

国立教育政策研究所 平成28-30年度プロジェクト研究 「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」

「報告書2 地方教育行政の組織と機能に関する国際比較研究」 の概要について

本報告書は、国立教育政策研究所のプロジェクト研究である「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」において行った、地方教育行政の組織と機能に関する国際比較研究の成果を報告書にとりまとめたものです。

日本のような教育委員会制度を持たない国を含めた諸外国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フィンランド、韓国、ニュージーランド）を対象に、地方教育行政の組織と機能を比較し、いずれの国においても、特に政治的中立性が求められる教職員の人事や教科書採択等については特定の党派的勢力の介入を抑制するための仕組み－合議制による決定や専門家による決定－が見られることを明らかにしました。

1. 調査研究の目的・概要

（1）調査研究の目的

2015（平成27）年度から実施された現行の教育委員会制度の制度化に向けた議論に際しては、教育委員会不要論や教育委員会必置規制廃止論の主張に対し、教育関係者は教育の政治的中立性や継続性・安定性を確保するために教育委員会制度を維持すべきと主張した。

本研究では、教育の政治的中立性や教育行政の継続性・安定性という価値を共有すると考えられる民主主義体制を採る先進諸国においても、多様な教育行政制度が採用されていることに着目し、それらの国における地方教育行政の組織と機能を明らかにし、日本と比較することにより、日本の教育委員会制度の特徴を改めて検証することを目指した。

（2）調査研究の概要

日本のような教育委員会制度を持たない国を含めた諸外国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フィンランド、韓国、ニュージーランド）を対象に、地方教育行政の組織と機能を比較した。

【研究期間：平成28～30年度、研究代表者：渡邊恵子（教育政策・評価研究部長）】

2. 研究成果の概要

（1）比較を通じて得られた知見

各国調査の結果を踏まえた比較に基づき、特定の党派的勢力の介入を抑制する仕組みという観点から地方教育行政組織の在り方を分析し、次のような類型化を試みた。

I：教育行政が他の行政とは異なる組織形態を採っている

- ①教育に特化した自治体における教育委員会（合議制）の仕組み（アメリカ）
- ②一般の自治体における教育委員会（合議制）の仕組み（日本）
- ③一般の自治体における公選教育監（独任制・教育の専門家）の仕組み（韓国）

II：教育行政が他の行政と同様の組織形態を採っている

- ④学校に権限を委譲し、学校に合議制の組織を設ける仕組み（イギリス、ニュージーランド）
- ⑤教育行政もそれ以外の行政分野も合議制の組織で決定を行う仕組み（フィンランド）
- ⑥教育行政にも学校にも審議組織が置かれ、多様な意見を反映する仕組み（ドイツ）

また、いずれの国においても、特に政治的中立性が求められる教職員の人事や教科書採択等については特定の党派的勢力の介入を抑制するための仕組みー合議制による決定や専門家による決定ーが見られることを明らかにした。また、日本の特徴として、自治体の持つ権限が大きく、また、首長が広範な権限を有していることを示し、教育委員会という合議体による決定の仕組みの意義を指摘した。

（2）アメリカにおける地方教育行政の組織と機能

連邦制国家のアメリカで教育に関する権限を有するのは州政府（states）である。実際には教育の地方統制の理念に基づき、下部政府である地方学区（district）が初等中等学校の管理・運営を担う。連邦には教育に関する権限はなく、補助金交付の交換条件として学力向上努力を求める等の形でのみ影響力を行使する。州も直接に初等中等学校を所管することはなく、各種の大枠の規定のみを定める役割のみを担うことが多い。実質的に初等中等教育を担う地方学区は教育行政のためだけに設置される特別目的政府であり、日本の市町村に相当する一般目的政府（シティ、バラ等）から完全に独立している。地方学区には合議制機関として教育委員会（board of education, 公選制）が設置され、独自の財源（財産税）を持つ。こうして地方学区という制度を通じて、一般行政・政治からの高い独立性を保持した地方教育行政が展開される点に、アメリカの大きな特色がある。

（3）イギリスにおける地方教育行政の組織と機能

イギリスには、アメリカのように教育行政だけを担当する特別な自治体もなければ、日本のように自治体の中で教育行政を担当する特有の組織なく、一般の広域自治体において他の行政分野と同様な組織が教育行政も担当している。

しかしながら、それは首長が教育行政を直接担当することを意味するものではない。教職員の人事や、授業で使用する教科書の決定のみならず、人件費を含めた学校予算の使途の決定など、日本では自治体の教育委員会が担う機能を学校レベルにおける合議制組織である学校理事会（school governing body）に委ねている。学校理事会を学校における意思決定機関とし、学校理事となる保護者と教職員は互選で選出される。また、学校理事は①特定の組織の意向を代表しないこと、②多様な意見を尊重すること、③意思決定においては学校及び児童生徒のニーズを最優先することとされており、少数意見も含めたコンセンサスの形成を重視する制度設計となっている。

(4) ドイツにおける地方教育行政の組織と機能

ドイツでは教育行政組織も一般の行政組織の中に位置付いている。

ドイツは 16 州で構成される連邦国家である。行政組織は、連邦レベル、州レベル、自治体レベルに区分できる。教育に関する権限は、州に属する（ドイツ基本法第 7 条他）。各州は、それぞれに州憲法や州学校法等において、初等中等教育の目的・目標、学校の種類、修学年限、教育課程等の枠組みを定め、実施している。学習指導要領等も各州が定めている。州は教育の目的や目標、教育課程、教科書等に関する事項について幅広い権限を持つ。ほとんどの公立学校は、地方自治体が設置者であるが、教員は州の公務員となっており、給与等は州が負担する。

郡、中核市及び市町村は、基本的に住民の選挙により長及び議会議員が選出される。長の管理下にある行政組織は一般的には議会から独立している。一般に首長は議会議長を兼ねるとともに、行政部の指揮をとる。

郡や中核市レベルには学事課があるが、これは州の行政組織である。学校設置者である市町村等は学校教育の外的事項を担当する。市町村等の教育行政組織は、その他の行政組織と全く同様である。市町村等の教育担当部課は、学校設置者として学校の施設設備の維持管理、教員以外の学校事務職員等の採用・配置とその経費負担等を行う。

学校では、教員代表、保護者代表及び生徒代表を中心に構成される学校会議が、学校プログラム（基本方針）、週 5 日制か 6 日制か、新しい授業方法、等を決定する権限を持つ。校長は学校教育全般に責任を持つ。教科書や教材の購入については、教員会議が学校会議に提案を行う。

(5) フィンランドにおける地方教育行政の組織と機能

フィンランドの教育行政は、国が基盤整備を担い、基礎自治体の実施を担うという役割分担が基本的になされているが、基礎自治体であるクンタの裁量が極めて大きい点に特徴がある。実際、1990 年代の行政改革により、義務教育の提供に関わる様々な権限が、クンタへと委譲され、法による統制など国による規制も大幅に緩和されている。

大きな裁量を持つこととなったクンタは、教育を担当する唯一の自治体である。クンタでは、議院内閣制が採られており、最高意思決定機関は議会である。教育行政を担うのは、この議会の下に置かれた分野別の専門委員会である文教関係の委員会である。議会の議員の中から選任された委員から構成され、その事務を担う組織として、自治体には教育担当部局が置かれている。

ほとんどの自治体が、文教関係の委員会及び自治体の教育担当部局を置いているが、必置とされているわけではない。委員会の委員は、政治家であるため、必ずしも教育分野における資格や経験が求められているわけではないが、それを支える教育担当部局には、教員経験者や副校長・校長等管理職経験者等、学校勤務経験のある者が多く任用されている。地方教育行政における最終的な意思決定は政治家から構成される委員会によって行われるが合議制であるほか、教育課程の編成や教科書の選定等、教育提供に関わる事柄についての実質的な意思決定の多くが学校や自治体の教育担当部局によってなされているなど、教育の専門家である現場の裁量が一定程度尊重されている。

(6) 韓国における地方教育行政の組織と機能

韓国の地方教育行政は、全国 17 の広域自治体が担当し、各地には独任制の執行機関として教育監が置かれている。また広域自治体の議会には、常設委員会である教育委員会が置かれ、議決機関の役割を担っている。教育監は、首長と同様に、住民の直接選挙によって選出される。教育監は、学校の設置のほか、教職員人事や教育予算の編成・執行など、教育に係る事務全般を所掌している。その資格要件として、3年以上の教職員歴が求められるなど、教育監の一定の専門性を担保する仕組みがとり入れられている。また、選挙過程において特定の政党の影響力を遮蔽（しゃへい）することで、憲法が定める「教育の政治的中立性」を確保することが目指されている。このように、教育監は首長から一定の独立性を保っているといえるが、教育監と首長間で生じる葛藤がしばしば問題視されており、教育監の選出方法に対する批判的な見方も少なくない。

(7) ニュージーランドにおける地方教育行政の組織と機能

ニュージーランドは、1980年代後半の教育改革によって地方教育行政組織として機能していた教育委員会が廃止され、国と学校が主たる教育行政の担い手となった。中央には主に4組織（教育省、教育機関評価局、教育審議会、資格局）が設置され、同組織の担当以外の教育行政は、教育省との契約に基づいた「他機関」によって担われている。そして、全国を10地域に区分し、それぞれに教育省の出先機関である地方事務所が設置され、各地域における事務処理や調整機能を担っている。教育委員会が廃止されたことに伴い、学校段階に設置された学校理事会（Board of Trustees）に多くの権限が付与され、学校理事会が意思決定機関と位置付けられている。

学校理事会は合議制であり、保護者・地域住民代表と教職員代表が選挙で選ばれる。また、委員構成において、民族・ジェンダーのバランスに配慮するため、あるいは学校課題の解決に資するため、学校理事会が独自に任命できる委員が含まれる。それは、意思決定における偏りの防止や学校経営の円滑化のための工夫と理解できる。加えて、学校経営上の専門性を補うための支援機関が多様に整備されている。学校の自主性・自律性を尊重する仕組みが構築されている点が特徴である。