

教育委員会制度の歴史的変遷と変容過程 —新教育委員会制度の問題点と学校自治の観点から—

**Historical Transition and Transformation Process on Board of Education System:
From the Point of view of the Problem on new Board of Education System and School Autonomy**

三和義武 (Yoshitake MIWA)

はじめに

本稿は、戦後における教育委員会制度の変遷・変容過程を検討することによって、2015年から施行された新教育委員会制度がどのような姿に変質していくかを考察しようとするものである。

第二次世界大戦の敗戦により、日本の教育行政は大きな転換点を迎えた。いわゆる、連合国軍（とくに米国）の教育思想が日本に移入され、戦前の教育勅語体制から教育基本法体制へと変化することにより、軍国主義的かつ超国家主義思想は、民主的な国民のための教育へと移ることとなる。強力な権限をもっていた文部省は、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）により解体こそは免れたが、その権限は弱小化していった。このような状況下で、日本の教育行政を体系化するため、教育委員会制度が設けられ、地方における初等・中等教育の施策・方針は、この教育委員会によって決定されることとなる。その後、1956年に教育委員会法は廃止され、代わりに「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下、地方教育行政法という）が制定される。それ以来、幾度にもわたる法改正が繰り返されてきたが、2015年（施行）において、これまでで最大となる大改革が行われた。

地方教育行政や教育委員会制度に関しては、多くの先学が存在する。たとえば、村上（2011）は、『教育行政の政治学』において、教育委員会について分権改革以前は事例分析、分権改革以後についてはサーベイ・データの実証分析を実施し、教育委員会制度の特質を明らかにしている。また、教育委員会制度改革をめぐる政治過程の分析や都道府県教育長の人事も観察し、教育委員会制度の存続性について議論を深めている。また、樋口（2011）は、『教育委員会制度変容過程の政治力学』のなかで、第一次米国教育使節団、GHQ や日本側の教育刷新委員会、文部省、都道府県、市町村、組合などの立場から、地方教育行政法が教育委員会制度の理念と意義・性格・機能とのかかわりで、どのように評価されるかについて検証・考察している。このように教育委員会制度については、多くの研究者によって先行研究がなされている。

しかし、2015年4月から実施された新教育委員会制度については、施行されたばかりで、今後どのような功罪が摘出されるかの研究は、ほとんど検討されていない。そこで、類推される課題について、本稿では新教育委員会制度に焦点をあて、これまでの教育委員会制度の変遷・変容を検討しながら、新制度が今後どのような過程を歩み、その効果を発揮できるかを明らかにしていく。

1. 教育委員会の変遷過程

戦前、わが国では、文部省が「日本の精神界を支配した人々の、権力の中心」（第一次米国教育使節団報告書、1946年）として君臨し、真理にもとづく教育を軽視する一方、教育制度は、国民に超国家主義や軍国主義を注入する手段とされていた。第二次世界大戦の敗戦後、占領国となった日本

は、再出発のために教育および教育行政の全面的かつ根本的な改革が不可避だった（中嶋 2009、79 頁）。そのため、戦後の日本政府は、第一次米国教育使節団に対応すべく、日本教育家ノ委員会を設け、その協議にあたった。日本教育家ノ委員会は、日本側教育家委員会となり、その後、その委員会は発展的に解消され、教育刷新委員会（1949 年 6 月「教育刷新審議会」に改称）が設置された。戦後において、地方教育行政制度の改革は喫緊の課題であった。その制度確立のため、米国側と日本側の協議により、1948 年の第二回国会において教育委員会法が可決・成立した。その背景には、第一次米国教育使節団報告書（1946 年 3 月）⁽¹⁾における教育委員会制度創設の提言が存在する。文部省は、「教育行政刷新要綱案」を作成し、学区庁を置こうとしたが、第一次米国教育使節団提言および教育刷新委員会の建議が、教育行政を分権化してその基礎を民意に置くことによって民主化を促進しようとするものであったため、学区庁案は立ち消えとなった（文部省 1973、706 頁）。その後、教育刷新委員会が、「教育行政機構の改革に関する答申」等を建議することにより、文部省において「教育委員会法」の立案作業が行われた。その作成過程では、文部省当局と GHQ 側の間に制度設計の認識のずれはあったものの、1948 年 7 月に教育委員会法が成立した（樋口 2011、22 頁）。この教育委員会法は、教育委員会に強い権限が任されていたものであった（大西 2013、81 頁）。

教育刷新委員会の具体的提言をみれば、第一回建議（1946 年 12 月）において、①従来の官僚的画一主義と形式主義の是正、②教育における民意の尊重、③教育の自主性の確保と教育行政の地方分権化、④学校階梯を超えた学校相互の、及び学校教育と社会教育との緊密化、⑤教育に関する調査研究の重視、⑥教育財政の整備を教育行政改革の方針として提言し、改革を方向づけたとしている（中嶋 2009、79 頁）。それにより発足した教育委員会は、戦前における中央集権的かつ官僚的な教育行政への反省から、教育を中央と地方に分権すること、および米国流の民主化を移入することを目的とした。したがって、教育委員会は、米国の制度を参考とすることにより、一般の政治・行政から独立した行政委員会として創設されたのである。当初は、住民による直接選挙で教育委員が選ばれる公選制教育委員会であった（村上 2014、76 頁）。

しかし、1956 年になると大きな変革がなされる。それは、これまでの教育委員会法が地方教育行政法に代わって制定されたことである（大畑 2014、27 頁）。いわゆる、地方教育行政法は、首長が議会の同意を得て教育委員を任命する仕組み（任命制教育委員会）に変化し（村上 2014、76 頁）、①教育行政と一般行政の調和、②教育の政治的中立と教育の安定、③国・都道府県・市町村の一体的な教育行政制度の樹立を目指したものであった。中嶋によれば、その改正の内実は、教育行政の一般行政からの独立性、教育行政の民衆統制、教育行政の地方分権化という戦後教育行政改革の基本原則をことごとく否定するもので、教育委員会制度の基本原則に関わる大改正だったとしている（2009、82 頁）。このような意見もあるが、この改正から現在まで、地方自治体の長（以下、首長という）から一定程度独立した合議制執行機関である基本的性格は変化していない（村上 2014、76 頁）。この法律によって、教育委員会は首長と対立することもなくなったが、1970 年から 1980 年代になると、教育委員会が教育長や事務局の主導で運営されているという教育委員会の形骸化が問題となった。それにより、1990 年代後半以降は、合議制の教育委員会自体を廃止すべきとの主張も強まり、その活性化と廃止を求める主張の両方が存在してきたのである。そのため、1990 年代以降は、国と地方の関係を見直し、地方分権を進める動きが強まり、1999 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、地方分権一括法という：2000 年施行）が成立し、

地方教育行政法も地方分権改革の方針にそって大幅に改正された。その内容は、①教育長任命承認制の廃止、②文部大臣および都道府県教育委員会の措置要求権の廃止、③都道府県教育委員会の市町村教育委員会に対する基準設定権の廃止などが行われた。これにより、地方分権を実施するに際して、国およ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はかられるに至ったのである。その後、さらに小泉内閣における地方分権化改革や規制緩和改革が進展するなか、2001年、2004年、2007年と改正が続き、より一層の教育委員会制度の地方分権化の改革論が提唱されるに至った（大島 2014、28-29 頁）。

その後、教育委員会の形骸化や隠蔽体質、いじめ問題等への遅速な対応などにより、第二次安倍政権下において、2013年4月15日自由民主党の教育再生実行委員会第2次提言「教育委員会制度等の在り方について」、2013年12月13日の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」を受け、与党間（自由民主党と公明党）の協議を経て、地方教育行政法改正（2014年6月20日公布）により、新教育委員会制度が2015年4月から施行されたのである（佐々木 2015、43 頁）。

2. 教育委員会制度の歴史的変容と性格

第二次世界大戦後、教育に関して地方自治の原則が採用され、これまで国の事務とされてきた教育は、地方の固有事務と位置づけを変化させた。地方自治法（1947年法67）によれば、学校等を都道府県と市町村に固有な自治事務としている（2条3項5号・6項2号・6項4号）。一方、文部省は権限を縮小され、都道府県や市町村に権限を移行し、非統制的、非権力的教育行政を実現することが提案された。1948年の教育委員会法の内容をみれば、具体的には、教育委員（都道府県7名、市町村5名）を住民の選挙で選び、このうち1名は議員が教育委員を兼任する。また、教育行政上の権限として、執行権、任免権、指揮監督権の3つの権限がいずれも教育委員会に付与された。さらに、事務の執行権に関しては、教育委員会がもっている権限に加え、一部の財政権限も与えられたのである（大島 2014、26-27 頁）。しかしその後、1951年のサンフランシスコ講和条約締結により日本の独立が認められると、地方分権、指導助言、民主的行政の実現などを盛り込んだ文部省改革に対する再改革が行われ、文部省への行政権限の集中と省内における監督的行政体制の整備などがすすめられた。

そのなかで、教育委員会制度は、教育に対する不当な支配の禁止、国民全体に対する直接的責任、公正な民意の尊重、地方の実情に応じた教育行政の実施により教育本来の目的を達成することを目的とした制度であった（教育委員会法1条）。そしてこの制度は、1952年のサンフランシスコ講和条約施行による日本の独立をきっかけに制度自体の継続はなされたが、その独立的性格は弱められたものとなって現在に至っている（平原 2007、35-38 頁）。その理由を探れば、当初の教育委員の選任方法は、公選制が採用されていたことに特徴がある。その後、1956年6月3日に、教育委員会法に代わる地方教育行政法が成立した。大西によれば、その設立理由としては、政治的なイデオロギー対立が教育委員会内にもち込まれたことや教育委員選挙が低投票率や無投票当選の多さが背景にあったという（2013、81 頁）。その改正経緯は、1955年に、当時の自由党と民主党の保守合同により安定した政治基盤を築いた政府は、1956年に教育委員会法を名称ごと地方教育行政法に改正し、地方教育行政制度を大幅に改変することになる。その改正によって、文部大臣や都道府県教育委員会が行政上の上級機関であるかのような関係が作られることになった。結論的には、この法律によ

り、教育委員会は、文部省を頂点とする中央集権的教育行政をその末端で支える装置として機能するようになったといえる（中嶋 2009、81-83 頁）。

先にもふれたが、国においては、教育委員会という組織がなく、地方にのみ存在する。その意義は、教育の政治的中立、安定性や継続性であり、地方の教育行政が、首長から一定の距離をおいた独立した行政機関である必要性のためである。その目的を果たせない制度設計ゆえに、このように幾度にも改正を経てきた歴史が存在する。いわゆる、米国から移入されたレイマンコントロール（素人統制）が偏在性をもったともいえる。その構成においても、首長が議会の同意を得て任命する原則 5 名の委員⁽²⁾（任期は 4 年）で、委員ごとに改任時期が異なることにより、教育の安定性・継続性ははかられているが、互選によって決められる非常勤の教育委員長（任期 1 年、再選可）は、その素人統制という性格から、高度な教育専門性をもった常勤の教育長が必要となる。教育長は、教育委員長以外の教育委員のなかから教育委員会により任命され、委員としての任期中在任することになる（戸田 2014、67-68 頁）。2014 年前の教育長は、実質的に地方教育行政に大きな影響力をもっていたが、法制度上は教育委員会の補助機関であったため、教育委員会が教育長に対する指揮監督権を有していた。このような性格をもつ教育委員会は、地方分権化の波によって、国と地方公共団体の役割分担を明確化し、その権限のあり方を再考したうえで、1999 年の改正に至るのである。その結果、1999 年の地方分権一括法成立に関連して、地方教育行政法の改正が行われた。その理由としてあげられるのは、教育委員会制度自体がレイマンコントロールという体制において、その機能を適切に満さず、制度の硬直化や形骸化がその背景にあったといわれる。1999 年の改正では、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いえるものである（大西 2013、81 頁）。いわゆるその政策は、中央省庁主導の縦割りで、なおかつ画一的な行政システムを住民主導の行政システムに切り替えて、画一化から多様化を目標としたものであった。文部省等は、この改革に抵抗を示すことになるが、地方分権一括法（1999 年公布、2000 年施行）により、地方自治法をはじめとする関連法が改正された。この時に、地方教育行政法も地方分権改革の方針に則って改正されることになる。

その内容をみると、①教育長任命承認制の廃止や都道府県及び政令指定都市の教育長も市町村と同様に教育委員のなかから互選により選任することとしたこと、②文部大臣及び都道府県教委の措置請求権（旧 52 条）を廃止し、文部大臣による地方教育行政への関与は地方自治法に定める関与の一般原則に則って行うこととしたこと、③都道府県教委の市町村教委に対する基準設定権を廃止したことにより、都道府県教委は法律にとくに定めがない限り、市町村による学校管理規則制定についての準則を設定できなくしたことである（中嶋 2009、84-85 頁）。さらに、2001 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をはかり、児童・生徒の保護者を登用することの推進、教育委員会会議内容の原則公開や教職員人事における校長の意向を反映する体制を整備するなど、従来の教育委員会制度よりアカウンタビリティ（責任体制）などの面においても住民自治の側面強化が行われた（大西 2013、81 頁）。

3. 2014年の地方教育行政法改正

教育委員会制度の存廃をめぐることは、2000年代はじめからすでに議論が起こっていた。今回の地方教育行政法改正(2014)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、地方教育行政のガバナンス(統治制度)のあり方が強く問われることとなった。しかしそれ以前から、教育委員会制度の問題が多く指摘されていたのである。2013年には、中央教育審議会が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を議論した。その議論は、後に与党協議となり、最終的に教育委員会を執行機関として維持し、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」の両立をはかるという折衷的な改革案となった。その過程では、教育委員会の形骸化や教育委員の名譽職化(1960~1970年頃から)、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多くの課題が指摘されていた(村上2014、75頁)。

しかし上述したように、大津市の事件は社会的にも大きな影響をもたらし、教育委員会の隠蔽体質や責任能力の欠如が露呈した格好となった。そこで第二次安倍政権は、教育委員会制度の見直しを行う方針を決定し、2013年4月に首相直属の教育再生実行会議が、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月からは中央教育審議会の教育制度分科会で具体的な制度設計が議論されたのである。結果的に、教育委員会は執行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はかることとなった。

今回の地方教育行政法改正の目的は、教育行政における責任体制の明確化にある。そのため、教育委員長と教育長を一本化し、問題発生時に迅速な対応を取れる体制を目指したものである。また、教育委員会の権限として、教育行政の事務の執行権は従来通り教育委員会がもち、新たに首長が教育の大綱(目標や基本方針)を策定し、首長と教育委員が総合教育会議で大綱の策定、事務の協議・調整を行うことが定められた。さらに、教育長の任免権は、首長に移行し、教育委員会の指揮監督権は、教育長が教育委員会を代表するため消滅した。いわゆる、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のである。また、従来のように教育委員会が教育長の任命・罷免に関与できなくなった。端的にいえば、首長が議会の同意を得て教育長を直接任命するため、教育委員会は教育長の選任に関する権限を失い、指揮監督権もなくなることによって、教育委員会と教育長の関係において、実態的かつ法制度上においても教育長が格段の優位性をもつことになった。大畠は、これにより、執行権に対する首長の関与が強まり、教育委員会による教育長の任免権や指揮監督権がなくなったことから、教育委員会と教育長、首長の関係が大きく変わるであろうという(2014、31-33頁)。

ここでの大きな改革は、今回新たに設置される総合教育会議である。その会議は、首長と教育委員会が協議・調整を行うことにより、首長は都道府県や市町村の教育政策の大まかな方針(大綱)を決めることができるとしたことである。その観点からは、教育行政の独自性や専門性よりも、首長の掲げる政策への一貫性が強まったといえることができる(川上2014、41頁)。具体的には、教育長が承認制になったことから、これまで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のである。そこで、新たに設置される新教育長とは、どのような役割を担うのだろうかを考えてみよう。新教育長は、教育長と教育委員長が一本化されたものであることは前述した。近年続いている子どもたちの生命や教育を受ける権利が脅かされるという事態を、従来

の教育委員会制度では適切な対応をすることができなかつたことが問題だったからである。それにより、学校長や教育長の隠蔽体質が露呈され、また教育委員長は、非常勤かつ名誉職化していたため、その事態を解決できず、加えて責任体制の明確化が曖昧であったことがあげられる。そこで、教育行政の責任者を明確化するため、従来の教育委員長と教育長を一本化し、教育委員会の会務を総理する新たな役職として新教育長が誕生することとなった（辻村 2014、77 頁）。その新教育長は、常勤の職員、教育委員会会議の主催者、具体的な事務の執行者かつ事務局の責任者であるという 3 つの特徴を有している。いわゆる、これまでの指揮監督と指導・助言という委員会と事務局が相互にチェックし合う関係から、新教育長がトップになることで、緊急事態についてもスピーディに対処することができる重要な責任者となった。この新教育長の任命権と罷免権は、議会の同意が必要だが首長にあり、教育長の任命責任者が明確化された。任期は従来の 4 年から 3 年になり、首長の在任中に 1 度は教育長を任命できるようにした（辻村 2014、77-79 頁）。なお、改正法では、委員数について、旧法の第三条中「五人」を「教育長及び四人」に改め、同条ただし書中「六人」を「教育長及び五人」に、「三人」を「教育長及び二人」に改めている（地方教育行政法改正：2014 年 6 月 20 日公布）。

ここでは、国の都道府県や市町村に対する関与は、今後どのようになっていくかを考えてみる。それについて、内山（2014）は、国は大まかな教育の方針を提示し、基準の設定を行うとしている。具体的には、1996 年 12 月に出示された地方分権推進委員会の第 1 次勧告にそって類推すれば、以下の 3 つの原則に集約できるであろう。まず、法定主義の原則である。次に、一般法主義の原則である。最後に、公正・透明の原則である。この原則にしたがい地方自治法では、以下の 8 つの関与を認めている。①助言・勧告、②資料の提出の要求、③是正の要求、④同意、⑤許可・認可または承認、⑥指示、⑦代執行、⑧協議である。このような国の権限が設定されているが、最近の事例では、沖縄県八重山において教科書採択問題（竹富町が協議結果と違った教科書を採択した）が発生した。この問題を解決するために、文部科学省は、竹富町に対して指導を行うとともに、2014 年 3 月、地方自治法にもとづく「是正の要求」を発令することになるが、最終的に竹富町は国の要求にしたがわなかった。そこで、今回の改正で地方教育行政法 50 条の「是正の指示」が見直され、より要件の拡大や条文の明確化を行い、国の是正指示を発動しやすくした。この改正が、国の権限強化という批判もなされていると述べている（102-107 頁）。今後は、首長の権限が強くなるゆえに、教育の機会均等や全国的な教育水準の維持向上を目指すならば、国の関与も強くなる可能性もでてくるだろう。

4. 新教育長の就任状況

改正地方教育行政法には、経過措置があるものの文部科学省が 2015 年 4 月 1 日現在で、全都道府県・区市町村の教育委員会を対象に調査した。その結果、新教育長は、都道府県・政令市の 28.4% で任命され 19 名であった。また、区市町村では 16.0% で 275 名であったという。このうち、任期中の教育長が辞職したことで新たに任命された新教育長は、237 名にのぼる（高山：読売新聞 2015、2 頁）。

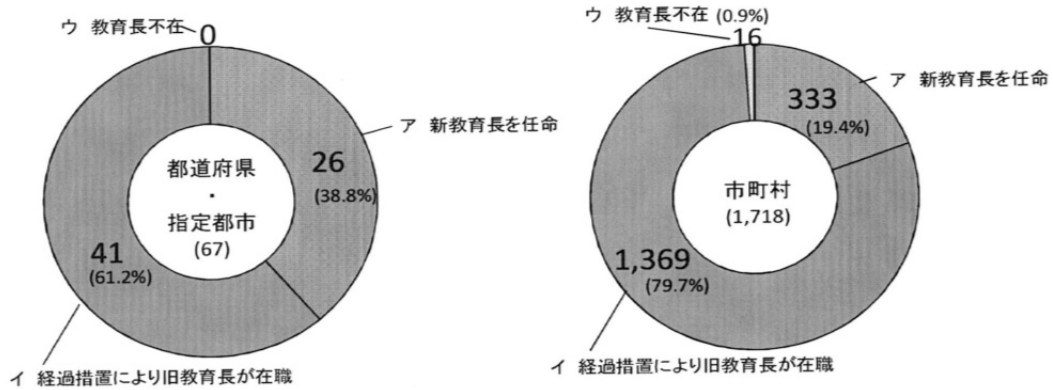
以下では、教育委員会制度への移行状況について、その 2 ヶ月後に実施された文部科学省の調査結果からその就任状況をみている。

表1 新教育長の任命について

任命について

- ア 新教育長を任命した
- イ 経過措置により旧教育長が在職
- ウ 教育長不在(教育長が不在等の場合で、改正法附則第5条により首長が教育長職務執行者を指名)

任命について



出典：文部科学省（2015、7頁）を参考に作成。

上記の表1は、文部科学省が2015年6月1日現在の状況として、各都道府県・指定都市、市町村において、新教育長への移行したかの調査である。調査対象は、全都道府県・指定都市教育委員会(67)、市町村教育委員会(1,718)(特別区、広域連合および共同設置の教育委員会を含み、一部事務組合を含まない)とし、2015年6月に実施したものである。上述した読売新聞の記事(2015年4月1日現在)と比較し若干の増加がみられる。都道府県・指定都市では、19名から26名に、市町村では、275名から333名になっている。旧教育長は、施行の日以降であっても、委員としての任期が満了するまでの間は、在職するものとするという経過措置により、都道府県・指定都市において61.2%、市町村において79.7%の自治体が旧教育長をそのまま在籍させている。しかし、村上祐介(東京大学准教授)は、「教育長の任期満了前でもあえて新体制に移行した自治体は、教育行政に積極的といえる。新教育長の権限は、改正前より大きくなったので、任命には慎重さが求められ、議会や教育委員はよりチェック機能を果たすことが必要だ」と述べている(高山:読売新聞2015、2頁)。これから数年後には、すべての地方自治体の教育委員会が新教育長に移行するため、その時期の新教育長に与えられた任務、いわゆる、緊急事態に対する迅速な対応、教育委員会責任者としての自覚、事務局におけるトップとしての指揮監督などの能力が問われるだろう。

おわりに

これまで多くの課題が、教育委員会の隠蔽体質や国・都道府県・市町村の縦割り行政によって、問題視されてきた。たとえば、2006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

びた。この問題については、2006年の第一次安倍内閣で設置された教育再生会議においても、閉鎖性、形式主義、責任感の欠如、危機管理能力の不足、委員の高齢化や名誉職化を議論しその問題性を提起した。これは後に、2007年6月20日の地方教育行政法を含む教育三法⁽³⁾の改正につながる事となる(大西2013、81-83頁)。

また、大阪市においては、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において、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が存在する(村上2014、84頁)。近年、大阪府において、橋下徹—松井一郎の両首長と議会における与党である「維新の会」は、教育委員会制度の廃止に異常なほどの熱意を示しているという(樋口2014、46頁)。いずれにしても、教育委員会について、合議制の執行機関としての役割を廃止して、首長が任命する教育長を地方教育行政の責任者とするか、あるいは、首長を直接教育行政の責任者とするかの教育再生実行会議の提言・意見は、大阪における教育「改革」論の延長線上にある「教育行政の政治主義的再編」そのものであり、教育の中立性への挑戦であるといえる(樋口2014、59-60頁)。

国の行政においては、国家公安委員会や人事院、公正取引委員会があり、国としての行政委員会が設置されている一方で、教育行政については、国において学校教育法等の制度的枠組みや全国的な基準の設定、義務教育費国庫負担等の財政的支援などの役割を担うが、児童生徒に直接教育を実施し、教職員人事を行わないため、文部科学大臣が教育行政を行うことになる(戸田2014、67-68頁)。このように、教育は地方に任せられているため、たとえば、高校入試のあ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、学科の編制、教科書採択、教育課程の方針が首長によって変わるということが考えられる。そのため、首長や教育長の権限を強化させるということは、個人の意向が反映されやすくなり、教育行政の安定性・継続性はこれまでよりも低下すると考えられる(村上2014、84頁)。

さらに、首長が大綱を定めるようになるが、文部科学省通知(26文科初第490号)⁽⁴⁾によれば、大綱となる事項の例としては、学校の耐震化、学校の統廃合、少人数教育の推進などをあげている。また、総合教育会議の開催頻度は、大綱の策定については4~5年に1度、その他の事項については予算編成前などが想定されている(青木他2015、350-358頁)。その意味においても、首長の教育行政に対する影響力が強まることが予測される。また、政治的中立の観点からは、山根が、「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法(1954年)の施行以来、大部分の教師は、偏向教育と呼ばれるのを恐れるあまり、教師自身が授業において自主性を発揮することを控え、知識の注入主義にますます陥っているというのが一般的な意見であり」(1983、274頁)と述べているように、これまで教師は、政治的中立に対し非常に敏感であった。しかし今後は、首長自らが政治色をもち、教育に強くかかわってくることから、教師が授業においてどのような自主性を発揮するかが問われてくるだろう。

このように考えてくると、「学校現場」において行うことのできる可能性が除外されているのではないかと考えられる。学校が、教育自治体としての機能を発揮すれば、学校を巡る多くの問題のいくつかは解消するだろう。学校が教育委員会の学校管理権の要求にしたがい、この依存体質に慣れてしまうと、本来の機能である教育や教育的関係を子どもたちや保護者に対して、その責任を果たすことは不可能であると思われる。すなわち、教育自治体としての学校の役割が強く求められるのである。

学校を教育委員会の管理権との関係でみれば、人事面に限らず、物的面においても学校の自治的

主体性が発揮されることは少なく、教育面でも学習指導要領に依拠する仕組みが続く限り、完全な学校自治はありえないだろう。したがって、ある程度の主体性をもって運営されることが必要であり、学校現場の自主性と創造性が発揮されることが強く要請されるのである。他方、教育委員会は、教員の自主性、自発性や創造性を十分発揮させるように配慮した管理を行わなければならないであろう（神田 2000、68-71 頁）。

以上のように、今回の地方教育行政法改正によって、教育委員会の新体制ができあがった。ここでは、強いリーダーシップをもった首長が、問題責任を明確化し、これまでの教育委員会の隠蔽体質かつ閉鎖的な組織を革新してくれるだろうと期待する。しかし、その権限強化により、これまで尊重されてきた政治的中立、安定性や継続性が崩れることはあってはならない。それは、教育委員長・教育長体制の経過措置が終了し、すべての自治体が新教育長体制で臨むようになってから、今後起こりうる様々な問題に対して、各自治体の対処方法が問われるのである。首長と新教育長、そして教育委員会と学校がどのような役割分担をしながら、児童・生徒における最良の教育体制確立を行っていくのか。今後の動向に関心を寄せ続ける必要があるだろう。

今回の研究では、教育委員会制度が新体制になり 1 年を経過していないなかでの研究となった。そのため、実証的な研究をほとんど行うことができなかった。今後の課題として、新教育委員会体制下における将来的に起こりうる教育問題の実証的検討を最後にあげておこう。

【注】

- (1) 1946 年に、日本の教育に関する諸問題について日本側に助言し、かつ協議するため、米国から派遣された教育使節団が提言した報告書。使節団員は 27 名で、団長はジョージ・D・ストッダード（イリノイ大学名誉総長、ニューヨーク州教育長官）（村井 2010、15・141 頁）。
- (2) ただし、設置する地方公共団体の種類によっては、条例の定めるところにより、3 人または 4 人とすることや、6 人以上とすることもできる（地方教育行政法ただし書き）。委員は、非常勤の特別職地方公務員である（地方教育行政法 12 条 2 項、地方公務員法 3 条 3 項 1 号）。
- (3) 「学校教育法」、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」、「教育職員免許法及び教育公務員特例法」の 3 法律のこと。
- (4) 文部科学省通知、2014、『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ついて（通知）』26 文科初第 490 号、文部科学省初等中等教育局長 前川喜平、2014/7/17。

【引用・参考文献】

- 阿部 彰、1995、『戦後地方教育制度成立過程の研究』風間書房。
- 青木栄一・神林寿幸・ビラル＝ニローファール・大島菜穂子・川上栞、2015、「2014 改正地方教育行政法関連資料—首長と教育委員会・教育長の関係に着目して—」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第 63 集・第 2 号、東北大学大学院教育学研究科。
- 藤田祐介・貝塚成樹、2011、『教育における「政治的中立」の誕生 「教育二法」成立過程の研究』ミネルヴァ書房。
- 樋口修資、2011、『教育委員会制度変容過程の政治力学～戦後初期教育委員会制度史の研究～』明星大学出版部。

- 樋口修資、2014、「大阪における教育委員会制度『改革』と教育中立の危機」日本教育行政学会研究推進委員会編『首長主導改革と教育委員会制度—現代日本における教育と政治』福村出版。
- 平原春好、2007、『教育行政学』東京大学出版。
- 堀 和郎・柳橋信彦、2009、『教育委員会制度再生の条件—運用実態の実証的分析に基づいて』筑波大学出版。
- 神田 修、2000、「学校の自治と教育委員会の管理権—校務分掌としての「主任」を中心に—」『学校管理権の教育法的検討：学校の自治保障のあり方（宮坂廣作教授退職記念号）』山梨学院大学法学論集、山梨学院大学。
- 川上泰彦、2014、「教育委員会制度はこれまでどう変わってきたのか」村上祐介編『教育委員会改革「地方教育行政法」のどこが変わったのか』学事出版。
- 文部省、1973、『学制百年史（記述編、資料編共）』帝国地方行政学会。
- 文部科学省、2015、『新教育委員会制度への移行（総合教育会議、大綱、新教育長）に関する調査』（2015/7/28付）、文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課。
- 村上祐介、2011、『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社。
- 村上祐介、2014、「教育委員会改革からみた地方自治制度の課題」『自治総研』通巻430号8月号、自治総研。
- 村井 実、2010、『アメリカ教育使節団報告書』講談社。
- 中嶋哲彦、2009、「第4章 教育委員会の現状と課題—学習権保障の条件整備と教育の地方自治」、平原春好編『概説—教育行政学』東京大学出版。
- 大島菜穂子、2014「教育委員会制度はこれまでどう変わってきたのか」村上祐介編『教育委員会改革「地方教育行政法」のどこが変わったのか』学事出版。
- 大西 斎、2013、「教育委員会制度のあり方と課題についての一考察」『九州産業大学国際文化学部紀要』第55号、九州産業大学国際文化学部。
- 内山絵美子、2014、「教育委員会制度はこれまでどう変わってきたのか」村上祐介編『教育委員会改革「地方教育行政法」のどこが変わったのか』学事出版。
- 佐々木幸寿、2015、「教員のインフォーマルな人的ネットワークと教育行政制度」坪井由実・渡部昭男編『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス—教育委員会制度のあり方と「共同統治」』日本教育行政学会研究推進委員会、三学出版。
- 高山千春、2015、「首長が任命権限拡大・・・新教育長」『読売新聞（YOMIURI ONLINE）』5月12日。
- 戸田浩史、2014、「教育委員会は再生できるか」『立法と調査』No348、参議院事務局企画調整室編集。
- 坪井由実・渡部昭男編、2015、『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス』日本教育行政学会研究推進委員会、三学出版。
- 辻村貴洋、2014、「教育委員会制度はこれまでどう変わってきたのか」村上祐介編『教育委員会改革「地方教育行政法」のどこが変わったのか』学事出版。
- 山根栄次、1983、「授業における政治的中立と教育的配慮」（教育における自由と統制〈特集〉）『教育学研究』50(3)、熊本大学教育学部。

【付記】本論文は、本学研究助成（2015年度）により、作成したものである。