

地方分権改革と首長、教育委員会の協働関係

—高浜市を事例に—

中村 康生

1. 地方分権と教育行政

教育委員会は首長や一般行政から独立した行政委員会として運営されている。しかし一方で、地方の首長の意向が行政に反映されないという独立性ゆえのジレンマがあった。地域と密着した教育が求められている中で、教育委員会はこのままでよいのかという議論が地方分権の進展とともに出てきた。本報告では、主に2000年に行われた第一次地方分権を機に問われた首長と教育委員会の新たな関係の在り方について愛知県高浜市の事例に注目した。

地方分権改革が大きな政治改革と言われたのは、1980年代後半から90年の初頭であった。リクルート事件があり、中央官僚組織による不正事件、中央集権が政治家の不正の温床になっているのではないかという疑惑やスキャンダルが相次いだ。中央の権限を地方に分権するには、小手先の改革では成し遂げられないということで、93年に国会が地方分権の推進を決議した。その後、95年に地方分権推進法が制定され、地方分権推進委員会が発足した。地方分権推進法は5年間の時限立法で、5年間で地方の分権を進めるという法律である。自民党の単独政権が細川首相、村山首相らの連立政権に引き継がれた時代である。

こうした形で地方分権の動きが活発化し、98年の中教審において「今後の地方教育行政の在り方について」が答申された。続いて99年に「地方分権一括法」が成立し、2000年に施行された。地方分権推進委員会の中で、教育行政に関しては「くらしづくり部会」を中心に論議された。これは、教育が独立したテーマではなく、生活一般、いわ

ゆる福祉や環境など、地方の市民の生活とトータルで考えなければ教育改革もありえないという考えから、「くらしづくり部会」での論議となった。教育行政の地域性、迅速性、総合性など、分権側からのシステムが必要であるという議論である。それは中教審答申にも反映されている。特に大きな議論になったのは地方の教育長のあり方、すなわち、国が承認する都道府県の教育長や、県教育委員会が承認する市町村の教育長という縦割り教育行政の象徴である教育長の任命・承認制はぜひ廃止すべきだという議論である。さらにこの「くらしづくり部会」で支持されたのは、教育委員会が閉鎖的にならないよう、首長部局との連携、協力を進めるべきだという議論である。

2000年に地方分権一括法が施行され、これまで国が地方に任せていた機関委任の事務が見直された。561あった機関委任事務のうち、475の法律改正（教育関係法は21）が行われた。その主な柱は教育長の任命・承認制の廃止である。この地方分権一括法が制定されたことを受け、全国市長会が2001年に国に対して「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見～分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直し」を訴える意見書を出した。この意見書の土台を作ったのは、島根県出雲市長で、「教育委員会が首長から独立しているのはおかしい。教育行政も市長直轄でやるべきではないか」という強い意見が出された。さらにこの時期には、全国各地で教育委員会のあり方をめぐる論議が活発化した。「地方分権一括法で国の権限は弱まったが、依然として縦割り行政の実態

に大きな変化はなく、教育行政は地方自治も及ばない空白領域である」という教育委員会不要論も新藤宗幸氏から上がった。教育行政と他の行政分野との連携を密にし、地域住民のためにも教育委員会制度は廃止して首長の下に統合すべきであるとする見解、教育委員会の設置自体を各自治体の判断に任せるべきだという意見も主張された。

2. 森市長による高浜市政

愛知県高浜市は、2010年9月1日現在、人口4万2875人、面積は13平方キロメートルであり、市としては小規模である。小学校5校、中学校2校の計7校の義務教育の学校がある。高浜市が地方分権改革の一環として教育改革を推進したのは、2009年9月まで市長を務められた森貞述市長である。森氏は市議を経て1989年に46歳で高浜市長に無投票当選、5期20年在任した。森市長の掲げた政策はオンリーワン政策と言われる。森市長は「護送船団の後ろをついていくのは安全で楽だが市町村合併の中で埋没しかねない。地方分権を生かしたオンリーワン政策の推進は職員力、住民力を高める絶好の機会になった」と指摘する。高浜市周辺には、刈谷市、安城市、知立市、碧南市があり、いずれも経済力が強く、トヨタ系の大きな会社が多数ある。碧南、刈谷市は財政力指数で1.6を超え非常に豊かである。その中で高浜市は、全国的に見ればしっかりした経済力を持つものの、このエリアの4市の経済力に比べれば厳しい状況にある。その中で森市長がオンリーワン政策をあえて掲げたのは、合併等で市の力が試される時代に、職員が力を蓄えなければ埋没してしまうという危機感による。

1995年には、高浜市の財政負担になっていた人件費の削減、職員の意識改革を進めるために、敢えて職員がやらなくてよい単純業務などを外部委託するアウトソーシングに乗り出した。森市長の就任した1989年当時、高浜市には名鉄三河

高浜駅前をどう開発するかという課題があった。1990年は国のレベルではゴールドプラン、長寿高齢者の福祉推進政策が始まった年であり、福祉の時代を見据えて高浜駅前に福祉の総合拠点施設「いきいき広場」を作った。福祉の人材養成をめざし、「いきいき広場」には日本福祉大学高浜専門学校が開校した。また、県立高浜高校には福祉科が誘致された。さらに住民を巻き込んでの福祉計画づくり、内容の濃い介護保険サービスなど様々な福祉政策を実施した。

2001年には常設型住民投票条例を制定した。当時、森市長がこの住民投票条例を作るきっかけになったのは、神戸空港（2006年開港）の建設をめぐる民意の反映の問題が頭にあったと言われる。神戸市では空港建設の是非を問うための住民投票を求める署名集めが行われ、30万人分の署名が集まったが市議会で否決された。市長の当選得票27万票より多い30万人の住民の投票の結果が反映されない行政であっていいのか。そういう住民の声を行政に反映させるという方策を、合併問題などに備え、先手を打っていこうという考えでこの条例を制定したという。有権者の3分の1以上の署名が集まれば議会の同意を得なくても住民投票が行えるもので、常設型住民投票条例といわれる全国初の試みであった。

森市長が一般行政の分権化と共に進めたのは教育改革である。2000年に地教行法（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）が改正されるまでは、教育長の任命には県教委の承認が必要であった。教育行政は国一都道府県一市町村という縦割りの強いスタイルである。高浜市では1970年に市制が施行されて以来5人の教育長が就任した。いずれも校長出身者で、教育委員会のリーダーシップをとっていた。愛知県では、愛知学芸大学の名古屋と岡崎2つの分校が1970年に刈谷市に統一されて今の愛知教育大学となった。長い間、尾張地区であれば愛知学芸大学名古屋分校、三河

地区であれば愛知学芸大学岡崎分校、それぞれの出身者でなければ校長や管理職になれないという学閥人事が続いていたと森氏は指摘する。また、学校の先生は、義務教育国庫予算で国から人件費の半分が出ており、残りを県が出す。市町村の自治体で勤務しながら顔はいつも県庁を向く傾向がある。高浜市でも、学校現場出身の教育長が束ねる教育委員会の意識と、市民から選ばれ、市民目線で進めようとする市長の教育政策への思いには大きな壁があったという。

森市長は、1999年に福祉部長であった神谷澄雄氏を初の行政職出身教育長に登用した。また、2002年には翼小学校が開校したが、24年ぶりとなる新設校であった。翼小学校がある地域は住宅開発地区で、新しい住宅地が増えていたため、森市長には学校を拠点として新しい町づくりを進める考えがあった。そのため、学校のトップには学校の業務の他に、地域づくりの核となるマネジメント力を持った校長先生になってもらいたいという考えがあった。森市長からは民間出身者を校長に登用する案が出されたが、教育委員会は「小学校では未経験者は認められない」として否決される。なお、この2002年には、三重県津市では市立南ヶ丘小学校ができ、ここで全国初の全国公募の校長が誕生し民間企業出身の方が校長になった。近鉄沿線の同校周辺も新興住宅地で、町づくりの核として校長の役割が期待され、翼小学校と似たケースである。

3. 岸本教育長の就任・総合行政と教育委員会改革

森市長の進めようとした教育改革は、教育委員会での民間校長の選任をめぐり揺れた。森市長の民間校長案が否決されたことなどを機に神谷教育長が任期1年を残して辞めることになった。当時の教育委員長との間で駆け引きがあったが、結局、教育委員が全員辞職という事態になった。その後

任として森市長が教育長に指名したのが当時福祉部長の岸本和行氏であった。こうして、森市長と岸本教育長の体制が2002年度からスタートした。

2002年度より教育委員会が新しい体制になると同時に、高浜市では教育委員会の改革に乗り出した。組織の切り替えとして、教育委員会の中の生涯学習や文化・スポーツ振興を含めた社会教育部門、幼稚園教育部門は全て市長部局で行うことが望ましいとして、教育委員会の業務が学校教育に特化された。町づくりの基本となる人づくりには、多角的な企画が必要であり、教育委員会のみでは十分には展開できない。従来、市長部局と教育委員会で二元的に実行していたが、事務的な効率化を図るため、教育長の指揮監督のもとで、生涯学習関係部門と幼稚園部門が市長部局に補助執行され、教育委員会の実質的な所掌は義務教育のみとなった。これについて森市長は、「時代の変化で生涯学習や幼児教育に求められる内容も変化している。教育の中立性を担保しながら総合的な施策を推進するには、地方は自分達の判断と責任で行政運営できる範囲の拡大が必要である」と述べている。

その後、制度だけではなく学校を変えていくため、学校評価制度の導入が2003年度から始まる。これは、学校の中だけで問題を解決するのではなく、学校の取り組みを外の人たちに公表し、忌憚のない評価を受けながら開かれた学校をつくっていかうとするものである。学校評価は2002年に努力義務化され、文科省が通知で導入を促していたが、高浜市では森市長自らが当時、国立教育政策研究所の総括研究官であった木岡一明氏(現在、名城大学大学院大学・学校づくり研究科長)に指導を求め、2003年度から学校評価制度をスタートさせた。市として一斉に実施されたのは愛知県下で初めてである。

2009年6月に出版された「学校経営に生きる学校評価」は、高浜市の先生方、教育長、校長先

生らが執筆し、6年間の高浜市の学校評価の取り組みをまとめたものである。第1章では「学校評価資料を公表し、校内に残る曖昧さを減らす」「学校が行うべきことは子供の実態を踏まえて、課題を明確にし、課題を解決するために学校が組織的に取り組むことである」としたうえで、「地域から刺激を受けて、自らの有様を問う学校にすべきである」としている。そのうえで、「校長が学校を元気にしたい、生き生きした教職員を育てたいと考えるとき、学校評価をその手段として活用したい。そのリーダーシップが校長に求められている」と述べられている。この第1章は民間校長案の否決後、地域公募という形で西尾市の教育委員会から翼小の初代校長に就任した伊澤光二氏が担当している。

地元出身ではない学識経験者という点では、これまでにないタイプの教育委員長として森市長が就任を要請し、2002年度から着任したのは、当時、日本福祉大学高浜専門学校の校長だった鈴木明子氏であった。教育委員会と学校との関係改善では、従来なかった関わり方が進められた。例えば特色ある学校づくりでは、小学校、中学校の校長先生方にプレゼンテーションをしてもらい、鈴木氏ら教育委員たちの審査、評価により予算の配分が決められた。さらに教育委員たちが学校に出向いての教育委員会も開催された。一方、岸本教育長のもとで教育委員会事務局で仕事をした指導主事の先生たちが現場に戻り、対立的だった教育委員会と学校の関係改善が進んだ。

総合行政の中での教育委員会の大きなメリットは予算面である。2009年度の高浜市の教育関連予算は、当初予算の10.7%に相当する13億6812

万円だった。これは幼稚園教育や生涯教育など全てを含む教育関連のものであり、教育委員会としての予算は6億4303万円である。2002年度年から2009年度の7年間の「教育指導費」という項目の予算を比較すると、3967万円から1億3180万円と3.3倍伸びている。「教育指導費」は特色ある学校づくり、少人数指導、外国人早期適応指導員等の政策的予算、戦略的予算である。一方の事務局費の人件費は7年間で半分になった。高浜市が100%出資の「高浜市総合サービス株式会社」に任せられるものは業務委託し、市職員の仕事はコアの仕事に徹するアウトソーシングの効果でもあった。

4. 首長と教育委員会の協働関係

高浜市では市長と教育委員会が協働関係を結ぶことにより、戦略的予算の捻出や、市民のライフステージ全体を見据えて、行政の垣根を越えた特別支援教育の推進など地域の教育課題を積極的にとらえる施策が行なわれてきている。教育委員会は、政治的中立が求められる独立した行政委員会であるがゆえに、政治から意識的に距離を置き、一般行政と教育委員会の間でちぐはぐな行政がなされることがある。地元住民から見れば、責任の所在を見えにくくもしている。地方分権の進展に伴う総合行政では、首長と教育委員会の協働関係が一段と求められる。その場合、政治的な協働関係にならないためにも、良い意味での緊張関係が必要である。そのためには首長、教育委員会がそれぞれの立場で的確に民意を把握しながら、協働関係を維持していくことが必要である。