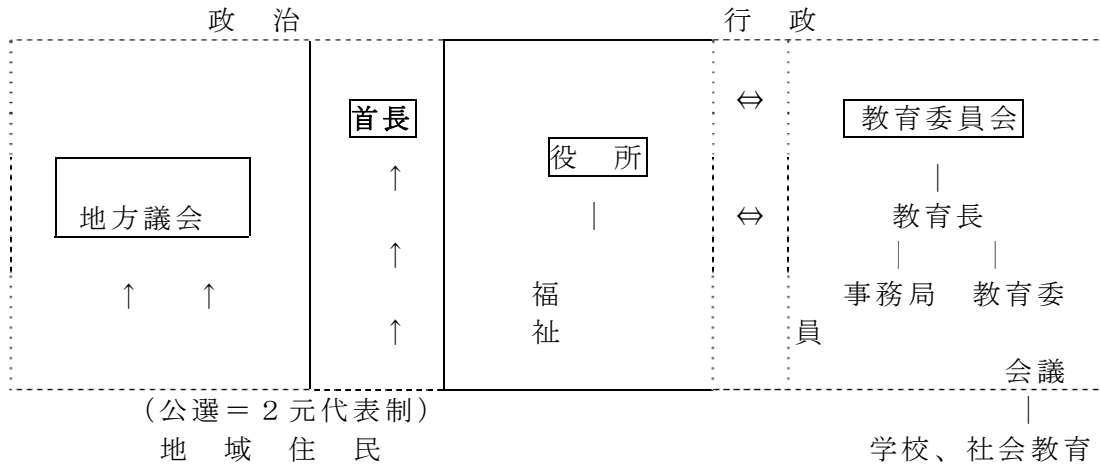


自治体の教育行財政システムの構造・特質と改革論議
 - 教育委員会制度を中心に -

1. 日本の自治体政府形態と教育委員会制度



- (1)自治体の政治形態＝住民の直接公選により首長と議会が選出（二元代表制）
- (2)首長と議会によるチェックアンドバランスで自治体の行政運営
- (3)首長は、行政委員会としての教育委員会メンバー（教育委員）を任命し議会の認を得る必要
- (4)教育長は、教育委員会で選出することが法の規定であるが、実際は、首長が予め教育長を兼任する教育委員を選んで（教育長は教育委員を兼任。分権改革前は、都道府県・政令市の教育長は専任教育長であり、首長の直接任命で議会の承認は必要なかった。市町村教育委員会は、従来から教育長と教育委員は兼任であった）。

2. 教育委員会制度の存在意義と沿革

(1) 行政委員会としての教育委員会設置の意味

行政委員会＝ある目的のために特定の権限をもつ独立性のつよい合議制の行政機関

- ・内閣所管・・・人事院
 - ・府・省の外局・・・公正取引委員会，中央労働委員会，司法試験管理委員会等，
7つ
 - ・地方自治体・・・選挙管理委員会，人事委員会，労働委員会、教育委員会、等
- [行政委員会設置の理由と分類]

- ①政治的な中立公正な行政が要請される分野、
- ②専門的技術的な知識・技能が求められる分野、
- ③対立する利害の調整をおこなうため利益代表の参加が求められる分野

①の例では選挙管理委員会、②の例では司法試験管理委員会、③の例では労働委員会などがあげられる。教育委員会が地方の行政委員会の一つとして、設置されたのは、①②の理由とされる。

或いは、

- ①住民参加的機構（教育委員会、公安委員会、等）

②専門・技術的機構（選挙管理委員会、人事委員会、教育委員会、等）

③利害調整機構（労働委員会、農業委員会、等）

④準司法的機構（人事委員会、等）

（進藤兵「自治体の首長制度」『講座 行政法』第2巻－制度と構造－ 有斐閣）

*自治体において、行政委員会の機能がとりわけ重視される理由＝行政の多元性の保障なぜ？⇒

①国と比較した場合の地方の政治・行政の特徴として、公選・独任の首長、職員任用制度など。行政部局における最終的意思決定が、国では合議制の内閣であるのに対し、地方では首長に集中し政策の決定や職員に対する権限・意向は強く、政策を統合することは内閣に比べ容易である（地方自治体の首長＝大統領制に近いとされる）。

そうした首長の権限と首長部局の吸引力は、自治体の職員任用の仕組みによってもさらに増幅される。

周知のように、中央官庁の職員は、まず人事院の試験で合格者が採用候補者名簿に記載された後、その中から採用するのは任命権者である各省庁の専権である。各省庁に採用された職員は、他省庁への出向を例外とし生涯にわたり採用された省庁内ないし関係機関内にどどまるため、帰属意識は自分の所属省庁内に向かう。

それに対して、地方自治体職員は、一部の資格職職員を例外として当該自治体の一般職員として一括して首長部局に採用され、その後、各部門を異動していく。国の場合のように採用時の試験種別が後の昇進・昇任を決定づけるわけではなく採用後の総合的評価で決定されていく点で国より開放的である。そのため、その帰属意識は、中央官庁の職員とは異なり各仕事のセクションより自治体、首長部局に向けられることになる。

②欧米の教育行政システムとの比較

1) アメリカ・・・一般行政を担う一般行政区とは異なる学校教育だけを担う特別行政区＝学区が設置。その学区の教育政策を決定し、教育行政を運営するために、教育議会ともいえる住民公選制の教育委員会制度が設置。教育委員会は、必要な教育予算を自ら賄うために教育税を課す権限も保持。

2) イギリス等のヨーロッパ・・・日本でいう首長制は採らず、住民公選による地方議会が政策決定と行政執行を行う。議会の下に教育委員会等の委員会を設置し、議会（議員）が職員を雇用して教育行政を執行

以上のような、日本における公選・独任の首長、地方の職員任用制度は、首長－首長部局に政策決定上の権限や職員人事の統合力を強く付与させる。こうした日本の自治体政府形態の構造・特徴を踏まえたとき、政治的中立公正や政策決定の多元的民主性を考慮しようとする場合、行政委員会の存在する意味は大きい。

（2）戦後教育行政改革の理念と教育委員会制度

①戦前の教育行政制度の特徴

内務省－府県体制＝中央省庁には内政に関する総括的官庁ともいえるべき内務省が各省の総合調整的機関として存在し、その内務大臣の人事権の下に、地方における事務処理を個別の出先機関を設けず官吏たる知事を通じて総合的に執行する制度として特徴づけられる。

そのため、「内務省だけが手足を持つ官庁であり、各省は、内務省の手足を借りなければその地方的事務を執行することができなかった」とも評された。このように戦前における内務省－府県体制として捉えられる仕組みは、中央－地方を通じていわば総合調整的行政が優位なシステムであったと（戦前から、総合行政を担う内務省と教育や福祉等を担う個別専門行政を担う他の省庁との対立が存在していた）。

②戦後教育行政改革と教育委員会制度の創設

- ・戦後改革→そうした内務省－府県体制の崩壊によりその対立＝「確執」を解き放つことになった。内務省－府県体制の崩壊は、内務省の解体（1947年）と公選知事、地方の完全自治体化という形で実現した。

教育行政分野では、アメリカ占領軍の指導の下、アメリカ公選制教育委員会制度の影響を受けて、教育行政の地方分権と民主化を担保するしくみとして行政委員会としての教育委員会制度が創設された。しかし、それは、他方では、教育行政に関する個別専門的な組織が地方行政組織のなかに装置され、文部省→教育委員会といった教育行政の機能的集権化を促していく基盤となったことも確か。

⇒

- ・教育（行政）の地方自治＝地域住民による教育（行政）の統制
 - ・教育行政の一般行政からの独立（戦前教育行政が一般行政に従属したことへの批判・反省）
- 公選制教育委員会制度がそうした戦後教育行政改革の象徴的なしくみとして創設された。

●公選制教育委員会制度の創設（1948年教育委員会法公布）

- ・民意の教育行政への直接的反映→教育委員を直接選挙で選出
- ・教育委員会の教育財政権限を一定保障→教育予算案議会提出権の付与、等
- ・素人である教育委員と教育行政の「専門家」である教育長（当初は免許・資格が考えられていた）によるチェック&バランスによる教育行政の運営（教育長が専門的な助言等を行い教育委員の決定をサポートする）

しかし、1950年代の「占領」政策の是正、冷戦構造を背景とした教育行政における政治対立（いわゆる文部省 VS. 日教組）の激化等で、公選制教育委員会制度の弊害が政権党や文部省等から指摘されてくる。

公選制教育委員会制度の弊害とされたこと

- ・教育委員選挙が「政治化」＝教育（行政）の政治的中立性が脅かされる
 - ・首長と教育委員の確執（首長・議会選挙の準備として教育委員選挙を活用）
 - ・地方行政の二元化、三元化（教育行政施策をめぐる首長と議会、教育委員会との対立、教育予算をめぐる対立、等）

1956年に教育委員会法（公選制）の廃止と「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（略称：地教行法）成立

- ・教育委員公選制を廃止し、首長が任命し議会で承認
- ・教育委員会の教育予算案議案提出権を廃止
- ・文部省の教育委員会に対する各種の関与（措置要求権、指導助言、教育長の任命承認、等）を設ける
 - （・教育長職の免許・資格職化を断念一文部省だけでなく日教組等も）

現行の教育委員会制度は、1956年の地教行法を前提としたしくみである（「地方分権一括法」による一部地教行法の改正で新しい地教行法が2000年4月からスタート＝上記の文部科学省の各種の関与が廃止された）。

3. 教育委員会制度の実際と評価

－行政委員会としての教育委員会制度のメリット、デメリットをめぐって－

（1）現行の任命制教育委員会制度をめぐるとの論議

教育委員会制度の現状や役割に対する疑問・批判は根強く存在している。

*メリットとデメリットは、ある意味では表裏の関係であり、どちらに関心をもってどちらを重視するかは、その制度をとりまく情勢や問題認知度の違いによるが。

① メリットとされてきた点

- 1) 独任制である首長の政治的立場や政治戦略から一步距離をおいて、住民の多様な層から選任される教育委員の合議制機関の方が、中立公正な教育行政を確保できる
- 2) 首長が選挙で代わるたびに、教育行政の施策や運営が大きく変化することは安定的な教育行政の確保を確保する点からいって問題。教育委員会の下で中長期的な教育行政の計画と安定的な教育行政運営が確保できる
- 3) 首長の強い権限の下で一元的に政策決定をし行政運営をすすめるより、政策決定と行政運営を可能な範囲で多元化していくほうが参加民主主義、住民自治の観点からいって好ましい

*メリットを強調する立場からも教育委員会の現状を疑問視する声は強い

- ・教育委員が名誉職化＝住民の代表として地域の教育問題や住民の声を掘り起こし政策課題化していく意欲や政策立案の能力も乏しい
- ・教育委員会会議が教育長・事務局の提案を承認するだけの形式的なものにとどまっている（月1-2回程度で数時間では実質的な審議は不可能）

② デメリットとされてきた点

- 1) 月1-2回程度の会議開催ペースでしかも名誉職化した教育委員では、住民の意向反映や地域の教育政策立案という本来期待されている役割を果たすことは不可能
- 2) 月1-2回程度の会議で、しかも、他の首長部局の部課と違って決裁の手続きが教育委員会での承認を経なくてはならないので、他の首長部局と比べて事務処理・行政執行が敏速にできない（但し、教育委員会の議を経ているので議会では承認を得られやすい）
- 3) 行政委員会としての独立した権限や専門性が弱いにもかかわらず、首長（部局）から相対的に独立しているため、首長（部局）との自治体内部の横の連携・協力

よりも、文科省－都道府県教育委員会といった縦の関係を重視しがちで、教育行政の縦システム＝集権的な運営を事実上担保している(住民意識の反映というより上級教育行政機関の意向を重視している)→地域の教育問題に敏速に対応できない

4. 教育委員会制度の廃止論－改革論

(1) 教育委員会廃止論

- ①教育委員会制度は、文科省－都道府県教育委員会－市町村教育委員会という教育(行政)の専門性に依拠して教育関係機関・者の閉じられた教育行政運営を補完→自治体・地域の教育政策や教育行政運営を行う機関というより文科省の末端機関化
- ②住民の直接公選によって選出される首長が地域代表制の正統性を有しているのであるから、地域住民の意向にそった教育政策、教育行政は首長が直接担うべき

(2) 現行制度の改革方策

- ①教育委員会を活性化させるキーポイントは、教育委員が地域住民の代表であるという代表意識や地域の教育問題に対する直接的責任感をもたせること
→現行の首長任命という仕組みは、そうした住民代表意識や責任感をうみださない。

改革の諸方策：

- 1)教育委員公選制の「復活」論＝首長自体が既得権を奪われるとか教育行政の「政治化」を促すとして総務省、文部省が違法として反対
- 2)教育委員の「準公選」＝教育委員選びの住民選挙を行うが、その投票数を参考に首長が教育委員を任命＝首長の権限侵害にあたらぬという立場
CF:東京都中野区が導入(1981年第一回選挙 投票率43%)
文部省は違法として指導、その後、3回の選挙＝投票率が低下
中野区の首長・議会の政治状況も変化する中で廃止
全国的に「準公選」は関心を集めたが、他の自治体に拡がらなかった(大坂高槻市で準公選条例が議会で不採択、等)
- 3)教育委員の「推薦」制 中野区教育委員候補者区民推薦制度要綱(1996年)
- 4)教育委員会の審議、決定を地域に開かれたものにする(夜の教育委員会、地域各所への移動教育委員会、等)

- ②市町村教育委員会が、自ら政策決定し独自の教育行政運営を行っていくそもそも独自の権限が小さかった←市町村教育委員会の権限が拡大するにつれてその存在意義は高まるはず

- ③素人教育委員は、非常勤・兼任で月1-2回程度の会議開催→素人教育委員が地域住民の声に耳を傾け、地域の教育要求や問題を掘り起こし精査しながら自分たちで政策立案し執行していくことが無理、不可能であり専門家＝教育長・事務局の提案を追認するだけのものになりがち

↑

素人教育委員の役割・権限をより明確にして素人教育委員の活力を増進させる工夫

CF:アメリカの教育委員の仕事

(3) 現行教育委員会制度を基盤にした新しい動き

- ① 市町村（教育委員会）への権限移譲の進展とともに市町村教育委員会の様々な独自の取り組みが広がり始めている
 - ・少人数学級、副読本作成、市町村単独の教職員採用による学校支援スタッフの拡充、子ども条例、等々

- ② 市町村長のリーダーシップと教育委員会の連携・協力

住民の直接公選で選ばれる首長は常に地域の要求や問題に敏感

↓ ↑

その意向や問題を教育委員会に積極的に投げかけ、それらを素人教育委員が率先して地域住民を巻き込みながら論議、検証し、政策や行政運営の基本的在り方を決定していく

↓ ↑

専門家である教育長・事務局が、その具体的な政策立案と執行を図る

- ③ 今後、市町村（教育委員会）への更なる権限移譲（教職員の人事権、学級編制権限、カリキュラム・教科書採択、等）が進むため、教育（行政）の専門的で中立・公正な政策決定と行政運営はますます要請されてくる

- 資料：自治体首長の教育委員会認識と評価－アンケート調査から－
 (岡田佐織 [2002] 「行政委員会としての教育委員会の機能に関する研究」 (東京大学大学院教育学研究科 平成13年度修士論文)この論文で教育委員会制度の認識と評価に関する全国市長への悉皆調査の結果が紹介、分析されている (調査実施時期 2001年8月～9月 回収率 57.2%)

表1：市長による現行教育委員会への評価

	度数	割合%
現状のまま存続	206	55.4
教育委員の公選	15	4.0
教育委員会の権限拡大	14	3.8
市長の教育委員兼任	4	1.1
市長の諮問機関化	22	5.9
学校教育以外の事務の市長部局移管	92	24.7
廃止	8	2.2
その他	11	2.9
合 計	372	100.0

表 2：市長による教育委員会の順機能と逆機能に対する認識・評価

項目	a	b	c	d	e
①政治的中立性の確保	197(51.7%)	129(33.9)	36(9.4)	13(3.4)	6(1.6)
②市民の意見反映ができる	74(19.3%)	138(36.0)	88(23.0)	49(12.8)	29(7.6)
③多様な意見の反映ができる	74(19.3%)	134(35.0)	96(25.1)	55(14.4)	22(5.7)
④長期的視点での事業遂行	76(19.8%)	114(29.8)	113(29.5)	52(13.6)	26(6.8)
⑤改革実行力に乏しい	51(13.4%)	141(36.9)	84(22.0)	35(9.2)	70(18.3)
⑥臨機応変な対応ができない	44(11.5%)	114(29.8)	88(23.0)	37(9.7)	98(25.7)
⑦事務効率が悪い	27(7.1%)	91(23.8)	136(35.6)	32(8.4)	92(24.1)
⑧市長部局との連携調整が困難	20(5.2%)	86(22.5)	85(22.3)	47(12.3)	144(37.3)

(a=「そう思う」、b=「どちらかといえばそう思う」、c=「変わらない」、d=「どちらかといえばそう思わない」、e=「そう思わない」、「分からない」はこの表では省略した)。

表 3：市長により発案された政策が実施されることはあるか

	教育委員会所管事業	首長部局所管事業
よくある	104(27.8%)	210(57.5%)
たまにある	176(47.1%)	108(29.6%)
ほとんどない	42(11.2%)	15(4.1%)
全くない	38(10.2%)	16(4.4%)
分からない	14(3.7%)	16(4.4%)

表 4：市長が教育委員会に対しリーダーシップを取る際に用いている行政手法

	1位	2位	3位	4位	5位	非選択	得点
教育委員の任命	30	55	53	49	47	141	674
教育長の任命	96	57	48	37	10	127	936
予算編成権の行使	73	94	76	51	37	44	1108
総合計画、中長期計画の策定	93	48	46	57	29	102	938
条例案作成過程での指示	0	7	23	16	30	299	159
教育委員との交渉・懇談	3	15	19	30	25	283	217
教育長との交渉・懇談	60	47	65	45	34	124	807
教委事務局と市長部局の人事	5	27	44	45	92	162	447
教委事務局職員への指示	2	9	32	35	46	250	258

(得点は、1位を5点、2位を4点、3位を3点、4位を2点、5位を1点としその合計数としている)

【参考文献】

- ・小川正人「教育への市民参加と自治体教育行政改革」（苅谷剛彦編著『創造的コミュニティのデザイン』有斐閣 2004年）
- ・小川正人編著『義務教育改革—その争点と地域・学校の取り組み—』（教育開発研究所 2005年）
- ・穂坂邦夫『教育委員会廃止論』（弘文堂 2005年）
- ・新藤宗幸『分権と改革』（世織書房 2004年 教育委員会廃止論の「教育行政と地方分権化」が所収）