

教育制度と行政を捉える視点から

中嶋哲彦（愛知工業大学）

I ~2/26 地域・学校の個別対応

2/25 文科省「学校の卒業式・入学式等の開催に関する考え方について」

II 2/27~3/23 首相の一斉臨時休業要請への対応

2/27 安倍首相（当時）、一斉休業要請

2/28 文科省「新型コロナウイルス感染症対策のための小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における一斉臨時休業について」

3/2 一斉臨時休業、開始

III 3/24~5/13 一斉休業継続下での学校再開に向けた取り組み

3/24 文科省「令和2年度における小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における教育活動の再開等について（通知）」

学校再開ガイドライン

臨時休業の実施に関するガイドライン

4/7 緊急事態宣言、発出（東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡）

4/16 緊急事態宣言、全国に拡大（5/6までの予定）

5/4 緊急事態宣言、期限を5/31までに延長

IV 5/15~ 学校再開と「学びの保障」

5/14 緊急事態宣言、39県について解除（北海道、東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、京都は継続）

5/15 「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた学校教育活動等の実施における「学びの保障」の方向性等について（通知）」

5/25 緊急事態宣言、残る5都道府県についても解除

(1) 首相による一斉臨時休業要請

2/27の安倍首相の一斉臨時休業の要請は、

- ① 緊急事態宣言（§32）が発出されていない段階で、
- ② 緊急事態措置を実施すべき区域（§32①二）を特定することなく、非感染地帯をも含んで全国一律に、

## 2

- ③ 特定都道府県知事を飛び越して (§ 20①、§ 33①)、学校設置者または学校に対して直接に、
- ④ 学識経験者の意見 (§ 18④) を聴くことなく、
- ⑤ 第 15 回新型コロナウイルス感染症対策本部での発言という形で行われたものだった。

この意味で、安倍首相の一斉臨時休業の要請は、

- ① 地方自治法及び地方教育行政法に定める平時における国の地方公共団体に対する「関与の方式」から逸脱することはもとより、
- ② 新型インフル等特措法の定める緊急事態宣言時の「関与の方式」からも逸脱するものであり、
- ③ 法的根拠のないものだった。

これは、法の支配(≒法治主義)ではなく、人治主義。「私から要請します」  
管政権は GoToTravel の継続・停止にかかわって、人治主義を受け継いでいる。「私が決めました」

さらに、

- ④ 児童生徒の感染等が確認されていない段階での臨時休業が、児童生徒の安全保護のために、または感染拡大防止のために必要かつ適切であることを確認しないまま、
- ⑤ 臨時休業中における児童生徒の学習や日常生活の確保についてまったく考慮することなく、
- ⑥ かつ、臨時休業のために必要な準備期間を家庭、学校、地方公共団体に与えることなく、
- ⑦ したがって、突然の臨時休業によって児童生徒が被る不利益を適切に考慮することなく、
- ⑧ また地方公共団体の首長や文部科学大臣の意見を聴取することなく行われたものであり、
- ⑨ 内容上の正当性も認めがたいものだった。

### (2) 文部科学省の対応

- ① 首相要請を受けた方針転換 2/25 通知 → 2/28 通知
- ② 基準なき臨時休業と学校再開ガイドライン

「総理大臣が要請しているから、その旨伝えます」的な通知。臨時休業を要請する権限がないことにも、臨時休業を積極的に指導助言する根拠がないことにも自覚的。

他方、

- ③ 「学びの保障」の柔軟性
- ④ 「技術的な指導助言」 not 是正要求、指示

「総理大臣に付き合っ、面倒なことになりたくない」的な。

### (3) 教育委員会・学校の安全保護義務

- ① 教育委員会・学校は感染症に関しても児童生徒に安全保護義務を負うが、**学校保健安全法には感染症拡大を想定した危険等発生時対処要領の定めがなく、**感染症拡大を想定した危機管理マニュアルの策定や資材備蓄などの事前準備が義務づけられていない。学校安全に関して作成が義務づけられている危険等発生時対処要領に相当する**緊急対処マニュアルの作成を義務づけるべきか。**
- ② 児童生徒の感染予防は、**学校保健安全(教育委員会)と公衆衛生(首長)とが連携してアプローチすべき課題**だが、連携を確保する法制上の仕組みはない。**総合教育会議を連携チャンネルとして活用する**

ことは可能だが、意識的には追求されてこなかった。

- ③ 学校保健安全法上、市町村教育委員会は自らの判断で公立小中学校を臨時休業とする権限を有する。他方、新型インフル特措法においては、市町村教育委員会の施策は、政府対策本部が策定する基本的対処方針に従って行動する都道府県知事による総合調整に服することとなり、**権限と責任の所在が不明確**になる。整理が必要ではないか。

→ 第3波（第1波を上回る感染拡大と医療体制崩壊の危機）の下にあっても、学校の臨時休業は話題にならない。その必要性を誰も考えていないのか。

#### (4) 学校の潜在的な社会的機能 顕現

	都道府県		市町村	
	一般行政	教育行政	一般行政	教育行政
感染症対策	■	総合調整	■	指導助言
公立小中学校管理		●	指導助言	●

■法定受託事務 ●自治事務

- ・ 公衆衛生は地方公共団体の首長の所掌事務に属するが、感染症対策は主として都道府県知事が法定受託事務として処理し、市町村長は都道府県知事による総合調整の下で対策を講ずる。
- ・ 公立小中学校の管理は市町村の自治事務に属し、市町村教育委員会が首長から独立して管理執行にあたる。感染症拡大時には、両者の連携（所掌事務の調整・協議）が必要となる。

	学校保健	学校安全
設置者の責務	児童生徒等及び職員の心身の健康の保持増進 (§4)	事故、加害行為、災害等により児童生徒等に生ずる危険の防止 (§26) 事故等により児童生徒等に危険又は危害が現に生じた場合の適切な対処 (§26)
計画	学校による、学校保健計画の策定 (§5)	学校による、学校安全計画の策定と運用 (§27-28)
平時の事務	健康相談 (§§8-10) 健康診断 (§§11-18) 感染症の予防 (§§19-21) = 出席停止・休業 学校医等 (§§22-23)	
緊急対処		学校による、危険等発生時対処要領の作成 (§29)
援助・連携	地方公共団体による学校への援助 (§24) 国の補助 (§25)	関係機関との連携 (§30)

- ・ 教育委員会による学校保健行政は、日常的な保健衛生管理に重点が置かれている。この点で、学校安全行政の重点が事故等発生時への緊急対処が置かれているのと対称的である。
- ・ 教育行政においては、感染症に関する児童生徒等の安全確保は出席停止または臨時休業で対処するが、学校教育活動の継続や休業期間中の児童生徒のケアを目的として講ずべき手立て（分散登校、オンライン授業、登校忌避者への対応、日常生活支援等）は法令上必須のものとはされていない。

- ・ 感染症対策に関する事項は、総合教育会議において、①学校保健を所掌する教育委員会と公衆衛生を所掌する首長とが各所掌事務の調整を行うことができるとともに、②首長は教育委員会の感染症対策に関する事務の管理執行について協議することもできる。したがって、首長は学校の臨時休業を決定する権限を有しないが、児童生徒を含む市民の公衆衛生全般に対して責任を負う者として、教育委員会に対して学校を臨時休業させるよう協議または調整することができると考えられる。
- ・ なお、緊急事態宣言下では、市町村長は都道府県本部長の要請を受けて、教育委員会に対して学校施設の使用制限・停止を求めることができる。see pp.8-9.

事態の進行	平時	新型インフルエンザ等発生時	緊急事態宣言時
関与の方法	計画確定の基準	総合調整 <sup>P7</sup>	指示 <sup>P8</sup>

### 平時

政府 : 政府行動計画 (§6)  
 都道府県 : 都道府県行動計画 (§7)  
 市町村 : 市町村行動計画 (§8)

### 新型インフルエンザ等発生時<sup>P9</sup>

政府対策本部 : 基本的対処方針 (§18)  
 (1)発生状況、(2)全般的対処方針、(3)対策実施に関する重要事項  
**総合調整** → 都道府県知事・指定行政機関等の長 (§20①)  
 都道府県・市町村 : 基本的対処方針に基づく対策の実施、関係機関の対策を総合的推進 (§34)  
 都道府県知事 : 都道府県の区域内における**対策の総合調整** (§24①)  
 都道府県教育委員会に対する「**必要な措置**」の「**求め**」 (§24⑦)  
 行使の団体・個人に対する「**協力の要請**」 (§24⑨)

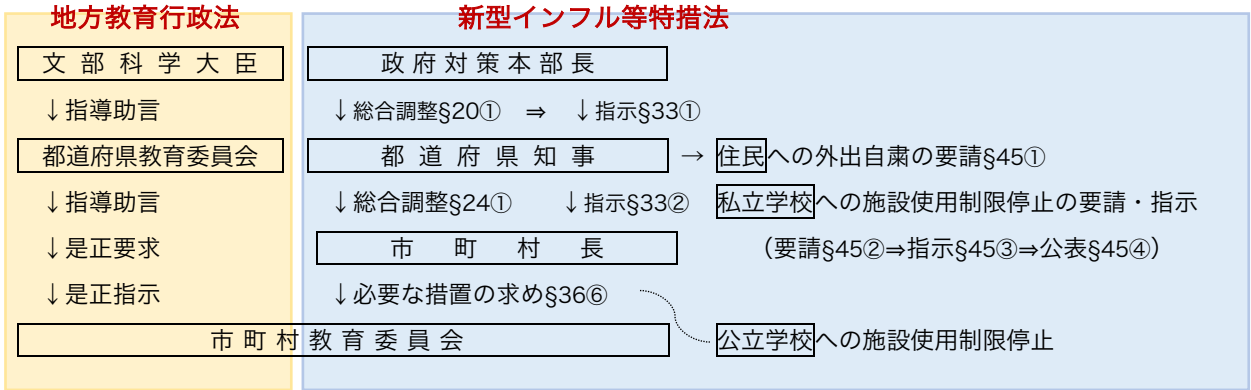
### 緊急事態宣言時<sup>P10</sup>

政府対策本部長 : 新型インフルエンザ等緊急事態の宣言 (§32①) *see* 施行令§6  
 (1)措置の実施期間、(2)実施区域、(3)事態の概要  
**総合調整** (§20①)に基づく所要の措置が実施されない場合  
 「**必要な指示**」 → 都道府県知事・指定行政機関等の長 (§33①)  
 都道府県対策本部長 : **総合調整** (§24①)に基づく所要の措置が実施されない場合  
 「**必要な指示**」 → 市町村長・指定公共機関 (§33②)  
 市町村対策本部長 : 対策の総合的推進に関する事務 (§34②)  
 市町村が実施する緊急事態措置の総合的調整 (§36①)  
 「**求め**」 → 市町村教育長 (§36⑥)

- ・ 地方公共団体が処理する事務はすべて第一号法定受託事務とされ、国の強い関与を受ける。
- ・ 新型インフルエンザ等発生時と緊急事態宣言時のいずれにおいても、対策は都道府県単位で行われるため、国が市町村に対して直接に特定の措置を要請することではなく、都道府県本部長による区域内の市町村に対する総合調整及び指示を通じて必要な措置を実施する仕組みになっている。

- ・ 新型インフルエンザ等緊急事態において、特定都道府県知事は、私立学校に対して、施設使用の制限・停止したがって臨時休業するよう要請することができる (§45②)。公立学校については、特定都道府県知事は、市町村対策本部長に対して、教育委員会に必要な措置を講ずるよう求めること (§36⑥) を要請することとなる (§45②)。
- ・ さらに、学校の臨時休業が必要であるにもかかわらず特定都道府県知事が上記の要請を行わない場合、政府対策本部長は特定都道府県知事に対して臨時休業を要請するよう指示することができる (§33①)。

# 6



- ・ 地方教育行政法にさだめる国・都道府県の関与は、地方自治法のそれよりも強い。
  - ・ 指導助言 > 技術的な指導助言
  - ・ 講ずべき措置を示す是正要求
  - ・ 自治事務に対する是正指示
- ・ ただし、今回、文部科学省は「技術的な指導・助言」を強調。

- ・ 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律では、感染予防等に関する都道府県知事の事務の主要部分は法定受託事務とされている。
- ・ このため、厚生労働大臣は、「新感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため緊急の必要があると認めるとき」、都道府県知事に対して、感染の可能性のある者に対する外出自粛の求めるような指示し、さらに汚染建物への立入りを制限・禁止し、汚染場所への交通規制・遮断するよう指示することができる。
- ・ 学校もこの要請の対処となりうる。ただし、全国すべての学校がウイルスで汚染された状態であることが確認されないかぎり、これをもって全国一斉休校要請を正当化できるものではない。

この報告は、2020年10月4日にオンラインで行われた日本教育行政学会第55回大会（北海道大学）課題研究Ⅰ「緊急事態に直面する教育行政・教育行政学の課題(1) — 「全国一斉休校」から見えたこと — 」での報告「教育の地方自治と全国一斉休校—指示・要請・指導助言—」を元に作成した。

「新型コロナウイルス禍と公教育の課題」『住民と自治』（690）, 18-21, 2020-10  
 「オンライン教育の拡大と GIGA スクール構想が奪うもの：コロナ禍で進行する」『世界』（937）, 145-153, 2020-10