

地教行法の改正と学校現場

— 改正地教行法における文部科学大臣への是正・指示命令権の付与をめぐって —

The Amendment of the Law Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration, and School Education Fronts

池田 哲之
IKEDA Tetsushi

IKEDA Tetsushi

Kagoshima Women's Junior College

Last year, the Law Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration was drastically amended. Among many, one of the sections that have been actively debated was the strengthened power related to the local educational administration given to the Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology. While some believe that the amendment may improve the imbalances among the local educational administration; others are anxious that the local educational administration may lose its independence. Should the “children’s better development” be the first priority, is this amendment acceptable?

Introducing some cases of violations of the children’s educational right, the present paper examines whether the amendment works for better or not.

目次

1. はじめに
2. 地教行法改正の実質的背景
3. 地教行法改正の視点 - 教育再生会議の議論から -
4. 改正地教行法への批判
5. 改正地教行法の施行と学校現場
6. おわりに

1. はじめに

教育委員会制度が揺れている。教育委員会をめぐる昨今の不祥事が、教育委員会の存在意義を根底から問い始めたのである。全国学力テストの結果公表に消極的な大阪府下の市町村教委に向けた

大阪府知事の一連の発言¹⁾、同じくテスト結果の公表を拒否する決定を行った鳥取県教育委員会にたいする同県知事の「将来的に委員会を廃止したらどうか」との発言は、教育委員会への社会の眼差しがきわめて厳しくなっていることの反映でもある。

むろん、教育委員会制度を擁護する識者も少なくない。擁護論は、力点の置かれ方により、急進的な——「委員公選制」時代への回帰を指向する²⁾——主張から、漸進的な——現行の委員任命制を前提とする——主張までいくつかの型に分類しうる。ただ、いずれの擁護論も、教育委員会制度とは、戦後教育改革の一大理念であった「教育の地方分権化」を担保する中核的な制度であり、教委制度への異議申し立ては戦後教育改革の否定に通じる、という筋では共通している。

周知のとおり、教育委員会制度は戦後教育改革を具現化する制度として1948年（昭和23）制定の「教育委員会法」により発足した。その後、教育委員会法による制度運用には種々の問題点があることが指摘されるようになり³⁾、1956年、教育委員の公選制を任命制へと改変する「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、「地教行法」という）」が教育委員会法に代わってあらたに制定された。いまここでは、教育委員会法の廃止および地教行法制定の是非については立ち入らない。なぜなら、それらの是非をめぐるは多数の先行研究が存在し、関係学会等においても、これまでたびたび議論の俎上に乗せられてきた事柄だからである。また、そうであるにもかかわらず、教育委員会制度は50年以上にわたり、地教行法の大枠のなかで運営されてきたという事実を受け入れざるをえないからでもある。

ところで、その地教行法に2007年（平成19）、教育行政における国と地方との適切な役割分担・協力等を謳う改正教育基本法の施行を踏まえ、いくつか重要な改正が加えられた（以下、「改正地教行法」という）。それら改正点のなかで、賛否の大きく分かれているのが、文部科学大臣（以下、「文科大臣」という）への教育委員会にたいする是正命令権（改正地教行法49条）および指示命令権（同50条）の付与である。ちなみに、マスコミや教育関連学会の反応にかざれば、両権限の付与に肯定的な論調はほとんどみられない⁴⁾。「両権限の導入は、地方分権に逆行する」であるとか「文科省の焼け太り」といった非難は、その典型例である。しかし、「子ども達の健全な発達を保障する教育行政の実現」という観点から改正地教行法を把えたとき、文科大臣への両権限の付与は、本当に批判を浴びるだけのものでしかないのだろうか。

本稿では、文科大臣への権限付与は教育委員会にどのような影響をおよぼすのか、またその結果として、学校教育現場の実態にはいかなる変化が生まれるのか、という視点を軸に、今次地教行法改正の当否を検討してゆくこととする。

2. 地教行法改正の実質的背景

今次の地教行法改正の遠因に、文科省をはじめ、社会一般の教育委員会のあり様にたいする積年の不全・不信感があったことは疑いない。だが、改正の直接の引き金となったのは、2005～2006年にかけて相次いで発生した教育委員会がらみの不祥事である。当時の報道資料などをもとに、問題の一方当事者となった教育委員会の機能不全ぶりをあらためて浮き彫りにしておきたい。

【事例 1】

2005年9月、北海道は滝川市の小学6年の女兒が、つぎのような「遺書」を残し、通学する小学校の教室内で自殺した（死亡は、翌年1月）。

「学校のみならず この手紙を読んでいるということは私が死んだということでしょう。私は、この学校や生とのことがとてもいやになりました。それは3年生のころからです。なぜか私の周りにだけ人がいないんです。5年生になって人から「キモイ」と言われてとてもつらくなりました。（中略）周りの人が私をさけているような冷たいような気がしました。何度か自殺も考えました。でもこわくてできませんでした。でも今はけっしんしました（後略）⁵⁾」

なんという悲痛な叫びだろう。報道だけでは、遺書の書かれた日時まで特定することはできないが、それはともかく、女兒へのいじめは、自殺を決行する相当以前より継続的に行われてきたことを窺わせる内容である。上記遺書の文面から、女兒の保護者が、学校は当然、女兒にたいするいじめの効果的制止策——結果は別として——を講じていた、と当初考えたとしても無理はない。また、学校側のいじめ抑止措置の有無とは別に、いじめの事実が疑われた段階で、担任教諭等は、状況を女兒の保護者へ速やかに報告すべきであった。子どもを最終的に守りうるのは、一般に保護者を置いてほかになく、いじめが止まないのであれば、保護者としては転校をも視野に入れ、女兒の登校を一定期間控えさせるといった緊急避難的な対処も可能であったと考えられるからである。

しかし実際は、いずれの対応も採られていなかったことが——女兒の保護者の調査で、遺書の存在等を教委は把握していた事実ともあわせ——時の経過とともに次第に判明する。本件いじめに関する、市教委および学校側の対応に不信感を募らせた女兒の保護者は、2006年9月、マスコミを通じ上記遺書を公表した。市教委等が、世間から厳しい批判を浴びたのはいうまでもない。それでも滝川市教育員会は、保護者にたいする謝罪は行ったものの、「現時点ではいじめの事実を確認できず、女兒の残した遺書は「『遺書』ではなく『手紙』」と強弁し、責任回避の姿勢に終始する。だが結局、批判の風圧に押されるかたちで、教育長の辞任と教委職員への停職処分（2名）、加えて女兒在籍時の校長にも減給処分が下され、本件の幕引きが図られる。しかし、いくら事後的に関係者を処分したとしても、一度失われた命が帰ることはない。

本件で指摘すべきは本来、学校・教委には「子ども達の生命に危険が迫っている場合」、教育法制上、採りうるかぎり的手段を講じて子どもを危険から守るという法的責任があるにもかかわらず、滝川市教委や事故の舞台となった小学校では、それら責任をおよそはたしていなかったという事実である。ではなぜ、そのような事態が生じたのか。理由は複合的なもので、一口でそれを説明することは困難である。けれども、大きな要因のひとつに、教委・学校双方における当事者能力の不足があったことは疑いなかろう。

【事例2】

福岡県筑前町（現筑前市）で、ひとりの中学2年の男子生徒（以下、「D君」という）というが自ら命を絶ったのは、2006年10月11日のことである。子どもの平生の言動から、自殺の背景にいじめがあることを確信した保護者は、本件事故（事件）発生後、学校側に真相を解明するよう強く求めた。しかるに学校側の反応は、いじめの程度を故意に軽く見積もり、あるいは隠蔽したと受け取られて仕方がないものであった。なぜなら、学校側（校長）の対応は、保護者から説明の矛盾点を突かれると前言を撤回し、新事実の存在を公表するという不誠実きわまりない代物だったからである。いじめを誘発させることになった担任教師の発言（級友の面前で、D君を「偽善者」「うそつき」呼ばわりしたという）、また自殺数時間前、D君が、学校トイレ内で同級生達にズボンを無理やり下ろされそうになっていた、などの件はいずれも後追的に明らかにされていったのである⁶⁾。

本件での、元担任の言辞の軽率さおよび校長説明の度重なる撤回・修正には、教育機関に課せられた責任への無自覚が如実にあらわれている。それだけではない。該中学校の教職員のサービスを監督すべき権限は、地教行法上（地教行法43条）、筑前町教育委員会にあった。にもかかわらず、同教委が、元担任の言辞および本件いじめの発見・抑止に努めた痕跡は認められない。【事例1】と同様、やはりここでも指摘しうるのは、学校・教委双方の当事者能力の欠如であろう。

本事案発生の後、文部科学省は都道府県・指定都市教育委員会の担当者を招集し、いじめ対策の強化徹底を図るよう要請を行っている。そうした取組を無駄とはいわない。がしかし、その種の会議を何度重ねたとしても、日々、子どもと接する学校の教員や教育委員会、とりわけ公立小中学校——成人に比し、心身の発達が十全ではない子ども達の教育機関——を所管する市町村教委の委員等の意識が変わることがなければ、上記に類する事案は繰り返し発生しよう。そして残念なことに、改正地教行法が施行されるこれまでは、手厚い身分保障に守られ、かつ故意または重過失がないかぎり賠償責任を負う必要のない公立学校教員⁷⁾、「もの言わぬ名誉職として事務局の追認機関（大阪府吹田市教育委員の内田慶市氏自身の弁）」と墮している感のある教育委員の自発的な意識変化を期待するには限界があった。

【事例3】

筑前町での事案発生と同じ年の10月、富山県の中堅進学校である高岡南高校において、前代未聞の騒動が持ち上がる。卒業をひかえた同校の3年生が、学習指導要領上2単位の修得が義務付けられている「世界史」を履修していないという事実が発覚したのである⁸⁾。同校の一件を皮切りに、その後、全国の高等学校でほぼ同様の——複数の必修科目を履修させていない事例もあった——問題があることも明らかとなり、事態を重くみた文科省は、緊急避難的な特例措置として、70時間分の規定授業時数を50時間（未履修が2単位分のとき。未履修が2単位を超える場合、授業とレポートの併用）に短縮したうえ、世界史等の授業を受けさせることを決定した⁹⁾。

全国津々浦々の高等学校で、なぜこうした法令違反が起きたのか。理由は単純である。各高等学校とも、進学実績を伸ばすため違反を承知で、英語、数学および国語といった受験教科偏重の教育課程を編成していたからである。ここで、まず責められるべきは、教育課程編成権をもつ各校の校

長であろう。少子化や成果主義の導入によって、いまや公立（高等）学校といえども安閑とはしてられない時代に突入した¹⁰⁾。そうした時代の変化を背に、本件で問題となった各高等学校の校長達が、有名大学に一人でも多くの生徒を合格させたいとする焦りにも似た気持ちに駆られていたであろうことは容易に想像できる。もちろん、本件において責められるべきは、ひとり校長だけではない。というのも本件違法行為を生じさせた責任は、公立高等学校の教育課程を管理する権限を有しながら、所管する学校の法令違反を見抜けず、もしくは違法状態を察知しつつ、それを放置していた教育委員会も負うべきだからである。この点につき、塩崎官房長官（肩書は当時、以下、同）は記者会見で、教委にたいする高等学校側の虚偽報告を問題視する一方、「(教委の=筆者) 監督ができていなかったということだ」と教委の監督・指導能力不足にも非難の矛先を向けている。国内各地の高等学校でのかかる違法行為の横行は、間接的には、教育委員会の機能不全が、広く全国的規模のものであったことを物語っている。

以上、教育委員会を舞台とする今次地教行法改正の火元となった三つの不祥事例を振り返ったが、法改正後も、教委がらみの問題事案は断続的に生起している。

2008年3月、福岡県田川郡内の中学校において、授業妨害、器物損壊といった逸脱行為を繰り返す中学3年生徒達の指導で心身ともに疲弊した校長・教頭が、相次いで休職や自宅療養に追い込まれた。本事案からは、校長・教頭の心労もさることながら、校内秩序の長期にわたる混乱で、一般生徒の学習権にも黙過しえない侵害のあったことが推察される。学校教育、わけても義務教育の段階において、児童生徒の教育を受ける権利（機会）の侵害は許されない。本事案で校長等は、問題生徒の立ち直しばかりに意を注ぎ、一般生徒の受けている被害に目配りする心理的余裕を欠いてしまっていたのであろう。けれども、状況をそこまで悪化させた責任の一半は、問題解決を現場任せにした教育委員会にもある。当該「中学校を所管する教育委員会」は、学校の主体性を尊重しつつも「一般生徒の学習環境の保持と教職員支援の観点から、問題生徒に対するより踏み込んだ対応」を採るべきであったのではないか¹¹⁾。

上記以外にも特筆すべき最近の事案として、教員採用をめぐる不正問題を引き起こした大分県教育委員会的一件（2008年7月発覚）を指摘しうが、同問題に関しては集中的なマスコミ報道があったばかりなので¹²⁾、本稿での解説は割愛する。

ともあれ、累述のごとくの教育現場の混乱は、国民の各層に、公教育にたいする不安感や不信の念をあらためて抱かせた。社会のそうした空気が追い風となって、教育基本法改正法案の成立をも見込み、2006年10月、内閣に「教育再生会議」が設けられる。地教行法をはじめ、学校教育法および教育職員免教法等のいわゆる教育改革3法改正の土台は、この教育再生会議で形づくられてゆくのである。同会議は翌年1月に、第一次報告を提出する。もとより、第一次報告には、中教審ならびに国会での審議という関門が待ち受けてはいた。しかし、結論を先取りしていうなら、中教審での審議は、上記報告の正当性を「公証」する役割をはたしたに過ぎなかったといつてよい。

3. 地教行法改正の視点 — 教育再生会議の議論から —

教育再生を「国政上の最重要課題のひとつと位置付け」る安倍首相により設置された教育再生会議は、委員数16名で(野依良治座長)、三つの分科会(第1分科会:学校再生分科会,第2分科会:規範意識・家族・地域教育再生分科会,第3分科会:教育再生分科会)から構成され、三次にわたる報告(その他に提言・取りまとめ等)を内閣総理大臣宛提出している。教育委員会制度改革を担当、すなわち地教行法改正に関する審議を中心的に担った分科会は第1分科会(白石真澄主査。以下、「学校再生分科会」という)である。第166国会で成立(2006年6月)した改正地教行法へつながる諸提言は、同年1月の第1次報告および翌月の学校再生分科会の「取りまとめ」に見て取ることができる。本節では、主に、学校再生分科会における1月15日(第4回会議)の議論(要旨)により、文科大臣への新権限付与に関する論点を押さえておくこととしたい¹³⁾。

会議の冒頭、白石主査および小野副主査(元文科省事務次官)から議論の「ただき台(素案)」が示される。その、6、には、つぎのような記述がある。(番号は筆者)「地方自治法245条の5などの規定による是正の要求、是正の指示などの改善措置の規定をより実効あるものとして活用する」、「地方教育行政法では、教育に関する事務については、自治法の「技術的な助言、勧告」以外に『必要な指導、助言、援助』と『必要な指示』ができることとされており、これらの規定を適切に活用する」、「教育委員会に対する国及び都道府県の関与について、さらにより適切な方法が考えられるかどうか(教育は基本的に国の事務であるとして、地方教育行政法に教育長の任命に関する関与や措置要求の制度を設けるべきだとの意見についてどう考えるか)」である。

地方自治法245条の5とは、2000年の地方分権一括法の施行によって国の機関委任事務制度が廃止されたことにより、地方にたいする国の緊急出動的な措置を最低限担保するため設けられた規定である。で触れられている「(都道府県)教育長の任命」の際の文部大臣の承認制度および地方への措置要求制度も、地方分権一括法の成立にともなう地教行法の改正によって廃止・削除されたという経緯があった。

上記各項の性格を記すなら、¹³⁾が、教委委員会の活性化を、基本的に現行(審議時点の意。以下、同様)地教行法の枠のなかで図ってゆこうとするものであり、¹⁴⁾は、現行地教行法にはない規定の整備を企図する案となっている。

素案にたいする各委員の反応は、教育委員会制度改革が必要との認識では一致しているものの、教育委員会制度そのものへの認識の違いもあって一枚岩でない。各委員の見解は、大きく三つに色分けしうる。第一の見解は、上の提案に与しながら、教育委員の法令上の位置づけを含め、大幅な制度見直しを必要とするもの(第一論)、第二の見解は、現行教育委員会制度に改善を要す点は多々あるが、「地方分権の理念」の侵食に結びつく手直しには慎重でなければならないとするもの(第二論)、そして最後が、現行制度上の最大の問題点を、教育委員会への国の関与が制度的にほとんど担保されていないこと、とする見解である(第三論)。

第一論が、民間企業等の経営に携わっている委員からの主張であるのは肯ける¹⁴⁾。その特徴は、教育委員会それ自体の必要性は認めているにしろ、現行制度の枠には縛られない大胆な発想にある。

第二論は長年、教育長として、政令市教育委員会の自律的運営に実績を挙げてきた委員からの主張である¹⁵⁾。自ら主体的に教育委員会をリードし、相応の結果を残してきた委員だからこそ、地方の主体性を侵すことにつながりかねない国の関与には慎重な姿勢をくずさない。そして第三論は、教育の現場および教育委員会それぞれの実情を知悉する委員の見解である¹⁶⁾。

ここで、各見解を代表する具体的発言をみておこう。まずは、第一論である。

「今日の資料（たたき台＝筆者）に書いてある内容は、抜本的な見直しではなく、教育委員会を前提とした弥縫的な改善策に留まるのではないかという印象。（中略）教育委員会は常勤の執行機関として、任命権、執行権を持つよりも、大局的な教育の視点からの方向を出すことに機能を限定し、教育長をトップとする教育組織がきちんと執行組織として機能するというように役割を分担したほうがいいと考える」とする。

さらに続けて、こう述べる。

「現場は執行機関であり、教育委員会は社外取締役のようなもの。（中略）教育委員会は小さな組織として大局的な方向を示し、あとの執行は専門家に任せるという形が抜本的な見直し」というのである。他にも、現行制度の抜本改革につながりうる見解として「教育委員会を実際に機能させるためには、常勤の取締役としての教育委員の方と、企業でも機能している社外取締役のような、非常勤取締役としての教育委員がいるのではないか」、「教育委員会というのは経営のようなものだと思っているので、教育委員は数字にも明るく、マーケティングも分かり、人事制度も作れないといけない。そういう人は事務方の中にはなかなかいないので、企業の役員など一般の方々を採用することがより現実的」などの提言も示されている。

第一論の特徴は、教育長であれ、教育委員であれ、教育行政に当たる人材の重要性を総じて強調する点にある。教育委員会の、いわば「人的改革論」である。そのためには、教育委員の登用方法を中心に、現行制度の根本改革が不可避であると主張する。

こうした考えに疑義を向けるのが、第三論である。本論を唱える委員のひとりには、教育委員会の現状を「ブラックボックス」に例える。実際、地方教育行政をめぐる昨今の不祥事から、身内——学校・教委・教委事務局——同士の馴れ合い・庇い合いが横行し、外部からのチェックも受けつけない教育委員会が少なからず存在することを想起すれば、的を射た「例え」ともいえる。そしてこのような現状を打開するには、地方教育行政への国の関与が不可欠と主張し、「平成11年の法改正で国の地方教育行政に対する権限が変わった。教育の問題が（地方自治法により＝筆者）一般化されている。具体的にはどういうことに対して踏み込めるのか。踏み込む必要があるのかが非常にあいまいである。（中略）さまざまな問題について、ゆっくりと調査して、答えを出していると、子どもは卒業してしまう。特に有事の時に、国、あるいは文部科学大臣がどのように公教育に介入できるか、どういう権限を持つかということについて具体的に各論として議論していく必要がある」という。

上の発言を受けて、「地方自治法245条の5などの規定による是正の要求、是正の指示などの改善の規定をより実効あるものとして活用する」とある「たたき台」に付加すべき事項はあるのか、と逆質問したのは白石主査である。この問にたいしては、地方自治一般の教育という把え方では、臨

機の対応が採れないとの認識が示される。前記のとおり、地方自治法245条の5とは、国の機関委任事務制度の廃止を柱とした地方分権一括法の成立を踏まえ、地方にたいする国（各大臣）の最小限の関与・介入を保障するための根拠規定である。ただし、関与等の権限の発動要件は「法令の規定に違反し、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」と厳しく限定されたため、同権限が発動された例はこれまでない。これは、権限発動をめぐる地方対国の訴訟になった場合、国が勝訴するには、とくに要件後半部分の「明らかに公益を害している」という抽象的要件の充足を立証することが難しいからだと考えられる。

第一論の主張者が、教育委員会の機能不全状況の理由を、どちらかといえば委員の質さらには教育委員会・同事務局・学校現場相互の責任関係の不明瞭さに求め、それらの改善こそ急がれるべき、とする立場なら、第三論の主唱者は、責任関係をいくら明確にしても「現実には市町村レベルの教育長の6、7割が教員経験者で、学校現場と馴れ合」う体質を拭い去ることは一朝一夕にできず、かりに問題があったとしても、関係者を「直ぐにクビにすることも簡単にはできない」と反論したうえで、「地方にあった教育行政は必要だが、やるべきことができていないので、それをやらせる権限がなければ何も変わらないと思う。教育行政の責任を明らかにするといっても、今の状態で明らかにしても、それで問題は解決」しないと断じている。

第二論は、第一論あるいは第三論に比し、もっとも現状維持の色彩の強い論であろう。同論は、教育委員に人材をえることその他の制度改革の必要性を強調する一方、教育委員会の独立性の侵犯につながるような改革案、たとえば「ただき台」にある、ア) 教育委員会の外部評価の実施 イ) 国・都道府県・市町村の関係（地方教育行政への国の権力的関与を強化すべきとの主張）について「外部評価の実施もやるべきだが、評価委員会を知事・市町村部局に置く」のは疑問であり、「国と市町村の関係については、大切な地方分権の流れと適切な調和をとることが必要」と述べるなど、現行制度の大幅な見直しには否定的である。

改革への角度を異にする議論が提示され合うなか、意見の一致をみたのは地方教育行政における危機管理能力の問題である。教育現場の実態に通暁する委員のひとりには、同問題に関する現在にいたるまでの議論ほどには「改善が進んでいない」とし、「危機管理チーム」の設置——法改正の必要をも視野に入れ——を提言している。教育現場の有事の際には、この危機管理チームに解決を委ねることが望ましいとするのである。同じく、各地の教委・学校等現場の状況を取材した経験をもつ委員からは、子ども達の教育権ないし成長発達権が侵害されている例は全国無数にあるとして、地方教育行政当局・学校にたいする監査・是正機関の新設が唱えられている。

【事例1】【事例2】でみたように、追い詰められた子ども達をまえにして拱手傍観するばかりであった教委・学校の実情を思うなら、以上2人の委員の主張は肯綮に価する。以後だからこそ、教育現場での危機管理対策への必要性が、今次地教行法改正における鍵的指標となってゆくのである。

現行教育委員会制度の問題点と改革の方向性を集中的に審議した学校再生分科会の第4回会議が終了した時点で、同分科会としては、それらに関わる基本論点を一応出し尽す。あとに残された課題は、論点を踏まえた設計図を、現実可能なレベルにおいて、いかに引いてゆくべきかであった。教育法制の大本をあらためるには、まがりなりにも中央教育審議会の審議が不可欠であるし、国会

— 与野党勢力の伯仲する — での論戦も持ち受けているからである。実際、教育再生会議第一次報告は、中教審での議論ならびに国会審議を経る過程で、部分的修正を余儀なくされる¹⁷⁾。それゆえ、成立した改正地教行法は、学校再生分科会におけるそれまでの議論を必ずしも忠実に踏襲した内容とはなっていない。ただ、そうであるにせよ、(第4回)学校再生分科会での議論が、地教行法の今次改正内容を強く規定したことは動かし難い事実である。次節では、同分科会における議論をも念頭に置き、文科大臣への新権限付与に関する反対・批判の論を取り上げ、その是非を考えたい。

4. 改正地教行法への批判

教育委員会にたいする文科大臣の権力的介入を許容する規定の新設が、地方自治関係者の賛同をえにくかったのは当然である。教育再生会議の第一次報告を引き継ぐかたちで審議をはじめた中教審 — 中教審の主体性のなさを問題視する識者は多い — での議論より、その典型的な発言を抜き出してみよう。発言者は、県知事を3期勤める委員である¹⁸⁾。同委員は、地方分権一括法が、地教行法にかつて定められていた文部大臣の措置命令権他の権限を、国の地方への一般監督規定としての地方自治法245条の5に整理した意義を強調し、「現場にもっと自主性、そして、自立性というものを与えて、責任感を持って教育行政を現場でやってもらうこと、こういうことを徹底して、そして、今現行の規定で必要な監督等は必要であればそれを行使すればいいと、私は今の規定でも十分にできると思って」いると説く。

なるほど「『地方自治』は、民主主義の学校」ともいわれるように¹⁹⁾、同理念が、民主主義を標榜するわが国においてきわめて重要な理念であることは述べるまでもない。地方自治が地方分権とは表裏一体の関係にあることを想起するなら、地方分権の流れそのものを堰き止めることは許されないだろう。しかしながら「地方自治」理念は、同理念の先方に住民の幸福が控えている、という仮定が成り立ってはじめて妥当性を認められる理念であり、理念それ自体に価値があるわけではない。だから「教育における国の責任の果し方として(中教審で=筆者)提案されている内容につきましては、地方分権の流れに逆行するものではないかと考えておりまして、支持することはできない」とする主張²⁰⁾あるいは「地域の実情に応じたきめ細かな教育の実践を重視することが、教育政策の基本だった。2000年の地方分権一括法の施行でこれを確認し、文科相(ママ)の勸告権限も同法で廃止された。これを復活し、管理強化の方向性を色濃くにじませた答申の内容は、地方分権の流れにも逆行するものだ。教育の再生に直結」しない²¹⁾、「是正指示権は、地方分権一括法に伴って廃止された権限の復活で、分権の流れにも逆行する。ここぞとばかり権限拡大を図るのは文科省の『焼け太り』というほかない」²²⁾などの一連の定型的反応は、教育再生会議報告を基に中教審で提案された「国の責任の果し方」の「どこが」、「どのように」住民(子ども達)の幸福を損ねるがゆえに同意できないのか説得力のある論拠が示されておらず、第2節でも摘示した教育現場の実態を真摯に考慮したうえでの主張とは到底おもえない。

一方、地方自治法245条の5を積極的に活用すれば、いじめ問題にたいする不作為あるいは必修

単位未修問題への監督不全の例においても問題の是正は可能であるとする説²³⁾はどうであろう。先の県知事委員の発言ばかりでなく、「教育委員会に対する国の関与のあり方は教育制度の根幹に関する重要な問題である。今回は、検討・議論を重ねる十分な時間（中教審での＝筆者）も与えられておらず、現在文部科学大臣が持っている関与の権限・手段で何が不十分なのか、あるいは運用の問題なのかなどについて検証・分析がされていない」といった地方六団体の中教審審議への反論²⁴⁾（2007年2月27日）もその筋に立つ見解である。けれども、前述のように、地方自治法245条の5が定める要件では、同条にある諸権限の発動は容易でなく、またそうでなければ、地方分権一括法制定の意味は減殺されてしまおう。

地方自治法245条の5と改正地教行法49・50条との関係につき、注視すべき質疑応答が第166国会ではなされている。以下、「教育再生に関する特別委員会（以下、「特別委」という）」における議論を跡付けながら²⁵⁾、改正地教行法49条および同50条の法的意味合いを確認する。

特別委委員の「(改正地教行法案49条の＝筆者) 法的根拠を見てみると、地方自治法の245条の5に依拠している。ある意味では、今回の法案に規定していなくても、この是正の要求というのは地方自治法上できる」との解釈については、政府側委員も同様の認識を示している。ただし、地方自治法245条の5の是正要求では、「是正を要求いたしますけれども、どうこたえるかは自治体の自由（政府側答弁＝筆者）」であるのに、改正地教行法49条は、「是正の具体的な内容を示す」（傍点筆者）という点で地方自治法上の規定とは異なることが確認されている。なおしかし、49条の発動要件は、「都道府県委員会又は市町村委員会の教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において、児童、生徒の教育を受ける機会が妨げられていることその他の教育を受ける権利が侵害されていることが明らか」なときにかぎられている。しかも、地方自治法245条の5においては、都道府県教育委員会レベルの問題が発生したときは「都道府県知事」への是正要求、市町村教育委員会レベルの問題が発生したときは「都道府県教育委員会」への是正要求、というように、問題を処理すべき当事者たる教育委員会へ直接是正要求しうる方式は採用していない。だからかりに、市町村教育委員会レベルで緊急事態が発生したとしても、是正要求の対象は市町村長となる（245条の5第4項）。これらの点は、改正地教行法49条でも変わらない。

一方、改正地教行法50条はどうか。特別委委員が「自治事務について是正を行う指示については地方自治法を根拠として行うことができず、その関与のあり方については、245条（地方自治法の＝筆者）の2『関与の法定主義』に基づき、個別の法令の根拠が必要」としたうえで、50条はその個別の法令に該当するのではないかと政府側に質したのにたいし、政府委員は「御指摘のとおり」と答弁している。

改正地教行法には、同法49・50条をひとくくりにしたうえで、「地方分権に逆行する」とであるとか「文科省の焼け太り」等の批判が向けられることが多い。しかし、上記のとおり、改正地教行法49条は、地方自治法245条の5で定める要件を明確化することで、権限発動の要件を特定の場合に絞り込んだ規定なのである。

だとすれば、真の意味での新設条項は改正地教行法50条ということになる。このことは、国会

審議におけるつぎのやり取りをみるなら、いっそう明瞭となる。特別委委員の「(改正地教行法案の=筆者) 50条の方は、要するに関与の法定主義という考え方から、49条の場合は、ほっておいても是正の要求というものが地方自治法上でできていたけれども、この50条の指示、こっちの方は、ちゃんと個別の法律を設けなければその権限というものが付与されないという理解だというふうに思います。これでよろしいんでしょうか」との問いにたいし、政府側委員は「そのとおりです」とも答えているからである。

改正地教行法50条は、文科大臣が問題解決のための具体的内容を示したうえで、同大臣は、その履行を直接、教育委員会に指示しうるとする条文である。地方分権推進の立場を墨守しようとするなら、同条は、たしかに首肯しえない部分を含んでいる。しかし再度強調すれば、墨守すべきは「地方分権」理念それ自体ではなく、住民(子ども達)の幸福である。そして住民の幸福の保持向上を図るに際し、国家規制はできりだけ取り払われることが望ましい、と一方的な断定を下しうるほど社会の実相は単純ではない²⁶⁾。国家規制存置の不当性は、本来、規制対象の分野・事項ごとに判断されるべきである。しかるに、わが国社会では、過去十数年来の規制緩和の潮流のなかで、<国家規制=悪>とする図式がさしたる吟味もないままに定着した。国家規制の復活につながる諸改革に、紋切り型の非難が浴びせられようというものである。改正地教行法案の成立が大詰を迎えた段階でも、改正反対論者は「是正の要求、是正の指示を盛り込むということになりますと、(略)教育の地方自治の展開を困難にする」という主張²⁷⁾を固守しつづけた。

5. 改正地教行法の施行と学校現場

肯定否定両論の交錯するなか、改正地教行法は、2008年4月より施行された。同法施行後数ヶ月しか経過していない現時点(本稿執筆時)で、この法律の作用・効果を見定めることは難しい。しかしこれまでの考察から、文科大臣の権限を拡充させた改正地教行法が今後、教育委員会ひいては学校教育の現場に一定の影響を与えるであろうことは十分予想される。

本節では、改正地教行法の施行で生じうる教育委員会および学校教育現場の変化を予測してみることとしたい。

改正地教行法が、文科大臣に、是正命令権・指示命令権という地方教育行政への関与権限を付与する条項を設けたものであったことについては縷々述べた。同法による是正命令権の特徴は、地方自治法にも定められている是正命令発動の要件を、教育委員会の「教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において、児童、生徒等の教育を受ける機会が妨げられていることその他の教育を受ける権利が侵害されていることが明らか」なとき、すなわち子ども達の教育権が侵害されているときに発動しうる権限であることを明確化し、加えて、是正の「具体的内容」を示しうるとした点にある。ではいったい、教育委員会の「教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において」、子ども達の教育権が侵害されている状況とは、具体的にいかなる場面を指すのか。

経験則上、起こりやすい例として、受験指導を優先するあまり、学習指導要領を逸脱した授業²⁸⁾を継続的に実施している公立高等学校の教員にたいし、当該公立学校を所管する都道府県教育委員会による指導が特段行われていない場合が挙げられる。なぜならこれは、教育委員会が、学習指導要領の逸脱という違法状況を是正するため、行使すべき人事権（地教行法23条3号）を発動していない事態にほかならないからである。ほかにも、「児童の関心に則した授業の推進」を標榜し、検定教科書をほとんど使用せず²⁹⁾、自作または市販教材中心の授業を展開する公立小学校教員への指導を、市町村教育委員会が怠っているようなケースである。学習指導要領に準拠して編纂される検定教科書は、子ども達の教育を受ける権利を充填化する主要素材であって、その等閑視は、とりもなおさず子ども達の教育を受ける権利の侵害となる。そうであれば市町村教育委員会には、かかる状況を早急に是正すべく、地教行法43条（県費負担職員のサービスの監督）に基づき適正な権限行使が期待されてしかるべきであろう。

地方自治法245条の5の規定では、文科大臣が是正を求めても、その具体的内容を指示することはできなかった。だから、上の例でいえば、是正を求められた都道府県知事もしくは都道府県教育委員会の解釈次第で、具体的対応の中味が異なるものになってしまう懸念があった。だが、地教行法の今回の改正により、程度・性質を同じくする違法・不当事例については、内容的に全国一律の対応を期待できるようになった。改正地教行法49条は、子どもの教育権保障に係る地域差を解消する規定として評価されるべきである。

学校教育の現場にも、変化がみられるようになるだろう。たとえば、A県の複数の公立高等学校で、本稿第2節【事例3】のごとくの学習指導要領に違背する教育課程が組まれていたとする。ところで、同県の教育委員会は長年、学校現場と馴れ合いの関係にあり、そのような教育課程は黙認されていたとしよう。違法な教育課程であっても、県教委のいわば「お墨付き」がえられていたというわけである。けれども、同様の事態が一足早くB県で露見し、文科大臣がB県知事へ、「学習指導要領に則った正しい教育課程を 月 日までに各高等学校に編成させる」よう、B県教育委員会に命じさせる是正命令を発したとしたなら、やがてはA県教育委員会も、同様の是正を、文科大臣 A県知事 A県教育委員会というルートで求められるようになるはずである。A県教育委員会の黙認が通用しなくなれば、A県の各高等学校が、自発的に違法な教育課程の修正を行うことは十二分に考えられる。改正地教行法49条の発動が、発動の対象となったB県以外の都道府県へも影響力をおよぼし、それら都道府県の公立学校の自浄作用を促すのである。49条の、これは見逃すことのできない副次的（予防）機能である。ただし、改正地教行法49条が、教育委員会の職務不履行または過怠等を矯正させるための有効条文になりうるとしても、学校教育現場で子ども達の教育権が侵害され、かつその状態が放置されているという事実を文科大臣（文科省）が事前に把握していなければならない。学校ぐるみあるいは学校と教委が一体となって隠蔽工作を行えば、教育権侵害の事実は公になりにくい。問題として浮上するのは、子ども達の権利侵害の事実およびその放置、を文科大臣がいかに速やかに把握するかである。

つぎに、改正地教行法50条による学校教育現場の変化を占ってみたい。同規定が、近年のいじめ自殺に関する教育委員会および学校の対応不全が導火線となって、今次地教行法に盛り込まれた規

定であることはすでに確認した。同法50条は、「児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、緊急の必要があるときは」文科大臣が教育委員会にたいし直接、採るべき対応策を具体的に指示しえるとする。本条は、地方自治法245条の2の「関与の法定主義」を受け、今般の地教行法の改正により、文科大臣にはじめて付与された権限の根拠条文であり、それだけに多くの論議を呼んだ規定でもある。

もとより、「地方分権の理念に反する」であるとか「教育現場の自主性を犯す」といった類の同条に向けての批判には、耳を傾けるべきである。しかしながら、当事者能力を欠く学校や教育委員会がなんら手を打たないまま、継続的ないじめが原因で子どもを失った保護者にとって、それら批判は空疎に響くだけであろう。だからこそ50条は、「地方分権の理念」と「学校教育現場の実態」を天秤にかけたうえで、「他の措置によっては、その（子ども同士のいじめや教師による体罰横行の放置・黙認＝筆者）是正を図ることが困難である場合に限る」と同条権限の発動に厳格な条件を付し、万一、同権限が発動されたときは（49条による権限発動の場合も同じ）、命令の名宛人たる教育委員会を設置する地方公共団体の長および議会に、その旨を通知しなければならないとまでしているのである（50条の2）。

50条が設けられたことで、教育委員会および学校教育現場に、一定の緊張感がもたらされるのはたしかであろう。教育委員会にとって、文科大臣から直接の指示を受けるのは名誉なことではない。欠陥委員会の烙印を押されたにも等しい事態だからである。「名誉を重んずる」教委委員達にとり、それは避けたい状況に違いない³⁰⁾。教委として、学校との意思疎通をこれまで以上に重視し、教育現場の実態把握に努めるようになったとしても不思議はない。学校現場においては、教委の姿勢変化に促され、子ども達の生命・身体にたいする不当な侵害があれば早めに手当する、という好循環が生まれる可能性もある。49条とならび、50条にも副次的（予防）機能が認められるゆえんである。

もっとも、本条が規定されたからといって、学校現場のいじめその他の問題がただちに解消に向かう、と見立てるのは楽観に過ぎる。なぜなら50条に定める指示命令は、49条と同様、文科大臣がいじめ等の事実を的確に掴んでいるという前提の下で発動されうる権限であり、教委や学校現場サイドが指示命令を免れたいばかりに、教委などにとって不都合な事実の隠蔽に走るおそれもないとはいえないからである。これは、49条の是正命令権発動の場合に指摘しうる問題でもあった。そうした事態の発生を未然に防ぎ、学校教育現場の問題状況を（文科大臣が）迅速的確に把握するためにいかなる方途を講じてゆくべきか、は今次地教行法の改正が教育行政関係者に突きつけた最大課題である。

6. おわりに

以上、本稿では、今次地教行法改正の経緯およびその教育現場に与える影響を考察してきた。それより、ある特定の教育状況をめぐる国の判断および法的評価が常に正しいとはいえないにせよ、教育委員会の現状に照らし、文科大臣への新権限（改正地教行法49条を含む）の付与は是認せざるをえないとの結論を導き出した。しかしそれには、二つの留保条件がつく。ここでは二つの留保条

件につき論及して、稿を閉じることとしたい。

ひとつは、前節でも繰り返し述べたように、教育現場の不祥事を文科大臣が速やかに把握する方法を確立しなければならないということである。一案としては、文科省内に、教育行政関係者・保護者・子ども等から寄せられた相談・情報を集約・精査する機能をもつ「危機管理センター」的なセクション——教委レベルでの相談窓口は現在、多数存在している——を設けることが考えられる。ただし、情報・相談がやみくもに寄せられることのないよう、受付事項を、学校教育に関連して「子どもの生命又は身体が脅かされているもの」に限定するなどの措置は必要となろう。むろん、それら情報もたらされたからといって、高権的な対応が直ちに採られるようなことがあってはならない。

二つは、学校教育の現場で発生した事案をなべて問題視し、49条による是正命令を安易に発動してはならないということである。改正地教行法49条の「児童、生徒の教育を受ける権利が妨げられていることその他の教育を受ける権利が侵害されていることが明らか」との条意は、解釈の如何で大きく左右される。だからたとえば、ある公立小学校の入学式予行演習において、たまたま「国歌斉唱指導」がなされなかったとき、事実をもって「児童の国歌斉唱指導を受ける権利が侵害され(ている)た」とし、入学式当日には必ず国歌斉唱が行われるように文科大臣が都道府県教育委員会へ是正命令を発出するごとのケースが想定されないではない³¹⁾。同条のこのような運用法こそ、地教行法の改正に異を唱える者の危惧していた事態であった。それゆえ49条は、子どもの権利侵害の態様・程度・期間などを詳細に検証し、看過できない権利侵害と判断された場合にかぎり行使しうるとする条文外要件を付加し読み込まれるべきであろう。

(註)

- 1) 天衣無縫な発言で知られる橋下知事であるが、2008年9月には、全国学力テスト結果公表に腰を上げようとしていない府下の市町村教育委員会へ痛烈な批判の言葉を浴びせている。発言それ自体はいささか品位を欠くものであったが、相も変らぬ市町村教育委員会の秘密体質に辟易した府民のなかには、知事の発言に理解を示す者も少なからずいた。
- 2) たとえば、熊谷一乗「教育の地方分権と学校運営」(日本教育政策学会編『地方自治と教育政策』1999年6月。八千代出版。p54)では、「学校教育に対する中央統制の排除、教育行政の地方主義(分権化)、学校の自主・自律性の確立、住民尊重」の四大原則を制度的に具現したのが教育委員会法による教育委員会制度だとする。しかし同制度は、「55年体制」の政治的対決のなかで(地教行法に取って代われ=筆者)挫折(傍点筆者)したという。このような見方は、教育学関連の研究者にしばしば認められるものであり、言外に、教育委員公選制こそ教育委員会制度のあるべき姿で、現行制度は、あくまで仮初めの制度に過ぎないという主張がほのみえる。
- 3) 教育委員会法、とりわけ同法中の「委員公選制」については占領軍当局(CI&E)の肝いりで策定されたことが立法時の日本側関係者の証言で明らかとなっている。当時、文部省審議室委員で教育委員会法の立案を中心に担った元文部次官の天城勲氏は「(委員の公選制は=筆者)初めての経験であるし、経費上にも問題があり、普通直接選挙制にもいろいろ心配される点があるので、漸進的にやりましょうと主張」したが「CIEは頑として譲らなかった」と回顧している(木田宏監修『証言 戦後の文教政策』1987年8月。第一法規。p101)。
- 4) 「地方の反発最後まで」、「拙速」委員ら不満、憤り」の各々は、中教審答申の翌日に出た全国紙(朝日新聞)および地方紙(南日本新聞)の記事見出しである。これら見出しから、記事のおおよその内容は推察されようというものである。両紙とも、約1ヵ月という中教審審議の短さをまず槍玉に上げ、さらに、中教審委員の内訳で答申に批判的な委員の「(答申案の了承に=筆者)私は了承しません」「いじめや未履修問題で文科省が権限

を拡大する『焼け太り答申だ。』「主張が通らず残念。もし是正指示権を制度化するなら、発動要件を厳格にして極めて限定的に運用するよう求めたい」（いずれも南日本新聞）などとする発言を強制的に掲載している。

- 5) 朝日新聞東京本社版 2006年10月3日付
- 6) 朝日新聞東京本社版 2006年10月18日付
- 7) 地方公務員たる公立学校教員が引き起こした民事上の責任は、原則として、当該教員が勤務する学校を設置する地方公共団体が負う（国家賠償法1条1項）。しかし筆者はかつて、このような公務員賠償法制の硬直的運用が、教員をはじめとする公務員の慢心を生む素地となっていることを指摘した（池田哲之「学校・保育施設における子どもの安全」古垣光一編著『人間関係能力育成の研究』2007年4月。くらすなや書房。p370）。被害者救済の実を上げることが重要なというまでもないが、それ以上に大切なことは、学校教育活動に起因する事故被害者をひとりでも出さないという視点である。公務員賠償法制の本則には当面、手をつけられないとしても、公務員による不祥事多発の現況にかんがみるなら、事案によっては、民法上の不法行為法理の積極的適用などを考えるべきである。
- 8) 朝日新聞東京本社版 2006年10月26日付
- 9) この問題に関し、銭谷眞美文部科学省初等中等教育局長は、2006年11月1日現在の未履修校が、国立高校はゼロ、「公立は全4045校中314校、私立は全1348校中、226校」であることを明らかにしている（日本教育新聞 2006年11月20日付）。授業を受ける権利を侵害された高校3年生の総数は、全国で8万3743人にも上がった。本文中で記した救済法は、約数ヶ月で卒業を迎える高3生を救うための窮余の措置であった。
- 10) 近年の公立高校改革には、目を見張るものがある。進学指導を目玉とする私立高校に流れるばかりであった子ども達を呼び戻そう、と公立学校関係者が危機感を募らせ始めたのである。しかし改革の中身を問えば、「各校とも様々な『特色づくり』を叫んでいるが、結局は進学実績が（中学生やその保護者からの＝筆者）評価の大きな割合を占めている（小川洋聖学院大学教授）」のが実情である（朝日新聞西部本社版 2008年11月9日付）。いまや私学 VS 公立という構図のほかに、生き残りをかけた公立高間の競争という構図も現出している。
- 11) 池田哲之「荒れる中学生 教委が対応を」（朝日新聞西部本社版『声』2007年3月21日付）
- 12) 大分県の教員採用をめぐる不正事件は、2008年6月14日に発覚した。この発端は、長男・長女の教員採用試験合格を依頼した贈賄側の同県現職教員と収賄側の県内教委職員等の逮捕であったが、こうした不正は数年前より恒常的に行われていた事実もあわせて明るみ出た。県教委が2008年度合格者を調査したところ、計21名の不正合格者（1人は退職）のいることが判明し、14人は自主退職、6人が採用取り消しという事態に発展した。
- 13) 教育再生会議学校再生分科会の議論は、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/kaisai.html> に依った。研究者や専門家の諸論稿を二次資料とするなら現在は、情報公開制度およびインターネット技術の進捗進展により、政府系審議会などの審議の実際を一次資料として、ホームページなどからふんだんに閲覧できる時代を迎えている。各研究者の先入観等に侵されていない一次資料がここまで身近になったことは、地方在住の研究者にとりわけ有り難い状況である。
- 14) 時代に先んじた飲食事業を展開する「ワタミ株式会社代表取締役社長・CEO」の渡邊美樹委員、東海旅客鉄道株式会社代表取締役会長の葛西敬之委員らである。
- 15) 京都市教育委員会教育長（現京都市長）門川大作委員。同氏は6年近く市教委教育長を務め、その間、斬新独自の手法により京都市の教育改革を進めた実績をもつ。校長時代は、往年の名門校でありながら、進学面で低迷していた堀川高校（門川氏の出身校）を、「堀川の奇跡」との言葉が生まれたほどのスピードで進学校へと変身させた。
- 16) 教育ジャーナリストの品川裕香委員および立命館小学校副校長の陰山英男委員である。「百マス計算のススメ」でいまや教育界の寵児となった感のある陰山氏であるが、同氏は、一般の公立学校小教諭（校長職も含み）としての経験も長く、教育再生会議全委員中、義務制段階の公立学校・教育委員会双方の実態を肌で知る唯一の委員であった。
- 17) 教育再生会議が提言した、都道府県教委教育長の任命に係る「国の事前承認制」の復活 都道府県教委による私立学校への指導権限の新設、は中教審答申において、いずれも「適当でない」とされ盛り込まれていない。
- 18) 岡山県知事の石井正弘委員。
- 19) 英国の法学者 J. ブライス卿（James Bryce, 1st Viscount Bryce）が晩年時の著書『近代民主政治（*Modern Democracies*）』で述べた言葉。「地方自治」の本質を突いた言葉として人口に膾炙している。
- 20) このような論法は、一步誤れば、事の是非を予測や検証に基づき論じ合うことを阻み、錦の御旗として「地方分権」を押し付けることにもつながろう。

- 21) 北海道新聞 2007年3月11日付
- 22) 高知新聞 2007年3月12日付
- 23) 三上昭彦明治大学教授は、可決された教育改革3法批判の論陣を張るなかで、地方自治法245条の5の活用を図ることが先決であるとし、また「法令解释权」は文部科学大臣に独占されるべきではない旨を述べている(『季刊 教育法154』2007年9月、エイデル研究所、p8)。しかし、教委ごとの「ばらついた法令解釈」を避け、行政の公平性・一貫性を保つ見地からは、文科大臣の法令解釈を第一義とすることもやむをえないと考える。
- 24) 地方六団体「教育委員会への国の関与の強化案に対する反論(平成19年2月27日)」
- 25) <http://kokkai.ndl.go.jp/> に依る。第166国会では、地教行法の改正に関する政府・与野党の質疑応答が、衆参両院あわせ何十何百と行われている。本文では、そのごく一部の質疑から、是正命令権および指示命令権の本質をあぶりだしてみた。
- 26) 無定見な国家規制の緩和が国民生活に災いをもたらすことは、現在のわが国社会の状況をみれば明らかである。1997年の「労働者派遣法」の規制緩和が労働市場を混乱させ、大量のワーキングプアを生んだことは記憶に新しい。また先年には、関係法令の不備を突いての耐震偽装問題が起きている(これを契機に、「建築基準法」や「建築士法」等の建築関係法令は強化された)。おもうに、国民生活各般にたいする規制権の行使は、地域の特色・実態に応じ、できるだけ地方自治体に委ねられるのが理想であるも、その人的・物的条件の厚薄により、国家規制という「後ろ盾」が用意されていなければならぬ分野・事項もある。現状では残念ながら、「地方分権至上」論に与することはできない。
- 27) 参議院文教科学委員会(2007年5月31日)における井上哲士議員(日本共産党)の発言。同議員は「今回、是正の要求、是正の指示を盛り込むということになりますと、今やっぱり教育委員会が形骸化が言われているような、その原因にあるこの問題にむしろ逆行して、教育の地方自治の展開を困難にするのではないかと、こう思うわけではありますが・・・」と述べてもいるが、教育の地方自治を信頼した挙句のはてが、滝川市の事案、筑前町の事案であったわけである。
- 28) 国民の教育権・国家の教育権論争に終止符を打った学テ最高裁判決では、初等中等教育を担当する教員には学習指導要領にそくして授業を展開する義務があると判示している(最大判昭51・5・21)。学習指導要領の性質、教科書の使用義務が争われたいわゆる伝習館訴訟上告審判決でも、学テ判決を汲み、学習指導要領には、教員の授業を規律する「法規」としての性質のあることが示された(最判平2・1・18)。その一方で、学習指導要領は、教授内容の最低を定めた法的文書に過ぎないともされ、各教員の創意工夫で学習指導要領の内容を超える発展的な学習を展開することは可能としている。
- 29) 上記28)の伝習館訴訟上告審判決では「学教法51(旧法=筆者、以下同)条により高等学校に準用される同法21条が高等学校における教科書使用義務を定めたものとした(原審福岡高等裁判所の=筆者)判断は正当として是認することができ、憲法26条、教基法10条に違反するものではない」との判断が示され、小・中・高等学校などの教員には教科書使用義務があることを確認した。もとより本判決では、毎授業に必ず教科書を使用する義務があるとまでは求めていない。年間の授業を通じ、検定教科書が主たる教材として用いられたという実態があれば、教科書使用義務には違反しないとする。
- 30) もともと「お飾り」「名誉職」等と揶揄されてきた教育委員であるが、文部科学省の調査(「教育行政調査」)によれば、都道府県教委委員の場合、60歳以上の者の占める割合は57%となっている。さらに「管理的職業」に従事する者の割合が42.9%となっており、そこから浮かび上がる委員像は、実社会で一応の成功をおさめた人物が、その功績を買われて「教育委員」という公的ポストに就いた、というものである。かりに教育委員を数期務め、かつ教育委員長の経験者ということにでもなれば、叙勲の対象にも十分なりうる。地位と名誉に彩られた人生を歩んで来た者が――さらなる榮譽を得るため――、社会的評価には市井一般の人々以上に敏感であったとしても不思議はなからう。
- 31) 佐藤晴雄日本大学教授は、改正地教行法50条の運用につき、「国旗・国歌の指導など緊急でない問題に対しても安易に拡大的に適用しないよう留意したい」との懸念を表しているが(「改正地教行法により教育委員会は どう変わるか」小島宏・寺崎千秋編著『教育三法の改正で学校はこう変わる!』2008年3月、ぎょうせい、p123)、同条発動の要件には「児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、緊急の必要あるとき」のくだりがあり、国旗・国歌の指導不尽が同要件部分を充たすとはいえない。そのような懸念は、むしろ改正地教行法49条の運用においてこそ当てはまる。

(2008年12月3日 受理)