

ISSUE BRIEF

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 ISSUE BRIEF NUMBER 566 (2007. 3. 1.)

はじめに

I 教育委員会とは

- 1 沿革
- 2 現行教育委員会制度の概要

II 教育委員会改革

- 1 現行教育委員会制度の問題点
- 2 教育委員会制度の改革案
- 3 教育委員会制度改革を巡る動き

おわりに

教育委員会制度は、アメリカの制度をモデルとし、戦後の民主化政策の一環として導入されたが、わずか8年で大幅に制度が改められた。現行制度となってからも、その在り方を巡りたびたび議論的となってきた。最近では、教育行政の観点だけではなく、地方分権、規制改革や行政改革の観点からも議論されている。

第165回国会において、教育基本法が制定後初めて改正され、その審議の過程で、いじめ自殺問題や必修科目の未履修問題が大きく取り上げられたことから、教育委員会の在り方が改めて問われている。

教育委員会制度については、論点が多岐にわたるうえ、さまざまな意見が錯綜している。本稿では、教育委員会制度の沿革、制度の概要、その改革論を整理するとともに、最近の教育委員会改革の動きをまとめておく。

文教科学技術課

やすだ たかこ
(安田 隆子)

調査と情報

第566号

はじめに

教育委員会制度は、当初より、その導入を巡って賛否両論があった。また、現在の制度に改められてからも、そのあり方についてたびたび議論的となっていた。第 165 回国会（平成 18 年）において教育基本法が初めて改正されたが、その審議の過程で、いじめ自殺や必修科目の未履修問題が大きく取り上げられたことから、教育委員会のあり方に対する批判が高まった。教育委員会については、論点が多岐にわたるうえ、意見も錯綜している。本稿では、教育委員会制度の沿革、概要及びその問題点を巡る議論を整理する。

I 教育委員会とは

1 沿革

（1）教育委員会制度の導入と旧教育委員会法の廃止

戦前の地方教育行政は、内務行政の一部として行われていたため、内務大臣に直属する府県知事（官選）が地方教育行政官庁として位置づけられ、市町村では、市町村長が、文部大臣及び府県知事の指揮監督を受けて教育行政を行っていた。地方教育行政の担当部局では、教育を専門としない内務官僚が要職を占める一方、文部大臣の指揮監督は、教育内容に関して強力に行われていたとされる¹。

戦後、新憲法の制定に伴い、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掲げられた²。地方公共団体が学校等教育機関を設置運営し、教職員人事等を含む教育事務の責任を負うこととされ、その責任機関として、教育委員会がすべての都道府県及び市町村に設置³された（「教育委員会法」昭和 23 年法律第 170 号。以下「旧法」という。）。しかし、旧教育委員会制度は、その成立直後から問題が指摘され、昭和 30 年 11 月に発足した自由民主党は、「教育に関する国の責任と監督の強化」を掲げ、教育委員会制度の改廃を緊急政策とした⁴。昭和 31 年 6 月、第 3 次鳩山内閣において、地方公共団体における教育行政と一般行政との調和、教育の政治的中立と教育行政の安定の確保とともに、国・都道府県・市町村一体としての教育行政制度確立を目的として、教育委員会法が廃止され、現行の教育委員会制度を規定する「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（昭和 31 年法律第 162 号。以下「法」という。）が制定された。

その後、長らく大きな改正は行われなかったが、平成 11 年に、地方分権の推進の観点から改正が行われた⁵。まず、教育長の任命につき、文部大臣又は都道府県教育委員会の承認を要するといういわゆる任命承認制度が採られていたが、この改正により、同年 4 月に

¹ 鈴木英一『教育行政』（戦後日本の教育改革 3）東京大学出版会、1970、pp.408-409.

² 教育刷新委員会第 1 回建議事項（1946 年 12 月 27 日建議）「4 教育行政に関すること」宮原誠一ほか編『資料日本現代教育史 1』三省堂、1974、p.148.

³ もっとも、実施にあたっては、地方の財政事情等に鑑み、1948（昭和 23）年 11 月 1 日においては、都道府県及び横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の 5 大市のみ義務設置とし、他の市町村への全面設置については 1950（昭和 25）年 11 月 1 日までに設置すればよいこととされ（旧法 70 条）、その後、全面設置は 12 月 1 日まで延期されている。

⁴ 「自由民主党の政策」『朝日新聞』1955.11.19.

⁵ 地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 11 年法律第 87 号）

廃止された。これは、国や都道府県の関与を受けることなく、各地方公共団体が、自らの責任で教育長を選任できるようにするとの趣旨による。併せて教育事務に係る文部大臣・都道府県教育委員会の措置要求等の関与規定を改め、地方自治法の規定によることとした。

平成 13 年には、教育委員会活性化のために、教育委員会会議の原則公開、委員構成の多様化（親の参加や年齢・性別等）、教育行政に関する相談体制整備等の改正が行われた⁶。

さらに平成 16 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、教育委員会規則で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⁷を設置できることとなった⁸。

（２）旧法下の教育委員会の特徴

教育委員会制度は、その導入にあたり、アメリカ教育使節団報告書が大きな影響を与えたといわれており、アメリカの制度がモデルとなっている。その基本理念は、教育行政における素人統制（layman control）と専門的指導性（professional leadership）の間の抑制と均衡（check and balance）によってこそよりよい教育ができる⁹というものであった。

旧法による教育委員会制度の特徴としては、①教育委員公選制（旧法第 7 条 2 項）、②教育長及び指導主事の免許制（旧法第 41 条、教育職員免許法第 2 条（当時））③予算編成権（旧法第 56 条から第 58 条の 2）及び④議案提出権（旧法第 61 条から第 63 条の 3）が特に挙げられる。予算編成権とは、「予算の二本建て」とも呼ばれ、歳入歳出の見積りは、教育委員会が作成して地方公共団体の長（以下「首長」とする。）に送付するとともに、首長が歳出見積りを減額する場合は、教育委員会の意見を聴取・附記して議会に提出するという制度である。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ために設けられた規定といわれる。

（３）旧法下の教育委員会の問題点

旧法による教育委員会の問題点としてしばしば指摘されるのは、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、③地方公共団体における統一的な予算編成の阻害、の 3 点である。

教育委員会の設置単位について、国会提出時法案は、人口 1 万人以下の町村には町村の一部事務組合の一種である「特別教育区」を設けて教育委員会を置く、とされていた。しかし、国会審議において、1 万人で区切る理論的根拠が示せなかったこと¹⁰や、人口 1 万程度の町村の教育委員会が円滑な人事行政を行うことは困難ではないか¹¹との危惧から、全都道府県、市区町村への設置を原則とし、必要な場合は、一部事務組合を設けて教育委員会を設置する、との修正が行われた経緯があった。その後、市町村合併が大幅に進んだこ

⁶ 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（平成 13 年法律第 104 号）。中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」（平成 10 年 9 月）、「教育改革国民会議報告—教育を変える十七の提案—」（平成 12 年 12 月）、行政改革推進本部規制改革委員会「規制改革についての見解」（平成 12 年 12 月）等を踏まえての改正。

⁷ 学校運営協議会制度の詳細は、以下を参照。伊藤りさ「学校運営協議会制度における評価と支援のあり方を巡って—ニュージーランドの制度を参考に—」『レファレンス』662 号,2006.3, pp.84-98。

⁸ 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（平成 16 年法律第 91 号）

⁹ 小松茂久「第 2 章 教育委員会制度の導入と組織原理」堀内孜ほか編『地方分権と教育委員会制度』（地方分権と教育委員会 1）ぎょうせい, 2000, pp.37-38。

¹⁰ 第 2 回国会衆議院文教委員会議録第 15 号（昭和 23 年 6 月 23 日）辻田力文部事務官（当時）政府委員の答弁など。

¹¹ 第 2 回国会衆議院文教委員会議録第 13 号（昭和 23 年 6 月 21 日）黒岩重治議員の質問など。

とから、設置単位はあまり大きな問題とはならなくなった。

教育委員公選制について、旧文部省は、問題点として、以下の3点を指摘していた¹²。
①国民の教育委員会制度への関心や理解が低いため、棄権率も相当高いだけでなく¹³、その結果野心家に利用されやすいこと、②教員組合が組織力を利用して代表者を委員に選出し、その委員を通じて教育委員会をコントロールしようとする傾向がみられること（現に都道府県教育委員会の三分の一は現職教員出身者で占められていた。）、③単一選挙区制のため、選挙費用がかさみ、金のある野心家か、組織的地盤のある者でなくては当選できない状況であること、である。また、教育委員に教員が多く選出されたことについて、委員が行政事務の細部に干渉し、特に人事に興味をもつので素人市民の委員と専門的教育行政官の有機的結合という教育委員会の妙味が出ない¹⁴ことである。

予算編成権について、旧文部省からは、教育予算の最終決定権が教育委員会に与えられていないため、教育委員会の財政権の確立には十分でないとの主張があった¹⁵。一方、地方公共団体や自治庁からは、予算編成に際し、ある特定事項のみ関係部局が権限をもつことは、予算編成の統一性を害し、財政・予算の一体性確保に反するとの主張が根強かった¹⁶。

このような問題を抱えていたとはいえ、成立からわずか8年という短期間のうちに旧法が廃止にまで至った原因のひとつとして、そもそもモデルとなったアメリカにおいても、すでに教育委員会の「抑制と均衡」という理念が形骸化しており、我が国で有効に展開される可能性は当初から乏しかったとの指摘もある¹⁷。

2 現行教育委員会制度の概要

(1) 教育委員会の設置

すべての都道府県、市区町村及び教育事務に関する地方公共団体の組合には、教育委員会を設置することとされている（法第2条）。教育委員会は合議体の執行機関とされており、行政委員会¹⁸であると一般には捉えられている。教育委員会の多くは、月1～2回の定例会を開催するほか、臨時会や非公式の協議会を開催することもある。

(2) 委員

教育委員会は、原則として5人の委員をもって組織される（法第3条）。

委員の選任は、政治的確執を伴いやすい公選制を改め、首長の任命制とした。首長の任命が教育委員会の中正な立場を損わないよう、議会の同意を要し、委員の過半数が同一の政党に所属してはならない（法第4条第3項、第7条第2項～第4項）。また、政治団体

¹² 「24 日本における教育改革の進展—1950年8月第2次訪日アメリカ教育使節団に提出した文部省報告書—」宮原ほか編 前掲注2, p.206.

¹³ 第1回教育委員選挙（昭和23年10月）投票率は全国平均で56.5%、第2回（昭和25年11月）は52.8%（都道府県）、第3回（昭和27年10月）は59.8%（都道府県）であり、当時の他の公職選挙（たとえば市町村議会議員選挙（昭和22年4月）は81.1%、都道府県議会議員選挙（昭和22年4月）は81.6%）に比べると低い。

¹⁴ 宮原ほか編 前掲注2, p.206.

¹⁵ 同上, p.207.

¹⁶ 小松 前掲注9, p.47

¹⁷ 同上, pp.48-50.

¹⁸ 行政委員会の定義は、論者によって様々であるが、①行政を執行する権限をもつ執行機関であること、②複数の委員で構成される合議制の機関であること、③一般の行政機関から独立して権限を行使し、準立法的権限・準司法的権限を有することが、共通して指摘される。

の役員となることや、積極的な政治活動も禁止され（法第 11 条第 5 項）、公務員との兼職も広い範囲で禁止されている（法第 6 条）。委員は、人格が高潔で、教育、学術及び文化に関し識見を有することを要し（法第 4 条第 1 項）、年齢、性別、職業等に著しい偏りが生じないよう配慮するとともに、保護者が含まれるよう努めなければならない（法第 4 条第 4 項）。委員長は委員の中から選出され、会議を主宰し、委員会を代表する（法第 12 条第 3 項）が、委員長自らが独自の行為として事務を処理することは認められず、教育委員会の事務は、教育委員会の指揮監督のもと、教育長がすべて処理する（法第 17 条第 1 項）。

（3）教育長

教育長は、委員長以外の委員の中から教育委員会が任命する（法第 16 条第 2 項）。教育専門家としての免許等は必要とされない。原則としてすべての会議に出席し、議事に助言を与える（法第 17 条第 2 項）とともに、教育委員会事務局の事務を統括し、所属職員を指揮監督する（法第 20 条第 1 項）。

（4）教育委員会と地方公共団体の長の職務権限

各教育委員会と首長との職務権限の分担については、簡単にいえば、後者は大学・私立学校の設置管理、財務・予算に係る事務を行い、前者はそれ以外の教育事務を行うこととされている（法第 23 条、第 24 条）。もっとも、些細な物品購入等まで首長が行うこととすると、かえって事務処理が煩雑になり行政運営の効率を低下させるため、首長は財務事務の調整に必要な限度でその権限を留保し、他は事務処理の実情に即して教育委員会にこれらの権限を委任する措置（地方自治法第 180 条の 2）を採っているところが多い。また、教育委員会が所掌する事務の一部（たとえば就学事務、教育委員会事務局職員研修や健康診断等）について、首長部局と連携して事業を実施するため、当該事務を首長の補助機関たる職員等に委任する等の措置（地方自治法第 180 条の 7）が採られることもある。

教育委員会の所管事項はすべて教育委員会の自由に処理できるものではなく、法令・条例・教育委員会規則等による制約（法第 25 条）のほか、予算による制約もある。

教育委員会が所管する事務を執行するための条例や予算を必要とする場合は、旧法と異なり予算案や条例案を議会に提出することは首長の専属権限とされているので（地方自治法第 149 条第 1 号・第 2 号、第 180 条の 6 第 1 号・第 2 号）、事実上、教育委員会が希望する案を首長に申し入れ、議案としての提出を求めることになる。反対に、首長が教育委員会の所管する事務に関係する予算案やその他の議案を議会に提出する場合には、教育委員会の意見をきかなければならないこととされている（法第 29 条）が、この制度の実効性については、概して教育委員会関係者は否定的である¹⁹。

（5）文部科学省、都道府県教育委員会と市町村教育委員会の関係

地方自治法は、各大臣等による①技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求（同法第 245 条の 4）、②是正の勧告（同法第 245 条の 6）、③是正の指示（同法第 245 条の 7）を定めている。これらに加えて、文部科学大臣は都道府県教育委員会・市町村教育委員会に対し、都道府県教育委員会は市町村教育委員会に対し、教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる（法第 48 条）²⁰。

¹⁹ 小川正人『地方教育行政の改革と学校管理職』教育開発研究所, 1998, pp.78-79.

²⁰ 旧法では、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会に対し、「技術的、専門的な助言と指導を与える」権限を有すると規定されていた（旧法第 50 条）のみで、むしろ、法律に定めがなければ、文部大臣は、都道府県教育委員会及び市町村教育委員会に対し、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会に対して「行政上及び運営上指揮監督をしてはならない」と規定されていた（旧法第 55

また、教職員のうち、県費負担教職員²¹の任命等人事に係る事項については、都道府県教育委員会が権限を有しており、市町村教育委員会に認められている事項は、進退について内申する（法第 38 条）、サービスの監督を行う（法第 43 条第 1 項）、研修を行う（法 45 条第 1 項）、勤務成績の評定を行う（法第 46 条）の 4 つに限られている。

II 教育委員会改革

1 現行教育委員会制度の問題点

教育委員会制度については、近年、さまざまな立場から問題が指摘されているが、そのうち、制度的側面に関する主な論点は以下のとおりである。

（1）教育委員

教育委員は、その適格性とは関係なく、地方の名士が任命されることが多いといわれる。文部科学省の調査²²によると、都道府県教育委員のうち 60 歳以上の占める割合は 57.1%、平均年齢は 60.7 歳である。職業は会社・団体等役員等管理的職業（42.9%）が最も多く、続いて教員（15.0%）、無職（14.6%）、医師等（11.6%）となっている。市町村教育委員については、60 歳以上の占める割合は 63.3%、平均年齢は 61.7 歳であり、職業は無職（37.0%）が最も多く、続いて会社・団体等役員等管理的職業（18.7%）となっている。全体として、高齢な地域の専門職や名士との傾向が見て取れる。

教育委員が、非常勤・兼職で、名誉職化していることもあって、その権限の多くは教育長に委任（法第 26 条）され、委員会運営は教育長主導となっている。そのため、「教育委員が地域の各界各層の代表者として地域のさまざまな喫緊の教育要求や課題を集約して政策や行政運営に反映させたり、教育長・事務局の仕事をチェック・是正するようなことはできていない場合が大半である²³」との批判がある。

また、教育委員会の所掌事項は、学校教育以外に、図書館、文化財、スポーツ、社会教育、青少年問題など多岐にわたっており、委員がそのすべてについて対応することは困難であるとの指摘もある²⁴。

（2）教育委員会の権限

前述のように、旧法下と異なり、教育委員会は、その所管する事務を執行するための予算案や議案について権限を有していない。これが形骸化の一因であると指摘される²⁵。さらに、市町村教育委員会においては、所管する小・中学校教員の人事権もないことが形骸化に拍車をかけているとされる²⁶。

また、教育委員会事務局は教育長によって統括されており、他の教育委員が直接教育委

条第 2 項)。

²¹ 広域的な人事により、教職員の安定的な確保及び適正配置による市町村間格差をなくし教育の機会均等を図るとの目的により、市町村立小・中学校の教職員で都道府県が給料等費用を負担する教職員（市町村立学校職員給与負担法第 1 条及び第 2 条）。

²² 「教育行政調査」（平成 17 年 5 月 1 日現在）

²³ 小川正人『市町村の教育改革が学校を変える—教育委員会制度の可能性』岩波書店、2006、pp.19-20.

²⁴ 西尾理弘『教育行政改革への挑戦—21 世紀の人づくり街づくり』山陰中央新報社、2002、p.62

²⁵ 小川 前掲注 23, pp.21-22.

²⁶ 同上, pp.34-36.

員会事務局に対して調査・研究等を命じることができないこと、文部科学省や都道府県教育委員会の指導等により方針が決まっているため、教育委員独自の活動が困難になっているとの指摘もある²⁷。

（３）地方公共団体の長との関係

地方教育行政については、権限と責任の所在が曖昧であり、住民（生徒・保護者）に対し最終的な責任を負う首長に権限がないことが問題であるといわれる²⁸。

教育委員会は、首長部局とは相対的に独立した執行機関であり、合議制の行政委員会として組織されているため、首長・首長部局との交流が少なくなったり、文部科学省や都道府県教育委員会の指導を受けやすいという一面をもっている。そのため、首長部局と一体となって教育行政を展開する場合や、自治体として独自の教育改革の取組みを推進する場合の妨げになることがあるとの指摘や、教育事務について教育委員会の会議での決定が必要とされるため、迅速な意思決定が困難であるとの指摘がある²⁹。

２ 教育委員会制度の改革案

以上のような教育委員会の諸問題に対しては、さまざまな意見がある。教育委員会を廃止し、教育行政を首長部局に一元化すべきであるという意見、教育委員会制度の趣旨について一定の評価をし、弾力的な運用・再編により教育委員会の活性化を主張する意見、そのほか教育委員会の権限を縮小し、学校の権限強化を主張する意見等々である。

（１）教育委員会制度廃止論

教育委員会を廃止し、教育行政を首長部局に一元化することを主張する代表的な論者である新藤宗幸立教大学教授(当時)は、教育委員会の独立は、文部科学省を頂点とする行政系列に支えられた、自治体政治部門からの「独立」であるとし、特定かつ広範な事業領域を首長とは異なる「政治・行政部門」のもとにおく必要性に疑問を投げかけている。そして、政治的代表性と正当性を有し、市民に最も身近な政府である地方公共団体の首長のもとに置くことで民主的統制のシステムが最も効果的に機能すると主張する³⁰。同様の主張は、地方制度調査会答申³¹、規制改革・民間開放推進会議³²や一部の首長からも行われている。この主張の背景には、1990年代後半から進められた地方分権改革の流れがあるとされる³³。

これに対し、中央教育審議会答申は、教育委員会は「教育行政における政治的中立性や継続性・安定性の確保、地方における行政執行の多元化（首長に権限が集中することへの危惧）、首長が広範な事務を処理する中で専門の機関が教育を担当することのメリット（安定

²⁷ 教育委員会制度調査研究会「教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運用実態に関する調査」（平成16年9月）（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo1/gijiroku/003/04092701/001.htm）

²⁸ 西尾 前掲注24, pp.62-63.

²⁹ 岡田沙織・小川正人「教育委員会制度の機能と改革課題—全国市長・市教育長アンケート調査をもとに—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』42号, 2003.3, pp.371-372.

³⁰ 新藤宗幸「教育行政と地方分権化 改革のための論点整理」『分権改革の新展開に向けて 東京市政調査会創立80周年記念論文集』日本評論社, 2002, pp.271-290.

³¹ 地方制度調査会「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成17年12月10日）

³² 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」（平成18年7月31日）、同「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申—さらなる飛躍を目指して—」（平成18年12月25日）

³³ 伊藤正次「教育委員会」松下圭一ほか編『岩波講座 自治体の構想4 機構』岩波書店, 2002, p.50.

した行政執行)、義務教育実施の確実な担保などの重要性³⁴)を指摘し、指摘される問題の多くは、首長や議会のあり方に起因するものであり、教育委員の選任などについて首長や議会が本来期待されている権能を行使すれば解決できるとする。

また、首長部局からの独立性が、本当に首長の行政運営上制約となっているのかどうか実証的に検証せず、また教育委員会制度に期待された機能の実効性についても論じることなく首長に教育行政を任せることのみを主張しているとの批判もある³⁵。

この点について、教育委員会の実態調査³⁶によると、教育委員会の首長部局からの独立性を首長にとって制約であると考えている首長は25.4%、合議制であるために事務執行が遅滞しがちであると考えている首長は11.5%にすぎない。むしろ、教育委員会事務局に関しては、教育長の首長部局の幹部会への出席や人事交流が進められていることから、政策の総合調整においても何ら支障をきたしていないとの回答が多い。もっとも、首長が教育委員と意見交換する機会は、都道府県では51.7%、市町村では67.5%が設けていない³⁷。

(2) 教育委員会制度の弾力的な運用論

教育委員会制度の実態は首長部局にとって必ずしも制約となっていないとの認識に立つて、教育委員会の活性化を主張する立場からは、以下のような改革案が主張されている。

まず、教育委員会の活性化の前提として、市町村教育委員会に教職員の人事権を移譲することや、教育委員会が予算編成権を行使できるようにすることを主張する³⁸。前者については、現在すでに例外的に政令指定都市には人事権が、中核市には人事権のうち研修に関する実施義務が移譲されており、中央教育審議会答申においても「当面、中核市をはじめとする一定の自治体に人事権を移譲し、その状況や市町村合併の進展等を踏まえつつ、その他の市区町村への人事権移譲について検討することが適当³⁹」とされている。もっとも、給与負担については、適切に見直すことを検討する必要があるとするに留めており⁴⁰、実施に向けての課題となろう。

教育委員については、自治体の規模等多様な事情・態様に合わせて委員の数を増減できるようにする、教育委員や教育長の公募制の導入や任命のあり方の改善、委員の若返りを進める等の意見がある。平成16年度に教育委員の公募を実施した団体は、都道府県にはないが、市町村では教育長が17団体、教育委員が13団体にのぼる⁴¹。昭和56年に全国初の教育委員準公選制を実施した東京都中野区では、低投票率、中野区議会の政党構成比や政治情勢の変化等により平成7年に準公選制は廃止された。その後、委員選出方法については模索が続いており、平成16年からは、自薦・他薦の教育委員に相応しい人材を登録し、区長に提出するとともに、区民に公開する方法が採られている⁴²。もっとも、首長

³⁴ 中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する(答申)」(2005年10月26日) pp.26-27.

³⁵ 岡田・小川 前掲注29, pp.369-370.

³⁶ 教育委員会制度調査研究会 前掲注27.

³⁷ 文部科学省「教育委員会の現状に関する調査(平成15年度間)」(http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071302.htm)

³⁸ 小川 前掲注23; 穂坂邦夫『教育委員会廃止論』弘文堂, 2005など。

³⁹ 中央教育審議会 前掲注34, pp.30-31.

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 文部科学省「教育委員会の現状に関する調査(平成16年度間)」(http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/06020807.htm)

⁴² 浦野東洋一「教育委員の公募制について」『日本教育行政学会年報』31号, 2005.10, pp.205-207. もっとも、公募制教育委員を巡っては、町長交代時に出された公募教育長の「進退伺い」と新町長

からは公募制については否定的な意見が多い⁴³。

教育委員会の所掌する事務のうち、学校教育に係る事務以外の事務の一部を首長部局に委任又は補助執行させ（地方自治法第 180 条の 7）、教育委員会が学校教育に専念できる体制をつくるという意見⁴⁴もある。代表的な事例である島根県出雲市では、芸術・文化（文化財を含む）、スポーツ、生涯学習の一部につき、市長部局の職員が補助執行することとされている（出雲市教育委員会基本規則第 5 条第 2 項）。当初、こうした取組みについて文部科学省は難色を示していた⁴⁵。しかし、最近では「他の行政分野との連携の必要性、さらには政治的中立性の確保の必要性等を勘案しつつ、首長と教育委員会との権限分担をできるだけ弾力化していくことが適当である。このため、教育委員会の所掌事務のうち、文化（文化財保護を除く）、スポーツ、生涯学習支援に関する事務（学校教育・社会教育に関するものを除く）は、地方自治体の判断により、首長が担当することを選択できるようにすることが適当である⁴⁶」と、やや変化がみられる。

このほか、教育長を長とする教育委員会事務局を執行機関とし、教育委員で構成される狭義の教育委員会については、委員の数を増やし、執行権限をもたない審議会として首長や教育長の監視を行うとする意見⁴⁷もある。

教育委員会制度の廃止、あるいはその設置を各地方公共団体の判断に任せるべきといった主張は、首長部局と教育委員会との連携の不備や教育委員会の合議制の弊害によるのではなく、上記のように、教育委員会の実態がすでに首長部局の一部門と化しており、行政委員会とする理由がないこと⁴⁸や、文部科学省や都道府県教育委員会の影響力の排除を目的としていることが考えられる。こうした主張に対しては、教育委員会の活性化だけでは回答とならないともいえよう。

（3）学校・校長の権限強化

教育委員会の改革としては、教育委員会の権限を縮小し、親や児童と直接関係する学校・校長の権限を強化するという方向も考えられる⁴⁹。

学校・校長の権限強化については、学校運営協議会の設置（法第 47 条の 5）や市町村教育委員会が進退について内申する際に、校長の意見を付す（法第 38 条 3 項、法第 39 条）との改正が行われた。中央教育審議会答申においても、学校が主体的に教育活動を行い、保護者や地域住民に直接説明責任を果たしていくためには、人事、学級編制、予算、教育内容等に関し学校・校長の裁量権限を拡大することが不可欠とされている⁵⁰が、学校・校長の権限強化が教育委員会に与える影響については言及されていない⁵¹。今後、学校・校長の権限強化がさらに進められた場合、教育委員会との関係及び権限分担がどのように変化するのか、注目される。

の「教育長解任」を巡り訴訟が起きた福岡県三春町の例があるほか、1 代限りで終わる例も多い。「教育長「解任」で大揺れ「公募制」第 1 号の福島県三春町」『朝日新聞』2003.12.7.

⁴³ 文部科学省 前掲注 37.

⁴⁴ 西尾 前掲注 24 など。

⁴⁵ 「教委制度改革に波紋 出雲市社会教育部門、市長部局に移管」『朝日新聞』（大阪版）2001.3.3.

⁴⁶ 中央教育審議会 前掲注 34, p.28.

⁴⁷ 穂坂 前掲注 38, pp.146-147.

⁴⁸ 岡田・小川 前掲注 29.

⁴⁹ 伊藤 前掲注 33.

⁵⁰ 中央教育審議会 前掲注 34, p.24.

⁵¹ たとえば、堀内孜「学校運営協議会の制度設計と地域運営学校の経営構造」『季刊教育法』142 号, 2004.9, pp.13-18 においては、教育委員会との調整が問題となることが指摘されている。

3 教育委員会制度改革を巡る動き

これまで、教育委員会制度の歴史、制度の概略、問題点とその改革について整理してきたが、以下、教育委員会を巡る最近の動きについて簡単にまとめておく。

平成 17 年 10 月に出された中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、教育委員会設置選択制について明確に否定した上で、教育委員会の委員数等の弾力化、首長との事務分担の弾力化、中核市等への人事権移譲の検討など、教育委員会活性化のための改革案が提言されている。

これに対し、内閣府の規制改革・民間開放推進会議は、平成 18 年度重点検討事項として、教育委員会制度の見直し（必置規制の見直し等）を掲げた。平成 18 年 7 月 7 日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（「骨太の方針 2006」）においては、市町村教育委員会の権限を首長に移譲する特区の取組みを進めるとともに、抜本的な改革を行うとしている。「骨太の方針 2006」を受けて取りまとめられた中間答申⁵²では、教育委員会の必置規制撤廃・設置の選択制が提言され、構造改革特別区域推進本部決定⁵³では、新たに構造改革特区において講じるべき規制の特例措置として、教育委員会権限の首長への移譲、教育委員数の弾力化が掲げられた。その後いじめや必修科目未履修等の問題が顕在化したこともあって、12 月 25 日に決定された最終答申⁵⁴では、中核市を筆頭とする一定の地方公共団体への教職員人事権の移譲を求めたほか、教育委員会必置規制の撤廃については明確に求めず、「抜本的改革について早急に検討」とするに留めていた。

また、地方制度調査会も、「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成 17 年 12 月 10 日）において、教育委員会の必置制撤廃・設置の選択制のほか、公立小・中・高等学校の学校教育以外の事務について、首長への移譲を選択できるようにすることを提言している。その後に出された「道州制のあり方に関する答申」（平成 18 年 2 月 28 日）では、「道州には、審査、裁定等の機能を担うものを除き、原則として行政委員会の設置を法律で義務付けないこととする」として、教育委員会（都道府県）廃止についてより踏み込んだ書きぶりになっている⁵⁵。

教育再生に重点を置く安倍首相の肝煎りで閣議決定（平成 18 年 10 月 10 日）により内閣に設置された教育再生会議では、当初、学力向上、規範意識、教師の質の向上等が当面の検討課題とされたが、相次いだいじめ自殺事件への教育委員会の不手際への批判等から、教育委員会のあり方が優先検討課題として浮上してきた。同会議は、平成 19 年 1 月 24 日の第 1 次報告において、教育委員会につき、外部専門家等からなる危機管理チームの設置、教員人事権の都道府県教育委員会から市町村教育委員会への移譲、第三者機関による国の指針に基づいた外部評価、人口 5 万人以下の市町村教育委員会の統廃合等を提言した⁵⁶。

平成 19 年 2 月 5 日、同会議第 1 分科会が教育委員会改革の具体案を決定したが、この

⁵² 規制改革・民間開放推進会議 前掲注 32, 平成 18 年 7 月 31 日。

⁵³ 「構造改革特区の第 9 次提案等に対する政府の対応方針」（平成 18 年 9 月 19 日）

⁵⁴ 規制改革・民間開放推進会議 前掲注 32, 平成 18 年 12 月 25 日。

⁵⁵ 同答申は、現在都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州が行う教育行政に係る事務の例として学校法人認可、高校設置認可、文化財保護を挙げる。これが、他の地方教育行政事務は市町村に権限を移譲し、市町村教育委員会をも廃止する趣旨なのか答申からは明確ではない。

⁵⁶ 第 1 次報告「社会総がかりで教育再生を～公教育再生への第 1 歩～」〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/kettei/070124houkoku.html>〉

中で各教育委員会への文部科学大臣の是正勧告権の付与を求めた⁵⁷。これに対し、規制改革・民間開放推進会議の後継である規制改革会議は平成 19 年 2 月 15 日、地方分権に逆行する形での国の権限強化に反対する意見書を公表した⁵⁸。

教育再生会議の第 1 次報告を受け、安倍首相は今国会での法改正を指示しており、中央教育審議会において集中的な議論が進められている。平成 19 年 2 月 25 日には、文部科学相の是正指示権、私学への教育委員会の監督権、教育長の任命承認制度等を内容とする改正案骨子が提示されたが、委員から異論が相次ぎ、3 月初めを目途に調整が行われるもようである⁵⁹。

自由民主党においては、教育再生特命委員会（委員長・中山成彬元文科相）が設置され、検討を進めているほか、与党の教育再生協議会⁶⁰においても教育委員会について論点としている。教育再生会議の報告や改正案骨子に対しては与党内でも異論⁶¹も出されており、今後、法改正に向けての動きは不透明である。

そのほか、民主党は、「日本国教育基本法案⁶²」において教育行政は首長が行うこととし、同法案を受けた「地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案⁶³」では、首長の教育行政を評価及び監視する機関として「教育監査委員会」を設置することとした。「政権政策の基本方針」（平成 18 年 12 月 18 日了承）でも、教育委員会の廃止を主張⁶⁴している。

おわりに

現行制度成立後も、教育委員会制度については、臨時教育審議会（昭和 59 年～62 年）の第 2 次答申や、「地方分権の推進に関する決議」（平成 5 年）を受けた中央教育審議会答申（平成 10 年 9 月）、教育改革国民会議（平成 12 年～13 年）等においても議論が行われ、法改正が行われてきた。教育委員会のあり方に関する論点は出尽くした観がある一方で、その議論は錯綜しているように思われる。

そもそも、戦後教育行政の目標とされた教育行政の民主化、教育行政の地方分権、教育の自主性確保とはどういうことか、またその妥当性といった理念の問題、指摘される問題の原因が制度の欠陥に起因するのか、あるいは運用に問題があるからなのかといったことを整理して考える必要があるだろう。

また、今後制度改革を考えるにあたっては、平成 11 年以降の地方分権改革・教育改革による一連の改正の十分な検証を行い、平成の大合併の影響や道州制の議論等の地方自治を巡る状況に注意を払う必要がある。今後の慎重な議論が望まれる。

⁵⁷ 教育再生会議第 1 分科会「教育委員会制度の抜本的見直しについて」（平成 19 年 2 月 5 日）（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/index.html>）

⁵⁸ 規制改革会議「教育委員会制度の抜本的見直しに関する規制改革会議の見解」（平成 19 年 2 月 15 日）（http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/0215/item070215_01.pdf）

⁵⁹ 「教委改革 文科省案、承認持ち越し」『日本経済新聞』2007.2.26.

⁶⁰ 「教育改革 新旧文教族が対立 自民、官邸主導を巡り」『毎日新聞』2006.10.28.

⁶¹ 「1 次報告 与党異論」『産経新聞』2007.1.25; 「教育長人事 国関与に難色」『読売新聞』2007.2.24.

⁶² 第 164 回国会衆法第 28 号

⁶³ 第 165 回国会衆法第 5 号

⁶⁴ 民主党「政権政策の基本方針（政策マグナカルタ）」（<http://www.dpj.or.jp/news/files/seiken061218.pdf>）