

わが国における 教育委員会制度の変遷と課題

前川喜平氏 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課長

2005年10月に中央教育審議会が発表した答申で、教育委員会制度のさまざまな課題が指摘された。この制度はどのようにして生まれ、またどのような問題を抱えているのか。文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課長・前川喜平氏にうかがった。



実態に合った制度に

政治的中立性のための合議制機関という社会的要請はあり、その機能は維持すべきである。それと同時に責任の所在を明確にすべく、制度はシンプルにしていく必要がある。小規模な町村における設置に関しては、執行機関としてすべての役割を果たすのに難しい面があるものの、保護者や地域住民が実質的な意思決定できるようにしていくという点では機能しやすい。実態に合った制度にすべく、見直し、諸課題を検討していかなければならない。



文部科学省ホームページ「教育委員会制度について」 http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm

文部科学省ホームページ「コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)について」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/index.htm

教育委員会制度の変遷

教育委員会に関する議論が盛んになっているようです。そもそもこの制度はどのような経過を経て今日に至ったのでしょうか。

前川 戦前の教育行政は、内務行政の一貫で行われていました。その反省から戦後、一般行政から教育行政を分け、政治的な影響力がストレートに及ばないかたちで、しかも直接民意を反映できるような新たな地方教育行政のかたちをつくらう、ということになり、その受け皿となる機関としてアメリカの教育委員会の制度が導入されました。昭和23年に教育委員会法が成立したときは、アメリカの制度をかなり忠実に取り入れ、地域住民の選挙で委員を選ぶ公選制で、教育委員会の権限も今より強く、首長と並ぶかたちで条例案や予算案に関する権限が与えられました。ただ日米で決定的に異なっていたのは、日本の教育委員会はあくまでも自治体の中の一執行機関とされたのに対して、アメリカの教育委員会はそれ自体、完全な独立性を持つ一つの自治体であったということです。アメリカには一般の行政単位とは異なる学区(school district)という自治体があり、その議決機関にして、執行機関でもあるのが教育委員会です。住民自治の原則に基づいて教育委

員の選挙が行われる。そればかりか、教育委員会は独自の課税権を持ち、教育税として資産税を徴収する。日本はそこまで徹底した制度はつくれませんでした。そもそも学校の成り立ちからして異なるわけです。アメリカでは開拓民が西へ西へ進み、新しい町を拓きました。そこで学校をつくる際に、住民の代表が集まり、住民からお金を集め、教員を雇いました。そのような自然発生的な仕組みを制度化したのが教育委員会なのです。

官主導で始まった日本の教育制度とは成立の過程が大きく異なるということですね。

前川 実はわが国でも明治のはじめのころ、アメリカ型の教育委員会に似た制度が導入されたことがあります。文部大輔・田中不二麻呂が外国人のダビット・モルレーとともにつくった明治12年の「自由教育令」による学務委員制度がそれです。ところが明治18年になると、内閣制度が確立し、初代文部大臣・森有礼が矢継ぎ早に学校制度を整備しました。国家のための人材育成という戦前の学校教育が形成され、学務委員制度は廃れ、有名無実化していきました。時代が下り、戦後、改めてアメリカ型の教育行政制度を導入することになったわけです。

どのような点が制度の要点とされたのでしょうか。



前川 今日に至るまで一貫して基本的理念とされるのがレイマン(layman)、つまり素人によるコントロールです。最高意思決定機関である教育委員会は、教育の門外漢の委員で構成する。一般人の常識をもとに合議し、知恵を出し合い、地域の教育の基本的な枠組みや方針を決める。その上で、学校の管理運営や教育行政の執行は専門家の手に委ねる。それを司るのが教育行政のプロの教育長、という分担です。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の組み合わせで民意を反映しつつ、専門性を活かす。それにより教育は、ときの権力の影響からの独立性を保てる。そういう仕組みとして設計されたのですが、結果は逆でした。戦後間もない時代の尖鋭的なイデオロギー対立が教育委員会に持ち込まれ、政治闘争の場になってしまったり、首長と教育委員会が同等の権限を持つため、双方の予算案が議会に提出されたりといった混乱が生じたのです。結局、教育委員会法に基づく教育委員会はわずか8年間で消え、変わって昭和31年、現在の法律である「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)」がつくられました。新たな教育委員会制度では、委員の選任は公選制から首長による任命制になりましたが(7頁・資料1参照)、何らかのかたちで民主的な正当性は担保する必要があるということから、「首長の任命に当たって

議会の同意を要する」とされ、併せて教育委員会の権限は削られ、「条例や予算について教育委員会は首長に意見を述べることはできるものの、自ら議案に案を提出することはできない」とされました。

教育長はどのような存在として規定されてきたのでしょうか。

前川 プロフェッショナルリーダーシップという考え方が根本にあるため、教育委員会制度ができたとき、教育長は免許制でした。それがうまくいかなくなって、資格制度になり、さらに地教行法では資格も廃止となり、任命承認制が導入されました。表向きは専門的な人材を得るための仕組みとされましたが、実態としては国、都道府県、市町村という縦の関係を緊密化する作用がありました。都道府県の教育長は教育委員会が任命権者ですが、任命に当たっては文部大臣(当時)が承認する。また、市町村の教育長は都道府県の教育委員会が承認する。つまり、任命承認を媒介として事実上、指揮命令関係に近い上意下達の教育行政システムがつくられたのです。草の根民主主義が母体の制度が、いつしか中央集権的に変質し、縦型の教育行政を支える仕組みとして実に有効に機能してきたと言わざるを得ません。

そこに地方分権の要請が強まってきたわけですね。

前川 次第に、地方分権を求める声が高まり、平成8年に地方分権推進委員会の第1次勧告で、「教育長の任命承認制を廃止すべし」との意見が打ち出されました。これを受けて、文部省は中央教育審議会(以下、中教審)に諮問し、平成10年に「今後の地方教育行政の在り方について」という答申が出されました。それを受け、教育長の任命承認制が廃止されることとなりました。このとき、自治省が新たな特別職の創設に反対したこともあって、教育長は一般職とされたため、苦肉の策として市町村の制度に都道府県の制度を合わせるかたちで特別職である教育委員と兼ねることになりました。これについては、今も否定的な意見があります。プロとレイマンの緊張関係が大事であるとするなら、なぜ合体させるのか。任命する側と任命される側、チェックする側、される側、分かれていなければおかしい、というものです。

首長からの独立ということでは選任方法にも問題があるのでは。

前川 教育長が専任で教育委員を兼ねていなかった時代から、実質的に任命していたのは首長だったと言ってよいと思います。法律上の任命権者は教育委員会でも、実態としては首長が選び、教育委員会が承認していた。それが兼任制となり、首長の実質的権限がさらにはっきりしたとも言えるでしょう。通

教育委員会の真相に迫る!

常、首長は教育委員を任命するとき、その中で誰を教育長にするかあらかじめ決めているのではないか。教育委員はその意を受け、任命しているのではないか。そう容易に想像できます。いわば虚構性がビルトインされた制度のため、責任の所在もあいまいです。教育長に問題があったとき、その教育長を選んだ責任は誰にあるか。形式的には教育委員会ですが、そのうちの一人は教育長自身というおかしなことになるわけです。また、実質的には首長が人選を行っているのに、法律上その権限はないことになっている。法律と実態に乖離があると言わざるを得ません。

中教審の答申

昨年10月、中教審が「新しい時代の義務教育を創造する」という答申を発表しています。教育委員会にかかる主な提言の内容は。

前川 まず組織の弾力化です。委員の数は現在、原則5人で、都道府県・指定都市は6人、町村は3人とすることができそうですが、人数については自治体の判断に委ねてもよいのではないかと、ということ。また、首長との権限分担の弾力化も提起されています。教育委員会に権限のある文化、スポーツ、生涯学習に関する事務などは、各自治体の判断で首長に権限を移してもよいのではないかと、いうものです。これは昨今、台頭しつつある「教育委員会廃止論」、「教育委員会任意設置論」に対する中教審の回答でもあるのでしょうか。すべての自治体に置くという規制は維持する。しかしながら、担当する範囲については弾力性を持たせる、というわけです。

必置規制の根拠はどのようなものなのでしょうか。

前川 いかに民意を反映した首長といえども、一人の人間に教育行政全般についての意思決定を委ねるのは客観性、中立性という点で危険性があるのではないかと、ということです。学校教育において思想的な誘導がなされぬよう、社会人教育でも国際貢献、環境問題といった、さまざまな今日的課題について公教育が政治的に利用されぬよう、合議制機関を設け、政治的影響力を遮断し、中立性を担保する。それは根拠のある要請だと思います。文化財保護にしても、開発予定地から埋蔵文化財などが出てくれば、保護と開発をめぐる利害対立が生じることはよくありますが、首長がどちらかという開発推進の側に立つこともある。そのような場合を考えても、首長からの独立性は必要です。

反対に「任意設置にすべきである」という意見はどのような論拠によるものですか。

前川 一定以上の規模の自治体の首長の中に、自ら責任を持って教育行政を展開したい、という気持ちをお持ちの方がいらっしゃるようです。その主張としては、イデオロギー対立が激しい時代には教育委員会が防波堤となり、思想闘争を教育現場に持ち込まないことも大切だったが、冷戦は終わり、もはや政治的中立性を担保する機関としての積極的な意義は失われたのではないかと。あるいは、現在の教育委員会制度は責任の所在があいまいであるとか、公選制でなくなったのだから民主主義の正当性が担保されているとは言い難いとか、選挙の洗礼を受けない教育委員は民意に鈍感ではないかと、そういった批判があります。

いずれにせよ、制度と実態に食い違いが生じていることから、権限と責任の関係を中心に、制度をクリアなものにしていく必要がある、ということですね。

前川 権限関係が複雑に入り組み、責任の所在があいまいになっている面は確かにあります。例えば小中学校の教職員の人事については、市町村の教育委員会にも都道府県の教育委員会にも権限がある。任命権は都道府県にあり、服務監督権は市町村にある。また、教育委員会においては執行責任者は教育長ですが、執行機関としての責任は教育委員会にあるとされ、最終的な責任がどちらにあるのかは分からない。教育委員会に財政的権限はないことから、費用がかかる仕事には必ず首長が絡まなければならないが、その際の責任も不明確です。さらに、教育委員会と教育長の関係、教育委員会と首長の関係、都道府県教育委員会と市町村教育委員会の関係、それらの間にあいまいな点が多々あるため、学校で何か問題が起きたとき、誰に責任を問えばよいか分からないということになる。私は、政治的中立性のための合議制機関という社会的要請はあり、その機能は維持すべきだと思いますが、同時に、責任の所在を明確にして、制度をシンプルにしていく必要があると考えます。

財政とマンパワーの課題

小規模の町村にも必ず教育委員会を置くべきなのでしょうか。

前川 むしろ小さい方が機能しやすい面もあります。教育改革で有名な福島県三春町でも教育委員会が音頭をとり、授業時間の弾力化など住民参加で斬新な学校づくりをしています。大きい自治体ほど教育行政はビューロクラシー、専門家支配に埋没しやすい。レイマンコントロールは、より住民に近いところに意思決定の権限を移した方が機能するはずですよ。

保護者や地域住民が実質的な意思決定に参画できることが必要であると考えています。ただし、執行機関としてすべての役割を果たそうとすれば、難しい面があるのは事実です。教職員の人事権について言えば、政令指定都市を除いて教職員の人事権は都道府県の教育委員会にあります。これに対する中核市の不満は大きく、さらなる権限を求める声がある一方で、小さい町村では、自分たちは人事権を背負い切れぬ。また、大きな市が人事権を握るとそこに人材が集中する、という反対があるわけです。

何らかの調整が不可欠であるということですね。

前川 レッセフェールにすれば、困るところが出てくるでしょう。学校をよくしていく方法は二つ種類あります。一つは消費者主権的な発想で、市場メカニズム、競争原理を機能させる。もう一つは民主的方法で、父母や地域住民の参画で良くしていく。二つとも重要な要素ですが、私は民主的コントロールが優先すると思います。学校選択制にしても、山間僻地など選択の余地のない地域もあるのでから自治に委ねられるべきであり、社会的統合の維持のため選択制をとらない、という選択も許されてしかるべきでしょう。

アメリカの学区にしても、資産税ベースとなれば、財政力の格差が著しいのでは。

前川 国際教育到達度評価学会(IEA)のTIMSS(Trends in International Mathematics and Science Study)という数学と理科に関する国際学力調査がありますが、結果を見ますと、連邦国家制のドイツやアメリカは地域間の学力差が大きい。分権は必要です。ただ、それが行き過ぎれば、地域の階層化を招くかもしれない。分権時代、われわれが考えるべきは、できるだけ現場に意思決定権を移し、住民の目の届くところ、声の届くところで意思決定が行われるようにする。より狭いエリアで住民参加の仕組みをつくる。そのような視点が大切だと思いますが、反面、そこに全責任を負わせれば、格差を助長することになりかねません。

国や都道府県は面倒はみるが口は出さない、というスタンスが求められるということでしょうか。

前川 学校の主体性・自律性ということでは学校運営協議会(コミュニティ・スクール)の制度がありますが、これに対して、「地域住民が勝手なことを言い出したら収集がつかなくなる」など、未だに学校関係者の中には快く思っていない方が多いようです。中教審の委員の間にも相当抵抗があったようですが、それを乗り越えながら結論を出されたものと思います。ただ、われわれはこれを広めていきたい。校長ももしかしたら面倒と感じるかもしれませんが、地域に対して説明責任を負う

のはこれからの行政に必須です。その代わり、文部科学省や都道府県の教育委員会のことはあまり意識しなくてよい時代になっていくのでしょうか。保護者や地域住民が学校を運営する仕組みとして可能性のある画期的な制度ですが、制度上、完全な最高意思決定機関であるとは言えません。イギリスでは、学校ごとの分権化が徹底していて、学校理事会(27頁・資料参照)は最高意思決定機関として機能していますが、日本の制度はそこまでいっていない。大きく違うのは、やはり財政面です。寄付金一つをとっても、日本の場合、個々の公立学校に法人格がないため、会計の主体になれず、住民からの寄付金を直接受け取ることができません。これには自治体の歳入に計上されるという、地方財政の仕組みがあります。スクールファンドについては今後の検討課題のひとつでしょう。

分権化に伴い、人材の面でも何かしらの手当が必要なのは。

前川 力のある教員が都道府県の教育委員会の指導主事に就くというように、有意の人材が市町村にとどまらず、都道府県に集中する傾向があります。都道府県の教育委員会は力があります。法律上の権限だけでなく、マンパワーもある。それが分権化できないか、と考えれば、あるいは教育事務所²の改組がきっかけになるかもしれません。教育事務所長は校長経験者で行政経験もあるという方が多いのですが、実態として、教育事務所長が小中学校の教職員人事を切り盛りしているケースが多い。市町村合併が進むにつれ、二重行政の問題が顕在化しつつありますが、教育行政でも、市町村の教育委員会と同じエリアを管轄する県の教育事務所がある。そうであれば、それを合体して、教育事務所のマンパワーを移して市の教育委員会で教職員人事を担うかたちがとれるのではないかと。財源面などのもろもろの問題はありますが、検討に値する方策ではないかと考えています。

文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課長

前川 喜平(まえかわきへい)

1955年奈良県生まれ。1979年東京大学法学部卒業。同年文部省入庁。1986年9月宮城県教委行政課長。1989年2月在フランス大使館一等書記官。1992年3月文部省官房政策課政策調査官。1993年4月同官房政策課政策企画官。1994年6月同大臣秘書官事務取扱。1995年10月同教育助成局財務課教育財務企画室長。1997年7月文化庁文化政策課課長。1998年7月高等局主任視学官兼中央省庁等改革推進本部事務局参事官。2000年6月文部省教育助成局教職員課長。2001年1月文部科学省初等中等教育局教職員課長。2001年7月同初等中等教育局財務課長。2004年7月同初等中等教育局初等中等教育企画課長(現職)。

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

1 学校理事会：1944年教育法により設置。1988年の教育改革法により、権限を強化した現行制度になる。学校の管理運営に関する意思決定機関で、教育課程、人事、財政に関する権限があり、学校長は執行機関とされる。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)に基づき運営。構成および人数(公立学校の例)は、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、学校長の構成で、人

数は合計8人から20人程度と、生徒数を基準とした学校規模により決定しているが、弾力化を進めている。

2 教育事務所：都道府県教育委員会が管轄区域内に設ける教育出張所。市町村教育委員会と連絡をとり、学校管理および教育指導面で必要な指導、助言、援助を行う。教育事務所には、所長、管理主事、指導主事等が配置される。