

教育委員会制度に関する一考察

－ ある市町村教育委員会の取り組みから －

山 本 博 資

四天王寺大学紀要
大 学 院 第16号
人文社会学部・教育学部・経営学部 第55号 2013年3月
短期大学部 第63号
(抜刷)

教育委員会制度に関する一考察 —ある市町村教育委員会の取り組みから—

山 本 博 資

1. はじめに

2008年9月、ある首長が教育委員会に対する否定的な批判発言をした⁽¹⁾。この発言によって、今まではあまり意識していなかった多くの市民が教育や教育委員会制度について関心を持ち、マスコミにも多くの「教育評論家」が登場し、教育委員会制度を取り上げた。また、発言の発端となった全国学力テストの結果公表の是非を巡って市民が自分の意見や関心を持つに至った。多くの人が教育を取り巻く状況に興味や関心を喚起された事は評価できる。しかし、一方で、公人として不適切な発言であり、全国学力テストの結果を公表しない市町村に対して予算制裁を示唆したことには批判が相次いだ。

2012 年いじめを受けていた中学生が自殺した問題で、マスコミは教育委員会や教育委員個人の対応を批判し、全国の何人かの首長が教育委員会制度そのものの存在を疑問視している実態を報じている⁽²⁾。「月 1, 2 回の会合で教育行政を把握するのは無理」ということがその理由の一つとしてあげられている。そういう見方の根底には、地方自治法に規定される首長はきわめて「強権的」な存在であるが、教育に関する機関委任事務は首長を制限するものになっており、地方教育行政システムは首長による政治的支配から独立している⁽³⁾ことがあると考えられている。

これら教育委員会に対する批判は、教育委員会の一面についての批判であり、多分に政治的なニュアンスが感じられる。「現場を知らない評論家やジャーナリストが、何かと言うと教育委員会不要論を唱えるのは、あまりに現場を知らない無責任な意見」という指摘もある。⁽⁴⁾

ある市町村教育委員会（以下、A 市教育委員会とする）の 1 年間の取り組みから教育委員会制度のあり方・問題点を探りたい。

2. 教育委員会とは何か

教育委員会は、1948 年日本国憲法の制定に伴い、①教育行政の民主化、②教育行政の地方分権、③教育の自主性確保の方針のもと、教育事務の責任機関としてすべての都道府県・市町村に設置された。その後、1956 年、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、現行の教育委員会制度が制定された。⁽⁵⁾

教育委員会の設置および組織は「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法と略す）」によって、すべての都道府県・市町村等に置くことが規定されており、原則として 5 名の委員をもって組織することになっている⁽⁶⁾。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⁽⁷⁾。教育委員は、地方公共団体の職員等との兼職を禁止され、地方公共団体の長による罷免要項も定められている。教育委員会は委員長を選挙で選出し、委員長は、教育委員会の会議を主宰し、教育委員会を代表する。教育委員会が処理する教育に関する事務は、地教行法第 23 条に規定され 19 項目にわたる。これらの教育に関する事務を管理・遂行するために教育長が置かれる。教育長は、教育委員会の委員のうちから、教育委員会が任命する。また、教育長は、教育委員会の権限に属する事務を処理するために、教育委員会に事務局を置くことが定められている⁽⁸⁾。この規定により、教育委員(長)が事務をつかさどることはできない。しかし、教育に関する基本方針、教育委員会規則、教育機関の職員の任免など人事に関することなどは、逆に教育長に委任することはできない。このように、教育委員会と教育長・教育委員会事務局の役割については明確に分けられている。もちろん、地教行法第 17 条には、「教育委員会の指揮監督の下」に教育長が教育委員会の事務をつかさどることが明示されている。

また、教育委員会は、法令又は条例に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、教育委員会規則を制定することができる⁽⁹⁾。例えば、A 市教育委員会では、会議規則を定めている。そのなかで採決については、委員長が委員に対し、異議の有無を諮る方法で行い、委員長が必要と認めたときは、順次各委員に賛否を求める方法又は記名若しくは無記名投票の方法によって採決することができると規定している⁽¹⁰⁾。教育委員会制度の課題として「合議制の素人教育委員会という批判」があると指摘されているが⁽¹¹⁾、「合議制」ゆえに迅速に意思決定ができないということはない。各市教育委員会が制定している会議規則に則り迅速に対応することは可能である。「独任制」であるか「合議制」であるかの議論は、迅速な意思決定であるか否かではなく、教育の政治的中立性の担保の観点から評価されなくてはならない。

3. ある市町村教育委員会の一年間の取り組み

(1) A 市の特徴

大阪府下の衛星都市である A 市の一年間の教育委員会の実態に触れる。A 市域は、山地を挟んで多くの住民が居住する西部地区と東部地区に大きく分かれている。二つの地区は気候や風土が異なり、生活圏も共通することは少ない。こうした特別な条件下で、教育委員の構成は、西部地域の関係者 4 名、東部地域の在住者 1 名、そして男女別の構成は女性 2 名、男性 3 名となっている。「教育委員は、その適格性と関係なく、地方の名士が任命されることが多い⁽³⁾」と言われているが、A 市の場合は、元高等学校長 2 名、元小学校長 1 名、民間教育者そして保護者代表の 5 名が任命されている。現在の教育長は高等学校長経験者であり、教育長以外の委員は、他職やボランティア活動に携わっている。この実態は、全国平均⁽¹²⁾と比較すると、女性率(全国市町村 34.9%)と教職経験者率(同 28.3%)は高いが、無職率(同 35.3%)および平均報酬は相当低い。一方、平均年齢、保護者率、在籍年数については、ほぼ全国平均に近い。

(2) 2011 年度の活動状況

4 月 1 日(金) 教育管理職の異動に伴う紹介式(市長・副市長同席)

4月20日(水) 市教育委員会研修会(1)

- ・統合幼稚園準備委員会報告について
異年齢保育のあり方および縦割りクラスの検討

4月26日(火) 市教育委員会研修会(2)

- ・統合幼稚園準備委員会報告の検討
統合園のあり方と通園配慮について
幼児教育センター的機能を有する公立幼稚園の設置について
クラス編成と職員体制について

4月28日(水) 教育委員会定例会

- ・議案 市学校教育基本方針の制定について
市が「めざす子ども像」およびスクールカウンセラー、英語教育、
評議員制度など諸課題の検討、協議
- ・議案 市人権教育基本方針の制定について
男女平等教育、外国人教育に関する協議
- ・議案 市立義務教育学校教科用図書選定委員会の諮問について
市立中学校の教科用図書の採択について協議
- ・報告 市立幼稚園条例の一部を改正する条例案について
幼稚園統合の経過措置の検討
- ・報告 社会教育事業の主な取り組みについて
自ら学ぶ環境づくり、識字教育・にほんご教室の推進、放課後子ども教室の取り組み、文化・芸術振興、公民館活動などについて検討
プール開放事業のあり方、成人式のあり方の検討

5月18日(水) 教育委員会定例会

- ・議案 市立幼稚園条統合に係る通園について
市長部局との調整を受けて予算措置等、スクールカウンセラー、
英語教育、評議員制度など諸課題について検討、協議
- ・議案 市社会教育委員の委嘱について
- ・議案 市立公民館運営審議会委員の委嘱について
- ・議案 市立図書館協議会委員の任命について
- ・報告 私立幼稚園就園奨励費補助金条例の改正について
- ・その他 教科用図書選定経過、幼稚園名の公募、市民グランド用地取得

5月23日(月) 大阪府都市教育委員会連絡協議会

6月15日(水) 市教委・各校管理職との懇談会

6月29日(水) 教育委員会定例会

- ・議案 市立統合幼稚園に係るクラス編成及び役割について
幼児教育センター的役割とクラス編成を決定
- ・その他 教科用図書選定経過、幼稚園・小学校施設整備について

7月6日(水) 教育委員会 学習会

教科用図書の採択について

7月7日(木)～8日(金) 教育委員会 管外視察

7月21日(木) 教育委員会 学習会

教科用図書の採択について

7月27日(水) 教育委員会定例会

- ・議案 来年度使用市立小学校教科用図書の採択について
採択一年目で特に支障がないため継続使用に決定
- ・議案 来年度使用市立中学校教科用図書の採択について
市立義務教育諸学校使用教科用図書選定委員会の報告
各教科13種類の教科用図書を協議、決定
- ・議案 市立幼稚園規則の一部改正について
- ・議案 市立統合幼稚園の園名について
二案に絞り継続審議
- ・議案 市体育施設条例の一部改正について

8月2日(火) 教育委員会臨時会

- ・議案 市立統合幼稚園の園名について
7月定例会の審議を継続して園名を決定

8月24日(水) 教育委員会定例会

- ・議案 市体育指導委員に関する規則の一部改正について
国の「スポーツ基本法」の施行に伴う改定

9月4日(日) 市スポーツ少年団本部体育祭

9月28日(水) 教育委員会定例会

- ・議案 教育委員会委員長の選挙について
- ・議案 市立学校の府費負担教職員の勤務時間、休日、休暇等に関する
規則の一部を改正する規則の制定について
- ・報告 教育委員会委員の任命に係る議会同意について
- ・議案 教育委員会委員長の職務代理者の指定について
- ・その他 学校の適正配置について

市民文化祭、市体育文化奨励賞、コーラスフェスティバル

10月1日(土)～25日 運動会・体育大会の学校訪問

10月5日(水) 市長との懇談(教育委員会新体制就任)

10月12日(水) 近畿市町村教育委員会研修大会(於:岸和田市)

「子どもたちの安心安全のために」(学校におけるリスクマネジメント)

10月19日(水) 市長・副市長懇談会

市教育施策について意見交換

10月26日(水) 教育委員会定例会

・議案 市指定有形文化財について

木彫薬師如来立像（10世紀後半造像）を市有形文化財に指定するため文化財保護審議会に諮問

・報告 市文化財保存事業補助金交付要綱の制定について

・報告 市公立小・中学校教職員人事取扱要領の改訂について

管理職の人事については、若手の登用を心がけ、女性教職員の任用を積極的に推進する

・報告 統合幼稚園の市民説明会について

10月29日(土)～30日(日) 市民文化祭

・体育・文化奨励賞表彰式（個人17、団体3）

10月31日(月)～11月2日(水) 学校訪問

11月 7日(月) 大阪府市町村教育委員会研修会

11月11日(金) 教育委員会 学習会

・学校規模適正化基本方針について

11月12日(土) 市内小・中学生主張コンクール大会

11月17日(水) 教育委員会定例会

・議案 市学校規模適正化基本方針の制定について

適正配置審議会に諮問

① 統合整備を含めた学校適正規模および配置について

② 円滑な小中一貫教育を目指した校区の再編について

11月18日(金) 地区教育委員会研修会

「日本の武道—教育との関わりについて」

11月20日(日) コーラスフェスティバル（K音楽賞受賞者発表）

11月30日(水) 教育長・市教委幹部との協議

12月11日(日) 教育委員会臨時会

・議案 児童・生徒学力向上3ヶ年計画案について

H24～H26における学力向上の対策事業を決定

(1) 小中一貫教育研究事業

(2) フォローアップ対策事業（放課後子どもプラン、土曜日の有効活用、フォローアップ3教室の設置など）

(3) 家庭学習対策事業（小1～3年に家庭学習教材の配布と有効活用）

(4) 授業力向上対策事業（各校の教育実践、IT環境の整備など）

(5) 学力向上対策プロジェクトチームの設置（外部の人材登用による学力向上対策コーディネーターの配置）

12月21日(水) 教育委員会定例会

・議案 児童・生徒学力向上3ヶ年計画案について（追加事業）

全国標準学力検査に参加、計画案の予算概要を検討、協議

1月 4日(水) 新年互礼会

1月 9日(月) 成人式(主催者)

1月18日(水) 市議会議員党派と懇談会

- ・教育の現状・施策について意見交換
- ・全国学力テスト、府学力・学習状況調査の結果公表について

1月25日(水) 教育委員会定例会

- ・報告 市文化財保護審議会答申について
- ・議案 市指定有形文化財の指定について
文化財保護審議会の諮問をうけ木彫薬師如来立像(10世紀後半造像)を市有形文化財に指定
- ・議案 学校園施設整備計画について
今後5年間の中期的な施設整備計画
- ・報告 平成24年度教育費の予算要求について

1月25日(水) 大阪府都市教育委員会委員長研修会

- ・「東日本大震災を教訓にして」大阪府危機管理室

1月25日(水) 市学校適正配置審議会

1月31日(火) 市長・副市長との懇談会

2月 7日(火) 教育委員会(事前協議)

2月23日(水) 教育委員会定例会

- ・議案 市立幼稚園、小・中学校卒業証書授与式等について
- ・議案 教育委員会事務局組織に関する規則の一部改正について
- ・議案 公の施設に係る指定管理者の指定手続き等に関する条例の施行に関する規則の一部改正について
- ・議案 市文化財保護条例施行規則の一部改正について
- ・報告 市教育委員会文書規定の一部改正について
- ・報告 市教育委員会事務局決裁規定の一部改正について
- ・報告 市立公民館運営審議会条例の一部改正について
- ・報告 市立図書館協議会条例の一部改正について

2月29日(水) 市学校適正配置審議会

3月 7日(水) 讃良条里制遺跡視察(市教委・府教委が発掘調査)

3月 9日(木) 教育委員会(事前協議)

3月14日(水) 市立中学校卒業式参列・祝辞

3月19日(月) 市立小学校卒業式参列・祝辞

3月24日(土) 讃良条里制遺跡説明会に参加

3月26日(月) 教育委員会定例会

- ・議案 平成24年度市学校教育基本方針の制定について

教職員の資質向上について討議

- ・ 議案 平成 24 年度市人権教育基本方針の制定について
インターネット上の人権侵害の対応、日本語指導について
- ・ 議案 平成 24 年度大阪府学力・学習状況調査への参加について
各校の平均正答率の個票記載について問題点・要望の検討
- ・ 議案 市教育委員会教育長の職務を代理する事務局職員の順序を定める
規則の一部を改正する規則の制定について
- ・ 報告 平成 24 年度市一般会計教育費の予算額について
- ・ 報告 平成 24 年度社会教育事業の主な取り組みについて
- ・ 報告 市文化芸術振興計画(原案)について

各市町村教育委員会に関する規則は、地教行法第 14 条によって教育委員会が制定できるので、規則の制定に伴う議案が多い。この一年間の取り組みには記載していないが、A 市の場合、教育委員会の主催・後援の諸行事に参加して、市の体育・文化状況に触れることが多い。また、体育祭、文化祭、卒業式などの定期的な学校訪問や授業参観などの学校視察によって市立学校の教育状況や教育環境を認識する機会が多くある。こうした、地道な活動により各教育委員が市の教育実情を把握、認識し、その上で教育方針や教育施策を決定している。また A 市の場合、事務局担当者より、学校ごとの課題や状況、個別の対応事項について適宜報告がなされており、教育委員が教育現場の実情を把握するので非常に有効な手段になっている。

4. 教育委員会の意義・問題点

(1) 意義について

文部科学省は、教育委員会の意義として①政治的中立の確保、②継続性、安定性の確保、③地域住民の意向の反映の 3 点をあげている⁽¹³⁾。同時にこれらの事は教育委員会に求められていることである。教育内容は中立公正であることが重要であり、個人の価値判断や特定の党派的影響力からの中立性が必要である。教育は子どもの健全な成長発展のため一貫した方針で安定的に行われ、その結果は時間を要するために、改革や改善は漸進的でなければならない。教育は、地域住民にとって身近で関心の高い行政であり、専門家が担うのではなく地域住民の意向を踏まえることが必要である。教育委員会がこれらの役割を十分に果たすために、文部科学省は教育委員会の特性として、①首長からの独立、②合議制、③住民による意思決定（レイマンコントロール）の 3 点をあげている。首長への権限の集中を防止し、中立的かつ専門的な行政運営を担保し、合議制によって様々な意見や立場を集約し、レイマンコントロールによって専門家の判断のみによらない住民の意向を反映した教育行政を実現できるのである。

しかし、教育委員会制度への批判は、教育委員会を活性化するよりも教育委員会の廃止や地方自治会による選択制設置の方向になっている。その背景には、国による学校管理ではなく、自治体の首長・議会が教育行政と学校管理を行うという意志があると考えられる。一つには、地方分権改革によって自治体行政の総合化が要請されるなか、文部科学省－教育委員会という

現行の教育行政系列でなく、首長が直接関わる方が独自の教育政策や学校改革を実現できるという気運が高まったこと。二つに教育委員会による画一的な学校運営よりも、教育課程、予算、人事などの諸権限を学校に委譲すべきという改革論議が進行したことが理由としてあげられる。⁽¹⁴⁾

(2) 問題点について

教育委員会そのものへの問題点として、「教育委員が名誉職」で、「多くは現役引退後の専門家でない集団が感想を述べる会」になっているという指摘もある⁽¹⁵⁾。広範な実務を遂行している教育委員会事務局の存在は認めながら、多くの教育委員会不要論の代表的な意見である。

中央教育審議会教育制度分科会は、教育委員会の今日的な意義・役割を認めながら、問題点とその要因を以下のようにまとめている。⁽¹⁶⁾

1) 指摘されている問題点

- ・事務局の提出する案を追認するだけで、実質的な意思決定を行っていない。
- ・地域住民の意向を十分に反映せず、教員など教育関係者の意向に沿って教育行政を行う傾向がある。
- ・地域住民との接点がなく、住民から遠い存在になっている。
- ・国や都道府県の方針に沿うことに集中し、地域の実情に応じて施策を行っていない。
- ・学校は、設置者である市町村でなく、国や都道府県の方針を重視する傾向が強く、教職員の市町村に対する帰属意識が弱い。

2) 問題点の要因として考えられるもの

- ・組織が自治体の実情に応じた工夫ができない。
- ・月一回程度の短時間の会議のみで、十分な議論ができず迅速な意思決定ができない。
- ・事務局が十分な情報提供をせずに、教育委員が学校についての情報を得ていない。
- ・教育委員の人選に首長や議会が関心を持たない場合、適材が得られない。
- ・教育委員が地域住民と接する機会が少なく、広報や会議の公開が十分でない。
- ・教育委員と首長の意思疎通が十分でない。
- ・教職員の人事権が都道府県にある。

5. A市教育委員会の実態から

A市教育委員会の一年間の取り組みを振り返るなかで、教育委員会は「感想を述べる会」という指摘は実態とはまったく異なっている。中央教育審議会で指摘された問題点・要因について、A市の場合を考察する。

(1) 実質的な意思決定について

現行の教育委員が非常勤という制度においては、事務局が市町村の教育事情や事務に精通しており、当然事務局が教育行政を処理する。それが「事務局主導」と表現されるならそうならざるを得ない面が多い。地教行法により、教育長および事務局は教育委員会の権限に属する事務を処理することになっている。もちろん教育委員会の指導監督の下である。3で見てきたように、A市の場合も、教育委員会の議題は多岐にわたり、他市では扱わないA市教委独自の議

題もある。従って、恒常的に事務局との事前協議、学習会、研修会などを設定しており、議案の質疑応答、修正など必要な協議を行える体制になっている。教育長・事務局の積極的な関与により、教育委員会の議題ではない課題、各学校についての情報提供も十分になされている。従って、多くの自治体で言われている「教育委員会が事務局の追認機関」という批判は、A市には当てはまらない場合が多いと考える。実際、教育長の意見と異なる議決を合議制のもとで行った議案もある。

2011年度は、学習指導要領の改訂に伴う中学校教科用図書採択の年であった。「教育委員会の専権事項である採択も事務局の根回しで決めている」という批判⁽¹⁵⁾がある。A市の場合、現場教員による選定委員会に諮問するが、選定委員会は各教科書に対する意見を集約するだけで希望図書を推薦することはない。それらの専門的な意見を参考にして、最終的な採択は教育委員会で行っている。そのため、教育委員は全学年、全教科のすべての教科書に目を通し、一人ひとりの委員が独自の意見をまとめている。その上で、教育委員会で採択を行っている。当然のことだが、事務局がその意向を述べることはない。

(2) 教育委員の人選、地域住民の意向把握について

「教育行政については、教育の専門性や教育に対する深い造詣が必要である」とのA市長の考えに基づき、教育委員の任命は行われている。また、特に最近の教育委員の人選は首長の政治理念に沿う任命が行われていることが多いが、A市の場合は市長の意向で適性のみで選出され、議会はそれを承認している。その結果、市の社会活動に熟知した委員やPTA活動、学校コミュニティなど地域の住民活動に関わっている委員が任命されており、日常的に教育に対する地域住民の意向を反映している。重要な教育施策については、審議会に諮問し、住民の意見公募、住民説明会の実施など様々な方法で地域住民の意向をくみ上げるシステムができています。A市の教育委員のなかの教育関係者はいずれも管理職経験者であり、教育現場に精通しており、教員側の意向にのみ沿うことはなく、児童生徒・保護者そして地域住民の立場を認識し客観的に教育行政を見ることができている。また当然の事であるが、教育委員の「市民感覚」は重要であり、A市の教育委員の4名は市民であり、1名はA市で教職に関わった経験があり、市の行政、教育を含めた実情については十分に認識できている。何よりも、どのような議案にも常に市民感覚を意識して協議し、意思決定に関わる事の重要性が認識されている。

(3) 首長と教育委員の意思疎通について

2000年頃から地方分権改革の流れの中で、全国の多くの自治体が教育改革に取り組んだ。顕著な改革の多くは、首長がリーダーシップを発揮して実施されているものである。例えば、東京都品川区は学校選択制から小中一貫教育へと10年近い学校改革に取り組んできた。その取り組みには、学校の固定化、地域連携の希薄という強い批判がある⁽¹⁷⁾が、教職出身の教育長が強い指導性を発揮し、首長・議会が教育委員会をサポートした結果である。すべての市町村が、学校選択制、小中一貫教育、教育バウチャー制など目に見える改革を必要としているわけではない。首長の政治的プロパガンダではなく、その市町村独自の教育が求められ、その結果での教育改革でなければならない。A市の場合は、市長・副市長と教育委員会の討議の場が設定され意見交換が円滑に行われている。教育委員会は市長の教育行政に対する思いと教育施策を十

分に把握している。また、A 市長の要請で、市内の学校園の管理職が数人に分かれて、市長・副市長と懇談する場が設けられており、市長による学校訪問がなされている。各学校の個別課題を含め教育状況を市長・副市長が熟知している。それは、教育委員との懇談の場で生かされている。

（４）教育委員と学校および各団体との交流について

A 市の各学校は、市広報で年度当初の教育目標と年度末の学校自己評価を開示しているが、教育委員は市立学校園校への学校訪問、運動会・体育大会の見学、卒業式への参列などを通して、自らの視点で学校状況の把握に努めている。また、各委員の意向に基づき、文化行事・クラブ発表会などにも参加しており、教育委員は日常的な学校の状態や児童・生徒の活動状況等を十分に認識している。さらに、客観的視点を補完するために、児童生徒に関する情報、教職員の状況に関する情報など、事務局からの情報提供が適正になされている。しかし、学校長、教職員との意見交流は学校訪問時のみで十分であるとは言い難く、現場との直接的な交流は課題の一つと考えられる。

（２）で指摘されている問題点や要因には、教育委員会が独自に解決できないものも含まれている。住民の意向を代表するのは首長、議員であり、教育委員は住民の意向を代表していないという意見があるが、公選でない現行法では、教育委員にそのことまでは求められていない。今後、さらに地方分権化が進むことによって委員会の在り方、人事権、予算権などへの関与は変化していくと考えられる。「素人」教育委員会と呼ばれることがあっても、教育委員が一市民としての自覚を持ち、意識的にレイマンコントロールすることこそが重要である。

こうした観点から A 市教育委員会の活動内容を捉えなおしてみると、現行の法令および文部科学省の教育委員会制度の規定を満たし、誠実かつ十分に責務を遂行していると言える。

6. 教育委員会制度の意義と課題

中央教育審議会は、平成 17 年 10 月に「新しい時代の義務教育を創造する」を答申した。その中で、平成 17 年 1 月「地方分権時代における教育委員会の在り方」（教育制度分科会部会まとめ）⁽¹⁶⁾の要旨に沿い、「首長と教育委員会の権限分担の弾力化」および「首長と教育委員会との連携を強化」を指摘した。平成 19 年 3 月には「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について」を答申した。この中では、①教育員会の責任体制の明確化②教育委員会の体制の充実③教育における地方分権の推進④教育における国の責任の果たし方について指摘している。その内容は、教育委員会の所掌事務で首長が担当できるものの明確化、人事における市町村教育委員会の意向尊重、教育委員に対する責務の明確化と研修の実施、教育委員会の活動評価などである。一部で取りざたされている教育委員会に対する「廃止論」「自治体による任意設置論」⁽²⁾とは異なり、教育委員会組織を弾力化し、首長に権限を分担し、教育を地方分権化する必要性に対応したものになっている。こうした議論をふまえ、教育委員会の意義と課題を次の 2 点について考察する。

（1）教育の首長からの独立について

現行法規の枠組みをこえる教育委員会制度への期待・批判がある。「選挙で選ばれた首長が教

育に責任を持つのは当然。教委が従わないなら予算はつけない。⁽¹⁸⁾」という首長も多い。その根底には、市民の直接選挙によって選ばれた首長の直接所管になっていない教育行政に対する不満があると考えられる。民主党は、2009年第45回衆議院議員総選挙マニフェストおよび政策集で「現在の教育委員会を抜本的に見直し」「自治体の長が責任をもって教育行政を行う」ことが、教育の責任の明確化になると主張している。このことに対しては、首長の政治的イデオロギーによって教育行政だけでなく教育内容に対する介入の危険性や、「地方教育行政の自律性」を否定する危険性が指摘されている。⁽¹⁹⁾

むしろ、民意の反映を量る重要な方法の一つが選挙であることは言うまでもない。特に、地方教育行政の改変を選挙公約とした首長にとっては、政治行政システムにおいて強力な権力集中による改革を実行したにもかかわらず、教育改革が一元的にできないというジレンマがある。しかし、そのジレンマは現行の教育委員会の確かな存在意義を示すものであり、教育に対する多様性が確保されていることの証明であると考えられる。首長のイデオロギーによって教育内容が左右されることは大きな問題をはらむ。4年（任期）ごとに、教育方針が異なり、目指す子ども像が異なり、教育方法も異なる可能性がある。教育は、特定の思想性に基づいてなされるべきでなく、普遍的な真理を追求するものでなくてはならない。そのためには、時の権力と一線を隔した、教育の一貫した安定性と継続性が求められる。

教育委員の任命制に対して、「公選制」の復活を目指す動きがある。教育委員の選任に直接民意を反映する選任方法であるという意見である。文部科学省は、教育委員選任の改善について「地域の住民の代表として教育行政に深い関心、熱意ある人材を選ぶ。候補者の公募、住民の推薦、選考過程の公開等工夫が必要。公選制は今後の課題。⁽²⁰⁾」としている。選挙による党派的对立が教育委員会に持ち込まれる可能性があることや、低投票率により民意が反映されない可能性が危惧されたためだと考えられる。首長と教育委員会との現行の曖昧な関係のままで「公選制」だけを実施することは、かえって教育行政の二重構造を生むことになる。

仮に、教育委員会を廃止した場合も、地教行法の施行以来50数年にわたり教育委員会制度が果たしてきた政治的イデオロギーに対するチェック機能を果たすシステムは必要である。まさしく「教育委員会制度は政治介入のバッファ。首長によって次々と教育が変われば子どもが育つか。教育委員会制度は学校教育が急激な変化を防ぐバッファとなっている。⁽²¹⁾」のである。

A市の場合は、市長は市政の二本柱の一つに「教育」をあげ、教育長・教育委員会と常に協議をしている。行政の責任者として、従前の教育行政の枠を越えた取り組みを実施している。学力向上3カ年計画などは市長の強い指導力とそれに伴う予算配当により実施されることになった。時には教育行政に対して強い要望や要求をするが、すべては教育委員会の合議に委ねられている。例えば、学力テストの結果公表などに市長は強い意向を示したが、結果的には委員会の合議を尊重した。現行の教育委員会制度でも首長の指導性によって教育改革が進展していく一例である。

(2)市教育委員会の主体性について

規制緩和と地方分権化は教育行政にも多くの変革をもたらした。

1999年に教育長の「任免承認制」が廃止され、首長が任命した教育委員の中から教育委員会

が任命することになった（地教行法第 4・16 条）。しかし、首長が教育長を選任し教育委員会には任命責任のみがあるという実態になっている。

2007 年教育委員の設置数の弾力化が図られ、「5 人は原則（地教行法第 3 条）」となり、職務権限の特例として、「スポーツ・文化に関することは首長が管理・執行できる（地教行法第 24 条）」ことになった。一方、北海道のいじめ事件の対応に対する批判から、教育委員会に対して国（文部科学大臣）が地方自治法で規定された「是正の要求」を行うことが定められた（地教行法第 49・50 条⁽²²⁾）。

教育行政における規制緩和と地方分権化の問題は、「国—都道府県—市町村」という縦の関係の枠組みを越えた、教育委員会の独自性を保障する関係性の樹立の観点から捉える必要がある。教育委員会と学校の問題も同様で、指導・管轄の関係でなく、学校裁量権の拡大など学校・校長の独自性を保障する関係とならなければならない。「是正の要求」は、国による教育行政の権限を教育委員会・自治体に分権化していくなかの国の今後の「支援」のあり方を示している。現在の規制緩和や地方分権化の流れは、「国・教育委員会・学校」の関係を支援・協力に基づく関係に改める方向⁽²³⁾）に向かわなければならない。市町村教育委員会の主体性が最も問われるのはこの点であると考えられる。

では、市町村教育委員会が主体性を持つためには何が必要か。まず、都道府県教育委員会が上部組織として指導・助言という名目で自主性を阻害することなく、市町村教育委員会の独自性を認めることが前提になる。競争原理で市町村教育を縛るのではなく、市町村間の格差は正を最優先し、教育水準を均等に維持することが求められる。実際には、授業時数の確保の問題など、国（文部科学省）の基準に合わないという名目で都道府県教育委員会が市町村教育委員会の教育内容や独自性を制約してきている事例は多い。

学校と教育委員会の関係は、ややもすると敵対関係のように捉えられがちである。教育委員会による指導・助言が自主的な学校運営を阻害し、指導・監督は学校を監視する組織としての教育委員会というイメージを作り上げてしまった。確かにそういう時期があり、今でも学校と教育委員会の関係をそのように理解している保護者・地域住民がいることも否定できない。学校は、教育委員会の指示を仰ぎ、その指示通りに教育活動をするのではなく、児童生徒・保護者そして地域の要請に応えた自主的・自律的な教育活動を実践すべきである。しかしながら、学校の主体的な教育活動と自治体全体の教育目標・教育方針とは整合性を持っていなければならない。学校が「自主的」という名のもとに、好き勝手にどのような教育をしてもよいというわけではない。「独自治」と「整合性」を併せ持つためには、教育委員会が全市町村的な観点に立った指導を積極的に行うことや、効果的な教育方法や授業改善のための取り組みを支援すること、および教員の資質向上のための研修会を設定するなどの様々な支援は不可欠である。

教育委員会は、「学校を見張る存在でも監視する立場」ではなく、本来「学校教育目標が達成され、健やかに児童生徒が育つことを願って、学校を全面的に見守り支援・援助する組織⁽²⁴⁾」である。

A 市の場合、すでに市独自の教員研修を実施している。また、学校裁量予算を設定し、校長のリーダーシップの下で学校独自の教育課題の解決や教育環境の整備に予算執行を行って

いる⁽²⁵⁾。今後の課題は、学校や教育委員会の意思決定に保護者や地域住民の意見を反映できるシステムづくりであると考え。ただし、保護者・地域住民の意見が自治体全体の立場に立つての思考ではなく自己中心的に偏り、結果として学校・教育委員会の主体性を阻害し教育改革が進まない事例もでてきている点については、慎重に対応する必要がある。

8. おわりに

中央教育審議会に指摘された教育委員会に対する問題点⁽¹⁶⁾は、現行の教育委員会組織の運営を改善することによって解決する問題と、教育委員会制度そのものに依拠する問題の二つに分けられる。教育には、「政治的中立の確保、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映」が求められている⁽¹⁶⁾⁽²⁰⁾。

教育内容の政治的中立、教育行政の継続性・安定性のために、現行の教育委員会制度が果たしてきた役割は大きく、このことに教育委員会の存在意義がある。今後の方向として、教育委員が市民感覚に立ってレイマンコントロールするという現行システムから、さらに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求められるであろう。その実現に向けて、教育行政に市民が参加する制度を確立していくことが重要な課題となる。

現行の教育委員会が各市町村に必置とされたのは何故か、その原点を教育委員の一人ひとりが認識しなければならない。それは、「教育委員が非常勤であるのは、他に仕事を持つ人が市民感覚で指揮監督するため」であり「時の政治権力に左右されず地域の教育に市民として責任を持つという本来の役割を果たす」こと⁽²⁶⁾が教育委員会としての使命であると考えからである。

現行の教育委員会制度には、教育長の特別職・一般職の兼職、首長と教育委員会の連携のあり方、教育委員会と事務局との在り方、教育委員会自体の評価など、まだまだ課題は多い。市町村教育委員会・教育委員が自己の使命を自覚し、レイマンコントロールとしての教育委員会をいかに組織化していくのか。今の教育委員会制度に問われている問題は重い。

本論で取り上げた A 市の場合、教育委員と事務局との緊張関係が適度に保たれ、事務局は各校の状況を十分に認識し情報提供をしている。小規模都市であるが故の機能性が十分に活かされている事例であるが、規模の大小にかかわらず、今後の教育委員会制度あり方を示唆するものであると考える。

参考文献など

- (1) 「みのおエフエム」 (2008 年 9 月 7 日)
- (2) 「教委 問われる意義」(朝日新聞 2012 年 8 月 4 日)
「教育委員質疑なし」(朝日新聞 2012 年 7 月 18 日)
- (3) 元井一郎「公教育改革への提言」(嶺井正也・中村文夫編 八月書館 2011 年 5 月)
- (4) 為我井道夫「公立中学校の裏側」(飛鳥新社 2008 年 4 月)
- (5) 安田隆子「教育委員会」(国立国会図書館 ISSUE BRIEF 566 2007 年 3 月)
- (6) 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第 2・3 条
- (7) 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第 4 条

- (8) 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第 17・18 条
- (9) 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第 14 条
- (10) 「四條畷市教育委員会会議規則」第 7 条
- (11) 小川正人「教育委員会制度の改革課題」(規制改革・民間開放推進会議 2006 年 4 月)
- (12) 「教育委員の状況」(文部科学省 HP 平成 23 年 5 月 1 日現在)
- (13) 「教育委員会制度について」(文部科学省 HP)
- (14) 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 6 月)
- (15) 藤原和博「今、学校で何が起きているか」(nikkei BP net 2006 年 12 月 6 日)
- (16) 「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)要旨」中央教育審議会教育制度分科会教育行政部会(平成 17 年 1 月 13 日)
- (17) 嶺井正也「転換期にきた学校選択制」(八月書館 2010 年 2 月)
- (18) 「教育 あしたへ 仕切るのは誰だ」(朝日新聞 2012 年 9 月 16 日)
- (19) 大内裕和「民主党は日本の教育をどう変える」(岩波ブックレット 2010 年 4 月)
- (20) 「地方分権時代における教育委員会の在り方について(答申)」中央教育審議会教育制度分科会教育行政部会(平成 17 年 1 月 31 日)
- (21) 梶田徹一「異議あり!大阪府教育基本条例案」(週刊教育プロ 2011 年 11 月 1 日)
- (22) 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第 49・50 条
文部科学大臣は、委員会の教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反する場合又は当該事務の管理及び執行を怠る場合において、児童、生徒等の生命又は身体の保護のため緊急の必要があるときは、当該教育委員会に対して当該違反を是正し、怠る事務を改めるべきことを指示できる。
- (23) 佐藤晴雄「現代教育概論 教育行政の組織と教育委員会制度」(学陽書房 2011 年 4 月)
- (24) 川野司「実践!学校教育入門—小中学校の教育を考える」(昭和堂 2011 年 4 月)
- (25) 文部科学省「教育委員会の現状に関する調査(平成 22 年度)」によると、同様の校長裁量予算を設置している市町村は 22.7%。
- (26) 梶田徹一「教委 問われる意義」(朝日新聞 2012 年 8 月 4 日)