HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	教育行政専門職と教育自治 ： 現代教育行政改革の課題と研究動向
Author(s)	辻村, 貴洋
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 104, 281-294
Issue Date	2008-03-31
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.104.281
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/32502
Type	departmental bulletin paper
File Information	P281-294.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北海道大学大学院教育学研究院
紀要　第 104 号　2008 年 3 月

教育行政専門職と教育自治

－現代教育行政改革の課題と研究動向－

辻　村　貴　洋*

Educational Administrative Professional and Educational Local Autonomy:

The Subject of the Modern Educational Administration Reform and Research Trend

Takahiro TSUJIMURA

【目次】

1 はじめに
2 行政委員会としての教育委員会と教育権の確立論
3 教育の地方分権化と教育計画
4 指導行政と教育行政専門職
5 住民参加と教育委員会制度

【キーワード】教育委員会，教育行政専門職，教育自治，民主主義，行政委員会

1　はじめに

本稿の目的は，教育行政専門職を軸とした，教育自治を構築するシステムとしての教育委員会制度の意義と可能性を示す研究の一環として，教育委員会制度をめぐる議論を中心に現代教育改革の課題を整理することである。そして，国，地方公共団体，教育委員会，学校，教職員，保護者，地域住民，または学習者等の各アクターが，公教育事業にどのように関与するのか，換言すれば，教育自治を考察するための枠組みを設定する。

「教育基本法」（2006）の成立に伴い，中教審答申「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について」（2007．3．10）を受け，「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正（2007．6．20）が行われた。ここでは，教育委員が地方教育行政の運営について負う重要な責任を自覚すること（第 11 条 6 項），教育委員会が行う事務事項についての点検及び評価を行い，報告書を議会へ提出すること（第 27 条）など，教育委員会の責任体制の明確化が図られた。また，市町村に指導主事を置くよう努めること（第 19 条 2 項），近隣の市町村との教育委員会の共同設置や連携を進めること（第 55 条の 2）など，体制の充実が目指されている。さらに，教育委員数の弾力化が可能となったこと（第 3 条），教育長に委任することができない事務が明記されたことで，教育委員会との職務の

* 北海道大学大学院教育学研究科教育計画講座博士後期課程（教育行政学研究グループ）

分担がなされたこと（第 26 条 2 項）など，教育の地方分権が推進されようとしている。ただし第 1 条の 2 では，地方教育行政が「教育基本法」（ 2006 ）の趣旨にのっとり行われることが示されており，「教育振興基本計画」のあり方が今後の地方教育行政の運営を左右する構造になっている。この改正により教育長や指導主事には，中央の「教育振興基本計画」の内容について，国家として保障するべき領域をふまえた上で，地域にある教育資源を活かして具体的な教育実践を構想し計画する専門的力量がより一層求められることとなる。ここでいう専門的力量とは，個々の学校現場の実情を把握し，かつ，必要な条件整備を行うための教育行政に特有の専門的知識・技術である。そのため本稿では，教育長や指導主事ら，専門的知識・技術を有して地域の教育を創り上げる活動に従事するものを，専門性を要する教職員の中でもとくに教育行政専門職者とよぶこととする。そして，教育行政専門職が教育自治を創出するうえで果たすべき役割について，教育委員会制度を構築する諸原理に照らしてみていくこととする。

近年，教育委員会制度については，その存廃をも含めた議論が交わされている。 2007 年 2 月 15 日の「教育委員会制度の抜本的見直しに関する規制改革会議の見解」では，教育行政執行組織の外部にいる「素人」統制という制度理念の再確認が必須であるとし，学校・教員・教育委員会の外部評価委員会を設置するにあたっては，児童生徒・保護者の参画が不可欠であるとした。さらに，児童生徒・保護者の権利・利益を保護する観点から，非常時対応としての国による教育委員会への指揮監督を可能とする必要性についても述べられている。そして，今後の具体的な改革案の策定・実行に当たって，教育の提供側からの視点ではなく，教育の受益者たる「学習者＝児童生徒・保護者」の視点に立ち，教育委員会制度の必置規制の可否を含めた抜本的見直しを図るべきだとしている。ここでの抜本的な見直しとは，学習者及び住民の期待や意見に対して「明確な権限と責任に基づいて対応できる体制を整える」ことであり，そのために，「首長の下で教育行政を行うこと等について積極的に検討を進めることが必要」とされている[1]。 2000 年以降の地方分権改革の推進と住民自治の拡大は，開かれた教育行政を強く要求し，選挙による政治的な正統性を有する首長が，教育行政の責任を負う構造が提唱されている。しかし，教育行政の執行に当たっては，高度な専門的力量が要求される。つまり，教育行政機構改革において問われるべきは，教育行政専門職の専門性と住民代表性である。

民主主義社会における教育という営みは，国家による教育の機会均等の保障と，住民による教育の地方自治を同時に要求する。そのため，制度が導入されて以来，国と都道府県および市町村，教育委員会と教育行政専門職の事務配分に関して，換言すれば，誰がどのようなプロセスを経て教育行政を担っていくべきなのかは，今日に至るまでの幾度もの制度改革を経てなお問われ続けている課題である。そこで教育委員会制度，とくに教育行政の運営における教育委員会の役割と首長のリーダーシップ，その両者を支える教育長や指導主事の専門性について，先行研究を整理し，あらためて教育行政の民衆統制と専門職のリーダーシップを両輪とする教育自治の構築へ向けての枠組みを検討する必要がある。

2　行政委員会としての教育委員会と教育権の確立論

わが国の教育行政は，戦前の中央集権的なシステムへの反省から，「教育委員会法」（1948．7．15）による教育行政の民衆統制と，教育行政専門職者による指導行政という二つの原理を導入した。第一次米国教育使節団報告書における教育行政に関する勧告について，宗像誠也は，教育に関する意思決定の主体が人民自身であること，教育行政は一般行政から独立すべきこと，教育の地方分権が行われなければならないことの三つの原則に帰するとしている[2]。宗像は，人民自身が教育に関する意志決定の主体であることを，三つの原則の中でも「第一原則たる地位を占める」としている。さらに鈴木英一は，「教育基本法」（1947）第10条との関わりで教育行政の民衆統制を重要なものと捉え，教育委員の公選制について，議会制民主主義とは別に，住民の意思を直接反映させられるルートを確保していたと指摘している[3]。

古野博明は，憲法制定と同時期に進められていた「教育基本法」「学校教育法」「教育委員会法」の立法作業当時文相であった田中耕太郎の発言に注目しながら，「田中二郎氏旧蔵教育関係文書」に収められている「学校教育法要項（昭二一，六，一九）」の存在を指摘している。古野は要項の内容について，「従前の各学校令を単一の法典にまとめて規定しようとする趣旨をあきらかにし」，「小学校から大学に至る学校教育の機構全体をその行政的な編成を含めて規定しようとする意図を窺うことができる」としている[4]。ただし古野は，この時点での法案は，「義務教育については教科の大要を本法に明記すること」「義務教育に関しては国定教科書を使用すること」など，かなり「統制色の濃い学校制度論を用意して」おり，このことから，田中耕太郎の提唱する教育権独立論が，「中央統制的な義務教育機構を改革する牙をひとつももっていなかったことに留意すべき」だとしている。このため，この法案が作成された時点では，後の「教育基本法」（1947）につながる構想は存在しなかったとしている。ところで，この法案においては教育委員会についても，「文部大臣又は学区庁長官の諮問機関として中央及地方に常設すること」とされており，具体的な組織形態については「別に定むる」とされているが，少なくとも教育刷新委員会での議論が開始される1946年8月下旬までの文部省独自の教育改革案には，住民代表から成る教育委員会を設置する構想はみられない[5]。

ＣＩ＆Ｅ教育課では「報告書」の提出後の1946年4月24日，分権化委員会（the Committee on Decentralization）が設置され，教育全体にわたる教育分権化政策の調査・研究が着手されたことが指摘されている[6]。ここでは，教育行政の民衆統制を基本理念とした研究が進められ，具体的な公選制教育委員会の構想も11月の時点で確定され，教育刷新委員会の議論にも影響を与えたとみられている[7]。教育刷新委員会の議論では，教育権確立のために教育行政は内務行政の支配を受けないようにし，民間の自治的な組織にゆだねることを基本的な考え方とした。こうした各アクターの改革意図と，実際に作成されていく法案のなかにどのように盛り込まれ，あるいは盛り込まれなかったか，丁寧に整理することも必要な作業である。

一方で，住民代表たる教育委員に指導・助言を通じて，地域の教育行政を担う専門的職員として教育行政専門職者が置かれた。こうした「教育委員会法」下の制度の特徴について，中島茂樹は，レイマン・コントロールとプロフェッショナル・リーダーシップの統一をはかったこと，財政面から地方公共団体の長に対する独立性を担保したこと，文部省の教育委員

会にたいする指揮監督権がないことを挙げている[8]。

また教育委員会は行政委員会としての機能，すなわち準立法的権限及び準司法的権限を有する合議制の機関とされている。三上昭彦は，戦後初期の公選制教育委員会が，以下の諸点からきわめてユニークな行政委員会であると評している[9]。それは第一に，所掌する事務が人権と人間形成に深くかかわる領域を対象とするため，民主制と専門性を同時に要請され，さらに日常的で長期にわたる継続性をも要請されていることで，第二には，議会選出を除いた委員がすべて公選であり，会議が原則として公開とされていること，第三に，高い専門性を有する教育行政専門職としての教育長が存在し，教育委員会と教育長の一体的協働関係が要請されること，第四に，文部省－都道府県教委－市町村教委が法制上は対等とされ，専門的技術的な指導助言関係に置かれ，また教育委員会が首長部局に対しても自主性・自律性をもつものとされたことである。つまり，教育行政の民主化と地方分権化の実現が図られるためには，あわせて教育行政の専門性を有する常設の事務局を必要とし，その事務局の長として教育長が置かれ，人権や人間形成にかかわる領域を保障していくために，一般行政から独立した権限をもつ形態の組織として機能していくことが，戦後初期の教育委員会制度に求められたのである。

伊藤正次は，行政委員会制度を分析する視点として，それらを取り巻くシステムと，同時にそれが包含する個別の組織体との構造化された関係において捉えることが不可欠であるとしている[10]。これを教育行政にあてはめて考えると，教育委員会制度を，教育委員会と地方政府，その他の関連組織との構造化された関係において捉える視点が必要となる。そして，伊藤は教育委員会制度について次のような問題提起をしている。第一に，教育長兼任者を含む教育委員の任命には議会の同意が必要であり，教育委員会が政治的に無色透明であるとはいえず，政治的中立性の確保は，教育委員会必置の根拠にはならないとする。第二に，住民代表機関としての首長や議会から独立している教育委員会は，有権者に対するアカウンタビリティを十分に果たし得る主体とはいえず，教育に対する首長の政治的責任を認め，教育サービスの直接的な供給機関である学校等の教育責任を明確にする制度設計を行うべきだとする。第三に，首長のもとへ教育行政を一元化させることに対する反論として，自治体行政権力の分散化・多元化が必要であるとの見解があるが，福祉行政，環境行政とは別に教育行政のみ首長権力から隔離することの必要性に疑問があること，また首長の権力を監視・牽制する役割を担っている議会の存在があることを挙げている。そして，教育長・教育委員の公募制や，委員定数の弾力化などを図ることは，自治体が教育ガバナンスのあり方を政治的に選択することであり，教育委員会必置制の維持に固執することの論拠は失われるとする[11]。なお，教育行政の執行責任者たる教育長が，議会の任命同意を受ける教育委員兼任となっていることについては，教育長の専任化を図るべきだとしている[12]。

志木市長であった穂坂邦夫は，制度のねらいである政治的中立性や教育行政の専門性の確保に理解を示しつつも，実際の教育委員会が，事務局からの提案を追随し承認するだけになっていることを問題視する。そこで，国の関与を教育水準の維持と無償制による教育の機会均等保障に限定し，市町村教育委員会の裁量拡大と自主権の確立が必要だとする[13]。このような，教育委員会制度を全面的に否定するのではなく，教育委員会を設置するかどうかを自治体の判断に委ねるべきだとする任意設置論には，現行の教育委員会制度が形骸化してきていることへの批判が含まれており，教育自治を高めるためには，これらの課題にこたえてい

く必要がある。たとえば，教育行政が一般行政から独立していることは，他の行政領域との関わりを一切もたないということではなく，それぞれの領域の専門性を尊重し，地域の子育て教育に関するネットワークを構築していく実践的課題である。また，教育アカウンタビリティの特殊性に鑑みれば，専門的知識・技術を有する教育行政専門職が，保護者・地域住民のニーズを把握し，ともに地域の教育を創り上げるパートナーとなることにより，教育自治を強めることが可能となる。

3　教育の地方分権化と教育計画

三羽光彦は六・三・三制を学校制度と教育行政制度の統一的システムとして把握し，戦後学制改革が教育の機会均等と地方分権化の双方を，同時的に実現することにあったと主張している[14]。また，「学校教育法」は，単線型の学校体系を準備することで教育の機会均等を保障するのみならず，地方の実情に応じた教育が行えるよう，主に教育課程編成に関して，教育分権化構想の実現を前提として制定されたとしている。そして，新しい学制を準備するために都道府県，郡，市町村に設置された「新学制実施準備協議会」が，教育者と同数の地域住民で構成される組織であったことを指摘し，三羽はこの協議会を，「後の公選制教育委員会制度の先駆的機構」として位置づけている[15]。加えて三羽は，岐阜県における協議会の設置状況が，「市町村から郡そして県段階へと下から委員を選出する積み上げ方式で設置」されており，同じく下からの積み上げ方式で構築された六・三・三制の学校体系とあわせて，教育の地方分権化を実現する可能性の高い存在であったとする見解は重要な指摘である。こうした協議会が組織されたことは，新しい学校教育を創り上げるために，地域の力を必要としたことを示している。また，協議会の構成や実施状況は自治体ごとに様々な形態がみられ，後に発足する教育委員会とは別のかたちで地域の教育自治を構築する可能性を有していたと考えられ，今後，実証的な研究をしていくことが課題となる。このとき，1952 年の市町村教育委員会の一斉設置がもたらした結果についても十分な検証を要する。前田憲は，北海道における公選期の教育委員会について，町村教育委員会の事例を中心に，教育委員選挙の概況等を整理しながら，地域に教育委員会が設置された意義を検討し，指導行政部門，とくに指導主事の行政活動がかなりの自由度をもって展開できるように事務局機構の改革が実施されたことを指摘している。ここでは残された課題として，占領軍当局が道教委の行政施策にどう係わったか検証できていないこと，都市部での教育委員会では，町村部と異なり住民の教育的関心が間接的になるため，都市の規模に応じて，教育行政に対するどのような住民参加構造を作り得たか，またその後の町村合併に伴う変化についての検討が必要であることを述べており[16]，本研究における分析枠組みに重要な視点を提示している。

あわせて，地方の実情に応じて試行錯誤の教育行政運営が行われていたと推測される任意設置の市町村教育委員会の実態もみていく必要がある。たとえば，山本由美は，大阪府堺市及び兵庫県相生市の教育委員会の事例を検証し，堺市では地域産業界に寄与する独自の教育内容行政が目指されていたこと，相生市では近畿軍政部の指導による教育委員会設置に加えて，学校設置問題に関わって自治体側が自発的に設置を選択したプロセスを実証している[17]。また大矢一人は，実際には任意での市町村教育委員会は一つも設置されなかった北海道においても軍政部から，市町村教育委員会の設置に「もっと関心をもつことが望ましい」とした談

話があったことを，占領文書や当時の新聞記事等を用いながら明らかにしている[18]。

1970 年代以降，日本側の史料に限らず，ＧＨＱ／ＳＣＡＰや当事者たちが所有する在米史料の収集が進んできた。このことで教育改革のみならず，さまざまな分野における占領期改革の背景や改革過程の詳細に至るまでの研究が進められた。たとえば，ＧＨＱ等占領軍当局の内情や，占領期改革が意図していたものなどが明らかにされてきている。ただし天川晃は，その改革が日本にもたらした変化については，未だ十分な検証がなされておらず，今後は占領国側の改革意図よりも日本側の受け止め方に比重をおいた，地方レベルでの占領期改革の実態を描くことが必要だとしている。またこのとき，戦前と戦後の連続・非連続に着目する視点を重要視する[19]。

こうした視点から明神勲は，北海道における教員レッド・パージを詳細に検証し，実際に追放された直接的な変化について，北教組内部の活動家を一定数失った事実と，追放された教員数は少数ではあったが，そのことがもたらした教職員組合運動に与えた影響が大きかったことを指摘している。しかし，この過程で北海道教育委員会は，占領軍から指示されたとおりには実施せずに被追放者の削減に努め，また校長などからの追放要請を抑制するなど，追放による被害を制限している。このことで北教組の極端な弱体化を防ぎ，北教組と道教委の強調関係を崩さず，むしろ強化する結果となったと述べている[20]。このように，改革実施主体の受け止め方により，占領政策がもたらした変化は地域ごとに異なると考えられるため，実証的な検証の積み重ねが必要となる。

また赤塚康雄は，従来の戦後教育改革研究が政策形成の解明に力点が置かれ，現実の展開過程の追求が軽視される傾向があったとして，比較的早くから，地域から戦後教育改革の実態を明らかにすべく，京都府相楽郡山城町及び北桑田郡美山町における新制中学校の設置を中心として中等教育における教育の機会均等の実現過程を検証している[21]。

ところで，1947 年度の「学習指導要領（試案）」の序論には，以下のような記述がある。

> この書は，学習の指導について述べるのが目的であるが，これまでの教師用書のように，一つの動かすことのできない道をきめて，それを示そうとするような目的でつくられたものではない。新しく兒童の要求と社会の要求とに應じて生まれた教科課程をどんなふうにして生かして行くかを教師自身が自分で研究して行く手びきとして書かれたものである。（中略）この書を読まれる人々は，これが全くの試みとして作られたことを念頭におかれ，今後完全なものをつくるために，続々と意見を寄せられて，その完成に協力されることを切に望むものである。

みられるように，文部省では各地で編成された教育課程とそこで行われていた教育実践のノウハウを収集し，再び全国へ発信するサービスビューローとしての役割を果たそうとする姿勢があった。こうした背景のもと，全国各地で地域社会を基盤としたカリキュラム策定が進められていた。たとえば，広島県本郷町を中心とする８つの町村で展開された本郷プランでは，現実の社会が要請している課題に基づいて，生活を教育的に編成することが目指された。それは外から整えられる制度や組織によらず，教育を下からつくりあげていくプロセスが重視された取り組みである[22]。福井雅英は，教育懇話会による住民参加のプロセスに加えて，本郷プランの研究・実践を担った教師の活動に着目し，教育課程編成へ参加することが教師

の自律性と専門性を高める実践であったと評価している[23]。また藤岡貞彦は，教育委員会制度が法制として外から与えられたものであったのに対し，本郷プランにはその内実を下からつくり，真に民衆の自己統治機関として発展していく兆しがあったとする[24]。こうしたボトムアップ型の教育行政が各地でみられたことへの指摘は，制度発足当初が，様々なかたちでの教育自治実現の可能性を有していた時期であることを示しており，改めて，当時の地方教育行政の実態を掘り下げる必要がある。

このほか長野県では，県内の各地でおこりつつあった地域カリキュラムの立案に対して，基準と資料の提供を意図し，長野県教委は1949年度に，信濃教育会との共同企画で「長野県カリキュラム実験試案」を作成している。これを県で指定した実験学校において実践的に評価し，さらに本格的な研究調査を実施するため，1950年5月に「長野県学習指導要領並びに教育課程審議会」を設置した。この審議会の会長は県教育長が務め，副会長に県教学指導課長，委員には小学校長5名，中学校長3名，高等学校長1名，小学校教諭2名，中学校教諭2名，高等学校教諭2名，大学教授2名，指導主事2名，管理財務課主事1名で構成されている。そして中間報告として，1950年度に「長野県の一般目標－小学校の教育目標・中学校の教育目標・高等学校の教育目標（試案）」，1951年度には「長野県小学校学習指導要領・第一部（試案）」が作成され，この第一部に続くかたちで，1952年度には「長野県小学校学習指導要領」が作成されている。第一部では，カリキュラム全体の骨格を示し，具体的な活動や経験の組織方法，および学習単元の展開例が第二部で示されている。同様の構成で1954年度には，「長野県中学校学習指導要領（試案）」第一部・第二部が作成された[25]。

ところで，社会教育の領域は，学校教育と比較して一般行政との関わりが強いとされているが，社会教育主事および社会教育委員は，教育長を通じて地域の社会教育についての意見を述べることとされ，教育委員会が学校教育と社会教育をあわせて地域の教育を掌る構造になっている。つまり法制度上，教育委員会が学校教育と社会教育をあわせて，地域の教育を掌る構造になっており，その中核となったのが教育長であると位置付けられ，地方教育委員会には，学校教育をとりまく人々の啓発をも視野に入れた地域の教育を掌ることが期待されていたといえる。

こうした教育委員会制度の構造の下，地域に根ざした教育を行うべく1950年代には各地で教育計画の立案が行われた。姉崎洋一は，第一に学校教育と社会教育を切り離さず，両者の統合と再編成の視点がみられること，第二に教育計画の主体を行政や教師に限定せず地域住民に設定していること，第三に教育計画を狭くとらえず地域の生産，生活課題の結びつきにおいてとらえていることの三つを地域教育社会計画として位置づけている[26]。このようなカリキュラムや地域社会教育計画の編成作業において，地域の自主性と国家として保障すべき領域をいかに調和させるか，専門的な知識・技術が必要とされる[27]。教育の地方分権化を推進するためには，教育行政専門職の存在と役割がより重要性を増すことになるのである。

4　指導行政と教育行政専門職

「教育委員会法」の立法過程においては，教育行政専門職に権限が集中することが警戒され，内務省や行政調査部からは，公選の首長のもとで総合行政を行うべきだとする立場から，教育長は不要との見解が示されていた[28]。実際には，教師に対して指導と助言を与える指導主

事と，事務局職員を監督する教育長が設置された。指導主事の職務について当時の解説書では，教育長は教育委員会の指揮監督を受けるとされているが，その職務は受動的なものではなく，教育長自身が賢明だと思う方針について建議することができる立場にあると説明されている。また，教育委員には教育長の建議を考慮する義務はないが，教育委員会は，まず「立派な資格のある教育専門家を，教育長に選任し，しかる後，教育長に対したびたび建言するようにと要求し，その建言に対して，適当に考慮するのがよい」と記されている[29]。これは，教育委員会が自主的・自律的に教育活動を構想しようとすればするほど，教育行政専門職からの指導・助言を必要とするためである。この指導・助言という活動は，教育が不当な支配に服することがないよう，指揮監督とはことなる非権力的な行政活動とされた。

ここで兼子仁は，この指導・助言は法的拘束力を有しないが，内容の専門的水準のゆえにおのずから指導性を有する教育法独特の権限・作用であるとしている。そして指導・助言は，教師の専門性を向上させる点において，条件整備として作用すると述べ，指導・助言を受ける教師側の「優秀なるものへの尊敬」によって成り立つものとしている[30]。さらに室井力は，通達の法的拘束力について，通知・通達を発した行政機関と受命行政機関との間に指揮監督関係が認められるとき，その通知・通達は法的拘束力をもつとしている。そして教育行政における通知・通達は，文部大臣の都道府県または市町村に対する行政的関与が指揮監督とは異なる関係にあるため，ほとんどが法的拘束力をもたない指導・助言文書としての性格をもつにすぎないとしている[31]。

1948 年 10 月からＩＦＥＬ（教育指導者講習）では，指導行政の担い手である教育長や指導主事らの講習が行われ[32]，地域の教育をリードしていく専門職の養成がスタートした。受講者それぞれが，地域でどのような活動を展開していったかは別に検証する必要があるが，少なくとも制度の創設期において，学校教育と社会教育の両者を包括する地方教育委員会が，教育の地方自治実現のための中核的組織となるための準備が始められたとみることができる。教育の地方自治を実現するためには，地域社会の実態にもとづいて教育計画を作成し，その地域社会の生活を改善する活動へと高めていく教育行政専門職の活動，すなわち指導行政を充実させていかなければならない。教育長や指導主事，社会教育主事には，住民や教職員とともに，地域全体が一体となって教育活動を創り上げていく力量と姿勢が必要とされるのである。こうしたＩＦＥＬ等の講習において，指導行政または教育行政専門職者の有する専門性がどのようなものと捉えられていたかを検証することは，教育自治を実現させる専門的力量を考える一助となろう。当初，教育行政専門職者には免許状が必要とされていたため，教育職員免許法の立法過程の検証もあわせてみていく必要がある[33]。

高橋寛人は，指導主事制度の発足が従来の視学が有していた人事面における管理と教育面における指導を分離させたことを，戦後日本の視学制度改革の最大の成果としている[34]。制度発足当初，教育職員免許法において，教育長，指導主事ら教育行政専門職には，校長も含めて免許状が必要とされた。すなわち，教育行政専門職者には，一般行政職員とは異なる専門性を要する職であると位置づけられていたのである。しかし高橋は，「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（1956．6．30，以下「地教行法」）の成立に伴う教育行政の中央集権化と，1958 年の学習指導要領の改訂による経験主義から系統主義への転換などによって，教育行政の地方分権，学校および教師の自主性・自律性の尊重を前提とする教育行政専門職の免許・資格制度の存立基盤はほとんど失われたと指摘する[35]。「地教行法」の成立

による制度の転換は，別に検討を要するが，高橋は近年の教育行政の地方分権化，学校の自主性の増大，学級編制基準の弾力化等のうごきは，教育行政専門職の専門性の必要度を増すものだとしている。加えて，首長との連携や議会との折衝などの政治的力量が以前にもまして重要であり，教育長には教育の専門性と行政の専門性の二つを必要とすると述べている。そして，教育行政専門家を養成する機会が設けられるべきだと主張する[36]。今後，教育行政専門職にどのような力量が要請され，これを養成するべきかが課題となる。これに関して河野和清は，質問紙調査やインタビュー調査を通じて，教育長の職務活動の実態や特質，求められる資質能力等について整理している。そして，教育長には政治的交渉能力が強く求められること，明確な教育ビジョンをもつことが必要とされることを指摘し，また調査から，教育長としての職務遂行に校長としての勤務経験が役立つと肯定的に評価されていること，教育長就任前に，事務局職員としての経験を積んでおくことが望ましいことなど，教育長のキャリア形成の実態を明らかにしており，これらは実際に現場で求められる教育行政専門職の資質能力を検討する上で重要な指摘である[37]。

教育行政専門職の果たす役割が注目される一方で，岡村達雄は，指導・助言が強制に至らない制度上の保障措置，すなわち強制力を有する違法な指導・助言が行われた場合，その指導を受けた側から，不当な行政行為への是正要求をする機会と権限がないため，指導という名を使用すれば支配が正当化されることを指摘している[38]。指導・助言について，1999 年の地教行法の改正により「文部大臣は都道府県又は市町村に対し，都道府県は市町村に対し」て「行うものとする」という規定が「行うことができる」とされた。また，逆に必要があれば，市町村から文部大臣又は都道府県に，都道府県から文部大臣に指導等を求めることができる規定が追加された。これに加えて，岡村が指摘するような指導行政の違法性，不当性をチェックするためのルートを確立することが，今後必要とされる。

小出達夫は戦後の教育行政が，建前上は地方事務とされているが，実質は国・地方の共同事務とし，そのうち国が企画事務を，地方が実施事務を担当するやり方をとってきたことを指摘している。行政組織法上は分権化が否定されていないため，文部行政の集権化の事実が隠蔽され免罪されてきたとし，この特質は，教育委員会法制定当時において基本形態が形成されていたとする[39]。「教育委員会法」に定められている具体的な事務配分及び国と地方，都道府県と市町村の監督関係が，戦後教育改革の理念とは切り離して，実際にどのように作用するのか，また作用してきたのかを，当時の教育行政の実態に即して可能な限り正確に捉える必要がある。

さらに荻原克男は，戦後教育改革期において分権化構想のもとに生み出された教育行政機構が，実際には「指導助言」という非権力的行政手段を通じて，タテワリ行政の構造をもって成立したとみている。法組織上，地方分権的性格を有した構造になっているにもかかわらず，指導助言という非権力的な行政手段により，現実の行政執行の過程で文部省の国家関与の範囲を限定できずに終わったため，実質上の中央統制・規格づけを可能とするシステムが発足することとなったとする。そして，こうした構造を構築する意図は早い段階から文部省にあって，別の発想（地方分権）から出された教育委員会構想の中に息づいており，このことから，占領期とその終了後には連続性が認められるとしている。また荻原は，勤務評定実施の組織過程を分析するなかで，校長個々人へ寄せられる圧力が，みずからを集団化・組織化させる方向へと向かわせ，これを契機に日教組の校長主導型組合からの脱皮と，学校管理者として

の校長の明確化をもたらしたことを明らかにしている。校長会のような任意団体の動向も，地方教育行政には大きな影響を与えるものであり，これらを通じた指導行政のあり方が問われよう。

新藤宗幸は，教育委員会は行政委員会として首長部局から独立した形をとっており，首長や議会からの直接的な政治的関与が及ばないが，予算や人事に関する権限をもっていないために独自の政策や活動に取り組めていないとする。そのぶん，文部科学省－都道府県教育委員会－市町村教育委員会というタテワリ行政による弊害，すなわち上意下達的な教育行政の末端機関として，自治体の総合行政を損なう存在となっている。また，教頭や校長昇任試験の受験に校長の推薦を要件とするときの，学校管理規則や上級機関の指導への「忠誠度」が評価基準とされることを挙げ，60年代以降の学校現場が階層構造を強めてきており，文部省方針の履行が指導主事らの指導により，教育委員会－学校長－教頭－各種主任－教員というタテ系列を通じて浸透していくとしている[40]。新藤はこれを「閉鎖的なプロフェッションの連鎖」とよび，教育委員会制度を廃止して，選挙で選ばれた首長のもとの政治統制に任せるべきだとする[41]。しかし，教育自治は，首長を中心とする新たな政治的統制の下に教育行政部局を置くことによって担保されるのだろうか。不当な支配に対抗するための根拠として，地域の教育に携わる教職員や教育行政専門職には，地域代表制を強化する保護者・地域住民の参加と協働による独自の教育公論形成の場が設けられるべきであろう。

5　住民参加と教育委員会制度

であるならば，次に論じられるべきは，教育行政専門職を中心とした教育行政プロセスのあり方である。つまり，教育行政専門職の活動を支えるために，保護者や地域住民に加え，実際の教育活動の実践家たる教職員が，どのようなプロセスで教育行政の運営に関与するかである。そして，教育自治をかたちだけのものとしないためには，保護者や地域住民からの教育統治のルート確立と教育行政専門職の専門性を担保しつつ，指導・助言のプロセスを整えることが重要となる。

保護者や地域住民にたいしては，開かれた教育行政が求められる。なぜなら，保護者や地域住民は，その地域の教育に直接責任をもつものであり，教育を統治する主体であるためである。教育自治を高めるためには，この教育統治の主体が教育行政専門職をコントロールするルートを確立する必要がある。ただしこれは，教育行政を首長部局に移管することと同義ではない。教育行政の執行に高度な専門性が求められる以上，教育行政の民主化及び地方分権化を高めるためには，むしろ逆に，一般行政から独立した組織による教育行政の執行にこそ正統性をあたえる道筋が考えられなければならない。教育行政の機能を活性化させるためには，教育人権を保障するために発揮される専門性を有した教育行政専門職の，自主性を有した活動を必要とするためである。あわせて，教育行政専門職が不当な支配に服しないためには，教育現場の最前線たる学校または教職員からの要望を土台とした地域の教育ニーズを拠り所とすることが必要となろう。また，学校および教職員側には，より充実した教育実践の創出に努めるために，積極的に指導行政を活用することが求められる。

ここで，開かれた学校づくりを推進してきた高知県では，1997年に学校・家庭・地域の連携を担当する職員として，地域教育指導主事が設置されたことが注目される[42]。この新しい

職務については，地域の課題を明らかにすること，開かれた学校づくりを推進すること，学校に軸足を置きながら学校・家庭・地域社会のコーディネーターを務めることが目指された。また同年，京都市教育委員会に「地域教育専門主事室」が設置され，学校と地域が連携し，一体となって子どもを育てるための専門職員が配置されている[43]。このように，教育において住民自治を高めるために，保護者や地域住民を教育活動に巻き込む専門職員の存在が必要とされたことは，教育自治を考察する枠組みを設定する上で，重要な示唆を含むものである。また小川正人は，埼玉県鶴ヶ島市における教育審議会の活動について，市民の参加と協働による地域調査と対話に基づき，「教育大綱　鶴ヶ島らしさのある教育の創造にむけて」（2005）がまとめられたことを取り上げている。そして，現行の教育委員会制度が，執行機関として日常の政策決定事項の審議に時間をとられるため，地域の教育課題の把握や政策づくりが困難であり，鶴ヶ島のような審議会の設置を，教育委員会の不備を是正・補完するための工夫として位置づけている。あわせて，鶴ヶ島の教育委員会事務局に「鶴ヶ島市教育委員会社会教育部門における専門的職員に関する規定」が設けられていることを指摘し，教育行政の専門性確保への配慮がなされていることについて，教育委員会を首長部局へ移管しようとする動きと対照をなすものとしている[44]。小川は教育委員会制度が形骸化してきたことや課題について，市区町村教育委員会が独自の教育政策や教育改革を試みることを不可能としてきた教育行財政システムや政治環境の存在を挙げ，これらを改善することで，市区町村教育委員会には新たな役割が期待できると述べている[45]。とくに教育財政については，少人数学級の導入や教員加配など，地域の教育運営に大きく影響するものであり，また，予算配分の方法如何によっては，中央からの統制を強化するものともなるため，教育自治を考えるうえで重要な論点である[46]。

以上，教育委員会制度がいかなる原理で構築されているかを，先行研究をてがかりに整理してきた。これらから言えることは，教育の地方分権化を目指した改革，教育行政の民主化・教育の自主性確保・教育の地方分権という，いわゆる戦後教育改革の三原則は，教育自治を実現させる大きな可能性を有していながら，未完成のまま現在に至っている点である。教育の国家による統制と地方における教育自治がぶつかりあう教育委員会制度を軸にして，教育制度全体の枠組みを再構築する作業を抜きにしては，教育基本法（2006）をはじめとする関連各法の改正は重大な制度的欠陥を生じる虞がある。早急に，占領期の教育改革が目指したものと，改革し得たもの，し得なかったもの，さらには改革を阻害したものの検証と評価が求められる。こうした制度構造が必要とされたのは，憲法にいう教育を受ける権利を保障するためにほかならない。それは教育に関して，国家として保障すべき領域，地域の自主性を要する領域，また，教師の教育の自由，学習者の学習権等の諸原理を調和させ，一般行政から一定の独立性を有し，教育活動を組み立てていくためには，高度な教育行政に特有の専門的力量を必要とするためである。地域の中で教育をデザインし，充実させていこうとするとき，教育行政専門職による指導行政のあり方が大きな影響をあたえる。さらにいえば，充実した教育自治の実現を可能とするのは，教育行政専門職の働きにかかっているといってよい。教育長や指導主事，社会教育主事には，専門職として教育科学を探究し，住民や教職員とともに，地域全体が一体となって教育活動を創り上げていく力量と姿勢が必要とされるのである。地域における教育行政専門職の役割を教育自治概念に位置づけて図示すると，さしあたり，次図のようになろう。

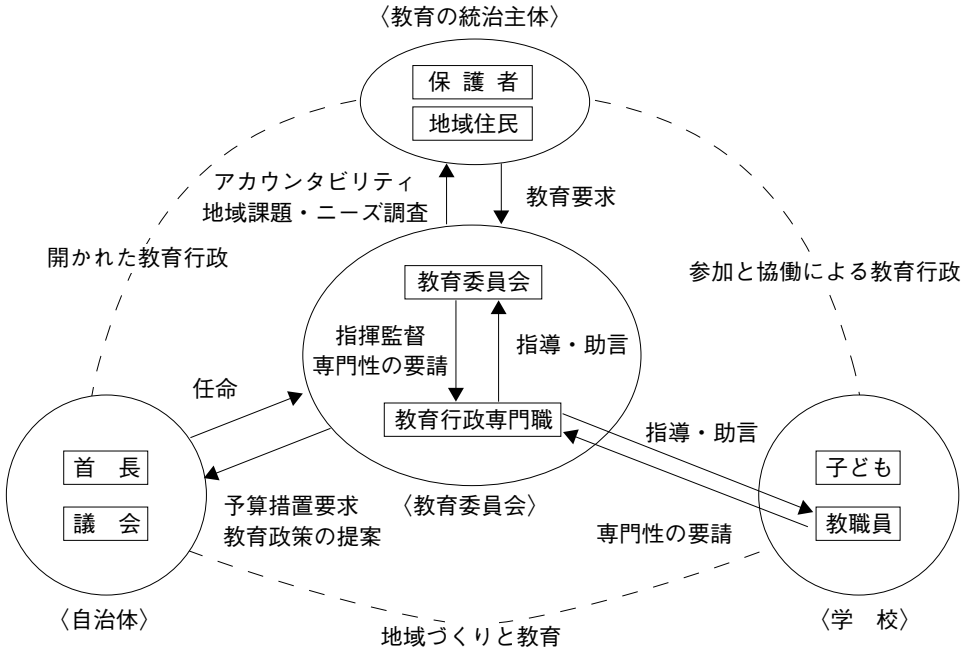


図１　教育行政専門職を位置づけた地域における教育自治概念図

教育行政に必要とされる専門性は，高度であるがゆえに，新藤が指摘するような他者の加入を拒む「精神的権威」となってしまう虞は多分にあり[47]，指導行政のあり方は十分に議論されなければならないが，教育自治を高めるものとして指導行政をとらえることが，教育委員会制度の可能性を論じるうえで必要な視点であると考えられるのである。

---

1 規制改革会議，教育・研究ＷＧ「教育委員会制度の見直しに関する考え方の整理について」2007 年 2 月 23 日。
2 宗像誠也「教育行財政の問題」文部省調査局編『教育要覧』時事通信社，1948，25 － 33 頁。
3 鈴木英一「教育委員会制度の意義」『講座教育法 6 』総合労働研究所，1981 年，110 頁。
4 古野博明「田中(耕)文政発足と教育改革立法政策の生成過程 － 1946 （昭 21 ） 5 月下旬 ～ 9 月上旬－(1)」『平成 10 年度文部省科学研究費補助金基盤研究(Ｃ)(２)「被占領期教育改革立法過程の資料実証的研究」報告書』北海道教育大学旭川校学校教育講座教育学教室，2001，58 － 62 頁。
5 この路線が転換したのは，「地方教育行政に関する法律案」（1947．1．15）とみられる。このことに関しては，さしあたり拙稿「「地方教育行政に関する法律案」（1947 年 1 月 15 日作成）の意義―戦後初期教育行政システム改革論の再検証―」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第 95 号，2004 を参照されたい。
6 三羽光彦「ＣＩＥの教育分権化政策の成立―公選制教育委員会構想を中心に―」『教育行政研究』第 3 号 名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室，1981，6 頁。
7 三羽「同上」，12 頁。
8 中島茂樹「教育委員準公選の法理と展望」『同上書』，174 － 175 頁。
9 三上昭彦「教育自治・分権と教育委員会」『講座現代教育法 3 自治・分権と教育法』三省堂，2001 年，108 － 111 頁。

10 伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成―組織と制度の行政史―』東京大学出版会，2003，20頁。本書では，日本の行政委員会が行政委員会たる所以は，「国家行政組織法」第8条に記載されているかどうかに求められるとし，行政組織の決定が民主的であるがゆえに，内部に組織的な「多様性」を抱え込むものであるが，同時に自民党一党優位体制のもとで，高度の「安定性」を誇ってきたと特徴づけている。
11 伊藤正次「教育委員会制度改革の視座と展望―教育委員会必置論を超えて―」『国際文化研修』通号52，2006，16－21頁。
12 このことについて木田宏は，都道府県の教育長が議会の同意を得ることで地位が高まること，また任期が4年とされたことで在任期間が安定することを挙げ，1999年の「地教行法」改正の中で一番のプラスであり，「儲けた」と評している。「木田宏氏インタビュー記録」本多正人編著『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版，2003，302－303頁。
13 穂坂邦夫『教育委員会廃止論』弘文堂，2006
14 三羽光彦『六・三・三制の成立』法律文化社，1999年，364－365頁。
15 三羽『同上書』，327頁。
16 前田憲「北海道における公選期教育委員会の事例的研究」『市立名寄短期大学紀要』別冊第1号，2000
17 山本由美「任意設置下における地方教育委員会制度の研究―大阪府堺市教育委員会の場合―」『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』第10号，1990，同「任意設置下における地方教育委員会制度の研究―兵庫県相生市教育委員会の場合―」『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』第11号，1991参照。
18 大矢一人「北海道軍政(民事)部民間教育課の人事」『藤女子大学・藤女子短期大学紀要』第36号第Ⅰ部，1999。また大矢には，広島県，岡山県，中国地方における軍政部の影響と活動についての一連の研究がある。たとえば，大矢「岡山県軍政部の人事と機構」『作陽学園学術研究会研究紀要』第25巻第1号，1992，同「軍政機構における地方軍政部の位置と機能」『藤女子大学・藤女子短期大学紀要』第35号第Ⅰ部，1998。
19 天川晃・増田弘編『地域から見直す占領改革―戦後地方政治の連続と非連続―』山川出版，2001。3－4頁。
20 明神勲「教員レッド・パージ―北海道を中心として―」天川・増田『同上書』，167－168，173－174頁。
21 赤塚康雄『戦後教育改革と地域』風間書房，1981，3－4頁。
22 太田堯『地域教育計画』福村書店，1949，16－19頁参照。
23 福井雅英『本郷地域教育計画の研究－戦後改革期における教育課程編成と教師－』学文社，2005，211頁。ここでは懇話会とのかかわりを通じた教師の専門的力量形成について考察されており，教育行政専門職者については触れられていない。
24 藤岡貞彦『教育の計画化 教育計画論研究序説』総合労働研究所，1977，67－68頁。
25 長野県教育委員会『長野県教育委員会三十年史』1980，330－334頁。このほか，新潟県上越地域において，地域に根ざした教育実践や先駆的な生活学習・総合学習の創造に取り組んだ「上越教師の会」の実践も注目される。二谷貞夫・和井田清司・釜田聡編『「上越教師の会」の研究』学文社，2007参照。
26 姉崎洋一「地域における社会教育行政の任務」日本教育法学会編『講座教育法6教育の地方自治』1981，255－256頁。
27 これについて，1950年から作成された『札幌市教育課程』の編成を分析したものとして，拙稿「教育委員会制度創設期における自治体教育行政機構と地域教育計画―札幌市教育課程編成（1950－1952）の事例にみる専門的指導行政―」『日本教育行政学界年報』第33号，2007がある。
28 このほか，「教育委員会法」立法過程における教育行政専門職をめぐる議論については，拙稿「占領下の教育改革期における教育行政専門職論と指導・助言」『日本教育政策学会年報』第14号，2007を参照されたい。
29 文部省初等中等教育局編『中学校・高等学校指導主事の職務』1950，2頁。
30 兼子仁『教育法〔新版〕』有斐閣，1978，354－356頁。
31 室井力『行政の民主的統制と行政法』日本評論社，1989，96－98頁
32 ＩＦＥＬについては，さしあたり高橋寛人『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房，1996年，同『占領期教育指導者講習基本資料集成』第Ⅰ～Ⅲ巻，すずさわ書房，1999年参照。
33 これに関して橋本美保は，占領期の教師教育改革について，アメリカの教師教育を受容する際の日本文化の実相がどのようなものであったか，教育交流史の観点からのアプローチを試みており，筆者の課題意識に重要な示唆を与えている。橋本美保「占領期における「民主的」教師教育改革の理念と実態―日本教育大学協会とＣＩＥの交渉を中心に―」『戦後教育史研究』明星大学戦後教育史センター，第16号，2002。
34 高橋寛人『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房，1996，104－111頁。ただし，高橋は改革の過程において，文部省が指導主事を教師に対する上からの指導者ととらえていたことを指摘している。
35 高橋寛人「教育行政の独立と地方教育行政職員の専門性に関する史的検討」『日本教育行政学会年報』第27号，2001，26頁。

36 高橋同上論文，28 － 29 頁。
37 河野和清『市町村教育長のリーダーシップに関する研究』多賀出版，2007，287 － 290 頁。
38 岡村達雄「教育行政における指導行政をめぐる問題－「指導としての支配」の構造と論理－」『関西大学文学論集』第 43 巻第 4 号，1994，106 － 110，120 頁。
39 小出達夫「戦後教育改革と行政機構―その分権原理と行政管理―」『北海道大学教育学部紀要』第 52 号，1989，94 頁。
40 新藤宗幸『地方分権〔第 2 版〕』岩波書店，2002，162 － 163 頁。
41 新藤宗幸「教育行政と地方分権化―改革のための論点整理―」東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社，2002，277 － 279，284 － 285 頁。同「タテの行政系列をどのように認識するのか」『日本教育行政学会年報』第 31 号，2005 参照。
42 浦野東洋一編『土佐の教育改革』学陽書房，2003，156 － 161 頁。高知県の地域教育指導主事の派遣は 2005 年度をもって廃止となったが，その活動は高く評価され（2006 年 9 月 7 日高知県教育委員会事務局『土佐の教育改革 10 年間の総合評価書』），2006 年 11 月 22 日に「教育改革 10 年を未来につなげる会」から提言された「翔べ　土佐の子どもたち～新教育時代・こうち～」には，2003 年から養成が始められた地域教育コーディネーターの質の向上が盛り込まれている。
43 京都市教育委員会地域教育専門主事室編『学校がかわる地域がかわる　京都発地域教育のすすめ』ミネルヴァ書房，2005 参照。
44 小川正人『市町村の教育改革が学校を変える―教育委員会制度の可能性―』岩波書店，2006，75 － 81 頁。
45 小川同上書，34 頁。
46 これに関して，政府間関係論を用いて学校施設整備と教育行財政について分析を行った研究に，青木栄一『教育行政の政府間関係』多賀出版，2004 がある。ここでは，地方政府の自律的行動を分析枠組みに組み込み，地方政府の機能を政治と行政に分節化して，政策の実施過程の詳細な検証を行っている。
47 新藤前掲「教育行政と地方分権化―改革のための論点整理―」，279 頁。