

第2講：教育委員会と教育行政

1. 教育委員会の概要

1) 教育委員会の制度の概要 教育委員会制度について | 文部科学省 http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm

教育委員会は、都道府県及び市町村等に置かれる合議制の執行機関であり、生涯学習、教育、文化、スポーツ等の幅広い施策を展開。以下の説明は2015年施行の新しい教育委員会制度のもの。

・教育委員会制度の意義

①政治的中立性の確保 個人の精神的な価値の形成を目指して行われる教育においては、その内容は、中立公正であることは極めて重要。このため、教育行政の執行に当たっても、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 教育は、子どもの健全な成長発達のため、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。また、教育は、結果が出るまで時間がかかり、その結果も把握しにくい特性から、学校運営の方針変更などの改革・改善は漸進的なものであることが必要。

③地域住民の意向の反映 教育は、地域住民にとって身近で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、広く地域住民の意向を踏まえて行われることが必要。

・教育委員会制度の特性

①首長からの独立性 行政委員会の一つとして、独立した機関を置き、教育行政を担当させることにより、首長への権限の集中を防止し、中立的・専門的な行政運営を担保。

②合議制 多様な属性の複数の委員による合議により、様々な意見や立場を集約した中立的な意思決定を行う。

③住民による意思決定 住民が専門的な行政官で構成される事務局を指揮監督する、いわゆるレイマンコントロール (layman: 非専門家、素人、一般人) の仕組みにより、専門家の判断のみによらない、広く地域住民の意向を反映した教育行政を実現。

・教育委員会制度の仕組み

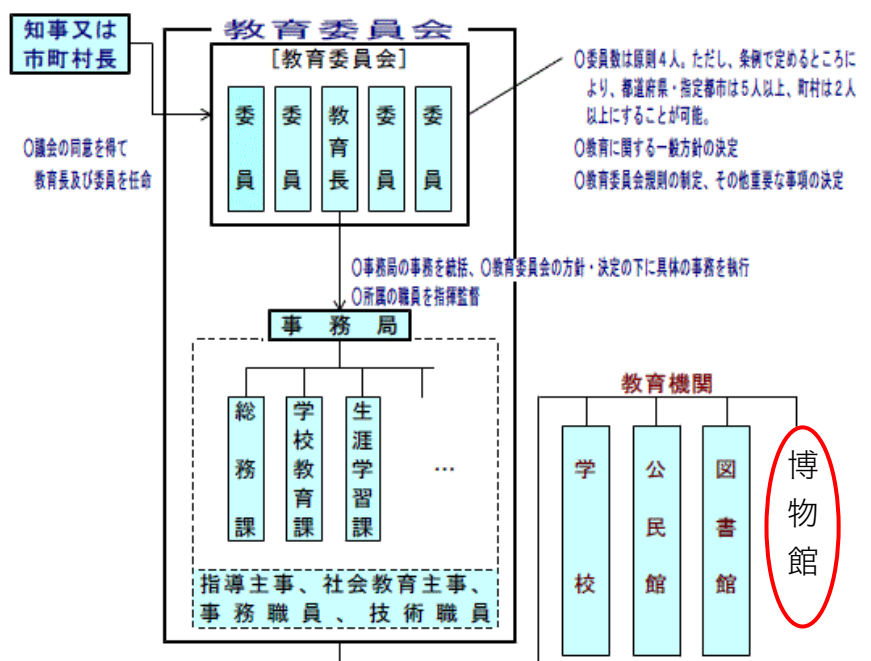
教育委員会は、地域の学校教育、社会教育、文化、スポーツ等に関する事務を担当する機関として、全ての都道府県及び市町村等に設置（合同設置も可能）。

首長から独立した行政委員会としての位置付け。

教育委員会は、教育行政における重要事項や基本方針を決定し、それに基づいて教育長が具体的な事務を執行。

月1～2回の定例会のほか、臨時会や非公式の協議会を開催。

教育長及び教育委員は、地方公共団体の長が議会の同意を得て任命。任期は教育長は3年、教育委員は4年で、再任可。



2) 教育委員会の仕事

教育委員会は、地域の公共事務のうち、教育、文化、スポーツ等に関する事務を処理。

学校教育の振興	学校の設置管理 教職員の人事及び研修 児童・生徒の就学及び学校の組織編制 校舎等の施設・設備の整備 教科書その他の教材の取扱いに関する事務の処理
生涯学習・社会教育の振興	生涯学習・社会教育事業の実施 公民館、図書館、博物館等の設置管理 社会教育関係団体等に対する指導、助言、援助
芸術文化の振興、文化財の保護	文化財の保存、活用 文化施設の設置運営 博物館はここにも位置付く 文化事業の実施
スポーツの振興	指導者の育成、確保 体育館、陸上競技場等スポーツ施設の設置運営 スポーツ事業の実施 スポーツ情報の提供

3) 網走市の教育行政

教育委員会事務局 学校教育部 <https://www.city.abashiri.hokkaido.jp/soshiki/9.html>

学校教育課

庶務係 学校施設の管理に関すること

学務係 就学、奨学金に関すること

社会教育部 <https://www.city.abashiri.hokkaido.jp/soshiki/10.html>

社会教育課

管理係

生涯学習係

スポーツ課

美術館

図書館

博物館

教育委員会の組織体系では社会教育と生涯学習が逆転している

2. 教育委員会は実質的に何をしているの

1) 疑問

網走市ウェブサイトを見ると、

学校教育課のページには学校が案内されている <https://www.city.abashiri.hokkaido.jp/soshiki/26/>

しかし、市役所の組織一覧には学校が掲載されていない <https://www.city.abashiri.hokkaido.jp/soshiki/>

網走市教育委員会と網走市立の小学校や中学校との関係はどうなっているのか

網走市立の小学校と中学校の教諭 [きょうゆ 小中高等学校の教員の法律用語] は網走市の職員なのか

2) 学校教諭は都道府県の職員

学校教諭の身分は市町村教育委員会の職員とされるが、県費負担教職員という制度*のもと、実際には都道府県や指定都市の職員である。採用も任命権（人事権）も給与も県や指定都市が持つ。市町村を超えて異動がある

*県費負担教職員制度 https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyuyo/_icsFiles/afieldfile/2017/09/14/1394392_01.pdf

学校教諭の上役は都道府県や指定都市の教育委員会の指導主事となる。網走市の小中学校の教員は、北海道の教育委員会を見て仕事をする。網走市の教育委員会ではない

指定都市以外の市町村の仕事（予算）は施設整備であり、事務補助員や給食センターは市町村の職員

そう考えると、公立博物館の学芸員は教員に較べて遙かに地域密着型の思考と行動を持つことが理解できる

3) 都道府県の教育委員会は文部科学省の地方出先機関

戦前の道府県は地方行政機関だが実質的に国の役所（都は戦争中の1943年にできた制度、それ以前は東京府）、内務省の地方出先機関、知事は内務省の高級官僚だった。内務省は現在の総務省や警察庁、国土交通省の一部、厚生労働省、文化庁の一部（国家神道）を併せた強大な官庁だった。このことは現在も実質的に継続しており、都道府県の仕事には国（総務省、警察庁、厚生労働省）の事務を代行する部分が相当部分を占める。法務省や国土交通省、経済産業省などは独自の地方出先機関を持つ。それに対し前出の省庁は出先機関が存在しない。なぜなら都道府県が出先機関だからである。警察も上層部や広域関連部署は国家公務員である。

教育行政は文部省の事務であったが、小中学校は府県の業務であり内務省の影響が強く働いた。戦後にアメリカが導入した教育委員会の制度は、内務省から文部省が独立して行政を進めることの実策だったといえる。

米国教育使節団報告書（要旨）（昭和21年3月31日） 2段落5行目参照 本資料7ページ

3. 教育委員会の変遷

1) 教育委員会法 http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/00219480715170.htm

教育委員会は「戦後改革」により設置された教育行政の執行機関（実施機関）。教育委員会は一般の行政とは独立した委員会、つまり首長から独立した教育行政を目指した。設置根拠が教育委員会法だった

教育委員会法 1948年公布施行

都道府県教育委員会は7人、地方委員会（市町村）は5人、うち1人は議会から選出

住民の選挙による選出、任期4年＝公選制、2年ごとに半数入れ替え

教育委員長 委員の中から選出

教育長 教育委員会が任命、教員免許状が必要＝教育長に専門性

事務局 委員会に置く、職員（専門職、学校事務職員を含む）は教育長が推薦、委員会が任命

ふつう教育委員会というところの事務局のことを指す。教育委員ではない事務員が多数在籍

博物館 第49条（教育委員会の事務）に「社会教育に関すること」とあるが博物館の文字はない

教育委員会の委員は公選で首長部局とは独立した存在だったが、選挙が実現したのは少数に留まるなど多くの地域では制度が受け入れられず有名事実になり1956年に教育委員会法は廃止される

そして教育委員会法と引き換えに「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（地教行法）が制定され現在に至る。教育委員会は位置付けがあいまいなまま、地方公共団体の一部局としての性格や認識が強まる一方、責任の所在のあいまいさや地域意見反映の不足など批判が高まり、とりわけ大津市いじめ自殺事件（2011年）*で見られた当事者感覚や能力の欠如の影響は大きく、2014年に新たな法律が制定され、翌2015年に施行された。

*大津市中2いじめ自殺事件-Wikipedia

<https://ja.wikipedia.org/wiki/大津市中2いじめ自殺事件>

旭川市での中学生凍死事件も学校や教育委員会の責任回避隠蔽体質が糾弾されている。事実について教員は知らないが。

旭川女子中学生いじめ凍死事件 - Wikipedia <https://ja.wikipedia.org/wiki/旭川女子中学生いじめ凍死事件>

娘の遺体は凍っていた 旭川女子中学生イジメ凍死事件 | 文春オンライン特集班 | 本 | 通販 | Amazon

<https://www.amazon.co.jp/娘の遺体は凍っていた-旭川女子中学生イジメ凍死事件-文春オンライン特集班/dp/4163914315>

2) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法 ちきょうこうほう）

https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=331AC0000000162

昭和31年（1956）公布施行→教育委員会法の廃止

教育委員会の独立性（公選、予算編成権）の喪失、一般行政（首長部局）の実質的な一部門化

小規模団体では、一般行政部門との人事交流が日常的→職員の意識面でも独立性が希薄化

しかもなお、教育長は教育委員会部局の任命権者としてあり、首長とは独立した部門として存続→存在や首長との関係が不明確なまま経過

根本的な問題として、教育長と教育委員長の役割分担や上下関係はどうなっているのかも不明瞭

これらの解消を目的に2014年になって地教行法が60年ぶりに改正され新たな教育委員会制度が示された

3) 指摘された課題 2005年

中央教育審議会「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」 2005.1.13

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701.htm

教育委員会の在り方1教育委員会制度の現状と課題での整理

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/attach/1382466.htm

①教育に求められる要件

政治的中立性の確保

継続性、安定性の確保

地域住民の意向の反映

②教育行政に求められるもの

首長からの独立性

合議制

住民による意思決定

③指摘されている問題点

事務局案の追認に終始し、実質的な意思決定をおこなっていない

地域住民の意向を反映しておらず、教員などの意向に沿った行政をおこなう傾向

住民との接点がなく、住民から遠い存在となっている

国や都道府県の方向性に集中し、地域の実情に応じた志向が不足

学校は設置者の市町村ではなく、国や都道府県の方針を重視し、教員の市町村に対する帰属意識が弱い

4) 指摘された課題 2014年

地教行法の改正について、当時の下村文部科学大臣は衆議院の文部科学委員会において改正案について次のような説明をおこなっている（第186回国会 本会議 第18号 平成26年4月15日）。

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/000118620140415018.htm

- ①従来の教育委員長と教育長を一本化した新たな教育長を、地方公共団体の長が議会の同意を得て3年の任期で任命することとし、新たな教育長が教育委員会の会務を総理し教育委員会を代表すること〔首長の任期は4年〕
- ②地方公共団体の長が、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策定する
- ③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場合、文部科学大臣は教育委員会に対し指示できることを明確化すること

また、参議院文教科学委員会では、教育委員会制度の問題点として次の4つを指摘した（第186回国会 参議院文教科学委員会 第14号 2014.5.27）。内容は今村和男（2014: 43）「地方教育行政制度改革と新しい教育委員会」立法と調査, 356: 41-55.（参議院事務局企画調整室編集・発行）に記されている。

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2014pdf/20140908041.pdf

- ①教育委員長と教育長のどちらが責任者かわかりにくい
- ②いじめ等の問題に対して迅速に対応できていない
- ③地域の民意が十分に反映されていない
- ④地方教育行政に問題がある場合に国が最終的に責任を果たせるようにする必要性

そして教育委員会制度の改革として、政治的中立性、継続性、安定性を確保しつつ、次の4つを挙げた。

- ⑤教育行政における責任体制の明確化
- ⑥迅速な危機管理体制の構築
- ⑦地域の民意を代表する首長との連携の強化
- ⑧いじめによる自殺事案等の問題に対して国が最終的な教育行政の責任を果たせるようにする

4. 現在の教育委員会と学芸員

1) 地教行法の改正

教育委員会に関する以上のような問題意識から「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」*が2015（平成27）年4月1日に施行された。

*http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/18620140620076.htm

「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の概要」（教育委員会制度変更のパンフ）
shogai2025_2-2.pdf https://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2015/02/04/1349283_04.pdf 2.6MB

- ①教育委員長と教育長を一本化した新「教育長」の設置
- ②教育長へのチェック機能の強化と会議の透明化
- ③すべての地方公共団体に「総合教育会議」を設置
- ④教育に関する「大綱」を首長が策定

2) 地方での受け止め

「新たな教育委員会制度について」全国知事会 <http://www.nga.gr.jp/data/report/report26/150213.html>
ここでは改正のポイントを「国の関与」を含め5つ示しており、文部科学省のパンフレットとは異なる

- ①首長による大綱の策定
- ②総合教育会議の設置
- ③教育長と教育委員長を一本化した新たな責任者（新教育長）の設置
- ④教育委員会のチェック機能の強化

⑤国の関与の見直し

3) 教育公務員特例法 https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=324AC0000000001

教員や社会教育主事は一般の事務職員とは異なり、教育公務員特例法という特別の法律が適用される。これは第1条にあるとおり、教員の重要性から給与や研修などを充実されるものである

(この法律の趣旨) 第1条 この法律は、教育を通じて国民全体に奉仕する教育公務員の職務とその責任の特殊性に基づき、教育公務員の任免、人事評価、給与、分限、懲戒、服務及び研修等について規定する

(定義) 第2条 [一部省略] この法律において「教育公務員」とは、地方公務員のうち公立学校の学長、校長、教員及び部局長並びに教育委員会の専門的教育職員をいう。

5 この法律で「専門的教育職員」とは、指導主事及び社会教育主事をいう。

(研修) 第21条 教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。

(研修の機会) 第22条 教育公務員には、研修を受ける機会が与えられなければならない。

学芸員は「専門的教育職員」に該当しない。研修について博物館法では下のようになっている

(学芸員及び学芸員補の研修)

第7条 文部科学大臣及び都道府県の教育委員会は、学芸員及び学芸員補に対し、その資質の向上のために必要な研修を行うよう努めるものとする

というもので学芸員自身については言及せず教育委員会の努力義務を記すのみ。

4) 参考：中央教育審議会

中央教育審議会（中教審 ちゅうきょうしん）は文部科学大臣の諮問機関 [しもんきかん]。前身は占領下の日本にあった教育刷新委員会。教育委員会の課題は中央教育審議会地方教育行政部会において2004-2005（平成16-17）年に審議された。下のウェブページに資料へのリンクあり。

文部科学省トップ > 政策・審議会 > 審議会情報 > 中央教育審議会 > 教育制度分科会 > 地方教育行政部会 > 地方教育行政部会 議事要旨・議事録・配付資料

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo1/003/giji_list/index.htm

【参考】教育の「戦後改革」

太平洋戦争（大東亜戦争、アジア太平洋戦争、十五年戦争、先の大戦、第二次世界大戦）の終結後、GHQ*の主導のもとで、公職追放、農地改革、財閥解体など、政治・経済全般にわたる諸改革が推進された。

国立国会図書館「史料に見る日本の近代」 <http://www.ndl.go.jp/modern/cha5/index.html>

・米国教育使節団 United States Education Mission to Japan の報告

「米国教育使節団報告書」 昭和21年3月31日 連合国最高司令長官に提出

・連合国総司令部民間情報教育局（GHQ・CIE**）による改革

*GHQ: General Head Quarters of the Supreme Commander for the Allied Powers 連合国軍最高司令部

**CIE: Civil Information and Education Section 民間情報教育局

日本側カウンターパートは教育刷新委員会→後に中央教育審議会となる

米国教育使節団報告書 http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317998.htm

米国教育使節団報告書（要旨）昭和21（1946）年3月31日

（前略）日本の教育の目的および内容高度に中央集権化された教育制度は、かりにそれが極端な国家主義と軍国主義の網の中に捕えられていないにしても、強固な官僚政治にともなう害悪を受けるおそれがある。教師各自が画一化されることなく適当な指導の下に、それぞれの職務を自由に発展させるためには、地方分権化が必要である。かくするとき教師は初めて、自由な日本国民を作りあげる上に、その役割をはたしうるのである。この目的のためには、ただ一冊の認定教科書や参考書では得られぬ広い知識と、型通りの試験では試されぬ深い知識が、得られなくてはならない。カリキュラムは単に認容された一体の知識だけではなく、学習者の肉体的および精神的活動をも加えて構成されているものである。それには個々の生徒の異なる学習体験および能力の相違が考慮されるのである。それ故にそれは教師をふくめた協力活動によって作成され、生徒の経験を活用しその独創力を発揮させなくてはならないのである。

（中略）

初等および中等学校の教育行政 教育の民主化の目的のために、学校管理を現在の如く中央集権的なものよりむしろ地方分権的なものにすべきであるという原則は、人の認めるところである。学校における勅語の朗読・御真影の奉拝等の式を挙げることは望ましくない。文部省は本使節団の提案によれば、各種の学校に対し技術的援助および専門的な助言を与えるという重要な任務を負うことになるが、地方の学校に対するその直接の支配力は大いに減少することであろう。市町村および都道府県の住民を広く教育行政に参画させ、学校に対する内務省地方官吏の管理行政を排除するために、市町村および都道府県に一般投票により選出せる教育行政機関の創設を、われわれは提案する次第である。かかる機関には学校の認可・教員の免許状の附与・教科書の選定に関し相当の権限が附与されるであろう。現在はかかる権限は全部中央の文部省ににぎられている。

課税で維持し、男女共学制を採り、かつ授業料無徴収の学校における義務教育の引上げをなし、修業年限を九か年に延長、換言すれば生徒が十六歳に達するまで教育を施す年限延長改革案をわれわれは提案する。さらに、生徒は最初の六か年は現在と同様小学校において、次の三か年は、現在小学校の卒業児童を入学資格とする各種の学校の合併改変によって創設されるべき「初級中等学校」において、修学することをわれわれは提案する。これらの学校においては、全生徒に対し職業および教育指導をふくむ一般的教育が施されるべきであり、かつ個々の生徒の能力の相違を考慮しうるよう、十分弾力性を持たせなくてはならない。さらに三年制の「上級中等学校」をも設置し、授業料は無徴収、ゆくゆくは男女共学制を採り、初級中等学校よりの進学希望者全部に種々の学習の機会が提供されるようにすべきである。

（中略）

成人教育 日本国民の直面する現下の危機において、成人教育は極めて重大な意義を有する。民主主義国家は個々の国民に大なる責任を持たせるからである。学校は成人教育の単なる一機関にすぎないものであるが、両親と教師が一体となった活動により、また成人のための夜学や講座公開により、さらに種々の社会活動に校舎を開放すること等によって、成人教育は助長されるのである。一つの重要な成人教育機関は公立図書館である。大都市には中央公立図書館が多くその分館とともに設置されるべきで、あらゆる都道府県においても適当な図書館施設の準備をなすべきである。この計画を進めるには文部省内に公立

図書館局長を任命するのがよい。科学・芸術および産業博物館も図書館と相まって教育目的に役立つであろう。これに加うるに、社会団体・専門団体・労働組合・政治団体等をふくむあらゆる種類の団体組織が、座談会および討論会の方式を有効に利用するよう、援助しなくてはならない。これらの目的の達成を助長するために、文部省の現在の「成人教育」事務に活を入れ、かつその民主化を計らなくてはならぬ。

第二次訪日アメリカ教育使節団報告書（要旨）（昭和25年9月22日） ウェブページの下の方

初等・中等教育行政

（前略）

児童生徒の安全と生活を守るため、家庭・学校・地域社会が協力して教育計画を樹立する必要がある。学校給食計画は、各学校の正規の学校教育計画の一部と考えられるべきであり、屋外教育は、天然資源の重要性を理解する機会を与えるものであり、休暇中・始業前・放課後等のレクリエーションの計画は、青少年犯罪防止の積極的手段となる。教育計画は多様性を持って、能率的に運営され、かつよく教えられるものでなければならない。

組織 国-文部省は自由で、独立で、他の機関と統合されてはならない。文部省の力は教育委員会・教育・学校長・監督官に援助を与えて、独立・創意およびみずからの問題を研究・解決する能力を発展させることにある。

都道府県・市町村-現在日本では、市町村が小・中学校および若干の高等学校を維持しており、都道府県がまた若干の高等学校を維持している。このことは管轄の重複と課税区域の重複とをあらわしている。われわれはこれを変更してあらゆる小学校中学校および高等学校が一つの教育委員会の下に運営されるようになることを勧告する。

教育区組織の指導原理 教育区は出来るだけ自然の地域社会を中心に設けられなければならない。これは幾つかの村や町や市を包含するであろう。新学制ならびに豊富にして包括的な教育計画に必要な施設を備え、機能を果たすために人口と税源とを有する十分な広さの地域を持つことが重要である。

教育委員会の責任 教育委員会の委員は、民衆の自由選択によって党派によらざる投票により選挙されなければならない。彼らは利己的人物であってはならず、ひそかに目的を持っている人、また個人的な利害で集まった集団の代表者であつてもならない。教育委員会の選挙には高度の社会的伝統を樹立する必要がある。委員会はその政策遂行にあたっては、専門的指導家の協力を得ることが必要である。

財政的独立 現在日本においては、県会や市町村会が教育委員会の予算要求額を任意に削減している。かかる実状ではやむなく仕事は縮小されたり削除されたりするに至るであろう。われわれは教育委員会が予算に全責任を持ち、市町村会や県会の協賛を経なくても予算執行に必要な徴税を決定する責任を与えられて、財政的に独立することを勧告する。教育を財政的に支持するための平衡交付金は客観的な公式に従って算定され、教育計画を支持するための歳入総額中に組入れられるべきである、教育は公共の経費中で第一の要求権を持つべきである。

社会教育

日本における成人教育計画は、第一次教育使節団の勧告以後、多種多様の文化的・レクリエーション的および教育的活動をもって展開され、社会教育連合会という自主的な私設団体も組織された。しかしなお現在多くの欠点のためにたち遅れている。熟練した指導者が不足し、計画の中味が乏しく、財政上の補助があまりにも少ない。よい指導力・有用な資料・堅実に立案された継続的計画が望まれている。これらは文部省・大学および諸学校・労働団体・社会連合会その他の代表者からなる全国的な諮問審議会によって、地方や都会の必要に応ずるようくふうされるべきである。

（中略）

博物館 現在日本には全部で二三五館と類似施設があるに過ぎない。これらの大多数のものは財政上の困難によって、いちじるしく不利な立場に置かれ、そのあるものは毎年補助金を受ける国の施設になるように請願している。文部省が博物館の窮状を研究し、その保存と拡張のために必要な勧告をなすよう勧める。