教育委員会は再生できるか

― 地方教育行政法改正を前に ―

文教科学委員会調査室　　戸田　浩史

１．はじめに

政府の教育再生実行会議は、平成25年４月15日の第６回会議において、教育長を教育行政の責任者と位置付けた上で、首長に教育長の任免権を付与することなどを求めた第二次提言「教育委員会制度等の在り方について」を安倍総理に提出した。これを受け、４月25日、下村文部科学大臣は、教育委員会制度の見直しなど「今後の地方教育行政の在り方について」を中央教育審議会（以下「中教審」という。）に諮問した。中教審では、教育制度分科会での審議を経て、12月13日に教育再生実行会議の提言に沿った答申をまとめた。政府はこれを受けて26年の常会に「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。）の改正案を提出することとしている。

中教審答申では、首長を教育行政の責任者とし教育長の任命権を付与するとともに、教育委員会の性格を執行機関から首長の附属機関に改めるなど、戦後の地方教育行政の理念を大きく転換することになる抜本的な改革案を提示している。しかし、首長の権限強化につながるとして慎重論が根強く、同答申には別案も併記されている上、与党内でも意見が分かれているため、法案提出までには紆余曲折も予想される。本稿執筆時点（平25.12.19）では、法案内容は明らかではないが、中教審答申を機に改めて教育委員会制度改革について考察する上でいくつかの視点を提供することとしたい。

２．教育委員会とは何か

まず教育委員会制度について概観しておきたい。戦前の中央集権的な教育行政への反省から、地方の教育行政においては、首長から一定の距離を置いた独立した行政機関である教育委員会制度が昭和23年に導入された。これは、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、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[1]。首長が議会の同意を得て任命する原則５人の委員で構成され、任期は４年で、委員ごとに改任時期が異なることにより、教育の安定性・継続性が図られている。教育委員の中から委員会を代表する教育委員長（任期１年、再選可）が互選されるが、教育委員会の権限の行使は、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。そのため、教育行政の専門家として常勤の教育長が、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、広義にはこの事務局も含めて教育委員会と呼ばれる。

国の行政と比較し、地方にのみ教育委員会が設置されている理由については、以下のよ

うに説明される[2]。国の行政は議院内閣制の下、内閣が責任を持って執行することが基本だが、個人の人権に対する直接的な関与という性質から特に政治的中立性が強く必要とされるもの（国家公安委員会）、準立法的又は準司法的権限を有するため、特に慎重、公平な事務処理が必要とされるもの（人事院、公正取引委員会）については、国にも行政委員会が置かれている。一方、教育行政については、国と地方の役割の観点からは、国は学校教育法等の制度の枠組み、学習指導要領等全国的な基準の設定、義務教育費国庫負担等の財政的支援を行う役割を担うが、学校の設置者として児童生徒に直接教育を実施したり、教職員人事を行う立場にはないため、内閣から独立した委員会を設けず、文部科学大臣が教育行政を行う。また、統治機構の相違という観点では、国は議院内閣制を採用し、内閣の存立に国会のコントロールが及ぶが、地方自治制度においては二元代表制で、首長は直接選挙で選出され、議会との関係で極めて強力な執行権限を持つため、首長一人の判断により教育内容等が大きく左右されることがないよう、教育委員会制度が設けられたとされる。

３．教育委員会の何が問題か

平成23年10月、大津市の中学２年生の男子生徒がいじめを苦に自殺する事件[3]が発生し、翌年の報道を契機に教育委員会の隠蔽体質が厳しく問われたのをきっかけに、改めて教育委員会制度の見直し論議が高まった。大津市の越市長は中教審のヒアリングにおいて、教育委員会の担任する事務であっても今回のような事案について訴訟提起がなされた場合、首長が訴訟当事者となるなど不合理な面を指摘し、教育委員会制度は責任と権限の所在を一致させるとともに民意を適切に反映させるべきである、そもそも「政治的中立」という概念自体がフィクションであるとして、教育委員会制度の廃止を強く求めた[4]。

教育委員会制度については、従前から様々な批判があるが、文部科学省は、指摘されている課題を以下のように整理している[5]。

（１）権限と責任の所在が不明確

・非常勤の教育委員からなる合議体がトップ。教育委員長（教育委員会の代表）と教育長（事務をつかさどる）の関係

・市町村立学校教職員（県費負担教職員）の任命権は都道府県教育委員会、予算の執行等の財政的権限は市町村長と、権限と責任の主体が分散

・法令違反や児童生徒の生命、身体、教育を受ける権利を侵害する重大事態発生の際の国の責任の果たし方

（２）地域住民の意向の反映が不十分

・公選の首長との意思疎通、連携に課題

・教育委員や事務局職員に教育関係者やＯＢが多く閉鎖的

（３）教育委員会の審議等が形骸化

・教育委員は、十分な情報を持たず、教育委員会は事務局案を追認するのみ

・小規模市町村教育委員会の事務処理体制が不十分

（４）迅速性・機動性の欠如

・非常勤の教育委員からなる合議体で、月１～２回の会議のため迅速な意思決定不可能

４．自民党教育再生実行本部・教育再生実行会議・中央教育審議会

平成24年11月、自民党の教育再生実行本部は、「教育行政における責任体制の確立」として地教行法改正に関し、①教育委員会の責任者を非常勤の教育委員長から、首長が議会の同意を得て任命する常勤の教育長とする、②教育委員会を、教育長の諮問機関と位置付け、教育に関する各般の問題について闊達な意見交換の場とする、③地方教育行政において法令違反、あるいは教育を受ける権利を侵害するおそれのある場合、公教育の最終責任者たる国が責任を果たせるようにする旨の中間取りまとめを行った。

一方、12月の総選挙後の翌25年１月に内閣に設置された政府の教育再生実行会議は、２月から教育委員会に関する議論を開始し、わずか３回の討議の後、４月15日には「教育委員会制度等の在り方について（第二次提言）」を安倍総理に手交するというスピード審議となった。提言内容は、①地方教育行政の権限と責任を明確にし、全国どこでも責任ある体制を築く、②責任ある教育が行われるよう、国、都道府県、市町村の役割を明確にし、権限の見直しを行う、③地方教育行政や学校運営に対し、地域住民の意向を適切に反映する、というものである。

これを受け、下村文部科学大臣は、４月25日、中教審に対し以下のとおり諮問を行い、年内に答申をまとめるよう要請した。「教育委員会制度の在り方について」では、「教育再生実行会議から示された地方教育行政の責任体制を明確にするため、『首長』が任免する『教育長』を地方公共団体の教育行政の責任者とするとの改革の方向性を踏まえ、『教育長』、『教育委員会』、『首長』の法的位置付けや権限、相互の関係など教育委員会制度の見直しの具体的在り方について」検討を依頼し、その際の視点として、①「教育長」の任期や罷免の要件など「首長」と「教育長」の関係、②「教育委員会」が果たすべき役割や「教育委員」の任命方法、③教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保するための「教育委員会」の権限と責任、の３点を提示した（下線筆者）。また「教育行政における国、都道府県、市町村の役割分担と各々の関係の在り方について」及び「学校と教育行政、保護者・地域住民との関係の在り方について」を同時に諮問した。

このように、安倍内閣の教育改革については、与党が大きな方針を打ち出し、政府の教育再生実行会議が方向性を決め、その枠内で中教審が細部の制度設計を議論し、文部科学省が答申を基に法案に仕上げるという役割分担となっている[6]。下村文部科学大臣は自民党教育再生実行本部の前本部長である上、教育再生実行会議と中教審で重複するメンバーもおり、このような「鮮やかな」連携プレーもある程度予想されていたと言えよう。

５．中教審教育制度分科会報告から中教審答申へ

中教審の教育制度分科会は、平成25年10月11日、「今後の地方教育行政の在り方について（審議経過報告）」を取りまとめた。同報告では、教育委員会の改革案として、教育長を首長の補助機関、教育委員会を首長の附属機関とするＡ案、教育長を教育委員会の補助機関とし、教育委員会を性格を改めた執行機関とするＢ案の二つの案が提示された。両案とも教育長を首長が任命することとした上で、教育長を執行責任者とし、その事務執行については日常的な指揮監督は行わないことでは共通している。

（図表１）新しい教育長及び教育委員会の方向性（報告）

	A案	B案
教育長	首長の補助機関	教育委員会の補助機関
教育委員会	首長の附属機関	性格を改めた執行機関
教育委員会の性格	首長又は教育長の諮問を受けて答申を行うとともに、自ら首長又は教育長に対し、建議、勧告等を行う機関とする。	基本方針等の限られた事項について審議決定を行うとともに、教育長の事務執行をチェックする機関とする。
教育長の事務執行に対する日常的な指示	教育長を責任者とするため、首長は、教育長の事務執行について日常的な指示を行わない。	教育長と教育委員会の責任体制の明確化を図るため、教育委員会は、教育長の事務執行について日常的な指示を行わない。
教育長の事務執行に問題がある等特別な場合	首長が、教育長に対して必要な指示を行う。	教育委員会が、教育長に対して必要な指示を行う。首長も、教育長に対して調査又は勧告等一定の関与ができるようにすることも考えられる。
主な課題	教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保に関して課題がある。	現状がどう変わるかがわかりにくく、現状との違いを明確にする必要がある。

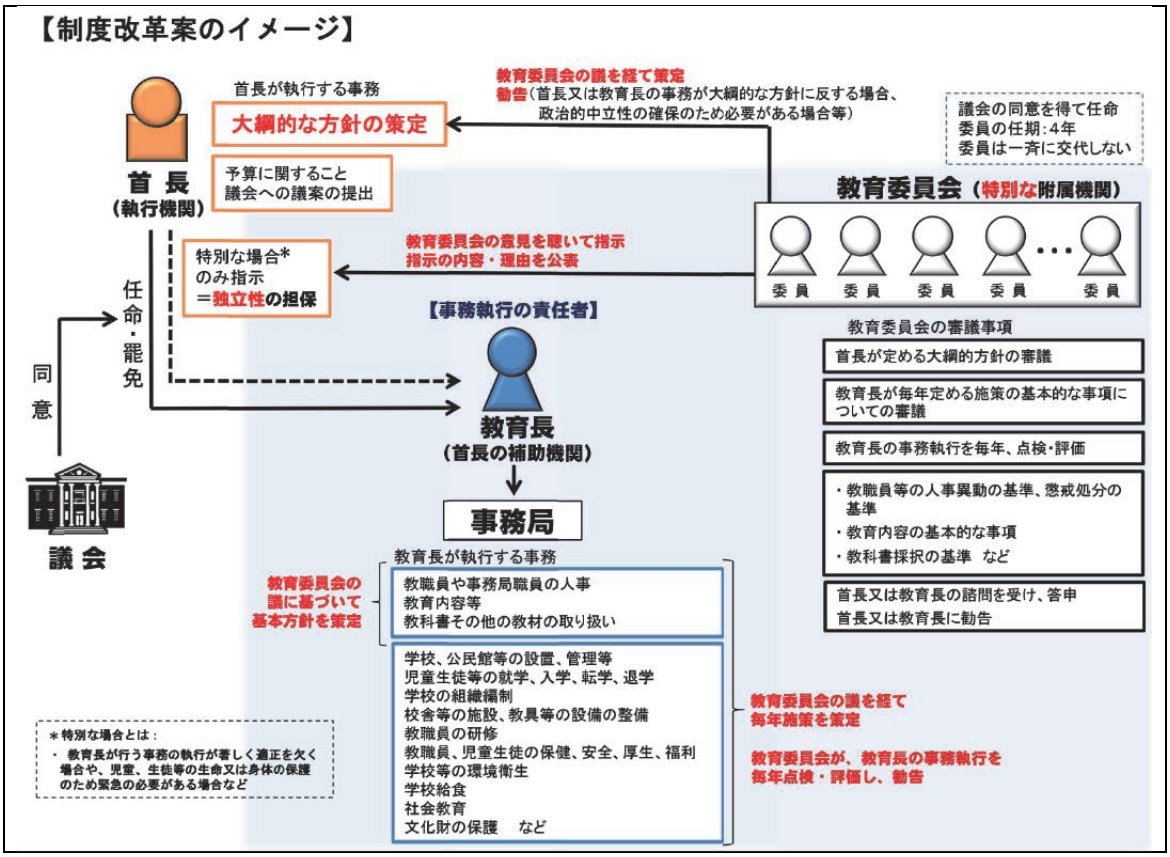
（出所）中教審教育制度分科会「今後の地方教育行政の在り方について（審議経過報告）」（平 25.10.11）より作成
（注）なお、A案・B案という分類は、11 月 18 日の制度分科会以降、それぞれ制度改革案１・同２と呼ぶこととなった（中教審教育制度分科会（第 37 回）議事録（平 25.11.18））。

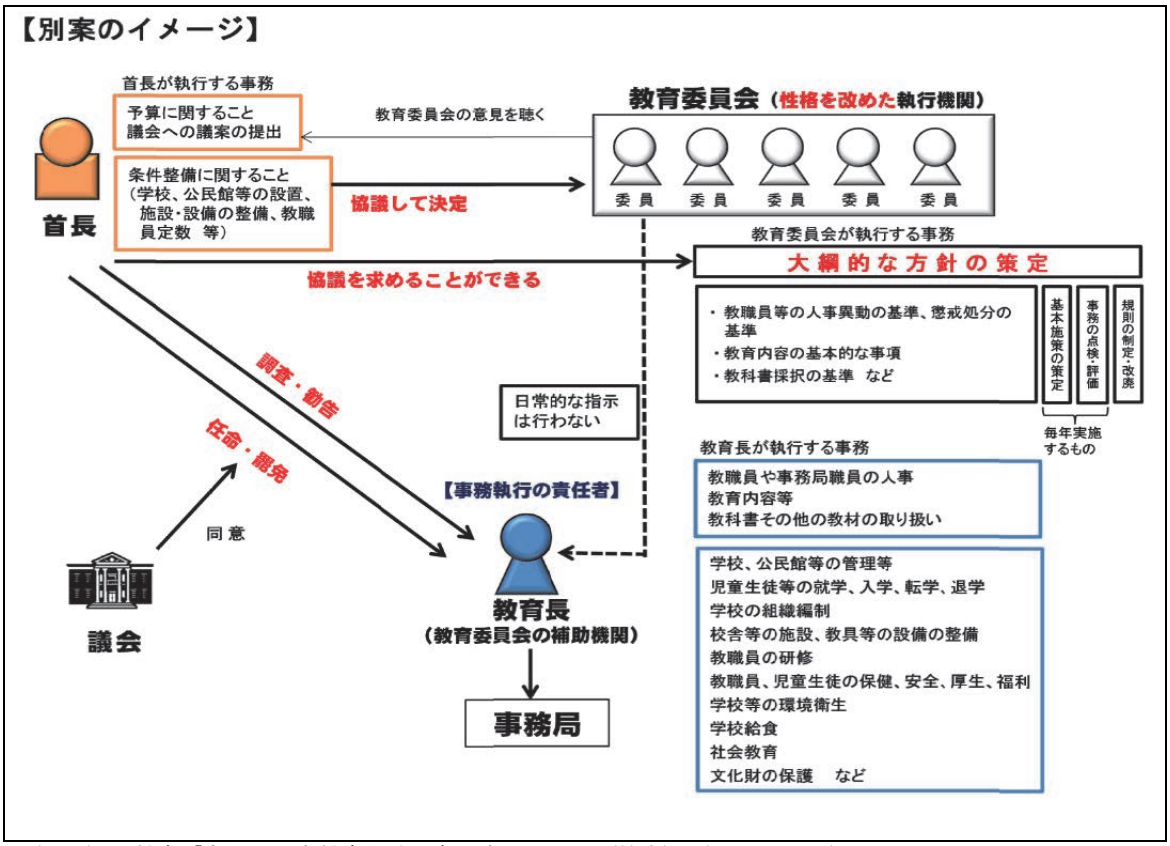
報告書ではA案を「教育委員会の現状に対する国民の問題意識を踏まえると、最も抜本的な改革案」としているが、A案については「教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保に関して課題がある」との異論もあり、B案も提案されるという、この種の報告書としては異例の両論併記となった。ただし、B案に対しては、「教育長を責任者とし、教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保するという点では教育再生実行会議の提言に即したものであるが、教育委員会は性格を改めた執行機関として残り、教育長も独立した存在に変わるものの引き続き教育委員会の補助機関であることから、現状がどう変わるかがわかりにくく、現状との違いを明確にする必要がある」との意見が付された。

その後、中教審では関係団体等にヒアリングを行った後、12 月 13 日にA案を発展させた改革案を提示した答申「今後の地方教育行政の在り方について」を決定したが、「首長の影響力が強くなり過ぎるおそれがある」との懸念から、B案を発展させた別案を「支持する強い意見もあった」として、先の報告書に続いて今回も併記するという異例の答申となった（図表２）。なお、教育制度分科会長を務めた小川正人放送大学教授は、「（両論併記に）近いけれども両論併記ではない。…答申案がベースだが、それに対する懸念もあるということで、別案のような議論にも配慮しながら制度設計をやってほしいというのが、政府に対するメッセージ」と述べた[7]。

答申に示された図表からは教育委員会の事務局はどうなるのか判然としない。教育長の指揮下にある事務局が兼任するとすれば、教育行政に関する基本的な方針等の原案を策定する側と審議する側の事務局が同じということになるし、別々に設ける場合は特に小規模の自治体では人員体制が不足するおそれがある。また図表では教育委員の任命に対する議会同意を示す実線が見当たらないが、新教育長の議会同意と異なる点があるのか、今後の具体的制度設計で明らかにされる必要があろう。

（図表２）制度改革案（旧Ａ案）のイメージ及び別案（旧Ｂ案）のイメージ





（出所）中教審「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」（平 25. 12. 13）

６．教育長の特徴及び制度の変遷

今回の中教審答申について、首長が教育行政の執行責任者たる教育長を選任するとの中間まとめ案が明らかになると、首長の権限強化による政治的中立性への懸念が示された[8]。その一方、現在も、事実上、首長は教育長については、教育委員の任命の際に、あらかじめ教育長候補として選定し、議会の同意を得て、形式的に教育委員会において選任される状況にあり、現状と何ら変わらないとの声もある。

教育長は、今回の答申において教育委員会改革の制度設計を左右する重要なポイントであり、一般の行政委員会の事務局長とはその性格が異なる。地方公共団体は、議決機関である議会、執行機関である首長及び行政委員会という構成となっている。行政委員会は権限行使について首長から独立して自らの判断で事務を執行する制度であり、政治的中立性の確保という観点からは教育委員会、公安委員会、選挙管理委員会等の、公平、公正な行政という観点からは人事委員会、公平委員会、監査委員等の制度がある。教育委員会には、事務局長ではなく教育長が置かれているが、教育長が他の行政委員会事務局長と異なる位置付けがなされているのは、以下の理由による。教育委員会以外の他の多くの行政委員会は、特定の案件について調査・勧告・裁定すること、例えば、人事委員会は人事委員会勧告、労働委員会は労働問題の調停をする等、一時的な管理を行うことが委員会設置の目的であり、委員会会議の場における判断が主たる業務であるのに対し、教育委員会は、委員会の場において教育方針を決定するだけでなく、日常の学校教育活動について常時管理執行を行うとともに、その事務処理に専門的技能を要するために常勤の専門家が必要であることから、会議体の事務局長という位置付けではなく、教育長という常勤の職を置いているとされる[9]。

教育長の任命方法や職務の位置付けについては、過去から複雑な経緯がある（図表３）。昭和 23 年の旧教育委員会法制定時、指導主事、校長と共に教育長にも免許状制度が適用され、教諭の免許状取得に必要な教職に関する専門科目に加え、教育行財政に関する専門科目の修得が必要とされた。これは 29 年の教員免許法改正により廃止され、教育公務員特例法による任用資格制が導入された。教育専門職としての役割より、議会対応や人事など行政官としての役割が重視されるようになったことによるものであろう。

次に、現在のように、教育長と教育委員が兼任とされた理由は何か。旧教育委員会法制定時、全市町村への教育委員会必置が大きな課題となった。当時１万近くの市町村があり、行政単位としての効率性、資質の高い人材の確保といった問題があったが[10]、全面設置を延期する法案が廃案となったため、27 年に全面設置されることとなった。

31 年、教育委員会法を廃止し、地教行法を制定する際、全市町村について教育長と教育委員と別々に適材を得るのは困難であるとして、市町村については教育委員の１人を教育長とすることになった。当時、文部省は全市町村に教育委員会を必置する案を提案したが、自民党の岸信介政調会長が市町村の教育委員会は不要とし、教育委員会か教育長のいずれかをなくすことを主張したため、窮余の策として教育委員の中から教育長を選任する方法が採用された。これが結果的に議会同意制と任期制により教育長の職務に重みが出ることにつながったとされる[11]。また、都道府県の教育長は、文部大臣の承認を得て都道府県教

育委員会が任命し、市町村の教育長は、都道府県教育委員会の承認を得て市町村教育委員会が任命する任命承認制が採用された。職務の重要性、国・都道府県・市町村の連絡を円滑にするためとされる。

平成 10 年の中教審答申では、地方分権の観点から任命承認制を廃止するとともに、教育長を専任化することが提言された。これは、副知事、助役などが議会同意を要し、市町村の教育長は教育委員として議会同意を得ていたことを参考にして、教育長に適材を確保するため都道府県の教育長は議会の同意を得て知事が任命することとし、市町村の教育長は教育委員との兼任をやめ、教育長専任に統一しようというのが中教審の考え方であった。

しかし、翌年の地方分権一括法により、答申とは逆に都道府県も教育長と教育委員が兼任することとなった。政府内の法案策定過程において、議会同意を得る職は、首長の補助機関である副知事、助役、出納長等の他、教育委員会の委員であるが、その補助機関である教育長についても議会同意とする仕組みは前例がなく他の制度への影響が大きいこと、議会同意とすれば特別職となるが、教育委員と教育長を別々に特別職に選ぶのは特別職の数が増え地方行政改革の観点から適当ではないことから、従来の市町村と同様、都道府県も教育委員と兼任することにより、委員として議会同意を得られるようにしたとされる[12]。

（図表３）　教育長の変遷

年	改正等	教育長	任命方式	適材確保	教育委員との兼職	任期	身分・待遇
昭23	旧教育委員会法	都道府県 市町村	教育委員会が任命	免許法施行まで任用資格制	兼職せず	任期制	一般職
24	教員免許法	都道府県 市町村	教育委員会が任命	免許制	兼職せず	任期制	一般職
27	全面設置	都道府県 市町村	教育委員会が任命	免許制	兼職せず※	任期制	一般職※
29	教員免許法	都道府県 市町村	教育委員会が任命	任用資格制	兼職せず	任期制	一般職
31	地教行法	都道府県	教育委員会が任命	任命承認制	兼職せず	任期なし	一般職
		市町村	委員の中から教育委員会が任命	任命承認制	必ず委員と兼職	委員として任期制	委員として特別職
平11	地方分権一括法	都道府県	委員の中から教育委員会が任命	議会同意制	必ず委員と兼職（委員長との兼職禁止）	委員として任期制	委員として特別職
		市町村	委員の中から教育委員会が任命	議会同意制	必ず委員と兼職（委員長との兼職禁止）	委員として任期制	委員として特別職

※28 年から 31 年度末まで、市町村の教育長は助役と兼職可能（兼職なら特別職）
（出所）中教審教育制度分科会(第 23 回)配付資料（平 25.5.20）より作成

７．政治的中立性、継続性・安定性をめぐる議論

教育行政における政治的中立性、継続性・安定性確保のため、地教行法では、①首長からの独立制（教育委員会単独で教育事務を執行する権限）、②合議制（多数決による意思決定）、③委員の交代時期の重複回避（委員の交代による方針の急変を回避）、④委員の身分保障（一定の事由以外の失職・罷免不可）、⑤同一政党所属委員の制限（同一政党所属者は委員の半数未満）、⑥委員の政治活動制限（政治団体役員就任、積極的政治活動の禁止）、の各事項を規定している。

⑤、⑥のように、「教育委員は政党に所属することを否定されておらず、それぞれの教

育委員が政治的信条を有していることを前提とすれば、長からの独立をもって、直ちに政治的中立性が確保できているとは言えない」との指摘もあるように[13]、政治的中立とは、政治的に「無色」ということを意味するわけではない。複数の委員の合議で意思決定することにより、仮に同じ結論に達したとしても、政治的背景をもった個人の独断や恣意の介入による決定との批判を免れることが期待されている制度と言えよう。

具体的に政治的中立性等が議論となった事例については、平成 19 年度から始まった全国学力・学習状況調査（全国学力テスト）の結果の公表等をめぐる首長と教育委員会の対立が知られている。「静岡県の川勝平太知事は九月、全国学力テストの成績下位校の校長名を公表すると言い出した。大阪市の橋下徹市長は一月、体罰自殺のあった桜宮高校の体育系学科の入試の中止を求めた。どちらの教委も異を唱えた。静岡県では上位校の校長名の公表に、大阪市では普通科に振り替えての入試に、押しとどめた形だ。」[14]と報道されている。このように、教育委員会制度は、選挙で選ばれた個性の強い首長の「暴走」を阻止し、再考させるような歯止め措置として機能してきたとの評価もある。

次に、全国学力テストへの参加問題をめぐる愛知県犬山市の事例を見てみよう[15]。犬山市の教育改革は、平成９年以来、石田市長と瀬見井教育長の「二人三脚」で進められ、同テストは市の教育理念と相容れないとして参加を拒否していた。しかし、知事選出馬のため辞職した石田市長の後任を選ぶ 18 年 12 月の市長選では同テスト参加の是非が争点となり、参加容認派の田中市長が当選したことから同テストへの参加をめぐって首長と教育委員会が激しく対立することとなった。19、20 年度の同テスト参加は見送られ、教育委員会への監査請求や教育委員定数の増員などを経て、21 年度からの参加となったが、当時、田中市長は教育行政への首長の介入と批判された。

この事例を首長の政治介入に抵抗し、教育委員会制度の「継続性・安定性」が働いたとみるか、首長による政策転換に対する「遅滞効果」と見るか、評価は分かれるところであろう。この事例は、答申のように首長が教育長を任命することとすれば問題が解消するわけではなく、首長と前首長が（事実上）任命した教育長の意見が対立したときの問題点を浮き彫りにしている。答申では一定の場合に首長が教育長を罷免することを可能としているが、犬山市の事例が罷免事由に該当するか定かではない。

首長の交代時に、助役、収入役と共に教育長も新首長に進退伺や辞職願を出す慣行が広くあると言われている。教育長の任命権者は教育委員会であり、助役等と同列視されること自体、教育委員会制度の形骸化を示しているとも言えよう[16]。首長の任期と教育長の任期を一致させるか否かは今後の検討課題とされているが、いずれにせよ、重要なポイントとなることは間違いない[17]。

なお、国旗・国歌の扱いや教科書採択について、中教審の議論においてＢ案を支持した臨時委員の門川京都市長は「政治的中立性ということでよく言われるのは、教科書の採択や、国旗、国歌の掲揚、斉唱でありますが、こんなものは政治的中立と関係ありません。文部科学省が採択した教科書についてどれを選ぼうと、これは政治的中立であります。国旗、国歌についても、法律や学習指導要領で決められているものをきちっとそのとおりやるのは当然の話」、「政党間の対立からちょっと距離を置こうということ…。首長というの

は、49 対 51 で決まります。51 だった人が全ての権限を持つということでは、学校教育に対する信頼が薄まる…その部分を大事にしながら、この制度設計というのは誤りなきようにしなければならない。…政治的意識がますます高まれば、政治的対立が高まるのは民主主義のいいことです。それとちょっと現実の学校運営とか教育内容は距離を置くべきだ」と述べている[18]。

首長を教育行政から遠ざけることのみをもって中立性が確保されるような議論も見受けられる。そもそも、政治的中立性の担保と責任の明確化は両立し難い関係にあるが、現行制度では、同じ執行機関の中で首長と教育委員会を牽制・均衡させることにより中立性を確保することが期待されており、複数の政治的立場を行政機構内部に取り込むことによりチェック・アンド・バランスを図っている。「自治体の首長を『教育（行政）の政治的中立』という理念によって教育行政から排除し遠ざけることは、自治体の教育政策革新や教育行政のダイナミックな運営を実現していくうえでは問題」と指摘する意見もある[19]。中教審では、うまくいっている教育委員会の例が紹介されたが、首長と教育委員会が日常から連絡を密にしており、それぞれの役割分担を踏まえた教育行政を実施している。要は個別の事例ごとに抑制と均衡が働いているか、情報公開の下で保護者、有権者が判断するしかないであろう。

８．教育委員会事務局の在り方

教育委員会に対する批判の多くは、実は事務局批判の面があり、両者を混同した議論が多い。非常勤の教育委員に求められることと、教育長の指揮下にある常勤の事務局に求められることを混同し、非常勤では無責任だとの批判である。本来、日常的な教育行政について、非常勤の教育委員会が一々指示を出せるわけがなく、出すことも期待されていない。現行制度の意図するところは、非常勤だからこそ得られる経験の豊富さ、識見の高さを教育委員に求めているのであり、そこで決められた方針に基づき日常の教育事務が専門知識を有する教育長の指揮下に遂行されることであろう。したがって、教育委員会を支える事務局の体制を整えない限り、本制度は機能しない。学校現場の要望や課題に対し、行政全体で取り組まないと隠蔽や形骸化が起こるのは必然である。住民の不信感を招きかねない秘密主義・事なかれ主義・閉鎖的な事務局を改革するためには、情報公開を積極的に行い、住民を巻き込むことが重要である。これが真のレイマン・コントロールと言えよう。

地教行法の解説書では、「教育委員会は、公正な住民の意思を反映し、地方の実情に即して、教育行政の根本方策の樹立その他の重要事項を決定することを本来の職務とするものであるから、個々の具体的な事務処理についていちいち教育長を指揮し、命令することは適当ではなく、大綱について教育長の行動を規律するにとどめ、細部については、教育行政の専門家である教育長の判断を尊重し、教育長の行動を無用に束縛することのないようにすべきである。」[20]と述べている。これに関し、小川正人放送大学教授は、従来から「教育委員会と教育長の役割分担と教育長への『専門的』な仕事・権限の移譲や教育長の仕事については道義的、規範的な運用指針として留めているところに、教育委員会の役割や権限を曖昧にさせ教育長主導の教育委員会運営が生み出されてくる一因にもなっている（中

略)、その役割分担とその両者の関係を道義的、規範的な運用方針に留めないで、法的でアカウンタブルなしくみとして制度化していくことが必要ではないか。」と主張しており[21]、今回の答申は、この主張に沿った内容となっている。

なお、教育再生実行会議において委員の蒲島熊本県知事から、緊急時には首長と教育長が一緒に対処する。緊急時と平時を分けて考えてはどうかとの提案があり[22]、同様の議論は中教審でも行われている[23]。日常の業務といじめ対応などの危機管理業務を分け、後者のような緊急時には、一時的に指揮監督権を集中させる仕組みは、正式に制度化するかどうかは別として、有効な対策となろう。

９．私学行政との関係

次に、中教審では議論されなかった論点について触れたい。現在、高校以下の私学行政については、都道府県の知事部局で行われている（地教行法第 24 条第２号)。昭和 23 年の教育委員会制度導入時、私学の監督庁（現在は所轄庁）について、当然教育委員会の所管と考える文部省側と、都道府県知事とするＧＨＱ民間情報教育局（ＣＩＥ）や私学団体側との間で問題となったが、結局後者とされた[24]。これは、私学の数が公立に比較し少ないため、私学が軽視されるとの懸念や、教育委員会は一般的行政機関というより都道府県住民が都道府県の設置する学校を自ら管理するための機関であることを本来の性格としていることから、私学行政については監督者を知事部局にしたものとされる。公立学校設置者としての教育委員会と学校法人が設置する私立学校とは、生徒募集等をめぐり競合関係にあることも一因と言えよう。

今回の制度改正により、首長が間接的とはいえ公立学校の責任者となる場合、どのような制度設計になるのか。私学行政も新教育長の下に一元化されるのか、新教育長は公立学校のみを所管し、私学については従来どおり知事部局の私学担当課が所管するのか、現段階では不明である。地方行政については総合行政の動きがあり、児童福祉担当部局や文化政策担当部局と連携して総合的な教育行政を実施している地方自治体も増えている。また、いじめをめぐる課題のように、公立も私立もなく、行政が一丸となって取り組むべき課題も多い。知事部局に比べ教育委員会には専門職員も多く、教職員研修等様々な場で私学へも門戸を開くことが望まれる。ただ私学の独自性や建学の精神もあり、私学サイドには私学助成や監督権限を背景に過度な指導行政が入ってくることを懸念する向きもある[25]。

10. 国の関与の在り方

平成 19 年、第一次安倍政権の下で、総理の強い指示により教育三法（学校教育法・地教行法・教員免許法）が改正された[26]。当時もいじめが原因と見られる自殺が法改正のきっかけの一つとなり、他に高校における必修科目未履修問題等に対する教育委員会の不適切な対応が問題となった。このため、地教行法の改正により、教育における国の責任を果たすためとして、文部科学大臣は、教育委員会の法令違反や事務の怠りによって、①生徒等の教育を受ける権利が侵害されていることが明らかである場合、講ずべき措置の内容を示して、地方自治法の「是正の要求」を行うこと（地教行法第 49 条)、②緊急に生徒等の

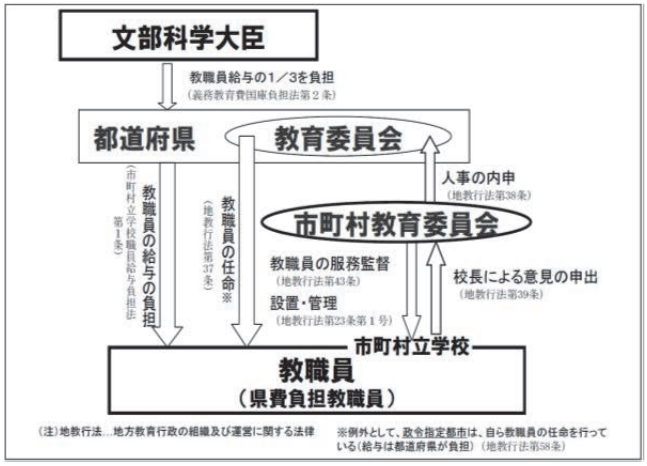
生命・身体を保護する必要が生じ、他の措置によってはその是正を図ることが困難な場合、「是正の指示」ができること（同第 50 条）とされた。

今回、大津市のいじめ事件では既に自殺事案が起きており緊急性に疑義があるとして、また、沖縄県八重山地区での教科書採択をめぐる法令違反事案では教科書が寄附されており、児童生徒の教育を受ける権利が侵害されているとは言えないとして、本規定の適用は見送られた[27]。このため、中教審では、改めて地方教育行政に対する国の関与の在り方が諮問された。しかし、国による是正の要求等に対しては慎重な見解が多い。例えば、全国都道府県教育委員長協議会・同教育長協議会は、本制度が「適用された実例がない中にあって、新たな仕組みを設ける必要性があるのか」、「自治事務に対する国の関与は限定的であるべきという地方自治の原則を踏まえる必要」などを指摘し、「国の関与は最小限とすべき」との見解を示している[28]。まずは、現行法制の運用面から見直していくべきであろう。

11. 市町村教育委員会と都道府県教育委員会の関係

市町村の教職員の給与については、義務的経費であり、かつ、多額であるため、「設置者負担主義」の例外として財政力が安定している都道府県の負担とされ、都道府県が人事を行い、任命権と給与負担の調整を図る県費負担教職員制度が採用されているが（図表４）、かねてより、人事権を通して都道府県が市町村を支配しているとの批判もある。

（図表４）県費負担教職員制度について



（出所）中教審答申（平 25.12.13）検討資料

現在、政令指定都市は、給与は負担していないが、教職員の人事権が都道府県から移管されている。今回の中教審では、教育委員会の組織・役割に議論の重点があったため、答申で、「指定都市に係る県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員に係る定数の決定及び学級編制基準の決定については、指定都市に委譲する方向で所要の制度改正を行う」とされたものの、中核市以下の問題については今後の検討課題にとどまっている。県費負担教職員制度に係る都道府県と市町村の関係は、国と地方の関係と同等か、それ以上に市町村の自主的取組を阻んできた、より大きな問題であり、問題点を検討した上でできるだけ早期に見直すべきであろう。

12. おわりに

以上見てきたように、教育委員会制度には、教育長の職務、私学の所管等、偶然の経過により現行制度に落ち着いた点も少なくなく、現時点から見ればその存在理由自体に疑問なしとしないものもある。大津市の痛ましい事件が世間の耳目を引いたことが今回の見直しのきっかけとなったが、その一方、大津市の例は特異な例であり、多くの地方自治体に

おいては首長と教育長が連絡を密に取り、互いの役割分担を自覚しつつ協力して教育行政を行っている。一般に言われているような問題は少ないとの意見もある。

冒頭述べたように、答申どおりの改正となれば、戦後の地方教育行政の理念が大きく転換することになる。戦後レジームからの脱却を目指す安倍総理にとって、教育委員会改革は第一次政権時代からの宿願であったと言えよう。

今後、答申に基づいて地教行法改正案が提出されることになろうが、国会審議に当たっては、まず教育委員会制度ありきではなく、地方教育行政の形態がどう変わろうと、全ての教育関係者が子どもにとって最適な教育条件を整えること、そのために、役に立つ、機能する組織になっているのかといった視点が必要であろう。そこに、政治的中立性等を守る制度的保証をどう組み込むかが課題となる。今回提示された改革案に基づく政府案がそれらの問いにどう応えていくか、あらゆる角度から検証すべきであろう。

教育委員会制度については各党の関心も高く、既に野党案が国会に提出されている。民主党案[29]は、中教審答申と同様、首長を教育行政の責任者とし教育長の任免権を付与した上で、教育委員会を教育監査委員会に改組し、教育長の事務を評価・監視・勧告する権限を付与することとしている。また各学校には学校理事会を設け、地域の声を学校運営に反映させるとしている。一方、日本維新の会の案[30]は、教育委員会制度を廃止してその権限を首長に一元的に担わせるという抜本的な見直し案となっている。

教育委員会の現状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地方自治体もある。７年前の第一次安倍政権当時の見直し論議の際にも指摘したが、制度論と制度の運用論を峻別した冷静な議論が望まれる[31]。

（とだ　ひろし）

---

1 「教育行政におけるレイマンコントロールとは、『教育行政の官僚統制』にとって代わるべき仕組み、教育行政の主体における『官』から『民』への移行を意味するものであり、教育を職業としない、地域住民を代表する人々の合議（審議と決定）を通して教育行政を行うという考えであり、『素人統制』というよりも『住民統制』というべき仕組みであり、文字通り『草の根民主主義』の表れにほかならない」堀和郎、柳林信彦『教育委員会制度再生の条件』（筑波大学出版会　2009 年）176 頁

2 中教審教育制度分科会(第 25 回)議事録（平 25.6.13）

3 共同通信大阪社会部『大津中２いじめ自殺』（ＰＨＰ新書 2013 年）

4 中教審教育制度分科会(第 36 回)議事録（平 25.11.11）

5 中教審教育制度分科会(第 23 回)配付資料（平 25.5.20）

6 斎藤剛史「『教育再生』の現状と今後の課題」『内外教育』(平 25.9.6)、大沢陽一郎「『教育再生』の全貌（上)」、『月刊高校教育』(2013.8) ６頁

7 『内外教育』(平 25.12.17)

8 『朝日新聞』(平 25.10.5、平 25.10.11)、『東京新聞』(平 25.10.11) など

9 中教審教育制度分科会(第 25 回)議事録（平 25.6.13）

10 中教審教育制度分科会(第 25 回)議事録（平 25.6.13）

11 木田宏監修『証言戦後の文教政策』(第一法規　昭和 62 年）222 頁

12 村上祐介『教育行政の政治学』(木鐸社　2011 年）128～134 頁、徳永保『改正地教行法Ｑ＆Ａ』(ぎょうせい　平成 12 年）57 頁

13 下村文部科学大臣宛て越大津市長提出意見（平 25.2.6）

14 『東京新聞』(平 25.10.19)

15 日本教育行政学会研究推進委員会編『地方政治と教育行財政改革』(福村出版　2012 年）96～100 頁

[16] 三上昭彦『教育委員会制度論』(エイデル出版　2013 年) 264 頁
[17] 中教審教育制度分科会(第 31 回)議事録 (平 25.8.28)
[18] 中教審教育制度分科会(第 37 回)議事録 (平 25.11.18)
[19] 小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』(岩波書店　2006 年) 65 頁
[20] 木田宏『第三次新訂　逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律』(第一法規　平成 15 年) 153 頁
[21] 中教審教育制度分科会・地方教育行政部会第 13 回への文書発言 (平 16.10.6)
[22] 教育再生実行会議 (第３回) 議事録 (平 25.2.26)
[23] 中教審教育制度分科会(第 31 回)議事録 (平 25.8.28)
[24] 木田宏監修『証言戦後の文教政策』(第一法規　昭和 62 年) 126～128 頁
[25] 小野田正利「教育委員会制度改悪が私立学校に及ぼす影響」『月刊高校教育』(2014.1) 54～57 頁
[26] 戸田浩史「教育三法」『立法と調査』第 268 号 (平成 19 年５月)
[27] 中教審教育制度分科会(第 31 回)議事録 (平 25.8.28)
[28] 中教審教育制度分科会(第 26 回)配付資料 (平 25.7.1)
[29] 地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案 (第 183 回国会衆第 45 号)
[30] 教育委員会制度を廃止する等のための地方自治法等の一部を改正する法律案 (第 183 回国会衆第 25 号)
[31] 戸田浩史「岐路に立つ教育委員会制度」『立法と調査』第 263 号 (平成 19 年１月)