

教育政策論からみた教育委員会制度改革への一考察

樋口修資

【要約】

本論考は、戦後教育改革により創設された教育委員会制度が制度発足以来様々な存廃議論や改革議論に見舞われ、今日においても、地方教育行政の仕組みはどうあるべきかについての国民的合意の形成が必ずしも十分なされていない状況の中で、教育政策論の立場から、教育の地方分権を担う地方教育行政の責任機関としての教育委員会の「制度の意義と役割」をどう捉え、また、教育委員会の「制度改革の課題」として如何なるものが挙げられ、どのような方向で改革・改善が図られていくべきかについて実践的な検証を行おうとするもの。

教育委員会制度そのものは、教育の民主化・地方分権化・自主性の保障という改革理念に基づく戦後教育改革の象徴的な改革として創設された地方教育行政制度であり、戦前教育の痛烈なる反省に立って、何よりも、教育の中立性確保のための自主性の保障を制度上担保することに大きな意義をもつものであった。この論考では、制度発足以来、地方団体側から廃止論・諮問機関論など、政治的党派性を有する首長への教育の権限の委譲を求める主張が強く主張される中で、こうした存廃論との緊張関係の中で、教育委員会制度の運営と改革が行われてきたことを明らかにしつつ、何よりも子どもたちの内面的価値の形成にかかわる教育の中立性の重要性の観点から、首長から独立した教育委員会が制度化されている本質的な意義を明らかにしたもの。

教育の中立性を確保するための制度装置としての教育委員会制度の機能と役割が十全に果たされるよう、①教育委員の選任方法の在り方、②教育長と教育委員会の関係の在り方、③教育委員会と首長との関係の在り方、④教育委員会のミッションの在り方、⑤教育委員会と学校との関係の在り方、⑥都道府県教委と市町村教委との関係の在り方、⑦国と地方の関係の在り方について、問題と課題を明らかにしつつ、改革と改善の方向性を教育政策の立場から具体的に提示したもの。

【キーワード】

教育の中立性 教育の自主性の保障 地方分権と規制改革 教育委員会制度の存在意義

はじめに

昭和21年6月開催の地方長官会議において、田中耕太郎文部大臣は、「我が国が開始すべからざる戦争を開始し、継続すべからざる戦争を破滅の直前まで継続した大きな罪悪と過誤とが、其の元を辿れば結局のところ、明治以来の、とくに既往20年間の国家主義的、軍国主義的教育に胚胎していたことは、今日識者の例外なく承認するところであります」と述べ、戦前教育の弊害を痛烈に告発するとともに、「国家の興隆や繁栄が教育の第一義的の目的と認められ、教育は自主性を喪失し、国家の奴隷になってしまっていた」ことにその原因があると断罪した。

こうした戦前教育への痛烈な批判と真摯な反省に立って、敗戦後の新しい教育の再建と改革を図るためには、徹底した教育の「民主化」・「地方分権化」並びに教育の「自主性の保障」の理念とその改革措置が重要であることが明らかとなり、これらの改革理念に立って行われた戦後教育改革の中で中核的位置を占めるのが、まさに教育の自主性確保を図るための地方教育行政制度として新たに設けられた「教育委員会制度」であった。

この新しい地方教育行政制度は、教育の中央集権的制度を改め、また、旧来の内務行政から教育行政を独立させ、新たに公選による民主的な教育委員会をすべての都道府県・市町村に設け、これに従来中央行政官庁や官選知事に属していた教育に関する権限を行使させる地方分権的な制度として創設されたものである。

昭和23年「教育委員会法」により導入された新しい地方教育行政制度については、発足当初から、中央レベルでは、自治庁・大蔵省から、行政の簡素・合理化の観点から、教育委員会制度の廃止論¹⁾が出されるとともに、地方レベルでは、全国知事会・市長会・町村会などの地方団体から、自治行政の総合化の観点から、首長の責任に統一すべきとの意見²⁾が強く出され、教育委員の「公選制」の「政治的弊害」と相まって、昭和31年には、①政治的中立の確保、②一般行政との調和、③国・都道府県・市町村の連携の緊密化を目的として、新たに、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(以下、「地方教育行政法」という。)が制定され、教育委員の公選制が廃止され、地方公共団体の首長が議会の同意を得て教育委員を任命する、いわゆる「教育委員の任命同意制」が導入されたところである。

地方教育行政法の制定後においても、教育委員会制度の在り方をめぐる議論は、各方面で行われ、昭和59年総理府に設置された「臨時教育審議会」においても、「教育委員会は、・・・制度として形骸化していたり、活力を失ってしまっているところも少なくなく、制度本来の機能を十分に果たしているとは言い難い」³⁾と指摘され、こうした状況を改善するため、①教育委員の人選・研修、②教育長の任期制・専任制(市町村)の導入、③小規模市町村の事務処理体制の広域化、④知事部局等との連携等について改革提言が行われた。

その後、平成7年発足した地方分権推進委員会の勧告(1~4次)を最大限尊重して策定された「地方分権推進計画」(平成10年5月閣議決定)に基づき、教育委員会制度については、①教育長の任命承認制度の廃止、②文部大臣と都道府県教委・市町村教委との関係の見直しなどが行われた⁴⁾。

続いて、平成12年、内閣総理大臣の私的諮問機関として設置された「教育改革国民会議」の取りまとめた報告においても、教育委員会制度の改革の問題が取り上げられ、報告では、教育行政機関にも組織マネジメントの発想が必要であるとし、①教育長や教育委員

には、高い識見と経営感覚、意欲と気概を持った適任者を登用すること、②親の参加や年齢・性別など教育委員の構成の多様性を担保すること、③教育委員会議の原則公開と情報開示の制度化を図ることが提言された⁵⁾。

その後、平成15年4月には、地方の「改革派」の市長により構成される「提言・実践首長会」による「日本の明日を拓く教育行政改革断行の提案」が出され、「教育委員会方式で、主体的に独自の政策決定を迅速・的確に行い、関係者に適切に指示し執行させることは至難」であり、「地域の主体性・必要性を十分にくみあげたものとはなっていない」との認識に立って、「教育委員会に換えて、首長の諮問機関として教育審議会を置くこと」や「当面は、従来の教育委員会方式によるか、首長による直接教育行政方式にするかは、各都道府県又は市町村において選択できるようにする」ことなど、地方団体側から教育委員会の「諮問機関化」あるいは教育委員会の「任意設置論」の改革提言がなされた。

その後、政府の「総合規制改革会議」においても、第3次答申（平成15年12月22日）において、「市町村合併の進展など地方行政体制の再編に合わせて、教職員人事に関する権限も含め、学校・首長と教育委員会との関係や都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係の在り方などを検討すべき」と提言され、「特区」において、「教育の中立性を担保するため必要に応じて条例による審議会を設置する等の方策を講じた上で、教育委員会の必置規制を廃止」することが答申された。

さらに、平成16年5月、政府の地方分権推進会議は、「地方公共団体の行政組織の弾力化、教育行政の活性化等の観点から、教育の政治的中立性を確保しつつ、各地域の実情に応じて地方公共団体の判断で教育委員会制度を採らないという選択肢を認めるべきである」と提言し、この教育委員会の「任意設置論」の動きに沿って、平成17年12月の地方制度調査会の答申においては、「地方公共団体の判断により教育委員会を設置するかどうか選択できることとすることが適当である」旨提言された⁶⁾。

このように地方分権推進論や規制改革論の立場に立つ側からは、近年、教育委員会制度の在り方の見直し及び首長による教育行政の執行を強く求める動きが顕在化してきたことがわかる。

こうした状況の下で、平成21年政権交代によって成立した民主党政権は、民主党の教育政策の集大成である「日本国教育基本法案」の中で地方の教育委員会を発展的に改組した「教育監査委員会」を創設し、教育行政の責任を首長に移管することを提言した⁷⁾。

このように教育委員会制度の在り方をめぐる議論は、制度発足以降絶えることなく続き、今日においても、その制度改革のあり方が問題とされ、未だ地方教育行政の仕組みはどうあるべきかの国民的合意の形成が十分になされていない状況の下で、今日、教育政策論の立場から見て、地方教育行政における教育委員会制度はどうあるべきか考察を行うことは十分に意義あることと考えられ、以下に改革提言も含めて教育委員会制度改革の方向性について検証することとしたい。

I. 教育委員会制度の意義をどうとらえるか。

戦後の我が国の地方教育行政制度は、戦前の中央集権的・官僚主義的な教育行政システムへの痛切な反省に立って、①教育の民主化、②教育の地方分権化、③教育の自主性保障

の理念に立脚した米国の教育委員会制度のモデルを基に制度設計されたものであり、昭和21年の米国教育使節団報告で勧告され、それを受けて、わが国の教育刷新委員会において主体的に審議検討される中で、昭和23年「教育委員会法」の制定により結実したものであることは、周知のとおりである。

教育委員会制度は、戦後の「民主的統治構造」の在り方・理念に照らして、教育行政における国の集権的構造を改め、地方分権の下に教育行政を組織することはもとより、さらに地方教育行政においても、地方行政において強大な権限を有し、かつ、政治的な政策影響力を持つ「独任制執行機関」たる首長の執行する一般行政から相対的に独立させ、教育行政の自主性を確保しつつ、公正中立な教育行政を行うことをねらいとして、権力分散主義による「執行機関多元主義」を採用したものであり、国・地方を通じる教育行政の分権（地方的分権及び機関的分権）と民主化を図ろうとする制度理念にその特徴と存在意義を見出すことができる⁸⁾。

そして何よりも教育行政においては、教育における政治的党派性や政治イデオロギーといったものから教育が中立的に運営されるよう、政治的党派性（partisanship）のある首長から独立した「合議制の執行機関」として教育委員会を設置し、政治的中立を確保しつつ公正中立な教育行政（non partisan principle = 「非党派原則」による教育行政）を行うことが要請されている⁹⁾。

教育は、教育基本法第16条（旧法第10条）にいう「不当な支配に服することなく」行われるべきものであり（不偏不党性の原理）、教育の中立性を担保すべく、教育行政もまた、その中立性が制度的に強く要請されているのである。

「本来人間の内的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない教育」（昭和51・5・21最高裁判決）に政治的影響が深く入り込む危険があることから、教育の中立性を確保するという教育の本質に照らせば、教育行政の中立性を制度的に担保することは必須であり、この意味で、政党政派的な政策の影響を受けないで、幅広い視野に立って継続的・安定的に教育政策等を合議し執行する機関として教育委員会制度は存在意義があるといえよう¹⁰⁾。

また、教育委員会制度は、教育行政に公正な民意を反映することをねらいとした地域住民による「素人支配」（レイマン・コントロール）と教育行政の専門家による教育行政の「専門性」（プロフェッショナル・リーダーシップ）によって成り立つ制度である。したがって、教育委員会制度は、合議制の教育委員会議における教育政策等の決定（狭義の教育委員会制度）を受けて、教育委員会の指揮監督の下に、教育長が教育委員会の職務権限に属するすべての事務をつかさどる（広義の教育委員会制度）というシステムによって、教育行政の執行が行われるものであり、広義の教育委員会制度を前提として実際の制度運用を考察するならば、改善すべき事柄は少なからず見受けられるものの、レイマン・コントロールとプロフェッショナル・リーダーシップによる制度枠組みは十分妥当かつ合理的であろう¹¹⁾。

これまでも、教育委員会制度については、主に地方団体側等から「審議機関」あるいは「諮問機関」に改組すべきとの説や与党民主党などからは「教育監査委員会」を創設すべきとの説が提唱されているが、教育委員会が「合議制の執行機関」であり、地方における教育行政についての責任機関である制度的位置付けからすれば、「諮問機関説」などの教育委員会制度を改組する説は、いずれも教育行政の「執行機関」としての役割と機能をはく奪

するものであり、首長に教育行政の執行を委ねる点において、教育委員会制度の存在意義の中核にある「政治的中立性の確保」に違背するものであり、妥当な論とは言えないであろう。

なお、教委制度の諮問機関説等は首長による教育ガバナンスを前提とするものであって、教育の中立性を確保するために、首長に対し政治的中立性担保の「行為規制」を課せばよいとする主張が展開される。

しかしながら、本来的に政治的党派性を有する特別職としての首長に中立性確保のための行為規制を課すことは制度上困難であるばかりではなく、仮に首長にこのような政治的中立性を担保する行為規制を課したとしても、首長による教育行政執行の弊害が表れる場合、それは事後規制によってしか対応できず、その際には既に子どもたちに対する一回性のかけがえのない教育の営みにおいて問題が生じており、その事態の回復は取り返しがつかないものとなっており、このような行為規制では教育の中立性確保は図れないといえよう。

また、地方分権（地方の主体性重視）と規制改革（必置規制の見直し重視）の観点からする教委制度の「任意設置論」についても、多様な民意の反映と教育の中立性・継続性・安定性を確保するための地方教育行政の基本的組織として、すべての都道府県・市町村において設置することを国が制度的枠組みとして定めている意義を失わせることとなり、例えば、ある地方では地方の判断により「首長による教育ガバナンス」の仕組みを認めるとすれば、その地方においては、教育において本質的に要請される「教育の政治的中立」が確保されないおそれがあり、国民に適切な教育を提供すべきとの憲法上の要請が機能停止となることから不適切な論といえよう。

II. 教育委員会制度をどう見直すのか。

上に述べたように、教育委員会制度は、子どもたちの内面的価値の形成に関わる教育という営みの本質に照らして、教育の中立を確保し、公正・中立な教育行政を執行するという基本的な役割を担っているものであり、これを政治的「独任制機関」である首長に一元化するという主張は、失当であるといわざるを得ない。

しかしながら、教育委員会制度の制度導入後、幾度となく制度改革が行われ、時代や社会の進展の状況に対応した改革が求められていることも事実であり、教育委員会制度に向けられている様々な意見に対して、制度の根幹を堅持しつつも、どのように改革を図り、教育行政の活性化を図っていくかは引き続き今日的な課題であろう。

そうした観点から、今日、教育委員会制度に求められる改革課題としては、(1)教育委員の選任方法の在り方、(2)教育長と教育委員会の関係の在り方、(3)教育委員会と首長との関係の在り方、(4)教育委員会のミッションの在り方、(5)教育委員会と学校との関係の在り方、(6)都道府県教委と市町村教委との関係の在り方、(7)国と地方の関係の在り方が主なものとして挙げられるであろう。

以下において、それぞれの課題について検討を加えてみることにする。

(1) 教育委員の選任方法の在り方について

教育委員の選任については、教育委員会制度創設当初は、教育の民主化の観点から「直接公選制」が採用されていたが、社会的な政治対立が激しい当時の政治情勢にあって、教育委員選挙が非党派的な「文化選挙」として機能せず、選挙に伴う政治的・党派的弊害が著しいものとなり、この結果、昭和31年の地方教育行政法の制定により、公安委員会等の行政委員会の選任方法と同様に、首長が議会の同意を得て教育委員を任命するという方式に改められた経緯がある。

教育の政治的中立性を確保し、公正中立な教育行政を展開すべき役割を担っている教育委員会の委員選任において、「直接公選制」により政治的対立が持ち込まれるという弊害は排除されなければならないものであるが、他方、首長による「任命同意制」の採用により、公選による首長から独立して教育行政を担うという教育委員会の「政治的レジテマシー」(教育統治の合法性)の根拠が曖昧化したことも指摘しておかなければならない。

したがって、教育委員会が首長から独立した教育行政の執行機関であることの「政治的レジテマシー」を確保するためには、「直接公選制」や「任命同意制」に代わる第三の道としての委員の選任方法が模索されなければならない。

委員選任の改善の方策として、現行の教育委員会制度における政治的中立性の確保のために教育の自主性保障をどのように図るかということを前提において、教育行政に公正な民意を反映するための新たな仕組みが考察されなければならない。

具体には、教育委員会の委員構成のうち、過半数の委員の選任については、学校教育の stakeholder である学校関係者のうちから首長が選任するよう、それぞれの学校におかれる学校評議員や学校運営協議会の委員などのうちから互選されたものの中から首長が議会同意を得て任命する方式に改めるなど、学校を基礎においた「下からの委員選任改革」を進めることによって、教育委員会がレジテマシーを確保し、教育行政において責任を負う体制が整備される可能性が広がるものと期待される。

また、教育委員は、教育行政の専門家ではなく、幅広い民意を教育行政に反映させる趣旨から選任されるものであることから、これら教育委員が教育政策を合議により決定するに当たっては、教育と教育行政についての基本的な知識と理解・認識を深める必要がある。このため、新任の教育委員については、「研修の機会」を保障する必要がある、平成19年の改正地方教育行政法第48条第2項第4号の規定に基づく教育委員の研修について国・都道府県・市町村が連携・協力して研修制度の整備を図ることが重要である¹²⁾。

なお、教育委員会は、合議制の執行機関であり、その構成メンバーたる教育委員は、「素人支配」(レイマン・コントロール)の理念の下に、教育行政に公正な民意を反映させることをねらいとするものであることから、これら教育委員を全部あるいは一部、常勤化することは、制度理念に反するばかりではなく、教育長などの職業的専門家との関係性を不明確にすることとなり問題である。戦後の公選制教育委員会制度の下で、個々の公選委員は非常勤であってすら、教育現場に個別に介入し、常勤の事務局組織との軋轢を生み出したとの事例もあり、教育委員を常勤化することにより、教育長などの常勤職員との職務の関係性について問題を惹起するおそれが高い。

また、教育委員会議は、月一回程度開催されることが常例となっているが、開催頻度を更に高めることは十分検討されてもよいし、とりわけ、定例会議とは別途、米国の教育委

員会制度でよく見られるように、地域住民からの教育行政に対する要望や意見などを聴取する機会を定例的に設けることを制度化し、こうした機会に得られた地域住民の意見や要望等を教育行政に反映させる仕組みを整備することが検討されてもよい。

(2) 教育長と教育委員会の関係の在り方について

教育委員会は原則5人の教育委員によって構成される「合議制の執行機関」として地方における教育行政の責任機関の位置を占めるのに対して、教育長は、法制上、「教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる」(地方教育行政法第17条第1項)地位に立つものである。

昭和31年の地方教育行政法の制定に際し、市町村教育委員会の廃止論が強まる中で、教育委員会制度の簡素・合理化により教育委員会制度を市町村においても存続させるとの政府与党内の合意により、市町村の教育委員会については、教育長を教育委員の中から選ぶこととされた経緯がある。

その後、平成11年の地方教育行政法の改正に伴い、地方分権の観点から、教育長の「任命承認制度」を廃止することに合わせ、教育長に適材を確保するため、議会同意による教育長の任命が企図されたものの、行政改革が進む中で新たに議会の同意を必要とする特別職を創設することが困難であったことから、都道府県の教育長についても、市町村教育委員会と同様、教育委員を兼任することにより、教育委員の任命に際し議会の同意を必要とすることとされるという経緯を辿っている。

そもそも、教育委員会制度は、公正な民意を反映する「素人支配」(レイマン・コントロール)と教育行政の専門家による教育行政の執行(プロフェッショナル・リーダーシップ)により成り立つ制度であり、教育長は、公正な民意を反映して決定される教育政策を教育行政の専門家の立場から誠実に行政として執行する立場に立つものである。

このような制度的仕組みを踏まえると、教育長が教育委員を兼任するという現行制度の枠組みは、教育委員会の組織・機能の在り方及び両者の関係性の在り方からすると、明らかに問題を孕むものといえよう。

教育長の地位は、「教育委員会のすべての会議に出席し、議事について助言する」(地方教育行政法第17条2項)教育委員会の保佐機関であり、「教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる」(同法第17条1項)教育委員会の事務統括機関であり、「事務局の事務を統括し、所属の職員を指揮監督する」(同法第20条1項)教育委員会事務局の総括機関の役割を併せ有するものであり、こうした教育長の地位にかんがみれば、公正な民意の下に教育政策を審議決定する教育委員会の構成委員の中に教育長を加えることは、レイマン・コントロールとプロフェッショナル・リーダーシップとの均衡の観点からしても、また、教育長の兼任による権限の強大化のおそれからしても、改革の必要性が高い。

少なくとも、都道府県教育委員会の教育長については、教育委員との兼任を改め、新たに、議会同意を必要とする特別職として、教育委員会が首長と協議して、あるいは首長の意見を聞いて、教育長を選任する仕組みに改めるべきである。

また、市町村についても、原則として教育長の兼任を廃止することとし、ただし、小規模市町村にあっては、適材確保の困難性や簡素合理化の観点等から教育長の兼務を当該市

町村の判断と責任において認める仕組みなどが検討されてよい。

その際、教育長選任の実務が首長による選任となっている現状から、首長に教育長選任の権限を付与すべきとの主張もなされるが、あくまでも教育行政の責任機関である教育委員会の責任において教育長の選任を図るべきであり、その際、首長との調整の必要性を考慮して、協議又は意見聴取の機会を設けるとすべきであろう。

(3) 教育委員会と首長との関係の在り方について

地方自治法上、地方公共団体の組織は、長の所轄の下に、それぞれ明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によって系統的に構成しなければならないこととされており（地方自治法第138条の3第1項）、地方公共団体の長は、地方公共団体を統轄し、これを代表する（同法第147条）こととされている。

こうした地方公共団体の長の所轄の下に、「明確な範囲の所掌事務と権限を有する」組織として、地方自治法上、執行機関として「教育委員会」その他の行政委員会が置かれなければならないこととされており、別に法律の定めるところ（地方教育行政法）により、教育委員会は、「学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取り扱い及び教育職員の身分取り扱いに関する事務を、並びに社会教育その他の教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する」（地方自治法180条の8）こととされている。

このように地方教育行政については、首長から独立した合議制の執行機関である教育委員会が教育行政の責任機関として制度上位置付けられているが、教育委員会が管理執行する教育事務には、首長の指揮命令が及ばないことは明らかである。

しかしながら、現行制度上も、首長は、私立学校や大学に関することを別としても、①教育委員の任命権、②教育に関する条例案提出権、③教育予算を含む予算案提出権などを通じて教育行政に対して間接的に責任を負っている。

したがって、地方教育行政は、教育委員会が首長との間においてそれぞれの役割と責任を分担しながら、教育行政を管理執行しており、地方教育行政に関して教育委員会と首長との関係を見直すに当たっては、教育委員会制度の理念と本質に照らして、教育事務の中で首長から独立して管理執行すべき教育事務の範囲と限界を明らかにすることが求められよう。

平成19年の地方教育行政法の改正により、①スポーツに関すること（学校における体育に関することを除く。）、②文化に関すること（文化財の保護に関することを除く。）については、地方公共団体の長が条例の定めるところにより当該事務を管理執行することができることとなり、条例制定に当たって、議会は教育委員会の意見を聴取しなければならないこととされ（第24条の2）、教育行政の事務のうち、スポーツ・文化に関することについては首長が管理執行することができるよう改められたところである。

教育委員会のミッションは、教育の政治的中立性の確保と教育の自主性保障のために首長から独立して管理執行しなければならない教育事務にその範囲を限定して、その教育行政の責任を果たしていくことが今日的には求められているといえよう。この観点を踏まえると、①学校教育や②社会教育は、これらの教育を通じて子どもたちの内面的価値の形成に関わるものであることからして、教育の中立的運営を担保することが必要であり、なお

引き続き教育委員会が責任を負うべき教育行政分野であるといえ、その他の教育行政分野については、行政の総合化の観点も考慮して首長との協議に応じてその所掌を明らかにする仕組みを整備することが妥当であろう。

(4) 教育委員会のミッションの在り方について

教育委員会は、公正な民意を反映し、教育に関し識見を有する教育委員（非常勤）により構成される「合議制の執行機関」である性格からして、教育行政運営の基本的なあり方・方針等について審議・決定するとともに、その決定に基づき教育長以下の教育委員会事務局が教育事務を適切に執行するよう指揮監督することが基本的な任務である。

したがって、平成17年1月の「中教審教育制度分科会地方教育行政部会まとめ」にあるように「教育委員会の使命は、地域の教育課題に応じた基本的な教育の方針・計画を策定するとともに、教育長及び事務局の事務執行状況を監視・評価すること」であり、「日々の教育事務の執行は専門的な行政官である教育長及び事務局にゆだねつつ、教育委員会と教育長及び事務局が適度な緊張関係を保ちながら教育事務を執行する体制を実現することが必要である」ということとなろう。

このように、教育委員会の形骸化等の批判に対して、教育委員会が適切に機能し、教育事務が効率・効果的に執行されるようにするためには、教育長以下に具体の事務執行の責任をゆだねつつ、教育委員会としての基本的使命を明確化し、その使命を責任をもって担っていくようにすることが課題となっており、この観点から、平成19年、地方教育行政法が改正されたといえる。

平成19年の地方教育行政法の改正により、合議制の教育委員会は、①教育に関する事務の管理及び執行の基本的な方針に関すること、②教育委員会規則その他教育委員会の定める規程の制定又は改廃に関すること、③教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の設置及び廃止に関すること、④教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること、⑤教育事務の管理及び執行についての点検及び評価に関すること、⑥予算等に関する意見の申出に関すること（地方教育行政法第26条第2項）については、教育委員会自ら管理執行し、教育長に委任することができないこととし、教育委員会としての使命の明確化を図ったものといえる。

したがって、法改正による教育委員会の使命の明確化を踏まえ、それぞれの教育委員会が適切にこれらの事務について主体的にその責任を担うことにより、教育委員会としての説明責任を果たしていくことが重要であり、今後、法改正に伴う教育委員会自らの取り組みを注意深く見守っていくことが必要であろう。

なお、教育委員会における教育政策等の審議決定が適切になされるよう、教育委員会に対する教育長以下の事務局の助言等とは別途に、外部の有識者による教育委員会自身の直轄的な諮問機関（教育長の諮問機関ではない）を設け、教育政策や教育問題について検討を行い、教育委員会に対して直接に提言等を行う体制を整備することも検討されてよいであろう。

また、教育委員会の機能強化を考える上で、教育行政を支える教育財政の自主・自律性の強化と権限の拡大も検討すべき事項といえよう。戦後の制度発足時において、地方公共団体における首長の予算編成権を前提としつつ、教育委員会としての独自の予算の歳入・

歳出権を認める仕組みの整備には至らなかったものの、他の行政委員会には見られないような教育予算に関する「二本建制度」が制度化され、これにより、一定程度、教育行政の自主性を保障するための教育財政の権限の確立がなされた経緯がある。しかしながら、その後、この予算の「二本建制度」は、各地で教育予算をめぐる教育委員会と首長との紛争事例に発展し、地方団体側からは、この予算の「二本建制度」を理由とする教育委員会廃止論が声高に主張されるようになったことにみられるように、教育財政の自主権確立の主張は、首長の予算編成権との軋轢を生みだすおそれが強いことは留意されるべきであろう。したがって、教育委員会の教育財政権限の強化は、地方団体側の教育委員会廃止論と、いわば、「トレード・オフ」の関係にあり、教育委員会制度が、米国のように「学区」を基礎においた独立した公法人における執行機関でない状況からすれば、我が国の地方制度上、教育委員会が属する地方公共団体における首長の予算編成権・調整権を認めざるを得ない。ただし、教育行政の自主性を保障するためには、教育財政の権限についてもある程度の自律性が確保されることが望ましいことを考慮すれば、現行のように、教育予算について地方公共団体の長が教育委員会の「意見を聞かなければならない」(地方教育行政法第29条)とする仕組みは改善の余地があるといえる。少なくとも、教育予算の編成について教育委員会の意向が十分尊重されるよう、教育予算の編成に係る部分について、単に長の意見聴取義務を課するだけではなく、長が教育委員会と「協議する」などの仕組みを整備する必要¹³⁾がある。

(5) 教育委員会と学校との関係の在り方について

教育委員会は、域内における教育の基本方針を定め、域内の教育事務が適切に執行されるよう、必要な教育条件の整備に第一義的な責任を負うべきであり、学校教育における具体の運営管理は、できる限り各学校の自主性と自律性に委ねることが求められている。

このため、学校の裁量権限を拡大し、学校に基礎をおいた運営 (school based management) を進めていくことが時代の要請となっており、人事・予算・運営に関する権限の移譲を強力に推進していくことが不可欠である。

このような観点に立って、学校の管理運営についての教育委員会と学校の両者の役割分担・責任分担の基本的なあり方を定めている「学校管理規則」の大幅な見直しを進めるべきである。

学校管理規則は、学校の管理機関である教育委員会が設置者としての一般的支配権を有し、その管理運営に責任を有するが、他方、学校が本来の目的を効果的に達成できるよう、学校の自主性を可能な限り発揮させることをねらいとして、教育委員会が定めるべきものであることからして、学校の管理運営について、例えば、教育課程、修学旅行の取扱い、休業日の変更、学期の設定、教材の取り扱いなどを教育委員会の許可・承認・報告・届け出などを要するとする規定については、見直しを行い、これらの取り扱いについては学校の責任と判断に委ね、教育委員会の関与を整理縮小するようにすべきである。

他方、学校の自主性・自律性を強化し、学校が自らの教育活動について地域住民に対して説明責任を果たしていくためには、学校評価と公開に取り組むとともに、学校教育に対する stakeholder である地域住民や保護者等の学校経営への参画を促していくことが求められている。この意味で、学校評議員制度や学校運営協議会制度の整備充実を図り、地域住

民にとって最も身近な「公の施設」である公立学校における主体的・自立的な学校経営・運営を促しつつ、学校経営への地域参画の仕組みを作り出す（いわば、「ミニ教育委員会」づくり）ことが、教育委員会改革においても重要な改善事項となるであろう。

(6) 都道府県教委と市町村教委との関係の在り方について

教育とりわけ義務教育の実施に当たっては、国、都道府県、市町村それぞれが役割を分担し責任を負うこととなっているが、義務教育の実施については、子どもや住民に最も身近な市町村が責任をもって教育行政に当たることが地方自治の本旨に照らして重要と考えられ、そのため市町村に可能な限り権限を移譲していくことが必要であることは論を待たない。

平成11年の地方分権一括法において、①都道府県は市町村に対して、指導、助言、援助を「行うものとする」とされ（旧地方教育行政法第48条）、指導等を義務付けていたものを、市町村の判断を過度に制約しないよう、「行うことができる」に改められたこと、②市町村の自主性・主体性尊重の観点から、市町村立学校の管理運営に関する基準を都道府県教委が定めることができる制度（旧地方教育行政法第49条）を廃止したこと、③教育長の任命承認制度（旧地方教育行政法第16条）を廃止したことなどにより、義務教育行政における市町村教委の主体的責任が明確化されたところであるが、実際の運用において、都道府県教委の「指導性」を背景に、強力な指導等が行われている現状にあり、市町村教委の主体性を制約することがないよう、都道府県教委の指導等は謙抑的であることが求められる。

都道府県教委と市町村教委の関係の在り方をめぐっては、「県費負担教職員制度」における給与負担の権限と人事の権限をどうするかが焦眉の課題となっており、市町村教委の立場からすると、教育行政における市町村教委の主体性を確立する上で、教職員の人事権の移譲が必要であるとの意見が中核市等を中心に強く出されている。

県費負担教職員制度は、広域で人事を行うことにより県域全体を通じて適材を配置し、教育水準の適正化を図るとともに、教職員の職能成長を図る上でも大きな意義を有する制度である。また、市町村の規模等は様々であり、県域全体における教育の機会均等と教育水準の維持確保を図るため、都道府県が市町村の規模や財政力等の差により市町村間の格差が生じないように、県費負担教職員の給与について財政負担することは広域的・統一的に処理すべき事務として、都道府県に課せられた基本的な責任と役割である。したがって、この問題は、地方自治の推進と市町村教委の活性化の観点のみによって、県費負担教職員制度の改革が図られるべきではなく、義務教育の機会均等と教育水準の維持確保を堅持するという視点をしっかりと踏まえた上で制度設計すべきものといえる。

既に、平成19年の地方教育行政法の改正により、県費負担教職員の人事権については、同一市町村内の転任について、市町村教委の「内申に基づき」、都道府県教委が行うこととされ、改善措置が講じられたところである。今後は、県費負担教職員制度の人事について、都道府県教委が、市町村教委の人事の「内申をまって」行う仕組みが十分に機能するよう、都道府県教委における教職員人事を行うに当たって、市町村教委の人事内申を十分尊重し、市町村教委が教職員人事についてもその責任と役割を果たしていくことができるよう、支援すべきであろう。

(7) 国と地方の関係の在り方について

平成19年の地方教育行政法の改正により、①教育委員会の法令違反や怠りによって、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、文部科学大臣は「是正・改善の指示」ができること（第50条）、②教育委員会の法令違反や怠りによって、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、文部科学大臣は、講ずべき措置の内容を示して、地方自治法上の「是正の要求」を行うこと（第49条）が新たに盛り込まれ、教育における「国の責任の果たし方」として、文部科学大臣の「必要最小限の関与」の仕組みが法制化された。

戦後の「教育委員会法」(昭和23年制定)は、国と地方の対等・平等性を前提として、国による地方教育行政への「行政上・運営上の監督」を禁止するなど、教育の地方分権主義を採用していたが、昭和26年の政令改正諮問委員会の答申において、「教育の地方分権の行き過ぎ」に対する国の「指導責任」を確保すべきとの観点から、「憲法上、国が最終的な責任を負うことを要する義務教育、・・・に関しては、国の最終責任を全うすることができるよう違法不当の行政を是正する手段を留保すること」が提言され、その後の地方自治法、地方教育行政法の改正に結実していくこととなり、国による「統制主義」が制度化されることとなった経緯がある。

地方分権一括法により、教育行政における是正要求の制度は、地方自治法の中に吸収されたものの、平成18年ごろに起こった「世界史未履修問題」や「いじめ自殺事件」などにおける教育委員会の対応が不適切であったことを契機として、平成19年の地方教育行政法の改正により、地方自治法に定める関与の基本原則の枠内において「是正の指示」や「是正の要求」が制度化されたものである。しかしながら、地方教育行政はあくまでも都道府県・市町村教育委員会の主体的責任の下において自主的に執行されるべきであり、教育の地方分権の趣旨からも、教育における「国の指導性」の下に、地方における教育事務への「権力的な」関与は許されるべきではなからう。

このような「是正の要求」や「是正の指示」が、文部科学大臣の「恣意的な」裁量によって発動されるおそれを払拭できず¹⁴⁾、地方教育行政における主体的な教育行政の執行を委縮させるおそれがあるといわざるを得ない。

国の教育行政における責任は、全国的な観点からの基準設定や財政支援などの「ナショナル・ミニマム」に限定すべきであり、実際の学校運営などの責任は、地方の教育行政に委ねることが教育行政の基本的あり方であろう。地方自治法の枠内であるから、教育行政についても他の行政分野と同様に、是正の要求等の後見的監督の権限を有することが認められてよいとの考えは、教育の本質に照らして、教育の自主性・中立性の保障の観点から、明らかに失当であるといわざるを得ない。

したがって、少なくとも、地方自治法第245条の5（是正の要求）及び第245条の7（是正の指示）の枠組みに基づいて、教育行政における国の地方への関与の範囲と限界を定めるべきであって、地方教育行政法第49条（是正の要求の方式）の規定のように、国が地方の教育委員会に対して「当該教育委員会が講ずべき措置の内容を示して行う」ことは地方の自主性を縛るものであり問題といえるし、また、第50条（文部科学大臣の指示）の規定のように、都道府県・市町村教育委員会の自治事務であって、国等の「法定受託事務」に該当しない教育事務についてまで、個別法で規定することは可能との解釈に立って、「当該

教育委員会に対し、当該違反を是正し、又は当該怠る事務の管理及び執行を改めるべきことを指示することができる」とする仕組みを設けることは、教育の地方分権の趣旨にもとるものであって、教育委員会の自主性・主体性を損ね、教育行政を委縮させる効果をもつものであって、その「是正」が強く求められよう。

※この論考は、国民教育文化総合研究所に設けられた「教育行財政改革をすすめるための有識者会議」において発表したもの（平成23年2月）を基に、取りまとめたものである。

〔注〕

- 1) 昭和27年8月、内閣に設けられた「地方制度調査会」では、地方行政制度の改革の観点から、教育委員会制度の再編についても取り上げられ、審議の結果まとめられた「地方制度調査会において当面答申を要すべき事項」において、「(ハ) 市町村の教育委員会は廃止するものとする。…(ニ) 府県及び5大市の教育委員会は、現行どおり存置するものとする。…(ホ) 教育委員会の定数は5人とし、長が議会の同意を得て選任するものとする。」と提言された。
- 2) 昭和27年11月15日、全国知事会が取りまとめた「地方制度改革に関する意見」では、「教育行政は、自治行政の基本的なものであり、他の一般行政と密接不可分な関連をもつものであるから、これを分離して教育委員会として行わしめることは、自治行政全体に甚だしく、総合性と均衡性を失わせるものである。よって、教育については、その行政と財政とを分離するような甚だしい非能率の愚は速やかに改め、これを自治体首長の責任に統一すべきである。」と提言されている。
- 3) 昭和61年4月23日臨時教育審議会「教育改革に関する第2次答申」p136～141
- 4) 平成11年7月成立公布の「地方分権一括法」により、所要の改革と見直しが実現された。
- 5) これらの提言は、平成14年の地方教育行政法の一部改正により、その実現が図られた。
- 6) 行政学の立場からも、これまで教育委員会制度改革の必要性が論じられてきたが、新藤宗幸「地方分権」(第2版)(岩波書店)では、「教育行政学者らは、教育への民衆統制と教育の専門技術性を根拠として、教育委員会制度を基本とした改革を論じている。だが、そもそも、高度の政治的正当性を有する首長から独立した「政治・行政部門」に、特定かつ広範な事業領域をゆだねる必要性は希薄であろう。」としつつ、教育行政は地方自治の「空白領域」であり、市民の政治的コントロールが及ばないと批判し、「学校教育行政と他の行政分野との連携を密にした地域づくりのためにも、教育委員会制度を廃止して首長の下に教育行政を統合すること」を提言しており、代表的な主張といえる。
- 7) 民主党政策集index2009参照
- 8) 昭和20年代、教育委員会制度に対する地方団体の「廃止論」、「諮問機関論」の背景思想には、教委制度の存立が、地方団体の総合行政を阻害し、行政の能率化・効率化を阻み、首長の総合調整権を不完全なものにしていることへの強い批判から、教委改革論が提唱されたことは記憶に新しい。地方自治行政を能率化・効率化・総合化の観点からのみとらえ、首長の権限を強大なものとする統治構造の再編は決して民主的なものとはいえず、警察分野の公安委員会制度と同様、教育分野の教委制度は、権力分散主義による「民主的な統治構造」のための必要な「コスト」としてとらえられるべきであろう。
- 9) 教育行政と同様、警察行政も強くその「政治的中立性」が求められており、「行政委員会」として各都道府県におかれる公安委員会は、その委員構成において同一政党の者が多数を構成しないことや委員の政党役員の就任禁止あるいは積極的な政治活動の禁止を規定し、委員会の政治的中立の確保を図っており、教育委員会と同様である。このように、地方公共団体の執行機関としては、公選制による首長のほか、行政の中立的運営の確保の観点から、長から独立した地位と権限を有する「行政委員会」が設置され、行政運営の公正妥当が期せられている。
- 10) 平成15年の「実践首長会」の提言では、ソビエトの崩壊、冷戦構造の終焉に伴い、「政治的イデオロギーの対立」も終焉したことから、もはや教育や教育行政の中立性の必要性は乏しくなったとの評価がなされるが、残念ながら、今日において様々な政治課題をめぐって社会的対立が惹起し、教育行政においても、それらの課題をどのように取り扱うかは論争的課題となっている現実是否定できず、教育及び教育行政の中立性確保の必要性は依然として高いものがあるといえる。
- 11) 教育委員会制度の廃止などを主張する論者は、教育委員会が形骸化しているとか、迅速な決定ができないとか、能率的でない等の理由から、廃止論・諮問機関論を提唱する意見が少なからず見られ

るが、こうした批判の前提には、教育委員会の運営は、狭義の教育委員会議によるものとの誤解やあるいは教育委員会議が実際の執行機関として機能すべきものであり、現実はそのようになっていないとの認識に立つものであって、いずれも当を得ないものであろう。

- 12) たとえば、英国における公立学校の管理機関として各学校ごとにおかれる学校理事会の理事については研修の機会が保障されていることを参考とすべきであろう。
- 13) たとえば、地方教育行政法第47条の5では、学校運営協議会の設置について規定する中で、第9項において「市町村教育委員会は、その所管に属する学校について第1項の指定を行おうとするときは、あらかじめ、都道府県委員会に協議しなければならない」旨規定しているが、この「事前協議」の趣旨は、文部省通達において「市町村教育委員会は、その指定に当たって都道府県教育委員会と十分な調整に努める必要があるが、都道府県教育委員会の同意までを要するものではないこと。」としており、協議の性格は、事案の調整努力義務を要請するものといえ、このような仕組みは、教育予算についても適用することが望まれよう。
- 14) 昭和31年の地方教育行政法案の国会答弁資料においても、「教育委員会の教育事務の管理執行が著しく適正を欠き、かつ教育本来の目的達成を阻害しているものと認められる場合の例」として、①朝鮮人学校の教育課程が学校教育法第20条に違反しているにもかかわらず教育委員会がこれを放置しているとき、②旭ヶ丘事件及び山口日記に見られるが如く、学校における教育活動が一党一派に偏しているにもかかわらず教育委員会が適切な措置を怠っているとき、③学校において文部大臣の検定に不合格の図書を教科書として使用しているにもかかわらず教育委員会が適切な措置をとらないときなどを挙げており、これら事例の発生要因として「政治と教育」をめぐる事柄が問題とされていることにこの措置の「政治的背景」がある。このような「政治と教育」をめぐる問題に対して、地方の自主的な対応に任せるのではなく、国の判断による、国の一方的な改善要求によって事態を解決することが適切であるとの思考前提は極めて大きな問題を含むものといえよう。