

## 日米の教育委員会制度改革の動向

坪 井 由 実

昨年（2013年）12月13日の中央教育審議会の答申「今後の地方教育行政の在り方について」を受けて、今国会において、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下、「地方教育行政法」と略す）などの全面改正の動きが急である。焦点は、戦後憲法・教育基本法体制の一環として、1948年に発足したわが国の教育委員会制度を実質的に廃止するかどうか、である。以下、米国の大都市教育委員会制度改革と比較しながら、両国の動向を一瞥する。

### Ⅰ戦後初期の公選制教育委員会制度の3つの基本原理

教育委員会制度とは、地域住民の代表が、その地域の教育・文化事務を、地域住民の意思にもとづき、地方公共団体の長から独立して自主的に処理する合議制の行政委員会である。しかしながら、教育委員の選任方法、教育事務配分の体系、首長からの独立性などによって、さらには住民自治を国との関係、あるいは教育行政専門職者（教育長や指導主事）との関係からも、様々な制度内容と形態が歴史的、地域的にみいだせる。わが国についていえば、65年の歴史のなかでも、1948年から1956年までの旧教育委員会法に基づくいわゆる公選制教育委員会制度と、1956年から今日までの地方教育行政法による首長による任命制教育委員会制度に区分できる。このうち、公選制教育委員会制度の本旨は、いかなるものであったか。文部省（現在の文部科学省）は、『教育委員会法のしおり』（1948年）のなかで、戦前の教育行政を深く反省し、「（なぜ）教育委員会制度を設けたか」について三つの基本的考え方を示し、制

度の本旨を次のように謳っている。第一に、戦前の教育行政の官僚統制を排除し、地域住民が直接選挙で教育委員会を組織し教育行政を担当するという「教育行政の民主主義」の原則をあげている。ついで、国による中央集権的支配を改め、従来、文部省や地方長官が専有していた教育事務・権限を市町村教育委員会に配分し、その地方の実情にそくした個性ある教育行政をすすめるという「教育行政の地方分権」を、第三には、教育委員会は知事や市町村長などからの不当な支配に服することなく、国民に直接責任を負って活動するという、教育行政をも含めた「教育の自主性」の原則をあげている。

### Ⅱ1956年の任命制教育委員会制度へ再編した時に文部省が理由として掲げた「原則」

第一の改正理由として「教育の政治的中立と教育行政の安定性の確保」をあげている。当局は、公選制は、党派的支配を招きやすく教育の中立性を危うくするとか、任命制の方が適任者を選任できるとし、首長による任命制への切り替えを強行した。第二に、教育行政における国、都道府県及び市町村の連携を密にすることを強調している。教育長の任命にあたっての承認制の導入や、文部大臣及び都道府県教育委員会の措置要求権にみられるごとく、教育行政の上意下達的一体化をねらっていた。第三に、教育行政と一般行政との調和を理由にあげている。教育財政自主権にかかわって、教育委員会の予算原案送付権を廃止し首長による「意見聴取」に弱められたことにしめされているように、任命制への転回によって、教育委員会は財政上首長に従属することとなり、したがっ

てまた、教育の自主性が侵害される危険が高まったことは、今日に至る歴史が如実に示している。第四には、指導行政の重視を強調している。教育長の承認制とあわせ考えるならば、指導行政の重視は、教育長の専門的指導助言の形式をとった新たな官僚的、中央集権的教育行政の始まりでもあった。

### ③わが国の教育委員会制度の二面性と今般の「廃止」の提案の意味

今日の任命制教育委員会制度は、地域住民の意思に基づき自治的に教育事務を処理する機関というよりも、国の教育政策を各自治体に定着させるための正統化装置にほかならない。もちろん、任命制教育委員会制度といえども、憲法・教育基本法制度下にあつては、さらには子どもの権利条約にてらしてみれば、公選制教育委員会制度が追求した本来的機能（本旨）を否定することはできない。日本の教育委員会制度は、教育の国家的支配の装置としての性格と、民主主義的な制度としての性格をあわせもち、この意味で二面性をおびて機能しているといえる。

それでは、なぜ、今般、基本的に合議制の教育委員会を廃止することを提案するに至ったか。答申は冒頭で、任命制教育委員会制度には、「責任の所在の不明確さ」という重大な欠陥があることが、この間の「いじめによる自殺など重大事案」のなかで露呈されたゆえに、「教育委員会制度の抜本的な改革を行う必要がある。」と述べている。そこで、「責任者が教育長なのか、教育委員長なのか、合議制の教育委員会なのか、責任の所在の不明確となっている現状を改め、地方公共団体における教育行政の責任体制を明確にするため、常勤の教育行政の専門家である教育長を地方公共団体の教育行政の責任者とするよう、抜本的に改革すべきである」と提案している。そして、教育委員会は、そのもとで諮問機関として存続させるという案が提示されている。

これは、実質的に合議制の教育委員会制度の廃止である。現在の地方教育行政法では、教育長

は、他の行政委員会には類例をみないユニークな教育行政専門職として位置づけられている。教育長の身分は、教育委員が非常勤の特別職であるのに対し、一般職に属する常勤の地方公務員である。教育長は教育委員会の補助機関ではあるが、市町村長に対する助役のごとく単なる補佐役ではない。教育長制は、住民代表で構成する教育委員会を専門職員の配置により補強しているのであり、教育委員会と教育長との一体的協働関係が、地域教育行政の民主性と科学性を確保するうえできわめて重要である。

### ④「教育の自主性」の危機——「内面形成の自由」（憲法的自由）が危うくなっている

教育委員会が閉鎖的で無責任だからといって、知事や市町村長に人間の内面形成に深くかかわる学校教育のことまで委ねるといえるのは、とても危険なことではないだろうか。教育委員会が機能不全に陥っているのなら、保護者や市民は、いったん自分たちのところにわが子の教育を引き戻して考えるのが教育ガバナンスの基本である。

いじめ問題で子どもや保護者の願いにきちんと応答しない教育委員会の隠ぺい体質は重大な問題である。しかし、だからといって、今回の改革案のように首長が教育長を選び、執行機関まで首長にするトップダウン型で教育がよくなるだろうか。教育委員会制度の廃止論は、まさに憲法改正の動きと深くかかわっているのである。

### ⑤米国における大都市教育委員会への市長介入の結末

ところで、米国でもこの10年間、大都市では市長が教育行政に介入するケースがみられる。ここでは、3つの大都市学区（教育行政区）を紹介したい。

①ニューヨーク市学区：2002年の州教育法改正により、32の地域教育委員会をいったん「廃止」し、当初は2009年7月まで、さらに2015年まで、新しい教育ガバナンス体制を確立するまで、市長介入による暫定教育管理体制をとっている。教育

長の任命権を教育委員会から市長に移した。学区教育委員会は従来より任命制（市長任命委員2人＋各バラ－長任命5人）であったが、市長任命委員を2人から8人に増やし総計13人の政策協議体に機能を限定している。32の地域には、地域教育長とその諮問機関として地域教育審議会（community education council）を、各学校のリーダーシップ委員会（school leadership team）の代表による選挙で編成。各学校には、学校リーダーシップチームを、教職員と保護者（中等学校では生徒を含む）同数で編成、必置。これは、校長選考、学校評価、学校財政に実質的権限を持った学校管理機関である。

2002年以降、クライン市教育長（2002.8.19～2011.1.1）を中心に進められてきた改革の評価（正統性）、すなわち子どもたちの学力が向上したかどうかについては、市統一テストの成績が向上したとする市教育長らの説明と、全米学力調査（NEAP）では成績は横ばい、人種／階層格差は拡大しているとする立場とで全く評価が分かれている（Diane Ravitch et al. *New York Schools Under Bloomberg and Klein*, Lulu, 2009）。

こうしたなか、昨秋の市長選挙で、24年ぶりに民主党のビル・デブラシオが教育の充実などを掲げ、それまでのブルームバーグ市長の路線を継承するとした共和党のジョー・ロタに圧勝した。

②ボストン学区：1991年12月、169年続いた教育委員の公選制を廃し、市長による任命制に「実験的に」移行した。それから4年後、再度、学区民の意向を選挙で問い任命制（関係団体による選考委員会方式）が確定し、教育長も市長任命となった。

ボストン学区では、1993年以降、共同統治機関として学校協議会（School Site Council）を全校に設置しているが、これに加えて、最近では、各校に教育課程づくりと授業改善のための協議体（instructional leadership team）を教職員を中心に編成している。教育委員会と学校との学習的關係を醸成し、学校改善計画や学校評価活動を支援する学校経営専門職として改革コーチ（コーチン

グ）という新しい学校改善ファシリテーターを整備している。子どもの豊かな学力形成に責任を負っているのは、学校の校長、教職員であり、学区及び州の教育委員会や教育長でもある。それぞれの責任と相互の連携が強調され、教育改善における教育（行政・経営）専門職者（教育長、指導主事、改革コーチ）の役割が、分散リーダーシップ（distributed leadership）として理論化されてきている。学校自治を土台にすえ、教育委員会制度を位置づけ直していこうとしているのである。

③シカゴ学区：1988年12月、イリノイ州議会は、全米第三の大都市学区シカゴ（生徒数約40万人、教職員3.8万人）に関する学校改革法（PA85-1418）をほぼ全会一致で可決制定した。同法は、今後5年間に、基礎学力の向上など10の教育改革目標の実現をめざし、学区内の500余校すべてに学校委員会（local school council）の設置を義務づけ、今日に至っている。これまで市教育委員会がもっていた権限を分権化し、学校改善計画の策定権、それに基づく学校予算案の作成ならびに執行権、校長の選任権および職務評価権をこの学校委員会に移した。学校委員会は、父母代表が6人、地域住民代表2人、教員代表2人、そして校長の11人で構成され（任期2年）、高校の場合はこれに生徒代表1人（人事に関してのみ議決権なし）が加わる。父母代表が過半数を占めている点に最大の特徴があり、委員長は父母代表でなければならないとしている点でも徹底している。

さらに、1995年、シカゴ学校改革法は大幅に改正された。教育財政再建を理由とした4年間の時限立法ながら、15人で構成していた市長任命制教育委員会は7人からなる教育刷新委員会に再編され、従来の推薦委員会方式にかえて市長単独による任命制となった。またR・M・ディリー市長は、教育長職にかわって、企業経営ガバナンスにならぬ教育経営最高責任者（Chief Executive Officer）とし、市財務部長であったP・ヴァラスを抜擢した。1997年6月、ヴァラスはテスト成績が著しく低く（全米平均の学力を有する生徒が10%未満）、中退率が60%以上ある高校7校を再

建校に指定し、校長はじめすべての教職員を解雇、配置換えするという荒療治を断行した。

## ⑥米国の経験に学ぶ——共同統治の考え方

このような現代米国教育委員会制度改革の特徴は、以下の三点にまとめられよう。

第一に、教育ガバナンスへの市長介入である。学力の向上に失敗し、大都市教育委員会制度は機能不全に陥っているというのが、介入の理由である。さらにまた、教育長の在籍年数が極端に短くなってきていることも問題として指摘されていた。都市学区では非白人人口が多数を占めるけれども、最近では黒人だけでなくヒスパニック系やアジア系も増えてきており、そうした人種間の利害の調整など全市的な視野で教育政策を立案していく必要があり、分権化した普及した地域代表制の教育委員では、合意形成が難しいとする。もっとも、この間、たとえ市長の直接介入を組み込んだ教育ガバナンス改革を試みても、学力の向上などの目標が直接、達成されるわけではないことが広く知られるようになってきた。全米100大都市学区のなかでも、このような市長介入は、三市のほかデトロイトやクリーブランドなど10学区程度であり、全米1万3,000余の学区の大半は公選制教育委員会のままである。

第二に、学校地域レベルにおける学校委員会の復権と共同統治の発展である。シカゴ学区の学校委員会制度やニューヨーク市学区やボストン学区のリーダーシップ・チームなど、学校地域レベルに保護者や住民が学校委員の選任や学校管理に直接参加できる制度が整備されつつある。これは、米国教育委員会制度の草創期にみられた初等学校委員会やワード委員会と比較した場合、保護者や住民に身近な学校地域レベルに教育統治機関を整備した点では伝統を受け継いでいるが、委員会やチームの構成は全く異なっている。生成期の委員会は素人（父母住民）ばかりであったが、今日では、校長・教職員など教育（経営）専門職のリーダーシップに期待した共同統治機関になっている点が歴史的特質といえる。また、学校改善計画

や学校評価、教員評価活動を行政活動（上からの政策）としてではなく、学校改善（学校づくり）の活動とするため、コーチやファシリテーターとして、教職員と対等な立場で双方向の学習的関係を醸成する専門職員が配置されるなど、指導行政の質的転換がはかられている点も注目される。

第三に、大都市学区は、教育予算のおよそ15～20%を連邦補助金でまかなっており、連邦政府と州政府そして学区との政府間関係にも大きな変化が生まれている。2001年の初等中等教育法改正（No Child Left Behind of 2001、以下NCLB法と略す）による教育アカウントビリティ制度改革により、「連邦（議会・教育省）—州（議会・教育委員会）—自治体（市町村長・議会・学区教育委員会）—学校」におけるトップダウンの厳格な政府間関係が形成されつつある。こうしたNCLB法の新しいアカウントビリティ制度の内実は、「学力の向上がみられない学校（failing schools）」に対する強制介入の装置である。連邦教育補助金を得ようとするすべての初等中等の公立学校は、毎年第3学年から8学年の生徒に読み方と数学の州統一テストを実施しなければならない。それぞれの州教育当局は、年次ごとの適切な向上改善の数値目標、基準（Adequate Yearly Progress, AYP）を設定し、学区、学校ごとに達成状況を報告しなければならない。もし、学校がAYPを達成することに失敗したならば「改善が必要」との認定を受け、廃校処分に至るまで、段階的な強制介入をうける。1965年の初等中等教育法以来形成されてきた連邦—州—学区—学校の政府間関係は、NCLB法によって、成果管理に基づくアカウントビリティ・システムへと再編されてきているのである。

## ⑦わが国の教育委員会制度の改革の在り方について

### ①直接参加民主主義の機関としての教育委員会／学校協議会づくり

米国における人民主権の教育統治論は、子どもの学習権保障や親の教育の自由を損なうような（学区）教育政府はいつでも廃し、新しい教育政

府ないしは教育統治形態を選び創ることは人民の権利であるとする。教育委員会制度は、教育人権保障のための教育政府として生成発展してきた。教育ガバナンス論は、一人ひとりの自己統治から組み立てられており、教育統治主体である保護者と学校とのダイレクトな関係が最も重視されており、直接参加民主主義が大原則になっている。初期の学校委員会やウォード委員会、1970～80年代の地域教育委員会そして今日の学校委員会やリーダーシップ・チームなど、常に学校地域における教育自治が基本にすえられている。このような教育委員会制度の歴史を踏まえるならば、今日の教育委員会—学校委員会（リーダーシップ・チーム）制度は、教育統治システムを一人ひとりの自己統治から組み立て直し、人民から遊離し肥大化した学区教育委員会の権限を校区に取り戻すことによって、校区レベルに新たな教育自治コミュニティ（政府）を創出する試みといえよう。わが国においても、直接参加民主主義を学校地域レベルでどう整備していくのか。統治主体としての保護者住民の参加と教育公論の場の形成が、「新しい教育委員会」の土台づくりとして重要だろう。

## ②共同統治の機関としての学校協議会づくり

米国教育委員会制度は、素人による学校統制の原則から共同統治（shared governance）に発展してきている点にも歴史的特質がある。初期の教育委員会には、教育行政専門職など皆無であって、すべての教育事務を住民が分担していた。そこから教育長や校長職が教育行政専門職として発展し、19世紀末から20世紀にかけて教育行政専門職中心の教育統治が、能率に最高の価値を見出し推し進められた。その後、1960年代の非白人住民と学校との激しい対立を経て、教育統治主体である父母住民と、学校経営専門職である校長、教授学習活動に責任を負う教職員が、学校委員会やリーダーシップ・チームを組織し、共同して学校を運営するというのが共同統治である。

父母住民は教育共同体への持続的参加を通して、教育統治・自治能力を高めていく。そして、校長や教職員は、学習主体である子どもの発達要

求に応えるのみならず、父母住民の疑問や要求にも丁寧に応え、応答的な関係性を築いていく専門の力量とリーダーシップが期待されている。

教育委員会制度は、素人代表の教育委員会が教育行政専門職である教育長を置き、その助言を得て合議していくという教育行政の民主主義原則にたっている。これに対して、学校教育と教育行政の接点に位置する学校協議会は、素人（保護者・住民）と専門職（校長・教職員）それに学習主体である生徒との直接的な対話により学校を運営し共同統治（shared governance）していく、教育と教育行政の新しい民主主義スタイルである。

## ③教育委員会と学校（協議会）との学習的関係性の構築—指導助言行政の質的転換

学校協議会を媒介にして、教育と教育行政の新しい関係性を築いていく際のキーワードは、学校地域の全構成員相互の主体的で双方向の拡張的な「学び（learning）」である。学校地域構成員に潜在している自己統治能力（ガバナビリティ）を学習的関係性の中から引き出すことによって、学習権保障ないし学校づくりの力能（capacity）を高めていくのである。全構成員へのニーズ調査に基づく学校教育目標／自治体教育目標の設定や評価の過程にも、教職員、生徒、保護者の学習がある。このことは、教育委員会と学校との関係においてもあてはまる。教育委員会の政策もまた、学校（協議会）の実践に学び応答していくのである。この点では、教育委員会（教育長）と学校とを繋ぎ、教職員と対等な立場で学校づくりを支援するファシリテーターやコーチなど新しい専門技術的アドバイザーの役割にも注目したい。学校地域の全構成員の学習的関係を築き、学校への期待と信頼の風土を醸成していくことによって、教育自治をすすめ、権力を民主的に規制していくことが期待される。

わが国の三者協議会は子ども参加に重点をおいており、教職員が子どもと大人の相互的な関係性を権利として組織しており、決してガバナンス主体である保護者・住民が中心に組織してきたわけではない。教育委員会は、学校に対して一方的に

政策や教育振興基本計画を押し付けることなく、学校協議会を土台に据えることによって、教育人権を護る教育行政組織たりうるのである。

### おわりに

今回の日本の改革案の一番の問題は、こうした「共同統治」「双方向性」の考え方が全くないことである。提案されている改革によれば、保護者や住民の声を学校教育に反映させる方法は「首長選挙」だけである。果たして、選挙演説で、教員や子どものニーズに真摯に応答する教育長を選ぶ人かどうか判断できるだろうか。

もし、中教審のいう改革案を導入するなら、少なくとも、教育長の選考組織と研修制度を確立すべきである。単に首長の考えだけでなく、学校現場と行政とのかけはし、教育委員会と子どもとの

かけはしになり得る選び方、教育長教育をしっかりと整備する必要がある。

もう一つは、大阪府のように首長の顔色を見て暴走する教育長を監視できる制度設計も必要である。米国には、教育長を規律する分厚い教育政策集が教育委員会によってつくられている。この重要政策集の枠内で、教育長の専門的リーダーシップが発揮されている。

現場への一方的なトップダウンになって、苦しむのは教員以上に子どもである。短期で結果が出るような教育はろくな教育ではない。お役所まかせでなく、子どもを真ん中に、保護者と教職員との直接的対話と共同により学校を創っていくときである。合議制の教育委員会を廃止してはならない。