

# 新制度により教育委員の立場はどう変わるのか

滋賀県大津市教育委員会

委員 日渡 円

(兵庫教育大学大学院学校教育研究科 教授)



## 1 兵庫教育大学の取り組み

私は滋賀県大津市教育委員会の教育委員という職責のほかに、兵庫教育大学大学院学校教育研究科教授として、教育委員会制度と新しい教育委員会制度における教育長の資質能力をどのように養成すべきか研究しています。また、過去、宮崎県五ヶ瀬町教育委員会教育長を歴任しました。

現在、兵庫教育大学では、新しい教育委員会制度における教育長の権限と責任の重要性に着目し、平成24年度から、①新しい教育長に求められる資質能力の同定、②その資質能力を養成するためのプログラム、③そのプログラムを実施するシステムの研究に取り組み、平成28年度から大学院に「教育政策トッパーリーダーコース」を設置しています。現在15名の第1期生が学んでいます。院生は、北は北海道から南は沖縄まで、職種は現職の教育長7名、教育委員会の次長課長級2名、校長4名、教頭1名、事務長1名である。職位の高い院生が業務に支障なく学べるために、業務を休んで大学院で学ぶのではなく、院生の都合のいい時間と場所に大学教員が出かけて行っの授業と、VODによる授業、半期に3日程度の集中授業を組み合わせで行っています。

このように、教育委員会制度と新しい教育委員会制度における教育長の資質能力の養成プログラムについての研究を踏まえ、私からはこれまでの教育委員会制度の趣旨やその制度の分析や今回の改正の趣旨を掘り下げる形で、これから教育委員会が求められること、教育委員が求め

られることを記載していきたいと思います。

## 2 教育委員会制度の原点

教育委員会制度は、戦後の教育改革の重要な柱として、アメリカの教育委員会制度を範として導入されたものですが、その基本原則は、

- ①教育における民主化、
- ②教育行政の地方分権、
- ③教育の自主性確保（政治からの中立）

でありました。戦後の教育改革から約70年、現行法である「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。）制定から約60年を経過し、学校や教育行政の現場では教育委員会制度の三原則が薄れてきていたのではないかと感じています。特に、①教育における民主化と、②教育行政の地方分権が、なおざりにされてきた感があります。当然、社会は原則に戻ろうとする動きを起こします。その動きが今回の地教行法改正につながったという側面もあると考えています。このことは、学校や教育行政の現場で教育委員会制度の3原則のうち、①教育における民主化と、②教育行政の地方分権が薄れてきた原因と、そのことによってどのような問題が起こってきたか、の二点に分けて考える必要があると考えています。

その前に考えなければならないことは、我が国の制度は、国は議院内閣制であり、地方自治体は地方公共団体の長（市町村長（以下、「首長」という。））をともに議会を構成する議員を直接選挙する二元的代表制をとり、大統領制

あるいは首長制と呼ばれる制度であります。このうち教育委員会は、地方自治体、つまり、都道府県と市町村に設置されているということです。この、教育委員会は地方自治体に置かれているということが、教育委員会制度が三原則であることと大きく関わっています。

地方公共団体は、そこに住む住民、地域、支配権の3つの要素から構成されていますが、民主主義とは主権が国民（住民）にあることが原則です。住民が本来持っている主権を地方公共団体に移すための方法として選挙があり、選挙を通じて一人一人住民の持っている主権が地方公共団体の長である首長に移動するものと考えます。この主権とは住民の幸せになる権利と言い換えることができ、そのために、首長は地域住民の幸せを実現するための仕事（以下、「事務」という。）をする存在であると言えます。地方公共団体が地域住民の幸せを実現するための事務の範囲は広いですが、我が国は教育の事務を首長から独立させ、教育委員会という首長から独立した行政委員会を設置しました。このことは、教育委員会に限らず、選挙管理委員会、人事委員会又は公平委員会、監査委員会、公安委員会、労働委員会といった合議制による行政委員会を首長から分散させることによって、首長の独裁を避け、民主的な行政運営を行う仕組みであります。（このような考え方を執行機関多元主義と言います。）

教育委員会は設置当初から首長から独立して、教育という分野で地域住民の幸せを実現する責任と権限を持った存在でした。しかし、地域住民の幸せを実現する責任と権限を持つということは、民主主義の原則から言えば、選挙という方法を経なければ主権は地域住民から地方公共団体の一部である教育委員会には移動しないはずであります。事実、昭和23年成立の旧教育委員会法では教育委員選挙が実施されていたが、選挙が実質的に政党を基盤に行われ、それが教育委員会の運営に持ち込まれたり、大き

な資金を持った人物や支持母体を持った人物が当選しやすかったり、大きな組織力を有する団体が組織力を利用して教育委員を送り込み教育行政をコントロールするなどの弊害が生じたため、その後廃止されました。しかし、そのことによって、教育委員公選制は教育委員をより地域住民に近い存在であると認識させていましたが、公選制廃止により、地域住民との距離を遠いものと認識させ、その分、国、都道府県、市町村という教育行政系列の関係を強くしていったことも事実であると考えます。

### 3 今回改正までの制度の弊害

その後の教育委員会制度は、昭和31年の地教行法の制定をもって約60年の長きにわたって我が国の教育行政の形を作ってきました。それは、教育委員会を構成する5人の教育委員は、首長が議会の同意を得て任命し、教育委員会を代表する委員長と教育委員会事務局を指揮監督する教育長を互選するシステムでありました。教育委員の公選制は廃止されたとはいえ、教育委員会制度の三原則が廃止されたわけではありません。地教行法下でしっかりと三原則を維持しなければならなかったのであります。

教育委員会は地方公共団体の一部として教育に関する事務の責任と権限を有しています。一方の地方公共団体の責任と権限者である首長は、絶えずその一人の頭の中で、事務を執行するための価値観や評価の葛藤が起こっているはずであります。そうして出された結論が都道府県庁や市役所、町村役場という組織に指示・命令され実施されることとなります。教育においても、その事務を執行するための価値観や評価の葛藤は5人の教育委員を通して起こらなければなりません。そのように絶えず5人の葛藤を通じて出された価値観や評価が、教育委員会事務局に指示・命令され、組織を通じて実施されるのであります。

ところが、首長は選挙を通じて選ばれた常勤

の職であるのに対し、教育委員は地域住民から任命された非常勤であるために、その指示・命令がどうしても弱くなってしまいます。そのために、教育委員会事務局は、教育委員会が指示・命令すべき内容を自ら考え、教育委員会に提案するようになってしまい、教育委員はその事務局から提案された内容を追認せざるを得ない状況となるが多かったと感じています。このような状況は地域住民には、責任と権限の執行者としては頼りなく映り、一部で論議された教育委員会不要論ということができると思います。

このことは、教育委員会不要論に留まらず、三原則の、①教育における民主化に大きく関わる問題でもあります。教育における主権はもちろん地域住民にあります。首長の行う事務は地域住民の高い幸せを実現するために行われるが、その高い幸せである価値観や評価は、選挙を通じることで地域住民の思う高い幸せの価値観や評価と同じであることが保証されていると考えます。教育における高い幸せの状態の価値観や評価も、もちろん地域住民の価値観や評価と同じであるはずであります。そして選挙が変わる方法として教育委員が存在していると考えます。

教育委員の指示・命令が弱いために事務局が代わって事務の内容を提案するということは、三原則の、①教育における民主化を自ら放棄することにつながるのではないかと考えます。地教行法の改正前、改正後に関わらず、教育委員会は活発に議論し、葛藤し、方向性を出し、事務局がその方向性に即して具体的な施策を企画できるようにしなければならなかったのであります。教育委員会は事務局から提案された内容を議論するのではなく、先ず、方向性を主体的に出し、事務局の具体的な施策提案がその方向性を実現する有効な方策であるかどうかを評価しなければならぬのであります。

#### 4 今回の改正の要点

今回の地教行法改正の要点として3点考えることができます。1点目は教育委員長を廃止し教育長に一元化（新教育長）したこと、2点目は、教育長を首長が任免すること、3点目は首長が総合教育会議を主宰することです。ここでは、1点目と3点目について改正に対する自分の考えや改正により求められることをふれたいと思います。

（新教育長）

この新教育長については、今回の法改正の議論と、あとひとつ、少し違った観点で考える必要があると思います。平成23年に大津市で起こった、いじめを原因として中学生が自殺するという、大変痛ましい不幸な事件は、その後、国民に我が国の教育制度を改めて考えさせることとなりました。私自身も平成25年から大津市の教育委員に任命されましたが、この痛ましい不幸な事件の内容ではなく、教育制度を国民がどのように感じたかで考えると、まさに、教育制度における権限と責任の所在が不明確であることが国民に露呈した瞬間であったと思います。非常勤の教育委員の代表である教育委員長と、事務局をつかさどる教育長の関係が、自らも外部からも不明確になっていたのではないかと思います。このことの原因を考えると、これは大津市だけの問題ではなく、ほぼ全ての教育委員会の問題として、責任者として主体的に議論をしてこなかったことと、事務局の提案を何の疑問もなく追認してきた教育委員会の態度に帰結します。教育委員が公選制から離れて約60年経ち、情熱と責任を失ってきていたのではないのでしょうか。

一方、新教育長制度で教育委員会は新たな展開を迎えることとなります。改正前と改正後の教育委員会議の中での教育長の存在がそのことを象徴しています。教育委員会の主体的な議論がないことはいったん置いて、事務局の提案は当然教育長の決裁済みであります。その決裁済

みの提案を教育委員会にかけた場合、改正前であれば教育長は委員の一人として当然賛成の立場で意見を述べることは当然であると考えます。しかし改正後は、教育委員会議の進行を務める立場上、新教育長を除く委員が主に意見を述べる事が想定されています。

このことから言えることは、改正後の教育委員会議では、委員の意見・議論がいかに重要であるかということであり、改正前は教育長が委員として議論をリードしてきたと思われ、改正後は委員一人一人が議論をリードしていかなければならないと言えます。

今まで教育長が議論をリードし、それに対し基本的に追認の教育委員会であったことが想像されますが、更に今回の改正で、教育長の権限が強くなることによって、ややもすると、教育委員自身が、教育委員としての存在価値を疑ったり、自信をなくしているのではないのでしょうか。しかし、新教育長へのチェック機能の強化という観点からも委員一人一人の議論が活発化することがより望まれます。委員一人一人の価値観・評価がぶつかり、「全員一致」でなければならないという強迫観念を打破し、会議に葛藤が生まれる教育委員会が健全なものであると考えます。もちろん、議決後は議決内容に対し一致して努力しなければならないことは言うまでもありません。

(総合教育会議)

新制度下では、首長にその自治体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な大綱(以下、「教育大綱」という。)の策定と、総合教育会議を主宰することが義務づけられました。三原則の③教育の自主性確保(政治からの中立)を危ぶむ声も聞かれましたが、このことは、三原則の①教育における民主化と、②教育行政の地方分権の面からも考える必要があると思います。首長は選挙を通じて選ばれるということは、逆の見方をすると選挙の原則に縛られるということでもあります。

選挙で選ばれる地位は、選挙戦を通じて事前に主権者である地域住民に、自分はどのような幸せをもたらすかを説明(マニフェスト、選挙公約)しなければなりません。地域住民は選ばれた候補者が、その地位についたらどのような幸せを自分たちにもたらすか予想しており、その約束の上に選挙制度は成り立っています。候補者はマニフェスト、選挙公約を守ろうとする、守らなければ再選が危ぶまれるのであります。つまり、どのような事務を行うかは、事前におおよそ予想がつくのです。首長が総合教育会議で話題にすることは事前に選挙を通じて地域住民に話した内容となります。もちろん、首長とは独立した執行権を有する教育委員会なので、全て首長の考えた通りということはないにしても、一定の縛りがあることも否めないと思います。ちなみに、私は首長選挙後最初の総合教育会議で、首長に対し選挙を通じて市民に約束したこと(マニフェスト、選挙公約)を教育委員に説明することを求めました。

私は、上記のことよりも別な観点から総合教育会議に注目しています。それは、総合教育会議で首長が話題にすることは、選挙を通じて地域住民に話題にしてきていたという事実であります。逆説ではありますが、総合教育会議によってこれからの首長選挙では、必ず教育問題をマニフェスト、選挙公約しなければならなくなったということもできます。

選挙の候補者による話題が地域住民を成熟させます。最近の選挙は福祉政策が選挙の最大の話題であり、それは、地域住民が福祉を望んでいるためでもあります。相互作用によって、福祉に対する地域住民の要求水準も当然高くなります。最近の地域住民は福祉に成熟していることができます。選挙の話題が福祉になる前の日本は基本的に経済のことが話題となっていました。そのために、国民は経済、とりわけ土木事業に成熟し、それにより、土木に成熟した地域住民は、家の前の道路にあいた小さな

穴でも行政に連絡しようとするし、大きいところでは、トンネルを通したり、橋を架けたり、道を造る要求をするようになりました。

これからの首長選挙で教育のことが話題になるということは、地域住民が教育に成熟していくということでもあります。教育に成熟した地域住民は、どのようなことを要求してくるでしょうか。教育における道路の小さな穴とは何を言うのでしょうか。教育における橋とは、トンネルとは、道路とは・・それに対し、教育行政や学校現場は対応できる術を身に付けることができるのでしょうか。

このことから、話を学校現場に展開すると、校長が年度初めに学校の組織目標である「教育目標」を示すことを多くの学校が行っています。校長も教育という権限の一執行機関であるとするならば、当然、その権限の根拠は地域住民にあります。地域住民が学校という公共の機関に、より高い幸せを求めていると言えるのです。その幸せの形は地域住民側にあるのであって、校長という権限者がその幸せの形（教育目標）を示すのであれば、その目標に対して民主制を担保する必要が出てくるものと考えます。校長自身が考えた目標ではなく、地域住民の考える目標値との整合性が必要となってきます。今回の教育委員会制度改正は学校現場にも姿勢の在り方を問う問題でもあるということができよう。

## 5 平成27年12月中教審答申と教育委員会

平成27年12月21日中教審は、「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」、「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～」、「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」の3つの答申をおこないました。内容はここでは説明しませんが、今後の我が国の教

育の方向性を示した答申でありますし、次期学習指導要領の基となる答申であります。来るべき時代に向けて教育委員会はどのような観点から教育を考えるべきでしょうか。

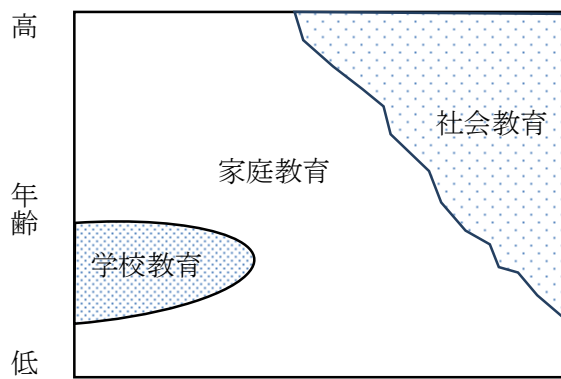
我が国における教育の目的については、教育基本法に次の2点が目的であると明記しています。すなわち、

①人格の完成を目指す

②平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期す

そして、この目的を達成するために、学校教育、家庭教育、社会教育を実施することになります。つまり、我々国民は、人格の完成と国家及び社会の形成者を目指し教育を受ける、つまり生涯学習社会であります。学校教育、とりわけ義務教育に関しては国の責任として意図的計画的に実施していることは言うまでもありません。私は、いろいろな研修や講演の場面を通じて教員にたちに問いかけてきたことがあります。「あなたは目の前の子どもの教育に何%の影響を与えていますか？その子どもに対し家庭は何%の影響を与えていますか？」これについては正確な統計は取っていませんが、ヒアリングの結果はおおよそ、学校の影響は約50%、家庭が約40%の影響を与えていると答えています。一方、「教員であるあなたは、学校、家庭から何%の影響を受けましたか？」結果はおおよそ学校30%、家庭60%でした。

この50%と30%の差の20%こそ、私は我が国の教員のモチベーションであり、優秀さであり、努力する姿であると感じました。逆の見方をすると、この20%の差が教員の多忙化の原因であるということができると思います。教員が感じている、学校の影響力30%、家庭の影響力60%、社会の感じている10%を図にすると次のようになります。



もちろん、この比率は義務教育の児童生徒であり、義務教育前後の比率は推測の域を出ませんが、こうして見てみると、教育を行う基本は家庭教育であることが分かります。そして、年齢が高くなるに従って社会教育の割合が増してくると思います。

私たちは、学校教育が意図的計画的に実施されるものであることや、教育委員会の業務の中でも大きな割合を示している現状から、理解はできますが、あまりにも学校教育そのものを目的にしてきてはいなかったか、子どもの教育そのものが、学校と家庭と社会の連携なくては実現できないことをようやく気づいたと言っても過言ではないのではないのでしょうか。