

教育委員会制度の改革課題 市区町村教育委員会制度を中心に

小川 正人(東京大学大学院)

はじめに 検討の前提

教育委員会制度の検討といっても、狭義の教育委員会（「素人」教育委員の合議制）の問題なのか、教育長制 - 事務局の問題なのか、それを含めた全体 = 広義の教育委員会制度の問題なのか、を区別して検討すべき
市区町村教育委員会制度の検討をする場合、国 - 都道府県 - 市区町村という縦系列の教育行財政システムや権限の在り方が同時に検討されるべき

1. 教育委員会制度の何が問題か

- (1) 市区町村の教育行政を自主的、独自のに進めていくための権限が脆弱
国や都道府県に対して、市区町村（教育委員会）の権限が脆弱（教職員の任免権、学級編制決定権、教育課程編制権限、教育財政裁量権、等）
自治体内部において、首長や財政部局に対して権限が脆弱（教育予算編成、教職員人事、等）

（改革課題） 市区町村主義の強化・徹底を図る改革を実行する

- (2) 住民参加、住民本位の教育行政を図るという意味で、「素人」教育委員の合議制が設けられ、教育政策や教育行政運営に関する権限が付与されているが、非常勤・兼業で月1 - 2回の会議では、その目的を果たすことは困難

（改革課題） 「素人」教育委員の合議制委員会に、何を期待するのかを明確にしたうえで、その権限・役割を限定しつつ、「専門家」教育長との間で、権限・役割の区分明確化と、住民本位・住民参加の考え方を確保する制度的しくみを整備する

- (3) 市区町村の人口規模、人的・財政的行政資源、地域的教育課題等々の相違を無視して、教育委員会の役割・権限、教育委員の数・選出方法、運営等が一律に規制されており、市区町村の実情や課題に柔軟に対応した取り組みが

出来にくい

(改革課題) 教育委員会の役割・権限、教育委員数、選出方法、運営等を弾力化するために「地教行法」を可能な限り標準法化する改正を図る

2. なぜ教育委員会制度の廃止を主張しないのか

- 日本の地方政府形態の特徴と教育委員会設置の意味 -

(1) 日本の地方政府形態の特徴と行政委員会制度設置の意味

日本の地方政府形態 - 世界では例外 = 二元代表制で首長優位 - 強首長型

「強首長型」ともいえる独任制首長への権限集中と一元的決定を抑制し、自治体の政策決定と行政運営を多元化しつつ政治的に「公正中立」で専門的な行政運営を行う行政委員会が必要とされた(教育委員会創設の意義)。そうした首長の権限を抑制しチェックする役割は、地方議会が担うべきであると思うが、地方議会の現状はそうした役割を担いきれないのが実情である。

私見では、首長制や地方議会の見直しや改革が現実的であれば、教育委員会制度は廃止を含めた大幅な見直しがあってよいと考える。

イギリスの地方政府形態 = 地方議会が中心

- ・市長 (mayor) : 単に議会の議長 = 議会の主宰者という象徴的存在にすぎない。
- ・議会 : 行政の執行権と審議・議決権の双方を併せ持つ。

執行部(機関)は強力な権限を保持していない 執行部(機関)の権力を抑制し多元化することを目的に議会以外の機関を設ける必要なし。(教育行政の運営は、議会で教育を担当する文教委員会の下に置かれた委員会事務局(職員は専任)が担う。)2000年に、こうした議会 - 委員会方式を見直し、行政執行権を持つ首長を住民の直接公選で選び、首長は議会(議員)から閣僚を任命し内閣を組閣する方式(大統領制型)、議会によって議員の中から選出されるリーダーが組閣する方式(議院内閣制型)、首長を住民の直接公選で選出するが、首長の政治的リーダーシップの下に、実際の政策決定や日常業務は議会が選任するマネージャーに委任する方式(シテイマネージャー制型)、という選択肢が設けられ、各自治体はその中から選択。但し、今日まで、シテイマネージャー制型は皆無、大統領制型も10に満たず、従来の議会 - 委員会方式に地階議院内閣制を採用する自治体が多いとされている。

3. なぜ教育委員が制度が機能しないのか - 組織・運用面の問題 -

教育委員会制度設置の目的

「強首長型」の政治・行政システムにおける権力の一元的集中の抑制、多元化

教育に関する多様な考え、意見等の慎重な集約による意思決定と執行
教育の「専門家」主導の政策決定や教育行政運用へのチェックの機能としての
「素人」住民の参加・意向反映

これを実現するために以下のようなしくみが工夫されている

首長（部局）から距離をおいて行政委員会としての教育委員会を設置
地域の各界各層から選出された教育委員による合議制機関としての教育委員会
教育長と教育委員会の権限・役割の分担 教育長の助言による教育委員会の政
策決定、教育委員会の監督の下で教育長の行政執行という原則

しかし、こうしたしくみが、首長と教育委員会、教育委員相互、教育長と教育
委員会の間で、過度の相互「牽制」や「抑制」を負荷し、迅速に動けなかったり
責任や権限の所在の不明確化を生み出してきた。

4．教育委員会制度の廃止論と検討すべき課題

教育委員会廃止論の二つの主張

【主張 1：廃止論】住民の意向反映と住民代表制は、公選首長で十分に担保される
ため、教育行政も首長の直接所管にすべき。住民による直接公
選の首長の政治的正統性を否定する教育委員会は国の教育行政
の末端機関にすぎないため廃止すべき（新藤宗幸）

- 1)住民の意向を反映し、住民の直接選挙で選出される首長・議会の政治的リーダ
ーシップや関与が及ばない。
- 2)予算や人事等の固有の権限を持っていないため独自の政策や活動に取り組めな
い。
- 3)教育委員会は、文部科学省 - 都道府県教育委員会 - 市町村教育委員会の上意下
達的な教育行政の末端機関でしかない。

【主張 2：改廃論（穂坂邦夫元志木市長の主張）】教育委員会制度の目的である政
治的中立性の確保や教育行政の「専門性」の尊重などに理解を
示しながらも、合議制の「素人」教育委員会が機能していない
ことを批判し、合議制の「素人」教育委員会を廃止し、専門家
である独任制・教育長 事務局と広範な住民参加を保障する教
育審議会を設置による新しい教育委員会制度を提唱する

- 1)合議制は、全員の意見調整するため大胆な改革ができず前例踏襲になりがち。
- 2)合議制は、教育行政の責任者が教育長といった「人」でなく「機関」である教
育委員会となるため責任の所在が不明確。
- 3)非常勤・兼職で月 1～2 回程度の定例会では常勤で「専門職」の教育長・事務
局の提案に追随し承認するだけ。

< 穂坂氏の提案 >

- ・ 首長は自治体の義務教育の総括責任者としつつも直接的指揮権を有しないこと、教育長が義務教育の直接的な責任者であることを条例で明確化。
- ・ 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「（仮称）地域教育審議会」を義務設置し基本的教育政策の方針を審議し決定。
- ・ 教育長、審議会委員、会長の選任は議会の承認事項。
- ・ 教育長を補佐する事務局は従来通り設置。

【廃止論 1】は、“強首長型”の特徴を有する日本の地方政府形態の特徴とその問題点を看過しておりその検証を欠いている。現在のシステムでも、首長の教育委員会に対する強い指導力を発揮しようと思えば十分可能であるし、そうした首長による指導力で教育・学校改革が進展している自治体も多くなっている。首長と教育長・教育委員が対立し、その結果、教育・学校改革が遅延したり支障がでるということはあり得ないのが実態（そういう事態が生起する前に、教育長・教育委員は辞任する）。また、現在の首長制を採る自治体政府形態を前提に、今後の分権改革の進展を見据えた場合には、(1)分権改革の進展によって首長権限が更に強化されること、(2)教育行政分野でも市町村の権限拡大が進み、その分、教育政策過程への首長、議会をはじめ利害関係者・団体の参入が拡大し自治体教育行政の「政治」化が促進されること、等々が予測されることを想定すれば、カリキュラム、教科書、教員定数・配置や採用・人事権等の広範囲の教育行政事務を市町村が担うことになり、これまで以上に教育（行政）の専門性と「中立・公正」な教育の政策決定と行政運営が強く要請される。そうした今後の新たに予測される状況を考えれば、地域住民に開かれた公正・中立、かつ、専門性を尊重した教育政策の決定や教育行政運営に教育委員会が果たす役割は、むしろこれまで以上に大きくなると考える。廃止論より、首長の指導力発揮と住民参加の拡充という見通しの中で、教育委員会制度の改革を図る方が現実的であると考える。

【廃止論 2】は、廃止論というより現行制度の改革論 教育委員会制度の組織、運営の弾力化によって対応可能な改革方策の一つである。

5 . アメリカ教育委員会制度の実際と日本の教育委員会制度改革への示唆

(1) 米国の学区教育委員会制度の実際

教育委員の選出、委員数、任期

- ・ 地方学区の教育委員会：総数 14700 学区（教育委員総数 95000 人）のうち 95% が公選制、5% が都市学区を中心に市長等の任命制
- ・ 教育委員選出においては、地域別、同一政党に偏しない、女性・マイノリティ代表を含むなどを配慮。生徒（高校生）代表を教育委員に含める場合もある。
- ・ 教育委員数：7～8 名（44.7%）、5～6 名（36.9%）、9 名（14.4%）

3%)、10名以上(3.2%)

* 州教育委員会は、さらに多様で、7名から16名以上まで

・任期：4年(63.2%)、4年未満(30.4%)、5～6年(6.5%)

* 州教育委員会は、さらに多様で、3年から9年まで

教育委員選挙の投票率 5%～25%程度。

教育委員の身分・給与、属性

- ・地域でのPTA活動等で要職を務め地域の教育行政に長年の経験、功績を積んだ人物が教育委員となっている例が多い。
- ・年齢構成は、40歳未満5.9%、40-49歳40.1%、50-59歳33.8%、60歳以上20.3%。(日本の60歳以上が65%という数値と大きく異なる)
- ・報酬・給与については、無報酬か会議出席の日当程度の支給が一般的。但し、大きく富裕な学区では給与が支給されている。
- ・教育委員の任期は、州では4～9年(4年が平均的)、学区では4年が一般的であるが、再任も多く10年、20年近く継続する委員も稀ではない。

学区教育長の選出

教育長は教育委員会が選出するのが一般的。

《学区での選出方法の例》

特に公募などせず学区内教育行政専門職員から抜擢する方式

広く公募し教育委員会や委員会に小委員会を設けて選任する方式

住民や教職員からなる諮問委員会を設け選考を委ねる方式

教育委員会が研究者等の有識者に選考を委嘱する方式

専門調査機関やコンサルタントに依頼し複数の候補者をあげてもらい教育委員会
が最終決定する方式

(2) 教育委員会の活動

教育委員会会議の運営と公開

- ・定例会議：学区段階では月2回程度かそれ以上。
- ・会議の時間：(例)訪問調査したモンゴメリー学区：1日或いは夕方の数時間
- ・会議は、住民等に原則公開。住民の意見陳述の時間、住民等による教育委員会の政策に対する異議申し立ての機会も保障。地域のTVで会議の様子を放映等、徹底した公開の努力

教育委員の精力的な活動

教育委員は、日頃から学校や地域を訪問し、関係者・団体等と対話を行う。教育委員長は週に一日は教育委員会事務所に詰めて住民の要望等を聞く機会を設けたりする等、住民の要望・意見を集約・掌握する諸活動を精力的に行う。

教育委員会へのさまざまな支援

生徒数2万人以上のような大規模学区では、教育委員会事務局の他に、教育委員の仕事を支える職員（サポートスタッフ）を配置。

また、教育委員会の全国組織である全米州教育委員会協議会（NASBE）や全米学区教育委員会協議会（NASB）等が、調査研究や広報紙・機関誌発行、教育委員研修を目的とした各種ワークショップの開催、教育長候補者のリクルート等を実施。

「専門家」教育長と「素人」教育委員会の役割区分と権限

教育委員会は、地域の教育要求を把握・調整しながら、地域の教育政策課題の設定や大綱的方針づくりを行うこと（そのための地域住民との精力的対話と公開の場での優先課題と基本方針の審議を重視）

上記の政策課題、大綱的方針を具体的に政策立案し執行・管理していく専門家・教育長をリクルート、選出し雇用契約を結ぶこと

雇用契約に基づき、教育長の仕事を管理・評価し、それを地域に公表するとともに、教育長の再契約や解雇等を決定すること

6．総括 - 教育委員会制度の問題点と基本的な改革課題

（1）「素人」教育委員と「専門家」教育長の役割区分の明確化とその法制整備

教育政策課題の大枠の設定や大綱的な教育方針の決定は、「素人」教育委員会が担い、それらの設定や決定を更に個別具体的な政策立案と執行・管理していくかは「専門家」教育長・事務局が担うという考え方は一つの解決策。

<教育委員の役割のイメージ>

地域の教育要求を集約したり問題の掘り起こしを進めながら、地域の教育政策課題や大綱的方針を設定。

具体的な政策の立案と執行・管理を専門家の教育長・事務局に実施するよう要請（教育委員会による教育長の採用も検討課題）。

教育長・事務局がどのように仕事をし、成果を得たのかを評価しその結果を地域に公表

「素人」教育委員会のそうした活動を軸に、地域で教育フォーラムを創出

（2）自治体首長の役割 責任と教育委員会・事務局との連携・協力体制の構築

首長の自治体における義務教育への責任と指導力を求め、教育委員会との間の連携・協力を構築するために、

・首長の自治体教育行政における責任や権限をより明確化したり、教育委員会と定期的な協議をルール化するなどの工夫も必要

- ・しかし、首長の責任や権限をより明確化する場合には、教育長の選任権を実質的に教育委員会に付与するなど、首長と教育委員会の対等的で緊張関係をうみだすようなしくみづくりが不可欠
- ・教育委員会の人事権（委員会事務局の行政職の確保 京都市の例）・予算編成権の強化（一定額以上の予算編成・執行の裁量権の付与など）

（３）教育委員会の委員数、選出方法、組織・運営の弾力化

自治体の多様な実情、態様を考慮にいたした教育委員会の委員数、選出方法、組織・運営を弾力化し、自治体の行政資源（人的、財政的）と課題に見合った教育委員会作りと運営を可能にしていく。

教育委員会の役割による委員構成や委員数の弾力化・・・委員を増やし、地域の重要な課題について委員と事務局で常任委員会を設けて調査研究し審議を深める、地域のより広範囲の委員や専門家委員を拡充できる、等

地域の教育問題の調査研究や教育政策課題の精査を行う教育審議会の設置・・・教育委員会が日常の行政執行に専念しつつ、地域の意向反映や専門的な知見による政策課題の研究、精査を教育審議会を設置し、その審議会の答申を得て教育委員会は決定する等の役割分担と効率的運営を工夫していく、等

条件によっては、多くの政策決定の判断と執行を教育長・事務局に任せ、教育委員会は、地域住民や保護者等からの異議や批判等を集約しそれを行政に反映させたり是正することを主眼とするようなオンブズパーソンの機能をもった委員会として設置することも可能

教育委員の選出方法の多様化・・・地域の多様な住民を委員とするために、首長任命、公募、団体・機関推薦、公選等、さまざまな選出方法やそれらの組み合わせ等の工夫

（４）教育長、教育行政「専門」職員の育成と人事システムの構築

- ・高い専門性を持つ委員会事務局職員を育成するための人事システムの検討。（京都市の例）
- ・外部の専門家を登用したり、自治体内外に広く存在している高い専門性・技能等を保有する大学や企業・団体、NPO 等々とのネットワークを活用した政策開発の実施。
- ・先に紹介したアメリカの教育委員会制度は、「素人」教育委員を住民選挙で選び、それら教育委員が地域の教育課題の設定を行い大綱の方針を決め、その具体化と執行を専門家教育長に任せるという、いわば素人教育委員会への信頼を前提に組織、運営されているが、そうした素人教育委員会への信頼は、他方で、教育長が専門職としてその地位・身分が確立し社会的信頼があって始めて成り立っていることも看過されるべきではない。教育委員会制度は、「素人」教育委員会の在り方が主要な課題とされがちであるが、教育行政の専門性 - その要ともいえる教育

長の確保や在り方も不可分な課題であるということを再確認すべきであろう。

【主要参考文献】

- 小川正人(2006)『市町村の教育改革が学校を変える 教育委員会制度の可能性』
岩波書店 2006年6月上旬刊行予定
- 小川正人・西尾勝(2000)『分権改革と教育行政』(共編著 ぎょうせい)
- 小川正人(2003)「教育への市民参加と自治体教育行政改革」(苅谷剛彦編『創造的
コミュニティのデザイン』有斐閣 所収)
- 穂坂邦夫(2005)『教育委員会廃止論』弘文堂