

教育委員会、首長・議会、教員の関係構造からみた高知県の 教育改革

—土佐の教育改革以前・以後、学力向上対策、総合教育会議の導入期を中心に—

永野 隆史¹⁾，柳林 信彦²⁾，長岡幹泰³⁾

1) 高知大学大学院人間総合自然科学研究科教職実践高度化専攻

2) 高知大学大学院人間総合自然科学研究科教職実践高度化専攻

3) 高知県教育委員会事務局

The educational reform of Kochi Prefecture seen from the relationship between the board of education, a head and Parliament, and teachers

— Focusing on the comprehensive educational meeting introductory
period from the educational reform of Tosa —

NAGANO Takafumi¹⁾，YANAGIBAYASHI Nobuhiko²⁾ NAGAOKA Motoyasu³⁾

Graduate School of Integrated Arts and Sciences Professional Degree Course Program for Advanced Professional

Development in Teacher Education, *Kochi University*^{1) 2)}

Deputy Superintendent Kochi Prefectural Board Education³⁾

要 約

高知県において、教育委員会制度はどのように機能してきたのか、勤務評定問題や学力問題、また生徒指導上の諸問題等による様々な教育課題が浮揚するたびに問われてきた。

2007（平成19）年度全国学力・学習状況調査結果に端を発した教育問題論議の再熱は、知事交代期と重なり学力問題を中心として、議会の教育問題論議も活発になり、教育委員会の学力対策も県民の関心を高めた。こうした動きと相まって「総合教育会議」の設置、「大綱」の策定は、知事の積極的な関与のもと県政課題の中で教育問題は論議を深めることとなった。その結果、教育委員会だけの対応では背負いきれない大きな課題解決の方向性を持つようになり、数々の教育施策は、知事部局と同軸で展開され、対策の成果・効果をより強く求められるようになった。

本研究では、土佐の教育改革以前・以後、学力向上対策、総合教育会議の導入期を辿りながら教育委員会、首長・議会、教員の関係構造からみた高知県の教育改革の成果や効果また、今後の課題を検証する。

キーワード：「教育委員会」「総合教育会議」「大綱」「教育振興基本計画」

1. 問題の所在と研究の目的

2014（平成26）年「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教法）の改正は、自治体の教育行政の基本方針を定める首長主宰の「総合教育会議」が設置されたことや、首長が「教育の施策の振興に関する大綱」を自身の意思で示すことができることとなったことなどから、首長の権限を強化し、自治体行政の総合行政化を進める改革であるととらえられることが多い。

一方で教育委員会制度は、制度を巡る諸関係者、例えば、教育委員会（委員の会としての狭義の教育委員会）、首長（部局）、議会、学校（教員）との関係において常に、その在り方が問われてきたものである。

教育委員会（狭義）の形骸化、行政委員会であることの必要性、地域住民の意向の反映機能の脆弱性、一般行政との乖離（教育関係者の意向の重視）、弱い教育政策形成能力、首長部局との一体性と教育という特殊な領域での自律性、首長と教育長・教育長と教育委員・教育委員会事務局と教育委員との役割関係などが課題として挙げられてきた。

例えば、今次改革においても、教育委員会と首長との関係に関して、教育行政と一般行政との関係において首長の影響力を大きくすることで課題の解決を図ろうとするものであり、両者の関係構造が俎上に載せられているといえる。

教育委員会（制度）を巡る課題の要因としては様々なことが考えられるが、その一つは、上記したように、教育委員（委員の会としての狭義の教育委員会）、首長（部局）、議会、学校（教員）との関係を背景としたものととらえられる。

地方創生や分権改革期における地方教育行政の新しい在り方を考えようとするれば、こうした関係構造、例えば、首長と教育委員会の関係などについての知見の蓄積が求められる。特に、首長（部局）・議会、教育長、教育委員会、学校（教員）間の関係についての考察が深められていく必要がある。

本研究は、こうした課題意識のもと、高知県における事例を取り上げ、教育改革の展開を、教育委員会を巡る諸関係者間の関係を中心に分析することで、新制度下の教育委員会の在り方を検討しようとするものである。

首長（部局）と教育委員会との関係構造の在り方は、日本においては、法解釈的研究や理論研究には一定の蓄積がみられるが、実証的分析とそのための研究視角の構築は十分にはすすんでいない。新教育委員会に関する研究は、首長の影響力の増加とそれに伴う問題性、そして行政委員会としての教育委員会の性格に注目したものがほとんどである（教育行政学会研究推進委員会編『首長主導改革と教育委員会制度』福村出版、2014年など）。

2. 高知県の首長と教育委員会の基本的関係構造

(1) 土佐の教育改革以前

高知県においては、首長（部局）と教育委員会との関係は、高知県議会も巻き込んだ形で大きな課題となってきた歴史がある。

日本の教育委員会制度の開始時に当たる、教育委員会法下において、高知県においても教育委員選挙が1948（昭和23）年10月5日に第1回が行われ、14人が立候補する中で争われ、4年委員3人、2年委員4人（内1名は、県議会選出委員）が当選し、教育長は、当時の県教育部長から選出された。

1954（昭和29）年には、県教育委員会と県（知事部局・議会）との対立が発生し、県教育委員全員が辞職している。その際の焦点は、教育職員免許法（1949、昭和24年）による免許法認定講習実施費用負担、教員給与国庫負担基準と実教員数による給与負担問題（定員定額制）、高等学校設備費等であった。

県議会は、「議会で決定済みである以上、議会の内容に基づき適宜に適した執行をすることが県教委の責務」と主張し、一方で、県教委は、「議会の決定には従うべきであるが、教育上の混乱を生じるのは明らかで、その最終的責任は知事にある」と述べ対立を深めた。

こうした対立の結果、1954（昭和29）年4月5日に「教員増員問題に伴う県教委総辞職声明」を提出し県教育委員が総辞職をする。声明では、次のように述べている。

「高知県教育委員会は、二十九年度の県下中小学校生徒児童増に伴う教員数増加に知事との交渉がまとまらず、これについて二月県議会にいわゆる二案を提出した。（中略）県教育委員会としては、当初から二十八年度の学級査定基準ならびに教員配置基準を低下させないことを目標として、知事と交渉し、さらに県民の意識決定機関である県議会の判断にまつたのであるが、知事は現員現給の線を一步も譲らず、県議会においてもついに明確な決定がなされなかった。われわれは県財政状況も考慮し多くの批判をうけつつも忍びえる最低線を明示して早急な締結を望んだ所以は、一つには教職員の異動に際して各地方教育委員会所管の教員定数を決定し、一日も早く教員異動を行わなければ、新学期をひかえて、各学校の授業に空白と混乱を生ずることと、一つには国庫負担金の配分は五月一日の指定統計を基礎として行われ、もしその後において増員せられるとしても、国庫負担金の獲得は困難となることも予想せられたのである。（中略）従って現員現給によって生ずる教育水準の低下ならびに教育上の混乱に対する最終的責任はわれわれの要求を拒否した側にあると断ぜざるを得ない（後略）」。（「戦後高知県教育史」）

以上のように、高知県における県（首長（部局）と議会）と教育委員会との関係は対立の関係から開始された。

1956（昭和31）年、地方教育行政の組織及び運営に関す

る法律が制定され、同年10月1日に高知県においても任命制教育委員会が発足する。その結果、教育委員会と学校現場の対峙がクローズ・アップされることとなった。

対立の原因は、当時の地方自治体でも多く見られた要因である、全国学力テストの実施、勤務評定の導入、学習指導要領の告示化、道徳の時間の特設、高等学校全入問題、組合ヤミ専従問題等が挙げられる。高知県では、特に、勤務評定に関して大きな対立が生じ、1958(昭和33)年6月7日の勤務評定実施決定を行った教育委員会の会議は、警察官80人警護のなかでの実施となった。その後、勤務評定を巡っては、勤務評定反対一斉休暇闘争1958(昭和33)年6月26日、日教組委員長暴行傷害事件(「森事件」)同年12月15日等も起こっている。

こうした、教員と教育委員会の対立が深まる中、知事・県議会(議長)は、どのように対応していたのか。

1959(昭和34)年1月12日には、知事と県議会議長による教育正常化知事・議長試案が出されているが、5か月後の同年6月19日には、教育正常化斡旋の打ち切りについての知事・議長声明が出されている。この斡旋の打ち切りは、公教育への期待低下・不信を生み出すとともに、一般行政との乖離、議会の教育問題への関心低下を進めるものとなる。

そして、その結果、教員(学校)、教育委員会、首長(部局)・議会との対立構造が、高知県の知事(部局・議会)と教育委員会と学校(教員)間の基本的な関係構造を規定し続け、1990年代までの30年以上という長期にわたって対立の構図が維持され続けることとなった。そうした関係構造の変容は、1990年代において、議会から教育委員会の在り方や役割についての指摘がなされたことを待たなければならなかった。

例えば、次のような議会側からの問いかけがある。

「先日、高知県教育委員会の開催状況を調べてみました。1987(昭和62)年度は開催回数15回、延べ出席委員数は69名、一回開催当たり平均4.6名、発言委員数延べ31名、これは一開催当たり平均約2名、開催時間数延べ1,057時間、一開催当たり平均70分。1989(昭和63)年度は、(中略)この県教育委員会開催状況を見ると、開催回数は別として、一開催時間の平均は1時間前後、また、発言者数の平均が、一開催2名ないし2.5名というのは県民の教育の切実な願いに耳を傾け、高知県の明確なビジョンを打ち立てるための合議制の執行機関としては、いささか物足りない感を否定できないところがあります。」(元木益樹 県議質問「高知県議会第224回定例議会 H5.7.2」)

「高知県の教育問題は、学力問題とともに登校拒否や非行問題、さらに子供の生命力、意欲の低下問題等が依然として横たわっているのです。そこで、まず教育委員会の活性化について、教育委員長に伺います。(中略)

略)教育委員会の活性化を図るためには、教育委員会の会議をできるだけ多く開催し、その会議において県教育行政が直面している具体的な日常的な課題や、学校、児童・生徒、父母をはじめとする県民の教育上の意見、批判、要望等に精通し、大所高所から県教育行政の意思決定、管理、執行について方針を打ち出し教育長に機敏に対応させることが必要であります。」(元木益樹「県議会質問集」H8.5)

「私は平成2年6月議会において、県教育委員会の会議開催状況を分析したものを示し、本県の一連の教育荒廃問題への対応等について、県教育委員会が形骸化し、活力を失い、制度本来の機能を十分に果たしているとは言いがたいことを指摘し、教育委員会本来の使命の遂行と活性化を強く要請したのであります。あれから、丸3年経過したのですが、(中略)依然として改善の跡は見られないばかりか、(中略)

地方教育行政法では、教育行政は教育委員会の会議によって決められた事務万端を処理するのが教育長の職務とされているのであります。今日この状態はまさに地方教育行政法の趣旨に反し、高知県の教育行政に直接責任を持つ合議制の執行機関としての自覚と、責任感、使命感に欠け、本県の教育改革への意欲が欠如していると言っても決して過言ではないと考えるところであります。」

これらの質問に対して、教育委員会はどのように応じたのか。吉村雄治教育委員長(当時)は、次のように回答している。

「委員会の運営についてのお尋ねに、まずお答えを申し上げます。県教育委員会が合議制の執行機関として、その特色を生かしてまいりますためには、まず教育委員会の会議自体が活発に開催され、会議においては、また充実した審議が行われなければならないというように思っております。(中略)

このため定例の教育委員会にとどまらず、臨時の教育委員会や教育委員協議会を積極的に活用していく考えてございます。これからの会議に各委員から議題を提案していただきまして、活発な議論が行われますよう会議運営に心がけますとともに、この議論を通じまして施策の立案化を図ってまいります考えです。」(元木益樹「県議会質問集」H8.5)

こうした関係構造の変容がわずかに見える中で、土佐の教育改革が開始されることとなった。

以上のような、教育委員会制度発足時から、対立、そして、改めての県議会からの教育委員会への注目という展開を、教育委員会、首長(部局)・議会、学校(教員)との関係構造に着目してまとめてみると、次のようになる。

- 厳しい対立 50年代(s25)～80年代初(S60)
 - ・ 相互不信、理念・理想と現実のギャップ
- 急激な世代交代 70年代後半から80年代(s50～s60)

- ・急激な世代交代（大量退職・大量採用）と児童増
- 学校の機能不全と不毛な対立の残影 80年代～
- ・生徒指導に腐心する学校経営 手薄な授業者育成
- ・学力低下、教員の資質・指導力に対する不安増幅

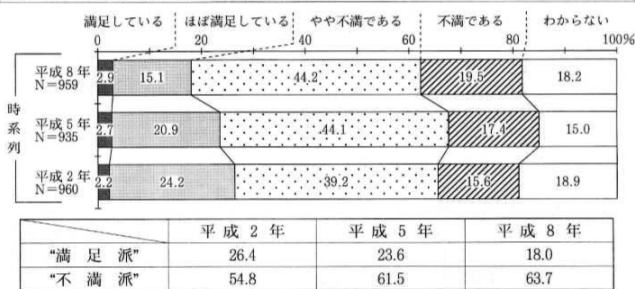
(2) 土佐の教育改革

1 改革の主な取組

土佐の教育改革の契機は知事の交代であった。1991（平成3）年末就任した新知事（橋本大二郎）は、これまで続けてきた県政上の既成概念を打ち破りたい。住民が主体の県政を目指したい。という理念を掲げ、多くの県民に支持されたという自負があり、一般行政も含めて教育にも強い関心を持っていた。県内をくまなく回るなかでの就任二期目、県民には、教育について関心はあるものの、教育行政や学校現場に対する信頼感の薄さを理解した。知事はそうした県民の意識をもとに、教育改革の必要性を訴えるようになった。

1. 小・中学校教育への満足度

問1 あなたは、本県の小・中学校教育の現状についてどう思いますか。（1つだけ○印）



〔高知県教育世論調査〕平成8年

この世論調査は、知事就任前から継続されてきたものであるが、県民の義務教育への満足度も調査を経るたびに減っており、平成8年度のそれは、実に不満足群は63.7%を占めている。

こうした数値も活用しながら、知事は、1996年（平成8）年度1年をかけて、地元経済界、政治家、保護者、地域住民、5つの教職組合代表などが参加する高知県の教育と教育改革についての論議の場を設定する。そこでの長い論議の末、「子どもたちが主人公」を合い言葉として、改革の指標と対策を打ち立てることになった。

改革論議の中では、やはり義務教育段階から高等学校までの子どもたちの学力未定着が大きく取り上げられ、基礎学力の定着と教員の資質・指導力向上対策が、その後10年余り継続される「土佐の教育改革」の主要テーマとなる。

とりわけ学力問題は、義務教育を中心として論議され、子どもの学力という課題と教員の資質・指導力問題がセットとされた対策が策定された。まず、学力指標を県内で統一するための民間が開発した「到達度把握調査」を活用すること、日々の授業を子どもたち自身が評価する「授業評価システム」

の開発と導入が計画された。

さらに、教員の資質・指導力の強化の面では、教員研修の精選や教育センターへの研修一元化が図られた。また、小学校から高等学校、特別支援学校の新規採用教員（経験者、民間会社勤務者を除く）に対して、長期（1年ないし半年）の民間企業等への派遣研修の実施が行われる。その派遣中の代替教員はすべて県費で賄われる計画であった。この派遣研修には賛否が分かれたが、教員には社会的常識が身につけていないという、保護者や企業経営者の声が大きく反映されたものであった。

加えて、教員採用や管理職登用などの在り方についても厳しい議論が展開され、洗い直しが行われた。教員の採用や昇任、登用人事では教育委員会事務局の偏った人事があるのではないかと疑義のもと、選考の透明性や公平性を問うというもので、新採用に関しては、保護者の意見、昇任や登用については、主張の違う5つの教職員組合や企業経営者の意見が交錯した。その結果、新採用審査においては、保護者や民間企業経営者等が加わることで、採用審査（評価）結果の開示、また、昇任、登用に関しても、審査の透明性が求められ、民間人や保護者の意見も取り入れられることとなった。教頭昇任においては、保護者推薦制度も設けられた。

さらに、土佐の教育改革は「開かれた学校づくり」というテーマを有していた。教員が教員のために学校運営をしているのではないかと、学校は閉鎖的で地域住民にとって決して身近な存在ではない、という意見も強く、この改革論議でも大きな課題として取り上げられた。こうした中で、学校運営にできるだけ地域住民に参画してもらうというのが改革の基本的な考え方として取り上げられ、今日で言うところの学校地域支援本部の先駆けのような取組みも行われている。例えば、県内53市町村教育委員会（当時）の全てに地域教育指導主事（学校支援地域本部のコーディネーター的な役割）を、県単独負担教員として配置する大胆な改革の実施などがそれである。

その他にも、各学校では、学校応援団と呼ばれる地域住民と保護者の組織が設置され、様々な学校支援活動を展開することとなった。これら土佐の教育改革が橋本県政下において一期、二期（各5年間）に展開されたところで、1997（平成9年）に知事の交代年が行われた。土佐の教育改革の1997年から2007（平成19）年までの10年間の知事主導による教育改革が高知県の教育風土を大きく変えることとなった。

2 成果と残された課題・継承すべき課題

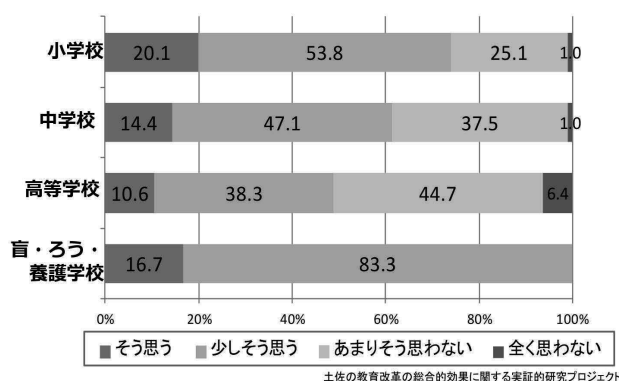
10年の取組を通じて、特色ある学校づくりや教職員の意識改革も進み、児童生徒・保護者・教職員・地域住民など12万人アンケート調査の結果で示された学校満足度の向上、4年制国公立大学への進学者の大幅な増加など、一定の成果は確認され始めていた。「子どもたちが主人公」の合い言葉と、そ

れを下地とした様々な施策展開は、多大な予算、県費も投入され、教育を正面から議論し、県民を挙げて高知県の教育を良くしていこうという下地を整えるものとなった。

この改革は、前節でみたような対立の関係の中で構築された。県民、保護者からの公教育への信頼の低下を克服し、教育と学校に対する県民の関心を呼び起こし、教育現場と教育委員会の対立構造からの脱却に寄与したと位置付けることが可能である。改革の検証においても、改革の主要論議的であった学力に関する意識調査においても、学校運営にあたる教員は、小学校で7割、中学校は6割、高等学校では5割が「学力向上・定着」は図られたと評価している。

「土佐の教育改革の検証結果」
H18 教員意識調査（高知県公立学校長・教頭対象）

◇「概ね学力向上は図られている」とみるフォローアップ委員会や県教委の評価は、全体として妥当であると思いますか。



このように、橋本県政下における、教育改革は戦後積み重ねられた公教育不信の払拭をねらい、その構想と施策は課題改善の道筋をつけ、高知県の教育風土も変えうる大きな改革であった。改革を進めるにあたっては論議や改革の枠組み作りは知事主導ではあっても、教育現場の主体性を尊重し、施策も「開かれた学校」づくりの展開など当時の地方分権論議の中での動きとして国からも注視される意欲的な取組であった。

しかし、この10年の教育改革が地に付いたものであるかは、2007年（平成19）年、昭和30年代の学力調査以来の全国学力・学習状況調査結果や、校内暴力や不登校、高等学校の中途退学など生徒指導上の諸問題が、依然として全国ワーストクラスのまま留まっていた実態から。この教育改革で、県民、保護者が一番に望んでいたものは何か。そこに力がどれだけ傾注されてきたのかが問われることとなる。

（3）土佐の教育改革から学力対策へ

首長部局（県政浮揚プラン）と一体的な「教育振興基本計画」の推進

第一期、二期を通じた土佐の教育改革の成果がでてきたのではないかと認識が作られはじめ、改革も収束した中

で、2007（平成19）年、知事の交代となった。新知事（尾崎正直）の下での、土佐の教育改革の果実とその継承発展と期待した矢先の学力調査結果は厳しい現実を高知に突きつけるものとなった。

1964（昭和39）年の全国学力調査結果（中学校）では、高知県は秋田県と並び最下位グループに位置していた。しかし、2007（平成19）年の全国調査で秋田県は、上位層に移動し、高知県は最下位グループに留まった。高知県は学力調査ショックともいえる状況に陥った。教員側は土佐の教育改革を踏まえて、精一杯のことをやってきたという自負もあり、教育現場も教育委員会も、揃って、そこまで成績がふるわない、厳しいとは予想していなかった。

こうした結果の中での知事の交代である。新知事就任時においても、当然のこととして教育改革は引き続き県政改革の大きな柱として掲げられることとなった。尾崎知事就任直後の2008（平成20）年から新たな教育改革が開始される。「緊急プラン」が打ち立てられ、まず学力に関する様々な対策が実施された。このプランによる学力向上対策がすすむ中で、教育基本法改正を受けての教育振興基本計画の策定が並行して行われていく。高知県の教育振興基本計画は、首長が掲げる県の浮揚の対策、高知県振興基本計画の教育版という性格が非常に強いものとなり、同じく知事主導の教育改革という特徴を持ちながらも、教育基本法改正を巧みに活用する方策は、土佐の教育改革の「子どもたちが主人公」というテーマ性や手法とは全く違う教育改革の方向性を持つものとなる。

また、これまでには実現できなかった、県教育委員会と高知市教育委員会の協力体制の構築も行われた。県中央部の高知市と他の中山間地域においては様々な背景の違いにより、統一的な取組が実施しにくい状況にあった。しかし、就学児童生徒の4割以上が高知市内に在住していることは、高知市の教育課題は高知県の教育課題と同意である。これまで長期に渡り高知県教育委員会と高知市教育委員会は相互の信頼関係を築くことができていなかったため、県と市が共同で教育改革を計画・実施するという取組はされてこなかった。この学力問題は県民の公教育に対する信頼を取り戻すうえで最も大きな課題であり、絶好の機会でもある。これを契機に両者が同じ政策で対策を打たざるを得ない状況に至ったことも大きな推進力となった。

緊急プランは2年間実施された後、重点プランに移行するが、学力調査というのは現場に、また教育行政に対しても非常にインパクトがあり、これを一つの契機として行政と現場がもっと一体感をもって対策を講じなければ、公教育はもう県民には絶対信用してもらえないという非常に強い危機感が共有された。

学力向上対策の中身としては、例えば、学習の時間が極端に少ないという調査結果に基づいて、学習教材を各教室

に揃えることや、県内約300の学校の校長に対して同じフォーマットのシートで1年間の経営方針・経営計画を報告してもらうという学校改善プランの作成とそれに基づく経営実践を求めた。

教育現場では、教員は、自分たちが受け持つ子どもたちは自分たちが育てるという自負あり、教育行政の関与は好まないという姿勢を有している教員も多く、様々な教育政策に対し反発も強かった。しかし、県教委の丁寧な説明は地教委や学校長に理解され、改革策の順次の実施と共に、PDCAサイクルに基づいた進捗管理、学校評価の実施とそれに基づく地域住民の評価、学校経営の改善という形で進み、改革が進展する中で学校や教員との合意に基づいて実施できている施策も増加している。特に学校評価に関しては、各学校には学期ごとの指標の策定や、具体的な評価スケジュールの提示などの取組が進んでいる。目標数値の設定やそれに基づく学校評価については、当初、懐疑心を持って受け止められていたが、目に見える形で保護者、地域住民にも説明できるものとなっていることで、一定の評価が得られているようである。

以上のような、土佐の教育改革から学力向上対策への展開をまとめると次のようになる。

- 「土佐の教育改革」97年（H9）～06年（H18）
（橋本知事の教育改革：理念型）
 - ・ 教育現場の自主性に委ねた教育改革
学校経営・授業の改善を促すも消化不良
- 生徒指導上の諸問題増幅
 - ・ 不登校、校内暴力、学級崩壊、いじめ
 - ・ 家庭教育基盤の脆弱
- 学力調査結果07年（H19）
 - ・ S30年代と同様の結果
- * 首長（交代）による捉え方の違い
- 県政浮揚対策（地域衰退からの脱却策）と教育政策
08年（H20）～19年（H31）
（尾崎知事の教育改革：実務型）
 - ・ 知事主導の教育改革 総合教育会議と教育振興基本計画

(4) 総合教育会議導入期の論議

1 知事の姿勢

高知県の「総合教育会議」は、全国的に見ても早い時期に設置され、（高知県教育委員会事務局の全都道府県への聞き取り調査によると、平成27年3月時点で検討中も含め20県、未回答2県）地教行法の改正直後の2015（平成27）年4月から、教育委員会に教育委員長が在任するなかで、知事、教育委員長、教育長、教育委員の構成によって始まることになる。この会議の立ち上げの早さには、知事の県勢浮揚プランの中で就任以来練られた施策が6年余り

推進され、中心課題の学力問題にもある程度見通しが立ってきたことが大きい。知事自身が第2次安倍内閣で進められてきた教育再生実行会議のメンバーとして教育問題に対する課題意識を蓄積してきたこともその要因として挙げられる。教育再生実行会議において「教育委員会制度等の在り方について」（第二次提言 平成25年3月25日）がまとめられるが、知事はこの中で、

「私もこの5年間、地方自治体の首長として仕事をさせていただいてまいりました。（中略）正直なところ、高知県は体力も学力も非行とか、いずれも全国ワーストクラスという中で、本当に必死になって教育改革の取組を進めてきました。現行の教育委員会制度でも、さまざまな形で教育改革を進めてこられているのは確かであります。ただ、これは非常なる努力で教育委員会の教育長さんと私たち、予算編成を通じて事務局の皆さんと私たちの間で密なコミュニケーションをとっていたからこそできてきたことで、問題はこういうコミュニケーションがとれないような自治体というのが幾つか生じていて、ゆえに迅速に対応できず、さまざまな問題を起こしているという事例が全国で見えているのではないかと」と発言し、高知県での教育改革の取組に手ごたえを感じつつ、教育委員会制度の硬直化に対する自身の意見を述べている。

この会議の主要テーマは、教育委員会は真に機能しているか、行政委員会としての使命を果たしているかの観点から進められてきた。首長の教育への関与いわゆる政治的中立に関する首長の向き合い方が問題となる

知事は、この問題を次のように表現した。

「もちろん、政治的中立性、継続性、安定性が重要であることは言うまでもありません。これはしっかり守らなければならないと思いますが、そのうえで特に責任と権限を明確にし、地域住民の意向の反映がしっかりなされ、かつマネジメント機能が充実されて施策の実効性が向上するような制度であるということ、こういう制度をぜひ追及していくべきではないか」と述べ、さらに「私たちが選挙に出て住民の皆さんと話しているとき、済みません、皆さん、教育の話は教育委員会ですから、私に言われてもと言って、それが通用するわけではないのでありまして、現実問題として有権者の皆さんに私たちが接していて、それは多くの時間がこの教育問題についてのやりとりに割かれることが多い。実際、地域住民の皆さん方は選挙で選ぶ公選首長に対して教育問題を何とかすべきであると強いご意向を持っておられるし、逆にその意向を反映できる最大の場というのは首長の選挙のときなのではないかと思えます。」

知事は、2007（平成19年）末就任来、「対話と実行」をテーマに、県内すべての市町村への訪問を繰り返し、地域の課題を直接地域住民との対話によって課題を明らかにし、県政への施策反映を心掛けてきていた。そのなかでの

教育に関する県民の不満や期待は予想に増して大きく、就任期間を通じて、教育対策においても手は抜かないとの強い意志があった。このような知事の姿勢は、「総合教育会議」の導入期一段と強くなる。

2 総合教育会議設置前の論議

第1回「総合教育会議」は2015（平成27）年4月23日開催と年度当初決定されており、限られた準備期間の中、その立ち上げにあたって、知事、首長部局（県総務部）と県教育委員会及び教育委員会事務局での論議が時間をかけて行われている。

特に慎重に確認されたのは、やはり首長の教育行政への関与の在り方、政治的中立性の確保に関する観点であり、学校の基本的な運営方針の決定や教職員人事、教科書採択など、特に政治的中立性の要請が高い事項については協議課題としないことが確認されるとともに、地域の実情に応じた当該地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策を「教育の振興に関する施策の大綱」（以下「大綱」として制定するための教育委員会と協議・調整の在り方（総合教育会議の運営方法）も丁寧に論議された。

これらの論議のまとめとして、「大綱」は、

①教育委員会が取組を進めている高知県教育振興基本計画・重点プランが平成27年度末で終期を迎えることから、重点プランの検証と総括を踏まえ「大綱」と「次期計画」の策定作業を進め、平成27年度中に策定するものとする。

②「大綱」は、高知県の教育の振興に関する施策の基本的な理念や目標、方向性を定めるものとし、「次期計画」は「大綱」の基本的な理念、目標等を踏まえて重点的に取組む具体的な施策まで定める。

③「大綱」の対象範囲は、知事が所管する「私立学校」、「大学」、「芸術文化」に関する事務及び教育委員会が所管する「学校教育」、「社会教育」、「スポーツ」等のすべての事務とする。

④「大綱」及び「次期計画」の計画期間は、平成28年度から平成31年度までの4年間（知事任期）とする。

とこれらの総合教育会議上の論議の骨格が確認された。

3 第1回総合教育会議での論議

上述の準備を経て、2016（平成28）年度から実施される「教育振興基本計画」をもとにした教育改革の具体を知事と教育委員会が検討、協議するため2015（平成27）年度は7回に渡って「総合教育会議」が開催されることとなった。

第1回（平成27年4月23日）開会にあたり、冒頭尾崎知事は、

「皆様ご存知のように高知県の教育現状ではありますが、本当にかつては極めて厳しい状況にありました。そして現在、随分と改善はされてきていると思っています。（中略）しかしながら、まだ抱えている課題には非常に根深いもの

があると。学力の問題にいたしましても、まだ特に中学校につきましても、全国的には厳しい状況が残っている。またさらに道徳面につきましても、非行率がまだまだ高止まりしているような状況にあり、そして体力の面におきましても、残念ながらまだ全国平均には及ばないという状況です。（中略）

ある意味、新しいステージにこれから踏み出していかなくてはならない。そういう段階において、この総合教育会議が開催されると、そういう状況に高知県の場合はあるということかと、そのように思います。ぜひ、それぞれの課題について率直に向き合って、本当に率直に状況を受け止めて、そしてその状況課題について深堀をして、そしてそれについて真に有効な対策を見出していくことができるような、そういう会議にできればなど、そのように考えている次第であります。」

それを受け、準備された高知県の様々な県の政策や成果効果等各種の指標が提示された資料をもとに、委員長および各委員、教育長は以下のように意見を述べている。

八田委員（学識経験者、公立大学教員）

・子どもたちを取り巻く社会環境は、必ずしも教育委員会だけではどうにもならないところがある。例えば家庭の環境、或は地域社会の環境は非常に深刻な問題を抱えていてここに踏み込んで何らかをしようとしたとき、この総合教育会議を通じ知事部局と教育委員会の間で、いろんな情報共有できることは非常に画期的なこと。

久松委員（産業界、地場産業会社社長）

・高知県は産業振興計画で全国に先駆けて取組をされ、産業人材育成の取組もたくさんされている。大綱という意味で全体の地域活性化を含めて、地域全体の教育力を上げていく、人材を育成していく。産業振興計画にある人材育成の部分と教育委員会でやっている人材育成の部分とをうまく合体させて、高知県の全体の教育力を上げていく人材育成していく、そういった視点があればいい。

竹島委員（スポーツ界、オリンピック）

・家庭状況とか、生活保護を受けている家庭が多いということで、スポーツを中学校、高校、その先まで続けていくという余裕がないのではないかと。

・2020東京オリ・パラに向けて、スポーツ推進プロジェクトを今年から立ち上げているが、少子化の中でのこの5年間が勝負だと思う。

中橋委員（保護者、弁護士）

・高知の社会の現状は、共働き、一人親世帯などがかなり高い率であり、子どもに向き合おうにも向き合えない家庭状況がある。そういう家庭に対して、どんなに子どもの教育を家庭で頑張ると言われてもそれが実現できない、生きていくのに精いっぱいという家庭が少なからず高知

ではあると思う。

・しつけや教育に対する考え方は、100人いれば100人の意見がある。子どもたちの視点に立った真に有効な対策というのはたぶん一つではない。教育委員会だけでは解決できない課題がたくさんあると思うので、この会議で総合的に話して何らかの方向性を打ち出したい。

小島委員長（学識経験者、私立大学副学長、元高等学校長）

・教育データのいい県、秋田県や福井県は、学校・家庭・地域の連携が非常にうまくいっている。もう一つは大学教育で、福井大学は全国的に見ても教員養成等で非常に立派な実績を上げている。少子化の中で子ども・子育て支援の対策が今国の方でも論議されている。地域との連携の問題、大学、幼児期の教育の問題も含めて論議できればと思う。

田村教育長

・経済的・家庭的に厳しい環境が子どもたちの学力にどのように影響があるかということでは、経済力が低い家庭ほど学力全体としては低いという傾向にある、但し、保護者の行動のあり方や、学校において家庭学習や少人数指導、放課を利用した補充的なサポートなどの機会を活かせば、家庭的に厳しい環境の子どもであっても学力は付くというレポートも出ており、さらに力を入れる必要がある。

これらの主な意見は、教育委員それぞれの立場においての課題意識がにじみ出ているが、高知の教育問題の根底は、厳しい家庭環境のなかにあって、どのように行政が教育力の向上を目指すのか。そのために総合教育会議はどのような役割を持たなくてはいけないのかを期待感をもって問うている。

これらの意見に対して、知事は、

・家庭環境が厳しいということ、このことが多くの子の教育問題の大きな背景になっていることは間違いのないこと。

・そこで知事部局においては健康政策部、地域福祉部、これらの一連の部局としっかりこの教育課題に向き合っていくような取組を進める。

・総合教育会議としては、そこを一つ非常に大きな議論の進展がこの総合教育会議の設置によってできるのではないかと私も期待している。

・実際、これまでも「高知家子ども見守りプラン」を策定し、子どもの非行対策について取組を行ってきた。これは知事部局地域福祉部、児童家庭課が主管となり、県教委、県警が加わっている。この三者で一体となってコンソーシアムを組んで対策をすすめてきた。これは全国でもまだ例がないとのこと。

と述べ、これまでの部局を超えた連携を例にとりながら

総合教育会議で踏み込んだ大策を策定できることに、第1回目の論議の中でありながら手ごたえを得ている。

以降、2015（平成27）年度内において総合教育会議は有識者の意見聴取など踏まえ7回実施され、「大綱」及び、大綱を踏まえた「教育振興基本計画」の策定を年度末までに完成させることになる。

3 まとめ

高知県において、教育委員会制度は機能してきたのかは、例えば1950年代から1960年代の勤務評定問題、1960年代以降の学力問題や生徒指導上の諸問題による公立学校不信など、様々な教育課題が浮揚するたびに問われてきた

2007（平成19）年度全国学力・学習状況調査結果に端を発した教育問題論議の再熱は、知事交代期と重なり学力問題を中心として、議会の教育問題論議も活発になり、教育委員会の学力対策も県民の関心を誘った。こうした動きの中での「総合教育会議」の設置、「大綱」の策定は、知事の積極的な関与のもと県政課題そのものの中で教育問題の論議を深めることとなった。

1年をかけての知事と教育委員会との協議・調整は、厳しい環境のもとにある高知の子どもたちの現状を踏まえ、もはや教育委員会所管の範囲では解決が非常に困難な課題、改善対策を知事部局も含めて総がかりで解決していこうという方向性が見いだされ、今後の高知県の公教育は「厳しい環境にある子どもたちの貧困の世代間連鎖を教育の力で断ち切る」という大きなテーマとして位置づけられる。教育委員会だけでは背負いきれない大きな課題解決の方向性をもつこととなった教育施策は、知事部局と同等のスピード感を持った対策の成果・効果を求められるようになった。今後は、その後の「総合教育会議」の論議を軸に、首長、議会、教員の教育改革に対する姿勢や取組を検証していきたい。

引用・参考文献

「首長主導改革と教育委員会制度」日本教育行政学会
福村出版 2014年4月

「教育行政の政治学」村上祐介 木鐸社 2011年2月
「地方教育行政法の改定と教育ガバナンス」

日本教育行政学会 三学出版 2015年5月

「日本教育史」山本正身 慶應義塾大学出版 2014年4月

「戦後高知県教育史」高知県教育委員会 昭和47年3月

「四十年史高知県教組」高知県教職員組合 昭和62年1月

「教育問題県議会質問集」元木益樹 平成9年3月

「高知県の教育振興に関する大綱」高知県教育委員会
平成28年3月

「第2期高知県教育振興基本計画」高知県教育委員会
平成28年3月