

重要事項推進WG 第5回教育分野SW 議事概要

1. 日時：平成18年4月19日(水) 10:00~11:00
2. 場所：永田町合同庁舎1階第4共用会議室
3. 議題：教育委員会改革
有識者ヒアリング 首都大学東京准教授 伊藤正次氏
4. 議事概要

伊藤准教授 本日はお招きいただきありがとうございます。

教育委員会の制度改革について話をせよということですが、本日は教育委員会制度の必置制を廃止するための論点と課題について、私の御意見を申し述べたいと思います。まず最初に、教育委員会必置制を堅持すべきかどうか、という議論がありますけれども、これを批判的に検討したいと思います。

次に、教育委員会必置論を廃止する、規制を廃止するのに際してあり得る制度的な選択肢と、それからその制度を選択する場合にクリアしなければならない課題についてお話を申し上げたいと思います。

まずレジユメの1番の「教育委員会必置論の問題点」というところです。現在、自治体には、教育委員会を始めといたしまして、公安委員会とか労働委員会等、各種行政委員会が置かれています。それ以外にも監査委員というものがありますけれども、これらは地方自治法上の執行機関とされており、規則制定権を持つなど、首長からの相対的な独立性を享受しているわけです。

中でも教育委員会は都道府県、市区町村、すべての政府レベルに必置、必ず置くということとされており、選挙管理委員会ですとか人事委員会、または公平委員会、あるいは監査委員と並んで必置の組織であるということです。

ただ、これは言い換えますと、住民に対して提供される日常的な行政サービスのうち、ひとり公教育サービスのみが自治体の規模ですとか財政能力に関わりなく、首長から独立した執行機関として置かれているということでもあります。

このような教育委員会について、御案内のとおり文部科学省ですとか教育学者あるいは教職員組合の関係者など、いわゆる「公教育業界」に属する人々や団体は、その廃止を求める議論に対して、教育委員会というのは教育行政機構として大変重要だということを強調いたします。そして、必置制を堅持する。つまり、すべての団体に教育委員会を置くことを堅持すべきだとした上で、むしろ教育委員会の人材とか財源などをもっと拡充し、教育委員会の活性化を図るべきだという議論をこぞって主張しているわけでもあります。

例えばレジユメで示しましたように、平成17年10月の中央教育審議会の答申では、とにかく教育委員会制度というものは必置すべきであって、必要な運用や制度の改善を図れば提示されている批判はすべてクリアできるんだという判断を示しているわけでもあります。

しかし、こうした教育委員会必置論に対しましては次のような疑問があると思われまます。まず第1に、教育委員会というのは教育行政における政治的中立性を確保するために必要だという議論があるわけですが、それが本当かどうかということでもあります。その状況認識と政治的中立性の意味ということの理解がどうも違うのではないかという気がいたしております。

教育委員会制度というのは確かに教育委員の任期と身分を一定程度保証しておりまして、首長から独立した地位を確保することができる仕組みになっております。首長の党派的な意図が教育行政運営にストレートには伝わらないような仕組みになっているわけでございます。しかし、文部科学省を含めまして公教育業界の関係者の方は、政治的中立性という言葉で、首長や議会の党派性とは無縁の、一種の無色透明な客観的中立性といいますが、超然性をイメージしているのではないかということでもあります。

しかし、私のように政治学、行政学を専攻している立場からしますと、教育委員会制度が体现する政治的中立性というのは、せいぜい政権交代による地方教育行政の激変を緩和する一種のビルトインスタビライザーとして機能しているだけではないか。政権交代ごとに教育行政が大きく政治的に左右されるということは確かに憂慮すべき事態ですので、それを緩和するための制度でありますけれども、やはりどうしても政治的な色彩というのは一定程度、付かざるを得ないということ正面から認識すべきではないかということでもあります。

一方で教育委員会制度が従来、政治的中立性に寄与してきたかといえますとそれも疑問でありまして、例えばかつて京都府におきましては蜷川革新府政が28年間続く中で、知事と教育委員会と教職員組合が三位一体化し、教育行政の政治化が進んでいったということがあります。現行の教育委員会制度の下でも、政治的中立性を侵すということは不可能ではないということでもあります。

第2に、教育委員会制度を導入することによって継続性や安定性が維持されるのだという議論がありますが、これも例えば独任制官庁としての文部科学省が学習指導要領の朝令暮改を繰り返しておりますけれども、それに対する反省があるということであれば教育委員会制度を存置する根拠になり得るわけですが、そうでないとするならば教育に対する住民や保護者のニーズを的確にとらえるためにも、むしろ教育に対する政治的な責任、特に首長の政治的責任というものを正面から認める政府の方が自然ではないかと思われるわけでございます。公教育サービスの直接的な供給機関である公立学校などの教育責任を明確化する上で、この教育委員会制度というものは問題があるのではないかということでもあります。

住民代表機関である首長や議会から相対的に独立している教育委員会というのは、有権者に対するアカウンタビリティを十分に果たし得る主体ではないと言えます。こうした権限と責任が乖離した教育委員会という機関が、例えば学力低下批判に押された文科省の政策転換を上意下達で伝える役割しか果たしていないとするならば、それは教育行政の継続

性や安定性という観点からも、むしろゆゆしき事態だということが言えるわけがありません。

第3に、教育委員会の存在が自治体、教育行政の専門性確保に貢献していると言いますが、例えば市町村教育委員会事務局における指導主事の配置率は平成13年5月現在、ちょっと古い数字ですが、全国平均で33%となっております。特に人口規模8,000人未満の自治体では指導主事を配置しているのが13%であります。

もちろんこれに対しては、教育委員会を必置としてきたからこそ、この配置率が達成されているのだという解釈も可能です。もし必置でなければもっと配置率が低いということが言えるかもしれないですけれども、それにしても地教行法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律が制定後50年たつわけですが、まだ指導主事未設置の自治体が多数存在するということは、教育委員会制度によって教育行政の専門性が確保されているという主張にやや疑問を提起するものであると思われま。

第4に、教育委員会の必置制を堅持した上で制度の運用改善を図るべきだという方向性を打ち出すわけですが、その際にこの教育委員会制度を維持したいという考えの人たちは、教育委員会制度そのものに反対している首長というのはそれほど多くない、むしろ教育委員会制度の有用性を見出す首長が多数派である、ということを論拠として持ち出す場合があります。

ただ、これも解釈の問題だと思います。中教審教育制度分科会の地方教育行政部会に提出された調査、「教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運用実態に関する調査」によりまずと確かに教育委員会制度の廃止を主張する首長は少数派です。

ただ、仮に教育委員会の設置が首長の選択にゆだねられた場合にどうするかという質問を首長に投げ掛けたところ、13.6%の市町村長が現行の教委制度を廃止し、その責務を市町村長が行うと回答しております。これは解釈の問題ですけれども、やはり1割以上の市町村長が自ら教育行政の責任を引き受ける覚悟を持っていると回答しているということがありますので、教育委員会制度必置制を固守するということをもう一度考え直すべきではないかと思われるわけでありま。

このように、いわゆる公教育業界が固執している教育委員会必置論は論理的にも実態把握としても問題点を抱えているのではないかというのが私の見解であります。もちろん教育委員会制度を変えれば教育をめぐる諸課題がすべて解決されるというわけではありません。ただ、権限と責任の乖離を必要とする教育委員会が全国一律に教育行政を行う現行の制度というのは、教育ガバナンスにおける効率性とアカウンタビリティを実現する上で障害になるのではないかと思うわけ。

では、現行の教育委員会必置制を廃止するとすれば、こういった制度的な選択肢があるのか。また、そうした制度選択を行った場合にどういう課題が発生するのかということについて次に申し述べたいと思いま。

2の「教育ガバナンスの制度選択」というところですが、教育委員会必置制を廃止する

場合、大きく分けて3つの選択肢があると思います。まず第1が、教育委員会制度そのものを全面的に廃止するという選択肢です。第2は、教育委員会設置自治体を一定規模以上に限定するという選択肢です。第3は、教育委員会の設置を完全に自治体の任意、自由にするという選択肢であります。以下、各選択肢の特徴を示しまして、制度改革に向けた課題についてお話をしたいと思います。

まず第1の「教育委員会制度の廃止」というところですが、これは教育委員会を地方自治法上の執行機関としての位置付けから外し、教育行政組織の編成に関する事項を各自治体の自主性にゆだねることにより、組織としての教育委員会だけではなくて、制度としての教育委員会制度を廃止するという選択肢であります。

具体的には、教育委員会の設置根拠である地方自治法の第180条の5の第1号と、180条の8を削除するというのが、まず最初にやらなければいけないことであるかと思います。レジュメの条文が書かれているところの段落の下の方に180条の8と「同条」とありますけれども、「同上」ということです。ちょっとミスプリで大変申し訳ありません。

これを行いますと地教行法の大部分の規定は不要になりますので、これを廃止した上で例えば県費負担教職員に関する規定ですとか、学校運営協議会に関する規定は別途整備するということになるかと思います。

各自治体は組織条例の改正などを行いまして、教育行政に関する組織を首長部局の下に組み入れ、教育部とか教育局といった組織を置くということになるかと思いますが、その場合、従来教育委員と兼任しているために特別職と一般職の性格を合わせ持ち、非常にあいまいな位置付けになっている教育長に相当する職は、教育局長ですとか教育部長などとして、他の首長部局の部局長と同様に一般職公務員に変更するということが求められると思います。

なお、首長の党派的意図が、教育行政にストレートに反映される点に懸念がある場合は、各自治体に、例えば教育審議会の設置を義務づけるなどの立法措置を行うということを考えています。

この選択肢の第1の特徴は、比較的シンプルな制度設計になっているということです。自治体教育行政の最終的な責任は首長が負うとした上で、教育サービスの提供に関する権限ですとか、財源管理などについては各学校に移譲する。それによって権限と責任の関係を明確にしたガバナンスの実現が可能になるということでもあります。

第2に、教育委員会制度の廃止というのは教育委員会事務局の廃止も意味しますので、これまで不可能であった教育行政部局の再編・統合が可能になるということです。これによって幼保一元化ですとか、子どもの安全の確保といった課題に対して総合的、組織的な対応が可能になるということでもあります。例えば、福祉部局と教育部局を統合して教育福祉部のような組織を置くというようなことが可能になるということです。

他方で、この制度選択を実行するには、従来、教育委員会規則で規定されている事項を、条例と、それから首長が規定する規則に振り分けるという作業が必要になってきます。ま

た、特に教員人事に関する権限を首長が持つことへの懸念があるということがありますので、その場合には人事委員会の方の機能強化でありますとか、あるいは各学校単位への人事管理権限の移譲という措置を講ずる必要があります。しかも、その移譲された権限が公正に行使されているかどうかをモニタリングする仕組みというものも必要になると思います。

以上が第1番目の選択肢ですが、第2番目が教育委員会設置自治体を限定化するというものです。教育委員会を設置できる自治体を一定規模以上に限定化いたしまして、それ以下の自治体では教育委員会を設置しないという制度選択であります。設置、非設置を分ける人口規模としては、政令指定都市、中核市、特例市あるいは人事委員会と同じく人口15万以上など、さまざまな選択肢があり得ます。

教育委員会を設置する自治体の種類あるいは人口規模については、教育委員会の設置を規定している地教行法の第2条に新たに規定を創設するということになると思います。この場合、教育委員会を設置しない自治体の教育行政組織の在り方については、先ほどの1番目の指摘と同じ問題が発生します。

この選択肢の制度設計上のポイントは、教育委員会設置自治体と設置しない自治体とどこで線引きするかという問題です。1つの自然な考え方としては、教員人事権を持つ都道府県政令指定都市には教育委員会を必置としまして、中核市以下には教育委員会を設置しないという選択肢が考えられます。

ただ、教員人事権の市町村への移譲という制度改革の方向性は広く合意を得られつつあるところでありまして、少なくとも中核市には教員人事権を下ろすという方向で検討中ということですので、そうしますと教育委員会を設置する自治体の範囲は拡大していく可能性があるということでもあります。

つまり、教員人事権の移譲と引換えに教育委員会設置を求めるという選択肢あるいは主張もあり得るといことになりまして、これは教育委員会を設置する自治体をできるだけ限定化していこうという考え方とは齟齬を来すこととなります。

この第2の選択肢は、教育委員会完全廃止論と必置論をいわば折衷させた性格を持っております。文部科学省と総務省の間で交渉が行われた場合には妥協案として浮上する可能性が非常に高いと私は思っておりますけれども、教育委員会の設置単位の問題と教員の人事権の移譲の関係については注意を払っておく必要もあるように思います。以上が、第2番目の「教育委員会設置自治体の限定化」という選択肢です。

第3番目の選択肢は、自治体の規模に関わりなく教育委員会の設置を完全に自治体の自由にゆだね、教育ガバナンスの在り方を自治体自ら選択する仕組みを導入するものです。その際は、まず地方自治法を改正しまして、自治体は条例に基づいて教育委員会を設置することができる旨の規定を置くということになると思います。各自治体は教育行政を首長部局に組み入れたり、各学校に各種の権限を移譲したりですとか、あるいは従来の教育委員会制度を維持したりというように、多様なガバナンスを追求するということになるだろうか

と思います。

ただ、自治体が教育ガバナンスの選択を行う場合には次のような課題が発生いたします。第1に、従来型の教育委員会を存置したい、従来と同じような教育行政を行いたいということを自治体が選択した場合に、教育委員会の権限や組織編成について地教行法のような法律で規定するのか、それとも完全に各自治体の条例にゆだねるのかという点について選択の余地があるということです。

特に、法律で規定された執行機関としての教育委員会の権限を条例で限定したり、拡大したりすることができるかどうかという点については、私もちょっと法律的な詰めがよくわからないところがありますので、できれば安念先生や福井先生に是非御教示いただきたいところであります。

例えば、地教行法のようなものが残って教育委員会はこういうことの権限があるということが規定された上で、各自治体が条例で教育委員会を設置する。その教育委員会の権限を法律事項より超えて規定する場合、あるいは法律に規定されているのに教育委員会には権限を与えないという場合、それは条例でできるかどうかという問題があるという気がしております。

第2に、自治体が教育委員会を設置しないという意思をどのように表明するのかという問題があります。言い換えますと、教育委員会を原則として廃止して、特に必要だと考える自治体が設置に関する条例を整備することになるのか。それとも、原則として教育委員会は残した上で教育委員会を要らないと考える自治体が住民投票などを通じて廃止を行うのかどうかという手順の問題が出てくるわけでありまして。

住民投票などを使って要らないという意思を表明するというのは1950年代に市町村警察を廃止したときに取られた手法ですけれども、コスト面から大変大きな問題があるということですので、私としては原則廃止、例外設置という最初の選択肢の方法をとるべきではないかと考えます。

教育委員会を存置する、残すということの妥当性に関する挙証責任というのは、権限と責任が乖離した組織に教育行政をゆだねてもアカウントビリティの確保の点で問題がないと主張する方にあるわけでありまして、そもそも権限と責任が乖離している組織をなぜ残すのかということについては説明が求められるということですから、原則廃止・例外設置とした方がよいのではないかと思います。

第3に、教育委員会の任意設置制、つまり自由に設置できるという制度を導入しますと、自治体ごとに教育ガバナンスが多様化しますので、教育行政が大変複雑化いたします。その結果、中央と地方の調整コストが増大するという批判があり得るということでありまして。また、自治体の政権交代ごとにガバナンス選択を行うということになりますと、教育ガバナンスの非安定性に対する批判が高まるという可能性もあります。

ただ、文部科学省から都道府県教委を経て市町村教委に至る上意下達のルートを打破するという観点からは、こうした複雑で可変的なガバナンスを取ることに一定の意義を見出

すこともできるかもしれないということでもあります。

いずれにしても、教育委員会の任意設置制を選択する場合には教育ガバナンスの複雑化・可変性という側面をどう評価するかという問題が発生すると思います。

以上、若干時間を超過してしまって申し訳ありませんけれども、教育委員会必置論の問題点、それから教育委員会必置制を廃止した場合の制度設計上の課題がどこにあるのかという点についてお話をいたしました。制度設計上の詰めはもう少し詳細に行う必要があるかと思ひまして、更に検討する必要があると考えておりますけれども、皆様からの御意見をお聞かせいただければ幸いです。以上でございます。

事務局 ありがとうございます。それでは、先生方からご自由にご質問等お願いいたします。

福井専門委員 ありがとうございます。大変クリアな御説明にお礼を申し上げます。1番の廃止と任意設置制の違いなのですが、1番の廃止をするということは自治体が置きたいと言っても置かせないという法の縛りをするという趣旨ですか。

伊藤准教授 そうです。執行機関として置くということは認めないということです。

福井専門委員 一種の諮問機関等として置くのならばいいけれども、執行権限は与えてはならないということですね。

先生の優先順位としては、やはり1番が一番望ましいという御提言ですか。

伊藤准教授 私は、理想としては(3)番で完全に自由にした方がいいと思っております。

ただ、実際にはかなり複雑な仕組みになって、これが制度として運用に耐え得るかどうかというのが、ちょっと自信がないわけです。そうしますと、1番の方がすっきりとはしているということですが、理念的には、どうしても従来型の教育行政を続けたいという自治体の意向が仮にあった場合には、それにこたえるような制度設計をせざるを得ないのではないかと考えているのですが、それが存続するかどうかというのはちょっと見通しが立たないということです。

福井専門委員 その点にもかかわらず、廃止選択する首長が14%足らずしかいないというのも何か奇妙な話のように思うのですが、何で自ら責任を負い込みたくないという首長がかくも多数いるのでしょうか。首長にとって教育委員会があることのメリットはどういうものだと推察されますか。

伊藤准教授 基本的には、今の状況でそれほど悪いことが起きていない。それは逆に言いますと教育行政の責任は負っていないけれども、面倒事も余りやなくていいということがあるのかもしれないと思います。

ただ、首長さんの意見を幾つか見ると、不満はあるけれども変えるべきではないとか、自分で自分の判断を教育行政に向けてしまうときの危険性の方がまだ怖い。組織が動かないことよりも自分の判断でむしろストレートに左右されてしまうということの方が怖いという判断をしている首長さんが結構いるんです。

福井専門委員 自分の判断は正しくない可能性が強いと自分で認識しているということですか。

伊藤准教授 そうみたいです。

福井専門委員 そんな人に首長をやってもらっては困りますね。

安念専門委員 ほかの行政分野には自信があるというのは不思議ですね。

福井専門委員 教育だけ自信がないというような人は、そもそも選挙に出てもらっては困る。

草刈主査 それは教育だけではなくてほかにも自信はないでしょう。首長の資質の問題というのがあって、地方行政を全部自分の責任と権限でやってだめになったらクビにしてくださいと言うべき。これは、そういう人がたくさんいないということを表しているのかなと思ったんだけど。

福井専門委員 逆に言えば、教育だけ自信がないというならば、ほかにも自信のない分野については、いっぱい教育委員会的な独立行政機関をつくらないとつじつまが合わないですね。私の得意分野でないものは全部執行機関を別につくって、ということになる。

安念専門委員 それは公共事業の中で特にやってもらわなければいけないはずなんだけど。

福井専門委員 さっきの法律の委任と条例の関係なのですが、私などはこういう頭の整理をしたらどうだろうと思ったのですが、(3)は結局自治体の自由にするという選択肢ですね。要するに、分権の範囲でも基本的には自由な選択をしてもらうということを守るのだとすると、法律で自治体を取り得る選択肢について、どれを取ってもいいというような委任規定を設けておけば、あとは条例で自治体ごとに決められるのではないかと思うのですが、いかがでしょうか。

伊藤准教授 今の地教行法ですと、教育委員会の権限はこれです、首長の権限はこれですというふうに分けてきちんと書いてありますね。かなり縛りが強いんですけども、それはある意味で今のお話の包括的な委任規定などを置くということですか。

福井専門委員 今の地教行法の教育委員会と委任の範囲がベストマッチだという保証はないですね。だから、もっと広くしたい首長も、狭くしたい首長も、それこそ首長の政治的責任においていかなる選択肢もとれるように教育委員会をつくるとして、そのつくった組織にいかなる権限、責任を担わせるかについても自治体の条例で任意で決めてもらえばいい。そういうことを法律で決めておけば、あとはおのずと自分で選択するように思うんですけども。

伊藤准教授 そうですね。私もそういう形で選べば一番いいと思うんですけども、もう一つは執行機関としてそれを置けるかどうかというのはあります。地方自治法上の執行機関として規則制定権まで持たせるものを条例でつくれるか。

ただ、人事委員会の任意設置の部分を見ますと、それはもしかしたらクリアできるのかなという気もしますけれども。

福井専門委員 ひょっとすると、国法で縛っておかないといけない事項があるとしたら、幾ら何でもこういうことについて執行することについての制約を設ければよい。要するに非常に極端な憲法上の人権に関わるようなことを行使するかもしれないような責任・権限は与えない。ネガリストで、こういうことはやはり首長の責任でやるべきであって、教育の場に与えてはならないというミニマムだけは国法で決めておいて、それ以外のいかなる権限を行使させるのも自治体の選択肢だというようなことでよいと思います。

伊藤准教授 今のお話ですと、例えば予算の編成・提出権限とかですね。

安念専門委員 それだって、一律にこうでなければならぬというのはやはり選択制の理念には反しますよね。それぞれお家の事情は異なるはずですから。

福井専門委員 条例でもって決めるということは任意で決めておられるわけだから、任意で予算編成権提出権だって教育委員会に与えると決めたのなら、それはそれで一つの見識だという割り切りもできるように思います。

安念専門委員 そうですね。恐らく憲法上の縛りがどこかにあるとすれば、首長だけが公選なわけだから、公選の首長の中核的権限には侵害できない領域があるはずでしょうけれども、しかし、それは非常に抽象的な議論で、現実にそういう問題が生じる可能性は小さいだろうと思うんです。現在は自治法や地教行法で決まっている教育委員会の権限をベースにして、こんな言い方は非常にいい加減だけれども、上下 15% ずつの選択肢は認めるといったようなあんばいに決めておけば、憲法上の問題が生じるという懸念は多分ないだろうと思います。

福井専門委員 3番は自治省といいますか、総務省はこういう案に近いんじゃないですか。

伊藤准教授 具体的な制度設計をやっていくと、今、出たような予算編成権の話などが出てきたときには恐らく抵抗すると思いますので、細かい話が出てくるともしかしたら選択制というのはかなり大変だぞということになるかもしれないです。

福井専門委員 侵害すべきでない首長の権限が妥当な範囲で守られていれば、首長の権限行使以外でもよいという解釈もあり得ますね。

伊藤准教授 そうですね。

安念専門委員 理論上はそうだけれども、総務省というか、旧自治省は首長を通じて自治体を支配したいわけで、そこでの支配の道具として予算編成提出権というのは非常に重要な意義を持っているから、そこを自分たちのコントロールが間接的になるようなところにはゆだねたくないという、それは理論というよりも政治的な問題ということになるでしょうね。

福井専門委員 恐らく放っておいたらそんな条例を提出する自治体はないでしょう。

草刈主査 予算の問題だけれども、今度人件費が2分の1から3分の1になりますね。それから、いわゆる間接費、直接費全部合わせると、大体地方が約70%なんですよ。それで、国が出すのが30%。そういうことからいうと、国そのものが出している金というの

がめちゃくちゃ多いとか、もっと逆になっていく方向になるから、予算で縛るというものにはならないかもしれない。

安念専門委員 国の予算では確かにそうでしょう。

草刈主査 だって、総務省は配って縛りたいわけでしょう。

福井専門委員 自治体の首長自身のフリーハンドを多くするという理解。

それから、2番の一定規模以上に置くという案ですけれども、もしこの案にするとしたら一定規模以上の自治体には教育委員会は要るけれども、それ以外には要らないという理論的な根拠なり理屈はどういうことになりますか。

伊藤准教授 やはり人事委員会もそうなんですけれども、人口15万ということで、それがなぜかというのはよくわからないのですが、当時の大都市というものがあるんですけれども、恐らく私は教員人事権を首長にゆだねていくということの懸念があるとすると、それが教育委員会を従来どおり置くということの根拠になるのではなからうかと考えております。

福井専門委員 人事権を与える以上は独立した執行機関にゆだねるということで、規模というよりもむしろ人事権から発生するということですね。

伊藤准教授 そうですね。

安念専門委員 執行機関の概念ではそういうことなんじゃないですか。規則制定権と人事権というのは、論理的かどうかはともかくとして、少なくともシンボリックにはそういうものだということでしょうね。

福井専門委員 人事権を要求する引換え給付として教育委員会だということになっても、今の教育委員会制度をそのまま移行するのであればそれこそ予算は自主編成権もないですし、責任の所在という点でも教育委員会は根本的なものは変わりませんね。そうだとすると、そういう権限と責任の分離が伴わないで一定規模以上に、というのも何となくすっきりしないという気もしますが。

伊藤准教授 これは妥協を呼び込むと書きましたけれども、現実の政治の上ではかなり力を持ち得る案で、私としてはちょっと危ないと。

福井専門委員 だれか具体的に言っていますか。

伊藤准教授 それは、主張はないですけれども、文科省はそもそも必置論で、総務省は全面廃止か任意設置かわかりませんけれども、そちらの議論がぶつかったときにはこういう案がでてくるのかもしれないと。

安念専門委員 (2)については、なるほどなと思ったのですが、これだと、人口のシェアでは大部分のところは教育委員会を置くという結果になりそうですね。せいぜい人口数万の市で、変わった首長さんがいるところだけが虫食いのやっけていって、人口比では大部分のところは今と変わらない体制になるでしょうね。だって、確かに考えてみたら、横浜で首長が全部の教育行政をおれがやると、それはなかなか言えませんね。

草刈主査 それは3番でしょう。

安念専門委員 特に2とすると政令指定都市はまず当確なんだから、中核市くらいまでを教育委員会必置ということにしてしまえば人口のシェアでは大部分です。

草刈主査 視点をちょっと変えて、私は現状での教育委員会というものを前提にした場合、非常に弊害が大きいというのはそのとおりだと思うんですが、一方、それではそれを全部なくしてしまって、いわば首長のリーダーシップと首長の考えでやっていくということになると2つ危険性がある。

1つ目は、その首長がやっていることで非常に住民とか、要するにユーザーにとって結構なことであればいいんだけど、それが変にとち狂ったようなことを考えてしまうというようなことになると非常に危険があるなということ。

2つ目は、こちらの方がもっと弊害が大きいと思うんですけども、全部やめろという1番を取った場合ですね。その人たちの能力がないときですが、それだとどうにもならない教育になってしまうのではないかな。

それを防ぐ手段が何か必要なんじゃないか。そのときに、私は教育委員会の今のやり方で7割も先生の代表が出てきて、言ってみれば文部行政そのものが反映していて、何か知らないけれども、教育長というのはプロですと。それで、教育委員会のメンバーはアマチュアですということになっているんだけど、構成メンバーでいくと実はプロがほとんどを支配しているという世界ですね。

こういうことではまずいわけで、教育長か何か任命するからそういうことになるわけですが、そうではなくてそここのところは教育の受け手である保護者とか、先生とは全然関係ない自分たちが受益者であるところの人たちが中心になるようなもので、教育委員会という名前かどうかは別にして、さっきおっしゃった審議会……。

審議会というのもまたイメージは悪いですね。だから、何かそういう母体をつくって、その中でやはり先生出身の人は2割しかだめとか、そういうルールもちゃんとつくった上で、本当は公選制ですが、全部公選にするのか。公選にするとまた変な人が出てくるとあれなんだけど、とにかくそういう人選のところで非常に有益な人選ができるようなものをつくって、それがやはり教育を監視したり、あるいはまたそれが積極的な責任を負うという形がいいのかどうかわかりませんが、そういうものがないと非常に危ないなという気が素朴にしているんですけども、その辺のところはどうお考えでしょうか。

伊藤准教授 やはり教育委員のレインマンコントロールと、それから教育長のプロフェッショナルリーダーシップというのはもともと理念としてあったわけですけども、今の仕組み、特に分権改革以降は、都道府県もそうしてしまったのですけれども、教育委員と教育長が兼任しているという非常にあいまいな形になっていますので、私としては、両方はとにかく分離した方がいいという主張を持っております。

その上で教育委員会の委員について、やはり保護者ですとか住民の代表、企業からも入るとことは重要であるけれども、公選制ということになるとやはり選挙の資格ということですから、教育の関係者は入らざるを得ない可能性があるわけです。

戦後直後に公選制をやっていたときには教員組合の関係者がどんどん入ってきていて、それが公選制の廃止につながったという経緯があります。選挙となると選挙権を制限するというのはかなり難しいと思いますので、任命制を維持した上でそうした教育関係の出身者の割合を一定数以下にするか、あるいはそもそも例えば公務員経験者については就任させないというような規定を置くか、そうした形で対応するというのが1つです。

やはりもう一つは各学校レベルでそうした住民参加なり、地域の住民の方の参加なり、保護者の参加というものをきちんと制度化するということが必要だと思いますので、権限を下ろした上でそれをきちんと住民や保護者が監視する、あるいはコントロールという仕組みを組み入れていくことが必要なのではないかと思います。

戸田専門委員 今の質問にちょっと敷衍しますと、こういう問題があると思うんです。一般国民は教育委員会制度を仮になくしたとすると、教育委員会というものに対する期待は、やはり教育というのは国全体に、ある統一したいいわゆるナショナルミニマムみたいなものが必要ではないか。先ほどちょっと自治体の首長がどうも教育については腰が引けるというのも、その面があるような気がするんです。

ですから、教育委員会をなくすと、特に今、特区などでもいろいろなカテゴリーの学校をつくることを認めています、そうすると教育内容がみんなばらばらになるんじゃないか。だから、そういうものに逆に一本、筋を通すようなナショナルミニマムを担保するような制度として何か代わるものが必要だろう。それがないと、なかなか教育委員会制度の廃止問題というのは法律論だけというよりはそういう機能的な面で非常に危惧する声があると思うんですが、それに対してはどんなお考えを持っていらっしゃるか、ちょっとお聞かせください。

伊藤准教授 確かに自治体によって、例えば教育行政の仕組みが全然違うとなると、それによって義務教育に格差が出てくるのではないかと、そういった懸念というのは確かにあると思います。

ただ、一方で教育を取り巻く問題は教育委員会制度だけでは解決されないということがあるように、制度とか組織の話と、義務教育がきちんと担保されるか、一定水準のナショナルミニマムに基づいた教育水準が担保されるかという話は別かと思います。それを担保する仕組みというのは財政的な問題もあり、人事の問題もあると思いますけれども、その統括する教育行政の仕組み自体を多様なメニューとして一方では置いて、それぞれの選択肢がどういうメリットがあるのかということをも十分きちんと示した上でそれを選択していくということであれば問題ないのではないかと思います。

ただ、もちろん制度が複雑になりますので、今でもよくわからないのに更によくわからなくなると、それが本当に教育の質の向上につながるのか、何のための制度いじりだという批判が確かに出てくるということは確かであります。ですから、逆にこの制度を改革することによって、今のような状況ではなくて更に教育の質が上がるのだということをごどこかで実証しないといけない部分は確かにあるんですけれども、現状の余りに画一的な教

育の仕組みというものが、むしろ現在の教育のナショナルミニマム、教育水準の低下を招いているのかもしれない。ゆとり教育をやってみたり、逆に変えてみたりというようにこころ変わるわけですが、それはある意味でナショナルミニマムという形で全体を覆っているからそういう仕組みになっているわけでありまして、自治体なり学校レベルでさまざまな試みが選択できるんだということがきちんと示せば、その点の懸念というのは、短期的にはかなり難しいですけれども、長期的には解消されてくるのではないかと思います。

戸田専門委員 それともう一つ関連して、今度は文科省の権限とか、あるいは文科省の存在そのものについて、教育委員会が万一なくなるとすると文科省も要らないような気もしてくるんですけども、その辺はどういうふうにお考えでしょうか。

伊藤准教授 要らないと言えば要らないかもしれないですけども、初等中等教育における権限というのは恐らく今よりも相当なくなるということですね。最低限の条件保証とか設備に関する補助金等を出す。施設整備等に限定していく。あるいは、全国での教育行政の取り組みのベストバリューみたいなものを公表して、それを積極的に評価していく。そうした取り組みのところには優先的に補助金を付けるとか、そういった評価と全国的な取り組みをレビューするような機関がここでは想定できると思います。

もちろんその評価内容の裁定基準である学習指導要領等の本当に最低限度のラインというものを設定するということは文科省の役割だと思いますけれども、それ以外の権限というのはなくなっていくのではないかと思います。

戸田専門委員 文科省でいわゆるナショナルミニマム、学習指導要領が代表されるような、そういうものに権限を縮小して、あとの余分なものはどんどんスリム化していくというお考えですか。

伊藤准教授 そうですね。

草刈主査 先生は御経験がおありで、僕みたいなど素人であれなただけけれども、国のいわゆるナショナルミニマムという言葉は極めていいかげんであるただけけれども、要するにCSを提示してそれをつくって渡すことがナショナルミニマムだというようなことで大変無責任だと思っているんです。

というのは、それは、1つはいわゆる国として人をつくっていくための教育ですから、そういうものをどういうところまで、それは学力の問題もあるんです。そのほかにもいろいろあったかと思うけれども、どこかというところまでちゃんとつくられなければ日本の国力が弱まるから、そこまではちゃんとやりなさいよという方がスタンダードとして評価基準があると思うんです。それを全部国が評価して、その評価に達しないところですね。それはやはり僕はそれなりのことをやらなければいけないのではないかと思いますけれども、それがナショナルミニマムのような気がするんです。

イギリスなどではそういう形をとっていますので、ナショナルミニマムというものがただ指導要領をぼんと渡せばそれであとは勝手にやりなさいよというのではダメなのではな

いかと思っているんです。これはちょっと今日の議論と外れるんですけども、あとは自由にやってください、もう別に一致しなくてもいいし、先程言ったようにセーフティネットを作っておかないとあぶないよねという配慮が必要とか、素人的に言うとそんな思いがします。

戸田専門委員 そこは先ほど先生がおっしゃったモニタリングをする機能を教育委員会に残すみたいな考え方も当然あっていいわけですから、今、主査がおっしゃったとおりで、国がそういう最低限のナショナルミニマムを出す。CS以外にもあると思うんですけども、それを各自治体の、これは教育委員会でもなくてもいいわけですね。ですから、そういうところでモニターをしてちゃんと最低基準の、例えば学力保証をしているかとか、そういう機能は各自治体の教育委員会に代わる機関もできるというお考えですね。

伊藤准教授 文科省の役割としてはいろいろあるとは思いますが、最低限教育内容に関して全国的にきちんと保証しなければいけないという基準を提示する。もしそれがどうしても守れないような条件不利地域や学校があるとなれば積極的に支援をすることが考えられます。

ただ、それ以外に関しては自由に競争をさせて、それによってその競争結果を公表したり、評価したりすることによって、相互の教育の質を高めるということが必要になってくると思います。ある意味でその市場のルールといいますか、教育に関する競争市場の最低限のルールみたいなものを設定する。そこからどうしても外れるところに対しては支援をするという役割に限定化されていくのではないかと思います。

安念専門委員 そこは、慎重に限定しなければならないと思います。つまり、少々学力が下がると、それならばとって、文科省がおっとり刀を抜き出して底上げを全面的に図る。しかしそれが今までは失敗してきたわけです。そうではなくて、特に家庭が困難であるとか、いろいろな障害を抱えている子とかいるわけです。知的障害とか発達障害とか、そういう子に対しては小規模な自治体での対応なんてではしないんですから、そういうところには思い切ってお金を出す。そういうことであって、ある程度以上の資質を持った子どもに対するある程度以上の資質を持った学校組織による教育、それは自由に任せるべきであって、そういうところに文科省が口を出せるような体制にするのは非常に危険だと思います。結局、失敗してしまう。

草刈主査 これまた地方で、地方の責任でやらなきゃいけないんです。そういうのを今作らないとまずいよね。文科省が出てきてと、それをやるとまた都道府県の権限拡大の問題がある。

伊藤准教授 ナショナルミニマムというのもそういう言葉を使うと、どこまでミニマムかというのは際限なく拡大していきます。

戸田専門委員 それは内容的に、具体的に限定しないとだめですね。

福井専門委員 国でやるべき最低限のまさに弱者対策とかセーフティネットを除けば、基本的には自治体でやっていただくという方向にすべきだということですか。

伊藤准教授 自治体の中でも各学校なり、教育の機関なりで、できるところは、そちらにやっていただく。

安念専門委員 責任と権限を下ろす。今日、先生に我々が特に教えていただいたと思うのは、権限と責任が一致していないといけない。それはガバナンスの大原則でしょうと、そこなんです。

福井専門委員 外国のこういう行政委員会的な、あるいは教育行政組織的な部分も研究されていますか。

伊藤准教授 私は外国の話は特にきちんと研究してフォローしているわけではないんですけども、アメリカももともと自治体とは別に学校区のようなものもあって、学校の理事会みたいなものもあるんですが、最近ではだんだんそれを首長の方に統合していくということがかなり強くなっているという傾向は聞いたことがあります。特に大都市圏はそうです。

福井専門委員 学校区は首長の権限が及ばないんですか。

伊藤准教授 全く別の自治体といいますか、法制度です。

安念専門委員 普通の自治体とは違いますから、一致しているという保証は全然ないんです。

伊藤准教授 区域も違うので、基本的には州の下でそういう特定の目的を持った地方政府として活動していき、一般の地方政府とはまた違うという形になっていますけれども、それはだんだん両者が統合されていく傾向にあると言われてはおります。

福井専門委員 ただ、実際上はアメリカの公立学校の校長の方が、日本よりはるかに裁量権を持っていますね。例えば、教育内容も同じ自治体の公立学校で別のことをやっているとか。

伊藤准教授 それは多分、州の法律でそういう形にして、選択ができるような形で提案されているということだと思います。

福井専門委員 日本の教育委員会のような権限と責任が分離してやっけてうまくいっている、あるいはうまくいっていないという海外の事例は御存じですか。

伊藤准教授 日本もやはりアメリカから入れたものをかなり折衷したといいますか、いかげんに取り入れた部分があるので、ほかの国でというのはよくわからないんですが、韓国は教育に関しては完全に分離して、教員が全部国家公務員ですので、地方自治体の権限ではなくて別に教育行政の機関、ある意味でアメリカ型の教育委員会のようなものがあります。

福井専門委員 自治体行政ではないわけですね。

伊藤准教授 自治体行政ではないんです。ただ、それを今、自治体行政に変えようという改革の動きがどうもあるようなんですけれども、特に国家公務員の身分を持った教員が反対していてなかなか難しいという話です。

福井専門委員 教育委員会をアメリカ型で当初入れたときは、アメリカのスクールディ

ストリクトみたいなイメージでGHQは考えたのでしょうか。

伊藤准教授 そうですね。当初は考えたんですけども、やはり内務省の発想からすると、自治体とは別にそういう組織が入るといのはおかしいということで抵抗して、自治体に教育委員会を置くという形になりました。

福井専門委員 アメリカの制度や韓国の制度と違って悪い点というのは、権限と責任が分離しているということですね。その辺りは是非、先生に引き続き研究して教えていただくと大変ためになります。

草刈主査 明治維新の後ですね。学校制度として、あのベースはドイツなんでしょう。たしかそうだったような気がします。うる覚えなだけけれども、アメリカではないですね。

安念専門委員 当時、義務教育ということに対する反感は非常に根強いものがありましたし、それは今だってそうです。もともと初等教育というのは教会がやっていたわけですから、それを世俗的な権限に移すということは非常に宗教的な反感が強いです。それはアメリカもそうですし、ヨーロッパもそうです。それを取り上げられるというのは何ごとかと、ある意味で非常に健全な発想です。

戸田専門委員 日本だって江戸時代の寺小屋とか、あんなものはむしろ非常に自治的で、明治以降、みんなそれを国が統一的に支配してしまっただけです。

草刈主査 要するに、吉田松陰とか高杉晋作とか、ああいう人を育ててきたのは寺小屋ですよ。あれは寺小屋というか、吉田松陰の学校は吉田松陰のおやじの弟か何かがつくった学校ですね。松下村塾ですが、それで全くの私塾なんですよ。

戸田専門委員 それで、やはり下へ下へ、学習者の近いところへ権限と責任を下ろしていかないと。今は校長のガバナンスが非常にだめだということで、上を見る癖が付いていて、上に頼るお上依存の体質が染み通っているから、自治意識だとか、そういうものが非常に低いんですね。だから、自治能力がない、そして、責任感がないというふうに悪循環になっている。

だから、下へ任せられないみたいなことを国は言うものですから、どこかでこれを断ち切るには先生がおっしゃったようにドラスティックな制度改革をやらないとだめかもしれませんね。

福井専門委員 せっかくですので、ほかにも教育政策に関わる御提言があれば是非お聞かせいただきたいと思います。教育委員会の論理以外に何か御提言があれば。

伊藤准教授 私は教育内容に関しては別に専門家ではありませんので、意見はないんですけども……。

福井専門委員 最近我々がやっているテーマですと、学校選択制とか、バウチャーとか、教員評価とか、そういうことでも結構ですし、ほかの点でも結構です。

伊藤准教授 学校選択制ですとかバウチャーというのも今回のお話と絡むといいですが、各自治体で自由にやるということが基本だと思います。もちろん地域の事情によっては選

択制をどうしても入れられないとか、そういうことはありますので、それは教育ガバナンスの選択の中に学校選択制ですとかバウチャー制度というものを組み入れていくことは重要だと考えております。

あとは、少し気になるのは教員人事権の話と関連して教職大学院とか教員免許の話があります。教員の専門能力を高めるについて教職大学院のような取り組みが全く無意味であるとは私は思わないんですけれども、教職大学院出身者を優遇するという形が本当にいいかどうか。もちろん能力が高ければそれなりの処遇をするということは当然だと思いますし、もし人事権を下ろしたときにそういった大学院卒者が優秀であればそういったところで採用していくということは非常に重要だと思うんですけれども、逆にそれがあ意味でまた公教育業界で、そこで内部で閉鎖的な社会になっているというのも私はちょっと疑問があります。ただ、その教育のカリキュラムの中身についてはもうちょっと社会に開かれたというプロセスですね。インターンシップ的なところをもっと取り入れるとか、実務家とのコミュニケーションを図るとか、今の閉鎖的な教員の養成システムより更に開放度が高まるということであれば教職大学院も無意味なことではないと考えております。

草刈主査 今のお話で、また元に戻ってしまうけれども、教育委員会の問題点はがちっと必置をやめましょうというところに糸を引いて今みたいなお話にすいすいといってしまう。いくところまでは、いきなりは諸般の事情から無理だと思うんですけれども。

それで、1つの到達点の議論としてはそのとおりだと思いますが、その前の段階でどうも私がひとつ気になるのは、教育委員会そのものもさっき中身の話もしましたけれども、それと同時に重層構造というのか、県と都道府県の重層構造で、市町村ですね。市町村と言っても本当に小さなところと大きなところでは違うのかもかもしれませんが、しかし、県の教育委員会というものが非常に邪魔なことというのが随分あるような気がするんです。県教委の人に聞くと、県教委というのは要するに先生を首にするためのにあるということをする人がいる。その辺でもうちょっと機能とは別に整理をできないかなという感じがするんですけども、その辺のことは何かありませんか。

伊藤准教授 人事に関してはやはり県が持っていますので、その権限が大きいと思います。逆に市町村の側からすると、ある意味で、自分で人事権を行使しなくていいのでお任せできる。特に人事に関してはいろいろ生臭い話もありますから、それを県にお任せできるという面ではメリットをもしかしたら見出しているかもしれない。ただ、それはある権限の責任という観点からすると問題があるというのが1つです。

あとは、学習指導要領等の中身、あるいは教育内容に関することだと、やはり都道府県の県教育事務所のようなものがかなり地域の市町村の教員、学校などに影響力を持っているという問題があって、ある意味で、県の事務所を皆、向いて教育サービスを提供していくというところがありますので、その辺は変えていく必要はあると思います。

福井専門委員 大学教育についてどう思われますか。何か御提言があれば。あるいは、首都大学で随分大学の形態が変わったという印象ですけれども、大学の教育制度、あるいは

は教員制度について何かお感じになることがもしあれば。

伊藤准教授 この間、私どもの大学は大変な事態があっているいろいろ大きく変わったので、大学政策全体についてということになるとどうか分からないんですけども、逆に言いますと、公立大学というのは首長の権限でやっています、首長が自らの意向ストレートに反映させてこうなったというところで、当事者としては何となくじくじたる思いがあるんですけども、評価としてはやはり地方自治、分権を主張する以上は、それは当然のことです、納税者の代表である知事の決めたことであるので、しょうがないというところがあります。他方、大学の仕組み全体、財政という観点からすると、むしろバウチャーのような仕組みがなじむかもしれないので、そちらは検討してみる余地はあるかと思います。

事務局 お時間も参りましたので、この辺りで終了とさせていただきます。ありがとうございました。

伊藤准教授 ありがとうございました。