

特定目的政府としての「教育政府」の提唱

外 川 伸 一

1 はじめに

本稿では、中長期的視点に立ち、「教育政府」の構想を提唱する。こうした構想の基本にあるのは、塩野が主張しているように「自らの『政府』は自ら設計するという根本的発想にこそ普遍性がある」（塩野 2004：43）といった地方自治論の中核的原理である。

筆者は、今までにも、教育行政に関する教育委員会活性化論者と教育委員会廃止論者（あるいは必置規制撤廃論者）の「論争」によって浮かび上がってきた諸問題を念頭に置き、それらを解決する制度構想として「教育政府」の構想を提唱してきた（外川 2011；2012；外川・安藤 2012）。しかし、それは、いわば「ラフスケッチ」の域を脱しておらず、また、上記の「論争」で浮上した諸問題に関連させて提唱してきたものの、それらとの関係が必ずしも明確ではない部分もあったように思う。

それとは別に、筆者は、近年、政財界の「通奏低音」となっている道州制は地方自治の本旨に違うものであるとの考えのもとに、その代替案として特定目的政府の構想についても提唱してきた（外川・安藤 2011；2012）。

本稿では、これらを連関させ、筆者が今まで提唱してきた特定目的政府としての「教育政府」の構想をさらに明確化することを目的としている。

以下、本稿の構成について述べておこう。続く、第2節では、後に展開する「教育政府」構想と対照させるために、近年構想されたいくつかの教育委員会制度の抜本の変革構想を紹介する。ついで、第3節では、今までも述べてきたが、改めて特定目的政府構想とはどのようなものか明らかにしておくことにする。また、本稿の中核をなす第4節では、7つの項目に分け、特定目的政府としての「教育政府」構想について、先にも述べたように「自治体教育行政制度論争」で浮かび上がった諸問題との関連を明らかにしながら詳述する。最後に、第5節では、今までの議論をまとめ本稿を閉じる。

2 教育委員会制度の抜本の変革構想例

現在の教育委員会制度の抜本の変革については、市川（2000）の「中間学区」構想、小松（2004）の「教育区」構想、今井（2005）の「教育自治体」構想など、今までい

くつかの提案がなされている。そこで、「教育政府」構想を提唱するのに先立ち、この構想に係る諸要素のいくつかを含むこれらの構想について簡単に見ていくことにしよう。

(1) 市川の「中間学区」構想

市川(2000)は、教育委員会制度が抱える問題点を認めた上で、その問題点を解決するために教育委員会の設置を自治体の選択に任せれば、従来通り教育委員会を設置する自治体もあるであろうし、教育行政を首長が所管する自治体も現れるであろうから、それらの成果を比較対照することによって「教育委員会が本当に不可欠なものかどうか」が明らかになるとする(市川 2000:114)。しかし、そうした教育委員会の必置規制を撤廃しても、「市町村の教育行政能力の不足、その結果としての都道府県への教育行政の集中、学校管理に関する両者の間の権限の重複といった問題はなお残される」(市川 2000:114)ため、この考え方を発展させることを断念する。そして、こうした問題点を解消するために学校経営の民営化を取り上げるが、教育及び教育行政には個人の発達だけでなく、国家・社会の形成者の育成といった役割もあることから、「公共形成の役割を担う義務教育段階までを全面的に民営化し、市場化することには問題がある」として、これを排除する(市川 2000:115)。こうした基本認識に立って、市川は経営体としての「中間学区」の創設を提案するに至るのである。

この構想の根本にあるのは、都道府県教育委員会と市町村教育委員会との間で教育行政権限やその責任が錯綜していることから、狭義的教育行政については都道府県に委ねた上で、教育行政能力が不足している市町村には学校経営だけを委ね、権限と責任を明確化しようとする考え方である。しかし、市町村に学校経営を委ねるとしても、市町村の教育行政能力の不足という現実を考えると、現在のままでは極めて困難である。そこで、市町村の事務処理能力を向上させるものとして、都道府県と市町村の中間に学校経営の単位として「中間学区」なる事業主体(市町村から独立した行政主体ではない)を創設し、市町村の学校経営を完全なものにしようという訳である(市川 2000:115)。

こうした構想については、戦後占領期にも類似のものが検討された経緯がある。それは、基本的に行政主体として検討された。しかし、市川の「中間学区」はあくまで事業主体であり、行政主体ではない。そうすると、学校経営の権限と責任は市町村にあることから、この「中間学区」は、近接するいくつかの市町村の連合体ではあるが、一部事務組合や広域連合のような行政体とは根本的に異なるということであろう。また、事務の共同処理や機関等の共同設置とも根本的に異なることは明らかである。新たに創設する事業主体であるから、既存の機関等とは根本的に異なることは理解できるが、当該事業主体がどのような法的位置づけを持ったものであるかは必ずしも明確

ではない。ただ、この構想は、新たな教育行政制度を構想するにあたって、従来の市町村の区域を越えた何らかの広域的「仕組み」が必要であることを明確にしていることは注目されて良い。

(2) 小松の「教育区」構想

小松(2004)は、ネットワーク・ガバナンスの理論を念頭に置き、ローカル・レベルにおける教育ガバナンスの観点から、「教育区」構想を提案する(小松 2004:13-4)。「教育区」は、教育におけるローカル・ガバナンスを確立しようとするものであることから、その区域は、一つの高等学校の通学区域、あるいはそれを拡大しても府県の教育事務所の管轄区域程度にとどめ、人口や生活圏などを考慮して設定される。また、場合によっては、「教育税」、「学校税」といった教育サービス供給に係る課税権も付与される。「教育区」には、教育課程の調査・研究、教員人事、学校評価などを役割とする新たな「機構」が創設される。この「機構」は、教育の専門的判断や専門的自律性を担保することはもちろん、学校内部での紛争の調停、基本的で最小限度のルールの設定などを行い、ガバナンスの失敗の際の責任主体ともなる。要するに、「教育区」における「機構」は、個々の学校に対してはメタガバナンス(meta-governance)の役割を担うということであろう。

この「機構」を正常に作動させるために、既存の自治体も、情報公開、情報共有、市民参加の促進、紛争の調停、アカウンタビリティーなどに関する立法措置を講じる責任が課されることになる。

なお、「機構」の構成員、構成員の選出基盤、選出方法、権限と責任、個々の学校のガバナンスについては検討課題としている。

小松の「教育区」構想は、ネットワーク・ガバナンスの理論を教育分野において実体概念として定立しようとする意欲的なものであるが、未だ極めて抽象的である。「教育区」には、その運営のために「機構」が設置され、紛争の調停、最小限度のルール設定を行い、ガバナンスの失敗の際の責任主体ともなり、さらに「教育区」自体は課税権まで有するのであるから、この「教育区」は自治立法権、自治課税権(自治財政権の一部)、準自治司法権を、教育という特定分野に限って有することになる。小松は言及していないが、そうした諸権限を行使する前提として「教育区」における「機構」は、自治組織権、自治行政権も当然に有することになるであろう。こうしたことを考え合わせると、この「教育区」は第4節で詳しく述べる「教育政府」の構想の別類型と考えられなくもない。その区域、保有する各種の自治権などは、「教育政府」に極めて近似しているからである。

(3) 今井の「教育自治体」構想

市川、小松とは異なり、今井(2005)は、極めて分かりやすい「教育自治体」構想を提唱している。「教育自治体」は、府県や市町村が総合行政を行う一般政府であるのに対し、学校教育行政分野に特化した(社会教育分野等を除く)役割を担う特定目的政府である。今井は、この「教育自治体」を、「政治的対立をできる限り排除する合議制機関を合意形成機構としてもち、ナショナルミニマムとは独立したシビルミニマムを保障する政治・行政組織であり、自治体区域の内外において柔軟に編成し得る、市民自治の貫かれた自治体教育行政機構」と定義している(今井 2005:22-3)。「教育自治体」では、市民自治の観点から議会議員(旧教育委員)は市民による直接公選によって選ばれ、議会は教育マネージャー(旧教育長)を雇用し学校教育の執行にあたらせることになる。これは、シティ・マネージャー制に酷似した制度形態である。「教育自治体」間の広域組織を設置することも可能とすることによって、現在の変則的な県費負担教職員制度を廃止し、教職員は「教育自治体」の所属となる。また、中央政府は「教育自治体」に対し基本的な義務教育等の執行に支障がないような存立保障を行い、そのために「教育自治体」は国税から移譲された課税権を持ち、その一部を活用して「教育自治体」間の財政調整制度を設けるといふ(今井 2005:23)。

今井の提唱する「教育自治体」構想は、「教育委員会制度が機能不全であるという『現実としての事実』と、首長への(教育行政の=筆者注)一元化がもたらすリスクの回避という『理論としての事実』(今井 2005:22)の双方を見据え、それらに関してナイフ・エッジ的解決を図るために新たな視点に立って構想された自治体教育行政機構改革である。もっとも、こうした「教育自治体」の区域は、自治体内の一部であったり、自治体をまたがる場合もあるということだが、そうした区域を具体的にどのように決定するのかについては、必ずしも明確に提示されている訳ではない。しかし、この構想は、小松の構想よりさらに「教育政府」構想に近づいていることは確かである。

3 特定目的政府の概要

次に、本稿では、前節で見てきた変革構想を参考に「教育政府」の構想を提示することになる訳であるが、前節の構想では必ずしも明確化されていなかった、構想と自治制度全体との関係を示すために、本節では、「教育政府」構想の制度枠組みとして特定目的政府なる概念を提示することにしたい。

筆者の描く「教育政府」は、様々な政策分野における特定目的政府の一つとして、学校教育行政分野の政治・行政を担当するために設置される政府である。従来から、

わが国においては、自治体は一般目的を持ち、事務事業、あるいは行政サービスの提供に関して「総合的」でなければならないといった「官治の陰を残す自治」の制度論理が支配的であった（新藤 2002a：3）。今でも、多くの行政学者や地方自治論者によって、「総合性」・「一般性」を備えた自治体からなる自治制度は、わが国の国情に最もふさわしいものと認識されている（市川喜崇 2011：352-5）。このため、官治集権的要素を払拭するために推進されてきた分権改革も、自治体における「総合行政」の実現を目標の一つとしてきた。しかし、「総合行政」は、首長にあらゆる権限を集約することによってのみ実現される訳ではない。執行機関の多元主義を採ったとしても、そこに総合調整の仕組みが適切に内蔵されれば、それによって「総合行政」を実現することは可能である。近年、台頭しつつあるネットワーク型ガバナンスは、われわれを取り巻く環境が複雑化・多様化・動態化し、それに伴って社会に生起する諸問題が相互依存関係となっていることを念頭に提唱され多くの学者によって賛同されている問題解決のための制度編成である。社会の中に広範に分散した問題解決のための諸資源を糾合するために構築されるネットワーク型ガバナンスは、諸権限の首長への一元化をもって、すなわち首長による「総合行政」によって問題解決を図ろうとしても、それは思っているほど有効な方法だとはいえないことを示している。それにも関わらず、従来の思考の延長で「総合行政」を追求すれば、かえって反自治的状況を招来することにもなりかねないであろう。たとえば、総務省によってその概念の不当な方向への再解釈がなされたとはいえ（山崎 2003；2004；2005）、平成の大合併では、市町村の「総合行政」が唱えられ、それが合併を半ば強制的に促進する結果となった苦い経験をわれわれは想起すべきであろう。長田・尾形は、必ずしもその外延関係が同一ではない「一元行政」と「総合行政」を同一視することを懸念し、「総合行政」の手法は一種の協力方式（したがってネットワーク方式）であると主張するが（長田・尾形 1986：76）、こうした主張に筆者も同意するものである。

そこで、基本的にわれわれに必要とされることは、教育行政の制度を構想するにあたって、従来の意味での「総合性」・「一般性」についての執着・憧憬を捨て去り、冒頭でも述べたように「自らの『政府』は自ら設計するという根本的発想にこそ普遍性がある」（塩野 2004：43）という姿勢に徹することであろう。「教育政府」の構想は、アメリカ合衆国などにおける「学区」の模倣などでは決してない。行政学・地方自治論における自治的視点と教育行政固有の要素を融合するための日本型の新たな制度構想といっても良いのである。

「教育政府」について具体的に述べる前に、特定目的政府について、その骨子を掲げておこう。特定目的政府とは、現在の府県・市町村という二層制の一般目的政府を基軸に据えながらも、特定の政策領域又は当該政策領域の一部において、市町村・府県の区域を横断するなどその課題の広域性や、供給される行政サービスの性質の特殊

性等によって、従来の一般目的政府では供給が不可能であるか、又は適切に供給することが困難である行政サービスを適切かつ効果的に供給するために、その存立目的を当該行政サービスの供給に限定して自治的に設立される政府のことをいう。こうした政府の創設を提唱する背景には、住民の抱える諸課題に関してシームレス（seamless）な状況を現出せしめる自治制度を構築しようとするねらいがある。特定目的政府の具体例としては、たとえば、複数の市町村の監査の遂行を目的とする監査政府や複数の府県を流域とする河川の維持管理を行う河川管理政府などが上げられる。後に述べる「教育政府」も政治的中立性や教育及び教育行政固有の特殊性に起因する諸問題を回避しながら、適切かつ効果的な学校教育サービスを提供する特定目的政府である。

この特定目的政府の区域は、原則的に一般目的政府の区域を合算したものとする。要するに、ある課題がA市、B町、C村にまたがり、その課題を解決するために特定目的政府を創設するといった場合、当該政府の区域は、A市+B町+C村の合算区域となる。課題が府県をまたがる場合も考え方は同じである。ただし、将来的には、そうした課題のステイクホルダー（stakeholder）が厳格に特定される場合には、一般目的政府の合算区域とは必ずしも一致しない区域を有する特定目的政府を創出することも視野に入れておくべきであろう。

こうした特定目的政府には、当然、その意思決定機関が設置されるが、当該機関の構成メンバーは、原則として関係住民の直接公選によるものとする。ただし、意思決定機関の形態については、法で定められるいくつかの類型の中から関係住民が自治的に決定するものとする。したがって、一般目的政府に倣って、長と議会を置く形態（二元代表制）、議決機関として公選の議員で構成される議会を設置し、当該議会が独任の執行者（とその補助機構）を選出する形態、合議制の公選委員を意思決定機関とし、その下に具体的執行機関を設ける形態など、それぞれの課題の解決にとって最も効果的・効率的な形態を自治的に選択・決定することになる。また、これらに加えて住民の強固で幅広い関与の「仕組み」を内蔵するべきである。つまり、特定目的政府は、基本的に自治的制度運営が主眼であるので、存立目的に応じた制度機構の構築を心がけるべきであろう。

意思決定機関には、存立目的の範囲内で自治組織権、条例・規則の制定権や訴訟権を中心とした自治立法権、課税権・起債権、予算の編成権・執行権を中心とした自治財政権などが付与されるべきであるが、これについても、政府の存立目的に応じたものを適宜付与すべきである。

こうした特定目的政府の創設については、その骨格や手続きは、自治制度等の骨格を定める「自治基本法（仮称）」といった法律に委ね、それぞれの特定目的政府に固有の事項についても、やはり骨格法としての類型別基本法に委ねるとしても、それ以外の事項については、関係自治体の住民の自治的決定に委ねるべきである。ただし、

特定目的政府の創設によって住民の諸課題の解決に関して、シームレスな状況を創り出せるといっても、政府の種類が複雑化し、いたずらに財政に負担を強いることを極力回避するために、当面は、法律によって創設可能な特定目的政府の種類を類型的・概括的に示し、関係自治体はこれらの類型の中から地域の課題解決に最もふさわしいものを自治的に選択し具体化するという方法が望ましいであろう。創設できる特定目的政府の類型については、制度の成熟度合いに応じて逐次増加させていけば良い。また、区域の妥当性についても、住民主導で不断の検証を行っていく必要がある。

なお、先にも述べたように、現代の諸課題は複雑・多様化し相互依存関係にあるのが一般的である。そこで、特定目的政府が創出されると、特に一般目的政府との間に、関係する行政領域・政策領域における調整・連携の問題が生起することが考えられる。具体的には、後にも述べるが、学校教育行政に関する意思決定及び執行を目的とする「教育政府」を創設した場合、「教育政府」が対象とする児童の学校教育と、一般目的政府において放課後等に社会教育施設等で行われる児童を対象とした社会教育施策との連携が課題となる。あるいは、一般目的政府における文化・スポーツ・文化財保護に関する施策群と「教育政府」における学校での文化教育・学校体育との調整・連携を図る必要も出てこよう。こうした一般目的政府と特定目的政府との調整・連携については、有形・無形、フォーマル・インフォーマルな調整・連携方策を駆使することになるが、法律・条例によってフォーマルで自治的な方策を制度化しておくことが肝要である。

4 特定目的政府としての「教育政府」構想の概要

さて、「教育政府」は特定目的政府の一類型であるから、基本的には前節で掲げた特定目的政府に関する一般的事項が適用される。本節では、それに「教育政府」に固有の事項を付加し、「教育政府」構想の具体化を試みることにしよう。なお、以下に掲げる「構想」の骨格は、前節でも述べたように、「教育政府基本法（仮称）」に定められることに留意されたい。

(1) 「教育政府」の所管事項

まず、「教育政府」の所管事項についてである。これについては、今井の「教育自治体」構想と同様に学校教育に限定する。そして、現在の教育委員会が所管する社会教育や生涯学習、学校教育以外で展開される文化・スポーツ、文化財保護等は一般目的政府における首長部局の所管とする。「教育政府」構想の基本にある考え方は、教育及び教育行政を規定する二つの要素によって、一般目的政府における首長が学校教育を所管することには大きなリスクが伴うというものである。二つの要素とは、教育

及び教育行政の政治的中立性と教育及び教育行政固有の専門性である。前者の政治的中立性については、もちろん教育及び教育行政が政治から隔離ないし遮断されるべきだといっている訳ではない。この場合の「中立性」とは、国家社会の重要な存立基盤の一つと考えられている教育には政治・経済からの強力な「外圧」が作用することから（小川・勝野 2012:33）、特定の個人（特に首長）、特定の団体（特に財界）、特定の党派（特に政権政党）のイデオロギーによって教育及び教育行政が歪められてはならず、住民の多様な考え方が十分に反映されなければならないということを意味している。これらが「非政治的」とか「無政治的」といったことは現実にはありえないし、望ましくもない。代表性と討議性を具備した諸装置によって生み出される住民の熟慮された意思決定の過程は、まさに地域政治の動態的過程そのものであり、しかも住民自治にとって不可欠の政治過程であることを想起されたい。

ところで、金井は、第一次分権改革が教育行財政に与えた影響はさほど大きくないとする（金井 2012:143）。しかし、分権改革によって、特に首長による教育行政への影響力が増しており（青木 2005a; 2005b; 2008）、そうした影響力の中には、大阪府・大阪市のように決して無視し得ない例もある（市川 2011; 2012; 高津 2011; 小川 2012; 広田 2012）ことを考えると、特定の個人や特定の党派の政治的イデオロギーを排除するという意味での「中立性」の要請はますます重要になりつつあると考えて良いであろう。そして、このことを厳格に考慮しなければならないのは、サービス享受対象者が未だ発達段階の児童・生徒である学校教育の分野だと考えられる。伊藤は、現在の教育委員会制度における政治的中立性について、政権交代による自治体教育行政の激変を緩和する一種の「ビルトインスタビライザー」として機能しているに過ぎないと指摘しており（伊藤 2006:17）、現行教育委員会制度においては、確かに伊藤の指摘どおりであるからこそ、「教育政府」の創設にあたってはこの点に関して極めて厳格な配慮がなされなければならないのである。

後者の教育及び教育行政固有の専門性については、これらが個人の「精神作用」を対象とし、その内心の自由を基本とすることによって必然的に生起する（齋藤 2001:3-5）。そして、このことは前者の「中立性」以上に、学校教育において極めて問題となる。なぜなら、学校教育は人格が未完成の児童・生徒の「精神作用」を対象とし、その人格の完成を目的としていること、同時にその行為は、やはり「精神作用」に働きかけることで国家・社会の形成者の育成を図ることを目的としているからである。そういう意味では、教育政策についても他の政策分野と比べて特殊性がある訳ではなく警察・福祉等がもつ固有の性格と異ならないと、教育及び教育行政の特殊性を「相対化」する考え方（森田 2007:96-7）に筆者は賛同することはできない。もっとも、現行の教育行政は、「精神的権威を有する主体の専門的・技術的な指導、助言、勧告に客体は従うべきとの論理」（新藤 2005:51）に支配されており、この論理を共

有した専門家が、「情況追隨的な『指導・助言』を閉鎖的空間のなかで『従順』に具体化していくタテの行政系列」（新藤 2005：54）を形成していることは、現在の教育委員会制度における根幹の問題であることに同意できる。したがって、こうしたタテ系列の中核に位置する現行教育委員会制度における「教育長－指導主事」体制を根本的に見直し、教育及び教育行政固有の専門性を、彼らだけが専有する閉鎖空間から解き放ち外部の専門家等に開放した新たな体制の構築が必要となるのである。

こうした理由から、「教育政府」は、学校教育のみに特化することになるが、学校教育と比較して、社会教育・生涯学習、文化・スポーツ、文化財保護行政などは、政治的中立性や教育固有の専門性とは無縁であるかという、必ずしもそうではない。しかし、これらの分野では、この二つの要素を貫徹させるための論理構成は極めて困難であるといえよう。樋口は、学校教育と並んで社会教育も、「教育を通じて子どもたちの内面的価値の形成に関わるもの」とし、中立的運営の担保が必要であるとするが（樋口 2012：8）、教育委員会所管の社会教育と首長部局の類似領域の諸事業とでは、その境界領域が判然としていない（分権型政策制度研究センター 2006：9）という事実は、その論理構成の難しさが一つの要因であろう。また、確かに社会教育には児童・生徒を対象とする領域もあるが、この領域は児童・生徒の健全な発達の観点から、現実社会の中で彼らの社会性を涵養することに意義がある訳であって、ことさらに政治的中立性を強調する必要性が高いとは思われないし、教育及び教育行政固有の専門性についても、特にそれを強調する必要性は低いといって良いだろう。そうであれば、人格を完成させた成人を対象とする領域の社会教育については、言を俟たないであろう。なお、生涯学習については、現在でも社会教育との境界線は極めて判然としないが、同様の理由で説明が可能であると考えられる。

以上とは異なる観点から、松下は、「社会教育行政は国民の市民性の未熟のうえにのみなりたつにすぎ」ず、「自己教育ないし相互教育が市民の主体性ある活動」と説く社会教育行政の理論と社会教育行政による「指導・援助」は矛盾することなどを主張し、「社会教育の終焉」を唱えている（松下 2003：4－5）。市民自治という観点からの極めて重要な指摘であるが、学校教育行政に特化した「教育政府」の構想を具体化していく本稿では、こうした指摘を掘り下げることは取りあえず控え、これについては別稿で論じることにした。

文化・スポーツ行政及び文化財保護行政のうち、特に文化行政については、特定のイデオロギーに支配されてはならないことはいうまでもないが、その場合最も回避しなければならないのは、国家（自治体も含む）による不当な介入であろうから、このことによって当該行政を「教育政府」に所管させる積極的理由にはならないことはいうまでもない。学校教育行政とはその構造が明らかに相違することを理解すべきであろう。むしろ、このことは、文化に対して国家・自治体はある程度、後景に退いてい

なければならないことを意味していよう。その上で、文化・スポーツ行政として行うべきことは、社会教育的観点をもとにすると、その中核は文化・スポーツの振興支援だと思われるが、こうした振興支援の対象となる「文化」「スポーツ」の範囲は広範に及びどのように画定するかは極めて困難であることを勘案すると、これらを「教育政府」に専属的に所管させる理由は見いだせないのである。

文化財保護行政についても、今までの議論と同様の論理構成によって「教育政府」が所管する必然性は見いだせないといえよう。

現在の法制度も、学校教育とそれ以外の教育行政の相違を根底では認識しているように思われる。たとえば、文化・スポーツ行政を、『『地域づくり』という観点から他の地域振興等の関連行政とあわせて地方公共団体の長において一元的に所掌することができるものとする』（文科省事務次官通知、2007年7月31日）といった「総合行政」の観点を理由に、2007年の改正によって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」）第24条の2は、教育委員会の職務権限の特例として文化・スポーツ行政の管理執行権限を首長とすることができることを新たに規定した。この改正は、いわば「外圧」によるものであって、「総合行政」を理由として掲げてはいるが、文化・スポーツ行政が学校教育行政とは質的に異なることを認めた上での措置であろう。また、地方自治法（以下、「自治法」）第180条の7は、従来から、首長と協議した上で、教育委員会の事務権限を首長の補助機関等へ委任したり、首長の補助機関が補助執行できることを規定しており、以下に見るように実際にこの規定に基づく取組みが行われている。これを見ても、教育委員会は、上で述べた区分を念頭に置いていることに留意しておく必要がある。

さて、次は実態についてである。文科省の「教育委員会の現状に関する調査（平成23年度間）」によると、先に述べた地教行法第24条の2によって、首長が文化行政を管理執行している割合は、都道府県・政令市で37.9%、市町村で4.8%、スポーツ行政については、都道府県・政令市で31.8%、市町村で5.2%となっている。都道府県・政令市では、いずれについても30%を超えている。これに自治法第180条の7による委任・補助執行を単純に足し合わせると、文化行政については、都道府県・政令市で65.2%、市町村で9.4%、スポーツ行政については、都道府県・政令市で45.4%、市町村で9.1%となる。要するに、都道府県・政令市では、特に「総合行政」の観点から文化行政はむしろ首長部局が主体となって行っており、スポーツ行政についても、半数近くの自治体が首長部局で管理執行していることが分かる。

また、同調査によると、生涯学習行政、社会教育行政、文化財保護行政についても、自治法第180条7の規定による首長部局への委任・補助執行を単純に合計した割合は、生涯学習行政では、都道府県・政令市で18.2%、市町村で6.4%、社会教育行政では、都道府県・政令市で16.7%、市町村で7.0%、文化財保護行政では、都道府県・

政令市で12.1%、市町村で2.7%と、首長部局の関与が窺えるのである。

このように、法制度を受けて現実の行政においても、特に都道府県・政令市において「総合行政」の観点から、学校教育を除く教育委員会の職務権限を何らかの形で首長部局が管理執行する割合が増加しつつある。要するに、現在においても、教育委員会の専権事項は学校教育分野と考えられているということなのである。ただ、先にも述べたように、従来型の「総合行政」は決して「錦の御旗」などにはならないことをもう一度思い起こすべきである。「教育政府」も一般政府との間の調整・連携によって自治体行政の「総合性」を確保しようとする構想ではあるが、その創設の最大の理由は、一般目的政府が所管することが不可能ないし適切ではない行政分野を、住民が関与しやすいようになるべく限定した上で、住民自治を適切に機能させることであった。こうした観点から、「教育政府」の権限を学校教育に限定し、いたずらに肥大化・複雑化することは回避したほうが良いと考えるのである。なお、付言しておく、現在では、地教行法第24条によって、私立学校に関する管理執行は、首長の権限とされているが、今までの議論との整合性を図る観点から、高等教育機関を除く私立学校の管理執行は「教育政府」の権限となる。もっとも、私立学校については、建学の精神が尊重されなければならないことから、公立学校と一律に論じてはならないことに留意すべきである。

(2) 「教育政府」の区域

次に、「教育政府」の区域についてである。義務教育については、それに携わる教職員は基本的に市町村の教職員でありながら、その給与は、国がその三分の一（三位一体改革の前は二分の一）を負担する義務教育費国庫負担制度に支えられ、府県が負担するという県費負担教職員制度が存在するために、政令市を除く市町村の教育委員会は、単に服務監督権しか有さず、内申権（そして校長には意見具申権）があるとはいえ、任用、人事異動、昇任・昇格、休職・復職、懲戒、免職、給与の決定、研修（分権改革で中核市にもこの権限は移譲された）などの広義の任命権は、府県の教育委員会が保持するという、極めて変則的な事態が生じている。このことは、実は区域問題に由来していることを想起すべきである。つまり、広義の任命権を小規模の市町村に付与した場合、教育の平等性やその質の担保に関して極めて重大な問題が生じるであろうし、学校間の異動を通して様々な教育環境を経験することによって、教員は指導力・教育力を向上させ、その資質を高めていくといったことにも支障が生じることになる。また、義務教育費国庫負担制度は、2004年度の「総額裁量制」の導入によっていくぶんの改善を見たとはいえ、いわゆる義務標準法（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律）と結びつき、市町村自身による自由な学級編制の制約となっていることも問題である。さらに、こうしたことは、「自治法－地教行法」

体制（外川 2012）と絡み合っ、結果的に、学校等で生起する諸問題に対する迅速な対応を阻んでいたり、教育行政における責任主体を不明確にしている。したがって、教育委員会とその事務局を共同設置したり、広域連合に教育委員会を設立した上で、条例による事務処理の特例によって府県の有する権限の移譲を受けるといった方法では、諸問題は根本的解決を見ないことになる。

「教育政府」は、こうした諸問題を解決できる区域を（一般政府がそのタキ台を提示するにしても）関係市町村の住民が自治的に決定し創設されることになる。したがって、その区域は、既存の一般目的・総合目的の政府である市町村の区域を横断する（府県内の複数の市町村の区域を合算した区域となる）。具体的には、府県の教育事務所の管轄区域とか衆議院議員選挙区程度の規模が適切なのではなかろうか。なお、大都市圏や府県境など、地理的状况によっては、複数の府県の市町村にまたがって創設される場合もあり得る。ただ、一般目的政府の二層制に慣れ親しんできた住民にとっての激変緩和措置として、当分の間、府県をまたがる「教育政府」の創設を制約し、特定の事務等については「教育政府」同士の調整・連携に委ねるといった具合に、段階的導入を考えても良いであろう。いずれにしても、区域問題が解消されることによって、県費負担教職員制度は廃止され任命権と服務監督権、給与の支給等は「教育政府」が包括的に担うことが可能となる。教職員の人事異動については、一つの「教育政府」内を基本としながらも、「教育政府」間の交流人事も活発化させることができる。また、学級編制や教科書採択の裁量権も拡大することになる。

（3）「教育政府」の意思決定機構

現行の教育委員会制度は、周知のように教育・学術・文化には高い識見を有する（地教行法第14条第1項）が、しかし、教育行政には素人である教育委員の集合体としての教育委員会が、教育行政に関する意思決定を行い、その具体的執行を当該委員会の指揮監督の下に（地教行法第17条第1項）、教育及び教育行政に関する専門家である教育長が、教育官僚集団の補助を受けながら行っていくことを根本原理としている。これが、「レイマン・コントロール」(layman control) と「プロフェッショナル・リーダーシップ」(professional leadership) である。したがって、教育委員会制度は、この両者に抑制と均衡が働かなければ、良好に作動しないといわれている。この制度は、占領軍によってアメリカの「学区」の制度に倣って採用されたものであるが、アメリカの制度は必ずしも地域の多様な意向を反映する制度として成立したものではなかったし（大桃 2005：27-28）、わが国におけるその導入時においては、既に本国では抑制と均衡の理念が形骸化し機能不全に陥っていたともいわれている（小松 2000：49）。わが国の行政委員会としての教育委員会は、独任制首長への権限集中に対応して設置され「日本型」ともいえる独特な制度として導入されたが（小川 2010：153）、

首長に対する権限集中を抑止するためであれば、「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」による両者の抑制と均衡という仕組みでなくても良かったことになろう。

現在の教育委員会は、制度上、議会の同意を得て首長が任命する教育委員から構成され（地教行法第4条第1項）、しかも教育委員会が教育長を任命する（地教行法第16条第1項）という形になってはいるが、実質的に教育長候補者も首長が任命している。このため、教育委員会制度は、いわば「教育長制」になっているといわれ（安達 2001：165）、実証研究もそれを裏付けているが（加治佐・堀 1994）、教育長が教育委員を兼任せず、別の形で選任されるとしても、素人で、少数かつ非常勤の教育委員に対し、教育長は常勤の専門家であり、加えて教育官僚集団を補助機構として持つとなると、「レイマン・コントロール」原理は必然的に「教育長制」に転化する運命にあったといえよう。そこで、教育委員の一人ひとりが首長とならぶ教育行政の執行機関であることを認識しておらず「教育長制」となっているという現実と、この制度の建前である「レイマン・コントロール」原理との乖離という矛盾（片山 2007：162-4,170）を少しでも縮小させるため、決して根本的解決ではないが、せめて非常勤である教育委員（の全部又は一部）を常勤化するという微修正が提案されることになる。これに対しては、教育学者の中から、教育委員会制度は、「レイマン・コントロール」原理の下に、「教育行政に公正な民意を反映させることをねらいとするものであることから、教育委員を全部あるいは一部、常勤化することは、制度理念に反するばかりではなく、教育長などの職業的専門家との関係性を不明確にすることとなり、問題である」（樋口 2012：6）と反対論が唱えられることになる。しかし、「レイマン・コントロール」原理が効果的な教育行政をもたらしているかということ、本国のアメリカにおいてもそうはなっていないところも多いのである（小松 2012）。しかも、アメリカにおいては、教育委員会制度発足当時、教育長というポストはなく、教育の大規模化に伴う教育問題の複雑化・高度化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、教育長の率いる専門家集団＝事務局が制度の核として位置づけられたということになると（堀 2011：113）、「レイマン・コントロール」原理は、複雑化・多様化・動態化・高度化した時代の教育行政の根本理念として果たして適切かどうかはなはだ疑問であるといわざるをえない。

そこで、筆者は「教育政府」における意思決定機構は、多様であって良いと考える。ただし、重要なことは、教育行政の意思決定者に政治的正統性を付与するため、彼らは関係住民の直接公選で選ばれるべきであるということである。その上で、住民自治的に決定をすれば、現行の教育委員会制度の「レイマン・コントロール」原理に倣っても良いかもしれないし、公選の教育議会を設置し、この教育議会の意思決定に基づき具体的な教育行政の執行者を選任する仕組みを採用しても良いかもしれない。ある

いは、公選の議会の構成員の中から執行者を互選するという制度もあって良いだろう。問題は、いずれの意思決定機構によれば効果的な学校教育行政を行うことができるかである。もちろん、この答えはア・プリアリには決まっていないし、それぞれの「教育政府」で解答が異なることも大いに考えられる。

教育委員会制度の廃止論者、あるいは必置規制撤廃論者は、首長の政治的正統性と従来型の「総合行政」をその主張の主な拠り所としているが、このうち前者の正統性についていえば、外川（2011；10-13；2012；30）でも述べたが、再度、その要点を述べると、現代のように諸問題が複雑化・多様化・動態化した時代においては、住民の「選好の集計」（aggregation of preferences）によって選出された首長（入力正統性をもつ首長）は、そのことだけをもって完全なる正統性を有するとはいえないことに留意すべきである。個々の意思決定の過程で、当該意思決定に正統性を持たせようとするれば、住民の「代表性」と「討議性」を兼ね備えた手法によって導出された住民の熟慮に基づく選好を考慮しながら、最終意思決定に至らなければならないのである（過程正統性）。自治体の二元代表制も、理論的には、異なる選好を有する住民のもつ様々な選好を念頭に置きながら、議会構成員同士が真剣かつ活発な討議を行うことを通じて最終意思決定に至ることを想定しているが、このことは残念ながら現実化してはいない。「教育政府」は、公選による意思決定者によって意思決定の入力正統性を確保するだけでなく、意思決定機構に住民による討議装置を適切に内蔵したり、意思決定にあたって様々な討議手法の結果を採用することによって、過程正統性を確保すべきである。つまり、「多様な所見や言説（discourses）を内にもつ人間を、他の人間がそっくり『代表』することは不可能に近い」（篠原 2012：236）という現実を想起すべきなのである。そして、その結果として、効果的な教育行政を展開することができれば、意図した成果の実現という出力正統性も確保することになるであろう。現行の教育委員会制度に関してではあるが、堀は、教育行政が地域に開かれ、教育問題が広く地域の公共的争点として論議の対象となることの必要性を主張し、教育委員会を地域の教育問題が自由に討論できるアリーナに変えるべきことを説いているが（堀 2001：24）、当然、「教育政府」は、このことを強く意識しているのである。

（5）「教育政府」の諸権限

「教育政府」は、その存立目的の範囲内で次の諸権限を有する。関係条例・規則制定権、関係法令等の自治解釈権、自らが管理執行する教育行政に係る自治訴訟権などを包含する広義の自治立法権、「教育政府」の存立目的に適用事務事業を管理執行する自治行政権、その組織機構を自治的に編制し教職員をはじめとする政府職員の任用、人事異動、昇任・昇格、懲戒、免職等の包括的な人事行政などを行う自治組織権、学校教育行政の管理執行に関して必要となる支出の一部に充てるために創設される

「教育税」の課税権、校舎の新築など教育施設整備の経費の一部を賄うために発行する学校債などの起債権、学校教育行政を管理執行するために必要となる予算の編成権、成立した予算の執行権（契約等の支出負担を行い、それに伴う支出命令を行う権限だけでなく、授業料・学校施設設備使用料や在学証明書・卒業証明書等の発行手数料を調定し収入する権限なども包含する）等の自治財政権、予算の範囲内での教育財産の取得及び管理・処分権などが主なものである。

このうち、自治財政権の一部となる予算編成権及び執行権については、現在の自治法第149条では、「予算を調整し、及びこれを執行すること」として首長の担当事務とされている。この規定の「執行」には、歳入の調定や収入の通知、支出負担行為、支出命令を含むものと解されている。この特別法である地教法には特例規定は存在しないため、現在の教育委員会はこれらの権限を全く持っていない。

1948年制定の教育委員会法では、教育委員会の予算の編成については、第56条から第58条において、予算の執行については、第59条及び第60条に規定されており、「二本建予算制度」ではあったが、それらは法的に認められていた。これらの権限は、1956年制定の地教法によって首長専属の権限となった訳であるが、実際には、財政部門における予算査定の際に、首長各部局の査定と同様の形で教育委員会の予算査定も行うという方式が主流になっている。予算措置を伴う新規の政策については、予算査定の前に庁内の最高意思決定機関である庁議やその特殊型で主要幹部を構成員とする政策会議等によって、首長部局との調整が図られ予め決定がなされており、予算査定は、消耗品費・印刷製本費等の需用費や通信運搬費等の役務費など、関連経費を中心に成されるのが一般的である。また、予算執行権は、教育委員会への委任や首長の権限を教育委員会が補助執行するという形（自治法第180条の2）で教育委員会の事務局職員が処理することも一般的に行われている。もっとも、予算編成権や執行権はもともと首長にあるので、年度の中途において首長と教育委員会とで、ある事業等に関して意見の相違が発生した場合、執行権の委任や補助執行を解くということも理屈としてはあり得る。「山梨日日新聞」（2013年1月22日付け）や「朝日新聞」社説（同年同月24日付け）によると、大阪市立桜宮高等学校バスケットボール部顧問の体罰で主将である男子生徒が自殺した事件に関連して、橋下市長は同校体育系学科の入学試験を中止するよう教育委員会に要請した（結果的に、市教育委員会は普通科としての入試実施を決定）。入学試験の実施は教育委員会の権限であるが、橋下市長は、教育委員会が要請に応じない場合は入試に関する予算執行を停止するとの考えを示したとのことである。現在の「自治法－地教法」体制は、こうしたリスクを抱え込んでいるのである。

樋口は、教育委員会法時代に、各地で教育予算をめぐる教育委員会と首長との間で軋轢が生じ、首長側から教育委員会廃止論が声高に叫ばれたことに見られるように、教育財政の自主権は、首長の予算編成権と衝突する恐れが強いことから、アメリ

かのように教育行政が「学区」という独立した公法人によって担われていないわが国では、首長の予算編成権・調整権を認めざるを得ないとする(樋口 2012:10)。しかし、予算編成権・執行権をはじめ、財産取得・処分権、条例制定権を持たない教育委員会は形骸化しているとの認識は、教育委員会の廃止論者と活性化論者の大半に共通している。この点に関していえば、両者はその解決手法が異なるだけである。特定目的政府である「教育政府」は、先にも述べたように両者の解決手法を弁証法的に止揚し、新たな解答を用意することによってこの問題から解放されることになるのである。

しかし、この「教育政府」が、その学校教育行政の管理執行に要する経費をどのように調達するかは様々な角度から十分に検討しなければならない。換言すると、「教育税」の賦課徴収だけでは、教職員給与を含む全ての経費を賄いきれないことは自明のことであるから、不足する分については、国の関与が及ばない教育財政調整制度を創設し当該制度によって各「教育政府」に交付するといった制度改編も合わせて行う必要があるだろう。教育関係者等は、現在の制度においては、教育関係経費、特に教職員給与費の削減を危惧して、国の関与の強い義務教育費国庫負担金を地方交付税交付金に切り替えることに揃って異議を唱えているが、その理由の一つは、地方交付税交付金では予算編成権を持つ自治体の首長が教育に充てるべき資金を別の政策領域に流用してしまうからだという。一般目的政府とは別に「教育政府」の予算が確保される財政上の仕組みを構築すれば、こうした懸念は払拭されることになる。

(6) 「教育政府」と一般目的政府

今までにも述べたが、現代の諸課題は、相互依存関係にあることから、一般目的政府内はもちろんのこと、政府間においても不断の調整・連携が必要となる。また、現行教育行政制度は、「自治法―地教行法」体制によって、首長は主として教育条件整備施策を、教育委員会は主として教育内容関連施策を分担する「教育行政機関の二元化」という原理に立脚しているのであるから、教育委員会制度自体が、教育委員会と首長との連携・協働に向けて調整を行うことを不可避なものとしている(堀 2011:108)。要するに、調整・連携は、画一的な「総合性」・「一般性」政府だけで構成される政府体系に特定目的政府を組み込むことで、初めて必要となる訳ではないのである。

しかし、先に、「教育政府」の権限を学校教育に限定したことからの、このことによる「教育政府」と一般目的政府との調整・連携が極めて重要となることは確かである。たとえば、大学全入時代を迎えて高大連携・高大接続によって高等教育の教育効果向上を図るためには、「教育政府」の所管する初等中等教育施策と一般目的政府の所管する高等教育施策との調整・連携が必要となってくる。もちろん、高等教育の権

限の多くは国に留保されるであろうから、国との調整・連携も必要になってこよう。また、児童・生徒を対象とした社会教育・生涯学習と学校教育は様々な場面で連携することが求められることから、一般目的政府と「教育政府」の連携・調整は不可避である。これについては、一般目的政府の文化・スポーツ・文化財保護行政と「教育目的政府」の学校教育行政にもあてはまる。さらに、こども行政の一体化の主張から、幼稚園行政と保育園行政の統合が模索されつつあるが、筆者の案では、このいずれもが一般目的政府の所管となる。しかし、統合された幼児の保育・教育は、小一プロブレムの解決など、「教育政府」における学校教育と連関させて取り組まなければならない問題も多いことから、これについても調整・連携が図られなければならないことになる。

それでは、こうした調整・連携はどのように行うことが望ましいのであろうか。先にも述べたように、これについては有形・無形、フォーマル・インフォーマルな調整方策を駆使することになるが、特に重要となるのは、一般目的政府と「教育政府」との間に法的裏付けを持った「協議の場」を制度化することである。ただし、この制度化にあたっては、特別の場合を除き一般政府の首長を「拒否権プレイヤー」(veto player)として位置づけてはならない。また、協議にあたっては、各種討議民主主義手法(典型的には討議型世論調査や計画細胞会議、市民陪審制等)やタウンミーティング・公聴会などの住民自治的手法を制度化し、その結果を効果的に活用することが望まれる。それでも、一般目的政府と「教育政府」との間で協議が整わない場合には、住民投票や新たな観点からの係争処理制度・自治紛争調停制度を構築した上で、そうした機関によって解決を図ることになる。

(7) 「教育政府」と中央政府

教育委員会制度論争において、新藤は、教育学者らの「論理が、文部科学省を頂点とする一種の『独立王国』ともいうべきタテ系列の行政システムを築いてきた」(新藤 2002b : 289)、また「教育行政の地域ごとの独自性を強化する道は、教育委員公選の復活による『教育行政孤島』を作ることではない」(新藤 1997 : 259)と主張し、「文部科学省の初等中等教育局を独立行政委員会として、内閣統轄下から外」した上で(新藤 2005 : 56)、自治体の教育行政に地域住民の声を反映させるため、自治体の教育行政を直接公選という政治的代表性と正統性をもつ首長の下に置き、首長のリーダーシップを行政領域全般に確立すべきことを主張する(新藤 2005 : 49)。また、現在の行政委員会について、西尾は次のようにいう。すなわち、教育委員会、公安委員会、農業委員会は、「政治的中立性の要請といった趣旨から分立しているのであるが、その反面では文部省、警察庁、農水省と直結し、その系統組織となる傾向が強い」と(西尾勝 1990 : 427)。教育委員会廃止論者や必置規制撤廃論者は、教育の政治的中

立性確保（政治的党派性の排除）や教育及び教育行政固有の専門性の点に関して、教育委員会の活性化を説く教育学者と鋭く対立している。

学校教育行政を管理執行する特定目的政府である「教育政府」は、首長に教育行政を「一体化」させることにも、教育委員会制度を「残存」させることにも異議を唱えて構想されたものであるが、先の二要素に関していえば、その具体的主張は必ずしも同一ではないものの、そして特に前者については、教育委員会廃止論者と一脈通じるものも確かにあるが、基本的には教育委員会活性化論者の方に近いといえる。そうであれば、新藤らの批判が「教育政府」に向けられても不思議はない。つまり、「教育政府」も文科省、特にその初等中等教育局の「系統組織」となることが懸念されるという批判である。文部省初等中等教育局教職員課長の職にあった前川喜平は、「政権にある政治勢力がそのイデオロギーを公教育に反映させようとし、教育の中立性の要請とのせめぎ合いや現場のニーズとの乖離が起こる」ことを認めている（前川 2002：198-9）ことも考え合わせると、そうした懸念が出てくることは十分に頷ける。

これについては、新藤の主張と類似する部分もあるが、文科省の解体・再編が必要となるであろう。終戦後、内務省に続いて解体されるべきであった文部省（文科省）の解体・再編を、現代的状況をも考慮に入れて行うのである。具体的には、学校教育行政、社会教育・生涯学習行政、高等教育・科学技術行政、文化・文化財・スポーツ行政、幼児教育行政など、文科省の所管行政をいくつかの分野に区分した上で、新たな省の設立と他府省への移管等が必要となるが、初等中等教育局が所管する学校教育行政については、独立行政委員会を設けて、これを学校教育及び学校教育行政の中立性と固有の専門性に十分配慮した組織の所管とするべきである。その際に、この独立行政委員会は、学校教育及び学校教育行政に関する基本方針・大綱的部分を決定するだけにとどめ、その詳細については、「教育政府」に大幅に権限を移譲すべきである。とりわけ、教育固有の専門性を確保する手法については、現在のような「教育長－指導主事」という閉鎖的系列を打破し専門性に関する開放的空間・開放的プラットフォームを構築するためにも、様々な分野の専門家と教育及び教育行政の専門家が協働できる仕組みの構築を「教育政府」に委ねるべきである。いずれにしても、こうした大胆な改革の断行によって、「国には教育委員会システムはなく、文科省（初等中等教育局）は内閣の一員である文科大臣の指揮監督（政治統制）の下にあるではないか。その『指導』がどうして政治的に中立なのか」という大森の問いかけ（大森 2007：26）に明確に答えることができるのである。

5 結論に代えて

教育委員会活性化論者の小川は、教育委員会を活性化させるために、教育委員の公

選制への復帰や、かつて中野区が導入した準公選制の採用は「分権改革と自治体行政の総合化・効率化がこれまでになく求められている今日では、教育行政の『三元代表性』の仕組みをつくり出すという意味で実現性に乏しい」と主張する（小川 2004：118-9）。教育委員会自体の廃止論が強まっている現在の社会情勢を想起せよというのである。さらに、「自治体教育行政の責任・権限は、政治的正統性を有する首長が原則保持するのが至当であるとする主張に疑義を差し挟むのは難しい」ともいう（小川 2010：197）。それでも、小川は、「利害関係の調整と駆け引きから一步距離をおいて、教育の『公論』を正面から闘わず教育ルートが存在する方が、自治体政府内の政策をめぐる競争を生み出し、より自由でダイナミックな教育行政が可能となる」（小川 2006：144）として、結果的に教育委員会活性化論者に名を連ねることになる。教育及び教育行政の政治的中立性とそれらに固有の専門性を認識した上で、これらの価値を固守しようとした訳である。

筆者も、党派的イデオロギーの排除という意味での政治的中立性の堅持と精神的領域に関与し未だ完成していない児童・生徒の人格の完成を図り、彼らを国家・社会の形成者として育成すべく行われる諸活動からなる固有の専門性は、他の政策領域とは明らかに異なる教育及び教育行政に限られた要素であると考えられるものである。しかし、どのような装置を取り入れようとも、あるいはどのような手法を工夫しようとも、現在の教育委員会制度の基本を堅持した上での活性化には限界があることを理解しなければならない。

一方で、教育行政を首長に任せた場合、教育問題の「迅速」な解決が図られる可能性は、教育委員会制度よりも高いといえるであろう。しかし、今度は、上での二要素が軽視される可能性は、教育委員会制度よりも高まるといえる。乾・進藤らが指摘する石原都政（乾 2002；2003；2004；進藤 2002；2003）や現在の大阪市・大阪府で起こっている諸問題（君が代起立斉唱条例問題、教育行政基本条例問題など）は、愛知県や長野県、静岡県などにも飛び火しつつあるというが（日本教育新聞 2012）、教育行政が全面的に首長所管となれば、「首長の暴走」に拍車をかけ、さらに拡大されるとともに根深いものとなるであろう（市川 2011；2012；広田 2012）。

こうしたことを解決する制度構想は、それぞれの論者の解決手法を止揚した形の「教育政府」しかない。学校教育の管理執行という目的に限定される特定目的政府の「教育政府」の創設は、確かに従来型意味での「総合性」とは相容れない。したがって、その「積極的な容認は政府体系の複雑化・断片化」になり、そのことは、「負の結果を招くだけ」（市川喜崇 2011：355）とか、「地域における事務は相互に関連していることから、『特定目的』に限定した自治体を設けてもこれが機能するかが問題」であり、「現行の府県制度に『特定目的の自治体』制度を組み込むことには無理がある」（磯崎 2010：61）とされることになる。こうした見解は、行政学者や地方自治論

者では、むしろ通説といえるであろう。すなわち、「総合性」・「一般性」を備えた自治体からなる自治制度がわが国の国情に最もふさわしいという見解である（市川喜崇 2011：352-5）。もっとも、教育行政学者の中にも、特定目的政府であるアメリカの学区等は、地方政府の断片化を招来するとの懸念を抱く者がいない訳ではなく（小川・勝野 2012：ch.4）、こうした見解に真摯に耳を傾けることにやぶさかではないが、それに固執すると、学校教育の分野で生起している諸問題は永遠に解決を見ないであろう。

分権改革が進み、地域の諸課題が「政治化」することは必至である。こうした「政治化」を通して、広く地域住民が活発に討議を行い、その結果、諸課題の熟慮的解決に至るのであれば、危惧する必要は全くないであろう。一方で、分権改革は、一般目的政府の首長の権限も強大化させることを忘れてはならない。しかも、一般目的政府の首長は、いくら選挙で選ばれたとはいえ、地域の多様な意見をことごとく代表している訳ではない。そのことを忘却した「首長の暴走」は既に各地で生起しつつある。分権改革は、本来、現在生起している複雑・多様な諸問題を多様な手段で自治的に解決しようとするものである。その多様な手段の中には、制度構想も当然に包含される。そして、その制度構想にあたっては、やはり、塩野がいうとおり、自らの政府は自ら設計するのであり、その結果として特定目的政府が創設され政府体系が断片化されようとも、そのことは地方分権、あるいは地方自治の本旨に最も適っているのである。逆に、政府体系の多様化を恐れ画一性の追求に走れば、現代の複雑・多様な諸課題はますます解決困難なものへと変容していくに違いない。

もちろん、筆者は、制度コストを忘却している訳ではない。他の先進国に類を見ないわが国の少子高齢化や深刻な財政危機、長引く経済の低迷といった現実を目を向けない訳にはいかないことも十分に理解している。新たな制度構想を実現するためには、制度コストの議論は避けて通れないことも承知している。その点も考慮すべき一つと考え、筆者は、冒頭で「教育政府」の創設は中長期的視点に立脚したものと述べたのである。しかし、新たな制度構想を考えるにあたって重要なことは、議論を制度コストから開始してはならないということである。諸問題を真に解決するためには、どのような制度が理想であるかということが議論の中核に据えられなければならない。このような議論の後に、あるいはその過程で制度コストを考慮するというのが筋であろう。極めて重要かつ深刻な問題の解決を、最初から制約条件付きの最大化問題として捉える姿勢は、いかがなものかと筆者は考えるものである。

〈参考文献〉

- (1) 青木 栄一 (2005a) 「分権改革期における市町村教育行政の変容と政治行政要因」『年報政治学2005-I』

- (2) 青木 栄一 (2005b) 「地方分権改革と政府間関係の変化—少人数学級導入の要因分析」『年報行政研究』第40号
- (3) 浅野史郎・森田朗・藤田秀典 (2007) 「公開シンポジウムⅡ 公共政策としての教育政策：新しいパラダイムの構築」『教育学研究 (日本教育学会)』第74巻第1号 (本文では森田 (2007) として引用)
- (4) 安達 和志 (2001) 「教育委員会制度と教育における直接責任の原理」日本教育学会編『自治・分権と教育法』三省堂
- (5) 磯崎 初仁 (2010) 「都道府県制度の改革と道州制—府県のアイデンティティとは何か—」磯崎初仁編著『変革の中の地方政府—自治・分権の制度設計』中央大学出版社
- (6) 市川 昭午 (2000) 「分権改革と教育委員会制度」西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政—教育委員会・学校・地域』ぎょうせい
- (7) 市川 昭午 (2011) 「教育基本条例案の総括」『季刊教育法』No. 171
- (8) 市川 昭午 (2012) 『大阪維新の会「教育基本条例案」何が問題か?』教育開発研究所
- (9) 市川 喜崇 (2011) 「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』—市町村自己完結主義の批判と『総合性』の擁護」寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ
- (10) 伊藤 正次 (2006) 「教育委員会制度改革の視座と展望—教育委員会の必置論を超えて」『国際文化研修』Vol. 52、夏号
- (11) 乾 彰夫 (2002) 「東京の『教育改革』の現段階—その『危機』と矛盾」『教育』8月号
- (12) 乾 彰夫 (2003) 「東京型教育改革は唯一の道ではない」『世界』7月号
- (13) 乾 彰夫 (2004) 「東京の教育改革—分権改革下における教育と教育行政の専門性・自律性をめぐって」『教育学研究 (日本教育学会)』第71巻第1号
- (14) 今井 照 (2005) 「首長部局による教育政策のリスクと可能性—自治体教育機構の市民自治型再構築に向けて」『月刊ガバナンス』No. 46
- (15) 大桃 敏行 (2005) 「地方分権改革と義務教育—危機の多様性保障の前提—」『教育学研究 (日本教育学会)』第72巻第4号
- (16) 大森 彌 (2007) 「分権改革に逆行する改正『地教行法』」『月刊ガバナンス』No. 75
- (17) 小川正人・勝野正章 (2012) 『学校教育と学校経営』放送大学教育振興会
- (18) 小川 正人 (2004) 「教育への市民参加と自治体教育行政改革」荻谷剛彦他編『新しい自治体の設計5 創造的コミュニティのデザイン—教育と文化の公共空間』有斐閣
- (19) 小川 正人 (2006) 『市町村の教育改革が学校を変える—教育委員会制度の可能性』岩波書店
- (20) 小川 正人 (2010) 『教育改革のゆくえ—国から地方へ』ちくま新書
- (21) 小川 正人 (2012) 「教育委員会は再生できるか—民主的システムを取り戻すために」『世界』No. 830、5月号
- (22) 長田三男・尾形利雄 (1986) 『我が国における教育委員会制度の研究』大空社
- (23) 加治佐哲也・堀和郎 (1994) 「都道府県教育委員会に関する実証的研究—教育委員・教育長の意識・行動にみるその運用実態と改革課題」『教育学研究 (日本教育学会)』第61巻第1号
- (24) 片山 善博 (2007) 「教育のフィールドから地方自治制度を点検する」日本の教育を考へ

- る10人委員会編『今、義務教育が危ない！ 国民のライフラインを守ろう』ぎょうせい
- (25) 金井 利之 (2012)「教育行政への『改革』のインパクト」日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革—転換期の変容をどう見るか』福村出版
- (26) 小松 茂久 (2000)「教育委員会制度の導入と組織原理」堀内孜編集代表『地方分権と教育委員会1 地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい
- (27) 小松 茂久 (2004)「教育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築」『日本教育行政学会年報』第30号
- (28) 小松 茂久 (2012)「アメリカ現代地方教育統治の再編と課題—教育委員会制度の理念と実態を中心に—」『早稲田大学教育評論』第26巻第1号
- (29) 齋藤 諦淳 (2001)「文部科学行政とプロフェッショナルリズム」『日本教育行政学会年報』第27号
- (30) 塩野 宏 (2004)「地方自治の本旨に関する一考察」『自治研究』第80巻第11号
- (31) 篠原 一 (2012)「若干の理論的考察」篠原一編『討議デモクラシーの挑戦—ミニパブリックスが拓く新しい政治』岩波書店
- (32) 進藤 兵 (2002)「石原都政における教育『改革』の背景—国民的競争国家・NPM・新保守主義市民—」『教育』8月号
- (33) 進藤 兵 (2003)「東京都の公立学校改革と『新しい行政経営 (NPM)』」『世界』7月号
- (34) 新藤 宗幸 (1997)「教育委員会は必要なのか」岩波書店編集部編『教育をどうする』岩波書店
- (35) 新藤 宗幸 (2002a)「自治体の制度構想」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想2 制度』岩波書店
- (36) 新藤 宗幸 (2002b)「教育行政と地方分権化」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
- (37) 新藤 宗幸 (2005)「教育行政に問われる『タテ系列』の解体」『都市問題』第96巻第4号
- (38) 高津 芳則 (2011)「『教育行政の一般行政からの独立』再考—大阪の事例から」『日本教育政策学会』第18号
- (39) 外川 伸一 (2011)「地方分権と自治体教育行政制度—義務教育行政を中心として—」『大学改革と生涯学習 (山梨学院生涯学習センター紀要)』第15号
- (40) 外川 伸一 (2012)「自治体教育行政制度：再論」『研究年報 社会科学研究所 (山梨学院大学大学院社会科学研究所)』第32号
- (41) 外川伸一・安藤克美 (2011)「政令指定都市のガバナンスに関する若干の考察」『日本都市学会年報』Vol. 44
- (42) 外川伸一・安藤克美 (2012)「道州制に対する代替案としての自治制度の提唱」『日本都市学会年報』Vol. 45
- (43) 西尾 勝 (1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- (44) 日本教育新聞 (2012) 6月25日付け
- (45) 樋口 修資 (2012)「教育政策論からみた教育委員会制度改革への一考察」『明星大学研究紀要 (教育学部)』第2号

- (46) 広田 照幸 (2012) 「橋下流教育改革で大阪の教育はよくなるのか？」『生活経済政策』 No. 182
- (47) 分権型制度政策研究センター・教育行政制度研究会 (2006) 「地方分権型の教育行政制度に向けて」
- (48) 堀 和郎 (2001) 「地方政治、地方自治と教育委員会」堀内孜編集代表『地方分権と教育委員会 3 開かれた教育委員会と学校の自律性』ぎょうせい
- (49) 堀 和郎 (2011) 「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—」『筑波大学教育学系論集』 No. 35
- (50) 前川 喜平 (2002) 「文部省の政策形成過程」城山英明・細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』中央大学出版部
- (51) 松下 圭一 (2003) 『社会教育の終焉 [新版]』公人の友社
- (52) 山崎 重孝 (2003) 「基礎的地方公共団体のあり方」『自治研究』第79巻第10号
- (53) 山崎 重孝 (2004) 「新しい『基礎自治体』像について (上)」『自治研究』第80巻第12号
- (54) 山崎 重孝 (2005) 「新しい『基礎自治体』像について (下)」『自治研究』第81巻第1号