

Ⅰ 特集

中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998）と 分権改革の展開

京都教育大学 堀内 孜

1. 課題設定

1998年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」が、その後現在に至る公教育システムやその経営の改革の基盤となってきたことは確かである。それは答申が描いたものとはほぼ軌を同じくするものや、それをはるかに凌駕するもの、また質的にもそれから外れるものと多様ではあるが、そして現在、多くの課題が現在進行形でもあるが、答申において提起したものととの距離関係においてその位置を確かめることができるし、またそれだけ答申の示したものの意味と意義、限定と限界を前提として明らかにしておくことが必要とされる。

本論は、答申後およそ6年を経る中で、答申が提起した改革内容がどのように具現化されたのか、あるいはどのように修正、変容されたのか、そしてそれはいかなる要因とどのような改革の全体像によるものと理解できるかについて検討することを課題としている。このため最初に本答申の、またそれをも包摂する現在に至る日本の社会運営システムの見直しの背景を整理する。そしておよそ1年間の中教審での論議過程、またそれに先立つ協力者会議での論議において特徴的な論点を、現在の改革総体の機軸となっている地方分権、規制緩和、情報公開、参加との関わりにおいて検討する。その上で、本論の課題とする答申内容の具現化状況を答申の示した4つの領域、枠組み、即ち教育行政における地方分権、教育委員会制度改革、学校の自律性確立そして地域教育への教育委員会の関与、に応じて検証していきたい。

加えて現在の、また現在に至るこの中教審答申を基盤とする公教育経営改革が、学力低下や格差の拡大、また教育水準の維持向上に対する危惧、懸念として揺れ動いていることから、改革の全体枠組みの確認と今後の在り方について言及したい。

2. 98年中教審答申の背景

1990年代以降の教育改革は、それ以前の教育問題、教育課題を継続的に解決することを指向するとともに、1990年前後の国際社会の変動を受けた日本の社会運営システムの見直しにも大きく規定されるものであった。教育それ自体の問題については、1980年代の臨教審（1984～87）の最終答申が示した教育改革の枠組み、課題（生涯学習社会への移行、個性重視、変化への対応）を具体化する形で解決が図られてきた。だが「いじめ」「不登校」に示される学校教育病理は解消することなく、一層深刻になってきた。この間、教育内容や方法の改善、教員の実践的指導力の育成、向上またス

クール・カウンセラーの配置が図られ、いわばソフト面での改善、改革はそれなりに進められてきたが、その「効果」については明らかではなく、ハード面での改革の必要性が次第に認識されるに至ったといえよう。つまり社会変化や子ども、親の価値観、学校観の多様化に対して、学校教育のシステムそれ自体の見直しや、それを運営する公教育経営システムの改善が課題とされてきた。

他方で、「ベルリンの壁」の崩壊（1989）からソ連邦の解体（1991）へと突き進んだ東西冷戦の終焉は、日本における「55年体制」の転換を必然とし、細川非自民党連立内閣の成立（1993）をもって自民党単独内閣を終焉させた。1980年代にアメリカとEC（EU）に並び、世界経済の一極を担うに至った日本経済は、この当時の年功賃や終身雇用制度に示される「日本的経営」の喧伝もあり、その対外投資の拡大を軸に規模の拡張を推し進めた。だがその実体経済との乖離は「バブル経済」として破綻し、1990年代の長期低迷を生み出すこととなる。

東西冷戦の終焉により一極化した国際経済においてアメリカの覇権が確立し、アメリカ主導によるグローバルイゼーション、グローバル・スタンダードが新たな国際経済の枠組みと秩序を構築してきた。また一層のIT革命の進展は、国際経済、国際社会の一元化を推し進め、この面においてもアメリカの優位が確立されることとなった。こうした国際経済環境の変化において、高度に発展した日本経済はそれ以上の量的拡大・拡張に向けた運営を求めなくも、グローバル・スタンダードに合致させるシステムの転換を余儀なくされ、「日本的経営」を支えてきた国家の求心的な政策目標の設定とその効率的な遂行というそれまでの経済運営、社会運営の在り方が見直されることとなった。中央政府が求心的に目標設定し、それを集権的に遂行することは、国際的に摩擦を大きくするだけでなく、「豊か」になった国民の多様なニーズに対応することができないことも意味し、その生活様式や価値観の多元化、多様化に対応させる社会運営システムの構築を必要としてきた。

1993年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」がなされ、そしてその直後の総選挙により成立した細川非自民連立内閣の下で衆参両院に「地方分権に関する特別委員会」が設置され、地方分権の推進が加速化される。そして1995年に地方分権推進法が制定され、その規定により地方分権推進委員会が発足する。同委員会は5次にわたる勧告を提出するが、これを受けて1999年に機関委任事務の廃止を軸とする地方自治法改正を中心とした475件の関係法の改正が地方分権一括法として制定される。

この地方分権推進の動向は、経済領域を中心とする規制緩和が同時並行するものとなり、行政領域においても各種の必置規制の緩和、撤廃がなされた。また地方自治体から始まった情報公開の法制化は、中央省庁の情報秘匿への批判から国のレベルにおける情報公開法の制定に至り（1999年）、地方分権や規制緩和を促進することとなる。そしてこうした社会運営システムの見直しが、国家・公権力の規範性や基準性を緩めることを可能とし、また必要とする日本の国民社会の経済的豊かさや成熟性を基盤とするならば、政治的意思決定におけるより直接的な参加が求められることとなる。原子力発電所や産業廃棄物処理施設の立地等を巡る住民投票は、こうした背景から各地で提起され、教育も含めた様々な領域において直接的な参加により国民、住民の意思を確認することが求められ

てきた。

公教育システムやその経営システムについても、それが社会運営システムの主要な領域であることにおいて、この地方分権、規制緩和、情報公開、参加を機軸とする見直しは当然に求められるところとなるが、教育行政が理念的、制度的に一般行政と区別されてきたことから、独自の枠組みをもってその見直しが進められることとなった。文部省は、教育助成局長裁定による「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」を1997年2月に設置し、地方分権推進委員会との「協議」と並行して教育行政における地方分権の在り方を模索する。この協力者会議は半年余の審議を経て「論点整理」を同年9月に提出するが、地方分権改革の加速化を受け、また他の教育改革課題との調整が必要になったことから、文部省は中教審に「今後の地方教育行政の在り方について」を追加諮問することで、この論議を継続させた。そして中教審は1998年3月に「中間報告」を出し、その後の審議において学校の自律性確立を中心に検討し、9月に同名の答申を提出する。

この中教審答申をどのように「読み解く」かについては、その文面において結果したことだけではなく、地方分権改革の加速化や規制緩和、情報公開、参加といった社会運営システム改革の進展が文部省にどう受け止められたのか、そしてそれが審議過程においていかに「変容」したのか、といった動態面の考察が必要とされる。また現在に至るその実施過程についても、答申内容の具現化、制度化の要因を動的に捉えるとともに、その背景となった社会運営システム全体の見直しの座標軸からする位置関係を確認することが求められよう。

3. 審議過程における特徴と答申の枠組み

1年間に27回の審議を経て出されたこの中教審答申は、その審議過程において幾つの特徴を認めることができる。

その第一は、委員の構成についてである。基本的には従来通りに各種の関係団体の代表者を委員とする一定の関係枠組みにおいて構成されたが、その委員個々については必ずしも文部省と立場や見解を同じくする者に限った訳ではない。文字通り「55年体制」の瓦解後、単にイデオロギー的統制を審議会機能として求めることの必要性が弱まったことと同時に、「多数派」による合意形成を前提としつつも、「少数派」や「野党的」立場を包含することによる審議会の正当化が企図されたことを読み取ることができる。

第二は、この第一と関わって「少数派」の意見、主張がそれなりに尊重されたことである。勿論、この「少数派」が非妥協的にその主張にこだわり、対立的な意見としての反映を求めたならば別ではあるが、全体の流れを踏まえた上で、その少数意見の開陳と審議過程、答申への一定の取り込みがなされた。具体的には、指導助言の在り方についてや親、地域住民の学校経営参加について認められる。

第三には、審議内容の公開についてである。会議そのものが一般に傍聴等の形で公開されたわけではないが、会議録については発言委員の名前こそ匿名とされたが、その発言内容については正確

に記録され、その全てが公開された。行政機関の設置する審議会、委員会の議事録、会議録の公表の仕方は、その要旨、要約をもってする場合や発言内容も簡略にまとめる場合もあるが、この中教審については発言内容の全てを詳細に記載した会議録が公表された。

そして第四として、この審議過程に文部省内部の意見や立場の対立が反映され、その一種の力学関係において審議の方向性や答申内容が規定されたことである。諮問や審議の前提とされた「論点整理」をまとめた協力者会議は、教育助成局の所管によるものであり、また教育委員会制度や教育行政の地方分権化に関する事柄はこの教育助成局が所掌する。だが中教審は文部省総体に属する審議会であり、大臣官房が所管し、関係局の調整が図られる。このため地方分権や学校の裁量等について、例えば当時の教育助成局と初中局との間で温度差があれば、その「調整」はミニマムなところで図られることとなる。だがある課題について、その論議をある局が単独で権限を行使できる領域に限定すれば、この「調整」が必要とされない。もし本答申において、領域や課題における地方分権や学校の裁量等についての濃淡が認められるならば、こうした文部省内部の利害対立とその調整が少なからず反映したものと理解できる。

以上、4点において本中教審の審議過程に認められた特徴を指摘したが、これらの点から本答申の内容が諮問段階で緻密に論理構築されていたわけではなく、1年間という短期間ではあったがその過程において文部省事務当局（この内部構造自体も可変的であったといえるが）の状況認識、改革へのスタンスも変容させながら流動的に構築されたものといえる。

こうした点を踏まえて、4章からなる本答申がどのような枠組みや構造をもつものとなったかを概観したい。この4章（第1章—教育行政の地方分権化、第2章—教育委員会制度の見直し、第3章—学校の自律性確立、第4章—地域教育の改善）は、その制度的改変を求めることにおいて、濃淡が明らかに異なっている。つまり割かれた紙数からも理解できるが、第1章、第3章と第2章、第4章とではそこで扱われる見直しの「レベル」に大きな差異がみられる。

第1章は同時並行的に進められていた分権推進委員会の審議や勧告を受けて文部省として対応を迫られていた制度的見直しを含むこととなり、機関委任事務の廃止や地方自治法第2条の改正（都道府県の事務として「統一的な処理を必要とするもの」を削除）を受けた都道府県の市町村に対する基準設定の廃止、また指導助言の見直し等、法改正を必要とする提言が盛り込まれた。

第2章の教育委員会制度の見直しについては、協力者会議の設置にあたり文部省側からの説明において「教育委員の公選制」も視野に入れた検討が求められたが、具体的な審議において否定的な意見が多く、それが初めから見送られたこともあり、委員の人数や市町村委員会における委員と教育長の兼任の見直し等の提言となった。なお教育長の任命承認制の廃止については、既に協力者会議の段階において分権推進委員会に対してその廃止を文部省が回答していたことから「当然視」されていた。（ただ協力者会議においては、その存続の必要を強く主張する委員もいたことから、多くの論議がなされた。）

第3章が課題とする「学校の自律性確立」は、本答申の課題である「地方教育行政の在り方」の

直接的な対象ではない。だが地方分権化が国民、住民のより直接的な行政ニーズを実現することに意義があるとすれば、教育行政においては国から地方、都道府県から市町村にその権限を移譲するだけでは完遂されない。つまり学校教育に限ってみれば、住民がその行政サービスを受けるのは教育委員会からではなく、教育機関としての学校からであり、個々の学校が住民一親、子どもの教育ニーズを受け止め、その専門的判断によって教育サービスの提供を行うことが必要とされる。こうした論理構造から「地方教育行政の在り方」の主要な部分として「学校の自律性確立」が位置づけられた。ここでは学校の自律性確立にとっての3つの要件、教育委員会から学校への権限移譲、学校の内部組織の確立、親・地域住民の学校経営参加について、学校管理規則の見直し、校長・教頭の任用資格の見直し、職員会議の制度化、学校評議員の設置等として提言される。

第4章は、その対象とする領域が家庭や地域社会の教育であり、その活性化に向けた教育委員会や学校の役割の見直しを課題とすることから、具体的な法改正を伴う制度の見直しを提言するものではない。

4. 改革の展開とその評価

答申後6年を経る中で、答申において提言された内容が法改正も含めて具体化されてきたことは確かである。この答申内容がどこまで実現されたかについて評価するためには、その個別的な対応関係を確認するだけでなく、改革の理念、機軸とされたものとの関係において、答申がどこまで踏み込んだ内容を提言したかについて明らかにし、その具現化のベクトルにおいて検討することが必要とされる。つまり、審議過程における論議が改革全体の機軸とされた地方分権、規制緩和、情報公開、参加をどのように踏まえてなされ、その結果として答申内容にそれがどこまで反映されたかについて検討することが必要となる。またこのことは、現在に至る制度改革が分権改革や規制改革の大きな枠組みにおける終着点なのか、それとも経過点なのかを読み解くことを可能とする。以下、上で述べた観点から、第1章から第3章までの各章において論点とされる問題について考察していく。

(1) 教育行政における地方分権

第1章においては、教育行政における指導助言の在り方についてと学級編制基準についてが問題とされる。

前者については、旧文部省設置法における包括的な教育委員会に対する指導助言権の設定や教育委員会から学校に対する拘束的な指導助言が問題とされ、審議過程において教育行政から「指導助言」の用語を全廃する論議もなされたが、他省庁の所管する領域においても指導や助言に関する法規定が認められるとのことから見送られた。答申では地教法第48条の義務規定の見直しを求め、「必要な指導、助言又は援助を行うものとする」との規定が「必要な指導、助言又は援助を行うことができる」に改訂されたが、特定事項に関する限定的で「技術的」な指導助言ではなく、その包括性は解消されていない。このためこれまでに蓄積されてきた指導助言の「受け手」からする公教

育経営における重層構造認識に関わって、法改正後現在に至る過程でその意識変容も含めた実態がどこまで変化したかについては、別途の検証が必要とされる。

また従来の指導助言とは性格を異にするが、文部科学省から都道府県・政令市教育委員会への教職員制度等に関する委託研究が、結果において国の政策を進める上で同様の効果を生み出しつつあることは看過できない。学習指導要領や教科書検定、また義務教育費国庫負担と同じく、指導力不足教員への対応や教員評価制度の導入等による「教育水準の維持、向上」を「国の責務」とする限り、教育領域における分権改革の遅滞は解消されない。これに対して後者は、「本来教職員の給与費の国庫負担の算定基準である教職員定数の標準が学校ごとに置くべき教職員の数として厳格に運用されている」との「反省」に立った見直しがなされ、2001年3月の義務標準法の改正と2001年度からの第7次定数改善に繋がられた。この少人数学級・指導に関しては、地方負担であることにも関わらず、多くの府県やさらには市町村において、独自の基準や配置が進められており、地方の裁量による教育条件の保証や向上が可能であることを示すこととなった。この点に関わって、現在の義務教育費国庫負担制度の見直し―「三位一体改革」の推進における文部科学省等の主張は必ずしも説得力をもつものではない。

地方分権に関して二つの課題を検討したが、地方の対応も含めて明確な地方分権推進の「理念」に措定された改革が進められているとはいえ、学級編制基準と義務教育費国庫負担制度の見直しにみられるように、種々の改革領域において相互に矛盾する論理や理念が認められる。地方分権改革が実験を伴って遂行されるとすれば、教育についても例外ではなく、それを予め排除することは厳に戒められるべきであろう。

(2) 教育委員会制度改革

答申が示した教育委員会制度改革としては、教育委員の選任方式、教育長の任命承認制の廃止と適材確保方策、市町村教育委員会の事務処理体制の充実、地域住民の意向の把握・反映と参画・協力の4点があった。

教育委員会制度そのものについては、現在、教育行政を一般行政と区別して首長ではなく教育委員会が担うことの是非が問われている。だがここでは、どのような理念や制度設計による教育委員会が必要であり、可能であるのか、についての検討が必要とされるが、この中教審においては十分に掘り下げた論議がなされなかった。それは教育委員の選任方式についての論議が、その公選制への懐疑が余りにも強く、十分に展開されなかったことにもよっている。また委員数を増やすことによってより機能的な教育委員会を実現しその活性化を図ることが論議されたが、結果としては後述する都道府県教育委員会における教育委員の教育長兼任により、最大6名とする現行と違わないものとされた。だが教育委員の選任方式については、その後の展開において、未だ限られた市町村においてではあれ、教育委員、教育長の公募制等が試みられ、その成果についての評価はとにかく、少なくとも住民と教育委員会との距離を縮めることにはなってきた。

教育長の任命承認制廃止については、既に述べたように協力者会議の段階で既に文部省が分権推

進委員会に回答したことの追認であった。だがこれに関わって市町村における教育長の専任化が、教育委員会制度の基本的な理念（レイマンとしての教育委員とエキスパートとしての教育長）からも答申に盛り込まれたが、地教行法の改正においては全く逆に都道府県の教育長を市町村と同様に教育委員の兼務とされた。答申において明示された事柄が事務当局の独自の「判断」で180度転換することが許されるかどうかの問題はさておき、それによって企図されたことについては検討される必要がある。それは関係者の見解としてではあるが、教育長を教育委員としての議会同意特別職とすることによる地方自治体におけるその地位の向上を図ることであり、ひいては教育行政それ自体の立場を強化することであった。このことから少なくとも確認できるのは、答申において確認された「理念」の制度化が、行政省庁の利害関係、利害認識から転倒されたことであり、こうした改革におけるプラグマチックな対応、判断が文部科学省のねらいとは異なり、教育委員会そのものの存否を問うことに繋がったといわざるをえない。

つまり地方行政における教育行政、教育委員会のステータス・アップを図るという文部省の「利害認識」からなされた教育長の教育委員兼任化は、それまで以上に教育長の権限を強化し、「レイマン」たる他の委員の存在感を薄めることになり、合議制行政執行委員会としての教育委員会の官僚統制に拍車をかけることとならざるをえない。現在、議論されている教育行政の首長部局への移管は、「レイマン」たる住民、保護者の代表が教育行政における意思決定を担うという理念の形骸化—実質的な官僚統制を前提として合理化、「正当化」されるものである。委員を兼任する「行政職」としての教育長が、地方教育行政において圧倒的な権限と権威をもつという現実、は、「住民統制」を理念的組織原理とする一般行政から独立した組織、教育委員会が教育行政を担うことの根拠を掘り崩すことに繋がらざるをえないのである。

そして市町村教育委員会の事務処理体制の充実に関しては、過半を占める小規模市町村教育委員会の地方分権下での機能強化をいかに図るかの問題である。これについては現実に市町村合併がある程度進められていることにより緩和されているともいえるが、協力者会議において筆者の主張する地方教育事務所単位における地方教育行政単位の一元化が検討されたことを付言しておきたい。

最後の地域住民の教育行政参加については、一方において教育委員の公選制（これについては、教育委員数の増加に伴って一部任命、一部公選やまた市町村の判断に委ねて選任方法が異なることが認められるべきとの論議もあった）の排除による本質的な解決が見送られたが、他方では既に述べた教育委員、教育長の公募制等を含めた多様な試みが市町村レベルにおいてなされてきていることは付言すべきであろう。

(3) 学校の自律性確立

教育行政の地方分権化における「学校の自律性確立」の位置や意義については既に述べたところであるが、それだけに最も目に見える形において改革が進められたのがこの領域であるといえる。答申において「具体的方策」として示されたのは①教育委員会と学校の関係の見直しと学校裁量権限の拡大、②校長・教頭への適材の確保と教職員の資質向上、③学校運営組織の見直し、④学校の

事務・業務の効率化、⑤地域住民の学校運営への参画、の5点であるが、これらに含まれる具体的な制度改革は多岐にわたる。

第一については、まずもって学校管理規則を学校裁量拡大の方向で改めることがあり、学校予算の学校裁量も含めて多くの教育委員会がこれまでに見直しを進めてきた（文部科学省の2004年6月の調査では、1999年からこの時点の5年間に例えば教育課程の許可、承認を廃した教育委員会は都道府県で55.0%から86.7%に、市町村では47.5%から67.2%に、また学校提案による予算措置を採るものは同じく10.0%から35.0%、4.8%から9.2%に増えてきている。—『教育委員会月報』2004年6月号、22-23頁）。また教職員人事についても、「公募制」や「FA（フリー・エージェント）制」などにより学校がその判断により異動人事に関与できる余地を大きくする教育委員会が増えてきている。

この学校裁量の在り方について、中教審での審議やその結果としての答申がどの程度の深まりにおいて認識していたのかについては定かではない。だが同時に審議され、2002年度実施となった改訂学習指導要領が教育課程編成にこれまで以上の学校裁量を認めたこと、また地教法第49条の削除により都道府県教育委員会の市町村教育委員会に対する基準設定が制度的にも変えられたこと、そして何よりも今日の教育改革の大きな焦点として「特色ある学校づくり」が、教育委員会から個々の学校まで降りつつあったこと等が背景となり、多様な要素を含みつつも大きな潮流を生み出したことは理解されよう。

しかし第7次定数改善による少人数指導加配教員の活用について十分な学校裁量に至っていないこと、また学校裁量予算等についても地域格差が大きいことなどから、ある種のモザイク状の展開となっていることも否定できない。だがこのことは、この学校裁量を与える基盤が教育行政の地方分権化であり、国が法規をもって地方を画一的に規制することとは本質的に矛盾することから当然である。むしろこうした多様な試みが「実験的」に展開され、その相互の比較から自生的に新たなシステムが構築されるとするならば、現在の状況は肯定的に理解されよう。

教職員人事については、公務員制度全体の見直しや義務教育費国庫負担制度の見直しに関わる県費負担教職員制度の今後とも当然に関わり、市町村教育委員会や場合によっては学校単位の採用も視野に入れる必要がある。答申がこの問題について、ここまで視野に入れていたわけではないし、またこの問題が答申後、現在に至る過程で急展開してきたことは確かではあるが、地方分権、学校の自律性確立からする本質論議としては避けて通ることができない。

第二については、2000年1月の学校教育法施行規則改正により、校長・教頭の任用資格が弾力化され、いわゆる「民間人校長」の導入が図られたこと、また「指導力不足教員」認定システムの立ち上げや「大学院修学休業」制度の設定等として具体化されてきた。この「民間人校長」、正確には教員免許不所持者の学校管理職者への任用については、規制緩和の流れからする提起とともに、学校の自律性確立に必要とされる組織経営から求められるものでもある。主として民間企業の管理職経験者から登用されてきたが、その数的限界からある種のモデル設定に止まることは当初から予定

されていた。そしてもう一方の動きとして、学校経営プロパーの専門家養成を制度化するものがあり、目下、中教審において審議されている教員のための「専門職大学院」の立ち上げと関わって検討されることも考えられる。答申を出す段階では、広く学校の自律性の確立を図るために、その組織経営を担うべく学校管理職者の資質・能力の転換を示すものであったが、それ以後、それをも含みつつ、教育組織としての学校がより本質的に、また固有に必要とする専門性の確立を検討するに至ったと理解できる。

第三の点については、同じく学校教育法施行規則改正による職員会議の制度化がなされ、また主任制の見直しが東京都や大阪府の「主幹制」のように地方が先行する形で進められてきた。

職員会議が、それまでの性格規定についての論議からすれば「補助機関」として、つまり校長が「主宰する」ものとして制度化され、このことに対する批判も当然に認められた。だが「論理的」には、学校の自律性が高度に実現されるならば、内部組織編制も個々の学校に多くは委ねられ、職員会議の「主宰」の仕方も校長に任せられるはずである。ここから制度化以前において都道府県単位で職員会議の司会や進行の仕方、会議録の様式まで統制していた実態は、校長の「主宰する」権限において見直されるべきである。つまり答申は、そして法（学校教育法施行規則）は、職員会議を置くことについて教育委員会の判断に任せ、その法的根拠を与えたが、その内部組織経営については校長一個々の学校の権限に委ねたと理解すべきである。この点からも校長の権限と経営力量の在り方が問われるのである。

また現在の主任制に関しては、主任職の設置とその運用が形骸化、形式化しているとの批判が広くあり、学校の組織経営の確立の観点からその見直しが必要との認識は中教審の委員において共有されていた。答申ではその画一的設置を改め、学校の種類、規模、地域状況から学校ごとの種別を検討するよう求めたが、現行制度の立ち上げ時に中間管理職の設置、管理体制の強化としてなされた批判や論議とは質的に異なる視点からのものと理解すべきであろう。学校が自律化すべく内部組織の責任体制を確立するためには、学校業務の内部的取りまとめを柔軟に図る必要があり、可変的、弾力的な内部組織の設立が学校ごとに必要とされるからである。

第四の学校事務に関しては、その「共同実施」が提言され、第7次定数改善においてそのための事務職員の加配措置がなされ、各地方で多様な試みが展開されてきている。

そしてこの点については、この第7次定数改善を提起した協力者会議の論議において、常勤教員の非常勤講師への「定数崩し」だけでなく、教員と事務職員、養護教諭との間においても「定数崩し」を考えるべきとの意見も少なからず出されたし、2004年度からの「総額裁量制」において可能となったと理解できる。つまり個々の学校において、人員における一定の「余裕」があるならば、最終的にその教育改善に必要な教職員配置を学校裁量で判断できることが必要であるし、またこれまでの公務員制度全般における定数管理から人件費管理への切り替えが重要な課題とされよう。

最後の点については、いうまでもなく「学校評議員」制度の導入であり、現在までに全公立学校の72.0%において設置されるに至った。（文部科学省「学校評議員制度等の設置状況」2004年7月）

この「学校評議員制度」については、それが校長の選任により、またおよそ「代表参加制」からはほど遠いものであることにおいて、多くの否定的な見解が表明されてきた。だがそれまで日本において保護者や地域住民の制度的参加が何ら認められていなかったこと、そして教育委員の公選制にも共通するように教育における、つまり教育の政治的中立性の保障の観点における参加について否定的な見方が大きかったことから、少なくともゼロからの出発として一定の意義を認めるべきである。実際、中教審がその答申をまとめる最終段階において、当初は「保護者や地域住民の意向反映」とされていたものが圧縮された審議過程において、この「学校評議員制度」に展開された経緯がある。おずおずとしながらも、最後に「ルビコン」を渡ったのである。そしてこのゼロからの一歩が二歩、三歩へと繋がる可能性が否定されていたわけではない。事実、2005年度から予定され、既に多くの地域で具体的な検討がなされている「学校運営協議会」による「地域運営学校」の設置は、「代表参加制」に至ってはいないものの、教員人事も含めたより大きな権限を保護者や地域住民に与えるものであることにおいて、この第二步、第三步になろうとしている。

5. 総括——今後の展望

これまで主な論点に関して検討を加えてきたが、98年中教審答申がどこまで実現され、それをどう評価できるか、ということについては、この答申自体がその当時の地方分権や規制緩和、また情報公開や参加について多様な意見、立場をないまぜにしなが、そして当時の文部省自身はその内部においてこの改革の方向性を模索しながら、モザイク状にデザインしたものの結果であるという「事実」から出発しなければならない。そしてこのことから何よりも、この答申の提起したものが現在の改革にとって「終着点」ではなく「出発点」であるという認識を広く教育関係者が共有することが大切である。

間違いなく地方分権や参加については、「教育」においてこれまで許されなかった「実験」を回避して具体化できるものではない。それが認められるためには、日本の国民社会が「豊か」になり、それなりに「成熟」したとの認識の共有が必要である。そして経費の負担や財源の配分についてのより緻密な制度設計を要件としながらも、日本の「国民社会」が新たな地平における「市民的社会」に転換していくことができるのか、そしてそこでの新たな「公教育」が国家と国民との間でどのように展開され、その「公教育経営」がいかなる実体関係を構築しうるかが問われている。大きくは「文明論」的観点からするグランド・デザインが求められているのであり、その中で「小さくは」個々人が、とりわけ一人一人の子どもが、自分が何であり、何になりたいのか、何になれるのかを描くことを可能とするが求められている。

「いじめ」「不登校」として語られてきた子どもの学校不適応、学校教育病理に対して、方法的、技術的対応、対策が積み重ねられてきたが、その「限界」の認識から、公教育や公教育経営のシステムの転換が課題とされてきた。そしてそれが広く社会運営システム総体の転換として可能であることも認識されてきたし、そう認識されなければならない。東西対立の解消から始まり、またそれ

を促すこととなった「世界システム」の転換から始まるこの社会運営システム総体の転換の動きを的確に捉えることにおいてのみ、現下の教育改革の展望が可能とされるのである。

(補注)

本論においては、紙数の制約からも個々の問題に注記を付さなかった。個々の問題についての具体的な背景や理解については、以下の拙稿を参照されたい。

- ・ 「地方教育行政における地方教育事務所の位置—設置府県と非設置府県との比較を通して—」『京都教育大学紀要A』85号、1994年
- ・ 「地方教育行政の組織と機能—質問紙調査による地方教育事務所の全国実態—」『京都教育大学紀要A』87号、1995年
- ・ 「地方分権推進と教育委員会制度の見直し」、堀内孜編『地方分権と教育委員会①地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい、2000年
- ・ 「国民社会の変容と公教育経営」、堀内孜編『現代公教育経営学』学術図書出版、2002年
- ・ 「教育改革の論点—教育委員会制度と地方教育行政単位」京都教育大学公教育経営研究会『現代学校研究論集』第22巻、2004年
- ・ 「学校運営協議会の制度設計と地域運営学校の経営構造」『季刊教育法』142号、2004年