

教育委員会改革からみた地方自治制度の課題

村上 祐介

1. はじめに

今年（2014年）6月に地方教育行政法（地教行法）改正案が国会で可決・成立し、懸案であった教育委員会改革は一応の決着をみた。今回の改革では、2011年に大津市で起こったいじめ自殺事件を直接のきっかけとして、教育委員会の責任体制の不明確さが強く批判されるとともに、地方教育行政のガバナンス（統治制度）の在り方が強く問われる事態となった。

2013年に制度改革の在り方を議論した中教審（中央教育審議会）では、教育行政の「責任の明確化」と「政治的中立性・安定性・継続性」がともに必要であるとの認識の下で、首長を教育行政の責任者にする案と、従来通り教育委員会を執行機関とする案のどちらを選択するかが大きな争点となった。その後の与党協議の結果、教育委員会を執行機関として維持しつつ、首長や教育長の権限を強化することで、「責任の明確化」と「政治的中立性・安定性・継続性」の両立を図る折衷的な改革案となった。

改革の過程では、教育委員会の形骸化や教育委員の名誉職化、教育行政の責任と権限が分散しており責任の所在が不明確であることなど、地方教育行政制度の課題が多く指摘された。今回の改革がそれらの課題を解決するかは不透明な面も少なくないが、本論ではまず、今次改革の経緯や論点をたどりながら、制度改革で何がどのように変わるのかについて述べる。

また、今回の改革論議では教育行政制度の在り方が大きな問題となったが、他方でこれまであまり指摘されていないが、この改革は、地方自治制度にも少なからず課題を投げかけるものであったと筆者は考えている。本論は地方自治関係者が主要な読者であることを鑑みて、教育委員会改革からみえる地方自治制度の課題を指摘する。

ここでは次の3点について順に議論を進める。第1に、今次の改革の経緯を説明する。改革は大津市のいじめ自殺事件が引き金となったが、教育委員会制度の存廃をめぐっては

2000年代のはじめから既に議論が起こっていたことについて述べる。第2に、来年度から実施される制度改革の概要と論点を提示し、改革によって何が変わるのかを検討する。改革案は首長から一定程度独立した教育委員会を残しつつも、従来よりも首長の権限の強化を図っている。特に、教育委員長と教育長が一本化されること、教育行政の基本的方針である「大綱」の策定を首長の権限とすること、首長と教育委員会が協議・調整を行う総合教育会議が新設されることの3点が大きな変化である。これにより従来の課題が解決されるのか、何が変わるのかを考察する。第3に、教育委員会の改革では結局何が問われたのかを考える。今回の改革で目標とされたのは教育行政における「責任の明確化」と「政治的中立性・安定性・継続性」の確保であった。ただ、これらは矛盾する要素を含んでおり、さらにこれらを両立させるには、教育行政制度だけでなく地方自治制度の問題としても捉える必要がある。たとえば、日本の地方自治は首長に権限を集中させる強首長制を採っているが、これを変えないまま教育委員会という首長から独立した行政委員会を廃止し、これまで以上に首長に権限を集中させることのリスクは今回の改革で重要な論点となった。地方教育行政の制度設計は教育委員会だけでなく、首長・議会の二代表制や地方自治組織内部の在り方も合わせて考える必要がある。本論ではこうした点にも言及したい。

2. 教育委員会改革の経緯

教育委員会は戦前の中央集権的・官僚主義的な教育行政への反省から、教育の地方分権と民主化を目的に1948年に創設されたしくみである。戦後直後には様々な教育行政制度の構想があったが、米国の制度を参考に、一般の政治・行政から独立した行政委員会としての教育委員会制度が設けられた。当初は住民による直接選挙で教育委員が選ばれたが（公選制教育委員会）、1956年に首長が議会の同意を得て教育委員を任命するしくみ（任命制教育委員会）となった。その後現在まで、首長から一定程度独立した合議制執行機関という教育委員会の基本的な性格は変わっていない⁽¹⁾。

他方で、かなり以前（1960～70年代頃）から教育委員会の形骸化や教育委員の名誉職化が指摘されており、その活性化が課題となってきた。しかし1990年代後半以降は、合議制

(1) 小川正人『教育改革のゆくえ』筑摩書房、2010年

の教育委員会自体を廃止すべきとの主張も強まっている⁽²⁾。教育委員会制度の見直しは大津市の事件をきっかけとして唐突に現われたわけではなく、その活性化と廃止を求める主張の両方が存在してきた。民主党政権では制度の見直しが掲げられたが、ねじれ国会の影響もあり実現には至らなかった。

2011～12年にかけて起きた大津市のいじめ自殺事件や大阪市での体罰事件では、教育長と事務局が適切な対応を採らず、さらに非常勤の教育委員には情報が十分に伝わらなかったため、教育行政の責任が不明確であるとの強い批判が起こった。特に大津市の事件が直接の発端となり、第二次安倍政権は教育委員会制度の見直しを行う方針を決定した。2013年4月に首相直属の教育再生実行会議は教育長を責任者とする方向性を打ち出し、これを受けて翌5月からは中教審の教育制度分科会で具体的な制度設計が議論された⁽³⁾。教育再生実行会議では教育委員会を執行機関として存続させるかは明確にしておらず、詳細な制度設計は中教審での審議に委ねることとした。

中教審では教育長を責任者にするに関しては、早い段階で委員の間でも合意があった。これを体現する一つのしくみは教育長を地方自治法で定められた執行機関とすることであったが、選挙で選ばれていない個人が執行機関として権限を有することに対して首長を務める委員から強い反対があり、また総務省は現行の地方自治法では法制上困難であるとの見解であった。結局、首長を執行機関、教育長を首長の補助機関としたうえで、教育委員会を首長の附属機関とするA案と、性格を改めた執行機関として教育委員会を維持しつつ、教育委員会と教育長の両者の権限を見直すB案の二つの改革案に絞られた。

報道によれば、首長を執行機関とするA案を推す官邸サイドや大臣の意向があり⁽⁴⁾、中教審の後半ではA案を軸にB案は少数意見とする方向で検討が進められた。しかし、筆者も含めて一部の中教審委員からは政治的中立性の確保を強く危惧する意見があり、さらに自民党の一部や公明党からもA案は容認できないとの意見が出た。結果的に2013年12月の中教審答申では異例ともいえるA案ベースの「改革案」とB案ベースの「別案」が事実上の両論併記として提言され、制度改革の議論は政治の場へと移された。

その後、自民党と公明党による与党協議の過程では関係議員によるワーキンググループが設置され、「改革案」と「別案」の折衷案が検討された。その結果、教育委員会は執行

(2) たとえば穂坂邦夫『教育委員会廃止論』弘文堂、2005年、新藤宗幸『教育委員会』岩波書店、2013年など。

(3) 筆者も教育制度分科会の臨時委員として議論に参加した。

(4) 『毎日新聞』2013年12月14日朝刊。

機関として維持しつつ、教育委員長と教育長を一本化して責任の明確化を図ることとなった。他方で、首長の権限強化を主張する意見にも配慮して、首長が教育行政の大綱（教育行政の基本的方針）を定めるとともに、首長と教育委員会が協議・調整を行う「総合教育会議」を新設することとなった。

2014年3月に自民党と公明党による与党合意が成立すると、4月に国会に法案が提出され、6月に可決・成立した。新制度は来年（2015年）4月から施行される予定である⁽⁵⁾。

3. 制度改革のあらまし

次に、新しい地方教育行政のしくみでは従来と何が変わるのかについてみておきたい。改革案のポイントとしては大きく次の4点が挙げられる。

第1に、現行の教育委員会は従来通り決定権を有する執行機関としての性格を維持するが、現行の教育委員長と教育長を一本化し、常勤の新「教育長」が教育委員会の代表者となり、会務を総理する。また、新「教育長」は首長が議会の同意を得て直接任免するとともに、首長が在任中1度は教育長を選任できるようにするため、教育長の任期を3年に短縮する（教育委員の任期は現行通り4年）。

第2に、教育行政の大綱や教育の条件整備などに関して首長と教育委員会が協議・調整を行う総合教育会議を新設する。総合教育会議は首長が招集し、大綱の策定、教育条件の整備等重点的に講ずべき施策、緊急の場合に講ずべき措置について首長と教育委員会が協議・調整を行う。調整された事項については、構成員は調整の結果を尊重しなければならない。

第3に、教育行政の基本的方針である大綱を定める権限を教育委員会から首長に移す。改正法の第1条の3では、「首長は、総合教育会議において、教育委員会と協議し、教育基本法第17条に規定する基本的な方針を参酌して、教育の振興に関する施策の大綱を策定する」とあり、首長は大綱について総合教育会議で教育委員会と協議・調整は行うが、両者の調整がつかなかった場合でも首長が大綱を定めることができる。

第4に、地教行法50条（文部科学大臣の指示）の規定を見直し、児童生徒の生命または

(5) なお、民主党と日本維新の会は首長に教育行政の権限を一元化し、その執行を監視する機関として教育監査委員会を設ける対案を国会に提出したが、衆議院で否決された。

身体への被害の拡大または発生を防止する緊急の必要がある場合に、文部科学大臣は教育委員会に対して指示できることとした。中教審では同法49条（是正の要求の方式）についても見直しが議論されたが、今回はこの規定については現行通りとなった。

総じていえば、今回の制度改革では教育委員会を執行機関として残しつつも、大綱や総合教育会議の新設などを通じて首長の関与を強化することで、教育行政の責任の明確化と政治的中立性・安定性・継続性の両立を図ろうとした。改革案がまとめられた過程をみても、国会で成立した法案は、中教審の「改革案」と「別案」の折衷的な性格を持つ案であるといえる⁽⁶⁾。

4. 今次改革をめぐる論点と課題

改革への評価をめぐるのは、教育行政学者をはじめ論者の間でも見解が分かれている。国会審議やその際の参考人の意見などでも様々な評価がある。第1に、教育委員会が決定権を有する執行機関として残ったことを評価し、常勤の教育長が責任者となることで責任の明確化が図られるとの見解がある。第2に、首長が大綱を策定し、さらに自らが主宰する総合教育会議が設置されることで、首長の関与が過度に強まり教育委員会がこれまで以上に形骸化するとの批判もある。第3に、首長に教育行政の権限を一元化するべきであるとの立場からは、教育委員会に決定権が残る今回の改革案は不十分という評価もみられる。さらにそれらの評価とはまた別の批判として、教育長に権限が集中することへの懸念も小さくない。

筆者自身は、教育委員会が執行機関として残ったことの意義は小さくないと考えており、その点に関しては一定の評価をしている。ただし、首長が大綱の策定権を持つことや総合教育会議が設置されることで、一部の自治体では教育行政に対する首長の影響力や関与が過剰に強まり、教育の政治的中立性や教育行政の安定性・継続性が低下するのではないかと危惧も抱いている。以下では、大綱の策定と総合教育会議、教育長へのチェック機能、

(6) なお、与党協議でまとまった法案は唐突にみえる面もあるが、教育委員長と教育長を一本化する、首長が大綱を策定する、教育長を首長の直接任免としたうえで任期を短縮する、といった点は、実は中教審の審議で既に言及されていた論点である。ただ、総合教育会議に関しては中教審でもほとんど議論になっておらず、与党協議の中で浮上したアイデアであると推測される。

緊急時の対応、教育現場への影響、の4点について論点を挙げたうえで、筆者の見解を述べる。

(1) 大綱と総合教育会議について

改革では教育委員会を執行機関として維持するが、現行のしくみと比べて、教育行政に対する首長の権限が強まっていることは否めない。たとえば、大綱の策定にあたっては、首長は総合教育会議で教育委員会と協議・調整を行うことになっているが、協議・調整が調わなかった場合には、首長が自らの意向に沿って決定を行うことができる（議会や教育委員会の承認は必要ない）。総合教育会議で大綱を決定するとの誤解が一部の報道等ではみられるが、大綱の策定は首長の専権事項である。

大綱は自治体の教育行政の基本的方針であり、その決定に教育委員会が関わることができないのは、首長の意向が強くと同時に、教育の政治的中立性や安定性・継続性の観点からも問題が多いように思われる。たとえば、「国を愛する態度を育む教育を行う」ことを首長が大綱として掲げた場合に、教育委員会が教科書採択の権限を持つとはいえ、大綱が教科書採択に影響を及ぼすことはないのであろうか。教科書採択に限らず、首長次第では、これまで現場の裁量に委ねられてきたこと（たとえば教育課程・内容）に政治の意向がより強く働く可能性がある⁽⁷⁾。

また、「大綱」とは具体的に何を指すのかが改正法では明確ではない。自治体では教育施策に関する基本的な計画（教育振興基本計画）を策定していることが多いが、教育振興基本計画の一部が大綱となるのか、あるいはそれとは別に大綱を定めるのか。もし前者であれば計画のどの程度詳細な部分までを「大綱」とみなすのか。文部科学省が7月に各都道府県・政令市の首長・教育委員会に出した通知によれば、大綱となる事項の例として学校の耐震化、学校の統廃合、少人数教育の推進などが挙げられている。ただ、地教行法に明確な規定がない以上、どの程度のことを大綱として定めるかは首長に委ねられていると解釈される。

(7) 首長の関与が強すぎるとの批判も多い大阪府・市の教育行政基本条例でも、教育振興基本計画の策定に際しては議会の議決が必要とされている。同条例では、首長と教育委員会の協議が調わなかった場合は首長の意向が優先されるが、その際は教育委員会の意見を付して議会に提出することになっている。それに対して今回の改革案では、法制度上、首長の意向のみで大綱が決定できるしくみになっており、首長へのチェック機能という点では大阪府・市の条例と比べて弱くなっている。他方で、大阪府・市の条例では議会の議決・承認によって基本計画がより強い影響力を持つことになり、政治的な意向がより強く反映される懸念もある。

総合教育会議に関しても、地教行法にはほとんど具体的な規定がないため、施行後にどのような運営が行われるか不透明である。総合教育会議は決定権を有する執行機関ではないため⁽⁸⁾、協議・調整がつかなかった場合には首長・教育委員会のうち権限を有する側が最終的な意思決定を行う⁽⁹⁾。ただ、その「協議・調整」がどのように行われるのかも明確ではなく、自治体ごとに会議の頻度や、協議・調整する事項、調整のための手続きは異なってくることが予想される。

もっとも、首長と教育委員会が連携して施策を展開している自治体では、総合教育会議で活発な議論が交わされ、首長と教育委員会の意見交換や協議の場として有効に機能することが期待される。首長と教育委員が公式の場で協議を行うことで、両者のコミュニケーションや相互理解が深まる自治体もあるだろう。また会議の場で議員や専門家による意見聴取も有効に活用することで、一定の機能を果たしうる。しかし他方で、一部の自治体では、首長と教育委員会が対立して物別れに終わる、あるいはいずれかに責任転嫁を行うなどの政治的パフォーマンスの場になってしまう危険もある。運用次第では、自治体による教育行政運営の格差が拡大する可能性がある。

(2) 教育長へのチェック機能

改革では新「教育長」を教育委員会の代表者とすることで責任の明確化を図ろうとしている。その分、教育長に責任と権限がこれまで以上に集中するため、その職務執行を適切に統制するしくみが必要となる。しかし、具体的なしくみとして教育長へのチェック機能は弱いといわざるをえない。特に、教育委員が教育長を適切にチェックするしくみは現行法に比べて不十分である。

具体的には、第1に、教育委員会が教育長に対する指揮監督権を失ったことが挙げられる。教育長は実質的に地方教育行政に大きな影響力を持っているが、これまで法制度上は教育委員会の補助機関であり、教育委員会が教育長に対する指揮監督権を有していた。しかし、今回の改革では教育長が教育委員会の代表者になるため、非常勤の教育委員が教育長を指揮監督する法的権限は失われた。

第2に、教育委員会が教育長の任命・罷免に関与できないことが挙げられる。従来

(8) なお総合教育会議は、地方公共団体の長と教育委員会という対等な執行機関同士の協議・調整の場であり、地方自治法上の附属機関には当たらないとされている。

(9) 改正法の21条・22条に首長と教育委員会の職務権限がそれぞれ規定されている。条文自体は大綱の策定を首長の権限として明記している点以外、改正前と変更はない。

は、教育委員会が互選で教育長を任命するしくみとなっていた。もっとも周知の通り、実質的にはあらかじめ首長が教育長となる教育委員を決めており、議会にも教育長候補者として教育委員就任の同意を求めているのが実態であり、教育委員会による教育長の任命権は形式上のものであった。改正法では、首長が議会の同意を得て教育長を直接任命するため、法制度上も教育委員会は教育長の選任に関する権限を失うことになる。前述した指揮監督権に関する制度変更も合わせると、教育委員会と教育長の関係は実態に加えて法制度上も大きく教育長が優位となる。端的に言えば、教育長は教育委員会の意向を聴かなくても、自らの身分には影響が及ばないことになる。

今回の改革では、教育委員会が教育長に対してチェック機能を適切に発揮するために、教育委員から教育長に対し教育委員会の会議の招集を求めることができること、教育長は委任された事務の執行状況を教育委員会に報告することとしている。しかし、これらの権限ではチェック機能として制度的には弱いといわざるをえない。

たとえば教育長の任命・罷免に際して教育委員会の承認を必要とするなど、教育長の人事に関しては教育委員会の関与を義務づける制度は必要であったように思われる。また、教育委員会が教育長の職務執行に関して点検・評価を行った結果、改善の必要があると判断できる場合には、教育長に対して勧告ができるといった権限を与えることもありえたのではないか。

なお、新しい制度の下では教育長の責任がこれまで以上に重くなることから、教育長には教育や教育行政に関する高い識見と専門性が求められる。前述の中教審答申では教育長の資格要件を明確化することが言及されていたが、改正法では「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、教育行政に関し識見を有するもの」で議会の同意を得れば良いことになった。「教育行政に関し識見を有するもの」という規定はあるが、制度上は議会同意があればよいから、教育長は専門的能力に基づく職であるべきとしながら、法制度上の位置づけはむしろ政治任用職としての性格が強い。しかし、そのことが教育長の職務を遂行するうえで妥当かは依然として検討の余地が残る。

(3) 緊急の場合の措置について

緊急の場合に講ずべき措置について、総合教育会議で協議・調整することになっている点は、適切な運用に関して不安が残る。そもそも今回の改革は緊急時の責任の明確化を図ることが大きな目的であったはずだが、改正法では緊急事態の対応を合議体

で行うことになっている。しかも、協議・調整の場である総合教育会議で対応を行うとしている。

今回の改革に至った経緯から、制度改革によって大津市のような事例が防げるかという点に多くの世論の関心が向いているが、こうした制度で大津市のいじめ自殺事件のような事案に適切に対応できるかは不明確な面があるといわざるをえない。

たとえば、総合教育会議で首長と教育委員会（または教育長）の調整がつかなかったときに、誰が緊急に講ずべき措置を決定すればよいのか。法的には、学校でのいじめ自殺については教育委員会が最終的な権限を負うことになるが、実質的には常勤の代表者である教育長の判断が優先されることになる⁽¹⁰⁾。しかし、こうした点があいまいなままであれば、首長が全ての権限を持つべきとの議論がさらに高まる可能性もある。総合教育会議での協議自体はあってもよいが、常勤の教育長を教育委員会の代表者として位置づけたのであるから、まずは教育長が第一義的な対応に責任を負い、事後的に総合教育会議や教育委員会議で検証とチェックを行うこと、およびその手続きを各自治体で明確にしておくことが望まれる。

関連してさらに述べると、地教行法には明記されていないが、前述の文科省通知によれば、緊急時には首長と教育長の2名だけで総合教育会議を開催できることになっている。総合教育会議は首長が招集するため、何をもって緊急とするかは首長が判断することになるが、運用によっては首長と教育長のみでの協議・調整が濫用されるおそれもある。緊急時の判断については慎重に規定するとともに、事後的なチェックのしくみを各自治体で明確に定めておく必要がある。

(4) 教育現場への影響

今回の改革でみえづらいのは、制度改革によって教育現場にどのような影響が現れるかという点である⁽¹¹⁾。筆者は、学校統廃合や教科書採択などで変化が現れる可能性はあるが、概していえば首長や教育長個人の意向がこれまでより重要になるため、予測不能な面が強くなるのではないかと考えている。また、従来に比べて首長の交代による影響が大きくなることは否定できない。

(10) この点に関しては、合議体の教育委員会と独任の教育長の間で役割分担を法的に明確にしておくことが望ましい。詳しくは後述する。

(11) 本項の内容は、村上祐介「教育委員会制度改革の動向と学校現場への影響」『月刊高校教育』2014年5月号、と一部重複していることをお断りしておく。

これまでも、たとえば大阪市で体罰による自殺事件を契機として高校入試が直前に変更された事例や、静岡県で学力テストの成績下位校の校長名を公表しようとした事例では、首長の意向が大きな影響力を与えた。一方でこれらの施策は選挙で公約されていたわけではなく、当該首長の就任時点では現場への具体的な影響も含めて全く予想されていなかった事態であった。もちろん、これまでの経緯や政治的中立性・安定性・継続性に配慮する首長も少なくないだろうが、首長の意向が反映しやすくなるということは、大阪市や静岡県のように、首長の就任当初は予測していなかった影響がその後現場に及びやすくなることが予測される。

加えて、上記のような変化が、首長が交代するたびに起こりうることも指摘できる。首長の影響力が強まるほど、首長が変われば方針がその都度変わる確率が高くなる。たとえば高校入試の在り方や学校統廃合の計画が首長の交代ごとに変更されることや、学科の編成、教科書採択、教育課程の方針が首長によって変わるといったことが考えられる。首長や教育長の権限を強化するということは、個人の意向が反映されやすくなるということであり、裏返せば教育行政の安定性・継続性はこれまでよりも低下するとみるのが自然であろう。

なお、具体的な施策では、学校統廃合や教科書採択で現場に影響が生じる可能性が指摘できる。

第1に、財政的事情もあり、学校統廃合について首長の意向がより働きやすくなる可能性がある。小・中学校では主に児童生徒数の減少が要因となるが、高校ではそれに加えて入試の競争率の上昇・低下や都道府県全体の方針が大きく関わってくる。また、学区が小・中に比べて広いため、首長が学校間競争を促し、その帰結として統廃合を迫られる高校が増えることも考えられる。たとえば大阪府では、3年連続定員割れの高校は統廃合を検討するとされている。高校では競争原理は小・中よりも持ち込まれやすい面があり、大阪のような事例は他でも起こりうる。少数ではあれ特定の階層や地域の生徒にとって必要な高校であっても、首長がそうした高校を整理する大綱的方针をトップダウン的に定めることで、存続が難しくなる高校が現れる可能性は高まる。また、進学・就職などの数値目標の圧力がより厳しく高校へのプレッシャーとなりうる。

第2に、教科書採択で首長や教育長の意向が強まる可能性がある。法制度上、公立小・中学校の教科書の採択は教育委員会にあると解せられている。高校の教科書採択は法令上明確な定めはないと解されているが、小・中に比べて生徒の学力差が大きく

教育課程や水準も高校により大きく異なるため、各学校の判断が尊重されている。ただ、最近では国旗・国歌の公務員への強制を記述した実教出版の教科書を使わないよう教育委員会が各学校に要請する自治体が現れるなど、小・中だけでなく高校段階でも一部の教科・科目では教育委員会が関与する事例も現れている。

新しい制度の下でも、教科書採択は教育委員会の専管事項とされているが、先ほど述べたとおり首長が大綱的方针で教科書採択の方針を規定することの可否はあいまいであり、個別の教科書採択にもその影響が及ぶとみられる。そうなれば、前述のように特定の教科書の採択を避けるような働きかけが教育委員会から学校に行われることもありうるし、高校でも教育委員会が現場の意向を退けて特定の教科書を採択することも考えられる。一部の自治体では、教科書採択に限らず、これまで現場の裁量に委ねられてきたこと（たとえば教育課程・内容）に首長の意向がこれまでよりも強く働くこともあるだろう。

なお、総合教育会議は教育行政に関する事項も幅広く扱うことになり、その中には私立学校に関することも当然含まれる。これまでは公立は教育委員会の所管、私立は知事の所管であり、それは今回も変わらないが、総合教育会議では両方に関する事項を扱うことになる。したがって、今回の改革は私立学校には全く関係ないというわけではなく、総合教育会議の運営や議論によっては、国旗・国歌や学習指導要領の取扱い、あるいは私学助成に関してなど、私立学校に対する施策も影響を受けることがありうる⁽¹²⁾。

5. 教育委員会改革を考える視点 — 地方自治制度への「反射」

本論の冒頭でも述べたように、今次の制度改革では、最終的には執行機関としての教育委員会を維持することになったが、教育委員会制度の責任の不明確さが強く批判され、中教審答申では選挙で選ばれた首長が最終的な決定権を負うべきとの改革案も提示された。首長に権限を一元化すべきとの立場からは、現行の教育行政は責任と権限が分散しているため責任の所在が不明確であり、責任と権限の一致が必要との議論が多くみられた。しか

(12) この点に関しては高橋寛人氏、貞広齋子氏から示唆を受けた。

し、責任と権限が分散している背景には、教育行政制度ではなくむしろ地方自治制度の問題が大きいと筆者は考えている。これまで教育委員会改革はもっぱら教育行政制度の問題として捉えられてきたが、本論では教育委員会改革からみた地方自治制度の課題を提示したい。ここでは首長への過度の権限集中、合議制執行機関と補助機関との関係、都道府県と市町村の二層制の在り方、の3点について指摘する。

(1) 首長への過度の権限集中

第1に、現在の地方自治は既に首長の権限と影響力が強くなりすぎており、教育行政を首長の責任として総合行政化と首長への権限集中をこれ以上進めることは、教育行政のみならず地方自治全体にとって弊害が大きいのではないかとすることを主張したい。

1990年代後半から地方分権が進展したことで、機関委任事務の廃止や国庫補助負担金の見直しなど中央地方関係の制度はそれ以前に比べて一定程度変化した。その点で、国に対する地方自治体の自律性はそれ以前に比べると増大した。他方で、自治体の統治システム自体はほとんど変更されておらず、「強い首長」をチェックする二元代表制や住民自治に関する制度的な課題は現在でもほぼ手つかずといってよい。むしろ、深刻な財政難の中で、予算編成権を持つ首長の影響力は以前に比べてますます強くなっている。

教育行政に限らず、強首長制を放置したまま地方分権を進めたことで、現在では特に大規模自治体を中心に首長への権限集中が必要以上に進み、様々な弊害が現れているように思われる。こうした状況の下で執行機関多元主義の柱を成す教育委員会を廃止して首長への権限集中をさらに進めることは、機関間の抑制と均衡を大きく崩し、教育行政のみならず地方自治全体にとって望ましくない帰結をもたらす危険が大きい。

すなわち、変えるべきは教育行政制度だけでなく、地方自治制度もまた同様である。具体的には、二元的代表の在り方や住民自治を中心とした統治システムの見直しが必要であると思われる。

今回の改革をめぐるのは、いじめ問題に関しては教育委員会が権限を持って対応するにもかかわらず、訴訟が起こった場合には首長が被告となるため、責任と権限が分散しているとの強い批判があった。それゆえに、教育委員会制度を廃止して責任と権限の所在を一致させるとともに民意を適切に反映させるべきである、との主張がなさ

れた⁽¹³⁾。また、ほとんどの事務は予算なくしては成立しないのであるから、予算権を持つ首長の関与は必然的であるとの意見もあった⁽¹⁴⁾。総じていえば、教育委員会制度を廃止することで教育行政における「責任と権限の一致」を図る必要があるとの主張が多くみられた。

しかし、責任と権限が分散しているのは、教育委員会制度の問題というよりはむしろ地方自治制度の問題である。具体的には、首長への過度の権限集中を防ぐ必要があることが大きな理由であると筆者は考える。現行の地方自治制度は「強い首長」への過度の権限集中を防ぐため執行機関の多元主義を採っているが、他方で、自治体として総合的な調整も必要との観点から、予算権は首長が有するとともに、首長が自治体を統轄し代表する役割を負っている。すなわち、首長の権限が強すぎるために他の執行機関に権限を分散しているのである。もし、責任と権限の一致が必要なのであれば、教育委員会をはじめとする行政委員会を廃止して首長に権限をこれ以上集中させるのではなく、むしろ強首長制を見直し、抑制均衡が適切に働くような地方自治制度を再構築することが求められる。

さらにいえば、教育委員会の権限に属する事務であっても予算権を首長が持つことや、訴訟の際に首長が被告となることを理由に首長への権限の一元化を求めることは、教育委員会のみならず公安委員会や選挙管理委員会など他の行政委員会にも波及する問題である。なぜなら、他の行政委員会でも予算権は首長が有しており、また警察等も訴訟の際には首長が被告になるからである。すなわち、予算権や訴訟の例から責任と権限の所在を一致させるべきとの議論は、突き詰めれば行政委員会不要論につながり、警察や選挙管理等、他の行政委員会が有する権限も全て首長の指揮監督下に置くべきということになる。もちろんそのような改革も選択肢としてはありうるが、そうであれば教育だけでなく、同様の論理で警察や選挙管理等も首長の指揮監督下におくべきことを明確に主張したうえで、そのメリットとデメリットを検討すべきである。

(2) 合議制執行機関と補助機関との関係

第2に、現行の地方自治制度は、教育委員会をはじめとする合議制執行機関を機能させるための制度的な枠組みとしては不十分な面があるように思われる。端的にいえ

(13) 中教審教育制度分科会（第36回）（平成25年11月11日）における越直美・大津市長へのヒアリングより。

(14) 中教審教育制度分科会（第26回）配付資料（森委員提出）（平成25年7月1日）

ば、執行機関と補助機関（教育行政の場合は教育長・事務局）との間で、その役割と権限を明確に分担できるしくみが求められる。

先に述べた大津市でのいじめ自殺事件では、教育長と事務局が適切な情報を合議体の教育委員会に報告せず、独断的に事態の收拾にあたったことが問題となった。後に起こった大阪市立高校での体罰による自殺事件でも、教育長と事務局の対応が批判的となった。

すなわち、大津市・大阪市の事例は主に事務局を統括する教育長と事務局内部の職務執行に関する問題であり、そもそも合議体の教育委員会には十分な情報が上がっていなかった。これを改善するためには、合議体の教育委員会と教育長・事務局との権限関係を見直すことが本来必要であった。しかし、今回の改革では首長が教育長・事務局を直接指揮監督することでこの問題の解決を図ろうとする方向に議論が展開したことは否めない。

上記の点に関して、現行の地方自治法では、執行機関が事務に関する権限を全て有しており、補助機関や附属機関は執行機関からの委任は可能であるが、事務を執行する権限自体を有することはできないことになっている。

ただ、教育委員会をはじめとする行政委員会の委員は非常勤であり、実質的には事務局長（教育委員会の場合は教育長）に日常的な事務執行を委ねることが行政運営上の実質的な前提となっている。合議体の委員会は基本的な政策の決定や事務局の職務遂行のチェックを中心に行い、場合によって事務局への指揮監督や人事異動などの適切な措置を行うこととなる。

たとえば、アメリカの学区教育委員会では、合議体の委員は日本の教育委員会と同様に非常勤であるが、その役割は基本的な政策の決定、予算、教育長・教職員の人事、の3点に限定されている。日常的な業務の執行や学校運営は教育長の職務である⁽¹⁵⁾。

このように合議制執行機関では合議体の委員会と事務局との間で、役割分担や権限を明確にすることが行政を円滑に進める前提となっている。翻って日本の地方自治制度では、法的には執行機関が全ての権限を持つことになっており、教育行政の場合には合議体の教育委員会が法制度上、日常の行政執行や学校運営を含めた幅広い権限と

(15) 筆者が昨年（2013年）いくつかの学区教育委員会に現地調査に赴いた際に、いじめや学校事故等での緊急対応の主体について尋ねたところ、「それは合議体の教育委員会ではなく、明確に教育長の役割である」との回答であった。村上祐介「アメリカの教育委員会を見て感じたこと」『週間教育資料』2013年11月18日号。

責任を有することになっている。

合議制執行機関の良さを活かすには、端的に言えば執行機関以外の補助機関等の権限を明示するなど、執行機関と補助機関等の役割を見直す必要がある。教育行政でいえば合議体の教育委員会に全ての権限を留保するのではなく、合議体と事務局長・事務局との役割分担と権限を明確に区分し、そのうえで合議体が事務局長・事務局を指揮監督できるしくみが求められる。

一方で、現行の地方自治制度はこうしたしくみにはなっておらず、多元的な民意の反映や一定の中立性の確保など、合議制執行機関のメリットが十分に活かさない制度的枠組みになっている。要するに、執行機関多元主義を採っているにもかかわらず、首長以外の執行機関（行政委員会）がその役割を十分に果たせる制度には必ずしもなっていない。強首長制の弊害を排除し、合議制執行機関による行政運営の長所を活かすには、地教行法だけでなく、地方自治法も含めた地方自治制度の枠組みを合わせて検討する必要がある。その点でいえば、現行の地方自治法を前提として地教行法の変更のみで対応した今回の制度改革には、自ずと限界があったといえよう。

（3） 都道府県と市町村の二層制

今回の制度改革では主要な論点とはならなかったが、都道府県と市町村の二層制という現行の枠組みも、従来から指摘されている通り地方自治の「受け皿」をめぐる問題として引き続き重要である。責任と権限の一致・分散は改革の論点の一つとなったが、これは首長と教育委員会だけでなく、都道府県と市町村との関係もまた該当する。教育行政に関しては、単純に言えばいくつかの重要な制度について都道府県では規模が大きすぎ、市町村では規模が小さすぎる施策がみられるということである。

具体的には、県費負担教職員制度が挙げられる。義務教育諸学校の教職員は、身分は市町村の職員でありながら人事権と給与負担は都道府県の権限・事務となっている。実際の人事異動ではいくつかの市町村を束ねたブロック（都道府県教育委員会の出先機関である教育事務所の管轄範囲を単位とすることが多い）で行われている。中教審では教職員の人事権を市町村に移譲することの是非についても議論があったが、大規模自治体では概して賛成であるものの、小規模町村では適切な人材の確保が難しくなる、また給与負担は小規模自治体にとって負担が大きい、との意見もあった。市町村にとっては、行政サービスの大きな割合を占める学校の教職員の採用・異動を自律的に行えないデメリットはあるが、人材確保や教育の機会均等の観点から現行制度を支

持する意見も少なくない。

他には高校や特別支援学校の設置、教科書採択なども、単独の都道府県または市町村を単位として行うべきかどうか議論がありうる。

こうした問題に対しては、広域連合や一部事務組合など、広域連携による対応がこれまで図られてきた。また、平成の大合併では、市町村の規模を大きくすることで「受け皿」論を一定解消しようとした。しかし、広域連携や一部事務組合を多く用いているのは介護保険や消防など一部の施策である。教育行政では過去に教育委員会の共同設置など広域連携を進めようとしたものの、実際には市町村間あるいは都道府県・市町村による広域連携はほとんど進んでいない。

このように、行政規模に関しては地方自治制度の枠組みと個別行政のニーズが必ずしも一致していない面があるように見受けられる。将来的には地方自治制度で新たな枠組みを設けるか、または教育行政などの個別行政について都道府県・市町村の枠にとられない特定目的政府を設けるといった選択肢もありえよう。

6. おわりに

本論では、今回の教育委員会改革の経緯と新制度の概要・論点について整理を行った。今回の改革は連立与党間の微妙な政治的バランスの上に成立した改革であり、そこで改められた制度がどのように実態を変えるかは、依然として不透明な点が多い。法制度上は首長や教育長の影響力がこれまでより強まるが、それが地方教育行政にいかなる影響を及ぼすかは、制度施行後の動向を注視する必要がある。

合わせて本論では、今次改革をめぐる議論でほとんど言及されていない論点として、教育行政制度だけでなく地方自治制度の課題も合わせて検討する必要があることを指摘した。具体的には、強首長制による過度の権限集中の防止をはじめとする自治体の統治システムについて、その再検討が必要であること、合議制執行機関のメリットを活かすような地方自治法の枠組みが求められること、都道府県・市町村の二層制の在り方を引き続き考える必要があることを述べた。筆者の主張は、教育委員会の問題は、地教行法だけでなく地方自治法の問題としても考えなければならない、ということであった。

なお、本論は地方自治制度に焦点を合わせたため言及しなかったが、国レベルでの教育行政の政治的中立性・安定性・継続性の確保も合わせて検討すべき論点である。近年、内

閣への影響力集中と政権交代により、国レベルでの政治的中立性・安定性・継続性が保ちにくくなっていることは否めない。たとえば、公立高校の授業料無償化や教科書行政などが具体的な例として挙げられる。

今回の改革では、国レベルでは政治家である国会議員が独任制の文科大臣を務めていることを引き合いに、自治体でも首長が教育行政の権限を持つべきとの議論が多くみられた。しかし、国の現状を鑑みると、自治体の教育行政制度を国のそれに合わせるよりも、むしろ国の教育行政も自治体のそれと同様に、政治的中立性・安定性・継続性を一定程度担保するしくみに改める方向が検討されてよい。

(むらかみ ゆうすけ 東京大学大学院教育学研究科准教授)

【付記】 本論は、科学研究費補助金（課題番号：24730669、26285180、26590186）による研究成果の一部である。

キーワード：教育委員会／地方教育行政／首長／教育長／
地方自治制度／地方自治法／地教行法／執行機関