

教育委員会における意思決定に関する一考察

－事務委任制度と事務局の政策形成過程の分析を通じて－

押田 貴久

One Consideration about Decision Making in the Board of Education: Through an Office Work
Commission System and Analysis of a Policy Formation Process of the Secretariat

Takahisa OSHIDA

The purpose of this report is to analyze the decision-making location in the Board of Education and a policy formation process in the secretariat. At first, I examine the decision-making location of the Board of Education from "a rule to depend on commission of authority of the Board of Education". Subsequently I analyze it based on an example about the actual situation of a policy formation process in the Board of Education secretariat. Finally, I consider a role of the Board of Education and the superintendent of education - secretariat and a policy decision system in the Board of Education secretariat through these analysis.

目次

はじめに

はじめに

- I. 教育委員会の権限の委任
 - A. 埼玉県教育委員会における事務委任について
 - B. 市町村教育委員会における事務委任について
 - C. 小括
 - II. 教育委員会事務局における政策形成過程
～埼玉県玉川村「地域子ども教室推進事業」の
政策形成過程を事例に～
 - A. 事業の概要
 - B. 玉川村教育委員会における政策形成過程
 - C. 意思決定の段階と要因
 - D. 他市町村の状況
 - E. 小括
 - III. 考察
 - A. 教育委員会と教育長－事務局の役割
 - B. 教育委員会事務局の政策形成過程
- おわりに

本稿は、現在問われている教育委員会制度改革を踏まえ、教育委員会の権限を教育長へ委任する「事務委任制度」に関する規定から教育委員会における意思決定の所在を明らかにするとともに、教育委員会事務局における政策形成システムと意思決定の要因の解明を試みたものである。

教育委員会制度のあり方について、今まさに見直しが迫られている。こうした見直しの背景には教育委員会廃止論や教育委員会の所管業務・権限縮小論など教育委員会制度の改廃をめぐる厳しい議論が彷彿しているところにある¹⁾。教育委員会制度については、臨時教育審議会においてその活性化が指摘されて以来、様々な教育委員会活性化に向けた取組が行われてきた。また、先の教育改革国民会議の報告等を受け、各教育委員会では教育委員の構成の多様化や会議の公開等、教育委員会活性化のための改革を行っている。

しかし、依然として、教育委員会議の形骸化や教育委員の名誉職化といった指摘がある。平成16年9月に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」が報告された。この調査では教育委員会の形骸化論の検証として教育委員会議の様相が教育委員会教育委員長及び教育長に対するアンケート調査でも明らかにされている。調査では教育委員会議の特徴に関して、委員長は、「会議では多様な意見が自由に交わされる」との設問で肯定的な回答の割合が最も高く、議論が活発に行われているとらえていた。教育長調査からも、教育長は、「教育委員会議は活発に機能している」とらえていることが理解できる」という結果であった。

しかし、本稿で注目すべき項目として、「会議での採決の有無」、すなわち教育委員会議での意思決定があるかどうかを聞いたところ、「あまりない」との回答が4割以上(44.3%)あり、「全くない(18.2%)」を加えると6割を越える」という結果であった。従って、先の会議の特徴に関してでは「議論が活発に行われている」という結果にもかかわらず、「採決」に至るほど意見が交錯することは少ないといえる。また、教育委員会議での議論が不活発な理由について「会議で議論があまり活発でない教育委員会が多いといわれるが、それはどのような場合にそうなると思うか」と質問した結果を見ると、「通達・通知等で国(県)の方針が決まっているために、議論のしようがない場合(平均値3.52)」「議論するための前提となる情報が不足している場合(同3.29)」「提案される教育政策に議論の余地がない場合(同3.21)」などは教育委員会議が不活発となる理由として、捉えられているといえる。特に、「通達・通知等で国(県)の方針が決まっているために、議論のしようがない場合」については、「ややそう思う」と「とてもそう思う」を合わせると6割を越えるという結果から「これらは形骸化といわれる状況の背後にある制度的な問題として看過することができない」と述べている。

こうした指摘を検証するためには教育委員会議を傍聴したり、会議録等を分析したりとアンケート調査では得られない教育委員会議の実態をさらに解明する必要がある。海口(2005)は教員委員会議(定例会)の参与観察の手法を用い、「ルーティン」概念をもとに教育委員会の審議という最終決定過程の分析を行っている。分析の結果、すでに形成され機能している現状のルーティンを更新することは非常に困難であり、そうした

試みもその前提として議事そのものには異議を挟まないということが暗黙のうちに設定されており、結果として「委員会審議の形骸化」を助長する一因となっていると述べる(海口2005:p.60)。さらには、委員の選任以前の問題として、最終議決の場である委員会定例会に到達するまでにすべての議題は事務局サイドによって決定されていると指摘する。果たしてそうだとすれば、教育委員会およびその事務局ではどのようにして教育政策が立案され、決定されているのだろうか。また、その手続きはどのようにして行われているのか、より実証的に検証する必要がある。「公共政策がどのような参加者のもとで企画され決定されるのか、またそのシステムはどういうものかは、政策研究の重要な関心事でありつづけた」(新藤2004:p.24)といわれるように政策形成過程の実態やシステムにかかる興味関心は研究者に限らず、住民にとっても重要な問題である。

そこで、本稿では堀の調査や海口などの先行研究²⁾を踏まえ、教育委員会における政策形成、特に意思決定がどのようにして行われるのかについて教育委員会の権限を教育長へ委任する「事務委任制度」に関する規定を検討し、教育委員会と教育長—事務局の役割分担システムの必要性を論じる。さらには教育委員会事務局内部の政策形成過程の記述を通じて、政策決定がなされる段階と要因を明らかにすることを本稿の課題とする。

本稿の構成として、第I節では教育委員会の意思決定の所在について「教育委員会の権限の委任にかかる規則」から検討する。第II節では教育委員会事務局における政策形成過程の実態について事例をもとに分析を行う。ここでは埼玉県玉川村教育委員会³⁾における「地域子ども教室推進事業」の政策形成過程を詳細に紹介し、政策形成ならびに意思決定の要因と所在を明らかにする。そして、第III節では、これらの知見から教育委員会と教育長—事務局の役割と教育委員会事務局における政策決定システムについて考察を行う。

1. 教育委員会の権限の委任

教育委員会での政策形成、意思決定は教育委員会議で全て行われるのではなく、教育長をはじめとする教育委員会事務局でその多くが行われている。こうした

構造を形成しているのが、「教育委員会の権限の委任」について定めた教育委員会規則である。そこで、この教育委員会規則において教育委員の役割と教育長等の役割がどのように定められ、政策形成ならびに意思決定が行われているのか検討を行う⁹⁾。

A. 埼玉県教育委員会における事務委任について

埼玉県教育委員会議で意思決定される議案はHPの議事録によると平成15年度には133件であったが、その他の事案は何処で誰が意思決定を行っているのだろうか。教育委員会における意思決定は会議だけで行われているのではない。本来ならば、地域における教育課題について教育委員会の会議で議論し、意思決定をなすべきところではあるが、膨大かつ高度で多様化した教育課題の全ての意思決定を行うことは困難である。

そこで迅速かつ効率的に解決するために、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第二十六条第一項の規定に基づき、教育委員会の権限に属する事務の一部を、教育長に委任すること等に関し、必要な事項を定めた「埼玉県教育委員会の権限に属する事務の委任等に関する規則」によって意思決定ならびに事務の執行等を委ねている。その事務の委任については同規則の第二条で次のように規定されている。

第二条 教育委員会は、次に掲げるものを除き、その権限に属する事務を教育長に委任する。

- 一 県教育行政の基本方針を決定すること。
- 二 県立の学校その他の教育機関の設置及び廃止を決定すること。
- 三 教育予算その他議会の議決を経るべき事件の議案について知事に意見を述べること。
- 四 教育委員会の権限に属する事務の一部を市町村が処理することとする条例の制定又は改廃について議会に意見を述べること。
- 五 教育委員会の事務の一部を処理する県の加入する地方公共団体の組合の設置等について議会に意見を述べること。
- 六 教育委員会規則及び教育委員会訓令の制定又は改廃を行うこと。
- 七 教育委員会告示を行うこと。
- 八 教育委員会の事務局の組織等に関し知事と協議を行うこと。
- 九 教育委員会の所管に属する職員の任免その他の人事を行うこと。
- 十 公益法人等への職員の派遣等を行うこと。

- 十一 教育委員会表彰を行うこと。
- 十二 市町村教育委員会の担任する事務の処理について、必要な措置を講ずべきことを求め、若しくは勧告し、又は講ずべき措置に関し、必要な指示をすること。
- 十三 教育委員会の附属機関の委員の任免を行うこと。
- 十四 執行機関の附属機関に対し諮問を行うこと。
- 十五 教科用図書採択等を行うこと。
- 十六 市町村立学校の設置、廃止の認可等を行うこと。
- 十七 市町村立義務教育諸学校の学級編制又はその変更についての協議に対し、同意をすること。
- 十八 教育委員会に対する不服申立てに係る裁決、決定等を行うこと。
- 十九 教育委員会の所管に属する職員の組織する職員団体との交渉等を行うこと。
- 二十 教育関係の公益法人及び公益信託に係る許可、認可等を行うこと。
- 二十一 教育職員の免許状の授与等を行うこと。
- 二十二 免許法認定講習を開設すること。
- 二十三 技能教育施設の指定等を行うこと。
- 二十四 社会教育主事の資格認定を行うこと。
- 二十五 国の史跡名勝天然記念物に係る仮指定、仮指定の解除等を行うこと。
- 二十六 県の文化財に係る指定、指定の解除等を行うこと。
- 二十七 銃砲刀剣類の登録等を行うこと。
- 二十八 博物館の登録等を行うこと。
- 二十九 教育委員会が保有する公文書の開示等を行うこと。
- 三十 教育委員会が保有する個人情報の開示等を行うこと。
- 三十一 研究会、講演会、競技会等の主催、共催及び後援を行うこと。
- 三十二 国の補助金等に関し、教育委員会が行うこととされた事務を実施すること。
- 三十三 前各号に掲げるもののほか、教育長に委任することが適当でないと認められる事務を行うこと。

以上のように制限列举方式で明示されている。ここで制限されている事項は教育事務の中でも基本的な事項である。前記以外の教育事務にかかる意思決定については教育長に権限移譲されているのである。従って、教育委員会議では委任除外された議案と決裁において、特に重要なものが上程されているのである。このよう

に教育委員会における意思決定は教育委員会議の議決が必要なものと教育長が委任を受け、意思決定（決裁および専決）できるものがある。

さらに同規則第三条では「教育委員会は、その権限に属する事務（前条の規定により教育長に委任した事務を除く。）の一部を、教育長又は教育委員会の事務局及び県立教育機関の職員に、常時専決処理させることができる」と事務の専決を教育長又は事務局・教育機関の職員に意思決定を委ねている。「専決」とは事案について、常時、教育委員会に代わって決裁することである。そして同規則第三条第二項では「教育委員会の会議の議決により決裁しなければならない事項及び前項の規定により教育長又は職員の専決することができる事項は、教育委員会が別に定める」とし、「埼玉県教育委員会の権限に属する事務の決裁に関する規程」により、詳細に会議の議決により決裁しなければならない事項と委任した事務の専決者をあらかじめ指定している。同規程では「教育委員会の会議により決裁しなければならない事項（教育委員会決裁事項）」「教育長の専決することができる事項（教育長専決事項）」「部長の専決することができる事項（部長専決事項）」についてそれぞれ定めている。さらに「課長の専決するこ

とができる事項（課長専決事項）」として教育委員会決裁事項、教育長専決事項、部長専決事項などその内容に応じて段階的に専決する権限が与えられている。

例えば、「県教育行政の基本方針を決定すること」についてそれぞれの決裁ならびに専決事項をみると（表1を参照）、教育委員会決裁事項では「教育行政重点施策を定めること」と基本方針についての意思決定が行われる。そして、教育長専決事項では「主要な新規事業の計画を樹立し、その実施方針を定めること」と会議で示された基本方針に基づく主要なものの事業計画をたて、実施方針を定めることが専決事項として示されている。さらに部長専決事項では「1 県教育行政の運営に関する基本方針並びに主要な新規事業の計画及びその実施方針に基づき、事務の実施計画を定めること」「2 主要なものを除く事業の計画を樹立し、及びその実施方針を定めること」「3 重要な事務処理の基準、要領等を制定し、改廃すること」と実際に教育行政を運営するための事務の実施計画や事務処理の要綱などが専決事項とされている。「県教育行政の基本方針を決定すること」について、会議で基本方針を定め、教育長が基本方針に基づく実施方針、部長を筆頭とする各事務

表1 県教育行政の基本方針の決定に関する事務委任規程

事務の種類	教育委員会決裁事項	教育長専決事項	部長専決事項
一 県教育行政の基本方針を決定すること。	教育行政重点施策を定めること。	主要な新規事業の計画を樹立し、その実施方針を定めること。	1 県教育行政の運営に関する基本方針並びに主要な新規事業の計画及びその実施方針に基づき、事務の実施計画を定めること。
			2 主要なものを除く事業の計画を樹立し、及びその実施方針を定めること。
			3 重要な事務処理の基準、要領等を制定し、改廃すること

（出典；「埼玉県教育委員会の権限に属する事務の決裁に関する規程」別表1より抜粋）

担当が実施計画と意思決定の権限が段階的に委譲されているのである。

このように埼玉県教育委員会では教育事務を効率的に遂行するために教育長をはじめとする事務局職員に事務を委任し、教育行政を運営しているのである。そして、教育委員会規則や規程により、明示化することで責任の所在を明らかにしているのである。確かに県立社会教育施設の事業の企画一つ一つまでを教育委員会議会で議題にしたり、教育長の決裁を仰いだりすることは県教育行政の停滞を招くおそれがある。従って決裁権者を明確に定め、意思決定を委ねることが教育行政の円滑な運営につながっているのである。

B. 市町村教育委員会における事務委任について

先に埼玉県教育委員会の事務委任規則について見たが、市町村教育委員会ではどのように規定され、運営されているのだろうか。玉川村教育委員会では「玉川村教育委員会教育長に対する事務委任規則」の第1条に「教育委員会は、次に掲げる事項を除き、その権限に属する教育事務を教育長に委任する」として、以下の事務をあげている。

- (1) 学校教育又は社会教育に関する一般方針を定めること。
- (2) 学校、公民館、図書館の設置及び廃止を決定すること。
- (3) 1件30万円を超える教育財産の取得を申出ること。
- (4) 県費負担教職員の懲戒及び県費負担教育職員たる校長の任免その他の進退について内申すること。
- (5) 県費負担教職員のサービスの監督の一般方針を定めること。
- (6) 前2号に定めるもののほか人事の一般方針を定め及び懲戒を行うこと。
- (7) 県費負担教職員以外の校長、公民館長及び図書館長の任免を行うこと。
- (8) 教育長及び課長の任免を行うこと。
- (9) 学校、公民館及び図書館の敷地を選定すること。
- (10) 1件100万円以上の工事の計画を策定すること。
- (11) 教育委員会規則の制定又は改廃を行うこと。
- (12) 教育予算その他議会の議決を経るべき議案について意見を申出ること。
- (13) 社会教育委員、公民館運営審議会委員及び図書館協議会委員を委嘱すること。

(14) 校長教員その他の教育関係職員の研修の一般方針を定めること。

(15) 学齢児童生徒の就学すべき学校の区域を設定し、又はこれを変更すること。

上記のとおり、教育行政の基本的な事項については教育委員会議に権限を残し、それ以外の実質的な事項については教育長に意思決定権限を委譲しているのである。

また、第2条では「教育長は、前条の規定にかかわらず、委任された事務について重要かつ異例の事態が生じたときは、これを教育委員会の決定させることができる」と、重要な案件については教育委員会の会議で意思決定を行うことができると定めている。

この委任規則は近隣自治体の東松山市や嵐山町の規則とほぼ同様であり、昭和31年10月1日の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の施行に伴い、新たに制定されたと思われる。なお、玉川村では「教育委員会教育長の権限に属する事務の決裁規程」等が定められていないために全ての決裁権者は教育長となっている⁹⁾。

玉川村教育委員会における会議の議案は「例規議案」「人事議案」などの教育長に委任されていない教育委員会で意思決定を行わねばならないものである。一方で、第2条の規則で議案とされたものでは「要保護・準要保護児童生徒の認定について」「関口茂八奨学金貸与者の認定について」「平成16年度関口茂八奨学生選考について」「平成16年度就学援助費認定について」が該当する。その他諸施策については教育長報告としてなされる場合もあるが、教育委員会から委任された事務として教育長の決裁事項として扱われたということである。

実際に玉川村教育委員会でも、多くの施策が教育長決裁で企画され、実施されている。確かに全ての事案を教育委員会議で意思決定を行うことは効率的とは言えない。それゆえに教育委員会規則で、事務委任を定めているのである。仮に重要な案件があるとすれば、会議に付すよう教育長へ指示すればよいことである。また、教育委員会規則を改正すればよい。したがって最終的には教育委員によって教育委員会の意思決定のあり方が規定されるのである。

C. 小括

教育委員会の事務委任に関する制度が教育委員会議での審議を形骸化させている一つの要因であり、この制度が教育長主導の政策形成の構造を作り出している。しかし、教育行政が効率的に行われるためには、意思決定を事務局に委ねることも必要である。この権限委譲については教育委員会規則で定めるものであり、諸施策にかかる教育委員会議での意思決定権限を手放したわけではない。

しかしながら、実情を鑑みるに教育委員会における諸施策の意思決定は「事務委任制度」に基づき、教育長を筆頭とする事務局によってなされており、政策形成が行われているのである。

II. 教育委員会事務局における政策形成過程 ～埼玉県玉川村「地域子ども教室推進事業」の 政策形成過程を事例に～

これまでに教育委員会における意思決定は教育委員会議での意思決定は教育政策の基本的な事項にとどまり、具体的な施策については教育長をはじめとする事務局に権限委譲されている現状を確認した。そこで、本章では実際に教育委員会事務局における政策形成過程について、埼玉県玉川村における「地域子ども教室推進事業」の政策形成過程を事例とし、その政策形成システムと意思決定の要因を明らかにする。

A. 事業の概要

自治体における教育政策は様々なものがあるが、大きく分けると学校教育と生涯学習（社会教育）の2つに分けることができる。今回、事例とする「地域子ども教室推進事業」は生涯学習政策であり、なかでも青少年教育に関する施策である。

文部科学省では子どもたちに関わる重大事件の続発など、青少年の問題行動の深刻化や地域や家庭の教育力の低下等の緊急的課題に対応し、未来の日本を創る心豊かでたくましい子どもを社会全体で育むために子どもの居場所づくり新プラン「地域子ども教室推進事業」を立ち上げた。この事業では全国の小学校等を活用して、緊急かつ計画的（3ヵ年計画、平成16年度には4,000校）に子どもたちの居場所（活動拠点）を整備し、地域の大人の教育力を結集して、安全管理員・

活動アドバイザーとして配置し、子どもたちの放課後や週末におけるスポーツや文化活動などの様々な体験活動や地域住民との交流活動等を支援するもので、平成16年度予算額で7,000百万円と文部科学省では新規の目玉事業として取り組んでいる。この「地域子ども教室推進事業」を通じて、「地域と家庭と学校が一体となって子どもたちを育てていく、という社会環境をもっと日常的なものとする」ことを目指している。

文部科学省ではこの事業の実施にあたり、都道府県に対して従来の補助金による支援ではなく、委託事業として展開をしている。これは経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」の国庫補助負担金等整理合理化方針に基づくものである。本基本方針では「国庫補助負担金の廃止・縮減を推進するとともに、地方の自主性を高める観点から、国の義務付けの縮減、交付金化、統合メニュー化、統合補助金化、運用の弾力化等の改革を進める」とあり、平成16年度から国庫補助金負担金等の廃止、縮減が求められている。こうした動きに対応して国庫補助事業としてではなく、地方の各種団体への国庫事業の委託とすることで、全国展開のあり方を変容させたのである。文部科学省は委託先として都道府県・政令指定都市レベルの運営協議会等（都道府県・政令指定都市教育委員会が中心となり設置する、幅広い関係機関・団体等で組織する運営協議会等）を設置させ、委託契約を締結させている。委託事業の内容としては地域の教育力を結集した子どもの居場所づくりの総合的な事業展開を図るため、下記の全部または一部の事業を行うとして（1）都道府県レベルの運営協議会の設置、（2）地域子ども教室の実施、（3）子どもの居場所づくりの3つをあげている。

文部科学省ではこの事業を全国展開するため都道府県教育委員会に対し、運営協議会を設置させ、各都道府県内の居場所づくりおよび地域子ども教室の開催に向け、市町村教育委員会への事務説明ならびに再委託による本事業の実施に向けての仲介をさせている⁶⁾。

玉川村でも国の事業を受け、地域の教育力を掘り起こし、結集して小学校や地域施設を子どもの居場所とした地域子ども教室（たまがわっこクラブ）を設け、指導員を配置し、子どもたちの「生きる力」を養うために「たまがわっこ育成推進事業」を平成16年4月から実施している。

B. 玉川村教育委員会における政策形成過程

さて、この文部科学省から委託され、実施される「地域子ども教室推進業」が玉川村教育委員会で政策形成される過程を通じて、政策形成の手順や職員の行動、採択の要因を明らかにする。

1. 玉川村教育委員会の内生条件

まず、玉川村の概要や玉川村教育委員会の組織構造など、内生条件について説明する。玉川村は、埼玉県のほぼ中央、比企郡の西部に位置し、都心から55km圏に位置し、村の総面積は14.38km²、人口5,700人ほどの小さな自治体である。東は嵐山町、南は鳩山町、西は都幾川村、北は小川町にそれぞれ接し、村内を都幾川、雀川、槻川、の3つの川が流れている。地勢は、都幾川及び雀川沿いの平地と雀川源流地としての西部から北部に連なる山地に大別され、平地は主に農地や宅地、工業用地として利用されており、山地は標高250mから420mの小山脈で構成されている。

玉川村教育委員会の教育委員は平成15年度当時、元県立高校事務長、私立幼稚園事務長、元小学校長の男性3名と元小学校教員の女性1名、元中学校長の教育長によって構成されていた。教育長は市教育委員会の学校教育課長、県教育事務所次長(管理主事)、県立社会教育施設所長などと学校教育を中心に教育行政経験も豊富である。事務局職員は総勢10名であるが、それぞれが教育総務、学校教育、学校施設・給食、生涯学習、文化財など分担された職務を担当している⁷⁾。今回の事業で実際に政策形成に関わった職員は事務局長と生涯学習担当主事の2名であった。村立学校は小学校1校、中学校1校とともに各学年2学級以下の小規模校である。なお、村長は当時2期目であったが、教育問題については就任早々、建設会社社長というキャリアから学校施設整備事業として小中学校校舎木質化事業等には関わったが、その他の教育行政については教育委員会に一任していた。

2. 政策課題としての認識

さて、この「地域子ども教室推進事業」が何故、玉川村教育委員会で受容され、実施されるに至ったのであろうか。その要因の一つとして「地域の教育課題としての認識」があげられる。玉川村では少子化に伴い、子どもたちが放課後に学校や公園等において集団で遊ぶ姿が見受けられなくなっていた。自然豊かな玉川村

においても山や川で遊ぶ子どもはおらず、各家庭に集まってテレビゲームをし、図書館等に遊びにくる子どもたちも2、3人でカードゲームや携帯型ゲーム機などをそれぞれ楽しむという遊びのスタイルであった。また、子どもたちの体力低下、肥満化は教育委員会議や学校、保護者、地域においても話題となっていた。こうした子どもたちの状況について担当者をはじめ、小学校長⁸⁾や地域の大人たち⁹⁾が課題として認識し、解決しなければならぬと感じていた。しかし、具体的にどう取り組むかという段階にまでは至らなかったのである。

玉川村のように小規模自治体では地域課題や住民ニーズの発見は早い、その解決に向けての対応は人的・財政的資源が十分でないために、その場限りの応急的処置になりがちである。今回の事業の担当職員は主事1人だが、この事業のみに専念できるような恵まれた状況ではなく、人権教育や公民館など様々な担当を兼務している。また、財政的にも地方交付税の削減に伴い、事業評価等により事業の廃止や見直しを行い、歳出の削減に努めている。従って、たとえ長期的に重要な課題としても、それに取り組むだけの余裕がないのが現状であった。そこで、全額国庫負担で、指導者等の確保につながるこの事業は人的・財政的資源を十分に補填することができ、地域における教育課題を解決する契機として受け入れられたのである。

3. 政策形成過程

さて、地域の教育課題として認識され、その解決が模索される中で、玉川村教育委員会事務局において「地域子ども教室推進事業」がどのようにして意思決定されて「たまがわっこ育成推進事業」として政策形成され、実施に向けて内外との調整を重ねていったのか。その過程について具体的に順を追って記述していく。

(1) 前段階

玉川村教育委員会では予算編成時期(毎年10月から12月頃)を迎え、財政担当課長からの基本方針をふまえ、村の総合振興計画や生涯学習推進計画等の実現に向けて、各担当が次年度の事業計画案を作成し、事務局内部で協議し、予算案を計上している。通常は前年度並びに当年度事業をベースとし、その継続を基本とした事業計画となる。その上に現在抱えている課題を

解決するために、事業の見直しを行い、事業を廃止したり、変更したりと新年度事業の計画を策定している。今回は特に生涯学習活動の成果や地域の教育力を活用した事業をいかに推進するかが担当者としては課題であった。さらに、先にも述べたが、子どもたちの居場所づくりや体力づくり、体験活動などをいかに行っていくかという課題を抱えていたのである。

(2) 主管課長会議（県からの事業説明）

10月15日にさいたま市で第1回市町村教育委員会生涯学習・社会教育主管課長会議が開催された。この主管課長会議において翌年度の国庫補助事業等の事業説明が例年行われている。本来ならば事務局長（課長）が出席すべき会議であるが、当時の事務局長は教職出身の指導主事でもあったため、具体的に事業内容を把握するために担当者（主事）が出席した。会議において主席社会教育主事ならびに担当社会教育主事よりこの地域子ども教室推進事業について説明がなされた。国庫事業ではあるが、従来のような市町村への補助金交付ではなく、各実行委員会への委託事業として契約を結び実施されるとのことであった。

(3) 出張復命（上司への事業説明）

担当者はこの主管課長会議の内容について文書としては出張復命書で教育長並びに事務局長に報告した。特に「地域子ども教室推進事業」については口答で事務局長に復命し、国庫補助事業の希望調査の回答期限が一週間後ということもあり、この補助事業を活用し、事業実施の方向で検討してよいか伺っている。その段階で「事業の実現可能性が高いこと」と「全額国庫であること」という点から実施について内諾をいただいた。前者については先にも述べたが、以前から小学校長および地域の指導者と担当者が地域課題として認識し、共有化を図り、事業実現のための素地を形成しており、この国庫事業の導入が課題解決に向かう契機になると見込まれたからである。また、後者については事業費として村費負担がなく、全額国庫で実施できるということで庁内での合意形成が得られると判断したからである。

(4) 起案と決裁

県生涯学習課へ回答するために「国庫事業の実施について」起案し、教育長の決裁をいただいた。先に事

務局長から事業実施について内諾を得ており、事務局長が教育長へ事業の説明を行い、教育長の了解が得られた。これにより玉川村教育委員会における「地域子ども教室推進事業」の実施についての意思決定がされたことになる。この決裁を受け、県生涯学習課へ「実施する」という回答をFAXで行った。

(5) 事業計画案作成

事業実施の決裁後、担当者は事業実施に向けて具体的な事業計画を策定するために簡単な事業概要説明資料を作成した。そして本事業を「たまがわっこ育成事業」と仮に名付けた。この時点では内容として「地域の教育力を掘り起こし、結集して3つのクラブを設け指導員を配置し、子ども向けの事業を行う」とし、放課後に英会話や昔の遊びを行う「たまがわっこクラブ」と週末土日に里山体験活動を行う「さとやまっこクラブ」、放課後に地区公民館（分館）において文化活動を行う「〇〇（分館）クラブ」程度の企画であった。そして事業費としては各クラブにそれぞれ5万円の補助金を出し、消耗品費にあててもらうための補助金15万円を計上している。さらに指導員の報償費については文科省から支出されるため予算計上不要と記した。

(6) 予算措置

「地域子ども教室推進事業」は文部科学省の委託事業ということで、事業費のすべてが国庫によってまかなわれるものである。従って本来ならば村での予算措置については不要ではある。しかし、その支出の多くがコーディネーターや指導員等への謝金であるとの説明から、実際に運営する際に必要となる消耗品や備品類の購入にかかる経費について村費で負担できるようにと15万円の補助金を予算計上した。そして、当時の財政状況からすれば、予算の増加、特に補助金の増額は厳しかったが、新規事業の重要性から財政担当課長ならびに助役との事前折衝において事前に了承が得られた¹⁰⁾。これにより実質的に事業化が図れるという意味決定が庁内で得られたことになる。

(7) 教育委員会議での協議

教育委員には12月19日に開催された教育委員会議において、協議の中で平成16年度予算案が提示された。その資料の中で、新規事業として「たまがわっこ育成推進事業」が15万円計上されており、事務局長よ

り説明がなされた。会議録において本事業にかかる質疑は記載されていない。小学校校庭の芝生化や中止とされた中学校の体育館等の学校施設に関する予算への質疑が集中し、本事業については特に注目されなかったようである¹¹⁾。

(8) 議会

村議会が本事業に関わりを持つこととしては予算案の承認である。文教厚生常任委員会、本会議（平成16年3月9日に平成16年度一般会計予算案審議、可決）でも、当時、保護者との間に対立を生じていた「小学校校庭の芝生化」については質疑がなされたが、本事業については特に質問等はなかった。

(9) 県での再説明会

2月9日に再度、第2回主管課長会議が開催され、再度「地域子ども教室推進事業」について文部科学省から提供された詳細な資料をもとに担当社会教育主事から説明がなされた。今回の説明では子どもをめぐる様々な事件の影響もあり、指導員に加えて安全管理員の配置が追加となった。地域子ども教室の実施箇所について概算要求では全国7,000ヶ所の設置をねらっていたが、4,000ヶ所へ変更となった。また、当初説明では「小学校等の学校施設において」という点が強調されていたが、公民館等の社会教育施設での実施についても可能であるとの説明であった。そして、参加者や指導者・ボランティア等の安全確保に十分配慮して保険に加入するよう説明があった。

この事業は、国が3年（平成16年～18年度）の期限を定め、地域の大人の教育力を結集した「安全・安心な子どもの居場所（活動拠点）づくり」を学校、家庭、地域が一体となって行う環境を制度として確立させ、地方への定着化を図る事業であるとして、委託終了後を意識した事業展開をして欲しいとの説明があった。すなわち4年後には自治体において、単独で経費をかけずに実施できるような工夫をして欲しいということである。また、自治体の直営ではなく、住民が主体的に事業の担い手になるように民間人の活用を図っていただきたいとの説明があった。

本事業については改めて2月26日に事務担当に対する説明会を実施することとなり、2月13日には県生涯学習課からFAXにて「平成16年度国庫支出金を財源とした事業への取組調査の実施及び事務担当者会議の

開催について（通知）」があり、実施希望については「希望する」と回答、「事業実施額等」については説明会後積算するとし、教育長の決裁後に、FAXにて回答した。

そして、2月26日に「地域子ども教室推進事業」実施希望市町村説明会が開催された。およそ40市町村が参加した。生涯学習課長のあいさつの中で従来の国庫事業とは異なり、実行委員会への委託事業であることを強調し、会計取扱に特段の留意をとの話があった。担当社会教育主事からは先の主管課長会議同様の説明に加え、申請にかかる事務手続きについて説明、質疑応答が行われた。

(10) 申請

担当者は帰庁後、事務局長へ会議について口答で復命し、回答期限が3月1日ということで、説明に基づきすぐに積算に入る。積算を行う中で、様々な課題が表出する。この中で一番の課題は週1回以上の開催、すなわち年間50回以上教室を開催する必要がある。そこで、週2回、平日の放課後の事業（放課後クラブ）と土曜日の午後の事業（スポーツクラブ）をそれぞれ30週開催することで、条件をクリアさせた。次に指導員の謝金単価についてである。県の説明では指導員はあくまでもボランティアということで1回あたり1,000円程度との提示であった。しかし、村での各種講座等における単価に比べてかなり安価であり、責任を持って子どもたちへ指導していただくにはある程度の謝礼が必要と思われた。さらには再委託契約の期間が2月28日までとなっており、事業を2月で打ち切らねばならない。こうした疑問をまとめ、翌2月27日に県担当者へ「子どもの居場所づくり新プラン」について電話およびFAXで照会した。県担当者もあくまでも国からの情報や説明に従って、回答するしかなく、期日も限られた中での作業であるため、説明会での説明どおりの回答であった。

指導員謝金の単価については最大限増額させ、積算を確定させた。初年度ということもあり、国の示した経費（1,777千円）よりも減額し、総額で900千円となった。そして「平成16年度国庫支出金を財源とした事業への取組調査について（回答）」として起案し、教育長の決裁をいただき、3月1日に県生涯学習課へFAXにて回答した。

3月2日に県生涯学習課から電子メールで計画書の元となる「入力シート」が電子データ（エクセル）で送付された。この入力シートに必要な事項を入力し、計画書を作成し、3月11日の計画書受領会で計画書を提出した。この受領会で申請内容が査定され、最終的な申請額等が確定した。この査定の中で、消耗品についての見直しが指摘された。また、「指導者の謝金については2,000円でもよいか」と担当社会教育主事に最終確認したところ、「それで国に申請してみます」との回答が得られた。そして帰庁後、再度電算入力を修正し、電子メールにて「入力シート」を送信し、計画書の提出が完了したのである。申請額は979千円となった。これにより、「地域子ども教室推進事業」の申請が終了し、実際の事業実施の段階へと進むことになった。

C. 意思決定の段階と要因

玉川村教育委員会における「地域子ども教室推進事業」の受容ならび政策形成過程について順を追って示した。事業実施についての意思決定の段階としては①担当者が実施する方向で復命した段階、②復命により事務局長が実施すると判断した段階、③教育長の決裁を経てFAXで県生涯学習課へ回答した段階、④村補助金として予算案に計上した段階、⑤予算案の調整で財政サイドの了解が得られた段階、⑥教育委員会への協議事項として提案した段階、⑦議会での予算承認された段階、⑧最終的な県生涯学習課への申請を行った段階と8つの段階に分けることができる。

この中で①・②・③の段階で、国の事業を受託し、次年度にこの事業を実施するという教育委員会の意思決定がされた。さらに④・⑤の意思決定により、村予算が確保でき、より充実した事業の実施が可能となった。本事業は教育長専決事項であり、⑥はあくまでも協議として提案された。⑦の議決によって村補助金として予算措置が可能となった。⑧の申請により、事業費や主たる事業内容が決定し、国から委託される条件整備がなされた。

今回は教育委員会内でも事業実施についてとりたてて反対や対立がなかったために①～③の段階でスムーズに意思決定が行われた。玉川村教育委員会の場合、極めてフラットな組織構造のため、担当者と事務局長、そして教育長と3段階のステップを踏めば、基本的な意思決定が可能である。従って、意思決定が迅速で、課題への対応も早いのである。これが小規模教育委員会

のメリットでもある。しかし、①の段階で担当者にとって課題解決が困難と想定され、回避される場合もある。すなわち担当者の問題意識や能力によって左右されがちである。今回の「地域子ども教室推進事業」については文部科学省の平成16年度概算要求書などで、事前に情報収集するとともに県生涯学習課主催の市町村教育委員会生涯学習・社会教育主管課長会議における説明で、その概要を把握した。先にも述べたが、玉川村教育委員会では抱える様々な教育問題の解決に向けて、本事業は適したものであると判断し、本村の実情に照らし合わせた事業計画を作成したのである。

また、教育長が学校教育出身ということもあり、今回のような生涯学習事業の実質的な意思決定は②の事務局長によってされていた。先にも述べたが、今回の場合は「事業の実現可能性が高いこと」と「全額国庫であること」という点からこの事業の実施について承諾された。リスクをどれだけ回避し、より効果的な事業ができるかを判断することが事務局長として役割である。同時期に予算計上した別の村単事業については予算削減の中で、同意が得られなかった。財政状況の厳しい中で、国庫事業や県補助事業を活用した新規事業¹²⁾については当時の事務局長（課長）ならびに財政担当課長からの了承が得やすかった。国庫事業等補助事業を活用することにより、財源が確保できるとともに、村単事業では実現しがたいことが可能となるのである。この「地域子ども教室推進事業」についても、ほぼ全額国庫補助であるからこそ実現可能であったと言える。一方で補助事業は事業時数や単価、予算費目や流用等の制限事項が多く、申請や実績報告等の事務が非常に煩雑であることも否めない。自治体の担当者にはこの事務の繁雑さを嫌い、補助事業には目を向けられないものもある。だが、補助事業による効果が確かなものであるためには一定の制約条件は必要であるとともに事務手続きが適正であることは当然のことでもある。

この事業がより円滑に玉川村で実施されるためには国庫負担金に加えて、若干の村費が必要ではないかと判断した（④の段階）。そこで事務局長とも協議のうえ、村費追加について助役及び財政担当課長と予算折衝を行い、同意が得られた（⑤の段階）ことは事業実施にとって大きなプラスであった。

今回の事業については教育委員会議の議決を経るべき事項ではない。教育委員会で行われる生涯学習事業の多くは教育委員会議の議決事項ではないが、

予算案については教育委員会へ意見を求める必要があり、その一部として諮られたわけである。同様に議会に対しても予算案の議決という面で関わりを持つが、議員がこの事業に対して何らかの影響力を及ぼすことは特にはなかった。

以上のとおり、玉川村で「地域子ども教室推進事業」が受容され、政策形成された要因としては第1に地域課題としての認識がすでに担当者をはじめ自治体内にあったこと、第2に学校や地域を巻き込んだの実現可能性が高かったこと、第3に国庫補助事業による人的・財政的資源の補填が可能であったこと、第4に小規模自治体のため意思決定ならびに事業実施の環境整備が容易であったことが考えられる。

このようにして「地域子ども教室事業」が「たまがわっこ育成推進事業」として玉川村教育委員会でいくつかの意思決定の段階を経て、政策形成されていったのである。

D. 他市町村の状況

先に玉川村における政策形成過程をみてきたが、他市町村において、本事業はどのように取り組まれようとしているのだろうか。全国的にみると1,155市町村の自治体で受託し、地域子ども教室は3,527教室が開催されている。今回、国の補助金等の整理統合の中で「子ども放課後・週末活動等支援事業」が廃止され、「地域子ども教室推進事業」へ移行された経緯もあり、それまで取り組んできた事業を継続した市町村もある。

埼玉県内では18市町村¹³⁾がこの事業を実施している。玉川村のある比企地区では玉川村の他に嵐山町と都幾川村で受託し、実施した。両町村はどのような形で導入されたのであろうか。

(1) 嵐山町

嵐山町では平成13年度、14年度と県より派遣社会教育主事を受入れ、生涯学習の推進に力を注いでいた。特に、「この指とまれ！ちょボラの部屋」と子どものちょっとしたボランティア体験や学習を地域のボランティアリーダーと開催し、青少年ボランティアの育成と活用に取り組んでいた。また、平成14年度から完全学校週5日制が実施され、週末における子どもたちの自由な時間が増加したため、公民館等でのウィークエンド事業や通学合宿などにおいても地域の指導者やボランティアを活用した様々な生涯

学習事業を展開してきており、その延長として「地域子ども教室推進事業」が採択されようだ。従って、嵐山町の特徴としては公民館等における週末活動（土曜日）の事業が中心で、放課後の学校を利用した事業は行われていない。

(2) 都幾川村

都幾川村で「地域子ども教室」事業が実施された背景としては過疎化に伴う小学校の統廃合の問題がある。同村では平成16年度より平小学校と大柵第一小学校を統廃合し、新たに平小学校跡地に萩ヶ丘小学校を開校した。これに伴い大柵第一小学校の児童はバスを利用して登下校することとなった。そこでバスの発車時刻までの間を「地域子ども教室」によって対応したのである。また、統合により、大野地区の子どもたちが西平地区なども子どもたちと新たな仲間づくりをするためにもこの事業が有効であると担当者（生涯学習課長）が判断したわけである。

教室は週5日、平日の放課後に開催されている。内容としては指導員を配置し、子どもたちと遊ぶというスタイルであり、特別に補習をしたり、何かを教えたりというものではない。学童保育に似た形態であるが、担当者も当初よりこのスタイルを描いて事業の企画をしたという。

このように嵐山町では既に取り組んでいた青少年ボランティア活動のさらなる展開のために、都幾川村では玉川村同様に表出した地域課題の解決に向けて新たな事業を導入したのである。

比企地区の市町村の中で先の3町村を除く、7市町村では実施していない¹⁴⁾。これらの自治体の多くも同様の課題を抱えているが、実施した3町村ほど緊急性がなかったのであろうか。実施に至らなかった理由について探してみる。

各担当者に電話等で照会した¹⁵⁾が、学校側との調整がうまくいかないなどの環境整備の課題、教育委員会のスタッフ不足、補助事業ではなく委託事業である、事務手続きの煩雑さなどから見送ったという回答であった。生涯学習・社会教育の事業は必須的な事項以外は各自治体の裁量で事業が実施される。従って、たとえ実施した自治体と同様の課題を抱えたとしても補助事業の条件が自治体の実情に適合しない場合に実施が容易に見送られるのである。玉川村においても同時

に委託事業として県から紹介された「家庭教育推進事業」については実施を見送った。その要因としては人的スタッフ不足や事業の実現可能性が考えられた。このように自体においては地域課題の緊急性や優先順位、リソース、実現可能性などの条件により、政策を取捨選択しているである。

なお、平成17年度から実施するかについても担当者にヒアリングしたが、多くの担当が検討はしているが、実施しないだろうという回答であった。実施しない理由としては前回とかわらないが、担当者が積極的に取り組もうという姿勢もあまり感じられなかった。

E. 小括

本章では実際に教育委員会事務局における政策形成過程について、埼玉県玉川村における「地域子ども教室推進事業」を事例とし、その政策形成システムと意思決定の要因を探ってきた。先にも述べたが玉川村で「地域子ども教室推進事業」が受容され、政策形成された要因としては第1に政策課題としての認識があったこと、第2に学校や地域を巻き込んだ実現可能性が高かったこと、第3に人的・財政的資源の補填が可能であったこと、第4に小規模自治体のため意思決定ならびに事業実施の環境整備が容易であったことがあげられる。

もちろん、今回とりあげた事例は数ある教育政策の中でも生涯学習事業という一つの領域における政策形成過程に過ぎない。また、玉川村教育委員会という小規模教育委員会の実態という制約はあるものの、一つの教育課題が解決されるための政策形成システムと意思決定の要因を提示することができた。

今回の事業にかかる意思決定については、主に教育委員会事務局内による合意形成だけで、外部環境からの影響を受けずに政策形成されたパターンである。従って、担当者も事務局長との調整を最も重要視し、事務局長の承認を得るためにこれまでの経験を活かし、事業が実現するための資源調達として国庫事業の活用を利用したのである。なお、この事業でも実際にはわずかであるが首長部局や教育委員会、学校、議会などの自治体内アクターとの関わりをもち、形成されたものである。また、国庫事業を活用した事業であるために文部科学省やその仲介役である県生涯学習課からの制約を少なからず受け、政策が形成されてきたのである。このようにして本事業は地域の教育課題の解決

に向けて教育委員会事務局が中心となって、国庫事業の活用によるリソースの補填など様々な工夫と着実な手続を踏み、政策が形成されたのである。

III. 考察

A. 教育委員会と教育長—事務局の役割

先の分析でも明らかになったように教育委員会の事務委任に関する制度が教育委員会議での審議を形骸化させている一つの要因でもあり、この制度が教育長主導の政策形成の構造を作り出していると言える。教育委員会は基本的な事項を除いては、教育事務を効率的に遂行するために教育長をはじめとする事務局職員に事務を委任することで、教育行政を運営しているのである。決裁権者を規則等で明確に定め、専決権限（意思決定）を委ねることが教育行政の円滑な運営につながっており、教育長—事務局主導の政策形成がなされているのである¹⁶⁾。

先の平成17年10月26日の中教審答申（「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」）では、「教育委員会と教育長との関係」について、以下のようにまとめられた。

○教育委員会の使命は、地域の教育課題に応じた基本的な教育の方針・計画を策定するとともに、教育長及び事務局の事務執行状況を監視・評価することであることを制度上明確化する必要がある。また、教育委員会と教育長及び事務局が適度な緊張関係を保ちながら教育事務を執行する体制を実現することが必要である。このため、教育長が教育委員の中から教育委員会によって選ばれるような現在の教育長の位置づけ・選任方法は見直すことについて、今後引き続き検討することが適当である。

ここでも指摘されているように、教育委員会議での議論を活発化させ、意思決定機能や監視、評価に関する権限をより強化させる必要があるならば、教育委員会と教育長—事務局の関係の規定する事務委任制度を見直す必要があるだろう。すなわち、教育委員会議の活性化を促すためには教育委員に明確な役割を持たせるとともに、事務局が担うべく役割をさらに限定し、統制する必要があるのではないだろうか。つまり、「素人」教育委員と「専門家」教育長—事務局の役割分担化の

システムである。佐々木(2000)でも指摘されているが、この事務委任制度が単なる事務処理の手続き規程であるという捉え方から、権限関係を地方の実情に応じて実質的に根拠づける実践上の重要性をもった規程であるという認識への転換が必要である。そして、事務委任規程の活用によって教育委員会と教育長の権限関係は機能するものとして具現化されることも可能となる(佐々木2000:p.60)。

また、小川(2004b)は「教育委員会制度のデメリット面、今日、特に取り沙汰されているのが『素人』合議制教育委員会への批判である」と指摘する。そして、具体的に次のようにその批判をまとめている。

その批判の基調は、教育委員会は広範囲の政策決定と執行の権限を有しているにもかかわらず、実態は、教育委員が「素人」でしかも非常勤・兼職であり会議開催も月一〜二回程度ということで、実質的な仕事は「専門家」の教育長一事務局の提案等を追認するだけになっており、理念とされる「素人」教育委員を通じた教育行政の地域住民統制の原理は形骸化しているのではないかという指摘である。(小川2004b:p.14)

こうした形骸化した「素人」合議制教育委員会を是正する方策として教育委員の常勤化という提案もなされているが、小川は「教育委員会制度に孕まれている『矛盾』や『無理』を是正していくために、『素人』の教育委員の役割分担を地域の教育政策課題のアジェンダ設定や大綱の方針設定に限定しつつ、その具体的な政策立案と執行という専門的事項は「専門家」である教育長一事務局に任せるといった両者の役割分担を明確に区別すること、その役割を機能させている仕組みづくりが必要なのではないか(小川2004b:p.16)と「素人」教育委員と「専門家」教育長一事務局の役割分担化を提言する。確かに現在の教育委員と教育長一事務局の関係はたいへんあいまいであり、特に「素人」教育委員の存在は教育事務の意思決定や執行の遅滞を招くとともに責任の所在が必ずしも明確ではない。また、先にもみてきたが、「素人」教育委員(会)の権限は事務委任制度により、実質的には「専門家」教育長一事務局へ全面的に委任され、意思決定も執行も行われているのである。しかも、事務局職員としては必ずしも教育委員会議での議論の活性化を望んでおらず、むしろ、形式的に事務局が提案した事案が提案どおり承認

され、もしくは議案として提案しなくてもすむのであれば、教育長(もしくは部・課長)決裁ですむことを望んでいる¹⁷⁾。

こうした現状を踏まえても小川が主張するように現行の教育委員会制度を大幅に改廃することよりも、「素人」教育委員が地域の教育政策課題のアジェンダ設定や大綱の方針設定を行い、その具体的な政策立案化と執行・管理を「専門家」の教育長一事務局に要請・契約し、その成果を教育委員が評価するという新たな仕組みづくりを通じて役割分担化を進める方が現実的、生産的であるといえよう。現状でも事務委任の規定を見直すことで、教育委員の役割は重要性を増す可能性がある。

また、愛知県犬山市ではこうした教育委員会における意思決定等の形骸化を改善させるために、石田市長は「教育委員に明確な自分の意志を託す。教育長は教育者以外の人物を選任する。そしてその教育委員が核となって、各小・中学校の校長を主体とする人事には市政にウエートを置いた主張をし、いわゆる学びの学校づくりを支援してゆく(犬山2003:pp.4-5)と教育委員に教育学(教育法・教育行政学)が専門の大学教官を選任し、政策形成能力を高め、「学びの学校づくり」という教育改革を推進している。こうした犬山市の改革に学び、教育委員ならびにその会議の役割強化を図り、責任をもって地域教育行政に取り組める環境整備も教育委員会制度改革の一つの方策であろう。

B. 教育委員会事務局の政策形成過程

地域子ども教室推進事業という生涯学習政策が玉川村教育委員会において政策形成される過程の実態の分析を通じて、教育政策が形成される要因として①教育課題の発見と検討、②実現可能性の高さ、③人的・財政的資源の確保、④組織規模の4点を指摘した。

政策課題の発生・萌芽を担当者が発見し、認識することが課題解決の第一歩である。しかしながら、担当者や行政はそれを見落とし、見過ごしたり、放置することが往々にしてある。今回は幸いにして政策課題を認識し、自治体内でそれをインフォーマルながら共有化していたことが政策形成に至った要因である。

こうした点からも政策形成に至る前の「前決定過程」が政策形成にとって最も重要であり、「政策過程の全体の帰趨を占う重要な局面」なのである(早川・内海・

田丸・大山2004:p.14)。従って、担当者が常に課題意識を持って職務に取組む姿勢とそれを解決させる政策形成能力が求められるのである。また、住民や関係者も政策課題として行政に対して、アジェンダ設定させる働きかけが必要である。このアジェンダ設定の機能を先にも述べたように「素人」教育委員の役割として明確化することが地域の教育課題の解決に結びつくのではないかと考える。

また、人的・財政的資源の確保は行政マンにとって常に課題であり、頭を悩ます問題である。本来ならば、自治体内で資源を確保し、課題解決を図れることが理想である。しかし、昨今の財政状況では予算が削減されることはあっても、増えることはそれ相応の理由がなければ困難である。職員についても同様である。おそらく今回の事業もタイミングよく、この時期に国庫による財政的補填がなければ、「予算がない」という理由で、仕方なく放置された可能性は高い。担当者のこうしたリソース不足を補えるための情報提供を国や県は積極的に発信するとともに、簡易な手続で補助事業が実施できるよう改善されることが望まれる。

本事業を実施しなかった町の担当者は「現状でもスタッフが不足しているのに、これ以上の事業は実施できない」と人的資源の不足を指摘した。実際には玉川村でも同様の状況にあるが、今回、担当者がこの事業を政策課題として上位に位置づけ、事務局内部でも了承が得られたために実現が可能となったのである。また、次の実現可能性とも関連するが、実際に子ども教室の指導者・ボランティアの確保ができていたことも実施に至る大きな要因であった。

実現可能性という点では、この事業に対しての抵抗勢力の存在があげられる。政策形成の段階においても反対意見や抵抗はほとんどなかった。生涯学習事業であるために法制度的要因においても特に影響はなかった。居場所として設定された小学校についても校長の了解が得られていたために施設開放が実現された。むしろ、本事業の実施については校長をはじめ、地域の指導者や保護者に賛同者が多く、政策ネットワークというには大きさであるが、政策実現のための土台ができていたことが大きな要因である。

今回は教育委員会事務局内での意思決定だけで、実質的に政策形成がなされた。もちろん国庫事業であるため国や県の関与が政策決定に少なからず、制約や影響は与えている。例えば、事業時数や期間、単価など

があげられるが、こうした制約が国庫事業を敬遠する要因ともなる。しかし、今回は制約条件と調達資源の大きさを考慮し、国庫事業の活用による政策形成が地域課題の解決に有効であると判断したわけである。また、今回の政策形成では地方政府内アクターや地域アクター、利益団体等の影響はほとんどなかった。しかし、政策形成にあたり、様々なアクターの影響を強く受ける政策領域もあり¹⁸⁾、今後、地方自治体における各領域の教育政策形成過程の分析を行う必要がある。

おわりに

本稿では、廃止を含め、教育委員会制度に関する様々な改革の議論がなされる中で、教育委員会の意思決定の所在を規定する事務委任制度について分析し、さらには教育委員会事務局内部における政策形成システムと意思決定の要因を探ってきた。

教委委員会の意思決定を規定する事務委任制度は、高度で多様化した教育課題を円滑に解決するためには欠くことのできないものではあるが、教育委員会議における審議の形骸化をもたらす要因でもある。教育委員会と教育長の権限関係を規定するこの事務委任制度を再考することにより、教育委員会の役割を強めることも弱めることも可能であり、その権限は教育委員の手に握られているのである。今回の分析では例規による規定を概観するにとどまり、実際の教育委員会と教育長との関係の実証分析には至らなかった。今後は教育委員会議および会議外での教育委員と教育長—事務局の実際の権限関係を観察するような研究も必要である。

教育委員会事務局における政策形成過程の分析では、小規模教育委員会における事例研究ではあるが、その全容を詳細に記述することで解明することを試みた。本件では政策形成の要因として①教育課題の発見と検討、②実現可能性の高さ、③人的・財政的資源の確保、④組織規模の4点を指摘した。しかしながら、限られた事例の分析からの考察であることは否めない。これらの要因が他の事例においても適合するかについての検証は今後の課題としたい。

註

- 1) 小川(2004a)において整理されている。
- 2) 特に近年では従来の制度論にあわせて、過程論を重視した研究として白石(1995)、加治佐(1998)、青木(2004)などでその実態が明らかにされている。教育委員会制度研究の成果と課題については小川(2003)と武者(2003)で整理されている。
- 3) 筆者は平成13年4月から平成17年3月まで、本教育委員会に事務職員として勤務していた。なお、玉川村は平成18年2月1日に隣接の都幾川村と合併し、ときがわ町となっている。
- 4) 事務委任制度の現状については佐々木(2000)でも分析が行われている。
- 5) ただし、実際には規程等で定められていないが、会計決裁など定例的で軽易なものについては事務局長が代決している。
- 6) 本来ならば都道府県教育委員会で本事業実施のための政策過程を明らかにする必要があるが、市町村教育委員会との仲介役である都道府県教育委員会が本事業を受託しないケースはないので、今回は分析の対象としない。
- 7) 平成15年度の教育委員会職員は10人で、事務局長(1)、指導主事(1)、総務係(1)、学校施設・給食(1)生涯学習(1)、文化財(1)、社会体育(2)、文化センター(1)、図書館(1)と各分野に配置されており、たいへんフラットな組織構造となっている。その他には事務局に非常勤職員2名、図書館に臨時職員3名がいる。()は内の数は配置数。
- 8) 生涯学習担当は青少年をとりまく状況について小学校長(社会教育委員もお願いをしている)と随時、情報ならびに意見交換を行っていた。学校施設の開放がスムーズに実現できたのも小学校長との間でコンセンサスが得られていたからである。
- 9) 地域の大人たちとは各種事業を通じて意見交換を行っていた。特に地域総合型スポーツクラブの指導者とは子どもたちが少しでも運動できる環境づくりをお互いに模索していた。
- 10) 予算編成については11月中旬までに各課で査定し、電算入力を行っている。新規事業や100万円以上の事業についてはあらかじめ助役との事前調整が必要である。なお、12月上旬に一次査定として助役査定、その後村長査定が行われ、予算案として議会へ提案される流れとなっている。
- 11) このように教育委員会議において、全ての事業が議論され、意思決定されているのではない。特に

目立つ事業(今回は学校施設)や教育委員が興味を持ったり、住民から指摘されたりする事項でなければ、事務局の原案どおり事業が進められているのである。

- 12) ちなみに担当者が新規事業として実施した事業の多くはこうした補助事業を活用したものである。例) 埼玉県情報通信技術講習事業補助事業(国庫補助)、里山活動推進事業(県補助事業)、人権教育推進市町村事業(国庫補助事業)、人権教育指導研修事業(県補助事業)、埼玉県緊急雇用創出基金市町村補助事業(国庫補助事業)などがある。
- 13) 蕨市、戸田市、和光市、新座市、桶川市、北本市、狭山市、日高市、嵐山町、都幾川村、玉川村、秩父市、吉田町、小鹿野町、熊谷市、神泉村、妻沼町、花園町
- 14) 3カ年計画で3割(3町村/10市町村)の実施という点ではまずまずの実施率といってもよい。埼玉県では2割(18市町村/90市町村)が実施した。
- 15) 電話やFAXによる担当者間の情報交換は随時行われており、政策形成の重要な要素でもある。
- 16) これは教育委員会と教育長の関係に限ったことではなく、国会と内閣、議会と首長の間においても言えることである。
- 17) これは筆者自身が現場で感じたことであるが、こうした事務局職員の意識と政策形成については今後、調査研究において実証していく必要がある。
- 18) 例えば人権教育政策は民間運動団体からの影響を強く受けている。

引用文献・参考文献

- 青木栄一(2004)『教育行政の政府間関係』(多賀出版)
- 伊藤修一郎(2002)『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及—』(慶応義塾大学出版会)
- 伊藤正次(2002)「教育委員会」(松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想 4 機構』岩波書店)
- 犬山市教育委員会(2003)編『犬山発・21世紀日本の教育改革』(黎明書房)
- 海口浩芳(2005)「定例会からみる教育委員会の機能の分析—『ルーティン』概念を手がかりに—」(『日本教育経営学会紀要』第47号, pp. 48-63)
- 小川正人(1998)『地方分権改革と学校・教育委員会』(東洋館出版社)
- 小川正人・西尾勝(2000)編著『分権改革と教育行政』(ぎょうせい)

- 小川正人(2003)「教育委員会制度研究の総括と課題」
(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)
- 小川正人(2004a) 「自治体改革と教育委員会「再生」
の基本課題」(荻谷剛彦・森田朗・大西隆・植田和弘・
神野直彦・大沢真理編『講座新しい自治体の設計
5 創造的コミュニティのデザイン 教育と文化の
公共空間』ぎょうせい)
- 小川正人(2004b)「『素人』教育委員会と教育長の役割分
担の明確化を」((財)教育調査研究所『教育評論9
月号』)
- 加治佐哲也(1998)『教育委員会の政策過程に関する実証
的研究』(多賀出版)
- 加治佐哲也・廣野孝(2002)「教育委員と教育委員会議」
(堀内孜編『地方分権と教育委員会 1 地方分権と
教育委員会制度』ぎょうせい)
- 佐々木幸寿(2000)「教育委員会の事務委任規程の現状と
今日的意義 一都道府県、政令指定都市、市町村教
育長への事務委任規程の分析を中心に」(『日本教
育政策学会年報』第7号, pp121-135)
- 佐藤郁哉(2002)『組織と経営について知るための 実践
フィールドワーク入門』(有斐閣)
- 白石裕(1995)編著『地方政府における教育政策形成・
実施過程の総合的研究』(多賀出版)
- 城山英明・鈴木寛・細野助博(1999)『中央省庁の政策形
成過程』(中央大学出版部)
- 城山英明・細野助博(2002)編著『続・中央省庁の政策
形成過程』(中央大学出版部)
- 新藤宗幸(2004)『概説 日本の公共政策』(東京大学出
版会)
- 高木英明(1995)編著『地方教育行政の民主性・効率性
に関する総合的研究』(多賀出版)
- 早川純貴・内海麻利・田丸大・大山礼子(2004)『政策過
程論—「政策科学」への招待』(学陽書房)
- 堀内孜(2000)編『地方分権と教育委員会 1 地方分
権と教育委員会制度』(ぎょうせい)
- 堀内孜(2000)編『地方分権と教育委員会 2 教育委
員会の組織と機能の実際』(ぎょうせい)
- 本多正人(2003)編著『教育委員会制度再編の政治と行
政』(多賀出版)
- 松下圭一・西尾勝・新藤宗幸(2002)編『岩波講座 自
治体の構想 4 機構』(岩波書店)
- 武者一弘「教育委員会制度研究における新しい方法
論:90年代以降を中心に」(『日本教育経営学会紀要』
第45号, pp.242-251)