

レイマンコントロールとしての教育委員会制度は如何にあるべきか ～教育委員会制度の成り立ちから現在まで～

元茨城県教育研修センター所長 安藤 昌俊

What Should the Board of Education System Be as Layman Control?
From the Establishment of the Board of Education System to the Present

ANDO Masatoshi

【要旨】

戦後、GHQ指導下に行われた「教育の自由化・民主化」改革で米国流のレイマンコントロールによる行政委員会としての教育委員会制度が始まった。その歴史的経緯を踏まえ、教育委員会制度の意義と役割を再確認しつつ、2014年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」改正後の新教育委員会制度の在り方を検証した。特に2020年初頭から始まった新型コロナ感染症流行のなかで、学校の教育活動を支えるべき教育委員会がどのような対応を行ったのか、再検証したものである。

キーワード：レイマンコントロール、政治的中立性、教育の継続性・安定性、教育委員長、教育長、総合教育会議

1 戦前の教育行政から戦後の教育行政への移行(中央集権から地方分権へ)

1872(明治5)年、明治政府が欧米の学校制度を参考として日本初の近代学校制度である「学制」を定めた。これによると、全国を大学区(8大学区)・中学区(1大学区に32中学区)・小学区(1中学区に210小学区)に分け、各学区に大学校・中学校・小学校を設置する計画と、既に創設されていた文部省が全国の学校を管理することが明記された。しかし、学校教育の「義務化」までは森有礼文部大臣就任後に行った教育制度全般の改革まで待たなければならなかった。1886(明治19)年に教育令を廃して公布された第一次小学校令では、小学校を尋常小学校(修学年限4年)と高等小学校(修学年限4年)の二段階とし、尋常小学校修了までの4年以内が義務教育期間となったのである。その後、第二次小学校令、第三次小学校令と続き、1907(明治40)年の改正で尋常小学校の修業年限が6年となり義務教育期間は4年から6年間に延長されることとなり、1941(昭和16)年の国民学校令に引き継がれるのである。戦前の教育行政は、中央から派遣された府県知事や内務大臣の選任を受けた市長等が担うものであり、国家の役割であったと言っても過言ではなかった。

しかし、日本が近代国家の様相を整えることは、それを支える国民育成のための国民皆教育のシステムは戦争の道具として機能せざるを得なかったのも事実であ

る。日中戦争が始まると、ドイツの国民教育に倣って国民学校令が公布され初等学校が国民学校となり、続く太平洋戦争の勃発で総力戦体制に対応するため、教科も学校行事も改編されて、皇国民錬成の教育が目指されることになった。初等・中等・高等教育学校の児童・生徒・学生を含め国民全体に多大な犠牲を強いて戦争に敗れた日本は、無条件降伏を受諾し連合軍最高司令官総司令部(GHQ)による軍事占領下に置かれた。その後、ダグラス・マッカーサー最高司令官から幣原喜重郎首相に対して五大改革指令(1 秘密警察の廃止 2 労働組合の結成奨励 3 婦人解放 4 学校教育の自由化 5 経済の民主化)が口頭で行われたが、その中で、明治以降の近代日本を支えてきた学校教育システムが、国体護持を唱えた教育勅語に象徴されるように、日本の全体主義・軍国主義の一翼を担ったことから、教育改革が断行されることになった。

終戦直後、文部省が1945年9月15日に発表した「新日本建設の教育方針」の11項目(1 新教育の方針 2 教育の体勢 3 教科書 4 教職員に対する措置 5 学徒に対する措置 6 科学教育 7 社会教育 8 青少年教育 9 宗教 10 体育 11 文部省機構の改革)によれば、文部省は国民教育の戦後処理を早急に進め、平和国家建設を目標に掲げて、国民の教養の向上、科学的思考力の涵養、平和愛好の信念の養成等を戦後教育の重点目標とした。

しかし、日本側の戦後措置として取り組もうとした教育改革以上に厳しい内容が、GHQから示されることになった。1945年10月22日の「日本の教育制度の管理」に関する指令、とその後矢継ぎ早に出された三つの指令がそれである。「日本の教育制度の管理」に関する指令は、教育内容、教育関係者、教科目と教材の三項目から構成されている。教育内容については、①軍国主義及び極端な国家主義的思想の普及を禁止し、軍事教育の学科及び教練を廃止すること、②議会政治、国際平和、個人の権威、集会・言論・信教の自由等基本的人権の思想と合致する考え及びその実践を確立するよう奨励すること。教育関係者については、①職業軍人、軍国主義者、極端な国家主義者及び占領政策に積極的に反対する者は罷免すること、②自由主義及び反軍国主義的な思想、活動のため解職された者はその資格を復活させ、かつ優先的に復職させること。教科目と教材については、①現在の教科目、教科書、教師用参考書及び教材の一時的使用は認めるが、軍国主義、極端な国家主義的な部分は削除すること、②教育があり、平和的で責任を重んずる公民の育成を目指す教科目、教科書、教師用参考書及び教材を速やかに用意すること、③教育制度は速やかに再建すべきであるが、設備等不十分な場合には初等教育及び教員養成を優先させることである。

そして、以上の指令に続いて、10月30日には「教員及び教育関係者の調査、除外、認可」に関する指令が、12月15日には「国家神道、神社神道に対する政府の保証、支援、保全、監督並びに弘布の廃止」に関する指令が、12月31日には「修身、

日本歴史及び地理の停止」に関する指令が、それぞれ発出されることとなったのである。これら一連の指令は、GHQが日本の軍国主義・国家主義思想を教育から徹底的に排除しようとしていたことが理解できる。

GHQの一連の指令の一方で、戦後日本に民主的な教育制度を建設するため、より具体的な方策を米国本土の教育専門家に要請して派遣されたものが、ジョージ・D・ストダード博士を団長とする27名の米国教育使節団である。彼らは、1946年3月一ヶ月間滞在し日本側教育家の委員会との協議を経て、GHQに報告したものが「第一次米国教育使節団報告書」である。同年4月7日にこの報告書を発表したGHQは、これに覚書を付け、6章からなる報告書の趣旨を全面的に承認して、戦後日本の教育改革の路線をここに置く意向を明らかにした。その6つの章とは、①日本の教育の目的及び内容 ②国語の改革 ③初等・中等学校の教育行政 ④教授法と教師の教育 ⑤成人教育 ⑥高等教育 であるが、その中に戦後日本の教育行政の萌芽が提案されている。教育の民主化のために、教育行政は中央集権的なものよりは地方分権的なものにすべきであるという原則、市町村及び都道府県の住民を教育行政に参画させるため、住民による一般投票により選出させる地方分権的教育行政機関の創設が勧告されている。

第一次米国教育使節団帰国後、日本側教育家の委員会は解散したが、覚書で日本の教育改革について文部省に建議する常設委員会となるべきことが記されていたので、1946年8月にこの委員会を拡大改組するかたちで内閣直轄の教育刷新委員会が設けられることになった。この委員会は、1951(昭和26)年11月「中央教育審議会について」の建議を最後に、その役目を終了するまでの間、特別委員会を設けること21、総会開催142回、建議は35件と、戦後教育改革の骨子となる教育法規の基盤づくりに取り組むことになった。

2 日本国憲法と教育基本法の成立(勅令主義から立法主義へ)

戦後日本の民主主義・自由主義による国家形成の基盤となったものは、政治・経済・教育・文化等すべての分野において「日本国憲法」の公布から始まったと言っても過言ではなく、教育においても、憲法の条項はその後の教育法規の制定に大きな法的根拠となった。戦前までの「大日本帝国憲法」と比較しても明白である。何故ならば旧憲法には教育に関する条項はなく、第2章「臣民権利義務」においても、信教・思想・言論の自由等が規定されていると言え、教育に直接言及する条文は一切存在しなかった。しかし、天皇の大権事項として様々な分野で勅令を発することが定められていたことや、官制等の制定に関する条文が設けられていたため、戦前の教育は法律によらず「勅令」をもって、文部省官制、地方官官制、直轄学校の官制などが制定されるなど教育に関する重要事項は、教育勅語や小学校令などのように勅令をもって定められていた。「教育における勅令主義」と呼ばれる戦前の

中央集権的な教育システムは、国家が教育を通して皇民を育成したことから、全体主義・軍国主義化を阻止する機能は、事実上持ち得なかったと言わざるを得ない。

1946(昭和21)年11月3日に公布され、翌年5月3日から施行された「日本国憲法」は、以下のようにその前文に国民主権を謳っている。

<前文>

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われわれとわれわれの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起こることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基づくものである。(以下、省略)

これを基として、国民の教育に関する条文が第3章「国民の権利及び義務」に規定されているが、関係する条文は以下のとおりである。

<第11条>

国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保証する基本的人権は、侵すことができない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる。

<第26条第1項>

すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

<同第2項>

すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育はこれを無償とする。

主権を有する国民の基本的人権の一つとして、「教育を受ける権利」を認め「教育を受けさせる義務」を課すことを、憲法の条文に規定したことで、戦後の教育立法が戦前の勅令主義から法律主義へと大転換を遂げることになったのである。

こうした憲法制定の作業とほぼ同時並行して行われていたのが、教育に関する基本的理念や諸原則を立法化しようとする動きであった。教育刷新委員会が検討と審議の作業を続け、1946(昭和21)年12月27日に「第一回建議事項」としてとりまとめたものが、以下のような内容である。

<一 教育の理念及び教育基本法に関すること>

- 一 教育基本法を制定する必要があると認めたこと
- 二 教育理念は、おおよそ左記のようなものとして、教育基本法の中に、教育の目的、教育の方針としてとり入れること
 - 1 教育の目的
教育は、人間性の開発をめざし、民主的平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義とを愛し、個人の尊厳を尊び、勤労と協和とを重んじる、心身共に健康な国民の育成を期するにあること
 - 2 教育の方針
教育の目的は、あらゆる機会とあらゆる場とを通じて実現されなければならない
- 三 教育基本法には、この法律の制定の由来、趣旨を明らかにするため、前文を付することとし、その内容はおおむね左のようなものとする
 - 1 従来の教育が画一的で形式に流れた欠陥を明らかにすること
 - 2 新憲法の改正に伴う民主的文化的国家の建設が教育の力にまつことを述べ、新教育の方向を示すこと
 - 3 この法律と憲法及び他の教育法令との関係を明らかにすること
 - 4 教育刷新に対する国民の覚悟を述べること
- 四 教育基本法の各条項として、おおむね左の事項をとり入れ、新憲法の趣旨を敷衍すると共に、これらの事項につき原則を明示すること
 - 1 教育の機会均等 2 義務教育 3 女子教育 4 社会教育 5 政治教育
 - 6 宗教教育 7 学校の性格 8 教員の身分 9 教育行政

(中略)

<四 教育行政に関すること>

- 一 教育行政は、左の点に留意して、根本的に刷新すること
 - 1 従来の官僚的画一主義と形式主義との是正
 - 2 教育における公正な民意の尊重
 - 3 教育の自主性の確保と教育行政の地方分権
 - 4 各級学校教育の間及び学校教育と社会教育の間の緊密化
 - 5 教育に関する研究調査の重視
 - 6 教育財政の整備
- 二 右の方針にもとづき、教育行政は、なるべく一般地方行政より独立し且つ国民の自治による組織をもつて行うこととし、そのために、市町村及び府県に公民の選挙による教育委員会を設けて教育に関する議決機関となし、教育委員会が教育総長(仮称)を選任してこれを執行の責任者とする制度を定めること。(以下、省略)

こうして、教育刷新委員会第一回建議から時を置かず、3ヶ月程度しか経たない1947(昭和22)年3月に教育に関する理念と原則を定めた「教育基本法」が制定されることになった。この法律は、他の教育立法とは異なるかたちで、以下のような前文と第11条(補足)に「この法律に掲げる諸条項を実施するために必要がある場合には、適当な法令が制定されなければならない」と明記されているように、教育に関する基本法となった。

<教育基本法前文>

われらは、さきに、日本国憲法を確定し、民主的で文化的な国家を建設して、世界の平和と人類の福祉に貢献しようとする決意を示した。この理想の実現は、根本において教育の力にまつべきものである。

われらは、個人の尊厳を重んじ、真理と平和を希求する人間の育成を期するとともに、普遍的にしてしかも個性ゆたかな文化の創造をめざす教育を普及徹底しなければならない。

ここに、日本国憲法に則り、教育の目的を明示して、新しい日本の教育の基本を確立するため、この法律を制定する。

しかし、教育基本法の制定後も「教育勅語」が併存していた。両者は矛盾していないという解釈を文部省がとっていたからであり、枢密院並びに帝国議会でも政府は同様の判断を行っていた。これに対してGHQが是正命令を行ったことをきっかけに、1948(昭和23)年6月19日衆議院の「教育勅語等排除に関する決議」と参議院の「教育勅語等の失効確認に関する決議」が相次いで採択され、「教育勅語」の歴史的役割は終焉した。

3 教育委員会法(公選制教育委員会制度のはじまり)

教育刷新委員会の「第一回建議事項」で提言された教育委員会は、1948年4月26日の「第17回建議事項」でかなり具体化された。抜粋した事項は以下のとおりである。

<教育行政に関すること>(筆者、抜粋)

- 一 教育委員会は、これを議決権と執行権を持つ行政機関とし、教育の専門家たる教育長(仮称)を選任してその事務を総轄せしめる。
- 二 教育委員会は、左記の建議通り、これを都道府県、市町村及び特別区に置くことを原則とするけれども、現在の一般経済的、財政的情况、地方民主化の実情等を考慮して漸進的にこれを実施することを必要とする。
- 三 委員の数は七人乃至十一人とする。
- 四 委員の任期は四年とし、二年ごとに半数交替をなすこと。
- 五 教育委員会の予算案編成及び予算執行の権限を確立すること。

既に「米国教育使節団報告」で、初等中等学校の教育行政は、教育の民主化のために地方分権的なものにすべきという原則や市町村及び都道府県に一般投票により選出せる教育行政機関の創設を提案されていたということもあり、1948(昭和23)年7月15日に教育委員会法として成立した。教育委員の条項及びその選挙に関する条項を抜粋したものは以下のとおりである。

<教育委員会法>(筆者、抜粋)

第7条 都道府県委員会は七人の委員で、地方委員会(市町村に設置する教育委員会)は五人の委員で、これを組織する。

2 第三項に規定する委員を除く委員は、日本国民たる都道府県又は市町村の住民が、これを選挙する。

3 委員のうち一人は、当該地方公共団体の議会の議員のうちから、議会において、これを選挙する。

第8条 選挙による委員の任期は四年とし、二年ごとにその半数を改選する。但し、補欠委員は、前任者の残任期間在任する。

2 前項の任期は、通常選挙の日から、これを起算する。

3 議会において選挙する委員の任期は、職員の任期中とする。

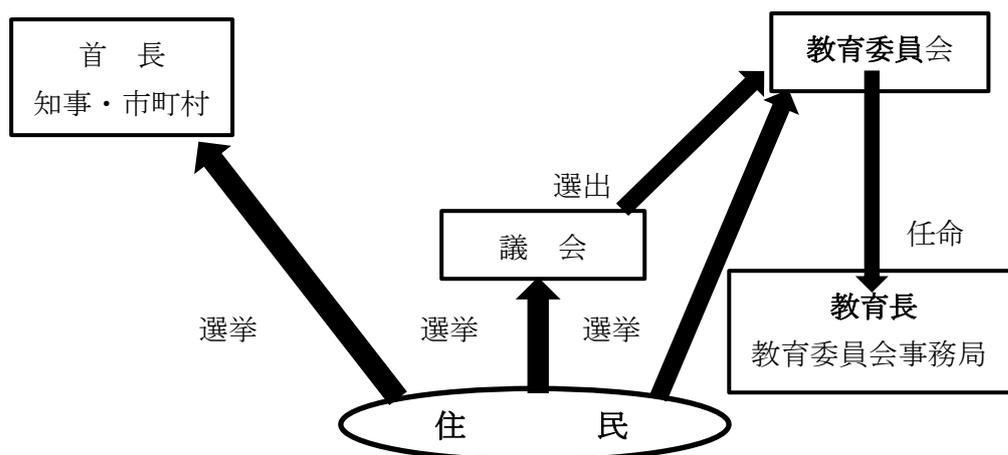
第13条 委員の選挙に関する事務は、当該地方公共団体の選挙管理委員会が、これを管理する。

第15条 委員の選挙は、市町村の議会の議員の選挙に関する選挙人名簿により、これを行う。

第16条 委員の候補者は、選挙人の推薦によるものでなければならない。

2 前項の推薦は、選挙人が本人の承諾を得て、六十人以上の連署をもつて、その代表者から選挙長に届け出なければならない。

同法第一条に「この法律は、教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものであるという自覚のもとに、公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うために、教育委員会を設け、教育本来の目的を達成することを目的とする。」とあるように、教育の地方自治を確立するために米国流のレイマンコントロール(layman control)が導入された。「住民による意思決定」のこの仕組みは、勿論専門性に欠ける部分があるが、これを専門的な教育行政の長である教育長が補佐するかたちで補完することで、教育の専門家集団の教育委員会事務局の判断のみによらず、広く地域住民の意向を反映した教育行政を実現しようとする公選制教育委員会制度が導入されることになったのである。



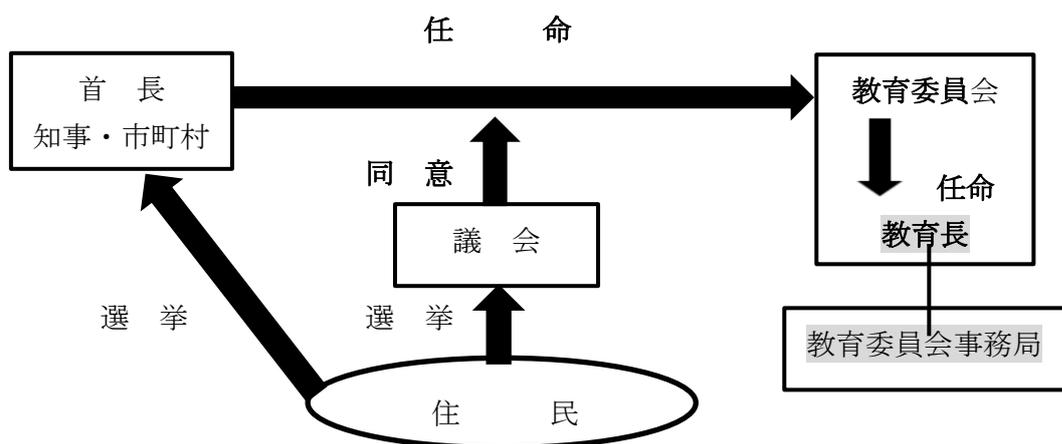
このようにして教育委員会法の成立によって、日本に教育委員会制度が導入されたが、第1回教育委員選挙[1948. 10. 5]では、都道府県選挙において59.8%、5大市(横浜市・名古屋市・大阪市・京都市・神戸市)選挙においては42.7%、44市町村選挙では71.2%と、首長・議会議員選挙の投票率を下回るものであった。また、選出された教育委員は、教員組合や町村会又は町村長会、婦人団体など特定の団体の支持を受けた者が当選することとなった。第2回教育委員選挙[1950. 11. 10]第3回教育委員選挙[1952. 10. 5]も同様の投票率となったことと、選出された教育委員も特定団体の支持を受けた者という傾向は変わることはなかった。こうして、政治的中立性の確保や公正な民意の反映という本来の公選制教育委員会制度の求める理念とは、異なる状況となったのである。

(米国では、州によって公選制や任命制など教育委員会の在り方が異なるが、公選制を採用する州・学区での教育委員投票率が、日本と比べてとさらに低いにもかかわらず公選制を廃止しない理由として考えられるのは、公選制の捉え方が歴史的に獲得した権利を行使することの意義を強く意識しているということ、また、民主主義にとって教育が重要な役割や位置を担っていると捉えていることなどが、考えられる。)

4 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定(任命制教育委員会制度へ)

特定政党や教員組合等が、教育委員のある一定割合を占めていたことや1953年頃から日本社会党の台頭に対して自由党と日本民主党が保守合同を目指していたことなどもあり、1955(昭和30)年の自由民主党成立(55年体制)直後の56年に教育委員会法は廃止となり、6月30日に「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)が制定された。(警官隊の国会出動や10大学長による反対声明、反対のデモ・請願等があったにもかかわらず)この法律によって、教育委員選挙は廃止され、首長(知事・市町村長)が議会(都道府県議会・市町村議会)の同意を得て、教育委員を任命することとなった。このようにして、教育委員会制度は公選制から任命制と

なったのである。また、教育長の資格制度(大学で教育と教育行政の科目を履修し、一定期間実務に携わることで教育長免許が与えられるしくみ)が廃止される代わりに、文部大臣が都道府県教育長を承認する仕組みが導入され、文部省の都道府県教育委員会に対する指揮監督権、都道府県教育委員会の市町村教育委員会への指揮監督権などが規定された。



1956(昭和31)年に成立した地教行法の教育委員会法との変更点を抜粋した条文については、以下のとおりである。

<地教行法>(筆者、抜粋)

第3条 教育委員会は、五人の委員を持つて組織する。ただし、条例で定めることにより、都道府県若しくは市又は地方公共団体の組合のうち都道府県若しくは市が加入するものの教育委員会にあつては六人以上の委員、町村又は地方公共団体の組合のうち町村のみが加入するものの教育委員会にあつては三人以上の委員をもつて組織することができる。

第4条 委員は、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、学術及び文化(以下単に「教育」という。)に関し識見を有するものの中から、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する。

第12条 教育委員会は、委員(第十六条第二項の規定により教育長に任命された委員を除く。)のうちから、委員長を選挙しなければならない。

2 委員長の任期は、一年とする。ただし、再選されることができる。

3 委員長は、教育委員会の会議を主宰し、教育委員会を代表する。

4 委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、あらかじめ教育委員会の指定する委員がその職務を行う。

第13条 教育委員会の会議は、委員長が招集する。

2 教育委員会は、委員長及び在任委員の過半数が出席しなければ、会議を開き、議決をすることができない。ただし、第五項の規定による除斥のため過半数に達しないときは、又は同一の事件につき再度招集しても、なお過半数に達しないときは、この限りではない。

3 教育委員の会議の議事は、第六項ただし書の発議に係るものを除き、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

第16条 教育委員会には、教育長を置く。

2 都道府県に置かれる教育委員会は、文部大臣の承認を得て、教育長を任命する。

第17条 教育長は、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をつかさどる。

2 教育長は、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ことができる。

第20条 教育長は、第十七条に規定するもののほか、事務局の事務を統括し、所属の職員を指揮監督する。

2 教育長に事故があるとき、又は教育長が欠けたときは、あらかじめ教育委員会の指定する事務局の職員がその職務を行う。

第24条 地方公共団体の長は、次の各号に掲げる教育に関する事務を管理し、及び執行する。

- 一 大学に関すること。
- 二 私立学校に関すること。
- 三 教育財産を取得し、及び処分すること。
- 四 教育委員会の所掌に係る事項に関する契約を結ぶこと。
- 五 前号に掲げるもののほか、教育委員会の所掌に係る事項に関する予算を執行すること。

第24条の2 前二項の規定にかかわらず、地方公共団体は、前条各号に掲げるもののほか、条例の定めるところにより、当該地方公共団体の長が、次の各号に掲げる教育に関する事務のいずれか又はすべてを管理し、及び執行することとすることができる。

- 一 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。)
- 二 文化に関すること(文化財の保護に関することを除く。)

55年体制の始まりとほぼ軌を一にして制定された地教行法は、教育においても地方分権から中央集権へと大きく転換することになった。国家レベルとしては、「国(文部省)―都道府県教育委員会―市町村教育委員会」という縦軸が都道府県教育長の任命承認権や指揮監督権を通して形成される一方で、地方レベルとしても、教育委員会法において教育委員会の権限とされていた予算原案送付権や教育財産の取得・処分権などは地方自治体の長の権限へと移行され、教育行政の独立性・独自性が弱体化したことで、地方自治体内での首長と教育委員会との関係は、緩やかな従属関係へと移行して行ったと解釈することができる。

しかしながら、「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、学術及び文化に関し識見を有するもの」から首長によって任命され、議会の同意を得た教育委員による合議制としての任命制教育委員会は、専門的な教育行政の事務局である教育委員会事務局の事務を統括する教育長に対して、指揮監督権を持つという点で、専門家の判断のみによらず、広く地域住民の意向を反映したレイマンコントロールによる行政委員会に変化したとすることができる。

5 新教育委員会制度成立以前の地教行法の改正

1956(昭和31)年6月30日地教行法の制定から2014(平成26)年の改正による新教育委員会制度の成立までの間、昭和から平成の世になっても60年近く大幅な改正が行われなかったことは、①政治的中立性を確保してきたこと ②教育において継続性、安定性を確保してきたこと ③地域住民の意向を反映して教育が行われてきたことの「教育委員会としての意義」が日本全国各地の自治体に受け入れられ、一定程度定着していたと言っても過言ではないだろうか。

また、現在の文部科学省が定義している上記の「教育委員会の意義」とともに、地方公共団体の長や住民との関係性に視点を当てた「教育委員会の特性」についても、①首長からの独立性(行政委員会の一つとして、独立した機関を置き、教育行政を担当させることにより、首長への権力の集中を防止し、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による合議により、様々な意見や立場を集約した中立的に意思決定を行う) ③住民による意思決定(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) の三つの特性が、任命制となって首長と教育委員会との関係性が強まってきたとはいえ持ち続けてこられたと言ってもよいと判断できる。

ここでは、地教行法改正による新教育委員会制度成立までの約60年の間に、改正されたことについて、触れておきたい。まず一つ目は、平成5年衆参両院の「地方分権の推進決議に関する決議」を起点として、歴代内閣が取り組んできた地方分権

改革の流れを受けた改正である。民主党政権から自民政権に移行してからもこの流れは継承されたが、1999(平成11)年7月小渕内閣時に成立した地方分権一括法によって、「都道府県に置かれる教育委員会は、文部大臣の承認を得て、教育長を任命する」という教育長の任命承認制の規定が削除され、都道府県・市町村教育委員会だけで教育長を任命するかたちとなり、「国(文部省)－都道府県教育委員会－市町村教育委員会」という縦軸の統制が弱められたことである。二つ目は、教育における住民自治の強化を図った2001(平成11)年の法改正で、教育委員の年齢や性別、職業等に著しい偏りが生じないように配慮することや、保護者が含まれるよう努めるなど教育委員の構成の多様化が規定されたほか、教育委員会議の原則公開や教育行政に関する窓口の明示などが追加された。三つ目は、児童生徒のいじめ自殺が全国的に発生し教育委員会が十分に対応できなかったことを背景に、第一次安倍内閣の時の教育再生会議の第一次報告[2007.1]を踏まえ、地教行法に以下のように追加を行い、文部科学大臣による是正の要求や指示が行えるようになった。

第49条 文部科学大臣は、都道府県委員会又は市町村委員会の教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠る場合がある場合において、児童、生徒等の教育を受ける機会が妨げられていることその他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として地方自治法第二百四十五条の五第一項若しくは第四項の規定による求め又は同条第二項の指示を行うときは、当該教育委員会が講ずべき措置の内容を示して行うものとする。

第50条 文部科学大臣は、都道府県又は市町村教育委員会の教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において、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、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。ただし、他の措置によつては、その是正を図ることが困難である場合に限る。

6 2014(平成26)年地教行法改正の背景(新教育委員会制度はどのように生まれたか)

1990年代以降の地方分権改革の流れの中で、地方公共団体の長の権限が徐々に強まってきたことは一つの背景になっている。もう一つは、2005(平成17)年頃から児童生徒のいじめ自殺が全国的に発生し、教育委員会の対応に対する不満が増加して

おり、特に2011(平成23)年10月に滋賀県大津市で中学2年生がマンションから転落死した事件(大津市いじめ自殺事案)が全国的に話題となったことから、もはや現状の教育委員会制度では緊急事態に対して迅速かつ的確に対応することが難しいとして、責任体制の確立を求める世論が高まっていたことなどがある。

事実、大津市いじめ自殺事案への教育委員会の対応については、全国の地方公共団体の教育委員会事務局内部では批判的な捉え方をしており、教育行政の専門家集団である教育長をはじめとする教育委員会事務局が、合議制としての教育委員会において助言して早急な対応をするなど、的確な措置がとれなかったのか疑問視していた。

こうした状況に対して、第二次安倍内閣時の教育提言を行う私的諮問機関である教育再生実行会議では、第一次提言[2013. 2. 26]で「いじめ問題等への対応について」が提出され、第二次提言[2013. 4. 15]では「教育委員会制度等の在り方について」が提出された。この第二次提言は、合議制の執行機関である教育委員会の代表者である教育委員長と実務統括者である教育長の責任所在の不明確さ、教育委員会審議の形骸化、危機管理能力の不足等が、課題として指摘され地方教育行政の権限と責任の明確化と責任体制の確立が求められた。

また、文部科学省組織令に基づいて設置されていた中央教育審議会では、2013(平成25)年12月13日に「今後の地方教育行政の在り方について」を文部科学大臣に答申した。ここでは、首長を最終的な責任者として教育長に事務執行の責任者を委ね、教育委員会を廃止して(審議会や協議会といったような)特別な附属機関とする「改革案」と、教育委員会を執行機関として残す「別案」の両論併記という答申となった。両論併記となった背景には、地方分権改革の流れの中で教育委員会廃止の傾向が圧倒的に強かった中で、教育委員会を残す考え方を消したくなかったのではなかろうかと容易に想定できる。

しかし、与党教育委員会改革に関するワーキングチームが結論に達した「教育委員会制度の改革に対する与党合意」[2014. 3. 13]では、「改革案」でも「別案」でもない新教育委員会制度の骨子が「政治的判断」によってまとめられ、それに基づいて2014(平成26)年の地教行法改正が行われることになったのである。

7 2014(平成26)年地教行法の改正(新教育委員会制度へ)

6月に成立し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の主な改正点は、4つである。

最も大きなポイントは、「教育委員長と教育長を一本化した新教育長」を設置したことである。これまで教育委員長が教育委員会を代表していたが、首長が直接教育長を任命することにより、任命責任が明確化したこと。教育委員長に代わって教育長が教育委員会の会務を総括し、教育委員会を代表することとなった。

二つ目は、「教育長へのチェック機能の強化と会議の透明化」である。従来教育委員定数の原則過半数が出席しなければ会議が招集できなかったものを、三分の一以上としたことや、教育長が委任された事務の管理・執行情況を報告する義務が規定されたり、原則会議議事録を作成・公表することが規定された。

三つ目は、首長が招集し首長と教育委員会から構成される「総合教育会議」の設置である。ここでは、教育行政の大綱の策定や教育の条件整備などの重点的に講ずべき施策、児童生徒の生命・身体の保護等緊急の場合に講ずべき措置などが協議される。最後は、教育の目標や施策の根本的な方針を教育委員会と協議・調整して、首長が策定する教育に関する「大綱」の策定である。

<改正地教行法> (筆者、抜粋)

第1条の三 地方公共団体の長は、教育基本法第十七条第一項に規定する基本的な方針に斟酌し、その地域の実情に応じ、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(以下単に「大綱」という。)を定めるものとする。

第1条の四 地方公共団体の長は、大綱の策定に関する協議及び次に掲げる事項についての協議並びにこれらに関する事項各号に掲げる構成員の事務の調整を行うため、総合教育会議を設けるものとする。

一 教育を行うための諸条件の整備その他の地域の実情に応じた教育、学術及び文化の振興を図るため重点的に講ずべき施策

二 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

2 総合教育会議は、次に掲げる者をもつて構成する。

一 地方公共団体の長

二 教育委員会

3 総合教育会議は、地方公共団体の長が招集する。

4 教育委員会は、その権限に属する事務に関して協議する必要があると思量するときは、地方公共団体の長に対し、協議すべき具体的事項を示して、総合教育会議の招集を求めることができる。

6 総合教育会議は、公開する。ただし、個人の秘密を保つため必要があると認めるとき、又は会議の公正が害されるおそれがあると認めるときその他公益上必要があると認めるときは、この限りでない。

7 地方公共団体の長は、総合教育会議の終了後、遅滞なく、総合教育会議の定めるところにより、その議事録を作成し、これを公表するよう努めなければならない。

第3条 教育委員会は、教育長及び四人の委員をもつて組織する。(以下省略)

第4条 教育長は、当該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の中から、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する。

第5条 教育長の任期は三年とし、委員の任期は四年とする。(以下省略)

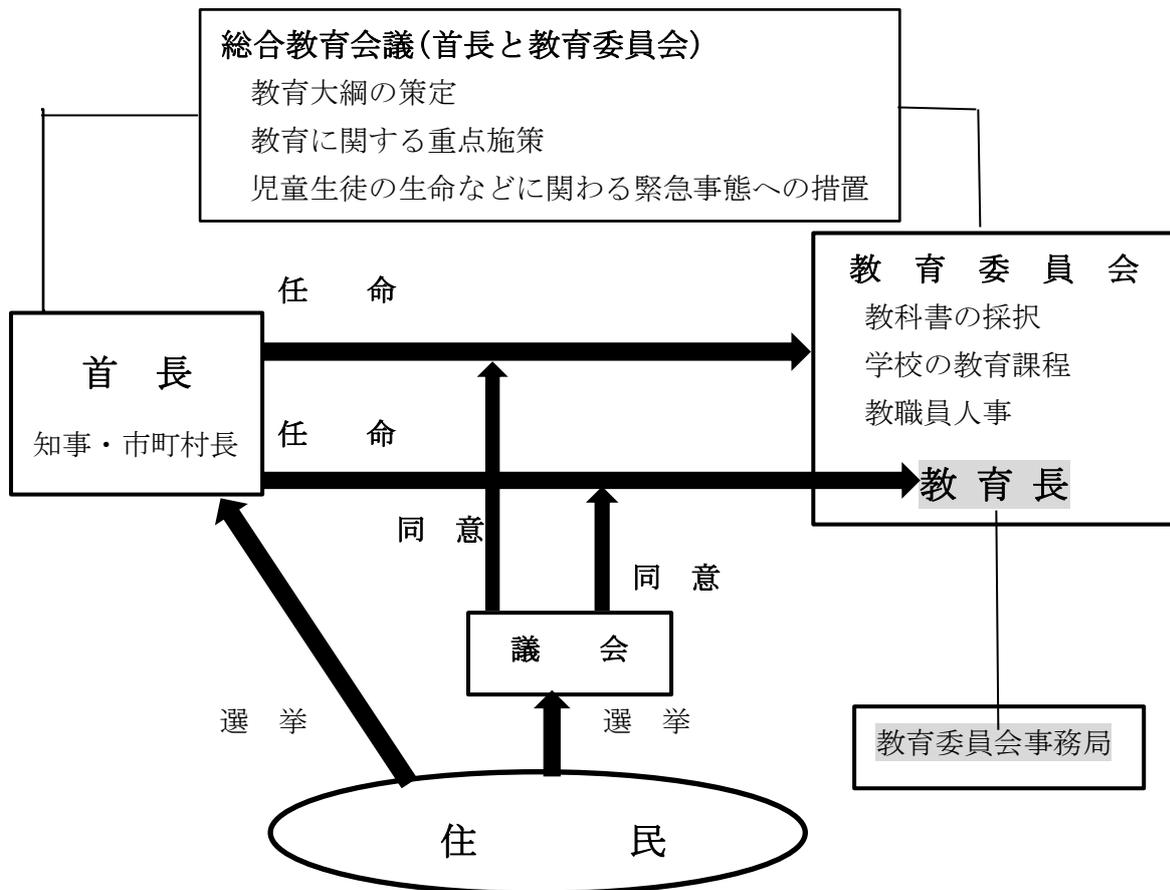
第14条 教育委員会の会議は、教育長が招集する。

2 教育長は、委員の定数の三分の一以上の委員から会議に付議すべき事件を示して会議の招集を請求された場合には、遅滞なく、これを招集しなければならない。

9 教育長は、教育委員会の会議の終了後、遅滞なく、教育委員会規則で定めるところにより、その議事録を作成し、これを公表するよう努めなければならない。

第25条

3 教育長は、教育委員会規則で定めるところにより、第一項の規定により委任された事務又は臨時に代理した事務の管理及び執行の状況を教育委員会に報告しなければならない。



8 改正地教行法の課題

首長による総合教育会議の主宰や教育に関する大綱の策定などによって、首長の主導色が一層強まる恐れがあると予想されたことや、従来から私立学校は知事部局所管(私学振興室等が主管)であったが総合教育会議で公立学校とともに協議対象となったことから、私学の独自性が失われる可能性があることが指摘されていた。教育委員会制度の意義の一つである教育の政治的中立性確保に対するこのような危惧について、毎年、文部科学省が実施している「新教育委員会制度への移行に関する調査」内容から分析することができる。それによると、都道府県・指定都市、市町村教育委員会ともに、総合教育会議の開催回数が年度を追って減少し、7割以上の自治体が1～2回程度であること、協議内容も「大綱の策定に関する協議」が最も多く、その他「ICT環境の整備」「学力の向上に関する施策」「幼児教育・保育の在り方やその連携」に関する協議回数が多く、市町村教委では学校の統廃合関連で「学校等の施設の整備(学校の耐震化を含む)」が多いことが目立っていること、その一方で、本来重要なテーマとして考えられていた「児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じる等、緊急に講ずべき措置」については、協議回数は驚くほど少ないという結果が出ている。また、コロナ禍が表面化しだした2020(令和2)年3月からの全国的な学校臨時休業でも、2021(令和3)年9月頃の一部自治体を実施した臨時休業でも、また、2022(令和4)年1月からのオミクロン株の大流行による一部自治体を実施した臨時休業でも、総合教育会議が開催されたという情報は、情報公開が原則であるという当該会議の性格上、あまり開催されなかったことが容易に想像できる。

もう一つは、首長の交代によって総合教育会議で検討する協議内容が変更されることで、漸進的な改善の方向性が失われることなど、教育の継続性、安定性確保への危惧が指摘されていた。市町村によっては地域の公教育を確保するため、統廃合に舵を取ってこなかったところも、首長によって従来からの方向性が変更されるなど、総合教育会議の内容は首長の興味関心によって当然変更される可能性はありと指摘されている。

以上のように、改正地教行法公布[2014.6.20]直後から課題がいくつか指摘されていたが、改正後数年経過した状況から見えてくることは、首長によって教育委員会に対する影響力の差が大きいということである。改正前の旧教育委員会制度の頃と比較すると、影響力を及ぼす範囲が数段広くなったと言える。本来、教育長の専決事項や学校管理規則によって校長の専決事項であるはずの教育活動まで、影響力を及ぼそうとしている首長が現実存在することから、総合教育会議での協議事項の事前調整や総合教育会議以外での首長と教育委員会との関係の在り方について、教育委員会側の考え方や対応を明確にしておく必要があると考える。レイマンコントロールとしての教育委員会制度は、教育の地方自治を保障するための行政委員会

の在り方であることを忘れてはならない。地域住民の意向を反映させる存在として、一人一人の教育委員の存在価値を再認識して欲しい次第である。

9 コロナ禍で浮き彫りとなった問題

新教育委員会制度に移行した当初から指摘された課題とは別に、長引くコロナ禍の中で表面化した問題がある。それは、教育の地方分権化の流れの中で弱まってきた筈の「都道府県教育委員会－市町村教育委員会」といった縦軸の統制が、感染症への対応の中で再び強まっている状況を生み出したことである。都道府県・市町村の学校管理規則では、校長に教育課程の編成を義務づけているが、その中にはホームルーム活動年間指導計画書、生徒会活動組織編成表、学校行事年間指導計画書等の作成と教育長への届出などがある。学校行事としての修学旅行や宿泊学習等、県外など一定区域外に移動して宿泊を伴う場合には、教育長の承認を受けなければならないものもあるが、運動会や遠足、授業や部活動の指導等の教育活動については、一部報告義務を伴うものもある一方で、大方は校長にその権限は委ねられている。しかし、コロナ禍の中で起こったこととは、コロナ陽性者が出ていない学校まで含めて都道府県教委からの「要請」という名の下に登校禁止などの「強制」が行われた事実なのである。運動会や遠足等の学校行事が禁止されたり、対面授業が禁止されてオンライン授業が強制されたり、部活動などが禁止される期間が続いた時期が度々あった。本来、児童生徒の教育活動を最優先事項として考え、「学びを続ける」ことを支えなければならない教育委員会制度であるべきなのに、一律的にその指導方法まで強制することがしばしば見受けられた。教職員の服務監督権は市町村教育委員会に、人事権は任命権者である都道府県教育委員会に、研修権は都道府県と市町村双方が分有しているという現状から佐々木は、「県費負担教職員制度を背景としたインフォーマルな人的ネットワーク」と関係づけているが(佐々木、2015)、コロナ禍の中で教育委員会の独自の判断ができなかったと思えるような市町村が見受けられたことについては、個人的に落胆していることを隠すことはできない。本来であれば、レイマンコントロールとしての教育委員会の独自性・独創性をどのような状況下であっても発揮すべきであると強く感じているのは、私だけではないと思う。

さらに、「都道府県教育委員会－市町村教育委員会」といった縦軸の統制の強化だけでなく、「都道府県教育委員会－都道府県立学校長」「市町村教育委員会－市町村立学校長」といった服務監督権を持つ側と学校管理規則等で権限を一部委譲された学校管理者側との関係が、長引くコロナ禍の中で変化しているように見受けられる。本来委譲されているはずの校長の権限が、コロナ禍の中で著しく制限されていると感じるのは、私だけでなく当事者である多くの校長先生方であり教職員であろう。同一市町村内であれば、小学校は「対面授業禁止でオンライン授業」、「ス

スポーツ少年団の活動中止」、「運動会・遠足禁止」といったような全校一律の指示が教育委員会から行われ、中学校に対しても「対面授業禁止でオンライン授業」、「部活動や対外活動禁止」、「修学旅行・体育祭・文化祭中止」などの全校一律の強制が行われた市町村が見受けられた。本来、教育委員会は伝統も特色も異なる一つ一つの学校の主体性・独自性を尊重し、教職員が行う教育活動を支えるため校長に様々な権限を委譲している訳である。そのために存在しなければならない組織であるはずなのに、中止や禁止を指示するだけで果たしてよいのだろうか、やむを得ず中止や禁止の指示をするだけでなく、代替措置としてどのようなことが考えられるのか、校長をリーダーとする教職員を支え彼らと共に考えなければならない行政組織であると思う。全国の数多くの自治体では、児童・生徒への教育活動を最優先に考え、学びを保証するために教育委員会が校長をはじめとする教職員を支えていることと思うが、そのような教育委員会の情報がこのようなコロナ禍の中ではあまり入ってこないのは何故であろうか。運動会や遠足、修学旅行が特定の期間禁止されたが、教育委員会では教育委員から様々な意見が出され、「できる限り時期をずらして実施できるよう又は代替案として実施するよう学校に要請した」といった情報が公開されていないのは、何故であろうか。「地域に開かれた学校」を提唱し、保護者や地域住民と一緒に学校づくりをしましょうと教職員に呼びかけている教育委員会そのものが、保護者並びに地域住民に開かれた教育委員会制度を運営して欲しいと願ってやまない。

10 最後に

今回、この拙稿を執筆しながら、6～7年程前からいつかは教育委員会制度について自分なりに考え方をまとめてみたいと考える、そのような気づきや思いを与えて下さった講演をふと思い出す。それは、当時県教育委員会事務局に勤務していた頃、東京学芸大学教職大学院教授の佐々木幸寿先生の教育委員会制度についての講演があった。高校教員から教育行政に入り、十数年程教職員人事や研修に関わってきた私にとって、教育委員会の外から客観的に教育委員会制度を分析した佐々木先生の話はとても新鮮で眩しくさえ感じられた。教育委員会事務局の一員としてどっぷりと教育行政の考え方に漬かって日々仕事をしていた自分にとっては、教育行政全般については多少知識もあり、今振り返ると自信過剰な状態であった。しかし、その講演がある意味自分の勉強不足を痛感させ、一方向からしか捉えていなかった教育委員会制度に対する認識の誤謬に気付くきっかけを与えてくれた。ここで、改めて佐々木先生に感謝申し上げたいと思う。

また、この稚拙な文章について様々な研究者や教育行政に携わる方々から、忌憚のないご意見を頂戴できればとの願いから、『茨城県教育研修センター研究紀要』の特別寄稿として依頼した次第である。

【参考文献】

- ・「地方教育行政法の改定と教育ガバナンス」坪井由実、渡部昭男編著者 三学出版株式会社、2015年
- ・「背景と実態から読み解く教育行財政」神林寿幸、樋口修資、青木純一著、明星大学出版
- ・「教育委員会制度におけるレイマンコントロールの実態」澤利夫、明星大学明星教育センター研究紀要第3号
- ・「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、明星大学研究紀要－教育学部第2号
- ・「今後の地方教育行政の在り方について」（答申）中央教員審議会、平成25年12月13日
- ・「新教育委員会制度への移行に関する調査」（令和元年9月1日現在）文部科学省
- ・「教育委員会の現状に関する調査」（平成30年度間）文部科学省
- ・「地方分権改革のこれまでの経緯」内閣府
- ・「任命制教育委員の一考察」阿部久美、教育学雑誌第18号、1984年
- ・「教育勅語から教育基本法へ」安嶋彌、国立教育政策研究所紀要第143集
- ・「米国教育使節団報告」文部科学省
- ・「昭和22年教育基本法制定時の条文」文部科学省
- ・「戦後教育改革における教育勅語の処置問題」小野雅章、教育学雑誌22号、1988年
- ・「教育刷新委員会第7特別委員会の基礎的研究」倉知典弘、京都大学生涯教育学・図書館情報学研究vol. 4、2005年
- ・「教育刷新委員（審議）会（抄）」文部科学省
- ・「戦後の教育改革」文部科学省
- ・教育再生会議第一次報告 2007年1月
- ・「いじめ問題等への対応について」教育再生実行会議（第一次提言）2013年2月26日
- ・「教育委員会制度の改革に対する与党合意」2014年3月13日
- ・「いじめ問題等への対応について」教育再生実行会議第一次提言2013年2月26日
- ・「教育委員会制度等の在り方について」教育再生実行会議第二次提言2013年4月15日
- ・「地方分権の推進決議に関する決議」平成5年衆参両院
- ・「新日本建設の教育方針」文部省、1945年9月15日
- ・「第一次米国教育使節団報告書」1946年3月

- ・「中央教育審議会について」の建議 教育刷新委員会、1951年11月
- ・「第一回建議事項」教育刷新委員会、1946年12月27日
- ・衆議院の「教育勅語等排除に関する決議」参議院の「教育勅語等の失効確認に関する決議」1948年6月19日
- ・「第17回建議事項」教育刷新委員会、1948年4月26日
- ・「教員のインフォーマルな人的ネットワークと教育行政制度」佐々木幸寿、三学出版株式会社、2015年