

博士學位論文要約

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

要約：

1 問題意識と課題

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行政制度であるが、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ある、第二は委員が非常勤であるため緊急時の対応が困難であり危機管理に問題がある、第三は教育行政の課題が複雑化し解決困難になっている時代において、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との批判があり、逆に教育の政治的中立を重視する立場からは首長との関係で政治的中立が守られているといえないのではないかとの疑問もある。さらに国、都道府県教育委員会、市町村教育委員会といったタテの指導助言行政が行き届きすぎて、地域の実情に合わせた独自の教育行政が行われていないとか、小規模な市町村教育委員会では専門家が確保できず、独自の判断が行えないなど、いつの時代も「教育委員会の活性化」が課題とされてきた。中には教育委員会不要論や廃止論まで出てきていたのである。

本論文では行政委員会としての教育委員会の課題を考察し、教育委員の任命制と公選制の比較、レイマンコントロールの理念、首長と教育委員会の関係など政治的中立性の課題について研究し、また教育委員会不要論への反論などについて論述している。

また、平成 26 年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正による新しい教育委員会制度の課題について分析・検討している。新しい教育委員会制度は、教育委員会を引き続き執行機関としつつ、首長が議会の同意を得て直接任命する任期 3 年の新しい教育長を置くこととした。この新しい教育長は従来の教育委員長と教育長を一本化したもので、教育委員会の会務を総理し教育委員化を代表する。また首長が主宰する総合教育会議を設置し、首長と教育委員会が重要事項を協議・調整する場を設けるとともに、首長が地域の教育、学術、文化の振興に関する総合的な施策の大綱を定めることとした。本論文では、この新しい制度について首長の影響力がこれまでより強くなりすぎないか、政治的中立は守られるか、教育委員会の役割はどう変わるのか等について論述している。

2 我が国の地方教育行政制度の変遷

戦前の地方教育行政制度について、「学制百年史」の記述等から概観し、戦前の制度の問題点について論述するとともに、戦後の占領下における米国教育使節団の来日等を経て昭和 23 年の教育委員会法の制定に至るまでの経緯を述べ、教育委員の公選制の問題点等を論述した。また昭和 31 年「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」と略述する）が制定され、教育委員の任命制による現在の教育委員会制度の基本が確立されたものであるが、本論文では地教行法に基づく教育委員会制度について、その特色、教育長の任命承認制度等について論述している。ここでは教育委員会制度のメリット、デメリットを論じるとともに、臨時教育審議会が指摘した本論文のメインテーマである教育委員会の活性化の課題を掘り下げて論述している。また地方分権改革に伴う教育長の任命承認制度の廃止に至る経緯やその後の教育改革国民会議、教育再生会議など首相官邸で行われた内閣全体で教育改革を議論する中で、著者自身が関わった経験も含めて教育委員会制度にかかわる論点を整理し教育委員会の活性化の観点から分析している。学校現場の問題

で父母が教育委員会に特に期待するのは、「父母の信頼に応える素晴らしい学校教育を実施してほしい」ということであって、「授業妨害やいじめを繰り返す子供」や「指導力不足の教員」を何とかしてほしいという強い願いである。これらの課題に対応したのが学校教育法改正による出席停止制度の要件の明確化と教育公務員特例法の改正による指導が不適切な教員の認定と指導改善研修の実施であった。さらに教育委員会の活性化のために、まず、教育委員に児童生徒の父母を含めることについて努力義務を定め、さらにこれを義務化するなどの地教行法の改正も逐次行われてきた。

3 新しい教育委員会制度

平成24年、市の教育委員会のいじめ問題への対応の不適切さなどから、全国的に教育委員会廃止論をはじめ教育委員会批判が高まり、政府の教育再生実行会議は第二次提言で抜本的な教育委員会制度の改正を提言した。これを受け中央教育審議会でも議論を深め、さらに政府与党で検討を深め、最終的に政府が提出した地教行法の改正案が平成27年度から施行されている。概要は1の問題意識と課題でふれたとおりであるが、この新しい教育委員会制度においては、①首長が議会の承認を得て教育長を直接任命するとともに、総合教育会議を主宰し、教育の大綱を定めることとなり、地方教育行政において首長が大きな役割を担うこととなった。一方で首長の関与が大きくなることで、教育の政治的中立性をどのように守っていくかが新しい課題となっている。②また教育長の権限を拡大し、教育長は教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表することとなった。常勤の教育長が教育委員会議を招集することで、迅速な会議の招集、方針の決定が可能となり、従来への危機管理への対応が遅すぎるとか、責任の所在が不明確だという批判は少なくなると考えられる。いじめや校内暴力などの緊急事態に迅速な対応が可能となったことは評価すべきであろう。ただし教育長に権限が集中するあまり、教育委員会が事後追認機関になってしまう恐れがあり、合議制の教育委員会のメリットをどのように生かしていくかが課題となっている。③教育委員会制度の基本となっていたレイマンコントロールの考え方については、今後は教育長のプロフェッショナルリーダーシップとの総合的な調和が課題となってくるであろう。複雑多岐にわたる地域の教育課題について、従来のレイマンである教育委員の常識的判断だけで最終的に決定して良いのだろうか。教育長は自らの専門的な知識・経験に基づくプロフェッショナルリーダーシップで教育委員会議をリードしながら、一方で地域住民の代表であるレイマンたる複数の教育委員の意見を尊重しつつ、教育委員会としての最終判断をしていくこととなるであろう。④教育委員会議を活性化し、教育委員が生き生きと本来の役割を果たしていくためには様々な工夫が必要である。教育委員会議を教育長の実施する施策の追認やチェックのための会議にしてはならない。教育委員に有能な人材を確保し、事務局が良質なサポートを行い、教育委員の研修を充実させるとともに、教育委員会議の議題を整理し些末で形式的な規則改正や事務处理的な内容の議題をできるだけ少なくし、学校教育の長期的な在り方や教育予算の効果的な充実方策、地域の教育上の基本的な課題の協議など、教育委員が真剣に議論に参加できる議案を時間をかけて議論すべきであろう。また教育委員が広く住民の教育要求に耳を傾け、学校運営協議会のメンバーや教育相談担当者、地域のボランティア、児童相談所、青少年教育担当者など幅広い分野の人と積極的に意見交換を行うことが重要である。

4 「教育委員会の活性化」から「教育行政の活性化」に

新しい教育委員会制度では、首長の教育行政への関与が大きくなり、首長が積極的に地域の教育行政の課題に取り組めることとなった。また、教育委員会は執行機関として存続することとなったが、教育長が教育委員会の会務を総理し、教育委員会の代表者となったことで教育長の役割は飛躍的に大きくなっている。総合教育会議で教育委員会と議論することで、首長も教育委員会の現在の重要課題を共有することができ、首長と教育長が協力し合って地域の教育課題に迅速かつ積極的に取り組んでいくことが可能となった。教育長とレイマンである教育委員による教育委員会議は引き続き重要な役割を有しているが、これからは教育委員会の活性化だけでなく、首長、教育長、教育委員会がそれぞれの立場で、地域住民の期待に応え、生き生きとした教育行政を展開していくことが求められているのである。

教育行政は、教育、学術、文化、スポーツなど幅広い分野を所管しており、人生百年時代を迎えて学校教育、社会教育、生涯学習、健康増進、社会福祉、地域振興などそれぞれの分野で人々の生きがいと幸せの実現に深くかかわっている。文部科学省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会、知事、市町村長がそれぞれの専門的知識や経験を活かし、役割分担を果たしながら、お互いに協力し合って地域住民の期待に応える教育行政に真剣に取り組んでいくことが重要である。その意味で、私は今回の制度改正は、政策の重点を「教育委員会の活性化」から「教育行政の活性化」に舵を切ったものだと考えている。