

令和 5 年 6 月 20 日現在

機関番号：33301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2017～2022

課題番号：17K14002

研究課題名（和文）教育委員会の執行責任に関する研究

研究課題名（英文）The Authority and Responsibilities of Local School Boards in Japan

研究代表者

大畠 菜穂子 (OHATA, Naoko)

金沢星稜大学・教養教育部・講師

研究者番号：70727859

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、教育委員会組織内部の権限と責任を明確化するため、政令市・中核市・県庁所在市の事務委任規則及び議事録を用いて、教育委員会の事務の執行方法（議決事項、専決事項、委任事項）を峻別し、合議体の教育委員会が実質的に責任を負う領域を明らかにした。具体的には、事務委任規則上の議決事項の多寡が会議の議案・報告事項数と比例しておらず、議案・報告事項の選定に関する事務局の裁量が大いこと、2014年の法改正で教育委員会の教育長に対する上級行政庁としての性格が消失したことで、今後、委任の特例として教育委員会への付議や報告が必要とされる重要異例事項をどのように判断するかが論点となることを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究で得られた知見は、これまで教育委員会組織内部の権限と責任の研究が立ち遅れてきた教育行政学への学術的貢献のみならず、重要な社会的意義を有するものである。すなわち、これまで日本では教育委員への研修が十分ではなく、事務局の提案どおりに議案・報告事項を追認する構図が多くの自治体で継承されてきた。これに対して、本研究の知見は、個々の教育委員がより能動的な働きかけを可能とする活動指針を提示するものであり、今後、各自治体で規則と議案・報告事項を照らし合わせ、何をいつ会議に上程すべきかの合意形成をはかることを可能とするものである。

研究成果の概要（英文）： This study aims to clarify the authority and responsibilities of the education boards in Japan by analyzing the boards' delegated rules and meeting minutes from the boards in the Ordinance Designated City, Core City, and Prefectural Capital City. It distinguished the methods of executing the board's affairs and identified the areas where they assume substantive responsibility. It also highlighted that the 2014 amendment to the Law Concerning the Organization and Functions of Local Educational Administration resulted in the disappearance of the nature of the education board as a superior administrative agency to the superintendent of education, raising the issue of how to determine exceptional and significant matters that require submission or reporting to the education board meetings.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育委員会 教育長 教育委員会事務局 委任 専決 行政組織 教育行政 地方自治体

1. 研究開始当初の背景

日本の教育委員会制度は、戦後、素人の教育委員で構成される教育委員会と専門性を有する教育長による、レイマン・コントロール(素人統制)とプロフェッショナル・リーダーシップ(専門的指導性)の調和を理念に掲げて存続してきた。しかし実際には、教育委員会と教育長の権限と責任が不明確になっているとの批判が強まり、2014年には「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正に至った。この法改正によって、第1に、教育委員会の代表であった教育委員長と事務局のトップである教育長を一本化して「新教育長」を設置すること、第2に、首長の教育行政への関与を強化し、首長が教育の大綱を策定し、教育委員会と協議を行う「総合教育会議」を設置することとなった。この改革は、「新教育長」に対外的な説明責任を集中させ、これを首長が統制するという構図をとるものである。その前提には本来レイマン・コントロールを担うべき教育委員に、これを期待できないという暗黙の認識がある。結果的に、合議制の意思決定方式を多重的に用いた「合議による結果」を重視する一方で、個々の構成員が本来担うはずの責任を等閑に付すままとなった。このような問題状況に対して、教育学者の関心は低調である。日本の教育委員会研究は、文部(科学)省-教育委員会、そして首長・議会-教育委員会という組織間の権限関係に専らの関心を置き、教育委員会組織内部の権限関係についての理論的研究が立ち遅れてきた。また、教育委員会会議の場で意思決定される議案に関しても、一般に教育委員会規則の改正、各種表彰、審議会委員等の人事といったルーティンの事項が多いとされ、これまで実務上も研究上も大きな関心が寄せられることはなかった。このように教育委員会の構成員の負うべき責任を論じる研究がほとんど行われてこなかったことが着想に至る経緯となった。

2. 研究の目的

そこで本研究は、教育委員会が担う執行責任とその発生要件を浮き彫りにすることを目的とした。具体的には、2つの研究課題を設定した。第1に、各自治体の事務委任規則と議事録を用いて、教育委員会の事務の執行方法を峻別し、教育委員会が実質的に責任を負う領域を明らかにすることである。第2に、教育委員会の責任の発生要件を析出することである。以上の研究課題により、教育委員会の構成員が担う執行責任について考察することとした。

3. 研究の方法

第1の研究課題では、教育委員会の委任や専決を定める規則・規程を用いて、事務の執行方法を峻別し、合議体である教育委員会が実質的に責任を負う領域を明らかにするものである。具体的には、以下の手順で検討を行った。(1)まず、教育行政に関する国・都道府県・市町村・学校の権限配分の整理を行ったうえで、(2)各自治体(政令指定都市(以下、政令市)・中核市・県庁所在市)の教育委員会規則を収集し、規則の規定方式、教育委員会の議決事項、教育長の専決事項、教育長に対する委任事項の内容を明らかにする。

(3)教育委員会規則の各規定方式にもとづいて、議決事項の多い自治体と少ない自治体を選定して会議録を収集し、会議に上程された議案と報告事項を摘出して、教育委員会規則と会議録の対応関係を考察する。第2の研究課題については、海外(アメリカ、カナダ、オーストラリア)の教育委員会の議決事項および法的責任に関する研究の知見を摂取するとともに、判例データベースを用いた教育委員会の法的責任の分析を行う。

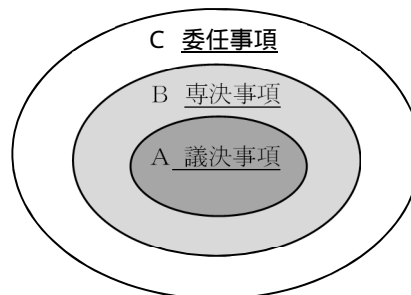


図 教育委員会の事務の配分

4. 研究成果

(1)教育行政に関する国、都道府県、市町村、学校の権限配分の整理

教育委員会の所掌内容を整理するため、OECDの指標(対象:国公立前期中等教育、出典:OECD(2012)『図表でみる教育』明石書店)を用いて、1949年から現在に至る権限配分の推移を考察した。その結果、OECDの指標を用いた場合、日本では、国、都道府県、市町村、学校の四者間で比較的均等に権限が配分されていること、1952年から1956年までの市町村教育委員会の全国一斉設置期をのぞけば、現在に至るまで四者間の権限配分は基本的に同じ割合で推移していることを明らかにした。こうした知見は、近年の分権改革によって、国から都道府県、そして市町村、学校へと徐々に権限委譲が進み、そのなかで独自の教育改革が展開されてきたという一般的な認識と一見矛盾するものであるが、逆に言えば、2000年代以降の分権改革は、教育行政の権限配分の大きな枠組みを変えことなく進められてきたと理解することができる。なお、OECDの

調査結果は、日本の国の権限を実際よりも小さく見積もっており、諸外国と比較する際には注意が必要であることも確認できた。

(2) 政令市、中核市、県庁所在市における教育委員会の事務委任規則と議事録の分析

2019年4月1日時点の政令市20市、中核市58市、県庁所在市5市の全83市を対象として事務委任規則を収集した結果、以下の点が明らかとなった。

第1に、事務委任規則の形式については、多くの自治体が教育長に包括的に委任を行う委任除外・専決列举方式(C)をとっており、一部、専決除外・委任列举方式(B)、委任列举・専決列举方式(A)をとる自治体を確認された。そうした自治体では、都道府県教育委員会の事務委任規則との類似性が確認され、都道府県の規則の影響を受けていることが判明した。

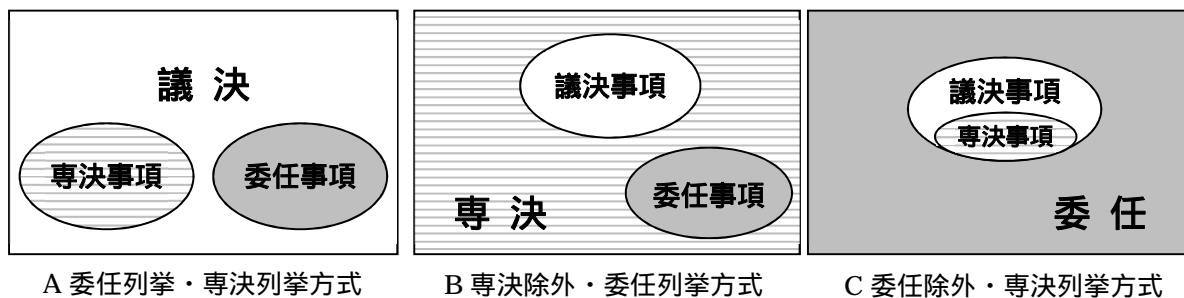


図 教育委員会の事務委任規則

第2に、事務委任規則における教育委員会の留保事項数は、自治体の人口規模との関連性が低かった。通常、自治体の規模によって扱う事務量も異なることから、留保事項の多寡に影響することが考えられるが、その影響は見られなかった。一方、専決については政令市で積極的に活用される傾向があり、中核市や県庁所在市では教育長の専決として明示される事務は限定的であることを明らかにした。

第3に、教育委員会の留保事項数と実際の教育委員会会議の議決事項数との関連性が低かった点である。具体的には、留保事項が少ない自治体でも議決事項が多い自治体や、留保事項が非常に包括的であるにもかかわらず、議決事項は規則の制定改廃や附属機関の委員任免などの限定的な内容となっている自治体があった。このことは、教育委員会会議で何を議決事項、報告事項とするかは、教育委員会の事務委任規則をふまえつつも、教育委員会事務局の判断の影響が強いことを示唆するものである。ただし、会議に上程される議決事項は、規則・規程の制定改廃、議会議案についての意見の申し出、附属機関の委員の任免、教職員の人事に関するものが議決事項全体の8割程度を占めており、各自治体でルーティン化した状況にあることを実証的に明らかにした。

(3) 教育委員会規則上の重要異例事項の扱い

重要異例事項が生じた場合に、教育委員会への付議を求める規定は多くの自治体で定められていたが、義務の程度には差異が確認された。付議を義務づける自治体が半数程度ある一方で、半数に満たない自治体は「付議できる」という形で教育長に付議の判断を委ねていた。重要異例事項の報告はどの自治体でも定められていたが、義務の程度および内容については自治体間で差異が確認された。それをもとに、2019年度に各自治体で決定された新型コロナウイルス感染症による学校の臨時休業について、重要異例事項としての付議・報告の状況を検証した。その結果、(2)で議事録を収集した14自治体のうち、臨時休業について教育委員会に付議した自治体はごくわずかで、報告事項とした自治体を含めても半数にとどまった。つまり重要異例事項の付議や報告を義務づける規則と実際の実務に乖離状況が生じていることを確認できる。

(4) 教育委員会の法的責任

海外(アメリカ、カナダ、オーストラリア)の教育委員会の議決事項および法的責任に関する研究の知見を摂取するとともに、海外の動向がどの程度日本において適用可能かを含め、教育委員会の法的責任の考察を行った。各国で委員会(Board)の設置形態(公立・私立)の違いはあるが、委員は注意義務をはじめとする一連の義務を負っていることを確認した。一方、日本では、2014年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正によって、教育委員会の教育長に対する指揮監督権が削除され、教育委員会の教育長に対する上級行政庁としての性格が消失したために、両者の関係があいまいになった。それゆえ、教育長への包括的な事務委任が行われるなかで、委任の特例として教育委員会への付議や報告を必要とする重要異例事項をどのように判断するかが今後の重要な論点となりうることを示した。重要異例事項については、公安委員会を対象にした裁判例が近年確認されており、こうした裁判例をもとに解釈できることを明らかにした。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 大島 菜穂子	4. 巻 87
2. 論文標題 2019年の教育改革案・調査報告等	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 教育学研究	6. 最初と最後の頁 38-52
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.11555/kyoiku.87.1_38	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 大島菜穂子	4. 巻 199
2. 論文標題 教育委員会制度の変遷 権限配分に着目して	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 季刊教育法	6. 最初と最後の頁 16 - 25
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大島 菜穂子	4. 巻 43
2. 論文標題 教育公務員特例法改正にみる教員研修と人事評価	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 日本教育行政学会年報	6. 最初と最後の頁 63～80
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24491/jeas.43.0_63	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 大島菜穂子
2. 発表標題 教育委員会の事務委任規則に関する研究 政令市・中核市・県庁所在市を対象に
3. 学会等名 日本教育行政学会第54回大会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 大畠菜穂子
2. 発表標題 教育行政における地方自治の史的展開
3. 学会等名 日本行政学会2017年度研究会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 大畠菜穂子
2. 発表標題 臨教審以降の教育委員会制度改革
3. 学会等名 日本教育制度学会第25回大会
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計5件

1. 著者名 大貫裕之・神橋一彦・松戸浩・米田雅宏編著（執筆者：飯島淳子・北島周作・仲野武志・山下竜一・岸本太樹・人見剛・野口貴公美・西田幸介・高橋正人・内藤悟・渡辺康行・村上裕章・和泉田保一・中原茂樹・津田智成・朝田とも子・正木宏長・大畠菜穂子ほか）	4. 発行年 2022年
2. 出版社 信山社出版	5. 総ページ数 756
3. 書名 稲葉馨先生・亘理格先生古稀記念 行政法理論の基層と先端	

1. 著者名 Jeffrey R. Henig著、青木栄一監訳、本多正人・大畠菜穂子・高橋哲・神林寿幸・廣谷貴明・伊藤愛莉・遊佐賢訳	4. 発行年 2021年
2. 出版社 東信堂	5. 総ページ数 320
3. 書名 アメリカ教育例外主義の終焉 変貌する教育改革政治	

1. 著者名 汐見稔幸・奈須正裕監修、青木栄一編著（執筆：神林寿幸、島田桂吾、井本佳宏、小入羽秀敬、雪丸武彦、合田哲雄、川上泰彦、仲田康一、廣谷貴明、村上純一、村上祐介、大畠菜穂子、橋野晶寛、阿内春生、荻原克男、渡辺恵子、後藤武俊）	4. 発行年 2019年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 256
3. 書名 教育制度を支える教育行政	

1. 著者名 八尾坂修編著（執筆：伊藤文一、森山賢一、星野真澄、永添祥多、島田和幸、畑中大陸、雪丸武彦、露口健司、柏木智子、大畠菜穂子、岩本晃代）	4. 発行年 2018年
2. 出版社 ジダイ社	5. 総ページ数 208
3. 書名 新時代の教職概論 学校の役割を知る 教師の仕事を知る	

1. 著者名 日本教育経営学会編（編集委員：北神正行、元兼正浩、本図愛実、執筆：浜田博文、露口健司、水本徳明、林孝、佐古秀一、南部初世、大畠菜穂子ほか）	4. 発行年 2018年
2. 出版社 学文社	5. 総ページ数 180
3. 書名 教育経営ハンドブック（講座 現代の教育経営5）	

〔産業財産権〕

〔その他〕

researchmap https://researchmap.jp/naokohata
--

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------