

教育行政制度の再設計に関する考察 —行政委員会制度に留意しながら—

外 川 伸 一

- 1 はじめに
- 2 首長による教育委員会の水平的統制
- 3 水平的統制の拡大・強化
- 4 文科省による垂直的統制
- 5 教育への「官邸政治」の介入
- 6 中央・地方を通じた教育行政制度の再設計の方向性
 - (1) 中央の教育行政制度の再設計の方向性
 - (2) 自治体の教育行政制度の再設計の方向性
- 7 結論に代えて

1 はじめに

教育という学問領域においては、教育行政学会という独自の学会が存在し、そこでは長年にわたり行政委員会 (administrative commission or boards) としての教育委員会 (board of education) が「擁護」されてきた。ただ、教育委員会の「機能不全」「形骸化」については、政府による制度「改悪」を理由とする論者が大半を占めるが、おおよそ共通の認識がもたれ、その内容にはいくぶん差異があるものの、制度改革に向けた様々な提案がなされてきたところである。ただ、管見の限り、中央・地方を通じた「総体」としての教育行政制度の再設計について論じた論考はさほど

見受けられず、そうした試みはむしろ行政学領域の学者によって行われてきた（たとえば、新藤2013）。筆者も、素描の域にとどまるものの、本稿において、そうした再設計の方向を示すことを試みたいと考えている。ただ、筆者は行政委員会の重要性を認識しつつも、行政委員会としての教育委員会については、必ずしも教育行政学者の主張と同じではない。だが、中央・地方を通じた「総体」としての教育行政制度の再設計の方向を考える時、鍵を握るのはやはり行政委員会という制度であると筆者は捉えている。そこで、最初にこの行政委員会について簡単に見ていくことから議論を始めることとしたい。

戦後、わが国行政の権力の集中を排除しその民主化を図るとともに、政治的中立性¹⁾の確保等を行うため、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）によって行政機構改革の一環として、これまでわが国の行政制度には存在しなかった²⁾行政委員会なるものが導入された。この行政委員会については、様々な定義がなされているが、ごく初期の段階で行政法学の碩学である田中二郎はおおよそ次のように定義した。すなわち、行政委員会とは、諮問機関（advisory body or organ）とは異なり、数名からなる合議体が、行政の管理・執行を担当し責任を負う行政機構の一形態であり、この合議体が行政に関して自ら企画・調査・立案・勧告等を行うほか、特定の行政の実施、争訟の判定、規則の制定等に当たり、自ら直接その責任者となるものである。こうした行政委員会は、程度の差こそあれ、一般の行政機構から独立しており、その所管事務について、準立法的機能（quasi-legislative function）と準司法的機能（quasi-judicial function）を併せ持つ（田中 1956: 1-2）³⁾。

学界では、こうした行政委員会は、州際通商委員会（Interstate Commerce Commission）に代表されるアメリカ合衆国の独立規制委員会（Independent Regulatory Commission）の「制度形態」をわが国に「移

植」したものとの解釈が一般的である⁴⁾。

ただ、足立は、この見解に異議を唱える。本稿で論ずる教育行政制度に大きく関係してくることから、その主張に触れておきたい。要するに、彼は、個々の行政委員会を仔細に見ていくと、準立法的機能や準司法的機能を持つアメリカの独立規制委員会は、「最小の政府が最上の政府である」

(least government is best government) とする伝統的な自由主義国家観を基調とするアメリカが、資本主義経済の発展に伴って生じた社会経済的諸問題を解決するために規制 (regulation) の執行という形で「新しい政府職能 (governmental service)」を遂行するために導入されたものである一方で、こうした国家観を持ちながらも、住民の生命・財産に直接に関係する警察のような機能、あるいは、そのあり方に関して住民の間に相当の意見の相違があるが故に、彼らの様々な意見を十分に反映させる必要のある教育といった「伝統的職能」に関する行政委員会が並存していることを指摘しているのである (足立 1953)。

こうした足立の主張は、特に個々の行政委員会を論じる際には十分考慮に値する重要な視点である。なぜなら、少なくとも新しい政府職能に関する行政委員会と伝統的職能に関するそれが必要とされる理由は職務上の独立性という点では一致するものの、その他の理由では完全に重なり合うということにはならないからである。具体的に述べると、本稿で取り上げる教育行政制度の一部を構成する自治体の教育委員会制度は、この足立の類型における伝統的政府職能の領域に属することになるが、そこで最も重要視されるべきは、政治的中立性ないし特定の党派的イデオロギーの排除であり、準立法的機能及び準司法的機能を擁する新しい政府職能が必要とされる最大の理由の一つである (争訟等の) 迅速な処理といったことはさほど問題とならないのである。まずは、このことを念頭に置いておく必要がある⁵⁾。

ただ、本稿では自治体における行政委員会としての教育委員会制度、換言すると自治体の教育行政制度についてのみを論じる訳ではない。それでは極めて不十分である。自治体の教育行政制度と中央のそれを包括した総体としての教育行政制度を論じなければ政治的中立性を制度全体に行き渡らせることができないのは明らかである。特にわが国では、融合型事務制度が採用され、教育行政に関していえば、自治体の教育委員会は、その「本質的部分」については文部科学省（以下、「文科省」という）の垂直的統制（vertical control）に服している。さらに言えば、近年では、「官邸政治」が国家主義（Nationalism）と新自由主義（Neoliberalism）に基づき、文科省に対して盛んにイデオロギー的介入を行っている。このことは、中央レベルの教育行政制度に関しても行政委員会制度の導入を検討してみる必要があることを十分に意味している。ただ、与えられた紙幅の中では、制度の再設計を詳細に論じることは到底不可能である。したがって、本稿では、再設計の方向性を素描することに留めたい。

本稿の構成について述べたい。以下、続く第2章では、自治体の教育行政は、教育委員会によって担われているだけでなく、法的には首長も一定の役割を担い、その統轄代表権に基づき、教育委員会に対し水平的統制（horizontal control）（同一自治体内での統制）を行使していることを述べる。その後の第3章では、教育行政における首長の担任部分が拡大し、それに伴い教育委員会に対する水平的統制も強化されていることを明らかにする。しかし、こうした状況の中でも、教育行政の「本質的部分」には首長の統制は及ぶことはない。その「部分」については文科省による垂直的統制（vertical control）（異なるレベルの行政機構間における統制）が働いているからである。そこで、第4章では、教育委員会に対する文科省の垂直的統制について、内外事項区分論を参考に見ていく。第5章では、近年においては、教育行政の頂点に位置する文科省の意思に優越する形で

「官邸政治」の介入が行われ、教育が「不当な支配」に服していることを明らかにする。以上の議論を前提として、第6章では、中央・地方を通じた、政治的中立性を強化した教育行政制度の再設計の方向性について素描し、終章において今までの議論をまとめることとする。なお、本稿は教育行政のうち、初等中等教育機関における学校教育行政（要するに義務教育行政）のみを考察対象とするものである。

2 首長による教育委員会の水平的統制

戦後の教育行政制度改革において、天皇制絶対主義・超国家主義を基盤として、皇国史観に基づく教育を人々に植え付け、戦争という惨禍を増幅させた文部省については、終戦を機に新たな教育行政制度の構築に向けた議論がなされたが、結果的に同省は解体されることなく生き残った⁶⁾。そして、戦後の教育行政制度の刷新は、GHQの要請によって来日した米国教育使節団の「報告書」を受けた教育刷新委員会の「建議」に基づき、1948年に公布・施行された「教育委員会法」によって、自治体レベルへの公選制教育委員会制度の導入という形で図られることとなった（今村1984:88）。

しかしながら、1956年、その第1条に「教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行うべき」との自覚の下に「公正な民意」で「地域の実情に即した」教育行政を行うという目的規定を掲げた公選制教育委員会の根拠法である「教育委員会法」は廃止され、教育委員会を任命制としその権限を制約した「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）が「一般行政と教育行政の調和」「教育の政治的中立と教育行政の安定確保」「国・都道府県・市町村一体としての教育行政制度の樹立」を名目に制定されることとなった⁷⁾。本

稿では、今後の教育行政制度の再設計の方向を素描することを目的としているため、この間の経緯等には触れず⁸⁾、現在の任命制教育委員会における委員会と首長の担任意務や両者の関係などについて、まず述べていくこととする。

地教行法は、その第21条に、19項目にわたって教育委員会の職務権限を列挙している。本稿との関係でその主なものを挙げると、委員会が所管する学校等の教育機関の設置・管理・廃止（1号）、所管する学校等の教育機関の用に供する財産（教育財産）の管理（2号）、所管する学校等の教育機関の職員の任免・人事（3号）、学齢生徒・児童の就学及び生徒・児童等の入転学・退学（4号）、所管する学校の組織編制・教育課程・学習指導・生徒指導・職業指導（5号）、教科書・教材の取扱い（6号）、校舎等の施設・教具等の設備の整備（7号）、教職員等の研修（8号）などである。その他、本稿では論じないが、社会教育（12号）、スポーツ（13号）、文化財保護（14条）なども教育委員会の職務権限の対象となっている。

地教行法は、続く第22条で首長（法律上は長）の職務権限も明示しており、それは6項目にわたる。本稿との関係では、教育財産の取得・処分（4号）、教育委員会の所掌に係る事項の契約締結（5号）、教育委員会に関する予算執行（6号）などが重要である。

なお、自治体は、第21条、第22条の規定にかかわらず、条例で定めれば、首長が議会での条例制定・改廃の議決前に教育委員会の意見を聴き、本来、教育委員会の所掌事務となっている次の事項を首長の担任意務とすることができる（第23条）。それらは、図書館・博物館・公民館等の「特定社会教育機関」の設置・管理・廃止（1号）、学校体育を除くスポーツに関する事務（2号）、文化に関する事務（3号）、文化財の保護に関する事務（4号）である。条例制定によって首長が所掌し得る事務については、当初からこれらの全ての項目にわたっていた訳ではなく、次第に拡張され、

今後も拡張していくことが予想される。

ところで、首長の権限・所掌事務等は、当然のことながら、地方自治法（時に、「自治法」ということもある）によっても定められ、教育委員会は、これに定められた規定によって制約を受ける。それらを地教行法の所掌事務と関連付けながら見ていくことにしたい。

まず、首長は、当該自治体を統轄し、その代表であるという統轄代表権を有する（第147条）。このうち「統轄権」とは、首長は、当該自治体の全般について、「総合的統一」を確保する権限を有することを意味する（地方自治制度研究会編『地方自治小六法』）。この統轄代表権を根拠として、首長は教育委員会など自治体行政委員会が有する職務権限の執行に大きく関係する組織編制や予算等に、様々な制約を課すことになる。例えば、行政委員会等の事務局の組織編制・職員定数等については、首長に総合調整権が与えられ、「組織及び運営の合理化」、「相互の間の権衡の保持」を理由に首長の勧告権が付与されている（第180条の4）。教育委員会は、その職務権限を執行するに際し、事務局や出先機関等の組織を任意に編制することは許容されないのである。また、首長は統轄代表権を根拠とする「総合的統一」確保権によって公有財産について報告要請・実地調査等を行わせることができる。いわゆる公有財産に関する首長の総合調整権と呼ばれるものである（第238条の2）。

次に、教育委員会との関係で特に重要と思われる自治法に規定されている首長の担当事務について確認しておきたい。それは、第149条に列举されている。まず、議会の議決事件（第96条）についてその議案を提出する権限は首長だけが有する（1号）。ここで特に重要なものは、条例の制定・改廃である。たとえ、教育委員会に係る条例であっても、教育委員会にはその議案提出権はない。「教育委員会法」では、教育委員会に係る条例案を議会に諮ろうとする際には、当該原案を首長に送付し、首長が当該

原案を修正した場合には、当該議案については、教育委員会の原案と首長の修正に対する教育委員会の意見も併せて議会にかけなければならなかった（教育委員会法第61条～第63条）。次に、予算を調製し執行する権限は首長だけが持つ（2号）。教育委員会が公選制であった時には、教育委員会が独自に予算を編成しそれを首長に送付する権限があった（教育委員会法第56条）。そして、首長が教育委員会の予算を減額しようとする際には、予め教育委員会の意見を聞き、そのことを附記し教育委員会の原案とともに自らの予算案を議会に提案する、いわゆる「二本建て予算」の制度があった（教育委員会法第57条～第58条）。また、財産を取得・管理・処分する権限も首長権限である（6号）。現在の教育委員会には、新設学校の敷地など学校教育に必要不可欠な教育財産であっても、その取得等に係る契約締結権（支出負担行為権限）はなく、これは首長の権限となる。こうしたことは学校用地に限らず、様々な教育財産の取得についても同様である。当然、予算執行権もないことになる。それでは、予算執行権を持たない教育委員会事務局は、何を根拠に予算執行を行っているのだろうか。これについては、首長が執行すべき事務に対する教育委員会の補助執行又は委任という方法を採用しているのである（第180条の2）。「教育委員会法」では、教育委員会は、首長からの配当を受けた上で、予算を執行する権限を有していた（教育委員会法第59条）。なお、収入に関しても教育委員会は収入調定の権限を有しない。授業料さえも収入調定できないのである。これについても、補助執行・委任の形を採っている。さらに、公の施設の設置・管理・廃止の権限（7号）も首長が有する。そして、自治法は、こうした権限は、別の法律に定めのない限り、行政委員会等にはないことをわざわざ明記しているのである（第180条の6）。

なお、教育委員会の事務局職員については、首長部局の職員が出向という形で職務を遂行する。要するに、教育委員会事務局職員の人事異動は、

首長部局職員のそれに組み込まれているのである。しかも、教育委員会事務局の要職には、首長の意向が強く働いていることも分かっている（安藤・外川2022）。

以上から理解できるように、自治体の教育行政については、法律上も首長と教育委員会が相互に役割分担しながら執行している制度、いわば、首長と教育委員会の「二元執行体制」（堀は「教育行政機関の二元化」という（2011:108））が採られているのである。決して教育行政の全てが教育委員会で一元的に執行されている訳ではない。こうした教育行政執行機関のあり方を筆者はかねてから「自治法—地教行法体制」と呼んでいる（例えば、外川2012）。したがって、巷間言われているように、教育行政の所管は教育委員会であるというのは、非常に「誤解を招く言辞」ということになる。そして、今まで見てきたことから分かるように、この「自治法—地教行法体制」によって、予算、財産、組織、職員定数、人事等（ヒト・モノ・カネ・ソシキ）に関して、教育委員会は首長から相当程度の制約を課せられている。こうした意味で、自治体においては、教育委員会は首長による水平的統制に服しているといえる⁹⁾。となると、首長が特定の政治的イデオロギーを有している場合、彼は、自らの教育行政に関する幅広い権限を用いて、「不当な支配」（教育基本法第16条1項）を行う余地が大きいということでもある。

3 水平的統制の拡大・強化

この「自治法—地教行法体制」に基づく首長の水平的統制は、2014年の地教行法の抜本的改正によってさらに拡大・強化された。このことを見るために、まずは、2014年改正前の教育委員会制度の骨格を述べ、次いで改正後にそれがどのように変わったのかを見ておきたい。

改正前、狭義の教育委員会（事務局を除いた合議体としての教育委員会）は一般的に5人の委員で構成され¹⁰⁾（改正前地教行法第3条）、個々の委員は、「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」の中から首長が議会の同意を得て任命することとされていた（第4条）。二元代表制を採用している自治体においては、首長も議会の構成員である議員も公選で選ばれていることから、こうした措置は、教育委員が公選制から任命制に変わったことによって「脆弱化」した教育委員会の政治的正統性（political legitimacy）を多少なりとも「補強」しようと、国の制度に倣って取り入れられたものと思われる。こうして任命された委員で構成された教育委員会は、委員相互の選挙によって教育委員会を主宰し代表する教育委員長（任期1年）を選び（第12条）、残る委員の中から事務局の事務を統括しそれを指揮監督する教育長を任命していた（第16条、第20条）。しかし、教育委員は非常勤であるのに対し教育長は常勤であることから、首長は、委員長を含む一般の教育委員候補と教育長候補を区別して議会同意を得ていた訳で、事実上、教育長は首長によって任命されていた格好になる。教育委員会による教育長の任命行為は形式的なものに過ぎなかったのである。そして、教育長には高い比率で学校長経験者などの教育職出身者が選ばれていた。また、教育委員長を含む教育委員には、通常、弁護士、医師、公認会計士、会社役員など地域の名士が選ばれることが多かった。

こうした教育委員会は、教育行政の専門家である教育長のプロフェッショナル・リーダーシップ（professional leadership）と、教育行政には「素人」¹¹⁾である教育委員のレイマン・コントロール（layman control）の「均衡」（equilibrium）の上に成立するものとされる（小川2010: 149-50）が、実質的には教育長がその指揮監督下の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实际的執行

を一手に担う「教育長制」となっていた訳である（安達 2001:165、市川 2000:107）。

このように、改正前の地教行法でも、教育長は、事実上、首長によって任命されていたことから、首長は教育長に自身と同じ選好（preference）を持つ者を選ぶことになるのはむしろ当然であった。これを村上に倣って、政治学における本人－代理人理論（principal-agent theory）で説明しよう。本人－代理人理論の視角からすると、首長は本人（principal）、教育長は代理人（agent）と捉えることができます。本人と代理人との間には、一般的に情報格差（information gap）などによる意思の乖離（エージェンシー・スラック）（agency slack）が発生する。特に、教育委員会は首長から職務上独立している行政委員会であることから、法的には、本人である首長は代理人である教育長を直接に指揮監督できる立場にはない。こうした場合、通常、エージェンシー・スラックは大きくなる傾向にある。しかし、首長は、事実上、自らの意思で教育長を選任できる訳であるから、本人たる首長と代理人たる教育長との間のエージェンシー・スラックはほとんどないか、非常に小さいと推論できる（村上 2009:22）。また、教育委員会事務局の人事が首長部局人事の一環として行われていることを考えると、教育長統括下の事務局の要職（主管課の課長等）は過去の人事においても枢要な職位（position）を与えられてきた者で構成されると推察される（安藤・外川 2022）。このことは、首長と教育長との間のエージェンシー・スラックをさらに縮小させるように作用する。これらに、予算編成権や条例案提出権、予算執行権、契約締結権、財産の取得・処分権などの首長権限がさらに加わると、首長は広義の教育委員会（合議体としての教育委員会と事務局）を水平的に統制することが十分に可能となるのである。

かくして、教育長のプロフェッショナル・リーダーシップと教育委員によるレイマン・コントロールの「均衡」というのは、理想ではあるが、現

実世界ではむしろ「空想」(imaginativeness)に過ぎなくなり、教育委員会制度の「機能不全」や「形骸化」が叫ばれることになるのである。

こうした教育委員会制度の問題点は、以前から指摘され続けていた。その改善(?)に向けて大きく動き出す契機となったのが、「大津市中学生いじめ自殺事件」である。この事件に関しては、教育委員会の「隠蔽体質」も加わり、その「機能不全」を象徴的に表すものであったことは確かだが、制度改正の根底には、国家主義・新自由主義に基づきわが国を過去の強い国家として「取り戻す」ことを企図する自民党、特に安倍政権の力が強く作用した。

民主党政権時代の2012年10月に当時の安倍晋三自民党総裁は、その直属の機関として党内に「教育再生実行本部」を設置する。12月の総選挙で政権を奪還し第二次安倍政権が発足すると、2013年1月、首相を議長とし内閣官房長官、文科大臣(教育再生担当大臣を兼務)、有識者で構成される「教育再生実行会議」の設置を閣議決定し、直ちにスタートさせた。同会議は、同年2月26日の「いじめ問題等への対応について」と題する「第一次提言」を皮切りに、10月31日までに矢継ぎ早に4次にわたる提言を発出した¹²⁾。その中の「教育委員会制度等の在り方について」と題する「第二次提言」(2013年4月)は、まさに自治体の教育行政制度の大幅改正を要請するもので、この「提言」に基づく詳細な制度設計は文科省に設置されている中央教育審議会(中教審)に付託されることとなった。特に制度の詳細を審議するのは、「地方教育行政制度に関する重要事項」を所掌する教育制度分科会(会長は小川正人東京大学名誉教授)であった。ここでの案は教育委員会を「特別な付属機関」として教育行政の執行機関から外す案と「性格を改めた」執行機関とする案の両論併記の「答申」(2013年12月)となったが、その後、自民党内で議論され、連立与党である公明党との協議を経て軌道修正が図られた。

この最終案の大きな改正点は、次の諸点である。第一に、教育委員会は行政委員会として教育行政の執行機関として存続させるが、教育長と教育委員長を一本化した常勤の教育長（以下、地教行法改正後の教育長を「新教育長」という）を置く（任期は3年）¹³⁾。第二に、したがって、教育委員会は、「新教育長」と教育委員とで構成される。第三に、「新教育長」の任命は、議会の同意を得て首長が行う。第四に、教育委員会の外に首長と教育委員会で構成される「総合教育会議」を設置し、その主宰は首長とする。「総合教育会議」では、首長が策定する教育に関する大綱に関して協議を行うほか、教育を行うための諸条件の整備や地域の実情に応じた教育等の振興を図るための重点施策、児童・生徒等に関わる緊急措置等について協議するとされた。これらに基づいて、2014年4月から新制度が施行されたが、これら4項目について、改正前の制度と比較しながら、詳細に見ていくこととしたい。

まず、第一の点である。行政委員会としての教育委員会は存置されたが、今まで教育委員会における選挙で選ばれ、教育委員会を代表し会議の主宰者であった教育委員長の役割は、「新教育長」が担うこととなった。改正地教行法では、「教育長は、教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表する」と改められた（第13条1項）。また、事務局に対する指揮監督権は、法文上は規定されていないが、委員会の代表である「新教育長」は執行機関である教育委員会の意思決定に基づき、事務局を指揮監督する立場にあるとされた。

第二の点についてである。改正地教行法は、「新教育長」とその他の教育委員を書き分け「教育委員会は、教育長及び四人の教育委員をもって組織する」とした（第3条）。教育長は、「人格が高潔で、教育行政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、任命する」と規定された（第4条1項）。ちなみに、教育委員については、第4条2項

で、改正前の第4条1項と同様の規定がなされた。すなわち、「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、任命する」とした。「新教育長」と教育委員との大きな相違は、教育長は「教育行政」に識見を有する者であるのに対し、委員は、「教育、学術及び文化」（「教育等」）に識見のある者ということである。改正地教行法は、「新教育長」に対して教育等ではなく教育行政に関するプロフェッショナル・リーダーシップを求めていることになる。しかし、委員には教育行政の識見は要求せず、あくまでも教育等に関する識見を求めているのである。改正前には、教育長は（法律上）教育委員の中から教育委員会が任命していたため、教育長に求められる条件は、教育委員のそれと同様であって、教育行政に関する知見は明確には定められていなかった。こうした意味で、内実はともかく、改正地教行法では、「新教育長」による教育行政に関するプロフェッショナル・リーダーシップと教育行政には素人であるが、教育等には識見のある委員のレイマン・コントロールの「均衡」を明確化したようにも見える。しかし、その趣旨を正確に言うならば、この制度改正が期待しているところは、あくまでも権限を強化し、また責任を明確化した上で「新教育長」の「行政的」プロフェッショナル・リーダーシップによって「形骸化」した、あるいは「機能不全」に陥っている教育委員会を建て直そうということであり、レイマンである委員はいわばアドバイザー的役割を期待されているに過ぎないといえなくもない。したがって、プロフェッショナル・リーダーシップとレイマン・コントロールの「均衡」は「放棄」されたとも捉えられるのである。

「教育委員会法」の時代には、「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」（教育委員会法第41条2項）教育委員会が任命する者とし、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、その第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」を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されていた（千々布1995:39）。これは、教育長の「教育」に関するプロフェSSIONナル・リーダーシップを確保しようとの意図とも捉えられるが、その後、「教育職員免許法」は廃止され、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（千々布1995:39-40）ことを考えると、プロフェSSIONナル・リーダーシップとレイマン・コントロールの「均衡」という理想の実現は、当初から困難を極めていたか、あるいは、さほど期待されていなかったということである。

第三の点についてである。既に何回か述べたように、教育長候補は、事実上、首長が任命していた。しかし、法制上、教育長の任命権者はあくまでも教育委員会であり、首長は教育長を指揮命令することは適わなかった。そこで、首長は教育長候補者として、諸施策に関し自らと同一の、もしくは極めて類似した選好を持つ者、換言すると、エージェンシー・スラックが微弱な者を議会に諮っていたのである。しかし、制度は改正され首長は「新教育長」の任命権者となった。とは言え、教育委員会の職務権限に関し首長は「新教育長」に対し指揮監督を行うことはできない。だが、首長が「新教育長」の任命権者になることによって、両者の間のエージェンシー・スラックはさらに縮小（消滅？）したことは確かなのである。

第四の点についてである。この「総合教育会議」は、制度改正前にはなかった組織である。改正地教行法では、まず、「地域の実情に応じ」た自治体の「教育、学術、文化の振興に関する総合的な施策の大綱」を首長が定めることとされた（第1条の3、1項）。この「大綱」は、「教育基本

法」第17条2項でその策定が自治体の努力義務とされた「教育振興基本計画」に当たるものを義務化したものと捉えられており、この教育に関する「大綱」の策定を首長が行うこととしたのである。策定に当たっては、首長は、地教行法に新たに定められた、自らが主宰する「総合教育会議」（第1条の4）で予め教育委員会と協議をすることとされた（第1条の3、2項）。なお、この「大綱」策定に関する協議のほかに、「総合教育会議」では、教育条件整備に関することや、教育等の振興を図るための重点施策、さらには、児童・生徒等の生命・身体に被害が生じていたり、あるいは生じる恐れがある場合の緊急に講ずべき措置についても協議を行うこととされている（第1条の4、1項）。最後の項目は、「教育再生実行会議」の「第一次提言」における「いじめ対策の法制化」であり、「大津市中学生いじめ自殺事件」等を念頭に置いたものである。

文科省の施行通知（第490号）によると、「大綱」に関しては、「教育委員会の所管に属する事務については、自らの権限と責任において、管理し、執行すべきものであり」、首長に、「教育委員会の権限に属する事務を管理・執行する権限を与えたものではない」とする。しかし、首長は統括代表権に基づく総合調整権のほか、それに関係して予算、財産、組織、職員定数、人事等（ヒト・モノ・カネ・ソシキ）に関する諸権限を有し、教育委員会の所掌事項を大きく制約する。加えて、教育委員会の所掌事項が「大綱」の策定に関連して首長主宰の「総合教育会議」で協議がなされるとなると、首長は自らの権限を盾に、結果的に教育委員会の権限に踏み込むことが可能となる。したがって、首長の主宰する「総合教育会議」の設置と「大綱」の策定義務化によって、「総合教育会議」を通じて教育委員会の所掌事項への首長介入の可能性はかなり高まったといえよう。この介入の際に、首長の代理人である「新教育長」が、任命権者である首長の意図を巧みに「解釈」し「通訳」する役割を果たすことになるのであるから

(それを期待しての改正であるが)、首長による教育委員会への水平的統制はより強固なものになった(増幅された)といえよう。

いずれにしても、2014年の教育委員会制度の改正は、教育委員会への首長の水平的統制を強化し、首長の教育委員会への介入の可能性を高めた。しかし、こうしたことは、教育などの伝統的政府職能にとって最も必要とされる政治的中立性ないし党派的イデオロギーの「遮断」にとって決定的な意味を持つのであろうか。それを判断するためには、文科省と教育委員会の関係の実態についても見ておかなければならない。

4 文科省による垂直的統制

これまで、教育と教育行政の相違については、必ずしも明示してこなかった。以降の議論ではこの相違が極めて重要となることから、本章からは両者の相違を明確にして論じることにはしたい。

国家主義と新自由主義のイデオロギーを背景に、2006年に安倍政権によって「政治的」に書き換えられる前の旧「教育基本法」第10条1項は、「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対して直接に責任を負って行われるべきものである」とし、2項では、「教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない」と規定していた。全面的に改訂を加えられた新「教育基本法」では、教育行政に関する規定は第16条に移り、その1項では「教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適切に行われなければならない」と規定された。要するに、「直接責任の原理」に代わって「この法律及び他の法律に定めるところにより」と改められた部分は、法

律の制定や改正を通じて政党や党派のイデオロギーが入り込む「余地」を拡大させることになった¹⁴⁾が、「不当な支配」という部分は辛くも生き残ったのである。この「不当な支配」とは、基本的に、国や自治体の機関（教育行政機関であるか否かは問わない）や当該機関に属する公務員（官僚）並びに国や自治体の政治家（議会議員であるか否かは問わない）による教育への不当な介入のことと言って良い。

こうしたことを考える時、特に教育行政の役割は何かが問われることになる。この場合の一つの考え方が、アメリカの比較教育学者のキャンデル（I.L.Kandel）の所説を参考に教育行政学者の宗像誠也が、旧「教育基本法」第10条を解釈するために唱えた内外事項区分論である。佐藤によると、内外事項区分論とは、「教育行政の役割は、教育を成立させるための諸条件の整備である外的事項（externa）に限定され、教育の内容、方法など内的事項（interna）への、指導助言以外の権力的介入は不当な支配として禁じられる」というものである（佐藤1998:19）。外的事項には、具体的に、教育に係る施設・設備の整備や財政的措置、教育費の確保、就学年限の確定などが挙げられ、内的事項には教育課程、学習指導、生徒指導などが含まれる。また、「内的事項は、教師や親を中心とした国民の自由、文化的決定に委ねられるが、最終的には専門職たる教師に信託され、親や住民による統制はやはり禁じられることになる」という（佐藤1998:19）¹⁵⁾。こうした内外事項の区分は、なぜ、唱えられるに至ったのであろうか。それは、教育固有の性質に由来していると考ええる。齋藤によると、教育（齋藤は文部科学行政といっているが、この方が正確であろう）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いう。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というのである（齋藤2001:3-5）。つまり、教育は、児童・生徒の形成途上の「人格」の完成を目指し

て、当該児童・生徒の「精神作用」に外部から影響を及ぼすことによって、その健全な完成を促すとともに、「自主的精神」を持った社会の形成者として育成しようとするといった他の分野の基盤となる固有の性質を持っていることから、教育行政は、このことを促す教育の諸条件の整備に徹すべきで、教育の内的事項には不当に介入してはならないということである¹⁶⁾。

しかし、1976年の「旭川学力テスト事件」最高裁判決は、内的事項と外的事項の相違を認めた上で、国は、「大綱的基準の設定」にとどまるのであれば、内的事項への関与も許容されとした（最大判昭51・5・21判時814-33）。ここでの「大綱的基準」なるものについては、どこまでが「大綱的」なのかが問題とされるところであり、教育行政機関等はこれを幅広く解釈する傾向にある。例えば、まさに内的基準の核心に位置する学習指導要領については、1958年に告示化され、法的拘束力があるとされているが、改訂ごとに厚くなり、現在では詳細を極めているといっても過言ではない。そうなると、学習指導要領の全てに法的拘束力が及ぶというのは現実的ではないともいえる¹⁷⁾。

それはともかく、この内外事項区分論には、境界が不確定な事項もないではないが、一応の説得力があり有益な基準と思われることから、本章からは、この区分論を基準に教育行政の役割について考えてみたい。

そこで、もう一度、次の点を確認しておくこととしたい。筆者は、第2章で、自治体では「自治法—地教行法体制」の下で、教育行政は首長と教育委員会が分担して執行していることから、自治体の教育行政の執行は首長と教育委員会の「二元執行体制」であるとした。しかし、首長の統轄代表権やヒト・モノ・カネ・ソシキに対する権限によって教育委員会に対し首長の水平的統制が及んでいると述べ、第3章では、地教行法の改正によって首長の権限が拡大し、水平的統制が強化されたと述べた。しかし、水平的統制が及ぶのは、基本的にここである外的事項についてなのである¹⁸⁾。

それでは、最高裁が、その策定が教育行政に許容されると判示した内的事項に係る「大綱的基準」に関して、自治体の教育委員会は他からの統制を受けることなく、独自に執行を行うことができているのであろうか。そのようなことは全くないのである。この内的事項に係る「大綱的基準」に関しては、それを大きく逸脱する形で－内的事項に大きく踏み込む形で－文科省による垂直的統制が強く働いているからである。

先に、地教行法第21条に掲げられている教育委員会の職務権限について述べたが、その中で内的事項に最も大きく関係してくるのは、「教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導」など（5号）である。こうした事項については、文科省が決定した内容を、教育委員会は忠実に執行せざるを得ない状況にある。

そこで、文科省による教育委員会への垂直的統制についてさらに考察を進めることとしたい。新藤は、教育行政については、文科省初等中等教育局－都道府県教育委員会－市町村教育委員会－学校といった「タテの行政系列」の透徹による垂直的統制が支配しているとし（新藤2005:49）、この「タテの行政系列」の根底に存在するのは、「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」、あるいは、『『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』であるとする。そして、こうした論理・体制は、戦後教育行政制度において、「教育における民衆統制を一種の『隠れ蓑』として」構築されてきたとする（新藤2005:51）。

ただ、この垂直的行政統制は、上方から下方への単線的・一方的なものではなく、それを中軸にしながらも下方に位置するアクター（自治体の教育長・教育職員等）が上方（文科省初等中等教育局）に連携・協力する形で保たれてきた。いわば政策ネットワーク（policy network）の一類型で、共通の属性を持つアクターの集合体である政策共同体（policy commun-

ity) によって「タテの行政系列」に磨きがかけられてきたのである。しかも、青木によれば、こうした政策共同体に関与するアクターは、文科省、教育委員会、教員、教育研究者などに固定されており、他の政策領域のアクターによる影響から「遮断」されてきたという（青木 2008:14-5）。

「上方・下方に連携・協力」とはどういった意味であろうか。新藤によると、学習指導要領の実質的作成は、都道府県教育委員会の教員が文科省初等中等教育局に出向し、その作成に関与しているという。また、全国都道府県教育委員会連合会の中の都道府県教育長協議会には「部会」が設置され、この部会の主査を都道府県教育委員会の教育長が務め、このほかに文科省初等中等教育局の担当官・国立教育政策研究所スタッフなどが加わり、問題事象に応じたマニュアルが作成され、そのマニュアルが文科省の「意思」として「タテの行政系列」に伝えられているという（新藤2013: 152-4）。青木は、文科省初等中等教育局に教科調査官として出向した都道府県教育委員会の指導主事や教員が、各教科のカリキュラムを「実態的」につくり、解説書も執筆してそれを現場の教員が使用することにより、文科省のカリキュラムが普及していくという例を挙げている（青木2015: 28）。

確かに、こうした政策共同体において、自治体の教育委員会の教員が大きな役割を果たしているということはあるだろう。ただ、彼らは、長きにわたる歴史的経緯から、こうした政策共同体の構成メンバーとして文科省という「精神的権威」、あるいは文科省の「権威主義」に「服従」せざるを得ないのであり、彼らには、地域の実情に合った、分権的な教育行政に貢献するといった「意思」を働かせる「余地」などないのが実情であり、結果的に文科省の「精神的権威」を高めることに貢献しているという見方もできない訳ではない¹⁹⁾。

いずれにしても、政策共同体を築き上げながら、文科省は、内的事項の

典型ともいえる教育課程を自ら考案し、各教科の教科書を詳細にわたって検定し、法定化された学習指導要領を作成した上で、この領域に関して自治体の教育委員会を垂直的に統制しているのである²⁰⁾。この領域に関しては、地教行法が、したがって自治体の教育行政制度が、首長の権限を拡大させる形で改正されたとはいえ、大きな影響を及ぼすことは基本的に難しいのが実情である。

5 教育への「官邸政治」の介入

前章では、自治体の教育委員会の教育行政執行が、特に内的事項に関してその「大綱的基準」の許容範囲を大きく越えて教育行政を執行している文科省初等中等教育局の垂直的統制に服していることについて述べた。しかし、近年、その文科省の教育行政に、さらには教育に「官邸政治」が様々な事項にわたって露骨な形で介入してきていることが指摘されている。教育行政制度の再設計の方向を素描するためには、このことについても触れておかななくてはならない。

先に述べたように、2013年1月に設置された「教育再生実行会議」は、翌2月には「いじめ問題等への対応について」と題する「第一次提言」をまとめた。そして、この「提言」では、いじめ問題への「本質的な問題解決」として、「道徳を新たな枠組みによって教科化し、人間性に深く迫る教育を行う」ことが必要としたのである。この「提言」を受けて、翌月、文科省に「道徳教育の充実に関する懇談会」が設置され、同年12月には「今後の道徳教育の改善・充実方策について－新しい時代を、人としてより良く生きる力を育てるために－」と題する「報告書」がまとめられた。この「報告書」には、道徳教育の重要性とその教科化の必要性、教科化にあたっての具体的内容、指導方法、評価等が詳細に盛り込まれたのである。

結果的に、道徳の教科化の要請は「特別の教科・道徳」として実現することになった。

内的事項の根幹にかかわる教科書検定については、単独の提言という形は取られなかったものの、2013年11月に、安倍元首相（官邸）に最も近い、当時の下村博文文科大臣（教育再生担当大臣）によって「教科書改革実行プラン」が公表され、同プラン中の「教科用図書検定基準の改正」等について、「教科用図書検定調査審議会」を設置した上で審議を要請し、1か月にも満たない翌12月には「教科書検定の改善について」と題する「審議のまとめ」が公表された。この「まとめ」において、同審議会は、検定基準の社会科（高等学校にあつては地理歴史科及び公民科）固有の条件についての改善として、①未確定な時事的事象では特定の事柄を強調し過ぎないことの明確化、②近現代の歴史的事象のうち、通説的見解がない数字等については通説的見解がないことを明示、③閣議決定等による政府の統一見解や最高裁の判例がある場合、それに基づき記述、などの諸条件を示した²¹⁾。これらについても、教科書に政府のイデオロギーを反映させようとするもので、教育の「不当な支配」に繋がるものといえよう。

そもそも「通説的見解がない数字等」などは当該学問を専攻している専門家にとっても違和感のある表現であるし、「政府の統一の見解」などについては、政治によって事実をねじ曲げることに繋がるもので学問の自由を侵害する恐れさえある。教科書は長年培われた学問の蓄積を唯一の根拠として作成されるべきものであり、首相個人や政権の政治的イデオロギーで書き換えてはならないことはいうまでもない。

ここに掲げたことは、初等中等教育に係る内的事項への政権による「不当な支配」のごく一部の例に過ぎない。特に近年では、教育行政の頂点である文科省を飛び越える形で官邸の政治的イデオロギーに基づく介入が微に入り細を穿つ形で教育・教育行政に降り注いでいる。文科省事務次官を

同省の天下り問題の責任をとって辞した前川喜平元文科事務次官は、初等中等教育局の教職員課長の職にあった時に、ある論文の中で、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、そのことにより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り、文部省（文科省）自体も「政治」と「教育」の狭間で苦勞していると率直に吐露している（前川2002:198-199）。当時、要職にあった現役の文部官僚としては「思い切った」記述である。さらに、行政学者の村松も、「文部省による『強め』の関与は、一人文部省だけの関与ではなく、内閣と政権党の意向を反映した側面が」あり、「これを支える政治構造があったと考えるしかない」としている（村松 2000:59）。そうであるからこそ、政治家や政権の偏向したイデオロギーが教育や教育行政に出来る限り入り込むことのない教育行政制度を再設計する必要があるのである。

6 中央・地方を通じた教育行政制度の再設計の方向性

（1）中央の教育行政制度の再設計の方向性

本章では、前章までの議論を踏まえて、可能な限り政治的中立性が確保できる、したがって政治的イデオロギーが排除される、中央・地方を通じた教育行政制度の再設計の方向を素描してみたい。筆者は今までの論考では、理想的な教育行政制度は、義務教育の分野に特化した特定目的の教育政府である²²⁾と主張し続けてきたが（外川 2011、2012a、2012b、2018）、これは地方のみの教育行政制度に焦点を当てたものに過ぎなかった。しかも、それは根本的な制度変更であるため中長期的に実現すべきとする主張でもあった。そこで本章では、できれば短期に実現可能で、しかも、わが国の中央・地方を通じた教育行政制度の骨格を素描してみたい。

今までの議論と順序は逆になるが、内外事項区分論にしたがって、外的事項及び内的事項の「大綱的基準」を担当している中央の教育行政制度の再設計の方向から述べることにしたい。

グローバル化に対応した教育は確かに重要ではある。だが、現在の政権・文科省は、教育のグローバル化をイデオロギーとして追求していることは否めない。「教育再生実行会議」の「第三次提言」、「第四次提言」もイデオロギー的グローバル化に彩られていた。また、個人は国家に忠誠を尽くすべきとか国家自体の「過去の栄光」を「取り戻す」といった愛国主義・国家主義を子どもたちに押し付けてはならない。愛国心は教育の結果、内省的に育まれることが重要である。さらに福祉国家の追求に耐えられなくなった反動として市場競争万能主義を掲げ弱肉強食の自由競争を鼓舞する新自由主義を無制限に取り入れることなども回避しなければならない。こうした偏向した政治的イデオロギーを押し付けない教育・教育行政を展開できる仕組みの構築こそが重要なのである。

そのためには、まず、(1) 現代の地球的・国際的・国内的・地域的諸事情を勘案する中で、どのレベルの事情にも的確に対応できるよう義務教育段階の子どもたちの「人格」をどのような方法で完成させていくのかの「方針」が必要となる。制度の再設計に当たっては、この「方針」を、緻密な調査研究に基づいて、学問的英知を結集して定めることが必要とされよう。また、現在の文科省は教科書検定や法定化され詳細を極める学習指導要領の策定など、教育課程や学習指導、生徒指導といった内的事項に関して許容される「大綱的基準」を大きく逸脱して教育行政を執行していることから、(2) 教科書検定については、検定制度の廃止ないし検定条件の大幅簡素化を図るとともに、学習指導要領については法定化を外し、まさに「手引書」としての位置づけを与えるなど、内的基準に関係する事項については、真の意味での「大綱的基準」とすることを包含した制度設計

とすべきである。どのような教科をどのような方法で、どのレベルで学習させるかは、これも学問的英知を結集して決定されなければならない。このことは、必然的に自治体現場や自治体の教育行政の裁量を拡大させ分権的教育行政に繋がるであろう。その上で、(3) 政権や特定の個人等の偏向した政治的イデオロギーが容易に入り込まない制度設計が必要不可欠となる。

これらの諸条件を実現するためには、初等中等教育行政については、会計検査院のように憲法に存立の根拠を置くようにする(第90条)とまではいわないが、内閣から職務上独立した合議体の行政機関(行政委員会方式の機構)を設置するという制度設計が基本となるであろう。その場合であっても、内閣府設置法に基づき内閣府に設置される合議制機関とすることは、避けるべきである。ましてや、首相決裁や閣議決定によって設置されるアドホックな合議制機関とすることは論外である。前者であろうと後者であろうと、こうした合議制機関は、そもそも時の政権のイデオロギーを「現実化」するために設置されることが一般的だからである。合議制機関ではないが、「教育再生会議」や「教育再生実行会議」、「国家戦略特別区域諮問会議」などはまさにそうであったことを想起すべきである。新しい中央教育行政機関については、内閣府、あるいは首相官邸、内閣官房から距離を置いた制度設計が望まれよう。

そうなると、初等中等教育行政に関する新たな中央合議制機関は、国家行政組織法上の3条機関とするのかという議論になる。ここで検討しているのは執行機関であり、単なる諮問機関ではないので8条機関とするという選択肢はあり得ない。一般的に3条機関は、法律に基づいて設置される(1983年の同法改正によって政令設置も認められている)が、人事院が国家公務員法第2章を根拠として設置されているように、独自の「初等中等教育に係る中央教育行政機関に関する法律」なるものを新たに制定した上

で、時の内閣から職務上独立させる諸規定等を細密に盛り込むことが望まれる。また、政治的イデオロギーの介入に対する調査権、意見表明権、勧告権、是正措置要求権などがあっても良い。そうはいつても、この中央教育行政機関はあくまでも執行機関であることから、憲法第65条「行政権は内閣に属する」の定めにより内閣の所轄の下に置かれることにはなる。

そこで、この機関の合議体部分とこの合議体の意思決定に素材を提供する「関係内部組織」²³⁾の構成員の選出（任命）方法を工夫することによって、（完全とはいえないが）ある程度の「補強」をすることが必要である。人事院の人事官の場合、内閣によって任命されるが、衆参両議院の同意を必要している。前川は、これでも十分とはいえないと考えたのであろうか、この合議体の構成員については、この機関の職務が純粹に学問の成果に基づいて行われるよう、学術会議会員の任命のように学会の推薦に基づいて決めるか、学術会議の推薦の必要性を提唱している（児美川・前川2022：99-100）。学問的英知を結集して意思決定を行うことが決め手となる初等中等教育行政に係る新たな行政委員会の合議体委員と「関係内部組織」構成員については、学術会議が推薦した候補を衆参両議院の同意を得た上で内閣が任命するという方法は現実的ではある。しかし、その場合には、日本学術会議法を政治的イデオロギーが排除されるよう大幅改正した上で²⁴⁾、新しい中央教育行政機関との連携規定も盛り込み整合性を図ることを忘れてはならない。

また、前川の場合、この合議制機関の主な職務は、「大綱化」した上で手引書の性格を持たせた学習指導要領（手引書であるから法的拘束力は当然ない）の策定と教科書検定だとする。後者については、検定の必要性を根本から議論することが大切であるが、「新しい教科書をつくる会」のような特定のイデオロギーを唱える団体が跳梁跋扈することを防ぐために必要だというのである（児美川・前川2022:100）。新しい中央教育行政機関

の制度設計及び職務内容について、この前川の考え方は、先に筆者が掲げた(2)(3)ということとなるが、(1)については、著書の性格上、触れていないだけに過ぎないのかもしれない。

新藤も、基本的骨格としては、同様の考え方を披瀝しているといえよう。新藤(2013)からここでの議論に関連した部分の概要を掲げると次のようになる。すなわち、基礎教育²⁵⁾においては、ローカル・ナショナル・グローバルの関係性をバランスよく教え、相互の重要性を理解できる基礎学力と感性を涵養することを基軸として地域社会はもとより国全体、さらに国際的視野を持った人材の育成を実現することを目的とする。そのためには、地域分権型システムが基礎となる。したがって、教育行政制度は、基礎自治体を第一義的な責任主体とした上で全国的制度との調和を図る。国が定める「教える内容」は、教科の種類、最低時間数、教科内容の骨子に限定し、これ以外の事項は国が「標準」を示すにとどめ具体的内容は自治体の民衆統制に委ねる。文科省初等中等教育局を廃止し、内閣からの独立性の高い行政委員会として「中央教育委員会(仮称)」を設置する。それとともに、コミュニティ・レベルの教育行政組織を構築する。中央教育行政組織の役割は、基礎教育におけるナショナル・スタンダードを調査し、ガイドラインを示すこと、国の財政責任を確保するため内閣に対して勧告権を持つことなどで、委員は衆参両議院の同意に基づくこととする。委員には教育に造詣の深い専門家に加え、基礎教育を担う市町村代表を加える。

新藤の中央教育行政機関の提案については、それを合議制行政機関(行政委員会組織)とすること、その所掌は義務教育(基礎教育)に限定すること、合議制行政機関は教育行政の根幹部分(内的事項)については「大綱的基準」を打ち出すだけにし、詳細については自治体、学校に委ねることなど基本的に前川案と類似している。

いずれにしても、詳細な設計は今後、さらなる検討が必要となるが、新

たな中央教育行政機関については、教育の基本方針の策定、簡素化した上での教科書の検定（場合によっては検定廃止）、法定化から手引書に性格を変更し内容も簡素化した学習指導要領の策定、こうした職務を遂行するための教育・教育行政の調査研究などを、学問的英知を結集して執行する行政委員会方式の機関とすることが望ましいと思うのである。そして、この機関の委員についても、学問の成果が正当に反映されるよう衆参両議院の同意だけでなく、ある意味で学術会議を「拒否権プレイヤー」（veto player）とするような規定整備が必要であろう。三権分立の原理から、内閣よる所轄は避けられないが、その設置根拠を示す法律には、政治による「不当な支配」が起こらないための諸規定を抜け道のないように盛り込むことも重要である。また、政治的イデオロギーに基づく介入に備えた諸権限や国民を巻き込んだ形での監視機能権限をビルト・イン（built-in）させることも一つの方法であろう。小川は、自治体の教育行政に関してではあるが、「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步距離をおいて、教育の『公論』を正面から闘わす教育ルート」の存在によってより自由でダイナミックな教育行政が可能となる」とする（小川2006:14）が、学問的成果に基づいて教育の「公論」を闘わす教育ルートは、まず中央において保障されなければならない。中央の行政機関が教育の内的事項に平然と土足で踏み込んでくる現在の制度は抜本的に改められるべきである。

（２）自治体の教育行政制度の再設計の方向性

こうした中央の教育行政制度の再設計を行った上で、自治体の教育行政制度はどのように再設計すべきであろうか。教育行政を教育委員会から政治的正統性のある首長に移行させるという意見を全く無視することはでき

ない²⁶⁾。ただ、すぐ上で小川の所論を引用したように、こうした政治ルートだけで教育・教育行政を論じることは、やはり政治による「不当な支配」を許すことにつながりかねず問題が残る。したがって、自治体の教育行政制度についても、教育ルートを確保しておくことは重要である。

しかし、結果的に政治的正統性の脆弱化に繋がる教育ルートなるものは、いかなる根拠をもって許容されるのであろうか。難しい課題ではあるが、筆者は、教育固有の特殊性ゆえにそれは許容されると考える。教育は、未だ形成途上にある児童・生徒の「精神作用」に直接働きかけ、子どもたちの人格の完成を図ることにあり、このことは子どもの価値観やアイデンティティーの確立、また、思想・良心の形成などに直接関係してくる。これについては、再三にわたって述べてきた。このことは、まさに教育の客体が、モノや社会経済環境等ではなくそのモノや社会経済環境等を築き上げていく、換言するとそれらの有り様を左右（決定）するヒトであるということであり、多数決原理（principle of majority decision）にすべてを委ねてはならないということである。内外事項区分論も、まさにこのことを念頭に置いて、外的事項と内的事項を区分し、教育行政は前者に該当する教育条件の整備等に限るべきとしたのである。その後、最高裁判例は、内的事項についても「大綱的基準」であるならば行政が関与できるとはしたが、この「大綱的基準」も多数決原理によって決定して良い筈がなかろう。森田は、教育行政にも、国土管理、警察、福祉など他の行政分野が固有の性格を持つと同様な意味での特殊性があるに過ぎない（森田2007:96-7）と、教育分野の特殊性を「相対化」（relativization）するが、この主張には異論を唱えざるを得ない。そして、こうした特殊性は、多数決原理を基本とする政治ルート—もちろん、このルートは基本であることに相違ないが—だけでなく教育ルートも必要だという結論に達するのである。

問題は、この教育ルートをどのように設計するかである。行政委員会と

しての教育委員会はその一つの設計方法である。ただ、その設計が教育長のプロフェッショナル・リーダーシップと素人教育委員のレイマン・コントロールの「均衡」という極めて実現不可能な前提に立脚していることが問題なのである。

かくして、教育委員会制度を基本的骨格とした教育ルートの実質的構築のためには、教育委員を常勤化するとともに、教育委員の人数も法定化せず、中央教育行政機関の所掌事務のスリム化に伴い、むしろ増やすこととし、その中に分野ごとの専門家を複数入れるか、それが現実的に不可能であれば教育委員会の求めに応じて諮問・答申を行う、教員（教育行政職出身者）にこだわらない専門家集団で構成される付属機関を条例設置するなどして教育委員会の専門性を高めることが重要である。教育ルートはこうした方向で構築する必要がある。政治的正統性を有する首長は、統轄代表権に基づいて教育委員会が教育行政を執行するための諸条件についてその権限を行使することになるが、「教育委員会法」時代のように、教育委員会に教育予算案の原案策定権や予算内容に合致した形での契約締結権、配当された範囲での予算執行権、教育行政の執行に係る収入調定権、教育関連条例の原案制定権などを付与して、その権限の強化を図ることも必要であろう。「総合教育会議」については、その主宰を教育委員会とした上で、少なくとも初等中等教育部分の大綱の策定権限を教育委員会とすべきである。教育委員会会議の開催については、夜間・休日を基本とし、当然公開とするが、オンラインによる傍聴も可能とし、説明責任（accountability）の機会と手段を大幅に増やしていくべきである。なお、教育委員の選任については、人口規模や財政力など自治体の置かれた状況によって、公選制、準公選制、教育・学術団体等の推薦に基づく任命制など、合理的な方法から自治体の判断によっていずれを選択しても良いこととすべきである。また、任命制などを採用する場合には、候補者の教育に関する識見を確認す

るために、同意を行う議会での所信表明という形を採ることも考えられる。

また、自治体の自主組織権を強化し、地方分権を推進するためには、教育委員会の必置規制を解き、首長が教育行政を執行することも許容すべきと考える²⁷⁾。この場合、名称はともかく首長部局に「教育部」を置くことになるが、この「教育部」の中に、教育の各分野の専門家等で構成される「教育審議会」及び複数の「部会」を条例設置し、重要事項については、首長は必ずこの審議会に諮問しその答申に基づいて教育行政を執行するといった形で教育ルートを構築すべきである。教育ルートを強化するためには、首長の教育行政執行に政治的イデオロギーが入り込んでいないか等をチェックするための監視機能と調査権、意見表明権、是正勧告権等をこの「審議会」に付与するといった制度設計も考えられる。

なお、紙幅の関係で学校に関する制度設計に触れることはできなかったが、これについても、民衆統制に基づく所要の制度設計が必要になる。これには、別稿を用意することとしたい。

7 結論に代えて

中教審が、2014年の教育委員会の大改正に結びつく「答申」を出した時に教育委員会制度を集中的に審議した教育制度分科会の会長であった小川は、自治体の首長は住民の直接選挙で選ばれることから、自治体の教育行政の責任・権限は政治的正統性を有する首長が保持すべきとの主張に疑義を差し挟むことは難しいと主張していた（小川2010:197）。その上で、「自治体教育行政の関係機関の間で過度ともいえる相互の均衡・抑制を生み出している現行の権限配分のしくみを、首長サイドにシフトさせる形で見直し、首長を中心に教育行政の諸権限を再編成することが妥当な改革方向である」と述べていた（小川2010:198）。こうした小川の発言を中央政府に

も類推適用し、その身分は国民の選挙で直接選ばれた国会議員であり国会議員の投票（選挙）によって選ばれた内閣総理大臣は、政治的正統性があるのであるから、当然、国の教育行政の権限を保持すべきとの主張に疑義を差し挟むことは難しいであろうか。こうした論理には、教育固有の特殊性への考慮が全くなされていないのである。小川は、教育が特殊・固有の性質を有するが故に、その意思決定過程に政治ルートとは別に教育ルートが不可欠であることを主張した教育行政学者である。であれば、その教育ルートを、具体的にどのように設計するのかに尽力して欲しかったところである。

篠原は、「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」として討議（熟議）民主主義（deliberative democracy）の重要性を説いた（篠原 2012:236）。また、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、住民や国民の「選好の集計」（aggregation of preference）によって選出された者が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であろう。だとすれば、教育ルートの設計に加えて、すぐに選好を集計して結論を求めるのではなく十分に熟議する「仕組み」も構築する必要があるだろう。いずれにしても、我々は形式的な政治的正統性や民主主義の最終手段としての多数決原理の前に「思考停止」することがあってはならないのである。

また、政治的正統性はその名のとおり「政治的」（political）なものである。だとすれば、これを金科玉条のものとして捉えると政治的正統性を持つ政治家等によって教育は「不当な支配」に服することが「常態」になるかもしれない。現実はその通りであって、ここのところ、「不当な支配」は拡大し続けているではないか。であるならば、我々はこうした「不当な支配」を止めさせる工夫を怠ってはならない。それには、まず、「不当な支配」を許容しない教育行政制度の再設計がなされなければならないであ

ろう。本稿ではそうした制度設計の方向性の素描を試みた。今までの議論からも分かるように、そもそも政治的正統性と政治的中立性は相容れない部分がある。それだけに、この双方を考慮した制度設計は極めて難しい。であるからこそ、多くの関係者がこうした制度設計の議論に加わり、そうした関係者の熟議過程を経てより良い制度設計がなされることを期待したい。

さらに言えば、教育行政についても地方分権は欠かせない要素である。本稿では、地方分権についてさほど強調することはなかったが、制度設計の際には若干なりとも考慮したつもりである。新藤は、教育行政の地方分権、特に身近な基礎的自治体である市町村への分権に多くを期待している。ただ、地方分権の進展は、意思決定における「政治化」を増幅させることを意味している。したがって、これについても、関係者の熟議が求められる。加えて、市町村への地方分権については、理想的な制度設計と相容れない部分もあることは確かである。たとえば、中小規模市町村の教育行政制度に専門性を確保する仕組みを導入することは現状では極めて難しい。教育行政学者の中には、専門性を指導主事と等値しているという点で限界はあるが、その数がきわめて少ない市町村の専門性に関する体制の「脆弱性」を問題視する者も多い（例えば加地左2001: 8、河野 2003:13）。そうになると、広域連携による教育行政の執行という話に発展するが、これにも様々な課題がある。しかし、これについても、英知を結集して妥当な再設計を試みていく必要があろう。

(注)

- 1) 「政治的中立性」という用語は、厳密に言うと正しくないが、特定の政党・党派の考え方に偏しないという意味で一般的に用いられている。そういう意味では、「党派的イデオロギーの排除」と同じ意味ともいえる。
- 2) 一般的に、行政委員会という行政機構は戦前には存在しなかったという点で識者

の間では一致を見ている（通説）が、柳瀬は、合議制という点に着目すれば、①戦前の内閣、会計検査院、行政裁判所などは合議制の意思決定機関で、行政委員会と同様の存在であったし、また、②独任制の官庁においても意思決定機関としての長官の下に行政委員会の事務部局に相当する補助機関・執行機関が存在していたことから、機関構成の原理の観点からすると、意思決定者が単独か複数かの相違があるに過ぎないとしている（柳瀬1951:179）。

- 3) このほかには、東京大学社会科学研究所編（1951）所収の諸論文を参照されたい。また、近年の総務官僚は、行政委員会は「一般的制度として導入されたものではなく、個々の行政分野ごとに、それぞれの行政事務に応じた機関として整備されたものであるため、『行政委員会』とは、これらの具体的な機関を包括的に説明するための講学上の概念」とし、「国又は地方公共団体の統治機構の中で、行政を執行する権限の一部を分担する行政機関の一種である。行政を執行する権限を持つ点において、審議会、調査会などの諮問機関と異なっている」と説明している（西村1996:354-5）。
- 4) 特に、わが国（中央）の行政委員会制度の歴史的展開については、伊藤（2003）が詳しいので参照されたい。
- 5) さらに、次の点についても触れておきたい。すなわち、辻は、人事院等が執行している人事行政は、そもそも「すべての行政の核心」という点で「基盤行政」という性格を持っているとするが（辻1958:51-2）、本稿で取り上げる初等中等教育行政も、「基盤行政」とは性格は異なるけれども、他の行政分野と異なり固有の特殊性を有すると筆者は考えている。こうした考え方は少なくとも初等中等教育行政の執行を行政委員会で行うべきことの大きな理由の一つとなる。
- 6) 新藤によると、戦後改革における中央行政機構の改革については、文部省の解体も組上に載せられたとし、次のように述べる。まず、1946年に来日した米国教育使節団は、教育課程・教授法・人事に対する文部省権限の廃止等とともに、公選制教育委員会の設置などを勧告したが、その後、教育刷新会議は、文部省に替えて中央教育委員会と文化省の設置を提案した。だが、GHQの異論により文化省構想は学芸省構想に変えられた。この中央教育委員会と学芸省ないし文化省構想は戦後中央行政機構を検討した行政調査部の「新憲法体制下の行政改革の方針」（1947年12月）でも提起されているが、結果的に文部省は廃止されなかった（新藤 2002:275-7）。
- 7) 文部省による教育委員会法の解説については、北岡（1952）を、また地教行法の解説については、木田（2015）を参照されたい。
- 8) 教育委員会法の廃止と地教行法の成立に対する各界の意見と批判については、山本・伊藤編（1956）が参考になる。

- 9) 青木は、ここでいう「水平的統制」は分権改革を契機とするという。たとえば、2001年の分権一括法で、市町村立学校の学級編制が、国の標準である40人の学級編制を下回って特例的基準を定めることが可能となり、2003年には「学級編制弾力化通知」によってそれを一般基準として良いとされた。学級編制は都道府県教育委員会の権限だが、少人数学級には予算が必要とされることから、予算編成権を持つ知事の影響力は高まったことになるとする(青木 2005:231-2)。ただ、財産の取得・処分権を持つ首長は、高度成長期には児童・生徒の増加に伴う学校の新設で、少子高齢化の現在では学校の統廃合で主導的役割を担っていることから、一概にそうともいえないであろう。
- 10) ただし、条例で定めることによって、都道府県または市(組合の場合、都道府県または市が加入しているもの)については、委員の人数を6人以上に、町村(町村のみからなる組合)については、3人以上とすることができるとされていた。なお、2014年の地教法改正によって教育長と教育委員は別々に規定されることになったため、ここでの委員の人数は、それぞれ5人と2人となる。
- 11) 青木は、レイマン(layman)は「教育を生業としない者」という意味であって、「素人」という翻訳は「誤訳」としてしているが(青木2014:33)、本稿では教育行政学者が一般に用いている「素人」という翻訳に従うこととする。
- 12) 4次にわたる提言とは、「いじめの問題等への対応について」(第一次)、「教育委員会制度等の在り方について」(第二次)、「これからの大学教育等の在り方について」(第三次)、「高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について」(第四次)である。その後、「教育再生実行会議」は、第12次の提言「ポストコロナ期における新たな学びの在り方について」(2021年6月)を最後に、2021年9月に廃止され、「教育未来創造会議」がその後継機関となっている。
- 13) 「新教育長」の任期については、当初2年であったが、連立与党である公明党は4年を主張したため、協議の結果、3年とされた。首長の任期中に1回は「新教育長」の任命ができるようにとの意図である。この妥協は、首長と「新教育長」のエージェンシー・スラックの拡大を抑える方向に作用することを意味している。
- 14) 政党や党派の介入によって、そのイデオロギーを教育・教育行政に反映させるための確実な方法は、そのイデオロギーに基づいた法律の制定や規定の改正を通してであることに留意されたい。
- 15) Kandelの内外事項区分論とその解釈、わが国での議論等についての詳細は、佐藤(2007)を参照されたい。なお、Kandelは、米国の教育使節団の一員であった。
- 16) 樋口は、教育を「人間の内面的価値に関する文化的営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない」ものと捉えている(樋口2014:50-

- 1)。
- 17) 文科省は、学習指導要領について、学校教育法の規定を受け、その施行規則に定められ、法体系に位置付けられていることから、「法規」としての性格を有するとするが、こうした論理でいくと、法令に位置付けられた「計画」等はすべて「法規」としての性格を持つということになる。そもそも施行規則は文科省令であり、行政規則に過ぎない。それに位置付けられているとの理由で「法規」だと主張するのであれば、行政機関は自ら際限なく「法律を制定」できることになる。
- 18) もちろん、東京都立七生養護学校（現特別支援学校）への都議会議員の介入は内的事項そのものへの介入、すなわち「不当な支配」である。したがって、自治体の教育行政において、内的事項への介入が全くないということではない。また、大阪府（市）の橋下元知事（元市長）の条例策定権限等を用いた暴走（大内 2011、平井 2011）や石原都政の暴走（乾 2002、2003、2004、進藤 2002、2003）については、本稿が問題としている教育課程、学習指導、生徒指導等への明確なる「不当な支配」とは必ずしもいえないが、重大な問題を包含していることから別稿を用意することにした。
- 19) 別の文脈からではあるが、青木は、一定の専門性を持つ教育公務員、そしてそのOB、OGをどのように管理するかは難易度の高い課題であり、単に政策共同体を破壊すればよいというものではないとする（青木2014:36）。
- 20) 筆者の言葉でいい直すが、青木は、文科省から見れば、自治体教育委員会はそのエージェンシー（agency）であって、わが国の教育行政システムは、事実上、既にエージェンシー化されていると、「垂直的統制」より踏み込んだ捉え方をしている（青木2008:17）。
- 21) こうした「改善案」は、明らかに安倍元首相などが唱える「自虐史観」からの脱却や愛国心の育成などが反映されている。「通説的見解がない数字」という不可思議な表現は南京事件の犠牲者数という特定の事項を念頭に置いたものであることは明らかである。
- 22) 今井（2005）もほぼ同様の考え方と言って良い。
- 23) 中央の初等中等教育行政機関を学問的英知が結集されたものとするためには、複数の学問分野の専門家が必要とされることから、数名程度の委員からなる執行機関に加えて、例えば教科を大きくくり捉えた「関係内部組織」（名称にはこだわらない）に相当するものが必要になると思われる。
- 24) 日本学術会議法は、同会議を内閣総理大臣の所轄としている（第1条2項）。第17条では、同会議会員の候補者の選考については同会議が行い内閣総理大臣に推薦することを定めているが、任命権者は内閣総理大臣となる（第7条2項）。菅前首相が、同会議が推薦した会員候補者105名のうち6名を任命しなかった「事

件」は、まさに学問の自由を脅かすものである。こうした「事件」が起り得ないようにするためには、内閣総理大臣は「任命拒否」の理由を当該候補者の学問的業績に基づき納得のいく形で文書化し衆参両議院への報告義務の形で説明責任を果たすとともに、同会議に意見表明権、是正要求権等を与えるなど所要の改正を施す必要があると考える。

- 25) 新藤（2013）では、「義務教育」という用語が納税の義務のように教育を受ける義務と、誤解して捉えられることから、「基礎教育」という用語を用いている。
- 26) 樋口は、公選で選ばれた者が、教育問題を唯一の選挙の争点（シングル・イシュー）として選ばれることはないのであるから、公選で選ばれた者が民意を獲得したとはいえないとする（樋口2014：57-8）。この主張は公選で選ばれたことをもって政治的正統性があるとは必ずしもいえないということに繋がる。
- 27) ただし、仮に行政委員会としての教育委員会の必置規制を解いたとしても、歴史的新制度論者（historical new institutionalism）の主張する経路依存性（path dependence）によって、自治体の大半が慣れ親しんだ教育委員会制度を選択する可能性は現実的にはあり得る。

（参考文献）

- 1) 青木栄一（2005）「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（2008）「評価制度と教育のNPM型ガバナンス改革（続・完）」『評価クォータリー』第5号、行政管理研究センター
- 3) 青木栄一（2014）「独立性からみた地方教育行政の制度設計上の論点」『自治総研』通巻432号
- 4) 青木栄一（2015）「教育行政への地方分権改革のインパクト」嶋田暁文・木佐茂男編著『分権危惧論の検証－教育・都市計画・福祉を題材にして』公人の友社
- 5) 足立忠夫（1953）「地方公共団体に於ける行政委員会制度」『法と政治（関西学院大学）』第4巻第2号
- 6) 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
- 7) 安藤克美・外川伸一（2022）「教育委員会への首長の人事的関与に関する一考察－山梨県の事例を中心として－」『日本都市学会年報』Vol.55
- 8) 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
- 9) 伊藤正次（2003）『日本型行政委員会制度の形成－組織と制度の行政史』東京大学出版会

- 10) 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
- 11) 乾彰夫（2003）「東京都の教育改革は唯一の道ではない」『世界』 7 月号
- 12) 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
- 13) 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
- 14) 今村都南雄（1984）「地方公共団体の組織編成」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系 第8巻 地方自治』有斐閣
- 15) 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』11月号
- 16) 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
- 17) 小川正人（2010）『教育改革のゆくえ－国から地方へ』ちくま新書
- 18) 加地左哲也（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態』ぎょうせい
- 19) 木田宏（2015）『逐条解説・地方教育行政の組織及び運営に関する法律（第四次新訂）』ぎょうせい
- 20) 北岡健二（1952）『教育委員会法逐条解説』学陽書房
- 21) 河野和清（2003）「地方分権化時代における市町村教育委員会と学校」『日本教育行政学会年報：地方分権政策下における自治体と学校』29号
- 22) 児美川孝一郎・前川喜平（2022）『日本の教育、どうしてこうなった？』大月書店
- 23) 齋藤諦淳（2001）「文部科学行政とプロフェッショナリズム」『日本教育行政学会年報』第27号
- 24) 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
- 25) 佐藤修司（1998）「教育基本法10条論と内外事項区分論の現在」『教育学研究』第65巻第3号
- 26) 佐藤修司（2007）『教育基本法の理念と課題－戦後教育改革と内外事項区分論』学文社
- 27) 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
- 28) 新藤宗幸（2005）「教育行政に問われる『タテの系列』の解体」『都市問題』第96巻第4号

- 29) 新藤宗幸 (2013)『教育委員会－何が問題か』岩波新書
- 30) 田中二郎 (1956)「地方公共団体における行政委員会制度－執行機関の多元主義とその批判」地方自治研究会編『地方行政委員会制度論 (自治論集V)』地方自治研究会
- 31) 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」『教育経営学教育行政学研究紀要 (九州大学)』、第2号
- 32) 辻清明 (1958)「人事院の独立性」日本行政学会編『行政研究叢書3－人事行政の課題』日本行政学会
- 33) 東京大学社会科学研究所編 (1951)『行政委員会－理論・歴史・実態－』日本評論社
- 34) 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
- 35) 外川伸一 (2012a)「自治体教育行政制度：再論」『研究年報 社会科学研究 (山梨学院大学大学院社会科学研究科)』第32号
- 36) 外川伸一 (2012b)「教育委員会の行政統制と新たな教育行政制度の創設」『大学改革と生涯学習 (山梨学院生涯学習センター紀要)』第16号
- 37) 外川伸一 (2013)「特定目的政府としての『教育政府』の提唱」『大学改革と生涯学習 (山梨学院生涯学習センター紀要)』第17号
- 38) 外川伸一 (2014)「わが国の教育行政制度・教育政策の政治イデオロギー的改革に関する若干の考察 (上)」『研究年報 社会科学研究 (山梨学院大学大学院社会科学研究科)』第34号
- 39) 外川伸一 (2018)「これからの自治体教育行政の制度設計に関する試論－教育委員会選挙制度を念頭に置いて」『研究年報 社会科学研究 (山梨学院大学大学院社会科学研究科)』第38号
- 40) 西村清司 (1996)「行政委員会」高部正男編著『新地方自治法講座7 執行機関』ぎょうせい
- 41) 樋口修資 (2014)「大阪における教育委員会制度『改革』と教育の中立性の危機」日本教育行政学会研究推進委員会編『首長主導改革と教育委員会制度－現代日本における教育と政治』福村出版
- 42) 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』11月号
- 43) 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研究から－」『筑波大学教育学系論集』35号
- 44) 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『統・中央省庁の政策形成過程－その持続と変容－』中央大学出版社

- 45) 前川喜平（2018）『面従腹背』毎日新聞出版
- 46) 村上祐介（2009）「地方分権改革後の教育行政における首長と教育長の関係」『日本女子大学人間社会学部紀要』第20号
- 47) 村松岐夫（2000）「教育行政と分権改革」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
- 48) 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
- 49) 森田朗の発言（2007）「行政学からみた教育行政の現状と課題」『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号所収
- 50) 柳瀬良幹（1951）「行政委員会制度に関する一考察」日本都市連盟編『対市民活動・行政委員会制度』日本都市連盟事務局
- 51) 山本敏夫・伊藤和衛編（1956）『新しい教育委員会制度—その批判的解説と資料—』高陵社書店