

1997年度日教組委託研究

教育の自治と地方分権

研究委員会報告

1997年10月21日

国民教育文化総合研究所

研究委員長	市川 昭午	(国立学校財務センター)
幹事	清原 正義	(姫路工業大学)
研究委員	嶺井 正也	(専修大学)
研究委員	中島 章夫	(元文部省審議官)
研究委員	木村 武司	(山形大学)

教育の自治と地方分権

第一章 基本的視点と取り組み方

1. 現状認識と我々の立場

(1) 広い視点から長期的に展望

21世紀に向けた地方教育行政のあり方を検討するに当たっては、我が国の現状に則しながらも、これまでのしがらみに囚われない姿勢が求められる。肝心なのは21世紀において教育をとりまく社会環境がどのように変容するかを見据え、広い視野と長期的視点から問題を根源的に見直していくことである。

その場合、世界各国における教育の地方分権や学校自治のあり方は参考になる。しかし、それはそれぞれの国の文化や伝統が生んだものだから、外国のやり方をそのまま模倣すればよいというものではない。我々は外国に学びながらも、我が国の歴史や文化、社会経済情勢や地方行財政の現状を踏まえる必要がある。

また、教育自治と地方分権の問題をめぐる戦後五十年の間、様々な経緯があり、厳しい論争も行われてきた。そうした経験に学び、これまでの蓄積を生かすことは大切だが、それに縛られすぎないように留意することが肝要である。

(2) 状況の二面性を認識

今日の教育と地方分権をめぐる状況には二面性があることを認識する必要がある。その一つは公共的・共同的な社会機能をより住民に近いレベルで再構築しようという動きであり、他の一つはメガコンペティションに対応するため経済的効率主義に基づいて国内体制を全面的に再編成しようという動きである。

我々は規制緩和や地方分権化には効率主義的な体制再編の一環という面があることを注視する必要がある。教育自治や地方分権の側面だけを切り離して捉えていたのでは、かえって行財政改革や規制緩和の一部に矮小化されたり、その手段になりかねない。

したがって、規制緩和や分権化政策の危険な側面に注意すると同時に、客観情勢のプラス面を積極的に活用していくことが大切である。それは近年政府自体が地方分権の推進、各種の規制緩和、学校の個性化などを唱導していることである。教育の地方分権化や学校自治を確立しようとする状況を生かすことが必要である。

(3) 教育＝お荷物観からの脱却

教育の自治と地方分権を確立していくには、財源の確保が不可欠の前提となる。財政逼迫の今日、教育や福祉への財政支出を自信をもって主張するためには、「教育や福祉は大

事ではあるが、経済的にはお荷物だ」という考え方から脱却することが肝心である。それには、教育や福祉が適切に行われた場合建設投資などよりも経済成長にも寄与する事実が認識される必要がある。

教育や福祉は労働集約的だから雇用機会の創出に効果的である。特にこの分野は女性が多い職場だから女子の雇用拡大や社会参加に役立つ。また、人々を介護や育児といった家事労働から解放することによって労働力の創出にも寄与する。改めて述べるまでもないことだが、雇用が拡大されれば、所得が増え、国民経済が伸び、税収入や消費も増加する。

(4) 我々の基本的立場

行財政改革と規制緩和に対する我々の立場を明確にする必要がある。我々としては学校現場の目線で地方教育行政のあるべき姿を追及することが大切である。そこから出てくる我々の基本的な立場は、何よりも地域に根差した教育機関の自治確立を中心に、それを支える地方教育行政システムの創造を目指すことにある。

現在進められている行財政改革を全面的に否定するのは困難である。それは、前述したようにプラスの面も有しているだけでなく、後述するように誰もが反対できないような大義名分を掲げているからである。それだけに、我々がどのようなスタンスをとり、どう対応していくかが問題となる。

2. 政府の政策と我々の対応姿勢

(1) 小さい政府

今日の行財政改革では、まず“小さな政府”をスローガンに公共部門の縮小・公教育の縮小、民間委託などが進行している。“合校制”の提唱など学校スリム化論にもそうした一面があることに注意したい。政府部門を小さくしさえすれば良いというものではなく、政府の役割や組織、資源（人員及び予算）配分をどう再編成するかが肝心である。

地方分権化は市場化や効率化と同じではなく、必ずしも公共部門の縮小を意味しない。現在必要なことは、見境のない規制緩和や公共機能の縮小ではなく、規制の見直しと行財政の抜本的な再編成である。

(2) 地方の自主性尊重

次に、“地方の自主性尊重”の名の下に国庫補助・負担金の削減が行われつつある。国庫補助・負担金には各種の弊害が伴うことは否定できないから、それを整理・削減することには理由がある。しかし、国庫補助・負担金が全面的に一般財源化される場合には教育支出が減少する可能性がある。中央統制は地方の自由を制限する反面、一定の予算を保障するという二面性を有しており、自由と引き換えにこの保障が失われる可能性がある。

地方分権を口にする以上、地方自治体及び住民の良識を信頼してその選択に委ねるべきだとしても、それが教育水準の低下や教育機会の縮小あるいは地域間格差の拡大をもたらす心配がないわけではない。公教育制度を存続する以上、国には一定水準の維持に当たる責任があり、国が最低限度の基準を設定し、支援に当たる必要がある。

(3) 縦割り行政の打破

さらに、“縦割り行政の打破”を理由に中央・地方共に行政の一元化と首長権限の強化が図られている。行政の総合化には理由があるし、特に生涯学習や高齢・少子化の時代を迎え、社会福祉や職業能力開発などをはじめ、他分野行政との連携協力を積極的に進めていく必要がある。

しかし、行政の総合化が進められ、その一元化が強まるにつれて教育行政の独立性が後退する公算が大きい。それへの対応策としては形骸化した教育委員会制度の活性化を図るのも一策ではある。しかし、これまで効果が乏しかったことからみて、長期的にはより多面的な対策が併せて検討されるべきであろう。それは学校裁量権の拡大によって教育自治を確立する、あるいは公教育事業を教育経営（学校経営及び狭義社会教育事業経営）として狭義の教育行政から分離などといった戦略である。

(4) 学校の個性化

周知のように今日の教育改革では“学校の個性化”が強く求められている。その結果、学校の裁量権が多少とも拡大されるとすれば、我々学校現場に働く者の立場からいっても歓迎されるべきことである。ただし、学校裁量権の拡大は学校現場に幾つかの難題をもたらすことを覚悟しておく必要がある。

まず、学校自治を拡大すればするほど、それに対する住民参加の必要も大きくなり、そうした場として学校協議会などの設置が必須とされよう。また、それだけ学校の個性化が進むはずだから、学校選択の希望も増えることが予想される。その場合、競争主義的風潮からいって“下からの能力主義”にどう対応するかといった問題も出てこよう。

(5) 学校選択の自由

最後に、規制緩和の一環として“学校選択の自由”が強調されている。保護者の教育権は尊重すべきだし、住民自治では汲み尽くせない問題もあるから、緊急避難以外の理由による学校選択の自由も認めないわけにはいかない。しかし、我々としては消費者個人による選択の自由を強調するよりは、保護者・住民などとの共同による公共の創出を原則とすべきであろう。

なお、教育自由化論には“官僚による統制支配”(bureaucracy)を“親による統制支配”(parentocracy)によって代替させようという意図が含まれていることに留意する必

要がある。これは旧教育委員会法制定当時も問題となったが、臨時教育審議会当時の教育自由化論者の見解にも見られた点である。

(市川 昭午)

第二章 地方教育行政のあり方

地方教育行政はいかにあるべきかを考える場合、検討を要する主要な論点としては、以下の五つを挙げることができる。

第一は教育行政機能を国、都道府県、市町村の間でどう分担すべきかという問題である。第二は主要な担い手となる市町村の行政能力をどうやって確保するかという問題である。第三は一般行政との関係で、教育行政の独立性をどうするかという問題である。第四は教育行政機関との関係で、教育機関の自治をどこまで認めるべきかという問題である。第五は教育行政との関係で、集団および個人としての住民意思を教育行政及び教育活動にどのように反映させるべきかという問題である。

1. 地方を主要な担い手に

(1) 役割分担の明確化

まず、国、都道府県、市町村の間における教育行政機能の分担に関しては、地方分権化を徹底するという趣旨から、最も住民に身近な基礎的自治体である市町村を主要な担い手にする。この基本方針に基づいて、できる限り国から都道府県へ、都道府県から市町村へ教育行政権限を移管する。初等中等教育及び社会教育に関しては、国は大綱的基準設定、調査研究、統計及び資料収集、国際関係など、都道府県は公・私立学校に対する指導・援助など狭義の教育行政、市町村は教育事業（教育経営）を担当する。これによってこれまで見られた地方教育行政の重層性を緩和し、重複性を解消する。

(2) 教育水準の維持

ただし、教育の公共性及び教育機会の均等が不可欠とされることから、最低限度の水準維持は国の責任とし、さらに広域自治体としての都道府県の協力を求める。国にカリキュラムセンター（仮称）、都道府県に地域カリキュラム・センター（仮称）をおき、カリキュラムの研究開発及び教職員の研修など、教育水準の維持向上を期す。

これらの機関の自主性を確保するため、カリキュラム・センターは差し当って国立学校設置法に基づく大学共同利用機関等とする。また、地域カリキュラム・センターは都道府県・市町村の他教育関係諸団体などの共同出資による公益法人とすることなどが検討されてよいであろう。

(3) 生涯学習機会の保障

なお、これまで高等教育は国の担当領域と見なされてきたが、これは高等教育が普遍化の段階に入り、生涯学習機関としての役割をも担うに至った現代には相応しくない。高等

教育は国、中等教育は都道府県、初等教育は市町村という分担方式は、エリート、サブ・エリート、大衆という社会階層区分を前提としたものだからである。住民の学習機会整備に責任を有する地方教育行政は、今後高等教育をも視野に入れていく必要がある。

2. 教育行政単位の適正規模化

市町村を地方教育行政の主要な担い手とするにしても、市町村の中には余りにも小規模すぎて教育事業の実施に当たることが無理な場合が少なくない。したがって、市町村の合併による適正規模化が望まれるが、これには様々な障害があり、直ちにその実現を期するのは難しい。

そこで関係市町村による教育委員会の共同設置など、様々な方法による行政能力の改善が図られてきたが、これもこれまでの経験では万能策という訳にはゆかない。それゆえ、当面都道府県の地方教育事務所に事務委託するといった便法をとるのもやむをえない。どのような解決策をとるかについては市町村による選択が認められて良いであろう。

いずれの方法によるにせよ、将来的には地方教育行政単位が幼稚園から高校までの経営機能を担えるようになることが望ましい。そうなれば、都道府県は初等中等教育の実施事業から解放され、文部省からの移管により増大が予想される狭義の教育行政事務に専念することが可能となる。さらには高等教育にコミットする余地も出てこよう。

3. 教育行政の自主性の確保

(1) 教育委員会制度の形骸化

従来教育行政は教育の中立性・専門性を確保するために一般行政から独立する必要があるといわれ、教育委員会制度がそれを担保すると考えられてきた。しかし、実際には形骸化してしまい、期待された役割を果たしてきただけとはいえない。幾度かその活性化が試みられたが、残念ながら成功していない。

教育委員会制度は教育行政の中央集権化や縦割り行政を助長しがちであるだけでなく、ややもすれば他分野の行政から遊離し、行政総合化という時代の要請に反する嫌いがある。また、合議制・任命制の行政委員会の形態をとっているため、独任制・公選制の首長に比べ、行政の効率性、民意反映の直接性、行政責任の明確性といった点でも見劣りがする。

教育委員会制度は玄人の教育長と素人の教育委員を組み合わせ、教育行政の専門性確保と住民参加の両立を図るところが取柄であるといわれてきた。しかし、教育委員が任命制に変わり、教育長の資格制度が廃止されてからは、必ずしも当てはまらない。教育委員が玄人で、教育長が素人といった逆転現象がしばしば見られるくらいである。

(2) 教育委員会制度の再検討

最も大切な民意の反映については、新たに予定されている学校協議会、地域教育協議会を設置させることにより身近なレベルでの住民参加が期待できる。学校選択を個別の住民参加とみることもできないわけではない。

教育の政治的中立性や教育行政の専門性の確保については、前述したカリキュラムセンターや地域カリキュラムセンターの自主性を確保することで目的を果たし得る。人事の公平性については、労使代表からなる人事協議会をおき、教職員人事について協議することにする他、教職員団体を通ずる交渉や人事委員会の活用なども考えられよう。

以上のようなことを考慮にいれるとき、教育委員会制度の現行形態に必ずしもこだわる必要はない。要は教育委員会制度に本来期待された役割を果たせるシステムを工夫していくことであろう。そうした見地に立って考えてみると、教育委員会制度をただちに廃止しないまでも、それ以外のシステムを地方自治体に実験できる余地を認めてもよいのではないか。

4. 教育自治権の拡大

教育実践に携わる人々が自由に活動できるような条件を整備することが我々の基本的な立場である以上、可能な限り教育現場に裁量の余地を大きくすることが望ましい。従って、教育行政機関から教育機関にできるだけ多くの権限を移譲すべきだということになる。それは同時に教育行政の自主性を確保するための最も有効な対応策ともなりうる。

このように地方教育行政が集権型から分権型に転換するのに伴って、前述した専門性確保と住民参加の問題も従来のような教育委員会レベルから学校レベルに焦点が移っていく。そうなれば教育委員会に代わって、あるいは加えて、学校協議会が専門性確保と住民参加を調和させる場として重要な存在となる。

5. 教育行政への住民参加

教育行政への住民参加こそ民主的教育行政の中心的課題である以上、地方教育行政には民意を反映させる工夫が必要なことはいうまでもない。しかし、具体的な住民参加の仕方についてはなるべく地方の選択に任せる。それは以下のような理由に基づく。

第一に、それが地方自治の本来のあり方である。第二に、一口に地方といっても住民の価値観や地域の文化、地方自治体の規模や財政能力など様々であり、これを全国一律に規定することには無理がある。第三に、もともとすべての制度には一長一短があり、完全無欠の制度は有り得ないから、多様な制度を実施して通じてよりよい制度を発見していくことが望ましい。第四に、我々があまりに詳細に立ち入ってあるべき姿を規定するのは、決める主体が文部省から日教組に変わったというだけの違いにしかならない。

それゆえ、どうしても全国一律に制度化される必要がある事項と各地方自治体の判断に

任せてよい事項とを区分する。前者は大枠的なことで足りるだろうし、後者については事項を洗い出すだけでよく、どうあるべきかを決める必要はない。ただし、幾つかの選択肢を提示することはあってもよい。

(市川 昭午)

第三章 教育委員会と学校

1. 教育委員会の機能

(1) 経営組織としての教育委員会

地方分権のなかで教育委員会の構造と機能は大きく見直す必要がある。たんなる活性化ではなく、構造的な改革が必要である。まず教育委員会の存在意義をどこに求めるかについては、今後においても、教育委員会の存在意義は専門性をもった教育経営組織という点に求められる。21世紀には、教育経営はますます地域住民の多様で高度なニーズに応えなければならないが、そのためには、内部に専門性を持った行政組織が不可欠だからである。

教育委員会は学校だけでなく、社会教育や生涯学習、文化・スポーツに関わる広い範囲を扱う。教育委員会を経営組織として確立する必要があるが、一方で一般部局とも協力・連携が望ましく、現に生涯学習については連携も進んでいる。今後、高齢化や少子化に付随して、福祉施策との連携も進める必要がある。

学校経営についていえば、将来的には市町村教育委員会が小・中・高などの学校を統一的に経営することが望ましい。現状では、監督や補助など狭義の行政機能と、教育機関の経営機能が未分化であって、その結果、教育委員会の機能は実質的に狭義行政機能に限定され、経営機能は個々の学校にこれまた狭く限定されている。このような現状を改め、市町村教育委員会を学校経営組織として確立し、教育委員会と学校の連携による経営を行うことにして、都道府県教育委員会は狭義の行政機能を担うようにする。

この観点からすれば、当面は、教育課程の編成や教育財政機能を市町村教育委員会を中心として段階的に再編し、さらに現行の都道府県費負担教職員制度も見直すことが考えられる。例えば、当分の間、都道府県費負担教職員制度を維持するとしても、政令指定都市や中核都市など相当な行財政能力を持つ都市については、給与負担や人事・任用制度に関する権限の委譲も検討すべきである。同時に定数や人事についても、国の標準や都道府県教育委員会の調整の下でも、できるだけ市町村教育委員会の主体性が生かせるシステムが望ましい。

なお、教育委員会の経営機能を強化するために、実践的なカリキュラム研究・開発を行って教育課程編成を支援したり、教職員の研修を支援する「カリキュラムセンター」と都道府県ごとの「地域カリキュラムセンター」のほか、地域住民や親、子どもに対する情報提供や相談活動を行う「教育情報センター」や市町村の「教育研究センター」など、大学や研究機関とも連携した様々な支援組織が必要である。

(2) 教育委員の見直し

次に教育委員会の組織に関わって、教育委員のあり方について見直しを図る必要がある。

というのは、現行の教育委員は権限や責任が明確でなく、教育経営にはたす役割がはっきりしていない。教育委員は教育経営に必要な専門的アドバイスを行うことができる人が望ましく、また、教育委員の職務を明確にする。その上で、選任方法は地方自治体が決定する。なお教育委員の選任について、現行の任命制のほか、過去に公選の時期もあり、準公選の事例もあるが、今後どのような方法をとるかは地方自治体の選択に委ねる。教育行政への住民の参加は、地域の事情に応じて多様な形で行われるのが望ましく、また委員会の公開や情報公開などによって、開かれた教育委員会を目指すべきである。

ただし教育委員の選任について、一般的に公選が必要という訳ではない。わが国では、教育委員会は一定の自律性を持つといっても、あくまでも一般行政組織の一環であり、住民自治の教育行政への反映は、基本的に地方議会が担うからである。この点、地方議会における文教委員会の機能が見直され、文教委員会の活動を通して、住民の意思が教育行政や教育施策に反映されるべきである。

(3) 教育長及び専門職員

教育委員会の機能の強化を図るには、市町村合併による組織的基盤の拡大と教育長をはじめ、教育行政専門職員の配置が必要である。教育長については任命承認制の廃止がほぼ決まっているが、一定の専門性を維持するために専任、任期制とし、研修制度を充実することが望ましい。また教育長だけでなく、指導主事、事務局職員とともに、校長、学校事務職員を含む教職員の教育経営研修制度を整備する。なお市町村合併に至る間は、中間学区による学校経営、教育委員会間連携組織の活用や教育委員会間や教育委員会・学校間の人事交流も積極的に検討すべきである。

(4) 学校裁量の拡大と学校協議会

教育委員会の経営組織としての確立は、教育委員会と学校それぞれの経営機能の分担の見直しを含む。教育委員会と学校の関係は一方が監督し、他方が運営するというのではなく、連携して学校経営に当たるという観点で見なければならない。その上で、今後はより地域社会のニーズにあった教育を行うために、必要な権限と責任を学校に与え、学校の裁量を拡大することが望ましい。

このためには、現行の地方教育行政の組織及び運営に関する法律や学校管理規則を根本的に見直して、学校の権限および教育委員会による支援体制を明記することが必要である。それとともに、現行の指導主事制度を改革して、教育委員会は教育計画の策定、研修の保障、予算編成などについて、個々の学校の経営を支援する体制を整える。

同時に、地域社会や関係者の意見を反映するために、後述するように学校に学校協議会（地域住民代表、保護者代表、教職員代表などによって構成）を置き、同協議会は学校に委ねられた裁量の範囲内で学校経営に参画する。

2. 教育委員会と学校裁量の拡大

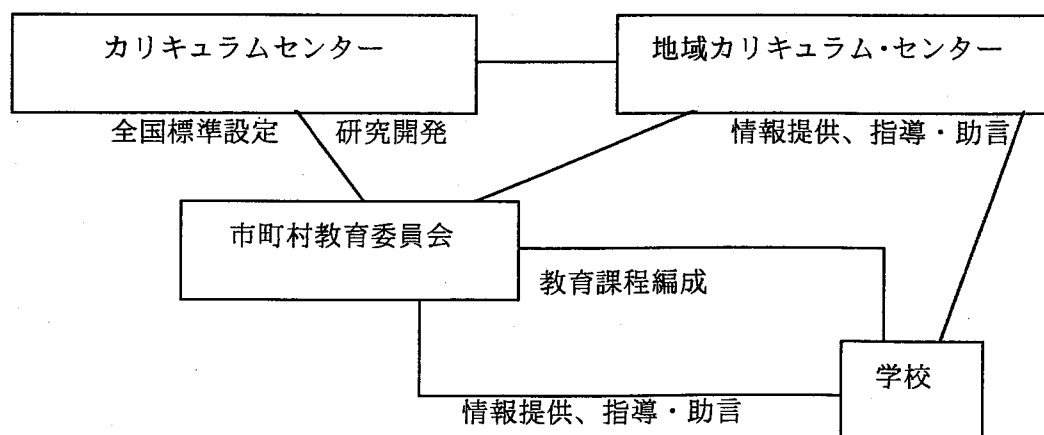
(1) 問題点と課題

現状では、教育委員会が経営機能を十分に持っていないのに関連して、学校に与えられる裁量の範囲は狭い。例えば、教育課程は学習指導要領や教育委員会の基準にしたがって学校で編成することになっているが、実際には学習指導要領の「標準」が強い「規準」として機能していて、個々の学校に委ねられるカリキュラム編成の範囲は狭く限定されている。また教育委員会が個々の学校の教育課程編成を支援する体制も十分ではない。したがって、独自のカリキュラム実施のための予算も少なく、学校予算の裁量権も狭い範囲にとどまっている。さらに学校の必要に応じて定数を決定する余地が少ない。

このシステムは、教育の標準化や一定水準の教育を達成するには効果的だったが、その反面、画一的な学校経営によって、地域社会や学校の多様なニーズに十分に対応できない仕組みになっている。これから21世紀を迎えるに当たって、学校に大幅な裁量権を与えるとともに、教育委員会と学校の連携体制を確立することによって学校経営を弾力化し、一層、地域や学校のニーズに合った教育の実現を図ることが必要である。

(2) 教育課程の編成

上記のような実態を改め、地方分権の中で学校裁量の大幅な拡大を目指す必要がある。まずカリキュラムについては、必要な全国基準は「カリキュラムセンター」がモデルを示し、同センターや都道府県ごとに設置する「地域カリキュラムセンター」の協力によって市町村教育委員会がカリキュラム基準を決定する。それに基づいて、市町村教育委員会は学校カリキュラムについて個々の学校と協議し、教科書を採択する。



現在、学校5日制の完全実施を目指して教育課程の改革が進行しているが、当面、授業

時数の縮減と弾力化を思い切って行い、地域社会や家庭との連携によって、学校行事などの見直しも積極的に行うべきである。それとともに、個々の学校の教育課程の決定や実施に当たり、教育委員会と学校の連携体制をつくる必要がある。

実際のところ個々の学校では、裁量の範囲が拡大したとしても、情報の提供や専門的な指導と助言、予算や人的な資源での配慮、地域社会との連携などで、教育委員会の支援がなければ、特色あるカリキュラム編成は難しい。したがって、教育課程編成の過程で、学校の提案について教育委員会担当者が専門的な観点から指導・助言し、学校協議会とも協議して最終的に学校が決定するというように、教育委員会と学校が互いに連携する体制が重要になる。

(3) 学校予算の編成

次に学校予算について見ると、現状では、学校予算は基本的に教育委員会の学校経費の一部を児童生徒数や学級数あるいは教職員数に応じて配分する方法をとっている。たいていの場合、目、節や細節など一般行政組織と同じように構成され、弾力性に乏しい。執行に関しても、教育委員会が多くの特権を持ち、また配当予算の決定に当たって学校関係者が関与することは少ない。その結果、学校予算の編成や執行について、学校の裁量の余地が少ないシステムになっている。

そこで予算面での裁量の範囲を広げるために、まず学校経費のうち、教職員給与費や施設費、特別プログラム経費を除いて、包括的な学校配当予算を決める。この決定については、地域ごとの学校運営費標準を参考にする。その上で、配当予算の編成は教育委員会と学校が協議して行う。さらに残る個々の学校で決定する部分と徴収金については、学校は学校協議会の承認によって予算案を決める。

いずれにしても、教育課程の編成とおなじく、学校予算の編成に当たっても教育委員会と学校が連携するとともに、共通して責任を担う体制にすることが肝要である。学校の裁量を拡大するといっても、このような連携体制がなければ、次第に形骸化することになる。

またいうまでもなく、このようなシステムでは教育委員会と学校の双方で、学校予算の編成に関わる専門的な経営能力がいま以上に要求される。したがって、教育委員会事務局職員、学校事務職員の双方の研修が重要になることはもちろん、両者の連携、協力と交流が必要になる。さらに現在、一部の地域では学校財務取扱要綱が定められているが、その数はまだ限られている。今後、学校予算の取扱いに関する規定を整備し、教育委員会と学校の連携体制を示すとともに、学校事務職員の権限と責任について明確にしておく必要がある。

なおカリキュラム編成と対応した予算編成を実施するとともに、その効果に関する評価のシステムについて検討する。また特別な教育プログラムの実施については、教育委員会が保留する特別予算によって実施し、その結果の評価を教育委員会と学校で行うことも考えられよう。

(4) 学校に対する支援体制と専門スタッフ

上記のように、学校裁量の拡大にともなって教育委員会による学校支援機能の充実が必要になる。教育課程や学校予算編成のほかに、例えば学校の活動について親や地域住民に情報を提供することが必要であるが、教育委員会に「教育情報センター」を置き、その支援によって広報活動を積極的に行う。これにはPTA活動、地域住民の教育参加、教育相談などに関する情報提供も含む。また同センターは、スクールカウンセラーと連携して子どもや親、教職員のカウンセリングを行う。

教職員の研修については、「地域カリキュラムセンター」や市町村の「教育研究センター」および大学などの研究機関との連携によって、職場研修のプログラム開発を積極的に進め、職場のニーズにあった研修が行われるよう研修支援体制を整える。また現行の指導主事制度を見直す必要がある。その場合、職場を持った研修スタッフ、アドバイザーを配置するなど、効果的な研修システムについて検討する。

3. 教育委員会と学区制の弾力化

政府の規制緩和小委員会は、学校選択の導入を主張したが、これについて我々は次のように考える。まず、学校経営の弾力化の観点から、学区制の弾力化や保護者の選択範囲の拡大を行う。しかし、学校教育とりわけ小中学校教育が、本来有する公共性の発展を重視する立場に立って、学校選択の全面的導入には反対し、一線を画すスタンスに立つべきであろう。

したがって、就学指定の弾力化はすでに実施されているが、これから地域住民や親、子どものニーズに対応したカリキュラム編成が進むにつれて、公立小中学校でも地域の事情に応じて、学区制を弾力化し学校選択の部分的な導入について検討する必要がある。その場合、カリキュラムの特色や施設設備などについて情報提供が行われ、学区外からの一定の受け入れ枠を設定する。また、教育委員会と学校、保護者や地域住民の間の相互の理解が前提になる。

ただし、公立小中学校での学校選択には、いくつかの問題がある。例えば、施設設備や教職員定数の制約がある。人口規模の小さい地方自治体では学校数も少なく、選択の余地に乏しい。仮に就学区域を広域化できたとしても、費用負担を始め通学にとまなう制約が多い。また小中学校は地域社会との結びつきも強く、学校行事、PTA活動など近隣地域との直接間接の協力によって成り立っている。それゆえ選択の導入には、地域社会の協力も不可欠である。さらに社会的に正当化しがたい理由による選択の生じる可能性もないとはいえない。したがって、このような点を考慮すれば、選択は条件の整った地域での一部導入にとどまる。

しかしそうであっても、地域住民や親、子どものニーズに対応して、教育委員会や学校が提供する教育サービスの多様化や個性化が一定程度進むのは、現状からすれば望ましいことであり、必要なことである。すでにこれまでも、地域事情や通学の便宜などから、近隣校区で共通学区を設定している例が見られる。さらに今後、中高一貫制学校の設置やフ

リースケールのな学校の導入を行う場合も、学区制の弾力化が避けられない。

いずれにしても、教育委員会は専門的な教育経営主体としての責任において、より地域住民や親、子どものニーズに配慮した教育経営を行うために、学校経営の弾力化と情報の公開や提供、通学距離や施設設備への配慮、地域社会の協力などの条件をふまえながら、学区制の弾力化やそれに伴う選択の一部導入について検討すべきである。

最後にふれておけば、以上の改革をすすめるに当たっては、関係者及び関係団体の十分な理解があるなど、改革の条件が存在する地域で先行的に実施することが肝要である。また、文部省のリーダーシップや支援が必要なことは当然だが、このような改革は、地域の自主性と主体性を尊重して段階的にすすめることが望ましく、それが地方分権の趣旨にもかなうものといえよう。

(清原 正義)

第四章 学校と地域社会

1. 学校を地域社会に開く

(1) パートナーシップの確立をめざして

教育における地方分権の徹底は、教育自治の確立でもある。教育自治の確立は、従来、中央教育行政機関が保持していた権限を地方自治体の教育行政機関に移行したり、その関与を弱めたりするというばかりではなく、地方自治体の教育行政に対する住民の関与・参加などが制度的に保障されるものでなければならない。さらに、教育機関（学校や社会教育機関など）の自治とそこにおける住民・保護者などの関与・参加も不可欠である。

これまでも、参加民主主義の観点から、こうした関与や参加が説かれてきたが、近年はより積極的で、共同責任を負うという関わりが求められてきている。こうした関わりは、国際的にはパートナーシップとして説かれている。

パートナーシップは一般的に「提携、共同、協力、連合」と解されているが、教育行政や学校運営の面では、学校・教育関係者が自らの役割を果たしながら、共同・協力すべき課題については協議を行いつつ、一致した点については共同して課題を解決するよう努力する関係のあり方である。周知のように、かつてはパートナーシップという概念で最も制度が特徴的に説明されてきたのはイギリスであるが、今日ではこの概念は国際的な文書でも鍵概念の一つになっている。

(2) 教職員の参加とパートナーシップ

1996年ユネスコの「第45回国際教育会議」（変容する世界の教員の役割を強化することをテーマ）で採択された勧告第5号「教育過程における教員とそのパートナー／万人に対する責任としての教育」ではパートナーシップの基本的な考え方が示されている。「ジョミティアン会議以降ずっと、教育は万人の責任であり、それは政府や教員だけの責任ではないとの普遍的な合意がある。パートナーシップは、知識や情報が経済において鍵を握り、文化の多様性、性の平等その他の人権が民主主義の安定にとって不可欠となっている世界においては教育変革にとって本質的な要素となっている。」そして、「学校をコミュニティのニーズと要請に対して開かれたものにする事と、コミュニティの発展のための活動に学校が参加できるようにすること、という二つの主要な方向」が明らかにされ、同時に「パートナーシップは自己目的化してはならず、つまり国家、教員そしてコミュニティの責任逃れの方法」ではなく、「アクターを参加させ共同の責任を果たす効果的な方法」であることが強調されている。

1965年のユネスコ勧告以来提起されている教育政策や教育改革における教職員組合と教育行政とのパートナーシップという考え方からしても、パートナーシップは単なる参加に終わらしてはならない。上記の勧告が指摘するように、教育行政当局と教職員組合の

多方面にわたるパートナーシップが、積極的に形成されなければならない。

(3) 地域住民・保護者の学校参加

パートナーシップの確立には、学校と保護者・地域住民の連携をより強めることも当然含まれる。日本においては、これまで学校運営への保護者や地域住民の参加は十分に具体化されてこなかった。しかし、教育をめぐる状況が複雑に錯綜している中で、学校が今日的な課題を克服していくには、もはや教職員だけの力では困難な状況にあるといえる。

先のユネスコ勧告もこの点について、学校生活に保護者、PTA、児童・生徒団体が積極的に参加すること、あるいはまた、メディアやスポーツ・文化団体そしてNGOとの協力関係を発展させる必要があると指摘している。このようにこれからの学校は、学校をとりまく様々な個人や集団とのパートナーシップの中で活動することになる。

2. 学校自治の確立とその運営

(1) 学校自治の確立

地域に根ざした教育を具体化していくためには、学校の個性的な教育活動とそれを可能にする学校経営が不可欠である。横並び的な学校経営ではなく、個性と特色を持った学校づくりが要求される。そのような学校では、校長の適切なリーダーシップが一層求められ、また学校を構成する教職員の専門性が十分に発揮しうるように、教員、養護教員、学校事務職員、学校栄養職員、現業職員など、さまざまな職種の種類と責任が尊重され、相互に協力する学校経営の確立が必要になる。

また、学校裁量権の拡大は、教育内容、方法、教材開発という面ばかりではなく、施設・設備のあり方やその管理、学校予算の編成や執行にも及ぶ。このような学校裁量を具体化し、効果的な学校経営を行うには、教育委員会との連携、保護者や地域社会との協力など、学校をとりまく関係者のパートナーシップがますます重要になる。つまり学校自治の確立は、このような学校内外のパートナーシップ中で、はじめて可能になるといえよう。

(2) 学校協議会の設置

学校運営は、これまでのような校長を中心とした教職員集団だけで行われるものではない。学校・教育行政の関係者ばかりでなく、保護者や地域にも開かれたものでなければならない。さらに、子どもの意見表明を打ち出した「子どもの権利条約」が批准された状況下では、子どもの意思が反映されるようにしなければならない。深刻化している教育課題に対処するとともに、高齢者福祉や防災など様々な地域課題との結びつきに向けた取り組みも必要になっている。

こうした課題を実現するために、「学校協議会」(仮称)を個別の学校に設置し、保護者、

地域住民の意見を受け止めるしくみを作る必要がある。

学校協議会の構成は、①校長、②教職員代表、③保護者代表（P T A代表）、④子ども代表（ただし、参加の仕方は学校段階で工夫する）、⑤地域住民代表とすることが考えられる。その具体的な構成数は、学校規模・種別に応じて定める。

これまでP T Aが、あたかも学校の後援会的な色彩が強くなっているところでは、学校協議会などへの保護者の参画によって、学校運営への保護者の意向がより反映されやすくなり、P T A活動の活性化にも結びついていく。

学校協議会は、1学期に1回開催を原則として、学校運営に関するあらゆる問題について意見交換や協議を行う。校長はそこでの意見や協議内容を参考にして学校運営を行う。

前出のユネスコ勧告が「保護者や教育活動におけるその他のパートナー向けに、学校生活や教育活動の結果についての情報伝達を効果的に行うシステムを導入すること。明確な情報の提供は教育におけるパートナーシップの促進を目指すあらゆる政策のなかで優先されるべきである」と提言しているように、学校協議会においてはプライバシーに配慮しながら、教育情報の積極的な提供や公開がなされなければならない。なお当該校の情報だけでなく、他校や学校運営に関わる教育行政情報の提供と公開については、地域の「教育情報センター」が行う。

3. 地域教育協議会の設置

中学校区ごとに「地域教育協議会」を設置し、その地域内の学校運営、学校間の接続・連携（幼、小、中、高など）、校外・社会教育、子どもの「問題行動」、地域スポーツ、家庭教育、生涯学習、防災・地域福祉などについて協議し、必要に応じて、教育行政や学校運営に対して、協議会の総意を反映していくようにする。

各学校の代表（保護者代表、子ども代表を含む）、社会教育関係者、社会福祉関係者、住民組織代表者、ボランティア代表者などで構成する。この地域教育協議会の連合体を組織して、教育委員会との定期的な協議を行ない、地域の具体的な要求を教育行政に反映するようにする。

4. 教育オンブズマンの導入

学校協議会や地域教育協議会を通して、保護者、地域住民の一定まとまった意思や意見は反映することができるが、他方で教育ニーズの多様化や個別的な問題に関わる不満などを汲み上げる制度的な配慮も必要である。

すでに川崎市では一般的なオンブズマン制度が導入されているが、そこに寄せられる苦情の多くは教育問題であるといわれている。また、教育オンブズマンの導入を予定する自治体も現れているが、今後、このような制度の導入や拡充が検討させるべきである。

（嶺井 正也）

第五章 カリキュラムセンターの創設

教育の地方分権の要請は、一方で、戦後50年余を経過して各地方や学校に実力が貯えられてきたこと、国民生活の安定に伴って自分達のは自分達で処理出来るという認識が一般化したことによっている。

もう一方では、教育政策の立案、推進、指導をいつまでも国だけにまかせておくのはおかしいという、行政改革、規制緩和の発想で、国には国でしか出来ない役割を果たしてもらおうという考え方がある。

このような考え方から教育の地方分権を進めるにあたって、まず、市町村、都道府県といった地方自治体が、その行財政規模、人的体制などから、現在あるいは将来にわたって地域に対して責任を果たせるよう基盤整備を急ぐ必要がある。

さらには、広範な教育行政分野の中で主としてどのような機能を地方に移すことによって、国の行政のスリム化及び地方行政の活性化、住民自治の確立等に効果が期待出来るのかを明らかにしておく必要がある。

以下に、これまで主として文部省が中心となって進めてきたカリキュラム及び指導行政について、責任性、効率性、科学性を担保しながら、地方の時代にふさわしい幅広い人々の参加を基盤としたシステムに変えていくための、国及び地方のカリキュラムセンターを活用した行政への移行について提案する。

1. 文部省の見直し

(1) 教育課程の改訂

1980年(昭和55年)、小学校から始められた教育課程の改訂は、学校生活の“ゆとりと充実”を標榜し、教育課程の運用について学校や教師の創意工夫を奨励するものであった。

ところが教育現場に創意工夫を奨励しておきながら、その成果を汲み上げて新たな教育実践に生かそうというフィードバック・システムの構築については、今日まで何の手も打たれていないのが実状である。

1992年(平成4年)から次の教育課程改訂が小学校から順に行われ現在も使用されているが、教育課程審議会の答申に基づき、学習指導要領を改訂し、教科書を改訂するなどして、その趣旨を伝達講習によって地方末端に伝えるという従来からの上意下達的方式は何ら変わっていない。

1980年の改訂から、文部省は「教育課程実施状況調査」を行っているが、その結果が科学的に分析検討されて、1992年の改訂に組織的に生かされたという話は聞かない。本来企画を担当すべき本省には向かない事業というべきである。

(2) 教育課程審議会の限界

約10年に1度、教育課程審議会が召集されて、全学年、全教科にわたって教育課程改訂の検討を行うという方法は、今日では結局既存の各教科のバランス論に終始し、教科ごとのパッチワーク的な改訂は出来ても、構造的な改革には不向きな方法である。

学校完全5日制への移行に向けて、各学校段階ごとの教育機能としてどうしても位置付けるべき内容、週末を中心とした地域や家庭の教育機能に期待すべき内容、時代の進展にしたがって強化充実すべき内容等構造問題を審議することは、科学的、実証的な分析資料が十分でない教育課程審議会では限界がある。

(3) 文部省の役割

国の役割を、基準の設定、水準の維持、調査研究の企画、国際比較等に限定することを前提とすると、日々教育現場で使用するような手引書、指導書等の出版、先駆的、モデル的なものを除く研究集会、講習会等の開催、研究指定校の指定などは、日常的な実践例とデータを持つ地方に任せるべきである。

文部省が直接行っている教科書検定や、専門家の協力を得て行っている指導資料の作成さえも、政治や権力作用から比較的自由で幅広い専門家や研究者の参加を得られやすいカリキュラムセンター等で行うべきであろう。

2. カリキュラムセンターの役割と機能

教育行政の役割が、法律や予算措置による一律の基礎条件の整備であった時代とは異なり、教育の基礎条件の整備が一応整って、各学校や地方が独自の創意工夫をこらすことが期待されている今日、文部省に期待されるのは、幅広い専門家等の参加による科学性、実証性に裏付けされた方針や参考例の提示である。

カリキュラムセンターは、大学等の研究機関、付属学校、地域カリキュラムセンター、研究開発学校等との連携のもとに、従来文部省が直接行ってきた研究開発業務を担当し、その成果を、一方で都道府県、市町村、学校等の利用に供するとともに、他方では、文部省が行う基準の設定、水準の維持等の行政に役立てるものとする。

《カリキュラムセンターの機能》

① 現行カリキュラムの定着度についての分析評価

現在文部省が行っている教育課程実施状況調査を、組織的、継続的に行う。

② 新しいカリキュラムの開発と実験

例えば、小学校からの英語教育、環境教育プログラム、世界認識の啓発に重点を置いた社会科等のカリキュラムを実験を重ねて開発する。

③ カリキュラムの国際比較

諸外国のカリキュラム研究及びIEA調査への継続的参加、IBカリキュラムの研究

等を行う。

④指導用の参考書や学習用教材教具の開発

モデル的な参考資料を開発したり、コンピュータ利用を含む各種教材教具の開発を行う。

⑤現職教育用プログラムの開発

新しいカリキュラムに即して現職教育のためのプログラムづくりを行う。

⑥カリキュラムの評価に関する研究

指導要録のあり方やカリキュラム基準の評価についての研究を行う。

⑦カリキュラム構造に関する原理的研究

医学、心理学、社会学等近隣学問領域との協力による研究を行う。

3. 都道府県、市町村への権限移譲

文部省だけが教育分野のあらゆる政策形成に携わり、都道府県や市町村を通じて末端に方針を伝達するという、従来の方式を改めるべきである。まずカリキュラムセンターを設置して、参加型のカリキュラム開発機構を整え、都道府県と市町村に、文部省が独占していた権限の相当部分を移譲する方途を検討する必要がある。

(1) 都道府県への権限移譲

従来文部省が直接行ってきた事業のうち、校長・中堅教員研修等の各種の教員研修事業、教育課程運営改善講座等の教育内容、方法の改善充実に関する事業、教育課程研究指定校の決定などの事業については、この内の多くが日々の教育実践活動と密接に関連しているので、地方自治体に移して、これらの課題に地方が主体的に取り組む実力を養成すべき時代に入っている。

その際、これらの事業がある種の比較や効率性を勘案して行われる必要があること、実証性や科学性に基づいた分析検討の下に行われる必要のあること、また一方で、一定の水準や共通性の確保が求められることなどから、当面これらの事業を、広域行政の経験と教育センター等による分析機能を備えた都道府県に移すことが適当であろう。

文部省からのこのような権限移譲を前提とすると、都道府県は、教育行政のうち県立学校の運営等の学校経営に関することを、市町村などに移し、専ら狭義の教育行政に係わるよう改めることが望ましい。こうすることによって、都道府県は、管内の市町村や高等教育機関等の協力をえながら、独自の教育政策を互いに競い合う条件が生まれると考えられるのである。

(2) 市町村への権限移譲

大は政令指定都市から小は小規模町村まで、市町村の実態はさまざま、国の権限をいきなりそこに移す条件は整っていない。政令指定都市や一定規模以上の都市は別として

も、その他の市町村については、権限の移譲を受けた都道府県が、市町村の自治を育てるという観点から、徐々にその権限の地方移譲をはかっていくべきである。

その際、都道府県の教育事務所を市町村自立支援の最前線基地として活用するとともに、次にのべる地域カリキュラムセンターの機能を十全に活用することが望ましい。

市町村教育委員会の第一の役割は、管下の学校が出来るかぎり自主的な運営を確保できるように、支援することであるが、今後は、生涯学習行政、スポーツ行政、文化行政などのほかに、学校完全5日制への移行を前提に、子供の生きる力を育てるための地域や家庭の協力体制の整備という未開拓の重要な課題が残されているのである。

4、地域カリキュラムセンターの役割と機能

従来の都道府県教育センターは、研究の機能がほとんどなく、第二研修機関として、県の指導部局が行わない専門教科等の研修に携わるのが専らであった。カリキュラムセンターと連携して、学校教育の研究や指導や研修を担当する新しい都道府県の地域カリキュラムセンターとなるためには、都道府県教育委員会当局及び市町村教育委員会と密接な連携の下に、次のような包括的な機能をもって新しく生まれ変わらなくてはならない。

《地域カリキュラムセンターの機能》

①教育課程に関する日常的な分析研究

研究指定校の指定等を通じて集められる教育課程の実践事例を、継続的に分析研究して、指導資料の配布等を通じて地方や学校へ情報をフィードバックする。

②指導主事の養成と研修

カリキュラム編成や各教科等の指導を行うための指導主事のあり方を見直すとともに、その養成については教員養成大学等と協力してこれを実施する。

③研究集会、講習会等の開催

教育課程、学習指導、生徒指導、道徳教育等に関する各種研究集会、講座等を開催し、管内各学校の指導力の向上に資する。

④教職員のための各種研修の実施

教員海外派遣を除く、初任者研修、校長・中堅教員研修その他の研修事業の大半は、文部省が直接実施しなければならないようなものはなく、地域カリキュラムセンターが中心となっていく。

5. 文部省に残される役割と機能

カリキュラムセンターを設置して、専門的分析研究の機能を移譲する一方、都道府県及びその地域カリキュラムセンターに日常的、実証的な指導等に移すと、例えば、文部省には、次のような役割機能が残されると考えられる。

(1) 教育課程審議会を中心とした教育課程基準の審議及びその運営管理

既に述べたように、10年に1度、全教科一斉という必要はないが、文部省は教育課程審議会を開いて、基準改訂の検討を行う必要がある。その際必要なことは、カリキュラムセンターが年々積み上げた分析データを、毎年常設の企画評価委員会（仮称）によって分析整理し、いつでも審議会が開けるように準備しておくことである。

(2) 文部省の体制

研修の実施、諸講座の開設、研究指定校の指定等をカリキュラムセンターや都道府県等に移譲するため、例えば、文部省初等中等教育局は、かなりの程度にスリム化が可能であり、次のような機能は責任をもって果たさなければならない。

- ① 教育水準の維持と教育機会の均等の観点から、教育課程の基準の改訂について教育課程審議会に諮問すること。
- ② カリキュラムセンターが実施すべき各種研究プロジェクトの企画立案に係わること。
- ③ 教育課程の基準を設定管理し、必要な調査研究の企画、広報啓発活動を行うこと。
- ④ 国際比較や国際交流を伴うような先駆的、モデル的事業を行うこと。
- ⑤ 障害者教育、同和教育、外国人教育等地方まかせでは必ずしも振興しないおそれがある教育の振興。

(中 島 章 夫)

第六章 教育財政と地方分権

1. 基本的考え方

(1) 教育財政分権化のめざすべき方向

教育財政の分権化とは、地方自治体の教育財政運営に関する国の関与と統制を縮減し、教育の経営に責任ある地方自治体の自主決定権を高め、さらには教育の具体的担い手である教育委員会および教育現場である学校の教育予算についての発言権と裁量権を高めることである。

理念的にいえば、このことは、他の行政サービスの財政的分権化も併せて、地方自治体が自由に処理しうる財源の比重を現状よりも飛躍的に高めることを、必須の前提条件とする。つまり地方自治体、特に市町村への税源の大幅な委譲と地方交付税の総額の引き上げの組み合わせからなる大規模な財政改革が必要不可欠となる。

しかし、いま進行中の分権化論議は、こうした財政改革をほとんど視野に入れていない。したがって、こうした状況での教育財政の分権化は、さしあたり標準の設定と財源保障、その上での自主的で多様な選択という方向を目指すべきものである。

(2) 財政構造改革のあるべき方向

現在、国・地方財政の多額の債務残高を背景に「財政構造改革」が提言されているが、その具体的な内容は、構造改革の視点を欠いた単なる経費節減方策にとどまっている。必要なことは、支出の優先順位を明確にし、スクラップアンドビルドを図るという意味での歳出構造改革である。福祉とならんで、教育こそ21世紀に向けたもっとも重要な投資であることは、どの先進諸国でも共通の認識となっている。我が国の場合、国際的にみて異様に高い公的資本形成の比重（他の諸国では国内総生産の2～3%程度が日本の場合は6%を占める）に鑑み、公共事業、土木に偏した歳出構造を福祉・教育を中心としたものに歳出構造を改革していくことこそ必要である。そのうえで初めて、国際的にみてなお低い税負担水準を、適宜引き上げていくことが次の選択肢となる。

(3) 国庫補助・負担金の整理合理化について

現在進行中の分権化論議は、上述のような財政改革を想定せず、もっぱら権限の地方委譲、国の関与の縮減を中心としており、これとの関連で「国庫補助・負担金の整理合理化」を主張している。確かに国庫補助・負担金は国の地方行政に対する関与統制のもっとも強力な手段であり、この整理合理化自体は自治の観点からは望ましいことであるが、単なる整理合理化だけでは地方自治体にとっての財源の削減縮小をも意味することになる。したがって、財源補填策として削減相当分の地方税源の充実あるいは地方交付税総額の増大が

必要である。

地方分権推進委員会第二次勧告は、これについて「必要な一般財源を確保充実する」としているが、具体的内容は明らかではない。国の財政再建の都合上この「確保充実」が困難になるという事態になったとしても、最低限、先の歳出構造改革の趣旨に沿って、地方交付税の基準財政需要額の構造を福祉・教育を中心としたものに大幅に改めるという措置がとられるべきである。

以上を基本的考え方として、以下、教育財政における国の役割、道府県と市町村の関係、地方教育費の確保について検討する。

2. 教育財政における国の役割

(1) 現状の問題点

他の行政サービスにおいてと同様に、教育においても、国庫補助・負担金という強い財源保障と、地方交付税による一般財源を通しての弱い財源保障という機能を国はこれまで財政的に果たしてきた。特に教育の場合、前者においては、義務教育費国庫負担金と公立学校施設整備費国庫補助負担金という教育の人的・物的条件にかかるものが中心的位置を占めている。

これらの国庫補助負担金が、日本の教育の人的・物的条件の改善にこれまで大きな役割を果たしてきたことはたしかである。しかし、他方でそれらの用途の拘束性が極めて強いことが、地方自治体の側での自由で自主的な教育運営を妨げている面が多分にある。例えば、義務教育費国庫負担金の対象となる定数は、全国にわたり遵守すべき標準としての性格が極めて強い。また国庫補助・負担金により整備された各種施設は自由で弾力的な利用を妨げられている。こうした拘束性は国庫補助・負担金という制度の性格に由来するものである。

(2) 改革の考え方

理念的には、こうした財源保障のあり方は歴史的使命を果たし終えたとして廃止し、全てを地方公共団体の一般財源に委ねるのが教育財政における真の分権化であろう。しかし、上述のような財政改革なしには、それは不可能である。それが必ずしも展望されない現時点では、次のような制度とするべきである。

現在の義務教育費国庫負担金を、義務教育交付金として組み込む。ポイントは二つである。

第一は、多くの都道府県で一般財源により、定数標準を超える人員配置を行っている現状に鑑み、この定数をこれまで想定されてきたような比較的強い標準ではなく、むしろミニマム水準とし、義務教育交付金はこのミニマムとしての定数標準にかかる教職員の人件費の二分の一を財源保障する。各地方自治体は、このミニマムの上に自由に定数を設定す

るものとする。また国は適宜、このミニマム定数標準を改善していく義務を負うことはいうまでもない。

第二に、この義務教育交付金は使途は必ずしも限定されない、一般財源に近い性格のものとする。「交付金」とする理由である。公立学校施設整備のための国庫補助負担金についても、同じような趣旨から、一定の基準を設けて義務教育交付金に含める。こうした国による緩い財源保障は、我々の想定する教育における国の役割、「大綱的基準の設定」、「最低限の水準維持」に照応するものである。

3. 都道府県と市町村の関係

現在、都道府県が義務教育諸学校教職員の人事権をもち、その人件費を負担しているが、「市町村が教育経営を担当する」という役割分担においては、理念的には市町村にこれらの権限と責任が委ねられるべきである。しかし、そのためには上述のような財政改革や大規模合併による市町村の財政力の大幅な強化が必要不可欠である。それが展望されない現状では、当分の間、この県費負担制度を市町村に対する「指導・援助」の一つのあり方として位置づけることとする。

ただし、政令指定都市はすでに行財政的にもその条件が整っていることと、人事行政の一元化などを踏まえた場合人件費負担の責任を道府県から委譲することを検討する時期にきていると考えられる。

4 地方における教育費の確保

最後に、地方自治体における教育予算の編成と執行について、教育経営の担い手である教育委員会と教育現場である学校の発言権と裁量権を高めるようなシステムを構築していく必要がある。

(1) 教育委員会の発言権と裁量権の確保

教育委員会の予算にかかわる権限について以下のように考える。

まず第一に、首長の予算調整に対し、教育委員会が意見を述べることで、学校、地域等教育関係者の要求及び教育委員会自身の政策を反映させる。

第二に、教育予算の独立性を高めるために、教育予算を特別会計で経理し、首長からの配分予算に加えて、寄付金収入、独自の事業収入（例えば、教育施設を多目的で使用した場合の使用料など）もここに受け入れ、これらを教育委員会の自由な裁量に委ねるものとする。

(2) 学校の発言権と裁量権の確保

さらに学校予算のあり方については、学校予算の水準を確保するために、道府県レベルあるいは市町村レベルで、学校運営費標準を作成し、これに基づいて包括的な学校運営費を個々の学校に配分する。また、このほかに、学校の独自カリキュラムのための特別プログラム予算枠を設け、申請と審査により配分し、期間終了後に当該プロジェクトの成果を評価する。なお、学校協議会を特別プログラム予算要求、包括的 school 運営費の使途、保護者負担の金額と使途を協議する場とすることで、保護者負担を含めた予算の要求や執行についての保護者、地域の意見を反映するシステムを構築する。

(木村 武司)