

文部科学省「令和の日本型学校教育」を推進する地方教育行政の充実に向けた
調査研究協力者会議 第3回
委員発表資料 2022年4月18日（月） 13:00-15:30

地方教育行政における 改善の視点と具体的提言

東京大学大学院教育学研究科准教授

村上 祐介

要約

- 「教育ムラ」の外からの「多元的」な統制のしくみづくり
 - 首長・議会だけでなく、教育委員、保護者、地域住民（学校運営協議会）など
 - 教育委員の機能・権限の強化
 - 教育長のチェック機能の強化（評価、任免権、表決）
 - 教育委員の相談窓口設置、オンライン研修の充実など運用上の工夫
 - 「教育ムラ」の内の抑制均衡（チェック・アンド・バランス）のしくみをどのようにつくっていくか
 - 「教育ムラ」の内在的統制の強化が最大のポイント
 - 事務局と学校、事務局内部、文科省・県教委・市町村教委の抑制均衡
- ※「教育ムラ」 = ここでは教育専門職の集団・コミュニティと考える

自己紹介

- 専門分野：教育行政学、博士（教育学）（東京大学）
- 研究対象は主に教育委員会制度、地方教育行政
- 中央教育審議会教育制度分科会臨時委員として、2014年地教行法改正の議論に参画

2013年中教審での議論をふりかえって

- 教育委員会事務局と学校に対する不信の高まり
 - 非常勤の教育委員ではなく、公選の首長が教育委員会事務局を直接統制することを企図
 - 「教育ムラ」の外部統制は誰が行うべきか？
 - 「教育ムラ」の内部統制は議論できず
 - 依然として不信は解消されていない
- 「教育行政の責任の明確化」と「教育行政の政治的中立性・安定性・継続性」の両立を模索
 - 相矛盾する側面があり、具体的な制度設計が難航
 - 「合議制執行機関は維持するが責任者は教育長」とすることで決着

事務局の内在的統制よりも、外在的統制に焦点

- 今回の制度改革論議のきっかけとなったのは、必要な情報を教育委員会に報告しなかった教育長以下の事務局の隠蔽体質ではなかったかと考えます。
- そうであれば、事務局のそうした隠蔽体質を改め、必要な情報を教育委員会に的確に伝え透明性のある活発な教育委員会での論議を生み出すような制度改革に取り組むべきであったと思います。
- 必要な情報を隠蔽し教育委員会に伝えなかった教育長以下の事務局の改革に手を付けず、逆に、教育長の地位・権限を強めた上でその教育長に対する首長の関与を強化しました。
- その点で、今回の改革は、ある意味、本末転倒ではなかったかと考えています。

(小川正人「教育委員会制度の本来の理念—教育委員会の役割とは」
『教育と医学』2014年12月号) (下線部は引用者(村上))

教育委員会制度の存在意義

- 残念ながら、今回の制度改革の論議では、ほとんど関心が払われませんでした。が、教育委員会制度の本来の理念は、教育に関する地域住民のさまざまな考え方を尊重する立場から、住民間の論議を大切に、そうした論議を通して形成される住民の意向・要求を反映させて教育行政運営を行うという教育の住民統制の考えです（小川、前掲論文）（下線部は引用者（村上））
- つまり、専門家でも職業政治家でもない教育委員が、合議制で多様な考え方を教育政策に反映させることが教育委員会制度の理念

教育委員の権限の弱体化

- 2014年地教行法改正
 - 教育委員会の教育長に対する指揮監督権が削除
 - ただし、合議制での決定は維持
- 一方で、教育委員の多数が支持する意見が通らない場合があり、教育委員による事務局のチェック機能
= 「セーフティーネット」 （早川三根夫・前岐阜市教育長）が働きにくいしくみ
 - 例：東京都・パラリンピック観戦の事例

制度的改善案

- 教育委員の権限強化
 - 教育長任免への教育委員の関与を法定する
 - 教育長人事案の同意・承認、首長への申出、意見聴取など
- 会議での表決は教育委員のみで行う
 - 委員が可否同数の時のみ教育長が裁決する
 - 例えば国家公安委員会では、政治的中立性への配慮から委員長は表決に加わっていない（可否同数時は委員長が裁決）

運用上の工夫

- 教育長に対する（360度）評価（戸ヶ崎委員）
- 教育委員の相談窓口を設置
 - 教育長や事務局には相談しづらい案件を外部に相談できる窓口を設置
 - 教育長・事務局から独立して判断を行う際の（セカンド・）オピニオンを得る
 - 実務経験者、研究者などが相談を受付
 - 教育委員会連合会などが設置、または第三者機関が設置
- オンライン会議・研修やオンデマンド教材の充実
 - コロナ禍で教育委員の活性化が容易になった面もあるのでは

「教育ムラ」の内在的・自律的統制

- 内在的・自律的統制をどう機能させるか（特に危機管理）
 - 事務局と学校との関係
 - 学校管理職と指導主事含め事務局職員との関係
 - 事務局での危機管理のしくみ
 - 事務局内部の関係
 - 行政職（学校事務職員含む）と教育職との融合、人材育成
 - 国（文科省）・都道府県教育委員会・市町村教育委員会の関係
 - 学校の設置者が対応しきれない場合の支援体制などの検討
 - 教育行政機関だけでなく、学校や保護者・児童生徒などを直接支援することも
- 現場の自律性や工夫を尊重するのが基本であるが、必要がある場合は「教育ムラ」内部でチェック・アンド・バランスを機能させることが重要

結論：

内在的統制の強化と外在的統制の多元化

- 地方教育行政の何が問題なのか
 - 「教育ムラ」の内在的統制が十分に働いていない（ことがある）
 - 事務局と学校との抑制均衡
 - 事務局内部の抑制均衡
 - 国（文科省）・都道府県教育委員会・市町村教育委員会の中の抑制均衡
 - 内在的統制が働かなければ自律的な意思決定はできない
- 外在的統制のしくみは多元的であることが望ましい
 - 首長だけでなく、議会、教育委員、学校運営協議会、一般住民など
 - 教育委員の機能・権限の強化は具体的に検討されるべき
（教育長への牽制機能の強化、独立した判断を支えるしくみ）
 - 多様な住民意思の反映、政治的中立性の確保の上でも、
外在的統制はなるべく多元的に