

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

2019（平成31）年3月

研究代表者 渡 邊 恵 子
(国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部長)

はしがき

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取りまとめたものです。

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、首長側は、教育委員会制度自体を廃止して首長に教育行政の権限と責任を持たすべき（教育委員会不要論）、あるいは自治体ごとに教育委員会を設けるかどうか選択できるようにすべき（教育委員会必置規制廃止論）と主張し、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する教育関係者との間で激しい議論が交わされました。

本研究では、教育の政治的中立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、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ました。

比較を通じて、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。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ました。

本報告書が、教育委員会を設ける意義について関係者が改めて考える一助となることを願うとともに、本研究の推進に御協力いただきました研究分担者及び国内外の研究者・関係者の皆様に感謝申し上げます。

平成 31 年 3 月

研究代表者

国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部長
渡邊 恵子

本プロジェクト研究について

1. 研究の目的

2015（平成 27）年度の新教育委員会制度への移行や、地方分権改革、地方創生、人口減少社会への対応など、地方自治体の教育行政に影響を与えうる施策が相次いで実施されている。

本研究は、このような状況を踏まえ、新教育委員会制度や地方分権改革の効果・影響を検証することなどにより、今後の地方自治体における教育施策の立案等に資する基礎的な知見を得ることを目的とし、次の五つの柱を立て、研究を進めてきた。

- ①新教育委員会制度の下での地方自治体の教育政策立案過程
- ②地方教育行政組織の国際比較
- ③地方自治体における独自施策としての小中一貫教育の展開
- ④平成の大合併以降における教職員の人事異動実態の変容
- ⑤人口減少、地方創生と学校教育

2. 研究成果の概要

前述の研究の五つの柱に対応して、その成果を以下の 5 冊の報告書に取りまとめた。

報告書 1 と報告書 2 は、いずれも地方教育行政組織に関する研究の成果をまとめたものである。報告書 1 は新教育委員会制度の効果・影響等の一端を検証し、報告書 2 は国際比較研究を通じ、日本の教育委員会制度の意義について論じた。

報告書 3、報告書 4 と報告書 5 は、いずれも地方分権改革の進展等により、多様に展開する地方自治体の教育施策に焦点を当てている。報告書 3 は市町村の独自施策としての小中一貫教育に着目し、その制度化後の導入状況、成果や課題について分析している。報告書 4 では県費負担教職員制度が都道府県によって多様に運用されていることなどを示した。報告書 5 は人口減少が進む中で、地方教育行政が地方創生にどのように取り組んでいるのかを論じた。

以下、それぞれの報告書のタイトルと内容の要点を示し、本プロジェクト研究の成果の全体像を御理解いただくための参考に供したい。

（1）報告書 1：新教育委員会制度下の教育政策の総合調整

2015（平成 27）年度からの新教育委員会制度により、首長と教育委員会により構成される総合教育会議の設置、首長による教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱の策定などが地方自治体に義務付けられた。

本研究では、この新教育委員会制度下において、各都道府県が地域の状況等に応じて、総合教育会議の運営や大綱の策定に多様に取り組んでいる動態を明らかにした。

(2) 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

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。これにより，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た。

(3) 報告書3：市町村の教育施策としての小中一貫教育に関する研究

地方分権改革の進展により，地方自治体が独自に取り組む教育施策が多様化している。その中でも，学校教育法の改正により2016（平成28）年度から制度化された小中一貫教育の導入状況に着目し，導入した市町村における導入目的や取組の状況，さらには市町村にとっての制度化の意義についてまとめた。また，市町村の視点からの小中一貫教育の成果や課題についても分析した。

(4) 報告書4：県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究

市町村合併や教育事務所の再編・統合が進む中で，都道府県における県費負担教職員の広域人事異動の多様な実態がどのように変容したのかを分析した。

また，広域人事異動が多い県と市町村内異動が多い県のそれぞれの実態を明らかにするとともに，近年になって教員人事異動の広域化を進めた県がそれを実現した背景や手法などについても明らかにした。

さらには，近年一部の道府県で広域人事異動を補完するものとして広がりを見せている地域限定採用に着目し，その現在の状況を示した。

(5) 報告書5：地方創生と教育行政

地方教育行政において取り組まれている地方創生関連施策について，義務教育段階（コミュニティ・スクール），高等学校段階（高等学校の再編整備や設置者変更による存続の取組），高等教育段階（公設民営大学の公立大学法人化）に焦点を当て，その具体的な取組の一端を明らかにした。

渡邊 恵子

（国立教育政策研究所「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」代表者）

研究組織

役割	氏名	所属・職名	備考
研究代表者	渡邊 恵子	教育政策・評価研究部長	
【報告書1】『新教育委員会制度下の教育政策の総合調整』			
リーダー	橋本 昭彦	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所内	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	屋敷 和佳	教育政策・評価研究部 総括研究官	
【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』			
リーダー	植田 みどり	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所内	渡邊 恵子	教育政策・評価研究部長	
研究分担者・所外	坂野 慎二	玉川大学 教授	
	高橋 望	群馬大学 准教授	
	松本 麻人	名古屋大学 准教授	
	山下 晃一	神戸大学 准教授	(平成 29~30 年度)
	渡邊 あや	津田塾大学 准教授	
【報告書3】『市町村の教育施策としての小中一貫教育に関する研究』			
リーダー	宮崎 悟	教育政策・評価研究部 主任研究官	
【報告書4】『県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究―「平成の大合併」以降の教員人事を中心に―』			
リーダー	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所外	植竹 丘	共栄大学 専任講師	
	小川 正人	放送大学 教授	
	川上 泰彦	兵庫教育大学 准教授	
	櫻井 直輝	会津大学短期大学部 専任講師・国立教育政策研究所フェロー	
【報告書5】『地方創生と教育行政』			
研究分担者・所内	植田 みどり	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	妹尾 渉	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	朴澤 泰男	高等教育研究部 総括研究官	
	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	屋敷 和佳	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所外	小入羽 秀敬	帝京大学 講師	
	西村 吉弘	東洋大学 非常勤講師	(平成 30 年度)
	渡部 芳栄	岩手県立大学 准教授	
事務局			
リーダー	本多 正人	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究分担者・所内	植田 みどり	教育政策・評価研究部 総括研究官	
	橋本 昭彦	教育政策・評価研究部 総括研究官	
研究補助者	西村 吉弘	東洋大学 非常勤講師	(平成 28~29 年度)
事務補佐員	三宅 美佳	教育政策・評価研究部	

2019 (平成 31) 年 3 月現在

目 次

はしがき	
本プロジェクト研究について	i
研究組織	iii
目 次	iv
第 1 部 本研究の成果と概要	
第 1 章 本研究の意義と成果 —比較を通じた教育委員会設置趣旨の再考—	1
1 節 問題関心	1
2 節 研究手法	1
3 節 各国を通じた分析の視点	3
4 節 比較を通じて得られた知見	9
5 節 本研究の意義と限界	14
表 教員人事, 教育課程編成, 教科書や教材の決定主体と方法	19
第 2 章 各国の概要	20
表 調査対象国に関するデータ	23
第 2 部 各国における地方教育行政の組織と機能	
第 1 章 アメリカにおける地方教育行政の組織と機能	25
1 節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要	25
2 節 地方自治の概要	28
3 節 地方教育行政の組織	31
4 節 初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	36
5 節 地方教育行政に関わる最近の動向	40
6 節 小括	42
【資料】初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	43
第 2 章 イギリスにおける地方教育行政の組織と機能	47
1 節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要	47
2 節 地方自治の概要	52
3 節 地方教育行政の組織	55
4 節 初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	61
5 節 地方教育行政に関わる最近の動向	64
6 節 小括	67
【資料】初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	69

第3章 ドイツにおける地方教育行政の組織と機能	75
1節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要	75
2節 地方自治の概要	76
3節 地方教育行政の組織	80
4節 初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	86
5節 地方教育行政に関わる最近の動向とドイツの特徴	89
6節 小括	90
【資料】初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	92
第4章 フィンランドにおける地方教育行政の組織と機能	94
1節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要	94
2節 地方自治の概要	97
3節 地方教育行政の組織	100
4節 初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	103
5節 地方教育行政に関わる最近の動向	106
6節 小括	107
【資料】初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	108
第5章 韓国における地方教育行政の組織と機能	111
1節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要	111
2節 地方自治の概要	112
3節 地方教育行政の組織	113
4節 初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	118
5節 地方教育行政に関わる最近の動向	122
6節 小括	123
【資料】初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	124
第6章 ニュージーランドにおける地方教育行政の組織と機能	127
1節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要	127
2節 地方自治の概要	128
3節 地方教育行政の組織	130
4節 初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	136
5節 近年の動向とニュージーランドの特徴	138
6節 小括	139
【資料】初等中等教育行政の国(連邦・州), 地方自治体, 学校の権限・責任・役割分担	141

第1部

本研究の成果と概要

第1章 本研究の意義と成果 —比較を通じた教育委員会設置趣旨の再考—

1節 問題関心

2015（平成 27）年度から実施された現行の教育委員会制度は、その制度化に向けた議論に際し、教育委員会制度自体を廃止して首長に教育行政の権限と責任を持たすべき（教育委員会不要論）、あるいは自治体ごとに教育委員会を設けるかどうか選択できるようにすべき（教育委員会必置規制廃止論）と主張する首長側と、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する教育関係者側とが、激しく対立した（高橋 2013, 村上編 2014）。

この議論においては、教育の政治的中立や教育行政の継続性・安定性という価値が教育委員会制度を維持すべき根拠として述べられた。それらの価値は、民主主義体制を採る先進諸国に共通するものと思われるが、一方で地方教育行政の体制として教育委員会制度を採用している国が少ないことを考えると、それらの価値を体現する手段は多様なのではないかと、という素朴な疑問が生じはしないだろうか。その疑問が本研究の出発点である。

そこで本研究では、諸外国における地方教育行政の組織と機能を明らかにし、日本のそれと比較（制度間比較）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。

その際、政治的中立により守られていると一般に考えられている教育行政の専門性についても留意して進めることとした。また、近年地方教育行政の改編が行われている国については、その動きを視野に入れることも心掛けた。

2節 研究手法

1. 方法論としての比較研究

社会科学における比較研究の方法論には一定の蓄積があり（King, Keohane and Verba 1994=2004, 加藤 2005, 建林・曾我・待鳥 2008）、教育学においても議論がないわけではない（Bray, Adamson and Mason 2007=2011）。一方で、日本における比較教育研究では、実際に比較を行う研究が少ないと指摘されたり（杉村 2011）、教育行政研究では比較を無視した研究スタンスが採られていると指摘されたりしてきた（青木 2011）。そのような研究状況の中、管見の限り、教育行政制度について比較の手法への関心を明示して行われた国際比較研究は、高木（1993）以降、本研究グループの数名が関わった義務教育費保障制度や教育公務員制度の国際比較研究の試み（渡辺 2012, 諸外国教育財政制度研究会 2008, 諸外国教員給与研究会 2007）が見られる程度である。

建林ら（建林・曾我・待鳥 2008 : p.23）は、「社会科学においては、記述的推論や因果的推論を比較を通じて行うことが分析の基本」と述べる。記述的推論とは、事実を適切に認識するために行う推論で、複雑な現実の事象を単純化するための方法であり、因果的推論とは、観察されたデータから因果関係を学ぶことである（King, Keohane and

Verba 1994=2004)。青木（2011）は前者を How の問い、後者を Why の問いと呼び、教育行政学には前者の蓄積はあるものの、後者への関心は薄いと述べる。村上（2011）はより平易に、前者を「実態はどのようになっているか」という問い、後者を「なぜそのような実態が生じているのか」という問いと説明する¹。この二つの関係について建林らは「記述的推論は、因果的推論の土台となる。原因（独立変数）と結果（従属変数）の関係を考えるのが因果的推論であるとするならば、その前提として、原因と結果のいずれについても記述的推論を行うことで事実認識を行う必要があるからである。」と説明する（建林・曾我・待鳥 2008：p.20）。

このような 2 種類の推論を行う研究手法は、必ずしも、観察の数が多数（Large-N）で統計的手法を用いた分析（定量的研究）に限定されるものではない。観察の数が一つまたは少数（Small-N）である定性的研究を用いることも可能である（King, Keohane and Verba 1994=2004, 村上 2011）

その際のリサーチ・デザインとして加藤（2005）や加藤・境家・山本（2014）が取り上げるのが「よく似たシステムデザイン（Most Similar Systems Design：MSSD）」と「違ったシステムデザイン（Most Different Systems Design：MDSO）」である。この二つのリサーチ・デザインは、比較対象の共通点と相違点にどのように着目して分析するかという観点から次のように説明される。MSSD は、なるべく共通点の多い比較対象間で相違点を特定し、その相違点が焦点をあてられた現象の説明に有用であるという前提に基づいている。説明される現象は、比較対象間で異なる結果を引き起こすものが選ばれるので、各国間の相違点がそれぞれの国において異なる現象が起こる理由を説明する。MDSO は、できる限り相違点の多い比較対象間で意味のある共通点を特定し、その共通点が焦点をあてられた現象の説明に有用であるという前提に基づいている。説明される現象はすべての国に同じ結果を引き起こすものが選ばれるので、各国間の意味のある共通点がそれぞれの国において同じ現象が起こる理由を説明する。MSSD は同じようなケースに意味のある相違点を特定するという意味で、ジョン・スチュアート・ミルが提唱した差異法（Method of Difference）に合致するとも言われ、同様に MDSO は異なるケースに意味のある共通点を特定するという意味でミルの提唱した一致法（Method of Agreement）に合致するとも言われる。村上（2011）の簡潔な説明を借りると、差異法は「複数の事例において原因と考えられる要因以外の全ての要因が同じ状態であるとき、原因となる要因の有無で結果が異なることを確認する方法」であり、一致法は「複数の事例で共通して起こった事象の原因として、これら複数の事例に共通して存在する要因を探す方法」である。

いずれのリサーチ・デザインを採るにしても、比較対象間における共通点と相違点を整理することが必要である。そのことについて、加藤（2005）は「何が『相違』で何が『共通』であるか整理していくことによって複数の事例を『比較可能』な分析枠組みが形成される」と言い、Manzon（2007=2011）は「価値のある比較研究では、比較単位間の共通点と差異の程度を把握し、その要因を見極め、様々な要因同士の関係を調査しなければならない」と言う。

以上の方法論は、民主主義体制を採る先進諸国に共通すると思われる価値—教育の政治的中立や教育行政の継続性・安定性—は、それぞれの国において多様な制度により守られているのではないかと、という本研究の問題関心と親和性がある。本研究の関心に引き寄せ

てみると、多様な教育行政制度を採用する国を対象とし、それぞれの国において教育の政治的中立や教育行政の継続性・安定性を確保するための制度的な共通点が見いだせないかを探る、ということになる。つまりは、MDSあるいは一致法の手法によることになる。なお、教育行政分野においてこのような比較研究の蓄積が少ないことに鑑み、まずは因果的推論の土台となる記述的推論（事実認識の解明）に取り組むことを重視する。

2. 比較対象国の選定

前項で述べたような研究手法を採る際には、観察の数が多数（Large-N）で統計的手法を用いた分析（定量的研究）を行う場合も多いが（Lijphart 1999=2005）、観察の数が少数（Small-N）である定性的研究の手法を用いることも可能である（King, Keohane and Verba 1994=2004, 村上 2011）ことは前述のとおりである。

本研究をスタートさせるに当たっては、対象国の言語で書かれた資料を読みこなし、当該国の政策担当者や研究者、学校長等へのインタビュー経験も有し、その国の教育制度やその運用実態にも精通した研究者による共同研究を行うことにこだわった。そのような各国の制度や運用への深い理解を踏まえた相違点と共通点の分析でなければ、制度の公式な説明だけをすくい取った表層的な比較になってしまうことを危惧したためである。また、このような研究手法による研究蓄積が浅いこともあり、各国担当者間で研究手法や調査項目について常に共通理解を更新しながら研究を進める必要もあると考えたため、観察の数は少数（Small-N）とした。

また、多様な教育行政制度を採用する国を対象とすべきことも考慮し、比較対象国はアメリカ、イギリス²、ドイツ、フィンランド、韓国、ニュージーランドの6か国とした。これらの国の多様な状況については本章4節や第2部で詳述されることになるが、地域がアメリカ、ヨーロッパ、アジア、オセアニアと分かれているだけでなく、教育を担当する自治体の層や、地方自治体の教育行政における権限の大小など、様々な違いを有している。

3節 各国を通じた分析の視点

1. 日本における教育委員会設置趣旨の再構成

本章冒頭でも触れたように、現行教育委員会の制度化の議論において、教育委員会不要論や必置規制廃止論に対し、文部科学省や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。その二つの価値が重視されていることは、改正法の施行通知の文言にも表れている。

「今回の改正は、教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保しつつ、地方教育行政における責任体制の明確化、迅速な危機管理体制の構築、地方公共団体の長と教育委員会との連携の強化、地方に対する国の関与の見直し等制度の抜本的な改革を行うものであります。（「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について」平成26年7月17日文部科学省初等中等教育局長通知³）」

また、改正法の内容を一般に説明するために文部科学省が作成したパンフレット⁴では、これら二つの価値に加えて、「教育の専門家ではない一般の住民の意向を教育行政に反映していく、いわゆる『レイマンコントロール』の考え方は変わっていません」と説明している。

良く知られているように、第二次世界大戦後、日本に初めて教育委員会制度を生み出した教育委員会法は、教育における地方自治、民衆統制、教育行政の一般行政からの独立という三つの理念を具体化したが、1956（昭和31）年の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」とする）の成立により、地域住民による委員の直接選挙（教育委員の公選制）と教育委員会独自の予算編成権が廃止されたため、後2者の理念が弱まったと考えられている（小島 2010）。一方、地教行法の立法者趣旨を説明していると考えられる木田（2015）においては、同法の理念として、「地方自治の尊重、教育の政治的中立と教育行政の安定、指導行政の重視、行政の調和と連係」の四つを挙げ、それぞれの趣旨を解説している（pp.37-50）。木田（2015）では、民衆統制という言葉は用いられておらず、地方自治の理念には住民の民意を行政に反映させるという住民自治の考え方があると説明する。また、教育委員会の独立性を強調しすぎると実際の事務の運営に摩擦が生じるので、他の事務とも所要の調整を図り、教育委員会と長との権限に調整を加え、地方自治体としての調和のある運営を行うことができるようにすることが地教行法の強い理念の一つであると説明する。端的に言ってしまえば、民衆統制は地方自治の中に包摂され、教育行政の独立は調和と連係に変換されたと見ることができる。

本研究では、教育委員会法から地教行法への転換期における議論を参考にしつつも、各国を通して見る視点としては、直近の地教行法の改正において教育関係者側が主張した①教育の政治的中立、②継続性・安定性（教育行政の安定）、③レイマンコントロールの3点に着目して議論を開始した。

（1）教育の政治的中立

木田（2015）によれば、教育の政治的中立の原則が適用される教育の場を直接管理する教育行政の組織運営についても、この原則が十分に貫徹されなければならない、とされている。学校における政治的中立については、教育基本法第14条（旧第8条）第2項が「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。」と定めており、学校が一党一派に偏した立場に利用、あるいは、学校の教育活動自体が一党一派に偏したものであってはならないとされている。これにのっとして制定された義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法は、その目的を「義務教育諸学校における教育を党派的勢力の不当な影響又は支配から守り、もって義務教育の政治的中立を確保する（同法第1条）」と掲げている。

木田（2015）は、教育委員会を独立の執行機関として設けた趣旨を、教育行政については、独任制の首長とは別に、中立を要求される事務の管理を行う機関として、別に合議体の機関を設けることが妥当であると考えられ、それにより個々人の独断や恣意の介入を防ぎ、首長の属する党派の利害に左右されないようにした、と説明する。

一方、中立を要求される事務とは何かについて論じた文献は管見の限りほとんど見当た

らなかった。法令解釈としては、地教行法第 21 条に教育委員会の職務権限として掲げられた事務であるとされることになろうが、それでは外延が広がりすぎるため、本研究では、新藤（2013）と直近の地教行法の改正に伴って文科省が発出した前述の通知に着目した。新藤（2013）は、「『教育の政治的中立性』は、この言葉が多用され議論されるほどには、さだまっているとはいえない。ただし、突き詰めていうならば、教員人事への政党政治と首長の介入、および教科書内容と採択への政治の介入を排除することだといえる。」と述べる（p.198）。また、文科省通知では、新たに設けられた総合教育会議に関する留意事項として「総合教育会議においては、教育委員会制度を設けた趣旨に鑑み、教科書採択、個別の教職員人事等、特に政治的中立性の要請が高い事項については、協議題とするべきではないこと。」と記載されている。

これらを踏まえ、本研究では、前述の二つの法律の解釈を踏まえるとともに、新藤（2013）や文科省通知を参照し、教員人事と教科書採択への特定の党派的勢力や首長の介入を抑制する仕組みに特に着目することとした。

なお、教育の政治的中立の定義は様々に論じられており、多義的である（村上 2018）との指摘もある。また、教育刷新委員会の議論を検討し、戦後の地方教育行政改革の重要な指導原理は「政党政治の排除」であったとする先行研究（村上 1999）がある一方で、教育基本法制定を審議した教育刷新委員会や帝国議会においても義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法等の審議をした中教審においても、教育の政治的中立とは何かという概念的な整理は十分に行われなかったとの指摘もある（藤田 2006, 2015）。これらを踏まえ、本研究における教育の政治的中立の捉え方について、更なる議論を要する可能性も自覚しながら研究を進めた。

（2）教育行政の安定

教育行政の安定（継続性・安定性）については、木田（2015）以外に論ずる文献が見当たらなかった。木田（2015）では、「教育は長期の計画の下に一貫した方針で行われるべきものであり、それを管理する教育行政もまた一貫性、安定性が望まれる」とされ、このことが、教育委員が一度に交代することがない日本の制度の根拠とされている。「これによって、委員の任命を行う地方公共団体の長の交替によって、委員会の色彩が一度に変化することがないようにされている」とも説明されていることから、教育の政治的中立性と密接に関連した価値であると考えられる。

（3）レイマンコントロール

レイマンコントロールについて木田（2015）では、前述のように、地方自治の理念、なかでも住民の民意を行政に反映させるという住民自治の考え方から説明されている。教育は住民の日常生活に関係の深い地域的活動であるところから、教育行政に住民の意向を取り入れることは戦前の日本（学務委員）でも多くの国々でも制度的工夫が行われ、普遍的に見られるとされる（木田 2015）。

前述の改正法のパンフレットでは、「今回の改正において、教育行政の責任者としての教育長のリーダーシップは高まりますが、教育長以外は、非常勤の委員で構成する委員会の多数決で意思決定を行う仕組みは従来どおりです。また、教育委員の職業等に偏りが生

じないよう配慮するとの規定を改正後も維持しており、教育の専門家ではない一般の住民の意向を教育行政に反映していく、いわゆる『レイマンコントロール』の考え方は変わっていません。」と説明されている。

「民衆統制」概念としては、宗像誠也が「専門的指導性と民衆統制の調和が教育行政の基本問題」と考えていたことが度々引用されている（石井 1997）。そして、教育行政の民衆統制は素人たる教育委員が担うというのが原則的な考えとされてきたものの、近年、分権改革下の「民主的コントロール」は、住民の代表としての知事（部局）が県教育委員会を統制するという論理に変形されているとの指摘もある（横井 2004）。デモクラシーと代表の概念はその起源が異なるものの、異なった系譜にあったその二つの概念が近代における国民国家の成立により「代表制民主主義」として出会って以降はデモクラシー即代表制と考えられがちであること（山崎・山本 2015）が、ここで指摘されている「論理の変形」に寄与していると言えよう。このような文脈を考慮すると、民意の反映、民主的コントロールと言った場合の理想的な在り方が、一義的に決まってくるものではないと考えられる。

このため、本研究においてレイマンコントロールをどう位置付けるかは難しい課題となったが、各国の調査を進めるに当たっては、教育の専門家ではない一般の住民の意向を教育行政に反映すること、と捉えて進めることとした。また、日本においてはこの理念を体現しているのは非常勤の教育委員の存在であり、教育委員会の構成員（教育長及び委員）の半数以上の者が同一政党に所属することとなってはならないと規定され、委員の年齢、性別、職業等に著しい偏りが生じないように配慮することが求められている（地教行法第4条第4項及び第5項）ことに鑑み、独任制の首長や地方議会の第一党の党派性に偏らない教育行政の実現がレイマンコントロールの理念の持つ一つの役割であると位置付けた。

以上（1）～（3）の検討を経て、「教育の政治的中立」を尊重すべき価値（規範）の核として位置付け、それが教育行政や学校の組織や運営の在り方も含めてどのような制度・慣行により確保されているかについて調べることとした。

2. 本研究における「教育行政の専門性」の捉え方

行政が専門性を有することは、マックス・ウェーバーが専門知識こそが官僚制的行政の重要な手段であるとして以来（ウェーバー2012：p.45）、当然視されている。一方で、社会科学における専門性をめぐる議論はいまだ「成熟」しておらず、専門性の定義の基準についても、学問的に体系化された知識から、経験的技術、あるいは資格や職業の保持まで幅広く、専門性とは何かを定義する作業は極めて難しい状況にある（内山・伊藤・岡山 2012）。しかしながら、専門性を発揮するためには政治的中立性が必要であるとされ、専門家の行動基準として専門性が挙げられることも、また一般的である。

そこで、調査を進めるに当たっては、教育行政の専門性を、例えば、一般行政と比較した場合に教育行政が有すると考えられている専門性（教育長の専門性として論じられることが多いと思われる）や、指導主事によって主に担われるいわゆる指導行政に必要とされる専門性などを含むものとして広く捉え、それらが各国でどのように捉えられているかを

明らかにすることに努めることとした。具体的には、学校教員経験者の教育行政への関与の在り方に着目することとした。

3. 各国共通の調査項目

以上のような分析の視点を持ち、前節で述べた比較の手法を用いて分析するため、本研究では、各国を通じて以下の4点について調査することとした。なお、主な調査対象は公立（公営）の義務教育段階の学校とし、必要に応じて後期中等教育段階の学校も含めることとした。

- ①初等中等教育行政に関わる教育行政の概要
 - －教育行政に関わる主体、主体間の関係、予算の構造など－
- ②地方自治の概要　－教育を担当する自治体の階層、自治体全体の組織など－
- ③地方教育行政の組織　－合議制か独任制か、首長や一般行政との関係など－
- ④初等中等教育行政の国（連邦・州）・地方自治体・学校の権限・責任・役割分担

さらに具体的に調査内容の例を示すと、次のとおり。

1. 初等中等教育に関わる教育行政の概要

- (1) 教育行政に関わる主体（国（連邦・州）、地方自治体、学校など）
- (2) 各主体間の役割分担の概要（「4.」に記述する内容の概要）
- (3) 教育に関する予算の構造（流れや配分ルール） など

2. 地方自治の概要

- (1) 地方自治体は何層制か
- (2) 教育を担当する自治体は一つの層に集約されているか、複数層にまたがっているか
- (3) 教育を担当する自治体の執政制度^{※1}（議院内閣制、大統領制など） など

3. 地方教育行政の組織

- (1) 執行機関の在り方（合議制か独任制か）
- (2) 議会との関係
- (3) 首長や一般行政（児童福祉分野や雇用分野など）との関係
- (4) 他分野の行政と比較した場合の教育行政の専門性（・自律性）の位置付け
- (5) 学校教員（出身者）の関与・登用の在り方
- (6) 「教育の政治的中立性」を尊重するために教育行政の組織や運営あるいは学校の組織や運営に求められている理念や価値（規範）^{※2}はあるか。ある場合、それらはどのような制度や慣行により確保されているか。 など

4. 初等中等教育行政の国（連邦・州）・地方自治体・学校の権限・責任・役割分担

主に公営・公立の義務教育段階の学校を対象に、以下の役割をどこが担うかを整理し、それぞれの国の特徴を明らかにする

- (1) 学校の設置義務
- (2) 学校の教職員の雇用主体
- (3) 学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事
- (4) 学校の教職員の研修
- (5) 学校の教職員組織に関すること
- (6) 学校の教育課程に関すること
- (7) 教科書や教材（副教材やワークブック等）の取扱い
- (8) 学校の施設設備の整備
- (9) 学校に係る経費（教職員の人件費、その他の経常的な経費）の負担
- (10) 学校における支出の決定（何にいくら使うかを誰が決めるか）
- (11) 学校評価

※1 執政とは、内閣や大統領、首長、さらにその補佐機構など、政府の意思決定を担う主体や集団を指すとともに、それらが営む政治的機能を意味する。代表的な執政制度として議院内閣制と大統領制が挙げられる。

※2 政治的中立や継続性・安定性、レイマンコントロールなど。

4節 比較を通じて得られた知見

前節で示した調査項目に基づき進めた各国調査の成果は、第2部に著している。

ここでは、第2部の内容を踏まえ、ポイントを絞って日本を含めた各国の比較を行った上で、比較を通じて得られた知見について述べたい。

1. 各国の比較のポイント

(1) 教育行政を担う地方自治体の層

公立（公営）の義務教育段階の学校に関する行政を担う自治体が一層に限定されている国（イギリス、フィンランド、韓国、アメリカ）と複数の層にまたがっている国（ドイツ、日本）に分かれている。ニュージーランドでは地方自治体は関与しない。

一層に限定されている国でも、広域自治体が担っているのがイギリスと韓国で、基礎自治体が担っているのがフィンランドである。アメリカは、一般の地方自治体とは異なる特別の目的を持った行政区としての学区（school district；または学校区）が教育行政を担う。

ドイツは、州⁵が公立学校の設置者を決めるため、州により異なるが、主に市町村（基礎自治体）が設置者で、郡（広域自治体）や中核市（市と郡の機能を併せ持った自治体）が設置者となる場合もある。一方、教員を雇用し、学習指導要領を定め、教科書を法令に基づいて許可し、学校の監督を行うのは州である。日本では、基礎自治体が義務教育段階の学校の設置義務を負うが、教員の人事権を有するのは広域自治体である。

ニュージーランドには広域自治体と地域自治体（基礎自治体）とその両方の機能を兼ね備えた統合自治体が存在するが、教育分野は国の担当事務となっており、地方自治体は関与しない。

教育行政を担う地方自治体が一層：イギリス、フィンランド、韓国、アメリカ 教育行政を担う地方自治体が複数の層：ドイツ、日本 教育行政を担う地方自治体がない：ニュージーランド

(2) 教育に特化した地方自治体か一般の地方自治体か

教育行政を地方自治体が担う国のうち、教育に特化した自治体が制度化されているのはアメリカのみで、独自の課税権（財産税）も有する。イギリス、フィンランド、韓国、ドイツ、日本では、一般の地方自治体が教育行政も担っている。

教育に特化した地方自治体：アメリカ 一般の自治体が教育行政も担う：イギリス、フィンランド、韓国、ドイツ、日本

(3) 教育に特有の行政組織の有無

イギリスとフィンランドで地方自治体において教育行政を担当する組織の形態は、他の

行政分野と同様の形態である。

ニュージーランドにおいて教育行政を担う国の組織も、他の行政分野を担当する国の組織と異なる形態は採られていない。

ドイツでは、州でも自治体でも教育行政に関して他の行政分野と異なる形態は採られていないが、州の組織であり、学校を監督する権限を有する州学事課が郡・中核市（広域自治体）レベルに設置されている。

韓国では、広域自治体の公選首長とは別に、教育・学芸に関する事務の執行機関として教育監が置かれている。教育監は独任制で住民の直接選挙によって選出される。教育監の資格として、特定の政党に所属していないことや、3年以上の教員または教育行政職員としての経歴が求められる。また、教育庁に所属する地方公務員の採用は他分野の地方公務員とは別に行われ、任命権者も首長ではなく教育監である。

日本では、首長とは別の執行機関として合議制の教育委員会が置かれている。

アメリカは、前述のとおり、教育行政のみを担当する自治体が設けられている。

教育に特有の行政組織あり：韓国，アメリカ，日本

教育に特有の行政組織なし：イギリス，フィンランド，ドイツ，ニュージーランド

（４）教員人事の権限の所在（章末の表を参照）

ここでは、教員人事の権限を自治体を持つのか学校を持つのかという観点で整理したい。

自治体が権限を持つのがアメリカ，韓国，フィンランド，ドイツ，日本であり，学校が権限を持つのがイギリス，ニュージーランドである。

アメリカでは、各学区教育委員会が教員人事を所管し、教員と学区教育委員会が雇用契約を結ぶ。韓国では教員は国家公務員で本来国に任用権があるが、法令に基づき、広域自治体で教育行政を担う教育監に任用権が委任されている。フィンランドでは、基礎自治体が人事を担う。ドイツでは、教員の採用・配置は州が行う。日本では教員の人事は原則として広域自治体が行う。

教員の人事権を自治体を持つ：アメリカ，韓国，フィンランド，ドイツ，日本

教員の人事権を学校を持つ：イギリス，ニュージーランド

（５）教科書や教材の決定権限の所在（章末の表を参照）

（４）と同様に、教科書や教材の決定権限を自治体を持つのか学校を持つのかという観点で整理したい。

州によって異なるアメリカ，学校段階や教科によって異なる韓国を除くと、イギリス，ドイツ，フィンランド，ニュージーランドでは、学校レベルで決めている。

アメリカでは、大きく①州が採択リストを作成，各学区・各学校が選定，②各学区・各学校が自由に採択・選定，の２通りと言われる。日本では、学校を設置する自治体の教育委員会が教科書を決定する権限を持つ。教科書以外の教材の使用は、教育委員会の規則で事前の承認又は届出が必要とされているが、学校や教員の判断で使用することも可能と解

されている。

韓国では学校段階や教科によって異なり、国定教科書がある場合（小学校のほとんどの教科）は国定教科書の使用義務があるが、検定教科書や認定教科書が複数ある場合（中学校や高校段階ではこのケースが多い）は、学校で使用する教科書は学校運営委員会の案を基に校長が決定する。

イギリスとニュージーランドでは、教員が教材を選定し、学校理事会が決定・承認する。フィンランドでは、教科書や教材の使用義務も教科書検定制度もなく、誰が選定するかという規定もないため、自治体の裁量に委ねられ、自治体が行う場合も学校が行う場合もある。ドイツでは、州が認可したリストの中から、教員会議の案を基に、学校会議が決定する。

教科書や教材の決定権限を自治体を持つ：アメリカ（州や学区により異なる）、フィンランド（自治体により異なる）、日本
教科書や教材の決定権限を学校を持つ：アメリカ（州や学区により異なる）、イギリス、ドイツ、フィンランド（自治体により異なる）、韓国（学校段階や教科により異なる）、ニュージーランド、日本（一部の教材）

（6）意思決定を担う組織 ー合議制と独任制，教育の専門家の位置付けに着目してー

最後に、教員の人事権や教科書・教材の決定権限を持つ主体における意思決定の仕組みについて、合議制か独任制か、教育の専門家がどのように位置付けられているかに着目して整理する。

①アメリカ【合議制組織による決定，教育の専門家は実務を担う】

教員の人事権を持ち、教科書・教材の決定権限を持つこともある学区には、その統治組織として合議制の教育委員会が置かれる。教育委員は選挙で選ばれる場合が多いが、首長等が任命する場合もある。教育委員会が学区の基本方針を定め、教育長とそれを補佐する事務局がその基本方針に即して学校の管理運営を行うのが一般的である。教育長は、教育行政の実務を専門的な見地から担当・実施する責任者であり、教員や学校管理職などの経験者も多い。

②イギリス【合議制組織による決定，構成員に教育の専門家を含む】

教員の人事権を持ち、教科書・教材の決定権限を持つ学校には、最高意思決定機関として合議制の学校理事会が置かれている。その構成員は保護者、教職員、地方当局の代表などであり、保護者と教職員は互選で選出する。その運営に当たっては、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意思決定において学校及び児童生徒のニーズを最優先すること、とされている。

1980年代後半に学校教育に関する権限が学校理事会へ移譲される前は、広域自治体の議会において教育を担当する委員会が執行機関として決定と執行の双方を担っていた。これは、教育に限らず、議会に置かれた各分野を担当する委員会が執行機関として決定と執行の双方に関わり、最終的な責任を負う仕組みであった。このため、議会の議長には実質的な政治的権限がなく、全ての分野において合議制による決定と執行が行われていた。

③ドイツ【合議を重視した決定、合議の当事者に教育の専門家を含む】

教員の人事権を持つのは州であり、教科書や教材の決定権限を持つのは学校である。実際には、一般教員の人事は州が行うが、校長人事については、県（州の地方事務所）が提示した複数の候補者について学校設置者（主に基礎自治体）と学校に置かれる学校会議が面接をして意見を表明するというように、複数の関係者の合意を重視して行われている。教科書・教材については、教員会議の案を基に、学校会議が決定する。教員会議は教員、教育職、社会教育職で構成され、学校の全ての重要事項について審議し学校会議に提案することができる会議であり、学校会議は教員代表、生徒代表、親代表で組織される機関である。

④フィンランド【合議制組織による決定、教育の専門家は実務を担う】

教員の人事権を持つのは基礎自治体であり、教科書や教材の決定は基礎自治体が行う場合も学校が行う場合もあり、基礎自治体の裁量に委ねられている。

基礎自治体における最高意思決定機関は議会であり、教育に関する意思決定は議会の下に置かれた文教関係委員会が行う。教育以外の分野においても分野別の委員会が意思決定を行う。議会が任命するシティ・マネージャーや市町村長がいるが、各分野別の委員会が意思決定を行い、それに対応した自治体の関係部局が事務を担当して実施を担うという仕組みのため、実質的な政治的権限は弱い。自治体の文教関係部局の職員には、教員出身者などの教育関連職の経験者が多い。

⑤韓国【独任制の教育の専門家による決定】

教員の人事権を持つのは、広域自治体において教育の事務を担当する独任制の執行機関である教育監であり、教科書や教材の決定権限を持つのは学校長である。

教育監は住民の直接選挙で選出される。教育監候補者は、過去の一定期間に政党の党員でなかったことや、教員歴あるいは教育行政職歴が3年以上あることが求められる。また、教育監選挙において、政党は特定の候補者を推薦、支持することはできないとされており、特定の党派的勢力の介入を受けない教育の専門家であることを制度的に担保している。

⑥ニュージーランド【合議制組織による決定、構成員に教育の専門家を含む】

教員の人事権を持ち、教科書・教材の決定権限を持つ学校には、意思決定機関として合議制の学校理事会が置かれている。その構成員は校長、教職員代表、保護者・地域住民代表、選出委員（後述）などであり、保護者・地域住民代表は選挙によって選出する。選出委員として、民族やジェンダーのバランスに配慮した委員や、会計や法務などの特別なスキルを持った委員を選出することができる。

⑦日本【合議制組織による決定、教育の専門家は実務を担う】

教員の人事権を持ち、教科書・教材の決定権限を持つ自治体には、教育行政を担う執行機関として合議制の教育委員会が置かれる。教育委員会を代表する教育長及び教育委員は首長が議会の同意を得て任命する。教育委員会が教育に関する事務を管理し執行する権限を有し、教育長が指揮監督する事務局が教育行政の実務を担う。事務局に置かれ、学校教育に関する専門的事項の指導を行う指導主事の職は学校教員経験者が務めるなど、事務局においては教員経験者が一定の役割を担っている。

2. 特定の党派的勢力の介入を抑制するための二つの態様 ー合議制による決定, 専門家による決定ー

(1) 各国の特徴に基づく類型化の試み

各国調査の結果を踏まえた上記の比較に基づき, 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, 以下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, ニューゼーランド)
- 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)

(2) 各国に共通に見られた制度的特徴

以上の比較及び類型化を行うことにより, 多様な地方教育行政の位置付け, 組織と機能を有している調査対象国であるが, 教員人事と教科書や教材の決定については, ①合議に基づく決定に委ねているか②教育の専門家が決定していることが, おおむねの共通点として浮かび上がってきた。

政治的中立性が求められる行政には合議制組織が必要とされることは, 日本の中央政府における行政委員会 (国家公安委員会, 公正取引委員会など) を例に挙げるまでもなく, 行政組織一般に当てはまる原則である。専門性も従来党派性と対置され, 政治や利益と区別された「中立性を持つ専門性」とされてきた概念であるが, 近年その前提が揺らいでいる (内山・伊藤・岡山 2012)。それは, 専門家の役割の高まりに伴い, 専門家が特定の政治的利害を代表していることが珍しいことではなくなったり, 専門家が自己正当化を図るために他の主体の参入を排除しようとする行動するように専門家独自の利害を持つ場合もあつたりすることが見えやすくなったためである。さらに, 専門家が専門性に基づいて行動するというよりも, 自らの所属するコミュニティの保身を図るために行動することもある。専門性を発揮するために政治的中立性が必要であっても専門家の行動であるからといって政治的中立性が確保されるわけではなく, 専門家の行動基準が専門性だけとは限らない状況の中で, 専門家も政治過程における政治的アクターとして捉え直すべきとの指摘もある。このような指摘を踏まえれば, 特定の党派的勢力の介入を抑制するための仕組みとしては, 合議に基づく決定の意義が反射的に高まっていると言えよう。

3. 日本の教育委員会制度の特徴

本節の最後に, 各国の比較を通じて日本の制度的特徴として浮かび上がってきた点についても言及しておきたい。

(1) 自治体における首長の広範な権限

日本の自治体の首長は、首長と議会議員が共に住民の直接選挙で選ばれ、選出に際して両者のつながりがない二元代表制であり、大統領制に類似した執政制度である。一方で、大統領制との違いも少なくない。例えば、アメリカの大統領制では大統領は連邦議会に法案を提出する権限を持っていないが、日本の自治体の首長は条例案を議会に提出する権限を持つ。また、予算案の提出権は首長のみ認められている。さらに大統領には議会を解散する権限が定められていないが、日本の自治体の首長は、議会の不信任議決に対抗して、議会を解散する権限を持っている。日本の自治体の首長は、議院内閣制において内閣又は首相に認められている権限（条例案・予算案の提出権や議会の解散権）を持っており、また、職員の人事権や行政組織の編制権限など広範な権限も持つ。日本の自治体は、大統領制に議院内閣制の要素を加味した執政制度を採用し、首長がリーダーシップを発揮しやすい仕組みを採っている（伊藤・出雲・手塚 2016, 橋野 2015）。さらに、「強い首長」をチェックする二元代表制や住民自治に関する制度的な課題が放置されたまま、地方分権が進展し、財政難も進む中、予算編成権を持つ首長の影響力がますます強くなっているとの指摘もある（村上 2014）。

本研究で明らかにした、フィンランドの自治体の執政制度やイギリスの 2000 年以前の自治体の執政制度である委員会制と比べても、日本の首長の権限の大きさは明確である。

(2) 自治体の権限の大きさ

教員の人事権も教科書や教材の決定権限も自治体を持っているのは、アメリカと日本のみであり、学校理事会を有するイギリスとニュージーランドでは教員人事についても学校レベルの合議制組織である学校理事会に委ね、教科書や教材の決定はアメリカ以外の調査対象国では学校における合議制組織や教育の専門家である教員に委ねていた。このことから、日本の特徴として、特に特定の党派的勢力の介入を抑制すべき権限を自治体が有していることが指摘できる。

(3) 教育委員会設置趣旨の再考

以上のように、比較を通じ、①日本の自治体制度では首長が広範な権限を持っていること、②教員人事と教科書や教材の決定が学校ではなく自治体の権限となっていること、という日本の特徴が見えた。ここから、広範な権限を持っている首長による教員人事や教科書・教材の決定に対する党派的勢力の介入を抑制することが、日本の教育委員会制度の必要性の根拠とすることができるのではないか。自治体における首長の権限が比較的弱いフィンランドや 2000 年以前のイギリスと比べると、教育行政の一般行政からの独立は、首長が広範な権限を持つ自治体制度を有する国でこそ必要な規範であることも示唆される。

5 節 本研究の意義と限界

最後に、本研究の意義と限界について述べる。

1. 本研究の意義

(1) 比較の手法を用いた国際比較研究の試み

本研究は、社会科学における比較研究の方法論にのっとり、観察の数は限られているものの、相違点の多い比較対象間で意味のある共通点を特定した国際比較研究である。日本の比較教育研究や教育行政研究において、比較を行う研究が少ない、あるいは比較を無視した研究スタンスが採られているという指摘がある中で、本研究が教育行政制度を対象にこのような研究手法を用いて成果をまとめたことには、因果的推論の土台になる記述的推論（事実認識の解明）にとどまるとはいえ、両分野における先導的な研究としての意義があるだろう。

(2) 教育の政治的中立を確保するための多様な教育行政制度の「発見」

本研究では、教育行政の組織の在り方だけを調べるのではなく、自治体の執政制度や地方教育行政に関する議会の関わり、国・地方自治体・学校の権限・責任・役割分担なども調べることによって、アメリカや日本、韓国のように教育行政が他の行政とは異なる組織形態を採っている国だけでなく、教育行政が他の行政と同様の組織形態を採っている国においても、－それがたとえ他分野と同程度であったとしても－特定の党派的勢力の介入を抑制する仕組みが見られることを明らかにした。

(3) 教育委員会不要論や必置規制廃止論への対抗仮説の構築

これにより、日本のような教育委員会制度が特定の党派的勢力の介入を抑制する唯一の方策でないことは確認できた。一方で、広範な権限を有する首長制度を採り、自治体が教員の人事権や教科書・教材の決定権限を持つ日本においては、それらの決定に対する首長の党派的勢力の介入を抑制する必要がある、そのための合議制の組織として教育委員会が置かれていることが再確認できたことも、本研究の意義として挙げておきたい。

2. 本研究の限界

(1) 実態への注目

前述したように、比較対象国において特定の党派的勢力の介入を抑制する仕組みが見られることは確かであるものの、その仕組みによっていついかなるときもどのような介入も受けずに済んでいるかと言えば、そうではないと言わざるを得ない例が挙がるだろう。言葉を変えて言えば、教育行政は絶えず政治からのチャレンジを受けているとも言えよう。本章1節で述べたように、本研究は制度の比較にとどまるため、そのような実態についての記述が薄いことは否めず、政治からのチャレンジに各国の教育行政がどのように対処したか（あるいはできなかったか）については、それぞれの国に焦点を当てた事例分析等に基づく研究成果に期待したい。

(2) より多くの事例による検証と因果的推論への挑戦

繰り返しになるが、本研究は教育行政分野において比較研究の蓄積が少ないことに鑑み、

まずは観察の数を少数 (Small-N) とし、因果的推論の土台になる記述的推論 (事実認識の解明) に取り組むことにとどまった。日本を入れても 7 か国の比較に留まっており、更に事例を増やして本研究の結論を検証することも必要であろう。また、因果的推論を行うためには、観察の数を増やし、例えば、合議制による決定と専門家による決定では何らかの異なる帰結を生むのかどうかといった分析や、教育行政が他の行政と異なる組織形態を採っている場合と他の行政と同様の組織形態を採っている場合で、教育行政と福祉行政の連携の度合いが異なるのかどうかといった分析を行うことなどが考えられる。とはいえ、そのような分析を行うためには、結果 (従属変数) をどのような指標で捉えるのか、各国共通の指標があるのかといったさらなる探究が必要となる⁶。今後の国際比較研究の進展に期したい。

渡邊恵子 (国立教育政策研究所), 植田みどり (国立教育政策研究所),
坂野慎二 (玉川大学), 高橋望 (群馬大学), 松本麻人 (名古屋大学),
山下晃一 (神戸大学), 渡邊あや (津田塾大学)

引用文献

- 青木栄一 (2011) 「方法としての比較を用いた教育行政学のリノベーション」『教育学研究』第 78 巻第 4 号, p.40-51。
- 石井拓児 (1997) 「宗像『教育委員会』論の検討 - 『民衆統制』概念に着目して-」『教育論叢』第 40 号, pp.53-61。
- 伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔 (2016) 『はじめての行政学』有斐閣
- 内山融・伊藤武・岡山裕編著 (2012) 『専門性の政治学 - デモクラシーとの相克と和解 -』ミネルヴァ書房。
- 加藤淳子 (2005) 「比較政治学方法論と日本政治研究」日本比較政治学会編『日本政治を比較する』早稲田大学出版部, pp.26-43。
- 加藤淳子・境家史郎・山本健太郎編 (2014) 『政治学の方法』有斐閣。
- 木田宏 (2015) 『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律 第四次新訂』第一法規。
- 小島優生 (2010) 「教育委員会制度改革における日韓比較-地方自治, 住民統制, 教育行政の一般行政からの独立原則からの試論-」『マテシス・ユニヴェルサリス』第 12 巻第 1 号, pp.51-64。
- 諸外国教育財政制度研究会 (2008) 『諸外国における義務教育費保障制度の比較研究報告書』。
- 諸外国教員給与研究会 (2007) 『諸外国の教員給与に関する調査研究報告書』。
- 新藤宗幸 (2013) 『教育委員会 - 何が問題か』岩波新書。
- 杉村美紀 (2011) 「日本における比較教育研究の方法論をめぐる論議」杉村美紀・大和洋子・前田美子・阿古智子訳『比較教育研究 - 何をどう比較するか -』上智大学出版。
- 曾我謙吾 (2016) 『現代日本の官僚制』東京大学出版会。
- 高木英明編著 (1993) 『比較教育行政試論 (新版)』行路社。

- 高橋寛人（2013）『危機に立つ教育委員会』クロスカルチャー出版。
- 橋野晶寛（2015）「地方教育政策の政治家と民主的統制」『北海道教育大学紀要（教育科学編）』第65巻第2号，pp.1-15。
- 藤田祐介（2006）「教育二法と中教審 —教育の政治的中立性をめぐる論議の検討—」『戦後教育史研究』第20号，pp.1-25。
- 藤田祐介（2015）「教育基本法制定過程における『教育の政治的中立性』論議 —教育刷新委員会・第九十二帝国議会での審議に焦点を当てて—」『戦後教育史研究』第29号，pp.1-19。
- マックス・ウェーバー（濱嶋朗訳）（2012）『権力と支配』講談社学術文庫
- 見原礼子（2018）「二国間比較研究の方法論的再考と現代的意義」『比較教育学研究』第57号，pp.51-72
- 村上浩昭（1999）「戦後地方教育行政改革における『政党政治の排除』—教育刷新委員会の議論に見る地方教育委員会創設過程—（1・2完）」『東京都立大学法学会雑誌』第39巻2号，第40巻1号。
- 村上祐介（2014）「教育委員会改革からみた地方自治制度の課題」『自治総研』第430号，pp.75-91。
- 村上祐介編（2014）『教育委員会改革5つのポイント』学事出版。
- 村上祐介（2018）「教育の中立性をどう考えるか，どう守るのか」『教職研修』2018年8月号，pp.77-79
- 山崎望・山本圭編（2015）『ポスト代表制の政治学 —デモクラシーの危機に抗して—』ナカニシヤ出版
- 横井敏郎（2004）「分権改革下の地方教育行政における『民衆統制』 —岐阜県における知事主導の『教育改革』—」『教育学研究』第71巻第2号，pp.202-213。
- 渡辺恵子（2012）「国際比較から見た教育行財政制度 —新たな事実認識の解明—」日本教育行政学会研究推進委員会『地方政治と教育行財政改革 —転換期の変容をどう見るか—』福村出版。
- Bray, M., Adamson, B. and Mason, M. eds. (2007=2011) *Comparative Education Research: Approaches and Methods*, Comparative Education Research Center, The University of Hong Kong, Springer. (杉村美紀・大和洋子・前田美子・阿古智子訳『比較教育研究 —何をどう比較するか—』上智大学出版。)
- King, Gary, Keohane, Robert O. and Verba, Sidney. (1994=2004) *Designing Social Inquiry*, Princeton University Press. (真淵勝監訳『社会科学のリサーチ・デザイン』勁草書房。)
- Lijphart, Arend. (1999=2005) *Patterns of Democracy*. Yale University Press. (粕谷祐子訳『民主主義対民主主義』勁草書房。)
- Manzon, Maria. (2007=2011) *Comparing Places*. in Bray, M., Adamson, B. and Mason, M. eds. *Comparative Education Research: Approaches and Methods*, Comparative Education Research Center, The University of Hong Kong, Springer. (マリア・マンゾン「地理的地域・空間・場所に基づく比較研究」杉村美紀・大和洋子・前田美子・阿古智子訳『比較教育研究 —何をどう比較するか—』上智大学出版。)

註

- 1 比較教育学における比較研究の方法論をレビューしつつ論じた見原（2018）が示している解釈型研究と原因究明型研究は、記述的推論と因果的推論と同様の分類を示していると考えてよいと思われる。
- 2 本研究ではイギリスのイングランドを対象に調査を行ったため、本報告書において「イギリス」はイングランドを指す。
- 3 文部科学省ウェブサイト
(http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2015/02/05/1349283_07_2.pdf 最終アクセス日：2019.1.7) を参照。
- 4 文部科学省ウェブサイト
(http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2015/02/04/1349283_04.pdf 最終アクセス日：2019.1.7) を参照。
- 5 調査対象国のうち、アメリカとドイツは連邦制である。いずれも連邦レベルの憲法や基本法において連邦政府の権限を限定的に列挙しているが、初等中等教育はそこに挙げられておらず、州の専管事項とされている。本研究は初等中等教育に関する制度を対象としていることから、本来であればアメリカとドイツの州を単一主権性の国家の国に相当するものとして同列に扱うべきと考えられるが、ドイツでは教員の雇用者が州であるため、他の国との比較を行う便宜上、ここでは地方自治体相当の組織として扱った。
- 6 この点については、官僚制を対象に国際比較可能なデータを用い、定量的研究により因果的推論を行った曾我（2016）が参考になる。

表 教育人事、教育課程編成、教科書や教材の決定主体と方法

	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	日本(参考)
教育人事	各学区教育委員会が所管。募集・採用の手続き・過程は学区によって異なる。各学区が主導権を保持して教員を採用する。教員と学区教育委員会が雇用契約を結ぶ。	国や広域自治体が定めたルールの枠組み内で、学校理事会が採用選考を行い、教員と学校理事が労働契約を結ぶ。	教員の採用・配置は州が行う。校長の採用も州が行うが、学校設置者(基礎自治体等)や学校会議が意見を表明することになっている。	クンタ(基礎自治体)が人事を担う	教員は国家公務員の一種で本来国に任用権があるが、法令に基づき、広域自治体で教育行政を担う教育監に委任されている(校長を除く)。	学校理事会が雇用	都道府県、政令市の教育委員会が教員の任命権者
教育課程編成 【国または州の役割】	州に法制上の権限がある。地方分権の伝統はあるが、80年代以降、州主導の基準設定が広がり、近年では全米統一基準制定の動きもある(Common Core State Standards)	全国共通教育課程を策定	学習指導要領を規定(州)	全国教育課程基準の編成などを行う	全国基準の制定(国)	ナショナル・カリキュラムの策定	教えるべき教科等や授業時数の標準を規定。学習指導要領を策定
教育課程編成 【自治体の役割】	州の定める基準に基づき、当該学区の教育課程を編成	なし	なし	地方教育課程基準を策定	全国基準に基づき、当該自治体の基準を制定	なし	所管に属する学校の教育課程に関することを管理、執行する
教育課程編成 【学校の権限】	学区の編成した教育課程を実施。各学校独自の力(カリキュラム等)も追加可能。	全国共通教育課程に基づき、校長が教育課程を編成し、学校理事会が決定する	学習指導要領に基づき、学校会議が教育課程を編成	全国教育課程基準及び当該自治体の地方教育課程基準に基づき、学校が教育課程を編成	全国基準及び当該自治体の規定に基づき、教育課程を編成	ナショナル・カリキュラムに基づき教育課程を編成する責任は、学校理事会にある	学習指導要領等に基づき、教育課程を編成
教科書や教材	大きくは以下の2通りと言われている。 ①州が採択リストを作成、各学区・各学校が選定。 ②各学区・各学校が自由に採択・選定。	教員が選定し、学校理事会が決定する。	州が認可したリストの中から、教員会議の案を基に、学校会議が決定する。	教科書や教材の使用義務も、教科書採定制度もないため、誰が選定するかという規定もない。このため、基礎自治体の裁量に委ねられ、基礎自治体を選定する場合も学校が選定する場合もある。	学校段階や教科によって異なる。 国定教科書がある場合(小学校のほとんどの教科)は、国定教科書の使用義務がある。 検定教科書や認定教科書が複数ある場合(中学校や高校段階ではこのケースが多い)は、学校で使用される教科書は、学校運営委員会の案を基に校長が決定する。	校長や教員が教材を選定・作成し、学校理事会が承認をする。	学校を設置する市町村や都道府県の教育委員会が教科書を決定する権限を持つ。 市町村立の小・中学校で使用される教科書については、都道府県教育委員会が採択地区(その域内会が種類の教科書を使用することが適当と考えられる地域)を設定する。2以上の市町村を含む共同採択地区では採択地区協議会を設けなければならぬ。 教材の使用は、教育委員会の規則で事前の承認又は届出が必要とされているが、学校や教員の判断で使用することも可能と解されている。

【注】公立(公営)の義務教育段階の学校を中心に整理した。

第2章 各国の概要

1. 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、バラー等）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。

2. 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。

3. 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。

4. 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、基礎自治体が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。

5. 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。

6. 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。

表 調査対象国に関するデータ

	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	日本(参考)
面積 (a) (千km ²)	9,834	242	357	338	100	268	378
人口 (b) (千人) 2018	326,767	66,574	82,293	5,543	51,164	4,750	125,210
人口密度 (人/km ²) 2018	33.2	274.5	230.3	16.4	509.9	17.7	331.3
5-14歳人口 (c) (千人) 2015	41,617	7,457	7,202	599	4,803	613	10,817
5-14歳人口/人口 (%) (c)/(b)	12.7%	11.2%	8.8%	10.8%	9.4%	12.9%	8.6%
5-14才人口に占める在学者数の割合 (%) 2016	99	98	98	97	97	99	100
自治体等数 (d) (義務教育段階の公立学校の主な設置者 である自治体等)	12,880 (地方学区)	152 (広域自治体相当)	11,054 (自治体)	311 (基礎自治体)	17 (広域自治体)	10 (教育行政区。 各教育行政区に国が地 方教育事務所を設置)	1,718 (基礎自治体)
人口/自治体等数 (千人) (b)/(d)	25.37	437.99	7.44	17.82	3009.65	475.00	72.88
面積/自治体等数 (km ²) (a)/(d)	764	1,592	32	1,087	5,882	27,500	220
学校規模 (1校あたりの児童生徒数:人)	初等段階(公立): 527.3 中等段階(公立): 618.0 (2014年度)	初等学校(公営): 260.6 中等学校(公営): 910.1 (2015年度)	基礎学校(公立): 179.3 ギムナジウム(公立): 783.9 (2015年度)	基礎学校:227.7 (2016)	初等学校(国立): 444.4 中学校(国立): 468.3 (2016年度)	初等段階:242.3 中等段階:739.1 (2018)	小学校(国立): 320.7 中学校(国立): 324.0 (2017年度)
初等教育機関の平均学級規模 (人) 2016	21	26	21	20	23	m	27
前期中等教育機関の平均学級規模 (人) 2016	26	20	24	20	28	m	32

(注) m: データが得られない

(出典)

面積、人口、人口密度: 『データブック オブ ザ・ワールド 2019版 - 世界各国要覧と最新統計 -』 二宮書店

5-14才人口: 総務省統計局(2018)『世界の統計2018』日本統計協会

5-14才人口に占める在学者数の割合: 経済協力開発機構(OECD)(2018)『図表でみる教育 OECD インディケータ(2018年版)』(株)明石書店

自治体等数: アメリカ、イギリス、ドイツ、フィンランド、韓国、ニュージーランドは各国担当者調べ。日本は総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>) 最終アクセス日: 2019年1月15日)

学校規模: アメリカ、イギリス、ドイツ、韓国、日本は文部科学省「諸外国の教育統計」平成30(2018)年版 (http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/data/syogaikoku/1404260.htm) 最終アクセス日: 2019年1月15日)。

フィンランドはフィンランド統計局 (http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/kou_kjarj/?tablelist=true#_ga=2.10646900.1997939925.1504011348-1289297851.1504011348) 最終アクセス日: 2017年12月11日)。

ニュージーランドはEducation Counts (<http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/schooling/number-of-schools>) 最終アクセス日: 2019年1月15日)。

初等教育機関の平均学級規模: 経済協力開発機構(OECD)(2018)『図表でみる教育 OECD インディケータ(2018年版)』(株)明石書店

前期中等教育機関の平均学級規模: 経済協力開発機構(OECD)(2018)『図表でみる教育 OECD インディケータ(2018年版)』(株)明石書店

第2部

各国における地方教育行政の組織と機能

第1章 アメリカにおける地方教育行政の組織と機能

1節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要

1. 教育行政に関わる主体

アメリカは連邦制国家であり、レベルの異なる政府として連邦政府、州政府、地方政府が識別できる。このうち教育に権限（power）を有するのは、一般に州政府であると理解されている。合衆国憲法には、教育に関する権限関係を直接に規定する文言はない。憲法修正第10条によって、「憲法上の規定がない権限は州又は人民に留保されて」おり、教育に関する権限もこれに該当すると考えられる。

とはいえ、連邦政府も教育において一定の役割を果たしうる。一般的には、合衆国憲法第1章第8条において「共同の防衛及び一般の福祉に備える」ため、連邦議会の課税権限を認めていることに、その根拠があるとされる（岸本 2013: p.23）。

連邦政府で教育を所管するのは連邦教育省（Department of Education）である。設置年は1979年であり、それ以前は内務省（Interior Department）の一部局（1868～1939）、連邦保障局（Federal Security Agency）の一部局（1939～1953）、保健教育福祉省（Department of Health, Education and Welfare）の一部局（1953～1979）として、それぞれ教育局（Office of Education）が設置されていた（高木編著 1993: p.82）。

州政府は教育に関する権限を有することから、各州の憲法や法律には教育に関する規定が設けられている。だが米国では伝統的に、州よりも地方が教育に関する権限を優越的に有すべきであるとする「地方統制（ローカル・コントロール）」の理念が強い。歴史上も、州に先駆けて地方によって教育が整備された面もある。そのため各州は、州法によって学校運営に関する権限の大部分を地方に委譲していると言われる。

地方の教育行政は、一般的な目的のために設置された地方自治体（一般的な意味での地方政府）ではなく、教育行政のためだけに設置される「学区（又は学校区）（school district ないし単に district）」によって担われる（以下「地方学区」と記す）。その地理的区分は必ずしも他の地方政府や基礎自治体のそれと重なるものではない。

2. 各主体間の役割分担の概要

上記のように、伝統的には地方学区が教育行政の中心的な役割を果たしてきた。

しかし、1970年代以降、州の果たす役割が高まっていると言われている。とりわけ当初は教育財政面で、教育予算収入（財産税）の高騰やその学区間の不均衡是正のため、州から地方学区への補助金が増大した。その後、教育成果に関するスタンダード作成等の形で、教育内容面でも学区に対して州の役割・存在が強まる傾向にある。

また、連邦政府の果たす役割も1980年代以降、大きくなっている。1983年の『危機に立つ国家（Nation at risk）』刊行以後、特に学力向上については各地の自主性に任せているだけでは成果が上がらないという危機意識が共有されることになった。

ただし連邦政府は直接に教育への権限を持たないため、主に補助金を通して州・地方の教育行政に間接的なコントロールを行うという手法が取られる。いわゆる 1965 年に成立した初等中等教育法（ESEA: Elementary and Secondary Education Act）は、貧困層の子弟が多く通学する都市部の教育条件整備のために連邦補助金を準備するものであった。慢性的な教育予算不足に悩む都市部にとって同補助金は不可欠とされる。

時限立法である同法は、これまで数度の改訂を経ており、2002 年にはその一環として「どの子ども置き去りにしない法（NCLB: No Child Left Behind Act）」が成立した。これは、連邦補助金と引き替えに、学力テストでの成績向上を州・地方学区に義務付け、達成できない場合、教職員の入替え等の制裁的措置を与えるものである。連邦政府の影響力を強めるため、従来の教育の地方分権・地方統制の理念とは相反する面がある¹。

2015 年にも同法の改訂が行われ、「全ての子供が成功する法（ESSA: Every Student Succeeds Act）」が成立した。それまでの NCLB 法が各地のニーズを十分に配慮するものではなく、教育の画一化をもたらした点を反省して作られたという。すなわち「学力テストや教育スタンダード…などのアカウントビリティシステムのほとんどを州に委譲し、連邦の役割は各州の教育の取組について監督するという限定的なものになる」と評されるものである（小林 2016: pp.35-36）。その帰趨（きすう）はいまだ定かではないが、教育行政における連邦政府の影響力強化に歯止めがかけられたことになる。他方、学区に対する州の監督権限については強化されたと考えられる。

3. 教育に関する予算の構造

アメリカでは、地方学区は州によって財産税の課税権を与えられ、独自の教育予算の獲得が可能となってきた。竺沙（2016: p.13）の整理によると、不動産は移動や消滅のおそれが高く、また評価の変動も緩やかであるため、それを課税対象とする財産税は、安定的な地方税として定着してきた。だが、19 世紀後半以後、産業・経済の不均衡な発展に伴って地方学区の財政力に不平等が顕著となったため、州による支援が強く求められることになった。例えば「公立初等中等学校歳入に占める連邦、州、地方学区の負担割合の推移」を見ると、1919-20 年度には連邦 0.3%、州 16.5%、地方学区 83.2%だったものが、2006-07 年度には、連邦 8.5%、州 47.4%、地方学区 44.1%へと変化している（図 1）。

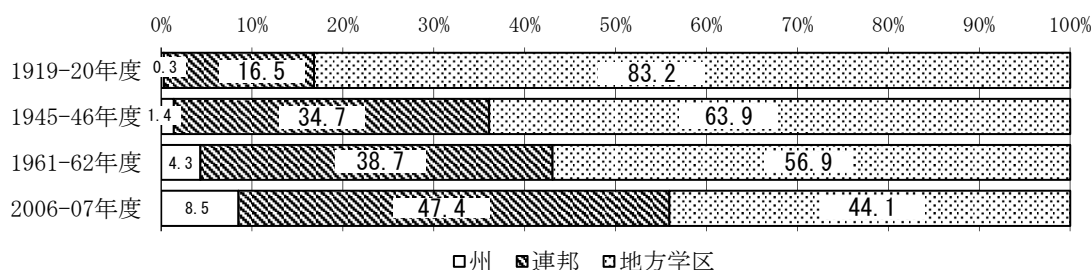


図 1 公立初等中等学校歳入に占める連邦、州、地方学区の負担割合の推移
出典：竺沙（2016）p.18 より作成

補助金の種類については、目的の観点から、用途を指定される特定補助金と、用途を限定しない一般補助金、中間的形態の包括補助金に分類され、州から地方学区への補助金は一般補助金、連邦政府からの補助金は特定補助金、それぞれ基本になるという²。州の一般補助金は、1) 一律補助金方式、2) 標準教育費補助金方式、3) 税基盤保障補助金方式、4) 全額州負担制度方式に分類され、地方学区の裁量や権限に与える影響が異なる。1) では生徒数等に応じて一律に補助金額を交付するもので、特に地方学区を制約しない。2) では標準的支出の不足分を補助するもので、地方学区の追加支出も是認し、その意思を尊重する。3) では地方学区間の財政力を同等にすべく、財産税率が同じ場合に同じ税収が得られるよう補助するものであり、地方学区の財産税率決定権を尊重すると評価されている。4) の場合、地方学区による財産税収の権限が否定・制約される。現在までに方式は統一されておらず、州ごとに多様な展開が見受けられるのが実情である。

表1 ニューヨーク市教育局の財政構造（2010年度決算）（単位1,000ドル）

	一般基金	資本事業基金	合計	
収入	自主財源	7,166,476	633	7,167,109
	ニューヨーク州教育補助金	8,079,611	0	8,079,611
	連邦教育補助金	2,953,694	0	2,953,694
	その他補助金	216,487	0	216,487
	学校建設公社	30,500	0	30,500
	給食	18,883	0	18,883
	レンタル	36,494	0	36,494
	その他	13,740	0	13,740
	前年度繰越金	-44,592	0	-44,592
	合計	18,471,293	633	18,471,926
支出	普通教育費	6,052,113	0	995,662
	特殊教育費	1,007,085	0	1,007,085
	学校支援補助費	212,717	0	212,717
	市全域教育補助費	742,219	0	742,219
	特殊教育補助費	470,332	0	470,332
	学校施設費	776,720	0	776,720
	生徒交通費	995,662	0	995,662
	学校給食費	402,077	0	402,077
	学校治安費	294,679	0	294,679
	エネルギー・リース費	422,748	0	422,748
	中央行政費	355,644	0	355,644
	福利厚生費	2,502,862	0	2,502,862
	就学前教育契約費	852,591	0	852,591
	チャータースクール等費	977,903	0	977,903
	非公立学校費	71,021	0	71,021
	労使交渉費	33,967	0	33,967
	資本的経費	0	633	633
	公債費	2,328,165	0	2,328,165
	売却	-27,212	0	-27,212
	前年度繰越金	-60,085	0	-60,085
ニューヨーク市への資金移転	60,085	0	60,085	
合計	18,471,293	633	18,471,926	
収支	0	0	0	

出典：埜（2012）p.101

2 節 地方自治の概要

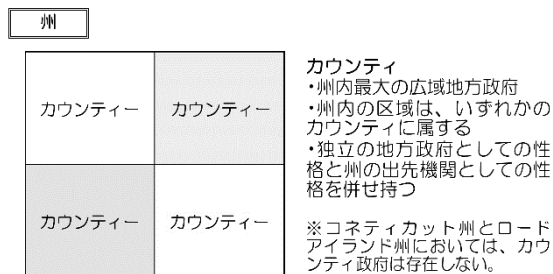
1. 地方自治体は何層制か

冒頭に述べたとおり、アメリカでは一般的な政府・行政の層は〈連邦政府—州政府—地方政府〉から成る。国別比較の趣旨に照らして地方自治体の層を捉えたとすれば、ひとまずは連邦以外の「州政府 (State Government)」と「地方政府 (Local Government)」の二層に焦点を当てた上で、特に後者に重点を置いて捉えることができる。

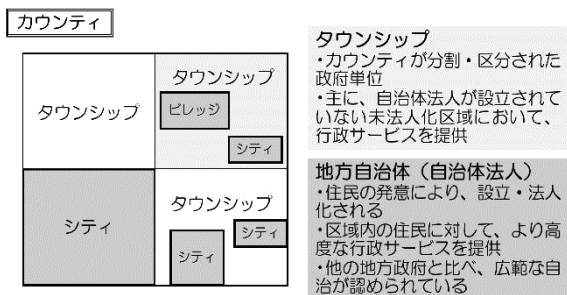
地方政府の在り方は各州の憲法に規定されて州ごとに異なるものの、幾つかの類型が見いだせる。「カウンティ (counties)」、「タウンシップ (township)」、「シティ (cities)」、「ヴィレッジ (villages)」等の一般的な地方自治体、そのほかの特別区 (ないし特定区) として、水道、ガス、消防に関する自治体等が挙げられる。教育行政を担う学区 (districts 又は school districts) は特別区に含まれるとされる。

州は、下位の管轄区であるカウンティという地方政府に分割され、更にタウンやタウンシップといった小さな区分へと分割される (橋都 2006: p.66)。小区分の一部はシティ、バラ (boroughs) やヴィレッジ等、より自主性が強く、広い権限を認められる「自治体 (municipalities)」として法人化 (incorporated) される (図 2)。これらは「住民の発意や要請」に“よって”創設された「自治体法人政府」と呼ばれ、それに“よらず”創設されたカウンティ、タウンシップやタウンは「準自治体法人政府」と呼ばれ、相互に識別される (小滝 2004: pp.149-150)。日本では火山噴火等で新たに生まれた島や埋立地等の例外を除けば、そもそも市町村に帰属しない地域は存在せず、また住民による自治体の設置という行為が法的に存在しないため理解し難いが、米国では、住民の発意や要請に基づくこと、州から一定の独立性を有すること、組織実体・統治実態を伴うこと等をメルクマールとした上で、住民による自治活動の成立を、上記のような自治体法人政府の設置要件として重視しているものと理解できる (小滝 2004: pp.215-216)。なお州によっては、タウンやタウンシップの語が自治体法人政府を示す場合もあるので注意を要する。

③ カウンティ (county)



④ タウンシップ (township) と地方自治体 (municipality)



※ニューイングランド6州及びニューヨーク州の「タウン」は、連邦政府の統計上はタウンシップと分類されるが、州法上は自治体法人である。

図 2 アメリカ地方自治制度におけるカウンティとタウンシップ

出典：自治体国際化協会ニューヨーク事務所 (2016) pp.12-13

こうした地方自治体の法的性質、あるいは州政府と地方自治体の関係について、伝統的には「ディロンのルール（原則）」と「ホーム・ルール」の対立がよく知られている。「ディロンのルール」はアイオワ州最高裁判所判事や連邦裁判所判事等を歴任したジョン・F・ディロン（Dillon, J.F.）によって、1868年に判決中で述べられた。地方政府に対する州政府の優越を説く理論であり、地方政府を「州の創造物」と捉える立場から、州から明示的に授権された権限のみを持つとする。他方で、地方政府への外部からの統制を最小限に抑え、その自治に重きを置くホーム・ルールの発想もあり、両者は対立する³。この点に関連して、例えば近年におけるゲイティッド・コミュニティ（gated community）の問題や、ジョージア州サンディ Springs 市の動き等は興味深い（難波 2018 等）。

2. 教育を担当する自治体は一つの層に集約されているか、複数層にまたがっているか

既に記したように、連邦制国家であるアメリカにおける教育行政を論ずる上で確認すべきことは、教育についての権限を州政府が有するということである。連邦政府は原則として、地方教育行政を直接に統制する権限を有さない。

今村（1992）の整理によれば、このように、ひとまず州単位に分権化される初等中等教育行政については、当然のことながら 50 州それぞれに独自の制度が存在することになるが、その基本構図自体は各州で共通しており、ほとんどの州で、州教育委員会が州の制定法に基づいて公立初等・中等学校の教育方針及び諸基準を設定し、州教育長及び州教育局がこれらの実施に当たるといふ（今村 1992: p.83）。

だがその内実に踏み込むと、州は「一般に教育に関する権限のうちかなりの部分を地方に委譲している」とも言われ、例えば「初等・中等学校をどのように編成するのか」の問題も含めて、多くの場合、地方学区が決定すべき事柄とされてきた。両者の役割分担という点では「教育行政に関する基本的方針は州が定めるが初等・中等段階に限定すれば教育の管理・運営は事実上地方の機能に属して」おり、「公立初等・中等学校の設立や規制に関する権限や責任は学区にまかされている」といふ（今村 1992: p.83, p.70）。

ただし、上述のように教育に関する基本的な権限が州に留保されているために、州と学区との関係をいかに考えるべきかについては、かねてより論争的である。1980 年代以降、特に経済産業的な要請への対応を主眼とした「学力低下」論争が過熱し、州知事らを中心として教育改革への圧力が高まってきた。2000 年代に入ってから、前出の NCLB 法の要請が各州に課せられる中で、ハイスティクス・テスト（High-Stakes Testing）やタフテスト（Tough Testing）と呼ばれる学力テストが、州主導で強力に実施されてきた（長嶺 2009: pp.37-45, 北野 2011: pp.38-44）。

これらは、学力という「結果」に対する責任をアカウントビリティの名の下に鋭く問うものである。すなわち、テストで計測される学力基準設定を引き上げて、それが達成できない場合には学校や教員に対して報酬等にも結びつくペナルティを科するような状況が生まれてきた。これらに対しては、伝統的な学区の裁量・分権化に反して、州への集権化を強引に進める動きとして、改めて大きな論争を呼んだ。我が国でも、教育行政における集権化・分権化、地方の自律性、政府間関係等を考える有力な素材・材料として位置付けられ、活発に研究が行われている（例として浜田編著 2014: 第 3 章）。

以上のことからすれば、教育を主に担当する中心的な自治体の層としては、学区という一つの層に集約されていると言える。この方向性については、現在に至るまで、原則として大きな変更は見受けられないと考えられる。だが、そもそもの権限の源泉が州にあること、加えて世論変動を伴って教育政策が展開されることから、州という層の影響力や役割の変容については、今後も丁寧に追跡する必要がある。

3. 教育を担当する自治体の執政制度

既に見たように、初等中等教育をめぐる教育行政については地方政府としての地方学区が主に所掌する。また、地方学区はカウンティ・タウンシップ・シティ・ヴィレッジ等の一般的な地方自治体とは基本的に別の組織として、特別区という位置付けを与えられており、一般的な地方自治体及びその行政組織からは切り離される。ゆえに執政制度については、主として次節の地方教育行政組織に言及する中で説明する。

参考までに一般の地方政府（シティ等）の執政制度について、議会と首長の関係を軸として触れておくと、主に次の三つの類型を挙げることができる⁴。

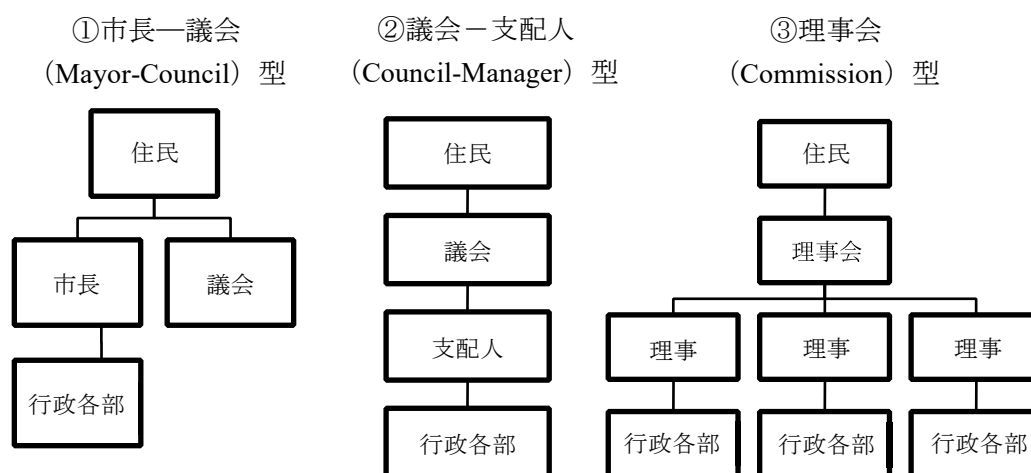


図3 アメリカ地方自治体の統治構造（執政制度）

出典：自治体国際化協会ニューヨーク事務所（2016）p.14

①市長—議会（Mayor-Council）型は、行政と議会から成り、二元代表制の範ちゅうに含まれるものと考えられる。これには強市長型（Strong-Mayor Form）と弱市長型（Weak-Mayor Form）があり、前者では、「市長は「行政府の長として、有権者から直接選挙で選出される場合」が多く、「予算編成権、部局長の任命権、議会に対する拒否権など」を有する。後者では、市長は「直接選挙のほか、議員による互選で選出される場合」があり、「予算編成権、部局長の任命権、議会に対する拒否権などを持たない」と言われ、比較的規模の小さい都市に見られる」という。

②議会—支配人（Council-Manager）型では、議会が「支配人（City Manager）」と呼

ばれる専門行政官（地方行政の専門家）を選び、任命する。支配人が行政部門の執行を担い、「人事、予算及び各事業の執行など、幅広い権限を持つ」ものの、「自らを任命した議会に対して責任を負い…、議会に対する拒否権は持たない」という。なお、この類型では市長と呼ばれる職が併存しうるが、その場合、当該市長は「通常、議員の中から指名され、（限定的な）儀礼的行為に携わる」とされる。

③理事会（Commission）型では、「直接選挙で選出される数名の理事が、合議制の理事会において政策決定を行」い、各理事は「個別の行政部局を分担する行政官としての役割」も担う。また「理事が交代制で、市長としての儀礼的行為に携わる場合」もある。

3 節 地方教育行政の組織

1. 州の組織

アメリカは連邦制のため、地方政府を厳密に対象化すれば、州権（state right）を他国における国家主権と同等にみなし、州より下部の政府を地方政府として扱うことになる。だが地方教育行政の特色を考える場合、州制度との対比・連関で浮かぶ部分も大きい。

州の教育行政上の役割は基準策定等の大枠の活動に限られるにせよ、それを担う部署や機関が必要になる。ほとんどの州が、それを単なる一般行政の一環として処理せず、教育行政に特化した機関としての州教育委員会（state board of education）に委ねている。これは、州議会の議員とは別に選出・任命される通例 7～9 名（NASBE 2018）の教育委員から構成される合議制の機関であり、州の教育行政に責任を負う。すなわち教育行政の領域では、一般政府の系から離れた〈州教委—地方学区〉という系が成立する。

後述のように地方学区の場合、ほぼ全てのところで基本的に同じような教育委員会制度が取り入れられているという。対して州の教育行政には次ページのような多様性が見られ、教育委員会を持たない州も少数ではあるが存在する。この点で、我が国の都道府県・市町村の教育行政が全国共通の制度枠組みの下で実施されていることとは大きく異なる。

州の教育行政組織の構成や位置付けには多様性も見られるが、全体像理解を促すため、教育委員の選出方法や州知事等との関係を軸に類型化が図られることもある。著名な例として全米州教育協議会（ECS: Education Commission of the States）による定期的な報告書が挙げられる。そこでは教育委員を選挙で選ぶか（公選）、知事が任命するか、また州教育長（州教育長官）がどのように選任されるかで類型化を試みており、我が国でも多く参照される（本多 2016: pp.97-99, 岸本 2013: p.31）。表 2 と図 4 は本稿執筆時（平成 30(2018)年 12 月）で入手可能な最新版の引用である（Railey 2017）。

これらの図表に基付けば、州レベルの教育行政の場合、類型 I・II・III を合わせて、少なくとも 32 州において州知事が教育委員を任命している。これら類型に該当しない州にも、知事が教育委員を任命する例が散見される。対して地方学区の場合、市長が教育委員会に関与するのは、後述のように例外的事例に限られる。そのことと対比すれば、州レベルの場合、一般政府の系とは離れながらも、教育行政に対する州知事（首長）の党派的な影響力を遮るという考え方が、さほど強いわけではないと理解できる。

表2 州教育行政の統治類型：集計

	州名	右図類型 (MODEL)			
		I	II	III	IV
1	アラバマ				○
2	アラスカ		○		
3	アリゾナ			○	
4	アーカンソー		○		
5	カリフォルニア			○	
6	コロラド				○
7	コネチカット		○		
8	デラウェア	○			
9	フロリダ		○		
10	ジョージア			○	
11	ハワイ		○		
12	アイダホ			○	
13	イリノイ		○		
14	インディアナ			○	
15	アイオワ	○			
16	カンザス				○
17	ケンタッキー		○		
18	ルイジアナ*	公選8名, 知事任命3名			
19	メイン	○			
20	メリーランド		○		
21	マサチューセッツ		○		
22	ミシガン				○
23	ミネソタ*	州に教育委員会なし			
24	ミシシッピ*	知事・副知事・上院議長が委員を任命			
25	ミズーリ		○		
26	モンタナ			○	
27	ネブラスカ				○
28	ネバダ*	公選4名, 知事任命3名			
29	ニューハンプシャー	○			
30	ニュージャージー	○			
31	ニューメキシコ*	公選の助言的委員会のみ存在			
32	ニューヨーク*	州議会が委員を任命			
33	ノースカロライナ			○	
34	ノースダコタ			○	
35	オハイオ*	公選11名, 知事任命8名			
36	オクラホマ			○	
37	オレゴン*	知事(教育長官兼任)が委員を任命			
38	ペンシルバニア	○			
39	ロードアイランド		○		
40	サウスカロライナ*	議会が委員を任命			
41	サウスダコタ	○			
42	テネシー	○			
43	テキサス*	教育委員は公選, 知事が教育長を任命			
44	ユタ				○
45	バーモント	○			
46	バージニア	○			
47	ワシントン*	地域選出5名, 知事任命7名			
48	ウェストバージニア		○		
49	ウィスコンシン*	州に教育委員会なし			
50	ワイオミング			○	
	合計数	10	12	10	6

※そのほか、詳細な規定のある州 出典：Railey (2017) p.5, pp.7-8

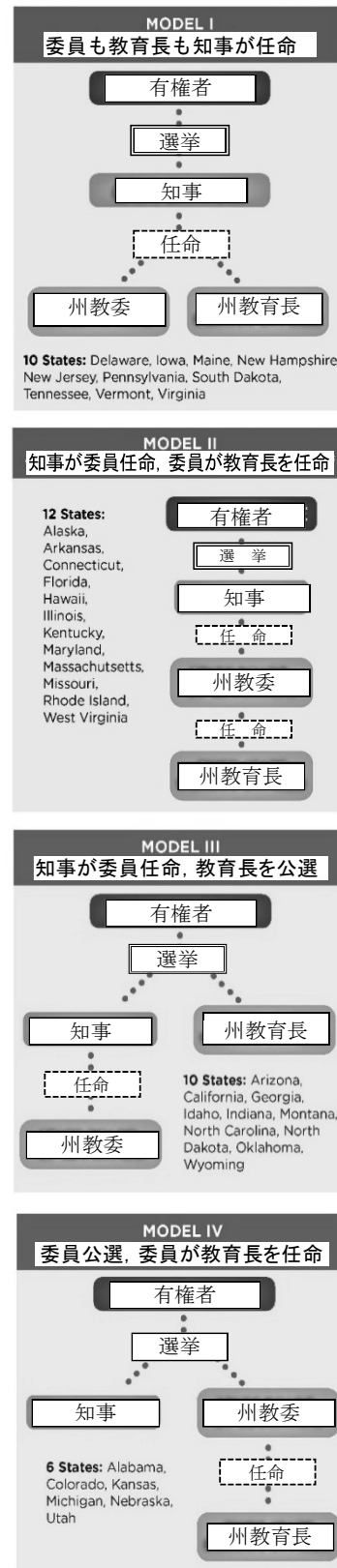


図4

州教育行政の統治類型
出典：Railey (2017) pp.3-4

これが何に起因するのか、歴史的経緯等も考えられるものの、要因を特定することは現段階では容易ではない。だが、大枠の基準設定等だけを担う上記の州レベルはともかくとして、実際に学校を直接に管理運営する地方学区のレベルでは、依然として多くの場合、市長に教育行政の権限を委譲することもなく、一般行政からの独立が保たれ続けている。このことからすれば、教育の現場に近いところほど、市長等の党派的影響力からは遮蔽されるべきであるという確固たる考え方が浮かび上がってくる。換言すれば、首長の党派的影響力との関係や一般行政との関係から把握した場合、州の教育行政制度と地方学区は全く性質の異なる制度であり、両者は厳然と区別した扱い・位置付けを与えられていると言える。この点で、同じ教育行政や教育委員会という語を使って対象化可能であるとはいえども、両者が立脚する考え方の基盤には大きな違いを見て取るべきである。

こうした州と地方学区の相違点の一方で、両者の共通点に目を向ける必要もある。すなわち、先に少し触れたように、知事からの影響から完全に自由ではないが、州においても教育委員会という制度を残し続けている。公選制でない場合も含めて、教育・教育行政に固有の意思決定を行う要素が保持されているものとして、注目に値する。

2. 地方学区の組織

(1) 地方学区の法的位置

前述のとおり、アメリカにおいて初等中等教育行政を中心的に担うのは、地方学区であると言える。アメリカでは「ほとんどの州憲法は、州（議会）に対して州内公立学校制度の確立と維持を義務として課して」おり、その義務の履行のために州は「公立学校行政を専門とする地方政府」としての地方学区を設けており、その地方学区は「公立学校制度の確立・維持を目的とする（州の）下位政府であり、上位政府である州は、例えば、住民の賛同を得られなくても必要があれば、（地方）学区の統廃合」によって、その境界を変更するなど、重要な操作が「制度上は可能」とも言われる（岸本 2013: p.38）。

地方政府全般は、法的には「州の創造物」とされる。つまり、その設置・存廃は州の裁量ということになる。州の裁量の源泉は州民、すなわち州議会と考えられる。したがって州法に基づいて地方政府の帰趨（きすう）は左右されうる。地方学区も地方政府の一種である限り、この事情に該当するものであり、上記の言及はそのことを示している。

しかしながら、地方政府一般にも言えることだが、地方学区は単純に州の意向に従属するものではない。岸本（2013）も上記に続いて注記するように、地方学区に一方的な変更措置を加えることについては、一般に州は消極的だとされている。いわば地方学区は、法的には州の「創造物」ないし「代理人」として、その統制下にあるはずが、実際には慣行上の自治を大いに享受してきたという（Briffault 2005: pp.39-40）。

以上のようなタテの関係ではなく、地方政府間のヨコの関係を見ると、冒頭で述べたように地方学区は、一般的な地方政府とは異なる種類のものとして位置付けられる。アメリカの地方自治制度論に基づいて本多（2016: pp.95-96）が整理するとおり、州内に設置される地方政府には、大きく次の二つが識別できる。一つが日本の普通地方公共団体に相当する「一般目的政府（General purpose governments）」であり、もう一つが「特別目的政府（Special purpose governments）」である。前者は前節で取り上げたカウンティ、シ

ティやバラ一等の自治体 (municipalities) を含み、一般的な行政サービスの提供を主たる目的とする。後者は文字とおり、特定の目的のために設置される。例えば住宅供給、上下水道運営、公園整備等である。通常、これらの地方政府は特別区と呼ばれる。

地方学区は、これら特別区と併せて、上記後者の特別目的政府を構成するが、統計上は別途集計される等、明確に識別されている模様である(表3)。こうして「自治体と学区は通常その所管する区域を異にしながら併存し、ガバナンス体制も別」になり、初等中等教育サービスを公的に提供するために「住民の総意で一般の市町村とは別個に設立」される。それは完全な法人ではないが「準法人 (quasi corporation)」と言われ、「教育施設や教員、教育行政職員に係る経費を維持するための課税権が州政府から認められ、校舎の建設等…に充てるため学校債 (school bond) も発行」できる。日本の「一部事務組合が独自の財源と課税権を持ち、住民が選挙で議員を選んでいる状況」を想像すると、わかりやすいかもしれないと説明されている。

表3 アメリカにおける地方政府の数 (2012年現在)

2012 年度	一般目的政府 General purpose governments			特別目的政府 Special purpose governments	
	カウンティ County	市町村 ※ Municipal	タウン・タウンシップ Town or township	特別区 Special districts	地方学区
合計	3,031	19,519	16,360	38,266	12,880

※市町村 (Municipal) はシティ・バラ・ヴィレッジ等。

出典: U.S. Census Bureau (2018)

(2) 地方学区の組織構造

地方学区の法的性質を論じた Briffault (2005) によれば、それは法人 (corporate body) の一種であり、訴訟の原告・被告となったり不動産を保持・処分したり、契約を締結したりすることが可能である。また労働者を雇用することができ、自らを律する規則を採択できる。かつ、地方学区は政府 (政体) であり、課税権を有すると同時に、憲法の課す政府の義務の履行を求められる。一般に地方学区には、これらに関する意思決定を行い、前述の役割を果たして政府法人としての公共的責任を遂行できるように、合議制の機関として教育委員会 (board of education) 又は学校委員会 (school board) と呼ばれる組織が置かれることになる (Briffault 2005: p.25)。

これに加えて地方学区には、教育行政の実務を専門的な見地から担当・実施する責任者として教育長 (superintendent) を置くことが一般的である。教育長の下には具体的な実務を担当する事務局 (office) が置かれる。一般的には教育委員会が学区の基本方針を定める。教育長とそれを補佐する事務局が、その基本方針に則して学校の管理運営を行う。

教育委員会は地方学区の統治組織 (governing body; 理事会) として、選挙によって選ばれるか (elected), 首長等によって任命される (appointed)。最近の調査に基づくところ、前者が 88%で後者は 12%となっている。一つの地方学区における教育委員の平均人数は約7名であり、彼らの6割は無給で、そのうち73%は会議手当も与えられない。半数以上の教育委員会が、1か月に2回以上の会合を開いている (NSBA 2018)。

他方、教育長や事務局職員は地方学区独自に雇用され、他領域の行政に関する職に就くことなく教育行政の実務に専念する。とりわけ教育長には高い専門性が要求される。上記のとおり、教育長は教育委員会によって選考・任用されるが、その手続には地方学区内の教育行政専門職員から抜てきする場合や、広く公募したり、外部コンサルタントに候補者提示を依頼したりして、教育委員会や内部小委員会、あるいは住民や教職員から成る選考委員会・諮問委員会等を通じて選ぶ場合等と多様であるが、いずれにせよ案件の重要性に鑑みて慎重に行われているという（小川 2006: p.105, 坪井 1998: p.184）。教育長の属性については、6～7年の教員経験、校長職・副校長職の経験があり、大都市学区では教育委員会事務局勤務経験者らが多く、大学卒業後に専門職養成の大学院である教育行政コース等を修了して修士号や博士号を取得した者が多い（小松 2012: pp.93-95）。

（3）首長や一般行政との関係

以上から理解できるように、地方学区は教育委員会という合議制の意思決定機関を持ち、教育長をはじめとする専門的な実務担当者集団を擁し、独自の課税権・財源を与えられる等、地方政府として非常に高い独立性を有する。大多数の教育委員は市長やカウンティ理事会等によって指名されることなく独自の選挙で選ばれており、カウンティや市町村から法的にも政治的にも独立した組織であると言える（Briffault 2005: pp.26-27）。

こうした構造的要因から、首長や一般行政との関係についても一定の特色が生じる。

第1に、市長（首長）からの政治的な意向に左右されることが、極めて少ない。いわば、このような独特の組織構造が、地方学区・教育委員会制度に適用されていること自体が、首長の党派的な影響力を抑える仕組みとして機能しており、裏を返して述べれば、教育行政はそのような一般的な政治的影響力からの明示的・直接的な作用からは一定の距離を取った、異なる次元での力学関係が働くべき領域であるという発想が読み取れる。

これら制度構造に加えて、制度運用の慣行においても、党派的影響力からの遮蔽を求める動きが確認できる。すなわち、教育委員会制度の歴史的展開の中で、党派政治からの教育行政への影響を抑止するために、教育委員選挙は、連邦議会や州議会・地方議会の投票日と異なる期日に実施されるようになったとも指摘されている。また教育委員の選挙は、候補者の支持政党を明示しない非党派的選挙（nonpartisan election）として行われている。しかしながら、これらの慣行に対しては、むしろ党派性が隠蔽される、少数者の利益を損なう、教員組合の影響が大きい等の批判も繰り広げられてきた。さらに近年、党派選挙へ転換する州も現れ（ノースカロライナ、フロリダ、カンザス、インディアナ、ジョージア、テネシー）、激しい反発を招く論争的状况にある（Crawford 2018: p.144, 教育委員選挙に対する批判への反批判の例として Kahlenberg 2012）。

第2に、反面で児童福祉分野や雇用分野等、他分野との関係・連携については、伝統的に弱いとも批判されてきた。その弱点を補うべく 90 年代以降、学校と社会サービスの連携（Linking Schools and Social Services）や組織間協働（Inter-Agency Working）、フルサービススクール（Full-Service Schools）等の概念によって、とりわけ学校を基盤として教育や福祉等の他領域・多領域の行政分野が連携するよう提案もされ続けているが、未完の課題の一つと言える（山下 2004a, 山下 2004b, Crowson 2001 等）。

4 節 初等中等教育行政の国（連邦・州），地方自治体，学校の権限・責任・役割分担

1. 学校の設置義務

多くの州憲法では，州議会（legislature）ないし州に対して，公立学校制度（system of public schools）の設置（establish）・提供（provide for）・維持（maintain），若しくはその実現のための法規の制定を責務として課している（Hunter 2011）。

初等中等学校の設置義務を実務的に負うのは，州から各地での教育行政権限を委譲された地方学区，とりわけその意思決定を担う教育委員会と考えられる。試みにイリノイ州を例に取れば，州憲法（Constitution of the State of Illinois）の第 10 条（Article X）第 1 項（Section 1）で「州は上質の公教育の諸機関とサービスに関する効果的なシステムを提供（provide for）しなければならない。…州は，公教育のシステムの財政に関する第一義的な責任（the primary responsibility for financing）を負う」と述べられるのを受け，イリノイ州学校法（Illinois Compiled Statutes, “Chapter 105 SCHOOLS”, 105 ILCS 5/）の第 2 条 3 (6) 等において，州教育委員会の権限・責務として「州内で無償の学校を設置・維持（establishing and maintaining）すること」等の言及がある。その上で地方学区の責務として，例えば同第 33 条 1（105 ILCS 5/33-1）等では「教育委員会の責任において，無償の学校制度が維持されなければならない」等と規定されている。

2. 学校の教職員の雇用主体

教員免許に関する諸決定（取得要件，大学での養成課程の認定，発行，更新等）は州が所管する。そのほかの採用・配置・昇任等は一般的に地方学区が所管する。ゆえに雇用主体は各地方学区の教育委員会ということになる。地方学区の意思決定組織体である各教育委員会は教員と雇用契約を結び，彼らのほとんどが加入する教員組合とも労働協約を締結し，それら契約・協約に詳細が記される。教員給与も地方学区の予算から支出される。

各地の教育委員会は，教員を地方学区に採用した後，教員らを「特定の学校，クラス，さらに追加業務（extra duties）に割り当てる際に，相当な裁量を享受する」と言われている（Imber & van Geel 2010: p.227）。学校の裁量については，基本的に「各公立学校には教職員人事に関する権限はない。…教職員は…学区教育委員会に雇用されるものであり，…両者が雇用関係を結ぶ」とされる（岸本 2013: p.44）。

3. 学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事

教職員採用については，上記のように地方学区（教育委員会）が主たる権限を有している。他方，法規に明記された権限はともかく，アメリカの実態としては学校（学校長）の影響力も無視できないとの指摘もある。すなわち「学区の教育委員会は，教員の採用・配置・研修・評価・給与・異動・承認・解雇・退職といった人事管理全般にわたる諸権限を，所轄学校の校長との連携下，配下の事務局に執行させている」が，運用の実態は「学区によって程度の差はあるものの，我が国の教員人事と比べ，各校長の影響力の強さが目を引

く」との指摘もある（古賀 2005: pp.14-15）。とりわけ「新任教員の採用人事においてはこの傾向が顕著である」と述べられている。

異動（transfer）は基本的に各学区内で行われ、学区間をまたぐことはない。カリフォルニア州の例を扱った Koski らの説明に従えば、地方学区は、教員組合との労働協約にも基づきつつ、教員本人からの異動希望を受けて、経験年数の長い教員（the most experienced teachers）や上位の免許（資格）を持つ教員（the most qualified teachers）を優先して、他校で生じた欠員への異動を認める（voluntary transfer）。このほか、地方学区や学校管理職からの指示による異動（administrator-initiated transfers）や教職員数削減に伴う過員解消のための異動（“surplus” or “excess” transfers）も見受けられる（Koski & Horng 2007: p.14, p.31）。学区外への異動については、現在勤務する学区を辞職して雇用契約を終え、新たな学区に採用されることになる。

昇進もまた地方学区の所管事項ではある。ただし、その基礎的要件となる資格に関しては、大野（2017: pp.107-108）が整理するように、州が学校管理職免許を自州の教員免許制度の一環に組み込み、管理職の資質等の基準を設定する等の役割を果たす。なお、連邦政府自身は関与してはいないが、全米的な専門職団体が積極的に活動しており、州教育長協議会（Council of Chief State School Officers: CCSSO）の後援を受け、州間学校管理職資格付与協議会（The Interstate School Leaders Licensure Consortium: ISLLC）等が専門職基準を作成して、州の免許制度や指標・基準に関連付けられるという。

4. 学校の教職員の研修

研修については、まずは州ごとに定められた教員免許制度と連動する。つまり教員免許の更新制・上進制が導入されており、「教職経験年数と大学・大学院での単位取得や学位（修士）取得、学区主催のワークショップ、学区や地域レベルで組織されるカリキュラム委員会等への参加、教育団体主催の現職教育活動等による研修を受ける」という（赤星 2017: p.136, 千々布 2010: p.79）。地方学区には、雇用する教職員への研修が州法によって義務付けられていることが多い。

一例を挙げると、オハイオ州では（ODE 2018）、教員免許が上進制（4段階）かつ更新制となっており（①Resident Educator License：4年、②Professional Educator License：5年、③Senior Professional Educator License：5年、④Lead Professional Educator License：5年）、各々学士又は修士の学位と一定の経験年数に加えて、6単位（6 semester hours）または18継続教育ユニット（continuing education units: CEUs, 180時間の学習（180 contact hours）に相当）に及ぶ指導法関連（related to classroom teaching）のコースワークの履修という形での研修が求められる。教員は、勤務先の各地方学区に設置される地域教員研修委員会（Local Professional Development Committees）によって、研修の妥当性を承認された上で、前述の免許更新が可能となる。地方学区には州法によって教職員の研修プログラムの立案が可能とされる。ただし教員に研修を義務付けることはできない（Ohio Revised Code 3319.071）。研修を提供する機関としては、州内の大学のほか、州法によって州内52地域に設けられた地域教育サービスセンター（Educational Service Center: ESC）も挙げられている。これら一連の免許の更新や上進のプロセスにおいては、

州の設定する専門職基準が参照・重視されるという（ODE 2015）。

5. 学校の教職員組織に関すること

学級規模や学級編制基準等をも含んで、教職員組織をどう組織化するかについては、特に州レベルでの詳細な規程は見られず、地方学区に委ねられているものと考えられる。

例えば、本節1で触れたイリノイ州の場合、同州の行政規則（Illinois Administrative Code）第23編第1章第420節（Section 1.420）で「d）各地方教委は…指導割当て（teaching assignment）を配分する（distribution）ための政策（policy）を採択・実施しなければならない」等と規定されるのを受けて、各地方学区において政策規程集（policy manual）の第6節第30項「教育上の組織（Organization of Instruction）」や同じく第6節第200項（または第202項）「学級規模（Class Size）」において、具体的な教員数と児童・生徒数比の数値（Student-Teacher Ratio）や学級編制の方針等が示される。なお政策規程集の構成や内容は各学区で決定されるが、共通するひな形が参照されているようであり、上記の節・項の番号、時には文面まで各学区で同じであることも多い。

6. 学校の教育課程に関すること

法制上の権限は州が保持している。他方、実態としては地方分権の伝統によって、州の定める基準に従いながら、地方学区が教育課程を編成すると言われている。また学校は、学区の編成した教育課程を実施するが、各校独自のカリキュラムも追加可能とされる（高木編著 1993: pp.120-122）。

80年代以降、州が主導する基準設定の動きが強まってきたと言われる。とりわけ近年、注目を集めているのは、コモンコア・スタンダード（全米統一基準：Common Core State Standards）を制定・運用する動きである。従来の米国では教育の地方分権の伝統のため、州ごとに教育課程や学業達成の基準が多様であり、統一されてこなかった。それが米国全体での学力向上を困難にしているという発想の下で、全米共通の学習目標として設定されたのが上記のコモンコア・スタンダードである。全米共通とはいえ、連邦政府が作成したものではなく、本節3にも登場した州教育長協議会と全米州知事会（National Governors Association Center for Best Practice）が共同で策定したものである（Common Core State Standards Initiative 2015）。

7. 教科書や教材の取扱い

教科書の採択（textbooks adoption）については大きく以下の2通りがあると言われる。すなわち、①地方学区ないし各学校が自由に採択を認められている場合、②どの教科書を使用可能か、州レベルで決定する場合である。50州のうち、前者が30州、後者が20州あるとの調査がある（Scudella 2013: p.1）。後者の具体的手順としては、州が各社の教科書を通覧・評価した上で、承認したものをリストに掲載し、各学区・各校がそこから選定する。ただし後者は年々減少しているとも言われている（Gewertz 2015: p.1）。

教材については地方学区の裁量権内に属するとみなされ、実質的には各学校の教員に大幅な自由が与えられている地域もある（高木編著 1993: pp.125-126）。

8. 学校の施設設備の整備

学校の施設設備等の物理的な環境（physical learning environments of schools, e.g., school facilities）の整備については、州が基準を設定し、地方学区がその任に当たるものとされている。米国 10 州（カリフォルニア州、コロラド州、フロリダ州、メリーランド州、マサチューセッツ州、ニューメキシコ州、ニューヨーク州、オハイオ州、テキサス州、ワシントン州）での学校施設整備関連の州法規定を検討した Vincent（2016: pp.9-20）によれば、各州は 1）教育活動の適切な実施を支えること、2）児童・生徒の健康・安全・環境の質を保護・発展させること、3）特定の児童・生徒集団の成績を阻害するような施設格差が州内に存在しないこと、4）地方学区が低環境負荷で費用対効果の高い効率的な学校施設を設計・建設・運営すること等を主な目的として、a)学校の敷地面積や最低限の必須施設種、室内の温度・照明等といったハード面と、b)地方学区が施設計画を立案する過程等のソフト面について、それぞれ州法で規定を設けている。また 10 州中 6 州では、地方学区の施設整備に関する努力状況を評価した上で州からの財政支援を行う等、インセンティブ上の工夫が見られるという。

整備費用は基本的に学区の負担である。一部を州が補助する場合もあるものの、その割合は州ごとに大きく異なる。連邦全体の平均では州の補助率は約 19%だが、補助しない州も 12 州存在する。63%（ワイオミング州）、57%（コネチカット州）、57%（デラウェア州）、67%（マサチューセッツ州）、78%（ロードアイランド州）等、州の補助割合が高い州も見受けられる。連邦はほとんど補助を行わない（Filardo 2016: p.20）。

9. 学校に係る経費

前述のとおり、アメリカの教育財政制度では地方学区が中心的な役割を担っている。財産税（固定資産税）を中心とした課税権によって独自の収入を得ると同時に、学区間の財政不均衡の是正等を目的とする州からの補助金、また連邦政府からの補助金とも併せて財源とした上で、教員給与をはじめとする経常的経費を負担している。前出の表 1 を例に人件費負担を確認すれば、「普通教育費・特殊教育費・学校支援補助費」や「市全域教育補助費・特殊教育補助費」のほとんどが教員給与として配分される（埴 2012: p.102）。

10. 学校における支出の決定

初等中等教育費の使途の多くは教職員給与として地方学区が管理しており、またそれ以外の消費的支出や資本的支出も地方学区の管理の下で行われるため、各学校には予算上の権限・支出に関する権限はほとんどないと言われる（岸本 2013: pp.63-64）。他方、各学校からも一定の予算案が提出され、地方学区の予算担当部局や予算委員会の精査を経て学区の予算編成に反映される例も報じられている（埴 2012: pp.140-141）。近年では各校の

財政上の裁量を拡大する「学校を基礎にした財政運営（school-based financing）」と呼ばれる動きもある（竺沙 2016: pp.181-188）。

11. 学校評価

アメリカでは我が国のように学校評価が綿密に法制化されてはいない。ただし、州が一定の基準を示したで、前述の連邦補助金等とも関連して、児童・生徒の学業達成度等を記録・報告（School Report Card 等と呼称）することが州法に規定されることもある。また、教育関係者を中心としてボランティアに結成・運営された民間組織が、初等中等学校に対して「アクレディテーション（accreditation: 認証評価）」を行う伝統もある。

後者のアクレディテーションは元来、州や学区ごとに高等学校の学力水準や教育課程、そのほかの諸条件が著しく多様な状況下で、大学が高等学校からの入学者を受け入れる際に、彼らの入学適格者性を判断するため、それぞれの高等学校が一定の教育の質を満たした学校かどうか認定するものであった。その起源では、学校の管理職、学区や州の教育行政官らが各地で自主的な地域協会を立ち上げ（6地域）、そこから各校に派遣される専門家チーム（他校の教職員ら教育専門家）が訪問視察を行い、各校による自己評価を併せて評価・認定する。これが初等中等学校全体にも広がり、各校の学校改善を支援するための仕組みとして活用されている。なお受審は義務付けられず、各校の任意に基づく。

訳出時に認証の語が用いられることもあるものの、連邦政府・地方政府の認証行為が随伴するわけではない。上記のように、飽くまで学校関係者のピアレビューを軸とする自発的な取組である。近年、各地域協会が合併し、全米で単一の非営利組織としてアクレディテーション事業を展開している（浜田編著 2014）。

5節 地方教育行政に関わる最近の動向

近年、注目されてきたのは、市長（Mayor）による地方教育行政への介入または統制である（小川 2006, 小松 2013）。既述のとおりアメリカでは、地方教育行政が首長部局からの高い独立性を有してきた。これに対して、特に都市部では、慢性的な学業成績の低迷や校内の治安悪化等に悩まされているのに、教育委員会という制度では迅速な意思決定や機動的で強力な施策推進が難しいと厳しく批判され、地方学区の独立性を廃止して、教育責任論（責任の一元化、選挙による信任、迅速な課題解決）、教育資源論（諸サービスの効率的統合）、都市経営論（人材開発と都市経済発展のリンク）等の「利点」から、市長に教育行政を委ねるべきとの論調が 90 年代頃から強まってきた（山下 2005: p.140）。具体的には当該地方学区の教育委員を公選制でなく、市長による任命制に転換するものであり、いまだ一部都市に限られるが実施されるに至っている（表 4）。いわゆる市長統制（mayoral control）や市長乗っ取り（mayoral takeover）等と呼ばれる動向である。

他方、こうした動向に対しては、学校教育に直接関与する権利を地域住民から奪う等の根強い批判もある。また、上記「利点」の主張に対しては、困難地区再開発と学校改革を連動させることによって意図的に貧困層を転出させ、彼らの教育を受ける権利が保障されない等、隠された問題点も指摘されている（榎 2015）

表4 市長直轄型コントロール導入地域（開始年・終了年・内容）

導入都市名（州名）	開始	終了	内容
ボストン （マサチューセッツ州）	1992	—	市長が、13名の市民委員会の推薦する候補者リストから、7名の学校委員会委員を選ぶ。
シカゴ （イリノイ州）	1995	—	市長がCEOを任命し、7名の教育委員を任命する。
ボルチモア （メリーランド州）	1997	—	州教育委員会が提出した有資格者リストから、市長と州知事が共同して9名の教育委員を任命する。
クリーブランド （オハイオ州）	1998	—	市長は、地域指名委員会が選ぶ候補者リストから、9名の教育委員を任命する。
デトロイト （ミシガン州）	1999	2004	4年間、市長は7名の教育委員のうち6名を任命する（残り1名は州教育長官）。
オークランド （カリフォルニア州）	2000	2004	4年間、教育委員会は7名から10名に拡大され、新規の3名を市長が任命する。
ハリスバーグ （ペンシルベニア州）	2000	2010	市長が教育委員のうち5名を任命する。
ワシントン D.C.	2007	2012	市長に教委の権限を委譲。予算監視は市議会が担う。
フィラデルフィア （ペンシルベニア州）	2001	—	市長が5名中2名の学校改革委員会の委員を任命する（他の3名は州知事が任命する）。
インディアナポリス （インディアナ州）	2001	—	市長はチャータースクールを作る権限を有する。
ニューヨーク （ニューヨーク州）	2002	2015	市長が教育長官を任命し、教育政策委員会の委員13名のうち8名を任命する（残りは区長たちが任命）。
ハートフォード （コネチカット州）	2005	—	市長が9名中5名の教育委員を任命し、そのうち一人は教育委員長を含む（残り4名は公選）。
ロサンゼルス （カリフォルニア州）	2008	2013	学区との覚え書きに基づき、市長の主宰する組織が学区中の10校を直接に管理・運営できる。
ニューヘイブン （コネチカット州）	1990 以前	—	市長が教育委員会のメンバーに加わると同時に、他の7名の委員を任命する。
プロビデンス （ロードアイランド州）	1990 以前	—	教育委員指名委員会の作成した候補者名簿から、市長が9名から成る教育委員会の教育委員を任命する。
ロードアイランド州	2008	—	市長は、非営利組織を通じて「市長アカデミー」チャータースクールを作ることができる。
トレントン （ニュージャージー州）	1990 以前	—	市長が9名から成る教育委員会の教育委員を任命する。
ヨンカーズ （ニューヨーク州）	1990 以前	—	市長が9名から成る教育委員会の教育委員を任命する。

出典：Wong & Shen (2013) pp.7-8

6節 小括

改めて州政府との関係の下で地方学区の具体的な役割を整理すると、「州の役割は公立学校制度を作り、その中で最低限の教育機会を保障することが基本である（法令の制定、財政支援等）」とされる。一方、地方学区の役割は「州が定める制度の枠組みの中で、児童・生徒の学力向上という目標に向けて、州から委譲された権限に基づいて」、公立学校の設置・維持・管理にかかわる様々な施策（「学校税の徴収，教職員の雇用，施設・設備の整備，教育プログラムの提供等」）を展開することとされる（岸本 2013: p.38）。

そもそも地方学区は、法的に見れば州の権限の下で生み出される地方政府の一つではない。だが本稿で述べてきたように、地方学区は初等中等学校の管理運営に関しては大幅な権限を州から委譲されており、財政面でも独自の財源を有し、法人としての意思決定・権限行使を認められ、教育行政に特化した活動にのみ従事する。このように、地方学区という教育行政に独自の組織を通じて極めて高い独立性を確保している点が、アメリカにおける地方教育行政の大きな特色と言える。

山下晃一（神戸大学）

【資料】初等中等教育行政の国（連邦・州），地方自治体，学校の権限・責任・役割分担

アメリカ	国（州）	広域自治体	基礎自治体	学校
学校の設置義務	○法的に第一義的な責務を負う。関連する法規を規定。（ルールの策定）	—	◎地方学区が実質的に学校設置の義務を負う【州の決めた枠組み内】	—
学校の教職員の雇用主体	○教員免許制度を所管。	—	◎地方学区が教職員の雇用主体。教員組合との労働協約に基づく。【州の決めた枠組み内】（【実質的に自由裁量】）	—
学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事	○昇進を枠づける免許制度（上進制）を所管。（ルールの策定）	—	◎地方学区が採用選考を行う。教員組合との労働協約に基づく。異動は、本人の希望に基づき地方学区が行う。昇進は、州の免許制度（上進制）に基づき、地方学区が所管する。【州の決めた枠組み内】（【実質的に自由裁量】）	○校長が、採用に際しての意向を述べる。【地方学区の決めた枠組み内】
学校の教職員の研修	◎研修を枠づける免許制度（上進制）を所管。個々の教員が大学等で研修を受け、免許を上進。	○地域ごとに設置された地域教育サービスセンターが研修機会を提供（オハイオ州の例）	○地方学区が研修機会を提供。	—
学校の教職員組織に関すること	◎州行政規則（イリノイ州の場合）によって、地方学区の責務として規定（ルールの策定）	—	◎地方学区が政策規程集等で規定。【州の決めた枠組み内】（【実質的に自由裁量】）	—
学校の教育課程に関すること	○法制上の権限を保持。実質的には地方学区に委任。	—	◎地方学区が教育課程を編成。【州の決めた枠組み内】（【実質的に自由裁量】）	○地方学区の編成した教育課程に、各校独自のものも追加可。【地方学区の決めた枠組み内】
教科書や教材（副教材やワークブック等）の取扱い	○州が使用可能な教科書リストを作成する。（他方、地方学区・各学校に自由に選ばせる場合もある。）	—	◎地方学区が（州のリストがある場合にはそこから）教科書を選択。【州の決めた枠組み内】または【自由裁量】	◎教材については各学校・各教員に大幅な自由がある。【地方学区の決めた枠組み内】
学校の施設設備の整備	○施設設備の基準を設定。（ルールの策定）	—	◎地方学区が施設設備の整備を所管。【州の決めた枠組み内】	—
学校に係る経費（教職員の人件費、その他の経常的な経費）の負担	○連邦と併せて州が地方学区に補助金（一般補助金）を付与。	—	◎地方学区が、連邦・州からの補助金も得ながら、独自の税収（財産税）を基に、人件費等を負担。	—
学校における支出の決定（何に幾ら使うかを誰が決めるか）	—	—	◎地方学区が、学校における支出を決定。	○必要な予算について計上、地方学区に提出。【地方学区の決めた枠組み内】
学校評価	○州が、連邦補助金との関連等から学力テストの達成目標等を学区に課し、達成度を評価。	○民間団体が初等中等教育に対するアクレディテーションを実施。	○地方学区が、州の目標設定等に対して対応する。学校改善を支援する。	○学校が自己評価を行うと同時に、評価結果を受けて改善に取り組む。

* 1 公立の初等中等教育段階の学校を対象として策定

* 2 実施あるいは権利の主体となっている場合は◎、ルール、枠組みや大綱を策定するなど、直接の実施・権利主体でない場合は○の記号を付記

引用文献

- 赤星晋作 (2017) 「アメリカの教師教育」 日本教師教育学会編『教師教育研究ハンドブック』学文社, pp.134-137
- 今村令子 (1992) 「教育制度と教育の動向」 喜多村和之編『アメリカの教育』弘文堂, pp.70-91
- 榎景子 (2015) 「米国における学校再編への都市再開発政策の影響と課題—シカゴを事例とした教育政策の空間的分析の試み」 『日本教育行政学会年報』第 41 号, pp.109-125
- 大野裕己 (2017) 「アメリカの学校管理職養成」 篠原清昭編『世界の学校管理職養成—校長を養成する方法—』ジダイ社, pp.104-120
- 小川正人 (2006) 『市町村の教育改革が学校を変える—教育委員会制度の可能性—』岩波書店
- 小滝敏之 (2004) 『アメリカの地方自治』第一法規
- 小滝敏之 (2014) 『米国地方自治論—アメリカ地方自治の法理と政府間関係—』公人社
- 岸本睦久 (2013) 「アメリカ合衆国」 文部科学省『諸外国の教育行財政—7 개국と日本の比較—』ジアース教育新社, pp.21-79
- 北野秋男 (2011) 『日米のテスト戦略—ハイスティクス・テスト導入の経緯と実態』風間書房
- 北野秋男・吉良直・大桃敏行編 (2012) 『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争—』学術出版会
- 古賀一博 (2005) 「アメリカにおける教員の人事評価と職能開発」 八尾坂修編著『教員人事評価と職能開発—日本と諸外国の研究—』風間書房, pp.13-39
- 小松茂久 (2012) 「アメリカ現代地方教育統治の再編と課題—教育長職の理念と実態を中心に—」 『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』第 22 号, pp.91-105
- 小松茂久 (2013) 「アメリカの首長による教育行政の takeover」 『日本教育行政学会年報』第 39 号, pp.194-197
- 小林宏美 (2016) 「アメリカ社会における移民の社会的統合と公教育」 『三田社会学』第 21 号, pp.30-41
- 自治体国際化協会ニューヨーク事務所 (2016) 『アメリカの州・地方政府の概要』
- 高木英明編著 (1993) 『比較教育行政試論 (新版)』行路社
- 笠沙知章 (2016) 『アメリカ学校財政制度の公正化』東信堂
- 千々布敏弥 (2010) 「教員研修制度」 アメリカ教育学会編『現代アメリカ教育ハンドブック』東信堂, pp.79-80
- 坪井由実 (1998) 『アメリカ都市教育委員会制度の改革—分権化政策と教育自治—』勁草書房
- 長嶺宏作 (2009) 「アメリカ連邦政府の教育改革」 北野秋男編著『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開』東信堂, pp.27-51
- 難波悠 (2018) 「新市の設立がもたらす公共サービスへの問いかけ—サンディエゴプリングス市の包括民間委託と周辺での広がりを事例に—」 『東洋大学 PPP 研究センター紀要』第 8 号, pp.1-17

- 橋都由加子 (2006) 「アメリカにおける連邦・州・地方の役割分担」財務省財務総合政策研究所『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況 報告書』 pp.65-131
- 堀武郎 (2012) 『アメリカの教育財政』日本経済評論社
- 浜田博文編著 (2014) 『アメリカにおける学校認証評価の現代的展開』東信堂
- 本多正人 (1996) 「アメリカ：教育財政政策と法制度」小川正人編著『教育財政の政策と法制度—教育財政入門—』エイデル研究所, pp.207-234
- 本多正人 (2016) 「教育行政の独立性：教育委員会」小川正人・勝野正章編著『教育行政と学校経営 (改訂版)』放送大学教育振興会, pp.88-112
- 前田萌 (2015) 「ワシントン州におけるホーム・ルール制度下での地方自治 (1)」『政策科学 (立命館大学政策科学会)』第 22 巻第 2 号, pp.61-73
- 山下晃一 (2004a) 「米国教育行政における総合的児童支援施策の生成と展開—組織間協働 (inter-agency work) の生成過程を中心に—」『和歌山大学教育学部教育実践総合センター紀要』第 14 号, pp.83-91
- 山下晃一 (2004b) 「米国における『総合的地域教育計画』をめぐる理論的課題」日本教育制度学会『教育制度学研究』第 11 号, pp.122-125
- 山下晃一 (2005) 「現代アメリカにおける地域教育計画をめぐる制度再編の動向—教育委員会と首長部局の関係再編の一断面—」日本教育制度学会『教育制度学研究』第 12 号, pp.138-142
- Briffault, R. (2005) "The Local School District in American Law", Howell, W.G. (ed) *Besieged: School Boards and the Future of Education Politics*, Brookings Institution Press, pp.24-55
- Common Core State Standards Initiative (2015) *Frequently Asked Questions: Common Core State Standards Initiative*, ERIC Number: ED556106
- Crawford, E. (2018) "How Nonpartisan Ballot Design Conceals Partisanship: A Survey Experiment of School Board Members in Two States", *Political Research Quarterly*, 71(1), pp.143-156
- Crowson, R.L. (ed.) (2001) *Community Development and School Reform: Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy No.5*, Elsevier.
- Filardo, M. (2016). *State of Our Schools: America's K-12 Facilities 2016*, 21st Century School Fund.
- Gewertz, C. (2015) States Ceding Power Over Classroom Materials, *Education Week*, Vol.34, Issue 21, p.1&p.10
- Hunter, M. A. (2011) *State Constitution Education Clause Language*, The Education Law Center.
- Imber, M. & van Geel, T. (2010). *A teacher's guide to education law (4th edition)*, Routledge
- Kahlenberg, R.D. (2012) Bipartisan, but Unfounded: The Assault on Teachers' Unions, *American Educator*, 35(4), pp.14-18
- Koski, W., & Horng, E.L. (2007). Curbing or Facilitating Inequality? Law, Collective Bargaining, and Teacher Assignment among Schools in California. *Getting Down to*

- Facts*, Stanford University Center for Education Policy Analysis (CEPA).
- NSBA (2018) *Today's School Boards and Their Priorities for Tomorrow: 2018 Survey conducted by the National School Boards Association in partnership with K12 Insight*, NSBA (National School Boards Association)
- NASBE (2018) *State Education Governance Matrix*, NASBE (National Association of State Boards of Education)
- ODE (2015) *Ohio Standards for Professional Development*, ODE (Ohio Department of Education)
- ODE (2018) *Four-Tiered Teacher Licensure Structure*, ODE (Ohio Department of Education)
- Railey, H. (2017) *State Education Governance Structures: 2017 update: 50-State Review*, Education Commission of the States
- Scudella, V. (2013) *State Textbook Adoption*, Education Commission of the States.
- U.S. Census Bureau (2018) Local Governments by Type and State: 2012 United States - States 2012 Census of Governments <https://factfinder.census.gov/bkmk/table/1.0/en/COG/2012/ORG02.US01> (2018/12/10 確認)
- Vincent, J.M. (2016) *Building Accountability: A Review of State Standards and Requirements for K-12 Public School Facility Planning and Design*, Center for Cities + Schools, University of California-Berkeley
- Wong, K. K. & Shen, F. X. (2013) *Mayoral Governance and Student Achievement: How Mayor-Led Districts Are Improving School and Student Performance*, Center for American Progress

註

- 1 北野・吉良・大桃編 (2012) では同法の制定経緯や個別施策等が詳述される。
- 2 本節における教育補助金の記述は笠沙 (2016) p.23 と pp.283-285 に依拠している。
- 3 前田 (2015) pp.67-69 の整理と小滝 (2004) pp.34-38 を参照した。小滝 (2014) 第1章第2節と第3節において詳しく述べられている。
- 4 自治体国際化協会ニューヨーク事務所 (2016) pp.14-18, 小滝 (2004) 第4章に依拠した。本多 (2016) pp.100-103 では我が国との対比の下で検討されている。

第2章 イギリスにおける地方教育行政の組織と機能

1節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要

1. 教育行政に関わる主体

(1) 国レベルの教育行政組織

教育省 (Department for Education) は、内閣の構成員である各省の大臣 (ほとんどが下院議員) のうち、教育を担当する大臣の下に置かれた組織で、主に就学前教育を含む初等中等教育及び継続教育に必要な条件を確保する責任を負い、学校教育制度を監督・規制 (conduct, regulate) することとされている。

2003年に公表された緑書 (Green Paper¹) “Every Child Matters”² (以下、「ECM」とする) に関連して、当時の教育技能省 (DFES) に児童福祉、家族政策、10代の妊娠、家族法など子供に関わる政策の全体を調整する「子供・青少年・家族閣外相」が新たに置かれ、2007年の中央省庁再編において、教育技能省が子供学校家庭省 (DCSF) と研究大学技能省 (DIUS) へと再編された。2010年に子供学校家庭省から教育省に変更されたが、所掌事務に変更はなかった (篠原 2013)。

教育省所管のエージェンシー (Executive Agency: 執行機関) として、初等中等教育に関しては以下の三つの組織が置かれている。

- ・標準・試験庁 (Standards and Testing Agency) : 全国共通カリキュラムテストの実施など
- ・学校等補助金庁 (Education and Skills Funding Agency) : 初等・中等学校や16歳から19歳を対象とした継続教育機関への補助金配分など
- ・全国教職員養成研修機関 (National College for Teaching and Leadership, NCTL) : 教員養成機関 (大学や学校) への予算配分や初等・中等学校の教員・管理職・理事の職能開発など

エージェンシーとは、国が意思決定した事項の効率的な執行を行うために設けられる機関で、通常独自の法人格を持たず、主務大臣や省庁から委任された権限の下で特定の行政サービスの提供を行う。主務省庁よりも高い人的資源・財政マネジメント上の柔軟性を有する。エージェンシーの長 (Chief executive) は主務大臣によって任命され、会計責任者を兼務しており、その支出についての責任を有する。職員は公務員である (三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2011: pp.21-22)。

教育省関連の非内閣構成省庁 (Non-ministerial Department) として、以下の二つの組織が置かれている。

- ・教育水準局 (Ofsted: the Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) : 教育水準の向上や教育の質の改善を目指し、学校等の監査活動やその結果報告を行う。議会に直接報告を行う、独立した (independent), 不偏不党 (impartial) な組織であると説明されている。
- ・資格・試験規制局 (Ofqual: Office of Qualifications and Examinations Regulation) :

GCSEs や A levels などの資格授与に関する規程を定めるとともに、その規程に基づき資格授与団体の認可、資格の認証を行う。また、全国共通カリキュラムテストの枠組みや規準の設定も行う。議会に直接報告を行う独立した (independent) 組織であると説明されている。

非内閣構成省庁とは、組織のトップに大臣を置かない省庁 (Department) で、特定の専門性の強い政策領域において、その企画立案と執行とを一体的に推進する必要性から設けられた政府内の組織である。法人格はない。日々の業務運営が大臣 (内閣) の直接の統制から一定の独立性を確保していることが特徴。大臣は業務に係る意思決定は行わず、日々の業務執行にもほぼ関与せず、それらは組織のトップが行う。首相から任命される組織のトップが議会に対して説明責任を負う。職員は公務員である (三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 2011 : p26)

学校等の監査を行う教育水準局と全国共通カリキュラムテストの枠組みや規準の設定を行う資格・試験規制局は、それぞれ学校運営と児童生徒の学習成果の観点から、いわば教育省の教育政策の効果を検証する組織であると見ることができる。そのため、内閣や教育大臣の直接の統制を受けず、議会に直接報告を行うといった独立性を確保することで、内閣を構成する与党の政治的影響力が及ぶことを一定程度抑制していると言えよう。

2010 年代に入り、通常の公立 (営) 学校から、学校経営における裁量がより拡大されたアカデミー (Academy) への転換が政策として推進されており (5 節を参照)、教育省にはそれらの監督等を任務とする学校コミッショナーグループ (Schools Commissioners Group) として、全国学校コミッショナー (National School Commissioner : 1 人) と 地域学校コミッショナー (Regional School Commissioners, RSCs : 8 人) が置かれている³。

(2) 地方自治体レベルの教育行政組織

教育行政は、広域自治体に相当する地方自治体が担当する。ただし、後述するように、地方自治体については二層制と一層制が混在しているため、一層制の地域では広域自治体と基礎自治体の機能を併せ持った自治体が、二層制の地域では、広域自治体に相当するカウンティが担当する。

このため、教育行政に関わる地方自治体の種類は、ロンドン区 (32)、シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション (1)、メトロポリタン・カウンシル (36)、カウンティ (27)、ユニタリー (56) の 4 種類 (152) である⁴。

(3) 学校レベル

イギリスにおける学校は、図 1 が示すとおり、大きく分けると公費が投入される公費維持学校 (maintained school) と公費が投入されない独立学校 (independent school) がある⁵。公費維持学校は、歴史的経緯に基づき設立母体等が多様であることから、学校の施設設備等の所有者や教員の雇用者、学校理事会の構成員などがそれぞれ異なる。本稿では、学校レベルでは主に公立及び公営学校に着目し、以下「公立 (営) 学校」と記述する。なお、公立学校にのみ言及する場合は、公立学校と記述する。

公立 (営) 学校には、教育課程、教職員人事、施設管理、財務管理等の学校経営に関わる全ての権限と責任を有する機関として、学校理事会 (school governing body) が設置されてい

る。学校理事会は、「1944年教育法（The Education Act 1944）」において規定された後、1970年代以降の自律的学校経営（local management of schools, LMS）⁶や保護者の選択と参加等の理念⁷という教育改革の方向性の中で、保護者や地域住民が学校経営に参加し、責任を担う仕組みとして整備された。また、「1986年教育法（第二）（The Education Act 1986 (Second)）」及び、「1988年教育改革法（The Education Reform Act 1988）」により、学校経営に関する最終的な意思決定機関としての法的な位置付けを有した合議制の機関として組織された。

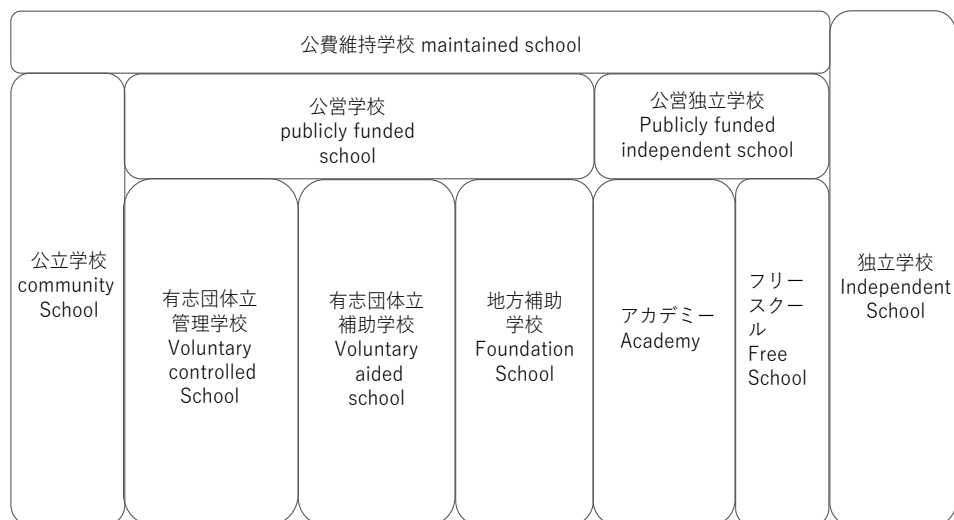


図1 イギリスの学校体系

出典：篠原康正（2013）p.101 及び DfE, *Schools, Pupils and their characteristic, 2018s* 等より著者作成

表1 学校理事会の構成員

学校種	保護者	教職員 (校長含む)	地方当局	創設者	パートナーシップ	共同選出
公立学校	最低2名	校長+1名	1名	なし	なし	全体の3分の1を超えないこと
地方補助学校 (創設母体なし)	最低2名	校長+1名	1名	なし	最低2名、あるいは全体の4分の1以内	全体の3分の1を超えないこと
地方補助学校 (創設母体あり)	最低2名	校長+1名	1名	最低2名、あるいは全体の45%以内	なし	全体の3分の1を超えないこと
地方補助学校 (認証)	最低2名	校長+1名	1名	全体のカテゴリーより2名以上多い（多数となること）	なし	全体の3分の1を超えないこと
有志団体立管理学校	最低2名	校長+1名	1名	最低2名、あるいは全体の4分の1以内	なし	全体の3分の1を超えないこと
有志団体立補助学校	最低2名	校長+1名	1名	全てのカテゴリーより2名以上多い（多数となること）	なし	全体の3分の1を超えないこと

出典：DfE, *School Governance (Constitution)(England) Regulation 2012*, より作成

構成員の種類や人数割合は幾度も改定された。現在は、「学校管理(構成)(イングランド)規定 2012 (School Governance (Constitution) (England) Regulations 2012)」に構成員及び人数割合等が規定されている。具体的な人数等については表 1 のとおりである。イギリスの公立(営)学校は多様な設置形態があるため、学校理事会の構成もその設置形態別に規定されている。

主な構成員は、保護者の中から互選される保護者代表、教職員の中から互選される教職員代表(校長は選挙で選出されるのではなく、必ず理事になることとされている)、地方当局から派遣される地方当局代表である。その他には、学校の設立母体から派遣される創設者代表理事、学校理事会の機能を維持する上で必要なスキルを持ったパートナーシップ理事、理事ではないが学校理事会の運営を補助する共同選出委員がある。

理事たちは、理事として学校経営に関与するに当たり、特定の組織の意向を代表しないこと、多様な意見を尊重すること、意思決定においては学校及び児童生徒のニーズを優先させることなどが求められている。

2. 各主体間の役割分担の概要

イギリスでは、国が初等中等教育に必要な条件を確保する責任を負い、学校教育制度を監督・規制する。

地方レベルで教育行政を担当するのは広域自治体に相当する地方自治体であり、公教育を提供する義務を負い、公立(営)学校の設置・維持・支援を担うこととされている(篠原 2013)。しかしながら、「1988 年教育改革法」により、自治体が有していた学校教育に関する権限が学校理事会へ移譲され、2005 年の学校専用交付金の制度化により学校予算に関する自治体の裁量も縮減した(渡辺 2006)。さらに、2010 年代に入り、公立(営)学校を学校経営の裁量がより拡大されたアカデミーへ転換する政策が推進されていること(5 節を参照)などにより、現在、自治体の教育行政は、地域内の教育水準維持の責任は維持されながらも、地域の子供たちに対する教育機会の保障(特別支援教育、通学費の補助等)が主な役割となっている(青木 2015)。

公立(営)学校においては、学校理事会が教育課程、教職員人事、施設管理、財務管理等の学校経営に関する意思決定を行い、教育水準向上を図っていくことが役割となっている。校長は学校理事会から執行権限が与えられ、日常的な業務管理を行い、学校理事会に報告する。

3. 教育に関する予算の構造

公立(営)学校の予算は、教育を担当する地方自治体が配分する。ただし、その約 9 割は国からの用途を特定した学校教育費特定負担金(Dedicated School Grant : DSG)を原資としており、それにその他の補助金や地方税収入などを加えて当該自治体の学校予算を編成している。

国から自治体への予算配分は、年齢を加味した生徒数を基本とする算定式に基づいて配分されるが、用いられる単価は毎年見直されるとともに、全国一律の額ではない。自治体か

ら学校への予算配分は、当該地方の算定式に基づいて配分される。この際、公正な配分 (fair funding) の立場から、客観的なニーズを基礎として平等な配分が実現されるように算定が行われる。

前述のとおり、自律的学校経営の理念の下、財務管理に関わる権限と責任も学校理事会に付与されているため、自治体は支出の細かな管理は行わず、学校が、包括的に配分された予算の枠内で独自に予算を編成、執行する。自治体の役割は、当該自治体における教育サービス全般に関する支出総額の決定、財源の範囲内に支出を抑える責任、各学校の予算運用の在り方の監督 (monitoring) にとどまる。また、学校予算の7割以上が教職員の給与で占められるという現状があり、学校独自の裁量を発揮する余地はそれほど大きくないとの指摘もある (篠原 2013)。

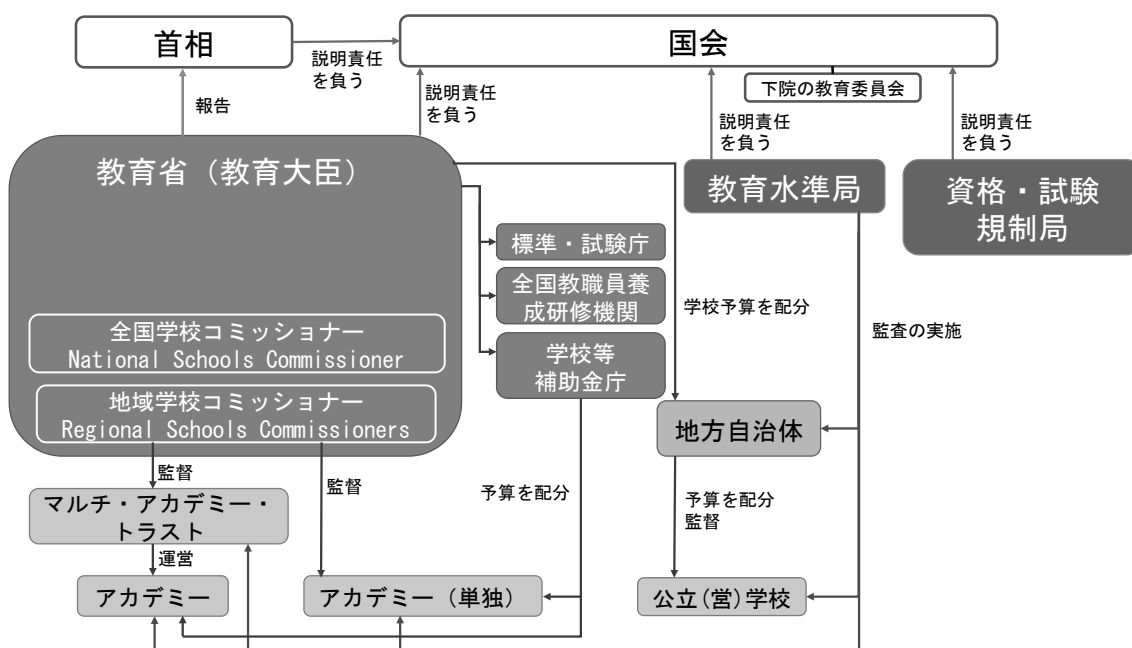


図2 国・地方自治体・学校の関係

出典：“The DfE empire –how ministers took control of the schools system”
(TES 2016年9月9日号)に基づき筆者作成

また、公立(営)学校のアカデミーへの転換が進むにつれ、自治体の教育予算が減少している。アカデミーへの予算配分は、国の教育省所管のエージェンシーである学校等補助金庁が行うため(図2参照)、表2のとおり、地方自治体の教育支出は2010年を境に減少を続けている。

表2 地方の教育費(経常費支出)の推移 (単位: 100万ポンド)

2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
37,942	40,135	42,148	44,471	45,283	40,219	37,134	35,881	34,477	34,136	33,382	33,343

出典: Department for Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England* の 2010, 2014, 2018 の各年版における Table3.2a を基に、筆者作成

2 節 地方自治の概要

1. 地方自治体は何層制か

イギリスの地方制度の構造は、二層制と一層制が混在しており、非大都市圏において二層制が採用される場合、広域自治体がカウンティ、基礎自治体がディストリクトと呼ばれる。

2. 教育を担当する自治体は一つの層に集約されているか、複数層にまたがっているか

一層制の場合、消防・警察など広域の事務組合で行う事務以外の全て（教育を含む）の事務を行い、二層制の場合、ディストリクト（基礎自治体）は住宅、ごみ収集、レジャー・レクリエーションなどの限られた事務を、カウンティ（広域自治体）は教育、社会福祉、道路等の事務を行っている。地方自治体間で所管業務が重複することはほとんどない。つまり、教育を担当する自治体は一つの層に集約されている。図3においてグレーで塗りつぶされている自治体が教育を担当する自治体である。

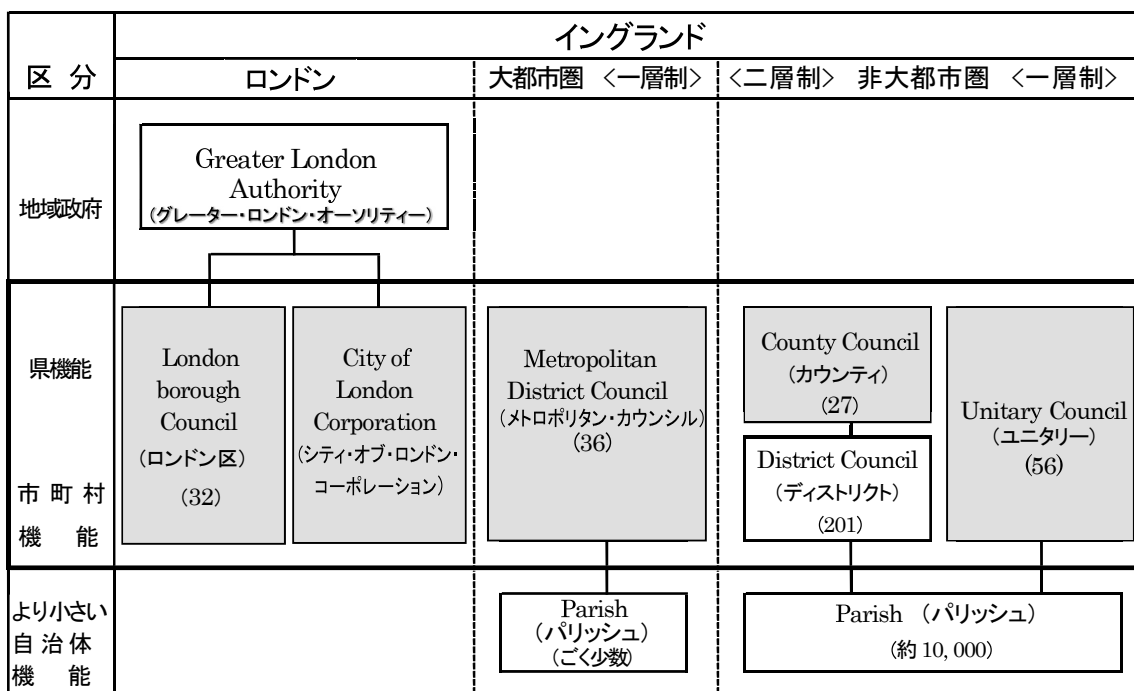


図3 イングランドの地方自治体構成

出典：自治体国際化協会（2018：p.10）

3. 教育を担当する自治体の執政制度

2000年以前は、議会の各委員会が執行機関となって運営する委員会制が採られていた。これは、法的には、全ての議員がどこかの委員会に所属し、決定と執行の双方に関わる仕組

みであった (Wilson & Game 2011)。しかしながら、委員会中心の運営に対し、決定や執行に時間がかかり、官僚的だという批判がなされ (Chandler 2009)、ブレア政権における「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」以降、議会と執行機関の関係に関する改革が数次にわたり行われた。

2013年以降は以下の三つの類型が採用されている (自治体国際化協会 2018)。教育を担当するのは広域自治体に相当する自治体で規模が大きいことから、基本的には (b) リーダーと内閣制または (c) 直接公選首長と内閣制を採用している⁸。いずれにおいても、教育行政に関し、他の行政と異なる執行機関が置かれてはいない。

(a)委員会 (Committee) 制

- ・2000年以前の仕組みと同じ。ブレア政権における2000年地方自治法では、人口85,000人未満の小規模地方自治体にのみ採用が認められていたが、キャメロン政権における2011年地域主義法 (Localism Act 2011) によって、イングランドの全ての地方自治体が選択できるようになった。
- ・議会が、地方自治体における意思決定機関でもあり、同時に執行機関でもある。行政分野または地域別に委員会を設置して行政の執行に当たり、最終的な責任を負う。
- ・英国内の約430の地方自治体のうち、60~70が採用。
- ・事務部局は議会から任命された事務総長 (Chief Executive Officer) のもと、議会に対する助言及び支援、各部局における政策実施等を行う。

(b)リーダーと内閣 (Leader and Cabinet) 制

- ・従来の委員会の機能を内閣に集中。
- ・リーダー (任期4年。本会議において任命される) の指揮の下、内閣 (Cabinet) が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。
- ・英国内の約430の地方自治体のうち、350以上が採用。
- ・事務部局は議会から任命された事務総長 (Chief Executive Officer) のもと、リーダーや内閣等に対する助言及び支援、各部局における政策実施等を行う。

(c)直接公選首長と内閣 (Mayor and Cabinet) 制

- ・(b)との大きな違いは、内閣を率いる首長が、地方自治体の有権者により直接選挙される公選首長 (任期4年) である点。
- ・首長の指揮の下、内閣 (Cabinet) が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。
- ・英国内の16の地方自治体が採用。
- ・事務部局は議会から任命された事務総長 (Chief Executive Officer) のもと、首長や内閣等に対する助言及び支援、各部局における政策実施等を行う。

議会議員の選挙は、多くの得票数を集めた候補者が当選する仕組みである。小選挙区 (当選議員定数が1名) の場合は最も多くの得票数を集めた候補者が (過半数の得票を得なくて

も) 当選し、小選挙区以外(当選議員定数が2~3名)の場合は、有権者が当選議員定数と同数の投票数を有し、得票数の多い候補者から当選する。

投票率は4割程度であり、国政選挙(2010年65.5%)に比べても、他のヨーロッパ諸国の地方議員選挙(例えば、フィンランド61%(2008)、ドイツ60%(2008))に比べても低いと認識されている(Wilson & Game 2011: p252)。

表3 地方議員選挙の投票率

	1980年から1994年 までの平均投票率	最近の投票率
ロンドン区	46%	38% (2006)
カウンティ	40%	39% (2009)

出典: Wilson & Game (2011: p252) より筆者作成

歴史的に、議員は名誉職という意識が強く、議員報酬も支給されていなかったが、2000年地方自治法以降、①基礎手当(義務)、②特別責任手当(特別の責任を有する議員への手当:任意)、③世話手当(議員活動により子供などの世話を外部に委託した場合の補てん:任意)、④交通費・実費手当(任意)が支給されている。

少なくとも1960年代以降、議会議員の選挙における政党の役割は増しており、政党に属さない議員(independent)の立候補が年々難しくなっていると指摘されている(Kingdom 1991)。2010年時点における地方議会における党派性の状況を調べた表4によれば、広域自治体の議会において一つの政党の所属議員が60%以上を占めている割合は、約5割となっている。

表4 イングランドの広域自治体における党派性の状況(2010年)

	ロンドン区 (シティを含む)	メトロポリタン・ カウンシル	カウンティ	ユニタリー	全体
非党派優位	1	—	—	—	1
弱い党派性	1	1	—	5	7
多党性	1	17	2	12	32
二党派優位	11	7	2	16	36
一党優位	8	7	16	16	47
一党独占	11	4	7	6	28
計	33	36	27	55	151

注) 非党派優位: 政党に属さない議員が60%以上を占める。

弱い党派性: 政党に属さない議員が20%~59%を占める。

多党性: 三つ以上の政党所属議員がそれぞれ20%以上を占める。

二党派優位: 二つの政党所属議員が80%を超え、どちらかが60%を超えていない。

一党優位: 一つの政党所属議員が60%~75%を占める。

一党独占: 一つの政党所属議員が75%以上を占める。

出典: Wilson & Game (2011: p310) より筆者作成

このような党派性の状況にもかかわらず、2000年以前の委員会制においては、自治体職員は議会全体に仕えるのであって多数派の政党に仕えるのではない、職員としてのサポートは委員長に対してだけではなく、所属議員一人一人に対して行うのだ、というのが職員の伝統的な姿勢として維持されていた。それが、内閣制の導入により、職員も内閣へのサポートに偏り、優位政党以外に所属する議員への情報提供の機会が少なくなったとされる(Chandler 2009)。

また、委員会制では、多くの議員による討議を通じて種々の利害を突き合わせることを可能にしていたが、内閣制の導入によって少数党派を含めたコンセンサスの形成がなくても政策の形成・執行が可能になり、多数党派に有利に働くと指摘されている(葛西 2013)。

3節 地方教育行政の組織

1. 執行機関の在り方と議会との関係

リーダーと内閣(Leader and Cabinet)制では、教育を担当する内閣構成員が、リーダーの指揮の下、教育政策に関する意思決定、執行機能を担うことになる。リーダーは議員の中から本会議において任命され⁹、それ以外の内閣構成員は議員の中からリーダーにより任命される。

直接公選首長と内閣(Mayor and Cabinet)制では、教育を担当する内閣構成員が、首長の指揮の下、教育政策に関する意思決定、執行機能を担うことになる。首長については、議会に任免権限はない。内閣構成員となれるのは議員だけである。

委員会(Committee)制では、議会が地方自治体における意思決定機関であり執行機関でもあるので、教育を担当する議会の委員会が教育行政の執行に当たり、最終的な責任を負う。伝統的に、議長(通常任期1年)は対外的に地方自治体を代表するが実権はなく、リーダーと呼ばれる議会の多数党の指導者が中枢的役割を果たすことが多い。

2. 首長・リーダーや一般行政との関係

自治体における児童福祉分野と教育分野は2004年子供法により一元化されており、内閣構成員の一人が子供サービス担当リーダー(Lead Member of Children's Services: LMCS)に任じられ、事務部局に専門的な責任を負う子供サービス担当長(Director of Children's Services: DCS)が置かれている。

首長やリーダーとの関係については、制度上、教育(子供サービス)を担当する内閣構成員が、リーダー又は首長の指揮の下、教育政策や子供福祉政策に関する意思決定、執行機能を担う。事務部局の責任者(子供サービス担当長)は、その上司である事務総長(Chief of Executive)を通じて、議会への説明責任を負う。

その他の一般行政との関係については、各種会議体が活用されている。その一例としては、2012年健康と福祉法(Health and Social Care Act 2012)により地方自治体に設置が義務付けられた健康福利委員会(Health and Wellbeing Board)がある。この法律により、公衆衛生に関する権限が大幅に地方自治体に移され、関係団体と連携して大人と子供の健康増

進を図るとともに健康に関する不平等を取り除くことをその役割とされた。健康福利委員会のメンバーは法定され、地方議会の議員1名、地方自治体事務局から福祉サービス担当長・子供サービス担当長・公衆衛生担当長、健康観察団体（Healthwatch¹⁰）の代表、一般開業医団体（Clinical Commissioning Group¹¹）の代表と、その他地方自治体が適当と考える者により構成されることとなった。この健康福利委員会は、子供や若者の健康福利にも責任を負うこととされている。

3. 他分野の行政と比較した場合の教育行政の専門性・自律性の位置付け

前述のように、教育を担当する地方自治体には、事務局に専門的な責任を負う子供サービス担当長を置くことが義務付けられている。

内閣構成員の一人である子供サービス担当リーダーは、政治的な責任を負い、議会の幅広い政治的な文脈に沿って子供サービスに関する当該自治体のビジョンを設定し、政治的な優先順位付けを行う（予算配分を含む）。政治家であるため、日々の実際の運営の詳細（the detailed day-to-day operational management あるいは the day-to-day detail of delivery）に立ち入るべきではないとされ、首長やリーダー、さらには議会に対して説明責任を負う。

一方、子供サービス担当長は、専門的な責任を負い、当該自治体の子供サービスの実際の運営に当たるとされている。事務総長や他の Director などと同様、政治活動が制限される職員¹²であり、政党や政党の候補者への応援、公職への立候補などが制限される。事務総長が上司であり、事務総長を通じて議会への説明責任を果たす。複数の自治体が一人の人物を子供サービス担当長とすること（＝複数自治体を兼任すること）も法令上は可能である。

政治的な責任を負う子供サービス担当リーダーと専門的な責任を負う子供サービス担当長の連携が重要であることが政策文書等で強調され、子供サービス担当リーダーに対しては、子供サービス担当長とその部下との定期的な会合を持つことが推奨されている¹³。

このように、子供サービス担当長を置くことにより、子供を対象とする行政に関する専門性の確保が図られていると言えるが、教育行政に限定されてはいない。また、子供サービス担当長は、①政治的活動が制限される職員ではあるが、その程度は事務総長や他の Director と同様の位置付けであること、②専門的な責任を負うこととされているが、事務局全体の長である事務総長の部下として位置付けられていること、③議会議員であり内閣構成員である子供サービス担当リーダーとの連携が求められていることなどから、他分野の行政と比較して教育行政に特有の専門性や自律性が認められているとは言えない。

4. 学校教員経験者の関与・登用の在り方

子供サービス担当長の登用に関する資格要件等の法的な規定はない。ただし、公募に当たっては、求められる資質やそれまでの業務経験と当該自治体において期待される役割との整合性などの観点から審査が行われるのが通例である¹⁴。採用決定後は、自治体と業務契約が結ばれる。その業務契約において業務内容が明確にされている。

子供サービス担当長に対しては、子供サービス担当長の全国組織である全国子供サービス担当長会議（Association of Director of Children's Services, ADCS）¹⁵が、スタッフカレ

ッジ (The Staff College) ¹⁶と連携して研修を提供したり、メンター制度を設けて、日常的な業務への支援も行っている。

また、全国教職員養成研修機関も、子供サービス担当長のリーダーシップモデル (National Leadership Qualities Framework for Directors of Children's Services, 2010) (図4)を作成し、子供サービス担当長が子供サービスに関する活動成果を上げていく上で効果的なリーダーシップを発揮するために必要な知識、スキル、特性を提示している。リーダーシップ特性とは、①道徳的目的、②整合性、③洞察力、④刷新力、⑤自己認識、⑥回復力、⑦適応力と柔軟性、⑧勇気と情熱の8項目である。そして、リーダーシップスキルとは、ビジョンや価値を創造する、利害関係者と協働的に活動する、パートナーとの関係作りをする、内部での連携活動をする文化を作る、計画－実行－評価という行動をする、改善活動を展開することなど17項目にわたる内容が提示されている。これらの特性とスキルを、①統合されたサービス提供 (資源の運用、質保証など)、②連携的な活動 (ガバナンスなど)、③地域的協約と結束 (地域的リーダーシップなど)、④政治的・協働的状況の経営 (協働的活動への貢献、政治的な境界線の調整など)の4領域で発揮できるようなリーダーシップモデルを提示している。

そして、このようなリーダーシップを発揮するための研修等の支援も行っている。ただし、これらのリーダーシップモデルは、子供、若者、家族に関する成果の向上を目指すものではあるが、公的及び私的な組織におけるリーダーシップにおいて追及されているものと共通性を有するものである。

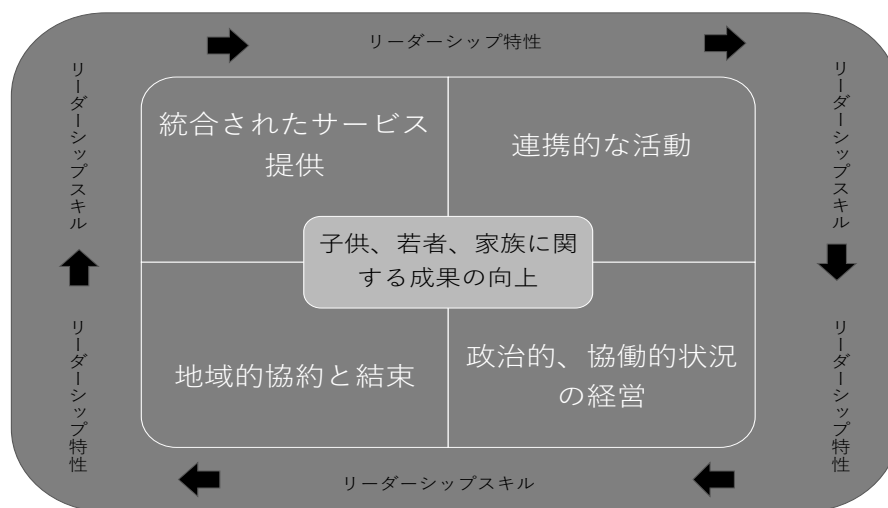


図4 子供サービス担当長のリーダーシップモデル

出典：NCTL, *National Leadership Qualities Framework for Directors of Children's Services*, 2010, p.13 より作成

地方当局の職員は、行政全般に携わる職員と、元校長や教員などの学校教育経験者によって構成されている。公立(営)学校への改善支援等の業務は後者が従事している。しかし、

公立（営）学校への権限委譲が進む中で、公立（営）学校への改善支援業務に対する自治体間の意識や業務能力に違いが生じている¹⁷。そのため、公立（営）学校への改善支援等に従事する職員数は減少傾向にあると同時に、自治体間の差があるのが現状である。

5. 学校理事会の資質能力と研修

学校理事会は公立（営）学校の最高意思決定機関として、学校経営の権限と責任を有する。そのため、学校理事会の経営能力が学校経営の成果に影響を与えるとして、「効果的な理事（effective governor）」として活動できるような資質能力の向上が求められている。

そこで教育省は、その資質能力の内容を6項目（①戦略的リーダーシップ、②アカウンタビリティ、③人事管理、④役割と責任、⑤コンプライアンス、⑥評価）、16のコンピテンシーとして規定した（図5）。

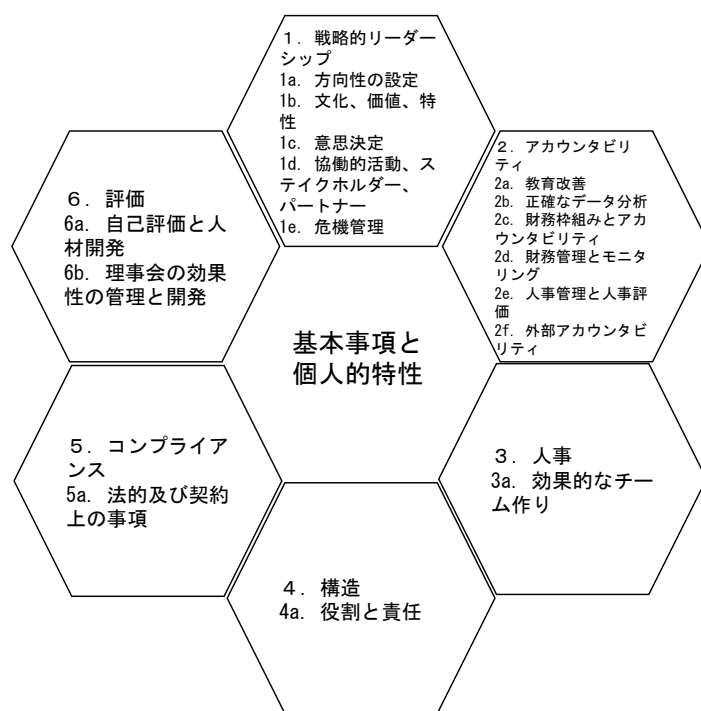


図5 学校理事会の資質能力及びコンピテンシー

出典：DfE, *A Competency Framework for Governance*, January 2017, p.6 より作成

そして16のコンピテンシーごとに、理事全員と理事長それぞれに期待される知識、スキルと効果的な行動の二つの点から具体的な内容が規定されている。例えば、4a. 役割と責任については次のように整理されている（表5）。

表5 4a 役割と責任に関する学校理事会のコンピテンシー

	理事	理事長
知識	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会における役割, 責任, アカウタビリティ及び三つに共通する機能 ・委員会の戦略的機能とリーダーの役割と委員の役割の違い ・組織におけるガバナンス構造, 特に意思決定におけるガバナンス構造 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・現状の立場だけでなく, 地域的及び全国的な教育改善の優先事項に関連したことに貢献できること
スキルと効果的な行動	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会の組織とガバナンスに貢献できること ・学習経験を実際の委員会の構造に必要なこととして適応できること 	<ul style="list-style-type: none"> ・議論や意思決定をリードできること

出典 : DfE, *A Competency Framework for Governance*, January 2017, p.22 より作成

また, 学校理事会は公費で運営される学校に関わる者として, イギリス社会において公的なものに関わる者全てに課されている七つの原理 (Nolan principles) ¹⁸を守るべきとされている。七つの原理とは, ①無私無欲, ②誠実, ③客観的, ④アカウタビリティ, ⑤開放的, ⑥正直, ⑦リーダーシップである。そこで, 多くの学校理事や学校が所属している全国学校理事会協会 (National Governors Association, NGA) は, この七つの原理を基にした行動規範 (Code of Conduct for the Governing Body) を規定することを推奨し, モデル案を提示している ¹⁹。またエセックス州のように, 自治体でモデル案を示し学校に配布しているところもある ²⁰。

さらに学校理事会の理事には, 効果的に学校の教育の質及び成果を向上させるために, ①献身的, ②信頼, ③好奇心, ④チャレンジ, ⑤協働的, ⑥批判的, ⑦創造的な姿勢で活動することが求められている ²¹。

このようなコンピテンシーモデルや行動規範に基づいて行動するための知識・技能を有することが求められているため, 理事たちに対しては, 国や地方当局, および全国学校理事会協会等の民間機関がコンピテンシーモデル等に基づいて, 様々な研修を提供している。国としては, 全国教職員養成研修機関が理事長や初任の理事等への研修を提供している ²²。また全国学校理事会協会では, 加盟している学校及び理事への研修や支援活動等を提供している ²³。

6. 教育行政に対する特定の党派的勢力の影響を抑制する仕組み

イングランドにおいては, 前述のように, 2000年までは自治体において委員会制が採られ, 地方議会の一部である委員会が議決機関かつ執行機関であり, 教育についても他の行政分野と同様の組織体制であったことから, 「我が国の教育委員会制度で尊重が叫ばれる『教

育行政の一般行政からの独立』や『教育の政治的中立』と言った理念はそこにはない。」との指摘もある（谷川 2017）。

他方、イギリスの新聞記事には、学校教育には一般に中立性が求められているという言説も見られる。

“Parents, government and teachers expect schools to show neutrality in how they educate young people” (TES 2017年8月25日号 The myth of the neutral school)

“Teaching and politics have an uneasy relationship. The ways that educators work –from the curricula they follow to the budgets they are set– are heavily influenced by the decisions of politicians, yet expressing our views about politics in the classroom remains controversial. One difficulty (中略) is maintaining an objective view of the conflicting political perspectives we teach in class.” (The Guardian 2017年1月11日 From Brexit to Trump: should teachers talk politics in the classroom?)

これらを読む限り、少なくとも学校教育には政治的な中立性が求められていると考えられる²⁴。

一方、「教育行政の一般行政からの独立」という理念を反映した制度は確かに存在しないが、前述した自治体の執政制度改革において、中央政府の積極的な旗振りによっても直接公選首長制が普及しない理由として、合議で決定することを基本と考え、権力の集中や独裁を嫌う住民感情が強いことや、自治体の議員や職員にも特定の者に権限が集中することへの反対が根強いことなどが挙げられている（内貴 2009, 2016）ことから、かつての委員会制は、教育行政分野だけでなく、他の行政分野においても、首長への権限集中を回避する制度設計であったことが読み取れる。

委員会制の下では、前述したように、少数政党所属の議員も多数政党所属の議員と同様の情報提供を事務局から受けることができ、多くの議員による討議を通じて種々の利害を突き合わせるにより少数政党を含めたコンセンサスの形成が図られていたため、日本のように独任制の首長の党派的影響力を抑制するための教育委員会制度のようなものを別途構築する必要性が乏しかったと言える。

その委員会制が、決定や執行に時間がかかり官僚的だという批判を受けて見直される2000年より前、1980年代後半には、学校の教育課程、教職員人事、施設管理、財務管理等に関する権限と責任は学校に置かれる学校理事会に移譲されており、前述のように、保護者、教職員、地方当局の代表等からなる構成員の合議により決定する仕組みとされた。学校理事となる保護者と教職員は互選で選出され、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が委員会制同様重視されている。

以上より、1980年代後半より前は委員会制が、その後は学校理事会制度が、特定の党派の勢力の影響を抑制する制度として機能していると考えられる。

4 節 初等中等教育行政の国（連邦・州）、地方自治体、学校の権限・責任・役割分担

1. 学校の設置

公立学校を設置・維持するのは、地方当局である。地方当局は学校の設置・維持管理者として、公立学校の管理・運営全般に対する指導・助言をすることができる。「1996年教育法」第13条では、地方当局は、当該地方の住民のニーズに沿った効果的な初等教育及び中等教育を保障し、地域住民の精神的、道徳的及び知的・身体的発達に（その権限の及ぶ範囲において）寄与することが役割と規定され、また高い教育水準を推進すること及び全ての子供の教育的可能性の実現を推進することが義務として課されている。さらに、「2006年教育法」では、学校の多様性の確保及び親の選択の拡大が地方当局の義務とされている。

公立（営）学校の設置認可は、教育大臣が行う。

学校規模に関する法的な基準はない。

学級編制基準については、「1998年教育水準・新学校法」によりキーステージ1²⁵のみ1学級当たり30名と規定された。それ以外の法的な基準はない。

2. 学校の教職員の雇用主体

教職員の雇用及び任命権者は、公立学校の場合は地方当局である。公営学校（有志団体立学校管理学校、有志団体立補助学校、地方補助学校）は、学校理事会が雇用する。

教員給与は、教育省と教員組合等が毎年協議して定める「学校教員給与及び雇用条件（school teachers pay and condition）」によって給与規準（等級表）が規定されている。公立（営）学校ではこの規準に基づいて、学校理事会が教員の給与の等級を決定し、支払う。

教員の業務内容は、公立（営）学校と交わされる労働契約書に基づいて決められている。

職員は、自治体職員としての身分であるが、契約は公立学校と行う。給与水準は、各地方当局が定める規準で決められる。

3. 学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事

教員の採用及び選考は、学校理事会が行う。地方当局は公立（営）学校の人事に関して協議をしたり、助言を行うことができる。業務内容及び適用される給与規準（等級）は学校理事会が定める。

昇進については、校長が面接及び授業観察等を通じて行う教員評価（performance management）に基づいて、校長が学校理事会に提案した上で決定される。

なお、教員の学校間の異動は、地方当局や学校理事会、校長が行うのではなく、本人の意思で、他の学校の求人募集に応募する形で行われる。

4. 学校の教職員の研修

教員研修は、法律により、継続的な職能開発の日（continuing professional development,

CPD)として、年5日間実施することが公立(営)学校に義務付けられている。

教員評価の結果に基づいて、教員の職能開発の研修の機会を提供することが学校に求められている。

5. 学校の教職員組織に関すること

教職員配置に関しては、「1993年教育(教員)規則(Education(Teachers)Regulation 1993)」第6条に、「児童生徒の年齢、能力、適正及び必要に応じた教育を提供するために、的確かつ十分な数の教員を雇用すべきである」という一般的な規定があるのみである。

配置すべき教員の種類とその適性については、「2009年学校教職員規則(School Staffing(England)Regulation 2009)」に記述されている。

実際の配置については、学校の予算状況や教職員の構成等に基づいて、校長が教職員組織を編制し、学校理事会が決定する。

6. 学校の教育課程に関すること

全国共通教育課程(National curriculum)を教育省が定めている。

全国共通教育課程は、義務教育段階の11年間(5歳~16歳)を対象に、各キーステージ(註25参照)における教育内容を規定している。「1988年教育改革法」により、全国共通教育課程の内容²⁶は教育課程の基準として教育大臣が定め、この枠組みの下で、学校が教育課程を編成することとなった。この全国共通教育課程に基づいた評価(National Curriculum Assessment, NCA)²⁷が実施される。

全国共通教育課程は、アカデミーやフリースクール等の公営独立学校を除く公立(営)学校の全てが遵守すべきものとされている。公立(営)学校では全国共通教育課程に規定されている標準を達成するために、校長が教育課程を編成し、学校理事会が決定する。

授業時間に関する規定はない²⁹。授業日に関すること(始業、終業時間、1授業時間の長さなど)は公立(営)学校が決める。

教育課程に関する公立(営)学校の主な権限を整理すると、教育課程の編成、始業及び終業を含む1日の授業時間、週当たりの授業時間及び1授業時間の長さ、各教科の配当時間、学級編制(混合能力や習熟度別など)である。

7. 教科書や教材の取扱い

国が認定及び検定する教科書はない。

公立(営)学校において、どのような教材や本を教科書として使用するかを校長及び教員が選定し、学校理事会が決定する。

8. 学校の施設設備の整備

公立(営)学校の設置形態によって、学校施設の所有者は異なる。例えば、公立学校は地

方当局が施設及び土地の所有者である。

学校施設・設備については、「1996年教育法」第542条において教育大臣が基準を定めると規定された。現在は、「2012年学校施設・設備（イングランド）規則（School Premises (England) Regulation 2012）」において一般的な規則が定められている²⁹。また公立（営）学校は、「職場の健康・安全に関する規則」（Workplace (Health, Safety and Welfare) Regulations 1992）の適応も受ける。同規則には、トイレ数などが規定されている。

日常的な施設設備の維持、管理の責任は校長にある。校長は、国が定める公立（営）学校の安全基準に関する法規定に基づいて管理を行う。施設設備の改善が必要な場合は、所有者に申し出た上で行う。

9. 学校に係る経費

公立（営）学校の予算は、教育を担当する地方自治体が配分する。ただし、その約9割は国からの用途を特定した学校教育費特定負担金を原資としている。それにその他の補助金や地方税収入などを加えて当該自治体の学校予算を編成している。

学校教育費特定負担金は、原則学校段階及び学校規模（児童生徒数）等に基づく予算配分基準（funding formula）に応じて配分される。予算配分基準は国が定め、国の基準に基づいて地方自治体では、自治体及び校長代表によって構成される委員会において地方自治体での予算配分基準を定め、各学校に配分する。

学校教育費特定負担金の対象は、就学前教育から義務教育までであり、学校教育及び就学前教育、特別支援教育の三つの要素から構成されている。

「1988年教育改革法」以降の自律的学校経営の推進により、学校の財政上の裁量権が拡大している。

学校教育費特定負担金の他に学校や児童生徒の状況に対応した補助金がある。例えば、2011年から、無料給食費受給者の割合などの一定の基準を満たしている学校に対して Pupil Premium という特別補助金が配分されている。

10. 学校における支出の決定

「1988年教育改革法」等により規定された自律的学校経営により、学校に配分された経費は、学校理事会の裁量と責任において運用される。地方当局は、学校の予算運用の在り方を監視する役割が中心となっている。

学校は、配分された予算の他に、寄附や施設の利用料などを財源とすることができる。

学校予算の中心は、教職員の人件費である。その他には、研修費、教職員等の保険、営繕費、学校清掃費、上下水道費、光熱費などが支出されている。

11. 学校評価

非内閣構成省庁として省庁から独立し、議会に対して責任を負う組織である教育水準局が、学校への監査を行う。

監査の枠組み（項目、基準等）は、教育水準局が定め、独立学校以外の公立（営）学校及び公営独立学校が同じ枠組みで監査される。

監査は、教育水準局に所属する学校監査官（Her Majesty's Inspector, HMI）が行う。

監査基準は4段階ある。その内、最上位の「大変優れている（outstanding）」の監査結果の学校は監査を受ける義務がない。それ以下の「優れている（good）」、「改善の余地あり（requires improvement）」、「不十分である（inadequate）」の監査結果の学校は一定期間において定期的に監査を受けなくてはならない。

学校は、教育水準局が定める自己評価の枠組みを参考に自己評価を行い、常に学校の状況に関する情報を提供する。教育水準局は、「大変優れている」の学校も含めて全ての学校の教育水準及び経営状況をデータによって監視している。

監査を受けて、監査報告書を受け取った後は、学校理事会の責任において監査報告書で指摘された事項を改善するための行動計画を作成し、実行する。「改善の余地あり」及び「不十分である」という評価を受けた学校は、学校監査官の定期的な訪問と指導を受ける。

監査結果は、学校に報告されるだけでなく、教育水準局のホームページに掲載されるとともに、学校に報告された後は、学校理事会の責任において保護者及び地域住民、地域の公共施設等に配布することが義務付けられている。

5節 地方教育行政に関わる最近の動向

イギリスでは「1988年教育改革法」以降、公立（営）学校への権限移譲と地方当局の権限縮小を図る教育改革が進められてきた。そして、2010年の「アカデミー法」の制定により、この方向性が更に促進された。すなわち、地方当局から離脱し、通常の公立（営）学校よりも学校経営における自由裁量権が拡大されたアカデミー数の拡大が政策的に推進され、公立（営）学校の地方当局からの離脱が促進されたのである。その結果、地方当局の役割変容が生じている。

アカデミーとは、公立（営）学校より自由裁量権を有し、地方当局から離脱した公営独立学校（Public Funded Independent School）に分類される学校である。公立学校とアカデミーの違いを整理すると表6のようになる。

アカデミーとは、労働党政権時代の2002年に、教育水準向上策の一環として、社会経済的に不利益な地域の中高等学校の学校改善の手法の一つとして導入されたものである。アカデミーは、公立（営）学校よりも学校経営の自由裁量権を拡大された学校である³⁰。その当時、アカデミーが教育水準向上に成果を上げたことから、公立（営）学校への自主裁量権の拡大は学校改善の手法として有効であるとして、2010年に保守党と自由民主党の連立政権では、アカデミーの拡大政策を展開した³¹。

2010年に「アカデミー法」、2011年に「2011年教育法」が制定され、学校種や地域等の制限をなくし、全ての地域の全ての学校種の公立（営）学校がアカデミーを選択できるように制度改正された。また同時に、学校改善の手法として活用するために、学校監査結果が悪い学校に対してはアカデミーに転換することを義務付けた³²。

表6 公立学校とアカデミーの違い

	公立学校	Academy
設置者	地方当局	学校設立委員会（トラスト） * 既存学校の地位変更
維持管理	地方当局から学校規模等により配分 授業料無償 土地管理は地方当局 管理運営は学校理事会	当該地域の公立学校と同等の補助金を国から直接配分 授業料無償 土地管理はトラスト 管理運営はトラスト
雇用者	地方当局（任命者）	学校（トラスト）
勤務条件・給与	政府の定める「学校教員給与及び雇用条件」に従う 正規教員資格の取得が義務 校長は正規校長資格の取得が義務	政府の定める「学校教員給与及び雇用条件」に従う義務無し 正規教員資格の取得が義務なし（しかし多くの学校が正規教員資格の教員を採用） アカデミーへの地位変更の際には現行の勤務条件を維持すること（TUPEの規定により）
教育課程	全国共通教育課程に準拠	全国共通教育課程の準拠義務はなし
入学方針	国が定める「入学実践要綱」を遵守 原則、非選抜 透明性の高い入学手続き 地方当局の調整に従う	国が定める「入学実践要綱」を遵守 原則、非選抜 公立学校と同様の当該地域の入学手続きに従う
停学退学措置	懲戒措置としての停学、退学は国の定める手続きに従う	公立学校と同様の手続き
学校監査	教育水準局の監査を受ける、結果は公表 結果などは学校別に情報を公開	公立学校と同様に教育水準局の監査を受け、結果は公表する 試験成績などは学校別に情報公開される
地方当局との関係	管理・規制を受ける	地方当局のコントロールなし

出典：DfE, *The Academy Act 2010* 及び篠原（2013）等より著者作成

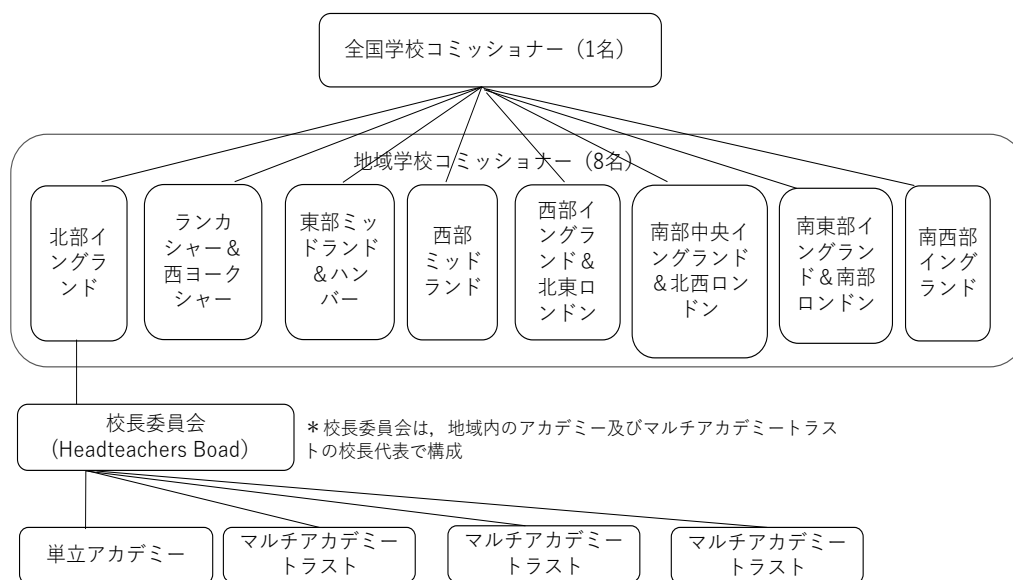


図6 アカデミーの管理構造

出典：DfE (2016)等より著者作成

アカデミーは順調に拡大し、2018年1月現在、7469校（34.5%）になっている³³。中等学校に関して言えば、71.9%（2473校）がアカデミーとなっている。初等学校は、27.3%

(4592校)である。

連立政権及び保守党政権下では、アカデミーの拡大政策が採られており、アカデミーへの転換を促すとともに、アカデミーの質的管理を行い、学校改善を進め、教育水準向上を図ることが目指されている。そこで政府は、2014年に教育省に全国学校コミッショナーを、全国8地域に地域学校コミッショナーを配置し、アカデミーを管理する仕組みを整備した(図6)。

全国学校コミッショナーは、教育省に所属し、全国のアカデミーを統括する。地域学校コミッショナーは、教育大臣に代わり担当地域のアカデミーを統括し、全国学校コミッショナーに責任を負う者である。校長委員会と連携し、担当地域内のアカデミーの質的管理を行うとともに、担当地域内にある学校監査結果が悪い学校のアカデミー化を促進させる役割を担っている。校長委員会は、地域学校コミッショナーに対して、専門的見地と地域に関する知識に基づいて助言や支援を行う組織である。地域内の学校のデータ分析、新しいアカデミーの運営の評価、学校改善計画の改訂等にも関与することができる。

このような仕組みが整備された結果、地方当局の管理下にある公立(営)学校と、全国及び地域学校コミッショナーにより管理されるアカデミーという二つの学校管理系列が誕生することとなった(図7)。

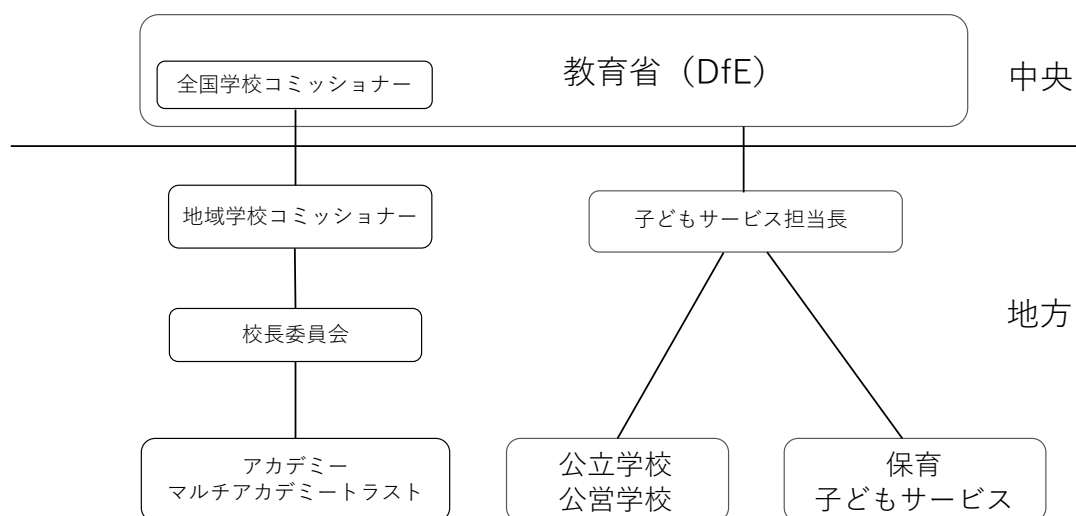


図7 公立(営)学校とアカデミーの学校管理体系

出典：<https://www.gov.uk/government/organisations/schools-commissioners-group/about>
(最終アクセス日 2019年2月20日) 及び DfE (2016)等より著者作成

「1988年教育改革法」以降、学校への権限移譲が図られたことにより、地方当局の権限が縮小してきたが、地方自治体における教育の質の管理や、地域内の子供たちの教育機会を保証する責任は依然として地方当局に課されている³⁴。そのため、地方当局から離脱しているアカデミーでの教育の質は全国及び地域学校コミッショナーが管理しながらも、子供た

ちの教育機会の保証の観点から、地方当局にもアカデミーの質保証に関わることが期待されている。そのため学校監査結果が悪い学校をアカデミーに転換するに当たっては、地域学校コミッショナーと子供サービス担当長が連携しながら、的確なスポンサーの選定や近隣のマルチアカデミー・トラストへの参入など、効果的なアカデミーへの転換方法が検討される³⁵。

現行制度では、アカデミーだけでなく公立（営）学校も含めて学校改善の責任は学校にある。地方当局はその学校教育への管理や指導の権限はないが、アカデミーを含めた全ての学校教育の高い教育水準を保証する責任がある。その責任を果たすために地方当局には、観察（monitoring）、挑戦（challenge）、支援（support）、介入（intervention）の機能が期待されている。そのため地域内の全ての公立（営）学校及びアカデミーの学校経営状況を把握し、問題があるところへの支援や介入活動を行っている地方当局もある。例えば、南西部イングランドにあるプール地方当局（Poole LA）では、地方当局の機能を観察、情報収集と共有、挑戦、支援、介入、報告、質保証として、学校観察、学校理事会観察、学校支援を行っている³⁶。この活動は、地域内の全ての公立（営）学校を対象にしているだけでなく、地域内にあるアカデミーに対しても、データの共有と、最低1回の学校訪問、学校の状況に対する意見交換を行っている。

プール地方当局のように、地方当局の管轄下から離脱したアカデミーへの支援活動を行う地方当局もある一方で、多くの地方当局では、教育の質の管理や、地域内の子供たちの教育機会を保証する責任を課されながらも、具体的にアカデミーに関わる方法が不透明な中で、学校改善への支援の活動を模索している。今後は、いかに地方当局がアカデミーに関わり、地方当局の法的責任を果たしていくのが課題であると言われている。

また公立（営）学校のアカデミー化が促進されることにより、複数のアカデミーで構成されるマルチアカデミー・トラスト（Multi Academy Trust, MAT）の数が増加している。加えてアカデミー以外にも、学校間連合（Federation）などの多様な学校のネットワーク化がイギリスでは促進されている。すなわち、複数の学校が一つの学校群を構成し、一人の優れたスクールリーダーの下で学校経営の効率化を図り、成果を高める取り組みが進められているのである。その結果、学校への経営支援や経営管理という機能が地方当局から学校群に移行している。このことは、国と学校の間に位置付けられ地方当局が担ってきた、学校を支援し管理するという中間組織としての機能を学校群が担うという変化をもたらしているといえる。このような中で、地方当局は地域の教育の質を管理し、教育機会を保証する責任をどのように果たしていくのかも課題となっている。

6節 小括

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く、別の形で教育行政に対する特定の党派的勢力の影響を抑制する仕組みが機能している。それは、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に委ねていることである。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と言えよう。

公立（営）学校の経営に関する自治体の権限に着目すれば、それが限定的であることが1980年代後半からのイギリスの特徴と言えよう。公立（営）学校のアカデミーへの転換が進められている現在、その傾向にますます拍車がかかっているように見える。限られた権限・手段しか持たない一方で地域の教育の質や教育機会を保証する責任を担う地方自治体が、今後どのようにその役割を果たしていくか、注視していきたい。

渡邊恵子（国立教育政策研究所）

1節， 2節， 3節， 6節担当

植田みどり（国立教育政策研究所）

1節， 3節， 4節， 5節担当

【資料】初等中等教育行政の国（連邦・州）、地方自治体、学校の権限・責任・役割分担

イギリス	国	広域自治体	基礎自治体	学校
学校の設置義務	○関連する法規を規定。 (ルール策定)	◎域内の学齢児童生徒の教育を受ける権利や福祉を保障しなければならない ◎学校の設置・維持管理責任者として学校の管理・運営全般に関する指導助言ができる 【国の決めた枠組み内】	—	—
学校の教職員の雇用主体	○関連する法規を規定。 (ルール策定)	◎教職員の雇用主体。 【国の決めた枠組み内】	—	—
学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事	○関連する制度（教員の給与水準等）及び法規を規定。 (ルール策定)	◎職員の資格、業務内容、給与水準等枠組みを策定。 (ルール策定)	—	◎学校理事会が採用選考を行い、業務内容、適用する給与水準の策定を教職員ごとに決め、教職員と学校理事会が労働契約を結ぶ。 ◎昇進（上級資格教員等の認定）は校長が教員業務評価を基に行う。 【国の決めた枠組み内】 *異動は教職員の自由意思に基づいて行われる。
学校の教職員の研修	○関連する法規を規定。 (ルール策定) *年間5日の研修日	—	—	◎教職員業務評価に基づいて、職能開発のための研修機会を提供する。 【国の決めた枠組み内】
学校の教職員組織に関すること	○関連する法規を規定。 (ルール策定) *キーステージ1においては、30人の子供に対して教員1名以下にすべきことを規定。	—	—	◎学校の状況（予算等）を踏まえて校長が教職員組織を編成し、学校理事会が決定する。 【国の決めた枠組み内】
学校の教育課程に関すること	○関連する法規を規定。 (ルール策定) *全国共通教育課程を編成し、教育内容及び教育課程の基準を定める。	—	—	◎全国共通教育課程に基づき、各学校の教育課程を校長が編成し、学校理事会が決定する。 【国の決めた枠組み内】
教科書や教材（副教材やワークブック等）の取扱い	—	—	—	◎教員及び校長が選定し、学校理事会が決定する。 【自由裁量】
学校の施設設備の整備	○関連する法規を規定。 (ルール策定)	◎学校の安全管理等の確認を行う。 ◎学校施設の改修等を行う。 【国の決めた枠組み内】	—	○日常的な施設設備の維持、管理責任者として、施設設備の状況を点検し、改修等の要望を提出する。 【国の決めた枠組み内】
学校に係る経費（教職員の人件費、その他の経常的な経費）の負担	◎国庫負担で提供される。 ○Founding Formula（予算配分基準）を策定する。 (ルール策定) *予算配分枠組み（学校段階及び児童生徒の人数など）に応じて配分される。	○国の定めた予算配分基準に基づいて、自治体が予算配分基準を策定し、各学校への予算配分を行う。その際、一定の割合の経費を自治体が取った上で各学校に配分する。（特別支援や通学経費等の予算） 【国の決めた枠組み内】	—	—
学校における支出の決定（何に幾ら使うかを誰が決めるか）	—	—	—	◎配分された予算は学校理事会の裁量と責任に基づいて運用する。 【自由裁量】
学校評価	◎非内閣構成省庁（議会に対して責任を負う組織）である教育水準局により定められた枠組みに基づいて学校監査が行われる。	—	—	○学校監査の結果を踏まえて、常に学校改善を行う。 ○自己評価等を行い、常に学校の状況に関する情報提供を行う。 【国の決めた枠組み内】

* 1 公立の初等中等教育段階の学校を対象として策定

* 2 実施あるいは権利の主体となっている場合は◎、ルール、枠組みや大綱を策定するなど、直接の実施・権利主体でない場合は○の記号を付記

引用文献等

- 青木研作 (2015) 「イギリス連立政権下の学校制度改革と地方教育行政への影響」『西九州大学子ども学部紀要』第 6 号, pp.47-55
- 安宅仁人 (2007) 「英国『子ども法』とその制定背景に関する整理と若干の考察 —子ども・若者支援機関の再編とその理念—」『発達・学習支援ネットワーク研究』第 7 号, pp.271-286
- 植田みどり (2013) 地方教育行政における指導行政の在り方—イギリスの SIPs (School Improvement Partners) を通して—, 『日本教育行政学会年報』第 39 号, 教育開発研究所, pp.80-96
- 大田直子 (2010) 『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』, 世織書房
- 葛西耕介 (2013) 「執行部制度を導入したイギリス地方教育行政の現在」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第 53 巻, pp.285-297
- 佐藤博志, 鞍馬裕美, 末松裕基 (2012) 『学校経営の国際的探求』, 酒井書店自治体国際化協会 (2018) 『英国の地方自治 (概要版) —2017 年改訂版—』
- 篠原康正 (2013) 「イギリス」文部科学省『諸外国の教育行財政 —7 か国と日本の比較—』ジヤース教育新社
- 竹下譲 (2008) 『よくわかる 世界の地方自治制度』イマゾン出版
- 谷川至孝 (2017) 「第 7 章 英国教育に学べること」日英教育学会編『英国の教育』東信堂。
- 内貴滋 (2009) 『英国行政大改革と日本 —「地方自治の母国」の素顔—』ぎょうせい
- 内貴滋 (2016) 『英国地方自治の素顔と日本 —地方構造改革の全容と日英制度比較—』ぎょうせい
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2011) 『英国その他諸外国における政府関係機関の制度のあり方に関する調査報告書』
(http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2011fy/E001352.pdf: 最終アクセス日 2017 年 5 月 18 日)
- 宮腰英一 (2008) 「英国の教育行政の今日の変容 —英国モデルの示唆—」『日本教育行政学会年報』第 34 号, pp.40-54
- 文部科学省 (2016) 『諸外国の初等中等教育』, 明石書店
- 渡辺恵子 (2006) 「イギリス教育財政制度の政策形成過程に関する一考察」『日本教育行政学会年報』第 32 号, pp.128-144
- Chandler, J.A. 2009. *Local government today, Fourth edition*, Manchester University Press
- Department for Children, Schools and Families. 2009. *Statutory Guidance –The Roles and Responsibilities of the Lead Member for Children’s Services and the Director of Children’s Services.*
- Department for Communities and Local Government. 2010. *Local Government Financial Statistics England No.20*
- Department for Communities and Local Government. 2014. *Local Government Financial*

Statistics England No.24

Department for Communities and Local Government. 2015. *Local Government Financial Statistics England No.25*

Department for Communities and Local Government. 2018. *Local Government Financial Statistics England No.28*

Department for Education. 2013. *Statutory guidance on the roles and responsibilities of the Director of Children's Services and the Lead Member for Children's Services.*

DfE, 2016. *Regional Schools Commissioners decision making framework*

Kingdon, John. 1991. *Local Government and Politics in Britain*, Philip Allan

Local Government Association. 2015. *Lead member role and key relationships.*

Rosalind Levacic. 1998. Local management of schools in England : Results after six years, *Journal of Education Policy*, Vol.13, No3, pp.331-350

Rosalind Levacic. 1992. Local Management of Schools : Aims, Scope and Impact, *Educational Management of Administration* Vol.20, No.1, pp.16-29

Wilson, David. and Game, Chris. 2011. *Local Government in the United Kingdom, Fifth edition*, Palgrave Macmillan

註

- 1 イギリス政府が政策の試案をまとめ、国民の意見を聞くために公表する文書
- 2 邦文では、「すべての子ども大切に」(宮腰 2008), 「すべての子どもに関すること」(安宅 2007) と訳されている。
- 3 イギリス政府のホームページにおける Schools Commissioners Group についての説明を参照 (<https://www.gov.uk/government/organisations/schools-commissioners-group> 及び <https://www.gov.uk/government/organisations/schools-commissioners-group/about> 最終アクセス日 : 2017 年 8 月 16 日)。
- 4 自治体国際化協会 (2018), Department for Communities and Local Government (2015) を参照。
- 5 イギリスの学校は大きく分けると、公費により設置・維持される「公費維持学校」(maintained school) と公費補助を受けない「独立学校」(independent school) に区分される。そのうち、公費維持学校は、地方当局の関与の度合いに応じて、公立学校 (community school) と公営学校 (public funded school) と公営独立学校 (public funded independent school) に区分される。公立学校は地方当局により設置・維持される学校である。公営学校とは、宗教団体や慈善団体などの民間団体により設置・所有される学校である有志団体立管理学校 (voluntary controlled school), 有志団体立補助学校 (voluntary aided school) と、地方当局から独立した学校設置団体 (foundation body) により設置・所有される地方補助学校 (foundation school) がある。公営独立学校とは、公費補助により維持されるが、運営面では独立学校に類似するもので、アカデミー (academy), フリースクール (free school) がある。
- 6 自律的学校経営 (Local Management of Schools) とは、「1988 年教育改革法」及び「回

状 7/88」(Circulars 7/88), 「回状 36/88」(Circulars 36/88) において規定されたものである。学校に財政及び人事等の意思決定の権限を付与し, 自律的に学校経営を行う仕組みである。

- 7 1992 年の教育白書「選択と多様性」(Choice and Diversity) において, 保護者の学校選択や学校への参画などの方向性が示された。
- 8 教育省作成の資料においても, 自治体において教育を含んだ子供サービスを担当する内閣構成員の存在が前提とされている (例えば, Department of Education(2013)や LocalGovernment Association(2015))。
- 9 議会は議会自ら定める条件のもとリーダーを罷免することもできる。
- 10 2012 年健康と福祉法により設立が義務付けられた, 健康と福祉に関して患者やサービス利用者の擁護者となる独立した団体
- 11 廃止された Primary Care Trusts (PCT) の後継組織で, National Health Service (NHS) の基盤を支える一般開業医 (GP) の団体。
- 12 ロンドン区の一つである Tower Hamlets のホームページの Human resource に関する文書 (“Political Restrictions on Local Government Employees”) を参照 (<http://www.towerhamlets.gov.uk/Documents/Human-resources/Terms-and-conditions-of-employment/Policy-on-Political-Restrictions-April-2014-final.pdf> 最終アクセス日: 2017 年 8 月 18 日)。
- 13 以上の記述は, Local Government Association (2015), Department for Education (2013), Department for Children, Schools and Families (2009) を参照。
- 14 例えば, ロンドン市内の Lambeth 区では, Executive Director Children’s and Young People’s Services の応募に当たって, 履歴書と応募動機を記した文書の他に, 戦略的リーダーシップ, 変革, パートナーシップ, 予算及び資源活用, 持続的な改善 (学校教育の水準, 安全), 政治的配慮, 教育及び子供サービスにおける現代的課題の視点から具体的に何に取り組み, どのような成果を上げるのかについて A 4 用紙 5 枚以内で述べなさいという課題が課されている。(Lambeth, Application and Appointment Process を参照) (<https://modern.gov.lambeth.gov.uk/documents/s20491/4c%20Recruitment%20Pack.pdf> 最終アクセス日: 2018 年 12 月 12 日)
- 15 ADCS は, 全国の子供サービス担当長によって構成される組織である。子供サービス等の業務を提供し, 権限を与えられ, リードする立場の子供サービス担当長が業務を円滑かつ的確に遂行できるように, ニーズにあったサービスを提供する組織である。研修等の開催やメンタリング支援などを行っている。
- 16 The Staff College とは, 子供サービス及び地方当局の業務全般に関わるリーダーシップと運営能力を向上させることを支援するための活動を行う組織である。1999 年に, 地方当局の子供サービス担当の管理職向けの職能開発の機会を提供する組織として設置された Virtual Staff College (VSC) が業務の拡大に伴い名称変更したものである。ADCS と連携しながら, 子供サービス担当長への研修プログラム等を開発し, 提供している。
- 17 1997 年に発足した労働党政権では, 学校改善を促進させるためには, 学校の最も身近に存在する地方当局の役割が重要であるとして, 管理はしないけれども, 支援とプレッシャーをかける存在としての役割の復活を目指す改革を行った。しかし実際には学校改善

支援の機能には地方当局間で差があった。そこで、その差を是正し、全ての学校が的確な学校改善支援を受けられるようにするために配置されたものが、School Improvement Partners, SIPs である。国の予算で全地方当局に学校改善支援の専門家である SIPs を配置し、学校改善支援機能の強化を図った。しかし、2010年の政権交代に伴い、国の予算での事業は中止となった（植田 2016）。

18 1994年にノーラン卿（きょう）を座長とするノーラン委員会（Nolan committee）によって作成され、首相によって発表されたものである。

19 NGA, *Model Procedures : Code of Conduct*, 2018

20 Essex では学校理事会への様々な支援活動を提供している。その中の一つが Code of Conduct のモデル案の提示である。文書に学校名を入れるだけで利用可能なフォーマットが作られている。

(<https://www.essex.gov.uk/Education-Schools/Schools/becoming-a-school-governor/Documents/Code-of-Conduct.pdf> 最終アクセス日：2018年12月12日)

21 DfE, *A Competency Framework for Governance*, January 2017, p.7

22 学校理事たちの職の開発のための研修（<https://www.gov.uk/guidance/school-governors-professional-development> 最終アクセス日：2018年12月12日）や優秀な理事長を育成するための研修（<https://www.gov.uk/guidance/national-leaders-of-governance-a-guide-for-potential-applicants> 最終アクセス日：2018年12月12日）など教育省が提供している。当初は、NCTL が独立した組織であったが、2018年4月以降、教育省内の Teaching Regulation Agency に改組されたため、現在は教育省が研修を提供している。

23 NGA は会員となっている学校や理事等への研修を提供している。例えば、財務関係の資質能力に関して Skills Audit という研修を提供している。

(<https://www.nga.org.uk/Guidance/Workings-Of-The-Governing-Body/Governance-Tools/Skills-Audit.aspx> 最終アクセス日：2018年12月12日)

24 ただし、日本の教育基本法や義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法のような法令の規定やガイドラインなどは確認できなかった。

25 イギリスでは義務教育機関を四つの教育段階に区分して教科を配置している。キーステージと学年を整理すると以下のとおりである（文部科学省 2016 : p.105）。キーステージ 1 とは、初等学校の第 1～2 学年に相当するものである。

キーステージ		学年	年齢
キーステージ 4	中等学校	第 10～11 学年	14～16 歳
キーステージ 3		第 7～9 学年	11～14 歳
キーステージ 2	初等学校	第 3～6 学年	7～11 歳
キーステージ 1		第 1～2 学年	5～7 歳

26 全国共通教育課程では、英語、数学、理科、歴史、地理、公民、外国語、コンピューティング、デザイン・技術、美術、音楽、体育の 12 教科が必修教科となっている（公民はキーステージ 3 と 4 のみ、外国語はキーステージ 2 と 3 のみで必修。歴史、地理、デザイン・技術、美術、音楽はキーステージ 4 以外のみ必修）。これらは基礎教科（foundation subjects）と言われる。そのうち、英語、数学、理科は中核教科（core subjects）と言わ

- れる。その他、宗教は全てのキーステージで、性教育はキーステージ3と4でその他の必修教科となっている。なお、各教科の配当時間の規定はない。
- 27 NCAは、通常 National Test や Standards Assessment Test (SAT) と呼ばれる全国共通教育課程テストと、教員による評価（コースワークなど）によって行われる。
- 28 学校の授業時間については、「1981年教育（学校・継続教育）規則（Education (Schools and Further Education) Regulations 1981）」及び1990年の「教育省回状(DES Circular 7/90)」により学年ごとの週当たり及び年間の最低時間の指針が定められていたが、2012年に指針が廃止された。現在は、教科ごとの規定はなく、年間課業数（1学年最低380課業）や授業日数（年間最低授業日数は190日）の大枠が定められている（文部科学省2016：pp.106-107）。
- 29 この規則では、次の7点が定められている（文部科学省2016：p.124）。
- ・トイレ及び洗面・洗浄施設は、児童・生徒にとって適切であること
 - ・医療施設は、児童・生徒の医療的治療的ニーズに合ったものであること
 - ・学校施設設備は、児童・生徒の健康・安全・福祉にとってふさわしいものであること
 - ・各部屋その他のスペースの音響及び防音は、そこで行われる活動に適したものであること
 - ・各部屋その他の屋内スペースの照明は、そこで行われる活動に適したものであること
 - ・適切な飲料水が提供される設備が備えられること
 - ・体育及び児童の遊戯にふさわしい屋外スペースが提供されること
- 30 労働党政権時代のアカデミーは、公立（営）学校よりも財務や教員人事、教育課程に関する自由裁量権が拡大されていたが、遵守義務を取り消すまでの自由裁量ではなかった。
- 31 2010年教育白書「The Importance of Teaching」において、アカデミーの自由裁量権に基づく学校改善の成果を認めた上で、アカデミーチェーンなどのアカデミーの複合化を提言した。
- 32 2010年のアカデミー法制定以降は、学校監査結果が「大変優れている」の評価を受けている学校が転換できる「転換型アカデミー（convertor academy）」と、学校監査結果が悪い学校が選択する「スポンサーアカデミー（sponsored academy、学校改善の助言や支援を行うスポンサーを必ず配置しなければならない）」の2種類になった。
- 33 DfE, *School pupil and their characteristics January 2018, June 2018*
- 34 2016年の「教育白書」には、子供たちの教育機会の保証、児童生徒の多様なニーズの保証をすることが地方当局の役割として明示され、地方当局は全ての保護者の“チャンピオン（champion：擁護者）”として行動することと提言されている。
- 35 DfE, *Schools causing concern, November 2018*
- 36 Borough of Poole Local Authority Children, Young People and Learning, *Policy for Monitoring and Intervention for Schools, May 2014*

第3章 ドイツにおける地方教育行政の組織と機能

1 節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要

1. 教育行政に関わる主体

日本では行政委員会として教育委員会が設置されているが、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けている。州によっては、市町村レベル、郡レベル、州レベルで関係者（学校関係者＋教員組合、労働組合、経営者団体、教会関係等）が教育に関して審議する組織が設置されている。

ドイツは16州で構成される連邦国家である。また、ドイツでは州における行政組織も多様な様相を示している。州レベルの教育行政は、伝統的な3段階型から2段階型へと推移してきている。さらに、公立学校の設置者は、市町村や郡であることが多いため、それぞれのレベルで教育に関わる行政組織が存在している。

2. 各主体間の役割分担の概要

ドイツの行政組織は、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、州の事項とされるが、職業教育や高等教育領域では連邦も関与している。職業教育に関連する事項について、連邦教育研究省や、連邦職業教育研究所（BIBB）において一部取り扱われている。連邦レベルでの教育政策の合意は、常設各州文部大臣会議（KMK）¹によって行われる。KMKによって合意された協定は、各州の法令によって実施される。

教育政策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。州の学校教育行政に関する権限は、主に三つに整理される²。①専門監督、②勤務監督、③私立学校の監督（法的監督）に区分される。第一の専門監督は、教育に関する事項について、州が幅広い権限を有している。第二の勤務監督は、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いる（これは日本の県費負担教職員と類似した構造である）。こうした教員の勤務監督は州の事務である。第三の私立学校の監督は、州の権限である。このように、州は教育政策に関して広範な権限を有している。

一方、地方自治体は、州ごとに多少相違はあるが、郡（Kreis）、郡と同格の中核市（Kreisfreie Stadt）、郡に属する市町村（Gemeinde）の2段階で構成されている。地方自治体は、教育に関して一般に学校設置者としての権限を有する。これは公の営造物としての学校を維持管理するとともに、教員以外の必要な職員を配置することを含んでいる。

学校教育の施設設備を整えること、運営に必要な事務職員等を配置することが学校設置者としての地方自治体の仕事であるが、それ以外の領域については、明示的な権限は少ない。校長の選任手続への関与、学校配置計画等、教育領域における権限は広くない。

3. 教育に関する予算の構造

2015年の教育費は、以下のように整理できる。

2015年の教育・研究・学術費(A+B+C+D)は、教育費(A+B)1949億ユーロ(GDP6.4%)、研究・開発費(C)888億ユーロ(GDP2.9%)、その他の教育学術インフラ(D)58億ユーロ(GDP0.2%)で、合計2741億ユーロ(GDP9.0%)である(1ユーロは約128円)(Statistisches Bundesamt 2018, p.19)。

教育費(A+B)は1949億ユーロ(GDP6.4%)であるが、これは国際基準教育費(A)1759億ユーロ(GDP5.8%)と国内基準教育関連費(B)190億ユーロ(GDP0.6%)に区分できる。教育費(A+B)1949億ユーロの教育領域別内訳は、就学前教育263億ユーロ、普通教育670億ユーロ、職業教育112億ユーロ、企業内職業訓練106億ユーロ、就学支援24億ユーロ、高等教育372億ユーロ、その他の国際基準教育費211億ユーロ、国内基準教育費190億ユーロとなっている(同 p.19)。

教育費(A+B)を費用負担別で見ると、公的教育費(出資別)が1545億ユーロ(GDP5.1%)と私的教育費(企業, 非営利団体, 家計, 外国)が404億ユーロ(GDP1.3%)である。公的教育費は教育費全体の79.3%となっている(同 p.19)。

公的教育費の支出者別内訳は、連邦200億ユーロ(GDP0.7%, 10.3%), 州1030億ユーロ(GDP3.4%, 52.9%), 市町村314億ユーロ(GDP1.0%, 16.1%)となっている。ここには補助金が含まれるため、実際の支出機関別では、連邦155億ユーロ(7.9%), 州967億ユーロ(49.6%), 市町村423億ユーロ(21.7%)となっている(同 p.23)。

教育領域別に見てみると、表のようになっている。

表1 2015年教育費の負担別及び支出機関別割合(%)

総額：1949億ユーロ(約24.9兆円)	連邦	州	市町村	私	外国
領域別教育支出 負担元/支出別	10.3/7.9	52.9/49.6	16.1/21.7	20.3/20.3	0.4/0.4
就学前教育	0.5/0.0	28.6/10.4	51.3/70.0	19.6/19.6	-
普通教育	0.0/0.0	82.3/77.6	13.9/18.6	3.8/3.8	-
職業教育	12.0/12.0	31.2/29.5	14.1/15.8	42.7/42.7	-
高等教育	16.2/12.7	66.2/69.3	0.4/0.7	15.3/15.3	2.0/2.0

出典：Statistisches Bundesamt 2018, p.23

2節 地方自治の概要

1. 地方自治体は何層制か

ドイツの地方自治制度は、16ある州により多少の相違はあるものの、主に2段階で構成される。郡・中核市と郡に所属する市町村である。16州の人口、面積、州の地方事務所である県(Regierungsbezirk等)、郡(中核市と地方郡)、自治体数は、「表2」のとおりであ

る。

表2 州別の人口及び自治体数等（2016/17年）

州	人口(千人)	面積(km ²)	県	郡(中核市+地方郡)	自治体数
BW(バーデン・ヴュルテンベルク)	10,951,893	35.751	4	44(9+35)教育 21	1101
BY(バイエルン)	12,930,751	70.550	7	96(25+71)	2056
BE(ベルリン)	3,574,830	892	-	1	1
BB(ブランデンブルク)	2,494,648	29.654	-	18(4+14)教育 5	417
HB(ブレーメン)	678,753	420	-	2	2
HH(ハンブルク)	1,810,438	755	-	1	1
HE(ヘッセン)	6,213,088	21.115	3×	26(5+21)教育 15	426
MV(メクレンブルク・フォアポメルン)	1,610,674	23.214	-	8(2+6)教育 4	753
NI(ニーダーザクセン)	7,945,685	47.593	-	46(8+37)教育 28	945
NW(ノルトライン・ヴェストファーレン)	17,890,100	34.113	5	53(22+31)	396
RP(ラインラント・プファルツ)	4,066,053	19.854	-	36(12+24) 教育 3	2305
SL(ザールラント)	996,651	2.569	-	6(6)×	52
SN(ザクセン)	4,081,783	18.449	-	13(3+10)教育 5	422
ST(ザクセン・アンハルト)	2,236,252	20.452	-	14(3+11)教育 4	218
SH(シュレスヴィヒ・ホルシュタイン)	2,881,926	15.802	-	15(4+11)教育 16	1110
TH(チューリンゲン)	2,158,128	16.202	-	23(6+17)教育 11	849
ドイツ全体	82,521,653	357.386	19	401(107+294)	11054

出典： <https://www.statistikportal.de/de/bevoelkerung/flaechen-und-bevoelkerung> 181111 access, Statistisches Bundesamt (2018) Statistisches Jahrbuch 2018, S.29 他

以下、(地方)郡、中核市、市町村の順にその概要を見ていこう。ここではノルトライン・ヴェストファーレン(以下「NW」と略)州を事例として取り上げることとする。NW州では、中核市22、郡31、合計で53設置されている(より正確には、30郡、22中核市、及びアーヘン郡市の合計53の郡市レベルがある)。

2. 教育を担当する自治体は一つの層に集約されているか、複数層にまたがっているか

教育内容に関する事項は、州に権限が集約されている。教員は州公務員であることが原則であり、任免、研修等並びに教員の給与等は州の権限・負担となっている。これ以外の権限は公立学校の設置者になる。NW州では、職業教育諸学校(職業コレク)は郡及び中核市の設置であり、基礎学校及び中等教育諸学校は市町村の権限である。特別支援学校は市町村組合が設置する。教育内容に関する事項は州の事項であり、地方自治体には指導主事等は配置されていない。一般に郡や中核市レベルには、教育の内容に関する事項をつかさどる学務課が設置されるが、あくまで州の組織である。

教育行政への教員、保護者、生徒等の参画は、学校レベルにおいて学校会議が設置されており、各州が規定する事項についての決定権や審議権を持っている。幾つかの州では、市町村レベル、郡レベル、州レベルで関係者組織が設置され、聴聞権が保障されている。

(1) 郡

郡は、自治体としての性質を持つとともに、州行政組織の下級機関としての領域にもなっている³（郡規則第1条）。郡には郡議会（**Kreistag**）、郡長（**Landrat**）、及び郡委員会（**Kreisausschuß**）が置かれる。郡議会は、郡に属する自治体の住民により選挙された郡議会議員及び郡長で構成される。議長は郡長が兼ねる（同第25条）。郡長及び郡議会議員の任期は5年である（郡法(**Kreisordnung**)第44条及び第27条）。

郡長は行政の統括者でもある。郡長もまた住民の選挙により選ばれる。郡委員会は郡長及び8-16名の郡議会議員で構成される。郡委員会は郡議会の決定を準備するとともに、郡長の活動を監視する。

具体例で見てみよう。ケルン県は、三つの中核市と八つの郡で構成されている。中核市は、人口が100万人を超えるケルン市、ボン市（人口31.6万人）、レバークーゼン市（16.3万人）がある。八つの郡のうち、アーヘンは郡と市が一体化した特別郡市である（人口55.1万人）。残りの7郡は、人口が19.0万人から59.1万人までと幅がある。

地方郡の事例として、ライニッシュ・ベルギッシャー（**Rheinisch-Bergischer Kreis**）郡をみてみよう。同郡の面積は4.4万km²、人口が28.1万人で、6市と2町で構成されている。ベルギッシュ・グラドバッハ（**Bergisch Gladbach**）市は人口が最も多く（11.1万人）、他の市町は1.5万人から3.5万人である（州統計による）。

同郡では、郡長、郡助役の下に四つの部が置かれている。

第1部（総務・財務、住宅建設促進等）

第2部（自治体監督、秩序、消防、食品監視、郡議会事務等）

第3部（学校・統合・スポーツ、学校心理士、青少年、福祉、健康）

第4部（郡道路、交通、環境保護、インフラ、地域プロジェクト等）

後に述べるように、日本の教育委員会に相当する行政委員会はなく、教育行政部門は一般行政部門として位置付けられている。

(2) 中核市

中核市は、市町村であるとともに、郡と同格として位置付けられている。ケルン市は、人口100万人を超える中核市である。

ケルン市の行政組織は、市長、九つの部で構成される。市長は市民の選挙により直接選ばれ、任期は5年である（自治体法(**Gemeindeordnung**)第65条）。部長は、議会から8年任期で任命される（ケルン市（2017）『ケルン市の議会と行政(**Rat und Verwaltung der Stadt Köln**)』から）。2018年の市行政機構は、以下のようになっている（2018年8月1日現在 https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/verwaltung/dezernatsverteilungsplan_2018_08_01.pdf）。

①市長部 ②第1部 総務・規定と法 ③第2部 財務 ④第3部 経済と不動産
⑤第4部 教育・青少年・スポーツ ⑥第5部 福祉・統合・環境 ⑦第6部 都市
開発・計画・建築 ⑧第7部 芸術・文化 ⑨第8部 交通・交通インフラ

市の組織として、市議会（**Rat**）がある。市議会議員は最低90人である。任期は5年である（自治体法第42条）。議員たちは19ある委員会に属し、それぞれの事項について審議

し、本会議のための原案を決定する。市議会が市長を補佐する副市長4人を選出する。これは市長が多忙であり、儀式等への出席は副市長なしでは困難なためである。委員会には、関係する市民が投票権を持つ委員として参加することができる。2020年からは、市議会議員選挙と市長選挙が同時に行われる。

中核市であるケルン市には17の行政区が設定されている。1975年から、こうした行政区に自治のための区会（Bezirksvertretungen）が設置されている。区会議員は各区19人おり、住民の選挙により選出される。区議会は区長を選出し、区長は区議会の議長を務める。区議会は全市には属さない事項についての決定を行う。特に学校や公的施設の維持管理、文化財保存、地域や道路の標識の保全、地域団体の支援を行う（Die Buergermeisterin 2017, 24）。区議会で重要な決定を行う場合、事前に市議会や市議会の委員会に聴聞を行うことになっている。

（3）市町村

NW州には396の市町村がある。郡に所属する市町村の事例として、ライニッシュ・ベルギッシャー郡に属する最大の市、ベルギッシュ・グラトバッハ（Bergisch Gladbach）市（人口11.1万人）の事例を見ていこう。同市は上述のケルン市に隣接している。

同市の行政組織は、市長をトップとしている。市長は市民の選挙により選出され、任期は5年である。市長の下に、二人の職務補助者が議会により選任される。一人は事務一般を代理する市長代理、もう一人は会計責任者である⁴。市長（Buergermeister）の下に、①市長部（Dezernat BM）、②第1部（Dezernat VVI）、③第2部（Dezernat VVII）が置かれている。

①市長部（市長が部長兼務）－第1課（総務）、第4課（教育・文化・学校・スポーツ）、第8課（不動産）

②第1部（財務部長）－第2課（財務）、第3課（法務・安全・秩序）、第5課（青少年・社会）

③第2部（都市建設部長＝市長代理）－第6課（基本財活用）、第7課（環境・技術）

市の行政組織は、3人の管理者（市長、市長代理兼都市建設部長、財務部長）により、所管する八つの課を割り振る形になっている。それ以外の組織として、活性化・苦情処理班、女性室、会計検査室等が別途置かれている（<https://www.bergischgladbach.de/stadtverwaltung.aspx 180930> access）。

市議会は、62人の議員により構成され、任期は5年である。市議会の議長は市長が兼ねるが、副市長3名が市議会で選出されている。同市の市長はCDU（キリスト教民主同盟）に属するが、3人の副市長は、CDU、SPD（ドイツ社会民主党）、緑の党（Bündnis90/DIE GRÜNEN）からそれぞれ選出されている（<https://www.bergischgladbach.de/stellvertretende-buergermeister.aspx 180930> access）。市議会は、合計11の委員会を設置している（<https://www.bergischgladbach.de/ausschuesse-und-beiraete.aspx 180930> access）。

- ①総会・財務委員会、②社会・住宅・人口・男女同権委員会、③活性化・苦情処理委員会、④会計検査委員会、⑤教育・文化・学校・スポーツ委員会、⑥青少年支援委員会、⑦都市開発及び計画委員会、⑧環境・気候保全・インフラ・交通委員会、⑨土地活用計

画委員会，⑩選挙検証委員会，⑪選挙管理委員会

このうち，①から⑨は，同市の委員会条例⁵⁾に基づいて設置されている。こうした各種委員会に加え，同市は特定の課題に対する二つの審議会（Beirat）を設置している。①包摂審議会（Inklusionsbeirat - Beirat für Menschen mit Behinderungen），②高齢者審議会（Seniorenbeirat），である。審議会委員は，利害関係者の意見を集約するとともに，市議会，委員会，市の行政組織に対して助言を行う。これらの審議会は自治体条例に基づくものであるが，そのほかに自治体条例（州法第 27 条）に基づく統合審議会（Integrationsrat）が，州子供教育法第 9b 条に基づく青少年事務所親審議会（Jugendamtsealternbeirat）が設置されている（<https://www.bergischgladbach.de/ausschuesse-und-beiraete.aspx> 180930 access）。

このように，地方自治体においては，行政組織と議会が主要な機関となるが，首長が議会の長を兼ねる形をとっているが日本とは異なる。

3. 教育を担当する自治体の執政制度

教育行政機関は，一般の行政機関と同様に位置付けられている。連邦には連邦教育研究省が置かれているが，職業教育・訓練や高等教育領域の一部に関与するのみである。州レベルでは主に教育を所管する省，教育と学術を合わせて所管する省，教育と青少年を合わせて所管する省等，州により異なっている（坂野 2018）。

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。NW 州では，従来市民は議会議員を選挙で選び，議会が首長を選出していた。これが，1994 年の市町村法改正により，市民は議会議員及び首長を直接選挙で選ぶ形に改められた。首長は議会議長を兼ねるとともに，行政部の指揮をとる（武田 2000）。

3 節 地方教育行政の組織

1. 州

（1）執行機関の在り方

NW 州は，2017 年 5 月に州議会選挙が行われ，それまでの SPD（ドイツ社会民主党）と緑の党の連立政権から CDU（キリスト教民主同盟）と FDP（自由民主党）による連立政権に政権交代が起こった。CDU のラシェット（Laschet,A.）を首班として同年 6 月に成立した CDU/FDP 連立政権は，首相のほかに 11 省庁及び連邦・ヨーロッパ・国際担当大臣で構成されている。教育関係省庁は，学校・生涯学習省から学校・教育省（Das Ministerium für Schule und Bildung）へと変化した。

学校・教育省は，大臣の下に次官 1 名が置かれ，5 部制となっている（第 1 部：総務部，第 2 部：学校人事・勤務法及び学校法，第 3 部：職業教育・予防及び統合・終日教育・教会及び宗務，第 4 部：教師教育・個別支援・国際教育・質的分析・デジタル教育，第 5 部：普通教育学校・特別支援学校・包容教育）。

こうした組織構成は、他の行政部局と同様である。

文化及び学術領域については、学校・教育省とは別に文化・学術省が設置されている。

州の教育事務配分はかなりの部分で州に集中している。これを段階で見ると、幾つかの類型に整理できる。このうち、州文部省等の上級レベル、県等の中級レベル、郡市等の下級レベルの3段階で整理することが基本である。NW州は、こうした3段階型の事例である。NW州学校法において、州内部の教育行政事務は、以下のように区分されている。

(a)最上級学校監督当局

これは州学校教育省である。基本的に他の組織に属さない全ての教育に関する事項に権限を持つ（学校法第88条1項）。2016/17年時点でおおよそ6000の学校と19.6万人の教員、250万人の児童生徒についての権限を有している（同省 website <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Aufgaben/index.html> 181113 access）。

NW州学校教育省の権限は、以下のとおりである（Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden; Bekanntmachung der Neufassung Vom 25. März 2011.）。

- ①普通教育制度及び職業教育制度
- ②教師教育
- ③終日における教育と保育、青少年支援と学校の協力
- ④移民の背景を持つ児童生徒に対する授業及び学校教育の支援提供
- ⑤イスラムの宗教授業
- ⑥学校スポーツ
- ⑦生涯学習全般、生涯学習法（Weiterbildungsgesetz）、労働者継続教育法（Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz）

(b)上級学校監督当局

これは県（Bezirksregierung）である。県は州内5か所に配置されている。県第4部の学校教育部がこの事務を担当する。第4部である学校教育部は、ほぼ9課で構成されている（ケルン県は10課）。ケルン県以外の4県は全て課の構成が同じになっている。ミュンスター県を例にみると、以下のようになっている。

第1課 基礎学校一初等教育段階と特別支援学校

第2課 ハウプトシューレ及び実科学校

第3課 ギムナジウムの中高等教育段階I及びII、総合制学校の学校形態に該当し、同時にギムナジウム上級段階となる授業教科と授業内容、並びに第二の教育の道の専門監督

第4課 総合制学校の中高等教育段階I及びII

第5課 職業コレーク

第6課 教員養成及び研修

第7課 人事配置及びキャリア計画

第8課 学校法及び学校行政、学校建設、教会事項、補完学校、スポーツ、スポーツ場建設、研修、芸術、文化財保護、ヨーロッパのコンクール

第Q課 学校の質分析（学校外部評価）

ケルン県は、上記組織に加え、第9課（職業教育訓練の促進及び向上訓練の促進）が追加されている。また、ヨーロッパの経済及び職業教育の総括官が置かれている。

(c) 下級学校監督当局

これは州 53 か所に置かれている学事課である。学事課の配置は、郡及び中核市と一致している。学事課は、学校法に規定されているように、①当該区域の基礎学校の学校監督の全て（専門監督及び勤務監督）、②ハウプトシューレ及び特別支援学校の専門監督についての権限を持つ（第 88 条第 3 項）。

(2) 議会との関係

人口が約 1800 万人の NW 州の州議会は、199 名の議員で構成されている。党派別の内訳は、与党である CDU72 名、FDP28 名の計 100 名である。野党は SPD69 名、緑の党 14 名、AfD13 名、無所属が 3 名である (https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/OeA/Parlament/DieFraktionen.jsp 181225 access)。

州議会には委員会 (Ausschüsse) と部会 (Gremien) が設置される。委員会は総会より前に議事を先議する。委員会は 21 設置されている (このほかに幹部会 (Ältestenrat) が置かれている)。その一つが文教委員会 (A15:Ausschuss für Schule und Bildung) である。文教委員会は、予算審議の枠内で、学校・教育省の個別の計画について審議する (https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/Ausschuesse/A15_-_Ausschuss_fuer_Schule_und_Bildung/Aufgaben.jsp 181225 access)。

(3) 首長や一般行政との関係

学校・教育省は、他の一般行政省庁と同様の組織として設置されている。

(4) 学校教員関係者の関与・登用の在り方

学校・教育省の第 3 部：職業教育・予防及び統合・終日教育・教会及び宗務、第 4 部：教師教育・個別支援・国際教育・質的分析・デジタル教育、第 5 部：普通教育学校・特別支援学校・包容教育には、多くの教員が配属されている。

2. 郡

(1) 執行機関の在り方

ライニッシュ・ベルギッシャー (Rheinisch-Bergischer Kreis) 郡の行政組織は、郡長の下に 4 部門が設置されている (第 1 部：内務行政、第 2 部：安全秩序、第 3 部：福祉・健康・学校教育・家族及び青少年、第 4 部：環境・計画)。

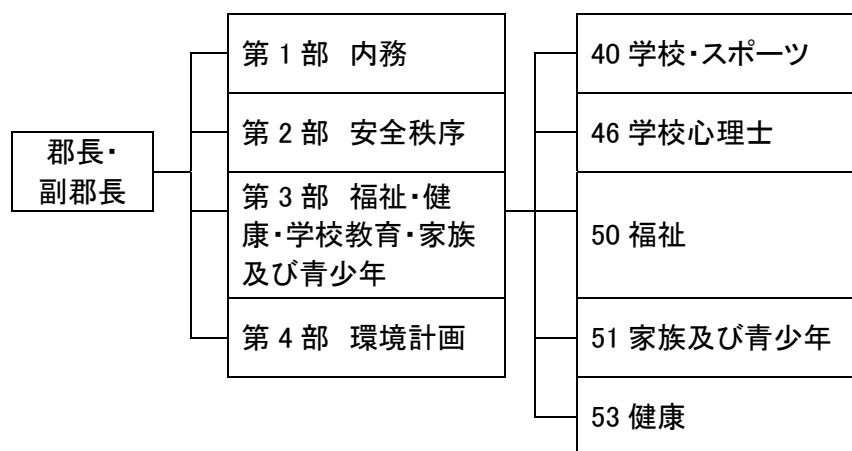


図1 Rheinisch-Bergischer Kreis の行政組織図

出典： <https://www.rbk-direkt.de/module/Behoerdenlotse/Formularhandler.aspx?id=2526181224>
access を基に筆者作成

教育関連部門は第3部であり、学校・スポーツ課(40課)、学校心理士課(46課)、福祉課(50課)、家族と青少年課(51課)、健康課(53課)の5課体制である (<https://www.rbk-direkt.de/module/Behoerdenlotse/Formularhandler.aspx?id=2526181113> access)。学校・スポーツ課(40)は、学校監督係(40.1)、学校行政及びスポーツ係(40.2)の二つに区分されている。学校監督係は、行政管理班と教育班が設置されている。行政管理班には、庶務担当、教員領域担当、生徒領域担当、その他担当に整理されている。庶務担当は、総務、学校事務職員の監督、学校の物品会計を行う。教員領域担当は、基礎学校の代替教員のやりくり、公務員らの補充、共同学習における教員配置等を行う。生徒領域担当は、訪問授業、ドイツ語試験と母国語授業、4歳児の言語状況把握、その他の生徒関連事項を取り扱う。その他の担当では、州予算に関する事項、学事課の専門監督の支援、基礎学校の出張処理、教員研修、職業選択行事等を行う。教育領域は、いわゆる州組織として学事課(後述)が置かれ、郡の監督にはない。学校行政及びスポーツ課は、郡が設置者である特別支援学校及び職業コレク(職業教育諸学校)の監督、スポーツ関連行政を行っている。

学事課は州組織であり、州学校監督職員(指導主事)が3名配置されている。地域ごとに基礎学校、ハウプトシューレ、及び特別支援学校を監督するとともに、学務係に係る事務(移民・統合、地域教育ネットワーク、教員研修、健康教育、理数教育等)を分担している。一人の担当する学校数は、A(基礎学校16、ハウプトシューレ3、特別支援学校3)、B(基礎学校19、ハウプトシューレ3、特別支援学校1)、C(基礎学校18、ハウプトシューレ2、特別支援学校3)となっている (<https://rbk-direkt.onpublix.net/module/Behoerdenlotse/Formularhandler.aspx?id=3244170407> access)。また、包容教育も学事課の事務である。

(2) 議会との関係

郡には郡議会が設置されている。ライニッシュ・ベルギッシャー(Rheinisch-Bergischer

Kreis) 郡の郡議会は、65名の議員からなる。郡長が同時に郡議会の議長を務めている。その下に各種委員会が置かれている (<https://rbk4.rbkdv.de/gremien/181218> access)。委員会は、郡議会の決定のための準備審議を行う。委員会には郡委員会(17名)、青少年支援委員会(35名)、会計検査委員会(21名)、労働社会福祉健康委員会(28名)、財政配分委員会(21名)、人事組織同権委員会(21名)、学校スポーツ文化委員会(28名)、環境計画委員会(21名)、交通建設委員会(21名)、将来委員会(RBK2020plus)(21名)、選挙管理委員会(21名)である。委員会には郡議会議員以外の者も参加している。

学校スポーツ文化委員会は21名で構成されている。その内訳は、CDU委員9名、SPD委員5名、緑の党3名、FDP1名、左派党1名、中間右派1名、FW1名で、以上が政党関係者である。郡議会議員でない者も委員となっている。さらにカトリック教会とプロテスタント教会代表各1名、スポーツ団体代表5名が委員である。

学校教育に関する事項は、学校スポーツ文化委員会で審議される。その後郡委員会、そして郡議会で条例等が可決されると、郡長の下にある教育行政部門が執行する。

これとは別に、郡レベルの組織として郡教育ネットワーク(Bildungsnetzwerk in der Bildungsregion Rheinisch-Bergischer Kreis)がある。これは議員及び教育行政担当者との会合である。

(3) 首長や一般行政との関係

学校教育部局は一般行政と同様の1部局である。学校教育分野は福祉分野と同一の部にまとめられている。

3. 中核市

(1) 執行機関の在り方

ケルン市は合わせて9部体制となっており、このうちの第4部が「教育・青少年・スポーツ」に関する事項を所管している。

第4部は大きくは、40 学校開発課、42 生涯学習課、51 子供青少年家族課、52 スポーツ課に区分される(ケルン市行政組織図から)。

一方、第4部のホームページでは、以下の6課及び諸施設で構成されていることが示されている (<http://www.stadt-koeln.de/service/adressen/dezernat-iv-bildung-jugend-und-sport> 170823)。

- ①子供青少年家族課 (Amt für Kinder, Jugend und Familie)
- ②学校開発課 (Amt für Schulentwicklung)
- ③生涯学習・国民大学課 (Amt für Weiterbildung - Volkshochschule (VHS))
- ④家族相談及び学校心理室 (Familienberatung und Schulpsychologischer Dienst),
- ⑤統合対象の青少年支援計画及び学校開発計画室 (Integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung)
- ⑥ケルン市児童青少年教育施設 (Kinder- und Jugendpädagogische Einrichtung der Stadt Köln)
- ⑦スポーツ課 (Sportamt)

① 子供青少年家族課は，行政区 9 ごとの係と，(1) 就学支援係（Amt für Ausbildungsförderung (Schüler-BAföG)），(2) 子供の関心と青少年支援係（Kinderinteressen und Jugendförderung），(3) 教育及び福祉係（Pädagogische und Soziale Dienste），(4) 子供保育係（Pflegekinderdienst），(5) 子供保育施設係（Tageseinrichtungen und Tagesbetreuung für Kinder）で構成されている。

② 学校開発課は，学校設置者としての市立の基礎学校，ハウプトシューレ，特別支援学校，実科学校，総合制学校，ギムナジウム及び職業コレークの事項，及び学校教育全般を取り扱うことが説明されている。学校開発課は，四つに業務が区切られている。

- a) 総務（Allgemeine Schulangelegenheiten，終日学校，児童生徒支援と通学費用，生徒の昼食，学校のサービス一般）
- b) 地域教育（地域教育事務所，教育相談，学校から職業への移行調整，統合，文化的教育，学校ソーシャルワーカー）
- c) ライン音楽学校（音楽，バレエの授業の割り振り，学校独自の吹奏楽の交流）
- d) ケルン市学事課（前述，州の組織であることが明記されている）

③ 生涯学習・国民大学課は，生涯学習の講座等を行う国民大学，施設，学校等が列挙されている。

④ 家族相談及び学校心理室は，家族相談室，家族のケア室，学校心理室が置かれている。

⑤ 統合対象の青少年支援計画及び学校開発計画室は，統合が必要な青少年について統合計画や教育調査を行う。

⑥ ケルン市児童青少年教育施設は，児童青少年施設で働く者の養成や採用を行う。

⑦ スポーツ課は，スポーツ支援，プールやスポーツ施設の建設及び管理，スポーツイベント等を行う。

(2) 議会との関係

市議会に文教委員会が設置される。

(3) 首長や一般行政との関係

教育行政部局は，一般行政部局と同様の組織として設置されている。

4. 市町村

(1) 執行機関の在り方

郡に所属する市町村の事例として，ベルギッシュ・グラトバッハ（Bergisch Gladbach）市の事例を見ていこう。同市の行政は八つの課に区分されているが，市長及び 2 名の部長にそれぞれ 2-3 の課の管理が割り振られている。第 4 課「教育・文化・学校・スポーツ」は，市長に割り振られている。第 1 課「総務」と第 8 課「建設（Immobilienbetrieb）」と合わせて市長室長が置かれている。市の行政組織図（2018 年 8 月 1 日現在）によれば，第 4 課は，4-10 総務係，4-40 学校係，4-41 文化事務所，4-42 市立図書館，4-43 国民大学，4-44 音楽学校，4-45 芸術・文化財，4-47 市資料館，4-52 スポーツ，となっている。

このうち、実際に学校係が行っている事務を、同市の 2018 年予算書⁶により見てみよう。同市の 2018 年予算の歳入は 2 億 7124 万ユーロ、歳出は 2 億 9381 万ユーロとなっており、およそ 2000 万ユーロの赤字である。支出の主な内訳は、交通関係支出 1 億 5314 万ユーロ (52.1%)、人件費 6270 万ユーロ (21.3%)、需用費 2745 万ユーロ (9.3%) 等となっている。学校教育関連予算は、予算書「03.400 学校設置者の責任」として計上されている。学校関連予算合計は、2383 万ユーロで、市の予算総額の 8.1%となっている。その内訳をみると、以下のようなになる。

表 3 ベルギッシュ・グラトバッハ市学校設置者支出 (2018 年)

	項目	金額 (ユーロ)
11	人件費	2.241.928
13	需用費	2.636.617
14	減価償却費	684.672
15	交通費	2.417.649
16	その他の支出	15.848.756
17	計	23.829.622

同予算書によると、「13. 需用費」のうち、通学定期代やスクールバス経費等が 174 万ユーロ、教材費 (教科書等) が 55 万ユーロ、小規模の修繕費や授業での消耗品等が 12.7 万ユーロ、学校における包摂費用 13.5 万ユーロ、教室及び理科室の物品管理費 13.5 万ユーロ等である。「15. 交通費」の主な支出は、2 校ある職業学校のための費用で 229.6 万ユーロである。「16. その他の支出」の主な支出は、学校の建物賃貸料 (市第 8 課) で、1453 万ユーロ、学校事故保険 75.5 万ユーロ、等である。予算書の説明にはないが、「11. 人件費」は、教員の給与等は州の負担であるため、それ以外の職員、具体的には学校事務職員、技能職員等の給与等が中心と考えられる。

(2) 議会との関係

市議会に文教委員会が設置されている。

(3) 首長や一般行政との関係

教育行政部局は一般行政部局と同様に組織されている。

4 節 初等中等教育行政の国 (連邦・州)、地方自治体、学校の権限・責任・役割分担

1. 学校の設置義務

NW 州では、基礎学校及び中等教育諸学校は市町村が、特別支援学校は市町村組合 (Landschaftsverbände) が、職業教育諸学校 (職業コレーク) は郡及び中核市が、それぞれ設置者である (学校法第 78 条第 4 項)。

2. 学校の教職員の雇用主体

教員は通例州の公務員である（学校法第 57 条第 4 項）。事務職員や技能職員等は学校設置者の雇用する公務員である（同第 79 条）。

3. 学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事

教員の採用は州である（州公務員法（Landesbeamtengesetz）第 14 条）。校長への昇進は州が行うが、通例 2 年の試用期間がある（州公務員法第 21 条）。実際には学校会議及び学校設置者の合意によって県が公示し、県が複数の候補者を学校会議及び学校設置者に提示する。学校会議及び学校設置者は、候補者と面接を行い、意見を表明することができる。最終的な決定は県が行う（学校法第 61 条）。教員の定年は 67 歳となる学期末である（州公務員法第 31 条）。

4. 学校の教職員の研修

公務員全般の研修は、州公務員キャリア規定において推奨されている（州公務員キャリア規定（Laufbahnverordnung - LVO）第 17 条）。公立学校の教員は、学校内外における研修（Fortbildung）が義務付けられている。これには授業期間以外も含まれる（学校法第 57 条第 3 項及び教育服務規程（Allgemeine Dienstordnung für Lehrerinnen und Lehrer, Schulleiterinnen und Schulleiter an öffentlichen Schulen 第 11 条））。

5. 学校の教職員組織に関すること

校長は学校教育の実施に責任を有する（学校法第 59 条第 2 項）。学校における校務分掌は、校長、教頭、場合により第 2 教頭を中心に行われる（学校法第 60 条第 1 項）。校長は教員にその権限を委任することができる（同条第 3 項）。ただし、最終責任は校長に留保される。

6. 学校の教育課程に関すること

学校の教育課程の枠組みは、州の定める規則及び学習指導要領等により規定されている。学校では校長が学校教育実施の責任を有し（学校法第 59 条第 2 項）、学校教育の改善及び質保証に努力する。教員代表、保護者代表及び生徒代表等で構成される学校会議は、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（学校法第 65 条等）。教員、教育職、社会教育職で構成される教員会議は、学校のあらゆる重要事項について審議し、学校会議に提案する（学校法第 68 条第 2 項）。また、教員会議は、授業配分、時間割、休み時間の児童生徒監督計画、校長の提案に基づく校務分掌の原則、校長の提案に基づく研修原則等を決定する。

7. 教科書や教材の取扱い

教科書や教材は、原則州の認可制であるが、①学校ごとの検証で足りる場合、②出版社の届出により認可される場合、③専門家の意見により認可される場合、の3とおりがあ
(Zulassung von Lernmitteln RdErl. des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinderv.03.12.2003 (ABl. NRW. 2004 S. 9))。州は随時教科書・教材リストを更新している
(<https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Unterricht/Lernmittel/index.html> 181224 access)。

学校における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い、学校会議で決定する。教科書は学校の財産であり、児童生徒に無償で貸与される(学校法第 68 条及び、第 65 条、第 96 条)。

8. 学校の施設設備の整備

学校の施設設備の維持管理は、学校設置者の責務である(学校法第 92 条及び第 94 条)。

9. 学校に係る経費の負担

公立学校の教員は州公務員であり、その人件費は州の負担である(学校法第 92 条)。事務職員は学校設置者の公務員であり、その人件費は学校設置者の負担である(同)。施設、設備、需用費等は、学校設置者の負担である(同法第 94 条)。教科書は学校の財産であり、児童生徒は必要な期間において学校から教科書を貸与される(同法第 96 条)。教材の費用を学校あるいは保護者がそれぞれの程度負担とするのかは、学校が決定するが、学校の負担が3分の1を越えてはならない(同)。学校教育担当省は、自治体担当省及び財務省の合意を得て、学校に必要な教材に関する費用の基準額を法令により設定する(学校法第 96 条第 5 項)。

10. 学校における支出の決定

学校における支出の決定は、教員代表、保護者代表、生徒代表等で構成される学校会議が決定する(学校法第 65 条第 16 号)。校長は毎年度学校の予算を編成し、配当金額を管理する(学校法第 59 条第 9 項)。予算執行の報告書は、会計年度終了後 3 か月以内に学校会議に報告される。

11. 学校評価

学校監督当局である州は、学校教育の質的開発及び質保証を支援するために、学校の自己評価を促し、自らも学校評価(外部評価)を実施する(学校法第 86 条第 3 項)。実際には、県が各学校の外部評価を実施する(坂野 2017)。

5 節 地方教育行政に関わる最近の動向とドイツの特徴

1. 教育に関する意思決定

教育に関する意思決定は、教育の内容に関する事項については、基本的に州に一元化されている。1990年代以降、分権化改革が進行し、学校レベルにおける裁量権が増加傾向にある。NW州では2005年の学校法によって、学校会議の権限が拡大されるとともに、前期中等教育段階の学校会議では、教員代表、保護者代表、生徒代表が1/3ずつとなった（従来は教員代表1/2、保護者代表と生徒代表が各1/4）。

2. 各レベルにおける利害関係者の関与

幾つかの州では、学校レベル以外の市町村や郡レベル、州レベルで学校教育関係者が学校教育行政に関与できることが法令で規定されている。NW州では、郡議会あるいは市町村議会における学校委員会の設置、教育ネットワークによる関係者の協定を結ぶ、という枠組みがある。

NW州では、市町村や郡レベルで一つ又は複数の学校委員会（Schulausschuss）を議会の委員会として設置することができる（学校法第85条）。学校委員会は自治体の基本条例の規定に従い設置される。カトリック教会とプロテスタント教会の代表各1名が意見表明権を持つ委員として招集される。それ以外の学校代表者は審議権を持つ委員として任命される。

先に見たライニッシュ・ベルギッシャー郡の郡議会委員会をしてみると、NW州で置くことが義務付けられている青少年支援委員会、選挙管理委員会、会計監査委員会に加え、学校スポーツ文化委員会（学校委員会に相当する）、将来委員会、労働・福祉・健康委員会、人事・組織・同権委員会、環境計画委員会、財政・参画委員会、交通・建設委員会が設置されている（https://rbk4.rbkdv.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZUpYnZ4-vLAzGdNVHb3ZNCU49mrPj5DqvPTjRYmHiyIN/Zustaendigungsordnung_9._Wahlperiode.pdf 181113 access）。学校スポーツ文化委員会の権限は、学事課の学校監督職員任命への参加、学校法第61条による校長招請委員会への代表参加、学校設置者の事項（学校配置計画、学校実験の実施、郡の学校の統廃合、郡の学校の校舎建築）についての審議、教育ネットワーク会議への郡委員の派遣等である。

教育ネットワーク（Bildungsnetzwerk）は、法的根拠を持たないが、学校関係者が協議し、実施すべき教育政策目標を設定し、その実現に努める制度である。この原型は2005年の教育パートナー制度で、学校と教育関連施設や団体が連携するものである。その後2010年に州政府で政権交代があり、そこで州教育会議（Bildungskonferenz）が教育関係者を集めて開催された。州教育会議は2011年5月に各郡や中核市に教育ネットワークを設置し、インクルージョンを含めた教育政策を、関係者の合意を得ながら進めていくという方法を提案した。

3. 他の行政領域との比較

ここでは教育行政と他の行政領域とを比較してみよう。他の行政領域としてここでは児童福祉・青少年行政を取り上げる。児童福祉・青少年行政は、連邦レベルでは、連邦家族・高齢者・女性・青少年省 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) である。児童福祉・青少年行政は、連邦法である社会法典第8法により、連邦に基本的な権限が与えられている。しかし、実際に行政を進めていく詳細は各州に委ねられている。連邦担当省と各州の担当省による「青少年家族大臣会議 (Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder : JFMK)」が毎年開かれ、共通的な枠組みと方向性について取り決めている。

ノルトライン・ヴェストファーレン (NW) 州の児童福祉青少年行政を所管するのは「子供・家族・避難民・統合省 (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration)」である。児童福祉・青少年支援の基盤となるのが、「州児童青少年支援法第1法 (Erstes Gesetz zur Ausfuehrung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – AG-KJHG -)」(1990年)である。そこでは、実務を担う組織として、郡及び比較的規模の大きな市を単位とする青少年局 (Jugendamt) が規定されている。NW州には163の青少年局がある (<https://www.jugendaemter.com/jugendamt-in-nordrhein-westfalen/> 181127 access)。同法第4/5条において、青少年支援委員会を設置すること、そのために関係者による議決権を持つ委員と持たない委員とが任命される。つまり、利害関係者が審議に参加することが規定されている。例えば、所管部局長、その地域の青少年局長、家庭裁判所判事、労働局代表、学校代表、警察代表、カトリック教会及びプロテスタント教会の代表各1名は、審議権を持つ(投票権はない)委員である。

児童福祉・青少年行政からも明らかなように、行政部局が施策を実施する際に、利害関係者が審議し、あるいは決定に関与している。したがって教育行政において関係者が意思形成に参画するということは特異なことではない。

6節 小括

ドイツにおける教育行政は、以下のように整理できよう。第1に教育に関する事項は、基本的に州の権限である。とりわけ、教育の目的・目標、学校の種類、修学年限、教育内容等については、州の法令で規定されている。地方自治体である郡・中核市、市町村は、教育内容等についての権限は基本的になく、公立学校の設置者として、学校を維持管理し、そのために必要な費用を負担する。

1990年代以降、ドイツ版 NPM である「新制御」政策が普及し、教育政策においても規制緩和と学校の自主性・自律性が拡大していった。教員代表、保護者代表及び生徒代表で構成される学校会議は、法令に規定された学校の基本的方針等についての権限を有するが、校長や教員会議等もそれぞれの権限を有している。また、地方自治体レベルや州レベルでも、学校関係者が教育政策の策定や運用について参画する制度が整えられている。これは教育行政に限らず、児童福祉・青少年行政領域等でも見られる。

ドイツと日本の教育行政を比較して気づく点は、以下のように整理できる。

第1に学校教育の目的・目標や教育内容について、その権限は州にあり、地方自治体はそ

うした権限を有しないことである。教育内容に関する事項は州、外的事項は学校設置者である地方自治体、その枠内で学校が決定する事項についても、学校会議、校長、教員会議のいずれが決定するのかが明らかにされている。日本では国の定めた教育の目的・目標を踏まえ、都道府県や市町村が教育の目的・目標等を追加していく。平たく言えば、学校教育の目的・目標は国、都道府県、市町村それぞれによって、どんどんと付加されていく形態である。このことは住民に近い形で教育の目的・目標を設定しうることを意味すると同時に、その多様性を生み出し、場合によっては異なる教育の目的・目標を掲げることを許容していることになる。さらに学校ごとに学校教育目標等を設定する。こうした加算的な学校教育の目的・目標の設定は、学校ごとにその学校に適した目指すべき方向性を明らかにするということが期待できると同時に、多くの関係者が関わり、場合によっては恣意的に決定されることも起こりうる可能性を秘めている。また、同一自治体内でも事務区分が曖昧である。例えば、教育大綱で決めることができる事項、決めなければならない事項は、国の法令上明示されておらず、各自治体の裁量に委ねられている。首長と教育委員会が決定する事項、教育委員会が決定する事項、学校が決定する事項という区分が曖昧である。

第2に、教育課程について、ドイツは州の基準に基づき、学校が学校会議等である程度の創意工夫を行うことができ、州の出先機関である学事課にいる視学（指導主事）が学校の教育課程を監督するという制度となっている。例えば、NW州では週5／6日制を学校会議で決定することができる。これに対して、日本では国の教育課程基準を前提として学校設置者の教育委員会が、独自に教育課程基準を上乗せすることが可能となっている。一方、学校における教育課程編成は、教育委員会の許可あるいは届出となっており、その独自性を発揮する余地は限定的である。

坂野慎二（玉川大学）

【資料】初等中等教育行政の国（連邦・州）、地方自治体、学校の権限・責任・役割分担

ドイツ（NW州の例）	国（州）	広域自治体（郡・中核市）	基礎自治体（市町村）	学校
学校の設置義務	○原則基礎自治体（市町村）に学校設置義務（基礎学校、ハウプトシューレ等の中等教育諸学校）を課している。	●職業教育諸学校の設置義務を負う。	◎基礎学校と中等教育諸学校の設置義務を負う。	—
学校の教職員の雇用主体	◎教員と職員とで区分。州が公立の基礎学校と中等教育諸学校、職業教育諸学校の教員を雇用。	●郡・中核市が設置する職業教育諸学校の教員以外の職員を雇用。	◎市町村が設置する基礎学校と中等教育諸学校の州が任命権者となる教員以外の職員を雇用。	—
学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事	◎任命権者である州。手続きで学校関係者が関与する場合あり（校長の任用等）。	●雇用者である郡・中核市が職業教育諸学校の教員以外の職員を任用。	◎雇用者である市町村が域内の学校に勤務する教員以外の職員を任用。	○校長の採用に学校会議及び学校設置者の同意が必要。
学校の教職員の研修	◎州の出先である県が研修実施。	●中核市等独自の研修可。	○市町村独自の研修可。	○校長が校内研修実施。
学校の教職員組織に関すること	—	—	—	○校長が合議的の学校経営（校長、教頭、主任等）による分担を決定。
学校の教育課程に関すること	○州は教育課程の編成及び授業時数の標準を定め、州が定める学習指導要領により教育課程の枠組を規定。	—	—	◎学校会議が学校独自の学校プログラム等を決定。
教科書や教材（副教材やワークブック等）の取扱い	○州が教科書リストを作成。	—	—	◎学校会議が教科書を含む教材を決定。
学校の施設設備の整備	—	●学校設置者である郡・中核市が職業教育諸学校の整備を行う。	◎学校設置者である市町村が基礎学校と中等教育諸学校の整備を行う。	—
学校に係る経費（教職員の人件費、その他の経常的な経費）の負担	◎州が教員の人件費のみを負担。	●郡・中核市が職業教育諸学校の教員を除く職員の人件費、及びその他の経常的な経費を負担。	◎市町村が基礎学校と中等教育諸学校の教員を除く職員の人件費及びその他の経常的な経費を負担。	—
学校における支出の決定（何に幾ら使うかを誰が決めるか）	—	—	—	◎校長が案を作成し、学校会議が決定。
学校評価	◎州の出先である県が学校査察を実施。	—	—	○学校が自己評価を実施。

* 1 公立の初等中等学校段階の学校を対象として策定

* 2 実施あるいは権利の主体となっている場合は◎、ルール、枠組みや大綱を策定するなど、直接の実施・権利主体でない場合は○の記号を付記

* 3 職業教育諸学校に関する事項については●の記号を付記

主要参考文献

- Altrichter, H. / Maag Merki, K. (Hrsg.) (2016, 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage) *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Altrichter, H. (Hrsg.) (2007) *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungswesen*. VS Verlag, Wiesbaden.
- Avenarius, H. / Fuessel, H.-P. (2010) *Schulrecht*. (8. Aufl.) Carl Link Verlag, Kronach.
- Hepp (2011) *Bildungspolitik in Deutschland*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leemann, R. J. / Imdorf, C. / Powell, J. J. W. / Sertl, M. (Hrsg.) (2016) *Die Organisation von Bildung. Beltz Juventa*, Weinheim und Basel.
- Rux, J. / Niehues, N. (2013) *Schulrecht*. (5. Aufl.) C. H. Beck, Noerdlingen.
- Die Oberbürgermeisterin (2017) *Rat und Verwaltung der Stadt Koeln*. (https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-rat-gremien/rat/stk_rat-und-verwaltung_bf.pdf 180930 access)
- Statistisches Bundesamt (2018) *Bildungsfinanzbericht 2018*. Wiesbaden.
- 坂野慎二 (2018) 『教育政策における学校教育の目的・目標と教育経営研究』(JSPS: 15K04315, 「新しい能力観と学校教育の質保証に関する研究」(平成 27～29 年度) 報告書)
- 坂野慎二 (2017) 『統一ドイツ教育の多様性と質保証』 東信堂
- 武田公子 (2000) 「ドイツ自治体の行政改革～『新制御モデル』をめぐって～」 京都府立大学福祉社会研究会 『福祉社会研究』 第 1 号 pp.36-47

註

- 1 die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (kurz: Kultusministerkonferenz) (<https://www.kmk.org/> 最終アクセス 180930)
- 2 Avenarius (2010) 183-187.
- 3 Kreisordnung (KrO NRW) für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung. Vom 14. Juli 1994. (https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2021&bes_id=4063&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=kreisordnung#det0170514)
- 4 HAUPTSATZUNG der Stadt Bergisch Gladbach vom 18.12.2008, verletzt renoviert vom 28.02.2017. Paragraph 12. (<https://www.bergischgladbach.de/ortsrecht.aspx> access 180930)
- 5 Zuständigkeitsordnung der Stadt Bergisch Gladbach über die Verteilung von Entscheidungsbefugnissen des Rates auf die Ratsausschüsse und die Bürgermeisterin/ den Bürgermeister i. d. F. des II. Nachtrages. Am 16.12.2015.
- 6 Stadt Bergisch Gladbach (2017) Haushaltsplan. Haushalt 2018.

第4章 フィンランドにおける地方教育行政の組織と機能

1 節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要

1. 教育行政に関わる主体

国レベルの主体としては、教育文化省（Opetus- ja kulttuuri ministeriö）と国家教育庁（Opetushallitus）がある。初等中等教育については、教育文化省が政策機関として予算編成と政策立案を担い、国家教育庁が執行機関として実施を担う。かつて、国家教育庁の前身組織の一つである国家学校教育委員会（Kouluhallitus）は、初等中等教育の提供において、強大な権限を有していたが、1990年代の行政改革により国家教育委員会（Opetushallitus）へと組織が再編されて以降、その役割は、専門機関・諮問機関としてのものにシフトしている。組織改編以前、学校教育委員会が担っていた教育の提供に関わる権限の多くは、地方（基礎自治体）へと委譲されている。なお、国家教育委員会は、留学交流等教育交流全般を担う国際移動・協力センター（Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus : CIMO）と統合されたことを受け、2017年1月より、その英語名称を National Board of Education から National Agency for Education へと改めている。原語表記は Opetushallitus のまま変更されていないが、この語が二つの英語名称の持つニュアンスを含みうる語であることを踏まえ、本稿では、日本語訳として「国家教育庁」という名称を用いる。

その他の国レベルの教育関連機関として、評価を担う国立教育評価センター（Karvi : Kansallinen Koulutuksen Arviointikeskus）がある。国立教育評価センターは、2013年、高等教育評価機構（Korkeakoulujen arviointineuvosto）、教育評価機構（Koulutuksen arviointineuvosto）、及び国家教育委員会（Opetushallitus）の評価部門という、評価機能を持つ中央レベルの機関・部門が、統合して誕生した評価機関であり、教育全般に関わる評価関連業務を所掌している。初等中等教育については、学習成果（全国学力調査）、システム、特定のテーマ等を対象として評価を実施しているほか、学校設置者の評価業務の支援なども行っているが、自らが学校評価や監査を行うことはない。

一方、教育行政を地方レベルで担うのは、基礎自治体であるクンタ（Kunta）の議会の下に置かれた文教関係委員会（教育委員会、文教委員会等：以下、文教委員会）と、その事務を担うクンタの教育担当部局（文教部／教育局等）である。クンタとは、狭義には、市に相当するカウプンキ（Kaupunki）に比して小さい自治体（郡若しくは町村に相当する自治体）の名称であるが、基礎自治体の総称としても用いられている。ここでは、後者、すなわち、基礎自治体の総称を指す。

多くの自治体では、議会の下に、教育行政に関する最高意思決定機関として教育分野の委員会を、その事務を担う組織として、自治体に教育担当部局を置くなど、中央と同様の二元的な体制を敷いている。教育分野の委員会、自治体の教育担当部局ともに、法等によって設置が規定されているわけではないが、共に、ほぼ全ての自治体に設置されている¹。議会の下に置かれた教育分野の委員会である文教委員会の名称は、多岐にわたっており、教育委員会（Koululautakunta）、教育・幼児教育委員会（Opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta）、

文教委員会(Sivistys- ja kulttuuri-lautakunta)等,その名称は42種にも及ぶという(Risku, Kanervio & Pulkkinen, 2014)。一方,基礎自治体の教育担当部局は,文教部(Syivistystoimi)という名称が総称的に用いられているが,実際には,Sivistystoimi(エスポー市)のほか,Opetusvirasto(ヘルシンキ市),Kasvatus- ja opetuspalvelut(タンペレ市),Kasvatus- ja opetusvirasto(トゥルク市)など,多様な名称が用いられている(Kanervio & Risku, 2009)。なお,基礎自治体の教育関係部署の職員数は,0名~100名までと多様であるが,職員数が0名の自治体は5%,1名(責任者のみ)の自治体は21.9%,10名以上の自治体は5.7%であるなど,小規模であるところが多い(Kanervio & Risku, 2009)。

学校レベルの主体としては,学校理事会と校長がある。その権限は,主として学校運営方針や学校予算の計画・執行などに関するものである。学校理事会が担う役割に関する実態は多様である。学校理事会は,主に保護者等が中心であり,保護者以外の地域の関係者らが参加することはまれである。校長の権限は,全般的に拡大する傾向にあるが,その実態は自治体によって異なる。

このように教育行政に関して学校が担う役割が自治体によって状況が大きく異なる背景には,国や学校と比較して,地方(基礎自治体)の裁量が大きい,というフィンランドの特徴がある(表1参照)。自治体は,学校設置者としての役割に加え,分権化を基調とする行政改革以降,教育の提供について大きな権限を有している。

表1 公立の前期中等教育に関する意思決定の位置

	年	中央政府	州政府	県に相当する 地域政府	県に準ずる 地域政府	地方政府	学校
フィンランド	1998	-	-	-	-	64	36
	2003	2	-	-	-	71	27
	2011	-	-	-	-	100	x(15)
イギリス	1998	20	-	-	-	18	62
	2003	11	-	-	-	4	85
	2011	n	-	-	-	25	75
韓国	1998	37	31	-	-	7	25
	2003	9	34	-	-	8	48
	2011	27	-	26	-	6	42
ドイツ	1998	4	28	15	n	16	37
	2003	4	30	17	n	17	32
	2011	n	31	5	10	31	23
ニュージーランド	1998	34	-	-	-	-	66
	2003	25	-	-	-	-	75
	2011	m	m	m	m	m	m
デンマーク	1998	26	-	-	-	43	31
	2003	19	-	-	-	38	44
	2011	22	-	-	-	37	41
ノルウェー	1998	35	-	-	-	55	9
	2003	34	-	-	-	32	32
	2011	21	-	-	-	62	18

出典：経済協力開発機構(OECD)。(2004, 2008, 2012)

注1：本表は,意思決定に果たす役割分担の程度を%で示したものである。

注2：表中のnは,0または無視できる程度の数値であることを示したものである。

注3：表中のmは,データが得られていないものである。

2. 各主体間の役割分担の概要

先に述べたとおり，中央レベルについては，全ての教育段階の予算編成・政策決定を教育文化省が担い，高等教育以外の教育の実施を国家教育庁が担う。ただし，成人教育に分類される分野のうち，雇用政策に関わる職業教育・訓練については，労働・経済産業省が担うものもある。なお，かつて，社会保健省が所掌していた保育・幼児教育は，2013年より教育文化省の管轄となっている。これにより，保育・幼児教育及び就学前教育の事務は，一元化されている。

一方，地方行政レベルでは，就学前教育及び基礎教育（初等・前期中等教育）を，クンタの教育当局が担当している。後期中等教育（ルキオ及び基礎職業資格を付与する職業学校）については，クンタが連携し，より広域の枠組みでサービス提供を行っている。就学前教育を除く，保育・幼児教育については，旧来型の福祉系の部署が担っているケースと，教育当局に移管されているケースの双方が存在している。また，幼児教育と基礎教育を文教系の部署が担い，後期中等及び成人教育を人材開発や雇用系の部署が担う形にしている自治体もある。

国と地方の役割分担については，国が基盤整備を担い，地方（基礎自治体）が実施を担う形で整理がなされているが，自治体の裁量が大きいところにフィンランドの特徴がある。

3. 教育に関する予算の構造

教育に関する予算のうち，義務教育費は，国と地方が分担して負担している。かつて，義務教育に係る費用は，「義務教育費」として，児童・生徒一人当たりの単価（ユニット・プライス）と児童・生徒数に基づき算出され，ひも付きの形で国から地方へと財政移転が行われていた。しかしながら，現在は，一般財源化が図られており，医療費・福祉費などとともに「社会基礎サービス費」として一元化して配分されている。その分担比率は，国が約1/3，地方自治体が約2/3とされてきたが，年々国の負担率が低下し，25%を切る水準にまでなっている（2018年）。

「社会基礎サービス費」の算定は，0－5歳，6歳，7－12歳，13－15歳，16－18歳，19－64歳，65－74歳，75－84歳，85歳以上という九つの年齢区分ごとに行われている。この区分は，受ける社会基礎サービスの種類に基づくものである。義務教育費は，これらのうち，7－12歳，13－15歳の年齢区分の住民に対する社会基礎サービス費に含まれる。社会基礎サービス費は，年齢区分ごとの実質費用に基づき決定された単価と，居住者のうちの該当年齢層人口に基づいて算出されるが，居住地（へき地・離島）や言語状況（二言語都市であるか，など）などについて重み付けをし，地域の実態を踏まえた調整を行っている。

一方，後期中等教育段階の予算は，社会基礎サービス費に含まれるものではない。実質費用に基づき決定された単価と各学校の生徒数をもとに算出している。初等・前期中等教育段階と算出形態が異なるのは，①後期中等教育段階は複数のクンタが共同で提供していることがほとんどであること，②児童生徒＝該当自治体居住者である初等・前期中等教育段階に対し，後期中等教育段階では進学の際フィンランド全土の学校を選択可能であるため，自治体内にある学校に通う生徒が必ずしも該当自治体の居住者でないこと，などによるもので

ある。また、職業学校については、その分野に応じた重み付けがなされている (*Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta*, 1705/2009, 第7条)。なお、後期中等教育費については、国と地方の分担比率が法に規定されており、国が 41.89%、自治体が 58.11%を負担している。

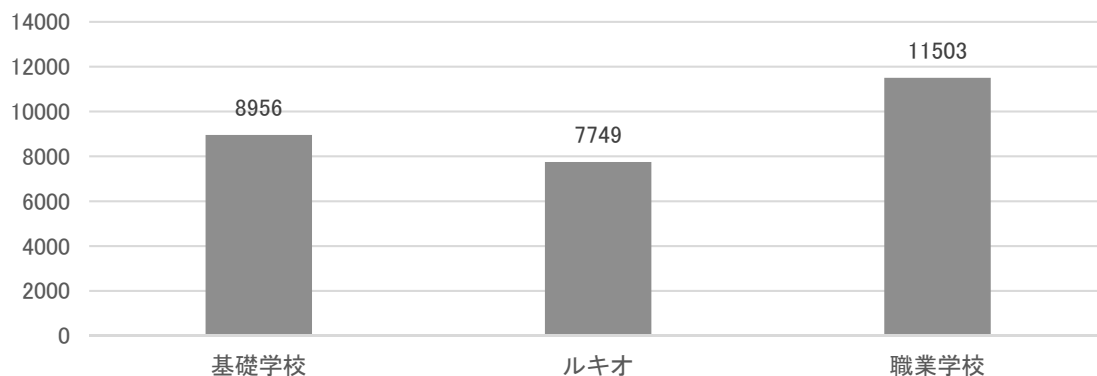


図 1 : 学校種別児童・生徒一人当たりの教育費 (2015)

出典 : Kuntaliitto ホームページ (最終閲覧日 : 2018年12月8日)

表 2 児童・生徒一人当たりの基礎教育費 (2016 年)

自治体	2016 年	2015 年	変化
人口 10 万人以上の自治体	8,862 €	9,042 €	-2.0 %
人口 5-10 万人の自治体	9,044 €	9,036 €	+0.1 %
人口 2-5 万人の自治体	8,377 €	8,427 €	-0.6 %
人口 2 万人未満の自治体	9,838 €	9,531 €	+3.2 %
平均	9,000 €	8,968 €	+0.4 %

出典 : Svartsjö, 2018, p. 26.

表 3 生徒一人当たりの普通後期中等教育費 (2016 年)

自治体	2016 年	2015 年	変化
人口 10 万人以上の自治体	7,101 €	7,235 €	-1.8 %
人口 5-10 万人の自治体	7,414 €	7,621 €	-2.7 %
人口 2-5 万人の自治体	7,801 €	7,753 €	+0.6 %
人口 2 万人未満の自治体	8,387 €	8,517 €	-1.5 %
平均	7,677 €	7,791 €	-1.5 %

出典 : Svartsjö, 2018, p. 62.

2 節 地方自治の概要

1. 地方自治体は何層制か

フィンランドにおいて、公共行政の仕組みは多層構造であるが (図 2 参照) , 地方自治

体制度は、現状においては、基礎自治体レベルの一層である。

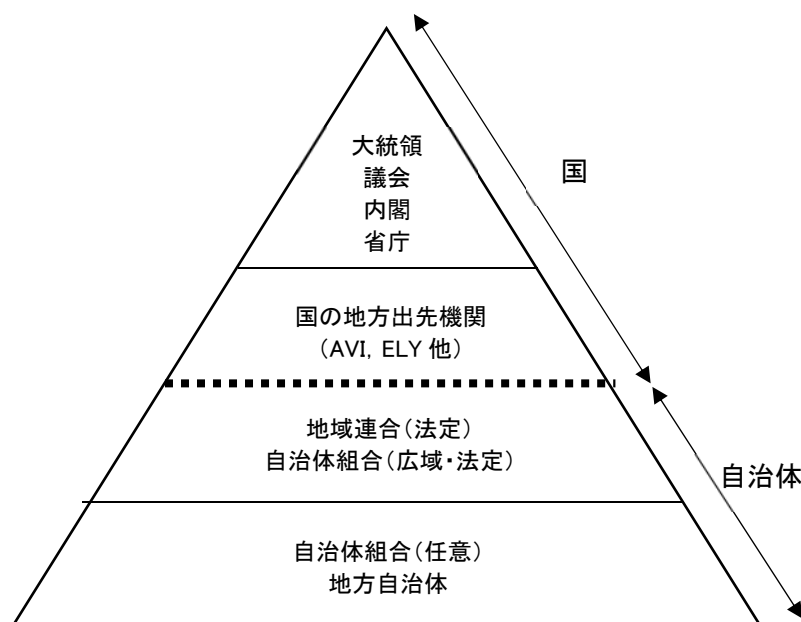


図2 公共行政の仕組み

出典：山田真知子，2011

2018年現在、基礎自治体レベルのクンタ (kunta:市町村レベル) が唯一の自治体である。現在、フィンランドには311のクンタが存在し、そのうち、市相当のカウプンキが107自治体、町村相当のクンタが204自治体である (Kuntaliitto ウェブサイト)。なお、総数311という自治体の数は、550万人という人口に比して多いが (例えば、日本の市町村の数は2018年現在1724自治体である)、フィンランドでは、近年町村合併が進んでおり、クンタの数は、2002年から2018年の16年間に448から311まで減少している (Kuntaliitto ウェブサイト)。なお、クンタは、複数のクンタで、クンタ連合 (Kuntayhtymä:市町村連合) を組み、サービス提供を行うことがある。クンタが提供するサービスは、①社会福祉・保健サービス、②教育・文化サービス、③社会基盤整備サービス (環境等を含む) という三つであり (2018年現在)、単独、又は、ほかのクンタと共同で (クンタ連合として)、又は、第3セクターや民間に委託する形でこれを実行する。

「自治体」ではないものの、公共サービスの提供の単位として、公共行政の仕組みを構成している行政区分が、何層かにわたって存在している。そのうち、国の出先機関としての位置付けにあるものとして、Aluehallintovirasto (地域行政事務所、以下AVI) とElinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (経済開発・交通・環境整備センター、以下ELY) がある。これらは、かつて存在し、2009年に廃止された州相当の行政区分であるラーニ (lääni) に代わるものとして、2010年に設置されたものであり、その事務を一部引き継いでいる。ラーニは五つ (南フィンランド、西フィンランド、東フィンランド、オウル、ラップ) とオーランド自治州であったが、AVIは六つ (南フィンランド、東フィンランド、ラップランド、

南西フィンランド、西・内陸フィンランド、北フィンランド)とオーランド自治州である。AVIは、これまで、ラーニが担ってきた事務のうち、サービスの評価、社会福祉、保健ケア、環境衛生及び教育に関する業務、競争、保全・救助、緊急事態対策などを担当している(山田, 2011)。一方、ELY(経済開発・交通・環境整備センター)は、全国15か所に置かれており、職業訓練、建設基金、図書館、体育、青少年事業、教育機関建設、国際活動、交通行政などのサービスを担当している(山田, 2011)。

広域の行政区分としては、ほかに、マークンタ(Maakunta: 県レベル)とセウトゥクンタ(Seutukunta: 郡レベル)がある。このうち、マークンタは、近隣地域に所在するクンタの連合体であり、共同でサービスを提供するなど、公共サービス提供の一つの単位となっている。会議体も有しているが、全19か所のマークンタのうち、独自に選挙を行っているのは、自治領であるオーランドのみであり²、その他については、各自治体が地方議会議員から代表を送り出す形で運営されてきた。しかしながら、2021年の完全実施を目指して、現在進められている地方制度及び社会福祉・保健サービス改革により、マークンタの位置付け、ひいてはフィンランドの地方自治制度が改められる予定である。これにより、地方自治体もクンタとマークンタから成る二層制となる見込みである(5節において詳述)。

2. 教育を担当する自治体は一つの層に集約されているか、複数層にまたがっているか

教育を担当する自治体は、基本的には一つの層に集約されている。これを担うのは、基礎自治体のクンタである。「教育・文化サービス」には、幼児教育、義務教育、後期中等教育、早朝・放課後事業(学童保育)、職業教育・訓練、図書館サービス、芸術・文化、青少年、生涯学習などが含まれる。これらのうち、幼児教育及び義務教育の設置及び提供については、クンタの所掌事務として法的にも規定されているが、後期中等教育及び職業教育・訓練の設置・提供については、「実施することができる」とされている

(*Kuntalaki, 1135/1993*)。

なお、広域の行政区分であるAVIやELYも、政府、あるいは教育文化省の出先機関として、教育に関する事務を一部所掌している。それらには、基礎サービスの機会均等の評価、教育・文化サービスに関する異議申立て・要求等の調整、教員や青少年施設等職員の短期研修、保育・幼児教育サービス、図書館サービス、スポーツ、ユースワーク、教育機関等の建設、国際交流活動等が含まれる(*Aluehallintovirasto HP, Laki Aluehallintovirastoista, 896/2009*)。

3. 教育を担当する自治体の執政制度

教育を担当する自治体の執政制度としては、議院内閣制が採られている。最高意思決定機関は議会(Valtuusto)であり、4年に一度実施される統一地方選挙により選ばれた議員から構成される。議長(Puheenjohtaja)及び副議長(Varapuheenjohtaja)は、通常、議員の互選で決定される。議長は、議会与党から選任されることが多い。議員の数は、人口に応じて決まっており、定員は必ず奇数で設定することがクンタ法に定められている(*Kuntalaki, 第16条*)。なお、議員の中から任命される参事会(Kuntahallitus)の

構成についても、議会と同じ政党比率とすることが定められている。

表 4 : 議員の数

人口	議員数
～5,000	13名
5,001～20,000	27名
20,001～50,000	43名
50,001～100,000	51名
100,101～250,000	59名
250,001～500,000	67名
500,000以上	79名

出典 : *Kuntalaki* 410/2015, 第16条

フィンランドでは、伝統的に、シティ・マネージャー (*Kaupunginjohtaja/Kuntajohtaja*) 制が採られてきた。しかし、2006年のクンタ法改正以降、自治体の判断により、市町村長制 (*Pormestari*) を選択することも可能になった。双方とも、直接選挙で選ばれるのではなく、議会により任命されることにおいて違いはないが、シティ・マネージャーは公務員の一役職としての位置付けとなるのに対し、市町村長は選任された代表者という位置付けであり、参事会の議長を兼ねる。シティ・マネージャー、市町村長ともに、議会が承認した方針に従って、自治体の行財政の事務を所掌している。

市町村長制を導入している自治体はまだ限られており、タンペレ、トゥースラ、ピルッカラ、ヘルシンキの4自治体のみである。2007年にフィンランドの自治体として初めて市町村長制を導入したタンペレの場合、市長の選任に当たって、議会が任命すること、任期は4年であるが再任は無制限に可能であることなどが定められている。

3節 地方教育行政の組織

1. 執行機関の在り方

地方教育行政は、合議制が採られている。地方教育行政の最高意思決定機関は、議会の下に置かれた文教関係の委員会 (*Koululautakunta*: 文教委員会, 教育委員会等) である。文教関係委員会の構成人数は、自治体によっても異なるが、通常、5-11名である (*Risku, Kanervio and Pulkkinen, 2014*)。委員会の構成員は、議会の議員であるため、「政治家」であるが、多くが兼業である。

文教関係の委員会は、教育に関わる意思決定を行うが、その事務を担当するのは、自治体の教育担当部局である。自治体の教育担当部署には、通常、責任者が置かれる。

2. 議会との関係

地方行政の組織は、議会 (*Valtuusto*) , 参事会 (*Kunnanhallitus*) 及び、議会の下に置

かれた分野別の委員会（Lautakunta）から構成される（図3参照）。クンタ法は、議会、参事会、マネージャー（Kaupunginjohtaja/Kunnanjohtaja）若しくは市町村長（Pormestari）、監査委員会（Tarkastuslautakunta）を、自治体に置くべき機関として定めているが、議会の下に置かれる委員会は、必置ではなく、自治体が任意で設置するものである。

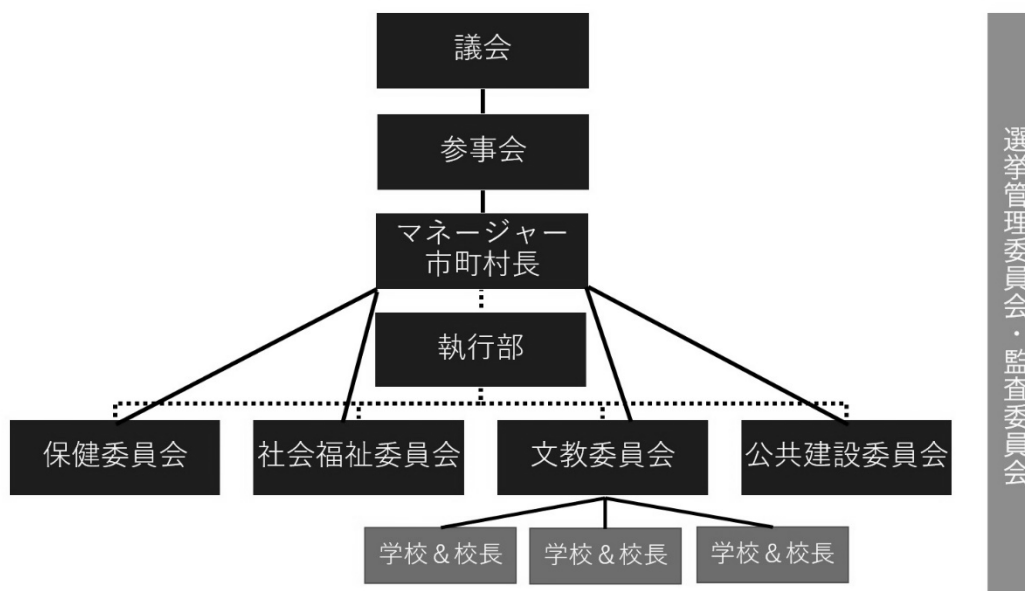


図3 地方自治体の一般的な組織

出典：Risku, M., 2011

教育行政を担う文教委員会は、この分野別専門委員会の一つである。基本的に、他分野の専門委員会と同様の位置付けにあり、文教委員会が制度上、特殊な位置付けにあるというわけではない。議会は、各種委員会の委員を任命し、参事会が委員会の委員長を任命する。委員会は、議会の下に置かれ、委員は議会の議員でもある。

3. 首長や一般行政との関係

前述のとおり、フィンランドには、シティ・マネージャーと市町村長という2タイプの首長が存在する。名称や法的位置付けは異なるものの議会が任命するという点は共通している。首長は、議会から選任され、議会が承認した方針に即して、市町村行政の運営を行う。基本的に、文教委員会など、分野別の各委員会は、議会のもとに置かれていることから、首長は、議会や委員会が決定した事柄を実行する。それは、教育行政、一般行政を問わない。ただし、2013年に、中央行政において、保育・幼児教育サービスが、社会保健省から教育文化省へと移管されたことを受け、保育・幼児教育サービスを社会福祉系委員会から文教委員会へと移管するなどの措置をとった自治体は多い。

なお、RiskuとKanervio（2014:p164）は、地方教育行政の事務を担当する自治体の教育担当部局の責任者に対して、自らに対して議会から寄せられる期待について、選挙前後で変化があるかを問うているが、「ある」と答えた責任者の割合は21.4%であったという。

4. 他分野の行政と比較した場合の教育行政の専門性・自律性の位置付け

上記のとおり、教育と他分野の行政に関する違いは、制度的にはないものと思われる。人事等については、自治体の教育担当部局の職員には、教員出身者等、教育関連職の経験があるものが多いなどの傾向はある。実際、Risku と Kanervio (2008) が自治体の教育担当部局の責任者（日本の自治体の教育長に相当）を対象として実施した調査によると、教員経験者が 83.8%、副校長・校長補佐経験者 18.1%、校長経験者が 57.6%に上るなど、教育現場の経験者が多くを占めているという。また、学術的な背景においても、教育学を専攻した人の割合が 37.5%であった。これは、教員経験者の比率からすると、少ないようにも見えるが、中等教育教員の多くが、いわゆる開放制的な教員養成（教員養成系以外の学部学科の学生が教職課程を履修すること）により、教員としての資格を得ているためである。

ただし、こうした傾向は、教育分野に限るものではなく、いずれの分野においても、それぞれの職に応じた資格や経験が求められるなど、一定の専門性が問われる。したがって、他分野と比較して、教育分野の専門職人材とゼネラリスト的な人材における比率が異なるということはないものと思われる。

5. 学校教員経験者の関与・登用の在り方

前項において述べたとおり、市の教育担当部局の職員は教員経験者が多い。また、教育担当部局の職員と教員（主に管理職）間の異動も多い。登用の在り方は、自治体により様々である。

教育担当部局の責任者の場合、最も一般的であるのが公募（個人が、各ポストの公募に自発的に応じたもの）であるが（60%）、自治体内部（市町村当局・学校等から）の異動（26.7%）や志願（3.8%）などの形が採られることもあるという（Kanervio & Risku, 2009; Risku & Kanervio, 2014: 167）。任命の主体は、議会（57.1%）が最も一般的である。これに続くのが、参事会（32.9%）、マネージャー・市町村長（4.8%）、文教委員会（3.3%）である。なお、選任において重視されるのは、①資格、②経験、③人格、④自治体の戦略との一致であり、ジェンダーや年齢、政治的立場については問われない（Risku & Kanervio, 2014:167）。

6. 教育行政の政治的中立性や安定性・継続性

特に、これらに配慮することを目的とする制度は設定されていない。ただし、「コンセンサス・シーキング・ソサエティ」とも称され、複数の政党が連立で政権を運営することや、合議制により意思決定を行うことが一般的であるフィンランドの社会的文脈に留意する必要がある。

4 節 初等中等教育行政の国（連邦・州）、地方自治体、学校の権限・責任・役割分担

フィンランドは、教育に関わる権限を国－地方－学校が分担している。かつては、高度に集権化された仕組みの下で教育が提供されていたが、1990年代に脱中央集権化を基調とする行政改革を実行した結果、基礎自治体が広範な裁量を持つ現在の仕組みが生まれた（表1参照）。新たな仕組みの下で、国は教育の基盤整備を行い、地方が実施に責任を持つ、という役割分担がなされている。学校の裁量については、学校にどの程度の裁量を認めるか、ということについても、自治体が裁量を有しているため、実態は様々である。

教育に関する役割分担を、裁量の変遷という視点からまとめたものが次の表5である。

表5 教育に関する裁量の変遷（1972年～1980年～2005年）

	1972	1980	2005
授業時間配分	国家学校教育委員会	内閣	内閣
カリキュラム	国家学校教育委員会	国家学校教育委員会	国家教育委員会／ 教育委員会／学校
学級規模	内閣	内閣	自治体
設置			
小学校	国家学校教育委員会	自治体	自治体
中学校	国家学校教育委員会	教育省	自治体
高等学校	国家学校教育委員会	教育省	自治体
職業学校	教育省	教育省	教育省
教員採用	自治体／ 国家学校教育委員会	自治体／国家学校教育 委員会／国家職業教育 委員会／教育省	自治体
教員の資格要件	内閣	内閣	内閣
教科書	国家学校教育委員会	国家学校教育委員会／ 国家職業教育委員会	教育委員会／学校
国家予算	国家学校教育委員会	国家学校教育委員会／ 国家職業教育委員会	教育省
学校への予算配分	国家学校教育委員会	国家学校教育委員会／ 国家職業教育委員会	自治体

出典：Aho, Pitkänen and Sahlberg, 2006, p.42.をもとに筆者作成

この表5からも明らかであるように、フィンランドでは、国から地方への大幅な権限移譲が行われたとされる。しかしながら、マクギンとウォルシュ（1999）は、「分権化」における「意思決定の権限」について、①完全な自治権、②隣接するもう一つの権限レベルとの相談の後の決定、③上位の権限（一般には最も高いレベル）により設定されたガイドライン内における決定、という3タイプに整理した上で、フィンランドは③に当たるとして、その裁量が、実際には限定的であることを指摘している。こうした見解を踏まえつつ、11の項目における国と地方、学校の役割分担について見ていきたい。

1. 学校の設置義務

義務教育サービスの実施主体は、基礎自治体であるクンタであり、学校設置者としての役割を担う。実際、基礎教育法 (*Perusopetuslaki*) 第4条には、クンタが、居住する学齢期の児童生徒に就学前教育及び基礎教育を提供する義務を負っていることが明記されている。一方、後期中等教育段階であるルキオの設置については、クンタ若しくはクンタ連合、認可を受けた団体 (*rekisterioity yhdistys: ry*)・財団 (*säätiö*) が行うことができる (*Lukiolaki*, 第3条)。設置認可には、海外で行われる教育も含まれる。なお、2013年のルキオ法の一部改正により、認可には、後期中等教育段階における移民子弟や外国語を母国語とする人々のための準備教育を提供する権利も含むこととなった。

また、私立学校 (*yksityiskoulu*)³の設置については、国の設置基準を満たした上で、開設する自治体の認可を得る必要がある。

2. 学校の教職員の雇用主体

学校の教職員の雇用主体は、基礎自治体であるクンタである。ただし、非常勤の教職員の任用等について、一部学校に裁量が認められている場合もある。教職員の資格要件や労働条件については、労使間 (全国自治体連合と全国教職員組合等) の国レベルでの交渉により決定される。

3. 学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事

学校の教職員の人事を担うのは、原則として、基礎自治体であるクンタである。ただし、異動や昇進などは、学校統廃合時など一部の例外を除いて、制度としては行われていない。他校への異動や、管理職への昇進などは、通常、公募に応じる形で行われる。

なお、非常勤の教職員の採用等について、一部学校に裁量が認められている場合もある。

4. 学校の教職員の研修

教員については、国が年間3－5日の研修を課している。また、各自治体が独自に規定を設けている場合もある。

5. 学校の教職員組織に関すること

学校教職員組織については、基礎学校においておこなうてはならない人員、置いても良い人員を法的に規定している。具体的には、基礎学校において、校長と十分な数の教員を置かなくてはならないこと、また、時間制教員や学校アシスタント等その他の職員を置くことができること、などが規定されている。

教員の配置については、自治体が決定することが一般的である。

6. 学校の教育課程に関すること

学校の教育課程については、国・地方自治体（クンタ）・学校が分担してその役割を担っている。まず、国が、「基礎教育における国家目標と授業時数に関する政令」(*Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitettun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta*) を定める。ここでは、教育課程基準の全体的な方向性と、その核となるコンピテンシー（教育課程を通じて育むことを目指す力）を提示する。さらに、これに基づき、教育課程の基準となる、「全国教育課程基準（*Perusopetussuunitelma perusteet*）」を編成する。国レベルの教育課程基準の編成に当たって中心的な役割を果たすのは国家教育庁であり、「各科目の目的と内容、教科横断的テーマ学習、生徒指導・進路指導、同法に關係する教育活動、家庭と学校の連携、子供の福祉等」、教育課程基準に含まれる内容について、裁量を有している（基礎教育法第14条2項）。

続いて、地方自治体（クンタ及びクンタ連合）は、国の教育課程基準を踏まえて、地域の実情に合わせた地方教育課程基準を策定する。各学校は、これを踏まえて、学校カリキュラムあるいは指導計画を策定する。

7. 教科書や教材の取扱い

教科書や教材の使用義務も、教科書検定制度もない。したがって、教科書や教材を誰が選定するかということについての規定も存在しない。そのため、教員レベル・学校レベル・自治体レベルなど、様々な単位での選定・採択が、使用しないという選択肢も含めて可能である。使用する教科書や教材の決定は、実態としては、効率性・合理化・利便性等の視点から、自治体レベルで行われている場合が多いが、学校レベルで行っている場合もある。

8. 学校の施設設備の整備

学校の施設設備の整備のうち、校舎の新設・改修等大規模なものについては、申請ベースで国が補助金を交付している。そのため、国と基礎自治体が分担して経費を負担する。学校備品等、日常的な整備については、学校が自らの予算の範囲内で実施している。

9. 学校に係る経費の負担

学校にかかる経費は、原則として、国と地方（クンタ若しくはクンタ連合）が分担して負担している。かつて、その割合は、国が1/3、地方が2/3であったが、義務教育費が一般財源化され、国から地方への財政移転が教育費単独で行われなくなったため、使途や予算規模における自治体の裁量が増している。

10. 学校における支出の決定

学校における支出の決定は、基本的に校長が、教職員の意見を聞きながら決定する。ただし、その使途の自由度は、自治体によって異なっている。自治体によっては、使途に関して、校長と自治体の教育担当部局との間で、定期的に協議を行っているところもある。

11. 学校評価

学校評価については、基礎教育法 (*Perusopetuslaki*) 第 21 条において、「学校設置者は自らが提供する教育とそのインパクトについて評価すること」と「第三者評価に参加すること」が義務付けられている (同第 2 項)。ここで言う第三者評価とは、国立教育評価センターが実施する全国学習成果調査を意味する (同第 3 項) なお、それらの目的は、「基礎教育法の目的の実行を保証すること、教育振興を支援すること、学習環境を改善すること」にあるとしている (同第 1 項)。

なお、学校設置者であるクンタは、「自らが提供する教育とそのインパクトについて評価すること」について、多様な評価手法を用いてこれを実施しているが、そのほとんどにおいて、各学校による自己点検評価を含んでいる。

5 節 地方教育行政に関わる最近の動向

現在、フィンランドでは 2021 年 1 月からの移行を目指し、社会福祉・保健サービス並びに地方行政制度の改革を進めている (*Maakunta -ja SOTE- uudistus* ウェブサイト)。この改革は、地域間格差の是正と増大するコストの抑制を目的とするものであり、社会福祉・保健サービスの構造・内容・財政の再編と、より広域の地方政府 (マークンタ) の編制を行うことを目指している。

マークンタは、現在、行政区分として存在しているが、改革により、地域割りの変更が行われるほか、選挙により選ばれた独自の議会を持つ「自治体」へと衣替えする見込みである。さらに、同時に実施される社会福祉・保健サービスの改革により、福祉サービス、保健サービス等、これまで基礎自治体 (クンタ)・基礎自治体連合 (クンタユフテュマ) が母体となって提供してきた公共サービスの多くが、新マークンタへと移管される見通しである。

改革後、社会福祉・保健サービスは新マークンタの所管となるが、共に基礎自治体がサービスを担ってきた、義務教育サービス等、教育・文化サービス (保育、教育、文化、及びスポーツ) は、引き続き基礎自治体が所掌する。

一見、地方教育行政とは無関係の改革であるようにも思われるが、実際には、影響がある。特に大きな変化が見込まれるのは、財政制度である。新たな改革により、社会福祉・保健サービスにかかる費用の国からの財政移転は、基礎自治体 (クンタ) ではなく、マークンタに対して行われるようになる。これは、すなわち、これまで「社会基礎サービス費」として一体的に運用されてきた「教育費」「医療費」「福祉費」の政府間の財政移転の仕組みを変更させるものでもある。財政に関しては、1990 年代以降、改革が相次ぎ、その都度、教育の在り方にも多大な影響を与えてきた。新たな仕組みは、フィンランドの教育にどのような変化をもたらすのであろうか (あるいはもたらさないのであろうか)。今後の動向が注目され

る。

(追記：本改革案は、2019年3月、反発が強まったことを受け、差し戻され、シピラ内閣は責任を取って総辞職した。)

6節 小括

以上、見てきたとおり、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、視学制度、教科書検定制度、学級編成基準、学校施設・設備に関する基準、教育財政などにおける「国の基準」が廃止され、独自の基準を設定する・しないといったことも含め、地方の裁量となったことは、象徴的な変化であった。また、基礎自治体を持つ裁量は、地方教育行政に係る意思決定の仕組みにも及んでおり、これらに関する国の規定や枠組みもない。そのことを前提としつつ、現状の地方教育行政がどのように行われているのか、その特徴を整理したい。

フィンランドの地方教育行政は、①教育に関する意思決定を合議制のもとで行っていること、②それが、通常、基礎自治体の最高意思決定機関である議会の下に置かれた文教関係委員会においてなされること、③その事務を担当する組織として自治体に教育担当部局が置かれていること、④委員会を構成するのは、議会の議員、すなわち政治家であり、保護者をはじめ、地域住民が直接的に意思決定にかかわる仕組みは制度上保障されていないことを特徴としている。

渡邊あや (津田塾大学)

【資料】初等中等教育行政の国（連邦・州），地方自治体，学校の権限・責任・役割分担

フィンランド	国	広域自治体	基礎自治体	学校
学校の設置義務	○基礎自治体に設置義務を課す。	—	◎域内の学齢児童生徒を就学させるに必要な基礎学校を設置しなければならない【国の決めた枠組み内】	—
学校の教職員の雇用主体	○学校設置者が行うことを法的に規定。	—	◎原則として、学校設置者である基礎自治体が雇用主体。【国の決めた枠組み内】	学校が教職員の雇用主体となる場合も。【国の決めた枠組み内】
学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事	—	—	◎原則として、学校設置者である基礎自治体が所掌。【国の決めた枠組み内】	学校が教職員の採用等人事に関わる場合も。【国の決めた枠組み内】 【基礎自治体の決めた枠組み内】
学校の教職員の研修	◎年間3～5日間（学校種により異なる）の研修を受ける権利を保障。	—	○国の条件に独自の条件を付け加えることができる。【国の決めた枠組み内】	—
学校の教職員組織に関する事	○基礎学校においておこなってはならない人員、おいても良い人員を法的に規定。	資格要件の免除について決定【国の出先機関として】	◎基礎学校において、校長と十分な数の教員をおこなってはならないこと、また、時間制教員や学校アシスタント等その他の職員をおくことができる。【国の決めた枠組み内】	—
学校の教育課程に関する事	◎全国基礎学校教育課程基準の編成、その前提となる教育目標と授業時数の標準を提示。	—	○国が決めた全国教育課程基準に基づき、地方独自の教育課程基準を編成。【国の決めた枠組み内】	○国・地方が編成した教育課程基準に基づき、学校カリキュラムを編成することが可能。【国の決めた枠組み内】 【基礎自治体の決めた枠組み内】
教科書や教材（副教材やワークブック等）の取扱い	—	—	◎教科書の使用／不使用の決定、教科書や教材の採択【自由裁量】	○基礎自治体の決定により、学校が教科書の使用／不使用の決定、教科書や教材の採択を行う場合も。【基礎自治体の決めた枠組み内】
学校の施設設備の整備	学校の新設については、申請形式で実施し、国が一部補助。学校の建築基準は1993年に廃止。	—	◎原則として、基礎自治体が担当。	—
学校に係る経費（教職員の人件費、その他の経常的な経費）の負担	○学齢児童生徒にかかる費用（教育に限定されない）の1/3を負担。但し、社会基礎サービス費の一部として、ブロックグラントの形で配分される。	—	◎学齢児童生徒にかかる費用（教育に限定されない）の約2/3を負担。但し、実際に学校に係る経費は、自治体の裁量により増減可能。	—
学校における支出の決定（何に幾ら使うかを誰が決めるか）	—	—	○学校への配分額を決定する。学校がどの程度裁量を持つかは、自治体による。	◎校長が最終的に決定する。但し、その裁量の大きさについては、自治体による。【基礎自治体の決めた枠組み内】 【基礎自治体と協議】
学校評価	○学校設置者が自ら提供する教育について評価することを国が規定。	—	◎学校設置者として、評価を実施。但し、必ずしも学校評価という形で行われるわけではない。基礎自治体が、評価手法等についても決定する。【国の決めた枠組み内】	自己点検評価を実施する場合がある。【基礎自治体の決めた枠組み内】

* 1 公立の初等中等教育段階の学校を対象として策定

* 2 実施あるいは権利の主体となっている場合は◎、ルール、枠組みや大綱を策定するなど、直接の実施・権利主体でない場合は○の記号を付記

参考文献

- Aho, Erkki, Kari Pitkänen and Pasi Sahlberg, *Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland Since 1968*. Washington DC: World Bank, 2006
- Isosomppi, L. (1996). *Johtaja vai juoksupoika: Suomalaisen yleissivistävän koulun johtamiskulttuurin ja sen determinanttien tarkastelua*. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis ser A Vol.514.
- Kanervio, Pekka ja Mika Risku. (2009). *Tutkimus kuntien yleissivistävän koulutuksen opetustoimen johtamisen tilasta ja muutoksista Suomessa*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Nihlfors, Elisabet, Olof Johansson, Lejf Moos, Jan Merok Paulsen, and Mika Risku. (2013). “The Nordic Superintendents’ Leadership Roles: Cross-National Comparison,” in Moos, L. (ed.), *Transnational Influences on Values and Practices in Nordic Educational Leadership: Is there a Nordic Model?*, Dordrecht: Springer, pp.193-212.
- Risku, Mika. (2011). “Superintendency in the historical development of education in Finland.” In J. Beckmann (Ed.), *Effective schools in effective systems: Proceedings of the 6th annual ISER conference South Africa 2010* (pp. 182–210). Pretoria: Department of Education Management, University of Pretoria with the International Symposium of Educational Reform (ISER).
- Risku, Mika and Pekka Kanervio. (2014). “The Finnish Superintendent,” in Nir, Adam E (ed.). (2014). *The Educational Superintendent: Between Trust and Regulation - An International Perspective*. New York: Nova Science Publishers Inc., pp.159-176.
- Risku, Mika, Pekka Kanervio and Seppo Pulkkinen. (2014) “School Boards in Finland,” in Moos, L. and J. M. Paulsen (eds.) *School Boards in the Governance Process*. Cham: Springer International Publishing.
- Risku, Mika, Pekka Kanervio and Seppo Pulkkinen. (2016) “Finnish Superintendents Are Striving with a Changing Operational Environment,” in Moos, L. (ed.) *Nordic Superintendents: Agents in a Broaken Chain*. Cham: Springer International Publishing, pp.65-98.
- Svartsjö, Mikko. (2018). *Kouluikkuna vuosiraportti 2016*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- OECD. (2004, 2008, 2012). 『図表でみる教育－OECD 教育インディケーター』明石書店。
- ノエル・マクギン, トーマス・ウェルシュ (訳・解説: 西村幹子, 笹岡雄一) (2015) 『教育分権化の国際的潮流』東信堂。
- 山田眞知子 (2011) 「フィンランドの地方自治体のサービスの構造改革」一般財団法人自治体国際化協会ウェブサイト: http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h22_02.pdf (最終閲覧日: 2018年9月30日)

法律

Kuntalaki, 1135/1993

Laki Aluehallintovirastoista, 896/2009.

Laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta, 1704/2009.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, 1705/2009.

Lukiolaki, 629/1998.

Perusopetuslaki, 628/1998.

ウェブサイト

Aluehallintovirasto ウェブサイト : <https://www.avi.fi/>

Kuntaliitto (全国地方自治体連合) ウェブサイト : <http://kuntaliitto.fi> (最終閲覧日 : 2018年9月30日)

Maakunta -ja sote- uudistus (フィンランド地方行政・社会保険サービス改革情報) ウェブサイト : <http://alueuudistus.fi/> (最終閲覧日 : 2018年9月30日)

註

- 1 教育関係の委員会を設置していない自治体は 0.5%, 自治体の教育担当部局を設置していない自治体は 5%であった (Kanervio & Risku, 2009)。
- 2 2003年に特区認定されたカイヌー地域において, 2004年から2012年の間, 自治を強化する実験が試みられたが, その後は継続されていない。
- 3 本稿では, 「私立学校」という語を用いたが, 原語 (Yksityiskoulu) の直訳は「自立学校」である。また, 実際は, 私立学校というより, 公設民営に近いものであり, 非営利団体 (yritys), 協会 (yhdistys), 財団 (säätiö) などが, 国や地方の助成を受けながら運営している。

第5章 韓国における地方教育行政の組織と機能

1節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要

1. 教育行政に関わる主体

韓国における教育行政の主体は、国と地方、学校である。国には教育部が置かれ、教育・社会・文化分野の政策の総括・調整、人的資源開発政策、学校教育・生涯教育（学習）、学術に関する事務を管掌している（「教育部とその所属機関の職制」第3条）。教育部の長である長官は、2014年から新設された副総理（教育・社会・文化担当）を兼務することになったため、2014年11月、教育部の所掌事務に「教育・社会・文化分野の政策の統括・調整」が加えられた。

地方には、全国17の広域自治体に教育監及び教育庁が置かれている。「地方自治法」は、地方自治体の長が「地方自治体を代表し、その事務を総括する」と定め（第101条）、また「地方自治体の事務と法令に基づき地方自治体の長に委任された事務を管理し、執行する」と定めている（第103条）。しかし、教育・科学及び体育に関する事務に関しては、その事務を分掌するために別途の機関を置くと定めている（第121条）。この別途設置される機関が、教育監である（「地方教育自治に関する法律」）。地方教育行政について定める「地方教育自治に関する法律」は、教育・学芸に関する事務の執行機関である教育監については規定しているものの、実際の事務に係る業務を行う教育庁の機能については何ら定めていない。また、広域自治体の議会には、教育・学芸に関する審議・議決を行う常任委員会（「教育委員会」という名称が一般的）が設置されている。広域自治体の首長部局や基礎自治体は、学校教育については所掌しないが、生涯学習に関する事務を所掌している。

学校には、学校会計や教育課程、学事運営、教科書・教材などに関する事項の審議機関として、学校運営委員会が置かれている。同委員会は、校長を含む教員代表と保護者代表、地域住民の代表から構成される。

2. 各主体間の役割分担の概要

教育部は、国の教育政策全般を所管する。全国基準の教育課程、地方教育財政交付金、国定教科書の作成及び教科書検定などについても、教育部の所掌である。

教育監（教育庁）は、当該広域自治体の教育政策全般を所管する。初等中等教育機関の設置・運営、教職員人事、「認定教科書」¹の認定、当該地域における教育課程の策定などについて所掌する。教員は国家公務員であり、その人事権は本来教育部長官にあるが、法律に基づき教育監に委任されている。したがって、教員の採用は各地方で行われるが、筆記試験の問題は国（教育部の外郭団体）が作成し（試験は同一日に実施）、選抜方法も全国統一である。各地方の教育課程は、飽くまでも全国基準の範囲内で決められるもので、地方の裁量の幅は決して大きくない。

学校は、教育課程、検定・認定教科書の選定などについて所掌する。教育課程に対する

裁量は、例えば「創意的な体験活動」の内容の決定など、限定的なものにとどまっている。教育課程や教科書の選定などに関する事項は、学校運営委員会で審議され、学校長が執行する。学校長は、同運営委員会の決定を最大限尊重することが求められ、もし決定と異なる内容を実施する場合は、所管の教育庁と当該校の学校運営委員会に書面で報告しなければならない（「初等中等教育法施行令」第60条第3項）。

3. 教育に関する予算の構造

地方教育予算は、広域自治体における教育費特別会計として編成・運営される。教育費特別会計の主な財源は、国庫から交付される地方教育財政交付金、広域自治体の一般会計からの法定繰入金、地方教育税収入、高校授業料などの教育庁自己収入、地方教育債などである（4節「9. 学校に係る経費」も参照）。これらのうち国庫を財源とする地方教育財政交付金は、地方教育財政歳入の約8割を占めている（表1参照）。

表1：教育費特別会計の歳入内訳（2018年）

（単位：ウォン）

国庫支出金	自治体一般会計繰入金	自己収入	借入	その他	合計
51兆1,829億(77.4%)	12兆928億(18.3%)	1兆1,422億(1.7%)	2,898億(0.4%)	1兆4,546億(2.2%)	66兆1,623億(100.0%)

出典：教育部・韓国教育開発院『教育統計年報2018』2018年，p.1086より作成

国庫から地方の教育費特別会計に対する交付金の額は、①「内国税」（ただし、目的税や総合不動産税、その他の法律により特別会計の財源として使用されている税目の該当金額を除く）の法定割合（20.27%）に該当する金額と、②「教育税法」に基づく教育税歳入額に相当する金額を合算した額（①+②）と定められている（「地方教育財政交付金法」第3条）。

2節 地方自治の概要

1. 地方自治体は何層制か

広域自治体（広域市、道など）と基礎自治体（市、郡、自治区）の二層制である。広域自治体は全国に17（1特別市、1特別自治市、6広域市、8道、1特別自治道）、基礎自治体は227ある（2016年現在）。

2. 教育を担当する自治体は一つの層に集約されているか、複数の層にまたがっているか

学校教育を担当する自治体は、広域自治体に集約されている。ただし、前述のとおり、生涯学習については基礎自治体も所掌している。

3. 教育を担当する自治体の執政制度

教育を担当する自治体である広域自治体では、首長と議会（議員）が共に住民の直接選挙で選ばれる。しかし、韓国で特徴的なのは、教育に関する事務における執行機関である教育監も、住民の直接選挙で選出されることである。したがって、地方教育行政に関しては、首長と議会（議員）、そして教育監という三つの代表機関が存在する。

3節 地方教育行政の組織

1. 執行機関の在り方

広域自治体には、地方の教育・学芸の事務に関する執行機関として、教育監が置かれる。独任制で、住民の直接選挙によって選出される。任期は4年で、再任は3期までである。

教育監の兼職が禁じられている職として「国会議員，地方議会議員」，「国家公務員，地方公務員，私立学校教員」，「私立学校経営者，又は私立学校を設置・経営する法人の役員・職員」が定められており（「地方教育自治に関する法律」第23条），政治や学校経営などから一定の中立性の確保が企図されている。

教育監の所管事務は、法律に基づき次のように定められている。①条例案の作成及び提出に関する事項，②予算案の編成及び提出に関する事項，③決算書の作成及び提出に関する事項，④教育規則の制定に関する事項，⑤学校その他の教育機関の設置・移転及び廃止に関する事項，⑥教育課程の運営に関する事項，⑦科学・技術教育の振興に関する事項，⑧生涯教育その他の教育・学芸振興に関する事項，⑨学校体育・保健及び学校環境整備に関する事項，⑩児童生徒の通学区域に関する事項，⑪教育・学芸の施設・設備及び教具に関する事項，⑫財産の取得・処分に関する事項，⑬特別付加金・使用料・手数料・負担金及び加入金に関する事項，⑭起債・借入金又は予算外の義務負担に関する事項，⑮基金の設置・運用に関する事項，⑯所属する国家公務員及び地方公務員の人事管理に関する事項，⑰その他当該広域市・道の教育・学芸に関する事項と委任された事項（「地方教育自治に関する法律」第20条）。

以上のように、教育監は地方教育に関する幅広い事務を所掌しているため、施策をめぐって時として首長側と調整が必要な局面も想定される。これを踏まえ、「地方教育自治に関する法律」第41条は、教育監と首長間の調整機関として、地方教育行政協議会の設置を定めている（図1参照）。同法によると、地方教育行政協議会は「地方自治体の教育・学芸に関する事務を効率的に処理するために」設置されると定められている。同協議会の構成や運営に関する詳細は、各広域市や道の条例で定められる。例えば、ソウル特別市の地方教育行政協議会は、共同議長2人を含む10人以下の委員によって構成され、共同議長は教育監と市長が務める。また、委員は上述の2人のほか、ソウル市教育庁の室・局長，ソウル市企画調整室長，女性家族政策室長，教育担当課長，都市計画局長から成る。同協議会で協議，調整する事項としては、①関連する法律と条例に基づく法定・非法定繰入金の規模と繰入れ時期に関する事項，②学校設置及び教育施設の拡充等，学校教育環境の改善に関する事項，③学校関連の都市基本計画及び都市管理計画等，都市開発関連の計画策定に

関する事項，④教育有害環境施設の改善に関する事項，⑤教育格差解消に関する事項，⑥生涯教育に関する事項，⑦地域戦略事業に連携する人材養成に関する事項，⑧優秀人材養成に関する事項，⑨教育事業支援に関する事項，⑩科学・技術教育の振興に関する事項，⑪教育施設の開放及び支援に関する事項，⑫共同図書館の設置・運営に関する事項，⑬そのほか教育監と市長間の協議・調整が必要な事項，が定められている。

このように，教育監と首長間の葛藤の解消が期待される地方教育行政協議会だが，実際にはその機能が十分に果たされているとは言い難い。というのも，2012年から2015年の間で，ソウル市や仁川市など6広域自治体では一度も同協議会が開催されていないからである。他の自治体も協議会の開催には消極的で，2自治体が2回開催で，残りの9自治体は1回の開催にとどまっている（イ・ヒョンジュ，2015）。その要因については韓国内でも議論が継続しているが，例えば，協議会に対する教育庁と首長部局の期待の温度差が指摘されている（パク・スジョン，キム・ヨン，2009）。すなわち，教育庁側は新たな教育事業のための支援を一般会計から引き出すために協議会の開催に積極的だが，首長側は財源拠出の結果の説明責任を踏まえて消極的であるとされる。いずれにせよ，後述するように，学界において教育監と首長の葛藤の解消の方策が議論される中，地方教育行政協議会がその議論の俎上（そじょう）に載せられていないことを鑑みれば，同協議会に対する学界の期待も低いということであろう。

2. 議会との関係

広域自治体である広域市・道議会には，教育及び学芸に関する議案などを審査・議決するため，教育・学芸に関する常任委員会が置かれている。

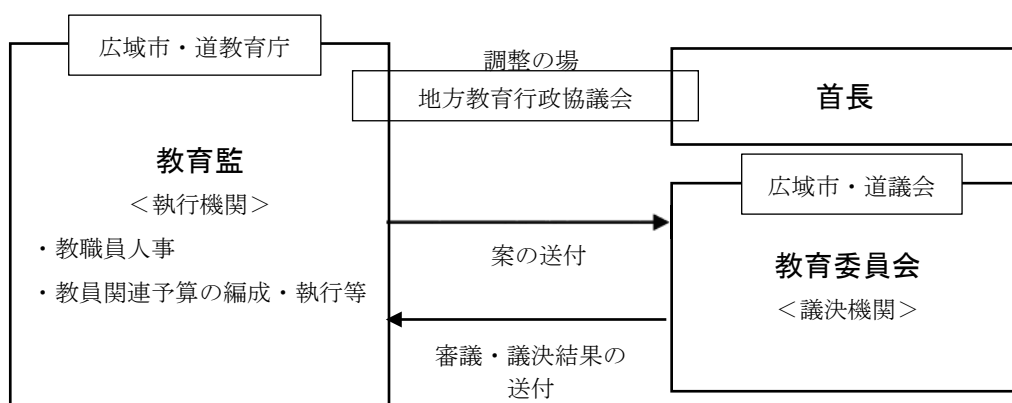


図1：地方教育行政における執行機関と首長及び議会の関係

出典：文部科学省（2013：p.303）及び「地方教育自治に関する法律」等より筆者作成

従前は，「地方教育自治に関する法律」が，広域市・道議員と，一定の教職歴や教育行政歴を持つ「教育委員」から構成される常任委員会である「教育委員会」の設置を規定していた。しかし，2010年2月の法改正により，同法における教育委員会に関する規定は2014年6月末をもって無効となり，教育委員会は廃止された。ただし，同法の附則第6条は，「教

育委員会の案件や議事録及びその他一切の事務や資料は、教育委員会の有効期間の終了と同時に、「地方自治法」第 56 条に基づき広域市・道議会に設置される、教育・学芸に関する事務を審査する常任委員会に引き継がれる」と定めている。これに基づき、各広域市・道議会には、従前の教育委員会と同様の役割を果たす常任委員会が引き続き設置されている。教育・学芸に関する常任委員会の名称は各自治体によるが、「教育文化委員会」とする光州市以外の自治体は、引き続き「教育委員会」を用いている。したがって、外見上は、上述の「教育委員」（教員歴を持つ委員）が廃止されただけのように見える。本稿では、「地方自治法」に基づいて設置される教育・学芸に関する事務を審査する常任委員会についても、便宜上、「教育委員会」とする。

教育委員会は、教育・学芸に関する事項の議決機関に位置付けられる。教育委員会が審議・議決する事項について、「地方教育自治に関する法律」第 11 条は、「①条例案、②予算案及び決算、③特別付加金・使用料・手数料・負担金及び加入金の賦課と徴収に関する事項、④起債案、⑤基金の設置・運営に関する事項、⑥大統領令で定める重要財産の取得・処分に関する事項、⑦大統領令で定める公共施設の設置・管理及び処分に関する事項、⑧法令と条例に規定されたものを除いた予算外の義務負担や管理の放棄に関する事項、⑨請願の受理と処理、⑩外国の地方自治体との交流・協力に関する事項、⑪そのほか法令と広域市・道の条例に基づきその権限に属する事項」と定めている。これらのうち、①から④については、教育委員会による議決の後、広域市・道の本議会に送られ、審議・議決される。

3. 首長や一般行政との関係

(1) 学校給食

上述のとおり、教育に関する事務は教育監の専管事項である。教育監は、「学校給食法」第 3 条第 2 項により、学校教育に関する計画を毎年作成、施行することが義務付けられている。一方、首長は、良質な学校給食が提供されるよう、行財政的支援を行う義務がある（同法第 3 条第 1 項）。したがって、教育監は学校給食の実施に必要な経費の支援を首長に要請することができ、首長は必要に応じてこれに対応しなければならない。

(2) 児童福祉

保育所などの児童福祉分野は首長部局の所掌であり、教育監の所管事項ではない。ただし、近年の幼保一元化推進の過程において、幼稚園と保育所の財源が教育費特別会計に一元化されたため、就学前教育・保育の予算については教育監が所掌している。

4. 他分野の行政と比較した場合の教育行政の専門性・自律性の位置付け

教育監は、被選挙権の要件として、一定期間の教育歴あるいは教育行政歴が求められる。「地方教育自治に関する法律」第 24 条によると、教育監に立候補する者は、「候補者登録申請開始日を基準とし、次の各号のどれか一つに該当する経歴が 3 年以上あるか、合算した経歴が 3 年以上ある者。1) 教育歴：幼稚園、小学校、中学校、高校、大学（これらと同

等の学力を認定された教育機関を含む)の教員として勤務した経歴。2) 教育行政歴：国又は地方自治体の教育機関で国家公務員又は地方公務員として教育・学芸に関する事務に従事した経歴」のある者と定められている。すなわち、教育監は少なくとも3年以上の教員か教育行政官(あるいはその両方)の経験がある者であり、教育あるいは教育行政について一定の専門性を有しているものと想定されている。

教育庁や学校に勤務する職員、すなわち教育行政に従事する地方公務員(以下、「教育庁に所属する地方公務員」とする)は、次の点で一般行政に従事する職員とは区別される。まず、一般的に地方公務員の任命権者は首長であるが、教育庁に所属する地方公務員の任命権者は教育監である。「地方公務員法」第6条は、地方公務員の任命権者について、「地方自治体の長(特別市・広域市・道又は特別自治道の教育監を含む)は、この法の定めに基づき、その所属公務員の任命・休職・免職と懲戒を行う権限を持つ。」(下線は筆者)と定めている。このように、首長と並んで教育監も地方公務員の任命権を持っており、首長が教育以外の行政に携わる職員の人事に関する権限を有する一方、教育監は教育行政に携わる教育庁の職員の人事に関する権限を持っている。

また、採用の選抜に当たって教育庁に所属する地方公務員は、他分野の地方公務員とは別に実施される採用試験によって選抜される。各教育庁が実施する職員採用試験は、一般の地方公務員採用試験とおおむね同じ内容であるが、一部に専門分野の出題が含まれることがある。例えば、ソウル市教育庁が実施する「行政」職の採用試験の専門科目(選択)には、「教育学概論」が含まれる(表2参照)。

表2：ソウル市の地方公務員採用試験の科目(2016年度)

	ソウル市教育庁「行政(教育行政)」(9級)	ソウル市「一般行政」(9級)
必須科目	韓国語、英語、韓国史	韓国語、英語、韓国史
選択科目	教育学概論、行政法総論、行政学概論、社会、科学、数学から2科目選択	行政法総論、行政学概論、社会、科学、数学から2科目選択

出典：ソウル特別市「2016年度ソウル特別市教育庁一般職公務員の公開(経歴)競争任用試験計画の公告」2016年、及びソウル特別市「2016年度ソウル特別市地方公務員任用試験施行計画の公告」2016年から作成

5. 学校教員経験者の関与・登用の在り方

現職の学校教員あるいは教員出身者が地方教育行政に関与する機会として、地方教育行政の執行機関である教育監に立候補し選出されること、そして各地方で実施される試験に合格して教育専門職員に任用されること、の二つが挙げられる。

まず、教育監については、上述のとおり、教育監の資格として一定期間以上の教員歴若しくは教育行政職歴が定められている。2018年11月現在、全国の教育監は2018年6月に行われた選挙で選出された17人である。全員教員歴があるが、そのうち4人は大学教員としての経歴のみである。また、教員としてキャリアをスタートさせ、その後教育庁で行政職に就いていた者もいる²⁾。現行制度下において、過去には教育行政官の経験のみの教育監もいたが、全体的にみるとほとんどの教育監が教員(大学教員を含む)の出身である。

もう一つの機会である「教育専門職員」とは、教育行政機関に勤務する「奨学士」と「奨

学官」，また教育機関や教育行政機関，教育研究機関に勤務する「教育研究士」と「教育研究官」を指す。「奨学」とは、「指導助言（supervision）」に当たる用語で，奨学士やその上位職階の奨学官は，日本の指導主事に該当する（朴，1994）。その職責について，法規等で明文化されていないが（朴，1994），例えば「学校授業」や「教育課程運営」，「教員研修」，「児童生徒指導」などが奨学士などの活動内容に挙げられている（チョ・ナムドゥ他，2006）。これらの教育専門職員の資格基準について，「教育公務員法」第9条関連別表1は，次のように定めている。

（1）奨学士，教育研究士

- ・大学（師範学部，教育大学³を含む）卒業生で，5年以上の教職歴や2年以上の教職歴を含む5年以上の教育行政歴又は教育研究歴がある者
- ・9年以上の教職歴や2年以上の教職歴を含む9年以上の教育行政歴又は教育研究歴がある者

（2）奨学官，教育研究官

- ・大学（師範学部，教育大学を含む）卒業生で，7年以上の教職歴，あるいは2年以上の教職歴を含む7年以上の教育行政歴又は教育研究歴がある者
- ・2年制教育大学又は専門大学⁴卒業生で，9年以上の教職歴，あるいは2年以上の教職歴を含む9年以上の教育行政歴又は教育研究歴がある者
- ・行政高等試験（上級公務員試験）合格者で，4年以上の教職歴，あるいは教育行政歴又は教育研究歴がある者
- ・奨学士又は教育研究士として2年以上の経歴がある者
- ・11年以上の教職歴，あるいは2年以上の教職歴を含む11年以上の教育研究歴がある者
- ・博士学位を所持する者

上述の資格基準はあくまでも最低基準であり，各地方の教育監は独自の受験基準を定め，試験を実施して対象者を選抜する。例えばソウル市教育庁は，初等教育の教育専門職員を選抜するため，2016年度は次のような試験を実施している（ソウル市教育庁，2016）。

○受験資格

- ソウル市内所在の国公立小学校の校監（教頭）あるいは教師として，
- ・校監は教職歴19年以上で，校監歴が2年以上の者
 - ・教師は教職歴12年以上で，主任歴2年以上の者として，所属校の校内人事諮問委員会の審議を経て学校長・教育庁の推薦を受けた1級正教師

○選抜方法

書類審査後，対象者に一次試験として筆記試験を実施。一次試験合格者を対象に，ピアレビューや面接などから成る二次試験を実施し，合格者を決定。

6. 教育行政の政治的中立性や安定性・継続性

(1) 政治的中立性

教育の政治的中立性は、憲法において定められている。「大韓民国憲法」第 31 条第 4 項は、「教育の自主性、専門性、政治的中立性及び大学の自律性は、法律の定めに基づきこれを保障する」（下線は筆者）と規定している。

教育行政において政治的党派性からの中立性を確保するために、教育監の候補者資格に一定の制限が加えられている。具体的には、「候補者登録申請開始日の過去 1 年間、政党の党員ではなかった者」と定め、特定の政党に対する支持を制限している（「地方教育自治に関する法律」第 24 条）。また、実際の選挙（活動）においても、①政党は教育監候補者を推薦できない、②政党の代表者や幹部、有給事務職員は、特定の候補者を支持・不支持するなど、選挙に影響を及ぼす行為をできない、③候補者は、特定の政党を支持・不支持したり、特定の政党から支持・不支持を受けたりしてはならない、ことなどが定められている（「地方教育自治に関する法律」第 46 条）。さらに、教育監の兼職禁止の対象として、「国会議員、地方議会議員、教育議員」などが定められるなど（「地方教育自治に関する法律」第 23 条）、政治的党派性からの中立が厳しく要求されている。

一方、広域市・道議会において教育・学芸に関する常任委員会（教育委員会）の構成（政党別の配分率など）について、全国基準の規則は特に定められていない。

首長からの独立性という意味においては、教育監は首長とは別に住民の直接選挙で選出され、独任制の執行機関として地方教育行政に関する事務を所掌しているという点で、首長からの独立性が確保されている。

上述のとおり、教育監の政治的党派性からの中立性を確保する仕組みは整えられているといえるが、教育に対する教育監自身の政治的思想の影響を制限する仕組みはない。すなわち、独任制の執行機関であるため、合議等によって政治的なバランスを保つための機会が十分に整えられていないといえる。

(2) 安定性・継続性

これまでみてきたように、韓国の教育監は、住民の直接選挙によって選出される独任制の執行機関という特徴を有する。この制度は、教育政策に対する民意の反映を確保するという点では意義を見いだすことができる。

しかし一方で、安定性という観点からみると、首長と主義や思想が互いに異なる教育監が選出された場合に問題が生じうる。すなわち、地方教育行政をめぐるしばしば首長との葛藤が生じる局面がある。代表的な事例として、無償給食⁵や「児童生徒人権条例」⁶、「教権保護条例」⁷などがある（イ・ヒョンジュ、2015）。

4 節 初等中等教育行政の国（連邦・州）、地方自治体、学校の権限・責任・役割分担

1. 学校の設置

各広域自治体が学校を設置する。「初等中等教育法」第 12 条第 1 項は、「地方自治体はそ

の管轄区域の義務教育対象者を全て就学させるために必要な小学校，中学校及び小学校・中学校の課程を教育する特別支援学校を設置・経営しなければならない」と定めている。国は，同法律を通して広域自治体に学校の設置義務を課すなど，必要な法的整備や予算配分（地方教育財政交付金）を担っている。

2. 学校の教職員の雇用主体

広域自治体が公立学校の教職員の任命権を有する。ただし，校長については教育長官が任用権を有する。

教員を含む教育公務員は，国家公務員的一种であり，本来その任用権は教育長官にある。しかし，任用権の委任について定める「教育公務員任用令」第3条第5項に基づき，校監，首席教師及び教師の任用権は当該地域の教育監に委任されている。一方，校長の任用権者は大統領であるが，「教育公務員任用令」第3条第1項に基づき，教育長官に委任されている。

学校職員は，地方公務員であり，3節「4. 他分野の行政と比較した場合の教育行政の専門性・自律性の位置付け」で述べたとおり，教育監がその任用権者である。

3. 学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事

「教育公務員人事管理規定」に基づき，校長については教育長官が，校監と首席教師，教師については教育監がその採用や異動，昇進などの人事を行う。

学校職員については，教育監が採用や異動，昇進などの人事を行う。

4. 学校の教職員の研修

国と地方自治体は，法律により教員研修の奨励や実施の努力が義務付けられている。「教育公務員法」第37条は，「国や地方自治体は，教育公務員の研修とそれに必要な施設及び研修を奨励する計画を策定し，実施するよう努力しなければならない，大統領令の定めにしたがって研修に必要な教材費を支給することができる」と定めている。これに基づき，国（教育部）は中央教育研修院を設置・運営するほか，教員研修のビジョンや目標，方向性などを示す全国水準の計画として「教員研修の重点推進方針」を毎年策定している。また地方（教育庁）は，それぞれ教育研修院を設置・運営している。

学校職員の研修については，地方（教育監）に責任がある。「地方公務員教育訓練法」第3条第1項は，「地方自治体の長（教育監を含む。以下，同じ）は，所属地方公務員の教育訓練のために必要な施策を策定，実施しなければならない」と定めている。また同法第5条は，所属の地方公務員（教育庁職員を指す）の体系的な能力開発のために5年ごとの教育訓練基本計画の策定を義務付けている。国（教育長官）は，地方公務員に対する教育訓練の発展のために自治体と教育訓練機関に必要な指導と支援を行わなければならない（「地方公務員教育訓練法」第3条第2項）。

5. 学校の教職員組織に関すること

学校の教職員組織（校務分掌組織）の決定は、各学校において行われる（ナ・ミヨン，パク・ジョンピル，2014）。国は、各学校に校長や校監，首席教師，教師が配置されることを定める。また，例えば児童生徒数が 100 名以下あるいは学級数が 5 学級以下の学校には校監を置かなくてもよいなどの基準も定める（「初等中等教育法」第 19 条）。

6. 学校の教育課程に関すること

教育課程の全国基準については，国（教育長官）が定める。「初等中等教育法」第 23 条は，学校は教育課程を運営しなければならない，その基準と内容に関する基本的な事項は教育長官が定めるとしている。また同時に，教育監は，「教育長官が定めた教育課程の範囲内で地域の実情に合った基準と内容を定めることができる」と定めている。しかし実際のところ，全国基準の教育課程は各教科の教育目標から内容，評価方法，時間配分に至るまで詳細に定めており，地方の裁量はそれほど大きくない。学校は，国及び地方が定める教育課程に基づき，各学校の実情に合わせて教育課程を編成する。

7. 教科書や教材の取扱い

教科書や教材の採択は，学校が行う。各学校に設置される学校運営委員会（校長を含む教員，保護者の代表，地域住民の代表から構成）が採択候補について審議し，審議結果に基づき学校長が決定する。

なお，韓国の教科書には国定教科書，検定教科書，認定教科書の 3 種類があり，各学校段階の教科ごとに使用教科書の種類が教育部によって定められている。主に小学校の主要教科で用いられる国定教科書は，1 種類しかないため，実質的に選択の余地はない。したがって，各学校は検定教科書あるいは認定教科書が使用される教科について採択を行う。従前は中学校においても「社会」や「韓国語」など，複数の教科で国定教科書が用いられていたが，2000 年代後半から検定教科書などに漸次移行された。

8. 学校の施設・設備の整備

広域自治体は，法律の定めに基づき，学校の施設・設備の整備を行わなければならない。「初等中等教育法」第 4 条は，学校の設置者は施設・設備など，大統領令の定める施設基準を満たさなければならないとしている。国は，大統領令（「高等学校以下の各級学校の設立・運営規定」）の制定を通して，学校の設置基準やその遵守について規定する。

9. 学校に係る経費

広域自治体は，学校に係る経費を負担する。ただし，その財源の一部は国の負担である。「地方教育財政交付金法」第 11 条第 1 項は，義務教育に係る経費の財源として，教育費

特別会計（1節「3. 教育に関する予算の構造」参照）の財源のうち、交付金と、広域自治体の一般会計から繰入金が充てられる。広域自治体一般会計からの繰入金は、①地方教育税収、②たばこ消費税収の45%（道を除く）、③税収の一定割合（ソウル特別市は10%、広域市及び京畿道は5%、その他の道や特別自治道は3.6%）に相当する金額、の合計に相当する金額である。

国は、上述のような学校に係る経費の財源に関して規定するとともに、表1からも明らかなどおり、教育費特別会計の財源の約8割を負担している。

10. 学校における支出の決定

学校は、法律や条例で定められた範囲内で学校の運営等に必要な支出に関して決定する。

「初等中等教育法」第30条の2及び3に基づき、各学校には教職員（主に非常勤職員）の人件費や教育費、施設の維持・管理費などについて支出する「学校会計」が設置される。学校長は予算案を編成し、学校運営委員会で審議される。

国は、学校会計に関する法令を定める。また、地方は国が定める範囲内で学校会計に関する「規則」を制定し、当該地域における学校会計の運営の原則等を示す。

表3：全国公立学校の学校会計歳出予算の合計（2018年）

（単位：千ウォン）

	人的資源運営	児童生徒福祉／ 教育格差の解消	基本的教育活動	選択的教育活動	教育活動支援	学校運営一般	学校施設の拡充	学校財務活動	合計
小学校	147,087,887	2,408,953,793	837,061,430	1,283,907,220	438,205,450	1,123,659,039	17,378,969	15,048,552	6,271,302,340
中学校	68,317,378	1,214,589,645	279,743,954	173,394,062	191,180,413	555,927,480	7,539,171	5,901,502	2,496,593,605

出典：教育部・韓国教育開発院『教育統計年報』2018年，p.1099

11. 学校評価

教育監は、学校に対する評価を行う。「初等中等教育法」第9条第3項は、「教育監は教育行政の効率的な遂行及び学校の教育力向上のため、その管轄する教育行政機関と学校を評価することができる」と定めている。評価の実施に当たっては、毎年度基本計画を策定し、事前に公開しなければならない。なお、基本計画は2012年までは教育長官が策定していたが、2013年から現行の方式に変更された。

国は、法律を通して学校評価の基本的枠組みを定める。「初等中等教育法施行令」第12条第2項は、教育監が実施する学校評価の事項として①教育課程運営及び教授・学習方法、②教育活動及び教育成果、③そのほか学校運営に関する事項として教育長官又は教育監が必要と認定する事項、と定めている。

各学校は、自己評価を行うことができる。先行研究においては、学校の自己評価が教育庁の実施する学校評価の一段階であると捉える見方もある（キム・ハンナ，キム・ヒギユ，2015）。

5 節 地方教育行政に関わる最近の動向

2018年6月に全国で教育監選挙が行われ、17人の教育監が選出された。報道によると、17人のうち「進歩派」教育監は14人、更にその14人のうち9人は代表的な教員組合の一つである全国教職員労働組合（全教組）の出身であった（「東亜日報」, 2018）。また、教育監の資格要件である教員歴あるいは教育行政官歴に注目すると、初等中等教育機関の教員歴がある者は13人（うち、1人は教育行政官歴もあり）、大学教員歴がある者が4人であった⁸。

教育監の直接選挙制度について、2006（平成18）年の導入当初からその是非について議論が交わされてきた。ソン・ギチャンは、識者によって提起された同制度の様々な問題点について次のように整理している（ソン・ギチャン, 2017）。①教育監（選挙）及び地方教育行政に対する住民の無関心、②ばく大な選挙費用の必要性が立候補を阻害、③政治的要素の実質的な介入、④教育監の個人的な主義、思想に基づく教育政策と、それに起因する首長との葛藤、⑤大学教員歴しかない教育監の選出可能性、など。本論の関心から言えば、③、④及び⑤が特に関係が深い。③は、上述のとおり政党が教育監選挙に介入することは法的に禁じられているのだが、少なからぬ数の研究者が選挙への実質的な政治介入を指摘しているという。また、⑤は教育監の専門性に係る問題である。すなわち、教育監の資格として教員歴3年若しくは教育行政官歴3年を求めているのは、教育に対する一定の専門性を担保することを意図したものだが、地方教育行政は就学前を含む初等中等教育を主に所掌しているため、大学の教員歴は地方教育行政の専門性を担保するものではないという趣旨である。

これらの問題点を解消するため、これまで様々な方策が研究者などから提示されてきた。主なものを挙げると、「首長による教育監の任命」、「首長による任命及び議会による承認」、「学校運営委員会などによる間接選挙」、「教育関係者などによる制限的な直接選挙」、「首長とのラーニング・メイト」、「教育監候補者の要件の強化」などがある（キム・タリョ, 2016年）。首長による教育監の任命制やランニング・メイト制⁹は、一般行政と教育行政間の葛藤の解消を狙ったものだが、首長による任命制はかつて導入されていた制度である。任命制が廃止されたのは、教育の画一化や官僚主義が批判されたためであり（キム・タリョ, 2016）、再導入により同様の問題が生じる懸念がある。選挙活動の縮小などを意図する間接選挙制も以前行われていた制度で、人的コネクションなどに関わる不正が多数発生した経緯がある（キム・タリョ, 2016）。このように、教育監の選出方法をめぐっては、2006年の住民直接選挙制度が導入されて以来、議論が重ねられてきているが、新たな制度改革までには至っていない。

そのほか、3節「1. 執行機関の在り方」で触れた地方教育行政協議会について新たな動きがある。2016年4月、「地方教育財政交付金法施行令」が改正され、地方予算や政策について協議する「教育政策協議会」を廃止するとともに、その機能を地方教育行政協議会に統合することが定められた。これは、従来一般会計から拠出されていた保育所の運営予算の財源を教育費特別会計に統合することに伴って行われたものである（教育部, 2016）。無償保育・就学前教育の円滑な実施に当たり、教育監と首長部局間の緊密な連携が意図されているが、上述のとおり、元来地方教育行政協議会はほとんど開催されておらず、両者の

連携にどこまで実質的な効果があるかは疑問である。

6節 小括

韓国の地方教育行政の組織と機能について、その特徴は次のようにまとめられる。

第1に、地方教育を担当するのは広域自治体であり、広域自治体には独任制の執行機関として教育監が置かれることである。教育監は、住民の直接選挙によって選出される。

第2に、教育監の選出に当たっては、党派的勢力の影響から遮蔽（しゃへい）するため、また教育監の専門性を確保するため、被選挙権や選挙活動などに関して幾つか規定がある。まず、党派的勢力の影響からの遮蔽（しゃへい）のため、候補者資格として過去1年間政党の党員ではなかった者と定められている。また、国会議員や地方議会議員の教育監の兼職は禁じられている。そのほか、政党が教育監候補者を推薦することや、党関係者が教育監の支持・不支持を表明することなども禁じられている。同時に、教育監も特定の政党の支持・不支持を表明することはできない。教育監の専門性の確保に関しては、立候補資格として教員歴あるいは教育行政官歴が3年間ある者と定められている。

第3に、教員人事と教科書の一部について、教育監が権限を有している。教員は国家公務員の種類であり、本来は国にその任用権があるが、法律に基づき教育監に委任されている。また、3種ある教科書のうち、認定教科書の認定については、法律に基づき教育監が教科書の認定権を委任されている。

このように、教育監は地方自治体の首長からは一定の独立性を保った執行機関として地方教育行政を所掌している。しかししばしば、地方教育政策の方針などをめぐって両者間で葛藤が生じており、首長による教育監の任命制や首長選挙におけるランニング・メイト制の検討など、教育監の設置方法をめぐっては直接選挙制度の導入当初から今日に至るまで、議論が継続している。

松本麻人（名古屋大学）

【資料】初等中等教育行政の国（連邦・州）、地方自治体、学校の権限・責任・役割分担

韓国	国	広域自治体	基礎自治体	学校
学校の設置義務	○広域自治体に設置義務を課している。 【ルールと大綱の策定】	◎管轄する区域の義務教育対象者を全て就学させるのに必要な初等学校、中学校及び初等学校・中学校の課程を教育する特別支援学校を設置・運営しなければならない。 【国の決めた枠組み内】	—	—
学校の教職員の雇用主体	○教員を含む教育公務員は、国家公務員一種であり、本来は国に任用権がある。しかし、教育公務員任用令第3条に基づき、教員の任用権は教育監に委任されている。 【ルールと大綱の策定】	◎公立学校の教職員の任命権者となる。 【国の決めた枠組み内】	—	—
学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事	○教職員の採用や異動、昇進について、法令に規定する。 【ルールと大綱の策定】	◎公立学校の教職員の採用・異動・昇進を行う。 【国の決めた枠組み内】	—	—
学校の教職員の研修	◎国は、教育公務員の研修とそれに必要な施設及び研修を奨励する計画を策定し、実施するよう努力しなければならない。 【ルールと大綱の策定、国の決めた枠組み内】	◎教育公務員の研修とそれに必要な施設及び研修を奨励する計画を策定し、実施するよう努力しなければならない。 ◎学校教職員の研修を行わなければならない。 【国の決めた枠組み内】	—	—
学校の教職員組織に関すること	○学校に配置する管理者や教員数の基準について、法令に規定する。 【ルールと大綱の策定】	○学校に配置する教員数を定める。 【国の決めた枠組み内】	—	◎設置する教員組織について決定する。 【国の決めた枠組み内】
学校の教育課程に関すること	○教育課程の編成及び授業時数の標準を定め、教育課程の編成は国が定める「教育課程」によることを法令に規定。 【ルールと大綱の策定】	○全国基準に基づく当該地域の標準を策定する。 【国の決めた枠組み内】	—	◎教育課程の編成を行う。 【国の決めた枠組み内】
教科書や教材（副教材やワークブック等）の取扱い	○学校では国定、検定、認定教科書のいずれかを使用しなければならないことを法令に規定する（ルールの策定） ◎国定教科書の作成、教科書の検定業務を担う。	○教育部長官から委任を受け、認定教科書を認定する。 【国の決めた枠組み内】	—	◎学校で使用する教科書を決定する。 【国の決めた枠組み内】 ※小学校の主要教科は国定教科書（各教科1種類）のみ使用可能で、学校に選択権はない。それ以外の小学校教科や中学校・高校の教科は、検定教科書あるいは認定教科書から学校が選択する。
学校の施設設備の整備	○設置基準やその遵守について、法令に規定する。 【ルールと大綱の策定】	◎施設設備など、設置基準を満たさなければならない。 【国の決めた枠組み内】	—	—
学校に係る経費（教職員の人件費、その他の経常的な経費）の負担	○学校に係る経費の財源について法令に規定するとともに（ルールの策定）、必要な財源の一部を交付する。	◎教育監は教育費特別会計の予算を策定し、執行する。道（広域市）長官は法定額を一般会計から教育費特別会計に繰り入れなければならない。 【国の決めた枠組み内】	—	—
学校における支出の決定（何に幾ら使うかを誰が決めるか）	○学校会計について、法令に規定する。 【ルールと大綱の策定】	—	—	◎学校会計を設置し、学校運営や施設整備に必要な経費を歳出する。 【自由裁量】
学校評価	○学校評価の実施者について、法令に規定する。 【ルールと大綱の策定】	◎教育行政の効率的な遂行及び学校の教育能力向上のために、管轄内の学校を評価することができる。 【国の決めた枠組み内】	—	○自己評価を行うことができる。広域自治体を実施する評価の一部とみられることもある。 【広域自治体の決めた枠組み内】

* 1 公立の初等中等教育段階の学校を対象として策定

* 2 実施あるいは権利の主体となっている場合は◎、ルール、枠組みや大綱を策定するなど、直接の実施・権利主体ではない場合は○の記号を付記

引用文献

- 金東順「韓・日における教育行政職（学校事務職員）の職務満足度と校内での職種間葛藤に関する研究」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第 24 号，2005 年，pp.21-32
- 財団法人自治体国際化協会『韓国の教育自治』2004 年。
- 朴勇俊「韓国における教育専門職（奨学士・奨学官）制度運用の実態と課題」『日本教育経営学会紀要』第 36 号，1994 年，pp.20-30
- 文部科学省『諸外国の教育行財政』ジアース教育新社，2013 年。
- イ・ヒョンス「広域自治体長と教育監の教育事務執行上の紛争解決の仕組み」『教育法学研究』第 27 巻第 3 号，2015，p. 196（이현수「관역단체장과 교육감의 교육사무집행상 분쟁해결기제」『교육법학연구』제 2 권제 3 호，2015 年，196 쪽。）
- カン・ヒョンチョル「教育監及び教育委員会の法的地位に関する法制研究」『法制研究』第 35 号，2008，pp.337-370（강현철「교육감 및 교육위원회의 법적 지위에 관한 법제연구」『법제연구』제 35 권，2008 年，337~370 쪽。）
- キム・タリヨ「教育監住民直選制存続の適合に関する照明」『教育政治学研究』第 23 集第 4 号，2016（김달효「교육감 주민직선제 존속의 합당함에 관한 조명」『교육정치학연구』제 35 집제 4 호，2016 年，1~16 쪽。）
- キム・ハンナ，キム・ヒギユ「学校評価と学校自己評価に対する開かれた議論と発展方向」『開かれた教育研究』第 23 巻第 3 号，2015，p.278（김한나・김희규「학교평가와 학교자체평가에 대한 열린 담론과 발전 방향」『열린교육연구』제 23 집제 3 호，2015 年，271~291 쪽。）
- 「東亜日報」，2018 年 6 月 15 日。（「동아일보」，2015 年 6 月 15 日。）
- 教育部報道資料，2016 年 4 月 8 日。（교육부보도자료，2016 年 4 月 8 日。）
- ソウル特別市教育庁「2016 年幼児・初等教育専門職員 任用候補者公開競争選抜試験の実施計画公告」2016（서울특별시교육청「2016 年 유, 초등 교육전문직원 임용후보자 공개경쟁 선발 시험 실시계획 공고」2016 年。）
- ソン・ギチャン「教育監住民直選制の争点と改善方案」『教育政治学研究』第 24 集第 2 号，2017（平成 29）年，pp.1-27（송기창「교육감 주민직선제의 쟁점과 개선방안」『교육정치학연구』제 24 집제 2 호，2017 年，1~27 쪽。）
- チョ・ナムドゥ他『教育行政論』ウォンミ社，2006 年。（조남두 등 『교육행 정론』원미사，2006 年。）
- ナ・ミヨン，パク・ジョンピル「ミンドゥレ小学校の校務分掌に関する質的事例研究」『学校教育学研究』第 20 巻第 1 号，2014，p.69（나미연・박종필「민들레초등학교 교무분장에 관한 질적 사례 연구」『한국교육학연구』제 20 권제 1 호，2014 年，67~91 쪽）

パク・スジョン, キム・ヨン「地方教育行政協議会の現況と発展課題」『教育行政学研究』第 27 巻第 4 号, 2009 年, pp.353-378 (박수정・김용「지방교육행정협의회의 현황과 발전 과제」『教育行政學研究』제 27 집제 4 호, 2009 년, 353~378 쪽。)

註

- 1 認定教科書は、既に出版されている書籍を教育監が教科書と認定したもの。本来は教育長官が認定を行うものであるが、「教科用図書に関する規定」第 40 条に基づき、教育監に委任されている。
- 2 各教育庁のウェブサイトに掲載されている各教育監のプロフィールの内容に基づいている。
- 3 師範学部とは、総合大学に設置される中等教育教員養成機関で、設置主体にかかわらず設置が可能である。一方、教育大学は初等教育教員の養成機関であり、全て国立の単科大学である。
- 4 専門大学は、2～3 年制の短期高等教育機関で、修了者には準学士の学位を授与する。日本の短期大学と異なり、職業教育を中心に提供する。
- 5 2011 (平成 23) 年, 給食の全面無償化を進めるソウル市教育監及びソウル市議会とソウル市長が対立し、最終的に住民投票にもつれ込んだ。
- 6 2010 (平成 22) 年に京畿道で成立した、児童生徒を対象とする人権条例。同様の条例の制定は、その後各地にも波及した。同条例の成立に関しては、出羽孝行「韓国・京畿道児童生徒人権条例の成立過程に関する一考察」『比較教育学』第 48 号, 2014 (平成 26) 年, 24～45 ページが詳しい。
- 7 教師に対する暴力や授業妨害などが増加する中、一部地方で教師の人権保護のために制定の是非が議論されている。
- 8 各教育監のウェブサイトにおける経歴等から抽出。
- 9 ランニング・メイト制 (方式) は、首長候補が教育監候補を指名して選挙に臨む制度を指す。

第6章 ニュージーランドにおける地方教育行政の組織と機能

1 節 初等中等教育行政に関わる教育行政の概要

1. 教育行政に関わる主体

ニュージーランドの教育行政について考察する上では、1980年代後半に実施された大規模な教育改革もたらした変革について把握することが不可欠となる。ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management : NPM) を基本原理とし、公的部門の規制緩和、民営化・市場化を図り、政府経費の削減、行政の効率化・活性化を企図した行財政改革が断行され、その流れは教育分野にも適用された。その結果、これまで中央教育省 (Department of Education) と地方教育委員会 (Education Boards) によって構築されていた中央集権体制が改められ、各学校に多くの権限を委譲する学校分権体制へと変更された。

改革後の中央教育行政組織は、大きく四つの組織によって担われることとなった。換言すれば、改革前に教育省と教育委員会が担っていた役割機能、権限が、四つの中央組織と各学校に設置された学校理事会 (Board of Trustees : BOT) に分割されたと認識することができる。中央教育行政組織として、第1に、教育省 (Ministry of Education) が挙げられる。教育省は、主に政策の企画・立案機能を有する。第2に、教育機関評価局 (Education Review Office : ERO) である。EROは各学校の教育活動の質を確認することを目的とした第三者評価機関である。定期的に担当官が学校を訪問し、教育活動全般を確認し、報告書を作成する。第3に、教育審議会 (Teaching Council : TC) である¹。同国は、教員免許制度ではなく、教員の登録制度を採用している。教員養成機関を修了後、TCにおいて教員登録をすることにより、教壇に立つことができる。TCは教員の資質能力向上のための施策を担当する。そして第4に、資格局 (Qualification Authority : QA) である。QAは、中等教育修了試験の運用を担うことをはじめ、同国の資格制度全般を管轄する。

教育行政に係る組織としては、中央の4組織、そして学校段階のBOTが挙げられる。

2. 各主体間役割分担の概要

各学校に設置されたBOTは、保護者や地域住民を中心に構成される組織であり、有する権限は、教育課程編成、人事運営、財務運営等、広範に及ぶ。すなわち、1980年代後半の教育改革によってBOTを中心とした自律的な学校経営の仕組みが導入されたのであり、BOTを中心に学校経営が行われることになったのである。保護者や地域住民から成るBOTを学校経営の中核に置くことで、彼らのニーズを学校経営に反映できるようにするとともに、EROによる第三者評価を制度化することによって、BOTによる教育活動の成果を、保護者や地域住民、教育省(国)が確認できるようになっている。

一方、TCによって教員の資質確保が行われており、TCに登録承認がなければBOTは当該教員を雇用することができない。そして、児童・生徒の学習達成度は、QAによる試験と資格制度によって担保されている。

3. 教育にかかる予算の構造

現在、ニュージーランドでは学校運営補助金制度（Operational Funding）が導入されている。同制度は、1999年に新設・導入された学校への補助金配分方式を指す。教員給与を除いた全ての学校運営費（operational grant）、例えば、教材費や学校施設管理費、光熱費等が、一括でBOTへと支給される仕組みである。学校運営費は、基本的に子供の数に準じて総額が決定する。学校運営補助金制度は、教員給与と学校運営費が別個に支給され、学校運営費は、用途が特定されずに配分されるため、BOTの裁量のもとに自由に支出することができる。

学校予算は、この学校運営費が基本となるが、これに加えて、ディサイル（decile）に基づいた予算も配分されることが、同国の特質として捉えられる。ニュージーランドでは、学校周辺地域の社会経済的環境等を考慮し、各学校に対してディサイルと呼ばれる10段階のランク付けがなされている²。先住民族マオリ等が多く居住する地域の学校は子供の学習達成度が低い傾向を指摘することでき、BOT委員を選出する際にも困難を伴うことが多い³。教育省にとってこうした地域の学校改善は重要政策課題として位置付けられており、低ディサイルの学校にはより多くの学校運営費が配分されるなど、様々な面において財政的なインセンティブが与えられている。

その他、カトリック系の統合学校などは、公費の他、カトリック団体等からの資金援助がある。また、公立学校であっても、寄附金が予算の重要な一部になっている場合もある。

2節 地方自治の概要

ニュージーランドの地方自治は、主に地域自治体（territorial authority）と広域自治体（regional council）、そして統合自治体（unitary authority）に区分される（表1）。

表1 ニュージーランドにおける地方自治体

地域自治体	基礎的自治体として位置付けられる自治体。市（City）と区（District）の2種類があり、人口が5万人以上であることが市になるための要件。市と区の違いは権限の差はない。
広域自治体	全国を広域的に区分し、広域的事務を処理する自治体。地域自治体とは異なる機能を補完的に果たし、地域自治体とは並列的な関係にある。
統合自治体	地域自治体と広域自治体の両方の機能を兼ね備えた自治体。

統合自治体は、日本の政令指定都市と類似していると言え、オークランド市などの大都市が指定されている⁴。表2は、それぞれの主な数を示したものである。

表2 ニュージーランドにおける地方自治体数（2018年1月現在）

		北島	南島	計
地域自治体	市 (city)	8	4	12
	区 (district)	34	20	54
広域自治体		7	4	11
統合自治体		2	4	6

出典：自治体国際化協会『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』2018年，pp.101-105を参考に作成

ニュージーランドにおいて特徴的な点は、中央政府、地域自治体、広域自治体において、それぞれ担当行政事務が定められており、役割分担が明確化されていることである（表3）。

表3 中央・地方政府の担当行政

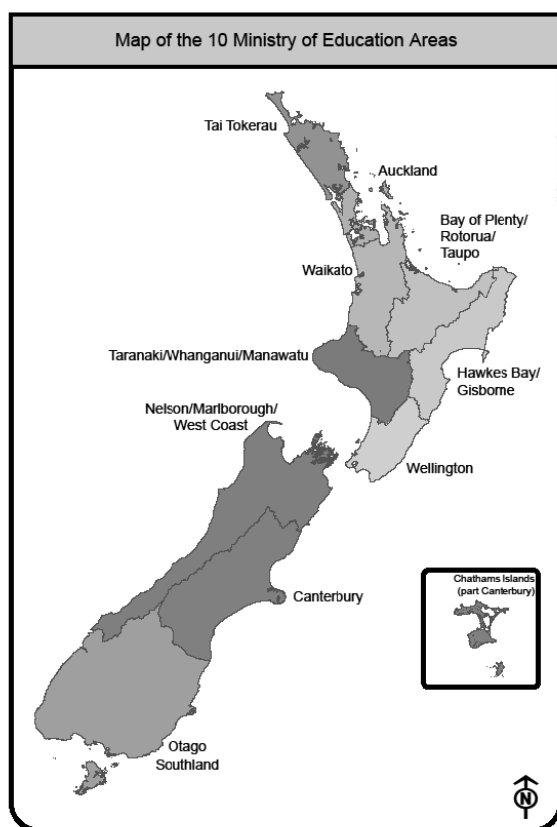
	中央政府	広域自治体	地域自治体
安全保障	外交 防衛 司法 警察／消防	広域的災害対策	災害対策
社会資本	国道 国立公園／保護地区 空港	広域的資源管理 広域交通計画 公共交通	上下水道／ごみ処理 ／雨水処理 地域交通計画 地方道路
教育	大学 公立学校 私立学校への助成 国家資格の認定 就学前教育		
保健福祉	健康保険／医師免許 公的病院	汚染規制 伝染病予防	住宅整備 公園 飲食店などの営業許可
文化	国立美術館／博物館		公園 図書館 地方美術館／博物館
経済	通貨 税関／通商規制 郵便 発電／送電 貿易振興		産業振興 電気供給

出典：自治体国際化協会『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』2018年，p.108を参考に作成

表3において示したように、教育分野は中央政府の担当事務であり、基本的に地域自治体、

広域自治体、統合自治体に関わることはない。広域自治体と統合自治体の区分は、全国に10存在する教育行政区とは異なっている（図1）。換言すれば、教育は国の担当分野であり、地方において教育行政を担当する組織は存在していないということである。教育行政区ごとに中央教育省の出先機関として位置付けられる地方事務所が設置されているが、他行政（広域自治体と統合自治体）との区分が異なるため、地方議会との関連性は基本的に有していないと言える。

以上のことから、地方自治体は何層制かを考えると、地域自治体と広域自治体による2層制と言えるが、教育分野は中央政府の管轄となるため、1層制と言える。そして、教育を担当するのが中央政府と考えると、執行制度は議院内閣制を採用していると言える。



- ・トケラウ (Tai Tokerau)
- ・オークランド (Auckland)
- ・ワイカト (Waikato)
- ・ベイオブプレンティ/ロトルア/タウポ (Bay of Plenty/Rotorua/Taupo)
- ・タラナキ/ワンガヌイ/マナワツ (Taranaki/Wahanganui/Manawatu)
- ・ホークスベイ/ギズボーン (Hawkes Bay/Gisborne)
- ・ウェリントン (Wellington)
- ・ネルソン/マールボロ/ウエストコースト (Nelson/Marlborough/West Coast)
- ・カンタベリー (Canterbury)
- ・オタゴサウスランド (Otago Southland)

図1 ニュージーランドの教育行政区⁵

出典：教育省 HP (<https://www.education.govt.nz/our-work/regional-ministry-contacts/>, 2018年11月29日確認)

3節 教育行政の組織

2節で示したように、ニュージーランドでは教育は主として中央政府の管轄となるため、明確な地方教育行政組織は存在していない。教育省の地方事務所は存在するが、それは明確な権限等は有さず、各地域における事務処理や調整機能が主と言える。そのため、本節にお

いては、国と学校（BOT）の役割機能やその関係性、教育行政にかかる諸組織について整理し、地方教育行政機関を持たない中での教育行政の在り方についての検討を試みる。

1. 国における教育行政組織

1節で示したように、1980年代後半の教育改革以降、国の教育行政組織として主に4組織が挙げられる⁶。同改革は、NPMが基本理念とされていると言われる⁷。それゆえ、旧教育省（Department of Education）や教育委員会が有していた役割機能を、中央の4組織と学校段階のBOTに分割したと捉えることができよう（図2）⁸。

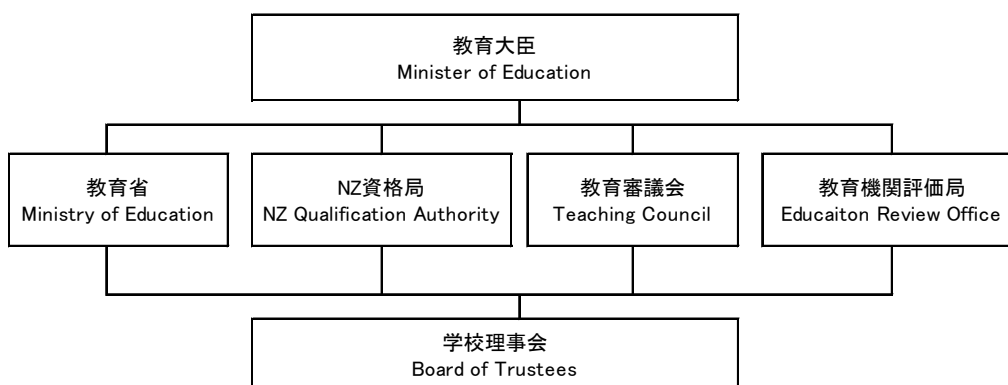


図2 1980年代教育改革以後の教育行政制度（初等中等教育段階）

出典：Ministry of Education, *Education in New Zealand: The Central Education Agencies*, 1993, p.5.

を参考に筆者作成

（1）教育省（Ministry of Education）

主に教育政策の企画・立案を担当する。首都ウェリントンに置かれる中央教育省（Head Office）以外に、図1で示した教育行政区に一つずつ、地方事務所が置かれている。基本的に、中央教育省で決定された施策が、各地方事務所において、地方の実情にそくした形で展開されていく。

（2）教育機関評価局（ERO）

主に各学校に対する第三者評価を担当する。ニュージーランドにおいては、各学校が自己評価を行うことが義務付けられているため、自己評価結果に基づき、第三者評価を実施することが基本である。首都ウェリントンに置かれる中央 ERO（National Office）以外に、全国に七つの事務所が置かれており⁹、同事務所に所属する担当官（review officer）が、定期的に学校に訪問し、教育活動、学校経営状況の確認を行う。

EROは学校現場に直接訪問することのできる唯一の教育行政機関であることから、第三者評価を通じた学校現場の情報収集の役割も担っている¹⁰。EROが第三者評価を通じて収集した学校現場の現況は、教育省と共有され、それは教育政策策定へと反映される。

（3）教育審議会（TC）

主に、教員の資質能力の管理を担当する。ニュージーランドは教員登録制を採用しているため、TC において登録が認められない限り、基本的には教壇に立つことはできない。登録は、「暫定的登録教員 (provisional certification)」と「完全登録教員 (full certification)」に区分され、前者は新人教員であり、2年間の研修期間を経ることによって正規資格である後者を得ることができる¹¹。登録は3年ごとに更新しなければならず、更新の際は、学校段階で校長によって当該教員の資質能力が確認される。その際、校長はTCが公表する「専門職スタンダード (Standards for the Teaching Profession)」に照らして判断することが求められる。

TCは、登録管理の他、教員が満たすことが求められる基準等の作成・公表を行う。

(4) 資格局 (QA)

主に、中等教育修了試験や国の資格全般の管理を担当する。中等教育修了試験 (National Certificate of Educational Achievement) は中等教育段階の11~13年生が対象の全国試験であり、大学入学の基礎資格としても機能する。同資格は、QAが管理する学術及び職業に関する資格枠組み「New Zealand Qualification Framework」の一部を構成する。

また、QAは、資格取得に係るプログラム提供者の承認業務も担当しており、教員養成機関もその対象となっている。

(5) その他関係機関

初等中等教育段階にかかる国の教育行政組織は上述の4組織が主であるが、教育省は、その他の分野について、民間を含む他機関との「契約」によって行政事務を遂行している。NPM理論による「契約型システム」に基づいていると考えられるが、例えば、教員研修について考えてみると、大学や民間のコンサルタント会社と数年間の契約を結ぶことで、教員の研修機会を設定している。教育省の契約によって研修機会が提供されているため、教員は無料で研修を受けることができる。契約期間終了時にはその成果が確認され、契約延長となる場合も、打切りとなり他機関と新たに契約を結ぶ場合もある。

2. 学校段階における組織 (BOT)

学校段階には、1989年教育法に基づき、保護者や地域住民を中心に構成されるBOTが設置されている¹²。BOTは各学校に一つ設置され、学校的意思決定主体である(93条)。教職員の雇用といった人事、財政、カリキュラム(教材等を含む)、学校の施設・設備等に至る権限を有している¹³。学校の教育方針・経営方針を示したチャーター(charter)を作成することが義務付けられており(61条)、チャーターに示した事項を達成するための手だて(strategic plan)とその手だてを實踐していくための計画(annual plan)を作成・公表することも求められる。

BOTは原則として、学校規模に基づき5~16名で構成され、その内訳は表4で示すように¹⁴、①保護者・地域住民代表、②校長、③教職員代表、④共同選出、⑤生徒代表、である¹⁵。BOT委員の選挙は3年に1度実施され¹⁶、保護者・地域住民代表委員と教職員代表委員が選ばれる。委員になることができない人物の要件は規定されているが、それらに該当し

ない限り、委員となることができる。

特徴として、共同選出委員を BOT が選出できることが挙げられる。例えば、BOT が必要とする技能を有する人物を委員としたいとき、あるいは民族・ジェンダーバランスを保つために、共同選出委員を選定することが想定されている。例えば、会計士や弁護士などの専門的知識を持つ人物を選出したり、先住民族マオリ等のマイノリティの意思を代表する人物を選出したりする際にも、この委員枠が活用される。任期は最大3年だが、あるテーマのみ、ある特定の期間のみに委員として任命できるなど、自由度が高い。共同選出委員によって BOT の専門性や中立性が図られていると考えることもできよう。

BOT 会議は、保護者・地域住民代表委員から選出される委員長 (chair person) によって開催・進行され、意思決定は合議によって行われる。校長は、BOT 委員のうちの一人であり、委員長になることはできない。BOT がガバナンス (what) を担い、校長が学校の日々のマネジメント (how) を担うというように、両者の役割機能が明確にされている¹⁷。

表4 学校理事会委員の概要

保護者・地域住民	3～7名の範囲で選挙によって選出される。任期は3年。1名が BOT の代表である委員長として選出される。地域住民代表は、保護者代表よりも委員数が多くなつてはいけない。
校長	委員の一人として、チーフ・エグゼクティブの役割を担う。
教職員	任期は3年。
共同選出	学校理事会が任意に任命することができる。委員数が保護者代表よりも多くなつてはいけない。任期は最大3年。
生徒	中等学校(9年生以上)で1名選出できる。任期は1年。
学校理事会委員になることができない人 ¹⁸	
<ul style="list-style-type: none"> ・破産した人 ・会社法等によって経営者となることを禁じられた人 ・禁固刑等を受けた人 ・ニュージーランド国民ではない人 等 	

出典：NZSTA, *Trusteeship, a guide for school trustees 2018*, pp.13-15. より作成

3. 組織構造の特徴

1980年代後半の教育改革は、先行実施された行財政改革から派生したものと捉えることができ、同改革は公的組織の構造に大きな変化をもたらしている。それは、1988年に制定された国家部門法 (State Sector Act) によって具体化されたものであり、省庁、地方自治体、そして学校に共通する特徴を見いだすことができる。

(1) 省庁

ニュージーランドは議院内閣制を採用しているため、与党によって内閣が構成され、大臣が議員の中から選出される。

国家部門法は、終身雇用であった省庁のトップを民間と同じチーフ・エグゼクティブ(Chief Executive : 以下 CE)に変更した(31条)。CEは5年以下の任期付雇用であり、雇用契約の更新は任期中の業績達成状況により総合的に判断される。大臣とCEの関係を和田(2007)に準じて整理すると、以下のようになる。

CEは大臣に対して求められる業績を達成する責任を負うが、そのために大臣は、CEに対して達成すべき業績を明確に提示し(業績明示)、業績の達成に必要な権限を付与する(権限委譲)。そしてCEは、明示された業績を達成することができたかどうかについて、大臣に報告する義務を負う(業績報告)。すなわち、CEに対して、人事、組織編制、予算執行等に関する多くの裁量を付与する代わりに業績の確実な達成を求め、確実な業績の達成を実現させるために大臣は達成すべき業績をあらかじめ明確に提示し、CEは求められる業績を達成することを通じて大臣に対してアカウントビリティ(業績報告)を果たすのである。また、CEには、「民間の水準に少しでも近づくよう給与額がおおむね引き上げられるとともに、業績に応じたボーナスも導入¹⁹⁾」されるなど、様々なインセンティブが設けられ、優秀な人材がより処遇のよい民間へと流れるのを防ぐための工夫がされている。

以上のような大臣とCEの関係は、図3のように示される。NPMを基調とする同改革においては、「契約」を基礎とした関係性が基盤とされるが、大臣とCEの間にも、業績達成という「契約」が成立していると理解することができる。大臣とCEの間においては、アカウントビリティ・ドキュメント(accountability documents)と呼ばれる文書が交わされる。その具体は、年次計画書、年次報告書、大臣がCEの達成すべき業績を明示した書類、CEが大臣に対して提示するアウトプットを明示した書類等が挙げられるが、これらアカウントビリティ・ドキュメントを、大臣とCEとの間に達成すべき業績に関してある種の合意が形成されたことを示す「契約」として捉えることができる²⁰⁾。

また、こうした「大臣-CE」の関係は、同様に「CE-省庁職員」にも適用される(図3)。CEは職員に対して求める業績を明示し、業績の達成に必要な権限を与え、インセンティブを付与し、業績達成に関する報告を義務付ける。

一方、CEの人事権は国家サービス委員会(State Service Commission)に属している。背景には、「公務員の政治任用を排除するため²¹⁾」という目的があり、大臣はCEの人事に関与することができない。国家サービス委員長が、CEの採用、雇用条件の交渉、雇用契約の締結、業績評価等、CEの人事について大臣に対してアカウントビリティを負う²²⁾。組織運営を担うCE人事において政治的影響力を排する工夫がなされていると言えよう²³⁾。

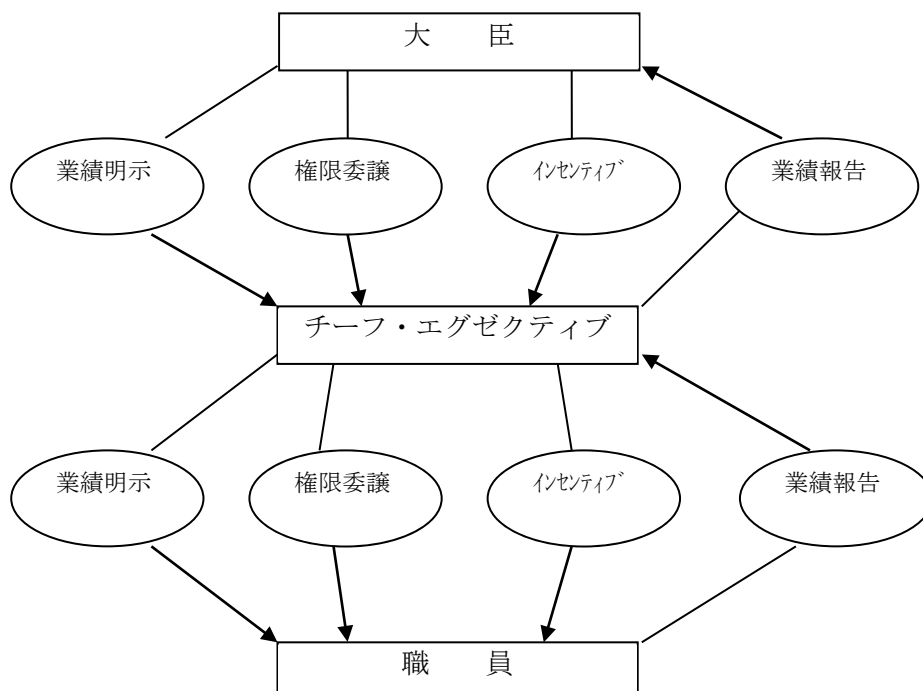


図3 「大臣－CE」、「CE－省庁職員」の関係性

出典：和田明子『ニュージーランドの公的部門改革－New Public Management の検証－』，第一法規，2007年，p.86を参考に作成

(2) 地方自治体²⁴

地方自治体においては、議会と主席行政官（Chief Executive Officer）の関係性に類似点を指摘できる。議会は、政策策定や意思決定を行い、その執行は議会が任命する主席行政官が行う。主席行政官は、組織運営、人事等に関する権限を有し、その結果を議会に報告する。主席行政官は公募であり、任期は5年以下で2年を超えない範囲で再任をすることができる。報酬は首長や議員よりも高く、インセンティブとして理解できる。

(3) 学校

既述のとおり、学校における意思決定主体はBOTである。保護者や地域住民を中心に構成され、その中からBOT委員長を選出する。委員長が中心となり、合議によって意思決定がなされる。「大臣－CE」、「CE－省庁職員」の関係性は、同様に「BOT（chair person）－校長」の関係性にも共通すると考えられる。すなわち、各BOTはチャーターを作成・設定し、達成すべき教育目標、学校課題等を明示する。チャーターを達成するための権限を校長に付与し、校長はその達成状況をBOTに報告する義務を負っている。BOTがガバナンスを、校長が日々のマネジメントを担うとされている点からも、公的組織全般に通底する関係性を指摘することができよう。

4 節 初等中等教育行政の国（連邦・州）、地方自治体、学校の権限・責任・役割分担

1. 学校の設置義務

学校の設置については、教育省に責任がある。具体的には、教育省の地方教育事務所が各地域の管理管轄を行う²⁵。ただし、学校施設の設計等については、BOT や校長が主体的にすすめる。

2. 学校の教職員の雇用主体

BOT が学校経営全般の権限を有することに鑑み、全国的な教育の質を確保するため、遵守すべき全国共通の枠組み（「全国教育指針（National Education Guidelines）：NEG」）が設定されている。NEG は、目指すべき教育目標やアウトカムを示した「全国教育目標（National Education Goals）」、BOT のための学校経営上の指針を示した「全国学校経営指針（National Administration Guidelines）：NAG」等から成り、BOT はこれらの規程を遵守しなければならない。中でも NAG には、BOT が学校経営上考慮すべき組織運営、人事に関する事項が明示されており、「BOT は、①教育的資源を効果的に使用し、児童・生徒のニーズを把握しながら、教職員の高いパフォーマンスを確保し、かつ向上させるための施策を構築・実行し、それを発展させなければならない。②1988 年国家部門法において規定された「よい雇用者」として、教職員の雇用契約を遵守しなければならない。」という規定を確認することができる²⁶。

すなわち BOT は、②に基づき教職員の雇用者として定められ、①に基づき雇用者として教職員の人事管理の責任を有する。1989 年教育法においても、BOT が教員の雇用者であることが規定されている²⁷。校長を含め、教職員は BOT によって雇用されているのであり、「BOT（雇用者）－教職員（被雇用者）」という関係が成り立っている。

3. 学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事

各 BOT が権限と責任を有する。採用は、学校内に空（あ）きポストが生じた場合、教育省機関誌（Education Gazette）において公募する。公募情報はウェブからも確認することができる。希望者は、自身の判断で希望する学校へ応募し、各 BOT が採用を決定する。ただし、各 BOT が雇用できる教員数は、児童・生徒数に応じて決定されている²⁸。異動は、同様に教育省機関誌を確認することで、教職員自ら選択・応募する。

昇進は、教員評価と関連する面が多い。各学校は毎年教員評価（Performance Management Systems）を実施することが義務付けられており²⁹、目標管理手法が採用されている。校長は、各教員の目標の達成状況について確認するとともに、「専門職スタンダード」に照らして評価を行う³⁰。基本的に定期的に昇給はするが、上級教員や教頭、副校長等への昇任は、教員評価結果が加味されることが多いと言える。

4. 学校の教職員の研修

教職員に対する研修機会の提供責任は、BOTにある。実質的には、上述の教員評価過程において、当該教員の目標達成に必要な場合、あるいは教職員からの希望があった場合、校長によって研修の必要性が判断される。校長が認めた場合、学校予算から必要経費が支出される。

1980年代後半の教育改革以降、教職員に対する研修、BOTへの学校経営支援は、NPM理論における「契約」概念が適用されており³¹、教育省を始めとする「公」だけでなく、民間や個人コンサルタント等の「私」を含めた多様な「支援プロバイダー」が存在し、「サービス」提供機関同士の競争が促されることで、より質の高いサービスが提供されることが企図されている。各BOTは、学校予算に鑑み、自らにとって適切なサービスを選択し、契約・購入することとなる。教育省自身も、民間を含めた多くの支援プロバイダーを入札にかけ、適切なプロバイダーと契約を結ぶことによりサービス提供を行っている。

5. 学校の教職員組織に関すること

学級編制や校務分掌は、校長がBOTの承認を得て決定することになる。学校規模にもよるが、一般的には、校長、教頭、上級教員(senior teacher)、学科長(head of department, 中等学校の場合)等が設定されている。初等学校では低・中・高学年ブロック、中等学校では教科ごとに組織編制されていることが多い。

校長、教頭、学年主任等の上級教員によってリーダーシップチームが構成され³²、同教職員らがBOT会議に出席し、またBOT委員となっている場合が多い。

6. 学校の教育課程に関すること

教育省によって、ナショナル・カリキュラムが制定されている。しかし、教育課程編成に関する権限はBOTにあるため³³、学校段階での具体的なカリキュラムを作成するのはBOTであり、学校ごとに相違がみられる。ナショナル・カリキュラムをどう解釈し、いかに発展させ、何をどのように教え、子供たちに求められる学力・能力を習得させていくのか、各教員の力量が問われ、専門性が尊重されていると言える。

一方、教育省はナショナル・スタンダードを設定し、各BOTに対して、自校の子供がどの程度その基準を達成できているのかを明確化することを求めている。4段階(「above(超えている)」、「at(同程度)」、「below(下回っている)」、「well below(かなり下回っている)」)で評価し、BOTはその結果を公表しなければならない。また、ナショナル・スタンダードの活用は、EROの評価対象にもなっている。

7. 教科書や教材の取扱い

教科書や教材の選定は、学校段階で行われる。教科書は存在するが、それを使用するかどうかを決定するのは各BOTであり、実際に授業を行う教員である。これまで使用された教

材や教具は学校内にストックされており、教員間で共有しながら、また自ら新たに作成することで授業を行うことが多い。

8. 学校の施設設備の整備

学校の施設設備の管理責任は BOT にある。学校運営補助金において、施設設備の整備にどれくらいの予算をかけるのかを決定するのは、BOT である。また、新校舎建築等の計画がある場合、教育省に申請し承認されれば、追加予算が支給される。

9. 学校に係る経費の負担

既述のとおり、学校運営補助金制度のもと、学校運営費と教職員給与は別個とされている。学校運営費は、児童・生徒数に基づき、教育省より BOT に支給され、BOT の判断によって自由に支出することが可能である。

教職員給与は、組合と教育省との団体交渉による協約に基づき、教育省より直接教職員個人に支給される。ただし、教員評価結果に基づき、特定の教職員に対して学校運営費から追加的手当等が支給されることもある³⁴。

10. 学校における支出の決定

法的には、BOT に権限があるが、現実的には校長が予算使途を決定していることが多い。校長は BOT に対して、会計報告を行う義務が課せられる。

11. 学校評価

BOT に多くの権限が付与され、自律的な学校経営が導入・推進されているため、BOT による教育活動の質を確認・確保するために、ERO による第三者評価が BOT の設置と同時に導入されている。

ERO 創設当初、評価目的は公費の使い方、コンプライアンス等に重点が置かれていたが、徐々に学校の自己改善力に資するための評価へと評価目的が変容し、現在は、自己評価を基盤に、学校の自己改善力をのばすための評価と位置付けられている。

ERO は、「5年ごと」「3年ごと」「1～2年ごと」に学校に訪問することとなり、その周期は学校ごとに異なる。それは、自己評価の仕組みが構築され、自己評価によって改善を図ることができる学校と、効果的な自己評価の仕組みを構築するために ERO による支援が必要な学校を区分していることを意味する。訪問周期を長くすることで、学校の自己改善力の伸長を期待していると認識することができる。

5節 近年の動向とニュージーランドの特徴

これまでみてきたニュージーランドの仕組みは、その前提として、BOT が各学校に設置さ

れ、学校段階に多くの権限が付与されていることが指摘できる。しかし、2017年の政権交代を機に³⁵、現政権はこれまでのBOT制度を前提とした教育ガバナンスの在り方を抜本的に見直し、新たな仕組みを構築することを宣言している。例えば、現政権は、発足して間もなくナショナル・スタンダードの2018年からの廃止を決定している³⁶。ナショナル・スタンダードは、前政権が選挙公約に掲げ、2010年から導入された児童・生徒の学力向上策として認識されるが、その廃止は、これまでの方針からの転換を鮮明にしていると理解することができよう。その証左として、現在、様々な分野での見直しが進みつつある³⁷。

その中で最もインパクトを与えうると考えられるのが、1980年代後半の教育改革の総合的な見直しである。専門委員会が設置され、先日、今後の改革の方向性を示した報告書が公表されたばかりである³⁸。同報告書は、BOT制度の改変、教育省の地方教育事務所の廃止、それに代わる「教育ハブ (Education Hubs)」の創設を提案している³⁹。教育ハブは、全国20か所に設置され、学校施設・予算等の管理、校長・教職員の人事、カリキュラム支援等を行う組織として構想されており、それは、1980年代後半の教育改革によって廃止された教育委員会の類似組織としてもみることができる。教育ハブの創設によって地方教育行政の在り方にも変更が生じ、学校段階における意思決定にも変化が生じる可能性が高い。換言すれば、1980年代後半に地方教育行政機関が廃止され、学校段階での意思決定が重視されるようになったが、約30年を経て、地方教育行政機関の必要性が再度認識されるようになったとも考えることができる。それは、教育行政における地方組織の在り方、役割機能に対する根本的な問いを投げかけているようにも思える。1980年代以降、BOT制度を前提としてきた教育ガバナンス、あるいはマネジメントがどのように展開されていくのか、今後も注視していく必要がある⁴⁰。

6節 小括

1980年代後半の教育改革によって各地に設置されていた教育委員会が廃止されたことにより、教育行政の主たる担い手は、国と学校になった。地方教育行政機関が存在しない中で、教育行政の役割機能は、その多くが学校段階に委譲され、各学校が主体的・自律的に教育活動を展開していく環境が生み出された。国には主に4組織が存在し、その他の教育行政機能は、民間等を含む「他機関」によって契約に基づき担われていると考えられる。

BOTは保護者や地域住民を中心に構成されるが、合議によって意思決定がなされる。委員構成を考えてみると、選挙によって選出される委員に加え、BOTが独自に任命できる共同選出委員が設けられており、委員間のバランスや意思決定の偏りを避ける工夫がなされていると考えられる。それは、いわゆる教育に関して素人とも言える保護者委員、地域住民委員が多い中で、BOTが直面する課題等の解決のための、あるいは、教育の専門性を補うための仕組みとしても認識できよう。加えて、契約に基づく多様な支援プロバイダーの存在は、BOTによる学校経営の専門性を補い、支援する仕組みとして理解できる。

一方、教育省の組織構成をみると、組織運営の全権を有するCEの任用に大臣は関与することができず、政治的影響力が軽減される工夫がなされていると考えられる。また、職員の属性を考えると、その多くが教員経験者であり、例えば、EROから教育省、教育省からTCへと教育行政機関内で異動する職員も多くみられる。国の規模も考慮に入れる必要はあるが、

こうした属性は、行政業務を行う上での専門性の担保に少なからず貢献しているように思える。

小規模国ゆえ、地方教育行政機関を廃止することができたとも考えられるが、近年、廃止した地方教育行政機関を再設置しようとする動きがあることは、着目すべきと言える。地方教育行政の在り方を検討する上で、同国は一つのモデルケースを提示しているのではないだろうか。

高橋望（群馬大学）

【資料】初等中等教育行政の国（連邦・州）、地方自治体、学校の権限・責任・役割分担

ニュージーランド	国	広域自治体	基礎自治体	学校
学校の設置義務	◎学校をどこに設置するか、等については国の決定事項となる。			○具体的な学校運営については各学校の学校理事会が責任を有する（しかし、土地や建物は国の所有。）。施設の設計等は学校が主体となる。
学校の教職員の雇用主体	○教育省と組合との団体交渉において労働協約を策定する。【ルールの策定】			◎各学校理事会が、雇用主体となる。【自由裁量】
学校の教職員の採用・異動・昇進などの人事	○教育省の官報において、求人情報を掲載する。			◎雇用主体である各学校理事会が採用や昇進に関する権限を有し、学校理事会が教職員と契約を結ぶ。異動については、各教職員の自由である。【自由裁量】
学校の教職員の研修	○教育省は、研修提供機関と契約し、研修機会を提供する（教育省が契約する機関が提供する研修は、教職員は無料で受講可）。※民間の研修提供機関が多数存在している。			◎教職員の職能成長は学校理事会の責任の下に実施される。校内研修が主体であるが、学校状況や教職員のニーズに応じて、校外の研修を受講する（自主的な参加の場合、費用は教職員の負担）。各教職員の職能成長と関連するため、教員評価や教員登録との関係から研修機会の提供があり、その場合、学校予算からの援助がある。
学校の教職員組織に関すること				◎チャーター等を遵守、達成するための校務分掌を組織する。学校理事会が責任を有するが、実質的には、校長判断である。【自由裁量】
学校の教育課程に関すること	○教育課程の編成の基盤となるナショナル・カリキュラムを策定する。また、到達目標としてナショナル・スタンダードを策定する。【ルールと大綱の策定】			◎学校理事会が責任を有するが、実質的には、校長・教員がナショナル・カリキュラムに基づき、教育課程の編成を行う。【国の決めた枠組み内】
教科書や教材（副教材やワークブック等）の取扱い	国が教科書を作成する場合もあろう（しかし、採用するかどうかは学校の裁量）。			◎各学校、各教員が教材を選定・作成し、授業を行う。【自由裁量】
学校の施設設備の整備	○必要に応じて、予算の追加的援助を行う。 ○Education Review Officeにより確認される。			◎学校理事会の責任の下に実施するが、実質的には、校長判断によって行われる。【自由裁量】
学校に係る経費（教職員の人件費、その他の経常的な経費）の負担	◎基本的には、児童生徒数に基づき、学校予算を決定する。 ◎組合との団体交渉に基づき、教員給与を決定する。【ルールと大綱の策定】			○学校の現状等に基づき、追加的予算の申請が可能である。
学校における支出の決定（何に幾ら使うかを誰が決めるか）				◎法的には学校理事会の責任となるが、実質的には、校長判断となる。校長は、学校理事会への会計報告の義務がある。【自由裁量】
学校評価	◎各学校の自己評価結果に基づき、Education Review Officeが評価を行う。【ルールと大綱の策定】			○各学校は自己評価を行うことが義務付けられている。

* 1 公立の初等中等教育段階の学校を対象として策定

* 2 実施あるいは権利の主体となっている場合は◎、ルール、枠組みや大綱を策定するなど、直接の実施・権利主体でない場合は○の記号を付記

参考文献等

- 自治体国際化協会『ニュージーランドの概況及び地方行政事情』2006年。
自治体国際化協会『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』2018年。
鈴木達也「ニュージーランド及びオーストラリア連邦の議会制度及び地方制度」『立法と調査』2015年。
田尾雅夫ら「ニュージーランドの地方自治－中央政府と地方政府－」『京都大学大学院経済学
研究科 Working Paper』2006年。
和田明子『ニュージーランドの公的部門改革－New Public Management の検証－』, 第一法規, 2007年。
Boston, J., et al., *Public Management: the New Zealand Model*, Oxford University Press, 1996.

註

- 1 1980年代の教育改革時、同組織は教員登録委員会 (Teachers Registration Board) として創設された。その後の複数回の組織改組を経て、2019年10月にTCとなった。しかし、教員登録制度を通じた教員の資質向上を担う組織であることに大きな変更はない。本稿では、現在の名称であるTCを表記として統一する。
- 2 ディサイルは、国勢調査をもとに主に学校周辺地域の社会経済的環境等を考慮して決定されるものであり、全ての公立初等中等学校に付されている。10%ずつ、10段階に区分され (ディサイル1～10)、低ディサイルほど配分される学校運営費が多い (一般的に、低ディサイルの学校ほど保護者や地域からの協力を得にくく、学校運営に困難を持つことが多いと考えられているためである)。主に学校運営費を配分する際、あるいは教育省が学校支援等の政策を展開する際の目安として利用されている。各学校のディサイルはウェブページ等で公表されているが、学校選択の基準とはなっていない。
- 3 保護者や地域住民を中心に構成されるBOTは、3年ごとに委員選出のための選挙が実施されるが、低ディサイルの学校は、委員のなり手不足という問題を継続的に抱えている。
- 4 現在存在する総合自治体は、オークランド市、ネルソン、ギズボーン、マールボロ、タスマン、チャタム島、の六つである。
- 5 教育行政は他行政とは異なり、独自に全国が10に区分され、各地域に教育省の地方教育事務所が設置されている。
- 6 本稿では、初等中等教育段階に着目している。
- 7 例えば大住は、NPMは、国や地域、時代によって幅があるが、以下の3点がおよそ確認できることを指摘している。①行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること、②施策の企画・立案部門と執行部門とを分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した業務単位に権限を委譲すること、③業績／成果に基づく管理手法を可能なかぎり広げること。さらに、①②は「契約型」システムに基づいていることを指摘している。大住 荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社、1999年、

pp.36-37.

- 8 図2は主に初等中等教育段階を示したものである。旧教育省 (Department of Education) は図2の4組織の他, 主に高等教育政策や中等教育と高等教育の接続を担当する「高等教育審議会 (Tertiary Education Commission : TEC)」(高大接続はかつて Career New Zealand という別組織が担当していたが, 2017年にTECに統合されている。), 主に留学生政策や国際的な視点から同国の教育を検討・調整する「ニュージーランドの教育 (Education New Zealand)」等が国の組織として挙げられる。
- 9 北部 (オークランド/Auckland), 中部 (ハミルトン/Hamilton, ネイピア/Napier, ワンガヌイ/Whanganui), 南部 (ウェリントン/Wellington, クライストチャーチ/Christchurch, ダニーデン/Dunedin) の七つである。
- 10 EROは, 各学校の評価報告書の他, 評価活動を通して得たデータに基づく報告書を数多く公表している。
- 11 登録のカテゴリーには, 以前に完全登録教員だったが, 近年教職に就いていなかった者が再度教職に就く際の「要承認登録教員 (subject to confirmation practicing certification)」もある。
- 12 1989年教育法93条~119条において, BOTの設置, 権限等について示されている。
- 13 NZSTA, Trusteeship, a guide for school trustees 2018, pp.8-9.
- 14 例えば, 2007年の選挙における全委員におけるそれぞれの割合は, ①保護者・地域住民代表: 56%, ②校長: 13%, ③教職員代表: 13%, ④共同選出: 8%, ⑤生徒代表: 2%, その他 (統合学校における創設関係者や不明, を含む): 9%, である (https://www.educationcounts.govt.nz/data-services/data-collections/national/boards_of_trustees, 教育省HP, 2019年1月14日確認)。また, 全委員の構成は, ヨーロッパ系: 75%, マオリ: 15%, 太平洋諸島民: 3%, アジア系: 1%, その他: 5%である (Rachita Savant, Analysis of the Board of Trustee Elections: 2010, 2010, p.10.)。
- 15 統合学校 (integrated school: 公立と私立が統合された公立学校) の場合, 創設者の関係者が委員として入ることができる (4名以内)。
- 16 BOT選挙やBOTに対する支援等については, 全国学校理事会協会 (NZ School Trustee Association) が担う。
- 17 BOTはガバナンス (what), すなわち, 将来に向けてのビジョン, 得られる成果や期待, 予測し期待する施策等の決定を担う。校長はマネジメント (how), すなわち, BOTが描くビジョン, 成果や期待をどのように達成するかを担う。1989年教育法附則5, 6, 及びNZSTA, *ibid*, pp.11-12.
- 18 1989年教育法130条, 130A条。130B条には, 「委員になる人は, これらの規定に抵触していないことが確認されなければならない」と示されている。
- 19 和田明子『ニュージーランドの公的部門改革—New Public Managementの検証—』, 第一法規, 2007年, p.82
- 20 大臣とCEの関係性は, 「本人—代理人」理論 (Principal-Agency Theory) によって理解されると言える。
- 21 和田, 前掲書, p.136
- 22 同上書。

- 23 現実的には、広く人材募集を行うものの、省庁の勤務経験がない人材が CE に採用されるケースはまれであるという指摘もある (Boston, J., et al., *Public Management: the New Zealand Model*, Oxford University Press, 1996, p.108.)。
- 24 自治体国際化協会『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』2018年, pp.113-136
- 25 例えば、学校の統廃合については、地方事務所が定期的に現況を確認しながら、統廃合の必要性について検討を行っている。
- 26 Ministry of Education, National Administration Guidelines, NAGs3, 1999.
- 27 1989年教育法第65条。
- 28 一方で、学校運営費を活用することによる教職員の雇用（非常勤を含む）は、BOTの判断で可能である。
- 29 1997年より、各学校は毎年教員評価を実施することが求められている (Ministry of Education, *A Series of Guideline on Performance Management Systems*, PMS1-5, 1997.)
- 30 ここでの「専門職スタンダード」は、教員組合と教育省の団体交渉によって締結される協約に含まれるものを指す。校長は、教員評価において、同スタンダードと、既述の教員登録にかかる「専門職スタンダード」の両方に照らして評価を実施していると言える。
- 31 契約にもとづく教職員への研修機会の提供、BOTへの支援体制については、福本みちよ「ニュージーランドにおける学校に対する支援システム—教育省との契約にもとづく支援プログラムの提供—」『学校評価システムの構築に関する開発的研究』中間報告書(2) (科学研究費補助金基盤研究B, 研究代表者: 木岡一明), 2006年, に概説されている。
- 32 日本の学校における学校運営会議, 学校企画会議と類似と考えられる。
- 33 Ministry of Education, *The New Zealand Curriculum*, 2007, pp.37-44.
- 34 BOTには、学校運営費とともにユニット (unit) と呼ばれる予算枠が児童・生徒数に基づいて配分される。1ユニットの金額は、団体協約によって規定される。校長は、教員評価結果に照らして、例えばリーダーシップチームの教員には複数ユニットを付与するなど、特定の教員に対してインセンティブを与えることができる。
- 35 2017年10月、9年ぶりに国民党から労働党政権へと政権交代が起こった。同国では国民党と労働党が2大政党として認識されている。
- 36 National Standards removed, 2017.12.17, (<https://education.govt.nz/news/national-standards-removed/>, 教育省HP, 2019年1月14日確認)
- 37 中等教育修了試験, 就学前教育, 特別支援教育, 先住民教育等, 多くの分野が掲げられ, 各分野でこれまでの方針・取組を, 関係者からの意見を踏まえながら見直していくことが示されている。 (<https://conversation.education.govt.nz/>, 教育省HP, 2019年1月14日確認)
- 38 Ministry of Education, *Our Schooling Futures: Stronger Together: Report by Tomorrow's Schools Independent Taskforce*, 2018. 報告書が公表されたのは, 2018年12月である。
- 39 *Ibid*, pp.48-58.

40 一方、同国では2017年に「子供省 (Ministry of Children)」が創設されている。同省は、子供の健全な成長を管理・整備することを主な役割機能としており、児童虐待や貧困問題等を担当している。これまで「社会開発省 (Ministry of Social Development)」の一部局であった「子供・若者・家族局 (Department of Child, Youth and Family)」が独立したものである。同省と教育省との関係性については、「子供」という観点からスクールソーシャルワーカー事業等における連携が見られるが、本稿では検討することができなかった。今後の課題として設定したい。

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

2019(平成31)年3月

発行者 国立教育政策研究所

住 所 〒100-8951

東京都千代田区霞が関3丁目2番2号

電 話 03-6733-6833 (代)

印 刷 株式会社ブルーホップ