

学校教育運営組織の在り方に関する一考察

山 口 純 二

An Essay on the Nature of Administrative Organizations
for School Education

Junji YAMAGUCHI

This essay consists of two parts. In the first part, the nature of the administrative system for school education is considered from a national viewpoint and it is stated that comprehensive policy is necessary for the national educational administration. In A, it is confirmed that the educational administration of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology covers only one of the territories into which the whole area of the national government is divided. Next, in B, the critical situation of the children today and their deteriorating social surroundings are verified. And in C, it is pointed out that the nature of the national educational administration and the situation that surrounds the children are in a state that can be called asymmetrical. Lastly, in D, it is stressed that, from an educational viewpoint, comprehensive policy for the whole society is necessary for the national government. In the second part, various opinions are surveyed concerning the nature of administrative agencies for regional school education in the time when a decentralized government system is groped for. It is confirmed that regional agencies for school education are expected to develop a new educational system through their own resources and to enhance their capability.

目 次

はじめに

.国の教育運営組織の在り方について - 総合性を求めて

- A . 国の教育行政と所轄の原則 - 垂直分割
- B . 成育環境の変化
- C . 非対称な状況
- D . 総合性を求めて

.地域の教育運営組織の在り方について - 当事者の権能の拡大

- A . 教育委員会
- B . パートナーシップの構築
- C . 地域の新たな教育行政制度

公教育としての学校教育を運営する組織とは、学校現場で見れば、「調和のとれた学校運営が行われるためにふさわしい校務分掌の仕組み」¹⁾として、「校長の職務の円滑な執行に資するため」に「校長が主宰する」「職員会議」²⁾や、それに先立つ連絡、調整等の機能を持つ「運営委員会」などの名称で呼ばれる校内組織がこれにあたる。また、日常の生活圏としての地域という単位で見れば、都道府県教育委員会、市町村教育委員会が学校教育を運営する組織である³⁾。さらに、最も大きな単位として国家という水準で見れば、文部科学省が公教育としての学校教育にかかわる組織であ

り、国家としての教育政策を担っている⁴⁾。

このように、学校教育を運営する組織の考察には、視野の広狭により三つの水準を設定できるが、学校ごとの校内の運営組織については、個別・具体的な学校独自の諸条件に依存し、一般化しきれない部分の割合が大きいと考えられるので、本稿ではこれを除外し、残る二つの水準について、視野の広い方から、では国家の水準で、ついででは地方公共団体の水準で、公教育としての学校教育を運営する組織の在り方について考察するものとする。

・国の教育運営組織の在り方について - 総合性を求めて

ここでは教育に関する国の施策に総合性が必要であることを述べる。まず、Aで文部科学省の教育行政が、国の行政領域を垂直に分割したものの一つであることを確認する。次に、Bで今日の子どもの状況と子どもを取り巻く社会状況が問題を抱えていることを確認する。次いで、Cで教育行政の在り方と子どもを取り巻く状況とが、「非対称」といえる状態にあることが大きな問題であることを指摘し、最後に、Dで社会全体に対して教育的な観点から国家による総合的な施策が必要であることを述べる。

A 国の教育行政と所轄の原則 - 垂直分割

国の行政権については、日本国憲法第五章内閣は「行政権は、内閣に属する」(第六五条)と定め、内閣の組織について内閣法は「内閣は、国会の指名に基づいて任命された首長たる内閣総理大臣及び内閣総理大臣により任命された国務大臣をもって、これを組織する」(第二条)こと及び、「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する」(第三条)ことを定めている。また、中央行政組織の編成基準については国家行政組織法に定められ、それぞれの行政組織の設置、所掌事項、内部編成などについては、その組織の設置法令に定められている。行政権は内閣に属することを基本としつつも、各省大臣を「主任の大臣」とし、行政事務を各省が分担管理することが定められているのである。

国家行政組織法第二条は国の行政機関の組織の構成について、

国家行政組織は、内閣の統括の下に内閣府の組織と

ともに、任務及びこれを達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を有する行政機関の全体によって、系統的に構成されなければならない。と定め、各行政機関には固有の任務とその達成に必要な「明確な範囲の所掌事務」があることを明らかにしている。

戦後日本の中央行政組織体制は、10年ほどの調整期を経た後、昭和30年以降は安定していた。新藤宗幸はこの長期にわたる安定性について、他国の行政組織の決定・編成の法制度と比較して、

日本の中央省庁の「安定性」は、内閣の行政組織権が、法制度上弱体であることによってもたらされているといえよう。日本の内閣運営の原則とされているのは、第1に、首相が閣僚の任免権を有する首長であるとする「首相指導の原則」、第2に、内閣の職権に属する事項は閣議に諮らねばならないとする「合議の原則」、第3に、各省の行政事務はその主任の大臣が分担管理する「所掌の原則」である。実際の内閣運営は、この3つの原則が微妙なバランスの下にあるとされてきたが、しかし、その基底にあるのは、「所掌の原則」であるといつてよい。内閣法、国家行政組織法にもとづく「所掌の原則」ゆえに、首相が自ら分担できるのは総理府のみであり、省の行政事務に介入できない。「所掌の原則」が徹底されているからこそ、「合議の原則」の実際は閣僚の全員一致による意思決定であって、多数決原理によるものではない。首相が閣僚の任免権をもっているからといって、彼が自らの意にそわない閣僚を次々と罷免するならば、内閣の瓦解に通じる。政治的にそのような権限行使はできるものではない⁵⁾。

と述べ、行政事務の縦割り分担をもたらず「所掌の原則」の強さが、日本の中央行政組織体制の「安定性」をもたらししていると分析している。戦後一貫して、中央省庁は行政事務を分割管理し、所掌の事務を一意専心司ってきたのである。

国の中央省庁は、平成11年7月に成立した省庁改革関連法(17本)の成立により、平成13年1月6日から1府12省庁制へと移行し、数の上では半減に近いスリム化が図られた。旧文部省と旧科学技術庁とは合体して文部科学省ができあがった。新たな1府12省庁体制下でも、中央省庁の「所掌の原則」に変化はない。中央省庁は固有の任務を持ち、「明確な範囲

の所掌事務」を司る。所掌事務が縦割りであることは全く変わりはない。国の教育行政を担うのは文部科学省である。文部科学省設置法は第二節で文部科学省の任務及び所掌事務について定めているが、第三条で任務について次のように規定している。

文部科学省は、教育の振興及び生涯学習の推進を中核とした豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成、学術、スポーツ及び文化の振興並びに科学技術の総合的な振興を図るとともに、宗教に関する行政事務を適切に行うことを任務とする。

この任務を達成するため、第四条には所掌事務が九十五項目にわたって列挙されている。「所掌の原則」から当然の事ながら、他の中央省庁が先の第三条の任務を遂行したり、第四条の所掌事務を司ることはない。また、逆に文部科学省が、他の中央省庁の任務を遂行したり、その所掌事務を遂行することもあり得ない。中央省庁は肅々とそれぞれの設置法に定められた任務を遂行し、所掌事務を司るのである。なお、内閣府については後にDで扱う。

法はそのように定められている。文部科学省は中央行政組織の行政事務の一部分を分担し、固有の任務として遂行するのであり、それ以外の部分を任務として遂行することはない。また、他のいかなる省庁も文部科学省の任務を遂行することはない。国の行政事務は、各省大臣を主任の大臣として、垂直に分担管理されているのである。

B 成育環境の変化

子どもを取り巻く状況は変化し続けている。現在子どもが成育する環境（以下、成育環境という）は親世代が育った成育環境に比べて、都市化の進行、地域社会の消失、家族の在り方の変化、消費経済・市場原理の浸透、メディアの発達、情報化の進展等の面で変化が著しい。とりわけ情報メディアの急速な発達・普及は、遊びの変化など、子どもの成育環境に極めて重大な変化をもたらしている。子どもの成育環境はどう変化したととらえられているであろうか。

平成9年10月に発行された『教育をどうする』では、子どもたちを取り巻く状況について次のように述べている。

神戸市須磨区でひとりの小学生が行方不明になった後に惨殺され、一四歳の中学三年生が容疑者として逮捕されるという事件が起きた。子どもたち

を取り巻く状況が急速に悪くなっているような気がする。

この本を企画し、依頼を始めたときには、まだこの事件は起きていなかった。しかし、いじめによる自殺、暴力、不登校、「援助交際」などの言葉が新聞紙上に登場しない日はないとってもよい状況であった。

（中略）

このように教育は病み、理念や目標も明確でなくなってきた。学校が問題なのか、家庭の荒廃を憂えるべきなのか、子ども自身が問われているのか、おそらく総体としての社会のゆがみの反映なのであろう。こうした現状認識は、親、教師にとどまらず、政治家、官僚にいたるまでコンセンサスを得てきている⁶⁾。

このような問題意識を持っている編集部の求めに応じて、300名を超える人々から提言が寄せられた。提言は、1.学校(113)、2.大人と子ども(34)、3.政治と社会(97)、4.生き方(72)(括弧内は提言数)の4つのテーマに分類された。提言の内容は様々であり、広い範囲に及ぶ。学校教育に関わるものも多いが、それだけではない。学校教育以外の事柄に関わる提言も多い。

平成9年の時点で既に「子どもたちを取り巻く状況が急速に悪くなっている」ことは共通認識であり、その変化は、「総体としての社会のゆがみの反映なのであろう」ととらえられている。平成15年度現在、関係者の努力にも拘わらず、状況が好転しているとは決していえない。子どもをめぐる事件事故の発生は後を絶たない。学校教育の内実も含めて、成育環境は確実に変化しているのであり、「総体としての社会」が子どもたちに重大な影響を及ぼしているのである。

C 非対称な状況

国の行政は領域により垂直分割され、文部科学省設置法第三条で定められた任務は文部科学省だけが担当し、学校教育を重要な柱として子どもたちに及ぶ。国の教育についての行政チャンネルは文部科学省一本である。一方、子どもたちは成育環境、すなわち「総体としての社会」から、実に多種多様な影響を絶えず受け続けている。こうした影響を生み出している組織、事業者等を行政の作用領域とする中央省庁は、多くの場合、文部科学省以外の省庁である。例えばテレビ放

送は子どもの成育環境に大きな影響を及ぼしているが、電波法、放送法などに規定され、総務省の所掌である。数々の省庁の所掌事務が「総体としての社会」に作用し、成育環境に影響を及ぼしているのである。たとえて言うならば、「学校教育」という放送免許を持つ省庁は文部科学省一つしかないが、受信側にはいくつもの電波が錯綜して到達していて、「学校教育」という番組以外にも様々なものが映り、時には「学校教育」という番組が必ずしもうまく受信できないこともあるという状況なのである。子どもたちは錯綜する電波を受信して生活しているのであり、「学校教育」チャンネル以外の電波が少なからぬ影響を子どもたちに及ぼしている。そしてその「学校教育」チャンネル以外の電波の占める割合は、ますます増大している。

国の教育についての行政チャンネルは一本であり、それは文部科学省である。しかし子どもの成育環境に影響を及ぼしている諸事象を所掌事務とする省庁は文部科学省だけではない。教育行政の在り方と子どもを取り巻く状況とが、行政の作用領域という観点で見れば、「非対称」といえる状態にあるといえる。

子どもを取り巻く「総体としての社会」の変化に対応するには、総合的な対応が必要である。この成育環境の総合的な管理保全という事業は、文部科学省の任務とどのように関係付けることができるであろうか。

教育基本法は第一条で教育の目的について次のように規定している。

教育は、人格の完成をめざし、平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義を愛し、個人の価値をたっとび、勤労と責任を重んじ、自主的精神に充ちた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない。

「人格の完成」をめざし、「平和的な国家及び社会の形成者として」の「国民の育成」を期して教育が行われるが、教育の帰着点はあくまでも個人である。「個人の尊厳を重んずる、個人を単位とした考え方に立っている」と言える。さらに、先に示したとおり、文部科学省設置法第三条は文部科学省の任務を次のように規定している。

文部科学省は、教育の振興及び生涯学習の推進を中核とした豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成、学術、スポーツ及び文化の振興並びに科学技術の総合的な振興を図るとともに、宗教に関する

行政事務を適切に行うことを任務とする。

「教育の振興」については、文部省設置法では「学校教育」とされていた部分の、「学校」という限定がなくなっただけではあるが、教育基本法の教育の目的が個人を単位とした考え方に立っているのであれば、「教育の振興」もそれにもとづくものと考えられ、個人を帰着点とする「教育の振興」である。また、文部省設置法では「社会教育」とされていた部分は、「人材の育成」となり、これも文部科学省の任務が「総体としての社会」を対象とするのではなく、あくまで個人を単位とする考え方に立っているものであることを示している。国、都道府県、市町村等の様々な機関・組織を通じて文部科学省の行政行為が遂行されるが、最終的には「個人」を帰着点として遂行されるのである。文部科学省の教育行政が「総体としての社会」全体を対象とすることは想定されていない。国の中央行政組織の行政事務は垂直に分担管理され、文部科学省はその一部分を分担し固有の任務として遂行するのであり、それ以外の部分を任務として遂行することはない。現行法規では、文部科学省が成育環境の総合的な管理保全に当たることは想定されていない。

それでは、個人だけではなく「総体としての社会」を行政行為の作用領域とし、変化する子どもの成育環境の総合的な管理保全に当たるには、いかなる行政組織が妥当なのであろうか。

D 総合性を求めて

教育の理想を個人にではなく、社会において見ていた教育学者に、戦前の日本教育史研究者、春山作樹がいる。講義は一切講義ノートを使わず、しかも明快・斬新であることで定評があった春山の諸論文を、没後半世紀ほど後まとめて出版した『日本教育史論』の中で、江森一郎は春山の特徴を次のように述べている。

春山の教育論・教育史論の第一の特徴は、全体的・総合的視点が豊かであり、またその広い視野の下から下される個々の判断がきわめて鋭利・的確であるという点にある。(中略)

例えば、春山の論文に昭和初期の我が国の世相を痛烈に批判した「病を知る者は誰か」(『丁酉倫理学会倫理講演集』三五七号、昭和七年七月)というものがあるが、ここにはそのような特徴がよく表われている。

「私は近頃の我国の状況を見て、ここに著しい弊

害と見るべきものがあると思ひます。それは何であるかといふと、部分主義・割拠主義であります。各々違った立場に立って居る人が、各々自分の立場から勝手な議論を致します」とという言葉で始まるこの論文では、「教育者が教育第一を叫び、軍人が国防第一を叫び、実業家が産業第一を叫ぶ」当時の時代状況を諷し、「もっと大きな立場から、大所高所から問題を解かなければならぬといふことを、日本国民全体がいま一層深く考えなければならぬと思ひます」と主張する⁷⁾。

春山にとって教育という語は学校教育にのみ限られたものではなく、「精神及び身体的良好なる発達を遂げしめんとする一切の努力、個人をして適良なる成員たらしめんとする一切の事業を包含する」ものであり、教育という語を学校教育にのみ限って使う用法と区別する意図から、「教化」という語も用いている。

社会と個人の関係については、

社会といふものは唯多数の個人が集つて居るだけでなく、其の個人は、個人と個人との間に精神的の交通が行はれ、其の澤山の個人の中に或程度迄共通な思想・感情・意志が存在して、互に助け合つて共存共栄して居る。其の全体が社会なのである⁸⁾

とし、「社会は、新しく生まれて来る者に対する同化作用をもつて居る」ので、この「社会の同化作用」と言うべきことを有意的計画的に遂行することが教育である、としている。始めに社会があり、その中で個人が「教化」されるとする考え方である。

「…私の方の立場から言ふならば、教育の主体となつて居るものは何時の場合にも社会の意志である、社会の精神である。社会の精神が教育の主体である。」⁹⁾

人格的教育学の名の下に個人主義の教育を主張するものなきに非ざれども、各人の有する知識・技能・趣味・道徳観・宗教観等を離れて人格ありや否や。その知識・技能・趣味・道徳観・宗教観には素より個人的特色あるべしと雖も、その大部分は社会に蓄積されたる精神的財産を学習に依りて我有としたるに非ずや。

その独創的分子も亦其者を基礎として生れ出でたるものに外ならず。然らば自我人格其も亦社会の産物なり¹⁰⁾。

このように、社会全体が個人を「教化」するとするとらえ方の春山は、教育の理想については次のような考え方立つ。春山の講義を聴いた玉井成光の聴講ノート「教育の理想」(昭和九年度)の第四章教育理想の社会的考察には次のような言葉が記されている。

「…我々は教育の理想を個人の上に於て見ない。而して教育を受けた人々から組織される社会の状況の上に於て先ず理想を考え、次いで各個人の上に於て個々に理想を考えねばならぬ」¹¹⁾

近代教育史研究者の海後宗臣が追悼文で「教育に関する博い教養の中から鋭い勦をひらめかして居られた」と評した春山は、教育を単に個人に属する事象としてではなく、個人から組織された社会についての事象としてとらえ、先ずそこに教育の理想を考え、次いで各個人の個々の理想を考えているのである。

さて、行政作用の帰着点を「個人」だけではなく「総体としての社会」とする、成育環境の総合的な管理保全に当たるのは、どのような行政組織が妥当であろうか。

平成13年1月6日から国の中央省庁は、1府12省庁制へと移行した。1府とは内閣府である。内閣府は内閣総理大臣を長とし、国の行政機関である12省庁と相互の連絡調整を図り、一体として行政機能を発揮するように設置されている。任務の一部は内閣府設置法第三条第二項に次のように規定されている。

…政府の施策の実施を支援するための基盤の整備並びに経済その他の広範な分野に係る施策に関する政府全体の見地からの関係行政機関の連携の確保を図るとともに、内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行を図ることを任務とする。

第三章第三節第二款では「重要政策に関する会議」について定め、第一八条で「経済財政諮問会議」と「総合科学技術会議」の設置を、第二項で「中央防災会議」と「男女共同参画会議」の設置を定めている。経済の活性化・財政の再建、競争力のある総合的な科学技術開発の推進はなるほど重要政策である。災害対策も男女共同参画社会の実現も大切である。それでは成育環境の総合的な管理保全はどうであろうか。「子どもたちを取り巻く状況が急速に悪くなっている」ことについて「総体としての社会のゆがみ」に対処することも、同様に重要なことではないだろうか。経済財政問題と

同じように、事態は深刻であり、緊急な対応を迫られている。

成育環境の総合的な管理保全是、垂直分割された国の中央省庁の行政領域のいくつにも及ぶ全般的なものである。また、文部科学省の任務は「教育の目的」を個人におく「教育の振興」であり、「総体としての社会」を対象とする施策に対応するに充分ではない。

成育環境の総合的な管理保全には、社会全体に対する教育的な観点からの国家による総合的な施策が是非とも必要である。このような施策を実施するためには内閣府の中にこのための「重要政策に関する会議」を置くことが必要である。その上で「政府全体の見地から管理するのがふさわしい行政事務」として、成育環境の総合的な管理保全を、包括的・機動的に遂行することが強く求められる。

・地域の教育運営組織の在り方について - 当事者の権能の拡大

地方分権改革推進会議は、平成14年6月の「事務・事業の在り方に関する中間報告」において、

- (1) 国と地方の役割分担の適正化：ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ
- (2) 地域における行政の総合化の推進
- (3) 地方の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争
- (4) 地方における自立的な財政運営が可能なシステムの形成
- (5) 国の決定についての地方の参画の確保

の5つの改革の方向を示した。その後、10月の「事務・事業の在り方に関する意見 - 自主・自立の地域社会をめざして -」(総論1.基本的考え方(1)改革の方向)において、

国も地方も従来の発想を転換し、その行政システムを持続可能なものに変えていかなければならない。それには、現行のシステムを抜本的に見直し、大胆な改革を断行することが必要である。

と述べ、「地域社会が自主的・自立的な活動を行うことによって活力を発揮できるような分権型システムを構築すること」(同(2)自主・自立の地域社会の形成)を目指していることを明確にしている。

地方公共団体に教育行政を担うのは主として教育委

員会である。では、このような分権型システムを模索する時代の、地域の学校教育を運営する組織の在り方について、まず、Aで教育委員会制度について概観し、次にBで学校と教育委員会との関係について考え、最後にCで地域の新たな教育行政について検討することで、自治体が自らの判断で新たな地域の教育制度を創出し、制度の構想・設計能力を蓄積することが求められていることを確認する。

A 教育委員会

戦前の国家主義的な官治中央集権的教育行政を改革することを目的に、1947年の教育委員会法によって設立され、各自治体の教育行政を担うこととなった教育委員会について、伊藤正次はその機構的特徴として、

- 1 合議制の決定機関であるが、委員の選任方式をめぐる政治的対立が顕在化したこともあり、1956年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地教行法という)により改革され、意志決定における能動性を低下させ、教育長主導の運営スタイルをもつ委員会が多数を占めるにいたり、意志決定機能の形骸化を招いたこと
- 2 自治体の区域と一致するように設置されているが、地方自治法上、長と並ぶ地方公共団体の執行機関と位置づけられ、首長から組織的自律性を付与され、他の執行機関と比べても、豊富な行政資源(財政資源、人的資源および法的・組織的資源)を享受し、自治体機構内部で大きなプレゼンスを示していること、また、教育委員会が公選首長の一元的統制経路から外れた執行機関として存在することは、首長の委員任命権が保障されているとは言え、民主的統制という観点から見て問題となりうること
- 3 地教行法への転換に伴い、文部省と教育委員会の関係は階統的性格を強めたこと、また、教育長の任命承認制は、自治体内部における教育委員会の民主的正当性を損なうものであること、さらに、教育委員会による「指導助言」行政が学校の自律性・主体性を損なう結果を招いていることなど、「非権力的」な「指導助言」の名の下に、文部省統制と画一的学校管理を結節する機構としての役割を果たしてきたこと¹²⁾

を挙げている。

こうした教育委員会の在り方は90年代の改革の流れの中で批判され、制度改革の気運の高まりをもたらした。地教行法の改正という結果を導いた。伊藤はこの改正を

- ・教育行政改革の潮流
- ・地方分権改革の潮流
- ・規制緩和の潮流

の三つの制度改革の潮流が交錯する点に位置づけ、改正された地教行法に規定された教育委員会制度について、それぞれが異なる改革モデルを提示した、と見る。

- 1 教育委員会活性化モデル：教育行政改革の潮流
制度の根幹には手を加えず、教育委員会の専門性を高め、自治体内部におけるプレゼンスをさらに拡大することを指向する。広く教育界の合意を得て、改革構想の基軸を形作った。
- 2 地域総合行政モデル：地方分権改革の潮流
教育委員会が公教育行政の運営を独占し、首長による総合的な自治体行政運営を阻害してきた点に否定的な評価を下す。文化・生涯学習行政に加え、学校教育行政を首長の所管に組み入れる必要があると主張する。
- 3 市場・選択モデル：規制緩和の潮流
文部省統制と画一的学校管理からの脱却を目指して公教育に市場原理を導入するとともに、教育委員会から各公立学校に大幅な権限委譲を行い、教育委員会の機能を縮小ないし停止させることを提唱する¹³⁾。

地方分権改革の大きな流れの中で、1999年7月、地教行法以下教育関連21本の法律が改正され、翌年の4月から施行された。この結果、教育委員会の機構と権限に加えられた主な改正点は次のように整理される。

- 1 教育長任命承認制が廃止される一方、都道府県教育長の教育委員兼任制が採用された。
- 2 国の関与を定めた規定が削除あるいは改正され、文部省から都道府県教委を経て市町村に至る階統構造の変革が図られた。
- 3 学校の自主性・自律性を確立することを目指して、学校評議員制度等が導入され、公立学校の通学区域の弾力化が行われた¹⁴⁾。

このような整理から、伊藤は
地教行法改正によってもたらされた教育委員会制

度改革は、地方分権改革をその直接の契機とし、また、その内容に市場・選択モデルの理念が部分的に取り入れられているとはいえ、総体的には教育委員会活性化モデルに依拠した改革であったと評価することができる¹⁵⁾。

としている。しかし、教育委員会活性化モデルに基づく教育委員会制度は、依然として問題を抱えているとして、次の2点を挙げている。

- 1 都道府県教委の意思決定過程において、教育委員兼任教育長が現状以上に主導権を握り、委員会審議がさらに形骸化する可能性が否定できないことと、都道府県教委を構成する六人の委員が可否同数に別れ、委員長と教育長兼任委員の意見が対立した場合、委員長の決するところによるにしても、教育行政運営に支障を来すおそれがあること
- 2 従来、都道府県・政令指定都市から小規模町村に至るまで一律に教育委員会が設置され、教育行政のネットワークが全国大に張りめぐらされてきたことも手伝って、教育行政の中央地方関係は、集権的構造を温存してきたが、文部科学省を頂点とし、画一的に設置された教育委員会に支えられた集権的な「指導助言」のネットワークが、首長、議会、あるいは住民の意思から遊離していく危険性が去ったわけではないこと¹⁶⁾

伊藤は、画一的な教育委員会制度は変革する必要があると考え、更なる改革を求める。

来るべき第三次分権改革においては、地教行法を廃止し、地方自治の執行機関に関する規定を改定することも含めて、教育委員会を「必置機関」と位置づける現行制度を改め、自治体が自らの判断で教育ガバナンスの形態を選択できる仕組みを整えることが課題となろう。新たな改革に備え、各自治体には、教育行政を含めたガバナンスの構想・設計能力を蓄積することが求められているのである¹⁷⁾。

まさに地方分権改革推進会議の言う、「地域社会が自主的・自立的な活動を行うことによって活力を発揮できるような分権型システムを構築すること」(「事務・事業の在り方に関する意見」)が強く求められていると言える。

B パートナーシップの構築

堀和郎は、地方分権と規制緩和に基づく改革のシナ

リオは具体化しはじめたとして、「各自治体が、教育改革への独自の取組を自らの政治・行政課題として意欲的に取り組む姿」のいくつかの例を挙げている。ただし、楽観を許さない面が多々見られることも事実であるとして、自治体の規模により改革の進度に地域差があることとともに、「地域の教育機能の向上」への取組は進んでいるが、「学校を支援する指導行政」という動きは必ずしも活発ではないことを指摘している。その上で教育委員会と学校との関係について次のように述べている。

教委には、今、学校の自主性・自律性を前提としてあらたな関係づくり、端的にいえば、学校との対立・統制の関係を払拭して、連携・協調の関係を構築すべきことが求められている。言い換えれば、両者は、教育改善という共通の目的のために共同責任を負い、相互に協力すべき存在であり、パートナーでなくてはならない。つまり、学校は地域の教育機関として、指示・命令される他律的存在から自己責任を果たす自立的へと転換すべきこと、そして、教委は学校を統制し監督する機構から、学校の自主性・自律性の確立を支援し、協力する機構へと転換すべきこと、パートナーシップの構築が求められているのである¹⁸⁾。

連携・協力のいわば水平的関係が求められている。学校を支援する機構としての責任を引き受け、学校との間にパートナーシップを築くために、

- 1 学校裁量権限の拡大
- 2 教育改善に取り組む学校の組織的能力の開発・形成への支援
- 3 学校の教育活動を方向付ける明確なガイドラインの設定と教育活動のモニタリング

の三つを、教育委員会がなすべき役割として挙げている。

C 地域の新たな教育行政制度

教育委員会の存続に否定的な考え方として、新藤宗幸は「教育行政の論理構造は、実は、地方分権改革の指向する市民の自治＝自己決定と対立しているのであり、この論理構造の否定なくして教育行政の分権化は進行しがたいであろう」と主張する。「教育行政を市民にもっとも身近な政府である自治体の首長のものに置くことによって、政治的統制システムはもっとも効

果的に機能するといえる」として、教育委員会廃止論の立場から、

教育学者らは、一般行政と教育行政を一体化させてはならないという。しかし、その論理が文部科学省を頂点とする一種の「独立王国」ともいうべきタテ系列の行政システムを築いてきたのである。この点に着目するとき、タテ系列そのものを改革し、自治体政治部門の統轄下に教育行政を置き、同時に中央教育行政機関の改革を果たすことこそ、教育行政の地方分権化に欠くことのできない条件であるといわねばなるまい。市民自治の成熟があったからこそ機関委任事務制度の廃止に結びついたのであり、自治体政治部門への信頼のないところでは、いかなる地方分権改革も進展しないのである¹⁹⁾。

と述べている。Aで伊藤の言う、「地域総合行政モデル」を構想しているのである。

市川昭午は、「分権改革は日本の社会システムの再構築の一環であり、地方の要求というより中央政府の必要から行われるものである」とし、「教育行政の分権化もまた不徹底なものに終わっている」こと、また、「分権改革によって地方教育行政の民主化は変わらない。分権化はある程度促進されようが、自主性はむしろ弱くなる」と指摘している。そして教育委員会については、

教育委員会が不可欠とされるのは教育行政の単位が一般行政とは個別であるケースに限られる。その場合には教育委員の公選制と財政権限の独立には理由がある。しかし、今日ではそうした状況は存在しないから、教育委員会を置かなければならない必然性は乏しい。だとすれば、この際思い切って教育委員会制度を廃止することも選択肢の一つとしてありうる²⁰⁾。

と、廃止論に立つ。市川はその困難さを認めつつも、都道府県と市町村の中間に学校経営の単位を創設しようと言う「中間学区」構想を紹介し、保護者や地域住民の意向を学校運営に反映させる学校協議会のような機関を設けることを提唱している。学校協議会の基本的性格については、「その役割や権限、構成メンバーなどは全国一律である必要はなく、地域の実情や住民の意思によって多様であってよい」と柔軟に考えている。

分権改革により自治体行政に変化が生じ、行政委員会としての教育委員会制度にも新たな役割が必要であるとして、小川正人は、

首長のイニシアティブや権限の強化とそれに対する議会の監督や政策立案の機能充実が要請されなかで、教育委員会は、本来期待されてきた中期的な教育計画と継続的教育政策、政治的中立性の確保とともに、首長、議会等と連携・協力して多元的・競合的な教育行政を創出していくことが求められている²¹⁾。

とし、教育委員会活性化モデルに立ち、専門性の向上を求めている。分権改革で教育委員会に期待されることとしては、

- 1 教育課題への専門的政策立案・開発能力の向上
- 2 首長他部局との連携・協力、首長や議会の支持を得た地域ぐるみの体制

を挙げている。

全国一律の制度や唯一の最適解が求められているのではない。自治体が自らの判断で新たな地域の教育制度を創出し、さらなる改革に備えて、制度の構想・設計能力を蓄積すること、すなわち、地域の学校教育の運営に当たる当事者がその権能を拡大することが求められていると言える。

註

- 1) 学校教育法施行規則 第二二条の二
- 2) 学校教育法施行規則 第二三条の二
- 3) 地方自治法 第一三八条の四、第一八〇条の五、地方教育行政の組織及び運営に関する法律
- 4) 国家行政組織法、文部科学省設置法
- 5) 新藤宗幸『講義現代日本の行政』東京大学出版会、2001、40頁
- 6) 岩波書店編集部『教育をどうする』岩波書店、1997、まえがき
- 7) 春山作樹『日本教育史論』国土社、1979、384頁
- 8) 春山作樹『教育学講義』東洋図書、1934、2頁
- 9) *ibid.*、19頁
- 10) 春山作樹、1979、22頁
- 11) *ibid.*、390頁
- 12) 伊藤正次“教育委員会”松下圭一・西尾勝・新藤宗幸『講座自治体の構想4機構』岩波書店、2002、42-48頁参照
- 13) *ibid.*、49-52頁参照

14) *ibid.*、53-54頁参照

15) *ibid.*、55頁

16) *ibid.*、55-56頁参照

17) *ibid.*、56-57頁

18) 堀和郎“教育委員会と学校との新たな関係づくり - その課題と展望 - ”『教育展望』第49巻、第2号、2003、6-7頁

19) 新藤宗幸“教育行政と地方分権化”財団法人東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002、289頁

20) 市川昭午“分権改革と教育委員会制度”西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政 - 教育委員会・学校・地域』ぎょうせい、2000、113頁

21) 小川正人“分権改革と新たな教育委員会の創造に向けて”『教育展望』第49巻、第2号、2003、16頁