

「県費負担教職員の人事権等の移譲について」

～地方分権時代における

質の高い義務教育の実現のために～

平成21年1月

中核市教育長会

目次

はじめに

第1章 「目指すべき義務教育の在り方」 . . . 1

(1) 義務教育における国，都道府県，市区町村の役割

(2) 市区町村への権限移譲の必要性

(3) 県費負担教職員の人事権移譲の考え方

第2章 「地域の実情に応じたきめ細かな義務教育の実現」 . . . 3

(1) 権限移譲を行う範囲

(2) 各権限の考え方

ア 任用

① 採用

② 異動

③ 昇任

④ 分限・懲戒

イ 給与負担

① 人事権者と給与負担者

② 必要な財源の在り方について

ウ 教職員定数と学級編制

(3) 人事権移譲に向けたスケジュールと今後の方向性

○参考資料 . . . 14

はじめに

地方分権の進展に伴い、より身近な基礎自治体である市区町村が、地域の実情に応じた総合行政を確実に推進するためには、まちづくりに関する事務や住民の日常生活に密接に関わる事務について、国から都道府県や市区町村、都道府県から市区町村へと積極的な権限移譲が強く求められております。

教育に関しましても、平成17年に出された中教審答申「新しい義務教育を創造する」の総論に「都道府県は域内の広域調整の責任を十全に果たした上で、市区町村、学校が義務教育の実施主体として、より大きな権限と責任を担うシステムに改革する必要がある」と、義務教育における今後の分権改革の重点が明記されたところであります。

このような中、平成20年6月の地方分権改革推進要綱（第1次）や教育振興基本計画に基づき、国において「県費負担教職員の人事権等の在り方に関する協議会」を立ち上げ、中核市をはじめとする市区町村への県費負担教職員の人事権移譲や、広域での人事調整のしくみ等が議論されていることは誠に喜ばしいことであります。

中核市教育長会におきましても、強い使命感と責任をもって、県費負担教職員の人事権移譲に向けた調査・研究を積極的に進め、平成19年10月にプロジェクトを立ち上げ、5回にわたる熱心な議論を経て、このほど提言書としてとりまとめたところであります。

県費負担教職員の人事権等を市区町村へ移譲することは、市区町村の学校教育をより充実させるとともに、地域に根ざしたよりよい教職員を育てることにつながるとともに、子どもたちがよい教職員と出会う機会を作ることにもなります。

今回の提言により、国や都道府県、市区町村がより一層の連携強化を図りながら、人材の育成・確保するため小規模な市町村へ配慮した広域での人事交流の仕組みが構築され、早期に県費負担教職員の人事権等が市区町村へ移譲されることを望むものです。

平成21年1月

中核市教育長会

第1章 「目指すべき義務教育の在り方」

(1) 義務教育における国，都道府県，市区町村の役割

日本の義務教育は，憲法第26条の規定により，全ての国民に教育を受ける権利と教育を受けさせる義務を保障しており，この義務教育の根幹である機会均等と水準確保，無償制は，国の責務として確実に保障すべきものである。

また，地方分権改革を推進する観点から，国は，義務教育の根幹保障の責任を果たすこと，都道府県は域内の広域調整や小規模自治体への支援等の責任を果たすこと，そして，住民に一番身近な基礎自治体である市区町村は，自らの責任と権限のもと，主体的に義務教育を実施していくことが求められている。今後，新しい時代の義務教育の実現のためには，それぞれが相互に連携協力を図りながら，確実に役割を果たしていく必要がある。

(2) 市区町村への権限移譲の必要性

地方分権の進展に伴い，より住民に身近な基礎自治体である市区町村が，地域の実情に応じた総合行政を確実に推進するためには，まちづくりに関する事務や住民の日常生活に密接に関わる事務について，国から都道府県や市区町村，そして都道府県から市区町村への積極的な権限移譲が強く求められているところである。

特に，教育に関しては，現在，県費負担教職員の人事権と給与負担が都道府県にあるため，子どもたちにより身近な公立小・中学校の教職員が地域に根ざす意識を持ちにくくなっていること，また，地域の実情に応じた特色ある教育行政を展開するための権限と責任の明確化や一体化が図られていないことなど，様々な課題が顕在化している状況にある。

このような中，国においては，中央教育審議会答申や地方分権改革推進要綱(第1次)，教育振興基本計画に基づき，「県費負担教職員の人事権等の在り方に関する協議会」を立ち上げ，中核市をはじめとする市区町村への県費負担教職員の人

事権移譲等について議論がなされている。

今後、市区町村が主体的に創意工夫し、特色ある質の高い義務教育を実現するためには、それを支える教育基盤は確固たるものでなくてはならず、とりわけ、教職員の質と量の確保は重要であることから、国の責任のもと義務教育の根幹保障である教育基盤の整備を図りながら、都道府県から市区町村への県費負担教職員の人事権移譲を積極的に推進していく必要がある。

(3) 県費負担教職員の人事権移譲の考え方

地域の実情に応じた主体的で質の高い義務教育を実現するためには、より住民に身近な市区町村が、権限と責任をもって教職員の人材育成・確保を行うべきであり、人事権の移譲先は、当面、既に研修権が移譲され、人材育成の基盤ができている全ての中核市と、一定の行政規模をもち、受入れが可能な特別区や市（以下「中核市等」という。）とし、全ての教職員の人事権を移譲すべきである。

また、人事権が移譲されたのちには、都道府県、政令市、中核市等においては、その域内の人材確保の観点から、共同で人事交流等に関する協議会（以下「協議会」という。）を設置し、人事交流等に関する方針（以下「方針」という。）を定め、広域での教職員の安定確保を保障すべきである。

給与負担については、本来、人事権者と給与負担者を一致すべきであるが、財源保障の問題については、義務教育水準の維持確保の観点から、教職員の給与や事務移管によって生じる関係経費など財源等を確実に保障すべきである。そのため、税制改革など抜本的な見直しが必要であることから、慎重に検討することとし、まずは中核市等への人事権の移譲を先行すべきである。

学級編制と教職員定数については、すべての市町村において弾力的運用が可能となるよう、新たなしくみを構築すべきである。

第2章 「地域の実情に応じたきめ細かな義務教育の実現」

(1) 権限移譲を行う範囲

より計画的な人材の育成・確保を図るため、政令市と同様の権限を中核市等へ移譲することはもとより、市区町村毎に教職員を配当し、すべての市区町村において、その総枠の中で市区町村や学校が学級編制を行えるようなしくみを構築することで、地域や学校の実情に応じたきめ細かな義務教育を実現する。

現状の権限範囲		【参考】 政令市	その他 の市区 町村	新たな権限			
				都道 府県	政令市	中核市 等	その他 の市町 村
任用	採用	○	×	○ ※権限が 移譲され ない市町 村分	○	○	×
	異動	○	×		○	○	×
	昇任	○	×		○	○	×
	分限・懲戒	○	×		○	○	×
勤務条件		×	×		×	×	×
勤務監督		○	○		○	○	○
給与決定		○	×	○	○	×	
給与負担		×	×	○	×	×	
教職員定数		×	×	総枠で の配当	×	×	×
学級編制		×	×	標準の 作成	○	○	○
研修		○	△ ※中核市 のみ、研修 権を有し ている。	○ ※権限が 移譲され ない市町 村分	○	○	×

(2) 各権限移譲の考え方

上記(1)に示したとおり、新たに権限を移譲するものについてその考え方を述べ、権限移譲に伴う都道府県や他の市町村などの懸念についての対応策を具体的に示した。

ア 任用(①採用 ②異動 ③昇任 ④分限・懲戒)

地域教育の充実に責任をもつ市区町村が、地域の実情に応じた優秀な人材の育成・確保を図るためには、採用から懲戒までの任用権を一体的に有すべきであり、当面は、全ての中核市等に任用権を移譲すべきである。

しかしながら、都道府県内の広域的な人材確保の観点から、都道府県、政令市、中核市等は、協議、調整を行った上で方針を定め、それに基づき人事に関する広域調整のしくみを構築する必要がある。

【権限移譲に伴う都道府県や他の市町村などの懸念】

市区町村が採用、研修等の人事に関する事務の実施運営に向け、広域連合等を組織したとしても、新たに採用、研修等に係る事務が発生し、都道府県が集約して行う現状と比較すると、人事等に係る事務は分散化され、これに要する人員や経費の負担は総体として増大することから、明らかなスケールデメリットにつながるとの意見もある。

【その対応策】

都道府県域内を、教育事務所や人口規模など地域の実情に応じた適正規模単位にブロック化するなど、スケールデメリットにつながらない広域調整のしくみを構築する。

- 都道府県においてその業務に従事していた人材資源を各ブロックに配置し、権限とともにその財源や知識、技能、情報等を各ブロックに分配、反映させることで、より効果的・効率的な運営が可能になると考えられる。

①採用

- ・ 地域の実情に応じた人材の育成，確保のためには，都道府県と中核市等は，それぞれが採用選考を行う権限をもつべきである。

【権限移譲に伴う都道府県や他の市町村などの懸念】

生活上の利便性の高い都市部に優秀な教職員や採用希望者が集中し，その確保が困難となる市町村が生じ，人材の偏在化を招く可能性が高いとの意見がある。

【その対応策】

都道府県と中核市等における協議，調整の上，採用方法を決定し，地域の実情に応じた効果的な人材確保を図る。

- 例えば，採用の1次試験を共同で行い，2次試験をそれぞれ独自で行う。
2次の出願先変更調整機関を設けるなど，志願者の意向で変更できるしくみも考えられる。
- 募集から採用までを共同で行い，最終合格者の決定後，本人の希望も勘案しつつ，協議調整の上，それぞれに分けて配置することも考えられる。
- 人材の偏在に対応するため，都道府県においては地域の実情に応じ，採用希望が少ない地域の「特別枠」などの採用について検討する方策もある。

②異動

- ・ 教職員の人材確保と人材育成の観点から，都道府県と政令市，中核市等との協議，調整を行った上で，方針を定め，それに基づき人事交流を行う権限を中核市等がもつべきである。

【権限移譲に伴う都道府県や他の市町村などの懸念】

優秀な教職員の確保という面で市区町村間の利害関係が対立し，広域的な人事異動が停滞・硬直化する可能性が高く，教職員の総体的な資質の差が

市区町村の教育水準に大きな格差をもたらすとの意見がある。

【その対応策】

都道府県と中核市等で連携協力し、広域人事交流を実施するしくみを構築する。

- 都道府県と中核市等との協議会において、協議、調整を行った上で、方針を策定し、それに基づき相当規模を要するブロックの範囲内で行うことが考えられる。
- 山間部や離島などのへき地等を含む市区町村の人材確保のため、方針に地域の実情に応じた支援的派遣についての規定を盛りこむなどの方策もある。

③昇任

- ・ 効率的な学校運営には、地域の実情に応じた優秀な人材の育成、登用は重要であり、管理職の選考については、採用同様、都道府県と中核市等は、それぞれ独自に選考を行う権限をもつべきである。

【権限移譲に伴う都道府県や他の市町村などの懸念】

市区町村が独自に管理職登用を行う場合、都道府県が基準を定めることによつてある程度統一が可能だが、登用選考基準をそれぞれが定め、運用することになるため、市区町村間において不均衡な状況が生じるとの意見がある。

【その対応策】

明らかな不均衡等を防止するため、都道府県と中核市等が一定の調整を行った上で、それぞれが作成する基準に基づき、昇任を行う。

- 協議会において協議、調整を行った上で、中核市等特有の事由（中核市等独自の登用など）を考慮した基準を作成する。

④分限・懲戒

- ・人事権の移譲にあたっては，中核市等は，自らが採用した教職員の分限・懲戒に責任をもち，主体的な考え方により基準を作成し，処分を行う権限をもつべきである。

【権限移譲に伴う都道府県や他の市町村などの懸念】

市区町村が独自に懲戒処分を行う場合，都道府県が基準を定めることによってある程度統一が可能だが，懲戒処分基準をそれぞれが定め，運用することになるため，市区町村間において不均衡な状況が生じるとの意見がある。

【その対応策】

都道府県と中核市等がそれぞれ最終的な権限をもつ。ただし，明らかな不均衡等を防止するため，都道府県と中核市等が一定の調整を行った上で，それぞれが作成する基準に基づき，分限，懲戒を行うこととする。

- 協議会において協議，調整を行った上で，中核市等特有の事由（首長部局との調整など）を考慮した基準を作成する。

イ 給与負担について

知識基盤社会の進展や国内外の競争が激しくなる中、我が国は、OECD諸国など他の先進諸国と比較して公財政教育支出が低いという指摘がある。国においては、教育投資の一層の充実・確保を図る必要があり、特に、義務教育の質の保証・向上のためには、その基盤となる財源確保は大変重要なものである。

このようなことから、義務教育に係る権限移譲は、他の分権にも増して、国と地方がそれぞれ明確な役割と責任をもち、それを確実に実現していく必要がある。市町村が地域の実情に応じた最大の効果を出す教育行政（ローカルオプティマム）を展開するためには、必要な権限の移譲と裁量権の拡大を図るとともに、これらを支える基幹の部分である財政基盤の充実・確保（ナショナルスタンダード）を国が十分に果たす必要がある。

①人事権者と給与負担者について

- ・人事権者と給与負担者は、基本的に一致すべきであるが、現行制度においては地方への負担転嫁や地域の財政状況等による格差が生じることが予想され、義務教育の根幹である水準確保が困難な状況になる恐れがある。このため、財源保障の確保が不可欠であり、この問題については税制改革など抜本的な見直しが必要となることから、今回の権限移譲とは別に考えるべきである。
- ・当面は、現行の給与負担を国と都道府県に、教職員定数や給与条例制定権を含む勤務条件等に関する権限を都道府県に留保したまま、中核市等に人事権を先行して移譲すべきである。

②必要な財源の在り方について

- ・本来、給与費はもとより、退職手当や事務移管に伴って生じる関係経費を含めた所要額等に関する財源は、普通交付税や税源移譲ではなく、使途が決まった補助金・交付金などによる確実な財源措置が必要である。このため、財源保障については、現行制度の見直しを含め、本来の在り方を国が慎重に検

討するとともに、地方分権の観点から、地方6団体において安定的な税源確保に向けた取組みを推進する必要がある。

【権限移譲に伴う都道府県や他の市町村などの懸念】

現行制度のまま給与負担が移譲された場合、教職員の給与及び報酬等に要する経費の2/3と退職手当等が市区町村の負担となるため、大幅な負担増となる。

仮に、普通交付税措置がされた場合においても、使途が制限されていない図書費のように確実に義務教育費に充当される保障がなく、また税源移譲がされた場合においても景気に大きく左右され、安定的な財源保障が確保できない。

また、市区町村間において財政基盤に差異のある現状から、教職員の給与水準にも必然的に差異が生じ、人材の偏在化と教育水準の格差が増幅されるとの意見がある。

【その対応策】

人事権と給与負担は、本来一致すべきではあるが、現行では安定した財源の保障がなされないため、教育水準の格差が生じる恐れがある。

市区町村間の財政基盤に左右されない、安定した義務教育の質の保障のためには、国の責任において、義務教育費国庫負担制度の在り方などを見直し、税制改革などに合わせた抜本的な改革を図りながら、確実な財源保障がなされなければならない。

国が関係省庁、機関、地方6団体等との協議調整を行い地方への負担転嫁とならない確実な財源を担保したうえで、人事権を有する政令指定都市や中核市等への給与負担の移譲をすべきである。

ウ 教職員定数と学級編制

公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（義務標準法）の運用の弾力化により都道府県の裁量は拡大されたが，都道府県と市町村との間では運用の弾力化が進んでいない状況である。より一層，地域の実情に応じた教育を実現するためには，市町村における学級編制の裁量の拡大が必要である。

市町村別に定数を算定するなど，学級編制と教職員定数が一対である現行の教職員定数の算定の仕組みを見直し，都道府県の学級編制基準に基づく教職員の配置の範囲内で，市区町村が義務標準法を最低基準とした学級編制方針を策定し，学校の実情に応じた弾力的な運用ができるよう，学級編制の権限を市町村や学校がもつべきである。併せて，加配教職員についても，弾力化を図り，地域の実情に応じた配置ができるような仕組みを構築すべきである。

【権限移譲に伴う都道府県や他の市町村などの懸念】

教職員の定数管理と給与負担の在り方は，一元的に考慮されなければ，現在，県と指定都市との間で生じているねじれが他の市町村にも同様に発生する。ただし，給与負担を市町村に移譲した場合は，上記のとおり，給与水準等に大きな格差が生じ，結果として市町村間の教育水準の格差が拡大する。学級編制は教職員の定数管理に直結するため，給与負担を前提とすべきであるとの意見がある。

【その対応策】

教職員定数は，給与負担と連動しているが，上記の給与負担の問題があるため，当面は切り離して基礎自治体への可能な限りの権限移譲を考えるべきである。給与負担を移譲しない場合においても，市町村の地域の実情に応じた教育の実現の観点から，市町村の裁量を拡大する新たな定数の算定のしくみを構築する。

- これまで各学校ごとに担当されていた定数を市町村毎に担当する。
- 加配教職員や指導主事についてもこれに上乗せして、総枠で担当することも考えられる。

学級編制は義務標準法の運用の弾力化により、都道府県の裁量が拡大されたが、市町村との間では弾力化が進んでいない。上記のとおり教職員定数を総枠でもらうなど市の自由度を高めることで、地域の実情に応じたきめ細かな学級編制を弾力的に実施できる権限をすべての市町村さらには学校へ移譲する。

- 市町村が義務標準法を最低基準とした独自の学級編制方針を策定し、都道府県から市町村毎に担当された教職員を市町村の裁量により所管の学校へ配置する。
- 学校は、市町村の学級編制方針に基づき、実情に応じた弾力的な学級編制を行う。

(3) 人事権移譲に向けたスケジュールと今後の方向性

- ・ 移譲に伴う準備及びその期間については、採用や人事交流のシステムの構築、条例の制定などで、2年程度の準備期間が必要である。このため、人事権移譲に係るスケジュールを別紙「県費負担教職員の人事権等の移譲に向けたスケジュール」に示した。
- ・ 当面は、中核市等への政令市同様の人事権移譲を行うとともに、教職員定数配置のしくみの見直しなどによるすべての市町村への学級編制権の移譲を平成22年度末までに推進する。
- ・ また、政令指定都市においても、さらなる権限移譲を図る必要があることから、受入れ可能な市から給与負担についても権限を移譲すべきである。
- ・ 今後、中核市等においても給与負担の移譲ができるよう、国の税制改革などに併せて安定的な財源保障のしくみを構築するなど、国が主体となり、関係省庁をはじめ地方6団体等と積極的な検討を進め、人事権移譲後3年以内には一定の結論を出すべきである。
- ・ 権限が移譲されない市町村についても受入れが可能となるよう、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第55条の2第2項の規定により、文部科学大臣及び都道府県委員会は、市町村の教育行政の体制の整備及び充実に資するため、必要な助言、情報の提供その他の援助を行うよう努めなければならない。給与負担の移譲時期に併せて権限移譲を行うことができるよう努めるべきである。また、中核市等においても、近隣の市町村の体制整備及び充実に積極的に協力すべきである。

県費負担教職員の人事権等の移譲に向けたスケジュール（例示）

権限等		地方公共団体区分	移譲等年度						
			H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28
任命権	採用 昇任・降任 配置・異動 休職・懲戒 給与の決定	指定都市							
		中核市等							
		その他市町村							
			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> 任命権については、当面、事務処理が可能な中核市等に移譲し、所要の検証等を行った後、市町村に移譲。 </div>						
勤務の条件		指定都市							
		中核市等							
		その他市町村							
			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> 県内の広域人事交流を円滑に行うため、引き続き都道府県が担う。 </div>						
教職員定数		指定都市							
		中核市等							
		その他市町村							
			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> 義務標準法に基づく教職員の市町村定数分を市町村の判断により弾力的な運用を可能とする。市町村や各学校は、教職員の定数を踏まえ、独自に学級編制を行う。また、加配定数分も併せて各市町村へ配分。 </div>						
学級編成		指定都市							
		中核市等							
		その他市町村							
			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> 給与負担については、義務教育費国庫負担の在り方などの議論を踏まえ、まずは指定都市に移譲 </div>						
給与負担（支給）		指定都市							
		中核市等							
		その他市町村							

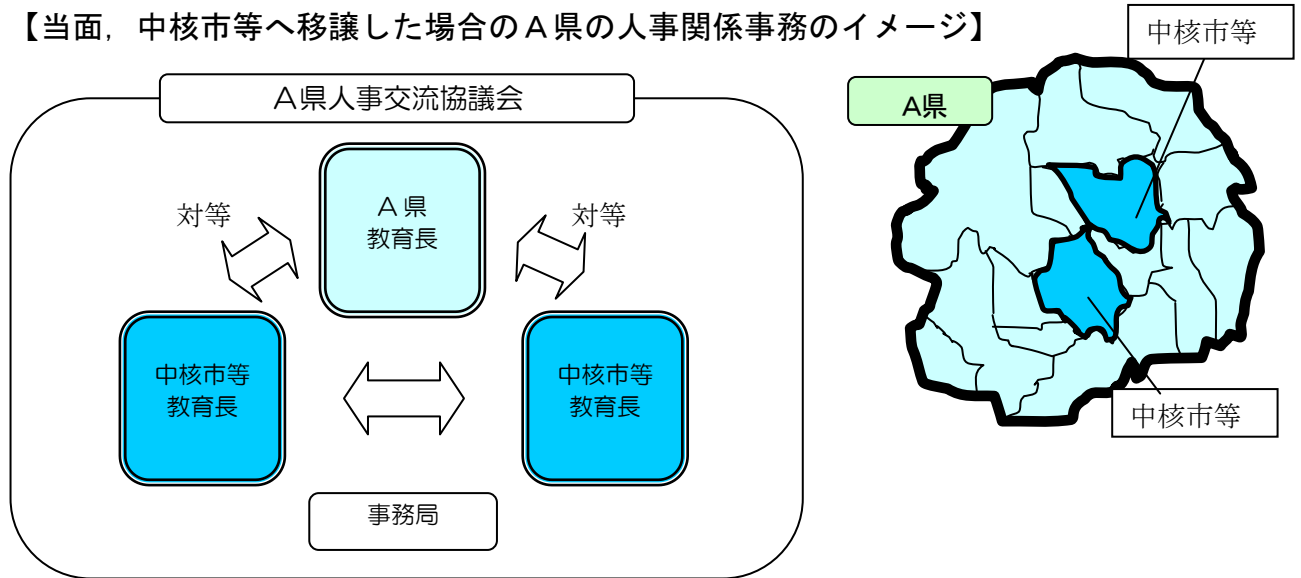
※新分権一括法案（仮称）

施行

..... は、検討
 _____ は、移譲

○ 参考資料

【当面、中核市等へ移譲した場合のA県の人事関係事務のイメージ】



【協議会の設置根拠】

地方自治法第252条の2 法人格を有しない共同執務組織

(連絡調整協議会：事務の管理及び執行について連絡調整を図るための協議会)

事務の総合的、一体的、統一的な処理を行うために共通の方針をもとめて連絡調整を行う協議の組織、設置にあたり、関係地方公共団体の議会の議決を要しない。

【協議会の構成】

会長及び委員（都道府県教育長，中核市等教育長で構成）

【協議会の役割】

○県内の広域人事交流の方針の策定，協定の締結

・人事に関する事務について協議,調整

(協議内容例)

広域ブロックの設定：設定の有無，ブロック割の考え方，広域での業務範囲

採用：採用数の決定，問題作成，試験，選考決定の方法，内容等（共同実施など）

異動：異動方針，交流規模，交流先，交流者名簿協議

管理職登用，懲戒等：基準の調整

教職員定数：定数配当，加配等の協議

学級編制：基準の調整

研修：研修方針，計画等の協議，連携協力による研修の実施

○市町村の体制整備への支援について協議 等

・他の市町村への人事権移譲に向けた体制整備，支援策の協議，実施

【最終的にすべての市区町村へ移譲後のA県のイメージ】

※ブロック分け（例）

- ・教育事務所単位
- ・人口割
- ・面積，距離
- ・生活圈，これまでのつながり，関係等

