

自治体教育行政制度：再論

外 川 伸 一

1 はじめに

教育委員会、あるいは教育行政の形骸化・機能不全が叫ばれるようになってから久しい。こうした事態を解決・改善しようと、国の審議会・調査会や自治体関係者の全国組織（全国市長会、全国知事会等）は様々な提案を行うとともに、行政学者や教育行政学者の間でも、活発な議論が展開されてきた。それは、大まかに言うと、教育委員会解体論と教育委員会活性化論に二分される。もっとも、それらの細かいニュアンスは論者によって相違を見せているし、両者の選択を説く者も少なくない。

本稿は、この問題に対し自らの考えとその結果としての解決策を提示することを目的としている。本稿の結論を先取りして言えば、教育及び教育行政の支柱である政治的中立性と専門性は、現在の「地方自治法－地教行法」体制下（以下、地方自治法については、この体制を示す時以外は自治法と言い、地方教育行政の組織及び運営に関する法律については、ここに記載したとおりに言う。）の教育行政機構の二元性の下では確保することはできず、この体制の解体によって行政委員会としての教育委員会を廃止し、政治的正統性を持つ首長の下で教育行政を所管しても、あるいは住民参加的要素等を強化しながら教育委員会を活性化しても、冒頭の問題は根本的には解決されないということである。そこで、中長期的視点からではあるが、この問題を解決するためには、学校教育行政に特化した特定

目的の政府である教育政府を創設し、住民自治を基軸に据えた教育行政の管理・執行を行うべきだというものである。さらに言うならば、教育政府の創設は、一国多制度を導入し、自治的に選択されることが望ましい。以上によって、教育及び教育行政は、政治的中立性と専門性を確保することができ、冒頭の問題に真の解決を与えることになると考える。

なお、こうした結論までの過程で、筆者は教育に固有の特殊性についても言及するつもりである。詳しくは、本論に譲るとして、特に行政学者の中には、この教育固有の特殊性を相対化しようとする論者が多い。しかし、それは自治体教育行政機構の適切な制度設計には必ずしも至らないと言えよう。教育政府は、こうした教育固有の特殊性に配慮するためにも望ましい制度設計である。他方、教育行政学者の間には、教育長と指導主事の適切な専門性によってこの教育固有の特殊性が確保されると見る向きもあるが、筆者はこうした見解は採らない。

以下では、まず第2節で、教育委員会の作動原理について述べた後に、教育委員会、したがって教育行政を支える2つの規定要素としての政治的中立性(民主性)と専門性について、それぞれ詳細に述べる。次いで第3節では、現在の教育行政機構の二元化、すなわち「地方自治法-地教法」体制について、両法律を詳細に吟味した上で、具体例を示しながら現在の教育委員会制度の形骸化・機能不全が構造的なものであることを明らかにする。これらの議論を踏まえ、第4節で、中長期的観点から特定目的の政府である教育政府の構想を提示する。そして第5節では、この構想を総括するとともに、教育政府の創設に伴う若干の課題を挙げた上で、その解決方向を示唆し、本稿を閉じることにする。

2 教育行政を規定する2つの要素

教育委員会(したがって教育行政)は、民主性と専門性をその重要な規定要素(原理)とし、戦後教育委員会法は前者を教育委員の公選制、後

者を教育長や指導主事の免許制という形で具体化した（大桃2004：20-21）。このうち前者の民主性は一定の条件のもとで政治的中立性と言い換えることもできるので、教育行政を所管する教育委員会は、政治的中立性と専門性を確保するために設置された行政委員会とすることができる（小川 2010：143）。

この教育委員会は、アメリカの制度を模倣したものであるが、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のではなかった（大桃 2005：27-28）し、日本におけるその導入時において、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言われている（小松 2000：49）。こうした中で、わが国の教育委員会制度は、独任制首長への権限集中に対応して設置された「日本型」とも言える独特な制度として導入されたと言えよう（小川 2010：153）。

周知のとおり、この制度は、教育・学術・文化には高い識見を有するが、しかし教育・教育行政には素人である住民の代表たる教育委員の集団としての教育委員会議が、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教育・教育行政に関する専門家である教育長が（教育官僚集団に補助されながら）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)であり、教育委員会制度は、この両者が有機的に連携し相互に効果的に機能しなければ（つまり、両者に抑制と均衡が働かなければ）、良好に作動することはないとされる。そして、両者が効果的に機能するために前提とされるのが、先に述べた委員会の政治的中立性と教育長や指導主事をはじめとする具体的な教育行政執行者の専門的知識や技術的能力なのである。⁽¹⁾もちろん、教育委員会にはこの二要素だけが必要とされる訳ではなく、安定性、継続性、平等性、公平性、公正性といった要素も重要となるが、これらはそれぞれ政治的中立性と専門性を前提とする、あるいはこれらから派生する要素だと考えて差し支えないであろう。もっとも、新藤

は、教育における民衆統制（民主性）と教育の専門性は単純に調和するものではないと警鐘を鳴らしている（新藤 2005a：50；2005b：82）。このことは教育行政の現実について少し考えてみれば誰にでも理解できよう。確かに、政治的中立性（民主性）と専門性を反映した「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」の相補性はまさに「ナイフの刃」（knife edge）の上を歩むような難しさを持っているように思われるからである。

そうだとすれば、次に考察すべきは、教育委員会制度を規定する2つの要素がわが国において、これまでどのように確保されてきたか（あるいは確保されてこなかったのか）、また現在、確保されているのかといった問題であろう。そこで、まず、前者の政治的中立性について見ていくことにしよう。

（1）政治的中立性（民主性）

戦後、教育委員会が首長部局から独立した行政委員会として設置された理由の一つは、教育の政治的中立性の確保にあった。また、教育委員会法が、委員会の政治的中立性を担保する具体的手法として教育委員の公選制を取り入れたのも、戦前、教育への国家の露骨な介入によって天皇制国家主義のイデオロギーが国民の教育にストレートに侵入し、結果として軍国主義教育・戦争教育へと誘導・連動されたといった反省に立ち、戦後教育の徹底的民主化を図るための一環であった。しかし、世界的な東西対立の冷戦構造が形成され、日本国内でも激しい政治的対立が生じ、教育委員選挙も、当然のようにその渦に巻き込まれていったのは周知のとおりである（小川 2010：144）。教育委員会には日教組の支援に支えられた元教員が続々と当選し、教育委員会はさながら東西対立の代理戦争の如くなった。⁽²⁾このことは、教育委員会が公選制であっても、必ずしも政治的中立性が担保されないことを白日の下にさらした。そこで、当時の文部省や保守政党は、日教組の強力な勢力によって日本の教

育が牛耳られてしまうのではないかという危機感を抱き、これが結果的に任命制教育委員会を生むことになったのである（犬丸 2009：83）。

こうして、公選制教育委員会は、公選制という民主的手法によっても政治的中立性を確保できず任命制となった訳であるが、しかし、行政委員会としての教育委員会という政治的中立性を確保する制度はかろうじて残された。行政委員会としての教育委員会が何故存続したのかという問いに対して、村上(祐)は、「教育委員会の制度選択の場面においては、教育下位政府と地方自治下位政府ともに事実上の拒否権を有する『拒否権プレイヤー』であり、両者（とりわけ旧文部省と旧自治省）が同意しない限り制度改革は行われぬ。教育下位政府の影響力は大きい、その影響力は地方自治下位政府と同程度に過ぎない」としている（村上(祐) 2011：91-92）。確かにそうした要因もあったであろう。ただし、わが国に公選制教育委員会が設置される契機となったのは、アメリカの教育使節団報告書であるが、教育委員会法の具体化を中心となって担った内閣総理大臣所管（事務局は旧文部省）の教育刷新委員会は、委員の公選制で必ずしも一致していた訳ではなく、第17回建議では、第1回建議とは異なり教育委員会の候補者は、都道府県議会議長など10人の選考委員が選んだ、定員の3倍以内の候補者に対して一般投票を実施することとしている（村上(浩) 1999：740）。こうした諸主体の動きも合わせ考えると、村上(祐)の仮説はある程度限定的に捉えざるを得ないことになろう⁽³⁾。

それはともかく、後に詳細に述べるが、同じ行政委員会としての教育委員会であっても、公選制の教育委員会法の時代と今日の任命制の地教行法の時代では、教育委員会のあり方が根本的に変化したと言わざるを得ない。おそらく、現在の教育委員会は、首長からの独立という点については単なる「政治的美称」に過ぎず、真の行政委員会ではないと言って良い。したがって、さすがに冷戦時代が終焉した今日においては、東西冷戦の代理戦争が教育委員会の場に持ち込まれることはないであろうが、今度は、首長による教育行政への介入、それも党派の様相を伴った

教育内容へのイデオロギー的介入といった形で、政治的中立性が蹂躪されつつあるのである。確かに、横井が指摘する梶原知事時代の岐阜県(横井 2004)、乾・進藤らが指摘する石原都政(乾 2002; 2003; 2004; 進藤 2002; 2003)、そして現在では橋下前大阪府知事が創設した大阪維新の会と橋下前大阪府知事の二人三脚による大阪府教育基本法案等に象徴される暴走(大内 2011; 平井 2011)など、首長の教育及び教育行政への党派の介入が着実に広がりつつある。分権が進展すれば、教育行政における各自治体の裁量・自治は今まで以上に拡大する。一方、分権改革が進展すると、教育行政の決定がますます政治過程の中に取り込まれることになるであろう。その際、住民の選挙によって選出されたという意味で政治的正統性を持つ首長の権限はより一層強固なものとなる。そのことは、「善政」と「暴走」を紙一重のものとし、首長が「暴走」すれば、特定の党派のイデオロギーによって教育及び教育行政が踏みにじられる可能性があることをも意味する。そうになると、「選好の集計」(aggregation of preferences)によって選出された首長は、もはやそれのみで政治的正統性を持つとは言えないと言って良いだろう。筆者が入力正統性(input legitimacy)とともに、過程正統性(throughput legitimacy)、出力正統性(output legitimacy)のすべてを具有していなければ真の正統性とは言えないという議論を展開した(外川 2011a)のは、このような意味からであったことを想起されたい。そして、入力正統性だけで正統性を語るのであれば、住民の直接参加の方途を拡大する以外に道はないのかもしれない。つまり、住民自治を基軸に据えた新たな自治体教育行政制度の構築が要請されるのである。しかし、その上で、熟議装置を縦横に張り巡らすことによって、過程正統性も確保し、その結果として効果的な教育行政が行えるならば出力正統性も実現することになるであろう。

(2) 専門性

次に、もう一つの規定要素である教育行政の専門性についてである。

教育行政の専門性とは何を意味するのであろうか。それは、教育行政固有の性質に由来していると考えられる。齋藤によると、教育行政（齋藤は文部科学行政と言っている）の固有性は、「人」を対象とし、かつその人の「精神作用」を対象とすることから生起すると言う。また、この「精神作用」は個人の内心の自由を基本とし、外部、特に権力側からの介入を排除する特性を有しているとも言う。そして、このことからその機能の特性に応じた専門性が顕現するし、その結果、その専門性に応じた教育行政のプロフェッショナルリズムが生じてくるとする。こうした教育行政におけるプロフェッショナルリズムは、教育行政自体の固有の専門性であるから、教育行政に携わっている限り、専門職に限らずジェネラリストにも要求されるものだとも言う（齋藤 2001：3-5⁽⁴⁾）。

確かに、教育は、個人の人格の完成と個人を社会の形成者として育成することを目的としているので、教育行政は必然的に個人の「精神作用」を対象とすることになり、こうした意味での専門性は、他の行政領域とは大きく異なっていると言って良いであろう。その結果、教育行政の執行は、行政委員会としての教育委員会に委ねられ、教育や教育行政に携わる者には専門家としての一定の資格と職務遂行における専門技術・専門知識等いわゆる専門家としての「力量」が求められるのだと言えよう。

千々布によると、教育委員会法は、その41条2項で、「教育長は、別に教育職員の免許に関して規定する法律の定める教育職員の免許状を有する者のうちから」教育委員会が任命するものとしていた。そして、1949年に制定された教育職員免許法では、教育長免許状は一級、二級に区分され、たとえば、その5条の別表2では、一級免許状に関して「学士の称号を有し、又は教員の一級普通免許状の授与を受ける資格」を有した上で、「大学における教職に関する科目」を45単位以上修得し、「教育職員又は官公庁若しくは私立大学における教育事務に関する職」に5年間勤め、「良好な成績で勤務した旨の所轄庁の証明」が得られた

場合に初めて授与されると規定していた(千々布 1995:39)。しかし、さらに千々布によると、教育職員免許法は、その6条別表7において、既に教育関係職に就いている者に対しては、一定の条件を満たした者に検定を通じて教育長の免許状を与える道を残しておいた⁽⁵⁾のである。つまり、教育長の専門家としての資格は、当初から勤務経験を積むことによって代替し得る構想が内包されていたのである。それを裏付けるように、その後、教育職員免許法は廃止され、「学士の称号を有し、大学において12単位以上を修得し、5年以上教育に関する職」に就いていることといった、経験重視、あるいは行政上の力量を重視する規定が教育公務員特例法に盛り込まれたのである(千々布 39-40)。また、教育行政専門職としての指導主事にも教育職員免許法によって免許状が必要とされていたが、これも基本的に教育長の場合と同様の運命をたどることになるのである。

地教行法では、教育長の専門職としての就任条件は存在せず、指導主事については、学校等の教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事するとされている(地教行法19条3項)が、その条件は、「教育に関し識見を有し、かつ、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項について教養と経験がある者でなければならない」とされるにとどまっている(地教行法19条4項)。

こう見てくると、その内実はともかく、教育委員会法時代においては、教育・教育行政の専門性は確かに現在より重視されていたが、それも決して盤石なものではなく次第に脆弱化していき、地教行法の成立によって、それはミニマムなものになってしまったと言えよう。それを裏付けるかのように、現在では、もともと行政職の教育長が増加してきている⁽⁶⁾のである。もっとも、高橋は、近年の教育行政の地方分権化などの動向は教育行政専門職の専門性の必要度を増すものであり、首長との連携や議会との折衝などの政治的力量が以前にも増して求められること

から、教育長には教育の専門性と行政の専門性の両者を兼ね備える必要がある旨を述べている（高橋 2001：28-29）が、教育行政に限らず、教育の専門性も予め決められているものではなく、時代とともに当然変化することには留意しなければならないであろう。

そうであるべきにも拘わらず、特に市町村教育委員会について、加地佐は、教育委員会の職務活動の本質であるべき、教育専門性に支えられた指導行政に限ってみても、その不十分さ・レベルの低さを指摘し、教育長・指導主事の人選・選考基準と緊急的な研修プログラムの開発を求めている（加地佐 2001：10-21）が、現実には、このことは現在の教育委員会制度では限界があるのであり、これを十分なものにするためには、新たな制度構築が求められるであろう。もっとも、筆者の考えでは、専門性の確保の具体化に当たっては、「教育長－指導主事」体制の持つ問題を念頭に置きながら制度構築を図るべきだと思われる。

以前、筆者は、行政には多くの専門領域がある中で特に教育行政の専門性だけが教育委員会という行政委員会を設置しなければ確保できないとすることについて、論理的に説明するのははなはだ困難と言わざるを得ず、現在、教育委員会で行われている義務教育行政を首長部局に移管して教育部として執行しても、必ずしも教育の専門性や教育行政の専門性が確保できない理由とはならないと主張し、教育行政の専門性は、分権時代の自治体教育行政制度の設計の根本に影響を与える要因とはならないとした（外川 2011a：14）。これは、教育行政も他の行政分野－国土管理、警察、福祉など－が固有の正確をもつと同様の意味での特殊性があるに過ぎないとする教育行政固有の特殊性の相対化という理解に立脚していた（森田 2007：96-7）。しかし、上で見てきたように、この点については、教育及び教育行政の専門性は他の行政分野とは異なる特殊性を有していると修正せざるを得ない。ただ、教育委員会という制度設計でなければ、また「教育長－指導主事」体制でなければ、この特殊性に則した教育行政を確保できないという点については、それは誤謬であ

ると今でも考えるものである。つまり、現在の教育委員会制度以上に、教育行政固有の特殊性に則しながら教育の専門性を確保できる新たな制度設計があり得るのである。

3 教育行政機構の二元化—「地方自治法—地教行法」体制

現行の自治体教育行政制度は、いわば「地方自治法—地教行法」体制とも呼ぶべき教育行政機構の二元化が特徴となっている。「地方自治法—地教行法」体制とは、簡単に言えば、施設整備や予算措置、教職員の配置などの教育条件整備施策については、同一自治体内で首長の「水平的行政統制」が教育委員会に作用し、また、教育課程、学習指導、生徒指導などの教育内容関連施策については、文部科学省を頂点とした「垂直的行政統制」が作用する教育行政制度のことである。もっと端的に言うると教育行政は教育委員会の独占ではなく、首長と教育委員会との二元体制になっているということである(市川 2000:49)。具体的に見ていこう。

現在の教育委員は、「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のうちから」首長が議会の同意を得て任命している(地教行法4条)。また、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる教育委員たる教育長についても、法的には教育委員会が任命することになってはいる(地教行法16条2項)が、教育委員という形式(地位)ではあるものの、教育長候補者として首長が議会の同意を得た上で事実上任命している。このことは、議会と首長の間に対立がない場合、首長は自身と政策選好が同一又は類似している者を教育委員として任命することが可能となることを意味している。特に教育委員を兼務し教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる(地教行法17条1項)教育長の実上の任命権を首長が有することは、そもそも首長と教育委員会との間に決定的な対立が起こることがないことが「保証」されることになる。もっとも、首長と議会が対立している場合、教育委員の選任は紛糾する

が、この場合も首長の政策選好に対して中立的な人選がなされることが多いことから、首長と教育長の決定的対立は回避され得る傾向にあると言えよう。いずれにしても、実質的に首長によって任命された教育長は、教育委員会の権限に属する重要施策について、頻繁に首長への報告・相談や意見交換を通じて日頃から陰に陽に密接な連絡を取り合うことになっているのである。たとえば、村上(祐)は府県知事と市町村長へのアンケート調査によって、首長と教育長との意思疎通の良好さを明らかにし、現行制度を政治学における本人代理人論 (principal-agent theory) の視角からみると、首長は本人、教育長は代理人ととらえることができ、本人たる首長と代理人たる教育長との間の意思の乖離 (agency slack : エージェンシー・スラック) はほとんどないか、非常に小さいと推論できると結論を下している (村上(祐) 2011 : 225)。

また、首長は、自治体を統轄するとともに、当該自治体の代表権を有する (自治法147条)。ここでの「統轄」とは、自治体の事務の全般について首長が総合的統一を確保する権限のことを言う。今から述べる様々な事項にわたる首長の総合調整権⁽⁷⁾は、この首長の統轄権に淵源を持つと言ってよい。たとえば、自治体には一般的に「庁議」(名称は様々である)が置かれている。この庁議は、首長の補助的機構であり、「行政執行機関の内部的補助機構として運営される会議体の最高管理組織」と位置づけられ、「その管理機能は、行政庁の内部において最高段階の意思及び政策決定を行うことが主たるものであるが、同時に庁内における意志の統一と透徹のためにコミュニケーションならびに意思決定ないし政策形成段階からその執行過程にわたって調整及び統制を行うことも重要な任務とするものである」⁽⁸⁾(田中 1965 : 399, 403)。教育委員会の事務局長であり、事務局を統括し管理する教育長は、この庁議の構成メンバーであり、この会議を通じて教育委員会の制度・政策は、それのみが異質の方向性を持つベクトルとならないよう他の分野と相互に調整されることになる。もっとも、江口は、庁議は形式的色彩が強く、不定期に開催され、

関係構成員が少人数である「調整会議」(「政策会議」など名称は様々である)が「庁議に代わって実質的に調整機能を果たす」としている(江口1994:150)。たとえば、教育委員会における重要案件は教育委員会幹部(教育次長、教育委員会事務局の主管課長など)と知事部局幹部(副知事、総務部長、財政課長など)との「調整会議」によって事前の調整が行われ、そこでの調整の結果は、教育長・教育次長等による「知事レク」という形で直接知事に報告され、また必要な指示を受けることになる。これは先にも述べたとおりである。しかし、こうした調整の最終確認が庁議によって行われ実質的に確定するという意味で、庁議は首長の統轄権に由来する最高意思決定機関であることには変わりがないと言えよう。

さらに、首長は自治体の予算を総合調整し、これを執行する権限を有する(自治法149条2号、自治法180条の6、1号)。公選制教育委員会の時代には、教育行政に係る予算については、教育委員会に予算編成権があり、教育委員会は自ら編成した予算を首長に送付するとともに、首長が当該予算を減額した場合にはその理由を明記した上で、教育委員会の原案と合わせて議会にかけるという二本建て予算制度がとられていた。教育委員会は予算の執行についても首長から配当を受けた上で、支出負担行為、支出命令、収入調定を行うなど、自ら予算執行を行う権限を有していた。しかし、現在にあっては、教育委員会には独自の予算編成権はなく、委員会の所掌に係る予算の執行権も首長が持つことになった(自治法180条の6、1号、地教法24条5号)。もともと、この予算の執行については、首長の補助執行という形で実際には教育委員会が行っている(新藤1997:259)が、法的には予算編成権もなく予算執行権もないとなると、教育委員会の教育政策の立案・執行は大きく制約されることになる。たとえば、教育委員会の所管する学校の設置や廃止、あるいは学級編制の「基準」の決定権限は教育委員会にある(地教法23条)が、学校の新設・廃止や公立義務諸学校の学級編制及び教職員の定数に関する法律(以下、義務教育標準法と言う。)に定められた「基準」を下回る少人数

学級の編制には新たな予算（特に自主財源）が伴うため、教育委員会はこれについて審議し一応の決定を行うが、最終決定はあくまでも首長次第となる。⁽⁹⁾つまり、「予算を伴う教育政策については、教育行政も既に総合行政の一環として動いているのである」（堀・柳林 2009：143）。

また、公選制教育委員会の時代には、教育委員会は当該委員会に係る条例の原案を首長に送付する権限を有し、首長が当該原案を修正した場合には、首長は教育委員会の原案とともにその修正に対する教育委員会の意見を附記した上で、議会の議決を経ることとなっていたが、現行自治法では、条例案の作成など議決事件のすべてが首長の権限となった（自治法149条）。これによって、教育委員会は、条例案の作成・議会への提出はもとより、条例事項である義務教育諸学校の授業料や教育施設の使用料の決定・減免措置など、教育委員会の重要施策に関する権限を首長に奪われることになったのである。これも大きな制約と言わざるを得ない。

首長は、公有財産の効率的運用を図るために公有財産に関して総合調整権を有する（自治法238条の2）。その一環として教育財産（学校その他の教育機関の用に供する財産）を取得し処分する権限は首長にあり（地教行法24条3号）、教育委員会は管理権しか持たない（地教行法⁽¹⁰⁾23条2号）。先に予算編成及び予算執行権の箇所であらに挙げた学校の新設・廃校の問題は、ここでも大きく関係してくる。なぜなら、学校などの教育機関を新設することを教育委員会が決定しても、首長はそれに予算を付けるかどうかの権限を持つだけでなく、具体的な用地取得についても全権限を持っているからであり、また、教育委員会で教育機関の廃止を決定しても、（その後の活用等も含め）その具体的処分権限は首長にあるからである。

また、教育委員会は、事務局職員及び学校その他の教育機関の職員の人事権を有する（地教行法23条3号）が、特に事務局職員の人事は自治体職員全体の人事の一環として行われ、実質的権限は首長が握っていると行って良い。首長部局職員は、教育委員会への出向人事を首長部局にお

ける部課への人事異動と全く同様に捉え、それが首長からある程度独立した執行機関である行政委員会としての教育委員会への出向であり、そもそも任命権者が異なるといった意識を持つことはほとんどないと言って良い。教育委員会事務局の職員がこうした意識でいる限り、このことは首長による教育長の人選（事実上の任命）と相まって教育委員会を事実上の首長部局（教育部）とすることになるのである。なぜなら、現行の教育委員会制度の実質は、教育行政の意思決定機関である教育委員会の委員を兼務する教育長が、教育官僚集団である事務局を統括することによって、教育委員会の意思決定及びその実際的執行を一手に担うといった意味でいわば「教育長制」となっているからである（安達 2001: 165; 市川 2000: 107）。もっとも、教育委員が非常勤・兼職であり、半ば名誉職化しているために、委員は教育長にその権限を委任（地教法26条1項）せざるを得ないといった事実も「教育長制」を強固なものにしていると言えよう。

さらに、自治体の組織は首長の所轄の下に明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によって系統的に構成されるとともに、相互の連絡を図り一体として行政機能を発揮しなければならないのである（自治法138条の3, 1項及び2項）が、首長はこうしたことについて総合調整ができることになっている（自治法138条の3, 3項）。また、このこととも関連して首長は教育委員会の事務局等の組織や職員定数に関して総合調整権を有する（自治法180条の4）。したがって、教育委員会は、独自に所掌事務の範囲を確定できないのであり、また独自に事務局を充実強化したり、手厚い人事配置を行うことは不可能となっているのである。要するに、いくら独立の行政委員会だとは言っても、教育委員会は自主組織権を有しないのである。これも大きな制約と言わざるを得ない。

以上に見てきた教育行政に対する首長の法的権限・事実上の権限の総体は、同一自治体内部における首長による教育委員会の「水平的行政統制」であり、教育委員会の特に教育条件整備施策を大きく制約する。し

たがって、この側面から見れば、教育委員会が首長からある程度の距離を置いた独立の行政委員会であるという形式的制度は、全く説得力を持ち得ず、それはまさに首長管轄下の教育部に過ぎないと言えるであろう⁽¹¹⁾。

それでは、教育委員会は、教育課程、学習指導、生徒指導といった教育内容関連施策については、独自性を発揮できる制度になっているのであろうか。これについては、文部科学大臣は、実に広範囲の指導・助言・援助を行うことができることが法定されている（地教行法48条）。地教行法は、この指導・助言・援助を「例示」として11項目も列挙しているが、その「例示」は極めて包括的である（教育行政制度研究会2006：3）。その中には学校その他の教育機関の設置・管理・整備など教育条件整備施策に関するものも含まれてはいるが、その中心に位置するのは、教育課程・学習指導・生徒指導・職業指導・教科書及び教材の取り扱い、あるいは、教育及び教育行政に関する資料・手引き書等の作成・利用など、教育内容関連施策に関するものである。指導・助言・援助という規定の仕方は教育行政特有のものであり、これは自治法245条の4,1項に言う「技術的助言」とは異なるものとされている。姉崎らによると、一般には、「指導」とは、「将来においてすべきこと又はすべきでないことについて指し示し相手方を一定方向に導くこと」であり、「助言」とは、「ある行為をなすべきこと又はある行為をなす場合に必要な事項について助けとなる進言をすること」と解釈されている。いずれも教育行政特有の概念である。また、「技術的助言」は「主観的判断、意思等を含まない意味」であるのに対し、地教行法の助言には、こうした制約はないとされる（姉崎洋一他編 2011）。

先に述べたように教育条件整備施策に対する指導・助言・援助については、教育委員会だけでなく文部科学省も首長の有する広範な権限によって自治法上の制約の範囲内でしか行うことができないが、教育内容関連施策については、人員、財産、予算、組織と必ずしも強固に結びつ

くものではなく、文部科学省の関与もほぼフリーハンドに近い状態にあると言っても過言ではない。したがって、この教育内容関連施策については、文部科学省初等中等教育局－都道府県教育委員会－市町村教育委員会に至る行政系列を透徹した「垂直的行政統制」が支配しているとされるのである(新藤 2005a: 49)⁽¹²⁾。そして、その基は「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」であり、「この論理を共有した上意下達のチャネルが築かれ」、戦後教育行政制度は、教育における民衆統制を一種の『隠れ蓑』として『精神的権威』に服従する集権的かつ権威主義的な指導・助言体制」が作り上げられてきたとされるのである(新藤 2005a: 51)⁽¹³⁾。そういう意味では、教育における民主性(民衆統制したがって政治的中立性)と教育の専門性は単純には調和しない(新藤 2005a: 50; 2005b: 82)が、新たな制度構築によってそれを可能とする道は開けているのである。

いずれにしても、以上、見てきたように、現在の「地方自治法－地教行法」体制下では、教育条件整備施策については、首長による「水平的行政統制」が、また、教育内容関連施策については、文部科学省を頂点とし現場の学校に至る「垂直的行政統制」が(格子状になって)強固に作用しており、教育委員会は完全に形骸化していると言っても過言ではない。つまり、確かに文部科学省のプレゼンスは大きいですが、新藤をはじめ行政学者の一般的評価は事実誤認に基づく部分もないではない(青木 2008: 13-4)。片山は、教育委員会が首長と並ぶ執行機関であることを主張し、教育委員の一人ひとりがその責任を自覚していないことや首長の任命責任、議会の同意責任の無自覚さを厳しく糾弾し、教育委員の認識とこの制度の建前との間に存在する大いなる乖離こそ現行教育委員会制度が持つ大きな矛盾と問題点を象徴するものだとしている(片山 2007: 162-4, 170)。確かにそうした要因は現行「地方自治法－地教行法」体制を所与のもとすれば、そのとおりであろう。しかし、教育委員会の形骸化・機能不全は、根本的にはこの体制自体に内在するものなの

⁽¹⁴⁾
である。

4 新たな自治体教育行政制度の構築—教育政府の創設

このように、もともと形骸化している教育委員会制度に本来の役割を發揮してもらうためには、行政委員会としての教育委員会を解体し、首長管轄の教育部に再編成（新藤ら多数の行政学者）しても、あるいは、行政委員会という制度は残しながらも住民統制の仕組みを強化するなどしてその活性化（小川ら多くの教育行政学者）を図っても、教育（行政）の政治的中立性（民主性）と専門性は完全な形では構築できず、真に望ましい教育（行政）は実現しないと筆者は考えている。なぜなら、教育委員会の解体によって教育（行政）を圧倒的に政治的正統性を持つ首長の下における教育部に再編成した場合、首長による党派的介入、イデオロギー的介入を回避しようがなくなるからである。確かに教育・教育行政は、基本的に地域住民の教育選好によって形作られるものであるから、もとより「非中立的」「無中立的」である筈がない。しかし、ここで死守されるべき政治的中立性とは、橋下前大阪府知事や石原東京都知事の所業のような特定のイデオロギーによって教育（行政）を歪曲してはならないということであって、地域住民の熟議によって、児童生徒にとって最も望ましい教育（行政）を模索する政治的過程を否定することではない。しかし、橋下大阪府政に象徴されるように、地域住民は首長の「劇場政治」によってその市民感覚を麻痺させられ、錯誤に陥ることも大いにあり得る。一方、だからといって、政治的正統性を弱体化させたままで良いということにはならない。現在の行政委員会としての教育委員会制度では、首長管轄下の教育部と比較してその政治的正統性は明らかに脆弱である。したがって、このままの制度で委員会をさらに活性化しようとしても、それは極めて困難であると言わざるを得ないことも確かであろう。だとすれば、「自治体政治への全幅の信頼」（小川 2004：

110, 111) からはある程度の距離を保ち、しかし、「分権改革に伴う自治体の政策決定過程における『政治』の復権から生ずる利害等を調整する仕組みとルール」を構築するという考え方(小川 2004:117)は受容しながらも、教育委員会を廃止して教育行政を首長の直轄にするのではなく、また、行政委員会としての教育委員会という制度は温存しながらその活性化を図っていくという制度改革を模索するのでもなく、それらとは異なる新たな制度構築を図っていく以外に教育(行政)の「復権」はないのではないかと考えるのである。

大山は、地方分権改革が首長の政治的指導力を強化する方向に作用することを指摘し、首長の「独走を防止する装置」として行政委員会制度への期待を表明しており(大山 2002:30)、多くの教育行政学者がそれに賛同を示している。たとえば、小川は、「政治選挙とそれによって政治的正統性をあたえられた首長・議会を通じる政治ルートだけで教育論議を行うのではなく、利害関係の調整と駆け引きから一歩距離をおいて、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合を生み出し、より自由でダイナミックな教育行政が可能となる」とし、結果的には行政委員会としての教育委員会の活性化を模索する(小川 2006:144)。小川のこの主張自体は基本的に正鵠を射ているが、その実現手法を教育委員会に望むのであれば、残念ながら現在の教育委員会制度は、前節で詳しく見たように構造的に破綻しているものであり、その活性化は望むべくもないのである。

それでは、政治的中立性(民主性)と専門性の両者を具有する自治体教育行政機構の制度構築にはどのような道が残されているのであろうか。その理想型を提示するために中長期的視点に立って考えてみよう。結論から言うと、首長の党派的介入を抑止し、しかし政治的正統性を強固にしなが、教育(行政)の「復権」を図り、しかも専門性を確保するためには、教育行政に特化した特定目的の政府を創設する以外に方途はないのではなからうか。⁽¹⁵⁾こうした考え方は既に今井(2005)によって

披瀝されている⁽¹⁶⁾ので、簡潔に紹介しておこう。今井は、一方で教科書採択や国旗・国歌問題などで教育行政の首長への一元化によって、そのイデオロギー性が学校教育に反映されるといった教育行政の首長への一元化がもたらすリスクを回避するとともに、他方で「教育の中立性（政治的対立の排除）」を意図した教育委員会制度が機能不全に陥っているという事実を考えると、新しい発想の自治体教育改革の構想が求められるとし（今井 2005：21-2）、「政治的対立をできる限り排除する合議制組織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うる市民自治の貫かれた自治体教育機構」としての「教育自治体」の創設を提唱する（今井 2005：22-3）。この「教育自治体」は、分野別の自治体であり、一般目的の自治体の区域内に創設される場合もあれば、その区域をまたがる可能性もある。また、「教育自治体」の議会議員は直接公選で選ばれ、議会は教育マネジャーを雇用し、学校教育の執行にあたらせる。そして、教職員の採用・異動などの交流のために、「教育自治体」間の広域組織を設けることも可能とする。一方、中央政府は「教育自治体」の行政執行に支障がないよう存立保障を行う。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言うのである（今井 2005：23）。

筆者の考える特定目的の政府である教育政府は、学校教育行政に特化した特定目的の政府であり、基本的に一般目的の政府である府県・市町村からは独立した存在である。この教育政府は、原則的に一般目的の政府の区域を基準として創設される。つまり、一つの府県（A県）を考えた場合、この政府がA県内の α 市、 β 市、 γ 市にまたがって創設されるとしたら、この政府の区域は α 市、 β 市、 γ 市の合算区域と一致する。また、教育政府は、一つの府県を越えて創設することも可能とする。たとえば、A県の α 市、B県の β 市、C県の γ 市が県境にあって相

互に区域が隣接している場合、これらの合算区域をその区域とする教育政府の創設も可能ということである。これは、一般目的の政府の区域と教育政府の区域が一致しないことから生じる混乱防止や住民に対する分かりやすさという点からの判断であるが、運用に慣れてきた段階では、児童生徒に最適な規模の教育政府とするため、教育政府の区域は一般目的の政府の区域と必ずしも重ならなくて良いのではないかと考える。

教育政府には、学校教育に関する課題解決のための意思決定機関を設置するが、当該意思決定機関の形態は、現在の一般目的の政府が採用している二元代表制だけでなく、委員会制、シティマネージャー制（市支配人制）など多様な形態の中から自治的に選択できるものとする。それと同時に住民の直接参加の仕組みを内蔵することも必要である。特定の意思決定に当たってプラヌクス・ツェレ（計画細胞）や討議型意見調査、市民陪審の手法を取り入れたり、細やかなタウンミーティングやコンセンサス会議を開催するとともに、公開の意思決定機関会議での住民の意見表明権とそれに基づく意思決定機関側の応答の義務化、さらには重要事項についての住民投票制度の導入なども考えられて良い。こうした住民の直接参加の仕組みは、間違いなく住民自治の強化に繋がる。現代の「受動的」住民を「能動的」住民に変容させていくためには、シチズンシップ教育の付与だけでは限界があるのであり、こうした直接経験の付与こそ効果を発揮するに違いない。こうした意味で、筆者は、シングル・イシューで住民が特定の政策・行政に直接関わる特定目的の政府を「自治の学校」と呼びたいと思っている。

また、教育政府には、目的の範囲内での自治立法権（関係条例・規則等の制定権だけでなく、関係法令の自治解釈権や自治訴訟権なども包含する）、自治組織権、自治行政権、さらには課税権・起債権等の自治財政権を付与するものとする。もちろん、自主財源だけではその運営は難しいであろうから、一般目的の政府が教育行政の権限を有している場合に得られる財源に相当する財源を一般財源として得られるようにすべきである。

教育政府の創設によって、義務教育については、義務教育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った県費負担教職員制度は廃止できることになる。この県費負担教職員制度は、市町村教育委員会は服務監督権しか有さず、任用、人事異動、昇任・昇格、研修、休職・復職、懲戒・免職、給与の決定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な事態を生起させている。教育政府の創設によって教育行政に関する区域が拡大すれば、一市町村に小学校は三～四校、中学校に至っては一～二校といった事態が解消される。そこで、新たな教育政府の教職員は、人事権と服務監督権を同一政府から行使されることになるし、当然、給与も当該教育政府から支給されることになる。そうすれば、現行の変則な事態を解消した上で人事異動を通じた様々な経験によって教職員がその資質の向上を図っていくといったことが一政府内で可能となる。また、学校に対する愛着も今まで以上のものになるに違いない。それよりも何よりも、この教育政府は、自治立法権を用いて条例等を制定することにより採用時点での工夫をはじめとして、専門機関への派遣を含む研修体系の充実や広範囲にわたる人事異動による経験の蓄積を通じて独自の方法で教職員の専門性を高めることが可能となるのである。

教育委員会の共同設置や広域連合など既存の広域連携の活用も主張され、共同設置については、わずかにその活用例があるが、県費負担教職員制度の廃止までは到底望めない。したがって、こうした広域連携の活用については、短期的にはやむを得ないであろうが、中長期的には教育政府などの特定目的の政府制度の創設に合わせて整理・縮小することが必要であろう。なぜなら、こうした広域連携の仕組みは、「連携」そのものが有する分かりにくさによって、住民自治を脆弱化させているとともに、アカウントビリティ (accountability) や透明性 (transparency) の点からも問題を抱えているからである。仮に教育委員会制度について、伊藤

(2002:56-7;2006a:14;2006b:21;2007:62) や森田 (2005:135;2007:97),
あるいは教育行政制度研究会 (2006:8) の主張するように委員会として
の必置規制を外し、首長管轄下の教育部局との選択制に変わるとして
も、教育特区制度の中での話だとしたらいざ知らず、これを一般的制度
とするのであれば、諸法律の改正だけでも、合意形成に相当な時間を要
する上に広域連携の必要性の問題と適用した際の問題はなお残存するこ
とから、いかにも非効率的だと言わざるを得ない。そうであれば、最初
から教育政府の実現に向け議論を開始した方が良いのではなからうか。
なお、中嶋は、2007年の地教行法の改正によって教育委員会の共同設置
が推進されたことについて、「教育行政の体制整備を理由に、複数の市
町村による教育委員会の共同設置を推進することは、教育委員会が教育
の地方自治の基礎単位である市町村及びその住民からこれまで以上に遊
離するのを促す恐れがある」と指摘する(中嶋 2009:88) が、この言説
は今述べたような広域連携制度の弱点を突いている。しかし、中長期的
に教育政府が創設されれば、こうした懸念も一気に解決を見ることにな
る。

また、義務教育費国庫負担制度は、いわゆる義務教育標準法とも結び
ついていることから、教育政府の創設は、県費負担教職員制度の廃止・
縮小にとどまらず、義務教育諸学校の学級編制を自治的に決定すること
も可能にするであろう。

この教育政府は、市川 (2000) が提唱する中間学区構想とは全く異なる
ことに留意されたい。市川の中間学区構想は、都道府県と市町村の中
間に学校経営の単位を創設しようというものであり、中間学区を運営す
る主体は、特定目的の政府ではなく公立学校経営のための事業主体であ
る(市川 2000:115)。市川は「市町村の教育行政能力不足、その結果と
しての都道府県への教育行政権限の集中、学校管理に関する両者の間の
権限の重複といった問題」を緩和・解決するために、狭義の教育行政は
都道府県、学校経営は市町村に一体化すべきであるといった観点から中

間学区構想を提唱しているのである（市川 2000：114-5）。したがって、この構想は基本的には学校教育行政を効果的・効率的に行うための広域連携の仕組みと言えよう。

さて、この特定目的の政府である教育政府の創設は、現行自治法や地教行法などを廃止した上で新たに制定される「自治基本法」、「自治教育法」によって定められ、どの範囲で創設するかは原則的に関係自治体の住民投票などによるものとする。また、教育政府を創設するか否かは、基本的に自治体が自治的に決定すれば良いものとする。つまり、教育政府の創設に関しては、一国多制度を導入するということである。「一国多制度とは、一つの主権国家の中で、地域ごとに異なった政治・行政制度を採用し、それに基づいて多様な政策展開を許容する体制のことである」（山口 2002：133）。この一国多制度によって「自治のあり方について静態的なゴールを設定するのではなく、住民の意思や地域の実情に合わせて無限のバリエーションを作り出していく」のであり、「集権から分権への単線的な発展段階を設定するのではなく、自治の形について多様な進化を追求する」⁽¹⁷⁾のである（山口 2002：135）。

5 結論に代えて

教育及び教育行政の形骸化、あるいは機能不全を克服・是正するためには、教育委員会を廃止して教育行政を、政治的正統性を持つ首長の管轄下に置くのでもなく、また、現行の教育委員会に住民の熟議の仕組み等を導入しその活性化を図るのでもなく、上で見てきたように、政治的正統性を持つ首長の一般目的の政府と連携を持たせながらも、しかし、首長の党派的介入を遮断するために、そのような観点から住民によって選ばれた意思決定機関を持ち、これに住民の熟議装置を広範かつ多様な形で取り入れた、特定目的の政府である教育政府を創設することが最も効果的だと筆者は考える。これによって、教育及び教育行政はその前提

要素となる政治的中立性と専門性を確保し得るからである。すなわち、教育の政治的中立性は、意思決定機関における教育に情熱を持った、しかし責任を負うことも厭わない構成員たちの意思決定会議における自熱した討論と、直接参加する住民の多様な教育選好を変容させ一つの選好に集約させ得る徹底的な熟議過程の相乗効果によって確保される。また、個人の人格を完成させ、かつ社会の形成者に育てることを目的とし、それゆえ個人の「精神作用」をも対象とする教育の専門性は、教育政府の討議によって制定する条例等によって、専門性の内容と条件、それを確保する方途、それを適用していく際の明確なルールなどを自治的・具体的に決定すれば良いことである。その際、現在の指導主事による画一的指導に拘泥する必要は全くない。

しかし、教育政府の創設には乗り越えなければならないいくつかのハードルがあることも確かである。第一に制度の多様化がもたらす制度コストと一般目的の政府との調整コストの問題である。こうしたコストが生まれることを筆者も否定するものではない。しかし、コストの算定については、まさに住民の望む教育サービスが前提であって、それをどれだけ効率的に提供できるかという視点が必要とされる(神野 1999: 33)。こうした視点に立脚した場合、従来型の一般目的の政府だけからなる制度設計と教育政府を持つ制度設計とで、いずれが効率的かはア・プリアリには言えないのである。第二に、自治体の政策領域は相互依存的であるから、それを念頭に置くと教育政府は機能しないのではないかとといった反論が考えられる。特定目的の政府の一般制度に対してではあるが、磯崎はこうした疑問を投げかけている(磯崎 2010: 61)し、また同様な疑問は多くの行政学者から提示されている(市川 2011)。しかし、教育政府に限って言えば、教育行政はそれまで独立の行政委員会において執行されてきたのであり、その場合も様々な調整・連携の工夫がなされてきた。そもそも現代における諸課題は、相互に依存的でありその複雑性・多様性をますます増幅・拡大させている。したがって、その解決

は言うほど簡単ではないが、ステイクホルダー間のネットワークによる解決が提起されている今こそ、こうした方法で積極果敢に取り組むことが何よりも肝要であろう（外川 2009）。第三に、教育政府が文部科学省と直結し、分権の精神に違背する事態が生じるのではないかということである。しかし、教育政府は、文部科学省を頂点とする「垂直的行政統制」を解体するために構想されたものであり、もちろん住民や教育政府関係者の意識にもよるが、これは杞憂に過ぎないであろう。第四に、自治制度官庁である総務省や制度コストを内部効率性の観点からしか見ない財務省が、制度選択型の教育政府の構想を拒むのではないかという問題がある。自治体の総合性を志向する傾向性を有する総務省（金井 2007：14）も金庫番たる財務省も、確かに教育政府の構想に抵抗するであろう。それだからこそ、心ある政治家と住民が連携を取りながら中心となって、たとえば石原都政や橋下大阪府政の教育行政が破滅的「暴走」であることを訴え続け、幅広い議論を行い、首長下の教育行政や現在の教育委員会では、わが国の将来を担っていく児童・生徒にとって有益で効果的な教育が行われ得ないことを認識する一大運動へと繋げていくことが肝要である。第五に、従来型の総合性概念に基づく画一的でシンプルな自治制度に慣れ親しんできた住民にとって、一般目的の政府と特定目的の教育政府の組合せは、分かりにくいものとして忌避されるという問題がある。しかし、彼らは現在の教育委員会制度の内実も、複雑で住民自治を脆弱化させる広域連携による教育行政についても熟知していないためにそのように認識するだけである。これも、住民が熟議過程に自身を投入することによって自ずと解決する問題だと考える。

ただし、これらの議論からも分かるように、教育政府が実現するか否かの多くは、住民の教育に対する関心と行動にかかっている。これについては、有識者などが住民に教育政府の有効性を説いて回るだけでなく、住民自身に今問題となっている現実の教育や教育行政の現場を様々な形で体験してもらい、その荒廃ぶりを実感してもらうとともに、今や

「第四の権力」どころかそれ以上に圧倒的な権力を持つ（そのことの是非はしばらく横に置くとして）マスコミがそれらをありのままに伝え続けることが最も効果的ではないかと考える。このことは、今回の東日本大震災と福島第一原子力発電所の事故という複合災害の復旧・復興に向けた最初のプロセスの中で既に「証明」されているのではないだろうか。

【注】

- (1) もっとも、教育委員会法の立法過程では、内務省や行政調査部は、教育行政専門職に権限が集中することを警戒し、また、公選の首長の下で総合行政を行うべきだとし、教育長不要論を展開した（辻村 2008：287）。
- (2) 西東によると、旧教育委員会法時代の公選による教育委員は、議論はあったものの、結果的には、教員の選出禁止ないし制限規定がなく、昭和29年当時、都道府県の教育委員のおよそ6割が日教組系の教員で占められていたという（西東 2003：10-11）。
- (3) 村上浩昭は、戦後教育行政の三原則と呼ばれる「教育行政の民主化」、「教育行政の地方分権」、「教育の自主性確保」は、戦後教育行政改革の全過程を貫く不変の原則などではなく、「町村有力者に代表される旧来の地方保守勢力が教育行政に介入することを防ぎ、教育の自律性を保つことが教育刷新委員会の議論に一貫する地方行政改革の主要原理」であったとしている（村上浩 1999：740, 750）。村上浩昭は、このことを「政党政治の排除」と呼んでいる（村上浩 1999：750）。
- (4) さらに言えば、齋藤によると、教育行政は、憲法の人権として規定される思想・良心の自由、信教の自由、表現の自由、学問の自由など、およそ自然法に基づく天賦人権を行政対象とし、これらの権利は権力による干渉・強制を許されないので、教育行政は「行政を拒否されながら行政を行うことを求められている分野」だと言う（齋藤 2001：5）。また、森田は、「人間開発に資する教育的価値の実現を目指す教育行政は、規制作用より指導・助言、財政的援助等の助成作用が中心となる。その点で『行政らしからぬ行政』といわれる」とする（森田 2011：92）。敗戦直後に田中耕太郎が中心となって構想されたフランスの大学区制をモデルとした「学区庁」構想は、教育は政治のみならず行政からも独立しなければならないという理由から、「教育権の独立」として構想された（高橋 2001：19-20）。
- (5) 教育長・指導主事の有資格者を育成するために、1948年秋から IFEL (the Institute for Educational Leadership：初期は教育長等講習，第5期以降，教育指導者講習会) が1952年まで8期（日本独自に第9期開催）にわたって開催された。新制大学において教育職員の養成，現職教育を担当する教員の再教育の場であった IFEL の講習内容は，アメリカの教育理論と実践の紹介，それにその日

本への適用であった（高橋 2001：22,31）。

- (6) 文部科学省の『平成21年度教育調査』結果概要によると、同年5月1日現在の教育長の直前歴を見ると、市町村教育委員会では、教職員が684人（39.0%）で最も多くなっているが、次いで多いのは地方公務員396人（22.6%）となっている。また、教職経験を有する教育長は1,205人（68.7%）、教育行政経験を有する教育長は1,367人（77.9%）、一般行政経験を有する教育長は566人（32.3%）である。都道府県教育委員会の教育長の直前歴は、地方公務員26人（55%）と最も多くなっている。また、教職経験を有する教育長は15人（31.9%）、教育行政経験を有する教育長は34人（72.3%）、一般行政職経験を有する教育長は28人（59.6%）となっている。
- (7) 片岡は、フィフナー（J. M. Pfiffner）の調整の定義、すなわち、「調整とは、異なる技術や対立に対する利害を多数糾合し、共同の目標の達成に向かって動員していくこと」やレオナード・ホワイト（Leonard D. White）の調整の定義、すなわち、「構成単位の相互適応及びその働きを時間的に調節することによって、各単位が全体の目標の達成に最大限貢献していくこと」などを紹介した後、これらに共通する「共同目標」、「全体目標」などの達成への貢献に資する複数の単位の相互行為という要素に着目し、「調整とは、複数の行為主体が接触し、重なり合う活動の領域において行動の前提を相互に適合させ、それぞれの目標の達成に支障なきを期するとともに、共通の目標の達成によりよく貢献すること、ないしはそのようにし向けること」との定義を試みている（片岡 1985：6）が、首長はヒト、モノ、カネ、ソシキなど目標の達成のために用いられる全ての要素に対して総合調整権を有する。そのことによって、首長は「結局、種々の部分的行政活動を相互にととのえ全体としてのある行政政策または行政目的達成を効果あらしめる」のである（国井 1962：4）。
- (8) 府県の庁議は、一般的に知事、副知事、知事部局各部署長、公営企業管理者、教育長、警察本部長などで構成され、市町村では、市町村長、副市町村長、教育長、首長部局課長などで構成される。非常勤の行政委員会の長が構成メンバーとなることは基本的にはないと言って良い。なお、府県においては、教育長が元校長など当初からの行政職ではないことが多いため、行政職の教育次長が実質的構成員となっている。
- (9) 山梨県甲府市では、少子化と中心部のドーナツ化によって、小学校にあっては昭和55年度を、中学校にあっては昭和66年度をピークに中心部の児童・生徒数が激減したため、教育委員会では、「甲府市立学校適正配置審議会」を設置し、適正配置について諮問を行い、平成9年8月に同審議会から答申を受け、それに基づき教育委員会としての方針を固めたが、これについての最終決定（4小学校の廃止統合など）は、平成14年の6月定例市議会において、市長の所信表明という形で明らかにされた（甲府市ホームページ <http://www.city.kofu.yamanashi.jp> 及び甲府市議会会議録 <http://gikainet.city.kofu.yamanashi.jp>）。また、山梨県では、現在、義務教育標準法によって定められている一学級の編制

人数40人(ただし、小学校1年生は35人)を下回る、小学校1・2年で30人、中学校1年で35人という学級編制を実施しているが、これを横内知事は、拡大したいと述べた。この方針は、選挙における知事のマニフェストにも掲げられており、学級編制も事実上、首長の政策領域となっていることを窺わせる(『山梨日々新聞』2010年10月31日)。なお、義務教育標準法の学級編制の「標準」を作成している文科省では、2012年の通常国会で公立中学校3年までの義務教育全学年を対象に、順次35人学級にすることを明記を検討しているという(『山梨日々新聞』2011年9月11日)。ただし、2012年度には、現在の小学1年生に続き、2年生を35人学級とする方針は既に固まっている。なお、義務教育標準法の運用の実態については、小川(2001)を参照されたい。

- (10) 自治法149条6項は、財産を取得し、管理し、及び処分することは、首長の担任意務と規定しているので、地教法23条2号は、その特別規定としての性格を有する。
- (11) とは言え、青木は、自治体において首長が教育政策に関与するようになってきたのは革新自治体期を除けば分権改革が本格化して以降のことだとし、出雲市、高浜市などを挙げている(青木 2008:14-5)。
- (12) もっとも、新藤は、この「垂直的行政統制」が及んでいるのは、本稿で言う「教育内容関連施策」についてだけでなく、「教育条件整備施策」も含む全般であるという解釈を採っていることに留意されたい。また、新藤は、「教科書の内容や施設、教員の配置、学校教育の標準などが内閣統轄下の行政機関に所掌され、助言、指導の名のもとに通知行政が機能する体制がつくられてきたところに」戦後日本の義務教育の最大の問題があるのであり、「この体制のもとにおいては、市民はもとより首長といえども、教育の具体的プログラムに影響力を行使できない」とし(新藤 2005a:55)、中央に独立行政委員会としての学校教育行政部門を設置することを提唱する(新藤 2002:285-6;2005a:56;2005b:88)。しかし、問題はこの委員会が地方とは異なり形骸化していない形で設置されることを要するが、「行政権は、内閣に属する」(憲法65条)ことをタテに、それが可能となるか否かである。
- (13) こうした観点から新藤(2002;2005a;2005b)は、教育委員会の廃止を主張しているのであるが、80年代には、むしろ次のように主張していた。すなわち、「教科書選定・学習内容をはじめとする教育内容にかかる学校教育行政は、自治体教育委員会の公選制を回復した上で、市民統御のもとに担われればよい。ただこの場合にも、市町村教育委員会と府県教育委員会の関係は、前述のように整序されること(市町村を基礎政府とし都道府県は市町村の連合体として広域的機能を担うという整序の仕方-引用者注)が肝要であり、さらに進んで教育行政はフランス、西ドイツ等の例にみられるように、コミュニティ・レベルでの参加システムに基づくべきである。重要なのは、自治と分権の重層構造を学校教育システムの中心とすることである」(新藤1982:53-4)とし、公選制教育委員会への回帰が見られるように思われるのであるが、ここではフラン

スの「学校評議会」、ドイツの「学校委員会」、アメリカの「学校区」などの教育目的の自治体を絡ませているので、単純な公選制教育委員会への回帰とは異なり、むしろ教育目的の政府構想の萌芽が見られるとは言えないだろうか。

- (14) ところで青木は、現在進む教育のガバナンス改革の本質は、自治体で言えば、プリンシパルとしての首長を改めて位置づけようとしていることにつきるとする。そして、教育アクターはエージェントとして位置づけられるとする。また、首長、教育委員会、学校（管理職）、教員の連鎖するプリンシパル・エージェント関係が形成されつつあるのが現在の教育におけるガバナンス改革の状況だとする（青木 2008：20）。
- (15) 教育政府に限らず、特定目的の政府創設への賛同は、以前から塩野によってなされており、筆者もそれによって鼓舞された。塩野はたとえば、次のように主張し特定目的の政府創設を擁護する。アメリカ型自治は、「アメリカの特別の事情であって、建国以来……村落がある国には当てはまらないのではないかという類の反論がなされるであろうが、問題は法制技術的な意味での法人化論ではなくして、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ということを強調したいのである」（塩野 2004：43）。また、塩野・石原・松本（2002：121-9）も参照されたい。
- (16) 新藤も「初等・中等教育についていうならば、学校区を特定目的の地方政府と位置づけ、独自の課税権をもち、学区住民による公選の執行機関に教育行政をゆだねることも、教育に対する民主統制システムである」と述べている（新藤 2002：275）が、これと、教育行政も含む首長による「総合行政」という持論との関係は明確ではない。
- (17) 山口の場合、スコットランド、ウエールズの地方分権などの「創設型」と、スウェーデン、ノルウェーなどの北欧諸国のフリー・コミュニンの「規制緩和型」の二つのタイプを類型化している（山口 2002：133-4）が、本稿が提唱する一国多制度は、より一層わが国の風土に合致すると思われる「制度選択型」とも言えるものである（外川・安藤 2011）。なお、筆者は、特定目的の政府の創設を教育政府に限定することなく、ある程度の多様な政策領域を対象として創設されるべきだと考えている。この場合、特定目的の政府の創設は、「自治基本法」によって保障され、この法律によって、特定目的の政府を創設できる場合を類型的・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れば良いであろう（外川 2011b）。ちなみに、今井も、市町村合併を誘発する「総合行政主体」論によらずとも、自らの決定権を留保した上で市町村住民は学校自治体や福祉自治体など目的別自治体に特定の業務を「信託」すれば、合併を選択しなくても自治体の総合性は担保されるとしている（今井 2008：267）。特定目的の政府の具体的創設の方法と仕組みは明確にされていないが、基本的方向性は筆者の考え方と同様だと思われる（外川 2011b）。

〈参考文献〉

- 青木栄一 (2008) 「評価制度と教育のNPM型ガバナンス改革 (続・完)」『評価クォーターリー (行政管理研究センター)』2008年4月号
- 浅野史郎・森田朗・藤田英典他 (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)
- 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」日本教育法学会編『自治・分権と教育法』三省堂
- 姉崎洋一他編 (2011) 『解説小六法 (平成23年版)』三省堂
- 磯崎初仁 (2010) 「都道府県改革と道州制—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
- 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
- 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
- 伊藤正次 (2002) 「教育委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想4 機構』岩波書店
- 伊藤正次 (2006a) 「教育委員会制度改革の構想と設計—教育委員会必置制の廃止に向けて」『月刊自治フォーラム』2006年7月号
- 伊藤正次 (2006b) 「教育委員会制度改革の視座と展望—教育委員会必置論を超えて」『国際文化研修』Vol. 52
- 伊藤正次 (2007) 「首長制の責任領域の拡大が問われる—行政委員会制度改革の視点」『都市問題』第98巻第7号
- 乾彰夫 (2002) 「東京の『教育改革』の現段階—その『危機』と矛盾」『教育』2002年8月号
- 乾彰夫 (2003) 「東京型教育改革は唯一の道ではない」『世界』2003年7月号
- 乾彰夫 (2004) 「東京都の教育改革—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
- 犬丸直 (2009) 「犬丸氏が語る教育委員会法の廃止—戦後の教育行政と地方教育行政の組織及び運営に関する法律」東京市政調査会編『地方自治史を掘る』東京市政調査会
- 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
- 今井照 (2008) 『「平成大合併」の政治学』公人社
- 江口清三郎 (1994) 『自治体行政の組織と職員の役割』公職研
- 大内裕和 (2011) 「橋下『独裁』は何を奪うか—大阪府教育基本条例・職員基本条例批判」『世界』2011年11月号
- 大桃敏行 (2004) 「教育のガバナンス改革と新たな統制システム」『日本教育行政学

会年報』第30号

- 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
- 大山礼子 (2002) 「首長・議会・行政委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想4 機構』岩波書店
- 小川正人 (2001) 「県教育委員会における『義務標準法』の運用と教職員配置の実態—ヒヤリング調査報告—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政研究室紀要』第20号
- 小川正人 (2004) 「教育への市民参加と自治体教育行政改革」菊谷剛彦他編『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
- 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
- 小川正人 (2010) 『教育改革のゆくえ—国から地方へ』ちくま新書
- 長田三男・尾形利雄 (1986) 『我国における教育委員会制度の研究』大空社
- 加地佐哲也 (2001) 「教育委員会の専門性と行政能力の向上」堀内孜編集代表『地方分権と教育委員会2 教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい
- 片岡寛光 (1985) 「総合調整の一般理論に向かって」『季刊行政管理研究』No. 32
- 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」日本の教育を考える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
- 金井利之 (2007) 『自治制度』東京大学出版会
- 教育行政制度研究会 (2006) 『地方分権型の教育行政制度にむけて』分権型政策制度研究センター
- 国井成一 (1962) 「行政における調整の機能と組織—主として実際の立場から—」『都市問題研究』第14巻第6号
- 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
- 西東克介 (2003) 「教育委員会制度における『文化的営み』と『政治的営み』—東京都中野区準公選制 (1995年廃止) を事例として—」『弘前学院大学社会福祉学部研究紀要』第3号
- 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
- 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
- 塩野宏・石原信雄・松本英昭 (2000) 『21世紀の地方自治を語る—分権型社会を担う人々へ』ぎょうせい
- 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』2002年8月号
- 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』2003年7月号

- 新藤宗幸 (1982) 「文部行政の分権化構想」『世界』岩波書店1982年11月号
- 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
- 新藤宗幸 (2002) 「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
- 新藤宗幸 (2005a) 「教育行政に問われる『タテ系列』の解体」『都市問題』第96号第4号
- 新藤宗幸 (2005b) 「タテの行政系列をどのように認識するのか」『日本教育行政学会年報』No. 31
- 神野直彦 (1999) 「地方分権と合併の両義性—効率性の視点から」総合研究開発機構編『地方政府のガバナンスに関する研究』
- 高橋寛人 (2001) 「教育行政の独立と地方教育行政職員の専門性に関する史的検討」『日本教育行政学会年報』第27号
- 田中守 (1965) 「序議の研究」辻清明編『現代行政の理論と現実：巖山政道先生古希記念論文集』勁草書房
- 千々布敏弥 (1995) 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律下における教育長の任用とその資質」『教育経営教育行政学研究紀要 (九州大学)』第2号
- 辻村貴洋 (2008) 「教育行政専門職と教育自治—現代教育行政改革の課題と研究動向」『北海道大学大学院教育学研究室紀要』第104号
- 外川伸一 (2009) 「ガバナンス分析のためのネットワーク・ガバナンス論—相互依存性, 正統性, メタガバナンス, NPM との相違の観点から—」『山梨学院大学法学論集』第63号
- 外川伸一 (2011a) 「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
- 外川伸一 (2011b) 「自治制度における『総合性』・『一般性』の緩和と特定目的の政府の創設(上)—道州制に対する自治的代替案の提示—」『山梨学院大学法学論集』第68号
- 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』No. 44
- 中嶋哲彦 (2009) 「教育委員会の現状と課題—学習権保障の条件整備と教育の地方自治」平野春好編『概説教育行政学』東京大学出版会
- 平井一臣 (2011) 「劇場化し暴走する地方政治—阿久根から大阪へ—」『世界』2011年11月号
- 堀和郎・柳林信彦 (2009) 『教育委員会制度再生の条件—運用実態の実証分析に基づいて』筑波大学出版会
- 村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社
- 村上浩昭 (1999) 「戦後地方教育行政改革における『政党政治』の排除 (一) —教育刷新委員会の議論から見る地方教育委員会創設過程—」『東京都立大学法学会誌

誌』第39巻第2号

森田朗（2005）「地方分権と教育改革」八代尚宏編『「官製市場」改革』日本経済新聞社

森田満夫（2011）「教育行政の原理と組織」土屋基規編著『現代教育制度論』ミネルヴァ書房

山口二郎（2002）「一国多制度」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想1 課題』岩波書店

横井敏郎（2004）「分権改革下の地方教育行政における『民衆統制』—岐阜県における知事主導の『教育改革』」『教育学研究（日本教育学会）』第71巻第2号