

## 〈研究報告〉

**教育の構造改革とガバナンスに関する研究の覚え書き****—長野県上田市の教育行政再編をめぐる動きを事例として—****武者一弘 信州大学教育学部教育科学講座**

キーワード：教育委員会，教育のガバナンス，教員評価，学校選択，規制緩和

## 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」改革が<sup>(1)</sup>，行財政構造改革として進行してきた。90年代以降はその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きた。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の機構改革であり，これはまた教育におけるガバナンス改革をも射程におさめた改革である。

これまで個々の自治体で進行する教育委員会制度改革は，方法的には子ども行政事業と生涯学習行政事業を教育委員会から切り離し，首長部局に移管（補助執行）し総合行政に位置づけ直すものが多かった。しかしこれは単に事業の移管という地方行政内部の事業の振り分けを操作する次元に止まるものではない。プレッシャーグループとこれを推進する首長にとっては，子ども行政事業と生涯学習行政事業の首長部局移管は第一次的な目的であり，その先には教育委員会組織の解体的再編と同時に政治的正統性を有する首長部局への行政一元化を視野に入れていたのである<sup>(2)</sup>。

当時こうした改革は，伊藤正次によってガバナンス論として分析され，地域総合行政モデル，市場選択モデル，教育委員会活性化モデルの三つのモデルのせめぎ合いと説明された<sup>(3)</sup>。2006年の小泉内閣の退陣以降，規制緩和と地方分権改革を特徴とする構造改革に連動して進展してきた地方教育行政改革は，新たな段階に踏み入ろうとしている。

安倍内閣への交代と「教育再生会議」の立ち上げ，そしていわゆる「必修科目の未履修」と「いじめ自殺」の社会問題化を契機として，2006年の秋以降，規制緩和と地方分権の順方向的な改革の流れが停滞・逆流し，ともすると迷走的な様相すらみせている。

「教育再生会議」の一連の報告（第一次報告（2007年1月），第二次報告（同年6月），第三次報告（同年12月），最終報告（2008年1月）のほか，「教育委員会の抜本的見直しについて（第一分科会）」（2007年2月））は，いずれも教育委員会のスタッフ・専門能力の充実や権限・規模の強化を唱えたものである。さらに，2007年6月に改正された教育三法はその一部具現化といえる。またこうした中央政治の動向の中で，政治・行

政学者から論題として突きつけられた「ガバナンス」（統治のあり方・統治主体の取り方）の問題も、教育学界として「教育条理を踏まえたガバナンス」の自覚的かつ現実的追究の議論が熟さないままに議論が行き詰まっている。

中央政治のレベルでは、一部に規制緩和政策は後景に退いたとの観測もあるが、目を地方政治に転ずれば、規制緩和の従来の流れを忠実に受けて、あるいは地方分権改革と相まって、いよいよもって地方教育行政改革を加速させる動きがある。殊に長野県上田市では、地方教育行政機構の解体的再編と教育のガバナンス改革を正面に据えた自治体改革の動きが、具体化してきている。上田市のこの動きは規制緩和改革を推進する上で地方からの起爆剤となりうるものであった。一方で上田市では、そうした動きに現実直面する中で、自覚的な住民らが学びのコミュニティをつくり、そこを拠り所に真摯に向き合おうとする動きがみられる。それは新たな教育のガバナンスの表れといえる。

本論考は、規制緩和改革と地方分権改革が中央政府での議論を飛び出し地方に舞台を置き直して現在進行形で進む事例を引きながら、教育のガバナンスのあり方について論じたものである。結論を先取りすれば、上田市の住民においては主権者による選挙や消費者による契約とは全く違った、そしてまた専門職独占とも性格を全く異にした、新たな教育のガバナンスのあり方が生まれつつあるのである。

なお本論考は、地方自治体の教育行政の再編化の事例を、地方に固有な動きはもちろんのこと、中央政府の動きにも留意しながら整理した一つのまとまりある「論説」であるとともに、将来の教育のガバナンス研究に資する「覚え書き」「研究ノート」と位置付けられるものである。

## 2. 教育委員会制度の中央政府主導の改革の行き詰まり

### 2.1 教育委員会制度改革を求める圧力団体の議論

いわゆる「骨太の方針2006」は、教育委員会制度の抜本的な見直しに着手することを明記している。即ち、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」の「第2章 成長力・競争力を強化する取組」では、「規制改革等を通じ、民間活力を十分引き出すと同時に、公正で透明な市場を確立し市場活力の維持と向上を図る。」として、

「（１）規制改革 ・教育委員会制度については、十分機能を果たしていない等の指摘を踏まえ、教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、当面、市町村の教育委員会の権限（例えば、学校施設の整備・管理権限、文化・スポーツに関する事務の権限など）を首長へ移譲する特区の実験的な取組を進めるとともに、教育行政の仕組み、教育委員会制度について、抜本的な改革を行うこととし、早急に結論を得る。」としている。

ここでは、教育委員会制度の解体的改革が骨太の方針に盛り込まれるに至った政治・政策の次元における背景について簡単に確認しておきたい<sup>(4)</sup>。「骨太の方針2006」の成立に影響を及ぼしたと考えられる代表的なプレッシャーグループとしては、①内閣府・地方制度関連審議会<sup>(5)</sup>、②内閣府・規制改革関係審議会<sup>(6)</sup>、③全国市長会<sup>(7)</sup>、④行政

学界<sup>⑧</sup>，⑤経済界<sup>⑨</sup>がある。これらのプレッシャーグループの主張には、生涯学習行政・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。また設置単位の拡大により教育委員会数の縮小と機能の強化をはかる議論もあった。これら教育委員会制度改革論の政治的背景として教育委員会についての、①脱制度化<sup>(10)</sup>の認識が各グループに広く共有されていたことがまず指摘できるが、その他には、次の諸点のような認識の存在が指摘できる。②機動性と弾力性の欠如<sup>(11)</sup>，③地域の自主的な活動の弱さ，④市町村長との意思疎通・関係の悪さ，⑤文部行政の上意下達のシステム化，⑥権限が能力を超えて広大にすぎること，⑦教育委員の名誉職化，⑧政治的正当性の欠落，である。

このように当時は、一見すると広範なプレッシャーグループからの強力な要望を受けて、教育委員会の存廃を含む、そのあり方の抜本的な見直しが進められようとしていたのであった。伊藤正次のガバナンスモデルでいえば、地域総合行政モデルと市場選択モデルによる、教育委員会活性化モデルへの共闘といえる。それは小泉改革の教育行政制度面における一つの総仕上げの改革段階ともいえた。また「骨太の方針2006」の作成当時、島根県出雲市、群馬県太田市、愛知県高浜市などの一部自治体では、既に教育委員会の解体縮小の機構改革に着手しており、「骨太の方針2006」に掲げられた教育委員会制度改革の実現は、相当に現実味を帯びていた。

## 2.2 教育委員会制度の抜本的改革の停滞あるいは迷走

こうした教育委員会制度の規制緩和と地方分権の改革の動きは、小泉内閣から安倍内閣に移行する中でスピードダウンし、やや迷走気味となった。直接のきっかけは、2006年秋以降のいじめの多発や必修科目未履修の広がり等の社会問題化であるとされる。これら問題に対処するため、2006年末から2007年春先にかけて国の教育委員会への関与を強める方向が文部科学省を中心に模索される一方で、これに反対する動きが顕著となった。いわば、規制緩和・地方分権派と現行制度維持派の相克の段階へ突入したといえる。

規制緩和・地方分権を推進する立場に立つ「全国市長会・教育における地方分権の推進に関する研究会」は、こうした状況に対して敏感に反応している。2006年12月末に緊急アピールを公表し、いじめや未履修問題に対処するには市民の期待に応え、市長が教育行政に責任をもてる仕組みを構築することが大事であるとして、重ねて教育委員会設置の選択制をはじめとする抜本的な制度改革を求めた。

一方で文部科学省は、教育再生会議による第一次報告等から政府の教育政策の方向が変わってきたことを認識し、2007年2月20日には内閣府所管の規制改革会議教育・研究WGの福井秀夫主査からのヒアリングへの協力要請を明確に拒否するに至っている。規制改革会議議長の名で、同年3月2日に再度出席要請をすることによりヒアリングをようやく実現させたが、このヒアリングで規制改革会議教育・研究WGは、文部科学省の教育委員会関与の強化、教育委員会の私立学校を含む学校への関与の強化の動きを容赦なく批判するとともに、当時教育三法（地教行法、学校教育法、教育職員免許法）の改正

案を議論していた中央教育審議会（の事務局をつとめている文部科学省）に厳しい注文をつけている。それにもかかわらず規制改革会議は同年5月30日に、文部科学省の教育委員会への関与を強めた教育委員会の私立学校を含む学校への関与を強める内容の地教行法の政府改正案を、無条件に評価するとの態度を示している。

このように、教育委員会制度の解体や選択設置を含む教育委員会制度の抜本的な改革の動きは、2006年末から急ブレーキが掛かり、むしろ一部には教育委員会制度を強化するような、先のガバナンスモデルでいえば、教育委員会活性化モデルにシフトするような動きがあった。これは市長リーダーシップ推進論者や規制緩和改革推進論者からすれば、いわば「反動的」な改革の動きとみられるものであった。

そうした中で、教育行政の規制緩和政策の議論をリードしてきたキーパーソンが地方自治体に舞台をおきかえて、首長と結び、教育委員会制度の解体をはじめとする自治体教育行政のあり方を全般的かつ抜本的に規制緩和の方向で大きく見直そうとする動きがみられる。そこで次に、そのような事例として長野県上田市を取り上げたい。

### 3. 首長部局による自治体教育行政のあり方の解体的見直しの動きと住民の対応

#### 3.1 「上田市の教育行政のあり方を考える有識者会議」の設置

上田市では母袋創一市長<sup>(12)</sup>の強い意向で、市長部局に「上田市の教育行政のあり方を考える有識者会議」（以下、「有識者会議」と略記。有識者会議事務局は市政企画局政策企画課。事務局としての同会議出席は、市政企画局長、市政策副主幹（総務部秘書課所属）、総務企画担当係長（教育委員会教育総務課））が設置された。

「有識者会議」は2007年1月10日に発足し、当初は2008年3月までに提言をまとめる予定であったが実現できず、委員の任期を延長し同年8月1日に、教員評価や教育バウチャーの検討、教育委員会のあり方の抜本的な見直しなど上田市の教育行政のあり方を聖域なしに見直す内容の提言を、市長によりやく提出した（この間会議は十四回開催）。だがこの提言も「有識者会議」の合意が形成できていないにも関わらず、座長が乱暴な形でとりまとめを行ったことから混乱の中での提言の提出であった。こうした議事進行や提言とりまとめに対して、「有識者会議」の半数の委員は提言が無効であるとする署名入り抗議書を事務局に提出している<sup>(13)</sup>。

「有識者会議」の構成メンバー（（ ）内は「有識者会議」発足当時の所属等）は、次の通りである。なお委員の定員は15人であるので見かけ上一名欠員だが、この一名は実は母袋市長とされている。

座 長：戸田忠雄（教育アナリスト）	【○ ◇ ◎ 】
副座長：荒井裕司（株式会社立さくら国際高等学校学園長）	【            】
委 員：斎藤繁子（会社役員、元丸子町会議員）	【○            】
委 員：齊藤忠彦（信州大学教育学部助教授）	【            ◎ □】



委員：佐藤智恵子（元上田市立第二中学校 PTA 副会長）	【	<input type="checkbox"/>
委員：清水卓爾（元上田市教育委員長）	【	<input type="checkbox"/>
委員：中村和幸（長野県教職員組合副執行委員長）	【	<input type="checkbox"/>
委員：日比英子（会社員）	【○	】
委員：廣川岩男（上田市立清明小学校校長）	【	<input type="checkbox"/>
委員：福井秀夫（政策研究大学院大学教授）	【	◇ ◎
委員：堀雄一（（社）長野県経営者協会上小支部長）	【	】
委員：宮尾秀子（21世紀教育制度研究会副代表）	【○	◎
委員：宮坂公子（元上田市立東塩田小学校校長）	【	<input type="checkbox"/>
委員：宮沢怜子（上田市立神川小学校学校評議員）	【	<input type="checkbox"/>

○21世紀教育制度研究会会員，◇規制改革・民間開放推進会議委員，◎21世紀教育制度研究会主催「教育シンポジウム in UEDA」のパネラー，□提言無効の署名者，

これらメンバーは戸田氏らの推薦を下敷きとして，事務局が教育委員会事務局と連絡を取り合い，関係団体のバランスを考慮して候補者をリストアップし，最終的に市長が決定したとされる。しかしやはり，委員選考の手続きが不透明であり，選出された委員はバランスに欠ける嫌いがある，といわねばならない。というのも，住民代表性が脆弱である一方で，座長及び21世紀教育制度研究会との個人及び団体利益共有関係者が過半に迫っているからである。

### 3.2 市長の有識者会議に託した思い

市長の「有識者会議」へ託した思いは，第一回会議（2007年1月10日）の挨拶から，うかがうことができる。引用しながら要約すれば次の通りである。「まちづくりの主人公である人づくりのために教育があり，まちづくりは様々の分野を超えて理解と協力を得て住民あげて取り組むべき課題である」，「教育の問題については，制度と運用の見直し，国・県・市町村の縦と首長部局・教育委員会の横の政府間の責任と役割のあり方の検討，教員・保護者・住民の間の責任と役割のあり方の検討が必要である」，「『有識者会議』の立ち上げは，全国市長会・教育における地方分権の推進に関する研究会『教育行政における市長の役割と責任の強化に関する緊急アピール』（2006年12月19日）の趣旨にもそうものである」，「生活者起点と地域経営の理念のもとで児童生徒を中心に据えた教育改革である」というものである。

「有識者会議」は諮問機関ではなく，自由に議論し市長に「提言」の出来る機関という位置づけであったが，事務局からは第一回会議に先だって，市長の「想定する具体的審議内容」なるものが「有識者会議」の委員に示されている。これ自体，「有識者会議」の主体性で自由闊達に議論を進めることを歪めるものといわねばならない。ただ一方では，「有識者会議」の設置のねらいを明確に示したものとみられるため，「想定する具体的審議内容」を下にあげておく。なおこの「想定する具体的審議内容」には，教育行政と教

育（の実践・営み）の混乱がみられることを、指摘しておきたい。

#### 想定する具体的審議内容

##### 1 上田市教育行政の現状と課題の整理

- ・ いじめ、不登校といった教育課題の現状
- ・ 教職員を取り巻く状況
- ・ 地域の教育力の現状と課題

##### 2 上田新時代の人づくり（教育行政）のあり方

###### （１） 学校経営のあり方

###### （２） 教員評価制度のあり方

###### 学校選択制度のあり方

###### 教育予算（教育バウチャーを含む）のあり方

###### （３） 幼保小中一貫教育に向けた課題及びそのあり方

###### （４） 地域と学校の関係（地域が支える人づくり）

##### 3 国、県、市町村の役割と責任

- ・ 国において検討が進められている「教育行政のあり方」に対する市としての考え方
- ・ 市長部局と教育委員会、それぞれの所掌事務の見直し
- ・ 教育基本法に規定されない事務の市長部局への移管

##### 4 その他上田市のひとつづくりに関する事項

### 3.3 「有識者会議」の発足の背景となった動き

「有識者会議」の設置（さらに議事進行、提言とりまとめ）に大きく影響を与えたのは、上田市で結成された「21 世紀教育制度研究会」<sup>(14)</sup> である。代表の戸田忠雄氏は、当時、規制改革・民間開放推進会議専門委員であった<sup>(15)</sup>。「21 世紀教育制度研究会」のホームページ (<http://www.gakushusha.saloon.jp>) によれば、同研究会は「『学習者主権』の確立を求めて、上田市から日本へ！」を合い言葉に活動する団体である。その「目的・運動」として、「（１）教員評価制度、学校選択制度、教育バウチャー制度の三点セットの実現こそが学習者主権の確立に必要不可欠との認識に立ち、その実現を目指して、同志の力を結集して目的邁進に努力する。（２）上田市での実現を起爆剤として、全国に広がるような『上田モデル』を作る意気込みで取り組む。（３）市民運動を起こすと同時に、教育行政の中で検討委員会を作り、早急な実現を目指す。（４）党派・宗派・思想信条の違いを乗り越え、志を同じくする市民各階層に働きかける。」の四点を掲げている。

このような「21 世紀教育制度研究会」の目的・運動や、その前身の「新しい教育を考える会」がその発足後一ヶ月足らずの 2006 年 5 月 22 日に、母袋上田市長に教育改革のための検討委員会の設置を要請していることなどから明らかであるように、「考える会」

や「研究会」の名称から受ける印象とは違い、最初から政策実現のための運動団体・圧力団体の色が濃厚であった。同年7月28日には早くも、戸田代表、宮尾秀子副代表<sup>(16)</sup>

(池上貴美子市議会議員も同行)が母袋市長及び市の関係部局担当者と検討委員会設置について話し合っている(市議会議員、総務文教委員長が同席)。同年8月27日には、「教育シンポジウム in UEDA」が三百名(主催者発表)の参加を得て大々的に開催されたが、この席で市長が挨拶にたち、「教育制度検討委員会」の設置を初めて表明するなど、同シンポジウムは後の「有識者会議」の発足と審議内容に多大な影響を与えている<sup>(17)</sup>。したがって、このシンポジウムについてやや詳しくみておきたい。

シンポジウムの講師は、草刈隆郎氏(日本経団連副会長及び規制改革・民間開放推進会議議長)と安寧潤司氏(規制改革・民間開放推進会議専門委員)、パネリストは母袋創一氏(上田市市長)、福井秀夫氏(規制改革・民間開放推進会議専門委員)ら、コーディネーターは白石真澄氏(規制改革民間開放推進会議委員)がつとめた。なおパネリスト全員と戸田代表は、後に「有識者会議」の委員となっている。

このシンポジウムの挨拶で戸田代表は、「地方分権時代にふさわしく市長自ら教育改革を行うために、21世紀教育制度研究会の市民と共に教育制度検討委員会(仮称)を立ち上げることを、お約束いただきました。学習者から見て『よい教師・よい学校』を励まし、『ダメな教師・ダメな学校』には頑張ってもらえるようなシステムを、みんなで議論し模索していきたいものだと思います。また、日本の将来のために英知を結集し勇気をもって挑戦する覚悟です。このような全国でも初めての『自治体首長主導の教育改革』の取り組みを、『上田から日本へ』新しい教育の風を起こすムーブメントにしたい」と述べている(21世紀教育制度研究会ホームページを参照)。なお同ホームページは、シンポジウムの「最後にはやはり、学習者主権に基づく教育制度が作られないといけないという話にまとまりました。」と伝えている。

このシンポジウムの後、市長は市議会で「有識者会議」の設置を正式に表明している。

### 3.4 「有識者会議」の議事進行と議論・提案のとりまとめの特徴

「有識者会議」の座長らの中心メンバーは、公教育不信と顧客主義の観点から、学校選択・教員評価・教育バウチャー制の導入を唱え、一方では教育行政の首長部局化を主張している。一部の「ナショナルなガイドライン」(福井氏の発言。通知を指していると思われる)を絶対視し一律に適用させるような議論も、座長や福井氏らから出されているが、これも強制力をもって「規制をこじ開ける」といったニュアンスで主張されており、単純に国の影響力の強化をはからんとする議論ではない。第一回「有識者会議」の市長挨拶の中で、全国市長会教育における地方分権の推進に関する研究会の「教育行政における市長の役割と責任の強化に関する緊急アピール」(2006年12月19日)にあえて言及するように、市長は「有識者会議」には地方分権と総合行政化を進める議論を期待しており、審議の中で座長らは市長の意向にそう発言を繰り返している。だが座長の審議テーマの整理により、教育行政についての国-県-市町村の役割分担・関係の整理と首長部局と教育

委員会との役割分担・関係の整理は、座長のいう「三点セット」を片付けた後の課題とされ、審議の優先順位は高い方ではなかった。それは 2007 年 6 月に地教行法の改正があり、教育委員会制度改革に一応の区切りがついたことが理由とみられる<sup>(18)</sup>。

座長らのグループは、我が子が不登校になったりいじめにあったりした中で教員不信にあえぐ親、さらには外国籍の子どもたちの支援に携わる団体の人々に会議での発言を特別に求め、これらを手がかりに、いじめ、不登校、外国籍・文化的アイデンティティ等を理由として、就学学校の指定の変更の大幅な弾力化（実質的な学校選択の自由化）を求める議論を展開している。同時に、保護者の信頼を失ったり教育に熱心でないとみなされたりした教員を学校から退場させ、あるいは動機付けをはかるため、子どもと保護者による教員評価（授業評価にとどまらない）を実施し、人事や手当といった処遇に反映させることを主張している。ここでは地域や保護者・住民は抽象的概念であり、学校のパートナーとして特別の期待や価値を置くべきではなく（第二回会議の福井委員の発言など）、むしろ学校と保護者は相容れぬ異質な存在であり、保護者は学校を選択し契約し監視する存在とされている。

座長、福井委員、市長らは、学校を選択し教員を評価する主体を「主権者」と捉えている。座長は「学習者主権」において、福井委員は「消費者主権」において、市長は「生活者主権」において、「主権者」を捉えているのである。いずれにおいても、子どもの成長発達に直接に共同して責任を負う存在として、育ちの課題と格闘する子どもを目前において、教員と保護者と住民がパートナーを組むことなどできない構図となっている。

### 3.5 学校選択や教員評価によらない学校再生を求める住民の動き

こうした動きに疑問と警戒感をもった「有識者会議」委員の有志を中心に、各方面に呼びかけて「上田市の教育を考える市民の会」（以下、「市民の会」）をつくり、「有識者会議」の報告会及び学習会、「有識者会議」の傍聴の呼びかけを行った。

「市民の会」では、次のような活動を行ってきた。①「有識者会議」の経過報告・傍聴の感想、②学習会（イギリスの教育制度、東京の学校選択制など）、③市民集会（2007 年 12 月 25 日（日）にシンポジウムを開催、2008 年 6 月 29 日（日）に緊急集会を開催）などである。特にシンポジウムでは、市立小学校の PTA 会長、元公民館長・元市立第六中学校（以下、六中）校長、元六中教諭、元六中生徒、県外教育学研究者らがパネリストとなり有識者会議の議論をにらみながら、現役の保護者の立場から、六中で四者会議をつくりあるいは出席し学校教育づくりに携わった者として、全国的な動向を論ずる立場から、上田市の教育の今と未来についての報告があったが、それぞれの報告内容の充実さと会場を満杯（二百三十人来場）にする参加者の熱気とで、大きな盛り上がりを見せた。

こうした活動の成果としては、①関心を持つ多様な層の結集を進めたこと（「市民の会」の参加者数と「有識者会議」の傍聴者数でいえる）、②上田市議会で議員による「有識者会議」についての代表質問を実現させたこと、③地元紙（『信濃毎日新聞』及び『東信ジャーナル』）や地元有線テレビ（『上田ケーブルビジョン』及び『丸子テレビ』）で



「市民の会」の声が取り上げられたこと、などがあげられる。また「市民の会」での学習と傍聴に力を得て、「有識者会議」での教育不信を煽り、「三点セット」の推進や教育委員会解体に急ぎがちな議論や議事進行を、上田市の子どもの育ちの現状を把握するところから始めるようねばり強く求め、議論や議事進行の暴走から引き戻すことに一定程度成功したことも、成果として指摘しておきたい。

なお2007年3月31日の「市民の会」の会議では、今後の取り組みの課題として、次のことが確認された（当日の配付資料より抜粋）。

今、教育をめぐる、いじめ、不登校、学力等子どもも家庭も学校も地域も悩みが深い。子どもたちの最善の利益とは何なのか、どういう教育が望ましいのか、この地域の状況や悩みを出し合いながら、みんなで考えていきたい。『有識者会議』の提起をきっかけに、誰でも参加できる学習、交流、方向を考える場にした

い。

- ・「有識者会議」の3点セットの内容を知ること
  - 教員評価制度
  - 学校選択制度
  - 教育バウチャー制度
- ・市民として何ができるか、今後の方向を考える
- ・組織体制等

「市民の会」は、特定の集団やイデオロギーをもつ閉ざされた組織ではなく、広く市民に開かれた、地域の教育を真摯に考え語り合うボランティアな住民組織である。こうした組織であるので、「有識者会議」の問題性を単に糾弾し解体に追い込むことを目的とするのではなく、「有識者会議」の議論を一つの問題提起と捉え、地域の子どもの最善の利益と地域の教育のあり方を自らそして皆で学び考えあうことを目的としている。そのとき、不登校、いじめ、学力、外国籍等の子どもの発達上の困難・悩みを、家庭も学校も地域もともに当事者として引き受けて、一緒に考えようというのである。こうした目的や姿勢は、「有識者会議」のそれらとは180度違っている。

他方、上田市には月一回、母親たちがカレーライスをつくり食べながら、子育てについてあるいは広く教育について、語り合い・悩みを出し合い・聞きあう会がある。教職員やいじめ・不登校等の教育相談員などをゲストに招いて、食事をとりながら懇談することもある。参加者はこれを「カレーライスの会」と呼んでいるが、これは「有識者会議」に対応してつくられたものではない。PTAの活動に携わった母親たちが自発的に始めたものである。ただ、この会のメンバーが「有識者会議」の委員に選任されたことから、この会の活動が活発化し、母親たちが広く学校教育一般や地域の教育について学習する場・考えあう場として活動の質的深まりをみせたとはいえる。懇談会から「教育の現状を考える

会」（仮称）へ移行しようとの声が、現在会の内部から出ている。

この二つの会は発展の可能性に満ちているが、現状では課題もある。「市民の会」は広く門戸を開いた組織とはいえ、中核を担いまた実働しているのは「有識者会議」の有志委員とその近しい関係者などに偏っており、今ひとつ広がりをもてていない感が否めない。この理由として大きくは、①「有識者会議」に対する市民各層（保護者、市民、教員、組合員さえも）の関心がまだまだ低いこと、②関心がある層（退職校長、退職教員、婦人会、一部保護者や市民）の間に牽制があること（「市民の会」の構成の「偏り」に躊躇している部分があること）があげられる。他方、「カレーライスの会」は「有識者会議」の動きを非常に警戒し自覚的な学び合いが個々人のレベルでは進んでいるが、現状では全体として懇談会組織にとどまっている。

とはいえ、「市民の会」も「カレーラスの会」も参加者は、「有識者会議」の教育制度の在り方や教育理念の議論を一方で見据え、他方で自らの家庭、地域、学校の子どもの今の有り様を見つめ、子どもの育ちとその保障の場としての家庭、地域、学校のあるべき姿を考え、学び合い、親・住民・教師それぞれが育ち合う場となったということではできる。そうした後押しを受けて、「有識者会議」の提言書とりまとめの乱暴な議論と提言書の強行提出という非常事態に直面した折に、半数の委員においてそれぞれの立場を超えて大同団結を実現し、署名と会見という形で提言書の無効の意思表示ができたのである。

#### 4. 教育のガバナンスと今日の教育政策の潮流

教育委員会制度改革を切り口に、一地方都市における教育行政改革の動きが、中央政府レベルの規制緩和改革の影響を色濃く受けていることをみてきた。上田市が「実験場」に選ばれ「有識者会議」が立ち上がったのは、「21世紀教育制度研究会」という運動組織の存在とその活動が大きい。

これに対して、住民は自然発生的に「市民の会」を立ち上げ、「有識者会議」の報告と関連する事項の学習を進め、地域の子どもの未来と教育のあり方を自らそしてみなで考えあうことを目的とする活動をスタートさせた。これは上田市の住民の教育への意識の高さと公教育の営みに対する理解の確かさを示しているように思われる。

そもそも教育委員会制度は、戦後教育行政制度の要であったとされる。また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<sup>(19)</sup>。本論考の上田市の「有識者会議」とそれをめぐる動きは、この三原則の変更をも迫るものであるという点で、教育のガバナンス改革といえよう。「有識者会議」の座長らやそれを支持あるいは同調する動きは伊藤正次のいう三つのガバナンスモデル（教育委員会活性化モデル、地域総合行政モデル、市場・選択モデル）でいえば、地域総合行政モデルと市場・選択モデルの融合・混合タイプと考えられるし、これに対して「市民の会」や「カレーライスの会」などは、「有識者会議」の動向についての住民や親の一種の学習フォーラムであり、また自覚的な教育の担い

手への主体化の場といえるが、それ自体が新たな教育のガバナンスモデル（「教育地域社会モデル」<sup>(20)</sup>と仮に呼んでおきたい）の芽生えともみられる。この教育のガバナンスモデルの「新しさ」は、子どもの教育の自らが担い手であることと担い手（個人と集団）の育ちにあり、また、伊藤のガバナンスモデルの枠組みに収まらない点にある。

## 5. おわりに 教育振興基本計画策定をめぐる議論以降

上田市における「有識者会議」の動きは、その委員を通じて中央での動きにつながっている。改正教育基本法（2006年12月）の17条に根拠を得て、文部科学省が国の教育振興基本計画を作成していた時期に、規制改革会議は「『教育振興基本計画』の策定にかかる規制改革会議の見解」（2008年5月23日）を示し、文科省に対し七つの項目に「留意」して、その策定にあたるよう求めている。この七項目の中には、「2. いじめ等の問題行動による被害を受けた児童生徒の救済の視点を拡充すべき」、「5. 教員の指導改善や学校運営の改善に結びつく教員評価、学校評価の在り方を詳述すべき」、「6. 教育バウチャーに関連する記述を明確にすべき」をあげている。規制改革会議は「2.」についての「当会議としての考え方」で被害を受けている児童生徒への善処策を充実させるための方途として、唯一、就学学校の変更、即ち学校選択をあげている。これらは上田市の「有識者会議」で三点セットと呼ばれ、座長らが最優先の実現を目指していたものである。

策定された「教育振興基本計画」（2008年7月1日）では、「5.」の学校評価や教員評価については相当の分量が割かれているが、「2.」「6.」に関係する就学学校の変更や教育バウチャーの言葉は一切登場しない。一見すると規制改革会議の主張のかなりの部分が無視されたかのようにみえる。このことをもって規制改革会議が中央での教育政策の形成実現にあたり、その影響力が非常に小さなものとなったとの見方もある。しかし筆者は、規制改革会議の声が教育振興基本計画にあまり反映されていないということは同意するものの、非常に弱くなったあるいはほとんど無力化したなどとはいえないと考えている。規制改革会議の議論は今後日本の教育政策の主流の位置に返り咲く可能性があり、政府内部でいまだに一定の支持があるとみている。それは教育振興基本計画に、「公立学校の学校選択制について、資源配分の在り方と、これによる学校改善方策に関するモデル事業を希望する教育委員会で実施することを含め、地域の実情に応じた取組を促す。」との一文があり、規制改革会議も「中間とりまとめ一年末答申に向けての問題提起」

（2008年7月2日）の別紙の「6 教育・資格改革 （1）教育・研究分野」において、この一文を取り上げて、教育バウチャー制度の趣旨を活かした試みを促すものと評価しているからである。そして教育振興基本計画の策定の時点で、教育バウチャー制度を試行するにあたり、最有力候補の自治体の一つが上田市であったことは容易に推測できるところである。

規制改革会議「年末答申」＝「規制改革のための第三次答申」（2008年12月22日）の概要版の「6（1）教育・研究分野」では、高等教育を対象とするものを除けば次の九

点があげられている。即ち、①「学習者本位の教員の在り方（特別免許状の更なる活用）」、②「学校選択制の普及促進」、③「相当と認められる就学校の変更理由」、④「児童生徒・保護者による学校評価制度・教員評価制度の確立」、⑤「全国学力・学習状況調査における学校ごとの結果公表等」、⑥「公立の中高一貫教育に関する問題点の是正」、⑦「懲戒処分の不適切な運用の是正」、⑧「教員の採用・昇任における公正性の向上」、⑨「教育バウチャー制度の研究・検討」である。これらのうち、②、③、④、⑨は上田市の「有識者会議」で座長らが進めようとしたものであり、①の「学習者本位」は座長の提唱する「学習者主権」と相通ずる考え方である。

当面する教育改革の焦点は、教員評価の拡充と人事権の委譲にあるとみられる。というのは、政府の地方分権改革推進委員会は、「第一次勧告」（2008年5月28日）において、教職員人事の中核市への委譲（将来は中核市以外の自治体へ委譲の範囲を広げることが視野に入れている）とともに、人事権者と給与負担者の一致をはかることを求めている。これをうけて首相を本部長とする地方分権改革推進本部は、「地方分権改革推進要綱（第一次）」（2008年6月20日）をとりまとめ、中核市への教職員人事権の委譲と、人事権者と給与負担者との一致の方向で検討することを明記している。こうした動向と、規制改革会議の教員評価の導入の議論とは、連動するものである。今日、規制緩和と地方分権・総合行政化の共闘の焦点は、2007年6月の地教行法の改正によっていったん結論をみた教育委員会制度改革から、教員評価と人事権の委譲に移ったとみられるのである<sup>(21)</sup>。

本論考を締めくくるにあたり、事例として取り上げた上田市の教育改革と教育のガバナンスについて、若干の指摘をしておきたい。

上田市の教育政策の規制緩和と改革の議論は全国的な教育政策の形成・実現に連なるものであり、また規制緩和と改革は今日の教育政策の一方の潮流であり続けている。だが今日において、依然として教育政策の規制緩和と総合行政化に勢いがみられないとすれば、それは地域総合行政モデルと市場・選択モデルとがタッグを組んだ形で強力に進めようとした上田市の教育政策の規制緩和の動きを、市民の子どもの育ちの保障を核とした共同・協働と学習を特徴とする教育地域社会モデルによって、押しとどめたことによるのではないか。

今後は、教育政策が迷走する時代にあって、教育の当事者・利害関係者の在り方が説明できる論理立てとしての教育のガバナンスモデルによる、教育政策分析がますます求められよう。そのとき、その教育のガバナンスモデルの枠組み自体の吟味もまた一層求められるだろう。

## 【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) 武者一弘「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」『信州大学教育学部紀要』第116号を参照のこと。
- (3) 伊藤正次「教育委員会」松下圭一他編『岩波講座自治体の構想4 機構』岩波書店、2002年、49-52頁。
- (4) 詳しくは、註(2)の武者論文を参照のこと。
- (5) 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 一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一」2004年5月12日。地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」2004年12月9日
- (6) 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申 一さらなる飛躍を目指して一」2006年12月25日。
- (7) 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 一分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直し一」2001年2月19日。全国市長会政策推進委員会「提言」2003年4月15日。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「分権時代の都市自治体のあり方について」2005年6月6日。
- (8) 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。新藤宗幸『概説日本の公共政策』東京大学出版会 2004年など。
- (9) 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 一『多様性』『競争』『評価』を基本にさらなる改革の推進を一」2004年4月19日。
- (10) 市川正午は「教育制度研究の対象と方法」（日本教育制度学会紀要創刊号、1994年）によれば、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。
- (11) 必置規制の存在、教育委員会事務局職員との教育関係者（特に教員出身者）への偏り、教育関係者（特に学校関係者）以外との接触の希薄さ、教育委員会の合議制が問題点として指摘されている。
- (12) 全国市長会では社会文教委員会に所属。三井物産社員（1976～1990年）、長野県

議（1991～2002年）を経て2002年3月に上田市長に当選。2006年3月に近隣二町一村と合併して発足した新「上田市」の初代市長。2008年8月1日現在の人口は、160,583人で、長野県内第三位の人口規模。

- (13) 「有識者会議」の委員の半数が議事進行に対する批判と提言の無効を主張する署名を事務局に提出するとともに、座長が市長に提言を提出したその日に記者会見を開き、その無効を訴えている。
- (14) 2006年6月24日以降の名称。同年4月27日～5月23日までは「新しい教育を考える会」。5月23日～6月24日までは「21世紀教育研究会」。
- (15) 戸田氏は、元長野県立高等学校の校長で、現在は政策研究大学院客員教授、NPO法人XYサタデースクール代表、社会福祉法人上田明照会理事などの肩書きもつ。
- (16) 宮尾氏はこの他に、NPO法人子育て応援団ばれっと代表、CAP里山代表、チャイルドラインうえだ運営委員などの肩書きをもっている。
- (17) なお2006年6月に市議会では議員から市長に対して、上田市でも市立小中学校の選択制や教育バウチャーの導入にむけた検討をしてはどうかとの質問が出されている。これも「21世紀教育制度研究会」の動きと連動するものであるとみられる。
- (18) 「有識者会議」の第一回の会議において、座長から教育委員会のあり方に関する審議は地教行法の改正の国会審議後の2007年夏以降にした旨の発言があった。
- (19) 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、教育行政の基本原則の1つに教育行政の地方自治をあげているが、この基本原則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。
- (20) 武者一弘「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」2005年日本教育行政学会自由研究発表（2005年10月15日、東北大学）報告資料。
- (21) 大分県教育委員会の教員採用の不正事件の発生や大阪府などでの全国学力テストの結果公表を教育委員会に求める動きをうけて、再び教育委員会制度の見直しを求める議論があらわれはじめている。規制改革会議も「第三次答申に向けた取組方針」（2008年9月12日）で、「年末答申に向けての課題」として、教育バウチャー制度の研究・検討、学校評価・教員評価と学校選択制のさらなる推進に加えて、「中間とりまとめ」には書かれていなかったところの教育委員会制度の見直しを明記し、具体的施策は伴っていないものの「教育委員会の在り方」は、「第三次答申」の本文に盛り込まれた。今後の議論の展開によっては、再び規制緩和と地方分権・総合行政化の共闘の要の一つに教育委員会制度改革が位置付く可能性もある。

（2009年9月9日 受付）

（2009年12月17日 受理）