

新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制

—2015年度総合教育会議・大綱の運用実態から—

本田哲也

Control over the Board of Education by Mayor under New System of Board of Education:
Report on the Survey of the Council on Educational Policy and Educational Outline in 2015

Tetsuya HONDA

The purpose of this paper is to clarify the pattern of ex-ante control of the Boards of Education by mayors under the new Board of Education system, using the principal-agent theory. In particular, I focus on the council on educational policy and the educational outline for annual performance in prefectures and designated cities, using an analysis of aggregate data. According to the principal-agent theory, this system gives them a power to control over the Boards of Education by mayors.

The following is the finding of this research. In some municipalities, mayors tend to strengthen a control over the Boards of Education: on the other hand, in the other municipalities, mayors tend to loosen a control over the Boards of Education. As a result, mayors do not always exert power to control the Boards of Education.

1. はじめに

目次

1. はじめに
2. 先行研究と理論枠組み
3. データの概要・分析手法
4. 分析
 - 4-1. 総合教育会議の開催回数
 - 4-2. 総合教育会議の事務局
 - 4-3. 総合教育会議の参加者
 - 4-4. 大綱の策定プロセスと意見聴取の有無
 - 4-5. 大綱の対象期間
5. おわりに

2015年度から新教育委員会制度が施行され既に1年が経過した。教育委員会制度改革は、第二次安倍晋三政権成立後、予見性の高い政策課題であった¹。本人・代理人論に照らして考えれば、エージェンシー・スラックをできうる限り低減させるために、打つべき手の多くが打たれたと考えられる。なぜなら、一部自治体においては、既に実践済みの政策手段が採用されたこと²から、「先進自治体」による先行的な取り組みが政策パッケージとなっているとも言えるからである。一方で、学界には“1956年地教行法制定以来の教育委員会制度の全面改定”（高橋2015）とのインパクトをもって受け止められている。いずれにせよ、今後の教育委員会制度改革により、首長による教育行政への関与は容易になったのである（小川・村上2014：20頁）。

しかし、教育委員会制度改革に関する研究は、高

橋(2015)が整理するように、いずれも法制度上の議論に留まっている。十分に経験的なデータが蓄積されているとはいいがたいが、新教育委員会制度施行から1年が経過したこともあり、経験的なデータをもって新制度に関する分析を進めなければ、制度改革の影響も十分に検証することはできない。そのため、本稿では、2015年度の新教育委員会制度の運用実態を手掛かりとして、首長・教育委員会間関係に関する分析を行う。具体的には、新教育委員会制度下で新たに付与された政策手段としての総合教育会議および大綱に着目して、新制度下での首長・教育委員会間関係について実態を整理し、その特徴を明らかにする。

2. 先行研究と理論枠組み

新教育委員会制度に関する研究は、高橋(2015)による体系的なレビューがある。高橋は、“政策批判型アプローチ”、“素材提供型アプローチ”、“法規解説型アプローチ”、“法解釈学アプローチ”という4つのアプローチにより新教育委員会制度に関する研究動向を整理する。本論文は、言うなれば5つ目のアプローチである「経験分析型アプローチ」と言える。これまでは、改正地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、改正法)制定過程における審議経過や施行通知に基づいた法規解説や憲法、教育基本法等の既存法制度に照らして考える法解釈が主流であったが、制度施行後は、上述の論点に加え、制度の運用実態に基づく経験分析アプローチが必要である。

また、今次制度改革により教育長職は、特別職となった。議会同意が必要とはいえ、首長による任免が可能になったことが大きな特徴であると指摘されている(辻村2014:78頁)。教育長が政治任用職であることを鑑みれば、首長の代理人として教育長を位置づけることができ、本人・代理人論を適用し、首長・教育長間関係を分析することが可能となる。

本人・代理人論³から新教育委員会制度を捉えたと、本人たる首長が代理人たる教育長に対して、コントロールする手段を首長に付与したのものであると考えられる。曾我は、代理人が本人の意図に反する行動

を取った結果生ずるエージェンシー・スラックを低減させるためには、事前と事後のコントロールがあることを指摘する⁴。“事前コントロール”の目的は、いかに“能力があり政策選好も近い官僚を代理人として選び出し、リソース(資源)を付与する”かであり、“事後コントロール”の目的は、いかに“政策実施において、官僚が怠けたり、逸脱行動をとったりすることを抑止する”かである(曾我2013:24頁)。本稿では、いかに適切な代理人を選抜し、その代理人へ資源を付与するのかという観点から、事前コントロールに着目する。事前コントロールには、“選抜方式”、“政策形成手続き”、“組織編制”という3つの手法がある⁶(曾我2013:22-29頁)。

第1の選抜方式には、自由任用か資格任用かという2つの類型があり、前者がいわゆるパトロネージであり、後者がメリット・システムと呼ばれるものである。自由任用と資格任用の大きな違いは、任用に際して、客観的に証明可能な専門的知識や技能を持ち合わせているかを問う点に違いがあり、前者はそれを必要とせず、後者はそれを重視する。戦後の一時期を除いて、教育長は資格任用ではなく、自由任用であった⁷。一見すると自由任用のほうが、本人と代理人との間の乖離を生じさせないように思われるが、必ずしもそうではない。なぜなら、曾我也指摘するように、自由任用の場合、“政策選好を、外部から観察することは難しい”ため、“政治家と選好が一致しない者が、あたかも一致しているかのように偽ることは可能”(曾我2013:26頁)だからである。

第2の政策形成手続きとは、“政策形成や政策実施の際のルールを策定しておくこと”(曾我2013:26頁)である。具体的には、政策形成のルールは、“政策案の作成にあたって、どの人々の意見を聴取しなければならないとか、どこから情報収集をしなければならないかといったことを決めておく”(曾我2013:26-27頁)ことを指している。また、政策実施のルールは、“行政手続法に代表されるものであり、許認可等の行政行為の基準を明確化し、処理の手順や期間を定めておくこと”(曾我2013:27頁)であるとしている。政策形成や政策実施のルールを定めておくことは、政治家の支持基盤となる集団や個人の利益が、

新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制

政治家が個別案件に介入せずとも、実現されることを目指すものである。そのため、政策形成に際して、より多くのルールを本人である政治家が定めることは、事前コントロールの強化を志向していると考えられることができる。

第3の組織編制について、組織編制を通じて行うコントロールの手法は、以下の3つである。第1に、“省庁再編などの機構再編”をどの程度行うか、第2に、行政委員会のような“独立性の高い部分”をいかに残しておくか、第3に、“トップ・ダウンとボトム・アップのどちらで調整を行うのか”といった“機構再編の頻度、独立性、調整形態”といった3つのコントロールがあることを曾我は指摘している（曾我2013：26－27頁）。そのため、機構再編の頻度が多く、独立性が低く、トップ・ダウンによる調整が行われるのであれば、事前コントロールの強化を志向していると考えられることができる。

曾我の理論枠組みに即して、今次の新教育委員会制度の大きな変更点である新教育長の任用、大綱、総合教育会議を捉えると、上述してきた3つの事前コントロールに対応する形で整理できる。新教育長任用に関するルールの変更は、第1の選抜方式の制度改革にあたる。首長が定めることができるとされた大綱は第2の政策形成手続きにあたる。首長が招集することができることとされた総合教育会議は、第2の政策形成手続きと第3の組織編制にまたがるものとして理解することができる。

このことから、本人・代理人論に照らせば、新教育委員会制度は、本人から代理人への事前コントロールを行う政策手段を付与した改革であると理解できる。理論的には、以上のように整理できるが、事前コントロールがどの程度行われているのかは、各自治体における実態を把握する必要がある。

既に、3つの事前コントロールのうち第1の選抜方式にあたる新教育任用に関するルールの変更に関して、本田（2016）が検討を行っている。本田は、都道府県・指定都市を対象を限定したものであるが、首長に関する要因と教育長に関する要因によって、新教育長任用が行われていることを明らかにしている。具体的には、首長の直前選挙での得票率が低く、現教育長が行政職出身者である場合に、首長は新教

育長の任命を行う誘因をもつことが分かっている。また、教育長の経歴の変化という観点からは、行政職出身教育長であれば、別の行政職出身教育長へ交代し、教職出身教育長であれば、同一人物が再び任用される傾向にあることを明らかにしている。しかし、総合教育会議や大綱に関する検討が十分に行われてはいないという課題が残る。

それに対して、既に、総合教育会議の運用を含む新教育委員会制度の実態については、文部科学省初等中等教育局による数度にわたる調査データ（以下、文科省調査）が公表されている。このデータにより、総合教育会議の市町村レベルの実態の捕捉、年度内の異地点間の比較（6月と12月）は可能となるものの、年度を単位としたデータの構築・分析が不十分であり、また都道府県と指定都市を合算した集計データの公開であるため、都道府県と指定都市の傾向の違いを検討できないという欠点がある。

そこで本稿は、都道府県・指定都市に限られたものとなるが、2015年度1年間の総合教育会議の運用実態を明らかにすることを通じて、首長・教育委員会間の実態を経験的なデータによって明らかにしようとするものである。

3. データの概要・分析手法

本稿が対象とするのは、都道府県、指定都市の各自治体である⁸。総合教育会議は、政策形成手続きと組織編制に関わるものであるから、その運用実態の把握に際して、①総合教育会議の開催回数、②総合教育会議の事務局、③総合教育会議への参加者の3つの項目に着目する必要がある。大綱は、政策形成手続きに関わるものであるから、①大綱策定のプロセス、②大綱策定にあたって住民や有識者の意見聴取の有無、③大綱の対象期間の3つの項目に着目する必要がある。これらの項目の多くは、前述した文科省調査と重複するが、質的なデータ分析も重視することから、より細かくデータ収集を行った。例えば、総合教育会議の事務局については、首長部局か教育委員会かの違いだけではなく、首長部局の場合は、具体的にどの部局が担っているのかを特定した。他にも、大綱策定のプロセスでは、既存計画をもと

に作成したか、既存計画で代替したのかに加え、当該自治体の諸計画の体系、具体的には総合計画と地方教育振興基本計画の関係にも注意を払った。このような点を考慮し、以上の項目について都道府県と指定都市を区別して、集計データによる分析を行う。

データの収集については、筆者が各都道府県および指定都市のHPで公開されている総合教育会議に関するページから、総合教育会議の議事録等も参照しながら、データを整理・集計した。あわせて、HPや議事録だけで判明しなかった箇所については、各自治体へ個別に問い合わせを行った。

4. 分析

以下では、総合教育会議の開催回数、総合教育会議の事務局、総合教育会議の参加者、大綱の策定プロセスと意見聴取の有無、大綱の策定期間について都道府県と指定都市を比較しながら、その実態を把握する。

4-1. 総合教育会議の開催回数

第1に、総合教育会議の開催回数⁹に関して整理する。表1は、都道府県と指定都市を別に集計し、比較したものである。都道府県では平均3.3回、指定都市では、平均3.2回であった。都道府県も指定都市も最小開催回数は、1回であり、都道府県では、大阪府・熊本県が該当する。指定都市では、横浜市が該当する。最多開催回数は、都道府県では三重県の11回、高知県の7回、滋賀県・徳島県の6回、埼玉県・静岡県の5回が挙げられる。指定都市では、岡山市の7回、仙台市の5回が挙げられる。

平均3回という開催回数は、4月から新制度がスタートしたことを考えれば、4か月に1回のペースであるが、2015年は統一地方選挙が行われ、多くの都道府県・指定都市において議会議員選挙が行われたこと、また、新教育長の同意人事があった。これらの要因が、開催回数に影響を与えたのかを考える。そこで、初回の開催月に着目すると、次のような結果が得られた。4月に初回を開催した都道府県は、16、指定都市は、6であった。5月は、都道府県は16、指定都市は7である。6月は、都道府県で12、

指定都市で4、7月は、都道府県は該当なし、指定都市で2、8月は、都道府県で1、指定都市では該当なし、9月以降は、都道府県で2、指定都市で1あった。都道府県・指定都市いずれも過半数が4月もしくは5月に総合教育会議の初回を開催していることが分かった。このことから、教育委員長の残りの任期や教育長の任用とは独立に総合教育会議の運営を行っていることが分かる。

総合教育会議の開催回数の多寡は、政策形成手続きにおいて、両義的な意味合いを持つ。第1に、開催回数が多ければ多いほど、首長は事前コントロールを強化しようとする意図があると考えられる。これは、首長の教育行政への関与志向として読み替えることも可能である。つまり、首長自身が、“警察巡回型 (police patrol)” (曾我 2013 : 28 頁) 監視を直接行うことを意味している。しかし、本人たる首長からすれば“費用が大き”という難点も生ずる (曾我 2013 : 28 頁)。反対に開催回数が少ないことは、首長が事前コントロールの強化を放棄していると考えられ、教育委員会への委任かもしくは、教育政策への無関心として捉えることができる。2015年度は、後述するように大綱の策定があるためにその限りではないが、年間2回程度の運用としたいという方針を初回の総合教育会議において早々に示す自治体も一定数存在することを付言しておく。

第2に、開催回数が多いことは、教育委員会側の熱意もしくは、公開の場での教育委員会側の「利益」の説明機会の確保として捉えることも可能である。総合教育会議の設置をめぐるのは、“首長による教育行政への強権的・直接的な関与というよりも首長の間接的な調整機能を整えたもの” (小川 2015 : 96 頁) という解釈も存在する。改正法第一条の四においても、教育委員会は、協議すべき具体的事項を示し、総合教育会議の開催を求めることができるとされる。そのため、総合教育会議の開催は、首長から教育委員会への事前コントロールと捉えるだけではなく、教育委員会の自発性の指標としても捉えることが可能である。そのため、総合教育会議を効果的に活用すれば、“教育委員会や教育行政にとってもメリット” (小川 2015 : 96 頁) になる可能性もある。

一方で、総合教育会議の開催回数の多寡に大きな

新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制

影響を与えるその他の要因として、2015年度は大綱の策定についても考慮する必要がある。大綱の策定方法、具体的には既存計画をもとに作成するか、既存計画で代替するのもかも総合教育会議の開催回数に影響を与えると考えられる。この点は、後述するが、留意しなければならない。

表1 総合教育会議の開催回数

	都道府県		指定都市		合計	
1回	2	4.3%	1	5.0%	3	4.5%
2回	13	27.7%	5	25.0%	18	26.9%
3回	19	40.4%	8	40.0%	27	40.3%
4回	7	14.9%	4	20.0%	11	16.4%
5回	2	4.3%	1	5.0%	3	4.5%
6回	2	4.3%	—	—	2	3.0%
7回	1	2.1%	1	5.0%	2	3.0%
11回	1	2.1%	—	—	1	1.5%
合計	47	100.0%	20	100.0%	67	100.0%

出典)筆者作成

4-2. 総合教育会議の事務局

第2に、総合教育会議の事務局に関して整理する。総合教育会議の庶務を担当する事務局は、「首長部局」、「教育委員会」、もしくは「共同処理」の3つの選択肢がある。表2は、都道府県と指定都市の実態を整理したものである。首長部局に置かれている都道府県は34(72.3%)、指定都市は、10(50.0%)である。教育委員会に置かれている都道府県は12(25.5%)、指定都市は、7(35.0%)である。知事部局と教育委員会の共同処理は、都道府県が1(2.1%) (奈良県)、指定都市は、3(15.0%) (新潟市、大阪市、福岡市)である。都道府県でも指定都市でも首長部局に事務局を置いた割合が高く、都道府県では7割を占めていることが大きな特徴である。このことは、改正法が首長に総合教育会議を招集する権限を与えたことから、当然のことのように感じられるが、その一方で、都道府県、指定都市の約3割は、総合教育会議の事務局を補助執行により教育委員会に担わせている。加えて、教育委員会事務局に置かれている割合は、都道府県と指定都市で比較すると、指定都市のほうが多いことが分かる。このことは、

首長が新制度により付与された事前コントロールを強化することを志向せず、関与することを放棄したか、もしくは、教育委員会へ委任したほうが、自らの政策選好を実現することができると考えた可能性がある。

そして、指定都市は、共同処理という第3の選択肢を採用している自治体も数は少ないが存在することが分かる。

表2 総合教育会議の事務局

	都道府県		指定都市		合計	
首長部局	34	72.3%	10	50.0%	44	65.7%
教育委員会	12	25.5%	7	35.0%	19	28.4%
共同処理	1	2.1%	3	15.0%	4	6.0%
合計	47	100.0%	20	100.0%	67	100.0%

出典)筆者作成

以上のことから、総合教育会議の事務局は、都道府県・指定都市ともに首長部局が担っていることが多いことが分かったが、首長部局に置かれている場合、どの部署に置かれているのかを検討する必要がある。なぜなら、首長部局が自ら総合教育会議の事務局を担うとして、どの部課が担当するかによって、首長の教育政策への関与志向を垣間見ることができると考えるからである。

そこで、次の4つ、「企画系¹⁰⁾」、「総務系」、「教育系¹¹⁾」、「復興系」という類型化を行った。表3は、その結果を整理したものである。企画系は、都道府県では18(52.9%)、指定都市では6(60.0%)である。総務系は、都道府県では13(38.2%)、指定都市では4(40.0%)である。教育系および復興系は、いずれも県のみみにみられる少数事例ではあるが、それぞれ2(5.9%)と1(2.9%)である。

これらのことから、都道府県・指定都市ともに、首長部局の中でも、企画系部局に置かれていることが多く、次に総務部(主に私学担当)が担当することが多いことが分かった。都道府県では、少数ながら、文化・スポーツを所掌する部局に置かれていること(静岡県、京都府)も分かった。

総合教育会議の事務局をいずれの部課が担当するのかは、組織編制に関わる問題である。ここから次の3つの特徴を読み取ることができる。第1に、首

長部局の総務系、おもに総務部私学課等が担当する場合は、当該自治体では、公立学校と私立学校を総合的に扱おうとする意図があると考えられる。このことは、総合教育会議での具体的な協議事項からも読み取ることができ、私立学校に関する施策を総合教育会議の議題として扱う自治体が一定数ある。

第2に、首長部局の企画系が都道府県・指定都市に多かったことは、次の解釈が成り立つ。自治体レベルでは、「総合性¹²⁾」（金井 2007：7 頁）が強く志向され、首長部局では、とりわけ自治体の総合計画の策定を担う企画部門や戦略部門が「総合性」を強く志向すると考えられる。そのため、首長の政策選好が最も反映されやすい部局が事務局を担うのが適当だとする意図があると考えられる。この意図通りであれば、首長部局が総合教育会議の事務局を担う限り、首長から教育委員会への事前コントロールは強化される傾向にあらう。その一方で、教育委員会には、首長のみならず企画系部局にも教育予算確保の重要性を説得することができる好機であるともいえる。

第3に、都道府県・指定都市ともに一定割合が教育委員会に事務局を任せていることである。事前コントロールとしての組織編制について、首長部局ではなく、教育委員会に事務局を担わせることは、首長から教育委員会事務局への委任の程度が高いことが読み取れる。

以上のことから、総合教育会議の事務局をどの部課が担うのかは、非常に重要である。今後、総合教育会議の運用実績が積み重なるにつれて、事務局を担う担当部課の変更や、首長交代による事務局の変更等が生ずるのかどうかを注意深く観察する必要がある。

表3 首長部局が事務局を担う場合の担当部課

	都道府県		指定都市		合計	
企画系	18	52.9%	6	60.0%	24	54.5%
総務系	13	38.2%	4	40.0%	17	38.6%
教育系	2	5.9%	—	—	2	4.5%
復興系	1	2.9%	—	—	1	2.3%
合計	34	100.0%	10	100.0%	44	100.0%

出典)筆者作成

4-3. 総合教育会議の参加者

第3に、総合教育会議への参加者の規定について整理する。都道府県・指定都市を問わず、首長、教育長、教育委員長（新教育長へ未移行の自治体）、教育委員が基本であるが、学識経験者・実務者の招致に以下の2つのヴァリエーションが見られた。第1に、恒常的に学識経験者を置くケースである。具体的には、奈良県は、「顧問」を置く運用を行っている。鳥取県では、7名の有識者委員（いずれも県内から選出）を別途任命した。第2に、外部有識者が毎回交代ではあるが、恒常的に総合教育会議に参加する運用を行っているケースである。具体的には、岐阜県や滋賀県が挙げられる。岐阜県では、外部有識者による講話が総合教育会議の議題として毎回組み込まれており、県外および県内から人選が行われている。滋賀県では、県内の実務者から毎回意見聴取を行い、そののち、大綱等に関する議論を行っている。また、恒常的とはいえませんが、県外の有識者について教育委員会特別顧問を委嘱し、総合教育会議で意見聴取を行う運用を行っている三重県や外部有識者や関係者からの意見聴取に積極的に取り組む指定都市として岡山市が挙げられる。

総合教育会議の参加者は、政策形成手続きに関わる問題である。改正法第一条の四において、総合教育会議の構成員は、首長と教育委員会とされているが、必要に応じて関係者や学識経験者からの意見の聴取が認められている。しかし、以上のことからそのような運用を行っている自治体は、限られていることが分かった。

このことから、次の2通りの解釈が可能である。第1に、多くの自治体では、首長が事前コントロールの強化を志向していないことである。なぜなら、事前コントロールを強化する方策として考えられる自らの支持基盤である利益団体等の関係者を総合教育会議に参加させるといったことが運用では行われていないからである。その一方で、第2に首長からすれば、既に教育委員任命において、自らの支持基盤となる利益団体からの代理人の選抜が行われているとも考えられる。そうであれば、新たに総合教育会議への参加者を加えるといった事前コントロール

新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制

の強化を志向する必要はないとも考えられる。このことは、制度開始後の単年度では十分に検討できないことでもあるので、各自治体での運用の経過を引き続き検討する必要があると考えられる。最後に、首長と教育長のみにより総合教育会議を開催した実例は見受けられなかったことも付言しておく。

4-4. 大綱の策定プロセスと意見聴取の有無

第4に、大綱の策定プロセスについて整理する。大綱の策定については、改正法施行通知においても、“地方公共団体の長が、総合教育会議において教育委員会と協議・調整し、当該計画〔引用者注：地方教育振興基本計画やその他計画〕をもって大綱に代えることと判断した場合には、別途、大綱を策定する必要はない”としている。そこで、大綱について、既存計画をもとに作成した場合を、「既存計画をもとに作成」、既存計画で代替した場合を、「既存計画で代替」、そして「未策定」という3つの類型化を行い、整理した。表4は、その結果をまとめたものである。それぞれの割合は、「既存計画をもとに作成」が都道府県では35（74.5%）、指定都市では13（65.0%）である。「既存計画で代替」が都道府県では11（23.4%）、指定都市では5（25.0%）である。「未策定」は、都道府県では1（2.1%）、指定都市では2（10.0%）である。このことから、都道府県、指定都市ともに既存計画をもとに作成が最も多いことが分かった。また、既存計画で代替した自治体も、都道府県・指定都市でそれぞれ全体の約1/4ずつあることも分かった。

大綱について「既存計画で代替」よりも「既存計画をもとに作成」を選択した場合は、首長は、事前コントロールの強化を志向していると考えられる。一方で、事前コントロールの強弱については、既存計画策定時の影響力関係も含めて、各自治体の大綱と総合計画や地方教育振興基本計画とを比較して検討する必要がある。

表4 大綱の策定方法

	都道府県		指定都市		合計	
既存計画をもとに作成	35	74.5%	13	65.0%	48	71.6%
既存計画で代替	11	23.4%	5	25.0%	16	23.9%
未策定	1	2.1%	2	10.0%	3	4.5%
合計	47	100.0%	20	100.0%	67	100.0%

出典)筆者作成

次に、大綱が当該自治体の計画体系にどのように位置づけられるのかを整理する。そこで、上述した既存計画とは何かについても調査した。都道府県および指定都市ともに、既存計画とは、自治体の上位計画にあたる総合計画と教育分野での計画となる地方教育振興基本計画を指しており、両計画との整合性をとるように大綱の内容を整理していることが分かった。総合計画において、教育分野に該当する項目を地方教育振興基本計画とは別に定めている自治体は多く、総合計画との整合性を保ちながら、地方教育振興基本計画を策定している。大半の自治体では、今回の大綱を、総合計画と地方教育振興基本計画の中間に位置するものと整理し、大綱の策定を行ったようである。また、大綱策定に際しては、首長は、既に定めている地方教育振興基本計画に配慮し、教育委員とのコンセンサスが得られやすいよう努力していることも議事録から読み取れた。この他にも、川崎市では、中学生死亡事件に係る庁内対策会議報告書の内容も踏まえて、大綱を策定していることが分かった。

次に、大綱の策定プロセスにおける民意の反映や有識者からの意見聴取について整理する。意見聴取については、次の3つの類型化が可能である。第1に総合教育会議とは別の会議体を設置して、総合教育会議と相互補完的に運用を行った自治体が、富山県、静岡県、福岡県の3県であった。第2に、総合教育会議の場で、大綱策定段階において有識者を招致して検討中の大綱案について意見聴取を行う運用を行った自治体は、広島県、徳島県、高知県であった。第3に、首長が提出した大綱の素案や大綱に盛り込む内容そのものについてパブリック・コメントを実施した自治体が、熊本市であった。

大綱の策定に際して、どの人々の意見の聴取を行うのかについては、政策形成手続きの範疇である。首長が事前コントロールの強化を志向しなければ、総合教育会議における議論の結果により大綱を定めることになるであろう。また、総合計画や地方教育振興基本計画を定める手続きと同様に、パブリック・コメントを実施する自治体もあることが想定される。その一方で、別の会議体を設置し大綱の素案を検討させる自治体があったことや、その会議体と総合教育会議を相互補完的に活用した自治体は、教育委員のみならず幅広く関係する諸アクターを政策形成手続きに参加させる首長の意向があったことが推論できる。これら自治体では、理論的には、首長は事前コントロールの強化を志向したと考えられるが、大綱策定のために設置された会議が、そのプロセスにおいてどのような役割を果たしたのかは、事前コントロールの強弱を検討する上で、重要な課題になると考えられる。

4-5. 大綱の対象期間

第5に、大綱の対象期間について整理する。大綱の対象期間については、改正法施行通知にも、“法律では定められていない”とあるが、“地方公共団体の長の任期が4年であることや、国の教育振興基本計画の対象期間が5年であることに鑑み、4年～5年を想定”とある。そこで、大綱の対象とする期間を定めるか否か、および定める場合の期間については、各自治体に任されている。そこで、大綱の対象とする期間を定める場合を、「期間あり」、期間を定めない場合を「期間なし」、未策定自治体を「未策定」として表5に整理した。「期間あり」は、都道府県では37(78.7%)、指定都市では12(60.0%)ある。「期間なし」は、都道府県では9(19.1%)、指定都市では6(30.0%)ある。未策定は、表4と同数の自治体である。このことから、多くの自治体では、改正法施行通知に即して、大綱の対象期間を定めていることが分かった。一方で、社会状況に応じて弾力的に変更可能なように大綱が対象とする期間を特に定めないという運用を行っている自治体もある。また、特に期間を定めない自治体は、都道府県より指定都市に多く、3割が該当することも分かった。

また、対象期間を定めるとした場合に、各自治体ではどのように定めているのであろうか。多くの自治体では、改正法施行通知の通り、「4年～5年」とする自治体が多かった。また、一定の割合の自治体において、今回の大綱の策定が既存計画の実施途中に定めることになったことから、次回の大綱策定については、総合計画や地方教育振興基本計画の改定に連動して行えるよう対象期間を定めている自治体があることが議事録からも読み取れた。

表5 大綱の対象期間

	都道府県		指定都市		合計	
期間あり	37	78.7%	12	60.0%	49	73.1%
期間なし	9	19.1%	6	30.0%	15	22.4%
未策定	1	2.1%	2	10.0%	3	4.5%
合計	47	100.0%	20	100.0%	67	100.0%

出典)筆者作成

5. おわりに

本稿では、本人・代理人論を理論枠組みとして、新教育委員会制度をどのように捉えることができるのかについて、理論的、実証的に検討した。まず、理論的には、エージェンシー・スラックを低減させるために行われる事前コントロールに沿う形で新教育委員会制度の制度設計が行われていることを確認した。具体的には、新教育長の任用は、選抜方式の制度改革にあたる。大綱は、政策形成手続きにあたる。総合教育会議は、政策形成手続きと組織編制にまたがるものとして理解できる。教育委員会への事前コントロールを強化する政策手段が付与されていることから、首長が望めば、統制の色彩が強い制度改革となったことは、理論的に確認できる。

次に、新教育委員会制度改革の運用実態、とりわけ総合教育会議の運用実態からは、首長による事前コントロールの度合いによって、多様な運用がなされていることが分かった。具体的には、事前コントロールの強化を志向しない自治体では、総合教育会議は大綱を定めるためだけに開催する。大綱の策定についても、既存計画で代替し、次年度以降は年2回程度の運用にとどめるといったものである。これ

新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制

らの自治体では、首長の教育委員会への委任の程度が高いか、もしくは、首長が教育政策への関与を回避する意図を読み取ることができる。

一方で、総合教育会議を用いて、首長部局による“総合性”を高めようとする自治体もあった。具体的には、財政当局の関係者を出席させ、予算面での協調や統制を行おうとする自治体、首長他部局と教育委員会との事業の連携を一層効果的に進めようとする自治体が見受けられた。

この他にも、総合教育会議の開催回数が多い自治体では、当該自治体の「教育の現状」に関する様々な数値やデータが会議資料として報告され議論する自治体もあれば、全国学力・学習状況調査の結果の分析に時間をかけ、当該自治体での学力向上に必要な施策について、議論する自治体もあった。首長が教育政策に関心を有することは、必ずしも悪いことばかりではない。当該自治体の置かれている状況についてエビデンスやファクトを押さえた上で、必要な施策を実現するための政治的協力を得る機会としても総合教育会議は活用されて良い。

以上のような運用のヴァリエーションを考慮すると、新教育委員会制度において首長に付与された事前コントロールを強化する政策手段が、「強権的」に行使される実態は必ずしも観察されない。これは、2015年度1年間の運用実績に基づくものであるため、継続的な観察が必要である。その一方で、首長が事前コントロールの強化を志向しない実態もあることは、首長から教育委員会への委任は、一定程度行われているという解釈も可能である。そのため、本稿は、委任に基づく首長・教育委員会間関係を分析する視座を提供することができたのではないかと。

本稿の課題としては、市町村の総合教育会議や大綱の策定状況について触れておらず、いかなる方法を採用すれば、効率的な情報収集を行えるのかについては、今後の検討課題としたい。また、ごく一部の自治体において、総合教育会議を用いて、義務教育学校の設置を議論する様子も見受けられたが、総合教育会議の設置により、当該自治体の新規教育政策の導入や、既存政策の転換、廃止は実態としては現時点では、観察されていないため、教育政策のアウトプットにどのように影響を与えているのかについて

の検討も今後の課題としたい。

【付記】

本研究は、JSPS 科研費 15J12286、15H03476 の助成を受けたものである。

註

¹ 自民党が下野後、教育再生実行本部を開き提言をまとめる中で、教育委員会制度改革も議論の俎上に挙がっていたことは、もっと着目されても良い（例えば、荒井 2014）。

² 総合教育会議は、「首長と教育委員会の協議会」として開催されていたものが「原型」ではないかと考えられ、「首長と教育委員会の連携を図ってきた自治体にとっては、総合教育会議は、現状『追認』（小川 2015：97 頁）だとの指摘もある。

³ 政治学や行政学で議論される、いわゆる本人・代理人論は、行政委員会制度を採用する教育委員会に適用する場合、委任の解除が容易でない等一部修正が必要だが、試論として本人・代理人論から捉えた新教育委員会制度について分析する。

⁴ ここでいう事前と事後とは、「官僚が政策決定や実施を行うことに対して、時間的に先行するのか否かを基準」（曾我 2013：24 頁）としている。

⁵ 以後、「事前コントロール」に言及する際は、曾我の用法とするが、引用符は省略する。

⁶ 以後、事前コントロールの3つの形態である“選抜方式”、“政策形成手続き”、“組織編制”に言及する際は、曾我の用法とするが、引用符は省略する。

⁷ 曾我は自由任用と政治任用が混同されがちであることを指摘し、厳密に違いを区別すれば、自由任用には身分保障があるが、政治任用には任命権者による“実質的な罷免（休職などを含む）”があり、身分保障がないと整理している（曾我 2013:25-26 頁）。

⁸ 以下の分析において、「都」、「道」、「府」、「県」は区別せず、一括して「都道府県」と表記する。

⁹ 開催回数は、総合教育会議として開催されたものを整理しており、大綱を定めるために設けられた検討会議等は、開催回数としてはカウントしていない。

¹⁰ 企画系には、企画部や企画局だけではなく、庁内組織体系を確認したうえで、「(総合) 政策局」や「〇〇戦略(本)部」といったものも含んでいる。

¹¹ 文化・スポーツ部局を首長部局へ移行させている自治体があることを踏まえ、本来の所掌事務から「教育系」とした。

¹² 金井は、総合性を“国と自治体を相互に関連させて自治制度を構築するという融合性と、自治体レベルでの各種行政分野を可能な限り広く包括しようとする統合性とを、合わせたもの”（金井2007：7頁）としており、厳密に言えば、ここでいう総合性は、“統合性”の側面が強いとも言える。

参考文献

青木栄一「教育行政の専門性と人材育成」『年報行政研究』第50号、2015年、24—56頁

荒井英治郎「政治主導型教育改革の正統性・正当性」『学校教育研究』第29号、2014年、70—86頁

小川正人「2014年地教行法改正と「新」教育委員会をめぐる課題」坪井由実・渡部昭男編『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス』三学出版、2015年、88—103頁

小川正人・村上祐介「対談 新しい教育委員会制度の運用上の課題を探る」『教職研修』第42巻第11号、2014年、20—27頁

金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年

曾我謙悟『行政学』有斐閣、2013年

曾我謙悟「官僚制研究の近年の動向：エージェンシー理論・組織論・歴史的制度論（上）」『行政管理研究』154号、一般財団法人行政管理研究センター、2016年、3—15頁

高橋哲「新教育委員会制度の研究動向」『教育制度学研究』第22号、東信堂、2015年、246—252頁

辻村貴洋「新『教育長』はこれまでとどう変わるのか？」村上祐介編『教育委員会改革の5つのポイント』学事出版、2014年、76—83頁

本田哲也「教育委員会制度移行期の教育長任用—2014年改正地教行法の経過措置に着目して—」『日本教育政策学会年報』第23号、2016年、124—137頁

文部科学省「新教育委員会制度への移行（総合教育会議、大綱、新教育長）に関する調査」、2015年 http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/_icsFiles/afiel_dfile/2015/07/27/1360311_1.pdf（最終アクセス日：2016年8月5日）

文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査（平成27年12月1日現在）」、2016年

http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/_icsFiles/afiel_dfile/2016/03/08/1367866_1_1.pdf（最終アクセス日：2016年8月5日）

村上祐介「教育委員会改革からみた地方自治制度の課題」『自治総研』430号、2014年、75—91頁