

教育委員会制度の可能性と 学校運営協議会への期待

藤枝静正氏 平成国際大学法学部教授 / 埼玉大学名誉教授 / 教育学博士

教育委員会制度の歴史と意義、制度上の問題点はどこにあるのか、また、いかにすればそれを改善し得るか。さらに学校運営協議会について、教育行政に詳しい平成国際大学法学部教授・藤枝静正氏にうかがった。



時代の流れに沿った教育委員会に

欧米の先進国では、地域で学校を支える仕組みが一般的であるが、日本では未だに国の仕事という雰囲気がある。キャッチアップの時代には十分に機能した画一的教育の制度も、教育現場に個々の能力を引き出していくことが求められるようになった今では限界にきている。地方分権、規制改革という時代の流れの中、各自治体に設置されている教育委員会は、その持ち味を活かし、教育現場の創意工夫をバックアップするなど、積極的な取り組みが求められる。

教育委員会の存在意義

教育委員会のあり方が議論されるようになっていきます。

藤枝 教育委員会が誕生したのは1948年で、第1回教育委員会委員選挙が実施され、同年11月1日に46都道府県、5大都市および任意設置の46市町村に教育委員会が置かれました。現在の任命制の教育委員会になったのは1956年ですから、その時点からでも既に半世紀にわたって制度が存在していることとなります。教育行政における地方分権の実現という理想を持って設置された制度なのですが、公選が、実際に全国的スケールで一斉に行われたのは1回だけでした。1952年11月に実施されて、1万近い自治体に地方教育委員会が置かれたものの、2年ごとに改選されるはずが、その後ついに行われることなく、1956年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の制定で公選制度がなくなり、現在に至っています。

公選制が廃止された理由はどのようなものだったのでしょうか。

藤枝 一つは政治的中立性の観点です。結果として、特に都道府県レベルで教員組合の推薦を受けた人が多く選出されたこと。もう一つの理由は、財政の逼迫です。戦後の公教育は悪戦苦闘の中で始まりました。空爆で学校が焼け、さらに、新制中学校が義務化したこともあって校舎が足りない。小学校の一部を臨時に使ったり、バラックを建てたりといった中、財政問題が大きいのしかかり、公選にも予算の問題が付

いて回ったのです。そのようなことから、1956年に首長による任命制に切り替わりましたが(7頁・資料1参照)、それがいつしか中央集権型の教育行政システムに馴染んでしまい、結果、地方の実情に応じた教育を行う、という当初の趣旨から外れ、ともすれば地域から遊離、隔絶することになりました。これだけの情報社会であるにもかかわらず、地域住民が教育委員の名前を知りたいとインターネットで検索しても、さっと出てこない自治体もあるほどです。住民から縁遠い存在になって久しいわけで、地方分権と規制緩和の流れの中、ここに至って、教育委員会のあり方が問われ出したのもむべなるかな、と思います。制度面、運用面でいろいろな問題が取り沙汰され、曲がり角を迎えているとされますが、事態を前向きにとらえれば、ようやく教育委員会本来の持ち味を発揮するチャンスであり、また発揮しなければならない時期が到来したということでしょう。

首長が教育行政に直接責任を負ってよいのではないかと、という意見もありますが。

藤枝 国がすべてを決め、自治体はただ決められたことを執行するだけ、というのであれば独任制というシステムは効率的でしょうが、今やそれではカバーし切れない行政実態があるわけです。公教育である以上、社会のニーズに応えなければなりません。多様な住民がいて、多様な価値観があるので、教育政策を立案、執行するとき、一人より、合議制の行政委員会の方が対応しやすいはず。また、首長に権



限を集中すれば、財政効率が上がる、という意見があるようですが、教育のことを効率性だけで考えてよいのかという疑問もあります。

安定性、継続性という要請があるということですね。

藤枝 教育委員会の所管事項(7頁・資料2参照)のうち、スポーツ振興や文化財、あるいは生涯学習のうち、迅速に動いてニーズに応えるような性格のものについては首長が直接担ってよいかもしれませんが、学校教育には一般の政策とは異なる波長があります。長い目で将来を見通さねばならず、まさに百年の計を要するものです。その政策は、朝令暮改的ではなく、長いスパンでとらえられるべきであり、任期に限りのある首長にすべてを委ねるのは馴染まないということになります。仮に首長選挙で前任者と180度違う政策を唱える首長が就任すれば、現場の不協和音の原因にもなるでしょう。何より、いったん子どもたちに植え付けたものの考え方は取り返しがつきません。ひとたび誤れば元に戻すのは難しく、チョークの文字を黒板消しで消すようなわけにはいかないわけです。選挙のたびに教育政策が変わるようなことになれば、わりをくうのは子どもたちです。だからこそ教育政策には安定性、継続性、信頼性が必要なのです。教育政策について一議員が自由闊達に意見を述べるのはよいとしても、執行力を有する首長には、それを踏まえた慎重さが求められます。さらに言えば、行政の仕事が管理監督から支援へという流れになっており、地域住民に目を向けた教育行政の必要性が増しています。それら

の点を勘案すれば、形骸化が指摘される教育委員会というシステムですが、まだまだ活かす余地があるものと思われれます。仮にも制度として60年近い歴史を有する制度を軽々に廃止すれば、デメリットが出てくる可能性もあり、遠い将来はまた別の制度設計があるかもしれませんが、当面は試行錯誤しながら、この制度を運用していくというのが現実的な対応でしょう。工夫をしながら、住民監視の中で運用してみる価値はあるはずです。ただ、形骸化の時期がやや長きにわたったため、どうすれば手直してできるものか、制度そのものがもう駄目なのか、そのあたりで議論が出るのは当然でしょう。また、ボトムアップで住民のニーズに応えようとするのであれば草の根のところをよほど耕していかなければ、機能不全に陥るはずですよ。

教育委員会の抱える課題

教育委員会が抱える問題点にはどのようなことがあるのでしょうか。

藤枝 まず、構造的な問題として文部科学省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会、学校という縦のラインがあり(7頁・資料3参照)、自治体内部での横の部局間等の連携がうまくいかない面があることは事実でしょう。特に生涯学習時代となり、学校教育に限らず、青少年教育、婦人教育など、いろいろな課題が出てくれば、縦割り行政ではうまく対応できない局面が増えるはずですよ。そこは教育行政連絡協議会¹のような方式で改善していくことが考えられます。制度上の問題というより、組織内部の問題が大きく、意思疎通が足りないのが原因なので、改善の余地はたぶんにあるはずですよ。また、教育委員会の権限ですが、旧教育委員会法は教育委員会に独自の予算原案提出権を認めていましたが、その後、「無計画な予算の使い方をしては困る」ということがあって権限が首長に一本化されました。現在、教育委員会にあるのは意見聴取権だけで、予算については無力です。また、かつて教育税という発想が浮上したこともありますが、日本では実施されていません。これも改めて検討されるべきではないでしょうか。

小規模自治体には設置が重荷ではないか、という意見があるようです。

藤枝 設置単位として人口10万人以上とか、15万人以上とか、私が学生の時代から、その種の議論がありました。やはり各市町村に必ず置くという基本原則は見直すべきでしょう。教育委員会を有効なものとするためには指導主事、社会教育主事などの専門スタッフが必要ですが、小さな町村では、それらをそろえるのが難しく、実態として教育長に事務職員

1 教育行政連絡協議会：例えば出雲市では、学校教育分野と生涯教育分野とが連携と協調を保って効果的に執行されるように、教育委員会と市長部局で教育行政連絡協議会を設置している。

が一人、あとはパートタイマーが手伝っているだけ、というところがあるわけです。今後、各学校に創意工夫が求められる時代になれば、教育委員会の専門的、技術的な指導や助言はますます重要になります。教育委員会の機能を活性化させるためには、せめて指導主事を複数置くくらいの財政基盤を持つ広域に置くべきで、単独では難しい小規模自治体は、連携するかたちが望ましいでしょう。

教育委員の選出方法の改善策としてはどのようなことが考えられるでしょうか。

藤枝 大切なことは、幅広く、いろいろな年齢層、職業層から教育委員を選出することです。教育のあり方というのは個人個人の価値観にかかるため、これが絶対に正しいとか間違っているとは断じにくく、大多数の一般の人がおおむね了解するところでまとめていくしかないという性質があります。その点、学校教育の経験者ばかりで固めれば、意見に偏りが出かねず、保護者の意見を反映させられる場、常識的な意見を集約できる場が必要となるわけです。ぜひとも避けたいのは、教育委員のポストが論功行賞のように名誉職化してしまい、飾り物になっているケースです。それでは困ります。教育委員の選定に大まかにでも基準を設けるなどして、計画的に年齢、職業などを多様にするののも一つの手でしょう。また公選が唯一絶対とは思いませんが、工夫しながら試みる価値はあるように思われます。

地域住民により近い存在の教育委員会にしていく手立ては、

藤枝 中央教育審議会は、住民に近付ける方策として情報公開やPRなどを提言していますが、教育委員会のサブシステムとして審議会や協議会、専門委員会などを活用することも有効でしょう。それらの仕組みを使って住民の意見をうまく吸い上げる。それは教育委員会のパワーアップにもつながります。例えば、埼玉県鶴ヶ島市は教育審議会設置条例²を制定していますが、これは教育委員会の諮問に応じ、かつ建議もできる審議会の設置について定めたものです。

教育現場との関係はいかにあるべきなのでしょう。

藤枝 現在、学校管理規則³の見直しが始まっています。各教育委員会がつくるわけですが、現実にはこれが学校に対してかなり強い拘束力を持つことをよく認識していただきたい。また、教育委員会は基準的な規則をつくるにしても、なるべく多くの権限を学校に与えていくことです。校長が裁量的に執行できる予算の枠を確保していくといったことも必要ですが、個々の学校の意思決定権限が強化されるとき、現場責任者たる校長には経営的センスが求められます。

教育の責任

学校運営協議会についてはどのようにお考えですか。

藤枝 教育行政に大きなインパクトを与え得るものとして期待しています。学校内部組織ではない組織が客観的に意思決定に当たれば、多くの問題を解決できるのではないのでしょうか。地域住民が参画する意義も大きい。地域ぐるみの熱意と情熱がなければ、今、学校が抱える問題は学校だけでは解決できない、公教育は地域住民に支持されるものでなければなりません。多くの学校関係者がそう強く感じているはずですが、とりわけ学校選択制⁴が導入されれば、教育の点検、評価、情報公開がますます厳しく要求されるようになるでしょう。下手をすれば、住民から見放されるわけで、その点、これまでとは状況が全く異なります。

学校運営協議会を設置する場合、教育委員会との関係はどのように整理されるべきでしょう。

藤枝 学校の自主性や創意工夫を大事にするためには、教育委員会を含む行政の側には自制が求められます。放任ではなく、各学校の求めに応じて専門的、技術的な指導助言をする、そのバランス感覚が大事です。また、学校運営協議会の運営には地域住民の協力、支援が不可欠です。保護者・住民が実質的に責任を持って運営するかたちにならなければ熱意が生まれず、学校運営協議会は一時的流行で終わりがねません。そのあたりが大きな課題でしょう。

学校運営協議会を普遍化していく必要があるというお考えですね。

藤枝 学校運営協議会のような制度はアメリカのみならず、ヨーロッパにも広く存在します。イギリスの学校理事会(右頁・資料参照)が有名ですが、ドイツにもフランスにも同様のシステムがあります。ヨーロッパでは、ここ20年くらい学校に実質的な権限を持つ委員会をつくり、そこに保護者を参加させるようになっていきますし、さらに生徒の意見も何らかのかたちで学校運営に反映させる動きが出ています。かつては日本と似たシステムだったドイツも、20年～30年前から先進的な州では学校運営にかかる生徒の意見表明の場をきちんと位置付け、校長、教員代表、保護者代表、生徒代表の集まりである学校会議を最高意思決定機関と位置付けています。考えてみれば、生徒が一番の当事者であり、児童の権利条約⁵のこともありますから、わが国でもそのことが検討されてしかるべきでしょう。

アメリカにも教育委員会に相当する組織があるようですが、

藤枝 スクールボード⁶がありますが、地域ごとに多様で、任

2 埼玉県鶴ヶ島市教育審議会設置条例：平成12年4月1日施行。市民の参画と協働により、市の実態や特色に応じた鶴ヶ島らしさのある教育改革を進め、教育の真の目的を実現するために教育審議会を設置するに当たり制定された。

3 学校管理規則：「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第33条第1項に基づいて、所管学校の管理運営についての基本的事項を定める教育委員会規則。なお、都道府県教育委員会の市町村立学校の管理運営に関する基準立法権は1999年に廃止された。

命制もあれば、公選制もあり、メンバーの数もさまざまです。日本のような一律の仕組みではありません。アメリカには、それぞれの地域で地域住民が自律的に学校をつくってきた伝統がありますが、日本の場合、明治5年以来、管理運営はお上の仕事であるという時代が長く続き、未だに公教育は国の仕事という雰囲気が残っています。本当は、国の仕事でもある、ということなのですが、国民の意識が切り替わっていないようです。

逆に言えば、そのようなシステムがかつては機能していたということですね。

藤枝 例えば、日本の非識字率は限りなくゼロに近い。それ一つをとっても、文部科学省がうまくリードしてきたことは評価すべきでしょう。欧米先進国という教科書のあるキャッチアップの時代には、官主導が有効でした。国の教育要求を全国に徹底するにはトップダウンが向いていた。教科書を中心に知識を伝達し、それをどれだけ覚えたかテストで測るという教育です。しかし、それでは足りない時代が到来したということです。個々人の能力を最大限に引き出すためには、上から押し付ける画一的教育では限界があります。教育現場に創意工夫を求めするには、できるだけ自由を与えなければなりません。今、中途退学者の増加といった問題が生じていますが、子どもの側が本能的に制度の矛盾をかき取っているためかもしれません。学校システムが硬直化し、弾力性を欠き、適切な対応ができていないことが原因であり、当人の責任にしているだけでは解決し得ない根の深い問題なのではないでしょうか。

学校教育において平等、公平という理念が勝ち過ぎていたということは。

藤枝 人間、それぞれ多様な能力が備わっており、それぞれの能力を識別するのでも学校の機能のほうです。各人、得意、不得意があり、それを組み合わせたかたちで社会が動くわけですから。ところが学校教育の関係者は、これまで違いを認めるのに臆病なところがあり、相違の是認を「差別」と言ったりしていた。画一的な平等主義で押さえられ、上から「これがよい」と言われ、選び取る自由が現場になかったことも影響しているのでしょう。それを転換するには、思い切って現場に権限を与え、責任を持たせることです。そして現場ごとに精一杯の努力をする。切磋琢磨しながら、ときには協力しながら主体的に取り組む。そして責任を果たす。教育の一義的な責任とは、決められたことを遂行する官吏的責任ではなく、教える子どもへの一生に対する責任です。教員のあり方も問われなければなりません。「出過ぎず、言われたことをやっていれば月給がもらえる」というのでは個々の教員の能力を活かしていないという意味でも惜しい。社会的に見ても大きな損失です。

資料 イギリスの学校理事会について

1. 学校種
公立の初等・中等学校(必置)
(「1944年教育法」により設置。「1988年教育改革法」により現行制度への権限強化。)
2. 人数および構成(以下は公立学校の例)
合計8人から20人程度(生徒数を基準とした学校規模により決定。ただし、規模と構成員との関係については、弾力化を進めている。)
・保護者代表・地方教育当局代表・教員代表・職員代表・地域代表・学校長
3. 理事の選出方法
保護者代表…保護者の中から選挙により選出 地方教育当局代表…地方教育当局により任命
教員代表…教員の中から選挙により選出 職員代表…職員の中から選出
地域代表…理事会の3分の2以上の支持により選出 学校長…理事になるかならないか選択
4. 権限
学校の管理運営に関する意思決定機関。(学校長は執行機関)
【教育課程に関する権限】
・校長と協議の上、法令の定める範囲で方針を決定
・全国共通カリキュラムに基づく教育課程の編成
・監査と校長からの報告による教育成果の確認
【人事に関する権限】
・教職員規模の決定
・校長および副校長を含む教職員の選考(地方教育当局は助言。形式上の任命者。)
・教職員の給与、勤務条件、規律、停職及び解雇の手続き策定
・校長および副校長の給与の決定およびその他の教職員の給与と方針の承認・実施
【財政に関する権限】
・予算についての最終的な責任
・予算の検討および承認
・予算執行の監査および結果の評価
5. 運営
学校理事会が定める規則(策定に当たり地方教育当局が指導・助言)に基づき実施。

参考：中央教育審議会第16回初等中等教育分科会および第14回教育行政部会資料(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/gijiroku/001/03120501/003/005.htm)

教育委員会もその流れに沿うかたちでの改革が求められるということですね。

藤枝 学校の創意工夫をいかにバックアップしているか、今後それが教育委員会についての評価になるはずですが、教育委員は飾り物でなくなり、力量が問われるようになる。大変でしょうが、ようやく本来の力を発揮する場面が生まれるということであり、やりがいがあるはずですが、付け加えれば、公立学校には行政機関と教育機関、二つの面がありますが、行政機関として割り切ってしまうと、どうしても上意下達、「言われたことを守ればよい」となります。これから学校の問題について考えるとき、教育機関の性格に軸足を置く。そうすれば、地方分権など大きな政策動向の中で、より適切な判断を下せるでしょう。地域住民もまたその視点を持って地域の学校を守り、育てていただきたいと思えます。

平成国際大学法学部教授 / 埼玉大学名誉教授 / 教育学博士

藤枝 静正(ふじえだ じょうせい)

1938年岩手県生まれ。東北大学・同大学院教育学研究科博士課程修了。1967年教育学博士。東北大学助手、仙台大学助教授、埼玉大学教育学部助教授を経て、1985年埼玉大学教授。2003年3月定年退官、埼玉大学名誉教授。この間、埼玉大学附属養護学校校長、埼玉大学評議員、東京学芸大学大学院連合学校教育研究科(DC)教授併任。2003年4月平成国際大学法学部教授(現職)。専攻は教育制度学・教育経営学・教師教育論。著書に『ドイツ語学校の研究』(風間書房・1976)、『国立大学附属学校の研究』(風間書房・1996)、『教育実習学の基礎理論研究』(風間書房・2002)など。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 h-bunka@lec-jp.com

4 学校選択制：就学校の指定をする場合に、就学すべき学校について、あらかじめ保護者の意見を聴取し、保護者の選択により就学すべき学校の指定を行う取り組み。その形態としては自由選択制、ブロック選択制、隣接区域選択制、特認校制、特定地域選択制などがある。

5 児童の権利条約：正式名称は「児童の権利に関する条約」。18歳未満

の子どもを、保護の対象としてのみならず、権利の主体としてとらえ、具体的な権利内容を総合的に規定した条約。1989年国連総会で採択。日本は1994年に承認、発効。通称「子どもの権利条約」。

6 スクールボード[school board]：アメリカの地方教育委員会のこと。郡学区、市学区、町学区、郡区学区、普通学区に設置される。