

教育委員会制度におけるレイマンコントロールの実態 — 立川市における活性化方策の座視から —

澤 利 夫*

The actual condition of the Layman control in A Board of education System From onlooking of an activation policy in Tachikawa City

Toshio Sawa

キーワード：素人統制、カウンツ、教育委員の属性、専門的統制

layman control, Counts, attribute of the members of the board of education, Professional control

はじめに

都道府県、市町村などに設置された教育委員会は、合議制の執行機関として、首長からの独立性を有し、「地方自治の本旨」に沿った住民の意思が反映できる制度特性を持っている。

しかし、今日、教育委員会は、形骸化・無責任組織として批判に曝されている。教育委員会・学校の閉鎖性、隠ぺい体質、形式主義への陥り、責任の所在のあいまいさ、危機管理能力の不足、課題への迅速な対応ができない、高齢化や名誉職化した委員構成、事務局を使いこなせていない等の問題に対してである。2011年（平成23年）の天津市のいじめ問題は、翌年、教育委員会に対する国民的批判となり、教育委員会の機能不全の問題を惹起させ、教育委員会制度は改めて国民的関心事となった。

明星大学卒業後、41年間の行政経験を通して、今日まで、公教育と教育行政の在り方について、長年関心を持ち続けてきた。平成20年から4年半、立川市教育委員会教育長として、教育委員会の運営に携わってきたが、この間に5人の教育委員の合議体に向けられた多くの意見に遭遇した。我が国の教育委員会制度の根本理念であるレイマンコントロール（素人統制）とは何なのか、その実態に多くの疑問を感じた。

市民、保護者からの意見の多くは、学校及び教育委員に対して向けられており、特に教育委員に対しては、地域で顔が見えない、教育委員を知らない、教育長と教育委員長との責任の所在がわからない、資質・能力はどうか、学校に対する指導に教育委員はどう関わっているのか等々である。

小論の目的は、教育委員会制度が制度設計上の問題だけでなく、教育委員の公選制から任命制となって以降、教育委員の属性を検証すれば、我が国における素人統制（レイマンコントロール）の概念は形骸化しており、実質的に機能していないということを明らかにすることである。

教育委員会の機能的・制度的な確立と教育委員のあるべき立脚点への提言を含め、抜本的な改革の方向性を展望したい。

先行研究については、カウンツ氏（1927）はレイマンコントロールたる教育委員の属性から教育の統制のための重要な手段であることを明らかにしてきた。

国立教育政策研究所(研究代表者・本多正人)における「都市の教育政策と教育行政の在り方に関する調査研究」(2007

* 前立川市教育委員会教育長 明星大学人文学部社会学科卒

～2009)では、5都市(千葉市・静岡市・浜松市・仙台市・神戸市)におけるレイマンたる教育委員の職業調査を行っている。白石裕氏(2009)は「教育委員会制度の改革と教育のローカルガバナンス」において、「教育の専門家」であっても当該教育委員所管の教育機関従事者でなければ部外者であり、「素人」であるとして再定義を試みている。

中谷彪氏(2010)は「変わる教育委員会～その活性化策」の中で、レイマンコントロールの解説は正しいかとして、それが任命制の教育委員会を惑わしていると論じている。大島菜穂子氏(2011)は「教育委員会と教育長の権限関係の研究」の中でのレイマンコントロールの及ぶ範囲について、委任と指揮監督権の行使について論じ、組織原理の多角的考察の必要性を論じている。樋口修資氏は(2012)「教育政策論から見た教育委員会制度改革への一考察」の中で、教育長が教育委員を兼任する枠組みは、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から成り立つ教育委員会の組織・機能の在り方及び両者の関係性からの問題点を明らかにしている。

こうした先行研究を踏まえて、具体的な座視として、2009年度(平成21年度)から2012年度(平成23年度)の間、立川市において前同市教育委員会教育長として取り組んだ同教育委員会の活性化方策と教育委員の在り方に関する事例を考察するとともに、教育委員会制度の根幹たる教育委員についての属性の考察、及び米国における素人統制(レイマンコントロール)の歴史的な検証を通して、教育委員会制度の在り方を展望するものである。

I 教育委員会制度を取り巻く議論

1 教育委員任命制の課題

戦後の教育委員会制度は、明治以降の我が国の教育思想を根底から覆し、米国の教育委員会制度を範として導入された制度である。素人統制(レイマンコントロール)を根本的な原則とし、教育委員については住民の直接選挙による公選制をとっていた。

1956年(昭和31年)、教育委員の選挙は、教育行政に党派的な対立が持ち込まれる弊害があるなどの理由から、教育委員の公選制を廃止し、知事、市町村長が議会の同意を得て任命する制度に改正された。

第1の課題は、公選制から任命制へと制度の根幹の見直しが行われたにも係らず、公選制において、教育委員会の根本理念として据えていた素人統制(レイマンコントロール)の理念が任命制に変更されても継続されたことである。

教育委員の人選を巡っては、公選制時代の「党派的対立」は回避されたが、任命権者としての首長の裁量、意向に沿った人選が行われている実態がある。

第2の課題は、選任責任は誰が負うのかということである。教育委員選任にかかる「同意」を行うことで、最終責任を持つのは二元代表制の一方である議会にある。

しかし、第一義的な責任は首長にある。任命制以降、教育委員の同意議案が議会で否決された例は極めて少数であり、人事案件として「追認」されている実態がある。

2 教育委員会を取り巻く状況

教育委員会を取り巻く状況は厳しく、多くの教育委員会の活性化方策が提案されてきたにも係らず、改革は結実せず、今日、形骸化、無責任と断罪されるに至っている。

「戦後レジーム」からの脱却が叫ばれ、教育委員会は「理想論と机上の空論によって運営されてきた」¹⁾とされている。

改廃論者の穂積氏は、教育委員会制度の目的(教育行政の専門性、政治的中立)について、理解をしているが、合議制に問題ありとして、合議制を廃止して新たな「市町村教育委員会」を設置し、条例により、公募や推薦による10名から20名程度の委員で構成される「地域教育審議会」が中立性、安定性、素人統制(レイマンコントロール)

を発揮し、市長や教育長の独断専横を監視する機関とすると主張している。

一方、教育委員会不要論者の橋下大阪市長等の主張は、硬直化した教育委員会任せの学校教育を抜本的に見直さなければならぬとして、首長や議会等の政治的リーダーシップが及ばない教育委員会は廃止すべきであるというものである。

また、2012年（平成23年）12月の総選挙において、政権与党となった自由民主党は、我が国の教育は危機的状況に陥っているとして「日本を取り戻す。教育を取り戻す」をスローガンに教育再生を大きな政策の柱にしている。

教育委員会制度についても、「首長が議会の同意を得て任命する「常勤」の「教育長」を教育委員長に代わる教育委員会の責任者とするなど、教育委員会制度を抜本的に改革する」²⁾としている。

一方、民主党は、教育委員会制度を「教育監査委員会」に改組し、教育行政は首長に移管するとしていた。

2007年（平成19年）1月、当時の安部首相の下で発足した、教育再生会議は教育委員会の在り方そのものを抜本的に見直すとして、その第1次報告の中で、下記のように教育再生のためには教育委員会の再生が不可欠であり、その存在意義を原点に立ち返り根本的に見直すとしていた。³⁾

現在、教育委員会は、必ずしも組織として十分に機能し、国民の期待に応えるとは言えません。その存在意義を原点に立ち返って見直すとともに、教育委員会の閉鎖性、形式主義、責任感のなさ、危機管理能力の不足、委員の高齢化、名誉職化といった弊害を取り除かなければなりません。教育再生会議として緊急に取り組むべき抜本対策として、以下のように提言します。国は、これまで指摘されてきた教育委員の数や機構の見直し、首長と教育委員会との職務権限の見直しなどについて早急に結論を得るとともに、教育委員会の必置規制の撤廃などについて併せて検討することも必要である。

1948年（昭和23年）に制定された、教育委員会法時代の諸制度改革及び1956年（昭和31年）制定の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という。）以降の諸改正、地方分権一括法による一部改正、教育基本法の改正等を踏まえた一部改正が行われてきた。しかし、これまでの教育委員会制度の在り方を巡る議論は分かれており、教育委員会改革は国民的な合意、満足を得ることができていない。

3 素人統制（レイマンコントロール）の終焉

合議体としての教育委員会による素人統制（レイマンコントロール）と教育長の専門的指導（プロフェッショナルリーダーシップ）の整合をどう図るのか、といった研究は多くなされている。

素人統制（レイマンコントロール）の実態はどうかについては、根本理念とした米国の教育委員会制度発足の時代から大きな関心事であったが、日本においては、どのような人物が教育統制を担っているのかは、数年前までは市民の大きな関心事ではなかった。

現行の教育委員会制度の抜本的な改革が断行されることは、今後、確実であるが、教育長の権限と機能の強化を図る改革が行われたとしても、また、教育委員会が任意で存続、あるいは新しい組織に再編されたとしても、教育委員会あるいは、新たな組織における「教育委員」の存在は、資質・能力を含めて重要なものとなってくる。

教育委員会制度の活性化は、教育統制を担う適材を得ることであり、制度の形骸化は組織から始まるものではなく、人がもたらすものであることから、どのような人物が教育統制を担うのかは重要である。

1948年（昭和23年）9月、当時の文部省は、教育委員会法の解説の中で、教育委員会は、一般の住民から選挙された数人の委員で構成されるものであり、委員会の意思は住民全体の意思と考えるとしていた。つまり、素人統制（レイマンコントロール）の正統性を選挙に求めていたのである。

教育委員の公選制から任命制となって以降、教育委員の属性、実態から見れば、我が国における素人統制（レイマンコントロール）の概念は形骸化しており、レイマンとしてのコントロールは、実質的に機能していない。

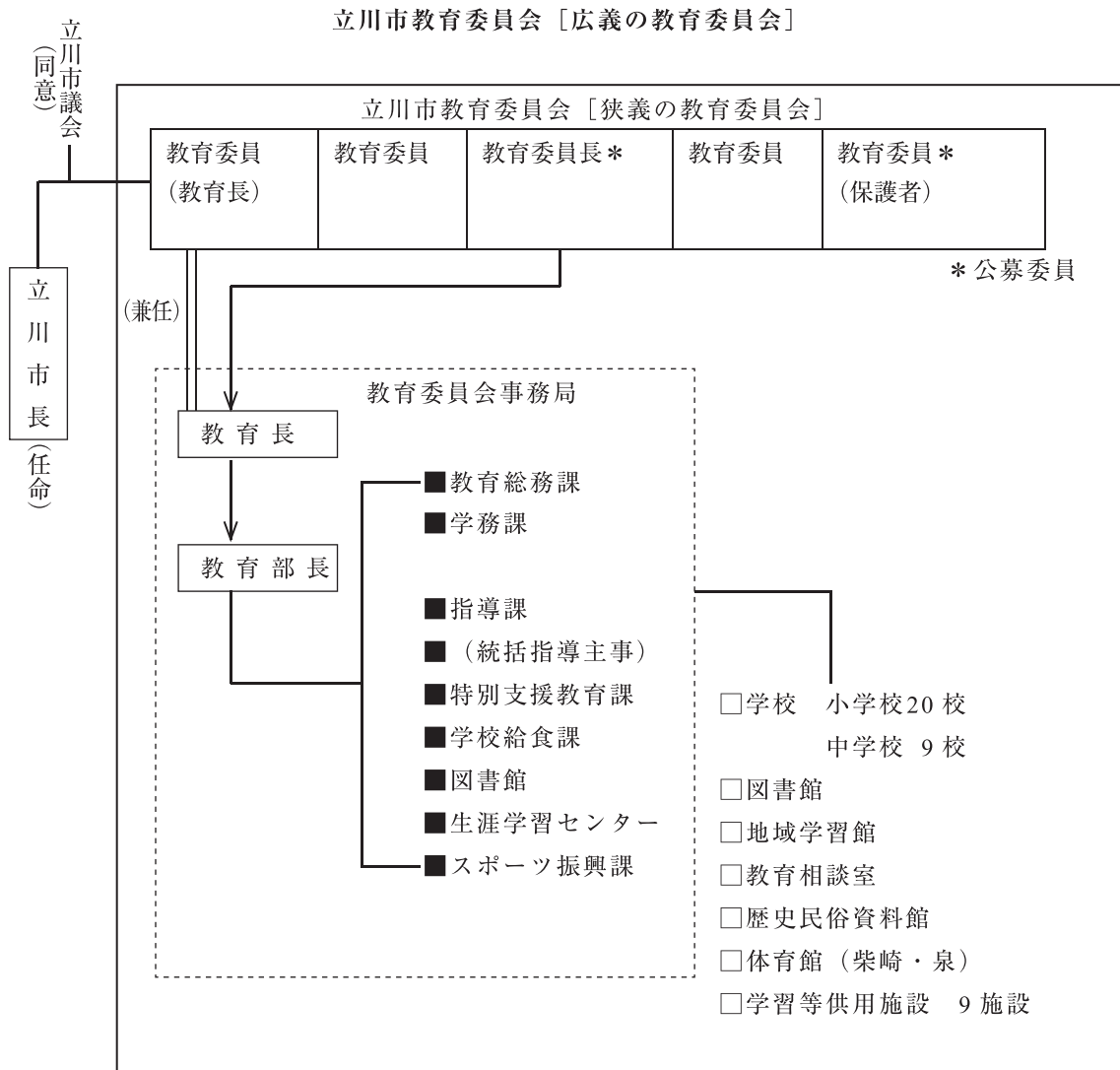
教育委員会制度発足当時のレイマンの解釈と今とは明らかに相違がある。今日の解釈は「レイマンとは、単なる「素人」ではなく、一般的な学識、経験豊かであり、人格が高潔な人であるが、必ずしも「教育や教育行政の」専門家ではないという意味で用いられている」⁴⁾としている。しかし、任命制導入以降、多くの自治体で、教育委員に大学教授、校長経験者、指導室（課）長経験者などの「教育の専門家」が選任されている。

こうした状況は、「素人とは、教育委員会の所管に属する学校など教育機関の直接従事していない部外者と解することである。このように解釈すると、教育委員会の所管に属する教育機関その他に直接従事していない大学の教員や研究者など教育の専門家は部外者という意味で素人ということになる。」⁵⁾という「拡大解釈」を生んでいる。

このことは、教育委員会制度の根本理念であるレイマンコントロール（素人統制）と実態との間に大きな乖離があることの査証に他ならない。

素人統制（レイマンコントロール）と専門的指導（プロフェッショナルリーダーシップ）における「抑制と均衡」は、大統領・議会の関係に象徴される米国の伝統的な体制理論であるが、米国においては、教育長の登場により教育

図1 〈教育委員会の組織のイメージ〉



参照：文部科学省ホームページを参考に作成

委員会の形骸化構造が出現したとして、素人統制（レイマンコントロール）に関する議論や教育委員の実態について、1920年代から研究対象となった。

こうした歴史的経緯を踏まえ、新たな視点から見ると、教育委員会の機能的、制度的な確立を図り、教育委員として、あるべき立脚点を明確にしていかなければならないという課題がある。

教育委員会制度は、図1に示したように、複層構造であり、いくつかの階層があるが、地教法第4条において教育委員会とは、5人の合議制の委員会（狭義の教育委員会）を指す。これに対して、教育長を含め、事務局総体としての教育委員会を広義の教育委員会と称するが、ここでは主に狭義の教育委員会について考察する。

戦後の教育改革の原点とも言うべき米国の当時の教育委員会制度、特に教育委員の属性等の資料を分析し、今日の日本の教育委員会制度、教育委員の比較を通して、戦後の改革から抜け落ちていたものは何か、教育委員にどのような課題があるのかを明らかにすることは、十分に価値のある研究であると考えられる。

II 課題の設定

日本の戦後の教育制度設計の根幹である米国の教育委員会制度の歴史的背景をカウンツ（ジョージ・S・カウンツ：米国の教育専門家 1889-1974）の調査から紐解き、教育委員の現状（属性）について、文部科学省教育行政調査—中間報告—における1998年度（平成10年度）、2003年度（平成15年度）、2011年度（平成23年度）との比較を行い、その特徴を明らかにする。

教育委員会制度、特に教育委員について、「教育委員会の委員の問題は、教育研究者たちの最も熱心な考察を受けべきである」⁶⁾と述べているように、日本の教育委員会制度設計の根幹にあるものは、米国の教育委員会制度であり、それらがどのような人たちにより運営されてきたのか、今日の日本の教育委員とどのような違いがあるのかを検証する必要がある。

2008年（平成20年）4月に改正施行された地教法では、教育委員会の責任体制の明確化が打ち出され、教育長に委任できない事項など地方教育行政の根本理念が明記された。合意制の教育委員会として、①基本的な方針の策定②教育委員会規則の制定・改廃③教育機関の設置・廃止④職員の人事⑤活動の点検・評価⑥予算等に関する意見の申出に関することについては、自ら管理し、執行することが規定された。（第26条2）また、教育委員会の管理及び執行の状況について点検・評価を行うことが加わり（第27条）、効果的な教育行政の推進とアカウンタビリティが求められるようになった。

2008年（平成20年）6月から教育長として携わっていた東京都立川市において取り組まれた教育委員会における活性化方策の考察の具体事例を紹介し、教育委員会制度の根幹たる素人統制（レイマンコントロール）の実態と課題を明らかにしたい。

1 カウンツの調査（教育委員会の社会的構成）と日本の現状

カウンツは、1946年（昭和21年）ジョージ・D・ストッダード氏を団長とする27名の米国の著名な教育専門家からなる米国の第1次対日教育使節団の一員として来日している。使節団は、日本の教育改革の方向性を示した報告書をまとめ提出しているが、中央集権体制から地方教育委員会制度導入の方針には、当時の米国の教育委員会制度がそのベースにある。これが日本の教育委員会制度の基礎となっているが、米国における伝統的な地方自治の理念に立脚した民主的な教育委員会制度創設の提言にカウンツは影響を与えた。

カウンツの1927年（昭和2年）の書、the social composition of boards of education『地域社会と教育』は、当時の米国における教育委員会の社会的構成を明らかにした論文である。その序論において、下記のように戦後日本が解決し

得なかった問題、素人統制（レイマンコントロール）について示唆に富む提起を行っている。⁷⁾

教師は教育委員会の産物であるので、教師は、その学校内・外の彼の行動において、委員会が設定する基準に従わなければならない、大いに、しかし、めったにつかまれない仕方であるが、公教育の内容・精神・目的は、この委員会の委員の偏見・限界及び経験を反映しているに違いない。(中略) 公教育を統制する委員会を構成するのはどんな男女であるのか、彼らはどんな社会的階級の出身であるのか、どんな訓練が学校によって採択される教育諸政策を決定する仕事に導くのか、彼らはどんな特定の偏見や特別の見解を示すことが期待されているのか、要するに、社会が彼らに課してきた重い責任に耐えるための知的道徳的素養とは何であるのか、彼らは教育委員会の委員として、彼らに委ねられる義務にどの位の時間をかけているのか、次の世代を現代の複雑な文明とのおびただしい問題について真に知的にしようとする教育の型を彼らが支持する見込みはどの位か、社会が教育の統制のためにとってきた手段は、耐えられるべき重荷にふさわしいか。

これに対して、「カウンツは教育委員のみを観察しているが、そこには明らかに彼らが教育政策決定において最も権限をもっている行為者であるという仮定があるけれども、それは教委と専門職教育長とのリアルな関係認識を欠いておりまったく「あて推量」にすぎない、というのである。したがって、それらの仮説自体の実証的研究を欠き社会階層を政策決定行動上の唯一最大の要因としたところから導かれたさきの結論は満足できるものではないと酷評している。」⁸⁾ という批判もあるが、カウンツの言葉は今日の教育委員会制度が内在する課題を示唆している。

カウンツの1920年代の米国の教育委員会制度の研究は、全米39州、532市、65郡の教育委員に関する情報を集めたもので、委員の数、選抜方法、任期、在職期間、職務にささげられる時間、委員の報酬、年齢、性別、教育程度、職業、両親の代表（公立学校に通う子どもを持っているかどうか）などを調査している。

文部科学省では、毎年、教育行政調査—中間報告—の中で、同様の調査を行っているが、文部科学省教育行政調査の項目は、教育委員会の設置状況（数）、委員の年齢別、平均年齢、性別、職業構成、報酬などである。下記の5項目（類型別の市町村教育委員会数の推移、教育委員の年齢、教育委員のうち女性委員の数、教育委員のうち保護者の数、教育委員の職業構成等）について次に分析する。

教育委員会は、専門性に偏りがちな教育という現場に、レイマンの人々の意見を反映させるための制度であり、「教育委員会は、教育行政や学校運営が、教員など「教育の」専門家だけの判断に偏ることがないように、レイマンである委員を通じて、広く社会常識や住民のニーズを適切に反映させるための制度」⁹⁾ である。教育委員のうち、常勤の教育長を除き、教育委員は非常勤の特別職であり、地域住民の代表であることが期待をされているが、多くの自治体では「教育の専門家」が教育委員に選任されており、「実際には、委員の7割以上が元教員によって占められている」¹⁰⁾ 状況である。文部科学省の統計上では、教育委員総数に占める教職経験者の割合は約3割であり、平成23年度においてはやや低下をしているが、28%超が教職経験者である。

立川市における2012年(平成24年)4月現在の教育委員の状況は、純粋にレイマンといえる委員は、5名の委員の内、保護者代表の1名と医師である委員1名の計2名である。教職(校長)経験の委員は2名で、教育行政の専門家としての委員(教育長)1名を合わせると、「教育の専門家」で過半数を占めている。また、市内に住所のある委員は、2名のみである。神戸市では、教育長を除く4名の教育委員のうち3名が大学教員、1名が弁護士であり、こうした教育委員の社会的な属性、実態を見ると、教育委員会に素人統制(レイマンコントロール)は存在するのと言う疑問も出てくる。

1920年代のアメリカにおいては、教育委員会の規模は3人から100人規模となっているが、教育委員会の教育委員の数は、「実際は均一からほど遠い。どこかに望ましい規模の委員会はあるのだろう。最も多い事例は市教育委員

会における5人委員会である」¹¹⁾とあり、教育委員の数についても、戦後の日本の教育委員会制度が米国の制度を範としていた。教育委員の5人制について、「市においては、奇数の委員によって構成される中位の大きさの委員会が増える方向にある。そのような傾向は科学的根拠に基づいていると必ずしも言い難いが・・・」¹²⁾と述べているように合理的根拠はない。

米国における2000年度(平成12年度)、日本における2003年度(平成15年度)の「教育委員会の組織構成等に関する日米比較」¹³⁾があるが、米国の地方学区の教育委員会の教育委員数では、7～8名の教育委員会が約45%、5～6名が約37%、次いで9名が約14%、10名以上が約3%となっている。

(1) 市町村教育委員会の総数

地方分権一括法の施行後に、多くの市町村での合併が相次ぎ、教育委員会総数は、1998年度(平成10年度)以降、約半減をしている状況にある。特に町村の教育委員会は6割以上激減している。

類型別市町村教育委員会数の推移については、下記、表1に示す。

表1 類型別の市町村教育委員会数の推移

| 区分 | 1998年度 (平成10年度) | 2003年度 (平成15年度) | 2011年度 (平成23年度) |
|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 総数 | 3,419 | 3,365 | 1,831 |
| 市 | 670 | 677 | 786 |
| 特別区 | 23 | 23 | 23 |
| 町 | 1,968 | 1,934 | 750 |
| 村 | 564 | 547 | 183 |
| 全部・一部教育事務組合 | 185 | 176 | 86 |
| 共同・広域委員会 | 9 | 8 | 3 |
| 総数 | 3,419 | 3,365 | 1,831 |

出所：文部科学省、平成10年度、平成15年度、平成23年度の『教育行政調査—中間報告—』より

(2) 教育委員の年齢構成

教育委員数の1998年度(平成10年度)と2011年度(平成23年度)比較では、ほぼ半減の状況にある。教育委員会総数の推移と一致しているが、市町村合併が進んだ結果である。

年齢構成の1998年度(平成10年度)と2011年度(平成23年度)比較では、2.9歳若返っているが日本の教育委員の高齢化は顕著である。

1998年度(平成10年度)、40歳未満を含めて、59歳までのいわゆる現役世代の教育委員は、54.3%であったが、2011年度(平成23年度)には46%と減少し、高齢化が進行している。70歳以上は17.9%から12.3%と減少しているが、カウンツの調査では65歳以上の教育委員は、6%程度であるの対し、日本は32%を占めており、当時の米国の5倍以上である。

「米国における2000年度(平成12年度)、日本における2003年度(平成15年度)の教育委員会の組織構成等に関する日米比較」によれば、米国における教育委員会の教育委員の年齢構成は、40歳未満が5.9%、40歳から49歳が40.1%、50歳から59歳は、33.8%、60歳以上は20.3%となっている。

米国の状況は、約80%の教育委員が59歳未満であるのに対して、日本では約36%となっている。(2011年度においては約46%となっている)

なお、教育委員の年齢構成の推移については、下記、表2の通りである。

表2 教育委員の年齢構成

| 区分 | 1998年度 (平成10年度) | 2003年度 (平成15年度) | 2011年度 (平成23年度) | 同左% | カウンツ調査% |
|-----------|--------------------|--------------------|--------------------|-------|---------|
| 総数 | 13,452 | 13,175 | 7,275 | 100 | 100 |
| 40歳未満 | 50 | 57 | 85 | 1 | 16 |
| 40～49歳 | 1,189 | 1,148 | 1,185 | 16 | 41 |
| 50～59歳 | 2,965 | 3,487 | 2,079 | 29 | 30 |
| 60～64歳 | 3,095 | 2,630 | 1,587 | 22 | 7 |
| 65歳以上 | 6,153 | 5,853 | 2,343 | 32 | 6 |
| うち70歳以上 | 2,406 | 2,493 | 898 | 12 | 3 |
| 平均年齢(中間値) | 62.2歳 | 61.9歳 | 59.3歳 | 59.3歳 | 48.3歳 |

出所：文部科学省、平成10年度、平成15年度、平成23年度の『教育行政調査—中間報告—』より及びカウンツ『地域社会と教育—教育委員会の社会的構成』（中谷彪他訳）45頁を参考に作成

(3) 教育委員の女性の割合

教育委員の女性登用率は、1998年度（平成10年度）は16.5%であり、2011年度（平成23年度）は35%とほぼ倍増している。これは、2008年度（平成20年度）の地教行法の改正による教育委員への保護者の選任義務化の影響である。

1920年代の米国の市委員会の委員の数は、男性委員は、2,527人、女性委員は422人であり、女性委員の割合は、14.3%であった。「女性は社会の1/2を占め、それゆえに何らかの方法で、教育施策に影響を与えることを期待されている・・・」¹⁴⁾と述べているように、1926年の米国の女性登用率が8.2%から、6年後には14.3%と増加していることを考えると、1998年度（平成10年度）の日本は72年前の米国の水準であったと言わざるを得ない。

なお、教育委員のうち女性委員の推移については、下記、表3の通りであった。

表3 教育委員のうち女性委員の数

| 区分 | 1998年度 (平成10年度) | 2003年度 (平成15年度) | 2011年度 (平成23年度) | 同左% | カウンツ調査% |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|------|---------|
| 女性委員 | 2,214 | 3,250 | 2,540 | 35.0 | 14.3 |

出所：文部科学省、平成10年度、平成15年度、平成23年度の『教育行政調査—中間報告—』より及びカウンツ『地域社会と教育—教育委員会の社会的構成』（中谷彪他訳）49頁を参考に作成

(4) 教育委員の保護者割合

2002年（平成14年）の地教行法の改正で、教育委員の任命にあたって、年齢、性別、職業等が偏在しないよう配慮し、委員のうちに保護者が含まれるよう努めるという努力義務が規定された。

カウンツの調査によれば、1920年代の米国では、公立学校に通う子どもを持つ委員の割合は、全教育委員の41%から68%と幅がある。

米国の「古き伝統によれば、子どものない人よりも子どもを持っている両親と、公立学校以外の学校に子どもを通わせている両親よりも公立学校に子どもを通わせている両親とが、教育委員会の委員に選ばれるべきであり」¹⁵⁾、「教育委員会の委員の少なくとも半数は、委員会における彼らの在期中、学校に通う子どもを持っている両親でなければならない。」¹⁶⁾としている。

日本の現状は、保護者選任については、10年前に努力規定として制定され、教育委員の1人が保護者である教育委員会は75%超であるが、1920年代の米国では、教育委員の半数は、保護者でなければならないという思想であった。そのことが、素人統制（レイマンコントロール）の源泉となっていたのである。

教育委員のうち保護者（両親の代表）数の推移については下記の表4に、保護者である教育委員数の推移については、下記、表5の通りである。

表4 教育委員のうち保護者の数（両親の代表）

| 区分 | 1998年度 (平成10年度) | 2003年度 (平成15年度) | 2011年度 (平成23年度) | 同左% | カウンツ調査% |
|-------|--------------------|--------------------|--------------------|------|---------|
| 保護者委員 | — | 1,813 | 2,173 | 30.0 | 53.0 |

出所：文部科学省、平成10年度、平成15年度、平成23年度の『教育行政調査—中間報告—』より及びカウンツ『地域社会と教育—教育委員会の社会的構成』（中谷彪他訳）84頁を参考に作成

表5 保護者である教育委員の数（平成23年度間）

| 区分 | 0人 | 一人 | 二人 | 三人 | 四人以上 |
|---------|------|-------|-------|------|------|
| 保護者委員割合 | 4.4% | 75.6% | 16.9% | 2.9% | 0.3% |

出所：文部科学省、教育委員会の現状に関する調査（平成23年度間）

(5) 教育委員の職業

教育委員の職業は、素人統制（レイマンコントロール）においては、重要な意味を持つが、カウンツは職業調査は極めて重要な調査であるとして、特に、男性委員の職業について詳細に分析をしている。また、職業について系統的に分析をするためには、分類が大切であるとして、経営者・管理職など7種類に分類をしている。カウンツは、この中で米国の市教育委員会の委員は、圧倒的に経営者と専門職によって占められていることを明らかにした。

1920年代の米国の教育委員の性別調査では、女性委員の約75%は、家事に従事していたが、職業を持つ女性委員の職種は幅広いものであった。

教育委員の年齢、女性委員の数、保護者の数（両親の代表）、職業構成等のすべてにおいて、米国を範として構築された教育委員会の制度設計の前提が日本とは異なっている。

なお、教育委員の職業構成等の推移については、下記表6の通りである。

表6 教育委員の職業構成等

| 区分 | 1998年度 (平成10年度) | 2003年度 (平成15年度) | 2011年度 (平成23年度) | 同左% | カウンツ調査% (男性委員のみ) |
|-------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----|----------------------|
| 総数 | 13,452 | 13,175 | 7,495 | 100 | 100 |
| 専門的・技術的職業従事者 | 2,244 | 2,494 | 1,780 | 24 | (専門職) 30 |
| 管理的職業従事者 | 2,598 | 2,458 | 1,434 | 19 | (管理職) 14 (経営者) 32 |
| 農林漁業作業者 | 2,829 | 2,187 | 726 | 10 | (農業) 2 |
| 運輸・通信従事者、 生産工程・労務作業者 | 266 | 246 | 111 | 2 | (筋肉労働) 8 |
| 事務従事者 | 260 | 305 | 292 | 4 | (事務職) 6 |
| 販売・サービス・保安職業 従事者 | 984 | 844 | 460 | 6 | (商業) 6 |
| 無職 | 4,271 | 4,641 | 2,692 | 36 | (不明) 2 |
| (再掲) 教職経験者 | 4,652 | 4,157 | 2,111 | 28 | — |

出所：文部科学省、平成10年度、平成15年度、平成23年度の『教育行政調査—中間報告—』より及びカウンツ『地域社会と教育—教育委員会の社会的構成』（中谷彪他訳）62頁を参考に作成

(注) カウンツ調査における職業分類は、文部科学省調査と異なる。また、教職経験者の有無については不明。

Ⅲ 立川市において取り組まれた活性化方策

教育委員の役割には、大所高所から、広く社会の常識や住民のニーズを教育施策に適切に反映する役割と学校の状況を常に把握して、校長をバックアップするとともに学校を積極的に支援する役割がある。

教育委員会の最大の使命は、基本政策の立案にあるが、その政策形成に至る基盤整備は重要であり、立川市では教育委員の専門性の向上と会議時間の確保について取り組んだ。

第1は、教育委員の専門性の向上である。教育委員会の協議題の多くは専門的知識、判断を要するものであり、また、幅広い分野にわたることから、教育委員は、共通認識を持って議論を行うことが求められていた。

第2は、審議・協議のための十分な時間の確保である。そのための準備を含めて、計画的、効率的な会議運営が求められていた。

2008年（平成20年）の教育長の交代、翌年の教育委員長交代を契機に、政策形成に至る基盤を整備しようとする機運が生まれ、教育長提案の形で、勉強会・学校訪問・年間予定表の改革が行われた。

いずれの取り組みも、教育委員会の活性化に向けたものとして、議論の活発化に資するものであった。また、教育委員に対して、「追認するだけ」「教育委員の顔が見えない」という市民の批判に応えようとするものであった。

立川市においては、2011年度（平成23年度）に10年ぶりとなる「教育目標」の改定を行ったが、教育委員会の活性化方策として取り組んだ、三つの取り組みは有効であった。

同市においては、5名の委員のうち、公募による保護者枠1名を含む、2名について公募制度を採用している。これは全国的に見ても稀なるケースであり、2011年（平成23年）3月1日現在で、公募により選任された教育委員が存在する教育委員会は、全国で28団体に過ぎない。同教育委員会委員の公募要領において、「今日の教育を取り巻く環境は、価値観の多様化や、国際化・情報化の進展、急激な少子化の進行と超高齢社会の到来により、大きく変化している。また、その一方で、地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負う地域主権型社会の確立が求められる。このような中で、多様で特色ある教育行政を推進するためには、本市の地域の教育に熟知し、既成概念にとらわれない広い視野と見識からの教育のありようを考えられる人材が必要であり、これらの方々との活発な議論を通じ、確かな学力と豊かな心をはぐくむ教育の実現と教育委員会の活性化が推進できると考える」¹⁷⁾とし、レイマンとしての幅広い人材だけでなく、「地域の教育に熟知した」人材を求めている。

1 勉強会の定例化

勉強会の定例的開催については、2009年（平成21年）4月、教育長より教育委員だけの自主的な勉強会の取り組みの実施について提案が行われた。その背景は、①教育環境や現場の状況を的確に把握するための分析、情報収集、情報交換をする場が必要であること。②議論の前提として、各委員の経験は多様であるが、既成概念や財政の枠組みに囚われない自由闊達な発言、意見表明の場や機会がなかったこと。③勉強会を通じて、さまざまな教育理論の相互学習が求められていたこと。④委員個人がもつ専門的知見の共有化が必要であったこと。⑤今後の定例会での議題に対応する必要な資料の作成・整理、さらには基礎資料作成等のワークとして必要であったこと等であった。

教育委員長からは、定例会と勉強会との機能分担例に関する私案メモが出された。

内容は、勉強会のねらいに沿って、①レイマンとしての下地づくりとして、大所高所に立った議論・協議に必要な教育の専門的な基礎学習や基礎データの収集。②施策の背景にある基礎研究として、各施策に共通する教育内容や方法・基本等にかかる基礎学習、資料提供、情報交換、諸課題の在り方研究。③議案に直接かかわる基礎学習として、大所高所にたつ立場で、議案・協議・報告を活発化するために必要な内容に直接かかわる事柄の事前学習。④制約条件にとらわれない議論として、財政・人的・行政組織などの制約条件を入れない自由なディスカッション。⑤制約条

件を入れた自由な議論として、財政・人的な制約条件を入れるが固定観念にとらわれない自由な委員個人としてのディスカッションなどの教育委員会定例会における、勉強会の機能分担例が提起され、勉強会が改めて位置づけられた。

教育委員会の議論を活発化するためには、レイマンたる教育委員だけでなく、教職（校長）経験者といえども、教育に関する全ての専門性を高めるための努力と共通の基盤が必要であった。

勉強会の議題の決め方は、各委員から自分が勉強したいことや共有したい専門的知識、研究分野等を提出してもらい、教育委員会事務局課長からは、職務に関する今後の動向を見据えた議題や教育委員会で協議して欲しい項目を提出させ、それらを教育委員の投票により、15 議題程度を選定し、計画的に年間予定表の中に組み入れた。

勉強会の実施方法は、議題ごとに報告する委員を決めて、基本的に定例会終了後に講義方式で行った。関連して、教育長から国や都、周辺の状態についての報告を併せて行い、それをもとに、報告者に対しての質疑応答、発散的な自由な意見の表明はするが、報告者への否定的議論は行わないこと、結論は出さないことをルールとした。

文部科学省の 2011 年度（平成 23 年度）間の調査では、教育委員会会議の議題についての教育委員を対象とした事前勉強会の開催を実施している市町村は、14.5%に過ぎない。（前年度は 15.3%）

又、会議の運営方法の見直しも行った。重要かつ基本的な方針の協議については、四段階方式を導入した。第 1 段階は、この勉強会である。第 2 段階は、教育委員会における発散的協議（自由協議とも呼ぶ）を行った。第 3 段階は、本格協議であり、第 2 段階を受けて教育委員相互の闊達な議論を行った。しかし、この段階では結論を出さないこととし、最終の第 4 段階で、議決のための審議の場を設定した。議論の「見える化」と慎重審議を行った。成果としては、教育委員会定例会での審議において、勉強会での研鑽を通して、各委員が自らの意見を持ち、定例会に臨むことができるようになった。

2 学校訪問の見直し

立川市における教育委員の学校訪問は、教育委員全員と部課長による合同で実施されてきた。2011 年度（平成 23 年度）から、全面的な改革を行ったが、改革以前の学校訪問は、委員会総ぐるみで大挙して行われていた。

教育委員長を先頭に、各委員、教育長、教育部長、教育総務課長、学務課長、指導課長らで一同に会して行われる。

2011 年（平成 23 年）1 月に、教育委員の学校訪問にかかる基本的考え方を定め、教育委員の具体的な役割（広く社会の常識や住民のニーズを教育施策に適切に反映させる役割及び学校の状況を常に把握して、校長をバックアップするとともに学校を積極的に支援する役割）に鑑み、学校訪問については、訪問校の学校経営や指導に関する諸課題について、直接的な意見交換・懇談をするため教育委員だけの訪問とした。

これまでの学校訪問では、各委員が感じたことをその場で直接的に校長に伝えることに主眼がおかれ、方針の策定や学校改革の視点からのストックとして活用されることはなかった。こうしたことから、学校現場での教育の現状や教育実践上の課題を的確に把握し、個別的指導ではなく、学校訪問で得た情報を正しく分析・整理・評価をして、委員としての見識を高め、政策立案や施策展開に繋げるための学校訪問とした。

具体的な訪問にあたっては、事前に委員がこれまでに得た知見から学校ごとの課題（テーマ）から訪問校を抽出し、委員の投票により訪問校を決定した。訪問テーマを委員各自が定め、訪問に臨んだ。これまでの学校側からの訪問希望方式から教育委員会側からの指定校方式に変更をし、教育委員の任期中、最低 2 回の訪問実施を行うこととした。

学校訪問にあたっては、児童・生徒の実態の把握という観点から、授業参観を行い、その後に各委員の持つテーマに沿って、従前の校長のみ対応から、校長、副校長・主幹、課題によっては、主任クラスを交えての意見交換・懇談を行う訪問とした。同時に、個別の指導上の課題に対応するために、指導課長、指導主事等による指導課訪問を別途新設した。

又、各学校で開催される道徳地区公開講座においては、教育委員は教育委員会を代表して、挨拶を行っているが、

地域に顔が見える教育委員をアピールするため、委員による輪番での担当地区制を採用した。

3 年間予定表の作成

立川市において取り組まれた活性化方策の基本となったものは、教育委員会定例会協議題にかかる年間予定表の作成である。従前は、定例会ごとに協議題の検討は教育委員会事務局で行われ、議題の決定、送付後に教育委員長らとの議事運営上の協議、説明が当日に行われていた。

2010年度（平成22年度）から、教育長において、年間予定表を調整することとし、原案を年度の初めに、事務局、教育委員全員に提示して、これまでの議事実績、新たな課題等について、全員で検討を行い、勉強会、学校訪問の予定も入れて作成した。

成果としては、①全部課長、教育委員共通のものとして、教育委員会定例会が見通しをもって協議題の検討が行われようになった。②教育委員にあっては、変更・追加がある場合のみの連絡・調整となったことで、勉強会等を通して、事前の論議の準備なども十分に行えるようになった。③従前の定例会においては、全部課長の出席をさせていたが、突発的な報告等以外は、協議題等に関係する課長のみの出席としたことで、事務局の負担軽減も図ることができたこと等である。

IV 教育委員会制度の抜本的改革の展望

小論において、戦後日本の教育委員会制度の手本となった1920年代の米国の教育委員会の状況について、カウンツの調査から考察してきた。同時に日本の教育委員会制度との現状比較を試みた。さらに、立川市で取り組まれた、勉強会、学校訪問、年間予定表の作成といった教育委員会の活性化方策について検証してきた。そこで得られた知見から、教育委員会制度の抜本的改革を展望する。

教育委員は、教育委員会制度を支える根幹である。1920年代の米国の教育委員会制度における教育委員の理念と原則は、現代においても不動のものであり、今日の日本の教育委員会の教育委員に求められているものである。

又、米国の制度を範としてきた戦後の教育改革に於いて置き去りにされてきた部分、教育委員の選任の課題が残されている。1956年（昭和31年）の教育改革で、教育委員の選任は地方分権という名の元で首長の裁量に任されることとなった。

公選制から任命制へと制度の根幹の見直し、公選制において、教育委員会の根本理念としてあった素人統制（レイマンコントロール）を任命制になっても継続されたことに問題がある。

教育委員会が行政委員会として、教育行政の政治的中立性を担保する機関として存立し続けるためには、議会の同意を得ての任命される教育委員には、真に住民各層の代表者により構成される法的整備が必要であったにもかかわらず、そうした改革は実行されてこなかった。

人格高潔論だけでは、教育委員の内在する課題に対応できなかったことは明らかであったが、教育委員会法時代、その後の地教行法を含めて、教育委員にかかる法改正は、僅か4回しかない。1956年（昭和31年）6月の公選制の廃止と2000年（平成12年）4月の教育委員の数の弾力化であり、2002年（平成14年）1月の委員の構成の多様化、2008年（平成20年）4月の教育における地方分権の推進として、教育委員の数の弾力化（保護者の選任の義務化）だけである。

「地域が抱える教育諸課題に正面から向き合わない教育委員会は、市民にとって首長部局より遠い存在」¹⁸⁾であり、教育委員の素人統制（レイマンコントロール）が全く機能していない査証でもある。

戦後の教育改革、その後の公選制の廃止議論は、教育委員の選任方法といった枠組みの制度改革の論議に終始して

きたことが問題である。

「どのような人物が担うべきか」といった根本命題を避けていたと言わざるを得ない。カウンツが言うように、重要なことは、公教育が教育委員会の教育委員により左右されるとすれば、日本における人格高潔論だけでは、到底、その尺度足り得ないことは明明白白である。日本の教育委員会の現状が、その理想とするところと、どのような乖離があったのかといったきめ細かな検証が必要である。

米国において、1920年代に教育委員について議論され、問題提起をされてきたことは、現代における日本の課題でもある。

委員報酬の問題については、小論において詳述できなかったが、「委員の職務にささげられる時間数は、教育委員会が果たすことができる機能に何らかの重要な関係を持っているにちがいない」¹⁹⁾とあるように時間と報酬との関係も明らかにする必要がある。

立川市においては、教育委員会会議（定例会）の開催回数は年間24回であり、全国の市町村に於ける平均の開催回数は15,3回である。広聴の手続き条例は有していても、定例会に於いて住民の意見陳述の時間の確保はできていないのが現状である。

今日、米国の教育委員会では、教育委員会を代表する教育委員長が、週1回、教育委員会事務所に出勤し、住民の要望等を聞く機会を設けている市もあるが、日本では、こうした事例は聞かない。

文部科学省の教育委員会の現状に関する調査、2011年度（平成23年度）間調査において、保護者や地域住民の意見等を聴取し、意見交換を行った市町村教育委員会は約3割に過ぎない。顔が見えない教育委員から、住民の意見・要望を聞く機会を積極的に設け、市民に顔を見せる努力は、事務局任せでなく、教育委員自らが行わなければならない。

責任体制の明確化と、これまで述べてきた教育委員の活性化の方策は、全国的にも直ちに取り組むべき方向性であると考えられる。

V おわりに

教育委員会制度の中の教育委員の素人統制（レイマンコントロール）の現状に特化して、考察してきたが、教育委員会の活性化には、いくつかの視点で見る必要がある。

教育委員の課題の前提として、教育委員の任命権は首長にあり、議会の同意が必要であるが、第一義的には首長の責任であり、首長の見識が、教育委員会の活性化に大きく影響する。

素人統制（レイマンコントロール）は、現状を見る限り、明らかに形骸化し、素人統制（レイマンコントロール）の時代は終焉しているのではないかと考える。その証左査証は、神戸市だけでなく、多くの教育委員会においても、今日、レイマンは少数であり、コントロールするまでに及んではない。教育委員の素人統制（レイマンコントロール）から専門家統制（プロフェッショナルコントロール）への道をどのように整備していくかが課題である。

教育委員の専門性確保のための方策として、首長は、素人統制（レイマンコントロール）の理念よりも「教育の専門家」を重視している実態がある。教育委員会制度が存続する限りにおいて、それを担う教育委員の使命は、「教育の専門家」として、大所高所に立った基本政策の立案ができることであり、「学校が創造的で感化を及ぼす社会的作用として所有している諸々の可能性は、その委員の善意、勇気及び知力によって規定される」²⁰⁾とするなら、市民の期待に応える「教育の専門家」を教育委員に任命することのできる制度的担保が必要である。

今日の複雑多岐にわたる、高度な教育課題を教育委員会の「権限と責任」の名において遂行するには、もはや、素人統制（レイマンコントロール）には限界があり、その理念だけでは、教育委員会制度の今後の改革の展望は開くことはできないと考える。

註

- 1) 穂坂邦夫『教育委員会廃止論』弘文堂（2005年）p.195。
- 2) 自民党重点政策2012パンフレット p.10。
- 3) 「教育再生会議」は「教育委員会の在り方そのもの第1次報告2007年（平成19年）1月。
- 4) 全国市町村教育委員会連合会『教育委員必携三訂版』p.25。
- 5) 白石裕「教育委員会制度の改革と教育のローカルガバナンス」（2009年3月）『早稲田大学大学院教育学研究科紀要第19号』p.43。
- 6) 「the social composition of boards Of education」（地域社会と教育）中谷彪他訳 p.7。
- 7) 同前書 p.7。
- 8) 坪井由美「60年代・70年代アメリカにおける教育委員会制度調査研究」（1981年6月）『愛知教育大学研究報告』、p.36。
- 9) 全国市町村教育委員会連合会『教育委員必携三訂版』p.25。
- 10) 青木秀雄・岡本富郎『現代社会における教育制度と経営』明星大学出版部（2011年）p.39～p.40。
- 11) 「the social composition of boards Of education」（地域社会と教育）中谷彪他訳 p.18。
- 12) 同前書 p.22。
- 13) 中央教育審議会教育制度分科会・地方教育行政部会配布資料『教育行政制度に関する米国調査について』（平成16年9月）
- 14) 「the social composition of boards Of education」（地域社会と教育）中谷彪他訳 p.49。
- 15) 同前書 p.83。
- 16) 同前書 p.83
- 17) 立川市『教育委員会委員（保護者委員）候補者の公募について』
- 18) 池本薫『教育委員会制度を問う』（2008年12月）教職研修p.13。
- 19) 「the social composition of boards Of education」（地域社会と教育）中谷彪他訳 p.34。
- 20) 同前書 p.7。