

## 学校のガバナンスの観点から 中教審答申を読み解く

青木栄一

東北大学大学院准教授

神林寿幸

東北大学大学院教育学研究科 大学院生

### 学校のガバナンスから見えてくるもの

本稿の目的は2013年12月に出された中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」（以下「答申」）ならびに当該答申以降の改革論議に焦点をあて、学校のガバナンスの観点から政策論議を整理し若干のコメントを付すことである。

ガバナンスとは複数主体間の相互関係の在り方を示す概念である。政府と社会、政治と行政、中央と地方の3つの局面に分けられる。政府と社会では学校と地域社会・保護者、企業、NPO・ボランティアの関係が重要である。政治と行政では首長・議会、教育委員会と学校の関係が重要である。中央と地方では中央政府の制度改革や政策の地方政府に対する影響が重要である。

ここで留意しなければならないのは、現行制度では学校の為の内発的・外発的摘発が求められるようになった。ところで、現在の政治の流れは学校を監視する主体として「政治」に期待する。そこでの「政治」とは公選職、特に首長である。しかし、単一の主体があらゆる行政領域の、しかも実務のそれぞれをモニタリングすることは現実的ではない。責任の明確化とは、単一主体に全てを委ねることではなく、委任と委任の連鎖の整序とモニタリングの仕組みを構築することである。

このように、責任の明確化と多様な主体による教育サービスの提供を学校という場で実現するためには何が必要だろうか。そこで注目されるようになったのが学校のガバナンスという発想・概念である。学校のガバナンスとは、学校が適切に運営されるようにモニタリングする仕組みのことである。これは学校の好き勝手にさせない（教育を学校に独占させない）ということである。もう一つの学校のガバナンスとは、学校に足りない資源や能力を学校以外の主体に依存し、複数主体により提供することである。学校のガバナンスの本質はこのようなものであるから、学校が保護者と地域社会（住民）と手を取り合うという構図を念頭ににおいても何の解決にもならない。資源の相互依存と外部による学校のモニタリングが不可欠である。

いわゆるコミュニティ・スクールと呼ばれる学校運営協議会を設置した学校（この用語法自体、多義的であるから注意が必要である）における実践は、学校のガバナンスの実現に

ガバナンスが実現するとは考えにくいということである。教育サービスの提供のシステムの一部として学校が存在し、その管理主体として教育委員会が存在するという制度上の制約から個々の学校は免れない。そもそも学校が経営主体であると考えられるのも無理のある発想であり、まして校長の位置づけを社長の比喩で表現するのは明らかに意図的な誤解である。人事と財務の権限が教育委員会に留保されている以上、せいぜいのところ校長は支店長である。さらにいえば小規模校を考慮に入れば、全ての学校が経営体であるかどうかも疑わしい（農業経営体と農家の定義の違いが示唆的である）。

学校のガバナンスという発想や概念が注目される背景には、学校単独で教育が行えないという社会的合意がある（しかし、学校単独で行うべきであるという考えもまた必要であろう）。この合意には資源と能力が学校には不足しているという「不安」と「疑念」が反映している。政府が学校に投入できる資源が減少しており、その不足分を社会（場合によっては市場）から調達しなければならぬ。ボランティア、NPO、スクールカウンセラー等の専門（資格）職が学校教育に参入しているのは、教員だけでは学校が「まわらない」からである。また学校の能力（専門性）にも疑問が投げかけられており、政治や社会に対してその能力を証明しなければならない。さらにいえば、能力の高低以前に、学校のスキルとそれに伴う責任の不明確さと隠蔽体質が社会の知るところとなった。非違行

向けての関係者の学習の機会・場となりうる。つまり、学校のガバナンスとは、現時点では分析概念ではなく、「さしあたり」の実践目標としての茫漠としたイメージである。実践の蓄積によって、その分析も蓄積されていく。実践と分析の往還運動という社会的学習が継続することで、学校のガバナンスの定義も定まり、実践の果実も得られる。

現時点で指摘できる具体的留意点を2つ述べる。第1に、職業として教育に携わる教職員は、学校のことについては誰よりも情報をもっているし、資源も相対的には多くもっている。学校支援地域本部や学校運営協議会設置校において、学校にないための歯止めが必要である。この問題は、ひいては学校に無限に資源を供給する必要が果たしてあるのかという疑問となる。学校にできることとできないこと、学校がすべきこととすべきでないことを峻別するような社会的な学習が必要である。

以下、中教審答申を中心に今般の改革論議から学校のガバナンスに関連する議論を紹介する。

### 中教審における改革論議

2013年4月、下村文部科学大臣は中央教育審議会（以下「中教審」）に「今後の地方教育行政の在り方について」を

諮問した。2011年に大津市で発生した中2男子生徒「いじめ」「自殺」事案等をうけ、地方教育行政の責任と権限の所在が曖昧であり、さらには保護者や地域住民の意向が十分に反映されていないことが背景であった<sup>①</sup>。この諮問を受け、約半年をかけて中教審教育制度分科会（以下「分科会」）で教育委員会制度をはじめとする地方教育行政改革に関する議論がなされ、同年12月に答申が出された。

学校のガバナンスという観点からは、答申で今後学校が保護者や地域の意向に応じて教育を行う必要性が強調されたことがあげられる<sup>②</sup>。そして関連する具体的な提言として、本稿では次の2つについてとりあげる。

第1に、教職員の人事や学校予算に関する校長の裁量拡大である。答申のうち「Ⅲ-2-（2）県費負担教職員の人事権・給与負担の在り方について」の3点目に次のように記された。

●教職員の配置に対する校長の意向を反映させる取組や予算面における学校裁量を拡大し、校長のリーダーシップの下で自主的・自律的な学校運営ができるようにすることが必要である。

さらにこれに関して今後求められる論点として「③教職員の人事等における校長の意向に反映について」で次の3点が提示された。

●学校が児童、生徒、保護者の要請や地域の状況に応じた教育を主体的におこなっていくためには、学校に権限を与え、校長のリーダーシップのもとで自主的・自律的な学校運営ができるようにすることが必要である。

●教職員の人事については、教員の自らの能力や意欲をアピールしてフリー・エージェント宣言し、各校長がその人材一覧から求める人材を指名する教員版フリー・エージェント制度の取組や、校長が自校の求める人材をHPで募集し、選抜した人材を教育委員会へ具申する教員公募制の取組など、教職員の配置に対する校長の意向を反映させる取組を更に拡大していくことが望まれる。

●また、学校の企画や提案に基づいた予算の配分や、用途を特定しない裁量の経費の措置など、予算面における学校予算裁量の拡大も更に進めることが望まれる。あわせて、こうした校長の裁量の拡大に伴い、校長がより一層積極的に保護者等に対する説明責任を果たしていくことが必要である。

第28回分科会<sup>③</sup>では、京都市が2004年度より学校運営協議会を置く学校について教員公募制を実施しており、校長・

保護者・地域住民によって当該学校に必要な教職員を選考し、この結果を教育委員会が可能な限り尊重しているという取り組みが報告された。そのうえでこうした学校・家庭・地域が自主的・自律的に教職員の人事に関与することは、学校教育に対する当事者意識を醸成させることから望ましいという意見が出された。また学校裁量予算の拡大についても、同市の学校予算の合算執行（予算枠を設定しない執行）や次年度に予算残高を繰り越すことを可能とした学校予算キャリオーバー制度が紹介された。答申はこれらの先進的な取り組みを踏まえたものである。

第2に、学校運営協議会や学校支援地域本部等を普及させ、地域とともにある学校づくりを推進させることである。答申の「Ⅲ-3-（1）コミュニティ・スクールや学校支援地域本部の重要性」では次のように記された。

●コミュニティ・スクールや学校支援地域本部等の活用を通じ、社会総がかりで学校教育の質を高めることが重要である。

教育の諸課題を解決するためには、教育に関わる当事者が連携・協働体制の構築として、学校が保護者や地域住民の参画も得た学校運営・学校支援体制の充実を行っていくことが今後重要になることが示された。第35回分科会では公益社団

法人日本PTA全国協議会佐藤専務理事が、第36回分科会では全国コミュニティ・スクール連絡協議会中野関東甲信越支部長が意見陳述した。両者は学校・家庭・地域の三者の連携・協働を推進するうえで学校運営協議会を置く学校（コミュニティ・スクール）の拡充、加えて教育委員の一部を学校運営協議会委員の中から選任することも要望した<sup>④</sup>。また分科会では、学校運営協議会と学校支援地域本部については、前者は文部科学省初等中等教育局によって、そして後者は同省生涯学習政策局によって所管されていることを受けて、両者を一体にした方が学校・家庭・地域の連携・協働が促進されるという意見も出された<sup>⑤</sup>。

さらに答申では「（2）地域とともにある学校づくりの推進方策」として次の事柄が示された。

●国は、コミュニティ・スクールや学校支援地域本部の未設置の地域に対する支援、マネジメント力向上に向けた教職員研修等の在り方の検討及び地域人材の資質向上策などを推進する。

●教育行政部局は、自主的・自律的な学校運営の促進や、マネジメント力を持った教職員の育成及び配置などを行う。

●学校は、地域と連携・協働するための体制整備や学校に関する情報の積極的発信などを行う。

## 中教審答申以降の改革論議

## ―与党合意、改正地教行法案衆院可決へ―

以上のように答申では、今後の学校のガバナンスの確立のためには、保護者や地域の要望に応じた自主的・自律的な学校経営の必要性が提唱された。答申以後、与党協議が改革論議の主戦場となったが、ここでは教育委員会制度改革に焦点が置かれ、学校のガバナンス改革に関する論議は下火になった。ただ2014年3月の与党合意<sup>⑥</sup>で示された総合教育会議の存在は、今後の学校のガバナンスの在り方を左右するものとなる可能性がある。総合教育会議は各自自治体に設置され、首長の主宰の下で首長と教育委員会が協議・調整を行い、地方教育行政の大綱を策定するものである。ここでいう協議の必要な対象になるのは「予算の調製、執行や条例提案など首長の権限に係る事項等」である。たとえば学校統廃合の推進方針がそれにあたる。教科書採択、教育課程編成、教職員人事等は従来通り教育委員会の専権事項として扱われることになっているが、法改正後の運用を注視する必要がある<sup>⑦</sup>。

これに対して野党である民主党および日本維新の会は、教育委員会廃止法案を打ち出した。もともと2013年6月に民主党、日本維新の会は、教育委員会廃止法案としてそれぞれ「地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案」「教育

今後参議院で同様に審議が行われ、法案通り可決成立すると思われる。

「付記」本稿の執筆は「学校のガバナンスから見えてくるもの」を青木が担当し、「中教審における改革論議」および「中教審答申以降の改革論議」を神林が担当した。

「付記2」日本教育経営学会大会（北海道教育大学釧路校）において特別シンポジウム「教育委員会改革と学校経営の自主性・自律性」が開催された（2014年6月8日）。司会の堀内孜教授（環太平洋大学）の指名により、本稿では十分指摘できなかった論点をフロアから青木が発言した。発言の趣旨は、教育委員会改革が学校経営の自主性・自律性につながる変化をもたらすかを改めて論点として認識する必要があること、なかでも市町村費を含む教職員（特に校長）人事、学校運営協議会の設置動向について注視すべきだということである。

【引用・参考文献】

- (1) 中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（諮問）」（入手先URL：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyō/chukyō0/toushin/133546.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyō/chukyō0/toushin/133546.htm)、最終閲覧日：2014年5月20日、以下同じ）を参照。
- (2) 中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」（入手先URL：[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/icsFiles/attachfile/2013/12/18/1342455\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/icsFiles/attachfile/2013/12/18/1342455_1.pdf)）を参照。以下2013年度答申の引用についても同様。

委員会制度を廃止する等のための地方自治法等の一部を改正する法律案」を衆議院に提出していた<sup>⑧</sup>。しかし2014年2月に、民主党が日本維新の会と教育委員会廃止法案の共同提出も視野に入れた協議を行う考えを示し<sup>⑨</sup>、2014年4月に民主党、日本維新の会それぞれが上記提出法案を撤回し、あらためて「地方教育行政の組織の改革による地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案」を共同で衆議院に提出した。当該法律案の主なポイントとしては、①教育委員会を廃止し地方教育行政の権限を首長に一元化する、②首長による地方教育行政を教育監査委員会がチェックを行うことで、教育行政の中立性・継続性・安定性を担保するといった2点が増えられる。学校のガバナンスという観点からは、同法律の附則として同法施行後すみやかに学校運営協議会を原則全公立小・中学校に設置することが記されたことが注目される<sup>⑩</sup>。保護者および地域の民意をより教育行政・学校運営に反映させるために、学校運営協議会の重要性が再度強調されたものといえよう<sup>⑪</sup>。

以上のような教育委員会制度改革をめぐる政府案は、2014年4月に衆議院文部科学委員会（途中4月23日には福岡・宮城両県で派遣委員の意見徴収が行われた）で審議がなされ、同年5月20日に衆議院本会議で政府案が可決した（なお附帯決議として、首長と教育委員会の責任の明確化に関する検証を行い、必要な措置を講じることが盛り込まれた<sup>⑫</sup>）。

- (3) 中央教育審議会教育制度分科会第28回（2013年7月23日開催）の門川委員の発言を参照（入手先URL：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyō/chukyō0/gijyōku/1341526.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyō/chukyō0/gijyōku/1341526.htm)）。
- (4) 中央教育審議会「教育制度分科会第35回（2013年10月29日開催）議事録」（入手先URL：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyō/chukyō0/gijyōku/1342199.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyō/chukyō0/gijyōku/1342199.htm)）および中央教育審議会「教育制度分科会第36回（2013年11月11日開催）議事録」（入手先URL：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyō/chukyō0/gijyōku/1342690.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyō/chukyō0/gijyōku/1342690.htm)）を参照。
- (5) 中央教育審議会教育制度分科会第34回（2013年10月10日開催）の貝瀬委員の発言を参照（入手先URL：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyō/chukyō0/gijyōku/1341526.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyō/chukyō0/gijyōku/1341526.htm)）。
- (6) 自民党「教育委員会制度の改革に関する与党合意」（入手先URL：[https://www.jimin.jp/policy/policy\\_topics/pdf/pdf160\\_1.pdf](https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf160_1.pdf)）を参照。以下同合意の引用についても同様。
- (7) これは教育行政の政治的中立性・継続性・安定性の重要性に言及した公明党の意見を踏まえたものである（公明党「与党WTで合意教育委員会改革案」入手先URL：[https://www.komei.or.jp/nore/realtime/201403\\_01.html](https://www.komei.or.jp/nore/realtime/201403_01.html)）。
- (8) 国立国会図書館「日本法令索引 地方教育行政の適正な運営に関する法律案」（入手先URL：<http://hour.ei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=118302045>）および日本維新の会「ニュース 教育委員会廃止法案を衆議院に提出致しました。」（入手先URL：<https://jishin.jp/legislator/news/2013/0605/334.html>）を参照。
- (9) 『日本経済新聞』（2014年2月13日付朝刊：4頁）を参照。
- (10) 参議院「議案情報 第186回国会（常会） 地方教育行政の組織の改革による地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案」（入手先URL：<http://www.sangin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/186/pdf/1051860161860.pdf>）を参照。
- (11) 第186回国会衆議院文部科学委員会13号（2014年4月18日）の菊田真紀子委員（民主党・無所属クラブ）の発言などを参照。
- (12) 『朝日新聞』（2014年5月21日付朝刊：4頁）を参照。