

教育委員会廃止を提案する —政治的中立性をいかに確保するか—

亀田 徹 かめだ とおる

政策シンクタンクPHP総研
主席研究員・教育マネジメント研究センター長

Talking Points

1. 教育委員会制度の趣旨は、①政治的中立性の確保、②継続性・安定性の確保、③地域住民の意向の反映と説明される。
このうちとくに議論が必要となるのは、政治的中立性の確保だ。政治的中立性が教育委員会制度の趣旨に含まれるようになったのは、旧制度から新制度への移行時であった。
2. 「教育行政の中立性」が必要とされるのは、「教育活動の中立性」の確保のためである。「教育活動の中立性」の確保とは、社会通念の範囲を逸脱した政治教育の実施を防止することだ。
3. ではどうすれば逸脱を防止できるか。教育委員の任命制という行政組織の内部構造がもたらす間接的な防止効果に期待するよりも、学校現場での授業内容を直接チェックすることによって防止すべきである。そのほうが实际的であり、確実であるからだ。
4. 教育委員会制度の大きな問題は、行政の権限と責任が分散していることだ。教育行政の権限と責任を首長に集約すべきと考える。教育委員会廃止の目的は、いうまでもなく教育行政機能のさらなる充実だ。
5. 教育委員会を廃止した後、政治的中立性が確保されているかどうかを判断するのは、保護者である。保護者は、子どもを通じて日常の授業の様子を把握するとともに教材を確認し、可能な範囲で定期的に授業を観察する。このようなシステムを導入することで、これまで以上に実態にそくした中立性のチェックが可能になるはずだ。

はじめに

本年7月以降、大津市で起きたいじめ事件が大きく報道された。事件に対する教育委員会の対応に批判が相次ぎ、教育委員会のあり方自体も疑問視されている¹。

教育委員会見直しの必要性はかねてから指摘されてきた²。にもかかわらず、見直しが具体化しないのは、教育委員会を廃止した後の政治的中立性の確保について十分検討が進められてこなかったからではないか³。政府は、教育委員会という仕組みがなければ政治的中立性を確保できないと説明している。しかし、首長制による場合には本当に政治的中立性を確保できないのだろうか。

政治的中立性について、制度創設の経緯を踏まえて検討してみたい。

1. 教育委員会制度の趣旨と最近の動き

(1) 教育委員会は「地方自治法」⁴に定める委員会のひとつであり、教育に関する事務を管理執行するため、すべての都道府県および市町村に設置されている。

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」⁵（以下「地教行法」）の規定に基づき、教育委員の任命は首長が議会の同意を得て行う。原則として5人の委員から委員会は構成され⁶、そのうちひとりが選ばれて委員長となり、委員長は委員会を代表するとともに委員会の会議を主宰する。教育委員会は月に1～2回程度開催されるケースが多い⁷。教育委員のうち

ひとりには教育長を兼ね、教育長は教育委員会事務局の事務を統括する⁸。

この教育委員会制度の趣旨は、つぎのように説明される⁹。

①政治的中立性の確保

教育は、その内容が中立公正であることが極めて重要。個人的な価値判断や特定の党派の影響力から中立性を確保することが必要。

②継続性・安定性の確保

特に義務教育について、学習期間を通じて一貫した方針の下、安定的に行われることが必要。

③地域住民の意向の反映

教育は、地域住民にとって関心の高い行政分野であり、専門家のみが担うのではなく、広く地域住民の参加を踏まえて行われることが必要。

(2) 教育委員会制度に対しては、近年、その設置を自治体が選択できるようにすべきとの提案がなされている。

たとえば、結果的には認められなかったものの、平成15年に埼玉県志木市は「教育委員会の必置規制の廃止」との構造改革特区提案を行った¹⁰。

全国市長会からも教育委員会設置の選択制の導入が提言されている¹¹。また、地方分権推進委員会が「教育委員会を引き続き存置するか、それともこれを存置せずその所掌事務を長の所管とするかについては、地方自治体の組織のマネジメントの自由度を高める観点から、地方自治体の判断によって任意に選

1. 「揺れる教育委員会」（2012年10月11日～13日付け毎日新聞）など。

2. 新藤宗幸「教育行政と地方分権化」財団法人東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』（日本評論社、2002年）pp.271-290、森田朗「地方分権と教育改革」八代尚宏編『官製市場』改革（日本経済新聞社、2005年）pp.117-138、伊藤正次「教育委員会制度改革の方向性」『季刊教育法』第173号（エイデル研究所、2012年）pp.34-39など。

3. 「肝心の『教育の政治的中立性』とは具体的に何を意味しているのかは、掘り下げた議論が展開されないままである」（新藤、前掲書p.274）と指摘されている。

4. 昭和22年法律第67号。教育委員会については、同法第180条の5第1項および第180条の8で規定。

5. 昭和31年法律第162号。

6. 都道府県または市の場合は6人以上、町村の場合は3人以上とすることができる（地教行法第3条）。

7. 教育委員会の年間平均開催回数は、都道府県・指定都市の場合は平均28.4回、市町村の場合は平均15.4回である（文部科学省「教育委員会の現状に関する調査（平成22年度間）」）。

8. 教育長は一般職の常勤の地方公務員であり、教育委員としての特別職の身分をあわせ有するとされる。なお、北海道中頓別町のように、教育長の非常勤化を認める条例を制定している例もある。

9. 教育再生会議学校再生分科会第4回（平成19年）資料。

10. 提案が認められない理由として、文部科学省は「教育委員会を廃止して首長が直接教育事務を執行することは、教育行政の中立性等を担保できない」などを回答している（構造改革特別区域推進本部「構造改革特区（第3次提案募集）に関する当室と各府省庁とのやりとり」）。

11. 全国市長会「義務教育施策等に関する重点提言」（平成24年）。

択」できるようにすべきとの勧告を平成 21 年に公表しており¹²、全国知事会は「地方分権改革推進委員会の第 3 次勧告において必置規制を見直し選択制とすべきとされた教育委員会のあり方について（略）その方向性を明らかにすること」との意見をまとめている¹³。

(3) 現行の教育委員会制度は、昭和 31 年の制度発足以来、その枠組みを大きく変更することなく現在まで維持されてきている。地方分権や教育委員会活性化の観点からの指摘を受けて数次にわたり改正が行われているが、抜本的な見直しはいまだなされていない。

たとえば、平成 11 年の地方分権一括法により、指導・助言・援助に関する規定の見直しなどが行われるとともに、それまで都道府県の教育長の任命にあたっては文部大臣の承認、市町村の教育長の任命にあたっては都道府県教育委員会の承認が必要であった仕組み（任命承認制度）の廃止が行われた。

小渕政権が設置した教育改革国民会議は教育委員会の刷新を提言したものの¹⁴、教育委員の構成の多様化、教育委員会会議の原則公開などが法律で定められたにすぎなかった（平成 13 年）¹⁵。安倍政権下の教育再生会議では、いじめ問題への対応などに関して教育委員会に対する社会的な批判が高まったことから「教育委員会の在り方そのものを抜本的に見直す」とした¹⁶。しかしながら同会議の提言を受けた制度改正の内容は、基本理念の明記、教育委員会の事務に関する点検評価の実施、教育委員に保護者を含めることの義務化、文部科学大臣による指示・是正の要求規定の導入などにとどまった（平成 19 年）¹⁷。

(4) 現在、教育委員会制度のあり方について、文部科学省は省内にタスクフォースを設置し、検討を進めている。タスクフォースは昨年度中に検討結果を公表する予定であったものの、現時点でまだ公表にいたっていない。

2. 問題は政治的中立性の確保

上記 1. (1) に挙げた教育委員会制度の 3 つの趣旨のうち、「②継続性・安定性」および「③地域住民の意向の反映」については、後述のとおり教育委員会を廃止しても問題ないことが比較的明らかである。

とくに議論が必要となるのは、「①政治的中立性の確保」だ。政治的中立性とはなにか、どうすれば確保できるかは、政治的中立性の趣旨から考えなければならぬ。そこで、教育委員会制度創設の経緯からふりかえってみよう。

3. 現行制度創設の経緯

(1) 戦前、教育は国の事務であった。「内務大臣に直属する府県知事（官選）が地方教育行政官庁として位置づけられ、市町村では、市町村長が、文部大臣及び府県知事の指揮監督を受けて教育行政を行っていた」とされる¹⁸。

戦後、連合国軍総司令部の要請により米国から日本に派遣された米国教育使節団は、教育行政に関し、「各都道府県に教育委員会または機関が設立され、そしてそれは政治的に独立し、一般民衆の投票の結果選出された代議的公民によつて構成されるやう勧告する」¹⁹と昭和 21 年に報告している。日本側は教育刷新委員会を設置して教育改革の理念や方策に関する検討を実施し、昭和 21 年に同委員会はつぎのように建議した。

12. 地方分権改革推進委員会第 3 次勧告（平成 21 年）。

13. 全国知事会「第 2 期教育振興基本計画の策定に向けた意見」（平成 24 年）。

なお、近年になって教育委員会制度の見直しが地方側から主張されるようになったのは、かつては「文部省と日教組の激しい対立がみられた教育行政に首長や地方議員といった地方政治家が深く関与するのはリスクを伴うことでもあった」が、「1990 年代半ば以降は、地方の政治や教育を取り巻く環境はそれまでと大きく変化した」ことが要因であるとの指摘もある（村上祐介『教育行政の政治学』（木鐸社、2011 年）p.283）。

14. 教育改革国民会議「教育改革国民会議報告」（平成 12 年）。

15. 地教行法の一部改正（第 151 回国会）。

16. 教育再生会議「社会総がかりで教育再生を」第一次報告（平成 19 年）p.18。

17. 地教行法の一部改正（第 166 回国会）。

18. 安田隆子「教育委員会」『調査と情報』第 566 号（国立国会図書館、2007 年）p.1。

19. 「米國教育使節團報告書（二一・四・六）」（石川謙『近代日本教育制度史料第 18 巻』（大日本雄弁会講談社、1957 年）p.544）。

「教育行政は、左の点に留意して、根本的に刷新すること。

- 1 従来の官僚的画一主義と形式主義との是正。
- 2 教育における公正な民意の尊重。
- 3 教育の自主性の確保と教育行政の地方分権。

(以下略)²⁰

教育刷新委員会の建議、米国教育使節団の勧告、さらに旧教育基本法²¹の定める方針を踏まえ、昭和23年に教育委員会法²²が成立し、旧教育委員会制度が創設された。旧教育委員会制度は、米国をモデルとしながらも「日本側が日本の土壌にかなりの程度適合するように、つくりかえた」²³とされる。

旧制度の特徴は、「①教育委員公選制」、「②教育長及び指導主事の免許制」、「③予算編成権」、「④議案提出権」である。このうち「予算編成権」とは『『予算の二本建て』とも呼ばれ、歳出歳入の見積もりは、教育委員会が作成して地方公共団体の長(略)に送付する」²⁴というものであり、教育委員会の自主性を一定程度認める仕組みであった。

ここで注目すべきは、教育委員会制度の創設時、政治的中立性は明示的には制度趣旨に含まれていなかったことである²⁵。前述の教育刷新委員会の建議にも掲げられておらず、教育委員会法の提案理由説明でも言及されていない²⁶。

政治的中立性が教育委員会制度の趣旨に含まれるようになったのは、旧制度から新制度への移行時であった。

(2) 旧制度に対しては、創設当初から問題点が指摘されていた。教育委員の公選に関し、米国教育使節団は「政党政派にとらわれない投票に基いて」²⁷選ばれるべきとの理念を掲げてはいたが、実際には「教育委員選挙の低投票率、首長の政敵の立候補、教職員組合を動員した選挙活動など、教育委員会に党派的对立が持ち込まれる弊害が目立つようになった」²⁸のである。

旧制度の問題点に関するさまざまな検討を経て²⁹、制度発足から8年後の昭和31年に教育委員会法は廃止され、現行の地教行法が成立した。地教行法の理念として、「地方自治の尊重、教育の政治的中立性と教育行政の安定、指導行政の重視、行政の調和と関係の四つの項目」³⁰が掲げられる。教育委員は公選制から首長による任命制となり、『『教育の民主化』は、『教育の政治的中立の確保』に(略)その重点をシフト」³¹することとなった。あわせて、予算の二本建ても廃止され、予算編成は首長の権限に改められた³²。

20. 「教育刷新委員会第一回建議事項(二一・一二・二七)」石川謙『近代日本教育制度史料第19巻』(大日本雄弁会講談社,1957年)p.250。
21. 昭和22年法律第25号。
22. 昭和23年法律第170号。
23. 鈴木英一『教育行政《戦後日本の教育改革第3巻》』(東大出版会,1970年)p.414。
なお、教育委員会制度について、米国においても「少なくとも都市部においてはすでに実態と完全にかけ離れ、理念としてのみ生き残っていた組織原理を我が国に導入しようと試みたのであり、我が国でそれが有効に展開される可能性は当初から乏しかった」との指摘もある(小松茂久「教育委員会制度の導入と組織原理」堀内孜編『地方分権と教育委員会制度』(ぎょうせい,2000年)p.49)。
24. 安田,前掲書p.2。「首長が歳出見積もりを減額する場合は、教育委員会の意見を聴取・附記して議会に提出するという制度」であった。
25. 前述の教育刷新委員会による建議事項のうち、「教育の自主性の確保」は、「内務行政からの独立」(海後宗臣編『教育改革《戦後日本の教育改革第1巻》』(東大出版会,1975年)p.358)という意味を持っていたとされる。「戦前教育行政が、地方段階で内務行政の一環として行なわれる」(同前p.349)という状況があったからである。米国教育使節団報告書も「學校に對する内務省地方官吏の管理行政を排除する」ことを求めている(石川,前掲『近代日本教育制度史料第18巻』p.577)。
26. 教育委員会法案の衆議院での提案理由説明は昭和23年6月19日の文教委員会でなされ、森戸辰男文部大臣(当時)は、「教育行政の地方分権」、「教育行政の民主化」、「教育の自主性」確保が「地方教育行政改革の根本方針」であると述べた(国立国会図書館ホームページによる国会会議録)。
27. 「第二次訪日アメリカ教育使節団報告書(二五・九・二二)」(石川,前掲『近代日本教育制度史料第19巻』p.224)。
28. 戸田浩史「岐路に立つ教育委員会制度」『立法と調査No.263』(参議院,2007年)p.54。
29. たとえば、地方行政調査委員会勧告(昭和25年、26年)、教育委員会制度協議会答申(昭和26年)、政令改正諮問委員会答申(昭和26年)、地方制度調査会答申(昭和28年)など(木田宏『第三次新訂逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律』(第一法規,1956年)pp.571-581)。
30. 木田,前掲書p.45。
31. 樋口修資『教育委員会制度変容過程の政治力学』(明星大学出版部,2011年)p.245。
32. 「地方六団体の多くが教育委員会の財政権限を地方行政の総合的運営の阻害要因と見なしていた」とされる(藤田祐介「地教行法定過程における地方六団体の動向とその論理」本多正人編著『教育委員会制度再編の政治と行政』(多賀出版,2003年)p.165)。

4. 政治的中立性とはなにか

(1) 政治的中立性は、教育委員の公選制から任命制へと制度改正する際に重視された趣旨であった。では、政治的中立性とは具体的に何を意図するものなのか、どういう状態であれば政治的中立性が確保されているといえるのか。その点をつぎに考えてみたい。

教育委員任命制により教育行政における党派的对立は回避されるものの、「教育行政の中立性（略）は、教育の中立性と無関係ではないが、教育活動の中立性を保持させる条件としての副次的な意味しか持たない」³³と解釈される。つまり「教育行政の中立性」が必要とされるのは、「教育活動の中立性」を確保するためというわけだ。一般に政治的中立性の解釈はさまざまなされているが³⁴、このように「教育活動の中立性」を政治的中立性の中心におく考えがもっとも妥当であると考えられる。教育行政は「教育の機会均等、教育水準の維持向上及び地域の実情に応じた教育の振興」³⁵をはかるために行われるものであり、教育現場におけるよりよい教育活動の推進が教育行政の目的だからである。

では、この「教育活動の中立性」とはなにか。

「教育の中立性はこれを厳密に解するときには学校教育活動の中立性、端的にいうと、宗教的・政治的なインドクトリネーション（教条的注入）の禁止」³⁶を指すとされ、同じく「教育の中立性とはいわゆる偏向教育の禁止を意味するが、偏向教育とは端的にいうと、特定の宗教的・政治的イデオロギーの注入をさす」³⁷といわれる。

ただし「それでは『教条的注入』あるいは『教化』（indoctrination）とは何かということになると、必ずしも明確な定義はない」³⁸という。

(2) そこで、「教育活動の中立性」の概念について、中立性が侵害された事例から考えてみよう。

「教師の学校教育活動の内容そのものがただちに教育基本法が禁止している偏向した政治教育にあたるかどうかを争点とする事例は少ない」³⁹が、教育基本法違反⁴⁰を理由として処分した件に関する判例として宇部市立中学校の事例がある。

「授業時間中に生徒に対して毛沢東思想を解説し、その立場から時事問題を解説批判し」たことなどに対し、「毛沢東思想と中国共産党の主義による政治教育は、教育基本法八条二項の特定の政党を支持する政治教育をしてはならないとの趣旨に抵触するといえる」とした判決である⁴¹。

また、判例ではないが、教育二法といわれた「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」⁴²および「教育公務員特例法の一部を改正する法律」⁴³を制定するきっかけとなった「山口日記事件」がある。昭和28年、山口県教組が作成した「小学生日記」「中学生日記」の欄外記事に「明らかに政治的偏向がみられ」⁴⁴、教育委員会が回収した事件である。

中立性の侵害に関し、これらの事例からいえることはなにか。教育二法の国会審議に際して述べられたつぎの見解が重要な示唆を与えてくれる。

「中立性ということはないというような御懸念のご議論がありましたが、これは時計の振子のようなもの

33. 市川昭午『教育行政の理論と構造』（教育開発研究所,1975年）p.87。

34. 解釈に関して荒井による議論の整理がされているなど（荒井文昭『教育行政の政治的中立性』をめぐると題する課題」東京都立大学人文学部編『人文学報』第279号（1997年）pp.91-109）。

35. 地教法第1条の2（基本理念）。

36. 市川、前掲書 p.87。

37. 同前 p.98。

38. 同前。

39. 椎名慎太郎「15 教育活動の政治的中立性」『教育判例百選（第三版）別冊ジュリスト118号』（有斐閣,1992年）p.42。

40. 旧教育基本法第8条には、現行教育基本法（平成18年法律第120号）第14条とほぼ同様の規定が定められていた（脚注46参照）。

41. 椎名、前掲書 p.42。

42. 昭和29年法律第157号。

43. 昭和29年法律第156号。

44. 「偏向教育の事例」『東邦経済5月号』（東邦経済社,1954年）p.18。坂田道太は、この日記について「『アメリカは戦争勢力であつて、ソビエトは平和勢力であ（ママ）』と言うことを、何の判断力もない純白な子供に植付けている」と批判した（坂田道太「教育の政治的中立性」『政治公論』1954年第6号（政治公論社）p.171）。

でございます、このデス・ポイントに振子が下つてしまつてはもう動かんのです、それじや困る、やはり右へ左へ、右へ左へと動いて行く、それが一定の限度を超えるという時計の用はいたしません。そこに中立ということがありまするので、(略) 中立というものをそんなに窮屈にお考えになる必要はない。要するに教育家は健全なる良識によつて教育の先ほども申上げた通り父兄からして子弟を預けられた、それに失望をさせないように期待に副うように教育をするということをこの法律は望んでおります(略)、むしろ、併しながらこれによつてやはり時計が動くように右でも左でも動いて行くというふうになさるべきであつて、時計を壊してしまうようなことをなすつちやいかん」⁴⁵。

すなわち、社会通念の範囲を逸脱した政治教育が中立性を侵害するという。この見解は教育基本法の条文の構造にも合致している⁴⁶。同法第14条は、第1項で政治的教養の尊重を定めつつ、第2項で特定の党派的教育を禁止しているからだ。「現実の政治に関連してある主張のみを是として児童生徒等に注入したり、ある立場のみを非としてこれを排撃することを、児童生徒に強制したりしてはならない、このようなことは、学校教育においては許されないのだという極めて常識的な問題」⁴⁷ともいわれる。

5. 政治的中立性をどう確保するか

以上のとおり、政治的中立性とは「教育活動の中立性」がその中心であり、社会通念の範囲を逸脱した政治教育の防止であることがわかった。では逸脱を防止する

にはどうすればよいか。

教育委員を任命制にしたからといって必ずしも逸脱を防止できるわけではない⁴⁸。実際、教育委員会制度の下でも「偏向教育として現実に問題になった」事例はいくつもある⁴⁹。教育委員を首長が任命している以上、首長の方針に沿った考えを持った者を任命することは可能であり⁵⁰、あるいは、教育委員会の方針とは別に学校や教員独自の考えで逸脱した教育を実施するケースもあり得る。

学校における教育内容の逸脱を防止するには、教育委員の任命制という行政組織の内部構造がもたらす間接的な防止効果に期待するよりも、学校現場での授業内容を直接チェックすることによって防止すべきではないか。そのほうが实际的であり、確実であるからだ。授業内容を直接チェックすれば、教育行政の方針とは別に学校や教員独自の考えで逸脱しているケースにも対応できるだろう。

問題は、逸脱しているかどうかを誰がどうチェックするかだ。最終的には司法の判断であるにしても、日常的な運用レベルではどうするか。「被教育者の智能の発達の程度も段階に応じて著しい差異があるのであるから、禁止される内容が具体的にいかなるものであるかを一概に言うこと困難」⁵¹であり、個々の実態に応じて判断することが求められる。学校外の者でありながら日常的にしかも直接学校にかかわっている者がふさわしいとすれば、チェックは子どもの保護者が主体となつて行ふべきと考える。

教育委員会を設けなくても保護者が学校の教育内容を具体的にチェックすることにすれば、これまで以上

45. 参議院文部委員会(昭和29年4月22日)における牧野英一公述人(国立国会図書館専門調査員)の答弁(国立国会図書館ホームページによる国会会議録)。

46. 教育基本法

第14条 良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない。

2 法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。

47. 斎藤正『教育二法律の解説』(三啓社, 1954年) p.11。

48. 「行政の中立性、教育活動の自由さえ確保されれば、教育活動の偏向はありえないという説は納得できない」(市川, 前掲書p.86)とされる。

49. 永田照夫「最近の偏向教育の問題状況」日本法社会学会編『地域住民と法』(有斐閣, 1972年) p.84。なお、「偏向教育問題を考察する場合には、何が偏向教育であるのか、先ずその概念を明確にする必要があるが、本稿で対象とした問題は、いずれも、父母、地域の有力者、校長、教育委員会、地方議会の議員、マス・コミなどが、いわゆる(略)偏向教育として社会的に問題にしたもの」と説明されている。

50. 教育委員の任命に議会の同意が必要とされ、また特定政党の者が半数を占めないよう法定されているにしても(地教行法第4条)、首長の方針に基づいて教育委員を任命することは可能である。市川も「任命制教委の場合、委員の構成は任命権者である首長、同意権者である地方議会の意向によって左右され、その結果、無所属・無党派であっても、保守あるいは革新のいずれかに比重が傾く可能性は残る」とする(市川, 前掲書p.96)。

51. 斎藤, 前掲書 p.19。

に効果的に中立性を確保することができるだろう。「教育活動の中立性」の確保に教育委員会の設置は不可欠ではない。

6. 政治的中立性の確保以外の趣旨

ところで、上記1. (1) に示した教育委員会の趣旨のうち、「②継続性・安定性」および「③地域住民の意向の反映」については、教育委員会を設置しなければ確保できないものではないことは比較的明らかである。

継続性は、教育委員が一時期に交代しないよう措置することによって確保されるという。数名いる教育委員の任期の始期をずらし、教育委員の交代を原則として毎年1人ずつとすることによって、「急激に教育行政の方針が変わることを避ける」⁵² 仕組みになっているというのだ。

だが、教育委員が一度に交代しないから方針が変わらないというのは説得力に欠ける。教育委員の交代にかかわらず、教育委員会としての判断はいつでも変わり得るはずだ。方針を変えることが適切な場合には、教育委員全員が従来とは異なる判断を下してもおかしくはない。

教育という面から考えれば、子どもにとって重要なのは学校における学習内容であり、教育委員会という会議体の継続性よりも学習指導要領の継続性を重視すべきだ。学習指導要領はほぼ10年おきに改訂されており、10年間は学習内容の継続性が確保されている。学習指導要領によって学習内容の継続性が確保されていれば、行政主体の継続性を特別に重視する必要はない。

また、住民の意向の反映に関しては、住民の意思によって直接選ばれる首長が教育行政を担う仕組みのほうが住民意思をより反映することになるのは明白だ。さらにいえば、教育委員会を設けなくても、学校運営や学校評価への住民参加を促すことで、直接的に住民の意向を学校運営に反映させることができるだろう。

7. 教育委員会制度廃止の提案

(1) 教育委員会制度の趣旨として掲げられている内容は教育委員会を設けなくても実現できるのであり、教育委員会制度を維持し続ける必要性は低い。

現行制度の大きな問題は、行政の責任と権限が分散していることだ。教育に関する事務は教育委員会に権限がある一方、教育予算については首長の権限とされている。教育に関する権限と責任が教育委員会と首長とに分散しており、自治体としての最終責任の所在が不明確になっている⁵³。

また、首長には教育事務の権限がないことから教育に関する日常的な情報が首長に届くシステムになっておらず、日常的な情報が首長にあがらないまま予算を判断する仕組みとなっている。

加えて、教育委員は住民から直接選ばれていないためにみずからの判断の根拠を住民意思に求めることが難しく、いきおい判断の根拠を国による指導や前例に求めがちになり、それが教育委員会の「上意下達」や「前例踏襲」という傾向につながっていると考える。

権限と責任を分散させて行政施策の「安定」に重きをおくのか、最終責任者を明確にして「変化への対応」に重きをおくのか。教育委員会制度を考えることは、「安定」か「変化への対応」かのどちらかを優先するかを考えることにほかならない⁵⁴。それは、どちらを住民がより望んでいるかとも言い換えられよう。

社会の変化に対応し、よりよい教育へと変えていくことを住民は望んでいるのではないだろうか⁵⁵。教育行政の権限と責任を首長に集約すべきと考える。

(2) 教育委員会廃止の目的は、いうまでもなく教育行政機能のさらなる充実である。教育委員会を廃止

52. 教育再生会議、前掲資料。

53. 「首長と教育委員会、教育委員相互、教育長と教育委員会の間で、過度の相互『牽制』や『抑制』を負荷させることになり、教育委員会という制度そのものが迅速に動けなかったり責任・権限の所在の不明確化を生み出してきたと考える」（小川正人「教育委員会制度に関する問題と改革課題の整理」教育再生懇談会第7回資料（平成21年））。

54. ただし、「6」で述べたとおり、子どもの学習内容については学習指導要領によって継続性が確保される。

55. たとえば、学校に対する保護者の満足度に関し、満足度が低い項目として、中学校における「一人ひとりの学力や興味に応じた指導」があげられる（東京大学社会科学研究所・Benesse教育研究開発センター共同研究『学校教育に対する保護者の意識調査2008報告書』p.16）。

したとしても、教育行政機能がなくなるわけではなく、各自治体では、首長部局の総務部や産業経済部といった部門と並んで、たとえば教育部が創設されることが想定される。

首長が教育行政を担うことで、「住民代表制を体現した政治的正統性」を根拠に「独自の教育政策」によって教育を変えていくことを期待したい⁵⁶。

(3) 首長が教育行政を担当する場合、前述のとおり政治的中立性を確保するための新たな措置を講ずる必要がある。

政治的中立性が確保されているかどうかを判断するのは、保護者である。保護者は、子どもを通じて日常の授業の様子を把握するとともに教材を確認し、可能な範囲で定期的に授業を観察する。学校は、社会科や道徳を中心に教育内容に問題がないかどうか、あるとすればどういった問題があるかを保護者にたずねるアンケートを実施し、集計結果を公表する。

いまは多くの学校で学校評価が導入されており、保護者も参加する学校関係者評価を実施する学校も増えている⁵⁷。学校関係者評価の一環として保護者によるチェックを実施することとすれば、無理なく実施できるはずだ。

チェックの結果、もし中立性が疑われるような状況が明らかになった場合、学校と行政、学校と保護者とが問題点を話し合っ、まずは教育上の課題として解決することが望まれる。そのうえで、アンケート結果をもとに、住民や議会によるチェックを行い、課題の解決に努力する。アンケート結果は、首長の教育行政に対する、住民や議会による判断材料にもなる。地域での努力によってどうしても解決しない場合には、国による指導もあり得るだろう⁵⁸。

このようなシステムを導入することで、これまで

以上に実態にそくした中立性のチェックが可能になるに違いない。

(4) 保護者によるチェックの導入は、それを政治に関する教育や政治学習⁵⁹の充実につなげることも可能だ。

現実には起きている社会問題を授業でどう扱うことが中立性を侵害するのかわからないのか、判断基準を一律に定めることはできず、学校と保護者、行政とが話し合いながら考えるしかない。そういった関係者間の議論を、教育内容についての考えを深めるきっかけにしてはどうか。社会問題への関心を高め、子どもたちの主体的な思考力や言語力を育成するには、政治に関する教育や政治学習の一層の推進が求められる。

おわりに

教育委員会制度をはじめ教育に関する制度を変えにくいのは、変えたことによってどのような効果が生じるかを十分見極めることが難しいからだ。けれども、見通しの難しさを乗り越えなければ、いつまでも従来の枠組みにとらわれ続けることになる。子どもにとってなにが必要かという視点から考え、日常の学校生活をよりよくするために必要なことを確実に実行していくことが求められるのではないだろうか。

56. 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）p.65。同書では、「独自の教育政策を実現するために」「市長がその政治力と指導力を発揮した例として、犬山市と志木市の事例を紹介している。

57. 学校関係者評価を実施する小学校は全小学校のうち84.5%。学校関係者評価結果をホームページで公表した学校は、評価を実施した全学校のうち24.7%（文部科学省「学校評価等実施状況調査結果（平成20年度間）」）。

58. たとえば、広島県における「法令等に照らして逸脱、あるいはそのおそれがあるなど不適正な実態」について、文部省から広島県教育委員会に対し是正指導が行われた例がある（広島県教育委員会「文部省（現文部科学省）是正指導報告書」（平成13年））。

59. ここでいう「政治学習」とは、「政治制度・憲法にとらわれない、生活課題・地域課題と結びついた広義な政治学習」を指す（上原直人「戦後教育改革と政治教育の歴史的展開」東京大学大学院教育学研究科生涯教育計画講座社会教育学研究室『生涯学習・社会教育学研究』第28号（2003年）p.7）。

【著者プロフィール】**亀田 徹** (かめた・とおる)政策シンクタンク PHP総研
主席研究員・教育マネジメント研究センター長

1991年、文部省に入省し、教職員定数制度などを担当。98年、福岡県教育委員会に出向。高校教育や教員研修を担当。2000年、文部科学省（文部省）に戻り、大学制度改革、学校図書館、人権教育、不登校対応などの生徒指導を担当。同省生徒指導室長を経て、06年、PHP研究所に入社。子どもや保護者にとって満足度の高い学校づくりを目指し、学校経営と教育行政の質の向上を主な研究テーマとする。

■バックナンバー

Date/No.	分野	タイトル・著者
2012.10.24(Vol.6-No.52)	外交・安全保障	【緊急提言】新段階の日中関係に適合した多面的なパブリック・ディプロマシーの展開 主席研究員 金子将史
2012.07.11(Vol.6-No.51)	外交・安全保障	日本の外交・安全保障政策の知的基盤をいかに強化するか —政策シンクタンクのあり方を中心に— 主席研究員 金子将史
2012.06.19(Vol.6-No.50)	地域政策	スマート化する都市と第4世代（4G）地方自治の展開 神奈川大学指定管理者モニタリング・評価研究所客員教授/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2012.04.06(Vol.6-No.49)	外交・安全保障	第一次大戦から100年中国の台頭と日・ベルギー関係の展望 在ベルギー日本国大使館公使 片山和之
2012.02.02(Vol.6-No.48)	外交・安全保障	中国における国益論争と核心的利益 主任研究員 前田宏子
2011.10.17(Vol.5-No.47)	教育	学校の災害対応マニュアルにPDCAサイクルを導入せよ ～文科省「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議 中間とりまとめ」に追加すべきポイント～ 主席研究員 亀田 徹
2011.9.30(Vol.5-No.46)	外交・安全保障	日米同盟は深化しているか —日米安保共同宣言以降の変化から— 主席研究員 金子将史
2011.7.12(Vol.5-No.45)	経済	東日本大震災後の電力政策に関する4つの視点 研究員 宮下量久
2011.6.17(Vol.5-No.44)	地域政策	東日本大震災100日の課題について ～復興を軌道に乗せるための3つの取り組み～ 主席研究員 荒田英知
2011.5.27(Vol.5-No.43)	教育	『教育委員会による点検評価』をチェックする ～形式主義を打破するための制度は機能しているか～ 主席研究員 亀田 徹
2011.5.17(Vol.5-No.42)	地域政策	「東日本大震災からの復興に向けた第二次提言」について ～被災市町村は「復興ビジョン」の早期策定を～ 主席研究員 荒田英知
2011.5.6(Vol.5-No.41)	外交・安全保障	リビア情勢と中国 —中国の海外利益増大に伴う新たな課題— 主任研究員 前田宏子
2011.4.15(Vol.5-No.40)	地域政策	「東日本大震災からの復興に向けた第一次提言」について 主席研究員 荒田英知
2011.4.6(Vol.5-No.39)	地域政策	新東京都知事が取り組むべき3つの課題 研究員 宮下量久
2011.3.7(Vol.5-No.38)	地域政策	地域主権時代の基礎自治体のあり方について ～大都市の部分最適から国全体の最適へ～ 主席研究員 荒田英知
2010.12.10(Vol.4-No.37)	福祉・教育	児童虐待事例の検証結果を再発防止に生かすには 主席研究員 亀田 徹
2010.10.8(Vol.4-No.36)	地域政策	高速道路の料金体系はいかにあるべきか ～無料化・上限制よりも地域に応じた弾力的な料金設定を～ 特任研究員 松野由希
2010.9.10(Vol.4-No.35)	外交・安全保障	的確な指針示した「新安保懇報告書」 —民主党政権は提言を活かしうるか— 主任研究員 金子将史
2010.8.23(Vol.4-No.34)	地域政策	ポストサブプライム時代の地方財政ガバナンス体制 横浜市地球温暖化対策事業本部課長補佐/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2010.7.30(Vol.4-No.33)	地域政策	国の出先機関と特別会計の道州移管に関する試論 ～国家公務員12万人が削減可能に～ 特任研究員 松野由希
2010.7.7(Vol.4-No.32)	教育	PT方式による学校運営改善の進め方 ～学校評価を活用する「学校運営改善モデル」の新たな展開～ 主任研究員 亀田 徹
2010.6.21(Vol.4-No.31)	地域政策	沖縄の都市戦略からみた普天間問題 ～県内移設は沖縄の利益に適う～ 主席研究員 荒田英知
2010.5.26(Vol.4-No.30)	地域政策	公共施設経営の現状と今後 コンサルティング・フェロー/㈱ファイナコラボレート研究所代表取締役 望月伸一
2010.5.19(Vol.4-No.29)	地域政策	地域主権型道州制における新たな税財政制度 研究員 金坂成通
2010.5.10(Vol.4-No.28)	地域政策	政令市「相模原」を地域主権社会の試金石とせよ 研究員 宮下量久
2010.4.21(Vol.4-No.27)	外交・安全保障	米国の新しい核戦略と「核の傘」 主任研究員 金子将史
2010.4.16(Vol.4-No.26)	外交・安全保障	民主党流の防衛大綱は可能か 主任研究員 金子将史
2010.4.8(Vol.4-No.25)	地域政策・教育	子どもの未来を拓く地域からの挑戦 前・恵庭市長/「子育てと教育を考える首長の会」事務局長 中島興世
2010.2.23(Vol.4-No.24)	地域政策	指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す コンサルティング・フェロー/横浜市立大学教授・エクステンションセンター長 南 学

2010.2.18(Vol.4-No.23)	外交・安全保障	「米国防見直し：QDR 2010」を読む	主任研究員	金子将史
2010.2.3(Vol.4-No.22)	地域政策	ハコモノ改革を自治体経営自立化への突破口とせよ コンサルティング・フェロー / 前・志木市長		穂坂邦夫
2010.1.19(Vol.4-No.21)	教育	義務教育費国庫負担金の加配定数分を税源移譲せよ ～教職員定数制度の見直しに向けた提言～	主任研究員	亀田 徹
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー / 東洋大学准教授		島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党政権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー / 中部大学教授		細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢	主任研究員	前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず	常務取締役	永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題	主任研究員	金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画電点晴は新幹線新駅にあり～	研究員	宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～	主任研究員	亀田 徹
2009.2.3(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助	研究員	前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー	主任研究員	金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか	主任研究員	金子将史
2008.10.8(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 ～廃止をタブー視するな～	主任研究員	佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！	主席研究員	荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案	主任研究員	亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果	客員研究員	南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント	主任研究員	金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 ～PHP「日本の対中総戦略」政策提言への中国メディアの反応～	研究員	前田宏子
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む	主任研究員	佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～	主席研究員	荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導く P H P 総合研究所の政策提言	主任研究員	金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる	代表取締役社長	江口克彦

政策シンクタンク PHP総研とは

「政策シンクタンク PHP総研」は、松下幸之助が設立したPHP研究所のシンクタンクです。民間独立という自由な立場から、政治・行政、財政・経済、外交・安全保障、地域経営、教育など幅広い分野にわたり、研究・提言を行っています。専属研究員による調査研究、外部専門家とのコラボレーションによる研究プロジェクトが、実践的な政策アイデアを創造するためのエンジンとなっています。

これまで『『先進的安定化勢力・日本』のグランド・ストラテジー』、「地域主権型道州制」、「日本の対中総合戦略」、「自治体公共施設の有効活用」、「学校運営改善モデル」、「マニフェスト白書」など、多くの研究・提言を発表してきました。

Web誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や外部の研究員の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

『PHP Policy Review』(Vol. 6-No. 53)

2012年11月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 政策シンクタンク PHP総研
株式会社PHP研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp