

# 岐路に立つ教育委員会制度

文教科学委員会調査室 とだ ひろし  
戸田 浩史

## 1. はじめに

いじめによる自殺をめぐる対応や高等学校における必修科目未履修問題等をきっかけとして、教育委員会に対する批判が強まっている。従来からその形骸化、責任の所在の不明確性、機動性・弾力性の欠如等の批判があったが、先の教育基本法改正案の審議においても、与野党を問わずその在り方について疑問が投げかけられた。教育委員会に対する批判が高まる中、その権限をより強化する意見がある一方、廃止論も含めた抜本的な制度改革が議論されることとなりそうだ。国と地方の関係、都道府県教育委員会と市区町村教育委員会の関係、首長と教育委員会の関係等論点は多岐にわたるが、本稿では改めて教育委員会制度を概観する。

## 2. 教育委員会制度の概要

### (1) 教育委員長と教育長

教育委員会は、教育の専門家ではない非常勤の委員による合議制の執行機関である。教育の政治的中立性、安定性を確保しつつ、住民の意思と社会の良識を教育行政に反映させようという制度であり、いわゆるレイマン・コントロール（素人統制）と呼ばれている。委員の定数は原則として5人（都道府県政令市等では6人、町村では3人とする可）人格が高潔で、教育、学術、文化に関し識見を有する者の中から、首長が議会の同意を得て任命する。任期は4年で、委員ごとに改任時期が異なることにより、安定性・継続性が図られている。

教育委員及び教育長の状況（平成17年5月1日現在）

教育長である教育委員は除く

	教育委員		教育長	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村
教育委員会数	47	2,524	-	-
総数	233(100%)	9,880(100%)	46(100%)	2,354(100%)
うち女性	73(31.3%)	2,677(27.1%)	-	60(2.5%)
うち保護者	38(16.3%)	1,428(14.5%)	4(8.7%)	104(4.4%)
教職経験有	49(21.0%)	3,098(31.4%)	12(26.1%)	1,608(68.3%)
教育行政経験有	-	-	35(76.1%)	1,753(74.5%)
一般行政経験有	-	-	30(65.2%)	737(31.3%)
平均年齢	60.7歳	61.7歳	58.9歳	63.7歳

（出所）文部科学省「平成17年度教育行政調査」（平18.12）より作成

教育委員長は、教育委員の中から互選され、任期は1年で再選が認められる。教育委員会を代表するが、教育委員会の権限の行使は委員長単独で行い得るものではなく、あくまで合議体としての教育委員会の決定により行われる。合議体としての教育委員会は、自ら実際の事務を処理するには適していないため、常勤の教育長が教育行政の専門家として教育委員会に置かれている。教育長は、委員長以外の教育委員の中から教育委員会により任命され、委員としての任期中在任する。教育長の下には事務局が置かれており、広義にはこの事務局も含めて教育委員会と呼ばれる。

## (2) 制度の沿革

昭和23年、米国教育使節団報告書を基礎にして、戦前の中央集権的教育行政から、地方分権、民主化、自主性の確保、安定性、中立性の確保という考え方の下に教育委員会法が成立した。教育委員会は、住民が選挙で委員を選ぶという地方自治体の長から独立した公選制・合議制の行政委員会で、予算・条例の原案送付権、小中学校の教職員の人事権を持っていた。同年10月、教育委員の第1回選挙が行われ、先ず都道府県及び5大都市に教育委員会が設置された。昭和27年には全国の市町村に設置され、これにより、地方自治の理念に立脚した地方教育行政制度が実現されることとなった。

しかし、創設当初から、地方行政の総合的・効率的運営の障害となっていること、地方財政窮乏化の一因となっていること等、本制度に対する一般行政面からの批判に加えて、教育委員選挙の低投票率、首長の政敵の立候補、教職員組合を動員した選挙活動など、教育委員会に党派的対立が持ち込まれる弊害が目立つようになった。このため、昭和31年、公選制の廃止と任命制の導入、教育長の任命承認制度（都道府県の教育長の任命については文部大臣が、市区町村については都道府県教育委員会が承認）の導入、教育委員会による予算案・条例案の送付権の廃止を盛り込んだ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」という。）が成立し、教育委員会法は廃止された。

その後、教育委員会の活性化や地方分権の観点から、教育における団体自治の強化、住民自治の強化等制度の見直しが進められてきた。

平成11年には、地方分権推進計画に基づき、国と地方の関係について、教育長の任命承認制度の廃止、指導等に関する規定の見直し、教育委員の数の弾力化、都道府県の基準設定の廃止等の法制化が行われている。

平成13年には、教育改革国民会議報告及び中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」等に基づき、保護者や地域住民の多様な意向をより一層的確に教育行政に反映させ、教育委員会の活性化を図るとの観点から、教育委員の構成の多様化、教育委員会の会議の原則公開、教育行政における相談体制の整備等について所要の措置を講じるため、地教行法の改正が行われた。

また、平成16年の地教行法改正では、地域住民や保護者が学校運営に参画できるよう、学校運営協議会制度（コミュニティスクール）が創設された。

### (3) 教育委員会制度に対する批判

教育委員会は、首長から独立した非常勤の委員による合議制の執行機関というユニークな機関であり、その性質上、素早い意思決定の欠如、当事者意識の欠如、名誉職化した委員構成等、十分にその機能を果たしていないとの指摘は従前からなされてきたが、第165回国会において議論された一連のいじめによる自殺への対応の遅れ、いじめに対する認識が二転三転したこと、教育委員会ぐるみとも思える必修科目未履修問題等をきっかけとして、教育委員会への批判が一挙に吹き出した様相を呈している。伊吹文科相は、「問題は、(教育委員会)事務局を使いこなせているかどうか...、事務局の方々がほとんど学校現場と交流を持っておられた先生方で成り立っているということ...、自分の組織を守りたいという気持ちが高い。...教育委員あるいは教育委員長がそれに対して指導力を発揮できているか...」<sup>1</sup>と教育委員会の在り方に疑問を投げかけている。佐田規制改革担当相も「...ガバナンスも何もない無責任な体制であつたらあつても意味がない...教育委員の常勤の人が詰めて、そして常に子供のことを考えるような教育委員会制度をつくっていかなくちゃいけない...」<sup>2</sup>と厳しく批判している。

教育委員会については、その構成上の問題の他、国(文部科学省)を頂点とした四層構造(国、都道府県、市町村、学校)の関係がわかりにくいという指摘がある。国と地方との関係、都道府県と市町村の関係、首長と教育委員会の関係等それぞれ整理して考える必要がある。

## 3. 国と地方の関係

### (1) 国と地方の役割分担

改正教育基本法第16条では「...教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない。」と規定された。

具体的な国の役割としては、全国的な教育制度の枠組みの設定(学校教育制度、地方教育行政制度、生涯学習推進体制、教員免許制度等)、全国的な基準設定(学習指導要領、学級編制・教職員定数の標準の設定、教科書検定等)、教育条件整備(義務教育費・施設費の国庫負担、教科書無償給与等)が挙げられる。

一方、地方の役割としては、その地域の実情に応じた教育に関する施策を策定・実施することとされ、学校の設置・管理等(主に高校は都道府県、小中学校は市区町村)、教職員人事、給与費、施設費等の費用負担等がある。

そもそも、義務教育に関する国の最終的責任と教育の地方分権という一見すると矛盾する理念が、責任・権限の不明確さの根底にある。補助金・交付金が残された中、限られた財源を使って独自性を出したい地方自治体と教育水準の確保を図りたいとする国との間で、実際の教育行政についての具体的役割分担をめぐる見解の相違はどうしても避けられない。また、いじめや未履修問題等学校の不祥事が起こっても、文部科学省は「介入する権限がない」と責任を回避しつつ、一方で、例えば国旗国歌の指導に際しては、強い指導を行うなど、「御都合主義」「ダブルスタンダード」だとの批判もなされている<sup>3</sup>。

## (2) 国による指導・助言・援助

平成11年に成立したいわゆる地方分権一括法では、地教行法に基づく教育行政特有の関与(指導・助言・援助、調査、資料・報告の提出要求)について、「行うものとする」との規定が、「行うことができる」に改められた。従前、国や都道府県の積極的な責務であるかのように受け取られていたため、国や都道府県の主体的判断により行うことができるよう見直したものである。また、地方が法令違反や教育本来の目的達成を阻害していると認められる場合、国が地方に是正・改善のための必要な措置を要求する規定(措置要求制度)が削除され、地方自治法上の「是正の要求・勧告・指示」という一般規定に整備された。

伊吹文科相は、未履修問題等をきっかけにこれらの規定を再度見直し、国に強い権限を持たせる趣旨の答弁をしており、地方に対する根強い不信感が感じられる。「...今回の未履修の問題、いじめの問題等を見ても、率直に言ってまことに責任感がない。...やはり制度的にかなり見直しをしていかなければならない。特に地方分権法において、教育長の当時の文部大臣の承認権がなくなっておりますね。それから、今回のように、間違っただけに対する是正要求権が地方分権の建前でなくなっております。...強化の方向をとっていかねばいけません。」<sup>4</sup>「...あるときは国の意見に逆らえないとって責任を国に転嫁する、あるときは、逆らえないものが平然と国からの学習指導要領を無視する、こういうことに対して国がある程度の発言権を確保しなければならない...」<sup>5</sup>

しかし、再強化を主張するのであれば、地方分権一括法施行前は国が適正に地方を指導していたかという検証がなくてはならない。従前の指導・助言行政が強制力を持たなかったにもかかわらず、当時の有馬文相が「...国あるいは都道府県の関与が瑣末な部分にまで及び過ぎているものがある。特に指導助言等については、その運用が強目に行われてきたり、あたかも法的拘束力があるかのような受けとめ方がされてきた等の指摘がございます。...今後、指導助言の運用の見直し、改善など、指導行政のあり方や地方公共団体に対する関与のあり方を見直しに努めていかなければならないと思っております」<sup>6</sup>と答弁している経緯もある。単純に元に戻せばよいということにはならないだろう。前述したように地方に行く強い指揮命令であるかのように受け取られる恐れは依然として強いのである。

## (3) 都道府県と市区町村の関係

国と地方の関係以上に問題なのが、都道府県教育委員会と市区町村教育委員会の関係である。義務教育である小中学校は市区町村立、高等学校は都道府県立との大まかな役割分担のほかに、都道府県は広域的な処理を必要とする教育事業の実施及び施設等機関の設置・運営の観点から、設置者負担主義の例外として市区町村立小中学校等の教職員の任命等の人事権を持っている。これが県費負担教職員の問題である。

市区町村立小中学校の教職員は当然市区町村の職員であるが、その給与については、義務的経費であり、かつ、多額であるため、財政力が安定している都道府県の負担とされ、給与水準の確保と一定水準の教職員の確保により、教育水準の維持向上を図ることとされている。都道府県が人事を行い、任命権と給与負担の調整を図ることとあわせて、身分は市区町村の職員として地域との関係を保たせながら、広く市区町村の枠をこえて人事を行

うことにより、教職員の適正配置と人事交流を図ることとされている。

都道府県は市区町村の内申をまって人事を行うこととされ、内申なく人事を行うことは原則としてできず、都道府県は市区町村の内申を尊重する必要がある。また、校長から意見の申し出があった場合、市区町村の内申にその意見を添付することとされており、これにより、校長の意見の反映が図られている。

なお、現在、政令指定都市は、給与は負担していないが、教職員の任命権が都道府県から移管されており、今後、中核市まで任命権を降ろすことが見込まれている。

県費負担教職員制度の運用をめぐることは、例えば、教員人事権を都道府県が持つことにより、市町村が県に逆らえば教員人事で不適格教員を押しつけられるなどの仕返しをされる、あるいは、市で意欲のある若手教員をマンツーマンで指導したが、せっかくの教員が半数近く市外に転出したなどの事例が報道されている<sup>7</sup>。

教育委員会廃止論を唱えた穂坂邦夫前志木市長は「...実施主体に任命権があることが原則だと。ただ、補完的な形として、じゃ離島はどうするかとか、それはあくまでも補完なんですよね。補完のことを原則にするのは私はおかしい...、その原則では難しい場合にはその補完的な措置をどうするかということだとればいいと思うんです。しかし、そういうことによって地方、基礎的自治体が本当に教育に一生懸命やる、自己責任を持つ、そういうことが醸成されてくる、こう思っています。」<sup>8</sup>と述べている。

こうした批判に答えるためには、都道府県教育委員会の役割は、教育の様々な基準設定や条件整備といった狭義の教育行政に特化させ、実際の教育機関の管理・運営は市区町村教育委員会に任せる方向で見直すことも一つの方策であろう。

#### (4) 学校と教育委員会の関係

学校は、国(文部科学省)を頂点とした四層構造(国、都道府県、市区町村、学校)の上意下達の長い導線の末端の行政組織になっており、教育委員会や文科省の顔色ばかりうかがっているなど、子どものためという視点がややもすると欠けているとの指摘がある<sup>9</sup>。上からの指揮命令監督という一方通行ではなく、子どもに一番近い現場の問題点を吸い上げて、地域の他の学校との連携・協力、必要な情報の共有等を通して問題解決を図るといった横のつながりや双方向性が必要であろう。危機管理に際しては、原則的に校長が責任を持って当たることとし、教育委員会は、学校という前線の後方支援の役割を果たすべきである。そのため、校長がリーダーシップを発揮できるよう学校裁量予算の拡大、より柔軟な執行権限の付与等、校長の権限を増やしていくことが必要である。

#### (5) 首長と教育委員会の関係

地方自治体における首長と教育委員会の役割分担としては、首長は公立大学及び私立学校に関する事務の他、教育事務のうち、いわゆる財務事務に属する特定の権限(教育財産の取得・処分、契約の締結、予算の執行)を持ち、教育委員会はそれ以外の教育本来に関する事務を担当することとされている。

先の第165回国会に、民主党は教育基本法案の対案である日本国教育基本法案とともに、

教育委員会を廃止し、その権限を首長に委譲する法案を提出した。その中では教育委員会は発展的に解消し、首長の教育行政を監査する委員会を置くこととしていた。伊吹文科相は、「...今後、教育長はどのような形で任命されるのがいいのか、あるいは、教育委員会の事務局が執行機関であって、教育委員会そのものは監査機関の方がいいんじゃないかとか、...いろいろなことが絡み合って、これから地教行法をやはり私は見直していかなばならない...」と、民主党案に理解を示す一幕もあった<sup>10</sup>。

教育委員会の首長からの独立性については、教育長の選任は、事実上、首長が教育長候補者を教育委員として任命し、議会に諮った上で教育委員の中で暗黙の了解のうちに互選されるのが実態である。現行制度下でも、首長のリーダーシップの下、教育行政を総合的に展開することは可能であり、首長が高い意識を持って、適任者を人選の上、議会に理解を求める努力を重ねれば、巷間いわれるより協力関係は円滑にいくはずである。教育委員会側も議会答弁や会見報道などを通じ、首長の意見は承知しているので首長と対立するような教育政策は行われまいと思われる<sup>11</sup>。

地域の教育改革を政見に掲げるなど、教育に積極的に関わるべきと考える首長が増えつつあるといわれるが、文部科学省の調査によれば、首長が教育行政を直接担当するとの意見に賛成の首長は2割程度にとどまっている<sup>12</sup>。この点について、ある文科省経験者は、親は常に子どもの将来を心配し、それは容易に学校や教育行政への不満に転化するので、選挙を考えると学校教育には関与したくないという政治家心理と解説している<sup>13</sup>。

なお、私学は首長部局の所管事項であるが、未履修問題に関連し、私学行政の在り方が問題となった。伊吹文科相は「...都道府県知事の中で指導主事を置いて今回のカリキュラム編成まできちっと見ている県が一体幾つあるだろうかと。私学助成のお金のことばかりでどうもやっておる...、子供のためにやっぱり少し真剣にこの教育の行政の流れは考えて私はいただきたい...」と批判している<sup>14</sup>。

高校以下の私学行政については、戦後、その所管をどうするかで混乱があり、文部省は教育委員会を想定していたが、GHQ民間情報教育部(CIE)の指示により、急遽知事部局とされた経緯がある<sup>15</sup>。教育委員会の在り方を検討する際には、私学の自主性に配慮しつつ、私学行政が現状のままでよいかも併せて検討する必要がある。

#### 4. 教育委員会の選択制

教育委員会に対する様々な意見を受け、その必置規制の撤廃を求める意見が強まっている。構造改革特区では、埼玉県志木市から、教育委員会任意設置の提案がなされたが(平15.6第3次~平17.6第7次まで)、政治的中立性が担保できない等の理由から、特区認定には至っていない。また、地方分権改革推進会議最終意見(平16.5)、地方制度調査会答申(平17.12)では、教育委員会設置の選択制導入、学校教育以外の事務を首長部局に移管できるようにすること等の提言がなされ、最近では全国市長会の緊急アピール(平18.12)でも改めて選択制の導入を含む抜本的な制度改革を求めている。

一方、中教審の地方教育行政部会まとめ(平17.1)、中教審答申(平17.10)では、教育委員会の必置を維持しながら、組織や権限分担を弾力化すべきと提言している。

政府側では、規制改革・民間開放推進会議や経済財政諮問会議において教育委員会必置規制の撤廃・選択制の導入について、全国的な制度改正や構造改革特区での実施など具体的な議論が行われたが、政府部内での調整の結果、必置規制の撤廃は行われないこととなった。なお、平成18年7月のいわゆる「骨太の方針2006」では、「教育委員会制度については、十分機能を果たしていない等の指摘を踏まえ、教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、当面、市町村の教育委員会の権限を首長へ移譲する特区の実験的な取組を進めるとともに、教育行政の仕組み、教育委員会制度について、抜本的な改革を行うこととし、早急に結論を得る。」と明記された。これについて菅総務相は、「...地方公共団体の組織に関して、私は、可能な限り地方公共団体が自主的に判断をするべきであるというふうに思っています。さらに、地方の声に真摯に耳を傾ける中で、分権が一層進むように努力をしていきたい、こう思います。」としている<sup>16</sup>。

## 5. 終わりに

安倍首相は、「正に今、教育再生会議においてもこの教育基本法の成立を前提にこの議論もしていただいている...、この教育基本法を成立をさせた後に成案を得たい...、あるべき教育委員会の在り方について法律で定めていきたいと思えます。」と法改正を含む教育委員会制度改革に取り組み意欲を見せていたが<sup>17</sup>、教育再生会議の第1次報告書では、教育委員会改革は今後の検討課題とされ、抜本的な法改正は平成19年秋以降になりそうだ。

教育委員会が今のままでよいという意見は少ないが、制度を変えるに当たっては、そのメリット、デメリットを慎重に比較考量すべきである。現行制度の下でも活発な教育行政を行っている自治体もある。一時の感情論に流されず、制度論と制度の運用論を峻別した議論が必要であろう。

---

<sup>1</sup> 第165回衆議院教育基本法に関する特別委員会議録第11号(その1)10頁(平18.11.14)

<sup>2</sup> 第165回参議院内閣委員会議録第6号16頁(平18.12.5)

<sup>3</sup> 第165回参議院教育基本法に関する特別委員会議録第4号32頁(平18.11.28)

<sup>4</sup> 第165回衆議院教育基本法に関する特別委員会議録第3号11頁(平18.10.30)

<sup>5</sup> 第165回衆議院文部科学委員会議録第5号10頁(平18.11.15)

<sup>6</sup> 第145回衆議院行政改革に関する特別委員会議録第12号37頁(平11.6.4)

<sup>7</sup> 『朝日新聞』(平18.12.10)、『日本経済新聞』(平18.12.7)等

<sup>8</sup> 第165回参議院教育基本法に関する特別委員会議録第10号19頁(平18.12.11)

<sup>9</sup> 中央教育審議会地方教育制度分科会第1回地方行政部会における土屋委員発言(平16.3.25)

<sup>10</sup> 第165回衆議院教育基本法に関する特別委員会議録第13号6頁(平18.12.13)

<sup>11</sup> 第165回参議院教育基本法に関する特別委員会議録第10号2頁(平18.12.11)

<sup>12</sup> 『義務教育に関する意識調査報告書』平成17年11月(株)ベネッセコーポレーション(平成16・17年度文部科学省委嘱調査報告書)

<sup>13</sup> 藤生明「中学生の自殺が照らし出した制度疲労」『アエラ』(2006.11.6)82頁より、岡本薫政策研究大学院大学教授発言

<sup>14</sup> 第165回参議院文教科学委員会議録第4号5頁(平18.11.9)

<sup>15</sup> 木田宏監修『証言戦後の文教政策』(第一法規 昭62.8)126頁

<sup>16</sup> 第165回衆議院教育基本法に関する特別委員会議録第3号25頁(平18.10.30)

<sup>17</sup> 第165回参議院教育基本法に関する特別委員会議録第6号4頁(平18.11.30)