

独立性からみた地方教育行政の制度設計上の論点

青 木 栄 一

はじめに

本稿の目的は、日本における地方教育行政制度の独立性⁽¹⁾原理について、行政委員会（塩野2003）をはじめとして、その他類似制度を手がかりに考察することである。行政委員会としての教育委員会制度という、地方教育行政制度を相対化しようとする分析視角が採用されるようになってきたが（岡田2003）、本稿ではさらに行政委員会以外の組織形態についても視野に入れてみたい⁽²⁾。

教育関係者にとって教育が社会の中で特殊な位置を占めることは自明のこととされる。占領期にはそれは「教権の独立」というアイディアであり、制度設計上の論点となった（徳久2008）。そこでは中央地方を通じて、教育行政制度（機構）が独立することが想定された⁽³⁾。翻って、現行制度では中央政府については、文部科学省という省庁組織が教育行政機構として置かれており、それは他の府省と位置づけは変わらない。そのため中央政府において教育行政の独立性は機構上存在しない。地方政府については、都道府県、市

(1) 独立性概念から行政を議論する意義やその分析枠組みについては村上（2013）から示唆を得た。

(2) その意味で企業ガバナンスの仕組みも参照して教育委員会制度を議論した大島（2014）は興味深い。本稿の議論に直接は使用しなかったが、行政（組織）の独立性について文献（辻1958、大久保1993、駒村2000、西川2005、清田2008、荒井2009、大迫2011、益田2013）を参照したほか、NHK（荒井2006、エリス・クラウス2006）や日銀（上川2005）についての文献も参照した。

(3) 梅本（2012：123）では田中耕太郎の教育（行政）独立に関する言葉を紹介している。田中は「もし教育政策の重要性が今より一層痛感されるならば、憲法中に立法、行政、司法の三権とならんで、第四権として教育に関する一章が設けられ、教育権が一層完全に保証される日が来ないとは断言できない」と述べた。梅本（2011）では、田中耕太郎は1946年1月に文部大臣を更迭されるが、その後参議院議員として文教委員会委員長となった。田中耕太郎による教権の独立というアイディアは途中で途切れたわけではなく、地方教育行政における教育委員会制度に結実していった。

町村それぞれに教育委員会が設置されている（必置規制）から、一定の独立性を帯びた教育行政機構が存在する。本稿はこの独立性をもつ地方教育行政制度を考察の対象とする。

本稿が参照する独立性概念は村上（2013）におけるそれである。村上は「何（誰）からの独立か」によって、国会・内閣（政治・党派性）からの独立、活動の相手方からの独立、政府内の他部局からの独立の三種に分類している。ただ、村上においても独立そのものの定義（独立とはどういう状態か）は行われていない。本稿では、村上に依拠して、地方教育行政が何から、あるいは誰から独立しているのかを考察するものである⁽⁴⁾。

1. 地方教育行政制度改革にみる独立性原理

（1）改革の発火点

2015年度からの制度改革を事例として、地方教育行政制度の独立性について検討する（安田2007、戸田2014、今村2014、村上2014）。ここでは2014年度までの制度を現行制度、2015年度からのものを新制度という。

新制度が議論された契機は、いじめへの教員の負担や体罰という非違行為にとどまらず、それらの隠蔽という逸脱行為でもあった（戸田2014）。隠蔽体質という批判が教員籍（という業界用語がある）によって主要ポストが占められる教育委員会（事務局）（川上2004、青木2013）に対して向けられた。すなわち教員籍が構成する教育委員会（事務局）が学校を管理するというこれまでの教育行政機構の基本設計（地方政治からの独立性）に対して疑念がもたれるようになった。ここから、教育委員会（事務局）を監視する主体として首長がクローズアップされることになっていく。

しかし、制度設計の議論としては、行政の相手方からの独立性をいかに担保するかという論点もとりあげられるべきであった。この点については、政府案への対案として提出された法案の中に盛り込まれた「教育監査委員会」は、かなりの程度論点喚起の可能性があったはずである。ところが、実際にはそれほど議論は展開しなかった。これは教育行政関係者と地方自治関係者の対立構造をビルトインした中央教育審議会では致し方ないことでもある。というのも、地方教育行政機構の地方政治（行政）か

（4） 独立性と自律性との違いは、前者が何らかのものからの独立を意味するのに対して、後者は一定の独立性をもった上で自ら判断し行動することのできることを指すとしておく。なお、自立性は行政機関でいえば独自の財源をもつような「自活」可能な状態を指すと考える。

らの独立性をめぐる論争は展開するものの、地方教育行政機構とその管理の客体である学校との関係については争点化されにくいからである。

(2) 教育長の任免権と「二つの民主性」

現行制度と新制度とでは、新制度の方が地方教育行政の独立性が弱いといえる。それは、新制度では教育長の任命主体が首長となるからである⁽⁵⁾。現行制度では首長によって教育委員が任命され、教育委員が教育長を任命する。事務局長としての側面ももつ教育長の任免権を首長に移行するという意味で、教育委員会の独立性が弱くなる。現行制度の表現を借りれば、教育委員長の常勤化と教育長の専任化を図り、両者を一つのポストに集約した上で、その任免権を首長に移行したことになる。これは明らかに首長からの政治的独立性の弱体化を意味する。後述するように、他の類似制度との比較でも、制度上かなりの程度独立性を弱める効果をもつことが予想される。さらに、教育委員会のもつ教育長に対する指揮監督権が消滅するため、教育長のプレゼンスは高まる。しかも教育長の任期は3年となるから、首長にとってはかならず自分の任期中に教育長人事を行うことができるようになる。このことは、首長からの教育委員会の政治的独立性を弱める効果をもつ（藤木1996：74）。

地方教育行政の制度設計上の論点であり、同時にその原理でもあるものの一つが民主性である。現行制度では民主性原理は、公選職たる首長が、これもまた公選職たる議員（議会）の同意を経て教育委員を任命すること、さらにその教育委員が合議体たる教育委員会を構成することをもって体现されている。このような民主性は首長との対立がないかぎり議論されない。教育行政関係者にとって、民主性原理は教育委員会制度が存続するかぎり、問われるべきものではなかった。ところが、首長という地方政府において最も政治的正統性を主張しうる存在から圧力を受けるようになってはじめて、教育行政関係者はこの「二つの民主性」の存在に気づいた。すなわち、首長という民主性の体现者と合議体行政委員会としての教育委員会の体现する民主性原理の

(5) 藤木（1996）では中央銀行の政府からの独立性指数を検討している。一般に中央銀行の政府からの独立性指数として、政治的独立性と経済的独立性を設定するという。いくつかの類型があるが、政治的独立性については、理事任免手続き（総裁任免権、理事任免権、総裁任期、理事任期）、政府との関係（政府代表の参加、金融政策承認の要否）、政策の法定性（金融の安定性が法定目標、政府との意見対立時の調整メカニズム）がある。中央銀行の政府からの独立性については齋藤（2002）も参照した。

対立である⁽⁶⁾。

かつて、公選制が採用されていた時代には、教育委員（会）の政治的正統性はきわめて高かった⁽⁷⁾。任命制へと移行した後、民主性原理をめぐる首長との対立がないかぎりにおいては教育委員の任命をめぐる政治的対立（首長と議会、首長と住民）は限りなく局所化された⁽⁸⁾。ただ、教育委員の任命により民意の反映を求める（政治家以外の）アクターにとっても教育委員の人選は重要な論点であった。その延長線上に「文化的投票制」を謳う中野区の教育委員準公選制が登場することになる（三上1981）。しかし、教育委員の人選を重視するのは首長にとっても同様であり続けた⁽⁹⁾。

地方教育行政の政治からの独立性という観点からは、地方議会との関係も論点となりうる。新制度では教育長や教育委員の任命に対する同意権が地方議会には留保されるから、その意味では地方教育行政の地方議会からの独立性は変わらないといえる（厳密には、プレゼンスが高くなった教育長の任命同意権が議会に付与されるから、現行制度よりも政治的独立性は弱くなる）。制度設計上の選択肢でいえば、地方議員

(6) この点について詳しくは、筆者の2014年度日本行政学会研究会共通論題Ⅰ報告「教育行政の専門性と人材育成——信頼低下がもたらす制度改革——」で言及した。報告内容をふまえた別稿を公表する予定である（2015年）。

(7) 安田（2007：2－3）では公選制教育委員会制度の問題点が紹介されている。そこでは教育委員公選制に伴う現職教員の大量進出と教育委員会内部の混乱と、地方公共団体における統一的な予算編成の阻害があげられている。これらは公選職としての教育委員の政治的正統性が高いために惹起される問題としてみることができる。なお、統一的な予算編成の阻害については、もし任命制教育委員会制度下においても「二本立て予算」の仕組みが残存していたとすれば、やはり予算編成の統一性は阻害されたと思われる。ただ、公選制の場合には予算編成の混乱の度合は、任命制においてかりに採用された場合と比較するならば、高かっただろうと推測できる。

(8) 教育委員会制度調査研究会（代表：筑波大学 堀和郎）「教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運用実態に関する調査」2004年9月を参照した。

(9) 前掲教育委員会制度調査研究会「教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運用実態に関する調査」教育委員の任命に関する批判の一つである「地域割り」について、首長による以下のような応答が記されている。「もっともふさわしい人物を選んでいるのであって、それが結果的にある地区に集中したにすぎない。こんなに狭い地域のことなのだから、地域割りというような、そのような狭い見方で判断してもらっては困る」「そうした見方で地域の教育がよくなるでしょうか」。報告書は、「人物本位で（首長は教育委員を：引用者）選出していることはまちがいない」「首長は、教育委員に対して就任を直接打診している場合がほとんど（ど：引用者）である」「首長が委員の選任を重視し、真摯に取り組んでいることが明らかである」

参照URL（最終アクセス日2014年9月15日）：

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo1/003/gijiroku/04092701/001/004.htm

が教育委員となることも十分実現可能な選択肢であったはずである⁽¹⁰⁾。しかし、そうした議論は正面からなされることなく、結局のところ、教育行政にとっての政治的正統性を主張しうる主体が首長に収斂していった。

(3) 予算編成権と総合教育会議

ところで、新制度に向けた議論では大きな争点とならなかったが、現行制度においても地方教育行政の財政面での独立性は弱い。首長の予算編成権に影響を及ぼすことはできないからである。ただし、首長は教育に関する予算案の作成にあたってはあらかじめ教育委員会の意見を聴取することにはなっている⁽¹¹⁾。新制度ではさらに財政上の独立性が弱くなる。新設される総合教育会議では予算の調製が協議されることになる。教育行政関係者からすれば教育に関する予算編成に影響力を行使するチャンネルが開かれたと思えるかもしれないが、それは運用次第でそうなるかもしれないというだけである。教育に関する予算編成に総合行政の文脈が流入する場とみた方がよい。学校統廃合が財政の効率性の観点から総合教育会議の場で議論されるようになるだろう。

総合教育会議については、さらに緊急事態への対応も協議されるようになる。現行制度でいえば教育長に対応を一任するような事態において、新制度では首長も影響力を行使することになる。執行局面においても首長からの政治的独立性が弱くなるといえる。

(4) 民主性・専門性の「独立」変数としての独立性原理

現行制度において、首長によって任命された教育委員（会）が保持する権限の一つが教育長に対する指揮監督権である。歴史的な事実として指摘できるのは、この指揮監督権は法令解釈上も、地方政府における実践上も軽視されたということである（大島2012、大島2014）。これは（事務局を含む広義の）教育委員会の内部ガバナンスの不在である。結局のところ、地方教育行政の制度設計上の（教育行政関係者の）関心は、首長（部局）からの独立性の維持であり続けた。新制度に向けた制度改革論議における主要な論点もまさにこの独立性にあった。地方教育行政の原理は一般に民主性

(10) 実際、日本の公選制教育委員会制度においては、議会から選出される「議員（議会）委員」が存在した。和歌山県ふるさと教育副読本『わかやま発見』PDF版、189頁参照。

(11) この「意見聴取」の仕組みは、教育委員会法時代の「二本立て予算」の残滓である。

と専門性から議論され、両者の調和が主要な命題となる。しかし、独立性こそ、それら原理の「独立変数」となる。独立性が保たれるからこそ、民主性も専門性⁽¹²⁾も担保されることになる。

しかし、教育長に対する指揮監督権の棚上げという内部ガバナンス（不在）の問題（大島2012、大島2014）こそ、制度論上の論点であるべきだった。内部ガバナンスの問題を招来していた制度上の要因は教育長の教育委員兼任制である。教育長は自身が指揮監督の主体の一部でも有り客体でもあるという一種の倒錯した位置に置かれているのが現行制度である。このことが教育委員会に留保されている指揮監督権の発動（民主性原理の発現）を躊躇させていたともいえる。制度設計上、教育長の専任化を図り、教育委員会による指揮監督権の発動をより可能とする改革もありえたはずである。ただ、新制度では首長による教育長の直接任命が制度化された。地方政治からの教育行政の独立性という観点からすれば、それが弱められたといえる。

このように、地方教育行政制度全般を見渡すと、新制度では首長からの政治的独立性は弱くなる。教育長は首長の（現行制度以上の）代理人として制度上位置づけられる。教育委員会のビヘイビアが首長の政策選好と異なることは現行制度下よりも少なくなると予想される。しかしながら、このように高いプレゼンスを制度上与えられる教育長というポストに首長はどのような人材を登用するだろうか。現行制度ですら、教育長は首長にとって政治上危険きわまりないライバルとなりうる⁽¹³⁾。もし、政治的野心に満ちた人材が教育長となった場合、地方教育行政は自律化戦略を採るかもしれない⁽¹⁴⁾。

(12) 小川（1996）では「教育行政の専門性・独立性」というタイトルであるものの、議論のほとんどが専門性についてのものであり、独立性そのものや独立性と専門性との関連については議論されていない。これは当時は独立性が揺らいでいなかったためと推察される。権田（1999）では東京都中野区の事例分析を通じて、教育行政の首長部局からの独立性が揺らいでいるという主張を行った。ただ、これは教育行政の地方政治からの独立性についての議論ではなく、事業の所管が曖昧になりつつあることを記述したものであり、しかも教育行政のコアである学校（管理）行政について扱ったものではないという点で留保が必要である。

(13) 河野による教育長インタビューによれば「教育長職は、とくに行政出身の教育長の場合、更なる昇進のためのワン・ステップとして使われる場合がある。町長への転出は少ないが（ただし、W町の場合、教育長から町長になる）、助役になるステップとして使われることがある」という（河野1996：45）。

(14) 前出河野（1996：45）では、行政職の教育長が助役や首長へのステップアップを目論んで、教育長在職中は首長部局との対立を避けることがあるというインタビューを紹介している。ただ、これはあくまで個別自治体で起こりうる事態であって、制度論上の（独立性に関する）論点ではない。

新制度に向けた議論の背景をたどると不思議なことがある。なぜ教育行政についてはその独立性を弱める方向で改革がなされたのだろうか。教育行政以外の行政領域においては当該領域に問題が発生した場合、行政領域（機構・組織）の独立性を強化するように制度改革が行われることもあるからである⁽¹⁵⁾。おそらくは、このことは教育行政関係者の自業自得の帰結として理解可能である。独立性は専門性を発揮する要件であるはずなのに、独立性こそが教育行政関係者の独善的判断の原因とされてしまったからである。教育行政関係者にとって独立性は（専門性発揮の）手段ではなく、独立性の維持自体が目的化してしまったのである。そのため、専門性を内発的に強化することも疎かとなった。さらに民主性原理に対する誤解もあったのも不幸である。公選制における民主性とは全く異なる民主性原理が任命制教育委員会には適用されていたのである。教育行政関係者が「二つの民主性」の存在に気づかなかったことを遠因として、地方教育行政の民主性原理は首長によって現行制度以上に代替されることになった⁽¹⁶⁾。

(15) 独立性を強める場合もあれば、弱める方向で改革が（内部からも外部からも）行われることもある。それを左右するのは、当該行政領域（機構・組織）が直面する問題が外在的か内在的かの違いであろう。たとえば、日銀に対する政府の介入（70年代の狂乱物価）への反省が日銀の独立性を高める方向に向かわせたといえるが、対照的に大蔵省からの金融の分離は大蔵省の内部問題の解決として行われたといえる。

自治体の外部監査が導入された経緯からは、首長部局の内部統制の不十分さを克服するために首長部局の外部（ここでは社会や住民）からの独立性が弱められたとみることができる。隅田（1996）によれば、ヤミ給与や、カラ出張、カラ会議、カラ接待などによる裏金づくりや、公費の流用、官官接待に係わる公金の不正支出や不正な経理操作という問題状況をふまえて、地方行政のチェック体制の充実強化が議論された。隅田は「わが国の監査委員制度は、このような本来あるべき姿からは甚だしく掛け離れたものとなっている。すなわち、それは、専ら首長など行政管理者に奉仕するための制度として位置づけられているのである」と指摘する。これは1999年度から導入された外部監査の制度化につながっていく（荒川2009）。自治体の監査については石原（2010）、丸山（2012）も参照した。

同様に、消費者委員会（及川2011）、原子力規制委員会（金子2012）も設置に際して独立性が議論された。これら各行政領域についての検討や、専門性や信頼との関連については今後検討していきたい。

(16) この点についての詳細な考察は、注(6)に記した別稿に譲る。

2. 残された制度設計上の論点

(1) 社会からの教育行政の独立性

新制度で選択されなかったが、教育委員の多様化を通じて社会からの独立性を弱める方向性も本来ありえた選択肢である。現行制度では保護者を委員とするよう努力義務が課されている。しかし、ユーザーである保護者は教育委員にふさわしいと思われるものの、見方を変えれば学校関係者でもあるから、学校の管理主体としての教育委員にふさわしいかはあらためての議論も必要であろう。ここでいう教育委員の多様化は管理の客体である学校とは関係のない人材を任命するという意味である。ただし、教育委員の多様化は専門性とゼロサム関係に陥る危険性もある。教育を生業としない者という意味でのレイマンは、一般の教育行政論議では「素人」と誤訳されている。このことによって、現時点では教育を生業とはしていない退職校長が任命されることもある。あるいは文字通りの素人が任命されることもある⁽¹⁷⁾。いずれにせよ、現行制度下では教育委員の中にも学校関係者が多く⁽¹⁸⁾(青木2013)、その意味で教育行政の対象である学校との距離は近い一方で、教育行政と社会との距離は遠い(独立性は強い)。そもそも「学校の常識は社会の非常識」である⁽¹⁹⁾。

(2) 首長部局からの教育行政の独立性

日本の地方政府は強首長制が採用されているため、首長部局に対する首長の統括力は強い。そのため、地方教育行政と首長部局との関係は、首長との関係と近似してい

(17) 河野(1996:44)では「教育委員長に町の有力者(町長選で落選した大物)が選任され、教育長がすべての議案について逐一了解を求め、事務局スタッフも彼に服従的姿勢で常に臨んでいたという教育委員会もある」とのインタビュー記録を紹介している。

(18) 農業委員会についても、農業委員にJA関係者が多いのではないかと、あるいは農業者の代表ではない、より中立的な委員を増やすべきではないかといった批判がある。これは規制改革会議の農業ワーキンググループにおける農水省へのヒアリングについての記事で紹介されている。「農業協同組合新聞」WEB版2014年2月4日付。

(19) 横浜市「教育意識調査」2011年によれば、「教員の指導に望むこと」について、教員と保護者・市民との意識のずれが明確に現れている。「社会人としての常識」をあげたのは、教員では22.2%であるのに対して、保護者では40.6%、市民では54.1%であった。「専門的知識や技能」をあげたのは、教員では52.8%であるのに対して、保護者では32.3%、市民では28.2%であった。

る。つまり首長と首長部局は地方教育行政からみれば同一視できるということである。

教育委員会事務局職員の人事面の独立性は二面性をもつ。行政委員会としての教育委員会からみれば弱いといえる。首長部局からの出向者⁽²⁰⁾および教員籍の「天上がり」から事務局職員は構成されるからである。つまり、教育委員会が独自にプロパー職員を採用するわけではない⁽²¹⁾。しかし、教育行政関係者（教員籍の集合体）からすれば、教育行政機構の人事面の（首長部局からの）独立性は強いといえる（教育界が行政の世界に築いた橋頭堡のようなもの）。教育委員会事務局の主要ポストは教員籍で固められているからである（関2008：20-21）。

さらにいえば、地方教育行政は首長部局に対しての心理的独立性は強い。というのも、多くの自治体で教育委員会の本庁舎は別館に入居しているからである（河野1996：41）。物理的に首長部局との距離があるのは、独立性を可視化しているともいえる⁽²²⁾。そのことがかえって、教育委員会に対する首長部局職員の忌避感（島流し意識）につながる⁽²³⁾。

つまり、公式制度上、（会議体としての）教育委員会にとって、首長からの政治的

(20) 選挙管理委員会に至っては首長部局職員の兼任が多い。それは選挙管理委員会の業務が選挙期間中に集中するため、専任職員を配置しにくいからである（桑原2010）。これが教育委員会事務局との違いである。教育委員会事務局については、プロパー職員を配置する事例は例外的であるが専任職員を常設しているがゆえに、かえって首長部局からの独立性について疑問をもたれることになり、独立性を強化するためにプロパー職員の採用が議論されることになる。しかし、その反面、行政委員会としての教育委員会の事務局が、首長部局と同様の機能を果たしているため、首長部局への統合が迫られることにもなる。こうした議論の延長線上に、生涯学習やスポーツ等の社会教育領域の首長部局への移管がある。

(21) 京都市教育委員会は教育行政プロパー職員を任用する例外的存在である。門川大作氏は京都市教育長を経て市長となった。教育長時代、中教審で「京都市で教育長をしておりますけれども、私は30年間、ずうっと教育委員会にいて、行政マンでした」と発言した。さらに続けて「京都のような政治的な物事の対立の厳しい場にあって実感していますのは、教育委員会制度の政治的中立、そしてレイマンコントロール、この必要性は痛感しています」と発言した。中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会（第1回）2004年3月25日議事録参照。

(22) 河野（1996：41）では「（前略：引用者）教職員にとっては教育委員会に入ることは校長、教頭が約束され、出世コースを意味する（後略：引用者）」というインタビュー記録が紹介されている。

(23) 河野（1996：41）では「教育委員会の建物が本庁から離れていることが、かえって事務局職員に疎外感を生む（後略：引用者）」ことが「教育委員会が一般行政において占める位置が必ずしも高くない」ことの理由の一つとしてあげられている。また「教育委員会は行政職員にとっては出世コースから外れることをさす（後略：引用者）」というインタビュー記録が紹介されている。

独立性は強くなく（新制度ではさらに弱くなる）、プロパー職員も雇用できないという意味で人事的にも首長（部局）からの独立性は弱い。その反面、心理的にみると、首長部局にとって魅力ある職場でなく、距離感がある。しかし、教員籍が代表する教育の政策共同体にとっては、まさにこのような首長部局からみた「魅力のなさ」こそが金城湯池の維持には好都合であった（関2008）。首長部局にとっては島流しの対象であっても、そこは教育の政策共同体にとっては桃源郷である。

（3） 必置規制

全ての都道府県、市町村に教育委員会が置かれるという必置規制がある。この必置規制があるために地方教育行政の広域連携が進展しないのだろうか。もちろん、制度は現状維持的であるからそうした側面はあるだろう。ただ、その一方で必置規制がなくても地方教育行政機構は都道府県や市町村それぞれの圏域と一致する可能性が高いと考えられる。その根拠は、地方教育行政はその規模と重要性のゆえに常に財源問題と関わるため、日本の地方自治制度の中では一般地方公共団体の一部として位置づけられる必要がある。歴史的にみれば、戦後教育改革期に6・3制が導入されたことに伴う新制中学校校舎の建設費用をめぐって市町村長が自殺や辞職に追い込まれる事例を確認できる（青木2004）。地方教育行政（政治）機構だけが独立し、政治的正統性を維持することは困難である。つまり、地方教育行政は自治体の中でしか存在できず⁽²⁴⁾、

(24) 一方で、地方教育行政の存在意義である学校そのものが消滅しつつある。すでに中学校が1校も設置されていない自治体が増えている。2013年度学校基本調査によれば、山梨県鳴沢村、長野県南相木村、同・北相木村、同・平谷村、同・山形村、京都府笠置町、奈良県三宅町、鳥取県日吉津村が該当する。さらに、小学校が1校しか設置されていない自治体も増えている。2010年度に173自治体だったのが2013年度で207自治体まで増えた。こういう自治体では、究極的には地方教育行政の必要性が消失し、その結果として地方教育行政の独立性は議論されなくなるかもしれない。しかし、そこに至る過程においては、たとえ超・少子化が進み、学校統廃合の余地すらなくなっても、当該自治体ではぎりぎりまで地方教育行政が政治課題となり続ける。これでは行政の対象の規模・数量によって行政組織の在り方を段階的に変えるという方法をとらざらぬ。たとえば農業委員会は、原則市町村に必置であるが、設置されない自治体（農地のない市町村(14)、農地面積が著しく小さい市町村(29)）もあれば、1自治体に複数の委員会を設置する自治体(7)もある。なお、農業委員会の自治体数は農林水産省経営局農地政策課調べ（2012年10月1日現在）を参照した。

地方教育行政が普通地方公共団体から離脱する場合、教育委員会の共同設置等の広域連携（水平補完）が第一義的な選択肢となる。一方で、そのようなエリアの教育行政を担おうとする近隣自治体が現れなければ、都道府県による財政支援も必要となるだろう。あるいは、垂直補完の仕組みが議論されるようになるかもしれない。そうなれば、都道府県教育委員会による地方教育行政の「直轄地化」である。

それゆえに首長をはじめとする地方政治からの独立性が常に議論となる（地方教育行政に関する改革の無限ループ）⁽²⁵⁾。もし、地方教育行政が普通地方公共団体から分離することがあれば、地方政治と地方教育行政との関係がそれ以上問題にはならなくなるが、現実には起こりにくい。

ただ、いずれにせよ、制度としても、事実としても必置である地方教育行政機構は自治体にとっての「標準装備」⁽²⁶⁾である。このことを背景として、自治体規模別の地方教育行政機能の議論が低調になってしまう。制度設計や政策論議に際して、自治体の規模は考慮されず、個別自治体の特性は捨象されてしまう。その結果、本来規模別に、地方政治からの地方教育行政の独立性の議論がなされてもよいはずなのに、そうならない⁽²⁷⁾。ごく小規模の自治体では地方教育行政の独立性は果たして必要なのだろうか。

（４） 教育の政策共同体

ところで、先述のような独立性が地方教育行政に観察されることで、社会あるいは（地方）政治からの教育行政の遊離が批判の対象となる。それは新制度に至る議論においても同様であった。これは教育の政策共同体の存在と教育行政の隠蔽体質とを関連づける議論につながっていく。しかし、一定の専門性をもつ公務員集団（OBOGを含む）をどのように管理するかは難易度の高い課題であり、単に教育の政策共同体を破壊すればよいという結論に至るものではない。

教育の政策共同体の特徴である、同質性と閉鎖性が独立性を助長したのか、それとも独立性をもつ地方教育行政制度が政策共同体の同質性と閉鎖性を強化したのかは証明しがたい命題ではある（青木2013）。戦前の教員人事の状況からみると（平田1977）、もともと同質性や閉鎖性はあったところに教育委員会制度が導入されたこと

(25) ただ、教育委員会制度の創設当初、市町村教育委員会（市町村教委）はなく、地方教育委員会（地教委）という用語法が一般的であった。これは必置規制のない時代であり、また教育行政の広域連携が現在よりも有力な選択肢だったこともあるだろう。

(26) 斎藤（2002：42）によれば、「金融監督行政とは相異なる『金融政策』あるいは『通貨政策』の実施主体として、国の中央行政組織から『独立』の中央銀行が設置され、その任にあたることは、先進各国における現在の『標準装備』である」という。

(27) さらにいえば、地方教育行政の改革論議の際には、個別自治体の実践（不祥事）が必要以上に参照されてしまう。自治体にはそれぞれの特徴や文脈があるにもかかわらずである。新制度に至る政策論議の発端は、大津市の事案であるし、中教審では委員の所属する京都市や三鷹市の事例紹介がなされた。

で、さらに同質性や閉鎖性が強化されたと思われる。

なお、同質性と閉鎖性は異なる概念である。第1に、同質性がなくても閉鎖性は観察されうる。つまり、ある集団の構成要素が多様であっても、新規参入がないことはありえる⁽²⁸⁾。第2に、閉鎖性がなくても（結果としての、あるいは瞬間的な）同質性は観察可能である。教育行政を例にすれば、ある時点において開放的な人事の仕組みのもとであっても、教員籍から構成される教育行政機構による学校管理が観察されるのであれば、（偶然かもしれないけれども）同質性が存在するといえる。さらに進んで、その同質性が継続して観察されるのであれば、教員籍以外の人材が参入しない（入れ替えや新規参入がない）という意味で閉鎖性が存在することになる。なお、入れ替えがあっても、あるいは新規参入があっても、それが教員籍だけで行われるのであれば、当初の同質性は維持される（縮小・拡大再生産）。これらのことから、共同体が共同体であるには、同質性がある時点で成立した上で、それが継続する必要がある（閉鎖性）。その意味で、同質性と閉鎖性が共同体を形成する要件となる。外部から異質な主体が入り込まないことが共同体の特徴である。

ところで、（地方）教育サービスの特徴の一つは主たる提供主体が公立学校だということである。管理主体と客体が公共部門であることが医療（公立病院以外にも開業医や私立病院が存在する）や福祉（社会福祉法人）との違いである。さらに、管理主体である教育委員会には教員籍の職員が多く配置される。そのため、情報の経路は同じ公共部門であるけれども、冗長化（情報経路が本庁で完結しない）するとともに、単一化（教育委員会からみて学校の情報は学校経由でしか入手できない）する。このことを背景として、結果として（意図しないにせよ）隠蔽体質という批判を受けることになる。

(28) 日本の学校教育サービスの提供形態がその例であり、公立学校と私立学校の共存関係である。たとえば、大分県公私立学校教育協議会の設置要綱によれば、「大分県の公立学校及び私立学校に関する教育の諸問題を協議し、相互の連携調整を図ることとしており、公私立高等学校の入学策定定員を主な協議題としている」ことからわかるように、一種の生産調整、棲み分けが行われている。公立と私立の共存状態であるから、これを多様な状態であるといえるが、株式会社立学校の参入を阻んでいるという意味では閉鎖的な多様性ともいえる。

3. 地方教育行政の環境 — 何からの独立なのか

ここまで地方教育行政制度改革論議を事例として、地方教育行政の独立性について議論してきた。そこでは（地方）政治、特に首長からの地方教育行政の独立性が議論されていた。ここであらためて、地方教育行政にとっての環境を整理してみよう。地方教育行政にとっては、ここまで検討してきたように、第一義的な環境は地方政治（首長、議会）である。これにくわえて、地方教育行政にとっての環境は、社会および中央政府である。さらに、地方教育行政に関する議論ではそれほど意識されないけれども、行政一般の議論でいえば、地方教育行政の相手方は、学校である。さらに児童生徒や保護者も相手方である。

（1） 地方政治からの独立性

地方政治からの独立性については、次のことが指摘できる。地方教育行政を批判する立場からすると、地方教育行政は地方政治から（首長からも）独立していることになる。しかし、現行制度でも教育委員の任命権は首長がもっている。その意味で、首長による教育行政支配は現行制度でも十分可能である。ただし、二つ留意点がある。一つには、首長による支配が貫徹されるには制度上はおおよそ首長の就任後4年が必要だということである⁽²⁹⁾。つまり、政権交代を果たした首長にとっては1期目の終了間際に教育委員の入れ替えが完了する⁽³⁰⁾。これは短期的な政治的利益の追求を志向する首長にとっては時間のかかる作業である。しかし、むやみに一期目に地方教育行政に対する影響力を行使するのは政治的リスクが高まる。この点が首長寄りの地方教育行政改革が進展した背景となる。もう一つの留意点は、かりに教育委員会を「乗っ取った」場合でも、つまり首長と政治的スタンスが一致し、かつ教育界に対する対決姿勢をとらせることに成功したとしても、首長による改革の障害となるのが教育委員会事務局（特に教員籍）と学校の強い結びつきである。これは次に述べる社会からの教育行政の独立性につながっていく。

地方政治からの独立性が機構上存在するとはいえ、教育行政の中立性が求められる

(29) その意味で、新制度では教育長の任期が3年とされたことは、首長からの独立性を弱める効果をもつ。

(30) 青木栄一「行政委員会の政策選択 — 知事による教育委員任命の政策結果への影響 — 」2008年度日本政治学会総会・研究大会（関西学院大学）、2008年10月12日提出論文参照。

事柄に関しても地方政治からの影響力行使はある。後述するように教科書採択について地方議会が明示的に影響力行使をした事例が確認できる。

(2) 社会からの独立性

社会からの教育行政の独立性は、制度上ビルトインされているものではない。これが地方政治からの独立性との違いである。学校が教員によって自主管理されているのは議論の余地がない。「民間人校長」のシェアは非常に低い⁽³¹⁾。しかし、国際的にみれば、日本ほどに教員籍がヘゲモニーを握っていることが普遍的であるわけではない。学校の教職員の構成が日本ほど教員のモノカルチャーであるのは一般的ではない⁽³²⁾。特に学校を管理する地方教育行政機構に教員籍が多く配置されている現状では、社会にとっては、地方教育行政機構と学校との間には教員というエートスを共通してもつ集団による共同体が形成されているように見える⁽³³⁾。このように、地方教育行政が地方政治からも、社会からも独立性をもつことで、社会からの学校不信が昂じると、地方政治を経由して容易に地方教育行政制度改革へと至る。

なお、新制度に至る議論においては、社会による地方教育行政への不信は専門性それ自体への疑念ではなかった。非違行為やその隠蔽という逸脱行為を発端とした不信である。これは通常業務にビルトインされた不可避的なジレンマからではない。しかし、専門性に対する疑念ではなかったことが地方教育行政にとって幸福なことかどうかは判断しづらい。というのも、専門性に対する信頼が低下するならば、それへの対応策として専門性の強化という選択肢が有力となる。しかし、専門性に対する期待がそもそもないとすれば、地方教育行政にとっては深刻な帰結を招く（専門性バッシン

(31) 文部科学省「平成24年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」によれば、非教員校長は122人（うち民間人90人、教育に関する職に10年以上就いていた者32人）であり、非教員教頭（副校長）は59人（うち民間人2人、教育に関する職に10年以上就いていた者57人）である。

(32) たとえば国立教育政策研究所『諸外国の教員給与に関する調査研究報告書』2007年3月によれば、アメリカの公立初等中等教育機関における教職員のそれぞれの職種の割合が掲載されている。一般教員は50.8%であり、その他職員が30.6%となっている。

参照URL（最終アクセス日2014年9月16日）：

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/031/siryo/07012219/001/002.htm

(33) 河野（1996：41）では、退職校長から転じた教育長の「強さ」が紹介されている。「生活がかかっていたら、町長との対立は、私の主張をトーン・ダウンさせたであろう。（校長を）退職してからの仕事であるから、こうして体をはってできるものである」というインタビュー記録が紹介されている。

グではなく、専門性パッシング・ナッシング)。

(3) 中央政府からの独立性

中央政府からの独立性については、いくつかの側面から指摘が可能である。まず、地方分権改革によって教育長の任命承認制が廃止されたことは、制度上最も強い中央政府による介入の仕組みが消滅したことを意味する。ただし、実質的な意味をもって見たかは検討の余地がある⁽³⁴⁾。任命承認制は批判の多かった仕組みではあるが、多くの伝家の宝刀的権限と同様の効果があっただけかもしれない⁽³⁵⁾。

出向人事についても、すでに行政学の研究が明らかにしているように、受け入れ側の地方政府の戦略的受容という側面が指摘できる(稲継2000)。財政的関係については、融合的な政府間財政関係が存在することが特徴である。このことをもって、地方政府に対する文部科学省の優位性を批判する場合がある。しかし、融合型政府間財政関係は地方政府(政治)にとっては安価に教育改革を推進するための好条件を提供している。このように、地方教育行政ないし地方政治は中央政府からの独立性を享受している可能性が高い(青木2013)。

ただし、カリキュラムについては議論の余地がある。ただ、この面については、沖縄県竹富町における教科書採択が好例であるが、中央政府(文部科学省)からの地方教育行政の独立性が論点となっている。ここでいう独立性とは自律性と同義である。そうだとすると、法令に基づいて自律的な判断により行動できるという意味では、竹富町に対して何らかの行動を中央政府が強制することはできない。先述の通り、是正要求は非権力的関与だからである。実際の政治過程においても竹富町の教科書採択は文部科学省による違法確認訴訟の断念という形で「終結」した⁽³⁶⁾。ただ、中央政府から完全に独立して地方教育行政が展開可能だというわけではない。政権党のイデオロギーが文部科学省を経由して制度化されることもある(道徳の教科化)。一方で、

(34) 伊藤(1998)によれば、京都府の嵯川府政における教育行政は「西の文部省」と呼ばれるほどの反文部省のスタンスであった。京都府からの教育長任命承認要請に対して文部省は不承認ではなく、棚上げを行っていた。これに対して京都府教育委員会は教育長の事務取扱によって業務を行うことで、何ら問題は生じなかったという。

(35) その意味で中学公民教科書の採択をめぐる竹富町に地方自治法に基づく是正要求を発動したのは、それが地教行法に基づくものではなかったにせよ、伝家の宝刀が竹光であったことを周知してしまうことになった。是正要求は非権力的関与だからである。「msn産経ニュース」WEB版2014年3月14日付。

(36) 「読売新聞」WEB版2014年5月26日付。

国旗国歌の学校行事における取り扱いや教科書採択において地方政治と地方教育行政との関係が問題となることもある。

(4) 学校（教員）からの独立性

学校からの独立性については、問題化されにくいことが最大の問題である⁽³⁷⁾。特に、地方教育行政関係者にとって、地方教育行政と学校との関係は可視化されず、意識されない。たとえば、教員人事は地方教育行政の重要課題である。これを司るのは教育委員会であるが、そこで教員人事の実務に携わるのは教員籍の管理主事（教員人事担当職員）である。いわば教員人事の主体と客体が一体化している。教員人事をめぐる教員からの圧力は教育委員会に対して向けられるため、「虜」理論の想定するのと同様の現象が生じているといえる。ただ、地方教育行政も学校も教員というエートスを共有する者から構成されているため、外部主体による虜という自覚はない⁽³⁸⁾。

先述の通り、教育分野では政策共同体が存在している。これは教育行政の独立性の帰結として理解される。ただ、教育の政策共同体があることで教育行政の独立性が強まるともいえる。教育の政策共同体は学閥、教育行政と教職員組合の友好的関係等から間接的に観察できる。さらに教育委員会の主要部門の職員（指導主事、管理主事）が教員籍であることも教育の政策共同体の存在をうかがわせる。共同体性はその部外者の存在によってときとして可視化される⁽³⁹⁾。いわゆる民間人校長制度が示したのは、学校をはじめとする教育の政策共同体の存在とその同質性・閉鎖性である。非教員校長・教頭（副校長）のシェアが全く伸張しないのもその延長線上で理解できる。学校事務職員は教員籍ではない。一部の教育委員会では事務指導主事と呼ばれる学校事務職員の研修等を担当する学校事務職員出身者（学校事務職員籍とでもいうべきか）を任用している。しかし、このことがかえって学校事務職員は指導主事として任用されないことを示してもいる。

(37) 行政の相手方からの独立性は行政領域によっては重要な論点となる。たとえば、動物・植物検疫について、家畜防疫官や植物防疫官による検査実施に際して、事業者が検査場所まで社用車で送迎することが、検査の公正性および中立性の確保の観点から問題視された。総務省「輸入農畜水産物の安全性の確保に関する行政評価・監視<評価・監視結果に基づく勧告>」2008年5月23日参照。

(38) これが原子力等に関する規制行政の一般的議論と異なる点である。

(39) 渡邊（2008）では公募により教育長に任命されたものの、教員出身者によって占められている県教育行政界において疎外された体験が綴られている。

4. 中立性・効率性と独立性の関係

(地方) 教育行政が地方政治から独立する必要があるという理由付けに、教育行政の中立性、安定性、継続性の維持確保があげられる。このうち、安定性と継続性が達成されるためには中立性が必要とされるという論理があるようである⁽⁴⁰⁾。ここでいう中立性は、首長からの独立性(制)により達成されるものであり、委員の改任が毎年1人ずつだということであり、同一政党所属者の教育委員任命を制限することであり、委員の政治活動を制限することである⁽⁴¹⁾。つまり、教育行政の中立性がたとえ多義的であったとしても、中立性は安定性と継続性に先行して実現すべき原理であるという認識が制度設計に盛り込まれている⁽⁴²⁾。さらにいえば、この中立性を実現するためには独立性(制)が必要であるという認識が教育行政関係者には共有されている⁽⁴³⁾。

しかしながら、中立性概念は多義的である。教育(行政)についていえば、政治的中立性と宗教的中立性が論点となる。ただ、日本においては、宗教的中立性は意識されることはなく、議論になりにくい(井上1987)。政治的中立性については、行政委員会制度としての教育委員会があることで「解決済み」の問題でもある。つまり、制度上の対応は完了しており、その制度の趣旨に逸脱する事例が生じた場合に議論となる。ただ、すでに述べたように、教員人事に関する中立性は問題となりうる。この問題は、規制の主体と客体との間に人的ネットワークが構築されているのと同義である⁽⁴⁴⁾。

(40) 文部科学省資料「教育委員会制度における中立性、安定性、継続性確保のための仕組み」
参照URL(最終アクセス日2014年9月16日)：

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo1/003/gijiroku/04061001/004.pdf

(41) このような任命制教育委員会と対照的に捉えられているのが公選制教育委員会である。公選制教育委員会の時代の教育委員の党派的行動についての鈴木勲(文部官僚)の記述を荒井が紹介している(荒井1997:94)。

(42) たしかに、安定性や継続性を制度として表現するのは困難である。その意味でこれらの原理はいわばアウトカムとして位置づけられる。

(43) 独立性原理の制度上の表現が行政委員会としての教育委員会である。新制度に至る論議では、独立性を支える制度群の護持が教育行政関係者によって目指された。

(44) 民間から中央省庁に就職・出向する「天上がり」が2013年8月15日現在で前年より46人増加して過去最高の4,213人になったことが報道された。特に、金融庁検査局、証券取引等監視委員会へ金融機関からの「天上がり」が多いほか、電力会社からも国交省、経産省、環境省等に29人が「天上がり」している。この記事のサブ見出しは「行政の中立性に疑問」である。「しんぶん赤旗」WEB版2014年5月26日付。

(1) 中立性・効率性からみた教員人事

教員人事を担う主体として地方教育行政機構（都道府県と政令市）を位置づけると、教員人事の中立性を保持するために独立性が必要であるという論理が抽出できる。こうした地方教育行政の中立性原理は、教員人事およびカリキュラム（特に教科書）に関して議論される。そこでは中立性の保持のために独立性が位置づけられている。つまり、独立性があってこそ中立性が達成されるという論理である。

この論理は首長らによる教員人事への介入を阻むために教育委員会の制度設計に適用された。しかし、教育委員会制度のもとでも教員人事に関わる汚職事件は起きている。ただ、教員人事の中立性をめぐる問題については、政治からの中立性と、教育の政策共同体の中での中立性とに区分できる。前者は地方議員が教員採用試験に関して便宜供与を求める慣行があったことからわかるように、（地方）政治と教育行政の関係の問題である。一方で、後者は、教員採用試験をめぐって、あるいは学校管理職への昇進を求めて、共同体内部で発生する問題である。後者は地方教育行政機構が地方政治から独立していても容易に解消しない宿痾のようなものである⁽⁴⁵⁾。ここに、地方教育行政が学校からの独立性を必要とする理由がある。しかし、これが議論されることはほとんどない⁽⁴⁶⁾。

教員人事については、その効率性を向上させるために独立性が必要という議論も成り立ちうる。教員という単一のカテゴリーの地方公務員を府県単位で人事管理するの

(45) 森重（2005：265）では長年の教職・教育行政経験をふまえて次のような述懐が記されている。「問題は、主として人事管理を担当する職員である。私は止めた方がよいと考える。教職員のしがらみを抱えたまま教職員人事管理に当たることは気の毒なように思えてならない。その担当者を取りまく先輩、後輩、同僚の関係の中であって動じない固い決意はあると思うが、問題点を感じるのである」。教員人事にまつわる構造上・歴史上の問題を整理したのが関（2008）である。

(46) 戦前の地方教育行政制度が内務省系統に掌握されていたものの、教員の実質的な人事権が地方視学にあったことを指摘したのが平田（1977：32）である。1899（明治32）年6月に地方視学制度が確立したが、その姿は「完全に一般地方行政機関に従属し、管下の学事全般の視察と事務（庶務）を担当し、小学校長及び教員の実質的な人事権をもち、指導官というより監督官的性格が強いという特徴をもつ」ものであった。視学の人材供給源は教員（多くは校長）であり「府県視学、郡視学は小学校教員にとって、出世の最高目標であった」という。「小学校長及び教員の任用に対して、『生殺与奪の実権』をもっていただけから」であった。

つまり、ここでも地方教育行政と学校との間には独立性はなかった。「教権の独立」が地方教育行政において戦後一定程度実現したことの帰結は、戦前において内務行政に組み込まれていた地方教育行政（梅本2013）を、内務省から文部省のもとに置き換えたことであった。

は多大な労力を必要とする。文部科学省の「学校教員統計調査（平成25年度（中間報告）」によれば、新規採用者および離職者を除いた異動（転入）者の数は、公立学校（小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校）132,583人であり、「学校基本調査（平成25年度）」におけるこれら校種の教員数は986,882人である。異動率は13.4%となる。毎年全国でこれだけの規模の教員人事が行われている⁽⁴⁷⁾。これを地方行政一般と区別して行うことは、（教員）人事行政の効率性を向上させることになりうる。この観点での独立性とはカテゴライズ＝区別という意味合いであって政治的な意味合いは希薄である。

地方教育行政の独立性はこのように批判の対象となっている。教員の処分に関しても、処分の不透明さや氏名の非公表といった点が批判される。しかし、少し見方を変えれば、行政委員会としての教育委員会の意志決定過程は会議録という形で残る。たとえ秘密会であったとしても、秘密会が開催された事実は確認できる。これは首長部局との比較でいえば、行政の透明性は高いということもできる。ただ、このような点は等閑視され、教員の不祥事が起こるたびに地方教育行政に対する不信感が高まる。

（2） 政治的中立性をめぐる新たな動き

教育における政治的中立性の主要な論点としては、教員の政治的行為の禁止と教育内容の中立性確保がある。前者については、教員は一般の公務員以上に厳しい制限がかけられている⁽⁴⁸⁾。後者については、先述した歴史教科書の採択をめぐる新しい動向が観察できる。先述した竹富町の事例は、教育委員会の行動に対する中央政府からの掣肘であった。このほか、宮城県議会では市町村教育委員会が中学校の歴史や公民教科書を採択する際に、愛国心や国旗国歌などの項目を点数化して反映させるよう県教委に指導を求める請願を採択した⁽⁴⁹⁾。さらに教科書採択における教育委員会や学校管理職の「自主規制」が報道されている。それによれば実教出版の日本史教科書を

(47) 採用者数38,130人、離職者数35,372人を加えると約21万人となり、2割程度の異動を扱っていることになる。

(48) 広島県教育委員会のホームページでは「教職員と選挙運動について」欄で「公立学校の教育公務員について制限されている政治的行為は、他の公務員の政治的行為とは異なり、また、制限の地域は勤務地域だけでなく全国に及ぶものです」と明記されている。なお、国家公務員の政治的行為については長岡（2014）を参照した。

(49) この請願は「新しい歴史教科書をつくる会」宮城県支部が提出した。「m s n産経ニュース」WEB版2013年10月30日付。

選定するという教諭の案が校長の指示で覆されたという。この背景には県教育委員会が校長や教頭を集めた会議での口頭での「留意事項」の説明があった⁽⁵⁰⁾。

これに関連した動向として、行政による「政治的なもの」に関する判断の自主規制がある。憲法に関する集会の後援依頼を自治体や教育委員会が拒否する事例が報道されている⁽⁵¹⁾。

(3) 行政改革と独立性の関係

機構上独立していることは、行政改革期においては当該部門が改革のターゲットにされやすい（目立つことで目をつけられやすい）。歳出削減や定員削減という政策課題からすれば、教育行政の独立性は単に機構上の独立の問題ではない。むしろ、定員管理や予算管理面での区分に対する疑義につながっていく。これは効率性の問題であるし、経済性の問題でもある。以下の表が示すように、都道府県の教育部門のリストラの程度がきわめて低い⁽⁵²⁾。これに対して市町村（政令市を含む）の教育部門のリストラの程度は他部門と比較しても非常に高い。これは都道府県では教職員配置数が法定されているために、容易にリストラできないからである。

表 1 地方自治体の定員削減状況

	県・ 一般行政	県・ 一般管理	県・ 教育	政令・ 一般行政	政令・ 一般管理	政令・ 教育	市町村・ 一般行政	市町村・ 一般管理	市町村・ 教育
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2013	83.6	83.2	94.9	89.6	87.6	73.0	84.9	85.4	70.3

出典) 総務省「地方公共団体定員管理調査」各年版より筆者作成

注1) 2005年を100とした。

注2) 一般行政は一般管理部門と福祉部門の計である。

(50) 「東京新聞」WEB版2014年8月19日付夕刊。

(51) 神戸市・神戸市教育委員会、千曲市（「しんぶん赤旗」WEB版2014年3月7日付）、長野県教育委員会、長野県中野市、同・須坂市（「信濃毎日新聞」WEB版2014年6月12日付）、千葉県白井市（「しんぶん赤旗」WEB版2014年4月17日付）の事例が確認できた。

(52) 青木（2014）でも同様の議論を行ったが、本表は数値を最新のものにした。

おわりに

(1) 地方教育行政の独立性

本稿では地方教育行政を事例として行政における独立性について検討してきた。そこから独立性に関する議論についてまとめてみたい。

まず人事である⁽⁵³⁾。当該領域を担当する本庁組織や出先機関の人事の自律性によって、その独立性は左右される。地方教育行政でいえば、教職員組合や学閥に代表されるように、教員（集団）の自主管理の程度が課題となる。現行制度の改革の導因の一つは、この自主管理の程度を低下させようとする問題意識であったといえる。首長や議会は教育委員（教育長）人事に影響を与えることができるし、首長は教育委員会事務局職員（行政系）の人事にも影響力を行使できる。それは公式制度上許容される権限である。地方政治家にとって問題なのは、教員人事である。地方政治家は教員人事に影響力を行使することはあっても、教員人事の自主管理を停止させることはできない⁽⁵⁴⁾。さらにいえば、教員人事が公的な世界のみで実行されるわけではないことが地方政治にとっては問題といえる。だからこそ教員人事に介入しようとする誘因となるのかもしれない⁽⁵⁵⁾。教員人事の独立性については、採用段階よりも学校管理職への昇進の局面がより問題となる。この局面では地方政治家からの影響力は薄れ、教育の政策共同体内部で処理される程度が高まるからである。

(53) 独立性をめぐる議論では、当該組織に対する政府の人事権（任免権）が問題となる。たとえば、公正取引委員会（平林2008）、裁判官（木佐1990）、NHK会長（エリス・クラウス2006：第5章）、日本銀行総裁（上川2005：177-183）などが議論される。

(54) 地方政治による教員人事への介入事例を記した田中耕太郎の述懐は、田中が「第四権」を希求した背景を示すものである。「（前略）私は某県において選挙の当時一校長が候補者に、使用中の故をもって講堂を選挙演説場に貸与することを拒んだことを理由として、その候補者が県当局に強請し、その校長を誣にした話を耳にしたことがある」（西本1987：161）。ただ、この事例は教育政策への介入（2000年代以降については日本教育行政学会研究推進委員会編2014を参照）ではないことに注意が必要である。

(55) ただ、公務員全般で採用試験をめぐる汚職事件も発生することからみれば、教員人事だけが問題であるわけではなさそうである。

つぎに財政である⁽⁵⁶⁾。財源や予算編成の自律性が独立性に影響する。この点については、地方教育行政の非公的な財源に関心をもたざるを得ない。たとえば、給食費は多くの自治体で公会計の範囲外である。いわゆる学校徴収金は、教材や校外学習の費用に充てられるものだが、これも公会計の範囲外である。いずれも学級担任が徴収し、未納の場合には督促は学級担任の業務である。PTAも独自の会計をもっている。東日本大震災でも義援金については、学校だけでなくPTAもその受け皿となった。高等学校については、同窓会が寄付金を募って、運動施設の整備等を行うことは一般的である。同窓会が奨学金制度を創設する場合もある⁽⁵⁷⁾。このように教育という領域には公的な財源以外の私的あるいは非公的な財源が存在する⁽⁵⁸⁾。

このように公式制度上の独立性以外にも、地方教育行政の独立性を地方政治、社会、中央政府に連想させる事実が存在する。新制度が動き出したとしても、それはあくまで公式制度の枠内でのことである。公式制度の外側に広がる教育の政策共同体をいかに統御するかは、公式制度でしか対応することのできない地方政治、社会、中央政府にとってはやっかいなことこの上ない政治課題であることには変わりはない。

(2) 次なる課題

本稿は独立性の観点から地方教育行政の制度設計上の論点を検討してきた。本稿をふまえて次なる課題が浮き彫りとなった。すなわち、行政における専門性、行政における信頼、行政委員会の中央地方関係である。最後にこれらの観点について教育行政に即して述べてみたい。

第1に、教育行政における専門性の問題である。一般に行政組織が何らかの問題を生じさせた場合に採られる対応策は、専門性の強化である。その前提条件を整えるた

(56) 石川（2007：62）はNHKの財源について言及し、NHK自身は「受信料に立脚する放送は政府やスポンサーなどの圧力にさらされることが無く、独立性が保たれる」という論理によって受信料徴収の正当化を図っているという。ただ、世界に目を向けると「受信料ではない財源によっても、『公共放送』と呼ぶのにふさわしいサービスは世界各国の放送事業体にとって実現されている」と指摘する。NHKの政府からの独立性については清水（2006、2007）も参照した。

(57) たとえば千葉県立千葉高等学校同窓会は2008年度の県立千葉中学校の開校に伴う運動場の狭隘化を解消するために7,500万円を目標とする寄付金募集を行い、目標額を達成した。

(58) 公立学校の「主任手当」の抛出運動は、公的資金の私的資金への環流という認識がなされている。大分県では少なくとも全体の2割を超える主任が手当相当額を教職員団体に抛出しているという調査結果がまとめられた。「大分合同新聞」2014年9月3日付朝刊。

めに独立的組織が置かれることもある。どのような条件で専門性の強化への支持を得られるか、あるいは専門性の強化（や維持）のために組織の独立性をどう設計するかといった観点からの検討が必要である⁽⁵⁹⁾。

第2に、当該行政領域（組織）のもつ専門性に対する社会や政治からの信頼をいかにして獲得し、それを継続させるかが重要である（畑2014）。独立性はときとして社会や政治からの不当な介入を避けるだけでなく⁽⁶⁰⁾、当該領域（組織）をそれらから遊離させることになる。その帰結は批判（パッシング）、そして無視（パッシング）、破壊（ナッシング）である。

第3に、地方政治からの教育行政の独立性が論点として注目されるようになった結果、中央政府の教育行政機構についての議論が焦点になろうとしている。文部科学省批判の延長線上という文脈と、地方政治批判からの文脈がある。中央政府において他府省と同じ組織形態である文部科学省のもとでも教育行政が円滑に進められているという認識からのものであったり、現状よりも政治的影響を減じさせる方策を求める立場であったりする。地方政治からの地方教育行政の独立性が必要であるならば、当然に中央政府においてもその検討が必要であろうというものである。いずれにせよ、中央地方の軸と、行政委員会の設置の是非という軸を組み合わせれば、中央教育委員会（舟木1980）という制度設計上の選択肢も検討せざるを得ない。

ここで重要なのは、行政委員会の中央地方関係という論点である⁽⁶¹⁾。意外なことに中央地方を通じて行政委員会が置かれている行政領域は少ない。たとえば、選挙管理については、中央政府では総務省の特別の機関として中央選挙管理会が設置されているのに対して、地方政府では都道府県、市町村ともに行政委員会としての選挙管理委員会が設置されている。なお、会計検査については、会計検査院が地方公共団体の監査当局との定期協議の場をもっている。従来国の補助負担金に関して地方政府に対

(59) 注(6)参照。

(60) 大事故・大事件・不祥事に関する事後検証が独立性をもつ第三者機関によって担われることがしばしばある（手塚2013）。

(61) たとえば戦後初期の障害児教育について検討した山本（2003）では、文部省が地方教育行政の独立性を活用して、障害児教育についての予算要求運動を、地方教育委員会を起点に組織化することで、中央政府における予算折衝を有利に進めようとしたことが描かれている。翻って、中央政府における教育行政機構が独立した場合、このような予算獲得運動が対財務省との関係においてどのような変化を来すのか検討する必要もある。実際、戦後の中央教育委員会構想に対しても、行政委員会となることで行政の中での教育行政のプレゼンスが低下するのではないかという危惧があった（舟木1980）。

する会計検査が行われていたが、国庫補助負担金改革（削減）によって、その機会が減っていることから、中央と地方の情報回路の維持のためにもこのような場は重要となっている。

かりに中央教育委員会を制度化しようとする場合、その設置形態（中央政府との関係）や事務局の在り方⁽⁶²⁾（他府省との関係⁽⁶³⁾）のほかにも、教育行政の中央地方関係がどうなるかを検討しなければならない。行政委員会の中央地方関係という論点は、教育行政学および地方自治論・行政学が共同して検討すべき課題である。

（あおき えいいち 東北大学大学院教育学研究科准教授）

【付記】本稿は科学研究費補助金（課題番号：25245025、25381078、25381114）による研究成果の一部である。

キーワード：独立性／民主性／専門性／中立性／政策共同体／
地方教育行政／行政委員会／教育委員会

(62) この点に関わって、まずは中教審の事務局が文部科学省によって担当されている（生涯学習政策局政策課）ことについて、これを総務省に担当させることの当否を検討すべきであろう。

(63) そもそも文部科学省の所掌範囲が広すぎる。科学技術や原子力については、総合科学技術・イノベーション会議、原子力委員会との関係が、子育て支援については、厚生労働省や内閣府との関係が、高等教育については（たとえば）経済産業省（産業技術環境局大学連携推進課）との関係が検討課題である。

【引用・参考文献】

- 青木栄一（2004）『教育行政の政府間関係』多賀出版
- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政——少人数学級編制の政策過程——』勁草書房
- 青木栄一（2014）「行政改革による地方教育行政の変動」日本教育行政学会研究推進委員会編『首长主導改革と教育委員会制度——現代日本における教育と政治——』福村出版、97-115頁
- 荒井達夫（2009）「『全体の奉仕者』と人事行政の中立公正性——中央人事行政機関に関する学説・政府答弁等——」『立法と調査』第291号、129-132頁
- 荒井文昭（1997）「『教育行政の政治的中立性』をめぐる課題」『人文学報（教育学）』（東京都立大学）第32号、91-109頁
- 荒井透雅（2006）「公共放送の在り方とNHK改革——NHK改革論議の視点——」『立法と調査』第255号
- 荒川克之（2009）「日本における公監査の現状と課題——包括外部監査の改革に向けた一考察——」『経営戦略研究』第3巻、227-238頁
- 石川旺（2007）「放送サービスと財源の関係についての検討課題」『コミュニケーション研究』（上智大学）第37号、61-79頁
- 石原俊彦（2010）「地方自治体の監査と内部統制——ガバナンスとマネジメントに関連する諸問題の整理」『ビジネス&アカウンティングレビュー』（関西学院大学）第6号、1-19頁
- 伊藤正次（1998）『公立高等学校入学者選抜政策の比較分析——高度成長期・革新自治体期の京都府と東京都を対象として——』東京大学都市行政研究会研究叢書16
- 稲継裕昭（2000）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- 井上敏博（1987）「教育の政治的中立に関する一考察」『城西大学女子短期大学部紀要』113-127頁
- 今村和男（2014）「地方教育行政制度改革と新しい教育委員会——地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正——」『立法と調査』第356号、41-55頁
- 梅本大介（2011）「内務省解体と戦後教育行政改革——『地方分権』に着目して——」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊』第19号-1、147-157頁
- 梅本大介（2012）「戦後教育改革における教育圏構想に関する研究——帝国議会を中心にして——」『早稲田教育評論』第26巻第1号、107-124頁
- 梅本大介（2013）「敗戦前における内務省による教育行政に対する関与——文部省による『教育権の独立論』の淵源——」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊』第20号-2、141-151頁
- エリス・クラウス（村松岐夫監訳、後藤潤平訳）（2006）『NHK vs 日本政治』東洋経済新報社
- 及川和久（2011）「消費者庁の発足と課題——国民生活センター一元化議論・地方消費者行政・消費者教育を中心として——」『レファレンス』73-91頁
- 大久保規子（1993）「行政組織概念のゆらぎと再構築——ドイツにおける行政組織の独立化——」『一橋論叢』第110巻第1号、192-201頁
- 大迫丈志（2011）「スウェーデン及びフィンランドの行政監視機関——法務観察長官と議会オンブズマン——」『レファレンス』71-92頁
- 大畠菜穂子（2012）「教育委員会と教育長の権限関係をめぐる立法過程——1949・50年の教育委員会法一部改正法案を中心に——」『日本教育行政学会年報』第38号、82-98頁

- 大畠菜穂子（2014）『戦後日本における教育委員会の指揮監督権に関する研究 — 他の合議制組織との比較を通じて —』東北大学大学院教育学研究科博士論文
- 岡田佐織（2003）「行政委員会としての教育委員会 — 独立性の理念・制度・実態」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』1—12頁
- 小川正人（1996）「教育行政の専門性・独立性」『日本教育行政学会年報』第22号、45—56頁
- 金子和裕（2012）「独立行政委員会による原子力安全規制行政の再構築 — 原子力規制委員会設置法案の成立と国会論議 —」『立法と調査』第332号、35—47頁
- 上川龍之進（2005）『経済政策の政治学 — 90年代経済危機をもたらした『制度配置』の解明 —』東洋経済新報社
- 川上泰彦（2004）「県・政令市教育委員会の人事戦略」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第23号、13—24頁
- 木佐茂男（1990）「裁判官の専門性と独立性(一) — 西ドイツの実務と比較して —」『北大法学論集』第40巻5・6号上、301—328頁
- 清田雄治（2008）「フランスにおける『独立行政機関』の憲法上の位置 — C N I Lの法的性格論への覚書 —」『立命館法学』321・322号、115—145頁
- 桑原英明（2010）「自治体選挙管理行政の一考察 — 選挙管理委員会制度を中心として —」『総合政策論争』第1巻、163—178頁
- 河野和清（1996）「教育長のリーダーシップに関する研究 — 市町村教育長のインタビュー調査から —」『広島大学教育学部紀要第一部（教育学）』第45号、37—45頁
- 駒村圭吾（2000）「アメリカにおける独立行政機関と権力分立 — 中央銀行の独立性の理論的基礎に向けて —」『白鷗法学』第16号、31—54頁
- 榎田恭子（1999）「東京都中野区の教育行政における地域センター行政の機能 — 教育行政の一般行政からの独立性原理の観点からの事例分析 —」『日本教育行政学会年報』第25号、90—102頁
- 斎藤誠（2002）「金融行政システムの法的考察 — 日独の比較を中心に、行政法各論の位置から —」『IMES Discussion Paper Series』2002—J—31
- 塩野宏（2003）「行政委員会制度について — 日本における定着度 —」『日本学士院紀要』第59巻第1号、1—17頁
- 清水直樹（2006）「公共放送の在り方 — NHK改革をめぐる議論」『調査と情報』第516号、1—11頁
- 清水直樹（2007）「放送番組の規制の在り方」『調査と情報』第597号、1—11頁
- 隅田一豊（1996）「わが国地方自治体における監査制度のあり方 — 公正かつ能率的な行政の確保をめざして —」『横浜経営研究』第17巻第3号、42—58頁
- 関喜比古（2008）「計り知れない不信を招いた『教員人事汚職』」『立法と調査』第286号、15—25頁
- 辻清明（1958）「人事院の独立性」『行政研究叢書』第3号、46—55頁
- 手塚洋輔（2013）「事後検証機関の設置形態とその変化」『京都女子大学現代社会研究』第16号、5—18頁
- 徳久恭子（2008）『日本型教育システムの誕生』木鐸社

- 戸田浩史（2014）「教育委員会は再生できるか — 地方教育行政法改正を前に —」『立法と調査』第348号、67-79頁
- 長岡徹（2014）「公務の中立性と公務員の中立性の間 — 最高裁国公法二事件判決の意義 —」『法と政治』第64巻第4号、299-327号
- 西川伸一（2005）「会計検査院の独立性をいかに強化するか — 鴻池『決算革命』の動向にかかわらせて —」『政経論叢』第74巻第1・2号、125-160頁
- 西本肇（1987）「教育委員会論の再構成」『教授学の探求』第5巻、159-170頁
- 日本教育行政学会研究推進委員会編（2014）『首長主導改革と教育委員会制度 — 現代日本における教育と政治 —』福村出版
- 畑和之（2014）「『官僚制／専門職』の二分法再考 — 専門職の変容とバウンダリー・ワーク —」『経営と制度』（首都大学東京）第12号、29-60頁
- 平田宗史（1977）「わが国の地方視学制度の成立過程」『福岡教育大学紀要』第27号第4分冊、25-34頁
- 平林英勝（2008）「公正取引委員会の職権行使の独立性について — 事例の検討と法的分析 —」『筑波ロー・ジャーナル』第3号、67-97頁
- 藤木裕（1996）「中央銀行独立性指数について」『金融研究』（日本銀行金融研究所）第15巻第1号、73-90頁
- 舟木正文（1980）「人権と統治機構の関係についての一研究 — 中央教育行政の独立『論議』を素材として —」『早稲田法学会誌』第31巻、285-312頁
- 益田直子（2013）「協働における組織の独立性とアカウンタビリティ」『立法法学』第87号、42-62頁
- 丸山恭司（2012）「地方公共団体における監査委員の法的責任のあり方」『ビジネス&アカウンティングレビュー』（関西学院大学）第10号、63-79頁
- 三上昭彦（1981）「教育委員準公選制の到達点と論点」『教職・社会教育主事・学芸員課程年報』第3号（明治大学教職課程）、10-19頁
- 村上裕一（2013）「行政の組織や活動の『独立性』について」『社会技術研究論文集』第10巻、117-127頁
- 村上祐介（2014）「教育委員会改革からみた地方自治制度の課題」『自治総研』第430号、75-91頁
- 森重良雄（2005）『教職この不思議なるもの』文芸社
- 安田隆子（2007）「教育委員会 — その沿革と今後の改革に向けて —」『調査と情報』第566号、1-10頁
- 山本裕詞（2003）「戦後初期における障害児教育整備構想 — 教育行政の独立性原理に注目して —」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第51集、103-124頁
- 渡邊光雄（2008）「教育委員会見直し論に欠けているもの — 公募教育長の体験を振り返り思うこと」『季刊教育法』第159号、25-33頁