

新教育委員会の運用実態

— 敗者なき制度改革 —

青木 栄一 (東北大学大学院教育学研究科)

要約

本稿は6人の新教育長へのインタビュー調査を通じて、新教育委員会制度の運用実態を分析した。本研究の分析結果からは、制度改革論議の過程で危惧されていた新教育委員会制度の運用が慎重になされており、全体として教育行政にとって好ましい状況が現出していることが明らかとなった。その根拠として次の3点をあげることができる。第1に、新教育長の任命に際して、議会同意がスムーズに行われている。第2に、総合教育会議は教育行政に対する首長の支援を獲得する場として機能している。第3に、新教育長は首長に直接任命されることで、首長と積極的に意思疎通を図り、教育委員会においてもリーダーシップを発揮している。

キーワード：新教育長、新教育委員会制度、総合教育会議、首長、テイクオーバー

1. 課題設定

2015年4月に新教育委員会制度がスタートした。教育行政学はこの新制度移行に否定的な視線を投げかけており、多くの共同研究が企画されるなど業界全体が盛り上がったのは記憶に新しい。しかし、東日本大震災後の競争的資金の状況と同様に、一過性の現象のようである。新たな地方教育行政制度の制度設計過程では、(当時の) 現行教育委員会制度の堅持やあるべき教育委員会制度が語られてはいた。その後、新教育委員会制度が施行されてからおおよそ3年が経過しようとする本稿執筆時点において、移行後の運用に関する研究にはさほどの関心が寄せられていない。東日本大震災についても、震災直後に業界全体が雪崩をうって競争的資金の獲得に奔走していったものの、まとまった研究成果が書籍の刊行という形式で社会に還元されたものは少ないようである。そして、震災直後の研究を第一波とすると、それに続く第二波が全くといって良いほどに企画されなかった。

そこで、本稿は制度改革後の運用局面に着目する。具体的には、制度改革によって変化した、新教育長の任命、総合教育会議、教育委員会の会議について検討する。本研究では、これら制度改革がなされた点に注目し、その運用実態を、インタビューデータを用いて明らかにしていく。特に、首長及び新教育長に教育行政上の権限が集中することに対する危惧が、運用局面で観察されるかどうかについて検討することにした。

2. データと分析方法

本稿は6人の新教育長に対して行ったインタビューで得られた情報から執筆される。対象者の選定に際して、2つの軸を設定した。第1の軸は教員経験の有無である。これは行政職として過ごしたかどうかという軸ということもできる。なお、教育行政職経験の有無では識別が難しい。教員としてキャリアをスタートし、その後教育委員会事務局に異動することもあるれば、行政職としてキャリアをスタートし、その後教育委員会事務局へ出向することもあるからである。第2の軸は、新教育長として任命される前に、旧制度で教育長として任命されていたかどうかである。本研究ではこれらの2軸の組み合わせから4類型をつくり、それぞれの類型について少なくとも一人の新教育長を対象とした。その結果、次の6人を対象にした。

1. 教員経験あり、旧制度で教育長経験なし、10万人規模、関東・東海地方
2. 教員経験あり、旧制度で教育長経験あり、30万人規模、関東・東海地方
3. 教員経験あり、旧制度で教育長経験なし、5万人規模、北海道・東北地方
4. 教員経験あり、旧制度で教育長経験なし、30万人規模、北海道・東北地方
5. 教員経験なし、旧制度で教育長経験なし、70万人規模、関東・東海地方
6. 教員経験なし、旧制度で教育長経験あり、20万人規模、関東・東海地方

教育委員会事務局を通じてインタビューを依頼し、承諾を得た。依頼時に以下の4つの質問項目を示し、当日は(1)から(4)の項目について、半構造化インタビューとして実施した¹。インタビューはそれぞれおおよそ60分行い、必要に応じて30分をメドに延長した。ICレコーダーで録音したものを文字起こしした。

(1) 平成27年の地教行法施行の前後で、貴職(教育長)の任用(方法・背景)、および役割に変化はありますか?また、貴職が有する、教育政策・予算・人事の決定権限に変化はありますか?変化がある場合、変化の原因は何でしょうか?

(2) 平成27年の地教行法施行前後で比較すると、貴職と、首長、学校、関係団体、都道府県教育委員会、文部科学省との関係に、何か変化はありますか?変化がある場合、その原因は何でしょうか?

(3) 平成27年の地教行法施行前と比べて、貴職は、教育行政のリーダーとして、教育行政(制度の運営)に対して、どのような面で権限や力量を発揮していますか?また、どのような面で制約が増えましたか?さらに、施行前と比べて、貴職は、市の教育の推進に対してどのような影響を与えましたか?

(4) 地方公共団体の教育を推進するために、教育長の任用資格および任用制度は、どのような要件が好ましいと思いますか？

3. 分析モデル

王麗雲教授が示した地方教育行政の3つのガバナンスモデルは、専門職（官僚制）モデル、民主制モデル、政治モデルである。

専門職（官僚制）モデルの特徴は、教育行政機構への集権化²、専門職化、閉鎖性として指摘できる。第1に、一般行政部門（首長部局）から教育行政に対する政治的入力は弱く、教育行政機構が教育政策、教員人事、教育予算について決定する。第2に、教育専門職として教員の水準が保たれ、教員文化が強固であり、明確なキャリアパスが存在する。第3に、非専門家や保護者や住民からの政治的入力から独立している。

表1 Professional/Bureaucratic Model

Centralized	Weak city/county government DOE controls policy, personnel, and budget decision
Professional	High standards for educational professionals. Strong professional culture. Clear career path.
Non-Participatory	Relatively independent from the political system. Lack of inputs from laypersons and parents.

（出典）Wang 2017

民主制モデルの特徴は、分権化、特定目的の政府、政策過程への高い参画度である。第1に、コミュニティに教育政策に関する権限が委任されており、住民が教育の専門家をリードする。コミュニティの実情に即して政策選択がなされるため、教育政策が多様である。第2に、教育に特化した政治行政機構が存在する。第3に、地方教育当局において、住民の要望に対する応答性が高い政策決定がなされる。

表2 Democratic Control Model

Decentralized	State's function delegated to communities (school district). Education professionals are led by citizens. Greater variations in education due to variations among communities.
---------------	--

Single Function	Independent from the political system. Focus on education
Local Participation	More responsive to local needs. Boards of education convert public inputs into educational policies. Local participation serves psychological and democratic functions.

(出典) Wang 2017

政治モデルの特徴は、一般行政組織への集権化³、ステークホルダーの幅広さ、政治的応答性である。第1に、首長による「テイクオーバー」が、教育委員と教育長の任命を通じて行われる。第2に、地方政府全体の政治システムに教育行政機構が従属する。第3に、教育行政機構が地方政府組織の一部と化す。教育部門の成果は首長選挙を通じて評価される。

表3 Political Model

Centralized	Mayors “take over” education by appointing boards and superintendents
Broad constituencies	School district → city Much less independence from the political system
Political accountability	Education becomes a subdivision of city government and its performance is examined through election votes along with other sectors in the city.

(出典) Wang 2017

これらのモデルを元に考えると、2015年3月までの日本の地方教育行政は、意外にも、政治モデルに合致するところがある。それは教育委員が首長によって任命される点である。1956年の任命制教育委員会制度に移行した時点で、すでに日本の教育委員会は「テイクオーバー」されていたわけである。また、教育予算についてみると、首長の予算編成が及んでおり、独立した予算編成が行われてはいない。しかし、教育政策立案や教員人事は教育委員会によって行われており、全体としては専門職(官僚制)モデルに親和的であった。

4. 新教育委員会制度の運用実態

(1) 新教育長の任命

インタビューで明らかになったことは、次の3点である。

①首長の行動

第1に、少なくとも新教育委員会制度における新教育長の任命に当たり、首長は能動的に教育長の任命を行った。

②議会の認識

第2に、議会による教育長の位置づけについての認識が変化すると教育長は認識している。

③首長に対する教育長の認識

第3に、首長に対する新教育長の認識が、理事者の一人としての教育長、あるいは首長の部下としての教育長というものに変化した。

(2) 総合教育会議

総合教育会議については、6人の教育長の認識をふまえると、教育委員会にとって、もしくは教育行政にとって、好ましい変化をもたらしているといえる。

①予算獲得手段としての総合教育会議

第1に、総合教育会議を通じて、首長や首長部局から教育予算に対する理解を得やすくなると認識している。

②教育に特化した政策協議の場としての総合教育会議

第2に、市町村長部局としての最高意思決定機関である庁議との比較において、庁議が報告事項を主たるものとしており、さらに教育に特化した議論の場ではないことに対し、総合教育会議は議案が教育に特化したものであると認識している⁴。このことは、教育長にとって教育行政に対する首長の理解を得るための場や、教育に関する施策で教育委員会だけで完結しないものの調整の場としても位置づけることになる。

③非難回避装置としての総合教育会議

他方、第3に、教育長は、首長にとっても、総合教育会議が制度化されたことで、教育行政に対する介入や過度の干渉であるという非難を回避できると認識している。

④教育委員の活性化

第4に、教育委員の役割認識を強化する契機となったという認識である。

(3) 教育委員会の会議—新教育長の役割認識と行動

新教育長は、旧制度の教育委員長と教育長の役割を併せ持つ。これが教育長に対する合議制執行機関としての教育委員会からのレイマンコントロールを損なうものとして危惧された⁵。インタビューからは、教育長自身が教育委員会の会議を慎重に運営している様子がうかがえる。

4. 結論

本研究で得られた結論は、次の3つの局面としてまとめることができる。第1に、首長と教育長の関係である。新制度では首長が直接教育長を任命することとなったため、教育長の認識では首長の「部下」という自覚が芽生えた。ただし、首長が教育行政へ日常的に介入することは観察されず、教育長の認識でも、「部下」然とした振る舞いをしないように留意しているようである。議会をはじめとする関係アクターの懸念を背景にそうしているようである。第2に、総合教育会議をアリーナとした、首長と教育行政との関係である。現時点での観察からは、首長にとっては教育行政に対して理解を示すことのできる格好の舞台装置であり、有効活用しようとする意図が見受けられる。教育長をはじめとする教育委員会側は、公開の場であることを背景に、一定の緊張感をもつようになった。これは教育行政の意思決定機関の構成者としての自覚を促すことにつながっている。第3に、教育長と教育行政の関係である。教育長は、一定の留意を伴いつつ、教育委員会の会議を運営している。教育長と教育委員会事務局との関係は旧制度と比較して変化は見受けられない。

5. 課題

本研究が残した課題を整理する。

第1に、本稿ではインタビューから得られたいくつかの論点を扱いきれなかった。1つ目は、教育大綱の策定に関するものである。2つ目は、教育委員会事務局との関係である。3つ目は、教育委員長が廃止され、教育長に一本化されたことの意味である。特に、教育委員会関係団体の動向に留意すべきである。たとえば、教育委員長が充て職となってきた団体ポストがあるが、これを教育長のそれとどのように整理していくかが課題である。

第2に、理論的な面での検討を深める必要がある。今回調査した地方政府は、首長との関係が良好であると考えられる。いわば、セレクションバイアスの問題を考慮しなければならない。首長との関係が悪い地方政府において、新制度はどのように運用され、機能するのかはきわめて重要な理論的・実践的課題である。これに関連して、より政治的な要素を考慮した検討も必要である。今回の調査対象となった全ての教育長が初代の新教育長であり、任命時の首長が交代していない。今後、任命時の首長が選挙で敗北し、いわば地方政府での政権交代が起きた場合、または、議会選挙で首長与党が敗北した場合など、地方政治の状況が変化した際に、教育委員会制度の運用はどうかを検討する必要がある。

第3に、比較研究の必要がある。いかに新制度移行直後とはいえ、ある意味で新制度移行前の危惧がほとんど指摘されないことは奇妙でもある。台湾では2000年の大きな制度改革の後、教育長の任命が首長の政治的道具として活用されるようになったという。制度の構造は日本と台湾で類似しているものの、その運用局面は対照的である。これをもたらしものを明らかにする必要がある。「暗黙のルール (Hidden rule)」としての、教育行政の政治的中立性を政治家が重視する程度が両国で異なるかもしれない。日本ではこうした「暗黙のルール」を首長が重視するため、新制度の運用局面でも穏当な運用を行っているのかもしれない⁶。この点については、まさに比較研究を通じて明らかにするべき論点である。

注

- 1 この質問文は、台湾師範大学の王麗雲教授が台湾の地方教育行政制度に関する教育長インタビューで用いた質問文を日本語に翻訳し、日本の制度に沿ってアレンジしたものである。翻訳に際しては呉書雅氏（東北大学大学院教育学研究科博士課程後期）に依頼した。
- 2 これは、日本の地方自治論の用語法でいえば、首長部局からの分立の程度が高いといえることができる。
- 3 これは、日本の地方自治論の用語法でいえば、首長部局への統合の程度が高いといえることができる。
- 4 複数の教育長が、総合教育会議の存在に対する否定的な声はきかれなかったという。教育という個別行政部門に特化した（特出しの）首長出席会議の存在は、ともすれば羨望の対象となるように思われるが、少なくとも建前上は教育行政の重要性を否定することはできないし、制度改革の際の議論から、首長部局と教育委員会の連携が重視されていたことから、総合教育会議に対する批判はしにくいと思われる。
- 5 ある教育長は、旧制度の時点で、教育委員会の招集通知を教育長名で発出していたと証言している。このことから、旧制度においても、教育委員長と教育長とのあいだでの役割分担は多様であり、新教育長制度に類似した運用がなされていた教育委員会も存在していた可能性が指摘できる。
- 6 今回の調査対象となった地方政府では、それぞれの地方政府の教育長人事の慣例に変化がみられたところがあるとはいえ、任命された教育長の属性は、全国的にみて一般的な、教員・学校管理職経験者か行政職出身者のいずれかである。

参考文献

大島菜穂子(2015)『戦後日本の教育委員会—指揮監督権はどこにあったのか』勁草書房。

木田宏・教育行政研究会（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』第一法規。

高橋寛人（2013）『危機に立つ教育委員会—教育の本質と公安委員会との比較から教育委員会を考える』クロスカルチャー出版。

坪井由実・渡部昭男（2015）『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス—教育委員会制度のあり方と『共同統治』』三学出版。

中嶋哲彦（2014）『教育委員会は不要なのか—あるべき改革を考える』岩波ブックレット。

本田哲也（2016）「新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制—2015年度総合教育会議・大綱の運用実態から」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』36号、181-190頁。

村上祐介編著（2014）『教育委員会改革5つのポイント—『地方教育行政法』のどこが変わったのか』学事出版。

文部科学省地方教育行政研究会（2014）『Q&A 改正地方教育行政法<平成26年改正>—新教育委員会制度のポイント』ぎょうせい。

Wang, Li-yun, 2017, March 23, *Changes in Local Education Governance in Taiwan: Impacts and Challenges*, Paper presented at the Japan-Taiwan Seminar of Graduate School of Education, Tohoku University, Sendai, Japan.

謝辞

- (1) 調査に協力いただいた6人の教育長に感謝申し上げます。
- (2) 本稿は「東北大学大学院教育学研究科教育ネットワークセンター2017年度プロジェクト研究助成」を受け実施した研究の成果の一部である。