



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	ポスト55年体制下の知事-教育委員会関係 : 鳥取県片山県政の教育政策過程
Author(s)	横井, 敏郎
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 122, 107-123
Issue Date	2015-06-29
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.122.107
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/59472
Type	departmental bulletin paper
File Information	AA12219452_122_107-123.pdf



ポスト55年体制下の知事－教育委員会関係

—— 鳥取県片山県政の教育政策過程 ——

横 井 敏 郎 *

【目次】

- I 本稿の課題と対象
 - II 片山県政の基本指針と教育施策
 - 1 片山県政の発足と県政の基本指針
 - 2 教育施策の拡充
 - III 片山県政における教育政策過程
 - 1 初期県政の知事－教育長の対立
 - 2 片山知事のエデュケーション論
 - 3 教育委員会に対する知事からの働きかけ
 - 4 教育委員会の積極化
 - 5 開かれた教育政策論議
 - 6 県教育委員会と市町村教育委員会の関係
 - IV 考察
- 【キーワード】 教育委員会, 知事, 教育政策, 教育行政, 教育改革

I 本稿の課題と対象

本稿は、ポスト55年体制下の地方教育政策の形成・決定過程を、特に知事-教育委員会関係に焦点を当てて明らかにすることを目的とする。

先進諸国では1980年代から福祉国家の見直しが始まっており、日本では1990年代後半から構造改革が開始されている。この時期は、産業構造や雇用制度の変化と経済のグローバル化、行財政改革と地方分権改革などが同時に進行し、わが国は大きな社会変動期に入っているといえる。この過程で戦後長く続いてきたいわゆる55年体制も終焉を迎え、政治構造も転換を遂げた。中央では政権交代が生じるようになり、地方政治においても相乗り型協調体制は弛緩しつつある。このような政治社会変動のもと、地方では教育政策の形成・決定過程がいかに変容したのか。

地方において教育行政を管轄する教育委員会は中央地方にわたる諸制度・諸アクターの網の目の中で動いているが、近年、地方においては首長の活動が活発化しており、本稿では首長と教育委員会の関係に注目して検討していきたい。筆者はすでに前稿において岐阜県を事例

* 北海道大学大学院教育学研究院（教育行政学）
DOI : 10.14943/b.edu.122.107

に首長主導で地方教育改革が進められている状況を明らかにしている(横井 2004)。近年では同様に地方教育政策決定における首長の影響力に着目した研究が表れるようになってきているが(乾 2004, 竹岡 2008, 高橋 2013, 日本教育行政学会研究推進委員会編 2014など)、自治体レベルの教育政策過程に関する研究はまだそれほど蓄積がなく様々な角度から進めていく必要がある。

首長の動向については次のような理由から注目しておく必要がある。まず、地方政治においては保革を基本的対立軸とする体制が次第に変化し、1980年代には相乗り選挙によって当選する知事が多数生まれるようになっていたが、1990年代に入って上述のような社会政治変動のもとで、既成政党に依存しないタイプの知事が相当数見られるようになってきたことがある。無党派知事の台頭はその象徴であるが、政治的立場が議会多数派と同じであっても、常に議会多数派と協調するわけではなく、議会の意向を超えた県政改革を推進するケースが間々ある。このような政治変動のもと、政策過程がどのように変化したかを明らかにする必要がある。

また、教育委員会制度をめぐる論争において首長と教育委員会の関係のあり方が焦点となっているということがある。教育委員会制度を論じる研究の多くは、同制度の形骸化を前提としているが、その要因や背景のとらえ方、提案される改革方策は論者によって異なっている。教育行政学の代表的な研究の1つは、1956年の教育委員会法廃止・地方教育行政法制定による公選制から任命制への教育委員選任方式の転換、教育委員会会議の非公開、財政に関する権限の剥奪等により、教育委員会の住民代表性の低下や権限の縮小が生じたことを教育委員会の形骸化の主要因と捉え、改革方策としては住民代表性を強化するための公選制の回復や多様な住民参加の方策、教育委員会の権限拡充を挙げている(三上 2014)。

これに対して、行政法学や首長経験者からは教育委員会制度の廃止論(新藤 2002, 新藤 2013, 穂坂 2005など)と任意設置論(伊藤 2002)が提案されている。廃止論の1つは、教育委員は首長が任命するが、教育行政は文科省の管轄下にあり、教育の住民自治が阻まれているとその形骸化の要因を捉え、選挙で選ばれた首長のもとに教育行政を置いて市民参加の機関を整備することで住民自治が可能になるという。また別の廃止論はシティマネージャーのような機関に教育委員会制度を置き換える方が責任が明確で、また市民の要求に応えられるとする。

教育委員会制度廃止論は、公選首長こそ地方自治において民主的正統性を最もよく体现する存在であり、それに強い信頼を置く立場にある。しかし、同論の主張者が最近の鹿児島県阿久根市や名古屋市、大阪府の動向を「一元代表制」と表現し、それら自治体の首長が「民主政治そのものを理解しているとはいいい難い」(新藤 2010:12)と言わざるを得ないような事態が生じている。これは、首長に信頼を寄せる地方分権論者の論理的陥穽を突く事態といえる。首長(政治)主導型の地方自治構想によって「重層的な権力均衡のシステム」(新藤 2010:12)を維持、発展させ、「民主的正統性」を確立していくことを考えるにしても、地方政治と教育行政の現実を踏まえた議論が必要となろう。

昨年(2014年)、地教行法が改正され、本年4月から教育長責任制と首長が主催する総合教育会議の導入を図った新しい教育委員会制度が導入される。今後、その展開状況が注目されるが、その検討のためにもこれまでの教育委員会制度の内実について明らかにしておくことが必要である。上の教育委員会存続論も、任命制下教育委員会の運営実態については解明が不十分であるという(三上 2014:130)。

上の教育委員会存続論とは別の角度から教育委員会制度の合理性に注目する研究がある。これは、多くの教育委員会批判が行われてきたにも関わらず、同制度がこれまで存続してきたのは首長にとって政治的な利益があったからだと説明する。首長側は教育委員会が自治体運営上大きな妨げになっているとは見ておらず、両者の関係は縦割り行政よりも「総合行政モデル」で捉えた方が適切だという(村上 2011)。しかし、教育委員会制度が実際にいかに機能したか(しなかったか)、現実の政策過程や政治・行政システムのもとでいかに行動したか(しえなかったか)、といった点について検討しようとしたものではない。この制度の抱える問題や制約は具体的な政策過程の分析によってよく明らかにできるのであり、依然としてその解明は課題である。ただ、この研究においても、1990年代後半以降の政治的環境の変化によって首長らの中に教育委員会廃止・見直し論が台頭してきたとされている。本稿でも述べるように、いわゆる構造改革期には地方において教育改革の進展が見られ、特に首長の教育行政への関与が顕著になっている。そこで政治的環境の変化のもと、教育行政や教育委員会の何が問題とされ、いかなる改革を迫られたのかという点に本稿は焦点を当て、地方の教育政策過程をケーススタディで分析する。

本稿が対象として取りあげるのは、鳥取県の片山県政である。1999年に鳥取県知事に当選した片山義博はいわゆる改革派知事の一人として知られた。改革派知事はそれぞれの個性的なキャラクターやオープンな行政の導入によってマスコミの注目を集めたが、彼らの出現は戦後政治体制および社会経済状況の転換という時代背景に基づいており、ポスト55年体制を象徴する政治的存在といえる。改革派知事県政における教育政策過程を検討することは、現代の地方教育ガバナンスの特質を明らかにすることにつながるはずである。

また片山県政を取り上げるのは、片山が改革派知事や近年のその他の知事の中でも特に教育の充実に力を注ぎ、また住民自治を重視する立場に立って教育委員会の自立性にも配慮した知事と見ることができるからである。片山は行財政改革を進める中でも、30人学級、教職員配置の拡充、障害児教育や図書館・教育事務機構の予算増・体制整備、他部局連携による不登校支援、市町村支援事業(指導主事派遣)など、多くの教育充実策を実現した。予算編成過程の公開、審議会の委員選任や答申の取り扱い方の見直しなど、開かれた行政も推進している。しかし、教育委員会制度否定論者でなく、その自立性を尊重した知事の下でも、教委と知事の関係は決してスムーズなものではなかった。教育委員会尊重派知事県政下で一体何が問題とされたのか、その事例を検討することは、今日の教育委員会制度の課題と可能性を知る上でむしろ有益なものとなろう。

Ⅱ 片山県政の基本指針と教育施策

1 片山県政の発足と県政の基本指針

本章ではまず片山県政の基本指針とそのもとで実施された教育施策について概要を見る。

鳥取県は人口わずか58万人の小規模県である¹。県内総生産も全国で最も低く、県歳入は地方交付税に多くを依存する典型的な過疎地方県といえる²。政治的には保守が強く、片山知事の前任である西尾邑次知事は保守勢力に擁されて1983年から4期16年の長期政権を維持した。

1999年、西尾知事が引退し、片山義博が知事に選出された。自治省官僚であった片山は、財政課長および総務部長として2度鳥取県庁に出向した経験があり、自民党鳥取県連から要請を受けて出馬した。選挙は、自民の他に、民主、公明、社民、自由のいわゆる与野党相乗り態勢で臨み、当選を果たした。

しかし、片山は、箱物行政によって大きな借金を県財政に残した西尾県政とは異なる県政を展開し、いわゆる改革派知事の一人として知られることとなる。2003年に無投票で再選され、2007年に2期目を終えて知事を引退している。

片山県政は、情報公開と透明性の高い政治行政、「地域の自立と再生」、住民自治と「現場主義」(説明責任)、行財政改革、部局横断型行政などがその特徴を表す。片山県政の施策と片山の発言等からは、特に以下の4つが重要な県政運営の指針として抽出できる³。

第1に、住民自治である。片山は就任当初から「住民自治、地方自治という面では、ぜひ日本で一番花開く県にしたい、日本で一番生き生きとした行政が展開される県になりたい」(県議会、1999年6月9日)⁴と述べ、たびたび住民自治の重要性を訴えていった。片山は知事時代および知事退任後に多くの文章をマスコミに寄せているが、そこでも絶えず強調されているのは「自治」である(たとえば片山・塩川 2009)。片山が県政運営を行うに当たってその根幹に据えた理念が住民自治であった。住民自治と参加の具体的な施策としては、県民参加のビジョン作成、審議会・委員会への住民参加の促進、県議会の活性化、過疎地域日野郡への郡民会議設置などがあげられる。片山県政ではこの住民自治を頂点に置いて、以下の指針が位置づけられている。

第2に、「地域の自立と再生」である。「地域の自立」とは、「県民が主役となって、安心して暮らせる豊かで活力のある鳥取県づくり」であり、「中央依存から脱却を図り、住民や地方自治体自らが主体的に判断、決定し、実行できる力をつけていくこと」である。「地域の自立と再生」のために、各分野で競争力を向上させていく県民運動である「鳥取ルネッサンス運動」が展開された。これは、人、文化、食、もの、環境に優しいエネルギーといった地域資源を再認識し、意識的に活用することで、経済や雇用、文化などさまざまな面で地域のあり方を見直す運動とされる。具体的な施策としては、地域文化・芸術振興、地産地消、「鳥取自立塾」や「地方自治フォーラム」、子どもの成長と障害者の自立の環境づくり、新規産業・地場産業振興による雇用創出などが取り組まれた⁵。

第3に、情報・政策決定過程の公開である。住民自治と「地域の自立」のためには、情報公開、政策決定過程の透明化が不可欠となる。片山は「仕事の経過、結果はすべて公開」とするという原則を掲げた(1999年の県幹部に対する就任あいさつ。田中 2004:2)。県庁内会議・審議会・住民説明会や県予算編成過程の公開、県議会・県警文書の開示、県議会への根回し・答弁調整の廃止などを就任当初から矢継ぎ早に実行し、政策決定過程の透明化を図った。

第4に、「現場主義」である。国の方針に追随するのではなく、住民に一番近い地方自治体が現場で必要と考えることを選択・実行できる仕組みを構築する「真の地方分権」が重要であり、住民の目線に立った「現場主義(説明責任)」により、課題を解決していく県政の確立が必要とされた⁶。ハコモノ建設を抑制し、行財政改革は進めながら、他方では「現場」のニーズに応えるために行政機構の拡充も行っていた。

2 教育施策の拡充

片山県政の教育施策の概要を確認しよう。片山県政では知事就任の翌年(2000年)ごろから、新しい取り組みが多数実施され始めた(後掲の資料「片山知事就任後の鳥取県における教育改革の動き」参照)。30人学級、基礎学力調査、高校の普通教室の冷房整備、障害児教育での定数標準化、通学バス路線拡大、3地区の小学校への肢体不自由児部門設置、東部教育事務所新設、教育センター設置、幼児教育専門指導主事配置などが矢継ぎ早に実施されていった。これらの中には今では珍しいものではないが、当時においては全国にまだ十分普及していなかったものや前西尾知事時代には認められなかったものも多い。この他にも、美術講師や音楽教員の増員、県立図書館予算の拡充、市町村図書館バックアップ体制の整備や県立高校学校図書館への専任司書全校配置などが行われている。なお高校再編が1999-2004年に実施され、統廃合と特色ある学校づくりが推進されているが、これは前知事時代に策定された計画の実施である。

事務機構については、教育総務課(総務・福利厚生・施設整備各係)の教育総務課と教育環境課(施設整備担当)への分課⁷と東部教育事務所設置⁸による定数増が行われた。30人学級もいうまでもなく教員増配である⁹。また2001年には教育企画室も設置され、教育長の政策立案を支える組織が作られた。

片山は、前知事の残した公共事業計画の見直しと県財政の立て直しを自らの課題としつつも、教育や福祉の財政的充実を図った。県一般会計当初予算を1998年度と2006年度で比較すると、土木費は20.7%から16.0%に下がり、教育費は15.9%から18.6%へと上昇している¹⁰。片山は各所で教育問題について発言しており、教育に熱心な首長であったと言ってよからう。その課題認識は、家庭の教育力と地域の教育力の低下という状況に対していかに地域住民を巻き込んで家庭・地域の教育力再生の取り組みを起こしていくか、子どもの育つ環境の脆弱化という状況に対して行政がいかに環境整備に力を入れ、また子どもの視点、現場の声を尊重していけるかというものであった(県議会、2004年3月15日ほか)。県教育施策の拡充や県教育予算増には、こうした知事の意向があることを見ておく必要がある¹¹。

Ⅲ 片山県政における教育政策過程

以上のように、住民自治、「地域の自立と再生」、情報公開、「現場主義」の4つの基本指針の下、教育政策はどのようにして形成、決定されていったのか。以下では、知事と教育委員会の関係のありようを明らかにするために、教育施策の立案や教育委員会人事のプロセスを分析する。

1 県政初期の知事－教育長の対立

片山知事にとって県教育委員会はどのような組織として映っていたのか。片山県政初期の知事と教育長のやり取りを見る。

1つは35人学級の導入をめぐる議論である。知事に当選して間もない時期に開催された県議会では35人学級の導入について問われた片山は、自分の子どもについての経験も織り交ぜながら、「35人実施のための予算措置についてどうか」というお尋ねでございますが、…教育効果

その他について教育委員会でよく御検討して、意見を聞いてみたい・・・効果が上がる方策があれば、予算措置についてはその対応を考えてみたい」と(県議会、1999年6月14日)、予算措置について前向きに答弁していた。

しかし、同じ質問に対して有田博充県教育長は、「1学級の学級規模と教育効果、この両者の関係につきまして・・・客観的な相関関係が明確になっておりません。現在、国におきまして、調査研究協力者会議で学級編制基準の検討が進められておりまして、・・・私どももこの動向は注意深く見守りたい」として、もっぱら国の調査研究を待つ姿勢であると回答した。この答弁に対して、質問した議員は、知事が予算措置を取ると言っているのに国の動きを待つというのは納得がいかない答弁だと教育長を批判している。小人数学級問題はその後県議会でも取り上げられるが、「35人学級を全学年にという考え方は現在持っておりません」(県議会、2002年3月11日ほか)という教育長答弁は変わらず、県独自に教育条件改善を進めようとする姿勢を見せることはなかった。

学校週5日制の実施についても知事と教育長の対立が見られた。学校週5日制は2002年度より完全実施が予定されていた。前年12月の県議会で知事は、学校週5日制の実施については賛成できないと答弁している(県議会、2001年12月5日)。「学校週5日制が始まるのを前にして、地域社会、家庭では少なからず動揺がある」、「今の経済情勢の中で、保護者の皆さん、親もそんなに余裕があるわけではない・・・今になってボランティアのグループにどうだとか、キャンプをしようとか・・・対症療法的なことが出ておりますけれども、しょせんは対症療法的で、基本を間違っているからこんなことになる」と手厳しく学校週5日制を批判する。知事は住民自治と地方の自立、現場主義の立場から、地域の実情に合わせて実施すべきであり、場合によっては今般導入された特区制度を使って週6日制を実施することもありうるとの発言も県議会で行っている(県議会、2001年12月6日、2003年12月12日ほか)。しかし、有田県教育長は、家庭・地域と共に子どもを育てる大切さを説き、知事の意見に賛意を示さなかった(県議会、2002年3月11日ほか)。

以上はわずかな例に過ぎないが、片山県政初期の知事と教育委員会(教育長)の関係をよく表す事例である。地方分権化と地方経済の衰退、少子高齢化のもとで地方自立を可能にする自前の教育発展構想を考えようとする知事と従来からの中央志向型の教育行政を維持しようとする教育委員会の間の政策論には大きな懸隔があり、それがこのような県議会での対立となって表れたのである。

2 片山知事の教育委員会論

片山は教育委員会をたびたび批判した。地方自立の方策を探ろうとする片山にとって、「何を言っても硬直的な答えしか出てこない」のが教育委員会であった(県議会、2003年12月12日)。教育委員会は子どもや現場を見ず、文科省の方ばかりを向いており、学校教育の現場と乖離しすぎている。住民の目線に立った「現場主義」からすれば、行政とは住民にきちんと説明できなくてはならず、説明責任と透明性が求められるが、教育委員会はオープンな行政組織になっていないというのである。

学校週5日制問題の議論に際しても、「学校週5日制を導入するいうときに、最初からどうもごまかしや欺瞞的なことがあるのではないかと思う・・・私は、教育業界といいますか文部科学省や教育委員会の皆さんに本当にお願いしたいのは、みんなで何かうそをつくようなこと

をやめたらどうか、もっと率直に物を言われたらどうか、教育の原点はそこにあるのではないかと思うのです。みんなが子供たちのためだといって大合唱しているのを聞くと、私は何か背筋が寒くなるような感じがするのであります」とまで言ってその閉鎖性や国への従属姿勢を非難している(同上)。

ただし、片山は教育委員会廃止論者ではない。今日教育委員会制度は、文科省を中心とした「中央集権的な仕組み」の問題が大きいのであって、教育委員会の専権事項は侵してはならないという¹²。

しかし、また同時に教育のあり方について政治家が議論することを排除してはならないともいう。「教育のあり方を考えるというのは、地方行政一般の問題として、政治の問題として当然取り扱うべき問題だ」、「政治的中立性を重んじるからといって、政治家が・・・人事などに口を出してはいけませんけれども、教育のあり方について議論をし、提言をする、意見をすることまでも排除するということではいけない」。なぜなら、「もし教育に政治家が口を出さないということになったら、それはまさしく官僚制になるのです。官僚に任せっ切りになるのです。そういうことは民主主義では許されない」からである(県議会、2003年12月12日)。

片山にとって「民主主義というのは、民意を代表して政治を行う、行政を行う」ことであり、「民意を注入するということは当然必要」なのである(同上)。知事や政治家も教育行政に関心をもち、教育委員会に対して積極的に働きかけていくことが必要とされる。ただし、教育については、教育委員が重要な役割を果たさなければならない。

片山は教育委員会に対して手厳しい批判を加えつつも、その存在自体は否定すべきものではなく、1つには政治的中立性の点から、いま1つには民主主義あるいは住民自治の点から地方政治・行政において必要なものと位置づけられていた。

もっとも、教育委員会の期待される役割とその現実の姿の落差は非常に大きかった。知事・県教育委員懇談会で知事は、学校週5日制問題に関して、教育委員にもっと現場の声を聞いて事務局に伝え、指揮監督してもらいたいと強く要望したという(教育総務課聞き取り)。知事退任後に書かれた文章では、教育委員が非常勤職であることを取りあげ、「片手間のトップで教育行政の責任が果たせるのか」と制度の問題を指摘している(片山 2010:98)。

3 教育委員会に対する知事からの働きかけ

地方自立の構想を探る知事と中央志向の教育委員会の間に対立が生じたが、片山知事はさまざまなチャンネルを通して県教育委員会に働きかけ、その自主性・自立性を高める動きに出る。以下でその経過を追っていく。

(1) 教育ビジョン・提言書の作成

知事側からの教育委員会への働きかけの意味をよく教えてくれる事例が、教育ビジョンと提言書の作成である。

片山県政では総合計画の策定を取りやめている。前知事時代に作られた第7次総合計画(1996～2000年)は、1兆3000億円を超える投資的経費を計上し、それが県財政を大きく圧迫することは明らかであった。そこで、知事に就任した片山は、第7次総合計画を1999年度で停止したが、それにとどまらず、総合計画(第8次)の策定自体を取りやめることとした¹³。その代わりに、2000年4月に「鳥取県21世紀ビジョン」が策定された。これは県民が幅広く参加し、

多数の意見が集約された県民の「意見集」のようなもので、通常の総合計画のように全分野を網羅したものでもなければ、長期にわたって実施していく事業計画書でもない¹⁴。

知事部局はこうに総合計画を廃止したのであるが、県教育委員会は従来どおり、10年間にわたる長期計画の策定作業に入った。2000年5月に「21世紀鳥取県教育ビジョン」が策定される。

この動きに対して、知事は企画部に指示して、「21世紀の人づくりと教育のあり方を考える委員会」を設置させ、同委員会は2000年3月に「提言書」を出している。県教育委員会の教育長期計画「21世紀鳥取県教育ビジョン」の策定作業の方が先に開始されていたのであるが、あえて別に委員会を設置して「提言書」を作らせたのである。

これら2つの文書に上下関係にはない。「21世紀の人づくりと教育のあり方を考える委員会」提言書は、コミュニティスクールや中高一貫教育などを提言したものであるが、教育委員会の施策・行政が特にこれに拘束されるわけではないという（地域自立戦略課聞き取り）。

それでも、この提言書を教育長期計画にぶつけるようにして策定させたのは、知事（部局）が県教育委員会に外から「揺さぶり」をかけ、「刺激」を与えるためであった。知事は、県議会での同分野の2つの文書の重複を問う質問に対して、①人づくりは教育の分野だけに限られない、②教育委員会の設営した土俵の中で出てくる意見というのはおのずから制約がある、③専門部局では制度上障害があるようなことはなかなか検討対象にならない、という理由をあげ、下のように述べている。

教育委員会にとっては、この企画部でやりましたビジョンというのは、ちょっと迷惑かもしれませんが、部外者が余計なことをして大きなお世話だと思っておられるかもしれませんけれども、私は、このしゃべの意見というのは、外部の方の辛口の意見というのは、ぜひ謙虚に耳を傾けていただきたいと思うのです。文部省の方ばかりを見るのではなくて、こういう外部の、時には辛口で耳の痛いこともあるかもしれませんが、そういう意見にもぜひ耳を傾けていただいて、これからの教育の中に反映させていただきたい。両者の関係はそうあってほしい、こう思っております。これこそが地方分権時代の教育にふさわしいやり方だと考えております（県議会、2000年9月22日）。

つまり、教育委員会がより開かれた視野をもって教育行政を行うようになることを期待して、あえて知事部局側で対抗的な文書を策定させたということである。2004年1月に「教育の自立」鳥取フォーラムが開催され、愛知県犬山市の石田芳弘市長や鳥根県出雲市の西尾理弘市長と片山知事のパネルディスカッションが行われているが、これも教育委員会に「刺激」を与える意味があったということである（地域自立戦略課聞き取り）。

（2）部局連携プロジェクトチーム

片山県政第2期には、「改革・自立推進本部」が設置され、部局横断型の取り組みが拡大されている。これは「縦割組織で対応しにくい課題について、組織の横断的な連携を図る」ことを目的とし、7つのプロジェクトチーム¹⁵を設置して重要テーマを検討し、事業推進を図ろうとするものである。「改革・自立推進本部」の設置による部局横断型県行政プロジェクトチームの設置は、教育委員会を他部局との連携関係に引き出してくる効果をもっている。

当時、鳥取県では不登校比率が全国でも最も高く、それへの対応が課題となっていたが、教育委員会だけでは十分な対応ができなかった。そこで「改革・自立推進本部」の「個人の自立推進プロジェクトチーム」では、「居場所のない子どもたちへの支援ワーキンググループ」を設置し、教育委員会と福祉など他部局が連携して課題解決に取り組むこととされた（地域自立戦略課聞き取り）。

片山知事 2 期目のマニフェストには、障害者のための作業所増設（50カ所）、子どもの健全育成、1 人ひとりが輝く地域づくり、障害者児の自立支援などが掲げられている。「改革・自立推進本部」は、マニフェストにあげられた項目の実現を目指して、県各部局が連携する場となっている。これによって、従来の教育行政では取り組まれなかったことが実現するようになった¹⁶。

（3）教育長等の人事

戦後鳥取県では、行政職出身 1 人を除いて教育長は代々教員出身者が占めていた。しかし、先述の学校週 5 日制をめぐる教育認識の違いに顕著に表れていたように、片山知事は 1 期目当初の教育長とは良好な関係を築けず、2002 年 4 月に保健福祉部長（藤井喜臣）を教育長に抜擢した¹⁷。知事部局側の職員を教育長に就任させてからは、知事部局と県教育委員会の連携が進むようになった。また教育委員の人選も、校長経験者を外すなど、知事の意向が反映されるようになった（教育総務課聞き取り）。前知事時代の教育委員選任は、知事サイドから自民党系会派の数名の議員に推薦を依頼するのみで、「丸投げ」の状態にあった（田中 2004:81）。

県教育委員会と知事部局の人事交流は、以前は限定的であり、県教育委員会に 20～30 年在籍するのが普通だったが、片山県政になって県教育委員会の職員で知事部局未経験の者は非常に少なくなっている¹⁸。

片山県政は、教育長と教育委員の人事を知事が掌握するとともに、知事部局と教育委員会の人事交流を常態化させ、職員人事面からも教育委員会と知事部局の一体化を図った。

4 教育委員会の積極化

以上のような知事からの多面的な働きかけや組織的な連携などによって、県教育委員会の姿勢には変化が見られるようになる。中央志向的で消極的な姿勢に終始していた教育委員会も次第に新しい提案や要求を積極的に出すようになってきたのである。

教育委員会は従来、新規予算や定数増の要求はなかなか出すことはなかった。また定数要求しても、たいていは財政課長査定止まりになるということもあった。これに対して片山知事は部長査定、知事査定までがんばって持ってあがってきてもらい、知事自身が査定したいと県教委を励ました。それを受けて、教育委員会は予算要求において積極的な姿勢を見せるようになり、財政課に対しても内容的な面から予算要求の根拠を主張していくようになったということである。知事は教育の重要性について各所で発言しており、それが教育委員会にとって大きな「励まし」であった。「知事の発言に支えられて、教育委員会も思い切って予算要求なり定数要求なり、施策を実現できる」という（教育総務課聞き取り）。

こうした変化の発生は、片山県政が予算査定過程をオープンにしたことも大きく関わっている。財政課と担当課のやりとりは庁内 LAN の電子掲示板に掲載され、どの部署からでも閲覧できる。2003 年 9 月からは財政課長査定や総務部長査定の段階からインターネットで公開され、

さらに知事査定もマスコミによる取材が許可されるまでになっている(田中 2004:7-8, 204)。

こうして知事の後押しと予算編成過程の透明化により、消極的な姿勢に終始していた教育委員会の要求は膨らんでいった。重要な提案は認められ、教育予算・職員定数は拡大した。具体的な施策の拡充は先述の通りである。

5 開かれた教育政策論議

片山県政では審議会のあり方や県教育委員会と県議会の関係が変化し、教育政策論議の場がより開かれたものになった。

(1) 審議会委員選任と政策論議プロセスの変化

まず教育委員会に設置される審議会等の委員の選任のあり方が変化した。審議会はこれまで充て職で構成され、県教育委員会の意向が入った答申を出させ、それをお墨付きとして改革を進めていくというのが従来やり方であったが、片山県政では、充て職の組織代表を減らし、幅広い視点をもって意見の言える人物が選ばれるようになった。たとえば、鳥取県教育委員会では高校教育に関する審議機関として高等学校教育審議会が常設されているが、委員選任のあり方が変更された。委員20名中、4名を占めていた県議指定席が一般公募委員に変更された¹⁹。

また審議会答申の扱いも「参考意見」としてとらえ、それを「たたき台」にして教育委員会で議論するというプロセスが生み出された。さらには、審議会の議論の途中で経過を県議会常任委員会に報告し、意見をを得る機会も設けられた²⁰。県議会では、知事と教育長は原稿無しで答弁をするようになった。片山知事が事前に根回しして質疑と答弁を儀礼的に行う県議会のあり方を「学芸会」と批判したことはマスコミに大きく取りあげられたが、それを機に議会の討論は率直なものとなり、時に知事提案が否決される事態も生じるようになった(田中 2004:74-111)。本会議だけでなく常任委員会の討議も活発化し、こうした県議会の変化によって県教育委員会も開かれた政策論議に引き出されていくこととなった。

(2) 施策・事業の見直し

策定済みの施策・事業を県教育委員会自身が見直すことも行われるようになった。前知事時代の1998年に策定された高校教育改革計画は終了年度を2004年度としていたが、少子化や教育条件の改善という点から見直しの必要性が生じてきた。計画は学級規模を4～8学級としていたが、4学級を維持できない学校が出てくる可能性があった。教育長は県議会で、今回の高校改革は期間が長すぎた、社会の変化が非常に早くなっており、生徒や地域の実態に応じて「柔軟な見直し」が必要だと率直に答弁している(県議会, 2004年6月10日)。この後、実際に3学級校が認められるようになった。

また高校教育改革計画で新しく設定したコース制が実態に合わないという高校校長の声があり、県教育委員会高校改革室ではメンツにこだわらずにこれを廃止とした。県教育委員会には「国を見るのではなく、世間を見て県の施策を出す」という姿勢が生まれ、「国が言っているからやるというのでは共倒れとなる危険性がある」との認識までもつようになっている(教育総務課聞き取り)。

6 県教育委員会と市町村教育委員会の関係

「現場主義」に基づき、県教育委員会から市町村教育委員会への支援策を拡充したことも片山県政の教育施策の特徴である。後掲資料を見ると分かるように、教育改革項目の中には義務教育の充実に資する取り組みが多く含まれており、市町村教育委員会の教育充実の努力を下支えする施策が生み出されていったことが分かる。

鳥取県は2001年度の秋田県の小人数学級導入に次いで早く、2002年度に小学校1・2年生の30人学級を導入した。県は大きな財政赤字を抱えていたが、知事は小人数学級の導入に踏み切った。問題は財源負担であり、小人数学級を導入するかどうかは市町村の任意とし、導入を希望する市町村には200万円の協力金を拠出させるという他県とは異なる方式を採用した。県費負担教職員制度により市町村立小中学校の教職員給与は県が負担することとされているため、県議会でも疑義が出されたが、知事は次の3つをこの方式を用いる理由として挙げた。第1に90人近くの教員を増員するために、教員と警察官を含む県職員の賃金カットを行う政策（「雇用のためのニューディール政策」）を導入したが、教員の増員は市町村立学校の教育環境整備のために行ったので、市町村にも一部の負担を求め、バランスを取りたいこと、第2に県財政の負担が大きいこと、第3に30人学級を実施する必要があるかを市町村でもよく議論することを通じて、本当に必要なことは国や県の施策がなくても取り組む姿勢をもてるよう市町村および市町村教育委員会の教育行政力量を高めてもらうことである（県議会、2002年3月1日）。

30人学級導入のための市町村協力金の導入は、市町村の国・県への依存的な姿勢を正し、教育課題解決のための政策力量を高めることをねらいの1つとしていた。これも片山の言う地域の自立と住民自治の論理に位置づくものと言える。

2001年度から県教育委員会は、現場に近い町村で教育課題を解決するという趣旨で「町村教育委員会支援事業」を開始している。その中でも重要なものは「地域教育担当指導主事派遣事業」であった。これは県教育委員会から町村教育委員会へ専門職員（地域教育担当指導主事）を派遣し、多様な地域の教育課題の対処に当たらせるもので、人件費の2分の1を県が助成する。派遣期間は3年間で、4年目から町村の自立事業にしなければならない。2001年度3町、2002年度10町、2003年度3町に派遣されている²¹。これも全町村一律ではなく、希望町村のみに補助を行う方式を採用している。

市町村に対する教育支援事業は、片山県政が開始した新たな取り組みであった。ただし、これによって市町村をただサービスや財を受け取るだけの受動的な存在にしてしまってはならないとされ、上述のような県市町村の経費分担協力方式や事業実施における市町村の選択方式が採用された。片山県政の市町村支援策には市町村・市町村教育委員会の自立化を促す論理が組み込まれており、県教育委員会と市町村教育委員会の関係は双方の自立化を基底において構築されようとしたといえる。

Ⅳ 考察

1999年に発足した鳥取県片山県政を事例として、ポスト55年体制下の地方教育政策の形成・決定過程を、特に知事－教育委員会関係に焦点を当てて分析してきた。

第1に確認されるのは、鳥取県では2000年代に入って多くの新たな教育施策が推進されており、それには知事の主導性が大きく預かっていたことである。経済のグローバル化やポストフォーディズムへの移行のもとで、旧来の保革対立政治は弱まり、知事・議会協調体制も弛緩するようになった。地方分権と行財政改革の要請の高まりは、知事に大きな力を振るう機会を生み出した。片山知事の積極的な県政改革もこうした政治・行財政の変動の中で生じたといえる。とりわけ教育について言えば、鳥取県のような過疎県において地域の将来構想を考えていく中で、高いプライオリティを与えられるようになっており、そのことが知事の積極的な教育施策と知事主導の教育改革を生み出したと捉えられる。

第2に、知事教育委員会への働きかけは、これまでの地方教育行政の中央志向と閉鎖性によって引き出されているという面も指摘しておかねばならない。県教育委員会には地域発展に資する教育施策を打ち出す政策立案能力と資源が不足しており、知事は教育提言書作成から教育委員会人事、審議会運営、部局間連携、教育施策立案までさまざまな回路を通じて教育委員会の活性化を図らねばならなかった。

ただし、その手法は教育委員会の従属化ではなく、その自主性の向上を目指すものであった点を片山県政の特徴として指摘しておく必要がある。地域の自立化(地方分権)、情報公開と透明性・説明責任を指針とする県政改革を通じて、知事・県庁・県議会・県教育委員会の間の緊張関係が作り出された。また、教育委員への働きかけを行い、住民自治を充填しようとした。これは、地域教育政治の諸アクターを自律化させ、いわば教育をめぐる討議的公共空間の形成を図ろうとしたものと捉えられる。片山県政の教育施策の拡充は、このような政策過程転換のもとでもたらされたのである。二代表制と教育委員会制度を前提としたとき、現場・当事者のニーズへの応答を重視し、既存の政治・行政エリートの閉鎖的な関係構造を崩してオープンな討議を復活させようとした片山県政の動きは、教育委員会制度を本来の趣旨に沿って実質化しようとするものと評価できる。

第3に、しかしこうした教育委員会の自立化が期待されながらも、結局のところ合議制執行機関としての教育委員会はフォロワーの位置に留まったといえる。知事のサポートを得ても、教育委員が主体的な政策立案や議論を行い、あるいは民意を集約して施策に反映させる役割を十分に果たしたとは見られない。教育改革策も知事発案のものが多く、部局横断型事業の推進を図る「自立・改革推進本部」も実質的には知事マニフェストを推進するという役割をもっていった²²。片山県政は教育委員会の活性化、自立化を図ろうとしたが、その狙いが十分に果たされたとは言いがたい。

政治変動と地方分権・行財政改革の要請、地方の自立を再生における教育のプライオリティの上昇、従来の教育委員会の中央志向と閉鎖性の見直しの必要性といった要因が知事を教育改革の舞台に押し上げている。本稿が取り上げたのは鳥取県1ケースに過ぎないが、ここで描き出された地方教育政策過程は、現代の地方政治と社会経済変動を背景にした構造的なものと理解されよう。

本事例からは、教育の充実を図り、住民自治・民意を重視した県政においても、自治体教育行政における権力均衡と教育委員会における民主的正統性の調達は困難であり、それを実現する方法を考えることがあらためて課題として浮かび上がった。今後、教育委員会はますます競争化が進む二代表制の下で政策形成を行っていくことになる。その中で教育委員会が期待される役割を果たすためには、民意の汲み上げを通じて民主的正統性の確保を図る必要があ

る。しかし、その方法の探索は容易ではない。

ポスト55年体制下の政治は、競争型デモクラシーと特徴づけられる（中北 2012:195）。現代政治においては保守革新の対立軸が弱まり、従来の政治組織に包摂されない住民が増加することで、議会は恒常的な不安定性を抱え、これに代わって既成政党に依存しない政治リーダーが台頭してくる。それに対抗するため、参加・熟議型デモクラシーの重要性を言うことはできるが、参加や熟議に対してはその困難さや限界の指摘もある（土屋 2012:295-299, シャピロ2010:223-224）。もちろん、参加・熟議型デモクラシーの方法を探ることが全く無意味だというわけではない。私たちはそれほど完成された社会制度のもとで生きているのではない。教育ガバナンスを改善していく方法を多様な次元で探ることが求められる。

注

- 1 鳥取県人口移動調査（2014年度）(<http://www.pref.tottori.lg.jp/243856.htm>, 2015年3月30日確認)。
- 2 『鳥取県勢要覧』2013年版。2011年度県歳入に占める地方交付税比率は37.3%, 財政力指数は0.257で全国最低クラスである。
- 3 以下、片山県政全般については田中2004および同県への調査で収集した資料に多くを依拠している。調査は、2005年2月に鳥取県企画部地域自立戦略課（「改革・推進本部」事務局）、県教育委員会教育総務課・小中学校課・高等学校課・家庭地域教育課等に対して行った。
- 4 以下県議会の論議はすべて鳥取県議会の「議事録の検索と閲覧」サイト (<http://www.db-search.com/tottori/index.php/>) による。
- 5 鳥取県地域自立戦略課資料「片山知事2期目の『県民との約束』」・「鳥取ルネッサンスの試み」
- 6 同上。
- 7 これにより課長職を増員されることとなり、教育環境課課長は施設整備のために現場を回って現場の要求を集められるようになったという（教育総務課聞き取り）。
- 8 これにより本庁指導主事は学校指導訪問を同事務所に任せられるようになったという（教育総務課聞き取り）。
- 9 「雇用のためのニューディール政策」による職員給与5%カットで財源が捻出されている（田中 2004:240-241）。
- 10 鳥取県財政課HP (<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=32611>, 2011年6月28日確認), および朝日新聞2003年3月28日朝刊鳥取1面。
- 11 なお、片山知事は義務教育国庫負担金制度の存廃・削減問題では反対を唱えた。地方六団体『国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための「三位一体の改革」～』（2004年8月24日）に「付記意見」として記載された片山知事の意見は次の通りであった。「義務教育費国庫負担金の削減には反対。国庫補助負担金等に関する改革案を政府に提出することについては賛成であるが、税源移譲額が3兆円に達しないのであれば、義務教育費国庫負担金については補助金削減リストから外すべきである。」。
- 12 『第18回 地方分権改革推進委員会議事録』（2007年9月18日）の「片山善博氏からのヒアリング及び質疑」より。
- 13 その言い分は、知事の任期を超えた計画を作っても責任が持てない、総合計画はハードの数字だけが並べられ県民の総意で作られていない、金科玉条になって民意とのずれが生じるとものであった（田中 2004）。
- 14 現代のような変化の激しい時代には、計画といっても常に見直しが必要である。県民の意見を県庁各局に

投げかけ、それに対して各部局が自発的、内発的な行動・活動を行うことが期待される。怠慢は逆にその部局の存在意義が問われることになるため、部局は手が抜けないのだという（地域自立戦略課聞き取り）。なお、このビジョンは毎年改訂が加えられていったが、役目を果たしたということで2003年度限りで改訂はストップされ、県政の指針としての地位を失うに至っている。

- 15 7つのプロジェクトチームと検討項目は、①鳥取県県内ネットワーク推進（地産地消の推進、学校給食・県立病院・社会福祉施設での県内産食材の使用促進、地域住民密着型サービス産業の振興、循環型産業構造の構築、県産品（木材）の利用促進、「鳥取の食」の環境づくり）、②行政機能向上（庁風づくり・経営品質の向上導入、県民参画・協働推進、BPR推進・庶務センター設置、規制緩和・権限委譲の推進）、③雇用創出（4年間（2003～2006年度）で1万人の雇用創出、新産業・成長分野の新興、地場産業の振興、行政による直接雇用）、④自然エネルギー開発（太陽光発電・風力発電等の自然エネルギーの導入促進）、⑤総合交通体系整備（公共交通機関整備・利用促進、高速道路・空港・港湾等基盤の整備促進）、⑥文化・観光振興（地域の自立に向けた文化・観光振興、町並み整備、観光客誘致）、⑦個人の自立推進（子どもの健全育成、1人1人が輝く地域づくり、障害児（者）の自立支援）である。地域自立戦略課資料より。
- 16 県教育委員会への聞き取りによれば、「改革・自立推進本部」は教育委員会にとって他部局との「相乗効果を生む場」、「アイデアを練り事業化を考えていく刺激の場」とあるという。
- 17 片山知事の頻繁な人事異動と抜擢人事について、田中（2004）を参照。
- 18 2005年2月調査時には、2名のみということであった。
- 19 また、男女どちらの性が4割を下回ってもならないという「男女4割条項」も制定された（2000年12月制定男女共同参画推進条例による）。
- 20 片山県政では、県設置審議会の全面公開が行われた。また審議会では実質的な議論が行われるよう、資料は事前に委員に送付し、会議で事務局側が資料を読み上げるものがないよう運営方式も変更された。知事は審議会での挨拶において、事務局案がおかしいと思ったらそう声を上げてほしいと呼びかけている（田中2004:45）。
- 21 鳥取県教育委員会教育総務課資料「町村教育委員会支援事業」。
- 22 県民参加で2000年4月に策定した「鳥取県21世紀ビジョン」は、結局「知事に、時代に即応しないものはだめだと否定されて」、2003年度限りで廃止された（教育総務課聞き取り）。

参考文献

- 伊藤正次（2002）「教育委員会」松下圭一他編『岩波講座自治体の構想4 機構』岩波書店
- 乾彰夫（2004）「東京都の教育改革—分権改革下における教育と教育行政の専門性・自律性をめぐって—」『教育学研究』第71巻第1号
- 小川正人（2010）『教育改革のゆくえ—国から地方へ』筑摩書房
- 片山義博（2010）『日本を診る』岩波書店
- 片山義博・塩川正一郎他（2009）『「自治」をつくる—[教育再生／脱官僚制／地方分権]』藤原書店
- 久保田滋他編著（2008）『再帰の近代の政治社会学—吉野川可動堰問題と民主主義の実験』ミネルヴァ書房
- 佐藤俊一（1997）『戦後日本の地域政治—終焉から新たな始まりへ』敬文堂
- シャピロ、イアン（2010）『民主主義理論の現在』慶應義塾大学出版会（原著 Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, Princeton, N. J. : Princeton University Press, 2003）

- 新藤宗幸 (2002) 「教育行政と地方分権化」 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
- 新藤宗幸 (2010) 「地方政治の現状と課題－地方分権改革の低迷と首長権力の策謀－」『市政研究』169
- 新藤宗幸 (2013) 『教育委員会－何が問題か』岩波書店
- 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
- 竹岡健治 (2008) 『横浜市教育行政の研究－中田市長の登場で何が変わったか』スペース伽耶
- 田中成之 (2004) 『“改革”の技術－鳥取県知事・片山善博の挑戦』岩波書店
- 土屋明広 (2012) 「教育コミュニティと法－われわれが学校に参加する条件とは何か－」 江口厚仁他編著『圏外に立つ法／理論－法の領分を考える』ナカニシヤ出版
- 中嶋哲彦 (2013) 「収奪と排除の教育改革－大阪府における私立高校無償化の本質－」『世界』第830号
- 中北浩爾 (2012) 『現代日本の政党デモクラシー』岩波書店
- 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
- 穂坂邦夫 (2005) 『教育委員会廃止論』弘文堂
- 堀和郎・柳林信彦 (2009) 『教育委員会再生の条件』筑波大学出版会
- 三上昭彦 (2013) 『教育委員会制度論－歴史的動態と“再生”の展望』エイデル研究所
- 武者一弘 (2010) 「教育の構造改革とガバナンスに関する研究の覚え書き－長野県上田市の教育行政再編をめぐる動きを事例として－」『信州大学教育学部研究論集』第2号
- 村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学』木鐸社
- 横井敏郎 (2004) 「分権改革下の地方教育行政における『民衆統制』－岐阜県における知事主導の『教育改革』－」『教育学研究』第71巻第2号

〈資料〉

片山知事就任後の鳥取県における教育改革の動き

鳥取県教育委員会教育総務課

【視点】

- 現場主義: 教育長はじめ教育委員会幹部が現場を見て声に謙虚に耳を傾け柔軟に対応
- 連携の推進: 知事部局, 市町村, 教育関係団体などの関係機関との情報交換や連携強化

【具体的な取り組み】

教育県民運動

- ・「21世紀鳥取県教育ビジョン」の策定 (1999～2000)
- ・教育だより「とっとり夢ひろば」の発行 (2000～)
- ・みんなで進める教育県民大会の開催 (2000～)
- ・みんなで進める教育推進会議の開催 (2000～2002)
- ・みんなで進める教育実践モデル事業の実施 (2001～2004)

義務教育

- ・小学校1年生の36人以上の学級に, 非常勤講師を配置 (1999～2001)
- ・不登校生徒対応教員の配置 (2000～2002)

- ・ 適応指導教室の増設 [3カ所→9カ所] (2001～)
- ・ 小学校1, 2年生の30人学級 (2002～)
- ・ 基礎学力調査の実施 (2002～)
- ・ 司書教諭の全校配置 (2003～)
- ・ 中学校1年生の30人学級のモデル実施 (2003～)
- ・ 中学校1年生の35人学級 (2004～)
- ・ 教育センター内に学校教育支援室を開設, スーパーバイザーを派遣 (2004～)

高等学校教育

- ・ 高等学校教育改革実施計画の決定 (1999)
- ・ 県立高等学校の再編成 [新設5校, 廃止11校] (1999～2004)
- ・ 教育の情報化 (2000～2004)
- ・ 県立高等学校に学校図書館司書 (常勤) を配置 (2002～)
- ・ 司書教諭の全校配置 (2003～)
- ・ 県立学校普通教室への冷房整備 (2003～)
- ・ 鳥取緑風高等学校 (定時制・通信制単独校) の開校 (2004)

障害児教育

- ・ 学習障害等専門教員の養成, 配置 (2000～)
- ・ 養護学校高等部への希望者全員入学に向けた環境整備 [定数, 施設] (2001～)
- ・ 通学体制の整備 (2003～)
- ・ 倉吉養護学校に肢体不自由教育部門を設置 (2004)
- ・ 鳥取聾学校ひまわり分校に小学部を設置 (2004)

その他

- ・ 東部教育事務所の開設 (2001)
- ・ 指導主事 (地域教育担当) の町村教育委員会への派遣 (2001～)
- ・ 博物館の充実 [定数増, 企画展等の拡充] (2001～)
- ・ 教職員研修体系の見直し, 充実 (2002～)
- ・ 「教育研修センター」を「教育センター」に改組, 大幅な定数増 (2002～)
- ・ 幼児教育専任指導主事の配置 (2002～)
- ・ 鳥取県ジュニア美術展覧会の開催 (2003～)

Relations Between Governor and Board of Education Under the Post-1955 Political System in Japan : Education Reform of Katayama Government in Tottori Prefecture

Toshiro YOKOI

Key Words

Board of Education, Governor, Education Policy, Educational Administration, Education Reform

Abstract

This Study aims to clarify the decision process of the local education policy under the post-1955 political system in Japan, focusing on relations between the prefectural governor and the board of education, in the case of Katayama government in Tottori prefecture.

Firstly, we can find that a lot of new education measures got available in Tottori in the 2000s and they were promoted by the governor Yoshihiro Katayama.

To the second, we can see that the pressure to the Board of Education from the governor was brought out by the Ministry of Education orientation and the closed organization culture of the Board of Education. The prefecture Board of Education were so poor in the ability for policy making and the resources to build up the education measures to contribute to local development. The governor had to activate the Board of Education through various routs like personnel affairs of the Board of Education, the collaboration in policymaking between the governor's office and the Board of Education.

Thirdly, while the independence of Board of Education was expected, it remained at the position of the follower to the end. We found that the member of the Board of Education could not make policies independently and represent the resident's preference, even if they got the support of the governor.

From this case study, we see that it is very difficult for the Board of Education to obtain the democratic legitimacy even under the governor that attached great value to resident autonomy. It is a big challenge for us to explore the way to balance power in the local educational governance and enhance the democratic legitimacy of the Board of Education.