

博士学位論文審査要旨

2018年12月15日

論文題目： 教育委員会の活性化に関する基礎的研究

学位申請者： 小野 元之

審査委員：

主査： 社会学研究科 教授 沖田 行司

副査： 社会学研究科 教授 金子 邦秀

副査： 社会学研究科 教授 山田 礼子

要 旨：

1945年の敗戦を契機とし、日本の教育は大きく刷新されることになった。新しく制定された日本国憲法の平和主義・民主主義、個性尊重思想や人権思想の理念を実現するものとして、教育基本法と新たに学校教育法が公布された。この教育改革に大きな影響を及ぼしたのが、1946年3月と1950年8月の二度にわたって来日したアメリカ教育使節団である。とりわけ、教育の地方分権主義と地域住民の主体的参画という趣旨のもとに、住民公選制の教育委員会が教育委員会法によって発足した。しかし、教育委員会の公選制は1956年には地方公共団体の長が議会の同意を得て任命する制度に改正され、教育委員会は教育長や事務局によって実質的に運営されることになり、やがてその空洞化が問題となってきた。本論文は1948年の教育委員会法の制定以来、2015年の新教育委員会制度の発足に至るまでの経緯を通して、教育委員会の活性化を阻害している要因を分析し、今後の課題を抽出することを目的としている。

序章では、行政委員会としての教育委員会の特質、公選制と任命制、レイマン・コントロールの問題点、政治的中立性の課題、教育委員会廃止論などの分析を通して、教育委員会の構造と特質を明らかにした上で、教育委員会制度が抱える問題点と課題を整理している。教育委員会制度は戦後教育改革の一環として導入されたものであるが、その意義を明らかにするために、明治以降の地方教育行政制度の発達を通史的に考察し、その問題点を整理している。戦後、教育委員会制度が創設され、教育委員会法が制定される過程を、連合国の占領政策との関連で分析し、命令・監督行政から指導助言へと変化した意味を実証的に考察している。教育委員会法は1948年7月に公布されて以来、幾度かの改正を経てきている。とりわけ、2014年6月の改正により、従来の教育委員長と教育長が一体となった新教育長が設置されたことに対して、本学位申請者は教育行政の責任の所在が明確になったと評価する。さらに、総合教育会議を新たに設置して、教育に関する大綱を策定する過程で、知事や市長などの首長が参画して教育行政に連帯して責任を負うことになり、「教育行政の活性化」に貢献すると論じている。教育改革国民会議の委員でもあり、この改正にも積極的に関わった本学位申請者は、教育委員が地方の名誉職ではなく、その子どもが学校教育を受けている世代の人を積極的に選ぶべきであるとか、教育委員会の事務局に豊かな専門的な知見を持った人材を集めることなどを提言している。しかし、首長の影響力が大きくなった分、政治的中立性をどのように保証するのか、地方の教育委員会に専門的な知見を持った委員をどのように確保するのかなど、残された問題も少なくない。本論文は新しい教育委員会法の解釈のスタンダードとなることは確かである。今後、本論文をめぐっては、様々な議論や評価が行われ、教育委員会に関する新たな研究が展開されると考えられる。地方教育行政の担当者として、また中央省庁での経験に加えて、教育委員会法の策定にも深く関わった立場から得られた知見は、本論文のいたるところで見ることができる。本論文の独創性と提言は教育委員会と地方教育

行政に関する研究に新たな地平を切り開くものと評価できる。

よって、本論文は博士（教育文化学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

学力確認結果の要旨

2018年12月15日

論文題目： 教育委員会の活性化に関する基礎的研究

学位申請者： 小野 元之

審査委員：

主査： 社会学研究科 教授 沖田 行司

副査： 社会学研究科 教授 金子 邦秀

副査： 社会学研究科 教授 山田 礼子

要 旨：

2018年12月15日14時より一時間にわたり、博士論文の内容に関する公開講演を行った。聴衆者から教育委員会や国の教育行政に関する質問が出されたが、いずれの質問に対しても丁寧かつ的確に答え、教育行政のみならず教育史や教育学に関する豊かな知見が確認された。その後、主査と二名の副査を交えて約30分間、専門的な知識と学力認定に関する質疑応答を行った。本学位申請者は客員教授として、本学の大学院社会学研究科教育文化学専攻の博士前期課程及び博士後期課程の科目を10年間にわたって担当し、多くの院生を指導してきた。また、イギリスをはじめ、中国や韓国、ドイツやフランスにおける国際学会で幾度か基調講演を行っており、豊富な語学力と学識が確認された。本学位申請者の業績を称え、ドイツとフランス政府から勲章が授与されている。以上のことから、本学位申請者の専門分野に関する学力並びに語学力は十分なものであると認められる。

博士學位論文要旨

論文題目： 教育委員会の活性化に関する基礎的研究

氏名： 小野 元之

要旨：

我が国の教育委員会制度は、戦後アメリカの制度を参考に構築された地方教育制度であるが、制度発足以来、一貫してその活性化が議論されてきた。その所以は、第一に教育委員会が非常勤の教育委員（レイマン）による合議体の行政委員会であり、合議体であるがゆえに責任の所在が不明確ではないかという点である。第二に委員が非常勤であるため緊急時の対応が敏速にできず、危機管理に問題があるのではないかという点である。第三は教育行政の課題が複雑化し解決困難となっている時代において従来のレイマンコントロールの考え方が妥当なのかという問題である。地方公共団体の首長側からは教育行政だけが首長部局から独立して地方行政全体の中で調和が取れていないのではないかと批判があり、また逆に教育の政治的中立性を重視する立場からは首長との関係で政治的中立性が守られていると言えないのではないかと疑問もある。さらに国（文部科学省）・都道府県・市町村といったタテの指導助言行政が行き届きすぎて、地域の事情を勘案した独自の政策が実行できていないとか、また小規模な教育委員会については教育や教育行政の専門家が確保できず、独自の判断ができないなどと、いつの時代にも教育委員会の役割や教育行政に対して様々な批判があり、常に「教育委員会の活性化」が求められ、教育委員会が地域住民の期待に答えて真にふさわしい教育行政を行っていないのではないかなど、激しく批判され議論されてきた。中には教育委員会不要論や廃止論まで出されてきており、その在り方が根本にさかのぼって議論されてきたのである。我が国の教育委員会制度は、昭和 23 年の教育委員会法でその基本が定められ教育の地方分権、教育行政への民意の反映（教育委員公選制）がうたわれてきたが、昭和 31 年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律により教育委員の任命制と教育長の任命承認制度が導入され、教育委員会による予算案・条例案の議会提案権の廃止が定められ教育行政と一般行政の調和が図られてきた。また平成 11 年の法改正では教育における「団体自治」が強化され教育長の任命承認制度の廃止、市町村立学校に関する都道府県の基準設定の廃止がなされ地方の主体性の尊重が行われた。さらに平成 13 年の法改正では教育における「住民自治」が強化され、教育委員の構成の多様化が図られ、同時に教育委員会議の原則公開などが進められた。さらに平成 16 年の法改正では学校運営協議会を設置可能にし、地域住民や保護者等が学校運営に参画することが可能となった。また教育再生会議の議論等を受けて行われた平成 19 年の法改正では教育委員会の責任体制の明確化が図られ、教育委員会の体制の充実、教育における地方分権の推進と教育における国の責任の果たし方や知事が行う私立学校に関する教育行政への教育委員会の助言・援助などの規定が改正された。さらに平成 25 年にはいじめ問題等に対する教育委員会対応の不適切さなどが大きな議論を呼び起こし、政府の教育再生実行会議において議論が行われ教育委員会制度等の在り方を抜本的に見直し、地方教育行政の権限と責任を明確にし、全国どこでも責任ある体制を築くべきだとして第 2 次提言が行われた。この案では教育委員会は執行機関ではなくなり、首長が議会の同意を得て任免を行う教育長が、地方公共団体の教育行政の責任者として教育事務を行うこととし、教育委員会は教育の基本方針や教育内容にかかわる事項の審議を行うものの、主として新教育長の執行状況をチェックする機関となるとされていた。教育再生実行会議は新しい教育委員会の在り方については詳細を中央教育審議会において専門的に審議することを期待することとした。これを受けて中教審では平成 25 年 12

月 13 日、教育委員会を従来の執行機関としてでなく、「特別な附属機関」として位置づけ、教育委員は一步離れた立場から教育長の事務執行をチェックすることとし、教育委員会の審議事項を政治的中立性、継続性、安定性の確保、地域の教育のあるべき姿や教育の基本方針をじっくり議論できるようにすることとした A 案を取りまとめた。一方、A 案では首長の影響力が強すぎるため、教育委員会の性格を改めた上で執行機関として存続させ、教育長をその補助機関とする B 案も提案し両論併記の形で答申を取りまとめた。その後、与党である自民党、公明党における協議を経て、改正法案が平成 26 年 4 月に閣議決定され、国会の審議を経て、平成 26 年 6 月 13 日原案のとおり可決・成立したものである。改正法案では、従来の教育委員長と教育長を一本化した新教育長を置くことで教育行政の責任の明確化を図り、総合教育会議を設置して大綱を策定することで首長が教育行政に連帯して責任を負うことで中教審の A 案の方向性を取り入れるとともに、引き続き執行機関としての教育委員会を存続させることで政治的中立性に配慮した B 案の方向性をも取り入れており、バランスのとれた案となっている。

本稿では戦前の地方教育行政制度から戦後の教育委員会制度の変遷を俯瞰しながら、長年の課題であった「教育委員会の活性化」に焦点を当てて論述していくこととしている。

本稿では、戦前の地方教育行政制度を俯瞰したうえで、戦後日本の教育を民主化させていくために、アメリカから移入された制度である教育委員会制度について、その行政委員会としての特徴を分析し、行政委員会であるがゆえの問題点等を考察することとした。また教育委員会は地方の教育行政にとって重要な課題である地域住民の民意を反映させるため、当初は公選制でスタートしたものであるが、公選制には問題があり、それが任命制に転換された経緯や理由について論述している。さらに、他の地方行政制度では類を見ない教育長の任命承認制度についても考察し、私自身の経験も踏まえて教育長の任命承認制度について論述している。さらに戦後の教育委員会制度が導入された時の基本的な概念であるレイマンコントロールの理念について考察することとした。私見ではレイマンコントロールの考え方は平成 26 年の法改正で変更されざるを得なかったと考えているが、なお新しい教育委員会制度においてもその基本部分は残されている。さらに政治的中立性の問題についても考察し首長と教育委員会との関係について論じている。また教育委員会の活性化が永遠の課題として常に議論されるということは、まさにその考え方の中に教育委員会不要論や選択制の教育委員会制度などの議論の存在があり、これらの考え方についても考察している。教育委員会不要論の中には文部科学省の専門的で丁寧かつ詳細な指導助言行政があり、これへの批判として中央集権的な官僚指導行政への批判が渦巻いていることも事実であろう。戦前の中央集権的な行政では地方教育行政は国の教育行政の下請けのように考えられていて、市町村立の学校であっても官吏である教職員が国から任命され、その運営は国が地方長官（知事）を通じて管理する体制であった。新憲法のもとで地方行政が地方自治の本旨に則り行われることとなり、戦前の命令、監督行政とは大きく異なり指導・助言行政が中心となったのであるが、教育委員会不要論の立場からはこの指導・助言行政への批判論評もなされていてこれらの課題についても論じている。

教育再生実行会議や中央教育審議会の議論を経て、平成 27 年 4 月からは新しい教育委員会制度が発足することとなったが、この新しい教育委員会制度についてその運用状況も見ながら、課題について考察することとしている。私見では新しい教育委員会制度においては「教育委員会の活性化」ではなく「教育行政の活性化」を目指すべきだと思う。従来の教育委員会制度であっても教育長に人材が得られ、責任感があり前向きで主体的な教育行政を行っていく意欲と才能を持ち、首長に対しても十分意見が言える、住民の期待に真に応えることができる教育長がいれば、教育委員会の活性化は十分図れるはずである。ただそのような教育長をすべての地方公共団体が常に得られるとは限らないので、教育再生実行会議が述べているように、どのような状況の地方自治体であっても、制度として真に住民の期待に応える教育行政が行われるよう制度設計が図られたのである。この点で新しい教育委員会制度は評価すべきと私は考えている。教育委員会の活

性化は教育委員会会議の活性化にとどまらず、教育行政の活性化として、これからの教育長や首長、教育委員会すべてに求められているものと思う。

論文の構成は以下のとおりである。

- 序章 本論文の主題である教育委員会の活性化について問題意識をまとめている。
- 第1章 戦前の地方教育行政制度について俯瞰し問題点を論述した。
- 第2章 戦後初めての教育委員会法について考察した。
- 第3章 地教行法の制定とその後の制度改正及び課題について考察した。
- 第4章 教育再生実行会議等の提言から新しい教育委員会制度の創設と今後の課題を考察した。