

教育委員会制度改革に関する意見書

2014年（平成26年）4月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

2014年4月4日、教育委員会制度を始めとした地方教育行政の在り方の改革を内容とした「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案」（以下「改正法案」という。）が閣議決定された。

しかし、改正法案が示す改革の基本的内容は、地方教育行政における教育委員会の権限を弱め、地方自治体首長の権限を強めるとともに国の地方教育行政への関与権限をも強めようとするものであって、これらは地方教育行政についての政治的中立性、継続性・安定性等を確保し、もって教育の本質的要請である自主性・自律性を維持し、子どもの学習権等の充足を図ろうとした、地方教育行政制度の本来の趣旨・理念に反するおそれがある。

改正法案のこれらの問題について十分な検討がなされないまま、法改正を進めることは拙速であり、改革を必要とする立法事実に関する十分な検証を含め、更に慎重に議論を尽くすべきである。

第2 意見の理由

1 教育委員会「改革」問題の現在までの経緯

(1) 審議の経緯

第二次安倍内閣は、2013年1月15日、教育再生実行会議を設置した。

同実行会議は、「いじめ問題等への対応について」（第一次提言・同年2月26日）に続いて、同年4月15日には、第二次提言「教育委員会制度等の在り方について」を安倍首相に提出した。

第二次提言を受け、下村文部科学大臣は、同年4月25日、中央教育審議会（以下「中教審」という。）に対して、「今後の地方教育行政の在り方」について諮問し、同諮問を受けて、中教審は、同年12月13日、同審議会教育制度分科会がとりまとめた答申案「今後の教育行政の在り方について」を総会で採択し、下村文部科学大臣に提出した。

その後、2014年2月18日、自民党内の小委員会において教育委員会制度の見直しに関する案が了承された後、政府与党間で教育委員会改革に関する協議が行われ、2014年3月13日に与党合意が成立した。その後、

2014年4月4日には、政府において「教育委員会制度改革等を内容とする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。）の改正案が閣議決定されるに至った。

(2) 現在検討が進められている教育委員会制度改革の概要について

① 教育再生実行会議第二次提言（以下「提言」という。）

提言では、教育委員会制度の現状について、「責任の所在の不明確さ」、
「教育委員会の審議等の形骸化」、
「危機管理能力の不足」などがあると断じた上で、これらの問題点を是正するためには、「首長が議会の同意を得て任命する教育長を地方教育行政の責任者とする」、
「教育委員会（教育委員の合議体）は性格を改め、合議制執行機関（行政委員会）ではなく審議機能的なものとして、教育長に対して大きな方向性を示したり、その教育事務の執行状況をチェックするものにする」等の必要があると指摘している。

② 中教審の答申（以下「答申」という。）

答申では、「教育長及び教育委員会の権限と責任の明確化」、
「政治的中立性、継続性・安定性の確保」、
「首長の責任の明確化」という3つの視点に基づき、制度改革の検討を行った結果、以下の改革案（以下「本案」という。）が提言された。

現行制度からの最も大きな変更点は、教育行政の最終責任者を首長にするというものであり、首長が教育に関する大綱的な方針などを定める。その上で、教育長を教育委員会から切り離して事務執行の責任者として実務を仕切らせる。首長には、教育長の任命権とともに罷免権も与えられるというのが本案の内容である。

一方で、教育委員会に責任を残すという案（以下「別案」という。）も併記された。別案の内容は、従来どおり、教育委員会を教育行政の執行機関としては残すとするものの、教育に関する大綱的な方針の策定については首長にも権限を与える（首長と教育委員会の協議で策定する）というものである。政治的中立や継続性に配慮した形であるが、教育長が委員会から独立することと、首長に教育長の任免権が与えられるという点は本案と同じである。

③ 政府での閣議決定法案（2014年4月4日）

現行の教育委員長と教育長を統合した「教育長」を創設し、新「教育長」については、現行法で教育長の任命権は教育委員会にあったのに対し、改正法案では首長が議会の同意を得て任命及び罷免を有するものとされ、現

行法で教育委員会にあるとされていた教育長への指揮監督権の規定も削除される。さらに、教育委員の任期は4年とされているところ、新「教育長」の任期は3年として、首長がその任期中に新「教育長」の任命をできるようにする。

また、教育委員会を地方教育行政の執行機関として残すとしつつも、首長が主宰する常設機関としての「総合教育会議」を設置し、首長、教育委員会によって構成されるものとし、教育行政の「大綱」についてはこの総合教育会議で協議の上策定することとする。さらに、いじめによる自殺等の防止だけでなく、再発防止の措置を講じさせる必要がある場合にも文部科学大臣が地方自治体の教育委員会に必要な是正指示を行えるようにする。

このように、閣議決定された改正法案は、地方教育行政の大綱的な方針の策定について首長及び教育委員会が構成員となり、首長が主催する総合教育会議の権限とし、教育委員会に同会議での調整結果の尊重義務を課している。そして、従来の教育長と教育委員長を統合した新「教育長」についての任免権を首長に付与しつつ、その新「教育長」の任期を3年とすることで、教育行政に関する首長の権限を強化する内容となっている。さらに、文部科学大臣の教育委員会に対する是正指示権の範囲を広げることで、地方教育行政に関する国の権限をも強化する内容となっている。

2 改正法案における「改革」内容の必要性を裏付けるとされる問題とその評価・検討

(1) 現行制度「改革」必要性の根拠として挙げられる問題について

第二次提言では、教育委員会制度の現状について、「責任の所在の不明確さ」、「教育委員会の審議等の形骸化」、「危機管理能力の不足」などの問題点があると断じた上で、これらを是正するためには、教育委員会制度の改革が必要であると結論付けている。また、答申も、この提言を引き継いだ形で、「現行制度においては、非常勤の教育委員は、教育委員会という合議体の執行機関の一員として、公立学校の管理を始めとする教育行政について共同して教育長を指揮監督する責任を負っている。・・・こうした中で、いじめによる自殺など重大事案が生じた場合に、教育委員として果たすべき役割を明確にできず、教育長及び事務局、学校という専門家集団の対応を住民目線からチェックするという役割を果たせない場合もある。このような状況が50年以上の間続いてきたことが、先に示された責任の所在の不明確さ、審

議の形骸化，危機管理能力の不足といった教育委員会の課題の原因となっていると考えられ，こうした課題を解決するためには，属人的な努力による運用の改善に期待するだけでなく，教育委員会制度の抜本的な改革を行う必要がある」と断定する。

しかし，教育委員会制度は憲法・教育基本法の掲げる基本的価値と直結するものであって，その抜本的改革の必要性を判断するためには，指摘されているような問題が実際に存在しているのかが検討される必要がある。

また，仮にそのような問題が存在するとしても，それは教育委員会制度の抜本的改革という方法で解決されるべきなのか，について検討も必要である。

(2) 「責任の所在の不明確さ」について

まず，「責任の所在の不明確さ」との指摘については，そもそもその趣旨が不明である。すなわち，現行の教育委員会制度において，教育委員会は，教育委員長が主宰する会議において，地方教育行政における重要事項や基本方針（地方教育行政法23条1号から19号に定める事項）の管理及び執行をするものとされ，教育長は，教育委員会の指揮監督の下に，教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる（地方教育行政法17条）ものとして，教育委員会，教育長並びに教育委員長の権限及び責任は地方教育行政法において明確に定められている。提言で挙げられている「責任の所在が不明確」であるとの点は，それが教育委員会，教育委員長，教育長という三者の関係，特に教育委員会と教育委員長の関係が市民の目からは分かりにくいという趣旨であるとすれば，上記法令に定める権限及び責任の周知徹底，これらの権限及び責任に適合した事務フローの見直し等を図ることがまず要請されるべきであって，権限及び責任の分担そのものを変更する旨の制度改革を直ちに必要とする理由にはならない。また，もしこの批判が，単に教育委員会の非常勤の委員からなる合議制機関としての側面を指して，それゆえに責任の所在が不明確としているのだとすると，他にも多数存在する非常勤の委員からなる合議制の行政委員会が，一般に「責任の所在が不明確」ということにもなりかねず，批判として正当とはいえない。

(3) 「危機管理能力の不足」について

「危機管理能力の不足」であるが，今回の提言等の契機として指摘されている大津市でのいじめ事案への教育委員会の対応等をみると，こうした批判が妥当する場合があること自体は否定しがたい。そして，この「危機管理能力の不足」という問題が，基本的に非常勤委員からなる合議制の機関という制度と深い関連があるという評価も的外れとはいえない。

しかしながら、この問題は、突発的に生じた個別事案で緊急の対応が求められる場合に関するものであって、これに対しては、個別の緊急案件に対応するための機関を教育委員会等に附属させて設置したり、教育長に個別の緊急案件に対する一次的判断権を与えて教育委員会が事後的なチェックをすることとするなど、様々な対応がありうる場所である。実際に、この危機管理という点について、いじめの分野では、2013年6月に制定されたいじめ防止対策推進法において、いじめにより児童・生徒の生命・身体・財産への重大な被害が生じたり相当期間の不登校が生じたりした疑いがある場合を重大事態として、この場合における地方自治体の長への報告を義務付けている。また、学校の設置者たる教育委員会が当該重大事態への対処等のため弁護士等の専門家を含めた附属機関を設置して調査を行うことができ、この調査結果の報告を受けた地方自治体の長もまた附属機関を設置して再調査ができるとされているなど、個別の対策が講じられるに至っている。

以上のとおりであるから、「危機管理能力の不足」という問題に対しては、それに即した具体的な対策こそが必要かつ有効なのであって、この意味で、改正法案に示されるような教育委員会制度改革の必要性を根拠付けけるものとはいえない。

(4) 「教育委員会の審議等の形骸化」について

「教育委員会の審議等の形骸化」についてであるが、この点については、中教審教育制度分科会でなされたとされる、実際に教育に関わる現場経験（教育委員、教育長、首長）のある委員からの意見発表を検討すると、「審議等の形骸化」を裏付ける方向での意見と評価できるものは少数しか見られず（教育委員からの7意見中の2、教育長からの6意見中の1、首長からの7意見中の1）、逆に、教育委員会の「審議等」を肯定的に評価する意見の方が多く見られる（教育委員からの7意見中の4、教育長からの6意見中の3）（以上、中教審答申、I「教育委員会の現状と課題について」2ページ以下。）。

このように「教育委員会の審議等の形骸化」との点については、そもそも中教審での検討においても、「形骸化」が十分に裏付けられたとはいえない。

他方、教育委員会において実質的な内容のある審議を行い、これに基づいて、教育行政の政治的中立性を確保しようとして教育委員会が動いたと評価すべき事例も全国に少なからず存在している。例えば、新しいところでは、2013年9月、静岡県の川勝平太知事が、全国学力調査の成績下位校の校長名を公表する考えを示したが、静岡県教育委員会がブレーキ役に回り、結果として、成績下位校の校長名を公表する事態は避けられた。少し遡ったと

ころでは、2005年4月に実施された全国学力テストにおいて、犬山市教育委員会は、「競争によって学力向上を図ろうとする考え方は、豊かな人間関係の中で人格形成と学力の保障に努めてきた犬山の教育理念とは相容れない。」という立場を明らかにし、市内全14校での同テストへの不参加を決定した。

このように、教育委員会の審議に基づいて、教育行政のために教育委員会が動いたと評価すべき事例も全国的に少なからず存在しており、現在の教育委員会制度の基本枠の下でも、運用によっては十分に教育委員会としての充実した審議がなされ責任ある決定をすることは可能である。確かに教師経験者で占められることの多い教育委員会事務局の主導により教育委員による実質的な審議が実現されていない場合がある等、「審議等の形骸化」と言わざるを得ない場合が存在することは否定できない。しかし、それに対しては、教育委員の中に教育専門性を備えた委員を配置するとか、教育委員会が諮問することのできる教育専門家を擁するスタッフ制度を設けるなどの方法により対処することが可能である。前述したように、憲法・教育基本法の掲げる基本的価値と直結する制度である教育委員会制度の改革の可否を判断するに当たっては、指摘されている問題の解決のためには制度の抜本改革をせざるを得ないのか否かという、制度改革を基礎付ける立法事実の厳密な検討が必要であるが、本改正法案提出に至るまでの議論はその点の検討が甚だ不十分なものであると指摘せざるを得ない。

(5) 教育委員会制度の抜本改革の必要性に関する制度関係者への意識調査結果について

なお、地方教育行政の担当者が現行の教育委員会制度の「改革」についてどのように考えているか、という点につき、全国の市区町村長や教育長等に行ったアンケート調査が、中教審の教育制度分科会の中で示されている（平成25年8月22日 中央教育審議会第30回教育制度分科会資料4）。

同調査によれば、自分の自治体の教育委員会はよく機能していると答えた自治体の長が69%に上るのに対し、そうは思わないという回答は8%にとどまっていることが示されている。また、現行の教育委員会制度を廃止して、その事務を市町村長が行うことについては、賛成と答えた長は11%だったのに対し、反対と答えた長は58%に上っていたことも示されている。

以上の、中教審自体が実施したこれらのアンケート結果からも明らかなように、多くの自治体の長は現行の教育委員会制度に大きな不満はないという認識を示している。もちろん、このようなアンケート結果だけで改革の是非

の結論を根拠付けるものとはならないが、少なくともこうした調査結果をどう見るべきかの分析検討は必要なはずであるところ、中教審がそのような分析検討をしたとみられる形跡は答申からうかがえない。この点からも、中教審における現行の教育委員会制度の抜本改革を裏付ける立法事実の検証は極めて不十分であるといわざるを得ない。

(6) 評価・検討

以上のように、「責任の所在が不明確」という指摘については、そもそも趣旨が不明であるし、「危機管理能力の不足」については、個別の緊急対応を要する案件のための機関を教育委員会等に附属させて設置する、あるいは、個別に緊急対応を要する案件については、教育長に一時的判断権を与えて教育委員会は事後的なチェックをすることで対処する等、より必要かつ有効な対応が考えられる。

「審議等の形骸化」についても、そうした問題が広く生じていると評価する十分な根拠はなく、仮にそうした問題があるとしても、教育委員の中に教育専門性を備えた委員を配置するとか、教育委員会が諮問することのできる教育専門家を擁するスタッフ制度を設けるなどの方法により対処することが可能である。

以上検討してきたとおり、提言及び答申において、現行の教育委員会制度の抜本的改革を必要とする立法事実として主張されている現行の教育委員会制度の3つの問題は、およそ十分な検証がなされていないといわざるを得ない。

3 地方教育行政に関する首長の権限を強化する「改革」案の相当性

～教育委員会制度設置の制度趣旨・理念を損なうものではないか～

以上のように、提言及び答申で検討されてきた教育委員会制度改革案の必要性に関する立法事実の検討は、極めて不十分といわざるを得ないものであって、この点だけからしても、改正法案の改革内容についての再検討が求められるところであるが、それに加えて、この改正法案の「改革」内容が、地方教育行政に関する首長の権限を強化する方向のものとなっており、現行教育委員会制度が採用された際の基本趣旨・理念（憲法及び教育基本法に直結する）を損なうものとなっていないのかという点も厳格に検討される必要がある。

すなわち、現行の教育委員会制度が採用された際の基本趣旨・理念は、(1) (地方)教育行政の政治的中立性確保の要請、(2)教育行政の継続性・安定性確保の要請、(3)地方教育行政への住民意思の反映の要請、という点にあり、これ

らの要請は、教育への不当な支配・介入を禁止し、自主性・自律性という教育の本質的要請に応え、ひいては子どもの教育を受ける権利・学習権・成長発達権等の基本的人権の十全な保障を確保しようとするものであった（憲法及び教育基本法）。

この点、改正法案は、教育行政に関する首長の権限を強化することによって、首長が、有権者の興味・関心を引きやすく、かつ、即効的な目に見える効果が出やすい政策を教育行政に持ち込む危険性をもたらす。それにより、教育行政における政治的中立性の要請を損なう事態が生じかねない。こうした懸念が決して杞憂でないことは、前記2（4）で取り上げたように、現行制度の下においてすら複数の地方自治体において首長が教育委員会に対して学力テストの学校別結果の公表を求める事例が生じていることから明らかである。今回の改正法案により教育行政への首長の権限が強まれば、そうした試みはさらに強力に行われる可能性が高い。当連合会の「全国学力調査に関する意見書」（2008年2月15日）でも指摘したが、それは、教育における過度の競争主義をもたらし、子どもの学習権や成長発達権の保障に否定的な影響を及ぼす可能性の高いものである。

また、教育行政についての首長の権限が強化されることは、教育に首長の意向が直接的に反映されやすくなることであり、それは、選挙で首長が交替する度に当該地方自治体における教育政策が転換される危険性があるということであって、教育委員会制度が導入された重要な趣旨の1つである、教育行政の継続性・安定性を損ない（当連合会「大阪府における教育基本条例案に対する会長声明」2011年12月27日）、この面でも教育の自主性・自律性ひいては子どもの学習権・成長発達権を脅かすものである。

さらに、現行の教育委員会制度では、教育ないし教育行政の専門家でない様々な立場の複数の市民を教育委員とし、その意向を多様な民意として教育行政に反映させようとしているが、教育行政についての首長の権限が強化されて、教育委員会の権限が弱められれば、その趣旨・理念も損なわれることになる可能性が高い。

教育は、短期間に成果が出るものではない。首長が交替する度に方針がぶれかねない不安定な制度設計は避けるべきである。そして、特定の党派に偏らない政治的中立性の確保、方針の継続性・安定性の確保、地域の人たちの参加で多様な民意を反映するという教育委員会制度の基本的な制度趣旨・理念は、教育の自主性・自律性が守られ、子どもの学習権・成長発達権が確保される上で極めて重要であって、今回の改革案の基本的内容はこうした基本的な制度趣旨

・理念を損なうおそれが強いものである。

この点、中教審自体も、前述したとおり、答申において、本案とされる改革案について、「教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保に課題がある」「首長の影響力が強くなり過ぎるおそれがある」として本案とは異なる別案なるものを、最終答申の中で併記しており、極めて矛盾に満ちた答申となっている。この点からも、改正法案には、極めて重大な問題が含まれていることは明らかであり、少なくとも慎重な検討が要求されていることは明らかといえよう。

なお、改正法案では、地方教育行政についての国（文部科学大臣）の関与権限の強化も取り上げられているが、これについては、現在の制度上既に児童・生徒の生命・身体や教育を受ける権利が侵害されるおそれや地方公共団体の法令違反がある場合において、文部科学大臣が教育委員会に指示や是正要求できる権限が認められている（地方教育行政法49条、50条）ことを踏まえるなら、今回の国の関与権限を強化する改正法案は国による教育統制の可能性を強めることとなり、教育委員会制度の本来の趣旨である、教育の政治的中立性確保の要請や教育の自主性・自律性を損ない、ひいては子どもの学習権・成長発達権を脅かすおそれがあると指摘せざるを得ない。

4 現行の教育委員会制度の抱える問題点とその「改革」の方向について

(1) 教育に関する当連合会の基本的な見解

当連合会は、2012年10月5日の人権擁護大会で採択した「子どもの尊厳を尊重し、学習権を保障するため、教育統制と競争主義的な教育の見直しを求める決議」において、以下のように指摘した。

「日本の教育はいま、大きな岐路に立たされている。

教師に対する思想良心に関わる規制の強化、業績評価や各種調査の導入、政治や行政による教育内容への介入などを通じて、教師に対する厳しい統制が進められ、教師の精神的自由が制約され、教育の自主性が損なわれるとともに、教師が子どもに向き合い、必要な援助をする条件や時間が奪われている。

とりわけ、東京では、卒業式・入学式等において「君が代」斉唱時に教職員の起立を求める通達が出され、起立しなかった多数の教職員に対し、戒告、減給、停職処分がなされている。

大阪では、教育行政基本条例や国歌斉唱条例等の一連の条例が成立し、政治や行政による教育の自主性への侵害が強く懸念されるとともに、教師に対する管理・統制が一段と強化されようとしている。北海道では、全教職員に

服務規律に関する面接調査を課し、法令等違反行為、政治的活動や学習指導要領違反等について道民による教育委員会への情報提供制度を創設して、教職員への管理を強化している。

こうした政治や行政による教育への介入は、教育の自主性や教師の思想良心の自由を始めとする精神的自由を侵害するとともに、子どもの思想良心の自由の制約につながる危険性があり、子どもと教師との自由で豊かな人間関係に基づく教育を損なうことが危惧され、日本の教育の将来に大きな禍根を残すことが強く懸念される。

また、近年、全国学力テスト、学校選択制の導入や学校統廃合などによって、学校間・教師間・子どもたちの間に過度の競争を促進する教育への介入が進められている。子どもたちは成績偏重の学力評価によって格差を付けられ、多くの子どもたちが挫折感や孤独感を抱いている。成績評価による過度の競争主義的な教育は、子どもの人間性や多様な能力の全面的な発達を阻害することが懸念される。

子どもの成績は、家庭の経済的条件に影響されることが報告されており、経済的な格差が教育の格差につながることも危惧される。」

当連合会は、以上のように指摘をした上で、国、地方自治体及び教育委員会に対し、「国、地方自治体及び教育委員会は、教育行政全般に渡り、憲法・子どもの権利条約・教育基本法に定められた、子どもの学習権・成長発達権の保障、教育の自由の尊重、教育への不当な支配・介入の禁止等の教育上の諸原則を遵守するとともに、子どもと教師の思想良心の自由を始めとする精神的自由権を尊重すべきこと」、「国、地方自治体及び教育委員会は、過度に競争的な環境が子どもの人格の成長発達や学習権の充足に否定的な影響を及ぼすことがないよう、全国学力テスト、学校選択制、学校統廃合、公立の小中一貫校及び中高一貫校等を含む学校教育の在り方を検証し、必要に応じて見直すこと」等を強く要請する旨決議した。

(2) 現行の教育委員会制度の問題点と求められる改革方向

以上のような教育の現状の中で、教育委員会は、地方自治体首長からの学力テスト結果等の学校別結果公表等の教育への介入圧力による影響を受け、また国（文部科学省）からの教育の管理統制の圧力による影響を受ける事態が生じており、その一方では、教育委員会自体が教育の管理統制（都道府県教委による市区町村教委へ、また、教委による学校及び教師へ）の一翼を担う事態も生じてきている。

本来教育への不当な介入の防波堤となり、教育の政治的中立性を確保する

ことで、教育の自主性・自律性と子どもの学習権・成長発達権を保障するために創設された教育委員会が、その役割を十分果たせない事態が生じていることが、現在の教育委員会制度が抱える最大の問題である。

しかし、このような問題点は、首長による任命制に由来する教育委員のよって立つ立場の民主的基盤の弱さ、教育に関する条例作成や予算案作成提出権の不存在等の教育に関する権限の不十分さ、「審議等の形骸化」の根拠とされる教育委員の教育専門性の弱さを補うための教育専門家を擁するスタッフ制度等の不備、教育委員会としての意思決定により多様な民意を吸い上げるための制度の不存在等、現行の教育委員会制度の身分面、権限面等における脆弱性を補い補強することによってこそ、克服されるものというべきである。

5 むすび

以上のとおり、政府が閣議決定した改正法案における改革案については、そもそも改革の必要性を裏付ける立法事実の検証が十分になされているとは言い難く、かえって、改正法案の改革内容は、憲法・教育基本法に直結する教育の政治的中立性や教育の自主性・自律性を損ない、子どもの学習権・成長発達権を脅かすおそれの強いものといわざるを得ない。当連合会としては、教育委員会制度の基本理念及び教育の基本原則の観点に立って、現行の教育委員会制度及びこれを含めた地方教育行政の問題点を分析し、それに基づいて制度改革の方向及び内容について検討することが不可欠であると考えます。よって、冒頭意見の趣旨で述べたとおり、現在の改革案の基本的方向及び内容のまま拙速に法改正することなく、更に慎重に議論を尽くすべきである。

以 上