

「将来を見据えた北海道教育の在り方について（提言）」

—たくましく、健やかに、北海道の未来を担う子ども達へ—

（前 編）

2015年3月16日

特定非営利活動（NPO）法人
北海道地域政策調査会

はじめに

北海道の教育を支える地方教育行政の在り方について

1 提言の目的

行政改革、特に地方分権（地域主権）や規制緩和が進められていく中で教育改革も進められてきた。特に、第1次安倍内閣は、「教育再生」を唄い歴代内閣のなかでも積極的な姿勢を示していた。その傾向は、第2次の安倍内閣にも続いている。

教育は、臨時教育審議会以降、受験戦争、落ちこぼれ、校内暴力、登校拒否（不登校）いじめ、さらには青少年犯罪の凶悪化などの事態や国際化などの変化に適切に対応できなかったとして批判にさらされた。最初は、教育委員会の活性化など教育委員会制度が批判にさらされ、やがて学校も批判の対象となり、さらには、校長、教職員も批判の対象となっていく。

しかし、学校は、社会の鑑であり、子どもは大人の鑑である。社会以上に立派な学校をつくることは難しいし、子どもは大人の発言ではなく行動に学ぶ。

また、近年、少子化の影響により児童生徒数はもとより、学校数、教職員数がおしなべて減少傾向にある。地域社会においては少子化、高齢化、核家族化、地域における地縁的な繋がり希薄化等が進み、家庭及び地域の教育力の低下が叫ばれている。

こうした中、平成26年6月20日「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」が公布され、この4月1日から施行される。この改正は、地域主権の観点に立った地域の教育にどのような影響を与えるものなのか。

また、安倍内閣の教育改革を進める教育再生実行会議は、この3月4日に、第六次提言をまとめ、「全ての学校において地域住民や保護者等が学校運営に参画するコミュニティ・スクール化を図」ることを主張している。

今回の教育委員会制度の改正では、地方教育行政制度が判りづらく、首長と教育委員会、教育委員長と教育長の関係など権限と責任が曖昧であることが改正の要因の一つとされた。

しかし、地方教育行政の問題の根深さ、判りづらさは、このような単純なものとは言えない。①教育長と教育委員、教育委員会の関係といった行政委員会の組織、その組織内部権限の配分の問題、②首長と教育委員会の関係という地方自治の執行体制（執行機関多元主義）の問題、③戦後の教育行政に求められた理念と現在の地方自治の持つ構造的な矛盾（教育の機会均等と地方分権）、④国と都道府県教育委員会、市町村教育委員会、学校の教育行政機関の階層の問題など、原因は多様である。

また、教育は、個人の学習権の問題、個々の家族に係わる問題であるとともに、社会の存立に係わる大きな問題である。教育は「一人ひとりの人格の完成」と「国家や社会の形成者の育成」という、そもそも相反するかもしれない理念の対立を含んでいる。

そして義務教育制、教育の機会均等と自治事務としての教育という国と地方の関係もある。

人々の持つ教育観も多様であり、個々人の教育観は、本人が思うほど幅広いものでもなく普遍性も有していない。

教育委員会は、第二次大戦後「教育委員会法」の制定により、「教育行政の地方分権と独立」「公正な民意に即した教育行政」「教育の自主性の確保」を目指して米国の教育委員会制度をモデルに創設された行政委員会である。その後、現在の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が制定され、教育委員が公選制から任命制に移り、臨時教育審議会の頃には、「教育委員会の使命の遂行と活性化」が求められるほど、その形骸化が指摘されるようになっていった。

近年においても、構造改革など行政改革や地方分権が進む中で教育委員会制度の在り方は、その都度問われ続けてきた。地方分権改革会議や規制改革会議では、教育委員会の任意設置論など教育委員会制度の抜本的な改革や教育の自由化、学校選択制が主張された。また保護者や地域住民の学校経営への参画が議論となっていった。

多様な視点からの議論を経ながら、地方教育行政においては、教育委員会制度が維持され部分的な改善が行われてきた。今後も議論は続くであろう。

教育委員会制度についての議論に当たっては、教育の中立性や継続性の確保と言った戦後の制度創設時の理念や地方自治体の形を十分念頭におき、さらに制度と運用面の実態なども理解して行われる必要がある。

このレポートでは、この4月から施行されるこのたびの教育委員会制度の改革について検討すると共に、実際の本道の教育行政における課題の数点について、偏らない合理的、現実的な視点で、地方自治・分権時代の自治体運営における地方教育行政についての提言を行っていきたい。

教育というシステムは、国家、社会、個人が強い関心と関係を持ち、個人の自己実現と社会の構成員の育成という相反しかねない目的達成のため、民主主義社会が様々な失敗や体験といった経験の中から、実践的に作り上げてきたシステムである。

さらに言えば、教育は、教育を受ける子ども、第一義的に教育権を持つ保護者、国民に義務教育を保証しなければならない国家、そして実際に義務教育の行使に当たる地方自治体、この四者の緊張関係なのである。4者の誰の意向が強く反映されるかは、国の体制、宗教、哲学、風俗、経済、国際的な関係等々により時代によって変化する。

現在の地方教育行政の姿は、教育に対する様々な理念、社会の様々な要求等の調整の結果であり、経験や歴史から学んだ社会の知恵といったもので形つくられてきたと言える。教育が第一義的に子どものためであるとしても、子どもの希望を入れたところで、正しい結論が出るというものでもない。

教育問題を議論するとき、公平公正を理念に科学的、合理的な議論に努める必要があるのであり、教育行政は専門性を失ってはならないのである。

2 提言の構成

この提言では、「北海道の教育を支える地方教育行政の在り方について」考えていくため、この度の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正」の持つ意味について述べ、次に「望まれる地方教育行政機関の在り方」について、都道府県教育委員会と市町村教育委員会と学校の関係や父母、地域住民も含めた現在の地方教育行政の構造について述べていきたい。なお、教育委員会の役割等については、学校教育に絞って展開しているのご了解いただきたい。

もくじ（前編）

I 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正の意味

1 教育委員会制度改革

(1) はじめに	6
(2) 教育委員会とは何か	6
(3) 今回の改正のきっかけ	10
(4) 今回の改正にかかる現行制度の評価と検証	10
(5) 改正の概要	12
(6) 改正の問題点	13

2 改正後の教育委員会制度への対応と提言

(1) 新制度への対応について	21
(2) 教育委員（会）の活動の充実強化について	21
(3) 教育委員会事務局の体制の充実と専門性の向上	22

II 望まれる地方教育行政機関の在り方

……… 都道府県教育委員会と市町村教育委員会と学校の関係

1 都道府県教育委員会と市町村教育委員会の関係

(1) 国と地方公共団体の関係	29
(2) 都道府県教育委員会と市町村教育委員会の二層制	31
(3) 地域主権の視点からの教育委員会の役割分担	31
(4) 教育局と市町村教育委員会の関係	32
(5) 市町村教育委員会の事務局体制	32

2 県費負担教員制度と人事権の移譲

(1) 県費負担教職員制度とは	34
(2) 県費負担教職員制度の問題点	34
(3) 教職員の人事権の移譲と地方分権	35

3 教育委員会と学校と地域の関係	37
(1) 教育委員会と学校	38
(2) 学校の自主性・自律性と住民の学校経営参画	40
(3) 学校の自主性・自律性尊重のための現実的課題	43
4 道教委・市町村教育委員会の連携と教職員人事等についての提言	
(1) 道と市町村の教育委員会の連携	44
(2) 県費負担教員制度と人事権の移譲について	46
(3) 教育委員会と学校の関係・住民の学校経営参画について	46

資料編

- 1、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の概要
- 2、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律
(平成26年6月20日制定) 新旧対照表
- 3、今後の地方教育行政の在り方について (答申)
(平成25年12月13日 中央教育審議会)
- 4、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について
(平成26年7月17日付 文部省初等中等教育局長通知)

Ⅰ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正

1 教育委員会制度改革

(1) はじめに……地方自治と執行機関多元主義

平成26年6月20日「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」が公布され、平成27年4月1日から施行される。

改正の主な内容は、①地方公共団体の長が当該地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱を定めること、②当該大綱の策定に関する協議等を行うため総合教育会議を設けること、③地方公共団体の長が議会の同意を得て直接任命する教育長が、教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表することなどであり、これまでより遙かに首長の教育に関する関与が強まり、また教育委員会における教育長の権限が強まることになった。

地方教育行政制度の改革は、同時に地方自治制度の変革である。その改正に当たっては、戦後教育の目標とされた「教育行政の地方分権と独立」「公正な民意に即した教育行政」「教育の自主性の確保」という理念とともに、地方自治全体の構造というものを捉え直して行われる必要がある。

しかし、今回の改正は、いじめ克服の感情論や地方分権のパフォーマンスの影に隠れ、こうした議論が十分とも言えないまま、戦後レジームからの脱却を目指した第一次政権時代から安倍総理の宿願であった教育再生に各党が踊らされた妥協の産物と言わざるを得ない。

そもそも指摘されたいじめ等の問題が教育委員会制度に起因するものか、あるいは教育長などの個人や個々の教育委員会の誤りなど運用に起因するものかすら整理されていない。いじめ問題の解決は、逆に先送りされたに等しい。

今回の改正は、地方教育行政制度、地方自治制度の理念を揺るがすおそれすらある。地方自治・分権の時代の地方教育行政制度を推進する視点から今回の改正の検証と、今後の対応について検討する。

(2) 教育委員会制度とは何か

ご存じのように、教育委員会とは、地方公共団体に設置される教育、学術及び文化に関する事務を担当する合議性の執行機関である。最初に地方自治における教育委員会制度とはどのような制度であるのか確認しておきたい。

①地方自治と執行機関多元主義

古い話になるが、戦後新憲法の下、地方行政は地方自治の本旨に則って行われることとなった。国の代行機関としての地方長官は廃止され、地方行政制度は大きな改革が行われ都道府県と市町村は概ね今の形になった。

そのときから日本の自治体は、議事機関としての議会が設置され、首長と議会議員とは

別々に直接住民によって選挙される二元代表制が採用されている。

また、執行機関は、首長に行政権限が集中されるのではなく、合議制の執行機関としての行政委員会や委員が設置され、行政権限の分散がなされる執行機関多元主義がとられ、首長が執行機関全体の総合調整を行うしくみとなっている。

執行機関多元主義は首長の独裁を避け、民主的な行政運営に資するというメリットのある一方、首長がリーダーシップを発揮しにくく、執行機関にセクショナリズムを生み出しやすいなど、総合行政の推進上障害となったり、責任があいまいになったりしやすいというデメリットも指摘される。

こうしたことから地方自治体の執行機関の組織は、首長の所轄の下に、それぞれ明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によって、系統的に構成しなければならないこと、また、執行機関の連絡を図り、すべて一体として行政権能を発揮するようにしなければならないことが、地方自治法で定められている。

首長による執行機関全体の一体的な運営を確保するためのしくみとして、予算の調製・執行、議会議決を要する事件に関する議案の提出、地方税の賦課徴収、分担金・加入金の徴収、過料の賦課、決算を議会の認定に付すこと、などは首長の権限とされた。首長は、執行機関相互間でその権限について疑義が生じた場合には、これを調整するように努めなければならないこととされ、執行機関の組織及びその運営、予算執行、公有財産管理などについて、勧告を行ったり、協議を求めることができ、さらに協議により権限の一部の委任・補助執行や、職員の兼職等を行わせたりできることとされている。

②行政委員会制度

行政委員会とは、委員の身分が保障され、権限行使について首長から独立性を有し、自らの判断と責任において事務を執行する。そのため規則制定権を有する数人の構成員からなる合議制の機関である。

地方自治体で行政委員会が設置される理由としては、単なる権力の分散というだけでなく①政治的な中立公正な行政が要請される場合②専門的技術的な知識・技能が求められる場合、③対立する利害の調整を行うため利益代表の参加が求められる場合④準司法的機能が求められる場合⑤住民参加的な役割が求められる場合などがあると言われている。

①の例では選挙管理委員会、教育委員会②の例では選挙管理委員会、人事委員会、教育委員会③の例では労働委員会、農業委員会など、④の例では人事委員会、労働委員会、⑤の例では教育委員会、公安委員会が揚げられる。

③教育委員会の設置の経緯

(戦前の教育制度)

戦前の教育制度では、教育に関する事務はもっぱら国の事務とされており、地方公共団体の設置する学校についても国の営造物と見なされ、官吏である教職員が国の任命により配置

され、学校の運営、監督、教職員の人事管理は国が地方長官を通じて行っていた。

地方公共団体は、学校の物的施設の維持管理、運営経費や教職員の人件費の負担のみを行う存在であった。

(教育委員会法の制定)

昭和23年、戦前の中央集権的な教育行政への反省から、教育行政の地方分権、民主化、自主性の確保の理念、とりわけ教育の特質にかんがみた教育行政の安定性、中立性の確保という考え方の下に、昭和23年、「教育委員会法」が制定され、地方公共団体の長から独立した合議制の行政委員会を設け、教育に関する事務を主体的に執行するという新しい地方教育行政制度（教育委員会制度）が発足した。

この法律では、①教育委員は、知事と同様、選挙により選任されたこと、②教育委員会が首長に対して、教育事務に関する予算や条例の原案を送付するとともに、首長がそれを修正する場合、原案を附記して議会に提出しなければならないとする原案送付権が認められていたこと、③市町村の小・中学校の教職員の人事については、市町村教育委員会が行うこととされていた。

教育委員会法は、戦前の国中心の地方教育行政制度から地方自治の趣旨を最大限取り入れたものであったが、終戦直後の自治体、特に市町村には負担が重すぎる結果となり、投票率の低さと組織、団体選挙、首長との対立と財政破綻、人事の停滞という問題が各地で生じた。

(地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定)

こうしたことから、昭和31年、教育委員会法が廃止され、地方教育行政の組織及び運営に関する法律が制定された。この法律の理念は、①地方自治の尊重、②教育行政の中立性と安定性の確保、③指導行政の重視、④教育行政と一般行政の調和、⑤国・都道府県・市町村の連携と言うものであった。

(教育委員会制度の意義)

教育委員会制度は、教育の専門家ではない非常勤の委員による合議制の執行機関として、①教育の政治的中立性、②安定性の確保、③住民の意思と社会の良識の教育行政への反映を目的とした制度であり、レイマン・コントロール（素人統制）と呼ばれている。

④教育委員の任命と委員会の組織

狭義の執行機関としての教育委員会は、首長が議会の同意を得て任命する原則5人の委員で構成される（ただし、条例で定めるところにより、都道府県若しくは市又は地方公共団体の組合のうち都道府県若しくは市が加入するものの教育委員会にあつては6人以上の委員、町村又は地方公共団体の組合のうち町村のみが加入するものの教育委員会にあつては3人以

上の委員をもつて組織することができる。)

「委員は、当該地方公共団体の長の被選挙権を有する者で、人格が高潔で、教育、学術及び文化（以下単に「教育」という。）に関し識見を有するもののうちから、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する」。教育委員の定数の二分の一以上の者が同一の政党に所属することとなってはならず、また首長は、教育委員の任命に当たっては、教育委員の年齢、性別、職業等に著しい偏りが生じないように配慮するとともに、教育委員のうちに保護者である者が含まれるようにしなければならない。

教育委員の任期は4年、教育委員ごとに改任時期を変え、教育の安定性・継続性が図られている。

⑤教育委員長、教育長及び事務局

教育委員の中から委員会を代表する教育委員長（任期1年、再選可）が互選されるが、教育委員会の権限の行使は、あくまで合議体としての教育委員会の決定により行われる。

教育委員は教育の専門家でないことが原則であるため、教育行政の専門家として常勤の教育長が、教育委員長以外の教育委員の中から教育委員会により任命され、教育委員としての任期中在任する。教育長の下には事務局が置かれ、広義にはこの事務局も含めて教育委員会と呼ばれる。

⑥国の教育行政組織との違い

国の教育行政と比較し、地方にのみ行政委員会である教育委員会が設置されている理由については、以下のように説明されている。

ア 国の行政は、議院内閣制の下、内閣が責任を持って執行することが基本だが、個人の人権に対する直接的な関与という性質から特に政治的中立性が強く必要とされるもの（国家公安委員会）、準立法的又は準司法的権限を有するため、特に慎重、公平な事務処理が必要とされるもの（人事院、公正取引委員会）については、国にも行政委員会が置かれている。

しかし、教育行政については公平性は必要であっても、そもそも国は、学校教育法等の制度の枠組み、学習指導要領等全国的な基準の設定、義務教育費国庫負担等の財政的支援を行う役割は担うが、直接、学校の設置者として児童生徒に教育を実施したり、教職員人事を行うなどの権力を行使する立場にはないため、内閣から独立した委員会を設けず、文部科学大臣が教育行政を行うこととされた。

イ また、国と地方自治体の統治機構の相違という観点からは、国は議院内閣制を採用し、内閣の存立に国会のコントロールが及ぶが、地方自治制度においては二元代表制で、首長は直接選挙で選出され、議会との関係で極めて強力な執行権限を持つ。このため、現行地方自治制度においては執行機関多元主義をとり、公安委員会、教育委員会、選挙管理委員会などの執行機関が置かれ、首長一人の判断により執行内容が大きく左右される

ことのないように配慮されたとされている。

(3) 今回の改正のきっかけ

平成23年10月、大津市の中学2年生の男子生徒がいじめを苦に自殺する事件が発生し、翌年の報道を契機に学校や教育委員会の隠蔽体質、対応の遅れなどが厳しく問われたことが、今回の教育委員会制度の見直しの直接のきっかけであったことはよく知られている。

大津市の越市長は、教育委員会の担任する事務であっても今回のような事案について訴訟提起がなされた場合、首長が訴訟当事者となるなど不合理であること、責任と権限の所在を一致させるとともに民意を適切に反映させるべきであること、そもそも「政治的中立」という概念自体がフィクションであるとして、教育委員会制度の廃止を強く求めた。

政府の教育再生実行会議は、平成25年4月15日、教育長を教育行政の責任者と位置付けた上で、首長に教育長の任免権を付与することなどを求めた第二次提言「教育委員会制度等の在り方について」を安倍総理に提出した。これを受け、4月25日、下村文部科学大臣は、教育委員会制度の見直しなど「今後の地方教育行政の在り方について」を中央教育審議会（以下「中教審」という。）に諮問した。中教審では、教育制度分科会での審議を経て、12月13日に教育再生実行会議の提言に沿った答申をまとめた。答申は、教育委員会は廃止する案も含め、2案示されるという異常な答申となったが、結果として、教育委員会制度は残される形で法改正が行われた。

(4) 今回の改正にかかる現行制度の評価と検証

中教審は、現行教育委員会制度について、①非常勤の教育委員からなる合議体がトップであることや教育委員長と教育長との関係が分かりにくく、権限と責任の所在が不明確。②教育委員の一部や事務局職員の多くは教育関係者やOBが占め、閉鎖的、かつ、教育関係者の意向に沿った教育行政を行う傾向があり、地域住民の意向を十分に反映していない。③教育委員は、十分な情報を持たず、教育委員会自体は事務局案を追認するだけで実質的な意思決定を行っていない、④小規模市町村教育委員会の事務処理体制が不十分であり、審議等が形骸化している。⑤非常勤の教育委員からなる合議体であり、会議も月に1～2回開催される程度であるため、迅速な意思決定ができず、迅速さ、機動性に欠ける、との指摘を行った。

①権限と責任の所在が不明確

- 非常勤の教育委員からなる合議体（教育委員会）が執行機関であり、地方教育行政のトップであること、教育委員会の代表である教育委員長と全ての事務を司る教育長との関係が分かりにくいことが、権限と責任の所在の不明確さに繋がると言うことについては、行政委員会制度全般に言えることである。公安委員長と警察本部長の権限をすぐに明確に述べられないからと言って、権限が曖昧にされているわけではない。合議性であっても執行機関と補助機関の権限はあらかじめ全て決められており不明確ではない。

- 合議制による意思決定は、最高裁判所の決定についても、大学の教授会の決定においても行われていることである。
- また首長と教育委員会の権限の関係を言うならば、先ほど述べたように教育委員会制度の問題というよりはむしろ現行の地方自治制度の制度設計の問題である。具体的に言えば、安定的で公平な行政の執行が必要と考えられた分野については、首長への過度の権限集中を防ぐ制度されていることが理由であり、その必要がなくなったという議論はされていない。

②地域住民の意向を十分に反映していない

- 一部の教育委員会において、教育委員の一部や事務局職員の多くは教育関係者やOBが占め、閉鎖的、かつ、教育関係者の意向に沿った教育行政を行う傾向があるとの批判があるが、狭義の教育委員会が閉鎖的とは言えない。そもそも教育委員は、素人支配の視点から、教育長を除き、教育関係者以外から選ばれることが基本であるからである。こう考えるならば、こうした形で閉鎖的と批判されるべきは、委員会ではなく、教育長を始めとする事務局であり、学校であろう。

また、教育委員は首長が議会の同意を得て任命したものであり、一部が教育関係者であるのは、首長が選任した結果に他ならない。教育委員への民意の反映は、教育委員自身が専門家でも官僚でもない住民の代表として、公選の首長により、議会の同意を得て選任されるということで反映されているのである。

- 公選の首長との意思疎通、連携に課題あったとの指摘もあるが、これまでの制度で、首長が教育行政に関与できなかつたかといえば、そうではない。

首長は、教育事務に関しても条例提案権、予算提案権を持ち、教育委員を選任する。事務方のトップである教育長の人事についても多くの場合首長部局との人事交流の中で行われているし、連絡会議も、首長の幹部会議にも参加しているのが通例である。皮肉なことに教育委員会不要論の中には、逆に、現実的には首長の権限がすでに、教育委員会事務局に及んでいるからという意見もあるのである。

こうしたことから考えるならば、制度的な意味で、教育委員会との意思疎通があったとはいえない。

地方自治法上、地方自治体の長として執行機関の総合調整権を有している。執行機関同士の意見交換もいくらかでも行えたし、望まれてもいた。

しかし、文部科学省の調査では、「教育委員会と首長との意見交換会」は半数以上の自治体が年に1度も実施していなかった。総合教育会議などと言わずとも、これまでもいくらかでも協議、調整できたのである。方法がなかったのではなく、有効に行使して来なかっただけと言うべきであろう。

端的に言えば、長と教育委員会（教育長や事務局）の意思の疎通が、最も問題となるのは、選挙で首長が変わり、前首長が選任した教育委員や教育長が残ったといった状況

が在ったことによるものである。そして、こうした事態は、新制度下でも当然起きることである。

③教育委員会は実質的な意思決定を行っていない

教育委員は、十分な情報を持たず、教育委員会自体は事務局案を追認するだけで実質的な意思決定を行っていないという指摘もある。

情報が十分でないとするならば、情報が教育委員に届くよう教育委員会内部のシステムを改めるなど、教育委員会と事務局の中で整理されればよい問題である。

また、事務局案を追認するだけの教育委員であるならば、教育委員の資質の問題であり、選任した首長、同意した議会の問題といわなければならない。

④小規模市町村教育委員会では審議等が形骸化している

小規模市町村教育委員会の事務処理体制が不十分であり、審議等が形骸化しているという指摘がある。これは、「教育委員会」の問題ではなく、「教育委員会事務局」の事務処理体制の問題である。まさに現行の教育委員会制度における本質的な問題であるが、今回の改正でも何らの対応も取られていない。教育委員会制度を廃止したとしても、事務処理体制の不十分な中では、誰が「意思決定」をしても適切な判断にはなりえない。事務局体制の充実こそが、本来の改善策の一つである。

⑤非常勤委員の合議体であり、迅速な意思決定ができない

非常勤の教育委員からなる合議体であり、会議も月に1～2回開催される程度であるため、迅速な意思決定ができず、迅速さ、機動性に欠けるとの指摘についてであるが、教育委員会には、常勤の専門家の教育長が置かれ、多くの権限が、委任又は専決の形で委ねられている。日常、具体的に発生するような事務、緊急を要するような事務事業はそもそも最初からほとんどが教育長に委ねられている。もし教育長だけで判断できない重要な問題が発生したとしても、緊急に臨時の教育委員会が開催される。そもそも行政委員会制度が成り立たない議論であり、緊急な対応が常に必要とされる公安委員会は成立できない。

(5) 改正の概要

改正のきっかけになったいじめ事件についても、教育委員（会）には十分な情報が上がっていなかったといわれている。先ほど述べたように、これは本来事務局を統括する教育長と事務局の職務執行に関する問題であり、これを改善するためには、合議体の教育委員会と教育長・事務局との権限関係を見直すことが議論の筋であろう。

指摘された問題の多くは、教育委員会の運営の問題（しかも全国全ての教育委員会に当てはまるかどうかは疑問である。）であり、地方自治上の教育委員会制度の問題ではない。さらにいえば結局、いじめ問題の解決とは何らの関係もない議論に終始していた感がある。

こうした議論の結果なされた今回の改正の概要は、以下の通りである。

①教育行政の責任の明確化

- 教育委員長と教育長を一本化した新たな責任者（新教育長）を置く。
- 教育長は、首長が議会の同意を得て、直接任命・罷免を行う。
- 教育長は、教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表する。
- 教育長の任期は、3年とする。（教育委員は4年）
- 教育委員から教育長に対し教育委員会会議の招集を求めることができる。また、教育長は、委任された事務の執行状況を教育委員会に報告する。

②総合教育会議の設置、大綱の策定

- 首長は、総合教育会議を設ける。会議は、首長が招集し、首長、教育委員会により構成される。
- 首長は、総合教育会議において、教育委員会と協議し、教育基本法第17条に規定する基本的な方針を参酌して、教育の振興に関する施策の大綱を策定する。
- 総合教育会議では、大綱の策定、教育条件の整備等重点的に講ずべき施策、緊急の場合に講ずべき措置について協議・調整を行う。調整された事項については、構成員は調整の結果を尊重しなければならない。

③国の地方公共団体への関与の見直し

- いじめによる自殺の防止等、児童生徒等の生命又は身体への被害の拡大又は発生を防止する緊急の必要がある場合に、文部科学大臣が教育委員会に対して指示ができることを明確化するため、第50条（是正の指示）を見直す。

④その他

- 総合教育会議及び教育委員会の会議の議事録を作成し、公表するよう、努めなければならない。
- 現在の教育長は、教育委員としての任期満了まで従前の例により在職する。
※ 政治的中立性、継続性・安定性を確保するため、教育委員会を引き続き執行機関とし、職務権限は従来どおり。

（6）改正の問題点

教育委員会は執行機関として維持されたが、現行の制度と比べ改善というよりも大きな問題を生み出した。

均衡と抑制のバランスがくずれ、首長と教育長の個性が教育行政に大きな影響を与えやすいシステムになったのである。それが改正の目的であったと言えるのであるが、首長や教育

長の交代のたび教育行政の方向性が変化する安定性を欠いたシステムになったことは明らかである。

以下、改正内容の検証と問題点を挙げる。

①教育行政の責任の明確化について

ア 首長の権限と教育委員会の関係・・・「責任と権限の一致論」について

教育委員会は執行機関として維持されたが、現行のしくみと比べて、教育行政に対する首長の権限は強まった。

先ほど、現行の地方自治制度は首長への過度の権限集中を防ぐため執行機関多元主義を採る一方、予算権、条例提案権は首長に専属せしめ、首長が自治体を統轄し代表するとともに他の執行機関との間では総合調整権を有する旨述べた。

教育委員会の権限に属する事務であっても予算権を首長が持つことや、訴訟の際に首長が被告となることを理由に首長への権限の一元化を求めるのであれば、公安委員会や選挙管理委員会など他の行政委員会の権限も一元化しなければならないことになる。これは、行政委員会不要論であり、この議論の行き着く先は、警察権や選挙管理等、他の執行機関たる行政委員会が有する権限を全て首長の指揮監督下に置くべきという首長への権限集中論に他ならない。もちろんそのような首長独裁制も選択肢としてはありうる。

しかし、現在の地方自治制度では、首長の権限が強すぎると考えられたために、他の執行機関に権限を分散しているのである。現代の行政や政治は、権力の暴走から、国民、住民の人権を守るため、様々な制度により、チェックアンドバランスが図られている。

責任と権限の一致を語るなら、米国の学区教育委員会などや、行政委員会制度に変わる制度、逆に首長から行政委員会に権限を移す検討も行われるべきである。

地方主権・分権とは、さらに地方政府への民意の反映とは、首長に権限を集中することと同意ではない。

・静岡県の事例

平成19年度から始まった全国学力・学習状況調査（全国学力テスト）の結果の公表等をめぐって、静岡県の川勝平太知事は、全国学力テストの成績下位校の校長名を公表すると主張した。

川勝知事は「学力や子どもの教育の責任は先生にある。学力低下の責任も、学力が戻ってきた功績も先生にある」と、校長名を公表した理由を説明している。文科省も教育委員会も反対した結果、上位校の校長名の公表に切り替えられた。

そもそも知事には何の権限もないことであるが、下位校の校長名を公表したからといって、学力向上に結びつくとは考えられない。

まず「学力」についてである。調査で計ることのできる学力は、本来の「学力」、の一部であるという正論は別にしても、学力調査の点数については、親の収入や職業、地

域性など家庭や地域という生育環境の影響、また前段階の学校や幼稚園等の取組、受験産業の発達程度などの影響を受けることは知られているところである。後ほど述べるPISAの調査でも、日本の学習状況調査でも、学力と社会・親の経済的背景（SES：Socio Economic Status）の影響が指摘されており、親の収入や学歴は学力と非常に強い相関があるとされている。

次に、現実的に一般常識で考えても、学校での取り組みの効果が出るには時間がかかる。現在の成績は、過去のスタッフの成果と考えるべきであろう。現在の学校長の名前を公表することにはなんの意味もない。ましてや上位校の校長の氏名の公表も、何も意味のないことである。教育と教育行政への無理解が露呈しているといわなければならない。

さらに、学力向上に向けた今後の人事政策にも弊害があると言わなければならない。仮に学力向上に実績のある校長が学力調査で点数の低かった学校に異動し、努力したとしても、悪い校長との評価しかされないということである。志気が上がらないのは想像できる。

もし、学力の向上が県政において重要な課題であるというならば、執行機関を統括する立場で教育委員会に改善を求め、具体的な施策の提案を求めるべきであったのである。思いつきの指示をするのではなく、成果を求めるべきであったのである。

・大阪市の事例

大阪市の橋下徹市長は、体罰自殺のあった桜宮高校の体育系学科の入試の中止を求めた。教育委員会は反対したが、結果、体育系学科を普通科に振り替えての入試になった。

体育系学科の存在そのものが体罰や自殺に結びついているという短絡的な発想であったかどうかは別にして、他の多くの受験生の高校進学へのそれまでの努力も期待も進路希望も、無になる結果となった。

知事は、体育系の学校のいじめ自殺事件について、こうしたことが二度と起きないように、教育委員会に早期の原因究明と生徒指導、部活動、教育課程の見直し、相談体制など具体的な防止策の早期実施、実施責任者の処分を教育委員会に求めれば足りたと思われる。さらにいえば、いじめによる自殺事件であるならば、警察当局に対しても協力要請をすることも考えるべきであった。

教育委員会が動かなければ、条例による第三者委員会の設置も、オンブズマン制度の活用などの手段はあった。その上で、教育委員、教育長の人事を議会とともに刷新すればよかったのである。

本来、学科の転換に首長に権限がなかったことは明らかである。にもかかわらず、こうした結果となった。今でも首長の権限は、このように強いのである。

制度改正後は、こうしたことが「合法的」に行うことができるおそれがある。新教育委員会制度下において新教育委員会は、法に基づく執行機関として選挙で選ばれたこうした個性の強い首長の判断を抑え、その役割を果たすことができるであろうか。

イ 新教育長への権限の集中とチェック機能

(ア) 教育委員会による新教育長へのチェック機能

新制度は、新「教育長」を教育委員会の代表者とすることで責任の明確化を図ろうとしている。新教育長に責任と権限がこれまで以上に集中する一方で、その職務執行を適切に統制するしくみは、首長による任免しかなく、教育委員(会)が教育長を適切にチェックするしくみは失われた。

具体的には、まず第1に教育委員会が、教育長に対する指揮監督権を実質的に失っていることが揚げられる。

これまで、教育長は教育行政の実質的な執行責任者として大きな影響力を持ちつつも、法制度上は教育委員会の補助機関であり、教育委員会が教育長に対する指揮監督権を有していた。しかし、今回の改革では新教育長が教育委員会の代表者になるため、指揮監督する法的権限は失われるものと考えられる。

これに代わる教育委員会によるチェック機能と言えそうなものは、①教育委員から教育長に対し教育委員会の会議の招集を求めることができること、②教育長は委任された事務の執行状況を教育委員会に報告することぐらいである。

制度論としては、教育委員会が教育長の職務執行に関して点検・評価を行った結果、改善の必要があると判断できる場合には、教育長に対して勧告をする、もしくは、評価を公表するといった権限を与えることもあったのではないか。

第2に、教育委員会は新教育長の任命・罷免に全く関与できなくなった。

改正法では、首長が議会の同意を得て教育長を直接任命するため、法制度上も教育委員会は教育長の選任に関する権限を全く失うことになる。

これまでは、教育長は、教育委員会で教育委員が教育長を任命するしくみとなっていた。実質的にはあらかじめ首長が教育長となれる経験経歴を有する教育委員を、選任し教育委員会に送り込んでいたとしても、法的には教育委員会は、教育長に選任せず、または教育委員としての身分は剥奪できないが、教育長の職を解くことができたのである。実際そうした例はあったのである。

改正法により権限がより権限が強化される新教育長であればこそ、任命罷免に当たっては、教育委員会の承認を必要とし、または意見を聞くなどを、教育長の人事に関しては教育委員会の関与を義務づける制度は必要であったように思われる。

このように、新教育長は教育委員会の意向を聴かなくても、自らの身分には影響が及ばない。教育委員会と教育長の関係は、実態も制度上も大きく教育長が優位となり、教育委員会が教育長の暴走をチェックする機能は大きく失われた。

・はだしのゲンの事例

教育長と事務局が漫画「はだしのゲン」の閲覧を制限したことに対し、教育委員会（狭義）が臨時会議を開き撤回させた事例があったが、こうした形で教育長を牽制することは

困難になったと言わざるを得ない。

・大阪府教育委員会教育長パワハラ事件

大阪府教育委員会の教育長が教育委員や職員に威圧的な発言を行ったと指摘された問題で、府教育委員会は、パワーハラスメント（パワハラ）に該当すると認定する第三者委員会の報告書を公表した。

報告書によると、当該教育長は2013年5月～14年2月、施策の進め方に異論や慎重意見を示す4人の府教委事務局職員に対し、配置転換や解職をほのめかしたり大勢の前で叱責したりしたと認定。このうち1人は体調を崩して退職。別の1人には「精神構造の鑑定を受けないといけませんよ」と発言した。第三者委は「極めて不適切で人権侵害とも言うべきだ」と指摘した。また昨年10月、議会答弁の打ち合わせの席で、条例改正案に慎重な当該教育委員にちらつかせた罷免（ひめん）要求などを「パワハラと認定されても不合理とはいえない」とした。

教育長は「結果を重く受け止めるが、教育改革を進めたい」と述べ、教育長を続ける意向を示した。松井一郎知事は続投を支持した。

これはもちろん新制度発足以前の事件である。新制度化では、教育委員会は、第三者機関に調査を求めたり、結果を発表するという行動を取ることになるかどうか疑問は残る。

(イ) 首長による教育長へのチェック機能

改正法上、新教育長への最大チェック機能は、首長による罷免ということになる。

教育長の罷免について、改正法は心身の故障、職務上の義務違反その他教育長たるに適しない非行があると認められる場合を罷免事由として列挙し、首長が議会同意を得て直接罷免できるとしている。実質的に従前と変わるものではない。

新教育長に係る職務上の義務違反に関しては、「義務違反の態様やその程度等、諸般の状況を総合的に勘案して適切に判断すべきもの」であり、「単に目標とした成果が上がらなかった、あるいは学力調査で十分な成績が上がらなかったというようなことにより罷免ができるということにはならない」と考えられている。

また改正法の施行通知には、「改正法第11条第8項及び第12条第1項は、深刻ないじめや体罰の問題など、児童、生徒等の教育を受ける権利に関わる問題の発生を防止することの重要性を踏まえ、教育長及び教育委員は教育を受ける権利の保障に万全を期して、教育行政の運営を行う必要がある旨を法律に明記することとしたものであること。また、この規定は、職務遂行に当たっての留意事項について、訓示的に規定したものであり職務上の義務を課すものではないので、当該規定に反したとしても、罷免事由である「職務上の義務違反」とすることはできない」旨が述べられている。

こうしてみると、首長と前首長が任命した教育長の間で意見が対立する場合を始め、教育長が現在の首長による次期の選任を期待しないのであれば、首長と意見が合わない

事態となっても、新教育長の罷免はそれほど簡単ではない。

新制度は、執行機関の代表として大変な権限を有する特別職を作り出してしまったともいえる。

また、大津市の問題では、教育委員会が「組織防衛に走った」とか「隠蔽的行為」を行ったと批判された。しかし、ここで言う教育委員会というのは事務局であり、教育長である。教育長、事務局に問題があったにもかかわらず、教育長の権限と地位を強化して、問題解決に繋がるとは思えない。

新制度は、首長ばかりでなく教育長の個人的な意向が、これまで以上に教育行政に大きな影響を与え、保たなければならない教育行政の安定性を阻害するおそれがある制度とも言えるのである。

・愛知県犬山市の事例

犬山市は、長い間、市長と教育長の連携により、独自の教育改革が進められてきており、全国学力学習状況調査は、市の教育理念と相容れないとして参加しなかった。しかし、市長が知事戦をめざし辞職。市長選では同テスト参加の是非が争点となり、参加容認派の市長が当選した。その後、同テストへの参加をめぐる首長と教育委員会が激しく対立した。その後次年度、次々年度同テスト参加は見送られ、教育委員会への監査請求や教育委員定数の増員などを経て、参加となった。当時の市長は、教育行政への首長の介入と批判されたが、委員の選任など手段は合法的であった。

この事例が首長の政治介入に対する、教育委員会制度の「継続性・安定性」の効果とみるか、民意を無視し、内向きの議論に終始する教育委員会の旧弊の現れと見るかは、立場により異なるであろう。

しかし、このような事態が起きたとしても、犬山市の教育長の事例が罷免事由に該当するとは言えない。制度を変えてもこうした事例は首長の交代のたび起こりえるのである。

②総合教育会議の設置と大綱の策定

ア 大綱の策定

大綱の策定にあたっては、首長は総合教育会議で教育委員会と協議・調整を行うこととされている。しかし協議・調整が調わなかった場合には、首長が自らの意向に沿って決定できる。もちろん議会や教育委員会の承認は必要なく大綱の策定は首長の権限である。

大綱は、当然自治体の教育行政の基本的方針であり、その決定に教育行政のために置かれた執行機関である行政委員会の教育委員会が関わることができないのは、地方自治の理念と言った面ばかりでなく、現実的にも教育の政治的中立性や安定性・継続性の観点から問題が起きる可能性は低くない。

大綱策定が首長の専権である以上、その内容が選挙の争点となり、公約に盛り込まれることも、十分考えられる。

さらに「大綱」とは具体的に何を指すのかが改正法では明確ではない。教育振興基本計画との関わりはどうか。どの程度詳細な部分までが「大綱」とされるのか。

文部科学省が7月に各都道府県・政令市の首長・教育委員会に出した通知によれば、大綱となる事項の例として学校の耐震化、学校の統廃合、少人数教育の推進などが挙げられている。

しかし、地教行法に明確な規定がない以上、どの程度までを大綱として定めるかということは首長に委ねられていると解釈されるであろう。

首長が代わるたびに、大綱の内容が変更され、学力学習状況調査を実施しないとされたり、全国学力調査で上位に入ることが目標とされたり、また高等学校の適正配置に関連して地域の高等学校の存続や私学との関連が盛り込まれることになれば、地域の教育方針は中長期の展望が必要なものであってもその都度転換されかねない。また、国の歴史を愛し地域を愛すると言ったことを大綱に記載するなどといった事も、政治的に微妙な問題もおきる可能性がある。選挙というシステムがある以上、首長を支援する人たちからの要求が加わることも想像に難くない。先ほども述べたが、現行制度のもとでも、学力学習状況調査の下位校の校長名を発表するといった知事がいるのである。教育委員会制度の公平性、安定性も政治からの独立性も絵に描いた餅になりかねない事態も想定されないことではないのである。

イ 総合教育会議

改正法では、ほとんど具体的な規定がないため、総合教育会議がどのように運営されるかは不明である。総合教育会議は決定権を有する執行機関ではないため、協議・調整がつかなかった場合には首長・教育委員会のうち執行権限を有する側が最終的な意思決定を行うことになるであろうが、教育委員会の意思が貫徹するかどうかは、極めて疑問である。

また、招集者が首長である以上、協議・調整する事項、方法・手続き、会議の頻度なども、首長主導ということになる可能性が高い。

総合教育会議で活発な議論が交わされ、首長と教育委員会の意見交換や協議の場として有効に機能することで、両者のコミュニケーションや相互理解が深まり、教育行政の推進が図られることを期待したいが、それならば、現在の独立性の高い教育委員会との間でこの会議が行われるべきであったであろう。

首長の力が強い改正法のもと、首長の政治的パフォーマンスの場となり、教育委員会への首長の意向の押しつけの場とされることは避けたい。

ウ 緊急の場合に講ずべき措置

今回の改革は緊急時の責任の明確化を図ることが目的であったはずだが、改正法では緊急事態の対応を合議体で、しかも、協議・調整の場である総合教育会議で対応を行うとしている。今回の改正では、執行機関として常日頃から決定行為を行ってきた教育委員会が合議制である故に、迅速な意思決定ができないと批難されていたのに、これではより迅速性が求められる時に、迅速性を損なうことになりかねない。

総合教育会議で、「緊急に講ずべき措置」について首長と教育委員会（又は教育長）の調整がつかなかったときに、誰が決定することになるかについては、学校でのいじめ自殺等についての対応は当然教育委員会の権限であるところから、教育委員会の判断が優先されることになると考えられる。しかし執行のノウハウを持たない首長が会議の主催者としてリードしようとするならば、混乱が増加し、余計に時間を要する可能性は高い。

改正法では、新教育長は教育委員会の代表となることから、緊急の場合の教育長の責任と権限、事後の教育委員会、総合教育会議への報告、承認などの手続きをあらかじめ明確にし、委ねるべきは委ねておくべきであろう。

また、改正法には明記されていないが、文科省通知によれば、緊急時には首長と教育長の2名だけで総合教育会議を開催できることとされている。首長が教育委員会に指示を与えるかのような印象すら与えかねない取扱は、よほどのことがなければ行うべきではない。総合教育会議は首長が招集するため、何をもって緊急とするかも首長が判断することになるが、このような取扱は、極めて例外的（大災害のような場合）な場合に限定するなど、「緊急時」の判断について慎重に規定するとともに、事後的なチェック、情報公開のしくみをあらかじめ定めておくべきである。

③国の地方公共団体への関与の見直し

改正法案では、地方教育行政についての国（文部科学大臣）の関与権限の強化も取り上げられている。これについては、現在の制度上既に児童・生徒の生命・身体や教育を受ける権利が侵害されるおそれや地方公共団体の法令違反がある場合において、文部科学大臣が教育委員会に指示や是正要求できる権限が認められている（地方教育行政法 49 条,50 条）。今回の国の関与権限を強化する改正は、どさくさ紛れに、国による地方自治への関与を強めようとするものである。

また、国の関与の規定は、逆の意味でいじめ対策等についての甘さを感じさせる。いじめによる自殺の防止等、児童生徒等の生命又は身体への被害の拡大又は発生を防止する緊急の必要がある場合に、文部科学大臣が教育委員会に対して指示ができるというのが、そんな緊急のときに指示して、果たして間に合うのであろうか。

本来、国の関与が想定されるのは、より専門性を必要とする指導助言や事後の対策等の支援である。

そもそも自殺や生命身体への被害といった事態が想定できているなら、文部科学省ではな

く、警察権の行使が必要とされていると考えるべきであろう。そうした事態にまで至ったときは、強制力を持たない学校や教育委員会は、無力である。首長は、公安委員会へ協力を求めるべきである。

「学校に警察権力を入れる」ことの批判が出そうであるが、生命身体の危機は、教育的配慮という言葉も意味を持たない程の事態なのである。教育関係者もそのことは真剣に受け止めるべきである。子どもの安全のために、警察と協力して対応しなければならない事態は、想像する以上に多いのである。

いじめ等への具体的な対応に関して、国が「指導助言」を超えて直接関与しなければならない場面を想定することは困難である。

2 改正後の教育委員会制度への対応と提言

(1) 新制度への対応

「レイマン・コントロール（素人支配）」と言うことが教育委員会制度の理念を表す言葉として使われるが、教育（行政）に関する専門性を尊重し委ねるということを基本に、教育長以下の専門家や学校、教員という「専門家支配」や、事務局の「官僚支配」などにより、素人の民意から離れることのないように創られたシステムである。

法改正をするならば、こうした教育委員会制度の理念を守り、より機能させる方向の議論がされてよかった。首長の強い権限の下で一元的に政策決定を行い行政運営を進める議論ばかりでなく、政策決定と行政運営を可能な範囲で多元化、地域化していく方が直接的民主主義、住民自治の観点からいって好ましいとも言える。そうした議論がもっとされるべきではなかったかと思う。

今回の制度改正により、首長からの独立性が弱まったとしても、教育委員会は、首長部局（一般行政）から独立した執行機関であることに変わりはない。これまでもそうであったが、地方自治体の執行機関の一員として、教育行政の側も一般行政との「調和」を図る努力を怠ることなく、しかし政治的中立性の確保、継続性・安定性の確保、多様な民意の反映という教育委員会制度の基本的な趣旨・理念を損なうことなく、未来を担う子どもたちの学習と成長の権利を確保していくため、教育の自主性・自律性を確保し、そのために専門性を高めていくという視点に立って教育行政を進めていかなければならない。

政治的中立性を守り、公平性、安定性、専門性、を維持し、専門家支配、官僚主義を防ぐことが教育委員会の本来の役割（素人支配）であり、新制度になれば、その必要性はますます高まる。

(2) 教育委員（会）の活動の充実強化

狭義の教育委員会活動が、形骸化していると言う批判、何をしているか住民からは見えないという批判は否定できない。レイマンコントロールの理念を堅持し、住民の良識により専

門家支配や官僚支配に陥らせないようにするためには、教育委員（会）の役割は大きい。そもそも教育委員自体が、民意を反映する存在であるが、当面する課題に対応していくためには、教育委員自身に学校現場はもちろんであるが、より多くの地域や分野、より多くの情報と民意の把握に努めてもらわなくてはならない。

（3）教育委員会事務局の専門性の維持向上

教育委員会（狭義）は、公正な住民の意思を反映し、地方の実情に即して、教育行政の根本方策の樹立その他の重要事項を決定し、それにより教育長及び事務局を規律する。素人が個々の問題について専門家である教育長を指揮し、命令することは適当ではないと考え、教育及び教育行政の専門家である教育長の判断を尊重するということが基本である。しかし、教育長以下事務局の専門性が低く、体制が不十分であれば、こうした前提は成り立たない。教育委員会制度は形骸化する。

教育は、ほとんどの国民が何らかの教育観を持っている。しかし、一人一人の教育観は、必ずしも一致しない。また教育はいわば複雑系の世界である。施策の推進においても慎重さが要求される。しかも、教育は一人一人の生育に直接に係わる。実験の許されない分野である。こうした中で、教育施策の目的や効果について、様々な立場の人に説明し理解を求めなければならない。教育行政において高い専門性が求められるゆえんでもある。

事務局の専門性を向上させることも簡単ではない。教育委員会事務局は、多くの場合一般行政職と教員である指導主事とで構成されている。教育行政の専門性とは、「教育」の専門性ではなく、指導主事がいれば足りるわけではない。指導主事は、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事する者として、都道府県、市町村の教育委員会の事務局に設置される専門職であり、一般的に学校の教員を学校に籍を置いたまま採用するいわゆる「充て指導主事」の形を取る。しかし、指導主事も学校種（小・中・高・特）、教科に分かれ、学校で行われる教育の一部に精通しているが、教育全般さらには教育行政について理解しているわけではない。指導主事としての育成にも、時間がかかる。事務職員も一般行政の知識だけでは勤まらない。教育職の職員を行政事務に充てるいわゆる「管理主事」を教員人事の部署に配置している都府県もあるが、それが弊害にもなっている例もある。

幼稚園から大学までの学習指導や進路指導、生徒指導の流れや学校教育制度、教職員制度、地方自治法から地方教育行政法制度等の理解、執行機関として法から直接委任されている教育委員会規則の制定等の法令事務、教育政策の企画、予算事務への習熟等教育行政事務を理解し、さらに一般行政や隣接、関連する分野にも精通した職員を計画的に育成し、事務局の専門性を高めていく必要がある。

①新制度への対応について

提言 1 教育長選任について

新教育長職はこれまで以上に教育及び教育行政に精通した人材を充てること。

議会は、教育長、教育委員の同意について責任を持ち、説明責任を果たすべきである。

教育長は「人格が高潔で、教育行政に対して識見を有するもの」の中から、教育委員は「人格が高潔で、教育、学術及び文化に識見を有するもの」の中から 議会の同意を得て選任される。新しい制度の下では教育長の責任がこれまで以上に重くなることから、教育長には教育や教育行政に関する高い識見と専門性が求められる。その選任に当たっては、「教育行政に対する識見」をしっかりと求めるべきである。近年、教育長は専門的能力に基づく職であるべきとしながら、むしろ政治任用職としての性格が強い。改正後はさらにこの傾向が強まる恐れがある。首長が素人、教育委員が素人、教育長が素人では、教育行政は進まない。

提言 2 教育委員の選任について

教育委員への人材確保は、教育委員会制度の必須要件、教育委員の責任の重さを明らかにすべきである。教育委員を増員することも検討すべきである。

教育委員は、名誉職としないことが当然であり基本である。これまで、名誉職にしていたことが教育委員会の活性化を損ねる大きな原因であったと考えるべきである。

首長に対してしっかり発言のできる人、発言に対して首長が受け止めざるを得ない人こそ選任されるべきである。道内にも、市町村内にも必ず「賢者」はいる。教育長、教育委員の選任は首長の権限であるが、議会は同意権を持つ。多様な民意を反映し幅広い住民の信頼を得ることのできる教育委員の選任は、議会にとっても重い責任である。

教育委員の報酬を削る動きがあるが、むしろ増額し責任の重さを明らかにすることも考えるべきである。それだけの識見のある人物、首長や教育長の専横を押さえられるだけの人物の選任をめざすべきであり、議会も同意に当たって、その責任を果たすべきである。また、教育委員の専門性等も考慮するならば、教育委員定数の増加を図ることも考慮するべきである。

提言 3 大綱の内容について

あくまで大綱に止め教育行政の具体的執行に及ぶことのないようにすること。

私学の独自性を損なうことのないよう配慮すること。

「地方公共団体の長は、教育基本法第 17 条第 1 項に規定する基本的な方針を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱を定めるものとする。」とされている。

教育委員会の執行機関としての独立性を損なう内容が大綱に記載されないようチェックするべきである。さらに大綱の内容については、教育委員会との協議を十分経るよう首長に求めるべきであるとともに、協議が整わなかった場合は、その旨明らかにさせるべきで

ある。協議の整わないまま首長が記載すれば、執行機関間の意思の不一致として、首長の責任を問うべきである。

間違っても、首長による「教育勅語」にしてはならない。

提言4 総合教育会議について

総合教育会議は公開にするべきであること。

教育予算についての意見聴取を行う場とすること。

「緊急に講ずべき措置」については、事前に教育長への権限の移譲を行っておくこと。

「総合教育会議」の役割は、①「大綱の策定」及び②「教育を行うための諸条件の整備その他の地域の実情に応じた教育、学術及び文化の振興を図るため重点的に講ずべき施策」、③「児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれる場合等の緊急の場合に講ずべき措置」に関する協議と調整である。

会議については公開を求めるべきである。総合教育会議は執行機関ではなく、具体の執行にかかわることはない。総合教育会議の協議内容を非公開にしなければならない事例は、通常は考えられない。

予算の調整に当たり、長は、教育委員会から意見を聴取することとされている。

教育予算に関する教育委員会と首長との意見交換、聴取を総合教育会議で行うことにより、住民の教育施策・予算に関する関心や理解を高めることができ、どこで重要な決定が行われているか判らないといった不満も解消できる。

「緊急に講ずべき措置」について、そもそも議論をしている余地はない、しかも執行権限も生徒指導上の知識もない首長が主催者として会議をリードしようとするならば、混乱が増加し、余計に時間を要する可能性は高い。それだけ緊急性が高いのならば、あらかじめ教育長に委任しておくべきだし、生命等に被害が及ぶおそれがあるならば公安委員会の支援を求めるべきである。

②教育委員（会）の活動の充実強化について

提言1 教育委員による直接的な民意の把握

校長懇談会、地域懇談会の実施

教育委員が学校現場等の視察や学校長やPTAとの懇談会などを行うことは当然であるが、機会が十分確保されているか疑問である。さらに、経済・産業界等との懇談会など幅広く、直接意見を聞く機会を創るべきである。事務局は、決して教育委員を民意から遠ざけてはいけない。

道教委であれば、市町村長、市町村の教育委員との懇談会、地区別教育行政懇談会、産業別の団体との懇談会を通じて、地域の教育課題の把握、地域住民の意向を確認する機会の充実に努めるべきである。その機会に意見の交換なども行い、教育委員の人となりも理

解してもらうよう努めるべきである。

提言 2 教育委員会の協議の活性化と意思の反映

教育委員研修の充実、教育政策等の勉強会、教育委員協議会等の開催

政策形成過程での教育委員会での協議や重要案件についての各教育委員の意見の事前聴取

教育委員会の審議内容等についての広報活動の強化

教育委員会の議論を活発化させ、教育委員の意見を反映するためには、教育課題についての制度的理解、調査統計等の現状把握、現場の声の聴取を行う場や教育委員同士の意見交換の場を設けることが重要。また、政策形成過程の段階で、随時、教育教育委員の意思確認や、提案を受けるなどしてその機能を発揮できるよう努めるべきである。

素人支配の意味は、教育という専門性の高い分野で官僚や専門家の考え方に従うのではなく、一般の住民の意思を反映させることである。住民の側に立ちつつ、官僚や専門家の言いなりにならない知識と情報を持つことが必要なのである。

また、教育委員会及び各教育委員の活動についての広報活動の強化は、教育委員が地域の教育について何を問題・課題として捉えているのか、またそうした問題や課題をどのように解決・改善しようとしているのか住民に知らせることとなり、民意の反映が適切に行われているか、また教育委員と住民の信頼関係を高めることに繋がる。

提言 3 他の執行機関等との意見交換

保健福祉、児童福祉、医療、青少年健全育成といった首長部局はもちろん、公安委員会や警察との意見交換会の実施

いまや学校の抱える課題は、学校の中だけで発生する訳ではない。いじめも、虐待も薬物、性の逸脱行動、ネットトラブル、青少年犯罪、虞犯行為、青少年の貧困といった首長の福祉、医療、青少年といった行政と警察行政と教育行政に関連するテーマについて共通の認識を深めるとともに、相互の連携強化を図るため、副知事、公安委員会との意見交換や合同視察を行う。また、福祉関係者や医療関係者と意見交換を行う場を設け、教育委員会が事務局や学校の閉鎖性を打ち破るべきである。

提言 4 「教育委員会係」の設置

教育委員が、教育委員会の場面などで適切にその権限を行使するためには、適切な判断を下すに必要な情報が届けられなければならない。そのためには、事務局に、教育委員会制度、教育法規、事務局機構に精通し、教育委員と各部局との連絡調整を専掌する組織を設けることが望ましい。この組織は、教育委員会に懸けられる全ての付議、報告、協議等の案件について、漏れがないよう調制するだけでなく、教育委員の側からの、疑問、調査依頼等を受け、適宜情報提供を行う。

③教育委員会事務局の体制の充実と専門性の向上

提言1 事務局職員の研修機会の確保

教育委員会事務局の専門性を高めるということは、専門性の高い人材を育成することである。

行政職員には、「教育」についての基本的事項と「教育行政」を理解させ、指導主事など専門的教育職員には、「行政」の基本的事項と「教育行政」を理解させる事が基本となる。双方がそれぞれ足りない部分を理解し、歩み寄り、教育政策の立案、実行に努めなければならない。一番良くない事は、行政職は指導主事などの教育の専門家に頼り自ら学ばず、教育職も行政を知らず、狭い経験と知識で対応すること。双方が相手の分野について最低限の知識を持ち意見交換をできるようでなければ、「教育+行政」ではない。

「教育行政」「教育」というそれぞれの分野の専門性を高めながら、人材を育成していかなければ、将来教育委員会事務局を代表する教育長を努めるべき人材も生まれてこない。

そのためには、事務局スタッフの研修・講習機会の拡充、学校現場と子どもの実態を把握する機会の拡大（現場視察や意見交換会）、人事交流などが求められる。特に先ほど述べたように、学校現場の経験のある教育職員には一般行政の仕組み（予算折衝の流れなど）や政策立案、執行のプロセスを体得してもらい、現場経験のない行政職員には、学校現場や子どもの実態を理解する機会の拡充を図ることが重要である。立法論的には、「教育行政」専門職を大学の教育学部で育成することも考えてよい。

提言2 北海道教育委員会事務職員のキャリアシステムの構築

将来の幹部候補には、予算、企画、法制といった基礎の他、教育行政制度、学校教育制度、教職員制度、生涯学習を必ず経験させるキャリアシステムを構築するべきである。

教育行政といっても、分野がそれなりに広いため必ずしも教育行政全般に明るくなるわけではない。また「学校教育」に関わる部分を指導主事に任せ、管理部門だけを経験しても教育行政は理解できない。

広域で、地域によって教育環境が大きく異なる本道において、地域を重視した教育行政を担って為には、主任になる過程で、道立学校又は市町村教委の経験を2年程度積ませる。教育局及び本庁経験を経たのちであれば、市町村にとっても学校にとっても十分な戦力となる。

提言3 教員以外の専門スタッフの確保

学校が今抱える課題は、学校の内部で解消できるものばかりではない。専門家は指導主事で足りるという状況ではない。学校においてもスクールカウンセラーの配置、スクールソーシャルワーカーといった人材の配置が求められているが、事務局においても、こうした分野やさらには教育学、薬物、情報、栄養、少年精神医学等の分野の専門家の力が必要

な時代である。常にこうした人材の支援協力が得られるよう兼職などによる人材の確保も検討するべきである。本来指導主事は、「充て指導主事」のように公立学校等の教員ばかりで構成しなければならないものではない。大学の教員やその他の専門家を採用することもできる。しかし、財政負担（「充て指導主事」は一定の率で国庫負担がある。）と雇用の問題で、置きづらいと言うのが実態である。

提言4 政策研究機能の充実

教育政策の立案、評価のため、道立教育研究所の調査研究機能の充実を図り、新しい学科の設置、情報システムの活用と効果、へき地教育の推進、授業力向上に向けたあらたなノウハウの探求といったテーマについて、現実的、具体的な政策研究機能を持たせるべきである。また研究に当たっては、大学と道立教育研究所、市町村教委の共同研究の形で行うべきである。課題の解決に向け、大学の持つ科学的な研究手法と道立教育研究所の持つ学校現場についてのデータ、実践経過、研究成果の蓄積、市町村教委による研究の場の提供、教員の現状についての実感、日頃の実践を持ち寄ることにより、それぞれの足りないところをおぎない、現実的で実効性のある研究成果が期待できる。特に、様々な授業改善、生徒指導の分野でその成果を期待したい。

提言5 道と町村の人事交流の促進

道教委職員と町村教委職員の交流は、より進めるべきである。一部の市とは実施されているが、本道の教育の実情を把握するためには、町村若しくは小規模な市との交流が必要である。必ずしも幹部級の交流ではなく、主任・係長クラスの道教委で教育行政の基本を身につけた即戦力を町村に派遣するべきである。また町村からの職員は、町村の人事構想や要望を十分に受け止め、本庁、教育局、高等学校など多様な受け入れを行うべきである。

提言6 市町村の指導主事の共同設置の推進と支援

道内では、機関等の共同設置の形で教育委員会事務局への「指導主事」の共同設置が1件（中札内村と更別村）実施されている。教育の広域連携が教育研究所・研修センター、学校給食など特定の分野にとどまりなかなか進まない中で、事務局の専門性を維持する試みとして優れている。より普及を進めるべく、働きかけると共に道としての支援を行うべきである。

提言7 事務局職員の研修の共同実施

行政職についてもいわゆる初任者研修ではなく、初任段階での教育行政研修を実施するべきである。また、この研修は、教育委員会に新たに異動してきた職員、新任指導主事と合同で教育研究所で宿泊して行うなど内容の伴ったものにしなければならない。

また、幹部級の職員に対しても、教育行政未経験者には①教育改革の流れ、②現行の学

習指導要領の理念、③近年の学校教育の課題などについての合同研修を2日日程程度で行うべきである。

指導主事の研修も、採用時もそれ以降も計画的実施していくべきである。教員であっただけでは、指導主事たり得ないことは述べた。市町村の指導主事も併せて、研修の充実に努めるべきである。

提言8 知事部局との計画的人事交流

道においては、基本的には、道教育委員会で採用となった行政職は教育委員会が独立して人事を行い、知事部局との交流は決して多くない。教育委員会出身者は、教育行政には明るくなるものの、道全体の一般行政について、道政全般の視点で見る機会は少ない。また、人事交流においては、知事部局との交流で部長級職員や教育局長などの幹部に知事部局の職員が配置されるが、教育の理念、手法は当然のこと、基本的な教育行政の仕組み、教育特有の危機管理の知識に乏しいのが実態であり、そもそも無理がある。将来道教委の幹部にする職員は、若いとき道教委に在籍していたとか、交流で数年特定に部署にいたとかといった経歴でなく、道教委での経験が公務員経験の三分の一程度あるような、それなりの経験を積ませて道教委へ出向させるべきである。また道教委出身の幹部候補も、三分の一程度知事部局の経験を積ませるなど、計画的な交流人事を行うべきである。

II 望まれる地方教育行政機関の在り方

…… 都道府県教育委員会と市町村教育委員会と学校の関係 ……

1 都道府県教育委員会と市町村教育委員会の関係

(1) 国と地方公共団体の関係

教育基本法第16条では「…教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない。」と規定されている。

具体的な国の役割としては、①学校制度等に関する基本的な制度の枠組みの制定、(学校教育制度の制定、地方教育行政制度の制定、教科書検定制度、教職員免許制度(免許状の種類、授与権者、効力等)の設定) ②全国的な基準の設定(小中学校等の学校の設置基準(編制、施設設備等)の設定、学習指導要領等の教育課程の基準の設定、学級編制と教職員定数の標準の設定) ③地方公共団体における教育条件整備に対する財政的支援(市町村立小・中学校等の教職員の給与費と校舎の建設等に要する経費の国庫負担)、教科書の無償給与) ④指導・助言・援助(教育内容や学校運営に関する指導, 助言, 援助)

地方公共団体の役割は、その地域の実情に応じた教育に関する施策を策定・実施することとされ、①学校の設置・管理等(主に高校は都道府県、小中学校は市区町村) ②教職員人事、③給与費、施設費等の費用負担等とされている。

一方で、国と地方公共団体は、法律上も「連絡調整」、「指導、助言又は援助」、「指示」、「是正」、「指示」「調査」といった関係で結ばれている。教育行政は首長部局の行政に比べ、文科省と教育委員会の関係が深いと言われ、縦の関係を重視しがちであると言われている。国の教育行政機関は文部科学省であり、地方公共団体の教育行政機関は都道府県及び市町村教育委員会であるが、市町村の首長からは、市町村教育委員会は、文部科学省や都道府県教育委員会の方を向いているとの批判もある。

国は、学校現場で起きたいじめや未履修問題等学校の不祥事については、文部科学省は権限がないと責任を回避する、実際法律上権限のない割には指導ばかりでなく、補助金、負担金、交付金を握り、具体的な問題についても地方に強い影響力を持っている。

義務教育に係る経費は国が負担するものとされ、文科省の方針に従って地方が実施するならば、いわゆる教員定数の加配などにより、都道府県を通して政策誘導が行われる。義務教育は国民の教育を受ける権利に繋がり、基本的に市町村の事務にもかかわらず、国の責任、権限は大きい。義務教育に関する国の最終的責任と教育の地方分権という一見すると矛盾する理念が、こうした責任・権限の不明確さの根底にある。

実際、教育の地方分権が強調される前は、地方公共団体側でも、教育委員会は、国のメニューに従って事業を実施すれば良い考えられ、特別に予算化したり、超過負担してまで独自の事業をしようとする動きは少なかった。

国(文部科学省)と都道府県教育委員会と市町村教育委員会の密接な関係性については、

地方教育行政の組織運営に関する法律が制定された以降、教育長の任命承認制度など特殊な制度が残されていた。地方分権改革により改善されてきているが、地方教育行政における都道府県と市町村の関係を考えると、教育行政機関の間の特別な関係について留意しておく必要がある。

(文部科学大臣、都道府県教育委員会、市町村教育委員会の関係)

- 文部科学大臣は都道府県委員会又は市町村委員会相互の間の、都道府県委員会は市町村委員会相互の間の連絡調整を図り、並びに教育委員会は、相互の間の連絡を密にし、及び文部科学大臣又は他の教育委員会と協力し、教職員の適正な配置と円滑な交流及び教職員の勤務能率の増進を図り、もつてそれぞれその所掌する教育に関する事務の適正な執行と管理に努めなければならない（地行法 51 条）。
- 文部科学大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県委員会は市町村に対し、都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる（地行法 48 条 1 項）
- 文部科学大臣は、都道府県委員会に対し、市町村に対する指導、助言又は援助に関し、必要な指示をすることができる（同条 3 項）。
- 都道府県知事又は都道府県委員会は文部科学大臣に対し、市町村長又は市町村委員会は文部科学大臣又は都道府県委員会に対し、教育に関する事務の処理について必要な指導、助言又は援助を求めることができる（同条 4 項）。
- 文部科学大臣は、都道府県委員会又は市町村委員会の教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において、児童、生徒等の教育を受ける機会が妨げられていることその他の教育を受ける権利が侵害されていることが明らかであるとして是正を要求することができる（地行法 49 条）。
- 文部科学大臣は、都道府県委員会又は市町村委員会の教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において、児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、緊急の必要があるときは、当該教育委員会に対し、当該違反を是正し、又は当該怠る事務の管理及び執行を改めるべきことを指示することができる（地行法 50 条本文）。ただし、この指示は、他の措置によつては、その是正を図ることが困難である場合に限られる（同条ただし書き）。
- 文部科学大臣又は都道府県委員会は、指導、助言、援助、協力などを行うため必要があるときは、地方公共団体の長又は教育委員会が管理し、及び執行する教育に関する事務について、必要な調査や調査指示を行うことができる（地行法 53 条 1 項、2 項）。また、文部科学大臣は地方公共団体の長又は教育委員会に対し、都道府県委員会は市町村長又は市町村委員会に対し、それぞれ都道府県又は市町村の区域内の教育に関する事務に関し、必要な調査、統計その他の資料又は報告の提出を求めることができる（地行法 54

条2項)。

(2) 都道府県教育委員会と市町村教育委員会の二層制

今回の教育委員会制度の改正では主要な論点とはならなかったが、学校教育に関する地方教育行政における都道府県教育委員会と市町村教育委員会の関係、責任と権限の問題も複雑で解りづらい。

都道府県教育委員会と市区町村教育委員会の学校教育における役割分担は次のようになる。

都道府県教委の役割は、①広域的な処理を必要とする教育事業の実施（高等学校特別支援学校等の設置、市町村立小・中学校等の教職員の任命）、②市町村における教育条件整備に対する財政的支援（市町村立小・中学校等の教職員の給与費の負担）、③指導・助言・援助（教育内容や学校運営に関する指導、助言、援助）

市町村教委の役割は、①学校等の設置管理（市町村立の小・中学校の設置管理）、②市町村立学校の教職員のサービスの監督。

都道府県は広域的な処理を必要とする教育事業を実施することが基本的な役割となり、また、学校に関する経費やその他の責任は設置者が負うことになるのが原則（これを設置者負担主義という。）であるが、この例外として市区町村立小中学校等の教職員の給与費は都道府県の負担となり、任命等の人事権を有している。これが県費負担教職員の問題である。

市町村立の義務教育諸学校で事件が起きたときの責任はどこにあるのか。施設が原因で起きた事故は、学校の設置者である市町村が責任を負う。教員が事故の原因となった場合は、市町村のほか、教員の任命権者である都道府県も責任を問われる。いじめの問題は、多くは教員や管理職の責任が問われる事件であるから、都道府県も責任を問われることがある。

(3) 地域主権の視点からの教育委員会の役割分担

現在の地方自治制度を基本に教育の地域主権を考えていけば、各市町村教育委員会が主体的、自律的に地域住民に責任を負って教育行政を推進することが基本であることは間違いない。

地方分権改革の中で、義務教育費国庫負担制度における総額裁量制の導入、中核市への県費負担教職員の研修実施義務の移譲、教育委員数の弾力化、保護者からの教育委員への選任義務化が行われ、さらに市町村、当面は中核市への人事権の移譲が検討されている。

都道府県教育委員会は教育水準の維持向上や機会均等に資するためのパートナーとして市町村教育委員会と対等な協力関係を構築して行くことになる。

具体的な方向性は2つである。一つは、①都道府県教育委員会の役割を、教員採用試験の問題作成等の専門的事項、教職員の専門研修、高等学校の管理運営に特化させ、義務教育段階の教育機関の管理・運営、教職員人事全てを市町村教育委員会に任せる方向。もう一つは、②都道府県教委が、地方分権の理念からは市町村が行うことが望ましい事務であっても市町

村教委の力の及ばない分を都道府県教委がカバーする方向。

①の方向性に進む場合、やはり受け皿たり得る市町村教育委員会の規模の拡充、広域連携の存在が前提であろう。多くの市町村市町村教育委員会事務局には現状のままで、こうした事務を担うだけの体制はない。もし仮に全ての教育委員会にこうした事務を独立して執行できるだけの事務職員、指導主事を配置することとしたら、膨大な人件費が必要となり、現実的ではない。

②は現行制度の改良・改善の道であり、都道府県内の義務教育の質を均等に保つためには最良の方法であるが市町村中心の地域主権を貫く立場からは不満が残る。

政令市、中核市等規模の大きな教育委員会が、「地域に根ざした特色ある学校教育」の推進を掲げ、主体性を示そうとしているとき、それ以外の市町村教育委員会の対応はどうあれば良いのであろうか。市町村を支える道はどうすることが望ましいのか。

現実的には、簡単な問題ではない。

(4) 教育局と市町村教育委員会の関係

(教育局の役割・位置付け)

14の振興局管内に、学校教育や社会教育・生涯学習など道教委の総合的な出先機関として教育局が置かれている。教育局は管内の教育事情に応じた「推進計画」等を策定し、市町村や学校等と連携を図りながら各種施策を展開している。

市町村や学校、教育関係団体等に対する指導・助言や支援、各種施策の企画立案や事業の実施、小中学校教職員の人事、教職員の研修事業、道立学校関係事務などを行っているが、やはり大きいのは、小中学校教職員の人事事務と、常駐する指導主事による教育指導である。

採用試験や処分を除き、校長の任命から教員の異動は教育局長の権限となっている。また、義務校への指導も、近隣の教育局と連携しながら、ほとんどを局の指導主事が行っている。教育局と市町村市町村教委とのつながりは、振興局と市町村との関係より深い。さらに、局と学校との直接的なつながりも強い。

(教育局の沿革)

昭和23年11月の北海道教育委員会の設置後、昭和25年に、本道の広域性を考慮して、14支庁所在地に「地方事務所」を設置し、昭和33年には「地方教育局」、昭和42年には「教育局」と名称を改め現在に至っている。

(公立小中学校教職員広域人事と地域枠の設定)

本道における小中学校の人事は、採用は本庁が行い、その後の人事は、教育局が行っている。従って、義務校の人事は、最初に採用になった管内で異動を重ねることが原則であるが、実際には、都市部等への異動希望が多いことや地方の少子化による教員定数の減少に基づく他管内への転出により、一部の管内には、経験豊かな教員が少なく、管理職のなり手が少な

いという問題が起きている。道教委ではこうした批判を受け、「公立小中学校教職員広域人事」（平均年齢の高い管内と平均年齢の低い地域を有する管内との間で教職員の広域人事（原則3年間勤務）〔H25〕46名〔H26〕38名）の実施や北海道公立学校教員採用候補者選考検査において、平成22年度に実施した選考検査から、日高・宗谷・根室3管内のそれぞれに限り勤務する地域枠を設定している。

（5）市町村教育委員会の事務局体制

教育委員会は、普通地方公共団体（都道府県、市町村）及び特別区ごとに設置されている。教育委員会の仕事の種類は、市町村の大小で違うわけではない。小規模な市町村の教育委員会では十分な事務局体制を採ることは難しい。

また、事務職員の人事は通常首長部局の人事と一体で行われ、特段の配慮がなければ、当然、教育行政についての経験は少ない。大きな市では指導主事が置かれ、学校教育分野の幹部として機能しているが、小規模自治体では、この現場を支える専門的知見・力量を備えた「指導主事」も配置できていない状況がある。

教育委員会事務局が、教育行政の専門集団たり得なければ、学校教育の内容は、学校に任せとなるが、個々の学校に委ねることができるのは、それぞれの学校に関することだけである。

施設整備、就学関連の事務等や国や道教委から流れてくる事務の処理に追われるだけでは、地域の子もたちの育成に責任持つという教育委員会の存在意義に基づく仕事を行っていることにはならない。

教育行政ばかりでなく、地方自治においては、いくつかの重要な制度について、都道府県では規模が大きすぎ、市町村では規模が小さすぎる規模の事務がみられる。教職員の人事事務などは、行政規模に関しては地方自治制度の枠組みと個別行政のニーズが必ずしも一致していない面がある。

市町村でも規模にはずいぶん格差がある。近年の少子化の中で人口の減少の激しい自治体を考えるとき、あくまで教育の機会均等、国による義務教育の維持と行ったことを目的にする場合、立法論としてはアメリカの学区教育委員会制度のように都道府県・市町村の枠にとられない地方自治制度に新たな枠組みを設けることも選択肢に入ってくるかもしれない。

そこで、複数の教育委員会が一部事務組合（地方自治法284条2項、地行法60条）や広域連合（同284条3項）などの特別地方公共団体、機関の共同設置（同252条の7）、協議会（同252条の2）、事務の委託（同252条の14）などの仕組みを用いて、広域化を図ることが求められてきた。

また、平成の大合併では、市町村の規模が大きくなることで、教育委員会の体制強化に繋がった自治体もあったが、本道では大きな流れにはならなかった。また、広域連携や一部事務組合といった制度を多く用いているのは介護保険や消防など一部の施策であり、教育行政では過去に教育委員会の共同設置など広域連携を進めようとしたものの、実際には市町村間

あるいは都道府県・市町村による広域連携はほとんど進んでいない。

逆に、今回の教育委員会制度の改正は、それぞれの市町村内での首長と教育委員会の権限の問題に終わり、結果首長の権限が大きくなったことから、複数の教育委員会による機関の共同設置、教育事務の共同実施、広域連合などへの取組への悪影響が懸念される。

2 県費負担教職員制度と人事権の移譲

(1) 県費負担教職員制度とは

県費負担教職員制度について説明すると、市町村立の小学校、中学校の教職員は、身分は市町村の職員であるのに係わらず給与負担と任免に係る人事権は都道府県の事務であり権限である。身分は市町村の職員である以上服務監督は、市町村教育委員会が行うが、懲戒等の処分、人事異動、採用、免職といった人事権は、都道府県教育委員会が行使する仕組みとなっている。このような制度が取られている理由については、次のように言われている。

- ① 市町村立小・中学校等の教職員は市町村の職員であるが、その給与については、義務的経費であり、かつ、多額であるため、例外的に、市町村より広く財政力が安定している都道府県の負担とし、従って給与の負担者（都道府県）が人事権を持つこととし、給与水準の確保と一定水準の教職員の確保を図り、教育水準の維持向上を図る。
- ② 都道府県が人事を行い任命権と給与負担の調整を図ることとあわせて、身分は市町村の職員として地域との関係を保たせながら、広く市町村をこえて人事を行うことにより、教職員の適正配置と人事交流を図る。

なお、都道府県教委は、人事を行う際、服務監督権者である市町村教委と学校の責任者である学校長の意見を反映するため、市町村教委の内申をまっで行うこととされ、原則として、市町村教委の内申なく人事を行うことはできず、内申を尊重する必要がある。

さらに市町村教委は校長の意見の申し出があった場合、内申にその意見を添付することとされており、これにより、学校の責任者である校長の意見の反映が図られる仕組みとなっている。校長の内申については、教育改革の推進の中で学校の裁量権限拡大のため取り入れられたものである。

(2) 県費負担教職員制度の問題点

かねてより県費負担教職員制度の運用をめぐっては、人事権を通して都道府県が市町村を支配している、市町村の自主的取組を阻んできた、地方には若い経験の少ない教員ばかり押しつける、問題のある教職員を送り込んでおいて不祥事が起きれば服務監督権者を責める。といった批判がある。

現在、政令指定都市は給与を負担しないまま人事権が、中核市には人事権のうち研修に関する実施義務が移譲されており、さらなる権限移譲が検討されている。

理由の一つは、国全体の地方分権化への流れである。実際に教員が勤務している市町村が

人事権も持つべきことは当然であるという主張が大規模自治体（特に首長）を中心として強く出された。義務教育費の国庫負担制度や教職員給与費の県費負担制度により、国（文科省）や都道府県教委が、市町村教委を統制しているという声である。

理由の二つ目は、地域による特色ある学校づくりの推進、学校選択制の導入など新たな取り組みに対して、都道府県の人事異動方針に基づいて異動する教職員は、勤務する市町村への忠誠心が薄く、面倒な改革には真摯に取り組まず、市町村独自の教育改革の妨げになっているというものである。

（3）教職員の人事権の移譲と地方分権

教職員の人事権の移譲について、中央教育審議会は2005年10月、答申「新しい時代の義務教育を創造する」の中で、将来的に市町村に教員人事権を移譲する方針を打ち出し、当面は人口30万人以上の中核市に対して人事権を移譲することを提言した。

ところが、教員の広域人事ができないと義務教育の質に地域格差が生まれるという理由で、都道府県教委団体が反対。加えて、人事権の受け皿となるはずの市町村でも、教員給与など財政負担の増加を懸念した町村教育長会が反対に回り、結局、賛成したのは政令指定都市と中核市のみとなったという経緯がある。

（移譲の方法）

今後さらに教員の人事権の市町村へ移譲しようとするれば次の選択肢が考えられる。

- ① 現行の県費負担教職員制度を維持し、市町村の内申権を更に強化する。
- ② 現行の県費負担教職員制度の一部を見直し、一定人口規模以上（中核市或いは特例市）の自治体に人事権を移譲する。
- ③ 現行の県費負担教職員制度の一部を見直し、希望する自治体に人事権を移譲する。
- ④ 現行の県費負担教職員制度を廃止し、全ての市町村に任免等の人事権を移譲する。ただし、困難な場合には、広域行政により対応することとする。それも困難な場合に限り都道府県への委任を認める。

今、現実的に制度的に議論されているのは、②のパターンであるが、中核市・特例市以外の市町村をどうするのか展望がなく、中核市等を先行して実施した場合、移行の時点で中核市への異動希望が殺到するであろう。中核市に異動になれば、その後地方に転勤はなくなるのであるから。採用数も当然中核市等が多くを占めるようになり、それ以外の市町村が人事政策上現実的に不利になるという不安は消えない。将来小規模市町村の児童数が減り、教員を他管内に出さなければならなくなったとき、評判良い教員から政令市、中核市等への転入が認められるようになるだろう。政令市や中核市との差を解消するどころか格差が広がる懸念は現実のものとなる。③も同様である。④については広域化が教育委員会制度の持つ課題に対する最善の答えであるが、根拠のない期待にすぎない。広域化への方法論がなければ②、③と変わりはない。

(なぜ人事権の移管が難しいのか……財源問題)

多くの市町村教委にとっては、市町村の学校教育に大きな影響を持つ学校の教職員の採用・異動を自律的に行えないデメリットはあるが、人材確保や教育の機会均等の観点から現行制度を支持する意見も少なくない。

一つには財政問題がある。財政力の低い自治体では教員の給与や手当を低く抑えようとするのが予想される。もちろん給与等は法定されているので、正規教員を採用する代わりに、非常勤講師や期限付き採用教員などを充てて人件費を抑制するという方法をとることとなる。現在でもこのような動きは、一部の都道府県見られるとも言われている。そうすると、財政力のある自治体は有利な条件で優秀な教員を集め、財政力の低い自治体は正規教員の確保さえおぼつかないという事態も想定される。

(人材の集中と市町村の規模)

財政力以外の大きな問題としては人材の確保がある。政令指定市については、今後財源も移管し人件費を負担することとなるが、現在は都道府県が給与費を負担したままで政令市が人事権を行使している。この制度と同様にすれば、財政状況にかかわらず政令市以外でも給与負担を都道府県のままで、人事権を市町村に移管することは可能であり、財政問題はクリアできると思われる。

だが、そうした手法を取ったとしても、北海道のように、広域であり、市町村の規模に大きな差がある場合、小規模自治体における教職員の確保は難しいことは予想される。

中核市の先行をやめ、一斉に人事権を移譲した場合でも、教職員の採用希望は政令市等の大都市に集中することが予想される。北海道で言えば、政令市である札幌市、さらに旭川市、函館市、帯広市といった中心都市に採用希望が集中するであろう。多くの希望者は地方の非利便地の学校よりは、期限付き、産休代替教員といった形ででも都市部での就職を希望し、正規採用を待つという行動をとることは現状の多くの採用希望者の行動選択から想像に難くない。また採用後においても経験を積んだ後で、大都市への転職を希望する者は後を絶たないであろう。

自身の生活の問題だけではない。小学校が数校しかない、中学校は1校だけといった市町村の非利便地の学校にどれだけ就職希望があるだろうか、将来管理職になるまでに学校が閉鎖になるかも知れない、人生設計も描けない、他の教員との切磋琢磨による教師としての力量形成、資質向上の機会も望めないといった職場環境の差も明らかである。大都市と小規模市町村の間で、教職員の質の格差が教育の質の格差に繋がる。広域で都市部から郡部に通勤することが難しく、都市部と郡部の生活環境が大きく違い、市町村間の異動が転勤を伴う本道では、他県以上にそうした傾向が現れるであろう。

(教員身分の保障と人事)

当然、採用に当たっては、一市町村ではなく、多くの市町村事務局職員と同様地域の他の市町村と共同採用試験を採ることになるだろう。仮に採用ができたとしても事務局職員と違うのは、教員の職階である。教員には、係長も課長も部長もない。1校に教頭と校長がいるだけである。経験不足の若い管理職が出たり、逆に定年まで管理職に就けない教員が出てくる。さらに、子ども達が減ってきて、学級減となれば、教員定数は変動する。その場合職員を解雇するか、超過負担で人件費を持つか、事務局職員として、役場の吏員として雇用するのか？いずれも困難を伴う。早い話が人事が回らないのである。

(教員の雇用の流動化と義務教育に置ける市町村間競争)

このように市町村に教職員人事権を移譲しようとするならば、完全に教職員の雇用に流動化し、給与も自由にしなければ、小規模市町村での適切な教員確保は無理である。

言い換えれば、市町村への教員人事権の移譲は、教員採用などにおいて自治体間に競争原理を持ち込むことだと言ってもよい。そして、それは自治体間で義務教育の質に格差が生まれることを意味している。

しかも、少しぐらいの給与の増額では、教員は居着かない教育熱心は日本の親は、こうした町から出て行くであろう。

人事権の必要性を主張する大きな市町村は、学校への適材の配置、優秀な先生の配置を望んでいる。今のような政令市、中核市という規模の順に権限を下ろすやり方は、はじめから小規模市町村のことを配慮していない。自治体間に競争原理を持ち込むというより、どんどん教育格差を広げていくやり方である。

一部の大都市の要望を満たすためには、多くの市町村が犠牲になりかねない。

行うなら法を改正し、一斉に、大都市、中核市を巻き込んだ広域行政の主体への移譲を行うなど大胆な変革を行うべきである。

3 教育委員会と学校と地域の関係

現行の地方自治制度の中で現在の市町村が教育行政事務の全てを行おうとすることは規模的に無理があるとも言える。市町村教委の存在意義であり、市町村教委が最も行わなければならないことから力を注ぐべきである。そう考えるならば、最初に行わなければいけないことは、住民とともに議論し、地域の子どもをどのように人間に育てていくという教育目標を作成することであり、2番目はその立てた教育目標に向かって学校が教育活動を行うことができるよう指導し、支援することである。そのためには、教育委員会は、教育行政の専門家として教育目標達成に向けた政策、施策の立案はもちろんのこと、内容説明、政策評価、情報提供、情報公開を徹底し、常に住民のコンセンサスが得られるよう努めなければならない。また一方で、学校の管理職、教員、保護者と話し合い、地域の実情を把握し、政策や施策へつ

なければならぬ。

教育委員会と学校は、中立性、継続性さらには民主的正統性をといった理念ばかりでなく、現実の問題として目の前の教育的課題に最も適切に対応でき、子どもの学習権を守っていくという機能が果たせなければ意味がない。

教育という営みは、学校や教職員の自発性、創造性、専門性を尊重しなければならない。また一方で専門家支配、学校の閉鎖性も払拭しなければならない。学校の自主性・自律性を念頭に置きながら、子ども達の学習権を守るために、それぞれに、地域の声を代表する教育委員会、地域住民と学校との関係を構築していく必要があるのである。

(1) 教育委員会と学校

(教育行政機関と教育機関の関係)

保護者の目には、子ども達の通学する学校は見えても、なかなか管理機関である教育委員会の姿は見えにくい。

地方公共団体の設置する小・中学校等の学校は、公の施設として法令に基づき教育活動を行う機関である。学校は、法律により設置の目的が定められており、その目的を達成するため、ある程度主体的に一定の事業活動を行うことが期待されている。

校長は法令により、校務をつかさどり、所属職員を監督すること、課程の修了、卒業認定、児童生徒の懲戒や伝染病予防のための児童生徒の出席停止（学校保健法12条）など多くの権限が与えられている。さらに、学校管理規則により、学校運営上の権限の多くは校長に委ねられている。

一方、教育委員会は地方公共団体の執行機関として公立学校の管理機関であり、物的管理・人的管理・運営管理に関する包括的、最終的な権限と責任を有している。

教育委員会は、校長の職務上の上司であり、その職務の執行について一般的な指示ができ、校長の権限として記載されている事項であっても、校長に対して指揮監督を行うことができる。

教育委員会は、学校の適正な管理運営と学校の主体的運営の両立のため、あらかじめ教育委員会の判断により処理すべき事項と学校（校長）が決定して処理すべき事項を明確にし、学校に一定限度の権限を認めるため「学校管理規則」を定めることとされている。

学校もまた、教育行政機関としての役割を果たしているのであり、学校の持つ教育行政上の権限と責任も決して小さなものではない。

(教育委員会の役割)

学校が充実した教育活動を行うためには、教育委員会による適切な指導とともに、学校の自主的な教育活動への支援が重要である。しかし実態は、教育内容等については学校に任せきりという教育委員会は少なくない。

各学校の授業改善や学習指導、生徒指導の充実に向けて、研究授業、校内研修などに対す

る指導主事等専門家や優れた実績を持つ現職の教員の派遣や定期的な学校訪問の実施、適切な情報提供など学校の教育活動を支援していくことは市町村教委にしかできない。また、校長や教職員に対する適切な評価、学校経営や学校評価に対する教育委員会の支援も重要である。さらに学校事故や生徒指導上の問題が発生した際、学校だけに任せることなく危機管理対応に努めるべきであることも指摘されている。

(民意の反映、教育ビジョン等の策定)

学校教育で市町村教育委員会がどうしても行わなければならないことは、地域の様々な民意を受け止め、地域を担う人材づくりのビジョンや次代を担う町の子どもたちの教育方針を策定することである。

住民の意向や学校の現状、課題の把握した上で、定められた目標に向けて教育課程や施策に反映するするとともに、学校が着実に教育活動を行えるよう支援することである。そのために必要なのは、独自の教育課程、教育政策をつくるための専門的職員（指導主事）の配置充実と、教育委員、教育長、事務局すなわち教育委員会全体の専門性向上、そして自治体を代表する首長との連携である。

(学校や教師集団との意見交換)

また、学校現場を把握するためには、市町村教委は、学校教員との意見の交換をこれまで以上に行うべきである。地方分権が進み、市町村の権限が増している中、かつてのように、職員団体の本部と道教委本庁の交渉結果に縛られる必要はない。

現在、給与問題は法定主義の壁があり、本来の交渉事項として昇るのは、いわゆる多忙化の問題であるが、この問題についての権限は、ほとんど市町村教委にある。多忙化の本質は、初任者や特定の職員に特定の業務が集まることや、本来学校教育活動かどうか疑問のある部活動（小学校のスポーツ少年団は、そもそも全く学校教育活動ですらない）、その他市町村の行事的活動への参加などが主要原因の一つである。もし、本来業務以外の業務を減らし、平坦にならば須子とができれば、決して多忙とは思えない。こうした問題は、ほとんど市町村教委と学校の権限内のこと、地教委レベルで十分話し合う事が問題の解決に繋がる。

こうした交渉や話し合いは、PTA や地域住民を入れて、公開で行うべきである。そのことにより、職員の勤務の状況を父母や住民に理解してもらえる契機にもなるし、職員団体の主張の正当性も認められ、改善への大きな動きとなる。こうした点をクリアしなければ、地域に開かれた、地域に根ざした学校づくり、学校の閉鎖性は打破できない。

人事権の移譲の必要性の理由として、教員の地域への忠誠心が薄くなり学校改革を進められないことが揚げられている。しかし、これも制度の問題ではない。まず、町の教育方針について学校や教職員に理解を求め、しっかり、双方話し合うべきである。

さらに地域の住民、PTA を含めて話し合うべきである。それがなければ、住民の意思を反映する学校教育は成立しない。

教員の勤務状況の問題は、服務監督権を有する市町村教育委員会の問題である、教員を地域の活動に従事させる例も見られるが、教職員の勤務環境を守る事も服務監督権者の責務である。

(学校への批判)

学校もまた、いじめや学力などの問題で世間の批判を浴びてきた。

近年、地方分権の議論の中で、学校の自主性・自律性が強調された。教育委員会と学校の間で教育委員会の関与が強すぎ、学校の主体的活動を制約しているとして、学校裁量権の拡大が提案された。その後地方分権改革や規制改革の議論が進む中で、学校評議員制度、学校運営協議会制度など、地域住民が直接学校運営に参画する改善方策が進められてきている。基本的に、学校経営の自主自律の正当性、民主的正当制を住民の意思に求めようとしたものといえる。

しかし、ここに至る途は、いろいろな立場の妥協の結果である。最初、学校は、文部科学省を頂点とした教育行政システムの末端の行政組織として、地域や保護者の意見を聴くと言うより教育委員会や文科省の顔色ばかりうかがっているという批判があった。

また一方では、学校運営が旨く行かないのは、学校の管理職体制が不十分であったり、教員や教職員団体の力が強すぎ、学校長のリーダーシップが発揮できない状況にあるためであるとか、今のシステムの学校長には組織を経営する能力がないのではないかといった批判があった。

さらに、学校選択制や、コミュニティスクールの設置など直接保護者が学校を選択するか、学校経営に参画するといった動きがでてきた。

こうして、当初教育委員会に向けられた批判は、形を変え直接学校に向かっていったのである。

(2) 学校の自主性・自律性と住民の学校経営参画

学校はもともと、先ほど述べたように、教育の自発性、創造性の尊重の理念のもと、一定の独立性を持って経営されることが理念であり、独立性を高めること自体に問題はない。地域の住民が学校経営に参画することも望ましいことである

しかし、理念からいっても、実態から言っても、この二つを両立させることはそれほど簡単なことではない。

住民の経営参画については、学校評議員制度から、コミュニティスクールの検討へ進み、さらに学校運営協議会制度（日本版コミュニティスクール）へと変容していく。

しかし、この三つの地域住民の参画の仕方には大きな違いがある。

(学校評議員制度)

菅中教審箇申が提言では、学校評議員制度が自律性の確立には併せて、「地域住民の学校運

学校評議員は、設置者の判断で置かれ、「校長の推薦により、当該小学校の設置者が委嘱する。」、その権限は「校長の求めに応じ、学校運営に関し、意見を述べる」ことである。教育委員会の権限、校長のリーダーシップ、学校経営との調和が図られていると言える。

(コミュニティスクール)

本来、教育の自由化が議論され、コミュニティスクールが検討され始めたとき、コミュニティスクールは「地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校」(教育改革国民会議報告) 地域住民、保護者の意思に基づいて発案され設置され、「伝統的な公立校と共存し、健全な緊張感のもとでの切磋琢磨が生ずることで結果的に学区全体の底上げが図られる」(総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第一次答申」) ものと考えられていた。その存在は、あくまで公立学校全体の一部であり、そのコミュニティスクールの理念に賛同できない保護者や子どもは他に移ることができた。

(学校運営協議会制度)

これが、学校運営協議会制度では、いささか性格が変わる。学校運営協議会の委員は、「地域の住民、当該指定学校に在籍する生徒、児童又は幼児の保護者その他教育委員会が必要と認める者について教育委員会が任命」する。学校運営協議会は、校長の策定した「教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項について」基本的な方針を承認するほか、学校運営に関する事項について教育委員会又は校長に意見を述べる権限、職員の任用に関する事項について任命権者に意見を述べる権限を有する。任命権者は職員の任命に当たって学校運営協議会の意見を尊重しなければならないこととされた。

意見を述べる学校評議員制度と異なり、保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って直接学校運営に参画できることとされているのである。

さらに、平成27年3月4日付けの教育再生実行会議の第六次提言では、「全ての学校において地域住民や保護者等が学校運営に参画するコミュニティ・スクール化を図り、地域との連携・協働体制を構築し、学校を核とした地域づくり(スクール・コミュニティ)への発展を目指すことが重要です。」と述べ、全ての学校を日本版のコミュニティスクールにする考えを示している。さらには、学校を核とした地域づくり(スクール・コミュニティ)への発展を目指すとしている。

(学校運営協議会制度(日本版コミュニティスクール)への疑問)

そもそも学校評議員制度を導入するとき、「学校外の有識者等の参加を得て、学校経営に対しいろいろな意見を聞くための恒常的な組織」は必要であるが、学校の意思決定過程への参加を前提とする組織作りには、今後、地域コミュニティの育成により地域の教育力や地域の民力を醸成する時間が必要という議論がなされた。

しかし、学校運営協議会制度は、その後地域コミュニティの育成に関わりなく、導入が進

められた。しかし、実態の整っていない制度はなかなか導入が進まなかった。さらに今回の提言では、全ての学校に広げるべきであるとされている。

地域コミュニティが育っていないことは、「学校を核にした地域づくり（スクール・コミュニティ）」と実行会議が自ら述べているとおりである。そうだとすると、どこに地域の声を反映する正統性を持つコミュニティがあるのであろう。存在しないコミュニティの誰を代表に選べば良いのであろう。

ましてや、存在していない地域コミュニティを創るために学校を核にすると言うが、少子化が進む現在、学校に子どもを通わせる住民は決して多くない。子どもがいない人は学校にはこないし、それほど学校に関心を持たない。

コミュニティスクールを推進する側も、それぞれ思惑が違うのではないかと思われる。この制度は、新自由主義的教育改革を推し進めたい教育再生実行会議と、「学校の自主性・自律性」を進め、学校への影響力を保持したい文科省の妥協の産物ではないのかとの疑問が残る。

(学校運営協議会制度の問題点)

地域コミュニティの存在、教育力、正統性に疑問のある現在、学校運営協議会方式で学校を市民に委ねることには、大きな問題が予想される。

①一つは、市民対市民の対決の場を学校に作り出すことである。子どものいる市民といない市民、保護者同士、51対49の争いとなったとき、学校はどう解決できるのか②マイノリティの権利は確保されるであろうか、また、運営協議会で学力重視の学校運営が求められた時、学力の劣る子どもは「落ちこぼれ」になってしまうおそれはないであろうか③子ども達の個人情報を守られるのか、教員の個人情報も守られないおそれはないか④専門家支配は問題だが、教育の専門性、創造性を考慮しない学校教育はそれ以上に問題があるのではないか⑤学校区を超える自治体としての人材育成の方向性は確保できるのか、義務教育において自治体の関与が必要ないというのであれば、学校はまさに国に直結した教育行政機関となるがそれでよいのであろうか。

学校は、国、都道府県教育委員会、市町村教育委員会、学校運営協議会、PTA、地域住民の指示・要望を受け、それに加えて、教職員や児童生徒の声を聴かなければならない。自主・自律の学校経営は、今さらに難しくなった感がある。

教育委員会制度の基にある素人支配の考え方とは、大所高所から教育方針を決定し、学校経営を含めた教育行政、学校教育活動は専門家達に任せ、専門家支配、官僚支配に陥らないように監視するということである。教育は、発達段階も生育状況も違う一人一人の子どもに対して対応を変えながら、さらにそれを子ども集団の中での複雑な反応を見ながら行く必要がある。こうした極めて高い創造性が求められる作業である。だから教職の専門性、教育行政の専門性が必要とされるし、学校や教員の自発性が学校教育において尊重されているのである。その理念は、今も、変わっていないし、複雑化する社会においては、教育の専

門性はますます必要とされている。

問題は、子ども達の学習権を守るために、自治体（教育委員会）、地域住民、学校の間をどう構築していくかということである。学校運営協議会を全ての学校にという提言が出されたこの機会に、真剣に見直す必要がある。

(3) 学校の自主性・自律性尊重のための現実的課題

教育は、いつも創意工夫にあふれたものであることが求められる。学校が生徒・保護者の要請や地域の状況に応じた教育を自律的主体的に行い、保護者や地域住民に対して直接に説明責任を果たしていくためには、学校に権限を与え、校長のリーダーシップの下で自主的な学校運営ができるようにする必要がある。

このため学校長（学校）の裁量権限の拡大が図られてきているが、現状についての不満も聞かれる。現実的な面から検討する。

(学校の裁量権限の拡大)

拡大のポイントは、2点、「教職員人事」と「学校予算」についてである。教職員人事に関しては、現在、校長は市町村教育委員会に対し、意見を申し出ることができ、市町村教育委員会は、都道府県教育委員会に対して内申を行うに当たり校長の意見を添付することとされている。

学校予算については、学校の企画や提案に基づいた予算の配分や、用途を特定せず総枠内で予算の用途を校長にゆだねる裁量的経費の措置など、学校裁量の拡大が求められている。しかし、この2点はそもそも限界があることを理解しておく必要がある。

(教職員人事)

まず教職員人事であるが、ベテランの即戦力が欲しい、優秀な補佐役が欲しい、校長の指示に的確に対応してくれる優秀な教職員が欲しい、あの教員はいらないという学校からの要望では人事行政は進まない。要望は例えば特定の教科、年齢、性別、相性といった人間関係の調整と言った具体的、建設的なものである必要がある。しかし、それでも限界がある。教職員人事とはすでに採用されている限られた人材の再配置であり、経験の中で教員をより成長させ、全体としての教職員集団の能力を高めていくという意味もあるからである。学校は教員の養成の場でもある。

学校経営に当たっては、現実には、現在の学校の足りない部分は、学校の教員の中で適性を判断して、分掌を割り当て、人材を育成して補完していかなければならない。教員自身も育てられていく対象なのである。こうしたことは、現在でも行われているし、学校長を始め管理職、さらには市町村教育委員会の経営能力ということも大きな要素となってくる。校長権限を拡大したからと行って優秀な教員がすぐ得られるものではない。

仮に、学校長が望んだ教員を集めることを可能にしようとするならば、学校を法人化し、

校長が教員一人一人の任命権を持ち、給与も自由化し、労務上・裁判上全ての人事上の責任を持つ共に、教育委員会も自由に校長自身を任免できる制度を作るなど現状の学校制度を大きく変える変革が必要となると思われる。

(学校予算)

学校予算についても、もともと税金である。校長裁量といってもそもそも好きに使えるものではない。監査や会計検査を受け、評価にも堪え、公平・公正で効果的、効率的であることが求められる。例えば、苦勞している教員に関心のある分野の研修のために旅費がほしい。学校のイベントの経費がほしいぐらいなら従来のシステムで可能である。自主自律の視点から考えるならば、教育課程、学校経営を予算に反映させるのでなければ意味はない。

平成18年に文科省から委託を受けた民間の調査結果（平成18年度文部科学省委託調査研究報告書「学校長の裁量・権限に関する調査」（2007 ベネッセ教育研究開発センター））では、校長裁量予算がある学校は、小学校と中学校を合わせて12.3%、その金額は半数が上限20万円以内、51万円以上という学校は12.3%のうちの16.6%となっている

この調査では、83.4%の校長が裁量予算を必要と答えている。裁量予算が拡大すれば、「特色ある学校づくりが実現できる」「教員の優れた企画に対する支援ができる」「校長のリーダーシップが発揮できる」という選択肢に、いずれも「そう思う」が9割近くであった。

正直に言って、「教員の優れた企画への支援」ぐらいなら従来のシステムでもできるように思うし、「校長のリーダーシップ」に至っては疑問な面がないわけではないが「特色ある学校づくりの実現」のため、裁量予算が必要ということは理解できる。

しかし、そのためには、上記の校長裁量程度の予算額で足りるのであろうか。学校教育は多様化・弾力化が進み、総合的な学習の時間、外国語活動、小中連携活動など様々な教育活動が展開されている。たとえば、「総合的な学習の時間」を重視した教育活動を展開しようとするならば、従来の学校予算にはないであろう委託料、外部人材活用のための報償費、バスや機器の借上料、情報化推進のための各種データ入力や教員の負担軽減のための役務費等の新たな費目が必要になってくる。そうしたことに対応できるであろうか。

予算だけではなく、学校における執行まで考えるならば、そのための校長専決を進める必要もある。

地域のニーズも、教育活動の内容も、ますます多様になってきている。それに対応できる学校予算システムが求められている。

4 道教委・市町村教委の連携推進と教職員人事等についての提言

(1) 道と市町村の教育委員会の連携

提言1 事務局職員の人事交流と共同研修の実施

道教委職員と地教委職員の人事交流は、より規模を拡大し計画的に行うべきである。ま

た、新たに教育行政に携わることとなった事務局職員について「教育行政研修」を共同で行うべきである。近年特に職員間の交流やネットワークが途絶えがちであるのは、一般行政と同様である。教育行政の専門性を高め、情報の共有のためにも推進するべきである。

提言2 教育局の教育委員会支援システムの構築……専門家による相談システム、危機管理支援システムの確立

学校が今抱える課題は、学校の内部で解消できるものばかりではない。専門家は指導主事で足りるという状況ではない。学校においてもスクールカウンセラーの配置、スクールソーシャルワーカーといった人材の配置が求められているが、学校を支援する市町村教育委員会においても、様々な分野の専門家の力が必要な時代である。特に、危機管理に直面した学校の支援のためのスタッフを市町村教委と連携して、緊急時の人材の確保、ネットワークを構築しておくべきである。

提言3 地域の教育政策課題の共同研究

道教委の押しつけではなく、それぞれの地域の直面する教育課題の解決に向けた共同研究が行われるべきである。地域と学校をフィールドとして大学と道立教育所と管内又は市町村の研究所が共同研究を行う。行政と大学そして現場が共同で研究することにより、課題解決に向けた実践的、学術的な成果が得られるとともに、研究成果による実践のフィードバックにより、さらに研究を深化させていくことが可能である。

提言4 広域連携の推進

現行の地方自治制度、地方教育行政制度において、全ての教育委員会に同様の働きを求めるならば、小規模な市町村においては教育事務についての広域連携の途を探ることが基本となる。地方自治に根ざした、民意を反映する地方教育行政を展開しようとしても、財政的にも、人的にも困難な状況にある小規模な自治体、教育委員会事務局は少なくない。

根気強く一部事務組合、広域連合、機関の共同設置、協議会、事務の委託について働きかけると共に、国に対して手続きの簡略化などの検討を行うよう働きかける必要がある。

道教委も指導主事や事務職員の派遣など具体的な支援策を講ずるべきである。市町村間の協働処理、広域行政が、新制度においてはそれぞれの首長の意向が入ることにより、阻害されないかとの疑問が残る。

提言5 局指導主事の市町村配置

局の指導主事の勤務場所を市町村教委配置とする。普段の勤務場所を、配置先の教育委員会に置き、業務は局に残る指導主事と同様、他の市町村教委や学校の指導を行う。2～3年のサイクルで、配置先の市町村教委を変える。

(2) 県費負担教員制度と人事権の移譲について

提言1 地域別採用制度の導入（採用等の人事権の（特定）教育局長への委任）

教員の採用権限（事務）を、本庁から特定の教育局長に委任する。現在の教育局を基本とするが、総合振興局の区域にはこだわらず教員人事のための地域割りを考える。4～6地域にわけ、義務の教員は全員地域採用とする。採用後は定数上の問題が出ない限り、基本的にその区域内での異動となる。

人材が集まらない地域ができないよう、また多様な経験が積むことができるよう少なくとも中心的な都市機能を有する市を持つこととする。昇任・昇格を含め人事が回らないこととならない規模とすることが必要。逆にあまり広くては、地域性が失われることになる。

採用試験問題等は、本庁で作成するが、面接や実技判定などの採用方法は、特定局で創意工夫して実施することができる。採用判定は、特定局毎で行う。採用事務を置く特定教育局には、人事課長を置く。採用面接は特定区域の市町村教委の教育長、教育委員が行うこととする。採用人員の配分、異動に当たっては、全市町村教委と教育局の会議（仮称「管内教職員人事協議会」）で決定する。特定局管内で採用された教職員は、その管内で異動し、退職する。教頭の昇任、校長の採用も同様に行う。

さらに、本庁から配分を受けた充て指導主事の配置も特定局長の権限とする。

なお、懲戒、分限等の処分は本庁で行う。

提言2 市町村内の人事権を市町村教委へ移譲

人事異動に当たっては、異動時期に当たる教員を全員対象として、本人の志望や市町村の希望、教科、性別、経験等勘案し調整の上「管内教職員人事協議会」で各市町村に割り振る。割り振られた教員を含め、市町村内の人事は各市町村教委が行う。

(3) 教育委員会と学校の関係・住民の学校経営参画について

提言1 学校運営協議会の検証の先行

学校運営協議会制度の懸念、問題点は先に述べたとおりである。学校運営協議会はそもそも普及していないが、地域の意見を聞くためには、学校評議員制度など多様な試みが続けられて良い。しかし、学校数、年齢構成、産業構造に至るまで市町村により状況は大きく異なる。国が地方教育行政における地域住民の意見の聴き方を、地方の実情にかかわらず一律に決定することは、地方自治の視点からみても疑問がある。

学校評議員制度さらに学校評議会を導入している自治体においては、検証をしっかりと行い、その上で導入の在り方を自治体毎に決定するべきである。

提言2 学校主導型予算編成システムの構築

そもそも学校に配当される予算は、教育課程の実施を保障し、教育活動を実施するためのものである。現行の学校予算システムが、教育課程の改善を阻害しているのなら改善す

るべきである。

近年の取り組みとしては、①総額裁量予算制度（学校に対して予算配当を予算科目毎ではなく、総額で配当する制度、若しくは、配当された予算科目を総額の範囲内で流用を認める制度）②特色枠予算制度（通常の学校の維持管理や教育活動に要する経常経費と別に、地教委が学校の特色づくりなどを目的とする活動分を別に措置する制度）③学校提案要求型予算制度（通常の学校の維持管理や教育活動に要する経常経費とは別に、学校が教育委員会に企画を提案し、それに対して査定・評価を行い、予算を措置する制度）などがある。

それぞれに長所、欠点はあるし、学校の数や自治体の予算システムとの関連もあり、どの方式が優れているとは言えない。また学校、教育委員会共にこうした学校予算システムに慣れていない段階では、教育活動の改善に結びつくかは、不確定である。当面は、非効率な場面が多いことが予想される。

しかし学校と教育委員会が、それぞれの教育課程の実施に向けて学校予算をくみ上げていくことは、お互いの理解を深めることになる。教育委員会事務局の学校支援機能を高めることに繋がる。

学校としても予算制度を十分理解し、使いこなすことで、ますます主体的な活動が行えるようになることが期待される。さらに予算化されることで、地域や父母の後押しも必要になり、学校の教育課程、教育目標により関心を持ってもらうことに繋がる。政策評価と学校評価が連動したものとなり、情報公開も進み、学校の取組が地域に開かれたものとなる。

しかし、学校には、予算を編成できる人材はいない、基本的には教育委員会が学校の話聞く中で編成していくことが必要となる。立法論になるが、市町村立の学校に配置されている学校事務職員は、県費負担の対象であるが、財源移転して、市町村教育委員会事務局職員とするべきである。

ただし、システムができて、同時に、必要な予算額が確保されることが大切であることは言うまでもない。

提言3 特定目的のためのコミュニティスクールファンドの設置

もう一つは、透明性の高い学校の特定目的の為にコミュニティスクールファンドをつくることを提案したい。地域が独自の学校をつくりたいと考えるならば、財政問題は避けられない。義務教育の機会均等の理念に立つとき、他の学校と異なるより経費のかかる取組をやりたいと言うことになれば、公会計から支出することは難しい。ナショナルミニマム、ナショナルスタンダードを越える部分は、地域が負担するということも考えるべきである。