

## 論 説

# 地方教育行政制度の改革をどう評価するか

東 田 親 司

### はじめに

2011年10月に滋賀県大津市において中学2年生がいじめを受けて自殺した事件は、学校や市教委の対応が、迅速性に欠けるものであっただけでなく教師や学校現場をかばう体質を露呈して世間の批判を浴び、教育現場に対する指導監督を任務とする教育委員会制度への不信感に発展し、様々な問題を抱える地方教育行政制度を、的確な権限と責任をもったしくみに制度設計し直すことが政治・行政課題になった。

現在の地方教育委員会制度は、戦後の教育委員会法に基づく公選による教育委員会制度を廃止して、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（1956.6.30法律第162号。以下「地教行法」という）にもとづき発足した。都道府県と市町村の二段階に置かれる教育委員会は、首長とは独立して執行権限をもつ合議制機関であり、その構成員である教育委員（原則5人。都道府県と市は6人以上、町村は3人以上にできる）は、首長が議会の同意を得て任命することになり、無報酬、非常勤の住民（素人）から選出されて、カリキュラム、教育方法、教材、人事などの教育内容等全般について素人が執行権限をもつ制度（レイマン・コントロールとよばれる）となった。

素人の合議制機関に執行権限を持たせた理由は、民意の反映とともに地方の首長の交代で学校教育が急変する事態を避け、政治的中立性、継続・安定性を確保するためと説明されている。しかし、週一回程度の会合しか開催しない非常勤の素人の集合体が教育内容の殆どすべてに決定権限と責任を持つという現行制度は、大津市のいじめ・自殺事件にみられるような生徒間のい

じめ問題や大阪市の教師による体罰問題等の発生を契機に、迅速・的確な対応に問題があることやときに身内をかばう仕組みになりかねない面も有することが問題視されるようになった。また、首長と教育委員会との関係だけでなく、教育委員長と教育長との関係、都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係などにおいても責任と分担があいまいであることが問題視された。

2012年末に政権についた第二次安倍内閣は、この地方教育行政制度の改革を当面の重要課題の一つに位置づけ検討を開始した。それ以降の動きの詳細は後述するが、制度見直しの最大のポイントは執行権限を首長とするか、従来通り教育委員会のままにするかであることがわかるとともに、流れとしては、いったん首長側に傾きかけた改革方向が再び教育委員会側に戻されていく流れであることも読み取れる。

本稿では、現在の地方教育行政制度が抱える課題を大津市長の意見をもとに整理したのち、成案に至るまでの流れが首長側に行こうとする流れを再び教育委員会側に権限を持たず方向に戻そうとする経過であったことを分析し、最後に今次改革への評価と筆者が考える今後の残された課題を提起するものである。なお、昨年末の正式答申までの動きとそれに対する筆者の評価については、「季刊 行政管理研究145」（2014.3 一般財団法人行政管理研究センター発行）の拙稿「地方教育行政にかかる権限と責任を市町村長に」（以下「季刊拙稿」という）も併せて参照されたい。

## 1 越大津市長の問題提起

地方教育制度改革の論議の契機となったいじめ・自殺事件の発生後に市長となった越大津市長には、2013年8月に筆者及び同僚の大東文化大学法務研究科浅野教授の二人で面会する機会を頂いた。その際に現在の地方教育行政制度の問題点として提起されたものを大まかに分ければ次の三点にある。

第一は、現行制度においては権限と責任の所在が三つの局面で分散してお

り、全体の責任者がいないという点である。首長と教育委員会、教育委員会委員長と教育長、そして都道府県教育委員会と市町村教育委員会の三局面である。首長と教育委員会の間では、教育行政の執行権限は教育委員会にあり、首長は予算措置、委員任命人事などにかかる権限だけを持つに過ぎない。しかし、住民は選挙などにおいて、教育問題に関心を有しており首長に各種の要求をしてくるがこれに応える権限をもっていないこと、また訴訟提起された場合には首長が被告となることなどを自己の経験にもとづき越市長は問題提起し、現行の教育委員会制度は地方の総合行政を阻害するものという見方をしていた。

教育委員会委員長と教育長の関係については、公式には合議制機関の代表者と事務局長の関係であるが、教育長以外の教員委員が素人の非常勤委員であることから常勤の教育長の方が情報をもち実質的な判断力をもっており、教育委員会全体が教育長主導になりやすいこと、さらには教育長は校長等の教員経験者が多いことから学校や教員等の身内をかばい合う体質をもちやすいことなどを指摘し、大津市の事件への対応が迅速性や基本姿勢において不十分であったことの大きな原因がこの点にあるとの見方をしていた。

都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係では、公立の小中学校の設置者である市町村では、市町村教育委員会が学校や教職員への業務面の指導監督をしているが、教職員（市町村の職員）に対する人事権（任命、昇進、罰則適用）は県費負担教職員制度によって都道府県（教育委員会）がもっており、業務の指導監督をするものが人事権をもたないというねじれがあること、それにともなって市町村教委は都道府県教委の指示待ちなどの、上位機関への依存体質を持つ傾向があることなどの問題提起があった。

また、県費負担教職員制度については、教員人事の広域的な運用により教員の均質性や異動の公平性（都会ばかり勤務して郡部には勤務したがるという傾向を打破すること）を担保するためと聞いているが、少なくとも滋賀県では大津市に勤務したがるそれ以外の市町村には勤務したがる傾向はみ

られないので不要な制度であること、もし全国的に人事交流の広域運用が必要な地域があれば、地教行法（第55条等）において可能であり、すでに大阪府豊能地区（豊中市、池田市、箕面市、豊能市、能勢町）では一部事務組合のように運用中と聞いているので、そのような運用にすればよく、県費負担教職員制度を継続する理由にはならない、との主張であった。

大きな問題点の第二は、非常勤の教育委員の限界である。実際の教育委員は、市内の有力者や大学教員などが任命されているが、他に本職を持っており、週1回程度の会合で、多くの付議事案を審議する時間的な余裕がないこと、また自殺事件のような緊急事態が発生しても迅速・的確な対応は困難であり常勤の教育長への依存がますます顕著になること、またアメリカを起源とするレイマンコントロール（素人による統治）は理想論としてはありえても我が国で実際に執行権限を持つ組織としては機能せず、事務局依存、身内のかばい合いになりやすいことを指摘していた。

大きな問題点の第三は、民意の反映と政治的中立の確保に対する疑問である。住民の中から教育委員を任命することが民意の反映と政治的中立の確保になるとの論理に対しては、では何故住民から公選される地方公共団体の首長は民意の反映ではないのか、また政治的中立のために教育行政を首長の所管から外して行政委員会を設けるのであれば、国はどのようにそうしないのか、国は内閣の一員で政治家である文科大臣という独任制機関が所管しながら、地方には合議制機関である行政委員会を必置規制として求めるのは矛盾するのではないかと、との意見であった。

越市長は、以上のような現行制度の問題点を提起しつつ、解決策としては教育行政を他の一般行政と同様に首長の所管に移すこと（どうしても教育委員会に所管させたい首長はそれができよう教育委員会を必置制ではなく選択制にしてもよい）、教科書の選定のように厳格に政治的中立を求められる事務は審議会組織をもうけて、首長にはその決定を尊重させる仕組みにすればよいこと、それらを含めて教育委員会は改組して教育行政への監視を主任

務とする審議機関にすること、県費負担教職員制度も廃止して公立の小中学校教職員の人事権は市町村長がもつべきこと（少なくとも中核市程度までは人事権を直ちに下しても問題は発生しないこと）などを主張していた。

同市長のこうした主張は、これまで全国知事会等の地方団体側が主張してきた内容とほぼ同趣旨であるが、実際に自殺事件が発生し遺族から訴訟提起されている立場にあることから、発言に説得力を持つものであった。

筆者の専門領域である組織管理面から見ると権限と責任が複数の機関に分散していて全体的な責任者がいない状態になっている点が問題であり、人事管理面から見れば業務の指揮監督権限をもつものが人事権を持たないねじれが起きていて業務の指揮監督が全うできない恐れがある点が問題であり、地方分権改革の観点から見れば、首長が地域の総合行政の主体になれない点が問題であることが大津市長への面談の結果、明らかになった。

このように地方教育行政制度には多くの問題が内包されているが、これらの問題が内在する根源は、教育行政は、そもそも国の責任なのか地方の責任なのかという対立に源を発するよう見られた。

すなわち、国は、戦前の反省から戦後の教育制度が徹底した民主化と地方分権化のしくみの中で制度設計されたことを認めつつも、とくに義務教育においては教育内容や水準の統一性、公平性などが大事であることから地方の首長を権限主体とした場合には首長の取組の濃淡や財政事情等によって教育内容や水準に不統一、不公平が生じかねないことを懸念するのに対して、地方団体側は、現在の地方教育行政制度は、民意の反映、政治的中立、安定・継続性の確保などの観点から必要とされているが、実態は国（文科省）を頂点とし、都道府県教育委員会、市町村教育委員会を下部機関とするヒエラルキーが教育行政を統治し、その結果が公選で選ばれた首長の意向を反映する道を限定して地方の総合行政を阻害しているという見方をとっているようにみられた。そしてこうした国と地方の対立が生み出した結果が現在の教育委

員会制度であり、権限と責任が分散して全体の責任者がいない仕組みをもたらしているように見られた。換言すれば両者の対立と不信感が生んだ作品が現行教育委員会制度であるという言い方もできるように思えた。

## 2 中教審答申に至るまでの経過

### ①教育再生実行会議の「第二次提言」

第二次安倍政権になって活動を再開した教育再生実行会議は、2013年4月15日に第二次提言「教育委員会制度等の在り方について」を公表した。主な内容は、首長の任命する教育長が地方教育行政の責任者となり執行権限をもつこと、教育委員会は審議機関となり地方教育行政の方向づけや教育長の執行の監視・チェックを行うことなどである。この提言は、その後の中央教育審議会（文部科学大臣の諮問機関。以下「中教審」という）での専門的見地からの検討を行うためのたたき台的な位置づけとなった。

### ②中教審（教育制度分科会）の「中間報告」

教育再生実行会議の第二次提言を受けて検討してきた中教審教育制度分科会（小川正人放送大学教授が会長）は、2013年10月11日「今後の地方教育行政の在り方について（審議経過報告）」（以下「中間報告」という）を公表した。中間報告は、同分科会自体が有力案と評価するA案では、地方教育行政の執行機関は首長とし、その補助者として教育長（首長による任免、議会の同意）を置くこと、首長は教育長の事務執行について日常的な指示は行わないが、教育長の事務執行に問題があるなど特別な場合には必要な指示を行うこと、教育委員会は首長の付属機関として答申、建議等を行うことなどを内容とした。この中間報告は、今次改革において現行制度を最も大胆に改革する案（首長が執行権限を有する案）を最有力案であるとした点に特徴があり、以後の各案はこの中間報告案を現行制度に戻そうとする軌道を進めることになる。

### ③中教審の「正式答申」

中教審は、20013年12月13日に「今後の地方教育行政の在り方」を答申（以下「正式答申」という）した。正式答申では、現行の地方教育委員会制度の重要な課題が「責任の所在の不明確さ」にあるとして「この課題は、今日、児童生徒の生命・身体や教育を受ける権利を脅かすような重大事案が生じる中で顕在化し、地方教育行政に対する国民の信頼を維持するためには、制度の抜本的な改革が不可欠な状況になっている」との状況認識を示し、改革が不可避であることを専門機関自らが正式に認知した（中間報告でも記述しているが）ことに意義を持つものであった。しかし、改革案の骨格は、地方教育行政の責任者として教育長を置くこと、教育長は首長の定める教育に関する大綱的な方針に基づき職務を行うこと、首長が大綱的な方針を定める際にはあらかじめ教育委員会に意見をきくこと、人事、教育内容、教科書等の重要な個別事務は教育委員会の議に基いて教育長が基本方針を策定することなどを内容としていた。この骨格は、首長が執行権限者であり、教育委員会は首長の付属機関としている点では「中間報告」A案（有力案）と同様だが、首長やその補助者である教育長の権限行使に当たって教育委員会の「議を経る」「議に基づく」などの関与を要件とし、中間報告よりも首長等の権限を実質的に弱め教育委員会の権限を強めた内容になっていた。2014年の通常国会には、政府は、この正式答申に沿って地教法の改正案をとりまとめて提出するものとみられていたが、実際は違う経過を辿ることになる。

### ④与党合意（2014年3月13日）を受けて国会提出された法案（2014年6月成立。2015年4月施行）

正式答申が出されて1ヵ月後の2014年1月中旬に与党自民党の政務調査会文教科科学部会に小委員会（委員長は渡海紀三朗元文科相）が設置され検討が開始された。通常の政府提出法案では政府内の諮問機関からの答申が出ても、直ちに与党に検討組織ができることは少ないと思われるが、こう

した政治主導での法案改正に向けた検討作業が行われたのには次の項で詳述するように文科省側の働きかけがあったと筆者は推測している。

自民・公明両党間での検討は2014年3月14日に合意に達し、それに沿った政府提出法案は2014年4月4日閣議決定されて国会に提出された（閣法第76号）。

法案の骨子は、教育委員会が執行権限をもつこと、教育委員会委員長と教育長を一本化して「新教育長」を置くこと、新教育長は首長が議会の同意を得て任命・罷免すること、首長が主宰して新教育長、教育委員、有識者で構成する「総合教育会議」を設け、教育行政の大綱、緊急時の対応方針などを決定する場とすることなどが主な内容である。

この成案は、正式答申で、中間報告案よりも首長の権限が弱体化し形式化した（逆に教育委員会の権限が強化され実質化された）流れをさらに一層現行制度の方向に戻して、教育委員会が執行権限を継続保持するものであるが、首長が主宰する「総合教育会議」という関係者間の協議の場を設けて教育行政の大綱、緊急事態への対応方針等を策定することができることとし首長の教育行政に対する関与を制度的に認めるルートを設けて妥協を図ったところに特徴がある。

### 3 与党の検討と成案

正式答申後、与党内での検討が迅速に行われて政府案がまとめられた理由を、筆者なりに整理してみれば、次の4点があったのではないかと考える。

第1は、多くのマスコミが首長に執行権限を移そうとする正式答申の方向に異を唱えたからである。正式答申直後の全国紙（例：2014.12.17朝日新聞論説、2014.12.15読売新聞社説）は、首長が暴走した場合にそれを止められないことを主な理由にして正式答申に沿った法案作成に反対した。大津市のいじめ・自殺事件発生後には学校・教育委員会の遅くて身びいきな対応を批判していたマスコミは、迅速に対応し政治責任を取ることができる首長への



権限移行よりも、首長が暴走した場合の弊害が大きく歯止めがきかないことを重大視して、正式答申案には反対したのである。

第2は、首長の暴走ともとれる事案が実際に発生していたことである。大阪市の市立高校での教師による暴行に起因する自殺事件をきっかけとした橋下市長による入学試験前の受験科の急な変更（スポーツ科の普通科への切り替え）や川勝静岡県知事による学力テストの公表ルールに反する公表（成績良好な学校長の氏名公表）などがあり、どちらも首長が教育委員会（事務局を含む）や学校当局の意向を押し切って強引に自己の考えで決断・公表したことが目立つ結果であった。

第3は、与党公明党が政治的中立の確保を重視し、正式答申どおりの制度設計に反対したことである。公明党の山口代表は2014年1月30日の参議院本会議の代表質問で「教育の政治的中立が保たれるのか疑問を禁じ得ない」と批判している。与党内でのブレーキ役を自認する同党が、教育行政制度の改革の分野においても、地方行政における政治的中立を重大視して存在意義をアピールする道を選択したとみられる。

第4は、直接証拠はなく筆者の推測になるが、文科省側（大臣以下官僚まで）がこれらの世論や公明党内の動きを見て自民党の文教族に水面下で働きかけたのではないかと考えられる。推測の理由は、中間報告から正式答申に至る過程で、中教審という身内の審議機関だったはずの組織が、教育行政分野における国と地方のバランスを地方の方向へ移行させようとする考えを提示したとうけとり、いわば身内が知らないうちに造反の動きを見せたことに文科省側が大きな危機意識をもって、水面下で反撃の機会を待っていたのではないかと考えるからである（後述する某県教育委員長経験者の話はそれを示唆している）。

与党案は、執行権限を教育委員会に残す点では正式答申に反するものであったが、総合教育会議の設置によって首長による教育行政の根幹への関与

を認める点では正式答申の趣旨に沿って一定の妥協したものとみることができ、また新教育長の設置は、権限と責任の分散という批判に一部ではあるが応えるものであったとみることでもできよう。政府案は、国会提出後、修正点のないまま6月13日に成立した。施行は2015年4月1日である。

#### 4 国は独任制、地方は合議制の説明

国会審議の過程で筆者が関心を持った論点を参議院文教科学委員会調査室の今村和男氏の論文「地方教育行政制度改革と新しい教育委員会」(立法と調査)2014年9月 No.356.以下「今村論文」という)から一つだけ拾って紹介し、筆者の考えを述べたい。それは、国は文科大臣という政治家の独任制機関が執行権限を有するのに対して、何故地方にだけ政治的中立等の理由から素人の合議制機関が執行権限を持つ制度を必置とするのか、という点についてである。これは、面会した大津市長の意見の中で最も論理的であり、組織管理に関心を持つ筆者としては、教育委員会制度廃止論の最大論拠になるのではないかと考えていた。

今村論文によれば、これに対する実際の答弁では、「(大臣と教育委員会とは)教育行政における役割に明確な違いがあり、国は学校教育法等の制度の枠組みや学習指導要領といった全国的な基準を定め、あるいは教員給与等の財政負担を行うこと等を役割としており、学校の設置管理者として児童生徒に直接教育を実施したり教職員人事を行う立場にないため、内閣から独立した委員会を設けず文部科学大臣が教育行政を行っている。また国と地方の統治機構の違いという面からは、国が議院内閣制を採っているのに対して地方は二元代表制を採っており、首長は、住民による選挙で選出されるなど、議会との関係では極めて強力な権限を持つ。このため、首長一人の判断によって教育内容等が大きく左右されることがないように、教育委員会制度を含む各種委員会制度が設けられてきた。」との答弁がなされた(衆議院文教科学委員会2014.5.9)とのことである。

上記答弁を換言すれば、法制度の枠組みや学習指導要領といった全国的な基準などは政治的な中立性を保つ必要性が比較的薄いことから内閣の一員である政治家が独任制機関として所管しても問題はないが、児童生徒に直接接する教育の現場では政治的な中立を保つ必要性が相対的に高いことから政治家ではない素人が担当した方がよいと要約できよう。しかし、見方によっては全国の現場での教育内容の基準となるものこそ教育本体に大きな影響を与えることから重要度が高くて政治的中立が求められ、こうした基準に沿って実施する現場では中立性確保の要請は比較的薄いと考えることも可能であろう。また、児童生徒に直接接するのは学校や教師であり、教育委員会は学校や教師を管理監督する機関であることから必ず合議制機関でなければならないという論理にはならないということもできよう。

さらに地方の二元代表制は国の議院内閣制にくらべて首長の権限や影響が大きいことが理由に挙げられているが、教育や警察以外の行政分野では首長という政治家に権限が与えられていて首長一人の判断で大きく左右されることも許されてよいが、教育や警察の分野では、それは絶対に許されないとする論理となることについて、両者にそれほどの差異があると言えるか飛躍があり疑問は残る。二元代表制によって、地方の首長は国よりも民意を反映する度合いはより強くと主張することも可能であるし、私立学校に対する教育行政だけは何故政治家である首長が所管することが許されるのかという点についても合理的な説明は困難ではないかと考える。

## 5 今次改革の評価と今後の課題

### (1) 今次改革の評価

大津市長の提起した現行制度の課題に沿って今次改革内容を評価してみる。第1に、権限と責任の所在の不明確さは若干ではあるが改善された。教育長と教育委員長が「新教育長」に統合されて教育委員会内部の不明確さは解消するとともに「総合教育会議」の発足により首長の意向が教育行政に反

映される新しいルートが公式に認められて、今後の運用次第では権限と責任の分散が減少する可能性はでてきた。

とくに「総合教育会議」においては、教育の振興に関する施策の大綱が策定されることが予定されており、当該地域の教育の振興に関する首長の様々な意見は教育委員会の業務運営に反映される仕組みとなったことはこれまでとは相当違った進展が期待できよう。

また、国会審議の過程で「緊急の場合には首長と教育長のみで総合教育会議を開き協議する場合も可能」（今村論文P48）との答弁がなされているようであり、生徒の生命等に問題が生じるような事案が発生した時には、首長のリーダーシップの発揮の道はできたとも言えよう。

しかし、基本的には現行制度が継続するので、首長と教育委員会の間、都道府県教育委員会と市町村教育委員会の間での権限と責任の不明確さは依然残っている。

とくに県費負担教職員制度には全く手が付けられなかったため、都道府県教育委員会と市町村教育委員会の間の業務の指揮監督権と人事権のねじれ問題は何ら改善していない。県費負担教職員制度には、既述のように教員の均質性確保や勤務先の公平性確保などの表向きのメリットはあるものの、他面では文科省が地方を統治する最大のツールになっているものであり、厳しく言えば、文科省を頂点とするヒエラルキーの大本は揺るがなかったとも言えよう。

筆者は、大津市長の改革意見に対比して今次改革結果を点数化すれば、中間報告80点、正式答申50点、与党・政府案40点あたりが適切かとみている。

## (2) 今後の課題

法案成立後の読売新聞社説（2014.6.19）は「…教育行政には政治的中立が求められる。首長の暴走を防ぎ、権限の均衡を図る観点から、改正法が教委を存続させたのは適切である。」と断じている。

内閣の一員である文科大臣には暴走の懸念はないが、地方の首長にはそれがあるというのであれば、他の行政分野や私学行政も首長には任せておけないと考えるが、その点はどうか考えるのであろうか。また首長の暴走を懸念して教育委員会制度を存続することは、むしろ実際には文科省を頂点とするヒエラルキーを擁護する役をはたし、それが身内をかばう結果を招いたことが大津市のいじめ・自殺事件の教訓ではなかったらうか。その点こそ越大津市長が訴えたかったことであらう。

筆者は、今後の残された課題を考える場合に、今次改革の過程でマスコミや国民に見られた「首長の暴走」、裏返して言えば「政治的中立」をどう捉えるかで大きく変わってくると考える。

前掲した正式答申直後の二つの新聞の社説は、2011年に大津市でのいじめ事件がおきて教育委員会制度の問題点が提起されてまもなくのころに、教育委員会制度の弊害を叫ぶ者が多かった時に、それへのアンチテーゼとして、逆に首長の暴走を懸念するというのであればまだわかる。しかし、専門的な検討が行われて所管大臣に正式に答申された直後に専門的な検討結果に異を唱えたわけである。とくに朝日新聞社説では、教育委員会をカメに、首長をウサギに例えて、ウサギには暴走がつきものだと記述した後、中教審委員でもある教育学者が「首長の99%は立派な人だろう。だがそうでない1%の人が選ばれてしまったときのための歯止めを作っておくのが制度設計というものだ」との発言を紹介しているが、それは誤りであると言いたい。99%の立派な首長に行政権限を渡さないで、週1回程度しか時間をさけない素人合議体に執行権限を持たせた結果が大津市での事件での教育委員会の稚拙な対応を招いたのではなかったらうか。これまでカメの遅滞を批判するのもマスコミだったし、99%の人にとって不合理な制度があれば一刻も早く是正すべきことを主唱してきたのもマスコミではなかったらうか。

今次改革に見られた地方の首長に暴走がつきものだという見方はどこから

来るのであろうか。約1700の自治体があれば、首長にふさわしくない方が当選する可能性は確かにあるであろう。地方自治が住民自治の側面に片足を置く以上、すべての自治体で恒常的に首長にふさわしい方が選任される保証はない。しかし、それは地方自治の宿命である。選任した人を住民の手で取り除く制度（リコール）が具備されているのは1%の事態に備えたものであろう。

今次改革におけるマスコミや国民が見せた「首長暴走論」は、上述した地方自治の体質を懸念しているのではなく、おそらくは義務教育における教育内容や教育水準の統一性、公平性の確保の重要性を認識していることの裏返し表現なのであろう。

しかし教育内容や教育水準の統一性、公平性は教育関係法令にはじまり学習指導要領や教科書選定制度などによって国から大きな枠が示され首長が教育内容面で暴走することができない仕組みになっている。では、首長の意向を反映することができないのであれば、権限を首長に渡す必要もないのではないか、との反論も予想されるが、大きく違う点の一つある。それは、首長が選挙で責任をとれる存在であるのに対して教育委員は選挙での洗礼を受けることがない立場にあるということである。

言い換えれば、教育行政を他の行政分野と同様に地方自治の一分野とし首長の責任範囲に入れてしまおうということである。現状では、地方自治法第147条の「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する」、第148条の「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」は、教育委員会、公安委員会、選挙管理委員会など例外が認められているが、できるだけ例外を少なくし、公選で選ばれた首長が地域行政を包括的に権限と責任を持つようにしようとするのが地方自治だと考える。現状は地方自治の面から見て改革の必要性があるだけでなく、現在の教育委員会制度が民意の反映、政治的中立、継続・安定性の確保と言いながら、実態は事務局まかせ、国（文科省）の意向優先、身内

をかばう組織体質になっている懸念があることが問題である。

文科省—都道府県教育委員会—市町村教育委員会のヒエラルキーを守ろうとするベクトルは、中教審中間報告から正式答申に至る過程で動きが始まり、正式答申が与党主導で教育委員会寄りの政府案に変質していく過程で本格的に動いたと筆者はみている。

ある県の教育委員会委員長経験者である研究者から今次改革での文科省側の動きを聴取する機会があったが、同研究者からは、次のような感想を聞くことができた。

- ①中教審の中間報告や正式答申がでたころには、文科省は教育委員会制度の廃止の覚悟をしていたと思う（筆者は、廃止の覚悟をした理由の一つは、中教審教育制度分科会長の小川教授の実績、権威、改革への熱意があったと考える）
- ②文科省は他の中央省庁のように出先機関がないため、都道府県教育委員会（事務局）を自己の出先機関のように認識して情報収集や指示を行ったり、市町村教育委員会を指導させる傾向を持っている。また、都道府県教育委員会委員長の集まりである全国都道府県教育委員会連合会などは文科省の別働部隊と言ってもよい。自分もそうした活動を求められたことがある。

ヒエラルキーを守ろうとするベクトルが動いて成果を出すことができたのは、義務教育の分野における国による統一性や公平性を重要視し、反対に地方の首長による教育への介入を警戒するマスコミや国民が声をあげたために勇気づけられたからであろう。国民から見れば、首長の暴走への懸念の方が、学校や教員を管理監督するはずの教育委員会が身内をかばう組織になってしまう弊害よりも大きかったのであろう。すこし厳しく言えば、マスコミや国民の「首長暴走論」が身内をかばう組織を温存させた、ということもできる。

筆者が、大津市長と同様に、教育行政の権限と責任を首長へ移管すべきことを主張する最大の理由は、現行制度がヒエラルキーを維持し身内をかばう

仕組みになっているからである。

## おわりに

本稿のむすびに内容とはやや離れるが個人的な感想を二つ述べたい。それはマスコミが熱しやすく冷めやすい日本人の体質をよく表しており、現行制度に問題があると言えば、一斉にこぶしを突き上げるが、特定の改革案が決まりそうになると、急に慎重になって少し待ってという姿勢になる、悪く言えば評論家的な体質からは抜け出していないこと、責任を持って自分の判断を行うまでには育っていないことを痛感させられたと言うのが二年間のこの問題をフォローした結果の正直な感想である。長く教育行政にたづさわり中教審で首長への権限の移管を提起した小川教授（教育制度分科会長）は今次改革の結末をどのように評価しているであろうか。おそらくは私の無念さの数十倍もの想いを抱いているであろう。

もう一つは、今次改革を通して、筆者は、地方分権推進委員会事務局時代の国と地方の対立状況を思い起こしたことである。地方側の意向を体して機関委任事務制度の廃止を主張する分権委側に対して、中央省庁側は、事務の広域・統一処理の必要性、財源事情等に左右されない公平性などを主張して機関委任事務制度の廃止に反対した。

結果は、機関委任事務制度は廃止され、地方が担う事務は、新しく自治事務と法定受託事務に区分し直されたが、制度改革ができたのは、マスコミや国民が、統一性や公平性を確保することよりも地方の自主性、自律性を高めることを支持する方が多かったからである。今次改革とはベクトルが逆の状況を示していたのである。あのときの国民からの地方側への支持の機運はどこに行ったのであろうか。彼我の差異はどこからくるのであろうか。何故あのときは「首長暴走論」が唱えられず、今回は唱えられるのであろうか。その答えはまだ得られていない。今得られている答えらしきものは、教育行政とりわけ義務教育の分野における統一性や公平性の確保への国民の思いが特



別に強いのであろうか…との感想だけである。今次地方教育制度改革にブレーキをかけた国民の頭の中には熱しやすく冷めやすいだけでは説明できないものがあるはずであり、それは筆者自身への今後の宿題にしたい。