

## 地方自治と教育委員会制度改革 — 「合意」形成のための試論

土屋明広\*

(2015年2月12日受理)

TSUCHIYA Akihiro

Local Autonomy and Reform of the Board of Education

### 1. はじめに

2014年6月に改正され、2015年4月から施行される地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地方教育行政法。）をめぐっては、教育委員会制度の大幅な改革を内容とすることから、法制定前から制定後の現在に至るまで活発な議論が交わされてきた。これらの議論は、教育の中立性や自主性を強調するものから、政治家によって体现される（とされる）民意を重視するものを両極として、そこに地方行政の総合化・一体化への諾否、国と地方自治体との関係、という論点も交叉しながら展開されている。また、法制定後には新制度を運用する上での留意点を指摘するものが多い。

上記のように教育行政が政治家主導であっても、一般民衆主導であっても、そこに「合意」の形成が求められることでは軌を一にしていると考えられる。すなわち、前者においては、選挙や政治プロセスのなかで「合意」形成が図られ、後者においては、決定・執行を行なう構成員の人選や決定・執行内容についての「合意」が必要となる。しかしながら、これまでの議論では、「合意」の意味内容や形成プロセスについては十分に整理されているとは言えない状況にある。また、本論で触れるように、教育学、教育法学において支持を得てきた「教育/教育行政」二元論に立ったとし

ても、前者が「合意」の対象から除外されるわけではない。そのため、本稿では、「教育/教育行政」における「合意」について、新しい教育委員会制度並びに地方自治法制の枠組みを前提に、考察を行なうこととする。

本論では、今次法改正とその主な論点について概観した上で(2)、「教育/教育行政」をめぐり複数レベルでの「合意」に関する検討を行なう(3)。なお、戦後の教育行政に関する研究業績は質量ともに膨大であるが、本稿はそれらに新たな知見を付け加えようとするものではなく、教育が国政レベルだけではなく地方政治レベルにおいてもアジェンダ化が進行しつつある今日において、教育行政の決定のあり様についてささやかな検討を行なおうとするものである。

### 2. 改正地方教育行政法の論点

本節では、地方教育行政の改正過程について簡単に述べ、次に改正のポイントと、それらをめぐり争点を概観する。

#### (1) 改正の経緯

教育委員会制度を大きく改革する地方教育行政法の改正は、大津市いじめ自殺事件（2011年）における教育委員会の対応への批判や、大阪府・市で発生した知事・市長と教育委員会との対立に端を発すると言われているが、それ以前から政府・

\*岩手大学教育学部

与党は制度の見直しについて多く言及してきた<sup>1</sup>。たとえば、2006年に改正された教育基本法第17条に基づいて、2008年7月に策定された第1期教育振興基本計画（計画期間08年度～12年度）では、その基本的方向として教育委員会の機能強化＝責任体制の明確化と充実化が挙げられており、その方途として教育委員の資質向上や住民意思の反映、教育委員会会議の公開、点検・評価などが打ち出されていた。

与党・自民党も2012年の総選挙の公約に議会同意を経て首長が任命する「教育長」を教育委員会の責任者とする教育委員会制度改革を盛り込んでおり、さらに第二次安倍内閣が設置した教育再生実行会議における第二次提言「教育委員会制度の在り方について」（2013年4月）では、権限と責任の明確化のため教育長を教育委員会の責任者とする、さらに国の責任体制の強化などが提言されていた。続いて、13年6月に策定された第2期教育振興基本計画（計画期間13年度～17年度）においても、教育委員会の活性化、責任体制の確立などを含む「抜本的な改革」を目指して検討を行なうとされた。

文科相も中央教育審議会に「今後の地方教育行政の在り方について」を諮問（13年4月）し、同年12月には制度改革の具体案が答申された。国会での審議では、中教審答申で示された改正案を踏まえつつも別案が作成され、法改正に至った。このように、法改正に至る教育再生実行会議、中央教育審議会、さらに国会での審議全てにおいて、紆余曲折はあったものの、改正自体は既定路線化されていたと言えよう<sup>2</sup>。

## (2) 改正のポイント

改正された主たる内容は以下の通りである<sup>3</sup>。第一は、教育行政の責任の明確化を目的として教育委員長を教育長に一体化させたことである。現行制度においては、教育委員の合議体としての「教育委員会」、その代表者である「委員長」、そして教育委員会の指揮監督下で教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる「教育長」が設置されていることから、各々の権限・責任の分配と

所在が曖昧となっていること、そのため種々の弊害（非常勤の教育委員の合議体では迅速な対応が困難、審議の形骸化等）が発生しているとされ、それらの是正を理由に、委員長を廃止し、その権限と責任を教育長に集約させることとされた。

新しい教育長は、従来の教育長が首長による議会同意を経て任命される教育委員の中から教育委員会によって任命されていたのに対して、首長が議会同意を経て直接任命・罷免し（4条1項）、教育委員会の代表者として会務を「総理」とされた（13条1項）。また、任期は3年（教育委員は4年）とされ（5条）、首長はその任期中（4年）に一度は自らが教育長を任命できるようになった。

第二に、首長に、教育に関する大綱策定権、教育委員会との調整・協議を図る総合教育会議の設置と招集に関する権限が付与された。教育に関する大綱とは「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」のことである（1条の3）。総合教育会議とは、首長、教育委員会によって構成され、当該自治体における上述の大綱やその他教育の条件整備や学術・文化の振興策、児童生徒等の生命身体に関わって講ずべき措置等について協議・調整する場とされている（1条の4）。現行制度においても首長に予算編成・執行、条例案の提出に関する権限があるため、今後は会議を通して、首長と教育委員会との相互連携が促進されることと期待されている。

但し、総合教育会議は首長と教育委員会の間での協議（自由な意見交換）・調整（両機関の権限間の調和）の場であって、決定機関ではなく、調整がついた（合意した）ことにも尊重義務が発生するに留まり、さらに調整がつかなかった事項については各々の権限に基づいて各機関が行なうこととされている（同条、21条）。

第三に、文部科学大臣は児童生徒等の生命身体保護と被害発生防止のために教育委員会に対して「是正の指示」を行なうことができるとされた

(50条)。改正前においても、同様の規定が存在したが、生命身体の保護のみに限定解釈される可能性があることから、再発防止をも「指示」できることを明確にしたものとされる。「是正の指示」は、国による地方自治体への関与（地方自治法245条、都道府県から普通地方公共団体への関与も含む）のなかでも、指示内容に従う法的義務が発生するものである<sup>4</sup>。

### (3) 附帯決議

本法には、衆議院文部科学委員会、参議院文教科学委員会から政府及び関係者に対して特段の配慮を求める附帯決議がなされている。両者に共通するものとして、教育の政治的中立性や責任体制の明確化、首長と教育委員会の連携強化等について検証を行って必要な措置を講じること、権限が強化された教育長に対する教育委員会によるチェックと点検・評価を求めていること、文科相による是正の指示は地方自治原則に基づいて「最小限とすべき」としたこと、努力義務である教育委員会会議と総合教育会議の議事録作成・公表に「万全を期すこと」、民意反映のために学校運営協議会の設置を促進することである。その他、衆議院では、県費負担教職員の人事権について市町村に属することを検討することを、参議院においては、議会による教育長のチェック、教育委員会機能の強化、教育長に対する研修等について決議している。

### (4) 改正を巡る議論

以上の改正について様々な論点が提起されており、それらを以下のように五点にまとめることができる<sup>5</sup>。第一に、教育長に対するチェック機能の有無に関するものである。現行制度における教育長は教育委員会によって任命され、その指揮監督下にある。他方、新制度における教育長は、教育委員会の代表として首長によって直接任命され、教育委員会から指揮監督を受ける立場ではなくなる。そのため、教育長が「暴走」したときや執行機関としての教育委員会決定を教育長が非遵守した際に、教育委員会がそれらを是正できないことが懸念されている<sup>6</sup>。

併せて、中嶋（2014）によれば、現行制度において教育委員長と教育長とが別個に設けられているのは、教育委員会制度が教育の民衆統制、すなわち、一般住民の教育意思を顕す教育委員が、教育行政の専門性を保障する教育長をコントロールすることを目的としているから、である。そのため、新制度は、一般住民の教育意思を顕す教育委員会の決定よりも教育長の判断の方が優先されることになりかねないことになる。

第二は、首長による教育行政への関与に関する議論である。新制度において首長は、教育に関する大綱を策定する権限が付与され、また自らの教育意思と教育委員会との調整・協議を図る場の設置も法定された<sup>7</sup>。加えて教育長は任免権者である首長によるチェックを日常的に受ける存在であり、総合教育会議における調整（合意）事項についての尊重義務も発生する。

このような改正について、教育行政の総合行政化を目指す議論では、不十分ながらも前進したと評価されることになると考えられる。教育行政は保育行政や福祉行政、地域づくりなどと一体化してこそ、効果的、効率的な政策立案、実施が可能であるとの議論は一定の説得力を持つ<sup>8</sup>。また、現行制度下においても、首長（部局）によって作成される自治体の総合計画に教育に関する事項が盛り込まれているのが常態であり、加えて自治体によっては首長と教育委員会との協議の場が設けられていたり、積極的な教育施策が展開されていたりする。このような新制度に先行する実態がある以上、制度改革は特段大きな変化を生じさせないとの見通しもなされている<sup>9</sup>。その他、肯定的な評価として、総合教育会議の設置を好機と捉え、教育委員会が教育行政について財政責任者である首長への理解を図ったり、他部局との連携・協力を図ったりすることを可能にすると論じるものもある<sup>10</sup>。

他方、改正法案・閣議決定後に発表された日本弁護士連合会「教育委員会制度改革に関する意見書」（2014年4月18日）に集約されているような、教育委員会制度発足時の原理に遡及する形での批

判も多くなされている。日弁連意見書では、今次改革を、「地方教育行政における教育委員会の権限を弱め、地方自治体首長の権限を強めるとともに国の地方教育行政への関与権限をも強めようとするものであって、これらは地方教育行政についての政治的中立性、継続性・安定性等を確保し、もって教育の本質的要請である自主性・自律性を維持し、子どもの学習権等の充足を図ろうとした、地方教育行政制度の本来の趣旨・理念に反するおそれがある」として、「現行の教育委員会制度が採用された際の基本趣旨・理念は、(1) (地方) 教育行政の政治的中立性確保の要請、(2) 教育行政の継続性・安定性確保の要請、(3) 地方教育行政への住民意思の反映の要請、という点にあり、これらの要請は、教育への不当な支配・介入を禁止し、自主性・自律性という教育の本質的要請に応え、ひいては子どもの教育を受ける権利・学習権・成長発達権等の基本的人権の十全な保障を確保しようとするものであった(憲法及び教育基本法)」と論じる。そして、結論として「政府が閣議決定した改正法案における改革案については、そもそも改革の必要性を裏付ける立法事実の検証が十分になされているとは言い難く、かえって、改正法案の改革内容は、憲法・教育基本法に直結する教育の政治的中立性や教育の自主性・自律性を損ない、子どもの学習権・成長発達権を脅かすおそれの強いものといわざるを得ない。」と、改正について批判的見解を展開している。

また、新制度を「首長=新教育長が主導するあらたな地方教育行政の仕組みと内実を創り出すことを企図したもの」(三上(2014b) 75頁)と捉え、教育が政治の道具と化することへの危惧も示されている。たとえば、新制度において首長が策定する大綱は、首長権限に属すること(予算や条例等)が中心的な内容になることが想定されてはいるものの、教科書採択や教職員の人事の方針についても盛り込むことが可能とされているため<sup>11</sup>、その射程は不明確である<sup>12</sup>。翻って考えるに、戦後に誕生した教育委員会制度は公選制から任命制への転換はあったものの、制度上は首長部局と一定の

距離を保ってきた。そのため、首長によるあからさまな介入は回避されてきたし、また介入があった場合においても、「不当な介入」として批判することが可能であった。しかし、教育委員会に民主的代表性が欠落しているとの批判を梃子に<sup>13</sup>、新制度において首長に教育長任免権や教育に関する大綱策定権、総合教育会議招集権といった権限が付与されることで、首長による関与を「不当な介入」と断じることが難しくなる可能性がある。

第三は、国による自治体関与の拡大をめぐる議論であり、教育に関する大綱策定に関するもの、是正措置権の拡大に関するものの2つの論点が提示されている。一点目は、首長が教育に関する大綱を策定するに際して、国の教育振興基本計画を「参酌」とされていることの意味をどのように解釈するか、というものである<sup>14</sup>。参酌とは、「参考」程度を意味する言葉であり、国の方針に従う義務まで課されたものではないと解されているが<sup>15</sup>、教育の地方自治との関係性が問われるところであろう<sup>16</sup>。他方で、既に教育基本法17条2項において地方公共団体は政府による教育振興基本計画を参酌して当該地方公共団体における教育振興基本計画を定めることが努力義務とされているため、今次改正によっても大きな変化は生じないという理解も可能である。二点目の是正措置権の拡大については、児童生徒等の生命身体保護・再発防止を目的としているとはいえず<sup>17</sup>、現行の地方教育行政法が地方自治法に比して、文科相に強い権限を与えている以上<sup>18</sup>、地方自治へのさらなる介入をもたらす可能性がある指摘される<sup>19</sup>。

第四は、教育行政が不安定化することへの危惧を表明する議論である。新制度は、首長の教育行政への関与を拡大した一方で、教育委員会を執行機関のままとした<sup>20</sup>。また、教育委員会の代表を教育長とした一方で、教育委員会を合議制のままとした。さらに都道府県と基礎自治体が各々別個に大綱を策定すること、とした。以上のことから各機関間での意見・方針の対立が起りうることになり、その結果、教育行政の安定性が損なわれる可能性が出来る<sup>21</sup>。また、責任と権限の明

確化を図った改正であるにもかかわらず、教育委員会を執行機関として存置させたため、教育委員と教育長との間の不合意事項に関する取り扱いが曖昧となり、円滑な教育委員会運営にとっての不安定要素となるとされる<sup>22</sup>。現行制度下でも発生している、学力テスト結果の公表やいじめ・体罰問題をめぐる首長と教育委員会との対立はもとより、今後、教科書採択や予算の伴う学校統廃合や学級定数などで各機関間での摩擦がさらに多発化する可能性は否定できない<sup>23</sup>。同様に、地方分権推進による首長権力の強化と教育行政の中央集権化とは対立する可能性が高く、教育行政総体が不安定化することもありえよう。

第五の議論は、上記第二の議論を、地方自治制度全体を視野に入れて展開したものであり、以下のように論じられる。日本の地方自治制度＝地方行政制度は、首長を議会に優位させる首長主義＝首長制を採用している。しかし、その一方で、首長への権限集中を避け、機関間での均衡と抑制を機能させるために執行機関多元主義を採用している<sup>24</sup>。このように現行地方自治制度における議会や行政委員会は重要な役割を担っているのであり、さらに近年の地方分権によって首長権限が強化されていることから、議会と行政委員会に、より重要な役割を果たすよう要請されるようになってきている。にもかかわらず、新制度は首長の教育行政への関与を増大させるものであり、地方自治制度の基本的な設計に抵触している、と。そのため、今次改正は地方自治制度全般に影響を及ぼすものであり、自治制度そのものの議論が必要とされる。

以上のように、首長制と執行機関多元主義を並列的、等価的に捉えることには異論のあるところであろうが<sup>25</sup>、首長の権力抑制、濫用防止を仕組みとしての多元主義は否定されるものではない。そして、多元主義を採用する以上、責任と権限の分散、そして曖昧さ（と見えること）は地方自治制度内在的な要因に起因するのであって、そのため抑制と均衡を切り崩すおそれのある首長権限の強化を行なうよりは、むしろ地方自治制度の再構築（たとえば、議会や行政委員会の活性化も含む）

を目指すべきとの主張がなされている<sup>26</sup>。

以上が今次改正の概要と、それらをめぐる議論である。首長による教育行政への関与や主務大臣による地方教育行政への関与については、改正以前から、特に前者については懸念する声が多く、附帯決議においても留意すべき点として挙げられていた。戦後の教育行政が、一般部局からの相対的独立、すなわち政治家である首長からの独立を重要な原則としていたことからすれば、今次改正は首長の教育行政への介入を公的ルールとして定めたと言えるだろう。しかしだからといって、新制度においても単独の機関や特定のメンバーのみによって教育行政が決定されることは予定されていない。総合教育会議では首長と教育委員会との間で協議、調整され、また首長と教育委員会ともに執行機関として位置づけられていることは、教育行政において双方間での協力と連携を予定しているから、と考えられる。そうであるならば、考察すべき論点は、多数間での「合意」形成のプロセスの具体的な内容である。そこで、次節では、教育行政における「合意」形成について、検討を試みることにする。

### 3. 考察

本節では最初に、「教育/教育行政」二元論を検討して、各々において正当・正統な「合意」によって調達する必要があることを論じ、次に「合意」には地域住民の意思反映が重要であること、そして、行政機関内、国と自治体の間の各々の位相における「合意」形成の課題について考察する。

#### (1) 教育と教育行政の二元論

首長による教育行政への関与権限の拡大は、「教育行政の一般行政からの独立」原則に大きな変更をもたらしたと考えることができる。一つに、首長に教育に関する大綱策定権や教育長の直接の任免権が付与されることや、首長主宰の総合教育会議が設置されることによって、一般行政と教育行政の密接な関係が形成されること、第二に、一般

行政（首長部局）と教育行政の接近によって、教育行政が政治マターの領域に組込まれるようになることである。つまり、「教育行政の一般行政からの独立」原則が、教育行政から政治の影響を排除することを目的としていた以上、新制度は地方教育行政に原理的な変更をもたらすものであると考えることができる<sup>27</sup>。

しかし、教育と教育行政については、新制度においても両者の関係に制度的な変更は加えられておらず、峻別されるものと考えられる。戦後の地方自治制度創設に関わった田中（1975）は、教育委員会法の制定や、その後の地方教育行政法制定時を振り返って、教育と教育行政とを異なる役割を持つものと論じていた。

「教育というものは、元来、人間の尊厳を根本として、人間の中にひそんでいる素質あるいは可能性をひきだし、それを発展させることを目的としたものであり、教育行政は、そうした教育を本来の趣旨目的にそって行なうことができるようにするための基礎的条件を整えることを目的としたものということができます。」（41頁）

田中が明瞭に述べているように、戦後教育・教育行政の出発点に据えられていたのは、「教育」は人間の素質・可能性を引き出して発展させること、「教育行政」は支援的な「基礎的条件」を整備することを各々の目的としていたということである。この田中の述べる制度理念は、最高裁学テ判決（最大判1976年5月21日判決）からも次のように確認することができる。「〔旧教育基本法〕10条1項は、その文言からも明らかなように、教育が国民から信託されたものであり、したがって教育は、右の信託にこたえて国民全体に対して直接責任を負うように行なわれるべく、その間において不当な支配によってゆがめられることがあってはならないとして、教育が専ら教育本来の目的に従って行なわれるべきことを示したものである」であり、「教育行政機関が行う行政でも、右にいう『不当な支配』にあたる場合がありうることを否定」で

きない<sup>28</sup>。ここでは、教育行政は教育を歪める可能性を持っているが故に、「不当な支配」にならないような支援的な作用にその活動を限定されることが示唆されている。

このように、旧教育基本法10条1項や判例は、教育行政と教育との役割を異なるものとしており、現行教育基本法も、その16条1項において「不当な支配」禁止原則を明記していることから、「教育/教育行政」二元論は現在においても変更されていないと考えられる<sup>29</sup>。判例について西原（2013）は、これまでの最高裁判例の枠組みから「教育委員会が教育内容に関することがらについても適切かつ合理的な範囲において指導・助言を行い、さらには命令を発する権限をも当然に有することが考察の前提とされるべき」であり、教育行政機関が教育現場に介入する事が総体的に禁止されているわけではないとしている（41頁、脚注2）。しかし、その介入が許容されるのは、「教師の側が委ねられた裁量権を逸脱して、子どもの思想・良心の自由を侵害したり、あるいは学習指導要領が目的としている教育の機会均等を実質的に害したりするような教育活動を行った場合」が想定され、「教育委員会の介入によって子どもの思想・良心の自由が侵害されたり、教育の機会均等が実質的に害されたりするような場合には、教育委員会の介入は最初から『不当な侵害』として排斥される」（56頁）ことになる述べている。このことから「教育/教育行政」二元論は維持されていると考えられることになる。つまり、現在においても教育行政の主務は、教育一例示的にいえば、学習権や成長発達権を保障する教師の教育実践活動を支援する（あるいは権利保障のため修正する）ことにある<sup>30</sup>。

## （2）教育と教育行政の合意論

教育と教育行政とを二元論的に捉え、各々が異なる役割を担っているとしても、双方ともに「合意」調達が課題となる。たとえば、教育においては教師が行なう教育活動についての「合意」が、教育行政においては支援的な施策に関する「合意」がそれぞれ調達される必要がある。そしてその「合

意」は、教育が「人間の本质」に関わることである以上、単なる多数決原理のみでは正当化されず、また、閉鎖的なメンバーの意思を反映させるのみでは正統化もされ得ないと考えられる。換言すれば、教育と教育行政は、複数の異なる意見から特定のものを選択するに際して、単純な多数決原理ではなく、内容的な正しさを持つ「合意」（正当的側面）と、形成過程の正しさを意味する「合意」（正統的側面）の両者を調達することが要請されると考えられるのである。

また、これらの「合意」には、住民による自治を目的とする地方自治原則に基づいて<sup>31</sup>、住民の意思が反映されることが重要である。従来の教育専門家の専門性に委ねるという主張は、民主主義的な側面からも、専門知に対する懐疑の度合いが高まっている再帰的近代という時代状況においても、あまりに素朴に過ぎるだろう<sup>32</sup>。つまり、教育や教育行政は、その中立性や自主性、専門性が要請されるという特性をもってしても、自治による正当性と正統性の獲得が自らの存立基盤を支えるものとなる。その具体的手続（参加の範囲や合意形成のプロセス等）については慎重な検討が要されるが、仮に教育が民主主義的な決定に馴染まないとの主張を支持するのであれば、その正当性・正統性はそれ以外の原理、制度によって調達されなくてはならない。いずれにしても、民主主義の正統性・正当性でさえ民主主義的合意が必要とされる今日において、教育と教育行政の正当性・正統性調達の制度・手続について考察することは喫緊の課題であろう。

### (3) 地方分権下での地方教育行政

前項では教育と教育行政双方における「合意」について論じたが、近年の行政機関内の政策アクター同士が対立する事例の出現から、行政機関内アクター間での「合意」形成も重要な課題になっている。たとえば、大阪府・大阪市では首長と教育委員会が度々衝突した結果、首長が自治体の教育目標となる教育振興基本計画を教育委員会と協議して作成すること（議会議決あり）、進捗状況について首長と教育委員会が共同で点検と評価を

行うことなどを規定した条例が制定されるに至った<sup>33</sup>。その他にも、学力テスト結果の公表をめぐる知事と教育委員会が対立した静岡県や、高校入試改革に知事が取り組む愛知県などの事例が散見され<sup>34</sup>、また都立七生養護学校事件（現都立七生特別支援学校）にて発生した性教育実践への都議・市議ならびに都教育委員会の介入<sup>35</sup>、沖縄県八重山教科書採択地区における教科書採択をめぐる教育委員会、教育長、採択地区協議会、国をアクターとした混乱など、枚挙に暇がない。そして、これらはすべて今次の制度改革の以前に生じた事例であり、改正後にはさらに多くの対立事象が発生することが予想される。

翻って考えてみるに、地方教育行政の主要アクターは中央と地方との間で揺れ動いてきたと言えるだろう。教育委員会法（1948）においては、教育行政の地方分権、「教育行政の一般行政からの独立」原則のもとに公選による教育委員会が教育行政を担うものとされ、教育予算の調整や教育財産に関わる決定は首長、議会の権限となっていたが、教育委員会の原案を修正する場合は教育委員会に予め意見を求めることになっていたことなど、教育委員会の独立性、自主性が制度的に担保されていた。その後、地方教育行政法（1956）においては、教育委員は首長による任命制（議会同意あり）へと変更され、教育予算執行権・契約締結権等も教育委員会から首長へと委譲された。さらに、各教育長の任命承認制や教育委員会に対する旧文部相の措置要求権や「指導、助言又は援助」を可能とする規定など、中央行政機関による都道府県・市町村を一体化した教育行政の構築が目指されることになった<sup>36</sup>。この改正によって、地方教育行政に関わるアクターは、制度上は、教育委員会、首長、議会、中央行政機関、そして他機関からの承認・任命を経た教育長というように、各自の権限、権力に差を設けつつ多元化することになったと捉えることができる。

地方分権推進の中で、1999年に地方分権一括法による地方教育行政法改正が行なわれ、国から地方への関与、都道府県から市町村への関与が弱め

られることになった。国から地方への関与の削減では、機関委任事務の廃止と教育長任命承認制廃止、指導助言について「行う」から「行うことができる」への文言変更、文科相の措置要求権(大臣からの請求によって内閣総理大臣が行なうとされていた)の一般化(地方自治法に基づいて大臣が直接に是正の要求等を行なうこととされた)が<sup>37</sup>、都道府県から市町村への関与の削減では都道府県教委の基準設定権廃止(指示から技術的基準へ)等がなされた<sup>38</sup>。このような外部から行なわれる教育委員会への関与を削減する改正は、中央教育行政機関に集約されていた権限、権力を再分配することによって、教育委員会の自主性を活性化させようとしたものとの評価もある<sup>39</sup>。さらに、2001年には教育委員の多様化(偏りのない住民参加、保護者参加)や教育委員会会議の原則公開を主とした改正が地方教育行政法に加えられた。この改正は、教育行政への住民の教育意思の反映の実質化を図ったものと言えるだろう<sup>40</sup>。

以上のように戦後教育行政は、教育委員会中心であったものから中央教育行政機関(と国会議員)、自治体首長、地方議会、教育長を含み込む多元的な構成となりつつも中央集権であったものが、分権化によって地方への権限再配分が進められてきた、とまとめることができる。今後、自治体が、教育、教育行政に関して積極的に独自の施策を講じていくのであれば、自らの施策の正当性・正統性を根拠づけるために「合意」が必要である<sup>41</sup>。すなわち、行政機関内部では既存のアクター間での「合意」が要されるとともに<sup>42</sup>、(2)と関連させて言えば、教育行政内部での調整手続についても検討する必要がある。新制度においては、教育委員会(住民代表と官僚制組織)、教育長(と首長)、さらに一般住民というステークホルダー間での合意調達が求められる。また、教育を受ける権利主体である、子どもの声、そしてその保護者の声を反映させる手続についても検討する必要がある<sup>43</sup>。

#### (4) 国と地方の係争関係

2000年の地方分権一括法に伴って、国と地方は

「緊密な融合関係から緩やかな融合関係」へと転換してきたとされる(青木(2010)185頁)。その後、教育基本法改正(2006年)に伴って地方教育行政法が改正(2007年)され、教育委員会の違法・懈怠によって児童生徒の教育を受ける権利が侵害されたときには、文科相は是正・改善の「指示」等を行なえるようになり、また、教育基本法や今次改正地方教育行政法によって、地方が教育に関する大綱や基本計画を策定する際には、国の基本的な方針を参酌するように規定された。しかし、地方分権の建前がある以上、参酌の効力はそれほど高いものとは言えず、そのことは地方分権による首長の権限強化のなかで、国と地方とが対立関係に陥る可能性を高めることになった。

教育行政における地方分権は、国と自治体、都道府県と市町村との関係を指揮監督から指導助言援助へと純化させる傾向、つまり義務的な側面を弱化させる傾向を持つ。櫻井(2013)が、1995年から本格的始まった地方分権全般についての「最大の問題は、この改革にどのような『実益』があったのかが今一つ定かでない点にあるように思われる」(55頁)と指摘しているように、分権が地方自治体に利するものであったかは今後検証されるべき問題であるが、その一方で地方の実益重視は、国との対立の契機となっている。すなわち、既に学力テストや八重山教科書採択地区問題で表出しているように、自らの教育政策を重視するが故に、国の方針に準拠しない自治体、さらに国からの是正措置要求に従わない自治体が今後の頻出する可能性が高くなると思われる。

他方、国と自治体の対立、係争の出現を前提に既に幾つかの制度が整備されてきた。地方自治の基本事項や国との関係性を定めた地方自治法では、「市町村、都道府県がいずれも理知的かつ合理的で、遵法精神に富み、身近な住民のことを総合的に思いやる『優等生』として想定されているが、この美しくてイノセントな姿に明らかにそぐわない地方公共団体、首長が次々と現れ」るなかで(櫻井(2013)57頁)、むしろ両者の対立を前提とした協議や紛争処理に関する制度が整備され



てきたのである。以下三つを取り上げることとする。

第一に、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画・立案・実施について国と自治体が協議しつつ決定するとした「国と地方の協議の場に関する法律」（2011年）では、国と地方の協議の対象となる事項として「経済財政政策、社会保障に関する政策、教育に関する政策、社会資本整備に関する政策その他の国の政策に関する事項のうち、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもの」（同法3条3号）とされ、「教育に関する政策」のうち「地方自治に影響を及ぼす」ものも協議対象とされている<sup>44</sup>。この協議の場の構成員は、国側として内閣官房長官、総務大臣、財務大臣等であり、地方側として地方6団体代表となっている。本法については、協議の場の構成員とされていない内閣総理大臣に第一義的な招集権があること（その他の構成員も召集を求めることができる）、この協議の場での結果（協議が整った事項）については「尊重」義務が発生するに留まることなど、その実効性については曖昧な点が多いが、国と地方との協議の場が公的に設置されていることの意味は少なくないと考えられる。すなわち、中央集権から地方分権への移行は、中央と地方とが各々の見地からそれぞれの施策を展開することを所与とするのであって、その途上では、両者による協議の場が必要となるのである。

第二に、地方分権一括法により設けられた国地方係争処理委員会がある（地方自治法250条の7以下）<sup>45</sup>。自治体が国の関与を違法と考えた際に、公平・中立な第三者の立場としての国地方係争処理委員会に審査を申出、委員会は勧告又は通知等を行なうというものである（地方自治法250条の14）。さらに、自治体が委員会の審査結果や勧告に不服があるときや、国が勧告に沿った措置を講じないときなどは高等裁判所に国の関与の取消しや、国の不作為の違法の確認を求めて高等裁判所に出訴できるとしている（地方自治法251条の5）<sup>46</sup>。この制度は、国の関与の適正性と、審査の透明性の確保を目的としたもので、地方分権が、国と地

方の関係を垂直ではなく、水平的な関係として再編するものであることを物語る一例である。

第三は、国が自治体の不作為の違法確認訴訟を提起できるとした制度である（2012年改正 地方自治法251条の7第1項）<sup>47</sup>。この制度は自治体が国の是正の要求に対して従わず、国地方係争処理委員会への審査の申出もしない事案が発生したため、創設されたものである。既に述べたように地方自治法は、国の関与に対して不服等がある場合、地方自治体が国地方係争処理委員会に審査の申出を行ない、その結果に不服の場合、さらに出訴して双方の対立を終結させる制度を設けている。しかし、制度創設後、「いざフタを開けてみると、実際には、『出るところ』に出て国と論戦を交わそうなどというマインドを持つ地方公共団体はほぼ皆無に近く」（櫻井（2013）63頁）、殆ど活用されていないこと、にもかかわらず、近年、違法行為を行なっている市町村に対して、国の指示を受けた都道府県知事が「『是正の要求』や『是正の勧告』という強い関与に踏み切ったものの、それがあっさり無視されて違法状態が放置されるという想定外の事例が相次いでいる」（前掲、67頁）ため、各大臣は当該地方自治体の不作為の違法の確認を求める訴えを高等裁判所に提起することができるよう地方自治法が改正されることになった。実際に発生した例として既に指摘した八重山教科書採択地区問題がある。これは2011年8月、竹富町が八重山採択地区協議会（石垣市、与那国町、竹富町）の答申とは異なる公民教科書を採択し、翌年度から配布するとしたことから、協議会を構成する自治体、県、文科相・省、国会議員等が地方教育行政法、教科書無償措置法の解釈をめぐって対立した事例である。文科省は当該教科書を無償給与の対象とはしないと、沖縄県と竹富町に対して、採択地区協議会の答申に従うように文書指導を行ない、2013年10月には、文科相が沖縄県教育委員会に対して竹富町教育委員会に「是正の要求」を行なうように指示した。しかし沖縄県教育委員会が「是正の要求」を行なわなかったため、文科相は竹富町に対して直接「是正の

要求」を行なうも（2014年3月）、「是正」されな  
いまま、竹富町単独で教科書採択地区となること  
を可能とする法改正（教科書無償措置法、4月）  
がなされた。

地方自治法は、本事例のような場合、沖縄県や  
竹富町が国の関与を不服として、国地方係争処理  
委員会に審査の申出を行なうことを想定してい  
る。しかし、自治体から何らアクションが起こさ  
れない場合、「違法」状態が維持し続けることに  
なるため、国等による違法確認訴訟制度が整備さ  
れることになった。本件では、違法確認訴訟への  
提起が検討されている中で、法改正が実施され、  
竹富町は八重山採択地区から分離独立（5月）し  
たため、提訴は見送られたが、今後は両者の法令  
解釈をめぐる訴訟が起こりうる。この事例と  
新たな違法確認訴訟の整備は、現在の中央と地方  
が、単なる前者の後者に対する不当な関与だけ  
ではなく、正当/不当が定まらないまま、前者によ  
る関与が後者によって等閑視されることもある  
という意味での新たな関係に移行したことを示唆  
していると言える。

以上の三制度はいずれも、国と地方が「争訟  
化」、より広く言えば「法化」された関係へと移  
行することを想起させるものであるが<sup>48</sup>、「合意」  
の観点から三制度について若干言及することとす  
る。第一の制度は、国が自治体（の代表とされる  
団体）に対して自らの政策を説明することを求め  
るものであり、そこでは自治体側の主体的な意思  
表示と双方の協議が予定されている。教育、教育  
行政をめぐる国と地方自治体との「合意」形  
成も図られることになるが、協議の場での合意事  
項には法的義務が発生することはないため、どの  
程度の実効性を持ちうるのかは不明である。第二、  
三の制度は、国と自治体との対立を処理すること  
を目的とするものであり<sup>49</sup>、基本的にゼロサムゲ  
ーム的な結果になることが予想される。しかし、  
たとえそうであったとしても、当事者双方がその  
処理過程の中で、たとえ当初の目的が達せられな  
かったとしても、ある程度の納得を含む「合意」  
の形成が図られることが、その後の関係性を見据

えれば望ましいことになる。しかし、考察すべき  
点は、教育行政に関わって、国と自治体との紛争  
が、国地方係争処理委員会もしくは国による違法  
確認訴訟によって処理される際の判断基準につい  
て、である。教育をめぐる紛争が、正当性と正統  
性双方、あるいはどちらかをめぐる対立である可  
能性が高い以上、地方自治法や地方教育行政法等  
の条文に関する技術的な解釈論に終始してしまう  
ことには、慎重な態度で臨む必要がある。もしく  
は、処理過程のなかで、「合意」の実質的な正当  
化、正統化を図ることができるように議論を活発  
化させる方途を講じることが重要であると考えら  
れる。

#### 4. むすびにかえて

以上、今後検討を要すると思われる「合意」を  
めぐる論点を提示してきた。本稿は、今後の議論  
の端緒に位置付けられるものではあるが、地方自  
治体における教育と教育行政にとって、その具体  
的内容や施策等の正当性・正統性の調達が極めて  
重要な課題であることを指摘した。本論で言及し  
た幾つかの自治体において展開されている、民主  
主義的な「正しさ」、つまり首長や議会が地方行  
政のあらゆる領域において絶対的な優位に立つか  
のような主張は、執行機関多元主義が導入されて  
いる現行法制度上、一面的な理解に留まるもの  
と言わざるを得ないが、教育と教育行政も、その  
中立性や専門性だけに依拠して自らを正当化・正  
統化することはできない。そのため、多数あり得  
る選択肢の中から特定の選択についての「合意」  
を調達するためには、その調達プロセスを明確化  
するとともに、そのプロセスさえも「合意」の対  
象とする必要がある<sup>50</sup>。しかし、その具体的な手続  
・制度は、全ての自治体で採用される一つの型が  
あるわけではなく、様々な試みのなかで複数の型  
が探求されるべきであり、それこそが地方分権の姿  
だと思われるのである。

<sup>1</sup> 教育委員会制度廃止を目指す政治状況は、4～5年前から顕在化していたとも指摘されている。以下を参照のこと。「インタビュー 中教審・教育制度分科会会長 小川正人氏に聞く 教育委員会制度改革の方向性―中教審の議論から」『季刊教育法』No.180、2014。

<sup>2</sup> 前掲を参照のこと。小川正人は中教審教育制度分科会会長として審議に関わり、「今までの中教審の審議では経験したことのない非常に難しいことがありました」、「教育再生実行会議が設定する課題と方針に基づいて審議し具体的な制度案の答申を期待されたという面が今まで以上に強かったと思います」（6頁）と述べている。

<sup>3</sup> 以下のまとめは、今村（2014）、文部科学省地方教育行政研究会編著（2014）による。両者は、国会での文科相・省の答弁や法改正後の通知をもとに今次改正の目的や内容について網羅的に解説したものであり、文科相・省の立場を示すものと考えられることができる。

<sup>4</sup> 松本（2013）626頁以下、磯田（2014）244頁以下。

<sup>5</sup> 下記の五点は、おのおの相関性・重複性が高いため、便宜的な分類にすぎない。

<sup>6</sup> 小野田（2014）は、今次改正によって、教育長が合議制の教育委員会に成り代わる、独任制的な性格を帯びると指摘している（31頁）。

<sup>7</sup> 改正法では、大綱の策定や総合教育会議に関する規定が、教育委員会に関する規定よりも前に位置づけられていることも本法の目的を示すものとして示唆的である。

<sup>8</sup> 改正前に出版された新藤（2013）では、文部科学省の中央統制下にある現行教育委員会制度を批判し、地方自治＝デモクラシー下での教育行政に転換すべく、教育行政を政治的代表性と正統性をもつ首長のもとに一元化し、教育委員会も任意設置にすべきだと論じる。この議論は、首長の独断をそのまま許容するものではなく、議会によるチェック機能、民意反映のため学区ごとの「学校委員会」とその連合組織、「教育アドバイザー組織」など多層的で重層的な組織による教育政策、教育行政が企図されている。

<sup>9</sup> 静岡県教育委員会教育長である安倍徹は、従来から首長による課題提示はなされていたのであり、それを施策にしていくのが教育委員会の役割であると述べている。しかし、「単なる『イエスマン教育委員会』ではなくて、首長に意見すべき時には意見していくということが、ある意味、教育委員の腕の見せ所」（26頁）とも指摘している。以下を参照のこと、「特別インタビュー 安倍徹頼られる教育委員会を目指して」『月刊高校教育』47（11）、2014。

<sup>10</sup> 以下の対談における小川発言を参照のこと、小川正人・村上祐介（2014）「対談 新しい教育委員会制度の運用上の課題を探る」『教職研修』42(11)。

<sup>11</sup> 文部科学省地方教育行政研究会編（2014）80頁。

<sup>12</sup> 市長として大津市いじめ自殺事件に取り組んだ越直美（2014）によれば、大津市では、以前から市長・教育委員会協議会が月2回程度開催され、そのなかで、いじめ、学校や教育委員会の改革、英語教育、幼稚園のあり方などを重要課題として取り上げているとされる。また、学力テストの結果公表についても市長は市民に対する説明責任を果たすべきとの考えを持って、協議した結果、教育委員が懸念する学校の序列化を避けつつ、教育センターが開発した「レーダーチャート（円グラフ）」を利用して学校の「強みや弱み」を公表することになったとする（180頁）。

<sup>13</sup> 教育委員会の民主的正統性について高橋（2013）は「執行機関と議決機関の両方の承認を得て任命されるというのは、二重に民主的です」（30頁）と述べている。

<sup>14</sup> 中嶋哲彦は、首長による教育行政への関与拡大とともに、国による地方教育行政への関与拡大によって、地方教育行政には二重の圧力がかかるようになる」と指摘している。以下のインタビューを参照のこと、「政治主導の教育行政 新教育委員会制度に代表される制度改革と組織再編は権力の暴走を招く」〔インタビュー〕『総合教育技術』69（9）、2014。

<sup>15</sup> 文部科学省地方教育行政研究会編（2014）77頁。

<sup>16</sup> 教育振興基本計画の他にも、学習指導要領や多数の通知、法令、そして是正措置権によって地方自治体の教育行政がどの程度、規定（拘束）されていくのか注視する必要がある。三上（2014b）を参照のこと。

<sup>17</sup> この問題を直接論じているものではないが、青木（2010）は、現行制度では、日本の中央政府と地方政府はそれぞれ権限（例えば、公立小中学校については校舎等の学校施設の建設、維持管理は市町村、教員給与は都道府県、カリキュラムの基本方針（学習指導要領）の決定や財政面での支援は国）を分担する「典型的な融合関係」（184-185頁）にあると指摘する。このように両者の関係を捉えると、是正措置権の存在とその拡張もこれまでの関係性の延長線上に位置づけられることになる。

<sup>18</sup> 地方自治法では、国は自治体に対して「技術的な助言若しくは勧告」、「資料の提出の要求」「是正の要求」「是正の勧告」「是正の指示」等を行なうことができるが、地方教育行政法においては、「指導」や「援助」を行なうこともできるとされており、国の関与の度合いが強くなっている。村上（2013）33-34頁を参照のこと。

<sup>19</sup> 中嶋（2014）では以下のように述べられている。「文部科学大臣には現在、是正要求権（地方教育行政法第49条）と是正指示権（同法第50条）が与えられている。これらは、地方公共団体の教育事務の管理執行について、文部科学大臣が違法・不当と決めつけて、その是正を指示または要求できるというものだ。地方自治法に定められた国の地方公共団体に対する関与の原則に照らすと、現在でも文部科学大臣には十分過ぎるほど強い権限が与えられているため、これ以上強い権限を文部科学大臣に与える正当性を見出すことは難しい。」（126頁）。

<sup>20</sup> 宇賀（2013）は執行機関について次のように説明している。「地方自治法上は、議決機関としての議会に対して地方公共団体の行政的事務を管理執行する機関であって、自ら地方公共団体の意思を決定し外部に表示する権限を有するもの」で

あり、「普通地方公共団体の長のほか、法律の定めるところにより置かれる委員会または委員である」（242-243頁）。具体的には、首長や行政委員会、行政委員が挙げられ、各々の目的によって各種委員会、委員が設置されている。例を挙げれば、政治的中立性の確保を目的として選挙管理委員会、人事委員会（公平委員会）、教育委員会等が、利害関係人の参加による調整を行なうものとして、労働委員会、漁区漁業調整委員会等がある。猪野（2014）第7章も参照のこと。

<sup>21</sup> 村上（2014a,2014b）は、首長、教育長の個人的意向が重要になるため、教育改革が行なわれやすくなる一方で、予測不能性が高くなること、また首長交代に際して教育方針に変更が加わることで非継続性が高まることを指摘している。

<sup>22</sup> 村上はインタビューのなかで責任の明確化は権限集中が好ましく、政治的中立性、安定性、継続性の確保は合議制の方が保ちやすいと指摘している。以下を参照のこと、「識者インタビュー②村上祐介 予測不能な要素を増やした新制度 首長次第で想定外の影響が出る恐れも」『総合教育技術』69（8）、2014。

<sup>23</sup> 青木（2010）が指摘しているように、少人数学級導入をめぐる首長が決定的な役割を果たした例もある（198頁）。

<sup>24</sup> 首長に強い権限を付与していることから「強首長制」と称されるが、辻（2002a,b）は首長与党の議会比率によって首長の議会への影響力に差が出ること、小原（2012）は予算や条例は議会議決であることを指摘し、疑義を呈している。

<sup>25</sup> 塩野（2012）が、首長制は日本国憲法上の要請であることは明確である一方で、執行機関多元主義について憲法から直接導くことはできず、自治法上の規定にとどまるものであり、しかも、執行機関多元主義においても「各執行機関が無秩序に並立していることを意味するわけではなく、長の所轄の下に、一体として、行政機能を発揮することが自治法上にも期待されている」と述べられているように、首長主義に比して多元主義は相対的に「脆弱な立場」（196-197頁）に立たされてい

る。同書において塩野は「自治法は執行機関の多元主義を採用しているが、その中でも、長が最も重要な役割を果たしている。この点は制度上は、他の執行機関が長の所轄の下に置かれ、執行機関相互の間の権限上の疑義につき調整義務（権）を有していることに現れている」（200頁）とも述べ、同様に、猪野（2014）も執行機関の多元主義について、「それぞれの執行機関の行う行政が同一の地方公共団体の行政である以上、最終的には同一の地方公共団体に属する執行機関の行う行政として、矛盾や齟齬を来さないよう、相互の連絡を図り、一体として行政機能を発揮するようにしなければならないとされているのである。その意味で、行政の一体的運営は、執行機関の多元主義を前提としつつも、なお必要となる重要な組織上の原理とされている」（158-159頁）と論じているように、多元主義であっても行政の一体的運営と首長による調整は否定されるものではない。しかし、塩野が「地方分権の正当化根拠の中に、権力の分散の観点が含まれていると考えれば、多元主義の縮減の要請にも限度がある」（197頁）と述べるように、多元主義が完全に否定されるわけでもなく、また宇賀（2013）が「執行機関一体性の原則」は「地方公共団体が長のリーダーシップの下に総合行政を行いうるという長所をもたすが、他面において、長の権限の濫用を防止する仕組みが重要になる」（243頁）と指摘するように、権力濫用防止の仕組みを整備することは看過されるべきではない。

<sup>26</sup> 村上（2014a）。同様の指摘として、樋口（2014）は「教育委員会制度の創設は、権力分散主義による『執行機関多元主義』を採用したものであり、国及び地方を通じて教育行政の分権、すなわち、地方的分権（国から地方へ）及び機関的分権（首長から独立した教育委員会へ）と民主化を図ろうとする制度理念にその特徴と存在意義を見出すことができるのである」（50頁）としている。

<sup>27</sup> 市川須美子は、インタビューのなかで、「もともと独立した行政委員会としての教育委員会制度は、教育と教育行政の分離、さらに、政治的な影

響力を排除するための一般行政からの教育行政の分離という戦後教育改革の基本原則に基づいて作られた制度です。今回の改正によってこの制度に原理的な変更が加えられたと考えています」（60-61頁）と述べている。以下を参照のこと、「日本教育法学会会長・市川須美子氏に聞く 地方教育行政報、学校教育法、国立大学法人法改正の問題点と今後の課題」『季刊教育法』No.182、2014。なお、アメリカ（シカゴ、ボストン等）における「市長による教育行政支配」の帰趨について論じたものとして、篠原（2013）、島田（2014）を参照のこと。

<sup>28</sup> 『教育判例百選 [第3版]』46頁。

<sup>29</sup> 以下を参照のこと、三上（2014a）、中川（2014）、市川（2014）。また、「対談 『教育権』を守る教育委員会制度へ—教育と教育行政を住民の手に取り戻す」『季刊教育法』No.180、2014。における坪井由実発言（25頁以下）も参照のこと。但し、教育行政と学校・教師との役割区分のみを強調することは教育を担う学校・教師によっても子どもの発達への不当な介入を看過してしまう可能性があることにも留意すべきである（佐々木（2013））。

<sup>30</sup> もちろん、教育と教育行政両者の関係の実態は、言う程に明確に分離されない。前者の実態が後者によって規定されているのと同様に、前者の実態は後者の決定に影響を与えていると考えられるのであり、両者を峻別して位置づけるという理念を堅持しつつも、両者の関係のあり方を現実の相互作用を踏まえて議論される必要がある。

<sup>31</sup> 西尾（2013）では次のように述べられている。「地方分権改革の『究極』目的は、住民の広い意味でのまちづくり活動を活性化させることである。地方分権改革は、自治体の首長のために行っているのではなく、地方議会または地方議会議員のために行っているのでもない—略—地方分権改革の『究極』の目的はあくまで『住民自治の拡充』なのである」（3頁）。

<sup>32</sup> 再帰的近代については以下を参照のこと、Giddens（1991=2005）。また同様の含意を持つ概念である液状化社会については以下を参照のこ

と、Bauman (2000=2001)。

<sup>34</sup> 市川 (2014) は大阪の事例について次のように批判する。「公選首長・議員に対する住民の多数決原理による政治的信託を、多数決原理になじまない精神の自由領域の教育にまで拡大して、政治家首長に大きな教育上の権限を授権する『不当な支配』恒常化の試みである。ここには、最高裁学テ判決で展開された、政治的多数決による教育内容決定の謙抑は、全く顧みられない」(25頁)。樋口 (2014) も参照のこと。なお、大阪市教育委員の立場から2012年の教育行政について検証した論考として下記を参照のこと、矢野 (2013)。

<sup>34</sup> 静岡県知事は、学力テスト関連以外にも教育行政改革に着手し、また教育長に対する辞任の示唆などを行なっている。

<sup>35</sup> 知的障害のある子どもを対象としている都立七生養護学校(現七生特別支援学校)は、子どもたちが直面する性的問題を解決するために、そして、より人生を豊かに過ごしていけるように「ここからだの学習」と呼ばれる性教育を実践し、都教委からも高く評価されていた。しかし、2003年、都議会にてその内容が問題視され、都議や市議が非難し、都教委は「不適切な性教育」を理由に教委職員、学校管理職、教員等116名を処分した。元校長は処分取消(停職一ヶ月、教諭降任)を求めて都教委を提訴し勝訴(処分取消確定)。保護者と元教員らは「教育への不当な支配」であるなどとして都議、都、都教委等を提訴した。高裁判決(東京高裁2011.9.16)において、教育委員会には、「不当な支配」から教員を保護するように配慮すべき義務があると判示した。その後、最高裁で原告側勝訴(最高裁2013年11月28日)。板原 (2011)、児玉 (2009) を参照のこと。

<sup>36</sup> 三上 (2014c) は次のように述べる。「これによって文部省→都道府県教育長・教委→市町村教育長・教委を軸とした上意下達の教育官僚統制システムが確立し、教育行政のタテの関係における行政委員会としての自主性・自律性も著しく弱められた」(22頁)。

<sup>37</sup> 磯田 (2014) 241頁。

<sup>38</sup> 三上 (2013) 第V章を参照のこと。

<sup>39</sup> 三上 (2014b) 85頁。

<sup>40</sup> 河野 (2013) は1990年代後半以降の教育行財政改革を振り返って、地方分権化、規制緩和・民営化、評価制度の導入の観点から以下のようにまとめている。「そこには、国家主導で標準的な教育サービスを提供するよりも、地方分権化と規制緩和を促進し、学校等の教育機関の自主性・自律性を生かしながら、ある種の『競争と評価』の市場的メカニズムを働かせることにより、多様で、個性的な教育サービスをより効率的に提供することが子どもや保護者の利益にかなうという考え方がある。また教育行政は、その在りようとして教育活動の結果とその評価による事後規制にも注目するようになった」(223頁)。

<sup>41</sup> 加えて、首長(教育長も含む可能性がある)による政策提言が今まで以上に多くなされることを予定していることから、教育委員会、特に個々の教育委員や事務局の政策立案能力や交渉能力が問われることになり、そのためのノウハウや能力向上策についての検討も必要と思われる。

<sup>42</sup> 教育委員会と首長・議員との対立は、その発生の因の帰責主体はともかく、ほとんどが首長・議員側に端を発することも、教育委員会の能動性、新奇性の薄弱さを物語っているように思われる。

<sup>43</sup> 憲法上は教育を受ける権利を子どもに限定する必要はないが、子どもの権利条約に規定されている子どもの意見表明権を念頭に、特に子どもの意思を反映させる手続整備が必要と思われる。

<sup>44</sup> 松本 (2013) 673頁、北村 (2012)、飛田 (2012) を参照のこと。

<sup>45</sup> 市町村に対する都道府県の関与については自治紛争処理委員(地方自治法251条)。

<sup>46</sup> 詳しくは以下を参照のこと、塩野 (2012) 247頁以下、松本 (2013) 648頁以下、宇賀 (2013) 369頁以下、阿部 (2003) 第5章。

<sup>47</sup> 松本 (2013) 670頁以下、宇賀 (2013) 348-349頁以下を参照のこと。

<sup>48</sup> 地方自治体の「争訟化」について住民自治、団体自治両局面から論じたものとして阿部 (2003)

を、「法化」論については、阿部（2006）を参照のこと。

<sup>49</sup> 国の関与の程度（限度）、その根拠となる法令解釈について各々独立した解釈を行うという意味で、地方自治体が法解釈の主体として再定位位置されたことを意味している。阿部（2003）序章を参照のこと。

<sup>50</sup> ただし、この発想は、始原的な合意をめぐる無限遡及的な議論をもたらす可能性があることには留意する必要がある。

### 【参考文献】

- 阿部昌樹(2003)『争訟化する地方自治』勁草書房。  
 ———(2006)「法化社会における法と権力」和田仁孝編『法社会学』法律文化社。  
 青木栄一(2010)「教育」村松岐夫編『テキストブック 地方自治 [第2版]』東洋経済新報社。  
 Bauman, G. (2000=2001), *Liquid Modernity*. Polity Press. (森田典正訳『リキッド・モダニティ』大月書店)。  
 Giddens, A. (1991=2005), *Modernity and Self-Identity*. Blackwell Publishing. (秋吉美都他訳『モダニティと自己アイデンティティ』ハーベスト社)。  
 樋口修資(2014)「大阪における教育委員会制度『改革』と教育の中立性の危機」日本教育行政学会研究推進委員会編『首長主導改革と教育委員会制度』福村出版。  
 市川須美子(2014)「『不当な支配』の禁止」日本教育法学会編『教育法の現代的争点』法律文化社。  
 猪野積(2014)『地方自治法講義 [改訂版]』第一法規。  
 今村和男(2014)「地方教育行政制度改革と新しい教育委員会」『立法と調査』No.356。  
 板原毅(2011)「七生養護学校金崎裁判・「ここから」裁判の到達点と問われたこと」『クレスコ』no.127。  
 磯田文雄(2014)『教育行政』ミネルヴァ書房。  
 北村喜宣(2012)「『国と地方の協議の場に関する法律』の成立に寄せて」『都市とガバナンス』Vol.16。  
 小林和(2014)「子どもに寄り添う教育実践の勝利—七生養護学校『こことからだの学習』裁判が問いかけるもの」『人間と教育』No.82。  
 児玉勇二(2009)『性教育裁判』岩波ブックレット No.765。  
 河野和清(2013)「教育委員会制度の現状と課題」『教育学研究』80(2)。  
 越直美(2014)『教室のいじめとたたかう』ワニブックス。  
 松本英昭(2013)『要説 地方自治法 [第八次改訂版]』ぎょうせい。  
 三上昭彦(2013)『教育委員会制度論』エイデル研究所。  
 ———(2014a)「教育委員会制度『改革』は何をもたらすのか(上)」『前衛』910。  
 ———(2014b)「教育委員会制度『改革』は何をもたらすのか(下)」『前衛』912。  
 ———(2014c)「教育委員会制度の歴史と民主的<再生>」『季刊教育法』No.180。  
 文部科学省地方教育行政研究会編著(2014)『Q & A 改正地方教育行政法<平成26年改正>』ぎょうせい。  
 村上祐介(2013)「自治体と教育法」篠原清昭編著『法学シリーズ職場最前線⑤ 教育のための法学』ミネルヴァ書房。  
 ———(2014a)「教育委員会改革からみた地方自治制度の課題」『自治総研』通巻430号。  
 ———(2014b)「教育委員会制度改革の論点と影響」『地方自治職員研修』47(11)。  
 中川津(2014)「教育委員会制度と教育を受ける権利」『時の法令』1960。  
 中嶋哲彦(2014)「首長主導と国家統制強化の教育委員会制度改革を問う」『現代思想』vol.42(6)。  
 西原博史(2013)「学習指導要領の解釈における教師の裁量権と『不当な支配』」『早稲田社会科学総合研究』13(3)。  
 西尾勝(2013)『自治・分権再考』ぎょうせい。  
 小原隆治(2012)「自治・分権とデモクラシー」齊藤純一・田村哲樹編『<新アクセス・シリーズ』

- ズ>アクセス デモクラシー論』日本経済評論社.
- 小野田正利 (2014)「学校現場は萎縮と翻弄」『教職研修』42 (11).
- 佐々木幸寿 (2013)「国家と教育法」篠原清昭編著『法学シリーズ職場最前線⑤ 教育のための法学』ミネルヴァ書房.
- 櫻井敬子 (2013)「これまでの地方分権改革について」『自治総研』422号.
- 島田映子 (2014)「アメリカの教育委員会制度改革」『教育と文化』76号.
- 新藤宗幸 (2013)『教育委員会』岩波新書.
- 篠原岳司 (2013)「分散型リーダーシップに基づく教育ガバナンスの理論的再構築」『教育学研究』80 (2).
- 塩野宏 (2012)『行政法Ⅲ [第四版] 行政組織法』有斐閣.
- 高橋寛人 (2013)『危機に立つ教育委員会』クロスカルチャー出版.
- 田中二郎 (1975)「地方自治と教育委員会制度」『日本教育法学会年報』4号.
- 飛田博史 (2012)「『国と地方の協議の場に関する法律』の制定過程と概要について」『自治総研』通巻409号.
- 辻陽 (2002a)「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察 (一)」『法学論叢』151 (6).
- (2002b)「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察 (二)・完」『法学論叢』152 (2).
- 宇賀克也 (2013)『地方自治法概説 [第5版]』有斐閣.
- 矢野裕俊 (2013)「地方教育行政における教育委員会と首長の関係」『教育学研究』80 (2).