

# 地方公共団体における教育委員会制度の位置づけに関する一考察

## A Consideration of the Board of Education in Local Government system

次世代教育学部国際教育学科

林 紀行

HAYASHI, Noriyuki

Department of International Education

Faculty of Education for Future Generations

**キーワード**：教育委員会，首長，地教行法，大阪維新の会，教育行政基本条例

**Abstract**：Local government in Japan employs the Board of Education system, which has rested on the basis of layman control and professional leadership. This system ensures a political neutrality in education. Recently, some governors and mayors, for example Osaka Mayor, Toru Hashimoto, insist it is necessary to reform the Board of Education system because of its irresponsibility. This paper has an awareness of such issues and examines the role of the Board of Education.

**Keywords**：Board of Education, head of local government, Act on the Organization and Operation of Local Educational Administration, Osaka Restoration Association (Osaka Ishin no Kai), fundamental ordinance on education

- I はじめに
- II 教育委員会制度の変遷
- III 教育委員会制度の見直し
- IV 大阪維新の会の取り組み
- V おわりに

### I. はじめに

2012年7月19日に香川県高松市で開催された全国知事会議では、教育委員会制度の問題が取り上げられ、その存廃が議論された。この背景には、大津市立中学校の男子生徒がいじめを苦にして自殺したという事態に対し、教育委員会が適切な対応をしなかった結果、生徒、保護者や地域住民の信頼を失ったということがあった。会議の中で、滋賀県の嘉田由紀子知事は、関係機関の連携が不十分だったとして、「首長部局と教育委員会の権限配分を見直し、連携を強化する必要がある」と話した（毎日新聞2012年7月20日）。

教育委員会制度をめぐる議論は、戦後の1948年に教育委員会法が制定されてから、1956年の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）、2000年の地方分権一括法、2006年の教育基本法の改正など、教育制度の改革をめぐる議論の中で、多くの意見が出されてきた。その代表的なものをみると、行政

学者は、首長部局との乖離から生じる非効率性を問題視し、教育委員会制度の存廃にまで踏み込んだ論を展開してきたのに対し、教育学者は、教育委員会制度を前提とし、いかに活性化を図るのかという主張をしてきた（村上 2012年、41～44頁）。

昨今、こうした議論に、大きな影響を与えたのが、橋下徹大阪市長である。橋下市長は、低迷する学力テストの状況から、教育委員会が期待されている役割を果たしていないと考え、教育行政を首長の管轄下に置くことを検討し始めた。これに対しては、文部科学省や教育委員会側からは、「政治的中立性」を失い、教育を大きくゆがめることになるという厳しい批判が浴びせられ、テレビや新聞などで連日取り上げられる話題となった。

では、橋下市長の教育委員会制度改革は、どこに問題があるのだろうか。その主張を、ツイッターから引用すると、以下の通りである。

「僕は首長が教育行政の全てを仕切るべきとは言っていない。大きな目標や制度全般は首長が定めるべき。政治が作った制度の下で、政治が定めた大きな目標を達成する方法を考えるのが教育委員会。そして個々の学校運営は校長が権限と責任を持ち、保護者や生徒にも一定の関与を求める。」  
(橋下徹「ツイッター(9月15日)」[http://twitter.com/t\\_ishin](http://twitter.com/t_ishin))

橋下市長によって提起され、国民の関心を集めるところとなった教育委員会制度が抱える問題は、制度自体が内包するものから組織マネジメントの問題までが複雑に絡み合っている。そこで、まず、問題を次の二点から整理したい。第一の観点は、「法律論の問題」である。つまり、憲法、教育基本法、学校教育法や地教育法などの教育関係法規が定める教育行政制度との関連からみた問題である。

教育基本法16条は、「教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない」と規定している。ここでは、教育は不当な支配に服してはならないという「教育の中立性」がうたわれている。それゆえ、橋下市長を代表とする大阪維新の会が求める制度は、首長が教育目標の設定にかかわるので、教育基本法に抵触するとする意見がある。

「不当な支配」とは、一般的には、「国民全体的意思を代表するものとはいえない一部の社会的勢力（政党、官僚、財界、組合等）が、党派的な力として教育に不当に介入してくること」（田中 2007年、185頁）を意味しており、こうした見方は、旭川学力テスト訴訟においても、「子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入、たとえば、誤った知識や一方的な観念を子どもに植えつけるような内容の教育を施すこと」（最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号615頁）として確認されてきた。

一般に、「教育行政とは、制度としての教育を対象とする行政のこと」（平原 2007年、7～9頁）を意味するが、政治から全く中立な教育行政は何であるかということが問題となる。現実的にみれば、教育行政が真に政治的中立である「政治的真空」の中にあるということとはあり得ない。しかしながら、その可能性を検討する必要はないとまではいえず（小林 1986年、149頁）、現代的な意味に即してみれば、政治と教育行

政の関係のバランスをどのようにとるかという点に帰結するといえよう。こうしたことからすれば、教育行政が求める中立性とは、「教育が中立であるということ」であり、政治と微妙なバランス関係の上に成り立つ条件こそが考えるべき課題であろう。

第二の観点は、「組織マネジメントの問題」である。中央教育行政では、文部科学省に権限と責任があることが明確になっているが、地方教育行政では、首長と教育委員会に権限と責任が分散されており、最終的に、住民に対して、誰が責任を最終的に負うのかという点が曖昧になっている。その結果、学力不足やいじめなどの問題が生じて、その解決がなされないという指摘がなされている。橋下市長は、こうした点を問題として指摘しているが、教育委員会の制度を廃止し、首長部局に一元化した制度がよいのか、または、教育委員会の権限、教育委員の選任方法や学校との関係などを見直し、弾力的運営を図る方がよいのかという点は、さらなる検討の余地がある。

教育委員会制度は、地方公共団体における執行機関の多元主義的構成の一部であり、政治的中立性や専門技術的専門性を必要とする事務を適切に処理するものであるとされる。理念通りに機能する場合は、行政の民主的で公正な運営に資するものであり、地域住民の利害調整にも役立つ（小林 2007年、214～216頁）。また、このような地方公共団体における教育委員会の役割を検討する際に、必要となる視点は、地方分権改革の流れから検討することである。この流れは、団体自治と住民自治の両側面から既存の様々な制度に変革を迫り、地方公共団体の運営においては、管理的側面から経営的側面に力点をシフトしつつある。

以上のように、教育委員会制度は、制度に期待された持ち味が発揮されず、多くの課題を抱える状況にある。本論文では、こうした課題を検討するにあたり、先の二つの観点から、問題の所在を確認するとともに、地方分権改革の流れに即しながら、その位置づけについて検討していくこととしたい。

## Ⅱ. 教育委員会制度の変遷

### 1. 日本国憲法と教育基本法の制定

戦前は、教育に関する事務は専ら国の事務とされ、地方では、府県知事及び市町村長が国の教育事務を執行していた。たとえば、小中学校の教員は、府県知事が任命するとともに、小中学校は市町村長が管理して

いた。

戦前の教育は、近代国家の「国家有為の人づくり」に力点を置いていた。それゆえ、国民の教育を受ける権利よりも、教育する権限である国家の教育権が留意された。大日本帝国憲法下における教育制度は、国家の発展にとって必要な国民づくりであり、教育勅語でいうところの「忠良の臣民づくり」であった（小林 1986年, 145頁）。

戦後、こうした教育制度は否定され、アメリカ型の教育制度が導入された。地方公共団体には、その執行機関として、長から職務上、独立性をもつ教育委員会が置かれ、地方公共団体における執行機関の多元主義的構成の一翼を担うものとされた。1948年には、教育委員会法が施行され、都道府県教育委員会は7名、市町村教育委員会は5名の教育委員で構成されることとなった。教育委員は、地方公共団体の議員の中から選ばれる一人をのぞき、住民の直接選挙で選出されることとなった。

この教育委員会制度は、（1）教育行政の地方分権と独立、（2）公正な民意に即した教育行政、（3）教育の自主性の確保という点に特徴があった。すなわち、一般行政から独立した教育委員会を地方公共団体に設置し、地域住民の意思を反映した民主的な教育行政を行うことにより、国民にのみ責任を負って教育行政が行われるべきであるということを意味するものであった（平原 2007年, 127頁）。

しかし、本来、公選制に期待された当初の目的とは違い、教育委員に当選した人々は、教育関係者が大半を占め、投票率も、大都市で5割をきるなど、低調に終わった。無投票の県や市町村も相次ぎ、住民にとって制度としての魅力がないばかりか、地方側である地方三団体からも反対の声が相次いだ。また、現実をみても、小規模な自治体では、一般行政に対して従属的な地位に置かれ、ほとんど委員会としての体をなしていなかった（坂田 1984年, 78～79頁）。

こうした状況を受け、1956年6月には、地教行法が施行され、教育委員会法は廃止された。同法の施行により、教育委員の公選制が廃止され、首長による任命制になるとともに、首長と教育委員会との権限の調整が図られることになった。1956年6月30日の文部事務次官通達によれば、同法の目的は、「教育の政治的中立と教育行政の安定を確保し、教育行政と一般行政との調和を進め、教育行政における国、都道府県および市町村の連係を密にすること」にあった。

## 2. 中野区準公選制

地教行法の制定により、教育委員の選定は、首長の権限となった。これにより、一般行政と教育行政の調和が図られることになった。これに対し、1960年代の後半から70年代初めに、東京特別区の一部で、区長準公選制の取り組みを参考とし、教育委員の公選制を復活させようとする動きが始まった。

中野区では、1978年9月に教育委員会準公選条例を求める直接請求が区へ提出され、12月に区議会が同条例案を可決した。大内正二中野区長は、地教行法との関係から、同条例案は違法の可能性があるとし、再議に付したが、議会で再可決された。そして、1979年1月に、中野区は東京都へ条例の審査を申し立てたが、美濃部亮吉東京都知事が合法とする判断を下したため、同年5月に教育委員会準公選条例が公布された。

地教行法では、教育委員は、「地方公共団体の長が議会の同意を得て任命する」と定められていたことから、直接公選制を認めることは許されないと解されていた。そこで、中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例第1条では、「日本国憲法、教育基本法」の精神に基づき、区長が、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第4条に定める教育委員会の委員を任命するに先立ち、区民の自由な意志が教育行政に反映されるよう民主的な手続きを確保し、もって教育行政の健全な発達を期待する」と定め、区民の推薦を受けた立候補者による区民投票を行い、その投票結果を尊重して委員の任命を行う仕組みを採用した。

区民投票の仕組みは、区内の有権者60人以上の推薦を得た立候補者の中から、有権者が1票を郵送によって投じるものである。その投票結果を「参考」にし、区長は教育委員会委員の候補者を選定し、議会の同意を得る。区民投票の「参考」とする基準については、（1）得票の程度、（2）教育委員の全体の構成（年齢、性別、職能など）、（3）教育・文化に対する識見などとされた。

これに対しては、区長意見や文部省の見解により、地教行法に定める首長の権限を侵すとする違法論や準公選制が政党の介入と政争を持ち込むことによって、教育行政の中立性を脅かされるという危惧が主張された（西東 2003年, 6頁）。1980年7月15日に出された文部省初等中等教育局長通知では、「教育委員候補者となろうとする者について届出制を採用し、届け出た者について区民投票を行うこととしており（第三条）、したがって、当然のことながら教育委員候補者になる



うとする者がそのための投票勧誘運動を行うことを予定しているといつてよい。このようなことを内容とする区民投票制度は、教育行政の政治的中立性を強く要求している地教行法の予想するところではなく、同法の趣旨に反するものと考えられる」として、準公選制は強く批判された。

中野区では、4回の投票が実施されたが、投票率は低調に終わるとともに、教育委員会に党派的对立が持ち込まれるなど、かつての公選制と同じ問題が生じた。さらに文部省が懸念を表明したこともあり、1995年に教育委員会準公選廃止条例案が可決され、教育委員会準公選制度は廃止された（以降、中野区では教育委員会準公選制度の発想を活かすための措置として、教育委員会推薦制を導入している）。

### Ⅲ. 教育委員会制度の見直し

2000年4月に地方分権一括法が施行され、文部大臣による都道府県教育長の任命制が廃止され、教育長は、教育委員の中から選出されることとなった。また、機関委任事務の廃止に伴い、大臣の指揮監督も廃止となった。これ以降、教育行政の基本原則は、教育行政の法律主義から教育行政における地方分権主義に力点が置かれていくことになった。

90年代以降、地方分権改革の流れの中で、教育委員会必置制の見直し論や廃止論までもが登場するが（高津 2011年、101頁）、ここでの論点は、首長と教育委員会間での権限の分担であり、二つの考え方に分けることができる。

第一のものは、教育委員会の政治的中立性や継続性・安定性の確保を重視し、教育委員会の役割を再検討するものである。

たとえば、中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会が、2005年に出した「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」では、教育に関する事務を安定的に行うためには、その内容の特殊性から、首長と別個の執行機関が担当することが必要であるとし、現行の教育委員会制度を前提とするものであった。そして、問題点の解決には、教育委員会の組織・運営、教育長、教育委員会事務局の在り方などを見直すことによって、解決するべきとしている。また、首長と教育委員会との関係については、「教育の政治的中立性を強く意識するあまり、教育委員と首長との意思疎通が十分に行われず、相互の理解が十分でない」としている。

次に、第二のものは、地方や民間側からの主張であるが、以下にあるように、制度そのものの見直しや存廃に関する厳しい指摘が以下のようなになった。

「公立学校施設整備をはじめ、地方行政全般に責任を持つ地方公共団体の長が、一体的に教育行政に意向を反映させることができるようにするため、必置規制を緩和し、地方公共団体における教育行政の実施について、教育委員会を設置して行うか、長の責任の下で行うか、選択可能な制度とするよう強く要望する。」（全国市長会・全国町村会「教育委員会制度の選択制の導入に関する要望」（平成18年6月30日））

「教育委員会制度については、十分機能を果たしていない等の指摘を踏まえ、教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、当面、市町村の教育委員会の権限（例えば、学校施設の整備・管理権限、文化・スポーツに関する事務の権限など）を首長へ移譲する特区の実験的な取組を進めるとともに、教育行政の仕組み、教育委員会制度について、抜本的な改革を行うこととし、早急に結論を得る。」

（経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日））

「教育委員会制度が十分機能を果たしていない等の指摘を踏まえ、教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、首長への権限移譲に止まらず、首長から独立した執行機関である教育委員会の必置規制を撤廃し、首長の責任の下で教育行政を行うことを地方公共団体が選択できるようにする方向で検討し、結論を得るべきである。」

（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）」）

このように、地方や民間側からは、教育委員会制度の採用を選択制にすべきであるとする主張がなされているが、この背景には、中央集権体制の一翼を担う教育委員会と十分な権限が与えられていない首長という点への批判が背景にある。これは、進む地方分権改革の中で、自治体の運営スタイルが、「管理型」から「経営型」へとシフトしていく中で、「管理型」の典型である教育委員会制度に、首長の側から変革を迫るものとみてよいだろう。また、ここでは、「政治的中立性」という観点はあまり配慮されていないようである。

#### Ⅳ. 大阪維新の会の取り組み

教育委員会制度の見直し論が出る中、具体的な動きを見せたのが、橋下徹大阪府知事であった。橋下知事が知事選に出馬した際に作成したマニフェストである『『おおさか』を笑顔にするプラン』には、公立小学校の運動場の芝生化や公立中学校への給食の導入などの教育関連政策は並ぶものの、教育行政そのものに関する記載はみられなかった。

当選後、府政運営において、「目標設定と責任の所在が曖昧」と感じていた橋下知事は、各部局長に部局長マニフェストを作成させ、大阪府戦略本部会議で議論させた。教育長も、教育長マニフェストを作成し、重点課題ごとの遂行目標（戦略課題の目標、施策推進上の目標）と業績目標（アウトカムの数値目標、アウトプットの数値目標）が示された。

教育長マニフェストは、2010年度第9回大阪府戦略本部会議でとりあげられ、橋下知事と中西正人教育長の間で、次のようなやりとりが行われた。

##### 【知事】

・教育委員会制度については、知事と教育委員のつながりが委員の任命権だけにならない方向で仕組みを考えているところ。教育委員会のことについて、私がこのようにいろいろ言うことは制度的に問題ということはないか。

##### 【教育長】

・委員会としては「教育力向上プラン」を定めており、私はその執行を預かる事務局のトップとして、その枠内で私としてのマニフェストを出している。マニフェストの内容やそれについてこういう形で知事と話をすることについては事前に委員の先生方にお話をしているが、執行上のやり取りについては任せていただいている。

##### 【知事】

・現在のように、議論しながら進めていけるのであれば良い。これまでは知事と教育委員会は距離を置いていたが、事実上、今やっているようなことを制度設計して、仕組みとして固めたいと思っている。

（平成22年度第9回大阪府戦略本部会議 議事概要【議題1】）

ここから、橋下知事が首長と教育委員会の関係について、配慮していることがわかる。しかし、こうした配慮が長く続くことはなかった。橋下知事は、教育内

容には絶対に関与しない、地教行法で定められた権限分配を侵さないということを前提とし、教育行政のマネジメントのあり方を首長が責任をもつ体制の構築に着手した。ここで留意されていることは、教育内容と教育行政システムの問題はしっかり分けるということであった。

2011年9月には、議員提案により、大阪府教育基本条例案が府議会に提出された。同条例案第5条では、「府における教育行政は、教育委員会の独立性という名目のもと、政治が教育行政から過度に遠ざけられることのないよう、選挙を通じて民意を代表する議会及び知事と、教育委員会及び同委員会の管理下におかれる学校組織（学校の教職員を含む。）が、地方教育行政法第二十五条に基づき、適切に役割分担を果たさなければならない」と定め、6条2項では、「知事は、府教育委員会との協議を経て、高等学校教育において府立高等学校及び府立特別支援学校が実現すべき目標を設定する」としていた。

この点については、9月16日に開催された「大阪府教育基本条例案に係る維新の会との意見交換」において、府教育委員会と大阪維新の会に所属する府議会議員との間で議論が展開されるが、その論点は、（1）知事と教育委員会の権限の分担を条例化すること、（2）知事による教育目標の設定など、現行法制度との整合性、（3）想定する目標の具体的内容などに及ぶが、中西教育長からは、部局マニフェストのようなものを知事が設定することは、大問題であると指摘された（大阪府教育基本条例案に係る維新の会との意見交換（議事録））。

この条例案は、橋下知事が知事を辞職し、大阪市長選挙に立候補することによって、取り下げられることとなった。また、松井一郎大阪府議会議員が大阪府知事選挙に立候補することとなり、ダブル選挙が行われた結果、両者ともに当選した。

橋下市長は、選挙時に掲げたマニフェストには、「ii 市長が教育委員会と協議して実現すべき目標を設定します」と記載し、府知事選マニフェストより、踏み込んだ形をとった。ところが、こうした大阪府と大阪市の動きに対し、政府がストップをかけた。12月16日に、政府は、みんなの党の渡辺喜美代表が出した質問主意書に対し、「教育目標の設定は、地教行法で定められたものを除き、教育委員会の職務権限に属するものであり、条例によってその分担を変更することは許されない」とする答弁書を閣議決定した。また、政治的中立性については、「多数の者に対して強い影響

力を持ち得る教育に、一党一派に偏した政治的主義・主張が持ち込まれてはならないことを意味するものである」とした。

これに対し、橋下市長は、12月21日に、中川正春文部科学大臣と面会した際に、「首長に教育目標を設定する権限がないと全国の市町村長は教育について何も語れなくなる。どう考えてもおかしい」と詰め寄った。これに対し、中川大臣は「政治家の公約と法律がどう折り合うかということで、何も語れないということではない。整理の必要はあり、そういう意味ではいい議論を打ち出してもらった」と述べるにとどまった（毎日新聞2011年12月21日）。

こうした国とのやりとりが行われる中、府教育委員会は、2012年1月20日、教育目標は、首長と教育委員会が共同で教育振興基本計画を策定することによって設定するという規定に見直す修正案を作成した。この修正案は1月25日に開催された府市統合本部に提出され、橋下市長と松井知事との協議が行われた。

議論の焦点は、教育目標の設定方法であった。「首長が教育委員会と共同で設定する」とした教育委員会案に対し、橋下市長は、「目標設定の主体は首長であるべきだ」とし、反対した。最終的に、松井知事が、「この条文は主語が知事ですから、意見が対立したときは知事が決める、それでいいんですね。」ということで、教育委員会の了承を取り付け、「首長が教育委員会と協議して、教育目標を最終決定する」との内容に修正することを決めた（読売新聞2012年1月25日）。

そして、大阪府教育行政基本条例は、2012年3月28日、大阪市教育行政基本条例は、5月28日に施行された。

#### 「大阪府教育行政基本条例」

（目的）

第2条 委員会及び知事は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和三十一年法律第百六十二号。以下「地方教育行政法」という。）第二十三条及び第二十四条に規定する職務権限に基づき、適切な役割分担の下に、府における教育の振興に関する施策の充実を図らなければならない。

（教育振興基本計画の策定義務）

第3条 府は、教育基本法（平成十八年法律第百二十号）第十七条第二項に規定する基本的な計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない。

（教育振興基本計画の策定手続）

第4条 知事は、委員会と協議して、基本計画の案を作成するものとする。

2 基本計画は、大阪府議会の議決を経なければならない。

3 知事は、第一項の規定による協議が調わなかったときは、委員会の意見を付して大阪府議会に提出するものとする。

4 基本計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。

一 府における教育の振興に関する基本的な目標及び施策の大綱

二 前号に掲げるもののほか、府における教育の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

5 知事及び委員会は、基本計画の案を作成するに当たっては、その基本的な事項についてあらかじめ学識経験を有する者の意見を聴くとともに、府民の意見を反映するための適切な措置を講ずるものとする。

6 知事は、第二項の議決があったときは、遅滞なく、基本計画を公表しなければならない。

#### 「大阪市教育行政基本条例」

（市長と教育委員会との役割分担）

第2条 市長及び教育委員会は、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。）第23条及び第24条の規定による職務権限に基づき、適切な役割分担の下に、本市における教育の振興のための施策の充実を図らなければならない。

（教育振興基本計画の策定義務）

第3条 本市は、教育基本法（平成18年法律第120号）第17条第2項に規定する基本的な計画（以下「教育振興基本計画」という。）を定めなければならない。

（教育振興基本計画の策定手続）

第4条 市長は、教育委員会と協議して、教育振興基本計画の案を作成するものとする。

2 教育振興基本計画は、市会の議決を経て定めなければならない。

3 市長は、第1項の規定による協議が調わなかったときは、教育委員会の意見を付して教育振興基本計画の案を市会に提出しなければならない。

4 教育振興基本計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。



- (1) 本市における教育の振興のための基本的な目標及び施策の大綱
- (2) 前号に掲げるもののほか、本市における教育の振興のための施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項
- 5 市長及び教育委員会は、教育振興基本計画の案を作成するに当たっては、その基本的な事項についてあらかじめ学識経験を有する者の意見を聴くとともに、市民の意見を反映するための適切な措置を講ずるものとする。
- 6 市長は、第2項の議決があったときは、遅滞なく、教育振興基本計画を公表しなければならない。
- 7 前各項（第4項を除く。）の規定は、教育振興基本計画を変更する場合について準用する。

大阪府では、教育行政基本条例にしたがって、2012年8月に教育委員会が教育目標を盛り込んだ教育振興基本計画の中間案をまとめ、松井知事と意見交換を行った。中間案では、今後10年間に大阪の教育が目指す基本的な目標に「社会経済情勢や国際社会の中で自立して力強く生きる人づくり」などを掲げた。その実現に向け、今後5年間で「公私の切磋琢磨（せっさたくま）による高校の教育力の向上」「教員の資質向上」「開かれた学校運営」など10項目に取り組むとした。この日の意見交換会は大きな問題もなく、松井知事は中間案を了承して、終えた（読売新聞2012年8月25日）。

## V. おわりに

文部科学省によれば、教育委員会制度の特性として、(1) 首長からの独立性、(2) 合議制、(3) 住民による意思決定（レイマンコントロール）があげられており、その意義は、(1) 政治的中立性の確保、(2) 継続性、安定性の確保、(3) 地域住民の意向の反映にあるとされる（文部科学省「教育委員会制度について」）。これは、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、その内容が中立公正であることは極めて重要であり、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の影響から中立性を確保することが必要であると考えられたからである。

しかし、その歴史的経緯をみると、教育に政治的中立性が求められた理由には、教育委員会の設立当初、政党政治が活発になってきたという時代背景や教育委

員の公選制に政治的争いが持ち込まれたという事実があった。こうした点が過度に重視され、首長と教育委員会との間に壁がつくられ、一体感を失わせたという批判がなされている。

教育行政におけるアクターの実証的な研究によれば、首長は、教育行政において、教育長がもっとも影響力を持っていると考えている。また、市町村レベルでは、教育長とは意思疎通がよくできていると考える首長は6割をこえるとともに、8割をこえる首長が自身の意図通りに教育長を選任できていると考えている。これに対し、教育委員との関係をみると、教育長と比較すると、意思疎通や意図通りの選任の割合は、若干低下するようである（村上 2011年、227～229頁）。

この先行研究の結果からみると、首長と教育委員会とは、教育長を媒介として、ある程度の連携関係があるようであり、一般に指摘されるような乖離が生じているわけでないようである。しかしながら、現実的には、教育委員会の会議が開かれる回数は、月に1～2回程度であり、教育委員会事務局手動で教育政策が決定されているという批判がなされている。つまり、法制度上の権限と責任は教育委員会にあるが、実際の権限は教育委員会事務局が行使しているということになる。

教育には、長期的視点や取り組みが必要であるということが主張されるわりには、教育委員の在籍年数をみると、都道府県で3.9年、市町村で4.6年となっており、長期的な視点で教育委員を選任しているとはいえない状況にある。また、その属性をみると、平均年齢が約59歳、女性の割合は約35%となっており、特定の社会階層が過剰に選出されているという面は否めないだろう（文部科学省「教育委員会制度について」）。

以上のような状況を踏まえ、大阪府と大阪市では、権限と責任を明確にするために、教育行政基本条例が制定されるに至った。そこには、「政治的中立性」の確保ではなく、実効的な教育行政を確立しようとする意図を読み取ることができるだろう。

今後の課題として、議会と教育委員会との関係について検討することが求められる。大阪府や大阪市の教育行政基本条例でも定められているように、教育振興基本計画は、最終的に、議会のチェックを受けるのであり、この仕組みが首長の暴走を抑制するとともに、民意を反映するものとなっている。この点は、中央教育審議会の答申でも、以下のように言及されている。

「(5) 議会と教育委員会との関係

教育委員会と議会との関係は教育行政における住民自治の観点から極めて重要である。教育委員会が自らの教育行政について説明責任を果たす上で、議会における質疑に対する教育長や教育委員長の答弁は大きな役割を果たしており、教育委員会は、議会を通じ、住民に対する説明責任を積極的に果たしていくことが望まれる。

また、首長が教育委員を選任するに当たっては、議会同意を得ることが必要とされている。教育委員会は、首長から独立した機関として位置付けられているため、その選任に当たっての議会の同意は教育委員に適材を確保する上で極めて重要である。このため、議会は、教育委員の選任について同意するに当たっては、教育委員としてふさわしい人材か否かを十分吟味し慎重に行うことが望まれる。(中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会「地方分権時代における教育委員会の在り方について(部会まとめ)」)

これまでの地方分権改革の変遷をみていくと、スピードや内容の程度の差はあるものの、地方に力点を置いた国家構造を構築していく流れは否定することはできない。こうした地方分権改革の流れに即して、首長と教育委員会間での権限と責任の分担について検討していくことが必要であろう。

## 引用・参考文献

- 安達和志「2 分権改革と教育の地方自治」市川須美子、安達和志、青木宏治編『教育法学と子どもの人権』(三省堂、1998年)
- 阿部久美「任命制教育委員の一考察－委員会構成の実態と問題点」『教育学雑誌』(18)
- (日本大学教育学会事務局、1984年)
- 市川昭午『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、2012年)
- 小林昭三『日本国憲法の条件』(成文堂、1986年)
- 小林武、渡名喜庸安『憲法と地方自治』(法律文化社、2007年)
- 坂田期雄『地方制度の構造と実態』(ぎょうせい、1979年)
- 西東克介「教育委員会制度における「文化的営み」と「政治的営み」」
- 『弘前学院大学社会福祉学部研究紀要』(3)、(弘前学院大学社会福祉学部、2003年3月)
- 新藤宗幸「第11章 教育行政と地方分権化」東京市勢調査改編『分権改革の新展開に向けて』(日本評論

社、2002年)

高津芳明「『教育行政の一般行政からの独立』再考」

日本教区政策学会年報編集委員会編『日本教育政策学会年報』第18号(八月書館、2011年7月)

田中壮一郎『逐条解説 改正教育基本法』(第一法規、2007年)

永井憲一『教育法学の原理と体系』(日本評論社、2001年)

中嶋哲彦「教育委員会制度再編の動向と論点」『日本教育法学会年報』(37)(有斐閣、2008年)

平原春好『教育行政学』(東京大学出版、2007年)

堀和郎、柳林信彦『教育委員会制度再生の条件』(筑波大学出版会、2009年)

村上祐介『教育行政の政治学』(木鐸社、2011年)

三上昭彦「教育委員準公選制の到達点と論点」『教職・社会教育主事・学芸員課程年報』3(明治大学教職課程、1981年)

山本敏夫、伊藤和衛編『新しい教育委員会制度』(高陵社書店、1956年)