

## 大阪教育改革の教育法的検討

渡 邊 志 織

### Abstract

In 2012, on the initiative of the Osaka Restoration Party (*Osaka Ishin no Kai*), the ordinances which provide for the various contents about education and educational administration were enacted in Osaka Prefecture. These ordinances seem to be against the Constitution of Japan, the Fundamental Law of Education (as revised in 2006), and the Law of the Local Educational Administration, and further, they are likely to encroach on the essential principles of the educational administration established in the postwar education reform.

The aim of this paper is to analyze on these ordinances focusing on their legal problems. Chapter 1 of this paper gives an overview on the Osaka Educational Reform which seems to be based on the neo-liberalism. Chapter 2 analyzes the legal issues of these ordinances. Based on the above analysis, Chapter 3 is to address the issue of the relation between education and politics.

キーワード……教育の自主性 教育行政の民衆統制 教育行政の一般行政からの独立  
教育基本法 地方教育行政の組織及び運営に関する法律

### はじめに

1990年代半ば以降、わが国の教育改革は新自由主義を基調として、学校教育のあり方を大きく変質させてきた。現在、そのもっとも顕著な例として注目されているのが、「大阪維新の会」（以下、維新の会という）が主導する大阪府及び大阪市における教育改革（以下、大阪教育改革という）である。大阪教育改革は、新自由主義を基調としている点で、先行する東京都の改革と類似する部分もあるが、①教育のみならず教育行政への政治支配体制の構築をより鮮明に主張し、②「条例」という法形式を用いることで改革の正当性・安定性の強化をはかり、③教育行政の基本原則（後述）を転換させる危険性を有していることなど、新たな問題を含んでいる。

維新の会の主導により、大阪府及び大阪市では教育と教育行政に関して多岐にわたる内容を規定する条例が相次いで成立している。2011年6月3日の府議会では、維新の会が提出した「大阪の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」が成立した。2012年

3月23日には、府議会で「大阪府教育行政基本条例」（以下、府基本条例という）及び「大阪府立学校条例」（以下、府立学校条例という）が成立した（以下、府基本条例と府立学校条例を総称して、教育関係2条例という）。なお、教員評価や処分について定めた「大阪府職員基本条例」も同日成立した。つづいて大阪市では、同年5月25日に「大阪市教育行政基本条例」及び「大阪市職員基本条例」が、7月27日に「大阪市立学校活性化条例」が成立した。

大阪教育改革の根幹をなす教育関係2条例の制定過程においては、その素案である「大阪府教育基本条例案」（2011年9月・大阪府議会提出版。以下、基本条例案という）に政治による教育行政支配及び教育の内容統制に関する規定が盛り込まれたことから、大阪府教育委員会（以下、府教委という）からも「教育基本条例案は白紙撤回されるべきであり、修正の有無は関係なく、これが可決されれば、私たち教育委員は総辞職する」、「教育と政治の一体化を認めるわけにはいかない」<sup>1)</sup>との見解が発せられるなど、各方面から反対意見が表明された。基本条例案は、「民意の反映」を名目として、教育及び教育行政への政治による積極的な介入を認め、「民意」を代表するとされる知事に対して、府立学校が実現すべき目標の設定権を与える（6条2項）など、政治主導の教育改革という方向性を明瞭に打ち出すものであった。その後、基本条例案は、数次にわたる変更を経て2つに分割され、教育関係2条例として成立した。そのうち府基本条例においては、基本条例案6条2項のような“露骨な”統制規定が削除されるなど、教育への政治介入色が若干薄められたような印象を受けるが、教育及び教育行政に対する政治支配という基調は変わっていない。例えば、知事の権限としては、基本条例案における教育目標設定から、府基本条例では、教育振興基本計画案の作成（4条）へと変えられたが、維新の会の意図するところは本質的には同じである。

すなわち、第2章で詳述するように、教育関係2条例は、「民意」を名目とした政治主導の教育行政体制の構築を企図しており、その点では基本条例案と同質なのである。府基本条例には、首長による教育内容統制の強化（4条）、教育行政への政治支配体制の構築（前文、1条、5条2項）、教育行政における上意下達方式の徹底（7条2項）などが盛り込まれた。また、府立学校条例では、府立高等学校の統廃合（2条2項）や校長の権限強化（6条、9条2項）、保護者による学校評価（19条3項）などが定められた。

これらを内容とする教育関係2条例は、これも第2章で詳述するが、憲法・教育基本法（2006年改正後のもの。以下、新教基法という）及び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）に抵触するものであり、さらには、戦後教育改革で確立された教育行政の基本原則である、a)教育の自主性、b)教育行政の民衆統制、c)教育行政の地方分権、d)教育行政の一般行政からの独立の4つのうち、a)、c)、d)に反するものである。なお、教育関係2条例の教育行政の基本原則への侵害をめぐっては、本論文では、考察の対象を a)と d)に限定する。また、これに加えて問題となるのは、b)が、維新の会の主張する〈民意によって信託された政治による統制〉の正当化根拠になりうるかということである<sup>2)</sup>。この点については、第3章で

検討する。

維新の会は、上述のような様々な問題を抱えた教育関係2条例を跳躍台とし、改革を断行しようとしている。このことは、教育行政の基本原則のみならず、教育の根幹をも揺るがす危険性を有している。また、2012年9月12日に維新の会が新党「日本維新の会」を結成して国政に進出することを表明したことから、大阪教育改革は地域政党による地域レベルの改革に留まらず、全国レベルに波及する可能性が高まりつつある<sup>3)</sup>。こうした状況において、大阪教育改革の動向に焦点を当て、教育行政の基本原則を踏まえつつ、制度的対抗軸を構築していくことは、喫緊の課題であると思われる。

本論文は、第1章で、新自由主義を基調とする大阪教育改革構想を検討する。第2章では、教育関係2条例の法制上の問題を指摘し、政治主導による教育再編の問題を検証する。以上を踏まえて、第3章では、教育関係2条例によって提起された、教育と政治の関係をめぐる課題を明らかにしていきたい。

## 第1章 新自由主義を基調とする大阪教育改革構想

### 第1節 大阪維新の会「市長選マニフェスト」にみる改革構想

新自由主義教育改革の先行例であるイギリスでは、すでにその弊害が指摘され、各地で見直しに向けた動きをみせている<sup>4)</sup>にもかかわらず、大阪の場合はそれとは逆行するかたちで改革が進められようとしている。大阪教育改革は、その急進的な手法から斬新な印象を与えるが、後にみるように、その内容は、すでに失敗が実証されているイギリス教育改革のそれに酷似している。以下、本節では、維新の会が志向する新自由主義教育改革構想を瞥見する。

2011年11月27日に行われた大阪府知事・大阪市長の「ダブル選挙」に際し、維新の会は11月1日に「市長選マニフェスト」<sup>5)</sup>（以下、マニフェストという）を発表した。マニフェストは、一方では、①競争原理・市場原理に基づく自由な教育改革の実現を、もう一方では、②政治主導の徹底した管理体制の構築を掲げている。この2つの改革志向は相反するようにみえるが、①の達成を②が下支えするという補完関係にあり、両者は結びついている。このことは、まさに、国家統制の要素を内在させた新自由主義の改革手法そのものをあらわしている<sup>6)</sup>。

①に関しては、マニフェストで学校選択制の導入を宣言している点に明確にあらわれている。マニフェストは、現状の問題として、「児童、生徒、保護者が学校を選ぶことができず、学校間の競争がないため、教育サービス提供の切磋琢磨がない」ことを指摘し、それを踏まえて、学力テストの実施及び結果の公表や、小・中学校における学校選択制の導入などを提言している。なお、学校選択制に関しては、その先鞭をつけたイギリスのみならず、わが国においても、先行地域の杉並区<sup>7)</sup>をはじめ、前橋市<sup>8)</sup>や長崎市<sup>9)</sup>などでその弊害が指摘され、廃止の決定がなされるに至っている。この点に鑑みても、冒頭で述べたように、大阪教育改革は、すでに失敗が

実証されている、競争原理・市場原理を基本とする教育改革をモデルとしているといえる。したがって、大阪教育改革へのアンチテーゼとして、今後、上述のような行きづまりをみせた先行例を検証していくことは、1つの重要な鍵になるだろう。

次に、②に関しては、一般行政改革と連動するかたちで、教育行政改革の必要性が提起されている。マニフェストは、まずは一般行政について、「権限・財源を今の権力機構（体制）から住民に取り戻します」とし、教育行政についても「文部科学省を頂点とするピラミッド型の教育委員会制度を一から見直し、教育委員会が独占している権限を住民に取り戻します。教育行政に住民の意思を反映できる仕組みを構築します」としている。これらの文脈は、教育行政における“脱権力”を標榜し、教育行政の民衆統制原則と整合性を有するかのような様相を呈するが、一方で、「市長が教育委員会と協議して実現すべき目標を設定します」という文言が置かれていることからわかるように、「民意」の名のもとに政治が教育行政に関与できる仕組みを構築しようとするものにほかならない。

以上のことから、大阪教育改革は、新自由主義を基調とし、＜政治＞と＜市場＞という2つのファクターを教育の場に積極的に取り入れようとするものであることがわかる。本来、これら2つのファクターは、教育行政への関与が抑制されるべきものである。とくに、教育行政への政治的介入は、教育行政の一般行政からの独立原則に反するものであり、大阪教育改革はこうした教育行政の基本原則に対する真っ向からの挑戦といえるだろう。ダブル選挙で維新の会が勝利を得た結果、マニフェストに示された上述のような教育改革の基本理念は、教育関係2条例において具体化されることとなった。

次節では、教育関係2条例の素案である基本条例案に焦点を当て、そこに示された大阪教育改革構想を瞥見する。教育関係2条例の検討に入る前に、まずは維新の会の考え方がストレートに投影されている基本条例案を検討することは、改革の基底的要因を知る手がかりとなるからである。

## 第2節 教育基本条例案にみる改革構想

2011年9月、維新の会は基本条例案を府議会に提出した。本節では、基本条例案が目指す政治主導の改革構想を瞥見し、その問題点を検討する。基本条例案の特徴は、＜政治＞と＜市場＞という2つのファクターが前面に押し出されていることである。

その表れは、第1に、「民意の反映」を名目として政治主導の教育行政の実現を標榜している点にある。基本条例案は、その前文において、「教育行政からあまりに政治が遠ざけられ、教育に民意が十分に反映されてこなかった結果生じた不均衡な役割分担を改善し、政治が適切に教育行政における役割を果たし、民の力が確実に教育行政に及ばなければならない」、「教員組織と教育行政に政治が関与できない、すなわち住民が一切の影響力を行使できないということではない」、「議会が条例制定を通じて、教育行政に関与し、民意を反映することは、……法律上

も明らかに予定されている」と謳い、その第3章では「教育行政に対する政治の関与」規定を設けた。そして、教育行政に対する政治的関与の具体的な仕組みとして、知事に対して、教育委員の罷免権(12条2項)や府教委への是正措置要求権(13条2項)を与えるとした。これは、教育行政の一般行政からの独立原則に反し、「民意」を錦の御旗に掲げて教育行政への政治的関与を正当化するものである。この点について、中嶋哲彦は、「府基本条例案には、教育が人間存在そのものにかかわるものとして国民の自由の領域を構成し、『政治』にとっては立入禁止区域であるという認識がひどく欠落している。民主政治の下では、政治家の言論は有権者の政治的判断を仰ぎ、自らへの審判を求めるためになされるべきものであり、自らの信念を公教育を通じて国民・住民に押し付けようとする言論は容易に独裁政治を導くことを知らなければならない」<sup>10)</sup>と断じている。

第2は、教育の根幹にかかわる教育目標の設定権を、知事に与えたことである。基本条例案は、「府立高等学校及び府立特別支援学校が実現すべき目標」の設定権を知事に授け(6条2項)、「知事は、第6条第2項に定める目標を、規則により定める」(12条1項)とした。この規定は、基本条例案における主眼ともいうべきものであり、「知事が目標管理システムの頂点に立つことを保証し、教育と教育行政を知事の支配下におくための要石である」<sup>11)</sup>。基本条例案は、教育目標の設定に当たり、知事に府教委との「協議」(6条2項)を要請しているが、府教委の同意は必須ではない(12条1項)<sup>12)</sup>。また、府知事は、府教委の委員が「目標を実現する責務を果たさない場合」にはその委員を「罷免」できるとしている(同条2項)。

この教育目標設定規定をめぐるのは、各方面から反対意見が表明された。府教委が「白紙撤回」を求める意見書を維新の会に提出したのは「はじめに」で述べたとおりだが、これに加えて、2011年12月には文部科学省(以下、文科省という)が基本条例案の「違法の可能性」について指摘した。文科省は、「(教育目標の)内容次第では違法になる可能性がある」との見解を示し、首長と教育委員会の職務権限を規定した地教行法の趣旨について、「教育には中立性、安定性が求められることから、首長から独立した教育委員会が教育事務の大部分の権限を担う」と説明し、知事の権限が及ぶのはスポーツや文化に関する事務だけで、それ以外の事務を条例で規定することはできないとした<sup>13)</sup>。この文科省の指摘を俟つまでもなく、自治体の首長に教育目標を設定する権限がないことは現行法制上明らかである。教育の自主性原則及び教育行政の一般行政からの独立原則に基づき、地教行法は首長の教育に関する所掌事務を、「大学」、「私立学校」、「予算」の執行などに限定し(24条)、その他の条件整備に関する事項を教育委員会の権限としている(23条)。したがって、基本条例案における教育目標設定規定は、現行法制における首長の権限を超越し、新教基法が禁止する「不当な支配」(16条1項)に該当するものであり、教育の自主性原則及び教育行政の一般行政からの独立原則を蹂躪するものである。そして、このような違法のそしりを免れない教育目標設定規定に基づいて、知事が教育目標の実現に責務を果たさない委員を罷免することもまた、当然のことながら違法である<sup>14)</sup>。

この問題に関しては、2011年10月7日に行われた「教育基本条例に係る知事と教育委員の意見交換」の場において、橋下徹知事（当時）が「どういう人材を作るか……は、その時々々の知事と教育委員会が決めればいいこと」<sup>15)</sup>と述べたことなどから、維新の会は、教育の中立性原則に対する認識が決定的に欠落しているといわざるをえないだろう。

第3は、教育と教育行政における上意下達体制の構築が盛り込まれたことである。基本条例案は、「民意」を体現するとされる政治を頂点に置き、〈知事－府教委－校長－教員〉という管理体制を構築することで教育及び教育行政を統制し、改革の貫徹を企図するものであった。

この第3の問題は、前述の第1と第2の問題を包含するものである。この管理体制は、①知事による「実現すべき目標」の設定（6条2項）、②府教委による「具体的な教育内容を盛り込んだ指針」の作成及び校長への提示（7条1項）、③府教委が提示する「指針」を基にした、校長による学校の具体的な「目標」の設定と「目標の実現」に向けた「学校運営」（8条1項）、④教職員の目標達成義務（9条）、⑤評価と罷免・懲戒・分限を組み合わせた人事システム（19条、第6章）という5つの流れで構成されているからである<sup>16)</sup>。

第4は、競争原理・市場原理に基づく教育観を色濃く打ち出したことである。まず、基本条例案は、その提案理由のなかで「激化する国際競争に対応できる有為な人材を育てる」ことを挙げ、前文では「加速する昨今のグローバル社会に十分に対応できる人材育成を実現する教育」を謳っている。このことから、基本条例案の基本理念は、「人格の完成」を教育の目標とする新教基法の精神とはおよそ異なるものであり、ある特定の人材を育成することを目的としていることがわかる。このことは、競争による早期選別を惹起する可能性を有しているといえる。

それを象徴するものとして、基本条例案の原案作成協議にかかわった坂井良和大阪市議の発言は注目される。同市議は、朝日新聞のインタビューのなかで、競争主義・成果主義に基づく結果責任の原則を教育現場に導入することを次のように明言している<sup>17)</sup>。「学区を撤廃し、学校選択制を導入し、学力テストの結果も学校別に公表する。そうすれば親と子が情報を元に学校を選べる。自分で選ぶのだから結果責任も自分でとる」。さらに、理想とする教育モデルとして「サッチャー改革」を挙げ<sup>18)</sup>、イギリスの改革がもたらした格差の拡大について問われると、「私は格差を生んでよいと思っている。……まずは格差を受け入れてでも、秀でた者を育てる必要がある」と述べている。このことから、大阪教育改革がその主眼をエリート育成に置いていることは明白である。そして、改革の結果たとえ格差が生じたとしてもそれを容認するという、徹底した市場原理・競争原理が改革の基礎に据えられているといえる。

上述のような競争原理に基づく改革理念を体現するものとして、基本条例案は、府立高等学校の「学校区制度の撤廃」（43条）及び「学校の統廃合」（44条）に関する規定を設けた。まず、43条における「学校区制度の撤廃」は次のような問題を有している。大阪府の学校区制度を規定している「大阪府立高等学校通学区域に関する規則」の取扱いは、高等学校の設置・管理・運営に関する権限を有する府教委が、第一次的にその責任と判断において対応すべきものとさ

れている<sup>19)</sup>。したがって、条例により府教委規則を廃止し、学校区制度を撤廃することは、議会に与えられた権限を超越するものである<sup>20)</sup>。

次に、44条が規定する府立高等学校における「学校の統廃合」は、次のような問題を有している。同条2項は、「当該学校において3年度連続で入学定員を入学者数が下回るとともに、今後も改善の見込みがないと判断する場合には、府教育委員会は当該学校を他の学校と統廃合しなければならない」としているが、条例によって学校の統廃合に関する一定の条件を府教委に課すことは、学校の設置・廃止に関する取扱いについて第一次的責任を有する教育委員会の職務権限を制約するものである<sup>21)</sup>。また、「入学定員を3年度連続とはいえ、少しでも下回れば『他の学校と統廃合しなければならない』とすることは、合理性に乏しい制度選択であるばかりか、安易な統廃合により、子どもたちの『教育を受ける権利』を制約するおそれのあるものとなり、極めて問題である」<sup>22)</sup>。

以上のように、基本条例案は、市場原理・競争原理に基づく教育の再編を目指し、それを実現するための手段として、教育及び教育行政への政治主導の管理体制を採っているといえる。「民意」を体現するとされる政治を頂点に戴き、徹底した上意下達体制を構築することで、教育及び教育行政を統制し、改革の貫徹を企図しているのである。

## 第2章 教育関係2条例の法的検討

### 第1節 教育関係2条例の制定過程

維新の会の基本条例案に対し、「これが可決されれば、私たち教育委員は総辞職する」との反対意見を表明した府教委であったが、2011年12月7日に行われた松井一郎知事との会談において基本条例案の修正に向けて協議することで合意し<sup>23)</sup>、府教委は「対案」作成に着手した。そして、最終的にはこの「対案」を踏まえ、維新の会と府教委との修正協議により、教育関係2条例は成立することとなった。本節では、教育関係2条例の制定過程を整理する。

府教委は、2012年1月20日の委員会会議において、「報告事項1」として、「大阪府教育行政基本条例案」及び「大阪府立学校条例案」の2本立ての条例案（以下、この2つの条例案について、前者を府教委案①、後者を府教委案②とし、両者を総称して府教委案という）を公表した<sup>24)</sup>。府教委案と維新の会の基本条例案との規定内容の違いは多数あるが、ここでは教育関係2条例の制定過程において主要な争点となった教育目標設定規定に着目する。

維新の会が知事の教育目標設定を基本条例案に組み入れたのに対し、府教委案①は、「教育目標」という文言を「(教育振興)基本計画」に置きかえ、「知事は、委員会と共同して、基本計画の案を作成するものとする」(4条1項)とした。府教委は、基本計画の作成主体を知事と委員会との「共同」とすることで、知事と府教委を同列に位置づけ、教育行政への政治支配を排除しようとしたものと読み取れる。しかしながら、この「共同」という文言をめぐり、同年1

月 25 日の第 3 回大阪府市統合本部会議で、原英史特別顧問により異論が呈された。以下に、その発言を引用する。「教育目標を誰が設定するのかという点ですが、先ほどご説明いただきました条例案ですと、知事と教育委員会が共同して、となっていました。今知事が言われたように、決定権者、責任者を明確にするということであれば、共同というのではなく、『知事が、決定権者であり、教育委員会と協議をして、目標設定』とすべきではないのかというのが 1 点。理由として、……法律上、知事の目標設定が許されないという法解釈は、……常識的な解釈とは思いません。現実に全国の知事・市町村長選挙を考えると、候補者の方々は、教育目標を公約で掲げられている。法律上許されないというのであれば、違法な選挙公約を取り締まっていかなければならないということになります。もうひとつ、現に市長なり知事になられてから、教育予算を含めて予算編成をされることになるわけであり。予算査定をされるうえで、教育目標を決めなくしてできるとは思えません<sup>25)</sup>。この原顧問の指摘に基づいて、同条は「知事は、委員会と協議して、基本計画の案を作成するものとする」と修正された。維新の会は、「共同」から「協議」に文言を修正することで、基本計画案の作成主体が知事にあることを明確にし、さらには知事による府教委への支配を強化するねらいがあったのだろう。また、原顧問の発言から、教育振興基本計画と教育目標とが同一に捉えられていることは明白である。教育内容への関与を可能にする教育振興基本計画案の作成主体を知事とすることで、当初から知事の教育目標設定を主張していた維新の会の本懐は達成されたといえるだろう。

府教委案は基本条例案の対抗軸として出されたようにもみえるが、府教委案の規定内容や、教育関係 2 条例の制定過程における府教委と維新の会との議論をみると、府教委は、維新の会が示す政治主導の教育行政支配には抵抗をみせるものの、教育の自主性原則への侵害には抵抗をみせるどころか自らも政治主導あるいは行政主導の目標管理を志向していることがわかる<sup>26)</sup>。この点に鑑みると、府教委と維新の会との考え方は完全に乖離しているとはいえない。

府教委案①は、前述のように原顧問の指摘を受けて修正がなされ、府教委案②とともに 2012 年 1 月 30 日の第 4 回大阪府市統合本部会議に提出された。以下では、府教委案①と②の内容を瞥見する。

府教委案①は、教育振興基本計画に関連して、次のような構造を規定した。知事は、「基本計画の案を作成」し（4 条 1 項）、「府議会の議決」（同条 2 項）を経たのち、「基本計画を公表」する（同条 5 項）。基本計画では、「大阪の教育の振興に関する基本的な目標及び施策の大綱」（4 条 3 項 1 号）のほか、「大阪の教育の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項」（同項 2 号）を定める。府教委には、基本計画の「目標の達成状況」を「点検及び評価」し（6 条 1 項）、「基本計画を参酌し、市町村に共通する教育の基本方針を定め、市町村教育委員会に対し、指導、助言及び援助をする」権限が付与された（7 条 2 項）。

次に、府教委案②が規定した構造は以下のようなものである。府教委は、基本計画を踏まえ、「府立学校に共通してその運営の指針となるべき事項を定め、府立学校に対し、これに基づい

て学校の運営を行うよう指示するものとする」(5条)。校長は、基本計画と府教委が示す「指針」を踏まえ、「学校経営計画」を定める(7条1項)。「学校経営計画」では、「学校の教育目標」(7条2項1号)や「教育目標を達成するための取組方策」(同項2号)を定め、「学校評価」は、「学校経営計画に定めた教育目標の達成状況について、行わなければならない」とされた(10条1項)。

以上のことから、府教委案は、維新の会が作成した基本条例案と同様に、徹底した目標管理体制の構築を企図しているといえる。府教委案は、教育振興基本計画案の作成権を第一次的に知事に付与するなど、維新の会による基本条例案に沿った内容となっている。府教委と維新の会は、前述の第4回大阪府市統合本部会議においてこの府教委案を大筋で合意した。同会議で、教育振興基本計画に関する規定をめぐる、堺屋太一特別顧問が「この条文は主語が知事ですから、意見が対立したときは知事が決める、それでいいんですね」と質問したのに対して、府教委の陰山英男委員が「いいと思います」と答えたことは注目される<sup>27)</sup>。教育振興基本計画案の作成主体が知事にあることが会議のなかでも確認されたのである。同会議で、府教委と維新の会が府教委案に合意したことを踏まえ、松井一郎知事は同年2月23日の大阪府議会に条例案を提出した。そして、翌3月23日の大阪府議会はこれを採決に付し、民主党と共産党を除く各党派の賛成多数で可決した。

府教委は、政治による教育行政支配に抵抗を示したに過ぎず、教育への「不当な支配」に規制をかける力は持ちえなかった。志水宏吉は、この府教委案が示されたことで、「何とか『痛み分け』にもちこみ、教育基本条例が当初案のような形で成立することを未然に防いだ」<sup>28)</sup>として府教委の働きを評価しているが、府教委案が示した目標管理の構造は、政治勢力のみならず、府教委自らも教育への「不当な支配」の主体となりうる可能性を孕んでいることを顕在化させたにすぎない。維新の会のみならず府教委もまた、教育の自主性原則の視点を欠落させていたのである。

## 第2節 教育関係2条例の内容とその法的問題点

地方公共団体は、「法律の範囲内で」(憲法94条)ないしは「法令に違反しない限りにおいて」(地方自治法14条1項)、条例を制定することができる。したがって、法律の内容に反する条例や法律で定められている以上の規制を行う条例を制定することは、原則として、条例制定権の逸脱とされている。

条例制定権の範囲と限界について、最高裁は、徳島市公安条例事件(1973年(あ)第910号 集団行進及び集団示威運動に関する徳島市条例違反、道路交通法違反被告事件)において次のように判示した。「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」<sup>29)</sup>。この判決は、「法律と条例の抵触問題をめぐる

最高裁のリーディングケース」であるが、「その特徴は、抵触するかどうかの判断の抛り所を、法律の趣旨・目的に求めることだといえる」<sup>30)</sup>。したがって、条例が法令に違反するかどうかについては、条例と関係する法令の趣旨・目的をどのように解釈するかということが重要になる。本節では、教育関係 2 条例と関係する法律、すなわち新教基法及び地教行法の趣旨・目的を踏まえ、同条例の法的問題点を検討する。また、同条例は、教育行政の基本原則のうち、教育の自主性、教育行政の民衆統制、教育行政の一般行政からの独立などの諸原則との関係で様々な問題を有しており、この点についても考察したい。

### （1）教育振興基本計画案の作成

教育関係 2 条例は、前節で言及した府教委案をほぼ継承する内容となっている。教育関係 2 条例のうち、府基本条例については、当初の基本条例案にみられたような露骨な統制規定、すなわち知事の教育目標設定規定の削除などがなされたことから、同条例について、「維新の会が思い描く『首長によるダイレクトな教育支配の構図』がかなり薄められたものになっている」、「当初案が濃厚に有していた新自由主義的な色彩がほとんど脱色されている」と評価する意見もある<sup>31)</sup>。しかしながら、府基本条例においては、教育振興基本計画案の作成に際し知事が主導的にかかわることや、基本計画に示された目標の達成状況に基づいて知事が府教委委員を罷免できることが規定されたことなどから、同条例は、維新の会が当初から抱いていた首長による教育及び教育行政支配という構想を依然として維持するものである。

府基本条例における教育振興基本計画に関する規定内容は、府教委案①のそれと同じ構造を有している。すなわち、「知事は、委員会と協議して基本計画の案を作成」する（4 条 1 項）。但し、知事と委員会との「協議が調わなかった」場合には、知事は「委員会の意見を付して大阪府議会に提出」できるとされた（同条 3 項）。そして、最終的には、「府議会の議決」によって基本計画案の決定をするとされた（同条 2 項）。このことから、基本計画の原案作成には知事が主導的にかかわることが確認される。以下では、この問題について検討したい。

新教基法 17 条 2 項は、「地方公共団体は、……教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない」と規定し、基本計画の作成を要請しているが、その作成手続については何ら規定していない。そこで手がかりとなるのは、首長及び教育委員会の所掌事務を規定する地教行法 23 条及び 24 条である。

前章で述べたとおり、地教行法は、首長の教育に関する所掌事務を「大学」、「私立学校」、「予算」の執行などに限定し（24 条）、その他の条件整備に関する事項を教育委員会の権限としている（23 条）。基本計画案の作成権限を知事に付与することは、地教行法 24 条が定める知事の職務権限を超越するものである。これらの条文を踏まえると、基本計画の原案作成について、首長が上記のような主導的なかかわりをするのは、地教行法 24 条に抵触する。「法律の範囲内で」（憲法 94 条）制定することができる条例において、上述の内容を規定することは、条例

制定権の範囲を逸脱するものである。

## (2) 教育委員の罷免

府基本条例は、知事に対して、基本計画の目標達成のための取組などの点検・評価の結果に基づいて、府教委委員の「罷免事由に該当するかどうかを判断する」権限を付与している（7条2項）。しかしながら、同規定は、教育委員の罷免事由を定めた地教行法7条に違背するものである。

地教行法7条は、委員の罷免を「委員が心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合又は職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認める場合」に限定している。同条は、「教育行政の運営が、中正と安定を保つて行われるためには、委員たるにふさわしくない委員を排除し、また委員の政党所属が一方に偏ることのないようにしなければならない。しかしながら、一方、委員の身分保障についても十分なる配慮が加えられねばならず、一定の事由のある場合以外に、みだりに委員が職を逐われるようなことがないようにしなければならない」<sup>32)</sup>という趣旨に基づいて定められたものとされている。そして、本条における「職務上の義務違反」とは、「委員の服務に関する規定に違反して職務上知ることができた秘密を漏らすこと、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的な政活運動をすることなど」<sup>33)</sup>を指すとされる。この趣旨を踏まえると、基本計画に示された目標の達成状況に基づいて委員を罷免することは、地教行法7条に定める罷免事由には該当せず、違法である。したがって、府基本条例7条2項もまた、「法律の範囲内」（憲法94条）を逸脱するものである。

さらに、府基本条例7条2項は、教育行政の一般行政からの独立原則を侵害するという問題を含んでいる。同項は、知事が教育振興基本計画で示した目標の達成状況に基づき、府教委委員を罷免するかどうかの判断権限を知事に付与するものである。これは、教育委員会の職務内容や委員の地位を知事の統制下に置くことを意味しており、教育行政の一般行政からの独立原則との緊張関係を生じさせるものである。

教育行政の一般行政からの独立原則とは、戦前の教育及び教育行政が政治による統制を強く受けていたことへの反省から、「地方公共団体の教育行政を長から独立した合議制の行政委員会の一つすなわち教育委員会によって行わしめることによって、教育に対する一般政治・行政からの不当な支配を排し教育行政の中立性を確保しようとする地方教育行政の組織及び運営上の制度原則をいう」<sup>34)</sup>。この基本原則は、戦後当初に施行された旧教育委員会法によって制度化された。旧教育委員会法に着想を与えたのは1947年制定の教育基本法（以下、旧教基法という）10条である。旧教基法の立法趣旨が記されている『教育基本法の解説』には、同条の趣旨について次のような叙述がみられる。「政治と教育との本質的な相異からして、……民主主義に則る政治は、政党の発生を必然的に伴い、政党間の競争と妥協によつて運営されるのであるが、教育はたとえ民主主義下においても、そのような現実的な力によつて左右されないことが必要な

のである。そこで政治と教育とが同じく国民全体に対して責任を負う関係にありながら、その関係に両者差異が認められなければならないのである」<sup>35)</sup>。この趣旨に基づき旧教基法 10 条は、1 項で「教育は、不当な支配に服することなく、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」と規定し、同条 2 項で、「教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するために必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない」と規定した。これを受けて制定された旧教育委員会法は、一般行政からの「不当な支配」を排除するという趣旨に基づいて、専門的自律性を有する独立行政委員会として教育委員会を位置づけた。

しかしながら、地教行法が制定されたことで、旧教育委員会法が示した教育行政の基本原則に基づく地方教育行政制度が大きく改変されたことは否めなかった。それは、第 1 に、公選制教育委員会制度が廃止されたことで、教育委員会における「住民自治を制度的に担保する仕組み」が排除されたこと、第 2 に、教育委員会の予算原案作成権などが廃止されたことにより、「教育委員会の首長への従属性が格段に強められたこと」などにあらわれているが<sup>36)</sup>、本項での考察においてより重要なのは第 2 の点である。また、第 3 章で詳述するように、大阪教育改革は、こうした教育行政の基本原則と法制度とが乖離している状況を衝いたものといえる。

### (3) 教育目標管理

これまでの維新の会の改革論議をみると、教育内容への政治的介入や知事による教育目標設定を強く志向していることから、基本計画案に教育目標が書き込まれることが懸念される<sup>37)</sup>。しかしながら、新教基法 17 条が作成を要請する基本計画は、『『教育の振興』すなわち教育条件整備に関する基本方針と関連施策を体系的に整理した文書（行政計画）であって、教育目標＝教育機関が達成すべき目標を定めるものではない』<sup>38)</sup>。また、新教基法が教育振興基本計画の作成に際して議会の同意を要請していないのは、「教育振興基本計画を法規性のない教育条件整備計画にとらえているから」であるが、「教育行政基本条例では知事はその原案を作成し、議会の議決を経て確定するため、教育振興基本計画には法規性があると主張され、府教委・府立学校・市町村の教育を拘束する手段にされる懸念がある」<sup>39)</sup>。

一方、教育関係 2 条例のうち府立学校条例は、徹底した教育目標管理を定めている。前述のように、府教委案②の内容に則って制定された府立学校条例は、教育目標管理の構造を次のように規定している。まず、府教委は、基本計画を踏まえ、府立学校の「運営の指針」を定め、府立学校に対して、この「指針」に基づいて学校の運営を行うよう指示するものとする（5 条）。次に、校長は、基本計画及び府教委が定める「指針」に基づいて、「学校経営計画」を定める（7 条 1 項）。「学校経営計画」では、「学校の教育目標」（7 条 2 項 1 号）や「教育目標を達成するための取組の方策」（同項 2 号）を定める。そして、「学校評価」は、この「学校経営計画」に定めた教育目標の達成状況などについて行うものとされた（10 条 1 項）。このように、府立学校条例は、＜基本計画（知事）—指針（府教委）—学校の教育目標（校長）—学校評価＞とい

うかたちで徹底した教育目標管理のプロセスを定めている。

こうした仕組みは、新教基法 16 条 1 項が禁止する「不当な支配」に該当し、また、教育の自主性原則を侵害する可能性がある。以下では、この問題について検討する。

戦後教育の礎としての役割を果たした旧教基法は、戦前において、「教育行政が教育内容の面にまで立ち入った干渉をなすことを可能にし、遂には時代の政治力に服して、極端な国家主義的又は軍国主義的イデオロギーによる教育・思想・学問の統制さえ容易に行われるに至らしめた」<sup>40)</sup>ことへの反省を踏まえ、教育と教育行政を明確に分離する規定を設けた。前述したように、旧教基法は 10 条 1 項で、「不当な支配」を禁止し、同条 2 項では、教育行政の条件整備性を定めた。

旧教基法の制定に際し、1946 年 7 月 3 日の衆議院第 90 回帝国議会本会議において、田中耕太郎文相は、「教育権の独立と云うようなこと、詰り教育が或は行政なり、詰り官僚的の干渉なり或は政党政派の干渉と云うものから独立しなければならないと云う精神は、是は法令の何処かに現わしたい」<sup>41)</sup>と述べて、「教育権の独立」を法律に明文化する必要があることを説いた<sup>42)</sup>。旧教基法 10 条は、田中のこうした構想が体现されたものといえよう。

旧教基法 10 条 1 項が禁止する「不当な支配」の主体については、前出の『教育基本法の解説』で、次のように明らかにされている。「教育に侵入してはならない現実的な力として、政党のほか、官僚、財閥、組合等の、国民全体でない、一部の勢力が考えられる。教育はこれらの現実的な勢力の侵入に対してしつかりした態度をとり、自主的に行われなければならない」<sup>43)</sup>。この立法趣旨を踏まえると、旧教基法 10 条 1 項は、教育行政のみならず政治的勢力による「不当な支配」を禁止し、教育の自主性保障を要請しているといえる。

旧教基法は 2006 年に改正され、教育行政については新教基法 16 条 1 項で規定された。16 条 1 項は、「教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない」と規定している。この 16 条 1 項についても、旧教基法の精神に基づいて解釈をしていくことが重要となる。新教基法 16 条の解釈に関して、中嶋哲彦は次のように述べている。「旧教育基本法第 10 条に定める『教育の直接責任』原理は、『政治』に媒介されることなく、学習・教育当事者間での応答責任と合意形成に公教育の管理運営を委ねようとするもので、教育委員公選制はこれに対応する仕組みとして構想された。この原理は新・教育基本法の下でも尊重されなければならない」<sup>44)</sup>。

また、旭川学力テスト事件最高裁判決（1968 年(あ)第 1614 号 建造物侵入、暴力行為等処罰に関する法律違反被告事件）は、国の教育内容への介入には限界があることを示した。同判決は、教育が「本来人間の内的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない」ことを重視し、「教育内容に対する……国家的介入についてはできるだけ抑制的であることが要請されるし、殊に個人の基本的自由を認め、その人格の独立

を国政上尊重すべきものとしている憲法の下においては、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入、例えば、誤った知識や一方的な観念を子どもに植え付ける内容の教育を施すことを強制するようなことは、憲法 26 条、13 条の規定からも許されない」と判示した。このように、同判決は教育の自主性が要請されることを説いており、教育への権力的介入に歯止めをかけるものとして重要な意味をもつ。

以上のことを踏まえると、知事が基本計画に教育目標を盛り込むことや、府立学校条例で徹底した教育目標管理を定めることは、新教基法 16 条 1 項の「不当な支配」に該当し、また、旭川学力テスト事件最高裁判決が示した教育の国家介入の限界を超えるものである。

### 第 3 章 教育関係 2 条例にみる教育と政治の関係をめぐる課題

大阪教育改革の影響により、教育と政治の関係をめぐる議論が活発化している。朝日新聞社が行ったアンケート調査によると、都道府県知事及び政令市市長のうち、「教育目標は首長が定める」ことに、6 知事 3 市長が「賛成」と回答している<sup>45)</sup>。教育関係 2 条例が、基本計画案の作成を通じて、実質的に知事の教育目標への関与を可能にするものとなっていることを踏まえると、今後も、教育への政治的介入の当否が重要な争点となることが予想される。そこで、前章で述べたように、知事が教育目標設定に関与することは、新教基法 16 条 1 項及び地教法 24 条に違反するとともに、教育の自主性原則及び教育行政の一般行政からの独立原則に反するという視点に立ち、この問題を検討したい。

大阪教育改革の最大の特徴は、「民意の反映」の名のもとに、政治主導の教育体制の構築を志向していることである。このことは、基本条例案の内容や、2011 年 10 月 3 日に行われた「教育基本条例に係る維新の会と府立学校長との意見交換会」の場において、維新の会の議員が次のように述べたことからうかがい知ることができる。「国家及び社会の形成者として必要な資質……がどのようなものであるかを誰が決めるかという問題になったときに、……それは社会が、あるいは政治が判断していかないといけない問題だと思う。それをひとり教育委員会だけで決めていいというのではなく、社会の構成員全体がそれについてどういう見解を持っているかが現れてくるのは、やはり、民意、政治ではないか。誰が決めるのかというときに、我々は選挙で選ばれたものが決めると言っているだけで、政治介入には当たらないと思うが」<sup>46)</sup>。

ここで問題となるのは、「はじめに」で提起したように、教育行政の民衆統制原則が、維新の会の主張する〈民意によって信託された政治による統制〉の正当化根拠になりうるかどうかである。以下、この点についての考察を通して、教育と政治の関係をめぐる課題を検討する。

旧教基法 10 条 1 項は、大日本帝国憲法下において教育行政による教育への統制が強化されていたことへの反省に立ち、教育と教育行政を明確に分離した。これに基づいて、文部省設置法は、中央教育行政の任務と権限を教育条件の整備や指導助言に限定した<sup>47)</sup>。そして、旧教育委

員会法は、旧教基法10条1項における教育の直接責任原理を踏まえ、「公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行う」(1条)ことを趣旨として、教育委員を住民の直接選挙によって選ぶという公選制教育委員会を発足させたのである。

上記のように、公選制教育委員会は、教育行政の民衆統制原則を制度化したものである。同制度は、「政治のルートとは異なるもう一つの代表選挙制度によって教育行政を政治から相対的に独立したもの」<sup>48)</sup>として位置づけるものであった。また、同制度の重要な特徴は、住民の意思を反映させるための公選委員による素人統制(レイマン・コントロール)と、教育長免許状を有する専門家による指導(プロフェッショナル・リーダーシップ)という2つが抑制・均衡の関係を保ちながら教育行政を担うことが図られていたことである。

公選制教育委員会のこうした制度設計に鑑みると、教育行政の民衆統制原則の1つの側面は、教育行政に対する一般政治の介入を排除することにあるといえる。政治選挙によって選ばれた政治家が教育行政に介入することは、教育行政を一般政治の直接の統制下に置くことを意味し、教育行政の民衆統制原則の趣旨に反するものである。このようにみえてくると、教育行政の民衆統制原則は、政治選挙を媒介として首長が教育行政に介入することの正当化根拠とはなりえない。この点に関して、前述の「維新の会と府立学校長との意見交換会」において、教育の中立性をめぐる議論のなかで、維新の会の議員は、「昔、教育委員は選挙で選んでいたとか。知事と同じように。まさに政治そのものだった」<sup>49)</sup>と述べているが、この発言には、公選制教育委員会が、教育行政の民衆統制原則を具体化するために創設されたものであり、政治的中立性を保障するための仕組みであったという前提認識が大きく欠落しているといえる。

ところで、公選制教育委員会は、1956年に地教行法が制定され、教育委員会法が廃止されたことに伴い、任命制教育委員会へと変えられた。この制度改変は、教育行政における民主的ルートの事実上の断絶を意味し、教育行政の民衆統制原則に背馳するものであった。「民意の反映」の名のもとに政治主導の教育行政を掲げる維新の会の主張は、こうした教育行政の基本原則と法制度とが乖離してしまっている状況を衝いたものといえる。

維新の会が標榜する「民意の反映」をめぐり、民意を反映させるのであれば、公選制教育委員会を復活させるべきだとの指摘もみられる<sup>50)</sup>。たしかに、住民の直接選挙による公選制教育委員会にすれば、民主的ルートは確保できよう。しかしながら、本来、専門的自律性を有するはずの教育委員会が、事実上首長の統制下に置かれている現在の状況に鑑みると、公選制教育委員会を再生したとしても、必ずしも教育行政の民衆統制が保障されるとは思われない。それはすなわち、独立行政委員会としての教育委員会の機能が形骸化していることを意味する。政治的介入に対して、教育委員会が内発的に抵抗する力をもちえない状況では、公選制教育委員会を復活させたとしても、教育委員会は首長の統制下に置かれる可能性が大きい。

以上のように考察すると、維新の会が構想する大阪教育改革への真の対抗軸は、教育行政の民衆統制原則よりも、教育の自主性及び教育行政の一般行政からの独立という2つの原則に重

点を置く必要がある。まず現行法制とりわけ地教行法を改正し、教育行政の一般行政からの独立原則の視点から、首長と教育委員会それぞれの条件整備任務の及ぶ範囲をより明確にする必要がある。また、現行法制の解釈を行う際には、教育の自主性原則及び教育行政の一般行政からの独立原則の本旨に立脚することが求められる。

## おわりに

本論文では、教育関係2条例に加えて、維新の会の討議資料における議員の発言をいくつか紹介したが、それらを見ると、維新の会が、教育の自主性、教育行政の民衆統制、教育行政の一般行政からの独立という3つの基本原則への認識を著しく欠いていることは明らかである。しかしながら、第3章で述べたように、維新の会の主張が、教育行政の基本原則と現行法制とが乖離している状況を衝いたものであるという側面も否定できない。

かかる状況のもとでは、第3章で述べたように、一方では、現行法制を改正して首長と教育委員会の守備範囲を明確にするとともに、もう一方では、解釈論として、首長と教育委員会の権限を明確に分離する方向を示していく必要がある。その際に機軸となるのは、教育行政の民衆統制原則ではなく、教育の自主性及び教育行政の一般行政からの独立という2つの原則である。この視点を新たに提示することによって、本稿を閉じたい。

## <注>

- 1)大阪府教育委員会「教育基本条例案に対する大阪府教育委員の見解」2011年10月25日(<http://www.daikyoso.net/?p=584>)。
- 2)成嶋隆「教育法学の今日的課題 101 教育における立憲主義と民主主義」『日本教育法学会ニュース第118号』2012年2月23日、4頁参照。
- 3)維新の会は、その後2012年9月28日に国政政党「日本維新の会」の設立届を総務相に提出し、受理された（朝日新聞デジタル「新党『日本維新の会』発足 衆参7議員でスタート」2012年9月28日。<http://www.asahi.com/politics/update/0928/OSK201209280117.html>）。
- 4)イギリス（連合王国）においては、1990年代後半以降、サッチャー教育改革を嚆矢とする新自由主義教育改革がもたらした弊害が指摘され、こうした教育体制から脱却しようという機運が各地で高まりをみせている。なかでも、連合王国の1つであるウェールズは、1999年に地方分権化政策によって議会と地方政府が発足して以降、早々にこの体制から離脱し、独自の教育改革を展開している。2001年にはナショナルテストの結果の公表を取りやめ、2004年にはナショナルテストの全面廃止を決定した。そして、ナショナルテストに代わる新しい評価方法として、教師による学習評価、すなわち「ティーチャー・アセスメント」を採用した。
- 5)大阪維新の会「大阪秋の陣 市長選マニフェスト」2011年11月1日 (<http://oneosaka.jp/pdf/manifest01.pdf>)。
- 6)世取山洋介「序論 新自由主義教育改革研究の到達点と課題」佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義教育改革 その理論・実態と対抗軸』大月書店、2009年、10頁参照。
- 7)杉並区教育委員会は、小・中学校で実施している学校選択制を2016年度に廃止する方針を決定した（朝日新聞デジタル「杉並区、学校選択制廃止へ『教育内容で選ばれず』」2012年3月31日。<http://www.asahi.com/national/update/0331/OSK201203310060.html>）。
- 8)前橋市教育委員会は、2004年度から市内すべての小・中学校で学校選択制を導入していたが、2008年

- には、「地域自治会・子ども会育成会等、居住地域との関係の希薄化」、「登下校の安全面の確保の困難化」、「生徒数の偏りの発生」、「学校選択制導入の目的から外れた状況の存在」（具体的には、「学習状況や生徒指導面の噂や風聞による選択となってしまっていることや、中高一貫校の受験や附属中学校受験の予防策とも見えるような事例がある」）などの弊害が生じたことを理由に、2010 年度の入学者をもって、選択制を廃止することを決定した（前橋市教育委員会「学校選択制見直しの基本方針」、前橋市ホームページ [http://www.city.maebashi.gunma.jp/kurashi/230/231/234/238/p003249\\_d/fil/housin.pdf#search=](http://www.city.maebashi.gunma.jp/kurashi/230/231/234/238/p003249_d/fil/housin.pdf#search=)）。
- 9)長崎市教育委員会は、2005 年度から導入した学校選択制について、「児童・生徒数が大幅に増大する学校と減少する学校が顕著になり、PTA 活動や部活動に支障がある」、「学校と地域の連携について、地域団体の活動や学校と地域の連携に陰りが見られる」、「学校選択制の市民への周知が不足している」などの弊害が生じたことを理由に、2012 年度から見直すことを決定した（長崎市教育委員会「学校選択制見直しの基本方針」2010 年 2 月 24 日、長崎市教育委員会ホームページ <http://www1.city.nagasaki.nagasaki.jp/edu/school/index04.html>）。
- 10)中嶋哲彦「政治主導の教育行政と教育への支配介入—大阪府教育基本条例案批判」『季刊教育法 171 号』エイデル研究所、2011 年、46 頁。
- 11)中嶋哲彦「大阪府教育基本条例の悪夢」『世界 No.829』岩波書店、2012 年 4 月号、51 頁。
- 12)中嶋・前掲注 10、47 頁参照。
- 13)朝日新聞デジタル「大阪教育条例案の知事目標『違法の可能性』文科省見解」2011 年 12 月 7 日 (<http://www.asahi.com/national/update/1207/OSK201112070047.html>) 参照。
- 14)中嶋・前掲注 10、47 頁参照。
- 15)大阪府「教育基本条例に係る知事と教育委員の意見交換」2011 年 10 月 7 日 (<http://www.pref.osaka.jp/kyoikusomu/zyoureikyokuin/index.html>)。
- 16)中嶋・前掲注 11、51 頁参照。
- 17)「格差生んでもエリート育成」『朝日新聞』2011 年 10 月 19 日、37 頁。
- 18)理想とする教育モデルを「サッチャー改革」とした坂井市議の発言をめぐり、橋下徹知事（当時）は、「教育基本条例に係る知事と教育委員の意見交換」（2011 年 10 月 7 日）の場において、府教委から同市議の発言の真意について問われると、「一部報道が、ああいうふうにとらえているだけで、何かそれを参考にしたとかそういうことではなくて、要は、保護者側というか、維新の会のメンバーが率直に思っているその気持ちを、あそこにつけたということ。だから、それはサッチャー教育改革を参考にして全部作ったということではなくて、条例案に書いてあることは、普通の感覚での問題提起というレベル」と釈明しながらも、基本条例案の内容が、＜全国テストの実施及び結果の公表—学校選択制—バウチャー制—予算配分＞というサッチャー改革と同じ構造を有していることに関しては、「結果としてそう」と答えた。
- 19)樋口修資「『大阪府教育基本条例案』の法制上の問題点について」『季刊教育法 171 号』エイデル研究所、2011 年、30 頁参照。
- 20)同上、30 頁参照。
- 21)同上、30 頁参照。
- 22)同上、30 頁。
- 23)朝日新聞デジタル「教育基本条例案、修正協議へ＝知事と教育委員—大阪」2011 年 12 月 7 日 (<http://www.asahi.com/politics/jiji/JJT201112070104.html>)。
- 24)大阪府「平成 24 年 1 月委員会会議」2012 年 1 月 20 日 (<http://www.pref.osaka.jp/kyoikusomu/meeting/h2401.html>)。
- 25)大阪府「第 3 回大阪府市統合本部会議」2012 年 1 月 25 日 (<http://www.pref.osaka.jp/daitoshiseido/togohonbu/honbukaigi003.html>)。
- 26)中嶋・前掲注 11、53 頁参照。
- 27)大阪府「第 4 回大阪府市統合本部会議」2012 年 1 月 30 日 (<http://www.pref.osaka.jp/daitoshiseido/togohonbu/honbukaigi004.html>)。
- 28)志水宏吉『検証 大阪の教育改革 いま、何が起きているのか』岩波ブックレット No.833、岩波書店、2012 年、60 頁。
- 29)最高裁判所大法廷「1973 年（あ）910 集団行進及び集団示威運動に関する徳島市条例違反、道路交通法違反」（<http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?hanreiid=51070&hanreiKbn=02>）。
- 30)山下淳「28 徳島市公安条例と道路交通法」『別冊ジュリスト 168 号 地方自治判例百選[第 3 版]』精文堂、2003 年、58 頁。

- 31)志水・前掲注 28、44-46 頁。
- 32)木田宏『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規、1956 年、61 頁。
- 33)同上、63 頁。
- 34)古野博明「第 3 章 教育行政の基本原則 第 3 節 教育行政の独立性と中立性」鈴木英一・川口彰義・近藤正春編『教育と教育行政 教育自治の創造をめざして』勁草書房、1992 年、46 頁。
- 35)教育法令研究会『教育基本法の解説』国立書院、1947 年、130 頁。
- 36)中嶋哲彦「第 4 章 教育委員会の現状と課題—学習権保障の条件整備と教育の地方自治」平原春好編『概説 教育行政学』東京大学出版会、2009 年、82 頁。
- 37)中嶋哲彦「新教育基本法と大阪府教育関係 3 条例」教育科学研究会編・中田康彦・佐貫浩・佐藤広美『大阪「教育改革」が問う教育と民主主義』かもがわ出版、2012 年、98 頁参照。
- 38)中嶋・前掲注 11、54 頁。
- 39)中嶋・前掲注 37、99 頁。
- 40)教育法令研究会・前掲注 35、126 頁。
- 41)「衆議院第 90 回帝国議会委員会議録 1946 年 7 月 3 日」([http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/seikengikai/S210703-i04.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/seikengikai/S210703-i04.htm))。
- 42)中村睦男「教育基本法解説」永井憲一編『別冊法学セミナーNo.115 基本法コンメンタール／教育関係法』日本評論社、1992 年、10 頁参照。
- 43)教育法令研究会・前掲注 35、130 頁。
- 44)中嶋・前掲注 10、45-46 頁。
- 45)「教育目標 首長が定める—6 知事 3 市町『賛成』 本社アンケート」『朝日新聞』2012 年 2 月 17 日、1 頁。
- 46)大阪府「教育基本条例に係る維新の会と府立学校長との意見交換会」2011 年 10 月 3 日(<http://www.pref.osaka.jp/kyoikusomu/kouchouikenkoukan/index.html>)。
- 47)山口和孝「第 4 章 教育法の基本原則をどのように考えるか 4 教育の中立性」神田修・兼子仁編『ホーンブック 教育法』北樹出版、1997 年、50 頁参照。
- 48)佐貫浩「『教育の自由』を封じ込める橋下『教育改革』」教育科学会編・中田康彦・佐貫浩・佐藤広美『大阪「教育改革」が問う教育と民主主義』かもがわ出版、2012 年、414 頁。
- 49)大阪府・前掲注 46。
- 50)堀尾輝久による「民意を大事にするというのであれば、教育委員会の公選制をやるべきだ」との指摘(堀尾輝久「君が代訴訟最高裁判決と大阪府『教育基本条例』をどう見るか」『季刊教育法 170 号』エイデル研究所、2011 年、6 頁)や、市川昭午による「どうしても教育行政に民意を反映させたいのであれば、教育委員の準公選制を採れば済むことである。住民投票によって委員候補を選出させ、その結果を尊重して知事が任命するのである」との指摘(市川昭午「教育基本条例案の総括」『季刊教育法 171 号』エイデル研究所、2011 年、5 頁)などがある。

主旨導教員（雲尾周准教授）、副指導教員（成嶋隆教授・石崎誠也教授）