

# 教育委員会の職責とその遂行への課題

——臨時教育審議会の

教育委員会活性化論を読んで——

日本学術振興会理事長

木田 宏

(4)

去る四月二三日に発表された臨時教育審議会の教育改革に関する第二次答申は、「教育行政改革の基本方向」の重要な課題の一つとして、「教育委員会の使命の遂行と活性化」を掲げている。

そしてその提言は、「一連の教育荒廃への各教育委員会の対応を見ると、各地域の教育行政に直接責任をもつ「合議制の執行機関」としての自覚と責任感、使命感、教育の地方分権の精神についての理解、自主性、主体性に欠け、二十一世紀への展望と改革への意欲が不足していると言わざるを得ないような状態の教育委員会が少なくないと思われる。」と厳しい指摘を行い、「この制度に期待されている役割と機能を正しく発揮するためには、教育委員会の権限と重い責任を再確認し、いきいきとした活動を続けている教育委員会の優れた経験を交流し合い、一部の非活性化してしまっている体質を根本的に改善していくこと

が不可欠である。」と強調している。

そして、「このような観点に立ち、①教育委員の人選、研修、②教育長の任期制、専任制(市町村)の導入、③苦情処理の責任体制の確立、④適格性を欠く教員への対応、⑤小規模市町村の事務処理体制の広域化、⑥知事部局等との連携など、について具体的な改革を進めることを通じ教育委員会の活性化を図る。」と提言している。

しかし、ここにいる教育委員会の活性化の措置がどのように活性化に繋がるのかは、必ずしも明らかではない。先に発表された審議経過の概要を素材にして、この問題を討議したある座談会では、業務をどのように行うかと言わないで、教育委員会が不活発であるとか、活性化しろと言うのは、教育委員会の関係者に対して失敬であるといった議論まで出されていた(文教 1985・冬号)。教育委員会の会議で委員が声高に論議すれば、活性化したというわけでもないであろう。文面全体から察せられる所は、要するに、教育委員会が当然とるべき職責を遂行せず、責任意識に欠けるところがあるのではないか、という指摘であろうと思われる。そこで、教育委員会の職責は何であるか、どのようにそれが遂行されているか、どのようにすれば、それが活性化したと言えるのであるか、といった問題点を採り上げて考えてみることにする。

(5)

## 教育委員会の職務権限

本誌の読者にいませら、教育委員会の職務権限について説明を行うこともないであろう。教育委員会は、地方公共団体の教育事務を管理し、執行する合議制の執行機関であって、地方公共団体の長の指揮監督を受けることなく、独立して、その職務を遂行する。その責任は、直接、住民に対して、すなわち、住民を代表する議会に対して負うのであって、教育委員を任命した知事や市町村長に対して負うものではない。個々の教育委員が、任命行為を行った知事や市町村長に対して、なんらかの義理を感じることはあるとしても、それは、本人自身の道義的なものであって、教育委員会としての法律的、制度的な責任となる

ものではない。教育委員会は担当する教育事務についての全責任を地域住民にたいして負うのであって、地域における教育振興の責任はもとより、管下の学校などで生じた不祥事については、自ら最終責任を負わなければならないのである。

この教育委員会の職責について、どの程度まで、人々の理解があるかについては、疑問なしとしない。管内の学校で校内暴力が起こったり、教員の不祥事が生じたとき、当の教育委員会の反応が鈍いのではないかとと思われる事例が目につくのである。

具体の事例を挙げて恐縮であるが、かつて、東京都町田市の忠生中学校で事件が発生したとき、新聞の報道写真で、扉が壊され、丸裸になった便器がぼつねんと人目にさらされているのを見て、呆れたことが、思い出される。学校が教育委員会に隠していたとしても、あのような状態のまま放置してあったことについて、教育委員会の責任は小さくないと思われたのである。学校が荒れていることについて、市の教育委員会が何も知らなかったとは考えられないからである。事件発生後の教員人事の処理について、時の市教育長の対応を伝え聞くについても、自己の責任下の事件であったことについての責任意識が希薄であるとの印象を強くした。

こうした指摘に対して、市町村立学校の教員の人事については、市町村教育委員会に権限がないとの議論が起こりうるとおもわれる。おそらく、教員の任命権は都道府県教育委員会にあるのであるから、市の教育長の関与する限りではないとの気持ちも働いているのであろう。しかし、現在の人事制度は、市町村立学校の教員の身分は当該市町村の公務員とされ、その職務の監督は市町村教育委員会の責任であるとされている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第四三条）。それ故にこそ、市町村教育委員会は、その職務の監督者として、一切の人事について、内申を行い、都道府県教育委員会はその内申をまっぴらで、任免その他の進退を行うものとされているのである（同法三八条）。

こうした内申の制度は、市町村教育委員会が所管する学校の運営に全責任を持ち、学校の教職員に対して監督権を有し、日常の指導、助言を行わなければならない責務があることに由来する。しかし、市町村

教育委員会が果たしてこの職責を十分に果たしているかいなかを疑わしめる事例が、最近も報せられた。

去る三月一三日に行われた最高裁判所の判決に示された事件がそれである。即ち、昭和四〇年代後半の事件ではあるが、福岡県教組のストライキに参画した教員について、三市一町一組合の教育委員会は、職務監督者としての責務を果たさず、なんらの非違がなかったかのごとく、責任を問うべき内申を行わなかった。これは明らかに監督者としての責務を怠ったものと言わなければならないまい。そこで当該教員については、内申のないまま、県教育委員会は懲戒処分を行ったのであるが、この内申のない処分行為が適法であるかどうか争われたのである。最高裁判所は、市町村教育委員会が職務監督者としてとるべき措置を怠り、人事管理上著しく適正を欠くような場合には、市町村教育委員会の内申がなくても、都道府県教育委員会は任命権を行使できると判示したのである。

公立学校の教員の任命権の行使については、教育委員会制度になって、市町村教育委員会の地位が重視されるようになった。特に旧教育委員会法のもとでは、市町村教育委員会自体が公立学校の教職員にたいする任免権を持つこととされていた。しかし、これが教職員の人事の統一的な処理を損ない、かつ、給与を負担する都道府県との摩擦を生む原因ともなったので、昭和三十一年の制度改正に当たり、県費負担教職員の任命権を都道府県教育委員会に与えて、都道府県内の調整を採りうるようにされたのである。しかし、その際、学校を経営する責任のある市町村教育委員会の職責を尊重する立場から、市町村教育委員会の内申を待つこととされ、教職員の監督権は、市町村教育委員会に属すると明示された。

けれども、こうした制度は、都道府県の教育委員会にとっては、手足まといになるところがある。そこで、都道府県の教育委員会からは内申の制度も無くしたいとの意向が寄せられたり、ややもすると、内申の手続きを形骸化しようとする傾きがあるとの声も聞こえてくる。しかし、今日のように、学校を取り巻く環境が複雑になり、地域ごとに綿密な対応を必要とするようになると、校長をはじめ、市町村教育委員会関係者の地についた指導監督が必要であり、こうした実情にたいする当事者の判断を求めることなく、教員の人事を行うことは、改めなくてはならない。任命権の行使は、市町村教育委員会の責任を高めるよ

うに、即ち、市町村教育委員会の活性化を図るように行使されなければならない(と云ふ)。  
それゆえ、教育委員会の活性化を図るべき第一の課題は、都道府県教育委員会が教職員の人事について、市町村委員会の自覚を促すところにあると言えるであろう。しかし、このことは、市町村教育委員会の責務が、教職員の人事を最も重しとすることではない。

学校教育について、市町村教育委員会の基本的な責任は、地域住民の子弟に充実した教育を行うということである。整った学校の施設設備を用意し、信頼のおける校長、教員を配備して、住民の期待に応える教育を行わなくてはならない。子弟の就学について相談にのり、必要な援助をあたえ、通学の安全を図り、学習状況について掌握し、常に父兄の相談に乗れるようにしておかなければならない。これは、必ずしも、教育委員や教育長が自ら直接行わなければならないことではない。教育委員会の事務局はもとより、学校や公民館その他の施設、教職員をそのことのために対応させるようにすればよいのである。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律第二三条に規定されている教育委員会の権限については、関係者は何度か目をおしておられることであろう。しかし、それを現実にとのよう処理することが、教育委員会の責務であるかについては、必ずしもはっきりした実感を教育委員の方々が持っておられないのではないであろうか。教育委員会の会議で、「教科書その他の教材」がどのように取り扱われているか、論議されているであろうか。児童、生徒の教育の達成度がどのようになっているか、教育委員会としてどのような方策をとる必要があるのか、討議されているであろうか。

問題が起こり、事件が生じたあとで、その対応策のみが討議されるのでは、残念と言うはかばかしい。しかも、その事後の対応でさえ、不明確と思われる事例が見受けられるのでは、職責を放棄していると言われても致し方あるまい。

学校教育について、こうした問題を採り上げていくと、教育委員会が学校の監督を強めればよいと受け取られるかもしれないが、訴えたいことは、教育委員会が教育事業の経営者として、地域の教育を振興するのに、どのような措置をとればよいかを考えて貰いたいということである。そのために何よりも必要な

事は、管内の実情を掌握するということであり、その実情を地域の人々に伝えて、その協力を得ることである。わけても学校教育については、父母とともに教育を興すという姿勢が大切ではないであろうか。その意味において、PTAとの協力、対応を、教育委員会当局者、教職員とも、良く考えて見る必要があるのではないであろうか。

同じことは、社会教育や文化についても、体育やスポーツについても言える。地域住民の健康を高め、様々な学習意欲に応えるようにするには、どうすればよいか。それを自らの地方公共団体の現状から出発して、具体的に教育委員会で論議してほしいのである。

幸いにして、このような教育委員会制度の趣旨が理解され、地域の教育振興に着実な努力をしている教育委員会が目につくようになってきた。僻地の地域振興を住民の国際化意識の涵養によって実現しようとする努力する村も現れてきた。そこでは、村の教育委員会自らアメリカ人の教師を採用して、中学校の寮の指導者とし、地域青年にも英語の指導を行い、国際感覚の養成に努めている。また、その教師をおして、村の中学生をアメリカに派遣したりしている。市町村の教育委員会が、現職の教員や退職した教師の応援を得て、教育センターや教育研究所に教育相談業務を開設し、住民の諸々の教育相談に応じている所も数多く見られるようになってきた。さらには、地域に住む教職員の協力を得て、立派な博物館を経営しているところもある。生涯学習の振興など地域の教育課題を自らの課題として受けとめ、その計画立案に識者や住民の意向をとりまとめている教育委員会も少なくない。

こうした教育委員会の奨励すべき積極的な事例を提示して、市町村ごとにその採るべき措置を指導していくのは、都道府県教育委員会の重要な職責である。すなわち、都道府県教育委員会が、この職責を果たすべく努力すること、ここに、教育委員会の活性化を図る第二の観点がある。

#### 都道府県教育委員会の市町村にたいする指導責任

戦後、地方自治法が制定されたときには、都道府県と市町村とは共に基本的な地方公共団体として対等

のものであるといった考え方が伺えたが、都道府県は「市町村を包括する地方公共団体」であるから、自ずから両者の役割に差異があるのは当然のことであり、昭和二十七年の改正で、「都道府県知事若しくは都道府県の委員会若しくは委員は、普通地方公共団体に對し、その担任する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、……必要な資料の提出を求めることができる」(第二四五条四項)と規定された。さらに昭和三十一年にいたって、同法に都道府県の事務として、①広域にわたる事務 ②統一的な処理を必要とするもの ③市町村に關する連絡調整に關するもの ④一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模のもの(第二条六項)が書き加えられ、都道府県の市町村に對する指導的な役割のあることが明示されたのである。

地方教育行政の組織及び運営に關する法律も当然ながら、この一般的な關係を前提として、都道府県教育委員会が市町村に對し、「市町村の教育に關する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うものとする」(同法第四八条)と定め、その指導、助言、援助の例示として、一一項目を掲げている。その項目が市町村教育委員会の職責の全般にわたっていることは言うまでもない。いな、市町村教育委員会のみならず、市町村長に對しても必要な助言、指導が行えるようになっていたのである。しかし、果たして、都道府県の教育委員会は市町村に對してどのような指導と助言を行っているであろうか。もうずっと以前の経験であったから、今日では事情が違うかもしれない。市町村に教育委員会が全部設置されるようになった頃のことである。教育委員会の事務局職員に文部省で研修をおこなったとき、ある町の職員が次のように話してくれたことが、今もって、忘れられない。

町役場から教育委員会の事務局に転じて、もともと様子が違うと思ったことは、それまでは、県庁の職員から、役場事務について、いろいろと指導もあり、分らないときは、助言を受けることもできた。しかし、教育委員会に移ってからは、都道府県の教育委員会の職員からは、自分たちの担当する業務について何らの指導を受けることもないし、また、助言を求めても、なるほどと思うような意見は見聞かせて貰えなかった。

当時このような意見を聞くことについては、十分思い当たる節があった。都道府県の教育委員会は、従来市町村の役場事務に關して連絡をとることは、市町村への補助金事務を除いて、ほとんどなかったからである。学校の校長、教員に對しては、戦前からの慣例に従って、直接必要な指導助言を行い、市町村の役場職員を通ず発想をもちあわせていなかった。従って、憲法、地方自治法、教育委員会法のもとで、教育が地方公共団体の事務となり、都道府県の教育委員会は市町村の教育事務について、市町村すなわち市町村教育委員会を指導するように体制が改まっても、現実の対応がそのように改まることとはならなかったのである。

戦前は、文部省の高官が地方の学事視察をするときは、国立の師範学校校長室を訪ね、そこに県庁から事務課長や視学官を呼んで、管内の事情を聴取したと聞いている。教育が国の事務であったことによる慣例であったであろう。そして、学校でどのような教育を行うかについては、県や郡の視学官や視学が指導し監督していた。その指導や監督は言うまでもなく、直接学校に對して行われたのであって、学校を設置した市町村に對して行われたものではない。市町村は学校を設置しても、そこで行われる教育については、権限がなかったからである。

今日では、地方自治の理念を踏まえた実務の慣行が次第に定着してきているといえよう。文部省の職員は都道府県の教育委員会を訪ねて、実情を聴取し、連絡を行っている。都道府県と市町村との關係においても、制度の上では同様の關係であると言わなければならぬ。しかし、実際の活動においては、大都市は別として、それほど大きく変わったといえないのではないであろうか。一つには、市町村の事務体制が弱体であるということが、その理由となっている。確かにその現実を無視するわけにはゆかないが、弱体であればこそ、市町村教育委員会に對して、その事務処理の全般にわたり指導を充実すべきであり、学校職員の人事と教育指導についてのみ、自ら直接事に当たるといえるのでは、指導の方向が違っていると云うべきであろう。

このように考えてくると、市町村教育委員会の活性化を図るためには、都道府県教育委員会の指導の在

り方を見直すことが、極めて大切となってくる。そして、そのことの理解を高めるためにも、都道府県教育委員会の職員を市町村教育委員会の職員に交流、派遣するなどの措置が望まれるのである。指導すべき職員が市町村の事務局に入って、市町村教育委員会の抱える今日の課題を認識しておくことが必要であると考えらるからである。都道府県の教育委員会が市町村教育長の任命に承認を与えるに当たっては、こうした観点からその教育長が地域の教育を興すにふさわしい人物であるかどうかを判断しなければならないであろう。

校内暴力、登校拒否、陰湿ないじめ、青少年の自殺などなどの忌まわしい諸問題は、身近な関係者が力を合わせて対応しなければ、解決していくものではない。地域の教育を健全なものにしていくためには、地域の力を合わせていく努力が、行政の施策にも求められていると思うのである。即ち、今日の社会的事情が教育に対して、地方自治の本旨に則った対応を必要としている。かつての「良き時代」のように、中央から指示を流せば、下々皆それに従うということは、なかなか期待できない社会環境になってしまった。地域の教育は地域の最も基本的な事業として、地域住民により経営されなければならないのである。

このような社会環境を考えると、指定都市のような大都市は、それ自体すでに、初等教育の行政単位として、大きすぎるのではないかとさえ思われる。シカゴやニューヨークの教育委員会では、スラムや工場地帯、住宅地それぞれに対応した教育行政を行うために、どのように行政責任をそれらの地域に分担させればよいか、論議されている。東京都の特別区の教育委員会の現行制度は、それと全く逆の方向に置かれていて、市の教育委員会ほどの権限も与えられてはいないのである。臨時教育審議会の第二次答申が、その点の改善を指摘しているのは、遅きにすぎるとはいえ、当然のことであり、教育委員会の活性化に繋がるものと思われるのである。

#### 教育委員会の会議その他

教育委員会は五人の委員で構成される合議体である。このような合議体の執行機関がどのようにして事務を処理するかについては、なかなか難しい問題がある。

考えてみると、合議で事を決するという組織は少なくない。内閣自身合議制の機関であり、会社の役員会も学校法人の理事会も、教授会も評議会も合議の機関である。しかし、合議で事を決するということが、なかなか制度の趣旨のごとくには運ばないことは、周知の事実であろう。それも議決機関の場合には、最後に多数決で処理するというので、特定の案件に決着をつけるのであるが、執行機関の場合には、議決したところから事柄が始まるのであるから、何をどのように合議しておくべきかについて、関係者が良く理解しておかなければならない。

教育委員会の委員は、住民の教育に関する民意を行政に反映させるところに、第一の使命がある。そのためにも、委員の発想や発言を通して、教育長を始めとする関係職員が幅広く考え方に触れ、政策の立案過程や執行の過程に、可能な限り、それらを活かしていく心掛けを持たなければならぬ。また、教育長は管内の教育事情を委員を通して住民に伝えるというように心掛ける必要がある。

常勤の職員は、当然のことながら、自己の置かれた職域の中から、物事を考察し、職域のルールや方針に則って、懸案の解決に取り組んでいく。長く一つの職場に留まっていたり、専門の仕事に従事していると、熱心に仕事をすればするほど、その環境の視点に慣らされてゆき、視野が限られてしまう恐れがある。その意味において、違った世界で立派な仕事を築いてきた教育委員の見解に耳を傾けることは、仕事の幅を広くする所以であり、民意に応えることになるのである。

委員が非常勤の職であることを考えると、月に二、三度の会議にかけて、討議しておくべき議題は、一般的な状況説明とそれに対する意見交換と特定の重要議題の決定ということになるであろう。管内の教育事情についての説明が的確に行われるというためには、かなりの準備と工夫が必要である。常勤の職員

は、日常の間に自ずから、一般的な状況を頭にいられているのであるが、非常勤の委員にそれを的確に説明できるようにするには、準備と工夫が必要であり、その提示がなければ、適切な意見や助言をうることもできなくなる。合議機関の会議で最も重要なことは、この議題或いは話題の提供の仕方であると考えられる。

このことは、あらゆる会議を通じて言えることであるが、執行機関である教育委員会の会議において、格別の重要性をもっていると思うのである。教育委員会活性化の鍵は、この会議の持ち方を工夫することにあると言えるのかもしれない。これは結局、教育長その他の職員が委員をどのように活用しようとしているかに掛かるわけである。

教育委員会活性化の課題として、教育委員会の職責を明確に関係者が理解すること、都道府県の教育委員会が市町村に対して指導する内容と方法を改めること、教育委員会の会議の活性化を図るには、教育長以下の職員の努力と工夫が必要なこと、の三点を説明した。もとより、活性化の課題はこの三点に限られるものではないが、既に同様のテーマについて書き記したこともあるので、左記の論稿を参照して頂ければ幸いである。

教育委員会の今日的課題 教育行政学会年報九 昭和五八年九月 教育開発研究所

市町村教育委員会の活性化 教育委員会月報四百号 昭和五八年一二月