

## 都市の教育政策と教育行政の在り方に関する調査研究

研究代表者 本多正人（教育政策・評価研究部 総括研究官）

### 大都市そのものの多様性

指定都市は平成4年に千葉市が移行してから12市の時期がしばらく続く。今後の市町村合併に際しては新たな指定都市移行の基準が緩和されたが、そうした新しい指定都市にも、古くからある指定都市と同様の教育政策遂行能力、事務処理能力が要求される。

そうした大都市の膨大な教育事務処理を担う事務局組織のつくりにも多様性がある。平成3年の地方自治法改正以降、首長部局の内部組織（本庁組織）編制にかかわる自主組織編制権が尊重されるようになり平成15年の地方自治法改正ではその自由度がさらに高まった。もとより教育委員会事務局組織の設置は本庁組織のような条例ではなく、教育員会規則で定められるものであるが、公務員数の削減など組織編制に影響を与え得る外的要因は教育委員会事務局も例外ではない。教育委員会事務局組織が管理系統（総務部、施設部、教職員部など）と指導系統（指導部、学校教育部など）を骨格としている点はその自治体も共通するが、そもそも部課制をとる場合と部を置かない場合、社会教育部門を持たない場合などがあって、それぞれの自治体の歴史的な推移や前述したような政策環境などの要因を見ながら個別に検討せざるをえない（参照、『教育委員会事務局組織＜政令指定都市・中核市版＞一昭和45(1970)年～平成20(2008)年一』）。なお、現状では福岡市がもっとも複雑な事務局組織になっている。

### 教育政策過程への動員（mobilization）と長期的教育政策リーダーシップ

たとえば千葉市における教育政策環境の特徴の1つは、長期的教育政策リーダーの出現であるといえる。平成4年に政令指定都市に移行した千葉市の教育長は平成12年まで、2～3年で教育長が替わる（詳しくは『歴代教育委員 政令指定都市版』、参照）が、教員出身の飯森幸弘氏が平成13年度から教育長となり、平成21年度までの2期8年にわたって千葉市の教育政策リーダーとなった。1990年代後半から2000年代の期間で8年間の教育長在職年数を確認できる指定都市教育長は、ほかに京都市（門川大作：2001（平成12）年～2007（平成19）年）、浜松市（土屋勲：2000（平成11）年～2006（平成18）年）くらいしかない。それにつづくのは静岡市（織田元泰：1998（平成10）年～2003（平成15）年）、西条光洋：2004（平成16）年～2009（平成21）年）である。門川氏を除いてすべて教員出身者であるが、門川氏は一貫して教育委員会事務局職員として勤務してきた経歴を持つ【門川, 2008】。彼らは、教育政策コミュニティのうちの専門職コミュニティに影響力を及ぼすうえで優位な立場にあったとすることができる（浜松市の教育長のリーダーシップについては、『都市教育政策研究の分析枠組みと事例』所収の北脇氏インタビュー記録を参照）。

一方、大都市の教育改革を成功させる要因を考える場合、教育関係者だけの政策コミュニティに市民や経済界などの外部アクターを動員させる契機となるモビライゼーションの機能が重視される（Stone, C. N., Henig, J. R., Jones, B. D., & Pierannunzi, C. (2001). *Building civic capacity : the politics of reforming urban schools*. University Press of Kansas. Fung, A. (2004). *Empowered participation : reinventing urban democracy*. Princeton University Press.）。千葉市における教育改革へのモビライゼーション組織として「千葉市学校教育改革会議」（平成12～13年度）をあげることができる（以下、『平成12年度 千葉市学校教育改革会議中間まとめ』平成13年3月、より）。これは、飯森教育次長（当時）を本部長とし、生涯学習部参事、指導課長を副本部長とする本部組織の下に、次のような4つの部会を置いた。

教育内容検討プロジェクト（8名、座長：指導課補佐、副座長：教職員課補佐）、教育課程検討プロジェクト（9名、座長：企画課主幹、副座長：学校施設課係長）、三者連携検討プロジェクト（8名、座長：学事課主幹、副座長：指導課主任指導主事）、学校週5日制検

討プロジェクト（10名、座長：生涯学習振興課補佐、副座長：図書館開設準備室主査）の4つを設置。「オール教育委員会」（前掲『千葉市学校教育改革会議中間まとめ』）と称されたように、各プロジェクトメンバーには生涯学習部の各課を含む教育委員会の全課から職員を出させているが、市民代表や公募委員などはない内部的な検討組織である。

平成19年には千葉市総合計画の個別部門計画をなす「千葉市学校教育推進計画」を策定するにあたって策定本部に答申するための千葉市学校教育推進計画懇話会が設置された。ここには公募委員2名が含まれており、前述のような内部的な検討組織ではなく、要綱設置とはいえ附属機関に類似した審議会となっている。このような基本的な自治体教育計画を策定する際にも市民を動員することができるかどうかは米国の都市教育政策研究では重視されるのと対照的であることがあきらかになった。

### 教育委員会と市長部局

日本の教育委員会制度は、教育委員により意思決定が行われるレイマン・コントロールと教育行政を専門に担う教育長のプロフェッショナル・リーダーシップにより進められることが前提となっている。こうしたガバナンス形態は19世紀末～20世紀初頭の米国の市行政改革運動で注目されたシティ・マネージャー制度に近い。政治と行政の分離を志向するこうした教育ガバナンスは、日本の地方制度との整合性をとるために教育委員や教育長の任命にあたり首長や議会が関与するという政治との接点を持つ。つまり、日本の教育委員会は独立した行政委員会ではあるもの、教育委員の任命は市長によって行われている。米国の「市長による乗っ取り」(mayoral takeover)の研究枠組みはそのままでは該当しない。

したがって日本の場合、執行機関間の職務権限上の問題、あるいはその補助機関たる事務局組織機構間の事務配分の問題としてとらえることができる。とくに生涯学習・社会教育分野を市長部局で執行することに熱心な市長が現れたような場合にはこれが顕著である（この点に関しては、『論集 都市の教育政策と教育行政』の佐藤論文を参照）。地方教育行政法は地方自治体の教育に関する事務に関し、市長の職務権限を列挙してきたが、その特例として、条例にもとづいてスポーツと文化に関する事項を市長が管理執行することができることになった（平成19年の改正による）。もっとも、地方自治法上の補助執行を活用して実質的に首長部局が社会教育関連行政を担当してきた事例は少なくない。これらの問題も『論集 都市の教育政策』の佐藤論文において、大都市自治体が生涯学習を首長部局に移管するパターンが分類されている。

### 教育長の政治的リーダーシップ

米国都市教育政策研究の主たるテーマは市長中心主義の登場である。これには2つのタイプが指摘される。ガバナンスのゲームのルールを変更してまで統制権を発揮しようとする mayoral control と、ゲームのルールはそのままにしておいて教育を政策アジェンダに加えようとする activist mayors である。(Henig, J. R., & Fraser, E. T. (2009). Correlates of mayoral takeovers in city school systems. In N. Pindus, H. Wial, & H. Wolman (Eds.), *Urban and regional policy and its effects*. Brookings Institution Press. p.81)

リーダーの人柄や態度、地位および置かれた環境がそのリーダーシップの性格を決める (Portz, Stein, & Jones, 1999, p. 32)。カリスマ的な要因の重要性も無視できないが (Portz, J., Stein, L., & Jones, R. R. (1999). *City schools and city politics : institutions and leadership in Pittsburgh, Boston, and St. Louis*. University Press of Kansas.), 本研究では制度的なリーダーシップに注目することにし、自治体組織全体のなかでいかなる地位を与えられているかをみた。

表 五都市における教育委員の職業及び教育長の属性と自治体内での位置づけ（出典：訪問調査時のインタビューあるいは収集資料をもとに作成。）

	千葉市	静岡市	浜松市	仙台市	神戸市
--	-----	-----	-----	-----	-----

教育委員の職業 (教育長を除く)	大学教授, 柔道整復師, 団体役員, 会社役員, 医師	㈱竹茗堂茶店代表取締役, はごろもフーズ(株)代表取締役, ㈱静甲代表取締役, 弁護士(平成19年度当初)	無職, 会社役員, 歯科医師, 弁護士	大学副学長, 元テレビ局報道解説員, 団体役員, 会社役員, 元小学校長(平成19年9月)	神戸大学名誉教授, 弁護士, 神戸女子短期大学教授, 神戸女子大学准教授, 甲南大学准教授
教育長の前職 (訪問調査時)	教育次長 (元教員)	中学校長	小学校長(前教育長は元中学校長)	子供未来局長(総務省より出向)	産業新興局長
教育長の庁議への出席	有	無 (必要に応じて)	有	有	有

平成18年の地方自治法改正までは、人口10万人以上の市には特別職としての収入役が、都道府県には同じく出納長が置かれていた。当時の市のトップマネジメント体制とはすなわち市長、助役、収入役のいわゆる「三役」をいい、教育委員としては特別職となった教育長を加えて、「四役」とすることがあった。地方自治法の改正により特別職としての収入役が廃止され、一般職としての会計管理者を置くことになってからは、市長、副市長、教育長をもって「三役」と称する場合や、市長・副市長だけで「三役」と称している場合などがある。

いずれの自治体でも市の執行部における教育長の位置づけは微妙である。たとえば市議会への対応において千葉市では三役級の扱いをしている。市議会での代表質問には市の三役が答弁することになっており、ここには教育長が含まれる。一方、一般質問には局長級が答弁することになっているため、教育委員会からは教育次長が答弁する。

庁議の構成メンバーとしての扱いも同様になる。「千葉市庁議等に関する要綱」では、市政運営の基本方針及び重要施策の決定を行なう庁議のメンバーは、「市長、副市長、教育長、理事、会計管理者、局長、中央区長、議会事務局長、市長公室及び企画調整局次長」(同要綱第5条)と定められている。

静岡市の場合はこの庁議に相当する組織が「経営会議」である。この構成メンバーは市長、副市長、経営企画局長、総務局長及び財政局長となっていて、教育長の位置づけは他の局長らと同様であって、関係事項があった場合にだけ必要に応じて出席するものとされている。

## 組織内分権・都市内分権

### ① 学校への分権化

たとえば学校裁量予算の拡大などをイメージして訪問調査において、学校レベルへの権限付与の状況を聞いた。参考までに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(平成10)年)の「第3章 学校の自主性・自律性の確立について」が「学校関係予算の編成に際して、ヒアリングを実施したり要望する予算の内容を一定の書式で各学校から提出させるなど、学校の意向が反映される予算措置がなされるよう工夫を講じること。」などの施策を例示したが、こうした種類の政策の実現可能性を追求するのであればどのようなタイプの自治体でその可能性が高いかという課題設定が求められる。

一般的に見れば、学校レベルに学校設置者自治体の予算執行に係る権限を下ろしていくには、教育委員会を含めた各部局の裁量が拡大されている自治体の方が容易に実現しやすい。大都市は比較的そうした傾向をもち、神戸市などはかなりの程度、学校の裁量で執行できる予算を措置する。しかし、米国のシカゴ市教育改革が学校レベルに大きな権限を付与する事を教育改革戦略として位置付け大きな関心を集めたのとは対照的に、いずれの大都市自治体でも学校の裁量拡大が教育改革成功へのブリッジになるという見方は得られなかった。

### ② 都市内分権

おおむね都市内分権についても同様である。地方分権の受け皿として平成の大合併が進められた際、旧市町村域の住民自治の強化のために地域自治組織(地域審議会、地域自治

区、合併特例区等)のしくみが作られた。しかし、都市内において分権的な行政システムを構築する必要性はもともと大都市においてこそ要請されてきた課題であった【牛山, 2004; (財)日本都市センター, 2003】。

1956年以降、政令指定都市には市長の権限に属する事務を分掌させるためその区域を分けて区を設け、区の事務所(区役所)の設置が義務付けられてきた。区役所と学校教育との関わりの最たるものは就学通知に関する事務になるが、区役所には学校教育内容に関与しうることがほとんどなく、その人員もいない。地方自治法上、行政区には選挙管理委員会、農業委員会、会計管理者が置かれる。区地域協議会を置くこともできる。しかし地方教育行政法は行政区の単位で指定都市の教育行政事務を分割していくことを想定していない。

そうした中で横浜市は各区が独自の区長裁量予算(「個性ある区づくり推進費」)を持ち廣田全男(編)(2009)『大都市制度の現状と再編課題—横浜市の場合—』(学文社)、多様な、いわゆる「自主企画事業」を企画するなかで学校教育との関わりを持ち始めた区も現れている。たとえば西区の「こどもの学舎運営支援事業」は、教員OBや教員を志す学生や教育サポーターとして市民活動を実践しているボランティアらが、学校での授業の習熟に遅れがみられる生徒への放課後・休日の補習授業を行なう事業への支援を区がなすもので、平成21年度には1中学校でのモデル事業として50万円(対象生徒数20人)が計上された。また中区では「わがまちの学校づくり事業」を企画し、「学校連携シンポジウム」「学校関連文化スポーツ奨励事業」「学校支援ボランティア養成講座」「土曜塾支援」の4つの事業に43万8千円を計上した。予算額がもっとも大きな緑区の事業(中学生の職場訪問支援事業と学校支援ボランティア傷害保険加入事業)でも157万4千円程度に過ぎないが、それぞれの区は特色づくりにさまざまな工夫をしている。

すでに区役所の組織には「学校支援・地域担当」が置かれており(なお、この担当の所属課も一律ではなく多様な位置づけになっている)、そこを基盤として区役所を単位とする指導助言機能も模索されていたが、18区への分権化ではなく市内を4つの地域に分けた「方面別学校教育事務所」の設置という体制に変更となった(平成22年4月現在)。

## 本研究の報告書等

『都市教育政策研究の分析枠組み』(平成21年3月)

『教育委員会事務局組織<都道府県版>—昭和45(1970)年~平成20(2008)年—』(平成21年3月)

『歴代教育委員<都道府県版>—昭和45(1970)年~平成20(2008)年—』(平成21年3月)

『教育委員会事務局組織<政令指定都市・中核市版>—昭和45(1970)年~平成20(2008)年—』(平成21年10月)

『歴代教育委員<政令指定都市・中核市版>—昭和45(1970)年~平成20(2008)年—』(平成21年10月)

『都市教育政策研究の分析枠組みと事例』(平成22年3月)

『論集 都市の教育政策と教育行政』(平成22年3月)