

合議制教育委員会制度の現実

—教育委員の立場から—

常葉大学教職大学院 小松 郁夫

1. はじめに

本稿をまとめている段階で、中教審の答申を踏まえた法改正がまさに最終局面を迎えている状況であり、筆者としては、その動向を踏まえながら、テーマに沿った論考をまとめていきたいと考えてきたが、残念ながら、タイムリミットが来てしまいました。ここでは、合宿研究会での発表メモを記録としてとどめておくことで、中間報告とせざるを得ません。ひとえに、筆者の力量不足であり、今後はその補充をしていきたいと考えていることをはじめにお断りしておきたい。

2. テーマとの関連

教育委員会制度を考察する視点としては、以下の9点を提起しておく。

- ① 教育の地方分権と中央政府の役割
- ② 政治的中立性の確保
- ③ レーマン・コントロールの原則
- ④ 行政委員会としての性格
- ⑤ 指導行政としての特色ある活動
- ⑥ 指導主事の役割（教育長と事務局の役割）
- ⑦ 校長の学校運営権との関係
- ⑧ 人事権、予算編成権等の問題
- ⑨ 意思決定システムとしての合議制

① 教育の地方分権と中央政府の役割

教育委員会制度は、近代的な国民国家のシステムでは、主として初等中等教育を担う行政機関として、地方政府の主たる責務を果たす機関であると考えられる。その点で、中央政府としての国民教育の基本的な権限などを整理した上で、地方政府として、各自治体がどのような街づくりを進め、その中核的な行政課題として、どのように地域人材の育成を図るのかというテーマに関わる問題と理解出来る。

そもそも日本という国では、地方自治とか地方公共団体という概念が整備されていても、中央政府と地方政府、という体系的な統治システムが整備されているとは言えない伝統がある。外交

や軍事、治安、国家全体の経済政策（為替制度、租税制度、産業政策など）等の国家的テーマは取り除いて、基本的な国民生活に関わる国と地方の権限関係が未整備だけでなく、草創期における国家主導型の行政手法が戦後を経ても、残存しているだけでなく、戦後の歴史的経緯から見れば、むしろ強化されてきたという側面がある。

特に教育行政分野では、中央政府と地方政府、さらには地方政府部内でも都道府県と基礎自治体の関係、政令指定都市や中核市との関係などがシステムとして整理されるどころか、ますます複雑に混乱するかのような政策が展開されてきた側面がある。それは様々な施策の見直しを細切れに展開してきた結果としての弱点とも言える。その意味で、まずは教育の地方分権と中央政府の役割を整合的に組み直す必要があると考える。今時の教育委員会改革は、この点について、必ずしも積年の弊害を除去し、明確なシステム構築を目指していたとは言えないように思う。

②政治的中立性の確保

私が2点目に挙げた政治的中立性の確保が、学会やマスコミ、与党内での政策協議の最大の問題として取り上げられている。果たしてそれで改革論議としては正しいのだろうか。私はこの点にやや違和感を覚えている。確かに教育は国民の価値形成、思想や信条に関わる重要な領域であり、私達は歴史的にこのテーマの制御に失敗してきた。明治以降の公教育制度の整備過程で、最大の反省点であり、戦後の教育改革で最も重視したテーマの1つであることは間違いない。その反省点の上に乗って、私達は立憲の根本精神の1つに、国民主権を掲げて大事にして来たのであり、その重要なシステムとして選挙制度の確立と発展に意を尽くしてきたと言える。

しかし、現状は必ずしも民意的確な反映システムとして選挙制度が機能しているとは言えないような状況が続いている。そもそも諸外国に比べて、ほとんどの選挙での投票率の低さが課題である。昨今、マニフェストなるものが重視されてきているが、そもそも政策を掲げて選挙戦が実施され、当選後にそれを基礎として政策が遂行されるというところまで政治が進化していない。そうした状況下での「政治的中立性の確保」という問題である。かつてのように教育委員の公選制への回帰も1つの方法であるが、それが叶わないならば、少なくとも首長や議会選挙では教育政策に関するマニフェストを充実させる必要がある。

問題は、そうした現状の改善の上に乗って、政治的な中立性とはなにか、どのように維持されていくべきなのかといった論点を整理することが重要であろう。教育委員会でも、ある種の政治的な判断をしなければならない場面がある。その時に、住民の意思をどのように斟酌し、教育という領域での政治的価値判断の遂行をどのように行うのかを慎重に行う責任がある。特に教育行政に責任を有する者としての専門的判断と同時に、教育現場である教職員の専門職的意思と住民の一般的な意思との折り合いを付け、有権者の直接的な負託を受けていない教育委員としての責任ある判断と意思を明確に示していく責任があることも忘れてはなるまい。

政治的中立性の問題の要諦は、誰がどのような内容に関して、何を根拠に責任と権限を有する

のか、意思決定に対して、どのような責任を有するシステムになっているのかという点にある。今後は意思決定する領域や内容を丁寧に整理し、責任と権限の関係から再調整する必要がある。

③レーマン・コントロールの原則

教育行政では、レーマン・コントロールが重視されてきた。その意義を私は以下の2点に集約して考える。第一は、教育という国民に共通のなじみ深いテーマであり、基本的には他の領域のように当該領域の専門性が高く、意見や意思を表明しにくい領域ではない点が挙げられる。過去の世代から現在の世代を経て、次の世代に社会が継続的に発展していくためにも、あらゆる人々が教育に関心をもち、意見を言える参画のシステムが開発されているのである。しかし、教育が発展し、人間の学習や成長が高度化や専門化してくると、その業界に不案内な人が基本方針を決定し、管理運営に深く関与することにさまざまな問題が出てきている。いじめや体罰、不登校などの深刻で複雑な問題は、レーマン（その活動に直接関与したことがない人々）を中心として、日々発生する深刻な教育問題に対処することは難しくなっているのも事実であろう。

他方で第二の意義として、裁判員制度などに見られように、一般人の常識や感覚からして、専門家による判断や業務遂行が納得できない問題もでてきており、素人の判断を一定程度システムにとり組む改革も進行している。教育委員会改革は、この2つの相反する価値を上手く取り入れて、新しい時代の新しい状況にふさわしいシステムを開拓する必要がある。

④行政委員会としての性格

教育委員会は、地方自治法第百八十条の五で、普通地方公共団体の執行機関として法律で定められている委員会及び委員の第一にあげられている組織である。さらに、同法の第百八十条の八で、「教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱及び教育職員の身分取扱に関する事務を行い、並びに社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する。」機関とされている行政委員会である。

一般に行政委員会とは、国や地方公共団体の一般行政部門に属する行政庁であって、複数の委員によって構成される合議制の形態をとり、かつ、母体となる行政部門からある程度独立した形でその所管する特定の行政権を行使する地位を認められるものをいう。こうした行政委員会は一般的な行政的機能の他に、規則制定等の準立法的機能や争訴の判断等の準司法的機能を有する委員会もあるとされている。現行の教育委員会制度はまさにこの代表的な事例である。また、行政委員会は、政治的中立性を確保する観点から、長の指揮監督を受けない。委員は、議会の同意等を経た上で選任される。すなわち、執行機関が一の機関に集中して行政の公正さが損なわれることを防ぐため、日本の地方自治制度は、行政委員会制度を設けることにより執行機関の多元主義を採っている（なお、日本国憲法は第92条において「地方公共団体の組織及び運営に関する事項

は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」としているのみであり、首長の権限について、内閣の場合のような厳格な規定は置いていない。教育行政に関しては、戦後暫くは、1948（昭和23）年に「教育委員会法」が制定され、その後、1956（昭和31）年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が制定されていることは歴史的経緯である。

論点は教育委員会を行政委員会として存続させるのか、あるいは一般行政部門化するのかに掛かっている。行政委員会として存続させるとしても、どのような権限と責任、機能を整理するかの課題が残る。一部の自治体で問題があったとして、制度全体の根幹を変えて、教育委員会制度の趣旨を損ね、公教育の質的劣化をもたらすとしたら、「角を矯めて牛を殺す」のたとえのような「教育改革」に墮してします。過去と現状から学びつつ、未来志向での改革論議が求められる。

⑤指導行政としての特色ある活動

教育行政は、指揮命令機能を基本とする他の行政分野と違って、「指導助言」機能を基本とする行政であるとされる。すなわち、公務員の行う行政行為（公的行為）を公権力の行使ととらえれば、教育行政は指示や命令を発するとしても、関係者間での理解をしたうえで「納得や同意」の下で行われることを重視する活動であると言われてきた。それは、教育行政が関わりを持つ教育的行為が行為当事者の人間性を発揮して為されるからに他ならない。教師が納得をしないで行う教育活動は、表向きは従いつつ、真意では納得をしないで反旗を翻すような、いわゆる面従背反によって、目的や目標の達成、成果が実現しがたい特質を持っている。

教育委員会の行政行為においてもその基本は指揮命令的な関係が基軸となるが、教育行政が最も重要とする教育の質的な保障は、やはり教育当事者間での理解や納得が図られなければうまくいかない。この特質に沿った行政システムの構築が最大の課題と考えられる。

⑥指導主事の役割（教育長と事務局の役割）

教育行政の核心となる部分は、教育専門職として任用されている指導主事の力量に掛かっているといっても過言ではない。教育委員会改革において、教育長権限を強化するとしても、教育長を支える指導主事の役割がますます重要となることは明らかである。しかし、一般的に3万～5万人以下程度の人口規模の市町村では、そもそも指導主事の人数や力量にさまざまな課題が残っている。そうした不十分さを残したままでの教育長権限の強化は、あまりにも冒険過ぎる改革であり、教育委員会の適正規模や適性配置の議論を平行して進めるべきではないかと考える。

教育長と事務局の良好な関係は、学校等の教育現場の状況を指導主事などが常に的確に把握していることが基本となるであろう。多数の人間が教育の現場で仕事をしている以上、現場と行政機関との円滑な関係構築は、公教育の質保障に緊密に関わるものである。

⑦校長の学校運営権との関係

教育行政は多数の学校等の現場を持っている。そこには校長などの、いわば現場責任者がおり、この人達の組織運営権限と教育行政権限とのすりあわせが重要なテーマとなる。一定の職務権限を委任する以上、校長の学校運営権と教育長の管理監督権限との有機的な関係の構築が考慮されなければならないと考える。ある意味では、教育委員会改革の要諦は、各学校の組織責任者である校長の学校運営能力をどのように思い描くかに掛かっていると言えるのではなかろうか。

⑧人事権、予算編成権等の問題

日本の教育委員会制度の大きな問題は、都道府県以外の教育委員会に人事権が承認されておらず、予算編成権も不在な点にある。これらの問題を再び教育委員会制度の論議の中で整理をして、どのレベルの教育委員会にどのような責任と権限を配分するかの議論を整理する必要があるのではなかろうか。

⑨意思決定システムとしての合議制

最後に、教育委員会の意思決定システムとしての合議制の問題を考察しておきたい。「合議制」という意思決定システムはその基礎的条件として、関係者に十分な情報が提供されているかが重要な留保条件となる。現行の教育委員会システムは、教育委員の中に必ずしも教育や教育行政に知見を有する人物ばかりとはいえないシステムになっている。レーマン・コントロールとは、むしろ健全な市民感覚で教育問題を把握し、論議されることを期待されている部分もあるからである。しかし、政策決定や意思決定に当たって、不十分な情報しか提供されないようでは、事案に即した最も適正な判断や施策の決定とその管理は難しい。特にいじめ問題などのような複雑で全貌がなかなか明確化しにくい問題では、非常勤で情報不足の教育委員に全ての責任を負託するのは厳しすぎるし、なかなか適正な判断が出来にくいように思う。

合議制とは、コンセンサス（何よりも合意）を優先して、穏便で中庸な判断を優先しがちな特長を有する意思決定システムである。特に問題の無い状況の場合は、こうした中庸型の意思決定がふさわしいのかもしれないが、大きな改革を求められる場合や迅速な意思決定を求められる場合は、必ずしも最適なシステムとは言えない場合がある。

私は日英の比較教育改革研究を進めてきたが、最も印象的だったのは故サッチャー首相のコンセンサス嫌いである。彼女は混迷を極めていた当時の教育に対しても、コンセンサスを嫌い、校長への権限の集中による学校改革を断行した。評価はさまざまだが、国民の学校への関心を高め、保護者や地域住民が学校経営に参画するシステムを整備した成果は評価して良い。

日本の学校改革では、引き続き関係者のコンセンサスを重視しつつも、変化の激しい時代の教育改革論としては、誰が何について責任と権限を有するのかの整理を明確にすることが急務だ。教育委員を経験してみて実感もしたが、重要なのは、まず教育長がしっかりと提案や報告を教育委員会に提起することだ。その上で教育委員は、自らの識見と子どもや保護者、地域住民、

教職員の立場などを考慮して、意思決定に加わるべきである。(詳しくは平成25年4月22日付けの日本経済新聞の筆者の論考を参照されたい)

特に説明責任を明確に果たして行くことがますます重要視される昨今、意思決定者の責任所在が不明確になりがちなシステムは、問題点を再検討する必要があるのではなかろうか。今後、情報公開や開かれた行政プロセスの保障に際しては、新しい工夫が創造されることも課題となる。

3. まとめにかえて

教育再生実行会議での論議に始まった教育委員会改革は、法改正でより明確な政権側の意図は明らかになるであろう。私は教育現場の責任者である校長も含めた公教育の管理運営システムの再生論議を期待した。しかし、提言の中では、依然として「学校運営」として校長の職務を検討している。校長の仕事が「学校運営」のままでは、文部科学省や教育委員会の決めたことを肅々と、滞りなくこなす校長像しか浮かばない。教育課程編成や人事、予算面などで一定の権限を校長に付与し、経営責任を求めることによって、各学校がより自律的に改革を推進するのではないか。

そのためには、確かに国と都道府県、市町村の関係を整理し、人事制度や学級編制、教育課程編成などで柔軟な施策の展開を奨励することが求められる。公教育の質保証と向上には、国による大綱的な基準づくりを継続しつつ、これまで不十分だった事後の評価システムを整備することが重要となる。現状のままでは、地域や学校の状況に最適なカリキュラム開発は難しい。

人事や予算面で、地域や学校の実情に即した、きめ細かい教育条件整備を国が行い、着実な成果の検証を積み重ねて、実証的な教育再生の道を切り開いて欲しい。イギリスなどを参考に導入した全国学力調査や学校評価システムは、科学的で実証的な教育改革の核となる施策になるはずであった。6年生の児童が中学3年生になって、どれくらい成績が伸びたのかというデータさえ、まだ活用が出来ていない。地域や保護者の状況が似通っているのに、学力や体力などのデータが異なる学校が何校も全国にあるはずだ。学校評価施策で、その比較さえ出来ないでいる。

提言が示したように、地方教育行政や学校運営に保護者や地域住民の意思を反映させることが、教育論的にも重要な視点だ。子どもの学習だけでなく、命と安全を守るためにも、学校はより積極的にステークホルダーである保護者や地域住民と、子育てで協力関係を深化させていくべきだと思う。学びはあらゆる場面、あらゆる場所で保障されるべきだ。

ますますグローバル化が進行する現代では、豊かな学びは豊かな人生を創造し、世界に通用する「第二のパスポート」として人々の生き方を支えてくれるであろう。学校は、外の世界から支援をしてもらうばかりでなく、外の世界とはそれぞれの責任を分担しつつ連携を深め、さらには共通の目的や夢を共に創造(共創)しながら協働して、新しい教育を再興して欲しい。

以上、4年間の教育委員の経験も踏まえて、私論的に教育委員会制度の現状と課題をまとめてみた。今後は、制度の趣旨を踏まえ、歴史的教訓を視野に入れた考察をしなければならないと考えている。