

規制緩和・行財政構造改革下における教育委員会制度改革に関する考察

武者 一弘 教育科学講座

キーワード、教育委員会制度、地方分権、生涯学習行政一元化、子ども行政一元化

1. はじめに

中央政府レベルでは70年代の二度の石油危機による国家財政の悪化を契機とした、第二次臨時行政調査会の設置以降、中央集権型福祉国家の改造を目論み、規制緩和と地方分権の改革が¹⁾、行財政構造改革として進行してきていたが、90年代以降は改革のスピードが加速し、また例外となる領域を許さない勢いで激しく進められている。こうした改革の一翼に教育行政システムの再編化が位置づいている。教育行政システムの再編化で焦点となっている領域の一つが教育委員会制度改革であり、とりわけ就学前の子ども行政と生涯学習行政部門である。

今日の教育委員会制度改革は方法的には、生涯学習や幼児教育に関する事務などを教育委員会から切り離し、首長部局に執行委任（補助執行）し、総合行政の中の生涯学習行政あるいは子ども行政などとして位置づけ直すものである。しかし、このような行政事務の首長部局化は、単に自治体行政府内部の事務の振り分けを操作する次元に止まるものではない。教育行政事務の首長部局化のプレッシャーは様々な方面から非常に強力にかけられている。プレッシャーグループにとって、生涯学習事務の総合行政化は第一次的な目的であり、さらにその先には教育委員会制度の再編（解体・縮小）ないしは機能転換による首長部局への行政一元化を視野に収めている。

ところで、教育委員会制度は戦後教育行政の要であった。そして戦後の教育行政の原則にはいわゆる三原則（地方分権、民主化、一般行政からの独立）があったとの認識が、教育行政学界において広く存在している²⁾。教育委員会制度の抜本的改革を見通した教育委員会所管事務の首長部局化は、長く安定的に保持されてきた、教育行政の三原則の変更をも迫るものといえる。

こうした状況の中で、中央教育審議会は2004年3月に諮問を受けて、現在も「地方分権時代における教育委員会の在り方」を検討中である。しかし、諮問も中央教育審議会での議論も、教育委員会制度の再編化や解体を主張する地方分権改革推進会議、全国市長会、経済界、行政学界などの議論、さらには既にいくつかの基礎自治体が一部の教育行政事務の首長部局化を進めているという既成事実などから受けるプレッシャーから自由ではない。一方では、ここ一、二年、これらの議論や総合行政化の改革動向とは全く対照的なベクトルをもつ、興味深い改革の動きが現れている。子ども行政を教育委員会所管において一元化したり（子ども行政の教育委員会部局化）、ひとたび首長部局に移した生涯学習行政事務を教育委員会の所管に戻すといった事例が発生しているのである。こうした新たな動きも、中央教育審議会の議論に何らかの影響を与えるものと思われる。

本研究では、まずプレッシャーグループの議論を整理し政治的背景を確認する。次に、地方分権改革下の文部（科学）省所管の主要審議会における議論を検討し、教育委員会制度改革を迫る議論への対抗論の枠組みを確認する。三点目に、補助執行などを用い子ども行政一元化や生涯学習行政一元化を既に達成したいくつかの基礎自治体の事例を取り上げ、先の行政一元化のねらいと課題を明らかにする。最後に、本研究全体を通じて明らかになった点を確認し、本研究を受けた次の課題を提起する。

2. 教育委員会制度改革を求める圧力団体の議論と教育委員会制度改革の政治的背景

2-1. 教育委員会制度改革を求める圧力団体の議論

まず教育政治・政策の次元において、今日の教育委員会制度改革の議論がどのような意味を持つのかを検討する。ここでは主なプレッシャーグループである、①地方分権改革推進会議、②全国市長会、③経済界、④行政学界の主張を確認する。彼らの教育委員会制度の見直しに関する代表的な議論を抜粋すれば、次の通りである。

①地方分権改革推進会議

◇地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見 ―地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして―」2004年5月12日。

1 事務・事業の見直しや様々な方策による地方の自由度の拡大

(2) 地方の自主的な行政運営の確立

イ 教育委員会の必置規制の弾力化

教育委員会制度については、制度創設後半世紀以上が経過し会議の形骸化等の指摘がなされていること等の状況の下、中央教育審議会で地方分権時代における教育委員会制度の在り方についての検討が開始され、制度の意義と役割、首長と教育委員会との関係、市町村教育委員会と都道府県教育委員会の関係、学校と教育委員会との関係等について具体的検討が行われることとなっている。この中央教育審議会での検討も踏まえつつ、教育委員会の必置規制及び権限について、以下のような見直しについての具体的検討を行うことが必要である。

(ア) 必置規制の弾力化

教育委員会制度については、地方公共団体の行政組織の弾力化を図る上で必置規制が支障になっている、あるいは、教員出身者が事務局組織の主な役職についており、また、合議制であるため機動性・弾力性に欠ける等の指摘がある。さらに、公立教育と私学教育の一体的推進、初等中等教育と高等教育の一体的推進、生涯学習・社会教育行政の一元化、幼保一元化を進めるべきとの意見もある。実際上も、制度創設時と比べて教育委員会の所管に属さない私立学校の割合が高まる等、経済社会情勢は変化している。

地方公共団体の行政組織の弾力化、教育行政の総合化、教育の活性化、教育制度の迅速な改革、小規模教育委員会の活性化等の観点から、教育の政治的中立性を確保しつつ、各地域の実情に応じて地方公共団体の判断で教育委員会制度を採らないという選択肢を認めるべきである。

特に、生涯学習・社会教育行政の一元化、幼保担当部局の一元化の観点から、地方公共団体がこれらの担当部局を自由に選択・調整できるようにすることが必要である。

ここには、教育委員会制度の脱制度化の認識と規制緩和の必要が表明されている。

②全国市長会

◇全国市長会「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見 ―分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直し―」2001年2月19日。

2. 学校と家庭・地域が一体となった地域連携型の教育

(2) 教育委員会制度に関する検討

地域が一体となった取組みを進めるうえで重要な問題となるのは市町村長と市町村教育委員会の関係である。戦後、教育の政治的中立性確保などから設けられた教育委員会制度は、50年余を経て、1に述べた文部科学省を頂点とする縦系列の中での地域の自主的な活動の弱さ、学校教育関係者以外との接触の希薄さに伴う閉鎖的な印象、市町村長との関係のあり方などいろいろな問題が指摘されており、制度としての存廃まで含めてさまざまな議論が展開されている実態である。

従って、教育委員会制度そのものについて、教育をとりまく環境の変化など歴史的な経過や運営の実態を踏まえ

た基本的なあり方についての検討が必要になっている。

(3) 生涯学習等の事務の所管の変更

また、当面、生涯学習等の事務の所管が問題である。現行制度の下では、学校教育のみならず社会人を対象とする生涯学習や芸術・文化、スポーツなど文部科学省所管行政のほぼすべてが教育委員会の所管とされている。一方、市町村長は、市町村行政全体を統轄する立場にあり、市町村行政の総合的な運営に当たっている。このような市町村長の制度上の位置づけを踏まえ、生涯学習など学校教育以外の分野については縦割り型ではなく、多方面からの総合的な対応が望ましいこと、このような分野については、教育の政治的中立性確保といった理由から特に教育委員会の所管とすべき強い事情があるとも考えられないことなどから、市町村長の所管とすることが適当である。これは、学校と家庭・地域の一体的な取組みを各種の地域団体等の協力を得ながら促進するうえでも望ましいと考えられる。

(4) 市町村長と教育委員会との連携強化

また、教育委員会と市町村長との連携も重要である。

上述のように、教育委員会は文部科学省所管行政を広く所管しているが、市町村長もまた市町村行政を全体として統轄する立場にあり、教育委員会所管事業を含めて当該市町村の予算を編成するので、現実には、さまざまな方法で市町村長と教育委員会は連携の努力をしている。今後、地域が一体となった教育を推進するためには、広く教育委員会が所管する事務について、住民の代表である市町村長の意向が適切に反映されるよう、市町村長と教育委員会との間で定期的な協議を行うなど、可能な限りの意思疎通を図ることが望ましい。そのような面でも教育に関する地域社会内の連携が十分確保されるよう、国においては制度上運営上、適切に措置することとされたい。

(なお、全国市長会政策推進委員会の2003年4月15日付け提言と全国市長会分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会の2005年4月13日付け提言は、明確な形で自治体による教育委員会の任意設置を求めている)

ここには、教育委員会制度の脱制度化の認識と総合行政化あるいは規制緩和の必要性の指摘がみられる。

③経済界

◇社会経済生産性本部「選択・責任・連帯の教育改革」1999年7月23日。

5 教育行政の新しい役割

5-3 教育委員会の整理縮小

戦後教育改革の柱のひとつは、地方自治体の役割が強まり、教育委員会が設置されたことだった。小中学校の義務教育は市町村が、高等学校は都道府県が、それぞれ教育委員会を置いて主管することになった。

この制度はいま、曲がり角に来ている。第一に事実上、全員が高校に進学するようになって、小中学校と高校が別々のレベルの自治体（教育委員会）にゆだねられている意味がなくなったこと。一部地域では中高一貫の私立学校が人気であるが、公立はそれに対抗しようとしても、小中学校と高校の連携が制度上でできにくくなっている。第二に、アメリカと異なって教育委員の公選制が取り入れられなかったために、教育委員会が文部行政の末端（伝達機関）であることに甘んじてしまい、当初期待されたような役割を果たしてこなかったこと。特に、親や地域社会と学校のパイプ役として、まことに頼りない存在である。第三に、教育委員会が人事権をはじめ大きすぎる権限をもっているため、それぞれの学校が主体性を発揮できないこと。教育委員会は官僚的な組織になってしまい、学校現場が動きにくくなっている。

教育委員会は、学校教育のほかに、社会教育、スポーツ、生涯教育など多くの仕事を抱えている。社会教育やスポーツなどは、できるだけ民間に委託し、公的機関が直接タッチしないことが理想だろう。学校教育の部門も、大部分の権限を校長に移管することで、大幅に整理縮小できる。

ここには教育委員会制度の脱制度化の認識と解体縮小の必要性の主張がみられる。ただ、主張を正

確に把握するためには、彼らの独特の（公）教育観を押さえておく必要がある。彼らは、「人びとの間、学校／生徒／家庭のあいだに連帯があつてこそ、生徒は正しく考え、行動できる。教育の目的は、その社会の成員としてふさわしい行動様式（エートス）を獲得することである。連帯を取り戻すことで、生徒は正しい行動様式（エートス）を身につけることができる。」とする³⁾。また人々の間の連帯は、選択行為によって形成されるとする⁴⁾。つまり、人びとの連帯、コミュニティは、てこ入れし、構築し直す対象となっているのである。人びとの連帯を回復するために学校制度改革が必要とされ、その一環として教育委員会制度改革が必要であるという論理になっている。

◇日本経済団体連合会「21世紀を生き抜く次世代育成のための提言 ―「多様性」「競争」「評価」を基本にさらなる改革の推進を―」2004年4月19日。

3. 具体的な政策課題

（2）初等中等教育

1. 国は、教育委員会を根本から改革する。

現行の教育委員会制度の下でも、社会の動きやニーズに対応して教育を改革しようという意欲的な人が教育委員に任命されているケースもあり、また教育委員会が首長と連携して取り組んでいる自治体がないわけではない。こうした教育委員会は、学校支援、外部人材の活用、学校や教員の評価制度の導入などを積極的に行っている。しかし一方で、多くの教育委員会において、委員職が名誉職になっていることや、教育委員会事務局が行政事務中心となり、教育政策の政策立案機能や各学校の取り組みに対する助言や支援を行う機能を果たしていないといった問題が提起されている。

こうした現状を打開するため、以下のような改革を検討すべきである。なお、中央教育審議会においても教育委員会のあり方について検討を行うとしていることから、その検討の推移を踏まえ改めて意見を述べたい。

第1に、教育委員あるいは事務局に専門的能力を持つ人を入れるなどして立案機能を強化する。

第2に、小規模市町村教育委員会では、改革を推進するための体制が十分でないという指摘があることから、国は、地域における教育政策の立案機能や指導・助言機能を向上させるために、例えば、人口30万人程度の中規模以上の大括りとし、広域化すべきである。

第3に、現在は県の教育委員会の権限である学級編制に係る権限を、広域化した教育委員会に与える。加えて、現在国が規定している学習指導要領、授業時数、土曜日の活用有無等についても、広域化した教育委員会の判断で、柔軟に運用できる形へと弾力化する。授業時間の拡大や土曜日の活用などにあたっては、外部人材やノウハウを利用することも考えられる。

ここには教育委員会制度の脱制度化の認識が示され、教育委員会の政策立案機能の強化、改革推進体制の強化、規制緩和を要求する意見が表明されている。

④行政学界

◇新藤宗幸「教育行政と地方分権化」東京市政調査会『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002年。

教育行政は、国家統治機能の発現などではない。教育活動とりわけ初等・中等教育は、知的能力の開花に向けた市民の集団的営為であり、教育行政はいずれの段階の政府活動であれ、基本的にこの集団的営為をサポートする活動である。この概念の転換がないかぎり、教育行政が国家の「無謬性」神話から解放されることはないであろう。

ところで、教育行政に限らず地方分権改革が指向するのは、市民の政治的かつ生活空間を市民が自己決定できるシステムの構築である。もちろん、具体的政府システムの設計にあたっては、多段階の政府体系を前提とした機能の相互補完を考えねばならない。しかし、自己決定を基本とした政策の作成と実施は、地域住民の政治的代表性に裏打ちされた政治的正当性を有する政治部門によって指導されることが肝要である。

2000年4月の地方分権改革によって都道府県教育長の文部大臣による任命承認制が廃止されたばかりか、教育長

は市町村教育長と同様に教育委員のなかから選出されることになった。人事の実際にどれほどのちがいが生じるかはともかく、教育長の政治的代表性は形式的にいうがぎり、従前より高まったといえるかもしれない。しかし、自治体の政治制度は、揺るがしがたい政治的代表性に支えられ政治の正当性を有する首長のもとにある。教育委員会制度は、教育オンブズマンのような紛争の調整・裁定や教育行政の評価・監査・是正措置を権能としているのではなく、広範な事業実施機関である。先のような教育と教育行政に関する概念の転換を前提として、教育の民衆統制を教育の市民自治ととらえるならば、そもそも特定かつ広範な事業領域を首長とは異なる「政治・行政部門」のもとにおく必要性は、希薄であるといわねばなるまい。政治的代表性と正当性をもつ首長のもとに教育行政部門を位置づけ、市民の集団的営為としての教育活動を支援すればよい。(284-5頁)

教育に対する不当な支配を排除するためには、一般行政とは別個の行政機関を必要とする。首長権限を強化した地方教育行政法は、この命題に反する法制であるとの意見が、今日なお影響力を保っている。しかし、「不当な支配」を行なう主体とはだれであるのか。これまた一種の神学論争が展開されてきたといわねばならない。首長の統轄下に教育行政部門を置くならば「不当な支配」に道がひらかれかねないともされる。しかし、政治からまったく中立な教育行政なるものが存在するであろうか。「不当な支配」論で忘れられているのは、選挙を通じた政治部門の統制であり、教育行政をコントロールする多元的システムの創出である。教育行政を市民にもっとも身近な政府である自治体の首長のもとに置くことによって、政治的統制のシステムは、もっとも効果的に機能するといえる。

(285頁)

ここでは、民主的統制について教育委員会制度が脱制度化しているとの認識を前提に、教育行政の全面的な首長部局化（総合行政化）・市民自治の必要が強く主張されている。その際、教育行政の三原則の今日の時点での有効性を明確に否定している。

また新藤は近著（『概説 日本の公共政策』東京大学出版会、2004年）では、「文部科学省初等中等教育局—都道府県教育委員会—市町村教育委員会なるタテ系列の政策実施チャンネルが堅固につくりあげられて」（182頁）おり、さらに「教育の『専門性』を根拠とする専門職の連鎖が形成され、それら専門職は政策目標の実施に関して思考と行動を同じく」（182頁）しているとし、教育委員会を文部科学省の「片割れ機関」と断じる。そして地域の自治、すなわち「直接公選で選ばれた首長や議会がその政治的代表性と正当性をもとにして、自治体の教育政策」（182頁）を決定できるようにすべきことを示唆している。

◇松下圭一『社会教育の終焉〔新版〕』公人の友社、2003年。

（戦後復興期以来の 筆者註）社会教育行政の教化課題は、はやくも一九六〇年代には、日本の農村型社会から都市型社会への移行につれて消失する。

I 民主主義啓蒙（民主化） → 市民運動

II 生活改善指導（工業化） → 消費革命

というかたちで、社会教育行政の教化課題は、市民運動、消費革命にとってかわられる。

上からの民主主義啓蒙は下からの市民運動の台頭、上からの生活改善指導はヨコからの消費革命の進行によって一気にのりこえられる。社会教育行政ないし公民館の課題はここで実質的に失われる。(98頁)

社会教育行政は、現在、課題喪失状態にある。市民文化の成熟による社会教育行政の死滅が、社会教育行政の理想だとすれば、都市型社会の成立を基盤に、日本の市民は、問題点をかかえこむとはいえず、理想的事態をつくりだしつつあるといえるのではないか。社会教育行政は、かつての農村型社会におけるムラ型文化水準、ならびに官治行政によるオカミ崇拜としてのみ成立しうるからである。

この課題喪失に条件喪失もかさなってくる。それは次の変化によっている。

①高校の準義務教育化。

②マスコミ・文化産業の加熱。(102頁)

(社会教育行政の 筆者註) 指導者ピラミッド(三つの集団からなる。第一集団:派遣指導主事→社会教育主事→社会教育指導員→社会教育委員。第二集団:公民館長,主事,職員,公民館運営審議会。第三集団:社会教育行政系団体ないし行政補助ボランティア 筆者註)については,市民文化活動の自立という視点から光をあてればあてるといふほど,日本型教育発想による官治行政体質が浮かび上がってくるといわざるをえない。(152頁)

市民は,自由な市民文化活動をしているのであって,社会教育行政によって保障される「学習権」の行使ないし「権利としての社会教育」をおこなっているのではない。市民は〈模索・たのしみ・創造〉の一環として,「教育なき学習」をおこなってはいても,教育・学習の関係での社会教育行政・学習をおこなっているのではない。社会教育行政によって実現される,あるいは保障される成人市民の社会教育=学習の権利という考え方は,日本型教育発想をふまえてのみ意味がでてくる社会教育行政の根拠づけにすぎない。(175頁)

ここでは,教育委員会制度(とりわけ社会教育行政)の脱制度化の認識が示される一方,社会教育行政の異質性とその終焉が強く主張されている。そして行政の積極的な関与のない,自由権に根拠をおく市民の文化活動が高く評価されている。

2-2. 教育委員会制度改革の政治的背景

プレッシャーグループの主張には,生涯学習行政(及び社会教育行政)部門にとどまらず,学校教育行政にまで踏み込んで,業務の移管統合や機能転換を迫るものさえみられる。今日の教育委員会制度改革の政治的背景として,①脱制度化⁵⁾の認識が広く表明されていたことが指摘できるが,その他には,次の諸点が指摘できる。②機動性と弾力性の欠如⁶⁾,③地域の自主的な活動の弱さ,④市町村長との意思疎通・関係の不十分さ,⑤文部行政の縦の系列の末端に甘んじていること,⑥教育委員会の権限が広大すぎることに,⑦教育委員の名誉職化,⑧政策立案機能や助言・支援機能の弱さ,⑨政治的正当性の欠落,⑩官治行政である。分けても,生涯学習行政部門について,首長部局への一元化ないしは首長部局の意向の円滑な反映,市民の自主ないしは自由を重視する意見が目立っている。

このように今日の教育委員会制度改革は,多様なプレッシャーグループによる多様な政治的背景から進められようとしている。こうした点を踏まえれば今日の教育委員会制度改革は,単に生涯学習行政事務の執行委任の問題だけに限定されるものではなく,自治体行政機構の全体改革,学校教育行政部門を含めた教育委員会の機能の縮小や転換,市民と学習者・教育者(統治と教育活動)との関係の組み直しなどに深く関係するものであるということがいえよう。

3. 中央教育審議会と生涯学習審議会における議論

3-1. 地方分権一括法成立前の議論

次に,こうした教育委員会制度改革を迫る議論に応答を試みた,文部(科学)省所管の主要審議会の議論をみてみたい。

中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」(1998年9月21日)は,存亡の危機に直面した教育委員会制度を維持すべく,消極策と積極策の二段構えで総括的に対応を試みている。これが90年代以降の教育委員会制度見直し論への文部省側の最初の,また現在までの基本的な対応戦略となっている。

消極策は,教育委員会制度の伝統的な制度価値(政治的中立性,継続性,専門性,住民との親近性を指すものと見られる)を軸に,現行の教育委員会制度を擁護しようとするものであった。一方積極策の方だが,答申は教育委員会制度の脱制度化への本質的な対応の必要を認識し,教育委員会が自らニーズに即して,その役割を転換ないし拡大すべく,新たな教育委員会制度の役割を提案している。

具体的には「地域の教育機能の向上」、「地域コミュニティの育成と地域振興」、「教育委員会と首長部局、関係機関・団体等の関係」、「学校以外の教育機関の運営の在り方」の四つの視点から提起しているが、とりわけ「地域コミュニティの育成と地域振興」が注目される。というのも、生涯学習を中核としたコミュニティづくり・まちづくりにおける教育委員会のオリジナルなアプローチの有用性を示すことによって、教育委員会制度の存続を模索しているからである⁷⁾。こうした積極策は、生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」（1998年9月17日）とも符合する⁸⁾。

この積極策と消極策は、今日の時点でみたとき、現実的に十分な成功をおさめたと評価することはできない。新世紀を迎えても、先に見たように全国市長会、経済界など各方面から、教育委員会制度の見直しを求める意見が活発に表明されたことを受けて、改めて中央教育審議会において教育委員会制度の在り方について諮問し審議せざるを得ない状況となっているのである。

3-2. 議論の現段階

1998年の中央教育審議会答申並びにそれをうけた1999年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正以降においても、教育委員会の在り方さらには必要性を根底から、厳しく問い直す議論が各方面で活発になされていることを背景に、2004年3月4日に中央教育審議会は文部科学大臣の諮問を受け、地方教育行政部会において教育委員会の在り方に関する議論を開始した。この諮問に対する答申は、教育委員会制度の行く末を決定づけるものとなるだけに、教育界にとどまらず、財務省や総務省、全国市長会、日本経団連、行政学界をはじめ各界・団体から大きな注目が集まっている。

2005年1月13日に中央教育審議会地方教育行政部会から「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」が出された。この部会まとめを受けて、今年1月以降は中央教育審議会義務教育特別部会において、精力的に審議が進められており、5月23日の中央教育審議会総会において、義務教育特別部会における審議経過が報告された（以下、審議経過報告）。教育委員会に関する限り、先の部会まとめとほとんど変わらない。この部会まとめと審議経過報告は、首長からの独立、合議制、レイマンコントロールを原理とし政治的中立性の確保、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映を図ることを理念とする教育委員会制度を「地方教育行政の基本的な制度として定着してきている」（審議経過報告）として存続させ、しかも必置とすべきとする。教育委員会は学校教育及び社会教育に関する事務をこれまで通り担当させることを基本としながらも、教育委員会の運用や制度の面では、教育委員の人数、任期、選任方法などの弾力化（自治体ごとの選択）の必要を指摘し、また所掌事務の面では、文化（文化財保護を除く）、スポーツ、生涯学習支援に関する事務（学校教育・社会教育に関するものを除く）について、自治体の判断で首長が担当できるようにすることを検討すべきであるとしている⁹⁾。

一方で、中央教育審議会生涯学習分科会は2004年3月29日に「今後の生涯学習の振興方策について（審議経過の報告）」をまとめている。個人の形成、国民形成、コミュニティづくり（社会・まちづくり）の担い手としての意識形成といった人づくりが、発達段階に触れながら、生涯学習の振興方策の観点としてあげられている。同分科会は「審議経過の報告」を受けた議論を暫くの間休止していたが、2005年6月13日に「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」の諮問を受け一年ぶりに議論を再開した。この諮問の二本柱の一つは、「地域住民等の力を結集した地域づくり、家庭や地域社会における子どもの育ちの環境の改善のための方策について」であり、文部科学省はこれまでと同じく教育委員会による地域づくり人づくりの方策を模索することに加え、子どもの成長発達保障のための家庭や地域の在り方の改善方策を模索する姿勢を明らかにしている。

行財政構造改革・地方分権改革のさらなる進展の中で、文部科学省は今日においても、1998年の中央教育審議会答申にみられた教育委員会制度維持のための消極策と積極策の二つの戦略を堅持する姿勢を示しつつも、しかしもはや現状の教育委員会制度をそのままの形で維持することは困難であると厳しく認識し、教育委員会の在り方を弾力化する方向での一部見直しをせざるを得ない状況にある。

ところで、補助執行などにより子ども行政や生涯学習行政の一元化を実現した自治体が、既に一定数存在している。そうした事例は、事実先行という点で中央教育審議会の審議や答申に対する圧力となっている一方で、先行事例の視察などを通じて全国の自治体に伝播する様相をみせている。

次に、既に子ども行政や生涯学習行政の一元化を実現した基礎自治体の事例をみてみたい。

4. 子ども行政ないしは生涯学習行政一元化を行った基礎自治体の事例

子ども行政ないしは生涯学習行政の一元化には、首長部局化、教育委員会部局化、その中間の三つのタイプがある。それぞれの代表として愛知県高浜市、群馬県太田市、長野県駒ヶ根市を取り上げる。

4-1. 愛知県高浜市¹⁰⁾

高浜市は、人口約四万二千人（2005年9月1日現在）、トヨタの関連企業に就業する人が多く（第二次産業人口が約55%超）、知多半島の付け根近くにある財政的には比較的豊かな自治体である。現在、生涯学習行政（まなび課）と義務教育学校を除く子ども行政（こども課）の首長部局における一元化が実現している。

1996年度に係制を廃止し（辞令は部のみ記載）、1999年度に管理職の兼任により実質的なこども課（保育所・幼稚園に関する行政事務が主たる業務を担当）・まなび課（社会教育・生涯学習に関する業務を担当）体制を作り、2002年度の機構改革では、教育委員会から生涯学習部門のみならず社会教育部門と幼稚園部門を切り離し、首長部局に執行委任（補助執行）した。これらの動きは教育行政だけを対象とするものではなく、市の行財政改革の一環として市長の強力なリーダーシップのもとにトップダウンで進出した。またこども課とまなび課の設置は首長部局の機動力を活用し、財政的な裏打ちのもとに迅速で実効性ある対応を目指すものともされた。一方、教育委員会は学校部門に特化することで、複雑化し緊急を要する学校教育の問題の解決に専念することとされた。機構改革により本庁勤務の職員数はまなび課では半減（14→7）し¹¹⁾、こども課では微増（6→7）した。微増したとはいえこども課内では、指導保育士、栄養士などは、専門職としてではなく専門知をもった一般職員として業務を分担している¹²⁾。高浜市においては教育行政は特別なものではなく、市民に対するサービスを提供する一般行政と何ら変わるものではないとの考えが、広く共有されている。

現在、市の新たな構造改革が進行中である。政府の地方分権推進委員会のくらしづくり部会長を務めた大森彌委員長のもとで、2005年3月に構造改革推進検討委員会報告書が作成された。「持続可能な自立した基礎自治体」の確立に向けた市の構造改革の基本理念を示すキーワードは、財政力の強化、職員力の強化、住民力の強化である。財政力の強化では、目標にさらなる職員数の削減、財政支出の抑制、人件費総額の市税収入総額の30%以下などを掲げている。その目標達成のため、組織構造改革、アウトソーシング、地域内分権の推進、受益と負担の関係から補助金と扶助費の交付基準の見直しを行うとしている。職員力の強化では、人事・給与制度改革により業績評価を給与に反映させる仕組みの構築と変化に対応できる柔軟性と創造力、判断力及び実行力を併せ持つ職員の計画的な育成が目標としてあげられている。住民力の強化では、次の三点が目標としてあげられている。即ち、市民の自立を支援する組織の構築、地域における市民の自主的・自発的な活動の推進、地域内分権を推進するための受け皿づくりである。この背景には、住民力の強化には市民の行政依存体質からの脱却が

不可欠であるとの行政の側の認識がある。したがって地域内分権も、多様な実施主体による公共サービスの提供体制の確立に向けたものであり、端的には住民にその一翼を担ってもらおうというものである。ここには行政と住民とが公共サービスを担うパートナーであるとの認識が存在する。

こども課やまなび課の関わりでは、こどもの教育や生涯学習関連の NPO のたち上げの行政による意図的積極的支援や子育てサークルの支援、地域内分権の受け皿の基礎単位として小学校区の捉え直しが進められている。こども課長のよれば、地域内分権が順調に進み、また NPO が公共サービスを担うパートナーとして成熟をみたとき、地方自治法の改正などの法制度の環境が整えば、高浜市として教育委員会の設置を維持するか否かは当然検討課題になるとのことである。

4-2. 群馬県太田市¹³⁾

太田市は、人口約二十一万八千人（2005 年 9 月 1 日現在）、県の南東部に位置し埼玉県と県境を接する工業都市で、自動車・電機・機械などの製造拠点が集積している。2005 年 7 月の市町村合併を機に、ひとたび首長部局に一元化していた生涯学習行政事務の執行の多く（図書館を含む文化行政の一部やスポーツ行政などは首長部局に残ったまま）を教育委員会に戻した。

2000 年度に市長のトップダウンにより、市の行政機構改革が断行され、このとき教育委員会から生涯学習行政及び社会教育行政事務（生涯学習課、学習文化課、スポーツ課）の執行を首長部局に移す一方で、教育委員会事務局に新たにこども課を設置し、各種児童手当（児童・児童福祉・児童扶養）、保育園や幼稚園、家庭児童相談、母子生活相談などの事務の執行を担当することとした。

2000 年度の機構改革の検討に際しては、市長からはこどもに関することは一つの課でできないかとの発言があり、これを検討した。しかし、妊娠から 18 歳に至るまでのこどもに関する業務は多岐にわたることから、就学前のこども、とりわけ幼稚園と保育所にこどもが通う家庭へのサービスに焦点化して、一元化することにした。次に機構上、こども課を福祉行政事務系統に設置するか、教育委員会事務系統に設置するかが問題となったが、小学校の学級崩壊等の問題の解決には幼稚園と保育所と小学校との連携協力が重要であることから、あえて教育委員会事務局に位置づけた。

2005 年 7 月に生涯学習行政事務の執行を教育委員会に戻したが、それは市町村合併をスムーズに進めるため、合併相手の町村の機構にあわせたものである。生涯学習や社会教育の住民の意識や公民館などの施設の利用についても、旧太田市と農村地帯の占める割合が高い合併先の町村とでは違いがみられ、前者ではサークルや NPO などの自発的自主的な活動が中心だが、後者では教育委員会や公民館などが主催する行事や講習への住民の参加が基本となっている。一方、こども課については、合併の前後で変更なくそのまま維持した。

太田市の職員の間では、合併から一定期間を経た段階で再び機構改革が行われるだろうと予想する声が多い。その時、合併相手の町村の機構に準じ、首長部局に残している文化行政やスポーツ行政の事務執行を教育委員会に完全に戻すことになるのか、生涯学習課さらにはこども課の事務執行を首長部局に移すことになるのかは、これからの課題である。

4-3. 長野県駒ヶ根市¹⁴⁾

駒ヶ根市は、人口約三万四千人（2005 年 9 月 1 日現在）、県の南部で木曽山脈と赤石山脈に挟まれた天竜川沿いの盆地に位置する田園工業都市である。現在、構造改革特区と補助執行を用いて、児童福祉や保育などの業務を教育委員会に設置した子ども課に一元化している。

2001 年 10 月に、地方分権の推進に対応して、市の機構改革が庁議（部長以上の会）で議論され、教育長より仮称「子ども課」設置の提案があった。地方分権における十分に機能する基礎的自治体としての教育行政の体制の在り方を求めたとき、このような提案となった。2002 年 1 月に「子ども

課」設置検討委員会が置かれ、2004年1月に報告書を取りまとめている。この間、市長は議会で仮称「子ども課」を設置することを繰り返しかつ明確に答弁している。子ども課の設置は2004年4月に実現した。市長の政治的リーダーシップと教育長の教育専門的リーダーシップとに裏打ちされた両者の協働により、子ども課の設置をみたといえる。

駒ヶ根市の場合、子ども課は首長部局から、構造改革特区によって保育所の入所関係の事務の委任を受け、補助執行によって保育の実施、児童福祉、母子保健などの事務を引き受けて事務執行している。また子ども課は学校教育も所管しており、これまでみた三つの自治体の事例の中では、子ども行政一元化の程度は最も広範かつ徹底している。それは職員数にも表れている。子ども課設置に伴い、教育委員会事務局（子ども課、生涯学習課、文化課）の所属職員は保育所や幼稚園職員なども含めて73人から130人に増員され、実に市職員全体の四割を占めている¹⁵⁾。

駒ヶ根市教育委員会では、とりわけ幼児教育を生涯にわたる人間形成の基礎・土台を培うものとして、また家庭づくり、地域づくり、国づくりの基として特に重視している。関連して「教育の基礎・原点である家庭教育の充実」のため、子どもの親の世代への教育の必要を強く認識している。「自分の子どものことだけを考える親の群れから、子どもたちのことを考え、社会づくりを意識した公共的思考のできる親集団を作りたい」というのである。こうしたおとな世代（子育て世代）への教育（親育ち）の必要性を唱える駒ヶ根市教育委員会にあっては、生涯学習は学びたい人が学びたいことを学びたいときに学ぶニュアンスが色濃い一方で、社会教育は学んで欲しい人に学んで欲しい内容を学んで欲しいときに学ばせる意味合いをもつとして、生涯学習行政と社会教育行政を明確に区別し、後者を推進したいとの意向を持っている。また子ども行政も社会教育行政の一環として捉えている。

駒ヶ根市において教育とは、個としてまた社会的な存在としての「生き方のサポート」を、意図的計画的組織的に一貫性をもって行うことを意味している。そのとき、子どもに即し地域に即した形で機能するように、関連行政は教育委員会の子ども課において一元化し、「医療・保険・福祉・教育などの同じ根につながる専門職」は当然連携していくべきであるとなる。教育長が大卒のビジョンを示し、その下に様々の専門職がその持ち場持ち場で課題を探究し自覚し、積極的に住民と交わる中でさらに専門性を磨いている。強力に請われて専門職の環に加わった小児科医が、体と心との複合的な困難を抱える子どもに出会う中で、児童精神医学の領域を深める必要を痛感し専門領域を広げたように、新たに加わった専門家も課題を自覚する中で専門性を自主的により高めている。駒ヶ根市では社会教育と専門職が高く評価されており、この点で高浜市とは対照的である。教育長からは、今日の教育委員会制度改革の議論や教育委員会業務の首長部局化の動きをみたとき、「ガバナンス改革の議論には、人の生き方や生活基盤としてのコミュニティの議論が不足しており、また生きること（成長発達）とそれを支える専門家への視点が欠落しているのではないか。」との非常に興味深い発言があった。

社会教育と専門職を評価する一方で、住民の主体性を重視し情報提供・情報開示を積極的に進めている。行政にこうした姿勢がないと、行政への要求や依託や批判をするだけの身勝手な住民が育つ結果となることを恐れているのである。また職員には、住民からの要望を可能な限り実現に向け試みようとする姿勢や、住民の話を根気強く聞きかつ住民を説得して協力してもらう姿勢も強調している。その基本には、住民と行政とが互いに主張しつつ、補いつつ提携していく協働の形が望ましいという考え方がある。これは高浜市におけるのとは、別の質の行政と住民とのパートナーシップといえよう。

今後駒ヶ根市では、教育委員会における子ども行政一元化の機構改革を受けて、具体的な事業や施策を展開し成果を生み出す時期に入っていく。代表的な新規事業が五歳児検診であり、専門職の連携¹⁶⁾の典型でもある。このほか児童デイサービスなどの拡充を構想している。こうした中、専門職の

確保だけでなく、近くの県立看護大学や高校と連携するなどして地元根付く医療・福祉系の専門職の養成をも視野に入れはじめている。こうした事業展開の中で、場合によっては子ども課を教育委員会ではなく首長部局におき直す可能性を教育長は完全には否定しない。大事なことはどちらの部局におくかではなく、子ども行政一元化の理念に照らし、どちらが理念に向かって動きやすいかだという。

このように、子ども行政ないしは生涯学習行政の一元化といっても、首長部局を充実する方向と教育委員会を充実する方向とがある。両者は機構上の違いがあるだけではなく、行政と市民とコミュニティとの関係の理解・構想の仕方、さらには教育の捉え方が異なっている。教育委員会制度改革の議論には、機構論だけでなく、基礎自治体の基軸を貫く市民社会論と教育論とが不可欠である。

6. 本研究で確認したことと今後の課題

本研究では、次のような点を明らかにしてきた。まず、教育委員会制度改革には様々なプレッシャグループが存在しており、それらは教育委員会制度の脱制度化の認識はほぼ一にしているものの、その他にも様々な政治的背景から教育委員会制度改革を求めている。こうした点を踏まえたとき、今日の教育委員会制度改革は単に生涯学習行政や子ども行政の首長部局一元化の問題だけではなく、行政機構改革、教育委員会の機能の縮小や転換、市民と学習者・教育者（統治と教育活動）との関係の組み直しなどに深く関係した問題であることがうかがえた。

こうした政治状況に対して、90年代末の中央教育審議会と生涯学習審議会は、教育委員会制度の制度価値を繰り返し唱え教育委員会の基礎体力を強化し活発化させることと、これまで首長部局がほぼ独占的に担当してきたまちづくり・地域づくりに、独自の切り口から果敢に取り組む必要を提起した。しかし、それでも各方面からの教育委員会制度の抜本的見直し論は弱まることはなかった。そこで2004年から再度、中央教育審議会において教育委員会の在り方の審議がおこなわれている。現在までの審議をみると、今回も教育委員会制度の古典的な制度価値を高く評価し教育委員会制度を維持する姿勢を明確にしているが、一方では教育委員会の運用や制度の面の一部弾力化と、所掌事務の面の一部を自治体の判断で首長部局へ移管することを容認することに含みを持たせている。さらに中央教育審議会に対して、2005年6月には「地域住民等の力を結集した地域づくり、家庭や地域社会における子どもの育ちの環境の改善のための方策について」の諮問がなされた。このように一部で譲歩を強いられながらも、中央教育審議会の教育委員会制度の骨格維持の姿勢は、現在も90年代と基本的に変わっていない。

全国には、既に補助執行や構造改革特区を用いて子ども行政や生涯学習行政の一元化を実現した基礎自治体が一定数存在しているが、これらの事例をみると、子ども行政ないしは生涯学習行政の一元化には、首長部局化、教育委員会部局化、その中間（前二者の間で揺れ動いているもの）の三つのタイプがある。そしてこのタイプの違いは機構上の違いとして表れるだけではなく、行政と市民とコミュニティとの関係の理解の仕方、さらには教育の捉え方が異なっている。

本研究からいえることは、教育委員会制度改革を求める圧力団体の議論、これを意識した文部科学省の審議会の議論、先行する自治体の動きを検討するといずれも、行政機構改革の議論や動きの背景には自治体の基軸を貫く市民社会論（行政と市民とコミュニティの関係論）と、教育論（教育の本質論）が存在しているということである。とすれば、今日の教育委員会制度改革の議論や動きについて分析枠組みを構想するには、ガバナンスの視点に加えて、市民・コミュニティの視点、教育の原理的視点が不可欠であろう。これらの検討を次の課題とすることで、現在主流となっているガバナンスのみに基づく分析枠組みの限界を明らかにするとともに、新たな分析枠組みの設定の可能性を探りたい。

【註】

- 1) 吉岡健次「規制緩和・地方分権の役割と意義」東京市政調査会『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002年を参照のこと。
村松岐夫も、90年代以降の「包括的な地方ガバナンス改革が、機関委任事務の廃止といういわばアイデアの政治の側面以外に、第2臨調以来の財政問題への対処の一環であるという実質をもっている」と指摘している（「90年代の包括的な地方ガバナンス改革」東京市政調査会『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002年、78-79頁）。
- 2) 例えば鈴木英一・川口彰義・近藤正春編『教育と教育行政』勁草書房1992年42頁、49頁など。また平原春好は、教育行政の基本原理の1つに教育行政の地方自治をあげているが、この基本原理は戦後教育行政改革の三原則全てを内容とし、その原則の下に教育委員会を地方公共団体における教育行政の責任機関としておいたとする（『教育行政学』東京大学出版会1993年、35頁）。これらの研究は、文部省『教育委員会法のしおり』（1948年）などをしばしば参照している。
- 3) 堤清二・橋爪大三郎『選択・責任・連帯の教育改革〔完全版〕』勁草書房、1999年、23頁。
- 4) 同、180-186頁を参照のこと。
コミュニティについて、社会経済生産性本部報告書の執筆者はこのほか思い入れがある。最も端的なのは、「学校の学区制をなくして選択制にするという提案との関連で、具体的に考えてみます。学校は地域社会の核になると思いますが、その場合、明治以来の行政村とか自然村とかいうものの延長上にある、与えられたものとして地域社会を考えることはできない。それはもう、産業化の中で解体してバラバラになってしまったし、大多数の都市にはそんなものはない。そうではなくて、学校を選択するという出来事を通じて、空間的に何丁目から何丁目までとは言えないけれども、学校を核とした人間のネットワークとして新しいコミュニティが再生し得るのではないか。」という橋爪の発言である（同、183頁）。
- 5) かつての状況下においては制度が現実機能していたものが、社会の変化により制度と現実の間に乖離が生じ、機能障害を起こし、それがますます酷くなっていった状態のこと。「制度創設後半世紀以上が経過し会議の形骸化等の指摘がなされていることなどの状況の下」、「実際上も、制度創設時と比べて教育委員会の所管に属さない私立学校の割合が高まる等、経済社会情勢は変化している。」、「全員が高校に進学するようになって、小中学校と高校が別々のレベルの自治体（教育委員会）にゆだねられている意味がなくなった」などからは、教育委員会の脱制度化の認識がうかがわれる。
- 6) 必置規制、教育委員会事務局職員教育関係者（とりわけ教員出身者）への偏り、教育関係者（とりわけ学校関係者）以外との接触の希薄さ、教育委員会が合議制であることが問題点として指摘されている。
- 7) 答申中の「教育委員会が、地域コミュニティ育成、地域振興に積極的に寄与するためには、教育委員会が行っている施策と首長部局が行っている関連施策とを効果的に連携づけていくことが不可欠であり」、「どちらが所管するのかという二者択一的な考え方に立つのではなく、住民の立場に立って、教育委員会と首長部局がその機能を効果的に発揮することが必要である。」という記述は、その最たる例であろう。
- 8) 生涯学習審議会答申は、地域づくりのキーマンとして社会教育主事に大きな期待を寄せている。
- 9) 教育委員会制度を充実させる方向としては、教育委員会の役割を明確にするため、教育長の選任方法の見直しを検討することが適当であるとしている。これは文部（科学）省のかねてからの主張である。なお審議経過報告では、現在の教育委員会の問題として指摘されている点の多くは、教育委員の選任などについて首長や議会が本来期待されている権能を行使すれば、解決できるとの意見があったと、あえて触れている。
- 10) 調査は、2005年8月16日に高浜市役所で、幼児センターこども課長、生涯学習部まなび課長を対象に行った。
- 11) 一人がまなび課へ、残り六人は市が100%出資する人材派遣会社へ移った。
- 12) 高浜市では、専門職あるいは専門的背景をもった職員を特別に重視しない、むしろ円滑な行政にとっては阻害要因でさえあると認識している節がある。高浜市ではかつて教育長は学校出身者が就く慣行があったが、それを廃してから機構改革と首長部との連携が順調に進んだとの発言が、こども課長からあった。
- 13) 調査は、2005年8月29日に太田市役所で、教育部青少年育成担当副部長、同文化財・生涯学習担当副部長、同こども課長、同生涯学習課長を対象に行った。
- 14) 調査は、2005年2月8日に駒ヶ根市役所で教育長、子ども課長、総務部改革推進室長を対象に、2005年7月20日に駒ヶ根市保健センターで教育長、母子保健係長、子育て家庭教育係長を対象に行った。
- 15) 一方で首長部局は249人から192人に減員された。
- 16) 小児科医、歯科医、臨床心理士、言語聴覚士、歯科衛生士、保健師、保育士、児童相談員、図書館司書、栄養士などが、月一回の五歳児検診に連携し取り組む。検診で終わりではなく、思春期以降まで見通した長期的フォローを行うが、その過程では教師も専門職の連携の環に加わる。

(2005年9月26日 受理)