

4. 市民自治としての教育—教育行財政の抜本的な改革にむけて

はじめに

現在、学校をめぐる問題は、校内暴力、いじめ、不登校などの問題が深刻化しており、これをいかに解決していくかが大きな課題となっている。これまで、これらの諸問題の原因は、ややもすると学校とそこで働く教員に押しつけられがちであったが、本質的には現行の教育行財政制度や教育行政のあり方に起因し、制度そのものの限界を指摘する声も出ている。

したがって、教育行財政制度を点検・見直しし、むかうべき姿をさぐる必要があるが、その場合、何よりもまず、国家に有用な人材を養成・育成することを目的としてきたこれまでの教育観から脱却し、分権・市民自治の観点に立って考えていくべきである。

自治体における教育行政の中心的な役割を担っている機関は教育委員会である。1948年に制定された教育委員会制度は、「民主化」「地方分権化」「教育行政の一般行政からの独立」「教育の自主性の尊重」の4点が発足時における特徴であった。その後、1956年に「地方教育行政の組織運営に関する法律」(地教行法)が制定され、現在に至っている。

一般行政からは独立した合議制の行政委員会である教育委員会は、原則5人(町村は3人でも可)の教育委員によって構成されており、多くの権限が付与されているものの、任命制の教育委員は、いまや地域の名誉職として有名無実化している。

教育委員会の会議も、実際にそこで何が論議されているのか不透明な点が多い。市民に公開される議案は、差し障りのない案件ばかりである。教育委員は教育委員会事務局が作成した案を単に追認するだけの飾り物にすぎないとまでいわれており、事務局が実務のみならず教育の基本政策にまでも事実上の権限を有しているのが実態である。

また、教育行政が他の行政分野に比べて専門性の高いものであることは否定できないが、分権時代を迎え、自治体が自治体の責任において自らの進むべき方向を築き上げて行こうとしているいま、行政の総合性、統一性を確立することはもちろん、少子化社会における総合的な子育て政策を推進するうえでは、教育行政は専門行政の範囲を超えてマクロな総合行政の視点へシフトしていく必要があると考えられる。

「一般行政からの独立」とはいつても、教育長職は首長部局の人事上のポストの一つとされており、独立機関としての意義が低下している。「地方分権化」についても、都道府県や政令市の教育長をはじめとした幹部職員には、文部省からの天下りが横行している実態にある。考えようによっては、教育行政が首長権限から独立しているがために、文部省の統制のもとにおかれやすい構造になっているともいえる。首長の権限が及ばない、いわば治外法権の場に教育委員会、特に学校教育分野はおかれている。このため、教育委員会や学校が、文部省や県教委(市町村教委)の意向を気にするあまり、親や子どもとむき合っていないと指摘されている。

このように、制度発足時の理念が著しく稀薄になっている教育委員会制度は、50年を経過したいま、

大きな転換期にさしかかっている。必要なことは、教育行政を自治体行政の一つの分野、公共サービスの一分野として捉え直し、分権・自治の視点に立った教育行政を創り直すことである。

例えば、学校自治を確立するため、学校の教育方針や学校経営の基本的事項などの意思決定機関として、保護者、子ども、教職員、市民などで構成される「学校協議会」を設置するとともに、地域教育への市民参加をはかるため、地域の教育について包括的に論議し、意思決定する機関として「地域教育協議会」を設置する必要がある。

また、文部省を中心とした極めて中央集権的な教育行政の一翼を担ってきた教育委員会制度を、市民自治による行政としての機能や役割を果たすよう転換する必要がある。あわせて、国と自治体との関係や学校と教育委員会の役割分担も、分権・自治の視点から抜本的に改める必要がある。教育委員会の機能や役割の見直しの基本的性格は、学校教育の分野においても生涯学習やスポーツ・文化の分野も同様である。

さらに、分権・自治の視点に立った学校経営や教育行政のためには、学校における予算執行のための新たな枠組みをつくるとともに、国に偏在している財源を自治体へ移管するなど自治体財政の拡充が必要である。

一方、市民活動団体(NPO)の社会的役割が高まってきており、教育活動を主目的とするNPO活動の活発化が予想されることから、教育分野におけるNPO、特に学校とNPOとの関係のあり方を整理しておく必要がある。

(1) パートナーシップによる学校運営を—学校協議会と地域教育協議会の構想—

地方分権型社会における学校は、ひとり学校教育の機能ばかりでなく、地域の状況によっては多機能化や複合化の施設として、それぞれの地域において独自にその役割遂行が期待されることになる。したがって、地域を基盤とするこの学校運営には、地域住民の代表者も加わった新たなシステムが必要となってくる。仮に、学校教育機能のみに限定されるにしても、今日の子どもたちの状況(例えば中学生の「新しい荒れ」といわれたり、小学校での「学級崩壊」と呼ばれる現象など)や保護者の教育関心の高さ(これは必ずしも受験教育に対するものとは限らない)を考慮するとすれば、保護者や市民の代表者が学校運営に関わり、それぞれの立場を踏まえながら協力し合うというパートナーシップの原理の確立が不可欠となっている。まして、学校という施設が多機能化や複合化が進めば、地域の人々のつながりはより一層深く、そして拡大する。学校教育を機軸としながらも地域センター(拠点)的役割を担うようになる学校は、より一層多くの協力関係による運営を必要としよう。

そこで、学校運営に関する新たな仕組みとして、以下のように個別の学校ごとに「学校協議会(仮称)」、中学校区ごとに「地域教育協議会(仮称)」を設置することを提起したい。

ところで中央教育審議会も後者に類するものとしてすでに第15期の第1次答申(1996年7月)で「地域教育連絡協議会」や「地域教育活性センター」の設置を提言し、前者に類するものとしては、1998年3月の中間報告及び9月の答申で「校長が、保護者(PTA)や学校外の有識者の参加を得て、例えば、教育方針や生徒指導、道徳教育の進め方など様々な事項についてその意見を聞き、必要に応じ助

言を求めるような制度の導入を含め、学校が保護者や地域住民の意向を的確に把握し、これを反映していく仕組み」として「学校評議員制」の設置を提起している。

しかしながら、これでは単なる助言機関でしかなく、不十分である。ここでは学校の基本的な運営に関わる事項への関与について提起したい。ただこの場合には、学校教育法ないし施行規則上のものにするのか、条例・規則レベルのものにするのかは、地方分権の徹底の度合いによることになろう。

なお、こうした協議会は代表制であるので、多くの人々の意見を反映しやすいという利点を持っている反面、個々人の意見や異議を汲み上げにくい面をも有している。そこで、学校協議会、地域教育協議会、教育委員会(後述のように廃止後は、教育担当部局)に異議申立や苦情に対応する担当をおくか、「オンブズパーソン」をおくべきであろう。

① 個別学校ごとに「学校協議会」を設置する

概要は以下の通りであるが、構成員やその選出方法、運営の具体的なあり方については、各地域で工夫する必要がある。

なお、中教審が提言している校長の推薦に基づく教育委員会の任命、任意設置、校長への助言を主とした役割としている「学校評議員制」との違いは、この協議会には基本的に設置義務があり、(中・高の場合)生徒の代表も入る代表制の意思決定の機関という点である。したがって、校長はこの協議会の意思決定を最大限尊重しなければならない

(ア) 設置対象の学校

国公立の小学校、中学校、高校学校、中等教育学校、盲・聾・養護学校の各学校

*公教育を担っているという観点から私立学校での設置も考えられるが、ここでは検討の対象から除外した。

(イ) 構成

<メンバー>

・サービスの提供責任者

*学校が単・多機能しか果たしていない段階では校長、複合化の段階になると各施設長ないしその代表とする。

・サービスの提供者(教職員やスタッフ)の代表者

*管理職ではない教職員やスタッフからも代表を出し、その総意を学校運営に反映させるものとする。

・サービスの受給者(保護者・子ども・市民)の代表者

*中学生、高校生の場合には正規の構成員として参加するが、小学生については必要に応じてヒアリングの機会に意見を述べることとする。各代表はそれぞれ総意を集約する組織である保護者会、生徒会(児童会)、利用者市民の会などを単位として選出する。なおこれに関連して、社会教育機関である従来のPTAの存廃は各学校の判断に委ねることとする。

・学校関係者(卒業生・ボランティア・地域組織の代表)

*この代表は、公募制として、地域の教育・福祉・文化・スポーツ活動に関心をもっている人とする。

・行政関係者

*学校の意思決定を行政面で生かしていくために、行政関係者の参加も必要となる。

<運営体制>

・会長：保護者ないし市民代表、もしくは校長

*代表協議会での審議を尊重して学校運営を行うという原則が明確であれば、会長を校長にするか、あるいは保護者ないし市民代表とするかは地域ごとの判断に委ねる。

・事務局長：学校事務職員

*関係機関との関係や連絡調整を考慮に入れた場合、学校事務職員が担当することが望ましい。

(ウ) 任期

2年（再任は妨げない）

*欠員が生じた場合の措置は各地域で考える。

(エ) 役割：

「承認」—学校憲章・校則、生徒・利用者心得、学校予算、教育課程の編成、教科書の選定、サービスプログラムの策定、サービス受給者の懲戒等

「助言」—教職員・スタッフの懲戒・人事・研修など

*教育や福祉のサービス提供に関わる重要事項は、基本的には専門性を考慮して教職員やスタッフが決定するが、協議会としての承認を要することが望ましい。人事関係については、承認ではなく助言とするが、これも地域ごとの判断にしてよいのではないか。

(オ) 開催

月に1回、全員が出席可能時間帯に行う。

(カ) 運営上の留意点

*いわゆる地域の「ボス支配」にならないようにするためには、審議方法、決議の仕方について、総意が反映されるような仕組みを考えておく必要がある。

② 各中学校区ごとに「地域教育協議会」を設置する

(ア) 構成

学校協議会代表、幼児教育・保育関係者代表、社会教育関係者、各市民組織代表者、NPOやNGO代表、地域住民有志代表、行政関係者など。

任期は2年（再選は妨げない）とし、会長は互選による。

(イ) 役割

この組織は、学校教育のみならず、育児・子育て、地域での生涯学習・スポーツ、防災、環境、地域福祉等の問題について協議する機関とする。したがって、学校教育や学校運営に限

定された組織ではないが、必要に応じて個々の学校協議会への助言(学校間の連携なども含む)、学校への協力、学校との協同の活動を行うことによって市民の学校運営への参加を保障する。

多面的な活動を行うため、部会制をとることも考えられる。また、地域教育協議会の連合体を組織して行政への意見反映を行う(教育委員会や学校協議会との関連については、次の「教育行政システムの転換」を参照のこと)。

(ウ) 開催

2カ月に1回程度(各地域の方針により、違うことが予想される)。

(エ) 事務局

原則として中学校区内の学校におく。

以上が学校協議会と地域教育協議会についての概要であるが、すでに中教審で学校評議員制や、地域活性センター・地域教育連絡協議会の設置が提言されていることを踏まえるならば、こうした中教審の提言を私たちの構想するものへと近づける努力が必要である。その際、川崎市での「地域教育会議」の試みなどを参考にしたい。なお、学校運営への保護者や市民参加の具体的事例については、日本ではあまりみられない(議論としてはかなり以前から存在したが、実際にはこれからになるだろう)ので諸外国の例を参考にすることも必要であろう。この点については、『月刊自治研』1998年9月号の「学校協議会へと発展させよう」を参照されたい。

(2) 教育行政システムの転換

① 中央集権的な教育行政の問題点

1948年に教育委員会制度が制定された後、1956年には地教行法が制定され、文部省を頂点とした「地教行法体制」が確立し現在に至っているが、この地教行法には、文部省や都道府県教育委員会の権限や関与についての規定があり、教育長の任命承認、文部省や県教委の「指導・助言」と「措置要求」、県教委による市町村立学校に関する基準設定など、広範囲にわたり国や県が関与できるようになっている。この制度が長年続いているため、県は国に、市町村は県にそれぞれに伺いをたて、「上」の意に沿うべく心がけるよう馴化されてしまっており、分権や自治からはほど遠い現状にある。

この構造がそのまま教育委員会と学校との関係にも持ち込まれ、学校の「横並び意識」や「事なかれ主義」を生み出しており、そのことが子どもや親の意見・希望などには耳を閉ざす結果を招いているといわれている。

自治体も学校も、肝心のところでは、自らの意思と責任において物事を決めることはほとんどなく、通達・通知や「準則」「指針」「要領」など「上」が決めた基準により「決めさせられ」ており、そこには自主決定や自己選択の入り込む余地はない。

例えば、国が奨励している教職員の研修事業等を都道府県が実施しない場合、都道府県は実施

するよう国から強く「指導」されるし、教育課程の「大綱的基準」である学習指導要領に準拠しなければ、やはり「指導」を受けることになる。教科書選択も採択地区ごとに同一の教科書を使うこととされているため、学校には教科書を選ぶ権限はなく、無論子どもや親にもない。また、小・中学生は自分の行きたい学校を選択できない。通学区域制度により、公立学校であれば、原則として教育委員会が指定する特定の学校にしか通学できないからである。

これらのことに象徴されるように、教育分野、特に学校教育においては、それぞれの段階において自治体、学校、親と子どもの自主決定権・選択権は奪われているといえる。

② めざすべき方向

本年9月の中央教育審議会の答申では、今後の地方教育行政のあり方について、地教行法の改正など制度改正を含めた提言がなされたが、その内容は、制度の小手先の手直しに過ぎず、地方分権の趣旨を踏まえた教育行政の改革にはほど遠く、現行の中央集権的な文部行政の継続と新たな地域支配を意図したものといわざるを得ない。

例えば、中央教育行政機関である文部省の見直しには一切触れていないこと、国と自治体の関係などの見直しが不十分であること、教育行政に対する住民意見の反映を「聞いてやる」程度にしか認識していないこと、学校長権限の拡大に伴う監視機能が欠如していることなどに端的に表れており、さらに一歩も二歩も踏み込んだ改革が求められている。

戦後の教育改革にはじまった教育委員会制度の理念が大きく後退し、損なわれているとすれば、もはや単に制度を改善・維持するのではなく、制度そのものの抜本的な見直しを行い、一般行政の一分野として位置づける一方で、公正さ、透明性、参加・監視システムの十分な確保・確立を行うべきであり、そのことにより、分権・自治が徹底され、教育行政が市民に開かれたものとなると考える。

(ア) 教育委員会制度の見直し

教育委員会制度がもはやその存在意義を失っているとの観点から、また、行政の総合的推進をはかるうえから、教育委員会制度は廃止し、教育委員会事務局は首長部局の局・部・課の一つとするとともに、政策決定、予算策定、事業執行などに関し市民参加をはかる必要がある。

具体的には、行政当局が保持している権限をできるだけ市民に近いセクターに移行し、行政当局は総合調整、調査、とりまとめなどを主たる任務とするとともに、学校の教育方針や学校経営の基本的事項などの意思決定機関として、保護者、子ども、教職員、市民などで構成される「学校協議会(仮称)」を、地域の教育について包括的に論議し、意思決定する機関として中学校区ごとに「地域教育協議会(仮称)」をそれぞれ設置し、それらに権限を大幅に委譲すべきである。

そのためには、これらの協議会を自治体の条例で行政権限のある組織として位置づけることはもとより、関係法令の整備も必要である。

一方、自治体の規模にかかわらず、一律にこれらの協議会を設置する必要があるかという問題がある。例えば、人口が100万人規模の大都市と1,000人規模の村とを同様に扱ってよいか、「1村1中学校」という場合に地域教育協議会は必要か、さらに政令市の場合は行政区単位で教育協議会を設置すべきでないかなどの問題であるが、このことは各自治体の判断に委ねるべきである。

また、地域教育協議会と予算執行権限との関連について、少なくとも政令市の行政区教育協議会には、その権限を付与すべきであろう。

教育委員会廃止後の行政組織

		首長部局	行政区単位	連合組織	中学校区単位	学校単位
教育関係組織	大都市（政令市）	（教育局）	行政教育協議会	地域教育協議会連合	地域教育協議会	学校協議会
	中核市（30万人以上）	（教育局・部）		地域教育協議会連合	地域教育協議会	学校協議会
	中都市（10万人以上）	（教育部）		地域教育協議会連合	地域教育協議会	学校協議会
	小都市（10万人未満）	（教育部・課）		地域教育協議会連合	地域教育協議会	学校協議会
	町村	（1町村複数中学校） （1町村1中学校）	（教育課）		地域教育協議会連合	地域教育協議会 地域教育協議会兼学校協議会
複合施設運営組織 （大都市の場合）		（市民局）	行政区協議会	校区協議会連合	校区協議会	複合施設 運営協議会

※自治体規模の区分は、一応の目安である。

※複合施設運営組織の首長部局欄は、「市民局」としてあるが、「教育局」でも「福祉局」でもよい。

以上のように、現在の教育委員会権限の多くを学校協議会や地域教育協議会などに委譲し、それらを学校や地域における教育・学習機能に関する意思決定機関として整備していく必要があるが、教育委員会制度そのものを廃止するには、なお時間を要することから、当面、教育委員会権限の縮小、教育委員の信任投票の実施など委員選任に関する住民意見反映の仕組みづくりや、委員数・委員の任期・就任年数は自治体で定めるなどの弾力化をはかるべきである。

また、教育行政において男女共同参画を推進するため、女性の割合が著しく少ない教育委員にクォータ制を導入するとともに、より若い世代の意見を反映するため、委員の年齢に上限を設定し、下限年齢を引き下げることも必要である。

閉鎖性が指摘されている教育行政に公正性、透明性を確立するため、会議は公開を原則とし、非公開の範囲を明示するとともに、傍聴制限を撤廃するほか、会議録の公開や施策策定のプロセスの公表をはじめ教育行政情報を広く公開することが求められる。

公正性、透明性の確立などの必要性は、各種審議会など付属機関についても同様であるが、行政の意思決定の隠れ蓑的存在となっている各種審議会などは、その存続も含めて見直す必要がある。

さらに、単に行政情報を公開し、施策決定を透明にするだけでなく、市民自治の観点に立ち、行政としての意思決定への市民参加を制度的に保障するため、個々の教育行政に対する改善命令を可能とする「教育オンブズパーソン」の設置など監視システムを確立する必要がある。

また、行政単位が大きくなればなるほど市民ニーズに沿ったきめ細かな行政執行が困難となるため、特に大都市における教育行政単位を細分化する必要がある。

(イ) 国や都道府県の関与・権限の廃止・縮小

現在の教育行政は、「全国的な教育水準の維持向上」のための「全国的な統一基準」の必要性の名のもとに、国や都道府県が自治体に対し、さまざまな面で細部にわたって規制しており、そのことが自治体の自主性・主体性を奪い、中央集権的な教育行政の源泉であると指摘されていることから、今後、分権・自治の理念に基づき、自治体の自主性、自己決定権を保障するため、国や都道府県の関与や権限を最大限に廃止、縮小し、自治体の主体的判断を確保していく必要がある。

具体的には、都道府県、市町村相互間の関係のあり方を見直し、国や都道府県の「措置要求」(地教行法52条)や都道府県の「基準の決定」(同法49条)を廃止するほか、国や都道府県の「指導・助言」(同法48条)は「技術的な助言・勧告」とするとともに、助言等は書面によることとし、透明性と公正さを確保するなど、国や都道府県の権限や関与は限定的なものとする必要がある。

また、小規模の自治体の場合、広域連合や教育委員会の共同設置による事務の広域化が考えられるが、その場合にあっては、都道府県の関与を極力排除する必要がある。

現在、都道府県や政令市の教育委員会の教育長等の幹部職員へ、文部省からの天下り人事が行われているが、人事交流的要素があるとはいえ、実質的には天下り先の自治体の教育行政を支配・監視する役割を持つものであることは否定できず、自治体の自主性、自律性を確保するため、天下り人事は全廃すべきである。

県費負担教職員は、身分上は市町村の職員であるが、任命権者は都道府県教育委員会であり、都道府県が給与を支給し、人事権も有している。市町村が学校職員に対し給与も支払っておらず、人事権もないということは、市町村の市民にとって、特に自分の子どもが就学していない市民にとって、学校が疎遠な存在となることの原因の一つであるといえる。

今後、学校がまちづくりの拠点としての役割を担って行くとするれば、そこで働く職員の人事については、都道府県でなく市町村の責任において行い、市町村が給与を支給すべきである。

したがって、将来的には現在の県費負担教職員制度は廃止するとともに、それに見合う財源措置を行う必要がある。

(3) 地方分権を支える教育財政のシステム

① 公的な教育財務の枠組み

市民自治としての教育を行うには、教育財政の地方分権化が必要である。教育財政は公的な支出と私的な支出に分かれている。公的な支出の現状から見てみる。

日本の公財政支出教育費は国が6兆円、地方が19兆円を支出している。教育への予算は地方自治体にとっては自治体予算の項目別割合では最大のものである。しかし、補助金、負担金依存の体質はここでも顕著に見られる。義務教育諸学校の県費教職員の給与費は国庫負担金(約3兆円)によって1/2負担されている。その他、教科書給与、校舎建築や大規模改修など教育のインフラ部分は国庫負担金、補助金によって行われている。したがって、地方自治体が独自の財源によって独自の教育事業を行う余地は十分にはないのが現状だ。これは、「教育が有為な国民を育てる」という国家的な事業として考えられてきたことの結果でもある。

しかし、GNPに対する公財政文教支出割合はアメリカ、フランス、イギリスに比べて低く、特に高等教育ではかなり差をつけられている。教育への公的な補助の一層の拡大が求められる。地域や学校の裁量を尊重し、公的な財政支出を行うグローバル・スタンダードに対し、日本では規制が多く支出は少ない。このナショナル・スタンダードを維持しているのは、市民の合意ではなく、規制と対になった財政支出(国庫負担金・補助金)である。

地域教育計画や学校独自の裁量による学校経営を行うためには、地方自治体や学校の裁量権が教育財務においても必要である。また、学校の多機能化、複合化に対処できる学校予算のシステム化が求められる。学校協議会による学校経営の決定事項のひとつには学校予算が考えられる。市民自治だけでなく、会計の透明性確保からも必要である。このためには学校に予算執行の権限を付与することが必須である。

② 教育予算執行上の問題

教科書は義務教育段階では無償を原則に考えられてきた。教科書の無償給与は、国による教科書検定と対になっている措置である。中心的な教材とされている教科書の画一化は、教える内容の画一化をもたらしている。無償は現在、国による財政支出によって実現されてきた。教育内容の自主決定という視点を教科書使用とその財源の問題とあわせて検討する必要がある。無償給与にしても設置者による経費負担という考え方があ

義務教育費国庫負担制度のなかに教材費が含まれていたが廃止になり、現在は設置者による教材費(地方交付税上では880億円)や副読本の財政負担が行われている。東京都や名古屋市に見られるように地域によっては各教科等の教育活動に要する経費および学校の維持管理等に要する経費を地域で標準化した「運営費標準」を作成しているところもある。しかし、標準化は画一化として機能する側面を持っている。

教育委員会では予算の編成、執行、財産取得と管理および処分といった財務事務が、首長権限の受任、補助執行として現実に行われている。教育予算規模は地方自治体の財政に占める割合が大

きいにもかかわらず、執行上では未整備の問題がある。

実際、学校は教育費の執行単位として機能している。予算執行のスタイルからして、多くの区市町村教育委員会が学校ごとに需要費等の予算配当を行い、個別学校ごとに物品の調達等学校経営に要する経費をまかなう措置がとられている。だが、財務規則等で、首長の補助執行が学校まで明記されている市町村は多くはない。画一化であってはならないが明瞭な会計処理のためには学校の裁量で地方自治体の歳出予算の執行ができるようにする新たな枠組みが望まれる。早急に、教育委員会及び学校への首長権限の委任、補助執行が市町村の予算、会計規則等において整備されることが重要である。特に、学校の自主判断で教育内容を編成していくことになる場合、学校独自の予算処置が可能なシステムが必須である。その為には学校財務取扱要項の整備も進められなければならない。

学校機能の多機能化、複合化は地域のニーズに合わせてさまざまに発展している。学校予算も、「児童・生徒の教育のため」という側面だけに限定した発想ではなく、多機能に合わせた総合的な予算執行を展望できるものでなければならない。地方自治体の予算編成も縦割りのシステムであり、新たな行政需要に対応しきれないものとなっている。複合化施設における学校管理についても、教育委員会所管部分と他の併存部分の管理が別個に行われている。総合的な管理運営が必要である。

③ 受益者負担の問題

教材費についての地方自治体の予算措置は地方自治体の財政力によって大きなばらつきが出ている。現在、教材費、学用品の公費と私費負担の判断の指標は、本人に還元される教材かどうか、とする見解がある。この本人負担の指標も地方自治体の財政事情と政策によって左右されてきた。また、学校独自の活動は地方自治体の予算措置ではなく、このような受益者負担によってまかなわれてきた。

本人負担(受益者負担)がされる場合についても、購入や支払いは学校を通して行われるケースがほとんどである。特定業者との癒着や不明瞭な会計処理が指摘されてきた。これを改善するためには学用品等の過剰な学校指定(学生服やスクールバックなど)の廃止が必要である。公金以外の「準公金」が、教育振興費や学年学級費、進路指導費など多様な名目で徴収されている(学校徴収金)。文部省の統計では保護者負担である「学校教育費」は年平均で公立小学校で5万9千円、公立中学校で13万6千円に及んでいる。また、学校給食についても、食材費として一部本人負担が行われている。年間平均で公立小学校3万8千円、公立中学校3万1千円である。公教育は公費負担の原則から、このような私的な負担は縮小させていくべきである。また、受益者負担として徴収する場合でも、徴収事務や支払いについては、会計取扱を透明性を持ったシステムに変える必要がある。地方自治体の教育予算のシステム化とともに、このような本人負担の会計事務も地方自治体の会計処理のなかに繰り入れて処理する必要がある(受益者負担金の自治体予算としての処理)。具体的には教育における使用料、個人負担金については出納機関への納入を行うことである。

教育の無償を原則として、市民の教育ニーズに基づく学校独自の教育計画に対応できる公的な会計システムが改めて学校に求められている。

また、塾やお稽古ごとへの「学校外活動費」は不況のあおりを受けて減少傾向にあるが、それでも年間で公立中学校27万5千円、私立中学校では32万7千円に及んでいる。

④ 学校職員の定数、人件費

教育は人件費の塊である。設置者負担の原則では、学校を作り維持している地方自治体が人件費についても負担することである。したがって、義務教育では市町村、県立学校にあっては都道府県が、人件費について負担するという考えになる。事実、県立学校では定数基準は国が決めるが都道府県が全額負担している。義務教育にあっては、教員、事務職員、栄養職員については県費負担制度によって給与費が支給されている。これに、先に述べたように国庫負担がある。義務教育費国庫負担制度については設置者負担の原則に立ちながら、地方財政の拡充を条件として検討を行う。当面、政令市について、義務教育費国庫負担制度の交付先を都道府県から変更する措置が可能と考えられる。

県費負担教職員以外の職員についても、教育委員会事務局職員、用務員、給食調理員他多様な教育関係職員がいるが、人件費については設置者負担が適用されている。学校司書、スクールカウンセラーなど学校職員の職種は多様化の傾向にある。現在、教員以外の教育関係職員は全国で27万人にも及んでいる。

また、義務教育諸学校と、高等学校について国による教職員定数基準が存在する。地方交付税算定基礎には定数法職員以外にも用務員、給食調理員が算定基礎にあげられている。

教育を推進するための人員配置と人件費については以上見てきたとおりに、国による全国的な標準化が行われている。全国的な教育標準の維持に対応した措置である。これまで、人員配置や人件費についての取り組みは、この全国的な標準をめぐっての取り組みだった。しかし、これからは市民の求める教育サービスを、地方分権の視点から実現するための人員配置とその人件費の措置へと発想の転換が迫られている。国の定数基準は最低基準であり、職種ごとの枠を前提にして、地方自治体が地方教育計画に基づく配置計画を立てることが重要である。

国家的な規制と対になった公的な支出システム(ナショナル・スタンダード)に決別し、以上述べてきたような観点から市民自治に基づく教育行財政システムを作ることが求められている。

(4) 教育(学校)とNPO

① NPOのこれまでの状況と新しい法整備

これまで民間で営利を目的としないでボランティア活動などを行ってきた団体にとって、「法人格を持つことの困難さ」という問題があった。法人格がないために団体としての財産を持つことができない、団体として契約をすることができないため行政からの事業の委託も受けにくい、補助金も受けにくいという状況があった。ある程度の規模の団体になり、組織を確立し専任の職員

を雇い、専門性の高い活動をして法人格を持つのは困難だった。

しかしながら、1998年3月に「特定非営利活動促進法」が成立し、市民活動の12の分野で活動する団体を特定非営利活動法人（NPO）として位置づけ簡易に法人格の付与ができることとなったのである。

本法によるNPOは「保健、医療又は福祉の増進」、「社会教育の推進」、「まちづくりの推進」、「文化、芸術又はスポーツの振興」、「環境の保全」、「災害時の救援」、「地域安全」、「人権の擁護又は平和の推進」、「国際協力」、「男女共同参画社会の形成の促進」、「子どもの健全育成」、「これらの活動を行う団体の運営または活動に関する連絡、助言または援助」を目的とし、特定の社会的目的を持つ・不特定多数のものに利益を目指す・社員（会員）の資格の得失には不当な条件を付さない、という特徴を持っている。

所轄は都道府県知事だが、2県以上にまたがる活動の場合は経済企画庁長官となる。

市民の自立にむけた活動の保障のための特定非営利活動促進法である以上、認証にあたってはその原点を大切にしなければならない。特に教育に関するNPOの場合は、これまでの文部省による中央集権的教育行政を排する意味からも積極的な都道府県の支援が必要となろう。

② NPOと教育（学校）を考えたときのポイント

(ア) NPOと教育（学校）の関係は「教育活動を主目的とするNPO」と「教育活動を主目的としないNPO」の2つに分類できる。

<教育活動を主目的とするNPO>

「社会教育の推進」「文化、芸術又はスポーツの振興」「子どもの健全育成」等を主な活動とする団体のうち、特に教育を目的とするNPOの活動も、市民活動の保障という視点から保障される。不登校児のためのNPO、児童・生徒への環境教育を行うNPOなど、学齢児童・生徒を対象にしたもののほか、年齢を区切らない社会教育的なNPOもある。これらの活動は市民の自立的な活動であるとともに公共性を担うものであり、これまでの教育行政体系の再構築が期待される。

<教育活動を主目的としないNPO>

「保健、医療又は福祉の増進」、「まちづくりの推進」、「環境の保全」など、NPOのすべての活動領域にわたって、学習と教育が活動の大きな柱になる。特に環境、福祉など活動内容と教育との関わりが期待される分野もあり、これらの分野で専門性をもつ市民活動団体のノウハウ・情報などを学校教育に生かすことが必要になってくる。そのためには、地域のNPOと学校教育行政との密接な連携システムの構築が必要である。福祉分野のNPOでは障害児が普通学級で学習するためのサポートなどの活動も期待される。

(イ) 活動の場としての学校とNPOとの関わり

複合化され、地域の活動センターとなった学校は、NPOの活動場所としても活用される。また、「災害時の救援」、「地域安全」などを活動内容とするNPOにとっては、学校という活

動場所は不可欠である。「人権の擁護又は平和の推進」、「子どもの健全育成」などの活動も、学校が活動場所であることは学校とNPOの相互にとって有意義である。あるいは、「(NPO)の活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動を行うNPOサポートセンター」のような団体が地域の学校のなかに活動場所を確保していることは地域のNPOの活動の充実に欠かせないと考えられる。

これらNPOの活動を充実させるために、場としての学校がNPOに対して開かれていることが必要だ。単なる「学校開放」ではなく、NPOの活動をサポートすることで初めて学校は「地域のセンター的施設」になれるはずである。

(ウ) 事業の受託主体としてのNPO

特定非営利活動促進法が想定しているのは市民が自発的につくるNPOである。法人格を持つことによって、これまで制限があった行政からの事業受託も容易になる。文化ホールの運営、まちづくり計画の立案、福祉サービスの実施など、さまざまな場や分野でノウハウを持つNPOがその手腕を発揮していくことが期待されている。

しかし、公社や財団のように設置に多くの費用と手続きが必要な組織をつくることを避け、行政お手盛りの安易なNPOがつくられる懸念もある。法本来の趣旨が歪められ市民の自主的なNPOへの取り組みが阻害されたり、安易な事業委託に繋がる可能性もある。この点についてはNPOや市民の側からの監視が必要だが、自治体側の自覚も必要である。

(エ) 学校協議会、地域教育協議会とNPO

学校協議会、地域教育協議会もNPOとして組織されることも考えられる。教育委員会が一定の事業内容を委託する形をとることで、教育委員会との組織的關係を整理しつつ協議会組織の独立性を維持する方策も考えられるのではないか。

③ 将来の学校とNPO

社会を形成する3つのセクター（行政・企業・NPO）の一つとして、NPOは今後確実に成長・進化していこう。この関係性の網目のなかにある学校に対してNPOの活動は大きく影響すると同時に、学校がNPOの充実のために果たす役割もまた大きいものになる。変化しつづける社会と学校との結び目がここにあるといえる。