

平成 25 年 2 月 6 日

文部科学大臣  
下村 博文 様

## **教育委員会制度の改正に関する意見**

大津市長 越 直美

平成 25 年 1 月 31 日付け大津市立中学校におけるいじめに関する第三者調査委員会作成の「調査報告書」（以下、「本報告書」といいます。）の提出とあわせ、以下のとおり、教育委員会制度の改正について、意見を申し上げます。当職は、市長として、大津市立中学校におけるいじめの事案（以下、「本件」といいます。）に対応するにあたり、大津市教育委員会固有の問題に加え、教育委員会制度自体の問題点及び限界を認識したことから、本報告書とは別に、教育委員会制度の改正を求め、本意見を申し上げる次第です。現在、国におかれましては教育再生実行会議を開催され、今後、教育委員会制度についてもご議論される予定であることから、今後のご議論の参考として頂きたく、何卒宜しくお願い申し上げます。

### 記

## **I 問題点**

本報告書において、大津市教育委員会の対応について、「いじめの調査を行うことに当初から考えがない。・・・調査そのものを学校に丸投げしていると言わざるを得ない」（本報告書 155 頁）、「市教育委員会は事実解明作業を途中で取りやめたと評価せざるをえない」（本報告書 157 頁）、「『地域住民の意向の反映』、『住民による意思決定』という観点を今回の事案に照らし合わせてみれば、住民の意向が反映されたとは言いがたく、その説明責任すら果たせていないのではないか」等という指摘がある（本報告書 192 頁）。このような大津市教育委員会の対応は、大津市教育委員会において真摯に反省し今後改革すべき問題であるが、以下のような教育委員会制度自体の限界も影響を及ぼしているのではないかと思料する。

### **1 責任と権限の所在の分散**

現行の教育委員会制度においては、①教育委員会（教育委員長と教育長）、②教育委員会と地方公共団体の長、及び③市教育委員会と県教育委員会において、責任と権限の所在が分散し、その結果として、教育行政における責任の所在が不明確となっているのではないかと考えられる。

#### **(1) 教育委員会（教育委員長と教育長）**

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」という。）は、教育委員長は、教育委員会の会議を主宰し、教育委員会を代表すると規定し（同

法 12 条 3 項)、教育長は、教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる(同法 17 条 1 項)と規定する。

この点、本報告書において、「本件事案において、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」という指摘がある(本報告書 157 頁)。

このような指摘を踏まえれば、教育委員会において、非常勤の教育委員長が教育委員会を代表し、常勤の教育長がすべての事務をつかさどるという権限が分散した制度自体が、組織のガバナンスの仕組みとしての限界を有するのではないかと考える。

## (2) 教育委員会と地方公共団体の長

教育委員会は大学等に関する事務を除き教育に関する事務を担当し、地方公共団体の長は教育事務のうち財務事務に属する特定の権限を担当する(地教行法 23 条及び 24 条)。また、教育委員会の担任する事務であっても、今回の様な訴訟提起がなされた場合には、教育委員会ではなく、地方公共団体の長が代表者となる。

本件においても訴訟提起がなされているところ、大津市教育委員会にかかる訴訟において被告大津市を代表することはない。

教育委員会の担任する事務であっても訴訟追行は地方公共団体の長が行うという権限の分担の下で、教育委員会に法的責任を踏まえた主体的な対応を求めるのは、制度上の限界があるのではないかと思われる。

## (3) 市教育委員会と県教育委員会

市町村立学校の県費負担教職員(以下、「教職員」という。)の任命権は、都道府県教育委員会に属する(地教行法 37 条 1 項)。また、都道府県教育委員会は、市長村教育委員会の内申をまって、教職員の任免その他の進退を行う(同法 38 条 1 項)。

したがって、大津市立中学校の教職員の任命権は滋賀県教育委員会に属し、滋賀県教育委員会が、大津市教育委員会の内申をまって、当該中学校の教職員の任命その他の進退を行うこととなる。

このように、小中学校の設置者である市の機関が当該学校の教職員の任命権を有しないという権限の分散によっても、市教育委員会の一体的な組織運営が妨げられているのではないかと思料する。

## 2 非常勤の教育委員の限界

教育委員会は、教育事務を処理する地方公共団体の執行機関であり、教育委員会の委員は非常勤とされる(地教行法 11 条 4 項)。

上記のとおり、本報告書において、「本件事案において、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」（本報告書 157 頁）との指摘がある。また、「今回の自死の問題に対し、教育委員会事務局が自らの調査をはじめ学校への徹底した指導・支援など、その職責と役割が十分果たせていなかったのは前述のとおりである。教育委員会は教育長が執行する事柄をチェックする機能を持ち、進行管理も含めその体制があるとは言い難い。月に 1、2 回、1 回あたり 1、2 時間の教育委員会定例会で、その役割まで果たせることはできない。・・・そこには、時間の問題をはじめいくつかの課題がある。教育委員会にその役割を求めるのであれば、ある程度の専門性を備えた委員を任命することが必要である。また、教育委員会事務局が執行する事柄を監査する部署を外部機関（第三者）や教育委員会以外の執行機関に置くことも考えられる」との指摘もある（本報告書 191 頁）。

教育委員会が単なる監督機関ではなく、地方公共団体の教育行政の執行機関であることに鑑みれば、その活動に時間的制約のある非常勤の教育委員で構成される教育委員会がかかる役割を担うことができるのかについて、全国の教育委員会の活動の実態を踏まえた、十分な検証が必要であると考ええる。

### 3 民意の反映と政治的中立性

教育委員会は、原則、5 人の委員をもって組織され（地教行法 3 条）、教育委員会の委員は、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する（同法 4 条 1 項）。委員の任期は 4 年であり（同法 5 条 1 項）、毎年、順次、改任されることが予定されている（同法付則 8 条参照）。

教育委員は、直接選挙で選任されないものの、住民による直接選挙で選ばれた地方公共団体の長及び議会の議員（憲法 93 条 2 項）がその任命に関与することで、教育行政に民意が反映され、住民による民主的コントロールが間接的に及んでいる。そして、上記のとおり、教育委員は毎年順次改選されることから、地方公共団体の長及び議会は、教育委員を改任することにより、教育行政に当該長又は議会の議員を選出した住民の意向を反映することができる。しかしながら、かかる改任には、一定の時間を要し、迅速な対応が困難となる。例えば、仮に、地方公共団体の長が特定の教育政策の変更を掲げ選挙で選出された場合において、全ての教育委員が当該教育政策の変更反対するときには、当該長は、選挙で掲げた教育政策を実現するためには、議会の同意を得て、少なくとも過半数の教育委員を改任する必要があり（地教行法 13 条 3 項参照）、2 年又は 3 年程度の時間を有することとなる。

このように教育政策の柔軟な変更が困難となることに対しては、むしろ、教育行政の中立性及び安定性がおびやかされることを防ぐための合理的な措置であるという反論が考えられる。しかしながら、政治的中立性に関して言えば、国の教育行政は、独立の行政委員会ではなく、文部科学大臣が担っており、文部科学大臣を含む国務大臣の過半数は国会議員の中から選ばれる（憲法 68 条 1 項）。かかる国の制度との比較において、なぜ地方公共団体においてのみ教育行政の政治的中立性が求められるのかについて、十分

な議論が必要である。

この点、平成 17 年 12 月 9 日付け地方制度調査会作成の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」（以下、「本地方制度調査会答申」という。）において、「教育委員会を必置する理由として、教育における政治的中立性の確保や地域住民の意向の反映等の必要性が挙げられているが、これらの要請は審議会の活用等他の方法でも対応できると考えられる。国においては教育行政に関し行政委員会制度をとっていないが、これらの要請が地方における教育行政に特有のものであるとは考えられず、また、地域住民の意向の反映はむしろ公選の長の方がより適切になしうると考えられる」（同答申 6 頁）との指摘がなされている。

また、実際に地方行政に従事する者の立場からすれば、そもそも「政治的中立性」の意義が不明確であるようにも思われる。この点、教育基本法は、「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」と規定し、「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」と規定する（同法 14 条）。そして、多数の者に対して強い影響力を持ち得る教育者と被教育者という関係において、教育の政治的中立性という原則が強調されるだけでなく、教育の場を直接管理する教育行政の組織と運営にあっても、この原則は十分に貫徹されなければならないとされる（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」40 頁）。しかしながら、教育委員会を構成する教育委員は政党に所属することを否定されておらず（地教行法 4 条 3 項）、それぞれの教育委員が政治的信条を有していることを前提とすれば、地方公共団体の長から独立していることをもって、直ちに、政治的中立性が確保できているとは言えないように思われる。

以上のとおり、地方教育行政における民意の反映と政治的中立性の関係については、十分な議論が必要であると考ええる。

## **II 改正の方向性**

以上より、教育委員会制度については、非常勤の教育委員の限界を踏まえ、責任と権限の所在が一致した民意を適切に反映する制度となるよう法改正を求める。例えば、教育事務を地方公共団体の長が直接行うこととし、教育長は地方公共団体の長の下で教育事務を行い、教育監査委員会が地方公共団体の長を監査する等の制度改正に賛同する。また、本地方制度調査会答申記載の教育委員会の設置の選択性（同答申 6 頁）や教育委員会の必要性についても、議論がなされることを期待する。更に、本地方制度調査会答申記載のとおり、教職員の任命権について、少なくとも中核市には移譲することも検討されたい（同答申 7 頁）。

以 上