであろう。ではどうすればよいかといえば，教育のローカル・ガバナンスのあり方として民主性・専門性に優れている教育委員会を意思決定機関として中心に置き，首長と議会は現行の役割を果たす一方で，教育委員会との定期的な協議を重ね（議会については文教委員会との協議になる），首長や議会の意向を直接教育委員会に伝えるルートを確立するということである。そしてもちろん教育委員会はそうした意向を十分考慮して教育政策を立案しなければならない。平易な方策であるが，こうしたことさえ確立されていないのが多くの自治体の実態ではないだろうか。

教育委員会制度は今や試練のときに差し掛かっているといってもよいであろう。しかし教育委員会制度は不要かといえば，そうではない。地域単位の教育経営は，民主性・専門性に優れた教育委員会を抜きにしてはできない。重要なことは教育委員会の廃止の方向に向かうのではなく，いかにすれば教育委員会を活性化し，そして教育を地域全体で支える教育のローカル・ガバナンス構築の下で教育委員会にその要の役割を担わせるかである。その意味で2007年の地教行法の改正はその格好な機会を提供している。

## 参考文献

- 小川正人・藤森宏明・青木栄一「教育委員会制度と分権改革に関する研究—都道府県・市町村教育長の意識調査報告—」東京大学大学院教育学研究科 教育行政学研究室紀要（1999年3月）
- 小川正人編著『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版社，平成10年
- 白石 裕編著『地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究』多賀出版，1995年
- 白石 裕『分権・生涯学習時代の教育財政』京都大学学術出版会，2000年
- 白石 裕「『教育の社会管理』への展開」関西教育行政学会紀要『教育行財政研究』第30号
- 平原春好『教育行政学』東京大学出版会，2002年
- 穂坂邦夫『教育委員会廃止論』弘文堂，2005年