

義務教育の規制改革と地方の自立

岡村志嘉子

目次

はじめに	を創造する」と規制改革
I 地方からの義務教育改革の現状	III 地方分権と教育行財政制度改革
1 犬山市の取り組み	1 教育委員会制度改革
2 天龍村の取り組み	2 義務教育費国庫負担制度改革
3 教育分野の構造改革特区	IV 義務教育改革と地域社会
II 文部科学省の義務教育規制改革	1 学校評議員制度と学校運営協議会制
1 文部科学省による義務教育改革の流れ	度
2 中教審答申「新しい時代の義務教育	2 「子ども支援」の取り組み
	おわりに

はじめに

地方分権、規制改革の動きが加速する中で、義務教育改革をめぐる論議はかつてない高まりを見せている。昨今は、教育内容や教育制度の改革に関する論議以外に、三位一体改革関連の財源論議も加わった。そのため論点が拡散しやすく、主張が噛み合わない場合が少なくない。

教育と地方分権という問題は、ともすれば国と地方の二極対立という構図に単純化されがちであるが、これは実態を正確に伝えるものではない。また、地方分権と規制改革の観点から、義務教育改革の進むべき方向と問題の所在を考える場合、国・都道府県・市町村という縦割り三層構造の問題として認識するだけでは十分ではない。同じ都道府県レベル、市町村レベルと言っても、規模や条件が一樣ではなく、問題の所在や当事者の問題意識もそれによって異なるからである。

平成17（2005）年10月26日、中央教育審議会（以下「中教審」という。）答申「新しい時代の義務教育を創造する」⁽¹⁾が取りまとめられた。答申は、義務教育制度の根幹部分は国が保障すべきであるという前提の下、義務教育の規制改革と分権化の必要性を指摘している。これに対し、規制改革推進の立場から、義務教育のあり方について、財源問題も含めて抜本的な見直しが必要だとする声も強い。

義務教育の規制改革と分権化が、今なぜ求められるのか。地方で真に求められている義務教育改革とは何か。筆者は平成17年2月から3月にかけて、犬山市（愛知県）、出雲市、平田市、大

(1) 文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601/all.pdf>

社町（以上、島根県）、長野市、天龍村（以上、長野県）における義務教育改革の現状を実地調査した⁽²⁾。いずれも義務教育改革に積極的に取り組んでいる自治体である。本稿では、これらの自治体の義務教育改革の具体的な動向を踏まえつつ、現行制度の問題点と昨今の論議の論点を整理し、地方を主体とした義務教育改革の可能性を考える。

I 地方からの義務教育改革の現状

1 犬山市の取り組み

愛知県犬山市は人口74,747人（平成17年10月31日現在）、名古屋市の北に位置する。平成16（2004）年度、小学校は学校数10、学級数151、中学校は学校数4、学級数56である。

(1) 学校教育改革

学校教育改革の先駆的な試みで全国的に名を知られている同市は、「義務教育は市の責任」「学校教育の基本は授業」という方針の下に、徹底した授業改善を行い、少人数学級、副教本、2学期制の3点を柱に、教育現場の実情に即した改革を推進している。

少人数学級は、平成13（2001）年度から学級編制の弾力化を実施する、という文部省の決定を受けて導入された⁽³⁾。少人数授業とティームティーチング授業が、平成13年度から実施されている。これは、非常勤講師を多数採用し、たくさんの目で子供を見ることにより、行き届いた、充実した授業の実現を図るものである。平成16年度は、県費負担教員の他に市費で非常勤講師を62名（小学校40名、中学校22名）採用し、各学校に配置した。市費非常勤講師の人数は年々増加している。退職教員が非常勤講師への採用に積極的に応じているため、質の高い人材が確保されているという。これに係る予算は、平成16年度で1億3600万円である。

犬山市では授業改善を進めていく中で、教師自らが市独自の副教本を作成し、小学校の授業で使用するようになった。平成14（2002）年度から算数（小3～小6）、15（2003）年度から理科（小3～小6）、16年度から国語（小1～小6）の使用が開始された。印刷費として市は平成15年度500万円（2教科）、16年度700万円（3教科）を支出している。教科書と比べても全く遜色のないカラー印刷の美しい副教本である。

副教本づくりは、「新学習指導要領は最低限の基準」とする国の見解を受けたものであるが、犬山市はさらに積極的な意義を持たせた。少人数授業のための発展的教材の開発という目的だけでなく、教材づくりは教師の役割だということを教師に自覚させ、教師の積極性と指導力の向上を図ろうとしたのである。実際、教師たちは副教材づくりに非常に熱心に取り組み、教師の意欲を引き出すという点で期待通りの成果が上がったという。

さらに、犬山市の小中学校では、平成16年度から2学期制が導入された。但し、文部科学省

(2) 出雲市、平田市、大社町は、平成17年3月22日、他の近隣3町を含めて合併し、新「出雲市」となった。実地調査は3月2日から4日にかけて実施し、合併前の旧市・町の個別の状況を調査した。なお、本稿におけるこれら6自治体に関する記述は、全て実地調査に基づくものである。

(3) 学級編制の標準は、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（義務標準法）において40人と定められているが、「第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画」（平成13～17年度）により、20人程度の少人数指導が可能となった。また、本計画に合わせて学級編制の弾力化が図られ、都道府県が児童生徒や地域・学校の実態を考慮して特に必要があると認める場合には、40人を下回る学級編制基準を設定することも可能となった。

の方針に基づいて導入したのではなく、一連の教育改革を進めていく中での必然的な到達点として、導入が妥当であると判断されたものである。2学期制導入により、年間授業時間が10時間増、行事などの時間も含めると年間30~40時間の増加となった上、長期的スパンでの学習評価が可能となった。児童生徒にとっても夏休みを挟んで学びの連続性が維持されやすく、学力向上の面でかなり効果が出ているように見受けられるという。

(2) 教育行政改革

犬山市における上述の義務教育改革の諸施策は、いずれも現行の教育行財政の制度的枠組みの中で実現された。平成7(1995)年4月に就任した石田芳弘・犬山市長は、教育重視を施政方針の第一に掲げ、犬山の子供たちは犬山で教え育てるという強い信念の下、教育委員会の体制強化に乗り出した。市長は、愛知県庁企画部で評価の高かった瀬見井久氏を教育長に起用し、市長と教育長が連携して教育改革を推進することになった。

まず、教育委員会に本来あるべき機能を発揮させるため、名誉職と化していた教育委員に中嶋哲彦・名古屋大学大学院教授(教育学)と谷口清太郎・名鉄取締役相談役の2名が任命された。教育長にも教育委員にも義務教育の教職経験者はいない。また、学校の授業改善を専門的立場から進めてもらうために、学校教育客員指導主幹というポストを新設し、杉江修治・中京大学教授(教育心理学)を任命した。このような体制の下で、徹底して現場本位の方針を貫き、教育委員会事務局は学校現場と行政の橋渡し役として、迅速かつ適切な教育行政の展開に努めている。

瀬見井教育長は、教育委員会制度は地方分権の考え方に基づく制度であり、学校管理権は市町村教育委員会に属しているにもかかわらず、市町村教育委員会自体がそれを十分行使していなかったことが問題なのだと指摘した。教育委員会制度の見直しを言う前に、教育委員会制度の本旨を十分認識し、各市町村が主体的に学校管理権を行使するようになれば、必要な教育改革の相当部分は実現することを、犬山市の実践は示している。

2 天龍村の取り組み

(1) 村の概況

長野県下伊那郡天龍村は、長野県の最南端に位置する人口2,028人(平成17年10月31日現在)の純山村である。人口は昭和30年代には6,000人を数えたが、高度成長期以降、急速に過疎化が進行した。特に、若年層の都市部への流出が進んだ結果、平成16年において、0歳から14歳までの年少人口が135人(6.6%)、65歳以上の高齢人口が993人(48.5%)と、典型的な少子高齢化の人口構成となっている。平成17年2月現在、天龍村の義務教育の基本状況は、小学校が学校数1、児童数56、教職員数12、中学校が学校数1、生徒数33、教職員数12である。

村の中心的産業であった林業は、戦後衰退の一途をたどり、現在では産業らしい産業はない。村内での就職口は役場・農協・学校関係以外は、災害復旧等で需要のある土建業が人口の割に多い程度である。柚餅子、茶、そば、雑穀類などの特産品のほか、村営温泉を信州最南端の温泉として売り出しているが、目立った集客力はない。

過疎化対策が村の最大の課題であり、村では人口増加のために、定住促進条例の制定や嫁探し活動などの対策を講じてきたが、功を奏していない。移住についての問い合わせは時々あるが、就職口がなく収入の道が開けないため、一家での移住は結局断念されてしまうという。村

では定住人口の増加は無理としても、せめて交流人口の増加を図りたいと願っている。

(2) どんぐり向方塾

NPO 法人どんぐり向方塾は、不登校の子供たちが通うフリースクールとして平成14年4月に開校した。長らく海外でのボランティア活動に従事してきた中野昌俊氏が、日本の現行の教育の歪みと限界を感じてフリースクール設立を構想し、地域振興策の新展開を図っていた天龍村との協力合意により、廃校となっていた小学校の校舎を村から無償貸与され塾を開校した。これに際し、村は寮の建設等のため、約30億円の年間予算の中から1億円を投入した。村はどんぐり向方塾を、山村留学事業、生涯学習事業の一環と位置付けている。平成17年2月現在、生徒は男子中学生のみで計10名、出身地別では、愛知県3、長野県3、首都圏3、京都府1である。

向方塾と地域住民との間では、当初から活発な交流が行われてきた。女性を中心に10名の地域住民が、ボランティアとして積極的に交流活動に参加している。塾は1回につき2,000～3,000円の謝礼を用意しているが、受け取らない人もいるという。これまでに、地域住民からの支援として、農作業・食品作りの交流、小旅行、ホームステイや食事会、地区内商店からの物資提供など、また、生徒から地域住民に対する支援として、茶摘みや梅採り支援などが実施された。

このような塾の生徒と地域住民との交流は、生徒の心身の発達に大きく寄与するばかりでなく、若者のいない地区の高齢者の生きがいとしても、大きな効果を持っている。そのほか、地域振興への貢献という面では、塾は厨房スタッフとして村民3名を雇用している。平成17年4月からは、さらに3名の村民がスタッフとして雇用される予定である。

(3) 過疎地域の教育改革と構造改革特区

天龍村は、平成16（2004）年6月21日、「地域と一体化したプロジェクト教育推進特区」として、教育分野の構造改革特区の認定を受けた。それに伴い、どんぐり向方塾はNPO 法人による学校法人設置の認可を受け、学校法人どんぐり向方学園が発足した。今後、正式の学校として、生徒募集や学校規模の拡大等に弾みが付くことが期待されている。村としては、交流人口の増加や雇用創出効果以外に、廃校となったが長い歴史があり地区の象徴的存在であった小学校の校舎の有効利用が図れること、高齢者のみの地区に小中学生が集まることで高齢者の生きがいづくりに役立つこと、村内の小中学生との交流活動が村の公教育にも好影響をもたらすと期待されることなどから、特区認定を総合的な村の活性化への突破口としたい考えである。最近、長野県における過疎地域を対象とした教育行政改革として、広域組合立学校設立への動きがある。また、天龍村を含めた南長野地域の過疎諸村の間での生徒交流計画もある。過疎の自治体単独での学校教育には、行政上の非効率性のほか、教員配置上の制約による複式学級や、カリキュラム・学校施設・学校行事運営の限界など、教育内容の面で不利な条件が避けられないため、それを解消するには広域化がどうしても必要である。児童生徒数の増加を目的として山村留学制度も導入されているが、山村留学は住民票を移さなければならず、大きな数にはなりにくい。天龍村としても、これ以上児童生徒数が減少すると、小規模には小規模ならではのメリットがあるとは言っても、小規模のデメリットの方が勝ってしまうおそれが生じる。それだけに、どんぐり向方学園という新しい可能性に賭ける村の期待は大きい。

(4) NPO 法人と自治体の協力

NPO 法人と自治体が良好な協力関係を築いている例は、国内では珍しいと言われる。ただ、村にとってどんぐり向方学園は、あくまで村外の子どもが通う学校であり、村内の子どものための村の公教育とは一線を画する方針を貫いている。公立小中学校との間で交流・協力関係は拡大していくが、どんぐり向方学園に村の子供を通学させることはあり得ないという。

どんぐり向方学園の事例は、中野昌俊氏という一市民による熱心な教育改革の取り組みが村を動かす形となって、市民と行政とが協力して教育改革に取り組む新たな構図が生まれたものである。しかし、中野氏側と村側とでは、ほとんど同床異夢と言ってよいほど思惑が異なっている。村は、あくまでも地域振興の手段として私立学校を誘致したという認識である。一方のどんぐり向方学園は、不登校児という明確な教育対象を持つ学校であり、直ちに村の公教育と融合しうるものではない。中野氏としては、将来的には村の子供たちも学園への通学が可能になることを希望しているようであるが、村がそれを認める可能性は今のところない。また、中野氏も自らの理想とする学園の発展が最大関心事であって、村の公教育改革や地域振興のあり方を村と共に考えながら、村の教育全体の発展を目指すという格別の意識は持っていないように見受けられた。

3 教育分野の構造改革特区

(1) 現況

平成15年4月の第1回認定から平成17年11月の第9回認定までに、構造改革特区は計709件認定された。但し、認定後その特例措置が全国展開されることになったものが210件、申し出による計画の取消しが1件あるため、現時点での特区総数は498件である。そのうち、教育分野の認定件数が129件を占める⁽⁴⁾。

義務教育関連の特区認定件数は100件で、教育分野全体の約8割を占めている。表1は義務教育関連の特区の認定件数とその内訳を示したものである。内容種別で最も件数の多いのが、小学校での英語教育実施に関するもの、次いで多い市町村費負担教職員任用は、少人数学級や「ふるさと教員」等の任用などによりきめ細かな授業の実現を目指すものである。その他、不登校児童生徒のための学校設置、小中一貫校の設置、NPO 法人による学校法人設立などが主なものである。

(2) 評価

義務教育改革における構造改革特区制度の意義について、地方側の評価は一様ではない。制度利用の積極性も都道府県によって相当大きな差がある。

例えば、長野県は特区制度の活用に極めて積極的であり、義務教育分野について認定された特区件数も多い。ただ、特区制度が当該地方公共団体における義務教育改革の取り組みの中心にあるわけではない。例えば、義務教育関連の特区が2件認定されている長野市は、1自治体が同一分野で複数の特区認定を受けているのは珍しいため、特区活用に極めて積極的であるように見える。しかし、この2件は山間過疎地域小規模校対策と不登校対策に関するもので、長野

(4) 「認定された構造改革特別区域計画について（第1回～第9回）」構造改革特別区域推進本部ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/ninteisinsei.html>>

表1 義務教育分野の構造改革特区認定件数

認定回次 認定日	第1回 (1次) 2003.4.21	第1回 (2次) 2003.5.23	第2回 2003.8.29	第3回 2003.11.28	第4回 2004.3.24	第5回 2004.6.21	第6回 2004.12.8	第7回 2005.3.28	第8回 2005.7.19	第9回 2005.11.22	計
教育分野総数	3	14	16	8	24	10 (うち取消1)	24	12 (うち全国化4)	14 (うち全国化6)	15	129
うち義務教育関連	3	13	13	6	17	3	20	8	7	10	100
英語教育	1	7	3	2	7	1	12	2	3	6	44
特色ある教科教育					2		1			3	6
市町村費負担教職員任用	1	4	6	2	5		1	4	3	3	29
不登校児童生徒対策	1	3	2	2	2	1	1				12
小中一貫校	1		3	1	2	1	3	2	1		14
株式会社立学校			1								1
NPO学校法人					1	1	3		1		6

(注)「認定された構造改革特別区域計画について(第1回～第9回)」構造改革特別区域推進本部ホームページ<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/ninteisinsei.html>>に基づき作成。教育分野総数の合計は、取消・全国化の件数を除く。種別細目は複数にわたるものがあるため、合計が総数より多くなっている。

市の教育改革全体から見れば周縁部分の小さな施策である。構造改革特区の制度を利用すれば実現が容易になるため、それを利用したに過ぎない。ただ、標準的な施策では対応が難しかった部分が特区の活用で可能となったという意味で、特区の意義と効果は十分認められている。一方、義務教育を構造改革特区で考えるのは間違いであるとする意見もある。瀬見井・犬山市教育長からは、憲法で保障された権利として国が全面的に保障すべきものであるのに、一時的な特例に乗って解決を図るのは、あまりにも安易な発想で受け入れがたいとの見解が示された。

特区における特例措置は、現場の学校関係者や保護者の具体的な要望や、地方における今後の義務教育改革の課題を示している。また、この制度は規制改革を推進するための試行的な特例の設定にすぎないが、現行制度の抜本的な見直しのきっかけとなりうるものでもある。実際、特区における特例として認められた措置のいくつかについては、その後全国展開が実現した。義務教育関連で全国展開が実現したのは、IT等の活用による不登校児童生徒の学習機会の拡大、不登校児童生徒対象学校における教育課程の弾力化などである。

II 文部科学省の義務教育規制改革

1 文部科学省による義務教育改革の流れ

文部科学省は近年、「教育改革国民会議報告」(平成12年12月22日)、「21世紀教育新生プラン」(平成13年1月25日)、「人間力戦略ビジョン」(平成14年8月30日)などの方針の下に、教育改革に向けてさまざまな施策を打ち出してきた。文部科学省の施策については、以前から、その時々の問題に対する場当たりの対策に終始し一貫性がないとの批判が少なくない。近年は、学力低下や問題行動増加など教育の荒廃が指摘される中で対策が迷走し、学校現場がそれに振り回され混乱するという事態も生じていた。ただ、最近になって、義務教育の規制改革や地方分権の動きに前向きに対応しようとする施策が増加してきている。

平成16年8月10日に発表された「義務教育の改革案」は、①義務教育の到達目標の明確化と制度の弾力化、②教員養成の大幅改革、③学校・教育委員会の改革、④国による義務教育保障機能の明確化を4つの柱とするが、地方への権限移譲の促進が全体の基調として貫かれている。

この4つの柱の下に、具体的施策として、①小・中学校の区切り方や小中一貫の導入など、地方が義務教育の制度を弾力的に実施できるようにすること、②学校評議員、学校運営協議会の全国化、③教員人事、学級編制についての地方・校長の権限強化、④教育委員会のあり方の見直し、⑤義務教育費国庫負担制度については義務教育の根幹を支える財源保障としての役割を明確にし、地方の自由度をさらに高める観点から改革することなどが挙げられている⁽⁵⁾。

2 中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」(平成17年10月26日)と規制改革

平成17年10月26日に取りまとめられた中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」における、規制改革・地方分権に関する記述は次のとおりである⁽⁶⁾。

(1) 義務教育改革の方向性

答申の総論部分で、規制改革・地方分権の観点から、義務教育改革の方向性について次のような考え方が示された。

a. 義務教育の構造改革

義務教育システムについて、①目標設定とその実現のための基盤整備を国の責任で行った上で、②市区町村・学校の権限と責任を拡大する分権改革を進めるとともに、③教育の結果の検証を国の責任で行い、義務教育の質を保証する構造に改革すべきである。

b. 国、都道府県、市区町村の役割の明確化と協力関係の強化

義務教育の実施主体として市区町村・学校の権限・責任を拡大し、都道府県は都道府県内の広域調整の責任を、国は義務教育の根幹(機会均等、水準確保、無償制)保障の責任をそれぞれ担う。

c. 義務教育の費用負担のあり方

義務教育の構造改革を推進すると同時に、義務教育制度の根幹を維持し、国の責任を引き続き堅持するためには、国と地方の負担により義務教育の教職員給与費の全額が保障されるという意味で、現行の負担率2分の1の国庫負担制度は優れた保障方法であり、今後も維持されるべきである。その上で、地方の裁量を拡大するための総額裁量制の一層の改善を求めたい。教材購入費や図書購入費など教育環境整備に不可欠な経費も、その総額が確実に確保されるよう努める必要がある。公立学校施設の整備についても、地方の自由度を拡大した上で国として目的を特定した財源を保障する必要がある。特に、子どもの生命の安全を守るため、耐震化は国が責任を持って推進すべきである。

(2) 国と地方、都道府県と市区町村の関係・役割

答申は、国と地方、都道府県と市区町村の関係・役割については、次のように整理した⁽⁷⁾。

(5)「義務教育の改革案」(平成16年8月10日 文部科学大臣 河村建夫) 文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/b_menu/soshiki/daijin/04081001.htm>

(6) 答申全文は前掲注(1)参照。

(7)「義務教育の構造改革 中央教育審議会答申の概要」p.4. 文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102602.pdf>

- 国はナショナル・スタンダードを設定しそれが履行されるための諸条件を担保する観点から学校制度の基本的な枠組みの制定や教育内容に関する全国的な基準を設定
- 地方は、それぞれの地域の実情に応じ、主体的に教育の質を高め、ローカル・オプティマム（それぞれの地域において最適な状態）を実現
- 国、都道府県、市区町村それぞれが必要な財源を措置
- 都道府県から市区町村へ、教育委員会から学校への分権改革を推進
- 教職員人事権については、市区町村に移譲する方向で見直し。当面、中核市に移譲し、その状況を踏まえつつ、その他の市区町村への人事権移譲について検討（都市部と離島・山間部等が協力し、広域で人材が確保されるような仕組みを導入）
- 少人数教育を一層推進するため次期定数改善計画を策定。地域や学校の実情に合わせた指導形態がとれるよう、学校と市区町村教育委員会の学級編制に係る権限と責任を拡大

Ⅲ 地方分権と教育行財政制度改革

今、義務教育における国・地方の役割分担見直し論議の中心にあるのは、教育委員会制度と義務教育費国庫負担制度である。本章では、この2つの制度のあり方についての議論を取り上げる。

1 教育委員会制度改革

(1) 教育委員会制度の歩み⁽⁸⁾

我が国の教育委員会制度は、第二次世界大戦後、来日した米国教育使節団の勧告に基づいて導入されたものである。昭和23（1948）年7月、教育委員会法が公布され、全国の都道府県及び市町村に教育委員会が設置された。それは教育の民主化、教育行政の地方分権化、教育の自主性確保を目的とする教育行政改革であり、公選制の教育委員会によって、地方の実情に即した教育行政を、一般行政から独立させて安定的に行うことを目指した。また、教育委員会は教育予算の原案提出権を持ち、義務教育学校の教員人事権も市町村教育委員会にあった。

しかし、昭和31（1956）年6月に、教育の政治的中立と教育行政の安定確保、教育行政と一般行政との調和等を理由に、教育委員会法は廃止され、代わって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。）が制定された。これにより、教育委員公選制の廃止（任命制の導入）、教育長任命承認制（教育長の任命に当たって、国や都道府県教委が承認する）の導入、教育委員会による予算案・条例案の議会提案権の廃止など、教育委員会制度は大きく修正されることになった。

平成12（2000）年4月、地教行法改正を含む地方分権一括法の施行に伴い、教育長任命承認制の廃止、指導・助言規定の見直し、市町村立学校組織編制等に関する都道府県教委の基準設定の廃止、措置要求制度の廃止など、大きな改革が行われた。平成13年、地教行法が再度改正され、教育委員に保護者が含まれるよう努力すべき義務、教育委員会会議を原則公開とすること、

(8) 「教育委員会、教育委員会法」『新教育学大事典 第2巻』第一法規出版、1990、pp.170-175. ; 「事項別解説 教育委員会制度の導入」『必携学校小六法 2006年版』協同出版、2005、pp.740-741. ; 中教審教育制度分科会地方教育行政部会「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」（平成17年1月13日）文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701.htm> の記述による。

教育行政に関する相談窓口を明示すること、いわゆる指導力不足教員の免職と都道府県の他の職への採用などが新たに盛り込まれた。さらに、平成16年の改正で、地域住民や保護者が学校運営に参画可能となる学校運営協議会制度が導入された。

(2) 教育委員会制度改革についての中教審の見解

平成17年1月13日、中教審教育制度分科会地方教育行政部会が「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」⁽⁹⁾を公表した。そこでは、形骸化や実効性のなさといった現行の教育委員会の問題点の原因として、全国一律の制度の硬直性、議論の不足、教育委員と地域住民の接触の不足、教育委員と首長の意思疎通の不足、市町村立小中学校の教職員の人事権が都道府県教育委員会にあることなどが挙げられている。

前出の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」（平成17年10月26日）⁽¹⁰⁾は、上記「部会まとめ」を踏まえ、今後の教育委員会制度のあり方について、「教育委員会制度の今後の在り方については、全ての地方自治体に設置することなど現在の基本的な枠組みを維持しつつ、それぞれの自治体の実情にあわせた行政が執行できるよう制度をできるだけ弾力化するとともに、教育委員会の機能の強化、首長と教育委員会の連携の強化や教育委員会の役割の明確化のための改善を図ることが適当である」とした。

具体的には、教育委員会の組織については、自治体の人口規模に応じて教育委員の数が選択できるようにし、委員の選任方法や会議の運営方法も弾力化としている。首長と教育委員会の権限分担の弾力化については、教育委員会の所掌事務のうち、文化（文化財保護を除く）、スポーツ、生涯学習支援に関する事務（学校教育・社会教育に関するものを除く）は、地方自治体の判断により、首長が担当することを選択できるようにし、首長と教育委員会の連携を一層強化する方針が示された。また、教育長の位置付け・選任方法の見直しなど、教育委員会と教育長の関係の再検討も必要であるとされた。

(3) 教育委員会任意設置の議論

近年、教育委員会の必要性そのものが議論されることも多くなった。平成15年6月、構造改革特区の提案として、教育委員会の設置を地方自治体の任意とするという提案がなされた。これは特区認定には至らなかったが、教育委員会制度の是非を問う議論が高まるきっかけとなった。教育委員会制度見直しや任意設置については、政府の総合規制改革会議の答申（平成15年12月）⁽¹¹⁾や地方分権改革推進会議の意見（平成16年5月）⁽¹²⁾の中でも指摘された。しかし、上述の中教審「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」（平成17年1月）では、教育委員会の任意設置化に慎重な意見が多かったことから両論併記となり、今後の検討課題とされた。

一方、全国市長会は、平成17年9月に取りまとめた「義務教育における地方分権の推進に関

(9) 文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701.htm>

(10) 前掲注（1）

(11) 「規制改革の推進に関する第3次答申—活力ある日本の創造に向けて—」総合規制改革会議ホームページ <<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/index.html>>

(12) 「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見—地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして—」地方分権改革推進会議ホームページ <<http://www8.cao.go.jp/bunken/040512iken/040512iken.pdf>>

する基本的考え方（提言）」⁽¹³⁾において、市町村の義務教育に関する権限と役割の拡大、ならびに自立性の向上を謳い、その具体化として、①人事権、学級編制権及び定数決定権の都市への移譲による自主・自立性の向上、②教育委員会の選択制の導入、③社会教育を含め生涯学習等の事務の市長部局への移管、④地域の実態に即した義務教育推進のための市町村の自立性の向上（教育課程編成、教科書採択、少人数学級編制、不登校児対策、障害児介助員、図書館司書）が必要であるとした。

地方制度調査会も、教育委員会の業務の一部に選択制を導入し、文化・スポーツ・生涯学習支援などの業務を首長部局へ移管できるようにすることを、「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成17年12月9日）に盛り込んだ⁽¹⁴⁾。

(4) 出雲市の教育委員会制度改革⁽¹⁵⁾

上述した教育委員会制度改革の方向性を自治体が独自に先取りしたものとして、出雲市の例が挙げられる。

出雲市は平成13年4月、生涯学習やスポーツ振興、文化行政部門など学校教育以外の教育委員会の事務を、市長部局に新設した「文化企画部」に移管した。この結果、8課1室だった教育委員会は3課1室となり、市長部局は6部2室27課から7部1室32課に再編された。生涯学習分野などの移管に当たって、市長と教育委員長は事務執行において双方が密接に連携・協力することを謳った「教育委員会の事務の補助執行に関する覚書」を交わした。さらに、学校教育と生涯学習等の連携を密にして効果的に施策を展開するために、市長部局と教育委員会メンバーによる「教育行政連絡協議会」を設置し、平成13年度から年4回ずつ開催している。

出雲市のこの改革は、教育委員会制度を根本的に改変するものであるため、文部科学省、県教育委員会等は難色を示した。出雲市においても、改革が決定された平成13年3月の出雲市議会における採決では、保守系が賛成、革新系が反対という結果となり、実現は市長の強力なリーダーシップによるところが大きかった。しかし実施後の評価は、議会、担当行政部門、市民いずれにおいてもおおむね肯定的であるという。導入に当たって賛否が分かれた市議会において、平成17年3月22日の市町合併後も「出雲方式」を望むという決議が全会一致で採択されたことから、肯定的な評価が定着してきたと市当局は判断している。

当初、文部科学省や県教育委員会から歓迎されなかった出雲市のこの改革は、首長と教育委員会の権限分担を弾力化する改革の方向性が中教審答申で示されたことからわかるように、今後の教育委員会制度のあり方の1つのモデルという位置付けを得たと言える。ただ、教育委員会制度の活性化は、出雲市のように制度を改革することによってのみ実現可能なものではなく、I-1-(2)で紹介した犬山市の事例のように、現行制度を十分に機能させるという改革の選択肢もある。また、出雲市に隣接する平田市、大社町では、出雲市の教育委員会制度改革は必ずしも肯定的な評価を得てはいなかった。平田市と大社町は自治体規模が出雲市より小さく⁽¹⁶⁾、教育をめぐる問題の発生件数も少ない。これらの市町では、現行制度が十分有効に機能していると認識され、出雲市のような機構改革は必要とされていなかった。

(13) 全国市長会ホームページ <<http://www.mayors.or.jp/opinion/teigen/170908gimukyokuiku/teigen-all.pdf>>

(14) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf>

(15) ここで紹介するのは、市町村合併前の出雲市における教育委員会制度改革の取り組みである。

(16) 3市・町の人口規模はそれぞれ、出雲市約88,000人、平田市約29,000人、大社町約16,000人である。

(5) 小規模自治体の教育委員会と市町村合併

現行制度において、小規模自治体の教育委員会の事務体制の整備が重点課題の1つとなっている。各都道府県では事務組合の設置など教育行政の広域処理を実施することにより、体制強化を図ってきた。また、市町村合併による行政基盤の強化も、教育行政組織を整備し教育行政の充実を図る契機となりうるものと考えられている。

市町村合併に際して、教育委員会は行政組織の統合はもとより、合併に伴う学校の統合、通学区域の変更、学校給食の調整などさまざまな対応を求められることになる。全国都道府県教育長協議会は「教育委員会のための市町村合併マニュアル」を作成し、合併に伴う事務の円滑化を図っている⁽¹⁷⁾。

今後、教育委員会制度に選択制が導入されると、市町村合併に当たって異なる教育行政組織の統合という新たな問題が生じることも予想される。例えば、出雲地域2市4町（出雲市、平田市、佐田町、多伎町、湖陵町、大社町）の場合、出雲市の教育行政組織のみが他の市町と異なるが、このことについて合併協議の初期段階では認識されず、合併合意後に問題が明らかとなって急遽調整が図られた。

出雲市は合併後の新市においても「出雲方式」を採用したいとの意向を持っていたが、従来型の教育委員会制度を採用している他の1市4町は、有効に機能している従来型制度を出雲方式に合わせる必要は全くないという認識であり、調整は難航した。人口規模では出雲市が飛び抜けて大きい、あくまで対等合併であり、「出雲方式」の受け入れを1市4町に納得させることは難しかった。結局、新市では、発足に当たっては旧市町の組織をそれぞれ踏襲し、調整のために連絡協議会を設け、状況を見ながら、2、3年以内に教育行政組織の完全統合を図ることで妥協することになった。

2 義務教育費国庫負担制度改革

(1) 制度の概要

義務教育費国庫負担制度とは、市町村立の義務教育諸学校の教職員給与費を都道府県の負担とした上で、国が都道府県の実支出額の2分の1を負担する制度である。市町村立学校の教職員給与費は、本来、設置者負担主義の原則により市町村が負担すべきものであるが、優秀な教職員の安定的確保と広域人事による適正な教職員配置のため、都道府県が全額負担している。これが県費負担教職員制度であり、義務教育費国庫負担制度はこの県費負担教職員制度と連動したものであると言える。義務教育費国庫負担法第1条は、「義務教育について、義務教育無償の原則に則り、国民のすべてに対しその妥当な規模と内容とを保障するため、国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上とを図ることを目的とする」と規定している⁽¹⁸⁾。

義務教育費国庫負担制度は、制度創設以来その負担対象経費が変化してきている。昭和28(1953)年から昭和49(1974)年までは、対象となる経費や職員の範囲が拡大してきた。しかし、その後、社会経済情勢の変化、国・地方の役割分担や財政事情の変化等に伴い、昭和60(1985)

(17) 全国都道府県教育長協議会「教育委員会のための市町村合併マニュアル」の改訂について『教育委員会月報』57巻5号, 2005.8, pp.56-74.

(18) 「義務教育費国庫負担法 解説」『必携学校小六法 2006年度版』協同出版, 2005, pp.383-384.; 「事項別解説 学校経費の負担」同 pp.751-752.

年度に旅費と教材費、平成元（1989）年度に恩給費、平成5（1993）年度に共済費追加費用等がそれぞれ一般財源化された。さらに近年の三位一体改革の一環として、平成15年度に共済費長期給付及び公務災害補償に係る部分が一般財源化された。平成16年度においては、退職手当及び児童手当が暫定的に国庫負担対象から除外された⁽¹⁹⁾。

また、平成16年度からは総額裁量制が導入された。これは、各都道府県の教職員の標準定数・平均給与単価により算定される義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、都道府県が柔軟に教職員給与や教職員定数を決め、地域や学校の実情に合わせて活用することができるようにするものである。総額裁量制導入による具体的な効果として文部科学省は、地方の実情に応じたきめ細かな教育の実現と、地方における事務作業量の軽減という2点を指摘し、今後も地方の自由度を一層高めるため、総額裁量制の見直しを推進していくとしている⁽²⁰⁾。

(2) 最近の制度見直しの動き⁽²¹⁾

平成14年10月の地方分権改革推進会議報告書「事務・事業の在り方に関する意見―自主・自立の地域社会をめざして―」⁽²²⁾は、自治体が教育・学校改革を進めていく上で最も基幹的なシステムである教職員の配置・人事や学級編制等が、義務教育費国庫負担制度という国の財政的縛りによって、自治体の自由な運用を阻害されているとして、義務教育費国庫負担制度の見直しを提言した。平成15年6月27日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」⁽²³⁾は、「義務教育に係る経費負担の在り方については現在進められている教育改革の中で中央教育審議会において義務教育制度の在り方の一環として検討を行い、これも踏まえつつ、平成18（2006）年度末までに国庫負担金全額の一般財源化について所要の検討を行う」とした。平成16年6月4日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」⁽²⁴⁾においては、「基本方針2003」が踏襲され、平成18年度までの三位一体改革においておおむね3兆円規模の税源移譲を目指すとした。これを受けて、地方6団体が8月24日に政府に提出した「国庫補助負担金等に関する改革案」⁽²⁵⁾は、平成18年度までに中学校教職員給与分8500億円を廃止、さらに平成21（2009）年度までに小学校教職員分も含めて2兆5000億円を全廃するとした。

この地方6団体案に対しては、文部科学省はもとより与党内部にも反対意見が多く、結局平成16年11月26日、政府・与党合意「三位一体の改革について」⁽²⁶⁾において、①義務教育制度については、その根幹を維持し国の責任を引き続き堅持するという方針の下、費用負担についての地方案を活かす方策を検討し、また、教育水準の維持向上を含む義務教育の在り方について幅広く検討し、平成17年秋までに中央教育審議会において結論を得ること、②中央教育審議会の結論が出るまでの平成17年度予算については暫定措置として、義務教育費国庫負担金から4250億円を減額し、その金額を税源移譲予定特例交付金で措置すること、の2点が合意された。

この政府・与党合意を受けて、平成17年2月15日、中教審に新たに義務教育特別部会が設置

(19) 「法令解説 義務教育費国庫負担金等の平成17年度限りの暫定措置」『時の法令』no.1743, 2005.8.15, pp.40-55.

(20) 「総額裁量制の概要」文部科学省ホームページ<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoi/outline/001/005.htm>

(21) 前掲注 (19)

(22) 地方分権改革推進会議ホームページ<<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf>>

(23) 首相官邸ホームページ<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/030626f.html>>

(24) 同上<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/040603unei.pdf>>

(25) 全国知事会ホームページ<http://www.nga.gr.jp/chijikai_link/2004_8_x04.pdf>

(26) 経済財政諮問会議ホームページ<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1126/item2.pdf>>

され、2月から10月までの間に41回、計100時間を超える集中的な審議が行われた。義務教育特別部会は、委員の人選に際して、地方6団体側と中教審側の合意がなかなか得られず、また、審議の場でも地方6団体代表とそれ以外の委員の主張は最後まで平行線をたどり、答申が全会一致ではなく多数決で採択されるという異例の事態となった。

(3) 地方6団体案をめぐる主張の対立

表2 義務教育費国庫負担金制度と一般財源化された場合との比較

比較項目	総額裁量制のもとでの 国庫負担金制度	一般財源化による 地方分権	備考
学級編制の弾力化	地方の判断により、40人基準の弾力化が可能	左に同じ	
加配定数の配置	標準法における定数措置のルールであり、地方の判断により弾力的運用が可能。加配枠はあるが人数と対象は地方からの申請主義（地方間の差は地方の事情による）	左に同じ	国庫負担が廃止されても加配制度は残る
教員以外の養護教諭、栄養教諭等、事務職員への転用	可能	左に同じ	
給与の引き下げによる教員数の変更	可能	左に同じ	
非常勤講師への転用	可能（外部人材への活用も可能）	左に同じ	
地方における事務作業	給与単価と定数算定事務 総額裁量制による事務の軽減化（月1回から年1回へ）	国庫負担が廃止されても事務量は変わらない（給与単価と定数算定は必要）	
負担増への対応	法律により支出が義務付けられており、仮に予算が足りなくても、補正予算等により必要額が確保される。	足りない部分は地方交付税により措置される見込み	予算編成においてどちらがより安定的かがポイント
教職員給与以外への転用	不可	可能	
人件費抑制へのインセンティブ	教職員数の増加を目的としたインセンティブがある。	教職員数の増加目的のみならず、他の経費への活用を目的としたインセンティブがある。	
人件費抑制への効率的対応	地方の実情に応じて可能（実支出額の2分の1負担。人件費抑制は地方の判断）	左に同じ	
教職員給与システム	地方の判断により業績給・能力給の制度などの導入が可能	左に同じ	
人事権を中核都市などに移譲	可能	左に同じ	
学校週五日制の弾力的運用	学校教育法施行規則による規定。土曜日を授業には転用できない。	左に同じ	誰が給与を負担するかとは無関係。一般財源化している公立高校でもできない
教科の標準時数の遵守	学校教育法施行規則により定められた学習指導要領による規定。標準時数を下回ることとはできない。	左に同じ	誰が給与を負担するかとは無関係。一般財源化している公立高校でもできない
小学校での英語教育などの特色ある教育の実施	特区制度の活用、または研究指定校の制度により一定の範囲内で可能	左に同じ	誰が給与を負担するかとは無関係
6・3制の区切りの見直し	特区制度の活用、または研究指定校の制度により一定の範囲内で可能	左に同じ	誰が給与を負担するかとは無関係

(出典) 荻谷剛彦東京大学大学院教育学研究科教授作成。中央教育審議会義務教育特別部会第20回会議（2005.6.18）配布資料。文部科学省ホームページ<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/001/05062401/s002.htm>

このような経緯を経て取りまとめられた中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」(平成17年10月26日)においては、現行の義務教育費国庫負担制度の堅持が明記された。また、義務教育費国庫負担制度のあり方についての地方案を活かす方策については、①教育の質の向上、②財源確保の確実性・予見可能性、③地方の自由度の拡大の3つの観点から検討が行われ、地方6団体案が退けられる結果となった。その理由として、地方6団体が一般財源化によって実現可能だとする改革項目は費用負担の問題ではないため一般財源化しても実現しないこと、全国の3分の2の市区町村議会が国庫負担制度の堅持を求める意見書を提出していることなどが挙げられている。

表2は、義務教育の規制改革に関する諸項目について、総額裁量制の下での国庫負担金制度と一般財源化された場合で、どのような違いが生じるかを比較したものである。この表からわかるように、これらの改革の実現のために一般財源化が必要だとする地方6団体の主張は、十分な論拠があるとは言い難い。そのため、地方6団体案に反対の立場からは、「地方の裁量を大幅に拡大した「総額裁量制」がとられたいま、負担金制度の廃止か維持かという議論を、中央集権か地方分権かに単純に結びつけてしまう二分法的発想は、議論の本質を見誤らせかねない⁽²⁷⁾」との意見が表明されている。また、「審議会での議論を通じて、地方の教育を実際に縛っているのは、お金の出所を決めた国庫負担金制度そのものではなく、それ以外の行政の仕組みや省令、慣行などであることが明らかとなった⁽²⁸⁾」とも指摘されている。

これに対し地方6団体側は、地方分権にとっての税源移譲の重要性を強調する。中教審義務教育特別部会の地方6団体側委員である石井正弘・岡山県知事は、義務教育はもともと地方自治体の自治事務であるから財源も予算執行も地方が責任を持つのが筋であり、税源移譲で税収が不足する自治体の不足分は地方交付税で全額補填すると総務省が約束しているから、財源を理由とした地域間の教育格差が生じる心配はないと主張している⁽²⁹⁾。

(4) 義務教育の財源保障のあり方

今回の激しい対立を収束できなかった中教審での論議の混乱について、財源問題は国・地方の教育行財政に直接責任を負う当事者間で決着すべきものであり、中教審の審議に委ねることに無理があったとする指摘がある⁽³⁰⁾。また、義務教育の経費負担の問題を義務教育費国庫負担金の問題に矮小化させることの妥当性も問われている。義務教育費国庫負担の範囲の縮小に伴い、地方自治体が負担する義務教育費の割合が年々増加してきた。表3に示したように、現在では全体経費の7割を、地方自治体側が地方税や地方交付税などの一般財源で賄っている。

総額裁量制の評価についても意見が分かれる。義務教育費国庫負担制度堅持の立場からは、総額裁量制による地方の自由度の拡大を積極的に評価し、今後も地方の自由度を一層高めるため総額裁量制の見直しに取り組むとする文部科学省の方針に対する支持が表明されている。それに対し、義務教育費国庫負担制度の改革を求める立場からは、総額裁量制によって地方に与えられた自由度は決して十分なものではないとの主張が聞かれる。例えば出雲市は、最新鋭の設備を持つ出雲科学館での理科教育を行う教員について、同科学館が国・県から通常の学校教

(27) 荻谷剛彦ほか「緊急アピール！分権化の踏み絵にするな どうする義務教育費国庫負担制度」『論座』no.125, 2005.10, pp.136-145.

(28) 同上

(29) 「義務教育費国庫負担 私の考え 3 岡山県知事 石井正弘氏」『日本経済新聞』2005.11.21.

(30) 「義務教育費国庫負担 私の考え 2 出雲市長 西尾理弘氏」『同上』2005.11.14.

表 3 分野別・財源別教育費総額（平成14年度）

（単位：百万円）

区分	計	学校教育費										社会教育費		教育行政費						
		構成比 (%)	計	構成比 (%)	幼稚園	構成比 (%)	義務教育	構成比 (%)	高等学校	構成比 (%)	専修学校 各種学校	構成比 (%)	高等教育	構成比 (%)	2,342,020	構成比 (%)	2,385,327	構成比 (%)	100.0	
																				25.961,257
計	30,688,605	100.0	25,961,257	100.0	1,008,187	100.0	11,411,558	100.0	4,568,315	100.0	8,031,058	100.0	942,139	100.0	2,342,020	100.0	2,385,327	100.0	2,385,327	100.0
国	7,968,653	26.0	6,583,058	25.4	13,942	1.4	3,192,401	28.0	32,025	0.7	3,339,621	41.6	5,068	0.5	49,642	2.1	1,335,953	56.0	1,335,953	56.0
地方	16,051,843	52.3	12,710,106	49.0	482,105	47.8	7,972,512	69.9	3,637,141	79.6	547,998	6.8	70,350	7.5	2,292,363	97.9	1,049,375	44.0	1,049,375	44.0
学校法人等	6,668,108	21.7	6,668,093	25.7	512,140	50.8	246,644	2.2	899,149	19.7	4,143,440	51.6	866,721	92.0	15	0.0
計	30,688,605	100.0	25,961,257	84.6	1,008,187	3.3	11,411,558	37.2	4,568,315	14.9	8,031,058	26.2	942,139	3.1	2,342,020	7.6	2,385,327	7.8	2,385,327	7.8

(注) 1 「学校法人等」は、公立学校教育費、社会教育費の中の公費に組み入れられない寄付金、私立学校教育費の中の学生生徒学校納付金、寄付金、借入金及び事業収入等である。

2 「義務教育」には、小学校、中学校、中等教育学校前期課程及び盲・聾・養護学校を含む。

3 「高等教育」には、国立附属学校分を含む。

4 文部科学省調べ

(出典) 文部科学省『データからみる日本の教育』2005 p.90.

室と認められないため県費負担教職員を配置できないことなど、総額裁量制の限界を指摘する。

そのほかにも財源についての問題は多い。例えば、学校教育予算について従来、施設は市町村の負担、教員は国・県の負担とされてきた。少人数学級の導入や耐震化推進など、国・県の施策方針を実施するには施設整備面での手当てが必要であるが、その予算は市町村の支出とされ、市町村にとってかなり負担になることがある。改革のための施策実現には財政的裏付けが必要であるにもかかわらず、財政上の措置を伴わないまま都道府県から指示が出され、市町村が早急な対応を迫られて苦慮している現実もあるようである。その意味で、「国に代わって都道府県の権限が強まるばかりで市町村や学校現場の裁量権が拡大しないようであれば、それは分権化とは言えないだろう。この点でも、都道府県に財源を移譲することに留まる一般財源化の主張には賛成できない⁽³¹⁾」との意見には説得力がある。

IV 義務教育改革と地域社会

昨今の義務教育改革の論議において、地域社会の役割の再検討も重要な論点の1つとなっている。教育現場の課題を正しく認識し個別の問題に迅速かつ適切に対処するには、学校を軸として行政と保護者や地域社会とが連携を一層強化する必要がある。

文部科学省は、地域社会の教育への参画を一層推進するために、学校評議員制度、学校運営協議会制度という新たな制度を導入し、その定着を図っている。各自治体においてもさまざまな取り組みが始まっている。教育行政と地域社会の新たな関係の構築は、規制改革の実現と表裏一体のものであるが、まだ十分に浸透していない面もあり、模索の段階である。

本章では、実地調査の結果に基づき、文部科学省と地方自治体それぞれの取り組みの一端を紹介する。

1 学校評議員制度と学校運営協議会制度

(1) 制度の概要と現状

平成12年4月から、地域住民の学校運営への参画の仕組みを制度的に位置付けるものとして、学校評議員制度が導入された。その趣旨は、校長が学校運営に当たり、学校の教育目標・計画や地域との連携の進め方などに関する保護者や地域住民の意見を聞くことを通じ、その理解や協力を得ながら特色ある教育活動を主体的かつ積極的に展開していくことにある。

平成17年8月1日現在、全国の公立学校における学校評議員（類似制度を含む）の設置状況は小学校が83.7%、中学校が84.5%であり、設置率は年々着実に上昇している。都道府県・指定都市立学校における設置率は100%に近い。ただ、指定都市以外の市町村立学校における設置状況には、かなりのばらつきが見られる⁽³²⁾。

平成16年9月からは、それをさらに進め、保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って運営に直接参画する学校運営協議会の設置が可能となった。両者を比較したものが表4である。学校評議員は、校長の求めに応じて学校運営に関する意見を個人として述べるものであるのに

(31) 前掲注 (27)

(32) 「学校評議員制度等及び学校運営協議会設置状況調査結果の概要（平成17年8月1日現在調査結果）」文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/01/06011701/betten.pdf>

表4 学校評議員・学校運営協議会制度比較

	学校評議員	学校運営協議会
根拠法	学校教育法施行規則第23条の3等	地方教育行政の組織及び運営に関する法律第47条の5
設置	・設置者の判断により、学校に置くことができる。 ・人数や任期など具体の在り方は、設置者が定める。	・学校を設置する地方公共団体の教育委員会の判断により、指定する学校ごとに置くことができる。
権限	・校長の求めに応じ、校長が行う学校運営に関し、意見を述べることができる。 ・意見を求める事項は、校長が判断する。	・大きく、①校長の策定する学校運営の基本的な方針を承認する権限、②当該学校の教職員の任用に関して意見を述べる権限を持っている。
選任	・校長の推薦により、設置者が委嘱する。 ・当該学校の職員以外で、教育に関する理解と識見のある者から委嘱する。	・委員は、保護者や地域住民の中から、学校運営協議会を設置する地方公共団体の教育委員会が任命する。

(出典)「学校評議員制度等及び学校運営協議会設置状況調査結果の概要(平成17年8月1日現在調査結果)」文部科学省ホームページ<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/01/06011701/betten.pdf>に基づき作成。

対し、学校運営協議会は、学校運営、教職員人事について関与する一定の権限を有する合議制の機関である。但し、学校運営協議会の設置については、教育委員会が学校の状況や地域の実情に応じて適切に判断するとし、教育委員会の関与を前提としている。

文部科学省は学校運営協議会を設置する学校について、コミュニティ・スクールの名称で導入の推進を図っている。平成17年12月8日現在、コミュニティ・スクールに指定された小中学校は全国で、小学校22校、中学校10校の計32校である⁽³³⁾。所在地別では、東京都区部10校、京都市10校、岡山市3校、福岡県春日市3校、熊本県菊池市2校、横浜市、和歌山県新宮市、広島県尾道市、福島県三春町各1校と、都市部での設置が目立っている。また、平成17年度から実施されることになった文部科学省の「コミュニティ・スクール推進事業」の委嘱先は29都道県2指定都市の計70校となっている⁽³⁴⁾。

(2) 評価

現状では、学校評議員制度や学校運営協議会への取り組みの積極性には、自治体によって非常に大きな差がある。特に小規模自治体ではその意義があまり認識されていない場合も少なくないようである。例えば、今回実地に聞き取り調査したいくつかの自治体の場合、次のような結果であった。

平田市(島根県)教育委員会では、学校評議員制度についてモデルケースとして2校で実施したが、特段の効果も見られず、あまりうまくいかなかったようだと認識である。その理由として同市教育長は、従来のPTAをはじめ、広く地域住民が自発的かつ積極的に学校を支援する体制が既に確立し、流動性のあまりない小規模な地域社会の中でそれが十分機能しているため、ことさら学校評議員制度を新設する必要性を行政、学校、地域住民のいずれも強く感じることはないためであろうと分析している。学校運営協議会についても、導入は当面考えられていない。

大社町(島根県)も学校評議員制度、学校運営協議会制度の導入は一切必要がないという。文部科学省が学校評議員制度や学校運営協議会制度の導入によって改革しようとしていること

(33) 前掲注(32)

(34)「平成17年度コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)推進事業について」文部科学省ホームページ<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/05/05051602.htm>

がら、大社町ではPTA その他地域住民の積極的な参画によって既に実現しているものばかりとのことである。大社町は住民の教育程度が高く極めて教育熱心な土地柄であることに加え、人口流動性が低く、従来の伝統的な地域共同体の基盤が強固に受け継がれている。その結果、学校関連ではPTAの組織が非常にしっかりしており、活動も積極的である。また、PTA以外に各学校に後援会があり、自主的な財政援助なども行われている。例えば、学校のクラブ活動で全国コンクールに参加する場合、その派遣費用について町が負担できない部分を、保護者に代わって後援会が拠出するなど、地域全体で学校の諸活動を積極的に支援する仕組みが常に有効に機能しているという。

一方、長野市⁽³⁵⁾では学校評議員制度の導入が進み、学校運営協議会についても積極的に推進すべきものと認識されている。ただ、長野県内でも、人口流動性の低い小規模自治体では、PTAや地域共同体による従来型の関与で目的は十分達せられているという意見が多いという。長野市教育委員会によれば、新制度は学校が地域住民に学校運営への参画を求めるための法的根拠となるものであり、学校側にとってのメリットが大きいと考えられている。つまり、地域社会を取り込んだ学校運営のあり方を、学校が主体的に決定し地域に求めていくという、学校と地域との全く新しい関係が構築されるということである。その意味で、PTAや従来の地域住民の参加形態とは全く異なる新たな制度的枠組みであることを認識できるかどうか、評価の分かれ目となっているのではないかとの見解が示された。

2 「子ども支援」の取り組み

最近の学校教育行政の新たな傾向として、「子ども支援」という観点からの施策の充実を図る動きが目立っている。昨今指摘される学校教育の問題点の多くは、学校教育のみならず、子育てのあり方や子どもを取り巻く環境全体に関わることからである。そのため、従来の教育委員会の所掌事務の範囲内では対応が難しく、学校教育、社会教育、青少年健全育成、子育て支援ほか子ども関連の施策全体を有機的に連携させていくことが求められている。このような考え方から、多くの自治体が教育委員会の中に、総合的な「子ども支援」を担当する課を新たに設置するようになった。ただ、教育委員会に新設された「子ども支援」業務が、既存の関連業務と競合することも考えられ、この点からも教育委員会制度のあり方の再検討が必要であろう。

(1) 長野県の取り組み

長野県は、平成16年度に県教育委員会に「こども支援課」を新設した。従来の学校教育、社会教育、子育て支援等の枠を越えた施策として、同課が推進するのは、子どもの社会力向上、課外学習支援、児童クラブ、保育施設運営支援、チャイルドライン（電話相談）支援などの施策であり、施策推進に当たって地域社会との協力が重視されている。

また、平成15年度から、「子どもサポートプラン」という民間と連携した不登校児童生徒支援事業が実施されている。不登校児童生徒を抱える親の会や活動グループからの強い要望に応える形で、民間と行政が協力して不登校児童生徒やその親を支えるという、県教育委員会の施策としては全国的にも他に例のない事業が始まった。県下7地域（佐久、上田、諏訪、上伊那、飯田、松本、長野）に「子どもサポートチーム」が結成され、それぞれの「子どもサポートチーム」

(35) 長野市は人口約380,000人。中核市に指定されている。

では、各地域の市町村教育委員会、小・中（高）校長会、中間教室、スクールカウンセラー、児童相談所、ボランティア活動団体、フリースクール関係者、親の会等が地域推進会議を構成し、具体的な事業を決定している。

もともと不登校児童生徒を抱える親たちの切実な思いが行政を動かした側面が強く、どの地域でも民間側の積極性が強いが、行政の側は、特定の民間団体やその活動への直接的な資金援助という形は一切取らず、あくまで民間の団体等が活動しやすい条件の整備やノウハウ・研修機会の提供などに徹している。ただ、不登校に関する要望は多様であり、個別の要望の全てに対応するのは容易なことではない。学校との連携のあり方やコーディネーターの資質向上、支援者の人材確保など課題も少なくない。

(2) 平田市の取り組み

平田市も教育委員会の中に育児支援課を設置しているほか、学級崩壊の原因となる情緒障害児らに対し、専門家による医学的な見地からの個別支援を、平成13年10月から市内のNPO法人に委託して実施している。

また、学校不適応児童生徒の学習権を保障し、子供・親・教育関係者の教育や子育ての不安や悩みに応えるのが行政の責務であるとの理念に基づいて、平成6（1994）年4月に「光人塾」が開設された。「光人塾」の事業は相談事業と指導事業に大別される。相談事業では、小中学生本人、保護者、学校関係者を対象とし、学校生活や子育ての上でのさまざまな不安や悩みについて、相談員と一緒に考える。指導事業では、通塾生に対する個別学習指導・集団適応指導・生活指導や給食指導、通塾生以外の引きこもり・保健室登校・長期休業中等の児童生徒に対する学習援助や相談が行われる。相談業務は、教員免許を持つ相談員約15人が担当している。「光人塾」は平田市行政基本プロジェクトの1つ「子育てのまち支援事業」の根幹事業と位置付けられている。

おわりに

教育改革に対する意見は、児童生徒、保護者、学校評議員、教員、教育長、首長など立場によって大きく異なり、また、教育長、首長に関しては自治体の人口規模などによって意見に違いがあることが、最近の調査で明らかになっている⁽³⁶⁾。今後、義務教育の規制改革は市町村への権限移譲が主要な論点となってくるが、市町村が義務教育行財政を全面的に担うための条件は、多くの場合まだ整っていないと言わざるを得ない。市町村合併、行政の広域化などによる効果についても未知数の部分が多い。いずれにしても、規制改革が進行する中で、市町村レベルにあっても独自の戦略を持った教育行政が求められ、その成果が住民から厳しく問われるようになってくるのは確かであろう。

地方からの教育改革の積極的推進論者である穂坂邦夫・前埼玉県志木市長は自著の中で、義務教育の再生のためには、「国の規制を最小限度にとどめ国のコントロールを排除しなければなりません」とした上で、教職員の任命権と給与について、「市町村に教職員の人事を含む任

(36) 株式会社ベネッセコーポレーション「義務教育に関する意識調査報告書」（平成16・17年度文部科学省委嘱調査報告書）平成17年11月 文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/11/05112502/houkoku.pdf>

命権を与え」、「教職員給与は国の負担とし、総額裁量制による義務教育交付金として、市町村に直接配分する」ことを求めている⁽³⁷⁾。学校教育改革の先駆的な取り組みで知られる愛知県犬山市も、義務教育費国庫負担制度は堅持すべきであり、その上で、国による教育財源の保障と市町村への権限移譲の拡大を一層強く求めていきたい、との考え方を示している⁽³⁸⁾。地方主体の教育改革に最も積極的に取り組み、規制改革を強く求めている自治体が、教育財源の保障については国の責任を強調している。このことは、義務教育の規制改革のあり方を考えるに当たって常に留意すべき点であると思われる。

平成17年11月30日、政府・与党は、義務教育費国庫負担制度の堅持を明記した上で、公立小中学校の教職員給与費について、国の負担率を2分の1から3分の1に引き下げることで合意した⁽³⁹⁾。堅持・廃止両派の痛み分けのような政治決着となり、義務教育の規制改革の方向性にも流動的な部分が残った。義務教育の保障をゆるがせにすることはできないが、それはよりよい教育の実現を伴ったものでなければならない。そのために、財源問題を含め国・地方の役割分担はどうあるべきか、さらなる検討が望まれる。

(おかむら しがこ 議会官庁資料課)

(37) 穂坂邦夫『教育委員会廃止論』弘文堂 2005 pp.138-139.

(38) 犬山市教育長をはじめ、筆者が犬山市の担当者から受けた説明による。

(39) 「三位一体を正式合意」『日本経済新聞』2005.12.1.