

重点事項推進WG（第6回教育分野SW）議事概要

1．日時：平成18年4月25日（水）10：00～11：00

2．場所：日本郵船株式会社会議室

3．議題：教育委員会改革

有識者ヒアリング 東京大学大学院 教育学研究科教授 小川正人氏

4．議事概要

事務局 それでは早速ですが、ただいまから第6回教育SWを開始いたします。

本日は東京大学の小川先生にお越しいただきまして、「教育委員会制度の改革課題」ということでお話をちょうだいしたいと思います。

時間は11時までの1時間ということになっておりますので、最初に20分から30分程度お話をちょうだいした後、質疑応答という形にさせていただきたいと思います。

それでは、よろしくお願いたします。

小川教授 今日は8枚くらいのレジュメをつくりました。ほぼそれに尽きるかと思っておりますので、これに即して早速お話をさせてください。時間は20、30分程度ということですので、私が今日お話する内容は、最後に掲げている主要参考文献の一冊（岩波書店からの単著）に書いておりますので、今日のお話が不十分でしたらそれを参照していただければ幸いです。

草刈主査 6月の下旬に。

小川教授 6月8日です。

今日のテーマについては既にこれまで多くの方々からのヒアリングを実施されているということですので、私は特別付け加えることはないかと思います。ただ、ほかの先生方の御報告と若干違うことは、アメリカの教育委員会制度等々については少し詳しいのかということと、この10年くらい主に市区町村の教育委員会と一緒に汗水流してきたという実体験もありますので、そうしたことをベースにしながら私なりの考えを打ち出させていただければと思います。

まず教育委員会の制度改革ないしは廃止を議論する前提として、何が問題かということを中心に理解する必要がある訳ですけれども、ただ、教育委員会制度の問題と言っても、教育委員会と言っても「素人」教育委員会の合議制委員会、狭義の教育委員会の問題なのか、教育長ないしは事務局の体制の問題なのか、ないしはそれを全部引っくるめた広義の教育委員会制度の問題なのかということを中心にきちんと明確にしないと、問題の把握が不正確になるのではないかと、ないしは解決の処方箋が不明確になるのではないかとということがひとつ問題です。

2つ目の前提は、結局市区町村の教育委員会制度というのは教育長とか教育委員の個々の資質の問題ではなくて、国、都道府県、市区町村という教育を含めた行財政システムの

体系ないしはその自治体内部の一般行政部局と教育行政との関係という大きな行財政システムの中に組み込まれた仕組みですので、その仕組み全体を見直すと同時に、教育委員会制度の組織や運営の在り方を検討するというふうな複眼的な見方がないと、教育委員会制度だけをいじっても問題は解決しないのではないかと。それらの点をまず最低限の議論の前提条件として押さえておきたいと思っています。

それで、率直に言いますと、今の日本の地方自治体のシステムを維持するのであれば、私は教育委員会制度廃止論には疑問を持っています。

ただ、今の日本の地方自治体のシステムを、例えば首長制度の廃止とか、地方議会の見直し、ないしはそういう首長、議会という二元代表制の仕組みを見直すとか、そういうふうなシステムの見直しに伴うのであれば、私は教育委員会制度は要らないと考えています。そうした立場で今日はお話をしたいと思っています。

そういう意味では今の日本の地方自治体のシステムを前提として教育委員会制度をどうするかという話になるかと思えます。

1つはそういうことで、教育委員会制度は何が問題かということ、私は主要には3点あるかと思っています。1つは市区町村の教育行政を自主的・独自の進めていくための権限が脆弱である。これは国や都道府県に対して市区町村の権限が脆弱であるという意味と、もう一つは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だという2つの意味です。私は基本的には市区町村の教育委員会を活性化する前提には、これまでもここでヒアリング等々で議論があったと思いますけれども、私は県費負担教職員制度廃止論者として、給与負担教職員の任免権、学級編制権、教育課程編制権、それらは基本的に市区町村に下ろす。そこで市区町村の自己責任でやりながら、そこに出てくるさまざまな弊害については国が直接サポートする。そういう意味では、教育行政においては都道府県の役割というのはもう歴史的な使命を終えたのではないかとこの考え方です。そういう点での権限の見直しのようなことが教育委員会制度改革の前提であると考えます

あとは自治体内部において、これは教育委員会を考える場合に2つの処方箋があって、1つはアメリカ的に教育委員会の独立制を強化する方向で見直すのか。もう一つは、やはり自治体というのは総合行政と首長のトップの統括の下で教育行政を行うというふうな考え方であれば、そういうふうな新たな仕組みの下での教育委員会の改革はどうあるべきかと考える立場です。

2つ目の大きな課題は、私は今の教育委員会のさまざまな問題の基本は何かということ、先ほど言いました狭義の教育委員会、つまり「素人」教育委員の合議制委員会こそ一番大きな問題かと考えています。

というのは、地教行法の23条を見ておわかりのとおり、全くの素人で、非常勤で、ほかの仕事をやりながら月にほぼ市区町村は1回、多くて2回程度の会議をやっている素人の合議制教育委員会が、あらゆる教育政策や運営の決定権限を付与されています。実際には非常に大きな権限を持っているにもかかわらず、実態はそうした素人、非常勤、兼業で月

1、2回程度の会議で、果たしてそうした権限を実行できるかということ、ほとんどそれは不可能かと思います。そして、専門職の教育長にほぼ全面白紙委任するという形で運営をしているのが実態ですので、その建て前と本音ないしは実態とその理念の乖離というものが一番大きな問題であると考えています。

ただ、私は「素人」教育委員会の合議制委員会が必要であるとは思っていますが、そうした「素人」教育委員会の合議制委員会に何を期待するのかということも明確に限定して、その権限・役割を限定して「専門家」教育長との間で権限・役割を分担していくこと、住民本位、住民参加の考え方を確保する制度的な仕組みを整備するという改革の方向が必要であると考えています。後でこれは具体的にお話しします。

3つ目には、地教行法という教育委員会を設置することを規定している法律があるわけですが、市区町村の人口規模や人的、財政的な行政資源の違いとか、地域的な教育課題、例えば首都圏とか地方とか僻地というのは全然教育課題は違うわけですから、そうしたさまざまな相違を無視して教育委員会の役割や権限、教育委員の数とか選出方法とか運用等を一律に規制されていて、市区町村のそうした実情や課題に柔軟に対応した取り組みができにくいことになっています。

こういう機会ですので、是非、規制改革会議には廃止論というふうな非現実的と言うと怒られますけれども、かなり実現するのは難しい方策よりも、今、言ったような教育委員会の役割・権限や教育委員の数とか選出方法、運営等々を大幅に弾力化するために、地教行法を可能な限り標準法化する、そういうふうな地教行法の規制緩和ということを中心課題にしていだけないかということをお願いしています。

そういうことで、私自身は今の市区町村の教育委員会制度にいろいろな問題点や疑問点があると考えていますが、では規制改革会議の皆さんと同じように、なぜ私は教育委員会制度の廃止をストレートに主張しないのかということですが、それは日本の地方自治体のシステムをどう評価するかにかかわることだからです。

つまり、首長と地方の議員が住民の直接選挙でもって選ばれる。そして、首長が圧倒的な権限、執行権限を持ち、それを議会がチェックするというふうないわゆる二元代表制の仕組みというのは、実はこれはアメリカでもないし、欧米とかヨーロッパでもない。極めて私は例外的な仕組みではないかと思っています。なおかつ日本の大きな特徴は、二元代表制と言いながら首長の権限というのは圧倒的に強力であるというようなことで、地方の議会は政治勢力等々の均衡とかいろいろ駆け引きもありますけれども、基本的には地方議会が極めて強い首長の権限というものをチェックし、抑制するように機能していないというところに一番大きな問題があるのかと考えています。

ですから、こうした首長の権限が極めて強くて独任制の首長に権限が集中しているような日本の地方システムの現状を考えた場合に、そうした首長の権限集中と一元的な決定を抑制して、自治体の政策決定と行政運営を多元化する。そういうふうな仕組みとして行政委員会というのは必要であるし、私は分権改革が進めば進むほど首長の権限がこれまでで以

上に強化されるということを考えますと、これまで形骸化されている行政委員会というのはむしろこれからまさに行政委員会の本来の役割というものが高まるのではないかとこのように考えています。

それで、西尾先生とか、伊藤先生がいろいろ廃止論を含めて議論されたと思いますけれども、行政学者とか政治学者はすべて教育委員会制度廃止論かというところを決してそうではなくて、今言ったような文脈の中でむしろ分権改革が進めば進むほど首長の権限集中と一元的な決定を抑制して多元化するという意味で、教育委員会も含めた行政委員会の役割はむしろこれから本領発揮、正念場だというふうなことを主張する行政学者、政治学者が多いということは御理解いただければと思います。

例えば、ではイギリスではどうか。イギリスの場合には教育委員会のような制度というのはありません。これは時間がありませんので、2ページの真ん中から下を読んでおいてください。

それから、3番目のなぜ教育委員会制度が機能しないのかということですが、教育委員会の目的というのは今、言ったように首長の権限が強い。それを抑制し多元化するという考え方と、もう一つは住民本位、住民参加の教育行政を進めるということで、教育議論というのははっきり言ってどなたでもできます、国民皆教育評論家と言われているくらい、教育については多様な意見というものがあります。多様であるからこそ慎重に集約して意思決定を執行するという考え方です。また、教育行政というのは教師を含めた専門家の支配というのが非常に強いわけですので、そういう専門家主導の教育政策決定や行政能力をチェックする。そして、住民本位の教育行政を進めるという考え方。この3つの考え方が実現したのが日本の教育委員会制度であったのかと思います。

ただ、問題は、今のこのような仕組みを余りにも丁寧に措置するというような考え方に基づいて、首長と教育委員会との関係ないしは教育委員会の決定は教育委員全員の合意に基づくという、合議制というのは別に多数決を排除しているわけではないですけれども、ただ、教育の論理というようなことでできる限り全会一致で教育委員を運営するというのが内部的な自己規制とか、あとは教育長と教育委員会との権限関係というものは教育委員会が上にあるはずなのに、実態的には教育長のアドバイスによって教育委員会が政策決定し、教育委員会が政策決定した内容を教育委員会の指揮監督下で教育長が行政執行するという二重、三重に相互抑制が効いている。

この3つの相互抑制が余りにも強くなり過ぎて、関係者が動くに動けない。いろいろな問題があっても迅速に政策決定できない、ないしはだれが教育行政の責任者なのかというように責任所在とか権限の所在が不明確になっている。

ですから、何をどう改革するかということの大きな議論は、今、見てきたところの余りにも二重、三重に相互抑制が効いている教育委員会の仕組みをもっとシンプルにして、責任と権限の所在を明確にしていくことだと考えます。

教育委員会制度の廃止論については、大きく分けて2つあります。1つは行政学者の新

藤さんのように、この方は実際の責任と政策決定の正統性は住民から直接選ばれる、つまり住民公選でもって選ばれる首長が正統性を持つんだから、そこに全部集約するということでいいんだという立場です。

それに対して、ここのヒアリングでもお話になったかと思いますがけれども、元志木市の穂坂さんも一応廃止論者ということで教育委員会廃止論の本を出しています。ただ、内容をよく読んでみますと、決して教育委員会の廃止論ではなくて、教育委員会と言っても狭義の教育委員会、つまり「素人」教育委員の合議制委員会が問題で、それを廃止するというふうなことでして、教育長の下で素人の教育委員会ではない別の参加システムとしての教育審議会というものを設置して、独任制の教育長の下で教育行政をする。それをチェックする仕組みとして合議制の「素人」教育委員会ではなくて、20人程度のより広範な住民参加を保障するような教育審議会でもって専門家で独任制の教育長をチェックする。そういう仕組みを代替案として提案しているのが穂坂さんの改革論でして、これは決して廃止論ではなくて今の教育委員会制度のいわゆる見直し案というふうに考えた方がよいのではないかと思っています。

ここで穂坂さんは3ページの下の方から、いわゆる合議制の「素人」教育委員会は何が問題かということを描き出されていますけれども、私もこの指摘については全く賛成です。基本的には私もこういうふうな認識に立っています。そういうことで、私は合議制の「素人」教育委員会の役割というのはもっと限定すべきだと考えています。

次に4ページの下で、日本の教育委員会制度を創設する上で非常に大きな役割を果たしたアメリカの教育委員会制度について少しお話させていただきます。教育委員会というのは、日本だけではなくてアメリカと韓国にもあります。ただ、それぞれ教育委員会と言っても全然形態とか中身が違いますので、韓国の話をしてもいいんですけども、時間がありませんので、一番ストレートにアメリカの教育委員会制度が日本の教育委員会制度に大きな影響を及ぼしていますので、米国の教育委員会制度を中心にしてお話をし、その比較の中で日本の問題点は何かということをお話させていただければと思います。これも時間がないのでポイントだけお話をさせていただきます。

1つは、今日は州レベルの教育委員会ではなく地方学区の教育委員会だけお話させていただきます。地方学区というのは、これも皆さん御存じかと思いますがけれども、日本のように一般行政と同じではなくて、一般行政府と違って教育だけ、義務教育の設置運営だけ行うという特別区として地方学区というものがアメリカでは設置されています。その95%がいわゆる住民の直接公選で教育委員が選ばれます。あとは、ニューヨークを含めて大きなところは首長が任命する。これも後で時間があれば最近の動きとして御紹介したいと思います。

教育委員の選出についてはやはりバランスをとということで、ここに書いてあるようなさまざまな条件が規定されています。特に面白いのは生徒、主に高校生ですけれども、高校生の代表として教育委員が含まれるということもかなり多くあります。

もう一つは、教育委員の数も日本みたいに一律ではなくて、やはり7人から9人以上ということで、これもかなりバラエティに富んでいる。州レベルはもっと教育委員の人数というのはバラエティに富んでいます。

任期についてはたしか日本と同じように4年が多いんですけども、4年未満とか5、6年というものがあります。州教育委員会は更に多様で、3年から9年となります。

ただ、これも一昨年、昨年、アメリカの調査に行ってきたんですけども、任期が4年というようなことですが、アメリカにおける教育委員というのはかなり地域的なステータスが高くてかなりハードな仕事をしていますので、地域の例えばPTAとか、ボランティア活動とか、教育のさまざまな経験をされた方が教育委員になるという方が多いんですけども、そういう実績のある方は15年、20年連続して教育委員をやるということも珍しくない状況のようでした。

「教育委員選挙の投票率」ですけども、およそ5%から25%、アメリカの大統領選挙の投票率は55%から60%だと言われているので、それと比べてもかなり低い割合になっています。

ただ、これも私はいろいろな方にお伺いしたいんですけども、日本ではこういうふうな投票率であれば、戦後初期の公選制教育委員会のように皆の関心がないから廃止すべきだという議論はすぐ起こるけれども、アメリカでは何で起こらないのかと聞いたら、やはり常に開かれているということが民主主義の原点だということと、何か事が起これば投票率は変動するというのと、この教育委員の選挙は子どものいない家庭も含めた投票率ですので、教育委員の選挙の投票率は子どもがいる、ないしは子どもを学校に通わせている親が投票すればいいので、この投票率の低さというのはそういう意味では余り関係ない。そういうようなことで教育委員会を投票率が低いからということで廃止しろというような議論はほとんど起きていないという話を聞きました。

あとは「教育委員の身分・給与、属性」ですけども、ここに書いているとおり、だれでもなれるということではなくて、やはり地域の実績を積んだ、功績を積んだ方がなる例が多いということと、もう一つは日本との違いは40歳から50歳代の教育委員がアメリカでは圧倒的であります。それに比べて日本の教育委員というのは60歳以上が65%ということで、やはり違うと思います。

給与・報酬は無報酬で、せいぜい会議出席のための交通費とか日当が出る程度が普通です。ただ、大きな学区ないしは金持ちの学校は、普通の公立学校の教員からそれ以上の給料が支払われているところもあります。例えばアリゾナなどは割と裕福な学区ですが、あそこはちょっと忘れちゃったけれども、日本円に換算すれば500~600万円前後の給料が払われているという話を聞きました。

あとは「学区教育長の選出」です。これは基本的には「素人」教育委員会が選出するのが一般的です。選出方法についてはいろいろな形があります。これも後でまた言いますけ

れども、実は「素人」教育委員会の最大の仕事は何かというと、自分たちの地域の教育課題を担ってくれる「専門家」教育長を全米からリクルートすること。そして、そのリクルートした教育長と契約をして、4年間どんな仕事をするかということをチェック、評価して、非常に業績があれば契約更新、業績が上がらなければ解雇する。それが実は学区教育委員会の基本的な仕事でして、これもやはり「素人」教育委員会と「専門家」教育長との区分けを考える際の非常に大きな参考になるのではないかと思います。

「教育委員会の活動」ですけれども、アメリカの教育委員会も基本的には日本と同じように学区段階では月2回程度かそれ以上です。

ただ、月2回と言っても1回の会議が非常に長くて、私が直接訪問したモンゴメリー学区の教育委員会は朝から晩まで1日かけてやるとか、あとは夕方の数時間とか、そういうことで月2回程度というようなことです。

ただ、この正式の定例の会議以外に実は教育委員というのは日常的にさまざまな活動をしていまして、これも本当に私はびっくりしたんですけれども、無報酬にもかかわらず、これはモンゴメリーの例ですが、例えば教育長が毎週木曜日に朝から晩まで教育委員会の事務所にいて、そこに一般地域の住民とか教育関係団体の方が来て、教育委員長は住民等の要望を聞く機会を設けるとか、或いは、教育委員は幾つかの学校に責任を持たされ、そこでやはり定例会議以外に日常的な会合をしながら、学校・地域の教育課題は何かということを集約する活動というものを極めて精力的にやっているというのが印象的でした。

次に、6ページです。ただ、そうした教育委員とか教育委員長の仕事というのは決してその学区教員委員の個々の活動だけでサポートされているのではなくて、実は教育委員会事務局とは別なんです、そういう教育委員の仕事を支える専門の職員、サポートスタッフというのが教育委員長や教育委員に配置されているというのも極めて大きな特徴です。すべての学区でそうした教育委員の活動を支える専門スタッフがいるかということ決してそうではなくて、やはりお金のかかることですので、大体生徒数2万人以上のような大規模学区が基本だと言われていました。

また、もう一つ面白かったのは、教育委員の仕事をさまざまに支える、つまり全米レベルの連合組織というのがあって、そこがさまざまな調査研究や機関紙を発行したり、ないしは教育委員の研修を目的としたワークショップをさまざまに開催していたり、あとはいろいろな学区の教育委員会が教育長を全米からリクルートするわけですけれども、やはり自分たちが持っている情報というのは不足していますので、こういうふうな全国的な組織に教育長の候補者をお願いしてリクルートするとか、そういうふうな仕組みもありました。ですから、学区の教育委員会の活動は非常に活発ですけれども、それをサポートするサポートスタッフとか、全米のそういう組織もきちんと連携を取りながらやっているというのが極めて大きな特徴かという印象を受けました。これはアメリカのボランティアの大きな、いい例ではないかと思います。

最後ですけれども、これは日本の教育委員会を考える際に大きなポイントになるかと思

いますが、「専門家」教育長と「素人」教育委員会の役割区分と権限」というものを明確にすることは極めて重要ではないか。

アメリカの教育委員会というのは先ほど言いましたように、最も重要な仕事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、何がここでは重要なのか、何を優先して取り組むかというアジェンダ設定と、基本的には大綱的な方針づくりをやるというのが「素人」教育委員会の仕事です。そのために教育委員というのは地域住民と精力的に対話をやったり、公開の場で地域の教育政策の優先順位を決定したり、審議をするというようなことを極めて重視するというようなことです。

のようなアジェンダ設定や大綱的な方針づくりを決定した後、では具体的にそれをどう進めるかについては、「専門家」教育長を採用してそこと契約を結んでやるというようなことですね。それをやった上で、4年間仕事をした上で評価をする。その情報というものを地域住民に公表して、今の教育長を再契約する、ないしは解雇するかということを決するというので、「専門家」教育長と「素人」教育委員の役割分担は極めてメリ張りのついた形でもってシステム化されているというのは日本でも考えるべきではないか。

先ほど言いましたように、日本の教育委員会というのは素人で非常勤で兼業で月に1、2回しかやらない教育委員会に教育政策や教育の権限、決定権が全部ありますから、そういう建て前と本音のところはやはりずれていますので、それをこういうアメリカのように建て前と本音を明確にストレートにした方がいいのではないかとということです。

以上のことを踏まえて、総括として具体的な改革課題です。

1つは6ページの(1)で今、言ったような話です。「素人」教育委員と「専門家」教育長の役割区分を明確化する。そのための法制整備をするというようなことです。

2つ目は、自治体首長の役割責任と教育委員会・事務局との連携・協力体制を構築するということです。今の地教行法とか教育委員会制度の仕組みは、法律上は、自治体の義務教育行政に対する首長の権限や責任が厳しく限定されております。やはりこれはまずいのではないかと。自治体の最高責任者で住民から直接選ばれる首長は、やはり住民代表の正統性というものを体現した存在ですし、予算編成権、条例案の議会提案権等を含めているような権限を持っています。これが教育行政に生かされないというのは問題であるということで、私は地教行法等々に首長の自治体における義務教育の責任、権限というのは明確に明示していいのではないかと。そのことを前提とした上で、教育委員会と首長との連携・協力のルールや仕組みをつくる必要があるのではないかと考えます。

ただ、首長のそうした責任や権限を明確にすることを推奨するんですけども、それとの関係で教育委員会の独立性というものを今以上にそういう意味では強化して、首長と教育委員会と対等的な緊張関係を生み出す仕組みも必要である。そういう点で、教育長の選任権というのは今の首長ではなくて教育委員会に付与する。そういうふうな見直しも必要ではないかというようなことを考えています。

あとは時間がありませんのでこれも簡単な説明ですけども、教育委員会の人事権です。

実は、委員会の事務局の行政職というのはほとんど首長部局の一般行政職員が定期的な人事交流で配置され、2年、3年して教育委員会からほかの部署に帰るということをやっています。こういう人事はある面では必要ですけれども、一面では教育行政の専門性というものが蓄積されないという問題もあります。そういう点では、そういう一般行政との人事交流に乗らない教育委員会事務局固有の行政職の確保ということも必要ではないか。

例えば、京都市はまさにそれをやっている特異な自治体でして、京都市の教育委員会は一般行政部局との人事交流はありません。最初から教育委員会事務局の行政職の任命権は教育委員会が持っています。それで、教育委員会に採用された職員はその後20年、30年教育委員会の事務局で働くということで、教育行政のプロを養成するというふうなことを自負して、京都市の場合はそんな仕組みをとっています。これについては長所、短所あるわけですが、ただ、日本の教育委員会事務局の行政職の人事ローテーションというのはほとんどが一般行政部局との人事交流が主流ですので、これは何らかの形で部分的には見直す必要があるのではないかと考えています。

3つ目は、教育委員会の弾力化です。これは私の主張ですけれども、教育委員の数とか運営とか権限とか役割は地域の実情に即して自由にやっていいのではないかと。それによって教育委員会の仕事が地域によって多少変わってもいいんじゃないか。例えば、教育委員会は教育政策の決定などをしなくて、地域住民の教育行政に対するいろいろな異議申立てを受け付けるようなオンブズパーソンの機能を持った教育委員会があっても私はいいと思っています。そういう多様な教育委員会の役割を地域の実情に応じてつくり出していくということも必要ですし、教育委員の数を増やすことでも今以上に多様な委員会の活動ということも可能であるかと思っています。教育委員の選出方法もある程度多様であっていいし、いろいろな組合せの中で違った選出方法で選ばれた教育委員が教育委員会を構成するというのもあっていいのではないかと考えています。

最後ですが、先ほどからアメリカの「素人」教育委員会のすばらしさみたいなことをいろいろ話してきました。ただ、アメリカの教育委員会がアジェンダ設定とか、地域の教育課題は何かという大綱的な方針を決め、その実現については「専門家」教育長にそれを委任する。契約して、その仕事ぶりを見て後で評価して解雇するか、再契約するかを決めるというような話をしましたが、そういう素人統制が健全に機能している基盤は何かということ、もう一方ではそういう「専門家」教育長の社会的なステータスとか、「専門家」教育長の社会的信頼というものがあって初めてアメリカの「素人」教育委員会というものが機能しているのかなということを感じました。

その点では、日本においてはそういう教育長の育成、資格等々についてはほとんど何もありませんので、この辺りも教育委員会で考える際、視野に入れておくべき課題なのかなとは考えております。

ちょっと予定よりもオーバーしてしまいましたすみません。

事務局 ありがとうございます。では、先生方からお願いします。

戸田専門委員 では、よろしく申し上げます。どうも今日はありがとうございます。教育学と教育行政の両方に精通しておられるわけで、大変機能的にもわかりやすい説明をいただきましてありがとうございます。

私は教育現場に長くいたものですから、先生のお話や提言が大変よくわかるんですが、その中で1つ、いわゆる「素人」教育委員会、レーマンコントロールに徹底した「素人」教育委員会が、その専門家の教育長を完全にコントロールするようなシステムにするというのは最終的には非常にいいんじゃないかというお考えだったんですね。

アメリカの場合も、いわゆる「素人」教育委員会の委員がかなり日常的に、これは州によって違うんでしょうけれども、先ほどの先生のお話ですとモンゴメリーですね。かなりこの教育委員は富裕な階層でないと成れないというか、ほかに職業を持っていたらできないわけですね。その点が1つです。

小川教授 今日お話をしなかったんですけども、アメリカの場合は学区の教育委員の選び方というのは95%選挙です。それで、実はすべてうまくいっているわけではなくて、投票率が低いことも問題ですが、もう一つはそういう選挙に有利な組織とか、そういう選挙等々に時間を割けるような層には有利で、残念ながらマイノリティとか貧困層の要望が選挙でもって実現するという事はかなり難しいのは事実です。

戸田専門委員 そうすると、ある程度豊かな生活をしていて、朝から晩まである意味では教育業務に関わるような方でないとなかなか成りませんね。

小川教授 でも、仕事を持っている方もかなり多くいます。ですから、基本的には夜の教育委員会議の開催等の工夫などもされています。

戸田専門委員 日本の場合、もしそういうレーマンでほとんど教育委員を占めるとする場合は、やはり非常勤で月に1回とか出るということでは、事実上、教育委員会事務局、つまりプロの教育長以下のコントロールに、逆にコントロールされてしまうのが現実だと思うんですけども、その辺はどういうふうにお考えなのでしょう。教育委員がもう少ししっかりその教育行政、教育業務に関わって、その事務局を指導することができるような何か具体的な方法と申しますか、その点についてはいかがですか。

小川教授 私もいろいろな教育委員会の仕事をしていますし、教育委員の方とも仕事をしているんですけども、教育委員一人ひとりの能力とか見識を見ると、非常に素晴らしい方が多いんです。そういう素晴らしい教育委員の方が教育長とか事務局と対等にわたり合いながら、ある部分についての政策決定を「素人」教育委員会が決定するという事はほとんど難しいです。

そういう点で、教育行政といえどもかなり専門的な知識が必要ですし、そうした教育委員会をバックアップする地域的なサポートがないと、強く教育長とか事務局とわたり合うというふうな政治環境がつかれないし、もう一つ大きいのは首長の任命でもって教育委員が選ばれるというふうなことで、なおかつその選ばれた中で教育委員会が教育長を選べるわけではなくて、初めから首長が指定してやりますので、そういうふうないろいろな政治

的なバランスの中で、個々人から見ると非常に見識があるんだけど、全体としてやはりシステムとしては動いていないということが生じているわけです。

ですから、それをやるためには専門的なところでの議論を事務局とか教育長とやり合っても、私はこれは勝負がつくのかなと。そういうところに「素人」教育委員会の役割を求めのではなくて、やはり地域の教育問題とか政策課題の優先順位は何かとか、このことについてもっと教育長、教育委員会は熱心に取り組みとか、その辺のアジェンダ設定の優先順位とか基本方向を「素人」教育委員会が決めるというところをしっかりと地域のサポートでもってやる。そこで地域的なサポートを背景にした政治力でもって教育長、教育委員会事務局とわたり合うという関係をつくる方がいいのではないかとということです。

もう一つは、今の5人という教育委員は勢力としても中途半端です。ですから、例えば10人とか15人くらいの教育委員があってもいいんじゃないかと思っています。

戸田専門委員 それからもう一つは教育委員の構成で、まさに先生がおっしゃったように「素人」教育委員会、だから教育委員は絶対レマンでなければだめだと。しかし、現実には教員上がりがいっぱい入るわけですね。ですから、その教員上がりをどうやって規制するか、あるいは規制しなくてもいいのか。その辺の関係はどうですか。

小川教授 私は、教育委員の数を増やすということの趣旨の中には、従来の場合には素人ということがすごい尊重されていますけれども、今度は教育委員会に何を期待するか。つまり、政策立案能力とか、そういうことを期待するということであれば、教育委員の数を増やして、その中に専門家を入れるということがあっていいと思っています。

そういう専門家を軸にしながら、地域のいろいろな教育問題についての検討をするような常設の委員会を、委員会の中につくるんです。これはアメリカでやっていることでして、そういう専門家と素人と事務局が入った地域の重要課題についてのワーキンググループを常設委員会として委員会の中につくって、そこで政策立案を練り上げる。それを委員会全体にかけて政策決定するということはあっていいと思っています。

ですから、委員の数を10人とか15人くらい増やせばそうしたことは実際に可能ですし、教育委員会というのは「専門家」教育長をチェックするという消極的な役割だけではなくて、政策立案をやるというふうな役割を期待するのであればそのようなことを実際にやっているところもあります。例えば、愛知県の犬山市の場合には教育行政とか教育方法の専門家が教育委員や事務局の中に入りました。そのことによって、専門家と教育委員の間でのやり取りというものが非常に活性化して、かなり政策立案能力が高まったという話も伺っています。

戸田専門委員 それでは、いわゆる元教師なり初中教育機関の教師ですね。小・中・高の教師だったものが教育委員になることについては、別にそれほど規制する必要はないとお考えですか。

小川教授 その必要に応じて、役所に応じて、地域、地域によって状況は違いますけれども。

戸田専門委員 今、一番問題になっているのは、制度的には先生のおっしゃるとおりだと思うんです。だけど、機能的には現職の教師集団と、それから元教師が一体化して非常に大きな力を持って日本の教育を、早く言えば下から、あるいは裏から動かしているわけですね。ですから、これを崩さないと結局、日本の教育は変わらないんじゃないか。

私はそれを「教育しがらみ共同体」と言っているんですけども、これが学校で学ぶ学習者の利害とか立場に立っているというよりは、教師や元教師の利害や立場に立って、例えば文部科学省からくる政策でもそこでいろいろフィルターをかけて自分たちで都合よくねじ曲げたりする。これが非常な問題だと思うんです。

だから、私は教育委員会制度を考える場合も、教育委員会制度全体が学習者の立場に立てるような方向にするには制度的にどういうふうに改革したらいいか。そういう視点から考えてみたいし、先生にも是非そういう視点からどういうふうな改革をすればいいかということをお聞きしたいんです。

草刈主査 先生がおっしゃっている専門家というのは、教師上がりとか、教師のしがらみ共同体というのではなくて、むしろ学問的に、あるいは第三者的に教育を専門に勉強されている方とか、そういう方を意味されていると思うんですが。

戸田専門委員 だけど、量的には「しがらみ共同体」は全国津々浦浦おられるわけですね。

草刈主査 そのしがらみの方は打破しなきゃだめですね。

戸田専門委員 結局そういう問題があると思うんです。量が多いものだから。他方、教育についての知識がありながら、しかも現状の教師集団や教育の在り方に批判的な方で専門的な知識のある方というのは非常に少ないわけです。そうすると、やはり専門家となると元教師を入れてしまうのが早いかなというような話になってしまうんですね。現実には全国の多くの教育委員の何%が教師上がりです。

それで、先ほど先生は平均年齢 60 歳以上がおっしゃったと思うんだけど、元教師だと思っんです。だから、これはその人たちが入ることのメリットよりも、排除した方が非常によい効果があると思います。

小川教授 趣旨はわかりました。多分、私もそこが今の教育委員会制度の根本的な問題だというふうには思っていないのでしたので、ただ、御指摘のようにそれは重要な検討課題かと感じました。

戸田専門委員 そういうふうに制度設計をなさったり、制度的にお考えになる先生のような教育行政学のお立場の方が、やはり現実の教育行政の現場の現実の様子を実態に合うような制度設計を考えていただかないと、結局ねじ曲がっちゃうんですね。

草刈主査 話は変わりますが、2つ伺いたいんですけども、アメリカの場合の教育委員会の構成というのが要するに教育特区みたいになっていて、つまり普通の行政単位とは違うということですね。それだとすると、そういうところに事務局を設定したり、教育長は契約関係ですね。ですから、当然報酬がかかるということなんだけれども、そういう理

解でいいんですか。

小川教授 はい。

草刈主査 そのときにその予算みたいなもの、つまり相当お金がないと動かないわけですね。だから、教育委員会に報酬を払わないのはいいいんだけど、しかし、事務局とか、そういうものを置けば置くほどコストはかかるわけで、その辺はどういうことになっていますか。

小川教授 一般行政とは違うということで、アメリカの場合は教育だけにそうした特別な形をとっているのではなくて、消防をおくためにいろいろな自治体とか集まってとか、いろいろな特定の行政サービスで簡単につくっちゃうんです。それと同じような発想で、義務教育の設置運営については一般行政で統括するよりも、3つ4つ隣接しているこの辺の一部のところを連合して義務教育を設置運営した方がむしろ効率的だというふうに考えればすぐつくっちゃうんです。それと、これもやはり一般行政と違ってその特別の教育学区には議会もありませんので、義務教育の政策決定するための教育議会みたいなものをつくるわけです。それが教育委員会ですし、それに要するお金は教育税という目的税をかけることができることになっています。それは財産税を中心にして。

安念専門委員 日本で言えば固定資産税ですね。

草刈主査 それを予算に充てると。

小川教授 そうですね。その税率とか何かについては住民投票で決めます。

それで、今アメリカの話が出てきたのでお話をしますと、地方の場合にはまだそういう特別学区ということで一般行政区と違った教育学区があるんですけども、大きな都市圏は一般行政区と学区が大体同じようになり始めてきていまして、そういうところについては教育税を課けないで、一般行政の一般予算の中から教育予算が編成されて捻出されることになっています。そうした背景で、最近、地方学区でほとんど住民の直接公選でもって教育委員が選ばれるという直接公選制度だったんですけども、都市圏を中心にして一般行政区と学区が同じであるし、予算も同じなのに、何で教育委員会だけ首長から独立するのか、一般行政から独立するのか、非効率じゃないか。それを統合しようということと、あとは市長の教育委員会に対する関与を強めようじゃないか。テイクオーバーという意味ですけども、そういう動きが都市圏を中心にして強まっています。

これは教育委員会の廃止ではないんです。いわゆる公選制の教育委員会に対して、市長が自分の意向に沿って行政を考えてほしい、ないしは一般行政と教育委員会のバランスを考えてほしいということで、教育委員の全部を任命したり、教育委員の一部を任命したり、教育長だけを市長が任命するとか、それはいろいろな関与の形はかなり違いますけれども、そういう動きが今、出始めてきて、アメリカでも教育行政の独立制と一般行政と教育行政の関係ということについては、今、日本は教育委員会の議論はありますけれども、アメリカでは今そういう形で議論が起きています。それは非常に面白いことでした。

ただ、市長の教育委員会に対する関与を強めると言っても、日本でもやっている任命制

に変えるということなんです。それを推奨するコロンビア大学の政治学者と話をしたんですけれども、日本の話をしたら、自分が考えている理想の形はまさに日本の任命制教育委員会制度だというようなことを言っていました。

草刈主査 ただ、アメリカの場合は各地域、地方でどういう体系が一番いいのかというのは自分たちで決めますから、これは慣行的に違うと思うんです。日本の場合、5人とか、法律で決められてしまっている。だから、地方でそういう地域に一番フィットするようなものをどうやってやるかというところは余り考えない。要するに、一つの流れというか、法律の中で国の行政の枠組みでやってしまうということが違う。

小川教授 ですから、先ほど言ったように、私は、今回、地教行法の改正の動きがありますので、この機運を重視して、地教行法をできる限り最低限の標準法にして人数とか運用とか役割等々については実際には自由に決めるようにする弾力化の方向というのを規制改革会議は推していただけないかという思いがあるんです。

戸田専門委員 私はこう考えるのです。制度的には確かに先ほども申し上げたようにおっしゃるとおりなのですけれども、今、例えば私どもの方では学校選択制、いわゆるバーウチャー制とか、あるいは教員評価だとか、そういうものが学習者の権利を拡大するためには非常に大事なことから、そういうシステムを取ろうと考えているわけです。もちろん文科省にもそれは要求しています。

その場合、だれが一番反対するか。おわかりのとおり教員集団なんです。ですから、例えば国が仮にそういうことをやろうとして文科省が各自治体教員にそういう指導・助言をする、あるいは通達をする。そうすると教育委員会は、これをやることは果たして現場の学校で受け入れられるかなということをもまず考える。その場合にだれが受け入れるのか。つまり、学習者にとって良いことでも教員集団が多分反対するだろう。それではこれはやはりやめておこう。しかも、教育委員会から教育委員会事務局の多くは教師の仲間ですから、仮に国が地域住民やそこで学ぶ学習者にとってためになる政策をしようとしても、結局、それは教育委員会ですらそういうものを薄めたり、跳ね返したりする。現実にはそういう役割を果たしてしまっている。

この間もNHKのBSの討論会に出たのですけれども、教員を評価をする。だれが評価するかというと、もちろん児童・生徒や保護者が評価する。あるいは、学校はもちろんそこで学ぶ者が選ぶ。こういうものに対しては教員は、たいてい反対です。それから、教育学者も多くは反対です。先生はどうかわかりませんが。そして、文科省は賛成する。だから、はっきりしているんです。

そして、実際の教育行政に大きな影響力を及ぼしているのは教師集団及び先ほど言いました「教育しがらみ共同体」ですから、これはある意味では妨害しているんです。それは完全に利益が相反するからです。相反すると教員が考えるからです。実際はよい教員にとっては反していないと思うんですけれども、そういうところがやはりネックになるものですから、そういう現実をどういうふうに変えればいいのかということは教育委員会制度を変

えるときの一つのポイントでもあるとは思っているんですけども、その点についてはいかがですか。

小川教授 その問題と教育委員会制度の改革がストレートに結び付くかどうか、私は疑問です。教育長とか教育委員の構成メンバーとして、そういう現職を含めた教職員を外すとかというのは確かに方策として検討すべきと考えていますけれども。

戸田専門委員 教育委員会の制度にしる、国の制度にしる、その制度というのは国民や当事者のためにあるわけでしょう。ですから、学習者や地域住民のためにならない制度であれば、それはやはりなくすなり、あるいは改革するなり、改編するなり、それは上からの視点ではなくて下から役に立っているのかどうか。あるいは、逆に邪魔になっていないか。そういう観点から見て、私は考えるべきだと思うんです。

小川教授 教育専門集団の影響力を排除するか云々というふうな議論は、教育委員会制度で対応できる部分と対応できない部分がありますね。ほかの方策を考えてみて、私は教育委員会制度というのはかなり限定された仕組みで、地域の政策決定をするのは教育委員会というそれなりの存在がありますけれども、教職専門集団の排除という目的で教育委員会制度をどう改革するかについての議論は今かなり限定されたものでしかないのかなと思っていますけれども。

戸田専門委員 アメリカのように、ある程度地域住民が自分たちで学校をつくって教員を雇ってというような伝統のあるところはいいですけれども、本当は納税者が学校を運営し、実際はその教員を雇っているわけです。ところが日本では逆で、雇われている方の学校や教員やその背後にいる教育委員会が学習者や地域住民を支配しているような形に現実にはなっていますね。この構造を引っ繰り返すためには教育委員会をどうすればいいかというふうに私は考えているんですけども。

福井専門委員 先生のお考えの中で、首長と教育委員会との関係はどういうふうにあるべきだというお考えですか。

小川教授 これも既にお話をしたんですけども、私は今の地教行法の規定ははっきり言っておかしいと思っています。つまり、義務教育についての首長の権限というものが極めて限定されていて、教育、財産の取得とか、競業再編成とかですね。ですから、私は地域における義務教育政策とか教育行政の運営の最高責任者は首長である。そのことはきちんと明示すべきかと思っています。その上で、先ほどから日本の地方自治体システムとして首長の権限が極めて強いので、それをどういうふうに抑制しながら多面的なバランスのいい教育行政をするかは、首長の権限を明確にした上でいろいろな仕組みを考えるべきです。

ただ、政治的な中立性とか何とかという理由でもって首長のそうした多様な可能性というか、行政、政治的な資源とその可能性を義務教育の議論から排除するということは論外だ、問題だというふうに考えています。

福井専門委員 今は首長ではなくて教育委員会に執行権限がございますね。それは最終

的な執行権限なり、責任の所在は、首長にあった方がいいというお考えですか。

小川教授 首長と教育委員会とでどういうふうな権限配分をするかというのは少しは検討を要することかと思えますけれども。

福井専門委員 今は国の法律で首長に置くことは認められていないわけですね。そうすると、そういう国の法律は変えて、教育委員会でなくて首長が責任を持ったり、権限行使ができるようにもなし得るようにすべきであるという御主張ですね。そうしますと、それは自治体ごとに判断するということですか。

小川教授 国レベルの地教行法では最小限度の規定をした上で、もちろんどういうふうな形態でやるかは地方に任せるということです。

草刈主査 ただ、暴走するとか、そういうことについてのチェックはきちんとやらなければいかぬということは言っておられますね。

福井専門委員 穂坂さんなどはたしか任意設置でいいというお考えだったと思うんですけども、それに近いようなお考えですか。

小川教授 穂坂さんの考え方というのは、私が主張する地教行法をできる限り標準化して権限とか運営等を弾力化していくという改革方策で十分対応できると考えています。

福井専門委員 置かなければいけないところは残すということですか。

小川教授 今の日本の自治体のシステムというのは余りにも首長に権限集中し過ぎているので、そのブレというのは.....。

福井専門委員 それを置いた上で、執行権のすべてをゆだねるかどうかは自治体の選択にする。そうすると、例えば自治体の判断で、執行権は首長にあるけれども、教育委員会是一种のコントロールの意味での審議会的な形で運用するということもあり得るということですね。

小川教授 あり得ると思います。

安念専門委員 そうすると、恐らく穂坂氏の御主張と実態の上ではほとんど変わらない。私どももそう思っていて、まともな首長であればまるっきり自分がストレートに教育をやる。日の丸がどうだの、くだらないばかりみたいなやつはいますけれども、そういう人でない限りは何かクッションを置くのは当たり前の話であって、実態においてはほとんど変わらないだろう。

ただ、今のアメリカの制度の御紹介で非常に印象深かったのですが、やはり教育委員会というのはアメリカでは取締役会だと考えられているらしい。つまり、社長さんというのは執行権限を持つ。これは教育長ですね。社長さんの役割はもちろん株主にできるだけ多くの配当をすることなんですけど、直接の一人ひとりの株主が社長さんのパフォーマンスを監視し、評価することはできないから、そのための監視役として取締役会を置くわけですね。あくまでもステイクホルダーのために取締役会がある。

日本の場合、教育委員会がだれのエージェントなのかがわからない。それは公益のためというような言い方はナンセンスです。実際には何も言ったことはやらない。本当はユー

ザーのエージェントなんだという位置付けが非常にあいまいだと思うんです。

例えば、教育専門家集団とか行政集団というのは終身雇用制度の下であれば、個々人がどんなに立派な人でも必ず組織経験を追求するようになるんです。それは人間としての習性なのであって、それはやめろと言ってもできないに決まっているんです。だから、そのことを前提とした上でできるだけユーザーのために働かせるようにするために、ユーザーのエージェントとして教育委員がいるんだということでないとは私はおかしいと思うんですが、そのこのところはどうもはっきりしていない。

小川教授 それでは委員の選び方が中途半端ですね。例えば直接公選というときは、は無報酬でもあれくらいのエネルギーですね。

福井専門委員 公選についてはいかがですか。日本で公選制を復活することについて。

小川教授 実際にやれば良いと思うんです。ただ、国レベルで一律で公選をやることは成功しないと思います。

福井専門委員 任命制か公選制かは自治体の判断にゆだねるべきであるということでしょうか。

小川教授 その間にいろいろな選択肢がありますので、そこも工夫をすればいろいろな自治体がおもしろい工夫をされるのではないかと思います。

草刈主査 さっき言われたことは非常に面白かったですけれども、アメリカで投票率が5%から20%、代議士を選ぶんだったら何だこれはということになるけれども、実際に関心のある人が子どもを持っている人だ。そうすると、その全体の割合から言うと恐らく25%から50%、もっと上になるかもしれない。そのこのところは余り日本のマスコミ的な理由でそれをつぶしてしまうというくだらないことはアメリカではやっていない。日本でも、もし公選制をするならばそれは絶対考えるべきだと思いますね。

安念専門委員 株主総会の出席率と同じです。だれも来ないじゃないか。だから株主総会はナンセンスだという議論がナンセンスなのと同じです。

事務局 お時間の方がありますので、本日はこれで終了させていただきたいと思います。

安念専門委員 これにお懲りにならず、どうぞ今後とも御指導ください。

草刈主査 大変重要なお話をいただいて、我々も引用すべきこともたくさんございました。ありがとうございました。

小川教授 お願いですけれども、廃止論より地教行法の弾力化の方がよほどインパクトがあると思いますので、是非そのことも。

安念専門委員 我々は別に廃止論ではないんです。自由にさせてくださいといっているだけです。

草刈主査 単純にやめてもいいということでは全然ありません。

では、どうもありがとうございました。