

教育行政制度改革への法的検討

—地方分権推進における潮流を踏まえて—

大 西 斎

1 地方分権の推進と教育行政制度の改革の流れ

わが国の地方分権のあり方は、世界的な流れということや、わが国の中央依存型政治の疲弊、地域間格差の増大、過疎化の進行、高齢化社会への移行など、さまざまな要因からその見直しの必要性が叫ばれている。その背景にあるのが、わが国の財政状況の悪化や福祉国家としての限界でもある。いわば、地方分権は、国の財政や公共サービスの行き詰まりに対する対応策の一環として推進されてきた面が強いといえよう。今時の地方分権化は、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」ともいわれる。それほど国家・国民にとって大きな意味を有しているともいえる。

この地方分権推進の流れのなかにおいて教育改革の必要性が提唱される。なかでも、教育行政制度の改革は重要な問題である。それは、教育行政機関の硬直化・形骸化に現れているようにレイマンコントロール（Leyman Control）が適正に機能せず、教育委員会制度が、当初の理念と異なる「首長部局が担う一般行政と二元化されて国（文部省・文科省）の『下請け機関』として機能してきた」⁽¹⁾ことがその背景にある。

そのことを是正するために平成11年と同13年に「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）の改正が行なわれた。しかし、この改正は教育行政機関である教育委員会制度の問題解決には十分とはいはず、中央教育審議会（以下、中教審）は、平成17年10月「新しい時代の義務教育を創造する」と題した答申を提言した。それは、教育委員会制度の地方自治体による選択制や廃止などの論議の存在を認めたうえで、政治的中立性や継続性などを根拠として教育委員会制度の存続を内容としている。

平成18年には、世界史未履修問題やいじめ自殺問題などに対して、都道府県教育委員会と市町村教育委員会との連携や教育委員会と学校現場との連携の不十分な面が批判を浴びることになる。このことは、教育再生会議⁽²⁾においてもその問題性が指摘された。同会議は、教育委員会制度の抱える「閉鎖性、形式主義、責任感のなさ、危機管理能力の不足、委員の高齢化、名譽職化」⁽³⁾を議論してその問題性を提起した。これらのことことが基底となって平成19年6月20日、地教行法を含む教育三法の改正に繋がったといえる。

2 戦後教育行政制度の変遷

(1) 終戦後の教育制度の変革

昭和20年8月14日、わが国はポツダム宣言を受諾する。終戦後、連合国軍(General Allied Powers)の進駐、占領が始まる。わが国の教育は終戦を経て大きな転換をせまられる。

日本国憲法は、昭和21年11月3日に公布され、翌年5月3日に施行された。大日本帝国憲法では、教育に関する条項の存在はなく、勅令主義をもって教育行政や教育理念が決定されていたことを考えると、日本国憲法とは相違があったといわれる。日本国憲法においては、教育に関する規定は、26条において「国民の教育を受ける権利」が明記された。これにより、「国民の教育を受ける権利」「ひとしく教育を受ける権利」を国民の基本的人権の一つとして認め、教育の機会均等が保障されることになる。いわば、義務教育の根拠が定められ、公教育が制度的に確立する足がかりが築かれたものといえる。また、日本国憲法の教育規定や教育理念に基づき教育基本法や学校教育法など教育関連法規の制定がなされ、それらの規定に基づき教育行政が運営されるようになる⁽⁴⁾。

終戦1カ月後の9月15日に行政府（文部省のこと）を指す。以下、行政府といったときは文部省）は、「新日本建設ノ教育方針」を発表することにより、戦後教育の基本方針を示した。それに対して、連合国総司令部（General Headquarters of the Allied Powers 以下、GHQ）は、同年10月22日「日本教育制度ニ対スル管理政策」を発表する。そのなかにおいて今後日本の目指す教育制度の管理政策の基本指針を示した。次いで、10月30日には「教育及教育関係者ノ調査、除外、認可ニ関スル件」。また、12月15日には「国家神道、神社神道ニ対スル政府ノ保証、支援、保全、監督並ニ弘布ノ廃止ニ関スル件」。さらに、12月31日には「修身、日本歴史及び地理停止ニ関スル件」の四つの指令を発し、行政府の「新日本建設ノ教育方針」を根本から覆した。

連合国総司令部は、日本の旧教育体制を全面的に変革させた。ただ、新しい日本の教育体制は、連合国総司令部が自ら立案するのではなく、本国から来日する教育使節団に委ねる。かくして、昭和21年3月6日「日本派遣アメリカ合衆国教育使節団」(The United States Education Mission to Japan)（通称、第一次教育使節団という。以下、第一次教育使節団）が来日する⁽⁵⁾。

第一次教育使節団はジョージ・D・ストダードを団長とするアメリカの27名の教育専門家によって構成されていた。使節団は、調査をする研究課題別に4つの分科会に分散して活動を行なった。連合国総司令部からの要請もあり、使節団を迎えるにあたって日本側は、日本人による教育者委員会を設けて協力にあたった。使節団は、連合国総司令部民間情報教育局(General Headquarters of the Civil Information and Education Section 以下、CIE)の計画と協力の下、日本

の学校の視察や実態調査、教育関係者との会合を通じて調査を進めていった。これら調査の結果や資料を検討して、昭和21年3月30日連合国総司令部に出されたのが「米国教育使節団報告書」である。報告書は、戦後日本の教育改革を行なう指針としての重要な意義をもち、新教育制度確立にとり基底的な役割を果した。

同報告書全体を通じていえることは、章によつては、内容的に抽象的で不的確な記述と思われる部分もある。それだけに、この報告書をそのまま改革案として用いるには粗雑な面があるのも事実である。しかし、民主主義、自由主義の観点からの問題の提起はわが国の戦後教育改革を行なううえで、「この報告書は正しく日本に於ける民主教育のバイブルである」⁽⁶⁾という考え方もある。いわば、この報告書はわが国の戦後の新教育制度確立のための基本的な方針をあたえたというのである。

報告書の内容は、戦前の日本の教育を近代型の教育と批判し、学制として6・3・3制を提案するなど日本の教育制度の民主化を求めるものであった。なかでも、教育の地方自治にかかわっては、「教師各自が画一化されることなく適當な指導の下に…職務を自由に発展させるためには地方分権化が必要である」「学校管理を現在の如く中央集権的なものよりむしろ地方分権的なものにすべきである」⁽⁷⁾との提言をなす。

ただ、同報告書の第2章においては、日本が無謀な戦争に突入したのは、国民に日本語の習得ができておらずそのため大切な情報を得ることができず、戦争突入を阻止できなかった。それゆえ戦後は、日本人にローマ字を使用させて識字率を上げ、民主的な国民の育成に力を入れよといい、日本語の廃止を求めるような特異なことが述べられていたりもする。

昭和21年5月には「新教育指針」が文部省より出された。GHQの指導の下書かれたもので、個性の完成、人間尊重の教育理念を根本原理としており、「米国教育使節団報告書」と同一視点のうえにたった教員のための手引書として捉えられた⁽⁸⁾。

(2) 教育委員会の設置

「教育刷新委員会」は、米国教育使節団来日に際し協力するために任命された教育者委員会委員の20名に、18名の新たな委員を加えて、昭和21年8月に総理大臣の諮問機関として発足した。同委員会は、昭和26年11月の最終総会まで5年間続いた。総会147回、建議35回、声明発表4回という大規模な委員会活動となる。なかでも、昭和21年12月27日の第1回建議では、「教育基本法」、「学校教育法」、「私立学校」、「教育行政」の四項目について行なわれた。これは、後の日本の教育制度確立にとって大変重要な建議となる。

このうち、「教育基本法」、「学校教育法」については、昭和22年3月の最後の帝国議会で成

立し、3月31日に公布される。従来の教育理念が詔勅、勅命の形をとるのにたいし、初めて教育目的や目標が議会を通じて制定された⁽⁹⁾。

昭和23年7月15日「教育委員会法」が公布される。この法律の制定により、都道府県や市町村に教育委員会が設置された。教育委員会は議決機関であるとともに合議制の執行機関でもあり教育委員の他、教育長、事務局がおかれる。教育委員会の設置により、その後の教育行政は教育委員会の管理のもとにおかれることとなる。また、教育委員会を構成する教育委員の選任に関しては、地方議会が選ぶ1名を除いては地方住民が選挙で選ぶという画期的なことであった。さらに、教育委員会の権限は、今より強力であって、条例案や予算案に関する作成・議会への提出する権限が与えられていた。いわば、首長と対等ともいえる形で存立していたといえる。

これには、CIE（連合国軍総司令部民間情報教育局）の意向が強く働いていた。いわば、「教育の管理は住民の手で行なうという米国の歴史的実体に基づく」⁽¹⁰⁾という考え方方がその根底にあった。このCIEの考え方の指針により、わが国の教育委員会においても教育の専門家以外から教育委員が選ばれることになった。

当初、教職員組合の支配を警戒した教育刷新委員会は、任命制を支持していた。ところがCIEの意向から公選制がさけられなくなったので、現職教員の立候補禁止の条項を法制化しようとした⁽¹¹⁾。これに対して、教職員組合は「陳情闘争、激励電報などの全国的な運動の展開」を行ない、「最終的に現職教員の立候補禁止を定めた条文は削除されることになった」⁽¹²⁾のである。

結局、昭和23年に行なわれた第1回選挙では、教職員組合によって支援された人が全体の三分の一を占める結果となった⁽¹³⁾。それまで存在しなかった制度だけに、教育委員の趣旨を国民は理解できず投票率は低いものであった⁽¹⁴⁾。この低投票率と委員会の混乱から教育委員会廃止論議が、地方首長、地方議会を中心にまきおこつてくることになる。

(3) 教育委員会法の改正

昭和26年10月、教育委員会制度協議会は、文部大臣に教育委員会制度の改正を答申した。この答申では委員の公選制か任命制かの結論こそ出さなかった。しかし、同年11月の政令改正諮問委員会の出した「教育制度改革に関する」答申にもとづき、教育委員会は15万人以上の都市に置くことと、教育委員は3名とし、任命制にすることとした。

昭和30年代に入り中央の教育行政権は広がりを見せた。その前提となったのが、昭和27年7月の文部省設置法（昭和24年5月31日公布）の改正である。この改正により、文部省の「任務規定」（同法4条）が全面的に改正された。旧法では、教育委員会等にたいしては、「専門的、

技術的な指導と助言を与えること」（旧4条1号）とされていたのが、「行政の組織及び運営について指導、助言及び勧告を与えること」（5条1項19号）に改正された。また、これを受け同法7条や8条1号の「初等中等教育の基準の設定に関すること」により、学習指導要領の制定が、初等中等教育局の所掌事務として追加された¹⁵。

昭和29年には「教育の政治的中立性確保法」が制定され、昭和31年3月、政府は国会に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律案」「臨時教育制度審議会設置法案」「教科書法案」のいわゆる教育三法案を提出した。なかでも、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律案」は従来の教育委員会法とは理念の面からも相違がみられ、教職員組合を中心とした強固な反対運動が展開された¹⁶。

しかし、辛うじて昭和31年6月3日政府原案通り成立した。それにより、教育委員は公選から地方公共団体の長による任命制へとなった。さらに、教育長も承認制になり、教育委員会に関する予算案・条例案についての二本建制度が廃止されることにより、首長が教育委員会の意見を聴いて同二案を作成し議会に提出することになった¹⁷。

結局のところ、「教育委員会法」から「地教行法」に法改正が行なわれた背景には以下のようない理由がある。発足当時の教育委員会制度は、住民による選挙で選ばれていたが、教育委員選挙では、教職員組合出身者が多数を占め、東西冷戦構造が激化する中、こうした動向に保守政党である政府・与党は危機感を抱いたという点がある。それゆえ、公選による教育委員を廃止して首長による任命制を明記し、また、教育長の任命に文部大臣の承認を必要とすることにより、行政庁にとり不的確と思われる人物の就任を拒否する意図があった。さらに、教育委員会による教育予算原案の編成権・提出権を首長に一元化することにより、国と地方公共団体の結びつきを深め、行政庁が指導強化を図るとともに全国一律の教育を保障することを目指した。ただこのことは、「首長の権限が強化され、それに比例して教育委員会は、レイマンコントロールとしての機能を發揮することができず影響力が低下していった」¹⁸という見解もある。

(4) 地方分権一括法と教育委員会制度の見直し

わが国における地方分権の推進は、新自由主義の考え方における財界と政治が主導となり規制緩和や地方分権化によるところが大きい。なかでも、平成5年の第3次臨時行政改革推進審議会第1次答申を皮切りに、平成5年6月の衆参両院での「地方分権の推進に関する決議」、平成7年5月「地方分権推進法」の成立を経て、平成11年7月「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下、地方分権一括法）が成立することによりその方向性が示されたといってよい。これらを総称して「第一次分権改革」といえよう。

地方分権一括法は、平成7年7月発足した地方分権推進委員会の5次にわたる勧告を受けて、地方公共団体の事務に関する記述のある法律の中から改正が必要な475本の法律改正を1本の法律にまとめて改正したものであり、今日の地方分権改革の法律的基礎となっているといえる。

この475本の法律の中の一つに地教行法の改正がある。前述したように、同法はそれまでの「教育委員会法」に変えて昭和31年に制定されたものである。地教行法の見直しがいわれた背景には、教育委員会がレイマンコントロールの本來ある姿を機能させておらず制度の硬直化・形骸化しているきらいがあるということや教育委員会のなかには事務局の体制が完全でない市町村教育委員会もあり、職責を果たすには難点があるといったことがあげられる。

平成8年、地方分権推進委員会第1次勧告において教育長の任命承認制の廃止の意見を受け、文部省は中教審に諮問し、平成10年の「今後の地方教育行政の在り方について」という答申を提言した。この答申に沿って、平成11年7月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が政府全体の一括法として制定された。いわば、地方分権の観点から国及び地方公共団体が分担すべき役割の明確化や権限・関与の見直し、行政体制の整備等が図られるにいたる。これにより、教育長の任命承認制度の廃止、指導等に関する規定の見直し、都道府県の基準設定の廃止が実施された。これは、地方における団体自治強化ともいえるものである⁽¹⁹⁾。このことは、教育長の任命はかつての免許制から資格制度になり、さらに地教行法において任命承認制となり、今回承認制も廃止されるということになった。

また、平成13年6月には、「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」が成立し、教育委員の構成の多様化と保護者登用の推進、教育委員会の会議の原則公開、教職員人事に関する校長の意向の一層の反映、指導が不適切な教員を教員以外の他の職に異動させることなどにより教育委員会の活性化がさけられる。これは、平成11年7月改正の地教行法団体自治強化に対し、住民自治強化の色彩が強いといえる。

(5) 更なる教育委員会制度の基盤強化体制の確立へ

平成11・13年の地教行法の改正により教育委員会制度の基盤固めができたかに見えたが、世界史未履修問題やいじめ問題などに対する学校現場と教育行政との連携などの対応の不的確さに多くの批判が集まり、更なる教育行政制度の改正の必要性が求められることになる。

平成17年10月、中教審は、「新しい時代の義務教育を創造する」と題した答申を提言する。その主要な内容は、まず教育委員会組織の弾力化を図り、地方分権を念頭において自治体の実情にあわせた体制作りをできるようにした点があげられる。これは、教育委員の数を原則5人で、都道府県・政令指定都市は6人、町村3人というように人数においては自治体の判断を尊

重する方針を明示した。また、首長との権限分担のあり方に関して、文化、スポーツ、生涯学習における首長の部局と関連の深いものを自治体の判断において移行してもよいとした。

このことは、「昨今台頭しつつある『教育委員会廃止論』、『教育委員会任意設置論』に対する中教審の回答でもある」いわば、教育委員会を「すべての自治体に置くという規制は維持する。しかしながら、担当する範囲については弾力性を持たせる」²⁰ということを明確にした答申でもある。

そして、この提言に即して現行の教育委員会制度の基本枠組みを護持することを前提とした「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」（以下、改正地教行法）が、平成19年6月20日に成立した。この改正地教行法は、教育委員会制度の機能の充実と強化を目的としたといえる。

改正地教行法の特徴としては、第一に、教育委員会の責任を明確にした点である。教育委員会設置の基本理念を明示し、それまで教育委員会規則で明記していた事務委任についての規定を、教育長に委任することができない事務を改正法は明確化した。そのなかでは、教育長の職務権限事項についての点検・評価および議会への結果報告と公表を義務化することにより、教育委員会の結果責任と説明責任を改正法において明確に法定化した²¹。

第二に、教育委員会の職務遂行能力の強化があげられる。これは、教育委員の研修に関し、国や都道府県教育委員会は、指導・助言を与えることが明記された。さらに、市町村教育委員会に指導主事を置くことが明記された。ただ、市町村教育委員会の規模によっては指導主事を置くことが困難な教育委員会も考えられるので、改正法では教育委員会の共同設置などの連携を進めて教委員会体制の整備・充実への努力を明記した。問題は、いかに「財政措置などの具体的支援策」が行なわれるか²²である。

第三に、教育委員会に対する地方分権化、規制緩和を明確にした。これは、教育委員の数の弾力化と教育委員への保護者の選任の義務化、首長が従来教育委員会の管轄事務であったスポーツと文化に関する事務を担当できるようになった。また、県費負担教職員について同一の市町村内の転任に関しては、市町村教育委員会が都道府県教育委員会に対して内申を行なうことができるとした。

第四に、国の教育に対する責任を明確にしたということがあげられる。改正地教行法49条は、「是正の要求」を文部科学大臣に認めた。これは、都道府県・市町村教育委員会の事務の管理および執行が法令に違反している場合や、当該事務の管理および執行を怠ることがある場合において、児童・生徒などの教育を受ける機会が妨げられていること、その他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に文部科学大臣は、地方自治法245条の5の規定に

基づいて都道府県教育委員会に対して是正の要求ないし指示を行うことができるというものである。同49条の「是正の要求」を受けた教育委員会は、是正・改善のために必要な措置を講じなければならない。その際、どのような措置を行うかは教育委員会の裁量に委ねられているが、文部科学大臣が講すべき措置の内容を示して要求していることを踏まえて、速やかに是正・改善のための取組を行う必要がある。さらに、改正地教行法は50条において児童生徒の生命または身体の保護のため緊急の必要があるときは都道府県教育委員会および市町村教育委員会に対して直接的に指示を与えることができる。同50条の「指示」を受けた教育委員会は、指示された具体的措置内容についてそのまま従う義務が生じる。ただ、これらの規定は決して強権的な規定ではなく、文部科学大臣は必要最小限の関与しか行なうことができない緩やかな規定である。それゆえ、同50条では、他の措置によっては、その是正を図ることが困難である場合に限るという条件が付いている。また、改正地教行法49条の「是正の要求」、同50条の「指示」を受けた教育委員会は、不服がある場合には、地方自治法250条の13の規定により国地方係争処理委員会に対して審査の申出ができるとして救済策まで規定しているのである。

第五に、私立学校に関する教育行政の関わりを明確にした。それは、都道府県教育委員会が有する学校教育に関する専門的知見を都道府県知事が活用することができる旨を規定した。このことは、私立学校に対する従来からの都道府県知事の権限の変更を意味することではない。仮に、都道府県教育委員会が都道府県知事に対して助言又は援助を行う際であっても、私立学校の自主性を尊重するなど、適切な配慮を行う必要がある。また、私立学校の法律上の義務の確実な履行を担保できるよう、都道府県知事部局においては、学校教育に関する専門的知識を有する者を配置するなどその体制の充実を図る必要がある²⁶。

3 地方分権と教育行政制度の課題

(1) 4つの主体の関連

文部科学省（Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology）は、平成13年1月6日、中央省庁再編に伴い、旧文部省（学術・教育・学校等に関する行政機関）と、旧総理府の外局だった旧科学技術庁とが統合されて設置された。教育、科学技術、学術、文化、およびスポーツの振興を所管する行政機関である（文部科学省設置法4条）。

教育委員会（Board of Education）の設置は、前述の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」によって規定されており（同法2条）、教育に関する事務をつかさどる非常勤の委員で構成される合議制の行政委員会（Administrative Commission or Board）である。委員は、教育の政治的中立という観点から、当該地方公共団体の長が、住民の代表である議会の同意を得て、

任命することになっている（同法4条）。教育委員会は、都道府県と市町村で存置される。教育委員会の事務処理のために、教育委員会事務局を置く（同法18条乃至22条）。教育委員会には、予算権、条例提案権がない。ただ、子どもの入学や教員の採用（都道府県教育委員会及び政令指定都市）、学校の管理運営の指導助言、命令監督などを行うほか、社会教育、学術、文化などに関する事務を管理し、執行する（同法23条）。

政府や文部科学省が、方針や政策を学校現場に周知する現実の方策としては、方針や政策を都道府県教育委員会に通達し（地方教育行政の組織及び運営に関する法律48条1項、同法53条1項、文部科学省設置法4条他）、それを都道府県立学校の場合は直接学校に都道府県教育委員会が伝達する。市町村立学校の場合は、都道府県教育事務所を通じて（教育事務所の存立しない都道府県は直接）市町村教育委員会に指導助言し、市町村立教育委員会から市町村立学校に伝達させる。

地方分権などとはいっても、現実には「教育委員会は、政府や文部省の方針を学校に浸透させるための出先機関もしくは下請け機関のようなものになってしまっている。また、公立学校は、教育委員会の側からは、自分たちの管理する学校として位置づけてしまう。」それだけに、「政府による教育内容の統制は、教育委員会による各学校への締めつけがあって、はじめて実効的なものとなる」²⁴とする。

結局のところ都道府県教育委員会（都道府県）は、文部科学省に対しては、法的な面からも財政的な面（補助金行政の現実から）からも異論を唱えにくい（られない）現実があるだけに、国の方針や政策面で不服従の姿勢はとれず、通達を遺漏なきように学校現場に伝達することになる。市町村の教育委員会（市町村）も同様に制約を受け、学校現場に伝達することになる。これが4つの主体における現実の関連性である。

（2）教育委員会の責任とその不明確性

現行の教育委員会制度は、数度の地教行法の改正を経たとはいえ、都道府県教育委員会と市町村教育委員会などの権限が複雑に入り組み、責任の所在があいまいになっているところが多いのが現状といえる。

権限が入り組んで複雑化しているという点では、小中学校教員の人事を例に見ていくとそのことが一番明瞭である。一学級の児童・生徒数の人数割合などは、予算面（補助金）などから文部科学省の通達（決定）に都道府県教育委員会は従わざるをえない。都道府県教育委員会や市町村教育委員会が文部科学省と異なる指標で学級編成を実施すれば、補助金での制約を受けるからだ。このことは本来、国から独立して教育行政を実施するはずの都道府県教育委員会の

教員採用計画にも関連してくる。また、任命権（採用試験実施権）は、都道府県教育委員会にある（教育公務員特例法13条、改正地教行法37条）が、服務監督権は市町村教育委員会にある（改正地教行法43条）といったように教員の採用やその後の身分関係においても、制度上複雑化していく難しい問題がある。

その意味から「現行の学校経営形態では、本店は国、支店は都道府県教育委員会、営業所が市町村教育委員会、現場事務所が学校となるでしょう。しかも、本店も支店も営業所がいずれも別会社で経営されるきわめて異例な形です」⁴⁹という教育の制度面に対する批判の論調も一面で肯けるものがある。

また、平成19年6月20日に地教行法の改正が行なわれたといっても、教育委員会における執行責任が相変わらず分かりにくい面がある。執行の責任者は教育長であるが、執行機関としての責任は教育委員会にあるとされ、最終的な責任がどちらにあるのか国民から見たら極めて分かりにくい。さらに、教育委員会に予算制定権などの財産的権限がないことから「費用がかかる仕事には必ず首長が絡まなければならぬが、その際の責任も不明確である」その結果、「教育委員会と教育長の関係、教育委員会と首長の関係、都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係、それらの間にあいまいな点が多くあるため、学校で何か問題が起きたとき」、保護者や地域の人などは「誰に責任を問えばよいか分からない」⁵⁰ということになってしまい、まさに責任のなすりつけあいと同時にその責任の所在が分からず、わが国の教育の実施主体のあり方が問われる状況になっている。

穂坂邦夫氏は、教育委員会の問題点についてその要因を次のようにいう。「教育委員会にはさまざまな欠陥があります。最大の要因は市町村教育委員会と学校の主体性の欠如です。主体性と自己責任の欠落は、事件の再発や未然に防ぐ小さな芽を摘むため、教育委員会を先頭に校長や教職員が総員一体となった『学校全体での対応』ができないことにつながっています。」それはまた、「教育委員会のバックアップと強いリーダーシップを持った校長のもとに、全職員が日常的に事件を未然に防ぐために連携できる一体的な活動が、制度的にできない状況にあります」⁵¹。同氏のこの見解は、いじめ問題における学校と教育委員会との連携や、世界史の未履修問題に対する教育委員会の審査が形式的ゆえ充分対応できていない現状を見ればよく分かるといえる。

筆者は、これらの教育行政制度上の責任問題が近年、社会の表面に出てきたのは、学校教育の問題に対応していない教育制度上の難点にあると思う。その背景には規制緩和制度や地方分権という考えが時代の流れとして、国や地方公共団体の政策のなかに急激且つ表象的に取り入れられてきたことと、国内においても二大政党制を意識して、以前よりは活発な政策論議が

なされるようになった結果、国民の関心の強い「教育」の問題がその俎上にのり、教育行政制度が政治的意図をもって論議されだしたことが挙げられると考える。

(3) 教育委員会不要論と政治的中立性確保

①教育委員会不要論

前述したように、中教審は、平成17年10月の答申を提言し、そのなかで、教育委員会の設置の選択制、廃止を求める主張があることをあえて認めたうえで教育委員会制度の枠組みを護持した。教育委員会制度は、その存廃を議論せねばならぬ程、機能不全ともいえる状況を醸しだしている。それがまた、教育委員会の存在意義を益々失わさせていくともいえる。

ここではまず、教育委員会の不要論の論拠を見ていきたい。地方六団体の一つである全国市長会は、平成13年2月に「地域の自由な発想を生かす分権型の教育」「学校と家庭・地域が一体となった地域連携の教育」の二つの柱からなる「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見－分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直しー」を提言する²⁸。

その内容は、教育委員会が、「文部科学省を頂点とする縦系列の中での地域の自主的な活動の弱さ、学校教育関係者以外との接触の希薄さに伴う閉鎖的な印象」が強く、「市町村長との関係のあり方などいろいろな問題が指摘されており、制度としての存廃まで含めて」議論がしていくことを明言している。また、生涯学習などの分野に関しては、「教育の政治的中立性確保といった理由から特に教育委員会の所管とすべき強い事情があるとも考えられないことなどから、市町村長の所管とすることが適当である」という。そのうえで、「今後、地域が一体となった教育を推進するためには、広く教育委員会が所管する事務について、住民の代表である市町村長の意向が適切に反映されるよう、市町村長と教育委員会との間で定期的な協議を行うなど、可能な限りの意思疎通を図ることが望ましい」という立場から教育委員会の縮小・廃止を提唱する。

また、住民参加を強調して教育委員会の縮小・廃止を訴える論もある。新藤宗幸教授は、「学校教育や生涯学習に地域の自治を反映させるためには、教育行政を直接公選の首長の下に置くべきであり、教育委員会を廃止して首長の補助機構としての部局に改編るべきである」という。「それは地方教育行政法の廃止と文部省の学校教育・社会教育関連部局の解体を伴う」ことを意味し、「教育行政の地域ごとの独自性を強化する道は、教育委員直接公選の復活による『教育行政孤島』を作ることではない」として、教育委員公選制の限界を見極めて、「地域の行政に問われているのは、地域ごとに他の事業との関連性を常に図ることのできるシステムを作ることである」とする。そのうえで、「首長と議会、それを通じた教育行政への市民の参加

と統制のシステムが必要とされている」ことを主張するのである^⑨。

②政治的中立論

そもそも、教育委員会制度の大きな目的の一つには、「首長（知事や市町村長）から独立することで、政治的中立性を担保することにあります。国が定めたすべての教育政策を首長の意志を排除して全国一律に守っていくことが実質的な目的としているともいえる」^⑩という考えがある。

このことは、行政委員会として、教育委員会を置くことの意義として、いかに市民から直接選ばれた首長でも一人の人間が教育行政の決定を行なうということは客觀性、中立性という点で問題が生じるおそれがあるということをも意味する。また、学校教育の現場において、特定の思想により公教育が政治的に利用されないためにも合議制機関を設けることで、政治的影響力を排除して教育の中立性を担保する必要性があるといえる。

生涯学習分野のなかでも文化財保護についていえば、「開発予定地から埋蔵文化財などが出でくれば、保護と開発をめぐる利害対立が生じることはよくありますが、首長がどちらかといふと開発推進の側に立つこともある。そのような場合を考えても、首長からの独立性は必要」^⑪と考え政治的中立性を担保することの重要性を説く見解がある。

教育の中立性を担保することについては、「首長によって国の教育方針が大きく歪められたり、政治的対立が教育にまで持ち込まれると、教育行政は大混乱に陥ります。一定の教育水準を保つためにも、教育現場は地方政治からある程度の距離を置くことは必要」^⑫という考えがある。

ただ、首長からの独立というと、当事者である首長、教育委員会、学校関係者に独立意識が実感として希薄といえる。その最大の理由としてあげられるのは、首長の予算執行権と教育委員の選任制度が根底にある。いわば、教育委員会に対する首長の権限には、教育委員の任命権と教育に関する条例の作成、教育予算を編成して議会に提出することが重要なものとしてあるからである。引治孝一神奈川県教育委員会教育長は、「首長との関係では一定の距離が必要であることは理解しています。ただ、同時に、知事は県民の付託を受けて就任される立場であることから、コミュニケーションを密にしていくため、知事と教育委員会との懇談を定期的に開催しています」^⑬という。このような実態が全国の多くの自治体でも見られる傾向がある。ただ、この場合、教育委員会の中立性との兼ね合いで、極端な場合には問題とされる余地があるのはいうまでもない。

上述のことから、首長の独裁的な教育運営を危ぶむ考え方を荒牧重人教授は、「東京都の事例

を見れば明らかなように、教育行政も首長の姿勢に左右されるなど、自治体レベルで事態をいつそう悪化させる危険性も併せ持っている」と指摘する⁵⁴。

確かに、わが国の教育委員会制度は、本当の意味で、政治的中立性を保てるかどうかという問題がある。平成19年4月24日に実施された学力テストにおいて、全国1,909の市町村教育委員会のうち愛知県の犬山市教育委員会だけが不参加であった。犬山市教育委員会の全国学力テスト不参加の表明に対して、現犬山市長の田中志典市長は参加してほしいと要請をしたが、その要請に対して、教育行政に政治的圧力はあってはならないと教育委員会が拒否をした。市議会でも22人中16人の議員が署名した要望書が出されたが、教育委員会の不参加方針は変わらなかつた。犬山市教育委員会が何故不参加なのか市民に対する説明責任を果たしていないという声も多い⁵⁵。

犬山市教育委員会は、犬山の子供は、犬山市が責任を持って育てる。だから、競争によって学力向上を図ろうとする考え方は、豊かな人間関係のなかで人格形成と学力の保障に努めてきた犬山の教育理念と相いれないという理由で不参加を貫いた⁵⁶。

ここで、留意しておく必要があるのが、この反対を貫いた犬山市教育委員会は、前市長の意向が強い教育委員によって多数を構成されているという事実である⁵⁷。いわばこのことは、前市長の意向を反映した特定のイデオロギーが教育委員を通じて表象されているということがいえはしないだろうか。そうだとするならば、まさに荒牧重人教授がいうように、「教育行政も首長の姿勢に左右されるなど、自治体レベルで事態をいつそう悪化させる危険性も併せ持っている」いう見解は大いに頷かれるものがあるといえよう。もしこのような市長からの影響力を完全に断とうと考えるなら、教育委員の公選の復活をはじめとした「一般行政から切り離された教育委員会と文科省の垂直的な関係を断ち切り、各地方自治体における独自な教育課題に対応出来る文科省からも首長部局からも独立した教育委員会を再構築していく」⁵⁸必要があるといえる。

ただ、任命制の教育委員会制度では、「首長との連携や支援無くしては強力な活動を展開できないような状況下に置かれたことも否めない事実」ということを認識しておく必要がある。いわばある意味で、「極めて中途半端な制度」⁵⁹として存続してきたといえる。

ただ、筆者は、今回の犬山市のことのような事象が出てきた場合、任命制教育委員会のシステムが「中途半端な制度」ゆえに大きなわだかまりを感じる。それは、任命制の教育委員で構成された教育委員会が、現市長や現議会の意向を無視して、強行に自分たちの意思（価値）を貫くということの意味するところである。確かに、法制度的には問題ないであろう。また、上述したように一人の首長に教育に関わる権限を集中させないと、政治的中立性の確保や教育

委員会の継続性などを考えるならばその意味するところは理解することができる。しかし、市民によって直接選出されておらず、間接的に市長から任命された教育委員が、市民の付託を受け直接選出された現市長や現議会の意向を凌駕するということで、本当に市民の意向を反映しているのか疑念を感じずにはいられない。せめてこんなときこそ、民主的手段としてよく提唱する人がいる「住民投票」で市民の意向を問うべきではないかと思う。そうでなければ、全国1,909の市町村教育委員会の内、犬山市だけが学力テストに不参加という現実に、児童・生徒、保護者や市民が不安を抱くことなく本心から納得するのかと疑問に感じざるを得ないからである⁴⁰。

本来であるならば、教育委員会の事務の適正な執行のためには、教育委員会はもとより、首長や議会の役割が重要であり、自治体は自律的に地方自治の本旨に沿った機能を発揮することが求められるといえる。その意味でも上述の引治孝一神奈川県教育委員会教育長の「知事は県民の付託を受けて就任される立場であることから、コミュニケーションを密にしていく」ということの意味するところは大きいといえよう。

4 今後わが国における教育行政制度の展望

(1) わが国における地方分権の流れと教育行政制度改革

よく地方分権を推進すると民主的な教育行政制度が確立できるような論がある。「地方への財源委譲と権限の委譲が進めば、いずれ否応なく地方も政治主導の改革が本格化していくはず」⁴¹とある。しかし、果たして地方分権の推進こそが、わが国の教育行政制度改革を本当の意味で民主的に推し進める原動力になるのであろうか。

そのことを考えるうえで重要なのが、前述した改正地教行法49条の「是正の要求の方式」、同50条「文部科学大臣の指示」である。この改正された2条項の規定は、平成11年7月の地方分権一括法による地教行法の改正により一度廃止になっていたのである。それを今回の平成19年6月20日の改正地教行法において再び認められることになったのである。

この2条項の規定の復活に関しては、次のような否定的な見解がある。今回の改正による2条項の規定は、「廃止された規定の『復活』というべきものであり、近年の地方分権改革動向に逆行するといわざるをえない」⁴²。「現行の地方自治法に基づけば『措置の要求』は可能であつたし、何ら支障はなかったはずである。あえて屋上屋を重ねる理由は、いじめ自殺や世界史未履修問題における教育行政に対する国民の怒りや不審を払拭するための政治的演出としか考えられない。しかもその方法は、国の『関与の強化』である」⁴³。

上述のような見解に対し、八木秀次教授は、平成11年7月の地教行法の改正により文部省の指導権限が廃止されてから、平成19年6月20日の改正地教行法制定までの状況を次のように述

べる。「地方から求めがあれば指導助言を行うけれども、そうでなければ『してもよい』し『しなくてもよい』ということである。こうして文部科学省は地方への指導権限を失うことになった。同様に地方教育行政法48条の改正で都道府県教育委員会も市町村教育委員会への指導助言の権限を失うことになった」といった。それは、市町村教育委員会も都道府県教育委員会も文部科学省も、ともに対等な関係だとされたゆえに、文部科学省と都道府県教育委員会は市町村教育委員会に直接指導できなくなったことがその要因としていわれる。「いわば、市町村教育委員会は『自立性』の美名の下に、もうやりたい放題ではないか。もちろん市町村教育委員会が言葉の正確な意味で『自立性』を保っていれば問題はない。しかし、市町村教育委員会は教職員組合の影響下に置かれている地域はまだまだ多い。事実上、組合の推薦でなければ教育委員になれないところもある。教育委員会事務局が組合と通じているところもある。組合に遠慮して偏向教育への是正指導を手控えることもある。いずれにせよ、教職員組合やそれと連携する外部団体にとって『教育の地方分権』は好都合であったことだけは間違いない。偏向教育の蔓延を許すシステムはこのようにして作られたのである」と述べて、その本質を「地方分権推進委員会が…その人事自体が社会党主導で行われたことを考えれば、地方分権の目的が何か、いかなる方向に導こうとしているのかは自ずと明らかであり」、「中央政府による統制ができる限り縮小しておいて、地方自治体を舞台に好きなようなことをする『革新自治体よ、もう一度』というのが地方分権の本質に他ならないのである」という⁴⁶。

確かに、地方分権の推進は、最初でも述べたように、重要な意味をもっているといえる。ただ、教育にたいする国の役割を考えたとき、当然国に一定の責任を負わす必要があるのでないかと考える。その意味でも改正地教行法49条は、「是正の要求」は、法令を遵守させることはもとより、憲法26条の「教育を受ける権利」を保障するうえからも大きな意味を持つといえる。例えば、学校現場における国旗掲揚・国歌斉唱の問題一つとっても、議会制民主主義の下、適正かつ民主的に国会で制定された法令に基づいて学校現場で実施が義務づけられている。それにも関わらず、完全な実施が行なわれていないばかりか、教育委員会によっては、適正に実施されていない学校があっても黙認しているのではないかという実態がある以上、国家として適正な法令の遵守を行なうことを指示するのが当然のことといえよう。

また、改正地教行法50条は、児童・生徒の生命または身体の保護のため緊急の必要があるときは都道府県教育委員会および市町村教育委員会に対して直接的に指示を与えることができるのであって、その緊急性に鑑みれば当然必要な規定であるといえる。

ただ、前述したようにこれらの規定は決して強権的な規定ではなく、文部科学大臣は必要最小限の関与しか行なうことができないという条件が付いているし、また、「是正の要求」や「指

示」を受けた教育委員会に不服がある場合は、救済策まで規定されている現状を考えると決して不合理な規定とは考えられない。

国家が、教育に関与することに関して、内野正幸教授は、現在の高等学校における家庭科の男女必履修への改革を挙げる。もし、この改革を自主性の尊重という観点から民主的に取り組んでいたら全国的な実現はおろか、改革そのものが散発的なものになるおそれがあり、国家が改革に参入して、上から強引に引っ張っていくなかでこそ改革が実現できたと同教授はいう。国家が教育に少しでも関わることを批判的に捉える立場の人々はややもすると一面的で単調に判断してしまいがちになることもある。国家＝悪、国家権力＝人権侵害、という短絡的な学問的姿勢は、学問的な進展をなさないばかりか害悪とさえいえる⁶⁶とする。

平成20年2月14日、神奈川県教育委員会が学習指導要領で選択科目となっている「日本史」を平成25年から県独自に必修科目として導入することを決めたと発表した。文科省教育課程課はこのことについて「指導要領に反する内容でなければ、なにを必修とするかを県が決めることに問題はない」とする。この神奈川県教育委員会の意向に対して「今回の決定は、教育の地方分権という流れに沿うものだ」⁶⁷と賞賛するかのような見解があるが、地方分権だからといって日本中の県や市町村の教育委員会単位でこのように独自に教育科目の枠組みが必要以上に編成されてよいのであろうか。各都道府県や市町村は、規模や財政面、そしてなにより価値観の相違などがあり、児童・生徒が、学んだ地域により教育内容やレベルに格差が生じるということになるのなら、国として教育の提供の統一性が保たれないのではないか。そのことはまた、憲法26条の教育の機会均等や教育を受ける権利からも問題が生じるおそれがあるといえる。

(2) わが国とアメリカの教育委員会制度の根本的相違

資源の乏しいわが国にとり唯一の誇れる資源がマンパワーである。このマンパワーを支えるのが教育であるのはいうまでもない。それ程わが国にとって、教育は意義深く国家のあり方を左右する大きな原動力といえる。

わが国の教育行政制度は、戦後占領下のなかアメリカを模倣する形で整備されたことは、最初でも概観した。それだけに日本とアメリカの教育行政制度である教育委員会は、日米には共通点が多いといえよう。

しかし、そもそもアメリカでは、移民が町を開拓していく自分たちでお金を出し合い学校を設置して教員を雇用した。いわば、下から自分たちの手によって地域の学校をつくりあげていき自然発的に制度化されたのであり、それがアメリカの教育委員会制度である。アメリカでは、「一般の行政単位とは異なる学区（school district）という自治体があり、その議決機関に

して、執行機関でもあるのが教育委員会」であり、それは「住民自治の原則に基づいて教育委員の選挙が行われる」のである。また、アメリカの教育委員会は独自の課税権を持ち、教育税として資産税を徴収する点において、日本の教育委員会制度と大きな相違があるといってよい⁴⁷⁾。いわば、学校の成り立ちやその行政制度からして日本とアメリカでは異なるといえる。それゆえ、日本とアメリカの教育委員会制度を比較考量する場合には、そのことを念頭において勘案していく必要がある。

州政府が「教育を専管するアメリカでは、文部科学省に相当する州教育局が政策立案に当たり、その傘下の学区教育委員会が学校行政の実務を担当し、さらに各学校が教育サービスを提供する3層構造」になっている。アメリカの教育委員会は、日本のように「全国一律の運営を迫られるわが国の教委と異なり、アメリカでは地域住民の自己責任、自己決定に基づく学校運営が進められて」おり、「教委と地域社会の密接な関係がある。すなわち、まず住民が積極的にニーズを発信して教委に対応を求める一方、そうした住民ニーズに対して、教委は総じてきめ細かく対応するスタイルが定着している」といえる。

わが国とアメリカの教育委員会制度で、決定的に異なっていたのは、わが国の教育委員会制度は「自治体の中の一執行機関とされたのに対して、アメリカの教育委員会はそれ自体、完全な独立性を持つ一つの自治体であったということ」である。

国際教育到達度評価学会（IEA）のTIMSS（Trends in International Mathematics and Science Study）の結果を見ると「連邦国家制のドイツやアメリカは地域間の学力差が大きい。分権が必要です。ただ、それが行き過ぎれば、地域の階層化を招くかもしれない」のである。また、学校の現場や住民参加の仕組みは大切だが「そこに全責任を負わせれば、格差を助長することになりかね」ない。わが国においては、「草の根民主主義が母体の制度が、いつしか中央集権的に変質し、縦型の教育行政を支える仕組みとして【わが国の実情に応じて【筆者注】】実際に有効に機能してきたと言わざるを得」⁴⁸⁾ない。このことは、現状の緩やかな縦型と横型の組み合わせであるわが国の教育行政制度が、わが国の実情に一番あう形で受け入れられてきたのではないだろうか。

(3) わが国の実情に即した教育行政制度確立のための必要事項

教育行政制度のあり方を論議するのは、当然のことであるが、教育現場である学校をよりよいものにしていくためである。昨今学校をよりよいものにしていくには、二つの点から考えていくことができる。第一点は、民主的方法で、保護者や地域住民の参画でよくしていく方法である。第二点は、消費者主権的な発想で、市場メカニズム、競争原理を教育に導入して機能さ

せることである。

第一の保護者や地域住民の参画であるが、学校評議員制度や学校運営協議会（コミュニティ・スクール）など今後益々保護者や地域住民の参画制度の保障が大切になってくることはいうまでもない。

第二の市場メカニズムを導入した場合、前者の学校選択制などにおいて、山間僻地など選択の余地のない地域もあるから、民主的コントロールを主に考える自治に委ねられるべきであって、社会全体の統合の維持のため選択制をとらない、ということも大切である⁵⁴。確かに、消費者主権的な点でいうならば、教育行政制度を考えるうえにおいて一番大事なことである憲法26条の「教育の機会均等」と「教育を受ける権利の保障」ということにも大いに関連する。それは、都会の学校でも地方の学校でも同じ教育を受ける権利が保障される必要性があるからである。

このことについて、一方的な「平等が個性や自由を奪ってきたというのが新自由主義」の立場であって、「平等を規定してきた諸々の法的規制を緩和することが自由の名で言われている」という見解を説く論者がいる。さらには、「多様化や個性の尊重の名で、学校間格差や個人の能力による格差づけが子どもの学習のみならず、教職員の評価においても容認、推進される傾向にある」⁵⁵ともいう。ただ、このような形式的平等論ではなく、今後の「日本の教育にとって必要なことは、これまでの形式的平等主義から脱却し、実質的な機会の平等を実現することである。そして、個人の能力が多様であるという認識にたち、多様な能力が涵養され、発揮できるような教育環境を整えることである。これらを通じて、公正な競争こそが社会的正義の実現と社会の進歩にとって不可欠であることを、生徒に教え込むことが必要である」⁵⁶という論こそ実質的平等論説の視点として大事ではないだろうか。

また、それ以上に学校社会への消費者主義に基づく市場原理の導入の必要性もある。そのなかでは、児童・生徒の学力の保障とそれを担保していくための学校評価制度の徹底と教員の質の確保が重要になる。

特に教員の質の確保においては、教育三法改正などによる免許更新制、教員の厳正な評価やそれに基づく指導力不足教員研修の徹底、諭旨免職制度の活用、実質的意味での採用試験（教員は最初仮採用として1年間インターンをさせ期間終了後再度本採用試験をする）の実施など制度上の整備の必要性があげられよう。それと同時に、一番大切なことは、教員一人一人が、児童・生徒に対して強い責任感と危機感をもつことの必要性である。教員の対局には、将来性のある多くの子どもがいるからである。

これからの教育制度は、責任の所在の明確化と同時に学校現場が独自に判断し行動できるよ

うに学校の権限強化を図る必要があると思う。その意味でも今のように複合的な教育行政制度でなく、教育委員会制度の構造のあり方のさらなる見直しと同時に徹底したスリム化を行なつて分かりやすい教育行政システムの再構築こそが大切になってくるといってよい。その一環として考えていく必要性があるのが、改正地教行法で認められるようになった教育委員会の共同設置などの連携を進めて教委員会体制の整備・充実である。

市町村合併が進んだとはいえ、現在ある市町村教育委員会事務局のなかには教育長の他に職員が3～4名という教育委員会もいまだにある。このような現状の教育委員会にいくら権限を制度上付与したり、レイマンコントロールの必要性を説いても自ずと限界があるといえよう。いわば、地教行法をいくら改正して制度を充実させても限界があるのは目に見えているのである。それゆえ、国や都道府県教育委員会が主導権を取りながらも30万人位を一つの目処にした、複数の自治体における教育委員会の共同設置こそが大切と考える。この規模の教育委員会なら現在の都道府県教育委員会のもっている権限のかなりの部分（教員の採用などの人事権、義務教育交付金の直接配分などを含めて）を付与できる。共同設置を推進して規模の拡大と充実をさせた方が、より地域の住民に身近で有用な存在としての教育委員会になるのではないかと思うからである。

改正地教行法でいう教育委員の研修も大事であるが、教育委員の選出方法を工夫することが重要といえる。小川正夫教授は、「多様化させ、首長任命、公募、団体・機関推薦等のさまざまな選出方法やそれらの組み合わせ等で委員会を構成すること」⁽¹⁾を説く。

また、わが国の教育委員会制度を支えるうえにおいて、今後もっとも大切になってくるのは独自の財源保障ではないかと思う。アメリカの教育税のように独自の税源を得られるように担保していくことこそ真に教育委員会制度を確立するうえにおいて大切だと考える。

註

- (1) 堀内孜「教育委員会制度見直しの視座」〈「現代学校研究論集25号」所収〉京都教育大学教育経営研究会・2007年、60頁。
- (2) 教育再生会議の設置は、平成18年10月10日、21世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を図っていくため、教育の基本にさかのぼった改革を推進する必要があるという趣旨の下、内閣に設置された会議である。会議は、内閣総理大臣、内閣官房長官及び文部科学大臣並びに有識者により構成し、内閣総理大臣が開催する。
- (3) 教育再生会議第一次報告書 平成19年1月24日。
- (4) 文部省「学制百年史 記述編」帝国地方行政学会・1972年、690～691頁。
- (5) 仲新「学制以前の学校」（仲新・持田栄編「学校の歴史 第一巻学校史要説」所収）第一法規・1979年、189

- 頁，加藤仁平他「新日本教育史」共同出版・1973年、293頁～294頁。
- (6) 渡邊彰譯「米国教育使節團報告書」目黒書店・1947年、あとがき2頁。
- (7) 結城忠「日本国憲法と教育の地方自治(1)」〈「教職研修420号」所収〉教育開発研究所・2007年、145頁，小川利夫・平原春好「教育刷新審議会要覧」〈「戦後教育改革構想Ⅰ期4」所収〉日本図書センター・2000年、29～31参照。
- (8) 以上の記述については、次の文献によった。國際特信社編輯局翻譯「マックアーサー司令部公表 米國教育使節團報告書」日刊國際特信社・1946年、3～81頁，渡邊彰譯・前掲書「米国教育使節團報告書」11～102頁，仲新・前掲書「学制以前の学校」196～197頁，文部省「学制百年史 記述編」帝国地方行政学会・1972年、686～689頁。
- (9) 加藤仁平他・前掲書「新日本教育史」295頁。
- (10) 文部省・前掲書「学制百年史 記述編」707頁。
- (11) 海後宗臣「教育改革」東大出版会・1975年、394～396頁。
- (12) 小松茂久「教育委員会制度の導入と組織原理」〈堀内孜編「地方分権と教育委員会制度1」所収〉ぎょうせい・2000年、38頁。
- (13) 文部省・前掲書「学制百年史 記述編」707頁。
- (14) 鈴木英一「教育行政」東京大学出版会・1970年、419～420頁によれば、第1回の都道府県平均で56.5%，第2回の市町村では35.7%であった。
- (15) 結城忠「日本国憲法と教育の地方自治(3)」〈「教職研修422号」所収〉教育開発研究所・2007年、141頁。
- (16) 反対の主要な点は、第一に、公選制の廃止は、民主的な教育行政に理念にもとるものである。それにより住民自治が損なわれる。第二に、教育長の選任に文部大臣の承認制をとることは、団体自治を弱化させることになる。第三に、教育委員会の一般行政に対する自主性・自律性を後退させることになる。
結城忠・前掲論文「日本国憲法と教育の地方自治(3)」144頁。
- (17) 宗像誠也「教育権論の発生と発展」〈永井憲一編「教育権 文献選集・日本国憲法8」所収〉三省堂・1977年、52頁以下，永井憲一「解説」〈永井憲一編「教育権文献選集・日本国憲法8」所収〉三省堂・1977年、43頁。
- (18) 「21世紀の“地域づくり・学校づくり”日教組政策制度要求と提言2007～2008年度版」日本教職員組合2007年3月 地方分権・地方教育行政政策(1)教育制度等の改革にむけて政策提言25 教育分野の地方分権
www.jtu-net.or.jp/teigen/023.pdf
- (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、44～49頁。
- (20) 前川喜平「わが国における教育委員会制度の変遷と課題」〈「法律文化261号」所収〉東京リーガルマインド・2006年、10頁。
- (21) 地教行法一部改正法は、事務委任に関する26条を改正して、2項に教育長に委任することができない事項を6点規定する。このなかで、「5 次条の規定による点検及び評価に関すること」が注目に値する。ただ、事務局が用意した自己点検・評価書を形だけの審議で終わるなら、従来通りの教育委員会に多かった形式だけの委員会になり、この条項の意義が見いだせないばかりか、教育委員会制度の基盤強化のために法改正をした意味すら薄れてしまうといってよい。同旨、葉養正明「教育委員会の責任の明確化」〈「教職研修420号」所収〉教育開発研究所・2007年、48～49頁。
- (22) 加治佐哲也「地方教育行政法改正のねらいと方向」〈「教職研修420号」所収〉教育開発研究所・2007年、47頁。
- (23) 平成19年7月31日付け、19文科初第535号。都道府県教育委員会、指定都市教育委員会、都道府県知事、指定都市長に宛てた「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)」参照。
- (24) 内野正幸「教育の権利と自由」有斐閣・1994年、17頁。

- (25) 穂坂邦夫「教育委員会廃止論」弘文堂・2006年、131頁。
- (26) 前川喜平・前掲論文「わが国における教育委員会制度の変遷と課題」10頁。
- (27) 穂坂邦夫・前掲書「教育委員会廃止論」62~63頁。
- (28) 全国市長会はこの提言を政府並びに関係方面に提出した。2月19日には、本会を代表して社会文教分科会委員長の杉浦・安城市長が文部科学省田中壮一郎初等中等教育局担当審議官、中曾根弘文内閣総理大臣補佐官、森山眞弓自由民主党文教制度調査会長に、2月21日に町村信孝文部科学大臣、岩永峯一自由民主党文部科学部会長代理にそれぞれ面会のうえ意見の提出を行うとともに、関係方面に要請を行った。「全国市長会の主張 意見」より。
- (29) 新藤宗幸「教育委員会は必要なのか」〈岩波書店編集部「教育をどうする」〉岩波書店・1997年、259頁、三上昭彦「教育自治・分権と教育委員会」〈日本教育法学会「講座 現代教育法3 自治・分権と教育法」所収〉三省堂・2001年、118~119頁参照。
- (30) 穂坂邦夫・前掲書「教育委員会廃止論」65頁。
- (31) 前川喜平・前掲論文「わが国における教育委員会制度の変遷と課題」10頁。
- (32) 穂坂邦夫・前掲書「教育委員会廃止論」65頁。
- (33) 引治孝一「現場を大切にする開かれた教育委員会を目指して」〈「法律文化261号」所収〉東京リーガルマインド・2006年、15頁。
- (34) 荒牧重人「憲法『改正』・地方分権『改革』と自治体」(日本教育法学会年報36号「教育基本法体制の危機と教育法」所収)有斐閣・2007年、51頁。
- (35) 産経新聞 平成19年4月20日。
- (36) 「犬山における『全国学力テスト』Q&A」犬山市教育委員会。
犬山市教育委員会は、同様に教育委員の数の論理により、さらに平成20年度の学力テストの不参加表明をしており、市長の意向と対立している。
讀賣新聞 平成19年4月21日。
- (37) 教育委員の任命は、改正地教行法4条で、「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うちから、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する。」となっており、教育委員の任期は、同法5条により「委員の任期は、4年とする。」と明記されている。
- (38) 堀内孜・前掲論文「教育委員会制度見直しの視座」60~61頁。
- (39) 小川正人「これからの中の教育委員会の役割と在り方」〈「教育展望575号」所収〉教育調査研究所・2007年、14頁。
小川正人教授は、日本の教育委員会が、中途半端な制度ながら存続してきた理由を①冷戦構造を背景とした教育行政の政治対立、②自治体の首長が政治的対立の強い教育行政に直接関与することを避けた、③政治的対立が強いゆえに政治的中立公正さを担保するシステムとして教育委員会制度が有用に機能してきた、④教育委員会制度が、国と一体的に担う行政機関として有効に機能したことを指摘する。
- (40) 平成20年2月19日付けの毎日新聞によれば、「愛知県犬山市の教育委員会は19日、今年の同テスト（4月22日実施）への参加問題を協議し、投票の結果、不参加を決めた。しかし、参加に意欲を示す田中志典（ゆきのり）市長は」、「地方教育行政法改正で4月から教育委員の増員が可能になったのを受け」「議会に増員を打診中といい、実際には学力テスト実施直前まで混とんとした状況が続きそうだ」という。
- (41) 萩原克男「論点整理 市民・地域が支える教育へ向けて—可能性としての地方分権・学校裁量権の拡大」〈「BERD No. 3」, Benesse 所収〉教育研究開発センター・2006年、2~9頁。
- (42) 三上昭彦「教育改革関連三法」〈「季刊教育法154号」所収〉エイデル研究所・2007年、8頁。
- (43) 岩永定「教育における国の責任の果たし方」〈「教職研修420号」所収〉教育開発研究所・2007年、55頁。
- (44) 八木秀次「公教育再生」PHP研究所・2007年、188~189頁、192頁。

大 西 斎

- (45) 内野正幸・前掲書「教育の権利と自由」19頁～21頁。
- (46) 読売新聞 平成20年2月15日。
- (47) 前川喜平・前掲論文「わが国における教育委員会制度の変遷と課題」8頁。
- (48) 前川喜平・前掲論文「わが国における教育委員会制度の変遷と課題」8頁, 高坂晶子「わが国の教育委員会制度の課題—アメリカの事例を参考に—」(Business & Economic Review 2007年06月号 REPORT)。
- (49) 前川喜平・前掲論文「わが国における教育委員会制度の変遷と課題」8～9頁。
- (50) 前川喜平・前掲論文「わが国における教育委員会制度の変遷と課題」11頁。
- (51) 坪井由実「自治体教育政策と教育法」<「講座現代教育法3 自治・分権と教育法」所収>三省堂・2001年、77頁。
- (52) 野口悠紀雄「形式的平等主義からの脱却を」<岩波書店編集部「教育をどうする」>岩波書店・1997年、108～109頁。
- (53) 小川正人・前掲論文「これからの教育委員会の役割と在り方」18頁。