

2013年11月11日

中央教育審議会 教育制度分科会 御中

日本教職員組合

「今後の地方教育行政の在り方（審議経過報告）」についての意見

1. 教育委員会制度の意義をふまえた慎重な議論を

- 戦前、極端な国家主義的・軍国主義的なイデオロギーによる教育・思想・学問の統制がされたことへの反省に立って、戦後、教育が「不当な支配に服することなく」その自主性を保障し中立性を確保するため、合議制の執行機関である教育委員会制度が創設されました。「本来人間の内面的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない教育」とする最高裁判決（1976年5月21日）もあります。教育は、政治的党派性のある独任の首長から独立して、一個人の価値判断で決定するのではなく、多様な意見や立場を集約した合議制によって方針決定することが重要です。こうした、教育委員会制度が創設された意義をふまえた慎重な議論が必要であると考えます。
- いじめ等の問題をめぐって、教育委員会は迅速に対応できないとして、教育委員会の体制のあり方に問題が結び付けられています。しかし、大津市におけるいじめに関する第三者調査委員会報告では次のように述べられており、このことに留意が必要です。

本件事案において、（教育）委員各自は重要な情報の提供はされず、重要な意思決定においてらち外に置かれていたと言わなければならない。こうした実態は大津市に限られず、全国の教育委員会に共通する問題点と言わなければならない。

それでは、存在意義がないのかと言う問いには否と答えなければならない。（中略）今重要なことは、教育長以下の事務局の独走をチェックすることであり、その一翼を担う存在として教育委員の存在は決して小さいものではないはずである。

- 合議制の教育委員会における教育政策等の決定を受けて、その指揮監督の下に、教育長が教育委員会の職務権限に属する事務を掌るというシステムによって、教育行政が行われるのが制度本来の趣旨です。しかし、多くの自治体では、首長が事実上任命している教育長が実質的に教育委員会を仕切っているのが実態です。したがって、今指摘されている問題は、形骸化している教育委員会の体制という面があるにしても、教育長をはじめとする教育委員会事務局に起因するものです。
- こうした現状がある中において、教育長を地方教育行政の責任者にすれば危機管理能力等の課題が解決され、教育委員会の危機管理への対処が十全となるものではあ

りません。首長や教育長の権限を更に強め、合議制教育委員会の権能・役割を縮小することは問題解決にはならず、むしろ、教育の継続性・安定性、政治的中立性の確保からの問題を惹起させかねません。

2. 審議経過報告で出された2つの案の問題点

- 合議制の執行機関があることによって、首長は教育に対して抑制的な行動が取れません。首長が教育の執行機関となれば、一人の判断で施策が頻繁に変わりがねません。2つの案とも、首長と教育長の権限を強化するものであり、むしろ、教育の継続性・安定性・政治的中立性の確保から問題です。

A案

- ・合議制教育委員会が首長や教育長に答申・建議・勧告を行っても、附属機関であることから、首長・教育長を拘束することは法制的にできないのが一般的です。
- ・執行機関の首長がその補助機関である教育長に対して、法制的に「日常的な指示は行わない」ことが可能なのか疑義があります。
- ・教育委員の任命要件について、執行機関でなくなっても議会同意の要件が維持されるか疑問です。

B案

- ・教育委員会は、教育長に対しての日常的な指示はしないで特別な場合にのみ指示するとしていますが、多様な民意の反映とともに、教育長以下の事務局に対する統制・チェックが十分でなくなってしまう。また、教育長は教育委員会が任免するのではなく首長が任免するとしているので、首長の影響を教育長は受けやすくなる危険性があります。
- ・教育委員会が教育長の任免権を有しておらず、教育長に対する歯止めをかけられない以上、基本方針等の決定のみを行い、個別具体的な事務についての指示や執行を行わない執行機関を設けることは法制的に困難ではないでしょうか。

3. 教育委員会制度改革の提言

- 首長から独立した、多様な意見や立場を集約した合議制執行機関によって方針などが決定される教育委員会制度を存置し、その機能が発揮され活性化する方策を採る必要があると考えます。具体的には次の提言を行います。

- ①本来の合議制教育委員会と教育長の関係を構築する体制づくりが必要である。その方策として、教育委員長を常勤化した上で、指揮監督を受ける立場にありながら指揮監督する側にもあるという不自然な状態を解消するために、教育委員から教育長を選出することを廃止する。合議制教育委員会と教育長の権限関係は、現行の法規定を維持する。なお、教育委員長は教育委員の互選で選出し、教育長は

首長の意見を聞いて教育委員会が任命する。

- ②教育委員は、識見ある者、学校現場を良く分かっている者を任命する。また、保護者、学識経験者、教育経験者など多様な人物が任命されるようにする。なお、教育委員の一部は、教育関係者から推薦された者から首長が任命し、議会に同意を求める方式なども採用する。また、自治体判断で委員の増員ができるようにする。責務の重さに相応する教育委員報酬の改善を行う。
- ③教育委員会が事務局を含めて、机上のプランではなく、教職員・子ども・保護者・地域との対話を通じた現場主義にもとづく施策立案と教育条件整備を行う。そのために、教育委員が直接、学校の意見・要望を聴取する場を定期的に設定するとともに、住民とのタウンミーティングを開催するなど説明責任を果たす。
- ④教育委員会の学校支援が十分行えるよう、事務局職員に現場主義の意識を常に持つことを求めるとともに、学校教育、教育行政、教育財政に能力・識見がある者を配置する。事務局職員の増員をはかるとともに、小規模市町村教育委員会の体制の充実をはかる。
- ⑤教育委員会会議は積極的に公開し、議事概要等の公表にも努める。また、教育委員会会議の議決を待ってられない子どもの生命・安全に係る極めて緊急な事項の処理については、教育委員長決済で、事後、教育委員会会議で承認を得るとする規定を設ける。
- ⑥「合議制教育委員会がしっかりしていない」という声があるが、責任は首長と議会にもあります。首長は、教育委員選任の際の説明責任を果たす。また、議会も同意する際に委員候補者に所信を聞くなど十分にチェックする。
- ⑦教育予算編成について、単に首長に意見聴取の義務を課すだけでなく、教育委員会の意向が十分尊重されるよう首長と合議制教育委員会が協議する仕組みを整備する。
- ⑧教育委員会の附属機関として第三者機関を設置し、教育委員会が必要に応じて第三者機関にいじめに関する事実調査を行わせることができるようにする。
- ⑨教育委員会について、執行機関としての役割を廃止することには反対である。仮にそうなった場合、政治的中立性を確保すべき重要事項である教育内容、教科書採択、教職員人事（教員免許状の授与含む）などは、合議制教育委員会の議決により執行機関は決定を行うとする仕組みを構築する。

※教科書採択については、教育課程の編成権は校長にあることから、学校現場の意向をふまえて行うことが肝要。

仕組みとして、教育委員会を諮問機関とするのでは執行機関に対して意見を述べるだけであって尊重義務があっても法的拘束力はないことから、教育委員会を行政機関の一つである答申に法的拘束力のある「参与機関」とする。

(注) 参与機関：法の適用の公正をはかる等の目的で執行機関の意思決定に参与す

るもので、執行機関はその答申に法的に拘束される。
(国家行政組織法 8 条参照)

4. 国の地方教育行政への関与は限定的に

○国の地方教育行政への果たす役割については、大綱的基準設定や財政支援などに止め、地方教育行政に対する関与は自治事務であることをふまえて限定的とすべきです。また、地教行法による「国の是正の要求・改善の指示」については、「国による違法確認訴訟制度」が創設されたことをふまえ、地方自治法による一般的な関与に止めるべきであると考えます。

5. 最後に

○教育委員会制度のあり方については、教育の本質につながる大きな問題です。日教組の意見を制度設計に反映していただきたくお願いいたします。なお、教育の執行機関をどうするのかは、教職員の任命権者に関わることでもあることを付記させていただきます。