

# 地方教育行政制度改革と新しい教育委員会

## — 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正 —

文教科学委員会調査室 今村 和男

### 1. はじめに

平成 26 年 6 月 13 日、参議院本会議において「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。）の一部を改正する法律案（閣法第 76 号）」が可決・成立し、6 月 20 日に公布された。これは、現政権が政策の大きな柱として掲げる教育の再生を図るため、地方公共団体の長が当該地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱を定めるとともに、当該大綱の策定に関する協議等を行うために総合教育会議を設けることとし、あわせて、地方公共団体の長が議会の同意を得て直接任命する教育長が、教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表する等の見直しを行おうとするものである。昭和 23 年に旧教育委員会法によって創設された教育委員会制度が、昭和 31 年の地教行法制定によって教育委員の一部公選制が廃されて以来約 60 年が経過しての大きな制度改正となる。

### 2. 改正案提出までの主な経緯

平成 25 年	2 月 26 日	教育再生実行会議（以下「実行会議」）、教育委員会制度について討議開始 実行会議、第 2 次提言「教育委員会制度等の在り方について」提出 文部科学大臣、中央教育審議会（以下「中教審」）に「今後の地方教育行政の在り方について」を諮問（教育委員会制度の見直しなど） 中教審は教育制度分科会において討議開始
	4 月 15 日	
	4 月 25 日	
	10 月 11 日	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）」を取りまとめる（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 案の二つの案を提示）
	12 月 13 日	中教審、答申「今後の地方教育行政の在り方について」を決定 （A 案を発展させた改革案。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併記 <sup>1</sup> ）
平成 26 年	1 月 16 日	自由民主党の教育委員会改革に関する小委員会（渡海紀三朗委員長）、中教審答申案に限らず幅広く議論すると確認し、本格的な検討を開始 <sup>2</sup> 自由民主党案が同小委員会です承された旨の報道 <sup>3</sup> （①委員長と教育長を一本化した「新教育長」（任期 2 年）を設置し、首長が直接任免すること、②首長主宰の「総合教育施策会議（仮称）」を設置し、大綱的方针や重要施策の策定を調整すること、③いじめ問題が起きた場合は再発防止策を講じさせるため、首長の教育委員会への措置要求を行えるようにすること等を柱とする） 与党（自民・公明）ワーキングチーム、新教育長の任期、教育委員会に対する首長の権限、総合教育会議の権限等について検討
	2 月 18 日	
	3 月 13 日	「教育委員会制度の改革に関する与党合意」 <sup>4</sup> （①教育長と教育委員長を一本化した任期 3 年の新「教育長」を、首長が議会の同意を得て任命・罷免すること、②教育委員会は執行機関とすること、③地方公共団体に首長が主宰し、首長、教育委員会により構成される総合教育会議を設置し、首長が教育委員会と協議・調整し、教育行政の大綱を策定すること等が主な内容）
	4 月 4 日	改正案の閣議決定・国会提出（法律案（閣法第 76 号））

### 3. 改正法の概要と主な国会論議等

この項では、改正法案に係る主要な論点に関し主に参議院において行われた論議を中心に紹介する。また必要に応じて、衆議院における論議、さらには改正法公布後の平成 26 年 7 月 17 日に文部科学省初等中等教育局長から各都道府県知事・教育委員会及び各指定都市市長・教育委員会宛に発出された「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（通知）（26 文科初第 490 号）」（以下「施行通知」という。）にも触れることとしたい。

#### （1）安倍内閣の「教育再生」

安倍内閣総理大臣は、参議院本会議における趣旨説明質疑の際、「今回の改正により、教育委員会制度の抜本的な改革が図られ、安倍内閣の大きな柱である教育再生の基盤が築かれるものと考えている」旨<sup>5</sup>の発言を行った。

この教育再生の意味するところに関して、下村文部科学大臣は「安倍内閣の最重要課題である教育再生は、世界トップレベルの学力と規範意識を育む教育を実現することを目標とする。そもそも教育の役割は、個々人の潜在能力を最大限引き出して、互いに認め合い、社会に貢献しながら自己実現を図ることにより、一人一人の人生が幸福でより良く生きられるようにするための手だてを提供することである。しかしながら、いじめや体罰を始めとした教育現場を取り巻く問題に現行の教育行政では迅速に対処できていなかったなどの課題を抱えており、教育がその役割を十分に果たせていない状況にあると受け止めている。このような状況を改革することが本来の教育の再生である。この教育再生の実現には責任ある地方教育行政体制の構築が重要であり、今回の改正で教育委員会制度の抜本的な改革が図られることにより、教育再生の基盤が築かれると考える」旨<sup>6</sup>の説明を行っている。

#### （2）教育の政治的中立性

##### ア 定義等

教育の政治的中立性とは何かに関して、「教育基本法第 14 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』と規定するなど、多数の者に対して強い影響力を持ち得る教育に一党一派に偏した政治的主義主張が持ち込まれてはならないことを意味するものであり、具体的には、教育内容に関する政治的中立性、人事における政治的中立性、日々の教育活動に関する政治的中立性が求められる」旨の説明があった。また「改正法においては、教育委員会を合議制の執行機関として残すとともに、その職務権限は変更しないことから、最終的な決定権限は教育委員会に留保されている。また、教育長や教育委員について、同一政党所属委員が委員会の 2 分の 1 以上を構成しないこと、服務等の規定による政治的行為の制限、罷免要件の限定による身分保障、また教育委員は毎年 1、2 名ずつ交代し、委員が一斉に交代しない仕組みなど、現行制度における政治的中立性等への配慮を定めた規定についても変更しないという形で担保されている」とする。

なお、教育において政治的中立性が求められる理由に関して「教育は人格形成の途上にある児童生徒に対して重大な影響を与えるものであり、誤った教育が行われると取り返しがつかないことになってしまうからと認識している」旨の説明もなされている。

#### イ 教育委員会方式を地方のみが採る理由

教育行政において国が行政委員会制度を採らないのに対し、地方は教育委員会方式を採る理由に関して、「教育行政における役割に明確な違いがあり、国は学校教育法等の制度の枠組みや学習指導要領といった全国的な基準を定め、あるいは教員給与等の財政負担を行うこと等を役割としており、学校の設置管理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っている。また、国と地方の統治機構の違いという面からは、国が議院内閣制を採っているのに対して地方は二代表制を採っており、首長は、住民による直接選挙で選出されるなど、議会との関係では極めて強力な権限を持つ。このため、首長一人の判断によって教育内容等が大きく左右されることがないように、教育委員会制度を含む各種委員会制度が設けられてきた」と答弁した<sup>7</sup>。

### (3) 改正法の趣旨

下村文部科学大臣は、現行の教育委員会制度に関して、「一つは教育委員長と教育長のどちらが責任者かわかりにくい、二つ目にいじめ等の問題に対して必ずしも迅速に対応できていない、三つ目に地域の民意が十分に反映されていない、四つ目に地方教育行政に問題がある場合、国が最終的に責任を果たせるようにする必要があり」といった課題があると考えている」として問題点を指摘し、改正法案の趣旨について、「政治的中立性、継続性、安定性を確保しつつ、一つは教育行政における責任体制の明確化、二つ目に迅速な危機管理体制の構築、三つ目に地域の民意を代表する首長との連携の強化を図り、四つ目にいじめによる自殺事案等の問題に対して国が最終的な教育行政の責任を果たせるようにすることなどによって、教育委員会制度の抜本的な改革を行おうとするものである」旨の説明<sup>8</sup>を行った。

#### 改正法の概要

##### 1. 教育行政の責任の明確化

- 教育委員長と教育長を一本化した新たな責任者（新教育長）を置く。
- 教育長は、首長が議会同意を得て、直接任命・罷免を行う。
- 教育長は、教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表する。
- 教育長の任期は、3年とする。（委員は4年）
- 教育委員から教育長に対し教育委員会会議の招集を求めることができる。  
また、教育長は、委任された事務の執行状況を教育委員会に報告する。

##### 2. 総合教育会議の設置、大綱の策定

- 首長は、総合教育会議を設ける。会議は、首長が招集し、首長、教育委員会により構成される。
- 首長は、総合教育会議において、教育委員会と協議し、教育基本法第17条に規定する基本的な方針を参酌して、教育の振興に関する施策の大綱を策定する。
- 会議では、大綱の策定、教育条件の整備等重点的に講ずべき施策、緊急の場合に講ずべき措置について協議・調整を行う。調整された事項については、構成員は調整の結果を尊重しなければならない。

##### 3. 国の地方公共団体への関与の見直し

- いじめによる自殺の防止等、児童生徒等の生命又は身体への被害の拡大又は発生を防止する緊急の必要がある場合に、文部科学大臣が教育委員会に対して指示ができることを明確化するため、第 50 条(是正の指示)を見直す。

#### 4. その他

- 総合教育会議及び教育委員会の会議の議事録を作成し、公表するよう、努めなければならない。
- 現在の教育長は、委員としての任期満了まで従前の例により在職する。

※ 政治的中立性、継続性・安定性を確保するため、教育委員会を引き続き執行機関とし、職務権限は従来どおりとする。

(出所)文部科学省資料より抜粋

### (4) 教育行政の責任の明確化等（新教育長及び新教育委員会）

#### ア 指摘されてきた課題

実行会議は「現行制度には、教育委員会（合議制の執行機関）、委員長（代表者）、教育長（事務の統括者）の間で責任の所在の不明確さ、審議等の形骸化、危機管理能力の不足といった課題が依然としてある。根本的問題として、非常勤の委員の合議体である教育委員会では、日々変化する教育問題に迅速に対処し、責任を果たしていくにはおのずと限界があるからである。関係者の努力と相互の緊密な意思疎通により、適切な教育行政が行われている地方公共団体があるが、属人的なものによるのではなく、どの地域でも責任ある教育行政が可能となる体制を制度として築く必要がある」旨を提言した。

また、中教審は「非常勤の教育委員からなる合議体がトップであることや委員長と教育長との関係が分かりにくく、権限と責任の所在が不明確。教育委員の一部や事務局職員の多くは教育関係者やOBが占め、閉鎖的、かつ、教育関係者の意向に沿った教育行政を行う傾向があり、地域住民の意向を十分に反映していない。委員は、十分な情報を持たず、教育委員会自体は事務局案を追認するだけで実質的な意思決定を行っていない、小規模市町村教育委員会の事務処理体制が不十分であり、審議等が形骸化している。非常勤の委員からなる合議体であり、会議も月に1～2回開催される程度であるため、迅速な意思決定ができず、迅速さ、機動性に欠ける」との指摘を行った。

#### イ 改正法の概要

教育委員会を引き続き執行機関としつつ、その代表者である委員長と事務の統括者である教育長を一本化した新「教育長」を置くことにより、迅速な危機管理体制の構築を図ることを含め教育行政の第一義的な責任者を明確化する。また、新「教育長」が教育行政に大きな権限と責任を有することとなることを踏まえ、教育委員会の委員による教育長のチェック機能を強化するとともに、住民に対して開かれた教育行政を推進する観点から、会議の透明化を図る。(施行通知より)

#### ウ 主な国会論議等

##### (ア) 新教育長の任命等

##### ○教育委員長と教育長の一本化の意義等

教育委員長と教育長が分かれている理由と改正法でこれを一本化する意義に関して、「これまで、合議体としての教育委員会会議の主宰者である教育委員長と、事務局を指揮監督して具体的な事務執行を行う教育長の役割分担を図る観点から、両者を別に置く

こととしていたが、そのどちらが責任者か分かりにくい、いじめ等の問題に際し必ずしも迅速に対応できていないなどの課題があることから、責任体制の明確化、迅速な危機管理体制の構築の観点から、教育委員長と教育長の職を一本化する」とした。

### ○首長による直接任命

首長が議会同意を得て非常勤の教育委員を任命し、教育委員会がその委員の中から常勤の教育長を任命するという現行制度を改め、首長が教育長を直接任命することにした趣旨に関して、「実態としては首長が教育長になるべき者を選んでおり、制度と実態に乖離があると言われている。新教育長は、首長が議会の同意を得て直接任命することとなり制度と実態の乖離がなくなり、首長の任命責任が明確になるとともに、議会による教育長の資質、能力のチェック機能の強化に資する」旨の答弁<sup>9</sup>がなされた。

なお、「首長から任命されたとしても、首長から指揮監督を受ける立場ではなく首長の部下となるわけではないことから、教育の政治的中立性が損なわれるというものではない」としている<sup>10</sup>。

### ○教育長の罷免事由

教育長の罷免について、改正法は心身の故障、職務上の義務違反その他教育長たるに適しない非行があると認められる場合を罷免事由として列挙し、首長が議会同意を得て直接罷免できるとしており（改正法第7条第1項）、これは実質的に従前どおりの書きぶりであるが、新教育長に係る職務上の義務違反に関して、「常勤の職であり他の委員と比べて幅広い職務を担当することから、その負っている職責に応じ職務上の義務違反と判断される場合は様々なケースが出てくる。実際に罷免するかは、義務違反の態様やその程度等、諸般の状況を総合的に勘案して適切に判断すべきものと考えているが、単に目標とした成果が上がらなかった、あるいは学力調査で十分な成績が上がらなかったというようなことにより罷免ができるということにはならない」旨の答弁<sup>11</sup>がなされた。

なお、施行通知には、「改正法第11条第8項及び第12条第1項は、深刻ないじめや体罰の問題など、児童、生徒等の教育を受ける権利に関わる問題の発生を防止することの重要性を踏まえ、教育長及び委員は教育を受ける権利の保障に万全を期して、教育行政の運営を行う必要がある旨を法律に明記することとしたものであること。また、この規定は、職務遂行に当たっての留意事項について、訓示的に規定したものであり職務上の義務を課すものではないので、当該規定に反したとしても、罷免事由である「職務上の義務違反」とすることはできない」旨が記載されている。

### ○新教育長の資格要件、教育行政に識見を有するものの意味

教育長は、当該地方公共団体の長の被選挙権を有する者で、人格が高潔で、教育行政に関し識見を有するものうちから任命することとされた（改正法第4条第1項）が、新教育長に求められる資質、教育行政に関し識見を有することの意味に関して、「新教育長は行政法規にも通じ、組織マネジメントにも優れるなどの資質が求められることから、法律上、教育行政に識見があるものという要件を定めており、この教育行政に識見があるものとは、教育委員会事務局や教職員の出身者だけではなくて、教育行政を行うに当たり必要な資質を備えていれば幅広く該当すると考える」旨の答弁<sup>12</sup>がなされた。

## ○議会同意に際しての資質・能力チェック

首長による教育長の任命に際して議会に期待される同意プロセスの在り方に関して、「新教育長についてこれまで以上に職責が重くなることを踏まえ、例えば議会同意に当たって所信表明を聴取するなど、議会において教育長の資質、能力をより丁寧にチェックすることが期待される」旨の答弁<sup>13</sup>があった。

なお、教育長任命に当たり議会同意を必要とする理由に関して、「重要な職責を担う新教育長の人選はこれを慎重に行い、ふさわしい資質能力を担保し適材を確保する観点からである。議会の議員の所属政党は構成がさまざまに必ずしも政治的に中立ではないので、議会同意は教育の政治的中立性の担保のための手段ではない」旨の説明があった。

## ○任期3年の意義

新教育長の任期を現行の4年を3年とした理由に関して、「首長の任期4年より1年短くすることにより、首長の任期中少なくとも一回は自らが教育長を任命できるようにすること、また教育長の権限が大きくなることを踏まえ、教育委員よりも任期を短くすることにより委員によるチェック機能と議会同意によるチェック機能を強化できると考えられること、また、計画性を持って一定の仕事をやり返るためには3年は必要と考えられることから3年とした」旨の答弁<sup>14</sup>がなされた。

### (イ) 新教育長の職務

#### ○会務の総理

新教育長の職務に係る「教育委員会の会務を総理し」の意味するところに関して、「現行法の教育委員長の仕事と教育長の仕事をあわせ読むという規定である」とした。

#### ○新教育長と教育委員会との指揮監督関係

教育長も構成員となる教育委員会と教育長との指揮監督関係に関して、「新教育長は執行機関である教育委員会の代表者となるが、合議体である教育委員会の意思決定に基づき事務を執行する立場は現行と変わりはなく、教育委員会が合議体として意思決定を行った場合には、教育長はそれに従う必要がある」旨の答弁<sup>15</sup>がなされた。

### (ウ) 新教育長の資質・能力の向上

新教育長の資質向上等に関して、「適任者確保と資質向上は極めて重要であり、平成25年12月の中教審答申においても強い使命感を持ち常に自己研鑽に励む『学び続ける教育長』の育成担保が求められている。国や大学において市町村教育長を対象とする研修会の充実に努めるとともに、実施、活用について周知していきたい。また、各都道府県教育委員会に対し、域内の市町村教育長に対する研修の実施及び内容の充実に努めるよう指導していきたい。また兵庫教育大学においては、23年度より全国の市区町村教育長を対象とした研修プログラムを開催するとともに、28年度より、変革型の応用力を持った教育長の育成ということを目指し、現職教育長や教育委員会事務局職員等を対象とした大学院教育長養成コース（仮称）の設置を予定しているが、国としても必要な支援を検討していきたい」とした。

### (エ) 新しい教育委員会

#### ○地方教育行政の最終責任者

地方教育行政において最終的な責任を誰が負うかに関して、「教育の政治的中立性、継続性、安定性を確保する観点から、引き続き教育委員会を合議制の執行機関として残すとともに、教育委員会の職務権限は変更しないこととしており、改正後も、地教育法第 21 条に規定する教育に関する事務の管理、執行については教育委員会が最終責任者である」とする。

#### ○改正法第 14 条第 2 項「遅滞なく」の意味

定数の 3 分の 1 以上の委員から会議の招集を請求された場合、教育長は「遅滞なく」これを招集することが義務付けられた（改正法第 14 条第 2 項）が、この「遅滞なく」の解釈に関して、「法律用語としては、一切の遅延が許されない『直ちに』よりは一定の幅があるが合理的でない遅延は許されないという意味合いの言葉と考えており、少なくとも次の定例日より前に開催する、招集するということと考えている。仮に教育長がこの会議を招集しない場合、改正法に違反する状態になり、場合によっては罷免要件に当たる職務上の義務違反になることもあり得ると考えている」旨の答弁<sup>16</sup>がなされた。

#### ○会議の透明性、議事録作成・公開に係る努力義務

教育委員会会議の議事録の作成及び公表が努力義務にとどまることに関して、「会議の透明性向上及び住民によるチェック機能強化の観点から、従前からの会議の公開に加え、議事録の作成や公表の努力義務を規定しており、いじめ事案等重大事案への対応状況についても、可視化が進むことによって隠蔽体質の改善が図られると考える。努力義務としたのは、特に事務局の人数が少ない市町村教育委員会などにおいて過大な事務負担となりかねないことを考慮したものであるが、住民への説明責任を果たし、その理解と協力の下に教育行政を行うことは重要であることから、改正法施行通知や説明会等の機会を活用し、可能な限り議事録を作成し、公表するよう指導したい」とした。

#### ○教育委員の責任と資質・能力の向上

「改正法においても教育委員会が教育長及び委員をもって組織される合議制の執行機関であり、その意思決定に重要な役割を果たす委員に対して、教育委員会における審議活性化並びに教育長及び教育委員会事務局へのチェックという役割を従来以上に果たすことが期待される。このような委員の資質向上のため、各委員への研修の充実が期待されることに関して、文部科学省では、毎年度、都道府県、指定都市の新任教育委員に対し研修を行うとともに、都道府県教育委員会と共催で市町村教育委員会委員等を対象とした研修会も実施している。また、都道府県及び市町村による教育委員に対する研修も行われている。今後、各都道府県教育委員会等とも連携し、更にその充実方策についてより成果、効果が上がるよう検討していきたい」とした。

#### ○教育委員の任命

有為な教育委員確保のための任命の在り方に関して、「教育、学術及び文化に関して識見を有するものとの委員の資格要件はもとより、委員の職業等に偏りが生じないように配慮するとともに、保護者を含まなければならないとの現行法の規定に変更はないが、単に一般的な識見があるだけではなく、教育に対する深い関心や熱意が求められるところである。教育委員会の審議活性化や教育長及び事務局のチェックという重要な役割を

果たすためには、教育に関する高度な知見を有する者も選任することが有効な方策であり、レイマンコントロール<sup>17</sup>の観点からは、教育委員会において地域の多様な民意が反映されるよう、例えばコミュニティ・スクールや学校支援地域本部の代表の選任などが進められることが有効である。さらに、スポーツ・文化、PTAの関係者などの人選を促進するとともに、「4人を超える委員数を条例によって設定するといった一層の工夫が行われるよう、各地方公共団体に対して促していきたい」旨の答弁<sup>18</sup>がなされた。

## (5) 総合教育会議の設置、大綱の策定

### ア 指摘されてきた課題

実行会議は「『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』として、政治的中立性等の確保は引き続き重要であるとした上で、地方教育行政の権限と責任を明確にするため、地域の民意を代表する首長が、教育行政に連帯して責任を果たせるような体制にする必要がある」旨の提言を行った。

また中教審は「『首長の責任の明確化』として、現行制度において、首長は教育委員の任命権及び予算に関する権限を有しており、首長は教育に関する重要な責任の一端を担っているが、学校等の教育現場において深刻な事案が生じた場合に、地方公共団体が一体となって迅速に対応する体制を整えるようにすべき」との旨の指摘を行った。

### イ 改正法の概要

地方公共団体の長は民意を代表する立場であるとともに、教育行政においては、大学及び私立学校を直接所管し、教育委員会の所管事項に関する予算の編成・執行や条例提案など重要な権限を有している。また、近年の教育行政においては福祉や地域振興などの一般行政との密接な連携が必要となっている。これらを踏まえ、今回の改正においては、地方公共団体の長に教育、学術及び文化の振興に関する施策の大綱の策定を義務付けることにより、地域住民の意向のより一層の反映と地方公共団体におけるこれらの施策の総合的な推進を図るとする。また、総合教育会議を設置することにより、地方公共団体の長と教育委員会が十分な意思疎通を図り、地域の教育の課題やあるべき姿を共有して、より一層民意を反映した教育行政の推進を図るとする。(施行通知より調査室作成)

### ウ 主な国会論議等

#### (ア) 総合教育会議

##### ○会議の位置付けと構成員

総合教育会議の構成に関して、「首長と教育委員会という執行機関同士の協議と調整の場という位置付けであり、これにより教育行政に首長が連帯して責任を負う体制の構築を図るものであるとする。なお、同会議は地方自治法上の附属機関ではない」旨、施行通知に記載がある。

また、「教育委員会からは教育長及び全ての教育委員が総合教育会議に出席することが基本と想定しているが、緊急の場合には首長と教育長のみで総合教育会議を開き協議をする場合も可能と考えている。事前に対応の方向性について教育委員会の意思決定がなされている場合、あるいは対応について教育長に一任されている場合は、その範囲内

で教育長は自らの判断で調整、決定をすることができる。一方、協議、調整の内容について改めて教育委員会に諮る必要がある場合には、総合教育会議においては一旦態度を保留する、あるいは仮の決定をしておいて、持ち帰った上で教育委員会において再度検討した上で改めて総合教育会議において協議、調整を行うことも起こると考えている」旨の答弁<sup>19</sup>があった。

#### ○会議における協議・調整事項

総合教育会議において行われる協議、調整の定義に関して、「調整とは、教育委員会の権限に属する事務について予算の編成、執行や条例提案などの首長の権限と調和を図ることが必要な場合に用い、協議は、調整を要しない場合も含め自由な意見交換として幅広く行えるものとして整理している」旨の答弁<sup>20</sup>があった。なお、施行通知に、「協議・調整は特に必要があると判断した事項について行うものであり、合意した方針の下に、それぞれが所管する事務を執行することとなる」旨の記載がある。

総合教育会議の協議の議題とすべきでないものに関して、「教育委員会制度を設けた趣旨から、教科書の採択や個別の教職員の人事など特に政治的中立性の要請が高い事項については、総合教育会議における協議の議題としては取り上げるべきではない。そのような事項を議題として会議が招集されることがないよう首長と教育委員会があらかじめ調整する必要がある。また、総合教育会議の場で事前に調整された協議の議題以外に首長から議題として取り上げるべきではない事項について提案が行われた場合も、教育委員会が協議に応じないという判断をすることは可能である」旨の答弁<sup>21</sup>がなされた。

調整対象にならないが協議対象になりうるものに関して、「教職員人事異動の方針や教科書採択の基準については、予算等の首長の権限に関わらない事項であり、総合教育会議における調整の対象にはならないが、自由な意見交換としての協議を行うことは考えられる。ただし、教育委員会を合議制の執行機関として残すとともに、教育委員会の職務権限は変更しないこととしていることから、最終的な決定権限は教育委員会に留保されている」旨の答弁<sup>22</sup>がなされている。

#### ○会議における協議・調整事項の具体例

第1条の4第1項第2号の「児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれる場合等の緊急の場合に講ずべき措置」の具体的想定に関して、『児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、』若しくは『まさに被害が生ずるおそれがあると見込まれる場合』は、例えば、いじめ問題により児童生徒の自殺事案が発生した場合とか、通学路で交通事故死が発生した場合の再発防止を行う必要がある場合を想定している。また、この文言に引き続く『等の緊急の場合』も、この等という場合としては、児童生徒等の生命又は身体の保護に類するような緊急事態を想定しているわけであって、例えば、災害の発生によって、生命又は身体の被害は発生していないけれども、校舎の倒壊などの被害が生じている場合であるとか、災害発生時の避難先での児童生徒等の授業を受ける態勢であるとか、生活支援態勢について緊急にこれを構築する必要がある場合、あるいは、犯罪が多発するというようなことがあって、図書館等の社会教育施設でも、職員であるとか一般利用者の生命又は身体に被害が

生ずるおそれがあるというような場合が考えられる」という答弁<sup>23</sup>がなされた。

また、この「緊急の場合に」について、「教育委員会が本来なすべき重要な措置がなされておらず、児童生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生じているおそれが継続している場合も含まれていると解釈している」旨の答弁<sup>24</sup>があった。

#### ○協議・調整した結果の尊重義務

「総合教育会議は、首長と教育委員会という執行機関同士が協議し、調整を図るものであり、両者で調整が付いた事項については、それぞれの結果を尊重して事務を執行するものである」旨の答弁<sup>25</sup>がなされている。なお、施行通知には「調整のついていない事項の執行については、法第21条（現行法第23条）及び法第22条（現行法第24条）に定められた執行権限に基づき、教育委員会及び地方公共団体の長それぞれが判断するものである」との記載がなされている。

#### ○総合教育会議の公開と議事録の作成及び公表

「総合教育会議は原則公開とされており、その議事録についても作成、公表が努力義務とされていることから、いじめ事案等への対応状況についても、可視化が進むことにより、いわゆるこれまでのような隠蔽体質の改善が図られると考えている。また、総合教育会議は原則公開であるが、個人の秘密を保つため、必要があると認めるときには、非公開とすることができる」旨の説明がなされている。なお、施行通知において「非公開とする場合について、上記に加えて次年度の新規予算事業に関する具体的な補助金の額や対象の選定等、意思決定の前に情報を公開することで公益を害する場合等が想定されるものである」との記載がなされている。

総合教育会議の議事録の作成、公表に関しては、「小規模の地方公共団体においては職員が少ないことから、総合教育会議の事務局を首長の部局が担う場合においても過大な事務負担となることがあることで配慮して、法律の中では努力義務としたが、住民への説明責任を果たし、その理解と協力の下で教育行政を行うということは大変重要であるので、施行通知や説明会等の機会を活用して、可能な限り議事録は作成し、公表するようにということを指導していきたい」旨の答弁<sup>26</sup>がなされている。

#### ○その他

総合教育会議の招集に関して、「首長の側からだけではなく、教育委員会の権限に属する事務に関して協議する必要があると考える場合、例えば教職員定数の確保、教材費や学校図書費の充実など政策の実現に予算等の権限を有する首長との調整が特に必要と考える場合には、教育委員会の側からも、首長に対し協議すべき事項を示して総合教育会議の招集を積極的に求めることができる」旨の説明がなされている。

総合教育会議の事務局機能をどこが担うかが明文で規定されていないことに関して、「首長が総合教育会議を設置し招集するという事になっているので、総合教育会議の事務局は首長部局が担当するという事になるが、各地方公共団体の実情に応じて首長と教育委員会とが協議して、例えば地方自治法に基づく事務の委任又は補助執行によって教育委員会の事務局が担当するという事も可能であるし、両者が協力して事務局を務めるということも考えられる」旨の答弁<sup>27</sup>がなされた。

総合教育会議における意見聴取者に関して、「総合教育会議を実効性あるものとするため、協議、調整を行うに当たって必要があると認めるときは、関係者又は学識経験を有する者の中から意見を聴くことができることとしており、具体的には学校運営協議会委員やPTA関係者、地元の企業人等からの意見聴取が行われることも想定をしている。地域住民の声が地方教育行政に反映されるよう、各地方公共団体に促していきたいと考えている」とした。

## (イ) 大綱

### ○大綱の定義等

教育の振興に関する施策の大綱とは何かに関して、「当該地方公共団体の教育の振興に関する総合的な施策について、その目標や、施策の根本となる方針を定めるものであり、詳細な施策の策定まで求めているものではない」旨の説明がなされている。

### ○教育基本法第17条、参酌の意味

「大綱は、教育基本法第17条（第1項）に規定する基本的な方針を参酌して策定されるが、大綱が参酌することにしてしている基本的な方針の部分とは、国の第2期教育振興基本計画（平25.6.14閣議決定）を例にとると、主として、国の教育の現状と課題や理念、目指すべき基本的方向性が規定されている『第一部 我が国における今後の教育の全体像』が基本的な方針に該当するものであり、また『今後五年間に実施すべき教育上の方策』について記述している第二部の中で目標として設定している部分も基本的な方針に該当し得ると考える」旨の答弁<sup>28</sup>がなされた。

また、参酌の意味するところに関して、「参考にするという意味であり、また教育の課題は地域によって様々であることを踏まえて、地域の実情に応じこの大綱を策定するという事になっているのであり、国の方針どおりに大綱を定めなければならないということではない」とした。

#### 教育基本法第十七条（教育振興基本計画）

- 1 政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。
- 2 地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。

### ○対象とする期間

大綱が対象とする期間に関して、「首長の任期が4年であることや国の教育振興基本計画の対象期間が5年であることに鑑み、4、5年程度のもので想定している。首長が交代した場合、大綱の見直しや新たな策定はその首長の判断による」とした。

大綱に係る規定と異なり、総合教育会議については、「地方公共団体の長に対し」、教育委員会の職務権限について「事務を管理し、又は執行する権限を与えるものと解釈してはならない」との明文の規定がないことに関して、「大綱の策定を首長の権限としたことによって、教育委員会が所管する具体的な事務の管理、執行について教育委員会の権限を変更したのではないかとの疑義を生じかねないということが出てくるため、第1条の3第4項として、首長の大綱策定権限は教育委員会の権限に属する事務の管理、

執行権を首長に与えたものではないという旨の確認規定を設けている。一方、総合教育会議は、首長と教育委員会という対等な執行機関同士の協議及び調整の場という位置付けであり、どちらか一方だけで決定するというのではないことから、総合教育会議の設置によって教育委員会の権限を変更したのではないかという疑義は生じないと考えられ、同様の規定は設けていない」旨の説明がなされている。

### ○大綱の記載事項

改正案に具体的規定のない大綱の記載事項のイメージに関して、「大綱に盛り込むべき事項は各地方公共団体の判断に委ねることが適当と考えるが、例えば、目標年度までに全学校の耐震化を完了すること、学校の統廃合を推進すること、少人数教育を推進することなどが考えられる。これらの例示だけでよいかという問題はあるが、教育委員会にも正確に伝わるように、改正法施行通知や全国の教育委員会関係者を対象とした説明会等において周知していきたい」旨<sup>29</sup>、また、「知事が県下の教育環境について改善を図りたいと思っても、市町村に関わることについて県が大綱の中で書き込むことは越権行為で、あってはならないことだと思う」旨<sup>30</sup>、また、「首長の権限である予算の編成、執行あるいは条例の提案等に関係ない事項についても、教育委員会が適切と判断した場合には大綱に記載されることになると考えており、教科書採択の方針や人事異動の基準についても記載するということはあり得る」旨<sup>31</sup>、それぞれ答弁がなされた。

なお、施行通知には、上記に加え、総合的な放課後対策、幼稚園・保育所・認定こども園を通じた幼児教育・保育の充実等、予算や条例等の地方公共団体の長の有する権限に係る事項についての目標や根本となる方針が考えられるとの記載がなされている。

### ○十分な協議・調整の必要性

「教育行政における地域住民の意向をより一層反映させる等の観点から、大綱は首長が策定するものとし、教育委員会との合意までは必要としていないが、策定の際には、教育行政に混乱が生じないようにするためにも、首長と教育委員会との間で十分に協議し、調整を尽くすことが重要であると考えている。仮に、教育委員会と調整が付かない事項を首長が大綱に記載した場合には、当該事項について教育委員会には尊重義務がなく、その執行については教育委員会が判断するものである。首長に大綱の策定権限を付与したことについて、首長に教育委員会の権限に属する事務の管理、執行権限を与えたということにはならず、この旨は改正法案第1条の3第4項において明示的に規定をしている」旨の答弁<sup>32</sup>がなされている。

### ○調整の成否と尊重義務との関係

大綱策定に当たり、調整できなかった事項についての尊重義務の在り方に関して、「首長と教育委員会とが協議し、調整を経て策定された大綱については、首長と教育委員会の双方に尊重義務が生じる（第1条の4第8項）。しかし、調整が付かなかった事項についてはそもそも尊重義務は生じない。仮に、教育委員会と調整が付かない事項を首長が大綱に記載した場合には、当該事項について教育委員会には尊重義務がなく、その執行については権限を持つ教育委員会が判断するものである」旨の答弁<sup>33</sup>がなされた。

### ○大綱の尊重義務と職務上の義務との関係

「大綱は、法令や条例とは異なり、教育委員会に対して従うべき法的義務を課したものであるということではないので、結果としてそのとおりに事務が執行されなかったとしても、これを尊重して職務に当たっていれば、教育長や教育委員の職務上の義務違反には当たらず、罷免事由に当たるというものではない」旨、また、「一般的に、教育委員会と十分に協議し調整を尽くした上で首長が策定した大綱を尊重せず、全く無視するようなことがあれば、職務上の義務違反となることもあり得る」旨の説明がそれぞれなされた。

なお、「新教育長については、常勤の職で幅広い職務を担当することから、職責に応じて、職務上の義務違反と判断されるのはさまざまなケースがあると考えられる。一般的に、法令違反の場合などはこれに該当し得ると考えられ、いじめ防止対策推進法上のいじめによる重大事態が発生した旨の学校からの報告を教育長がみずからの判断で首長へ報告しない場合などが義務違反として該当し得る」旨の答弁<sup>34</sup>がなされている。

#### ○地方教育振興基本計画その他の計画との関係

教育基本法第 17 条第 2 項により策定が地方公共団体の努力義務とされている地方教育振興基本計画と大綱との関係に関して、「地方公共団体において教育振興基本計画を定める場合には、その中の施策の目標や施策の根本となる方針の部分が大綱に該当すると位置付けることができるものであり、首長が総合教育会議において教育委員会と協議し、当該計画をもって大綱に代えることと判断した場合には、別途大綱を策定する必要はない」との答弁<sup>35</sup>がなされた。

### (6) 国の地方公共団体への関与の見直し

#### ア 指摘されてきた課題

自由民主党教育再生実行本部は「中間取りまとめ」(平 24. 11. 21)において、「『改正教育基本法』の理念にのっとり、いじめ問題でも露呈した現行の無責任な教育行政システムを是正し、真に公教育に資するものとするためとして、地教行法第 50 条(文部科学大臣の指示)の是正要件を見直し、地方教育行政において、法令に違反している、あるいは児童生徒の『教育を受ける権利』を著しく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改正すること」を提言した。

また中教審は「地方教育行政の第一義的な責任は地方公共団体にあるが、児童、生徒の生命・身体や教育を受ける権利を守るために、国がしっかりと公教育の最終責任を果たせるようにすることが必要であり、その権限を明確にするための方策を検討する必要がある」と指摘した。

#### イ 改正法の概要

具体的には法第 50 条における文部科学大臣の指示が適用できる場合について、現行法が「児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、緊急の必要があるときは」と規定するところを、「児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれ、その被害の拡大又は発生を防止するため、緊急の必要があるときは、」に改正するものである。(新旧対照表より)

これに関し、下村文部科学大臣は、「現行の指示に関する規定は、平成 19 年改正にお

いて、いじめによる自殺等の事案において教育委員会の対応が不適切な場合に、文部科学大臣が教育委員会に対して是正の指示ができるよう設けられた規定であるが、現行規定では、いじめにより児童生徒等が自殺してしまった後の再発防止のためには発動できないのではないかという疑義があることから、事件発生後においても、同種の事件の再発防止のために指示ができることを明確にするための法改正を行うもの」としている<sup>36</sup>。

#### ウ 主な国会論議等

##### ○総合教育会議との関わり

地方分権の考え方からは、国が地方の教育に過度に関与するのではなく、首長にこそ教育委員会に対する指示権を認めるべきとの考え方に関して、「住民の安全確保について広く責任を負う首長は、総合教育会議を招集し、いじめの対応等、緊急の場合に講ずべき措置について協議、調整し、教育委員会と連携して効果的な対応を行うことが可能としている」旨の説明がなされた。

##### ○権限強化の有無

法改正により国の関与が強化されるのか否かに関して、「いじめによる自殺等が起こった後、同種の事件の再発防止のために文部科学大臣が教育委員会に指示できることを明確にするための改正であり、国の関与を強化するものではない」旨の説明がなされた。

##### ○その他

参議院文教科学委員会において附帯決議「十、新法第五十条の文部科学大臣の指示の明確化については、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、国の関与は最小限とすべきことに留意して運用すること。」が付された。

なお、平成19年法改正の際は、「七、文部科学大臣が是正の要求や指示を行う以前に、地方自治体において地方自治の力を発揮するよう要請すること。また、文部科学大臣が是正の要求や指示を行うに当たっては、十分な情報に基づいた、慎重な運用に努めるとともに、紛争処理に関しては、地方自治法の適正手続を必ず踏まえること。」が付されていた。

## 4. おわりに

改正法は、自由民主党内及び与党内での協議の中で総合教育会議のアイディアが盛り込まれるなど、実行会議や中教審における討議を大きく超えたものであった。従来に比べると複雑な仕組みになったと言われており、教育委員会や総合教育会議における構成員間の意見調整の在り方などにおいて、しばらくは試行錯誤が続くことも予想される<sup>37</sup>。

しかしながら、下村文部科学大臣の「全ての問題が解決するというようなパーフェクトな制度設計というのはあり得ない。やはりそこに存在する人による部分が大きい」旨の発言にもあるように、新しい地方教育行政の制度の成否は運用次第、ひいては運用する人次第であると言えよう。地方教育行政を担うすべての人々の真摯な取組が期待されている。

(いまむら かずお)

- 
- <sup>1</sup> 『内外教育』(平 25. 12. 17)
- <sup>2</sup> 『朝日新聞』(平 26. 1. 17)
- <sup>3</sup> 『産経新聞』(平 26. 2. 18)、『読売新聞』(平 26. 2. 25)
- <sup>4</sup> 『教育委員会制度の改革に関する与党合意』平 26. 3. 13 付け自由民主党政策トピックス  
([https://www.jimin.jp/policy/policy\\_topics/124036.html](https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/124036.html))
- <sup>5</sup> 第 186 回国会参議院本会議録第 24 号 2 頁 (平 26. 5. 23)
- <sup>6</sup> 『内外教育』(平 26. 7. 1)
- <sup>7</sup> 第 186 回国会衆議院文部科学委員会議録第 16 号 12 頁 (平 26. 5. 9)
- <sup>8</sup> 第 186 回国会衆議院文部科学委員会議録第 12 号 12 頁 (平 26. 4. 16)
- <sup>9</sup> 第 186 回国会参議院本会議録第 24 号 2 頁 (平 26. 5. 23)
- <sup>10</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 16 号 18 頁 (平 26. 6. 3)
- <sup>11</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号 6 頁 (平 26. 5. 27)
- <sup>12</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 17 号 3 頁 (平 26. 6. 10)、第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号 17・25・26 頁 (平 26. 5. 27)
- <sup>13</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号 17 頁 (平 26. 5. 27)
- <sup>14</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 17 号 4 頁 (平 26. 6. 10)
- <sup>15</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号 16 頁 (平 26. 5. 27)、第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 16 号 7・38 頁 (平 26. 6. 3)
- <sup>16</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号 15・16 頁 (平 26. 5. 27)
- <sup>17</sup> 住民が専門的な行政官で構成される事務局を指揮監督する仕組みにより、専門家の判断のみによらない、広く地域住民の意向を反映した教育行政を実現するものであり、教育委員会制度の特性の一つとされている。
- <sup>18</sup> 第 186 回国会衆議院文部科学委員会議録第 12 号 34 頁 (平 26. 4. 16)、第 186 回国会衆議院文部科学委員会議録第 16 号 33 頁 (平 26. 5. 9)、第 186 回国会衆議院文部科学委員会議録第 17 号 21 頁 (平 26. 5. 14)、第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 14 号 6・17・22 頁 (平 26. 5. 27)、第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 17 号 4 頁 (平 26. 6. 10)
- <sup>19</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 18 号 5 頁 (平 26. 6. 12)
- <sup>20</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 17 号 8 頁 (平 26. 6. 10)
- <sup>21</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 16 号 22 頁 (平 26. 6. 3)
- <sup>22</sup> 第 186 回国会参議院本会議録第 24 号 7 頁 (平 26. 5. 23)
- <sup>23</sup> 第 186 回国会衆議院文部科学委員会議録第 14 号 2 頁 (平 26. 4. 25)
- <sup>24</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 17 号 13 頁 (平 26. 6. 10)
- <sup>25</sup> 第 186 回国会参議院本会議録第 24 号 4 頁 (平 26. 5. 23)
- <sup>26</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 16 号 20 頁 (平 26. 6. 3)
- <sup>27</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 16 号 13 頁 (平 26. 6. 3)
- <sup>28</sup> 第 186 回国会衆議院文部科学委員会議録第 12 号 13・14 頁 (平 26. 4. 16)、第 186 回国会衆議院文部科学委員会議録第 13 号 35 頁 (平 26. 4. 18)
- <sup>29</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 16 号 24 頁 (平 26. 6. 3)
- <sup>30</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 16 号 20 頁 (平 26. 6. 3)、第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 17 号 8 頁 (平 26. 6. 10)
- <sup>31</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 17 号 31 頁 (平 26. 6. 10)
- <sup>32</sup> 第 186 回国会参議院本会議録第 24 号 5・12 頁 (平 26. 5. 23)
- <sup>33</sup> 第 186 回国会参議院本会議録第 24 号 12 頁 (平 26. 5. 23)
- <sup>34</sup> 第 186 回国会衆議院文部科学委員会議録第 18 号 6 頁 (平 26. 5. 16)
- <sup>35</sup> 第 186 回国会参議院文教科学委員会議録第 16 号 19 頁 (平 26. 6. 3)
- <sup>36</sup> 第 186 回国会衆議院本会議録第 18 号 (平 26. 4. 15)
- <sup>37</sup> 『教職研修』(2014. 7)