

## 憲法・統治機構論的教育委員会論（2・完）

—それは「民主的」であることが必須なのか

君塚 正臣

## 3 教育委員会への首長統制をめぐる

教育委員会の存在感は薄くなり、教育関係者の意向を重視する傾向が強まり、会議の公開も不十分な中、教育委員会とはその事務局であるかのような認識が強まって、委員会は住民から遠い存在となりつつあった<sup>228)</sup>。教育委員会は、制度的に合議制であるために責任の所在が不明確で、委員長は「ルーティン」などを体得した職務代理者が順次「昇格」していく<sup>229)</sup>など、持回りが目立った<sup>230)</sup>。そうして、教育委員会は、「学校を“指揮監督”する上位官僚機構としてのみ理解」されるようになっていった<sup>231)</sup>。迅速な意思決定が望めず、財政権限がなく、委員の適材確保が困難で首長には「積極的な人物の任命を避けようとする傾向が強い」ため、委員は「事務方のいいなり」となる<sup>232)</sup>傾向があった。教育委員会は事務局に対する指揮監督権を行使できない特殊な関係性があり<sup>233)</sup>、委員会が個々の問題で教育長を指揮することは適当でないと言われる傾向にあった<sup>234)</sup>。委員会と事務局の役割分担は法文上も不明確であり<sup>235)</sup>、事務局長や職員が専決等を通じて多くの判断を行っても、対外的には委員会が権限を握っているという「擬制的な仕組みが採用されてい」た<sup>236)</sup>。他面、教員として「出世」した人からなる事務局も強いとは言えず、国や都道府県、教育委

員会から教育長への事務委任について、専決方式や委任列举方式ではなく、一部の重要事項を除いて包括的に委任するという委任除外方式が一般的に用いられていた<sup>237)</sup>。要するに、教育問題の最終責任は誰にあるのかという問いに対する統一的な解答は長い間出されておらず<sup>238)</sup>、明治憲法体制的な難点<sup>239)</sup>を抱えていた。政府や当時の文部省がこうした教育委員会の形骸化を認め、活性化方策を打ち出すのは漸く 1980 年代である<sup>240)</sup>。

文部省は、地教行法制制定以来、教育委員会と教育長の関係は指揮監督関係という点では大きく変わらないとして<sup>241)</sup>、事務委任規則の準則案を示し、教育長への包括的委任を推奨してきた<sup>242)</sup>。端的に言って、「発足当時から教育長」には「他の」独立「行政委員会の事務局長には見られない大きな権限」があった<sup>243)</sup>。しかし、都道府県において自治省出身の教育長が選ばれる率は、革新系知事の下で自民党が議会で議席占有率が高いときほど高いという傾向が認識されており<sup>244)</sup>、裏を返せば、議会はそれに十分に抵抗できたのである。革新勢力が公教育を牛耳ることを恐れた政府は、文部省の権限拡大、即ち、文部省による教育委員会支配の強化を図ってきた<sup>245)</sup>。以上の複雑な関係を首長などの多くの地方政治家から見ると、任命制教育委員会は中央集権化なのであって独自の権限をフルに行使できない難点があるが、他面、それを容認することで教育問題に対処する負担を回避でき、いわゆる 3 割自治の中で自民党政権の判断に委ねることで安住でき、制度自体を争うメリットは少なかった<sup>246)</sup>。勿論、多くの教育学者や教育法学者などは、教育委員会の維持が前提であった。教育委員会は教育長や事務局の提案を取り立てて議論することもなく採用することが多く、教育委員会の制度改革について目立った提案がなされることはなかった。自民党も文部省も自治体首長も日教組も、教育委員会制度の「維持」という点では一致していた。地方「自治」とは言いながら、教育に関しては中央統制がきついという制度的縛りが継続したのである。

だが、東西冷戦が終わり、55 年体制も一応の幕引きがなされ、世紀末、新たな政治の季節を迎えた。教育委員会については、首長主導の改革を望む声

と、逆に、教育の政治的中立性の観点からその存置や強化を望む声とに割れ始めた<sup>247)</sup>。前者が優勢となり、西側の冷戦勝利を背景とした新自由主義(トリクルダウン・モデル)の波が日本の教育改革に及ぶことが暗示された。新自由主義とは、競争と選択と評価に基づく市場原理を優先させる考え方だと言え、教育現場に持ち込まれれば、「学力テスト」「学校選択制度」「学校評価・教員評価」として表出する<sup>248)</sup>ことが予想されるものである。経済団体連合会(経団連)も1993年に「新しい人間尊重の時代における構造変革と教育のあり方について」を公表し、「教育の自由化を進め、競争原理の導入により、教育の現場の活性化をはかるべきである」などと提言するようになった<sup>249)</sup>。学校毎に自治を与えて競争し、市場が選択するモデルも提唱された<sup>250)</sup>。それ以外に余剰資本を抱えるグローバル企業は公共分野に投資先を向けつつあった<sup>251)</sup>。そして、1990年代後半から、地方分権改革の波があった<sup>252)</sup>。バブル経済の崩壊後は、経済停滞に対する「強い」政治への欲求もそこにはあった<sup>253)</sup>。日本都市センターによる1990年のアンケートでも、教育委員会の意思決定に影響を及ぼしているのは「市長69.7%」と、他の独立行政委員会と比しても首長の影響力を強く感じており、逆に「委員長9.9%」と特に低かった<sup>254)</sup>。無党派知事ブームを経て、改革者として自治体の首長が浮かび上がってきた。そして、教育法学の関心事も、文科省と教育委員会の関係よりは首長と教育委員会の関係にシフトするようになった<sup>255)</sup>のである。

1996年3月の地方分権推進委員会の中間報告は、「教育長の任命承認制は、廃止の方向で、引き続き検討する」との方向を打ち出していた<sup>256)</sup>。1998年9月に出された中央教育審議会(中教審)答申「今後の地方教育行政の在り方について」もまた、40年以上続いてきた地教行法体制、公教育運営に関する重層構造の見直しを図るものであり、少なくとも地方分権改革の流れに沿ったものであった<sup>257)</sup>。政府は、561項目の機関委任事務の見直しを含む475の法律改正を閣議決定し、1999年7月の地方分権一括法の成立に至る。ただ、この波は、あくまでも地方分権改革(団体自治)であって地方自治改革(住民自治)ではな

く、法定受託事務が相当程度残り、地方の自主財源の確保が御座成りにされるなど、不十分な面もあった<sup>258)</sup>。市町村教育委員会の所轄事務に対して、「各大臣（内閣府設置法第 4 条第 3 項若しくはデジタル庁設置法第 4 条第 2 項に規定する事務を担当管理する大臣たる内閣総理大臣又は国家行政組織法第五条第 1 項に規定する各省大臣をいう。以下本章、次章及び第 14 章において同じ。）又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる」（地方自治法 245 条の 4 第 1 項）ことなど、国や都道府県教育委員会の関与がなお多く定められた<sup>259)</sup>。それでも、地方の首長と議会の役割がこれまで以上に重要になった<sup>260)</sup>。都道府県教育委員会の一般的規則制定権（地教行法 49 条）は廃止され<sup>261)</sup>、都道府県教育委員会が、上意下達機関とも、都道府県独自の判断を示す機関、「必要に応じ市町村の防波堤ないし緩衝機関となるかは、まさに都道府県教育委員会の自立性いかん」となった<sup>262)</sup>。

文部省は 1996 年 2 月 5 日の第 29 回地方分権推進委員会におけるヒアリングにおいて、教育長の任命承認制は必要であると主張したが、そこで示されたその「牽制機能」などの説明は分権委員会の反発を買った<sup>263)</sup>。中教審も当初から任命承認制廃止を前提に議論を進めていた<sup>264)</sup>。結局、文部省の抵抗も虚しく、1999 年の地教行法改正で、教育長の任命承認制度は廃止され、議会の同意を経て教育委員の中から選任（兼任）されることとなった<sup>265)</sup>。中教審答申にあった、教育長の専任化と特別職化は断念させられ、市町村教育長に合わせて都道府県・政令指定都市教育長を教育委員兼任とすることで、文部省と自治省の交渉は決着した<sup>266)</sup>。「行政委員会としての独立性は教育長選任においては完全に失われた」<sup>267)</sup>とも言えよう。実際、教育委員の議会承認に際して、特定の人が教育長候補だと平然と説明されるようになった<sup>268)</sup>。

2001 年には地教行法の改正により、教育委員会会議は原則公開となった。

採決は「あまりない」が44%で、次回持越しも「あまりない」が54%<sup>269)</sup>、委員により議題発案も「ほとんどない」が42%と不活発<sup>270)</sup>で、「月に1回」、「教育現場における個々の事例に対して熟知することはきわめて困難」<sup>271)</sup>と言われる教育委員会審議の活性化がその狙いであった。教育委員の構成の多様化も意図された。併せて、教育委員会に対する文部大臣の関与が地方自治法に定められる一般的ルールに則ったものに改められた。こういったことや教員組織特有のインフォーマルな人的ネットワークが存在した<sup>272)</sup>こともあり、「教育委員会は、首長の掲げる政策に対し、少なくとも短期的には、独自の意思決定をもって抵抗し得る場合がある」程度の力を残し<sup>273)</sup>、教員出身の教育長や事務局職員を、首長は容易にコントロールできなかった<sup>274)</sup>。

しかし、元々強大な権限を付与した教育委員会を順次弱体化させた結果、「教育行政の最終的責任は、学校の設置者である市町村と市町村教育委員会」であろうが、「国、都道府県、市町村とが複雑に絡み合う制度では、現場に近いレベルであればあるほどその権限が形だけのものになって」<sup>275)</sup>しまい、ますます責任ある決定をなお、誰もなし得ない構造にしてしまった。市町村教育委員会の設置単位の多くが小規模で、財政力が乏しく、その事務局の職務遂行体制が十分でない<sup>276)</sup>ことも問題であった。市町村立学校の教育職員・事務職員・技術職員の任命権は都道府県教育委員会にあるが、服務監督権は市町村教育委員会にあり、辛うじて、校務士・調理員・非常勤職員等だけが市職員で、任命権も服務監督権も市町村教育委員会にあるばかりである<sup>277)</sup>。教職員の給与は都道府県が負担するので、設置者の市町村は「部外者」であり、市町村教育委員会には教職員の任免権もなく、所管する小中学校が文科省の言う通りに動いているかについての監視機関となった<sup>278)</sup>。教育方針は、首長から独立性を保った<sup>279)</sup>教育委員会を触媒に、寧ろ国の動向によって左右された<sup>280)</sup>結果、「教育委員会の指導等は専門的レベルが低いので、あるいは児童生徒の実態など学校の個別事情を踏まえない画一的なものであるので実際には役立たない」ものとなってしまったのである<sup>281)</sup>。

そうした状況の中で、2003 年 4 月には、改革派市長による「提言実践首長会」から、「教育委員会に換えて、主張の諮問機関として教育審議会を置く」か、「当面は、従来の教育委員会方式によるか、首長による直接教育行政方式にするかは、各都道府県又は市町村において選択できるようにする」ことなどの提言がなされた。同年 12 月の政府の総合規制改革会議では、「教育委員会の必置規制を廃止」することも答申された<sup>282)</sup>。2004 年 5 月にも、地方分権推進会議から、「地方公共団体の判断により教育委員会を設置するかどうか選択できることが適当である」旨の提言がなされた<sup>283)</sup>。同年 4 月から教育委員会に子ども課を設置するなど、教育委員会の再編強化を図った長野県駒ヶ根市の例などは稀有であった<sup>284)</sup>。2006 年 2 月の第 28 次地方制度調査会答申も、教育委員会と農業委員会の必置制を廃し、市町村が設置するかどうかを選べるようにすべきだとした<sup>285)</sup>。結局、文科省と農水省の反対により両委員会の設置選択制は導入されなかった<sup>286)</sup>が、教育行政の特殊性を強調する改革が行われ始めたのである<sup>287)</sup>。地方自治を担うために創設された筈の教育委員会が、分権改革の進展に伴い、改廃の標的にされてきたことはいかにも皮肉であった<sup>288)</sup>。

そして、2006 年 9 月 26 日に成立した、「改憲」を志向する第 1 期安倍晋三政権では、早速、10 月 10 日には「21 世紀日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を図っていくため、教育の基本にさかのぼって改革を推進する必要がある」として、教育再生会議の設置が閣議決定された<sup>289)</sup>。内閣発足直後にそれがなされたことは、安倍の教育への強いイデオロギー的関心をよく示している。この会議に法律上の根拠もなく、つまりは国会の統制が及ばず<sup>290)</sup>、教育委員会に対する外部からの統制を志向した点に特徴がある<sup>291)</sup>。そして、日本国憲法全面改正の狼煙<sup>のろし</sup>のように、その分身とも言うべき教育基本法の全面的改正を、強行採決を伴いながら 2006 年 12 月に断行した<sup>292)</sup>ほか、2007 年 6 月 20 日には地教行法も改正され、教育委員に保護者を含めることが義務化され、教育委員の研修等の規定も加わった<sup>293)</sup>。旧 5 条の男女共学原則が消えたほか、旧 10 条にあった、「教育は、不当な支配に伏することなく、国民全体に対し

直接に責任を負って行われるべきものである」という条項までもが消えた<sup>294)</sup>。伊吹文明文科相は、地教行法改正案の趣旨説明の中で、首長や地方議会が「常に教育委員会を監視、評価」することが大事だと述べた<sup>295)</sup>。そして、実際、教育委員会に点検・評価の実施が義務付けられた。それは、それまでの一部自治体で自主的に行われていた行政評価とも異なり、教育委員会組織の「事務の管理及び執行の状況」に関する対外的説明責任を重視するものであり、「学識経験者の知見の活用」が義務付けられるものであった<sup>296)</sup>。教育基本法の教育委員数の弾力化、一定の場合に文部科学大臣が教育委員会に対して「指示」又は講ずべき内容を示した上での「是正の要求」を行うことができるという規定が設けられたが、これは、「教育行政を他の行政分野とは異なる特殊な世界に部分的に引き戻すことを意味していた」<sup>297)</sup>。2007年3月10日に早くも、教育再生会議は「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について」という答申を出す<sup>298)</sup>。安倍は、教育について自らの思い描く姿を実現するために短期間に一瀉千里に事を進めた。第1次安倍政権は短命に終わったが、数年後の民主党政権は、発足約1年後には参議院での優位を失い、これらを改正前に戻す機会がなかった。そればかりか、民主党は2007年に教育委員会廃止を含む「地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案」を提出しており、政権を得ると「日本国教育基本法案」では教育委員会の「教育監査委員会」への改組を提言し<sup>299)</sup>、教育行政を首長の責任に置く<sup>300)</sup>点でそれは寧ろその後の「大阪維新の会」の主張の先駆けとも言え、教育委員会を維持し、教育の政治的中立性を維持する意欲も実は薄かった。

第1期安倍政権は、小中学校の「道徳」の教科化や一時の高校「公共」の道徳科目化への動き<sup>301)</sup>に象徴される、国家統制目指す<sup>302)</sup>イデオロギッシュな教育改革を進めたが、現実的で具体的な問題を解決するための法改正を進めたとは言えなかった。教育委員会にはなお未だに不活性な点があり、世論全体にそれへの不信感が漂っていた<sup>303)</sup>。解決すべき問題が残ったということが問題の流れである。東西冷戦の終焉で、一つには、革新自治体の退潮で保革相乗り

首長が多くなり、革新勢力に首長の座を明け渡すような、地方政治におけるドラスティックな政権交代が稀となったことで、次の政権に教育政策を大きく変えられないよう教育委員会を独立的に維持する効用が一気に低下した<sup>304)</sup>こと、もう一つには、1990 年代以降の地方分権改革により、上意下達的な教育行政関係が弱められた<sup>305)</sup>ことで、教育委員会制度を論じ易くなったということがある。文科省と日教組の対立も鎮静化した。そこで、首長側にも、地方議会でも反対勢力と激しく衝突するよりも独立行政委員会を温存してその分野を委ねる方がよい、という選好が弱まり、首長や地方議員の中に身近な教育問題への積極的関わりを望む者が増えてきたという政治の流れがあるのである<sup>306)</sup>。いじめ対策や高校の「世界史」等未履修問題などがこの頃に噴出し<sup>307)</sup>、その矢面に立った教育委員会が責められることとなったが、その権限の少なさや非常勤体制、そしてそもそも文科省の失政があったことなどは指摘されなかった<sup>308)</sup>。警察に問題があっても、監察機能を担う公安委員会が社会的批判の対象となることが稀である<sup>309)</sup>ことも異なる。1991 年に高知県知事となった橋本大二郎が教育改革を訴えていた<sup>310)</sup>ことが、今にして思えば、その先駆けであった。首長からすれば、教育委員会を廃止すれば、地域総合行政を推進でき、自治体の判断で教育を変え、教育行政部局の再編を行い、教員人事権を首長部局が掌握することができた<sup>311)</sup>。このことは、1990 年代頃から行政学者が首長部局との乖離が生じる不合理を主張し始めていたこともあり<sup>312)</sup>、理論の流れもあったのである。

以上の流れは、大阪府知事・大阪市長を歴任した橋下徹によって鮮明にされる。2008 年 2 月に大阪府知事となった橋下は、犯罪発生率や失業率が高い「大阪問題」の解決のためには教育格差の解消、中間層の強化が必要であると考えた<sup>313)</sup>。また、教育問題は予算をかけずにインパクトを与えることのできる政策領域であることにも気付いており、教育委員会制度や委員たちを「民衆の的」とした<sup>314)</sup>。同年 8 月の全国学力・学習状況調査(学力テスト)の市町村別結果公表を要求し、9 つの市教育委員会がこれを固辞すると、「30 人学級のための

予算はつけぬ<sup>315)</sup>、「クソ教育委員会」などと発言、教育非常事態宣言を発し、「百ます計算」の陰山英男氏らを教育委員に任命するなどした<sup>316)</sup>。学力向上を図るべきだという政策目標は保護者である有権者の賛同を得た<sup>317)</sup>し、総じて、「選挙で勝利した多数派が権力を行使して一定の任期内で政策を実現していくという多数決主義的な政治理念を有してい」た<sup>318)</sup>と言えよう。だが、多くの大阪府下の教育委員会は、市町村毎の平均点を公表し、学校別の平均点は公表しないなどの対応を行った<sup>319)</sup>。制度改革に教育委員が反対すると、教育委員会制度そのものを批判し、条例を改正して、教育委員会に対する首長の介入を制度化することが試みたのである<sup>320)</sup>。当時の石原慎太郎東京都知事ですら、教育委員に自分に近い者を任命しながら、教育委員会制度自体を改廃しようとはしなかったのとも異なっていた<sup>321)</sup>。そして、2010年4月に橋下が結成した「大阪維新の会」は「統治機構の改革」を掲げ、府と政令指定都市の垂直的統合を目指した大阪都構想を一枚看板に、府下の選挙で勝ち続け、2011年4月の統一地方選挙において大阪府議会の過半数を制し、大阪市と堺市でも第一党となると<sup>322)</sup>、同年11月には大阪府知事・市長ダブル選挙を仕掛け、教育基本条例の制定を公約に掲げて共に勝利した(府知事に松井一郎、市長に橋下)。この案を府教委が国の法令に反しないように修正し<sup>323)</sup>、翌年、教育行政基本条例、府立学校条例、市立学校活性化条例の3案が大阪府・大阪市議会で可決された<sup>324)</sup>。市町村教委に学力テストの結果の公表を命じることができるようになった。「現行制度のなかでも首長は教育委員の任命を通して、あるいは財政権限を通して市教委に強い影響力を行使している」<sup>325)</sup>のに、更に「一元的集権体制に一本化しよう」としているとの批判<sup>326)</sup>もあった。実際、これに従い、学力テストの学校別の成績の公表を教育委員会に迫った。総じて、既に教育委員の選任と予算編成の権限を首長と議会が有する<sup>327)</sup>中、究極的には、教員に関わる人事・財政的権限を市町村長に集めることが橋下の狙いであり<sup>328)</sup>、民主性が専門性に対して優位に立つことを鮮明にしたのである<sup>329)</sup>。

2011年6月には、「批判的教職員のあぶり出しと排除及び市民生活への権威

主義的タブーの埋め込みを目的としていると考えられる」「大阪維新の会」提案の「大阪府の施設における国旗の掲揚及び国家の斉唱に関する条例」が公布された<sup>330)</sup>。2012 年 2 月には橋下市長は市職員に「職員アンケート調査」を提示し、後に府労働委員会が不当労働行為と認定する事態も生じた<sup>331)</sup>。同年 4 月には職員基本条例を施行し、教育委員会の教員任免権を首長が侵食すると共に、教員の身分保障を侵食した<sup>332)</sup>。この勢いに乗って、「日本維新の会」は、自民党が政権復帰した (第 2 期安倍政権) 2012 年末の衆議院議員総選挙において第 3 党に躍り出ると、翌年 6 月に、教育委員会制度を廃止する地方自治法改正案を衆議院に提出した<sup>333)</sup>。これは、以上の「大阪方式の法制化 (全国への浸透)」<sup>334)</sup>の提案と言えよう。同年 11 月に、文科省は、県教委や市町村教委が自らの判断で域内の学校別成績の公表ができると正式に認めたが、これは橋下の年来の主張が通った象徴的な出来事であった<sup>335)</sup>し、「国家主義的色彩をますます濃厚にし」た<sup>336)</sup>第 2 期安倍政権はこれに「追随」した<sup>337)</sup>のである<sup>338)</sup>。行政委員会委員の給与削減、市町村での教育部門の職員数削減は 2011 年頃に顕著であった<sup>339)</sup>。

この頃、全国的に続発したいじめ自殺問題の対応でも教育委員会は後手に回ることが多く、「ある事件を忘れたころには、別の教育委員会の映像が茶の間に届けられる」<sup>340)</sup>様になり、「常に学校支援の立場をとらなければならない」<sup>341)</sup>程度とされるその責任体制が問題となり、多くの自治体で首長が廃止もしくは選択的設置を求めるようになっていった<sup>342)</sup>。大阪市でも、2012 年 12 月に、公立高校の体育科生徒が、教師の体罰が原因で自殺すると、橋下市長はこの高校の体育科の廃止を強く求めた<sup>343)</sup>。一般に、この頃から「新自由主義的改革」に基づく<sup>344)</sup>首長主導が高まったとされ<sup>345)</sup>、「政治が強引に教育に介入するという政治と教育の緊張をはらむ関係の幕開け」となった<sup>346)</sup>。「別の制度に置き換えたなら問題が解決するほど単純ではない」筈であり、公立大学が首長の考えに度々翻弄されたように<sup>347)</sup>、教育委員会を廃止して教育を首長主導にすれば、同じことは起こるであろう<sup>348)</sup>が、「教育委員会に関するヒステリックな議論

は、必要な考察を吹き飛ばした<sup>349)</sup>のである。教員人事の自主管理は止められなかった<sup>350)</sup>。改革の有無は政治的リスクとなるという苛立ち故、首長たちは教育委員会への統制強化を声高にした<sup>351)</sup>。

特に、2011年の大津市でのいじめ自殺事件で、同市教育委員会が事件に関する「情報を隠べいし、迅速かつ適切な対応をとらなかった」ことが世論から激しく批判される<sup>352)</sup>と、越直美大津市長は第三者委員会に教育委員会の対応を検証させた。「教育長・事務局の独走をチェックする」点で「教育委員の存在意義は大きい」<sup>353)</sup>などの分析を得、また、教育委員会を「そのまま良しとするものはいない」<sup>354)</sup>が、全国の多くの教育長の見解も大津市の「対応の仕方に問題があったのであって全国すべての教育委員会が機能不全や制度疲労を起こしているわけではない」という観方であった<sup>355)</sup>。しかし、政府提出の法案はそれとは逆に教育委員会制度自体を問題視し、寧ろ教育長・事務局の権限強化を図るものであった<sup>356)</sup>。第2期安倍晋三政権は、「数少ない悪しき事例を持って、制度全体を否定する」かのように<sup>357)</sup>、現行の教育委員会の廃止の上、教育長と共に首長の補助機関とする結論ありきであった<sup>358)</sup>。その公教育改革は「全面的であり全体的であ」り<sup>359)</sup>、目的は、教育委員会を「決定権限のない審議会にする」か「教育委員会制度の廃止」だったとの評<sup>360)</sup>もある。教育委員会制度が教育の政治的中立性や継続性・安定性を図るための制度設計だという「本来の趣旨と原則を矮小化すること」<sup>361)</sup>、穏健に言っても、「地方教育行政における責任の明確化、首長との連携の強化を図る」<sup>362)</sup>ことを希求していた。教育委員会にも責任体制があるにも拘らずそうした真意は、自らに近い立場の教科書の選定を導くためであるとか、新自由主義的な競争原理を教育現場に導入するためであるとも言われた<sup>363)</sup>。

地方分権の主張は、中央では政権を得難い反官僚的である政治勢力の主張となり易く、まさに1970年頃の革新首長の主張でもあったが、彼らが教育委員会の活性化や準公選を掲げたのと異なり、21世紀初頭の新自由主義的な首長たちは、民主的に選ばれた首長への権力集中を標榜し、公教育のリストラを狙

い<sup>364)</sup>、学校の統廃合にも積極的<sup>365)</sup> という差異がある。このため、カウンターパートとしての文部科学省の教育委員会権限に対する対応も、権限吸い上げから権限維持へと変化した<sup>366)</sup>。こうした教育委員会の廃止・縮小論に対し、従来の教育学・教育行政学は、首長から独立した教育委員会の存在を前提として、その理念をいかに実現するかに問題意識が向いており、その前提自体に疑問を抱くことが少なく、また、首長や地方議会の行動や影響力の分析が不十分であった<sup>367)</sup> ため、強力なカウンターを繰り出せないでいた。その擁護論を改めて弁証する必要があったのである<sup>368)</sup>。

2013 年 1 月に、党・内閣・省庁の主要アクターが揃い<sup>369)</sup>、教育学者なしで「タカ派の論客が目につく」<sup>370)</sup> 教育再生実行会議が設置され、その第 2 次提言<sup>371)</sup> で改革の方向が示されると、同年 9 月の教育制度分科会では、教育委員会を首長の附属機関としつつ教育長を首長の補助機関とする案と、教育委員会の性格を改めつつ執行機関として存続させ<sup>372)</sup>、教育長はその補助機関とする案に集約された<sup>373)</sup>。後者の案は、前者の案に見られる首長の権限集中を批判し、「教育の政治的中立性」を確保すべきだという与党内部からの意見にも支えられていた<sup>374)</sup>。要は、独立行政委員会としての教育委員会の存続を巡り、地方分権ながら首長権限集中の考えと、中央集権・官僚主義ながら自治体内部では権力分散志向の考えとの対立になっていた<sup>375)</sup>。首長権限を強化すれば、教育行政は総務省の管轄となる危険性もあるため、自民党文教族は教育委員会の廃止等に、最終的に反対した<sup>376)</sup>。同年 6 月に、全国都道府県教育委員長協議会と全国都道府県教育長協議会は合同で、「今後の地方教育行政の在り方に対する意見について」を文科相宛に提出し、教育委員会制度が果たしてきた「教育の政治的中立性と継続性・安定性の確保、多様な意見の教育行政への反映」という役割を損ねないように要望した。中教審も、同年 12 月に「今後の地方教育行政の在り方について」を答申し、教育委員会を、首長又は教育長から諮問を受けて答申したり、それらへ勧告を行ったりする機関とし、行政委員会ではなくすことを提言したが、教育委員会を行政委員会として存続させつつその役割

を限定する別案も示さざるを得なかった<sup>377)</sup>。「現状のままでは制度本来の職責を果たせるとはいえない」<sup>378)</sup>とされつつも、教育委員会廃止論と存続論に割れた自民党と、存続論の公明党との協議で廃止は見送られ<sup>379)</sup>、2014年3月13日の政府・与党合意に基づき<sup>380)</sup>、「今次の改革でも辛うじて教育委員会制度が残」<sup>381)</sup>、「執行機関としての教育委員会が辛うじて存続した」<sup>382)</sup>のである。

地教行法の改正は2015年4月1日に施行された。合議制の教育委員会は存続し、教育行政の「特殊化」は維持された<sup>383)</sup>ものの、「第2次安倍政権の目玉政策の一つ」<sup>384)</sup>として、教育委員長と教育長は一本化され、議会の同意を得て首長が任命する政治任用職である任期3年の新「教育長」の設置、首長による「大綱」策定権限<sup>385)</sup>、教育委員による教育長への指揮監督権の廃止などがなされた。教育長の一本化には、「責任の所在が明確になったという利点を有する」との評価<sup>386)</sup>がある一方、教育長については元々政治任用職であり、そのことが追認・強化されただけとの評価もある<sup>387)</sup>。教育長は専門家が任命されることは少なく、「何らかの形で教育行政の経験を積んでいる場合が多い」<sup>388)</sup>程度である。2015年、2016年の岡山県議会で、教育長2件も教育委員3件も、委員会付託、質疑、討論なく、1件を除き所信表明もなく任命手続が進んだ<sup>389)</sup>ように、目立った抵抗も見えなかった。

新「教育長」は任期も3年と短く、教育委員会は、教育長が事務執行に故意・過失があっても罷免できないこととなったため、執行責任は教育委員会、指揮監督責任は教育長、その任命責任を首長が負うことになり、教育問題の最終責任の所在は実は難しいままとなった<sup>390)</sup>。文科省は、以前の地教行法17条1項が教育委員会の教育長に対する指揮監督権の根拠であったが、これが削除されたことでそれもなくなくなったと解しており<sup>391)</sup>、「教育委員会制度の実質廃止」で「首長直轄の教育長による独任制」の始まりとする論調<sup>392)</sup>もある。対して、教育委員会と教育長の関係は事務配分として何ら変わっていない、教育長の事務執行に勧告が必要だと教育委員会が判断し意思決定したときには教育長はこれに従う必要があり、指揮監督権は喪失されていないとする見解<sup>393)</sup>もある。

以前から教育長が責任者としての役割を果たしていたので、2014 年法改正によって実態は変わらず、寧ろ活性化したという福岡県春日市教育長の意見<sup>394)</sup>もある。とは言え、文科省が示した準則に則って規則を制定し、新たな事務を追加したとき、その多くが教育長へ自動的に委任されることには留意すべきである<sup>395)</sup>。なお、任命制の下、教育委員会の首長とて癒着が問題化していたが、この改革によって首長の教育行政への関与が増進し<sup>396)</sup>、寧ろ一体化するようになったのは皮肉である。総じて、「新制度の方が地方教育行政の独立性が弱い」と言えよう<sup>397)</sup>。

教育長は教育行政の責任者となり、首長の代理人の性格を強めた<sup>398)</sup>。財政における教育の比重が大きくなり易い小さな町村ほど「三役」の地位を与えられることとなった<sup>399)</sup>。他面、市町村長の「補佐役」に成り下がったとの酷評<sup>400)</sup>もある。もともと教育委員会の下で働いていた常勤公務員が任期 3 年だけの教育長となり、首長は教育長を罷免はできないが再任しないことはし易くなり、また、教育委員会はこれを罷免することができなくなったので、教育長はほぼ専ら首長に運命を預けるようになるとの予測<sup>401)</sup>もあった。実際のところ、大都市では「任期満了前に新たに任用した」ケースが半数以上である<sup>402)</sup>。首長にとって、教育長は政治的ライバルになり易く、地方教育行政を自律化することが危険に見えていた<sup>403)</sup>ことも改革の政治的理由として指摘できるのかもしれない。大都市では新たな教育長の任用に際し、「職務経験は特に問わない」とするのが半数以上である<sup>404)</sup>。また、首長の当選回数が少ないほど新たな教育長の任用を積極的に行っている<sup>405)</sup>。これにより、首長、教育長という指揮命令系統が確立し——特に都道府県の教育長は教員の人事権を持っている——、教育委員会は「委員会」とは名ばかりの審議会化がなされたと言える——しかも、都道府県教育委員会は市町村教育委員会の上位機関である<sup>406)</sup>。他方、中央から、あるいは首長が、教育委員会に、例えば特定の教科書の採択などを強制することはできず、委員も暫時交代することで教育行政の継続性・安定性が何とか保たれた<sup>407)</sup>。

実際、首長は、自治体における総合実施計画や中長期計画の策定について教育委員会に積極的に働き掛けるなど、教育行政に意見を示しており、その信頼を得た教育長の発案によって教育改革がなされた地域もある<sup>408)</sup>。「首長の教育政策への影響力は、制度改革前に比べて高まった」とする首長が2017年には過半数となり<sup>409)</sup>、首長や教育長は比較的肯定的に評価している<sup>410)</sup>。改革推進側からすれば、「教育委員会（教育行政）の停滞した風土や古い体質が主張の行政的意向から乖離」する<sup>411)</sup>ことは抑え込まねばならず、よくも悪くも「教育行政の事務執行責任者である教育長の働きが鍵となっ」てきた<sup>412)</sup>。総合教育会議の事務局は都道府県でも政令指定都市でも首長部局に置かれることが多く、しかも、その中でも「総合性」を志向する企画系部局に置かれることが多い。このことは、首長から教育委員会への事前コントロールが強まる傾向にあることを示すものとされる<sup>413)</sup>。「首長が望めば、統制の色彩が強い制度改革になった」<sup>414)</sup>とも言えようか。そして、総合教育会議の開催頻度から見ると、事前コントロールを強めたくなく、大綱を定めるためだけに開催するレベルから、首長部局の総合性を高めるために積極的に開催する自治体まで、「首長による事前コントロールの度合いによって、多様な運用がなされている」模様である<sup>415)</sup>。規模の大きな自治体ほど開催回数は多いが、年1回に留まる自治体が増えている<sup>416)</sup>。また、当選回数が増えると開催回数は減少している<sup>417)</sup>。2016年時点では首長が事前コントロールを「強権的」に行使する実態は観察できないという<sup>418)</sup>。あるいは、教育に関する首長のコントロールが日常化しているということなのであろう。

#### 4 憲法的視座から見て教育委員会はどうあるべきか

教育委員会は国にはないが、地方では都道府県でも市区町村でも必置である。しかしながら、そこでは準立法的機能も目立たず、独立「行政委員会のメルクマール」とされる準司法的機能ではなく、学校等の管理などの行政機能を主要な

任務としてき]ており、「ほとんどの」独立「行政委員会が主に調停、裁決、斡旋、仲裁、審査などの準司法を担うの」とは大きく異なっている<sup>419)</sup>。寧ろ、当該自治体の教育「行政」を担っていると行ってよい。徐々に権限が削られたとは言え、教育委員会は公教育に関して首長から相対的に独立した行政サービスを提供してきたという特徴がある<sup>420)</sup>。しかも、教育職員は全地方自治体の 4 割程度で、市町村歳出に占める教育費は 2012 年度で 16.7%にも上り<sup>421)</sup>、これを事実上、教育委員会事務局が握ってきたとも言える<sup>422)</sup>。教育問題は市町村の大きな政策課題である。小さな市町村区ではその比重がかなり大きく、教育問題がそこでの大きな争点となる可能性が高いことも容易に想像できる。機能としても端的に巨大な「行政」組織であるという点でも、独立行政委員会の中でも異質なものであることはまず確認されて然るべき点であろう。このため、広範囲に影響力のあるこの委員会を誰が統制するか、特に、政治を主にイデオロギーや哲学の問題と理解する勢力によって、戦後、延々と争いが継続してきたのである。

教育の中身を定めるべきかについて、国なのか地方なのか、政治部門なのか専門機関なのかという縦軸と横軸を設定すると、その 4 象限はそのまま、主導者が政党や内閣（端的には内閣総理大臣だが、自民党文教族なども含まれる）なのか、文科省なのか、教育委員会（多分に、それは公選であるべきとの主張と結び付き易い）なのか、地方自治体の首長なのかを巡る争いであった。1950 年代に第 3 の選択から始まった戦後日本の教育に関するシステムは、しかしその中では、「教育委員会論と教育権論との統一の上に提起される教育委員会と戦後教育改革の中で期待をかけられた教育委員会との間には、委員の公選制という点をのぞいて、ほとんど共通性がない」<sup>423)</sup>のであり、教育基本法の責任者であった文相田中耕太郎と「国民の教育権」説の主唱者であった宗像誠也との間になど、まず共通項がなかった。そして、公選時代に教員組織が優位であったとして第 3 の選択を嫌う改革が占領終了期になされ、第 1・第 2 の選択が優位となったのである。

このうち、第2の選択を採りたい文科省は、自治体首長に教育の主導権を奪われないために、媒介項としての自治体教育委員会を廃止せず、上意下達機関として残そうとする意思が見られる。「教育の自主性」は文科省の好むフレーズであるが、教育委員会を下部組織にしながら、首長の介入を排除し、文科行政の安定を図ろうとする意図が見えていたのである<sup>424)</sup>。冷戦期後半には、大都市部に革新自治体が多く誕生したこともあり、政府・自民党も、教育委員会を首長の統制下に置くことも公選とすることも嫌いつつ、これをそのまま維持することを心掛けてきたと言えよう。自治体首長にとっても、文科省や自民党文教族、日教組と対決することは厄介なことであり、この機関の温存が消極的に選択されたと言えよう。

東西冷戦も終わり、基本的な政治的構図が変わると、自治体首長の中から、教育政策を自らの手に入れようとする積極的主張が登場する。政府・自民党は彼らを味方に付けようとしているように見える。「教育ムラ」をチェックするのが教育委員会ではなく首長であることが叫ばれ<sup>425)</sup>、つまりは第4の選択が叫ばれ始めたのである。2度にわたる安倍晋三政権下では、教育基本法大改正などで首相の政治主導(第1の選択の一派)が前面に出ると共に、首長による教育委員会統制の主張がこれにシンクロした。地方分権・直接民主制的、中央集権・権力分立的統治機構主導の間を行き交う中で、改革する側が自らの権限を強めるべく、教育委員会制度の無力化を進めた<sup>426)</sup>。2003年末までの3年間に教育委員が公募で決まった例は12市町に留まり<sup>427)</sup>、2008年1月までに14市町にしか広がらなかった<sup>428)</sup>。1980年に福島県三春町で始まった教育長の公募は2007年末までにほぼ壊滅したと言ってよい<sup>429)</sup>。首長の統制はかえって強まったと言えよう。

アメリカで直接民主制的な発想で生まれた学区教育委員会であるが、日本では、直接民主制的思考の下で首相主導<sup>430)</sup>や首長主導の政治が強まれば、教育委員会を無用の産物とする傾向があることももう一つの皮肉である。総じて第3以外の選択に共通するのは、まず委員を任命制とすることで文部省による統

制に修正し、その後、——第 1・第 4 の選択ではできれば廃止を究極の理想とし——教育委員会を廃止できないなら弱体化させるべしと言わんばかりに、事ある度に委員会の権限を削ごう<sup>431)</sup>とする方向性である。もしも、集権的な制度への変更が「民主的」で望ましい、一般的に専門性や政治的中立性を根拠とする独立行政委員会は「自治体の総合行政を損なっている」<sup>432)</sup>し、「障碍と映るのであろう」<sup>433)</sup>。形骸化した教育委員会は不要ということなのであろう。しかし、それは統治機構を国民主権に偏って見た結論であり、日本国憲法が志向している法の支配や権力分立が捨象されている。首長権限は十分に強い現状を看過しており<sup>434)</sup>、「民主的」な決断を求める勢力は、いずれ地方議会も無駄だと言いかねないと危惧する。教育委員会がいじめ問題などで実力を発揮できないのは、「自主的・自律的な教育行政機関としての組織体制や権限を十分に持って」いない点にあらう<sup>435)</sup>。

教育委員会の弱体化を繰り返し、第 4 の選択が強まると、まるで、「教育委員会は、その実質は明らかに首長に従属する『教育部』」<sup>436)</sup>となり、首長の意を反映し、癒着しているなどと批判されるようになってきた。首長主導の教育委員会改廃論が出ると、教育委員会は寧ろ民意を反映していない、民意による首長選択を梃子に教育委員会に民意を反映させるべきだというカウンター・パートの主張が改めて噴出してきた<sup>437)</sup>。首長に教育問題の解決を委ねる考え方については、国民一般に教育問題の解決を国家権力に期待し過ぎ、「単純で勧善懲悪的な他者依存性のみが」見えていたことも否めない<sup>438)</sup>。そして、不倶戴天の敵と思われた文科省と日教組、教員組織や教育学、教育法学者などが、こういった動きに対抗して、教育委員会の存続・活性化という一点で、まるで「昨日の敵は今日の友」と言わんばかりに結束するようになったのである<sup>439)</sup>。最後の「抵抗勢力」は、日教組でも革新・中道政党でもなく、皮肉にも自民党文教族と、「垂直的行政統制」<sup>440)</sup>を図りたい文科省初等中等教育局なのかもしれない。第 1 の選択のもう一派と第 2 の選択の暗黙の共同戦線を前面に、第 3 の選択の陰に回ったように見える。

そうした状況下でも、教育法学者を中心に、「素人による学校統制」を強調し、「共同統治」<sup>441)</sup>、即ち直接民主政的であるべきこと、「地域父母住民に直接に責任を負って教育行政が行われる」べきこと<sup>442)</sup>に力点を置く見解が多く見られ、学界に限っては第3の選択はなお有力である。加治佐哲也も、「その制度理念から、教育委員会の運営は『住民統制』(レイマン・コントロール)のスタイルに即したものであることが求められている」<sup>443)</sup>、「端的に言えば学校・教師の代表を、教育委員に加えるべき」だ<sup>444)</sup>と述べているほか、高橋寛人も、「民意を反映しやすくするよう、教育委員会を活性化すべき」<sup>445)</sup>だと主張する。市長経験者の穂坂邦夫も、レイマン・コントロールの再生を訴えつつ、教育委員会、特に市町村のそれを「一層自立した存在」とすることを提言した<sup>446)</sup>。穂坂は併せて、政治的中立性を確保するため、国レベルでも中央教育審議会の権限強化を訴えている<sup>447)</sup>。終戦直後、教育委員会がほぼ唯一の公選の独立行政委員会であった経緯から、革新側は「教育委員公選制の廃止が教育行政に対する市民参加や民主的統制の経路を封鎖したことの批判を展開し、公選制の復活を求め続けた」<sup>448)</sup>。その運動は1980年代の東京都中野区での準公選を除いては広がらずに終わり、その後、教育委員は選挙なしに選任され続け、能動性が低下した<sup>449)</sup>。教育委員公選の復活を訴えるに際しては、各アクターの合理主義的行動、低成長期における費用対効果の考慮、国民のアパシーの蔓延の中、戦後教養人が啓蒙主義的な純粋な理想主義を貫いたために抱えた問題点<sup>450)</sup>を忘れていよう。日本の教育委員会に住民公選や、進んで学区教育委員会の課税権を導入しようとしても、まず現在、世論の賛同がなく、首長が反対し<sup>451)</sup>、教育長の過半が反対し<sup>452)</sup>、それ以外の地方制度と齟齬を来すばかり<sup>453)</sup>か、教育委員会以外の殆どの独立行政委員会の存在意義との間でも齟齬を来すであろう。

第3の選択の主唱者は、教育委員を公選とすることで、国政では過半数を得ることが難しく、首長も必ずしも恒常的に支えきれない革新勢力であり、教育の専門家を多く抱えることから、教育委員会であれば、それが解職請求の対象

であることを恐れなければ、公選で過半数を確保できることを狙ってきたのであろう。「教育行政関係者にとって、民主制原理は教育委員会制度が存続するかぎり、」初めから是非は「問われるべきものでなかった」<sup>454)</sup>のであろう。だからこそ、中野区での教育委員準公選制は彼らから賛美されたのである。だが、独立行政委員会が「住民によって直接コントロールを受ける制度」<sup>455)</sup>でなければならないかは、理論上 (特に憲法上) 微妙な問題である。それは、民主主義・住民自治を強調した「レイマン・コントロールについては、議員や首長といった公選職でも代替可能で」あった<sup>456)</sup>からである。レイマン・コントロールの問題はレイマンの代表性や担い手の問題とされ、その権限の問題は主として議論されてこなかった<sup>457)</sup>。第3の選択者はそこを曖昧にしていた。レイマンはしばしば「素人」と訳出される (本稿もそうした) が、アメリカの学区教育委員会を範とすれば、「教育を生業としない者」<sup>458)</sup>、「非専門家」<sup>459)</sup>と定義されるべきものである。「独立性は専門性を発揮する要件であるはずなのに、独立性こそが教育行政関係者の独善的判断の原因とされてしまった」ところが問題であった<sup>460)</sup>。公選制を復活させようとするれば、「閉鎖的な教育専門家集団による既得権益擁護の動きとしてとして反撃を受ける」<sup>461)</sup>結果となろう。第3の、教育委員会主導の選択であっても、統制の対象は、教育行政のプロである教育長も、教育のプロである教師にも及ぶ筈であり、それが公選制か住民統制かは副次的な問題とすべきものである<sup>462)</sup>。公選は必然ではない。教育にある種の「利権」を有する学校・教員からの教育の独立性は、共同体内部で発生する教員採用試験や管理職登用も視野に<sup>463)</sup>、政府や首長からのそれと共に考えねばなるまい<sup>464)</sup>。この意味で、教育関係の研究者や職業教育者を立てる教育委員公選推進側にも矛盾があった。彼らは、教育行政の首長の下での民主的一元化を求める特定の首長について「民主政治そのものを理解しているとはいいい難い」<sup>465)</sup>と非難しがちであるが、自らも含む「地方分権論者の論理的陥穽を突く事態」と言えよう<sup>466)</sup>。民主主義ではなく、立憲主義、権力分立と法の支配からこれを批判すべきであった。

要は、「民意の反映」という発想について、根源的な問い直しが必要であり<sup>467)</sup>、他の独立行政委員会同様、教育委員会が公選である必然性はないのである。衆愚政治概念を持ち出すまでもなく、民意反映が常に正しいわけではない<sup>468)</sup>。現実に準公選や公選制の復活はうまくいかなかった。更に、近年に至って、「首長という民主性の体現者」によるものと教育委員会によるもので「民主性原理の対立」があることが認識された<sup>469)</sup>。直接民主主義的なものには限界があり、また、日本国憲法一般の妥当な理解でもあるまい。「『住民自治』については」「『直接性の原理』が指定されている」<sup>470)</sup>かどうか、日本国憲法全体の解釈としても疑わしいのである。ただ、憲法 93 条は地方公共団体の首長と議会議員と「法律の定めるその他の吏員」の直接選挙を命じており、想像できる独立行政委員会の委員の何れもが任命制となると、本来は、そのどこかが公選であることを想定していなかったのかとの疑問もないではない。「『教育的な民意』を直接反映させる制度的保障は欠落している」<sup>471)</sup>とは思えるが、他の分野でもそうではなく、間接民主制を基盤とする日本国憲法において、教育委員公選制、教育委員会こそレイマン・コントロールされるべきことが憲法上の保障だと言うことは難しい。現世代の「民主的」決定の「責任と難しさを、可能な限り慎重かつ誠実に扱うべし、という知恵の制度的表現」が教育委員会制度ではなかったか<sup>472)</sup>。

第 3 の選択は、直接民主制的志向とは別に模索されるべきであった。地方分権で「民主的」であることを狙えば、公選の首長の主導で何が悪い、ということになりがちである。そこで求められるべきものは、精神的自由もしくは社会国家の擁護者としての政治的中立性、立憲主義・多元主義・自由主義の擁護者・象徴こそその独立行政委員会の存在意義 (raison d'être) だったのでなかろうか。「教育の自由」は憲法の明文規定を持つものではないが、学問の自由が精神的自由の一つとして保障されていることや、13 条や 97 条の趣旨に鑑みて「憲法的自由」の一つのようにも思われる<sup>473)</sup>。また、公教育の政治的中立性の原理は「現代公教育の基幹的な制度原理」であり、「学校における踏破的な政

治教育の禁止」と「教員の政治活動の制限」が含まれている<sup>474)</sup>が、それを遵守するのは偏に教員だけでもあるまい。大きな政府を単純な議会や首相・首長などの公選などで支えて民主的決断をもって満足するに留まらず、少数者の人権を擁護すべき分野では多元主義的価値への配慮を必要とすることに注目すべきところである。「国民皆教育評論家」となり様々な異なる利害や考え方が交錯する教育問題で、多様なメンバーによる合意形成プロセスとして、合議体が必要である<sup>475)</sup>ことも指摘されている。「改革派知事」の一角を占めるとされる 1999 年以來の片山善博鳥取県政は、度々、教育長や教育委員会と対立しながら<sup>476)</sup>も、「教育委員会の自立性にも配慮し」つつ「多くの教育充実策を実現した」<sup>477)</sup>という。このように、教育委員の公選よりも、地方議会が適切に、極端な意見の持ち主ではない教育委員候補を承認することの方が肝要である。

教育委員会の存立根拠は、——多分に、他の独立行政委員会と同じく——やはり政治的中立性や多元性の確保であろう<sup>478)</sup>。実際、約 89%の首長たちは「教育の自立性や政治的中立性に配慮しながら、教育委員会に対応」しているとの意識である<sup>479)</sup>。現行法制度では多かれ少なかれ首長が教育委員会に委任せずには改革も成就しないことを首長自身も理解しているのである<sup>480)</sup>。教育長に聞いても、6割が、現行の教育委員の選任方式について、「教育委員に有能かつ意欲のある人材を登用する上で十分に機能」していると回答しており、「教育委員会の合議制は、無責任体制になりやすく、迅速な意思決定ができない」との見解を約 8割近くがこれを否定している<sup>481)</sup>。要は、教育長たちも、「現行の教育委員会制度を維持しつつ、その運用上・機能上の改善を図ることを望んでいる」のである<sup>482)</sup>。真にそうであるかは格別、国民主権重視、踏み込んで直接民主主義のような態度ではなく<sup>483)</sup>、このまま教育委員会廃止に突き進む心因はなくなりつつある。なお、合議制の機関には責任の所在が曖昧となる欠点があるが、それを解消するには、教育委員会から下部組織への監督を強化する方法と、外部機関から教育委員会への統制を強化する方法がある<sup>484)</sup>。しかも、2014 年からは教育長が教育委員を兼任することとなったため、内部ガバナ

スが不在となったのである<sup>485)</sup>。ガバナンスが十分であることを理由に教育委員会制度を存続させるべしとする意見<sup>486)</sup>もあり<sup>487)</sup>、寧ろ争点はここなのかもしれない。そして、教育問題は一般に、「誰が悪いのかわかりにくい」特性がある中で、近年、国民・住民が学校に強硬に介入する司法官憲の役割を教育委員会に求め<sup>488)</sup>、それが果たせないと思うや、首長に過度に期待したきらいがある。要は、教育問題の責任は教育委員会が負い、委員の中立性についてはまず議会構成の多元性から信用するべきではあるまいか。このことは他の独立行政委員会でも同じである<sup>489)</sup>。そして、それを越えて直接「民主的」であろうとした試みは、それが教育委員公選制であれ、首長権限強化であれ、民主主義の錦の御旗の前に聞こえはよいが、一般的には継続は難しいことを認識すべきように思えてならない。

特別区<sup>490)</sup>として学区が設置され、その政策決定と行政運営のために設けられた「教育議会ともいべき」<sup>491)</sup>アメリカの教育委員会<sup>492)</sup>と比べると、日本のそれは財政権の欠如が顕著で、教育に関する地域独自の事業を新たに立案する場合に単独で決定・執行することができない。96%が公選である<sup>493)</sup>アメリカの学区教育委員会はそれによって「子どもの学習権を護る」もので、「人民主権の教育統治論」的なもの<sup>494)</sup>であろう<sup>495)</sup>。もし、日本でも、アメリカの特別区としての教育委員会をより忠実なモデルとするのであれば、教育委員会の区域は市区町村と一致せず、小学区・中学区などを単位とする筈である。ところが、市町村区との完全一致が日本の特徴である<sup>496)</sup>。平成の大合併により、教育委員会も合併され、広域を対象とする運営が困難となっても<sup>497)</sup>そうなのである。しかも、教育委員会は都道府県にも存在し<sup>498)</sup>、教員人事などこちらが主戦場である。この点は、委員が民選かどうかとも関係なく、委員会の影響力が大きいという印象であるほか、アメリカでもその点は任命制の州教育委員会でも差がないとされている<sup>499)</sup>。多くが非常勤であることも同じである。異なるのは、教育委員会から教育長への大幅な事務委任があり、その包括的な委任体制が見られ、結果、教育委員会の関与できる余地が狭まっている点

である<sup>500)</sup>。アメリカの理想は日本でも実現できるという主張もあることは想像できるが、総じて、アメリカの真似は今更難しく、選択の余地は狭いのではなからうか。

このほか、「民主的」であることを重視し、首長と教育委員会の関係はうまくいっているとして教育政策を首長権限に委ね、教育委員会の設置は自治体に委ねればよいという提案はあるであろう。伊藤正次は、当初は「自治体が自ら多様なガバナンス・モデルを創出す」べしとしていた<sup>501)</sup>が、後には、政府間規制としての教育委員会制度を廃止し、設置を各地方公共団体の判断に任せ、完全自由化すべきだと主張するに至っている<sup>502)</sup>。完全にその制度を廃止し、選択と競争によりメタ・ガバナンスを追求することも考え得るが、そうするには、地方自治法 180 条の 5 および 180 条の 8 の廃止、地教行法の廃止などが必要となる。教育委員会の事務局も廃止され、首長の権限と責任において明確化したガバナンスが可能にならう<sup>503)</sup>が、現状でも教育委員の任命権は首長が握っており、それによる教育行政支配は十分可能である<sup>504)</sup>。「日本の自治体首長は世界的にみても権限が集中した公選ポストであり、権力の集中を緩和するしくみが必要である」<sup>505)</sup>。それ以上の強力な支配とは何を示すのか。首長が代理人である教育委員会に対していかに統制をかけているのかに、やや無頓着な感がある。基本的な立場は異なるが、小川正人も、寧ろ住民参加による教育委員会の復興を訴え、関連する機関との相互関係の見直しを提言しつつ、教育委員会の組織・運営の弾力化、即ち、教育委員会のコアをナショナル・ミニマムにすることも提唱する<sup>506)</sup>。或いは、教育委員会を設置する市町村を一定の人口規模以上のものに限定することもあり得る<sup>507)</sup>し、広域連携を模索する途もあり得よう<sup>508)</sup>。しかし、首長権限の集中を立憲主義的に懸念すれば、教育委員会廃止はせいぜいごく小さな町村に限られるべきではなからうか<sup>509)</sup>。あるいは、教科書選択などの精神的自由に関わる決定ではない、学校の改廃や校舎・公民館の修繕の決定などを一般行政に移管する程度ではなからうか。採るべき方向としては、平凡なようであるが、原則としては全ての自治体に教育委員会

を設置し、適切な権限を与えて立憲的に多元的で適正な教育を護らせると共に、団体自治の見地から国に対しても無用な全国統一に抵抗する権限を持ち<sup>510</sup>、他方で、住民自治の見地から、その委員の任命は首長の指名と議会の承認でなされることなのではあるまいか。内心や教育に関する分野では、多数者や権力者の意思の全体への押し付けは日本国憲法の忌み嫌うことであり、多元主義を体現する制度がその想定する枠であろう。

## おわりに

一般の立憲民主主義国家は、反独裁のため、権力分立を図っているものであって、「民主主義だからといってすべてを民意で決めるという訳ではな」く、そして「近代公教育制度」は「民意をそのまま反映させないシステムになっている」<sup>511</sup> 筈である。縦の権力分立である地方分権は必要であるが、そこで公選の首長に権力を集中することは団体自治と住民自治を実現した<sup>512</sup> ように一見見えるものの、そのように民主主義（国民主権）に傾倒した日本国憲法解釈は妥当ではあるまい。これに対して、寧ろ西日本の新保守主義を基盤とする<sup>513</sup> 階層などからは、政治的中立性よりも民主的統制を是とし、教育委員会が他の独立行政委員会と比べても巨大組織であることを強調する見解も示されている<sup>514</sup>。しかし、首長公選を楯に、民主的であるからその決定が優位するとの考えには、日本国憲法の予定する権力分立や法の支配の要請への配慮が欠落しているのではないかとの疑念が残る。教育委員会に委ねてきた、教育行政の専門性という部分をどう考えるべきかも疑問である。「自治体の裁量に任せれば任せるほど教育がよくなるわけではない」<sup>515</sup> であろうし、合議制の教育委員会に「教育識見などの資質能力を有する人材を登用すること」や「議案を議論するための十分な時間の確保」を図ることは「重要で」はなからうか<sup>516</sup>。教育を巡る空間的・動態的把握な把握は必要である<sup>517</sup>。

繰り返すが、独立行政委員会について、準立法・準司法的権能がある<sup>518</sup> と

というのが紋切り型の説明であるが、教育委員会は明らかにそうではない。専ら、「独立性は目的ではなく、政治的中立性を確保するための手段」<sup>519)</sup> となっているのである。教育委員会は、これまで多くの議論があったように、直接「民主的」であるべきだとして委員を公選にすることに拘るべきではない。また、それに拘ることは、それを主張する勢力にとっても、正当性の根拠と現実的メリットの両面で益薄いことであろう。かつ、政治からの独立し、多面的価値判断による教育問題の解決が肝要であるとすれば、独立行政委員会という形態に拘る必要はない。教育「委員会」もさることながら、教育・子どもに関する特殊型オンブズパーソン制度<sup>520)</sup>を導入する<sup>521)</sup>ことも検討に値しよう。加えて、当然であるかのように、中央における教育行政は文部科学省が一貫して担っており、「教育行政の独立性は機構上存在しない」こととなっている<sup>522)</sup>。この結果、「しばしば政権政党の党派性にもとづく教育政策が文部省を通じて進められたために、教育現場における政治的対立が引き起こされてきたのである」<sup>523)</sup>。そうであれば、大事な点は、「政治主導の教育改革それ自体ではなく、推進・実現されようとしている政策内容の正当性なのである」<sup>524)</sup>から、この制度論的検討は地方に限らず、進んで、中央でも、文科官僚に対する統制によって精神的自由に関わる多様な価値を守るため、教育に関する独立性の高い合議体は必要であり<sup>525)</sup>、また、大学の自治を保障するため、究極的には中央教育委員会や国立大学委員会などを設置する構想<sup>526)</sup>にまで進むであろう<sup>527)</sup>。第2の選択の主役が文部科学省であって中央教育委員会のようなものでないことは、座標軸を置いてみれば、実は違和感のあることだったのである。そして、その委員が公選制であることは想像できず、あるとしても、両議院の承認<sup>528)</sup>の下での任命制ということになるだろう。

教育委員会ですら立憲的多元主義的把握の中で再検討されるべきである。これ以外の独立行政委員会についても、その点を検証すべく検討を進めることが筆者の課題である。

- 228) 大畠菜穂子『戦後日本の教育委員会—指揮監督権はどこにあったのか』192頁図6-1(勁草書房、2021)参照。
- 229) 海口浩芳「教育委員会審議にみられる相互作用過程」青山学院大文学部紀要46巻19頁、26頁(2004)。
- 230) 八尾坂修「教育委員会の事務の管理・執行状態について自ら点検・評価を行い、議会に定期的に報告することにより責任体制の明確化を図る」総合教育技研62巻4号40頁、41頁(2007)。
- 231) 山下晃一「教育委員会制度における『民主性』をめぐる理論的課題—規範理論と『教育政治』」日本教育政策学会年報22巻42頁、44頁(2015)。
- 232) 浅野素雄「教育委員会制度の抜本的改革」教職研修35巻8号56頁、57頁(2007)。
- 233) 大畠前掲註228)書142-143頁。
- 234) 同上11頁参照。
- 235) 同上54-55頁。
- 236) 同上231頁。
- 237) 同上142-143頁。
- 238) 同上i頁。
- 239) 戦前の日本は、天皇を統治権の総覧者としながら、天皇に責任が及ぶことを恐れ、周辺が判断する構造となった。この解釈は守旧派の神勅主権説でも進歩的な天皇機関説でも、期せずして同じであった。この結果、あることについて最終責任を有する者が誰か不明確な責任分散(無責任)構造になり、それがこの憲法体制を終焉させた一つの大きな理由であった。君塚正臣『憲法—日本国憲法解釈のために』60頁(成文堂、2023)など参照。戦後の教育委員会の構造が同じようになっていき、同じような病理を抱えたことは興味深い。同じように解体されるのか、修復されるのかに注目したい。
- 240) 三上昭彦「地方分権改革下における教育委員会制度改革」明治大学人文科学研究所紀要65巻255頁、264頁(2009)。
- 241) 大畠菜穂子「教育委員会と教育長の権限関係—事務執行形態と指揮監督に執行機関の比較分析」東北大学大学院教育学研究科研究年報60巻1号35頁、36頁(2011)。
- 242) 大畠前掲註228)書232頁。
- 243) 市川昭午「教育委員会制度の改革」教職研修47巻3号108頁、109頁(2018)。
- 244) 村上前掲註107)書177頁。2000年頃から地元職員が教育長になることが多くなるのは、日教組の弱体化で「調整力」のある自治官僚よりも教育現場に精通した者が望まれ、文化行政が教育委員会の手を離れて学校行政に特化してきたこと、自治体総務部長な

どに自治省から出向ポストが増えたことなどが挙げられるという。同書 194-195 頁。

- 245) 浅野前掲註 232) 論文 57 頁。
- 246) 中嶋哲彦「大阪府・市における首長の教育支配—『不当な支配』と教育委員会廃止論登場の必然性」日本教育法学会報 43 号 6 頁、13 頁 (2014) 同旨か。
- 247) 大島前掲註 228) 書 2-3 頁。伊藤正次「教育委員会制度改革の構想と設計—教育委員会必置制の廃止に向けて」月刊自治フォーラム 562 号 10 頁 (2006) も参照。
- 248) 石井拓児「新自由主義教育改革と教育委員会制度」季刊自治と分権 56 号 57 頁、59 頁 (2014)。
- 249) 堀内編前掲註 11) 書 95 頁 [三上和夫] 参照。
- 250) 伊藤前掲註 247) 論文 10 頁参照。
- 251) 石井前掲註 248) 論文 59 頁。また、1990 年代以降、大都市中心部に富裕層が戻った。同論文 60 頁など。この結果、伝統校ばかりが想起される私立小学校も、設立年で見ると、実は平成が 32.6%、令和が 2.1% で、「既成概念にとらわれない」小学校が少子化時代に寧ろ増えているのである。望月由起『小学校受験—現代日本の「教育する家族」』87 頁 図 2-13 (光文社、2022) 参照。
- 252) 伊藤正次「首長制の責任領域の拡大が問われる—行政委員会制度改革の視点」都市問題 98 巻 7 号 57 頁、60 頁 (2007)。
- 253) 坪井=渡部編前掲註 21) 書 91 頁 [小川正人]。
- 254) 日本都市センター編『平成元年度都市行財政研究委員会報告—都市の行政委員会等の現状と課題』184 頁表 (日本都市センター、1990)。大島前掲註 228) 書 19 頁表序-1 より引用。
- 255) 大島同上 6 頁。
- 256) 村上前掲註 107) 書 123 頁参照。
- 257) 堀内編前掲註 11) 書 304-305 頁 [堀内]。浪本前掲註 146) 論文 61 頁以下も参照。
- 258) 堀内編同上 13 頁 [堀内]。
- 259) 同上 130 頁表 5-3 [荻原克男] 参照。
- 260) 村上前掲註 107) 書 121 頁。
- 261) 堀内編前掲註 11) 書 150 頁 [芦立訓]。
- 262) 同上 132 頁 [荻原克男]。
- 263) 村上前掲註 107) 書 124 頁参照。
- 264) 同上 127 頁参照。

- 265) 同時に、学校管理規則の見直しや地域住民の意見を学校運営に反映させるため、学校評議員制度も導入された。大西齋「教育委員会制度をめぐる論議の検証と分析」九州産業大学国際文化学部紀要 56 号 71 頁、81 頁 (2013) 参照。
- 266) 村上前掲註 107) 書 133 頁。
- 267) 堀内編前掲註 11) 書 173 頁 [坪井由実]。
- 268) 新藤宗幸「学校の主人公である子どもたちを見ていない新教育委員会制度」教育と医学 62 卷 12 号 28 頁、32 頁 (2014)。しかし、北條秀衛「教育委員会制度が廃止されたら」教育と文化―季刊フォーラム 72 号 76 頁 (2013) は、委員の中から本職を持っていない者が選ばれていたと述べている。
- 269) 堀和郎＝柳橋信彦「教育委員会制度の運用実態に関する実証的研究」教育制度学研究 2005 卷 12 号 182 頁、186 頁 (2005) 参照。
- 270) 同上 187 頁参照。
- 271) 穂坂邦夫『教育委員会廃止論』79 頁 (弘文堂、2005)。穂坂は 2001-2005 年、埼玉県志木市長。なお、堀内編前掲註 11) 書 256 頁 [加治佐哲也＝廣野孝] によると、「市町村の人口規模が大きいほど、開催回数が多くなっている」(5000 人未満の市町村では年 10.7 回だが、50 万人以上の市では年 19.3 回) のであり、「処理事務が量的に増す」ことや「教育問題が発生し、それに対応するため」ではないかと分析される。このことは、文部科学省初等中等教育企画課 [『教育委員会の現状に関する調査 (平成 30 年度間)』の結果について] 教育委員会月報 72 卷 10 号 6 頁、9 頁図 1 (2021) でも変わらず、5000 人未満の市町村では 33.3% が年 11 回以下、61.5% が年 12-17 回開催であるのに対し、50 万人以上の市では 6.3% が年 11 回以下、25.0% が年 12-17 回、56.3% が 18-29 回、12.5% が 30 回以上開催である。
- 272) 坪井＝渡部編前掲註 21) 書 46 頁 [佐々木幸寿]。
- 273) 伊藤前掲註 252) 論文 61 頁。その例として、同論文は、全国学力テストへの参加拒否を決めた、犬山市教育委員会の例を挙げる。中嶋前掲註 135) 書 43-44 頁及び 53 頁以下も参照。中嶋は 2000-2008 年、岐阜県犬山市教育委員。
- 274) 坪井＝渡部編前掲註 21) 書 45 頁 [佐々木幸寿]。
- 275) 穂坂前掲註 271) 書 50-51 頁。
- 276) 堀内編前掲註 160) 書 7 頁 [加治佐哲也]。
- 277) 堀内編前掲註 11) 書 236 頁表 9-4 [石原多賀子] 参照。
- 278) 穂坂前掲註 271) 書 55 頁。「文科省の政策や対応に『教育理念』というものがか全く感じられない」と批判する勇気もない。同書 122 頁。

- 279) ところで、教育委員会の首長部局に対する心理的独立性は、その本庁舎が別館にあるというところにあるようである。青木栄一「独立性からみた地方教育行政の制度設計上の論点」自治総研 432 号 26 頁、34 頁 (2014)
- 280) 穂坂前掲註 271) 書 70-71 頁。
- 281) 堀内編前掲註 160) 書 17 頁 [加治佐哲也]。
- 282) 以上、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—現代日本における教育と政治』55 頁 (福村出版、2014) [樋口修資] 参照。確かに、アメリカ、カナダ、韓国でも教育委員会の存廃は議論されている。大畠前掲註 228) 書 246 頁参照。
- 283) 以上、日本教育行政学会研究推進委員会編同上 56 頁 [樋口修資] 参照。
- 284) 山田可織 = 武者一弘「地方分権改革下における教育委員会制度の再編に関する研究—駒ヶ根市の子ども課設置と 5 歳児検診に注目して」信州大学教育学部紀要 117 号 195 頁、198 頁以下 (2006) 参照。
- 285) 大西前掲註 265) 論文 80 頁参照。大藏前掲註 161) 論文 213 頁も「任意設置に切り替えるべき」とする。(原註修正に関し、〔付記 2〕参照)
- 286) 伊藤前掲註 247) 論文 10-11 頁参照。
- 287) 伊藤前掲註 89) 論文 190 頁。
- 288) 小川正人「地方分権と自治体教育行政改革の課題—教育委員会制度改廃論議から考える」日本教育法学会報 35 号 76 頁 (2006)。とは言え、2004 年段階では、市町村長の 55.7% が教育委員会の廃止に反対傾向であった。同論文 80 頁。併せて、2004 年 6 月、年度あたり 3 兆円程度の国庫補助金の削減が閣議決定された。坪井由実「市町村教育委員会の学校経営機能の質的發展に向けた取組の現状と課題—市町村教育行財政システム改善試論 (その 1)」北大公教育システム研究 4 巻 1 頁、3 頁 (2005) など参照。
- 289) 大畠前掲註 228) 書 194 頁参照。
- 290) 同上 195 頁。
- 291) 結城忠「新たな教育委員会制度の憲法・学校法学的評価」白鷗大学教育学部論集 9 巻 1 号 69 頁、84 頁 (2015) など参照。2013 年の教育再生実行会議も同様。
- 292) 浪本勝年「教育委員会制度の変遷と今日における改革の方向」季刊教育法 159 号 17 頁 (2008) は、「憲法違反ともいえる内容」と批判する。
- 293) 高橋前掲註 151) 論文 179 頁。研修を受けないと教員免許は失効する仕組みとなったが、教員職に就かなかった者や通常の定年年齢を迎えた元教員が自己負担で研修を受けることは殆どなく、実際には、そういった免許の失効が大量に発生した。ところが、その結果、産休・育休などの代替教員の確保に難渋することが生じ、この制度は 2022

- 年に廃止され、失敗に終わった。イデオロギッシュに教員拘束を狙ったのであろうが、具体的に何が生じるかを読めないことを露呈しただけであった。
- 294) 坪井由実=小野田正利「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 180 号 24 頁、37 頁 (2014) [坪井] など参照。
- 295) 衆議院 2007 年 4 月 1 日。大畠前掲註 228) 書 201 頁参照。
- 296) 同上 204-205 頁。
- 297) 伊藤前掲註 5) 論文 55-56 頁。
- 298) 大畠前掲註 228) 書 197 頁参照。なお、内田慶市「原則論抜きの議論は不毛—改正教育法の中身と教育委員会制度のあり方」季刊教育法 159 号 11 頁、12 頁 (2008) は、再生会議を貫く論理は「強者の論理」と「あれかこれか」だと批判する。
- 299) 樋口修資「教育政策論からみた教育委員会制度改革への一考察」明星大学教育学部研究紀要 2 号 1 頁、3 頁 (2012) など参照。
- 300) 村上祐介「政権交代と教育委員会制度のゆくえ—民主党の教育法思想と政策選択」季刊教育法 163 号 28 頁、33 頁 (2009)。
- 301) これについては、君塚正臣「高等学校新科目『公共』と法教育に関する覚書—入試科目としての対応も含めて」横浜国際社会科学研究所 24 卷 1 号 1 頁 (2019) など参照。
- 302) 青木前掲註 279) 論文 40 頁参照。新藤前掲註 144) 書 195 頁以下も参照。
- 303) 山下前掲註 231) 論文 43 頁。
- 304) 荻原克男「教育委員会制度と教区行政—制度の機能とその改革をめぐる」都市問題 106 卷 12 号 54 頁、58 頁 (2015)。
- 305) 同上 57 頁。
- 306) 村上前掲註 107) 書 86 頁。
- 307) 樋口前掲註 299) 論文 12 頁など参照。
- 308) 中嶋哲彦「教育委員会制度の抜本的見直し」教職研修 35 卷 8 号 11 頁、12 頁 (2007) 同旨。
- 309) 市川前掲註 243) 論文 109 頁。
- 310) 永野隆史ほか「教育委員会、首長・議会、教員の関係構造からみた高知県の教育改革—土佐の教育改革以前・以後、学力向上対策、総合教育会議の導入期を中心に」高知大学学校教育研究 3 号 295 頁、298 頁以下 (2021) 参照。
- 311) 大西前掲註 265) 論文 77 頁参照。
- 312) 村上前掲註 107) 書 41-44 頁など。
- 313) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 126 頁 [北村亘]。

- 314) 同上同頁 [北村亘]。
- 315) 朝日新聞 2008 年 9 月 8 日朝刊 34 面。同上 29 頁 [白石裕] 参照 (引用の読売新聞東京版同日では確認できず)。
- 316) 日本教育行政学会研究推進委員会編同上 84 頁 [高橋寛人] 参照。こういった橋下府知事の対応について、渡邊光雄「教育委員会見直し論に欠けているもの—公募教育長の体験を振り返り思うこと」季刊教育法 159 号 25 頁、27 頁 (2008)。
- 317) 森裕之「内発的發展と学校教育—自治体行財政の視点から」日本教育政策学会年報 22 卷 10 頁、16 頁 (2015)。
- 318) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 125 頁 [北村亘]。
- 319) 同上 31 頁 [白石裕]。
- 320) 伊藤正次「教育委員会制度改革の方向性—教育ガバナンスの多様化に向けて」季刊教育法 173 号 34 頁、36 頁以下 (2012) 参照。中嶋哲彦「教育委員会制度をどう立て直すか」教育と医学 62 卷 12 号 12 頁、14 頁 (2014) は「不当な圧力」と表現した。
- 321) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 88 頁 [高橋寛人]。
- 322) 以上、同上 117 頁 [北村亘] 参照。
- 323) 高橋寛人「教育委員会制度の必要性—教育の本質と教育行政」季刊教育法 173 号 24 頁 (2012) 参照。
- 324) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 3 頁 [高橋寛人] 参照。
- 325) 同上 42 頁 [白石裕]。
- 326) 同上 41 頁 [白石裕]。
- 327) 同上 57 頁 [樋口修資]。
- 328) 同上 37 頁 [白石裕]。
- 329) 村上祐介「大阪府における教育関連条例と教育委員任期制度の課題」季刊教育法 170 号 30 頁、32 頁 (2011)。
- 330) 中嶋前掲註 246) 論文 7-8 頁。
- 331) 藤森毅『教育委員会改革の展望』35-36 頁 (新日本出版社、2015) より引用。
- 332) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 189 頁以下 [高橋哲] 参照。この際、首長の教育目標設定は違法だという閣議決定に対して、「大阪維新の会」側は合法の体裁を整えたいという意図があり、教育委員会側は、その手直しを通じて主導権を握りたいという意図があったという。中嶋前掲註 246) 論文 8 頁。
- 333) 日本教育行政学会研究推進委員会編同上 64 頁 [小野田正利] 参照。

- 334) 同上 65 頁 [小野田正利] 参照。
- 335) 同上 66 頁 [小野田正利] 参照。
- 336) 新藤前掲註 268) 論文 28 頁。
- 337) 中嶋前掲註 246) 論文 9 頁。
- 338) 第 2 期安倍政権の経過については、君塚正臣『司法権・憲法訴訟論』30 頁注 81（法律文化社、2018）及び同『続 司法権・憲法訴訟論』59 頁注 369（法律文化社、2023）[以下、君塚前掲註 338) II 書、と引用]。同前掲註 239) 書 105-110 頁を見ても、近年、安保政策が大きく変わるのは、他の内閣ではなく、安倍政権のときに集中している。このことは、2 度の安倍政権のイデオロギー性をよく示しているように思える。
- 339) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 102 頁以下 [青木栄一] 参照。
- 340) 中嶋哲彦「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 42 巻 6 号 120 頁（2014）。
- 341) 堀内編前掲註 160) 書 253 頁 [西川信廣 = 三宅奎介]。穂坂邦夫「教育改革の道標—教育委員会廃止論」地方自治職員研修 40 巻 2 号 21 頁（2007）も同旨。
- 342) 稲葉前掲註 144) 論文 171 頁。三上昭彦「教育委員会制度改革の概要・問題点・課題」部落問題研究 214 号 61 頁、68 頁（2015）も参照。
- 343) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 85 頁 [高橋寛人] 参照。
- 344) 中嶋前掲註 135) 書 52 頁。
- 345) 伊藤前掲註 89) 論文 193 頁。
- 346) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 31 頁 [白石裕]。
- 347) 大阪公立大学の設立に関して、同上 211 頁以下 [光本滋] 参照。このほか、安倍晋三の元秘書が市長となった下関市における下関市立大学の例が有名である。田中圭太郎『ルポ大学崩壊』66 頁以下（筑摩書房、2023）など参照。石原慎太郎都知事命名の「首都大学東京」が 2020 年に東京都立大学に戻ったのはご存知の通り。但し、二本柳高信『私益・集团的決定・憲法—アメリカ合衆国における立法・憲法改正のプロセス』ix 頁（信山社、2023）が「今は無き東京都立大学法学部」と記すように、それは最早「テセウスの船」と呼べないと思う人もあり、その断絶は修復できるものではないであろう。
- 348) 高橋前掲註 82) 論文 66 頁。
- 349) 中嶋前掲註 340) 論文 121 頁。
- 350) 青木前掲註 279) 論文 46 頁。
- 351) 同上 38 頁。

- 352) 三上前掲註 342) 論文 66 頁など参照。
- 353) 中嶋前掲註 135) 書 11 頁。坪井=小野田前掲註 294) 文献 26 頁 [坪井] 同旨。
- 354) 堀尾輝久「政治と教育—教育委員会改廃の動きに思うこと」季論 24 号 13 頁、14 頁(2014)。
- 355) 門脇厚司「教育委員会制度の改変と教育現場に及ぼす影響」教育と医学 62 卷 12 号 20 頁 (2014)。
- 356) 中嶋前掲註 135) 書 12 頁。関連して、同「なぜ、教育委員会制度改革か?—地域から遊離し、地域を支えない教育」歴史評論 775 号 58 頁 (2014)、同「なぜ、教育委員会制度改革か?—教育委員会制度廃止論を構造改革の文脈で考える」同 782 号 17 頁 (2015) も参照。
- 357) 菱村幸彦「教育委員会は要らない?」週刊教育資料 1222 号 33 頁 (2012)。
- 358) 中嶋前掲註 135) 書 31 頁。
- 359) 「教育委員会制度改革に加え、大学ガバナンス改革、大学入試制度改革、教科書制度改革、六三制教育制度改革、教員身分制度改革等」に広く及んでいた。石井前掲註 248) 論文 57 頁。
- 360) 藤森前掲註 331) 書 37 頁。
- 361) 三上昭彦「教育委員会制度の歴史と民主的〈再生〉」季刊教育法 180 号 14 頁 (2014)。
- 362) 林紀行「教育委員会制度改革とその課題」法政治研究 3 卷 1 頁、2 頁 (2017)。
- 363) 藤森前掲註 331) 書 39-40 頁。
- 364) 中嶋前掲註 320) 論文 15 頁。
- 365) 石井前掲註 248) 論文 63 頁。ただ、意外と進んでいないと同論文は指摘する。
- 366) こうした地方政治の変化の象徴として、2012 年 12 月に松江市で、小中学校の図書室での『はだしのゲン』閲覧制限を教育委員会事務局が決めたことを教育委員会が撤回する事態も生じた。藤森前掲註 331) 書 35 頁。その後、大阪府泉佐野市教育委員会も同様の事態を引き起こした。森前掲註 317) 論文 10 頁参照。
- 367) 村上前掲註 107) 書 22 頁。
- 368) 荻原前掲註 304) 論文 54 頁。
- 369) 荒井英治郎「政治主導型教育改革の正統性・正当性—コア・エグゼクティブの態様変化」学校教育研究 29 卷 70 頁、78-80 頁 (2014) 参照。
- 370) 三上前掲註 361) 論文 16 頁。
- 371) 公選(教育委員会法)時代の教育委員会が「予算案・条例案の議会提出権」を持っていたという誤り(正確には、教育予算原案・教育条例原案の作成権と首長への送付権)もあった。三上昭彦「教育委員会制度の『廃止』か『民主的再生』か—教育再生実行

- 会議第2次提言に寄せて」住民と自治 603号 26頁、27頁 (2013) 参照。
- 372) 執行機関であることも日本の教育委員会の特徴である。伊藤正次「教育委員会」松下圭一ほか編『自治体の構想4—機構』41頁、44頁 (岩波書店、2002)。
- 373) 坪井=渡部編前掲註21) 書4頁 [村上祐介]。
- 374) 同上 30頁 [中嶋哲彦]。
- 375) 同上 32頁 [中嶋哲彦] 同旨か。
- 376) 藤森前掲註331) 書47頁。
- 377) 堀=柳橋前掲註269) 論文182頁。
- 378) 以上、日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註282) 書5-7頁 [高橋寛人]。
- 379) 大畠菜穂子「教育委員会制度の変遷—権限配分に着目して」季刊教育法199号16頁、23頁 (2018) など参照。
- 380) 伊藤前掲註5) 論文56頁。
- 381) 坪井=渡部編前掲註21) 書91頁 [小川正人]。
- 382) 荻原前掲註304) 論文55頁。
- 383) 伊藤前掲註89) 論文191頁。
- 384) 高橋哲「新教育委員会制度の研究動向—改正地法教育行政法へのアプローチ」教育制度学研究22号246頁 (2015) 参照。
- 385) 中嶋前掲註340) 論文130頁は、「総合教育会議」「は非公開にできるから、『民意反映』どころか、教育が密室の話し合いで左右されることになる。ここには、制度改革の大義のかけらさえ見出せない」と痛罵する。
- 386) 佐藤晴雄「新教育委員会制度の運営実態と課題—新制度によって何がどう変わったか」季刊教育法199号4頁、14頁 (2018)。
- 387) 村上祐介「教育委員会制度改革と教育行政の専門性」日本教育行政学会年報41巻70頁、73頁 (2015)。
- 388) 同上74頁。
- 389) 林前掲註362) 論文12頁表3参照。
- 390) 大畠前掲註228) 書244頁参照。
- 391) 小林和記「新教育委員会制度における教育長の法的地位—教育委員会による教育長への指揮監督権の存否の教育法的検討」日本教育法学会報51号121頁、124頁 (2022) 参照。
- 392) 北條前掲註268) 論文78頁。

- 393) 新教育基本法法制研究特別委員会ワーキング・グループ「教育再生実行改革および地方教育行政法・学校教育法・国立大学法人法改正について」日本教育法学会報44号160頁、177頁(2015)[山岸利次]。
- 394) 山本直俊「新教育委員会制度を運用して—新教育庁への一本化がなされて」季刊教育法199号52頁(2018)。
- 395) 小林前掲註391)論文127頁。また、その職務代理人が教育委員から選ばれることとなったため、いざというときを考えると、筆頭教育委員が誰かということは無視できない。坪井=渡部編前掲註21)書99頁[小川正人]同旨か。
- 396) 坪井=渡部編同上23頁[高橋寛人]。
- 397) 青木前掲註279)論文28頁。
- 398) 坪井=渡部編前掲註21)書92頁[小川正人]参照。
- 399) 村上祐介「教育委員会事務局職員の専門性と人事・組織:全国調査の結果から」東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢36巻73頁、76-77頁(2016)。逆に言えば、都道府県や政令指定都市ではそれに及ばないということである。
- 400) 坪井=小野田前掲註294)文献28頁[坪井由実]。
- 401) 藤森前掲註331)書66-68頁。
- 402) 本田哲也「委任と統制から見た教育委員会制度」金沢法学65巻2号143頁、150-151頁(2023)。これに対し、「小さな自治体」では「任期満了後に新たに任用した」が約半数以上となっている。同論文151頁参照。
- 403) 青木前掲註279)論文31頁。
- 404) 本田前掲註402)論文152頁参照。これに対し、「中核市、その他の市、町、村」では「教員」が約半数以上となっている。同論文152-153頁参照。
- 405) 同上158頁参照。
- 406) 稲葉前掲註144)論文172頁、新藤前掲註144)書11頁及び47頁。
- 407) 坪井=渡部編前掲註21)書17頁[高橋寛人]。他方、結局、首長が4年のうちに教育委員を全交代させることができるとも言える。穂坂前掲註271)書69頁。
- 408) 若月秀雄「地方分権と教育委員会—改正された教育委員会制度を受けて」学校教育研究所年報60号38頁、39頁(2016)。
- 409) 村上祐介ほか「新教育委員会制度とその運用実態に関する首長・教育長の意識と評価—2017年全国市区町村調査の結果から」東京大学大学院教育学研究科紀要58巻535頁、543頁表17(2019)。「そう思う」11.5%、「どちらかといえばそう思う」38.6%の合計。

- 410) 同上 561 頁。
- 411) 若月前掲註 408) 論文 40 頁。
- 412) 同上 41 頁。
- 413) 本田哲也「新教育委員会制度下での首長による教育委員会の統制」東京大学大学院教育学研究科教育行政学論集 36 巻 181 頁、185-186 頁 (2016)。
- 414) 同上 188 頁。
- 415) 同上 188-189 頁。
- 416) 同上 155 頁参照。
- 417) 同上 163 頁参照。
- 418) 同上 189 頁。
- 419) 市川前掲註 243) 論文 109 頁。
- 420) 伊藤前掲註 372) 論文 45 頁。
- 421) 森前掲註 317) 論文 11 頁参照。
- 422) 伊藤前掲註 372) 論文 46 頁。自治体支出に占める教育予算の割合は 1999 年度で 17.9% にも上っていた。
- 423) 黒崎勲「教育委員会論と教育権論」東京大学教育学部紀要 17 巻 97 頁、100 頁 (1978)。
- 424) 西本前掲註 222) 論文 60 頁同旨か。
- 425) 村上前掲註 387) 論文 75 頁。
- 426) まるで、地方国立大学が制度改革も特になく、予算だけが貧弱なまま存在し続けているかの如くである。君塚正臣『司法権・憲法訴訟論下』725 頁以下 (法律文化社、2018)、寄川条路編『大学の危機と学問の自由』(法律文化社、2019)、同編『大学の自治と学問の自由』(晃洋書房、2020)、駒込武編『「私物化」される国立大学』(岩波書店、2021)、田中前掲註 347) 書など参照。
- 427) 浦野東洋一「教育委員の公募制について」日本教育行政学会年報 31 巻 205 頁 (2005) 参照。
- 428) 三上前掲註 240) 論文 277 頁表 2 参照。
- 429) 同上 271 頁表 1 参照。
- 430) この意味で、首相主導を推奨する結果となる「国民内閣制」論のような議論は、日本国憲法の権力分立など立憲主義的な側面を軽視しているように思えてならない。戦前の天皇主権から国民主権への転換は当然であるが、主権を握った国民自身及びその喝采を受けた者の暴走は端的に危険であると共に、司法権の独立、二院制、地方自治制、果ては象徴天皇制に至るまで、様々な均衡と抑制の仕組みが潜在していることを忘れ

ている点で、適切な現行憲法解釈であるようには思えない。もし、内閣が国民の意思と離れた政治運営をすることを抑止するための議論だと反論があるなら、それは民主主義の本来の姿として当然のものであって、特段「国民内閣制」論という学説名称は不要であろう。

- 431) 21 世紀の改革が中央集権・直接民主制的（政治主導）な安倍政権によるものであったことは興味深い。これと同調した維新勢力が直接民主制的思考を有するのは明らかであろうし、最終的に中央集権を目指すのかも政治過程論的には興味深いところではあるが、ここでの本題ではない。君塚正臣「統・憲法保障システムとしての選挙制度考—『護憲』する強い参議院—『日本国』は死出の旅に出たのか」横浜国際社会科学研究所 18 巻 6 号 1 頁（2014）参照。
- 432) 小川前掲註 288) 論文 77 頁。
- 433) 同上 76 頁。
- 434) 同上 77 頁。
- 435) 三上前掲註 361) 論文 17 頁。
- 436) 外川伸一「教育委員会の行政統制と新たな教育行政制度の創設」山梨学院生涯学習センター紀要 16 号 27 頁、34 頁（2012）。
- 437) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 89 頁 [高橋寛人]。
- 438) 山下前掲註 231) 論文 44 頁。
- 439) 大西前掲註 265) 論文 72 頁同旨か。
- 440) 外川前掲註 436) 論文 34 頁。
- 441) 坪井 = 渡部編前掲註 21) 書 58 頁 [坪井由実]。
- 442) 神田前掲註 186) 論文 20 頁。
- 443) 加治佐前掲註 158) 書 8 頁。
- 444) 同上 282 頁。
- 445) 日本教育行政学会研究推進委員会編前掲註 282) 書 92 頁 [高橋寛人]。
- 446) 穂坂前掲註 271) 書 157 頁。
- 447) 同上 176 頁。
- 448) 伊藤前掲註 372) 論文 43 頁
- 449) 同上同頁。
- 450) 山下前掲註 231) 論文 53 頁同旨。
- 451) 2013 年に首長に聞いても、「かなり反対である」35.8%、「全く反対である」19.8%で

あって、「かなり賛成である」3.3%、「全く賛成である」0.8%と賛成側の意見はごく少数である。河野和清「地方自治体の長からみた教育委員会制度の現状と課題 (1) — 全国市町村長の意識調査を手がかりに」広島大学大学院教育学研究科紀要第3部 教育人間科学関連領域 62 巻 1 頁、5 頁 (2013) 参照。

- 452) 河野和清「教育委員会制度の現状と課題—『教育委員会制度に関する全国調査』を手がかりに」教育学研究 80 巻 2 号 222 頁、225 頁 (2013)。
- 453) 小川前掲註 288) 論文 78 頁。
- 454) 青木前掲註 279) 論文 28 頁。
- 455) 竹内前掲註 129) 論文 152 頁。
- 456) 大畠前掲註 228) 書 234 頁。
- 457) 同上 12 頁。
- 458) 青木前掲註 279) 論文 33 頁。
- 459) 内田前掲註 298) 論文 13 頁。
- 460) 青木前掲註 279) 論文 32 頁。
- 461) 伊藤前掲註 320) 論文 38 頁。
- 462) 藤本前掲註 164) 論文 173-174 頁同旨か。
- 463) 青木前掲註 279) 論文 43 頁参照。
- 464) 同上 41 頁同旨か。
- 465) 新藤宗幸「地方政治の現状と課題—地方分権改革の低迷と首長権力の策謀」市政研究 169 号 10 頁、12 頁 (2010)。
- 466) 横井敏郎「ポスト 55 年体制下の知事・教育委員会関係—鳥取県片山県政の教育政策過程」北海道大学大学院教育学研究院紀要 122 巻 107 頁、108 頁 (2015)。
- 467) 山下前掲註 231) 論文 46 頁。
- 468) 同上 47 頁。
- 469) 青木前掲註 279) 論文 28-29 頁同旨。
- 470) 結城前掲註 291) 論文 79 頁。
- 471) 三上前掲註 342) 論文 69 頁。
- 472) 山下前掲註 231) 論文 50 頁。
- 473) 結城前掲註 291) 論文 75 頁同旨。
- 474) 同上 88 頁。

- 475) 小川前掲註 288) 論文 81-82 頁。
- 476) 横井前掲註 466) 論文 111-113 頁参照。
- 477) 同上 109 頁。
- 478) 大畠前掲註 228) 書 234-235 頁。
- 479) 2013 年に首長に聞いたところ、「全くそう思う」31.5%、「かなりそう思う」57.3%であり、「あまりそう思わない」3.0%、「全くそう思わない」1.0%は極めて少数である。河野前掲註 451) 論文 8 頁参照。
- 480) 本田前掲註 402) 論文 147 頁。
- 481) 2012 年調査。河野前掲註 452) 論文 225 頁参照。
- 482) 同上 230 頁。
- 483) この点に真っ向から反対するのが小松郁夫「合議制教育委員会制度の現実—教育委員の立場から」筑波大学校経営研究 39 巻 20 頁、21 頁 (2014) である。「教育委員の公選制への回帰も一つの方法で、あるが、それが叶わないならば、少なくとも首長や議会選挙では教育政策に関するマニエスタを充実させる必要がある」と述べる。同論文 22 頁は、「裁判員制度などに見られように、一般人の常識や感覚からして、専門家による判断や業務遂行が納得できない問題もできており、素人の判断を一定程度システムにとり組み改革も進行している」とも述べており、民主主義と立憲主義 (法の支配や権力分立) の衡量が本稿とは異なっている。裁判員制度は、裁判の「民主化」ではない。具体的な裁判の適正を実現するため、権力分立の観点から司法権以外の適切な機関を模索した結果、それが有権者団以外になかったということなのではあるまいか。君塚前掲註 239) 書 529 頁\*参照。
- 484) 大畠前掲註 228) 書 236 頁。
- 485) 青木前掲註 279) 論文 31 頁。
- 486) 生田義久「京都市教育長 生田義久氏インタビュー『教育委員会の専門性と信頼関係』京大公共空間 2013 号 28 頁 (2013)。
- 487) なお、アメリカでは教育長について、教育委員会の任命が 22 州、知事の任命が 15 州、公選が 13 州である。大畠前掲註 228) 書 38 頁参照。
- 488) 山下前掲註 231) 論文 45 頁。
- 489) 以上、大畠前掲註 228) 書 19 頁。
- 490) 注意すべきは、それが一般的な自治体の境界と異なって形成されることがあることである。小松茂久「首長と教育委員会—米国との比較から」日本教育政策学会年報 22 巻 28 頁、29 頁 (2015) も参照。

- 491) 小川前掲註 288) 論文 78 頁。
- 492) アメリカの殆どの州では、生徒の停学を命じるのは教育長か教育委員会又は校長である。教員が命じられる州でも短期間のものである。アメリカ自由人権協会編前掲註 34) 書 85 頁。
- 493) 小松前掲註 490) 論文 30 頁参照。
- 494) 坪井＝小野田前掲註 294) 文献 29-30 頁 [坪井由実]。
- 495) 近年、いくつかの州で、学区の権限を市長などに委託し、学区教育委員会の諮問委員会化も進んだが、教育委員などの市長任命制が一部に導入されたに過ぎない。神山正弘「政治と教育の間—教育委員会の役割」住民と自治 622 号 26 頁、29 頁（2015）。
- 496) 伊藤前掲註 372) 論文 44 頁。
- 497) 堀内孜「地教法改正と教育委員会の再生」季刊教育法 159 号 4 頁、6 頁（2008）。指導主事についても同様である。辻村貴洋「教育委員会制度改革と地方教育行政」教育制度学研究 2010 巻 17 号 205 頁、208 頁（2010）。
- 498) 伊藤前掲註 372) 論文 44-45 頁。
- 499) 大畠前掲註 228) 書 20 頁。
- 500) 同上 21 頁。
- 501) 伊藤前掲註 372) 論文 56 頁。
- 502) 伊藤前掲註 247) 論文 13-14 頁。
- 503) 同上 12 頁。
- 504) 青木前掲註 279) 論文 38 頁。
- 505) 村上前掲註 329) 論文 35 頁。
- 506) 小川前掲註 288) 論文 83-85 頁。
- 507) 伊藤前掲註 247) 論文 12 頁。
- 508) 青木前掲註 279) 論文 35 頁同旨か。
- 509) 日本の地方自治法は、町村について住民総会を置くことが許容される以外、東京都から東京都青ヶ島村まで、基本的に同じ統治構造を採らねばならず、柔軟性を欠いている。君塚前掲註 239) 書 529 頁\*参照。このため、例えば、青ヶ島村規模の村であれば、一部の独立行政委員会は設置せず、村長と村議会とに委ねることも考えられるが、もう一つ、周辺の村で地方自治法上の「組合」を作り、そこに独立行政委員会を設置する方法も考えられる（但し、このような離島では現実的ではないという意見はあろうし、逆に、バーチャル会議が開ければその方が適切だという意見もあろう）。

- 510) なお、地方自治を強調し過ぎると、民主的多数決を理由に、少数者の人権を抑圧して平気という危険が生じることも払拭できない。この場合、最終的には司法権による救済は勿論考えねばなるまいが、それ以前に、人権制約的な条例や規則は国の法令によって無効となるものであることが忘れられるべきではない。アメリカでも、南部諸州などでは人種差別が横行していたのであり、民主主義や地方分権が基本的人権の尊重と常に同調的ではないということは確認したい。
- 511) 高橋前掲註 323) 論文 25 頁。
- 512) この点、結城前掲註 291) 論文 78 頁は「『団体自治』と『住民自治』はいうなれば手段と目的という関係に立つ」として住民自治を優位に置くが、権力分立や法の支配をも基本原理とする日本国憲法の解釈として単純にそうとも言い切れない。
- 513) 現在、西日本 (関ヶ原・親不知以西) と東日本とでは政党支持の構図が明らかに異なっている。君塚前掲註 338) II 書 108 頁注 369 表参照。
- 514) 田沼隆志「田沼隆志衆議院議員に聞く！一戦後から続く教育委員会制度を今、なぜ廃止するのか？」京大公共空間 2013 号 25 頁、26 頁 (2013)。田沼は、教育行政の継続性よりも民意を大事にすべきとする。
- 515) 高橋前掲註 323) 論文 27 頁。
- 516) 堀＝柳橋前掲註 269) 論文 192 頁。
- 517) 山下前掲註 231) 論文 54 頁同旨。
- 518) 独立性の高い行政機関という点で、国税不服審判所などの検討を行った。君塚正臣「憲法・統治機構論的国税不服審判所論—それは準司法機関にすべきか—海難審判・特許無効審判との対比の中で」横浜法学 32 卷 1 号 271 頁 (2023) 参照。
- 519) 岡田前掲註 33) 論文 11 頁。
- 520) オンブズパーソン的一般型と特殊型の区別については、君塚正臣「男女平等オンブズパーソン制度の導入における検討課題—ノルウェー男女平等オンブッド (Ombud) 調査を踏まえて」東海大行動科学研究 51 号 103 頁 (1999)、君塚前掲註 239) 書 486 頁\* など参照。その合憲性の説明は、請願権の拡張や議院の国政調査権から行うことには難があり、内閣から独立した憲法上の行政機関として許容されるとの説明によるべきであろう。
- 521) 高橋前掲註 152) 論文 179 頁。
- 522) 青木前掲註 279) 論文 26 頁。
- 523) 高橋前掲註 323) 論文 27 頁。
- 524) 荒井前掲註 369) 論文 84 頁。

525) 藤森前掲註 331) 書 138 頁同旨か。

526) これについては文科官僚も当初抵抗するであろうが、もしこのような委員会が設置されれば、その委員の一部は文科官僚に配分せざるを得ない。そして、身分保証も手厚く、政治に振り回されることは少なくなる。首相などではない多くの国会議員にとっては、人事は国会の議題に取り戻せる。法解釈論ではないが、筋論とは別に、政治過程としては抵抗者側にも制度改善のメリットがあることを掲示することは必要である。

527) 教科書検定制度の合憲性を検討するに当たり、それが表現の自由の規制であることから、仮に事前抑制が例外的に許容されるとしても、最も事前抑制的でない制度が設立され、最も事前抑制的でないように適用される必要があることを指摘してきた。そうであるとすれば、実態はともあれ、行政庁である文部科学省がその主体であることは端的に問題であり、国レベルの独立行政委員会の手によってなされるか、基本的には国家レベルの検定は行わず（もしくは明らかな誤りものを否定するだけに留め）、自治体教育委員会が教科書の検定を行う制度が合憲的なものとなるのではないか（これを LRA の基準と呼ぶべきではないであろうが、共通の解釈指針により）と思われる。君塚前掲註 239) 書 265 頁、同前掲註 426) 書 595 頁以下など参照。この点、社会権である労働基本権の保障が独立行政委員会である労働委員会によることが必須であるかどうかはそれだけでは疑わしく、必須であるとすれば労働基本権という社会権の性質を共通項に開いて吟味せねばならないように思われる。君塚正臣「憲法・統治機構論的労働委員会論—それは労働裁判所に変遷しないのか」横浜国際社会科学研究所 28 巻 2 号 1 頁（2023）参照。

528) 独立行政委員会委員の国会承認は、両議院対等に、文字通り両議院での承認が必要であると考えるべきである。内閣総理大臣の指名に関する衆議院の優越及び衆議院だけが持つ内閣不信任案提出権から、衆議院と内閣は同じ勢力であることは一般的であり、政治部門の均衡と抑制は、(55 年体制や「ネオ 55 年体制」を見慣れ、そうでないものをわざわざ「ねじれ国会」と呼びたがる日本では意外なことに思われるが)「衆議院と内閣」と参議院の間で寧ろ生まれ易いものである。このため、内閣の任命・指名した委員を衆議院が承認・同意しないことは稀であり、国会の承認は参議院の承認に法的意味があるかが鍵となる。要は、この種の独立性の高い委員の承認・同意に関して衆議院の優越を認めることは、政治的中立性を没却することであり、日本国憲法が予定するものだったとは思えない。この意味で、会計検査官の任命についての衆議院の優越が 1999 年に廃されたことは妥当なことである。君塚前掲註 239) 書 438-439 頁参照。

〔付記〕 本稿は、平成 30 年度—令和 5 年度日本学術振興会科学研究費基盤研究 (C) 一般「憲法訴訟論の適正手続・身体的自由への発展・展開」(課題番号 18K01243) による研究成果

の一部である。本稿では、原則として敬称は略させて頂いた。

〔付記 2〕 本誌 31 巻 3 号掲載の本論文 (1) に以下の修正・補正があります。

101 頁 14 行目 阿倍能成 → 安倍能成

101 頁 15 行目 (用語統一のため) 学校区 → 学区

112 頁 7 行目 との評価された。 → との評価がなされた。

112 頁 26 行目 そんな中、直近 → そのような中で直近

117 頁 9 行目 註 4 都市問題 69 巻 9 号 → 都市問題 60 巻 9 号

117 頁 20 行目 註 6 (文献追加のため) 奥本繁「地方教育委員会設置をめぐって」北海道教育大史流 25 号 97 頁 (1984)、小川正人編『地方分権改革と学校・教育委員会』(東洋館出版社、1998)、小川正人「分権改革と新たな教育委員会の創造に向けて」教育展望 49 巻 2 号 12 頁 (2003)、同「教育委員会のあり方—問題と改革課題」教育展望 58 巻 5 号 12 頁 (2012)、同「教育委員会制度改革のゆくえ」月刊高校教育 46 巻 6 号 30 頁 (2013)、三上昭彦「教育委員会は『再生』するか」人間と教育 17 号 42 頁 (1998)、同「教育委員会 → 奥本繁「地方教育委員会設置をめぐって」北海道教育大史流 25 号 97 頁 (1984)、市原昌三郎「教育委員会の活性化—調査研究協力者会議報告を中心に」都市問題 84 巻 4 号 3 頁 (1993)、梶田毅一「教育情報の開示請求にどう対応するか—指導要録の全面開示の決定をめぐって」同 29 頁、蛭田道春「新しい課題への教育委員会の対応」同 39 頁、小川正人「教育財政制度と地方自治—教育委員会制度の財政制度的要件」同 51 頁、同「分権改革と新たな教育委員会の創造に向けて」教育展望 49 巻 2 号 12 頁 (2003)、同「教育委員会のあり方—問題と改革課題」教育展望 58 巻 5 号 12 頁 (2012)、同『『素人』教育委員会と教育長の役割・権限関係の見直し』教育学研究 80 巻 2 号 160 頁 (2013)、同「教育委員会制度改革のゆくえ」月刊高校教育 46 巻 6 号 30 頁 (2013)、同編『地方分権改革と学校・教育委員会』(東洋館出版社、1998)、渥美精一「文明と教育委員会」都市問題 84 巻 4 号 63 頁 (1993)、坪井由実「教育基本法 10 条と教育委員会制度改革—直接責任性の法理と教育統治機構論」教育学研究 65 巻 4 号 343 頁 (1998)、同「日米教育委員会制度研究のこれまでとこれから—2009 年 (58 歳) の春を迎えて」北大公教育システム研究 9 巻 1 頁 (2010)、同「日米の教育委員会制度改革の動向 (動向)」愛知県立大生涯発達研究 6 巻 97 頁 (2014)、三上昭彦「教育委員会は『再生』するか」人間と教育 17 号 42 頁 (1998)、同「教育委員会制度改革の動向と展望」日本教育法学会年報 28 号 96 頁 (1999)、同「教育委員会

118 頁 6 行目 註 6 (文献追加のため) 堀内孜「教育委員会制度と地方教育行政単位」京都教育大現代学校研究論集 22 巻 27 頁 (2004)、「特集 → 堀内孜「教育委員会制度と地方教育行政単位」京都教育大現代学校研究論集 22 巻 27 頁 (2004)、同「教育委員会

- 制度見直しの視座—実態認識と理念の確認からする制度変革」京都教育大現代学校研究論集 25 卷 59 頁 (2007)、「特集
- 118 頁 9 行目 註 6 (文献追加のため) 平原春好=山本敏夫=伊藤和衛『新しい教育委員会制度—その批判的解説と資料』(日本図書センター、2007)、「特集 → 平原春好=山本敏夫=伊藤和衛『新しい教育委員会制度—その批判的解説と資料』(日本図書センター、2007)、佐々木幸寿「教育委員会の適正規模の問題の諸側面」教育制度学研究 2007 卷 14 号 144 頁 (2007)、「特集
- 118 頁 21 行目 註 6 (文献追加のため) 光延忠彦「教育委員会制度に関する一考察」環境と経営—静岡産業大学論集 14 卷 2 号 35 頁 (2008)、木村孟 → 光延忠彦「教育委員会制度に関する一考察」環境と経営—静岡産業大学論集 14 卷 2 号 35 頁 (2008)、市川須美子「教育委員会制度 歴史と今後」学校運営 51 卷 1 号 36 頁 (2009)、木村孟
- 118 頁 26 行目 註 6 (文献追加のため) 「特集・学校教育と教育委員会」学校運営 50 卷 12 号 2 頁 (2009)、山本博資 → 「特集・学校教育と教育委員会」学校運営 50 卷 12 号 2 頁 (2009)、田中真秀「分権改革期における教育委員会制度をめぐる政策動向と議論」学校経営研究 37 卷 1 頁 (2012)、山本博資
- 118 頁 31 行目 註 6 (文献追加のため) 高橋剛=田中勇毅「教育委員会制度改革について—『地方教育行政法』一部改正案の成立」Research Bureau 論究 11 卷 229 頁 (2014)、小林正『日教組の隠れ蓑』教育委員会“解体”こそ真の改革だ」正論 510 号 340 頁 (2014)、坪井由実「日米の教育委員会制度改革の動向(動向)」愛知県立大生涯発達研究 6 卷 97 頁 (2014)、社会科教育資料室政策学会『新教育委員会制度と地方自治』(日本教育政策学会、2015)、土屋基規「教育委員会制度論の系譜と改革の論点」宝塚医療大学紀要 2 号 43 頁 (2015)、三和義武 → 高橋剛=田中勇毅「教育委員会制度改革について—『地方教育行政法』一部改正案の成立」Research Bureau 論究 11 卷 229 頁 (2014)、小松郁夫「教育委員会制度の変遷と課題」教育と医学 62 卷 12 号 36 頁 (2014)、小林正『日教組の隠れ蓑』教育委員会“解体”こそ真の改革だ」正論 510 号 340 頁 (2014)、古田雄一「教育委員会制度改革をめぐる近年の動向—『教育再生実行会議』の提言以降の改革論議の動向を中心に」筑波大学校経営研究 39 卷 2 頁 (2014)、福島正行「合議制教育委員会制度の再検討—教育長へのインタビュー調査を手がかりに」同 10 頁、社会科教育資料室政策学会『新教育委員会制度と地方自治』(日本教育政策学会、2015)、近藤元春「教育委員会制度改革の位置づけ—子ども子育て支援新制度の施行と関連付けて」都市問題 106 卷 12 号 44 頁 (2015)、土屋基規「教育委員会制度論の系譜と改革の論点」宝塚医療大学紀要 2 号 43 頁 (2015)、長井勘治「教育委員会制度について考える」教育行財政研究 43 卷 20 頁 (2016)、小松茂久「新教育委員会制度について考える」同 24 頁、日渡円「教育委員会制度改革の影響と課題」教育行財政研究 43 卷 16 頁 (2016)、三和義武

- 119 頁 8 行目 註 6 (文献追加のため) 安斎陽子「教育委員会の取組」初等教育資料 1004 号 40 頁 (2021) など参照。 → 安斎陽子「教育委員会の取組」初等教育資料 1004 号 40 頁 (2021)、中村恵佑ほか「第二次安倍政権における教育改革の政策形成過程に関する研究動向—道徳の『特別の教科』化・教育委員会制度改革・大学のガバナンス改革に着目して」東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢 41 号 73 頁 (2021) など参照。
- 119 頁 23 行目 註 12 文部省教育法令研究会前掲註 8) 書 14 頁。 → 文部省教育法令研究会前掲註 8) 書 14 頁。樋口修資「教育委員会制度の出発点とは何であったのか」教育と文化—季刊フォーラム 76 号 19 頁。21-22 頁 (2013) も、中央集権的性格、官僚的統制、一般地方行政化を戦前の教育行政の問題点として挙げている。
- 120 頁 2 行目 註 18 都市問題 69 巻 9 号 → 都市問題 60 巻 9 号
- 120 頁 27 行目 註 34 (用語統一のため) 学校区 → 学区
- 126 頁 2 行目 註 135 (用語統一のため) 中島哲彦 → 中嶋哲彦
- 126 頁 4 行目 註 136 毎日新聞 1978 年 11 月 12 日による。 → 毎日新聞 1978 年 11 月 12 日朝刊 5 面 [山崎政人] による。
- 127 頁 2 行目 註 151 都市問題 69 巻 9 号 → 都市問題 60 巻 9 号
- 127 頁 17 行目 註 161 加治佐前掲註 158) 書 91 頁。 → 加治佐前掲註 158) 書 91 頁。大藏雄之助「教育委員会制度の問題点」日本教育行政学会年報 31 巻 211 頁、212 頁 (2005) によると、東京都の高校が学区制となり、私学全盛を招いたのは「教育長が文部省と世論を味方に猛威を振るった」からだと言う。
- 127 頁 18 行目 註 162 同上 100 頁。 → 加治同上 100 頁。
- 128 頁 27 行目 註 182 (文献追加のため) 同「教育委員準公選と地域からの教育改革」教育 35 巻 1 号 58 頁 (1985)、同「中野区 → 同「教育委員準公選と地域からの教育改革」教育 35 巻 1 号 58 頁 (1985)、同「教育委員準公選制と教育行政改革」都市問題 84 巻 4 号 17 頁 (1993)、同「中野区