

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正について

拓殖大学工学部教授 巽 公一

1. はじめに

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（以下、「改正法」という。）が第186回国会において可決成立し、平成26年6月20日に公布された。

教育委員会制度の見直しなど教育行政の改善に関する検討については、教育再生実行会議が、平成25年4月15日に、「教育委員会制度等の在り方について（第二次提言）」と題する提言を行い、これを受けて、中央教育審議会は、平成25年12月13日に、「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」（以下、「答申」という。）をまとめた。

改正法の趣旨は、「教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保しつつ、地方教育行政における責任の明確化、迅速な危機管理体制の構築、首長との連携の強化を図るとともに、地方に対する国の関与の見直しを図るため、地方教育行政制度の改革を行う。」とある。

法案の審議に当たって、衆議院文教科学委員会及び参議院文教科学委員会より、教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保の検証と必要な措置を求める等の附帯決議が出されている。

改正法の公布後、平成26年7月17日付で、文部科学省初等中等教育局長名で首長及び教育委員会宛てに「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について（通知）」（以下、「通知文」という。）が出され、改

正法の概要を示すとともに、改正法の解釈・運用について、附帯決議の趣旨等も踏まえつつ留意事項として示している。

改正法の趣旨である教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保について確認しながら、「教育行政における責任の明確化」、「首長との連携の強化」及び「地方に対する国の関与の見直し」の各視点でその概要を以下にまとめる。

2. 教育行政に置ける責任の明確化

現行の制度では、教育委員会は教育行政について全ての職務権限を有し、教育委員でもある常勤の教育長は、教育委員会の指揮監督のもとに、全ての事務を執行することとされており、教育委員会と事務局の長である教育長とが一体となって責任を負うしくみになっている。

このような組織において、責任者は教育委員長なのか、教育長なのか、あるいは合議制の教育委員会なのか不明確であり、特に、児童・生徒の生命・身体や教育を受ける権利を脅かすような重大な事案が生じて緊急に対応しなければならないときに、危機管理の能力が不足しているとの批判を受けている。また、教育長以外の教育委員は、非常勤でありながら、常勤でない状況と状況を把握しきれない個別具体的な事項まで判断しなければならないことから、審議が形骸化しているとの指摘も受けている。

こうした課題を解決するため、改正法においては、教育委員会の責任者を明確にしている。

(1) 教育委員会の組織

教育委員会の組織については、「教育委員会
は、教育長及び四人の委員をもって組織する。」
(第3条)、「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。」(第13条第1項)
とし、従来の教育委員長と教育長とを一本化し
て、新たな制度のもとでの「教育長」が責任者
であることを明示した。

(2) 教育長の身分

教育長の身分については、現行では教育委員
会の委員の一人として特別職の身分を有すると
同時に、教育長として一般職の身分も有してい
たが、新「教育長」は特別職の身分のみを有し、
地方公務員法は適用されない(通知文)。この
ため、新「教育長」は常勤とし、その勤務時間
及び職務上の注意力の全てをその職責遂行のた
めに用い、当該地方公共団体がなすべき責を有
する職務のみに従事しなければならないこと、
積極的に政治運動をしてはならないこと、営利
を目的とする私企業に従事してはいけないこと
(第11条)など、地方公務員と同様の義務が課
せられることを規定している。

(3) 教育長の任命

新たな制度のもとでは、教育長の権限がより
強くなり責任もより重くなる。このため、教育
長の資質や専門性の担保が重要となることから、
「教育長は、当該地方公共団体の長の被選挙権
を有する者で、人格が高潔で、教育行政に関し
識見を有するものうちから、地方公共団体の
長が、議会の同意を得て、任命する。」(第4条
第1項)とし、教育長としての資格要件を明確
化した。また、教育長の任命については、現行
では、地方公共団体の長(以下、「首長」という。)
があくまでも教育委員として任命しているが、
改正法では、首長が直接、教育長として任命す
ることとした。また、教育長の罷免についても
同様に議会の同意を得て首長が行うことができ
るものとしている(第7条第1項)。

(4) 教育長の任期

「教育長の任期は三年とし、委員の任期は四
年とする。」(第5条第1項)とし、教育長の任期
を教育委員より短くしている。答申では、「新
たな教育長の任期については、教育の継続性・
安定性の確保の観点から、現行の教育委員とし
ての任期(4年)と同等とすることが適当であ
る。」とされていたが、首長の任期(4年)よ
りも1年短くすることにより、首長が任期中少
なくとも1回は自らが任命できること、委員よ
りも任期を短くすることで、委員によるチェッ
ク機能を強化できることなどの理由により(通
知文)、任期が3年に修正されている。

(5) 教育長に対するチェック機能

新たな制度のもとでは、教育長の責任が大き
くなるが、改正後も教育委員会があくまでも合
議制の執行機関であるため、その意思決定は、
出席者の多数決によって決せられるものであり
(通知文)、委員の役割が重要なものであること
は従来と変わらない。

また、委員による教育長の事務執行に対する
チェック機能を強化する観点から、「教育長は、
委員の定数の三分の一以上の委員から会議に付
議すべき事件を示して会議の招集を請求された
場合には、遅延なく、これを招集しなければならない。」(第14条第2項)、「教育長は、教育委
員会規則で定めるところにより、教育委員会か
ら委任された事務又は臨時に代理した事務の管
理及び執行の状況を教育委員会に報告しなけれ
ばならない。」(第25条第3項)等の規定を設け
ている。

また、会議の透明性と説明責任の観点から、
「教育長は、教育委員会の会議の終了後、遅延
なく、その議事録を作成し、これを公表するよ
う努めなければならない。」(第14条第9項)と
規定されている。努力義務にとどめてあるのは、
小規模な地方公共団体の事務負担等を考慮した
ものであり、原則として、会議の議事録を作成

し、ホームページ等を活用して公表することが強く求められるとしている（通知文）。

このように、教育行政の責任者や権限を明確にすることにより、学校等の教育現場において深刻な事案が生じた場合に、迅速に対応しやすい体制とするよう改善されている。

3. 首長との連携の強化

現行制度において、首長は大学や私立学校に関する権限を有するとともに、公立学校等の管理・運営についても教育委員の任命、予算編成などに関して一定の権限を有している。

首長と教育委員会のそれぞれの権限と役割分担については、教育委員会がこれまで果たしてきた政治的中立性、継続性・安定性を引き続き確保する必要があるとの原則論がある一方、危機管理に当たって、地方公共団体として一体となって迅速に対応する体制を整備する必要があるとの現実的な課題がある。

こうした課題を解決するため、改正法においては、首長と教育委員会とのそれぞれの権限と責任を明確にすることとし、首長の教育行政への権限として、総合教育会議の設置と首長による大綱の策定を新たに規定している。

(1) 総合教育会議の設置

総合教育会議については、首長は、総合教育会議を設けるものとする（第1条の4第1項）と、会議の設置を義務付けている。構成員は首長と教育委員会であり（第1条4第2項）、会議の招集は首長が行い（第1条4第3項）、会議は原則公開することとしている（第1条4第6項）。総合教育会議の位置付けについては、首長と教育委員会という対等な執行機関同士の協議・調整の場であり、地方自治法上の附属機関には当たらないとしている（通知文）。

総合教育会議における協議・調整事項については、①大綱の策定に関する協議、②教育を行うための諸条件の整備その他の地域の実情に応じた教育、学術及び文化の振興を図るため重点

的に講ずべき施策についての協議、及び③児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生じるおそれがあると見込まれる場合等の緊急の場合に講ずべき措置についての協議、並びにこれらに関する構成員の事務の調整を行うこととしている（第1条の4第1項）。

なお、総合教育会議で取り扱う事項は限定的なものであることが通知文に示されている。例えば、総合教育会議は、首長又は教育委員会が、特に協議・調整が必要であると判断した事項について行うものであり、重要事項の全てを協議・調整するという趣旨で設置するものではないこと、教育委員会制度を設けた趣旨に鑑み、教科書採択、個別の教職員人事等、特に政治的中立性の要請が高い事項については、協議題とするべきでないことなどが示されている。

(2) 大綱の策定

大綱の策定については、首長は、教育基本法第17条第1項に規定する基本的な方針を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱を定めるものとする（第1条の3第1項）と、首長の権限を示している。教育基本法第17条第1項は、政府が教育の振興に関する施策の基本的方針及び施策の基本的計画を定めることを規定しており、この基本方針を参考にして大綱を定めることを首長に義務付けている。

大綱の策定に当たっては、首長は、大綱を定め、又はこれを変更しようとするときには、あらかじめ、総合教育会議において協議するものとするとしている（第1条の3第2項）。また、首長は、大綱を定め、又はこれを変更したときは、遅延なく、これを公表しなければならないとしている（第1条の3第3項）。大綱は首長の責任で策定するものであるが、総合教育会議において、首長と教育委員会が、十分に協議・調整を尽くすことが肝要であることとしており（通知文）、首長が独断で決めることがないよう

求めている。

大綱の定義については、地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策について、その目標や施策の根本となる方針を定めるものであり、詳細な施策について策定することを求めているものではないとしている（通知文）。また、大綱の主たる記載事項は、各地方公共団体の判断に委ねられるものであるが、主として、学校の耐震化、学校の統廃合、少人数教育の推進、総合的な放課後対策、幼稚園・保育所・認定こども園を通じた幼児教育・保育の充実等、予算や条例等の首長の有する権限に係る事項についての目標や根本となる方針が考えられるとしている（通知文）。

また、第1条の3第4項には、「第1項の規定は、地方公共団体の長に対し、第21条に規定する事務を管理し、又は執行する権限を与えるものと解釈してはならない。」とあり、首長は大綱の策定の権限はあるものの、執行機関としての職務権限は引き続き教育委員会が有することを示している。首長の権限と教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保とのバランスが図られていると言える。

4. 国の地方教育団体への関与の見直し

答申では、「地方教育行政の第一義的な責任は地方公共団体にあるが、児童・生徒の生命・身体や教育を受ける権利を守るために、国がしっかりと公教育の最終責任を果たせるようにすることが必要であり、その権限を明確にするための方策を検討する必要がある。」としている。

これを受けて改正法では、教育委員会の法令違反や事務の管理及び執行に怠りがある場合において、児童・生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれ、その被害の拡大又は発生を防止するため、緊急の必要があり、他の措置によってはその是正を図ることが困難なときは、文部科学大臣は、教育委員会に対して指示すること

ができることとした（第50条）。

現行法においてもこの規定は定められているが、指示の要件の部分が、「児童、生徒等の生命又は身体の保護のため」から「児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれ、その被害の拡大又は発生を防止するため」とより具体的なものに改められた。これについては、現行法における指示の要件を拡大して国の関与を強化しようとするものではなく、いじめ自殺等の事件発生後においても、同種の事件の再発を防止するために指示ができることを明確にすることを趣旨として行うものであるとしている（通知文）。

5. おわりに

改正法の趣旨は、地方教育行政における責任の明確化、迅速な危機管理体制の構築、首長との連携の強化、地方に対する国の関与の見直し等であり、特に、国、首長、教育委員会のそれぞれの権限と責任を明確にするよう改善が図られている。その際、権限の範囲を限定的とする規定や権限に対するチェック機能をもたせる規定を盛り込むなど、教育行政の原理・原則である教育の政治的中立性、継続性・安定性をいかに確保するかということが強く意識されている。このことは附帯決議でも要望がなされ、通知文の留意事項の中でも言及されている。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律は、戦後50年以上続いてきた教育委員会制度の骨格を形成し、教育行政の政治的中立性、継続性・安定性を担保してきた重要な法律である。改正法は、これまでの教育行政を大きく変革するものであることから、今後、趣旨に沿って改善がなされているかを十分に検証しながら教育行政が進められていくことを期待する。

法律の施行は平成27年4月1日である。