

部員各位

平成27年9月3日
法学部1年 喜多晴行

教育委員会の進む道
～日本の教育史が作り出した組織の問題点～

目次

1. はじめに
2. 「教育委員会」とは
 - 2-1. 教育委員会の組織
 - 2-2. 教育委員会の意義
3. 「教育委員会」の歴史
 - 3-1. 戦後
 - 3-2. 1956年の改革
 - 3-3. 1986年の改革
 - 3-4. 1999年の改革
 - 3-5. 2014年の改革
4. 「教育委員会」に対する様々な意見
 - 4-1. 教育委員会廃止論
 - 4-2. 教育委員会縮小論
 - 4-3. 教育委員会活性化論
5. 自分の立場の明確化
6. 終わりに
7. 参考文献・参考資料

1. はじめに

筆者はかつて新弁選考会においての弁論のテーマとして「いじめ問題」を取り扱った。そして「いじめ問題」にてたびたび批判される教育委員会に興味を持った。その代表的な例は大津いじめ自殺事件¹である。この事件が問題視された大きな理由の1つは『学校・教育委員会の隠蔽体質の露見』である。この事件をきっかけに教育委員会の批判論が熱を帯びてきたことも注目すべき点である。この傾向は今回が初めてではない。なぜ教育委員会は批判されるのか。またその教育委員会の欠陥点によって、現代の日本の教育界にどのような影響をもたらしているのか。それを理解することが「いじめ」などの様々な学校、教育関係の問題を解決するための手掛かりになるのではないかと考えたことが今回の研究のきっかけとな

¹ 2011年10月11日に滋賀県大津市内の中学校の当時2年生の男子生徒が、いじめを苦に自宅で自殺するに至った事件。事件前後の学校と教育委員会の隠蔽体質が発覚、問題視され、大きく報道された¹。翌年には本事件が誘因となっていじめ防止対策推進法が国会で可決された。

っている。

本研究ではまず教育委員会とはどのような組織であるのか、そしてどのような歴史をたどって現代に至っているのかを理解し、また関係者たちの主張を考察していき、これから教育委員会がどのように変わっていくべきかを主張することが目的である。

2. 「教育委員会」とは

2-1. 教育委員会という組織

教育委員会とは、教育に関する事務を管理執行するために、地方公共団体(都道府県、市町村、特別区、一部事務組合)に置かれる知事や市町村長から独立した合議制の行政委員会²とされている。教育委員会は主に地方自治法と地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地方行政法とする)に定められている。

教育委員会は5人の委員によって組織されるが、設置する地方公共団体によっては条例により人数は変動(地方行政法3条)する。委員は非常勤の特別職地方公務員であり、首長が議会の同意を得て任命する形となっている。委員の任命資格は「当該地方公共団体の長の被選挙権を有するものであって、人格が高潔で、教育、学術及び文化などに関して識見をもつ者」とされている。そのほかには、委員の定数の2分の1以上の者が同一の政党に所属することになってはならず、年齢・性別・職業に偏りが出てはならないというように、教育の政治的中立性の確保や多くの人の民意を取り入れようとする形になっている。

教育委員会には教育長と委員長が存在する(2014年の改革(3-5.2014年の改革により説明)により統一化)。前者は委員の内から教育委員会が任命(地方行政法16条2項)して、委員としての任期中在任(同条3項)する。役割としては、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局の事務を統括して(17条1項)所属職員を指揮監督する。ほか、教育委員会の全ての会議に出席し、議事について助言を行う(同条2項)という役割が存在する。対して後者は、教育委員の中から選挙によって任じられる(地行法12条1項)。委員長の任期は1年で、役割としては教育委員会の会議を主宰し、教育委員会を代表する。この2つの違いは、前者が執行機関である事務方のトップで、後者が教育委員会のトップとされる。

教育委員会の職務権限は地方行政法23条に記されている。

1. 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、管理及び廃止に関すること。
2. 学校その他の教育機関の用に供する財産(教育財産)の管理に関すること。
3. 教育委員会及び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。
4. 学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒、児童及び幼児の入学、転学及び退学に関すること。
5. 学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること。
6. 教科書その他の教材の取扱いに関すること。

² 金子宏ら 『法律学小辞典』(4版補訂版)有斐閣、2008年。

7. 校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関する事。
8. 校長、教員その他の教育関係職員の研修に関する事。
9. 校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関する事。
10. 学校その他の教育機関の環境衛生に関する事。
11. 学校給食に関する事。
12. 青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関する事。
13. スポーツに関する事。
14. 文化財の保護に関する事。
15. ユネスコ活動に関する事。
16. 教育に関する法人に関する事。
17. 教育に係る調査及び基幹統計その他の統計に関する事。
18. 所掌事務に係る広報及び所掌事務に係る教育行政に関する相談に関する事。
19. 前各号に掲げるもののほか、当該地方公共団体の区域内における教育に関する事務に関する事。

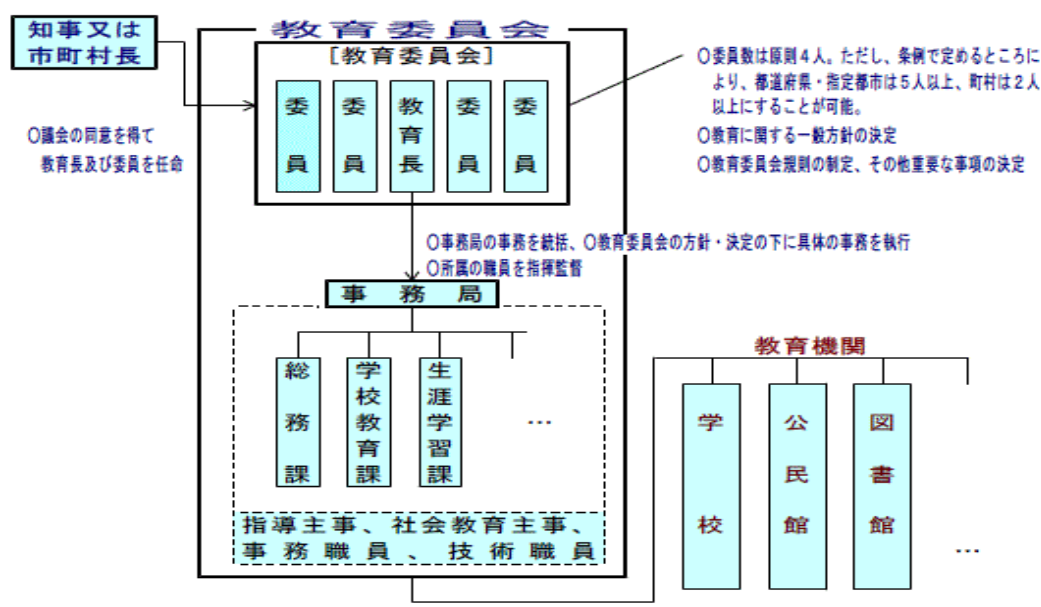


図 1 文部科学省 HP より「教育委員会の組織のイメージ」

2-2 教育委員会の意義

戦後、教育委員会の背骨となる教育委員会法(1956年に廃止)を制定するにあたって①教育行政の民主化、②教育行政の地方分権、③教育の自主性確保等が方針としてあげられた。この法律作成に影響を与えたアメリカ使節団による報告書³の基本理念としては、教育行政における素人統制と専門的指導性の間の抑制と均衡によってこそより良い教育ができるという考

³ ここでのアメリカ使節団が示す教育委員会とは、アメリカの都市自治体に多くみられる特定目的の政府としての学区の執行部を指す。

え方である。

その考えをもとに生まれた現代に続く教育委員会には3つの意義と3つの求められるものが文部科学省によって定義されている。

～教育委員会の意義～

①政治的中立性の確保

個人の精神的な価値の形成を目指して行われる教育においては、その内容は中立公正であることは極めて重要なものとなってくる。そのため教育行政の執行にあたっては個人的な価値判断や特定の党派的影響力から中立性を確保することが必要となる。

②継続性・安定性の確保

教育は子供の健全な成長発達のため、学習期間を通じて一貫した方針の下、安定的に行われることが必要となる。また、教育は結果が出るまで時間がかかり、その結果も把握しにくい特性から、学校運営の方針変更などの改革・改善は漸進的なものであることが必要である。

③地域住民の意向の反映

教育は地域住民にとって身近で関心が高い行政分野であり、専門家のみが担うのではなく、広く地域住民の意向を踏まえて行われることが必要である。

～求められるもの～

①首長からの独立性

行政委員会の一つとして独立した機関をおき、教育行政を担当させることにより、首長への権限の集中を防止し、中立的・専門的な行政運営を担保。

②合議制

多様な属性を持った複数の委員(ex.性別・年齢・職種)による合議により、様々な意見や立場を集約した中立的な意思決定を行うことを可能とする。

③住民による意思決定(レイマンコントロール)

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、いわゆるレイマンコントロールの仕組みにより、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。

3. 「教育委員会」改正の歴史

次に教育委員会がどのように作られて、また今まで理想へと近づくための改革が行われてきたのかを、これからの教育委員会がどうあるべきかを考えていくために見ていきたいと思う。

3-1. 戦後

そもそも教育委員会の始まりは戦後の連合国軍によって置かれた GHQ⁴による政治・行

⁴ 連合国軍最高司令官総司令部のこと。太平洋戦争の終結に際してポツダム宣言の執行のために日本において占領政策を実施した連合国軍の機関。

政・経済・社会にわたった徹底した民主改革である。GHQ はアメリカ合衆国に教育使節団を要請し、1946 年 3 月 30 日には使節団により第一次アメリカ教育使節団報告書が提出され設置勧告を受けた。そこで日本政府は、12 月に教育刷新委員会⁵の建議を教育委員会法の作成に取りかかった。そして文部省が 1948 年に教育委員会法を公布したのが始まりである。

そもそも戦前の教育は天皇制共学体制下において、教育は「国ノ事務」であり、教育行政は国家の統治作用の一部となっていた。そのため戦前の教育行政にあつては、民主主義要素は著しく欠落しており、教育の自主性・自律性は圧殺されていた。そのため戦後の教育改革においては、政治・行政権力からの「教育権の確立」「教育の自主性の確保」が求められた。

この教育委員会法の特徴としては、①教育委員公選制(教育委員会法第 7 条 2 項)、②教育長および指導主事の免許制(第 4 1 条、教育職員免許法第 2 条(当時))、③予算編成権(教育委員会法第 5 6 条から第 5 8 条の 2)、そして④議案提出権(第 6 1 条から第 6 3 条の 3)が挙げられる。③予算編成権は、予算の二本立てとも呼ばれていて、歳入歳出の見積もりは、教育委員会が作成して地方公共団体の長、つまり首長に送付するとともに、首長が減額する場合は、教育委員会の意見を聴取して議会に提出する制度である。これらは教育委員会の自主性、教育委員会事務局の専門性を確保することを目的としていると考えられる。

この教育委員会法の問題点としてしばしば指摘されることは主に 3 つ存在する。

①小規模市町村にまで教育委員会を設置することの非効率性、②教育委員会公選制に伴う現職教員の大量進出と教育委員会内部の混乱があげられる。

3-2. 1956 年の改革

この時期になると教育委員会に党派的対立が持ち込まれる様子が目立ち始める。第三次鳩山自民党内閣の文相として登場した清瀬一郎は 1956 年 3 月の国会答弁において、「今こそ占領教育刷新の時である」「教育委員会法の改正は必要である」と教育基本法の再検討を主張した。教育委員会法が廃止されて、あらたに地方教育行政法が 3 月に国会へ提出されて、6 月 30 日に公布された。ここでの大きな変化は 2 つある。

①公選制の廃止→任命制の導入

この任命制はつまり、首長が議会の同意を得て任命する形である。文部省は大臣の諮問機関として教育委員会制度協議会を 1951 年にもうけた。ここでは教育委員会自体は教育の地方分権ならびに自主性の観点から残すべきという考えでまとまっていたが、選任方法の部分では委員の多くが公選制では多額の経費がかかり立候補者が限られてしまうという点で意見を提出した。当然ながら教育委員会制度の趣旨は住民の手による教育の実現にあるため、公選制は維持されるべきだという意見も上がったが、先に上がった意見からもわかるように公選制のままでは教育委員会がうまく機能しなくなってしまうという点と政治的中立性の確保が難しいという点で公選制維持論者は極めて少数だった。そのほかにも教育委員会の半数を公選制、もう半分を任命制にするという意見、都道府県の教育委員のみを公選制にして市町村の委員は公選制にするという意見など、任命制と公選制のどちらにも

⁵ 終戦直後の日本に於いて教育制度改革の為に GHQ の要請により設けられた委員会。

くみしない意見も出された。これらの意見は「公選制」「任命制」「その他」と分けられ議論されたが、だんだんと公選制とその他の勢いがなくなっていく、任命制への改革となった。

公選制から任命制への変化によって各方面から様々な意見が上がった。そしてこの公選制か任命制かという議論は現在に至ってもなお続く重要な議題となっているために代表的なものを以下にまとめる。

全国都道府県 教育委員会連 絡協議会	「教育は不当なる支配に服することなく国民全体に対して直接責任を負って行われるべしとする教育基本法の精神は全く影をひそめ、国家百年の大計たる教育が、多数党を背景とする中央政権の意のままに左右されるに至ることは明白である」——同協議会決議での政府法案
日教組 ⁶	教育委員の選任方法について、都道府県教育長の文部相による承認こそが、教育における中央集権の確立だとした。
南原繁	「現行法が提出された趣旨とは異なり、一般地方教育行政改革でも重要な原則となっている民主化と分権化が教育の面において破れることになるのではないか」——衆院文教委員会公聴会において
田中二郎	「公選制の実情は選挙に対する一般住人の無関心、選ばれる人がある一部の人々の意向により出てくる結果となり、選挙運動に金がかかる。この人ならばという人が進んで出ない。むしろ任命制の方がより適当な人が選べるのではないか」——衆院文教委員会
森戸辰男	「公選でなければ非民主的という議論には簡単には賛成しかねる。適当な民意を代表し公正な立場に立てる者が、手放しの公選よりは妥当に立てられるのではないか」——参院文教委員会公聴会
関井仁	「公選制をとる限り、必ずしも適格者でない者の立候補者を拒みえない。教員経歴のない者が委員になれば、町村議会議員と同質のものが委員となり、教育行政運営にあらざるがな紛争を招き、教員経歴者が委員となれば、教員、校長、教育長の上に元校長というような教育委員会があれば、教育をいよいよ狭い視野に追い込み、教員だけの代弁者に墮する」——衆院文教委員会公聴会

②教育長の上位機関による任命承認制度

ここでの上位機関とは、都道府県・五大都市の教育長は文部大臣、市町村教育委員長は都道府県教委を指す。簡単にいうと、教育長の任命にあたって、国や都道府県教委の承認が必要となるという事である。

3-3. その後の改革

⁶日本教職員組合。は、日本の教員・学校職員による労働組合の連合体である。

1980年代末から90年代初頭にかけて日本の政治では様々な政治スキャンダルが相次いだ(ex.リクルート事件、佐川急便事件)。そしてこれらの政治スキャンダルの原因が中央集権的な政治・行政構造であるとみられて、地方分権改革の機運が高まった。その結果1995年5月に地方分権推進法が制定された。そしてそれにもとない発足された地方分権推進委員会によって、必要とされる法律の改正箇所をまとめた地方分権推進一括法が1999年7月に成立し、2000年4月に施行された。この改革は全省庁に及ぶが、地方教育行政についての改革点は主に3つ存在する。

- ①教育長任命の事前承認制が、都道府県・市町村ともに廃止された。
- ②機関委任事務制度を全廃し、機関委任事務を自治体の事務とした。
- ③地行法第49条が規定していた都道府県教育委員会の「基準」設定が廃止された。

これらの変更によって、教育の分野においても地方分権改革が推進されていった。

2001年には教育委員会活性化のために、教育委員会の原則公開、委員構成の多様化、教育行政に関する相談体制整備等の改正が行われた。

2004年には学校運営に地域住民や保護者の意見を取り入れることを目的として、各教育委員会は教育委員会規則が定めるところにより、指定する学校の運営に関して協議するための機関である。学校運営協議会を設置できるようになった。

3-5. 2014年の改革

政府は大津いじめ自殺事件を受けて地方教育行政法の改正に乗り出しました。

この改正の大きな目的は首長の権限を強化、首長と新教育長の責任を明確化し、いじめ問題などの緊急事態の発生時にも的確に対応できるようにすることである。

下村博文文部科学大臣は国会で以下のように述べている。

「今日、児童生徒等の生命身体や教育を受ける権利を脅かすような重大な事案が生じる中で、地方教育行政における責任の所在が不明確であること、迅速な危機管理対応ができていないこと、民意を反映した地方公共団体の長と教育委員会の連携が十分でないこと等が指摘され、地方教育行政に係る制度の抜本的な改革が不可欠となっています。」

下村文科大臣はいじめ自殺事件での教育委員会の対応の悪さを、自らの言葉では言及せずに、原因が教育委員会制度そのものにあると断定したという事である。

この改正でポイントとなることは大きく分けると3つある。

- ①首長の教育・教育行政に対する介入の正当化・制度化

具体的には教育大綱を新設し首長に教育大綱策定権、首長と教育委員会の協議・調整機関として総合教育会議を新設

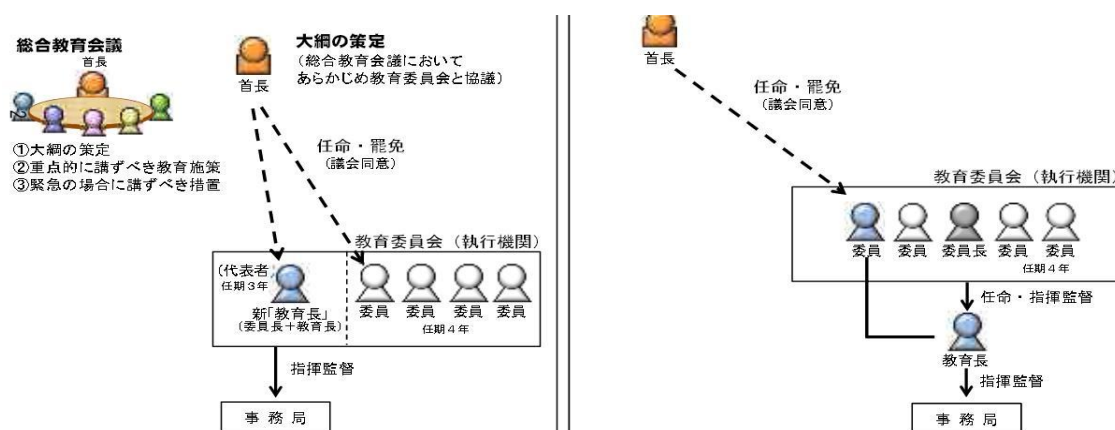
- ②文部科学大臣の地方教育行政に対する統制強化

これはつまり是正指示権の拡張を意味する。是正指示権とは教育委員会の決定にたいして何

か不適切なものがあると見受けられた場合は、文部科学省がそれに対して助言をすることが可能となることである。

③教育長への権限集中

従来は教育委員の中から、筆頭者である委員長、教育行政の長として事務局を指揮運営する教育長を選び出す仕組みだった。それをこの2014年改革では委員長と教育長を兼ねた新教育長を首長が直接する仕組みに替わる。つまり、教育について行政側の責任回避的な仕組みを変えようという趣旨である。首長は議会同意を得て教育長を任命・罷免する。②さらに文部科学大臣は教育委員会に対し指示できることを明確している。



(左が改正後、右が旧 首相官邸 web より)

新教育長は教育委員会の代表者と位置付けられて、首長が議会の同意を得たうえで直接罷免するため、教育行政に首長の意向が反映しやすくなる。

また同時に教育委員会の教育長に対する指揮監督権も廃止されている。

しかしこの改革には反対意見も多くあがっている。

単純にこれは首長に強い権限が与えられ、首長の考えを教育委員会に無理矢理押しつけかねない仕組みができてしまう。それはつまり教育委員会制度本来の目的のうちの民意の反映と政治的中立性を阻害しかねないという事である。

4. 「教育委員会」に関する様々な意見

教育委員会については経済学者・行政学者・教育者などの様々な視点からそれぞれの意見が多く存在する。そのためここでは、それぞれの意見を述べていきたいと思う。

4-1. 教育委員会廃止論

これは教育委員会それ自体が教育界に悪影響を及ぼしているため、教育委員会をなくしてしまい、学校や民間などの組織にその役割を移譲するという考えである。

そもそもこの考えを真っ先に主張したのは新自由主義的経済改革を推進する社会経済生産

性本部(現在の日本生産性本部)であった。この会が1999年に発表した『教育改革に関する報告書』によると、①小中学校と高校が市町村と都道府県という別レベルの委員会にゆだねられている、②公選制でないがため上意下達システムになっている、③教育委員会の強大な権力で学校の主体性発揮を阻害している、などと批判している。この問題点は教育委員会、学校が縦の関係性を重視するということが強調され、閉鎖的な組織となり、民意が反映されにくい形が出来上がってしまう。社会教育部門などの最大限の民間委託と学校校長の権力増強を主張した。

4-2. 教育委員会縮小論

この主張はつまり、教育委員会を廃止するのは教育の中立性・専門性が失われてしまうため、その役割を縮小・分化することによって改善を図っていくという考えである。具体的には、教育委員会を各自治体による任意設置に変える、教育に関する役割を教育委員会にのみ任せるのではなく、多方面からの取り組みによって行うなどの意見が出されている。

代表的な学者は行政学者の伊藤正次である。彼は教育行政改革の在り方について3つのガバナンスモデルにタイプ化して言及した。

(1)教育委員会活性化モデル、(2)総合行政モデル、(3)学校選択制を尊重した市場モデル。

そして彼は『文部科学省を頂点とする中央集権的な指導助言のネットワークが、首長、議会あるいは住民の意志から遊離していく危険性』を指摘している。そのため自治体自らが教育ガバナンスを選択できるように地方教育行政法の廃止と地方自治法の改正による教育委員会の必置を廃止、自治体自ら形態を選択する多様化を主張している。

また全国の市長たちからも縮小論が強く主張されている。全国市長会⁷が2001年に発表した『学校教育と地域社会の連帯強化に関する意見』によると、①縦系列による教育委員会の自主性の弱さ、②学校教育関係者以外との関わりが少ないための閉鎖的印象等を指摘し、教育委員会の任意設置・市長と教育委員会の連携強化、首長と教育委員または教育長との日常的な意見交換を提言した。

4-3. 教育委員会活性化論

対して教育委員会活性化論はその名の通り、形骸化する教育委員会の議論を問題視して、改善により教育委員会の存続は可能であると考える主張である。この考えで主張されることは大きく分けて5つあります。

①公選制

これは教育委員の任命制を廃止して、1956年に廃止された公選制を復活させようという考えに基づいたものである。これにより民主制と自主性を確保、統制機能の強化を図っていく。これに対する賛成意見、反対意見は3-2で前述した部分を参考にして欲しいと思う。

②教育長の専門職化

これは簡単に言えば教育長になるためには免許が必要になるという事である。教育長を教

⁷市長・区長による地方自治の協議会。

育行政専門職として、大学でしっかりと育てることで教育の独立性を確保するのを目的としている。

③学校へのサポートの増強

これは学校関係者に多い。学校が必要とする情報の提供、予算・人事についての柔軟な行政措置、学校への専門チーム設置など多くの意見が出されている。

④都道府県教育委員会と市町村教育委員会の明確な分担

これについては本田正人が言及している。

「都道府県教育委員会の役割を教育のさまざまな基準設定や条件整備といった狭義の教育委員会に特化させ、幼稚園から高校および社会教育施設などの教育機関の管理・運営といったいわゆる教育経営を市町村教委にまかせるというもの」としている。

⑤人事などの権限を市町村へ移譲

教職員人事・財源(予算)に関する権限を都道府県教委から市町村教委に移譲することにより、より地域住民に近い場所で教育行政が行われるものとする考えである。

この考えについてはすでに、中教審が2004年5月に義務教育費にかかる経費の負担の在り方について中間報告を出し、市町村の権限と責任の拡大を検討している。

5. 自分の立場の明確化

まずここで筆者が教育委員会に対して最も問題としている点をはっきりとさせたいと思う。それは、地域住民からの教育委員会の遊離である。そこで私は以上の意見を踏まえて、これからの教育委員会がどうなっていくべきかをここで明言したいと思う。私は教育委員会を活性化するのが最適であると考えている。

具体的にどのように変えていくかということ、準公選制を導入するということである。準公選制とは公職ポストなどを決める際に住民投票を行い、首長らがその結果を参考に任命する制度である。実際に東京都中野区では1980～90年代に教育委員の任命に際し準公選制を実施。2005年に合併した新潟県上越市では、旧町村の住民の意向をくみとる「地域協議会」委員を準公選制で選んでいる。前述したとおり2014年の改革によって地域住民の代表者である首長に教育委員会に関する権限が与えられて、教育委員会と地域住民の距離が縮まり、民意の反映という点においては教育委員会の意義は達成されるように見えるだろう。しかし、政治的中立性の確保の点で考えると危ない体制となっている。首長が教育委員会に対する権限を強化されることにより、首長という一人の政治家の意見が民意として押し通されて、首長の教育に対する政治的介入をますます容易にする可能性が高くなっている。そこで、この2014年の改革の首長権限強化の部分を白紙にして、この準公選制を導入すべきという考えである。

完全な公選制なら前述した田中二郎氏の意見のように「選挙に対する一般住人の無関心、選ばれる人がある一部の人々の意向により出てくる結果となり、選挙運動に金がかかる。この人ならばという人が進んで出ない。」という形になってしまう。しかし準公選制ならば、ある程度そのリスクを回避できると、地域住民の民意を反映しやすい環境ができる。

6. 終わりに

教育委員会は日本の教育の土台として戦後から存在し続けている重要な組織であるゆえに、各方面から様々な意見があがっている。教育界の様々な問題を正すためにはまず、教育委員会を正すことが必要となっている。しかし教育委員会は他の行政委員会と比べても圧倒的多くの改革が行われており、それでもなお現状に対する批判が後を絶たない。今回の研究で皆さんが教育委員会に興味を持ち、教育界の抱える多くの問題に目を向けてもらうきっかけになることを願う。

8. 参考文献・資料

- 高橋寛人(2013年)『危機に立つ教育委員会』クロスカルチャー出版
中嶋哲彦(2014年)『教育委員会は不要なのか』岩波ブックレット
新藤宗幸(2013年)『教育委員会——何が問題か』岩波新書
角田裕育(2013年)『教育委員会の真実』宝島社
三上昭彦(2013年)『教育委員会制度論——歴史的動態と<再生>の展望』エイデル研究所
堀内孜(2000年)『地方分権と教育委員会 1～3』ぎょうせい。

文部科学省 HP

- 「岐路に立つ教育委員会制度」戸田浩史
『教育委員会制度に関する意見書』日本弁護士連合会
「教育委員会会議の活性化に関する実質的研究」堀和郎、柳林信彦
ウィキペディア——教育委員会
「教育委員会—その沿革と今後の改革に向けて—」国立国会図書館