

教育委員会制度のあり方と課題についての一考察

大 西 齋

I 教育委員会制度の改正とその経緯

1 旧教育委員会法

日本政府は、昭和21年12月に「教育刷新委員会」の建議をうけて教育委員会法の作成に取りかかった。同23年7月15日「教育委員会法」(以下、旧教育委員会法)が公布された。

この旧教育委員会法の特徴としては、第一に教育委員会の権限が強いということである。たとえば、条例案や予算案を作成して議会へ提出することが認められていた。これは、首長部局と対等ともいえる形で存立していたといえる。第二に、教育委員の選任方法として、公選制が採用されたということである。当初、「教育刷新委員会」は任命制を考えていたが、連合軍総司令部民間情報教育局(Civil Information and Education Section)の公選制への意向が強く、公選制を選択せざるを得なかった⁽¹⁾。その結果、昭和23年に行われた第1回教育委員の選挙では、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にいたった⁽²⁾。

興味深いのが、公選制により選ばれた委員による教育委員会の混乱から、首長、地方議会を中心に教育委員会廃止論議がまきおこってきたことである。

2 旧教育委員会法の改正

教育三法制定の一環として、旧教育委員会法に代わる「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、昭和31年6月3日に成立した。それにより、教育委員は公選制から首長による任命制へととなった。理由は、イデオロギー対立が教育委員会内に持ち込まれる事態に至ったこと。教育委員選挙が低投票率や無投票当選の多さがその背景にある。この旧教育委員会法の改正は、それまでの地方分権のあり方を見直すことになり、結果として国の行政庁が地方の教育に関わりやすくなったといえる。

また、教育長も承認制になり、教育委員会が有していた予算案・条例案を提出する

権限も廃止されることになった。同二案を作成し議会に提出する時には、首長が教育委員会の見解を聴いて行うことになった⁽³⁾。いわば、現行の教育行政の二元化が実施されることになった。

3 地方分権一括法と教育委員会制度

地方分権の推進は、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」（以下、地方分権一括法）が成立することにより大きく動き出したといつてよい。これにより、地方分権を実施するに際して、国及び地方公共団体の役割分担の明確化や権限などを再考して、行政体制の整備等が図られるにいたったのである。

地方分権一括法成立に関連して、地教行法の改正が行われた。教育委員会制度がレイマンコントロール（Leyman Control）の機能を適切に満たしておらず、制度の硬直化・形骸化がその背景にあったといわれる。改正では、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⁽⁴⁾。

さらに、平成13年6月の「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」において、教育委員の構成の多様化や保護者登用の推進、教育委員会会議の原則公開、教職員人事に校長の意向が反映されたりするなど従来の教育委員会制度よりアカウンタビリティーなどの面においても住民自治の側面強化が行われた。

小泉内閣における地方分権改革や規制緩和改革が進展するなかにおいて、より一層教育委員会制度の地方分権化などの改革論が提唱されるに至った。それを後押ししたのが、「経済財政諮問会議」や「規制改革・民間推進会議」における、「教育委員会制度の抜本的な改革論の提起」である。また、平成17年12月の第28次地方制度調査会では「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会にあり方に関する答申」において、「教育委員会・農業委員会の必置制を廃止し、市町村の判断により設置を選択できる仕組みを導入すべきであるとの提言を行った」⁽⁵⁾のである。これにより教育委員会制度の存廃を含めた議論が活発化することとなった。

4 教育委員会制度の基盤強化に向けた改革

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の悪さや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⁽⁶⁾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、名誉職化」⁽⁷⁾を議論してその問題性を提起した。これらの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⁽⁸⁾。この地教行法の改正で、教育委員会制度の機能の充実と強化が図られた⁽⁹⁾。

II 現行の教育委員会制度の意義と課題

1 教育委員会制度の特性

教育委員会は、首長部局より独立した行政委員会であり、首長から基本的に独立して、教育や学術、文化事務を所管する合議制の行政庁である。教育委員会の指揮監督の下に、執行機関として事務局が設けられ、教育長以下の事務職員により構成される。これらを包括したものが教育委員会制度である（地方自治法第180条の8、地教行法2条以下）。教育委員会の「主な目的は、教育の民主化と地方分権化」⁽¹⁰⁾であった。

教育委員会制度の特性としては、第一に、首長からの独立性が挙げられる。これは、行政委員会の一つとして、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することができる。第二に、合議制ということにより、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ができる。第三に、住民による意思決定であるレイマンコントロールにより、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ことが可能となる⁽¹¹⁾。

2 教育委員会制度のもつ意義

(1) 政治的中立性の確保

教育は、個人の精神的な価値の形成を目指して行われるものであり、その内容は、中立公正であることは重要といえる。それだけに、教育行政の執行に当たっても、子どもが教育を受けるうえからも特定の者の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いえる。

また、教育委員会が複数の教育委員により構成されていることは、専断的教育行政を防止する意味で意義深いものがあるといえる。高橋寛人教授によれば、現在の民主国家においては、三権分立などの権力の抑制と均衡をはかっている。これは、政治・行政組織だけではなく会社や学校法人などにおいて、意思決定を行う構成員を複数にすることにおいて専断を防止することになる。その意味において教育委員会制度は、一部の者の独断を防ぐと同時に、首長に権力集中を妨げる役割もあるという。

地教行法は、教育委員会委員の委員の定数の2分の1以上の者が同一の政党に所属することとなつてはならない（第4条3）。同委員が政党その他の政治団体の役員に

なることや、積極的に政治活動を行うことを禁止（第11条5）して、教育が政治的な対立や論争に巻き込まれないようにした。さらに、教育委員会を合議制の機関とすることは、旧教育委員会法から引き継がれており、「教育をよく知らない一人の人物の思いつきや政治的パフォーマンスで学校教育が揺らぐことがないようにしている」。それだけに、教育委員は、「首長という選挙によって選出された者が、議員という住人に選ばれた人々の過半数の同意を得て、教育委員を任命」しており、執行機関と議決機関の両者の承認を得て任命される⁽¹²⁾というのは、二重の意味で政治的中立性を担保するうえにおいて民主的な手続きといえる。

（2）教育の継続性と安定性の確保

教育は、子どもの健全な成長発達のため、国家や地方公共団体のビジョン達成のためにも一貫した方針の下、安定的に行われることが必要である。

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⁽¹³⁾。

教育の継続性のあり方は、民主主義の根幹にも関わるものである。それは、教育は個々の人間の価値観の形成に大きく関わるものであるから、近代公教育制度は、民主主義を基盤としながらも、多数決原理に基づいた民意をそのまま反映させないシステムとなっている。これは、選挙により政権を一時的に掌握した政権がそれまでの教育指針を一変させることを安易に行ったとしたら教育の継続性や安定性の面から大きな問題になるからである。それだけに、「教育に対する政府の取り組みは、世代をこえた長期的視点に立ってすすめられなければならない」し、「政治的決定をいかに制約するかが、教育行政における基本的かつ重要な課題となる」といえる⁽¹⁴⁾。

（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の高い行政分野であり、教育の専門家だけが担うのではなく、広く地域住民の意向を踏まえて実施されることが必要である。その意味においても上述のように、住民が選挙で選んだ首長と議会の承認の下、教育委員会の構成員である教育委員が選出されるのは意義あることといえる。

地教行法は、第4条4で、「委員の年齢、性別、職業等に著しい偏りが生じないように配慮するとともに、委員のうちに保護者（親権を行う者及び未成年後見人をいう。第四十七条の五第二項において同じ。）である者が含まれるようにしなければならない」としていることは、住民参加に対する新たな視点として評価することができる。

この点、現行教委制度においては、「PTA、学校評議員制度、学校運営協議会制度

等、保護者・地域住民の学校参画の試みが行われて」おり⁽¹⁵⁾、地域住民の意向を反映させる制度を担保するようにしている。

3 現行教育委員会制度の課題

(1) 教育委員会の権限と責任の所在が不明確

①教育行政間での権限と責任の曖昧さ

教育行政の権限と責任の問題を考えると、行政間での責任の分かりにくさが際立っている。たとえば、政府や文部科学省（以下、文科省）が、方針や政策を学校現場に周知する現実的方策としては、方針や政策を都道府県教育委員会に通達し（地教行法第48条1項、同法第53条、文部科学省設置法第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⁽¹⁶⁾。いわば、行政間での伝達方法において不明確なうえに、権限行使においても煩雑な法制上の制約が存在する。これは、特に、地方において法令違反や児童生徒の生命、身体、教育を受ける権利を侵害する重大な事態が発生した際に、国の責任の果たし方は十分か見極めにくいといえる。

また、市町村立学校の管理権限は市町村教育委員会にあるが、教職員（県費負担教職員）の任命権は都道府県教育委員会というように権限と責任の主体が分散しており非常に分かりづらい。

非常勤の教育委員からなる合議体が教育委員会のトップであることや教育委員長（教育委員会の代表）と教育長（事務をつかさどる）との関係が分かりにくい⁽¹⁷⁾。そのうえに、非常勤の教育委員の方が事務局より多くの権限を有している実態がある。

穂坂邦夫氏は、これらの各々の行政庁が役割に応じて責任ある仕事ができないという問題の根底には、「文科省を頂点とした上意下達の教育行政の仕組み」に問題があるという。それゆえ、市町村教育委員会が能動的で責任ある仕事ができず、受動的な権限の行使になってしまうという⁽¹⁸⁾。

②首長部局と教育委員会との権限と責任の曖昧さ

首長部局との関連でいえば、教育委員会には、議会への予算の執行等の財政に関わる権限や条例提出権がなく、首長部局の意向に依拠せざるを得ない。その意味で、現状の教育委員会の教育行政は二元化の側面があるといえる。それは、教育予算の作成や行使、条例制定に関わる責任の所在においても不明確さが残るといえる。

この点に関して、今後は教育委員会と首長部局との連携を強めることが求められる⁽¹⁹⁾。行政委員会である教育委員会は教育行政全般に関して、首長部局より独立して独自の権限を有している。しかし、「首長もまた、教育委員の任命、予算の編成・執行、条例の提出といった教育行政にかかわる重要な権限と責任を有する教育行政機関」でもある。いわば、両者には連携と協働が求められている。それゆえ、「現行制度は、教育行政機関の二元化という原理に立脚しており、本来、教育委員会と首長との連携と協働がなければ制度は円滑に動かない」。それは、「教育委員会と首長の一方だけに教育行政の責任と権限を与えることでは問題解決に障害が生まれる」ことを意味しているからだ。

それゆえ、「両者の連携・協働がなければ、教育行政を支える人材の調達も、すぐれた政策の策定も、政策の財源的裏付けも、政策の具体化と運用も円滑になされず、地域の教育問題を解決することはできない」⁽²⁰⁾といえよう。

結局の所、責任の面において独任制の首長は責任の所在が明確であるのに対して、教育委員会は合議制という性質上責任の所在が不明確⁽²¹⁾になる傾向が見うけられるといえる。

(2) 教育委員会が子ども・保護者や住民から遊離している

教育委員会制度の見直しの論議の背景には、制度自体の硬直化や形骸化がある。そのことにより、現場の学校と意思の疎通が的確に図れず適切な教育指導ができないという現状がある。当然、学校で児童・生徒の問題に対応するうえにおいても現場と教育委員会の遊離により、教育を受ける主体である子どもたちにしわ寄せがいくことになる。また、保護者や地域住民の意向が教育に反映されにくいという状況を生み出すことになる。これは、教育委員会制度導入の趣旨であったレイマンコントロールが適正に機能しているとはいえない状況にあるともいえる。

ただ、教育委員会が子ども・保護者、地域住民の期待に応えていないという論議がある時に、ほぼ共通しているのが、学校や教育行政などの教育界への不信を感を募らせる事件が起き、それをきっかけに教育バッシングが起こるということである。

その挙げ句マスコミにおけるセンセーショナルな報道が行われ「今の教育はだめだ、教師や教育委員会は信用できない、といったイメージがつくられることで」ある。そして、教育改革の必要性が声高に叫ばれることになる。行政や政治も無視できない状況のなかで、問題の本質を見極めて、解決に資するか否かは別として、教育改革の、論議だけが足早に進むといった事態に至る⁽²²⁾。

たしかに、わが国の教育改革の変遷を見てくると改革実施の節目節目に世間の耳目

を集める教育問題が生じている。教育問題が生じるたびに教育評論家やマスコミは情動的ともいえる情宣を繰り返す。その結果、行政も立法も政治家も教育改革をしなければ日本の将来が危ういとばかりに改革なるものを繰り返すことになる。しかし、そこからは、国家百年の計であるわが国の教育のビジョンは見えてこない現状がある。

教育委員会（なかでも市町村教委）が子ども・保護者や住民から遊離している要因として、地域住民が選任した首長（首長部局）との横のつながりよりも、中央集権と関わって、文科省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会による縦割り行政のつながりを重視している面が挙げられる。

教育行政学では、そもそも教育行政は首長から独立した行政委員会である教育委員会が存在しており、自ずと閉鎖的になり強い縦割りの集権構造をなしているという認識が一般的である。この考え方は教育委員会制度の活性化論者、廃止論者ともに同様の立場に立っている⁽²³⁾。

この点について、小川正人教授は、「保有する固有の権限が脆弱であるにも拘わらず、国（文部科学省）や都道府県教育委員会との縦系列の教育行政システムの下に置かれているため、首長（部局）との自治体内部の横の連携・協力よりも、縦系列の関係を重視し、その分、地域における教育問題に感応的でなく課題にも敏速に対応できない⁽²⁴⁾」という。

これは、横の関係より縦の関係を重視するということが強調されると、自ずと二元的教育行政の連携の意思疎通が図られにくくなり、結果として教育委員会が地域の教育から離れてしまうことを意味するといえる。

ただ、縦割り行政のつながり自体を一面的に悪く捉えるのにも問題があるといえる。高橋寛人教授は、むしろ中央省庁の集権的人事システムを、職員の専門性向上のために有益であるとする。それは、文科省職員にはエキスパート（expert）としての専門性が高いといえるのであり、その点、地方公共団体の職員は、ジェネラリスト（generalist）として「一般に特定行政領域における専門性が高くない」のであり、それだけに、教育委員会制度では、都道府県教育委員会を含めて「地方分権によって権限を委ねられても、個々の行政分野について専門的な知見をもとに政策を立案し、実現する力量が育てられるシステムとなって」いないのであり、「指導助言は専門性なしには行うことができない⁽²⁵⁾」とする。そのように考えると文科省を頂点とした縦の関係の重要性は無視できないものがあるといえる。

(3) 教育委員会の審議の形骸化・迅速さの問題、小規模教委の事務能力の問題

高橋史朗教授は、教育委員会が形骸化した要因を「教育行政の主導権を事務局が持っていたからにほかならない」という。さらに平成19年6月の地教行法改正により、従来の事務局主導型を転換することが求められているとしたうえで、転換する方策として、「教育委員長を初めとする教育委員が卓越した識見と責任感、強力なリーダーシップを持ち、事務局の長である教育長との適度な緊張感を持ったパートナーシップを構築する必要がある」⁽²⁶⁾とする。

そのためにも、レイマンコントロールに基づいた教育委員会本来のチェック機能のあり方を精査する。それは、①従来の慣例を抜本的に見直し、②教育委員の審議時間を大幅に増やすとともに、③教育委員がチェック機能を果たすための具体的な仕組みに改める必要があるという。これらの問題点を考えるうえにおいて、注視しなければならないのは、①教育委員に対して事務局から情報の提供不足、②教育委員会の事務局の学校関係ポストに教員出身者が多く、事務局が教員の立場を意識することが多い、③政治的中立性の確保という点から首長との連携・協働において、不十分な点が残るということである。それだけに、教育委員会本来のチェック機能強化に「本気で取り組まない限り、『外部パート職員』と揶揄される教育委員が、法が求めている権限と責任を全うすることは不可能」⁽²⁷⁾ということは重要な意味合いが含まれているといえる。

ただ、同教授がいうように、それなら本気で取り組めば教育委員による実質的なチェック機能がはたらくとする考えには疑問の余地がある。この点、小川正人教授は、現実の教育委員会を「教育長（・事務局）の教育行政運営に大きな誤りがないかどうか、中立・公正に行われているか等、大きな意味でチェック機能を果たすことで精一杯というのが率直なところではないか」という。それゆえ、現実問題として「地教行法の規定＝法の建前と実態には大きなギャップがある」⁽²⁸⁾という。

教育委員会の仕事は多岐にわたっている。学校教育以外にも生涯学習や文化財に関すること。また、スポーツも各競技場の管理運営だけでなくライフルの射撃場の管理運営に関わる専門性の強いことまでにも、業務の範囲が及ぶ。さらに、人事や予算、決算などの財務に関わることなどどれ一つをとっても専門に携わっている事務局職員が苦勞しながら研鑽して修得していくものであり、ものによってはかなりの専門性を必要とする。

それを十分な知識を有せずに業務の内容を判断しようとしても自ずと無理が生じ、結果として事務局の提出する案を追認するしかできないという現実がある。この点においても教育委員会の合議がどこまで機能するのか疑念がある。

また、月にわずか1～2回の会議では、対応に遅れを生じさせる恐れがある。特に、いじめ問題をはじめ迅速に対応しなければ児童・生徒の利益や権利が守れないようなとき、大きな問題といえる。

さらに、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がある。このような教育委員会では一人の職員が多岐にわたる業務を分担しており、専門性という点からも大いに問題があるといえる。今後は、教育委員会の市町村での共同設立を考えるなどの方策が検討される必要がある。

(4) 一部首長による一元化推進の問題

①犬山市学力テストをめぐる問題

伊藤正次教授によれば、教育再生にともなう平成19年6月の地教行法の改正などは、「分権改革と規制改革の攻勢にさらされてきた教育学界」にとって朗報となったという。それは教育委員会活性化モデルの基盤強化にも貢献することになった。しかし、教育委員会制度改革は問題点も生み出すことになる。それは、犬山市教育委員増員で表出することになった。

平成18年12月に行われた犬山市の市長選における争点に、文科省が実施する全国学力テストへの参加がある。旧市長とこの市長によって任命された教育委員は、学力テストへの参加に対して消極姿勢をとってきた。ところが選挙の結果は、学力テストへの参加を表明した新しい市長が当選した。前市長の影響力の強い市教委は、前市長の教育改革理念に賛同しており、平成19年3月に全会一致で学力テストへの不参加を決定した。新市長は、教育委員人事を行うことにより市教委の政策転換を促すことに打って出た。まず、「任期切れを迎えた委員の後任に学力テスト参加に賛同する候補者を据える人事案件を提案する一方、2007年6月の地教行法改正を踏まえ、教育委員の増員を通じたテスト参加派の増強を図」った⁽²⁹⁾。

新市長が、自身の選挙公約を実現するために、教育委員の交代・増員を進めたのである。それにより、住民の民意を学力テストの実現という形で取り入れようとした。注目すべきは、教育委員の弾力化を規定した地教行法が、本来予想していた趣旨とは異なる、「市長の人事政策を実現するための制度的手段を提供したという点である」。いわば、地教行法の教育委員増員の制度改革は、「多様な人材を教育委員に選任する可能性を拓くことで教育委員会審議の実質化と活性化を図ることを目的としていた」が、実のところは、「首長による教育委員任命権行使の機会を拡大することにより、教育委員会に対する首長の統制可能性をもった」ことになった⁽³⁰⁾。これは、結果として教育の政治的中立性の点から問題を残すことになった面がある。

けだし、法制上の運用に関して以外にも、問題となるのは、任命制の教育委員で構成された教育委員会が、直近の選挙で当選した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、法制的には市長選で実施を公約とした新市長と真っ向から反対の結論を教育委員会が導き出しても問題ないといえる。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か、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、教育行政の二元化の現状や、教育委員自体が、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議会の承認をうけて就任している現実がある。

そのように考えると、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教育委員会が、凌駕するということが、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。犬山市では、保護者や市民の大多数が学力テストへの参加を望んでいた。しかし、前市長によって任命された教育委員で構成されている教育委員会は、独自の判断で大多数の地域住民の意向と反対の方向性をとり、新市長の選挙公約である学力テスト参加の意向や議会の意向にも反発していた。このような状況が続くならレイマンコントロールの視点からも本来問題がある恐れがある。どちらにしても、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、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⁽³¹⁾。

②大阪府・大阪市教育行政基本条例

この点、大阪では教育行政に関して、特異な動きが見られる。それは、「大阪府教育行政基本条例が制定され、首長主導の教育行政を可能とする機構再編が行われた。この条例は、首長を教育行政のトップと位置づける仕組みを含んでいるだけに、事実上の教育行政の首長への一元化＝教育委員会制度の廃止という意味合いをもつものとして注目を浴びている」ことである⁽³²⁾。

その結果、大阪府・大阪市教育行政基本条例は、教育行政や学校に関する基本的な条例を謳いながらも、その内容実態は、首長による「教育行政への関与と学校・教職員の人事管理強化の規定が特に目立つものになっている」⁽³³⁾ということがいえる。

この政治手法に対して、「橋下氏が主導する教育ガバナンス改革に対しては、『教育』に対する『政治』の不当な介入であるとして、教育学界からは強い批判と非難が寄せられている」。また、「改革に抵抗する教育委員会や教職員、組合、有識者等を既得権益集団と見なして挑発・攻撃する政治手法に対しては、『ポピュリズム』あるいは『橋

下（ハシズム）』などといった批判が行われている」現実がある⁽³⁴⁾。

また、大阪における一元化の強引な推進は、大学教育といえども例外ではない。大学教育において、政治的な中立性が担保されないということは、大学の自治が守られないことになり、学問の自由そのものも堅持できなくなる。それは、「教育の自由」を守り、「教育を受ける権利」を保障するうえからも問題となることはいうまでもない。

報道によれば、橋下大阪市長が、大阪市立大学の学長を教職員らの投票などで選ぶ制度を廃止する意向を表明したとのことである。その理由として、同市長は、「僕の意見を反映させる。何の責任もないメンバーが1票を投じるなんてまかりならない。選挙で選ばれた市長が任命するのが民主主義だ」⁽³⁵⁾ という意向を市役所で記者団に明らかにした。

選挙で選ばれたから教育に関することを自分の思うように決定できるかといえば決してそうではない。大学内の人事に関することは本来の大学の自治の範疇である。それが橋下市長がいう選挙で選ばれたから教育への必要以上の介入を行っても民主主義であるというかといえば全くありえないことはいうまでもない。この論調がまかり通るなら、かつてのファシズムにおける独裁政治の再来といえよう。

このように、一部市長による不当な教育介入は、政治的な中立性を超えた独裁を生み出す要因を含んでいることを充分認識しておく必要があるといえる。現に大阪市教育委員会に対する橋下市長の市教委への圧力や強要的とも思われる事例⁽³⁶⁾が見られる。市長は、あくまで市教委への要請としているが、その実は、教育委員の任命権や議会への予算や条例の提出権などは、市長にあるのであり、相手は自分に逆らえないというパワーゲームの原理があり、力学的優位性からも市教委は市長の要請を無視することは現実的に不可能といえる。

また、自分は選挙で市民から選ばれたというポピュリズムに立脚した側面がある。原理原則に沿った長期的展望に立った教育行政を行うというより、支持率や選挙を常に意識した大衆への迎合的支持を求めることを手段とした政治手法が見え隠れする。

その意味において上述したように教育委員会制度の存在を前提とした教育行政制度の二元化は本来意義深いものがあるといえる。

③一元化と二元化のあり方

堀和郎教授は、教育行政の二元化における首長のあり方について次のようにいう。「教育首長」と呼ばれ、先導的な教育改革に率先して取り組んでいる首長がいるが、これらの首長に共通するのが、「任命権者としての地位に依拠するトップダウン型の

リーダーシップではなく、教育問題への強い関心と、教育行政の執行機関としての教育委員会の尊重とその活用を重視するコラボレーション型リーダーシップ」を併せ持つ人材である。

たしかに、教育長が首長に働きかけを行うことは重要である。しかし、「首長と教育長の間には任命権者と被任命権者としてのパワーの格差があるから、教育長のこのような積極的な行動が刺激されるには首長の側のスタンスが重要な意味をもつ。その点で、首長の側にはコラボレーション型のリーダーシップが求められる」必要性がある。いわば「トップダウン型のそれは教育長の側の創意あるイニシアチブを生み出さない」といえる。このことは、「首長の側の教育委員会に対する敬意を基礎とする対話を重視するスタンスと、教育長の側の能動的なイニシアチブがあれば、両者の間に自治体の教育に対するビジョンの共有と信頼関係が生まれ、パートナーシップの構築がなされる」といえよう⁽³⁷⁾。

村上祐介教授の調査研究によれば「大多数の首長が教育長を自らの意図通りに選任できていると答えており、両者の意思疎通もほとんどの自治体では極めて良好である。『文科省を頂点とする上意下達の縦割り行政』というよりは、むしろ首長と教育長の連携・協力の下で教育行政を立案・遂行している面が強い」⁽³⁸⁾ということがいえる。

わが国の「現行制度と類似した仕組みを持つアメリカの統合型教育行政下の教育改革においても、その成否を分ける鍵の一つが首長とのパートナーシップにあることが指摘されている」⁽³⁹⁾だけに今後益々首長部局と教育委員会側との教育行政の二元化の協力体制のあり方が問われてくるといえる。

註

- (1) 教育の地方分権と教育行政への民意の反映を強く求めてきた。文部省『学制百年史 記述編』帝国地方行政学会・1972年、707頁。
- (2) 文部省・前掲書「学制百年史 記述編」707頁。
- (3) 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。
- (4) この改正により地方の責任強化と主体性が尊重される流れが生み出された。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。
- (5) 伊藤正次「教育委員会制度改革の構想と設計—教育委員会制度の廃止に向けて」(『月刊自治フォーラム』2006年7月号)第一法規・2006年、10頁。
- (6) 教育再生会議は、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。

- (7) 教育再生会議第一次報告書 平成19年1月24日。
- (8) 大西斎『憲法と学校教育』大学教育出版・2012年、240-242頁。
- (9) 平成19年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、教育長に委任せず、教育委員会自らが執行することを規定した。第二に、教育委員会の職務遂行能力の強化と体制の充実があげられる。これは、教育委員会の共同設置や市町村教育委員会に指導主事を置くことが明記された。また、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。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、県費負担教職員の同一市町村内での転任については、市町村教育委員会の内申に基づき、都道府県教育委員会が行うこととなった。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。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。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のである。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。「是正の要求」、「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。知事は、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私立学校に関する事務について助言・援助ができる旨を規定した。
- (10) 高橋寛人「教育委員会制度の必要性」(『季刊教育法』173号) エイデル研究所・2012年、29頁。
- (11) (<http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm> (最終確認2013年7月12日))。
- (12) 高橋寛人・前掲論文「教育委員会制度の必要性」25頁、30頁。
- (13) (<http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm> (最終確認2013年7月12日))。
- (14) 高橋寛人・前掲論文「教育委員会制度の必要性」25-26頁。
- (15) 高橋寛人・前掲論文「教育委員会制度の必要性」30頁。
- (16) 大西斎・前掲書『憲法と学校教育』243-244頁。
- (17) 文部科学省初等中等教育局「教育委員会制度について」平成25年2月。
(<http://www.mext.go.jp/a_menu/01_j.htm> (最終確認2013年7月14日))。
- (18) 穂坂邦夫「教育委員会制度の抜本的な改革をー『中央集権システム』こそが諸悪の根源」(『季刊教育法』173号) エイデル研究所・2012年、6頁。
- (19) 教育委員会は、独立しているとはいえ「予算編成や事務局職員の人事権等の固有の権限を有していないため、首長(部局)の支持や連携・協力がなければ政策決定と実施ができない」のである。小川正人『現代の教育改革と教育行政』放送大学教育振興会・2010年、72頁。
- (20) 堀和郎「市町村教育委員会再生の条件は何か」(『季刊教育法』173号) エイデル研究所・2012年、42頁。
- (21) 小川正人『現代の教育改革と教育行政』放送大学教育振興会・2010年、72頁。
- (22) 荻谷剛彦『教育再生の迷走』筑摩書房・2008年、18-19頁。
- (23) 村上祐介「教育委員会制度の改革論議をめぐる課題」(『地方自治職員研修』2012年3月号) 公職研・2012年、20-21頁。

- (24) 小川正人・前掲書『現代の教育改革と教育行政』72頁。
- (25) 高橋寛人・前掲論文「教育委員会制度の必要性」28頁。
- (26) 高橋史朗「大分県教委汚職事件と教育委員会制度の危機－教育再生会議が目指す制度改革－」（『改革者』578号）政策研究フォーラム・2008年、49頁。
- (27) 高橋史朗・前掲論文「大分県教委汚職事件と教育委員会制度の危機－教育再生会議が目指す制度改革－」51頁。
- (28) 小川正人「教育委員会は再生できるか」（『世界』第830号）岩波書店・2012年、101-102頁。
- (29) 伊藤正次・前掲論文「教育再生と教育委員会制度改革－『福音』と『逆説』」224-225頁。
- (30) 伊藤正次・前掲論文「教育再生と教育委員会制度改革－『福音』と『逆説』」224-225頁。
- (31) 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、今年と同テスト（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」「議会で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。大西齋『憲法と学校教育』大学教育出版・2012年、240-242頁。
- (32) 堀和郎「市町村教育委員会再生の条件は何か」（『季刊教育法』173号）エイデル研究所・2012年、40頁。
- (33) 小川正人・前掲論文「教育委員会は再生できるか」100頁。
- (34) 伊藤正次・前掲論文「教育委員会制度改革の方向性」38頁。同様に、市川昭午氏は、hascismはfascismと一字違いなだけで本質的に変わらないという。それは民意を振りかざしているが、無定形な大衆の感情を動員した現代的な独裁体制をめざす運動という。石川昭午『大阪維新の会「教育基本条例案」何が問題か?』教育開発研究所。2011年、7～8頁。
- (35) 毎日新聞、2013年8月9日12時34分配信。
 〈<http://mainichi.jp/select/news/20130809k000e040201000c.html>〉（2013年8月12日最終確認）
- (36) 大阪市立桜宮高校での2012年12月23日の体罰自殺に関連して、橋下徹市長が、同校の校長以下、教員44人全員を人事異動させるよう市教委に要請した。橋下市長は「桜宮高校の伝統を断ち切る」と体制の一新を求めているが、市教委は「現実的には難しい」としている。
 また、橋下市長は市教委に体育科とスポーツ健康科学科の入試中止を要請した。同様に、普通科の入試実施についても、「校長や教員の総入れ替えは最低条件」と指摘して、「学校そのものを一から立て直さなければならない」としている。
 〈<http://mainichi.jp/feature/news/20130117dde041040039000c.html>〉（2013年8月12日最終確認）
- (37) 堀和郎・前掲論文「市町村教育委員会再生の条件は何か」43頁。
- (38) 村上祐介「教育委員会制度の改革論議をめぐる課題」（『地方自治職員研修』2012年3月号）公職研・2012年、20-21頁。
- (39) J. Henig and W. Rich, ed.,(2004)Mayors in the Middle, Princeton U.P. : K.Wong, et al., (2007) The Education Mayor, Gergetown U.P. 堀和郎・前掲論文「市町村教育委員会再生の条件は何か」43頁。