

これからの地域主権型地方教育行政における  
教育委員会制度の在り方について

平成25年1月

中核市教育長会

# 目 次

はじめに	1
------	---

## 第1章 教育委員会制度の現状・課題

1 教育委員会制度の変遷	2
2 教育委員会制度の現状	4
(1) 現行の教育委員会制度の概要	
(2) 教育委員会制度に対する指摘	
(3) 中核市における対応	
(4) 現行の教育委員会制度のメリットとデメリット	
3 教育委員会制度の課題	9

## 第2章 地域主権型地方教育行政の実現に向けて

1 目指すべき方向	11
2 具体的な見直し方策	12
(1) 基本的な考え方	
(2) 具体的見直し方策	
3 地域主権型地方教育行政の実現に向けて	16

参考資料	17
------	----

- 「教育委員会制度の在り方について」アンケート結果  
(平成20年6月中核市教育長会調べ)

## はじめに

戦後の混乱期から経済産業の高度成長期を経る中、教育行政においても持ち込まれたイデオロギー闘争への反省から、政治的中立性を確保し、安定的な教育行政の実現を図るため、昭和31年、現在の教育委員会制度が導入され、全国どこでも一定水準を確保した日本の教育が実現した。

しかし、社会が十分に成熟し、多様な価値観が尊重される今、地域の実情や特性、特長を生かした、迅速かつ専門的な行政の取組が求められており、教育行政においても、いじめ問題や子どもによる犯罪などを契機に、地方教育行政の対応能力、ひいては教育委員会の有効性などが問題視されてきた。

このようなことから、中核市教育長会としても、地域主権型の地方行政へと様々な変化や改革が行われる中、地域住民の意思を適切に反映しながら、政治的中立性や安定性、継続性を確保した地方教育行政を執行するためには、どのような制度がふさわしいのかという課題認識を持って調査研究を行うこととした。当報告書は、平成20年度から当会に設置した「教育委員会制度の在り方プロジェクト会議」において計11回にわたって検討を重ねてきた成果をまとめ、報告するものである。

## 第1章 教育委員会制度の現状・課題

### 1 教育委員会制度の変遷

#### ○戦後の教育行政制度（昭和23年）

教育行政の三原則（教育の地方自治，民衆統制，教育行政の一般行政からの独立）の実現を目指し，「教育委員会法」が制定される。

- ・住民による教育委員の直接公選制
- ・独自の予算編成権・予算原案の議会送付権をもつ独立機関

#### ○現行の教育委員会制度

##### （1）現行制度の設立（昭和31年～）

冷戦下における国内の激しい政治的対立から，教育委員会委員の公選を通して，教育委員会と首長・議会間のみならず，教育委員会内部にも深刻な政治的確執が生じたことから，教育行政の安定性，政治的中立性の確保のため，昭和31年に「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。）が制定され，首長が議会の同意を得て教育委員を任命する，現行の教育委員会制度が導入された。

- ・教育委員の公選制を廃止し，首長が議会の同意を得て教育委員を選任
- ・予算編成権，予算原案の議会送付権を廃止し，首長部局との調和，連携
- ・国，都道府県，市町村間の相互の連絡調整
- ・国や都道府県による教育長の任命承認制度

##### （2）現行制度の一部改正等（平成12年～）

戦後の復興やベビーブーム，高度経済成長期を迎えた日本において，教育委員会は，国と一体となって，教育施設整備などの教育環境の基盤づくりを中心とした教育行政を担い，その役割を十二分に発揮してきた。

しかし，昭和60年代以降，校内暴力や不登校，学力の低下等の教育課題が顕在化し，教育委員会はこれらの課題に対して迅速に対応できていないなどの強い批判を受け，その後，地方分権推進に基づく制度改正のほか，教育委員会の活性化を図るための制度改正が行われた。

##### ① 地方分権の進展（平成12年）

国と地方の関係を見直し，地方分権の推進を図る「地方分権一括法」の施行に伴い，地教行法においても，国と都道府県，市町村の関係について一部改正された。

- ・文部大臣及び都道府県教育委員会による教育長任命承認制度の廃止
- ・市町村立学校の管理運営の基本的事項に関する都道府県教委の基準設定権廃止
- ・国から都道府県・市町村，都道府県教育委員会から市町村に対する指導，助言，

援助を「行うものとする」から「行うことができる」に修正

- ・措置要求に関する規定を削除し、是正の要求等地方自治法の規定を適用
- ・都道府県、指定都市の教育委員数は6人以上
- ・都道府県、指定都市の教育長を、当該自治体の教育委員の中から任命
- ・委員長と教育長の兼任禁止
- ・事務処理特例制度の創設
- ・県費負担教職員の研修権を中核市へ移譲 等

## ② 教育委員会の活性化（平成14年）

教育における住民自治の強化、教育委員会の活性化を図るために、地教行法が一部改正される。

- ・教育委員の構成（年齢、性別、職業等）に偏りがないように配慮するとともに、委員に保護者を含めるよう努めることを明記
- ・教育委員会の会議の公開
- ・教育行政に関する相談窓口の明示 等

## ③ 教育委員の資質向上、制度の弾力化（平成20年）

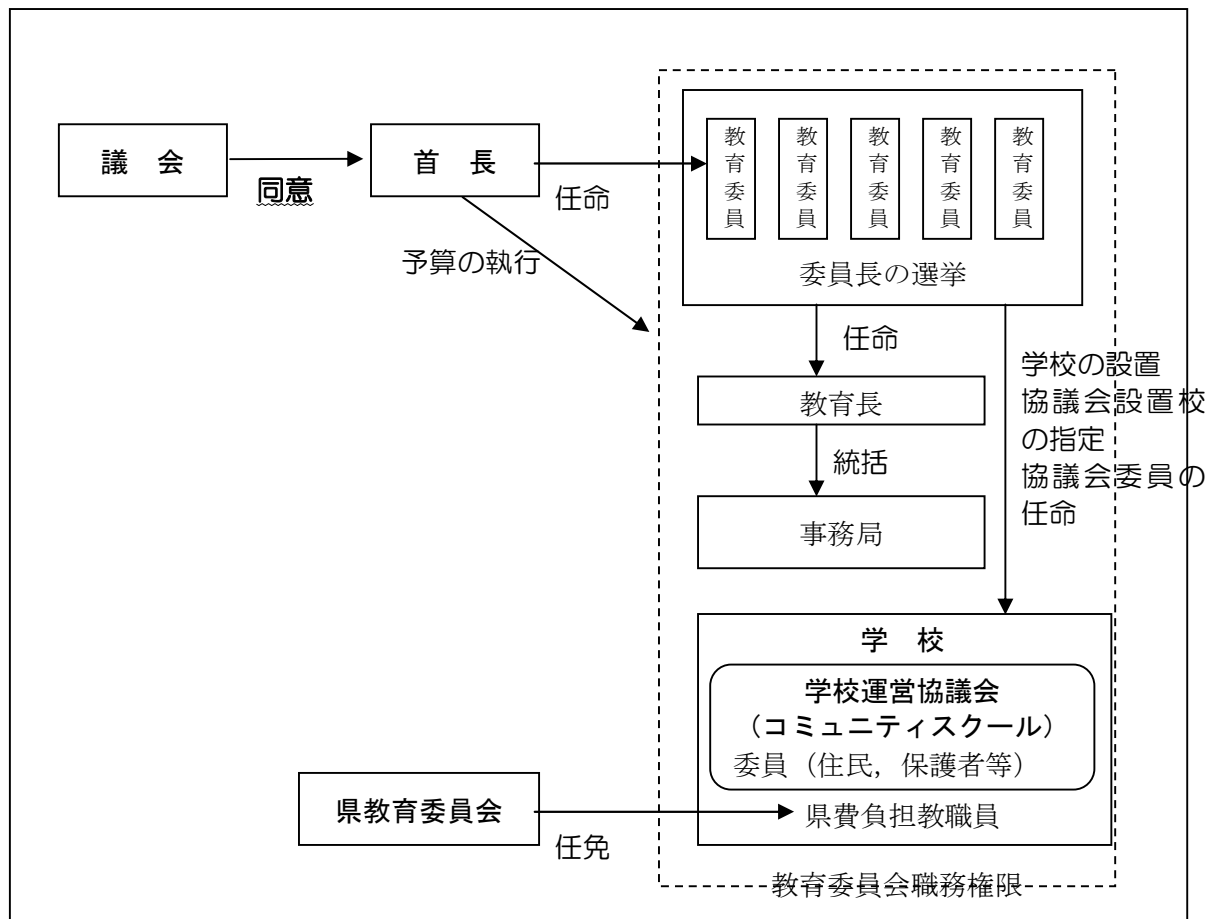
いじめ問題等が社会問題化する中、これらの問題への一部の学校や教育委員会による不適切な対応から、教育委員会の隠避体質や事務局の追認機関化、名誉職化した委員構成など、教育委員会に対する社会的批判が高まり、教育委員会の責任体制の明確化、地域の実情にあった制度の弾力化などを中心とした制度改正が行われた。

- ・地方教育行政の基本理念、教育委員の重要な責務を自覚する旨の規定を明記
- ・学識関係者による教育に関する事務の管理及び執行状況の点検・評価の義務化
- ・教育委員の人数を、都道府県、市町村は6人以上、町村は3人以上に弾力化
- ・教育委員への保護者選任の義務化
- ・国・都道府県が教育委員の研修実施
- ・地方公共団体の長（首長）がスポーツ、文化に関する事務を担当可能
- ・県費負担教職員の転任について、市町村教育委員会の内申を尊重
- ・国の是正・改善の「指示」「是正要求」規定の復活
- ・市町村教育委員会事務局への指導主事等配置の努力義務化

## 2 教育委員会制度の現状

### (1) 現行の教育委員会制度の概要

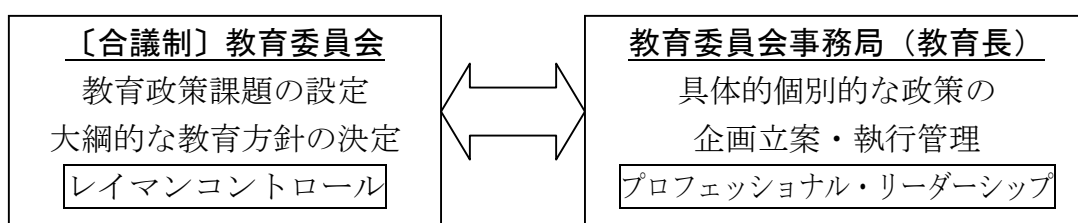
現在の教育委員会制度は、強い権限をもつ首長制の下で、教育行政の中立・公平性や専門性の確保などを目的に、首長から独立した仕組みになっている。



#### [運 営]

教育・学術・文化に関し識見を有する委員で構成される教育委員会が、地域の教育行政に関する最高執行機関として、教育の基本方針や重要事項等について決定する。

- ・教育委員会は、教育長の助言・援助を受けながら、政策と行政運営の基本方針を決定
- ・決定した基本方針を受けて、教育委員会の指揮監督の下に、教育長が行政事務を執行



## (2) 教育委員会制度に対する指摘

### ○地方分権上の問題

- ・ 現在の制度は、自治体の種類や規模等にかかわらずほぼ一律であり、地域の実情に応じた工夫ができない。(H17 中央教育審議会答申)
- ・ 上意下達の中央集権的な行政になっており、地方の創意工夫を阻害している。(H17 中央教育審議会答申)
- ・ 国（文部科学省）、都道府県教育委員会、市町村の縦割り行政のため、地域の実情に応じた行政が行えない。(H19 全国市長会)
- ・ 地教行法改正の実施状況を踏まえつつ、教育委員会設置の選択制、首長との連携による教育行政の充実などその在り方について検討する必要がある。(H20 地方分権改革推進委員会)

### ○行政システムとしての問題

- ・ 合議制であるが、十分な議論がされておらず、機動性・弾力性が欠如し、意思決定など迅速な対応が難しい。(H19 全国市長会)
- ・ 複数の教育委員による執行体制であるため、責任体制が不明確である。現行制度において、首長は十分な権限をもつものではないが、問題が生じた場合、結果的に、総合行政を掌る首長が最終的な責任を問われるケースが多い。(H18・19 全国市長会)
- ・ 教育委員会制度の無責任体制などの是正が必要である。(H21 自民党小委員会「中核市等への人事権移譲検討」第2回会議)
- ・ 首長、教育委員、教育長の間で過度の相互抑制が働き、教育行政に対する責任の所在が不明確である。(H21 教育再生懇談会第3次報告)
- ・ 教育行政の専門性が高まっている中、非常勤の教育委員は、事務局への指導助言などの本来の役割を果たしていない。(H19 全国市長会)
- ・ 教育委員が非常勤・兼業であることから名誉職になりやすく、事務局の追認機関化している。(H21 教育再生懇談会第3次報告)
- ・ 教育委員会の責任体制の明確化などを目的とした地教行法の改正を踏まえ、現行制度の下で早急に取り組むべき事項（教育委員の役割の明確化、市区町村教育委員会の権限、裁量拡大、首長との連携強化等）、中長期的に検討すべき事項（責任体制の明確化、首長と教育委員会との連携強化）について提言。(H21 教育再生懇談会第3次報告)
- ・ 保育所と幼稚園、公立学校と私立学校など長と類似した事務を担当しており、一体的な組織運営が妨げられる。(H17 地方制度調査会答申)
- ・ 教育委員と首長の意思疎通が十分行われず、相互の理解が十分でない。(H17 中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会まとめ、H20 地方分権改革推進委員会第1次勧告)
- ・ 教育長は教育委員として教育委員会の議事に参加しているが、行政運営を円滑に行う上で利点がある一方、教育委員会と教育長との関係が不明確となり、教育委員会の組織・機

能の在り方として問題があり，教育長の位置付けや選任の在り方について，教育委員会と教育長との関係を明確化する観点も含め，検討していくことが必要である。(H17 中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会まとめ)

#### ○地方自治体としての問題

- ・ 現在の制度は，自治体の種類や規模等にかかわらずほぼ一律であり，地域の実情に応じた工夫ができない。(H17 中央教育審議会答申)
- ・ 市町村が独自のビジョンをもって，教育環境を整備していくべきである。(H21 自民党小委員会「中核市等への人事権移譲検討」第2回会議)
- ・ 住民から顔が見えない存在である。(H19 全国市長会)
- ・ 政治的中立性の確保や地域住民の意向の反映は，審議会の活用等の方法で対応可能であり，地域住民の意向の反映は公選の長の方が適切になしうる。(H17 地方制度調査会答申)

### (3) 中核市における対応

近年の教育委員会制度に対する様々な指摘を受け，平成20年，教育委員会の責任体制を明らかにし，より地域の実情に応じた行政執行ができるよう，地教行法が改正された。

これに基づき，各中核市では執行体制の整備や運用における活性化に取り組むとともに，改正趣旨に対する法改正の妥当性について概ね評価している。

(平成20年6月中核市教育委員会調査から)

#### ○法改正に伴う取組

##### ア 教育委員会の責任体制の明確化

- ・ 教育委員会が自ら管理執行する事項の規定

非常勤の教育委員からなる合議制の教育委員会の責任をより重点化するとともに，透明性の確保を図るための方策であるが，多くの中核市においては，教育委員会の活動状態や審議決定過程などの現状を踏まえ，効果的な事務執行を図ることができるよう，規定の一部を教育長の専決事項とする対応を行っており，この法改正については，改正趣旨に対する効果はあまりないと評価する中核市が多い。

- ・ 教育委員会評価の実施

評価の方法等については各自治体に委ねられていることから，多くの自治体は，すでに実施している行政評価等を活用したり，住民理解を図る活性化策として位置付けたりするなどの対応を行っている。

##### イ 教育委員会の体制の充実

- ・ 教育委員の研修の充実



委員協議会の実施や先進視察，自主研修等，各自治体独自に研修の充実に努めている状況はある。一方，研修を進めるとしている国や都道府県による積極的な動きは見られないと評価している。

- ・近隣市町村との連携強化

教育行政の体制整備のため，協議会の開催，人事交流，合同研修会の開催等，近隣市町村との連携を図っている。しかし，小さい市町村の体制整備には都道府県の支援が重要である。

- ・市町村教育委員会の指導主事の配置の努力義務化

教育事務所による広域圏市町村の指導主事の配置調整や市独自の指導主事の配置等を行っている。

## ウ 教育行政における地方分権の推進

- ・教育委員の数の弾力化，教育委員への保護者の選任義務化

保護者の選任を義務化したことに伴い，教育委員数を増員した市があった。

- ・スポーツ・文化に関する事務の首長部局への移行

スポーツの事務については約3割，文化の事務（文化財除く）については半数以上が市長部局へ移行し，地域の実情に応じた執行体制を整備している。

- ・市町村教育委員会の内申に基づく県費負担教職員の同一市町村内の転任

これまでほとんどの中核市が概ね内申どおりの異動実績であったが，ほぼすべての中核市について意向が反映されるようになった。

## ○各自治体における活性化の取組

### ア 首長との連携

- ・首長との連携を図るため，各自治体においては，首長と教育委員の意見交換を実施するとともに，全国組織である中核市市長会と中核市教育長会において，定期的な意見交換や，共同要望を実施している。

### イ 住民の意向の反映

- ・教育委員の教育施設視察や住民，議会との意見交換を実施するとともに，広報・広聴機能の充実に努めるなど，機会をとらえた住民意向の反映を図る取組を進めている。

#### (4) 現行の教育委員会制度のメリットとデメリット

現行制度は、教育行政の安定性や政治的中立性の確保を図るために、首長から独立した合議制の執行機関として創設されたものである。

この制度的特徴について、これまでの教育委員会に対する指摘内容を踏まえ、メリットとデメリットを整理した。

##### ①人事権は県、予算編成権は首長、管理執行権は教育委員会

[メリット]

○県が人事権や指導支援機能等をもつことにより、財政的な安定性と適切な教育水準が確保される。

[デメリット]

- 責任の所在が不明確であり、住民にわかりにくい。
- 教育行政の縦割り・重層化につながり、基礎自治体における総合行政の妨げとなっている。

##### ②合議制による政策決定

[メリット]

- 教育委員が複数であるため、多様な民意を反映できる。
- 一個人の価値判断に左右されることを防ぎ、中立性を確保できる。
- 首長選挙と切り離された選任方法による複数委員の会議であるため、安定的継続的な教育が可能である。

[デメリット]

- 迅速な判断、対応ができない。
- 誰が責任者なのか住民にわかりにくい。(首長、教育長・委員長・教育委員会)

##### ③政策決定と行政運営を多元化する行政委員会（首長から独立した制度）

[メリット]

○首長選挙と切り離されることから、政治的中立性公正性が確保される。

[デメリット]

- 予算編成権がなく、首長の理解がないと事業が進まない。
- 非常勤の委員では、政策決定や行政運営を担うことは不可能であり、追認機関化している。
- 住民にとって民意を代表するのは首長であり、教育委員や教育委員会の存在が遠い。

### 3 教育委員会制度の課題

教育委員会制度は、戦後の教育委員会法による完全に独立した「教育委員会」から、地教行法に基づく地方行政に組み込まれた「教育委員会」へと転換し、さらに近年では、様々な指摘や批判に対応するため、地教行法の改正し、制度改善が図られてきた。

しかし、戦後復興期における社会整備及び水準の向上が図られ、「もはや戦後ではない」とも言われるようになった今、地域のことは地域で決めることによりその実情に応じたまちづくりを志向する地域主権の実現が強く求められており、それは教育においても同様である。そして、教育委員会に対する様々な指摘の声も、今もなお存在している状況である。

一方で、特に子どもの人格形成に大きな影響を与えるという教育の特性を踏まえると、これまでと同様に、教育における政治的中立性や継続性・中立性を確保することも重要な視点である。

こうしたことから、今後の地方教育行政に必要な教育委員会制度の在り方として、以下のような課題が挙げられる。

#### ○地方分権・地域主権の観点から

市町村教育委員会は義務教育学校の実施責任者であるにも関わらず、教職員の任免や学級編制など地域の实情に合わせて主体的に教育行政を実施する上で欠くことのできない権限が都道府県による義務教育施策下に置かれており、「責任と権限の不一致」や「教育行政の重層化」などの問題が指摘されている。

地域の实情に応じて、主体的に教育行政を推進していくため、教育委員会の役割や国と地方の関係、都道府県と市町村の役割分担を整理し、基礎自治体における責任体制を明確化することが必要である。

#### ○教育行政執行体制の観点から

少子高齢化や情報化など社会が大きく変化するとともに、人々の意識や価値観も多様化していく中、子どもたちを取り巻く教育環境も大きく変化しており、いじめや不登校の増加、子どもが狙われる犯罪や子どもが加害者となる事件の発生、児童虐待など、子どもをめぐる様々な教育課題が発生している。

このような教育課題に対して迅速かつ的確に対応するためには、教育の中立性や公正性、安定性を確保しながら、首長と教育委員会の連携の強化及び適切な役割分担を行うとともに、専門性と機動力を備えた実効性のある教育行政の執行体制を確立する必要がある。

#### ○地域住民の観点から

地域のことは地域で決め、その実情に応じたまちづくりが推進される中、首長選挙においては学校教育に関する方針や施策が選挙公約や争点となるなど、教育に関する地域住民の関心や課題認識は非常に強く、住民は選挙を通して首長に民意を託している。

また、住民にとっての教育委員会とは、教育行政における責任者や教育委員の役割が分かりにくいため、特に教育に関する問題が生じたときに、不信感へとつながりやすい顔の見えない遠い存在となっている。

地域住民の意向を適切に反映させた教育行政の実現はもとより、その取組に関する説明や実施に係る責任体制を明らかにし、教育行政に係る透明性を確保する必要がある。

さらに、近年では、まちづくり行政と文化・スポーツ・社会教育との関連の深まりだけではなく、教育・福祉・医療等子どもに関連する行政の一体的運営が強く求められるなど、教育行政においても、基礎自治体における総合行政化に対応する必要がある。

## 第2章 地域主権型地方教育行政の実現に向けて

### 1 目指すべき方向

国と地方の関係を見直す地方分権や地域のことは地域自らが実施する地域主権の推進は、教育においても例外ではなく、地域の実情や特性に応じて主体的に教育を実施することが、今、地方教育行政に強く求められている。

これを実現するための改革の基本的な方向性は次のとおりである。

#### ① 教育行政における地域主権の促進

責任主体として当事者能力を高めるとともに、地域の教育課題や多様なニーズに対応できる、地方教育行政システムを構築する。

- ・住民や保護者の目や声が届く基礎自治体において、住民に対する説明責任を果たしながら、住民の参画も得ることにより、地域が主体的に教育に取り組むことができる仕組みを構築する。
- ・基礎自治体において権限と責任を一致させることにより、責任主体としての当事者能力を高める。
- ・住民の負託に応える責務を担う、教育行政における全体責任者を明確にする。
- ・総合行政化に対応できるよう、首長と教育委員会の役割分担を明確にしたシステムを構築する。

#### ② 国・都道府県・市町村の役割分担の明確化

補完性の原理に則って国の責任と地方の裁量を整理し、上位下達の中央集権的行政や教育行政の重層構造を解消する。

特に、市町村が設置主体となる義務教育に係る学校教育行政においては、それぞれの役割を明確にする必要がある。

- ・国の責務  
ナショナルスタンダード（教育の機会均等、教育水準）の確保
- ・都道府県の責務  
市町村間調整、広域課題への対応、小規模市町村教育委員会への支援
- ・市町村の責務  
実施責任者として地域の特性に応じた主体的な教育行政の実施、住民の参画促進と説明責任

## 2 具体的な見直し方策

### (1) 基本的な考え方

これまで教育行政や教育委員会に対して指摘されてきた課題を解消するとともに、住民ニーズや教育課題に的確に対応した教育行政を実施することができる地方教育行政制度を構築しなければならない。

そのためには、首長と教育委員会の関係、委員長と教育長との関係、地方教育行政における地域主権の実現を見直しに当たっての観点とするとともに、同時に、教育において非常に重要な価値である、政治的中立性や継続性、安定性の確保や、様々な教育課題に対する的確かつ迅速に対応できる能力の確保、地域ニーズを反映する住民参加の促進にも留意する必要がある。

こうしたことから、地域の実情に応じた主体的な教育行政を実現するためには、従来取り組んできた教育委員の資質向上策と併せて、様々な指摘される課題や教育長選任等における法制度と実態との乖離などに対応した制度的改革について検討する。

### (2) 具体的見直し方策

#### ① 地方教育行政における役割と責任の明確化

教育行政に求められる、首長からの独立性や合議制、住民による意思決定などの意義役割を最低限担保しながらも、地方教育行政における首長、教育委員会、委員長、教育長の特性や実態を踏まえた適切な役割分担とそれぞれの役割に応じた責任体制を明確にする必要がある。

これらを実現する具体的見直し方策は次のとおりである。

ア 行政委員会制度を堅持し、首長から政治的距離を保つとともに、合議制を維持することにより、中立性や継続性・安定性を担保する。

イ 議会の同意と首長の直接任命により、教育委員会を代表して執行責任を負う「(仮称) 代表責任者」を置き、責任体制の明確化を図る。

委員長と教育長を一体化させた「(仮称) 代表責任者」を設置することにより、合議体で意思決定を行う狭義の教育委員会を代表して責任を負う者とその代表者の任命について責任を負う者を明らかにする。

また、教育委員会の代表者と教育行政執行責任者とを統合することにより、権限と責任を一致させ、従来の「教育長」が狭義の教育委員会の指揮監督を受けながらも、狭義の教育委員会において専門的助言指導を行うという矛盾を解消する。

ウ 教育委員会(狭義)の役割を、市民感覚を生かしやすい事項にかかる審議・決定機能とすることにより、教育委員会の主体性や自立性を十分に発揮できる行政運営を実現する。

教育行政の基本的な方針や、政治的中立性に特に配慮すべき事項に関する決定、教育行政運営への監視を役割とする。

〔主な役割〕

- ・教育の基本的な方針や計画の決定
- ・教育機関の設置廃止の決定
- ・議会議決議案への意見表明の決定
- ・採択教科書の決定
- ・教育委員会規則等の制定、改廃
- ・職員の処分の決定
- ・事業計画、事業報告の承認（執行状況の監視） など

エ 首長と教育委員会による連携協働体制を制度化することにより、教育委員会に対する首長のリーダーシップの在り方を明確にするとともに、基礎自治体における総合行政化への対応を図る。

首長が「(仮称) 代表責任者」を直接任命することにより、教育委員会の執行体制に係る首長の関与を明らかにする。

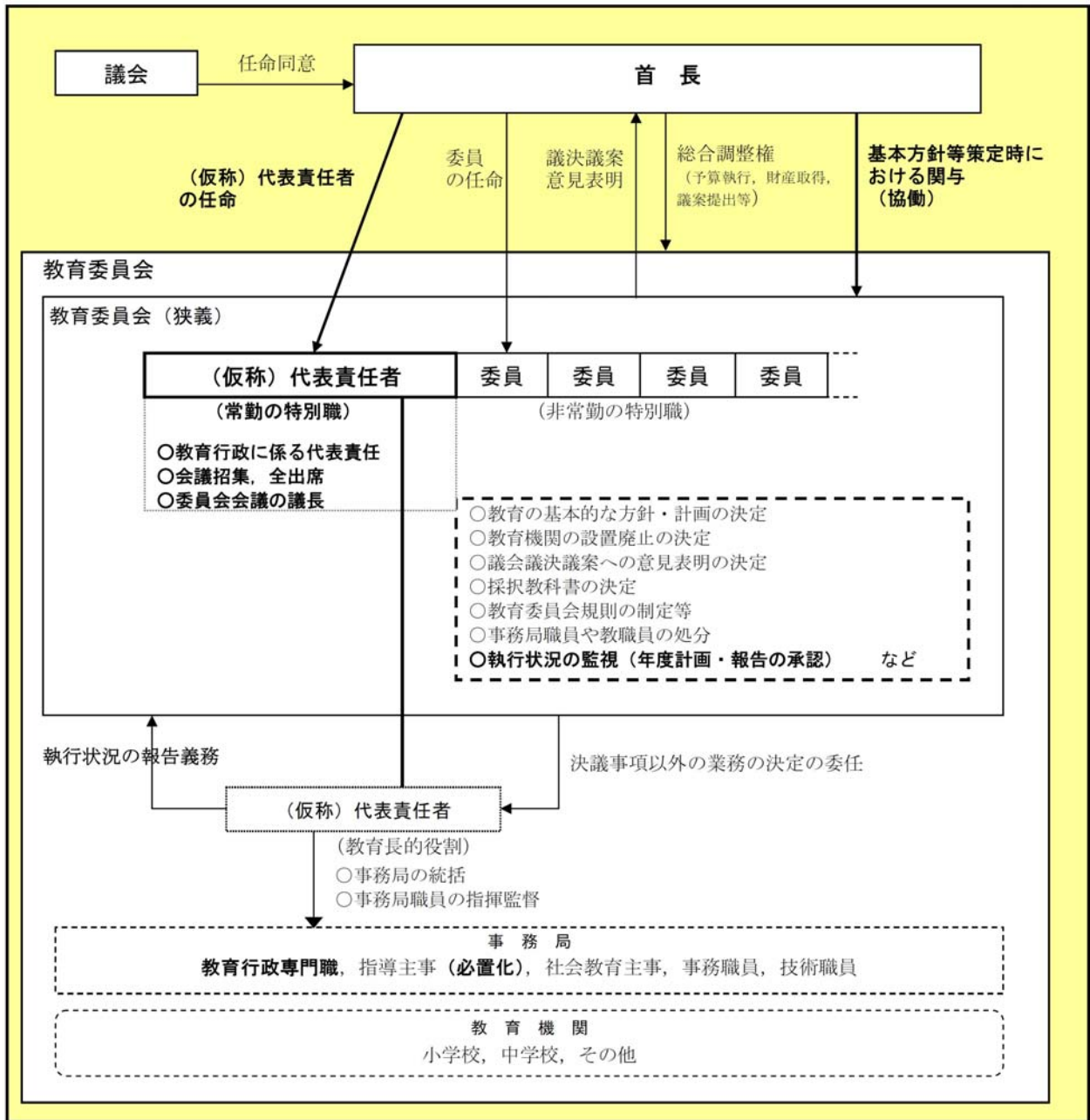
また、地方自治体行政全体について執行責任を負う首長が、教育行政の執行機関である教育委員会と総合的な調整を図るため、教育委員会が教育行政の基本的な方針や目標などを決定するときの、首長の関与方法を設定する。例えば、首長と教育委員会との事前協議の義務化や、首長と教育委員会共同による教育基本計画等の策定及び議会議決による決定なども手法の一つである。

#### ※教育委員会制度の在り方プロジェクト会議におけるその他の意見

現状の教育行政の執行状況としては、首長と教育長の間で教育行政の基本的な方向性等について十分な意思疎通を図ることにより、予算編成等において円滑に進められていることから、この現状に最も近く、教育行政の主体性を発揮しやすい形として、行政委員会制度から中央教育審議会のような国方式への転換や、副市長的な教育長の設置などの方法も考えられるとの意見があった。

教育委員会に対する住民の現状認識と最も近いことから、住民にとって分かりやすい市民参画型教育行政体制を実現するとともに、首長による総合行政化のより一層の推進に寄与する。一方、この案においては、教育における政治的中立性・安定性の担保や、副市長的教育長及び附属機関の役割の明確化が課題である。

[具体的見直し方策イメージ]





## ② 事務局体制の充実

基礎的自治体における教育行政は、指導主事や社会教育主事の設置による教育の専門性の確保のみならず、教育の専門性を発揮しながら他部局との権衡を図り、総合行政化においても力を発揮することができる能力が必要であり、『教育行政専門職』の新設について検討が必要である。

また、現在、市町村教育委員会においては指導主事の設置に努めることとされているが、1市あたり約80の小中学校を抱える中核市においては、指導主事の配置は不可欠であることから、標準的に必要な体制として指導主事の設置を義務化し、事務局体制の充実を図るべきである。

## ③ 基礎的自治体への権限の移譲及び都道府県からの支援の在り方の見直し

人材育成の基盤である義務教育は、国や社会の発展の基礎づくりでもあり、国において機会均等や水準の確保などの根幹的責任を負う中、市町村においては、義務教育の実施主体として権限と責任を一致させ、地域の特色や状況等を踏まえた主体的な教育行政を実現するシステムを構築する必要がある。

こうしたことから、都道府県と市町村の関係性については、基礎的自治体の主体性を高めることを目的とした支援や広域調整を都道府県の役割とした上で、実施主体である中核市をはじめとした基礎的自治体へ、県費負担教職員の人事権や学級編制権などの義務教育の実施に関わるすべての権限を移譲する必要がある。

### 3 地域主権型地方教育行政の実現に向けて

- 地域主権型の社会においては、地方教育行政に求める価値を地域住民が決め、地域の状況に応じて教育を実施していくシステムの構築が必要となる。そこで、本会では、このような地域主権の流れを踏まえながら、地域の実情に応じて、主体的に教育行政を展開していくために必要と思われる制度について、調査研究を進めてきた。
- また、地域主権とは、独立独歩で他者との関係性を排除するものではなく、双方の役割や責任を踏まえながら、相互に補完しながら推進されるべきものであり、基礎的自治体における権限と責任の一体化と都道府県等による広域的調整機能の発揮は両立されるべきである。
- 現在の教育委員会制度下において指摘されている様々な課題に対して真摯に向き合い、その解消に向けて具体的に行動することができるよう検討を深めていく時期に来ているものと考え、本報告書がその一助となることを期待するものである。

「教育委員会制度の在り方について」アンケート結果

1 調査の目的

教育委員会制度は、首長からの独立、合議制、レイマンコントロールなどにより、政治的中立性の確保、継続性・安定性の確保、住民の意向の反映を図る地方教育行政の基本的な制度であります。

しかし、一方では、現在の教育委員会は、会議の形骸化や合議制のため、責任の所在が不明確であり、迅速な意思決定ができない、などを指摘する声も聞かれ、地方制度調査会や全国市長会等においては、教育行政の実施について、教育委員会を設置して行うか、市町村長の全面的な責任の下で行うか、地方自治体が選択可能な制度とするべきであるなどと教育委員会の選択制が提言・要望されている状況であります。

このことを踏まえ、中核市教育長連絡会として、今後の望ましい教育委員会制度の在り方を検討、調査研究するための基礎資料を得るため実施いたしました。

2 調査対象と回収結果 中核市教育委員会教育長39市のうち31市

3 調査期間 平成20年6月18日(水)～6月30日(月)

4 調査結果 以下のとおり

I 教育委員会制度に関する指摘について

教育委員会制度は、担任業務の多様性や専門性の高さ、社会ニーズの高まり等により、制度創設時から現在に至るまで様々な問題が指摘されており、随時、制度改正がなされているところではありますが、これらの指摘についてお聞きします。

- ・教育委員会の形骸化や責任の所在が不明確であり、迅速な意思決定ができない
- ・教育行政の専門性が高まる中、非常勤の教育委員が、教育委員会事務局を指揮監督し、指導・助言するなどの役割を果たしていない
- ・文科省・都道府県教委・市町村の縦割り行政のため、地域の実情に応じた行政が行えないなど

項目	指摘に対する原因や背景 【複数回答】		特に問題となる原因、背景 【1つ選択】	
	回数	割合	回数	割合
ア 教育委員会会議の運営方法の問題	10	19.6%	3	9.7%
イ 合議制などの教育委員会組織体制の問題	6	11.8%	3	9.7%
ウ 責任と権限が一体となっていないなど、 国、県、首長部局との役割分担の問題	26	51.0%	22	71.0%
エ 教育委員の選任や資質の問題	8	15.7%	2	6.5%
オ その他	0	0.0%	0	0.0%
カ 特に原因はない	1	2.0%	1	3.2%

○特に問題となる原因や背景を選択した主な理由【自由筆記】

- ・人事権は県、予算編成権は市町部局にあり、最終的な決定権がなく、責任の所在が不明確なため
- ・非常勤による合議制の執行機関というしくみに内在する問題があるため（形骸化）

## II 地教行法の改正について

上記の指摘などを受け、地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正されました。各市教育委員会の状況とその予測される効果についてお聞きします。

### ○ 各中核市教育委員会における改正点の実施状況

改正趣旨	内容		実施状況	実施市数	構成比	
教育委員会の責任体制の明確化	教育委員会が自ら管理執行する事項の規定		ア 教育委員会で審議・決定	11	35.5%	
			イ 一部を教育長の専決事項に規定	20	64.5%	
			ウ その他	0	0.0%	
	教育委員会評価の実施	評価対象		ア 教育委員会	4	14.3%
				イ 事務局	4	14.3%
		ウ 教育委員会、事務局両方	20	71.4%		
教育委員会の体制の充実	教育委員の研修の充実		ア 委員協議会の実施	16	36.4%	
			イ 先進視察	23	52.3%	
			ウ 自主研修への支援	2	4.5%	
			エ その他	3	6.8%	
	近隣市町村との連携協力、指導主事の設置の努力義務化等		連携協力状況（実施市数）	10	25.6%	
		【主な内容】・近隣市との協議会、人事交流 ・教育事務所による圏域市町村の指導主事配置調整 ・小さい隣町の教員研修の受け入れ、指導主事の研修派遣 ・4市1町で連携し研修等実施 ・市独自の指導主事を多数配置 など				
教育行政における地方分権の推進	教育委員の数の弾力化		ア 委員数を変更する	6	20.0%	
			イ 委員数を変更しない	23	76.7%	
			ウ 検討中	1	3.3%	
	保護者の選任の義務化 ・保護者の状況(予定も含む)	性別		ア 男	19	55.9%
				イ 女	15	44.1%
		年齢		ア 30代	1	2.9%
				イ 40代	21	61.8%
				ウ 50代	10	29.4%
		エ その他	2	5.9%		
	スポーツ・文化に関する事務の所掌の弾力化 ・現在の所掌状況(予定も含む)	スポーツ		ア 市長部局	10	32.3%
				イ 教育委員会	21	67.7%
		文化		ア 市長部局	17	54.8%
			イ 教育委員会	14	45.2%	
県費負担教職員の同一市町村内の転任 ・これまでの状況		ア 内申どおり	15	48.4%		
		イ 概ね内申どおり	13	41.9%		
		ウ 内申どおりではない	2	6.5%		
		エ その他	1	3.2%		
国の責任の果たし方	国の教育委員会に対する是正要求や指示 ・国の関与について		ア 必要である	5	16.1%	
			イ やや必要である	7	22.6%	
			ウ 必要でない	19	61.3%	

○ 法改正の効果について

※ 改正の趣旨に対し、法改正の妥当性があるか。

改正趣旨	内容	上段が回答市数，下段が構成比					効果がないと答えた理由
		ア 効果がある	イ やや効果がある	ウ どちらかと言うとそうでない	エ 全くそうでない	オ どちらとも言えない	
教育委員会の責任体制の明確化	教育委員会が自ら管理執行する事項の規定	1	3	15	1	0	一般事務職や教諭（臨時的任用・嘱託職員を含む）の人事まで、教育委員会の権限とするのは非効率。教育長への委任でよい。
		5.0%	15.0%	75.0%	0.7%	0.0%	
教育委員会評価の実施	教育委員会評価の実施	10	16	2	0	2	評価に妥当性があるか疑問。評価項目によって大きく左右される。評価結果を予算に反映できるとは限らない。
		33.3%	53.3%	6.7%	0.0%	6.7%	
教育委員会の体制の充実	教育委員の研修の充実	11	16	0	0	2	※各市で独自に研修を実施法の趣旨の「国県が研修を進めること」については、まだ動きがないため、回答なし
		37.9%	55.2%	0.0%	0.0%	6.9%	
教育委員会における地方分権の推進	近隣市町村との連携協力、指導主事の設置の努力義務化等	9	10	0	0	3	小規模自治体では効果があるが、中核市では既に指導主事は配置されている。近隣市町村との連携協力については効果がある。
		40.9%	45.5%	0.0%	0.0%	13.6%	
教育行政における地方分権の推進	教育委員の数の弾力化	6	9	1	0	13	人数の増減による成果が予測できない。現状で十分である。
		20.7%	31.0%	3.4%	0.0%	44.8%	
教育行政における地方分権の推進	保護者の選任の義務化	10	15	1	1	2	適任者を選任しにくくなる。
		34.5%	51.7%	3.4%	3.4%	6.9%	
教育行政における地方分権の推進	スポーツ・文化に関する事務の所掌の弾力化	8	13	1	0	8	社会情勢や首長による。現時点での判断は難しい。一長一短あると思う。
		26.7%	43.3%	3.3%	0.0%	26.7%	
教育行政における地方分権の推進	県費負担教職員の同一市町村内の転任	17	11	1	1	0	人事異動が内定してから県の指導のもと書類上、内申を提出。内申はあくまでも内申である。学校の実態に合わない人事を強要されることがある。
		56.7%	36.7%	3.3%	3.3%	0.0%	
国の責任の果たし方	国の教育委員会に対する是正要求や指示	4	6	3	9	7	国の直接の関与は必要がない。地域性を生かした教育の実現を阻害する要因となる。法律等に基づいて適正に対応しているので必要ない。
		13.8%	20.7%	10.3%	31.0%	24.1%	

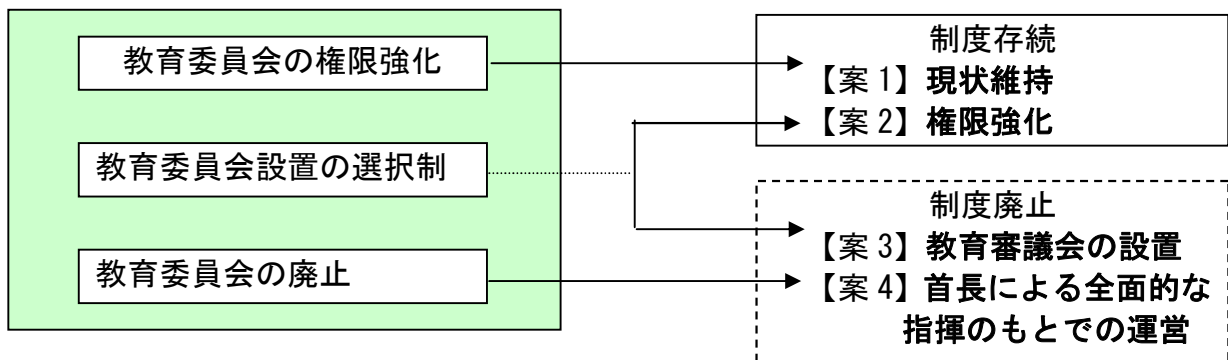
### Ⅲ 教育委員会制度の在り方について

地方制度調査会や全国市長会等において、教育行政の実施について、教育委員会を設置して行うか、市町村長の全面的な責任の下で行うか、地方自治体が選択可能な制度とするべきであると教育委員会の選択制が提言・要望されている状況がありますが、このことについてお聞きします。

#### ○教育委員会の設置の必要性についての考え方について

設置の必要性	回答市数	構成比
ア 設置は必要である	17	54.8%
イ 設置は必要であるが委員数や役割などを見直すべきである（教育委員会の見直し）	8	25.8%
ウ 教育行政の中立性を担保するしくみとして、教育委員会の役割を担う審議会などの設置を確保すれば、地域の実情に応じて選択制としてもよい	6	19.4%
エ 必要ない	0	0.0%
オ どちらとも言えない	0	0.0%

#### ○今後の制度の在り方についての考え方について



制度の在り方について	回答市数	構成比
【案1】現状維持	6	19.4%
【案2】権限強化	20	64.5%
【案3】教育審議会の設置	3	9.7%
【案4】首長による全面的な指揮のもとでの運営	2	6.5%