

市町村教育委員会制度の再編に関する一考察

教育委員会制度の解体論への対応を手がかりとして

武者 一 弘 教育科学講座

キーワード：地方分権、市町村合併、教育委員会、脱制度化、公教育の組織運営・統治

はじめに

1990年代後半以降、いわゆる「地方分権一括法」の成立をはじめ、行財政構造改革に連動する地方分権改革が急速に進行している。今世紀に入り、改革の焦点の一つは、分権の受け皿となるべき基礎自治体のあり方の問題となっており、政策の側から「明治の大合併」、「昭和の大合併」に並ぶ「平成の大合併」と位置づけられた今日の市町村合併は、中央政府の誘導によって強力に推し進められようとしている。こうした中で教育行政のあり方についての抜本的な見直しも様々に議論されている。とりわけ、市町村教育委員会制度は存亡の岐路にあり、既に解体・縮小に踏み出した市町村も現れてきている。このような動向を前に、文部科学省や教育委員会はかつてない深刻な危機意識を抱いている¹⁾。

今日の地方分権改革は、市町村合併による自治体のサイズの拡大、財政体力・事務処理能力の充実というだけでなく、基礎自治体「を通じた」あるいは「による」、国民ないし市町村住民に対する統治形態の変更という性格を持っている。他方教育制度の領域では、市町村立小中学校の通学区域の弾力化・撤廃が急速に進行している。もし市町村教育委員会が管下の公立小中学校を通じて、通学区域内の住民と一種の信頼関係を切り結んでいるという理解が可能であるとすれば、居住地によって就学すべき公立小中学校が厳格に指定されていたものが制度変更され、居住地に関わらず希望する公立小中学校に就学する可能性が開けたということは、教育委員会と住民とが信頼関係を切り結ぶ単位とあり方、そしてそれが拠って立つ原理が変更されたということができるだろう。

市町村長部局とは相対的に独立しているとされる市町村教育委員会だが、教育行政上の区切りである通学区域の内にある校区住民は、そのまま市町村住民（の一部）である。住民として捉える時、あるいは住民から市役所・町村役場を見た時、教育行政と一般行政は別であるというロジックは、現実感に乏しい面がある。住民の所属単位の問題であり、さらにはコミュニティの単位やあり方の問題であると捉えた時、市町村合併（自治制度の問題）と通学区域の弾力化（教育制度の問題）とを独立させて論じることは、リアリティに欠けるといわねばならない。

本稿では、まず行財政構造改革・地方分権改革をめぐる議論を読み解くことによって、今日の教育委員会制度改革の背景に教育委員会制度の脱制度化²⁾の認識が広範かつ深刻に存在することを確認する一方で、今日の教育委員会制度改革の理論的支えとして、教育委員会制度の脱制度化認識を基礎にした行政学者らの統治論と産業界新自由主義推進派のコミュニティ論の二つがあり、この両者は教育委員会制度の解体を志向していることを確認する。その上で、教育委員会制度の解体論への文部科学省・中央教育審議会の対応、それに則すとみられる市町村教育委員会の事例を取り上げ考察し、市町村教育委員会制度の新たな制度像の模索に向けた課題を明らかにしたい。

1 1990年代後半以降の教育委員会制度改革の背景

今日の教育委員会制度改革は、行財政構造改革・地方分権改革の一環として進行している。

村松岐夫は今次の教育委員会制度改革について、「改革の実現に関しては地方分権推進委員会の勧告を出発点とみるが、改革の内容や目指す方向に関しては、長く続いた教育委員会活性化論が、決定因となっていたと思うのである。しかし背後にあったのは社会構造の変化と学校選択の要求があったし、直接のきっかけは地方分権改革であった。」という³⁾。ここで教育委員会活性化論とは、臨時教育審議会「教育改革に関する第二次答申」(1986年4月23日)の指摘と、その後の文部省・教育委員会などによる教育委員会の活性化のための議論や取り組みをさしている。しかし、この教育委員会の活性化の努力は特段の成果をあげることは出来ず、「多くの問題を解決するために、教育委員会は有効な制度であるかどうか。地方分権推進委員会による関係機関のヒアリング作業過程でも、あるいは政権与党の一部からも教育委員会廃止・無用論が展開されたといわれ」る⁴⁾。

このような教育委員会制度の廃止や一般行政への統合の主張には、教育委員会制度の機能不全状態の解消や総合的なまちづくりの観点から、自治体行政の現場からも広く、強い支持があった。全国市長会は、2001年2月に教育委員会制度の解体・首長部局への統合を全国市長会の意見として国に提出し⁵⁾、2003年4月に全国市長会政策推進委員会が発表した提言の中では教育委員会の設置を自治体が自主的に選択できる弾力的な制度に変えるよう求めている⁶⁾。鳥根県出雲市、愛知県高浜市、群馬県太田市などでは実際に、社会教育関係部局の首長部局への統合が進んだ。2003年6月の構造改革特区第三次募集に際して、東京都千代田区と岐阜県多治見市は教育委員会権限の一部を学校評議会に委譲することを提案し、埼玉県志木市は教育委員会の廃止を提案した。また、地方教育行政の実務に携わる、教育長⁷⁾、教育委員会事務局幹部職員経験者⁸⁾、学校事務職員⁹⁾からも、教育委員会制度の解体や自治体総合行政の一環として教育行政を位置づけることを積極的に求める発言が、90年代後半頃から次第に目立ようになってきた。

さらに、市町村合併問題がこれに絡んできている。自治省事務次官通知「市町村合併の推進についての指針」(1999年8月6日)は、在宅介護支援センターや中学校の設置管理などの「基幹的な行政サービスを適切・効率的に提供するためには最低1万～2万人程度(の人口 筆者)は必要」とし、地方制度調査会副会長の西尾勝が公表した私案(2002年11月1日)¹⁰⁾は、小規模市町村の合併誘導と権限の制限を提案する一方で、「小学校事務の処理を目的に300戸から500戸を標準として『明治の大合併』が行われ、中学校事務の処理を目的に人口8000人を標準として『昭和の大合併』が行われた」と述べ、これまでの市町村合併が教育行政事務の処理能力の向上を主要な目的として推進されてきたとする。教育委員会の規模・設置単位は古くて新しい問題である¹¹⁾。

これらの教育委員会制度の解体の主張の特徴として、制度価値それ自体を真っ向から否定するのではなく、制度の機能不全ないし形骸性に問題を見ていたことが指摘できる。

このような教育委員会制度の解体の主張に理論的支えを提供している二つの有力なグループがある。一つは、行政学界をリードする立場にある学者集団であり、今次改革の方向性を基本的に高く評価しつつ議論を展開している。これら行政学者の発言は斬新かつ本質的な視点や提案も多く、行政学界を越えてその影響が大きい¹²⁾。もう一つは産業界新自由主義推進派であり、選択・責任・連帯をキーワードにラディカルな議論を行っている。このような議論が財界と労働組合を基盤にした団体から、正式の報告書としてまとまった形で発表された意味は看過できないものがある。そこで次に、行政学者と産業界新自由主義推進派の教育委員会制度の解体論の枠組みとその特徴をみておきたい。

2 教育委員会制度の解体論

2-1 地方自治制度を重視する立場からの議論

行政学者の中でも、特に踏み込んで教育委員会制度の解体論を唱えているのは、学界保守派の重鎮の村松岐夫と学界民主派の代表格の新藤宗幸である。

村松は、中央地方の政府間関係が、いわゆる一般行政の分野と変わらず、教育行政の分野も「中央地方相互依存の構造」となっているが、教育行政の分野では、法制度上の特徴ないし要として地方には教育委員会制度があると指摘する¹³⁾。そして「教育行政の観察者・関係者」の大勢は、「1956年前の公選制教育委員会時代のモデルを肯定し、この上に立ってその後の現実を批判する立場」であり、「『国家の教育権』と『国民の教育権』の対立という神々の争いとみる整理の仕方」をとっているが¹⁴⁾、これは「行政学からの観察」とはかなり異なっており、「憲法・教育基本法による地方自治の制度が保証されたことを重視」していないとする¹⁵⁾。村松はまた、教育行政の関係者による教育委員会の活性化の努力が結局のところ、芳しい成果を上げることはなかったし、そもそも教育行政の枠内の議論では狭すぎたと見る。それゆえ、教育委員会制度を維持しようとする文部省と関連審議会等は、1998年9月21日の中央教育審議会答申及びそれに基づく以後の改革において、「旧システムの活性化ではなく新しいシステムの探求が模索され」ることにならざるを得なかったというのである¹⁶⁾。

次に新藤の議論を見てみたい。新藤は、「戦後日本の自治体教育行政制度の根幹に位置してきた」教育委員会制度だが、現在のそれは、首長や議会から相当程度独立し、文部科学省を頂点とする縦系列にあると批判的にみる¹⁷⁾。また、いわゆる指導助言行政をもって、教育行政を「行政らしからぬ行政」とであると観念することに強く反論し、「指導・助言なるものの多くは、官庁側とクライアントとの『共同統治ルール』である」といいよい。¹⁸⁾ さらに、教育を受ける権利を保障するために「教育の政治的中立性」の確保が必要とする教育学者らの主張は¹⁹⁾、「不当な支配」を行う主体は誰かの議論²⁰⁾と同様、「神学論争」になるとして、これに否定的である。その一方、「首長の統轄下に行政各部を置くことによって、首長の政治責任と説明責任が明確にされるとともに、議会さらには住民による統制を可能とするシステムは、民主主義的政治体制の理念を忠実に反映したものといえよう。」として、地方自治の仕組みを高く評価する²¹⁾。そうした評価からは当然ともいえようが、「そもそも、高度の政治的正当性を有する首長から独立した『政治・行政部門』に、特定かつ広範な事業領域をゆだねる必要性は希薄であろう。教育行政は地方自治の『空白領域』と一部でいわれてきた。それはまさに、市民の政治的コントロールがおよばないためである。」とし²²⁾、教育行政を「独立王国」であるとまでいうのである²³⁾。そして新藤は、教育行政制度について追求されるべきは、「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。」と主張する²⁴⁾。

教育行政の地方分権について、新藤の教育行政実務家と研究者に対する評価は村松と同様に厳しいものがある。「教育行政を国家機能であり統治作用にとらえ、したがって主体は国家、具体的には国および地方公共団体であり、客体は国が主体の場合には国民、地方公共団体の場合には地域住民であるとされる。」ような、教育行政学者と文部官僚がともにもつ「教育行政の論理構造は、じつは、地方分権改革の指向する市民の自治＝自己決定と対立しているのであり、この論理構造の否定なくして教育行政の分権化は進行しがたいであろう。」とまでいうのである²⁵⁾。

このように行政学者は、民主化・独立・地方分権といった教育委員会制度の発足当初に制度に込められた価値が、現在の教育委員会制度の下で機能しているとはとても言えないし、今後も十全に機能することはないとの厳しい認識、言い換えれば教育委員会制度が脱制度化しているとの認識を有している。その一方で、戦後の地方自治の憲法的保障と現実の仕組みを高く評価し、教育委員会制度がその枠内に正当に位置づくべきであると、教育委員会制度の解体を主張する。これは単に教育委員会制度の解体論と了解すべ

きではなく、政府間関係論や地方自治論に引きつけて展開された統治論と受け止めるべき議論であった。

ところで、行政学者にも増して教育委員会制度の脱制度化を問題視し、ラディカルに教育委員会制度の解体を主張しているのは、産業界新自由主義推進派である。その議論は、社会経済生産性本部の報告書「選択・責任・連帯の教育改革」（1999年7月。以下、報告書と略記）に最もよく集約されている²⁶⁾。この報告書は教育委員会制度の解体論という点では行政学者の議論と一致する一方で、直接には統治論を指向してはいないなど、両者の議論の間には大きな相違点もある。では次に、この産業界新自由主義推進派の議論を見てみたい。

2-2 新自由主義の立場からの議論

報告書は、「戦後教育改革の柱の一つは、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。」と述べ、戦後の教育における地方自治制度として教育委員会制度を認識している。しかし、続けて「この制度はいま、曲がり角に来ている。」とし、次の三点をその理由としてあげる。一つは、「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無くなったこと」、二つ目に、「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」、三つ目に、「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」である。そして報告書は新自由主義を推進する立場から、社会教育やスポーツ関連業務の可能な限りの民間委託と学校関係業務に関する権限の校長への大幅な移管を行い、教育委員会制度を解体するよう提案した。解体後の「教育委員会（の後継組織）」の具体的な役割としては、「学校理事会の事務を補助すること」、「チャーター・スクールのように、新規の公立学校を設けたいという申請があった場合に、学校理事会に代わって設立を認可し、校長とその学校の教育実績を監督する業務」、「教師の異動の自由を保証するための、情報提供の役割。公的資産である学校の建物や敷地を管理する役割。そのほか、各学校の必要とするサービスを提供する役割」などを例示している²⁷⁾。

これは当初予定した機能が不全状態にあることを重く見て、教育委員会制度の抜本的な改革を意図した提案であり、社会的組織や社会生活の基盤である人びとの連帯、コミュニティの再構築を強く意識したものである。そのことは、報告書の次の指摘に明らかである。即ち、「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。」である²⁸⁾。ここでは先の行政学者の議論で前提となっていた人びとの連帯、コミュニティさえも、てこ入れし、構築し直す対象となっているのである²⁹⁾。

報告書では、学校に関わ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への言及があるのである。だからこそ「教育委員会（の後継組織）」の業務は、学校理事会や学校が十分に期待される機能を果たせるように、それらを側面から支援することに限定されているのである。ここには、教育委員会の名称の存続如何に関わらず、そのあり方と制度原理の点で抜本的な変更・転換がある。

このようにともに教育委員会制度が脱制度化していることを根拠に、行政学者からは統治論として、また産業界新自由主義推進派からはコミュニティ論（あるいは連帯論）として主張された教育委員会制度の解体論を深刻に受けとめた文部省は、中央教育審議会の答申を借りて、教育委員会制度の擁護論を展開している。

3 教育委員会制度の解体論への文部科学省の対応

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。以下、中教審答申）は、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。

まず中教審答申は、現在の教育委員会の制度価値（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、繰り返し高く評価する。そして高い制度価値をもつ「教育委員会制度を今後とも維持しつつ、教育行政における地方分権の観点も踏まえ、地方公共団体が責任をもって特色ある教育行政を展開していくことができるよう、教育委員会に関する制度及び運用を見直し、その機能を充実していくことが必要である。」と述べ、教育委員会制度の制度価値を前面に押し出しながら、その存続を大前提とし、地方分権改革の流れにそった形で制度及び運用を効率化し機能を充実する必要性を説いている。このような消極策として、「広域連合や教育委員会の共同設置による事務処理の広域化や共同処理の促進、専門的職員の充実、事務や権限の委託などを促進する」ことや「市町村の自主的合併」による単位教育委員会の規模の拡大・事務処理能力の拡充を提案している。とりわけ、複数の自治体による教育委員会の共同設置方式に対する期待が高かったようである。この消極策は、教育委員会制度の伝統的な制度価値を軸に、教育委員会制度を擁護しようとするものであることから、先にみた統治論とコミュニティ論からの教育委員会制度の解体論を正面から受けとめ、突き返すことが必要となる。

その一方で中教審答申は、制度価値の強調と制度及びその運用の効率化による機能の充実の方策を尽くしても、教育委員会制度の廃止が回避できない事態に備えて、別にこれからの教育委員会制度の新たな役割を提案している。村松のいう「新しいシステム」の探求・模索である。「はじめに」の「専門的な教育行政機関としての教育委員会が中心的な役割を担い、家庭や地域の様々な教育機能を融合して行くこと」と「住民に身近な行政機関として、人づくりや地域コミュニティの育成、文化・スポーツ活動等を通じた地域振興など地域に根差した教育行政を総合的に展開し、ますます多様化する住民のニーズに適切に対応していくこと」である。これ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しようというものである。このように、今後の教育委員会制度の在り方に関する答申を二段構えで構成していること自体、教育委員会制度のおかれた今日の状況が極めて深刻であると、中教審が厳しく認識していることの端的な表われといえる。

積極策は、「第4章 地域の教育機能の向上と地域コミュニティの育成及び地域振興に教育委員会の果たすべき役割について」で、「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されている。とりわけ、教育委員会による生涯学習を中核としたまちづくりなどを唱える、「地域コミュニティの育成と地域振興」では、従来首長部局の独占領域であったコミュニティ形成への、教育委員会の積極的なコミットを主張していることが注目される。これは地方分権の受け皿となる基礎自治体の基盤であり、統治の前提であるコミュニティの形成に、教育委員会の役割を積極的に位置づけることによって、首長部局と連携して新自由主義的コミュニティ論に基づく教育委員会制度の解体論から教育委員会制度を擁護する議論であるとみることができる。一方で、統治論からの教育委員会制度の解体論に対しては、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からの有用性を示すことによって、教育委員会制度の存続を図ろうというのである。「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。」という中教審答申の記述は、そのような文脈において読まれるべきものである。とはいえ、従来コミュニティづくりは首長部局が総合行政の中で担っていたことから、教育委員会が首長部局の下ではなく、独自にコミュニティづくりに参画する意義をどこに見いだすのか、そしてどのようにオリジナルな参画の仕方をつくりだせるのかは、教育委員会制度の存続の成否の鍵を握るであろう。

1998 年の中教審答申以降の文科省の目立った動きとしては、2004 年 3 月 4 日の中教審答申「今後の学校の管理運営の在り方について」と、同じ日に中教審に諮問された「地方分権時代における教育委員会の在り方について」がある。前者は、義務教育制度に焦点をあて、この制度は国民が共通に身に付けるべき公教育の基礎的部分を全ての者が等しく享受し得るよう制度的に保障したものであり、個人の幸福の実現と民主国家の存立という国家・社会の要請の両方にとって必要不可欠な根幹的な教育制度であると位置づけ、学校の管理運営の一層の柔軟性・弾力性、学校の管理運営への父母住民の参加などを今後目指すべき方向であるとする。これは義務教育学校の国や地域を支える人材育成機能や国や地域づくりの役割を重視し、しかも学校の管理運営に関する教育委員会の責務を強調していることから、2004 年答申は 1998 年答申の積極策の延長上に位置するものといえよう。後者は、文科省の諮問文によれば、審議事項の一つに、教育委員会制度の意義と役割をあげ、教育委員会の活性化・機能強化の方向でその制度価値の検討を求めたり、別の一つとして教育委員会の設置単位・規模をあげて、地方教育行政の広域化推進のための方策や事務局体制のあり方の検討を求めている。これらは 1998 年答申の中の消極策の流れをくんでいるが、他方で積極策の流れをくむ審議事項もある。すなわち、首長と教育委員会との関係であり、ここではまちづくりなどを例示して首長と教育委員会との役割分担・連携の検討を求めている。このように 1998 年答申以降も、消極策と積極策の二本立てで教育委員会制度解体の動きに対峙しているわけだが、ここ数年中教審の慌ただしい動きは、教育委員会制度が以前にも増して極めて容易ならざる状況にあることを示しているといえよう。

次に、消極策の事例のうち、成功例として文部科学省が特に注目したという³⁰⁾、岐阜県羽島郡四町教育委員会の事例と、積極策の事例のうち、教育委員会によるまちづくり・コミュニティづくりが積極的に進められている、岐阜県瑞穂市の事例を見てみたい。

4 教育委員会制度の存続の取り組み

4-1 岐阜県羽島郡四町教育委員会の事例

羽島郡四町教育委員会は、岐阜県教育委員会の指導の下に羽島郡内の笠松・岐南・柳津・川島の四町の町長、議長、教育委員長の三者合同会議を積み重ねて、1969 年に発足した³¹⁾。当初の名称は羽島郡教育委員会であったが、1976 年に「更にきめ細かく各町ごとの教育行政を展開するため」に現在の名称に変わった。羽島郡四町教育委員会は指導主事を含む二十名以上の職員を擁し、1968 年に改訂された学習指導要領が 1971 年に全面実施になるのに先駆けて、管内の二つの小学校が理科と道徳で文部省の研究指定校になったのをはじめ、教育委員会発足以来管内の小中学校は積極的に各種の研究指定校になっている。また、研究指定校になるならぬにかかわらず、管内の全小中学校が一～三年ごとに自主研究発表会を行っている。

そもそも羽島郡に共同設置教育委員会を設置しようとの機運が高まった背景には、羽島郡は比較的小規模で郡内の交通の便がいいこと、共通する慣行行事・風俗の多いこと、経済的交流の活発さに加えて、「当時は広域行政が推進されていた時代でもあり、小・中学校の統廃合もしきりに行われていて、適正な規模ということが叫ばれていた。町村教育委員会においても、適正な規模という点は重要なことであるとの認識に立って、羽島郡としての教育委員会を設置しようとの議論が持ち上がってきた。」ことがある。ここ

で適正規模の語は、財政・人材をはじめとする事務処理能力の充実強化を念頭において用いられている。こうした機運を、共同設置教育委員会の実現に向けて強力に導いたのが、岐阜県教育委員会であった。

羽島郡の共同設置教育委員会が目指したのは、①事務局組織の強化及び事務処理体制の確立による能率的な行政、②教職員人事の広域化と適正化による人材の確保と配置の合理化、③指導研修体制の確立による学校教育の発展と向上、④教育行政の広域化による教育格差の是正、⑤地域の実情に即した社会教育の充実と健全な社会教育団体の育成、であった。

一方で、羽島郡四町教育委員会は早くから全国の同様の設置形態を取る教育委員会のリーダー的役割を果たし、1977年には全国統合地方教育委員会教育長第一回研究会を、全国町村教育長会会長である羽島郡四町教育委員会教育長の地元（笠松町）で開いている³²⁾。

このように教育委員会事務局に財政面と人材面の充実を得て、所管の小中学校も特に研究面で成果を上げ活性化しており、文部省や他の教育委員会の注目と期待を集めていた、三十年以上の実績を持つ羽島郡四町教育委員会だが、現在教育行政の枠を超えた所での議論・決定により、共同設置の解消の作業を進めている。すなわち、平成の大合併により、四町がそれぞれの町の事情で、二つの市に別れて吸収合併されることが決まり（合併相手を選ぶにあたり、住民投票や住民アンケートを行った町もある）、四町の首長が解散を決定したのである。

文部科学省が最も期待していたとされる共同設置教育委員会の事例が、同省が本格的に事例研究に着手する直前に、平成の市町村合併の波を受け解散することになったことは、伝統的な制度価値の議論を前面に押し出しつつ、教育委員会制度だけを基礎自治体から切り取って、その適正規模・効率性の追求をすることでは、またそれが専門家の間でいかに高く評価されていようが、現実に行進する自治体規模の適正化や自治体行政の合理化に対抗できないことを示している。つまり、首長の選出や住民投票を通じた住民の意思表示（この場合は、市町村合併や共同設置教育委員会の解散）に対抗しうる正統性の根拠を、教育委員会はもっていないということである。

四町がそれぞれに市への吸収合併を選んだことで、共同設置教育委員会が解散したことから、教育委員会制度の存廃の行方は合併後の市教育委員会が自治体規模の大型化を追い風にすることができるか否かに移ったということなる。それは即ち、二つの教育委員会制度の解体論に対して、共同設置型の教育委員会という防具をはぎ取られて、もとの単独設置型の教育委員会に戻って、仕切直しをして教育行政の内外の課題に立ち向かうことになったということである。

4-2 岐阜県瑞穂市の事例

瑞穂市は2003年5月に二町合併により成立したが、その前身は穂積町と巢南町である。このうち瑞穂市の教育行政は教育プランと職員の点で、穂積町の教育行政を色濃く引き継いでいる。したがって、瑞穂市教育委員会の取り組みを見る前に穂積町教育委員会の取り組みを、まず見ておきたい。

穂積町教育委員会³³⁾では、先にみた中教審答申等を踏まえて、1999年2月24日に学校づくりと地域振興を二大理念に掲げる「穂積の教育改革大綱」をまとめた。これは、コミュニティづくりを強く意識したものであった。

穂積町教育委員会は、生涯学習課の所管で1999年度から「チャイルド・ライト・アップ瑞穂塾」を始めた。これは2001年度に「瑞穂総合クラブ」と名称を変えたが、「子どもから高齢者までともに活動できるクラブを目ざし」³⁴⁾、町民をボランティア指導者（「地域先生」）に迎え、小中学校が休みとなる土曜日に開催し、参加を希望する小中学生が自由に講座を選び、町内全域に散らばる会場で活発に活動している。このような施策を推進する一方で、2000年度からは、先の大綱で改革の具体的事項の一つにあげられた町立小中学校の町内全域自由選択制が、全国に先駆けて導入された。

穂積町教育委員会が学校選択制度を実施したねらいの一つには、他の市町村でも見られるように、特色ある学校づくりの推進ということも確かにある。また、岐阜県による通学区域の弾力化推進研究のモデル地区に指定され、岐阜県から財政面を含め支援が得られたことは、この制度を実施できた要因といえよう。だが本稿で注目したいのは、学校選択制度を実施することによって、まちづくり（「まちの子ども、まちの学校、まちのおとな」がキャッチフレーズとなっている）を推し進めようとしたことである。ここで「まち」の概念は町内会や通学区域のように狭いものではなく、穂積町全体を指している。町内のどの子どももどの学校も、町民一人ひとりが自分たちの子ども、自分たちの学校として見ていこうというのであり、学校選択はこうした意識を醸成するのに有効であるという判断があったのである。これは先に紹介した瑞穂総合クラブの会場が町内全域に散らばり、町内の全小中学生が自由に参加でき、町民がボランティアで講師となっているのと、全く同じねらいである。学校教育は生涯学習の一翼に位置づけられ、まちづくり（コミュニティづくり）を推進する役割が期待されているのである。このまちづくり施策は、類い希な行政力量を有する教育長の存在を無視することは出来ないが、その教育長がリーダーシップを発揮して教育改革にあたることができたのも、町長の全幅の信頼を得ていたからであった³⁵⁾。

瑞穂市では、2004年度から市内全域で公立小中学校の自由選択制を実施したが、これは合併協議のかなり早い段階で、関係する町の教育長の間で内定していた³⁶⁾。協議の席上、これに慎重論を唱えた教育長もあったが、それを実績のある穂積町が説得し、押し切ったのであった。これは合併後のスムーズなまちづくりに向けた戦略的選択であった。

穂積町と巣南町は合併前の2003年年1月に、「瑞穂市 教育方針と重点」を冊子にまとめているが、この冊子の最初の頁には、「心豊かに光り輝くまちの子ども、魅力ある人づくりを目指したまちの学校、ねがい実現を目指し活動するまちの人々」という学校教育のキャッチフレーズが紹介されている。二町合併し市に昇格しながらも、ここで「まち」と表記していることは注目すべき点である。ここでの「まち」には、穂積町教育委員会が「まちの子ども、まちの学校、まちのおとな」という時の「まち」と全く変わらぬ意味が込められている。一方で、社会教育を通じた「瑞穂市民の育成」、「地域社会の醸成」、「瑞穂市民の創出」を強く意識している。瑞穂市教育委員会においても穂積町教育委員会と同じく、学校教育と社会教育は、いわば生涯学習という車の両輪と捉えられており、瑞穂市民の育成を図る装置と位置づけられているのである。

二町合併に至るまで穂積町の教育委員会は、首長部局と密接に連携して施策を進めており、新自由主義的コミュニティ論に基づく教育委員会制度の解体の動きの入り込む余地を与えてこなかったし、統治論による教育委員会の解体の動きとも無縁の状況であったようにみえる。しかし、2003年5月の二町合併・瑞穂市の発足以後、教育委員会は教育プランの推進力を長く失っていた。というのは、これまで穂積町の教育改革の戦略を立て、強力なリーダーシップで推進した実績を背景に、瑞穂市の教育方針と重点のとりまとめを中心的に行ってきた穂積町の教育長が二町合併に伴って失職し、密接な連携関係を十年以上に渡って保ってきた穂積町の町長が、瑞穂市の市長に選挙で選出されたにもかかわらず、新市の教育長は長く空席となったからである³⁷⁾。ようやく2004年4月に岐阜県教育委員会事務局幹部職員を教育長に迎えた。これは首長と議会によってのみ、教育委員会は其の正統性が担保されることが再認識されるべきことであった。このことをもって実質的には首長部局の一つとして教育委員会が存在していたとみることができるとすると、統治論による教育委員会の解体が実質的に実現していたということもできよう。二町合併し新市が発足し、教育委員会事務局の所掌範囲（エリア・施設・教職員など）が広がったにもかかわらず、穂積町の時と教育委員会事務局の職員数は充実することがなかった点に注目すれば、合併により教育委員会事務局の機能が充実するどころかむしろ、実質的には低下したとみることができよう。

おわりに

これまで見てきたように、今日の教育委員会制度改革は行財政構造改革・地方分権改革からの強い影響の下に進んでおり、地方分権改革の議論では教育委員会制度の解体・首長部局への統合も真剣に議論されていた。このような教育委員会制度解体の議論の背景には、教育委員会制度が機能不全状態にあるという広範な人々の認識があった。

教育委員会制度の解体論は、大きく二つに分けられる。一つは、行政学者らによる統治論を指向する議論であり、もう一つは新自由主義に立ってコミュニティ論を指向する議論である。

これに対し文部科学省は、教育委員会制度を擁護すべく中教審答申で、従来と同様に教育委員会制度の制度価値を繰り返し高く評価する一方で、教育委員会がコミュニティづくりに積極的に関与するよう提起している。前者は基礎自治体の枠をこえて、地方教育行政に独自の行政単位とそれを所管する教育委員会を設けようとするものであるから、二つの教育委員会制度の解体論と真正面から対峙するになる。その一方で、後者は教育委員会が自発的に役割を転換ないし拡大することを促し、表面的には統治論に与して、コミュニティ論と対峙するものである。ただし、ここで教育委員会側の主観的意識としては、統治論に独自に主体的に与しているのである。この中教審答申の路線に忠実に従った事例も存在している。これを検討してみると、教育委員会が伝統的な制度価値をより高度に担保するために、一般行政からは組織的に明確に切り離して、教育行政の規模が拡大し処理能力が拡充した共同設置教育委員会も、住民代表である首長の判断によってその制度の存廃が決定していた。また、教育委員会がコミュニティづくりに積極的な役割を果たし、教育委員会がその施策に自信を深めている事例もみられるが、そのことが教育委員会制度固有の制度価値と存在価値を実践的に確認することになり、結果教育委員会制度を強化したとまではいえない。むしろ、首長が同意ないし容認する範囲内において教育長が、その専門的力量とリーダーシップを発揮しているに過ぎず、教育委員会は首長部局の下部組織化し、解体が実質的に進行していると言えなくもない。消極的対応の事例と積極的対応の事例から浮かび上がって来た問題は、教育委員会が首長や議会とは別に、独自に正統性を取り付ける仕組みがないことである。この問題を考えるにあたり留意すべきは、仕組み以上に正統性の中身である。具体的には、自治の担い手たる住民（あるいは市民）と教育の担い手たる住民との関係とその単位であり、また子どもはコミュニティの一員たる住民であるのかという点である。

当面の研究課題は、地方分権改革の進行による住民の意識の変化とコミュニティの単位の組み替えが、教育への要求や教育行政のあり方にどのような変化をもたらすのかを事例に即しながら、理論的に追究することである。

【註】

1) 北陸中日新聞 2003 年 5 月 30 日朝刊は、金沢市で開催された全国都市教育長協議会の第 55 回定期総会・研究大会（開催期間：2003 年 5 月 29 日 30 日）の第一日目の総会、講演、パネル討論、教育研究部会などの様子を詳しく報じているが、この記事には、文部科学省の官僚と教育長が教育委員会不要論に対し相当深刻な危機意識をもっていることが、よく表れている。

2) ここで用いた「脱制度化」という用語は、市川昭午の次の議論を踏まえている。

「教育制度が全面的に崩壊することはないとしても、それが機能障害を起こし、しかも次第にそれがひどくなってきていることは否定できない。だとすれば、制度が部分的に崩れていく事態にどう対応するのかという考察が教育制度論に含まれなければならない。つまり、従来のような制度化のベクトルだけでなく、脱制度化というか状況化のベクトルをも含んだ制度論が求められるのである。」（市川昭午「教

育制度研究の対象と方法』『日本教育制度学会』創刊号、1994年、88頁。)

- 3) 村松岐夫「教育行政と分権改革」西尾勝・小川正人編『分権改革と教育行政』ぎょうせい、2000年、79-80頁。
- 4) 同、79頁。
- 5) 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、政
府に提出。
- 6) 全国市長会政策推進委員会「地方自治の将来像についての提言」2003年4月15日。
- 7) 山内吉治「教育行政における地方分権の課題」『日本教育行政学会年報』23号、1997年。
- 8) 西山邦一「教育委員会の組織・権限の現状と課題」『日本教育法学会年報』28号、1999年。
- 9) 磯田勝「教育は、学校は、はたして変わるか」西尾勝・小川正人編『分権改革と教育行政』ぎょうせい、2000年。
- 10) 西尾勝「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」2002年11月1日。
- 11) 市川昭午「分権改革と教育委員会制度」西尾勝・小川正人編『分権改革と教育行政』ぎょうせい、2000年。
- 12) 武者一弘「教育委員会制度研究における新しい方法論 - 90年代以降を中心に -」『日本教育経営学会紀要』第45号、2003年。
- 13) 村松、前掲論文、60頁。
- 14) 同、60頁。
- 15) 同、65頁。
- 16) 同、80頁。
- 17) 新藤宗幸「教育行政と地方分権化」財団法人東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002年、271頁。
- 18) 同、278頁。
- 19) 同、274頁。
- 20) 同、285頁。
- 21) 同、272頁。
- 22) 新藤宗幸「学校と教育行政のゆくえ」新藤宗幸『地方分権』岩波書店、2002年、165頁。
- 23) 同、163頁。
- 24) 新藤、前掲「教育行政と地方分権化」、285頁。
- 25) 同、284頁。
- 26) 社会経済生産性本部報告書は、インターネット版と市販本では、内容・表記に多少の違いが見られる。本稿では、市販本である、堤清
二・橋爪大三郎編『選択・責任・連帯の教育改革【完全版】』1999年12月15日によっている。
- 27) 同、111-112頁。
- 28) 同、23頁。
- 29) 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と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パ
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 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)。

- 30) 2003年6月16日の読売新聞インターネット版では、「小さな教委を広域統合 文科省がモデル地域指定へ」という見出しで、小規模教
育委員会の「体制強化」のため、文部科学省が教育委員会の「広域化支援プラン」として、さまざまなパターンでのモデル地域を指定する
と の内容が報じられている。この報道によると、文部科学省が注目しているのは共同設置方式であり、とりわけ歴史と実績のある岐阜県
羽島 郡の四町教育委員会であるという。

- 31) ここでの記述は、主に『2002年度 教育 羽島郡四町』（羽島郡四町教育委員会編集発行）、羽島郡四町教育委員会「共同設置教育委員会『羽島郡四町教育委員会』のあゆみ」2003年7月8日岐阜県町村教育長会研究総会資料、羽島郡四町教育委員会総務課長へのききとり（2003年8月）をもとにしている。
- 32) これに集まったのは、関係の全国十四の教育委員会のうち九つの教育委員会の教育長と文部省初等中等教育局地方課から二名であった。その後も文部省の羽島郡四町教育委員会に対する期待は高かったようで、1989年に開催された羽島郡四町教育委員会設置二十周年記念行事の一つである、全国共同設置教育委員会教育長会議では、全国十一の教育委員会教育長とともに、文部省教育助成局地方課から教育委員会係長他数名が出席している。
- 33) 穂積町は、県都の岐阜市と西濃の中心市である大垣市に挟まれており、町内に11本の一級河川が流れ、町全体が肥沃で平坦な濃尾平野の中にある。長年にわたり水害に苦しめられたが、近年は治水が進むにつれて宅地造成と工場誘致が進んでいる。人口は約三万三千人で東西約3km、南北約5.5km、面積約16.44km²の町域全体に広く居住している。
- 34) 広報『ほづみ』2001年5月号。
- 35) 訪問調査時の穂積町教育長の発言（2002年9月12日。穂積町役場にて）。
- 36) 当初、穂積町、巣南町、北方町の三町合併で協議が進んでおり、三町の教育長間では穂積町教育長の提案で公立小中学校選択の自由化を行うことで合意した。なおその後合併の方は、北方町が協議会から離脱したが、2002年9月25日に穂積町と巣南町の二町の間で新たに合併協議会を設置し、2003年5月1日に正式合併して瑞穂市が誕生した。新市で公立小中学校の選択制度を実施する方針に変わりはない。
- 37) 11ヶ月の空席を経て2004年4月1日に、新教育長が正式決定した。今度の教育長も前任者同様に、県教委事務局幹部経験者である。
(2004年9月27日 受理)